

Liberaler Finanz- und Haushaltspolitik - Verantwortung für Generationen

(beschlossen am 08. April 2002 durch den 63. Landesparteitag)

Am Beginn der 17. Legislaturperiode steht der neue Senat vor der Herausforderung, mit einer zukunftsweisenden Haushaltspolitik neue Handlungsspielräume zu eröffnen und zugleich die massiven Erblasten sowie die ungelösten Probleme der SPD-geführten Vorgängerregierungen zu meistern. Die SPD hat die höchste Staatsverschuldung in der Geschichte Hamburgs zu verantworten. Durch Scheinprivatisierungen, verdeckte Kreditaufnahmen und Personalkostenverlagerungen in Nebenhaushalte wurde die wahre Haushaltslage gezielt verschleiert. Nahezu jede sechste Steuermark steht nicht mehr für die politische Zukunftsgestaltung zur Verfügung, sondern wird benötigt, um Zinsen für in der Vergangenheit kreditfinanzierte Ausgaben zu zahlen. Eine nennenswerte Tilgung der aufgehäuften Schulden findet nicht statt.

Die Liberalen stellen sich in der Koalition der Vernunft dieser Herausforderung und werden eine nachhaltige Haushaltskonsolidierung einleiten. Die Politik von Heute muss auch die Bedürfnisse von Morgen im Blick haben. Eine richtig verstandene Generationenpolitik ist eine Politik für kommende Generationen, die statt Schuldenberge und einer Schmalspurbildung finanzielle Frei- und Gestaltungsräume für die Zukunft schafft und bewahrt.

Für Hamburg besteht durch die Finanz- und Haushaltspolitik der neuen Koalition erstmals die Chance, eine nachhaltige Politik im Rahmen einer realistischen Finanzplanung umzusetzen. Statt eines Eckwerte-Haushaltes für einzelne Ressorts, in denen in der Vergangenheit zur kurzfristigen Bedienung von Klienteln Mittel hin- und herverteilt wurden, muss eine grundlegend neue Finanzplanung in Angriff genommen werden, die dem Ziel einer langfristig angelegten, dauerhaft wirkenden Haushaltssanierung gerecht wird.

Der von den sozialdemokratisch geführten Vorgängerregierungen heruntergewirtschaftete Hamburger Haushalt bietet ein katastrophales Bild: Lag die Verschuldung 1990 noch bei rund 10,8 Mrd. Euro, so ist sie bis Ende 2001 auf über 20 Mrd. Euro angestiegen, also nahezu eine Verdopplung in nur 11 Jahren. Da in diesem Zeitraum Finanzierungsdefizite im Betriebshaushalt von kumuliert rd. 4,2 Mrd. Euro auftraten, die in erster Linie durch Rücklagenentnahmen und Vermögensmobilisierung ausgeglichen wurden, sind die Investitionen fast ausschließlich über Neuverschuldungen finanziert worden, die eine erhebliche Zukunftsbelastung darstellen. Die Liberalen sind sich bewusst, dass es in Anbetracht dieser ernsten finanziellen Ausgangslage bei zurückgehenden Steuereinnahmen unrealistisch ist, eine spürbare Rückführung der Schulden allein durch Überschüsse des Betriebshaushaltes kurzfristig zu erreichen.

Der vom Senat Mitte des Jahres zu beschließende Haushaltsplanentwurf 2003 muss deshalb ein politisches Signal für den Beginn einer haushaltspolitischen Wende zur Entlastung der kommenden Generationen sein. Ziel ist es, schnellstmöglich durch vorrangig aufgabenkritische Maßnahmen einen Ausgleich des Betriebshaushaltes herbeizuführen und Mittel in die Schwerpunktbereiche Bildung und Innere Sicherheit umzuschichten.

