

Rotstiftpolitik in Hamburg – der Doppelhaushalt 2013/14



Die Beratungen über den Doppelhaushalt 2013/2014 und Finanzplanung 2012-2016 erfolgen wiederum unter dem Diktat der »Schuldenbremse«, die von der SPD und den anderen Parteien gegen den Protest der Linkspartei zusätzlich zum Grundgesetz auch in der Landesverfassung verankert wurde.

Nach bestehender Rechtslage muss bis 2019 ein ausgeglichener Haushalt erreicht werden, d.h. es dürfen keine neuen Kredite aufgenommen werden.

Dieser Ausgleich von Einnahmen und Ausgaben ist nur möglich, wenn in den nächsten Jahren die Einnahmen in der Tendenz deutlich über den Ausgaben liegen. Bei unterstellter gleichbleibender Steuergesetzgebung rechnet der SPD-Senat mit einem konjunkturbereinigten Zuwachs der Steuereinnahmen von jährlich 2,25%. Um zu einem Haushalt ohne Neuverschuldung zu kommen dürfen in dieser Logik die Ausgaben jährlich nur mehr um 0,9% wachsen.

Da die Einnahmeseite in Stein gemeißelt ist, Verbesserungen etwa durch eine Verbesserung des Steuervollzugs (Kampf gegen Steuerhinterziehung) oder die Wiedereinführung der Vermögenssteuer nicht einmal als Planvariante auftauchen, hat die Koalition aus SPD, Grünen und FDP bei der Verankerung der Schuldenbremse in der Landesverfassung für den Anpassungszeitraum bis 2019/2020 eine Finanzplanung mit gesetzlich festgelegten *Ausgabenobergrenzen* festgeschrieben. Das Finanzrahmengesetz, in dem diese Einschränkung des Budgetrechtes konkretisiert werden soll, liegt allerdings bisher nicht vor.

Die Steuereinnahmen laufen aktuell gut. Es zeichnet sich zwar eine Konjunkturabschwächung mit Steuerrückgängen ab, aber gleichwohl werden die Ausgaben für den Haushalt 2013/2014 an der strikten Konsolidierungsvorgabe ausgerichtet. Zudem kann die Hansestadt mit zusätzlichen Einnahmen rechnen, denn aufgrund der im Rahmen des Fiskalpakts vereinbarten Übernahme der Kosten der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung durch den Bund wird das Stadtsäckel 2013 mit 135 Mio. Euro und 2014 mit 190 Mio. Euro aufgefüllt.

Die Ausgaben werden für 2013 auf 12,01 Mrd. Euro und für 2014 auf 12,14 Mrd. gedeckelt. Da über 70% des Haushalts (Personal, gesetzliche Leistungen, Zinsen, aber auch die Verpflichtungen aus den diversen ÖPP- bzw. PPP Projekten) feststehen, muss in den verbleibenden Bereichen um so rigoros gespart werden.

Gleichwohl behauptet der Senat: »Die Einhaltung der Schuldenbremse bedeutet keinen Verzicht auf politische Gestaltung. Nach wie vor können politische Schwerpunkte gesetzt und finanziert werden – beispielsweise beim Ausbau der Kindertagesbetreuung, der Abschaffung von Studiengebühren oder der Förderung des Wohnungsbaus.«

Von der behaupteten »politischen Gestaltung« kann im Kernhaushalt aufgrund der rigorosen Sparvorgaben keine Rede sein, wohl aber in den Schattenhaushalten der diversen Sondervermögen und der öffentlichen Unternehmen (vor allem HGV), über die der Senat gerade in diesem Jahr teure politischen Operationen abgewickelt hat. So hat die Stadt locker ca. eine Mrd. Euro für den Kauf des 25,1% Anteils an den Energienetzen (etwa 544 Mio. Euro) und für die Erhöhung der städtischen Anteile an Hapag Lloyd (420 Mio. Euro) ausgegeben. Diese Ausgaben werden über Kredite finanziert.

