

**HAUSHALT  
2017/18**

**INTRANSPARENT  
EINFALLSLOS  
UNSOZIAL**

**DIE LINKE.**  
Fraktion in der  
Hamburgischen Bürgerschaft

**Wie SPD und Grüne  
Hamburg kaputtsparen**

# Inhalt

<b>Vorwort</b> von Norbert Hackbusch .....	3
<b>Zum Entwurf des Doppelhaushaltes 2017/18 in Hamburg</b>	
<b>Öffentliche Finanzen in Hamburg</b> .....	5
<b>Doppische Haushaltsrechnung</b> .....	10
<b>Kritik an der Haushaltsplanung</b> .....	13
<b>Was bringt der Doppelhaushalt 2017/18?</b> .....	15
<b>Mythos Schuldenabbau</b> .....	17
<b>Stellschraube Personal</b> .....	20
<b>Städtisches Vermögen: anhaltender Verschleiß</b> .....	24
<b>Völlige Vernachlässigung der sozialen Spaltung</b> .....	31
<b>Flüchtlingspolitik im Nebel</b> .....	34
<b>Weitere Risiken für den Haushalt</b> .....	36
<b>Alternativen</b> .....	37

Herausgegeben von der  
Fraktion DIE LINKE in der Hamburgischen Bürgerschaft

Autoren: Joachim Bischoff, Norbert Hackbusch, Bernhard Müller, Norbert Weber  
Umschlaggestaltung: Janina Höffken

in dieser Broschüre beschäftigen wir uns mit dem Haushalt der Hansestadt für 2017 und 2018. Das klingt vielleicht dröge, ist es aber nicht: Es geht um fast 21 Milliarden Euro. Und es geht darum, wofür dieses Geld verwendet werden soll – es geht um die Gestaltung Hamburgs in den nächsten beiden Jahren.

In den Verhandlungen über den Haushaltsentwurf des Senats entscheidet sich, ob diese 21 Milliarden Euro den Menschen in Hamburg zugutekommen, ob sie in Schulen und Straßensanierungen fließen – oder ob sie für völlig überflüssige Projekte ausgegeben werden. Und es geht nicht nur um die Verteilung von Geld, sondern auch darum, wo eingespart und gekürzt wird. Auch das betrifft die meisten Menschen in der Stadt. Ein spannendes Thema also, das wir mit dieser Broschüre beleuchten wollen.

Das ist bitter nötig. Denn der Senat verschleiert die Wirklichkeit in der Stadt. So hat er seinen Entwurf des Haushalts erstmals in doppischer Version vorgelegt. Das heißt, es gibt keine einzelnen Zahlungsposten, sondern eine massiv zusammengefasste kaufmännische Rechnungsführung auf knapp 4.200 Seiten mit einem völlig unzureichenden Kennzahlensystem. Mit diesem Dschungel aus Zahlen und Positionen müssen sich die Abgeordneten der Hamburgischen Bürgerschaft und die Öffentlichkeit vertraut machen.

Der Haushalt ist bei aller Schönrede vor allem durch eins gekennzeichnet: Kürzungen. Darüber wird in den Medien kaum debattiert, obwohl die Folgen gravierend sind. Für Hamburg bedeutet das konkret zum Beispiel:

In Teilen der Verwaltung wird weiter massiv Personalabbau betrieben. Das senkt auch die Qualität der Dienstleistungen für die Menschen in der Stadt.

Es wird weiter zu wenig investiert, wichtige Teile der öffentlichen Infrastruktur werden nicht erneuert. Das wird sich besonders in der Zukunft rächen.

Viel zu wenig ausgegeben wird auch für wichtige Lebensbereiche wie Wohnen, soziale Stadtentwicklung, Armutsbekämpfung und -prävention.

Die Stadtregierung verlagert Ausgaben und Kredite auf ihre Tochterorganisationen. Faktisch wird damit der Entscheidungsspielraum künftiger Regierungen deutlich eingeschränkt.

Und das sind nur einige Kehrseiten des so gepriesenen ausgeglichenen Haushalts. Mit ihrer Politik der Schuldenbremse haben die SPD und in ihrem treuen Gefolge die Grünen in der Stadt eine Stimmung geschaffen, in der es nicht mehr um die Lösung der Probleme geht, sondern in weiten Bereichen nur noch darum, den Mangel zu verwalten.

Mit dem vorliegenden Haushaltsentwurf weigert sich der Senat zum Beispiel, die Ausgaben um mehr als 1% zu erhöhen. Das ist eine Brückierung all der Men-

- 4 schen, die für die soziale und kulturelle Basis in dieser Stadt arbeiten. Gehört es nicht in allen Bereichen der Gesellschaft zum solidarischen Grundprinzip, Tariferhöhungen zu bezahlen und zumindest die steigenden Lebenshaltungskosten der arbeitenden Menschen auszugleichen?

Der Senat aus SPD und Grünen aber unterstellt: Die Menschen in Hamburg, die soziale und kulturelle Arbeit leisten, sind entweder zu hoch bezahlt oder sie arbeiten zu wenig. Deshalb werden die Personalkosten meist nur mit 0,88 oder gar 0% ausgeglichen. Angesichts der Inflation ist das ein reales Minus für die Beschäftigten der Stadt. Und diese Linie soll nicht nur für ein oder zwei Jahre gelten, sondern in weiten Bereichen für weit über ein Jahrzehnt.

Die Koalition aus SPD und Grünen spricht immer von großen Investitionen in die soziale Stadt, die Wissenschaft, in Technologie und Kultur – der aktuelle Haushaltsplan aber zeigt, dass sie diese Versprechen nicht halten, dass SPD und Grüne Hamburg in Wirklichkeit kaputtsparen. Machen Sie sich selbst ein Bild!

Interessante Lektüre wünscht

Norbert Hackbusch

Haushaltspolitischer Sprecher der

Fraktion DIE LINKE in der Hamburgischen Bürgerschaft

# Zum Entwurf des Doppelhaushaltes 2017/18 in Hamburg

5

## Öffentliche Finanzen in Hamburg

Mit dem Entwurf zum Doppelhaushalt 2017/2018 werden erstmals schon in der Planung Überschüsse ausgewiesen. Bereits in den letzten Haushaltsjahren wurden nicht alle Einnahmen für Ausgaben eingesetzt. Mit den Überschüssen wurden die Staatsschulden der Hansestadt getilgt. Die im nächsten Doppelhaushalt geplanten Überschüsse sollen wiederum dazu genutzt werden, die Schulden zu verringern.

Hamburgs Finanzsenator Peter Tschentscher sieht die Rückführung der Staatsschulden als wichtigstes politisches Ziel. Die Schulden des Kernhaushalts seien von 24,94 Mrd. Euro im Jahr 2013 auf 24,5 Mrd. Euro im Jahr 2015 reduziert worden. Dieser politische Kurs werde fortgeführt, d.h. trotz ausreichender Steuereinnahmen wird der »Spar- und Konsolidierungskurs« weiter verfolgt. »Mit dem Haushaltsplan-Entwurf 2017/2018 und der Finanzplanung bis 2020 wird das seit 2011 verfolgte Finanzkonzept des Senats zur stetigen strukturellen Haushaltskonsolidierung konsequent fortgesetzt. Wie die im Rahmen dieses Konzepts aufgestellten Haushalte der Jahre 2011 bis 2016 erfüllt auch der Entwurf des Doppelhaushalts 2017/2018 die Vorgaben der »Schuldenbremse«, die in Artikel 109 des Grundgesetzes und in Artikel 72a der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg verankert ist.« (Finanzbericht 2017/18; Drucksache 21/5000: 6)

**Rückführung  
der Staats-  
schulden als  
wichtigstes  
Ziel**

In diesem Entwurf, der in den Grundzügen in der parlamentarischen Beratung bestätigt werden wird, sind die Grundlinien der politischen Absichten der rot-grünen Koalition wie folgt definiert: »Die Fortführung der Wohnungsbauoffensive für eine wachsende Stadt, die Stärkung des Bildungs-, Wirtschafts- und Wissenschaftsstandortes, der weitere Ausbau der Kindertagesbetreuung, die Fortsetzung der Sanierung der öffentlichen Infrastruktur und die Verbesserung der Lebensqualität durch moderne Verkehrs-, Stadtentwicklungs- und Umweltpolitik. Zugleich soll die stetige strukturelle Haushaltskonsolidierung nach dem seit 2011 verfolgten Finanzkonzept des Senats fortgeführt und damit die Schuldenbremse des Grundgesetzes und der Hamburgischen Verfassung eingehalten werden.« (ebd.: 3) Wir werden die negativen Seiten dieser Politik im Folgenden aufzeigen.

Im Selbstverständnis der SPD wird mit der chaotischen Finanzpolitik der CDU-geführten Senate aufgeräumt. Ausgangspunkt dieses Sparkurses war der deutliche Rückgang der Nettokreditaufnahme seit dem Jahr 2010. Damals hatte

- 6 die Stadt vor dem Hintergrund der schweren Wirtschafts- und Finanzkrise noch 915 Mio. Euro Schulden machen müssen, um ihre Ausgaben decken zu können. In den darauf folgenden Jahren sank die Nettokreditaufnahme – vor allem infolge deutlich steigender Steuereinnahmen aufgrund der gut laufenden Konjunktur. Im Jahr 2013 mussten nur noch Schulden in Höhe von 198 Mio. Euro gemacht werden.

In der bis 2014 maßgeblichen kameralistischen Betrachtungsweise hatte der Finanzierungssaldo angezeigt, ob für den Haushaltsausgleich eine Nettokreditaufnahme vorzunehmen war, oder ob ein Finanzierungsüberschuss erwirtschaftet werden konnte. In der nun vorgenommenen doppischen Betrachtungsweise<sup>1</sup> liefert die Gesamtfinanzrechnung diese Information. Aus dem zusammengefassten Saldo aus Verwaltungstätigkeit, Investitionen und Darlehen zum Stichtag 31. Dezember eines Jahres ergibt sich, ob ein Finanzierungsüberschuss erwirtschaftet werden konnte oder ob ein Finanzierungsbedarf entstanden ist. Danach kam der Kernhaushalt im Jahr 2014 auf einen Finanzierungsüberschuss von 507 Mio. Euro. 2015 ergab sich wieder ein Finanzbedarf von 95 Mio. Euro,<sup>2</sup> er wurde also in dieser Höhe durch Neuverschuldung finanziert. Ein zum Jahresende von der Stadt gemeldeter Überschuss von rund 200 Mio. Euro resultierte aus einer zeitlich und inhaltlich abweichend abgegrenzten Berechnung. Ein wesentlicher Faktor bei dieser Veränderung war, dass statt der geplanten 579 Euro tatsächlich 657 Mio. Euro an Zinsen angefallen sind.<sup>3</sup>

**2016  
Finanzierungs-  
überschuss,  
Anforderungen  
an Schulden-  
bremse erfüllt**

Im Jahr 2016 wird nach gegenwärtigem Kenntnisstand am Jahresende wohl wieder ein Überschuss erwirtschaftet, auch wenn in der Planung noch ein Kreditbedarf von 109 Mio. Euro ausgewiesen ist. Die Hansestadt hält damit im Unterschied zu einigen anderen Bundesländern den sogenannten Konsolidierungspfad ein und wird daher den Anforderungen der Schuldenbremse entsprechen, die ab 2020 nur noch eine Kreditaufnahme in eng begrenzten Ausnahmefällen zulässt. Für den Doppelhaushalt soll die Planung bereits davon ausgehen, dass keine neuen Kredite mehr aufgenommen werden. Gut 40 Mio. Euro Plus sieht die Finanzplanung des Senats für 2017 vor, 2018 sollen es dann schon 156 Mio. Euro sein. Das Ziel, die in den Verfassungen vorgegebene Sanierung der öffentlichen Finanzen einzuhalten, wird von Hamburg mithin übererfüllt (siehe Abb.1 auf Seite 8).

---

<sup>1</sup> Auf den Unterschied zwischen kameralistischer und doppischer Planung und Rechnungslegung öffentlicher Haushalte aus linker Sicht kommen wir später noch zurück, siehe auch: Frank Kuschel, Haushalten mit links?! Emanzipatorische Haushalts- und Finanzpolitik in der Kommune, Crashkurs Kommune 11, Hamburg 2015.

<sup>2</sup> Die endgültigen Ist-Zahlen für 2015 liegen erst Ende September 2016 vor.

<sup>3</sup> Im ursprünglichen Haushaltsplanentwurf 2015/2016 wurde für 2015 noch mit einem Zinsaufwand von 742,5 Mio. Euro gerechnet. Die Planzahl wurde zwischenzeitlich auf 579 Mio. Euro gesenkt, was am Ende dann nicht mehr »auskömmlich« war.

**Tab. 1: Doppischer Finanzplan**

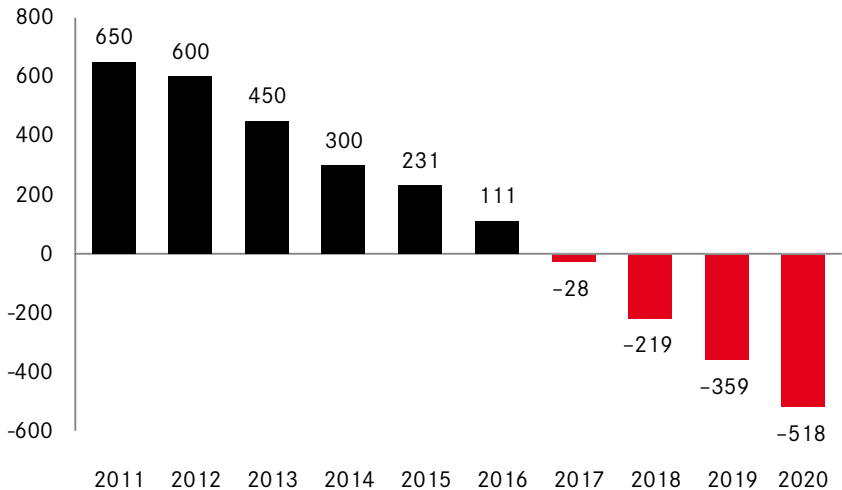
	Ist		Fortge- schr. Plan	Plan			
	2014	2015		2016	2017	2018	2019
Einzahlungen aus Verwaltungstätigkeit	12.110	12.519	12.016	13.025	13.354	13.607	13.879
Auszahlungen aus Verwaltungstätigkeit	10.931	12.059	11.790	12.497	12.623	12.780	12.914
<b>Saldo aus Verwaltungstätigkeit</b>	<b>1.179</b>	<b>460</b>	<b>226</b>	<b>528</b>	<b>730</b>	<b>827</b>	<b>965</b>
<b>Saldo aus Investitionen</b>	<b>-670</b>	<b>-556</b>	<b>-331</b>	<b>-497</b>	<b>-509</b>	<b>-465</b>	<b>-444</b>
<b>Saldo gegebene Darlehen</b>	<b>-2</b>	<b>0</b>	<b>-5</b>	<b>-3</b>	<b>-2</b>	<b>-3</b>	<b>-3</b>
<b>Finanzierungsüberschuss/bedarf</b>	<b>507</b>	<b>-95</b>	<b>-109</b>	<b>28</b>	<b>219</b>	<b>359</b>	<b>518</b>
Aufnahme von Deckungskrediten	0	3.361	2.184	2.095	2.450	2.141	1.714
Tilgung von Deckungskrediten	398	3.379	2.073	2.123	2.670	2.501	2.232
Aufnahme von Kassenverstärkungskrediten/Gewährung v. Liquiditätshilfen	0	11.121	0	0	0	0	0
Tilgung von Kassenverstärkungskrediten /Rückzahlung v. Liquiditätshilfen	0	10.969	0	0	0	0	0
<b>Saldo aus Finanzierungstätigkeit</b>	<b>-398</b>	<b>134</b>	<b>111</b>	<b>-28</b>	<b>-219</b>	<b>-359</b>	<b>-518</b>
<b>Saldo aus durchlaufenden Posten</b>		<b>5</b>					
<b>Saldo gesamt (Änderung Bestand liquider Mittel)</b>	<b>109</b>	<b>44</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

