KONZEPTE FÜR HESSEN

#12

#Hessen2025

GRÜN WIRKT WEITER FÜR NACHHALTIGE FINANZWIRTSCHAFT

BÜNDNIS 90
DIE GRÜNEN
LANDTAGSFRAKTION HESSEN

www.gruene-hessen.de

KONZEPTE FÜR HESSEN

GRÜN WIRKT WEITER

#hessen2025

Liebe Leserinnen und Leser,

seit wir GRÜNE in Hessen wieder mitregieren, haben wir der Politik der Landesregierung eine neue Richtung gegeben: unter anderem mit dem Integrierten Klimaschutzplan 2025, mit dem Ökoaktionsplan, mit der Aufholjagd bei den Erneuerbaren Energien, mit einer Rekordförderung für Busse und Bahnen, mit dem Schülerticket, mit Sozialbudget, mehr bezahlbarem Wohnraum und der Förderung von Akzeptanz und Vielfalt, mit mehr Bildungs- und Chancengerechtigkeit durch Ganztagsschulen, Sozialindex, Integration und Inklusion, mit der Stärkung der Hochschulen, mit der Förderung von Kunst und Kultur. Wir haben die Weichen der Politik endlich wieder in die richtige Richtung gestellt und wollen auf dem eingeschlagenen Kurs noch mehr Fahrt aufnehmen. Hessen ist grüner und gerechter geworden.

Wir wären aber nicht DIE GRÜNEN, wenn wir uns mit diesen Erfolgen zufrieden geben würden. Wir wollen auf dem bereits Erreichten aufbauen und Neues auf den Weg bringen – auf dem Weg zu dem Hessen, das wir uns für die Zukunft wünschen. Denn mehr Gerechtigkeit, Ökologie, individuelle Freiheit und Weltoffenheit kommen nicht von allein.
Deshalb legen wir unter der Überschrift „#hessen2025 – GRÜN wirkt weiter“ konkrete Konzepte zu den Projekten vor, die wir in den kommenden Jahren umsetzen wollen.
Eine anregende Lektüre wünscht

Mathias Wagner
Fraktionsvorsitzender

Weitere Informationen und alle bislang erschienenen Konzeptpapiere zum Download unter:
www.gruene-hessen.de/konzepte

BÜNDNIS 90
DIE GRÜNEN
LANDTAGSFRAKTION HESSEN

www.gruene-hessen.de

GRÜN WIRKT WEITER:
FÜR NACHHALTIGE FINANZWIRTSCHAFT

BESCHLUSS: APRIL 2018

INHALTSVERZEICHNIS

1. Einleitung: Nachhaltige Haushaltspolitik **2**

2. Wir haben die Richtung der Politik geändert ... **3**

3. ... und noch viel vor **5**

3.1 Budgetplanung für die gesamte Gesellschaft 5

3.2 Stärkung der doppischen Haushaltsführung 6

3.3 Vermögen dauerhaft erhalten 7

3.4 Vorsorge treffen und Schulden abbauen 7

3.5 Effizient investieren 8

3.6 Ethische Geldanlage und Divestment-Strategie 12

4. Zusammenfassung **13**

1. EINLEITUNG: NACHHALTIGE HAUSHALTSPOLITIK

Wir GRÜNE stehen für eine Politik der Nachhaltigkeit, das gilt ganz besonders auch für die Finanzwirtschaft und das nicht nur im Land Hessen. Generell sollen die öffentlichen Hände stets so haushalten, dass das Vermögen bewahrt und keine neuen Lasten in die Zukunft verschoben werden. Da dieses Prinzip in der Vergangenheit aber allzu häufig missachtet wurde und dadurch der Weg in die Überschuldung immer weiter fortgesetzt wurde, haben wir GRÜNE die Einrichtung der Schuldenbremse aktiv mitgetragen und ihre Aufnahme in die hessische Verfassung im Jahr 2011 unterstützt. Seit 2014 setzen wir in Regierungsverantwortung engagiert das Ziel um, die Haushalte ohne Kreditaufnahmen auszugleichen.

» Wir haben die Erde von unsern Kindern nur geborgt.«

Unser Gründungsethos „Wir haben die Erde von unsern Kindern nur geborgt" fordert an erster Stelle von der regierenden Generation die Weitergabe unseres Planeten an unsere Kinder und Enkelkinder ohne zusätzliche Belastungen, und auch ohne immer mehr Schulden. Dem wollen wir GRÜNE uneingeschränkt gerecht werden.

Die Haushaltswirtschaft des Staates – also auch im Land Hessen – bedient zwei unterschiedliche Aufgabenbereiche. Sie leistet primär die Finanzierung der staatlichen Maßnahmen. Daneben tritt der Staat aber auch als Kapitalmarkt-Teilnehmer auf, wobei er zugleich Gläubiger und Schuldner sein kann. Aus GRÜNER Sicht gilt für beide Rollen gleichermaßen der Grundsatz der Nachhaltigkeit.

Aus den Erträgen von Steuern und Abgaben liefert die Haushaltswirtschaft durch die Bereitstellung von Mitteln die Grundlage für die Umsetzbarkeit politischer Entscheidungen, indem sie deren Finanzierung sichert. Für ein Bundesland liegt dabei das größere Gewicht auf der Gestaltung des Portfolios der Aufwendungen in Form der einzelnen Budgets, da die Gestaltung des größten Teils der Erträge, nämlich der Steuereinnahmen, weit überwiegend von der Bundespolitik bestimmt wird und damit nur dem mittelbaren Einfluss des Landes durch den Bundesrat unterliegt.

In ihrer zweiten Funktion nimmt die öffentliche Finanzwirtschaft vielfältig am Kapitalmarkt teil, indem sie mündelsichere Anlagen (Paragraph 1807 BGB) bereitstellt. Demgemäß kann der vollständige Abbau des Kreditbestandes des Landes, also der dauerhafte, totale Verzicht auf Finanzierung von Investitionen, auch mit Hilfe von Fremdkapital kein sinnvolles Ziel sein. Es muss vielmehr darauf ankommen, einen angemessenen Anteil der Finanzierung durch Kredite zu ermöglichen; zum einen, damit geplante Maßnahmen zügig verwirklicht werden können, und zum anderen, damit die späteren Nutzerinnen und Nutzer die Aufwendungen über ihre Steuern mit bezahlen. Dies wird beispielhaft deutlich an einem Gebäude mit einer jahrzehntelangen Nutzungsdauer, das auf diese Weise nicht nur von der Errichtergeneration finanziert wird.

