

Bezirk Nord | Besenbinderhof 60 | 20097 Hamburg

Finanzausschuss des Landes Schleswig-Holstein
Vorsitzenden Herrn Stefan Weber
Landeshaus
Düsternbrooker Weg 70
24105 Kiel**Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 19/2973****Stellungnahme zum Schuldentilgungsplan für das Land Schleswig-Holstein: Generationengerechtigkeit leben (Drucksache 19/1373)** 27. September 2019

Sehr geehrter Herr Weber, sehr geehrte Damen und Herren,

der Finanzausschuss des Landtages von Schleswig-Holstein hat den Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB) mit Schreiben vom 3. September 2019 um eine Stellungnahme zum „Schuldentilgungsplan für das Land Schleswig-Holstein: Generationengerechtigkeit leben“ (Drucksache 19/1373) gebeten. Dieser Bitte kommt der DGB hiermit gerne nach.

Mit dem Anschreiben zur Anhörung wurden Fragen der Fraktionen zum Schuldentilgungsplan übermittelt. Der DGB wird sich in seinen Antworten auf diese Fragen beziehen.

Die Gewerkschaft ver.di ist parallel zu einer Stellungnahme aufgefordert worden. Diese Stellungnahme ist als gemeinsame Stellungnahme des DGB und der Gewerkschaft ver.di anzusehen.

Olaf Schwede
Öffentlicher Dienst

Olaf.Schwede@dgb.de

Telefon: 040-6077661-17
Telefax: 040-6077661-41

OS

Besenbinderhof 60
20097 Hamburg<http://nord.dgb.de>**Schuldenbremse, Unterfinanzierung öffentliche Infrastruktur, Sondervermögen**

Seit der Verankerung der sogenannten Schuldenbremse 2009 im Grundgesetz und nachfolgend in der Landesverfassung Schleswig-Holsteins haben der DGB und seine Gewerkschaften immer wieder darauf hingewiesen, dass jede starre fiskalpolitische Mechanik eine gestaltende Politik unnötig beschränkt und sich die Abgeordneten ihre demokratische Gestaltungshoheit ohne Not selbst einschränken.

Immer wieder haben der DGB und seine Gewerkschaften in den Gesetzgebungsverfahren darauf hingewiesen, dass künftige Generationen wenig davon haben werden, wenn sie statt einer gemäßigten Verschuldung eine dramatisch verschlechterte Infrastruktur erben werden und durch die Schuldenbremse im Grundgesetz die Unmöglichkeit, an dieser Situation ökonomisch sinnvoll etwas zu verändern.

Auf Basis der „alten“ und aus Sicht des DGB und seiner Gewerkschaften finanzwissenschaftlich deutlich klügeren Formulierung im Grundgesetz konnten im Rahmen der Haushaltspläne

Investitionen (und nur Investitionen) kreditfinanziert werden. Die sogenannte „Goldene Regel“ ließ eine Neuverschuldung zu, aber nur in Höhe der jeweiligen "Bruttoinvestitionen", also der Ausgaben für langlebige, allgemein wachstumsfördernde Sachwerte. Eine Rückkehr zur „Goldenen Regel“ ist nach wie vor Ziel des DGB und seiner Gewerkschaften - insofern können wir alle Parteien nur dazu auffordern, sich zu einer grundgesetzändernden Zweidrittelmehrheit zusammenzufinden.

Unter Beibehaltung der Schuldenbremse gibt es aus Sicht des DGB und seiner Gewerkschaften nur drei Wege, um einer Unterfinanzierung der öffentlichen Infrastruktur entgegen zu wirken und genügend öffentliche Mittel bereitzustellen, um den weiträumigen Sanierungsstau und die Herausforderungen einer sozial abgefederten Klimapolitik zu finanzieren:

- a. **Steuererhöhungen**, die leider im Wesentlichen nur auf Bundesebene umzusetzen sind, um auf der Einnahmenseite dafür zu sorgen, dass mehr Mittel bereit stehen,
- b. in Haushaltsgesetzen o.ä. verankerte **Investitionsquoten**, die neben der Schuldenbremse sicherstellen sollen, dass Investitionen in politisch gewünschten Umfang getätigt werden, oder
- c. die offensive Nutzung von **Fonds und Beteiligungen der Länder**, die als finanzielle Transaktionen unbeschadet der Schuldenbremse Wirkung entfalten können.

