

INVESTITIONSSTAU MIT ÖFFENTLICHEN INVESTITIONEN MEISTERN |

Öffentliche Unternehmen als Träger der Transformation

Die sozial-ökologische Transformation erfordert im Saarland im kommenden Jahrzehnt etwa 7,35 Milliarden Euro zusätzlicher Investitionen. Dabei entfallen etwa fünf Milliarden Euro auf das Land, das seinen Haushalt um zehn Prozent ausweiten müsste. Zur Bewältigung von Investitionsstau und Klimawende sollte das Saarland deshalb auf das Instrument öffentlicher Unternehmen bzw. öffentlicher Unternehmensbeteiligungen zurückgreifen. Deren kreditfinanzierte Kapitalisierung ist innerhalb der Regeln der Schuldenbremse zulässig. Mit der SEK Saarland GmbH steht dem Land bereits eine Gesellschaft zur Verfügung, die über ihren derzeitigen Zweck der Corona-Bewältigung hinaus zu einer echten Transformationsgesellschaft umgebaut werden könnte. Eine solche Gesellschaft könnte die wichtigen Investitionen in Infrastruktur und Klimawende zügig tätigen und damit das Saarland fit für die Zukunft machen.

• Von Patricia Bauer

Die Herausforderungen der saarländischen Wirtschaft werden oftmals mit dem Begriff „Transformation“ umschrieben. Gemeint ist damit der klimaneutrale Umbau vor allem, aber nicht nur, des industriellen Kerns der saarländischen Wirtschaft vor dem Hintergrund der Anforderungen des Green Deal. Weiterer Bestandteil sind zahlreiche Prozesse der Digitalisierung, die Arbeitswelt und Formen der Kommunikation und Zusammenarbeit fundamental verändern. Hinzu kommen die immer noch wirtschaftlich nachwirkenden Probleme der Pandemie und die energiepolitischen Effekte des Ukraine-Kriegs. Um im Saarland den industriellen Kern zu erhalten und etwa mit der Stahlproduktion auch die Bedingungen guter Arbeit im Saarland weiterhin festzuschreiben, müssen eine ganze Reihe von Investitionen getätigt werden. Hierzu zählen direkt produktionsnotwendige Maßnahmen, aber auch solche, die die Lebensbedingungen im Saarland zukunftssicher und attraktiv machen.

Angefangen vom europäischen Energie- und Wasserstoffnetz, das physisch für den Erhalt der Stahlproduktion an der Saar aufgebaut werden muss, bis

hin zu kommunaler Vorsorge gegen Starkregenereignisse sind eine Fülle von Zukunftsinvestitionen zu treffen. Diese weitreichenden und strategischen Maßnahmen können nicht über einen rein marktlichen Prozess privater Investitionen gesichert werden. Investitionen von übergreifender Bedeutung müssen aufeinander abgestimmt werden und eingebettet sein in eine vom öffentlichen Sektor zu erneuernde Infrastruktur. Große Projekte wie das europäische Wasserstoffnetz und entsprechende Pipelines können meist gar nicht in der notwendigen kurzen Zeit private Investitionen verfügbar machen, schon alleine, weil private Investoren



Im Saarland muss eine Reihe von Zukunftsinvestitionen getätigt werden, unter anderem in die marode Infrastruktur.

nach kurzfristigen Renditen agieren, die sich hier kaum ergeben werden. Investitionen in Verkehr und ÖPNV, Wasserwirtschaft und lokale Energieversorgung sind ohnehin Bestandteil der öffentlichen Aufgaben. Auch hier bedarf es der vermehrten Anstrengungen auf regionaler und lokaler Ebene, die Infrastruktur klimaresilient und energieeffizient zu machen. Alarmierend ist, dass die öffentlichen Nettoinvestitionen in Deutschland in den letzten Jahrzehnten gesunken sind. Das bedeutet, dass der Kapitalstock nicht regelmäßig erneuert wurde und dies im Ergebnis zum Verfall der Infrastruktur geführt hat.¹ Mit dem regional in Deutschland immer

AK-Kernforderungen

1. Die Aufgaben der sozial-ökologischen Transformation im Saarland erfordern die deutliche Ausweitung der Investitionsausgaben des Landes um mindestens 500 Millionen Euro pro Jahr über die nächsten zehn Jahre.
2. Die Investitionen können über den raschen Ausbau der SEK Saarland GmbH zu einem öffentlichen Unternehmen mit eigener Investitionstätigkeit erfolgen. Die kreditfinanzierte Kapitalisierung des Unternehmens ist als finanzielle Transaktion schuldenbremsenneutral.
3. Das Land muss die finanziell unterausgestatteten Kommunen mit entsprechenden Beteiligungen an Energieversorgern und Stadtwerken finanziell unterstützen, um den Ausbau erneuerbarer Energien, die Unterstützung alternativer Energieerzeugung, die lokale Daseinsvorsorge und die Modernisierung des ÖPNV zu ermöglichen.