Soweit das Land Rücklagen bildet und Vermögen anlegt, also als Gläubiger am Kapitalmarkt agiert, ist in diesem Bereich der Grundsatz der Nachhaltigkeit im Rahmen der Anlagestrategien umzusetzen. Die Stichworte Divestment und Dekarbonisierung (siehe Abschnitt 3.6) geben hierfür die Orientierung vor, kommt es doch darauf an, durch

den Einsatz des eigenen Kapitals politische Ziele zu unterstützen, anstatt sie zu konterkarieren. Den Klimawandel kann man nämlich nicht mit weiteren Investitionen in die Gewinnung fossiler Brennstoffe bekämpfen, wohl aber mit der Förderung der erneuerbaren Energien.

Wir GRÜNE stehen für eine Finanzpolitik, die umfassend nachhaltig wirtschaftet und sich am Zusammenhalt der Gesellschaft orientiert, um auf diese Weise einen Beitrag zur Gerechtigkeit in der Gegenwart wie auch bezogen auf die Zukunft zu leisten.

2. WIR HABEN DIE RICHTUNG DER POLITIK GEÄNDERT ...

Nachhaltige Finanzpolitik stand angesichts der damaligen Haushaltslage an erster Stelle des Koalitionsvertrages der 19. Wahlperiode, weil solide Finanzen und ein effizientes und transparentes Haushalten unerlässliche Voraussetzung für die Gestaltungsmöglichkeiten der Politik sind. Hessen hat mit GRÜNER Regierungsbeteiligung das Ziel eines strukturell ausgeglichenen Haushalts erreicht: Zum ersten Mal nach einem halben Jahrhundert kommt der aktuelle Haushalt ohne planmäßige Neuverschuldung aus.

Das ist ein Erfolg unserer Konsolidierungsanstrengungen der vergangenen Jahre, wie z.B. der nur moderaten Entwicklung der Beamtenbesoldung mit einer strukturellen Budget-Entlastung von 240 Millionen Euro. Die Verbesserung der Haushaltslage wird natürlich auch von der positiven Konjunkturentwicklung und damit von guten Steuereinnahmen getragen. Eine klare GRÜNE Handschrift hat in der Konsequenz dafür gesorgt, dass trotz massiver Kritik und etlicher Begehrlichkeiten das Ziel nicht aus den Augen verloren wurde und wir unsere umfassende finanzielle Handlungsfähigkeit wiedergewonnen haben.

Dieser Erfolg kommt allen Menschen in Hessen zugute. Im Doppelhaushalt 2018 / 2019 lässt sich dies ablesen. Einige Beispiele:

- **Integrierter Klimaschutzplan wird mit konkreten Maßnahmen und 140 Mio. Euro umgesetzt**
  Hessen macht Ernst beim Klimaschutz. Der integrierte Klimaschutzplan definiert 140 konkrete Maßnahmen, mit denen Hessen den Weg der Klimaneutralität beschreiten wird und die alle Bereiche einbeziehen: Energie, Verkehr, Wirtschaft, Landwirtschaft, Privathaushalte, Wohnen, Abfall und Abwasser. Damit wollen wir es schaffen, in Hessen bis zum Jahr 2050 klimaneutral zu sein und den Ausstoß klimaschädlicher Gase wie CO_2 um mindestens 90 Prozent zu reduzieren. Die ersten Maßnahmen werden im Doppelhaushalt mit 140 Millionen Euro finanziert.

> » Zum ersten Mal nach einem halben Jahrhundert kommt der aktuelle Haushalt ohne planmäßige Neuverschuldung aus.«

- **Investitionen in den Erhalt der Verkehrsinfrastruktur, für Radverkehr und Nahmobilität mit einem Volumen von rund 400 Millionen Euro**
  Für uns gilt der Grundsatz: Sanierung vor Neubau. Mit der 2016 angelaufenen Sanierungsoffensive 2016 – 2022 wenden wir hierfür 385 Millionen Euro für 540 Vorhaben auf. Damit Hessen außerdem fahrradfreundlicher wird, investieren wir 2018 fünf Millionen Euro und im Jahr 2019 sogar sechs Millionen Euro. Zu-

GRÜN WIRKT WEITER
#hessen2025

sätzlich stellen wir weitere Mittel bereit speziell für kommunale Nahmobilitätsprojekte von der Planung über die Öffentlichkeitsarbeit bis zur Infrastruktur.

- **Sozialbudget steigt von 70 auf 118 Millionen Euro**
  Mit diesem Rekordwert erreichen wir eine neue Dimension im sozialpolitischen Engagement des Landes. Das Hessische Sozialbudget ist in Art und Umfang bundesweit einmalig. Es umfasst mehr als 50 Punkte, die Menschen in schwierigen Lebenssituationen unterstützen, Armut und soziale Ausgrenzung verringern und Hilfe, Beratung und Prävention anbieten. Die Mittel fließen unter anderem an Sucht- und Schuldnerberatungsstellen, Frauenhäuser, Hospize, Verbände der Menschen mit Behinderung und in den Aktionsplan für Akzeptanz und Vielfalt sowie das Integrationsprogramm WIR.

» Eine klare GRÜNE Handschrift hat dafür gesorgt, dass wir unsere finanzielle Handlungsfähigkeit wiedergewonnen haben.«

- **Kitagebühren werden abgeschafft und die Qualität verbessert; fast 500 Millionen Euro zusätzlich**
  Mehr Plätze, gute Qualität, keine Gebühren: Das ist der Dreiklang für ein familienfreundliches Hessen. Ab diesem Jahr werden die Kindergärten deutlich mehr Geld für Qualitätsverbesserungen bekommen und alle Kindergartenjahre werden für sechs Stunden beitragsfrei gestellt, nachdem das dritte Jahr bereits seit zehn Jahren für fünf Stunden beitragsfrei ist. Außerdem kurbeln wir weiter den Ausbau von Betreuungsplätzen an. Das ist eine tolle Erleichterung und Entlastung für die Familien, die eine gute Betreuung für ihre Kinder wünschen.

