

An Herrn
Lars Harms
Vorsitzender des Finanzausschusses

jens.hogrefe@ifw-kiel.de

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

www.ifw-kiel.de

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 20/2489

Kiel, 09.01.2024

**Einrichtung eines Transformationsfonds des Landes Schleswig-Holstein
Drucksache 20/1589 und Drucksache 20/1590**

Sehr geehrter Herr Harms,

der Einrichtung eines kreditfinanzierten Sondervermögens dürften nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 2023 erhebliche rechtliche Hürden entgegenstehen. Ob eine einfachgesetzliche Regelung hinreichend ist, dürfte fraglich sein. Wegen meiner mangelnden verfassungs- und verwaltungsrechtlichen Expertise möchte ich diesen Aspekt aber hier nicht diskutieren, sondern vordringlich auf die ökonomische Dimension und die Effekte für den Landeshaushalt eines kreditfinanzierten Transformationsfonds des Landes Schleswig-Holstein eingehen und zudem einen Blick auf klimapolitische Aspekte wagen.

Für die Frage der ökonomischen Effekte eines kreditfinanzierten Transformationsfonds sind kurze und lange Frist, sowie regionale, nationale und globale Dimensionen gesondert zu berücksichtigen. Hier soll nun vordringlich der Blick auf das Land Schleswig-Holstein eine Rolle spielen: Eine Ausweitung kreditfinanzierter Ausgaben dürfte zunächst die nominale Wirtschaftsleistung in Schleswig-Holstein erhöhen. Sofern andere Länder, insbesondere die in der engeren Nachbarschaft, wie Niedersachsen, keinen solchen Fonds einrichten, ist es plausibel, dass dies nicht nur Preiseffekte sind, sondern mehr reale Wirtschaftsleistungen im Land entsteht. Dies hängt u.a. davon ab, in welchem Ausmaß Schleswig-Holstein durch die kreditfinanzierten Ausgaben Ressourcen, u.a. Arbeitskräfte, attrahieren kann, die dann anderen Ländern nicht mehr zur Verfügung stehen.

Die relative „Blüte“ der Wirtschaftsleistung, sollte es zu einer solchen kommen, darf allerdings nicht ohne weiteres als möglicher Effekt zur Selbstfinanzierung fehlgedeutet werden. Durch die Regelungen des Länderfinanzausgleichs und wegen der zeitlichen Perspektive des Schuldendienstes ist relevant, ob das Vorhaben dauerhaft die Wirtschaftsleistung fördert und vor allem ob dadurch die Bevölkerung relativ zu der im übrigen Bundesgebiet zulegt. Dabei ist es denkbar, dass Zuschüsse des Landes an Private zur klimafreundlichen Transformation sowie der Ausbau der entsprechenden Infrastruktur, die Wohnortentscheidung beeinflussen kann. Allerdings sind diese Effekte schwer zu

quantifizieren. Aus ökonomischer Sicht sind deutliche Zuzüge nur dann zu erwarten, wenn sich durch eine hinreichende CO₂-Bepreisung die entsprechenden privaten Investitionen in den Klimaschutz dauerhaft rechnen.

Die CO₂-Bepreisung dürfte allerdings für sich genommen eine spürbare Zahlungsbereitschaft von privater Seite für Klimaschutzinvestitionen auslösen. Staatliche Mittel können hier vielleicht einen An Schub geben und Liquiditätsschwierigkeiten beseitigen, aber zugleich besteht die Möglichkeit, dass es zu erheblichen Mitnahmeeffekten kommt. Diese könnten zwar den Zuzug nach Schleswig-Holstein fördern und auch die Bodenpreise in Schleswig-Holstein positiv beeinflussen, doch wäre dies aus gesamtstaatlicher Perspektive eine ineffiziente Mittelverwendung und es würde nur wenig dauerhafte zusätzliche Aktivität stattfinden.

Sofern es nur zu wenig Zuzug kommt, würden den Ausgaben für den Schuldendienst langfristig kaum zusätzliche Einnahmen entgegenstehen. Somit bleibt ein merkliches fiskalisches Risiko für ein relativ hoch verschuldetes Land. Die Begünstigten im Land hätten zwar auch pekuniäre Vorteile z.B. durch geringere Ausgaben für den Ausstoß von CO₂. Diese würden aber über das Steuer- und Transfersystem samt Länderfinanzausgleich kaum dem Land zugutekommen. Den Vorteilen würden andere Einschränkungen entgegenstehen, die im Landeshaushalt durch den höheren Schuldendienst entstehen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass das Land kaum Möglichkeiten hat, die Einnahmen souverän zu gestalten. Dies wäre auf Bundesebene anders gelagert – dieser würde zwar auch die Mindereinnahmen bei CO₂-Abgaben und Energiesteuer realisieren, könnte aber besser durch Steuererhöhungen an anderer Stelle zusätzliche Ausgaben für den Schuldendienst finanzieren.

