

Antrag
nach § 23 Abs. 1 Satz 2 GO LT

Hannover, den 09.07.2020

Fraktion Bündnis 90/Die Grünen

Entwurf eines 2. Gesetzes zur Änderung des Haushaltsgesetzes 2020: Resilienz im Gesundheitswesen verstärken - Schutzschirm für Kommunen aufbauen - enkeltaugliche Zukunftsinvestitionen jetzt planen und absichern - Wirtschaft, Arbeitsmarkt und Kultur weiter zielgenau fördern - Zusammenhalt und soziale Vorsorge sichern

zu

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Haushaltsgesetzes 2020 (Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2020)

Gesetzesentwurf der Landesregierung - Drs. 18/6800

Der Landtag wolle beschließen:

EntschlieÙung

Der Landtag stellt fest:

Die Corona-Pandemie stellt das Land Niedersachsen vor eine beispiellose Herausforderung:

Innerhalb von vier Monaten hat sich der Alltag fundamental verändert. Der Einbruch der wirtschaftlichen Aktivitäten ist gewaltig, und er ist mit großer Wucht auf die Haushalte von Land und Kommunen durchgeschlagen. Erfahrungen mit historischen Pandemien zeigen zudem, dass eine zweite Welle oder gar dritte Welle an Erkrankungen folgen kann, wenn die Aufmerksamkeit nachlässt. Deshalb braucht die Bekämpfung der Pandemie einen langen Atem (siehe auch BT-Drs. 17/12051).

Es kommt auf den gesellschaftlichen Zusammenhalt an:

Die Pandemie darf keine Armuts- und Hungerkrise werden. Gerade in Zeiten des Physical Distancing liegt hier eine zentrale Herausforderung. Auch unsichtbare Armut muss in den Fokus genommen werden. Die horizontale und die vertikale Gewaltenteilung müssen zu jedem Zeitpunkt sichergestellt werden, um demokratische Grundrechte zu sichern. Ein funktionierender Föderalismus und vitale Kommunen sind in der Krise starke Anker bei der Gewährleistung der Daseinsvorsorge.

Die niedersächsische Wirtschaft ist global vernetzt:

Sie ist sehr stark von europäischen und internationalen Lieferketten abhängig und stark exportorientiert. Eine wirtschaftliche Erholung und der Erhalt vieler Arbeitsplätze hängen daher von der Entwicklung in Europa insgesamt und in wichtigen Partnerländern ab. Die Maßnahmen müssen daher den europäischen Zusammenhalt stärken und auch humanitäre und wirtschaftliche Hilfen für ökonomisch schwächere Länder vorsehen. Die Bekämpfung der Pandemie erfordert eine konsistente globale Strategie sowie personell und finanziell handlungsfähige UN-Institutionen, von der WHO bis zur UN-HCR. Kein Land kann die Herausforderung allein bewältigen.

Keine Zukunft ohne Vision:

Die einfache Rückkehr zur Normalität des Status quo ante ist weder möglich noch erstrebenswert. Die Investitionsprogramme zur Überwindung der Krise müssen ökologisch, sozial und ökonomisch nachhaltig und langfristig sein. Nur so kann die niedersächsische Wirtschaft in Zukunftsbranchen auch wettbewerbsfähig bleiben oder wieder werden. Die Zukunft muss gerecht sein in Bezug auf Einkommen und Vermögen, und sie muss solidarisch sein. Alle Entscheidungen sind an die Kriterien des Pariser Klimaabkommens und der Sustainable Development Goals zu binden.

Der 2. Nachtragshaushalt 2020 greift zu kurz:

Der Entwurf der Landesregierung plant richtigerweise 5,1 Milliarden Euro für den Ausgleich von Steuerausfällen bei Land und Kommunen ein. Für Corona-Hilfen, Sonderprogramme und Kofinanzierung von Bundesprogrammen sind jedoch insgesamt nur 2,1 Milliarden Euro vorgesehen. Für das Gesundheitswesen sind bislang 626 Millionen Euro vorgesehen. 500 Millionen Euro sind als „Vorsorge-mittel“ eingeplant. Angesichts der Tiefe und der möglichen Dauer der Krise greift dieses Paket zu kurz. Notwendig ist jetzt auch eine mittel- und langfristige Perspektive. Zudem verzichten die Landesregierung und die Mehrheitsfraktionen im Landtag auf eine Anhörung wichtiger gesellschaftlicher Akteure, die die Chance eröffnen würde, Programme zielgenauer und wirkungsvoller aufzulegen.

