

Ein „Transformationsfonds“ für Schleswig-Holstein?

Stellungnahme zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens „Transformationsfonds des Landes Schleswig-Holstein“ (Gesetzentwurf der Fraktion der SPD, Drucksache 20/1590) sowie dem Antrag der Fraktion der SPD zur Einrichtung eines Transformationsfonds des Landes Schleswig-Holstein (Drucksache 20/1589)

Dr. Tobias Hentze, Dr. Björn Kauder

Köln, 09.01.2024





Herausgeber

Institut der deutschen Wirtschaft Köln e. V.

Postfach 10 19 42

50459 Köln

Das Institut der deutschen Wirtschaft (IW) ist ein privates Wirtschaftsforschungsinstitut, das sich für eine freiheitliche Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung einsetzt. Unsere Aufgabe ist es, das Verständnis wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Zusammenhänge zu verbessern.

Das IW in den sozialen Medien

Twitter

[@iw_koeln](https://twitter.com/iw_koeln)

LinkedIn

[@Institut der deutschen Wirtschaft](https://www.linkedin.com/company/institut-der-deutschen-wirtschaft)

Instagram

[@IW_Koeln](https://www.instagram.com/IW_Koeln)

Autoren

Dr. Tobias Hentze

Leiter des Clusters Staat, Steuern und Soziale
Sicherung

hentze@iwkoeln.de

0221 – 4981-748

Dr. Björn Kauder

Senior Economist für Finanz- und Steuerpolitik

kauder@iwkoeln.de

0221 – 4981-516

Alle Studien finden Sie unter

www.iwkoeln.de

In dieser Publikation wird aus Gründen der besseren Lesbarkeit regelmäßig das grammatische Geschlecht (Genus) verwendet. Damit sind hier ausdrücklich alle Geschlechteridentitäten gemeint.

Stand:

Januar 2024

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	4
1 Hintergrund des geplanten Transformationsfonds	5
2 Finanzpolitischer Hintergrund in Schleswig-Holstein	6
3 Ökonomische Einordnung des Antrags.....	10
Abbildungsverzeichnis.....	13
Literatur	13

JEL-Klassifikation

H54 – Öffentliche Infrastruktur; sonstige öffentliche Investitionen und Grundkapital

H61 – Öffentlicher Haushalt; Budgetsysteme

H62 – Haushaltsdefizit; Haushaltüberschuss

Zusammenfassung

Es bestehen erhebliche Investitionsbedarfe mit Blick auf die Transformation der Wirtschaft. Insbesondere in den Bereichen Klimaschutz, Mobilitätswende und Digitalisierung sind zukunftsgerichtete Ausgaben erforderlich, auch da in der Vergangenheit Investitionen in diesen Bereichen nicht im erforderlichen Ausmaß getätigt wurden. Nicht nur dem Bund, sondern auch den Ländern und Kommunen kommt dabei eine entscheidende Rolle zu. Der Antrag der schleswig-holsteinischen SPD-Landtagsfraktion sieht vor, einen Transformationsfonds einzurichten. Hierzu soll eine Notsituation erklärt werden und bis zum Jahr 2030 ein Betrag von 11,6 Milliarden Euro investiert werden, vornehmlich in die Bereiche Klimaschutz und Mobilität.

Ob die Ausführungen im Antrag der SPD-Landtagsfraktion den Tatbestand einer Notsituation im Sinne der Schuldenbremse erfüllen, darf bezweifelt werden. Beim Klimawandel handelt es sich um eine lange absehbare Krise. Solche Krisen lassen nach den Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts das Erklären einer Notsituation nicht zu. Aus ökonomischer Sicht ist es indes vertretbar, Investitionen über Kredite zu finanzieren; die Einführung der Schuldenbremse folgte vor allem einer politökonomischen Begründung.

Der Antrag der SPD-Landtagsfraktion sieht eine zusätzliche Schuldenaufnahme vor, die aus dem grundsätzlich festgestellten Investitionsbedarf folgt und daher ökonomisch begründbar ist. Zudem könnte ein Fonds die Planungssicherheit erhöhen. Gleichzeitig ist es jedoch wichtig, zumindest mittelfristig auf Konsolidierungsstrategien zu setzen. Eine nachhaltige Haushaltspolitik ist die Voraussetzung dafür, in der Zukunft Spielräume für eine gestaltende Politik zu schaffen. Dazu gehört auch ein Überdenken bestehender Ausgaben. Es wäre riskant, sich vornehmlich auf steigende Steuereinnahmen oder das wiederholte Ausrufen einer Notsituation zu verlassen, zumal die Zinsausgaben wieder spürbar gestiegen sind, die Tilgungsverpflichtungen absehbar einsetzen werden und vor allem das Bundesverfassungsgericht enge Grenzen gesetzt hat.

Kritisch zu sehen ist ferner, dass die Verwendung der Mittel im Antrag weit gefasst ist, ein konkreter Plan zur Umsetzung nicht ableitbar ist, und die Dotierung des Fonds offenbar keiner spezifischen Kalkulation folgt. Dies steht nicht im Einklang mit wichtigen Haushaltsgrundsätzen und könnte bei ständiger Wiederholung die Solidität der öffentlichen Finanzen in Gefahr bringen, zumal Schleswig-Holstein bereits vergleichsweise hoch verschuldet ist. Es besteht die Gefahr, dass unter dem Deckmantel des Investitionsbegriffs allgemeine politische Ausgabenwünsche bedient werden sollen. Zusätzliche Verschuldungsspielräume, zum Beispiel durch ein verfassungsrechtlich abgesichertes Sondervermögen oder eine Reform der Schuldenbremse, sollten jedoch wichtigen Investitionsprojekten vorbehalten sein.

1 Hintergrund des geplanten Transformationsfonds

Die Corona-Pandemie und der Krieg in der Ukraine haben die öffentlichen Haushalte massiv belastet. Dies betrifft vor allem die Bundesebene, aber auch vor den Ländern macht diese Entwicklung nicht Halt. Gleichzeitig bestehen erhebliche Investitionsbedarfe mit Blick auf die Transformation der Wirtschaft. Insbesondere in den Bereichen Klimaschutz, Mobilitätswende und Digitalisierung sind zukunftsgerichtete Ausgaben erforderlich. In der Vergangenheit wurden Investitionen in diesen Bereichen nicht im erforderlichen Ausmaß getätigt (vgl. Bardt et al., 2019), und trotz politischem Bemühen existiert eine deutliche Lücke zwischen Plänen und Umsetzung (vbw, 2022).