Einen kreditfinanzierten Transformationsfonds in Schleswig-Holstein auf den Weg zu bringen, birgt somit fiskalische Risiken. Insgesamt dürfte der Bund der bessere Akteur sein, wenn es um die Finanzierung von staatlichen Klimaschutzinvestitionen geht. Angesichts steigender Zahlungsbereitschaften von privater Seite bei zunehmenden CO₂-Preisen dürfte es allerdings generell zu Mitnahmeeffekten kommen, die den ökonomischen und den klimapolitischen Nutzen eines Fonds auf Landes- wie auch auf Bundesebene deutlich mindern dürften.

Einer Fonds-Lösung ist zugutezuhalten, dass sie die Akzeptanz für klimapolitische Maßnahmen zumindest zeitweise positiv beeinflussen könnte. Schließlich könnte angesichts der anstehenden Investitionsaufgaben, die ein entsprechender CO₂-Preis auslösen würde, der CO₂-Preis selbst politisch in Frage gestellt werden. Wenn zunächst die öffentliche Hand die Investitionsausgaben finanziert, dürfte der Anpassungsdruck aus Sicht der Privaten (und der Wähler) geringer wirken. Zwar werden die Spielräume späterer öffentlicher Haushalte über den Schuldendienst eingeschränkt, doch werden zeitnähere Vorgängen oft bei Entscheidungen höher gewichtet, so dass aus nationaler Perspektive eine Fonds-Lösung Klimaschutzvorhaben gerade mit Blick auf den politischen Prozess erleichtern könnte.

Aus globaler Perspektive gibt es allerdings Punkte, die mit Blick auf einen effektiven Klimaschutz gegen kreditfinanzierte Fonds sprechen. So dürfte die verstärkte Kreditfinanzierung durch die öffentliche Hand das Weltzinsniveau für sich genommen erhöhen. Dies wiederum schwächt die Ertragskraft von privaten Klimainvestitionen im Rest der Welt. In weiten Teilen der Welt z.B. rechnen sich auch ohne staatliche Subventionen Investitionen in erneuerbare Energien, sofern der Zins nicht zu hoch ist, bereits jetzt. Das höhere Zinsniveau könnte zu einem globalen „Crowding out“ führen, von dem auch Klimaschutzinvestitionen betroffen sind. Welche Effekte dominieren, ist allerdings kaum zu quantifizieren.

Fazit: Für das Land Schleswig-Holstein würden durch einen kreditfinanzierten Fonds zukünftig zusätzliche fiskalische Belastungen entstehen, denen sehr wahrscheinlich keine hinreichenden zusätzlichen Einnahmen oder Minderausgaben auf Landesebene entgegenstehen, da kaum Instrumente zur Verfügung stehen, den geldwerte Nutzen, den die Bewohnerinnen und Bewohner des Landes vom Transformationsfonds haben werden, zumindest teilweise wieder der Landeskasse

zuzuführen. Eine solche Fonds-Lösung sollte daher, wenn überhaupt, auf Bundesebene angestrebt werden, da hier die hinreichende fiskalische Souveränität besteht, das zuvor genannte Problem anzugehen. Das Land hingegen sollte in den Bereichen des Ordnungs- und Verwaltungsrechts prüfen, welche Möglichkeiten bestehen, es den Privaten zu erleichtern die mit steigenden CO₂-Preisen entstehende Zahlungsbereitschaft einfacher in Klimaschutzprojekte umsetzen zu können. Hier sei zudem erwähnt, dass selbst bei Netzwerkprojekten wie der Ladeinfrastruktur Private ein Interesse haben dürften, solche umzusetzen. Das Land sollte anstreben die Rahmenbedingungen für privates Engagement zu verbessern.

Zusätzlich wäre gegebenenfalls zu prüfen, ob die Rolle der Förderbanken weiter ausgeweitet werden kann. Diese könnte Liquiditätsprobleme bei privaten Klimaschutzprojekten überbrücken. Letztere könnten insbesondere dadurch bestehen, dass der CO₂-Preis-Pfad auch wegen politischer Einflüsse mit großen Unsicherheiten verbunden ist. Sobald zum Beispiel die CO₂-Menge im Zertifikatesystem nicht weiter verlässlich zurückgeführt wird, könnte die Wirtschaftlichkeit von privaten Klimaschutzprojekten zur Disposition stehen (was allerdings über die Bürgschaften für die Förderbanken wiederum fiskalische Risiken für das Land bedeuten würde). Diese Unsicherheit dürfte die private Finanzierung trotz „Green Finance“ erschweren. Hier ist es von zentraler Bedeutung, dass die Politik das Zertifikatesystem verlässlich ausgestaltet und klar kommuniziert. Dabei ist die Landespolitik zwar kein Hauptakteur, doch sollte sie sich mit Blick auf ihren Einfluss auf Bundesebene dessen bewusst sein, dass das notwendige private Engagement erheblich von dieser Frage abhängen dürfte.

Mit freundlichen Grüßen

Jens Boysen-Hogrefe