

## **A N T R A G**

der SPD-Landtagsfraktion  
der CDU-Landtagsfraktion

betr.: Feststellung einer außergewöhnlichen Notsituation nach § 2 Abs. 1  
Haushaltstabilisierungsgesetz (HStabG) für das Haushaltsjahr 2025

Der Landtag wolle beschließen:

1. Der Landtag des Saarlandes stellt fest, dass für das Haushaltsjahr 2025 eine außergewöhnliche Notsituation gemäß § 2 Absatz 1 des Haushaltstabilisierungsgesetzes aufgrund der in diesem Beschluss aufgeführten Gründe vorliegt, die sich der Kontrolle des Landes entzieht und seine Finanzlage erheblich beeinträchtigt.
2. Die Notwendigkeit der Bewältigung des durch exogene Effekte verteuerten und beschleunigten Strukturwandels ist auch für das Jahr 2025 festzustellen.
  - a) Die mit der notwendigen Bewältigung des verteuerten und beschleunigten Strukturwandels verbundenen öffentlichen Investitionsbedarfe vermag das Saarland aufgrund seiner weit unterdurchschnittlichen Finanzkraft auch weiterhin nicht ohne Kreditaufnahme zu bewältigen.
  - b) Im Haushaltsjahr 2025 wird mit Blick auf die Anforderung der Jährigkeit aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15. November 2023 eine Ermächtigung zur Aufnahme von Krediten beim nicht-öffentlichen Bereich in Höhe des im Wirtschaftsplan 2025 vorgesehenen Volumens von bis zu rd. 886 Mio. Euro zur Umschuldung von beim Sondervermögen Transformationsfonds aufgenommenen Darlehen erteilt.
  - c) Ausgaben aus dem Sondervermögen, die aus Krediten aufgrund der außergewöhnlichen Notsituation finanziert werden, müssen die notwendigen verfassungsrechtlichen Anforderungen des Veranlassungszusammenhangs, der Jährlichkeit sowie des parlamentarischen Budgetrechts auf der Grundlage des Errichtungsgesetzes berücksichtigen.
  - d) Die über § 1 Abs. 1 HStabG hinausgehende und auf Grundlage der Notsituation erforderliche Kreditaufnahme ist spätestens ab dem Jahr 2035 über einen Zeitraum von bis zu 40 Jahren zurückzuführen. Dabei

ist die Tilgung der Schulden des Sondervermögens Pandemie mit der Tilgung der für den Transformationsfonds aufgenommenen Schulden dergestalt zu verzahnen, dass im Sinne einer atmenden Tilgung haushalterische Belastungsspitzen bis zur vollständigen Tilgung der Schulden des Sondervermögens Pandemie vermieden werden.

3. Der Landtag fordert die Landesregierung auf, vor Abschluss des Haushaltsjahres 2025 zum Fortbestehen der außergewöhnlichen Notsituation einen Fortschrittsbericht zur beschleunigten Transformation im Saarland einschließlich des Umsetzungsstandes der aus dem Transformationsfonds zu finanzierenden Maßnahmen vorzulegen. Dabei sollen die verschiedenen Dimensionen der Transformationswirkung qualitativ und wo möglich auch quantitativ zur Überprüfung und Kontrolle des Vollzugs des Transformationsfonds erfasst werden. Der Fortschrittsbericht ist, wie es bei der Errichtung des Transformationsfonds bereits praktiziert wurde, auf der Grundlage zweier Gutachter zu erarbeiten.

## **B e g r ü n d u n g :**

### **I. Verfassungsrechtliche Grundlagen**

Gemäß den mit Urteil vom 15. November 2023 durch das Bundesverfassungsgericht festgelegten Leitlinien zur Auslegung der einschlägigen Normen der Schuldenbremse und insbesondere zum Umgang mit notlagenbedingten Kreditermächtigungen kommt dem Gesetzgeber hinsichtlich der Diagnose der Art und des Ausmaßes einer außergewöhnlichen Notsituation im Sinne von Art. 109 Abs. 3 Satz 2, Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG und insbesondere auch für die Ausgestaltung der Maßnahmen zur Bekämpfung, Anpassung und gegebenenfalls Nachsorge ein Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum zu, der allerdings mit einer Darlegungslast im Gesetzgebungsverfahren korrespondiert. Im Gesetzgebungsverfahren darzulegen sind demnach die Diagnose der Naturkatastrophe oder der außergewöhnlichen Notsituation sowie ihrer Ursachen und resultierenden Folgen, die Absicht, durch die erhöhte Kreditaufnahme diese Notlage abzuwehren oder zu überwinden, und die begründete Prognose, dass und wie durch die erhöhte Kreditaufnahme dieses Ziel erreicht werden kann, sie also zur Beseitigung der Notlage geeignet erscheint. Welche Anforderungen an die im Einzelfall geforderten Darlegungspflichten des Gesetzgebers bestehen, bestimmt sich nach den Umständen des jeweiligen Einzelfalles und ist insbesondere von der Art der jeweiligen Krisensituation – und der Vielschichtigkeit von Lösungen zur Krisenüberwindung – abhängig. Macht der Gesetzgeber wiederholt innerhalb eines Haushaltsjahres oder innerhalb aufeinander folgender Haushaltsjahre von der Möglichkeit notlagenbedingter Kreditmittel Gebrauch, so wachsen auch die Anforderungen an seine Darlegungslasten. Je länger die Krise dauert und je umfangreicher der Gesetzgeber notlagenbedingte Kredite in Anspruch genommen hat, desto detaillierter hat er die Gründe für das Fortbestehen der Krise sowie ihrer andauernden Folgen (Krisendiagnose) und die aus seiner Sicht weiter gegebene Eignung der von ihm geplanten Maßnahmen zur Krisenbewältigung darzulegen. Die Eignung bezieht sich dabei

auf die Gesamtheit der Maßnahmen und nicht auf jede einzelne Maßnahme, denn die einzelnen Maßnahmen können sich gegenseitig verstärken, unterstützen oder sich wechselseitig überhaupt erst zur Wirkung bringen.

## **II. Außergewöhnliche Notsituation**

Anhand des in Erfüllung des Beschlusses des Landtags des Saarlandes vom 18. Dezember 2023 vorgelegten Fortschrittsberichts sind die oben genannten Anforderungen an die Darlegungslast auch für das Jahr 2025 erfüllt.