Quelle: Haushaltsplan – Entwurf 2017/2018 – Gesamthaushalt

Neben der guten Wirtschaftskonjunktur, die seit mehreren Jahren auskömmliche Steuereinnahmen in die öffentlichen Kassen spült, sind es die ungewöhnlich niedrigen Zinsen, von denen die Haushalter Hamburgs profitieren. Im Jahr 2010 hat Hamburg für Zinsen noch knapp eine Mrd. Euro aufwenden müssen. Das war damals rund 10% des Haushaltsvolumens. Im vergangenen Jahr lagen

**Gute Konjunktur und niedrige Zinsen**

8 **Abb. 1: Geplante Nettokreditaufnahme im Kernhaushalt (Mio. Euro)**



Quelle: Haushaltsplan Entwurf 2017/2018, S. 12

**Tabelle 2: Veranschlagung von Steuern und Finanzausgleich (Mio. Euro)**

	2017	2018	2019	2020
Hamburger Steuern gemäß Schätzung <sup>1</sup>	10.796	11.130	11.465	11.854
Periodenabgrenzung <sup>2</sup>	-104	-68	-45	-54
Vorsichtsabschlag	-220	-350	-480	-610
<b>Hamburger Steuererträge bereinigt</b>	<b>10.472</b>	<b>10.711</b>	<b>10.940</b>	<b>11.190</b>
Länderfinanzausgleich <sup>3</sup>	-120	-130	-140	-150
Allgemeine Bundesergänzungszuweisungen	0	0	0	0
Globaler Mehrerlös aus Bundesentlastung <sup>4</sup>	0	51	51	51
<b>Saldo der Produktgruppe »Steuern und Finanzausgleich«</b>	<b>10.352</b>	<b>10.632</b>	<b>10.850</b>	<b>11.091</b>

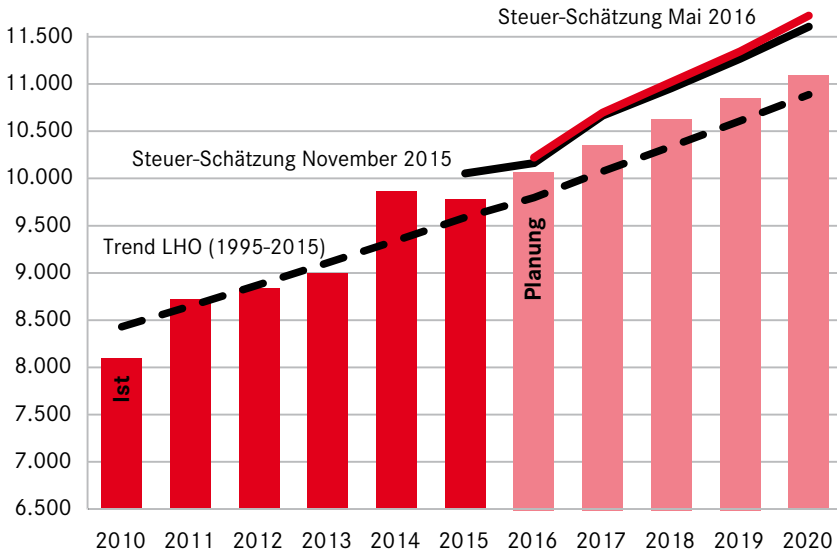
<sup>1</sup> Mai-Steuerschätzung 2016; <sup>2</sup> Veränderung der Bestände an Forderungen, Verbindlichkeiten und Rückstellungen im Zusammenhang mit der Steuererhebung. Erstmals auch Wertberichtigungen aufgrund veränderter Buchungssystematik; <sup>3</sup> Mai-Steuerschätzung 2016 inkl. Vorsichtszuschlag, da für Hamburg als »Zahlerland« Aufwand geplant wird; <sup>4</sup> Zuschüsse zu den Kosten der Unterkunft, die Hamburg über die Umsatzsteuerverteilung ab 2018 vorauss. erhalten wird.

die Zinsausgaben bei nur noch 657 Mio. Euro – also etwa 350 Mio. Euro weniger als fünf Jahre zuvor. Mit anderen Worten: Allein durch die niedrigen Zinsen hat Hamburg jährliche Minderausgaben von mehreren Hundert Mio. Euro.

In diesem Jahr kommt Hamburg bei der Haushaltsentwicklung ein weiterer Umstand zu Hilfe: Die Fluchtbewegung ist – dank verschärfter Asylregelungen,



**Abb. 2: Hamburg verbleibende Steuern (Mio. Euro)**



Quelle: Haushaltsplan Entwurf 2017/2018 S. 20

verbesserter Finanzierung der Fluchthilfemaßnahmen der UNHCR und einigen repressiver Grenzregime in Europa – deutlich zurückgegangen. Statt wie geplant Unterkünfte, Versorgungsleistungen und Integrationsmaßnahmen für 40.000 neue Zufluchtsuchende bereithalten zu müssen, wird jetzt mit 14.500 geplant. Selbst diese Zahl dürfte noch zu hoch sein. Außerdem erhält Hamburg höhere Zuschüsse für diese Leistungen vom Bund. Die Veranschlagung der Ausgaben für Flüchtlinge, zuletzt immerhin gut 600 Mio. Euro im Jahr, kann also reduziert werden. Angesichts der sinkenden Flüchtlingszahlen wird der Ansatz deutlich niedriger sein.

**Rückgang der  
Fluchtbewegung**

Die Steuereinnahmen sind Ergebnis des langjährig positiven Wirtschaftswachstums, das 2015 mit 1,9% über dem Wert für die gesamte Republik lag. Um einen Sicherheitskorridor einhalten zu können, falls die wirtschaftliche Entwicklung sich verschlechtern sollte, wird in der Planung ein Abschlag eingebaut. Die Entwicklung des Steueraufkommens in Hamburg darf allerdings nicht zu dem Schluss führen, dass die Steuerpraxis der Hansestadt vorzüglich sei. Der Steuervollzug ist nach wie vor mangelhaft und verschärft die soziale Spaltung.<sup>4</sup>

**Gute Steuer-  
einnahmen,  
aber Steuer-  
vollzug  
mangelhaft**

<sup>4</sup> Vgl. dazu Rechnungshof Freie und Hansestadt Hamburg, Jahresbericht 2016, insbesondere Finanzen und Steuern, S. 152ff. Dort kommt der Rechnungshof zu einem vernichtenden Urteil über die gegenwärtige Steuerpraxis in Hamburg. Bezogen z.B. auf die Prüfung von Einkommensmillionären ist da zu lesen: »Die Außenprüfung bei Steuerpflichtigen mit bedeutenden Einkünften ist seit geraumer Zeit Gegenstand der politischen Diskussion. Immer wieder wird deren geringe Zahl problematisiert. Tatsächlich wurden 2014 nur 33 Außenprüfungen

## 10 **Doppische Haushaltsrechnung**

Seit 2015 ist der öffentliche Haushalt in Hamburg vollständig auf die Doppik, d.h. eine kaufmännische Betrachtungsweise, umgestellt worden. Wesentliche Gründe für die Umstellung war, dass in der bis dahin praktizierten kameralistischen Haushaltsplanung und -führung weder der Verschleiß des öffentlichen Vermögens (Abschreibungen) noch Rückstellungen vor allem für die Altersvorsorge erfasst waren.<sup>5</sup> Schließlich wurde sich von einer Ausrichtung auf einen produktorientierten Haushalt mit entsprechenden Kennzahlen eine effizienter gesteuerte Ausgabenpolitik versprochen. Die Entscheidung für eine vollständige Umstellung auf die Doppik geschah, obwohl die Frage nach den Produkten, den heranzuziehenden Kennziffern und der Transparenz bis heute nicht geklärt bzw. fortentwickelt worden ist.

**Umstellung  
auf Doppik  
intransparent**

Der Umstieg von der Kameralistik auf ein doppisches Haushalts- und Rechnungswesen steht seit Ende der 1990er Jahre im Zentrum der Modernisierungsbestrebungen in den öffentlichen Verwaltungen. In den deutschen Kommunalverwaltungen ist die Kameralistik schon jetzt ein Auslaufmodell. Aber auch auf Ebene der Bundes- und Landesverwaltungen wird seither verstärkt über die Einführung der Doppik diskutiert. Hamburg hat als erster Stadtstaat seine Rechnungslegung bereits auf die kaufmännische Buchführung umgestellt.

Die Innenministerkonferenz der Länder hatte sich im Juni 1999 für eine grundlegende Reform des Gemeindehaushaltsrechts ausgesprochen. Deren Gegenstand ist insbesondere die Einführung der doppelten Buchführung. Das Land Nordrhein-Westfalen hatte mit dem Gesetz über ein Neues Kommunales Finanzmanagement für Gemeinden vom 16. November 2004 als erstes Bundesland die gesetzlichen Grundlagen hierfür geschaffen. Danach haben seit dem 1. Januar 2009 alle Gemeinden das Neue Kommunale Finanzmanagement anzuwenden. Auch die anderen Bundesländer haben die Rechtsgrundlagen dafür inzwischen geschaffen.

In den meisten Bundesländern ist nach einer mehr oder weniger ausgedehnten Übergangsphase (in Baden-Württemberg bis 2016) nur noch die Anwendung der doppelten Buchführung vorgesehen. In Bayern, Schleswig-Holstein und Thüringen jedoch können die Gemeinden nach derzeitiger Rechtslage wählen, ob sie

---

dieser Fallgruppe zugeordnet. Der statistische Prüfungsturnus betrug danach mehr als 20 Jahre. Zwar hat die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – schon 2011 reagiert und versucht, die Finanzämter zu einer häufigeren Prüfung jener Steuerpflichtigen anzuhalten. Damit ist sie jedoch, wie die statistische Entwicklung zeigt, im Ergebnis gescheitert: Die Zahl der Prüfungen betrug im Schnitt der Jahre 2008 bis 2011 32,25 Prüfungen pro Jahr. In den Jahren 2012 bis 2014 – nach Bekanntgabe des Erlasses – erhöhte sich dieser Wert nur auf 35 Prüfungen pro Jahr.« Siehe dazu Joachim Bischoff, Steuer- und Unternehmens-Beteiligungsoase Hamburg?, [www.vorort-links.de/nc/archiv/analysen\\_ansichten/detail/artikel/steuer-und-unternehmens-beteiligungsoase-hamburg/](http://www.vorort-links.de/nc/archiv/analysen_ansichten/detail/artikel/steuer-und-unternehmens-beteiligungsoase-hamburg/).

<sup>5</sup> Der Versorgungsfonds für die Beamten war allerdings schon erfasst und abgebildet.

ihr Rechnungswesen auf Grundlage der doppelten Buchführung oder auf Grundlage der bisherigen kameralistischen Buchführung führen möchten. Auch in Hessen besteht ein Wahlrecht, dort aber zwischen der doppelten Buchführung und einer »erweiterten Kameralistik«.

Die Befürworter der »modernen«, sprich doppischen Haushaltsrechnung und -planung erhoffen sich von der Umstellung zugleich ein Ende der Krise der öffentlichen Finanzen. Aber die Finanzkrise der Kommunen und Bundesländer in den letzten Jahren hat ihre Ursache weniger in den nicht erkannten Ressourcenverbräuchen der Vergangenheit als vielmehr im »Einbruch« des Ressourcenaufkommens, also im Rückgang des kommunalen Einkommensteueranteils, der Verminderung der Zuweisungen im Finanzausgleich und – teilweise in sehr gravierender Form – im Rückgang der Gewerbesteuereinnahmen. Entsprechend fällt der Rückgang bei den Länderfinanzen ins Gewicht. Die Zukunftsrisiken können nur im Rahmen einer sorgfältigen Gesamtbetrachtung der öffentlichen Finanzen, nicht jedoch durch eine Vielzahl von Kennziffern oder Rückstellungen beherrscht werden.

Durch den Einsatz von Komponenten des »Neuen Steuerungsmodells« ergeben sich neue Anforderungen für das Rechnungswesen und für die parlamentarische Beratung und Kontrolle. Zu nennen sind hier die zunehmende Produktorientierung, die Budgetierung sowie der Aufbau einer Kosten- und Leistungsrechnung, die wiederum eine weitergehende Vermögensbewertung und Wertfortschreibung dieses Vermögens bedingen. Die Transparenz ist keineswegs gegeben, eine Kosten- und Leistungsrechnung fällt wesentlich schwerer, weil die öffentlichen Leistungen sich in ihrer Komplexität und Vielfalt markant von privatkapitalistischen Unternehmen unterscheiden.

Durch die Einführung der Doppik sollte der öffentliche Haushalt »ergebnis- und wirkungsorientiert ausgerichtet« werden. »Das heißt, Menge, Wert und Folgen der Leistungen werden ins Verhältnis zu den eingesetzten Ressourcen gesetzt. Ziel des NHH [Neuen Haushaltswesens Hamburg] ist es, ... den Haushalt über Ziele und Kennzahlen künftig auf die erwünschten Ergebnisse und Wirkungen des Ressourceneinsatzes (Output und Outcome) anstatt auf reine Zahlungsströme auszurichten. Auf diese Weise soll erreicht werden, knappe öffentliche Mittel wirkungsorientiert einzusetzen, mehr Transparenz im Hinblick auf politische Schwerpunktsetzung zu erzielen sowie Wirkungen staatlicher Maßnahmen und die Entwicklung des Vermögens der Stadt besser abzubilden.« (BüDrs. 19/4142, S. 1 und 5, »Mitteilung des Senats zum Haushaltsplan 2009/2010, Einzelpläne 2 und 8.1.«)

In dieser Drucksache heißt es unter »4. Entwicklung und Definition von Kennzahlen«: »Die in den Wirtschaftsplänen der Auswahlbereiche dargestellten Kennzahlen wurden aus vorhandenem Datenmaterial (Statistiken, Kosten- und Leistungsrechnungen, Produktinformationen) übernommen. Die Steuerungsrelevanz der zurzeit ausgewählten Kennzahlen wird in einem ständigen Prozess

**Öffentliche Haushalte sind komplexer und vielfältiger als die von Unternehmen**

- 12 von den Verantwortlichen in und zwischen den Behörden und unter Berücksichtigung der fachlichen Erörterungen in den Ausschüssen der Bürgerschaft zu überprüfen sein.«

**Transparenz  
und Budget-  
recht des  
Parlaments  
haben sich  
verschlechtert**

Festgehalten werden muss: Der Verständigungsprozess zwischen den Verantwortlichen in der Finanzbehörde und den Vertretern der Bürgerschaftsfraktionen ist nach vielen gescheiterten Versuchen eingestellt worden. Hamburg hat jetzt ein vermeintlich modernes Verfahren beim öffentlichen Haushalt, aber die Transparenz und damit das Budgetrecht des Parlaments haben sich erheblich verschlechtert. Die wesentlichen Schwachpunkte: Es gibt weder eine befriedigende Kostenleistungsrechnung, noch aussagekräftige Kennzahlen.

