

An Herrn
Lars Harms
Vorsitzender des Finanzausschusses
des Schleswig-Holsteinischen Landtags

jens.hogrefe@ifw-kiel.de

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

www.ifw-kiel.de

Kiel, 2.11.2023

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Einrichtung eines
Sondervermögens Energie- und Wärmewende, Klimaschutz und Bürgerenergie
– Drucksache 20/1395**

Sehr geehrter Herr Harms,

bei der Stellungnahme zum Gesetzentwurf möchte ich nicht auf die Frage eingehen, inwieweit das Sondervermögen „Ukraine“ an sich beziehungsweise inwieweit die mit dem Gesetzentwurf verbundene Nutzung aus haushaltsrechtlicher Sicht zu beurteilen ist. Dies überlasse ich gerne den Kolleginnen und Kollegen mit entsprechender juristischer Expertise. Vielmehr wird an dieser Stelle die Frage behandelt, wie es ökonomisch bzw. fiskalisch eingeordnet werden kann, die mit dem Gesetzentwurf verbundenen Vorhaben per Kredit zu finanzieren.

Die Argumentation werde ich im Folgenden getrennt darstellen, erstens zur Aufstockung des Sondervermögens für die bisherigen Zwecke und zweitens zur Aufstockung des Sondervermögens mit dem Ziel, die Ansiedlung eines Batterieherstellers zu subventionieren. Es erscheint sinnvoll diese beiden Punkte getrennt voneinander zu betrachten, da erstens der Charakter der Investitionen, die gefördert werden sollen, unterschiedlicher Art sein dürfte. So ist zumindest aus regionaler Perspektive festzuhalten, dass die Ansiedlung einer Batterieproduktion im Sinne des Kapitalstocks des Landes eine Erweiterungsinvestition sein dürfte, während viele Investitionen, die bisher unter dem Dach des Sondervermögens gefördert werden sollten, Ersatzinvestitionen bisher bestehender fossiler Anlagen oder Systeme darstellen dürften. Zudem ist zu berücksichtigen, dass die beiden Arten von Investitionen unterschiedliche klimapolitische Bedeutung haben dürften. In dem einen Fall geht es um die Ansiedlung der Produktion im internationalen Maßstab handelbarer Güter, die vergleichsweise energieintensiv ist, im anderen Fall eher um die Transformation der Energienutzung bei der lokalen Bereitstellung von Gütern wie Wärme und Verkehr. Diese Unterschiede dürften bei der Beurteilung einer Kreditfinanzierung der Maßnahmen von Bedeutung sein, so dass hier die beide Fälle getrennt voneinander diskutiert werden.

Ob eine Kreditfinanzierung ökonomisch sinnvoll ist, kann grundsätzlich anhand der „Goldenen Regel“ diskutiert werden. Sofern die mit dem Kredit angestoßene ökonomische Aktivität eine hinreichende Rendite trägt, um Zins und Abschreibung der Investitionssumme zu übersteigen, ist eine Kreditfinanzierung nicht nur statthaft, sondern kann sogar der Finanzierung aus dem laufenden Haushalt (bei ansonsten unverändertem Saldo) überlegen sein, insbesondere wenn dadurch verzerrende Maßnahmen - wie etwa Steuererhöhungen - zur Finanzierung unterbleiben.

Bei der Frage der fiskalischen Rendite eines Investitionsprojekts auf Länderebene sind allerdings gegebenenfalls Verflechtungen über den bundesstaatlichen Finanzausgleich zu bedenken. Dies gilt zum einen für die Frage, inwieweit eine Rendite durch das Land vereinnahmt werden kann, bzw. inwieweit eine Rendite zu Lasten der anderen Länder entsteht. Die Renditeaussichten der Projekte sollte daher für die Landes- wie die Bundesebene diskutiert werden. Grundsätzlich ist zudem zu berücksichtigen, dass die wesentliche Rendite von Klimaschutzmaßnahmen global anfällt.

