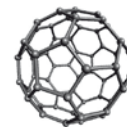




**Arbeit und
Leben**

NIEDERSACHSEN · SACHSEN-ANHALT



Netzwerk
der Kooperationsstellen
Hochschulen - Gewerkschaften
in Niedersachsen

GERECHTER WANDEL

FÜR NIEDERSACHSEN, BREMEN & SACHSEN-ANHALT

IMPULSPAPIER NR. 01/2022

AUS VERANTWORTUNG FÜR DIE ZUKUNFT NIEDERSACHSENS:
FÜR EINE AKTIVE INDUSTRIEPOLITIK UND ZUKUNFTSINVESTITIONEN
IN BEWEGTEN ZEITEN

VON DETLEF AHTING, RALF BECKER, THORSTEN GRÖGER
UND DR. MEHRDAD PAYANDEH

ÜBER DIE REIHE „GERECHTER WANDEL“

In der Reihe erscheinen gewerkschaftliche Impulspapiere aus und für Niedersachsen, Bremen und Sachsen-Anhalt.

Die Beiträge sollen angesichts der großen Herausforderungen unserer Zeit – wie Dekarbonisierung, Digitalisierung und Globalisierung – Lösungswege aus gewerkschaftlicher Perspektive diskutieren, Anregungen in die Debatten geben und Entwicklungsperspektiven für unsere Bundesländer aufzeigen. Im Fokus stehen dabei die Chancen und Potenziale der sozial-ökologischen Transformation sowie die Bedingungen für einen gerechten Wandel („Just Transition“).

In der Reihe erscheinen unterschiedliche Beiträge von wechselnden gewerkschaftlichen Autor*innen in loser Folge.

VORWORT

Liebe Leser*innen,

es sind herausfordernde Zeiten: Corona-Pandemie, Putins Krieg gegen die Ukraine und Klimawandel. Unsere Gesellschaft ist mit Krisen und Herausforderungen konfrontiert, die unmittelbar gelöst werden müssen. Im Wandel liegen für unsere Bundesländer aber auch große Chancen, wenn man beispielsweise an die Energiewende und unsere Potenziale im Bereich der Erneuerbaren Energien denkt. Allerdings kann die Transformation insgesamt nur mit einem gerechten Wandel funktionieren, denn der Weg in die Arbeitswelt von morgen muss über sichere Brücken führen. Gerade bei einer zunehmenden Geschwindigkeit in den Veränderungsprozessen, müssen nachvollziehbare Perspektiven für die betroffenen Branchen, Regionen und Beschäftigten aufgezeigt werden.

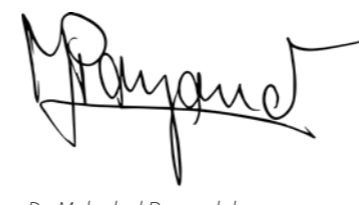
Den Auftakt unserer Reihe bildet unser Beitrag für eine aktive Industriepolitik und Zukunftsinvestitionen in bewegten Zeiten. Insbesondere mit Blick auf die Klimaneutralität kommt Niedersachsen als bedeutender Standort für Industrie, Dienstleistungen und Energieerzeugung wie -einspeisung eine besondere Rolle und Verantwortung zu. Es kommt nun darauf an, den Umbauprozess von Technologien,

Prozessen, Standorten, Produkten, Geschäftsmodellen und Wertschöpfung aktiv zu gestalten, um die Herausforderungen anzunehmen und Beschäftigung und Gute Arbeit zu sichern sowie auszubauen.

Eine sehr wesentliche Rolle spielen dabei Investitionen – sowohl von den Unternehmen wie von der öffentlichen Hand. Denn jetzt müssen die Jahre sein, in denen die Grundlage für eine gute Zukunft gelegt werden. Der Investitionsstau in Niedersachsen ist gigantisch, wichtige Zukunftsprojekte liegen brach. Politische Fehler wie die Schuldenbremse, die sich immer mehr als Zukunftsbremse entpuppt, müssen dringend korrigiert oder ausgeglichen werden. Auch das Land Niedersachsen ist in der Pflicht, Lösungen auf die drängenden Probleme zu finden. Am 9. Oktober 2022 ist Landtagswahl. Deshalb melden wir uns jetzt mit diesem Debattebeitrag zu Wort.

Denn es gilt jetzt zu handeln – Aus Verantwortung für die Zukunft Niedersachsens.

Eine interessante Lektüre wünschen Ihnen die Herausgeber*innen



Dr. Mehrdad Payandeh

Vorsitzender DGB-Bezirk
Niedersachsen – Bremen –
Sachsen-Anhalt



Maximilian Schmidt

Geschäftsführer Bildungs-
vereinigung Arbeit und
Leben Niedersachsen e. V.



Dr. Petra Köster

Netzwerk der Kooperations-
stellen Hochschulen - Gewerk-
schaften Niedersachsen

AUS VERANTWORTUNG FÜR DIE ZUKUNFT NIEDERSACHSENS:

FÜR EINE AKTIVE INDUSTRIEPOLITIK UND ZUKUNFTSINVESTITIONEN IN BEWEGTEN ZEITEN

Sowohl der Krieg in der Ukraine als auch die Corona-Pandemie haben gezeigt, dass Fundamente unserer Gesellschaft wesentlich verletzlicher sind, als wir das bis dato geglaubt haben. Dazu kommt der Klimawandel, dessen Begrenzung die herausragende Aufgabe unserer Zeit ist. Die aktuellen Krisen werden nicht ohne Grund immer wieder als Zeitenwende beschrieben. Deshalb bedarf es gerade jetzt eines zukunfts-gewandten und entschlossenen Aufbruchs, um unser Bundesland krisenfest zu machen und dafür Sorge zu tragen, dass Zusammenhalt und soziale Gerechtigkeit nicht erodieren.

Dies gilt auch mit Blick auf den Wirtschaftsstandort Niedersachsen. Der exogene Schock der Pandemie im Frühjahr 2020 war massiv. In Bereichen wie dem Hotel- und Gastgewerbe oder Teilen des Einzelhandels war der Einbruch mit dem ersten Lockdown direkt spür- und sichtbar. Doch auch die niedersächsische Industrie wurde hart getroffen: Mit Ausbruch der Pandemie brachen die Auftragseingänge im April 2020 direkt um 46 Prozent ein.¹ Insgesamt verringerte sich das niedersächsische Bruttoinlandsprodukt in Folge der Corona-Pandemie im Jahr 2020 um real 4,9 Prozent, das Minus im Verarbeitenden Gewerbe in Niedersachsen war mit real 12,6 Prozent noch wesentlich größer.² Im Jahr 2021 erholte sich die wirtschaftliche Entwicklung sowohl insgesamt (BIP real +1,7 Prozent) als auch insbesondere im Verarbeitenden Gewerbe (real +3,0 Prozent) wieder.³ Im Juli 2021 waren die Auftragsbücher der deutschen Industrie sogar so voll wie noch nie seit Beginn der statistischen Erfassung im Jahr 2015.⁴ Doch die Folgen der Corona-Krise wirken nach, denn die Aufträge können vielfach nicht abgearbeitet werden. Spätestens im Zuge der wirtschaftlichen Erholung wurde offenbar, wie empfindlich die Liefer- und Wertschöpfungsketten unserer global vernetzten Wirtschaft im Zuge einer weltweiten Krise sind, die alles aus dem Takt bringt. Resilienz ist dadurch zu einem viel diskutierten Begriff geworden.

Noch bevor die Corona-Krise vollständig überwunden ist, stellt nun der russische Angriffskrieg in der Ukraine die Ordnung der Welt in vielerlei Hinsicht in Frage. Die verheerenden Auswirkungen dieses Krieges auf Frieden und

Wohlstand in Europa und der Welt sind derzeit noch gar nicht abschätzbar. Nicht nur aus wirtschaftspolitischer Sicht sind kurzfristig Themen wie Energiesicherheit und -preise in den Fokus der öffentlichen Debatte gerückt und zeigen, wie wichtig die Auseinandersetzung mit unseren wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und ihren internationalen Verflechtungen ist. Bis zum russischen Angriff auf die Ukraine stammten ein wesentlicher Anteil des deutschen Imports fossiler Energieträger aus Russland: Gas zu 55 Prozent, Steinkohle zu 50 Prozent, Öl zu 35 Prozent.⁵ Diese Mengen sind dringend zu reduzieren, aber – realistisch gesehen – kurzfristig kaum vollständig zu ersetzen. Das Bundeswirtschaftsministerium weist bereits eine deutliche Reduktion bei Gas (nun 35 Prozent), Steinkohle (nun 8 Prozent) und Öl (nun 12 Prozent) aus,⁶ aber insbesondere die vollständige Unabhängigkeit vom russischen Gas bleibt ein Kraftakt, der nicht nur durch neu strukturierte Lieferbeziehungen zu erreichen ist. Vielmehr wird nochmals deutlich, welche Bedeutung eine konsequente Energiewende für unser Land hat, die eine bezahlbare Energieversorgung auf Basis von erneuerbarer Energie nachhaltig absichert. Allerdings greift eine rein energiepolitische Betrachtung – so bedeutsam dies auch ist – vor diesem Hintergrund sogar noch zu kurz, da auch bei weiteren Rohstoffimporten starke Abhängigkeiten zu Russland bestehen. Im Jahr 2019 stammten 40 Prozent des von Deutschland importierten Nickels aus Russland, bei Palladium waren es 25 Prozent und bei Chrom 22 Prozent.⁷ Russland und die Ukraine gehören zudem zu den globalen Top-Exporteuren von Grundnahrungsmitteln.⁸ Diese Zusammenhänge machen deutlich, wie bedrohlich sich eine geopolitische Krise auch auf die Bedingungen in Niedersachsen auswirken können.

