



# 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, 7. November 2022

---

Diese Mitteilung des Rechnungshofs des Saarlandes ist  
urheberrechtlich geschützt.

## Einleitung

Der Rechnungshof hat zur Kenntnis genommen, dass die Landesregierung dem Landtag vorgeschlagen hat, einen nahezu vollständig kreditfinanzierten Transformationsfonds für den Strukturwandel in Form eines Sondervermögens ohne eigene Kreditermächtigung in Höhe von bis zu 3 Mrd. € in Anwendung der Notfallklausel des Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG und des § 2 Abs. 1 Haushaltsstabilisierungsgesetz (HStabG) im Rahmen eines Nachtragshaushalts 2022 zu errichten. Im Kernhaushalt soll hierfür im Haushaltsjahr 2022 eine Kreditermächtigung von bis zu 2,826 Mrd. € ausgebracht werden. Die Mittel sollen für einen Bewilligungszeitraum von zehn Jahren zur Verfügung stehen.<sup>1</sup>

Nach Auffassung des Rechnungshofs handelt es sich hierbei um ein Vorhaben von höchster Tragweite für die künftige Entwicklung des Landeshaushalts insbesondere mit Blick auf die Generationengerechtigkeit. Deshalb sieht er sich bereits zum jetzigen Zeitpunkt zu nachfolgenden Anmerkungen veranlasst. Diese können nicht abschließend und auch nur vorläufiger Natur sein und müssen gegebenenfalls mit fortschreitendem Informationsstand angepasst werden.

- **Zusätzliche Verschuldung als Ultima Ratio**

**Angesichts der trotz der erfolgreichen Bewältigung des Sanierungsverfahrens und der Konsolidierungsbemühungen der letzten Jahre immer noch bestehenden erheblichen Verschuldung des Landes kann nach Auffassung des Rechnungshofs eine zusätzliche Verschuldung nur das allerletzte Mittel sein.**

Vor der Inanspruchnahme von Kreditermächtigungen ist in jedem Einzelfall zu prüfen, ob und inwieweit die Konsolidierungskräfte des Haushalts ausgeschöpft, vorhandene verfügbare Rücklagen abgebaut und Mittel zur Unterstützung von dritter Seite – des Bundes oder der EU – kurzfristig gewonnen werden können. Alle Bemühungen sind darauf zu richten, die Zinsvorbelastung mittel- und langfristig abzubauen, um der daraus resultierenden Einengung der verbleibenden Finanzkraft entgegen zu wirken. Landesregierung und Landesgesetzgeber trifft insoweit eine besondere Darlegungs- und Begründungslast.

- **Darlegung und Begründung der außergewöhnlichen Notlage**

**Der saarländische Landtag hat auf Vorschlag der Landesregierung einen Notlagenbeschluss gefasst. Der Darlegung und Begründung der tatbestandlichen Voraussetzungen einer außergewöhnlichen Notlage im Sinne des Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG und § 2 Abs.1 HStabG durch den Landtag kommt dabei eine entscheidende Rolle zu.**

---

<sup>1</sup> „Ein Transformationsfonds für den Strukturwandel im Saarland“, Regierungserklärung des saarländischen Ministers der Finanzen und für Wissenschaft Jakob von Weizsäcker, am 14. September 2022.

Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG – § 2 Abs. 1 HStabG ist entsprechend auszulegen – lässt eine Ausnahme vom Verbot der Neuverschuldung im Falle von Naturkatastrophen und außergewöhnlichen Notsituationen zu, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen. Die Gesetzesbegründung nennt als Beispiel für eine „außergewöhnliche Notsituation“ im Sinne der Vorschrift unter anderem auch eine „plötzliche Beeinträchtigung der Wirtschaftsabläufe in einem extremen Ausmaß aufgrund eines exogenen Schocks, wie beispielsweise der (Anmerkung: zum Zeitpunkt der Einführung der Schuldenbegrenzungsregelungen in das Grundgesetz gerade) aktuellen Finanzkrise“<sup>2</sup>.

Die Landesregierung sieht – gestützt auf ein rechtswissenschaftliches Gutachten und zwei Wirtschaftsstudien – eine solche außergewöhnliche Notsituation aufgrund des Zusammenwirkens verschiedener Faktoren als gegeben an: Die starke Beschleunigung der Klimatransformation, ausgelöst durch den russischen Angriffskrieg auf die Ukraine und den daraus resultierenden Energiepreisschock, treffe im Saarland auf eine energieintensive Wirtschaftsstruktur, die außergewöhnlich hart von diesem Wandel betroffen sei. Und das bei einer Finanzkraft, die erkennbar nicht ausreiche für die in dieser Situation notwendigen Maßnahmen.<sup>3</sup> Die Entscheidung darüber, ob eine solche außergewöhnliche Notsituation tatsächlich vorliegt, obliegt dem Landtag des Saarlandes als Haushaltsgesetzgeber. Ihm kommt bei der Konkretisierung der Tatbestandsmerkmale ein Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum zu.<sup>4</sup> Diesem steht spiegelbildlich eine erhöhte Darlegungslast gegenüber, die ihn als Gesetzgeber dazu verpflichtet, eingehend darzulegen und zu begründen, warum die Inanspruchnahme des Ausnahmevorbehalts gerechtfertigt ist.<sup>5</sup>

Die Notlagenbegründung wird die entscheidende Grundlage für die Prüfung der Zulässigkeit von kreditfinanzierten Maßnahmen sein, die aufgrund des Notlagenbeschlusses durchgeführt werden („Veranlassungszusammenhang“).