Allgemeine Vorbemerkungen zur Kreditfinanzierung von Klimapolitik

Die Überlegung, dass staatliche Verschuldung Handlungsspielräume eröffnet, aber auch zukünftige Generationen belastet, braucht einen extraterritorialen Dritten, der Kredite geben kann, Zinseinkünfte erhält und der gegebenenfalls Ressourcen für die Nutzung der Handlungsspielräume bereitstellt.¹ Klimapolitik hingegen ist global. Im globalen Maßstab ist die Summe der Kredite und das damit verbundenen Finanzvermögen null. Durch Kreditfinanzierung können keine zusätzlichen Ressourcen für Klimapolitik erzeugt werden. Es ist lediglich möglich - ähnlich wie durch zusätzliche Steuern - über kreditfinanzierte Ausgaben Ressourcen umzulenken. Die Kreditfinanzierung verschleiert mehr oder weniger den notwendigen globalen Konsumverzicht, der für Klimapolitik erbracht werden muss.

Trotzdem kann es Argumente geben, die die globale Kreditfinanzierung von Klimapolitik rechtfertigen. Diese Argumente hängen mit denen zusammen, die auch zur Begründung der Schuldenbremse genutzt werden. Letztere gehen davon aus, dass die Finanzpolitik die Verschleierung des Konsumverzichts über Gebühr nutzt, um im politischen Prozess Entscheidungsprobleme, die mit der Priorisierung von Ausgabenprojekten einhergehen, auszuweichen. Eine Fiskalregel wie die Schuldenbremse soll diese Verschleierung verhindern. Die Verteilungskonflikte müssen dadurch im Parlament a priori gelöst werden und können nicht über Inflation oder spätere Haushalte an andere Stellen verschoben oder vertagt werden. Grundlegend dabei ist die Annahme, dass die politischen Entscheider direkte Wirkungen und die Gegenwart höher gewichten als indirekte (teilweise zugegeben schwer zu überblickende) Folgen und die Zukunft (Zukunft auch in Form der Entscheidungen, die in künftigen Haushalten anstehen). Gerade die der Begründung der Schuldenbremse zugrundeliegende Annahme, dass Haushaltspolitik eine zu hohe Gegenwartspräferenz hat, legt allerdings auch nahe, dass eine Priorisierung der Ausgaben selten zu Gunsten von klimapolitischen Maßnahmen erfolgen dürfte, da deren Nutzen meistens in einer fernen Zukunft liegt.

Diese allgemeinen eher globalen Überlegungen seien den spezifischeren Argumenten, die auf das Land Schleswig-Holstein fokussieren, vorangestellt. Die Situation des Landes und des Landeshaushalts hängt zugleich von verschiedenen zusätzlichen institutionellen Bedingungen ab. Für die konkreten Entscheidungen eines Landtags mögen die generellen Überlegungen daher nicht ausschlaggebend sein. Sie seien hier trotzdem erwähnt, weil der Gedanke, dass die Grundannahmen zur Rechtfertigung der Schuldenbremse (Kurzsichtigkeit der Entscheider und „deficit bias“), mit Blick auf die Klimapolitik einen Konflikt bedeuten können, aus meiner Sicht in der

¹ Eine Ausnahme bildet die Keynesianische Situation, in der zusätzliche Verschuldung auch global die ökonomische Aktivität erhöhen kann. Angesichts des aktuellen Inflationsumfelds und der sehr geringen Arbeitslosigkeit würde ich allerdings argumentieren, dass wir uns nicht in einer solchen Situation befinden.

Debatte kaum Berücksichtigung findet. Zugleich sei erwähnt, dass die Schuldenbremse, wie sie tatsächlich implementiert ist bzw. nach den Vorgaben des Grundgesetzes implementiert werden kann, einer effizienten Klimapolitik nicht im Weg stehen muss (Boysen-Hogrefe 2023).²

Kreditfinanzierte Ausweitung des Sondervermögens für klimapolitische Zwecke im engeren Sinn³

