

Deutscher
Gewerkschaftsbund
Hessen-Thüringen

DGB

GUTE ARBEIT, NACHHALTIGKEIT UND GESELLSCHAFTLICHER FORTSCHRITT

**Vorschläge für einen hessischen
Transformationsfonds**

**HESSEN
GERECHT
GESTALTEN.**

Einleitung

Hessen steht angesichts der Klima- und Energiekrise vor den Herausforderungen der Transformation – und damit insbesondere vor der Aufgabe, dass erneuerbare an die Stelle von fossilen Energiequellen treten müssen. Ein weiterer wichtiger Aspekt ist die Steigerung der Energieeffizienz. Gleichzeitig geht es darum, Arbeitsplätze zu sichern und zu schaffen, die den Menschen eine gute Arbeit und soziale Sicherheit bieten. Nachhaltigkeit muss ökologisch, sozial und ökonomisch definiert werden.

Die Transformation stellt hohe Anforderungen an die Landespolitik. Im ersten Teil der vorliegenden Expertise werden die wesentlichen inhaltlichen Punkte benannt, die durch einen hessischen Transformationsfonds zu finanzieren wären. Dabei plädiert der DGB dafür, dass die Transformation sozial, ökologisch, demokratisch und geschlechtergerecht gestaltet wird. Um die Klimakrise und den daraus resultierenden Umbau der Wirtschaft, insbesondere der Industrie, sowie den Energiepreisschock, der durch den russischen Angriffskrieg in der Ukraine ausgelöst wurde, bewältigen zu können, sind massive Investitionen notwendig. Der DGB plädiert für die Einführung eines Transformationsfonds, welcher verschiedene Instrumente beinhaltet, um diese zu finanzieren. Dabei geht es zum einen um Anreize für private Investitionen in die Dekarbonisierung der Wirtschaft und zum anderen um öffentliche Investitionen in eine klimaneutrale und energieeffiziente Infrastruktur. Dabei ist zu beachten, dass es sich um zusätzliche krisenbedingte Investitionen handelt, die allerdings mit allgemein notwendigen Investitionen kombiniert werden können. Bei den Investitionen, die aus einem Transformationsfonds finanziert werden, sollten nach Ansicht des DGB die folgenden vier Schwerpunktbereiche im Zentrum stehen:

- Dekarbonisierung der (energieintensiven) Industrie vorantreiben,
- Umsetzung der Energiewende und der Wasserstoffstrategie forcieren,
- Energetische Gebäudesanierung etwa im Bereich der Verwaltung, Schulen, Hochschulen und Krankenhäuser intensivieren,
- Tempo bei der Mobilitätswende beschleunigen.

Aus Sicht des DGB muss bei der Einrichtung eines Transformationsfonds darauf geachtet werden, dass die Investitionen in den Klimaschutz mit der Sicherung und Schaffung guter, tarifgebundener und mitbestimmter Beschäftigung verbunden werden. Dazu sollte die Unternehmensförderung aus dem Fonds an „Gute Arbeit“ gebunden werden. Außerdem sollte ein Beirat unter Beteiligung der Gewerkschaften und der Zivilgesellschaft eingerichtet werden, um im Sinne der 17 Nachhaltigkeitsziele der Vereinten Nationen sowohl ökologische und ökonomische als auch soziale Aspekte zu adressieren.

Im zweiten Teil wird dargelegt, wie die im ersten Teil erläuterten Investitionsbedarfe finanziert werden können. Dargestellt werden verschiedene Instrumente, die Investitionen in Hessen im Rahmen der Landesschuldenbremse ermöglichen. Außerdem erfolgt eine Erörterung der Notlagenverschuldung mit Verweisen auf das Saarland, Bremen und Berlin. An diesen sollte sich Hessen orientieren, um an der Bewältigung der aktuellen Klima- und Energiekrise nicht zu scheitern.

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	3
Inhaltsverzeichnis	4
Teil I: Transformation sozial, ökologisch, demokratisch und geschlechtergerecht gestalten	5
1. Klima- und energiepolitische Ziele	6
1.1 Klimapolitische Ziele des Landes	6
1.2 Energiepolitische Ziele des Landes	8
2. Förderung aus dem Transformationsfonds an „Gute Arbeit“ binden	8
3. Inhaltliche Schwerpunkte eines hessischen Transformationsfonds	9
3.1 Dekarbonisierung der (energieintensiven) Industrie vorantreiben	9
3.2 Umsetzung der Energiewende und der Wasserstoffstrategie forcieren	10
3.3 Energetische Gebäudesanierung intensivieren	11
3.4 Tempo bei der Mobilitätswende beschleunigen	12
Teil II: Ermöglichung von Investitionen in Hessen im Rahmen der Landesschuldenbremse	13
4. Die hessische Schuldenbremse	14
4.1 Finanzielle Transaktionen	14
4.2 Notlage	15
4.3 Extrahaushalte	16
4.4 Konjunkturbereinigung	16
5. Ermöglichung von Investitionen durch Notlagenverschuldung	17
5.1 Exkurs Transformationsnotlage Saarland	18
5.2 Exkurs Klimanotlage Bremen	20
5.3 Exkurs Sondervermögen Bundeswehr (keine Notlagenverschuldung)	21
5.4 Sondervermögen Klimaschutz Berlin	21
6. Ermöglichung von Investitionen ohne Notlagenverschuldung	23
6.1 Finanzielle Transaktionen	23
6.2 Kreditaufnahme in Beteiligungen des Landes	24
6.2.1 Kreditaufnahme bei Extrahaushalten	24
6.2.2 Kreditaufnahme bei Sonstigen FEU	25
6.3 Finanzierungen mit Hilfe der Förderbank	25
6.4 Öffentliche Investitionsgesellschaften	27
Fazit	28

Teil I

**Transformation sozial,
ökologisch, demokratisch
und geschlechtergerecht
gestalten**

1. Klima- und energiepolitische Ziele

Der DGB steht zu den Zielen des Pariser Klimaabkommens der Vereinten Nationen und den Klimazielen auf der Ebene der EU, des Bundes und der Länder. Ein ungebremster Klimawandel würde nicht nur einen erheblichen Schaden für die Umwelt nach sich ziehen, sondern auch die wirtschaftliche Entwicklung und die Beschäftigung weltweit massiv beeinträchtigen.¹ Daher setzt sich der DGB für einen handlungsfähigen Staat ein, der eine aktiv gestaltende Politik verfolgt, um die Klimaschutzziele in Verbindung mit qualitativem Wachstum, „Guter Arbeit“ und einer hohen Lebensqualität für alle Menschen zu erreichen.

1.1 Klimapolitische Ziele des Landes

Die Landesregierung hat Anfang 2023 erstmalig ein Klimagesetz auf der Landesebene verabschiedet. Dem Gesetz zufolge soll Hessen bis spätestens 2045 Klimaneutralität erreichen. Die Treibhausgasemissionen sollen bereits bis 2030 um 65 Prozent und bis 2040 um mindestens 88 Prozent im Vergleich zum Jahr 1990 reduziert werden. Nach 2050 sollen negative Treibhausgasemissionen erreicht werden. Das Gesetz bezieht sich sowohl auf den Klimaschutz als auch auf die Anpassung an den Klimawandel. Die Landesregierung will mit dem Gesetz einen Beitrag zum Pariser Klimaabkommen leisten. Dieses sieht eine Begrenzung der Erderwärmung auf deutlich unter zwei Grad Celsius, möglichst 1,5 Grad Celsius, gegenüber dem vorindustriellen Niveau vor.

Parallel zum Klimagesetz hat die Landesregierung den Klimaplan novelliert. Der neue Plan enthält insgesamt 90 konkrete Klimaschutz- und Klimaanpassungsmaßnahmen in zehn Handlungsfeldern. Im Klimaplan sind auch sektorspezifische Ziele aufgeführt. Demnach sollen die Treibhausgasemissionen im Sektor Energie um 51 Prozent, im Sektor Haushalt, Gewerbe, Handel und Dienstleistungen um 68 Prozent, im Verkehrssektor um 35 Prozent, im Industriesektor um 65 Prozent, die Methan- und Lachgasemissionen aus der Landwirtschaft um 32 Prozent und sonstige Methan- und Lachgasemissionen um 80 Prozent langfristig reduziert werden.

Für den neuen Plan sind im Doppelhaushalt 2023/24 der Landesregierung rund 235 Millionen Euro vorgesehen. Hinzu kommen 137 Millionen Euro für die Weiterführung des bisherigen Klimaplanes. Für weitere Klimamaßnahmen stehen im gleichen Zeitraum ca. 1,4 Milliarden Euro zur Verfügung.²

Allerdings sind die im Doppelhaushalt vorgesehenen Finanzmittel zur Umsetzung der im neuen Klimaplan festgelegten Maßnahmen nicht ausreichend und es fehlt eine sichere Finanzierung für die Folgejahre. Dies betrifft auch Anreize für private Investitionen und öffentliche Investitionen. Um der Unterfinanzierung der dringend notwendigen Zukunftsinvestitionen entgegenzuwirken, plädiert der DGB für die Einführung eines Transformationsfonds.

Wie die Treibhausgasbilanz des Hessischen Statistischen Landesamtes³ aufzeigt, wurden die Klimaschutzziele in Hessen in der Vergangenheit verfehlt. Zwar ist eine Reduzierung der Treibhausgasemissionen langfristig erkennbar. Diese kommt aber bislang viel zu langsam voran.

¹ ETUC (2020): Ein Leitfaden für Gewerkschaften, Anpassung an den Klimawandel und die Arbeitswelt.

² LT-Drucksache 20/9276.

³ Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2022): Treibhausgasbilanz für das Land Hessen, Bilanzjahr 2020, erstellt durch das Hessische Statistische Landesamt.

