

Bauer, Patricia; Peters, Tobias

Article

Investitionen trotz Schuldenbremse: Bremen und das Saarland setzen Impulse

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Bauer, Patricia; Peters, Tobias (2023) : Investitionen trotz Schuldenbremse: Bremen und das Saarland setzen Impulse, Wirtschaftsdienst, ISSN 1613-978X, Sciendo, Warsaw, Vol. 103, Iss. 5, pp. 314-321,
<https://doi.org/10.2478/wd-2023-0097>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/275779>

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.



<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Patricia Bauer, Tobias Peters*

Investitionen trotz Schuldenbremse: Bremen und das Saarland setzen Impulse

Der Übergang zur Klimaneutralität bedeutet enorme technische und finanzielle Anstrengungen. Die kleinen strukturell und finanziell benachteiligten Bundesländer Bremen und das Saarland haben es aufgrund ihrer CO₂-intensiven Industrien und begrenzten öffentlichen Haushalte besonders schwer. Daher haben beide Regierungen beschlossen, die enormen öffentlichen Investitionskosten mit einem Schuldenpaket von jeweils 3 Mrd. Euro zu finanzieren. Mit dieser öffentlichen Finanzierung versuchen sie, die negative wirtschaftliche Entwicklung in ihren Regionen umzukehren. Zugleich eröffnet dieser Schritt die Diskussion über die bestehenden Regeln der deutschen Schuldenbremse für andere Bundesländer.

Die Herausforderungen der Transformation hin zur Klimaneutralität sind immens. Für die wirtschaftsstrukturell und finanziell schwächeren Bundesländer Bremen und Saarland stellt sie eine besondere Herausforderung dar: Mit dem Ziel der Klimaneutralität wurden in Deutschland und der EU eine Reihe von Strukturwandelprozessen angestoßen, die für beide Länder in zentralen Sektoren ihrer Regionalökonomien nichts weniger als einen Pfadwechsel bedeuten. Vor dem Hintergrund dieser Herausforderungen ist es kaum erstaunlich, dass gerade das Saarland und Bremen sich entschlossen haben, jeweils ein 3 Mrd. Euro schweres kreditfinanziertes Investitionspaket aufzulegen. Denn eine Finanzierung des angestrebten Pfadwechsels zu einer wachstumsstarken klimaneutralen Regionalökonomie über die Regelhaushalte beider Länder ist von deren Umfang her nicht möglich. Eine Regelung über die Marktkräfte droht, den bestehenden Abwärtstrend noch zu verschärfen. Bei genauerer Betrachtung liegt es vielmehr nahe, dass Bremen und das Saarland

wegen eingeschränkter eigener finanzieller Möglichkeiten bei gleichzeitig hohem Bedarf an stimulierenden Investitionen den Weg der (Krisen-)Kreditfinanzierung gehen.

Herausforderungen der Transformation bei Finanzschwäche

Das Ausmaß der Transformation zur Klimaneutralität und die Notwendigkeit des Pfadwechsels in der Wirtschaftsweise zeigt sich in beiden Ländern aufgrund ihrer starken industriellen Kerne besonders deutlich. Hier treten die strukturellen Probleme des Übergangs zur Klimaneutralität klar hervor. Besonders empfindlich betroffen ist die Stahlindustrie, deren Umstellung auf die Energiequelle Wasserstoff (statt Kohle) immense Investitionen in Erzeugung und Transport des neuen Energieträgers erfordert. Hinzu kommen nur schwache Innovationsimpulse aus dem Transfer von Forschung in zukunftssträchtige Wirtschaftszweige. Eine zeitnahe Bearbeitung über Marktmechanismen ist unwahrscheinlich, denn es geht dabei um stark risikobehaftete Investitionen, die Firmen aus betriebswirtschaftlichen Erwägungen gar nicht eingehen würden (Bardt et al., 2019b, 95-101), den Aufbau von Infrastrukturen für netzgebundene Güter, der ohnehin als natürliches Monopol gekennzeichnet ist (Brümmerhoff und Büttner, 2018, 62-65), und die rasche Adaptation der Marktteilnehmer, die wegen der hohen Ungewissheiten und Friktionen kaum stattfinden wird (Krebs, 2023). Vielmehr ist der Abbau industrieller Strukturen mit negativen Wirkungen auf den Arbeitsmarkt und den Bestand an Humankapital wie das gesamte regionale Wohlstandsniveau zu befürchten.

Eine zügige Bearbeitung über den Markt allein, die im Erreichen der Klimaziele zu den gesetzten Eckjahren münden würde, ist deshalb unwahrscheinlich. Vielmehr sind

© Der/die Autor:in 2023. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

* Im Artikel wird die persönliche Meinung der Autorin und des Autors wiedergegeben.

Dr. Patricia Bauer ist Referentin für Wirtschafts- und Finanzpolitik bei der Arbeitskammer des Saarlandes.

Dr. Tobias Peters ist Referent für Wirtschafts- und Finanzpolitik bei der Arbeitnehmerkammer Bremen.

neben staatlichen Regelsetzungen auch direkte staatliche Investitionen erforderlich. Dabei soll der Staat nicht als Kompensationsinstrument für Marktversagen gesehen, sondern als Bestandteil der volkswirtschaftlichen Wertschöpfung verstanden werden (Mazzucato und Ryan-Collins, 2022), dessen Agieren dort ansetzt, wo die spontane individuelle oder kollektive Rationalität versagt (Hüther, 2021). Auch die Europäische Kommission stellt fest, dass die Umsetzung des Green Deal erfordere, ihre Politik in fast allen Bereichen zu überdenken (Europäische Kommission, 2019). Mit der Aufweichung der Beihilfekriterien vor dem Hintergrund der Folgen des Ukrainekriegs für die EU-Volkswirtschaften 2022 (Europäische Kommission, 2022) hat sie den Mitgliedstaaten neue Möglichkeiten der staatlichen Investition(sbeihilfe) erlaubt. Das Saarland und Bremen profitieren schon jetzt davon, weil auf dieser Grundlage für ihre Ökonomien zentrale sogenannte Important Projects of European Common Interest (IPCEI) (Spatharis, 2021) staatlich kofinanziert werden können. Im globalen Rahmen wird mit den Politiken der USA (Inflation Reduction Act) und Chinas ohnehin eine europäische Antwort erwartet, die den liberalisierten Binnenmarkt mit staatlichen Maßnahmen flankiert.