Zu a. Steuererhöhungen

Der DGB hat in der Vergangenheit ein umfangreiches Steuerreformpaket vorgeschlagen, das in seiner Summe Mehreinnahmen von rd. 59 Mrd. Euro für Bund, Länder und Kommunen zur Folge hätte. Schleswig-Holstein könnte mit rd. 1,3 Mrd. Euro Mehreinnahmen rechnen. Ausführlich finden Sie die Einzelmaßnahmen unter dem folgenden Link beschrieben:

<https://www.dgb.de/dgb-steuerkonzept-bundestagswahl-2017-steuerrechner-steuerpolitische-eckpunkte>

Die steuerpolitischen Vorschläge des DGB können leider nur auf Bundesebene umgesetzt werden. Über eine Unterstützung gegenüber der Bundesebene durch die Parteien im Landtag Schleswig-Holsteins wären wir dankbar.

Zu b. Investitionsquote

Der DGB und seine Gewerkschaften erteilen allen Initiativen, eine Investitionsquote in der Landesverfassung oder einfachgesetzlich zu verankern, eine klare Absage. Dies würde den demokratisch gestaltbaren Spielraum bei der Haushaltsaufstellung noch weiter verringern und eine Abwägung zwischen nötigen Betriebsmitteln und Investitionen der politischen Auseinandersetzung entziehen.

Zudem würde eine Investitionsquote unter Beibehaltung der Schuldenbremse die Struktur des Betriebshaushalts verändern. Pointiert gefragt: Wer sollte entlassen werden und welche Zuwendung sollte gestrichen werden, wenn unter Beibehaltung der Schuldenbremse die Investitionsquote nicht anders erreicht werden könnte, als durch Kürzungen im Betriebshaushalt?

Das Land Schleswig-Holstein hat allerdings bis heute höhere Investitionsspielräume, als es bisher nutzte und aktuell nutzt. Der DGB hat immer wieder dafür plädiert, die Differenz zwischen der zulässigen maximalen jährlichen Nettokreditaufnahme gemäß Schuldenbremse (Obergrenze Nettokreditaufnahme), wie sie der Stabilitätsrat auf Basis der im Bund verabredeten Verfahren errechnet, und der tatsächlichen haushaltmäßigen Nettokreditaufnahme des Landes für Investitionen zu nutzen (zwischen 2011 und 2020 hätten so 3,6 Milliarden Euro zusätzlich investiert werden können).

Insofern sprechen wir uns sehr klar für Investitionsfonds aus, wie sie das Land bereits eingerichtet hat, die überjährlich planen, finanzieren und eigenständig Kredite aufnehmen können. Geeignete Gremien können dabei auch die Mitentscheidung und Transparenz gegenüber dem Parlament sicherstellen.

Im Übrigen: Um Schwerpunkte zugunsten von Investitionen im Haushalt zu bilden bräuchte es lediglich den politischen Willen durch ein seine Rechte freudig nutzendes Parlament.

Zu c. Offensive Nutzung von Fonds und Beteiligungen

Um nötige Infrastrukturprojekte zu finanzieren, lohnt sich ein Blick über die Landesgrenze: Das Beispiel Hamburg zeigt, dass ein aktives Beteiligungsmanagement (durch die landeseigene Beteiligungsgesellschaft HGV) ein pragmatisches Instrument sein kann, wenn es darum geht, strategisch wichtige Branchen zu erhalten bzw. zu fördern, wirtschaftliche Zukunftsperspektiven zu eröffnen und nachhaltige Infrastrukturmaßnahmen zu finanzieren.

Erstmals sichtbar wurde diese Art des Engagements trotz Schuldenbremse beispielsweise in Baden-Württemberg, als der damalige CDU-Ministerpräsident Stefan Mappus die Mehrheitsbeteiligung am Energieunternehmen EnBW aufkaufte. In Hamburg wurde der Beteiligungserwerb bzw. die Neugründung von Beteiligungsgesellschaften unter dem CDU-Wirtschaftssenator Gunnar Uldall weiter zum strategischen Instrument ausgebaut.

Die gute Begründung dieses Instrument zu nutzen, liegt in der Systematik der Schuldenbremse (Ermittlung der Neuverschuldungsobergrenze) selbst. Die Schuldenbremse sollte – so sieht es das Gesetz vor – den Gebietskörperschaften keinen Anreiz geben, die Neuverschuldungsobergrenze durch Veräußerungen des „Tafelsilbers“ einzuhalten.