### **Diagnose der Naturkatastrophe oder der außergewöhnlichen Notsituation sowie ihrer Ursachen und resultierenden Folgen**

Zunächst erforderlich ist eine aktuelle Diagnose der vorliegenden außergewöhnlichen Notsituation, ihrer Ursachen und der durch sie bedingten Folgewirkungen, die erwartbar auch im Jahr 2025 noch weiter in hohem Maße fortwirken werden.

Bereits der initiale Beschluss der Notsituation des Landtages des Saarlandes aus dem Jahr 2022 sowie die Folgebeschlüsse der Jahre 2023 und 2024 stellten die erhebliche Beschleunigung und Verteuerung der ohnehin hohen Kosten der Transformation der Saarwirtschaft ausführlich dar. Die verteuerte und beschleunigte Transformation betrifft dabei das Saarland aufgrund seiner spezifischen Wirtschaftsstruktur mit einem außergewöhnlich hohen Anteil energieintensiver Branchen weiterhin in besonderem Maße.

Das Gutachten von DIW Econ aus dem Jahr 2024, welches für den Fortschrittsbericht 2024 erstellt wurde, stellt, neben einer ausführlichen Betrachtung der Gründe für das Fortbestehen der Notsituation, auch anhand Befragungsdaten dar, dass Unternehmen sich insbesondere mittels Prozess- aber auch Produkttransformationen auf den Weg gemacht haben, zukunftsfähig zu werden und die Abhängigkeiten von fossilen Energieträgern zu reduzieren, für diesen Prozess aber in der Mehrheit einen längeren Zeitraum von 3-10 Jahren erwarten.

Die verschiedenen Faktoren der außergewöhnlichen Notsituation, welche in den Beschlüssen der Jahre 2023 und 2024 bereits tiefergehender analysiert wurden, lassen sich im zeitlichen Verlauf der aktuellen Krise genauer diagnostizieren und in ihrer Bedeutung für das Ausmaß der Notlage bewerten. Es sind weiterhin prinzipiell drei, sich jeweils gegenseitig verstärkende, Faktoren zu identifizieren, die kumulativ eine fortwährende außergewöhnliche Notsituation konstituieren. Diese Faktoren sind 1.) weiterhin anhaltend hohe Energiepreise, insbesondere an den Terminmärkten für Strom und Gas, 2.) ein gestiegenes Risikobewusstsein für fossile Abhängigkeiten, welches sich auch konkret aus deutlich erhöhter messbarer Volatilität der Energiepreise ergibt und das in seiner Folge ebenfalls Unternehmensentscheidungen mit gravierenden Folgewirkungen für die Saarwirtschaft maßgeblich beeinflusst, sowie 3.) die neuen Pfadabhängigkeiten, die sich aufgrund kaum mehr revidierbarer unternehmerischer Entscheidungen in Reaktion auf die durchlebte und die Unsicherheit über die zukünftige Preiseentwicklung ergeben und ergeben haben.

DIW Econ hat in seinem für das Ministerium der Finanzen und für Wissenschaft erstellten Gutachten<sup>1</sup> zu „Fortschritt und Herausforderungen der Transformation der Saarwirtschaft“ für das Jahr 2024 anhand dieser Wirkungskanäle das weitere Fortbestehen der Notsituation der Saarwirtschaft analysiert, untersucht, welche betriebswirtschaftlichen Auswirkungen sich dadurch weiterhin ergeben, sowie, welche Bedeutung die durch den in 2022 ausgelösten Energiepreisschock zwingend ergriffenen und unumkehrbaren Transformationsentscheidungen in Form von Pfadabhängigkeiten heute und prognostisch haben.

#### Weiterhin deutlich erhöhte Energiepreise

Sowohl die von DIW Econ analysierte amtliche Statistik wie auch die Ergebnisse der im Rahmen des Gutachtens gemeinsam mit der IHK Saar durchgeführten Unternehmensbefragung verdeutlichen, dass die Auswirkungen des Energiepreisschocks weiterhin fortbestehen. Das Preisniveau verharrt nach wie vor auf hohem Niveau. Verglichen mit Februar 2022, als mit Kriegsbeginn die ohnehin aufgrund von zuvor eingeschränkten Energielieferungen erhöhten Preise nochmals sprunghaft anstiegen, sind sowohl Verbraucherpreise aber auch vor allem die Preise für Strom und Gas an den Terminbörsen weiterhin deutlich erhöht. Die Verbraucherpreise für Strom in Deutschland lagen im Juli 12,2 Prozent über den Werten von Februar 2022 und die Preise für Gas lagen im Vergleich dazu mehr als 50 Prozent höher. Der sprunghafte Anstieg der Energiepreise und das weiterhin erhöhte Energiepreisniveau werden aber vor allem bei den an den Terminmärkten gehandelten Strom- und Gaspreisen deutlich. Diese sind für Unternehmen von besonderer Relevanz, denn dort werden zukünftige Lieferungen von Strom und Gas gehandelt und sind damit auch für Investitionsentscheidungen, welche eine Abwägung aus zu erwartenden Einnahmen und Kosten in der Zukunft darstellen, besonders aussagekräftig. DIW Econ untersucht dabei die Preise von Produkten am Terminmarkt, die im Folgejahr geliefert werden (Frontyear).

Demnach lag der Durchschnittspreis für eine Megawattstunde Strom an den Terminmärkten im Zeitraum von 2015 bis einschließlich 2020 bei 36,95 Euro pro Megawattstunde. Als Russland Lieferungen an Deutschland im Jahr 2021 reduzierte bzw. aussetzte, stieg der Strompreis bereits auf 89,39 Euro an und vervielfachte sich nach Kriegsbeginn. Am 26. August 2022 erreichte der Strompreis pro Megawattstunde seinen Höchstwert von 985,00 Euro. Anschließend sank dieser und liegt im Jahr 2024 bis einschließlich Juli bei durchschnittlich 86,29 Euro. Im ähnlichen Maße verhält es sich bei der Entwicklung des Gaspreises, der zum selben Zeitpunkt wie der Strompreis seinen Höchststand an den Terminmärkten mit 314,43 Euro pro Megawattstunde erreichte. 2015 bis 2020 lag der Durchschnittspreis für Gas bei ca. 20 Euro, im Jahr 2024 bis einschließlich Juli bei 34,87 Euro.