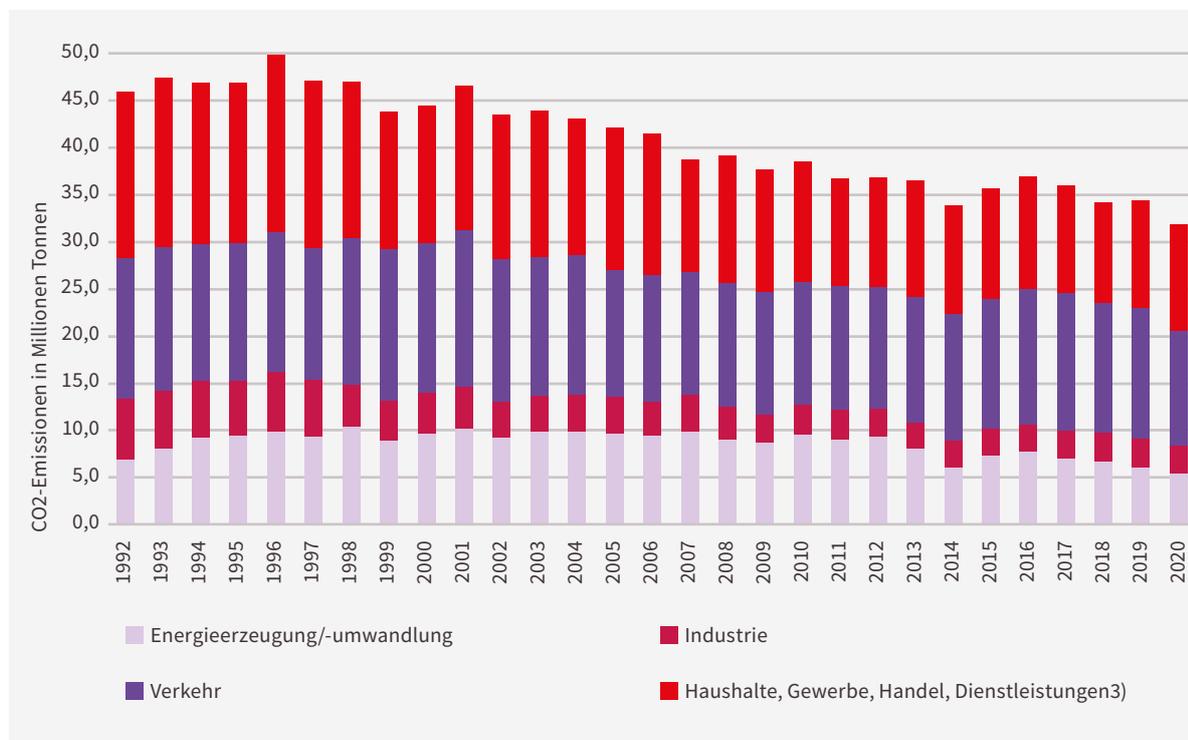
Die Treibhausgasemissionen insgesamt lagen in Hessen 2020 bei 36 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalenten. Der Emissionsrückgang betrug in diesem Jahr nur rund 29,6 Prozent im Vergleich zum Jahr 1990. Damit lag Hessen trotz der Corona-Pandemie unter dem angestrebten Ziel von 30 Prozent.

Die energiebedingten CO₂-Emissionen lagen in Hessen 2020 insgesamt bei 31,9 Millionen Tonnen CO₂ (vgl. Abbildung 1). Der größte Emittent war in Hessen 2020 der Verkehrssektor mit 38,4 Prozent. Danach folgte der Sektor Haushalte, Gewerbe, Handel und Dienstleistungen mit 35,2 Prozent. Der Energiesektor machte 17,5 Prozent aus. Der Industriesektor lag bei 8,9 Prozent.

Zwar konnten die Emissionen 2020 in allen Sektoren gegenüber dem Jahr 1990 reduziert werden. Die Fortschritte waren aber nicht ausreichend, um die selbst gesteckten Ziele zu erreichen (vgl. Abbildung 1). Der Verkehrssektor konnte langfristig kaum seine Emissionen reduzieren. Im Energiebereich konnten die Emissionen dagegen langfristig um 18,8 Prozent gesenkt werden. Aber erst seit 2018 liegen diese konstant unter dem Ausgangswert. Im Sektor Haushalte, Gewerbe, Handel und Dienstleistungen ist die größte absolute Abnahme beobachtbar. Diese wird jedoch erheblich von der jeweiligen Witterung beeinflusst. Die Industrie konnte langfristig mit 53,2 Prozent die größte prozentuale Emissionsreduzierung erreichen. In den letzten zehn Jahren waren aber auch hier so gut wie keine Fortschritte mehr erkennbar.

Darüber hinaus ist zu beachten, dass der internationale Luftverkehr in der Treibhausgasbilanz nicht berücksichtigt wird. Wäre dies der Fall, wäre dieser (mit Ausnahme der Corona-Pandemie) der größte Emittent in Hessen.

Abbildung 1: Energiebedingte CO₂-Emissionen in Hessen von 1990 bis 2020 nach Sektoren



Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt; Umweltökonomische Gesamtrechnungen der Länder; Berechnungen des Hessischen Statistisches Landesamts; vorläufige Werte für 2020.

1.2 Energiepolitische Ziele des Landes

Bereits vor dem Klimagesetz hatte die Landesregierung das Energiegesetz (2022) novelliert. In diesem ist als Ziel festgehalten, dass der Endenergieverbrauch aus Strom und Wärme bis 2045 vollständig aus erneuerbaren Energien gedeckt werden soll. Für den Mobilitätssektor wurden in dem Gesetz keine speziellen Ziele festgelegt. Neben dem Ausbau der erneuerbaren Energien zielt das Gesetz auf die Steigerung der Energieeffizienz. So soll die Sanierungsrate im Bereich der energetischen Gebäudesanierung auf 2,5 bis 3 Prozent gesteigert werden.

Der russische Krieg in der Ukraine hat einen Energiepreisschock ausgelöst, der eine Beschleunigung der Energiewende umso dringlicher gemacht hat. Zwar wurden inzwischen umfangreiche Hilfsprogramme für die Wirtschaft und Bevölkerung auf den Weg gebracht, um diesen abzufedern. Zugleich sind jedoch erhebliche Investitionen in die Dekarbonisierung der Wirtschaft erforderlich. Durch den kriegsbedingten Energiepreisschock sind vor allem viele (energieintensive) Industriebetriebe existenziell gefährdet. In vielen Betrieben wurden bereits die Produktion eingeschränkt, Arbeitsplätze abgebaut und Umstrukturierungen vorgenommen. Vor allem für die (energieintensive) Industrie ist es zentral, dass die Energieversorgung zu international wettbewerbsfähigen Preisen langfristig gesichert wird. Daher sind mehr Investitionen in die Energiewende und in die klimaneutrale Erzeugung, Verteilung und Einsatz von Wasserstoff unabdingbar, um Standorte und Arbeitsplätze zu retten. Dazu gehört auch, dass international wettbewerbsfähige Zukunftstechnologien und die Anwendung von Innovationen staatlicherseits gezielt gefördert werden.

Wie das Energie-Monitoring des Landes Hessen aufzeigt, ist die Energiewende bislang in Hessen kaum vorangekommen.⁴ Um die im neuen Energiegesetz festgehaltenen Ziele und eine größere Unabhängigkeit von fossilen Energieträgern zu erreichen, müssen die energiepolitischen Anstrengungen des Landes deutlich intensiviert werden. Zugleich muss die Wasserstoffstrategie des Landes beschleunigt vorangetrieben werden. Einen Transformationsfonds sieht der DGB als geeignetes Instrument an, um die Energiewende und den Hochlauf der Wasserstoffwirtschaft voranzutreiben.

2. Förderung aus dem Transformationsfonds an „Gute Arbeit“ binden

Die Basis für die Arbeit der Zukunft müssen gute Arbeitsbedingungen und soziale Sicherheit sein. Für den DGB ist wichtig, dass die Förderung von Unternehmen aus einem Transformationsfonds an „Gute Arbeit“ gebunden wird. Als Mindestvoraussetzung muss eine Beschäftigungs- und Standortgarantie gelten. Ferner sollte die Förderung an Bedingungen wie die Anwendung von Tarifverträgen, Mitbestimmung (Existenz eines Betriebsrates und Einhaltung der Regeln der Unternehmensmitbestimmung), Aus-, Weiterbildung und Qualifizierung geknüpft werden.

Weitere Erwartungen an geförderte Unternehmen sollten sein, dass prekäre Beschäftigungsverhältnisse (wie beispielsweise Befristungen, Leiharbeit, Minijobs, Werkverträge und nicht existenzsichernde Teilzeitbeschäftigung) begrenzt und Maßnahmen für mehr Geschlechtergerechtigkeit von Unternehmensseite auf den Weg gebracht werden.

⁴ Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen (2022): Energiewende in Hessen, Monitoringbericht 2022.

Damit die Bedingungen eingehalten werden, sind effektive Kontrollen und Sanktionen bei Verstößen notwendig. Dadurch wird verhindert, dass Unternehmen, die durch Lohnunterbietung und miserable Arbeitsbedingungen gekennzeichnet sind, staatlicherseits unterstützt werden.

Die Landesregierung sollte zudem einen Beirat einrichten, der die inhaltliche Ausgestaltung und Umsetzung des Transformationsfonds begleitet. An diesem sollten der DGB, die Gewerkschaften, Betriebs- und Personalräte sowie die Zivilgesellschaft beteiligt werden. Die Beteiligung würde dazu beitragen, dass der Fonds nicht nur ökonomische und ökologische Aspekte, sondern auch Fragen der sozialen Gerechtigkeit adressiert.

3. Inhaltliche Schwerpunkte eines hessischen Transformationsfonds

Aus Sicht des DGB sollte der Transformationsfonds vor allem eingesetzt werden, um Anreize für private und öffentliche Investitionen in den folgenden vier Schwerpunktbereichen zu finanzieren.

3.1 Dekarbonisierung der (energieintensiven) Industrie vorantreiben

Die Industrie ist ein wichtiger Faktor für die wirtschaftliche Entwicklung und Beschäftigung in Hessen. Um die Transformation der Industrie erfolgreich zu bewältigen, sind massive Investitionen in klimaneutrale und energieeffiziente Produkte und Herstellungsverfahren notwendig. Dabei sind die gesamten Wertschöpfungsketten aus Verarbeitendem Gewerbe, Zulieferern, Abnehmern und produktionsnahen Dienstleistungen in den Blick zu nehmen.

Auf der internationalen und europäischen Ebene wurde die Wichtigkeit großer Investitionsprogramme im Industriesektor bereits erkannt. Die USA haben mit dem „Inflation Reduction Act“ ein milliardenschweres Investitionsprogramm auf den Weg gebracht, um die amerikanische Industrie klimaneutral auszurichten. Auch die EU und die Bundesregierung haben ihre Industriestrategien inzwischen überarbeitet.

Aus Sicht des DGB ist auch die Landesregierung gefordert, eine aktiv gestaltende Industriepolitik zu verfolgen, indem sie Investitionen in den Umbau bestehender Wirtschaftsstrukturen anreizt und international wettbewerbsfähige Zukunftstechnologien und die Anwendung von Innovationen gezielt fördert. Als Finanzierungsinstrument bietet sich die Einrichtung eines Transformationsfonds an.

