

Rote Karte für den rot-grünen Senat?



Der Rechnungshof hat sein »Monitoring Schuldenbremse 2018« vorgelegt.[1] Darin setzt er sich mit dem aktuellen Strategiewechsel des Senats in der Haushaltspolitik auseinander.

Schon im Nachtragshaushalt 2018, im Doppelhaushalt 2019/2020 wie auch in der Finanzplanung 2021/2022 plant der Senat eine deutliche Steigerung der Ausgaben[2] – unter Einhaltung der »Schuldenbremse«. Schwerpunkte sind die Bereiche Kita, Schule, Wissenschaft, Wohnungsbau, Verkehr, Infrastruktur, Sanierung und Lebensqualität. Begründung: »In den steigenden Steuererträgen spiegelt sich zunehmend auch der strukturelle Wachstumseffekt der Stadt bei Bevölkerung und Beschäftigung wider – dies gilt es finanzpolitisch zu berücksichtigen.«

Dieser vor dem Hintergrund einer guten Konjunktur und entsprechend sprudelnden Steuereinnahmen vorgenommene Strategiewechsel, der sich ganz im Rahmen der Schuldenbremse bewegt, worauf Rot-Grün großen Wert legt, wurde möglich durch eine Ausweitung des Haushaltsvolumens mittels Änderung des Konjunkturbereinigungsverfahrens (Verkürzung des sog. Stützzeitraums von 21 auf 14 Jahre für die Trendberechnung bei der Konjunkturbereinigung der Steuererträge). Allein durch diese Gesetzesänderung konnte der Haushalt ab 2018 jährlich um über 500 Mio. Euro (bis 2020 um insgesamt rund 2,7 Mrd. Euro) anwachsen.

Obergrenzen für die Veranschlagung des bereinigten Finanzmittelbedarfs
in Mio. Euro



Quelle: Eigene Darstellung aus Bürgerschaftsdrucksachen 20/8400, 21/2176, 21/10872 sowie 21/12517 und eigener Berechnung

Gegen diese Strategiewechsel hat der Rechnungshof keine grundsätzlichen Einwände: »Der Rechnungshof hat gegen die Änderung des Konjunkturbereinigungsverfahrens mit einer Veränderung des Stützzeitraums auf 14 Jahre keine Bedenken. Dies ist zwar eine offensivere Herangehensweise an die Finanzpolitik, sie ist wegen der Bevölkerungs- und Aufgabenentwicklung aber nachvollziehbar.« (Monitoring Schuldenbremse 2018, S. 62. Anm.: Alle Abbildungen stammen ebenfalls aus dem Monitoring). Kritik übt der Rechnungshof allerdings an der für 2018 praktizierten Korrektur des Konjunkturbereinigungsverfahrens, durch das sich der Senat für dieses Jahr einen

zusätzlichen Spielraum von 200 Mio. Euro verschafft habe.[3]

Mit der Frage, weshalb dieser Strategiewechsel überfällig war, weshalb die auch die bisher praktizierte Rotstiftpolitik, deren Verschärfung der Rechnungshof in verschiedenen Jahren immer wieder gefordert hat, gescheitert ist, setzt sich der Rechnungshof nicht oder nur indirekt auseinander. Dann hätte er eingestehen müssen, dass der Abbau von Personal und die Verschlechterung von öffentlichen Dienstleistungen, das Zurückfahren von Investitionen in die öffentliche Infrastruktur wie in den Wohnungsbau das städtische Gemeinwesen auch vor dem Hintergrund einer wachsenden Bevölkerung in die Sackgasse geführt haben. Dafür gibt es drei entscheidende Argumente: Die Rotstiftpolitik hat erstens die städtische Wirtschaft geschwächt und die Lebensverhältnisse für viele Bürger*innen in der Stadt verschlechtert. Zweitens trägt sie dem Bevölkerungswachstum nicht Rechnung. Drittens ignoriert sie, dass in urbanen Zentren höhere Anforderungen an Dienst- und Sachleistungen existieren.

