

Hamburg: Trockenübung in Sachen Transparenz - Öffentliche Finanzen 2015/16



Die BILD-Zeitung kämpft mit der Hamburger CDU seit Monaten für einen vorzeitigen Übergang zu einem Haushalt ohne weitere Neuverschuldung. Die Frage, an welchen Stellen denn noch weiter gekürzt werden soll, wird freilich von dieser Allianz nicht beantwortet. Schon jetzt bringen die Absenkung der öffentlichen Investitionen und der Personalabbau die öffentliche Infrastruktur sowie die Überbelastung des Personals an den Rand eines geordneten

Gemeinwesens.

Gleichwohl tönt es immer wieder: »Hamburg sollte nach Ansicht der oppositionellen CDU bereits vor 2017 Schulden abbauen. Der haushaltspolitische Sprecher der CDU-Bürgerschaftsfraktion, Roland Heintze, begrüßte grundsätzlich die am Dienstag bekannt gewordene Entscheidung des Senats, ab 2017 keine neue Schulden mehr zu machen und stattdessen mit der Tilgung anzufangen. Er fügte aber hinzu: »Sollte schon in diesem Jahr ein ausgeglichener Haushalt erreicht werden, gilt es damit sofort zu beginnen.«

Den Tempomachern in Sachen Schuldenabbau hat jetzt der Finanzsenator eine schwer zu knackende Nuss auf den Tisch gelegt. Legt man die kameralistische Haushaltsführung zugrunde, könnte 2017 auf weitere neue Kredite verzichtet und eine Tilgung des aufgelaufenen Schuldenbergs beginnen. Aber bei dieser Bilanzierung bleiben die Abschreibungen auf Investitionen und die Pensionsrückstellungen nur unzureichend berücksichtigt. Geht man – was die Stadt seit 2003 propagiert – zur kaufmännischen Betrachtung über, dann müssen für das nächste Haushaltsjahr rund 1,5 Mrd. Euro verdeckte Aufwendungen berücksichtigt werden. Statt ausgeglichenem Haushalt muss die Hansestadt einen doppischen Fehlbetrag von 1,6 Mrd. Euro schultern. Im Klartext: Der Ausgleich verschiebt sich unter günstigen Bedingungen auf das Jahr 2024.

Der SPD-Senat hat einen Rahmen- und Finanzplan 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 festgelegt, das Obergrenzen für den bereinigten Finanzmittelbedarf der Behörden festgelegt hat. 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. 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. 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. Eine Konjunkturrücklage ist sinnvoll, sie müsste eigentlich auch in eine Strukturpolitik umgesetzt werden. Aber diese Ansätze ersetzen keine grundlegende Reform der Besteuerung vor allem zugunsten der Kommunen.

Mit dem Haushaltsplan 2015/2016 wird zugleich eine auch im schon genannten Finanzrahmengesetz festgelegte Neuordnung des städtischen Haushaltswesens umgesetzt, nämlich die Umstellung auf die Doppik. Der erste vollständig doppische Haushaltsplan unterscheidet sich vom kameralen Haushaltsplan, weil

- Abschreibungen auf öffentliches Vermögen (Straßen, Gebäude etc.) als Teil des Aufwands veranschlagt werden;
- Veränderungen von Pensionsrückstellungen als Aufwand oder Ertrag berücksichtigt werden;
- Be- und Entlastungen den Haushaltsjahren nach wirtschaftlicher Verursachung zugeordnet werden und nicht nach dem Zeitpunkt der Zahlung.

Die Berücksichtigung von Pensionsrückstellungen und Abschreibungen ist längst überfällig, weil damit erstmals zukünftige Belastungen des Haushalts abgebildet werden. Dies führt dann logischerweise dazu, dass das in der Doppik ausgewiesene Ergebnis für die Jahre 2015/2016 noch deutlich negativer ausfällt als das kamerale Defizit: »Erstmals werden im Haushalt der Stadt Hamburg auch alle nicht zahlungswirksamen Aufwendungen und Erträge nach kaufmännischen Grundsätzen erfasst und dargestellt. Hierzu gehören insbesondere Abschreibungen auf Investitionsgüter von 695 Mio. Euro (2015) bzw. 730 Mio. Euro (2016) sowie Zuführungen zu Pensionsrückstellungen von 549 Mio. Euro (2015) bzw. 554 Mio. Euro (2016). Insgesamt ergibt sich bei dieser umfassenden Betrachtung der Vermögensentwicklung ein doppischer Fehlbetrag von 1,6 Mrd. Euro für 2015.«

Nachvollziehbar und damit transparent ist die vorgelegte Rechnung für den städtischen Haushalt allerdings nur begrenzt, bzw. es stellen sich eine Reihe von Fragen.

1) Die Berechnungen der Zuführungen für Pensionsrückstellungen basiert auf einem Gutachten, das noch für den Jahresabschluss 2013 erstellt wurde. Danach sind die Versorgungsrückstellung in der Bilanz der Freien und Hansestadt Hamburg Ende 2013 um 6,8 Mrd. Euro höher als bisher ausgewiesen (absolut: 26,0 Mrd. Euro). Woher rührt dieser gewaltige Anstieg der zukünftigen Pensionslasten? Sind die jetzt ausgewiesenen Zahlen realistisch?