1. Konsolidierung durch Aufgabenkritik

Um die Verschuldung der öffentliche Hand in den Griff zu bekommen, ist es mit der Rückkehr der Politik zu den Grundsätzen einer wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung allein nicht getan. Vielmehr müssen alle staatlichen Aufgaben und Leistungen auf den Prüfstand gestellt werden. Umfassende Aufgabenkritik erschöpft sich nicht nur in einer Kosten- und Nutzenanalyse oder einem verstärkten Controlling, sondern der Staat muss auf seine Kernfunktionen zurückgeführt werden. Dieser Prozess darf keine in der Vergangenheit aus politischen Gründen geschaffenen Tabubereiche ausklammern. Es gilt somit, Besitzstände infrage zu stellen.

2. Verlässliche Steuerpolitik und Senkung der Abgabenlasten

Die Liberalen lehnen Steuererhöhungen zur Verbesserung der Einnahmen der öffentlichen Hand ab, wie dies mit der Erhöhung der Realsteuern durch die SPD 1994 erfolgte. Die Abgabenlast hat

in Hamburg und in der Bundesrepublik schon heute ein Niveau erreicht, das lähmend auf das wirtschaftliche Potenzial dieses Landes wirkt. Angesichts der sich abzeichnenden innerdeutschen, europäischen und globalen Standortkonkurrenz wäre eine Erhöhung der Steuerlast kontraproduktiv. Notwendig ist hingegen eine radikale Vereinfachung des Steuersystems durch Einführung eines Dreistufensystems bei der Einkommensteuer und Streichung von Sondervergünstigungen.

Die FDP hält dabei auch an dem Ziel fest, die Abgabenlast insgesamt zu senken. Die Erfahrungen in anderen Ländern haben gezeigt, dass niedrige Steuersätze wirtschaftliches Wachstum fördern und zu steigenden Steuereinnahmen führen. Daher setzt sich die FDP weiterhin dafür ein, dass in Hamburg der Hebesatz für die Gewerbesteuer beginnend mit dem Jahr 2004 spürbar gesenkt wird. Gleichzeitig setzen sich die Liberalen für eine Harmonisierung der Hebesätze in der Metropolregion Hamburg ein, um eine gerechte Verteilung der infrastrukturellen Lasten zu erreichen. Hinzu kommt die schnellstmögliche Abschaffung von Bagatellsteuern, wie z.B. die im Koalitionsvertrag vereinbarte Streichung der Zweitwohnungsteuer.

3. Aufgabengerechte Finanzausstattung für Bund, Länder und Gemeinden

Wie die anderen Länder und Gemeinden wurde Hamburg durch eine Vielzahl bundesgesetzlicher Regelungen belastet, für die der Bund keinen Ausgleich gewährt hat. Die Hamburger FDP lehnt eine Finanzpolitik ab, bei der der Bund zur Entlastung des Bundeshaushalts den Ländern und Gemeinden zusätzliche Kosten aufbürdet. Nach der Bundestagswahl im September muss die neue Bundesregierung mit Beteiligung der FDP gemeinsam mit den Partnerregierungen in den Bundesländern für einen gerechten Ausgleich der Lasten zwischen Bund und Länder bzw. Gemeinden sorgen.

Ferner muss die bisherige Zerlegung der Lohnsteuer und Körperschaftssteuer reformiert werden. Insbesondere die Abführung der Lohnsteuer für Berufspendler mit Wohnsitz im Hamburger Umland ist problematisch. Hierdurch geht Hamburg rd. 1/3 der Lohnsteuer an die Wohnsitzländer verloren, obwohl Hamburg als Arbeitsstättenland für diese Beschäftigten öffentliche Infrastruktur- und Dienstleistungen vorhält. Eine Teilung der von Berufspendlern entrichteten Lohnsteuer auf das Arbeitsstätten- und Wohnsitzland ist daher anzustreben.

