

SPD-Niedersachsen, LT-Fraktion, AK Haushalt und Finanzen  
online, Dienstag, 11. Januar 2022

# Investitionstätigkeiten unter der Schuldenbremse und eine mögliche Rolle der N-Bank

1

Gastbeitrag:

Torsten Windels, Koordinator der Keynes-Gesellschaft | Regionalgruppe Nord

## Vorwort: Das Finanzpolitische Leitbild der Nds. Landesregierung

- **Strukturen bewahren, Schwarze Null und Schuldenbremse** und Finanzierung der politischen **Prioritäten**?
- **Nds MF, MIPLA 2021-2025, Juli 2021, S. 5/6:**  
„Der **strukturelle Haushaltsausgleich** ist als Ziel gesetzt (...). Dabei **bewahren wir die Strukturen** und setzen wichtige **Akzente für eine prosperierende Entwicklung des Landes**. Diese Mittelfristige Finanzplanung setzt die richtigen Zeichen für den Weg aus der Krise **zurück zur schwarzen Null**. (...) Die Instrumente der **Schuldenbremse** haben die notwendigen Freiräume eröffnet und sich damit ebenfalls **bewährt**. (...) Das im letzten Jahr aufgelegte Konjunktur- und Krisenpaket mit zusätzlichen Ausgaben zur Überwindung der COVID-19-Pandemie hilft **Strukturen zu sichern**. (...) Doppelhaushalt 2022 / 2023 sieht weiterhin eine **Finanzierung aller wesentlichen** (...) politischen **Prioritäten** vor – insbesondere im Bereich **Klimaschutz, Digitalisierung, Wirtschaft sowie soziale und gesundheitliche Versorgung**. (...) notwendigen **Konsolidierungsmaßnahmen** (...) **Abbau** und die **Sperrung nicht besetzter Stellen** in den personalstarken Ressorts.“
- **Nds MF, PI, 16.12.2021:** Doppelhaushalt für die Jahre 2022 und 2023  
„Schon nächstes Jahr und damit früher als geplant kehrt damit Niedersachsen zu einem **ausgeglichenen Haushalt** zurück und erreicht wieder die **schwarze Null**. (...) Maßnahmenpaket (...) aus dauerhaft wirkenden **Konsolidierungsvorhaben** und **einmalig wirkenden Beschlüssen** (...) aktuelle Steuereinnahmentwicklung.
  - Niedersachsen wird im kommenden Jahr **698 Millionen Euro tilgen** (...)
  - **2023** führt das Land 1,1 Milliarden Euro der **Konjunkturbereinigungsrücklage** zu“.
  - „Uns gelingt die Rückkehr zur schwarzen Null (...) (...) **ohne Einschränkungen bei den fachpolitischen Herausforderungen.**“

# Agenda

- 1. Öffentliche Bedarfslagen**
2. Stand der öffentlichen Investitionen in Deutschland / Niedersachsen  
Exkurs: Niedersachsen: Corona-Sondervermögen
3. Öffentliche Investitionen – Rolle
4. Narrativ schaffen
5. Verschuldungsdynamiken
6. Finanzierung
7. NBank
8. Zusammenfassung

## Relevante Entwicklungslinien, die öffentliche Begleitung brauchen

- **Abbau der Rückstände**
- **Klimawandel** – CO<sub>2</sub>-Ziele (Transformation, F&E, Energie, Industrie, Verkehr, Altbausanierung, ...)
- **Daseinsvorsorge** – Soziales, Bildung, Gesundheit, Verkehr, Versorgung, Zusammenhalt
- **Digitalisierung (Strukturwandel)** – F&E, Investitionsförderung, Umschulung
- **Demografie/Migration** – Alterung, Rente, Pflege, Wanderung (Stadt-Land, Ost-West, Nord-Süd, EU, Global)
- **Europa, Globalisierung** – Finanzausgleich, Leistungsbilanzüberschüsse
- **Sicherheit (innere, äußere, Cyber)** – ...
- ...

## Investitionsbedarfe/-programme

(in Mrd EUR	IMK (Juni 2019)	DGB/BDI (Nov. 2019)
<b>Abbau kommunaler Investitionsstau</b>	159	138
<b>Ausbau des vor-/schulischen Bildungsangebots</b>	94	84
<b>Ausbau Hochschulen und Forschung</b>	183	25
<b>Wohnungsbau (staatlicher Anteil)</b>	105	15
<b>Breitbandausbau/5G</b>	60	20
<b>Bahn und ÖPNV</b>	58	80
<b>Fernstraßenausbau</b>	-	20
<b>Dekarbonisierung (staatlicher Anteil)</b>	172	75
<b>SUMME</b>	831	457

- **KfW-Kommunalpanel 2021: 149 Mrd EUR Investitionsbedarf**
- **Bündnis 90 / Die Grünen: 500 Mrd EUR auf 10 Jahre in Klimaschutz**

## Sektorale Finanzierungssalden (Deutschland, kumuliert, VGR, Quelle: StBA)

Deutschland insgesamt (2002-2019, 2020: +226)	+3.051 Mrd EUR
Private Haushalte (2002-2019, 2020: +307)	+2.634 Mrd EUR
Nichtfinanzielle Unternehmen (2002-2019, 2020: +77)	+628 Mrd EUR
Staat (2012-2019) (2002-2019: -325 Mrd EUR, 2020: -145)	+242 Mrd EUR
Ausland (2002-2019, 2020: -226)	-3.051 Mrd EUR