**Hohe  
Umstellungs-  
kosten**

Wenn man sich die gigantischen Kosten für die Einführung dieses Systems vor Augen hält, kann man ohne Übertreibung von einer großen Fehlinvestition sprechen. Seit 2003 beschäftigt sich die Hamburgische Bürgerschaft mit der Umstellung des kameralistischen Haushaltswesens auf die an kaufmännische Regeln ausgerichtete Buchführung (Doppik). Seit 2010 werden einzelne Behörden umgestellt. Die Umstellungskosten betragen bis zum 31. März 2014 insgesamt 80,2 Mio. Euro. Einschließlich der Reste standen für das Projekt noch Haushaltsmittel in Höhe von 26,1 Mio. Euro zur Verfügung. Die Mittel sollten auskömmlich sein. Also 100 Mio. Euro, deren Abgrenzung man noch in Zweifel ziehen kann; faktisch dürften die Aufwendungen weit höher ausgefallen sein. Dies nicht zuletzt auch wegen des Aufbaus einer komplett neuen Buchhaltungsbürokratie bzw. -organisation.

Es war klar, dass diese komplette und überstürzte Umstellung ab 2010 ihren Tribut fordern würde, weil die Unterschiede zur bisherigen kameralistischen Buchführung beträchtlich sind und damit eine Betrachtung im Vergleich zu den vorangegangenen Haushalten vielfach schwierig ist. Die Zweifel an der Ausgestaltung der Produkte, der Konkretisierung von Kennzahlen und der unverzichtbaren Transparenz sowohl für die Abgeordneten, die BehördenmitarbeiterInnen und die politische Öffentlichkeit konnten bisher nicht ausgeräumt werden, sondern haben sich im Gegenteil verstärkt.

In der Gegenüberstellung des bisherigen kameralen Defizits zum doppelten Defizit wird die politische Intention deutlich. Das Defizit in der kaufmännischen Betrachtung ist viel höher – vor allem, weil in dieser auf das Vermögen der Stadt bezogenen Darstellung die Abschreibungen auf Gebäude, Infrastruktur etc. und die Pensionsrückstellungen einen deutlich höheren Stellenwert erhalten. Dies ist der Sinn der kaufmännischen Buchführung: Die Belastungen durch Abnutzung der Infrastruktur und künftige Pensionszahlungen müssen in der Gegenwart angemessen abgebildet werden. Genau hier setzen aber auch grundlegende Bedenken an: Die Investitionsbewegung ist infolge der Umstellung und der damit einhergehenden rasant aufwachsenden Abschreibungen nur mit großem Aufwand zu kontrollieren, die Rückstellungen für Pensionen werden beständig korrigiert, weil die Niedrigzinsen eine langjährige Prognose schwierig machen.

**Tab. 3: Überleitung vom kameralen zum doppischen Ergebnis (Mio. Euro)**

	2015	2016
<b>Kamerales Defizit</b>	<b>-231</b>	<b>-112</b>
Saldo aus Investitionstätigkeit und aus gegebenen Darlehen	+399	+335
Abschreibungen	-695	-729
Auflösung von Sonderposten	+40	+43
Zuführung zu Pensionsrückstellungen	-549	-551
Aufstockung der Rückstellung für negatives Eigenkapital des Hamburgischen Versorgungsfonds	-40	-48
Zuführung zu Rückstellungen für Prozessrisiken	-8	-9
Zuführung zu Rückstellungen für Sicherheitsleistungen	-30	-5
Verbindlichkeiten gegenüber öffentlichen Unternehmen zum Ausgleich von Versorgungsverpflichtungen	-26	-24
Belastung aus Veränderung von Forderungen, Verbindlichkeiten, Rückstellungen und Wertberichtigungen im Bereich der Steuern	-47	-51
Weitere Veränderungen von Wertberichtigungen, Sonstiges	-14	-14
Reserve für nicht zahlungswirksamen Aufwand	-198	-102
<b>Doppisches Ergebnis</b>	<b>-1.400</b>	<b>-1.267</b>

Ziel der Betrachtung der kaufmännischen Buchführung ist der Erhalt des Nettovermögens der Stadt, wie es durch die Eigenkapitalposition in der nach kaufmännischen Grundsätzen erstellten Bilanz abgebildet wird. Bislang tauchten die Zuwächse oder Wertverluste bei Anlagen und Infrastruktur nur am Rande auf, wie auch die systematische Abbildung der künftigen Versorgungsleistungen.

Die Hansestadt rühmt sich, eine moderne Rechnungsführung durchgesetzt zu haben. Die politische Führung verschweigt,

- dass die Bilanzen der Stadt (Kernhaushalt und auch der erweiterte Konzern) seit Jahren negativ ausfallen und Hamburg damit ein negatives Eigenkapital ausweist, d.h. die Vermögenswerte durch die Schuldtitel überlagert sind;
- die doppische Rechnungsführung durch fragwürdige Schätzungen erkaufte ist und von einer Steuerung von Kosten und Leistungen keine Rede sein kann.

**Vermögenswerte sind durch Schuldtitel überlagert**

## **Kritik an der Haushaltsplanung**

Wie berechtigt diese Zweifel sind, kann im Jahresbericht 2016 des Landesrechnungshofs<sup>6</sup> nachgelesen werden, der sich mit den steuerungsrelevanten und aussagekräftigen Kennzahlen beschäftigt, die für das doppische System so entscheidend sind. Geprüft wurden die Kennzahlenwerte der Behörde für Arbeit,

<sup>6</sup> Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg, Jahresbericht 2016, Unterkapitel »Ordnungsmäßigkeit von Kennzahlen«, S. 166ff.

- 14 Soziales, Familie und Integration (BASFI). »Aus den 155 Kennzahlen wurden 75 ausgewählt und hierzu gemäß den Angaben im Haushaltsplan 2015/2016 die vorgefundenen 67 Istwerte des Haushaltsjahres 2012 und die 72 Istwerte des Haushaltsjahres 2013 überprüft.«

Rechnungshof  
notiert  
harsche  
Kritikpunkte

Bei seiner Recherche kommt der Rechnungshof zu einem harschen Befund:

■ **mangelnde rechnerische Richtigkeit**

Bei der Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration stellt der Rechnungshof fest, dass ca. zwei Drittel der geprüften Ist-Werte richtig berechnet waren, ca. 15% geringe Abweichungen und ca. 15% Abweichungen von über 2% aufweisen.

■ **völlig unzureichende Dokumentation des Erhebungswegs**

Nur in drei der geprüften 75 Fälle hat der Rechnungshof eine schriftliche Dokumentation vorgefunden, die es ermöglichte, den Rechenweg, die Datengrundlagen und den Auswertungszeitpunkt einwandfrei nachzuvollziehen. In 30 Fällen konnte die Behörde keinerlei Unterlagen hierzu vorlegen. »Die BASFI hat für mehrere Kennzahlen angegeben, dass es jeweils Beschäftigte gebe, die in der Lage seien, die jeweiligen Kennzahlenwerte zu ermitteln. Dies halte sie in einem ersten Schritt trotz fehlender schriftlicher Dokumentation für ausreichend.«

■ **Unzuverlässigkeit der Information**

Nur bei 24 der 75 geprüften Kennzahlen (32%) erwies sich die Kennzahl als eindeutig beschrieben und nicht weiter erläuterungsbedürftig. Bei 41 Kennzahlen (55%) ist es jedoch notwendig, eine Erläuterung hinzuzufügen oder die Benennung der Kennzahl bzw. bereits vorhandene Erläuterung im Haushaltsplan zu präzisieren. Bei weiteren zehn Kennzahlen (13%) weicht die Bezeichnung von der tatsächlichen Berechnungsgrundlage erheblich ab bzw. war die Berechnungsgrundlage nicht mehr vorhanden.

Beispiele:

– »Mehrere Kennzahlen waren mit einer falschen Rechengröße ausgewiesen, wie zum Beispiel bei den Ausgaben für die »Hilfe zur Erziehung insgesamt. Diese betragen zum Beispiel im Jahr 2013 mehr als 259 Mio. Euro und nicht, wie im Haushaltsplan dargestellt, 259.606 Euro.«

– Für die Berechnung von Kennzahlen, die Bevölkerungszahlen berücksichtigen, bedient sich die BASFI der Daten des Statistikamts Nord. Es handelt sich zum Teil um Hochrechnungen, deren Ursprungsdaten aus unterschiedlichen Quellen (Volkszählung 1987, Zensus 2011) stammen, oder um Auszählungen des Melderegisters. Die Aussagekraft der Kennzahl ist abhängig von der jeweils genutzten Datenbasis. Lediglich in einem Fall hat die BASFI in der Erläuterung auf die exakte Datenquelle hingewiesen.

■ **fehlende Qualitätssicherung**

Soweit eine Abweichung der Kennzahlen-Istwerte um mehr als plus/minus 2% vorliegt (Tz. 525), sieht der Rechnungshof die bisherige Qualitätssicherung

als nicht ausreichend an. »Insbesondere hat seine stichprobenhafte Prüfung korrespondierender Kennzahlen (davon) Differenzen in der Summenbildung ergeben: So wird die »Summe der HzE-Gesamtausgaben« aufgeschlüsselt auf die Bezirke und das Familieninterventionsteam. Die Summe der im Haushaltsplan 2015 genannten Einzelergebnisse für 2012 ergibt nicht den Wert für die ausgewiesenen Gesamtausgaben, sondern weicht davon um 9 Mio. Euro ab.« Mit der versprochenen Transparenz und Effektivität des doppischen Systems ist es also nicht weit her, wenn sich Parlament und Öffentlichkeit bei den von den Behörden ausgewiesenen Kennzahlen nicht auf Richtigkeit, Nachvollziehbarkeit und Qualität verlassen können. Man muss dahinter keine Absicht vermuten, sondern eher ein unausgegorenes System, das selbst die, die damit befasst sind, oft überfordert. Davon zeugen auch die Antworten auf die vielen kleinen und großen Anfragen an den Senat. So ist es offensichtlich außerordentlich schwierig, Informationen zu produkt- und damit behördenübergreifenden Politikfeldern zu erhalten. Nur ein Beispiel: Die letzte zusammenfassende Darstellung der Kosten für die Unterbringung und Integration der großen Zahl der Schutzsuchenden in der Stadt gab es Mitte 2014.

**Parlament und Öffentlichkeit können sich auf die Zahlen nicht verlassen**

## Was bringt der Doppelhaushalt 2017/18?

Mit dem Haushaltsplanentwurf 2017/18 und der Finanzplanung bis 2020 wird das im Jahr 2011 beschlossene finanzpolitische Konzept zur strukturellen Sanierung des Haushalts konsequent fortgesetzt. Gegenüber dem Vorjahr sollen die Erträge im Jahr 2017 um 11% steigen, der Aufwand um 8,5%. 2018 liegen dann die Steigerungen bei 2,8% bzw. 1,0%. Vor allem die Aufwendungen für Personal und Transferleistungen liegen 2017 mit einem Plus von etwa 550 Mio. Euro deutlich über dem Niveau von 2016 (siehe Tab. 4 auf S. 16).

Betrachtet man Kosten auf der Ebene der Behörden, so steigen sie vor allem bei der Behörde für Arbeit, Soziales, Familie, Integration (+152 Mio. Euro), der Behörde für Schule und Berufsbildung (+188 Mio. Euro) sowie der Behörde für Inneres und Sport (+190 Mio. Euro). Daraus kann schon eine Schwerpunktsetzung abgelesen werden. Gleichwohl bleibt es mühsam, die vom Senat genannten Schwerpunktsetzungen (innere Sicherheit, Wohnungsbau, weiterer Ausbau der Kindertagesbetreuung, Sanierung der öffentlichen Infrastruktur und Verbesserung der Lebensqualität durch moderne Verkehrs-, Stadtentwicklungs- und Umweltpolitik – Bekämpfung der sozialen Spaltung allerdings Fehlanzeige) im Zahlenwerk nachzuvollziehen. Das liegt auch daran, dass die Berechnung von Abschreibungen und Pensionsrückstellungen großen Schwankungen unterliegt. So wurden 2014 zusätzliche Abschreibungen auf das Infrastrukturvermögen in Höhe von 2,7 Mrd. Euro ausgewiesen und 2015 die Personalkosten wegen einer Neuberechnung der Pensionsrückstellungen um 700 Mio. Euro nach unten

**Schwerpunktsetzungen kaum nachzuvollziehen**

16 **Tab. 4: Doppischer Gesamtergebnis(plan) 2014-2020 (in Mio. €)**

	2014 = Ist		2016 Fortge- schr.	2017	2018	2019	2020
Erträge laufende Verwaltungstätigkeit	10.685	10.812	10.636	11.505	11.810	12.065	12.328
Erträge Transferleistungen	1.165	1.241	1.126	1.251	1.306	1.326	1.337
Sonstige Erträge	444	778	83	166	163	163	160
<i>Summe Erträge</i>	<i>12.294</i>	<i>12.832</i>	<i>11.844</i>	<i>12.922</i>	<i>13.279</i>	<i>13.554</i>	<i>13.825</i>
Aufwendungen laufende Verwaltungstätigkeit	1.500	1.745	1.464	1.517	1.545	1.538	1.546
Personalaufwendungen	4.416	3.705	4.720	4.951	4.994	5.059	5.145
Aufwendungen Transferleistungen	4.837	5.440	5.305	5.620	5.727	5.845	5.909
Aufwendungen Länderfinanz- ausgleich	0	113	0	120	130	140	150
Abschreibungen	2.734	589	732	640	657	669	655
Sonstige Aufwendungen	242	1.026	227	402	322	334	279
<i>Summe Aufwendungen</i>	<i>13.729</i>	<i>12.618</i>	<i>12.448</i>	<i>13.250</i>	<i>13.375</i>	<i>13.584</i>	<i>13.684</i>
<b>Ergebnis der laufenden Verwaltungstätigkeit</b>	<b>-1.435</b>	<b>214</b>	<b>-604</b>	<b>-328</b>	<b>-96</b>	<b>-29</b>	<b>140</b>
Erträge aus Beteiligungen	110	104	53	64	69	69	60
Sonstige Zinsen und ähnliche Erträge	116	192	91	71	71	72	72
Zuschreibungen auf Finanzanlagen	0	63	0				
<i>Summe Erträge</i>	<i>226</i>	<i>358</i>	<i>144</i>	<i>135</i>	<i>140</i>	<i>141</i>	<i>132</i>
Abschreibungen Finanzanlagen Wertpapiere	45	276	0	37	49	53	59
Zinsen und ähnliche Aufwendungen	698	657	630	654	664	708	721
Aufwendungen aus Ergebnisaus- gleichverträgen	0	0	0	51	57	45	40
<i>Summe Aufwendungen</i>	<i>744</i>	<i>933</i>	<i>630</i>	<i>743</i>	<i>770</i>	<i>806</i>	<i>820</i>
<b>Finanzergebnis</b>	<b>-517</b>	<b>-575</b>	<b>-486</b>	<b>-608</b>	<b>-630</b>	<b>-665</b>	<b>-688</b>
Jahresüberschuss/-fehlbetrag I	-1.953	-361	-1.090	-935	-726	-694	-547
Globale Mehrkosten	0	0	170	377	363	399	410
Globale Minderkosten	0	0	0	-253	-260	-415	-422
<b>Jahresüberschuss/ -fehlbetrag II</b>	<b>-1.953</b>	<b>-361</b>	<b>-1.260</b>	<b>-1.059</b>	<b>-829</b>	<b>-678</b>	<b>-535</b>
Ertrag	12.520	13.190	11.989	13.311	13.679	14.111	14.379
Aufwand	14.473	13.551	13.248	14.370	14.509	14.789	14.914
<b>Jahresergebnis</b>	<b>-1.953</b>	<b>-361</b>	<b>-1.260</b>	<b>-1.059</b>	<b>-829</b>	<b>-678</b>	<b>-535</b>
Zuführung Konjunkturposition				211	259	228	191
<b>Bereinigtes Jahresergebnis</b>	<b>-1.953</b>	<b>-361</b>	<b>-1.260</b>	<b>-1.270</b>	<b>-1.088</b>	<b>-906</b>	<b>-726</b>