Mit dem saarländischen Transformationsfonds und dem bremischen Krisenfonds soll nun der Pfadwechsel beider Regionalökonomien angestoßen werden. Für die beiden Wirtschaftsstandorte stehen zentrale industriepolitische und infrastrukturelle Projekte, die durch staatliche Beihilfen den wirtschaftlichen Abwärtstrend in beiden Ländern umkehren sollen, auf der Agenda. Im Kern geht es beiden Landesregierungen darum, mit starken finanziellen Investitionsimpulsen und Kofinanzierungen von Bundes- und EU-Förderungen einen Ausgang aus der bestehenden wirtschaftspolitischen Abwärtsspirale zu stimulieren. Mit Investitionen in die Industrie- und Wasserstoffinfrastruktur stehen einerseits wichtige Projekte zum Erhalt bestehender Industrien auf der Agenda, andererseits sollen Neuansiedlungen und intensiver Transfer zwischen Forschung und Wertschöpfung mit Landesmitteln unterstützt werden. Nicht zuletzt ist mit der angestrebten Transformation der Wirtschaft und weiteren Maßnahmen eine erhebliche Verbesserung der CO₂-Bilanz avisiert. Zurzeit liegen das Saarland, Brandenburg und Bremen an der Spitze der Kohlendioxidemissionen pro Kopf (Länderarbeitskreis Energiebilanzen, 2022).

Die permanente Finanzschwäche beider Länder hatte zu einer zehnjährigen Haushaltssanierungsphase seit 2011 geführt, die die Handlungsspielräume erheblich einschränkte. Sie führte zu einem sinkenden Investitionsvolumen in den Landeshaushalten mit negativen Effekten für die Erneuerung der Infrastruktur und die Innovation in der Wirtschaftsstruktur insgesamt (Bauer, 2021, 5-7). Spiel-

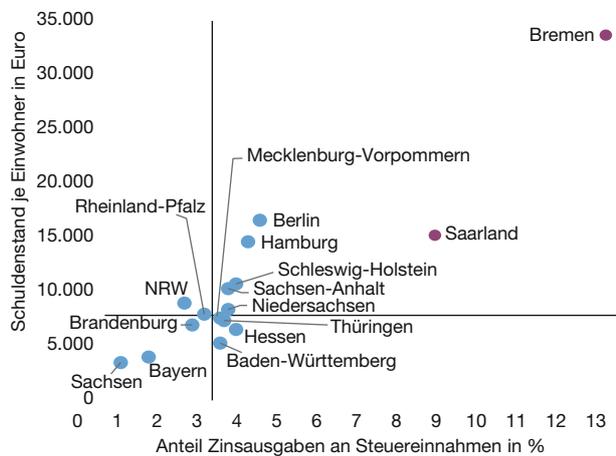
räume für die notwendigen Investitionsvolumina bestehen in den Regelhaushalten beider Länder – auch wegen der begrenzten Einnahmesituation – nicht. Unter der Bedingung, die klimaneutrale Transformation in beiden Ländern zu bewerkstelligen, bleibt beiden Ländern nur die Schuldenaufnahme, um die notwendigen finanziellen Mittel für staatliche Investitionen bereitzustellen.

Wirtschafts- und Finanzpolitik im Saarland und Bremen

Finanzpolitisch ist der Schritt der beiden Länder ein Signal, in welchem Ausmaß die Transformation zur Klimaneutralität auch die staatlichen Akteure fordern wird. An Weser und Saar fließen seit 2020 jährlich 400 Mio. Euro an Sanierungshilfen aus dem Bundeshaushalt (siehe dazu: Bremen, 2019 und Saarland, 2022a) – immerhin etwa 8 % des saarländischen und rund 6 % des bremers Haushaltsumfangs. Diese sollen sicherstellen, dass die beiden Länder die Vorgaben der Schuldenbremse nach Artikel 109 Abs. 3 GG einhalten können. Im Gegenzug haben sie sich zum Abbau ihrer „übermäßigen Verschuldung“ durch haushaltsmäßige Tilgungen in Höhe von durchschnittlich 80 Mio. Euro im Jahr verpflichtet (Bremen, 2019). Zudem verlangen das Sanierungshilfengesetz und die dazugehörigen Verwaltungsvereinbarungen von Bremen sowie dem Saarland, Maßnahmen zur Stärkung ihrer Wirtschafts- und Finanzkraft zu ergreifen. Diese spezielle Situation schafft eine Abhängigkeit von Stabilitätsrat bzw. Bundesfinanzministerium. Vereinbarungskonforme Haushaltsführung ist für Bremen und das Saarland opportun, um den Fluss der benötigten je 400 Mio. Euro nicht zu gefährden. Finanzpolitische Möglichkeiten, die anderen Ländern offenstehen, sind Bremen und dem Saarland durch die Vereinbarungen verbaut, mindestens aber mit dem Risiko behaftet, womöglich die Sanierungshilfen verwehrt zu bekommen. Die Finanzdaten des Saarlands und vor allem Bremens sind zudem problematisch und durch hohe Zinsausgaben gekennzeichnet, die den Ausgabenpielraum einengen (vgl. Abbildung 1).

Allerdings sind die besonderen Herausforderungen Bremens respektive des Saarlands wirtschaftspolitische: Nicht nur sind die Möglichkeiten ihrer regulären Haushalte sehr begrenzt, auch sind die Bedarfe groß. Die Krise der konventionellen Automobilindustrie und die Anforderungen an die klimaneutrale Erzeugung von Stahl schlagen sich in den stark auf diese Bereiche konzentrierten Regionalwirtschaften seit einigen Jahren deutlich nieder. Hinzu kommt der Energiepreisschock im Zuge des Ukrainekriegs, der die besonders energieabhängigen Industriesektoren durch dauerhaft teurere Energiegüter empfindlicher trifft als andere Wirtschaftssektoren und andere Regionen in Deutschland. Deshalb wird die Trans-

Abbildung 1
Schuldenstand und Zinsbelastung der Bundesländer, 2022



Quelle: Stabilitätsrat (2022).

formation zur Klimaneutralität in beiden Ländern noch dringlicher.