# Agenda

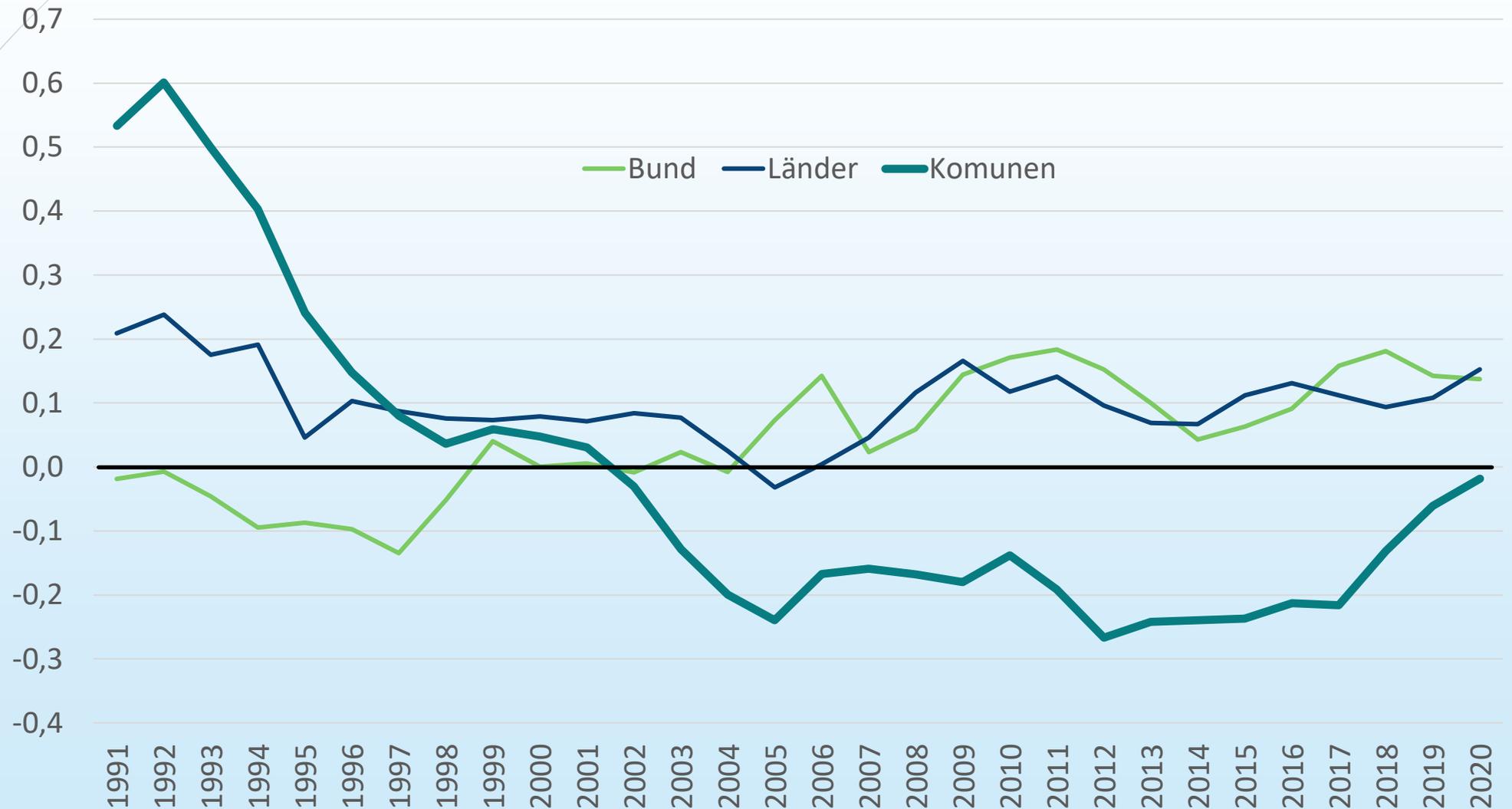
1. Öffentliche Bedarfslagen
2. **Stand der öffentlichen Investitionen in Deutschland / Niedersachsen**

Exkurs: Niedersachsen: Corona-Sondervermögen

3. Öffentliche Investitionen – Rolle
4. Narrativ schaffen
5. Verschuldungsdynamiken
6. Finanzierung
7. NBank
8. Zusammenfassung

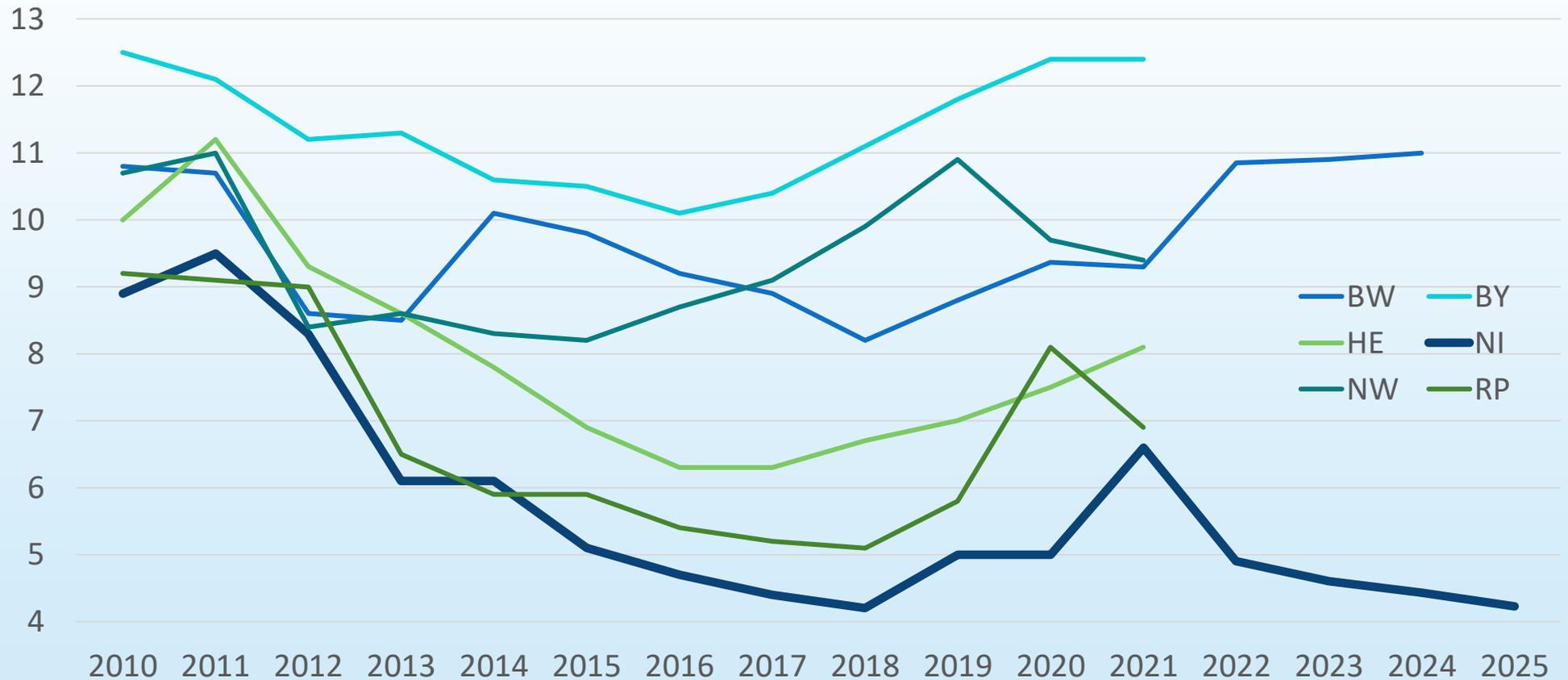
## Staatliche Nettoanlageinvestitionen sind seit 1997 Null

