

A N T R A G

des Ausschusses für Haushalt und Finanzen

betr.: Feststellung einer außergewöhnlichen Notsituation nach § 2 Abs. 1 HStabG

Der Landtag wolle beschließen:

Das Saarland befindet sich im Sinne des § 2 Abs. 1 Haushaltsstabilisierungsgesetz in einer außergewöhnlichen Notsituation, die sich der Kontrolle des Landes entzieht. Sie beeinträchtigt die Finanzlage des Landes erheblich und macht die Einrichtung eines Sondervermögens ohne Kreditermächtigung mit einem Volumen von drei Milliarden Euro erforderlich, aus dem die geeigneten und erforderlichen Maßnahmen zur Bewältigung der Notsituation und ihrer Folgen finanziert werden können. Die Tilgung der für den Transformationsfonds aufgenommenen Schulden soll ab dem Jahr 2035 innerhalb eines Zeitraums von 35 Jahren erfolgen.

In seiner Sitzung am 12. Oktober 2022 hat der Landtag des Saarlandes bereits die Feststellung der außergewöhnlichen Notsituation beschlossen (Drucksache 17/118). Gleichzeitig hat er den Beschluss an den Ausschuss für Haushalt und Finanzen zur weiteren Beratung überwiesen. In mehreren Sitzungen und einer umfassenden Anhörung hat sich der Ausschuss eingehend mit den verfassungsrechtlichen, ökonomischen und finanzwissenschaftlichen Aspekten der Notsituation beschäftigt, die Ergebnisse beraten und wichtige Schlüsse für das weitere gesetzgeberische Verfahren hinsichtlich der Wahrung der erforderlichen und geeigneten Rechte und Pflichten des Parlamentes, die Anforderungen an eine geeignete Ausgestaltung des Transformationsfonds und die notwendigen Veränderungen an den Regierungsentwürfen der entsprechenden Gesetze und des Wirtschaftsplans gezogen.

Bereits die verschärften Gesetzesvorschriften des Bundes zur Erreichung der Klimaschutzziele treffen die energieintensive Saarländische Wirtschaft in besonderem Maße. Mit seiner Entscheidung vom 23. März 2021 hat das Bundesverfassungsgericht die Gesetzgeber zudem zu einem effektiven Klimaschutz verpflichtet. Nach Einschätzung von Prof. Dr. Joachim Wieland in der Anhörung des Landtags stellen die Finanzbedarfe im Zusammenhang mit der Bewältigung des Klimawandels für sich genommen bereits eine außergewöhnliche Notsituation dar.

Ausgegeben: 05.12.2022

Hinzu kommt im Jahr 2022 der russische Angriffskrieg auf die Ukraine, der das Energiepreisniveau aktuell gravierend und absehbar nachhaltig und erheblich erhöht.

Wie zwei aktuelle ökonomische Gutachten (DIW Econ, ifo) bestätigen, befindet sich die Saarwirtschaft aufgrund exogener Schocks in einer außergewöhnlich schwierigen Situation. Der russische Angriffskrieg auf die Ukraine und seine Folgen für die Energiepreise und die Energiesicherheit beschleunigen und verteuern die Transformation. Die Energiegewinnung aus Gas als „Brückentechnologie“ muss überdacht werden, die Verteuerung von Energie aus allen Quellen kommt hinzu. Die nötige Energieeinsparung verlangt eine schnelle energetische Sanierung öffentlicher Gebäude. Die Energieverteuerung und Anpassung an den Klimawandel haben Einfluss auf einzelbetriebliche unternehmerische Festlegungen, Produktionsprozesse, Produktpaletten und Standortentscheidungen. Die Verbindung dieser Faktoren – alle aus dem Klimawandel im privaten und öffentlichen Bereich folgenden Handlungsnotwendigkeiten wären ohne die Ukraine-Krise leichter zu bewältigen und umgekehrt – ergibt einen erheblichen Handlungsbedarf.

Die energie- und zugleich emissionsintensive Saarindustrie, in der jeder zweite Industriearbeitsplatz in Verbindung mit der Automobilindustrie steht, treffen die aktuellen Entwicklungen besonders.

Das erhebliche Ausmaß der Betroffenheit des Saarlandes durch diese akuten Transformationsherausforderungen ist zurückzuführen auf die saarländische Wirtschaftsstruktur. Neben dem nach wie vor relativ geringen Diversifizierungsgrad der Saarwirtschaft stellen die umfangreichen wechselseitigen Verflechtungen der Industriebranchen in der aktuellen Entwicklung eine besondere Belastung der Saarwirtschaft dar.