Wenn auch der Anteil der Industrie an der bremer und saarländischen Wirtschaft in den vergangenen Jahren stark zurückgegangen ist, sind beide Länder auf die relativ gut organisierte, stark tarifgebundene und in der Regel gut entlohnte Industrie angewiesen. Nicht zuletzt, weil von ihr auch viele Arbeitsplätze und damit Steuereinnahmen in anderen Wirtschaftsbereichen abhängig sind. Allerdings ist der Industriesektor auch exportorientierter als der Tertiärsektor und deshalb stärker von globalen Konjunkturschwankungen beeinflusst – wie sich anhand der Auswirkungen der Weltwirtschaftskrise mit dem Tiefpunkt 2009 und der Effekte der COVID-19-Pandemie gezeigt hat. In beiden Fällen brach die Wirtschaftsleistung an der Saar und in Bremen deutlich stärker ein als im Bundesdurchschnitt. Deshalb werden die befürchteten negativen Folgen der technologischen und ökologischen Wandlungsprozesse in beiden Regionalökonomien stärkere Effekte als in anderen Regionen haben (Boos, 2022, 4).

Die Stahlwerke in Bremen, Dillingen und Völklingen gehören zu den größten Arbeitgebern in beiden Ländern, jedoch ebenfalls zu den größten Emittenten von CO₂. Das Gelingen der Leuchtturmprojekte grüner Stahlproduktion ist essenziell und hat große Bedeutung über die direkt betroffenen Bundesländer hinaus – und wird viel öffentliches Geld kosten, z. B. für den Aufbau einer Wasserstoffinfrastruktur. Im Saarland stehen immerhin rund 10.000 Arbeitsplätze – 2,5 % aller Arbeitsplätze im Saarland – auf dem Spiel. Für Bremen wurde der gesamte Beschäfti-

gungseffekt des Stahlwerks auf gut 19.000 geschätzt, davon etwa die Hälfte im Land Bremen selbst. Über 3.000 Menschen arbeiten direkt im Werk sozialversichert (Gehrke et al., 2017). Allein für die Kofinanzierung von Wasserstoff-Großprojekten sind bis 2026 über 320 Mio. Euro an bremer Landesmitteln eingeplant (Bremen, 2022).

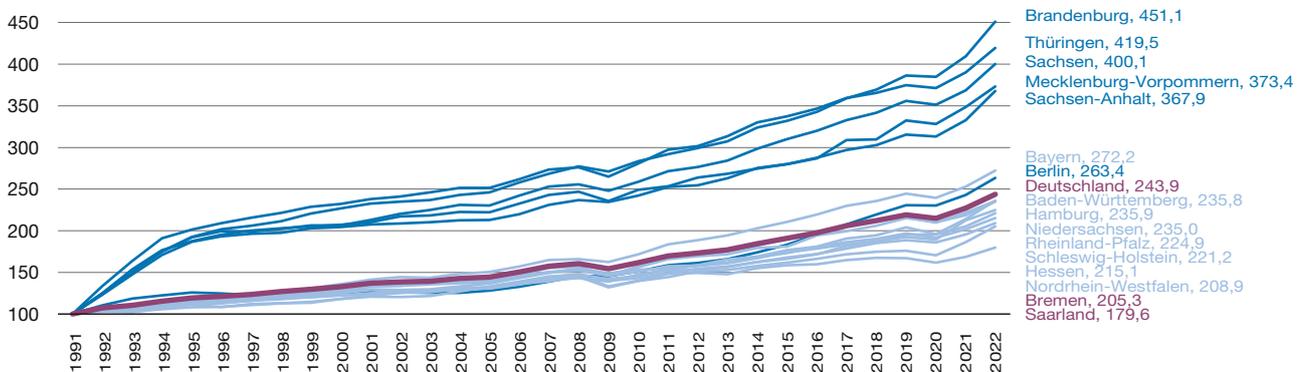
Die Automobilproduktion und deren Transformation prägt ebenso beide Standorte gleichermaßen: Das Mercedes-Benz-Werk in Bremen ist der größte Mercedes-Benz-Produktionsstandort in Deutschland und mit rund 12.000 Beschäftigten wichtigster Arbeitgeber der Stadt. In Saarlouis hat Ford angekündigt, den Standort 2025 zu schließen. Etwa 6.000 Arbeitsplätze bei Ford und weitere in deren Zuliefererpark werden verloren gehen, für die Ersatz geschaffen werden muss. Wirtschaft und Arbeitsmarkt sind zwar auch in Bremen und im Saarland in der vergangenen Dekade stark gewachsen, jedoch ist die Entwicklung schwächer als in anderen Städten und Regionen. In der längerfristigen Betrachtung fallen beide Länder immer weiter hinter den Bundesdurchschnitt zurück (vgl. Abbildung 2).

Die schwierige Ausgangslage wird hier wie da durch ein (zu) geringes Niveau an öffentlichen Investitionen zementiert. Der Stau ist beträchtlich. Bauer (2022) nennt für das Saarland Investitionsbedarfe von mehr als 7 Mrd. Euro in den nächsten zehn Jahren, die sich aus der Behebung von Investitionsrückständen und der Realisierung von Klimaneutralität ergeben. Für Bremen errechnete die Enquetekommission einen einmaligen Investitionsbedarf von 6 Mrd. bis 8 Mrd. Euro, um Klimaneutralität bis 2035 zu erreichen (Enquetekommission, 2021, 265 ff.). Diese Größenordnungen scheinen auch mit Blick auf bundesweite Berechnungen realistisch. Bardt et al. (2019) bezifferten den Investitionsrückstand 2019 (in damaligen Preisen) auf 457 Mrd. Euro für Deutschland insgesamt. Bevölkerungsanteilig würde dies für das Saarland eine Lücke von rund 5,5 Mrd. Euro und für Bremen von etwa 3,7 Mrd. Euro bedeuten. Tatsächlich dürfte der Investitionsrückstand sogar größer sein. Alleine die Lücke bei den Sachinvestitionen, die sich von 2012 bis 2021 im Vergleich zum Bundesdurchschnitt je Kopf aufgetan hat, beträgt kumuliert gut 1 Mrd. Euro in Bremen und fast 1,8 Mrd. Euro im Saarland (Statistisches Bundesamt, diverse Jahrgänge). Als nötige zusätzliche Klimainvestitionen können die Berechnungen von Krebs et al. (2021) als Referenz dienen, die für Deutschland auf 305 Mrd. Euro kommen.¹ Für das Saarland hieße das bezogen auf die Einwohnerzahl einen zusätzlichen Bedarf von etwa 3,6 Mrd. Euro und für Bremen von 2,5 Mrd. Euro. Auch wenn

¹ Ohne Doppelzählungen mit bereits bei Bardt et al. (2019) aufgeführten verkehrspolitischen Investitionsbedarfen.