Nettoanlageinvestitionen dt. Gebietskörperschaften (VGR, in % BIP, Q. StBA)



# Nds. Investitionsquote steigt seit 2019, fällt aber ab 2022 wieder auf niedriges Niveau

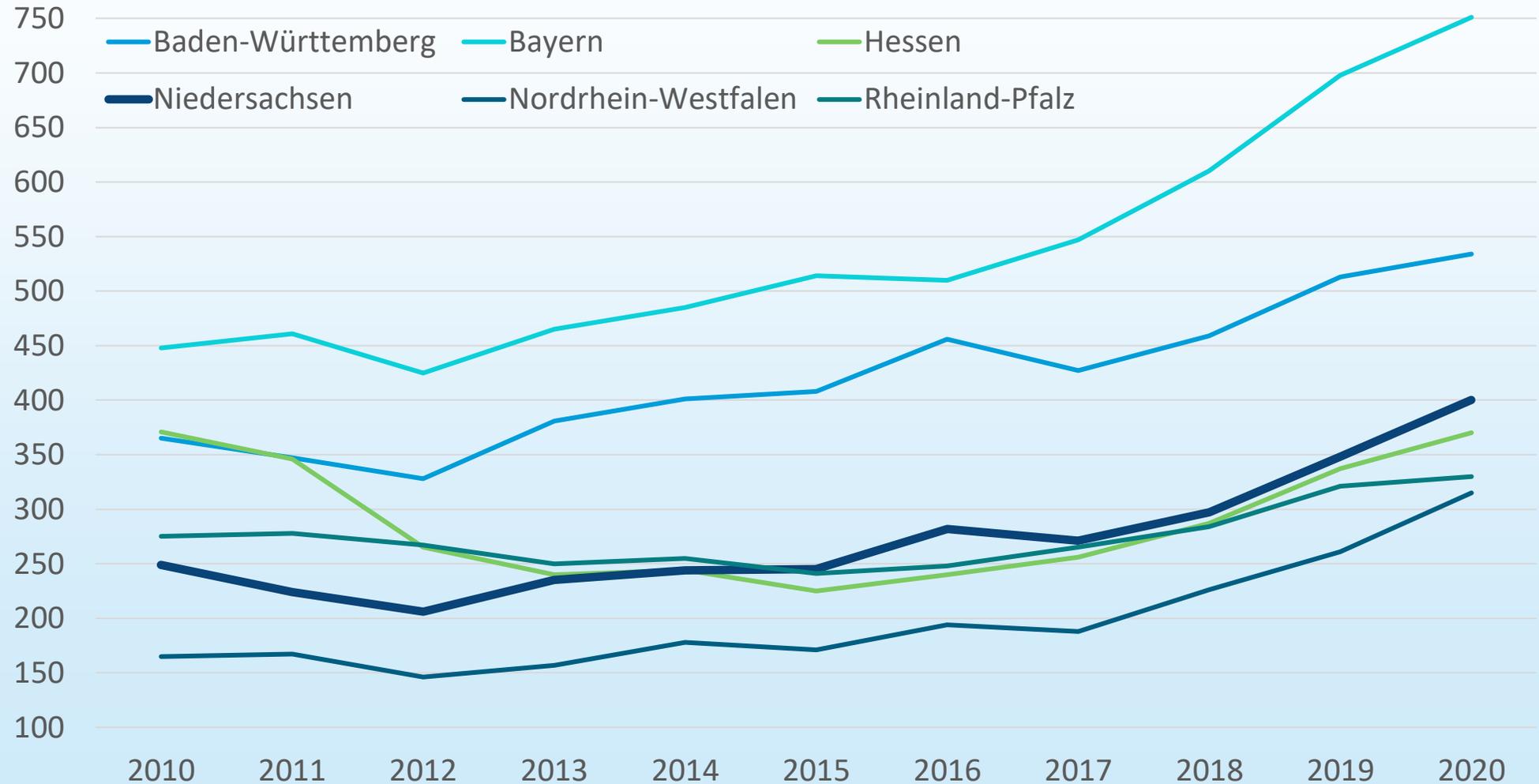
(Investitionsausgaben in % der ber. Gesamtausgaben, westdt. Flächenländer o. Kommunen, m. Zuweisungen)