Der Rechnungshof hat sich in seinem Selbstverständnis immer als Gralhüter einer neoliberalen Austeritätspolitik, dem die »schwarze Null« wichtiger war als die Probleme und Anforderungen der Stadtgesellschaft, verstanden. Der rot-grüne Senat hat jetzt mit seiner Korrektur der Haushaltspolitik auf den aus dieser Politik der Verschlingung des Staates resultierenden Kontrollverlust reagiert. Gleichwohl weist der Rechnungshof in seinem »Schuldenmonitor« auf entscheidende Schwachstellen dieses Kurswechsels hin.

Größte Schwachstelle: Investitionen

Seit Jahren weist der Rechnungshof auf Vermögensverlust und Substanzabbau in der öffentlichen Infrastruktur infolge fehlender Investitionen hin. So könne festgestellt werden, »dass die Investitionen in Planung und Ist bis 2012 rückläufig waren. Die in den folgenden Jahren erhöhten Plan-Werte ließen sich zunächst nicht realisieren. Erst 2016 stiegen die Investitionen wieder deutlich und lagen auch über dem Plan-Wert. Der konstant geplante Wert 2017 konnte im Ist nicht erreicht werden und stellt den niedrigsten Wert seit Jahren dar.« (Ebd., S. 33)



Quelle: Eigene Darstellung aus Bürgerschaftsdrucksache 20/9380 vom 24. September 2015 sowie Haushalts- und Finanzplanungen und Haushaltsrechnungen

In der Haushaltsplanung sinke die Quote für 2020 sogar weiter ab. Zwar sei erkennbar, dass der Senat mit seinen Planungen für die nächsten Jahre mit deutlich über den Abschreibungen liegenden Investitionen den weiteren Substanzverlust der öffentlichen Infrastruktur stoppen wolle. »Der Senat hat die gegenüber der Vergangenheit bereits gestiegenen Planansätze für die kommenden Haushaltsjahre nochmals erhöht. Erste Zustandsverbesserungen bei den Hauptverkehrsstraßen und Schulgebäuden belegen den begonnenen Abbau des Sanierungsstaus.

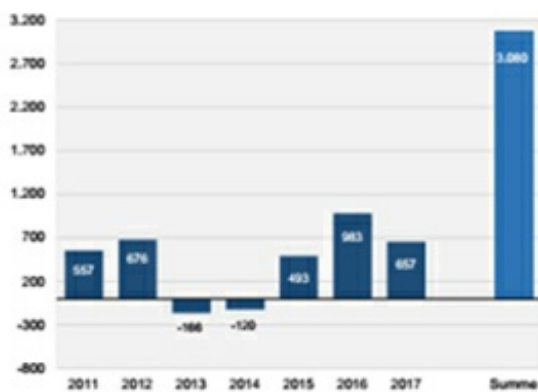
Diese Trendwende wurde in anderen Bereichen, beispielsweise bei den Brücken, noch nicht erreicht.« (Ebd., S. 41f.) Auch deshalb bleibe die Ampel »gleichwohl noch gelb: Die Investitionen sind in den Haushaltsplanjahren den konkreten Ansätzen nach lediglich kontinuierlich geplant. Angesichts des Nachholbedarfs ist dies das Mindeste, was erforderlich ist. Erst in den auf den Haushaltsplan folgenden Finanzplanungsjahren 2021 und 2022 ist ein deutlicher Anstieg zu erkennen. Hier gilt aber, was der Senat selbst bei Fragen zur Finanzplanung immer antwortet: Erst die Umsetzung im Haushaltsplan wird zeigen, ob bzw. wofür das Geld tatsächlich eingesetzt wird.«

Personal

Der Rechnungshof hat in der Vergangenheit immer wieder die Personalstrategie des Senats kritisiert. Insbesondere die Zielvorstellung des Abbaus von 250 Stellen pro Jahr (Vollzeitäquivalente) hat er ein ums andere Mal als unrealistisch gebrandmarkt und damit Recht gehabt, weil tatsächlich kein Personalabbau stattgefunden hat. Allerdings hat er gleichzeitig auch immer wieder für noch stärkeren Personalabbau geworben.

