

Haushaltspolitik in Corona-Zeiten - Rot-grün laviert zwischen Krisen und Rotstift-Politik



Zum Jahresbeginn 2021 steht Hamburg wie die ganze Berliner Republik im Bann der Auswirkungen der Corona-Pandemie. Der ein weiteres Mal verlängerte Lockdown hinterlässt tiefe Spuren im Alltagsleben.

Die Perspektive einer nachhaltigen Überwindung dieser Pandemie im laufenden Jahr 2021 hängt vor allem an zwei Faktoren:

- Angesichts der immer wieder zu beobachtenden Ignoranz von Teilen der Bevölkerung gegenüber den Vorsichtsmaßnahmen (Masken, Abstand und Hygiene) müssen die Einsicht und Selbstkontrolle erhöht werden.
- Mit der Zulassung von Impfstoffen wird die zügige Massenimpfung zum wichtigen Faktor der Reduktion der Ansteckungsdynamik. Der zähe und holprige Beginn der Impfkampagne weckt Zweifel am Corona-Management auch des Hamburger Senats. Bürgermeister Tschentscher aber gibt sich optimistisch: »Wichtig ist, dass es sicher vorangeht, dass wir immer auch zeitig die zweite Impfung geben können, so wie es vorgesehen ist. Denn die Impfung muss ja auch wirken.«

Auch bei der Bekämpfung der wirtschaftlich-sozialen Folgen der Corona-Pandemie demonstriert der rot-grüne Senat wie die Bundesregierung politische Einsicht: Die coronabedingte öffentliche Verschuldung stellt Hamburg nach Ansicht von Bürgermeister Peter Tschentscher (SPD) nicht vor schwerwiegende Herausforderungen. »Wir sind aus einer Position der wirtschaftlichen Stärke in die Pandemie gegangen und haben deshalb auch die Kraft, die jetzt nötige Verschuldung in den nächsten Jahren wieder abzubauen«, sagt der frühere Finanzsenator. In den gezielten Wirtschaftshilfen sei auch eine Chance zu sehen. »Wir können dadurch wichtige konjunkturelle Impulse setzen mit Investitionen in Wohnungsbau, Bildung, Mobilität und Klimaschutz.«

Allerdings setzt Tschentscher auch auf ein schlechtes Erinnerungsvermögen: Die jahrelange Rotstiftpolitik verbunden mit Unterbezahlung bei den öffentlichen Beschäftigten und massiven Investitionsdefiziten wird romantisiert: Seit 2011 habe man den Haushalt der Stadt »konsequent konsolidiert und seit 2014 kumuliert einen Haushaltsüberschuss von mehreren Milliarden Euro erwirtschaftet«, sagte Tschentscher. »Ich bin froh, dass wir in den sieben Jahren, in denen ich Finanzsenator war, den Haushalt mit großer Kraft und Disziplin konsolidiert haben.«

Der Bürgermeister betont immer wieder, dass in der Krise nicht gespart werden solle. Die Bekämpfung der Pandemie und ihrer Folgen sei ohne Neuverschuldung nicht zu haben. Die Stadtgesellschaft in Hamburg würde das Leiden und die Mangelsituationen allerdings verschärfen, wenn die öffentlichen Institutionen nicht mit vielen Milliarden die Krisen bekämpften. Keine Frage: Die Neuverschuldung der Hansestadt explodiert und der Plan des Schuldenabbaus der bisherigen Verpflichtungen gerät völlig durcheinander. Tschentscher will gleichwohl zügig zu der sogenannten Konsolidierungspolitik zurückkehren: Nach der Krise werde man wieder sparsam sein müssen. »Das heißt, wir können keine großen Sprünge machen in neuen Themen oder Projekten, die nicht prioritär sind.« Der Kurs seiner Regierung bestehe darin, »die notwendigen Leistungen der Stadt gut zu erbringen und die entscheidenden Zukunftsthemen durch entsprechende Investitionen voranzubringen«, sagte er und versprach: »Wir werden nicht über die Stränge schlagen und weiterhin sorgfältig mit dem Steuergeld umgehen.« Diese Politik einer zügigen Tilgung der Schulden und einer rasche Rückkehr zur rigiden Schuldenbremse von 2022 ist gleichwohl ökonomisch und politisch falsch.

Um welche Dimensionen geht es bei der Neuverschuldung?

Die geplante Gesamtkreditaufnahme für 2020 liegt nach Angaben der Finanzbehörde⁽¹⁾ bei knapp fünf Mrd. Euro, für 2021 sind knapp 4,6 Mrd. Euro geplant. Ursprünglich wollte die Stadt in beiden Jahren Schulden abbauen. 2020 war die Hamburger wie die gesamte globale und nationale Wirtschaft durch die Covid-19-Pandemie in einem Modus der Schrumpfung der wirtschaftlichen Leistung gezwungen worden. Im ersten Halbjahr 2020 sank die Wirtschaftsleistung der Stadt, das preisbereinigte BIP in Hamburg gegenüber dem ersten Halbjahr 2019 um 6,6%. Hamburg als Handels- und Dienstleistungsmetropole wird von Wirtschaftskrisen stets etwas heftiger getroffen als andere Regionen. So ist das Bruttoinlandsprodukt (BIP) nach neuesten Schätzungen 2020 bundesweit um 5,5% (real), in Hamburg aber um 5,9% zurückgegangen. Auch die Löhne sowie die Unternehmens- und Vermögenserträge gingen in der Hansestadt etwas stärker zurück. »Der Corona-Einbruch für Hamburg ist tiefgreifender und langwieriger als anderswo, deswegen ist es richtig, dass wir kraftvoll dagegen halten – zum

Beispiel mit unserem Hamburger Wirtschaftsstabilisierungsprogramm und einem ständig ausgebauten Hamburger Corona-Schutzschirm«, so Finanzsenator Dressel.⁽²⁾

Die Corona-Krise hat logischerweise auch am Arbeitsmarkt tiefe Spuren hinterlassen. So stieg die Arbeitslosigkeit von April bis Juli auf über 91.000 Betroffene an, reduzierte sich dann Schritt für Schritt auf knapp 83.000 im Monat November. Im Dezember ist sie dann nur noch leicht gesunken auf etwa 82.300 arbeitslose Hamburger*innen. Im Jahresvergleich resultiert daraus ein deutlicher Anstieg von plus 18.284 oder 28,5%. Die Arbeitslosenquote stieg im Jahresvergleich entsprechend um 1,7 Prozentpunkte auf 7,7% zum Jahresende.

