

Achim Truger

Außergewöhnliche Notsituation und Sondervermögen "Transformationsfonds Saarland" ökonomisch plausibel

Schriftliche Stellungnahme

zur Anhörung im Ausschuss für Haushalt und Finanzen
des Landtags des Saarlandes zum "Antrag betreffend
Feststellung einer außergewöhnlichen Notsituation nach
§ 2 Abs. 1 Haushaltsstabilisierungsgesetz (HStabG) für
das Haushaltsjahr 2022"

Außergewöhnliche Notsituation und Sondervermögen „Transformationsfonds Saarland“ ökonomisch plausibel

Schriftliche Stellungnahme

**zur Anhörung im Ausschuss für Haushalt und Finanzen des Landtags des Saarlandes
zum „Antrag betreffend Feststellung einer außergewöhnlichen Notsituation
nach § 2 Abs. 1 Haushaltstabilisierungsgesetz (HStabG) für das Haushaltsjahr 2022“¹**

von

Prof. Dr. Achim Truger

Professur für Sozioökonomie

mit Schwerpunkt Staatstätigkeit und Staatsfinanzen, Institut für Sozioökonomie,

Universität Duisburg-Essen

und Mitglied des Sachverständigenrates

zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung²

1. Einleitung

Der Antrag zielt auf die Feststellung einer Notlage in Anwendung der Notfallklausel des Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG und des § 2 Abs. 1 HStabG sowie die Errichtung eines im Wesentlichen kreditfinanzierten Transformationsfonds in Form eines Sondervermögens ohne eigene Kreditermächtigung in Höhe von bis zu 3 Mrd. € zur Bewältigung des anstehenden Strukturwandels ab.

Nach Korioth/Müller (2022) und Rechnungshof des Saarlandes (2022) kommt es aus juristischer Perspektive entscheidend darauf an, dass die Feststellung der Notlage ebenso wie die Geeignetheit der zur Behebung der Notlage vorgesehenen Maßnahmen ausführlich und nachvollziehbar begründet wird. Im Folgenden wird kurz aus ökonomischer Sicht auf die Begründbarkeit eingegangen. Dabei werden neben der Begründung durch Landesregierung und SPD-Fraktion sowie die im Auftrag der Landesregierung erstellten Studien (DIW Econ 2022 und Falck/Pfaffl 2022) auch einige Jahrgutachten des Sachverständigenrates sowie weitere Quellen herangezogen.

Insgesamt lassen sich auf dieser Grundlage sowohl die Feststellung der Notlage als auch grundsätzlich die geplante Verwendung der Mittel des Sondervermögens zur Bekämpfung der Notlage ökonomisch plausibel begründen.

¹ Korrigierte Fassung 15.11.2022

² Der Autor vertritt seine persönliche Meinung, die nicht notwendigerweise derjenigen des Sachverständigenrates entsprechen muss.

2. Zur ökonomischen Begründung der Notlage

In der Antragsbegründung wird auf die besondere Betroffenheit des Saarlandes aufgrund der anstehenden Transformation abgestellt, von deren Beschleunigung durch die aktuelle Energiekrise auszugehen ist. Die Gutachten von DIW Econ (2022) und Falck/Pfaffl (2022) verdeutlichen überzeugend, dass das Saarland aufgrund seiner im Ländervergleich überdurchschnittlich bedeutenden Industrie sowie seiner besonderen Industriestruktur (starke Schwerpunkte bei Automobilindustrie, Metallindustrie, insbesondere Stahlerzeugung) weit überdurchschnittlich von Transformation und Energiekrise betroffen sein dürfte. Zudem sind die Energieintensität sowie die Export- und Importabhängigkeit überdurchschnittlich hoch.

Gerade der bis zum russischen Angriffskrieg auf die Ukraine nicht vorhersehbare Energiepreisanstieg, insbesondere beim Erdgas, stellt die deutsche Industrie vor besondere Herausforderungen. So geht der SVR (2022: 208ff.) davon aus, dass die Energiepreise nach dem akuten Preisschock zwar wieder sinken werden, dass sie aber für viele Jahre nicht mehr auf das Vorkrisenniveau zurückkehren werden. Daher werde sich der ohnehin schon bestehende Transformationsdruck voraussichtlich erheblich beschleunigen. Der SVR (2022) kommt zudem zu dem Ergebnis, dass besonders energieintensive und im internationalen Wettbewerb stehende Branchen am stärksten von Energiekrise und Transformation betroffen sein werden. Hierzu zählt insbesondere der Bereich der Metallerzeugung und -bearbeitung, der im Saarland besonders bedeutend ist. Zudem sind Energieintensität und Außenhandelsabhängigkeit der saarländischen Industrie überdurchschnittlich hoch, so dass die dortige Wirtschaft besonders stark von der Energiekrise und der durch sie beschleunigten Transformation betroffen ist.

