

Mögliche Elemente eines Konjunktur- und Investitionsprogramms der hessischen Landesregierung

Mögliche Elemente eines Konjunktur- und Investitionsprogramms der hessischen Landesregierung

- Langfassung -

1. Einleitung

Bund und Bundesländer versuchen, den Absturz der deutschen Wirtschaft aufgrund der Corona-Krise durch kreditfinanzierte Maßnahmenpakete von erheblicher Größe abzufedern. Ende März wurde im Bundestag beschlossen, Kredite in Höhe von 156 Milliarden Euro aufzunehmen. Fast zeitgleich hat der Hessische Landtag ebenfalls einen Nachtragshaushalt verabschiedet. Der Landesregierung stehen so zwei Milliarden Euro für zusätzliche Ausgaben zur Verfügung. Weitere haushaltspolitische Maßnahmen sind sowohl auf der Bundes- als auch auf der Landesebene angekündigt.

Zwar sieht die im Grundgesetz und in der Hessischen Landesverfassung verankerte Schuldenbremse vor, dass konjunkturbedingte Auslastungsschwanken der Wirtschaft und ihre Auswirkungen auf Bundes- und Landeshaushalt die Aufnahme von Krediten ermöglicht. Zudem verfügt der Bund im Gegensatz zu den Bundesländern generell über die Möglichkeit, sich in Höhe von 0,35 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) zu verschulden. Da diese Spielräume aber weder im Bund noch in Hessen für die verabschiedeten Nachtragshaushalte ausreichen, wird von der Ausnahmeregelung Gebrauch gemacht, nach der in einer außergewöhnlichen Notsituation Kredite zur Finanzierung von staatlichen Ausgaben möglich sind. Für diese Kredite ist allerdings ein Tilgungsplan aufzustellen, der die Rückzahlung „in angemessener Zeit“ vorsieht. Für die Mittel, die der Bund an Krediten aufgrund der Ausnahmeregelung aufnimmt, sind 20 Jahre festgeschrieben worden. In Hessen ist gesetzlich geregelt, dass die „vollständige Tilgung ... regelmäßig über einen Zeitraum von sieben Jahren erfolgen“ soll. Im Nachtragshaushalt hat die Hessische Landesregierung den folgenden Tilgungsplan verankert: 2021 und 2022: 5 Prozent, 2023 bis 2028: 10 Prozent, 2029 und 2030: 15 Prozent der tatsächlich in Anspruch genommenen Kreditermächtigungen.

Die aktuelle Krisenpolitik der öffentlichen Hand ist mit Blick auf die Stabilisierung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage in Deutschland vom Grundsatz her absolut richtig und angemessen: Die Massenkaufkraft soll stabilisiert und Unternehmenspleiten verhindert werden. Hinterfragt werden kann natürlich, ob die ergriffenen Maßnahmen ausreichen. Die Antwort auf diese Frage dürfte vor allem davon abhängen, wie lange die ergriffenen, auf die Eindämmung der Pandemie abzielenden Regelungen im Inland andauern und wie stark die Exportnachfrage einbricht.

Jenseits der gegenwärtig auf die Stabilisierung von Wirtschaft und Beschäftigung ausgerichteten Politik werden mittlerweile Überlegungen angestellt, die mittels eines Konjunktur- und Investitionsprogramms auf eine Revitalisierung des Wachstums abzielen. Diese Forderungen machen durchaus Sinn – insbesondere dann, wenn sie sozialen und ökologischen Kriterien genügen.

Im folgenden 2. Kapitel wird zunächst kurz auf die Bedeutung der öffentlichen Investitionen für ein Konjunkturprogramm und den bestehenden Investitionsstau in Deutschland eingegangen, um daran anschließend in Kapitel 3 verschiedene Elemente eines möglichen Konjunktur- und Investitionsprogramms der hessischen Landesregierung vorzustellen – diese Elemente enthalten auch Überlegungen zur Steigerung des privaten Konsums und der privaten Investitionen. Kapitel 4 wirft einen kurzen Blick auf die Finanzierungsfrage.

2. Die Bedeutung der öffentlichen Investitionen

Die öffentlichen Investitionen gelten aus verschiedenen Gründen als besonders gut geeignet, um durch zusätzliche Ausgaben einen gesamtwirtschaftlichen Nachfrageimpuls zu setzen und so für Wirtschaftswachstum und einen Beschäftigungsanstieg zu sorgen. Horn u.a. (2014) gehen auf Basis einer vorsichtigen Schätzung davon aus, dass der Multiplikator von staatlichen Investitionen bei geschätzten 1,3 liegt – das heißt, eine Steigerung der Investitionsausgaben um 10 Milliarden Euro hätte einen Anstieg des Bruttoinlandsprodukts (BIP) von 13 Milliarden Euro zur Folge.¹

¹ Zur formalen Ableitung des Multiplikators und seiner Bedeutung im Rahmen der Fiskalpolitik vgl. Heine/Herr (2013: 412 ff. und 602 ff.).

Eine positive Wirkung von Konjunkturprogrammen auch auf der Ebene eines Bundeslandes lässt sich am Beispiel Hessen zeigen. Anders als noch im Jahr 2004 im Rahmen der so genannten „Operation Sichere Zukunft“² reagierte die hessische Landesregierung im Zuge der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise 2009 ff. nicht prozyklisch. Vielmehr lag der Ausgabenanstieg (ohne Länderfinanzausgleich) im Jahr 2009 deutlich über dem langjährigen Durchschnitt, und das Land legte ein Sonderinvestitionsprogramm mit einem beachtlichen Volumen in Höhe von 1,7 Milliarden Euro auf – der größte Teil hiervon floss den Kommunen in Hessen zu, die hiermit wiederum insbesondere Schulen saniert haben. Das Investitionsprogramm wurde über die Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen (WIBank) abgewickelt.³ Das Investitionsprogramm des Landes und die Konjunkturfördermittel des Bundes haben nach einer ausführlichen Analyse der *HessenAgentur* positive Impulse gesetzt (vgl. Krings u.a. 2012): Es wird rückwirkend eine antizyklische Wirkung attestiert, eine Beschäftigungssicherung im hessischen Baugewerbe in Höhe von knapp 20.000 Arbeitsplätzen ermittelt und eine Verbesserung der Infrastrukturausstattung ausgemacht.