Niedersachsen braucht einen nachhaltig, verlässlich und langfristig wirkenden Impuls für Investitionen:

Der Vorschlag für einen Niedersachsenfonds als Instrument für Zukunftsinvestitionen muss als Grundlage für eine verlässliche Planung und Durchführung von Investitionen im kommenden Jahrzehnt jetzt aufgelegt werden. Damit können Kommunen, Unternehmen, Behörden, Schulen und Hochschulen eine aktive Rolle bei Investitionen in die Digitalisierung und einer CeBIT 5.0 spielen. Die Infrastruktur von Schulen, Hochschulen, Krankenhäusern, Universitätsmedizin und Behörden soll erneuert und die Gebäude sollen energetisch saniert werden. Niedersachsen soll die Energiewende und nachhaltige Mobilität mit Investitionen, Reallaboren, Forschung und Entwicklung zu einer Schlüsseltechnologie des 21. Jahrhunderts machen. Ziel ist zudem, ohnehin notwendige Investitionen vorzuziehen und verlässlich zu finanzieren.

Daher fordert der Landtag die Landesregierung auf,

1. die rechtlichen und technischen Voraussetzungen zur Gründung eines niedersächsischen Infrastruktur- und Investitionsfonds zu schaffen und im Nachtragshaushalt ein Stammkapital von 1 Milliarde Euro für einen Fonds vorzusehen, der insgesamt für 10 Milliarden Euro Programme auflegt,
2. für die Förderziele, die Förderhöhe und die Programme des Infrastruktur- und Investitionsfonds eine Entscheidung des Landtages vorzusehen,
3. programmgebundene niedersächsische Anleihen des Fonds zur Refinanzierung aufzulegen, die die gezielte Unterstützung von Fondselementen ermöglichen,
4. dem Landtag Informationen über die Förderziele und die Zielgruppen der geplanten Sonderprogramme und Förderprogramme der Landesregierung vorab zur Kenntnisnahme zuzuleiten,
5. für Sonderprogramme und Förderprogramme, die nicht den Vorgaben der Veranschlagungsreife nach der LHO genügen, eine Freigabe durch den Haushaltsausschuss des Landtages vorzusehen,
6. nicht nur für Pflegekräfte der ambulanten und stationären Altenpflege den Landesanteil zum Pflegebonus zu leisten, sondern auch für Personal in der Krankenpflege, der Eingliederungshilfe und im Rettungsdienst,
7. ausreichende Finanzmittel für die regelmäßige Reihentestung des medizinischen und pflegerischen Personals einzuplanen,
8. sicherzustellen, dass Informationen zu Abstands-, Hygiene- und Respektregeln regelmäßig alle Teile der Bevölkerung verständlich, wertschätzend, gegebenenfalls muttersprachlich, gegebenenfalls in einfacher Sprache erreichen, um Vorsorge, Achtsamkeit und Empowerment zu ermöglichen,
9. Sorge zu tragen, dass die gesundheitliche Versorgung besonders vulnerable Gruppen wie beispielsweise geflüchtete Menschen, obdachlose Menschen, alleinlebende Menschen und gesundheitlich vorbelastete Menschen erreicht und Teilhabe sichergestellt wird,
10. Sorge zu tragen, dass sozial-psychiatrische Dienste, Jugendämter und ambulante Hilfen gut erreichbar und einsatzfähig sind,

11. sicherzustellen, dass Kindern und Eltern baldmöglichst wieder eine gute und verlässliche Kinderbetreuung zur Verfügung steht,
12. den Schulen Freiräume zu geben für eine verstärkte Nutzung außerschulischer Lernorte, kombinierte tageweise digitale Lernangebote, gestaffelte Anfangszeiten zur Entlastung des Schülerbusverkehrs,
13. den Schulen zu ermöglichen, nicht ausgeschöpfte Mittel im Personaletat des MK für kurzfristige personelle Unterstützungsmaßnahmen einzusetzen,
14. freiberufliche Künstlerinnen und Künstler, Kulturangebote, Clubs und andere kulturelle Angebote auch nach dem BW-Modell zu unterstützen und die KMU-Förderung zu öffnen,
15. den Bau von bezahlbaren Wohnungen mit sehr niedrigen Nebenkosten für Heizung und Strom voranzutreiben,
16. eine Mobilitätsprämie aufzulegen, die für den Erwerb eines Fahrrads, einer ÖPNV-Jahreskarte oder eines anderen umweltfreundlichen Verkehrsmittels genutzt werden kann und den Ausbau umweltfreundlicher Verkehrsträger, des ÖPNV und der notwendigen Infrastruktur mit einem Zukunftsplan beschleunigt,
17. regionale Verarbeitung und Vermarktung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen durch Umschichtung von Mitteln der Ersten Fördersäule in die Zweite zu ermöglichen und neue Vertriebsmodelle für bäuerliche Betriebe zu fördern,
18. sicherzustellen, dass die Justiz jederzeit handlungsfähig ist und auch im Vollzug gute Vorsorge gegen Erkrankungen sichergestellt ist.