Alle Daten aus Haushaltsplan – Entwurf 2017/2018 – Gesamthaushalt



**Tab. 5: Geplanter Gesamtaufwand nach Einzelplänen (in Mio. €)**

	2015	2016	2017	2018
Allgemeine Finanzwirtschaft (Einzelplan 9.2.)	3.061	2.950	2.922	2.870
Finanzbehörde	383	424	454	458
Inneres und Sport	966	967	1.157	1.178
Wirtschaft, Verkehr und Innovation	657	657	635	642
Stadtentwicklung und Wohnen	474	471	294	311
Umwelt und Energie (seit 1.7.2015)		274	274	
Gesundheit und Verbraucherschutz	458	469	476	488
Arbeit, Soziales, Familie und Integration	2.746	2.815	2.967	3.036
Kulturbehörde	262	269	294	298
Wissenschaft, Forschung und Gleichstellung	1.004	1.018	1.115	1.116
Schule und Berufsbildung	2.121	2.154	2.342	2.385
Justizbehörde	455	462	501	509
Bezirksämter	446	450	531	534
Übrige	138	135	154	150
<b>Gesamtaufwand</b>	<b>13.171</b>	<b>13.240</b>	<b>14.117</b>	<b>14.249</b>

korrigiert. Wie sich das jeweils auf die Einzeletats ausgewirkt hat, ist nicht ersichtlich. Das erschwert eine Beurteilung der Entwicklung im Zeitverlauf enorm.

Bei der deutlichen Steigerung des Gesamtaufwands spielt auch die Erhöhung der Etatsansätze für die Unterbringung und Versorgung der Zufluchtssuchenden (die Etats für 2015 und 2016 wurden um jeweils 300 Mio. Euro aufgestockt, was bei der Erstellung der Einzelpläne für 2015 und 2016 noch nicht berücksichtigt war) eine gewichtige Rolle. Wieviel der Senat dafür für 2017 und 2018 neben den Mitteln »Zentrale Verstärkung Zuwanderung« im Etat des Finanzsenators (2017: 178,4 Mio. Euro; 2018: 175,7 Mio. Euro) eingeplant hat, bleibt offen.

## Mythos Schuldenabbau

Der Senat geht davon aus, dass bis Ende 2016 »unter Einbeziehung der für 2016 geplanten Nettokreditaufnahmen sowie einer außerplanmäßigen Tilgung« ein voraussichtlicher Schuldenstand des Kernhaushalts in Höhe von rund 23.298 Mio. Euro erreicht wird. Da er die geplanten Überschüsse der Haushaltsjahre 2017 bis 2020 komplett für die Tilgung von Krediten im Kernhaushalt verwenden will, soll der Schuldenstand bis Ende 2020 auf rund 22.170 Mio. Euro absinken.

Aber der Ehrgeiz des Senats geht noch über die Übererfüllung der Schuldenbremse mit Überschüssen und Schuldentilgung hinaus. Bis 2024 soll das doppelte Gesamtergebnis ausgeglichen sein, das heißt auch Pensionsrückstellungen und Abschreibungen sollen bis zu diesem Zeitpunkt aus dem Jahres-

**Doppeltes Gesamtergebnis soll bis 2024 ausgeglichen sein**

18 **Tab. 6: Doppischer Gesamtergebnisplan (in Mio. €)**

	2017	2018	2019	2020
Erträge laufende Verwaltungstätigkeit	11.503	11.808	12.059	12.324
Erträge Transferleistungen	1.251	1.306	1.326	1.337
Sonstige Erträge	166	163	163	160
Aufwendungen laufende Verwaltungstätigkeit	1.519	1.547	1.550	1.566
Personalaufwendungen	4.927	4.976	4.970	5.055
Aufwendungen Transferleistungen	5.617	5.726	5.847	5.912
Aufwendungen Länderfinanzausgleich	120	130	140	150
Abschreibungen	640	657	668	655
Sonstige Aufwendungen	434	334	348	291
Erträge aus Beteiligungen	64	69	69	60
Sonstige Zinsen und ähnliche Erträge	71	71	72	72
Abschreibungen Finanzanlagen Wertpapiere	37	49	53	59
Zinsen und ähnliche Aufwändungen	654	664	708	721
Aufwendungen aus Ergebnisausgleichsverträgen	52	57	45	41
Globale Mehrkosten	370	359	426	428
Globale Minderkosten	-254	-260	-386	-388
<b>Jahresergebnis</b>	<b>-1.060</b>	<b>-832</b>	<b>-681</b>	<b>-538</b>
Zuführung zur Konjunkturposition	211	259	228	191
<b>Bereinigtes Jahresergebnis</b>	<b>-1.271</b>	<b>-1.091</b>	<b>-909</b>	<b>-729</b>

haushalt erwirtschaftet werden. Mit dieser Keule können dann alle Forderungen zurückgewiesen werden, die trotz Einhaltung der Schuldenbremse bestehenden finanziellen Spielräume für eine kluge Zukunftspolitik für die Stadt zu nutzen.

**Wichtige Weichenstellungen der Stadtentwicklung werden verhindert**

Einmal abgesehen davon, dass diese Konzeption völlig unrealistisch ist und verhindert, dass heute für die Zukunft der Stadt wichtige Weichenstellungen (Umbau der Wirtschaft, Eindämmung der sozialen Spaltung, Sanierung der öffentlichen Infrastruktur) stattfinden, ist auch die Behauptung vom Schuldenabbau nicht mehr als ein von der politischen Klasse gepflegter Mythos. Denn der Blick auf die Schulden im Kernhaushalt ist nur die halbe Wahrheit, was auch die politisch Verantwortlichen wissen. Tatsächlich sind die Schulden der Hansestadt trotz guter Konjunktur und hoher Steuereinnahmen nach Angaben des Statistischen Bundesamts auch im vergangenen Jahr um 1,7% auf 28,73 Mrd. Euro gestiegen. Zu diesem wenig überraschenden Ergebnis kommt man dann, wenn man auch die Kreditaufnahmen der diversen Sondervermögen einbezieht. Dazu gehören z.B. die Hamburger Unternehmensholding HGV und der HSH Finanzfonds.

Auf den Kernhaushalt entfielen danach Ende 2015 23,2 Mrd. Euro und auf die Extrahaushalte 5,5 Mrd. Euro. Nimmt man dazu noch die Schulden von Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, die nicht zum Sektor Staat gehören, die Ende

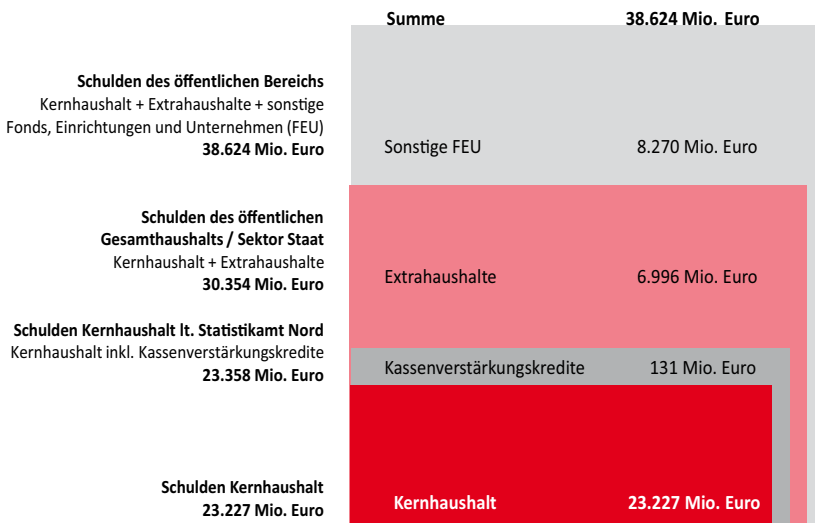
31.12.2010	25.120
31.12.2011	24.891
31.12.2012	24.611
31.12.2013	25.083
31.12.2014	28.242
31.12.2015	28.725

2015 Schulden von knapp 5,5 Mrd. Euro ausgewiesen haben, betrug die Gesamtverschuldung des öffentlichen Bereichs in Hamburg laut Statistischem Bundesamt sogar 34,2 Mrd. Euro.

Entgegen dem von der politischen Führung gepflegten Mythos (Bürgermeister Olaf Scholz: »Es muss zu Ende gehen mit der Politik des Schuldenmachens«) wachsen die Schulden der Stadt also weiter. In einer etwas anderen Abgrenzung als das Statistische Bundesamt hatte der Rechnungshof in seinem »Monitoring Schuldenbremse Hamburg 2015« schon darauf hingewiesen, dass die Schulden des öffentlichen Bereichs zum 31.12.2014 insgesamt 38,6 Mrd. Euro betragen. Davon entfielen 23,2 Mrd. Euro (2015: 24,5 Mrd. Euro) auf den Kernhaushalt, sieben Mrd. Euro auf die Extrahaushalte und 8,3 Mrd. Euro auf sonstige Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (FEU).

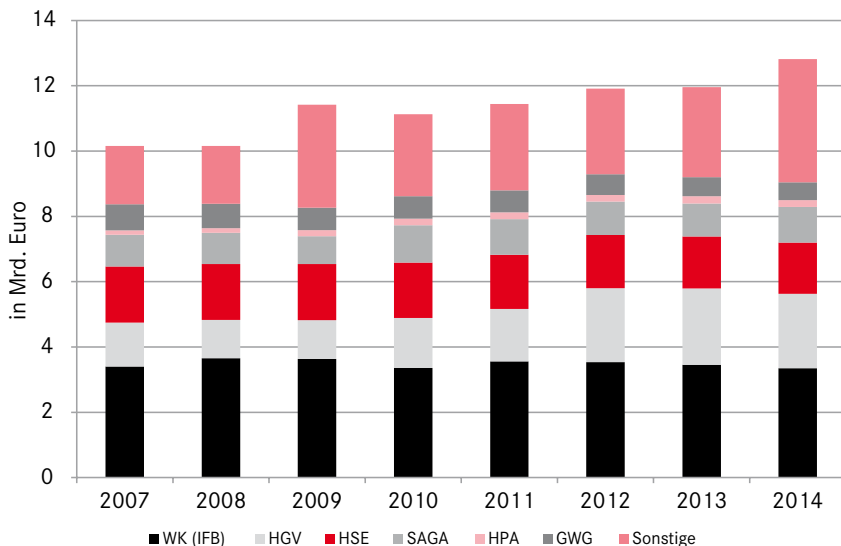
**Schulden der Stadt wachsen weiter**

**Abb. 3: Abgrenzung Schuldenstände nach Schalenmodell (Stände zum 31.12.2014)**



Quelle: Rechnungshof Freie und Hansestadt Hamburg, Monitoring Schuldenbremse 2015, S. 9

20 **Abb. 4: Entwicklung der Finanzschulden der vollkonsolidierten Tochterorganisationen auf den 31. Dezember**



Quelle: Rechnungshof Freie und Hansestadt Hamburg, Monitoring Schuldenbremse 2016, S. 15

Auf die vom Rechnungshof per Ende 2014 ausgewiesenen 38,3 Mrd. Euro sind in den Jahren 2015 und 2016 weitere Kreditaufnahmen für die HSH Nordbank in Milliardenhöhe hinzugekommen, und auch das ist noch nicht das Ende der Fahnenstange. Die Gesamtverschuldung dürfte deshalb aktuell schon deutlich über 40 Mrd. Euro liegen. Von der krisengeschüttelten Hafenwirtschaft (Hapag Lloyd, HHLA etc.) sind weitere Belastungen und Finanzierungsbedarfe zu erwarten – die durch Zinsen und Tilgung irgendwann auch den Kernhaushalt belasten werden. Denn auch die Schulden in einem Nebenhaushalt müssen am Ende doch von der Stadt beglichen werden.

**Auch die Schulden der Nebenhaushalte müssen bezahlt werden**

## Stellschraube Personal

In der Tat ist das Thema Personal kritisch. Weshalb? Weil die gesellschaftliche Wirklichkeit sich an der politischen Vorgabe einer Erhöhung von jährlich 0,88% reibt.

Für den Kernbereich der Verwaltung galt bisher ein Einsparziel von 250 Vollzeitkräften (VK) als Orientierungsgröße »und sollte die gesamtstädtische Verständigung auf wirtschaftliches und sparsames Handeln zum Ausdruck bringen«. Dieses Ziel ist in den vergangenen Jahren nie erreicht worden, wie beim Rechnungshof in seinem aktuellen Bericht »Monitoring Schuldenbremse 2016« nachzulesen ist. »Der Senat war mit seiner Strategie, jährlich 250 VK einspa-

ren zu wollen, nicht erfolgreich. In den Jahren 2011 bis 2015 sind rund 1.440 VK aufgebaut worden.«<sup>7</sup>

Im Rahmen des sogenannten VK-Controllings unterschied der Senat dabei Bereiche, die Vollkräfte (VK) einsparen mussten (»direkte Steuerung«), und Bereiche, in denen keine VK eingespart werden mussten bzw. sogar ein Personalzuwachs zulässig war (»gesonderte Steuerung«, sogenannte Schonbereiche). Der Bereich gesonderte Steuerung umfasste Ende 2015 über 56% des gesamten Personalstands in Vollkräften. Das im Zeitraum 2011 bis 2015 vorgegebene Einsparziel sollte allein im Bereich der »direkten Steuerung« erreicht werden, was nicht funktionieren konnte. »Statt seit 2011 1.250 VK abzubauen sind bis einschließlich 2015 nur 795 VK abgebaut worden. Ursächlich hierfür war und ist, dass trotz des Einsparziels für die Bereiche »direkte Steuerung« Entscheidungen gefallen sind, die einen VK-Abbau ausschlossen und weiterhin ausschließen, oder zu einem Personalabbau führten oder noch führen werden.« (ebd.: 60)

So hat die Bürgerschaft unter dem Druck der Verhältnisse u.a. zusätzliches Personal vor allem für die Flüchtlingshilfe, den Steuervollzug, die Allgemeinen Sozialen Dienste und die Kundenzentren der Bezirksamter beschlossen. Gleichwohl sollen die betroffenen Vollkräfte der Behörden und Bezirksamter im Bereich im Bereich der »direkten Steuerung« verbleiben, also in den nächsten Jahren wieder Personal abgebaut werden.

