

Finanzielle Lage der Freien und Hansestadt Hamburg

(beschlossen am 09. Januar 2003 durch den 65. Landesparteitag)

1. Anlass

Die Hamburger Freien Demokraten haben mit ihrem Programm zur Bürgerschaftswahl 2001 und mit Beschlüssen des Landesparteitag zur Haushalts- und Finanzpolitik vom 08. April 2002 und 26. September 2002 eine grundlegende Kursbestimmung für die Sanierung des Hamburger Haushalts vorgenommen. Die bürgerliche Koalition hat diesen Kurs mit dem Haushaltsplan 2003 und der Neuorientierung der Mittelfristigen Finanzplanung bis 2006 eingeschlagen und Akzente in den Bereichen Bildung, Wissenschaft, Kultur, Verkehr und Innere Sicherheit gesetzt.

Die Ergebnisse der Steuerschätzung vom November 2002 sowie die zögerliche Haltung der rot-grünen Bundesregierung, nachhaltig wirkende Reformen in der Wirtschafts-, Finanz- und Arbeitsmarktpolitik durchzuführen, veranlassen die Hamburger FDP, auch zu Beginn des Jahres 2003 das Thema Haushalt und Finanzen auf die politische Agenda zu setzen und ein Konzept für die Gesundung der Staatsfinanzen vorzulegen. Dieses ist umso erforderlicher, als die Opposition wie auch viele der in der Öffentlichkeit agierenden Interessenverbände noch immer den Eindruck vermitteln, es gäbe noch finanzpolitische Spielräume für zusätzliche Ausgaben.

2. Finanzielle Lage der Freien und Hansestadt Hamburg

Die finanzielle Lage Hamburgs ist durch die massiven Erblasten der SPD-geführten Vorgängerregierungen geprägt. Die SPD hat die Entwicklung der Staatsverschuldung in Hamburg zu verantworten. Bis zur Abwahl im Jahr 2001 hat sie innerhalb von 10 Jahren die

Staatsverschuldung nahezu verdoppelt (von 10,8 auf über 20 Mrd. EURO), mit der Folge, dass heute fast jeder sechste in Hamburg verbleibende Steuer-EURO für Zinsen zu zahlen ist. Dabei war der Umgang mit öffentlichem Vermögen nicht solide: Der mangelhafte bauliche Zustand vieler Schulen, der aufgelaufene Sanierungsbedarf in Hochschulen und Krankenhäusern sowie die Defizite in der Verkehrsinfrastruktur veranlassten den neuen Senat, mit Sonderprogrammen und Schwerpunktsetzungen die dringlichsten Probleme sofort anzugehen.

Durch Scheinprivatisierungen, verdeckte Kreditaufnahmen und Personalkostenverlagerungen in Nebenhaushalte wurde in der Vergangenheit die Haushaltslage gezielt verschleiert. Große Einrichtungen wie der Landesbetrieb Krankenhäuser und die staatliche Pflegeeinrichtungen wurden ohne ausreichende Eigenkapitalausstattung und ohne ausreichende Rückstellungen für die Versorgungslasten ausgegliedert, mit der Folge, dass sie heute große finanzielle Probleme haben und der Staat immer noch in Haftung genommen werden kann. Der Senat steht somit vor der Herausforderung, neben den Problemen des „normalen“ Haushalts auch die finanzielle Sanierung dieser Erblasten zu meistern.

Bedingt durch die katastrophale Wirtschafts-, Arbeits- und Finanzpolitik der rot-grünen Bundesregierung sinken die für Hamburg erwarteten Steuereinnahmen in einem dramatischen Umfang (Rückgang um 486 Mio. EURO in den Jahren 2002 und 2003 gegenüber der Steuerschätzung im Mai 2002) und gefährden damit die Finanzierung der Kernaufgaben des Stadtstaats. Obwohl der Senat und die ihn tragenden Regierungsfractionen einen harten Sparkurs fahren, verzeichnet die Stadt ein Defizit im Betriebshaushalt, das auch im Jahr 2003 nur durch Vermögensveräußerungen geschlossen werden kann. Da eine durchgreifende Wende in der Wirtschafts-, Steuer- und Arbeitsmarktpolitik der Bundesregierung trotz vieler Ankündigungen nicht zu erwarten ist, müssen sich Länder und Kommunen damit auseinandersetzen, dass sich die Einnahmensituation für ihre Haushalte mittelfristig nicht verbessern wird. Dieses gilt auch für Hamburg, wie das Ergebnis der Steuerschätzung im November 2002 gezeigt hat.