Gegenüber dem nun auch in der Personalpolitik praktizierten Strategiewechsel in Richtung mehr Beschäftigung im öffentlichen Dienst hat der Rechnungshof, auch hier wieder ohne Begründung, keine prinzipiellen Vorbehalte.

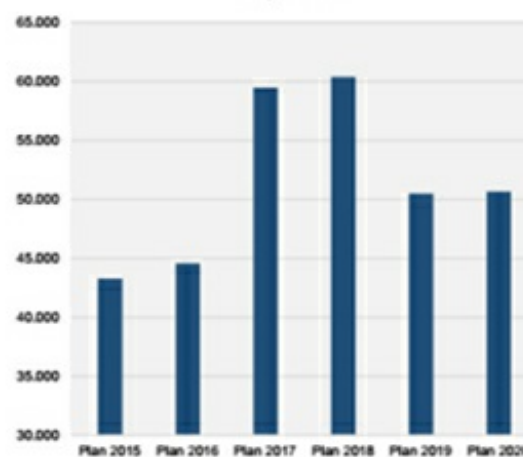
Vollkräftebestand: jährliche Veränderung



Vgl.: Bestands-Auflerung
Textzahl 79 ff.

Planbezüge je Lehrkraft

Euro je VZÄ



RECHNUNGSHOF
2015 UND ANHANGELIEST LAMBERT

Allerdings kritisiert er zu Recht, dass

- erstens das Konzept des Senats, das Wachstum des Personalbestands in prioritären Bereichen (z.B. Schule, Polizei) durch Einsparungen in den übrigen Bereichen aufzufangen, nicht aufgeht. Die für Einsparungen zur Verfügung stehenden Bereiche sind faktisch deutlich geringer, als vom Senat ausgewiesen. »Hinsichtlich der angestrebten Stabilisierung des Personalbestands stellt der Rechnungshof fest: Die erneut angepasste Personalstrategie des Senats ist lediglich hinsichtlich des VZÄ-Aufwuchses konkretisiert (Zuwachs insbesondere für Innere Sicherheit, Bildung, Integration, den demografischen Wandel, die wachsende Stadt). Der Abbau in den »übrigen Bereichen« zur Gegenfinanzierung wird kaum zu realisieren sein, da ihm die Festlegung von Schonbereichen und weiteren Einzelfestlegungen entgegenstehen, wo nicht gespart wird. Zudem setzt der Senat lediglich pauschal auf »Aufgabenkritik« und »Effizienzsteigerung.« (Ebd., S. 58)
- Zweitens die Veranschlagung der Personalkosten für Lehrkräfte im Aufgabenbereich »staatliche Schulen« rechnerisch nicht nachvollziehbar sei. Während 2017/18 noch etwa 60.000 Euro pro Lehrkraft veranschlagt waren, sind dies im Haushaltsplan-Entwurf 2019/20 nur noch rund 50.000 Euro.
- Und drittens es keine schlüssige Gesamtstrategie für die Entwicklung des Personalbestands und dessen Finanzierung gebe.

Schulden – Risiko HSH Nordbank

Den vonseiten des rot-grünen Senats gepflegte Mythos vom Schuldenabbau hat der Rechnungshof nie mitvollzogen, allerdings – ganz seinem neoliberalen Mantra folgend – immer großen Wert auf eine »nachhaltige« Rückführung der Schulden gelegt, und dafür entsprechende Einsparungen gefordert.

Im Rechnungshofbericht wird zur Entwicklung der Hamburger Schulden nüchtern festgestellt: »Danach sind die Schulden

- des Kernhaushalts ohne Kassenverstärkungskredite im Vergleich zum Vorjahr (23.022 Mio. Euro) zwar um 640 Mio. Euro gesunken,
- des öffentlichen Gesamthaushalts aber gestiegen (Vorjahr 33.399 Mio. Euro) und
- des gesamten öffentlichen Bereichs (Vorjahr 41.045 Mio. Euro) in der Folge ebenfalls gestiegen.

