

Saarländischer Transformationsfonds: Ohne zusätzliche Investitionen droht die Beschleunigung des wirtschaftlichen Abstiegs

von Patricia Bauer



☞ Dr. Patricia Bauer ist Referentin für Wirtschafts- und Finanzpolitik bei der Arbeitskammer des Saarlandes. Der Artikel gibt ihre persönlichen Analysen und Einschätzungen wieder.

Foto: © privat

1 Strukturpolitische Herausforderungen der Transformation für das Saarland

Die Bedingungen für kreditfinanzierte öffentliche Ausgaben sind seit dem 15. November 2023 mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Nachtragshaushalt 2022 des Bundes¹ noch restriktiver geworden als sie aufgrund der Regeln der Schuldenbremse ohnehin schon waren. Das liegt an der restriktiven – und man darf sagen ganz und gar unökonomischen – Interpretation der Schuldenbremse, wie sie das Bundesverfassungsgericht nun vorgelegt hat.² Für das Saarland ändern sich damit die Vorzeichen der Umsetzung des 2022 begründeten Transformationsfonds. Dieser soll wesentliche und dringend benötigte Investitionen im Saarland ermöglichen und so die Umkehr des seit zwei Dekaden andauernden Abwärtstrends der Saarländischen Wirtschaft einleiten.

Denn die klimapolitischen Transformationsprozesse in Europa und Deutschland treffen das

Saarland besonders stark. Seine industriepolitische Stärke in der Stahl- und Automobilproduktion stellt vor dem Hintergrund des Umbaus zur Klimaneutralität eine besondere Schwäche dar. Die Anforderungen an die klimaneutrale Erzeugung von Stahl erfordern enorme Investitionen zum Erhalt des saarländischen Stahlstandortes. Und die Krise der konventionellen Automobilindustrie schlägt sich nicht nur in der Schließung des Ford-Werkes in Saarlouis und des Michelin-Reifenwerkes in Homburg ab 2025 nieder, sondern trifft den gesamten Cluster an Zulieferern, wie den Ford-Zuliefererpark, ZF, Bosch und Eberspächer. Damit stehen viele saarländische Arbeitsplätze im stark tarifgebundenen und gut entlohnten Stahlsektor zur Disposition, deren Wegfall direkte Effekte auf die regionale Kaufkraft und damit auf andere Wirtschaftszweige zu entfalten droht.

Ohnehin sinkt das saarländische BIP seit zwei Jahrzehnten im Vergleich zum Durchschnitt der anderen Bundesländer stetig ab, betrug das saarländische BIP 2005 noch 97 Prozent des Länderdurchschnitts, so lag es 2023 noch bei 85 Prozent.³ Hinzu kommt der Energiepreisschock im Zuge des Ukrainekrieges, der die besonders energieabhängige saarländische Wirtschaft durch dauerhaft teurere Energiegüter empfindlicher trifft als andere Sektoren und Regionen in Deutschland.

Die saarländische Wirtschaftspolitik steht deshalb vor der Aufgabe, den Umbau der Stahlindustrie mitzugestalten, durch Neuansiedlungen Ersatzarbeitsplätze für den schrumpfenden Automobilcluster zu schaffen und die Wirtschaftsstruktur zukunftsfest und resilient auszugestalten. Im finanzschwachen Saarland ist

1 Bundesverfassungsgericht, „Bundesverfassungsgericht - Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2021 ist nichtig“ (Karlsruhe, 15. November 2023), <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2023/bvg23-101.html>.

2 Siehe dazu ausführlich: Patricia Bauer, „Notwendige Investitionen in die Zukunft: Transformationsrisiko Schuldenbremse - Plädoyer für eine problemlösende Finanzpolitik“, AK Analyse (Arbeitskammer des Saarlandes, Juli 2024), https://www.arbeitskammer.de/fileadmin/user_upload/-----AK_Download_Datenbank-----/Publikationen/Sonderpublikationen/AK-Analyse/Web-PDF_Analyse_Schuldenbremse.pdf.