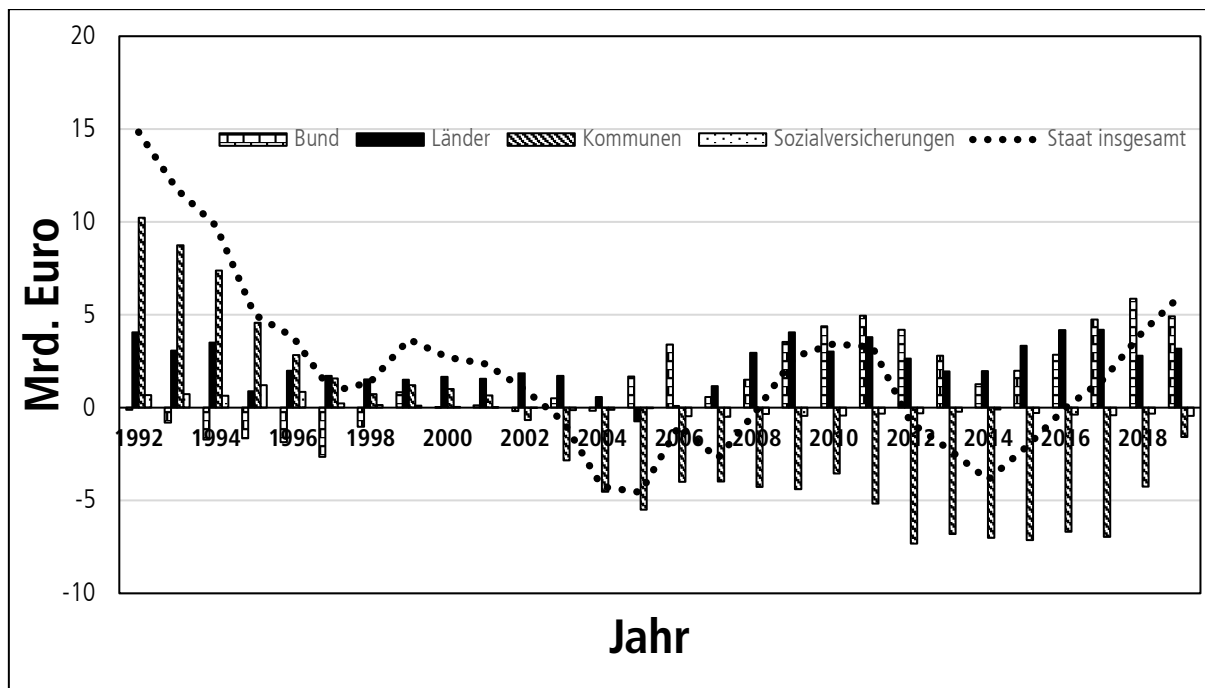
Jenseits der konjunkturellen Entwicklung sind die öffentlichen Investitionen von längerfristiger Bedeutung für das Wirtschaftswachstum. Die staatliche Bereitstellung der öffentlichen Infrastruktur ist eine wesentliche Voraussetzung für private Wirtschaftsaktivitäten und damit auch für Innovationen und gesamtwirtschaftliche Produktivitätssteigerungen. Aus Sicht der Unternehmen weist die öffentliche Infrastruktur eine Vorleistungs- bzw. Komplementärfunktion auf. Sie erhöht das unternehmerische Produktionspotential und senkt die Produktionskosten. Fallen die staatlichen Investitionen zu gering aus, so hat dies negative Folgen – ein Beispiel dafür liefert die Bildungsinfrastruktur. Ist zum Beispiel das Lernumfeld von Kindern, also in erster Linie Schulen – zu denken ist aber auch an Kindertageseinrichtungen –, in einem schlechten Zustand, hat dies Folgen für die Leistung der Schüler und die Effektivität des Unterrichts; zu nennen sind z.B. der Zuschnitt von Klassenräumen, der Lärmpegel, die Beleuchtung, Akustik usw.

² Zur wirtschaftlichen Entwicklung und zur Finanzpolitik in Hessen vgl. Eicker-Wolf/Truger (2013 und 2018).

³ Die Tilgung ist im Laufe von 30 Jahren vorgesehen, wobei 5/6 der Tilgungsleistung auf das Land und 1/6 auf die Kommunen entfallen. Die Zinsen werden im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs verrechnet (vgl. dazu ausführlich Eicker-Wolf/Truger 2010: 36 f.).

Unterlassene staatliche Investitionen können zudem gravierende Umweltprobleme und damit Kosten hervorrufen. Ein Beispiel hierfür ist die Abwasserkanalisation, bei der undichte Leitungssysteme etwa zur Verunreinigung des Grundwassers führen können. Bedacht werden muss außerdem, dass gerade mit Blick auf die zwischenzeitliche Unterlassung von Ersatzinvestitionen – d.h., wenn etwa Schäden bei Straßen und Gebäuden nicht rechtzeitig beseitigt werden – die Kosten im Laufe der Zeit progressiv steigen.

Vor diesem Hintergrund ist die Entwicklung der öffentlichen Investitionsausgaben in Deutschland äußerst bedenklich. Abbildung 1 enthält die Zeitreihe der nominalen Nettoinvestitionen (Bruttoinvestitionen abzüglich Abschreibungen) für ganz Deutschland (Zahlen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen). Aufgrund vieler Jahre mit negativen Nettoinvestitionen vor allem auf der kommunalen Ebene dürfte der öffentliche Kapitalstock der Gemeinden, Städte und Landkreise geschrumpft sein (Abbildung 1). Das aktuelle KfW-Kommunalpanel (KfW Research 2019) geht von einem kommunalen Investitionsstau in Höhe von 138 Milliarden Euro aus – davon entfallen alleine 43 Milliarden Euro auf den Schulbereich und 36 Milliarden Euro auf den Bereich Straßen und Verkehrsinfrastruktur. Eine gemeinsam vom *Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung* und dem *Institut der deutschen Wirtschaft* erarbeitete und Ende vergangenen Jahres vorgestellte Studie sieht einen erheblichen staatlichen Investitionsbedarf in Höhe von 450 Milliarden Euro (Bardt u.a. 2019).

