

Hamburg als Konzern: überschuldet



Die Finanz- und Staatsschuldenkrise macht auch vor den Toren Hamburgs nicht Halt. Ende 2011 liegen die Schulden der Hansestadt – Kernhaushalt, Sondervermögen Konjunkturstabilisierungs-Fonds und Hamburgische Wohnungsbaukreditanstalt, also noch ohne die diversen »Schattenhaushalte« wie Hafen und Stadt etc. – deutlich über 28 Mrd. Euro.

Im Jahr 2010 war das Schuldengebirge von 26,7 Mrd. Euro zum Jahresende 2009 auf 27,6 Mrd. Euro zum 31.12.2010 gestiegen. Dies kann dem Geschäftsbericht 2010, der den kaufmännischen Jahresabschluss für die Kernverwaltung und den Konzernabschluss für die gesamte öffentliche Gebietskörperschaft Hamburgs umfasst, entnommen werden, den der SPD-Senat vor kurzem verabschiedet hat. Mit diesem Bericht soll »für die gesamte öffentliche Gebietskörperschaft Hamburg kontinuierlich und transparent über die Entwicklung des städtischen Vermögens, der Schulden sowie des Ressourcenaufkommens und -verbrauchs« Auskunft gegeben werden.

Im Unterschied zum Haushaltsbericht erfasst der Geschäftsbericht erstens das Vermögen der Stadt, die es erhaltenden und mehrenden Investitionen und die darauf vorzunehmenden Abschreibungen. Zweitens berücksichtigt er Rückstellungen für in Zukunft zu leistende Zahlungsverpflichtungen, vor allem die Renten und Pensionen der im öffentlichen Dienst Beschäftigten. Drittens stellt er die Vielfalt und Breite des Handelns der Stadt dar und bezieht neben der Kernverwaltung (mit dem »Kernhaushalt«) auch Tätigkeiten ein, die auf rechtlich selbständige Organisationseinheiten oder öffentliche Unternehmen übertragen wurden.

Nachdem der »Konzern Hamburg« durch die schwere Wirtschafts- und Finanzkrise 2008/2009 mit u.a. sinkenden Steuereinnahmen, höheren Sozialleistungen und vor allem Abschreibungen auf Finanzmarktinvestitionen (HSH Nordbank) und Antikrisenmaßnahmen Jahresfehlbeträge von -1,9 Mrd. bzw. -1,7 Mrd. Euro (Kernhaushalt -2,3 Mrd. bzw. -1,2 Mrd. Euro) hinnehmen musste, hat sich die Situation vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen Erholung in 2010 entspannt.

»Der Tiefpunkt der Wirtschaftskrise scheint überwunden. Die Steuererträge sind früher als erwartet wieder angestiegen. Die Ergebnisse des laufenden Verwaltungshandelns bzw. der laufenden Geschäftstätigkeit fallen mit 592 Mio. Euro auf der Ebene der Kernverwaltung und mit 1.031 Mio. Euro auf Ebene des Konzerns wieder positiv aus. Nach Berücksichtigung des Finanzergebnisses, insbesondere der Zinsverpflichtungen der Stadt und ihrer öffentlichen Unternehmen, sowie außerordentlicher Vorgänge und Steuern verbleibt jedoch im Konzernabschluss weiterhin ein Jahresfehlbetrag von 94 Mio. Euro.« (Finanzsenator Tschentscher) Die Kernverwaltung weist sogar ein positives Jahresergebnis von 664 Mio. Euro aus.

Berücksichtigt man allerdings die bei der Erstellung der Berichte vorgenommenen bilanziellen Änderungen (bei den Pensionsrückstellungen und der Erfassung der Steuereinnahmen [Erfassung vom Stichtag der Erstellung des Steuerbescheids, nicht der Fälligkeit]) und die Neubewertung der HGV Hamburgischen Gesellschaft für Vermögens- und Beteiligungsmanagement (Werterhöhung um eine Mrd. Euro) ergibt sich trotz guter wirtschaftlicher Rahmenbedingungen bei der Kernverwaltung ein Minus von 895 Mio. Euro und beim Konzern ein Fehlbetrag von 481 Mio. Euro. Unterm Strich ist es damit im Jahr 2010 zu einer weiteren Vernichtung von städtischem Vermögen in Höhe von 392 Mio. Euro (Konzern) bzw. 542 Mio. Euro (Kernhaushalt) gekommen.

