

Das Elend der öffentlichen Finanzen



Endlich liegt er auf dem Tisch, der Entwurf des Doppelhaushalts der Freien und Hansestadt Hamburg für die nächsten beiden Jahre samt einer Finanzplanung bis 2018. Politische Leidenschaften hat die Ausgaben- und Einnahmepolitik der Hansestadt wohl selten ausgelöst. Dieses Mal ist die Aufmerksamkeit noch bescheidener.

Ein Grund für die Zurückhaltung: Hamburg vollzieht den vollständigen Übergang zu der in der Wirtschaft üblichen doppischen Betrachtung. Dies ist bei den öffentlichen Haushalten noch immer nicht die Regel und daher gibt es aktuell Schwierigkeiten mit der Interpretation und politischen Bewertung.

Eröffnet wird das Zahlenwerk, das der politischen Gestaltung des Gemeinwesens Hamburg für die nächsten Jahre unterliegt, mit der Feststellung: »Der Entwurf des Doppelhaushalts wird erstmals vollständig in der Form eines doppischen Produkthaushaltes vorgelegt. Damit orientiert sich das hamburgische Haushaltswesen ab 2015 durchgängig an kaufmännischen Grundsätzen. In Planung und Abrechnung werden – anders als in der traditionellen Kameralistik – nicht mehr nur Zahlungsströme berücksichtigt, sondern alle Vorgänge, die die Entwicklung des Nettovermögens der Stadt beeinflussen. Rückstellungen – etwa für in Zukunft zu zahlende Versorgungsleistungen an Beamte – werden damit ebenso in den Blick genommen wie der allmähliche Wertverlust des Bestands an Straßen, Gebäuden und sonstigen Anlagegütern, der sich in kaufmännischen Abschreibungen niederschlägt.«

In der bisherigen Haushaltführung war die politische Führung der Stadt nicht gezwungen, die künftigen Versorgungsleistungen und den Wertverlust oder Erneuerungsbedarf der öffentlichen Infrastruktur einigermaßen genau auszuweisen. Praktisch sieht das der Bürger etwa an dem miserablen Zustand von Straßen, Schulgebäuden, Parks und Sportanlagen. Unter dem Druck der knappen Kassen und einer selbstverordneten Schuldenbremse konnte man Ausgaben oder mindestens Rückstellungen in der Gegenwart unterlassen und lebte mit der Hoffnung, dass in den künftigen Jahren diese Verschiebungen aufgeholt werden können. Die neue Haushaltführung – dies weist der Entwurf für die nächsten Jahre aus – hat mithin drei Schlüsselprobleme: Versorgungsleistungen, Abschreibungen und das Vermögen (Eigenkapital) der Stadt.

Versorgungsleistungen

Bislang war die regierende SPD davon ausgegangen, dass Rückstellungen in Höhe von rund 20 Mrd. Euro notwendig sind, um die Pensionen der 130.000 Beschäftigten und Altersrentner zu zahlen. Die kaufmännische Betrachtung zeigt jetzt: Auf die Stadt kommen in den nächsten Jahrzehnten deutlich höhere Zahlungen bei den Versorgungsleistungen zu als bislang geplant. Schon bislang hatte man berücksichtigt, dass neben den aktuellen Gehaltszahlungen auf die Entwicklung der öffentlichen Pensionen zu schauen ist. Aber erst jetzt ist die Stadt gezwungen, die Verpflichtungen genauer zu ermitteln.

Laut Gutachten einer Beratungsfirma muss die Hansestadt ihre Rückstellungen um 6,8 Mrd. Euro auf rund 26 Mrd. Euro erhöhen. Finanzsenator Peter Tschentscher (SPD) ist bemüht, dies als reine Papierform zu beschönigen: Anders als Rücklagen, die tatsächlich als Geld auf einem Konto liegen, stehen Rückstellungen nur auf dem Papier, belasten aber das ebenfalls rechnerisch ermittelte Eigenkapital der Stadt. »Wir müssen jetzt nicht 20 Mrd. Schulden machen«. Die Stadt müsse aber wissen, was auf sie zukomme.