Wenn man sich mit den notwendigen Eigenschaften einer widerstandsfähigen, nachhaltigen und zukunftsfähigen Wirtschaft beschäftigt, muss man allerdings viel weiter blicken als nur bis zu Ukraine-Krieg und Corona-Krise. Der niedersächsische Wirtschafts- und Industriestandort war bereits vorher mit grundlegenden Herausforderungen konfrontiert: Klimawandel, Globalisierung, Digitalisierung, Demografie. Vor dem Hintergrund dieser Zusammenhänge

braucht es eine progressive Auseinandersetzung mit den Rahmenbedingungen, die die niedersächsische Wirtschaft und damit die Arbeitsplätze wesentlich beeinflussen. Denn davon hängt die zukünftige Entwicklung unseres Bundeslandes in vielerlei Hinsicht direkt ab. Es ist deshalb die große Aufgabe der Gegenwart die niedersächsische Wirtschaft so aufzustellen, dass Wertschöpfung, Wohlstand und Arbeitsplätze erhalten bleiben bzw. neu geschaffen werden.

Dabei rückt insbesondere die sozial-ökologische Transformation in den Fokus. Vor 6 Jahren trat das Pariser Klimaabkommen in Kraft. Die Gewerkschaften unterstützen aus guten Gründen die Klimaziele, da von der Begrenzung des Klimawandels die zukünftigen Lebensbedingungen direkt abhängen. Der Dekarbonisierung unserer wirtschaftlichen Prozesse kommt dabei eine entscheidende Bedeutung zu. Zumal es nicht nur darum geht, aus einer rein ökologischen Perspektive den Klimawandel entschieden zu bekämpfen und Klimaziele zu erreichen. Denn die ökologische, ökonomische und soziale Dimension befinden sich in einer direkten Wechselwirkung miteinander. So könnten aktuellen Berechnungen zu Folge der Klimawandel weltweit zu Wirtschaftseinbußen von 37 Prozent bis zum Ende des Jahrhunderts führen.⁹

¹ Vgl.: Landesamt für Statistik Niedersachsen, 2020: Pressemitteilung Nr. 058 vom 04.06.2020.

² Vgl.: Landesamt für Statistik Niedersachsen, 2021: Pressemitteilung Nr. 034 vom 30.03.2021.

³ Vgl.: Landesamt für Statistik Niedersachsen, 2022: Pressemitteilung Nr. 041 vom 30.03.2022.

⁴ Vgl.: Statistisches Bundesamt, 2022: Pressemitteilung Nr. 189 vom 05.05.2022.

⁵ Vgl.: DGB, 2022: klartext 10/22.

⁶ Vgl.: Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, 2022: Pressemitteilung vom 01.05.2022.

⁷ Vgl.: Der Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft, 2022: Ukraine-Krieg: Neue Rohstofflieferanten gesucht.

⁸ Vgl.: Statistisches Bundesamt, 2022: Export von Lebensmitteln und Tierfutter: Ukraine und Russland mit hohem Weltmarktanteil. Abrufbar unter: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Laender-Regionen/Internationales/Thema/landwirtschaft-fischerei/Ukraine-Landwirtschaft.html>

⁹ Vgl.: Kikstra, J. et al., 2021: The social cost of carbon dioxide under climate-economy feedbacks and temperature variability. Environ. Res. Lett. 16 094037.

Wenn nicht jetzt gehandelt wird, wäre also nicht nur eine Klimakrise, sondern auch eine weltweite Wirtschaftskrise mit bisher ungeahnten sozialen Verwerfungen die Konsequenz. Die Auswirkungen werden dann Niedersachsen in vielfältiger Weise und direkt betreffen und lassen katastrophale Auswirkungen für die Lebens- und Arbeitsbedingen befürchten. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit zum Wandel. Für die niedersächsische Wertschöpfung heißt das: Produkte und Produktionsweisen, die nicht klimaneutral umgebaut werden, verlieren ihre Zukunftsfähigkeit. Damit muss auch unsere heutige und zukünftige wirtschaftliche Leistungsfähigkeit in den Fokus rücken angesichts einer Transformation, die es in dieser Form noch nie gegeben hat. Umso wichtiger ist es, jetzt diese Transformationsprozesse aktiv zu gestalten.

Folgende Charakteristika des niedersächsischen Wirtschaftsstandorts sind dabei von besonderer Bedeutung:

Niedersachsen ist ein wichtiger Industriestandort und muss es bleiben. Der Anteil des Verarbeitenden Gewerbes an der Bruttowertschöpfung liegt in Niedersachsen mit ca. 24 Prozent höher als in allen anderen Ländern der Europäischen Union und auch höher als in den USA.¹⁰ Die niedersächsische Industrie sichert Arbeitsplätze und Wohlstand in unserem Bundesland. Gleichzeitig gilt: Um Klimaneutralität zu erreichen, sind innovative industrielle Produkte und Lösungen von zentraler Bedeutung. Es ist ein Standortvorteil, dass Niedersachsen viele zentrale Glieder von Wertschöpfungsketten abbildet, die für die Dekarbonisierung entscheidend sind. Denn die Transformation wird nicht ohne, sondern nur mit industrieller Wertschöpfung gelingen.

Dienstleistungen helfen bei Dekarbonisierung. Innovative Umweltdienstleistungen können Unternehmen funktionierende Lösungen liefern, etwa um Ressourcen zu sparen oder Prozesse emissionsfrei zu organisieren. Hier zeigt sich: Produktion und Dienstleistungen sind immer stärker miteinander verzahnt. Ein starker und zukunftsfähiger Industriestandort sichert auch Wertschöpfung und Arbeitsplätze in Dienstleistungsbereichen wie Marketing, Finanzierung, Transport, Logistik und Reparatur.

Niedersächsische Schlüsselbranchen sind Transformationsbranchen. 340.000 Menschen gehen in Niedersachsen einer Tätigkeit nach, die direkt oder indirekt von der Kraftfahrzeugherstellung abhängt.¹¹ Gut 90.000 Menschen arbeiten in der niedersächsischen Ernährungsindustrie. Rund 77.000 Beschäftigte zählt die Chemie-, Pharma- und Kunststoffbranche und rund 68.000 kommen im Maschinenbau dazu.¹² Stahlproduktion, Werften, Logistik, chemische Industrie, Herstellung von Gummi- und Kunststoff – viele wichtige Branchen in Niedersachsen stehen im Zentrum der Transformation. Dies gilt in besonderer Weise für den für Niedersachsen sehr wichtigen Automotive-Bereich mit seinen vielen mittelständischen Zulieferunternehmen. Dieser Transformationsdruck kann und sollte gleichwohl auch Treiber für innovative Entwicklungen sein. Voraussetzung dafür sind allerdings die entsprechenden Rahmenbedingungen, die es nun konsequent zu schaffen gilt.

Niedersachsen ist Energiewende-Land. Niedersachsen ist mit Abstand Wind-Land Nr. 1 und an fünfter Stelle beim Solarstrom.¹³ 96 Prozent des in Niedersachsen verbrauchten Stroms wurde 2020 erneuerbar hergestellt.¹⁴ Daraus ergeben sich große Potenziale für den Wirtschaftsstandort, da Energie insbesondere für unsere energieintensive Industrie ein zentraler Wettbewerbsfaktor ist. Energie „made in Niedersachsen“ wird nicht zuletzt eine große Rolle spielen, um in Deutschland auch zukünftig die notwendige Energiesicherheit zu gewährleisten, die Energiepreise bezahlbar zu halten und unser Land von Energieimporten etwa aus Russland unabhängig zu machen.

Insgesamt folgt daraus, dass der niedersächsische Wirtschaftsstandort durch große Transformationsbedarfe gekennzeichnet ist, gleichwohl über viele Potenziale verfügt – insbesondere für seine innovativen Betriebe und Branchen sowie im Bereich der Erneuerbaren Energien. Wenn der Wandel richtig gestaltet wird, dann sind damit in einem Bundesland wie Niedersachsen massive Chancen verbunden. So hat etwa eine Studie im Jahr 2019 sogar gesamtwirtschaftlich positive Beschäftigungseffekte im Zuge der Transformation für Niedersachsen berechnet.¹⁵

¹⁰ Vgl.: Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung: Niedersachsen – starke Industrie im Wettbewerb. Abrufbar unter: <https://www.mw.niedersachsen.de/startseite/themen/wirtschaft/industrie/industrie-in-niedersachsen-15611.html>

¹¹ Vgl.: Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung, 2022: Abschlussbericht zum Strategiedialog Automobilwirtschaft in Niedersachsen.

¹² Vgl.: DGB-Bezirk Nord und DGB-Bezirk Niedersachsen – Bremen – Sachsen-Anhalt, 2022: Industriepolitik gestalten – den Norden zur Modellregion machen. Abrufbar unter: <https://niedersachsen.dgb.de/themen/++co++087ecee8-8297-11ec-b423-001a4a160123>

¹³ Vgl.: Agentur für Erneuerbare Energien: Bundesländer-Übersicht zu Erneuerbaren Energien. Abrufbar unter: <https://www.foederal-erneuerbar.de>

¹⁴ Vgl.: Niedersächsisches Ministerium für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz 2020: Energiewendebericht 2020. Abrufbar unter: <https://www.umwelt.niedersachsen.de/startseite/themen/energie/energiewendebericht/energiewendebericht-119325.html>

¹⁵ Vgl.: Hoch, M. et al., 2019: Jobwende. Effekte der Energiewende auf Arbeit und Beschäftigung. Friedrich-Ebert-Stiftung.