- **Sondervermögen und Wirtschaftsplan sowie Budgetverantwortung des Parlaments**

**Der Rechnungshof bekräftigt seine bereits an anderer Stelle getroffene Aussage, dass von Sondervermögen als Instrument der Haushaltssteuerung nur zurückhaltend Gebrauch gemacht werden darf und ihre Errichtung im Einzelfall eines besonderen rechtfertigenden Grundes bedarf.**

Eines besonderen Grundes bedarf es, da durch Sondervermögen regelmäßig mehrere grundlegende Prinzipien des Haushaltsrechts durchbrochen werden: Das Prinzip der Einheitlichkeit und das Prinzip der Vollständigkeit ebenso wie das Jährlichkeitsprinzip. Auch die Grundsätze der Haushaltswahrheit und der Haushaltsklarheit sind tangiert. Um trotz dieser Durchbrechungen eine Verletzung des

<sup>2</sup> BT-Drs. 16/12410, 13 i. V. m. BT-Drs. 16-12410, 11.

<sup>3</sup> „Ein Transformationsfonds für den Strukturwandel im Saarland“, Regierungserklärung des saarländischen Ministers der Finanzen und für Wissenschaft, Jakob von Weizsäcker, am 14. September 2022.

<sup>4</sup> Wendt in: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Aufl. 2018, Art. 115 GG, Rn. 52.

<sup>5</sup> So auch StGH Hessen, Urteil vom 27. Oktober 2021 – P.ST. 2783, PSt. 2827.

Budgetrechts des Parlaments zu vermeiden, muss der Gesetzgeber jedes zu errichtende Sondervermögen insbesondere mit einer eng umgrenzten Zweckbindung versehen. Darüber hinaus muss er ausführlich darlegen und begründen, warum dieser Zweck den Einsatz eines Sondervermögens erfordert. Bei der Ausgestaltung des Sondervermögens ist darauf zu achten, dass das Budgetrecht des Landtags nicht in unzulässiger Weise beschränkt wird.

Mit den sich hieraus ergebenden Anforderungen hat sich der Staatsgerichtshof Hessen im vergangenen Jahr anlässlich der verfassungsrechtlichen Überprüfung des hessischen Corona-Sondervermögens ausführlich auseinandergesetzt: „Für die Wahrung des Budgetrechts ist hierbei maßgeblich, ob eine inhaltliche Auseinandersetzung und eine parlamentarische Entscheidung über die Höhe und Verwendung von staatlichen Finanzmitteln gewährleistet ist und das Parlament seine Kontrolle über das staatliche Finanzvolumen wahrnehmen kann. Der Landtag muss der Ort sein, an dem eigenverantwortlich über Einnahmen und Ausgaben entschieden wird.“<sup>6</sup> „Soweit also in Ausführung des Sondervermögens Entscheidungen über staatliche Finanzmittel getroffen werden, die aufgrund ihrer Größenordnung für das Budgetrecht von struktureller Bedeutung sind, was insbesondere dann der Fall ist, wenn der Zweck des Sondervermögens in der Aufnahme von Krediten zur Finanzierung staatlicher Projekte und Maßnahmen besteht, muss ein hinreichender parlamentarischer Einfluss auf die Art und Weise der Mittelbeschaffung und Mittelvergabe gesichert sein. Der Landtag darf seine Budgetverantwortung nicht durch unbestimmte Ermächtigungen auf Andere übertragen.“<sup>7</sup> Dem ist zuzustimmen.

Nach Auffassung des Rechnungshofs ist der Wirtschaftsplan des Sondervermögens „Transformationsfonds“ daher eigenständig im Rahmen der Verabschiedung des jeweiligen Haushaltsgesetzes durch den Landtag des Saarlandes zu beraten und zu beschließen. Der Gesetzentwurf der Regierung des Saarlandes betreffend eines Haushaltsbegleitgesetzes 2022<sup>8</sup> sieht dies in § 6 Abs. 1 Satz 2 vor.

Nach den vom Staatsgerichtshof des Landes Hessen entwickelten Grundsätzen muss der Landtag eine „substantielle Möglichkeit der Einflussnahme auf den Inhalt des Wirtschaftsplans und damit auf die konkrete Mittelverwendung“<sup>9</sup> haben. Dies setzt voraus, dass die „Zweckbestimmung“, aber auch die „aufgeführten Maßnahmenpakete konkret genug“ sind, damit der Landtag die „Mittelverausgabung des Landes hinreichend steuern“ kann.<sup>10</sup>

Der Rechnungshof erwartet, dass der saarländische Gesetzgeber diese Grundsätze beachtet und einen daran zu messenden möglichst konkreten Wirtschaftsplan verabschiedet.

Der bislang im Entwurf vorliegende Wirtschaftsplan (Stand Oktober 2022) enthält drei mit römischen Ziffern gekennzeichnete Maßnahmenbereiche, von denen zwei ihrerseits wieder in je zwei Untergruppen, die mit a. und b. gekennzeichnet sind, unterteilt sind.

---

<sup>6</sup> StGH Hessen, Urteil vom 27. Oktober 2021 – P.ST. 2783, PSt. 2827.

<sup>7</sup> StGH Hessen, Urteil vom 27. Oktober 2021 – P.ST. 2783, PSt. 2827.

<sup>8</sup> LT-Drs. 17/102.

<sup>9</sup> StGH Hessen, Urteil vom 27. Oktober 2021 – P.ST. 2783, PSt. 2827.

<sup>10</sup> StGH Hessen, Urteil vom 27. Oktober 2021 – P.ST. 2783, PSt. 2827.

Bisher enthält der Entwurf des Wirtschaftsplans eine Reihe von Begrifflichkeiten, die inhaltlich (noch) unbestimmt und auslegungsbedürftig sind. Sie haben den Charakter von Grobüberschriften, unter denen eine Vielzahl einzelner Maßnahmen subsumierbar ist. Im Vergleich zum Haushaltsplan stellt sich der Wirtschaftsplan wesentlich pauschaler und unbestimmter dar. Um ein Beispiel zu nennen: Aus dem im Wirtschaftsplan verwendeten Begriff „Infrastruktur“ lässt sich nicht erschließen, welche konkreten Maßnahmen die Landesregierung im Blick hat. Gleiches gilt zum Beispiel für den Begriff Technologietransfer. Ebenso wenig wird deutlich, wie sich diese zur Finanzierung aus dem Transformationsfonds vorgesehenen Maßnahmen von bereits jetzt aus dem Kernhaushalt finanzierten Infrastruktur- und Technologietransfermaßnahmen abgrenzen lassen.