Angesichts der Einnahmehausfälle würde die vom FDP-Landesvorstand jüngst geforderte Nullrunde für einen Tarifabschluss im Öffentlichen Dienst der Freien und Hansestadt Hamburg entscheidend helfen, weiterhin aus eigener Kraft über ihre Haushaltsangelegenheiten zu entscheiden. Unangemessen hohe Tarifsteigerungen führen hingegen unweigerlich zu einem erhöhten Druck Stellen zu streichen und damit Arbeitsplätze abzubauen.

3. Konsolidierungspolitik ist notwendig

Angesichts der Ausgangslage kann kein Zweifel daran bestehen, dass jetzt verstärkte Anstrengungen in der Sparpolitik des Senats notwendig sind. Eine Abkehr vom Konsolidierungskurs würde dazu führen, dass die Stadt ihre vorrangigen Aufgaben in den Bereichen Bildung und Wissenschaft, Innere Sicherheit, Stadtentwicklung und Verkehr nicht mehr durchführen könnte. Weitere tief greifende Einschnitte in die Öffentliche Verwaltung und in staatliche Leistungen sind unvermeidlich, damit die Stadt ihre Kernaufgaben weiter wahrnehmen kann. Diese Einschnitte umfassen sowohl die Verwaltungsabteilungen der Behörden als auch verstärkt zahlreiche Zuwendungsempfänger, die in der Vergangenheit von Rot-Grün aus politischen Gründen weitgehend geschont wurden. Hinsichtlich der Gewährung von gesetzlich geregelten Transferleistungen sind die Steuerungsinstrumente für einen transparenten Mitteleinsatz auszubauen sowie die Instrumente zur Vermeidung von Sozialhilfebezug zu ergänzen.

4. Prioritäten setzen in der Investitionspolitik

Angesichts der Höhe der Staatsverschuldung ist zunächst eine Begrenzung und eine noch in dieser Legislaturperiode zu beginnende konsequente Rückführung der Neuverschuldung erforderlich. Diese Vorgabe zur Einhaltung der Maastricht-Kriterien lässt eine wirtschaftspolitisch gebotene Ausweitung der öffentlichen Investitionstätigkeit nur in dem Umfang zu, wie es gelingt, öffentliches Vermögen gezielt für Infrastrukturinvestitionen zu mobilisieren. Hierfür sind neue Konzepte für Public Private Partnership-Projekte zu entwickeln. Im Bereich der Investitionen ist die vom Senat beschlossene Schwerpunktbildung für Bildung, Wissenschaft, Innere Sicherheit, Stadtentwicklung und Verkehr konsequent fortzusetzen.

5. Finanz- und haushaltspolitisches Konzept der Hamburger FDP

Im Einzelnen werden sich die Hamburger Freien Demokraten auf Bundes- und Landesebene für folgende haushalts- und finanzpolitische Maßnahmen einsetzen:

- **Verlässliche Steuerpolitik und Senkung der Abgabenlasten**

Die Liberalen lehnen Steuererhöhungen als Instrument zur Verbesserung der Einnahmen der öffentlichen Hand ab, wie dies mit der Erhöhung der Hamburger Realsteuern durch die SPD 1994 erfolgte. Die Abgabenlast hat in der Bundesrepublik schon heute ein Niveau erreicht, das die wirtschaftliche Entwicklung lähmt und die Verfassungsmäßigkeit infrage stellt. Angesichts der sich abzeichnenden innerdeutschen, europäischen und globalen Standortkonkurrenz ist eine Erhöhung der Steuer- und Abgabenlast 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 Steuer- und Abgabenlast für Bürger und Betriebe zu senken. Die Erfahrungen in anderen Ländern haben gezeigt, dass niedrige Steuersätze wirtschaftliches Wachstum fördern und zu steigenden Steuereinnahmen führen.

Gleichzeitig müssen die Anreize zur legalen Arbeitsaufnahme weiter verstärkt werden. Die wettbewerbsfeindliche Ausnutzung von Schwarzarbeit ist nachhaltig zu unterbinden.