EINE AKTIVE INDUSTRIEPOLITIK FÜR NIEDERSACHSEN UND NORDDEUTSCHLAND

In Niedersachsen arbeiten rund 628.000 Beschäftigte im Verarbeitenden Gewerbe und auch industriennahe Dienstleistungen nehmen an Bedeutung zu. Damit ist die niedersächsische Industrie für Beschäftigung und Wohlstand in unserem Bundesland von herausragender Bedeutung. Gleichzeitig ist das industrielle Rückgrat für das Gelingen der Transformation essenziell, denn nicht zuletzt hängen zentrale Vorhaben wie die Energiewende von innovativen industriellen Produkten und Prozessen ab. Der Deutsche Gewerkschaftsbund hat unlängst für Norddeutschland eine Studie veröffentlicht, die die hohe Bedeutung industrieller Schlüsselbranchen für den Industrie- und Wirtschaftsstandort belegt. Bis zum Beginn der Pandemie verlief die Beschäftigungsentwicklung in der niedersächsischen Industrie insgesamt positiv (+7,5 Prozent 2014 – 2019). Der Beschäftigungsaufwuchs wurde durch die Corona-Krise (-1,2 Prozent in Niedersachsen 2020) allerdings klar in Frage gestellt, auch wenn die Beschäftigungsrückgänge im Vergleich mit der bundesweiten Entwicklung (-2,2 Prozent) eher moderat ausfielen.¹⁶ Die Corona-Krise hatte folglich direkte Auswirkungen auf den Industriestandort, während gleichzeitig die Bedeutung einer erfolgreichen Transformation in Norddeutschland zunimmt. Die Studie kommt zu dem Schluss, dass angesichts der großen Aufgabe des Umbaus eines gesamten industriellen Sektors, der in wenigen Jahren vollzogen sein muss, industriepolitische Steuerungsmöglichkeiten in den norddeutschen Bundesländern bisher als Instrument nur begrenzt eingesetzt werden, auch wenn die Zahl der Initiativen und industriepolitischen Strategien in den einzelnen norddeutschen Industriebranchen im

Sinne einer sozial-ökologischen Transformation in den letzten Jahren zugenommen hat. Niedersachsen ist folglich gefordert, insbesondere in Abstimmung mit den norddeutschen Bundesländern eine zukunftsgewandte Industriestrategie zu entwickeln und umzusetzen, die den sozial-ökologischen Wandel flankiert und gestaltet. Eine krisenresiliente Wirtschaftsstruktur und der Erhalt sowie Aufbau entsprechender Wertschöpfungsketten müssen dabei in den Fokus genommen werden. Allerdings hängt die zukünftige Entwicklung – auch vor diesem Hintergrund – entscheidend von den Investitionen ab, die sowohl Unternehmen als auch der Staat in der Gegenwart etwa in klimafreundliche Anlagen oder die Energiewendeinfrastruktur tätigen.

INVESTITIONEN BILDEN DIE BASIS FÜR DIE ZUKUNFT

Um den Wirtschaftsstandort nachhaltig zu stärken und den Herausforderungen unserer Zeit zu begegnen, braucht es verstärkt öffentliche wie private Investitionen. Dies wird durch diverse ökonomische Studien belegt.¹⁷ Dabei weisen alle Erkenntnisse in eine ähnliche Richtung: Zur Erreichung der Klimaziele müssen deutschlandweit Gesamtinvestitionen in einem Korridor von ca. 5 – 6 Bio. Euro bis 2045 geleistet werden. Der Forschungsstand zeigt ebenfalls, dass sich diese Investitionen lohnen, zumal ein Großteil dieser Investitionen unabhängig von Klimaschutzmaßnahmen vorgenommen werden müssen. Aber es bleiben Mehrinvestitionen in einer Größenordnung – je nach Studie und Berechnungsvariante – von ca. 40 – 72 Mrd. Euro pro Jahr. Das wäre also eine Größenordnung von zusätzlichen jährlichen Gesamtinvestitionen von 1 – 2 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP). Die aktuelle Studie „Klimapfade 2.0.“ geht sogar von 100 Mrd. Euro pro Jahr aus, also sogar 2,5 Prozent des BIP.¹⁸ Diese Richtschnur bedeutet für Niedersachsen zusätzliche Investitionen in einer Bandbreite zwischen 3 und 7,5 Mrd. Euro jährlich.

ZUR ROLLE VON ÖFFENTLICHEN INVESTITIONEN

Zwar übersteigt der Finanzbedarf der notwendigen privaten Investitionen den Finanzbedarf der öffentlichen Investitionen bei Weitem, allerdings sind öffentliche Investitionen für das Gelingen der Transformation von besonderer Bedeutung. Dies wird von Seiten der Gewerkschaften seit geraumer Zeit immer wieder unterstrichen.¹⁹ Allerdings mehren sich auch arbeitgebernahe Stimmen, die diesen Zusammenhang immer wieder betonen: Nicht ohne Grund haben im Herbst des vergangenen Jahres 69 deutsche Großunternehmen von der neuen Bundesregierung eine Umsetzungs-offensive für Klimaneutralität gefordert, deren Maßnahmen „unbedingt“ mit einem Finanzvolumen ausgestattet werden müssen.²⁰ Das Institut der Deutschen Wirtschaft (IW) machte quasi gleichzeitig darauf aufmerksam, dass die Privatwirtschaft für den im Zuge der Transformation notwendigen Kapazitätsausbau verlässliche Signale braucht und die ergeben sich nur aus einem mittelfristig verlässlich etablierten Finanzrahmen seitens der öffentlichen Hand.²¹

DOPPELCHARAKTER ÖFFENTLICHER INVESTITIONEN

Öffentliche Investitionen sind deshalb so bedeutsam, da sie einerseits die notwendigen Rahmenbedingungen für private Investitionen schaffen können und diese zudem auch direkt anreizen. Denn sie haben einen wichtigen Doppelcharakter, indem sie sowohl die Nachfrage als auch die Angebotsseite stimulieren.

Nachfrageseitig erhöht eine Ausweitung öffentlicher Investitionen direkt die Nachfrage nach Investitionsgütern. So können über verstärkte Klimainvestitionen und über öffentliche Beschaffungsquoten für grüne (Vor-)Produkte (etwa „grüner“ Stahl) sichere Absatzmärkte für entsprechende Güter geschaffen werden. Auch über die konsequente Anschaffung klimafreundlicher Güter wie emissionsneutraler (Nutz-)Fahrzeuge, Busse, Triebwagen, Lokomotiven etc. kann ein solcher Impuls erzeugt werden. Deutschland verfügt über einen der größten öffentlichen Beschaffungsmärkte mit einem jährlichen Volumen von ca. 500 Mio. Euro – das entspricht rund 15 Prozent des BIP.²²

Diese Impulskraft gilt es nun zu nutzen, indem durch die öffentliche Vergabe und Beschaffung eine entsprechende Steuerungsfunktion ausgeübt wird. Ein modernes niedersächsisches Vergabegesetz muss dabei die Wettbewerbsfähigkeit der innovativen heimischen Wirtschaft über entsprechende Kriterien wie insbesondere Tariftreue stärken und diese vor dem reinen Konkurrenzkampf um den billigsten Preis schützen.

Angebotsseitig beeinflussen die öffentlichen Investitionen zudem direkt die zukünftigen Bedingungen für den Wirtschaftsstandort. Dies gilt sowohl für den Erhalt und den Ausbau einer zukunftsfähigen Infrastruktur. Etwa ist die entsprechende Mobilitätsinfrastruktur eine Grundvoraussetzung für eine arbeitsteilige Wirtschaft und den Austausch von Waren.

¹⁶ Vgl.: DGB-Bezirk Nord und DGB-Bezirk Niedersachsen – Bremen – Sachsen-Anhalt, 2022: Industriepolitik gestalten – den Norden zur Modellregion machen. Abrufbar unter: <https://niedersachsen.dgb.de/themen/++co++087ecee8-8297-11ec-b423-001a4a160123>

¹⁷ Vgl.: BCG / Prognos, 2018: Klimapfade für Deutschland; BCG, 2021: Klimapfade 2.0. Ein Wirtschaftsprogramm für Klima und Zukunft. Gutachten für den BDI; McKinsey, 2021: Net-Zero Deutschland. Chancen und Herausforderungen auf dem Weg zur Klimaneutralität bis 2045; Prognos / NextConsulting / NKI, 2021: Beitrag von Green Finance zum Erreichen von Klimaneutralität in Deutschland; Brand, S. / Römer, D. / Schwarz, M., 2021: 5 Bio. EUR klimafreundlich investieren – eine leistbare Herausforderung. KfW Research Fokus Volkswirtschaft. Nr. 350.

¹⁸ Vgl.: BCG, 2021: Klimapfade 2.0. Ein Wirtschaftsprogramm für Klima und Zukunft. Gutachten für den BDI.

¹⁹ Vgl. u. a.: IG Metall, 2021: Hier geht's um die Stimmen der Beschäftigten. Für eine Politik des fairen Wandels. sowie DGB Niedersachsen, 2020: Drei Säulen-Konzept für eine Konjunktur- und Investitions-offensive in Niedersachsen.

²⁰ Vgl.: Stiftung 2grad, 2021: Eine Umsetzungsoffensive für Klimaneutralität. Jetzt. Abrufbar unter: <https://www.stiftung2grad.de/umsetzungsoffensive-klimaneutralitaet-7176>

²¹ Vgl.: Hüther, M. / Obst, T., 2021: Ist die Einheit des Budgets noch gewahrt. IW-Kurzbericht Nr. 75.

²² Vgl.: OECD, 2019: Öffentliche Vergabe in Deutschland. Strategische Ansatzpunkte zum Wohl des Menschen und für wirtschaftliches Wachstum. Abrufbar unter: <https://www.oecd.org/germany/offentliche-vergabe-in-deutschland-48df1474-de.htm>

Gleichzeitig bilden Investitionen in eine soziale Infrastruktur weiche Standortfaktoren aus, die ebenfalls wichtige Einflussgrößen für die weitere wirtschaftliche Entwicklung sind. So entscheiden beispielsweise nicht zuletzt Bildungsinvestitionen über die Verfügbarkeit von qualifizierten Fachkräften. Gleichwohl lassen sich diese Fachkräfte auch nur für die regionale Wirtschaft gewinnen und dann auch halten, wenn neben den Arbeitsbedingungen auch die Rahmenbedingungen etwa beim bezahlbaren Wohnraum, gut ausgestatteten KiTas (mit verfügbaren Plätzen) und Schulen oder auch dem Kulturangebot stimmen. Nicht zuletzt sind insbesondere soziale Stabilität, Chancengerechtigkeit und Teilhabe wesentliche Faktoren für Wachstums und wirtschaftlichen Erfolg. Ein starker Wirtschaftsstandort bedingt ein hohes Maß an sozialer Gerechtigkeit, die auch durch öffentliche Leistungen und Investitionen abzusichern ist.