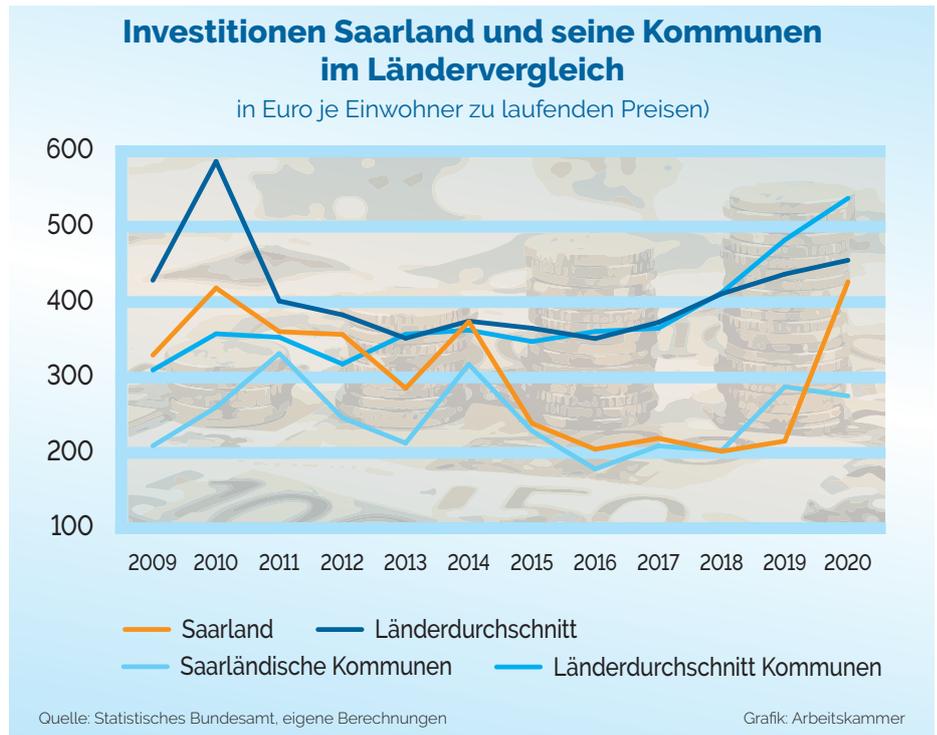
ungleicher werdenden Finanzvermögen der öffentlichen Hand spaltet sich auch die Daseinsvorsorge in arme und reiche Regionen, und die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse steht auf dem Spiel.²

Investitionsstau als Hürde der Transformation

Die wirtschaftspolitischen Herausforderungen der sozialverträglichen Umgestaltung der europäischen und deutschen Wirtschaft liegen also vordringlich in der politischen Gestaltung eines Guten Morgen, das ohne eine starke Rolle des Staates für Leitinvestitionen in den Klimawandel wie auch in die jahrzehntelang vernachlässigte Infrastruktur nicht auskommt.³ Im Saarland kommt hinzu, dass der überdurchschnittlich große Industriesektor in Automotive und Stahl klimaneutral umgebaut werden muss, um zukunftsfähige Gute Arbeit zu erhalten. Die oftmals marode Infrastruktur, die auf die notorisch unterfinanzierten saarländischen Kommunen zurückgeht, bedarf zudem dringend einer Komplettüberholung, um überhaupt private Investitionen anziehen zu können. Auf Bundes-, Landes- wie auf kommunaler Ebene bedeutet dies, die Investitionstätigkeit deutlich zu erhöhen.