Durch den kriegsbedingten Energiepreisschock ist die Nachfrage nach Förderung und Beratung zur Dekarbonisierung der Wirtschaft erheblich angestiegen. Daher hat die Landesregierung spezifische Programme in diesem Bereich bereits ausgeweitet. Dies ist aber nicht ausreichend. Der DGB plädiert dafür, insbesondere die folgenden Programme aus einem Transformationsfonds weiter aufzustocken:

- Das Wirtschaftsministerium bietet das Förderprogramm PIUS (Produktionsintegrierter Umweltschutz) an. Im Rahmen des Programms werden die folgenden vier Elemente gefördert:

Impulsberatung, vertiefende PIUS-Beratung und PIUS-Invest. Diese werden gegebenenfalls um den Innovationskredit des Landes Hessen ergänzt. Das Programm richtet sich an kleine und mittelständische Unternehmen.

- DGB, IG BCE und IG Metall engagieren sich in der Initiative LEA Hessen Energieberatung für Unternehmen. Die Initiative unterstützt mittelständische Unternehmen bei der Steigerung der Energieeffizienz.
- Das Umweltministerium bietet zudem ein Programm an, aus dem Beratung zu „nachhaltigem Wirtschaften“ gefördert wird. Das Programm wird durch die Wirtschaftsinitiative der Hessischen Nachhaltigkeitsstrategie unterstützt.

Der DGB plädiert zudem dafür, dass Transformationslotsen auf der Landesebene eingerichtet werden. Diese sollten nicht nur Vorstände und Geschäftsführungen, sondern auch Betriebs- und Personalräte sowie Beschäftigte in Transformationsprozessen beraten und bilden. Vor allem Betriebs- und Personalräte in kleinen und mittelständischen Unternehmen verfügen aufgrund unzureichender Freistellungsregelungen nicht über die notwendigen zeitlichen und personellen Ressourcen, um sich mit Fragen der Dekarbonisierung auf der betrieblichen Ebene zu befassen. Daher ist eine professionelle Unterstützungsstruktur notwendig.

Der DGB würde es zudem begrüßen, wenn ein IPCEI („Important Project of Common European Interest“) in Hessen gefördert werden würde. Hierbei handelt es sich um ein wichtiges Vorhaben im gemeinsamen europäischen Interesse, das dazu dient, private Investitionen in hochinnovativen Zukunftstechnologien anzureizen. Bisher gibt es in Hessen noch kein IPCEI. Ein solches Projekt wäre für Hessen erstrebenswert, um hochwertige Wertschöpfung und Beschäftigung der Zukunft zu sichern und zu schaffen. Die Kofinanzierung könnte aufgrund spezieller beihilferechtlicher Regelungen aus einem Transformationsfonds erfolgen.

Darüber hinaus ist zu prüfen, inwieweit Investitionen aus dem Transformationsfonds finanziert werden können, die im Rahmen von Klimaschutzvereinbarungen zwischen Land und Unternehmen vereinbart werden. Solche CO₂-Differenzverträge tragen zu mehr klimafreundlichen Investitionen bei, indem staatlicherseits ein fester CO₂-Preis garantiert wird.

Der DGB plädiert zudem dafür, dass aus dem Transformationsfonds staatliche Beteiligungen finanziert werden. Hierbei sollte es sich in erster Linie um staatliche Beteiligungen an Gründungen handeln. Es ist zudem denkbar, dass sich der Staat an einzelnen beschäftigungsintensiven Unternehmen, die sich krisenbedingt in einer Notlage befinden, beteiligt, um Standorte und Arbeitsplätze zu retten. Allerdings sollte es sich hierbei ausschließlich um krisenbedingte Einzelfälle handeln, die eine hohe beschäftigungspolitische Bedeutung aufweisen.

3.2 Umsetzung der Energiewende und der Wasserstoffstrategie forcieren

Aus Sicht des DGB sollten die Investitionen in die Energiewende durch die Einrichtung eines Transformationsfonds ausgeweitet werden. Dazu gehört, dass die erneuerbaren Energien, vor allem Windkraft- und Photovoltaikanlagen sowie Netze beschleunigt ausgebaut werden.

Zugleich sollte die Wasserstoffstrategie des Landes ausgeweitet und beschleunigt umgesetzt werden, um echte Wasserstoff-Cluster aus Erzeugung, Distribution und Verwendung in Hessen zu realisieren.

Wasserstoff sollte aufgrund seiner Knappheit prioritär im Bereich der Stromspeicherung, der Emissionsreduzierung industrieller Prozesse und im Bereich des Langstrecken-, Schwerlast- und Nutzverkehrs eingesetzt werden. Weil klimaneutraler Wasserstoff auf absehbare Zeit nicht in ausreichender Menge zur Verfügung stehen wird, können alternative emissionsarme Erzeugungsverfahren eine Brücke sein.

Für den Hochlauf der Wasserstoffwirtschaft ist zudem der Ausbau einer entsprechenden Infrastruktur zentral. Bestehende Gasinfrastruktur sollte für den Einsatz von Wasserstoff ertüchtigt werden. Weil die Umnutzung der Gasinfrastruktur nicht ausreichend sein wird, wird der Aufbau einer parallelen Infrastruktur notwendig sein.

3.3 Energetische Gebäudesanierung intensivieren

Der DGB plädiert dafür, dass die energetische Gebäudesanierung auf der Ebene des Landes und der Kommunen etwa im Bereich der Verwaltungen, Schulen, Hochschulen und Krankenhäuser intensiviert wird.

Den Gemeinden und Landkreisen wird im Klimagesetz als Teil der Daseinsvorsorge eine besondere Verantwortung für die Erreichung der Klimaschutzziele und die Anpassung an die nicht zu vermeidenden Folgen des Klimawandels zugewiesen. Allerdings sollen sie dem Gesetz zufolge diese Aufgabe in eigener Verantwortung und im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit wahrnehmen. Das Land unterstützt sie durch Förderung und Beratung insbesondere bei der Erstellung kommunaler Klimaschutz- und Klimaanpassungsstrategien sowie beim Energie-, Gebäude und Mobilitätsmanagement und der Umsetzung daraus abgeleiteter Maßnahmen.

Im Rahmen seiner Stellungnahme zum Klimagesetz des Landes hatte sich der DGB dafür ausgesprochen, dass Klimaschutz eine kommunale Pflichtaufgabe wird und das Land hierfür ausreichend Finanzmittel zur Verfügung stellt. Dieser Vorschlag wurde jedoch nicht aufgegriffen. Umso wichtiger ist es, dass die Kommunen im Bereich des Klimaschutzes durch das Land aus einem Transformationsfonds unterstützt werden. Im Energiegesetz des Landes hatte die Landesregierung bereits die Verpflichtung für größere Kommunen verankert, eine kommunale Wärmeplanung zu erstellen.

Aus Klimaschutzgründen muss die energetische Gebäudesanierung massiv ausgeweitet werden. Der diesbezügliche Ordnungsrahmen muss insbesondere sozial gerecht und kohärent gestaltet werden und das gesamte Gebäude erfassen. Dieser muss zudem durch eine verlässliche und kohärente Förderkulisse flankiert werden. Insbesondere einkommensschwache Haushalte dürfen finanziell nicht überlastet werden und benötigen ausreichende finanzielle Unterstützung. Dies macht eine sozial differenzierte finanzielle Förderung notwendig. Zusätzlich zur Weiterentwicklung der Bundesförderung sollte eine Landesförderung im Rahmen eines Transformationsfonds auf den Weg gebracht werden. Das Land ist aufgefordert, neben den Bundesmitteln ausreichend Landesmittel für die öffentliche Wohnraumförderung und die energetische Gebäudesanierung zur Verfügung zu stellen. Mieter*innen müssen zudem besser vor steigenden Mieten in Folge von Sanierungs- und Modernisierungsmaßnahmen geschützt werden. Damit die energetische Gebäudesanierung sozial gerecht für die Mieter*innen umgesetzt wird und im besten Falle wohnkostenreduzierend wirkt, ist eine Reform der Modernisierungsumlage unumgänglich. Das Land wird dazu aufgefordert, entsprechende Reformbestrebungen auf Bundesebene zu unterstützen.

3.4 Tempo bei der Mobilitätswende beschleunigen

Darüber hinaus sollten die Investitionen in die Mobilitätswende durch die Einrichtung eines Transformationsfonds ausgeweitet werden. Aus Sicht des DGB ist Mobilität ein wichtiger Bestandteil der öffentlichen Daseinsvorsorge. Sie sollte daher für alle Menschen zugänglich und bezahlbar sein. Um die Klimaschutzziele zu erreichen, ist eine Mobilitätspolitik notwendig, die die Verlagerung vom durch den Verbrennungsmotor geprägten Individualverkehr auf emissionsarme und möglichst emissionsfreie Verkehrsträger wie Bus und Bahn fördert und deren intelligente und multimodale Vernetzung vorantreibt. Daher sollten sich die Investitionen aus einem Transformationsfonds auf den Ausbau des ÖPNV konzentrieren. Außerdem sollten aus dem Fonds Investitionen insbesondere in die Elektrifizierung der Schiene, in Elektromobilität und Ladeinfrastruktur sowie die Batterieproduktion und das Batterierecycling finanziert werden. Außerdem sollten wie beschrieben die hessischen Wasserstoffprojekte im Mobilitätsbereich beschleunigt umgesetzt werden.

Teil II
Ermöglichung von
Investitionen in Hessen
im Rahmen der
Landesschuldenbremse

4. Die hessische Schuldenbremse

Hessen hat wie alle Bundesländer von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, die grundgesetzliche Schuldenbremse in Landesrecht umzusetzen. Das Land hat sich hierbei bereits 2010 für die Verankerung der Schuldenbremse in der Landesverfassung entschieden.

Ohne Umsetzung in Landesrecht würde das Gebot eines ausgeglichenen Haushalts uneingeschränkt für den Kernhaushalt und seine Sondermögen gelten. Die Umsetzung in Landesrecht ermöglicht nunmehr die Einführung eines symmetrischen Konjunkturbereinigungsverfahrens, die Berücksichtigung finanzieller Transaktionen und die Aussetzung des Verschuldungsverbots im Falle von Naturkatastrophen und außergewöhnlichen Notlagen.

Die einfachgesetzliche Umsetzung erfolgte 2013 im Gesetz zur Ausführung von Artikel 141 (Artikel 141-Gesetz) der Verfassung des Landes Hessen (HV), das erstmals im Jahr 2015 anzuwenden war. Bis zum Jahr 2018 war ein abschmelzendes Defizit zulässig, so dass die Schuldenbremse bereits 2019 angewendet wurde. Nach Artikel 161 HV trat die neue Norm des Art. 141 Abs. 1 (Gebot des Haushaltsausgleichs ohne Kredite) mit dem Haushaltsjahr 2020 in Kraft.

Die hessischen Kommunen sind von der Landes- wie von der Bundesschuldenbremse nicht erfasst.