Die Schlussfolgerung des SPD-Senats: »Die Abschlüsse bestätigen, dass im Sinne einer langfristig soliden Finanzpolitik, die auch den Bedürfnissen nachfolgender Generationen gerecht wird, der Verzehr des öffentlichen Vermögens beendet werden muss: Der Ressourcenverbrauch darf nicht höher sein als das Ressourcenaufkommen. Die kaufmännischen Abschlüsse bestätigen die finanzpolitische Maxime des Senats, die Ausgabenzuwächse in den kommenden Jahren auf einen Wert von unter einem Prozent zu begrenzen.«

Das Konzept, durch Begrenzung des Ausgabenwachstums die öffentlichen Haushalt sanieren und damit den Anforderungen der »Schuldenbremse« ohne nachhaltige Verbesserung der Einnahmen gerecht werden zu wollen, ist nicht überzeugend. Vor allem auch deshalb nicht, weil mit einer solchen einfachen Sparphilosophie weiteren großen Risiken für die Entwicklung der städtischen Finanzen keine Rechnung getragen wird. Und als Folge wird letztlich noch mehr öffentliches Eigentum, das Voraussetzung für die Lebensqualität der Mehrheit der BürgerInnen ist, vernichtet.

Sanierungsstau

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass sich durch die Desinvestitionspolitik der Senate in den letzten 20 Jahren ein gewaltiger Investitionstau aufgebaut hat. Schon jetzt ist das städtische Vermögen nachhaltig vom Verfall bedroht. »Nicht zuletzt wegen der unzureichenden oder unterlassenen Unterhaltungs- und Instandsetzungsmaßnahmen ist inzwischen ein erheblicher Sanierungstau, der für Teilbereiche mit rund 4,7 Mrd. Euro beziffert werden kann, aufgelaufen und sind fortschreitende Substanz- und Wertverluste sichtbar geworden. Beispiele sind:

- staatliche Schulen mit – nur grob geschätzten – 3 Mrd. Euro,
- sonstige städtische Gebäude mit mindestens 1 Mrd. Euro,
- Hauptverkehrs- und Bezirksstraßen mit rund 400 Mio. Euro,
- Brücken mit rund 100 Mio. Euro,
- wasserwirtschaftliche Infrastrukturanlagen mit rund 200 Mio. Euro sowie
- Grünanlagen, Spielplätze, 15 Gewässer in noch nicht bezifferter Höhe und
- die weitere Sanierung der Sportinfrastruktur, für die die zuständige Behörde bereits 2005 den Investitionstau für Instandsetzungsmaßnahmen im Rahmen der Sportstättenbedarfsplanung mit 23 Mio. Euro bezifferte. Die Planungen sind jedoch noch nicht abgeschlossen.

Diese Sanierungsrückstände wachsen weiter an, z.B. allein bei den staatlichen Schulen um jährlich rund 180 Mio. Euro, wenn – wie bisher – nicht ausreichend investiert wird. Hinzu kommen vom Senat angekündigte erhebliche Zubaubedarfe, die nach ersten Schätzungen rund 1,2 Mrd. Euro erfordern sollen. Die Behebung der Sanierungstaus sowie die Realisierung der Zubaubedarfe der staatlichen Schulen werden durch das zum 1. Januar 2010 gegründete »Sondervermögen Schule – Bau und Betrieb« angestrebt.«

Renten und Pensionen

Auch wenn in Konzern- und Kernhaushaltsbilanz Pensionsrückstellungen in gewaltigen Größenordnungen (19,6 Mrd. Euro in der Kernverwaltung) ausgewiesen sind, stehen die tatsächlichen Rückstellungen (Ende 2010: 413 Mio. Euro) in keiner Relation zu den tatsächlich anfallenden Belastungen, die dann wegen mangelnder Vorsorge aus dem laufenden Haushalt bezahlt werden müssen. »Unter Einbeziehung der Entwicklung der Versorgungsempfängerzahlen und einer potenziellen linearen Anpassung von 2% (als mittlere der im Versorgungsbericht 2010 angenommenen Erhöhungen) ab 2011 steigen die Gesamtversorgungsausgaben bis zum Jahr 2020 auf rund 1,4 Mrd. Euro. Dies stellt eine Steigerung von 29% im Vergleich zum Jahr 2010 dar. Die durchschnittliche jährliche Steigerung der Gesamtversorgungsausgaben liegt bei 2,6%.« (Rechnungshof)