**Der Rechnungshof weist auf die Budgetverantwortung des Parlaments hin und gibt zu bedenken, dass die über das Sondervermögen zu finanzierenden Maßnahmen so detailliert wie möglich bestimmt sein müssen. Dies gilt umso mehr, wenn das Finanzvolumen ganz überwiegend aus Kreditaufnahmen resultiert.<sup>11</sup>**

Der Haushaltsgesetzgeber muss sich außerdem mit der Frage auseinandersetzen, ob der mehrfache Zusatz im Wirtschaftsplan „Zuordnung von einzelnen Projekten erfolgt (ab 2023) im Vollzug“ seinem Budgetrecht hinreichend Rechnung trägt.

Auch für den späteren Vollzug ist die Etablierung eines Systems erforderlich, um dem parlamentarischen Budgetrecht adäquat gerecht zu werden. Hierzu sieht § 6 Abs. 2 des genannten Gesetzentwurfs vor, dass das für Finanzen zuständige Ministerium dem Ausschuss für Haushalt und Finanzen des saarländischen Landtags halbjährlich über den Vollzug des Wirtschaftsplans berichtet. Der Rechnungshof regt an festzulegen, dass dieser Bericht jeweils schriftlich zu erfolgen hat. Eine Überschreitung der im Wirtschaftsplan für ein Haushaltsjahr ausgewiesenen Gesamtausgaben soll nur mit Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder des Landtags möglich sein. Des Weiteren soll der Ausschuss über unterjährige Änderungen des Wirtschaftsplans zeitnah zu unterrichten sein, sofern sich im Einzelfall eine Änderung i. H. v. 1 Mio. € und mehr ergibt.

Die vorgesehene Regelung enthält einerseits zwei Berichtspflichten an den Ausschuss und andererseits ein Zustimmungserfordernis des Parlaments im Falle einer „Überschreitung der im Wirtschaftsplan für ein Haushaltsjahr ausgewiesenen Gesamtausgaben“. Wie konkret das Parlament in diesem Fall über einzelne Maßnahmen entscheiden soll, ist offen. Auch bindet der Gesetzentwurf eine Verschiebung von Mitteln zwischen unterschiedlichen Maßnahmen innerhalb des veranschlagten Jahresbetrages nicht an eine Zustimmung des Parlamentes.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass der Haushaltsgesetzgeber auch an dieser Stelle die Frage beantworten muss, ob durch die beiden Fälle der Berichtspflichten sowie das Zustimmungserfordernis gem. § 6 Abs. 2 sein Budgetrecht und seine Einflussmöglichkeit ausreichend gewahrt ist.

---

<sup>11</sup> In diesem Sinne auch StGH Hessen, Urteil vom 27. Oktober 2021 – P.ST. 2783, PSt. 2827.

Abschließend hierzu mahnt der Rechnungshof an: Auch, wenn es in der Praxis unter Umständen notwendig sein wird, Zuführungen und Abführungen an den Kernhaushalt oder andere Sondervermögen zu ermöglichen, muss unbedingt dafür Sorge getragen werden, dass sich etwaige Verschiebungen auf ein unbedingt notwendiges und nachvollziehbares Maß reduzieren und die entsprechenden Verschiebungen transparent nachgewiesen werden. Der Rechnungshof behält sich vor, diesem Aspekt künftig besonderes Augenmerk zukommen zu lassen.

- **Begründung des Veranlassungszusammenhangs zwischen Notlage und zu finanzierenden Maßnahmen**

**Der Rechnungshof weist darauf hin, dass zwischen der durch den Gesetzgeber hinreichend zu beschreibenden und zu begründenden Notlage im Sinne des Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG und den mit dem Ziel der Bewältigung der Notlage zu finanzierenden Maßnahmen ein Veranlassungszusammenhang bestehen muss, der seinerseits konkret zu beschreiben und zu begründen ist. Die anzulegenden Maßstäbe sollten schon im Errichtungsgesetz näher beschrieben sein.**

Kredite dürfen nur in der Höhe aufgenommen werden, in der sie zur Bewältigung der Notlage unbedingt erforderlich sind. Keinesfalls dürfen nur politisch wünschenswerte Maßnahmen bei Gelegenheit der Notlage mitfinanziert werden. Der Finanzbedarf muss hierbei für die zu treffenden Maßnahmen so genau wie möglich auf die einzelnen Haushaltsjahre bezogen prognostiziert werden. Eine Kreditaufnahme rein auf Vorrat ist unzulässig. Ob ein Veranlassungszusammenhang den Anforderungen des Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG genügt, bestimmt sich anhand der nachfolgend aufgeführten Kriterien:

- Die Entscheidung für die Finanzierung der Maßnahmen aus dem Transformationsfonds muss wegen der außergewöhnlichen Notlage getroffen werden.
- Die Maßnahme muss der Bewältigung bzw. der Überwindung der außergewöhnlichen Notlage dienen.
  - Die Maßnahme muss hierfür in sachlicher Hinsicht zweckmäßig und geeignet sein. Dies bedarf stets einer Einzelbetrachtung.
    - ❖ Sofern die Maßnahme bereits vor der außergewöhnlichen Notlage geplant war, gilt bei der Überprüfung des sachlichen Veranlassungszusammenhangs Folgendes:  
Der Veranlassungszusammenhang ist grundsätzlich anhand einer aktuellen (Neu-)Bewertung der Erforderlichkeit von notlagenbedingten Maßnahmen vorzunehmen. Ist die Maßnahme zur Überwindung der Notlage erforderlich und wird daher notlagenbedingt umgesetzt bzw. vorgezogen, ist ein Veranlassungszusammenhang möglich. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn die Maßnahme aus Anlass der Notlage verändert oder mit einer anderen Zielrichtung/Begründung umgesetzt wird und der ursprünglich verfolgte Zweck nicht mehr im Vordergrund steht. Sofern möglich, dürfen im Regelfall nur die Zusatzkosten aus Notlagenmitteln finanziert werden, d.h. die Kosten, die durch die modifizierte oder vorgezogene Umsetzung entstehen.