Im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland fällt dabei nicht nur der Bundesebene eine entscheidende Rolle zu. Auch Länder und Kommunen sind elementare Wegbereiter der Transformation. Dabei sollte stets bedacht werden, dass seitens der Finanzverfassung den Ländern mit Blick auf Städte und Gemeinden eine besondere Verantwortung zukommt. Vor diesem Hintergrund befindet sich die öffentliche Hand in einem Spannungsfeld, sich den akuten Krisen zu stellen und gleichzeitig die Voraussetzung für eine Sicherung des Wohlstands mittels wichtiger Investitionen zu schaffen. Für die öffentlichen Haushalte stellt dieser Rahmen eine besondere Herausforderung dar.

Aus ökonomischer Sicht ist es angesichts des anstehenden Wegs zur Klimaneutralität, das heißt einem „Strukturwandel per Termin“ (Hüther, 2023), essenziell, dass die öffentliche Hand ihre Investitionen zielgenau erhöht. Die schleswig-holsteinische SPD-Landtagsfraktion führt aus, dass „Art. 20a GG den Bürgerinnen und Bürgern auch im Hinblick auf künftige Generationen einen justiziablen Anspruch gegen den Staat zum Schutz des Klimas verleiht und damit die Gesetzgeber in Bund und Ländern zu einem effektiven Klimaschutz mit dem Ziel der Herstellung von Klimaneutralität verpflichtet.“ Damit sei „Klimaschutz Staatsziel und konkreter Schutzauftrag des Staates zugleich.“ Das Sturmhochwasser an der Ostsee im Oktober 2023 wird herangezogen, um Investitionen in die Infrastrukturen des Landes zu begründen. Ferner wird der russische Angriffskrieg auf die Ukraine genannt, dessen Folgen eine beschleunigte Transformation erforderten.

Der Antrag der schleswig-holsteinischen SPD-Landtagsfraktion sieht dementsprechend vor, eine außergewöhnliche Notsituation zu erklären und einen Transformationsfonds einzurichten (Landtag Schleswig-Holstein, 2023a, 2023b). Dieses Sondervermögen soll ab dem laufenden Jahr 2024 mit einem Kapital in Höhe von insgesamt 11,6 Milliarden Euro ausgestattet werden. Die Mittel sollen bis zum Jahr 2030 investiert werden. Dabei soll der Fonds vollumfänglich per Nettokreditaufnahme finanziert werden, wobei das Kapital spätestens ab dem Jahr 2035 innerhalb von maximal 40 Jahren getilgt werden soll. Die Finanzmittel sollen für Investitionen in den Bereichen Klimawandel und Mobilität eingesetzt werden.

Der Antrag steht im engen Kontext mit der für die Bundesländer seit dem Jahr 2020 geltenden Schuldenbremse (Artikel 109 GG). Demnach muss der Haushalt grundsätzlich ausgeglichen sein. Einnahmen aus Krediten sind nur zulässig, um die Auswirkungen eines konjunkturellen Abschwungs auszugleichen. Aufgenommene Kredite müssen dabei im Aufschwung wieder getilgt werden. Zudem ist im Fall von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen eine Kreditaufnahme erlaubt, wobei hierbei gleichzeitig eine Tilgungsregelung vereinbart werden muss. Die Schuldenbremse stellt damit in wirtschaftlichen Normalzeiten ökonomisch eine Budgetrestriktion dar, durch die der Verteilungskampf um jeden eingenommenen Steuer-Euro verschärft wird.

Der Ansatz, Investitionsausgaben vor diesem Hintergrund über ein Sondervermögen zu finanzieren, wurde von einzelnen Bundesländern bereits vor der Corona-Pandemie gewählt (Landtag Brandenburg, 2019). Zu dem Zeitpunkt war der Aufbau eines Sondervermögens noch ohne Rückgriff auf eine Notsituation möglich, da das Verbot der Nettokreditaufnahme für die Länder noch nicht bindend war. Das Saarland hat einen Transformationsfonds eingerichtet, der in Bezug auf den finanziellen Umfang und die Schwerpunktsetzung dem Vorschlag der SPD-Landtagsfraktion Schleswig-Holstein ähnelt (Beznoska et al., 2022; Hentze/Kauder, 2023).

Der Antrag für einen Transformationsfonds Schleswig-Holstein ist im Lichte des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 15. November 2023 zu sehen, in welchem das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz 2021 des Bundes für nichtig erklärt wurde (BVerfG, 2023). Das Urteil bezog sich zunächst auf den Klima- und Transformationsfonds (KTF) des Bundes, hat nach verbreiteter Ansicht jedoch auch Implikationen für andere Sondervermögen (Kube, 2023). Dies ist nicht nur auf die Sondervermögen des Bundes beschränkt, wie etwa den Wirtschafts- und Stabilisierungsfonds, sondern betrifft gegebenenfalls auch mehrere Sondervermögen der Länder. Der Antrag für einen Transformationsfonds Schleswig-Holstein – welcher nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts eingebracht wurde – ist vor diesem Hintergrund zu diskutieren. Zunächst soll jedoch die finanzpolitische Ausgangslage Schleswig-Holsteins betrachtet werden.