Bundesweit gibt es Berechnungen, wie hoch der Investitionsstau in den Bereichen Bildung, Wohnungsbau, Breitbandausbau, Krankenhausstruktur und der Verkehrs- und Versorgungsinfrastrukturen ist. Bardt et al.⁴ schätzen ihn auf 457 Milliarden Euro. Umgelegt auf die Bevölkerungszahl des Saarlandes ergibt sich eine notwendige zusätzliche Investitionssumme von 5,5 Milliarden Euro. Im Saarland kommen zusätzliche Investitionslücken hinzu, die aufgrund des Jahrzehnts der Haushaltssanierung entstanden sind. In dieser Zeit lagen die Landesinvestitionen wie die kommunalen Investitionen immer unter dem Länderdurchschnitt. Dieser Investitionsstau wurde von der Arbeitskammer auf 1,245 Milliarden Euro⁵ berechnet (siehe Grafik oben rechts).

Zu diesen gewaltigen Investitionsrückständen, die in der Vergangenheit auf-



getürmt wurden, treten die finanziellen Mittel, die für die Anpassung an den Klimawandel aufgewendet werden müssen. Hier fallen öffentliche Kostenanteile in den Bereichen Energiewirtschaft (Wasserstoffnetze), Industrie (Umstellung der Stahlproduktion), klimaneutrale Gebäudebewirtschaftung (Energieeffizienzmaßnahmen) und Verkehr (ÖPNV-Ausbau, E-Mobilität), Innovations- und Weiterbildungsförderung in Höhe von 305 Milliarden Euro zusätzlich an.⁶ Umgelegt auf die Bevölkerung bedeutet dies für das Saarland zusätzliche klimapolitische Investitionen von 3,6 Milliarden Euro. Die Tabelle (siehe nächste Seite) gibt einen Überblick über die notwendigen Investitionen. Dabei wird von einem Bundesanteil von einem Drittel ausgegangen, um die Investitionsbedarfe von Land und Kommunen im Saarland zu schätzen. Mit der Summe von 7,35 Milliarden Euro ergibt sich eine notwendige Investitionssumme, die 150 Prozent des derzeitigen Landeshaushalts beträgt. Selbst wenn die Summe auf zehn Jahre verteilt würde, ein Vorschlag der den bis 2030 bzw. 2035 notwendigen Maßnahmen Rechnung trägt, und ein Drittel von

den Kommunen getragen würde, müsste der saarländische Landeshaushalt um zehn Prozent ausgeweitet werden, um zusätzliche 500 Millionen Euro an Investitionen bereitzustellen. Diese Mittel für Strukturwandel und Klimawende sind derzeit weder im Landeshaushalt noch in der mittelfristigen Finanzplanung abgebildet. Es darf vermutet werden, dass die Vorgaben des Stabilitätsrates für den Erhalt der Sanierungshilfen eine wesentliche Rolle bei der Ausgestaltung des Landeshaushalts spielen. Er ist das Instrument zur Umsetzung der Schuldenbremse in den Landeshaushalten. Für finanzschwache Länder wie das Saarland drohen entsprechend Sanktionen bei Abweichung vom Entschuldungspfad. Tatsächlich ist dieser finanzpolitische Kurs jedoch längst von der internationalen wirtschafts- und finanzwissenschaftlichen Debatte überholt worden.

Öffentliche Unternehmen als Beschleuniger der Transformation

Vor dem Hintergrund der erheblichen Investitionsbedarfe wäre eine Reform der Schuldenbremse der klarste Weg,

457 Mrd. Euro

Beträgt deutschlandweit der Investitionsstau bei Bildung, Wohnungsbau, Breitbandausbau, Krankenhausstruktur sowie Verkehrs- und Versorgungsinfrastrukturen

305 Mrd. Euro

Geben neuere Schätzungen für die anstehende Anpassung an den Klimawandel in Energiewirtschaft, Industrie, Gebäudebewirtschaftung, Verkehr, Innovationsförderung und Humankapital an

7,35 Mrd. Euro

Müsste das Saarland zusätzlich investieren, um Investitionsstau und Anpassung an den Klimawandel in der Zukunft zu bewältigen

die Investitionsrückstände in ganz Deutschland zu beheben und die Klimawende und notwendige Digitalisierungsprozesse im umfassenden Sinne zu gestalten.⁷ Da auch unter der neuen Ampel-Regierung diese Reform derzeit eher unwahrscheinlich ist, sollten Vorschläge zur Interpretation der Schuldenbremse, die schon in den Jahren 2020 und 2021 vorgelegt wurden, verfolgt werden um größere Handlungsspielräume in den öffentlichen Haushalten zu eröffnen.⁸