4.1 Finanzielle Transaktionen

Eine Bereinigung um finanzielle Transaktionen ist vorgesehen. Ausgabeseitig werden der Erwerb von Beteiligungen, Tilgungen an den öffentlichen Bereich und die Vergabe von Darlehen und einnahmeseitig die Veräußerung von Beteiligungen, die Kreditaufnahme beim öffentlichen Bereich und Darlehensrückflüsse berücksichtigt. In der Gesetzesbegründung sind die jeweiligen Obergruppen des Gruppierungsplans angegeben. Kapitalzuführungen und Kapitalherabsetzungen sind daher als Teil der Obergruppen 83 und 133 ebenfalls zu berücksichtigen. Der Verzicht auf die Rückzahlung von Darlehen wird wie eine Einnahme aus Darlehensrückflüssen behandelt. Eine formale Umwandlung von Gesellschafterdarlehen in Eigenkapital sollte hiervon nicht betroffen sein.⁵

Diese Bereinigung um finanzielle Transaktionen bei der Berechnung des strukturellen Saldo erfolgt in Anlehnung an die Systematik der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR), bei der Transaktionen, die rein finanziellen Charakter haben und an der Nettovermögensposition nichts ändern, ebenfalls unberücksichtigt bleiben.⁶ Würde der Staat ein Unternehmen kreditfinanziert erwerben und doppisch buchen, käme es im Soll zu einer Kreditbelastung (Verbindlichkeit) und im Haben zu einer Vermögensbuchung (Forderung) in gleicher Größe. Die Eigenkapitalposition bliebe unverändert. Es käme nur zu einer Bilanzverlängerung (Erhöhung der Bilanzsumme). Nicht unter finanzielle Transaktionen im Sinne der VGR und damit der Schuldenbremse fallen der Erwerb oder die Veräußerung von Sachvermögen (Immobilien, Fremdwährungen, Gold, Kunst usw.). Demnach erhöht der Verkauf eines Grundstücks den strukturellen Saldo, der Verkauf einer grundstückshaltenden Gesellschaft erhöht den Saldo hingegen nicht.

⁵ Hierzu ist bisher kein Präzedenzfall bekannt.

⁶ Im ESVG 2010, Ziffer 5.02 heißt es: „Eine finanzielle Transaktion zwischen institutionellen Einheiten beinhaltet die gleichzeitige Entstehung oder Auflösung einer Forderung und der ihr gegenüberstehenden Verbindlichkeit, die Übertragung des Eigentums an einer Forderung oder die Übernahme einer Verbindlichkeit.“

Die Berücksichtigung finanzieller Transaktionen führt dazu, dass Beteiligungsveräußerungen des Landes Hessen keinen zusätzlichen Handlungsspielraum im Regime der Schuldenbremse eröffnen. Zugleich schränkt die Schuldenbremse Beteiligungserwerbe und Kapitalerhöhungen sowie Kapitalzuführungen nicht ein.

4.2 Notlage

Bei Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, kann auf Beschluss des Landtages vom Verschuldungsverbot abgewichen werden (siehe Abschnitt 2 Notlagenverschuldung). Der Beschluss zur Höhe der Notlagenverschuldung ist mit einem Tilgungsplan zu verbinden, der sicherstellt, dass die aufgenommenen Kredite innerhalb eines angemessenen Zeitraums zurückgeführt werden. Dieser Zeitraum ist unter Berücksichtigung der jeweiligen Ausnahmesituation, der Höhe der Kreditaufnahme sowie der konjunkturellen Situation zu bestimmen (§ 2 Artikel 141-Gesetz). Der nötige Beschluss erfordert demnach nicht nur Einvernehmen über die Feststellung einer Notlage, sondern darüber hinaus auch ein Einvernehmen über Zulässigkeit und Umfang der Kreditaufnahme und die Festlegung eines Tilgungsplans.

Im Kontext der Corona-Notlage erklärte der Hessische Landtag bereits am 24.03.2020, parallel zur Einbringung und Verabschiedung des ersten Nachtragshaushalts, nach § 2 Art. 141-Gesetz einstimmig die Notlage und beschloss eine Erhöhung der Nettoneuverschuldung. Im Rahmen eines 2. Nachtragshaushalts wurde das Sondervermögen „Hessens gute Zukunft sichern“ durch das Gute-Zukunft-Sicherungsgesetz (GZSG) errichtet und mit einer Kreditermächtigung in Höhe von bis zu 12 Mrd. EUR ausgestattet. Im Sondervermögen wurden alle coronabedingten Maßnahmen des Landes (einschließlich der Maßnahmen des 1. Nachtrags) gebündelt und bis 2023 ausgewiesen.

Die Fraktionen der SPD und der FDP beklagten die Errichtung des Sondervermögens als verfassungswidrigen Schattenhaushalt beim Hessischen Staatsgerichtshof, da der Landtag unzulässigerweise von der jährlichen Bewilligung und Kontrolle des Haushaltes ausgeschlossen würde. Das Gesetz über das Sondervermögen verstoße daher gegen die Artikel 139 und 141 der Verfassung des Landes Hessen und sei damit nichtig.

Der Staatsgerichtshof urteilte, dass das Gute-Zukunft-Sicherungsgesetz in der damaligen Ausgestaltung mit der Verfassung des Landes Hessen unvereinbar sei.⁷ Dies betrifft im Wesentlichen folgende Ausgestaltung:

- Das Sondervermögen durchbreche die haushaltsverfassungsrechtlichen Grundsätze der Einheit und Vollständigkeit des Haushaltsplans, die in Art. 139 Abs. 2 Hessische Verfassung normiert sind.
- Zudem verletze das Sondervermögen „Hessens gute Zukunft sichern“ das Budgetrecht des Landtags. Der Hessische Landtag besitze keine substantielle Möglichkeit, auf die konkrete Verwendung der durch das Sondervermögen bereitgestellten Mittel Einfluss zu nehmen.

Der Staatsgerichtshof stellte aber auch fest, dass der Gesetzgeber hinreichend dargelegt habe, dass eine Notlage bestehe. Unzureichend sei aber die Begründung im Gesetzgebungsverfahren zur Eignung, Erforderlichkeit und Angemessenheit der im Gute-Zukunft-Sicherungsgesetz genannten

⁷ Vgl. Staatsgerichtshof des Landes Hessen: Pressemitteilung vom 27.10.2021.

Krisenbewältigungsmaßnahmen wie auch zum erforderlichen Veranlassungszusammenhang. Auch seien die Zwecke, für die kreditfinanzierte Mittel vergeben werden könnten, im Gute-Zukunft-Sicherungsgesetz nicht hinreichend bestimmt festgelegt worden. Schließlich habe der Gesetzgeber im Gesetzgebungsverfahren nicht dargelegt, warum er andere haushalterische Spielräume, wie zum Beispiel die vollständige Auflösung von Rücklagen, nicht genutzt habe. Ebenso erachtete das Gericht die 30-jährige Tilgungsfrist für die aufgenommenen Kredite als vertretbar.

Aus dem Urteil des Staatsgerichtshofs folgt, dass bei einer Notlagenverschuldung im besonderen Maße die hergebrachten Haushaltsgrundsätze und das Budgetrecht des Landtags zu beachten sind. Zudem sind die Eignung, Erforderlichkeit und Angemessenheit der bewilligten Maßnahmen hinreichend darzulegen.

4.3 Extrahaushalte

Das Artikel 141-Gesetz schließt Kreditermächtigungen für Landesbetriebe, Hochschulen des Landes und Sondervermögen aus, soweit durch Gesetz nichts anderes bestimmt ist. Das Ausführungsgesetz bezieht die genannten Entitäten damit nicht in die Landesschuldenbremse ein, sondern verunmöglicht nur die Kreditaufnahme. Während Landesbetriebe und Sondervermögen als rechtlich unselbstständige Einheiten automatisch Teil der Schuldenbremse sind, ist dies bei Hochschulen dann nicht der Fall, wenn sie als Körperschaften rechtlich selbstständig verfasst sind.

4.4 Konjunkturbereinigung

Die Bereinigung orientiert sich am Produktionslückenverfahren des Bundes, verknüpft dies aber mit der Entwicklung der Steuereinnahmen im Jahresverlauf. Die Konjunkturkomponente besteht aus der Ex-ante-Konjunkturkomponente und der Steuerabweichungskomponente. Die Ex-ante-Komponente wird einmalig nach dem Bundesverfahren bei der Aufstellung des Haushaltsplans erstellt.

Tabelle 1: Übersicht Schuldenbremse Hessen

Verfassung	<p>Art. 141 HV</p> <ul style="list-style-type: none"> • Neuverschuldungsverbot (Art. 141 Abs. 1 HV) • Garantie der kommunalen Finanzausstattung (Artikel 141 Abs. 2 HV) • Symmetrische Konjunkturbereinigung (Art. 141 Abs. 3 HV) • Ausnahme bei Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen (Art. 141 Abs. 4 HV)
Finanzielle Transaktionen	Werden aus der relevanten Kreditaufnahme herausgerechnet (§ 4 Artikel 141 Gesetz)
Außergewöhnliche Notsituation oder Naturkatastrophe	Nötig ist ein Beschluss des Landtages, der einen Tilgungsplan mit Rückzahlung in angemessenem Zeitraum beinhaltet (§ 2 Art. 141 Gesetz)

Einbeziehung von Extrahaushalten	Kreditermächtigungen für Landesbetriebe, Hochschulen des Landes und Sondervermögen sind ausgeschlossen, soweit durch Gesetz nichts anderes bestimmt ist (§ 1 Art. 141 Gesetz)
Konjunkturbereinigung	Symmetrische Konjunkturbereinigung im Rahmen eines Produktionslückenverfahrens in Verbindung mit einer Steuerabweichungskomponente (§ 5 und 6 Art. 141 Gesetz)
Kontrollkonto	Ja (§ 7 Art. 141 Gesetz)

Quelle: Scholz 2021.

5. Ermöglichung von Investitionen durch Notlagenverschuldung

Art. 115 Abs. 2 Satz 6 Grundgesetz sieht einen Ausnahmetatbestand des Neuverschuldungsverbots im Falle von Naturkatastrophen und außergewöhnlichen Notsituationen vor. Die Notsituation („Naturkatastrophe oder außergewöhnliche Notsituation“) muss

- außergewöhnlich sein,
- ihr Eintritt muss sich der Kontrolle des Staates entziehen und
- sie muss den Haushalt erheblich beeinflussen.

Diese drei Tatbestandsvoraussetzungen müssen kumulativ erfüllt sein, damit eine Notlage vorliegt. In der Gesetzesbegründung wird hervorgehoben, dass eine „abschließende enumerative Benennung möglicher Notsituationen wegen der Vielzahl und Unterschiedlichkeit denkbarer Anwendungsfälle nicht möglich ist.“⁸

Alle Bundesländer haben die Norm auf Basis von Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG in Landesrecht umgesetzt (Scholz 2021, 20).

