

Beznoska, Martin; Hentze, Tobias; Kauder, Björn

Research Report

Stellungnahme zum Transformationsfonds des Saarlands: Antrag der SPD-Landtagsfraktion zur Feststellung einer außergewöhnlichen Notsituation nach § 2 Abs. 1 Haushaltstabilisierungsgesetz (HStabG) für das Haushaltsjahr 2022

IW-Report, No. 60/2022

Provided in Cooperation with:

German Economic Institute (IW), Cologne

Suggested Citation: 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 Haushaltstabilisierungsgesetz (HStabG) für das Haushaltsjahr 2022, IW-Report, No. 60/2022, Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Köln

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/266423>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



Stellungnahme zum Transformationsfonds des Saarlands

Antrag der SPD-Landtagsfraktion zur Feststellung einer außergewöhnlichen Not-situation nach § 2 Abs. 1 Haushaltstabilisierungsgesetz (HStabG) für das Haus-haltsjahr 2022

Martin Beznoska / Tobias Hentze / Björn Kauder

Köln, 16.11.2022

IW-Report 60/2022

Wirtschaftliche Untersuchungen,
Berichte und Sachverhalte



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. Martin Beznoska

Senior Economist für Finanz- und Steuerpolitik

beznoska@iwkoeln.de

030 – 27877-101

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:

November 2022

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	4
1 Hintergrund des geplanten Transformationsfonds	5
2 Ökonomische Ausgangslage des Saarlands.....	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

Die Schuldenbremse verbietet den Bundesländern in wirtschaftlichen Normalzeiten die Aufnahme von Schulden selbst zur Finanzierung langfristiger Zukunftsprojekte. Dies wird ökonomischen Überlegungen zur Rechtfertigung einer Schuldenaufnahme nicht gerecht. Wie in der betrieblichen Finanzierungslehre gilt auch für die öffentliche Hand, dass heutige Investitionen für zukünftige Renditen sorgen sollen. Wenn auf Investitionen dagegen verzichtet wird, droht ein Land zurückzufallen.

Vor diesem Hintergrund sieht der Antrag der saarländischen SPD-Landtagsfraktion vor, einen Transformationsfonds einzurichten. Im Antrag ist die Verwendung der Mittel weit gefasst, ein konkreter Plan zur Umsetzung ist nicht ableitbar und die Bestimmung der Höhe des Startkapitals folgt offenbar keiner spezifischen Kalkulation. Dies steht nicht im Einklang mit wichtigen Haushaltsgrundsätzen und könnte bei ständiger Wiederholung die Solidität der öffentlichen Finanzen in Gefahr bringen, zumal das Saarland bereits vergleichsweise hoch verschuldet ist. Es besteht die Gefahr, dass unter dem Deckmantel des Investitionsbegriffs allgemeine politische Ausgabenwünsche bedient werden sollen. Die permanente Aufnahme neuer Schulden war ein wesentliches Motiv für die Einführung der Schuldenbremse. Angesichts der damaligen Wirtschafts- und Finanzkrise fielen die Regeln der Schuldenbremse sehr rigide aus. Aus heutiger Sicht wäre es sinnvoll, über eine begründete Flexibilisierung dieser Regeln nachzudenken, um Zukunftsinvestitionen auch im Rahmen des jährlichen Haushalts zu ermöglichen.

Inwieweit die Ausführungen im Antrag der SPD-Landtagsfraktion den Tatbestand einer Notsituation im Sinne der Schuldenbremse erfüllen, ist eine offenbar kontrovers diskutierte juristische Frage. Aus ökonomischer Sicht ist es vertretbar, Investitionen über Kredite zu finanzieren. Der Antrag der SPD-Landtagsfraktion sieht eine zusätzliche Schuldenaufnahme vor, die aus dem grundsätzlich festgestellten Investitionsbedarf und den strengen Regeln der Schuldenbremse folgt. 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 weiter steigende Steuereinnahmen oder das wiederholte Ausrufen einer Notsituation zu verlassen, zumal die Zinsausgaben bereits wieder spürbar gestiegen sind und zudem die Tilgungsverpflichtungen absehbar einsetzen werden.