2 Finanzpolitischer Hintergrund in Schleswig-Holstein

Schuldenstand

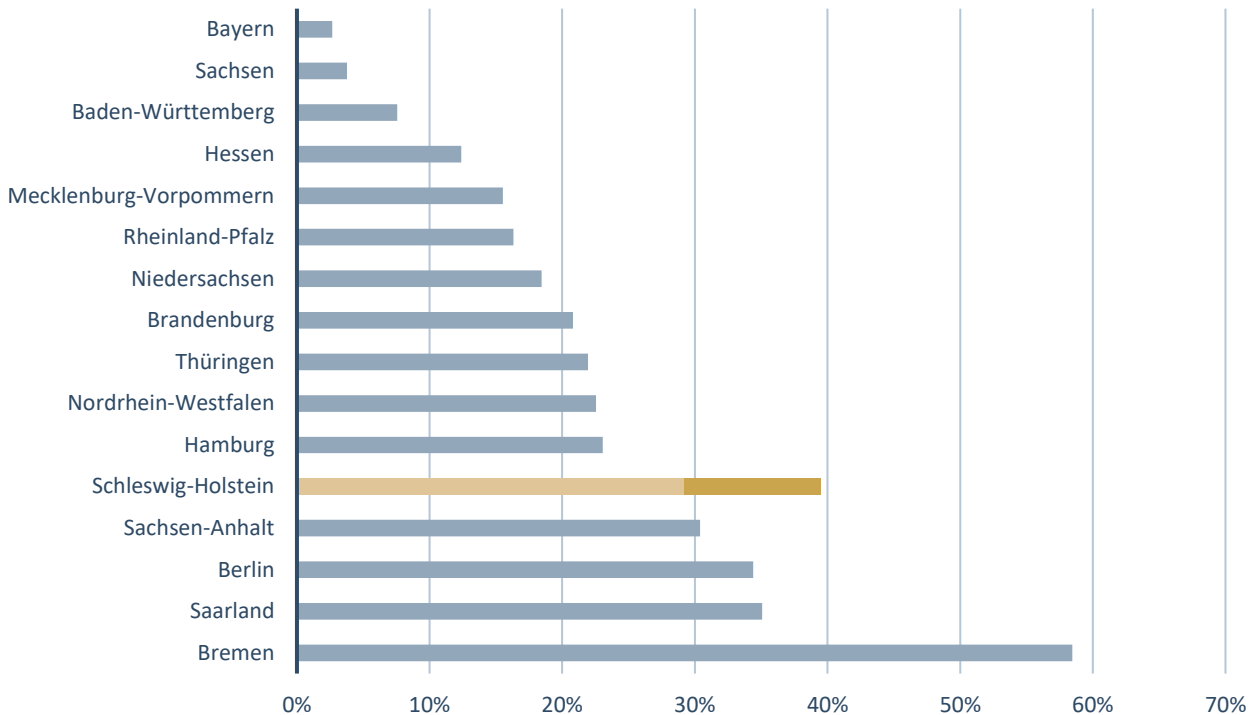
Im Bundesländervergleich weist Schleswig-Holstein relativ zur Wirtschaftskraft mit 29 Prozent den fünft-höchsten Schuldenstand auf („Schuldenstandquote“; Abbildung 2-1). Unter den Flächenländern zeigt sich in Schleswig-Holstein gar der dritthöchste Wert hinter dem Saarland (35 Prozent) und Sachsen-Anhalt (30 Prozent). Demgegenüber kommen Bayern und Sachsen am anderen Ende der Tabelle nur auf 3 Prozent und 4 Prozent.

Die Neuverschuldung in Höhe der avisierten 11,6 Milliarden Euro soll über mehrere Jahre verteilt aufgenommen werden. Nähme das Land die Schulden indes direkt komplett auf, bedeutete dies eine Zunahme des Schuldenstands um 35 Prozent, wenn der Schuldenstand Ende 2022 zugrunde gelegt wird. Die Schuldenstandquote stiege damit auf rund 40 Prozent. Das geplante Volumen des Fonds entspricht rund 10,3 Prozent des regionalen Bruttoinlandsprodukts (BIP) des Jahres 2022. Schleswig-Holstein würde damit in Relation zum regionalen BIP den zweithöchsten Schuldenstand aller Bundesländer und den mit Abstand höchsten aller Flächenländer aufweisen.

Es mag eingewendet werden, dass die kommunale Ebene in Schleswig-Holstein nur durchschnittlich verschuldet ist. In sechs Bundesländern sind die Kommunen relativ zur Wirtschaftsleistung höher, in sechs niedriger verschuldet als in Schleswig-Holstein. Da die Landesschulden in Schleswig-Holstein – wie überall in Deutschland – deutlich höher sind als die kommunalen Schulden, ergibt sich in der Gesamtschau aus Land und Kommunen trotzdem eine hohe Verschuldung in Schleswig-Holstein. Das Ranking der Bundesländer einschließlich der Kommunen ist nahezu identisch zu demjenigen, bei dem nur die Landesschulden betrachtet werden. Gleichwohl ist in nur zwei Bundesländern (Brandenburg und Thüringen) das Verhältnis aus Landes- und Kommunalschulden höher als in Schleswig-Holstein.

Abbildung 2-1: Schuldenstand der Länder (ohne Kommunen) zum 31.12.2022 in Prozent des regionalen Bruttoinlandsprodukts

Erwarteter Effekt des Transformationsfonds Schleswig-Holstein ist berücksichtigt (farblich markiert)