Auch bei der Unterbeschäftigung ⁽³⁾, bei der u.a. Bürger*innen in arbeitspolitischen Maßnahmen mitgezählt werden, hat es einen drastischen Anstieg gegeben: Von Unterbeschäftigung sind 108.289 Personen betroffen, 445 oder 0,4% unter dem Vormonatswert, aber ein Anstieg um 15.273 oder 16,4% zum Dezember 2019.

Dieser spürbare Anstieg der Arbeitslosigkeit betraf im Jahresvergleich alle Personengruppen des Hamburger Arbeitsmarktes. Während es zwischen Frauen (+25,4%) und Männern (+23,9%) kaum Unterschiede gab, lag der Anstieg bei den Migrant*innen ohne deutschen Pass mit 26,8% etwas über dem Durchschnittwert für ganz Hamburg von 24,6%. Jugendliche unter 25 Jahren waren mit einem 30,8% Zuwachs überproportional von der Corona-Krise betroffen. Bei den Arbeitsuchenden über 50 Jahre stieg der Bestand um ein Fünftel (20,6%) an, die Menschen mit Behinderung sind mit einem Plus von 14,3% deutlich weniger betroffen. Die Zahl der Langzeitarbeitslosen ist im Jahresdurchschnitt zwar »nur« um 20% gestiegen, aber im Dezembervergleich hat es einen Zuwachs von fast 8.000 oder 48,8% gegeben. Dies liegt u.a. daran, dass der Bezug des Arbeitslosengeldes verlängert wurde und die gesunkene Einstellungsbereitschaft auf dem Hamburger Arbeitsmarkt gerade diejenigen trifft, die bereits länger einen Job suchen.

Auch die Zahl der Kurzarbeiter*innen bewegt sich in Hamburg noch immer auf hohem Niveau. So haben von April bis August haben 23.343 Betriebe Kurzarbeit für 347.988 ihrer Beschäftigten angemeldet. Mit der wirtschaftlichen Erholung im 3. Quartal beantragten dann nach den aktuellsten Hochrechnungen im August 2020 noch 41,5% (9.676) dieser Betriebe Kurzarbeit für 105.244 betroffene Beschäftigte (Anteil von 30,2%). »Tatsache ist, dass das Instrument der Kurzarbeit über 100.000 Hamburgerinnen und Hamburger den Arbeitsplatz gesichert hat«, so Sönke Fock, der Vorsitzender der Geschäftsführung in der Agentur für Arbeit Hamburg. Mit dem erneuten Lockdown ist die Zahl der Kurzarbeiterinnen erneut gestiegen.

Die wirtschaftliche Krise hat logischerweise auch nachhaltige Wirkungen für den städtischen Haushalt. Einerseits sind die Ausgaben durch die staatlichen Anti-Corona-Hilfsprogramme und die Ausgaben für soziale Sicherheit massiv gestiegen. Andererseits ist es zum einem dramatischen Rückgang der Steuereinnahmen gekommen.

Nach der neusten Steuerschätzung werden der Stadt für das laufende Jahr Steuereinnahmen von 11,6 Mrd. Euro vorausgesagt. Das wären zwar 333 Mio. Euro mehr als noch bei der Sonder-Steuerschätzung im September prognostiziert, aber immer noch gut eine Milliarde weniger als vor der Corona-Krise, im November 2019, erwartet worden war (12,7 Mrd. Euro). Ähnlich sieht die Prognose der Expert*innen für die kommenden drei Jahre aus: Dann sollen die Einnahmen stets leicht über den Erwartungen aus dem September liegen, aber dennoch erheblich unter den Schätzungen aus der Zeit vor der Pandemie. Erst im Jahr 2024, zwei Jahre später als auf Bundesebene, sollen sie mit gut 13 Mrd. Euro wieder das Vor-Krisen-Niveau erreichen.

»Die Zahlen zeigen, dass uns Corona auch finanzpolitisch noch sehr lange beschäftigen wird«, sagte Finanzsenator Dressel. Die leicht bessere Prognose sei vor allem auf das »sehr starke dritte Quartal« zurückzuführen. Nach dem Einbruch im ersten Halbjahr sei die deutsche Wirtschaft von Juli bis September um mehr als 8% gewachsen. Das dämpfe auch das absehbar schwache vierte Quartal mit dem erneuten Lockdown. Aufgrund der etwas verbesserten Lage habe Hamburg in 2020 zwar »nur« gut 800 Mio. Euro an Krediten aufnehmen müssen, um die fehlenden Steuereinnahmen auszugleichen. Bis 2024 gelte es aber ein Loch von gut fünf Mrd. Euro zu stopfen. Hinzu kämen die drei Mrd. Euro »Notkredite«, die die Stadt zur Bekämpfung der Wirtschaftskrise aufnimmt. Unterm Strich könnte die Corona-Krise die Stadt also rund acht Mrd. Euro kosten, bestätigte Dressel: »Das sind zwar bislang nur Planzahlen, aber sie machen die ganze Dramatik deutlich.«

Sorgen bereiten dem Finanzsenator nach wie vor die Auswirkungen von Gesetzesänderungen auf Bundesebene wie das Familienentlastungsgesetz, das Hamburg von 2022 an mehr als 200 Mio. Euro im Jahr kosten würde – was in der Steuerschätzung noch nicht berücksichtigt ist. Dennoch bekannte sich Dressel erneut zur Schuldenbremse und zur Haushaltskonsolidierung: Von 2022 an müsse daher bei den Ausgaben rund 250 Mio. Euro im Jahr gespart werden, zudem verpflichte sich der Senat, die krisenbedingten Milliarden-Kredite spätestens von 2025 an zu tilgen, so die bisher wenig zur Kenntnis genommene Botschaft des rot-grünen Senats mit Folgen für den Doppelhaushalt 2020/21.