Obwohl die Höchststände von 2022 nur temporär anhielten und auch gegenüber den Niveaus des Jahres 2023 in gewissem Maße gesunken sind, liegen

---

<sup>1</sup> Priem, M. und A. Pöhler (2024), Gutachten zu „Fortschritt und Herausforderungen der Transformation der Saarwirtschaft“, unveröffentlicht, dem MFW übersandt am 12.09.2024

die an den Terminmärkten gehandelten Strom- und Gaspreise nach wie vor deutlich über dem Niveau, das vor dem exogenen Schock bestand. Der Preis für Strom lag Ende Juli 2024 bei 94,38 Euro pro Megawattstunde und immer fast dreimal so hoch wie in den Jahren bis 2020. Verglichen mit dem Zeitraum von 2020 bis Kriegsbeginn lag der Strompreis Ende Mai 2024 immer noch rund ein Drittel höher. Der durchschnittliche Gaspreis lag zu diesem Zeitpunkt bei 40,04 Euro pro Megawattstunde, was mehr als einer Verdopplung der Preise gegenüber dem Durchschnittspreis zwischen 2015 und 2020 und auch gegenüber dem Zeitraum von 2020 bis Kriegsbeginn entspricht. Insbesondere beim Gaspreis lässt sich der beobachtete erhöhte Terminpreis unmittelbar mit der Ukrainekrise in Verbindung bringen, da im Zuge des weitgehenden Lieferausfalls russischen Röhrengases maßgeblich auf LNG-Gas gesetzt wurde, welches in den Gesteuerungskosten wesentlich teurer ist. Aber auch beim Strompreis greift ein höherer Gaspreis dann, wenn über das merit order System die Gaskraftwerke preisbestimmend sind, was somit zu einem gewissen Teil die erhöhten Strompreise erklärt.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass weiterhin ein deutlich erhöhtes, wengleich gegenüber 2023 leicht abgeschwächtes Preisniveau bei den Terminpreisen für Strom und Gas zu beobachten ist und dieses erhöhte Preisniveau für sich genommen weiterhin Maßnahmen erforderlich macht, die Abhängigkeiten von fossilen Energieträger reduzieren und zur Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen insbesondere in der energieintensiven Industrie beitragen.

#### Erhöhtes Risikobewusstsein durch Energiepreisvolatilität und -vulnerabilität

Die Unternehmen im Saarland werden jedoch nicht nur von den anhaltend hohen (Energie-)preisen beeinträchtigt. Viele Marktteilnehmer haben durch den Ukrainekrieg ein ausgeprägtes Risikobewusstsein für die Verwundbarkeiten und Preisrisiken durch unsichere fossile Lieferketten entwickelt. Im Lichte der Erfahrungen des Ukraineschocks wird die Dekarbonisierung auch deshalb im Saarland und darüber hinaus beschleunigt verfolgt, weil sich dadurch eine größere Resilienz gegenüber fossilen Lieferkettenrisiken ergibt. Das vor diesem Hintergrund erkennbare erhöhte Risikobewusstsein zeigt sich dabei auch messbar in den Daten zu Energiepreisen. DIW Econ untersucht in diesem Zusammenhang die Schwankungsintensität der Energiepreise im Zeitablauf und zeigt, dass seit Beginn des Kriegs die Preise neben einem höheren Niveau auch eine deutlich stärkere Volatilität aufweisen, mit der die Unternehmen planen müssen.

Die Preise an den Terminmärkten, an denen Energie langfristig im Voraus gehandelt wird und mit deren Hilfe sich Unternehmen typischerweise gegen Volatilitäten versichern, schwanken seit Februar 2022 deutlich stärker als in den Jahren vor Beginn des Kriegs in der Ukraine. Sowohl die Standardabweichung als auch die Average True Range (ATR), also der Abstand zwischen dem höchsten und dem niedrigsten Wert des Strom- bzw. Gaspreises über einen gewissen Zeitraum, verliefen mit einer Vorlaufzeit von einem Jahr zwischen 2015 bis zum Kriegsbeginn in 2022 auf einem konstanten Niveau. Zwischen 2015 bis einschließlich 2020 lag die Standardabweichung von Gas im Jahresmittel bei

unter 1 bzw. von Strom bei maximal 1,29. Für das Jahr 2022 nach Kriegsbeginn nahm die Volatilität enorm zu und lag für Gas bei 9,74 und für Strom bei 24,28. Seitdem ist sie zwar wieder zurückgegangen, liegt aber dennoch in Bezug auf alle Indikatoren deutlich (je etwa um den Faktor 2-3) höher als in den Jahren bis einschließlich 2020. Die Beobachtungen in den Wirtschaftsdaten spiegeln sich auch in den Einschätzungen der Unternehmen in der Saarwirtschaft. Denn auch die Umfrageergebnisse der Unternehmensbefragung weisen bzgl. des Risikobewusstseins der saarländischen Unternehmen in diese Richtung. Die Mehrheit der befragten Unternehmen ist „sehr besorgt“ in Bezug auf die Energiepreise. Nur 6,5 Prozent der Unternehmen macht sich keine Sorgen. Knapp jedes vierte Unternehmen macht sich dabei sogar Sorgen mit Blick auf die Energieversorgung. Ohne hierfür konkrete Zahlen für die Zeit vor der Ukrainekrise vorliegen zu haben, scheint dieser Wert sehr hoch und spricht dafür, in welchem unsicherem makro- und geopolitischen Umfeld sich die Unternehmen seit der Ukrainekrise wähen.