- **Land steigt erstmals mit 700 Sozialpädagoginnen und -pädagogen systematisch in die Schulsozialarbeit ein**
  Mit dem Doppelhaushalt 2018/19 stärken wir die Sozialarbeit an Schulen mit 700 neuen Stellen für Sozialpädagoginnen und Sozialpädagogen. Damit steigt das Land erstmals systematisch in die Förderung der Schulsozialarbeit ein – ergänzend zu den bereits vorhandenen Angeboten der Landkreise und Städte. Die Stellen werden gezielt den Schulen zu Gute kommen, die aufgrund von Inklusion oder aufgrund der Schulgröße besonders gefordert sind.

- **Kommunaler Finanzausgleich steigt von 4,6 Milliarden auf mehr als 5 Milliarden Euro**
  Das Land hat die Kommunen bei ihrem Konsolidierungskurs mit einer Reihe von zielgerichteten Finanzierungs- und Entschuldungshilfen unterstützt. Der neue,Kommunale Finanzausgleich (KFA) hat die Finanzierung der Kommunen auf eine neue Basis gestellt. Die Mittel dafür sind im Landeshaushalt von 2013 bis 2017 um 829 Millionen auf das Rekordvolumen von fast 4,6 Milliarden Euro gestiegen; bis 2019 wächst das Volumen des KFA sogar auf mehr als fünf Milliarden Euro.

- **Hessenkasse entlastet die Kommunen von ihren Kassenkrediten**
  Die Hessenkasse ermöglicht mit dem Entschuldungsprogramm den Kommunen, sich noch im September diesen Jahres auf einen Schlag rund fünf Milliarden Euro an Kassenkrediten vom Land abnehmen zu lassen, die

bei steigenden Zinsen zur Zeitbombe werden könnten. Wir wollen aber auch Kommunen helfen, die sparsam gewirtschaftet haben und ohne Kassenkredite ausgekommen sind oder durch eigene Anstrengungen bereits abgebaut haben. Dazu stellen wir dem Programm zur Entschuldung das Investitionsprogramm zur Seite: Rund 600 Millionen Euro eröffnen finanzschwachen oder strukturschwachen Kommunen ohne Kassenkredite zusätzliche Handlungsspielräume für Investitionen in eine zukunftsfähige Infrastruktur.

Eine Vielzahl weiterer Vorhaben konnten wir als Folge der erfolgreichen Konsolidierung des hessischen Landeshaushalts zusätzlich im Doppelhaushalt finanzieren: angefangen vom Klimaschutzplan über Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur bis zur umweltfreundlichen Mobilität in Form des Schüler- und Landestickets, um nur einige Bereiche zu nennen. Zusätzlich konnten wir im dreistelligen Millionenbereich Mittel bereitstellen, um Rücklagen zur Vorsorge (Versorgungsrücklage, Konjunkturausgleichsrücklage) zu verstärken. Dies bedeutet zusammen genommen, dass wir sorgfältig darauf achten, keine neuen Belastungen für unsere Finanzwirtschaft in die Zukunft zu verschieben, sondern vielmehr Lasten der Vergangenheit planmäßig abzubauen.

3. … UND NOCH VIEL VOR

Wir haben die Richtung der Politik geändert und wollen eine nachhaltige Finanzwirtschaft als Grundlage unserer politischen Aktivitäten etablieren. Das bedeutet, dass wir die uns von den Bürgerinnen und Bürgern zur Verfügung gestellten Steuereinnahmen auch weiterhin verantwortlich bewirtschaften und Risiken begrenzen. Eine hohe Priorität erhält dabei das Vorsorgeprinzip, um vorhersehbare ebenso wie auch unvorhersehbare Belastungen des Budgets beherrschbar zu halten. So können die Leistungsfähigkeit des Staates und damit die hohe Qualität der öffentlichen Daseinsvorsorge dauerhaft gewährleisten werden.

3.1 BUDGETPLANUNG FÜR DIE GESAMTE GESELLSCHAFT

Finanzwirtschaft soll kein Buch mit sieben Siegeln sein, deshalb legen wir besonderen Wert auf eine transparente Haushaltswirtschaft. Wir wollen, dass sie für die Bürgerinnen und Bürger mit Hilfe geeigneter, verständlicher Darstellungen nachvollziehbar ist. Insbesondere ist die Transparenz des Haushaltsplans und des Haushaltsvollzugs zu verbessern. Um dem Gebot der Haushaltsklarheit noch besser nachzukommen, sollen daher die Förderprodukte in den Haushaltsplänen detaillierter aufgeschlüsselt werden; dies könnte auch im Rahmen von Erläuterungstexten zu den Einzelplänen des Haushalts erfolgen. Zudem wollen wir eine globale Darstellung der wichtigsten Daten des Haushaltsplans in Form eines interaktiven Haushalts mit aussagefähigen Grafiken für jeden zugänglich auf der Homepage des hessischen Finanzministeriums schaffen. Eine Verbesserung der Transparenz ist auch Voraussetzung dafür, mehr Möglichkeiten der konstruktiven Mitwirkung für die Zivilgesellschaft zu schaffen. Dafür sind die Erfahrungen mit einer Vertretung der Zivilgesellschaft im Rahmen der Enquete-Kommissi-

» Finanzwirtschaft soll kein Buch mit sieben Siegeln sein.«

GRÜN WIRKT WEITER
#hessen2025

on Verfassungskonvent sehr ermutigend; sie können Vorbild sein für die Einbeziehung auch in die Haushaltsplanung des Landes.

Da das Ziel des bestehenden Koalitionsvertrages, größere Transparenz für die Bürgerinnen und Bürger hinsichtlich des Haushaltsaufstellungsverfahrens zu erreichen, noch nicht hinreichend wirksam umgesetzt werden konnte, stellen wir es weiterhin auf die Agenda. Unser Vorschlag ist, als einen nächsten Schritt der Beteiligung nicht nur – wie bisher – im Rahmen der parlamentarischen Beratungen zum Haushalt die Vertreter der kommunalen Spitzenverbände anzuhören, sondern eben auch ein Gremium mit Vertreterinnen und Vertretern der Zivilgesellschaft, um deren Sicht ebenfalls berücksichtigen zu können.