MULTIPLIKATOREFFEKT

Zudem geht von der öffentlichen Investitionstätigkeit ein Impuls in Richtung privater Investitionen aus: Erfahrungsgemäß zieht jeder Euro, der in öffentliche Investitionen fließt, eine Steigerung des BIP um 1,3 bis 1,8 Euro nach sich.²³ Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin) hat berechnet, dass in Deutschland 1 Mrd. Euro an Mehrinvestitionen der öffentlichen Hand die Investitionen der Privatwirtschaft mittelfristig um bis zu 2 Mrd. Euro steigern würden.²⁴ Durch diesen Multiplikatoreffekt übersteigen die Wohlstandsgewinne öffentlicher Investitionen die Kosten bereits nach wenigen Jahren. Dies belegt auch eine Studie der Bertelsmann Stiftung, wonach öffentliche Investitionsprogramme zu einer langfristigen Reduktion der Staatsschuldenquote führen und damit zur Sicherung der Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen beitragen können.²⁵

ÖFFENTLICHE INVESTITIONSSCHWÄCHE

Die staatliche Investitionstätigkeit hält in Deutschland schon länger nicht mehr mit den Anforderungen Schritt. Dies ist auch der Bevölkerung bewusst, die sich in einer Umfrage (2019) zu 88 Prozent für höhere öffentliche Investitionen etwa in Bereichen wie Klimaschutz, Bildungswesen oder Mobilität ausgesprochen hat.²⁶ Eine Analyse des DIW Berlin hat ergeben, dass die öffentliche Nettoinvestitionstätigkeit seit den 1990ern kontinuierlich zurückgegangen ist und seit der Jahrtausendwende teilweise sogar negativ war. Dies trifft insbesondere auf Kommunen zu, deren Investitionen bundesweit gesehen seit 2003 nicht mal ausreichen, um ihren Kapitalstock zu erhalten.²⁷ Insbesondere auf kommunaler Ebene bildet sich deshalb ein massiver Investitionsstau. Das KfW-Kommunalpanel bezifferte diesen zuletzt auf 159 Mrd. Euro.²⁸

Auch ein Blick nach Niedersachsen zeigt diese dramatische Investitionsschwäche auf. Die Investitionsquote des Landes Niedersachsen beträgt derzeit 6,6 Prozent. Im Jahr 2001 war sie mit 12,1 Prozent noch fast doppelt so hoch. In seiner Mittelfristigen Finanzplanung plant das Land die Investitionsquote bis zum Jahr 2025 sogar noch weiter – auf dann 4,6 Prozent – abzuschmelzen.²⁹ Die absoluten Pro-Kopf-Investitionsausgaben des Landes Niedersachsen sind in der Zeit zwischen 2009 und 2018 um 37 Prozent zurückgegangen. Im Bundesländervergleich ist das Land Niedersachsen mit seinen Kommunen bei den absoluten Pro-Kopf-Investitionen Vorletzter. In Bayern wird demnach pro Kopf doppelt so viel investiert.³⁰ Die niedersächsischen Kommunen melden aktuell Investitionsrückstände von mehr als 20 Mrd. Euro, was einem Betrag von 2.586 Euro pro Einwohner*in entspricht. Damit liegt Niedersachsen hier weit über dem Schnitt der deutschen Flächenländer.³¹ ► siehe Grafik S. 11



Quelle: Eigene Darstellung nach Daten des Bundesministeriums für Finanzen (2019).

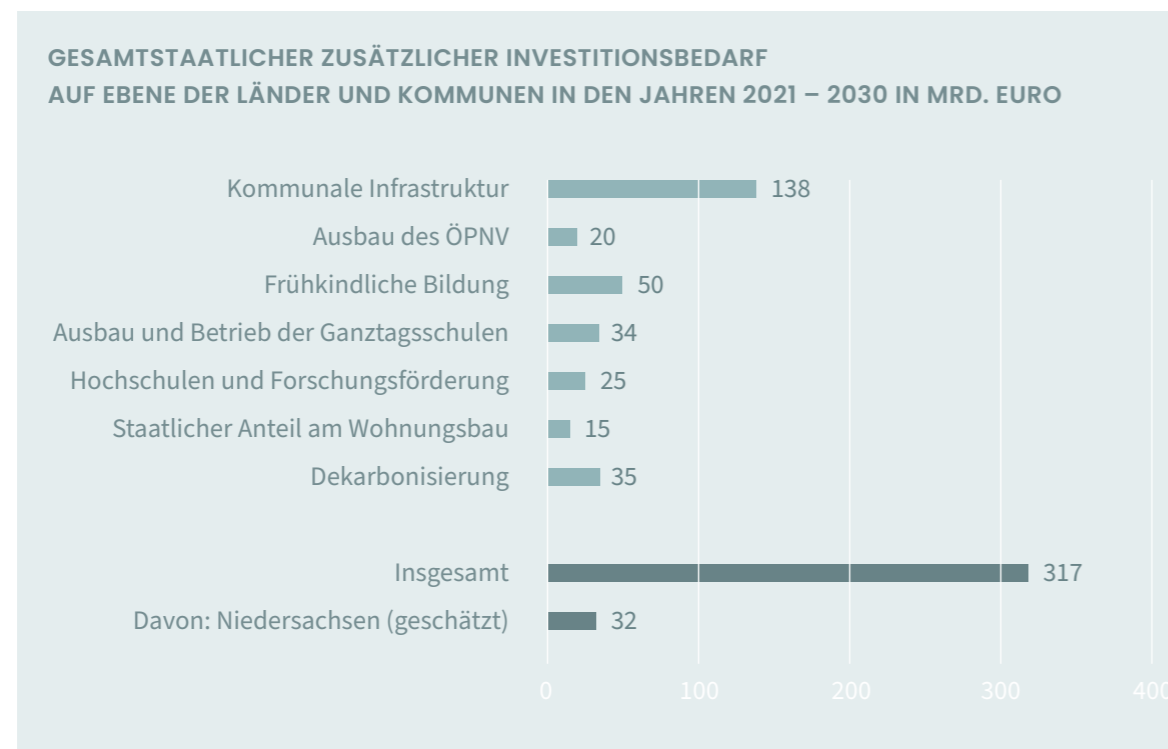
²³ Vgl.: Horn, G. et al., 2014: Streitfall Fiskalpolitik. In: IMK Report Nr. 92, April 2014.
²⁴ Vgl.: Clemens, M. / George, M. / Michelsen, C., 2019: Öffentliche Investitionen sind wichtige Voraussetzung für privatwirtschaftliche Aktivitäten. In: DIW Wochenbericht 31 / 2019, S. 537-543.
²⁵ Vgl.: Krebs, T. / Scheffel, M., 2017: Öffentliche Investitionen und inklusives Wachstum in Deutschland. Bertelsmann Stiftung.
²⁶ Vgl.: Forum New Economy, Forsa, 1009 Befragte, Umfragezeitraum 9.10. nach Spiegel online: Deutsche wollen mehr Staat. 7.11.2019.
²⁷ Vgl.: Gornig, M., 2019: Investitionslücke in Deutschland: Und es gibt sie doch! Vor allem Kommunen sind arm dran. In: DIW aktuell 19.
²⁸ Vgl.: KfW Research, 2022: KfW-Kommunalpanel 2022.
²⁹ Daten des Landesamts für Statistik Niedersachsen sowie Niedersächsisches Finanzministerium, 2021: Mittelfristige Planung 2021 – 2025.
³⁰ Daten des Bundesministeriums für Finanzen nach Bund-Länder-Finanzbeziehungen auf der Grundlage der Finanzverfassung 2020.
³¹ Vgl.: Niedersächsischer Landesrechnungshof, 2021: Kommunalbericht 2021.

ÖFFENTLICHE INVESTITIONSBEDARFE

Bereits im Jahr 2016 sahen 28,5 Prozent der niedersächsischen Unternehmen des Verarbeitenden Gewerbes und der unternehmensnahen Dienstleistungen in der Infrastruktur ein starkes Investitionshemmnis.³² Dies kann kaum verwundern, wie ein Blick auf einige Schlaglichter zeigt: Nach Schätzungen des Niedersächsischen Städte- und Gemeindebundes (NSGB) beträgt der Sanierungsbedarf der kommunalen Straßen in Niedersachsen rund 4 Mrd. Euro.³³ Bei der Digitalisierung sieht es kaum besser aus. Nur vier Fünftel der niedersächsischen Gewerbegebiete verfügt über einen Glasfaseranschluss, bei den niedersächsischen Schulen sind es lediglich 8 Prozent.³⁴ Es fehlen 5 Mrd. Euro, um die Schulen in Niedersachsen zu sanieren.³⁵ Der Investitionsrückstand bei den niedersächsischen Krankenhäusern beträgt 2,2 Mrd. Euro – historischer Höchststand.³⁶ Und allein in den niedersächsischen Großstädten fehlen 100.000 bezahlbare Wohnungen.³⁷

Der öffentliche Investitionsbedarf ist in Studien bereits näher quantifiziert worden. Das Institut

für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) der Hans-Böckler-Stiftung und das IW kommen in einer gemeinsamen Studie zu dem Ergebnis, dass der Staat jährlich rund 45 Mrd. Euro gezielt zusätzlich investieren müsste, um die Wirtschaft und Gesellschaft zukunftsfähig mit Blick auf Digitalisierung, Verkehrsinfrastruktur, Klima- und demografischen Wandel zu machen. Und zwar über mindestens zehn Jahre. Dies entspricht einem Gesamtvolumen von 450 Mrd. Euro bundesweit.³⁸ In einer Stellungnahme führte Tom Krebs aus, dass der größte Bedarf an zusätzlichen öffentlichen Investitionen bei den Kommunen und Ländern liege. Die zusätzlichen öffentlichen Investitionsbedarfe (bundesweit), die originäre Aufgaben der Kommunen und Länder betreffen, belaufen sich demnach auf 317 Mrd. Euro im Zeitraum 2021 – 2030.³⁹ Legt man Niedersachsens Anteil an der Gesamtbevölkerungszahl und der Wirtschaftsleistung Deutschlands zugrunde, lassen sich für das Land und seine Kommunen dementsprechend zusätzliche Investitionsbedarfe von knapp 32 Mrd. Euro im laufenden Jahrzehnt veranschlagen. ► siehe Grafik S. 12



Quelle: Eigene Darstellung nach Bardt, H./Dullien, S./Hüther, M./Rietzler, K. (2019) zitiert nach Krebs, T. (2020). Die letzte Ziffer für Niedersachsen ist eine eigene Schätzung.