- ❖ Sofern die Maßnahme der Prävention bzw. Resilienz dient oder dienen soll, gilt bei der Überprüfung des sachlichen Veranlassungszusammenhang Folgendes:

Der erforderliche Veranlassungszusammenhang ist nicht gegeben, sofern die Zielsetzung der Maßnahme eine Resilienzstärkung für künftige, noch unbestimmte Notlagen ist und dieses Motiv handlungsleitend für die Umsetzung der Maßnahme ist. Ein Veranlassungszusammenhang ist nur ausnahmsweise dann gegeben, wenn die Maßnahme im Zusammenhang mit einer sich bereits konkret abzeichnenden Not-situation steht.

- Die Maßnahme muss auch in zeitlicher Hinsicht zweckmäßig und geeignet sein. Auch dies bedarf stets einer Einzelfallbetrachtung:

Im Regelfall ist dies gegeben, wenn die Maßnahme während der anhalten- den Notlage vollständig umgesetzt wird. Wird die Maßnahme begonnen, aber im Zeitraum der Notlage nicht abgeschlossen, so muss sie zumindest eine Wirkung zur Bewältigung der Notlage entfalten. Kann die Maßnahme im Zeitraum der Notlage offensichtlich oder sehr wahrscheinlich nicht um- gesetzt werden oder nur dergestalt, dass sie keinerlei Wirkung im Hinblick auf die Notlagenbewältigung entfalten kann, fehlt es am erforderlichen zeit- lichen Zusammenhang.

Vor allem der zuletzt dargestellte Aspekt eines adäquaten Zurechnungszu- sammenhangs in zeitlicher Hinsicht ist aus Sicht des Rechnungshofs beim Sondervermögen „Transformationsfonds“ besonders begründungsbedürf- tig. Die auf die Notlagenermächtigung gestützte Nettokreditermächtigung ist zunächst auf das jeweilige Haushaltsjahr bezogen. Übertragen auf die kon- krete Situation bedeutet dies: Der Haushaltsgesetzgeber darf die Notlagen- kreditaufnahme im Haushaltsjahr 2022 so hoch bemessen, wie es voraus- sichtlich notwendig sein wird, um die aufgrund der Notlage gefährdete staat- liche Handlungsfähigkeit zu erhalten.

Korioth hat bereits in seiner rechtsgutachtlichen Stellungnahme im Auftrag des Senats der Freien Hansestadt Bremen im Jahr 2020 im Zusammen- hang mit der Covid-19-Pandemie dargestellt, dass aus der Notlagenver- schuldung auch solche Maßnahmen finanziert werden dürfen, deren Wir- kungen auch über das Jahr der Notlage hinausreichen.<sup>12</sup> Der Erhalt der Handlungsfähigkeit – so Korioth – könne es erfordern, während oder nach Ablauf der gesundheitspolitisch bedingten Einschränkungen der Wirtschaft und des sozialen Lebens gezielte Impulse zu setzen, um eine aktuelle Nachfrageschwäche zu beheben. Erfasst seien auch krisenbedingt länger- fristige Maßnahmen wie „ein lang angelegtes, massives Investitionspro- gramm“.

---

<sup>12</sup> Korioth, Stefan: Die Reichweite notlagenbedingter struktureller Nettokreditaufnahme nach der Bremischen Lan- desverfassung (Art. 131a Abs. 3 BremLV) und die Bedeutung des „begründeten Ausnahmefalls“ nach dem Sanierungshilfengesetz (§ 2 Abs. 3 S. 2, Abs. 4 S. 2 SanG) angesichts der COVID-19-Pandemie, September 2020, Seite 23.

Hiervon grenzt Koriath in seinem auf die Covid-19-Pandemie bezogenen Gutachten sehr deutlich „Versuche“ ab, die Notlagenverschuldung im Jahr der durch das Parlament erklärten Notlage in Anspruch zu nehmen, „um (auch) für Folgejahre Rücklagen zu bilden, etwa in Form von Sondervermögen“. <sup>13</sup> Bei der Notlagenkreditaufnahme müsse es einen unmittelbaren Kausalzusammenhang zwischen der Notlage, dem Entstehen eines erhöhten Finanzbedarfs und der deshalb für den Haushaltsausgleich erforderlichen Kreditaufnahme geben. Dieser notwendige Zusammenhang bestehe dann nicht, wenn die Höhe der Kreditmittel auch für mögliche zukünftige Ausgaben bemessen werde, bei denen gegenwärtig noch nicht feststehen könne, ob sie in folgenden Haushaltsjahren entstünden und ob sie dann auf die Notlage zurückzuführen seien. <sup>14</sup>

Die Notlagenkreditaufnahme habe den Zweck, die Handlungsfähigkeit des Staates im konkreten Haushaltsjahr gerade angesichts eines notlagenindizierten erhöhten Finanzbedarfs zu erhalten. Koriath folgert hieraus, dass es damit „unvereinbar ist, einen potentiellen zukünftigen Finanzbedarf in den gegenwärtigen hinein zu projizieren.“ <sup>15</sup>

Der Rechnungshof erwartet, dass der Gesetzgeber die notwendige Abgrenzung einer zwingenden Anschlussfinanzierung von einem potenziellen zukünftigen Finanzbedarf vornimmt. Vor allem angesichts der Aussage der Landesregierung, dass das Gros des Fondsvolumens erst in der zweiten Hälfte der Fondslaufzeit eingesetzt werden solle, um die im Jahr 2022 festgestellte Krise zu bewältigen, und eine ganze Reihe zu finanzierender Maßnahmen noch nicht feststünden, hält der Rechnungshof eine ausführliche Auseinandersetzung mit dieser Thematik im Gesetzgebungsverfahren für unabdingbar.

