

Hamburg: schlampige Haushaltsführung und ungerechte Besteuerung



In seinem neuen Bericht für das Jahr 2016 deckt der Hamburger Rechnungshof erneut zahlreiche Fehler im Haushalts- und Rechnungswesen auf. Schon mehrfach hatten die Finanzprüfer den großzügigen Umgang mit den öffentlichen Finanzen gerügt. Von einer Tendenz zur Besserung kann keine Rede sein und dies hätten die Prüfer auch deutlicher monieren müssen.

Leider interessiert aber weder die Bürgerschaft noch die politische Öffentlichkeit dieser extrem schlampige Umgang mit den öffentlichen Finanzen. Warum? Der Senat verweist auf die erwirtschafteten Überschüsse. Zum dritten Mal in Folge nach 2014 (plus 423 Mio. Euro) und 2015 (plus 223 Mio. Euro) habe die politische Führung der Hansestadt einen Überschuss erwirtschaftet: 2016 lag dieser bei 269 Mio. Euro – jedenfalls nach der alten, kameralen Haushaltssystematik, die nur Einnahmen und Ausgaben erfasst und die Hamburg nur noch erstellt, um für den Bund und andere Bundesländer vergleichbar zu sein. Auch für das Jahr 2017 gibt es nach kameraler Logik einen Überschuss von knapp einer Mrd. Euro.

Nach der kaufmännischen Systematik, die Hamburg seit 2015 anwendet und die auch Rückstellungen und Abschreibungen berücksichtigt, verzeichnete die Stadt 2016 einen Fehlbetrag von 553 Mio. Euro. Gegenüber dem Vorjahr (minus 932 Mio. Euro) fiel dieser aber deutlich geringer aus. Als Konzern, also unter Einbeziehung von fast 400 öffentlichen Unternehmen, hat die Stadt mit minus 223 Mio. Euro abgeschlossen, 639 Mio. Euro besser als im Vorjahr. Mit anderen Worten: Die städtischen Unternehmen haben insgesamt Gewinn gemacht.

Die Gesamtabrechnung für das Jahr 2016 aber ist bedrückend: »Durch Jahresfehlbeträge hat die FHH das zum Zeitpunkt der Eröffnungsbilanz vorhandene Eigenkapital – die Nettoposition – zum Stichtag 31.12.2016 nicht nur vollständig verbraucht, sondern in Höhe von 23.230.322 Tsd. Euro sogar »überverzehrt«. Die Bilanz weist in entsprechender Höhe einen Nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag aus. Zum 31.12.2016 steht den Schulden in dieser Höhe kein Vermögen mehr gegenüber. Im Vorjahr betrug der Fehlbetrag 22.676.892 Tsd. Euro. Die Differenz resultiert aus dem Jahresergebnis 2016 in Höhe von -553.430 Tsd. Euro.«¹

Bei Finanzsenator Peter Tschentscher (SPD) ist keine Selbstkritik erkennbar. Weder in der Gesamtabrechnung noch in der völlig unzureichenden Umsetzung der Grundsätze der Doppik und der Steuerung der Finanzen ist ein Problembewusstsein ausgeprägt. Statt der Versicherung, man werde den Fehlern und der Fehlentwicklung nachgehen und sie abstellen, hören wir: »Wir haben die Flüchtlinge gut aufgenommen und integriert und trotzdem die Haushaltskonsolidierung vorangetrieben«, so Tschentscher.

Die Verschuldung der Stadt ist 2016 um gut 2,5 Mrd. Euro auf mehr als 31 Mrd. Euro gestiegen. Das lag vor allem an der HSH Nordbank: Die Risiken, für die Hamburg und Schleswig-Holstein als Eigentümer haften, werden nun Schritt für Schritt echte Verbindlichkeiten. Tschentscher sagte, die Belastungen für beide Länder zusammen könnten sich auf »eine Größenordnung von 16 Milliarden Euro«.

»**Die Stadt ist faktisch pleite**«, konstatiert Norbert Hackbusch von der Linksfraktion. Das Parlament kann die Finanzwirtschaft nicht wirklich kontrollieren. Das negative Eigenkapital, also die Überschuldung der Stadt, sei auf rund 23 Mrd. Euro gestiegen. »Das kann so nicht bleiben, daher wollen wir das Defizit weiter abbauen«, so Finanzsenator Tschentscher. Die Stadt sei aber auf einem guten Weg, auch das kaufmännische Minus wie geplant bis 2024 abzubauen, sodass Hamburg dann nicht mehr von der Substanz lebe.