Abbildung 1: Die nominalen Nettoinvestitionen des Staates 1991-2019

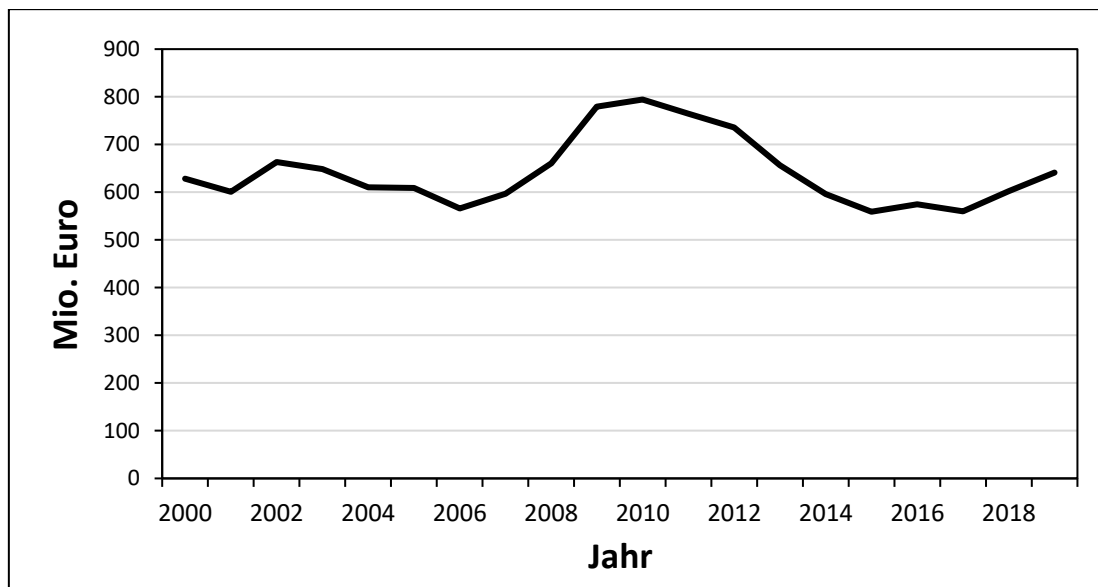
Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Darstellung.

Auf der Ebene der Bundesländer sind keine Zahlen für die Nettoinvestitionen verfügbar. Zudem weigert sich die hessische Landesregierung trotz entsprechender Forderungen der Gewerkschaften seit Jahren, den Investitionsstau zumindest für zentrale Bereiche auf der Ebene des Landes und der Kommunen zu erheben. Allerdings ist es möglich, für viele dieser Bereiche zumindest Hinweise und Belege für hohe Investitionsrückstände zusammenzutragen. Hierauf wird im folgenden Kapitel eingegangen.

Trotz allem ist ein Blick auf die Entwicklung der Sachinvestitionen (Finanzstatistik) seit dem Jahr 2000 aufschlussreich – diese ist in den Abbildungen 2 und 3 für das Land Hessen und die hessischen Kommunen enthalten. Dabei handelt es sich um preisbereinigte – das heißt *reale* – Werte. Deutlich zu sehen ist die Wirkung des angesprochenen Sonderinvestitionsprogramms, das sowohl beim Land als auch bei den Kommunen zu einer erheblichen Steigerung der Investitionsausgaben geführt hat. Danach ist eine rückläufige Entwicklung auszumachen, die insbesondere bei den Kommunen sehr stark ausfällt. Erst in den Jahren 2018 und 2019 ist wieder eine Belebung zu sehen.



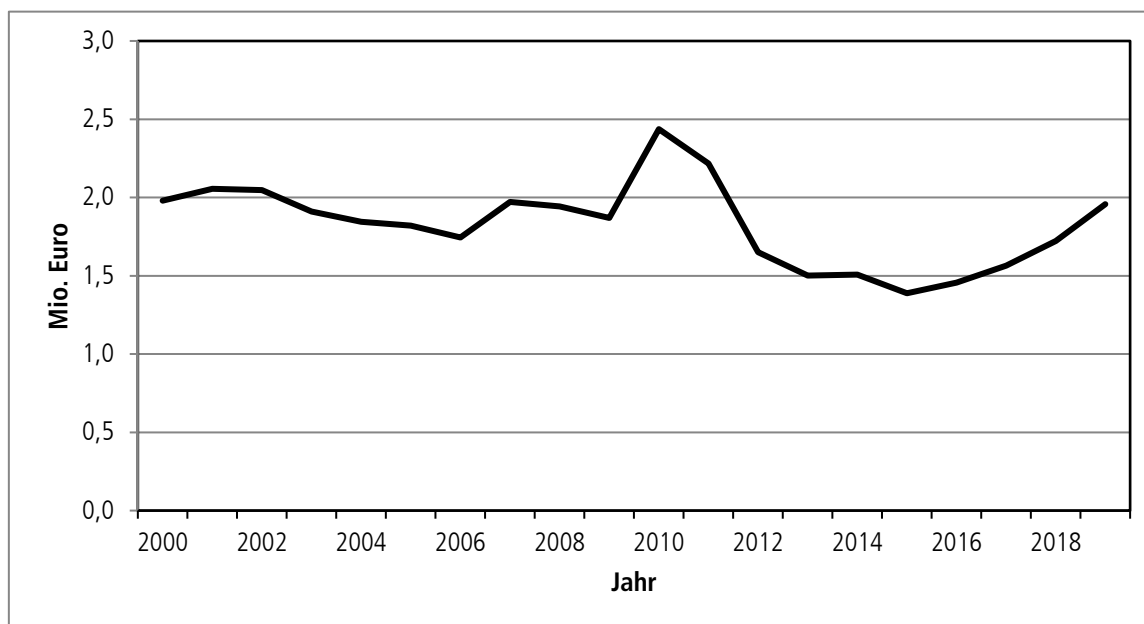
Abbildung 2: Die realen Sachinvestitionen des Landes 2000-2019*



* in Preisen von 2015 (berechnet unter Verwendung des BIP-Deflators).

Quelle: Bundesministerium der Finanzen, eigene Berechnungen.

Abbildung 3: Die realen Sachinvestitionen der Kommunen 2000-2019*



* in Preisen von 2015 (unter Verwendung des BIP-Deflators).