Die zusätzlichen Ausgaben, die durch die zusätzlichen Mittel des Sondervermögens ermöglicht werden, 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 bzw. wird in den Bereichen Wärme und Verkehr mit dem Emissionshandelssystem (EHS) bzw. dem EHS 2 ein Instrument zur Begrenzung des CO₂-Ausstoßes, dessen Wirkung zu berücksichtigen ist (z.B. „Wasserbetteffekt“: Lokale Emissionseinsparungen führen in einem reinen Emissionshandelssystem mit fixierter Emissionsmenge ggf. zu zusätzlichen Emissionen anderswo). Die zusätzliche Förderung erneuerbarer Energien dürfte somit nur in dem Maße für CO₂-Einsparungen sorgen, 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 (noch) nicht im EHS erfasst sind. Immerhin: Solange das EHS 2 noch nicht implementiert ist, dürfte ein wesentlicher Teil der Ausgaben des Sondervermögens klimapolitisch von Nutzen sein. Die Politik sollte sich aber für die zügige Ausweitung des EHS einsetzen. Eine Abstimmung der Maßnahmen ist wünschenswert.

Auch für den Teil, der klimapolitischen Nutzen erbringt, gilt, dass dieser Nutzen global und nicht konzentriert auf Schleswig-Holstein entsteht. 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 Klimaschutzausgaben 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 kann dieser Nutzen daher nicht mit dem zukünftigen Schuldendienst infolge einer Kreditfinanzierung verrechnet werden.

Von Nutzen kann zudem der Anstieg der Energieerzeugung im Land und gegebenenfalls verbesserte Energieversorgungsmöglichkeiten für 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 Steuermehreinnahmen führen. Hier ist zu berücksichtigen, dass durch das System des Finanzausgleichs etwa 63% der Einnahmen sofort abgeschöpft werden. Sofern durch die Mehreinnahmen zusätzlich Ergänzungszuweisungen des Bundes zur Disposition stehen, kann die Abschöpfung sogar noch höher ausfallen. Um diese Hürden zu überspringen und angesichts der

² Boysen-Hogrefe, J. (2023). Wie die Schuldenbremse ein Werkzeug der Klimapolitik sein kann. Kiel Focus. <https://www.ifw-kiel.de/de/publikationen/kiel-focus/wie-die-schuldenbremse-ein-werkzeug-der-klimapolitik-sein-kann/>

³ Dieser Teil der Stellungnahme beruht weitgehend auf einer vorangegangenen Stellungnahme für den Umweltausschuss des Landtags Schleswig-Holstein. Vgl. <http://www.landtag.ltsh.de/infothek/wahl20/umdrucke/00900/umdruck-20-00919.pdf>.

jüngsten Zinswende müssten die durch das Sondervermögen ausgelösten Investitionen sehr ertragreich sein, damit sie eine Kreditfinanzierung rechtfertigen. Insofern tritt die Frage auf, ob solche sehr ertragreichen Investitionen 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.

Zu bedenken ist auch, dass die hohen Netzentgelte, die Private im Land zahlen, darauf hinweisen, dass eine einfache Steigerung der Stromproduktion nicht das Ziel sein sollte. Stromnetz- und/oder Speicherkapazitäten gilt es zu berücksichtigen, um eine effiziente Mittelverwendung zu ermöglichen. Insgesamt ist es im Sinne der „Goldenen Regel“ zumindest unklar, wenn nicht sogar unwahrscheinlich, dass eine Kreditfinanzierung des Sondervermögens die Situation der Landesfinanzen mittelfristig nicht verschlechtert.

Anders läge der Fall dann, wenn durch die investiven Projekte Ausgaben des Landes und seiner Kommunen für den impliziten Kauf von CO₂-Zertifikaten oder für CO₂-Abgaben vermieden werden könnten. Bei einer betriebswirtschaftlichen Herangehensweise und doppischer Haushaltsführung würde die Bepreisung von CO₂ kreditfinanzierte, klimafreundliche Investitionen ertragreicher machen und sehr wahrscheinlich vermehrt auslösen, sofern die gesparten Ausgaben für CO₂ die Kosten der Kreditfinanzierung überwiegen. Gerade für doppisch buchende Kommunen gilt dieses Kalkül. Für das kameralistisch buchende Land mit der Schuldenbremse besteht allerdings abgesehen von den Sondervermögen oder ÖPP keine Möglichkeit, zukünftige Kostenersparnisse über kreditfinanzierte Investitionen zu generieren. Es bleibt hier aber festzuhalten, dass zum einen die meisten der genannten Vorhaben des Sondervermögens wohl kaum zu geringeren CO₂-bezogenen Ausgaben im Landeshaushalt führen und dass zudem zweifelhaft ist, ob das derzeitige Niveau der CO₂-Abgaben und Zertifikatepreise hinreichende Anreize liefern würde.