Der Landtag wird Expertenanhörungen durchführen, um die Wirksamkeit, die Zielgenauigkeit, die Effizienz und die Innovationsimpulse der veranlassten Maßnahmen regelmäßig zu evaluieren.

Begründung

Für Menschen, die heute leben, ist diese Krise singulär. Zur möglichen Dauer der Krise liegen uns einige historische Erfahrungen vor, aber Blaupausen gibt es nicht. Um die Krise zu bewältigen, sollten wir mit langem Atem planen.

Vieles spricht dafür, dass wir mit längeren Zeiträumen für die Planung rechnen müssen. Die mögliche Dauer und Intensität haben sehr unterschiedliche Auswirkungen auf die zu treffenden Entscheidungen. Dies lässt sich anhand einiger Fragen verdeutlichen. Wenn das öffentliche Leben, Arbeiten und Wirtschaften in sechs Monaten wieder zu den Rahmenbedingungen von vor der Krise möglich wäre, könnte eine staatliche Überbrückungshilfe von sechs Monaten den betroffenen Unternehmen und Einrichtungen helfen. Wenn der Zeitrahmen ein Jahr oder gar drei Jahre beträgt, stellt sich die Situation anders da. Wird eine Fluggesellschaft, ein Reiseunternehmen oder ein Kreuzfahrtschiffunternehmen in sechs Monaten, einem Jahr oder drei Jahren wieder an alte Bedingungen anknüpfen können oder wird sich die Nachfrage nach bestimmten Produkten dauerhaft ändern oder nur noch zu deutlich veränderten Bedingungen und Kosten möglich sein? Die Antwort auf diese Frage ist entscheidend für mögliche staatliche Hilfen, die der Höhe nach nicht unbegrenzt verfügbar sind. Welche Branchen, Produkte oder Dienstleistungen lassen sich beim besten Willen nicht retten, welche Branchen gehören zur kritischen Infrastruktur und müssen zu jedem Preis gerettet werden? Das sind zwei Extreme. Dazwischen gibt es viele Varianten. Zudem bleiben gerade in der aktuellen Krise die Klimaziele essenziell wichtig. Knappe Ressourcen haben daher der Umsetzung des Pariser Klimaabkommens und der Sustainable Development Goals (SDG) der UN zu dienen.

Ein länger anhaltendes Szenario hätte auch Folgen für die Funktionsfähigkeit des Gesundheitssystems. Auch Krankenhäuser der Maximalversorgung brauchen funktionierende Lieferketten und Dienstleistungen von Sauerstoff über Ersatzteile für Beatmungsgeräte bis zu Lebensmitteln, Medikamenten, Strom, IT-Funktionen bis zur Kinderbetreuung für das Personal. Je länger die Pandemie anhält, umso größer ist die Gefahr, dass das Gesundheitssystem, kritische Infrastrukturen wie Lebensmittel-, Wasser- oder Stromversorgung in Gefahr geraten. Umso mehr müssen wir Sorge dafür tragen, dass Lieferketten verlässlich und sicher sind oder eigene Produktion und Vorratshaltung Sicherheit gewährleisten. Zur Definition kritischer Infrastrukturen siehe beispielsweise Die Verordnung

zur Bestimmung Kritischer Infrastrukturen nach dem BSI-Gesetz, <https://www.gesetze-im-inter.net.de/bsi-kritisv/index.html#BJNR095800016BJNE000100000> (Wasser, Ernährung, Gesundheit, IUK, Energie, Finanz- und Versicherungswesen, Transport und Verkehr).