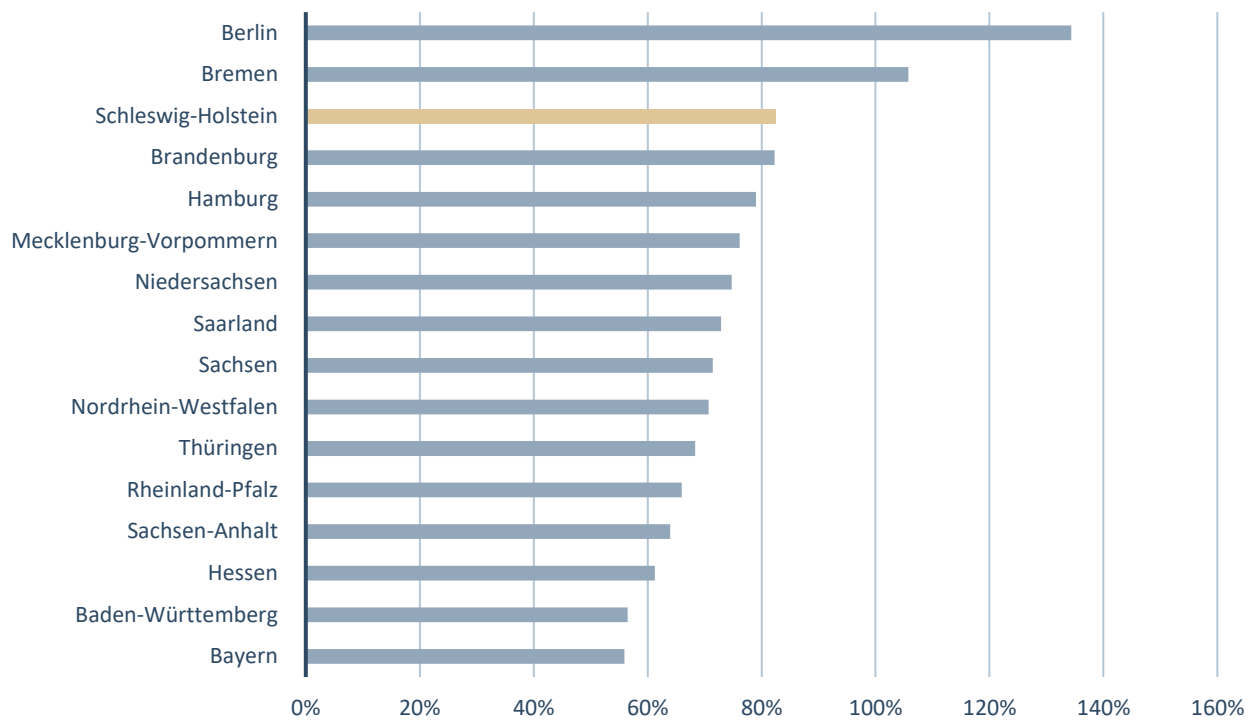


Quellen: Statistisches Bundesamt, 2023a; Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2023; eigene Berechnung

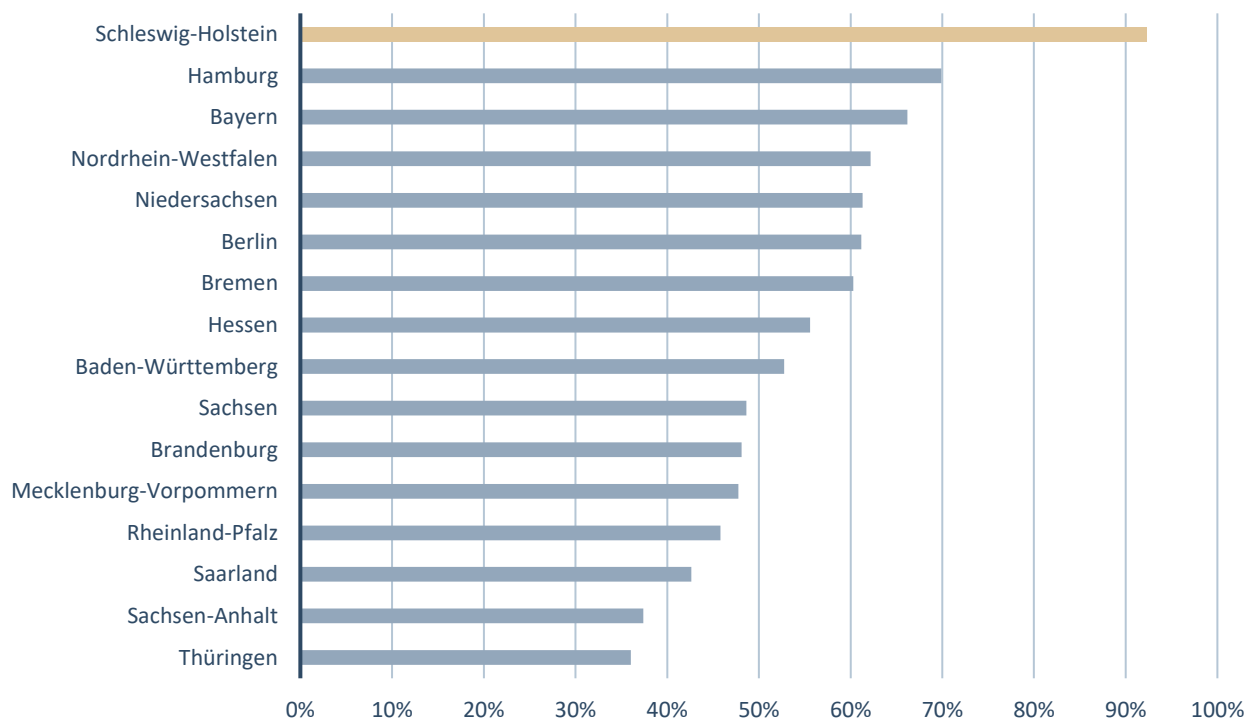
Einnahmen- und Ausgabenseite

Bei der Entwicklung der Steuereinnahmen steht Schleswig-Holstein auffällig gut da. Von 2012 bis 2022 stiegen die Steuereinnahmen (nach der Kassenstatistik ohne Kommunen) um 83 Prozent und damit stärker als in allen anderen Flächenländern. Lediglich in den Stadtstaaten Berlin (134 Prozent) und Bremen (106 Prozent) wuchsen die Steuereinnahmen noch schneller (Abbildung 2-2). Bemerkenswert ist das Nord-Süd-Gefälle. Neben den Stadtstaaten und Schleswig-Holstein wuchsen die Steuereinnahmen auch in Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Niedersachsen stark. Es folgen die in der Mitte Deutschlands liegenden Bundesländer. Am Ende der Tabelle stehen Bayern und Baden-Württemberg (je 56 Prozent), welche im Zuge der Corona-Pandemie starke Rückgänge zu verzeichnen hatten.

Noch auffälliger ist die Position Schleswig-Holsteins bei der Entwicklung der Ausgaben. Mit einem Zuwachs von 92 Prozent im Zeitraum von 2012 bis 2022 (nach der Kassenstatistik ohne Kommunen) liegt Schleswig-Holstein hier einsam an der Spitze, wie Abbildung 2-3 zeigt. Die folgenden Plätze nehmen Hamburg mit einem Plus von 70 Prozent und Bayern mit einem Plus von 66 Prozent ein. Demgegenüber wuchsen die Ausgaben in Thüringen und Sachsen-Anhalt nur um 36 und 37 Prozent. Wesentlicher Treiber der Entwicklung in Schleswig-Holstein sind die Zuweisungen des Landes an Extrahaushalte. Diese betrugen im Jahr 2022 etwa 2,2 Milliarden Euro oder rund 11 Prozent der bereinigten Gesamtausgaben.