» Wir GRÜNE wollen eine geschlechterbezogene Bewertung der Haushaltsansätze systematisch etablieren.«

Nachdem wir – auf GRÜNE Initiative hin – in die hessische Verfassung den Auftrag aufnehmen wollen, die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern zu fördern und auf die Beseitigung bestehender Nachteile hinzuwirken, wollen wir dies bei der Budgetgestaltung in Hessen konkret einlösen. Dies ist umso wichtiger, als die EU die Umsetzung des Prinzips des „Gender Budgeting" bis 2015 bereits vorgesehen hatte. In Deutschland weigert sich die Bundesregierung demgegenüber bislang, dieser EU-Vorgabe zu folgen. Auch der neue Koalitionsvertrag im Bund von CDU/CSU und SPD für die 19. Legislaturperiode enthält leider wiederum keinerlei positive Aussage dazu.

Wir GRÜNE wollen eine geschlechterbezogene Bewertung der Haushaltsansätze systematisch etablieren und dazu ein Verfahren zur Analyse der konkreten Wirkung der jeweiligen Budgets mit wissenschaftlicher Begleitung auf den Weg bringen. Die Umsetzung sollte dann schrittweise erfolgen und mit den Finanzhilfen – insbesondere auch den Förderbuchungskreisen – beginnen. Die Ergebnisse der Budgetanalyse sind transparent zu veröffentlichen und bei der folgenden Haushaltsplanung zu berücksichtigen.

3.2 STÄRKUNG DER DOPPISCHEN HAUSHALTSFÜHRUNG

Das System des kaufmännischen Rechnungswesens (Doppik = Doppelte Buchführung in Konten) hat gegenüber der klassischen Buchführung der öffentlichen Hände – der Kameralistik – den deutlichen Vorteil, dass nicht nur die Bewegung der finanziellen Mittel (jährlicher Cash-Flow) betrachtet wird, sondern eine permanente Vermögensbewertung inkludiert ist. Damit entspricht dieses System der Forderung nachhaltiger Finanzwirtschaft, da es Verstöße – also den unausgeglichenen Werteverzehr – unmittelbar in der Bilanz dokumentiert.

Wir GRÜNE wollen die in Hessen eingeführte Doppik stärken und weiterentwickeln. Im Rahmen einer Novelle der Landeshaushaltsordnung sollen weiterhin auch ein doppisches Gesamt-Jahresergebnis sowie eine einheitliche Darstellung des Ressourcenverbrauchs auf der Basis von Aufwendungen und Erträgen über die Produkte, Kapitel und Einzelpläne vorgesehen werden; dadurch wird eine Diskussion der finanziellen Auswirkungen politischer Maßnahmen deutlich erleichtert.

Im Rahmen der Weiterentwicklung der Doppik wollen wir uns auch auf die Verbesserung der Vergleichbarkeit der Haushaltswirtschaft auf EU-Ebe-

ne, also die schrittweise Einführung von EPSAS („European Public Sector Accounting Standards“) vorbereiten. Bislang fehlen selbst für einen Vergleich zwischen den Bundesländern einheitlich ermittelte Daten; diesen Zustand wollen wir beenden. Wichtig ist uns bei allen Schritten der Weiterentwicklung und bei Veränderungen das Prinzip der Nachhaltigkeit der Haushaltswirtschaft, welches stets beachtet werden sollte. Die bisherigen Regeln des doppischen Haushaltsrechts nach Vorgabe des HGB (Handelsgesetzbuch) sind primär am Vorsichtsprinzip ausgerichtet, dagegen orientieren sich die neuen Überlegungen am Vorbild der IFRS in erster Linie an der Informationsfunktion; wir wollen ein System umsetzen, welches die Vorteile von beiden beinhaltet.

3.3 VERMÖGEN DAUERHAFT ERHALTEN

Mit der in Hessen eingeführten Doppik verfügen wir über eine Bewertung des Anlagevermögens und ihren Ausweis in der Vermögensrechnung (Bilanz), die mit dem Geschäftsbericht jährlich veröffentlicht wird und somit allgemein zugänglich ist. Die dort ausgewiesenen Vermögensbestände werden zu ihren aktuellen Werten abgebildet, demgemäß enthält die Ergebnisrechnung des Jahres auch die Quantifizierung des Werteverzehrs in Form der Abschreibungen.

Eine nachhaltige Finanzwirtschaft bedingt, dass das Jahresergebnis nicht negativ ist und somit auch der Werteverzehr „verdient“ – d. h. aus Erträgen ausgeglichen – werden kann. Dieses Ziel werden wir als nächsten Schritt der Konsolidierung des Landeshaushalts angehen. Dazu wollen wir die Regeln der planmäßigen Abschreibungen evaluieren, den tatsächlichen Gegebenheiten anpassen und sodann festschreiben. Soweit den Abschreibungen (insbesondere des Anlagevermögens) Erträge gegenübergestellt werden, die nicht unmittelbar in Erhaltungsinvestitionen fließen, wollen wir sie in einen landeseigenen Investitionsfonds einbringen, der darüber hinaus auch durch die Erträge von Verkäufen von Vermögensbestandteilen (insbesondere Immobilien) gespeist werden soll. Dieser Investitionsfonds dient somit nicht nur dem nachhaltigen Erhalt des öffentlichen Vermögens, sondern auch der Stabilisierung einer staatlichen Mindestquote an Investitionen.

3.4 VORSORGE TREFFEN UND SCHULDEN ABBAUEN

Bereits die Regeln der Schuldenbremse („Artikel 141-Gesetz“) sehen bei konjunkturbedingten Steuermehreinnahmen zwingend vor, mit diesen entweder Schulden zu tilgen oder sie in eine Konjunkturausgleichsrücklage einzubringen (Paragraf 5 Abs. 1). Mit diesen Mehreinnahmen sollen die Folgen möglicher Schwankungen der Konjunktur abgefedert werden und ggf. auch Altschulden reduziert werden. Als eine geeignete Zielgröße für diese Rücklage schlagen wir 5 Prozent der durchschnittlichen Gesamt-Steuereinnahmen des Landes vor.