Unstrittig: Eine zuverlässige Ermittlung der Versorgungsrückstellungen ist erforderlich. Denn nach den neuen Haushaltsgrundsätzen ist die Stadt verpflichtet, wie ein Unternehmen auch alle künftigen Verpflichtungen im Etat abzubilden. Wie alle Unternehmen auch für die künftigen Betriebsrenten Vorsorge treiben müssen, hat die Stadt jetzt ein großes Problem: Die anhaltende Tendenz zu niedrigen Zinsen macht eine effektive Vorsorge für künftige Zahlungen von Versorgungsansprüchen immer schwieriger.

Eine tatsächliche Rückstellung in Geld trifft die Stadt als »Arbeitgeber« nicht. Sie bildet einen Fonds, der in Bilanz ausgewiesen sein muss. Es ist eine Vernebelung wenn der Senator erklärt, das sei eine bloße Papieroperation, auch weiterhin nur Rückstellungen, die im Gegensatz zu Rücklagen lediglich auf dem Papier vorgenommen würden.

Für das Jahr 2014 werden die Versorgungsansprüche auf 26 Mrd. Euro taxiert. Diese Summe entspricht nicht den tatsächlichen Ansprüchen der Pensionäre, die dürften eher im Bereich um 60 Mrd. Euro liegen. Da dieses Geld jedoch über mehrere Jahrzehnte gestreckt ausgezahlt werden muss und der Geldwert stetig sinkt, wird eine niedrigere Summe zurückgestellt– die Rückstellung wird also virtuell verzinst. Dabei gilt: Je niedriger der angesetzte

Zins, desto höher müsste die Rückstellung sein. Laut Gutachten wären es bei 5% 29,6 Mrd. Euro, und bei 3% fast 40 Mrd. Euro. Die Stadt operiert mit einem Zinssatz von 6%, was faktisch die anfallenden Zahlungen unterzeichnet.

Fakt bleibt: Die Stadt muss künftig höhere Zuführung zu Pensionsrückstellungen vornehmen. Ihr Handlungsspielraum wird dadurch geringer, weil die Beschäftigten zu Recht auf entsprechenden Alterseinkommen bestehen.

Öffentliche Infrastruktur

Die Abschreibungen auf den Substanzverlust bei Gebäuden, Straßen etc. wurden bislang ziemlich freihändig gehandhabt. Jetzt muss man auch an diesem Punkt zu einer genaueren Bewertung übergehen. Es gibt unterschiedliche Methoden oder Verfahren: Laut Haushaltplanung – die in diesem Punkt vorläufig ist – summieren sich die Abschreibungen von 2015 bis 2018 auf ca. 3 Mrd. Euro. In einer angekündigten Ergänzungsdrucksache wird eine genauere Planung angekündigt.

Neben den bislang völlig unzureichenden Mitteln zur Instandhaltung und Sanierung wird ein Sanierungsfonds 2020 fortgeführt, der von 2011 bis 2019 zusätzlich 165 Mio. Euro an Sanierungsmitteln bereitstellt. Der aufgelaufene Sanierungsstau beläuft sich laut Rechnungshof auf 4,7 Mrd. Euro, dazu käme der Verschleiß der nächsten Jahre mit ca. 3 Mrd. Euro. Schlussfolgerung: Der Substanzverlust geht weiter. Die geplanten Mittel reichen nicht zur Instandhaltung der öffentlichen Infrastruktur.