1 Hintergrund des geplanten Transformationsfonds

Die Corona-Pandemie und der Krieg in der Ukraine führen zu massiven Belastungen der öffentlichen Haushalte. 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.

Der Antrag der saarländischen SPD-Landtagsfraktion sieht vor, einen Transformationsfonds einzurichten (Landtag des Saarlands, 2022). Dieses Sondervermögen soll noch im Jahr 2022 mit einem Startkapital in Höhe von 3 Milliarden Euro ausgestattet werden. Die Mittel sollen über zehn Jahre verteilt 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 die Industriepolitik, in die Infrastruktur und in Innovationen eingesetzt werden. Da die Ausgaben des Sondervermögens Teil des Haushaltsplans sein sollen, würde das Parlament über den Mitteleinsatz befinden.

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 die 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. In Hessen wurde ein Sondervermögen zur Bewältigung der Corona-Krise vom Staatsgerichtshof untersagt. Gegenwärtig plant auch die niedersächsische Landesregierung, Investitionen über einen Fonds außerhalb des Kernhaushalts zu finanzieren (SPD/Grüne, 2022).

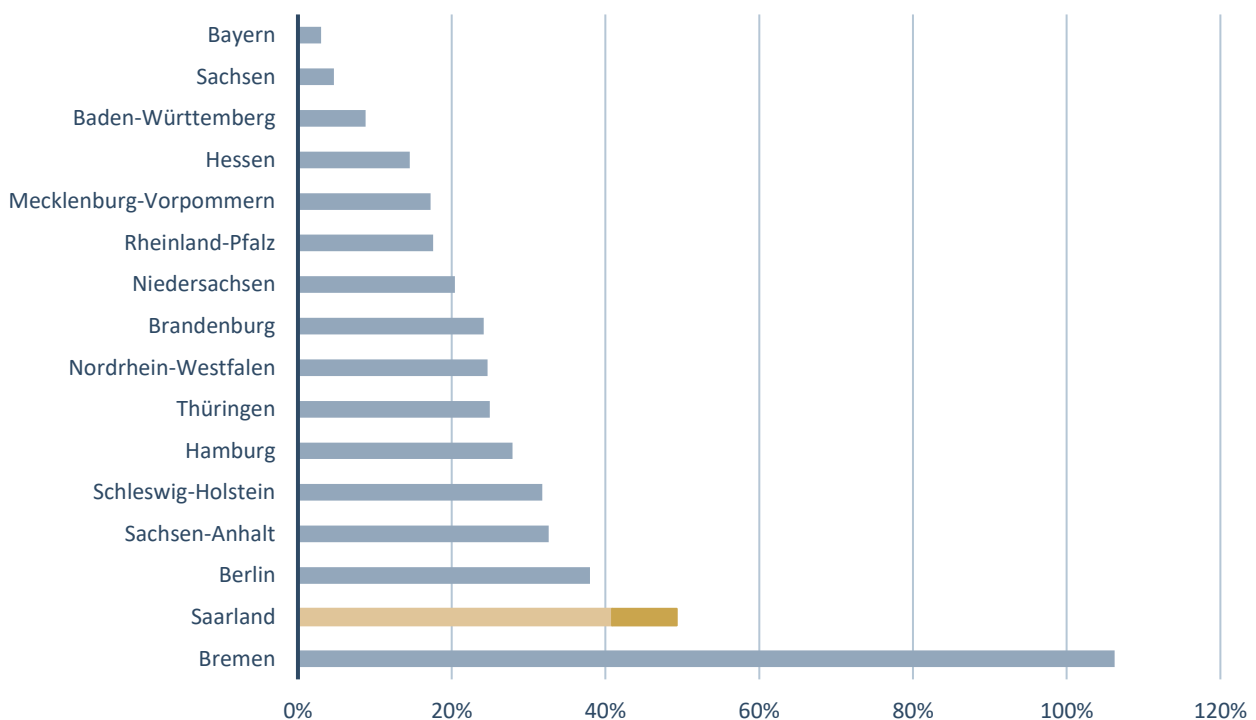
2 Ökonomische Ausgangslage des Saarlands