Diese besonderen Belastungen treffen auf eine saarländische Wirtschaft, die sich schon seit langem viel schwächer als der Länderdurchschnitt entwickelt und auf entsprechend finanzschwache öffentliche Haushalte im Land wie in den Kommunen. Ohne gegensteuernde Krisen- und Transformationsmaßnahmen wäre damit zu rechnen, dass die relative Finanzschwäche sich nochmals kräftig verschlechtert. Vor diesem Hintergrund ist es nicht vorstellbar, dass die zur Bewältigung von Energiekrise und Transformation notwendigen Ausgaben in den laufenden Haushalten erwirtschaftet werden können.

Aus diesem Grund erscheint die Feststellung einer Notlage, die die Landesfinanzen erheblich beeinträchtigt, ökonomisch naheliegend.

3. Zur ökonomischen Begründung der Ausgabenbeschwerpunkte im geplanten Sondervermögen

In der Antragsbegründung sind drei Schwerpunktbereiche für die aus dem Sondervermögen zu tätigen Ausgaben zur Bekämpfung der Notlage vorgesehen: Industriepolitik, Infrastruktur und Innovation. Natürlich kommt es letztlich auf die im einzelnen getätigten Ausgaben an, aber

die angeführten Ausgabenkategorien erscheinen grundsätzlich aus ökonomischer Sicht im Kontext von Energiekrise und Transformation richtig gewählt.

So kommt der SVR (2020: 220ff.; 2022: 261ff.) zu dem Ergebnis, dass industriepolitisch neben den aktuell notwendigen kurzfristigen Maßnahmen auch mittelfristig Investitionshilfen und Fördermaßnahmen für die Transformation notwendig und sinnvoll sein können, so lange sie nicht der Konservierung von dauerhaft nicht tragfähigen Geschäftsmodellen führen.

Die herausragende Bedeutung öffentlicher Investitionen in die (Energie-)Infrastruktur ist in der Literatur anerkannt (Bom/Ligthart 2014) und wird auch vom SVR im Kontext der Transformation hervorgehoben (SVR 2022: 261ff. und 402ff.). Im Kontext der Debatte um die Kreditfinanzierung öffentlicher Investitionen wird auf die sowohl kurz- als auch langfristig positiven Effekte auf die Wirtschaftsleistung abgestellt (Truger 2015: 17ff. und Hüther/Südekum 2019). Die kurzfristigen Multiplikatoren sind im Durchschnitt bei deutlich über 1 anzusetzen (Gechert 2015); die langfristigen realen Renditen werden mit 10 bis annähernd 35 Prozent veranschlagt, so dass selbst bei höheren Zinsen und unter Berücksichtigung von Abschreibungen eine gesamtgesellschaftliche Rentabilität plausiblerweise angenommen werden kann.

Schließlich ist auch die gesamtwirtschaftliche Bedeutung von Ausgaben für Innovation, wie F&E-Ausgaben, unbestritten hoch (Jones/Summers 2020; SVR 2020: 284ff.).

Insgesamt ist daher grundsätzlich von einer hohen gesamtwirtschaftlichen Effektivität von Ausgaben für Industriepolitik, Infrastruktur und Innovation auszugehen, wenngleich es sich hierbei um Durchschnittswerte aus der Literatur handelt, die nicht in jedem Einzelfall gegeben sein müssen.

Zuletzt soll noch kurz und anhand eines einfachen Rechenbeispiels auf die Frage der fiskalischen Rentabilität eingegangen werden. Dabei handelt es sich lediglich um eine Plausibilitätsüberlegung mithilfe einer Multiplikatorabschätzung und nicht um eine modellgestützte Analyse. Der Rechnungshof des Saarlandes (2022: 8ff.) stellt einfache Szenarienrechnungen zur zu erwartenden jährlichen Haushaltsbelastung durch die Tilgung der Kredite des Sondervermögens ab dem Jahr 2035 an und gelangt dabei je nach Zinsentwicklung zu Werten von 110 bis 136 Mio. Euro.