Ein ähnliches Bild ergibt sich für öffentliche Klimainvestitionen: Berechnungen eines aktuellen Working Papers der Agora Energiewende zu Folge ist der öffentlichen Finanzbedarf für Klimainvestitionen insgesamt sogar viel höher als bisher angenommen. Der Bedarf an Bundesinvestitionen, kommunalen Investitionen und Förderung privater Investitionen beläuft sich demnach bundesweit im Zeitraum 2021 – 2030 auf insgesamt etwa 460 Mrd. Euro (46 Mrd. Euro jährlich). Dabei machen alleine die kommunalen Investitionen 170 Mrd. Euro aus.⁴⁰ Der Anteil der kommunaleren Investitionen in Niedersachsen würde dementsprechend schätzungsweise 17 Mrd. Euro betragen. Die aktuelle Studie „Klimapfade 2.0“ errechnet zusätzliche Ausgaben der öffentlichen Hand von 230–280 Mrd. Euro im Zeitraum 2021 – 2030 (ab 2030 46–50 Mrd. Euro jährlich). Hierbei handelt es sich allerdings nur um Unterstützungsleistungen zur Transformation sowie den Ausgleich von den Belastungen von privaten Haushalten und Unternehmen.⁴¹ Weitere Investitionen etwa in einen klimaneutralen öffentlichen Kapitalstock (z. B. energetische Sanierung öffentlicher Gebäude) käme noch dazu.

HANDLUNGSANSÄTZE ZUR AUSWEITUNG ÖFFENTLICHER INVESTITIONEN

Um die öffentliche Investitionstätigkeit entsprechend der Bedarfe auszuweiten, müssen Finanzmittel in der benötigten Höhe planbar zur Verfügung stehen. Im besten Fall ist die Investitionstätigkeit durch öffentliche Einnahmen – auf Basis eines positiven konjunkturellen Verlaufs und eines gerechten Steuersystems – gegenfinanziert. Der DGB hat ein Steuerkonzept vorgelegt, mit dem die öffentliche Hand deutlich mehr Handlungsspielraum gewinnen würde. Mit Umsetzung des Konzepts würde die Einnahmehasis des Staates insgesamt um 60 Milliarden Euro gestärkt. Kern der Vorschläge sind, Beschäftigte und Familien zu entlasten und große Vermögen wieder stärker in die Verantwortung zu nehmen.⁴²

Insgesamt braucht es eine Politik, die statt auf Sparzwänge auf nachhaltiges Wachstum setzt. Wachstum hat Steuereinnahmen zur Folge, die Investitionen ermöglichen. Angesichts der Größe der aktuellen Herausforderungen kann allerdings nicht auf eine solche, sich selbsttragende Situation gewartet werden. Vielmehr bedarf es unmittelbar eines zielgerichteten und ambitionierten Impulses, damit die wirtschaftliche Entwicklung zügig in die notwendige Richtung gelenkt wird. Es muss jetzt durch die öffentliche Hand Kapital mobilisiert und investiert werden, um die notwendige Basis der Transformation, etwa durch eine Modernisierung der Infrastruktur, zu legen. Das derzeit immer noch niedrige Zinsumfeld ist dabei eine optimale Rahmenbedingung. Aufgrund von Schuldenbremse

³² Vgl.: Lang, T. et al., 2016: Wirtschaft in Niedersachsen. Struktur und Standortanalyse. Gutachten von IW Consult im Auftrag des Arbeitgeberverbands Niedersachsenmetall.

³³ zitiert nach: IHK Ostfriesland und Papenburg, 2019: Mehr Mittel für kommunale Straßen und Wirtschaftswege.

³⁴ Bundesregierung 2021, Bundestag-Drucksache 19/27943

³⁵ Nach einer Umfrage des NDR Fernsehmagazins „Hallo Niedersachsen“ unter allen 444 niedersächsischen Schülern. Vgl: Hannoversche Allgemeine Zeitung, 2019: Niedersachsens Schulen müssen für Milliarden saniert werden. Abrufbar unter: <https://www.haz.de/Nachrichten/Der-Norden/Uebersicht/Marode-Bausubstanz-Niedersachsens-Schulen-muessen-fuer-Milliarden-saniert-werden>

³⁶ Vgl.: Niedersächsische Krankenhausgesellschaft, 2021: Investitionsstau so hoch wie nie: Mehr als 40 dringend notwendige Krankenhausbauvorhaben in der Warteschleife. Abrufbar unter: <https://www.nkgv.info/presseleser/investitionsstau-so-hoch-wie-nie-mehr-als-40-dringend-notwendige-krankenhausbauvorhaben-in-der-warteschleife.html>

³⁷ Vgl.: Holm, A. et al., 2018: Wie viele und welche Wohnungen fehlen in deutschen Großstädten? Working Paper Forschungsförderung Nummer 063 der Hans-Böckler-Stiftung.

³⁸ Vgl.: Bardt, H./Dullien, S./Hüther, M./Rietzler, K., 2019: Für eine solide Finanzpolitik: Investitionen ermöglichen! IMK Report Nr. 152.

³⁹ Vgl.: Krebs, T., 2020: Öffentliche Investitionen: Bedarfe und Finanzierung. Schriftliche Stellungnahme für die Anhörung im Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages zu den Anträgen der Fraktionen DIE LINKE, FDP und BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN (Drucksachen 19/14375, 19/14424, 19/15919, 19/16831 und 19/16841) zum Thema Schuldenbremse und Investitionen.

⁴⁰ Vgl.: Krebs, T./Steitz, J., 2021: Öffentliche Finanzbedarfe für Klimainvestitionen im Zeitraum 2021-2030. Forum for a new economy Working Papers, No. 03 2021.

⁴¹ Vgl.: BCG, 2021: Klimapfade 2.0. Ein Wirtschaftsprogramm für Klima und Zukunft. Gutachten für den BDI.

⁴² Vgl.: DGB, 2021: Steuerpolitisches Gesamtkonzept.

und Fiskalpakt können die notwendigen Mittel allerdings nicht direkt aus den Kernhaushalten entnommen werden. Beide Regelungen sind politische Fehler, die den staatlichen Handlungsspielraum dramatisch einschränken und dringend korrigiert werden müssen. Da dies kurzfristig unter den gegebenen politischen Bedingungen nicht zu erwarten ist, bedarf es anderer transparenter Finanzierungsinstrumente, die Kapital für öffentliche Investitionen transparent und solide mobilisieren.

Im wissenschaftlichen Diskurs mehren sich deshalb Stimmen von verschiedenen Seiten, die staatliche Investitionsfonds mit Kreditermächtigung vorschlagen.⁴³ Darüber kann die aktuelle Jahrhundertaufgabe der Transformation transparent über Jahre, mit klarer Zwecksetzung und auf Basis eindeutiger Grundsätze wie Wirtschaftlichkeit finanziert werden. Der große Vorteil solcher Fondsmodelle liegt darin, dass dadurch sowohl die großen Herausforderungen der Gegenwart angegangen werden können, als auch gleichzeitig ein Instrument zur öffentlichen Vermögensbildung eingeführt wird, das im Einklang mit der Schuldenbremse funktioniert.

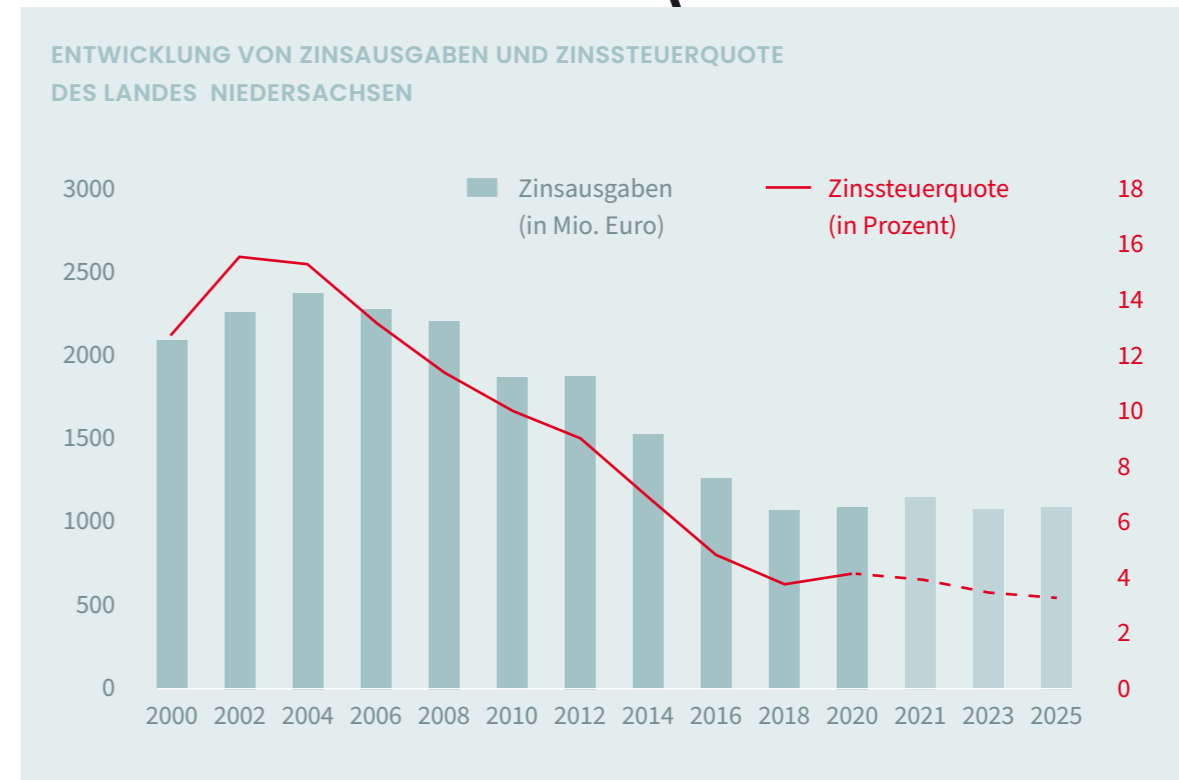
Dies macht nicht zuletzt deshalb Sinn, um überjährige Investitionen in einem langfristig angelegten Investitionspfad zu ermöglichen. Zurzeit wählt die öffentliche Hand dazu vermehrt den Weg über verschiedene Sondervermögen, die quasi wie Spargbücher neben den Kernhaushalten funktionieren. Auch das Land Niedersachsen geht diesen Weg etwa mit Sondervermögen zur Digitalisierung oder für Hochschulinvestitionen. Dies macht ökonomisch in Zeiten von Strafzinsen für Sparguthaben und niedrigen Zinsen für staatliche Anleihen doppelt keinen Sinn. Hinzu kommt, dass ein Sondervermögen naturgemäß sachlich und zeitlich klar begrenzt ist, die großen Investitionsbedarfe sind es – wie gezeigt – nicht. Daher eignen sich öffentliche Sondervermögen nicht für ein ambitioniertes und durchdachtes Finanzmanagement des Strukturwandels. Auch wird durch einen solchen finanzpolitischen Ansatz kaum ein verlässlicher Impuls in die Wirtschaft gesendet. Dies wiederum können öffentliche Investitionsfonds leisten, die die Investitionstätigkeit sowohl

transparent bündeln als auch ausweiten können.