Es wird also mit großem Tamtam eine »Schuldenbremse« inszeniert und im gleichen parlamentarischen Atemzug der bestehende Schuldenberg kräftig aufgestockt. Dabei beruft sich der SPD-Senat auf eine Regelung, die auch auf Bundesebene gilt: Zahlungen aus dem Erwerb bzw. der Veräußerung von Beteiligungen sowie Darlehensvergaben und Darlehensrückflüsse werden aus den Einnahmen und Ausgaben heraus gerechnet, d.h. Mittelbedarfe aus diesen Transaktionen dürfen über Kredite finanziert werden, während Mittelzuflüsse zur Absenkung der Kreditaufnahme bzw. zur Tilgung zu verwenden sind.

»Politische Gestaltung« im Kernhaushalt heißt demgegenüber Kürzungen beim Personaletat, im Sozialbereich (offene Kinder- und Jugendarbeit) oder den Bezirken, denen für 2013 und 2014 über das Instrument der »Globalen Minderausgabe« jeweils acht Mio. Euro an weiteren Einsparleistungen aufs Auge gedrückt werden.

Soziale Spaltung in der Stadt – neuerdings ein Fremdwort

Noch in den Regierungszeiten von Ole von Beust und dem Rechtspopulisten Schill wurde ein Programm zur Förderung der sozialen Stadtentwicklung aufgelegt. Mit rund 20 Mio. Euro pro Jahr sollten Maßnahmen gegen die

Vertiefung der sozialen Spaltung finanziert werden. Mit dem Regierungseintritt der GAL 2008 sollte diese integrierte Stadtteilentwicklung in Kombination mit stadtteilnaher Wirtschafts- und Arbeitsförderung ausgebaut werden.

Wer nun erwartet hätte, dass der SPD die Bekämpfung sozialer Spaltung eine Herzensangelegenheit ist, wird enttäuscht. Die Förderung der sozialen Kohäsion hat bei ihr nur noch eine geringe Bedeutung. Die eh mehr als bescheidenen Mittel werden sogar zurückgefahren. Mit dem Rahmenprogramm Integrierte Stadtteilentwicklung sind die bisherigen Hamburgischen Stadtteilentwicklungsprogramme sowie die Programmsegmente der Bund-Länder-Städtebauförderung unter einem Dach zusammengeführt worden und gleichzeitig reduziert worden.

Ausgaben im Bereich der integrierten Stadtentwicklung

in Mio. Euro

	2012	2013*	2014	2015	2016	2017
Konsumtive Maßnahmen der Integrierten Stadtentwicklung	23,4	5,2	5,2	5,2	4,0	4,0
Investive Maßnahmen der Integrierten Stadtentwicklung	2,5	15,6	15,6	15,6	11,8	11,8
Gesamt	25,9	20,8	20,8	20,8	15,8	15,8

* ab 2013 neue Veranschlagungssystematik; dadurch erfolgt eine

Verlagerung von Mitteln aus dem Betriebshaushalt in den Investitionshaushalt

In einer konzertierten Aktion werden die massiven Kürzungen für den Bereich Arbeitsmarkt durch die schwarz-gelbe Bundesregierung in Hamburg durch Abbau der Landesmittel ergänzt. Für Arbeitsmarktpolitik stehen laut Haushaltsplan für 2013 und 2014 nur noch jeweils 31 Mio. Euro zur Verfügung – nach 45,9 Mio. Euro im Jahr 2011 (Ist) und 33,8 Mio. Euro im Jahr 2012 (Plan). Die Zeiten, in denen unter sozialdemokratischen Senaten für Hamburger Arbeitsmarktpolitik noch über 100 Mio. Euro zur Verfügung standen, bleiben in Zeiten des »ordentlich Regierens« nostalgische Erinnerung.

Der massive Abbau von Projekten und Ressourcen wird kosmetisch überlagert: »Mit der Einrichtung von sieben bezirklichen Arbeitsmarkt-Koordinatoren soll die sozialintegrative Aufgabe des sozialen Arbeitsmarktes mit den Bezirksämtern, bezirklichen Einrichtungen und Beschäftigungsträgern koordiniert und im Stadtteil verankert werden.«