Abbildung 2
BIP-Entwicklung im Bundesvergleich

BIP in jeweiligen Preisen (1991 = 100)



Quelle: VGR der Länder (2023).

diese Investitionen nicht ausschließlich aus den Landes- und Kommunalhaushalten bestritten werden müssen, sondern auch Bundesmittel einschließen und über einen Zeitraum von zehn oder mehr Jahren gestreckt werden können, ist bei Haushaltvolumina von grob 6,5 Mrd. Euro (Stadtstaat Bremen) bzw. rund 5 Mrd. Euro (Landeshaushalt Saarland) leicht ersichtlich, dass Investitionserfordernisse in dieser Größenordnung nicht aus regulären Haushaltsmitteln bestritten werden können, zumal diese zu einem großen Teil gebunden sind. Die Werte in Tabelle 1 berechnen aus den bundesweiten Bedarfen, wie sie in gängigen Studien zu Investitionsrückständen und zusätzlich nötigen Klimatransformationsinvestitionen dargestellt wurden, die Investitionsbedarfe des Saarlandes und Bremens nach Einwohnern. Die Werte dürften sich am unteren Rand bewegen, da zum einen keine Inflationsbereinigung erfolgt, zum anderen die erhöhten Bedarfe im Saarland und in Bremen (z.B. aufgrund ihres hohen

Industriebesatzes) nur insofern abgebildet werden, als dass die unterdurchschnittliche Investitionstätigkeit der vergangenen zehn Jahre in Ansatz gebracht wird. Mutmaßlich liegen die erforderlichen Klimatransformationsinvestitionen jedoch höher.²

Der Bremer Krisenfonds

Anfang 2020 – und damit schon vor Ausbruch der Coronapandemie – hat die Bremische Bürgerschaft eine Enquetekommission eingesetzt und damit beauftragt, eine Klimaschutzstrategie für das Land Bremen zu entwickeln. Bereits der rot-grün-rote Koalitionsvertrag von 2019 bekräftigt ambitionierte Klimaziele; die Klima-Enquete wurde dann auf gemeinsamen Antrag aller Fraktionen der Bürgerschaft ins Leben gerufen (Bremen, 2020). Explizit war auch die Abschätzung der erforderlichen finanziellen Ressourcen Teil des Einsetzungsbeschlusses.

In ihrem Abschlussbericht vom Dezember 2021 nannte die Klima-Enquete einen Finanzbedarf der öffentlichen Hand von 6 Mrd. bis 7 Mrd. Euro als einmalige Investitionskosten plus etwa 200 Mio. bis 380 Mio. Euro als dauerhafte jährliche Betriebskosten für die Realisierung der vorgeschlagenen Klimaschutz- und Klimaanpassungsmaßnahmen. Damit wurde ein Zielkonflikt früh deutlich: Zum Erreichen der Klimaziele – Klimaneutralität bis 2038 im Einklang mit dem Pariser Klimaschutzabkommen sowie unter Berücksichtigung des verbleibenden globalen CO₂-Budgets – bedarf es öffentlicher Investitionen eines ähnlichen Volumens wie ein gesamtes Jahresbudget

Tabelle 1
Investitionsbedarfe bis 2030

in Mrd. Euro

	Saarland	Bremen
Investitionsrückstände nach Einwohnern ¹	5,5	3,7
Rückstand 2012 bis 2021 ²	1,8	1,0
Zusätzliche Klimainvestitionen nach Einwohnern ³	3,6	2,5
Erforderliche Investitionen insgesamt	10,9	7,2
Landes- und Kommunalmittel ⁴	7,3	4,8
Über 10 Jahre jährliche Zusatzinvestitionen	730 Mio.	480 Mio.

Quellen: ¹ Bardt et al. (2019); ² Statistisches Bundesamt (div. Jg.); ³ Krebs et al. (2021); ⁴ unterstellt wurden 2/3 des gesamten Mittelbedarfs.

² Siehe auch die Berechnungen und Bedarfsermittlungen der bremischen Klima-Enquete (Enquetekommission, 2021).

der Freien Hansestadt Bremen, die somit aus regulären Haushalten nicht zu bestreiten sind.

Vor dem Hintergrund einer sehr restriktiven bremischen sowie der Schuldenbremse des Grundgesetzes gab die Klima-Enquete ein Gutachten in Auftrag, das die Möglichkeiten der Finanzierung zusätzlicher Klimaschutzaktivitäten ergründen sollte. Dieses wurde im Februar 2022 vorgelegt (Wieland, 2022). Es nennt verschiedene Handlungsoptionen. Während die Kreditaufnahme über öffentliche Unternehmen und für finanzielle Transaktionen – zumindest eingeschränkt – ohne Änderung der Landesverfassung möglich wäre, bräuchte es eine Zweidrittelmehrheit, um die Stadtgemeinden aus dem Geltungsbereich der landesverfassungsrechtlichen Schuldenbremse zu nehmen. Diese Wege bergen aber verschiedene Schwierigkeiten. Das Gutachten nennt auch explizit die „außergewöhnliche Notlage“, die eine Kreditaufnahme trotz Schuldenbremse(n) erlaubt.

Im Herbst 2022 schlug der Bremer Senat vor, einen kreditfinanzierten Krisenfonds aufzulegen. Der Ausnahmetatbestand der Schuldenbremse wird geltend gemacht, um Finanzierungen im Umfang von insgesamt 3 Mrd. Euro bis 2027 abzusichern. Als Begründung wird die Klimakrise in Verbindung mit dem Ukrainekrieg und der Energiekrise angeführt. Die Mittel verteilen sich auf vier Handlungsschwerpunkte (fast lanes), auf denen besonders dringliche Projekte priorisiert vorangetrieben werden sollen. Im Einzelnen sind dies: 1. Energetische Gebäudesanierung (1,1 Mrd. Euro), 2. Mobilität (600 Mio. Euro), 3. Klimaneutrale Wirtschaft (600 Mio. Euro) und 4. Wärmeversorgung (200 Mio. Euro). Hinzu kommen 500 Mio. Euro zur Abfederung der unmittelbaren finanziellen Folgen des Kriegs gegen die Ukraine.

