

## Wird Hamburg gut regiert?

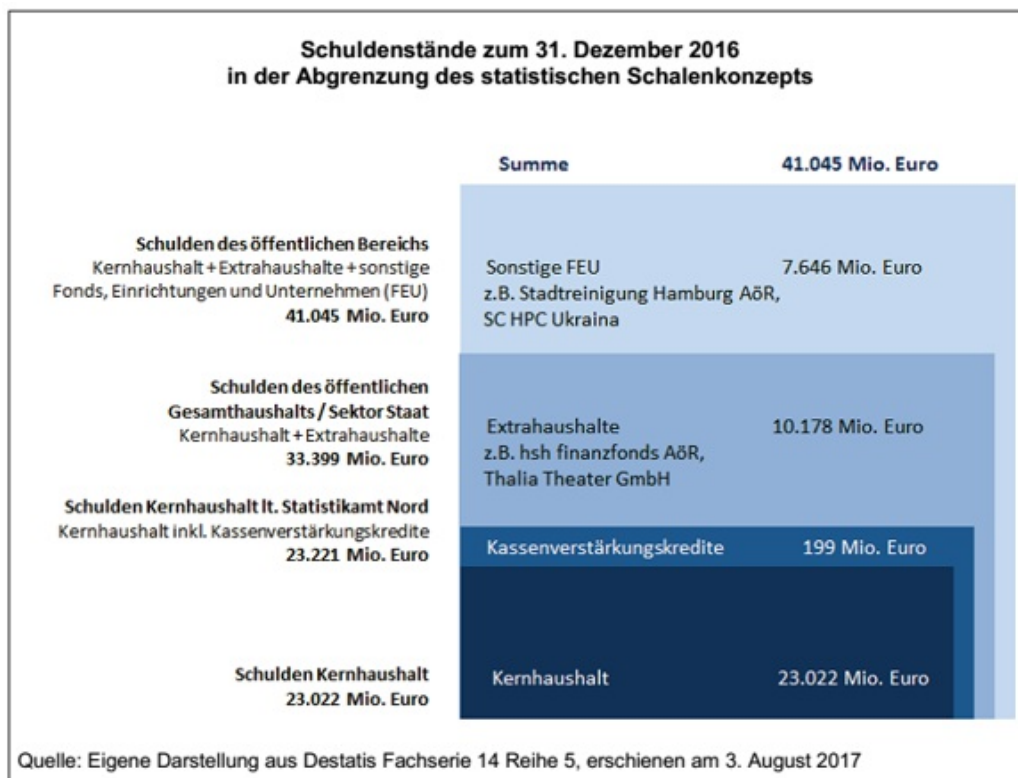


Hamburgs Bürgermeister Olaf Scholz (SPD) hat mal wieder für Klarheit gesorgt: Er werde auch im Fall einer Neuauflage der Großen Koalition nicht als Minister nach Berlin gehen. »Vor vier Jahren bin ich Hamburger Bürgermeister geblieben ... Meine Pläne haben sich an dieser Stelle nicht verändert.« Das Hamburger Abendblatt und die PolitikerInnen der rot-grünen Koalition jubeln.

**Auch die Frage** der erneuten Kandidatur als Spitzenkandidat der SPD bei der Bürgerschaftswahl 2020 sei damit vorfristig gelöst. Und für die 2020er Jahre hat König Olaf schon Pläne: »neue U-Bahnen bauen, neue S-Bahnen bauen, den Sprung über die Elbe, mehr Wohnungen. Oder den Wissenschaftsstandort voranbringen und Start-ups fördern. Es geht auch um die Elektrifizierung und Digitalisierung des Verkehrs. Da gibt es jede Menge zu tun.«

**Die Jahre bis zur Bürgerschaftswahl** und einem erfolgreichen Abschneiden der Sozialdemokratie sind allerdings realpolitisch eine Stolperstrecke. Es ist wie beim Vergleich des G 20-Gipfels mit einem Hafengeburtstag: König Olaf wird sich erneut blamieren. Denn: Hamburg wird nicht gut regiert. Es strömen zwar viele BürgerInnen in die Freie und Hansestadt, aber hinter dem Bevölkerungszuwachs bleiben die öffentliche Infrastruktur und die öffentlichen Dienste zurück. Die aufgrund der aktuell guten Wirtschaftslage hohen Steuereinnahmen sind erfreulich, schaffen im Prinzip auch Spielraum für Lösungen, aber weil sie – durch Gesetz festgelegt – lediglich die Konjunkturrücklage erhöhen und damit für schlechte Zeiten zurückgelegt werden, erleben die BürgerInnen eine schleichende Verschlechterung der öffentlichen Dienste. Die schlechten Zeiten werden irgendwann zurückkommen. Bedeutsamer ist, dass infolge der anhaltenden Sparpolitik die Fehlentwicklungen bei der Ausstattung mit Infrastruktur und öffentlichem Personal immer krasser werden. Außerdem reichen die Überschüsse im Kernhaushalt nicht als Notfallfonds, weil sie vom Schuldendienst für die HSH Nordbank aufgeessen werden.