Mit der Strategischen Neuausrichtung des Haushaltswesens (SNH) wurde grundsätzlich die Verantwortung für das Erreichen der fachlichen Ziele mit der Verantwortung für die dazu einzusetzenden Ressourcen verknüpft. Neue Steuerungsmöglichkeiten sollten sich durch an Leistungen bzw. Produkten orientierte Haushaltsplanungen und die Entwicklung von Zielen und Kennzahlen ergeben. »Ab dem Haushaltsjahr 2015 sind für jede Produktgruppe Art und Umfang der zu erbringenden Leistungen (Leistungszweck) verbindlich festzulegen. Der Leistungszweck wird durch die zugeordneten Produkte, Ziele sowie Kennzahlen und Kennzahlenwerte dargestellt.« Es ist aber nach wie vor so, dass ein beträchtlicher Teil der Kennzahlen nicht tauglich ist und von einer Zielgenauigkeit kann bei vielen Etatposten gleichfalls keine Rede sein.

Der Rechnungshofbericht 2018 bietet dafür zahlreiche Beispiele. So hat der Rechnungshof darin z.B. die Kennzahlen für die Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation überprüft. Dabei wurden für 59 geprüften Kennzahlen u.a. folgende Sachverhalten gefunden.

- »in 27 Fällen eine zutreffende Kennzahldefinition und revisionsfähige Kennzahlen-Istwerte,
- in 17 Fällen eine erläuterungsbedürftige Definition oder eine eingeschränkte Revisionsicherheit,

- in 15 Fällen eine fehlende Übereinstimmung von Definition und Berechnung oder eine fehlende Revisionsicherheit.«

Um mit Kennzahlenwerten den Leistungszweck messen zu können, hat der Rechnungshof deshalb die BWVI aufgefordert sicherzustellen, dass alle Kennzahlen-Istwerte eindeutig und verständlich bezeichnet, ausreichend erläutert und der Definition entsprechend berechnet werden.

Schlussfolgerung des Rechnungshofs aus den von ihm beanstandeten Missständen: »Der Rechnungshof weist darauf hin, dass SNH die Verantwortung für das Erreichen der fachlichen Ziele mit der Verantwortung für die dazu einzusetzenden Ressourcen verknüpft und insoweit die Produktsicht der Organisationsicht grundsätzlich zu folgen hat. Er hält es daher für geboten, die bestehende Zuordnung der Aufgaben mit dem Ziel einer Vereinheitlichung zu überprüfen.«

Letztlich wäre eine große Kraftanstrengung geboten, um die Neuausrichtung des Haushaltswesens einigermaßen auf das qualitative Niveau zu heben, das mit der Kameralistik gegeben war.

Faktisch weist aber der Senat diese Kritik ab und richtet sich mit einer ungenauen Haushaltsführung und Steuerung wohnlich ein. »Der Rechnungshof hat kritisiert, dass die bisherigen Kennzahlen unzureichend sind, und die Entwicklung von Zielen und Kennzahlen angeregt, bei denen die finanzielle Bedeutung der Aufgaben des Fachamts maßgeblich ist. Die Finanzbehörde hat betont, dass die Ziele und Kennzahlen auf einer intensiven Diskussion in den Ausschüssen der Bürgerschaft beruhen. Im Übrigen hat sie zugesagt, hinsichtlich einer verstärkt wirkungsorientierten Weiterentwicklung der Kennzahlen die Anregung des Rechnungshofs zu berücksichtigen.«

Ein Haushalt ohne Steuerung und ohne Kontrolle

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. 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.

Der Umstieg von der Kameralistik auf ein doppelisches 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 Befürworter der »modernen«, sprich doppelischen Haushaltsrechnung und -planung erhofften 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 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 von den Verantwortlichen in und zwischen den Behörden und unter Berücksichtigung der fachlichen Erörterungen in den Ausschüssen der Bürgerschaft zu überprüfen sein.«

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.

Ob die von der Bürgerschaft jetzt vom Senat eingeforderte Reduzierung und Beschränkung sowie Weiterentwicklung der Kennzahlen hier eine positive Veränderung bringen wird, muss mit großen Fragezeichen versehen werden.

Grundsteuerreform: Nein danke!