**In den nächsten Jahren soll Personal wieder abgebaut werden**

Denn am Kernziel hält der Senat weiter fest, »da aufgabenkritisches Denken und Handeln sowie das Streben nach einer effizienten Aufgabenwahrnehmung – zum Beispiel durch besseren IT-Einsatz – verwaltungsimmanent sein muss«. (Finanzbericht 2017/2017: 24) Um den »Anforderungen der Zukunft durch Hamburg als wachsende Stadt gerecht werden zu können«, wird zwar zukünftig auf die Vorgabe eines jährlichen Einsparziels von 250 Vollkräften verzichtet. Stattdessen soll es im Kernbereich der Verwaltung für die kommenden Jahre einen moderateren Personalabbau geben als bisher. Bei Polizei, Feuerwehr und Personal soll es zu einem strukturellen Aufbau kommen, während andere Bereiche gehalten sind, weiter Personal abzubauen. Die Planung unterstellt, dass diese Bereiche trotz 2016 bereits punktuell anerkannter Mehrbedarfe in den Jahren ab 2017 wieder die Hauptlast der Einsparungen im Personalhaushalt insgesamt tragen können. Denn die vom Personalabbau ausgenommenen Bereiche haben einen Anteil von 57% an allen Vollzeitäquivalenten (VZÄ)<sup>8</sup> der Kernverwaltung. Das kann nicht funktionieren.

<sup>7</sup> Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg, Monitoring Schuldenbremse 2016, 18. August 2016, insbesondere S. 57ff.

<sup>8</sup> »Ein Unterschied zur bisherigen Strategie ist zudem, dass neben den operativ als Steuerungsgröße genutzten VK die VZÄ, wie sie im Kernhaushalt geplant und ausgewiesen werden, stärker in den Blick rücken. Bisher unterscheiden sich beide Größen im Wesentlichen wie folgt: – VK umfassen die gesamte hamburgische Verwaltung mit Landesbetrieben und Hochschulen (ohne Nachwuchskräfte [NWK] und Mehrarbeit).

22 **Tab. 8: Geplante VZÄ-Entwicklung nach Handlungsfeldern 2017–2020**

	2017	2018	2019	2020	Veränd. 2017-2020
Vom Personalabbau ausgenommener Personalkörper	28.554	28.716	28.848	29.173	619
davon: Polizeibeamtinnen und Polizeibeamte inkl. NWK	8.317	8.401	8.486	8.604	287
davon: Feuerwehrbeamtinnen und Feuerwehrbeamte inkl. NWK	2.831	2.897	2.910	3.042	211
davon: Personal an Allgemeinbildenden Schulen inkl. NWK	15.351	15.361	15.397	15.471	120
davon: Zusätzliche NWK der Technischen Dienste	60	60	60	60	0
davon: NWK in der Justizverwaltung und im Strafvollzug	673	673	673	673	0
davon: Weitere geplante NWK	1.322	1.323	1.322	1.322	0
<b>Übriger Personalkörper Einzelpläne Kernverwaltung</b>	<b>21.681</b>	<b>21.539</b>	<b>21.363</b>	<b>21.257</b>	<b>-424</b>
davon Personalkörper der Bezirksämter ohne NWK	6.120	6.034	5.930	5.886	-234
davon Personalkörper übrige Einzelpläne ohne NWK	15.561	15.505	15.433	15.371	-190
<b>Gesamtpersonalbestandsentwicklung</b>	<b>50.235</b>	<b>50.255</b>	<b>50.211</b>	<b>50.430</b>	<b>195</b>

Insgesamt sieht die Planung vor, dass zwischen 2017 und 2020 Personal im Umfang von 195 VZÄ eingestellt wird – das bedeutet einen Aufbau bei Polizei, Feuerwehr Schulen, technischen Diensten und Justiz von 619 VZÄ und im »übrigen Personalkörper der Kernverwaltung einen Abbau von 424 VZÄ.

Wie absurd und realitätsfern diese Planung ist, kann am Beispiel der Bezirksämter verdeutlicht werden. Bei den Bezirksämtern musste vor allem im Jahr 2016 »nachgebessert« werden, sodass das Ausgangsniveau in diesem Bereich für das Jahr 2017 mit 6.140 VZÄ gegenüber der im Finanzbericht 2015/2016 für 2017 ausgewiesenen Planung (5.833 VZÄ) deutlich erhöht ist.<sup>9</sup> Dazu haben auch wachsende Bedarfe im Bereich der Flüchtlingsunterbringung beigetragen.

– VZÄ umfassen nur die im Haushalt abgebildete Kernverwaltung (mit NWK und Mehrarbeit). Künftig sollen die beiden Größen einander in der Definition angenähert werden, beispielsweise indem in die VK auch die NWK einbezogen werden.« (ebd.: 61)

<sup>9</sup> Der Rechnungshof weist allerdings drauf hin, »dass die Ist-VZÄ der Bezirksämter im Jahr 2015 bereits 6.153 betragen haben und damit leicht über dem Planwert 2017 von 6.140 VZÄ liegen. Der beschriebene und für 2016 geplante Aufbau für Kundenzentren, Stadtplanung und Bauprüfung ist im Wert für 2015 noch nicht enthalten. Mithin ist das Ausgangsniveau für die

**Personalplanung ist realitätsfern ...**

Nun aber sollen ausgerechnet die Bezirksämter mit einem Anteil von 28% an den insgesamt 21.000 VZÄ des »übrigen Personalkörpers« 55% der einzusparenden (243 von insgesamt 424) VZÄ aufbringen. Rechnerisch sollen ab 2017 deutlich mehr VZÄ abgebaut werden als den Bezirksämtern durch die bis 2016 zuerkannten Mehrbedarfe an Personal bewilligt worden sind. Eine völlig absurde Strategie. »Entscheidungen bzw. Absichtserklärungen aus Drucksachen der letzten Monate einerseits und dem Haushaltsplanentwurf andererseits vermitteln den Eindruck eines intransparenten, in sich widersprüchlichen, Sowohl als auch hinsichtlich des Sparens und des Aufstockens für einzelne Bereiche.« (ebd.: 65)

Zur Einhaltung der Vorgaben wird also einerseits mit einem Personalabbau von etwa 420 Stellen (Vollzeitäquivalente) bis 2020 und andererseits nur mit Tarifierhöhungen von 1,5% geplant. Sind die Tarifsteigerungen und Versorgungsbeiträge höher, müssen weitere Kürzungen im Personalstand den Ausgleich erzwingen. Das aber kann nicht funktionieren, weil schon ohne diese zusätzlichen Kürzungen im Personalbestand völlig undenkbar ist, dass der kleinere Teil des Personalbestands die ihm auferlegten Einsparungen erbringen kann.

Der Rechnungshof weist weiter drauf hin, dass selbst unter den genannten Prämissen die Plandaten für den Personalaufwand für das aktive Personal fragwürdig sind.

**... und wird Engpässe und Überlastungen weiter steigern**

**Tab. 9: Plandaten Personalaufwand aktives Personal und Plan-VZÄ 2016 bis 2020 (in Mio. Euro)**

	2016 fortg. Plan	2017 Plan	Veränderung	2018 Plan	Veränderung	2019 Plan	Veränderung	2020 Plan	Veränderung
Entgelte	687,5	700,5	1,9%	710,0	1,3%	711,1	0,2%	716,5	0,7%
Bezüge	1.662,6	1.738,1	4,5%	1.769,1	1,8%	1.783,4	0,8%	1.799,8	0,9%
Summe	2.350,2	2.438,6	3,8%	2.479,1	1,7%	2.494,6	0,6%	2.516,2	0,9%
<b>Plan-VZÄ in VZÄ</b>	<b>49.430</b>	<b>50.235</b>	<b>1,6%</b>	<b>50.255</b>	<b>0,0%</b>	<b>50.211</b>	<b>-0,1%</b>	<b>50.430</b>	<b>0,4%</b>

Der für die Finanzplanungsjahre 2019 und 2020 geplante Aufwand sei nicht nachvollziehbar. »Die Plan-VZÄ bleiben annähernd konstant, der Personalaufwand steigt allerdings nur um weniger als 1%. Hier bleibt fraglich, ob die rechnerisch enthaltenen 1,5% für Tarif- und Besoldungssteigerungen plausibel berücksichtigt sind.« (ebd.: 63)

Der Rechnungshof sieht zusammenfassend das Thema Personal sehr kritisch. Die neue Strategie des Senats lasse im Saldo einen Personalaufbau zu und verzichte auf eine übergeordnete Zielvorgabe, die dem entgegensteht. »Da weiter-

---

Einsparungen ab 2017 nicht ein deutlich erhöhter Startwert. Vielmehr muss bereits der für 2016 geplante Aufbau von den Bezirksämtern durch Einsparungen an anderen Stellen kompensiert werden.« (ebd.: 67)

24 hin große Bereiche der Verwaltung von Einsparungen ausgenommen werden, ergeben sich für die übrigen Bereiche, die in Summe weniger als die Hälfte des gesamten Personalkörpers ausmachen, Einsparziele, die anspruchsvoll sind. Weiterhin muss ein kleinerer Teil der Verwaltung gegen die Mehrbedarfe in den großen, von Einsparungen ausgenommenen Personalkörpern ansparen, was jedenfalls in der Vergangenheit nicht erfolgreich war... Problematisch wird diese Strategie dann, wenn – wie dies beispielsweise bei den Bezirksämtern der Fall ist – in abgegrenzten Handlungsfeldern Einsparvorgaben (aus dem Haushaltsplan) und Aufbauzusagen (insbesondere in Drucksachen und anderweitigen Einzelfestlegungen) zusammentreffen, ohne dass der daraus entstehende Zielkonflikt aufgelöst wird«. (ebd.: 7)

**Wie öffentliche Aufgaben mit vernünftigen Arbeitsbedingungen umgesetzt werden, bleibt offen**

Der Rechnungshof sagt nicht, wie die öffentlichen Aufgaben unter Berücksichtigung vernünftiger Arbeitsbedingungen umgesetzt werden sollen. Erneut regte er an, zusätzliche Konsolidierungsstrategien zu entwerfen und in diesem Zusammenhang das Dienst- und Besoldungsrecht zu überprüfen. Zur Not müsse aber auch über eine Erhöhung von Kommunal- und Landessteuern nachgedacht werden.

## **Städtisches Vermögen: anhaltender Verschleiß**

Zu den großmäuligen Versprechen der neoliberalen Haushaltskonsolidierungspolitik gehört neben der Beendigung des Schuldenwachstums ein Ende des Vermögensverzehr. Im Kern dieser Politik gehe es darum, »dass die Stadt in den kommenden Jahren einen anspruchsvollen strukturellen Anpassungsprozess fortsetzen und zum Abschluss bringen muss, der den Vermögensverzehr und das Schuldenwachstum der vergangenen Jahrzehnte zum Stillstand bringt«. (Finanzbericht 2015/2016: 19) Deshalb hätte man erwarten können, dass der Senat in seiner Haushaltsplanung vorsieht, mit großzügigen Investitionen in die marode öffentliche Infrastruktur den aufgelaufenen Sanierungsbedarf abzubauen und so das Vermögen der Stadt zu erhalten bzw. wieder zu mehren.

**Investitionsniveau wird nur vorübergehend und moderat erhöht**

Tatsächlich ist das Gegenteil der Fall. Der Senat erhöht das Investitionsniveau nur moderat und vorübergehend. Vielleicht auch um das zu vernebeln, führt er mit dem Übergang zur Doppik einen neuen Investitionsbegriff ein. »Als Investitionen werden in der Doppik Auszahlungen bezeichnet, die bilanzierungsfähiges Anlagevermögen schaffen. Die Abgrenzung des Investitionsbegriffs ist anders und insgesamt deutlich enger als in der Kameralistik. Der wichtigste Unterschied betrifft bauliche Maßnahmen zur Sanierung, Modernisierung und Instandhaltung. Im kameralen Haushalt waren Baumaßnahmen mit einem Volumen von mehr als 5.000 Euro stets als Investitionen zu veranschlagen. Doppisch sind jedoch auch große Baumaßnahmen an bestehenden Vermögensgegenständen (z.B. Gebäuden oder Straßen) nicht zwangsläufig investiv... Viele große Sanierungsmaßnahmen an Gebäuden und Objekten der öffentlichen Infrastruktur, die dazu dienen, die



Substanz zu erhalten, Verschleiß auszugleichen und übliche Anpassungen an neuere technische und Ausstattungsstandards vorzunehmen, sind nach dieser Abgrenzung nicht mehr als Investition einzustufen.« (Finanzplan 2015/2016: 55f.)

Weshalb nun die Sanierung eines Gebäudes, die ja das Vermögen der Stadt mehrt, weil sie den Wert des Gebäudes wieder erhöht, keine Investition sein soll, wird nicht weiter begründet. Durch die Umstellung wird zudem der Vergleich mit den Vorjahren schwierig. Das ist selbst für den Rechnungshof nicht nachvollziehbar. »Den ... Effekt hat der Senat in Phasen der Umstellung mit Minderungseffekten von 30% quantifiziert. Der Bruch in der Zeitreihe wird durch die Vollumstellung in 2015 noch verstärkt.«

Auch unter Berücksichtigung dieser Umstellungen steht für den Rechnungshof fest: Die seit Jahren sinkende Investitionsquote führt zu einem fortlaufenden Substanzverzehr des öffentlichen Vermögens. Selbst unter Einrechnung der Investitionen des seit 2010 ausgegliederten Sondervermögens Schulbau reichen die öffentlichen Investitionen nicht aus, den Verschleiß der städtischen Infrastruktur auch nur zu kompensieren. »Die Bilanzkennzahl für den Zustand des baulichen Anlagevermögens ist der Anlagenabnutzungsgrad. Abnutzungsgrade von deutlich über 50% signalisieren, dass – bei unverändertem Bedarf – der Substanzerhalt gefährdet ist und die Lasten für die Ersatzinvestitionen in die Zukunft verlagert werden.

Aufgrund der zu geringen Investitionen ist der Anlagenabnutzungsgrad der Bauten des Verkehrsinfrastrukturvermögens in den vergangenen Jahren deutlich gestiegen. Nach Bilanzkorrekturen im Jahr 2014 betrug er 68%. Diese Entwicklung war mit einem Vermögensverzehr von einer halben Milliarde Euro (von 3,7 Mrd. Euro auf 3,2 Mrd. Euro) innerhalb von nur sieben Jahren verbunden.« (Rechnungshof, Monitoring Schuldenbremse 2016: 34f.)

**Schulen und  
Straßen ver-  
rotten weiter**

Zwar habe in den Jahren 2015/2016 kein weiterer Substanzverzehr stattgefunden, da die geplanten Investitionen die Abschreibungen übersteigen. »In jedem Fall deuten die Planzahlen aber darauf hin, dass der Abnutzungsgrad nach einer Erholungsphase zum Ende des Planungszeitraums stagnieren oder sogar wieder leicht ansteigen wird. Eine spürbare Annäherung an die Substanzerhaltungsschwelle ist ohne zusätzliche Anstrengungen nicht zu erreichen.« (ebd.: 36)

Investitionsausgaben sind für die doppelte Ergebnisrechnung keine Belastung, da nur liquide Mittel gegen Anlagevermögen getauscht werden, also kein Vermögensverzehr stattfindet. Entsprechend sind Investitionseinnahmen kein Ertrag: Soweit es sich um Einnahmen aus der Veräußerung von Anlagevermögen handelt, findet auch hier nur ein Tausch von Vermögenswerten statt. Soweit die Stadt zweckgebundene Investitionszuschüsse Dritter – etwa vom Bund – erhält, muss die Verpflichtung zur bestimmungsgemäßen Verwendung des erhaltenen Betrags als Sonderposten passiviert werden, sodass der Vorgang die Ergebnisrechnung ebenfalls nicht berührt. Auch die Vergabe von Darlehen und die Rückflüsse hieraus sind für die doppelte Ergebnisrechnung neutral.