Abbildung 2-2: Zuwachs der Steuereinnahmen der Länder von 2012 bis 2022


Quellen: Statistisches Bundesamt, 2023b; eigene Berechnung

Abbildung 2-3: Zuwachs der Ausgaben der Länder von 2012 bis 2022


Quellen: Statistisches Bundesamt, 2023b; eigene Berechnung

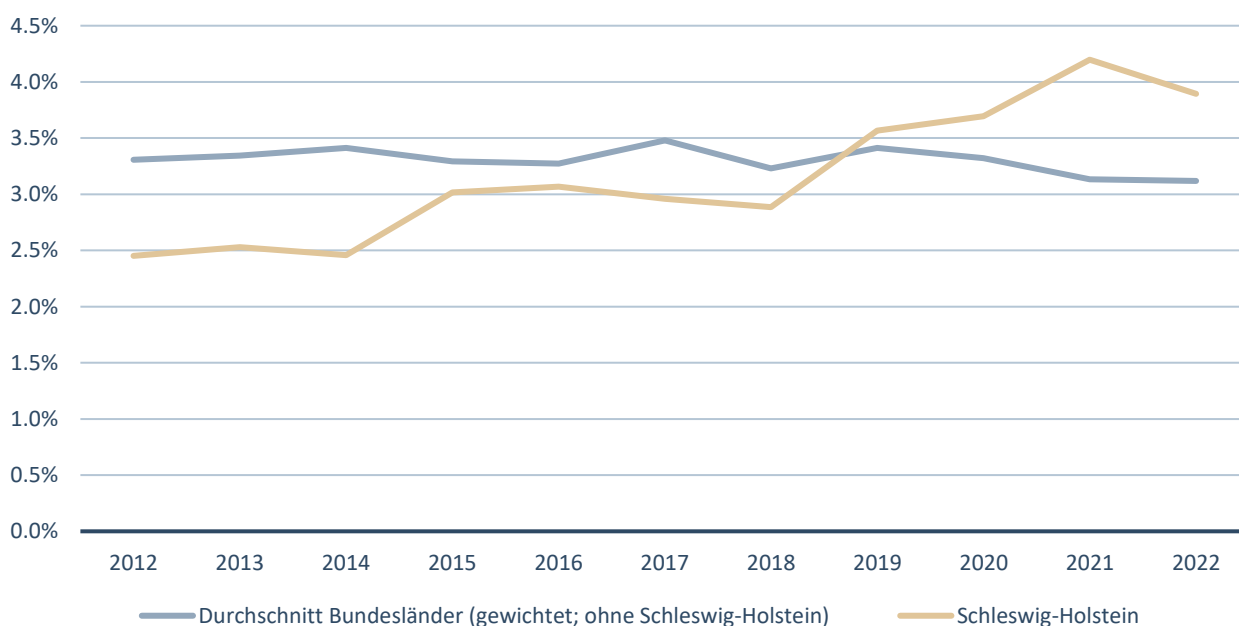
Investitionen und Investitionsbedarf

Öffentliche Investitionen sind für die wirtschaftliche Entwicklung einer Volkswirtschaft von großer Bedeutung, indem sie den Kapitalstock und damit das gesamtwirtschaftliche Produktionspotenzial bestimmen. Davon hängen wiederum mögliche Einkommenssteigerungen und der Wohlstand der Gesellschaft ab (Bardt et al., 2017; Hüther/Kolev, 2019). Neben einer stetigen Ausdehnung der öffentlichen Investitionen lässt sich mit Blick auf den Klimaschutz ein akuter Bedarf ableiten, grundlegende Investitionen anzustoßen (Bardt et al., 2019). Das Sondervermögen soll die Transformation der regionalen Wirtschaft voranbringen. Vor diesem Hintergrund hat der geplante Transformationsfonds eine zukunftsorientierte Ausrichtung.

Der Handlungsbedarf ist umso größer, da die öffentliche Hand in den vergangenen Jahren vielerorts eine nachhaltige Ausdehnung staatlicher Investitionen verpasst hat. Dies trifft jedoch nicht auf Schleswig-Holstein zu. Als ein Indikator dafür gilt die Sachinvestitionsquote, also die Sachinvestitionen als Anteil der Gesamtausgaben des Landes. Sofern die Ausgaben im Landeshaushalt nach der Kassenstatistik des Statistischen Bundesamts betrachtet werden, lag die Sachinvestitionsquote der Bundesländer im Jahr 2022 mit 3,1 Prozent auf dem niedrigsten Wert der vergangenen elf Jahre. Dies ist zum Teil auf die Pandemie zurückzuführen. Mit Blick auf Schleswig-Holstein zeigt sich allerdings, dass der Trend entgegen dem Länderdurchschnitt deutlich nach oben zeigt. Das Niveau der Sachinvestitionsquote lag mit 3,9 Prozent im Jahr 2022 sogar deutlich über dem Länderdurchschnitt (Abbildung 2-4). Ein Jahr zuvor lag der Wert bei 4,2 Prozent und somit über ein Drittel höher als der Bundesdurchschnitt. Unter den Flächenländern lagen die Sachinvestitionen im Jahr 2022 nur in Sachsen (5,2 Prozent) und Mecklenburg-Vorpommern (4,3 Prozent) noch höher als in Schleswig-Holstein. Bis 2018 lagen die Sachinvestitionen in Schleswig-Holstein indes noch deutlich unter dem Bundesdurchschnitt.

Daher könnte ein Nachholbedarf bestehen, der zusätzliche Investitionen erfordert. Ferner könnte die Sachinvestitionsquote auch am aktuellen Rand noch zu niedrig sein.