2) Auf welches Vermögen beziehen sich die für 2015/2016 ausgewiesenen Abschreibungen. Sind sie realistisch? Schon bisher gibt es allenfalls vom Rechnungshof Daten über den gewaltigen Investitionsstau bei Straßen, Gebäuden etc. Der müsste, wenn es mindestens um den Erhalt des städtischen Vermögens geht, berücksichtigt werden.

3) Saldiert man Investitionen (nur Ausgaben) und die Abschreibungen ergibt sich kumuliert für 2015/2016 ein Minus von 140 Mio. Euro. Das heißt der Verzehr öffentlichen Vermögens schreitet munter weiter voran.

4) Nach neuer Haushaltsordnung ist für 2015 ein konjunkturbereinigter doppischer Fehlbetrag von höchstens 1,65 Mrd. Euro zulässig. In den Folgejahren sinkt diese Obergrenze um 180 Mio. Euro pro Jahr, so dass theoretisch 2024 auch der doppische Haushalt ausgeglichen wäre. Selbst einmal unterstellt, es gibt ab 2017 tatsächlich positive Finanzierungssalden, reichen die weitem nicht aus, um die gewaltige Lücke zwischen kameralem und doppischem Ergebnis zu schließen. Und: Müsste der Senat die etwa für 2015 ausgewiesenen Zuführungen zu den Pensionsrückstellungen (bzw. die Differenz zu den bestehenden Rücklagekonten) und die Abschreibungen, wie das seriöse Unternehmen tun, wirklich auf ein Konto überweisen, wäre er zahlungsunfähig. Logische Folge: Die Einhaltung der Schuldenbremse bleibt nicht mehr als ein frommer Wunsch.

Hinzu kommt, dass außerhalb des Kernhaushalts fleißig Schulden gemacht werden. Die mit der Doppik versprochenen Transparenz sieht anders aus. Die Beteiligung an Hapag Lloyd etwa konnte nur schuldenfinanziert umgesetzt werden. Und auch die anderen Sondervermögen (Stadt & Hafen, SH Finanzfonds AöR, Schulbau etc.) enthalten reichlich Schulden und Risiken für den städtischen Haushalt.

Die Umstellung der städtischen Rechnungsführung und Bilanzierung haben sich die Regierenden einiges kosten lassen. 80,2 Mio. Euro hat dies bislang verschlungen und mit weiteren 26,1 Mio. Euro sollen künftig die öffentlichen Finanzen im Kern mit 22 Einzelplänen, 82 Aufgabenbereichen und 280 Produktgruppen eine neue Transparenz erhalten. Die hochfliegenden Pläne von einer präzisen Steuerung der Ausgaben nach Kennziffern werden zwar wohl noch Jahre auf sich warten lassen. Und die neue Transparenz im Übergang zu neuen kaufmännischen Haushaltswesen erzeugte auf der Pressekonferenz zunächst einmal eine große Sprach- und Ratlosigkeit.

Für die praktische Politik sind die Optionen überschaubar:

- Die Ausgaben für »Arbeit, Soziales, Familie, Integration« werden trotz Schuldenbremse überdurchschnittlich steigen. Wesentlicher Faktor sind die Aufwendungen für Flüchtlinge und Asylsuchende.
- Der Etat für Schule und Berufsbildung steigt auch signifikant, weil die Kita-Beitragsfreistellung und die Zuwanderung höhere staatliche Aufwendungen erfordern.
- Auch der Senatsbereich bewirtschaftet mehr Mittel, weil die Hafen-Investitionen nicht mehr aus dem Teilverkauf der HHLA-Aktien getätigt werden können. Die Investitionen für Hafen und Elb-Modernisierung werden künftig im Rahmen des Haushaltes ausgewiesen.

- Erkennbar ist schließlich auch, dass sich die Situation der Bezirksämter nicht grundlegend entspannen wird, denn bei leichten Etatanhebungen geht hier die Spardiktat weiter. Was dies im einzelnen bedeutet, muss anhand der Einzelpläne geprüft werden, die im August vom Senat vorgelegt werden.

Nach der Präsentation der Finanzplanung bis 2018 stehen nur zwei Dinge eindeutig fest. Erstens: Die CDU versteht nichts von Finanzen. Zweitens: Die SPD verheddert sich im Übergang zur kaufmännischen Rechnungslegen in den Fallstricken ihrer Sparpolitik, die keines der grundlegenden Probleme der Stadt (Infrastruktur, Personal, dringend notwendiger Umbau der Hamburger Wirtschaft) löst, sondern im Gegenteil noch verschärft. Dazu trägt auch und vor allem ihre Weigerung bei, Initiativen zur Verbesserung der Einnahmeseite zu ergreifen.

Quelle: https://www.vorort-links.de/nc/archiv/analysen_ansichten/detail/artikel/hamburg-trockenuebung-in-sachen-transparenz-oeffentliche-finanzen-201516/