Schuldenstand

Die Haushaltslage des Saarlands war bereits vor der Corona-Pandemie vergleichsweise angespannt. Der Schuldenstand, welcher sich im Zuge der Krise zunächst erhöht hatte, konnte am aktuellen Rand jedoch wieder auf 13,8 Milliarden Euro (Juni 2022) zurückgeführt werden (Statistisches Bundesamt, 2022a). Dies entspricht dem Stand vor Beginn der Corona-Pandemie. Im Bundesländervergleich weist das Saarland in Relation zur Wirtschaftskraft (Schuldenstandquote) mit 41 Prozent den zweithöchsten Schuldenstand auf (Abbildung 2-1). Eine Neuverschuldung in Höhe der avisierten 3 Milliarden Euro bedeutet eine Zunahme des Schuldenstands um 22 Prozent, so dass die Schuldenstandquote bei rund 50 Prozent liegen würde. Das geplante Startkapital entspricht also rund 8,4 Prozent des regionalen Bruttoinlandsprodukts (BIP).

Abbildung 2-1: Schuldenstand der Länder (ohne Kommunen) zum 31.12.2021 in Prozent des regionalen Bruttoinlandsprodukts

Erwarteter Effekt des saarländischen Transformationsfonds ist berücksichtigt (farblich markiert)



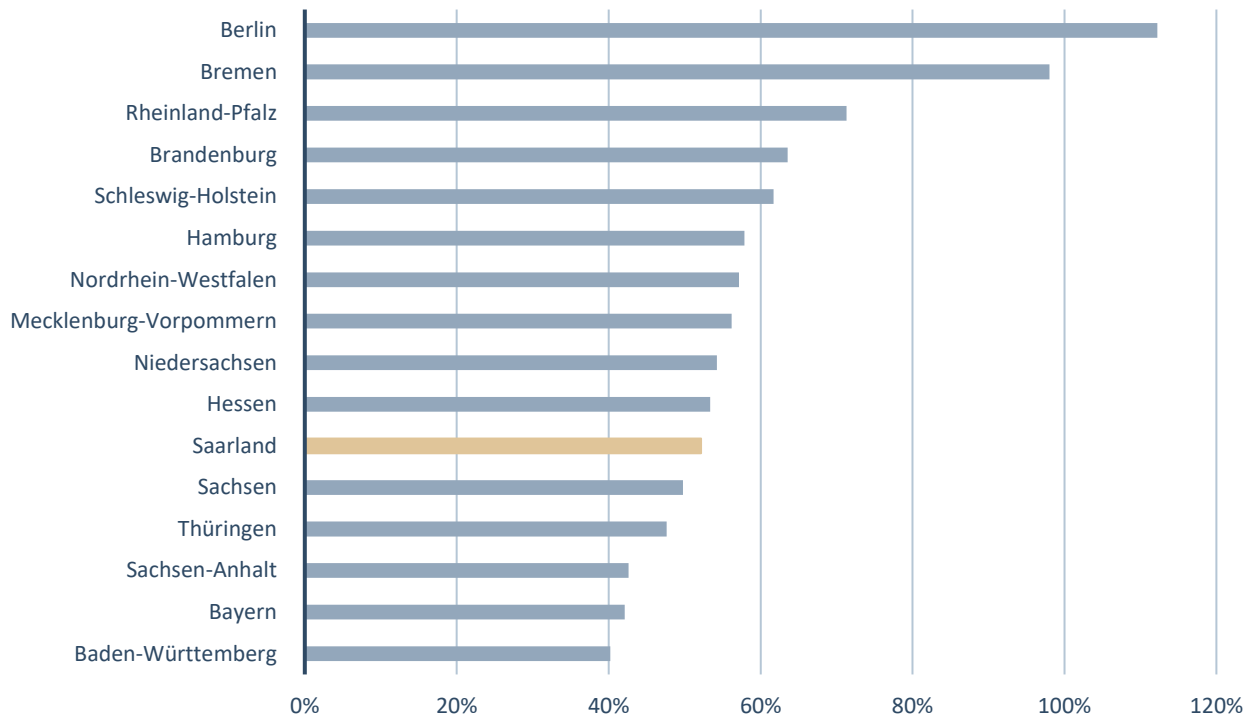
Quellen: Statistisches Bundesamt, 2022b; Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2022; eigene Berechnung