Abbildung 2-4: Sachinvestitionen der Bundesländer in Prozent der Gesamtausgaben



Quellen: Statistisches Bundesamt, 2023b; eigene Berechnung

Die Fokussierung auf die Investitionsquote verkennt zudem, dass zum einen die Qualität einer Investition hinsichtlich des Wachstumsimpulses sehr unterschiedlich sein kann, und zum anderen, dass auch konsumtive Ausgaben wachstumsorientiert sein können. Sowohl der Bau oder die Renovierung einer Schule (investiv) als auch die Einstellung eines Lehrers oder der Kauf von Lehrmaterial (konsumtiv) sind für ein funktionierendes Bildungssystem entscheidend. Die Abgrenzung zwischen konsumtiven und investiven Staatsausgaben ist aus ökonomischer Sicht daher unbefriedigend. Aus theoretischer Sicht wird seit langem empfohlen, stärker zwischen wachstumsorientierten und nicht-wachstumsorientierten Staatsausgaben zu unterscheiden (Bardt et al., 2017; Beznoska et al., 2021; Laaser/Rosenschon, 2022).

In vielen Bereichen und Regionen behindert weiterhin ein Mangel an Planungskapazitäten bei der Verwaltung eine nachhaltige Korrektur der Investitionsschwäche. Die öffentliche Hand hat vielfach ihr Personal in den Planungsabteilungen gekürzt. Der Mangel von Kapazitäten bei Bauunternehmen spielt demgegenüber mittlerweile eine geringere Rolle. Mit Blick auf den Antrag der SPD-Landtagsfraktion sollte daher vorab geklärt werden, wie ein nachhaltiger Pfad zum wirksamen Ausbau der öffentlichen Investitionen aussehen kann. Dazu wäre es wünschenswert, sowohl die Investitionsvorhaben genauer zu qualifizieren als auch an einen mittel- bis langfristigen Umsetzungsplan zu binden.

Zu beachten ist ebenfalls, dass die Landesebene bei öffentlichen Investitionen grundsätzlich eine weniger bedeutsame Rolle spielt als die Kommunen. Das Land Schleswig-Holstein hat laut Kassenstatistik des Statistischen Bundesamts im Jahr 2022 (inklusive Extrahaushalten) Sachinvestitionen in Höhe von 732 Millionen Euro getätigt, darunter Baumaßnahmen in Höhe von 492 Millionen Euro. Die schleswig-holsteinischen Kommunen haben mehr als das Doppelte bei Sachinvestitionen und sogar das Zweieinhalbfache bei Baumaßnahmen verausgabt. Zwar kommen Investitionen des Landes in vielen Fällen auch den Städten und Gemeinden zugute, dennoch stellt sich bei der Errichtung eines Transformationsfonds des Landes immer die wichtige Frage, wie es gelingen kann, die Kommunen mit zusätzlichen Finanzmitteln auszustatten.

3 Ökonomische Einordnung des Antrags

Nach der „Goldenen Regel“ der Finanzpolitik können den Kapitalstock erhöhende Nettoinvestitionen mit Krediten finanziert werden, wenn absehbar der zusätzlich zu erwartende Nutzen die Investitionskosten langfristig übersteigt. In den vergangenen Jahrzehnten hat sich die Politik jedoch kaum an die „Goldene Regel“ gehalten, sodass die öffentliche Verschuldung kräftig gestiegen ist, ohne dass entsprechende Vermögenswerte geschaffen wurden. Dies war der Grund zur Einführung der Schuldenbremse (Hüther, 2019; Kirchgässner, 2014). Dies zeigt, dass die Schuldenbremse aus ökonomischer Sicht nicht effizient ist (keine „First-Best-Lösung“), sondern vielmehr aus einer politökonomischen Logik heraus entstanden ist. Im Sinne einer nachhaltigen wirtschaftlichen Entwicklung wäre es sinnvoll, zunächst bestehende Ausgaben im Rahmen der Haushaltsaufstellung nach ihrer Wachstumsorientierung zu hinterfragen. Eine daraus resultierende Konsolidierung der Ausgaben könnte zusätzlichen Spielraum für die Finanzierung von Investitionen leisten. Erst danach sollte die Aufnahme von Krediten geprüft werden, die für die Länder in konjunkturellen Normalzeiten nur durch Erklärung einer Notlage möglich ist. Eine solche Notlage sieht die SPD-Landtagsfraktion in der anstehenden Transformation. Dabei sind zwei Punkte zu unterscheiden: Trotz der in der jüngeren Vergangenheit gestiegenen Investitionsquote des Landes Schleswig-Holstein ist ein weitergehender Investitionsbedarf unstrittig. Grundsätzlich ist eine Kreditfinanzierung von Investitionen sachgerecht, da eine Rendite in der

Zukunft zu erwarten ist, zum Beispiel in Form einer besseren Infrastruktur, die weniger Transportkosten verursacht. Allerdings steht die Schuldenbremse in ihrer heutigen Form einer solchen Finanzierung im Wege.

Sollte die Landesregierung das kreditfinanzierte Sondervermögen einrichten, sind auf Basis des Antrags der SPD-Landtagsfraktion einige Aspekte genauer zu bedenken, um die politische Legitimation und den ökonomischen Erfolg eines Transformationsfonds zu erhöhen:

- Im Antrag wird betont, dass vor allem solche Ausgaben mit den Mitteln finanziert werden sollen, die der Bewältigung der außergewöhnlichen Notsituation und ihrer Folgen dienen. Eine genaue Konkretisierung der Projekte einschließlich eines Zeitplans steht jedoch aus und sollte nachgeholt werden. Der Antrag liefert ferner keine Motivation für die vorgeschlagene Dotierung des Transformationsfonds. Zudem ist die Ausrichtung auf investive Ausgaben kein Garant dafür, dass die Mittel sinnvoll eingesetzt werden.
- Es besteht die Gefahr, dass trotz der im Antrag formulierten Ziele das bestehende Investitionsniveau über den Fonds abgewickelt wird und die freiwerdenden Haushaltsmittel stattdessen für andere Zwecke verwendet werden. Eine Verschiebung ohnehin bereits geplanter Investitionen aus dem Kernhaushalt in den Transformationsfonds sollte ausgeschlossen werden. Es sollten vielmehr ausschließlich neue Zukunftsprojekte über den Transformationsfonds finanziert werden.
- Die bereits vorangeschrittene Zinswende und die absehbaren Tilgungsverpflichtungen werden den Verteilungskampf um die öffentliche Mittelverwendung weiter verschärfen. Daher gilt es, auch künftig Spielräume für Investitionen im laufenden Haushalt auszuloten und eine mittelfristige Konsolidierungsstrategie nicht zuletzt angesichts des demografischen Wandels anzustreben. Die Tilgungsphase sollte daher möglichst lang gewählt werden.