Der Doppelhaushalt 2021/2022

Vor diesem Hintergrund hat der rot-grüne Senat nun seine Planung für den Doppelhaushalt und den Finanzbericht 2021/2022 vorgelegt. Danach will der rot-grüne Hamburger Senat die Coronakrise mit einem kreditfinanzierten Investitionsprogramm von historischen Ausmaßen bekämpfen: Der neue Doppelhaushalt 2021/2022 sieht eine Nettokreditaufnahme von insgesamt rund 4,1 Mrd. Euro vor (2,43 Mrd. Euro in 2021 und 1,67 Mrd. Euro in 2022). Mit dem Geld wird etwa zur Hälfte die Lücke infolge der wegbrechenden Steuereinnahmen gefüllt. Mit der anderen Hälfte werden zum einen Krisenbekämpfungs-Maßnahmen finanziert – etwa zusätzliche Kosten im öffentlichen Gesundheitsdienst oder Einnahmeverluste der öffentlichen Unternehmen – und zum anderen ein neues »Hamburger Wirtschaftsstabilisierungsprogramm« (HWSP) aufgelegt. Es umfasst knapp 900 Mio. Euro und soll in diverse kurzfristig wirksame oder vorgezogene, die Wirtschaft stabilisierende Maßnahmen gelenkt werden, so der Senat.

Mit dem neue Doppelhaushalt 2021/2022 werde ausdrücklich nicht gegen die Krise angespart, vielmehr würden die Schwerpunkte des Senats wie der Klimaplan konsequent weiter umgesetzt, sagte Bürgermeister Peter Tschentscher (SPD) bei der Vorstellung der Haushaltspläne. Insgesamt seien in den beiden Jahren Ausgaben in Höhe von 35,7 Mrd. Euro geplant – 18,1 Mrd. Euro im kommenden und 17,6 Mrd. Euro im übernächsten Jahr.

Tschentscher verwies auf dramatische Steuerausfälle, die vor allem in diesem, aber auch im nächsten Jahr massive Auswirkungen hätten. Es werde einige Jahre dauern, bis das Vorkrisenniveau wieder erreicht sei, sagte er. Hamburg sei aber vor der Krise über viele Jahre in einer wirtschaftlich sehr guten Lage gewesen. Entsprechend sei die Stadt nun auch in der Krise handlungsfähig.

Tabelle 1: Prognostizierte Auswirkungen der Corona-Krise auf die Steuereinzahlungen

In Mio. Euro	2020	2021	2022	2023	2024
Steuerschätzung Oktober 2019	12.672	13.000	13.317	13.613	13.927
Steuerschätzung November 2020	11.636	12.009	12.452	12.764	13.130
Abweichung	-1.036	-991	-865	-849	-797

Finanzsenator Andreas Dressel (SPD) rechnet mit einem Steuereinbruch von insgesamt rund fünf Mrd. Euro. »Das wird natürlich Folgen haben.« Gleichzeitig betonte er, der Senat stehe zur Hamburger Schuldenbremse. Entsprechend seien die geplanten Schulden auch aufgeteilt in Corona-Kredite zur Linderung akuter Notlagen (1,9 Mrd. Euro) und in Konjunkturkredite (2,2 Mrd. Euro), für die es bereits klare Tilgungsregeln gebe.

Die massiven Steuereinbrüche führen dazu, dass die erwarteten Steuererträge in den Jahren 2020 bis 2024 deutlich hinter den Steuertrendwerten zurückbleiben. Während für das Bundesgebiet erwartet wird, dass das Vorkrisenniveau der Steuereinzahlungen im Jahr 2022 wieder erreicht sein wird, dürfte dies in Hamburg erst 2023/2024 der Fall sein.

Der Senat richtet die Veranschlagung der Ausgaben am langjährigen Trend der Steuererträge und nicht an den Erwartungen der aktuellen Steuerschätzung aus. Anders als in den vorangegangenen Haushaltsjahren liegen die erwarteten Steuereinnahmen aufgrund der Covid-19-Pandemie nunmehr aber deutlich unter dem bisherigen langjährigen Steuertrend. Entsprechend erlaubt es die Hamburgische Verfassung, in den kommenden Jahren die bilanzielle Konjunkturposition, die die FHH in den zurückliegenden Jahren hoher Steuererträge (mit über 4,2 Mrd. Euro) aufgebaut hat, abzubauen und einen konjunkturbedingten Fehlbetrag zu planen.

Da der Steuertrend angesichts der Corona-Krise absehbar niedriger wird (insgesamt beträgt der Einbruch fast fünf Mrd. Euro auf den Planungszeitraum), plant der Senat eine entsprechende Vorsorge für konjunkturelle Risiken ab dem Jahr 2022. Über erhöhte sogenannte Globale Minderkosten werden ab 2022 die Behörden entsprechend ihres Budgetanteils einen strukturellen Beitrag zu diesem um rund 250 Mio. Euro abgesenkten Ausgaberaumen erstuern müssen.