Einnahmenseite

Zu der angespannten Haushaltslage hat auch eine leicht unterdurchschnittliche Entwicklung der Steuereinnahmen beigetragen. Abbildung 2-2 zeigt, wie sich die Steuereinnahmen der Länder (ohne Kommunen; Kas- senstatistik) zwischen 2012 und 2021 entwickelt haben. Das Saarland liegt mit einem Zuwachs von 52,2 Prozent im unteren Mittelfeld. Insgesamt hat folglich auch das Saarland von der guten wirtschaftlichen Entwicklung bis zum Beginn der Corona-Pandemie profitiert. Die Stadtstaaten Berlin und Bremen konnten allerdings ihre Steuereinnahmen in diesem Zeitraum ungefähr verdoppeln. Unter den Flächenländern legte Rheinland-Pfalz mit einem Plus von 71,3 Prozent am stärksten zu. Schwächer als im Saarland entwickelten sich die

Steuereinnahmen in Mittel- und Süddeutschland. Bayern und Baden-Württemberg hatten im Zuge der Corona-Pandemie starke Rückgänge zu verzeichnen.

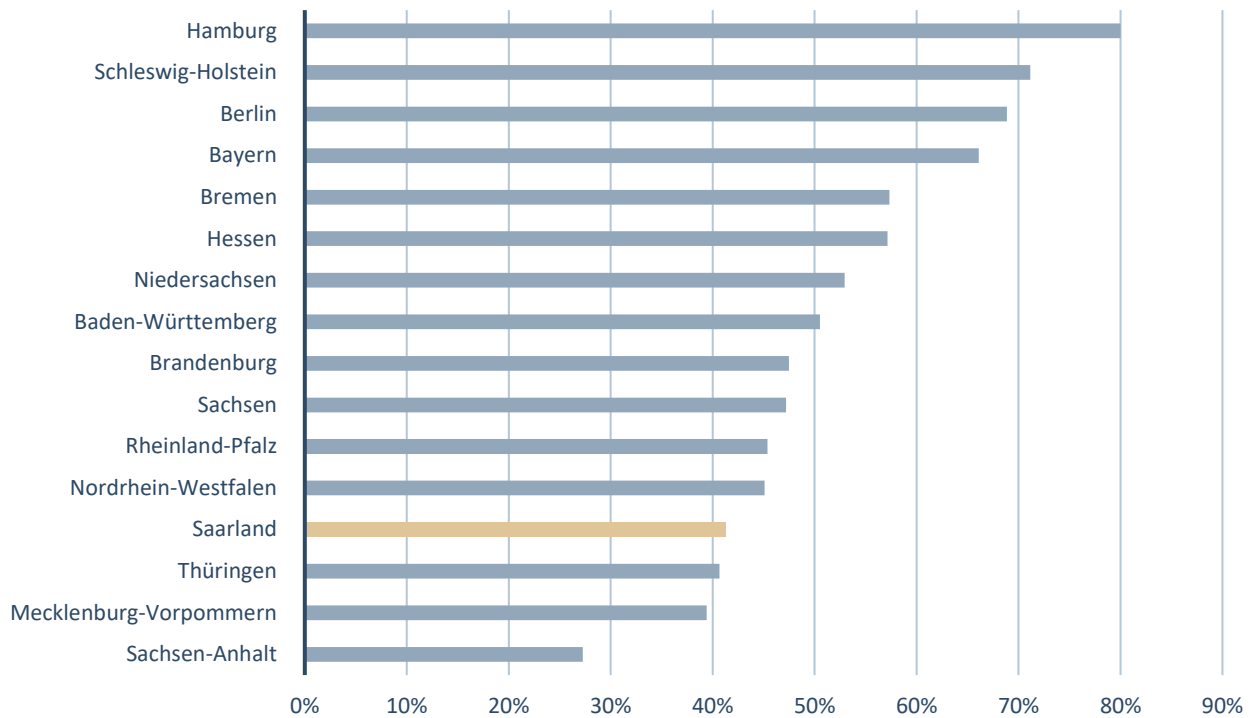
Abbildung 2-2: Zuwachs der Steuereinnahmen der Länder von 2012 bis 2021



