

POLICY BRIEF

Das IMK ist ein Institut
der Hans-Böckler-Stiftung

IMK Policy Brief Nr. 140 · November 2022

Feststellung einer außergewöhnlichen Notsituation 2022 für das Saarland ist ökonomisch sinnvoll und zielführend

Schriftliche Stellungnahme für die Anhörung des Ausschusses für
Haushalt und Finanzen des Landtags des Saarlandes am 16.11.2022

Sebastian Dullien



Feststellung einer außergewöhnlichen Notsituation 2022 für das Saarland ist ökonomisch sinnvoll und zielführend

Schriftliche Stellungnahme für die Anhörung des Ausschusses für Haushalt und Finanzen des Landtags des Saarlandes am 16.11.2022

Prof. Dr. Sebastian Dullien

(Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung, IMK, der Hans-Böckler-Stiftung)

8.11.2022

Zusammenfassung

Die Feststellung einer außergewöhnlichen Notsituation für das Saarland für das Haushaltsjahr 2022 ist nachvollziehbar, gerechtfertigt und vernünftig. Der Plan, die staatlichen Kosten eines infolge des Ukraine-Krieges beschleunigten Transformationstempos über ein Sondervermögen zu finanzieren, ist ökonomisch sinnvoll und hat das Potenzial, Wirtschaftskraft und Schuldentragfähigkeit des Saarlandes zu verbessern und dabei die Transparenz der Haushaltsführung zu erhöhen.

Der Sachverhalt

Die SPD-Landtagsfraktion hat beantragt, für das Haushaltsjahr 2022 eine außergewöhnliche Notsituation nach § 2 Abs. 1 HStabG festzustellen. Nach dieser Feststellung soll ein Sondervermögen mit einem durch das Land über Kredite finanzierten Ausgabevolumen von insgesamt bis zu 3,0 Mrd. Euro errichtet werden. Mit diesen Mitteln sollen die Ausgaben finanziert werden, die zur Bewältigung des durch den Krieg in der Ukraine und die dadurch gestiegenen Energiepreise erhöhten Transformationsdrucks notwendig sind.

Vorbemerkung

Der Antrag der SPD-Landtagsfraktion bezieht sich auf zwei Sachverhalte, die einzeln bewertet werden sollten: Eng ist zunächst die Frage zu beantworten, inwieweit es ökonomisch gerechtfertigt ist, in der aktuellen Lage eine „außergewöhnliche Notsituation“ zu erklären. In einem zweiten Schritt ist zu beantworten, ob der Aufbau und die Nutzung eines Sondervermögens zu diesem Zweck ökonomisch sinnvoll sind. Diese beiden Fragen sollen getrennt betrachtet werden.

Bewertung

Außergewöhnliche Notlage im Saarland besonders gut begründet

Das saarländische Haushaltsstabilisierungsgesetz (HStab) erlaubt nach §2 (1) „[b]ei Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Landes entziehen und die Finanzlage des Landes erheblich beeinträchtigen“ mit Beschluss der Mehrheit des Landtages einen negativen strukturellen Finanzierungssaldo, der über den üblichen Rahmen des HStabG hinaus geht. Hier ist zunächst zu fragen, ob die Folgen des Ukraine-Krieges eine solche Notsituation darstellen und anschließend, ob die Folgen des Krieges die Finanzlage des Landes erheblich beeinträchtigen.

Ökonomisch ist dabei eindeutig, dass die Folgen des Ukraine-Krieges eine wirtschaftliche Notsituation für die Bundesrepublik Deutschland insgesamt darstellen. Der für die deutsche Wirtschaft sehr wichtige Preis für Erdgas ist von weniger als 20 Euro pro Megawattstunde (MWh) im Jahr 2019, dem letzten Jahr vor der Corona-Pandemie, auf zeitweise mehr als 240 Euro pro MWh gestiegen. Ein Durchschnittspreis für das Jahr 2023 von knapp über 200 Euro, wie er gängigen Konjunkturprognosen aus dem Herbst zugrunde lag, bedeutet damit für die Bundesrepublik einen Anstieg der Importrechnung für fossile Energieträger von mehr als 200 Mrd. Euro im Vergleich zum Vorkrisenniveau oder einem Terms-of-Trade-Schock von 5,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (Dullien et al. 2022)¹. Die Folge dieses Schocks wird nach aktuellen Prognosen eine Rezession über die Jahreswende 2022/23 sein.