- **Hohe zukünftige Belastungen – Teufelskreis der Verschuldung?**

**Der Rechnungshof sieht die Gefahr, dass der geplante kreditfinanzierte Transformationsfonds und die damit einhergehenden langfristigen Zins- und Tilgungsverpflichtungen den finanziellen Handlungsspielraum in der Folgezeit so stark einschränken, dass staatliche Aufgaben ohne weitere Kredite nicht mehr finanziert werden können – ein Teufelskreis der Verschuldung kann entstehen.**

Um abzuschätzen, wie sich die geplante Kreditfinanzierung des Transformationsfonds auf zukünftige Haushalte auswirken könnte, hat der Rechnungshof auf Basis

---

<sup>13</sup> Koriath, Stefan: Die Reichweite notlagenbedingter struktureller Nettokreditaufnahme nach der Bremischen Landesverfassung (Art. 131a Abs. 3 BremLV) und die Bedeutung des „begründeten Ausnahmefalls“ nach dem Sanierungshilfengesetz (§ 2 Abs. 3 S. 2, Abs. 4 S. 2 SanG) angesichts der COVID-19-Pandemie, September 2020, Seite 27.

<sup>14</sup> Koriath, Stefan: Die Reichweite notlagenbedingter struktureller Nettokreditaufnahme nach der Bremischen Landesverfassung (Art. 131a Abs. 3 BremLV) und die Bedeutung des „begründeten Ausnahmefalls“ nach dem Sanierungshilfengesetz (§ 2 Abs. 3 S. 2, Abs. 4 S. 2 SanG) angesichts der COVID-19-Pandemie, September 2020, Seite 27.

<sup>15</sup> Koriath, Stefan: Die Reichweite notlagenbedingter struktureller Nettokreditaufnahme nach der Bremischen Landesverfassung (Art. 131a Abs. 3 BremLV) und die Bedeutung des „begründeten Ausnahmefalls“ nach dem Sanierungshilfengesetz (§ 2 Abs. 3 S. 2, Abs. 4 S. 2 SanG) angesichts der COVID-19-Pandemie, September 2020, Seite 28.



der bisher bekannten Eckdaten Modellrechnungen durchgeführt. Da verschiedene Grundannahmen der Kreditaufnahme noch unbekannt sind, handelt es sich hierbei jedoch nicht um Vorausberechnungen der tatsächlichen Belastungen, die auf den Landeshaushalt zukommen, sondern vielmehr um Szenarien, die eine Einschätzung der Größenordnung der zukünftigen Belastungen und des damit einhergehenden Risikos für die finanzielle Handlungsfähigkeit des Landes ermöglichen.

### Modellrechnungen

Nach Angaben der Landesregierung ist davon auszugehen, dass der Schwerpunkt der Kreditaufnahme von insgesamt (bis zu) 3 Mrd. € – nach relativ geringen Abflüssen zu Beginn des Fondszeitraums – in der zweiten Hälfte des Jahrzehnts erfolgen soll. Gemäß Wirtschaftsplan sind für 2023 Ausgaben aus dem Transformationsfonds i. H. v. 160,54 Mio. € geplant. Dem entsprechend liegt der Modellrechnung des Rechnungshofs die vereinfachende Annahme zugrunde, dass in den **ersten 5 Jahren (2023-2027)** des Transformationsfonds **je 160 Mio. € jährlich** und **ab dem 6. Jahr (2028-2032) je 440 Mio. € jährlich** an Krediten aufgenommen werden, wobei die zum Aufnahmezeitpunkt geltenden Zinssätze annahmegemäß für die gesamte Kreditlaufzeit inkl. Tilgungszeitraum vereinbart sind.

Angabegemäß ist eine Tilgung des kreditfinanzierten Fonds ab 2035 über 40 Jahre geplant, wobei der Rechnungshof von einer gleichbleibenden jährlichen nachschüssigen Rückzahlungsrate ausgeht. Gemäß § 2 Abs. 2 Satz 2 des genannten Gesetzesentwurfs können aus dem Fonds auch durch den Transformationsfonds induzierte Zinsausgaben gezahlt werden. Der Rechnungshof nimmt demzufolge an, dass die jährlichen Zinsausgaben für die tilgungsfreie Zeit (2023 bis 2034) aus dem Fonds finanziert werden.

### Zinsszenario 1 – gleichbleibender Zinssatz von 2 % p. a.:

Unter Annahme des Szenarios 1 – einem über die zehn Jahre der Kreditaufnahme gleichbleibenden Zinssatz von 2 % p. a. – ergeben sich insgesamt **Zinsausgaben** i. H. v. etwa **1,767 Mrd. €** für die 3 Mrd. € Kreditaufnahme. Von den Gesamtzinsausgaben entstehen 380 Mio. € in der tilgungsfreien Zeit, davon 260 Mio. € Zinsen während der Kreditaufnahme und 120 Mio. € in den tilgungsfreien Jahren 2033 und 2034. Diese werden annahmegemäß aus dem Fonds finanziert und schmälern als konsumtive Ausgabe das für investive Zwecke zur Verfügung stehende Fondsvolumen von 3 Mrd. € auf 2,62 Mrd. €. Weitere 1,387 Mrd. € an Zinsausgaben entfallen auf den 40-jährigen Tilgungszeitraum von 2035 bis 2074. Letztere gehen neben der Kreditsumme von 3 Mrd. € in die jährlich gleichbleibende Rückzahlungsrate ein und sind damit aus zukünftigen Haushalten zu finanzieren.

