

An Herrn
Heiner Rickers
Vorsitzender des
Umwelt- und Agrarausschusses

jens.hogrefe@ifw-kiel.de

T +49 431 8814 210
F +49 431 8814 525

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 20/919

www.ifw-kiel.de

Kiel, 23.02.2023

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Errichtung eines Sondervermögens zur Förderung von Bürgerenergieprojekten im Land Schleswig-Holstein – Drucksache 20/569

Sehr geehrter Herr Rickers,

im Namen des IfW Kiel möchte ich Ihnen und dem gesamten Ausschuss einige Überlegungen zum Gesetzentwurf zur Änderung des Gesetzes über die Errichtung eines Sondervermögens zur Förderung von Bürgerenergieprojekten im Land Schleswig-Holstein mitteilen. Auf zwei Punkte möchte ich dabei gesondert eingehen: der mögliche Nutzen, den die Erweiterung des Aufgabenspektrums des Sondervermögens erbringen kann und die Frage, wie dies finanziert wird.

Ausweitung des Aufgabenspektrums

Durch den Gesetzentwurf wird das Sondervermögen nicht nur in seinem finanziellen Volumen, sondern auch bezüglich der Aufgaben ausgeweitet. Die Ausweitung des Aufgabenspektrums bietet für sich die Chance, dass die Mittel effizienter verausgabt werden. Grundsätzlich stehen viele Projekte im Bereich Energie und Klimaschutz vor der Situation, dass die Ressourcen in vielfältiger Weise angespannt sind. Zwar entspannen sich derzeit weltweit Lieferketten, doch gibt es einen anhaltenden Fachkräftemangel und eine weltweit stark gestiegene Nachfrage nach Produkten, die im Zusammenhang mit erneuerbaren Energien stehen. So kommt es z.B. bei der Bestellung von neuen Anlagen im Bereich Wärme oder auch der Installation von Photovoltaikanalage zu erheblichen Wartezeiten. Angesichts der hohen Nachfrage steigen die Preise in diesen Branchen deutlich. Zusätzliche Ausgaben dürften den Preisauftrieb weiter befördern, ob dies zumindest mittel- bis langfristig zu größeren Kapazitäten bei der Herstellung von Wärmepumpen und ähnlichem Gerät führt, ist möglich, kurzfristig allerdings dürften zusätzliche Ausgaben zwar zu gewissen Umlenkungseffekten führen (mehr Anlagen in Schleswig-Holstein, dafür weniger z.B. in Hamburg), aber für die Gesamtsituation keinen bedeutenden Unterschied erbringen. Dabei ist auch zu bedenken, dass national bereits andere Anreize und Fördermechanismen sowie im europäischen Rahmen des Emissionshandelssystem (EHS) bestehen, so dass bei zusätzlichen Förderinstrumenten Mitnahmeeffekte zu erwarten sind.

Die Effizienz der Ausgaben wird zudem durch weitere „Bottlenecks“ gemindert, die teilweise auch durch Vorgaben im Planungs- und Vergaberecht bestehen. Dies gilt insbesondere für den Netzausbau im Bereich Strom. Zusätzliche Anlagen zur Erzeugung erneuerbarer Energien entfalten nur dann ihre volle Wirkung, wenn die Stromnetze dafür vorbereitet sind, bei hoher Produktion den erzeugten Strom weiterzuleiten. So sollte eine Aufstockung der Ausgaben für die Erzeugung erneuerbarer Energien mit einer Beschleunigung des Netzausbaus und einer entsprechenden Überprüfung und Anpassung des regulativen Rahmens verknüpft werden.

Um Ineffizienzen und Mitnahmeeffekte zu vermeiden bzw. zu vermindern, sollten zusätzliche Ausgaben des Sondervermögens an die Beseitigung von möglichen „Bottlenecks“ geknüpft werden. Hier kann die Ausweitung der Aufgabenspektrens des Sondervermögens hilfreich sein, da zum einen die Intensität der „Bottlenecks“ zwischen den einzelnen Aufgabenbereichen variieren kann und zum anderen gegebenenfalls Ausgaben zur Verringerung von „Bottlenecks“ getätigt werden können. Sofern es zu der geplanten Aufstockung des Sondervermögens kommt, wäre es generell wünschenswert die Ausgaben auf letztere Aspekte zu konzentrieren. Eine Förderung der Wasserstofftechnik kann hier zweckmäßig sein. Inwieweit dieser Gedanke mit dem Gesetzentwurf insgesamt konform geht, war aus der Drucksache allerdings nicht ersichtlich. Dem Regierungshandeln dürfte hier eine entsprechende Verantwortung zufallen.