Entsprechend dem Vorsorgeprinzip wollen wir GRÜNE nach der Ablösung konjunkturbedingter Kredite die Konjunkturausgleichsrücklage mit Priorität bedienen, um für eine nächste Konjunkturdelle möglichst gut gerüstet zu sein. Für die Tilgung der Altschulden wollen wir eine jährliche Rate in die Finanzplanung aufnehmen und somit zu planmäßiger Rückführung des Kreditbestandes des Landes kommen. Entwicklungen – insbesondere Schwankungen – des Kapitalmarktes sind bei

GRÜN WIRKT WEITER
#hessen2025

der Umsetzung der Tilgungsplanung zu berücksichtigen. Der aktuelle Schuldenstand des Landes liegt bei rund 43.300 Millionen Euro, während die bereinigten Gesamtausgaben sich auf 27.350 Millionen Euro summieren (Zahlen des Haushalts 2018); als mittelfristiges Ziel für den Schuldenabbau streben wir an, den Schuldenstand schrittweise auf das Ausgabevolumen zurückzuführen.

3.5 EFFIZIENT INVESTIEREN

Die Schuldenbremse ist ein Instrument aus der Kameralistik, d.h. sie betrachtet lediglich die jährlichen Finanzströme, aber nicht die längerfristige Vermögenssituation. Deshalb erschwert sie die Investitionstätigkeit des Staates erheblich, da eine Finanzierung aus dem laufenden Haushalt über Kredite (als Ausgaben für „werbende Zwecke" gem. Art. 141 der Hessischen Verfassung alt) nicht mehr zulässig ist. Damit kann das Land nicht einmal mehr wie ein privater Häuslebauer agieren und nach einer Ansparphase eine Baumaßnahme wenigstens teilweise über ein Darlehen (z.B. als Hypothek) finanzieren. Auch für Investitionen müssten deshalb Haushaltsmittel vollständig angespart werden oder der Baufortschritt an den jeweils jährlich finanzierbaren Raten orientiert werden, was einen deutlichen Mangel an Effizienz bedeutet und Realisierungszeiten erheblich verlängert.

Aus GRÜNER Sicht ist es deshalb geboten, auch eine doppische Schuldenbremse zu definieren, die wie die kamerale ebenfalls den weiteren Weg in die Verschuldung verhindert. Dies ist sogar deutlich einfacher, da in der Doppik immer auch die Vermögenswerte betrachtet werden. Soweit und solange aber die Schuldenbremse noch nicht auch in die Systematik des kaufmännischen Rechnungswesens übersetzt ist, werden finanzwirtschaftliche Instrumente benötigt, die einer doppischen Schuldenbremse entsprechen, aber zugleich Investitionen – insbesondre Baumaßnahmen – effizient verwirklichen helfen.

Dazu gibt es derzeit Diskussionen unter Finanzwirtschaftlern auch in anderen Bundesländern, aus denen sich eine Reihe von Vorschlägen herausgebildet hat. Es handelt sich um:

1. Schaffung von Investitionsfonds mit privatem Kapital;
2. Privatrechtliche Gesellschaften mit Landesbeteiligung;
3. Öffentlich Private Partnerschaften (PPP)-Projekte;
4. Umwandlung von Landesbetrieben oder Gestaltung von Verwaltungseinheiten als Anstalten des öffentlichen Rechts (AöR).

PPP-Projekte sehen wir GRÜNE eher kritisch, dennoch wollen wir, dass alle Vorschläge intensiv geprüft werden und, da sie jeweils spezifische Vor- und Nachteile haben, situativ berücksichtigt werden können. Zentrales Prüfungskriterium ist stets die Gewährleistung der Nachhaltigkeit, d.h. ein wirksamer Schutz vor Überschuldung. Dem weiteren Einwand gegen alle diese Vorschläge, dass die jeweilige Konstruktion eine demokratische Kontrolle verhindere, wollen wir dadurch begegnen, dass entsprechende Gremien mit Beteiligung des Landtags eingerichtet werden, sodass in allen Fällen sowohl die geforderten Informationen als auch die Mitwirkung an Entscheidungen gewährleistet sind.

3.5.1 Investitionsfonds

Ein prominentes Beispiel für das Modell des Inves-

titionsfonds ist der „Juncker-Plan“ zur Schaffung eines „Europäischen Fonds für strategische Investitionen“, mit dem Projekte in Europa gefördert werden. Das notwendige Investitionsvolumen (in diesem Fall 315 Milliarden Euro) wird refinanziert durch privates Risikokapital von institutionellen Anlegern. Die EU-Kommission und die Europäische Investitionsbank (EIB) sichern die Risiken in einem Anteil von 6,66 Prozent mit staatlichen Mitteln ab. Mit Hilfe dieses Hebels (Leverage-Effekt) soll Kapital im Verhältnis 1:15 mobilisiert werden. Die Verpflichtungen der öffentlichen Hand zu zukünftigen Zahlungen an die privaten Kapitalgeber im Rahmen des Investitionsfonds, die sich stets im Rahmen der geschaffenen Werte halten, sind somit weder Zins noch Tilgung und liegen folglich im Rahmen der Schuldenbremse.

Ein ähnliches Programm im kleineren Maßstab schlagen wir GRÜNE vor, für Hessen zu prüfen und wenn möglich zu realisieren. Dabei könnten das Land und die WI-Bank einen „Hessischen Fonds für nachhaltige Investitionen“ auflegen, der mit staatlichen Finanzmitteln und Sicherheiten ein Vielfaches an privatem Kapital für Erweiterungsinvestitionen mobilisiert im Einklang mit den Regeln der Schuldenbremse. Auch die Schaffung eines staatlich abgesicherten Bürgerfonds als Kapitalsammeltopf für Eigen- und Fremdfinanzierung von Erweiterungsinvestitionen wäre in diesem Zusammenhang denkbar. Eine Ansiedlung des Fonds wäre z. B. bei der WI-Bank gut möglich.