Die ökonomische Einordnung eines Transformationsfonds ist im Lichte der rechtlichen Gegebenheiten zu sehen. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 15. November 2023 Grenzen gezogen, die bei der Errichtung von Sondervermögen beachtet werden müssen. Drei Gründe führten dazu, dass das Vorgehen des Bundes bezüglich des KTF als nicht verfassungskonform eingestuft wurde. Jeder der drei Gründe wurde als „jeweils für sich tragfähig“ eingestuft. Im Einzelnen sind dies:

- „[...] der Gesetzgeber [hat] den notwendigen Veranlassungszusammenhang zwischen der festgestellten Notsituation und den ergriffenen Krisenbewältigungsmaßnahmen nicht ausreichend dargelegt.“
- „die zeitliche Entkoppelung der Feststellung einer Notlage gemäß Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG vom tatsächlichen Einsatz der Kreditemächtigungen [widerspricht] den Verfassungsgeboten der Jährlichkeit und Jährigkeit. Die faktisch unbegrenzte Weiternutzung von notlagenbedingten Kreditemächtigungen in nachfolgenden Haushaltsjahren ohne Anrechnung auf die „Schuldenbremse“ bei gleichzeitiger Anrechnung als „Schulden“ im Haushaltsjahr 2021 ist demzufolge unzulässig.“
- „die Verabschiedung des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2021 nach Ablauf des Haushaltsjahres 2021 [verstößt] gegen den Haushaltsgrundsatz der Vorherigkeit aus Art. 110 Abs. 2 Satz 1 GG.“

Es ist zu diskutieren, inwieweit die Argumentation des Bundesverfassungsgerichts Implikationen für einen Transformationsfonds Schleswig-Holstein hätte (Kube, 2023).

Das Urteil stellt auf die Haushaltsgrundsätze der Jährlichkeit und Jährigkeit ab. Das Gebot der Jährlichkeit fordert eine nach Jahren getrennte Haushaltplanung. Demgegenüber bezieht sich die Jährigkeit auf die

periodengerechte Nutzung von Ermächtigungen. Beide Verfassungsgebote wurden nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts im Falle des KTF missachtet. Die aufgenommenen Kreditermächtigungen wurden in das Jahr 2021 gebucht, obschon sie für die Finanzierung von Ausgaben in den darauffolgenden Jahren genutzt werden sollten. Mit anderen Worten: Kreditermächtigungen wurden gehortet. Kreditermächtigungen sind jedoch in dem Jahr in Anspruch zu nehmen, in dem sie aufgrund der für dieses Jahr erklärten Notlage aufgenommen wurden. Daraus folgt die Empfehlung für einen möglichen Fonds in Schleswig-Holstein, eine durch die Transformationsaufgaben induzierte Notlage in jedem Jahr neu zu erklären (Korioth, 2023). Eine Erklärung der Notlage für mehrere Jahre im Voraus dürfte rechtlich nicht haltbar sein. Dementsprechend sollten auch die erforderlichen Kredite in jedem Jahr separat aufgenommen werden, und zwar in einem solchen Umfang, wie es der jährlich festgestellten Notlage entspricht. Dies entspräche dem Vorgehen, welches Ministerpräsident Haseloff für Sachsen-Anhalt angekündigt hat (Handelsblatt, 2023). Damit könnte das Vorgehen wohl mit den Verfassungsgeboten der Jährlichkeit und Jährigkeit in Einklang gebracht werden.

Ungeachtet dessen ist kritisch zu hinterfragen, inwieweit eine perpetuierte Erklärung der Notlage verfassungsrechtlich haltbar ist. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts wies klar darauf hin, dass der Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum des Haushaltsgesetzgebers sich mit fortlaufender zeitlicher Entfernung zum auslösenden Ereignis der Notlage einengt. Dies führt zu der Frage, ob es sich bei den Aufgaben der Transformation überhaupt um eine Notlage im Sinne der Schuldenbremse handelt. Dies ist stark zu bezweifeln. Im Urteil des Bundesverfassungsgerichts wird ausgeführt (Rn. 109): „Folgen von Krisen, die lange absehbar waren oder gar von der öffentlichen Hand verursacht worden sind, dürfen nicht mit Notkrediten finanziert werden.“ Der Klimawandel und die daraus resultierenden Aufgaben sind offenkundig seit langer Zeit absehbar. Es handelt sich nicht um einen plötzlich aufgetretenen exogenen Schock. Eine Notlage kann nur bei Ereignissen wie beispielsweise einer Pandemie, einer Naturkatastrophe oder einem Krieg erklärt werden – so wie es Schleswig-Holstein für das vergangene und das laufende Jahr getan hat. Dann können Ausgaben kreditfinanziert getätigt werden, um die Folgen dieser Ereignisse zu beseitigen. Präventionsmaßnahmen bleiben aus dem Kernhaushalt zu finanzieren. Es ist höchstens als Begründung für einen Transformationsfonds denkbar, dass durch den Krieg in der Ukraine die Energiewende beschleunigt werden muss. Es dürfte dann aber auch nur dieser Teil über Kredite finanziert werden, während die sonstigen Transformationsausgaben aus dem Kernhaushalt erfolgen müssten. Auch müsste der Betrag zeitnah, das heißt schneller als 2030, aus der Kreditfinanzierung in den Kernhaushalt überführt werden, da das auslösende Ereignis zeitlich zunehmend entfernt liegt. Somit dürfte der skizzierte Transformationsfonds Schleswig-Holstein verfassungsrechtlich kaum haltbar sein.

Welche Alternativen bieten sich für Schleswig-Holstein, wenn es nicht gelingt, die gewünschten Investitionen aus laufenden Einnahmen zu finanzieren? Eine Alternative – neben einer investitionsorientierten Reform der Schuldenbremse – läge in einer verfassungsrechtlichen und politischen Prüfung, unter welchen Voraussetzungen der Transformationsfonds als Sondervermögen in die Landesverfassung aufgenommen werden könnte – ähnlich zum Sondervermögen Bundeswehr im Grundgesetz. So könnte im Prinzip jedes Bundesland seinen eigenen „KTF“ einrichten. Aus ökonomischer Sicht spricht für die Einrichtung eines auf mehrere Jahre angelegten Sondervermögens, dass es die Planungssicherheit auch für private Investitionen erhöhen kann, da die öffentlichen Investitionen dann nicht von der laufenden Haushaltslage abhängen (Hüther, 2024). Erforderlich und zielführend wäre zum Gelingen der Transformation in jedem Fall eine enge Abstimmung mit der Bundespolitik.