Insgesamt dürfte es eher wahrscheinlich sein, dass der Haushalt des Landes durch die Kreditfinanzierung des Sondervermögens dauerhaft geschwächt wird. Der Nutzen, den diese Maßnahme haben kann, wird wohl nur in geringem Maße (nämlich insofern die Maßnahmen entweder die CO₂-Ausgaben des Landes mindern oder zu mehr Nettozugang führen) den künftigen Landeshaushalten zufließen. Die mögliche dauerhafte Schwächung des Landeshaushalts ist den mit der Maßnahme zu erreichenden Politikzielen (Klimaschutz) gegenüber zu stellen. Entsprechend ist es von großer Bedeutung, zu ergründen, ob mit dieser Maßnahme die Klimaschutzziele effizient verfolgt werden.

Nutzung des Sondervermögens für die Subvention der Ansiedlung eines Batterieherstellers

Für die Frage, ob eine Kreditfinanzierung der Subventionen aus Sicht des Landes ökonomisch bzw. fiskalisch eine gute Wahl ist, ist zu berücksichtigen, dass ein Großteil der zu leistenden Summe vom Bund erbracht wird. Die Aufwendungen des Landes sind relativ zur gesamten eingesetzten Summe gering. Zugleich spricht vieles dafür, dass zumindest zeitweise in der Region der Ansiedlung die wirtschaftliche Dynamik stark zulegt, was auch die Literatur zu den regionalen Effekten von finanzpolitischen Maßnahmen nahelegt (vgl. z.B. Chodorow-Reich 2019).⁴ Diese Konstellation spricht aus Sicht des Landes zunächst dafür, die Ansiedlung per Kredit zu finanzieren. Dabei ist aber zu berücksichtigen, dass die Erhöhung der wirtschaftlichen Aktivität und damit der Steuerkraft alleine, angesichts des Länderfinanzausgleichs kaum positive Effekte auf den Landeshaushalt haben dürfte. So hat das Land Rheinland-Pfalz erleben müssen, wie der plötzliche und massive wirtschaftliche Erfolg eines der dortigen Unternehmen unterm Strich sogar die Landeskasse

⁴ Chodorow-Reich, G. (2019). Geographic Cross-Sectional Fiscal Spending Multipliers: What Have We Learned? *American Economic Journal: Economic Policy*, 11(2), 1–34.

geschwächt hat (Fiesel, Kanzler und Weiß 2022).⁵ Grundsätzlich schöpft der Länderfinanzausgleich einen Großteil der Mehreinnahmen ab. Im speziellen Fall Rheinland-Pfalz war zudem der Anstieg der Steuerkraft so groß, dass die Bundesergänzungszuweisungen entfielen, so dass schließlich keinerlei zusätzliches Aufkommen in der Landeskasse verblieb.

Im Gegensatz zu dem eben beschriebenen Fall von BionTech in Rheinland-Pfalz ist anzunehmen, dass es durch die Ansiedlung des Batterieherstellers nicht nur zu steigenden Gewinnsteuereinnahmen, sondern auch zu einem Zuzug von Einwohnern von außerhalb Schleswig-Holsteins kommen dürfte. Um letztlich Aussagen über den Einfluss auf die Landeskasse machen zu können, ist somit abzuschätzen, in welchem Umfang dies geschehen könnte. Allerdings müssten auch zusätzliche Ausgaben, die durch den Zuzug entstehen, gegengerechnet werden.

Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht ist die Beurteilung komplexer. Die Evidenz zur regionalen Wirkung von staatlichen Ausgaben lassen sich nicht ohne weiteres auf die Gesamtwirtschaft hochrechnen (Wolf 2023).⁶ Während es durchaus Evidenz zu Gunsten der Kreditfinanzierung öffentlicher Infrastruktur und Bildungsausgaben gibt, ist dies bei der subventionierten Ansiedlung eines Unternehmens unklar. Sofern das geförderte Unternehmen nicht ein erhebliches Innovationspotenzial, das über das von Unternehmen hinausgeht, die um die gleichen Ressourcen konkurrieren, aufweist, könnten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer Tätigkeiten in anderen Unternehmen ebenso produktiv und innovativ nachgehen. Das Ergebnis der Subvention wäre dann ein Mitnahmeeffekt zu Gunsten der Eigentümer des geförderten Unternehmens und zu Lasten der anderen Unternehmen im Land. Ob Batterietechnologie große Innovations sprünge zeitigen wird, wage ich nicht zu beurteilen. Da meines Wissens hier vorrangig die Endfertigung gefördert werden soll, gibt es m.E. aber Zweifel.

Sofern diese Zweifel gerechtfertigt sind, wäre eine zusätzliche Bereitstellung von Subventionen durch das Land gesamtwirtschaftlich Vergeudung öffentlicher Mittel. Da es regionalpolitisch Vorteile geben dürfte, droht ein Subventionswettbewerb zwischen den Ländern um die Ansiedlung bestimmter Unternehmen, der am Ende nur sehr wenigen hilft und gesamtwirtschaftlich schadet.

Abschließend möchte ich hier nicht umfassend auf die klimapolitische Dimension der Ansiedlung eines Batterieherstellers in Schleswig-Holstein eingehen, aber doch einige Spekulationen diesbezüglich anstellen. Mir scheint ein klares Urteil, dass die Subvention von klimapolitischem Nutzen sei, nicht so einfach, wie es der simple Nexus, dass es Speicherkapazitäten für die Transformation braucht, nahelegt. Batterien dürften handelbare Güter sein und deren Produktion ist durchaus energieintensiv. Nun mag Schleswig-Holstein im deutschen Vergleich ein günstiger Standort für erneuerbare Energien sein, im europäischen Vergleich oder im Vergleich mit verlässlichen Handelspartnern wie den USA, mag das aber schon anders aussehen. Aus Klimagesichtspunkten sollte daher zunächst geprüft werden, welcher Standort auch im internationalen Vergleich die günstigsten Preise für und damit verbunden wohl große Mengen an erneuerbare Energien bietet. Letztlich sollten energieintensiv produzierte Güter dort entstehen, wo klimafreundlicher Strom im großen Stil und verlässlich verfügbar ist. Ansonsten wird durch eine subventionierte Standortentscheidung der Strom für andere Unternehmen und Verbraucherinnen und Verbraucher unnötig verteuert. Angesichts von Ressourcenknappheit ist Effizienz zentral für gelingende Klimapolitik.

Während also regionalpolitisch einiges für die Subvention des Batterieherstellers spricht und möglicherweise auch ein fiskalischer Nutzen der Kreditfinanzierung bestehen könnte, sofern es zu einem hinreichenden Zuzug nach Schleswig-Holstein kommt, ist gesamtwirtschaftlich nicht nur von

⁵ Fiesel, R., Kanzler, K. und R. Weiß (2022). Biontechs Steuerbooster und seine Nebenwirkungen auf das Finanzgefüge. Wirtschaftsdienst 102(2), 114–122.

⁶ Christian K. Wolf (2023). The Missing Intercept: A Demand Equivalence Approach. American Economic Review 113(8), 2232–69.

der Kreditfinanzierung abzuraten. Vielmehr ist fraglich, ob die Subvention nicht insgesamt mehr schadet als nutzt. Dies gilt sowohl ökonomisch als auch unter Klimagesichtspunkten.

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

Mit freundlichen Grüßen

gez. Jens Boysen-Hogrefe