Der Schuldenstand i. H. v. 3 Mrd. € müsste ab 2035 mit einer gleichbleibenden Rückzahlungsrate i. H. v. etwa 110 Mio. € pro Jahr abgebaut werden, um die Kredite bis Ende 2074 vollumfänglich zu bedienen. Die **jährliche Belastung der Haushalte ab 2035 bis 2074** beträgt also **110 Mio. €**. Die Projekte des Transformationsfonds müssten also ab 2035 mindestens jährliche Mehreinnahmen bzw. Kostenreduzierungen in Höhe dieses Betrags generieren, um den Kernhaushalt nicht zu belasten.

Extrapoliert man die in den mittelfristigen Finanzplänen des Saarlandes prognostizierten „bereinigten Einnahmen“ der saarländischen Haushalte VOR Transformationsfonds für 2035 und vergleicht diese mit der jährlichen Zusatzbelastung durch den Transformationsfonds, entsprechen die 110 Mio. € etwa **1,81 % der bereinigten Einnahmen des prognostizierten regulären Haushalts 2035**.

### Zinsszenario 2 – linear steigender Zinssatz von 2 % (2023) auf 3 % p. a. (2032)

In Szenario 2 wird ein über die zehn Jahre der Kreditaufnahme linear steigender Zinssatz von 2 % p. a. (2023) auf 3 % p. a. (2032) angenommen. Unter dieser Annahme betragen die **Zinsausgaben** insgesamt etwa **2,365 Mrd. €**: 477 Mio. € fondsfinanzierte Zinsausgaben für die tilgungsfreie Zeit (davon 319 Mio. € während der Kreditaufnahme und 158 Mio. € in den tilgungsfreien Jahren 2033 und 2034) und 1,89 Mrd. € im 40-jährigen Tilgungszeitraum von 2035-2074. Aus den zukünftigen Haushalten 2035-2074 ist damit eine **Gesamtbelastung i. H. v. 4,89 Mrd. €** zu bestreiten (3 Mrd. € Tilgung + 1,89 Mrd. € Zinsen).

Die **jährliche Belastung der Haushalte** in Form der gleichbleibenden Rückzahlrate ab 2035 bis Ende 2074 beträgt demnach etwa **122,2 Mio. €**. Die investiven Maßnahmen aus dem Transformationsfonds müssten also mindestens zusätzliche Mehreinnahmen bzw. Kosteneinsparungen pro Jahr in dieser Höhe generieren, um die Zins- und Tilgungslast der Verschuldung zu decken. **Im Vergleich zu** den für **2035** extrapolierten **bereinigten Einnahmen** des saarländischen Haushalts sind dies etwa **2,02 %**.

### Zinsszenario 3 – linear steigender Zinssatz von 2 % (2023) auf 4 % p. a. (2032)

Bei Annahme eines linear über die 10-jährige Kreditaufnahmezeit steigenden Zinssatzes von 2 % p. a. (2023) auf 4 % p. a. (2032) in Szenario 3 ergeben sich insgesamt **Zinsausgaben von knapp 3 Mrd. €** (0,573 Mrd. € während der tilgungsfreien Zeit sowie 2,423 Mrd. € im Tilgungszeitraum). Dies bedeutet eine **Gesamtbelastung von 5,423 Mrd. €** und damit eine **jährliche Rückzahlungsrate** von etwa **136 Mio. €**, welche die Haushalte ab 2035 jährlich belasten würde. Der **Anteil der jährlichen Ratenzahlung an den extrapolierten bereinigten Einnahmen** beträgt dann **2,24 %**.

Die Ergebnisse der Modellrechnung sind für die drei Zins-Szenarien in folgender Tabelle zusammengefasst:

Modellrechnung	Szenario 1 2 % p. a.	Szenario 2 2 % → 3 % p. a.	Szenario 3 2 % → 4 % p. a.
<b>Kreditaufnahme</b>	3.000.000.000 €	3.000.000.000 €	3.000.000.000 €
<b>Gesamte Zinsausgaben</b>	<b>1.766.689.736 €</b>	<b>2.356.908.664 €</b>	<b>2.995.950.913 €</b>
davon in tilgungsfreier Zeit	380.000.000 €	476.800.000 €	573.300.000 €
im Tilgungszeitraum	1.386.689.736 €	1.889.108.664 €	2.422.650.913 €
<b>Gesamtbelastung</b>	4.386.689.736 €	4.889.108.664 €	5.422.650.913 €
<b>Jährliche Haushaltsbelastung ab 2035</b>	<b>109.667.243 €</b>	<b>122.227.717 €</b>	<b>135.566.273 €</b>
<b>Anteil der jährl. Ratenzahlung an „bereinigten Einnahmen“</b>	1,81 %	2,02 %	2,24 %

Prognoserechnungen zur langfristigen Belastung durch den Transformationsfonds und nähere Angaben bzw. Erläuterungen zur geplanten Kreditaufnahme seitens des Ministeriums liegen derzeit nicht vor. Die im Wirtschaftsplan des Transformationsfonds geplanten Zinsausgaben i. H. v. 196 Mio. € – welche Zinsausgaben für die zehn Jahre des Bewilligungszeitraums umfassen – stellen lediglich einen sehr geringen Anteil der durch den kreditfinanzierten Transformationsfonds ausgelösten Gesamtzinsausgaben dar.

Die Modellrechnungen des Rechnungshofs sollen eine erste Grobprognose der möglichen langfristigen Belastungen der Haushalte ab 2035 unter den bisher verfügbaren Informationen und getroffenen Annahmen darstellen. Der Rechnungshof erwartet, dass das Ministerium mit Blick auf die Entscheidungsfindung im Parlament nähere Angaben zur geplanten Kreditaufnahme, den daraus resultierenden zukünftigen Belastungen sowie deren Deckung aus prognostizierten Renditen der beabsichtigten Investitionen zur Verfügung stellt. Nur so können die Pläne nachvollzogen und eine Plausibilitätsprüfung durchgeführt werden.