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 2-1: Schuldenstand der Länder (ohne Kommunen) zum 31.12.2022 in Prozent des regionalen Bruttoinlandsprodukts	7
Abbildung 2-2: Zuwachs der Steuereinnahmen der Länder von 2012 bis 2022	8
Abbildung 2-3: Zuwachs der Ausgaben der Länder von 2012 bis 2022	8
Abbildung 2-4: Sachinvestitionen der Bundesländer in Prozent der Gesamtausgaben	9

Literatur

Bardt, Hubertus / Grömling, Michael / Hentze, Tobias / Puls, Thomas, 2017, Investieren Staat und Unternehmen in Deutschland zu wenig?, IW-Analyse, Nr. 118, Köln

Bardt, Hubertus / Dullien, Sebastian / Hüther, Michael / Rietzler, Katja, 2019, Für eine solide Finanzpolitik: Investitionen ermöglichen!, IW-Policy Paper, Nr. 10, Köln

Beznoska, Martin / Kauder, Björn / Obst, Thomas, 2021, Investitionen, Humankapital und Wachstumswirkungen öffentlicher Ausgaben, IW-Policy Paper, Nr. 2, Köln

Beznoska, Martin / Hentze, Tobias / Kauder, Björn, 2022, Stellungnahme zum Transformationsfonds des Saarlands. Antrag der SPD-Landtagsfraktion zur Feststellung einer außergewöhnlichen Notsituation nach § 2 Abs. 1 Haushaltsstabilisierungsgesetz (HStabG) für das Haushaltsjahr 2022, IW-Report, Nr. 60, Berlin/Köln

BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 15. November 2023, 2 BvF 1/22, Rn. 1-231, https://www.bverfg.de/e/fs20231115_2bvf000122.html [28.11.2023]

Handelsblatt, 2023, Sachsen-Anhalt will Notlage feststellen, <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/haushaltskrise-sachsen-anhalt-will-notlage-feststellen/100001613.html> [28.11.2023]

Hentze, Tobias / Kauder, Björn, 2023, Stellungnahme zu den Auswirkungen des Urteils des Bundesverfassungsgerichts zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz des Bundes auf das Saarland. Das Sondervermögen „Transformationsfonds“ des Saarlands, IW-Report, Nr. 61, Köln

Hüther, Michael, 2019, 10 Jahre Schuldenbremse – ein Konzept mit Zukunft?, IW-Policy Paper, Nr. 3, Köln

Hüther, Michael, 2024, Ein gesamtstaatlicher „Transformations- und Infrastrukturfonds“ zur Stabilisierung der Schuldenbremse, in: Wirtschaftsdienst, 104. Jg, Nr. 1

Hüther, Michael unter Mitwirkung von Grömling, Michael / Hentze, Tobias, 2023, Stellungnahme Bundesfinanzen und KTF – Haushaltsausschuss Deutscher Bundestag, IW-Report, Nr. 59, Köln

Hüther, Michael / Kolev, Galina, 2019, Investitionsfonds für Deutschland, IW-Policy Paper, Nr. 11, Köln

Kirchgässner, Gebhard, 2014, Die Schuldenbremse der Bundesländer: eine Fehlkonstruktion?, in: Wirtschaftsdienst, Nr. 10, S. 721–724

Korioth, Stefan, 2023, Verfassungsrechtliche Kurzstellungnahme zu den Folgen des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 15. November 2023 (2 BvF 1/22) für die Ausgestaltung des „Transformationsfonds für den Strukturwandel im Saarland“, https://www.saarland.de/SharedDocs/Downloads/DE/mfw/Transformationsfonds/Kurzstellungnahme.pdf?__blob=publicationFile&v=6 [28.11.2023]

Kube, Hanno, 2023, Öffentliche Anhörung im Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages am 21. November 2023, Heidelberg

Laaser, Claus-Friedrich / Rosenschon, Astrid, 2022, Die Bundesausgaben in Zeiten von Corona im Fokus des Kieler Bundesausgabenmonitors – Eine Strukturanalyse, Kieler Beiträge zur Wirtschaftspolitik, Nr. 41, Kiel

Landtag Brandenburg, 2019, Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Zukunftsinvestitionsfonds des Landes Brandenburg“ (Zukunftsinvestitionsfonds-Errichtungsgesetz – ZifoG), Gesetzentwurf der SPD-Fraktion, der CDU-Fraktion und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Drucksache 7/120

Landtag Schleswig-Holstein, 2023a, Antrag der Fraktion der SPD, Einrichtung eines Transformationsfonds des Landes Schleswig-Holstein, Drucksache 20/1589

Landtag Schleswig-Holstein, 2023b, Gesetzentwurf der Fraktion der SPD, Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens "Transformationsfonds des Landes Schleswig-Holstein (TraFo.SH)", Drucksache 20/1590

Statistisches Bundesamt, 2023a, Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich: Bundesländer, Stichtag zum Quartalsende, Ebenen des öffentlichen Gesamthaushalts, Haushalte, Schuldenarten (71311-0003), https://www-genesis.destatis.de/genesis/online?sequenz=tabellen&selectionname=713*#abreadcrumb [3.1.2024]

Statistisches Bundesamt, 2023b, Vierteljährliche Kassenergebnisse des Öffentlichen Gesamthaushalts 1.-4. Vierteljahr 2022, Fachserie 14, Reihe 2, Wiesbaden

Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2023, Bruttoinlandsprodukt (VGR) – Ergebnisse der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen der Länder, <https://www.statistikportal.de/de/bruttoinlandsprodukt-vgr> [3.1.2024]

Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft (vbw), 2022, Wirtschaftspolitisches Monitoring des Bundeshaushalts, eine Studie erstellt vom Institut der deutschen Wirtschaft