

FiscalFuture e.V., Koppenplatz 10, 10115 Berlin

An:

Lars Harms, MdL

Vorsitzender des Finanzausschusses im Landtag von Schleswig-Holstein

Landeshaus

Düsternbrooker Weg 70

24105 Kiel

11. Januar 2024

Stellungnahme zum

a) Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens „Transformationsfonds des Landes Schleswig-Holstein“, Gesetzentwurf der Fraktion der SPD (Drucksache 20/1590); und

b) Einrichtung eines Transformationsfonds des Landes Schleswig-Holstein, Antrag der Fraktion der SPD (Drucksache 20/1589).

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns für die Möglichkeit, zu dem oben genannten Gesetzentwurf und Antrag der SPD-Fraktion im Schleswig-Holsteinischen Landtag eine schriftliche Stellungnahme für die Anhörung im Finanzausschuss abgeben zu können. Diese Gelegenheit nehmen wir sehr gerne wahr.

Wir stimmen der Notwendigkeit der im Gesetzentwurf und Antrag beschriebenen Maßnahmen zur Transformation des Landes Schleswig-Holstein zu. Außerdem teilen wir die Einschätzung der Antragsteller:innen, dass die Gleichzeitigkeit der Krisen und Herausforderungen, die auf das Land Schleswig-Holstein einwirken, den Druck auf das Land und somit die Dringlichkeit der Transformation erhöhen. Die aktuellen Schuldenregeln erschweren die sozial-ökologische Transformation, sind allerdings geltendes Recht. Es ist klar, dass die Rechtssicherheit für die Finanzierung notwendiger Maßnahmen gewährleistet sein muss. Es liegt in der Verantwortung der Landesregierung und des Landtages, eine rechtssichere Finanzierungsgrundlage für die entsprechenden Maßnahmen herzustellen.

Am 15.11.2023 hat das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) ein richtungsweisendes Urteil¹ für die deutsche Finanzpolitik und den Umgang mit der aktuell in der Verfassung

¹ BVerfG, [Urteil](#) des Zweiten Senats vom 15. November 2023 (Az.: 2 BvF 1/22 -, Rn. 1-231)

festgeschriebenen "Schuldenbremse" bei "außergewöhnlichen Notsituationen" gefällt ([Art. 109 GG](#)). Demnach müssen u.a. die Grundsätze der Jährlichkeit, Jährigkeit und Fälligkeit sowie das Gebot der Vorherigkeit beachtet werden. Von den daraus resultierenden rechtlichen sowie damit einhergehenden finanziellen Unsicherheiten und Herausforderungen ist auch Schleswig-Holstein betroffen. Das BVerfG-Urteil gilt es bei der Beurteilung des o.g. Gesetzentwurfs und Antrags zu berücksichtigen.

Gleichzeitig sind nicht nur den Antragsteller:innen, sondern auch der Landesregierung die Notwendigkeit und Dringlichkeit von Zukunftsinvestitionen bewusst ([IPCC, 2022](#)). Die Koalitionspartner haben vereinbart, Schleswig-Holstein bis 2040 zum ersten klimaneutralen Industrieland zu machen, und planen dabei die Einhaltung des 1,5°C-Ziels ([Koalitionsvertrag SH 2022-2027](#)). Die Investitionsbedarfe für Schleswig-Holstein ergeben sich z. B. aus dem Infrastrukturbericht 2022 ([Finanzministerium SH, 2022](#)). Außerdem hat die Sturmflut an der Ostseeküste erst kürzlich, im Oktober 2023, deutlich gemacht, dass die Klimafolgekosten deutlich teurer sind. Attributionsstudien zeigen, dass der Klimawandel einen verstärkenden Effekt auf solche Extremwetterereignisse hat ([Deutscher Wetterdienst](#)). Alleine den Küstenschutz auszubauen, reicht nicht aus, um sich langfristig vor den (finanziellen) Schäden von Extremwetterereignissen, die in Zukunft noch stärker zunehmen werden, zu schützen ([NDR, 2023](#)).

Die aktuell geltende Schuldenbremse sieht ein Einsetzen von zusätzlichen finanziellen Mitteln in Bezug auf den Klimawandel lediglich als Reaktion vor, wenn durch die Folgen des Klimawandels eine "außergewöhnliche Notsituation" entsteht, jedoch nicht als Prävention, um den Klimawandel selbst abzuschwächen, z. B. mithilfe einer sozial-ökologischen Transformation. Das ist allein schon aus ökonomischer Perspektive nicht sinnvoll. Die empirische Forschung zeigt, je strenger der Fiskalrahmen, desto eher bleiben Investitionen auf der Strecke ([Mühlenweg & Gerling, 2023](#)). Zukunftsinvestitionen nicht zu tätigen, um starre Schuldenregeln einzuhalten, widerspricht nicht nur der ökonomischen Vernunft ([Ortega Guttack et al., 2023](#)), sondern auch dem Geist des BVerfG-Urteils zum Klimaschutzgesetz 2021². Außerdem bieten die aktuell geltenden Schuldenregeln langfristig keine finanzielle Planungssicherheit. Auf eine jährlich erneute Auseinandersetzung um die Aussetzung der Schuldenbremse angewiesen zu sein, ist nicht nur unsicher, sondern auch mühsam, da in den Jahren nach Eintreten einer Notsituation immer bessere Erklärungen für eine entsprechende Aussetzung nötig werden.

