

Freie und Hansestadt Hamburg



Finanzbericht 2002 (neu)

Allgemeiner Vorbericht zum Haushaltsplan-Entwurf 2002

Inhaltsverzeichnis

1	Einführung	4
2	Finanzpolitische Bestandsaufnahme mit dem Ende der 16. Legislaturperiode	5
2.1	Haushalt 2001 und Steuerschätzung vom November 2001	5
2.2	Entwicklung des Hamburger Haushalts bis 2001	6
2.3	Konsolidierungsprogramm 1994-2001	19
2.4	Steigende Versorgungsausgaben	26
2.5	Hamburgische Öffentliche Unternehmen und Beteiligungen	29
2.6	Belastungen des Hamburger Haushalts durch Bundesgesetze	31
2.7	Bundesstaatliche Finanzbeziehungen – Länderfinanzausgleich	33
3	Finanzpolitische Lage am Beginn der 17. Legislaturperiode	40
3.1	Volkswirtschaftliche Rahmenbedingungen Ende 2001	40
3.2	Erwartete Steuereinnahmen	41
4	Finanzpolitische Orientierung des Senats	43
4.1	Der Rahmen: Entwicklung der Metropole Hamburg zu einer wachsenden Stadt	43
4.2	Finanzpolitische Ziele	47
5	Haushaltsplan-Entwurf 2002	58
5.1	Zwangsläufige Mehr- und Minderausgaben	58
5.2	Politische Schwerpunkte und ihre Finanzierung	59
5.3	Einnahmen und Ausgaben nach Arten	60
5.4	Ausgabenveränderungen nach Einzelplänen	83
6	Zeittafel zum Haushaltsplan-Entwurf 2002	98
7	Glossar	99

Verzeichnis der Tabellen im Text

Tabelle 1	Mobilisierung von Vermögenspositionen 1994-2001 – überwiegend zur Deckung der Defizite im Betriebshaushalt	13
Tabelle 2	Entwicklung der Pro-Kopf-Verschuldung 1995-2002	15
Tabelle 3	Struktur des Konsolidierungsprogramms, Soll-Ist-Vergleich in Mio. DM	20
Tabelle 4	Personalbestand ausgewählter ausgegliederter Einheiten	23
Tabelle 5	Gesamtwirtschaftliche Entwicklung im Bundesgebiet und in Hamburg	41
Tabelle 6	Gesamtübersicht zum Haushaltsplan-Entwurf 2002 in Mio. EUR	61
Tabelle 7	Veränderungen gegenüber dem Vorjahr in %	62
Tabelle 8	Haushaltskennzahlen in %	62
Tabelle 9	Steuern und Finanzausgleich	64
Tabelle 10	Übrige laufende Einnahmen nach Komponenten	66
Tabelle 11	Bedeutende spezielle Investitionseinnahmen in Mio. EUR	67
Tabelle 12	Fortschreibung des Schuldenstandes für die Jahre 2001 und 2002 (ohne WK) in Mio. EUR	69
Tabelle 13	Aufteilung der Schulden nach Arten in Mio. EUR	70
Tabelle 14	Aufteilung der Schulden nach Laufzeiten in Mio. EUR	70
Tabelle 15	Vergleich der Personalausgaben in Mio. EUR	71
Tabelle 16	Veränderung der Personalausgaben ausgewählter Einzelpläne in Mio. EUR	72
Tabelle 17	Personalausgaben in Hauptgruppe 4 in Mio. EUR	72
Tabelle 18	Zinsprognose (in Prozent p. a.)	75
Tabelle 19	Schuldendiensthilfen in Mio. EUR	76
Tabelle 20	Entwicklung der Sach- und Fachausgaben in Mio. EUR	77
Tabelle 21	Zuwendungsausgaben ausgewählter Produktbereiche in Mio. EUR	78
Tabelle 22	Struktur der Zuwendungen 2002 nach Zuwendungsarten	79
Tabelle 23	Globale Mehr-/Minderausgaben in Mio. EUR	81
Tabelle 24	Investitionen nach Arten (in Tsd. EUR)	82
Tabelle 25	Bereinigte Betriebsausgaben nach Einzelplänen	85
Tabelle 26	Investitionen nach Einzelplänen	93