4. Personalausgabenabbau und Reform der Versorgungssysteme

In der Vergangenheit wurden zu Zwecken der Konsolidierung erhebliche Stellenstreichungen vorgenommen. Wenn diese Maßnahmen im Rahmen von Konsolidierungsansätzen zu rechtfertigen waren, so führten sie gleichzeitig dazu, dass ein gesunder Altersaufbau der Verwaltung gefährdet wurde und es in sensiblen Bereichen (z.B. Lehrer, Polizei, Feuerwehr) zu erheblichen Engpässen kam. Daher unterstützt die FDP das Vorhaben des Senats, in den politischen Schwerpunktbereichen der Koalition gezielt Neueinstellungen vorzunehmen und auch auf bisher geplante Stellenstreichungen zu verzichten. Diese Neueinstellungspolitik muss sich aber auf das unbedingt Notwendige beschränken, um die in der Vergangenheit vernachlässigten Bereiche Bildung und Innere Sicherheit zu stärken und die Leistungsfähigkeit der Verwaltung im erforderlichen Umfang durch qualifizierten Nachwuchs zu gewährleisten. Im Zuge der geplanten Aufgabenkritik und der Konzentration auf staatliche Kernaufgaben ist aber eine nachhaltige Reduzierung des Gesamtstellenplans unverzichtbar.

Entgegen jeglicher wirtschaftlicher Vernunft wurde es in der Vergangenheit versäumt, für die Versorgungslasten ausreichende Rückstellungen nach versicherungsmathematischen Grundsätzen zur künftigen Entlastung des Betriebshaushalts zu bilden. Die Anstrengungen der vergangenen Jahre beschränkten sich auf kleinere modellhafte Ansätze. Es ist aber schon jetzt absehbar, dass die Versorgungslasten (ohne Nebenleistungen) im Jahr 2020 den Betriebshaushalt mit über 1 Mrd. € jährlich belasten werden. Hierdurch ist eine weitere Verengung der Handlungsspielräume zu erwarten. Hinzu kommen die Versorgungsverpflichtungen der Anstalten öffentlichen Rechts und der selbstständigen Landesbetriebe (insbesondere bei den Landesbetrieben Krankenhäuser und „pflegen & wohnen“) von ca. 1,2 Mrd. €, für die bisher keine ausreichenden Rückstellungen gebildet wurden, die Stadt aber die Gewährträgerhaftung übernommen hat. Obwohl die Bildung weiterer Rücklagen für diese Ansprüche mit dem grundsätzlichen Ziel des unmittelbaren Haushaltsausgleichs konkurrieren, müssen diese Probleme in Hinblick auf die Handlungsfähigkeit des Staates gleichzeitig gelöst werden. Verschleppte und nicht transparente Versorgungsansprüche gefährden nämlich nicht nur die langfristig angelegte Haushaltskonsolidierung, sondern führen auch zu sozialen Spannungen, wenn die betroffenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter über die Gewährleistung ihrer Versorgung im Unklaren gelassen werden.

5. Entbürokratisierung, Privatisierung und Vermögensveräußerung

Eine wichtige Aufgabe liberaler Politik ist es, den Spielraum für individuelle Freiheiten zu sichern und auszubauen. Als Bürgerpartei kämpft die FDP deshalb gegen alle bürokratischen Hemmnisse und Fesseln, Staatsbevormundung und Gängelerei. Das Verhältnis von Bürgern und Staat ist für Liberale dabei das Kernthema, deren Schlüsselfrage lautet: Wie können wir Aufgaben und Grenzen der Staatstätigkeit so bestimmen, dass der einzelne Bürger ein Optimum an persönlichem Gestaltungsraum erhält und gleichzeitig seine Bereitschaft zur persönlichen und sozialen Verantwortung gestärkt wird.

Die Freiheit des einzelnen Bürgers in allen Lebensbereichen ist für die Liberalen das entscheidende gesellschaftliche Gestaltungsprinzip. Sie findet ihre Begrenzung nur in der Freiheit des anderen. Staatliche Normen treten ergänzend und ausgleichend hinzu. Sie haben aber nach Ansicht der Liberalen nur daraus zu bestehen, jene rechtlichen Voraussetzungen zu schaffen und zu erhalten, die ein freies und selbstverantwortliches Handeln gewährleisten und eine ordnungspolitisch abgesicherte Wirtschafts- und Sozialpolitik ermöglichen.