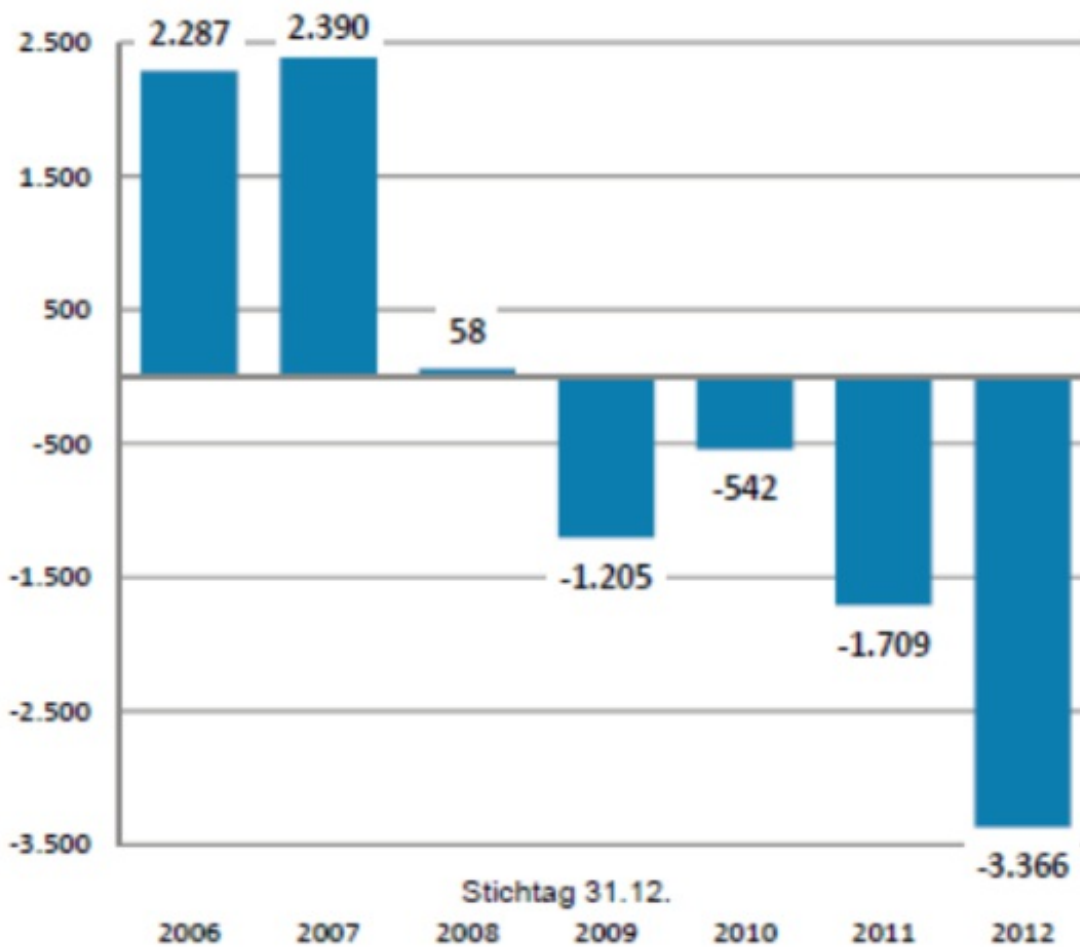
Vermögen der Stadt

Bereits 2003 beschloss der Hamburger Senat auf Antrag der Hamburgischen Bürgerschaft, die Doppik einzuführen. Ein erster Meilenstein der Reform war die Vorlage der Eröffnungsbilanz im Jahr 2006, damals noch mit einem Eigenkapital von vier Mrd. Euro. Doch der Substanzverzehr am öffentlichen Vermögen zeichnete sich schon hier deutlich ab.

Hamburgs Eigenkapital ist mittlerweile negativ – die Summe aller Verbindlichkeiten übersteigt das Vermögen der Stadt mitsamt aller Straßen, Gebäude und Hafenanlagen. »Wäre Hamburg ein Konzern, wäre er pleite«, so die Zusammenfassung von Finanzsenator Tschentscher. Mit der Erhöhung der Pensionsrückstellungen um 6,8 Mrd. Euro wächst das negative Eigenkapital der Stadt entsprechend und nähert sich der Marke von zehn Mrd. Euro. Dazu kommt der Sanierungsstau bei der öffentlichen Infrastruktur.