### **Weitere kreditfinanzierte Sondervermögen des Landes**

Über die vorstehend prognostizierten finanziellen Auswirkungen durch das Sondervermögen „Transformationsfonds für den Strukturwandel im Saarland“ auf den Landeshaushalt hinaus sind die bereits bestehenden finanziellen Belastungen durch zwei weitere, ebenfalls kreditfinanzierte Sondervermögen des Landes zu berücksichtigen.<sup>16</sup>

Hierbei handelt es sich zum einen um das zum 1. Januar 2020 errichtete „Sondervermögen Saarlandpakt“<sup>17</sup> und zum anderen um das zum 3. Juli 2020 errichtete Sondervermögen „zur Bewältigung der finanziellen Folgen der Covid-19-Pandemie“<sup>18</sup>.

Zweck des „Sondervermögens Saarlandpakt“ ist die Abwicklung der gemäß dem Gesetz über den Saarlandpakt auf das Land übertragenen kommunalen Liquiditätskredite in Höhe von 1 Mrd. €. Im Jahresdurchschnitt sollen Kredite in Höhe von mindestens 20 Mio. € getilgt werden. Die vollständige Tilgung ist spätestens nach 45 Jahren zu erreichen. Das Sondervermögen finanziert sich aus Zuweisungen aus dem Kernhaushalt.<sup>19</sup> Das Ministerium für Finanzen und Europa, jetzt Ministerium der Finanzen und für Wissenschaft, darf im Rahmen der haushaltsgesetzlichen Ermächtigung im Namen des Sondervermögens Kredite bis zur Höhe der im Sondervermögen fälligen Kredite aufnehmen. Eine Aufnahme von Krediten, die das Volumen der im Sondervermögen im Laufe des Haushaltsjahres fälligen Kredite übersteigt, ist unzulässig.

Das Sondervermögen „zur Bewältigung der finanziellen Folgen der Covid-19-Pandemie“ (Sondervermögen „Pandemie“) dient der Finanzierung der direkten und indirekten finanziellen Folgen der Covid-19-Pandemie. Das Ministerium für Finanzen

<sup>16</sup> Vgl. Bericht gemäß § 8 des Gesetzes über die Schuldenordnung des Saarlandes (Landesschuldenordnung – LSO) vom 12. Dezember 2002 (Amtsbl. 2003 S. 3).

<sup>17</sup> Vgl. Gesetz zur Errichtung eines „Sondervermögens Saarlandpakt“ vom 30. Oktober 2019 (Amtsbl. I S.1033, 1037).

<sup>18</sup> Vgl. Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „zur Bewältigung der finanziellen Folgen der Covid-19-Pandemie“ vom 24. Juni 2020 (Amtsbl. I S 446).

<sup>19</sup> Vgl. Haushaltsplan des Saarlandes Kapitel 21 01 Titel 624 75.

und Europa, jetzt Ministerium der Finanzen und für Wissenschaft, wird ermächtigt, im Namen des Saarlandes zur Deckung der Auszahlungen des Sondervermögens Kredite von bis 1,4 Mrd. € aufzunehmen. Auch das Sondervermögen „Pandemie“ erhält aus dem Haushalt des Saarlandes Zuführungen in Höhe der im Wirtschaftsplan des Sondervermögens ausgewiesenen Zins- und Tilgungsbeträge.<sup>20</sup> Diese sind zur Finanzierung des Schuldendienstes zu verwenden. Die Tilgung der durch das Sondervermögen „Pandemie“ aufgenommenen Schulden erfolgt ab dem Haushaltsjahr 2025 auf Grundlage der Vorgaben gemäß § 2 Abs. 2 des Haushaltsstabilisierungsgesetzes (HStabG)<sup>21</sup>.

Diese Vorgaben hat der Landtag des Saarlandes (16. Wahlperiode) in seiner 39. Sitzung am 24. Juni 2020 dergestalt konkretisiert, dass die durch das Sondervermögen „Pandemie“ aufgenommenen Schulden beginnend mit dem Jahr 2025 über einen Zeitraum von 30 Jahren vollständig abzubauen sind, woraus sich bei voller Inanspruchnahme der Kreditermächtigung des Sondervermögens „Pandemie“ eine jährliche Tilgung in Höhe von rund 47 Mio. € ergäbe.<sup>22</sup>

Betrachtet man nun die bereits mit 45 und 30 Jahren normierten Tilgungszeiträume der „Sondervermögen Saarlandpakt“ und des Sondervermögen „Pandemie“ mit dem für das Sondervermögen „Transformationsfonds für den Strukturwandel im Saarland“ geplanten Tilgungszeitraum von bis zu 40 Jahren, so ergibt sich folgendes Bild:

Sondervermögen	Tilgungszeitraum	Höhe der jährlichen Tilgung
„Sondervermögen Saarlandpakt“	ab 2020 bis Ende 2064	mind. 20 Mio. € (in 2020 und 2021 jeweils 30 Mio. €)
Sondervermögen „zur Bewältigung der finanziellen Folgen der Covid-19-Pandemie“	ab 2025 bis Ende 2054	rund 47 Mio. €
Sondervermögen „Transformationsfonds für den Strukturwandel im Saarland“	ab 2035 bis Ende 2074	Nach den obigen Modellrechnungen etwa 110 Mio. € – 136 Mio. €

Die vorstehende Tabelle zeigt, dass es nach derzeitigem Stand über einen Zeitraum von 20 Jahren, beginnend mit dem Jahr 2035 und endend mit dem Jahr 2054 zu einer Überschneidung der Tilgungsverpflichtungen aller drei Sondervermögen kommen dürfte. In diesem Zeitraum ist nach den Modellrechnungen des Rechnungshofs mit einer jährlichen Tilgungsverpflichtung aus Sondervermögen i. H. v. 177 Mio. € bis 203 Mio. € zu rechnen. Gemessen an den für 2035 extrapolierten bereinigten Einnahmen des Kernhaushalts sind das etwa 2,92 - 3,35 %.

Auch vor diesem Hintergrund weist der Rechnungshof darauf hin, dass für Zwecke der Pandemie- oder Transformationsbewältigung nicht benötigte Kreditermächtigungen auch nicht in Anspruch genommen werden dürfen.