Ohne gegensteuernde Investitionen würde das Saarland Gefahr laufen, den wirtschaftlichen Anschluss zu verpassen und in eine Abwärtsspirale aus fehlendem finanziellem Spielraum und rückläufiger Wirtschaftskraft zu geraten. Als Konsequenz könnten in der Zukunft mit hoher Wahrscheinlichkeit die Tilgungsverpflichtungen im Rahmen des Sanierungshilfengesetzes nicht erfüllt und die Abhängigkeit von Transferzahlungen aus dem bundesstaatlichen Finanzausgleich nicht – wie gefordert – reduziert werden.

Die im Ländervergleich außergewöhnlich große Notwendigkeit zum Gegensteuern aufgrund der exogenen Schocks trifft auf eine weit unterdurchschnittliche Finanzkraft. Trotz zusätzlicher Sanierungshilfen liegt die verfügbare Finanzausstattung des Saarlandes deutlich unter dem Länderdurchschnitt und bewegt sich auf dem Niveau anderer finanzschwacher westdeutscher Flächenländer, die von den aktuellen Entwicklungen weniger stark betroffen sind. Die schon vor dem neuen exogenen Schock absehbare demografische Entwicklung begrenzt die finanzielle Leistungsfähigkeit des Landes in der Zukunft zusätzlich.

Somit ist festzustellen, dass außerordentliche finanzielle Anforderungen an den Landeshaushalt zur Bewältigung der Transformationsbedarfe, die sich der Kontrolle des Landes entziehen, auf eine niedrige Finanzkraft treffen, die nach Abzug wesentlicher Haushaltsvorbelastungen keine Handlungsspielräume beinhaltet, um die zusätzlichen finanziellen Anforderungen im Rahmen der Regulgrenzen von Schuldenbremse, Haushaltsstabilisierungsgesetz sowie Sanierungshilfengesetz zu befriedigen. Die genannten gesetzlichen Regelungen beinhalten allerdings Ausnahmetatbestände, die in der Situation, in der sich das Saarland befindet, erfüllt sind.

Die durch den Krieg in der Ukraine sowie die jüngsten Klimabeschlüsse ausgelöst und akut zu bewältigenden Transformationsherausforderungen entziehen sich der Kontrolle des Landes und bedeuten für das Saarland eine erhebliche Beeinträchtigung der Finanzlage.

Nach dem Gutachten von Koriath / Müller ist eine Notsituation ohne Weiteres anzunehmen, soweit es um die Folgen des Klimawandels, die Kosten der Beseitigung oder Verhinderung konkreter Folgen des Klimawandels geht.

Bei den Gebäuden des Landes und seiner Gemeinden wird in vielen Fällen eine Sanierung als unmittelbare Folge neuer energetischer Standards erforderlich. Diese sind wiederum aus Klimaschutzgründen gesetzt worden oder deren Einhaltung ist aus Klimaschutzgründen erforderlich. Infolgedessen wird die allgemeine Aufgabe der Instandhaltung der öffentlichen Gebäude durch die besonderen und zeitlich besonders dringlichen Anforderungen des Klimaschutzes überlagert und dies begründet insoweit seinerseits eine Notsituation.

Mit der Entscheidung von Ford, die Produktion von E-Fahrzeugen nicht nach Saarlouis zu vergeben, sind für das Land infolge von Arbeitslosigkeit und des Verlusts von Steuereinnahmen erhebliche finanzielle Belastungen verbunden, so dass man von einer wirtschaftlichen Notsituation i.S.d. Notlagenausnahmen sprechen kann.

Die Aussagen des verfassungsrechtlichen Gutachtens von Koriath / Müller, wonach im Saarland aktuell im Sinne der Schuldenbremse sowie des Haushalts-sanierungsgesetzes eine außergewöhnliche Notsituation vorliegt, sind nachvollziehbar und zutreffend. Trotz unterschiedlicher Einschätzungen, die sich im Rahmen der Sachverständigenanhörung im Landtag am 16. November 2022 gezeigt haben, ist nach Abwägung aller vorgetragenen Argumente von einer außerordentlichen Notsituation im Saarland auszugehen. Die Notsituation begründet somit eine Abweichung vom grundsätzlichen Verbot der Schuldenaufnahme und stellt zugleich eine begründete Ausnahmesituation im Rahmen des Sanierungshilfengesetzes dar.