Entwicklung des Eigenkapitals

in Mio. Euro



Der SPD-Senat hat einen geschönten Rahmenplan bis 2018 vorgelegt. Er steht – wie nicht anders zu erwarten – unter dem Diktat der strikten Einhaltung der Schuldenbremse. Die Rahmendaten des Haushalts wurden schon im Finanzrahmengesetz bestimmt. Der bereinigte Finanzmittelbedarf des Gesamthaushalts beträgt danach 9.859 Mio. Euro für das Jahr 2015 und 9.907 Mio. Euro für 2016.

| Gesamthaushalt der FHH (Mio. €) | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|---------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Finanzierungssaldo | - 359 | - 231 | - 112 | + 16 | + 191 |
| Bereinigter Finanzmittelbedarf | 9.816 | 9.859 | 9.907 | 9.952 | 9.999 |

Nach den Planungen des Senats soll die Kreditaufnahme 2015 auf 231 Mio. Euro und 2016 auf 112 Mio. Euro zurückgehen. Ab 2017 sind bei vorsichtiger Planung der Steuereinnahmen positive Finanzierungssalden und Nettotilgungen möglich. Allerdings durch die doppische Betrachtung erhöht sich – trotz scharfer Kürzungs- und Ausgabenpolitik – das Ergebnis für 2015 auf – 1.400 Mio. Euro und für 2016 von -112 Mio. Euro auf 1.267 Mio. Euro. Logischerweise wird dieses Doppische Defizit – bei allen Zweideutigkeiten in Sachen Versorgungsleistungen und Sanierungsstau – erst im Jahr 2024 auf Null zurückgeführt sein.

Vorsichtige Planung heißt, dass der Finanzsenator schon bisher »Vorsichtsabschläge« bei den Steuereinnahmen gemacht hat, die nun in der Doppik »Zuführungen Konjunkturrücklage heißen«. Das Misstrauen in die Tendenz wachsender Steuereinnahmen ist berechtigt und das blinde Vertrauen in Steuerprognosen hat die Vorläufersenate in schwere politische Turbulenzen gestürzt.

Die Anstrengungen zur Verbesserung der Steuerpraxis sind äußerst bescheiden und von der Notwendigkeit, eine

gerechtere Besteuerung durchzusetzen, hat sich auch die Sozialdemokratie weitgehend abgewandt. Es handelt sich mithin ca. 700 Mio. Euro, die bei guter Konjunktur und gleichbleibender Steuerpraxis mehr eingenommen werden. Insofern hängen die Zuwächse bei der Besteuerung überwiegend am Schicksal der Konjunktur. Ob die »Vorsichtsabschläge« bei stagnierender oder rückläufiger Wirtschaftsleistung ausreichen, wird die Praxis der nächsten Jahre zeigen.

Fazit: Die Rotstiftpolitik wird über den durch die Schuldenbremse gesetzten Termin 2020 hinaus anhalten. Die Konjunktur, die Versorgungsleistungen und der Sanierungsstau werden zusätzliche Probleme und Schwierigkeiten aufwerfen. Dazu kommen massive Probleme bei der öffentlichen Förderung des Wohnungsbaus und der Flüchtlingsunterbringung.

Defizite beim Lärmschutz (A 7-Überdeckung) werden mit wachsenden Schwierigkeiten bei der Modernisierung der Wirtschaftsstruktur die politische Debatte prägen. Immerhin hofft der SPD-Senat, im nächsten Jahrzehnt die Verschlinkungskur erfolgreich zu Ende gebracht zu haben, so dass bei einer erfolgreichen Bewerbung allein die Hansestadt mit 1 Mrd. Euro Investitionen für die Ausrichtung der olympischen Spiele gerade stehen kann.