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

3. Mögliche Elemente eines hessischen Konjunktur- und Investitionsprogramms

Aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive ist es wichtig, dass sich die dargestellte Belegung der Landesinvestitionen und der kommunalen Investitionen fortsetzen. Aus gesamtgesellschaftlicher Perspektive ist es geboten, diese Investitionen mit einer sozialen und ökologischen Komponente zu versehen, zum einen einer weiteren sozialen Spaltung entgegen zu wirken und zum anderen entscheidende Schritte beim Klimaschutz zu gehen. Ausdrücklich sei hier bemerkt, dass es sich dabei nicht um die Abwicklung der „alten“ Industrie handeln kann, sondern um deren ökologische Modernisierung und natürlich die Förderung innovativer Konzepte. Ein Einbruch bei dieser Ausgabenkategorie wäre aufgrund des Investitionsstaus in vielen Bereichen der öffentlichen Infrastruktur fatal. Dabei muss das Land auf die sich abzeichnenden massiven Einnahmeausfälle bei den Kommunen insbesondere durch die wegbrechenden Steuereinnahmen reagieren, aber auch der Bund ist hier gefordert. Zu bedenken ist zudem, dass auf die Kommunen auch zusätzliche finanzielle Belastungen zukommen, die sich zum Beispiel aus den absehbaren Entschädigungskosten nach dem Infektionsschutzgesetz für Beschäftigte in Quarantäne und Eltern ergeben, denen durch Kita- und Schulschließungen die Kinderbetreuung entfällt. Von diesen Kosten sollten die Kommunen durch das Land (gegebenenfalls zusammen mit dem Bund) entlastet werden.

Im Folgenden werden verschiedene Bereiche genannt, die sich für ein Konjunktur- und Investitionsprogramm des Landes eignen – dieses könnte mit entsprechenden Maßnahmen des Bundes verzahnt werden. Der Investitionsbedarf in vielen der genannten Gebiete ist so groß, dass hier eine dauerhafte Erhöhung der entsprechenden Ausgaben angezeigt ist. Viele der vorgeschlagenen Maßnahmen beziehen sich dabei auf den Baubereich. Zwar weist die Bauwirtschaft aktuell einen hohen Auslastungsgrad auf – aber mittelfristig könnte es zu einem Einbruch kommen, den es unbedingt zu verhindern gilt. Außerdem wäre es wünschenswert, die öffentliche Hand würde jetzt klar kommunizieren, dass sie ihre Ausgaben für den Erhalt und die Erweiterung der staatlichen Infrastruktur in Zukunft dauerhaft zu steigern gedenkt. Nur so ist damit zu rechnen, dass die erforderlichen Kapazitäten in der Bauwirtschaft aufgebaut werden.⁴

⁴ Dies setzt auf Seiten der öffentlichen Hand allerdings auch voraus, dass diese ihre Personalengpässe in der Bauverwaltung beseitigt (vgl. dazu Gornig/Michelsen 2017).

Wichtig ist in diesem Kontext auch, dass die Hessische Landesregierung durch ihre eigene Investitionstätigkeit und ihre Investitionsfördermaßnahmen die Tarifbindung erhöht: Der Rückgang der Tarifbindung in Deutschland ist die zentrale Ursache für die Spreizung des Lohngefüges und das Wachstum des Niedriglohnssektors in Deutschland. Auf der Ebene der Bundesländer bestehen insbesondere zwei Möglichkeiten, die Tarifbindung zu stärken: Zu nennen ist hier zum einen die Wirtschaftsförderung, die an soziale Kriterien gebunden werden kann. Zum anderen kann Unternehmen die Zahlung von Tariflöhnen in öffentlichen Vergabeverfahren zur Auflage gemacht werden, wenn sie sich um öffentliche Aufträge bewerben. Zahlen Unternehmen keine Tariflöhne, werden sie von vornherein von der Auftragsvergabe ausgeschlossen.⁵

Im Rahmen der Wirtschaftsförderung weigert sich die Hessische Landesregierung beharrlich, die Bezahlung nach Tarif oder die betriebliche Mitbestimmung zum Förderkriterium zu machen. Selbst die Ergebnisse einer Befragung des DGB-Bezirks Hessen-Thüringen im Jahr 2016 bei den in Hessen geförderten Unternehmen, gemäß der die Mehrheit der durch Fördergelder begünstigten Unternehmen nicht einmal Tariflöhne zahlt und/oder einen Betriebsrat aufweist, konnte hieran etwas ändern.

Auch das von Schwarz-Grün im Dezember 2014 verabschiedete Hessische Tariftreue- und Vergabegesetz (HVTG) ist kein Gesetz, das die gegebenen rechtlichen Möglichkeiten auch nur annähernd ausschöpft. Die größte Schwäche des HVTG ist das Fehlen von Kontrollen und harten Strafen beim Verstoß gegen Bestimmungen des Gesetzes. Um dies zu gewährleisten, hatten die Gewerkschaften die Einrichtung einer *Kontrollbehörde* gefordert. Dann fehlt ein *vergabespezifischer Mindestlohn*, der europarechtlich zulässig und in verschiedenen Landesvergabegesetzen zu finden ist – aber nicht im HVTG. Außerdem ist im HVTG nicht einmal die Beachtung der *ILO-Kernarbeitsnormen* verankert. So entsteht der Eindruck, dass Schwarz-Grün den fundamentalen (Grund-)Rechten der abhängig Beschäftigten keine Bedeutung beimisst. Die ILO-Kernarbeitsnormen sind in den Vergabegesetzen der meisten Bundesländer verankert.

⁵ Vgl. zur im Folgenden beschriebenen Situation in Hessen Dizinger (2018). Zur aktuellen Debatte um das HVTG vgl. Eicker-Wolf (2020c).

Von Interesse ist in diesem Zusammenhang auch, dass die 2018 durch das Europäische Parlament verabschiedete neue *Entsenderichtlinie* ab dem 30. Juli 2020 den Spielraum für Tariftreueregelungen deutlich erweitert – dann können auch über den Verkehrsbereich hinaus Tarifverträge, die nicht sowieso schon für allgemeinverbindlich erklärt worden sind, bei der öffentlichen Auftragsvergabe zu Grunde gelegt werden.