Die Auslegung dieser Norm hat nach „grundsätzlich übereinstimmenden methodischen Grundsätzen, Leitlinien und Prinzipien zu verlaufen“ (Korioth 2020, 6). Hieraus folgt jedoch keine Pflicht zur Parallelität der Auslegung. Der Bund und jedes Land sind weitgehend frei zu entscheiden, ob und wann sie sich auf den Ausnahmetatbestand berufen, und in welchem Rahmen und Umfang – auf Basis der jeweiligen rechtlichen Spezifikation – sie sich dieser Norm bedienen wollen. Dem Bundes- und Landesgesetzgeber stehe nach gängiger Auslegung ein Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum zu, der jedoch nicht grenzenlos sei.⁹

⁸ BT-Drs. 16/12410, S. 11.

⁹ Vgl. Reimer, in: BeckOK Grundgesetz, 48. Edition, Rn. 56 zu Art. 115.

In allen Detailfragen der Auslegung wurde bereits während der Pandemie verfassungsrechtliches Neuland betreten. Dies betrifft sowohl den Umfang der zusätzlichen Kreditaufnahme als auch die haushaltstechnische Umsetzung. Die Erklärung von Notlagen im Saarland (Transformation) und Bremen (Klima) sowie die geplante Notlagenerklärung in Berlin (Klima, Resilienz und Transformation) entwickeln das Rechtsinstitut der Notlage weiter.

Das Grundgesetz trifft in Art. 115 Abs. 2 Satz 7 GG nur die Aussage, dass der Tilgungszeitraum angemessen sein müsse. In der juristischen Literatur besteht Einigkeit, dass mittels einer Tilgungsregel eine vollständige Tilgung anzustreben ist. Bei der Umsetzung sind der Bund und die Länder jedoch völlig frei. Sie können gleichbleibende oder ansteigende Raten wählen. Ebenso wären Regelungen denkbar, bei denen der Tilgungsbetrag an Variablen wie bspw. bestimmte Steuereinnahmen gekoppelt wird. Eine solche Regel hat jedoch kein Bundesland im Rahmen der Corona-Notlage gewählt. Ebenso frei sind die Länder bei der Wahl der Tilgungsdauer. Spätere Änderungen der Tilgungsregel hinsichtlich der Dauer bzw. der Höhe der jährlichen Rate sind jederzeit möglich, sofern einfachgesetzlich oder verfassungsgesetzlich nichts anderes festgelegt wurde.

Das Ziel der Norm im Grundgesetz ist es, die Handlungsfähigkeit des Staates zu erhalten. Die Notlagenverschuldung kann daher sowohl Mindereinnahmen als auch Mehrausgaben decken. Entscheidend ist, dass ein „adäquater Zurechnungszusammenhang“ (Korioth 2020, 10) mit der Notsituation besteht. Hieraus folgt, dass bspw. in einer Pandemie nicht a priori sämtliche Kreditaufnahmen unter die Notlagenverschuldung fallen. Maßnahmen und Ausgaben, die auch ohne Pandemie angefallen wären, fallen demnach nicht unter die Notlagenverschuldung, wobei die jeweilige Abgrenzung in der Haushaltspraxis nicht leicht sein dürfte. Der Haushaltsgesetzgeber hat eine Darlegungspflicht, dass die zusätzlich getätigten Ausgaben dazu bestimmt sind, die Notlage zu überwinden.

Die Höhe der Kreditaufnahme in einer erklärten Notsituation ist prinzipiell nicht begrenzt. In der Literatur wird dies mehrheitlich aus dem Staatsziel der Handlungsfähigkeit abgeleitet, so dass nicht nur kurzfristige Ausgaben und Mindereinnahmen abgedeckt werden dürfen, sondern auch längerfristige Maßnahmen wie ein Investitions- und Konjunkturprogramm durch die Norm gedeckt sind.

Wird die Notlagenverschuldung im Kernhaushalt vorgenommen, so bindet sich der Gesetzgeber an das Prinzip der Jährlichkeit. Für eine erneute Kreditaufnahme im Folgejahr bedarf es dann einer neuen Kreditermächtigung im Haushaltsgesetz, die mit einem neuen Tilgungsplan zu verbinden ist. Ob es formal der erneuten Feststellung der Notlage bedarf, kann im Rahmen dieser Stellungnahme nicht abschließend geklärt werden.

5.1 Exkurs Transformationsnotlage Saarland

Im Rahmen des Haushaltsbegleitgesetzes 2022 (HBeglG 2022) errichtete das Saarland das Sondervermögen „Transformationsfonds für den Strukturwandel im Saarland“.

Das rechtlich unselbstständige Sondervermögen ohne eigene Kreditermächtigung dient ausweislich des Errichtungsgesetzes der Finanzierung von unabweisbaren Investitionen des Landes im Zuge einer durch den Ukrainekrieg sowie aktuelle klimapolitische Beschlüsse der EU und der Bundesregierung direkt bzw. indirekt beschleunigten und verteuerten Transformation in den Bereichen „Industrielle Transformation“, „Infrastruktur“ (einschließlich der energetischen Ertüchtigung von öffentlichen

Gebäuden bei Sanierung und Neubau) und der „Innovation“. Das Sondervermögen hat ein nominales Volumen in Höhe von 3 Mrd. EUR und finanziert sich aus Zuführungen aus dem Landeshaushalt. Die Ausgabenermächtigung des Sondervermögens erhöht sich um Finanzierungsanteile von Bund und EU bei den aus dem Fonds finanzierten Maßnahmen.

Aus den Mitteln des Sondervermögens können insbesondere Zahlungen finanziert werden für:

1. Großprojekte zur Schaffung von Ersatzarbeitsplätzen, um die beschleunigte Transformation des Saarlandes zu ermöglichen,
2. verstärkte Förderung von kleinen und mittleren Unternehmen,
3. Förderung von Ausgründungen und Ausgründungsvorbereitungen aus außeruniversitären Forschungseinrichtungen und den Hochschulen,
4. Auf- und Umbau der Infrastruktur für die im Zuge des Energiepreisschocks beschleunigte Energiewende z. B. im Bereich „grüner“ Wasserstoff,
5. energetische und zukunftsgerechte Sanierung öffentlicher Gebäude sowie Berücksichtigung von Anforderungen der Klimaneutralität beim Neubau von öffentlichen Gebäuden und
6. Stärkung der transformationsbezogenen Innovationsinfrastruktur an den saarländischen Hochschulen sowie weiterer gezielter Innovationsprojekte für die beschleunigte Transformation.

Begründet wird der Transformationsfonds mit der besonderen industriell geprägten Wirtschaftsstruktur des Saarlands, die den Weg zur Klimaneutralität besonders teuer mache. Zudem sei das Saarland von der Verteuerung der Energiekosten weit überproportional betroffen. Ökonomisch bestehe die Herausforderung der Klimatransformation insbesondere darin, mithilfe von klimafreundlichen privaten und staatlichen Investitionen, Innovationen und Infrastrukturen CO₂-Emissionen erfolgreich zu verringern. Dies erfordere einen massiven Investitionsschub, der in erster Linie von der Privatwirtschaft gestemmt werden müsse und könne; jedenfalls dann, wenn der Staat die richtigen Rahmenbedingungen setze.¹⁰

Im Rahmen des Nachtragshaushalts 2022 wurden dem Sondervermögen insgesamt 3 Mrd. EUR zugeführt. Davon entfallen 2,75 Mrd. EUR für investive Ausgaben und 250 Mio. EUR für konsumtive Ausgaben des Sondervermögens.¹¹ Die Tilgung der für den Transformationsfonds aufgenommenen Schulden soll ab dem Jahr 2035 innerhalb eines Zeitraums von 35 Jahren erfolgen.¹²

Bereits in seiner Sitzung am 12. Oktober 2022 hat der Landtag des Saarlandes die Feststellung der außergewöhnlichen Notsituation beschlossen (Drucksache 17/118). Untermauert wurde die Argumentation der Landesregierung mit zwei ökonomischen Gutachten (DIW Econ 2022, Falck und Pfaffl 2022), die bestätigen, dass sich die Saarwirtschaft aufgrund exogener Schocks in einer außergewöhnlich schwierigen Situation befindet. In einem weiteren staatsrechtlichen Gutachten (Korioth und Müller 2022) wurde begleitend dargelegt, dass eine Notsituation ohne Weiteres anzunehmen sei, soweit es um die Folgen des Klimawandels sowie um die Kosten der Beseitigung oder Verhinderung konkreter Folgen des Klimawandels geht. Die öffentlichen Finanzbedarfe aufgrund der im Jahr 2022

¹⁰ Vgl. Regierungserklärung des Ministers der Finanzen und für Wissenschaft vom 14. September 2022.

¹¹ Vgl. Wirtschaftsplan als Anlage zu Kapitel 21 02 TGr. 70.

¹² Vgl. Drs. 17/212.

verschärften Transformationsherausforderungen wurden in einem weiteren Gutachten thematisiert und überschlägig geschätzt (Krebs 2022).

Trotz unterschiedlicher Einschätzungen, die sich im Rahmen der Sachverständigenanhörung im Landtag am 16. November 2022 gezeigt haben, ist nach Abwägung aller vorgetragene Argumente aus Sicht der Landesregierung von einer außerordentlichen Notsituation im Saarland auszugehen. Die Notsituation begründet somit eine Abweichung vom grundsätzlichen Verbot der Schuldenaufnahme und stellt zugleich eine begründete Ausnahmesituation im Rahmen des Sanierungshilfengesetzes dar. Für die Bewältigung der Notsituation sei ein Zeitraum von voraussichtlich 10 Jahren erforderlich.

Die Argumentation der Landesregierung ermöglicht eine spätere Aufstockung der Mittel.

5.2 Exkurs Klimanotlage Bremen

Im Zuge eines Nachtragshaushaltsgesetzes hat das Land Bremen 2023 eine außergewöhnliche Klimanotsituation gem. Artikel 131a Absatz 3 Satz 1 Verfassung des Landes Bremen (BremLV) erklärt. Die Notsituation sei in ihrem Ausmaß außergewöhnlich, ihr Eintritt habe sich der Kontrolle Bremens entzogen und beeinträchtigt die staatliche Finanzlage erheblich.