Zukunftsinvestitionen zu tätigen ist notwendig und ökonomisch sinnvoll, auch wenn dazu Schulden aufgenommen werden, wie es für den Transformationsfonds aus dem o.g. Gesetzentwurf und Antrag vorgesehen ist. Staatsschulden sind nicht per se schlecht, sondern differenziert zu betrachten. Dies geht auch aus dem kürzlich veröffentlichten Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz ([2023](#)) hervor. Staatsschulden funktionieren bekannterweise anders als private Schulden und haben eine andere Funktion (Graeber, 2011; [FiscalFuture](#)). Aus einem Forschungsgutachten für das Bundesfinanzministerium (BMF) des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) geht hervor, dass öffentliche Bruttoanlageinvestitionen in Höhe von 1 Euro im Durchschnitt eine Investitionskette von 1,5 Euro privater Investitionen in Gang

² BVerfG, [Beschluss](#) vom 24. März 2021 (Az.: 1 BvR 2656/18, 1 BvR 288/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 78/20).

setzen ([Belitz et al., 2020](#)). Außerdem haben höhere Staatsschuldenquoten keinen negativen Effekt auf das Wirtschaftswachstum ([Heimberger, 2022](#)). Die Relevanz von Investitionen wird auch in der Breite der Bevölkerung anerkannt. So zeigen umfragebasierte Erhebungen, dass schuldenfinanzierte Zukunftsinvestitionen in Deutschland von einer Mehrheit als positiv gesehen werden ([Eichhorn & Mühlbach, 2023](#)). Um diese Unterstützung zu stärken, hilft eine informative, faktenbasierte und zugängliche Kommunikation.

Gleichzeitig ist auch klar, dass nicht alle für die Transformation notwendigen Ausgaben zur Einhaltung der Klimaziele und entsprechende Investitionen Multiplikations- und zusätzliche Wachstumseffekte bergen, die die Refinanzierung gewährleisten würden. Im Rahmen der Energie- und Wärmewende muss beispielsweise systemrelevante, jedoch veraltete Infrastruktur durch neue ersetzt werden. Allerdings sind die wachstums- und wohlstandshemmenden Effekte groß, wenn Klimawandel-Anpassungsmaßnahmen, die im o.g. Fonds geplant sind, ausgespart werden. Ein rechtssicherer und gleichzeitig zukunftsfähiger Fiskalrahmen sollte diese Aspekte berücksichtigen.

Auch wenn eine Anpassung der Schuldenregeln noch nicht vollzogen wurde, dürfen notwendige und ökonomisch sinnvolle Zukunftsinvestitionen nicht auf der Strecke bleiben. Bereits existierende Handlungsoptionen sollten weiterhin genutzt und erweitert werden. Mit dem Gesetz zur Energiewende und zum Klimaschutz hat sich Schleswig-Holstein zur Einhaltung eigener Klimaziele rechtlich verpflichtet. In Schleswig-Holstein werden bereits durch Notkredite aufgenommene Mittel langfristige Transformationskosten z. B. zur Sicherstellung der Energiesouveränität wie die Kofinanzierung für die Ansiedlung von Northvolt in Schleswig-Holstein oder Investitionen in nachhaltige Wärmenetze finanziert. Mit der erneuten Erklärung einer außergewöhnlichen Notsituation für die Jahre 2023 und 2024 wurde hierfür, nach dem BVerfG-Urteil vom 15.11.2023, eine rechtlich sichere Grundlage geschaffen ([Landtag SH, 2023](#)). Dies ist in der Tat eine gangbare Überbrückungsoption, doch die langfristige Fortführung eines solchen Vorgehens wäre unsicher und mühsam. Dass die zu deckenden Investitionsbedarfe jährlich neu begründet werden müssen, schließt eine längerfristig angelegte Investitionsplanung zwar nicht aus. Dennoch ist eine grundsätzliche Reform der Schuldenregeln am sinnvollsten.