Da Deutschland eine hochvernetzte Wirtschaftsstruktur hat, liegt das Wohlergehen der Nachbarn in unserem eigenen wohlverstandenen Interesse. Nachbarn in diesem Sinne sind sowohl angrenzende Bundesländer, Länder in Europa sowie Länder in Afrika und in anderen Teilen der Welt. „Global denken - lokal handeln“ hat an Gewicht gewonnen: Die Krise zeigt, dass es nicht egal ist, wenn in Wuhan auf dem Wet-Market ein Sack Reis umfällt. Auch der Flügelschlag des Schmetterlings ist wichtig - mitsamt der Balance der Ökosysteme, die seine und unsere Zukunft garantieren. Mit der Zerstörung der letzten natürlichen Oasen und Ökosysteme wächst die Gefahr von Pandemien. Die Achtung der planetaren Grenzen, der Schutz des Klimas und unserer gesamten natürlichen Lebensgrundlagen ist essenziell.

Krisengewinnler müssen wir in die Schranken weisen: Dem Versuch, unter den Bedingungen der Krise die Umweltstandards bei Ölförderung, Bergbau, Luftfahrt, Autoindustrie oder in anderen Branchen abzusenken oder auszusetzen, muss heftig widersprochen werden. Die Inanspruchnahme staatlicher Hilfen schließt Vorstands-Erfolgsboni, Dividenden für Aktionäre und Aktivitäten in Steueroasen aus. Die Staaten dürfen durch staatliche Hilfsprogramme nicht in Abhängigkeit von privaten Geldgebern geraten, die ihr Geld in Steueroasen und Hedgefonds angelegt haben. Steueroasen sind auszutrocknen, Geldwäsche und Korruption sind zu bekämpfen.

Finanzierung

Die Pandemie-Krise offenbart die Schwächen der verfassungsrechtlichen und einfachgesetzlichen Regelungen zur sogenannten Schuldenbremse. Der erste Anwendungsfall nach Inkrafttreten der niedersächsischen Ausführungsgesetze zur grundgesetzlichen Regelung zeigt massive Schwächen.

Das betrifft zum einen die Grundsätze der Haushaltswahrheit, der Haushaltsklarheit und der Jährlichkeit. Die Hürden in Artikel 71 Abs. 4 NV haben dazu geführt, dass immer mehr Finanzmittel in der allgemeinen Rücklage oder in Sondervermögen angelegt werden. Damit wird die Budgethoheit des Landtages geschwächt und unterlaufen.

Die aktuelle Krise zeigt zudem, dass die Regeln in Artikel 71 Abs. 3 NV bei isolierter Anwendung eher krisenverschärfend wirken. Die Konjunkturkomponente und die Steueränderungskomponente gleichen nur einen kleineren Teil der massiven Steuerausfälle aus. Eine isolierte Anwendung würde den konjunkturellen Einbruch verschärfen und weitere Steuerausfälle bewirken, weil das Land in die Krise hinein sparen müsste.

Es erfolgt zudem keine differenzierte Betrachtung von Investitionen. Die Aktivierung von Vermögen in einer Bilanz unterbleibt. Der Wert einer rentierlichen Investition schlägt sich nicht im Haushalt nieder. Das Unterlassen einer notwendigen Investition dient vermeintlich dem Haushaltsausgleich. Der Wertverlust durch Unterlassen wird aber nicht bilanziert. Auch eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung verschiedener Handlungsalternativen findet nicht statt.

Notwendig ist daher ein Infrastruktur- und Innovationsfonds des Landes Niedersachsen, der mit einem Stammkapital von 1 Milliarde Euro mehrjährige rentierliche Investitionen in Höhe von 10 Milliarden Euro finanziert und einen verlässlichen Rahmen für mittel- und langfristig notwendige Investitionen schafft. Die Landesregierung hat Vorschläge für eine Governancestruktur zu entwickeln, die dem Landtag zur Beratung und Beschlussfassung vorzulegen sind.

Die Landesregierung kann bislang keine verlässliche Aussage zur geplanten Wirkung ihrer Maßnahmen machen. Auch zur geplanten Wirkung der Maßnahmen des Bundes kann die Landesregierung keine Aussage machen. Die Landesregierung trifft offenbar keine Annahmen zur Dauer der Krise. Unterschiedliche Erwartungen in Bezug auf die Dauer der Krise für die Geschäftsmodelle verschiedener Branchen haben jedoch massive Folgen für die Form und für die Höhe notwendiger Stützungsmaßnahmen. Daher braucht es eine kontinuierliche Evaluation der veranlassten Maßnahmen. Für die Tilgung aufzunehmender Kredite ist eine Tilgung innerhalb von 50 Jahren vorzusehen.