Weniger Staat und mehr Freiheit führen zu weniger Bevormundung und mehr Eigeninitiative, zu weniger Anonymität und mehr Verantwortlichkeit, zu mehr Transparenz und mehr Bürgerbeteiligung. Weniger Staat ist daher kein Grund, Angst vor der Zukunft zu haben, im Gegenteil: das Mehr an persönlicher und gesellschaftlicher Freiheit, ist die Grundvoraussetzung für künftigen Wohlstand und für die Chancen künftiger Generationen.

Die FDP bekennt sich deshalb vor allem aus ordnungs- aber auch aus fiskalpolitischen Gründen zu einer umfassenden Privatisierung staatlicher Unternehmen. Veräußerungserlöse müssen für den Abbau der Staatsverschuldung genutzt werden, um Spielräume im Betriebshaushalt durch Zinsersparnisse zu gewinnen. Das Einfließen dieser Mittel in den Betriebshaushalt zur Schließung sog. "Deckungslücken" darf nicht wie in den letzten Jahren sozialdemokratischer Finanzpolitik zur Regel werden. Deckungslücken im Betriebshaushalt sind durch Einsparungen auf der Ausgabenseite zu schließen, die sich im Zuge der Aufgabenkritik und der Konzentration auf staatliche Kernbereiche im Laufe der Legislaturperiode auch erreichen lassen. Im Rahmen dieser Sparmaßnahmen sollten staatliche Dienstleistungen auf Bezirksebene verstärkt in

Kundenzentralen bürgernah und kostensenkend zusammengefasst und Mehrfachzuständigkeiten von Fachbehörden und Bezirksämtern abgebaut werden.

In den Fachbehörden sind die ministeriellen Ämter und Abteilungen auf einen unabweisbaren Kernbestand zurückzuführen. Jede darüber hinausgehende Betätigung des Staates ist daraufhin zu untersuchen, ob sie unabweisbar notwendig ist bzw. ob es eine kostengünstige Alternative durch Vergabe gibt (Make-or-Buy-Entscheidung). Bei dieser Entscheidung sind auch die langfristigen Vorteile bei einer Auslagerung, z.B. durch höhere Freiheitsgrade beim Einsatz von Fremdpersonal, zu berücksichtigen. Für die FDP gibt es dabei keine Denkverbote; auch die Beitreibung von Steuern und Gebühren, die Zulassung von Kfz oder der Betrieb von Strafanstalten können in diese Untersuchung einbezogen werden, wenn gewährleistet ist, dass der Staat seine Aufsichtsfunktion wahrnimmt

Sollte es Bereiche geben, in denen es einer wirtschaftlichen Betätigung des Staates noch weiter bedarf, sollen sich öffentliche Unternehmen und Regiebetriebe auf ihre Kerngeschäfte beschränken. Nicht ausgelastete Kapazitäten dürfen nicht mehr in den freien Markt drängen, sondern müssen konsequent abgebaut werden. Zur Kostenreduzierung sind alle öffentlichen Aufträge unter konsequenter Anwendung des Vergaberechts auszuschreiben. Beauftragungen öffentlicher Unternehmen ohne Ausschreibung darf es nicht mehr geben.

6. Investitionen für die Zukunft

Der hohe Schuldenstand Hamburgs resultiert nicht zuletzt aus der Tatsache, dass in der Vergangenheit getätigte Investitionen fast ausschließlich über Kredite finanziert wurden. Ausschlaggebend hierfür war die Anwendung des "Pay as you use"- Prinzips, also der Versuch, die nächste Generation, die von der Investition profitieren soll, an den Kosten zu beteiligen. Zwar wurde dieses Prinzip für verfassungsgemäß erklärt, aus liberaler Sicht verstößt es aber gegen eine vernünftige Generationenpolitik.