Während dabei die derzeit prognostizierten Rückgänge des Bruttoinlandsprodukts in diesem Zeitraum auf den ersten Blick moderat wirken, muss man bei Bewertung dieser Daten beachten, dass die Rezession Deutschland und das Saarland in einem noch nicht abgeschlossenen Aufholprozess nach der durch die Covid19-Pandemie verursachten Wirtschaftskrise trifft. So liegt das aktuell vom

¹ Infolge des milden Oktobers und gut gefüllter Gasspeicher haben die Gaspreise jüngst etwas nachgelassen. Aktuelle Futures für 2023 bewegen sich bei rund 120 Euro je MWh, was dem Sechsfachen des Preises im Zeitraum 2019 bis Anfang 2021 entspricht. Angesichts hoher Unsicherheiten ist ein erneuter drastischer Anstieg des Gaspreises jederzeit möglich.

Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung prognostizierte BIP für die Bundesrepublik für das Jahr 2023 etwa 7 Prozent niedriger, als es bei der Prognose vom Jahresende 2021 zu erwarten gewesen wäre (Dullien et al. 2022). Ein Verlust von Wirtschaftsleistung in dieser Größenordnung ist an sich bereits als „außergewöhnliche Notsituation“ zu bewerten.

Anders als bei anderen Rezessionen ist zudem davon auszugehen, dass ein Teil der Preisverschiebungen längerfristig bzw. permanent sein wird. Weder Terminmärkte noch gängige Projektionen gehen derzeit davon aus, dass jemals wieder in Deutschland Erdgas zu ähnlich niedrigen Preisen verfügbar sein wird, wie es vor der Corona-Pandemie und der russischen Ukraine-Invasion der Fall gewesen ist. Diese plötzliche und massive Preisverschiebung bei Erdgas macht eine durch die CO₂-Ziele angelegte Dekarbonisierung der deutschen Industrie noch einmal drängender, weil nun zu den klimapolitischen Herausforderungen ein Kostenanstieg bisher genutzter fossiler Energieträger tritt, der energieintensive Produktionen kurzfristig unprofitabel macht und damit Unternehmen Spielräume für Transformationsinvestitionen nimmt. Dies gilt umso mehr, als dass Erdgas in vielen Dekarbonisierungsstrategien eine zentrale Rolle als Brückentechnologie bei der Umstellung auf (später klimaneutralen) Wasserstoff gespielt hat.

Diese Analyse gilt dabei auch, wenn die Bundesregierung die von der Expert:innenkommission Gas und Wärme (2022) vorgeschlagenen Maßnahmen („Gaspreibremse“) bis zum Jahresende 2022 umsetzt, da diese Maßnahmen den Gaspreisanstieg nur vorübergehend deckeln würden, den Anstieg aber bei weitem nicht vollständig kompensieren würden.

Eine Dekarbonisierung bei gleichzeitigem Erhalt industrieller Wertschöpfung dürfte damit für eine Übergangszeit deutlich teurer werden und für einen Erfolg dürfte ein größerer Anteil staatlicher Investitionen und Förderungen für diesen Prozess notwendig sein, als das vor der russischen Ukraine-Invasion zu erwarten gewesen wäre. Die Alternative - ein massiver und dauerhafter Verlust industrieller Wertschöpfung und der damit verbundenen Arbeitsplätze - würde dagegen massive finanzielle Kosten für den Staat in Form von entgangenen Steuer- und Abgabeneinnahmen sowie höheren Sozialleistungen nach sich ziehen.

