



Landesrechnungshof Postfach 3180 24030 Kiel

Vorsitzender
des Finanzausschusses
des Schleswig-Holsteinischen
Landtages
Herrn Lars Harms, MdL
Landeshaus
24105 Kiel

per E-Mail an:
finanzausschuss@landtag.ltsh.de

Ihr Schreiben vom
12.12.2023

Unser Zeichen
P20

Telefon 0431 988-0
Durchwahl 988-8931

Datum
11.01.2024

Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens „Transformationsfonds“ und dazugehöriger Antrag der SPD-Fraktion (Drs. 20/1589 und 20/1590).

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

für die Gelegenheit, zum Gesetzentwurf und dem Antrag der SPD-Fraktion Stellung zu nehmen, dankt der Landesrechnungshof. Diese Möglichkeit nehme ich gerne wahr.

Der LRH bezweifelt, dass die rechtlichen Voraussetzungen für die Umsetzung des Vorschlags der SPD-Fraktion erfüllt sind. Denn ein per Notkredit finanziertes Sondervermögen für den Klimaschutz wäre nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15.11.2023 vermutlich unzulässig. ¹

Zudem gefährdet eine überwiegend kreditfinanzierte Klimaschutzpolitik ohne zusätzliche Einnahmen nach unserer Einschätzung die Tragfähigkeit des ohnehin hoch verschuldeten Landeshaushalts. Der vorliegende Antrag schenkt diesem Aspekt nur insofern Beachtung, als eine „den Haushalt überfordernde“ Tilgung der Notkredite vermieden werden soll. Wie die höheren Zinszahlungen in Zukunft finanziert werden, bleibt unbeantwortet.

¹ Vgl. Urteil vom 15. November 2023 - 2 BvF 1/22, Rn. 109, 155.

Wenn ein vorübergehend höherer Ausgabenbedarf besteht, kann die staatliche Kreditfinanzierung gegenüber der Steuer- und Abgabenfinanzierung von Vorteil sein. Denn laut dem ökonomischen Prinzip der Steuerglättung sollten überproportionale Wohlfahrtsverluste einer vorübergehenden Steuererhöhung vermieden und die Ausgaben für den Schuldendienst über die Zeit gestreckt werden. Allerdings werden Klimaschutz und Anpassungen an den Klimawandel eine Daueraufgabe der nächsten Jahrzehnte sein. Unter dieser Voraussetzung ist der Vorteil einer Kreditfinanzierung nicht erkennbar.

Oft wird eine kreditfinanzierte Klimaschutzpolitik damit gerechtfertigt, dass künftige Generationen zwar den Kapitaldienst leisten müssen, zugleich aber von den getätigten Klimaschutzmaßnahmen profitieren würden. Allerdings haben gerade diese Generationen zu dem hohen Bestand an atmosphärischen Treibhausgasen nicht beigetragen. Schon aus Gründen der Generationengerechtigkeit ist eine überwiegende Kreditfinanzierung daher abzulehnen.

Sie verschleiert darüber hinaus die wahren Kosten des Klimaschutzes, indem Steuererhöhungen oder Haushaltskürzungen an anderer Stelle vorübergehend vermieden und in die Zukunft verschoben werden. Dadurch ließe sich die Akzeptanz für hohe Klimaschutzausgaben zwar möglicherweise steigern. In seiner Wirkung liegt aber auch die größte Gefahr dieses Ansatzes: denn er verringert den öffentlichen Druck, die Mittel effizient einzusetzen. Bereits heute untersucht die Landesverwaltung die Wirkung staatlicher Förderprogramme nur in den seltensten Fällen und kann eine effiziente Mittelverwendung nicht gewährleisten.

Auch ist eine höhere staatliche Kreditaufnahme weder eine notwendige noch eine hinreichende Bedingung für höhere Klimaschutzinvestitionen. Begrenzender Faktor sind neben bürokratischen Hindernissen vor allem reale Ressourcenbeschränkungen (Stichwort Fachkräftemangel), welche sich durch eine höhere Staatsverschuldung nicht beseitigen lassen. Um den Investitionsbedarf zu stillen, ist gesamtwirtschaftlich eine Mobilisierung und Priorisierung der Ressourcen, also letztlich auch Konsumverzicht, notwendig.