Von besonderer Bedeutung für die rasche Umsetzung der vielfältigen Klimainvestitionen und die Umgestaltung des saarländischen Industriekerns können dabei öffentliche Unternehmen sein.⁹ Das verstärkte Engagement der öffentlichen Hand ist notwendig, um etwa den Ausbau des Schienennetzes der Deutschen Bahn durch Aufstockung der Eigenkapitalbasis der Deutschen Bahn durch den Bund zu beschleunigen. Das dringend benötigte Wasserstoffleitungsnetz zur Versorgung der deutschen Industrie könnte über die Gründung einer öffentlichen Wasserstoffgesellschaft erfolgen. Das Eigenkapital dieser Gesellschaft könnte vom Bund bereitgestellt werden. Der Bund sollte darüber hinaus eine Mehrheitsbeteiligung bei den Übertragungsnetzbetreibern durch deren Aufstockung des Eigenkapitals anstreben, um einen schnelleren Ausbau der Stromtrassen voranzubringen. Zur Unterstützung der Länder und vor allem der Kommunen bei den Klimainvestitionen sollten über existierende Förderprogramme hinausgehende Beteiligungsgesellschaften des Bundes erwogen werden, die die kommunalen Wohnungsbaununternehmen und die kommunalen Verkehrsunternehmen durch organisatorisches Wissen und zusätzliches Eigenkapital unterstützen könnten. Mit einer Eigenkapitalerhöhung der Förderbank KfW könnten zusätzliche Anreize für private Investitionen geschaffen werden. Da derartige Unternehmensgründungen oder öffentliche Unternehmensbeteiligungen finanzielle Transaktionen darstellen, gehen sie – auch wenn sie kreditfinanziert werden – nicht in die Berechnung der Nettoneuverschuldung ein. Sie stellen vielmehr den Erwerb von

Investitionsbedarfe in Deutschland und dem Saarland bis 2032			
	Investitionsstau^a	Klimainvestitionen^b	Zusammen
Bundesweite Investitionsrückstände	457.000	305.000	760.000
Anteil des Saarlandes (nach Bevölkerung)	5.500	3.600	9.100
Anteil Saarland ohne Bundeszahlungen	3.700	2.400	6.100
Investitionslücke Saarland ^c	1.250	n.a.	1.250
Erforderliche Landes- und Kommunalmittel Saarland^d	4.950	2.400	7.350
Über 10 Jahre jährliche Zusatzinvestitionen Saarland	495	240	735
<i>Quellen: a: Bardt et al. 2019, b: Krebs/Steitz 2021, c: Bauer 2021 und Arbeitskammer 2021, d: eigen Berechnungen</i>			

Vermögenswerten durch die öffentliche Hand dar und sind deshalb schuldenbremssenneutral. Die Kreditaufnahme für die Erhöhung des Eigenkapitals öffentlicher Unternehmen oder deren Gründung und Ausstattung mit Eigenkapital erhöht insgesamt das Nettofinanzvermögen. Mit diesem erhöht sich auch die zulässige Nettokreditaufnahme (NKA) im Rahmen der Schuldenbremse. Zusätzlich eröffnet dies den öffentlichen Unternehmen die Möglichkeit, Investitionen über die eigene Kreditaufnahme zu finanzieren, was die zulässige Nettokreditaufnahme in den öffentlichen Haushalten nicht berührt.¹⁰

Saarländische Investitionsgesellschaften gründen

Diese neue Diskussion zur Behebung des Investitionsstaus in Deutschland und die zügige Umsetzung der Klimawende greift die Idee von öffentlichen Unternehmen als Träger der Transformation auf, die von der Arbeitskammer des Saarlandes schon seit 2019 in den Raum gestellt wird. Angesichts der zusätzlichen Investitionsbedarfe von 735 Millionen Euro jährlich, die nach der Schätzung der Arbeitskammer im Zuge der Erneuerung der Infrastruktur und der Bewältigung der Klimawende auf das Saarland zukommen, werden Rücklagenbildungen und Sondervermögen im bisherigen Umfang nicht ausreichen. Deshalb ist ein stärkeres Engagement des Landes durch Landesbeteiligungen und landeseigene Unternehmen ein probates Mittel, die notwendigen Umbau- und Investitionsarbeiten zügig zu beginnen. In ihrem Jahresbericht mit dem Schwerpunkt auf der Transformation hat die Arbeitskammer im Jahr 2020 einen saarländischen Transformationsfonds