Eine weitere »politische Gestaltung« konzentriert sich auf Kernbereiche der Sozialausgaben. Über die Bezirksverwaltung und »freie Träger« werden Hilfen zur Erziehung und Unterstützung bei der Bewältigung schwieriger Erziehungssituationen organisiert. Leider weisen diese gesetzlichen Leistungen größere Steigerungsraten auf als in einem »Rotstifthaushalt« zulässig. Konsequenz: Übergang zu »Sozialraumorientierten Hilfen und Angeboten«. Sie sind eine finanziell günstigere Alternative zu den herkömmlichen (ambulanten) Hilfen zur Erziehung. Die Umsetzung bzw. der Ausbau der sozialraumorientierten Hilfen und Angebote dient der frühzeitigen Intervention und Vermeidung aufwändiger Einzelfallhilfen und ist Bestandteil der Umsteuerung der Hilfen zur Erziehung.

Mit all diesen Maßnahmen wäre gleichwohl die neue »Schuldenregel« nicht einzuhalten. Konsequenz: Die SPD bedient drei weitere Stellschrauben, um das Kürzungsgebot umzusetzen.

Stellschraube Personalkürzungen

Die größte Stellschraube dieses Haushaltsplans sind die Personalkosten. In die Rechnung eingeflossen sind die Kürzungen bei den Sonderzahlungen und die angepeilte Streichung von jährlich 250 Stellen. »Bei der Veranschlagung der Personalausgaben wurden jährliche Tarif- und Besoldungserhöhungen von 1,5% unterstellt. Der Senat verfolgt auch für den Mittelfristzeitraum bis 2016 das Ziel, den Personalbestand der öffentlichen Verwaltung zurückzuführen. Die Zuwachsraten für die Bezüge der Aktiven liegen daher im Planungszeitraum noch unter 1,5%... Abweichend von der Praxis früherer Jahre sind im Einzelplan 9.2 ab 2013 keine zentralen Verstärkungsmittel für Tarif- und Besoldungserhöhungen mehr veranschlagt. Sollten die tatsächlich eintretenden Tarif- und Besoldungserhöhungen über 1,5% hinausgehen, so müssen die Mehrausgaben – sowohl für Aktive als auch für Versorgungsempfänger – durch Umschichtungen innerhalb der jeweiligen Einzelpläne gedeckt werden.«

Nicht nur im direkten öffentlichen Bereich werden die Beschäftigten als großes Kürzungspotenzial eingesetzt, wobei die Verschlechterung der Auffüllung von gesetzlichen Aufgaben und der Arbeitsbedingungen bewusst in Kauf genommen wird. Auch die freien Träger werden durch unzureichende Ausstattung zu einer entsprechenden Rotstiftpolitik gezwungen.

Stellschraube Globale Mehr-/Minderausgaben

Auf der Einnahme- wie Ausgabenseite des Haushaltsplans gibt es viele »offene Posten«. Auf der Einnahmeseite wurde gegenüber den Annahmen der Steuerschätzung für die Jahre 2014-2016 ein »Vorsichtsabschlag« von kumuliert knapp einer Mrd. Euro vorgenommen, um konjunkturellen Einbrüchen Rechnung zu tragen, was sicher vernünftig ist.

Dann operiert der Senat in seiner Haushaltsplanung für 2013/2014 aber mit globalen Mehr- / Minderausgaben von kumuliert knapp 700 Mio. Euro. Es handelt sich dabei um nicht konkretisierte Mehr- (vor allem Reservefonds für alle möglichen Risiken und politische Vorhaben) und Minderausgaben, die die einzelnen Ressorts durch Sparleistungen und »Effizienzsteigerungen« erst noch erbringen müssen. Hier verfügt der Senat über Instrumente für eine kreative Haushaltsführung. Seriös sieht anders aus.

Stellschraube Investitionen

Die dritte Stellschraube sind die Investitionen. Sie liegen mit jeweils 850 Mio. Euro in den Jahren 2013 und 2014 und einem Anteil von 7,5% an den bereinigten Gesamtausgaben auf einem historisch tiefen Niveau und sollen bis 2019 noch weiter abgesenkt werden. Der Einwand des Senats: »Bei der Interpretation der Linie der Investitionsausgaben ist zu beachten, dass große und wachsende Teile von Investitionsbedarfen, insbesondere im Schul- und im Hochschulbereich, nicht mehr durch Investitionsmittel des Kernhaushalts, sondern mittelbar – in Form von Mietzahlungen an öffentliche oder private Partner – aus dem Betriebshaushalt finanziert werden.« Selbst wenn man die von Schulbau Hamburg geplanten Investitionen für Sanierung, Um- und Zubau an den Schulgebäuden für 2013 in Höhe von 190 Mio. Euro für 2013 und rund 272 Mio. Euro in 2014 hinzurechnet bleibt eine gewaltige Unterfinanzierung allein für den Substanzerhalt des städtischen Vermögens.