Im aktuellen Koalitionsvertrag von Schwarz-grün wird die Novellierung des HVTG angekündigt – dieses Vorhaben sollte dazu genutzt werden, den möglichen Spielraum zur Ausgestaltung des hessischen Vergaberechts konsequent zu nutzen. Damit würde nicht zuletzt ein wichtiger Beitrag dazu geleistet, der in den vergangenen 30 Jahren deutlich gestiegenen Ungleichheit in Deutschland entgegenzuwirken.

Bildungsinfrastruktur

Im Bereich der Bildungsinfrastruktur – dies umfasst vor allem den vorschulischen Bereich, die Schulen und die Hochschulen (einschließlich der Universitätsklinika) – besteht bundesweit ein Investitionsrückstand in Höhe von rund 100 Milliarden Euro (Eicker-Wolf 2020a). Für Hessen liegen hierzu keine genauen Werte vor.⁶ Allerdings sind für den Schulbereich Zahlen für mehrere Städte und Landkreise verfügbar, die auch für Hessen einen hohen Investitionsbedarf im Schulbereich aufzeigen – dieser dürfte geschätzt bei mindestens 4 Milliarden Euro liegen. Zudem ist seitens der GEW Hessen eine detaillierte regionale Untersuchung der Ausgaben für Investitionen zur Unterhaltung der Schulgebäude für den Zeitraum 1992-2017 erstellt worden, die erhebliche Unterschiede zwischen den Kommunen aufzeigt und auch belegt, dass die schon von Bund und Land aufgelegten Investitionsprogramme nicht ausreichen (Eicker-Wolf 2019). Auch der Hochschulbereich weist, nach einer umfangreichen Recherche der Nachrichtenagentur *dpa* Ende 2018, einen erheblichen Sanierungsbedarf auf.⁷

Das Land ist aufgefordert, den bestehenden Investitionsbedarf im Bereich der Bildungsinfrastruktur zu erheben und ausreichende Mittel bereitzustellen, um diesen innerhalb von zehn Jahren zu beseitigen.

⁶ Die GEW Hessen hat die Forderung nach einer Evaluierung des Investitionsstaus insbesondere im Schulbereich in den vergangenen Jahren immer wieder erhoben, was auch zu entsprechenden Initiativen seitens der Oppositionsparteien im Hessischen Landtag geführt hat. Die Landesregierung hat sich entsprechenden Forderungen allerdings hartnäckig verweigert.

⁷ Sanierungsbedarf an Hessens Hochschulen, Frankfurter Rundschau vom 11. November 2018, <https://www.fr.de/frankfurt/gewerkschaft-erziehung-und-wissenschaft-org27083/sanierungsbedarf-hessens-hochschulen-10962970.html>.

Auch die Weiterbildung ist angesichts der Herausforderungen von Digitalisierung und wirtschaftlichem Strukturwandel von enormer Wichtigkeit für die Beschäftigten. Das Land muss ausreichende Mittel sowohl für die Förderung der individuellen beruflichen Weiterbildung von Beschäftigten, als auch für die Modernisierung der Infrastruktur bereitstellen. Förderprogramme wie die „Hessische Qualifizierungsoffensive“ müssen ausgebaut werden.

Gesundheit

Nach Angaben der *Deutschen Krankenhausgesellschaft* hat sich allein in den letzten zehn Jahren in deutschen Krankenhäusern ein Investitionsbedarf von mindestens 30 Milliarden Euro angestaut.⁸ Zwar gibt es auch für den Krankhausbereich in Hessen keine genauen Zahlen zum Investitionsstau, aber es ist allgemein anerkannt, dass auch die hessische Krankenhausinfrastruktur höhere Ausgaben erfordert. Die *Hessische Krankenhausgesellschaft* hat deshalb Ende 2019 eine Verdoppelung der Investitionsmittel des Landes von 280 auf 460 Millionen Euro verlangt.⁹ Die gleiche Forderung wird von ver.di Hessen erhoben.

Forstbereich

Im Forstbereich fehlt es in Hessen an Dienstwagen und Betriebsfahrzeugen. Hier sollten 200 Fahrzeuge mit umweltfreundlichem Antrieb angeschafft werden. Für die Instandsetzung von Waldwegen als notwendiger Infrastruktur für Bewirtschaftung und Erholung sollten 15 Millionen Euro bereitgestellt werden.

Förderung des sozialen Wohnungsbaus

Am Jahresende 2017 lag das Wohnungsdefizit in Hessen laut einer Studie des *Pestel Instituts* (Abraham u.a. 2018) bei 80.000 Wohnungen – nach einer Prognose in dieser Studie beträgt der zusätzliche Wohnungsbedarf

⁸ Investitionsstau in deutschen Krankenhäusern: Bund und Länder müssen endlich handeln, Pressemeldung der Deutschen Krankenhausgesellschaft vom 19. Dezember 2019, <https://www.dkgev.de/dkg/presse/details/investitionsstau-in-deutschen-krankenhausern-bund-und-laender-muessen-endlich-handeln/>.

⁹ Krankenhäuser wollen mehr Geld vom Land für Investitionen, Süddeutsche Zeitung vom 7. November 2019, <https://www.sueddeutsche.de/gesundheit/krankhaeuser-wiesbaden-krankhaeuser-wollen-mehr-geld-vom-land-fuer-investitionen-dpa.urn-newsml-dpa-com-20090101-191107-99-616874>.

bis zum Jahr 2035 insgesamt 400.000 Wohnungen – und zwar ausschließlich im mittleren und im unteren, das heißt geförderten, Preissegment. Dabei wird davon ausgegangen, dass die Zahl der Single-Haushalte weiterhin zunehmen wird. Gut zwei Drittel dieses Bedarfs müsste bis 2025 gebaut werden, um die aktuellen Defizite abzubauen.

Obwohl Hessen mit der Wohnungsbauförderung 2017 fast 3.200 Mietwohnungen mit Sozialbindungen geschaffen hat, ist der Bestand an Sozialwohnungen um 6.700 zurückgegangen.