Öffentliche Unternehmen

Aufgrund der relativ günstigen Rahmenbedingungen hielt sich die Belastung des Hamburger Haushalts durch Ausgleichszahlungen an defizitäre öffentliche Unternehmen in 2010 in Grenzen. Gleichwohl mussten Abschreibungen auf Finanzanlagen und Wertpapiere in Höhe von 133 Mio. Euro vorgenommen werden. Dies betraf u.a. die Elbphilharmonie Hamburg GmbH mit 56,4 Mio. Euro und die Hamburg Porth Authority mit 43,8 Mio. Euro. Hinzu kommen der Verlustausgleich für den HGv (36,7 Mio. Euro in 2010) und die Zuschüsse an den Hamburgischen Versorgungsfonds (120 Mio. Euro in 2010; 207 Mio. Euro in 2011) bzw. das Sondervermögen Hafen und Stadt (450 Mio. Euro in 2011/2012). Und: Im Jahr 2010 sind zunächst keine weiteren zusätzlichen größeren Belastungen durch die HSH Nordbank entstanden.

Klar ist aber, dass durch die erneute Zuspitzung der Finanzmarktkrise und die Sanierungsaufgaben der EU eine Neubewertung der Aktien des Unternehmens (die noch immer mit 19 Euro je Aktie, bei einem tatsächlichen Wert von deutlich unter 10 Euro) nicht länger auf die lange Bank geschoben werden kann. Allein hier droht der Stadt ein Abschreibungsbedarf auf städtisches Vermögen in der Größenordnung von einer Mrd. Euro. Bei einem konjunkturellen Abschwung drohen aber auch bei weiteren öffentlichen Unternehmen Defizite und damit Ausgleichszahlungen aus dem Stadtsäckel.

Konjunktureller Abschwung

Die Sonderkonjunktur in Deutschland läuft aus. Alle Wirtschaftsforschungsinstitute gehen für die nächsten Quartale mindestens von wirtschaftlicher Stagnation oder von einem Rückgang aus. Dies hat selbstverständlich Auswirkungen auf die Steuereinnahmen, die schon für 2012 deutlich unter den geschätzten Einnahmen bleiben dürften.

Für Hamburg gibt es zudem noch einen Sonderfaktor: Die Konkurrenz im Bereich der Reedereien hat längst wieder Dimensionen wie in der Großen Krise erreicht. Banken, Versicherungen und besonders maritime Unternehmen (HHLA, Hapag-Lloyd, Blohm+Voss) sehen große Unsicherheitsfaktoren im kommenden Jahr. Die Reeder hoffen nach einem schwierigen Jahr auf bessere Preise für den Schiffstransport. Ein ruinöser Kampf um Marktanteile hatte 2011 die Frachtraten erheblich gedrückt.

Optimistisch war die maritime Wirtschaft davon ausgegangen, die Wirtschaftskrise sei überwunden, da sackten die Frachtraten schon wieder in den Keller. Der harte Preiskampf, hohe Treibstoffkosten und dazu die Zurückhaltung der Banken bei der Kreditvergabe haben den Reedereien arg zu schaffen gemacht. Etliche kleinere Firmen gingen wegen der sehr niedrigen Charterraten pleite. Die Transportwirtschaft befindet sich mitten in einem harten Wettbewerb, d.h. der brutale Verdrängungswettbewerb zeigte schon bisher reichlich Konsequenzen und dürfte im Jahr 2012 erhebliche politische Anstrengungen erfordern. Reedereien, der kleine Sektor Schiffbau und Reparatur, aber auch die Logistikbedingungen (Elbvertiefung, Hinterlandverkehre) stehen vor großen Herausforderungen.

Sparen heißt vor allem Einschränkung sozialer Leistungen

Angesichts dieser Herausforderungen und Risiken ist es vollständig illusionär, weil aussichtslos, die Sanierung des Haushalts allein durch eine Begrenzung des Ausgabenwachstums herbeiführen zu wollen. Dass der Hamburger Haushalt wie der Großteil der öffentlichen und kommunalen Haushalte strukturell unterfinanziert ist, und die öffentlichen Kernaufgaben deshalb – neben dem unerlässlichen Verzicht auf überflüssige Projekte – letztlich nur über eine Verbesserung der Einnahmen realisiert werden können, findet bei den Akteuren von SPD-Senat und -fraktion höchstens in gelegentlichen Sonntagsreden Erwähnung.