Verzeichnis der Diagramme im Text

Diagramm 1	Veränderungsraten der bereinigten Gesamtausgaben und der bereinigten Betriebsausgaben 1981-2001 in %	7
Diagramm 2	Jährliche Veränderungen der Einwohnerzahl Hamburgs 1980-2000	8
Diagramm 3	Bevölkerung Hamburgs 1980 bis 2000	8
Diagramm 4	Veränderungsraten des realen Bruttoinlandsprodukts und der Hamburg verbleibenden Steuern 1988 bis 2001 in %	9
Diagramm 5	Finanzierungssalden im Betriebshaushalt 1990 - 2001 in Mio. EUR	10
Diagramm 6	Finanzierung der Defizite im Betriebshaushalt 1990-2001 in Mio. EUR	11
Diagramm 7	Investitionsausgaben und Investitionsfinanzierung 1990-2001 in Mio. EUR	12
Diagramm 8	Verschuldung Hamburgs (Haushalt und WK) 1990-2002 in Mio. EUR	15
Diagramm 9	Schulden pro Einwohner 1990-2002 in EUR	16
Diagramm 10	Entwicklung der Zins-Steuer-Quote 1990-2002 (in %)	17
Diagramm 11	Entwicklung der Zinsausgaben 1990-2001 in Mio. EUR	18
Diagramm 12	Konsolidierungsprogramm 1994-2001 in Mio. DM	20
Diagramm 13	Index des Stellenbestandes in der hamburgischen Verwaltung 1970 bis 2002 (bereinigt um Ausgliederungen), 1980 = 100	22
Diagramm 14	Struktur des Stellenbestandes 2002	24
Diagramm 15	Prognose der Versorgungsausgaben Hamburgs (ohne lineare Steigerungen) in Mio. EUR	27
Diagramm 16	Unmittelbare Beteiligungen der FHH oder HGV nach Branchen (Auswahl)	30
Diagramm 17	Wanderungssaldo Hamburgs mit dem Umland 1980-2000	44
Diagramm 18	Investitionsquoten der alten Bundesländer im Jahr 2001 (Soll) in v.H.	51
Diagramm 19	Erwartete Vakanzen 2002-2006	56
Diagramm 20	Hamburger Steuereinnahmen 2002 vor Länderfinanzausgleich in Mio. EUR	64
Diagramm 21	Bereinigte Gesamtausgaben 2002 nach Einzelplänen in Mio. EUR	84
Diagramm 22	Investitionsausgaben 2002 nach Einzelplänen in Mio. EUR	93

1 Einführung

Mit dem vorliegenden Finanzbericht 2002 (neu) erläutert der Senat der Bürgerschaft die Grundlagen für die Überarbeitung des Haushaltsplan-Entwurfs 2002. Die Neufassung des Finanzberichts 2002 („weißer Teil“) beschränkt sich auf den Allgemeinen Vorbericht zum Haushaltsplan-Entwurf 2002. Der im Sommer 2001 vorgelegte Finanzbericht 2002 (alt) ist insoweit gegenstandslos. Ein aktualisierter fünfjähriger Finanzplan wird mit dem Entwurf des Haushaltsplans 2003 vorgelegt, weil hierfür die Daten der mittelfristigen Steuerschätzung vom Mai 2002 unabdingbar sind.

Die grundlegende Überarbeitung des Finanzberichts 2002 (alt) wurde notwendig, weil die Prüfung der finanzpolitischen Rahmendaten am Ende des Haushaltsjahres 2001 zu einer Neubewertung insbesondere der bisherigen Haushaltspolitik führt. Nicht nur die erheblichen Steuerausfälle durch die Steuerreformgesetze seit 1999 zwingen zu einer Korrektur der Eckdaten, sondern auch die Folgen der bisherigen Schuldenpolitik und die Problematik fehlender Lösungen für den Umgang mit zukünftigen Risiken, wie z.B. den Versorgungslasten. Die neuen politischen Schwerpunkte (Innere Sicherheit, Bildung und Wissenschaft, Verkehr), die bereits mit dem Haushalt 2002 kassenwirksam umgesetzt werden, werden in die Überarbeitung einbezogen.

Bis zum Beschluss der Bürgerschaft über den Haushalt 2002 gilt die vorläufige Haushaltsführung. Damit wesentliche Maßnahmen zur Stärkung der Inneren Sicherheit und Verbesserung des Lehrernachwuchses bereits während der Zeit der vorläufigen Haushaltswirtschaft wirksam werden können, beantragt der Senat für diese Maßnahmen eine Erweiterung der vorläufigen Haushaltsführung (sog. „Bepackung“).

Grundlagen für den Finanzbericht 2002 (neu) sind

- die Regierungserklärung vom 14. 11. 2001,
- die Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft über das Ergebnis der November-Steuerschätzung 2001 und Änderung des Haushaltsplans 2001 (Drs. 17/127 vom 4.12.2001),
- die Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft zur vorläufigen Haushaltsführung 2002 (Drs. 17/70 vom 20.11.2001) und
- der Erweiterung der vorläufigen Haushaltsführung (sog. „Bepackung“, Drs. 17/181),
- der vom Senat am 18.12.2001 beschlossene Entwurf des Haushaltsplans 2002 sowie
- die mit Drs. 17/180 erneut eingebrachten Dokumente zum Haushaltsplan-Entwurf 2002,
- die am 28.11.2001 von der Bürgerschaft beschlossene Neugliederung der Senatsbehörden (Drs. 17/40).