Während der exogene Schock, der die außergewöhnliche Notsituation auslöst, dem Jahr 2022 zuzurechnen ist, ist für die Bewältigung der Notsituation ein Zeitraum von voraussichtlich 10 Jahren erforderlich. Es ist angemessen und vertretbar, die auf der Notlagesituation beruhende Kreditaufnahme im Jahr 2022 zu tätigen, die Maßnahmen zur Notlagenbewältigung auf der Zeitachse

aber bis 2032 zu realisieren. Hierzu ist die Einrichtung eines Sondervermögens Transformationsfonds erforderlich.

Erhebliches privatwirtschaftliches Engagement ist in der aktuellen Krise unabdingbar. Aufgrund der besonderen Betroffenheit der Saarindustrie und der gestiegenen Anforderungen an die öffentliche Infrastruktur ist aber auszuschließen, dass die notwendigen Maßnahmen ohne erhebliche staatliche Förderung alleine durch Investitionen von privaten Unternehmen realisiert werden können. Zudem ist eine angemessene Unterstützung insbesondere durch den Bund unabdingbar für die zur Krisenbewältigung notwendige Transformation im Saarland.

Um im notwendigen Umfang private Investitionen und die angemessene Unterstützung durch Bund beziehungsweise Europäische Union zu ermöglichen, ist der Einsatz von Landesmitteln zwingend in einer Höhe erforderlich, die mit den für den Landeshaushalt geltenden Regelgrenzen gemäß den regulären Vorgaben von Schuldenbremse, Haushaltsstabilisierungsgesetz und Sanierungshilfengesetz nicht vereinbar ist.

Es ist damit zu rechnen, dass das Saarland zur Bewältigung der Transformationsbedarfe für den wirtschaftlichen Strukturwandel im Saarland innerhalb eines Jahrzehnts zusätzliche Ausgabenbedarfe von insgesamt 3 Mrd. Euro zu finanzieren hat. Diesem Betrag liegt eine Abschätzung von Zweckausgaben in Höhe von rd. 2,3 Mrd. Euro in heutigen Preisen, Inflationseffekten im Zehnjahreszeitraum in Höhe von etwa 0,45 Mrd. Euro sowie voraussichtlich weiteren 0,25 Mrd. Euro insbesondere für die aus der zusätzlichen Schuldenaufnahme resultierenden Zinsausgaben sowie in geringem Umfang für Sachausgaben zur Fondsverwaltung zugrunde.

Dabei handelt es sich mit allen Unwägbarkeiten um eine grobe Schätzung aus heutiger Sicht. Ein wissenschaftliches Gutachten von Prof. Dr. Tom Krebs belegt allerdings, dass von einer entsprechenden Größenordnung auszugehen ist. Ein solches Volumen ist aus heutiger Sicht erforderlich, um die notwendigen Maßnahmen zur Schaffung von Ersatzarbeitsplätzen im Zuge der auf das Saarland zukommenden und im Ländervergleich besonders weitreichenden Transformationsbedarfe innerhalb eines Zeitraums von zehn Jahren finanzieren zu können und um die öffentliche Infrastruktur an die neuen Anforderungen anpassen zu können.

Bei der Auswahl der geeigneten und notwendigen Maßnahmen ist der Veranlassungszusammenhang zu beachten. Aus dem Transformationsfonds können nur solche Maßnahmen finanziert werden, die einen wirksamen Beitrag zur Bewältigung der außergewöhnlichen Notsituation und ihrer Folgen leisten können. Aus dem Fonds können keine Maßnahmen finanziert werden, die im Haushaltsplan veranschlagt oder im Finanzplan vorgesehen sind. Die Investitionsausgaben im Kernhaushalt sollen auf dem für das Jahr 2023 bereits deutlich erhöhten Niveau zumindest fortgeführt werden, um Verlagerungen aus dem Kernhaushalt zu vermeiden.