Zur Finanzierung der erheblichen Haushaltsbelastungen, die zur Abwehr der negativen Folgen der Klimakrise in Verbindung mit dem Ukraine-Krieg und der Energiekrise benötigt werden, wurden Kreditmittel in Höhe von 3 Mrd. EUR aufgenommen und einer Rücklage zugeführt. Hiervon sind 2,5 Mrd. EUR für Klimaschutzmaßnahmen und 500 Mio. EUR für die Abmilderung der Folgen des Ukraine-Kriegs vorgesehen. Bis zur Erreichung der Klimaneutralität veranschlagt der Senat Ausgaben von bis zu 8 Mrd. EUR.¹³

Die Mittel sollen genutzt werden, um die gemäß der „Klimaschutzstrategie für das Land Bremen“ angestrebte Klimaneutralität bis zum Jahr 2038 zu erreichen. Dieses Ziel ist nach Auffassung des bremischen Gesetzgebers nur realisierbar durch erhebliche Investitionen in die Klimaneutralität, insbesondere in die schnellstmögliche Umstellung der Wirtschaft und deren Infrastruktur von fossilen Energieträgern wie Öl und Gas auf alternative, CO₂-neutrale bzw. regenerative Energiequellen. Die Umstellung bedingt zudem einen beschleunigten Ausbau sämtlicher klimaneutraler Energieerzeugungs- und Energieinfrastruktur. Der Ukraine-Krieg verschärfe und beschleunige die notwendige drastische Reduzierung der Abhängigkeit von fossilen Brennstoffen.

Eine Auflösung der vorhandenen bremischen Rücklagen zur Deckung der Mittelbedarfe sei nicht möglich, da es sich hierbei um zweckgebundene sowie zweckbestimmte Rücklagen zur Deckung von gesetzlich induzierten sowie anderweitig verpflichtenden bzw. verpflichteten Ausgaben handelt.

Der bremische Senat hat zur verfassungsrechtlichen Bewertung diverse Vorgutachten und ein Hauptgutachten in Auftrag gegeben. Das staatsrechtliche Hauptgutachten untersucht dabei auch die Abgrenzungskriterien für die zu finanzierenden Maßnahmen zur Krisenbewältigung und setzt sich ausführlich mit den dringlichen Handlungsschwerpunkten (Fastlanes), die priorisiert und besonders intensiv vorangetrieben werden sollen, sowie der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs

¹³ Vgl. Senatspressemitteilung vom 08.11.2022: Verständigung zur Klimaschutzstrategie des Senats.

Rheinland-Pfalz und des Staatsgerichtshofs Hessen im Hinblick auf die Geeignetheit, Erforderlichkeit und Angemessenheit der Maßnahmen zur Krisenbewältigung und der Notwendigkeit einer Kreditfinanzierung auseinander (Wieland 2023).

Die Klimaschutzstrategie 2038 der Freien Hansestadt Bremen besteht aus vier Elementen:

1. Landesprogramm Klimaschutz 2038, das die für das Erreichen der Klimaschutzziele notwendigen Strukturen und Prozesse definiert und etabliert,
2. Aktionsplan Klimaschutz, der die Handlungsempfehlungen der Enquetekommission in ihrer Gesamtheit aufgreift und operationalisiert und als integrierter Maßnahmenkatalog kontinuierlich umgesetzt und fortgeschrieben wird,
3. Handlungsschwerpunkte des Senats (sog. Fastlane-Maßnahmen); einer der Handlungsschwerpunkte soll die energetische Sanierung des öffentlichen Gebäudebestands sein,
4. Finanzierungskonzept Klimaschutz.

5.3 Exkurs Sondervermögen Bundeswehr (keine Notlagenverschuldung)

Nach Beginn des Ukraine-Kriegs hat der Bundestag ein „Sondervermögen Bundeswehr“ zur Stärkung der Bündnis- und Verteidigungsfähigkeit errichtet. Das Sondervermögen dient der Umsetzung der im Wirtschaftsplan enthaltenen Vorhaben. Für die verfassungskonforme Kreditaufnahme des Sondervermögens wurde anstelle der Erklärung einer Notlage mit Artikel 87a Absatz 1a GG eine Kredit-Sonderermächtigung durch Bundestag und Bundesrat geschaffen. Das Sondervermögen wurde mit einer eigenen Kreditermächtigung in Höhe von 100 Mrd. EUR ausgestattet, aus der auch die Zinszahlungen erfolgen. Nach Auflösung des Sondervermögens in die Bundesschuld integrierte Schulden führen ab diesem Zeitpunkt zu zusätzlichen Zinsausgaben im Bundeshaushalt.

5.4 Sondervermögen Klimaschutz Berlin

Im Koalitionsvertrag von CDU und SPD in Berlin, der Grundlage der erfolgten Senatsbildung ist, wurde vereinbart, ein Sondervermögen „Klimaschutz, Resilienz und Transformation“ mit einem Volumen von zunächst 5 Mrd. EUR zu schaffen. Nach einer Vollzugsevaluation sollen Ende 2024 bis zu 5 Mrd. EUR zusätzlich zugeführt werden (CDU und SPD).¹⁴

Begründet wird die Errichtung mit den Herausforderungen des Klimawandels, verstärkt durch die Energie- und Preiskrise. Dies begründet nach Auffassung der Koalitionäre die Notwendigkeit, die energiewirtschaftlichen Abhängigkeiten von fossilen Energieträgern schnellstmöglich zu überwinden, Energie einzusparen und die Transformation der Energieversorgung auf alternative bzw. regenerative und CO₂-neutrale Energiequellen zu beschleunigen. Daher bestünde nach Auffassung der Koalitionäre eine außergewöhnliche Notsituation.

¹⁴ Vgl. CDU und SPD: Das beste für Berlin, Koalitionsvertrag 2023-2026, https://spd.berlin/media/2023/04/Koalitionsvertrag_2023-2026_.pdf

Folgende Maßnahmenfelder werden genannt:

- Gebäudesektor,
- Energieerzeugung bzw. -versorgung,
- Mobilität und
- Transformation der Wirtschaft.

Ein entsprechendes Errichtungsgesetz soll zusammen mit dem Doppelhaushalt 2024/25 bis zum Ende des Jahres 2023 beschlossen und die Mittel dem Sondervermögen noch im Jahr 2023 zugeführt werden.

Tabelle 2: Post-Corona-Notlagenfinanzierung

	Rechtsgrundlage	Umsetzung	Volumen
Saarland	Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG	Sondervermögen ohne Kreditermächtigung	3 Mrd. EUR
Bremen	Artikel 131a Absatz 3 Satz 1 LV	Rücklage	3 Mrd. EUR (bis zu 8 Mrd. EUR insgesamt)
Bund	Artikel 87a Absatz 1a GG	Sondervermögen mit Kreditermächtigung	100 Mrd. EUR
Berlin (geplant)	Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG	Sondervermögen ohne Kreditermächtigung	10 Mrd. EUR (zweimal 5 Mrd. EUR)

Quelle: Eigene Darstellung

6. Ermöglichung von Investitionen ohne Notlagenverschuldung

6.1 Finanzielle Transaktionen

Eigenkapitalzuführungen an rechtlich selbstständige Einheiten des Landes (GmbH, AG, Anstalten des öffentlichen Rechts) bleiben als finanzielle Transaktionen bei der Berechnung des zulässigen Defizits unberücksichtigt. Über die Stärkung der Eigenkapitalbasis können die Unternehmen benötigte Investitionen tätigen. Im Unterschied zu einer Fremdkapitalaufnahme im Unternehmen ist die kreditfinanzierte Zuführung von Eigenkapital aus dem Landeshaushalt die wirtschaftlichere Variante, da das Zinsniveau von Landesanleihen deutlich niedriger liegt. Dies gilt auch für Finanzierungen von Anstalten öffentlichen Rechts (AöR), die durch das Errichtungsgesetz mit einer Gewährträgerhaftung ausgestattet wurden. Diese erreichen durch die Gewährträgerhaftung zwar kommunalkreditähnliche Bedingungen, doch liegen diese immer noch über dem Niveau von Landesanleihen.

Bei der Zuführung von Eigenkapital müssen die EU-Beihilfavorschriften beachtet werden. Grundsätzlich sind gewährte Beihilfen des Staates gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Binnenmarkt unvereinbar. Ausnahmen bestehen jedoch bei der Förderung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (DAWI), wie bspw. dem sozialen Wohnungsbau oder der Allgemeinen Wirtschaftsförderung.¹⁵ Es ist daher nötig - sofern sich das begünstigte Unternehmen auch am Markt bewegt -, einen sog. Öffentlich-rechtlichen Betrauungsakt zu erlassen, der sicherstellt, dass es zu keiner Marktverzerrung kommt. Im Bereich der Infrastrukturfinanzierung ist ein DAWI-Betrauungsakt in zahlreichen Konstellationen denkbar. Insbesondere dann, wenn an der Bereitstellung einer Infrastruktur ein allgemeines Interesse besteht, diese aber in der Regel nicht kostendeckend zu betreiben ist und daher von privaten Unternehmen nicht angeboten wird. Das Land Berlin hat bspw. im Jahr 2019 im Rahmen eines Betrauungsaktes zwei landeseigenen Wohnungsunternehmen Eigenkapital zum Erwerb von Wohnungen zugeführt. Die Zuführung war mit Verpflichtungen der Wohnungsunternehmen hinsichtlich der Bewirtschaftung der neuen Bestände verbunden.¹⁶

Das Land Hessen hält momentan mit 61,43 Prozent die Mehrheitsbeteiligung an der Nassauischen Heimstätte Wohnungs- u. Entwicklungsgesellschaft mbH. Die größte Minderheitsgesellschafterin ist die Stadt Frankfurt mit 27,28 Prozent.¹⁷ Das Unternehmen ist mit rund 59.000 Wohnungen an 115 Standorten eines der führenden deutschen Wohnungsunternehmen. Die Zuführung von Eigenkapital könnte auf der Grundlage eines notariell zu beurkundenden Gesellschafterbeschluss durchgeführt werden. Hierfür wäre eine Mehrheit des Stammkapitals von 75 Prozent erforderlich. Für die Zuführung von Eigenkapital – bspw. für den Ankauf von Beständen oder die Ausweitung des Neubaus –, wäre ein Konsens der Gesellschafter Land Hessen und Stadt Frankfurt nötig. Im anzunehmenden Fall, dass die Stadt Frankfurt kein eigenes Eigenkapital zuführen will, würde sich ihr Anteil entsprechend vermindern.

¹⁵ Vgl. Land Baden-Württemberg: Leitfaden, EU-Beihilferecht. DAWI und Infrastrukturfinanzierung, Dezember 2016, https://wm.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-wm/intern/Publikationen/Wirtschaftsstandort/Leitfaden_EU-Beihilfenrecht_DAWI_und_Infrastrukturfinanzierung_Band-3.pdf

¹⁶ Vgl. https://stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/sozialer_wohnungsbau/betrauungsakte/index.shtml

¹⁷ Vgl. Beteiligungsbericht Stadt Frankfurt 2022, S. 215.

Das Instrument der Eigenkapitalzuführung kann auch im Rahmen der Neugründung von Unternehmen genutzt werden.