Mit einem Senatsbeschluss vom Januar 2023 wurde ein Nachtragshaushalt vorgestellt, der für 2023 Mittel in Höhe von gut 235 Mio. Euro für die vier „fast lanes“ veranschlagt.³ Darüber hinaus werden Rücklagenzuführungen in Höhe von insgesamt 2,265 Mrd. Euro⁴ gebucht, um Finanzierungsbedarfe in den Jahren 2024 bis 2027 abzusichern. Im März 2023 wurde der Nachtragshaushalt von der Bremischen Bürgerschaft beschlossen (Bremen, 2023).

Die Kreditaufnahme soll nicht über ein Sondervermögen laufen, sondern innerhalb des Haushalts als eigener

Produktplan 99 „Klimastrategie, Ukraine/Energiekrise“ abgebildet werden. Diesen Weg der Notlagen-Kreditaufnahme ist Bremen auch während der Coronakrise mit dem „Bremen-Fonds“ gegangen. Zur Folge hat dies, dass es keinen Wirtschaftsplan oder einen Beirat wie beim saarländischen Transformationsfonds gibt, jedoch der Haushalts- und Finanzausschuss der Bremischen Bürgerschaft stärker eingebunden ist. Die tatsächliche Kreditaufnahme erfolgt nicht auf einen Schlag, sondern gestreckt bis 2027 nach Bedarf und Realisierung der angedachten Projekte. Durch ein weiteres Gutachten sieht sich der Senat in diesem Vorgehen bestätigt. Demnach ist der Finanzierungsweg zur Bekämpfung der Klima- und Energiekrise rechters. Durch diese Krisen sei Bremen in eine außergewöhnliche Notsituation geraten, die sich der Kontrolle des Staates entziehe und den Haushalt erheblich beeinträchtige. Das rechtfertige die Ausnahme vom Kreditverbot. Bereits die Klimakrise alleine stelle laut Bundesverfassungsgericht eine Notsituation dar (Wieland, 2023).

Der saarländische Transformationsfonds

Die neue saarländische Landesregierung hat kein halbes Jahr nach ihrem Amtsantritt im September 2022 die Auflage des Transformationsfonds angekündigt. Kern der Argumentation der Landesregierung sind die durch die Sanktionen im Rahmen des Ukrainekriegs verschärften struktur- und klimapolitischen Herausforderungen, die mit der so verteuerten Transformation der saarländischen Wirtschaft eine Notsituation konstituierten. Gegensteuernde Maßnahmen durch Investitionen des Landes in den Bereichen Industriepolitik, bei der Bereitstellung von Infrastrukturen und bei der Förderung neuer Technologien und Unternehmensideen seien deshalb notwendig. Sie stellten die Vorleistungen dar, um einerseits die Kofinanzierung für Fördermittel von EU und Bund zu erhalten und andererseits neue private Investitionen zu ermöglichen (Rehlinger und Weizsäcker, 2022).

Der Transformationsfonds für das Saarland wurde als Nachtragshaushalt für das Jahr 2022 noch im Dezember 2022 vom Landtag verabschiedet. Finanztechnisch wird er als Sondervermögen des Landes gehandhabt, also aus dem Kernhaushalt des Landes herausgezogen. 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. Finanziert wird der Fonds aus Zuführungen aus dem Landeshaushalt, er besitzt keine eigene Kreditermächtigung. Dabei erhöht sich die Ausgabenermächtigung um Finanzierungsanteile von Bund und EU für vom Fonds finanzierte Maßnahmen. Die Tilgung der Schulden soll spätestens 2035 beginnen und

3 Davon 102 Mio. Euro auf „Energetische Gebäudesanierung“, 46 Mio. Euro auf „Klimaneutrale Wirtschaft“, 86 Mio. Euro auf „Mobilität“ und 1 Mio. Euro auf „Wärmeversorgung“.

4 Davon 998 Mio. Euro in „Energetische Gebäudesanierung“, 554 Mio. Euro für „Klimaneutrale Wirtschaft“, 514 Mio. Euro in „Mobilität“ und 199 Mio. Euro in „Wärmeversorgung“.

über 35 Jahre bis 2070 laufen. Verwaltet wird der Transformationsfonds im Ministerium der Finanzen. Die Steuerungsgruppe für den Fonds besteht aus je einer Vertreterin bzw. einem Vertreter des saarländischen Finanzministeriums, das auch den Vorsitz führt, des Wirtschaftsministeriums und der Staatskanzlei. Diese entscheidet über die Finanzierung von Maßnahmen. Ein neunköpfiger Beirat berät die Steuerungsgruppe (Saarland, 2022c). Diesem gehören neben fünf ökonomischen Expertinnen und Experten Vertretungen der IHK, des saarländischen Unternehmerverbands, der Arbeitskammer und der Bundesagentur für Arbeit an.

Der mit dem Nachtrag präsentierte Wirtschaftsplan des Sondervermögens ist bisher recht global formuliert und bedarf noch erheblicher Detaillierung. Im Haushaltsbegleitgesetz werden explizit 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. Gegliedert ist der Fonds in vier Maßnahmenbündel: 1. Industrieprojekte/KMU (1 Mrd. Euro), 2. Infrastruktur, Wasserstoffwirtschaft und Stahl (500 Mio. Euro), 3. Energetische Maßnahmen an öffentlichen Gebäuden (700 Mio. Euro) und 4. Innovation (600 Mio. Euro). Hinzu kommen 200 Mio. Euro für Verwaltungs- und Zinsausgaben (Saarland, 2022b, 51-52).