#### Pfadwechsel aufgrund getroffener Unternehmensentscheidungen

Im Lichte der anhaltend höheren Energiepreise und des veränderten fossilen Risikobewusstseins durch volatile Energiemärkte seit dem Ausbruch des Ukrainekriegs wurden und werden auch zunehmend weitreichende Investitionsentscheidungen in der Privatwirtschaft getroffen, wie etwa der Beschluss der saarländischen Stahlindustrie hin zu einer sehr weitreichenden Produktionsumstellung auf „grünen Stahl“, die kaum mehr revidierbar sind. Durch diese und ähnliche unternehmerische Entscheidungen sind damit neue Pfadabhängigkeiten in den Bereichen Infrastruktur, Industrie und Forschung und Entwicklung entstanden. Auch der Entschluss zum Aufbau eines Wasserstoffnetzes, welcher in hohem Maße mit der Umstellung der Stahlproduktion einhergeht, aber auch fossile Abhängigkeiten verringern und zukunftssichere Energieversorgung für energieintensive Industriebetriebe im Saarland sicherstellen kann, oder auch der Umstieg vom Verbrenner zum Elektro-PKW und Entscheidungen über deren wissenschaftliche Begleitung im Innovationsökosystem wären nur unter hohen Kosten revidierbar und würden einen alternativen Ansatz erfordern oder die Existenz der betroffenen Unternehmen, aber auch ihrer Zulieferer oder Abnehmer zumindest bedrohen. Die Transformation ist für die Unternehmen deutlich teurer und schneller notwendig geworden; eine Abkehr oder Verzögerung ist aufgrund der Pfadabhängigkeiten nur schwer möglich.

Bei solch weitreichenden unternehmerischen Entscheidungen, wie zum Beispiel bei dem Projekt „grüner Stahl“ muss sich die Privatwirtschaft auf die staatlichen Begleitmaßnahmen und Förderungen verlassen können. Nur unter dieser Voraussetzung können solche Entscheidungen getroffen und damit eine Bewältigung der außergewöhnlichen Notsituation nachhaltig erzielt werden. Dabei sind neben dem Projekt „grüner Stahl“ etliche weitere erforderliche und geeignete Maßnahmen durch ihren überjährigen Charakter erst in Folgejahren ausgabewirksam. Gemäß der finanzverfassungsrechtlichen Bewertung von Prof.

Dr. Hanno Kube<sup>2</sup> (siehe Abschnitt III) können solche Maßnahmen in den Folgejahren eine erhebliche Beeinträchtigung der Finanzlage darstellen, welche die Möglichkeiten des Kernhaushaltes bei weitem überschreiten und nur durch eine zusätzliche notlagenkreditfinanzierte Kreditaufnahme bewältigbar sind.

Ein kurzfristiger Wegfall der Finanzierung der 3I im Sondervermögen Transformationsfonds hätte den Wegfall essentieller staatlicher Begleitmaßnahmen zur Folge und würde entweder den Kernhaushalt massiv überfordern oder, bei Ausbleiben der Zahlungen, das Vertrauen der Saarländischen Wirtschaft und der gesamten Gesellschaft in die Handlungsfähigkeit und Verlässlichkeit des Staates unterminieren sowie die Bewältigung der außergewöhnlichen Notsituation unmöglich machen. Auch DIW Econ folgert, dass ohne Aufrechterhalten des mit Hilfe des Transformationsfonds aufgebauten Transformationsökosystems eine wirtschaftliche Abwärtsspirale der Abwanderung von Unternehmen und Fachkräften resultieren könnte. Die Notwendigkeit der Aufrechterhaltung gilt umso mehr, als nicht alle Unternehmen bereits mit ihren Transformationsaktivitäten beginnen konnten. Unternehmen, die als Zulieferer abhängig von Entscheidungen in anderen Unternehmen sind, können und müssen häufig erst zeitversetzt die Transformation im eigenen Unternehmen anstoßen. Rund ein Drittel der in der Unternehmensbefragung befragten Unternehmen gab dies als Hindernis der eigenen Transformation an.

#### Keine gewöhnliche Konjunkturschwankung

Die geschilderte Problematik der durch den exogenen Schock ausgelösten beschleunigten und verteuerten Transformation stellt kein konjunkturelles Phänomen in Sinne einer zyklischen Konjunkturschwankung dar. Eine Vermengung mit konjunkturellen Effekten ist schon deswegen ausgeschlossen, weil in der Konjunkturbereinigung gemäß Haushaltsstabilisierungsgesetz konjunkturbedingte Mehreinnahmen nicht für Mehrausgaben eingesetzt werden dürfen, während konjunkturbedingte Mindereinnahmen keinen zusätzlichen Konsolidierungsdruck auslösen. Damit werden rein konjunkturelle Schwankungen grundsätzlich bereits im Zuge der Konjunkturbereinigung ausgeglichen. Die außergewöhnliche Notsituation stellt eine fiskalische Herausforderung dar, die weit über die konjunkturelle Schwäche hinausreicht. Zur Bewältigung der beschleunigten und verteuerten Transformation sind erhebliche strukturell wirkende Ausgaben erforderlich. Ohne sie droht, wie bereits dargelegt, eine wirtschaftliche und fiskalische Abwärtsspirale.

#### Fazit

Als Fazit lässt sich feststellen: Die starke Betroffenheit des Saarlandes durch die weiterhin erhöhten Energiepreise, die erhöhte Preisvolatilität und -vulnerabilität sowie die im Zuge weitreichender privatwirtschaftlicher Entscheidungen entstandenen neuen Pfadabhängigkeiten löst im Saarland auch 2025 unmittelbar und mittelbar einen hohen Investitionsbedarf aus. Dieser ist nach wie

---

<sup>2</sup> Kube, Das Haushaltsrecht des Landes Baden-Württemberg im Licht des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 15. November 2023 – Gutachten, März 2024, S. 21f.).

vor überwiegend durch die Privatwirtschaft zu bedienen. Diese Investitionsentscheidungen werden laut DIW Econ allerdings nur getroffen, wenn ein unterstützendes Ökosystem die Investitionen in die Transformation am Standort Saarland betriebswirtschaftlich attraktiver macht als eine Abwanderung aus dem Saarland oder eine Geschäftsaufgabe. Die Transformationsanstrengungen der Saarwirtschaft müssen daher gleichzeitig mit hohen öffentlichen Ausgaben in den drei Bereichen der Industriepolitik, der Infrastruktur und den Innovationen fortgesetzt begleitet werden. Ohne diese Begleitung würden privatwirtschaftliche Investitionen nicht im notwendigen Umfang getätigt.