Tabelle 9: Entwicklung der Konjunkturposition (Mio. Euro)

	2021	2022	2023	2024
	in Mio. Euro			
Veranschlagte Steuererträge (Saldo der PG Steuern und Finanzausgleich)	11.907	12.348	12.655	13.018
langjähriger Trend der Steuererträge	13.102	13.246	13.694	14.221
Zuführung zur / Entnahme aus der Konjunkturposition	-1.196	-898	-1.040	-1.203

Der bilanzielle Bestand der Konjunkturposition betrug zum Jahresabschluss 2019 rund 4,3 Mrd. Euro und wird aufgrund der Entnahmen bis zum Ende des Planungszeitraums voraussichtlich auf -0,9 Mrd. Euro sinken. Die in den zurückliegenden Jahren als Vorsorge für »schlechte Zeiten« aufgebaute Konjunkturposition wird ihrer Rolle als atmender konjunktureller Puffer somit erkennbar gerecht.

Mit den sinkenden Steuereinnahmen und den Anstrengungen zur Bekämpfung der Krise geht eine erhöhte Kreditaufnahme einher: So plant der Senat für das Jahr 2021 eine Nettokreditaufnahme von ca. 2,43 Mrd. Euro (davon konjunkturell bedingt: ca. 1,23 Mrd. Euro; notsituationsbedingt: 1,2 Mrd. Euro) und für das Jahr 2022 eine Nettokreditaufnahme von ca. 1,67 Mrd. Euro (davon konjunkturell bedingt: ca. 970 Mio. Euro; notsituationsbedingt: 700 Mio. Euro).

Ende Dezember hat der Senat den Haushaltsentwurf 2021/22 an die Bürgerschaft übermittelt, so dass Anfang 2021 mit den parlamentarischen Haushaltsberatungen begonnen werden kann. Eine Verabschiedung ist dann für den 3. Juni geplant. Der Senat hat vor diesem Hintergrund bei der Bürgerschaft beantragt, ihn zur sogenannten vorläufigen Haushaltsführung bis zur endgültigen Verabschiedung des Etats zu ermächtigen. Er ist dann berechtigt, in dieser Phase alle Kosten zu verursachen und Auszahlungen zu leisten, die nötig sind, um bestehende Einrichtungen zu erhalten und beschlossene Maßnahmen durchzuführen, die rechtlich begründeten Verpflichtungen der FHH zu erfüllen, Bauten, Beschaffungen und sonstige Leistungen fortzusetzen oder Beihilfen für diese Zwecke weiter zu gewähren, sofern durch den Haushaltsplan des Vorjahres bereits Mittel bewilligt waren. Neue Maßnahmen sind während der vorläufigen Haushaltsführung nur zulässig, wenn sie unabweisbar sind, d.h. wenn der Bedarf nicht bis zum Beschluss über den Haushaltsplan zurückgestellt werden kann oder wenn unverhältnismäßiger Schaden bei Nichtleistung entstehen würde.

Schwerpunkte des Doppelhaushalts

Für 2021 plant der Senat mit einem Gesamtaufwand von 18,15 Mrd. Euro. Das sind eine Mrd. Euro mehr als in 2020. Für 2022 sind dann 17,6 Mrd. Euro an Ausgaben eingeplant. »Diese Entwicklung ist auf den höheren Steuertrendwert 2021, einen höheren zulässigen Fehlbetrag im Ergebnisplan aus der Inanspruchnahme der Ermächtigungen des CNG und deutlich höheren Ertragsplanungen insbesondere im Bereich der Erträge aus Transferleistungen zurückzuführen. Im Haushaltsjahr 2022 sinkt der geplante Gesamtaufwand auf ca. 17,6 Mrd. Euro. Der fortgesetzte Abbau des strukturellen doppelhaushaltlichen Defizits und der gegenüber dem Jahr 2021 aus dem CNG resultierende deutlich geringere zulässige doppelhaushaltliche Fehlbetrag im Ergebnisplan sind maßgebliche Ursachen für die Höhe des planerisch zulässigen Gesamtaufwands.« Das krampfhaftes Festhalten am Ausgleich des doppelhaushaltlichen Fehlbetrags, in den auch Abschreibung auf das öffentliche Vermögen und Pensionsrückstellungen eingehen, ist angesichts der schwerwiegenden Folgen der Corona-Pandemie für die Wirtschaft und der dadurch erzwungenen höheren Verschuldung mehr als absurd.

Doppischer Gesamtergebnis(plan) 2017-2021								
		2016-Ist	2017*	2018**	2019	2020	2021	2022
E	Erträge laufende Verwaltungstätigkeit	11.759	12.317	12.641	13.001	13.403	13.907	14.338
E	Erträge Transferleistungen	1.289	1.236	1.317	1.251	1.267	1.254	1.241
E	Erträge aus Länderfinanzausgleich	64	0	0	0	0	0	0
E	Erträge aus aktivierten Eigenleistungen	1	0	0	0	0	0	0
E	Sonstige Erträge	880	481	171	371	392	364	361
	Summe E 1	13.993	14.035	14.129	14.624	15.062	15.524	15.940
A	Aufwendungen laufende Verwaltungstätigkeit	2.029	1.976	1.600	1.820	1.841	1.860	1.889
A	Personalaufwendungen	5.028	5.084	4.993	5.637	5.740	5.828	5.917
A	Aufwendungen Transferleistungen	5.736	5.919	5.745	6.249	6.429	6.554	6.555
A	Aufwendungen Länderfinanzausgleich	0	19	65	100	0	0	0
A	Abschreibungen	619	665	658	621	620	624	626
A	Sonstige Aufwendungen	838	316	285	319	365	379	414
	Summe A1	14.250	13.978	13.346	14.746	14.996	15.245	15.401
	Ergebnis der laufenden Verwaltungstätigkeit	-257	57	783	-122	65	279	539
E	Erträge aus Beteiligungen	123	68	69	199	172	112	109
E	Sonstige Zinsen und ähnliche Erträge	139	102	73	72	79	86	94
E	Zuschreibungen auf Finanzanlagen	155	4	0	0	42	0	0
	Summe E2	417	173	142	271	293	197	203
A	Abschreibungen Finanzanlagen Wertpapiere	88	0	51	54	64	31	31
A	Zinsen und ähnliche Aufwendungen	616	476	644	626	631	647	677
A	Aufwendungen aus Ergebnisausgleichsverträgen	0	0	0	0	0	0	0
	Summe A2	704	476	695	679	695	678	709
	Finanzergebnis	-287	-303	-554	-409	-402	-481	-505
	Jahresüberschuss/-fehlbetrag I	-544	-246	230	-531	-337	-201	33
A	Globale Mehrkosten	0	0	357	370	570	587	665
A	Globale Minderkosten	0	0	-258	-286	-290	-392	-392
	Jahresüberschuss/-fehlbetrag II	-544	-246	131	-615	-617	-396	-240
	Summe E	14.410	14.208	14.529	15.180	15.644	16.113	16.535
	Summe A	14.953	14.454	14.398	15.795	16.261	16.509	16.775
	Saldo 1	-543	-246	131	-615	-617	-396	-240
	Zuführung Konjunkturposition	994	1.051	184	308	126	167	143
	Sonstiges	232	0	0	0	0	0	0
	Saldo 2	-1.306	-1.297	-53	-923	-743	-563	-383