3 Arbeitskammer des Saarlandes, „AK Fakten öffentliche Finanzen 2023“, Oktober 2023, https://www.arbeitskammer.de/fileadmin/user_upload/-----AK_Download_Datenbank-----/Publikationen/AK_Fakten/Ak-Fakten_2023/AK_Fakten_2023.pdf.

der Landeshaushalt nach der Phase der Haushaltssanierung ab 2011 von 2020 an auf die Sanierungshilfe des Bundes in Höhe von 400 Millionen Euro jährlich angewiesen, die im Gegenzug zur Abtragung von 80 Millionen Euro Schulden jährlich fließt.⁴ Entsprechend eng ist der finanzielle Rahmen, in dem sich der Landeshaushalt bewegt. Regionale Wirtschaftspolitik der aktiven finanziellen Standortförderung ist wegen der aus der Schuldenbremse resultierenden Handlungszwänge nicht möglich.

2 Der Transformationsfonds als Ausweg aus der Abwärtsspirale

Die 2022 gewählte sozialdemokratische Landesregierung hat auf die außergewöhnlichen Subventions- und Investitionsbedarfe mit der Bereitstellung des Sondervermögens saarländischer Transformationsfonds reagiert. Um die dreifache Herausforderung von Strukturkrise, Umbau zur Klimaneutralität und Energiepreisschock erfolgreich zu bewältigen, sollen drei Milliarden Euro kreditfinanziert bereitgestellt werden. Über 10 Jahre (2023 bis 2032) sollen Mittel für die Neuausrichtung der saarländischen Industrie, den Aufbau besserer Infrastrukturen, eine funktionstüchtige Wasserstoffwirtschaft sowie den Aufbau einer wirtschaftlich wirksamen Innovationslandschaft bereitgestellt werden, auch um die notwendige Kofinanzierung für Bundes- und EU-Mittel überhaupt sicherzustellen.⁵

Der Transformationsfonds für das Saarland wurde als Nachtragshaushalt für das Jahr 2022 noch im Dezember 2022 vom Landtag verabschiedet. Der Fonds soll Investitionsmaßnahmen, die nicht bereits im Kernhaushalt oder in der Finanzplanung vorgesehen sind, finanzieren. Eine Verstärkung von Maßnahmen des Kernhaushalts ist jedoch zulässig. Für das Sondervermögen wird ein Jährlicher Wirtschaftsplan aufgestellt, der dem Landeshaushalt

beizufügen ist. Neben der halbjährlichen Berichterstattung des Ministeriums für Finanzen an den Haushaltsausschuss des Landtages ist vorgesehen, dass Ausgaben, die die bestehenden Ansätze um 500.000 Euro überschreiten, der Zustimmung des Landtages bedürfen. Abweichungen bis zu 500.000 Euro bedürfen der Zustimmung des Finanzausschusses des Landtages. Finanziert wird der Fonds aus Zuführungen aus dem Landeshaushalt, er besitzt keine eigene Kreditermächtigung. Die Tilgung der Schulden soll spätestens 2035 beginnen und über 35 Jahre bis zum Jahr 2070 laufen.

Verwaltet wird der Transformationsfonds im Ministerium der Finanzen. Die Steuerungsgruppe für den Fonds besteht aus einem Vertreter des saarländischen Finanzministeriums, der auch den Vorsitz führt, einem Vertreter des Wirtschaftsministeriums und einem Vertreter der Staatskanzlei. Diese Steuerungsgruppe entscheidet über die Finanzierung von Maßnahmen. Ein neunköpfiger Beirat berät die Steuerungsgruppe. Diesem gehören neben fünf ökonomischen Expertinnen und Experten die Vertreter der IHK, des saarländischen Unternehmerverbandes, der Arbeitskammer und der Bundesagentur für Arbeit an.

3 Was kann der Transformationsfonds und was nicht?

Das Sondervermögen Transformationsfonds ist explizit als reines Investitionsinstrument der Landesregierung angelegt. Konsumtive Ausgaben müssen deshalb aus dem knapp bemessenen Kernhaushalt des Landes bestritten werden. Im Haushaltsbegleitgesetz werden die Schaffung von Ersatzarbeitsplätzen in Großprojekten, die Förderung von KMU, die Schaffung von Infrastrukturen für grünen Wasserstoff, innovative Ausgründungen aus der Universität sowie außeruniversitären Forschungseinrichtungen und die Stärkung der forschungsbezogenen Innovationslandschaft sowie die energetische Gebäudesanierung bei Landesliegenschaften genannt. Nach Protesten der notorisch finanzschwachen saarländischen Kommunen wurden 100 Millionen Euro für die energetische Sanierung von Schulen im Transformationsfonds reserviert.