Im Bereich Industriepolitik sollen Großprojekte für Ersatzarbeitsplätze im Automobilcluster durch Ansiedlungspolitik geschaffen werden. Bei der Infrastruktur ist absehbar, dass Zuschüsse zum Pipelinebau für grünen Wasserstoff eine wichtige Rolle spielen werden. Die beiden großen Stahlbetriebe Saarstahl und Dillinger Hütte haben beschlossen, die komplette Stahlproduktion auf Direktreduktion umzustellen. Der Beginn der Produktion von Stahl aus der Direktreduktion soll 2028 beginnen und bis 2045 abgeschlossen und damit klimaneutral sein. Der dafür notwendige Wasserstoff soll auch in Kooperation mit dem grenznahen französischen Standort Carling erzeugt werden. Dazu bedarf es der Ertüchtigung alter Gasleitungen und des teilweisen Pipeline Neubaus. Mittelfristig soll diese „Pipelineinsel“ an den geplanten European Hydrogen Backbone angeschlossen werden, wozu weitere Verbindungen in Richtung Rheinland-Pfalz und nach Frankreich erstellt werden müssen. Klar ist mit der Genehmigung des vorläufigen Maßnahmenbeginns für das IPCEI „RHATL“ (regional hubs and their links) (Saarland, Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitales und Energie, 2022), dass für den Pipelinebau und die Pipelineumrüstung ca. 45 Mio. Euro von den für Infrastruktur, Wasserstoffwirtschaft

und grünen Stahl veranschlagten 500 Mio. Euro bereits verplant sind.⁵ Damit ist zunächst die regionale Lösung gesichert; der Anschluss an den European Hydrogen Backbone dürfte noch erheblich größere Summen beanspruchen.

Während an der größten Einzelsumme von 800 Mio. Euro für Industrieansiedlungen noch viele Fragezeichen anzubringen sind, ist die energetische Sanierung öffentlicher Gebäude bzw. deren energetisch hochwertige Ausstattung bei Neubau eine Maßnahme, die den Sanierungsstau in diesem Bereich beseitigen könnte. Umgehend hatten die notorisch finanzschwachen saarländischen Kommunen bereits Partizipationswünsche für die kommunale Infrastruktur angemeldet. Der Finanzminister stellte diesen Zuschüsse für die energetische Sanierung von Veranstaltungsräumen, Sportstätten oder Schulgebäuden in Aussicht (Kirch, 2022) und nennt einen Betrag von 100 Mio. Euro für die Kommunen (Arbeitskammer des Saarlandes, 2023). Im Bereich Innovation steht die Aufgabe im Raum, den Technologietransfer von Universität und Forschung derart zu organisieren, dass ein Innovationscluster entsteht. Neben dem IT-Sektor ist dabei an die Bereiche neue Materialien, Pharmazie und Kreislaufwirtschaft zu denken.

Bisher ist die Landesregierung eine genauere Ausarbeitung der industriepolitischen Strategie wie auch der Weiterentwicklung der Ideen zur Wasserstoffwirtschaft schuldig geblieben. Der recht rudimentär ausgearbeitete Wirtschaftsplan für das Sondervermögen zeigt diese wirtschaftspolitischen Nachholbedarfe. Am 24. März 2023 nahm das „Zukunftsbündnis Saar“, eine Verschmelzung der bisher wenig wirksamen Strukturwandelinitiative, der Saargemeinschaftsinitiative, des Zukunftsbündnisses Fachkräfte und der Innovationsstrategie seine Arbeit auf. Ziel ist die Erarbeitung einer „Saarland-Strategie im Dialog von Landesregierung, Wirtschaft, Kammern, Verbänden und gesellschaftlichen Gruppen“ (Saarland, Staatskanzlei, 2023). Es bleibt zu hoffen, dass dieser Rahmen die Entwicklung einer Vorstellung darüber ermöglicht, welche Investitionen aus welchen Gründen als nachhaltig und förderungswürdig angesehen werden können.

Fazit

Die Transformation zur Klimaneutralität wird ohne staatliche Beihilfen und Investitionen kaum in der gewünschten Geschwindigkeit und Reichweite stattfinden. Selbst die Europäische Kommission, die im Zweifel der Marktlibera-

⁵ Basis: Schätzungen der Firma CREOS für Pipelinebau und -instandsetzung; eigene Errechnung des Landesanteils an 160 Mio. Euro Gesamtkosten für die geplanten Pipelines.

lisierung den Vorzug vor als wettbewerbsverzerrend angesehenen staatlichen Eingriffen gibt, konzidiert im Jahr 2022 eine Sondersituation und genehmigt deshalb die teilweise Aufhebung des Beihilfeverbots. Angesichts der massiven Stimuli der USA scheint dieser Schritt die europäische Antwort auf die US-Politik einzuleiten. Während dort längst die aktive Rolle des Staates praktiziert wird, werden in Deutschland Details zur Einhaltung der Schuldenbremse diskutiert, was unterstellt, dass Transformationsprozesse sich lediglich durch Ordnungspolitik und Marktmechanismen erreichen lassen. Das Ausmaß der Transformationserfordernisse gerade im Saarland und in Bremen, wo es darum geht, besonders CO₂-intensive Industrien vor dem Hintergrund angespannter Landesfinanzen in relativ kurzer Zeit klimaneutral umzubauen, zeigt jedoch überdeutlich, dass dieser Ansatz Grenzen besitzt. Vielmehr ist der Staat als investiver Akteur zur Gestaltung des Pfadwechsels zur Klimaneutralität dringend notwendig. Die Regeln der Schuldenbremse wirken investitionshemmend und verhindern wichtige Maßnahmen, die überhaupt erst Voraussetzung für unternehmerische Aktivität im Feld der Klimawende sind.

Würde in anderen Bundesländern der Bedarf für Klimatransformation präzise ermittelt, fielen auf, dass Finanzierungskonzepte vielerorts nicht ohne Kredite auskommen werden.⁶ Der Bund betreibt dies de facto mit dem Klima- und Transformationsfonds in gleicher Weise. Er sollte den Ländern diesen Weg nicht verwehren, wenn die Länder gewillt sind, ihn beim Einhalten der Pariser Klimaziele zu unterstützen und die wirtschaftliche Basis des Standorts Deutschland durch aktive Wirtschaftspolitik zu schützen. Deshalb wird auch aus anderen Bundesländern gespannt auf den weiteren Umgang in und mit Bremen und dem Saarland geblickt. Es ist dabei explizit zu begrüßen, dass verfassungsrechtlich geklärt wird, ob die Krise(n) den Ausnahmetatbestand der Schuldenbremse rechtfertigen. Von einer politischen Bewertung entbindet dies gleichwohl nicht. Zwischen (öffentliche Investitionen in die) Klimatransformation und dem Einhalten der Schuldenbremse besteht offensichtlich ein Zielkonflikt, da die Haushalte insbesondere von finanzschwachen Ländern nicht beides gemeinsam erlauben. Hier muss ein gangbarer Weg gefunden werden, sollen die für die Klimatransformation notwendigen öffentlichen Investitionen auch aus Landeshaushalten finanziert werden.