Auch deshalb wurde gesetzlich festgelegt, dass finanzielle Transaktionen nicht eingerechnet werden, wenn es um die Ermittlung der erlaubten Nettokreditaufnahme geht. Das heißt: Weder Erlöse aus Privatisierungen dürfen zur Einhaltung der Kreditgrenzen genutzt werden, noch soll - umgekehrt - der Erwerb einer Beteiligung auf die Kreditgrenze, also die Schuldenbremse, angerechnet werden.

Technisch gesprochen werden Einnahmen und Ausgaben bei der Ermittlung der Neuverschuldungsgrenze um finanzielle Transaktionen bereinigt (Rechtliche Grundlagen: § 3 Ausführungsgesetz zu Artikel 115 GG – G 115).

Der DGB spricht sich ganz entschieden dafür aus, die Spielräume zu nutzen, die in einem offensiven Fonds- und Beteiligungsmanagement liegen. Dies eröffnet Spielräume für Investitionen, wie sie parteienübergreifend als nötig erachtet werden.

Zur Gewährträgerhaftung für das UKSH und der Nichtwertung als Landesschulden

Die obigen Ausführungen bilden auch den Hintergrund für die Haltung des DGB die Gewährträgerhaftung betreffend: Dass Verpflichtungen des Landes aus der Gewährträgerhaftung für das UKSH nicht als Landesschulden gewertet werden, findet unsere Zustimmung.

Der DGB und seine Gewerkschaften legen großen Wert darauf, dass das Land Schleswig-Holstein seiner Gewährträgerhaftung für das UKSH und damit auch für dessen Beschäftigte jederzeit gerecht werden kann. Regelungen, die diese Gewährträgerhaftung im Zweifelsfall zu Lasten der Beschäftigten und der Patientinnen und Patienten beschneiden, werden vom DGB abgelehnt.

Um die Risiken aus der Gewährträgerhaftung für den Landeshaushalt zu reduzieren, ist es aus Sicht des DGB und seiner Gewerkschaften unumgänglich, für eine gerechte Krankenhausfinanzierung zu sorgen, Forschung und Lehre im UKSH auskömmlich zu finanzieren sowie Mittel für die Finanzierung der Landesaufgaben (Aufgaben, die z. B. in den Instituten für Rechtsmedizin, im Hygieneinstitut und im Institut für Toxikologie wahrgenommen werden) in angemessener Höhe zur Verfügung zu stellen. Darüber hinaus sind eine sachgerechte bauliche Unterhaltung bzw. Neubauten für die Krankenversorgung sicherzustellen.

Zum Sondervermögen „Versorgungsfonds des Landes Schleswig-Holstein“

Gleich mehrere Fragen der Fraktionen des Landtages beziehen sich auf das Sondervermögen „Versorgungsfonds des Landes Schleswig-Holstein“ und dessen Ausrichtung bzw. Zukunft. Als beamtenrechtliche Spitzenorganisation der Gewerkschaften im öffentlichen Dienst und damit als Interessenvertretung der Beamtinnen und Beamten sowie der Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger möchte der DGB hierzu explizit Stellung nehmen.

Individuelle Ansprüche sind unabhängig von der Versorge im Haushalt des Landes

Der DGB weist darauf hin, dass nach Artikel 33 Abs. 5 GG neben den aktiven Beamtinnen und Beamten auch die Versorgungsempfängerinnen und -empfänger einen verfassungsrechtlichen Anspruch auf eine amtsangemessene Alimentation haben. Dieser Anspruch ist unabhängig davon, welche Vorkehrungen das Land zur Finanzierung dieser Ansprüche trifft.

Der DGB und seine Gewerkschaften legen deswegen Wert auf die Feststellung, dass die Ansprüche der Beamtinnen und Beamten sowie der Versorgungsempfängerinnen und -empfänger durch die Ausgestaltung des Versorgungsfonds nicht berührt werden.

Der Versorgungsfonds basiert auf einer sachgerechten Verständigung

Die Errichtung des Versorgungsfonds im Jahr 2017 basierte auf einer sachgerechten Verständigung zwischen dem DGB und der Finanzministerin Monika Heinold.¹ Einige Ergebnisse dieser Verständigung sind im vorliegenden Bericht der Landesregierung zutreffend dargestellt. Der DGB legt großen Wert darauf, dass grundlegende Veränderungen am Versorgungsfonds und dessen Ausrichtung nicht einseitig erfolgen, sondern im Dialog mit den beamtenrechtlichen Spitzenorganisationen der Gewerkschaften im öffentlichen Dienst erörtert werden.