Quellen: **2009-2019**: BMF, Bund-Länder-Finanzbeziehungen auf der Grundlage der Finanzverfassung, April 2021, S. 28; **2020**: BMF, Monatsbericht Feb. 2021, Ziffern: 223/2; **NI: 2022/23**: Haushaltsplan (16.12.2021), **2024-2025**, MIPLA 2021-2025, Juli 2021, S. 51/52 (Ziff.: (21+221+222)/4), **BW: 2020-2024**, MIPLA, Dez. 2020, S. 49 (Ziff. (21+221+223)/4)

## Nds. hat aufgeholt, Süd-Nord-Gefälle steigt aber weiter an

(Kommunale Sachinvestitionen/Einw. in EUR, nominal, Quelle: BMF, Eckdaten Kommunal финанzen, S. 24)



## Investitionsquoten (Unterschiede in Nds nach Haushaltsplan (Juli 2021) und inkl. Investitionen aus Sondervermögen (gem. Nds. MIPLA 2021-2025, Kap. 6.4)

	2021	2022	2023	2024	2025
Investitionen (21, 221, 222)	2.281,7	1.656,1	1.586,8	1.677,6	1.635,5
Investitionsquote1 (in %)	6,4	4,5	4,3	4,4	4,2
Investitionen (inkl. Sonderverm.)	2.351,0	1.749,9	1.699,4	1.804,0	1.762,5
Investitionsquote2 (in %)	6,6	4,8	4,6	4,8	4,6
<b>Differenz (in Mio EUR)</b>	<b>69,3</b>	<b>93,8</b>	<b>112,6</b>	<b>126,4</b>	<b>127,0</b>

# Was sind öffentliche Investitionen?

(Niedersachsen 2021-2025, in Mio EUR, Quelle MIPLA, \* = HH-Plan 2021)

		2021	2022	2023	2024	2025
<b>21</b>	<b>Sachinvestitionen</b>	<b>419,3</b>	<b>313,8</b>	<b>275,9</b>	<b>321,9</b>	<b>302,0</b>
211	Baumaßnahmen	303,6	197,6	163,9	188,6	184,0
212	Erwerb von unbeweglichen Sachen	8,7	7,7	7,7	5,7	6,2
213	Erwerb von beweglichen Sachen	107,0	108,6	104,3	127,6	111,9
22	Vermögensübertragungen	1.868,2	1.350,1	1.318,7	1.363,4	1.341,3
<b>221</b>	<b>Zuweisungen für Investitionen an öff. Bereich</b>	<b>1.020,3</b>	<b>475,9</b>	<b>433,2</b>	<b>529,6</b>	<b>518,6</b>
2211	an Länder	1,6	1,5	1,5	2,0	2,0
2212	an Gemeinden/Gv.	503,5	371,0	328,3	331,6	313,8
2213	an Zweckverbände	34,6	12,5	12,5		
2214	an sonst öff Bereich (SondVerm, SozVers, BA)	480,6	91,0	91,0	196,0	202,9
222	Zuschüsse für Invest. an andere Bereiche	842,1	866,4	877,7	826,1	814,9
<b>891*</b>	<b>davon: für Investitionen an öffentliche Unternehmen</b>	<b>365,3</b>				
892*	davon: für Investitionen private Unternehmen	129,9				
893*	davon: für Investitionen an Sonstige im Inland	256,7				
<b>894*</b>	<b>davon: für Investitionen an öffentliche Einrichtungen</b>	<b>90,1</b>				
223	sonstige Vermögensübertragungen	5,8	7,8	7,8	7,8	7,8
<b>21+22</b>	<b>Investitionen insgesamt</b>	<b>2.287,5</b>	<b>1.663,9</b>	<b>1.594,6</b>	<b>1.685,0</b>	<b>1.643,3</b>
<b>21+221+891+894</b>	<b>Investitionen öffentlicher Bereich</b>	<b>1.895,0</b>				
<b>(21+221+891+894)/(21+22)</b>	<b>Quote</b>	<b>82,8</b>				
4	Ausgaben insgesamt	35.762,3	36.451,4	36.947,0	37.844,2	38.686,9

# Agenda

1. Öffentliche Bedarfslagen
2. Stand der öffentlichen Investitionen in Deutschland / Niedersachsen

## **Exkurs: Niedersachsen: Corona-Sondervermögen**

3. Öffentliche Investitionen – Rolle
4. Narrativ schaffen
5. Verschuldungsdynamiken
6. Finanzierung
7. NBank
8. Zusammenfassung

## Corona-Sondervermögen Niedersachsen

(Plan, Stand. 15.12.2020, \* Steuerausgleich/Kommunen)

Ressort	Mio EUR	MF o. *	Anteil (in %)	MF o.* (in %)
MF	4.412	708	57,2	17,7
MW	1.489	1.489	19,3	37,2
MS	1.024	1.024	13,3	25,6
MU	351	351	4,6	8,8
MWK	229	229	3,0	5,7
ML	81	81	1,1	2,0
MK	55	55	0,7	1,4
MI	41	41	0,5	1,0
MB	20	20	0,3	0,5
Stk	3	3	0,0	0,1
MJ	2	2	0,0	0,0
<b>Summe</b>	<b>7.707</b>	<b>4.003</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

# Agenda

1. Öffentliche Bedarfslagen
2. Stand der öffentlichen Investitionen in Deutschland / Niedersachsen

Exkurs: Niedersachsen: Corona-Sondervermögen

- 3. Öffentliche Investitionen – Rolle**
4. Narrativ schaffen
5. Verschuldungsdynamiken
6. Finanzierung
7. NBank
8. Zusammenfassung

# Rolle von Öffentlichen Investitionen

## Öffentliche Investitionen

- fördern Wachstum
  - unmittelbar (Multiplikatoren, fiskalische und volkswirtschaftliche Rendite z.B. Krebs/Scheffel 2017)
  - komplementär statt substitutiv zu privaten Investitionen (oft vorgelagert: Grundlagenforschung, Qualifikation, Förderung priv. Investitionen z.B. DIW, Politikberatung kompakt 158, 2020)
- stabilisieren Wachstumsprozess (aktuell)
  - binden überschüssige Ersparnis (Abbau Leistungsbilanzdefizit, positiver Zins)
- stärken soziale Infrastruktur (ÖPNV, Wohnen, Bildung, Gesundheit, Freizeit/Kultur, ...)
- unterstützen gesellschaftliche Transformation (Klimaschutz, Digitalisierung, ÖPNV, ...)
- helfen bei individueller Bewältigung des Strukturwandels (KMU-Förderung, Umschulung, ...)