Dieses Modell sollte auch für Niedersachsen relevant sein. Das Land muss nicht auf den Bund warten, um Zukunftsinvestitionen voranzutreiben. Es kann einen landeseigenen Investitionsfonds gründen – den NFonds. Auf diesen kann das Land physische Investitionen übertragen und seinen Gebietskörperschaften Öffentlich-Öffentliche-Partnerschaften anbieten. Ausgestattet mit Startkapital nimmt der NFonds am Kapitalmarkt weitere Kredite auf. Die Konditionen dafür sind nach wie vor günstig. Durch Null- und Negativzinsen musste das Land bereits in den Vorjahren immer weniger Zinsausgaben leisten. Während die Zinsausgabenquote des Landes Niedersachsen im Jahr 2010 noch 7,6 Prozent des Landeshaushalts ausmachte, waren es 2019 nur noch 3,1 Prozent.⁴⁴ Auch jetzt bewegen sich die Zinsen für Staatsanleihen noch auf einem vergleichsweise niedrigen Niveau. ► siehe Grafik S. 15

Über den NFonds können dann wesentliche Investitionsvorhaben finanziert werden, die über landeseigene Investitionsgesellschaften vorgenommen werden. Ein Beispiel hierfür ist etwa die Gründung einer landeseigenen Hochschulentwicklungsgesellschaft.⁴⁵ Es ist bekannt, dass allein für Sanierungs- und Modernisierungsmaßnahmen der niedersächsischen Hochschulen 3,1 Mrd. Euro benötigt werden. Inklusive Bestandserweiterungen beläuft sich der geschätzte Bedarf sogar auf 4,3 Mrd. Euro.⁴⁶ Der Wirtschaftsstandort hängt aber direkt von einem zukunftsfähigen Wissenschaftsstandort ab – etwa aufgrund der Verfügbarkeit von Zukunftstechnologien oder Fachkräftenachwuchs. Eine landeseigene Hochschulentwicklungsgesellschaft hätte die Aufgabe, die Hochschulen zu modernisieren und die besten Rahmenbedingungen zu schaffen, dass die niedersächsischen Hochschulen internationales Niveau erreichen.

Ein weiteres Anwendungsbeispiel wäre die Gründung einer Landesgesellschaft für Klima- und Energiewendeinvestitionen, um beispielsweise die notwendige Energiewendeinfrastruktur aufzubauen, alle geeigneten öffentlichen



Quelle: Niedersächsisches Finanzministerium 2021; eigene Darstellung

Gebäude kurzfristig mit PV-Anlagen auszurüsten, die energetische Sanierung von öffentlichen Gebäuden oder die Umrüstung der öffentlichen Fuhrparks mit CO₂-neutralen Fahrzeugen vorzunehmen. Dazu muss auch eine konsequente Umsetzung der Wasserstoffstrategien, Förderprogramme und Investitionszuschüsse für den Anlagenbau für Elektrolyseure gewährleistet werden. Hierdurch werden sowohl zentrale Energiewendeprojekte vorangetrieben als auch ein heimischer Markt für Zukunftstechnologien und -produkte geschaffen.

⁴³ Vgl.: Dullien, S. / Hüther, M. / Krebs, T. / Praetorius, B. / Spieß, K. C., 2020: Weiter Denken: ein nachhaltiges Investitionsprogramm als tragende Säule einer gesamtwirtschaftlichen Stabilisierungspolitik. DIW Berlin. Politikberatung kompakt 151. sowie Hüther, M. / Obst, T., 2021: Ist die Einheit des Budgets noch gewahrt. IW-Kurzbericht Nr. 75.

⁴⁴ Daten des Bundesministeriums für Finanzen nach: Bund-Länder-Finanzbeziehungen auf der Grundlage der Finanzverfassung 2020.

⁴⁵ Vgl.: DGB Niedersachsen, 2020: Zukunftsinvestitionen in eine moderne und zukunftsfähige Wissenslandschaft. Abrufbar unter: <https://niedersachsen.dgb.de/themen/++co++0164c61e-6531-11eb-9a2c-001a4a160123>

⁴⁶ Kommission zur Situation des Hochschulbaus in Niedersachsen 2019.

PRIVATE INVESTITIONEN STÄRKEN

Neben den öffentlichen Investitionen kommt es im Zuge des Wandels entscheidend auf die privaten Investitionen an, die die erstgenannten in ihrem Volumen deutlich übersteigen. Dabei hat bereits 2018 die Klimapfade-Studie im Auftrag des Bundesverbands der Deutschen Industrie berechnet, dass bei einer optimalen politischen Umsetzung die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen kostenneutral wären. Das bedeutet, dass sich die notwendigen Mehrinvestitionen makroökonomisch amortisieren. Die Studie gibt vor diesem Hintergrund beispielsweise an, dass das Weltmarktvolumen der wichtigsten Klimatechnologien bis 2030 auf bis zu 1 bis 2 Bio. Euro wachsen wird.⁴⁷

Auch eine aktuelle Studie von McKinsey kommt zu dem Ergebnis, dass sich die Investitionen für die deutschen Unternehmen durchaus lohnen können, indem sie die Technologieführerschaft in wichtigen Exportsektoren halten, insgesamt den Industriestandort stärken und Beschäftigung aufbauen. Andererseits drohen ohne diese zukunftsweisende Investitionstätigkeit große Gefahren für den Wirtschaftsstandort, indem Marktanteile und damit Arbeitsplätze und Wohlstand verloren gehen. Die Kosten der Dekarbonisierung können dabei durch eingesparte Kosten etwa für Energie oder im Gebäudereich ausgeglichen werden.⁴⁸

Es mangelt in vielen Unternehmen nicht an der Bereitschaft zum Wandel. So sagten in einer Befragung über die Hälfte der niedersächsischen Unternehmen, dass sie bis spätestens 2040 klimaneutral werden wollen.⁴⁹ Allerdings brauchen die Unternehmen mit ihren Beschäftigten für die dafür notwendigen Investitionen Planungssicherheit. Mit Blick auf Niedersachsen sind es insbesondere zahlreiche Industrieunternehmen, die sehr kurzfristig und umfassend in nachhaltige Produkte und Geschäftsmodelle investieren zu müssen. Hierbei stehen oftmals kleine und mittelständische Unternehmen etwa in der Zulieferindustrie vor der Herausforderung, diesen Wandel in der laufenden Geschäftstätigkeit vollziehen zu müssen, die oftmals nicht viel Spielraum für eine Neuaufstellung lässt. Dabei muss es auch darum gehen, dass die Unternehmen nicht mit den Technologierisiken alleingelassen werden.

Das große gesellschaftliche Interesse am Ziel der Klimaneutralität legitimiert es, dass diese Risiken zwar nicht komplett öffentlich abgesichert, aber durchaus geteilt werden. Bei der Dekarbonisierung der niedersächsischen Wirtschaft muss es neben „dem Fordern“ durch die Klimaziele, wie sie etwa mittlerweile auch im Niedersächsischen Klimagesetz festgeschrieben sind, auch eine Kultur des Förderns von innovativen und nachhaltigen Ansätzen geben. Denn daran, dass dieser Wandel gelingt, hängt die Zukunftsfähigkeit des Wirtschaftsstandorts und damit Arbeitsplätze und Wohlstand in Niedersachsen. Dies impliziert einen klaren Auftrag an die Politik. So sagen 80 Prozent der befragten niedersächsischen Unternehmen, dass die Bundesregierung mehr zur Erreichung der Klimaziele tun muss.⁵⁰ Doch nicht nur der Bund ist in der Pflicht, um Wege zu finden, die betriebliche Investitionstätigkeit zu unterstützen und zu flankieren. Niedersachsen braucht eine Transformationsstrategie mit verbindlichen Maßnahmenpaketen und Zeitachsen. Folgende Aspekte sind dabei von besonderer Bedeutung:

SPIELRÄUME FÜR PRIVATE INVESTITIONEN SCHAFFEN

Die Zukunftsinvestitionen der Unternehmen sind konsequent durch die öffentliche Förderkulisse zu unterstützen, indem beispielsweise innovative, klimafreundliche Anlagen und Maschinenparks besonders gefördert werden. Die Instrumente der Wirtschaftsförderung müssen Zukunftsbranchen und die entsprechende Ansiedlung von Unternehmen fördern. Verbindliche Kriterien wie Beschäftigungssicherung oder konkrete Emissionseinsparungen müssen in diesem Zusammenhang allerdings obligatorisch sein. Das Land Niedersachsen hat mit seinem absoluten Negativbeispiel „Neustart Niedersachsen“-Programm gezeigt, wie eine Förderung nicht konzipiert sein darf. Bei diesem Programm wurden Fördermittel in einem Volumen von über 750 Mio. Euro ohne klare Kriterien vergeben. Ohne nachvollziehbare Kriterien ist auch kein nachvollziehbarer Effekt zu erzielen, die Gefahr reiner Mitnahmeeffekte auf Kosten der öffentlichen Haushalte ist immens.