Ohne eine massive Ausweitung der Wohnungsbauförderung kann das Wohnungsdefizit nicht abgebaut werden. Nicht nur ein Teil der erwähnten und schon jetzt fehlenden 80.000 Wohnungen, auch ein Teil des darüber hinausgehenden künftigen Bedarfs betrifft den Bereich des geförderten Wohnungsbaus. Der Bestand an Sozialwohnungen müsste daher jährlich um 12.000 bis 15.000 Wohnungen erhöht werden, um wohnungspolitische Handlungsfähigkeit zurückzugewinnen. Dazu müssen auch durch das Land Hessen geeignete Grundstücke zur Verfügung gestellt werden – im Erbbaurecht mit entsprechend langfristigen Bindungen und Konzeptvergabe. Dies wird ausschließlich mit Neubauten nicht zu schaffen sein – ein wachsendes Engagement des Landes und der Kommunen im Bestand, auch mithilfe öffentlicher Wohnungsbaugesellschaften, ist unabdingbar.

Verkehr

Zum Verkehrsbereich hat der DGB Hessen-Thüringen im Jahr 2016 ein ausführliches Positionspapier vorgelegt (DGB Hessen-Thüringen 2016). Da der Verkehr der mit Abstand größte Energieverbraucher in Hessen ist, ist eine Energiewende ohne eine Verkehrswende nicht möglich. Um das Klima zu schützen, ist die Landesregierung aufgefordert, eine integrierte Verkehrspolitik zu verfolgen, die die Verlagerung auf umweltfreundliche Verkehrsträger – Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV), Bahn und Fahrrad – und eine Verknüpfung verschiedener Verkehrsträger fördert.

In Hessen besteht auch im Verkehrsbereich ein erheblicher Investitionsstau, den die Landesregierung aktuell für die Bereiche Schiene, Straße und Brücken erheben und dann abbauen sollte. Das ÖPNV-Angebot muss insbesondere im ländlichen Raum, ggfs. auch durch Reaktivierung stillgelegter Bahnstrecken, massiv verbessert werden. Elektromobilität sollte deutlich stärker gefördert werden, weil diese selbst dann noch klimafreundlicher ist,

wenn der Strom nicht vollständig aus erneuerbaren Energien gedeckt werden kann. Zentral im Bereich des Individualverkehrs sind hier gezielte Investitionen in die Entwicklung von Elektromotoren und die Ladeinfrastruktur für E-Fahrzeuge. Je mehr die Energiewende voranschreitet, desto klimafreundlicher wird elektrisches Fahren (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit 2019).

Digitalisierung

— Zum Bereich „Digitalisierung“ hat der DGB-Bezirk Hessen Thüringen ein ausführliches Positionspapier veröffentlicht (2017). Die Digitalisierung hat einen fundamentalen Wandel für die Beschäftigten und deren Arbeitswelt zur Folge. Dieser muss aus Sicht der Gewerkschaften aktiv gestaltet werden. Die neuen Technologien müssen genutzt werden, um die Arbeitswelt humaner zu gestalten. Der DGB fordert mehr öffentliche Investitionen in die Breitband- und Mobilfunk-Infrastruktur.

— Durch die Corona-Krise haben neue digitale Formen des Arbeitens und Lernens, wie z.B. Home Office und Home Schooling zugenommen. Insbesondere in ländlichen Gebieten reicht die Breitbandinfrastruktur aber nicht aus. Dies verhindert die Ansiedlung von Unternehmen und die Schaffung von Arbeitsplätzen.

Für die Zukunftsfähigkeit der allgemeinbildenden Schulen und der Berufsschulen ist die digitale Ausstattung von hoher Bedeutung. Nach Berechnungen von George/Klinger (2019a und 2019b) liegt der jährliche Finanzierungsbedarf für die beruflichen Schulen in Hessen bei ca. 78 Millionen Euro. Hierfür reichen die bereitgestellten Mittel aus dem Digitalpakt bei weitem nicht aus. Hier muss das Land den derzeitigen Zuschuss zu den Mitteln wesentlich erhöhen.

Maßnahmen zur Konsumförderung

Sinnvoll erscheint auch eine Förderung des privaten Konsums, um die Konjunktur anzuschieben. Dies könnte durch allgemeine Konsumgutscheine erfolgen. Diese sollten dann allerdings insbesondere Bezieherinnen und Bezieher von niedrigen Einkommen zu gute kommen – nicht zuletzt vor dem Hintergrund, dass besonders diese Personen häufig unter Einkommenskürzungen durch das Kurzarbeitergeld leiden.

Auch spezifische Konsumchecks wären sinnvoll, um bestimmte Branchen zu fördern. Zu denken ist etwa an den Kulturbereich. Personen, die hier tätig sind, verfügen häufig über keine finanziellen Rücklagen, und sie müssen nun den Ausfall von Engagements und Aufträge verkraften. Jeder Einwohner und jede Einwohnerin in Hessen könnte einen Gutschein (Kultur-Konsumcheck) in nennenswerter Höhe erhalten, der in Museen, Bibliotheken, Theatern, Musikschulen, Volkshochschulen, eventuell auch in Kinos usw. einlösbar ist. Der Gutschein könnte übertragbar sein, es sollte aber eine zeitliche Befristung für die Einlösung bestehen.

Stärkung und Förderung der privaten Wirtschaft

Auch durch die Stärkung und Förderung privater Investitionen können Wachstums- und Stabilisierungseffekte generiert werden, die gleichzeitig die industrielle Wertschöpfung sowie Beschäftigung sichern. Ein Fokus muss dabei auf die Implementierung gezielter Innovations- und Investitionsprogramme gelegt werden. Die Dekarbonisierung und die Reduzierung des Ressourceneinsatzes sollte dabei wichtigster Fördergrundsatz sein.

Zum einen wirken solche gezielten Maßnahmen direkt in den Bereichen, die Vorleistungen in Form von Dienstleistungen oder Investitionsgütern erbringen. Zum anderen wird durch die Umstellung auf CO₂-arme bzw. CO₂-freie Technologien mittel- bis langfristig die Erreichung der Klimaschutzziele ermöglicht. Denkbar wären zum Beispiel Investitionszuschüsse für Investitionen in CO₂-arme (Schlüssel-)Technologien oder Ressourceneffizienz, z.B. als projektbezogene Betriebskostenzuschüsse für vermiedene CO₂-Emissionen.