# Agenda

1. Öffentliche Bedarfslagen
2. Stand der öffentlichen Investitionen in Deutschland / Niedersachsen  
Exkurs: Niedersachsen: Corona-Sondervermögen
3. Öffentliche Investitionen – Rolle
4. **Narrativ schaffen**
5. Nebenbedingungen für öffentliche Investitionen (Planung, Genehmigung)
6. Finanzierung
7. NBank
8. Zusammenfassung

## Narrativ für Öffentliche Investitionen

- Öffentliche Investitionen sind nach langer **Phase der Entstaatlichung** (Privatisierung, Personalabbau, ...) zu niedrig
  - um den **Bestand** der Infrastruktur zu halten (Erhaltung)
  - um den wachsenden **Bedarf** zu befriedigen (Erweiterung)
  - um **Entwicklung** zu ermöglichen (Klimawandel, Digitalisierung, ...) (Modernisierung)
- Öffentliche Investitionen sind vielfach **Voraussetzung** für Innovation und private Investitionen
- **Narrativ:**  
Es geht nicht um **Zahlen** (wieviel brauchen wir? wofür?), sondern um **Ziele** (wohin wollen/sollen wir?) und **Prozesse** (Transformation, Wachstum, sozialer Zusammenhalt)

# Agenda

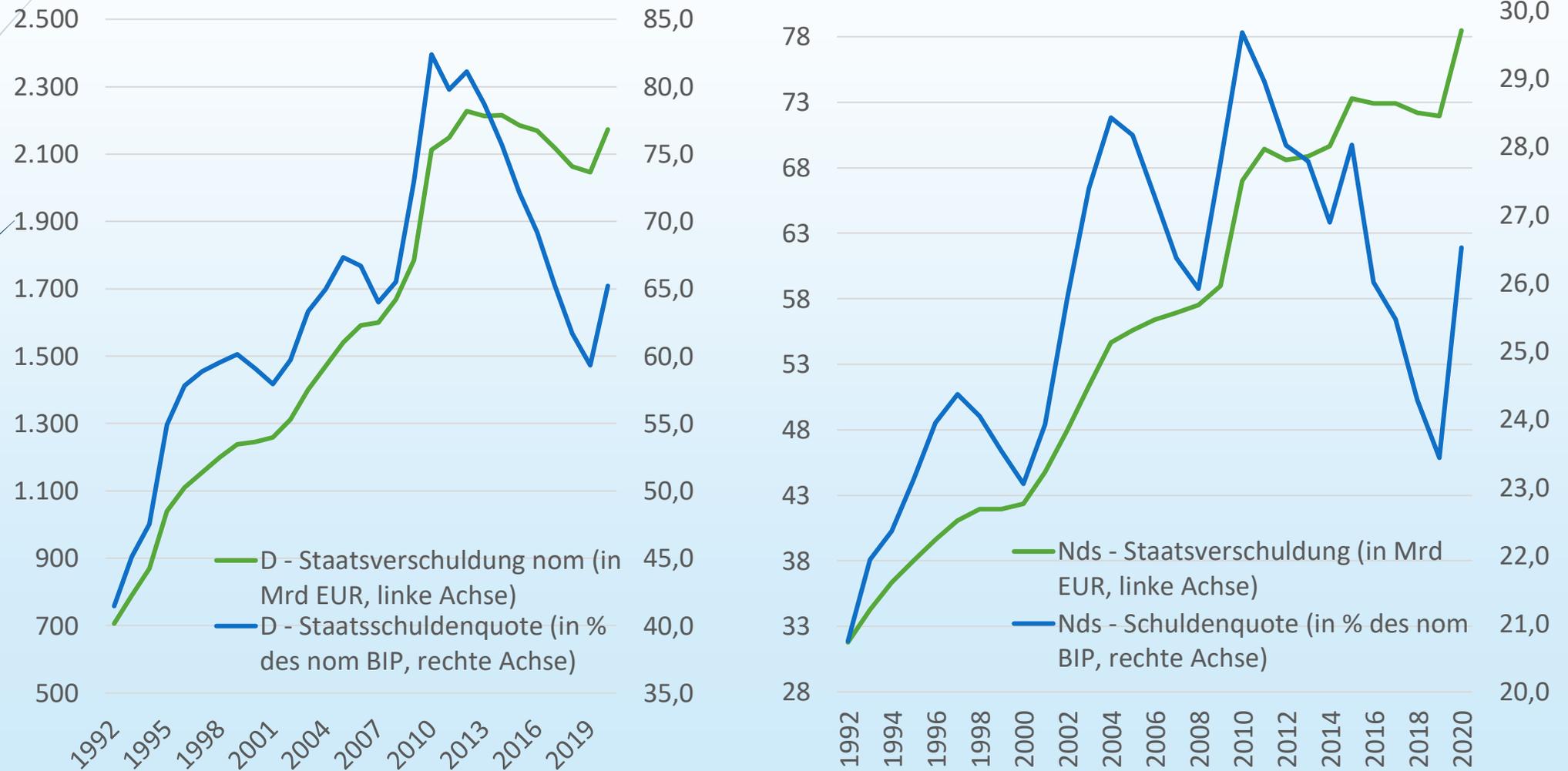
1. Öffentliche Bedarfslagen
2. Stand der öffentlichen Investitionen in Deutschland / Niedersachsen