Herkunft der Mittel

Sowohl die aus der früheren Versorgungsrücklage in den Versorgungsfonds übertragenen ca. 630 Millionen Euro als auch die auf dem Stand von 2017 eingefrorene jährliche Zuführung in Höhe von 79,3 Millionen Euro sind das Ergebnis eines jahrelangen unfreiwilligen Verzichtes der Beamtinnen und Beamten auf Anpassungen der Besoldung und Versorgung. Durch den jährlichen zweckgebundenen Abzug von 0,2 % von jeder Anpassung der Besoldung und Versorgung sind sowohl das Besoldungs- als auch das Versorgungsniveau deutlich abgesenkt worden.

Auch wenn es sich juristisch gesehen um Mittel des Landes handelt, so besteht doch ein moralischer Anspruch der Beamtinnen und Beamten sowie der Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger darauf, dass diese Mittel ausschließlich zur Finanzierung von Versorgungsleistungen verwendet werden. Der DGB und seine Gewerkschaften erwarten deswegen ausdrücklich, dass mit diesen Mitteln sorgsam und verantwortungsvoll umgegangen wird. Ein Einsatz der Mittel des Versorgungsfonds beispielsweise zur Schuldentilgung würde dem ursprünglichen Zweck zuwiderlaufen.

Erhöhung der Zuführungen

Der DGB und seine Gewerkschaften legen Wert darauf, dass auch weiterhin mindestens eine jährliche Zuführung zum Versorgungsfonds im Rahmen der Höhe erfolgt, die durch die reduzierten Anpassungen bei der Besoldung und bei den Versorgungsbezügen den Beamtinnen und Beamten vorenthalten wurden. Auch wenn keine Dynamisierung dieser Zahlungen vorgenommen wird, so hält das Land als Dienstherr damit gegenüber seinen Beamtinnen und Beamten sowie Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfängern Wort.

¹ Vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Einrichtung eines Versorgungsfonds des Landes Schleswig-Holstein vom 04.10.2016 (Drucksache 18/4706) sowie die Stellungnahme des DGB hierzu vom 16.12.2016 (Umdruck 18/7059).

Die im Bericht der Landesregierung dargestellten 100 Euro im Monat pro neu einzustellenden Beamten bzw. pro neu einzustellender Beamtin sind nach § 4 Absatz 3 des Versorgungsfondsgesetzes als ein „anfänglicher monatlicher Mindestbeitrag“ vorgesehen. Es steht dem Landtag demnach jederzeit frei, unabhängig von diesem Mindestbeitrag im Rahmen seiner Entscheidungsrechte über den Haushalt höhere Beträge in den Versorgungsfonds einzuzahlen bzw. höhere Beiträge zur Einzahlung vorzusehen.

Verankerung des Versorgungsfonds in der Landesverfassung

Die Beamtinnen und Beamten sowie die Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger haben durch ihren unfreiwilligen Gehaltsverzicht den Aufbau des Versorgungsfonds ermöglicht und tragen noch heute indirekt zu seiner weiteren Finanzierung bei. Der DGB legt deswegen großen Wert darauf, dass die Mittel des Versorgungsfonds ausschließlich zur Finanzierung von Versorgungsleistungen genutzt und nicht zweckentfremdet werden.

Angesichts der hohen Diskrepanz zwischen den jährlichen Versorgungsaufwendungen des Landes und der Höhe der Mittel im Versorgungsfonds hätte eine Verankerung des Versorgungsfonds in der Landesverfassung voraussichtlich eher symbolischen Charakter. Der DGB würde ein solches Signal allerdings als Zeichen der Verlässlichkeit des Landes gegenüber seinen Beamtinnen und Beamten sowie Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfängern begrüßen und unterstützen. Ein Formulierungsvorschlag hierfür könnte auf Basis einer sachgerechten Verständigung gemeinsam von der Landesregierung und dem DGB entwickelt werden.

Der DGB bittet um die Berücksichtigung seiner Hinweise und Anmerkungen.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink that reads 'Olaf Schwede'. The signature is written in a cursive, slightly slanted style.

Olaf Schwede