Hauptgrund hierfür sind Kreditaufnahmen im Zusammenhang mit der HSH Nordbank AG bei der hsh finanzfonds AöR.«

Schuldenstände zum 31. Dezember 2017 in der Abgrenzung des statistischen Schalenkonzepts



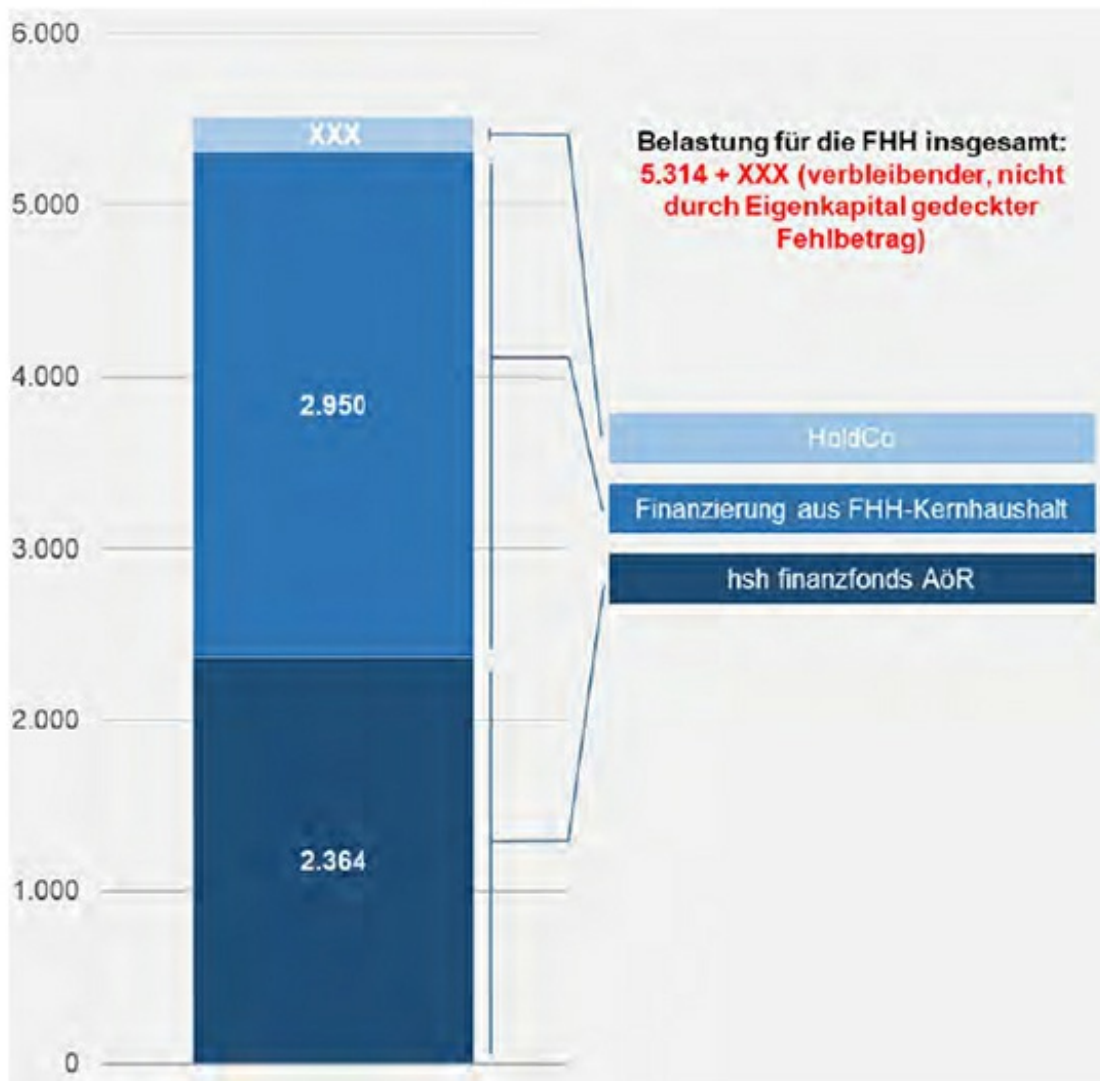
Quelle: Eigene Darstellung aus Destatis Fachserie 14 Reihe 5. erschienen am 2. August 2018