vorgeschlagen. Dieser war gedacht als Zwischenfinanzierungsinstrument für wirtschaftlich gesunde Unternehmen, die sich in einer kurzfristigen Krise befinden oder anderweitig Transformationsbedarf haben und damit auch als Beitrag zur Beschäftigungssicherung. Dabei wurde an einen revolving Fonds mit öffentlicher Beteiligung oder ein Modell rein privat durch Beiträge von Unternehmen finanziert Kapital einlagen gedacht.¹¹ Inzwischen wurde die SEK Saarland GmbH als Instrument zur Corona-Bewältigung ins Leben gerufen. Hier werden entsprechende Garantien bzw. Finanzhilfen an saarländische Unternehmen vergeben. Die Aufgaben der sozialen und klimaneutralen Transformation gehen jedoch weit über die Corona-Bewältigung hinaus. Ein Umbau der SEK Saarland GmbH als Instrument zur Gestaltung der vielfältigen industriellen und klimapolitischen Transformationsprozesse wäre deshalb der konsequente Schritt, die Investitionsstaus und klimapolitischen Maßnahmen von öffentlicher Seite zu bewältigen. Sie könnte dann Landeskapital bereitstellen, das für die großen Transformationsprojekte benötigt wird. Dies könnte durch eigene Projekte der SEK oder auch längerfristige Beteiligungen an anderen öffentlichen Unternehmen erfolgen. So könnte das Land mit stärkeren Beteiligungen auch Verkehrsunternehmen (SaarVV) und Energieversorger in die Lage versetzen, die Verkehrs- und die Energiewende schneller und entschlossener durch den Ausbau erneuerbarer Energien umzusetzen. Hinzukommen muss auch die Unterstützung der Kommunen, die von der Expertise und den finanziellen Mitteln auf Landesebene profitieren könnten. Das Volumen der notwendigen Transformationsinvestitionen könnte auf

diese Art kreditfinanziert werden, ohne dass die Kreditaufnahme für die Schuldenbremse relevant wäre. Faktisch setzt das Konzept von öffentlichen Unternehmen und Unternehmensbeteiligungen die „goldene Regel“ außerhalb des Haushalts mit Hilfe finanzieller Transaktionen um. Da der saarländische Landeshaushalt über die Spielräume, die für eine jährliche Investitionssumme von 735 Millionen Euro nötig sind (immerhin rund 15 Prozent des saarländischen Landeshaushalts) auf absehbare Zeit nicht verfügt, stellen die Gründung und Ausweitung der Aufgaben öffentlicher Unternehmen und Finanzierungsgesellschaften eine gesetzeskonforme und öffentlich kontrollierbare Alternative dar.

Dr. Patricia Bauer ist Referentin für Wirtschafts- und Finanzpolitik.



Notwendige Transformationsinvestitionen könnten mit dem Konzept von öffentlichen Unternehmen bzw. Unternehmensbeteiligungen kreditfinanziert werden, ohne dass die Kreditaufnahme für die Schuldenbremse relevant wäre.