Finanzierung der Ausweitung des Sondervermögens

Die Ausweitung des Sondervermögens soll durch Mittel des Ukraine-Notkredits erfolgen. Der Ukraine-Notkredit beruht auf einer Ausnahme von den üblichen Vorgaben der Schuldenbremse. Diese Ausnahme erfolgte in einer Zeit, in der die finanzielle Situation der Länder als sehr gut bezeichnet werden kann. Die Länder insgesamt haben ihre Kernhaushalte im Jahr 2022 mit einem Finanzierungsüberschuss von über 10 Mrd. Euro abgeschlossen. Zudem sind die Einnahmeaussichten für das Jahr 2023 angesichts der vorliegenden Steuerschätzung und vor dem Hintergrund der Änderung der Konjunkturbereinigung (der konjunkturbereinigte Steuertrend wurde anhand der Zahlen aus dem Herbst und nicht wie sonst üblich bereits mit den Frühjahrszahlen festgelegt) ebenfalls als günstig einzuschätzen. Das vor diesem Hintergrund mehr oder minder vorauseilend eine Notsituation konstatiert wurde, ist nicht selbstverständlich. Viele andere Länder haben darauf verzichtet. Die Lage in der Corona-Krise bzw. im Jahr 2020 ist hiermit nicht vergleichbar, da in der Corona-Krise sofort mit Mindereinnahmen für das Land zu rechnen war und zudem die Projektionen auch negative Effekte für die Folgejahre auswiesen. Gerade Letzteres hat sich nicht in dem damals unterstellten Ausmaß eingestellt, was für sich genommen die Notkreditbewilligung, die über das akute Krisenjahr hinausgeht, plausibilisierte, um letztlich die mittelfristige Finanzplanung zu stabilisieren. Zudem ist zu berücksichtigen, dass auch wenn die „Kreditbevorratung“ in der Corona-Krise angesichts der Herausforderungen der mittelfristigen Finanzplanung unter den Vorgaben der Schuldenbremse eine gewisse Plausibilität hatte, diese nicht unumstritten war.

Dass nun Mittel aus dem Ukraine-Notkredit verbindlich für mittelfristige Ausgaben eingeplant werden, wirft zusätzlich die Frage auf, ob der Ukraine-Notkredit auf eine akute Krisensituation antwortet. Es kann zwar ökonomisch ein Nexus zwischen der Ukraine-Notsituation und Energiefragen und damit den Aufgaben des Sondervermögens festgestellt werden, doch liegt es letztlich nicht im Kompetenzbereich eines Wirtschaftsforschungsinstituts zu bewerten, ob ein solcher Nexus die Kriterien derart erfüllt, dass der Ukraine-Notkredit bzw. seine Verwendung den Vorgaben der Verfassung umfänglich entsprechen.

Vielmehr sei an dieser Stelle auf die Frage einzugehen, ob es ökonomisch geboten ist, das Sondervermögen per Kredit zu finanzieren. Dies könnte zum Beispiel anhand der „Goldenen Regel“ überprüft werden. Die zusätzlichen Ausgaben haben durchaus einen investiven Charakter,

so dass die Frage plausibel ist, ob in hinreichendem Maße Erträge für den schleswig-holsteinischen Haushalt durch diese Ausgaben entstehen. Der Nutzen, der durch die Vermeidung von CO₂-Emissionen entsteht, kann hier allerdings aus zwei Gründen nicht herangezogen werden. Zum einen besteht mit dem EHS bzw. die damit einhergehende Begrenzung der CO₂-Ausstoßmenge ein Instrument, dessen Wirkung zu berücksichtigen ist. Die zusätzliche Förderung erneuerbarer Energien dürfte somit nur in dem Maße für CO₂-Einsparungen, wie es gelingt die zusätzliche Energie für die Produktion von solchen Gütern einzusetzen, die alternativ aus Staaten importiert worden wären, die nicht am EHS teilnehmen und vor Ort fossile Energiequellen für die Produktion nutzen oder in dem Maße wie zumindest mittelbar Bereiche betroffen sind, die nicht im EHS erfasst sind. Hier sind Wärme und Verkehr zu nennen. Somit dürfte nur ein Teil der Ausgaben des Sondervermögens klimapolitisch von Nutzen sein.

Auch für diesen Teil gilt, dass zwar ein dauerhafter Nutzen durch Emissionsvermeidung entstehen dürfte, doch entsteht dieser Nutzen global und nicht konzentriert auf Schleswig-Holstein. Bei klimaschädlichem Verhalten stehen wir allerdings dem sogenannten Trittbrettfahrer-Problem gegenüber. Während der Nutzen durch den Klimaschutz allen zugutekommt, entstehen die Kosten individuell bzw. innerhalb der Gebietskörperschaft, die entsprechenden Maßnahmen durchführt. Dem wirkt zwar der Umstand entgegen, dass Deutschland bei Verfehlen der Klimaziele in den Bereichen, die nicht im EHS sind, Strafzahlungen drohen, doch fallen diese nicht im Landes- sondern im Bundeshaushalt an. Zumindest für einen absehbaren Zeithorizont dürfte daher der Nutzen der selber durchgeführten Klimaschutzmaßnahmen bezogen auf Schleswig-Holstein bzw. den Landeshaushalt angesichts seiner globalen Dispersion gegenüber den Kosten kaum ins Gewicht fallen, auch wenn er global gesehen erheblich sein kann. Aus Sicht der schleswig-holsteinischen Landesfinanzen sollte dieser Nutzen daher nicht mit zukünftigem Schuldendienst infolge einer Kreditfinanzierung verrechnet werden.