26 Abschreibungen, die den Wertverlust von Vermögensgegenständen im Zeitablauf – sei es aufgrund planmäßiger Nutzung oder durch einmalige Ereignisse – abbilden, belasten das doppische Ergebnis, während sie, da sie keine Zahlungen darstellen, im kamerale Ergebnis nicht erfasst werden.

Sonderposten für empfangene Investitionszuschüsse werden über den Zeitraum der Zweckbindung des finanzierten Anlagegutes schrittweise aufgelöst und entlasten die doppische Ergebnisrechnung, während sie – ebenso wie ihr logisches Gegenstück, die Abschreibungen – für das kamerale Ergebnis keine Rolle spielen.

Für »schwebende Belastungen«<sup>10</sup> sind in der doppischen Bilanz Rückstellungen zu bilden. Die erstmalige Bildung oder die Aufstockung einer Rückstellung belastet als Aufwand das doppische Ergebnis. Dagegen stellt eine Zahlung, die aus einer Rückstellung geleistet wird, doppisch keinen Aufwand dar. Kann eine Rückstellung aufgelöst werden, weil die vermutete Leistungsverpflichtung sich nicht realisiert, so stellt dies doppisch einen Ertrag dar. Das kamerale Ergebnis wird dagegen nur von tatsächlich zu leistenden Zahlungen beeinflusst. Die mit Abstand größte Belastung aus Zuführungen zu Rückstellungen im Umfang von mehr als einer halben Milliarde Euro ergibt sich im Bereich der Pensionsverpflichtungen. Aber auch für andere Sachverhalte – etwa ansteigende Eintrittsverpflichtungen der Stadt für Tochterorganisationen mit negativem Eigenkapital, für Prozessrisiken oder für Risiken der Inanspruchnahme aus Sicherheitsleistungen – sind Rückstellungen zu bilden, die das doppische Ergebnis gegenüber dem kamerale Finanzierungssaldo verschlechtern.

Nach langjähriger Praxis geht die Stadt gegenüber manchen Tochterorganisationen Verbindlichkeiten ein, damit deren ansteigende Pensionsrückstellungen bilanziell durch Forderungen gegenüber der Stadt ausgeglichen werden können. Das Eingehen bzw. Aufstocken solcher Verbindlichkeiten schlug sich im kamerale Haushalt nicht nieder, stellt in doppischer Betrachtung aber Aufwand dar.

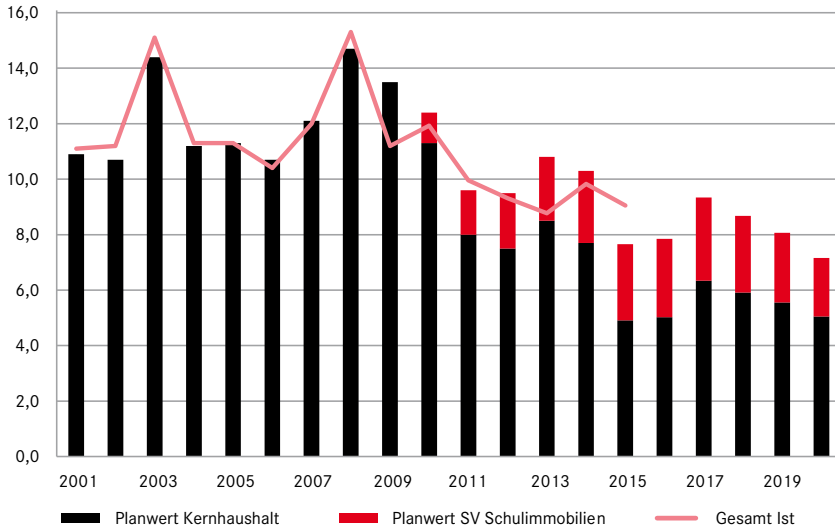
Veränderungen von Forderungs- und Verbindlichkeitsbeständen sowie von Wertberichtigungen auf Forderungen, wie sie sich etwa im Bereich der Steuererhebung, aber auch in anderen Aufgabenbereichen ergeben können, beeinflussen das doppische Ergebnis, sind für den kamerale Finanzierungssaldo jedoch ohne Belang.

Die fatale Desinvestitionspolitik wird ab 2017ff. nur abgemildert. »Die Investitionsquote hat im Planungszeitraum zu Beginn eine steigende Tendenz. Eine

**Fatale  
Deinvestitions-  
politik  
wird nur  
abgemildert**

---

<sup>10</sup> Als »schwebendes Geschäft« wird nach herrschender Meinung ein Vertragsverhältnis bezeichnet, das auf einen gegenseitigen Leistungsaustausch gerichtet ist, bei dem jedoch beide Vertragspartner mit der Erfüllung ihrer vertraglichen Verpflichtung noch nicht begonnen oder einer oder beide Vertragspartner ihre wesentlichen Vertragspflichten noch nicht voll erfüllt haben. Der Begriff wird im Kontext des Bilanzrechts verwendet, weil am Bilanzstichtag zu beurteilen ist, ob der – über den Bilanzstichtag hinausgehende – Schwebzustand eines Geschäfts bilanzierungspflichtig ist.



Quelle: Rechnungshof Freie und Hansestadt Hamburg, Monitoring Schuldenbremse 2016, S. 31

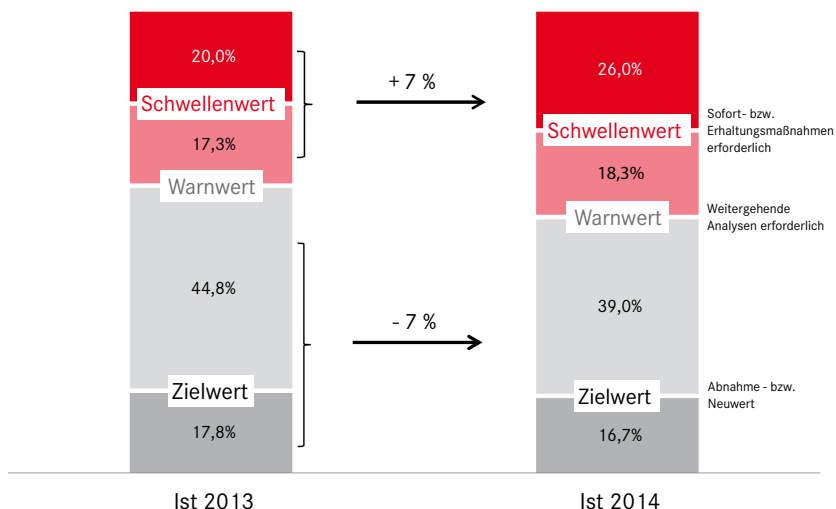
deutliche Erhöhung der Investitionstätigkeiten im weiteren Planungszeitraum ist aber nicht zu erkennen.« (ebd.: 30)

Im Bereich des Kernhaushalts kann von einer wirklichen Anstrengung zur Aufholung des Sanierungsstaus nicht die Rede sein. Im Planungszeitraum 2017–2020 halten sich Abschreibungen und Investitionen (zudem auch noch absinkend geplant) in etwa die Waage, es findet damit nur kein weiterer Vermögensverzehr statt, der gewaltige Sanierungsstau aber bleibt. In Kauf genommen wird dabei, dass sich der Zustand von Straßen (siehe hierzu Abb. 6 auf S. 28) und Brücken weiter verschlechtert. »Nach einer neuen Zustandsbewertung für die Hauptverkehrsstraßen aus dem Jahr 2014 weisen die Kennzahlen im Haushaltsplan Entwurf 2017/2018 für rund 44% der Straßenlänge eine Überschreitung des »Warn(- oder sogar »Schwellenwertes« aus, die jeweils Handlungsbedarf anzeigen. Damit hat sich der Zustand gegenüber dem Jahr 2013 nochmals deutlich verschlechtert.« (ebd.: 37) »Der Zustand der Brücken ist seit 2013 unverändert schlecht. Es ist weiterhin nahezu die Hälfte (45%) der Bauwerke kurzfristig instand zu setzen oder sogar zu erneuern. Der Senat rechnet erst mittelfristig damit, die stetige Verschlechterung der Bauwerkssubstanz aufhalten zu können.« (ebd.: 38)

Von einem Substanzerhalt ist die Stadt also meilenweit entfernt. »Die nach Bilanzkorrekturen nochmals erhöhten Anlagennutzungsgrade verdeutlichen erneut, dass in der Vergangenheit zu wenig in die städtischen Bauten investiert wurde. Während die verstärkte Investitionstätigkeit bei den Schulen eine Erho-

**Von Aufhebung des Sanierungsstaus kann keine Rede sein**

28 **Abb. 6: Hauptverkehrsstraßen – Fahrbahnzustandsnoten**



Quelle: Rechnungshof Freie und Hansestadt Hamburg, Monitoring Schuldenbremse 2016, S. 38

lung erwarten lässt, müssen die Investitionen für die Bauten der Verkehrsinfrastruktur weiter intensiviert werden, um den Abbau des Sanierungsstaus zu veretigen.« (ebd.: 30f.)

**Auch Schulen  
müssten  
stärker saniert  
werden**

Und auch im Bereich der Schulen ist trotz höherem Investitionsniveau<sup>11</sup> die Substanzerhaltungsschwelle noch meilenweit entfernt. »Bei den Schulgebäuden zeichnet sich nach wie vor eine positive Entwicklung ab. Nach ihrer Übertragung in das heutige Sondervermögen Schulimmobilien zum 1. Januar 2011 hatten Bilanzkorrekturen den Anlagenabnutzungsgrad erheblich – zuletzt im Jahr 2014 auf 72% – erhöht. Die vom Rechnungshof prognostizierte Erholung hat sich im Jahr 2015 bestätigt. Für die Schulgebäude sind unverändert deutlich höhere Investitionen als Abschreibungen geplant, weshalb hier in den nächsten Jahren eine weitere Verbesserung zu erwarten ist. Allerdings ist auch bei Beibehaltung des höheren Investitionsniveaus die Substanzerhaltungsschwelle erst langfristig zu erreichen.« (ebd.: 36)

<sup>11</sup> Der Sanierungsstau bei den Schulen betrug nach einer Neubewertung des Bestandes nach Feststellungen des SPD-Senats in 2012 etwa 4 Mrd. Euro. Bis 2019 sollten etwa 2 Mrd. Euro in etwa gleichen Teilen in die Sanierung und in Neubauten investiert werden. Mit den avisierten 2 Mrd. Euro wurde also höchstens die Hälfte der dringend notwendigen Investitionen aufgebracht. Auf die lange Bank geschoben wurden dafür zahlreiche Sanierungsmaßnahmen an renovierungsbedürftigen Schulgebäuden. Die zusätzlich benötigten zwei Instandsetzungs-Milliarden stellte der SPD-Senat damals den Schulen bis 2027 in Aussicht. Wie aber soll das funktionieren, wenn das Sondervermögen (SV) Schulimmobilien ab 2020 wegen der Schuldenbremse keine Kredite mehr aufnehmen kann?

**Tab. 10: Verhältnis von Investitionen und Abschreibungen (in Mio. €)**

Kernhaushalt	Ist		Plan				
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Abschreibungen	2.734	589	732	640	657	668	655
Investitionen ohne Finanzanlagen	737	735	552	692	707	658	632
<b>Saldo Investitionen – Abschreibungen</b>	<b>-1.921</b>	<b>228</b>	<b>-180</b>	<b>52</b>	<b>50</b>	<b>-10</b>	<b>-24</b>
Kumuliert		-1.693	-1.873	-1.821	-1.771	-1.781	-1.804
SV Schulimmobilien	Ist		Plan				
Auszahlungen für Investitionen		336	352	399	371	340	288
Abschreibungen		102	112	110	121	132	142
<b>Saldo Investitionen – Abschreibungen</b>		<b>233</b>	<b>240</b>	<b>289</b>	<b>250</b>	<b>209</b>	<b>147</b>
kumuliert			473	761	1.011	1.220	1.366

Der Rechnungshof moniert zudem zu Recht das Fehlen von Zustandsbewertungen. »Zustandsbewertungen dienen als Grundlage für Kennzahlen, die hilfreich für die Beurteilung sein können, ob Bauinvestitionen vernachlässigt werden. Bislang liegen solche Kennzahlen im Haushalt nur für die Hauptverkehrsstraßen und Brücken vor... (es) besteht weiterhin Bedarf, bereits vorliegende, angekündigte oder noch erforderliche, Zustandsbewertungen des Hauptverkehrsstraßen, Brücken, Schulen, Spielplätze, Bezirksstraßen, Radwege und anderer städtischer Bauten konsequent weiterzuentwickeln bzw. erstmals vorzunehmen ..., (um) damit der Bürgerschaft die Ziele und Wirkungen der Bauinvestitionen erkennbar zu machen.« (ebd.: 39)

Wenn der Rechnungshof in seiner Schlussfolgerung dem Senat nur die »gelbe Ampel« vorhält, ist diese sehr defensive Kritik wohl hauptsächlich dem Umstand geschuldet, dass auch er die Haushaltskonsolidierungsschere im Kopf hat. »Eine Vernachlässigung der Bauinvestitionen zur Einhaltung der Schuldenbremse ist insgesamt zwar nicht erkennbar. Allerdings hat sich der Nachholbedarf bei den Bauinvestitionen nach Bilanzkorrekturen und Zustandsverschlechterungen nochmals erhöht. Die gegenüber den Vorjahren erneut angehobenen Planansätze für Bauinvestitionen lassen in den wichtigen Bereichen Verkehrsinfrastruktur und Schule unterschiedlich ausgeprägte Verbesserungen der hohen Anlagenabnutzungsgrade und einen Vermögenszuwachs erwarten. Bei der Verkehrsinfrastruktur ist jedoch keine Verstetigung dieser positiven Entwicklung absehbar.«

Es bleibe »die Notwendigkeit, die Bauinvestitionen auf einem hohen Niveau zu verstetigen, um zusammen mit einer hinreichenden baulichen Unterhaltung einen spürbaren Abbau des Sanierungsstaus zu erreichen. Die Finanzplanungs-

**Rechnungshof hat ebenfalls eine Konsolidierungsschere im Kopf**

30 Jahre 2019 und 2020 zeigen eine sinkende Tendenz bei den Gesamtinvestitionen. Der Senat muss seine Anstrengungen langfristig fortsetzen.« (ebd.: 39)

Und der SPD-Senat? Er verschleiert erfolgreich die wirkliche Entwicklung

Nicht nur der Rechnungshof ist besorgt über die Investitionsentwicklung. Auch das Institut der deutschen Wirtschaft hat in einer Studie festgestellt, »dass Hamburg sich im Ländervergleich mit einer Investitionsquote von unter 10% im unteren Viertel befindet. Damit wird nicht einmal jeder zehnte Euro im städtischen Haushalt für Investitionen verwendet. Investitionen sind notwendig, um dem Wertverlust durch Abnutzung entgegenzusteuern, Wachstum zu stimulieren und damit Einkommen und Wohlstand zu fördern. In der Stadt lassen sich die Folgen einer zu geringen Investitionsquote bereits erkennen. Der Hafen verliert zunehmend an Wettbewerbsfähigkeit durch mangelnde Infrastruktur, durch beschädigte Straßen und Brücken werden Staus und damit unnötige Kosten verursacht und die Schul- beziehungsweise Hochschulgebäude sind zum Teil marode.«<sup>12</sup>

Die Verschleierung der faktischen Entwicklung hat Methode. Dies zeigen auch die Antworten des Senats auf die oben zitierte Kleine Anfrage des FDP-Abgeordneten Kruse: »Unter anderem aufgrund der unterschiedlichen Rechnungslegungssysteme werden im Rahmen amtlicher Statistiken keine Investitionsquoten für die Haushalte der Gebietskörperschaften ermittelt beziehungsweise veröffentlicht. Zu den Besonderheiten, die sich für Hamburg durch die Strategische Neuausrichtung des Haushaltswesens (SNH) ergeben, siehe Drs. 20/13000 (Finanzbericht 2015/2016, Kapitel 5.6.2.2 »Investitionstätigkeit im Kernhaushalt und ausgelagerten Einheiten«) ... Die Abschreibungen für die Kernverwaltung ergeben sich jeweils aus den Geschäftsberichten (siehe Drs. 20/6206, 20/10256, 20/13677 und 21/2281) beziehungsweise aus den Haushaltsrechnungen«. Demokratische Transparenz, Kontrolle und Mitwirkung sieht anders aus.