Quellen: Statistisches Bundesamt, 2022c; eigene Berechnung

Ausgabenseite

Bei der Entwicklung der Ausgaben liegt das Saarland ebenfalls unter dem Durchschnitt der Bundesländer. Abbildung 2-3 zeigt, wie sich die Ausgaben der Länder (ohne Kommunen; Kassenstatistik) zwischen 2012 und 2021 entwickelt haben. Naturgemäß zeigt sich ein positiver Zusammenhang mit der Entwicklung der Steuereinnahmen, zumal es sich um eine nominale Betrachtung handelt. Im Saarland stiegen die Ausgaben im betrachteten Zeitraum um 41 Prozent, welches den viertniedrigsten Wert der Bundesländer darstellt. Die höchste Steigerung verzeichnet Hamburg mit einem Plus von 80 Prozent, gefolgt von Schleswig-Holstein mit 71 Prozent. Schwächer als an der Saar wuchsen die Ausgaben nur in Thüringen, Mecklenburg-Vorpommern und vor allem in Sachsen-Anhalt.

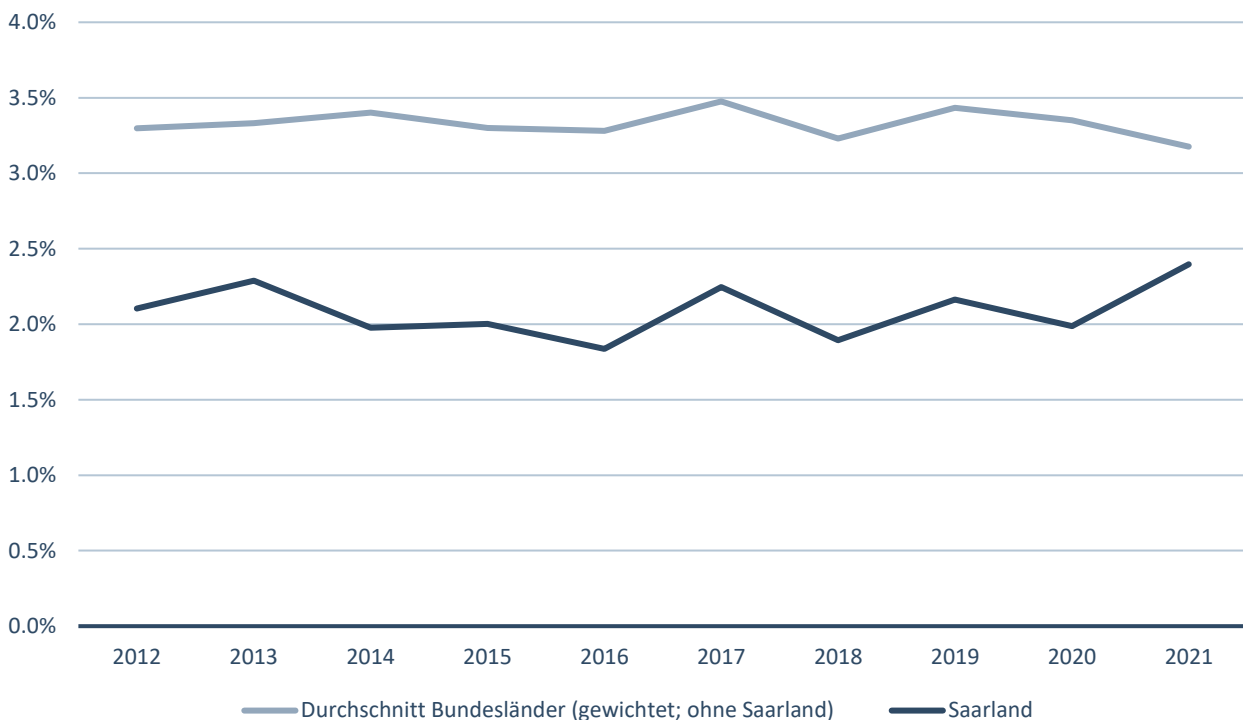
Abbildung 2-3: Zuwachs der Ausgaben der Länder von 2012 bis 2021