Hohe öffentliche Ausgaben sind zwingend erforderlich, um die wirtschaftliche Dynamik der Saarwirtschaft in der beschleunigten Transformation zu sichern und der Gefahr einer wirtschaftlichen Abwärtsspirale erfolgreich zu begegnen. Dabei geht es einerseits darum, die notwendige Kofinanzierung zur Realisierung von Großprojekten darzustellen, die durch den Bund zu einem Großteil finanziert werden. Andererseits werden nur durch die gleichzeitige Stärkung auch der Elemente der 3I die Voraussetzungen für weitreichende Unternehmensinvestitionen zugunsten der Transformation im Saarland geschaffen. Die Nähe zu relevanter wissenschaftlicher Forschung, passende Fachkräfte, wirtschaftliche Vernetzung und Finanzierung von Innovationen und Neugründungen sind für eine Bewältigung der außergewöhnlichen Notsituation nicht weniger wichtig. Die hohen öffentlichen Ausgaben im Rahmen der beschleunigten und verteuerten Transformation stellen dabei, gemessen am Volumen des Landeshaushalts, eine erhebliche und aus dem Kernhaushalt des Saarlands nicht zu stemmende Belastung dar.

Der Landtag geht wie die Landesregierung auch für 2025 davon aus, dass das Saarland ohne staatliche Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen in eine Abwärtsspirale aus drastischen Arbeitsplatzverlusten, sinkender Wirtschaftskraft und weiter abnehmendem finanziellem Spielraum für notwendige Investitionen geriete. Eine abwandernde Bevölkerung und dadurch wiederum weiter sinkende finanzielle Kapazitäten wären die Folge. Als Konsequenz könnten mit hoher Wahrscheinlichkeit die Tilgungsverpflichtungen im Rahmen des Sanierungshilfengesetzes nicht realisiert und die Abhängigkeit von Transferzahlungen aus dem bundesstaatlichen Finanzausgleich nicht – wie gefordert – reduziert werden.

### **Absicht, durch die erhöhte Kreditaufnahme diese Notlage zu bewältigen**

Der Befund, dass im Saarland die Erfordernisse der beschleunigten und verteuerten Transformation besonders hoch sind und auf eine besondere niedrige Finanzkraft treffen, hat sich im Jahr 2025 gegenüber den Vorjahren nicht verändert und besteht unverändert fort. Die Ursachen entziehen sich der Kontrolle des Landes und bedeuten auch zukünftig für das Saarland eine erhebliche Beeinträchtigung der Finanzlage.

Die zuvor beschriebenen Auswirkungen des im Jahr 2022 eingetretenen exogenen Schocks sind daher geeignet, die Feststellung einer außergewöhnlichen



Notsituation 2025 zu rechtfertigen. Eine Abmilderung der im Zuge des exogenen Schocks eingetretenen und fortwirkenden negativen Wirkungen auf die Saarwirtschaft ist weiterhin ohne eine zusätzliche notlagenbedingte Kreditaufnahme staatlicherseits durch das Saarland nicht zu bewältigen.

### **Geeignetheit der geplanten Maßnahmen zur Krisenbewältigung**

Durch die erhöhte Kreditaufnahme soll die fortbestehende Notlage durch Investitionen in den drei Bereichen Industriepolitik, Innovation und Infrastruktur abgewehrt und überwunden werden. An der Notwendigkeit der Maßnahmen hat sich wie ausgeführt gegenüber den Vorjahren nichts geändert. Diese Maßnahmen wurden in der Zwischenzeit weiter konkretisiert, geplant und vielfach bereits eingeleitet. Die Eignung der ergriffenen und geplanten Maßnahmen zur Bewältigung der außergewöhnlichen Notsituation ist jeweils darzulegen.

Bei den für das Saarland bedeutsamen IPCEI-Projekten wird eine erhebliche Hebelwirkung für bedeutsame private Investitionen und Fördermittel aus Berlin und Brüssel bewirkt, wie erfolgreiche Beispiele zeigen.

Auch der Bereich Infrastruktur ist von zentraler Bedeutung für das Gelingen der Transformation. Beispielsweise geht es hier um Leitinvestitionen zum Aufbau einer Wasserstoffinfrastruktur und -wirtschaft, die im Zuge der beschleunigten Transformation der Saarwirtschaft eine erhebliche Bedeutung gewonnen hat. Sowohl für Anbieter als auch für Nachfrager von Wasserstoff ist dieses Netz eine notwendige Voraussetzung für weitreichende Investitionsentscheidungen. Die Transformation der Stahlindustrie und der dafür notwendige Aufbau der Wasserstoffinfrastruktur sichern in erheblichem Umfang vorhandene und schaffen neue Arbeitsplätze. Die für die saarländische Stahlindustrie notwendigen Genehmigungen seitens der EU-Kommission wurden inzwischen erteilt und das Vorhaben wurde, ebenso wie die bedeutenden Wasserstoffprojekte IPCEI - Hydrohub Fenne, IPCEI – mosaHYc und IPCEI – BoschPowerUnits, von der Steuerungsgruppe des Transformationsfonds bewilligt.

Ferner gilt es die beschleunigte energetische Sanierung öffentlicher Gebäude aus dem Infrastrukturteil des Transformationsfonds zu fördern. Wegen des im Jahr 2022 ausgelösten Energiepreisschocks ist es erforderlich geworden, bei anstehenden Sanierungs- und Neubaumaßnahmen höhere energetische Standards anzulegen. Hierdurch können zugleich zukünftige Haushalte entlastet werden, um dadurch – auch im Sinne der vom Bund an das Saarland gewährten Sanierungshilfen – die verbleibende Finanzkraft des Landes (und der Kommunen) nachhaltig zu stärken. Auch die Kommunen müssen in die Lage versetzt werden, ihre Gebäude beschleunigt energetisch zu sanieren. Mit der Förderung energetischer Maßnahmen im Rahmen des Schulbauprogramms BAU-STEIN wurde hierzu ein wichtiger Beitrag geleistet. Die notwendigen Förderungen starteten im Jahr 2024 und haben auch 2025 erhebliche Ausgabewirkung.

Den dritten inhaltlichen Fokus des Transformationsfonds stellen die Maßnahmen im Bereich Innovationen dar. Die nachhaltige Bewältigung der außergewöhnlichen Notsituation setzt zukunftsgerichtete Innovationen voraus. Die saarländischen Hochschulen und Forschungseinrichtungen müssen einen noch

größeren Beitrag leisten und werden mit den Mitteln des Transformationsfonds hierzu in die Lage versetzt. Beispielhaft seien hier die beschlossenen Maßnahmen des neuen Saar Inkubators, der CISPÄ-Erweiterung, der Scheer School of Digital Sciences at Saarland University oder auch der Maßnahmen zur wissenschaftlichen Etablierung der Forschung zur Kreislaufwirtschaft an htw und Fraunhofer IZFP genannt.