**Der Hamburgische Rechnungshof** hat dem amtierenden rot-grünen Senat in seinem »Monitoring Schuldenbremse 2017«<sup>1</sup> erneut eine miserable Leistung attestiert. Er argumentiert, dass entgegen dem oft von Rot-Grün erweckten Eindruck, dass die Zeit der Schuldenmacherei vorbei sein, Hamburgs Schulden weiter steigen und, bezieht auch die Extrahaushalte und Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, an denen die Stadt beteiligt ist, ein, per Ende 2016 mehr als 41 Mrd. Euro betragen.



Ansicht 1: Schuldenstände zum 31. Dezember 2016 in der Abgrenzung des statistischen Schalenkonzepts

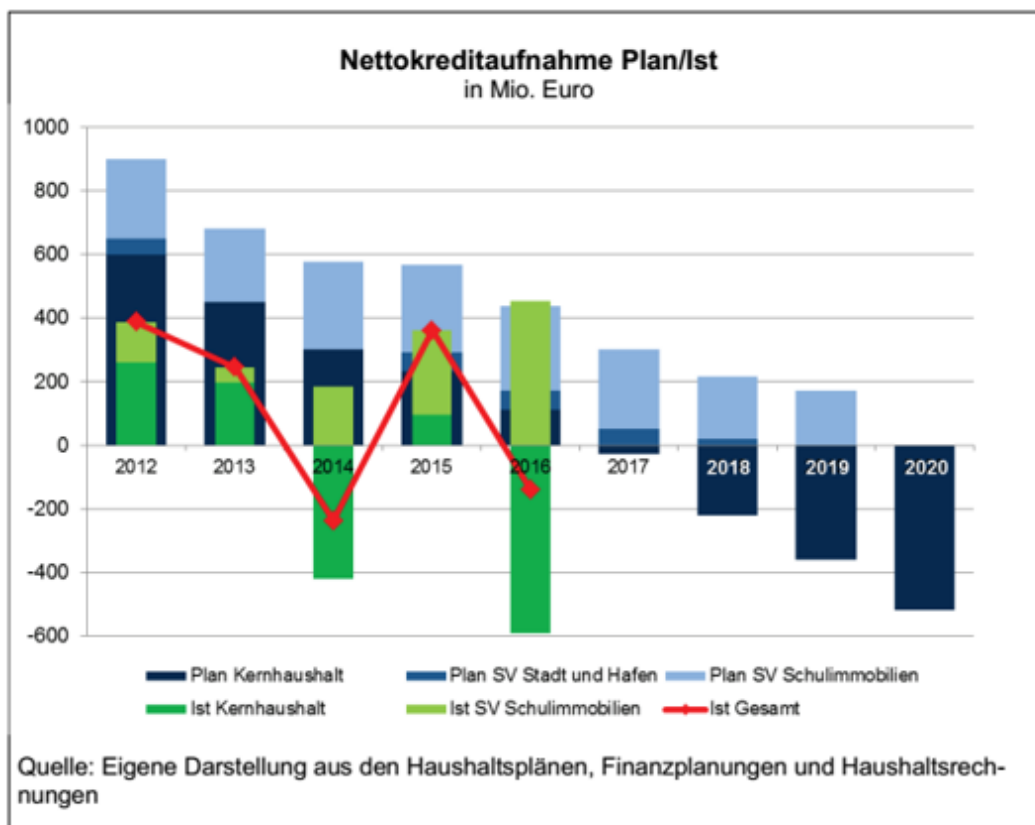
**Zwar sind die Schulden des Kernhaushalts** (ohne Kassenverstärkungskredite) im Vergleich zum Vorjahr (23.224 Mio. Euro) um rund 200 Mio. Euro gesunken, die Schulden des öffentlichen Gesamthaushalts (Vorjahr 30.882 Mio. Euro) und in der Folge die des öffentlichen Bereichs (Vorjahr 38.783 Mio. Euro) aber um rund 2,5 Mrd. Euro gestiegen. Hauptgrund hierfür sind notwendigen Kreditaufnahmen im Zusammenhang mit der HSH Nordbank AG.

## Kernhaushalt

**Im Kernhaushalt** konnte für 2016 ein Finanzierungsüberschuss von 593 Mio. Euro ausgewiesen werden. Dies liegt vor allem an den hohen deutlich über Plan liegenden Steuereinnahmen. Niedrige Zinsen, aber auch die in weiten Teilen der öffentlichen Verwaltung noch immer praktizierte Politik der Haushaltskonsolidierung (Druck auf das Personal, z.T. Stellenabbau, Einschränkungen bei öffentlichen Dienstleistungen, aber auch der Verzicht auf eigentlich unverzichtbare öffentliche Investitionen), hatten ihren Anteil am Finanzierungsüberschuss.

**Allerdings** sind die Nettokreditaufnahmen in Sondervermögen entsprechend den Regeln der Schuldenbremse hinzuzurechnen: Das Sondervermögen Stadt und Hafen benötigte 2016 keine neuen Kredite und das Sondervermögen Schulimmobilien hat 2016 neue Kredite im Umfang von 454 Mio. Euro aufgenommen.