Auf diesen Tribut, den die HSH Nordbank fordert, geht der Rechnungshof gesondert ein. »Das mit Abstand größte finanzwirtschaftliche Risiko für die Stadt stellt nach wie vor die HSH Nordbank AG dar.«

- Im Zuge des Verkaufs der HSH Nordbank wurde die Beendigung des Garantievertrags vereinbart. »Weil mit einer Vollinanspruchnahme der Garantie gerechnet wird verbleibt ein Ausgleichszahlungsbetrag in Höhe von rund 5.900 Mio. Euro. Die Finanzierung des hamburgischen Anteils in Höhe von 2.950 Mio. Euro soll nicht länger durch die hsh finanzfonds AöR, sondern über den Kernhaushalt der FHH erfolgen.«
- »Der FHH-Anteil an der Gewährträgerhaftung für die hsh finanzfonds AöR beträgt auf den 31. Dezember 2017 noch 2.364 Mio. Euro.«

Finanzielle Auswirkungen im Gesamtüberblick

in Mio. Euro



Quelle: Eigene Darstellung aus Bürgerschaftsdrucksache 21/13504 vom 19. Juni 2018 und Geschäftsbericht hsh finanzfonds AöR 2017

Auch darüber hinaus verbleiben noch Risiken, über die in der Öffentlichkeit gerne geschwiegen wird, auf die der Rechnungshof aber hinweist:

- Die Länder werden als Gewährträger auch nach dem Verkauf der HSH Nordbank AG für ausgewählte Verbindlichkeiten der Bank haften, die bis Mitte 2005 entstanden sind. Der Umfang der Haftung reduziert sich sukzessive und endet 2041. Zum 31. Dezember 2017 haftet die FHH für anteilige Verbindlichkeiten in Höhe von 1.055 Mio. Euro (für Verbindlichkeiten, Pensionsverpflichtungen und stille Einlagen).
- Daneben haften die Länder als Gewährträger der Abwicklungsanstalt hsh portfoliomanagement AöR, die zur Entlastung der HSH Nordbank AG durch Übernahme von notleidenden Schiffskrediten (Kaufpreis in Höhe von 2.426 Mio. Euro) errichtet wurde. Die langfristige Finanzierung dieser Anstalt wurde durch die Ausgabe von Schuldverschreibungen in Höhe von 1.653 Mio. Euro dargestellt, wovon 1.651 Mio. Euro zusätzlich durch Garantien der Anstaltsträger besichert wurden. Für die hsh portfoliomanagement AöR besteht auf den 31. Dezember 2017 für die FHH noch eine anteilige Gewährträgerhaftung in Höhe von 1.149 Mio. Euro.« (Ebd., S. 48)

Nach Abschluss des Verkaufs der HSH Nordbank AG bleibt für Hamburg also weiterhin ein Risiko aus Gewährträgerhaftung in Höhe von 2.204 Mio. Euro. Wenn es schlecht läuft kommen auf Hamburg damit insgesamt 7,5 Mrd. Euro + X an Gesamtbelastung durch das Debakel HSH Nordbank zu, die im Haushalt, und damit von den Steuerzahler*innen, aufzubringen sind.

Im Haushaltsverlauf hinterlässt das schon jetzt seine Spuren, weil der Senat die 2,9 Mrd. Euro für den Hamburger Anteil aus der Sunrise-Garantie über den Kernhaushalt abwickeln will. Das belastet den Haushalt nach Angaben des rot-grünen Senats mit jährlichen Zinszahlungen von 50 Mio. Euro. Wann und in welcher Höhe die Tilgung erfolgt, bleibt offen. Die HSH Nordbank wird für lange Zeit noch ein Milliardenrisiko für den hamburgischen Haushalt bleiben.