Der Rechnungshof beschäftigt sich in seinem Jahresbericht 2018 auch mit der Grundsteuer.² Darin weist er u.a. auf die im heutigen System der Einheitsbewertung bestehenden Wertverzerrungen hin. »Die Grundsteuer ist eine bedeutende Einnahmequelle für die Freie und Hansestadt Hamburg (FHH). Die Einnahmen beliefen sich 2016 auf rund 455 Mio. Euro. Grundlage für die Berechnung der Grundsteuer sind die Einheitswerte für Grundbesitz. Diese Einheitswerte sollten ursprünglich zum 1. Januar 1964, zum 1. Januar 1971 und sodann in Zeitabständen von sechs Jahren festgestellt werden. Eine solche Hauptfeststellung fand jedoch nur zum Stichtag 1. Januar 1964 statt. Alle weiteren Hauptfeststellungen wurden im Juli 1970 auf unbestimmte Zeit ausgesetzt.«

Wertdifferenzen zwischen Einheits- und Verkehrswert					
Lage	Wohnfläche in m ²	Baujahr	Einheitswert in Euro	1. Übertragung (Kaufpreis in Euro)	2. Übertragung (Kaufpreis in Euro)
Harvestehude	84,00	1891	5.982	107.371 (1988)	470.000 (2016)
Harvestehude	109,17	1897	7.925	206.562 (1984)	615.000 (2016)
Winterhude	81,81	2014	31.342	731.000 (2015)	870.000 (2016)
Winterhude	105,66	2010	40.494	395.000 (2011)	552.000 (2016)
Oldenfelde (Rahlstedt)	74,00	1984	20.451	180.000 (2013)	219.000 (2017)
Quelle: Daten aus Steuerakten					

Die Folge: Seinem Anspruch, »gleichmäßige, den Verkehrswerten nahekommende Einheitswerte als Grundlage für eine gerechte Besteuerung zu finden«, kann das Bewertungsrecht seit langem nicht mehr gerecht werden. Wie unterschiedlich sich Einheitswert und Verkehrswert auseinanderentwickelt haben, illustriert der Rechnungshof an fünf Fällen. In allen diesen Fällen handelte es sich um Eigentumswohnungen.

Logischerweise können diese dramatischen Wertverzerrungen nur korrigiert werden mit einer Reform der Grundstückbewertung. Aller Versuche dafür einen von allen Bundesländern getragenen Gesetzentwurf zu finden, sind bisher vor allem am Widerstand von Hamburg und Bayern gescheitert. Ob das gegenwärtig beim Bundesverfassungsgericht anhängige Verfahren zur Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit der Grundstücksbewertung diese Blockade zumindest teilweise aufbrechen kann, bleibt abzuwarten.

Übergangsweise schlägt der Rechnungshof deshalb hinsichtlich der besonders hohen Wertdifferenz bei Altbauprojekten in herausgehobener Wohnlage vor, »die Übereinstimmung der vor Jahrzehnten der Einheitsbewertung zugrunde gelegten Ausstattungsstufe mit dem heutigen Ausstattungsniveau zu überprüfen, um die Notwendigkeit einer eventuellen Wertfortschreibung zu klären«.

Wie nicht anders zu erwarten, hat sich der Rechnungshof selbst für diesen bescheidenen Schritt zu mehr Steuergerechtigkeit in Sachen Bewertung von Grund und Boden eine klare Absage eingehandelt. »Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – hat darauf hingewiesen, dass die Kritik an der derzeitigen Einheitsbewertung nicht neu und den mit der Gesetzgebung betrauten Gremien seit langem bekannt sei. Die Anregung des Rechnungshofs, Altbauprojekte in herausgehobener Wohnlage zu überprüfen, sei als Ermittlung »ins Blaue« unzulässig, solange es im Einzelfall keinen Anhaltspunkt dafür gebe, dass ein fortschreibungsrelevanter Sachverhalt verwirklicht worden sei.«

Wie bei der Grundsteuer haben Rot-Grün wie auch die Vorgängersenate alle Versuche, zu mehr Steuergerechtigkeit in Hamburg zu kommen, und damit auch die finanzielle Situation des Landes zu verbessern, systematisch blockiert und etwa eine ausreichende personelle Ausstattung der Steuerbehörden verhindert. Das führt z.B. dazu, dass die Einkommensmillionäre der Stadt nur ganz unzureichend in Sachen Steuerehrlichkeit überprüft werden.

Diese Blockadehaltung auf der Einnahmenseite ist vor dem Hintergrund der Verschuldungssituation der Stadt schon mehr als ärgerlich. Man kann sie sich vielleicht solange »leisten«, wie die Steuereinnahmen noch sprudeln. Ändert sich die wirtschaftliche Situation, wird dies dem Senat (und in der Folge den BürgerInnen der Stadt) noch auf die Füße fallen.

1) Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg, Jahresbericht 2018, S. 19

2) Vgl. ebd. S. 229ff.

Quelle: https://www.vorort-links.de/nc/archiv/analysen_ansichten/detail/artikel/hamburg-schlampige-haushaltsfuehrung-und-ungerechte-bestuerung/