Auch DIW Econ befasst sich in seinem Gutachten zum Fortschrittsbericht 2024 mit der Frage der Geeignetheit der Maßnahmen im Sondervermögen Transformationsfonds. DIW Econ stellt fest, dass die Maßnahmen in ihrer Gesamtheit und auch für sich genommen zur Abdeckung der vielfältigen Herausforderungen, die mit der Transformation einhergehen und durch den Schock verschärft wurden, geeignet sind. Sie zielen auf die Stärkung unterschiedlicher Aspekte des Transformationsökosystems ab (Krebs, 2022).<sup>3</sup>

In erster Linie soll hierdurch eine leistungsfähige Wirtschaftsstruktur mit hoher Wertschöpfung und attraktiven Löhnen erhalten und entwickelt werden. Wenn gleichzeitig der Branchenmix stärker diversifiziert wird, hat dies laut DIW Econ auch Vorteile, weil es ökonomische Risiken diversifiziert und somit strukturelle Herausforderungen der Saarwirtschaft mindert. Im Zuge der Diversifizierung bei Ansiedlungsprojekten kann das Klumpenrisiko reduziert und Beschäftigung gesichert werden.

Dass Maßnahmen für eine erfolgreiche Transformation nicht nur punktuell ansetzen dürfen, sondern wie beim Transformationsfonds breit gefächert aufgesetzt sein sollten, zeigen laut DIW Econ auch andere Studien. So beschreibt eine OECD-Studie, dass der regulatorische Rahmen, die Infrastruktur, Kompetenzen und Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt sowie der Zugang zu Kapital Voraussetzungen für ein innovatives betriebswirtschaftliches Umfeld sind (OECD, 2022<sup>4</sup>). Weil die Industrie und das Innovationssystem eng verknüpft seien, führen Investitionen in das Innovationssystem zur Stärkung der Industrie, insbesondere der Automobilindustrie und des Maschinenbaus. Um Innovationen zu fördern und dadurch die Transformation zu steuern, müssen kurz- und mittelfristige Anpassungskosten gemindert, Infrastruktur bereitgestellt, der Austausch zwischen Forschung und der Wirtschaft sichergestellt und Hemmnisse, die die Entwicklung der Innovationskompetenzen in wichtigen Bereichen der digitalen und ökologischen Transformation behindern, abgebaut werden (OECD, 2022).

Gleichzeitig wird in Studien die Relevanz eines transferaffinen Forschungsstandorts betont, um Forschung und Wirtschaft zu verzahnen.

Insgesamt lässt sich laut DIW Econ aus der absehbaren Wirkung der Maßnahmen folgern, dass diese grundsätzlich geeignet sind, die beschleunigte und

---

<sup>3</sup> Krebs, T. (2022). Öffentliche Finanzbedarfe aufgrund der im Jahr 2022 verschärften Transformationsherausforderungen. Mannheim: Universität Mannheim.

<sup>4</sup> OECD. (2022). OECD-Berichte zur Innovationspolitik: Deutschland 2022.

verteuerte Transformation zu bewältigen. Das zeigt sich auch im Zusammenhang mit den von den Unternehmen genannten Transformationsherausforderungen, wonach die unterschiedlichen Maßnahmen die Herausforderungen der Unternehmen adressieren: Finanzielle Unterstützung von Innovationsvorhaben der Unternehmen zur Entwicklung nachhaltiger Produkte und der Implementierung von nachhaltigen Prozessen wirken dahingehend, dass die Kosten der Transformation nicht von den Unternehmen alleine getragen werden müssen. Der geringe finanzielle Spielraum infolge der Kostensteigerungen, der von der Mehrheit der Unternehmen als Hindernis genannt wurde, wird somit erweitert. Fehlendes Know-How der Unternehmen wird durch die Förderung des Austauschs zwischen Forschung und Unternehmen angegangen. Zusammengekommen sind laut DIW Econ mit der finanziellen Unterstützung der Innovationsvorhaben somit Fortschritte in allen drei Maßnahmenbereichen – der Infrastruktur, der Industrie und der Innovation – zu erwarten.

### **Prognose der Eignung der erhöhten Kreditaufnahme zur Beseitigung der Notlage**

Die oben genannten Projekte tragen dazu bei, die erforderliche Transformation zu bewältigen. Aus dem Transformationsfonds finanzierte Maßnahmen sind hierfür in sachlicher Hinsicht zweckmäßig und geeignet.

Wie im WP vorgesehen, werden für das Jahr 2025 wesentliche, zur Bewältigung der Notsituation erforderliche Maßnahmen des Transformationsfonds, zu deren Finanzierung eine erhöhte Kreditaufnahme erforderlich ist, in allen drei Bereichen ausgabenwirksam werden und auch bereits erste Wirkung zur Bewältigung der außergewöhnlichen Notsituation entfalten.

Im ersten I der Industriepolitik betrifft dies Ausgaben für das Projekt „Vorbereitende Maßnahmen für Industrie- und Gewerbeansiedlungen“ welches die notwendigen Mittelbereitstellungen für Industrieflächenerschließungen, -aufbereitungen und -erwerbe vorsieht. Diese sind für die Ermöglichung von Ansiedlungsprojekten von zentraler Bedeutung, indem durch sie ein attraktiver Rahmen für unternehmerisches Engagement geschaffen wird. Es wird dabei in 2025 nicht nur im Bereich der Großindustrie, sondern auch im Mittelstand signifikante Ausgaben geben, u. a. um den stark gestiegenen Transformationsanforderungen zur Klimaneutralität im Zuge der außergewöhnlichen Notsituation gerade in der mittelständischen Wirtschaft zu begegnen. Das Investitionsförderprogramm klimaneutraler Mittelstand wird hier auch 2025 ein wesentlicher Bestandteil der Förderkulisse sein und die Unternehmenslandschaft im Saarland in der beschleunigten und verteuerten Transformation stärken.