Ein solcher Investitionsfonds wäre ein zusätzliches Finanzierungsinstrument und mit dem unter 3.3 genannten nicht zu verwechseln, da dieser sich ausschließlich direkt aus landeseigenen Vermögenswerten speist.

3.5.2 Privatrechtliche Gesellschaften mit Landesbeteiligung

Die Schuldenbremse erlaubt nach geltender Rechtslage, dass rechtlich selbstständige Tochterorganisationen (z. B. privatrechtliche Gesellschaften) des Landes weiterhin Kredite am Finanzmarkt aufnehmen. Dies bietet die Möglichkeit, die Realisierung von Erweiterungsinvestitionen diesen Tochtergesellschaften im Einklang mit den Regeln der Schuldenbremse zu übertragen. Miet-, Charter-, Kostenerstattungsverträge oder Zuschuss-Zusagen fallen rechtlich nicht unter die Schuldenbremse und werden auch bei einer zeitnahen und realistischen Berücksichtigung der jährlichen Raten i.d.R. vom Rechnungshof akzeptiert.

» Den Verzehr ökonomischer Werte wollen wir ausgleichen und bei Verkäufen Erträge wieder investieren. «

Da diese Gesellschaften durch Formulierung des Gesellschaftszwecks sehr eng an ihre Kernaufgaben gebunden werden können, besteht keine Sorge, dass ihre Kreditfähigkeit für andere Zwecke missbraucht werden könnte. Im Hinblick auf die stets kritische Prüfung von Eurostat (Beispielfall Berliner Schulbaugesellschaft) muss allerdings darauf geachtet werden, dass Eigentümer- und Auftraggeber-Struktur nicht identisch sind.

3.5.3 Öffentlich Private Partnerschaften (PPP)

Grundsätzlich gilt, dass aus GRÜNER Sicht PPP-Projekte die absolute Ausnahme bleiben müssen, auf die nur bei nachgewiesenen inhaltlichen und finanziellen Vorteilen zurückgegriffen werden sollte. Dabei ist vor Abschluss eine externe Überprüfung (z. B. durch den Rechnungshof) durchzu-

führen und gegenüber dem Haushaltsgeber (Landtag) größtmögliche Transparenz zu schaffen.

Allerdings ist der Vorteil einer vertraglich geregelten Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Hand und Unternehmen der Privatwirtschaft in Form von PPP, dass nicht der Staat die notwendigen Kredite für Investitionen, z.B. für den Bau von Verkehrsinfrastruktur, aufnimmt, sondern die Bauunternehmen bzw. institutionelle Investoren. Es funktioniert folgendermaßen: Die öffentliche Hand schließt einen langfristigen Vertrag mit privaten Unternehmen über die Realisierung eines Investitionsobjekts. Auf der Basis dieses Vertrags nimmt dann die PPP, bzw. die für PPP geschaffene Zweckgesellschaft, Kredite auf, die von dem staatlichen Auftraggebern über Mietzahlung refinanziert werden. Diese Zahlungen an private Kapitalgeber sind weder Zins noch Tilgung und werden daher nicht als Schuldzahlung gewertet.

» Weil hohe Steuereinnahmen nie auf Dauer garantiert sind, wollen wir in guten Zeiten Vorsorge durch Rücklagen treffen und den Altschuldenstand schrittweise reduzieren.«

Haushaltsrechtlich wirkte PPP nur dann wie eine Neukreditaufnahme der öffentlichen Haushalte, wenn keine oder nur unzureichende Risiken und Chancen auf den privaten Partner übertragen werden. Nach den Regeln von Eurostat ist ein PPP-Vorhaben nicht der öffentlichen Verschuldung zuzurechnen, wenn der Bau und das Marktrisiko dem Privaten übertragen wurden. PPP könnte also eine Möglichkeit sein, mit der die öffentliche Hand im Einklang mit der Schuldenbremse investieren kann. Wie dargelegt, sind PPP-Projekte aus GRÜNER Sicht keineswegs das Mittel der Wahl, um Investitionen zu tätigen, da sie eine Reihe von gravierenden Nachteilen mit sich bringen. So sind in der gegenwärtigen Niedrigzinsphase PPP-Projekte über die gesamte Laufzeit häufig teurer, als wenn der Staat mit seinem guten Rating selbst die Investitionen auf der Basis staatlicher Kreditaufnahme tätigt. Zudem haben private Akteure ein Gewinninteresse und sind bestrebt, die Verträge bei PPP-Projekten dementsprechend zu gestalten, was häufig zum finanziellen Nachteil des öffentlichen Auftraggebers führt. Hinzu kommt, dass die häufig sehr komplexen Vertragsinhalte für PPP-Projekte vertraulich sind und damit intransparent bleiben. Denn die privaten Partner wollen keine Geschäftsgeheimnisse der Öffentlichkeit zugänglich machen. Parlamentarier können die Verträge zwar einsehen, müssen aber über die Inhalte Stillschweigen bewahren, so dass eine öffentliche Debatte darüber nicht geführt werden kann.

3.5.4 Projektumsetzung und Finanzierung über eine Anstalt des öffentlichen Rechts

Ein weiterer Vorschlag zur Finanzierung von Erweiterungsinvestitionen kommt aus Nordrhein-Westfalen und empfiehlt die Schaffung von Anstalten des öffentlichen Rechts (AöR). Auch eine Umwandlung von bestehenden Landesbetrieben bzw. Verwaltungseinheiten in Anstalten des öffentlichen Rechts durch Landesgesetz ist ohne Weiteres möglich und zudem im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten in hohem Maß gestaltbar.

Ein besonderer Vorteil der AöR besteht darin, dass auch eine Übertragung des Vermögens eines Landesbetriebes oder des Haushalts auf eine Anstalt des öffentlichen Rechts auf landesgesetzlicher Ebene im Rahmen einer partiellen Gesamtrechtsnachfolge gut möglich und gestaltbar ist. Hinzu kommt, dass die AöR zur Kreditaufnahme fähig ist,

ohne dass ihre Verbindlichkeiten der Kreditaufnahme des Landes zugerechnet werden.