Quellen: Statistisches Bundesamt, 2022c; 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 Digitalisierung und Klimaschutz ein akuter Bedarf ableiten, in diesen Bereichen 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 eine nachhaltige Ausdehnung staatlicher Investitionen verpasst hat. 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 2021 mit 3,2 Prozent auf dem niedrigsten Wert der vergangenen zehn Jahre. Dies ist im Wesentlichen auf die Pandemie zurückzuführen. Mit Blick auf das Saarland zeigt sich allerdings, dass der Trend entgegen dem Länderdurchschnitt nach oben zeigt. Das Niveau der Sachinvestitionsquote liegt dagegen mit 2,4 Prozent weiterhin deutlich unter dem Länderdurchschnitt (Abbildung 2-4).

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


Quellen: Statistisches Bundesamt, 2022c; eigene Berechnung

Die Fokussierung auf die Investitionsquote verkennt jedoch, 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., 2021a; Laaser/Rosenschon, 2022).

Unabhängig von der Abgrenzung des Investitionsbegriffs ist der im Antrag der SPD-Landtagsfraktion festgestellte Investitionsbedarf angesichts der niedrigen Investitionsquote im Saarland zunächst wenig überraschend. Daraus lässt sich jedoch zunächst noch keine Rechtfertigung zur Errichtung eines Sondervermögens ableiten. Es stellt sich die Frage, warum es in jüngerer Vergangenheit trotz offenkundigem Bedarf nicht zu einer Ausweitung der öffentlichen Investitionen gekommen ist.

In vielen Bereichen und Regionen behindert gegenwärtig ein Mangel an Planungskapazitäten bei der Verwaltung und ein Mangel von Kapazitäten bei Bauunternehmen eine nachhaltige Korrektur der Investitionsschwäche. Die öffentliche Hand hat vielfach ihr Personal in den Planungsabteilungen gekürzt. Die Bauunternehmen dagegen sind bei einer Investitionstätigkeit der Gebietskörperschaften nach Kassenlage zögerlich, ihre Kapazitäten auszubauen, weil sie befürchten müssen, dass der Auftragsschub der öffentlichen Hand kurzlebig ist. Eine schnelle Ausweitung droht deshalb entweder kaum umsetzbar zu sein oder zu deutlich steigenden Preisen zu führen (Hentze/Kolev, 2017). 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 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 Saarland hat laut Kassenstatistik des Statistischen Bundesamts im Jahr 2021 (inklusive Extrahaushalten) Sachinvestitionen in Höhe von 140 Millionen Euro getätigt, darunter Baumaßnahmen in Höhe von 62 Millionen Euro. Die saarländischen Kommunen haben das Doppelte bei Sachinvestitionen und sogar das Dreifache bei Baumaßnahmen investiert. 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

Inwieweit die Ausführungen im Antrag der SPD-Landtagsfraktion den Tatbestand einer Notsituation im Sinne der Schuldenbremse erfüllen, ist eine offenbar kontrovers diskutierte juristische Frage (SVR, 2021, 180; Koriath/Müller, 2022). Aus ökonomischer Sicht ist es vertretbar, Zukunftsinvestitionen über Kredite zu finanzieren. Da Investitionen in der Zukunft Erträge abwerfen sollten, steht den Kosten der Kreditaufnahme ein späterer Nutzen gegenüber. Wie bei Privatunternehmen wäre es nicht zielführend, Investitionen erst dann zu tätigen, wenn ausreichend Eigenmittel zur Verfügung stehen.

Im Antrag wird ausgeführt, dass die aktuelle Energiepreiskrise die Kosten der Transformation der Wirtschaft noch einmal erhöht. Ohne öffentliche Investitionen bestünde die Gefahr einer dramatischen Wirtschaftskrise. So wird ausgeführt, dass „das Saarland ohne gegensteuernde staatliche Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen in eine Abwärtsspirale aus drastischen Arbeitsplatzverlusten, sinkender Wirtschaftskraft und weiter abnehmendem finanziellem Spielraum für notwendige Investitionen geriete.“ Demnach wären eine „abwandernde Bevölkerung und dadurch wiederum weiter sinkende finanzielle Kapazitäten“ die Folge. Die besondere Betroffenheit des Saarlands wird aus der sehr hohen Bedeutung der Automobilindustrie und des Metallgewerbes abgeleitet. In beiden energieintensiven Sektoren liege das Saarland beim Beschäftigtenanteil an der Spitze der Bundesländer. Daher – und aufgrund der geringen Finanzkraft des Saarlands – sei der kreditfinanzierte Transformationsfonds erforderlich.