Aus den genannten Gründen sieht der LRH kreditfinanzierte staatliche „Transformationsprogramme“ unabhängig von ihrer rechtlichen Legitimation kritisch.

Dennoch steht die Notwendigkeit des Klimaschutzes außer Frage und stellt die Politik vor das Problem, neben der fiskalischen Tragfähigkeit auch die gesellschaftliche Akzeptanz sicherzustellen. Dazu gibt es verschiedene Möglichkeiten.

So kann der Staat die Betreiber von Netzen, welche für den Klimaschutz aus- oder umgebaut werden müssen, bei der Beschaffung des nötigen Kapitals unterstützen. Die Netzbetreiber müssen sich wiederum über Nutzungsentgelte finanzieren; ein Notkredit ist nicht erforderlich.

Das mit dem zweiten Nachtragshaushalt 2023 beschlossene Bürgschaftsprogramm für Wärmenetze zielt darauf ab und ermöglicht den Netzbetreibern, zu günstigen Konditionen Fremdkapital zu beschaffen.

Aber der Staat kann durch Unternehmensbeteiligungen auch Eigenkapital etwa für den Ausbau von Wärmenetzen bereitstellen, denn der Erwerb von Unternehmensbeteiligungen ist eine sogenannte finanzielle Transaktion und darf nach den Regeln der Schuldenbremse kreditfinanziert werden. Spiegelbildlich sollte das Land etwaige Verluste ebenfalls als finanzielle Transaktion erfassen, die die Kreditfinanzierungsmöglichkeit des Haushalts schmälern. Das Land müsste die Beteiligung zudem zeitlich begrenzen und eine markt- und risikoadäquate Eigenkapitalrendite einfordern. Dies stellt sicher, dass aus der Staatsbeteiligung keine Dauersubvention wird, die die Tragfähigkeit beeinträchtigt.

Beides setzt seitens der Unternehmen voraus, dass sie ihre Nutzer über Abgaben und Entgelte an den Investitionskosten beteiligen und so einen Investitionsrückfluss sicherstellen.

Diese Art der Nutzerfinanzierung ist beileibe nicht neu und könnte auch in anderen Bereichen wie zum Beispiel den Lade- oder Wasserstoffnetzen Anwendung finden. Dies könnte zudem als gerechter empfunden werden als eine Subventionierung, von der immer nur wenige auf Kosten aller profitieren. Bereits heute werden soziale Härten durch verteilungspolitische Maßnahmen abgefedert.

In dem vorliegenden Antrag der SPD-Fraktion wird auch vorgeschlagen, die Instandhaltung und energetische Optimierung von Landes- und kommunalen Liegenschaften oder auch den Katastrophenschutz aus dem Transformationsfonds zu finanzieren. Dabei handelt es sich allerdings um staatliche Daueraufgaben, welche aus dem laufenden Haushalt finanziert werden können und müssen.

Sinnvoll hingegen ist die vorgeschlagene und auch schon praktizierte Subventionierung von Forschung und Entwicklung klimaneutraler Technologien. Denn Einzelunternehmen berücksichtigen die positiven Externalitäten ihrer Innovationen nur unvollständig und investieren daher tendenziell zu wenig.

Teilweise überschneiden sich die in dem Antrag vorgestellten Maßnahmen mit dem bestehenden Sondervermögen „Energie- und Wärmewende, Klimaschutz und Bürgerenergie“. Zudem ist unklar, wie die in dem Antrag geplante Subventionierung der Wasserstoffproduktion mit der nationalen Wasserstoffstrategie verzahnt werden soll. Offen bleibt auch, wie genau die „klimaneutrale Industrie“ definiert ist.

Zudem geht aus dem vorgelegten Konzept nicht hervor, wie hoch die Treibhausgasreduktion durch die vorgeschlagenen Maßnahmen im Einzelnen oder in Summe ist. Damit ist ein Vergleich der Maßnahmen hinsichtlich ihrer Kosteneffizienz und eine Evaluation der Maßnahmen nicht möglich.

Für weitere Fragen stehe ich gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen
gez. Dr. Gaby Schäfer