Stattdessen bietet der Senat Ablenkung und Trost.

Erstens bietet er einen Sanierungsfonds 2020 an, der nach Aufstockung jetzt mit fürstlichen 25 Mio. Euro im Jahr ausgestattet ist – das ist nicht mehr als ein Tröpfchen auf den berühmten heißen Stein. Zweitens beruhigt er die BürgerInnen in Sachen sinkendes Investitionsniveau mit der kühnen Behauptung, dass die »Fixierung auf die Investitionsquote des Kernhaushalts« zu kurz greife. »Für die Frage, ob ein Haushalt Entwicklungsperspektiven eröffnet, ist seine »Bildungsfinanzierungsquote« ... nicht weniger interessant als seine Investitionsquote.«<sup>13</sup> Einmal abgesehen davon, dass wir über die Hamburger »Bildungsfinanzierungsquote« nix erfahren: Was nützen uns viele und gute Bildungsabschlüsse, wenn auch wegen fehlender öffentlicher Investitionen Veränderungen in Hamburgs

---

<sup>12</sup> Michael Kruse (FDP), Schriftliche Kleine Anfrage, »Die Wettbewerbsfähigkeit ist in Gefahr! Wie steht es um die öffentlichen Investitionen in Hamburg?, Drs. 21/5494 vom 9.8.2016

<sup>13</sup> Freie und Hansestadt Hamburg, Finanzbericht 2015/2016, S. 57

Wirtschaftsstruktur mit ihrer Fixierung auf die Hafenwirtschaft unterbleiben und damit auch die Schaffung von Arbeitsplätzen in modernen Wertschöpfungsbereichen? Was nützt uns eine, mal unterstellt, hohe »Bildungsfinanzierungsquote«, wenn eine mehr und mehr verrottende städtische Infrastruktur den Wirtschaftsstandort Hamburg immer unattraktiver macht?

Finanzsenator Peter Tschentscher hat in einem Interview das verstärkte Engagement der Stadt bei Hapag Lloyd als strukturpolitische Entscheidung verteidigt. »Bei unserer Entscheidung 2012 ging es darum, Hapag-Lloyd aus einer Vertragslage zu befreien, die das Ende der Reederei in Hamburg bedeutet hätte. Wir haben Hapag-Lloyd damit eine gute Zukunft in Hamburg ermöglicht und auch die Grundlage für den Zusammenschluss mit [der chilenischen Werft] CSAV gelegt, der eine große Chance bedeutet.« (Die Welt, 26.8.2014) Die positiven gesamtwirtschaftlichen Effekte überwogen die Verluste, die die Beteiligung der Stadt gebracht hätten, »bei Weitem. Die Stadt hat viele Beteiligungen, deren Ergebnisse sich gegenseitig ausgleichen. Es gibt keine Eins-zu-Eins-Wirkung auf den Haushalt, wie gelegentlich vorgerechnet wird. Der Verlustausgleich, den unsere Konzernholding HGV 2013 von der Stadt bekam, war deutlich geringer als im Haushalt geplant und er wird auch 2014 nicht höher sein als veranschlagt.«

Von einer solchen Strukturpolitik, die in den Umbau der Hamburger Wirtschaft investiert, damit die Zukunftsfähigkeit der Stadt und auch die Nachhaltigkeit der Steuereinnahmen absichert, ist im Doppelhaushalt 2017/2018 und der Finanzplanung für die folgenden Jahre, der Schuldenbremse und dem fehlenden Willen zur Verbesserung der Einnahmen mittels einer anderen Steuerpolitik sei »Dank«, allerdings weit und breit nichts zu sehen.

**Geplante  
Struktur-  
politik löst die  
Probleme des  
Wirtschafts-  
standorts  
nicht**

## **Völlige Vernachlässigung der sozialen Spaltung<sup>14</sup>**

Der Anteil der Menschen, die arm sind, hat in Hamburg in den letzten Jahren deutlich zugenommen. Hamburg ist trotz guter ökonomischer Rahmenbedingungen (Plus beim Bruttoinlandsprodukt, Steuernehreinnahmen) mit einer Verfestigung, zum Teil sogar Ausweitung der sozialen Kluft konfrontiert. Da die wirtschaftlichen Probleme zunehmen werden, wird das nicht ohne Folgen für diese Entwicklungstendenz bleiben.

<sup>14</sup> Vgl. dazu Joachim Bischoff, Klaus Bullan, Bernhard Müller, Soziale Spaltung in Hamburg, 2014; [www.vorort-links.de/fileadmin/users/nordlinks/pdf-dateien/nords\\_LINKS\\_Soziale\\_Spaltungen\\_in\\_Hamburg\\_2014\\_Web.pdf](http://www.vorort-links.de/fileadmin/users/nordlinks/pdf-dateien/nords_LINKS_Soziale_Spaltungen_in_Hamburg_2014_Web.pdf); zur neueren Entwicklung siehe: Joachim Bischoff/Bernhard Müller, Hamburg: Reiche, arme Hansestadt – Soziale Spaltung, öffentliche Finanzen und Armutsbekämpfung, nordLINKS 8.4.2016; [www.vorort-links.de/nc/archiv/analysen\\_ansichten/detail/artikel/hamburg-reiche-arme-hansestadt-soziale-spaltung-oeffentliche-finanzen-und-armutsbekaempfung/](http://www.vorort-links.de/nc/archiv/analysen_ansichten/detail/artikel/hamburg-reiche-arme-hansestadt-soziale-spaltung-oeffentliche-finanzen-und-armutsbekaempfung/).

32 **Tab. 11: Armut im reichen Hamburg (Betroffene in %)**

	2005	2012	2013	2014	2015
Insgesamt	15,7	14,8	16,9	15,6	15,7
<b>Alter</b>					
Unter 18	23,2	21,2	23,2	20,4	21,0
65 und älter	8,1	10,5	11,7	12,1	12,3
<b>Haushaltstyp</b>					
Einpersonenhaushalt	18,6	19,6	22,3	20,6	21,6
Ein(e) Erwachsene(r) mit Kind(ern)	34,1	35,2	39,8	32,6	36,4
Zwei Erwachsene und drei oder mehr Kinder	31,5	34,6	40,7	34,7	30,1
<b>Erwerbsstatus</b>					
Erwerbstätige	9,0	8,1	8,9	8,5	8,1
Erwerbslose	43,7	50,5	58,8	51,2	58,0
Nichterwerbspersonen	19,3	20,5	23,7	21,9	22,3
RentnerInnen und PensionärInnen	7,6	11,6	12,9	13,3	13,6
<b>Staatsangehörigkeit</b>					
Ohne deutsche Staatsangehörigkeit	33,8	30,8	35,6	32,5	34,1
<b>Migrationshintergrund</b>					
Mit Migrationshintergrund	30,9	29,3	32,7	29,4	30,3

Ergebnisse des Mikrozensus. Quelle: Statistisches Bundesamt

**Tab. 12: Kinderarmut in ausgewählten Stadtteilen 2014**

	Im Alter 0-7	in %
Steilshoop	679	50,8
Harburg	790	49,5
Billstedt	2.434	46,6
Wilhelmsburg	1.930	45,0
Jenfeld	758	42,6
Horn	936	39,5
Neuallermöhe	797	37,7
Lurup	958	36,8
<b>Hamburg</b>	<b>25.491</b>	<b>21,8</b>

**Tab. 13: Erlöse/Kosten des Rahmenprogramms für integrierte Stadtteilentwicklung (RISE) (in Mio. €)**

	2016	2017	2018	2019	2020
Erlöse	16	1.381	362	365	379
<b>Kosten</b>	<b>1.766</b>	<b>3.556</b>	<b>3.164</b>	<b>3.210</b>	<b>3.357</b>



Ende 2014 gab es in Hamburg 236.000 BürgerInnen, die Sozialleistungen bezogen. Das entspricht 13,4% der Bevölkerung. 2013 betrug die Quote noch 13,2%. Bei den MigrantInnen (absolut: 76.000) waren sogar 31% auf Sozialleistungen angewiesen. Die »Armutgefährdungsschwelle« in Hamburg lässt sich klar benennen: Arm sein hieß im Jahr 2014 in Hamburg konkret mit weniger als 964 Euro (Einpersonen-Haushalt) bzw. 2.025 Euro (Haushalt mit zwei Erwachsenen und zwei Kindern unter 14 Jahren) monatlich auskommen zu müssen. Die Armutgefährdung ist nicht mit »absoluter« Armut oder mit Bedürftigkeit im Sinne eines Anspruchs auf Mindestsicherungsleistungen wie Hartz IV gleichzusetzen.

Im Doppelhaushalt interessieren diese Entwicklungstrends die politischen Planer nicht. Soziale Spaltung ist in der Senatsplanung für die nächsten Jahre kein Thema. Dabei gibt es bei den betroffenen Personengruppen wie auch bei ihrer Verteilung über die Stadtteile reichlich Handlungsbedarf. So führt die integrierte Stadtteilentwicklung im Handeln der politischen Akteure nur mehr ein Mauerblümchendasein (siehe Tab. 13).

Auch in Sachen Altersarmut legt der Senat seine Hände in den Schoß. Dabei wird wegen der Absenkung des Rentenniveaus und der Ausbreitung von nichtexistenzsichernden Beschäftigungsverhältnissen Altersarmut in Hamburg ein immer drängenderes soziales Problem. Der Senat leugnet oder ignoriert dies hartnäckig. Dabei ist die Stadt beim Anteil der BezieherInnen von Grundsicherungsleistungen im Alter schon »Hauptstadt der Altersarmut«: 7,4% der BürgerInnen, die älter 64 Jahren sind, waren Ende März 2015 auf diese Sozialleistung angewiesen, der Bundesdurchschnitt lag demgegenüber bei 3,1%. Und es ist so sicher wie das Amen in der Kirche, dass sich die Zahl der auf öffentliche Unterstützung angewiesenen SeniorInnen in den nächsten Jahren kontinuierlich erhöhen wird.

Der von der SPD und den Grünen gestützte Senat sucht seine Ignoranz gegenüber der zunehmenden sozialen Spaltung mit den (z.T. vordergründigen) Erfolgen seiner Politik zu überspielen. Natürlich sind der Bekämpfung von Armut auf regionaler bzw. Landesebene enge Grenzen gesetzt. Aber es gibt etliche Stellschrauben in der Arbeitsmarkt-, der Sozial- und der Wohnungspolitik, die entweder nicht ausreichend eingesetzt oder vollständig ignoriert werden. Das Zurückfahren etwa der Mittel für aktive Arbeitsmarktpolitik, der Abbau von sozialer Infrastruktur gerade in den problembelasteten Quartieren, die Kürzung der eh schon bescheidenen Mittel für das Rahmenprogramm Integrierte Stadtteilentwicklung (RISE) oder der Verzicht auf die Aufstockung der Gelder zur Unterstützung des Baus preiswerter Wohnungen zeugen nicht gerade von einer auf soziale Gerechtigkeit zielenden Politik. In diesen Zusammenhang gehört auch die Unterlassung der Verbesserung des Steuervollzugs, um die städtische Kassenlage gerade unter dem Druck der Schuldenbremse ein wenig zu verbessern.

Auch bei der Unterstützung des Baus preiswerter Wohnungen reißt sich der Senat kein Bein aus. Eine verstärkte Anstrengung zum Abbau des Fehlbestands

34 **Tab. 14: Transferleistungen an die Hamburgische Investitions- und Förderbank**

2016	2017	2018	2019	2020
124.216	144.451	159.973	157.625	159.566

Aufgabe: »Schaffung der Voraussetzungen für verstärkten Wohnungsneubau in Hamburg mit einer Zielzahl von 10.000 Baugenehmigungen pro Jahr, davon mindestens 3.000 geförderte Wohnungen mit Mietpreis- und Belegungsbindung, darunter auch Wohnungen für Haushalte mit mittlerem Einkommen.«

**Wohnungsbau bleibt hinter den Anforderungen zurück**

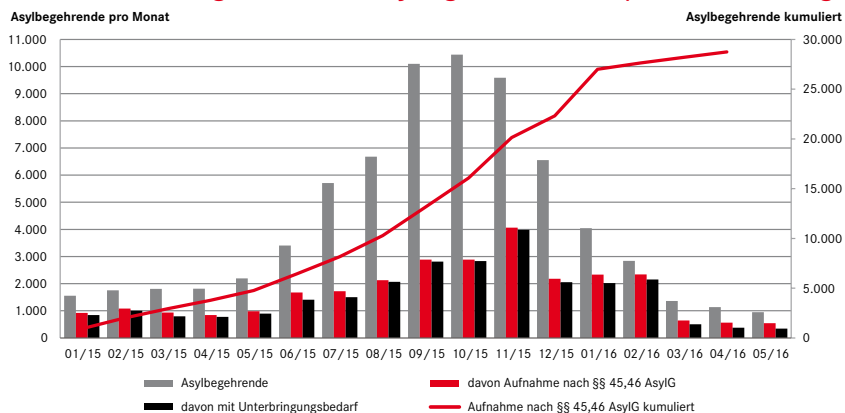
an bezahlbarem Wohnraum ist aus den Etatansätzen für die Transferleistungen an die Hamburgische Investitions- und Förderbank für den Zeitraum 2017-2020 nicht zu erkennen. Zwar steigen die Fördermittel in den Jahren 2017 und 2018 an, um dann zu stagnieren. Aber selbst wenn damit 3.000 geförderte Wohnungen im Jahr finanziert würden, reicht das bei weitem nicht aus, um den großen Bedarf auch nur ansatzweise zu decken, denn gleichzeitig fallen ja wesentlich mehr Wohnungen aus der Mietpreisbindung heraus.