Im zweiten I werden für den Anshub der Projekte BoschPowerUnits, Hydrohub Fenne oder auch die Leitungsinfrastruktur mosaHYc in 2025 substantielle Mittelabflüsse erforderlich, um den Grundstein zur Schaffung einer umfassenden Wasserstoffinfrastruktur für Erzeugungsanlagen, für Netzinfrastuktur aber auch für die Nutzbarmachung von Wasserstoff in der Industrie und im Mittelstand im Jahr 2025 zu legen. Auch im Projekt Power4Steel sind im Jahr 2025 erhebliche Ausgaben vorgesehen. Die im Zuge der Energiepreisexplosion aus-

gelöste Verteuerung und Beschleunigung der Transformation der Saarwirtschaft erfordert eine beschleunigte Abkehr von fossilen Energieträgern. Der Schlüssel zur Bewältigung der Transformation in den Sektoren Industrie, Energie und Mobilität mit Blick auf Klimaziele sowie Energieverfügbarkeit und –preise ist dabei Wasserstoff. Der Aufbau einer Wasserstoffwirtschaft mit notwendiger Infrastruktur ist dabei zentral, da die Verfügbarkeit grünen Wasserstoffs für Industrieprozesse und insbesondere für die saarländische Stahlindustrie einen wichtigen Standortfaktor der Saarwirtschaft auf dem Weg zur Klimaneutralität darstellt.

Auch im Bereich der Energetischen Maßnahmen an öffentlichen Gebäuden wird es im Jahr 2025 Ausgaben für die Errichtung von PV-Anlagen, Ladeinfrastruktur und LED-Umrüstung geben. Zudem fallen Ausgaben im Bereich des Schulbauprogramms BAUSTEIN an. Mittels Förderungen energetischer Maßnahmen an Gebäuden, erneuerbarer Energietechnik und Energieeffizienzmaßnahmen können nebst der Reduktion von Treibhausgasen im Gebäudebestand zugleich zukünftige Haushalte entlastet werden, um dadurch – auch im Sinne der vom Bund an das Saarland gewährten Sanierungshilfen –die verbleibende Finanzkraft des Landes und der Kommunen nachhaltig zu stärken.

Im dritten I wird es schließlich wichtige Ausgaben im Bereich des Technologietransfers und der Gründungs- und Innovationsförderung geben, welche die Diversifizierung und die Schaffung von neuen Wachstumsimpulsen und Beschäftigungsmöglichkeiten zur Bewältigung der beschleunigten und verteuerten Transformation im Saarland voranbringen werden. So wird im Jahr 2025 das Finanzierungsökosystem für Startups im Saarland signifikant gestärkt werden und damit zu einer wesentlich besseren Finanzausstattung und damit Wachstumsmöglichkeiten für vielversprechende Startups beitragen. Auch der neue CISPA-Campus in St. Ingbert wird durch Mittelausgaben im Jahr 2025 vorangetrieben werden. Das Institut spielt eine gewichtige Rolle, den bedeutenden neuen Wertschöpfungsbereich der Cybersicherheit und Krypto-KI mit hohem FuE- und Beschäftigungspotenzial dynamisch auszubauen. Die Maßnahme hilft damit in signifikantem Maße zur Bewältigung der außergewöhnlichen Notsituation. Im Bereich der Hochschulen wiederum wird die Innovationsinfrastruktur z.B. über die gegründete Scheer School of Digital Sciences zur Stärkung der Digitalkompetenzen von Fachkräften sowie die geförderten Forschungsgruppen zur Kreislaufwirtschaft wesentlich in Ihrer Transformationsrelevanz gestärkt.

Um diese Effekte mit fortschreitender Umsetzung der einzelnen Projekte auch hinlänglich zu dokumentieren und der steigenden Darlegungslast gerecht zu werden, stellt die Landesregierung auch in künftigen Jahren einen „Fortschrittsbericht zur beschleunigten Transformation“ als eine wichtige Grundlage für mögliche künftige Entscheidungen zum Fortdauern der außerordentlichen Notsituation zur Verfügung.

Schließlich liegt auch für das Haushaltsjahr 2025 absehbar eine erhebliche Beeinträchtigung der Finanzkraft des Landes vor. Die zur Überwindung der außergewöhnlichen Notsituation als geeignet erscheinenden Maßnahmen umfassen ein Volumen von rd. 886 Mio. Euro. Dieser Betrag lässt sich mit Blick auf

die strukturelle Finanzkraftschwäche des Saarlandes nicht ohne Nettokreditaufnahme darstellen. Dies gilt auch unter Berücksichtigung der Umsetzung der Zensusergebnisse des Jahres 2022. Zwar erwartet das Saarland danach jährliche Mehreinnahmen in der Größenordnung von 200 Mio. Euro. Aber nicht nur angesichts der gegenläufigen konjunkturellen Entwicklung im Bundesgebiet reichen diese strukturellen Mehreinnahmen offensichtlich nicht aus, um die sie um ein Vielfaches übersteigenden Finanzbedarfe zur Bewältigung der außergewöhnlichen Notsituation abbilden zu können. Dies gilt umso mehr, als den zusätzlichen Einnahmen infolge einer höheren Bevölkerungszahl demografiebedingte Ausgaben etwa im Bildungsbereich gegenüberstehen.

### **III. Jahresübergreifende erhebliche Beeinträchtigung der Finanzlage des Landes**

Ungeachtet der vorstehenden Ausführungen vermögen allein die überjährigen Finanzierungsbedarfe der zur Bewältigung der außergewöhnlichen Notsituation in Vorjahren beschlossenen notwendigen und geeigneten Maßnahmen auch für das Jahr 2025 eine außergewöhnliche Notsituation zu begründen.

1. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22 – mit Blick auf die Erfordernisse der Grundsätze von Jährigkeit und Jährlichkeit ausgeführt, hieraus folge auch die Verpflichtung des Haushaltsgesetzgebers, Ausgabe- und Verpflichtungsermächtigungen jedenfalls grundsätzlich nicht überjährig übertragbar auszuweisen. Die Möglichkeiten der Übertragbarkeit könnten im Einzelfall, etwa im Hinblick auf den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit verfassungsrechtlicher Rechtfertigung zugänglich sein, müssen jedoch auf Ausnahmen reduziert bleiben (Rz. 161). Ausgehend hiervon sei bei notlagenbedingten Kreditermächtigungen die Ausbringung von Verpflichtungsermächtigungen nicht zulässig (Rz. 212). Auch wenn sich Maßnahmen zur Bewältigung größerer Krisen zeitlich typischerweise hinziehen, in diesem Rahmen oftmals längerfristige Verträge eingegangen werden, Projekte über mehrere Jahre abzuwickeln sind und auch Unterstützungsleistungen erst nach einiger Zeit endgültig abgerechnet würden, weshalb unter anderem eine Ausbringung von Verpflichtungsermächtigungen nach dem Grundsatz der Haushaltswahrheit geboten sein könne, werde die strenge Handhabung der Grundsätze der Jährlichkeit und Jährigkeit bei Notlagenkrediten hierdurch nicht relativiert. Es sei nicht ersichtlich, wieso der langfristig angenommenen Krisensituation nicht mit jährlich wiederholten Feststellungen im Sinne der Art. 109 Abs. 3 Satz 2, Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG ausreichend begegnet werden könne (Rz. 212).

Somit erkennt das Gericht an, dass auch zeitlich eingegrenzte Notlagen Maßnahmen zur Behebung und Überwindung mit überjährigen Finanzierungserfordernissen auslösen können, denen jedoch im Falle notlagenbedingter Kreditermächtigungen nicht durch die Ausbringung von Verpflichtungsermächtigungen, sondern durch die fortgesetzte Feststellung einer außergewöhnlichen Notsituation begegnet werden muss, um den Grundsätzen der Jährigkeit und Jährlichkeit Rechnung zu tragen. Dies zeitigt dann allerdings Auswirkungen auf das

Tatbestandsverständnis der verfassungsrechtlichen Regelungen zur Notlagenkreditaufnahme und zur Subsumtion unter diesen Tatbestand. Denn wenn eine Notlage umfangreiche finanzielle Maßnahmen des Staates über einen längeren Zeitraum erforderlich macht und in diesem Rahmen schon frühzeitig Verpflichtungen einzugehen sind, die außerhalb notlagenbedingter Kreditermächtigungen die Ausbringung von Verpflichtungsermächtigungen erforderlich machen würden, spricht dies – in Anbetracht der strengen Handhabung der Haushaltsgrundsätze der Jährlichkeit und Jährigkeit – dafür, dass dann auch in den Folgejahren, in denen die Verpflichtungen zu bedienen sind, noch eine Notsituation im Sinne der verfassungsrechtlichen Regelungen zur Notlagenkreditaufnahme vorliegen kann. Entscheidend ist danach nicht das Haushaltsjahr, in dem das tatsächliche Notlagenereignis als solches eintritt und wirkt; entscheidend sind vielmehr die Haushaltsjahre, in denen die Notlage noch in erheblicher und schockartiger Weise kassenmäßige Ausgaben verursacht (vgl. hierzu Kube, Das Haushaltsrecht des Landes Baden-Württemberg im Licht des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 15. November 2023 – Gutachten, März 2024, S. 21f.). Für ein solches auf die konkreten haushaltsmäßigen Folgen bezogenes Verständnis der Notlagendefinition spricht zum einen der Wortlaut von Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG, der maßgeblich auf eine erhebliche Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage abstellt. Aber auch dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15. November 2023 wohnt eine solche Interpretation inne, da dort ausdrücklich festgestellt wird, auch mittelbare Krisenfolgen seien im Rahmen des Veranlassungszusammenhangs relevant (Rz. 136).

2. Vorliegend sind in vorangegangenen Jahren zahlreiche Maßnahmen zur Bewältigung der beschleunigten Transformation und damit zur Überwindung der zu Grunde liegenden Notlage beschlossen worden, deren Finanzierung absehbar über einen längeren Zeitraum reichen und welche die staatliche Finanzlage derart erheblich beeinträchtigen, dass eine Darstellung ohne Nettokreditaufnahme ausgeschlossen ist. Konkret handelt es sich um die folgenden Maßnahmen:

Projektname	Bewilligter Betrag
August-Wilhelm Scheer School of Digital Sciences at Saarland University	25.000 TEUR
Erstellung eines Ladekonzepts für die Elektrofahrzeuge der Landesregierung	298,1 TEUR
IPCEI Wasserstoff: BoschPowerUnits	3.578,6 TEUR
Investitionsförderung klimaneutraler Mittelstand	2.105 TEUR
Vorbereitende Maßnahmen für Industrie- und Gewerbeansiedlungen	150.000 TEUR
Nachhaltige Folgenutzung des Ford-Standortes Saarlouis	354 TEUR
Flächenerwerb und Bau einer Lager- und Logistikhalle in Völklingen	14.000 TEUR

Kooperative Forschungsgruppen von htw saar und Fraunhofer IZFP zum Kompetenzausbau für die Kreislaufwirtschaft (Circular Economy)	5.205 TEUR
CISPA Campus St. Ingbert	4.750 TEUR
Kicker-Fab der Wolfspeed Germany GmbH in Emsdorf	156.170 TEUR
Saar-Inkubator: Neuausrichtung saarländischer Inkubationsprozesse für erfolgreiche Gründungen	10.488 TEUR
„Power4 Steel – Phase 1“ der Stahl-Holding-Saar (SHS) mit den Teilprojekten „ROGESA DRI Technologie“, „Dillinger EAF Technologie“ und „Saarstahl EAF Technologie“	780.515,6 TEUR
Saarländische Wasserstoffagentur GmbH	2.000 TEUR
TUMO Saar	5.000 TEUR
Schulprogramm BAUSTEIN	100.000 TEUR
PV-Anlagen im Rahmen von Sanierungsmaßnahmen an Gebäuden des Landes	7.067 TEUR
HydroHub_Fenne – Errichtung einer Elektrolyseanlage am Kraftwerksstandort in Völklingen-Fenne	30.719 TEUR
mosaHYc – Wasserstoffinfrastruktur an der D-F Grenze im Saarland	13.244 TEUR

Die Gesamtsumme der beschlossenen und in der Tabelle enthaltenen Maßnahmen beläuft sich auf rd. 1.310 Mio. €. Hiervon sind bis einschließlich September 2024 rd. 86 Mio. € abgeflossen.