Exkurs: Niedersachsen: Corona-Sondervermögen

3. Öffentliche Investitionen – Rolle
4. Narrativ schaffen
5. **Verschuldungsdynamiken**
6. Finanzierung
7. NBank
8. Zusammenfassung

# Relative und absolute Dynamik der Staatsverschuldung

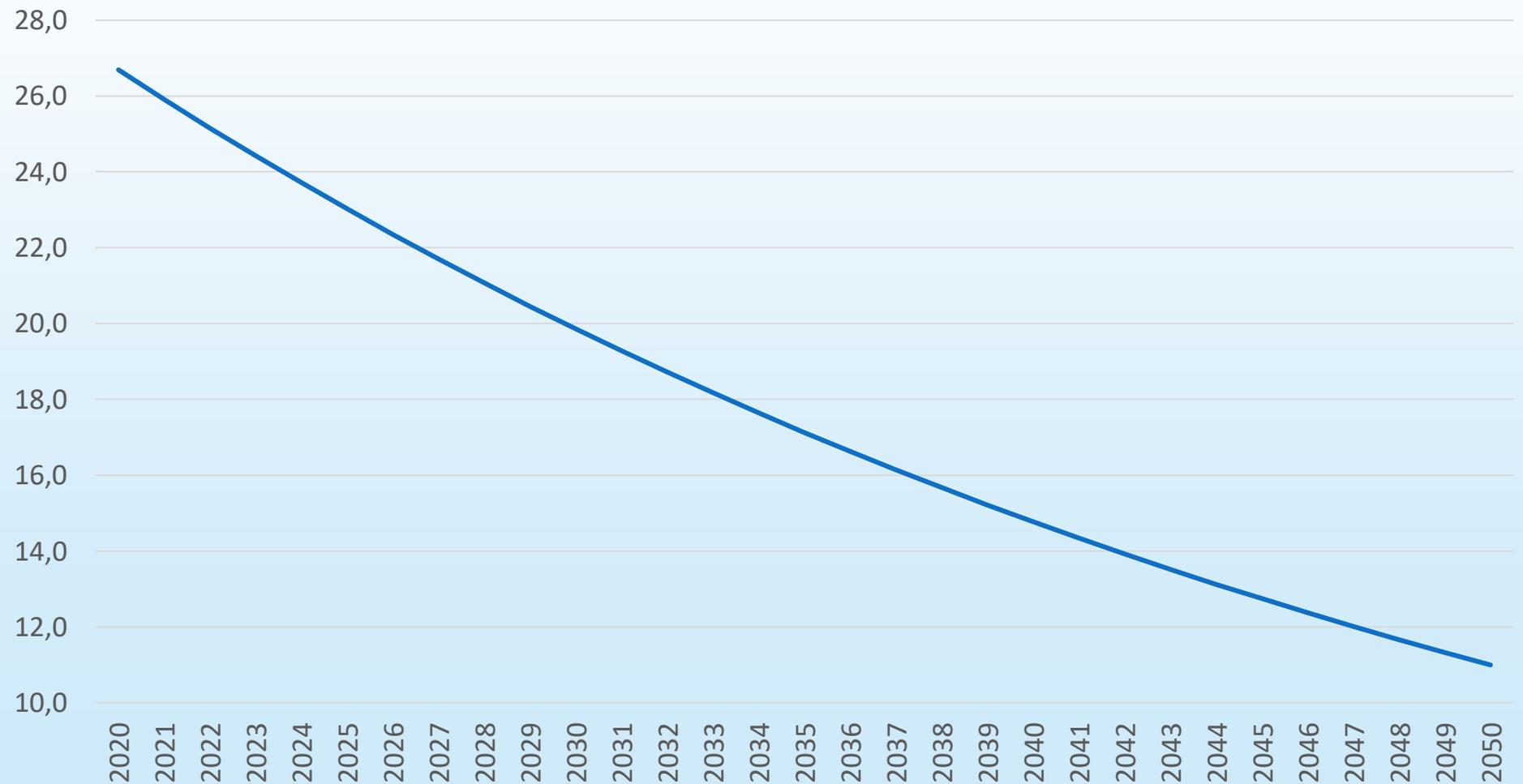
(Deutschland und Niedersachsen 1991-2020, Quelle: StatBA)



## Modellrechnung Nds. 2020-2050

# Schuldentilgung macht mit der Schuldenbremse keinen Sinn

(da die Schuldenstandsquote automatisch sinkt. Annahmen: BIP (nom. Wachstum) +3%/Jahr, Schuldenstand unverändert (Schuldenbremse), eig. Berechn.)



# Agenda

1. Öffentliche Bedarfslagen
2. Stand der öffentlichen Investitionen in Deutschland / Niedersachsen

Exkurs: Niedersachsen: Corona-Sondervermögen

3. Öffentliche Investitionen – Rolle
4. Narrativ schaffen
5. Verschuldungsdynamiken
- 6. Finanzierung**
7. NBank
8. Zusammenfassung

## Finanzquellen für öffentliche Aufgaben

- Effizienz des Staates erhöhen (Digitalisierung, Organisation, Datenrecht, ...)
- Steuern (strukturelle Daueraufgaben)
  - Steuergerechtigkeit (Hinterziehung, Vermeidung, Mindeststeuern)
  - Sozialversicherung reformieren (Steuerzuschüsse senken)
  - Steuern erhöhen
- Finanzausgleich stärken (Abbau regionale Disparitäten)
- Kredite (Konjunktur, einmalige Strukturanpassungen (Klima, Digitalisierung, Demografie?))
  - Schuldenbremse reformieren
  - Spielräume der Schuldenbremse erweitern (Konjunkturkomponente, 0,15% für Länder)
  - Spielräume der Schuldenbremse nutzen
    - Landesfonds (Niedersachsenfonds, Wohnungsbau, Hochschulinvestitionen, ...)
    - Landesbeteiligungen, Garantien/Bürgschaften
    - Kommunen
- **NBank**