Nach der „Goldenen Regel“ der Finanzpolitik können den Kapitalstock erhöhende Nettoinvestitionen daher mittels Kredite 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, so dass die öffentliche Verschuldung kräftig gestiegen ist, ohne dass entsprechende Vermögenswerte geschaffen wurden. Dies war der Grund zur Einführung der Schuldenbremse. 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, Schulden zuzulassen, gleichzeitig jedoch bestehende Ausgaben im Rahmen der Haushaltsaufstellung nach ihrer Wachstumsorientierung zu hinterfragen. Eine daraus resultierende Konsolidierung der Ausgaben könnte zusätzlichen Spielraum für die Finanzierung von Zukunftsinvestitionen leisten.

Gleichzeitig stünde eine solche Politik im Einklang mit finanzwissenschaftlichen Haushaltsgrundsätzen. Die SPD-Landtagsfraktion hält die Errichtung eines Sondervermögens zur Finanzierung von Investitionen für erforderlich und möchte dem Grundsatz der Jährlichkeit Rechnung tragen, indem ein jahresbezogener Ausgabenplafonds festgelegt wird. Tatsächlich stellt erst ein einheitlicher, vollständiger und jährlicher Haushalt Transparenz sicher. Die Errichtung eines Sondervermögens erhöht grundsätzlich nicht Transparenz und Nachvollziehbarkeit in der Politik.

Damit stellt auch der geplante Transformationsfonds keine „First-Best-Lösung“ dar. Das Sondervermögen kann einzig dadurch gerechtfertigt werden, dass ab dem Jahr 2023 voraussichtlich eine Neuverschuldung selbst für Nettoinvestitionen nicht mehr möglich sein wird und durch Umschichtungen oder Aufgabenpriorisierungen im laufenden Landeshaushalt ein langfristiger Kapazitätsaufbau nur begrenzt möglich ist. Aus ökonomischer Sicht wäre eine Lockerung der strikten Regeln der Schuldenbremse für die Bundesländer im Sinne der „Goldenen Regel“ der Finanzpolitik zu bevorzugen (Beznoska et al., 2021b; Hüther, 2019; Kirchgässner, 2014).

Die maximale Höhe und die Voraussetzungen einer möglichen Neuverschuldung müssten in diesem Zusammenhang festgelegt werden. Sinn und Zweck der Schuldenbremse sollten nicht zwingend eine kontinuierliche Rückführung der Schuldenstandsquoten, sondern das Sicherstellen nachhaltiger öffentlicher Finanzen sein. Dabei kommt es auf die Tragfähigkeit von Schulden an. Schulden sind per se weder als gut noch als schlecht einzustufen. Das aktuell deutlich angestiegene Zinsniveau lässt jedoch daran erinnern, dass die Kreditaufnahme spürbare Folgekosten nach sich zieht.

Vor diesem Hintergrund lässt sich die aus finanzwissenschaftlicher Sicht durchaus kritisch zu sehende Errichtung eines Sondervermögens für Investitionszwecke als ein Produkt der starren Regeln der Schuldenbremse interpretieren. Änderungen an der grundgesetzlich verankerten Schuldenbremse bedürfen eines breiten politischen Konsenses, der kurzfristig nicht absehbar ist. Die Errichtung eines Sondervermögens ist dagegen aus Sicht der SPD-Landtagsfraktion ein gangbarer Weg, um den Spielraum für notwendige Investitionen zu erweitern. Der hohe Investitionsbedarf ist allerdings auch ein Indiz dafür, dass die Politik vor Wirksamwerden der Schuldenbremse ihrer Aufgabe offenbar nicht gerecht geworden ist. Denn die Umsetzung nachhaltiger und zukunftsorientierter Investitionen ist eine Kernaufgabe der Haushalts- und Finanzpolitik.