- **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 Politik ab, bei der der Bund zur Entlastung des Bundeshaushalts den Ländern und Gemeinden zusätzliche Kosten aufbürdet.

Die Landesregierungen mit FDP-Beteiligung werden sich im Bundesrat für einen gerechten Ausgleich der Lasten zwischen Bund, Länder und Gemeinden einsetzen.

Die FDP verfißt dazu das Prinzip, dass der Zuweisung von Aufgaben auf die Ebene der Gemeinden oder Länder durch die Gesetzgebung des Bundes die gleichzeitige Ausstattung von Gemeinden und Ländern mit den dafür erforderlichen Geldmitteln durch den Bund erfolgen muss.

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.

- **Konsolidierung durch Aufgabenkritik**

Um die Verschuldung der öffentlichen 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 wie z.B. den so genannten zweiten Arbeitsmarkt ausklammern. Es gilt somit ausdrücklich auch im Bereich der Zuwendungen Besitzstände infrage zu stellen.

Die FDP fordert, den erstmals vorliegenden Zuwendungsbericht zu einer umfassenden Analyse hinsichtlich Ziele, Kosten und Wirksamkeit der geförderten Projekte zu nutzen und begrüßt die von den Regierungsfractionen eingeleiteten Maßnahmen. Die FDP fordert eine Einsparvorgabe in Höhe von ca. 20 % für diesen Bereich.

Das Gesamtleistungsangebot im Bereich der sozialen Hilfen und für die Sicherung des Lebensunterhalts in der Stadt ist zu optimieren.

- **Personalausgabensenkung**

In der Vergangenheit wurden zu Zwecken der Konsolidierung erhebliche Stellenstreichungen nach einem (teilweise differenzierten) Rasenmäherprinzip vorgenommen, verbunden mit der Folge, 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 die Politik des Senats, in den politischen Schwerpunktbereichen gezielt Neueinstellungen vorzunehmen bzw. vorzuziehen (Junglehrerprogramm). 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 durch qualifizierten Nachwuchs zu erhalten.

Für generelle Hebungsprogramme ist angesichts der dramatischen Finanzsituation der Stadt kein Raum mehr.

Im Zuge der Aufgabenkritik und der Konzentration auf staatliche Kernaufgaben ist eine nachhaltige Reduzierung des Gesamtstellenplans weiterhin unverzichtbar.

- **Reform der Versorgungssysteme**

Entgegen jeglicher wirtschaftlicher Vernunft wurde es in der Vergangenheit versäumt, für die Versorgungslasten ausreichende Rückstellungen nach versicherungsmathematischen Grundsätzen zu bilden. Die Anstrengungen der vergangenen Jahre beschränkten sich auf kleinere modellhafte Ansätze. Es ist aber schon jetzt absehbar, dass die Versorgungslasten (ohne Nebenleistungen wie z.B. Beihilfen) im Jahr 2020 den Betriebshaushalt mit über 1 Mrd. EURO jährlich belasten werden, wenn nicht gegen gesteuert wird. Hinzu kommen die bisher nicht abgedeckten Versorgungsverpflichtungen von Anstalten öffentlichen Rechts und selbstständiger Landesbetriebe (insbesondere bei den Landesbetrieben Krankenhäuser und „pflegen & wohnen“) im Volumen von ca. 1,2 Mrd. EURO, für die bisher keine ausreichenden Rückstellungen gebildet wurden, die Stadt aber die Gewährträgerhaftung hat.

Die Hamburger FDP setzt sich dafür ein, dass im Zuge der Umstellung der Haushaltsrechnung von Kameralistik auf Doppik auch die bestehenden Versorgungsverpflichtungen nach

versicherungsmathematischen Grundsätzen in eine zu erstellende Eröffnungsbilanz als Verbindlichkeit eingestellt werden, jährlich eine Neubewertung nach versicherungsmathematischen Grundsätzen erfolgt und die in die Jahresbilanz eingehenden Werte entsprechend fortgeschrieben werden.

Falls sich in der Eröffnungsbilanz keine Deckung der Verpflichtung ergibt, sind in einem zweiten Schritt bindende Vorgaben zu entwickeln, in welcher Form die bestehende Unterdeckung ausgeglichen werden soll.