Von Nutzen kann zudem der Anstieg der Energieerzeugung im Land und durch gegebenenfalls verbesserte Energieversorgungsmöglichkeiten die Versorgungssicherheit im Land sein. Dies kann direkt die Wirtschaftsleistung erhöhen und die Standortqualität fördern. Mit dem Anstieg der Wirtschaftsleistung infolge der direkten und indirekten Effekte der Ausgaben des Sondervermögens kann es schließlich zu Mehrsteuereinnahmen führen. Hier ist zu berücksichtigen, dass durch das System des Finanzausgleichs bis zu 63% der Einnahmen entfallen. Sofern durch die Mehreinnahmen zusätzlich Ergänzungszuweisungen zur Disposition stehen, kann die Abschöpfung sogar noch höher ausfallen. Um diese Hürden zu überspringen und angesichts der jüngsten Zinswende, müssten die durch das Sondervermögen ausgelösten Investitionen sehr ertragreich sein, so dass wiederum die Frage auftritt, ob diese nicht auch ohne Förderung durch das Land stattgefunden hätten. Aus Sicht des Finanzausgleichssystems wäre mit positiven Effekten merklichen Ausmaßes nur dann zu rechnen, wenn dadurch die Einwohnerzahl Schleswig-Holsteins steigt. Die hohen Netzentgelte, die Private im Land zahlen, weisen zusätzlich daraufhin, dass hier eine einfache Steigerung z.B. der Stromproduktion nicht das Ziel sein sollte. Insgesamt ist im Sinne der „Golden Regel“ es zumindest unklar, wenn nicht sogar unwahrscheinlich, dass eine Kreditfinanzierung des Sondervermögens die Situation der Landesfinanzen mittelfristig nicht verschlechtert.

Fazit

Der mit der Aufstockung des Sondervermögens verbundene klimapolitische Nutzen könnte angesichts der Überschneidungen mit anderen nationalen und internationalen Instrumenten überschaubar bleiben. Standortpolitisch sind positive Effekte denkbar. Zentral ist hier allerdings die Frage, wie die vielfältigen „Bottlenecks“ zu den Vorhaben, die über das Sondervermögen finanziert werden, stehen. Wenn es sogar gelingt mit den Ausgaben des Sondervermögens „Bottlenecks“ aufzulösen, kann es durchaus erfolgreich sein. Wie wahrscheinlich eine solche erfolversprechenden Mittelverwendung sein wird, kann ich leider nicht bewerten. Hier braucht es andere Expertise als die meine.

Aus Sicht der Stabilität der Landesfinanzen sind allerdings nur wenige Szenarien denkbar, in denen solche zusätzlichen kreditfinanzierten Maßnahmen eine Verbesserung darstellen. Sind Projekte aus sich heraus hoch profitabel, dürfte eine zusätzliche Förderung das Projekt selber nicht auslösen (Mitnahmeeffekt). Zugleich verhindert das Finanzausgleichssystem, dass das Land vom wirtschaftlichen Nutzen der Projekte im vollen Umfang profitiert. Umso höher muss also die Rendite ausfallen, damit die Förderung letztlich zu Mehreinnahmen im Landeshaushalt führt. Dabei ist zudem zu bedenken, dass das Land Schleswig-Holstein relativ zu anderen Flächenländern recht hoch verschuldet ist, und dass mit Blick auf die Vorgaben der Schuldenbremse das Vorgehen zumindest Fragen aufwirft. Auch wenn der Betrag, um den das Sondervermögen aufgestockt werden soll, für sich genommen die Tragfähigkeit der Landesfinanzen nicht in Schieflage bringt, könnte es problematisch sein, wenn ein solches Vorgehen unter solch zum Teil kritisch zu sehenden Rahmenbedingungen durchgeführt wird, da dies dann Vorbild für weitere Maßnahmen werden könnte.

Sofern also klima- und regionalpolitische Erwägungen für die Ausweitung des Sondervermögens sprechen, sollte die Finanzierung aus allgemeinen Haushaltsmitteln und nicht über „Not-Kredite“ angestrebt werden.

Für Rückfragen stehe ich Ihnen und Ihren Kolleginnen und Kollegen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

gez. Jens Boysen-Hogrefe