Sofern es zur Errichtung des kreditfinanzierten Sondervermögens kommt, sollten auf Basis des Antrags der SPD-Landtagsfraktion einige Aspekte genauer bedacht werden, um die politische Legitimation und den ökonomischen Erfolg des Transformationsfonds zu erhöhen:

1. Im Antrag wird betont, dass vor allem investive Ausgaben mit den Mitteln getätigt werden sollen und dürfen. Eine Konkretisierung der Projekte einschließlich eines Zeitplans steht jedoch aus und sollte nachgeholt werden. Der Antrag liefert ferner keine Motivation für die gewählte Höhe des Startkapitals. Zudem ist es zumindest fraglich, ob eine Trennung in investive und konsumtive Mittel an dieser Stelle zielführend ist. Entscheidend ist die Wachstumsorientierung öffentlicher Ausgaben. Zumindest ist die Ausrichtung auf investive Ausgaben kein Garant dafür, dass die Mittel sinnvoll eingesetzt werden.
2. 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.

3. Die bereits begonnene 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.

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 2-1: Schuldenstand der Länder (ohne Kommunen) zum 31.12.2021 in Prozent des regionalen Bruttoinlandsprodukts	6
Abbildung 2-2: Zuwachs der Steuereinnahmen der Länder von 2012 bis 2021	7
Abbildung 2-3: Zuwachs der Ausgaben der Länder von 2012 bis 2021	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, 2021a, Investitionen, Humankapital und Wachstumswirkungen öffentlicher Ausgaben, IW-Policy Paper, Nr. 2, Köln

Beznoska, Martin / Hentze, Tobias / Hüther, Michael, 2021b, Zum Umgang mit den Corona-Schulden – Simulationsrechnungen zur Schuldenstandsquote, IW-Policy Paper, Nr. 7, Köln

Hentze, Tobias / Kolev, Galina, 2017, Gesamtwirtschaftliche Effekte einer Ausdehnung der öffentlichen Investitionen, IW-Policy Paper, Nr. 2, Köln

Hüther, Michael, 2019, 10 Jahre Schuldenbremse – ein Konzept mit Zukunft? IW-Policy Paper, Nr. 3, 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 / Müller, Michael W., 2022, Verfassungsrechtliche Fragen eines „Transformationsfonds Saarland“, Gutachten, https://www.saarland.de/SharedDocs/Downloads/DE/mfw/Transformationsfonds/Gutachten_Korioth-und-Müller.html [9.11.2022]

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 des Saarlands, 2022, Antrag der SPD-Landtagsfraktion zur Feststellung einer außergewöhnlichen Notsituation nach § 2 Abs. 1 Haushaltstabilisierungsgesetz (HStabG) für das Haushaltsjahr 2022, Drucksache 17/118

Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD) Landesverband Niedersachsen und Bündnis 90/Die Grünen Landesverband Niedersachsen, 2022, Sicher in Zeiten des Wandels, Niedersachsen zukunftsfest und solidarisch gestalten, Koalitionsvertrag, Hannover

Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2022, Bruttoinlandsprodukt (VGR) – Ergebnisse der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen der Länder, <https://www.statistikportal.de/de/bruttoinlandsprodukt-vgr> [8.11.2022]

Statistisches Bundesamt, 2022a, Vorläufiger Schuldenstand der Länder, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Oeffentliche-Finanzen/Schulden-Finanzvermoegen/Tabellen/liste-vorlaeufiger-schuldenstand-laender.html> [10.11.2022]

Statistisches Bundesamt, 2022b, Schulden des Öffentlichen Gesamthaushalts 2021, Fachserie 14, Reihe 5, Wiesbaden

Statistisches Bundesamt, 2022c, Vierteljährliche Kassenergebnisse des Öffentlichen Gesamthaushalts 1.-4. Vierteljahr 2021, Fachserie 14, Reihe 2, Wiesbaden

SVR – Sachverständigenrat der Wirtschaft, 2021, Transformation gestalten: Bildung, Digitalisierung, Nachhaltigkeit, Jahresgutachten 21/22, Wiesbaden

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