# Agenda

1. Öffentliche Bedarfslagen
2. Stand der öffentlichen Investitionen in Deutschland / Niedersachsen

Exkurs: Niedersachsen: Corona-Sondervermögen

3. Öffentliche Investitionen – Rolle
4. Narrativ schaffen
5. Verschuldungsdynamiken
6. Finanzierung
7. **NBank**
8. Zusammenfassung

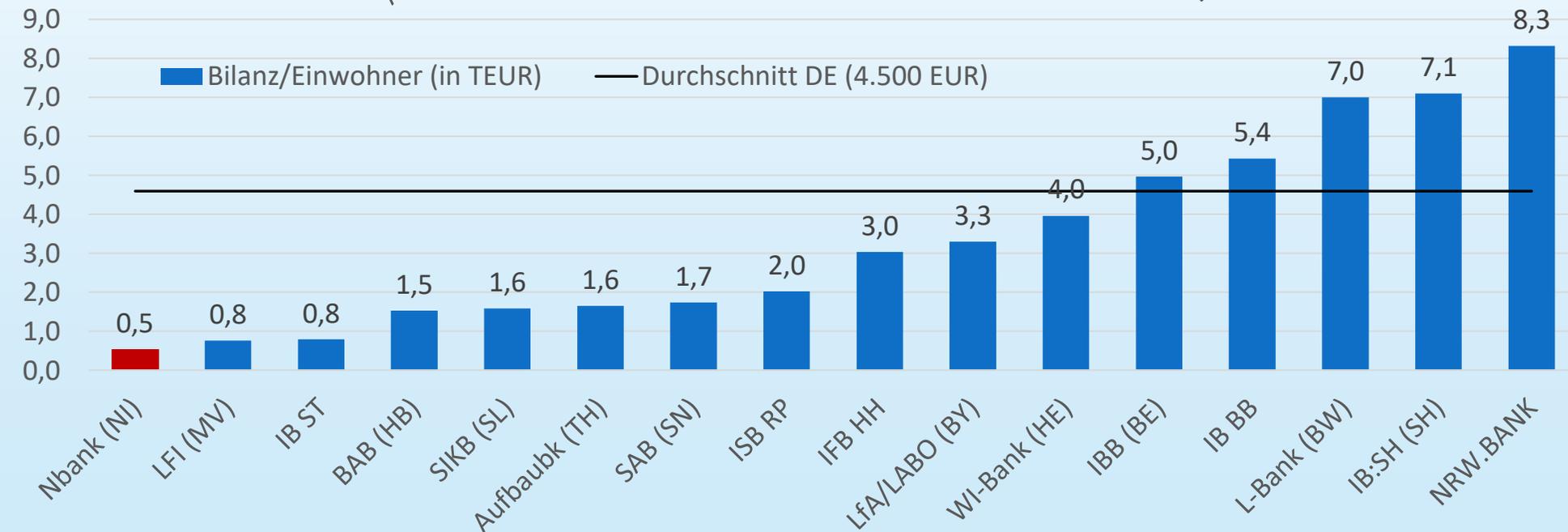
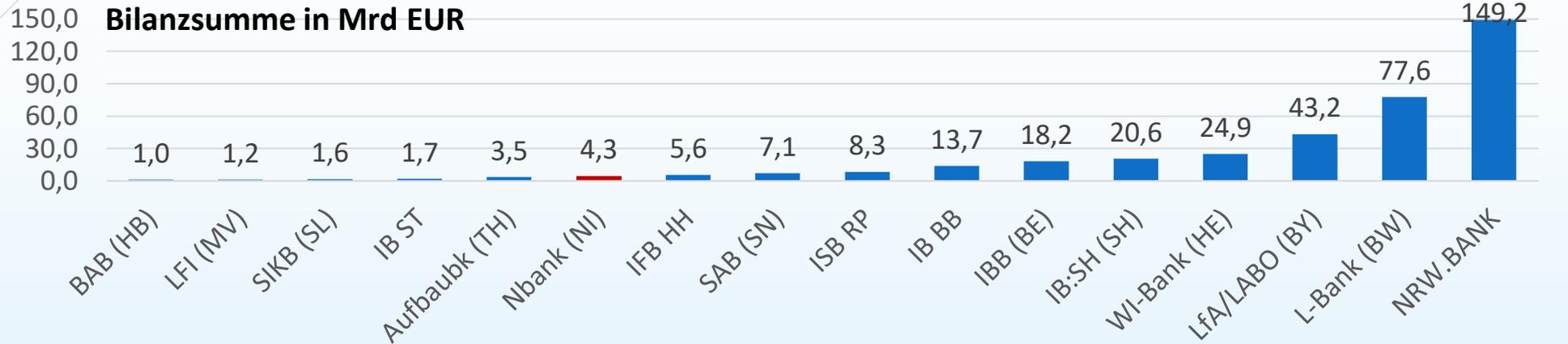
## NBank - Ansatzpunkte

- Fakt: deutlich andere Ausrichtung und Größe als andere Förderbanken
- Kritik:
  - zu klein und zu teuer (Verwaltungskosten/Fördervolumen)
  - Kompetenzstreit zwischen Fachministerien und NBank
- Alternativen:
  - Auflösung (Rückverlagerung Förderaufgaben in Fachministerien)
  - Weiterentwicklung (neue, eigene Förderinstrumente) und Vergrößerung (EK, Kapitalmarkt)
- Aktuelle Diskussion
  - Gründung einer Wohnungs(bau)gesellschaft in der NBank oder Finanzierung durch diese
  - Umwandlung Wohnraumförderung in Eigenkapital