Daher ist die AöR schuldenbremsen-konform und erlaubt eine bedarfsorientierte Flexibilität bei der Finanzierung von Investitionen in die Infrastruktur. Dabei sind die Leistungs- und Finanzbeziehungen zwischen Landeshaushalt und AöR so zu regeln, dass eine dauerhafte und kontinuierliche Finanzierung über den Haushalt durch monatliche/jährliche Raten (also Streckung der Zahlungsaufwendungen) in Form von Mieten (auf Vollkostenbasis) oder sonstigen Nutzungsentgelten sichergestellt ist. Durch die Gewährträgerhaftung, die beihilferechtskonform gestaltet werden kann, verfügt die AöR obendrein über ein Kreditrating auf dem Niveau des Landes und kann daher Kredite zu ähnlich günstigen Bedingungen auf dem Kapitalmarkt aufnehmen. Je nach Ausgestaltung der Satzung und sofern diesbezüglich keine Einschränkung erfolgt, darf sich eine AöR jeder Form der Fremdfinanzierung bedienen, also z.B. auch Anleihen emittieren. Wir GRÜNE denken dabei auch gleich an die Emission von Nachhaltigkeitsanleihen, z.B. für energetische Gebäudesanierung, über eine entsprechend ausgestaltete AöR.

Durch die sehr große Gestaltungsfreiheit auf landesrechtlicher Ebene, die der Gesetzgeber bei einer AöR hat, lässt sich dem Problem möglicher Intransparenz durch die Konstituierung von entsprechenden Gremien mit Mitgliedern aller im Landtag vertretenen Fraktionen, besonders gut entgegen wirken. Zudem kann eine AöR Dienstherreneigenschaft haben, was die Überleitung von Beamtinnen und Beamten sowie Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern erleichtert, da sie im Rahmen einer AöR ihre Ansprüche uneingeschränkt behalten. Eine Transformation zu einer AöR kann obendrein ohne steuerliche Belastungen durch die Transaktion als auch ohne steuerliche Schlechterstellung in der neuen Rechtsform erfolgen. Und schließlich lässt sich die AöR so konstruieren, dass auch das Inhouse-Privileg (Vergaberecht) erhalten bleibt.

In Hessen ließe sich beispielsweise ein Programm für Erweiterungsinvestitionen auch über die Landesbank Hessen-Thüringen (Helaba) auflegen. Bei der Helaba handelt es sich bereits um eine Anstalt des öffentlichen Rechts; da die WI-Bank als Anstalt in der Anstalt Helaba (AidA) konstruiert ist, wäre zu prüfen, ob ein solches Programm auch direkt dort angesiedelt werden kann.

Soweit man das Modell AöR in Hessen für weitere Bereiche umsetzen will, müssten der Landesbetrieb Bau und Immobilien Hessen oder auch die obere Verwaltungsbehörde Hessen Mobil – Straßen und Verkehrsmanagement in die Rechtsform einer Anstalt des öffentlichen Rechts überführt werden. Dadurch könnten sie zur Finanzierung von Investitionen in die Infrastruktur Fremdkapital aufnehmen, ohne, dass diese Verbindlichkeiten der Kreditaufnahme des Landeshaushalts zugerechnet werden.

Aus GRÜNER Sicht erscheint das Modell der Anstalt öffentlichen Rechts als die am besten geeignete Variante zur effizienten Umsetzung von Investitionsvorhaben zu sein. Da der Gesetzgeber Landtag die Ausgestaltung einer solchen AöR im Detail bestimmen kann, lässt sie sich optimal auf die zu lösende Problematik zuschneiden und so gestalten, dass auch im Betrieb volle Transparenz und umfängliche Mitwirkungsrechte gewährleistet sind.

3.6 ETHISCHE GELDANLAGE UND DIVESTMENT-STRATEGIE

Bei der Umsetzung der GRÜNEN Vorstellungen zur Vorsorge und Risikominimierung (vgl. 3.4) stehen wir vermehrt vor der Aufgabe, Finanzmittel am Kapitalmarkt anzulegen. Dabei wollen wir einerseits möglichst gute Erträge erzielen, andererseits aber nur einer hohen Rendite wegen nicht unsere politischen Ziele verraten oder auch nur gefährden. Demgemäß kümmern wir uns um ethische Geldanlagen und wollen eine Divestment-Strategie entwickeln, um die Dekarbonisierung voranzutreiben. Dies bedeutet, dass wir keine Vermögensanlagen mehr in Bereichen tätigen und bisherige beenden wollen, die unseren Anliegen widersprechen. Dabei ist die Dekarbonisierung, also die Drosselung des CO_2 – Ausstoßes, ein vorrangiges Ziel: Wirtschaftsbereichen, die mit fossilen Brennstoffen zu tun haben, wollen wir kein Geld des Landes Hessen mehr zu Verfügung stellen.

Umwelt- und Klimaschutz sind schon immer Anliegen von besonderem Gewicht bei den GRÜNEN. Demgemäß verfolgen wir diese in allen Politikbereichen, also auch in der Finanzwirtschaft. Bereits 2006 hatten wir uns dafür eingesetzt, dass die Mittel der Sondervermögen so anzulegen sind, dass sie ethischen Mindeststandards gerecht werden. So werden die im Sondervermögen Pensionsrücklage gehaltenen Aktien (2016: ca. 30 Prozent des Gesamtvolumens von ca. 2.900 Millionen Euro) komplett entsprechend des Index EURO STOXX ESG LEADERS 50 ausgewählt. Dieser Index basiert auf den Ratings der internationalen Research-Agentur Sustainalytics. Für alle Branchen sind die Gewichtungen der 100 Indikatoren transparent gemacht. Überdies bestehen als Ausschlusskriterien Verstöße gegen die Prinzipien des UN Global Compact, umstrittene Waffentechnik und eine Tabakproduktion von mehr als fünf Prozent des Umsatzes.