6 So enthält auch der im April 2023 zwischen CDU und SPD geschlossene Koalitionsvertrag für den Berliner Senat die Verabredung, ein Sondervermögen „Klimaschutz, Resilienz und Transformation“ zu schaffen. Mit Verweis auf eine außergewöhnliche Notsituation sollen auf die Maßnahmenfelder Gebäudesektor, Energieerzeugung/-versorgung, Mobilität und Transformation der Wirtschaft zunächst 5 Mrd. Euro entfallen. Darüber hinaus können dem Sondervermögen nach Evaluation 2024 weitere 5 Mrd. Euro zugeführt werden. Siehe <https://fragdenstaat.de/dokumente/237094-koalitionsvertrag-berlin-cdu-spd-2023/> (30. Mai 2023).

Literatur

- Arbeitskammer des Saarlandes und Arbeitnehmerkammer Bremen (2023), Transformation gestalten – Investitionen ermöglichen, Gemeinsame Hybridveranstaltung beider Kammern, 7. Februar, <https://www.youtube.com/watch?v=QRQ9hNleMuQ> (4. Mai 2023).
- Bardt, H., S. Dullien, M. Hüther und K. Rietzler (2019), Für eine solide Finanzpolitik: Investitionen ermöglichen!, *IMK-Report*, 152, https://www.boeckler.de/pdf/p_imk_report_152_2019.pdf (4. Mai 2023).
- Bardt, H., C. M. Schmidt, P. Bofinger, H. Belitz, M. Gornig und K. Aiginger (2019), Zeitgespräch: Industriepolitik – ineffizienter staatlicher Eingriff oder zukunftsweisende Option?, *Wirtschaftsdienst*, 99(2), 87-105, <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2019/heft/2/beitrag/industriepolitik-ineffizienter-staatlicher-eingriff-oder-zukunftsweisende-option.html> (4. Mai 2023).
- Bauer, P. (2021), Investitionen in Transformation statt Schuldenbremse: Finanzpolitischer Pfadwechsel für eine innovative Wirtschaftspolitik, *AK-Texte*, Arbeitskammer des Saarlandes, <https://www.arbeitskammer.de/publikationen/veroeffentlichungen-der-arbeitskammer-aus-der-reihe-ak-aktuell-ak-analyse-ak-beitraege-ak-kreisreports-ak-hintergrund-ak-texte-ak-schriftenreihe/ak-texte-sammelreporter/ak-texte-investitionen-in-transformation-statt-schuldenbremse/> (4. Mai 2023).
- Bauer, P. (2022), Öffentliche Unternehmen als Träger der Transformation, *AK Analyse*, 4, https://www.arbeitskammer.de/fileadmin/user_upload/-----AK_Download_Datenbank-----/Publikationen/Sonderpublikationen/AK-Analyse/Oeffentliche_Investitionen_2022.pdf (30. Mai 2023).
- Boos, J. (2022), Branchenstrukturanalyse 2022, Arbeitskammer des Saarlandes, https://www.arbeitskammer.de/fileadmin/user_upload/-----AK_Download_Datenbank-----/Publikationen/Sonderpublikationen/AK_Texte/Branchenstrukturanalyse_2022.pdf (30. Mai 2023).
- Bremen (2019), Verwaltungsvereinbarung zum Sanierungshilfengesetz, <https://www.bremische-buergerschaft.de/dokumente/wp19/land/drucksache/D19L2197.pdf> (4. Mai 2023).
- Bremen (2020), Klimaschutzstrategie für Bremen: Enquetekommission einsetzen, Antrag der Fraktionen der CDU, der FDP, der SPD, Bündnis 90/Die Grünen und DIE LINKE, Drucksache 20/258, <https://www.bremische-buergerschaft.de/dokumente/wp20/land/drucksache/D20L0258.pdf> (4. Mai 2023).
- Bremen (2022), Aktueller Stand der Transformation der Bremer Stahlindustrie sowie der Bremer IPCEI-Großprojekte zur Entwicklung einer Wasserstoffwirtschaft, Mitteilung des Senats, Drucksache 20/1540, 19. Juli, <https://www.bremische-buergerschaft.de/dokumente/wp20/land/drucksache/D20L1540.pdf> (4. Mai 2023).
- Bremen (2023), Gesetz zur Änderung des Haushaltsgesetzes der Freien Hansestadt Bremen für das Haushaltsjahr 2023, https://sd.bremische-buergerschaft.de/sdnetrim/UGhVM0hpd2NXNfD-FcExjZag70GzLOIe4HtctEqxOuslsHTPMgf_W8P8FJTxrI8Y7/ANLAGEN_Gesetz_-_Begrueundung_-_Anlagen_2_bis_6.pdf (4. Mai 2023).
- Brümmerhoff, D. und T. Büttner (2018), *Finanzwissenschaft*, 12. Aufl., De Gruyter Oldenbourg.
- Enquetekommission Klimaschutzstrategie für das Land Bremen (2021), Abschlussbericht, https://www.bremische-buergerschaft.de/presse/EK/Abschlussbericht_Enquetekommission_Bremen.pdf (4. Mai 2023).
- Europäische Kommission (2019), Der Europäische Grüne Deal, *Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen*, COM(2019) 640 final, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa-75ed71a1.0021.02/DOC_1&format=PDF (4. Mai 2023).
- Europäische Kommission (2022), Befristeter Krisenrahmen für staatliche Beihilfen zur Stützung der Wirtschaft infolge der Aggression Russlands gegen die Ukraine, *Amtsblatt der Europäischen Union*, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022XC1109\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022XC1109(01)&from=EN) (Mitteilung der Kommission (2022/C 426/01)) (4. Mai 2023).
- Gehrke, B., K. John, M. Reinhold, M. Leidmann und U. Schasse (2017), Die regionalökonomische Bedeutung der Stahlindustrie in Bremen, Studie im Auftrag der Arbeitnehmerkammer Bremen.