**Im Ergebnis** kam es damit in 2016 zu einem Finanzierungsüberschuss nach den Abgrenzungsregeln der Schuldenbremse (d. h. einschließlich der Sondervermögen) von 139 Mio. Euro. Dieser hat den Schuldenstand leicht reduziert.



Ansicht 3: Nettokreditaufnahme Plan/Ist

**Ganz anders die Situation** bei den Extrahaushalten, Fonds und öffentlichen Unternehmen. Die FHH hat mit über 400 Tochterorganisationen ein umfangreiches Beteiligungsportfolio. Hier steigen die Schulden vor allem, weil die Verluste aus der HSH-Stützung nicht mehr nur aus Garantien bestehen, sondern tatsächlich als Geld an die Bank geflossen sind bzw. fließen.

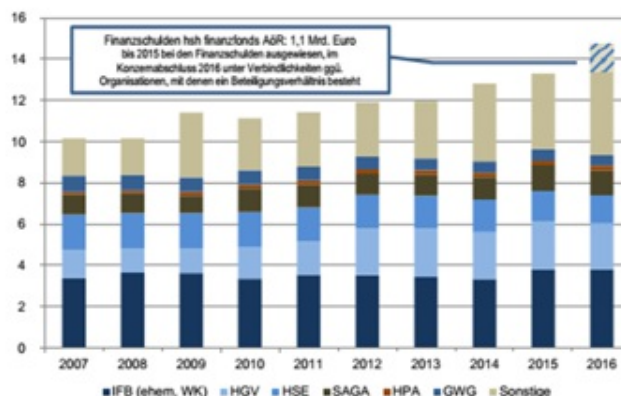
Auch in den anderen Teilen des Konzerns werden zusätzliche Schulden aufgenommen. Die Abbildung zeigt: rund fünf Mrd. Euro zusätzliche Schulden in 10 Jahren. Dabei steht den Schulden nicht immer Vermögen gegenüber, wie das Ansteigen des Verschuldungsgrads zeigt (Verhältnis Vermögen zu Schulden).



### Verbindlichkeiten im Konzern



### Finanzschulden im Konzern (Ausgewählte Tochterorganisationen)



Vgl. Berende Äußerung Textzahl 11 ff.

RECHNUNGSHOF  
FREI UND HANDELSSTADT HAMBURG

**Dabei ist das Vermögen** nach den Tiefständen von 2014 und 2015 leicht angestiegen. Gleichzeitig verzeichnen die Verbindlichkeiten auf den 31. Dezember 2016 einen Höchststand. Im Ergebnis hat das Vermögen seit 2007 um rund 3,2% abgenommen (auf rund 62,3 Mrd. Euro in 2016), während im gleichen Zeitraum die Verbindlichkeiten um 6,8 % angestiegen sind (auf rund 43,7 Mrd. Euro).

Der Grad der Verschuldung von 70% ist seit 2014 auf hohem Niveau nahezu konstant. Der Anstieg im Jahr 2014 resultiert aus buchhalterischen Bewertungsänderungen bei Beteiligungen und Grundstücken. Seit 2015 steigen Vermögen und Verbindlichkeiten parallel an. Dies resultiert einerseits aus einem Vermögenszuwachs von Grundstücken und Bauten vor allem im Landesbetrieb Immobilienmanagement und Grundvermögen, Sondervermögen Schulimmobilien und bei f & w fördern und wohnen AöR. Andererseits stiegen die Verbindlichkeiten an, weil aufgrund der Inanspruchnahme der Sunrise-Garantie (zugunsten der HSH Nordbank AG) eine Verbindlichkeit gegenüber der hsh finanzfonds AöR von 1.134 Mio. Euro ausgewiesen wird. Zudem haben sich die Verbindlichkeiten des Sondervermögens Schulimmobilien erhöht.

»In welcher Höhe die FHH letztlich für die Verbindlichkeiten im Zusammenhang mit der HSH Nordbank AG einstehen muss, wird sich erst nach dem Verkauf bzw. der Abwicklung der Bank ergeben. Gleichwohl verdichten sich die Anzeichen dafür, dass Belastungen in Milliardenhöhe auf die FHH zukommen werden. In der Ergebnisrechnung hat die FHH schon hohe Rückstellungen gebildet. Diese Rückstellungen sind jedoch nicht ausfinanziert und haben sich insoweit noch nicht auf die Schuldenbremse ausgewirkt. Insofern stellen die aufgezeigten Garantien und Gewährträgerhaftungen im Zusammenhang mit der HSH Nordbank AG das größte Risiko für die FHH dar.«

## Risikofaktor HSH Nordbank

**Also: Beim Schuldenaufbau** ist noch längst nicht das Ende der Fahnenstange erreicht. So sichert Hamburg (gemeinsam mit Schleswig-Holstein) über Garantien und Gewährträgerhaftungen Verbindlichkeiten der HSH Nordbank AG, der hsh finanzfonds AöR und der hsh portfoliomanagement AöR. Der Anteil für Hamburg beträgt dabei auf den 31. Dezember 2016 rund acht Mrd. Euro.