Beispielsweise könnte das Land eine eigene Gesellschaft oder Anstalt gründen, die für den Ankauf von Grundstücken für Wohnungsbau zuständig ist (Bodenfonds). Die Grundstücke könnten dann gemeinwohlorientierten Trägern (Genossenschaften oder kommunalen Wohnungsbaugesellschaften) auf Basis von Erbbaupachtmodellen zum Zwecke des Wohnungsbaus zur Verfügung gestellt werden.

6.2 Kreditaufnahme in Beteiligungen des Landes

Die Beteiligungen des Landes Hessen unterteilen sich in rechtlich selbstständige Extrahaushalte und Sonstige Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (Sonstige FEU) des Marktsektors. Beide Beteiligungsarten werden von der Landesschuldenbremse in Hessen nicht erfasst. Der Begriff des Extrahaushalts stammt aus der Systematik der VGR. Er umfasst alle Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, die im Sinne des ESVG 2010 zum Sektor Staat gehören (Destatis 2019, 6). Rechtlich selbstständige Extrahaushalte sind Personen des privaten oder öffentlichen Rechts (GmbH, AG, AöR). Hiervon abzugrenzen sind rechtlich unselbstständige Extrahaushalte wie bspw. Sondervermögen und Eigenbetriebe, die von der Schuldenbremse erfasst werden.¹⁸

Extrahaushalte und Kernhaushalt bilden zusammen im sog. Schalenkonzept des Statistischen Bundesamts den sogenannten Öffentlichen Gesamthaushalt. Dieser entspricht dem Sektor Staat der VGR. Das Schalenkonzept wurde eingeführt, um die Personal- und Finanzstatistik näher an die Abgrenzungen der VGR heranzuführen.

Nicht zum Sektor Staat, sondern zum Sektor Markt, gehören die Sonstigen FEU. Diese sind rechtlich selbstständige Einheiten des öffentlichen oder privaten Rechts, die sich mehrheitlich im Eigentum des Staats befinden und sich zu mehr als 50 Prozent durch Erlöse am Markt refinanzieren. Auf Bundesebene ist das bekannteste Beispiel die Bahn AG. In Hessen zählt bspw. die Nassauische Heimstätte Wohnungs- und Entwicklungsgesellschaft mbH hierzu.

6.2.1 Kreditaufnahme bei Extrahaushalten

Kreditaufnahmen von Extrahaushalten werden im Rahmen der europäischen Schuldenregeln (Stabilitäts- und Wachstumspakt sowie Fiskalpakt) berücksichtigt, aber nicht im Rahmen der hessischen Schuldenbremse. Als Gesamtstaat haftet die Bundesrepublik Deutschland für die Einhaltung der europäischen Regeln.

Gleichwohl verpflichtet Art. 109 Abs. 2 GG nicht nur den Bund, sondern auch die Länder zur Einhaltung der europäischen Defizitgrenzen. Sollten EU-Strafzahlungen gegen Deutschland verhängt werden, sind diese von Bund und Ländern im Verhältnis 65 zu 35 zu tragen. Die Sanktionslast der Länder wird zu 35 Prozent nach der Zahl der Einwohner*innen bemessen („Solidarbeitrag“) und zu 65% nach dem Verursachungsbeitrag. Solche Strafzahlungen sind jedoch in Anbetracht der vielfachen Überschreitungen anderer Mitgliedsstaaten, der fiskalischen Folgen der Pandemie sowie der angedachten Aufweichung des europäischen Regelwerks mittel- und langfristig außerordentlich unwahrscheinlich (Scholz 2021, 8).

¹⁸ Die Länder können dem Bund folgen und Sondervermögen, die vor 2011 mit einer Kreditermächtigung ausgestattet wurden, von der Landesschuldenbremse ausnehmen. In NRW gilt dies für den Bau- und Liegenschaftsbetrieb (BLB).

Extrahaushalte finanzieren sich im Regelfall überwiegend über Zuweisungen des Staates. Im Falle einer investiven Kreditaufnahme im Unternehmen ist es daher üblich, dass der Staat Zins und Tilgung der Kredite übernimmt, um eine bilanzielle Überschuldung zu vermeiden. Die Tilgung entspricht hierbei oftmals der Abschreibung des Investitionsguts (Lebenszyklusmodell), so dass mit dem Ende der Abschreibung auch der Kredit getilgt ist. Das Investitionsgut wird im Regelfall jedoch weit länger genutzt.

Wurde der Extrahaushalt in der Rechtsform einer AöR mit einer Gewährträgerhaftung errichtet (hierfür ist immer ein Errichtungsgesetz vonnöten), dann gewähren die Banken – private wie öffentlich-rechtliche – kommunalkreditähnliche Konditionen.

Im Falle einer privaten Rechtsform sind Bürgschaften des Landes notwendig, um die Kreditzinsen auf das Niveau des Kommunalkredits zu drücken. Kreditbürgschaften des Landes bedürfen wie Verpflichtungsermächtigungen für kommende Jahre einer Absicherung im Landeshaushaltsgesetz. Entweder wird der volle Kreditbetrag abgesichert oder ein Teil des Kredits, bspw. 80 Prozent. Soll der volle Kreditbetrag abgesichert werden, führt dies nach Maßgabe der EU-Bürgschaftsrichtlinie zu einer Pflicht zur Notifizierung. Eine Beihilfe läge jedoch nur dann vor, wenn der Wettbewerb verfälscht würde. Hier von ist bei Extrahaushalten, die nicht primär am Markt tätig sind, im Regelfall nicht auszugehen. Der Bürgschaftsempfänger muss für die Bereitstellung der Bürgschaft ein angemessenes Entgelt (Avalprovision) zahlen. Die Avalprovision soll den durch die Bürgschaft entstandenen Zinsvorteil ausgleichen.

Nach geltender Rechtslage in Hessen (§ 1 Art. 141 Gesetz) ist eine Kreditaufnahme bei den Hochschulen des Landes, die als Extrahaushalte klassifiziert sind, ausgeschlossen. Im Falle einer Gesetzesänderung könnten Hochschulinvestitionen statt über direkte Zuschüsse des Landes über eine eigene Kreditaufnahme erfolgen. Die Kredite müssten vom Land verbürgt werden.

Alternativ zur Bürgschaft sind Fortfaitierungsmodelle mit Einredeverzicht denkbar, wenn letztlich das Land den Schuldendienst trägt (siehe Berliner Bodenfonds).

6.2.2 Kreditaufnahme bei Sonstigen FEU

Sonstige FEU des Marktsektors können wie Extrahaushalte des Staates privat-rechtlich oder öffentlich-rechtlich organisiert sein. Insofern gelten für Kreditaufnahmen die gleichen Regeln wie für Extrahaushalte. Sofern Investitionen sich am Markt refinanzieren, bedarf es keiner Zins- und Tilgungszuschüsse des Landes.

Im Falle einer 100 Prozent-Bürgschaft des Landes werden die Kredite nach den Regeln des ESVG 2020 den Maastricht-Schulden des Gesamtstaats zugeordnet.

6.3 Finanzierungen mit Hilfe der Förderbank

Banken sind grundsätzlich dem Marktsektor zugeordnet. Daher fällt auch die Kreditvergabe von Banken nicht in den Regelungsbereich der Landesschuldenbremse. Mit Hilfe von öffentlich-rechtlichen Förderbanken nutzen die Länder die vielfältigen Möglichkeiten der Kreditvergaben. Dies betrifft insbesondere die Wohnungsbauförderprogramme aber auch diverse andere Förderprogramme

(bspw. energetische Gebäudesanierungen). Hierbei vergeben die Förderbanken vergünstigte Darlehen. Die Länder ersetzen ihren Instituten die Einnahmeausfälle und vergüten die Abwicklungs- und Durchführungskosten.

Die begrenzenden Faktoren bei der Kreditvergabe durch Förderbanken sind das bankenrechtlich vorgeschriebene Kernkapital sowie die Großkreditgrenzen, die die Kreditvergabe an einzelne Unternehmen beschränken.

Hessen hat mit der Hessenkasse¹⁹ ein Programm zur Entschuldung hessischer Kommunen von Kassenkrediten und zur Förderung kommunaler Investitionen aufgelegt. Zur Entschuldung der Kommunen bedient sich das Land der Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen (WIBank), einer unselbständigen Anstalt des öffentlichen Rechts in der Trägerschaft der Helaba Landesbank Hessen-Thüringen AöR. Die Hessenkasse, ein neu gegründetes Sondervermögen, ersetzt der WIBank die für die Ablösung der kommunalen Kassenkredite und deren Refinanzierung erforderlichen Beträge einschließlich der Kosten für die Steuerung von Zinsänderungsrisiken sowie zur Optimierung der Kreditkonditionen. Die Hessenkasse wiederum wird durch die Kommunen und das Land gespeist. Die Kommunen tragen dabei weiterhin in einem gewissen Umfang Zins- und Tilgungsleistungen, die restlichen Verpflichtungen übernimmt das Land.

In Nordrhein-Westfalen wurde das Schulbauprogramm „Gute Schule 2020“ mit Hilfe der Landesförderbank NRW.Bank ermöglicht.²⁰ Hierbei erhalten Gemeinden, Kreise und Landschaftsverbände (Kommunen) in Nordrhein-Westfalen vom Land Schuldendiensthilfen (vollständige Übernahme von Zins und Tilgung) für Kredite der NRW.Bank, die der Finanzierung der Sanierung, Modernisierung und des Ausbaus der baulichen und digitalen kommunalen Schulinfrastruktur in Nordrhein-Westfalen dienen. Das Land leistet die Schuldendiensthilfen unmittelbar an die NRW.BANK und nicht an die Kommunen. Durch die vertraglich garantierte Direktzahlung kann die NRW.Bank kommunalkreditähnliche Konditionen bieten. Da formal aber die Kommunen die Kredite aufnehmen, fallen diese nicht unter die Landesschuldenbremse.

Im Stadtstaat Berlin ohne kommunale Ebene ist das NRW-Schulbaumodell nicht anwendbar, da die Berliner Bezirke als Schulbauträger Teil des Landeskernhaushalts sind. Als kreditnehmenden Bauträger nutzt die Hauptstadt im Berliner Schulbaumodell die landeseigene Wohnungsbaugesellschaft HOWOGE. Kreditgebende Bank ist die Landesförderbank Investitionsbank Berlin AöR (IBB). Mieter der gebauten Schulen sind wiederum die Berliner Bezirke. Durch den Ausschluss privater „Partner“ wird dieses Modell auch als eine Öffentlich-Öffentliche-Partnerschaft bezeichnet (Dullien et al. 2018), da keinerlei Gewinne in private Taschen fließen. Die HOWOGE soll die Berliner Schulen bauen bzw. sanieren und diese für 25 Jahre an die Bezirke vermieten. Die Grundstücke bzw. die zu sanierenden Schulen werden vorher vom Land per zweckgebundenem Erbbaurecht auf die HOWOGE übertragen. Nach Vertragsende fallen die Eigentumsrechte an den Gebäuden an die Berliner Bezirke zurück. Eine andersartige Nutzung als zu Schulzwecken wird ausgeschlossen. Gegenüber der kreditgebenden IBB verpflichtet sich das Land Berlin zur Zahlung der Miete, die im Wesentlichen Zins und Tilgung entspricht. Die IBB erhält so eine risikolose, sogenannte einredefreie Forderung, gegenüber dem Land und kann daher der HOWOGE kommunalkreditähnliche Konditionen gewähren.