Wie in dem Antrag dargelegt, sind die ökonomischen Folgen aus den – vorübergehend massiv, aber aller Voraussicht nach auch mittelfristig strukturell deutlich – erhöhten Energiekosten für das Saarland noch einmal größer als für die Bundesrepublik Deutschland als Ganzes, da die Bedeutung energieintensiver Branchen, vor allem dem Metallgewerbe, und der von der Transformation besonders betroffenen Automobilindustrie im Saarland deutlich größer ist als im Rest der Bundesrepublik. Die Energieverteuerung hat besonders für diese Branche Einfluss auf unternehmerische Entscheidungen, Produktionsprozesse herauf- oder herunterzufahren und Produktionspaletten auszudehnen oder einzuschränken.

Daher ist die Feststellung einer ökonomischen Notsituation für das Saarland noch einmal einfacher zu rechtfertigen als sie es für die Bundesrepublik Deutschland insgesamt ohnehin schon wäre.

Gelegentlich wird in der Diskussion um eine mögliche Notsituation für die öffentlichen Finanzen durch den Ukraine-Krieg angeführt, dass sich die Staatseinnahmen durch die infolge der hohen Energiepreise gestiegenen Inflationsraten für eine Rezession ungewöhnlich positiv entwickelt haben, weil das Steuersystem in vielen Bereichen auf Nominalgrößen abzielt, und deshalb eine „erhebliche Beeinträchtigung“ der Finanzlage der öffentlichen Haushalte nicht gegeben sei. Dieses Argument ist nicht überzeugend. Zwar haben sich tatsächlich die Einnahmen gemäß aktuellen Steuerschätzungen

relativ positiv entwickelt. Die einfache Betrachtung der Einnahmen vernachlässigt allerdings, dass der Staat aufgrund der Inflation auch mit massiven Kostensteigerungen sowohl für Kernaufgaben als auch für Investitionen konfrontiert ist. Diese Kostensteigerungen dürften die Mehreinnahmen absehbar aufzehren. Die recht guten aktuellen Steuereinnahmen sind deshalb kein Widerspruch zu einer erheblichen Beeinträchtigung der Finanzlage der öffentlichen Haushalte durch die Folgen des Ukraine-Krieges.

Kreditfinanziertes Sondervermögen "Transformationsfonds" verbessert Schuldentragfähigkeit und Transparenz

In einem zweiten Schritt ist nun zu prüfen, inwieweit der geplante Ansatz der SPD-Landtagsfraktion, mittels einer Kreditaufnahme des Landes ein Sondervermögen einzurichten, über das die zusätzlichen Kosten der beschleunigten Transformation abgedeckt werden sollen, ökonomisch zielführend und sinnvoll und im Sinne einer Gewährleistung der langfristigen Schuldentragfähigkeit des Saarlandes wäre.

Die anstehende Transformation der saarländischen Wirtschaft ist ein Prozess, der über mehrere Jahre ablaufen wird. Dies ist der Natur solcher Transformationsprozesse geschuldet, in denen zum einen massive Infrastrukturinvestitionen geleistet werden müssen, zum anderen mit Zuschüssen private Investitionsprojekte gefördert sowie die Weiterbildung von Arbeitnehmer:innen geleistet werden muss. Diese Ausgaben sind oft nicht auf einzelne Haushaltsjahre genau zu planen und inhaltlich auch nicht sinnvoll einzelnen Haushaltsjahren zuzuordnen. Vielmehr bedarf es kontinuierlicher und langfristiger Maßnahmen (wie z.B. dem Aufbau einer Wasserstoffinfrastruktur) und ihrer Finanzierung, um die saarländische Wirtschaft zu transformieren und verlässliche Signale an die Privatwirtschaft auszusenden. Zugleich haben die sich aus den schockartig gestiegenen Energiekosten ergebenden und vor 2022 nicht absehbaren zusätzlichen Transformationskosten ihre Ursache klar in dem zeitlich zurechenbaren Kriegsausbruch in der Ukraine. Die Abgrenzung dieser Ausgaben in einem Sondervermögen wird dieser speziellen Natur der notwendigen Ausgaben gerecht.