Alle Daten aus Haushaltsplan –Entwurf 2019/2020 –Gesamthaushalt
 * Ist=13. Periode **Nachtragshaushalt 21/13971

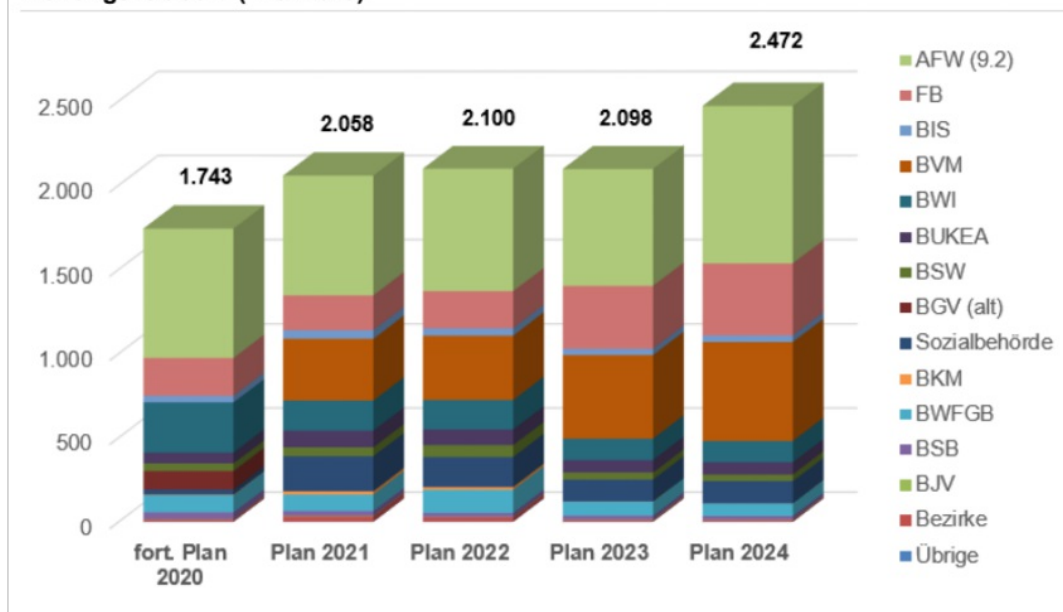
Schwerpunkte des Doppelhaushalts sind Klimaschutz, Mobilitätswende, Digitalisierung, Forschung, Bildung und Innovation. So sollen rund 100 Mio. Euro zusätzlich für Maßnahmen aus dem Klimaplan der Stadt bereitgestellt werden, 90 Mio. Euro sollen zusätzlich in den Radwegeausbau und die Angebotsoffensive beim Öffentlichen Nahverkehr investiert werden. Insgesamt würden aus dem Doppelhaushalt 2021 / 2022 mehr als 1,2 Mrd. Euro »in Klimaschutz und klimagerechte Mobilität« fließen, so der Senat.

Finanzsenator Dressel betonte, dass der Senat »gerade in der sich aktuell zuspitzenden Corona-Lage weiterhin nicht gegen die Krise ansparen« wolle. »Deshalb haben wir für unsere Stadt sehr einvernehmlich einen verantwortungsvollen Weg zwischen Krisenbewältigung und Zukunftsgestaltung für die beiden kommenden Haushaltsjahre skizziert. Getreu dem Motto, dass die Investitionen von heute die Steuereinnahmen von morgen sind, haben wir mit rund 900 Millionen Euro ein sehr umfassendes Wirtschaftsstabilisierungsprogramm auf den Weg gebracht, das in wichtigen Zukunftsthemen städtische Maßnahmen mit Konjunkturwirkung gezielt vorziehen und möglich machen wird.«

Dressel kündigte jährlich steigende Investitionen auf bis zu fast 2,5 Mrd. Euro im Jahr 2024 an. Zudem werde es ein Wirtschaftsstabilisierungsprogramm über 898 Mio. Euro geben, um einzelne Bereiche noch besser ausstatten zu können, etwa den Ausbau des Radverkehrs.

Dabei liegt der Fokus auf Zukunftsprojekten wie z.B. dem Ausbau der Verkehrsinfrastruktur (insbesondere dem Ausbau des U- und S-Bahnnetzes), dem Schulbau oder auf Bau- und Modernisierungsvorhaben an Hochschulen und Krankenhäusern. Die Umstellung ehemals investiv finanzierter Bau- und Sanierungsvorhaben auf das Mieter-Vermieter-Modell soll fortgesetzt werden. Insgesamt ergibt sich unter Berücksichtigung aller Auszahlungen für Investitionen und Darlehen sowie inkl. der globalen Minderauszahlungen der Ressorts eine gegenüber dem Fortgeschriebenen Plan 2020 weiter aufwachsende Investitionsplanung für die Jahre ab 2021.