## NBank - Ansatzpunkte

- Erweiterung des Finanzspielraums über NBank ist ein konservativer Ansatz („Nds holt nur nach, was andere schon lange machen“)
- Neue Philosophie Förderbank (Kredite statt Zuschüsse) mit eigenen Programmen
  - Steuerung (Festlegung von Zielen und Aufgaben, Stärkung Management)
  - Entflechtung NBank (Förderkredite) – Ministerien (Zuschüsse)
- Maßnahmen: Kapitalmarktfähigkeit herstellen (EK aufstocken, Anleihen emittieren) (EK über HanBG oder NIG finanzieren), weiteres EK durch Gewinnthesaurierung
- Ideen: Sehen was andere Förderbanken machen
- Bsp.:
  - NRW-Bank: Gute Schule 2020 – 2 Mrd EUR für Schulmodernisierung (2017-2020) (20 Jahre Kredit, der durch Land getilgt wird); Transfer: Krankenhausmodernisierung
  - NRW-Bank: Umwandlung von EFRE-Mittel in Darlehen (z.B. Mikrokredite für start-ups), nach Rückzahlung fallen Fördermittel in eigene Gestaltung
  - Transferfonds zur Finanzierung von EK-Einlagen in relevanten Unternehmen/Branchen

# Förderbanken in Deutschland (Strukturdaten 2019, Quelle: VÖB)



## Förderbanken in Deutschland (Strukturdaten 2019, Quelle: VÖB)

	NBank	NBank	IB SH	IB SH
In Mio EUR	2018	2019	2018	2019
Förderneugeschäft	818	928	2.161	2.292
Zinsüberschuss	2,6	2,1	120,6	132,4
Provisionsüberschuss	13,2	13,2	0,2	0,1
Sonst. betr. Überschuss	35,1	39,0	17,1	17,0
Summe der Erträge	51,9	58,2	137,9	149,5
Personalaufwendungen	-37,6	-42,0	-46,3	-47,5
andere Verwaltungsaufwendungen	-11,9	-14,2	-21,0	-23,3
Abschreibungen	-0,7	-0,7	-1,2	-1,4
Summe Aufwendungen	-50,2	-56,9	-68,5	-72,2
Ergebnis vor Risikovorsorge, Bewertung, Sondereff.	1,7	1,3	69,4	77,3
Risikovors./Bewertung	-1,3	-0,9	-65,6	-74,0
Jahresüberschuss	0,4	0,3	3,0	3,0
<b>Eigenkapital</b>	<b>159,7</b>	<b>160,0</b>	<b>1.197,2</b>	<b>1.216,8</b>
<b>Bilanzsumme</b>	<b>3.805</b>	<b>4.258</b>	<b>20.030</b>	<b>20.592</b>
<b>Mitarbeiter (Anzahl)</b>	<b>386</b>	<b>410</b>	<b>591</b>	<b>598</b>

# Agenda

1. Öffentliche Bedarfslagen
2. Stand der öffentlichen Investitionen in Deutschland / Niedersachsen

Exkurs: Niedersachsen: Corona-Sondervermögen

3. Öffentliche Investitionen – Rolle
4. Narrativ schaffen
5. Verschuldungsdynamiken
6. Finanzierung
7. NBank
8. **Zusammenfassung**

## Zusammenfassung

### Generell

- Wichtig: Investitionen fördern Wachstum und sozialen Zusammenhalt
- Aber: staatliche **Nettoanlageinvestitionen** seit 1997 **Null**
- Aber: **Aufgaben** wachsen (Dekarbonisierung, Daseinsvorsorge, Digitalisierung, Demografie, ...)

### Corona

- Öffentliche Investitionen **2020 stabil, 2021 gestiegen**, dank Bundeszuweisungen und Corona-Schulden
- **Post-Corona-Konsolidierung** wird die Investitionen ab 2022 belasten

### Niedersachsen

- Strukturelle Erhöhungen der Landesinvestitionsquote werden wieder abgebaut
- Süd-Nord-Abstand steigt (insbesondere Modernisierungen sind auf diesem Niveau kaum möglich)
- **Dilemma**: Corona hat Reserven aufgezehrt, lfd. Einnahmen reichen nicht zur Finanzierung der wichtigen Zukunftsaufgaben, Schuldenbremse behindert Kreditfinanzierung für Investitionen
- Finanzpolitisches **Leitbild** der LReg: ‚schwarze Null ab 2022‘\*, ‚Strukturen bewahren‘\*\*. Dies reicht nicht!
- Finanzpolitische **Spielräume nutzen**: Investitionsgesellschaften, Beteiligungen, Kommunen, NBank

\* Nds MF, PI 16.12.2021, \*\* Nds. MIPLA 2021-2025, S. 5/6

## Diskussion

- **Stärkung** öffentlicher Investitionen braucht
  - ein anderes **Leitbild** der Rolle des Staates
  - mehr **Geld** in den öffentlichen Haushalten (Steuern, Kredite)
  - neue **Instrumente** zur Finanzierung (Beteiligungs-/Investitionsgesellschaften, öffentliche Unternehmen)
  - andere **Prioritäten** in der Ausgabenpolitik (Umverteilung innerhalb der öffentlichen Kassen)
  - Stärkung der **kommunalen** Investitionsfähigkeit
  - Neuordnung des **Finanzausgleichs** (Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse)
  - Weiterentwicklung NBank

# Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit

## **Torsten Windels**

Koordinator Keynes-Gesellschaft | Regionalgruppe Nord

Kontakt:

- Telefon: 0172/5254051
- [nachricht@torsten-windels.de](mailto:nachricht@torsten-windels.de)
- Internet: [www.torsten-windels.de](http://www.torsten-windels.de)