Hamburg ist doppisch gesehen längst ein Konkursfall. Für die Beseitigung des Sanierungsstaus und eine zukunftsorientierte Investitionspolitik fehlen der Wille und die politische Einsicht. Dies ist bei den anderen Stadtstaaten und vielen Kommunen ähnlich. Zentrales Problem: Die politische Hypothese lautet, es gibt reichlich sprudelnde Steuereinnahmen, aber leider zu viele und kostenträchtige Ausgaben. Dies ist aber ein grandioser Irrtum, der durch den Übergang zur doppischen Haushaltsführung nicht beseitigt wird.

Die Einnahmen, also überwiegend Steuern, sind auf ein tiefes Niveau gedrückt worden. Es ist also keineswegs purer Leichtsinn, wenn vor allem bei der öffentlichen Infrastruktur und beim Personaletat gekürzt wird. Seit elf Jahren reichen die Investitionen des Staats in Infrastruktur und öffentliche Gebäude nicht mehr aus, um die Abschreibungen zu kompensieren – was nichts anderes als einen schleichenden Substanzverzehr bedeutet.

Der deutsche Staat, seine Bundesländer und die Gemeinden liegen bei den Investitionen insgesamt am unteren Rand der Euroraumländer. In Sachen Verbesserung der öffentlichen Einnahmen allerdings gibt es eine große Koalition, die alle Parteien bis auf DIE LINKE einschließt. Wiedereinführung der Vermögenssteuer, Erhöhung des Spitzensteuersatzes – gab es da nicht vor der Bundestagswahl rot-grüne Blinksignale? Auch in Sachen Verbesserung des Steuervollzugs, noch nie eine Herzensangelegenheit der die Stadt regierenden Parteien, gibt es faktisch eine Art Nichtstun-Pakt von Rot bis Gelb.

Den Ländern ist mit Wirkung ab 2020 jegliche strukturelle Neuverschuldung untersagt. Im Jahr 2012 hat die Bürgerschaft diese Vorgaben des Grundgesetzes in die Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg übertragen. Der Hauptgrund für den Ausgabenanstieg bei den Kommunen sind die wachsenden Sozial- und Personalausgaben, die 2012 um 3 bzw. 4% zulegten, während die Investitionsausgaben um 11% sanken. Die aktuelle Haushaltsentwicklung der Hansestadt zeigt die gleiche Logik. Die bürgerliche Opposition hat mit ihrem Misstrauen in die Einhaltung der Schuldenbremse 2020 recht: auch Hamburg ist von einer nachhaltigen und strukturellen Lösung des kommunalen Schuldenproblems weit entfernt. Aber Kürzungsaufforderungen für die öffentliche Infrastruktur, Personal und teilweise auch Sozialausgaben sind kein Lösungsbeitrag. Die nachhaltige Sanierung der öffentlichen Finanzen unterstellt auch eine adäquate Finanzausstattung.

Der Erste Bürgermeister Olaf Scholz sieht die Perspektive nicht in einer Veränderung der Einnahmekonstellation, sondern – wie schon bei Bafög und Grundsicherung im Alter – in einer Verschiebung der Verteilungsrelationen der Steuern zwischen Bund und Ländern. Nach der Einigung der Großen Koalition auf das Bildungspaket rechnet der Hamburger Bürgermeister auch beim neuen Finanzausgleich mit einer schnellen Verständigung. Noch in dieser Legislaturperiode soll und werde es eine Gesamtregelung geben. Diese solle den Länderfinanzausgleich und die Zukunft des Solidaritätszuschlags ebenso umfassen wie die neue Schuldenbremse der Länder ab 2020.

Quelle: https://www.vorort-links.de/nc/archiv/analysen_ansichten/detail/artikel/das-elend-der-oeffentlichen-finanzen/