Abbildung 7: Entwicklung der Auszahlungen für Investitionen und Darlehen im Planungszeitraum (Mio. Euro)



Das Hamburger Wirtschaftsstabilisierungsprogramm

Der staatlichen Investitionstätigkeit und Aufgabenerfüllung kommt gerade angesichts der Größe der aktuellen Krise neben den individuellen Hilfen für besonders stark von der Covid-19-Pandemie betroffene Wirtschaftssubjekte eine besonders wichtige Rolle zu. Deshalb hat der Senat ein Hamburger Wirtschaftsstabilisierungsprogramm (HWSP) aufgelegt, das die Investitions- und Innovationstätigkeit stärken und die Nachfrage stützen soll.

Im Mittelpunkt des Programms stehen die Zukunftsthemen Klimaschutz, Mobilitätswende, Digitalisierung, Bildung, Forschung und Innovation. Um die nötige Breitenwirkung zu erreichen, sollen auch darüber hinaus vielfältige weitere Maßnahmen in allen Politikbereichen initiiert werden – wie z.B. Sanierung von kommunalen Einrichtungen oder Investitionen in die soziale Infrastruktur in Bezirken und Stadtteilen, um auch dezentral Konjunkturimpulse zu setzen. Insgesamt sind Maßnahmen mit einem Volumen von rund 900 Mio. Euro geplant. »Damit hofft der Senat einen wichtigen Beitrag zur Überwindung der ökonomischen Auswirkungen der Covid-19-Pandemie zu leisten und die Hamburger Wirtschaft bei ihrer Rückkehr auf einen langfristigen und stabilen Wachstumspfad zu unterstützen.«

Natürlich ist es klug und richtig gerade in der aktuellen Krisensituation mit den Corona-Hilfsprogrammen und dem Wirtschaftsstabilisierungsprogramm die Folgen der Pandemie mit Unterstützungsleistungen für die Betroffenen und Impulsen für die Rekonstruktion der regionalen Wertschöpfung aufzufangen, aber wie schon beim Regierungsprogramm für Rot-Grün für die neue Legislaturperiode ist ein dahinter ein Plan für die Reorganisation der Stadtwirtschaft und die Lebensverhältnisse ihrer Bürger*innen nicht erkennbar. Und für eines der zentralen Probleme der Stadt, die durch die Pandemie und ihre Folgen noch verstärkte soziale Spaltung, gehen auch vom Doppelhaushalt 2021/2022 keinerlei Signalwirkungen aus. Die Ignoranz von Rot-Grün ist hier sprichwörtlich zu nehmen.

Hohe Reservepositionen im Haushalt

Die Unsicherheit bei der Aufstellung des Doppelhaushalts zeigt sich auch darin, dass ungewöhnlich hohe Reservepositionen, eingeplant sind. » Zum Zeitpunkt der Planaufstellung ist häufig noch nicht absehbar, bei welchen Positionen Kostenermächtigungen im Laufe der Bewirtschaftung nicht in Anspruch genommen werden können oder müssen. Daher werden globale Minderkosten (GMK) bzw. globale Minderauszahlungen (GMA) in einem vertretbaren Umfang geplant. Die Summe dieser Globalpositionen soll für das Planjahr 2021 einen Anteil von 2 % und für das Planjahr 2022 einen Anteil von 3 % an den Gesamt-Kosten bzw. -Auszahlungen für Investitionen bzw. Darlehen nicht überschreiten.« So summieren sich die globalen Mehrkosten für den Zeitraum 2020-2024 auf 3,2 Mrd. Euro, die globalen Minderkosten auf knapp zwei Mrd. Euro. Damit soll den »durch die Covid-19-Pandemie erhöhten Unsicherheiten im aktuellen Planungszeitraum Rechnung getragen.«

Tabelle 16: Zentrale Reservepositionen des Gesamthaushalts (Mio. Euro)

	2021	2022	2023	2024
Produktgruppe 283.01 Zentrale Ansätze I				
Haushaltsrisiken und Zuwanderung	50,0	50,0	50,0	50,0
Zentrale Reserve Personal	102,6	81,9	71,1	81,5
Sonstige Zentrale Ansätze	431,1	35,3	40,9	112,0
Zentrale Verstärkung Erhaltungsmanagement	40,0	40,0	25,0	25,0
Konjunkturelle Risiken	0,0	308,0	340,0	375,0
Bewältigung der Coronakrise	871,8	267,2	0,0	0,0
Produktgruppe 283.02 Zentrale Ansätze II				
Allgemeine Zentrale Reserve	14,8	16,7	16,7	16,7
Aufgabenbereich 283 (investive Mittel)				
Zentrale Verstärkung Investition	175,7	199,0	201,9	378,5
davon Baumaßnahmen	130,5	95,0	136,5	98,3
davon Investitionszuschüsse	45,2	102,0	80,0	292,0
Zentrale Investition Erhaltungsmanagement	20,0	20,0	20,0	20,0
Stärkung Finanzkraft Konzern Hamburg	0,0	108,3	182,3	338,7
Bewältigung der Coronakrise	25,0	25,0	0,0	0,0
Zentrale Investitionsreserve	44,9	50,0	25,0	25,0
davon Baumaßnahmen	12,5	19,5	10,0	10,0
davon Investitionszuschüsse	32,5	30,5	15,0	15,0
Zentrale Sanierungsreserve Hamburg	15,0	0,0	0,0	0,0

Schulden

Der rot-grüne Senat legt sehr viel Wert darauf, dass sich die Finanzpolitik auch unter Corona-Bedingungen am Prinzip eines ausgeglichen Haushalts orientieren soll. So wird im Doppelhaushalt 2021/2022 daran festgehalten, das strukturelle Defizit des Gesamtergebnisplans bis 2024 auszugleichen. Deshalb geht in die Rechnung ein, bis zu diesem Zeitpunkt 180 Mio. pro Jahr einzusparen. Dies ist vor allem deshalb absurd, weil 2020-2022 mit dramatisch ansteigenden Fehlbeträgen und einer entsprechend höheren Verschuldung gerechnet werden muss.