Geht man vereinfachend davon aus, dass der langfristige Multiplikator der Ausgaben aus dem Sondervermögen bei 1 liegt und dass 2,5 Mrd. Euro nach Abzug von Zinsen tatsächlich realwirtschaftlich ausgegeben werden, würde das BIP am Ende des Zeitraums um 2,5 Mrd. Euro höher liegen als ohne die Maßnahmen. Davon würden ca. 25% als höhere Steuereinnahmen anfallen. Wenn davon laut Steuerverteilung nur die Hälfte beim Land und seinen Kommunen

verbleiben, würden in den öffentlichen Haushalten im Saarland etwa 310 Mio. Euro ankommen. Je nach unterstellter Abschöpfungsquote über den Länderfinanzausgleich müssten davon möglicherweise zwei Drittel wieder abgetreten werden. Dennoch würden gut 100 Mio Euro beim Land und den Kommunen verbleiben. Die Abschöpfungsquote würde erheblich niedriger ausfallen, wenn es gelänge, die saarländische Wohnbevölkerung zu vergrößern. Aus der höheren Wirtschaftsleistung könnten in diesem Fall die Ausgaben für die Tilgung finanziert werden.

Literatur

Bom, P. R. and J. E. Ligthart (2014). What have we learned from three decades of research on the productivity of public capital? In: *Journal of Economic Surveys* 28 (5): 889–916.

DIW Econ (2022): Die Saarländische Wirtschaft im Strukturwandel. Aktuelle Transformationsherausforderungen der Saarländischen Wirtschaft vor dem Hintergrund des Kriegs in der Ukraine sowie der beschleunigten Dekarbonisierung, Berlin.

Falck, O./Pfaffl, C. (2022): Die Betroffenheit des Saarlandes durch den Strukturwandel. Kurzexpertise im Auftrag des saarländischen Ministeriums der Finanzen und für Wissenschaft. ifo Kurzexpertise, München.

Gechert, S. (2015). What fiscal policy is most effective? A meta-regression analysis. In: *Oxford Economic Papers* 67 (3), pp. 553–580.

Hüther, M./Südekum, J. (2019), Contra Schuldenbremse – eine falsche Fiskalregel am falschen Platz, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 20 (4), 284–291.

Jones, B./Summers, L. (2020): A calculation of the social returns to innovation, NBER Working Paper 27863, Cambridge Massachusetts.

Korioth, S./Müller, M. (2022): Verfassungsrechtliche Fragen eines „Transformationsfonds Saarland“, Gutachten, München.

Rechnungshof des Saarlandes (2022): Beratende Äußerung gemäß § 88 Abs. 2 LHO an den Ausschuss für Haushalt und Finanzen des Landtages des Saarlandes. Einrichtung eines Sondervermögens „Transformationsfonds für den Strukturwandel im Saarland“, Saarbrücken.

SVR [Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung] (2020): Corona-Krise gemeinsam bewältigen, Resilienz und Wachstum stärken, Jahresgutachten 2020/21: Wiesbaden

SVR (2021): Transformation gestalten: Bildung, Digitalisierung und Nachhaltigkeit, Jahresgutachten 2021/22: Wiesbaden

SVR (2022): Energiekrise solidarisch bewältigen, neue Realität gestalten, Jahresgutachten 2022/23: Wiesbaden

Truger, A. (2015): Implementing the golden rule for public investment in Europe – Safeguarding public investment and supporting the recovery, *Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft* 138, Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, Abteilung Wirtschaftswissenschaft und Statistik, Wien.



ifso expertise

ifso expertise is a series consisting of economic and social policy expertise emerging at and around the Institute for Socio-Economics at the University of Duisburg-Essen.

ifso expertise ist eine Publikationsreihe wirtschafts- und sozialpolitischer Expertisen, die am oder im Umfeld des Instituts für Sozioökonomie an der Universität Duisburg-Essen entstanden sind.

All issues of **ifso expertise** at uni-due.de/soziooekonomie/expertise
Alle Ausgaben von *ifso expertise*

ISSN 2699-8688

UNIVERSITÄT
DUISBURG
ESSEN

Offen im Denken



Institut für Sozioökonomie
Universität Duisburg-Essen

Lotharstr. 65
47057 Duisburg

uni-due.de/soziooekonomie
expertise.ifso@uni-due.de



This work is licensed under a
Creative Commons Attribution
4.0 International License