## Flüchtlingspolitik im Nebel

Eine zusammenfassende Darstellung der für die Flüchtlingshilfe eingeplanten Mittel ist kaum möglich, da sie diversen Einzelplänen zugeordnet sind (siehe Tabelle 15). Folgendes lässt sich zusammenfassend ermitteln:

- Verfügungsmittel beim Finanzsenator (Posten 1. in Tabelle 15)
- In den Einzelplänen (Schule und Berufsbildung, Arbeit, Soziales Familie und Integration sowie Inneres und Sport) bildet sich der erhöhte Bedarf in der

### Abb. 7: Entwicklung der Zahl der Asylbegehrenden 2015/2016 in Hamburg



Quelle: Rechnungshof Freie und Hansestadt Hamburg, Monitoring Schuldenbremse 2016, S. 51

**Tabelle 15: Eingeplante Mittel für Flüchtlingshilfe**

	Ist 2014	Ist 2015	2016 fortg. Plan	2017	2018	2019	2020
<b>1. Kosten Flüchtlinge im Einzelplan 9.2. (Finanzbehörde)</b>							
Kosten Zentrale Verstärkung Zuwanderung			249.647	176.388	175.650	175.650	175.650
<b>2. Kosten Flüchtlinge bei der BASFI</b>							
Kosten Hilfen nach dem Asyl- bewerber Leistungsgesetz	62.084	108.856	88.866	90.643	92.455	94.299	96.181
Anzahl Asylbewerber pro Monat	10.539	13.877	11.653	11.653	11.653	11.653	11.653
Kosten Besonderer Hilfen Wohnen und Unterbringung	47.981	134.758	67.005	71.221	59.932	59.219	48.823
Anzahl Plätze öffentliche Unterbringung	11.310	17.673	14.038	14.038	14.038	14.038	14.038
davon Zuwanderer	8.587	13.260	10.636	10.636	10.636	10.636	10.636
Summe Kosten	110.065	243.614	155.871	161.864	152.387	153.518	145.004
<b>3. Kosten Erstaufnahme bei der Behörde für Inneres und Sport</b>							
Kosten Erstaufnahme- einrichtungen	38.915	195.570	17.743	19.318	19.810	19.711	19.597
Betreute Personen	13.516	25.318	22.058	25.308	28.558	31.808	35.058
Zugang Asylbewerber	6.970	22.315	5.000	5.000	5.000	5.000	5.000
Durchschnittliche Belegung der Erstaufnahme	1.941	8.375	1.250	1.250	1.250	1.250	1.250
<b>Kosten Flüchtlinge 1+2+3</b>							
Summe Kosten	148.980	439.184	423.261	357.570	347.847	348.879	340.251

Planung nicht ab. Er wird im Laufe des jeweiligen Haushaltsjahres (gilt auch für 2016) vom Einzelplan 9.1. auf die Pläne der betroffenen Behörden umgebucht. Die Planzahlen für die BASFI und die Behörde für Inneres sind der Tabelle 15 unter den Posten 2. und 3. zu entnehmen.

- Addiert man diese Positionen, die noch nicht alle Kosten erfassen (z.B. Bildungskosten, aber auch Investitionen), zeigen sich in der Tabelle 15 unter »Kosten Flüchtlinge 1 + 2 + 3« die Größenordnungen. Da aber die Zahl der Zufluchtsuchenden deutlich rückläufig ist (siehe Abb. 7), ergeben sich vermutlich selbst bei verbesserter Integrationsleistung finanzielle Spielräume.

**Finanz-  
Zombie HSH  
Nordbank**

**HSH Nordbank.** Dazu heißt es lakonisch beim Rechnungshof: »Vor dem Hintergrund des laufenden EU-Beihilfeverfahrens im Zusammenhang mit der von der HSH nach zwischenzeitlicher Absenkung auf 7 Mrd. Euro beantragten Wiedererhöhung der Garantie auf 10 Mrd. Euro hat die EU Ende 2015 erlaubt, zur Realisierung eines zeitnahen Entlastungseffekts für die HSH Wertpapiere bis zu einem Buchwert von 6,2 Mrd. Euro in den direkten wirtschaftlichen Verantwortungsbereich der Länder Schleswig-Holstein und Hamburg zu übertragen. Hierfür haben die Anteilseigner Hamburg und Schleswig-Holstein die hsh portfoliomanagement AöR gegründet. Der Kreditbedarf dieser Anstalt für den Erwerb entsprechender Wertpapiere ist durch Garantien der Länder (jeweils 50% von 6,2 Mrd. Euro) abgesichert.

Inwieweit eine Risikountersuchung der gegebenen Garantien an die Ende 2015 neu gegründete hsh portfoliomanagement AöR zur Notwendigkeit einer weiteren Rückstellungsbildung in 2016 führen wird, bleibt abzuwarten. Eine Ausfinanzierung der bereits gebildeten bzw. etwaiger weiterer (nicht zahlungswirksamer) Rückstellungen im Fall der Inanspruchnahme aus der Garantie würde die FHH in Milliardenhöhe vom Pfad der Schuldenbremse abbringen.« (Monitoring Schuldenbremse 2016: 50)

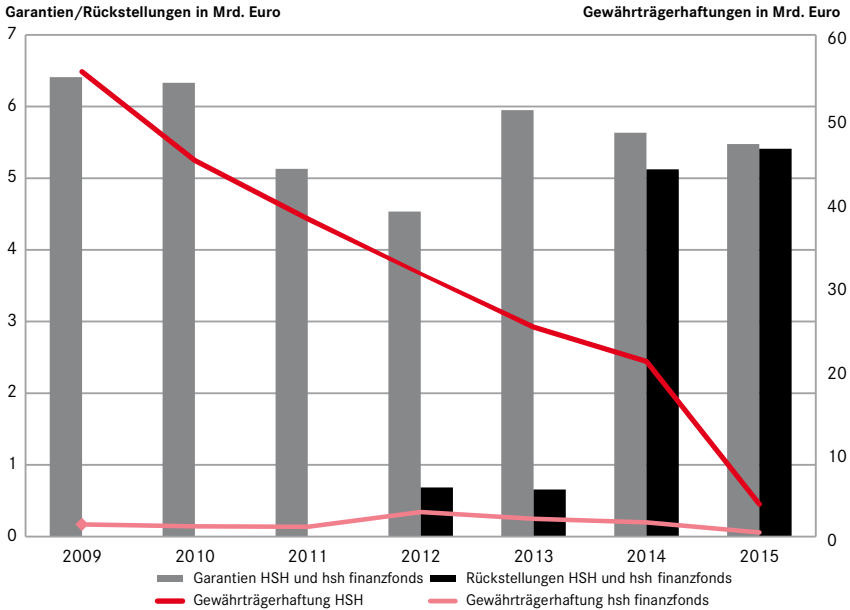
**Weiter sinken-  
de Zinsen?**

**Aufwand für Zinsen:** »Die Entlastung des Haushalts durch stetig sinkend geplante Mittel für Zinsen endet. Der Ansatz ist nach der letzten Absenkung durch eine Nachbewilligungsdrucksache für das Jahr 2016 kaum mehr auskömmlich; durch ein Gegenrechnen von Erträgen wird der fortgeschriebene Plan noch eingehalten.« (ebd.: 5)

**Erträge aus Immobilien und Grundvermögen:** »Der Haushalt stützt sich in allen Jahren auf rund 100 Mio. Euro Ablieferung vom Landesbetrieb Immobilienmanagement und Grundvermögen (LIG). Der Rechnungshof hat in einer Prüfung festgestellt, dass es keine realistische Planung gibt, wie der LIG diese Abführungen mit seinem Geschäft erbringen kann. Die Ablieferung ist eine Risikoposition im Haushaltsplan, die dazu führen kann, dass beim LIG eine Verschuldung in Form von stetigen Liquiditätshilfen entsteht.« (ebd.)

**Verschuldung  
der Tochter-  
unternehmen  
steigt**

**Tochterunternehmen:** Die Verschuldung in Tochterorganisationen nimmt zu, was den Haushalt zunehmend strukturell einengt. Dies zeigt sich in Summe im Konzernabschluss, im Einzelnen zeigt es sich aber auch in Maßnahmen im sog. Mieter-Vermieter-Modell sowie dem kreditfinanzierten Kauf von Feuerlöschbooten durch die Hamburg Port Authority AöR (HPA), die diese anschließend der Stadt vermietet. Auch die Kreditfinanzierung von Flüchtlingsunterbringungskosten durch fördern & wohnen AöR (f & w) fällt in diese Kategorie.



Quelle: Rechnungshof Freie und Hansestadt Hamburg, Monitoring Schuldenbremse 2016, S. 49

Der Rechnungshof formuliert abschließend: »Die Bewirtschaftung des anstehenden Doppelhaushalts wird eine Herausforderung sein. Schon jetzt ist abzusehen, dass dort, wo in den letzten Jahren noch Puffer waren, keine Spielräume mehr bestehen: Trotz der gegenüber der Planung deutlich höheren Steuererträge ist im Jahr 2015 kein Überschuss im doppischen Gesamtfinanzergebnis verblieben: Der Saldo aus Verwaltungstätigkeit, Investitionen und Darlehen ist negativ...

Die bisherigen Maßnahmen zum Vollkräfteabbau konnten den Anstieg des Personalaufwands nicht wie vom Senat geplant bremsen...

Insgesamt lässt der Entwurf des Doppelhaushalts 2017/2018 nicht erkennen, dass der Senat seinen Kanon an Zielen und Vorgaben der Entwicklung angepasst hat. Der Rechnungshof hat hierfür bereits mehrfach empfohlen, zusätzliche Konsolidierungsstrategien zu entwerfen. Er hatte in diesem Zusammenhang das Dienst- und Besoldungsrecht oder Konsolidierungsstrategien für den Konzern Stadt als Beispiele genannt.« (ebd.: 70f.)

Anders als es diese neoliberale Sichtweise nahelegen will, gibt es zur Senatspolitik allerdings Alternativen, die nicht auf »zusätzlichen Konsolidierungsstrategien« basieren und die für die Stadt und ihre BürgerInnen eine positive Zukunftsperspektive eröffnen könnten.

**Es gibt Alternativen für bürgernahe Zukunftsperspektiven**

Die mit dem Doppelhaushalt vorgegebene Linie, die bisherige »Konsolidierungspolitik« – wenn auch beim Personal abgeschwächt – fortzusetzen, ist politisch phantasie- und perspektivlos. Die bürgerliche Opposition von CDU und FDP bietet nicht wirklich Alternativen dazu an, weil beide Parteien auf einen noch härteren Sparkurs drängen. Die großen Gegenwarts- und Zukunftsprobleme der Stadt – die immer deutlicher zutage tretende Strukturschwäche der Hamburger Wirtschaft mit ihrer einseitigen Ausrichtung auf die Hafenwirtschaft sowie die wachsende soziale Spaltung – sind mit solchen Konzepten nicht zu lösen, ganz zu schweigen von der Bewältigung des immer noch wachsenden Schuldenbergs.

Wir plädieren für eine zukunftsorientierte Strukturpolitik und eine Bekämpfung der sozialen Spaltung. Die Alternative heißt aber nicht zwangsläufig eine Rückkehr zu einer unseriösen Finanzpolitik oder Ausweitung der Verschuldung.

Wichtiger Handlungsparameter bleibt die Verbesserung des Steuervollzugs. Darüber hinaus sieht selbst der Rechnungshof neben Umschichtungen im Haushalt auch Möglichkeiten der Steuererhöhung. »Eine Chance für eine Entlastung des Haushalts liegt immer auch in der Erhöhung der Einnahmen. Bei den jährlich zu entrichtenden Grund- und Gewerbesteuern (sogenannte Realsteuern) und den örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern kann die Stadt seit langem die Steuereinnahmen selbst bestimmen. Seit 2006 kann sie dies auch bei der Grunderwerbsteuer. Der Steuersatz dieser anlassbezogen zu entrichtenden Steuer liegt in Hamburg im Ländervergleich im unteren Drittel.« (Monitoring Schuldenbremse 2016: 57)

Wichtig wäre außerdem, dass die Stadtregierung ihren Einfluss in Berlin geltend macht, um in Sachen Erbschaftssteuer, Vermögenssteuer und Länderfinanzausgleich gesetzliche Änderungen auf den Weg zu bringen.

Bei einer Verbesserung des Steuervollzugs, von Steuererhöhungen und Umschichtungen im Haushalt gibt es durchaus Ressourcen für eine Strukturpolitik und die Bekämpfung der sozialen Spaltung:

- Investitionen in die öffentliche Infrastruktur, die den Vermögensverschleiß beenden;
- Beendigung des Personalabbaus im öffentlichen Dienst. Vor allem die Bezirke brauchen mehr Personal, um ihre gewachsenen Verpflichtungen bewältigen zu können.
- Strukturprogramm für die Hamburger Wirtschaft etwa durch Stärkung bestimmter Cluster (Life Science etc.), das der Krise der Hafenwirtschaft entgegenwirkt.

Um soziale Not und Armut zu bekämpfen bzw. in Zukunft zurückzudrängen fordern die Gewerkschaften und Sozialverbände zu Recht u.a.

- eine Erhöhung und Anpassung der Einkommensgrenzen, ab denen Wohngeld beantragt werden kann, den Neubau von 6.000 neuen Sozialwohnungen im

Jahr( also Einschränkung der Förderung des Wohnungsbaus für besser Verdienende), Verlängerung der Bindungsfrist für Sozialwohnungen wieder auf 30 Jahre, mehr Wohnungen für Obdachlose, Wohnungslose und Frauen;

- 50.000 kostenfreie kulturelle Angebote (z.B. Theaterplätze) für benachteiligte Menschen in Hamburg je Jahr;
- eine Sozialkarte ÖPNV und einen Sozialtarif »Energie« für alle bedürftigen Menschen (ein echtes Sozialticket für den ÖPNV, die Einführung einer Seniorenkarte ohne Uhrzeitbarriere von Montag bis Freitag);
- ein kostenfreies Frühstück und Mittagessen für Kinder und Jugendliche im schulpflichtigen Alter;
- den quartiersgebundenen Ausbau der Familienberatung;
- Soziale Einrichtungen in den Bezirken sind verlässlich zu finanzieren und integrierte Stadtteilentwicklung auszubauen. Dazu gehört auch die Verstärkung und Weiterentwicklung der Stadtteilbeiräte;
- die Allgemeinen Sozialen Dienste sind personell besser auszustatten, zu qualifizieren und zu besolden;
- kostenfreie haushaltsnahe – sozialversicherungspflichtige – Dienstleistungen sind aufzubauen;
- schließlich ist alle zwei Jahre ein Armuts- und Reichtumsbericht mit sozialräumlicher Betrachtung vorzulegen.

Kontakt:

## **Fraktion DIE LINKE**

in der Hamburgischen Bürgerschaft

Rathausmarkt 1, 20095 Hamburg

Telefon: 040/42831-2250

Telefax: 040/427 312 277

E-Mail: [info@linksfraktion.hamburg.de](mailto:info@linksfraktion.hamburg.de)

[www.linksfraktion-hamburg.de](http://www.linksfraktion-hamburg.de)



Redaktionsschluss: 19. September 2016

V.i.S.d.P.: Dr. Margrit Geitner, Fraktion DIE LINKE in der Hamburgischen Bürgerschaft,  
Rathausmarkt 1, 20095 Hamburg

Druck: nettprint, Hamburg