ANMERKUNGEN |

- 1) Bardt, Hubertus; Grömling, Michael; Hentze, Tobias u. a.: Investieren Staat und Unternehmen in Deutschland zu wenig? Bestandsaufnahme und Handlungsbedarf, IW-Analysen 118, 2019, S. 13. Online: <https://www.econstor.eu/handle/10419/170497>.
- 2) Siehe dazu: Junkernheinrich, Martin: Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse und die Kommunal Finanzen, in: Wirtschaftsdienst 99 (13) (2019), S. 36–43. Online: <https://doi.org/10/gf8g6f>.
- 3) Siehe dazu den Beitrag von Bofinger in: Bardt, Hubertus; Schmidt, Christoph M.; Bofinger, Peter u. a.: Zeitgespräch: Industriepolitik – ineffizienter staatlicher Eingriff oder zukunftsweisende Option?, in: Wirtschaftsdienst 99 (2) (2019), S. 87–105. Online: <https://doi.org/10/gh6fc8>.
- 4) Bardt, Hubertus; Dullien, Sebastian; Hüther, Michael u. a.: Für eine solide Finanzpolitik: Investitionen ermöglichen!, IMK-Report 152, Düsseldorf 2019. Online: https://www.boeckler.de/pdf/p_imk_report_152_2019.pdf.
- 5) Bauer, Patricia: Investitionen in Transformation statt Schuldenbremse: Finanzpolitischer Pfadwechsel für eine innovative Wirtschaftspolitik, AK-Texte, Saarbrücken 2021. Online: <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-sammelordner/ak-texte-investitionen-in-transformation-statt-schuldenbremse/, Stand: 25.10.2021; Arbeitskammer des Saarlandes: Bericht an die Regierung des Saarlandes 2021: Zur wirtschaftlichen, ökologischen, sozialen und kulturellen Lage der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, Saarbrücken 2021. Online: https://www.arbeitskammer.de/fileadmin/user_upload/-----AK_Download_Datenbank-----/Publikationen/Jahresberichte_und_Datenbaende/Jahresbericht_2021/AK_Bericht_adR_2021_Bfweb_link.pdf.
- 6) Krebs, Tom; Steitz, Janek und Graichen, Patrick: Öffentliche Finanzierung von Klima- und anderen Zukunftsinvestitionen, 2021. Online: https://static.agora-energiewende.de/fileadmin/Projekte/2021/2021_09_Klimainvest2030/A-EW_244_Klimainvest_II_WEB_v1.1.pdf.
 - 7) Siehe dazu stellvertretend: Dullien, Sebastian; Paetz, Christoph; Watt, Andrew u. a.: Vorschläge zur Reform der Europäischen Fiskalregeln und Economic Governance, IMK Report 159, Düsseldorf 2020. Online: https://www.boeckler.de/de/faust-detail.htm?sync_id=8945.
 - 8) Krahé, Max; Schuster, Florian und Sigl-Glöckner, Philippa: Wird die Konjunkturkomponente der Schuldenbremse ihrer Aufgabe noch gerecht?, in: Wirtschaftsdienst 101 (8) (08.2021), S. 621–628. Online: <https://doi.org/10.1007/>

- s10273-021-2984-4; Feld, Lars P.; Nöh, Lukas; Reuter, Wolf Heinrich u. a.: Von der Corona-bedingten Schuldenaufnahme zur Wiedereinhaltung der Schuldenbremse, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik 22 (4) (2021), S. 330–349; Dullien, Sebastian; Herzog-Stein, Alexander; Rietzler, Katja u. a.: Transformative Weichenstellungen: Wirtschaftspolitische Herausforderungen 2022, IMK Report 173, Düsseldorf 2022.
- 9) Eine Ausarbeitung von Vorschlägen bieten: Krebs; Steitz; Graichen, Öffentliche Finanzierung von Klima- und anderen Zukunftsinvestitionen (wie Anm. 6).
- 10) Ebd., S. 6
- 11) Siehe dazu ausführlich: Arbeitskammer des Saarlandes: Bericht an die Regierung des Saarlandes 2020: Zur wirtschaftlichen, ökologischen, sozialen und kulturellen Lage der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Schwerpunktthema: Transformation und Krise aktiv gestalten: Nachhaltige und soziale Wirtschaftspolitik für die Zukunft des Saarlandes, Jahresbericht an die Landesregierung des Saarlandes, Saarbrücken 2020, S. 104–110. Online: https://www.arbeitskammer.de/fileadmin/user_upload/-----AK_Download_Datenbank-----/Publikationen/Jahresberichte_und_Datenbaende/Jahresbericht_2020/AK_Bericht_adR_2020_web_link.pdf.

IMPRESSUM |

Verleger: Arbeitskammer des Saarlandes, Fritz-Dobisch-Straße 6-8, 66111 Saarbrücken; **Kontakt:** Telefon (0681) 4005-430, E-Mail: redaktion@arbeitskammer.de; **Herausgeber:** Jörg Caspar, Thomas Otto (V.i.S.d.P.); **Redaktion:** Peter Jacob (Chefredakteur), Simone Hien, Alexander Stallmann

Hinweis: Aus Gründen der besseren Lesbarkeit verzichtet die Redaktion überwiegend auf die gleichzeitige Verwendung männlicher und weiblicher Sprachformen. Alle Personenbezeichnungen gelten gleichwohl für alle Geschlechter.