<sup>20</sup> Vgl. Haushaltsplan des Saarlandes Kapitel 21 02 Titel 624 01 bzw. 634 08.

<sup>21</sup> Haushaltsstabilisierungsgesetz (HStabG) vom 10. April 2019 (Amtsbl. I S. 446).

<sup>22</sup> Vgl. Landtag des Saarlandes, 16. Wahlperiode, Protokoll der 39. Sitzung am 24. Juni 2020.

- **Konzentration auf investive Maßnahmen mit Wachstumswirkung**

**Der Rechnungshof ist der Auffassung, dass über den Veranlassungszusammenhang hinaus eine finanzwirtschaftliche Konzentration der knappen finanziellen Ressourcen auf jene Maßnahmen erfolgen muss, welche entweder zukünftig zu größerem Wachstum führen oder zukünftige Kosten vermeiden und gleichzeitig die investierten Mittel inklusive Zinsausgaben langfristig zumindest amortisieren.**

Neben Einsparungen (z. B. durch energetische Sanierung) müssen Mehreinnahmen generiert werden; die Maßnahmen müssen also konkret dazu führen, dass mehr Erwerbspotenzial entsteht. Die Arbeits- und Kapitalnachfrage der Unternehmen muss stimuliert werden, sodass Beschäftigung, Stundenlöhne und private Investitionen steigen. Ein Abwärtstrend aus wegfallender Wirtschaftskraft, abwandernder Bevölkerung und sinkenden finanziellen Ressourcen muss verhindert und sogar umgekehrt werden. Das Saarland als Standort muss für die Unternehmen so interessant und zukunftssicher werden, dass die eigene Investitionstätigkeit der Unternehmen stimuliert wird und hierdurch ein erhöhter Bedarf an Arbeitskraft entsteht. Durch Bevölkerungswachstum und höhere Beschäftigung infolge einer solchen Sogwirkung würden auch die Einnahmen steigen. Nach Auffassung des Rechnungshofs kann dies mit Blick auf den begrenzten finanziellen Spielraum des Landes nur gelingen, wenn das Saarland als Co-Finanzierer in groß angelegte investive Maßnahmen mit EU, Bund und Privatwirtschaft investiert, beispielsweise in „wichtige Projekte im gemeinsamen europäischen Interesse“ (IPCEI). Von breit gestreuten, kleinteiligen Zuwendungs- und Förderprogrammen mit hohem administrativem Aufwand sollte Abstand genommen werden.

Beispiele aus anderen Bundesländern zeigen, dass der positive Effekt von Investitionen in den Strukturwandel auf die Einnahmen nicht überschätzt werden darf. Ob die durchschnittliche Rendite der geplanten Investitionen trotz steigender Zinsen deutlich höher ist als die Zins- und Tilgungslast der Verschuldung, bedarf einer Untermauerung mit Fakten und Prognoserechnungen.

**Der Rechnungshof betont nochmals, dass angesichts der mit einer weiteren Verschuldung einhergehenden Risiken für die künftigen Generationen die Verausgabung der Mittel strikt am Veranlassungszusammenhang und am gesetzten Ziel der Generierung zukünftiger Einnahmen orientiert sein muss. Es bedarf einer strengen Ausgabendisziplin. Der Rechnungshof beabsichtigt, hierauf in den kommenden Jahren ein genaues Augenmerk zu legen.**

- **Zumindest stabile Investitionsquote auch im Kernhaushalt**

**Der Rechnungshof weist darauf hin, dass die Finanzierung von Kernaufgaben aus dem Kernhaushalt zu erfolgen hat, was auch die Finanzierung von Maßnahmen zu Klimaneutralität und Strukturwandel einschließt. Der Rechnungshof fordert daher, dass die Investitionsquote im Kernhaushalt angesichts der möglichen Errichtung eines Sondervermögens zumindest stabil bleibt oder weiter erhöht wird.**

Prinzipiell gilt: Nicht jede Maßnahme, die dem Strukturwandel oder der Klimaneutralität zugutekommt, lässt sich mittels Notlagenkrediten finanzieren, ohne dass ein konkreter Veranlassungszusammenhang dargelegt wird. Es sind daher auch Maßnahmen in diesen Bereichen weiterhin aus dem Kernhaushalt zu finanzieren. Strukturwandel an sich ist keine Notlage, sondern ein dauerhaftes Erfordernis.

### Schlussbemerkung

Auch wenn alle rechtlichen Vorgaben beachtet und den Handlungsempfehlungen gefolgt wird, verbleibt ein nicht unerhebliches verfassungsrechtliches und finanzielles Restrisiko. Eine Garantie, dass die getätigten Ausgaben tatsächlich zu höheren Einnahmen und Kosteneinsparungen führen, gibt es nicht. Demgegenüber verkennt der Rechnungshof nicht, dass das Land derzeit vor erheblichen Herausforderungen steht, die einen gravierenden Finanzbedarf auslösen und denen wirksam begegnet werden muss.

Es liegt in der Verantwortung der gewählten Abgeordneten des saarländischen Landtags, das Für und Wider abzuwägen und als Haushaltsgesetzgeber zu entscheiden, ob der Weg einer zusätzlichen Kreditaufnahme beschritten werden soll.

**Angesichts der mit einer weiteren Verschuldung einhergehenden Risiken für die künftigen Generationen beabsichtigt der Rechnungshof, in den nächsten Jahren sehr genau zu prüfen, ob die Verausgabung der Mittel strikt am Veranlassungszusammenhang und am gesetzten Ziel der Generierung zukünftiger Einnahmen orientiert ist und insoweit die erforderliche Ausgabendisziplin gewahrt wird.**

gez. Dr. Groh

gez. Lejeune

gez. von Wittenburg

gez. Dr. Finkler

gez. Flasche

beglaubigt



Regierungsbeschäftigte