Das Neustart-Programm des Niedersächsischen Wirtschaftsministeriums ist ein teures Geldgeschenk an die Unternehmen statt einer zielgerichteten Förderung und damit eine fahrlässig verpasste Chance. Der DGB Niedersachsen hat früh genug auf diese Zusammenhänge hingewiesen.⁵¹ Es muss zwingend sichergestellt werden, dass zukünftige Förderprogramme in Niedersachsen stets seriös mit klarer Zielkontrolle aufgelegt werden. Dabei müssen soziale Kriterien wie Beschäftigungssicherung sowie Gute Arbeit, Tarifbindung und Mitbestimmung angesichts der Transformationserfordernisse obligatorisch sein – nicht zuletzt aus Akzeptanzgründen. Auch dies gilt es bei der Konzeption von Förderprogrammen zu berücksichtigen.

Landesbürgschaften können wesentlich stärker eingesetzt werden, um Betriebe bei der Finanzierung ihrer Transformationsinvestitionen zu unterstützen. Auch öffentliche Beteiligungen über Transformationsfonds können ein Weg sein, um den Unternehmen das notwendige Kapital zu attraktiven Bedingungen zur Verfügung zu stellen. Hierzu liegen schon Vorschläge von Gewerkschaftsseite vor.⁵² Niedersachsen hat mit dem Beteiligungsfonds „NTransformation“ für Automobilzulieferer bereits einen ersten Aufschlag gemacht. Hier sollten Erfahrungen gesammelt werden, um den Ansatz ggf. auszuweiten. Grundbedingung muss hierbei allerdings ein sozialpartnerschaftlicher Ansatz sein, der eine entsprechende Beteiligung der Beschäftigten und ihrer Vertretungen vorsieht.

Darüber hinaus können zielgenaue Änderungen bei den Abschreibungsregeln helfen, Investitionen in Klimaschutz oder Digitalisierung zu beschleunigen. Degressive Abschreibungsmöglichkeiten für Investitionsgüter, z. B. digitale Technologien und Klimainvestitionen, könnten deshalb dauerhaft eingeführt werden. Allerdings müssen dabei Mitnahmeeffekte oder unerwünschte Folgewirkungen wirksam verhindert werden. Die Kombination aus attraktivem finanziellem Engagement des Staates bei Unternehmen und einer attraktiven degressiven Abschreibung würde das Klima und den Anreiz für ambitionierte private Investitionen begünstigen. Gepaart mit einer stärkeren und stabilen Nachfrage des Staates durch öffentliche

Ausgaben für beispielsweise Infrastruktur etc. kann ein gesundes Zusammenspiel der öffentlichen und privaten Investitionen eine Modernisierung des öffentlichen und privaten Kapitalstocks bewirken, die wiederum zu mehr Innovation, qualitativem Wachstum und guter Beschäftigung auf dem Weg zu einem klimaneutralen Zeitalter führen würde. Am Ende entsteht ein Wohlstand, von dem Wirtschaft, Gesellschaft und Klimaschutz profitieren würde. Am Ende entsteht auch ein ökonomisches Fundament für Steuereinnahmen, mit denen die heute aufgenommenen Kredite zurückgezahlt werden können.

⁴⁷ Vgl.: BCG / Prognos, 2018: Klimapfade für Deutschland.

⁴⁸ Vgl.: McKinsey, 2021: Net-Zero Deutschland. Chancen und Herausforderungen auf dem Weg zur Klimaneutralität bis 2045.

⁴⁹ Vgl.: IHK Niedersachsen, 2021: Klimaschutz in der niedersächsischen Wirtschaft. Fokus Niedersachsen. Unser Blickpunkt auf die Wirtschaft.

⁵⁰ Vgl.: IHK Niedersachsen, 2021: Klimaschutz in der niedersächsischen Wirtschaft. Fokus Niedersachsen. Unser Blickpunkt auf die Wirtschaft.

⁵¹ Vgl.: DGB Niedersachsen, 2021: Wirtschaftsministerium schwingt die Fördergießkanne! #schlaglicht 05/2021.

⁵² Vgl.: Dullien, S. / Rietzler, K. / Tober, S., 2021: Ein Transformationsfonds für Deutschland. Gutachten der Stiftung Arbeit und Umwelt der IG BCE. sowie IG Metall, 2021: Transformationsfonds für die Stahlindustrie. Abrufbar unter: <https://www.igmetall.de/stahl-ist-zukunft/transformation-fonds-fuer-die-stahlindustrie>. sowie IG Metall, 2021: Mit Fonds die Zulieferindustrie stützen. Abrufbar unter: <https://www.igmetall.de/politik-und-gesellschaft/wirtschaftspolitik/industriepolitik/mit-fonds-die-zulieferindustrie-retten>

INNOVATIONSKRAFT FÖRDERN

Die Transformation hängt nicht zuletzt von der Innovationskraft der Wirtschaft ab. Dies richtet Ansprüche nicht nur an die Betriebe, sondern gleichsam an ihre Beschäftigten. Deshalb sollten konsequent Beratungsstrukturen für einen betrieblichen Innovations- und Transferprozess aufgebaut werden, welche sowohl die Unternehmen als auch die Beschäftigten und die Mitbestimmungsstrukturen in der Ausgestaltung von Arbeit, der Arbeitsbeziehungen und Qualifizierung nachhaltig unterstützen. Ein erster Ansatz sind die sozialpartnerschaftlichen Transformationslotsen und die Transformationsagentur in Niedersachsen, diese Strukturen sollten ausgebaut und deren Finanzierung sichergestellt werden. Insbesondere KMU können durch eine gezielte Forschungsförderung bei der Entwicklung zukunftsreicher Technologien und Produkte unterstützt werden. Zudem müssen sie Zugang zu Innovationsnetzwerken haben, überregionale Wissensplattformen oder Transferzentren müssen eingerichtet beziehungsweise gestärkt werden. Es ist dabei auch eindeutig, dass die Transformation nur dann gelingen wird, wenn sie von qualifizierten und engagierten Beschäftigten getragen wird. Deshalb braucht es sowohl eine Stärkung der beruflichen Aus- und Weiterbildung als auch eine deutliche Ausweitung von Bildungsinvestitionen.

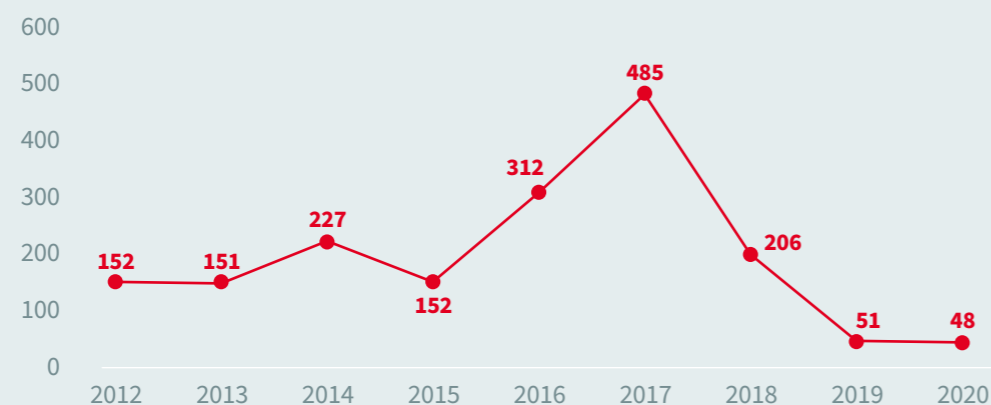
RAHMENBEDINGUNGEN FÜR DEN INDUSTRIESTANDORT VERBESSERN

Zunächst muss gerade mit Blick auf die energieintensiven Industrieunternehmen festgehalten werden, dass Versorgungssicherheit und leistbare Energiepreise sowie nachhaltige Industriepolitik basierend auf Innovation und Investitionen die Voraussetzungen für eine erfolgreiche Transformation sind. Mit Blick auf den Ukraine-Krieg und alle Folgen, die dieser hat und haben wird, sind bezüglich der Energiepolitik folgende vier Schritte wesentlich: Kurzfristig entlasten, gerechter finanzieren, Versorgung sichern und schneller ausbauen. Sowohl der DGB als auch die IG Metall, IG BCE und IG BAU haben dazu bereits umfassende Vorschläge vorgelegt, die es nun zu berücksichtigen gilt.⁵³

Dazu gehören der konsequente Ausbau der erneuerbaren Energien und die Senkung der Stromkosten für Unternehmen und private Haushalte. Hierzu muss die komplette Finanzierung der EEG-Umlage über den Bundeshaushalt sowie die Senkung der Stromsteuer auf das notwendige Minimum erfolgen. Mit Blick auf Niedersachsen braucht es ein niedersächsisches Ziel-Energiesystem, das mit einer konkreten und verlässlichen Zielbetrachtung den erforderlichen Ausbau von Energieerzeugungs- und Übertragungsinfrastrukturen vorantreibt. Zudem wird der Aufbau einer

BRUTTO-ZUBAU VON WINDENERGIEANLAGEN AN LAND IN NIEDERSACHSEN

Angabe in absoluten Zahlen



Quelle: Deutsche WindGuard 2013-2021; eigene Darstellung

Wasserstoffwirtschaft, die es durch das Land zu flankieren gilt, in diesen Zeiten noch wichtiger.

► siehe Grafik S. 18

Um zügig die notwendigen Transformationschritte zu ermöglichen, müssen zudem die entsprechenden Genehmigungsverfahren massiv beschleunigt werden. Dies gilt insbesondere (aber nicht nur) mit Blick auf die Energiewende und den Ausbau der Erneuerbaren Energien. Dazu müssen Verfahren vereinfacht und Hürden abgebaut werden. Das Planungsrecht sollte sinnvoll vereinfacht werden, Flächenverfügbarkeit etwa zum Ausbau der Erneuerbaren Energien muss durch verbindliche Regelungen im Landesraumordnungsprogramm abgesichert werden. Planungs- und Genehmigungsbehörden sind bis in die Kommunen hinein für eine zügige Bearbeitung und rechtssichere Genehmigung substantiell zu stärken und die Gerichte müssen auch personell in die Lage versetzt werden, über Einsprüche und Klagen schnellstmöglich zu entscheiden. Der Bau des LNG-Terminals in Wilhelmshaven zeigt, dass wichtige Vorhaben schnell umgesetzt werden können. Ein ähnlicher Wille muss nun bei weiteren Infrastrukturprojekten – etwa dem massiven Ausbau der Erneuerbaren Energien – an den Tag gelegt werden.