Zur Überbrückung des Zeitraumes bis zu einer grundsätzlichen Reform der Schuldenregeln wären folgende Maßnahmen denkbar: Bei der Einführung der Schuldenbremse war ursprünglich, orientiert am mittelfristigen Haushaltsziel ([MTO](#)), ein gesamtstaatliches Defizit von 0,5% des BIP vorgesehen. Ein erster möglicher Schritt wäre, den Bundesländern die bisher ungenutzte Verschuldung in Höhe von 0,15% des BIP zu ermöglichen. Darüber hinaus können die Ergebnisse der Überprüfung des Transformationsfonds im Saarland ([2022](#)) als Folge des BVerfG-Urteils vom 15.11.2023, welcher auf der Gleichzeitigkeit der Krisen im Sinne einer außergewöhnlichen Notsituation basiert, auch wichtige Erkenntnisse für Schleswig-Holstein liefern. Die Idee eines Transformationsfonds zur Finanzierung der Transformation der Energieversorgung, der Mobilität, der Infrastruktur und der Wirtschaft in Schleswig-Holstein ist ökonomisch sinnvoll. Dabei sollte jedoch eine rechtssichere Umsetzung angestrebt werden. Gleichzeitig ist ein Finanzrahmen, der diese Maßnahmen zurückhält, nicht zukunftsfähig. Das Beharren auf starren Schuldenregeln wird den gesellschaftlichen Herausforderungen von heute und morgen nicht gerecht.

Aus unserer Stellungnahme wird deutlich, wie wichtig es ist, dass die im Antrag genannten, notwendigen Zukunftsinvestitionen getätigt werden. Vor der Beschlussfassung ist jedoch eine Aktualisierung der rechtlich geltenden Schuldenregeln in Hinblick auf das o.g. Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15.11.2023 sinnvoll. Es ist die Aufgabe der Landesregierung und des Landtages, eine rechtssichere Finanzierungsgrundlage für notwendige und ökonomisch sinnvolle Zukunftsinvestitionen sicherzustellen. Wenn das an der Bundesgesetzgebung scheitert, ist es die Aufgabe der Landesregierung, sich im Bundesrat für eine entsprechende Änderung einzusetzen.

Quellenverzeichnis

Belitz, H.; Clemens, M.; Gebauer, S. & Michelsen, C. (2020). *Öffentliche Investitionen als Triebkraft privatwirtschaftlicher Investitionstätigkeit*. DIW Berlin: Politikberatung kompakt 158. URL: https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.808559.de/diwkompakt_2020-158.pdf

Deutscher Wetterdienst (o.D.). *Klima und Umwelt. Attributionforschung*. URL: https://www.dwd.de/DE/klimaumwelt/klimaforschung/spez_themen/attributionen/node_attribs.html

Dr. Eichhorn, J. & Mühlbach, C. (2023). *Schuldenabbau oder Investitionen? Für viele Menschen ist das nicht die Frage*. Eine gemeinsame Studie von d|part und FiscalFuture. URL: <https://fiscalfuture.de/de/fachtexte/studie-schuldenabbau-oder-investitionen>

Finanzministerium Schleswig-Holstein (2022). *Infrastrukturbericht Schleswig-Holstein 2022*. Drucksache 19/3791. URL: <https://www.landtag.ltsh.de/infothek/wahl19/drucks/03700/drucksache-19-03791.pdf>

Graeber, D. (2011). *Schulden. Die ersten 5000 Jahre*. Klett-Cotta.

Heimberger, P. (2022). Do higher public debt levels reduce economic growth?. *Journal of Economic Surveys*. 37(4), 1061-1089. URL: <https://doi.org/10.1111/joes.12536>

Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) (2022). *The evidence is clear: the time for action is now. We can halve emissions by 2030*. URL: <https://www.ipcc.ch/2022/04/04/ipcc-ar6-wgiii-pressrelease/>

Koalitionsvertrag SH (2022-2027). URL: https://sh-gruene.de/wp-content/uploads/2022/06/Koalitionsvertrag-2022-2027_.pdf

Landtag Saarland (2022). *Ergänzung zum Gesetzentwurf der Regierung des Saarlandes*. Drucksache 17/181. URL: https://www.landtag-saar.de/Downloadfile.ashx?FileId=66994&FileName=So17_0181.pdf

Landtag Schleswig-Holstein (2023). *Parlament ruft Haushaltsnotlagen für 2023 und 2024 aus*. URL: https://www.landtag.ltsh.de/nachrichten/23_11_23_notsituation_haushalt_northvolt/

Mühlenweg, L. & Gerling, L. (2023). *Do Fiscal Rules Reduce Public Investment? Evidence for European Regions*. URL: <https://fiscalfuture.de/de/fachtexte/do-fiscal-rules-reduce-public-investment>

Norddeutscher Rundfunk (NDR) (2023). *Küstenforscher warnt: Sturmfluten werden in Zukunft heftiger*. URL: <https://www.ndr.de/nachrichten/schleswig-holstein/Kuestenforscher-warnt-Sturmfluten-werden-in-Zukunft-heftiger.kuestenschutz234.html>

Ortega Guttack, C.; Mühlbach, C. & Doan, T. (2023). *Was sind die Grenzen von Staatsschulden?*. Makronom. URL: <https://makronom.de/was-sind-die-grenzen-von-staatsschulden-45425>

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (2023). *Gutachten: Finanzierung von Staatsaufgaben: Herausforderungen und Empfehlungen für eine nachhaltige Finanzpolitik*. URL: https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Ministerium/Veroeffentlichung-Wissenschaftlicher-Beirat/gutachten-wissenschaftlicher-beirat-finanzierung-von-staatsaufgaben.pdf?__blob=publicationFile&v=10