¹⁹ Vgl. Gesetz zur Sicherstellung der finanziellen Leistungsfähigkeit der hessischen Kommunen bei liquiditätswirksamen Vorgängen und zur Förderung von Investitionen (HessenkasseG) vom 25. April 2018.

²⁰ Vgl. Gesetz über die Leistung von Schuldendiensthilfen für Kredite zur Sanierung, Modernisierung und zum Ausbau der kommunalen Schulinfrastruktur in Nordrhein-Westfalen (Schuldendiensthilfegesetz Nordrhein-Westfalen) vom 15. Dezember 2016.

6.4 Öffentliche Investitionsgesellschaften

Denkbar zur Finanzierung von Landesinvestitionen ist auch die Gründung einer öffentlichen Investitionsgesellschaft. Idealerweise würde diese in der Rechtsform einer AöR mit Gewährträgerhaftung erfolgen. Voraussetzung dafür ist, dass eine solche Investitionsgesellschaft nicht als Missbrauch oder Umgehung der Landesschuldenbremse qualifiziert werden kann (vgl. ausführlich Hermes et al. 2020, 33ff.). Hierfür ist es erforderlich, dass diese Investitionsgesellschaft nicht primär dem Zweck der Kreditaufnahme, sondern einer eigenständigen Sachaufgabe nachgeht. Eine solche Sachaufgabe könnte nach Einschätzung von Hermes (2021, 9) beispielsweise der Ausbau und Erhalt von Landesstraßen sein, die einer rechtlich selbständigen Einrichtung des Landes zugewiesen werden. Hierbei ist es unerheblich, ob das Land ganz oder teilweise den Schuldendienst übernimmt.

In Berlin wurde mit der Berliner Bodenfonds GmbH (BBF) bereits eine öffentliche Investitionsgesellschaft in privater Rechtsform gegründet. Die BBF ist Teil einer Öffentlich-Öffentlichen Partnerschaft. Die BBF wurde als Tochtergesellschaft der BIM Berliner Immobilienmanagement GmbH für den Zweck der kreditfinanzierten Grundstücksankäufe gegründet. Die Immobilienankäufe der BBF werden über Kredite bei der Investitionsbank Berlin (IBB) finanziert, deren Tilgung unter anderem über eine Eigenkapitalverstärkung (finanzielle Transaktion) aus dem Haushalt finanziert wird. Die erworbenen Grundstücke werden mittels Erbbaurechts-, Pacht- oder Mietvertrag entgeltlich an das Land Berlin weitergegeben. Aus den Nutzungsentgelten werden die Zinsverpflichtungen geleistet. Zur Absicherung der Kredite werden Forfaitierungen mit Einredeverzicht zwischen der BBF und der IBB bezüglich der Kapitalzuführungen sowie der Nutzungsentgelte vereinbart. Die Sachaufgabe des BBF ist der Erwerb und die Verpachtung von Liegenschaften.²¹

²¹ Vgl. Sachstandsbericht der Senatsverwaltung für Finanzen an den Hauptausschuss vom 03.08.2020, Rote Nummer 3021.

Fazit

Die hessische Landesregierung hat Anfang 2023 erstmalig auf der Landesebene ein Klimagesetz verabschiedet. Allerdings fehlt eine ausreichende Finanzierung der zur Ziel-Erreichung notwendigen Maßnahmen. Dem Gesetz zufolge soll Hessen bis spätestens 2045 klimaneutral werden. Schon bis 2030 sollen die Treibhausgasemissionen um 65 Prozent reduziert werden. Die Perspektive guter Arbeit fehlt in diesem Gesetz vollends.

Um die Klimaschutzziele zu erreichen, sind massive öffentliche Investitionen in eine klimaneutrale und energieeffiziente Infrastruktur notwendig. Außerdem müssen die Anreize für private Investitionen in die Dekarbonisierung der Wirtschaft erhöht werden. Vor allem die (energieintensive) Industrie ist von der derzeitigen Energiekrise in Folge des russischen Angriffskriegs in der Ukraine negativ betroffen. Um die Energiewende beschleunigt umzusetzen, ist neben dem Ausbau der erneuerbaren Energien vor allem die Steigerung der Energieeffizienz wichtig. Werden die kurz- und langfristigen Herausforderungen durch die Landesregierung nicht bewältigt, hat dies nicht nur einen erheblichen Schaden für die Umwelt, sondern auch für die wirtschaftliche Entwicklung und die Arbeitsplätze zur Folge.

Die Finanzierung der notwendigen Zukunftsinvestitionen kann allein aus dem Landeshaushalt aufgrund der investitionsfeindlichen Wirkung der Schuldenbremse nicht gedeckt werden. Für die Landesregierung besteht insofern die Möglichkeit, die Schuldenbremse abzuschaffen. Hierfür gibt es derzeit jedoch keine politischen Mehrheiten. Alternativ zeigt die vorliegende Expertise auf, welche Finanzierungsmöglichkeiten auch unter Beibehaltung der Schuldenbremse möglich sind. Andere Bundesländer, wie beispielsweise das Saarland, Bremen und Berlin, haben bereits eine Notlagenverschuldung auf den Weg gebracht, die mehrere Milliarden Euro umfasst, um den Strukturwandel zu bewältigen. Auch die hessische Landesregierung ist aufgefordert, einen solchen kreditfinanzierten Fonds auf den Weg zu bringen, um die Wirtschaftskraft und die Beschäftigungsstärke des Bundeslandes zumindest zu erhalten, wenn nicht sogar auszubauen.

Die vorliegende Studie zeigt zudem weitere Finanzierungsmöglichkeiten auf, ohne dass die Landesregierung eine Notlage erklären muss (z.B. finanzielle Transaktionen, Kreditaufnahme in Beteiligungen und die Nutzung der WIBank). Unabhängig davon plädiert der DGB schon länger im Rahmen seines Steuerkonzepts für eine (stärkere) Besteuerung hoher Einkommen, Vermögen und Erbschaften, um die öffentlichen Einnahmen zu steigern – auch diese Mittel könnten für dringend erforderliche Zukunftsinvestitionen genutzt werden.

Für den DGB ist es wichtig, dass die klima- und energiepolitischen Ausgabensteigerungen mit „Guter Arbeit“ verbunden werden. Die Förderung aus dem in dem vorliegenden Papier vorgeschlagenen Fonds sollte daher an Kriterien wie etwa Tarifbindung, Mitbestimmung, Qualifizierung, Aus- und Weiterbildung sowie Geschlechtergerechtigkeit gebunden werden. Darüber hinaus sollte ein Beirat unter Beteiligung der Gewerkschaften und der Zivilgesellschaft eingerichtet werden, der über die inhaltliche Ausgestaltung und Umsetzung des Transformationsfonds mitentscheidet.

Impressum

DGB-Bezirk Hessen-Thüringen
Wilhelm-Leuschner-Str. 69–77
60329 Frankfurt/Main

www.hessen-thueringen.dgb.de

Verantwortlich: Michael Rudolph | Bezirksvorsitzender

Für Rückfragen stehen zur Verfügung:

Dr. Kai Eicker-Wolf | Abt. Wirtschaftspolitik
Kai.Eicker-Wolf@dgb.de
069 273005 -53

Liv Dizinger | Abt. Strukturpolitik
Liv.Dizinger@dgb.de
069 273005 -46

Gestaltung: part | www.part.berlin

Juni 2023

Literatur:

(DESTATIS 2019) Statistisches Bundesamt: Finanzen und Steuern, Fachbegriffe der Finanz- und Personalstatistik, Wiesbaden 2019.

(DIW Econ 2022): Die Saarwirtschaft im Strukturwandel Aktuelle Transformationsherausforderungen der Saarwirtschaft vor dem Hintergrund des Kriegs in der Ukraine sowie der beschleunigten Dekarbonisierung, Berlin 12. August 2022.

(Dullien et al. 2018) Dullien, Sebastian; Hirschel, Dierk; Priewe, Jan; Reiner, Sabine; Scholz, Birger; Trochowski, Daniela; Troost, Axel; Truger, Achim und Wolf, Harald: Zukunftsinvestitionen ermöglichen. Spielräume der Schuldenbremse in den Bundesländern nutzen!, Rosa-Luxemburg-Stiftung 2018.

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

(Hermes 2021) Hermes, Georg: Kreditfinanzierte Infrastrukturinvestitionen unter den Bedingungen der Schuldenbremse in Nordrhein-Westfalen, Gutachten im Auftrag des Landtags NRW Nr. 17/326, September 2021.

(Hermes et al. 2020) Hermes, Georg; Vorwerk, Lukas und Beckers, Thorsten: Die Schuldenbremse des Bundes und die Möglichkeit der Kreditfinanzierung von Investitionen, IMK Study Düsseldorf 2020.

(Hermes und Weiß 2019) Hermes, Georg und Weiß, Holger: Zur geplanten Einbindung der HOWOGE Wohnungsbaugesellschaft mbH in die Umsetzung der „Berliner Schulbauoffensive“, Rechtsgutachterliche Stellungnahme für die Senatsverwaltung für Finanzen des Landes Berlin, September 2019.

(Korioth 2020) Korioth, 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.

(Korioth und Müller 2022) Korioth, Stefan und Müller, Michael W.: Verfassungsrechtliche Fragen eines „Transformationsfonds Saarland“, Juli 2022.

(Krebs 2022) Krebs, Tom: Öffentliche Finanzbedarfe aufgrund der im Jahr 2022 verschärften Transformationsherausforderungen, November 2022.

(Scholz 2021) Scholz, Birger: Die grundgesetzliche Schuldenbremse und ihre Umsetzung durch Bund und Länder sowie die haushaltspolitische Umsetzung der Notlagenverschuldung in der Corona-Pandemie, Berlin 2021.

(Wieland 2023) Wieland, Joachim: Rechtsgutachten zur Ausnahme vom Verbot der strukturellen Nettokreditaufnahme nach Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG sowie Art. 131a Abs. 3 Satz 1 LV für Maßnahmen zur Bekämpfung und Überwindung der Klimakrise und des Energienotstands, Speyer 2023.