In den nunmehr geltenden Anlagerichtlinien wird die nachhaltige Ausrichtung wie folgt, geregelt: „Dabei sollen internationale Normen und Standards zum Schutz von Umwelt, öffentlicher Gesundheit und Sicherheit, die von OECD, Vereinten Nationen und Internationaler Arbeitsorganisation formuliert wurden, Beachtung finden." Darüber hinaus findet ein Monitoring statt mit einer Fast-Exit-Rule. Diese impliziert, dass bei einem Abstieg des ESG-Risikolevels auf 5 (Environment, Social, Governance) das betroffene Unternehmen aus dem Index zu entfernen und durch ein neues zu ersetzen ist. So wurden die Aktien von Volkswagen beispielsweise im September 2015 nach Bekanntwerden des Betrugs um die Diesel-Abgaswerte umgehend abgestoßen.

Die Anlagepolitik der Versorgungsrücklage für Beamtenpensionen an Nachhaltigkeitskriterien auszurichten, war ein erster wichtiger Schritt in Hessen. Doch dabei wollen wir es nicht belassen; weitere Divestment-Aktionen für eine GRÜNE Finanzwende wollen wir angehen. (vgl. auch Konzept #4: GRÜN wirkt weiter für Klimaschutz, intakte Umwelt und gutes Leben).

Wir wollen die periodische Überprüfung und Evaluation der Unternehmen im EURO STOXX ESG LEADERS 50 intensivieren und feststellen, ob sie die Nachhaltigkeitskriterien einhalten; in diesem Sinn streben wir auch eine Weiterentwicklung des vorhandenen Monitorings an. Insgesamt ist die Anlagepolitik der Versorgungsrücklage, wie auch anderer Rücklagen des Landes, der dynamischen Entwicklung im Bereich der ethischen Geldanlagen anzupassen. Dazu regen wir auch eine Ausschrei-

bung zur Entwicklung eines neuen Aktienindex an bzw. zu prüfen, ob man das Aktienportfolio vermehrt entlang des Nachhaltigkeitsindex BENEXX investieren könnte.

Da das in den Sondervermögen ähnlich wie das in den Rücklagen aufgebaute Kapital, abgesehen von dem Aktienanteil, überwiegend in festverzinslichen Wertpapieren (vor allem Anleihen) investiert wird, wollen wir, dass auch dieser Teil entlang von Nachhaltigkeit-Kriterien angelegt und in „grüne Anleihen" investiert wird. Zudem sollte Hessen – etwa nach dem Vorbild von NRW – seinerseits auch eine Green Bond Neuemission tätigen; dasselbe gilt für Anleihen der Landesbank Hessen-Thüringen (Helaba) und der WI-Bank; hierdurch kann die Finanzpolitik nicht nur die klimapolitischen Ziele wirksam unterstützen sondern auch der wegen des sich verstärkenden Trends zur Dekarbonisierung steigenden Nachfrage auf den Kapitalmärkten entgegen kommen.

Insbesondere müssen auch die Unternehmensbeteiligungen und Tochterunternehmen des Landes überprüft werden; das gilt auch für die WI-Bank und ihre Beteiligungen. Auf kommunaler Ebene wollen wir lokale Divestment-Initiativen dabei unterstützen, Rückstellungen und auch die Mittel der kommunalen Versorgungskassen sowie Pensionsfonds der kommunalen Haushalte in nachhaltige Kapitalanlagen umzuleiten. Zur Förderung dieser Vorhaben wollen wir, dass das Land eine „Divestment-Beratungsstelle" einrichtet. Darüber hinaus wollen wir auch Veränderungen der hessischen Gemeindeordnung (HGO) bzw. der Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO) hinsichtlich einer Setzung von Anreizen für die Intensivierung von Divestment-Aktivitäten auf kommunaler Ebene erreichen.

» Wir wollen die Anlage öffentlichen Geldes an ethische und nachhaltige Kriterien binden und Strategien des Ausstiegs aus unethischen und umweltschädlichen Anlagen aktiv fördern. «

Schließlich sollte Hessen auf Bundesebene aktiv werden, damit größere, private und öffentliche Unternehmen künftig darüber berichten, wie sie ihrer Unternehmensverantwortung in den Bereichen Umwelt-, Sozial- und Arbeitnehmerbelange, sowie Menschenrechte und Korruptionsbekämpfung gerecht werden. Eine solche Nachhaltigkeitsberichterstattung könnte die Transparenz auf diesem Feld entscheidend verbessern und würde damit die Voraussetzung schaffen, die richtigen Divestment-Strategien zu entwickeln.

4. ZUSAMMENFASSUNG

Nachdem wir durch engagierte Haushaltskonsolidierung das Schuldenmachen beendet und damit ein stabiles Fundament geschaffen haben, wollen wir jetzt den Weg in Richtung einer nachhaltigen Finanzwirtschaft weitergehen. Dabei soll Hessen nicht nur durch sein sehr transparentes Finanzgebaren – dokumentiert durch die jährlichen Geschäftsberichte –, sondern auch durch klare Orientierung an den Prinzipien der Nachhaltigkeit und der Vorsorge hervorstechen. Wir finanzieren solide die weitere Verbesserung der Lebensqualität für alle Menschen in Hessen und schaffen dauerhafte Werte für die aktuelle und für folgende Generationen.

KONZEPTE FÜR HESSEN

GRÜN WIRKT WEITER

#hessen2025

IHR DRAHT ZUR FRAKTION

BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Fraktion im Hessischen Landtag
Schlossplatz 1–3
65183 Wiesbaden

ZUSTÄNDIGER ABGEORDNETER

FRANK KAUFMANN
Sprecher für Haushalt,
Flughafen FfM, Landesentwicklng
und Regionalplanung

Tel.: 0611/350-747
f.kaufmann@ltg.hessen.de

MITARBEITER

DAVID COENEN-STASS
Referent: Haushalt und Finanzen

Tel.: 0611/350-593
d.coenen-stass@ltg.hessen.de

GRUENE-HESSEN.DE

FACEBOOK.COM/GRUENEHESSEN

TWITTER.COM/GRUENEHESSEN

YOUTUBE.COM/HESSENGRUEN

INSTAGRAM.COM/GRUENEHESSEN

FLICKR.COM/GRUENE-HESSEN

Impressum
Herausgeberin: BÜNDNIS 90/Die GRÜNEN im Hessischen Landtag, Schlossplatz 1-3, 65183 Wiesbaden
V.i.S.d.P.: Jürgen Frömmrich, Parl. Geschäftsführer | **Layout & Gestaltung:** Till Haupt