So geht der Senat korrekterweise davon aus, dass der Schuldenstand der Kernverwaltung 2020 gegenüber 2019 (23,3 Mrd. Euro) um etwa 1,7 Mrd. Euro gestiegen ist. »Unter der aktuell geplanten Inanspruchnahme der Kreditemächtigung und unter Einbeziehung der planmäßigen Tilgung in 2020 wird der Schuldenstand der Kernverwaltung zum Ende des Jahres 2020 auf voraussichtlich rund 25 Mrd. Euro steigen.« Nimmt man die Sonderhaushalte hinzu waren es zum 30.9.2020 bereits 27 Mrd. Euro Schulden. Und in 2021 und 2022 kommen noch einmal vier Mrd. Euro an geplanter Kreditaufnahme dazu.

Entwicklung der Schulden

	Stand Jahresbeginn Tsd. EUR	Aufnahme ^{a)} Tsd. EUR	Tilgung Tsd. EUR	Stand per 30.09.2020 Tsd. EUR
Kernhaushalt				
Kreditmarktschulden	23.269.004	3.750.000	1.977.376	25.041.629
Öffentlicher Bereich	327	0	56	271
Kreditähnliche Rechtsgeschäfte	0	0	0	0
Summe Kernhaushalt	23.269.332	3.750.000	1.977.432	25.041.899
SV Schulimmobilien Hamburg	1.729.475	0	13.280	1.716.195
SV Stadt und Hafen	260.000	0	0	260.000
Gesamt	25.258.807	3.750.000	1.990.712	27.018.094

a) Struktur (Kernhaushalt): 0,0 Mio. EUR Schulscheindarlehen und 3.750,0 Mio. EUR Wertpapieremissionen.

Aber selbst das ist nur die halbe Wahrheit. So weist das Statistische Bundesamt schon für Ende 2018 einen tatsächlichen Schuldenstand von 34,3 Mrd. Euro auf, der sich durch die Milliarden-Pleite bei der ehemaligen HSH Nordbank und die aufgenommenen Kredite während der Corona-Krise auf deutlich über 40 Mrd. Euro erhöhen wird.

Schuldenstand der Länder 2010-2018						
	Schleswig Holstein		Bremen		Hamburg	
	Schulden	je Einwohner	Schulden	je Einwohner	Schulden	je Einwohner
31.12.2010	27.555	9.732	18.053	27.372	25.120	14.119
31.12.2011	27.918	9.970	18.888	29.051	24.891	14.560
31.12.2012	28.227	10.067	19.664	30.155	24.611	14.273
31.12.2013	27.631	9.840	20.040	30.615	25.083	14.393
31.12.2014	27.915	9.897	20.594	31.299	28.242	16.148
31.12.2015	27.661	9.736	21.923	33.037	28.866	16.307
31.12.2016	29.337	10.262	21.324	31.756	31.128	17.415
31.12.2017	29.218	10.121	21.043	30.987	32.568	17.885
31.12.2018	30.913	10.686	21.730	31.928	34.362	18.734
ggb. 2010	3.358	954	3.677	4.556	9.243	4.615
ggb. 2010 %	112%		120%		137%	

Rückkehr zur Rotstiftpolitik?

Trotz dieses gigantischen Schuldenbergs will Rot-Grün zur Haushaltskonsolidierung zurück. Schon jetzt sei klar, dass die Haltung »Wir sparen nicht gegen die Krise an« endlich sei, so Finanzsenator Dressel. Denn von 2022 an werde der Ausgaberahmen der Stadt schrumpfen.

Die Corona-Notkredite müssten von 2025 an getilgt werden. »Die notsituationsbedingte Vorbelastung und die notsituationsbedingten Kredite sind ab dem Jahr 2025 über einen Zeitraum von 20 Jahren in gleichen Schritten zurückzuführen. Dieser Zeitpunkt wurde gewählt, da der Abbaupfad des doppelten Fehlbetrags gemäß der Übergangsvorschriften des SNHG⁽⁴⁾ im Jahr 2024 endet. Die Rückführung beginnt also mit dem Zeitpunkt, zu dem der Gesamtergebnisplan strukturell ausgeglichen sein soll. Sofern der durch das CNG gesetzte Rahmen für den Fehlbetrag und die Kreditaufnahme voll ausgeschöpft würde, ergäben sich ab dem Haushaltsjahr 2025 eine jährliche Rückführung der Ergebnisvorbelastung um 175 Mio. Euro und eine jährliche Tilgung in Höhe von 150 Mio. Euro.«

Und von 2022 an müssten die Behörden rund 250 Mio. Euro im Jahr (»globale Minderausgaben«) einsparen. Wie und wo, hat der Senat bisher noch nicht festgelegt. Addiert man die Tilgung der Corona-Kredite und die geplanten »globalen Minderausgaben«, kommt man ab 2025 auf ein jährliches Sparvolumen von 575 Mio. Euro, das man nur realisieren kann, wenn man die Stadt und die Zukunftsperspektiven ihrer Bürger*innen vor die Wand fahren ließe. Die Frage des Umgangs mit den Schulden wird deshalb eine der Schlüsselfragen in 2021 und darüber hinaus werden.