- Hüther, M. (2021), Der Staat als Retter und die Mühen der administrativen Ebene, *Makronom*, 25. Februar, <https://makronom.de/der-staat-als-retter-und-die-muehen-der-administrativen-ebene-38510> (4. Mai 2023).
- Kirch, D. (2022), Das ist der Wirtschaftsplan: Wofür die Saar-Regierung die Milliarden aus dem Transformationsfonds ausgeben will, *Saarbrücker Zeitung*, 5. Oktober, https://www.saarbruecker-zeitung.de/saarland/landespolitik/saarland-dafuer-werden-milliarden-aus-dem-transformationsfonds-ausgegeben_aid-77808257 (4. Mai 2023).
- Krebs, T. (2023), Modern climate policy: Moving beyond the market-liberal paradigm, *Forum New Economy Working Papers*, 1, <https://newforum.org/wp-content/uploads/2023/01/FNE-WP01-2023.pdf> (4. Mai 2023).
- Krebs, T., J. Steitz und P. Graichen (2021), Öffentliche Finanzierung von Klima- und anderen Zukunftsinvestitionen, *Agora Energiewende & Forum New Economy*, https://static.agora-energiewende.de/fileadmin/Projekte/2021/2021_09_KlimaInvest2030/A-EW_244_Klimainvest_II_WEB_v1.1.pdf (4. Mai 2023).
- Länderarbeitskreis Energiebilanzen (2022), Energiebedingte CO₂-Emissionen aus dem Primärenergieverbrauch je Einwohner/-in 1990–2020 nach Bundesländern, Nationale Trendtabellen für die deutsche Berichterstattung, <https://www.statistikportal.de/de/ugrdl/ergebnisse/gase/co2> (4. Mai 2023).
- Mazzucato, M. und J. Ryan-Collins (2022), Putting value creation back into “public value”: From market-fixing to market-shaping, *Journal of Economic Policy Reform*, 25(4), 345–360.
- Rehlinger, A. und J. von Weizsäcker (2022), Finanzpolitik: Warum das Saarland einen Transformationsfonds braucht, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 12. September, <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/warum-das-saarland-einen-transformationsfonds-braucht-18311180.html> (4. Mai 2023).
- Saarland (2022a), Sanierungshilfebericht 2021, https://www.saarland.de/SharedDocs/Downloads/DE/mfe/Sanierungshilfenberichte/Sanierungshilfebericht_2021.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (4. Mai 2023).
- Saarland (2022b), Nachtragshaushalt 2022, https://www.saarland.de/SharedDocs/Downloads/DE/mfw/Haushaltsplan_2023/Nachtragshaushalt2022/Nachtragshaushalt2022.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (4. Mai 2023).
- Saarland (2022c), Haushaltsbegleitgesetz 2022, https://www.saarland.de/SharedDocs/Downloads/DE/mfw/Haushaltsplan_2023/Nachtragshaushalt2022/Haushaltsbegleitgesetz2022.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (4. Mai 2023).
- Saarland, Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitales und Energie (2022), Weg frei für Wasserstoffprojekt im Saarland, 19. Juli, https://www.saarland.de/mwide/DE/aktuelles/aktuelle-meldungen/medieninfos/pm_2022_07_19_weg_frei_fuer_wasserstoffprojekt.html (4. Mai 2023).
- Saarland, Staatskanzlei (2023), Zukunftsbündnis Saar nimmt am 24. März die Arbeit auf, Medieninformation, https://www.saarland.de/stk/DE/aktuelles/medieninfos/medieninfo/2023/Q1_2023/pm_2023-03-17-zukunftsbuendnis-saar-nimmt-arbeit-auf.html (4. Mai 2023).
- Spatharis, D. (2021), Important projects of common European interest (IPCEI): Key requirements and alternatives, IPCEI Match-making Kick-off Event, 8. Juni, <https://prod5.assets-cdn.io/event/6517/assets/8376579983-e0b11bdb01.pdf> (4. Mai 2023).
- Stabilitätsrat (2022), Fortlaufende Haushaltsüberwachung gemäß § 3 Stabilitätsratsgesetz (26. Sitzung am 16. Dezember 2022).
- Statistisches Bundesamt (diverse Jahrgänge), Vierteljährliche Kassenergebnisse des Öffentlichen Gesamthaushalts, Fachserie 14, Reihe 4, Tabelle 2: Ausgaben und Einnahmen der Länder und Gemeinden, Kern und Extrahaushalte. Inklusive Auslaufperiode, https://www.statistischebibliothek.de/mir/receive/DESeries_mods_00000134 (4. Mai 2023).
- Wieland, J. (2022), Rechtliche Rahmenbedingungen zur Deckung des Finanzbedarfs für die nötigen Investitionen in Klimaneutralität im Land Bremen, Gutachten für die Bremische Bürgerschaft, https://www.bremische-buergerschaft.de/presse/EK/Gutachten_Deckung_des_Finanzbedarfs.pdf (4. Mai 2023).
- Wieland, J. (2023), Rechtsgutachten zur Ausnahme vom Verbot der strukturellen Nettokreditaufnahme nach Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG sowie Art. 131a Abs. 3 Satz 1 LV für Maßnahmen zur Bekämpfung und Überwindung der Klimakrise und des Energienotstands, Gutachten für den Senator für Finanzen, https://sd.bremische-buergerschaft.de/sdnetrim/UGhVM0hpd2NXNfDfCExjZa4sAODRJ50CYkexOGEHn-J5VhWA15pvehs6VO6rXykkm/Gutachten_4_Februar_2023_Aendernngen.pdf (4. Mai 2023).

Title: Investments in Climate Protection and Transformation Despite the Debt Brake

Abstract: The transition to climate neutrality within the framework of the Paris Agreement and the EU Green Deal means a challenge in terms of technical and financial efforts. The small, structurally and financially disadvantaged German states of Bremen and Saarland are particularly struggling due to their CO₂-intensive industries and limited public budgets. Therefore, both governments have decided to finance the enormous public investment costs with a three billion euro debt package each. With this public funding, both states are trying to reverse the negative economic development in their regions. At the same time, this step opens up a discussion on the existing rules of the German debt brake for other federal states.