Kurzfristig fangen Bund und Land die Steuerausfälle der Kommunen auf. Bei länger anhaltenden Steuerausfällen muss jedoch sichergestellt werden, dass die Grundsätze von Artikel 106 GG zur Anwendung kommen.

Dort heißt es in Abs. 3: „Die Anteile von Bund und Ländern an der Umsatzsteuer werden durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, festgesetzt. Bei der Festsetzung ist von folgenden Grundsätzen auszugehen:

1. Im Rahmen der laufenden Einnahmen haben der Bund und die Länder gleichmäßig Anspruch auf Deckung ihrer notwendigen Ausgaben. Dabei ist der Umfang der Ausgaben unter Berücksichtigung einer mehrjährigen Finanzplanung zu ermitteln.
2. Die Deckungsbedürfnisse des Bundes und der Länder sind so aufeinander abzustimmen, dass ein billiger Ausgleich erzielt, eine Überbelastung der Steuerpflichtigen vermieden und die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet gewahrt wird“.

In Abs.4 GG heißt es: „Die Anteile von Bund und Ländern an der Umsatzsteuer sind neu festzusetzen, wenn sich das Verhältnis zwischen den Einnahmen und Ausgaben des Bundes und der Länder wesentlich anders entwickelt.“

Konjunkturelle Maßnahmen

Angesichts der Tiefe und unbestimmten Dauer der Pandemie braucht es nachhaltige und verlässliche konjunkturelle Impulse auf der Nachfrage- und auf der Angebotsseite. Deutschland verzeichnet seit Jahren einen Leistungsbilanzüberschuss im Gegenwert von aktuell rund 300 Milliarden Euro. Aufgrund der prekären weltwirtschaftlichen Lage wird der Export voraussichtlich zurückgehen. Eine konjunkturgestützte Inlandsnachfrage könnte daher einen Teil der Ausfälle auffangen und die Arbeitsplatzverluste dämpfen.

Hier setzt der Vorschlag zur Gründung eines Niedersachsenfonds an. Ein entsprechendes Modell wurde kürzlich vom DGB vorgestellt. Ziel ist, ohnehin notwendige Investitionen in öffentliche Infrastruktur wie Schulen und Hochschulen und deren energetische und digitale Modernisierung zu tätigen, in die Energiewende, die Sektorkopplung, Energieeffizienz, Energiespeicher und Wasserstoffinfrastruktur sowie in nachhaltige umweltfreundliche Mobilität, in Forschungs- und Entwicklung für Pilotvorhaben zu investieren. Ein neuer Grundstock für kostengünstigen öffentlichen Wohnraum mit niedrigen Nebenkosten für Strom und Wärme muss aufgebaut und die Herausforderung der Digitalisierung offensiv angenommen werden.

Das DGB-Konzept setzt ausdrücklich auf rentierliche Investitionen, die aktivierbare Werte schaffen. Zu einem guten Teil können ohnehin mittelfristig anstehende Ersatzinvestitionen vorgezogen werden. Die Investitionen hätten einen klaren Fokus auf Nachhaltigkeit. Sie müssten an den Klimazielen von Paris und den Sustainable Development Goals ausgerichtet werden. Klare richtungsweisende öffentliche Investitionen helfen auch den Unternehmen, ihre eigene wirtschaftliche Perspektive zu verorten und entsprechende Zukunftsinvestitionen in Technologien, Kapazitäten und Personal vorzunehmen.

Niedersachsen hat kaum Rohstoffe, aber sehr viele gut ausgebildete kreative Arbeitnehmerinnen, Arbeitnehmer, Unternehmerinnen und Unternehmer. Auf dieses Potenzial sollten wir bauen. Dieses Potenzial sollten wir stärken durch hervorragende Schulen, Hochschulen und Weiterbildung.

Niedersachsen muss das Reallabor für Nachhaltigkeit im 21. Jahrhundert werden. Wettbewerbsfähige Firmen werden im 21. Jahrhundert Firmen sein, die Ökologie und Ökonomie im Blick haben, klimaneutral und ressourceneffizient sind, smart und enkeltauglich. Öffentliche Investitionsanreize können so zum Treibriemen für Innovation und Transformation werden.

Helge Limburg

Parlamentarischer Geschäftsführer

(Verteilt am 13.07.2020)