Gewährträgerhaftung und Garantie in Mio. Euro		
HSH Nordbank AG	1.278	Gewährträgerhaftung
hsh finanzfonds AÖR	1.496	Gewährträgerhaftung
hsh portfoliomanagement AÖR	1.313	Gewährträgerhaftung
Sunrise-Garantie	3.866	Garantie
<b>Gesamtsumme</b>	<b>7.953</b>	

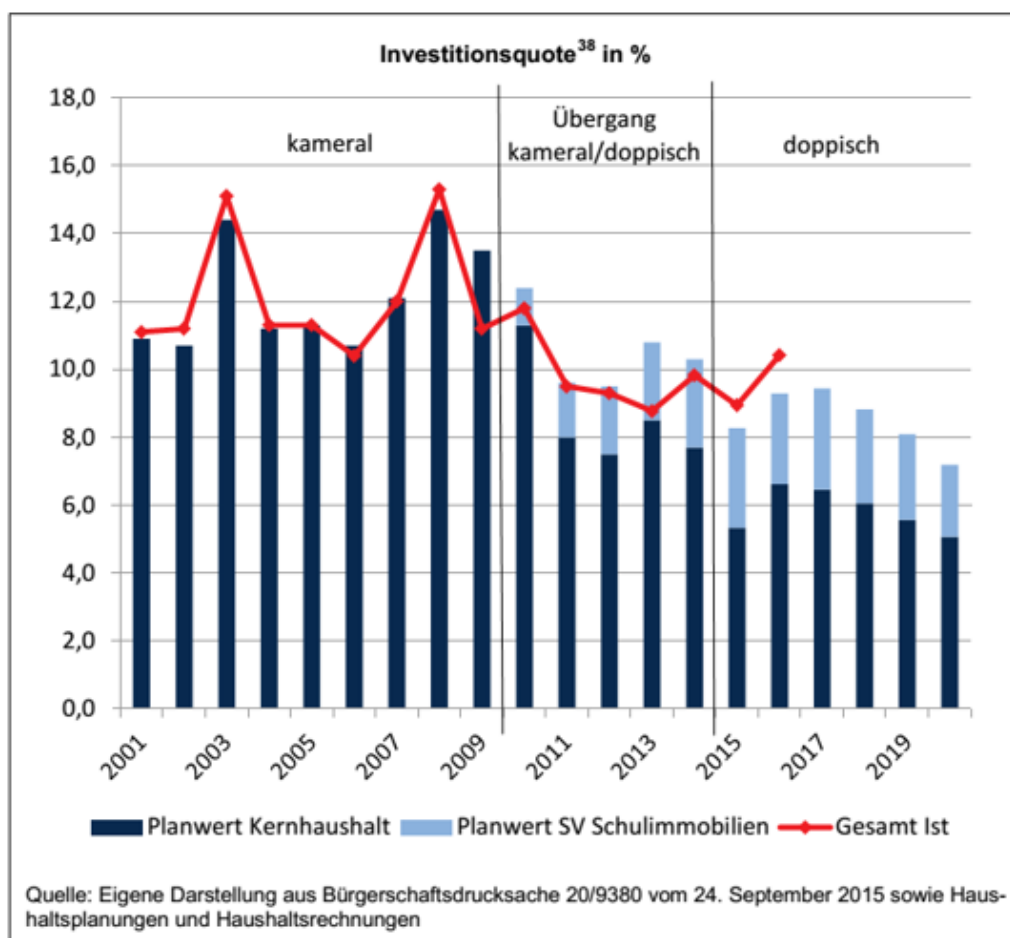
Quelle: Eigene Darstellung aus den jeweiligen Geschäftsberichten und Angaben der Finanzbehörde auf den 31. Dezember 2016

Ansicht 17: Gewährträgerhaftung und Garantie

**Hamburg wird Kredite** in Milliardenhöhe aufzunehmen müssen. Dies wird zwar vermutlich im Konzern stattfinden, der Schuldendienst muss jedoch im Kernhaushalt erwirtschaftet werden und wird dort den Gestaltungsspielraum erheblich einschränken. Im Klartext: Schon heute ist absehbar, dass der Niedergang der Hansestadt in Sachen Infrastruktur und Dienstleistungsangebot programmiert ist.

## Anhaltender Investitionsstau

**Der Rechnungshof** hat in der Vergangenheit immer wieder darauf hingewiesen, dass die auf Grund Haushaltskonsolidierungspolitik der letzten Jahrzehnte fehlenden Investitionen in die städtische Infrastruktur zu einem massiven Vermögensverlust geführt haben. Marode Straßen, Schulen etc. waren der bittere Preis für das »Ordentlich Regieren«.