Nettokreditaufnahme Plan
in Mio. Euro



Quelle: Eigene Darstellung aus den Haushalts- und Finanzplanungen sowie Bürgerschaftsdrucksache 21/13504 vom 19. Juni 2018

Schluss

Zu Recht weist der Rechnungshof darauf hin, dass die volkswirtschaftlichen und fiskalischen Rahmenbedingungen – insbesondere die günstigen Zinsen – kaum noch besser werden dürften. »Die finanzwirtschaftlichen Rahmenbedingungen sind gut, ja im langfristigen Vergleich sogar sehr gut: Die Jahre mit guter Konjunktur und niedrigen Zinsen halten an. Konkrete Risiken (abgesehen von dem allseits bekannten Thema HSH Nordbank): Fehlzanzeige. Hierin liegt vielleicht gegenwärtig das größte Risiko: Die gute Konjunktur und die niedrigen Zinsen gedanklich linear fortzuschreiben. Es wird aber nicht bei einem ewigen Konjunkturhoch bleiben, soviel ist sicher.«

Der Hinweis auf eine mögliche Konjunkturabschwächung und ihre Folgen ist zwar richtig. Aber es ist eine Illusion, eine Haushaltsplanung machen zu wollen, die allen finanzwirtschaftlichen Risiken Rechnung trägt. Der Senat versucht mit seiner Haushaltskorrektur den immer deutlicher zutage tretenden Fehlentwicklungen in der Stadt Rechnung zu tragen. Eine Gesamtkonzeption für die Zukunft der Stadt ist dabei nicht erkennbar, es bleibt bei einer bloßen Mängelreparatur. Viele gravierende Probleme der Stadt wie die große Wohnungsnot oder die Verfestigung der sozialen Spaltung werden keineswegs offensiv angegangen. Stattdessen baut sich der rot-grüne Senat einen Reservefonds in Höhe von vier Mrd. Euro auf, um den vom Rechnungshof angemahnten Konjunkturrisiken Rechnung zu tragen. Das macht allerdings angesichts der übersehbaren Fehlentwicklung etwa auch im Bereich der Arbeitsmarktpolitik oder der Bildung und der immer noch niedrigen Zinsen auch volkswirtschaftlich keinen Sinn. Es wäre besser, dieses Geld schon heute auszugeben, um die durch die Politik der Verschlingung des Staates angerichteten Schäden für die Stadtgesellschaft weiter zu mildern und damit auch schon im Vorlauf den negativen Wirkungen einer Abschwächung der Konjunktur vorzubeugen.

Damit das gelingt, müsste Rot-Grün allerdings unter Einbeziehung der Zivilgesellschaft eine offene Debatte über die Zukunft Hamburgs, seine Wirtschaftsstruktur und die ökonomisch-sozialen wie kulturellen Schwerpunkte und Prioritäten von Hamburg 2030 auf den Weg bringen. Doch dafür fehlt, wie sich beim Nachtragshaushalt 2018 gezeigt hat, schlichtweg der politische Wille.

[1] Rechnungshof Freie und Hansestadt Hamburg, Monitoring Schuldenbremse 2018, Beratende Äußerung nach § 81 Absatz 2 LHO, 23. August 2018.

[2] Vgl. zum Haushalt 2019/2020 ausführlicher: Joachim Bischoff/Bernhard Müller, Hamburg: Rot-grüne Kehrtwende in der Haushaltspolitik, in: nordLINKS 20.8.2018; Joachim Bischoff / Bernhard Müller, Wachsende Stadt – mit weißen Flecken: Beispiel Migrant*innen, in: nordLINKS 29.8.2018.

[3] In der Presse wurde dies zum Hauptkritikpunkt des Rechnungshofs (Abendblatt: ›Rote Ampel‹ – Rechnungshof übt scharfe Kritik am Senat) hochstilisiert. Die Klatsche für Rot-Grün war die Botschaft, die übrigen Teile des Rechnungshofberichts waren offensichtlich ohne Interesse.

Quelle: https://www.vorort-links.de/nc/archiv/analysen_ansichten/detail/artikel/rote-karte-fuer-den-rot-gruenen-senat/