Zur Erinnerung: Der Rechnungshof schätzt den Sanierungsstau in Teilbereichen auf 4,7 Mrd. Euro: »Beispiele sind:

- staatliche Schulen mit – nur grob geschätzten – 3 Mrd. Euro,
- sonstige städtische Gebäude mit mindestens 1 Mrd. Euro,
- Hauptverkehrs- und Bezirksstraßen mit rund 400 Mio. Euro,
- Brücken mit rund 100 Mio. Euro,
- wasserwirtschaftliche Infrastrukturanlagen mit rund 200 Mio. Euro sowie
- Grünanlagen, Spielplätze, 15 Gewässer in noch nicht bezifferter Höhe und
- die weitere Sanierung der Sportinfrastruktur, für die die zuständige Behörde bereits 2005 den Investitionsstau für Instandsetzungsmaßnahmen im Rahmen der Sportstättenbedarfsplanung mit 23 Mio. Euro bezifferte...

Diese Sanierungsrückstände wachsen weiter an, z.B. allein bei den staatlichen Schulen um jährlich rund 180 Mio. Euro, wenn – wie bisher – nicht ausreichend investiert wird. Hinzu kommen vom Senat angekündigte erhebliche Zubaubedarfe, die nach ersten Schätzungen rund 1,2 Mrd. Euro erfordern sollen.«

Der Senat weiß um diese dramatischen Missstände in Hamburgs öffentlicher Infrastruktur. »Der Abbau des über Jahre gewachsenen Sanierungsstaus in vielen Bereichen der öffentlichen Infrastruktur hat für den Senat hohe Priorität... Über lange Zeiträume aufgelaufene Sanierungsrückstände lassen sich unter den gegebenen Rahmenbedingungen nicht mit einem Schlag und auch nicht in wenigen Jahren aufholen. Aber auch unter schwierigen finanziellen Rahmenbedingungen lassen sich Fortschritte erzielen, wenn man Arbeitsmethoden verbessert, das Gebäudemanagement professionalisiert, die Kostenkontrolle bei öffentlichen Bauvorhaben stärkt, Bedarfe genauer erhebt und Prioritäten sorgfältig setzt.«

Dem soll mit dem »Sanierungsprogramm 2020« Rechnung getragen werden. Vorgestellt werden im Finanzplan dazu »wesentliche« Sanierungs- und Instandsetzungsaufgaben in den Einzelplänen und Prioritäten für den Haushalt 2013/2014. Statt einer Bilanz von Soll-/Ist-Stellungen von Sanierungsbedarfen in den verschiedenen Bereichen der städtischen Infrastruktur wird eine Aufzählung von Einzelmaßnahmen gegeben, was nur auf eine Verwischung der Problemlagen hinausläuft.

Bei den Grünanlagen z.B. moniert der Rechnungshof: »Im Haushalt 2010/2011 fehlen für eine bedarfsgerechte Unterhaltung der Grünanlage jährlich rund 16,6 Mio. Euro.« Hier sieht der Haushaltsplan für 2013 19,3 Mrd. Euro und für 2014 21,8 Mio. als Rahmenezuweisung an die Bezirke vor. Das sind selbst nach der Berechnung der Behörde 7-8 Mio. Euro zu wenig, um den weiteren Verfall zu verhindern. Auch bei Schulgebäuden und Straßennetz kann von einem Aufholen des Sanierungsstaus keine Rede sein. Unterm Strich setzt sich unter dem SPD-Senat der Verfall der städtischen Infrastruktur fort.