Sicherlich hat der Senat u.a. mit der Soforthilfe auf die Herausforderungen durch die Corona-Pandemie reagiert. Auch das geplante Hamburger Wirtschaftsstabilisierungsprogramm geht in die richtige Richtung.

Die Schlüsselfrage, die mit dem Doppelhaushalt 2021/2022 nicht beantwortet wird, besteht darin, wie es in Hamburg gelingt, die Wirtschaftskreisläufe in Gang zu bringen, also die gesellschaftliche Wertschöpfung auf eine zukunftsfähige Grundlage zu stellen. Ein schlüssiges Perspektivprogramm zur zukünftigen Gestalt der Hamburger Wirtschaft ist nicht zu erkennen.

Ohne programmatischen Rahmen der Wertschöpfung wird die Stadt aber keine gute Zukunft haben.

Offen ist auch, wie in Zukunft mit dem eh schon großen und jetzt noch massiv wachsenden Schuldenberg umgegangen werden soll. Ohne Eingriff in die Verhältnisse droht in Hamburg schon spätestens ab dem Jahr 2022 ein Rückfall in die bekannte Rotstiftpolitik.

Was dabei bereits auf Hamburger Ebene möglich wäre, dazu hat das Statistische Bundesamt Auskunft gegeben. Danach ist die Zahl der Millionäre 2016 auf 22.900 Menschen gestiegen, deren Durchschnittseinkommen 2,7 Mio. Euro betrug. In Hamburg war die Millionärsdichte am höchsten. Dort hatten zwölf von zehntausend unbeschränkt Einkommensteuerpflichtigen (1,2 Promille) Jahreseinkünfte jenseits der Millionengrenze. 2016 zählte Hamburg rund 1.800.000 Einwohner*innen, 2.160 davon verdienten mehr als eine Million Euro pro Jahr.

Die politischen Akteure in der Hansestadt verbreiten nach wie vor einen rot-grünen Dunst an Optimismus. Es gibt keine Konzeption für die Gestaltung der Wertschöpfung der städtischen Ökonomie. 2020 war die Verschärfung der

sozialen Ungleichheit in allen Teilbereichen der Stadt besonders sichtbar. Rot-Grün aber macht das auch im Doppelhaushalt 2021/2022 nicht einmal zum Thema.

Sofern der politische Wille besteht, gäbe es durchaus die Möglichkeit, die Verminderung der sozialen Ungleichheit in das Zentrum eines Regierungsprojektes für die nächsten Jahre zu rücken. Es ist positiv, dass zentrale Investitionsvorhaben im Bildungssektor (Kita, Schule, Hochschule) ebenso fortgesetzt werden sollen wie in die Mobilitätswende, insbesondere den Ausbau der Schnellbahnen, oder den Klimaschutz und die Digitalisierung.

Notwendig wäre jedoch die Überprüfung dieser Investitionen auf ihre sozialen Auswirkungen. Und der Steuervollzug müsste – anders als in den zurückliegenden Jahren – deutlich neue Impulse erhalten. Geschieht das nicht, wäre dies ein bloßes »Weiter so« unter den Rahmenbedingungen der Folgen der Pandemie.

Kumulieren sich die Probleme der sozialen Spaltung, steht zu befürchten, dass weitergehende Kritik wie bisher mit der Binsenweisheit abgebügelt wird, es gebe weder Spielräume für Mehrausgaben noch für Steuersenkungen. Und der strikte Finanzierungsvorbehalt würde wie bisher zum Instrument, Alternativen der Stadtentwicklung zu blockieren.

1) Vgl. zu den Zahlenangaben Freie und Hansestadt Hamburg, Haushaltsplan 2021/2022, Finanzbericht 2021/2022; <https://www.hamburg.de/fb/haushaltsplaene/14735932/doppelhaushalt-2021-2022/>.

2) Selbstverständlich stehen die Maßnahmen des Hamburger Senats während der Corona-Krise nicht außerhalb der Kritik.

3) In der sogenannten Unterbeschäftigung werden zusätzlich zu den registrierten Arbeitslosen auch die Personen mitgezählt, die nicht als arbeitslos gelten, weil sie Teilnehmer an einer Maßnahme der Arbeitsmarktpolitik oder sich in einem arbeitsmarktbedingten Sonderstatus befinden. Mit dem Konzept der Unterbeschäftigung werden Defizite an regulärer Beschäftigung umfassender erfasst und realwirtschaftliche bedingte Einflüsse auf den Arbeitsmarkt besser erkannt. Zudem können die direkten Auswirkungen der Arbeitsmarktpolitik auf die Arbeitslosenzahlen nachvollzogen werden.

4) Der Senat der Freien und Hansestadt Hamburg beschloss deshalb am 18. Juni 2013 den Entwurf eines »Gesetzes zur strategischen Neuausrichtung des Haushaltswesens der Freien und Hansestadt Hamburg – SNH-Gesetz – SNHG«. Mit Artikel 1 des Gesetzentwurfs wurde eine Neufassung der Landeshaushaltsordnung vorgeschlagen. Mit den Artikeln 2 bis 39 wurden weitere Gesetze und Rechtsverordnung im Hinblick auf die strategische Neuausrichtung des Haushaltswesens geändert. Diesen Gesetzentwurf ergänzte der Senat mit Beschluss vom 22. Oktober 2013 (Drucksache 20/9663). Mit diesem Gesetz sollte vor allem die Umstellung der Haushaltsführung auf die Doppik sichergestellt werden. Dieser Prozess der Umstellung auf die Doppik war und ist gekennzeichnet durch Intransparenz und viele unausgegrenzte Umsetzungsmodalitäten, auch Pannen. Darauf soll an dieser Stelle aber nicht weiter eingegangen werden.

Quelle: https://www.vorort-links.de/nc/archiv/analysen_ansichten/detail/artikel/haushaltspolitik-in-corona-zeiten-rot-gruen-laviert-zwischen-krisen-und-rotstift-politik/