Freilich unterstellte eine solche Sichtweise das Eingeständnis, dass wachsende Verschuldung und Finanznot der öffentlichen Haushalte und die damit einhergehende sträfliche Vernachlässigung der öffentlichen Infrastruktur auch im Zusammenhang mit der Steuerpolitik der letzten 20 Jahre, die die Sozialdemokratie ja maßgeblich mitverantwortet hat, zu sehen ist. Als eine Folge dieser politisch herbeigeführten Unterfinanzierung der öffentlichen Haushalte sind die Investitionen der öffentlichen Hand drastisch zurückgegangen, haben Verschuldung und Schuldzinszahlungen von Bund, Ländern und Gemeinden ein bedrohliches Ausmaß erreicht.

Der Versuch, dieses Dilemma der öffentlichen Finanzen durch eine strikte Begrenzung der Ausgaben lösen zu wollen, produziert in der Folge immer neue Anpassungsprozesse. Denn der Abbau von Beschäftigung, öffentlichen Dienstleistungen und Investitionen beschädigt nicht nur das öffentlichen Vermögen und die Versorgung der Bevölkerung, sondern schwächt auch die regionalen Wirtschaftskreisläufe durch Beschränkung der öffentlichen und privaten Nachfrage. In der Folge sinken die Steuereinnahmen, was zu weiteren Konsolidierungsmaßnahmen zwingt.

Deckelung der Ausgaben eines Staates heißt faktisch Einschränkung sozialer Leistungen. Was sich auf den ersten Blick durchaus vernünftig anhört, hat für die Aufgaben und Verantwortung eines Staates fatale Auswirkungen. Aufgeschlossener Wirtschaftswissenschaftler kritisieren die ausschließliche Fokussierung auf die Ausgabenseite als »Wahnsinn«. Die »Schuldenbremse« gefährde die »gesamtwirtschaftliche Stabilität« und »die Zukunft kommender Generationen«.

Neben einer Ausgabenpolitik, die sich in eine antizyklische Wirtschafts- und Konjunkturpolitik einbauen muss, kann die Sanierung der öffentlichen Finanzen nur dann erfolgreich sein, wenn auf der Einnahmenseite der Zielsetzung von befriedigenden öffentlichen Leistungen Rechnung getragen wird.

Will man aus dem Teufelskreis der Spar- und Austeritätspolitik ausbrechen, bedarf es vor allem einer Verbesserung der Einnahmen. So hat der DGB im Juli 2011 die zentralen Forderungen zur Steuerpolitik programmatisch beschrieben: »Statt Steuersenkungen braucht Deutschland Steuergerechtigkeit: Vermögende, Unternehmen, Erben und hohe Einkommen müssen wieder stärker zur Finanzierung öffentlicher Aufgaben herangezogen werden.«

Praktisch bedeutet dies erstens, Steuervermeidung und Steuerflucht zu bekämpfen. Zur Bewältigung dieser Aufgaben müssen die Steuervollzugsorgane auch personell entsprechend ausgestattet werden. Die Tatsache, dass laut Geschäftsbericht 2010 im Bereich der Steuerverwaltung sieben Arbeitsplätze abgebaut worden sind, spricht Bände über die Politik des früheren schwarz-grünen Senats. Aber auch der SPD-Senat lässt bisher entsprechende energische Schritte in Richtung mehr Steuergerechtigkeit vermissen.

Zweitens geht es um eine angemessene Besteuerung von Vermögen und Immobilien. Allein durch die Einführung einer Vermögensteuer auf alle größeren Vermögen, und zwar auf deren Verkehrswerte, und die

Einführung einer Bundesimmobiliensteuer als Teil einer allgemeinen Vermögensteuer könnte ein wichtiger Beitrag zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte geleistet werden. Für Hamburg würde etwa die Wiedereinführung der Vermögenssteuer zu jährlichen Mehreinnahmen von, je nach Ausgestaltung, 1-2 Mrd. Euro führen.

Quelle: https://www.vorort-links.de/nc/archiv/analysen_ansichten/detail/artikel/hamburg-als-konzern-ueberschuldet-1/