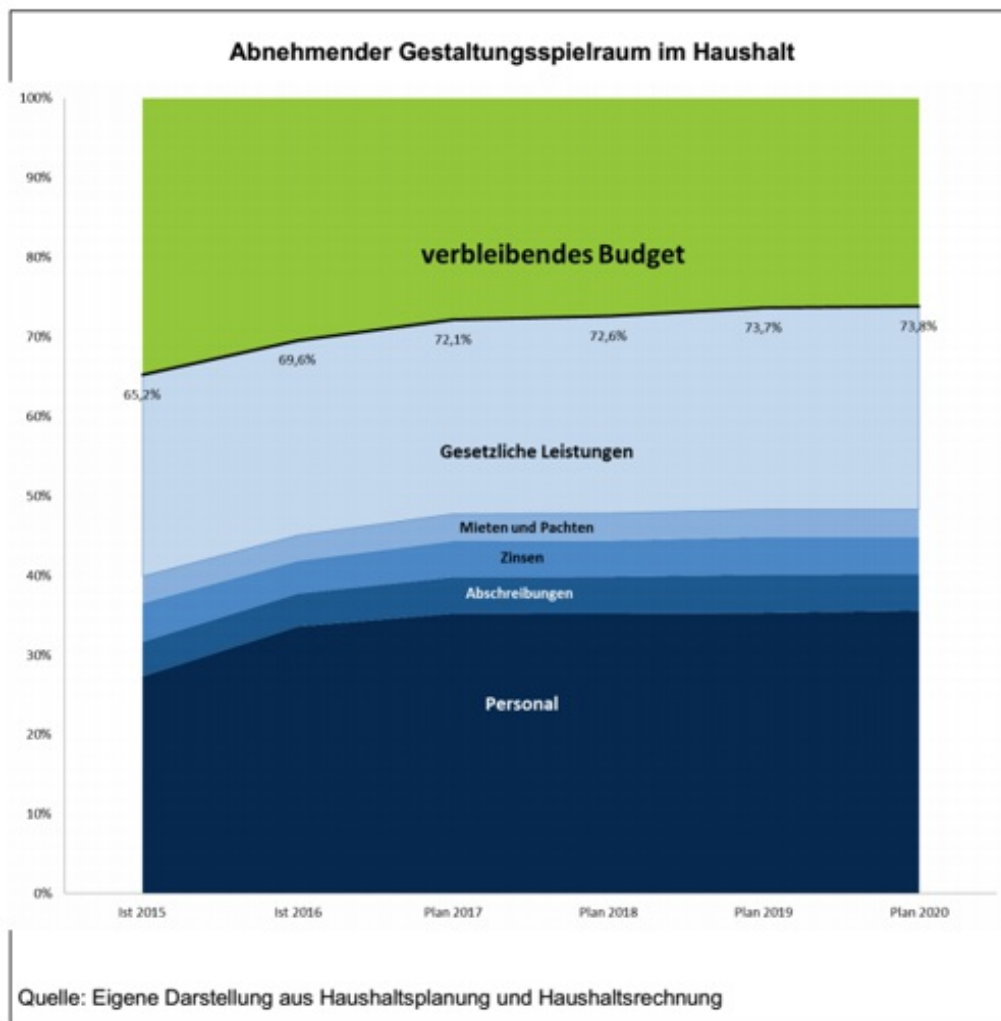
Ansicht 11: Investitionsquote

Im seinem aktuellen »Monitoring Schuldenbremse 2017« kommt der Rechnungshof zu dem Ergebnis, dass zwar die Investitionsquote leicht erhöht wurde, aber von einer nachhaltigen Politik der Substanzerhaltung und -verbesserung keine Rede sein kann. So waren die Investitionen bis 2012 in Planung und Ist deutlich rückläufig. Die in den folgenden Jahren erhöhten Plan-Werte wurden im Ist zunächst nicht realisiert. Erst seit 2015 liegen die Ist-Werte über den Plan-Werten und zeigen eine vorsichtig steigende Tendenz. Allerdings plant Rot-Grün über den Finanzplanungszeitraum schon wieder mit rückläufigen Investitionen.<sup>2</sup>

Und: Bei den Bauinvestitionen hat sich der Nachholbedarf nochmals erhöht. Für die Gesamtheit der Bauten des Infrastrukturvermögens ist nach wie vor keine Trendwende zu erkennen.

## Haushaltsrisiken

Der Rechnungshof weist außerdem darauf hin, dass sich der Gestaltungsspielraum im Haushalt zunehmend verkleinert. Ein immer größer werdender Teil des Budgets ist gebunden, so dass die Gestaltungsspielräume für die Bürgerschaft abnehmen.



Ansicht 15: Abnehmende Gestaltungsspielraum im Haushalt

**Der Anteil der Kosten** für das Personal, für die gesetzlichen Leistungen, Mieten und Pachten, Abschreibungen (Folgen der Investitionstätigkeit) und Zinsen (Schuldendienst) steigt von 2015 mit etwa 65% bis 2020 auf 74% der Gesamtkosten.