⁴ Siehe: Ministerium der Finanzen und für Wissenschaft des Saarlandes, „Sanierungshilfenbericht des Saarlandes für das Jahr 2023“, April 2024, https://www.saarland.de/SharedDocs/Downloads/DE/mfw/Sanierungshilfenberichte/Sanierungshilfenbericht_2023.pdf?__blob=publicationFile&v=1.

⁵ Zur Begründung siehe: Anke Rehlinger und Jakob von Weizsäcker, „Finanzpolitik: Warum das Saarland einen Transformationsfonds braucht“, FAZ, 12. September 2022, <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/warum-das-saarland-einen-transformationsfonds-braucht-18311180.html>.

In der neuesten Version des Wirtschaftsplans⁶ sind neben der von Anfang an feststehenden Unterstützung des Umbaus zu grünem Stahl in Höhe von rund 721 Millionen Euro die Subventionen für die Ansiedlung der Wolfsspeed Chip-Fabrik im Gesamtumfang von 300 Millionen Euro und für die Nachnutzung des Ford-Geländes in Höhe von rund 105 Millionen Euro zu finden. Hinzu treten eine Reihe kleinerer Beträge für die energetische Sanierung der landeseigenen Gebäude. Im Bereich der Innovationsförderung, der mit insgesamt 783 Millionen Euro ausgestattet ist, zeigen sich bekannte Schwächen des Saarlandes: eine wenig lebhaft Kooperation von Forschung und Wirtschaft, eine zaghafte Gründungskultur, die sich auf die Start-up-Förderung niederschlägt, und eine dominante Rolle des Helmholz-Zentrums für Computersicherheit (CISPA), das als einziger Player in der Lage ist, große Fördersummen in relativ kurzer Zeit zu absorbieren. Bisher sind jedoch außer der Wolfsspeed-Ansiedlung keine Überraschungen im Investitionssportfolio des Transformationsfonds enthalten, was für eine eher träge Entwicklung des Strukturwandels an der Saar spricht.

4 Konsequenzen des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 15.11.2023

Im Gegensatz zur eher behäbigen Entwicklung von Neuansiedlungs- und Gründungsprojekten ist wegen der durch das Bundesverfassungsgericht formulierten Anforderungen an Veranlassungszusammenhang, Jährlichkeit und Jährigkeit eine gewisse Eile bei der Allozierung von Mitteln geboten. Koriath⁷ kommt zu dem Ergebnis, dass notlagenfinanzierte Sondervermögen grundsätzlich nicht unzulässig sind, sie im Zuge der neuen Rechtsprechung aber einer jährlich anzuwendenden Notlagenklausel unterliegen – dass also die Notlage jedes Jahr

erneut vom Gesetzgeber aufgrund eines stichhaltig zu begründenden Veranlassungszusammenhangs festgestellt werden muss.

Die Landesregierung hat entsprechend mit der erneuten Erklärung der Notlage Ende 2023 reagiert und den Wirtschaftsplan des Transformationsfonds unter der Vorgabe des beschleunigten Mittelabflusses ausgestaltet. So sollen bis Ende diesen Jahres 1.448,55 Millionen Euro, also die Hälfte des Sondervermögens und bis Ende 2025 mehr als 2.000 Millionen Euro verausgabt werden. Ende 2025 wäre dann nur noch ein knappes Drittel für die restlichen sieben Jahre Laufzeit des Transformationsfonds verfügbar. Da sich die großen Ansiedlungsprojekte jedoch verzögern, erscheinen diese Planungen zumindest gewagt und eher der Tatsache geschuldet, dass in fernerer Zukunft die Vorgaben der Rechtsprechung nicht mehr erfüllt sein könnten. Damit geraten Planungen des geordneten Strukturwandels unter Druck und ökonomische Rationalitäten werden außer Kraft gesetzt.

5 Ausblick

Der Transformationsfonds für das Saarland ist ein wichtiges und im finanzschwachen Saarland notwendiges Instrument zur Gestaltung des regionalen Strukturwandels. Sein Zuschnitt beschränkt sich auf die notwendigsten investiven Ausgaben und Subventionen des Landes. Gerade im Innovationsbereich entwickeln sich Projekte aber weniger lebhaft, als möglicherweise erwartet. Eine Allozierung von Mitteln in wachstumsrelevanteren aber konsumtiven Bereichen wie der Bildung⁸ ist jedoch nicht vorgesehen. Mit dem Bundesverfassungsgerichtsurteil ist zudem eine gewisse Eile bei der Verausgabung der Mittel zu verzeichnen, die einen deutlichen Gegensatz zur mittel- bis langfristigen Ursprungsplanung des Landes bildet. Hier bleibt zu hoffen, dass größere Fehlallokationen

6 Saarland, „Haushaltsplan des Saarlandes für die Rechnungsjahre 2024 und 2025“, 18. Dezember 2023, Einzelplan 21, Anhang zu Titelgruppe 70, https://www.saarland.de/SharedDocs/Downloads/DE/mfw/Haushaltsplan_2023/Einzelplan01.pdf?__blob=publicationFile&v=1 Einzelplan 21, Anhang zu Titelgruppe 70.