Forschung und Entwicklung sowie die Investition in neue emissionsärmere bzw. ressourcenschonende Technologien (z.B. Elektrolysekapazitäten, Wasserstoffreduktionsfahren bei der Stahlherstellung, Substitution fossiler Brennstoffe in der Zementherstellung, wasserstoffbasierte Antriebe/ Energieerzeugung oder Recyclingkonzepte)

ist kapital- und kostenintensiv. Dies erfordert die Entwicklung/ Implementierung von „grünen Finanzinstrumenten“. Mit Hilfe staatlicher Absicherung (staatliche Kredite oder Bürgschaften) können Kreditzinsen für Fremdkapital und damit die Vollkosten der Technologie gesenkt werden.

Programme, die das Ziel des Austauschs alter CO₂-intensiver Technologie haben, die sowohl von Unternehmen als auch von Haushalten genutzt werden können, haben ebenfalls das Potenzial, kurzfristig Nachfrage zu erzeugen und gleichzeitig mittel- bis langfristig die Klimaziele zu erreichen. Denkbar sind zum Beispiel Prämien für die Anschaffung von emissionsarmen bzw. emissionsfreien Ausrüstungen bzw. Aggregaten zur Energie- oder Wärmeerzeugung (bspw. Brennstoffzellen, Wärmepumpen, Heizungsanlagen etc.).

Die Solar- und Windenergie ist ein weiterer Zweig, der durch direkte oder indirekte staatliche Maßnahmen und Anreize wieder verstärkt seinen Beitrag zur Energiewende und zum Klimaschutz beitragen sollte. Dazu müssen bekannte Investitionshindernisse – wie auch das Planungs- und Genehmigungsrecht – im Bereich der Wind- und Solarenergie abgebaut werden. Dies betrifft beispielsweise die Solardeckelung (52-Gigawatt-Deckel der Solarförderung) oder die Abstandsregelung für Windräder. Finanzielle Beteiligungsmodelle für Kommunen können die Akzeptanz in der Bevölkerung für den Bau von Windanlagen erhöhen.

Die öffentlichen Hilfsprogramme für private Unternehmen sollten grundsätzlich mit der Auflage verknüpft sein, keine Beschäftigung abzubauen, Standortverlagerungen auszuschließen sowie – falls nicht vorhanden – Tarifbindung und betriebliche Mitbestimmung herzustellen. Außerdem muss die Berufsausbildung gesichert werden. Die in Anspruch genommenen Mittel dürfen nicht zur Ausschüttung von Dividenden und Boni genutzt werden.

Zudem ist das Land Hessen aufgefordert, eine Landesholding zu gründen, um durch einen Einstieg des Landes Unternehmen zu retten und Beschäftigung zu sichern. Nach einer entsprechenden Beteiligung muss das Land seinen Einfluss im Sinne des erforderlichen sozial-ökologischen Wandels auf die Unternehmenspolitik geltend machen und Tarifbindung durchsetzen.

4. Finanzierungsfragen

Aufgrund der bestehenden außergewöhnlichen Notsituation ist die Kreditfinanzierung eines eigenen Konjunktur- und Investitionsprogramms durch die hessische Landesregierung im Rahmen der Schuldenbremse zulässig. Allerdings besteht in der längeren Frist die Gefahr, dass die Schuldenbremse die konjunkturelle Erholung und die staatliche Investitionstätigkeit generell belastet – durch die Tilgungsvorgaben der jetzt aufgenommenen Mittel, durch den Abbau des laufenden Defizits und aufgrund der Vorgabe, Investitionen nicht durch Kredite zu finanzieren.¹⁰ Die in der Einleitung erwähnte Tilgungsfrist für die jetzt im Rahmen der Schuldenbremse aufgenommenen Mittel sollte auf 50 Jahre verlängert werden. Zur Umsetzung des Konjunktur- und Investitionsprogramms des Landes schlagen wir die Errichtung eines Sondervermögens vor, das mittels einer Kreditaufnahme des Landes finanziert wird.

Erinnert sei hier abschließend daran, dass der – mittlerweile selbst von Teilen des Arbeitgeberlagers – ausgemachte erhebliche Investitionsstau in Deutschland in den Monaten vor der Corona-Krise zu einer immer lauter werdenden Kritik an der Schuldenbremse geführt hat. Dabei ist mit Blick auf die Schuldenbremse anzumerken, dass die zurückliegende Konsolidierung der öffentlichen Haushalte nicht auf die Schuldenbremse zurückzuführen ist. Ursächlich verantwortlich für die vergleichsweise entspannte Lage der öffentlichen Haushalte in den vergangenen Jahren ist vielmehr die unerwartet gute Konjunkturerholung nach Überwindung der Weltwirtschaftskrise 2009 und die damit einhergehende Steigerung der Steuereinnahmen.¹¹

Die jetzt steigende Staatsverschuldung sollte in jedem Fall hingenommen und nicht dramatisiert werden. Außerdem sollte die Schuldenbremse (und auch der europäische Fiskalpakt) wieder abgeschafft und zur so genannten *Goldenen Regel für Investitionen* zurückgekehrt werden. In einer historischen Betrachtung zeigt sich, dass auch Staatsschuldenstände von 100 Prozent und deutlich darüber für längere Zeiträume tragbar sind (vgl.

¹⁰ Vgl. dazu Eicker-Wolf/Truger (2014), Rietzler/Truger (2018) und Himpele (2019).

¹¹ Vgl. dazu ausführlich Rietzler/Truger (2018); für Hessen Eicker-Wolf (2020b).

z.B. Piketty 2020: 553 ff.). Im Laufe der Zeit dürfte die Schuldenstandsquote als Verhältnis von Staatsverschuldung zum BIP durch das Wachstum der Wirtschaft sowieso sinken.¹² Darüber hinaus könnte bei Bedarf auch eine Belastung von großen Vermögen zum Abbau der Staatsverschuldung in Erwägung gezogen werden.

Literatur

— Abraham, Jonas/Günther, Matthias/Schmidtman, Benedict (2018): Bevölkerung und Wohnungsmarkt in Hessen, Kurzstudie des Pestel-Instituts, Hannover.

Bardt, Hubertus/Dullien, Sebastian/Hüther, Michael/Rietzler, Katja (2019): Für eine solide Finanzpolitik: Investitionen ermöglichen!, IMK Report 152, November 2019.

— Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (2019): Wie umweltfreundlich sind Elektroautos?, Berlin.

DGB Hessen-Thüringen (2016): Position zu Straße, Schiene und Öffentlichem Personennahverkehr in Hessen, Frankfurt.

DGB Hessen-Thüringen (2017): Digitalisierung der Arbeitswelt: Für „Gute Arbeit 4.0“ in Hessen und Thüringen!, Frankfurt.

Dizinger, Liv/Eicker-Wolf, Kai/Hildebrandt, Uwe (2018): Wirtschaftsförderung – Tariftreue und Vergabe, in: Dizinger, Liv/Eicker-Wolf, Kai/Rudolph, Michael (Hg.), Verlässlich gestaltet – Perspektiven eröffnet? Bilanz und Aussicht der Landespolitik in Hessen, Marburg.

¹² Das Sachverständigenrat-Mitglied Achim Truger hat in einem Interview mit der Wochenzeitschrift *der Freitag* zudem die Möglichkeit ins Spiel gebracht, dass die Europäische Zentralbank einen Teil der ohnehin aufgekauften Staatspapiere stilllegt (<https://www.freitag.de/autoren/pep/die-stunde-des-staates-und-der-zentralbank>). Dies könnte geschehen, indem die aufgekauften Staatsanleihen in unverzinsliche Staatsanleihen mit einer unendlichen Laufzeit umgewandelt werden.

Eicker-Wolf, Kai (2019): Bauinvestitionen und Instandhaltungsausgaben im Schulbereich – ein Vergleich der Landkreise und der kreisfreien Städte in Hessen. Finanzpolitisches Arbeitspapier der GEW Hessen Nr. 4, Frankfurt.

Eicker-Wolf, Kai (2020a): Investitions- und Sanierungsstau im Bereich der Bildungsinfrastruktur – ein Überblick, in: Käßlinger, Bernd (Hg.), Neue Häuser der Erwachsenenbildung 1959 und 2019, Berlin.

Eicker-Wolf, Kai (2020b): Die Schuldenbremse: Kein Erfolgsmodell, in: HLZ 4, April 2020.

Eicker-Wolf, Kai (2020c): Grüne Wirtschaftspolitik in Hessen, in: HLZ 4, April 2020.

Eicker-Wolf, Kai/Truger, Achim (2010): Entwicklung und Perspektiven der Kommunalfinanzen in Hessen. Studie im Auftrag von ver.di Hessen, Frankfurt.

Eicker-Wolf, Kai/Truger, Achim (2013): Steuersenkungen und Schuldenbremse: Die hessischen Landes- und Kommunalfinanzen in der Klemme, in: Eicker-Wolf, Kai/Körzell, Stefan (Hg.), Hessen vorne?, Zu den Herausforderungen der Landespolitik in Hessen, Marburg.

Eicker-Wolf, Kai/Truger, Achim: Demystifying a 'shining example': German Public Finances Under the Debt Brake. (= Global Labour University. Working Paper No. 21) International Labour Organisation, Geneva 2014. [https://www.global-labour-university.org/fileadmin/GLU_Working_Papers/GLU_WP_No.21.pdf]

Eicker-Wolf, Kai/Truger, Achim (2018): Investitionsstau trotz Einnahmesegens – Bilanz und Perspektiven der hessischen Landesfinanzen unter Schwarz-Grün, in: Dizinger, Liv/Eicker-Wolf, Kai/Rudolph, Michael (Hg.), Verlässlich gestaltet – Perspektiven eröffnet? Bilanz und Aussicht der Landespolitik in Hessen, Marburg.

George, Roman/Klinger, Ansgar (2019a): Mehrbedarfe für eine adäquate digitale Ausstattung der berufsbildenden Schulen im Lichte des Digitalpakts, Frankfurt

George, Roman/Klinger, Ansgar (2019b): Digitale Mindestausstattung. Wie hoch sind die Mehrbedarfe der berufsbildenden Schulen?, in: HLZ 12/2019.

Gornig, Martin/Michelsen, Claus (2017): Kommunale Investitionsschwäche: Engpässe bei Planungs- und Baukapazitäten bremsen Städte und Gemeinden aus, DIW Wochenbericht 11/2017, S. 211-219. Heine, Michael/Herr, Hansjörg (2013): Volkswirtschaftslehre, 4. Auflage, München.

Himpele, Klemens: Das verlorene Jahrzehnt – die (neue) Debatte um die Schuldenbremse, o.O. 2019 [<https://www.blickpunkt-wiso.de/post/das-verlorene-jahrzehnt-die-neue-debatte-um-die-schuldenbremse--2306.html>].

Horn, Gustav/Gechert, Sebastian/Rietzler, Katja/Schmid, Kai D. (2014): Streitfall Fiskalpolitik. Eine empirische Auswertung zur Höhe des Multiplikators, IMK Report 92, April 2014.

KfW Research (2019):KfW-Kommunalpanel 2019. Frankfurt am Main.

Krings, Kerstin/Harsche, Johannes/van denBusch, Uwe/Bauer, Claus (2012), Auswirkungen der Konjunkturprogramme für Hessen – Zusammenfassender Abschlussbericht – Hessen Agentur Report Nr. 825, Wiesbaden.

Piketty, Thomas (2020): Kapital und Ideologie, München.

Rietzler, Katja/Truger, Achim (2018): Die Schuldenbremse als Ursache der deutschen Konsolidierungserfolge?, in: Hagemann, Harald/Kromphart, Jürgen/Marterbauer, Markus (Hg.), Keynes, Geld und Finanzen, Marburg.

IMPRESSUM:

Verantwortlich:

DGB-Bezirk Hessen-Thüringen

Wilhelm-Leuschner-Str. 69-77

60329 Frankfurt

Telefon: 069-27 30 05-0

Telefax: 069-27 30 05-45

hessen-thueringen@dgb.de

Vorsitzender: Michael Rudolph

Für Rückfragen steht Ihnen zur Verfügung:

Dr. Kai Eicker-Wolf

Abteilung Wirtschafts- und Strukturpolitik

Telefon: 069-27300553

Handy: 0151-14275261

E-Mail: kai.eicker-wolf@dgb.de