**Neben Personalkosten**, Ausgaben für gesetzliche Leistungen und Zinsen spielen bei diesem festen Kostenblock zunehmend auch ÖPP-Projekte eine gewichtige Rolle. Die Strategie des Senats, größere Bau- und Sanierungsmaßnahmen vermehrt im Mieter-Vermieter-Modell zu realisieren, führt dazu, dass in den Folgejahren ein immer größerer Teil des Budgets durch Mieten gebunden sein wird. Gerechnet habe sich diese ÖPP-Projekte nie, waren und sind aber für die Finanzindustrie eine risikolose und gut verzinste Anlage.

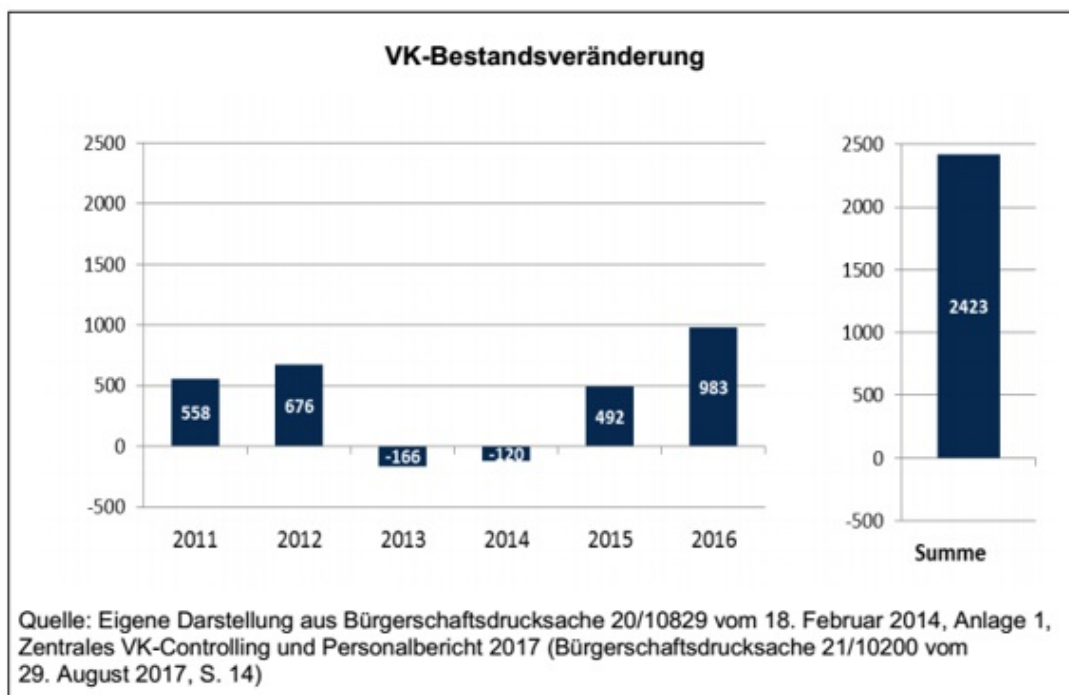
**Auch das verbleibende Budget** unterliegt nicht der vollständig freien Verfügbarkeit. Vielmehr sind hier zum Beispiel auch Zuweisungen an die staatlichen Hochschulen oder das UKE (zusammen rund 650 Mio. Euro jährlich) enthalten, über deren Höhe es überjährige Vereinbarungen gibt.

Fazit des Rechnungshofs: »Es zeigt sich, dass der künftige politische Gestaltungsspielraum abnimmt und künftige Haushaltsentscheidungen der Bürgerschaft durch frühere Entscheidungen in nicht unerheblichem Maße präjudiziert werden.«

## Personal

Bis einschließlich 2015 hatte der Senat das unsinnige Ziel, 250 Vollkräfte (VK) pro Jahr abzubauen, um den Anstieg der Personalausgaben zu begrenzen. Allerdings hat er schon in diesem Zeitraum seine eigenen Vorgaben nicht einhalten können. Unterschieden wurden dabei Bereiche, die VK einsparen mussten (»direkte Steuerung«) und Bereiche, in denen ein VK-Zuwachs zulässig war (»gesonderte Steuerung«). Ende 2015 umfasste der Bereich der gesonderten Steuerung über 56% des gesamten Personalbestands in VK.