Wie in Bardt et al. (2019) für öffentliche Investitionen allgemein argumentiert, kann dabei ein solches Sondervermögen sogar die Transparenz und sachgerechte Mittelverwendung verbessern, da einfacher überprüft werden kann, ob die aus der zusätzlichen Kreditaufnahme getätigten Ausgaben tatsächlich für Ausgaben zur Bewältigung der erhöhten Transformationsanforderungen verwendet werden. Eine einfache Erhöhung der strukturellen Kreditaufnahme im Kernhaushalt über mehrere Jahre ohne eine Zweckbindung kann dagegen leichter dazu führen, dass die aufgenommenen Mittel für Ausgaben genutzt werden, die in keinem klaren sachlichen Zusammenhang zu der ursprünglichen Notsituation mehr stehen. Bereits im Rahmen des vorliegenden Antrags wird deutlich, für welche Zwecke Mittel aus dem Sondervermögen genutzt werden können, sodass die Verwendungszwecke ausreichend eng begrenzt sind.

Zur Schuldentragfähigkeit macht der Antrag die richtige und wichtige Anmerkung, dass die geplante Kreditaufnahme und ihre Verwendung im Vergleich zu einem Szenario ohne diese Maßnahmen bewertet werden müssen. Eine plötzliche, forcierte Deindustrialisierung des Saarlandes durch den Energiepreisschock droht dabei zu einer Abwärtsspirale aus Arbeitsplatzverlusten, sinkender Wirtschaftsaktivität und fallenden Steuereinnahmen führen, die die Tragfähigkeit der Staatsfinanzen erheblich stärker gefährden als die nun geplante Kreditaufnahme. Wie in Dullien et al. (2021) für das Beispiel der Bundesrepublik als Ganzes simuliert, haben kreditfinanzierte öffentliche Investitionen

dabei das Potenzial, mittel- und langfristig Beschäftigung und Wirtschaftsleistung zu erhöhen, ohne die Schuldenquote zu erhöhen.

Fazit

Zusammenfassend lässt sich konstatieren, dass die Feststellung einer Notsituation für das Saarland im Jahr 2022 ökonomisch nachvollziehbar, gerechtfertigt und sinnvoll ist und der gewählte Weg, ein Sondervermögen einzurichten, zielführend zur Stabilisierung von Wirtschaft und Schuldenfähigkeit ist.

Literatur

Bardt, Hubertus; Dullien, Sebastian; Hüther, Michael; Rietzler, Katja: Für eine solide Finanzpolitik: Investitionen ermöglichen, IMK Report 152, November, Düsseldorf.

Dullien, Sebastian; Herzog-Stein, Alexander; Hohlfeld, Peter; Rietzler, Katja; Stephan, Sabine; Tober, Silke; Theobald, Thomas; Watzka, Sebastian (2022): Energiepreisschocks treiben Deutschland in die Rezession, IMK Report 177, September, Düsseldorf.

Dullien, Sebastian; Jürgens, Ekaterina; Paetz, Christoph; Watzka, Sebastian (2021): Makroökonomische Auswirkungen eines kreditfinanzierten Investitionsprogramms in Deutschland, IMK Report 168, Düsseldorf.

Impressum

Herausgeber

Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) der Hans-Böckler-Stiftung, Georg-Glock-Str. 18,
40474 Düsseldorf, Telefon +49 211 7778-312, Mail imk-publikationen@boeckler.de

Die Reihe „IMK Policy Brief“ ist als unregelmäßig erscheinende Online-Publikation erhältlich über:
<https://www.imk-boeckler.de/de/imk-policy-brief-15382.htm>

ISSN 2365-2098



Dieses Werk ist lizenziert unter der Creative Commons Lizenz:
Namensnennung 4.0 International (CC BY).

Diese Lizenz erlaubt unter Voraussetzung der Namensnennung des Urhebers die Bearbeitung, Vervielfältigung und Verbreitung des Materials in jedem Format oder Medium für beliebige Zwecke, auch kommerziell.

Den vollständigen Lizenztext finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode.de>

Die Bedingungen der Creative Commons Lizenz gelten nur für Originalmaterial. Die Wiederverwendung von Material aus anderen Quellen (gekennzeichnet mit Quellenangabe) wie z. B. von Abbildungen, Tabellen, Fotos und Textauszügen erfordert ggf. weitere Nutzungsgenehmigungen durch den jeweiligen Rechteinhaber.