So muss bereits die heutige steuerzahlende Generation jährlich Zinsen in Höhe von über 300 Mio. € für bereits abgeschriebene bzw. nicht mehr vorhandene Vermögenswerte aufbringen. Bei Fortführung dieser Praxis, würden heute lebende und künftige Generationen zunehmend Lasten zu tragen haben, denen keine materiellen Vermögenswerte mehr gegenüber stünden. Hinzu

kommt, dass durch steigende Schulden- und Zinslasten künftigen Generationen finanzielle Handlungsräume genommen werden.

Bei allen Neuinvestitionen ist die Refinanzierung (Tilgung von Krediten sowie Abschreibungen und Rückstellungen) künftig in den Haushalt aufzunehmen. Dabei ist die erwartete Lebens- bzw. Nutzungsdauer zugrunde zu legen, die in der Wirtschaft üblich ist.

Darüber hinaus fordern die Liberalen, dass beginnend mit dem Haushalt 2003 mindestens ein Drittel aller Investitionen durch Vermögensumschichtungen zu finanzieren sind, um durch Reduzierung der Neuverschuldung und der Zinsaufwendungen eine gerechtere Verteilung der intergenerativen Lasten zu erreichen.

Bei konsequenter Anwendung der vorstehend aufgeführten Grundsätze lässt sich die in Hamburg im Vergleich zu anderen Bundesländern viel zu niedrige Investitionsquote steigern.

7. Zuwendungen und Subventionen auf den Prüfstand

Die Zuwendungen aus dem Hamburger Haushalt haben mit rd. 850 Mio. € im Jahr 2001 ein Rekordniveau erreicht. In der Vergangenheit ist die Zuwendungspraxis immer wieder in die Kritik geraten, da sie untransparent ausgestaltet war. Daher fordern die Liberalen die Verbesserung des Controllings. Zuwendungsberichte sind der Bürgerschaft beginnend mit dem Haushaltsplan 2003 vorzulegen.

Im Wege der allgemeinen Aufgabenkritik sind auch alle Zuwendungen auf dem Prüfstand zu stellen. Nur dort, wo diese Geldmittel wirklich notwendig sind, sollen sie auch zielgerichtet eingesetzt werden. Insgesamt muss eine Konzentration der geförderten Projekte stattfinden. Aus diesem Grund sollen im Zuge der Vorbereitungen des Haushaltsplanentwurfs 2003 Kontakt mit gesellschaftlichen Gruppen, wie den Kirchen, Sozialverbänden oder Gewerkschaften, aufgenommen werden, um mit ihnen zu erörtern, wie Zuwendungen effizienter gestaltet werden können. Diese Gruppen müssen auch ermutigt werden, in den Bereichen, aus denen sich der Staat zurückzieht, mehr Verantwortung zu übernehmen.

Soweit Zuwendungen als Subvention zur Überbrückung wirtschaftlicher Härten gezahlt werden, müssen diese Zahlungen auf max. 10 Jahre begrenzt werden. Innerhalb dieses Zeitraumes ist die Summe jährlich um ein Zehntel zu senken, damit staatliche Zuwendungen nicht zur Daueralimentierung wettbewerbsunfähiger Unternehmen dienen.

8. Einführung einer Generationenbilanz, Verbot der Neuverschuldung

Um zukünftig eine weitere Verschlechterung der finanziellen Situation zu verhindern, fordern die Liberalen die Einführung einer Generationenbilanz in den Hamburger Haushalt. Mit ihr sollen die langfristigen Folgen der Finanz- und Haushaltspolitik transparent dargelegt werden. Die FDP erwartet vom Senat, dass mit dem Haushaltsplanentwurf 2003 eine erste Bilanz vorgelegt wird.

Nach erfolgter Sanierung des Hamburger Haushaltes fordern die Liberalen die Aufnahme eines Neuverschuldungsverbot in die Hamburger Verfassung.