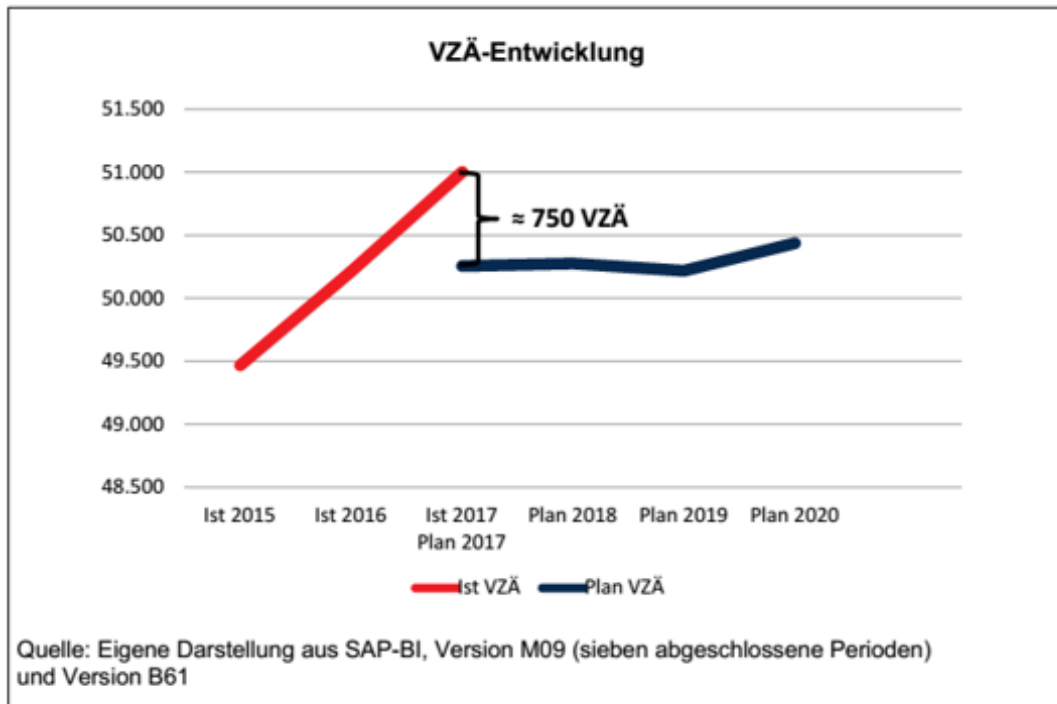
**Mit der Vorlage** des Doppelhaushalts 2017/2018 hat der Senat für die Kernverwaltung eine endgültige Kehrtwende vollzogen, und Handlungsfelder definiert, in denen ein moderater Personalaufbau zulässig ist. Folge: »Eine aussagekräftige Zeitreihe der Entwicklung in den Einsparbereichen und den »Schonbereichen« lässt sich nicht mehr herstellen.«



*Ansicht 20: VK-Bestandsveränderung*

**So sind seit 2011** sind im Saldo 2.423 VK aufgebaut worden. Der Aufbau erfolgte unter dem Druck der Öffentlichkeit und unabwiesbaren Bedarfen auch in Bereichen, die nicht als Bereiche der »gesonderten Steuerung« oder als Handlungsfelder ausgewiesen waren bzw. sind. Die unzureichende Personalausstattung z.B. der Bezirksverwaltungen, Einwohnerzentralämter und des Landesbetriebs Verkehr waren politisch nicht länger vermittelbar.

**Mit dem Finanzbericht 2017/2018** hat der Senat auch seine Planung der Vollzeitäquivalente (VZÄ) bis 2020 vorgestellt. Sie umfasst den schon erwähnten moderaten Personalaufbau, der durch einen Aufbau in definierten Handlungsfeldern und – daran wird immer noch festgehalten – einen Abbau in den übrigen Bereichen eintreten soll.



Ansicht 22: VZÄ-Entwicklung

**Aber schon im ersten Jahr** des Planungszeitraums werden die Ziele erneut verfehlt, zeigt sich das miserable Personalmanagement des Senats. So wurde der für das Jahr 2020 geplante VZÄ-Wert (50.436) bereits Mitte des Jahres 2017 (51.001) um über 550 VZÄ überschritten; weitere Personalbestandserhöhungen sind angekündigt. »Die Darstellung der Planwerte ist zudem nicht vollständig: Die dem Einzelplan 9.1 (Finanzbehörde) im laufenden Jahr zugewiesenen 50 weiteren Stellen sind in der dazugehörigen Produktgruppe »Projekt Kundenzentren« nicht mit Plan-VZÄ und Personalaufwand ausgewiesen, da eine Finanzierung aus dem Einzelplan 9.2 (Allgemeine Finanzwirtschaft) erfolgt.«

## Entwicklung der Entgelte und Bezüge

**Im Haushaltsplan 2017/2018** sind die Tarifsteigerungen der Vergangenheit (2015/2016) in die für die Planung der Behörden vorgegebenen Personalkostenverrechnungssätze (PKV) eingerechnet. Eine weitere Steigerung von 1,5 Prozentpunkten pro Jahr für künftige Tarif- und Besoldungserhöhungen ist ebenfalls in den PKV enthalten – mit der Folge, dass über dieser Vorgabe liegende Erhöhungen der Personalkosten in den Behörden anderer Stelle eingespart werden müssen.