Haushaltsrisiko Öffentliche Unternehmen und Sondervermögen

Als der frühere erste Bürgermeister Ole von Beust sein Herz für »Haushaltswahrheit und -klarheit« entdeckte und 2010 ein Konsolidierungsprogramm für Hamburg vorgelegt hat, war darin u.a. vorgesehen, dass die öffentlichen Unternehmen einen jährlichen Beitrag von 50 Mio. Euro an den Haushalt abführen sollten. Wie sich dann herausstellte sollte dieser Überschuss bei den öffentlichen Unternehmen vor allem durch Manipulation an den Altersrückstellungen »erzeugt« werden.

Der Vorschlag wurde sang- und klanglos wieder zurückgenommen – auch weil die städtischen Unternehmen (im Saldo) wachsenden Zuschussbedarf haben, also den Haushalt belasten. So muss der Finanzsenator der Hamburger Gesellschaft für Vermögens- und Beteiligungsmanagement (HGV) seit 2009, wo sie noch einen Überschuss von 27 Mio. Euro ausweisen konnte, einen wachsenden Zuschuss für den Verlustausgleich überweisen. Das waren im Jahr 2011 schon 69 Mio. Euro und werden laut Finanzplan 2013 und 2014 etwa 90 Mio. Euro sein. Dabei ist in dieser Rechnung noch unterstellt, dass Hapag Lloyd in diesen beiden Jahren 35 Mio. Euro an Gewinn abführt. Hinzu kommt die wachsende Zinsbelastung der HGV durch die Kredite, die für den Kauf der Anteile an den Energienetzen und an Hapag Lloyd aufgenommen werden mussten. Die Belastung für den Haushalt wird also ganz sicher noch steigen.

Für die HGV von Bedeutung ist auch, dass sie noch Aktien an der HSH Nordbank mit möglichem Abschreibungsbedarf hält. Das gilt selbstverständlich auch für die hsh finanzfonds AöR, die für Hamburg und Schleswig Holstein die Anteile an der Landesbank verwaltet. So ist zwar das Volumen der Gewährträgerhaftung von 65 Mrd. Euro im Jahr 2005 auf aktuell 35 Mrd. Euro und das Gesamtvolumen des Portfolios, für das die AöR mit noch sieben Mrd. Euro Garantien (»Sunrise Garantie«) haftet, von 189 Mrd. Euro auf 92 Mrd. Euro zurückgegangen, aber selbst der Senat will nicht ausschließen, dass hier noch gewaltige Haushaltsrisiken lauern: »In dem bestehenden schwierigen Umfeld der Schiffs- und Finanzmärkte ist weiterhin nicht ausgeschlossen, dass beim Portfolioabbau endgültige Verluste in einer Höhe eintreten, die zur Inanspruchnahme der Sunrise-Garantie führen. Hinzu kommt, dass der Stückpreis pro HSH-Aktie mit 13,20 Euro immer noch deutlich überbewertet in den Büchern steht.

Ausblick

Beim Doppelhaushalt wird massiv gekürzt. Die sozialdemokratische »Gestaltung« ist eine einseitige Operation. Sparopfer bringen vor allem

- das Personal im öffentlichen Bereich
- die BürgerInnen in den sozial benachteiligten Stadtteilen
- all jene, die auf Fortbildung ihrer Arbeitskraft oder einen sozialen Arbeitsmarkt angewiesen sind.

Betroffen von dieser Kürzungspolitik ist aber auch die öffentliche Infrastruktur, denn auf Grünanlagen, Sportplätze, Straßen etc. sind alle BürgerInnen angewiesen. Der Investitions- und Sanierungsrückstau wird verschärft.

Aber der entscheidende Mangel besteht darin, dass diese Haushalts- und Finanzpolitik von »vernünftigem und gutem Regieren« weit entfernt ist. Durch das Diktat der »Schuldenbremse« und die Weigerung, der Einnahmeseite politische Priorität einzuräumen (Steuervollzug, Vermögenssteuer), wird die Aufhäufung von weiteren Krediten keineswegs blockiert und eine demokratische Debatte und Auseinandersetzung über politische Alternativen be- oder gar verhindert.

Joachim Bischoff / Norbert Hackbusch / Bernhard Müller / Norbert Weber

Quelle: https://www.vorort-links.de/nc/archiv/analysen_ansichten/detail/artikel/rotstiftpolitik-in-hamburg/