Zudem ist ein wirksamer Carbon-Leakage-Schutz für die gesamte Industrie notwendig, damit die Unternehmen entsprechende Investitionen in klimafreundliche Geschäftsmodelle tätigen. Unterschiedliche internationale Levels an klimapolitischer Regulierung könnten durch ein CO₂-Grenzausgleichssystem ausgeglichen werden (Carbon Border Adjustment Mechanism). Dieses muss WTO-konform ausgestaltet sein. Dabei dürfen aber nicht nur die Importe in den Blick genommen werden, sondern es müssen auch Lösungen für exportorientierte Unternehmen entwickelt werden, die durch klimafreundliche Investitionen und etwaige höhere Kosten durch eine klimaneutrale Produktion Wettbewerbsnachteile erleiden. Denn auch hier gilt, dass es weder für das Klima noch den Wirtschaftsstandort vorteilhaft ist, wenn Aufträge und Produktion in Länder mit niedrigeren Standards abwandern.

Um über die optimalen Rahmenbedingungen vor Ort zu beraten, sollten regionale Transformationsbeiräte geschaffen werden, die Politik, Gesellschaft und Wirtschafts- und Sozialpartner zusammenbringen. Grundlage hierbei sollte eine strukturierte Folgenabschätzung und ein kontinuierliches Monitoring sein, das den Transformationsprozess insbesondere auf Aspekte wie Beschäftigungswirkung, Arbeit, Sozialverträglichkeit und strukturpolitische Folgen hin überprüft. Vor dem Hintergrund der aktuellen Erfahrungen (Corona-Krise, Lieferengpässe) sollte zudem eine Potenzialanalyse zum Erhalt der niedersächsischen Wertschöpfungsketten durchgeführt werden. Daraus sind entsprechende struktur- und industriepolitische Maßnahmen zu entwickeln und umzusetzen.

Bei der Anpassung der notwendigen Rahmenbedingungen der Transformation muss zudem die Rolle der Beschäftigten besonders berücksichtigt werden. Beschäftigte, Personal- und Betriebsräte sowie Gewerkschaften haben eine immense Erfahrung bei der Gestaltung von strukturellen Wandlungsprozessen. Gerade die Mitbestimmung kann in Innovations- und Transformationsprozessen ihre Stärken ausspielen, denn die Beschäftigten sind kompetente Wissensträger der betrieblichen Prozesse. Mitbestimmungsakteure sind deshalb in besonderer Weise einzubeziehen, Mitbestimmungsrechte sind zu stärken und zu nutzen. Nur so werden angesichts der bedeutenden Transformationsherausforderungen tragfähige Lösungen für die Branchen gefunden.

⁵³ DGB, 2022: Bezahlbare, sichere und nachhaltige Energieversorgung in herausfordernden Zeiten gewährleisten. Abrufbar unter: <https://www.dgb.de/themen/++co++30de-daa4-a83f-11ec-98f1-001a4a160123> sowie IG Metall, IG BCE, IG BAU, 2022: Energieintensive Industrie braucht stabile Rahmenbedingungen, abrufbar unter: <https://www.igmetall.de/presse/pressemitteilungen/energiepreise-industriegewerkschaften-fordern-hilfen-fuer->

FAZIT

Der niedersächsische Industrie- und Wirtschaftsstandort ist mit Herausforderungen konfrontiert, die von allen Seiten ein deutlich höheres Engagement erfordern. Das erfordert eine besondere Kultur der Lösungsorientierung von Unternehmen und ihren Beschäftigten, aber auch insbesondere von der Politik.

Es ist jetzt an der Zeit, Verantwortung zu übernehmen, zielorientierte Lösungen zu entwickeln und diese dann auch kurzfristig und ambitioniert umzusetzen. Mutlosigkeit, Abwarten und Aussitzen können wir uns nicht leisten – weder die Unternehmen noch die Beschäftigten. Aus Verantwortung für die Zukunft Niedersachsens müssen wir jetzt alles in die Waagschale werfen, sowohl um kurzfristig auf Krisen zu reagieren als auch um die Jahrhundertaufgabe der Transformation zu stemmen. Dies nimmt zuvorderst die Unternehmen in die Pflicht, die dringend aufgefordert sind, ihre Geschäftsmodelle unter Einbeziehung der Beschäftigten und der Mitbestimmungsstrukturen schnellstmöglich anzupassen.

Das kann gelingen und damit das Fundament eines nachhaltigen Wirtschafts- und Gesellschaftssystems für viele Generationen legen. Voraussetzung ist allerdings auch, dass die Politik vom Verwalten ins Gestalten wechselt. Proaktive Politikansätze sind jetzt gefragt, die auf einer ambitionierten Wirtschafts-, Struktur- und Technologiepolitik fußen und somit auch beinhalten, das notwendige Geld für den Wandel in die Hand zu nehmen.

DIE AUTOREN



Detlef Ahting

*Landesbezirksleiter ver.di
Niedersachsen-Bremen*

„Unser Bundesland hat das Potenzial, eine international anerkannte Modellregion der Transformation zu werden. Dafür müssen aber sowohl Unternehmen als auch die öffentliche Hand Investitionen in erheblichem Umfang tätigen. Die Schuldenbremse darf nicht zur Zukunftsbremse werden. Jetzt müssen die Jahre sein, in denen die Grundlage für eine gute Zukunft gelegt wird. Deshalb brauchen wir Instrumente wie einen landeseigenen Investitionsfonds: den N-Fonds.“



Ralf Becker

*Landesbezirksleiter
IG BCE Nord*

„Wir stehen mitten in den größten Transformationsprozessen der deutschen Wirtschaft. Gerade in der Grundstoffindustrie bedarf es jetzt großer Investitionen, um die Zukunftsfähigkeit und Dekarbonisierung sicherzustellen. Ohne diese Industrie fehlen uns die Materialien, wie Epoxidharze oder Zement für Windräder und die Wertschöpfung, um die Energiewende erfolgreich meistern zu können. Deshalb müssen Politik und Privatwirtschaft diese Transformation jetzt gemeinsam gestalten.“



Thorsten Gröger

*Bezirksleiter IG Metall
Niedersachsen und
Sachsen-Anhalt*

„Die Unternehmen sind jetzt gefordert, in die Geschäftsmodelle der Zukunft zu investieren. Klar ist dabei auch: Die Transformation gelingt nur mit den Beschäftigten! Grundlagen der niedersächsischen Industriepolitik müssen deshalb Beschäftigungssicherung und Kriterien wie Gute Arbeit, Tarifbindung und Mitbestimmung sein. Außerdem spielt Qualifizierung eine Schlüsselrolle, damit aus technischem Fortschritt auch sozialer Fortschritt wird.“



Dr. Mehrdad Payandeh

*Vorsitzender DGB-Bezirk
Niedersachsen – Bremen –
Sachsen-Anhalt*

*„Niedersachsen ist als bedeutender Standort für Industrie, Dienstleistungen und Energieerzeugung besonders herausgefordert, mit einer ambitionierten Strategie die Transformation aller Wirtschaftsbereiche in eine klimaneutrale Zukunft zu schaffen. Und dafür hat Niedersachsen alle Voraussetzungen: Zentrale Schlüsselindustrien, einen hochentwickelten Dienstleistungssektor und vor allem engagierte Beschäftigte. Sie sind die eigentlichen Gestalter*innen der Zukunft. Deshalb melden wir uns jetzt vor der Landtagswahl zu Wort und machen Vorschläge, wie eine solche Strategie aussehen könnte. Aus Verantwortung für die Zukunft Niedersachsens!“*

IMPRESSUM

Herausgeber:

Deutscher Gewerkschaftsbund
Bezirk Niedersachsen – Bremen – Sachsen-Anhalt
Otto-Brenner-Straße 1, 30159 Hannover
www.niedersachsen-bremen-sachsenanhalt.dgb.de

Bildungsvereinigung ARBEIT UND LEBEN Niedersachsen e.V.
Arndtstraße 20, 30167 Hannover
www.aul-nds.de

Netzwerk der Kooperationsstellen Hochschulen und
Gewerkschaften in Niedersachsen und Bremen
c/o Kooperationsstelle Hochschulen & Gewerkschaften
in der Region Hannover-Hildesheim
Hochschule Hannover (HsH), Haus 31.0.12
Blumhardtstraße 2, 30625 Hannover
www.kooperation-hochschule-gewerkschaft.de

Verantwortlich:

Dr. Mehrdad Payandeh, Vorsitzender DGB-Bezirk
Niedersachsen – Bremen – Sachsen-Anhalt

Autoren:

Detlef Ahting, Ralf Becker, Thorsten Gröger,
Dr. Mehrdad Payandeh

Redaktion:

Team Transformation des DGB-Bezirks
Niedersachsen – Bremen – Sachsen-Anhalt

Das Team Transformation besteht aus:
Miriam Bömer (DGB-Region Bremen-Elbe-Weser), Johannes
Grabbe (DGB-Bezirk), Sebastian Meise (DGB-Bezirk), Karsten
Priedemann (Geschäftsführer DGB-Region Halle-Dessau),
Danny Schnur (DGB-Bezirk), Regina Stipani (DGB Sachsen-
Anhalt), und steht in einem engen fachlichen Austausch mit
den gewerkschaftsnahen Projekten Niedersachsen Allianz für
Nachhaltigkeit (Kristin Reimers), Niedersächsisches Wasser-
stoffnetzwerk (Felix Fleckenstein), Revierwende – Büro Halle
(Saale) (Rico Beweries und Dr. Hilmar Preuß), Zukunftszen-
trum Künstliche Intelligenz (Dr. Jennifer Seifert) sowie der
Kooperationsstelle Hochschulen Gewerkschaften Hannover-
Hildesheim (Dr. Petra Köster).

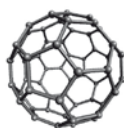
Gestaltung:

kerstin thiem grafik design
Juni 2022

Herausgeber:



**Arbeit und
Leben**
NIEDERSACHSEN · SACHSEN-ANHALT



Netzwerk
der Kooperationsstellen
Hochschulen - Gewerkschaften
in Niedersachsen