Entwicklung der Entgelte und Bezüge in Mio. Euro							
	Ist 2015	Ist 2016	Veränderung in %	Plan 2017	Veränderung in %	Plan 2018	Veränderung in %
Kosten für Entgelte (zahlungswirksam)	636	670	5,4 %	688	2,7 %	702	2,1 %
Kosten für Bezüge (zahlungswirksam)	1.629	1.669	2,5 %	1.738	4,1 %	1.769	1,8 %
<b>Summe</b>	<b>2.265</b>	<b>2.339</b>	<b>3,3 %</b>	<b>2.426</b>	<b>3,7 %</b>	<b>2.471</b>	<b>1,9 %</b>
<b>Anzahl VZÄ</b>	<b>49.468</b>	<b>50.212</b>	<b>1,5 %</b>	<b>50.255</b>	<b>0,1 %</b>	<b>50.275</b>	<b>0,0 %</b>

Quelle: Eigene Darstellung aus SAP-BI, Haushaltsplanung, Version B61

Ansicht 23: Entwicklung der Entgelte und Bezüge

**Logischerweise stiegen** (auch durch den Stellenaufbau) die Entgelte und Bezüge von 2015 auf 2016 mit 3,3% deutlich stärker als die anvisierten 1,5%. Auch die Planungen für 2017 und 2018 sehen eine höhere Steigerung vor. Die Personalbudgets werden unter Einbeziehung der Reste des Vorjahres im Haushaltsjahr 2017 voraussichtlich noch ausreichen werden. Dies wird angesichts der deutlich ansteigenden VZÄ in den Folgejahren nicht mehr möglich sein.

**Das Fazit des Rechnungshofs:** »Der Senat hat seine Strategie der 250er-Einsparungen faktisch aufgegeben, weil sie zunehmend deutlicher an der tatsächlichen Entwicklung in den Behörden vorbeilief. Auch die gegenwärtige Haushaltsplanung ist schon von der tatsächlichen Entwicklung überholt worden. Für den Rechnungshof ist gegenwärtig keine neue Strategie erkennbar. Spätestens mit dem Haushaltsplanentwurf 2019/2020 muss der Senat diese Lücke füllen: Er muss eine Planung aufstellen, die für 2020 nur so viel Personalkosten zulässt, dass die Schuldenbremse eingehalten werden kann und dann sicherstellen, dass diese Zahlen nicht schon im ersten Jahr des Doppelhaushalts von der Realität überholt werden.«

**Wir sind froh**, dass die unsinnige Operation aufgegeben wurde, durch Personalabbau eine Sanierung der öffentlichen Finanzen erzwingen zu wollen. Gleichermaßen ist die Absicht absurd, die Investitionen aufzuschieben und – wie bei den Schulen, Straßen etc. – einen Substanzverlust in der öffentlichen Infrastruktur billigend in Kauf zu nehmen. König Olaf und seine gefügige Koalition regieren schlecht und die Politik der mangelnden Transparenz und Schönrederei verschleppt den Übergang in Richtung einer Alternative.

## Fazit

**Rot-Grün hält an der Politik** der Haushaltskonsolidierung fest, gibt aber dem öffentlichen Druck auch auf Grund der guten Konjunktur- und Haushaltslage an einigen Stellen nach, und hat z.B. seine Politik des Stellenabbaus im öffentlichen Dienst modifiziert. Es handelt sich dabei um ein eher planloses Reagieren auf unhaltbare Zustände. Für die großen Strukturprobleme (Verschuldung, marode Infrastruktur, massiver Mangel an bezahlbaren Wohnungen, unzureichende öffentliche Dienstleistungen, die verschiedenen Facetten sozialer Spaltung, Wirtschaftsstruktur) der Stadt hat der Senat keine Lösungen parat, sucht darüber nicht einmal die öffentliche Debatte.

**Sollte sich der Konjunkturmorgen** in absehbarer Zeit verdüstern, wird diese Politik des bloßen Durchwurschtelns an ihre Grenzen stoßen. Ein öffentliches Investitionsprogramm in die Infrastruktur und zur Ankurbelung des Baus von preiswerten Wohnungen, sowie Maßnahmen zur Eindämmung der sozialen Spaltung etwa durch den Ausbau eines sozialen Arbeitsmarktes in 2017/2018 könnten helfen, die Wirkungen von kommenden schlechteren Zeit zu vermindern. Das Geld für eine solche politische Offensive ist, wie die jüngste Steuerschätzung gezeigt hat, durchaus vorhanden. Es fehlt an Einsicht und am politischen Willen.

1) Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg, Monitoring Schuldenbremse 2017, Beratende Äußerung nach § 81 Absatz 2 LHO, Hamburg, den 9. November 2017.

2) Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass ab 2010 die Vergleichbarkeit zu den Vorjahren durch zwei Effekte erschwert wird: Zum einen erfolgen Bauinvestitionen in den Bildungsbereich nicht mehr direkt durch den Kernhaushalt, sondern als Mieter-Vermieter-Modell durch das Sondervermögen Schulimmobilien bzw. städtische Vermieter-KGs. Zum anderen hat sich durch bei der Umstellung auf die Doppik der Investitionsbegriff wenig begründet geändert worden ist.

Quelle: [https://www.vorort-links.de/nc/archiv/analysen\\_ansichten/detail/artikel/wird-hamburg-gut-regiert/](https://www.vorort-links.de/nc/archiv/analysen_ansichten/detail/artikel/wird-hamburg-gut-regiert/)