Ein vergleichbares Verfahren ist für die Unternehmen der öffentlichen Hand und die Anstalten des öffentlichen Rechts zu entwickeln, soweit in diesen Körperschaften nicht bereits entsprechend verfahren wird.

- **Entbürokratisierung, Privatisierung und Vermögensveräußerung**

Als Bürgerpartei kämpft die FDP gegen bürokratische 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?

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 finanzpolitischen Gründen zu einer umfassenden echten Privatisierung staatlicher Unternehmen. Insbesondere sollen die folgenden Einrichtungen vollständig privatisiert, bzw. die staatlichen Beteiligungen an Unternehmen veräußert werden:

- Hamburger Hafen - und Lagerhaus AG
- Hamburgische Landesbank AG
- Flughafen Hamburg GmbH
- Stadtreinigung Hamburg AöR und staatliche Reinigungsunternehmen
- Landesbetrieb Krankenhäuser AöR
- Siedlungs-Aktiengesellschaft Hamburg (SAGA)
- Gesellschaft für Wohnen und Bauen mbH (GWG).
- Fahrzeugwerkstätten Falkenried
- CCH-Gastronomie
- UKE-Verpflegung

Die Freie und Hansestadt sollte sich darüber hinaus konsequent von allen sonstigen Vermögenswerten trennen, die nicht unabweisbar für langfristige planerische Zwecke im Staatsbesitz verbleiben müssen. Diese Vorgabe gilt insbesondere für nicht mehr zwingend benötigte Grundstücke und Gebäude.

Die Erlöse aus Privatisierungen und Veräußerungen müssen für den Abbau der Staatsverschuldung und zur Finanzierung von Zukunftsinvestitionen genutzt werden, um Spielräume im Betriebshaushalt durch Zinersparnisse zu gewinnen.

In den Behörden sind die Ämter und Abteilungen auf einen Kernbestand zurückzuführen. Jede darüber hinausgehende Betätigung des Staates ist daraufhin zu untersuchen, ob sie unabweisbar notwendig ist bzw. ob es kostengünstige Alternativen durch Vergabe an Private gibt. 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 kann es dabei keine Denkverbote geben: Auch die Beitreibung von Steuern und Gebühren, die Zulassung von Kfz oder der Bau von Strafanstalten können in diese Untersuchung einbezogen werden, wenn gewährleistet ist, dass der Staat seine hoheitliche Aufsichtsfunktion wahrnimmt.

- **Einführung einer Generationenbilanz**

Um zukünftig eine weitere Verschlechterung der finanziellen Situation zu verhindern und die Belastung künftiger Generationen aufzuzeigen, fordern die Liberalen die Einführung einer Generationenbilanz in den Hamburger Haushalt.

Mit ihr sollen die langfristigen Folgen der Finanz- und Haushaltspolitik transparent dargelegt werden. Es muss stärker unterschieden werden zwischen Ausgaben, die dem kurzfristigen Konsum dienen und Zukunftsinvestitionen, die auch künftigen Generationen zugute kommen.

Die FDP begrüßt, dass die Bürgerschaft auf Initiative der liberalen Fraktion mit den Beschlüssen zum Haushaltsplan 2003 den Senat aufgefordert hat, als Einstieg in eine Generationenbilanz ein Konzept zur Einführung eines an kaufmännischen Regeln orientierten Rechnungswesens zu entwickeln, um künftig insbesondere Investitionen und deren Werteverzehr besser zu erfassen.

Die Hamburger FDP fordert von der Hamburger Regierungskoalition eine Bundesratsinitiative oder andere geeignete Maßnahmen, um sicherzustellen, dass in der laufenden Legislaturperiode der Bundesregierung nur noch in 2003 ein umfassendes Steuer- und Sozialpaket verabschiedet wird, damit Konzerne, mittelstd. Unternehmen (d.h. eigentümergeführte Unternehmen bzw. KMU), internationale Investoren sowie Bürgerinnen und Bürger für wenigstens drei Jahre Planungssicherheit erhalten. Es sollte angestrebt werden, dieses Reformpaket unter Beteiligung und Zustimmung aller im Deutschen Bundestag vertretenen demokratischen Parteien zu erarbeiten. Bürgerschaftsfraktion und Regierungsvertreter der FDP werden aufgefordert, diesen Antrag kurzfristig im Senat und Bürgerschaft einzubringen.