7 Stefan Koriath, „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“ (München, 20. November 2023), https://www.saarland.de/SharedDocs/Downloads/DE/mfw/Transformationsfonds/Kurzstellungnahme.pdf?__blob=publicationFile&v=6.

8 Paul Krugman, „The Case for Permanent Stimulus (Wonkish)“, Opinion, New York Times, 7. März 2020, <https://www.nytimes.com/2020/03/07/opinion/the-case-for-permanent-stimulus-wonkish.html>; Siehe dazu: Tobias Henze und Björn Kauder, „Das Sondervermögen ‚Transformationsfonds‘ des Saarlandes. Stellungnahme zu den Auswirkungen des Urteils des Bundesverfassungsgerichts zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz des Bundes (BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22) auf das Saarland“, IW-Report 61/2023 (Köln: Institut der deutschen Wirtschaft, 5. Dezember 2023).

unterbleiben und der Mitteleinsatz in den angezielten Bereichen die wirtschaftliche Abwärtsspirale tatsächlich stoppen kann. ■

Saarland. „Haushaltsplan des Saarlandes für die Rechnungsjahre 2024 und 2025“, 18. Dezember 2023. https://www.saarland.de/SharedDocs/Downloads/DE/mfw/Haushaltsplan_2023/Einzelplan01.pdf?__blob=publicationFile&v=1.

Literaturverzeichnis:

Arbeitskammer des Saarlandes. „AK Fakten öffentliche Finanzen 2023“, Oktober 2023. https://www.arbeitskammer.de/fileadmin/user_upload/-----AK_Download_Datenbank-----/Publikationen/AK_Fakten/Ak-Fakten_2023/AK_Fakten_2023.pdf.

Bauer, Patricia. „Notwendige Investitionen in die Zukunft: Transformationsrisiko Schuldenbremse - Plädoyer für eine problemlösende Finanzpolitik“. AK Analyse. Arbeitskammer des Saarlandes, Juli 2024. https://www.arbeitskammer.de/fileadmin/user_upload/-----AK_Download_Datenbank-----/Publikationen/Sonderpublikationen/AK-Analyse/Web-PDF_Analyse_Schuldenbremse.pdf.

Bundesverfassungsgericht. „Bundesverfassungsgericht - Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2021 ist wichtig“. Karlsruhe, 15. November 2023. <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2023/bvg23-101.html>.

Henze, Tobias, und Björn Kauder. „Das Sondervermögen ‚Transformationsfonds‘ des Saarlandes. Stellungnahme zu den Auswirkungen des Urteils des Bundesverfassungsgerichts zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz des Bundes (BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22) auf das Saarland“. IW-Report 61/2023. Köln: Institut der deutschen Wirtschaft, 5. Dezember 2023.

Korioth, Stefan. „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‘“. München, 20. November 2023. https://www.saarland.de/SharedDocs/Downloads/DE/mfw/Transformationsfonds/Kurzstellungnahme.pdf?__blob=publicationFile&v=6.

Krugman, Paul. „The Case for Permanent Stimulus (Wonkish)“. Opinion. New York Times, 7. März 2020. <https://www.nytimes.com/2020/03/07/opinion/the-case-for-permanent-stimulus-wonkish.html>.

Ministerium der Finanzen und für Wissenschaft des Saarlandes. „Sanierungshilfenbericht des Saarlandes für das Jahr 2023“, April 2024. https://www.saarland.de/SharedDocs/Downloads/DE/mfw/Sanierungshilfenberichte/Sanierungshilfenbericht_2023.pdf?__blob=publicationFile&v=1.

Rehlinger, Anke, und Jakob von Weizsäcker. „Finanzpolitik: Warum das Saarland einen Transformationsfonds braucht“. FAZ, 12. September 2022. <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/warum-das-saarland-einen-transformationsfonds-braucht-18311180.html>.