Geeignete und notwendige Maßnahmen zur Bewältigung der im Jahr 2022 eingetretenen außergewöhnlichen Notsituation sind in den Politikfeldern Industriepolitik, Infrastruktur und Innovation erforderlich. Um die Krise bewältigen zu können, müssen in verstärktem Umfang vorhandene Arbeitsplätze gesichert, Ersatzarbeitsplätze ermöglicht und die Saarwirtschaft diversifiziert werden. Um dies zu erreichen, bedarf es der Förderung privater Investitionen sowie des Umbaus der vorhandenen Infrastruktur insbesondere mit Blick auf das Thema Wasserstoffwirtschaft. Die mit hohen Bundesfinanzierungsanteilen verbundene Realisierung von Important Projects of Common European Interest (IPCEI) dient sowohl der Sicherung vorhandener als auch der Schaffung neuer Arbeitsplätze. Zur Diversifizierung ist es zudem zwingend erforderlich, den Bereich der wirtschaftsnahen Forschung sowie der Ausgründungen aus den Hochschulen weiter auszubauen. Der Energiepreisschock macht im Bereich der öffentlichen Infrastruktur die energetische Sanierung von Gebäuden sowie die Beachtung höchster energetischer Standards bei öffentlichen Neubauvorhaben erforderlich.

Vor diesem Hintergrund geht es in der außergewöhnlichen Notsituation darum, die Handlungsfähigkeit des Landes einerseits mit den Anforderungen des parlamentarischen Budgetrechts und der Jährlichkeit des Haushalts andererseits zu vereinbaren.

In der akuten Ausnahmesituation sind zeitliche und inhaltliche Beweglichkeit erforderlich. So ist es zum Beispiel nicht möglich, die bei der Unterstützung konkreter Ansiedlungsvorhaben zur Schaffung neuer industrieller Arbeitsplätze notwendigen Maßnahmen im Vorfeld jahresscharf und im Detail festzulegen. Verfügbare Finanzvolumina im notwendigen Umfang sind eine zwingende Voraussetzung, um Standortentscheidungen von Unternehmen im Interesse der Schaffung neuer Arbeitsplätze positiv beeinflussen zu können. Auch die energetische Gebäudesanierung, soweit notlagenindiziert, bedarf eines längeren Zeitraums.

Der transparente Ausweis der ausnahmsweise über Kredite zu finanzierenden Maßnahmen, die Ermöglichung der wegen der Komplexität des Transformationsprozesses notwendigen zeitlichen und inhaltlichen Flexibilität sowie die Vermeidung eines permanenten haushalterischen Ausnahmezustands sind Randbedingungen, die im Zusammenhang mit der krisenbedingten Ausnahmesituation zu beachten sind. Das geeignete haushaltsrechtliche Instrument für eine solche Aufgabenbeschreibung in der aktuellen Ausnahmesituation ist ein Sondervermögen ohne eigene Kreditermächtigung.

Der Landtag sieht vor diesem Hintergrund die Notwendigkeit, zur Bewältigung der Transformationserfordernisse im Rahmen eines Nachtragshaushalts 2022 einen Transformationsfonds ohne eigene Kreditermächtigung einzurichten. Der Fonds sollte aus einer Zuführung aus dem Kernhaushalt finanziert werden. In dem Umfang, in dem eine Finanzierung aus Mehreinnahmen oder ungebundenen Reserven des Landeshaushalts nicht möglich ist, sollte ausnahmsweise eine Kreditfinanzierung im Jahr 2022 erfolgen. Soweit die notwendigen Kredite

nicht zur Finanzierung sogenannter finanzieller Transaktionen eingesetzt werden, bedarf es der Inanspruchnahme der Ausnahmesituationen bei Schuldenbremse, Haushaltsstabilisierungsgesetz sowie Sanierungshilfengesetz.

Der Veranlassungszusammenhang der zur Krisenbewältigung notwendigen Maßnahmen sowie das parlamentarische Budgetrecht sind durch eine angemessene Governance-Struktur abzusichern. Übergeordnetes Ziel ist es sicherzustellen, dass unter Berücksichtigung der notwendigen prozeduralen Schritte ausschließlich den engen Kriterien des Transformationsfonds genügende Ausgaben getätigt werden.

Der Wirtschaftsplan des Sondervermögens ist Teil des Haushaltsplans und im Zusammenhang mit der Haushaltsaufstellung im Landtag zu beraten. Er soll so detailliert wie möglich Auskunft über die Mittelverwendung geben, zugleich aber für sachlich notwendige Unwägbarkeiten ausreichend Flexibilität bieten. Das parlamentarische Budgetrecht gebietet dabei eine umfassende Beteiligung des Landtags soweit signifikante Abweichungen gegenüber dem Wirtschaftsplan während des Haushaltsjahres erforderlich werden.

B e g r ü n d u n g :

Erfolgt mündlich.