2 Finanzpolitische Bestandsaufnahme mit dem Ende der 16. Legislaturperiode

Der Finanzbericht 2002 (alt), der im Sommer 2001 vom Vorgängersenat als seine „Schlussbilanz“ vorgelegt wurde, ging von einem ausgeglichenen Betriebshaushalt aus und erklärte auf dieser Basis das mehrjährige (1994 bis 2001) Konsolidierungsprogramm für abgeschlossen. Dieses Ergebnis musste schon am Ende des Haushaltsjahres 2001 grundlegend revidiert werden. Maßgeblich dafür waren im Wesentlichen zwei Ursachen: Erstens die erheblichen Ausfälle an Steuereinnahmen, die der Arbeitskreis Steuerschätzung Mitte November 2001 feststellte. Zweitens ergab die Prüfung des neuen Senats erheblichen Korrekturbedarf des zugrundegelegten Zahlenwerks und damit eine Neubewertung der Chancen und Risiken.

Der Umfang der Korrekturen wird allerdings nur dann verständlich, wenn die Entstehung der Zahlen und damit der Eckdaten für die Haushalte der Freien und Hansestadt Hamburg in ihrer Entwicklung seit 1990 dargestellt und bewertet werden. Das grundlegend korrigierte Zahlenwerk ist die Basis für den Haushaltsplan-Entwurf 2002, den der Senat erneut in die Bürgerschaft einbringt.

2.1 Haushalt 2001 und Steuerschätzung vom November 2001

Im von der Bürgerschaft im Dezember 2000 beschlossenen Haushaltsplan 2001 ist – auf Basis der November-Steuerschätzung 2000 – ein Finanzierungsdefizit im Betriebshaushalt von 235,5 Mio. EUR (460,6 Mio. DM) veranschlagt gewesen. Aktualisiert um von der Bürgerschaft im Lauf des Jahres beschlossene Veränderungen betrug das erwartete Finanzierungsdefizit im Betriebshaushalt 234,4 Mio. EUR (458,5 Mio. DM).

Bereits die Steuerschätzung vom Mai 2001 hatte demgegenüber eine Verschlechterung der Einnahmeerwartungen um 82 Mio. EUR (160 Mio. DM) und damit einen Anstieg der erwarteten Finanzierungslücke auf 316,2 Mio. EUR (618,5 Mio. DM) ergeben.

Nach den im November 2001 geschätzten weiteren erwarteten Steuermindereinnahmen von 244 Mio. EUR (477 Mio. DM) war das Defizit im Betriebshaushalt auf insgesamt rd. 560 Mio. EUR (rd. 1,1 Mrd. DM) angewachsen.

Der tatsächliche Umfang der Steuermindereinnahmen am Jahresende 2001 wird Ende Januar 2002 bekannt sein. Mit dem vorläufigen Jahresabschluss 2001, der voraussichtlich im März 2002 vorgelegt werden kann, steht dann auch das endgültige Defizit im Betriebshaushalt 2001 fest.

Zum Ausgleich der neuen Deckungslücke im Betriebshaushalt hat der Senat folgende Ansatzänderungen im Haushaltsplan 2001 vorgeschlagen (Drs. 17/127):

- In Höhe von 136,8 Mio. DM soll der zusätzliche Finanzierungsbedarf aus den im Jahr 2001 eingegangenen Zahlungen für den zum 1.1.2000 realisierten Verkauf der Hamburger Flughafenanlagegesellschaft (HGF) gedeckt werden.
- Der allgemeinen Rücklage sollen weitere 240,3 Mio. DM entnommen werden. Weitere Mittel aus der allgemeinen Rücklage stehen dann nicht mehr zur Verfügung.

- Von den bereits veranschlagten Entnahmen aus dem Grundstock sollen über die bislang vorgesehenen 52,2 Mio. DM weitere 259,5 Mio. DM für die Lückenschließung im Betriebshaushalt eingesetzt werden.

Angesichts der dramatischen Verschlechterung der Lage im Betriebshaushalt war es notwendig, vorhandene Finanzierungspotenziale zur Deckung der Defizite im Betriebshaushalt einzusetzen, die damit nicht wie ursprünglich vorgesehen zur Reduzierung der Neuverschuldung zur Verfügung stehen. Wie in den Jahren zuvor muss deshalb auch im Jahr 2001 die verfassungsrechtliche Obergrenze für die Neuverschuldung ausgeschöpft werden. Dazu sollen die Krediteinnahmen um 340,6 Mio. DM auf 1.740,6 Mio. DM erhöht und die Kreditermächtigung im Haushaltsbeschluss 2001 entsprechend angepasst werden. Die Ausschöpfung der Kreditermächtigung steht nicht im Widerspruch zu entsprechenden Empfehlungen der Wirtschaftsweisen. Sowohl der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung als auch die führenden wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstitute halten in der derzeitigen konjunkturellen Schwächephase einen vorübergehenden Anstieg der Neuverschuldung für hinnehmbar, wenn die öffentlichen Haushalte am mittelfristigen Konsolidierungskurs festhalten. Auch die Mehrzahl der Bundesländer und der Bund halten eine gegenüber den ursprünglichen Planungen höhere Nettokreditaufnahme im Jahr 2001 für unausweichlich, um – ganz oder teilweise – die erheblichen Steuermindereinnahmen zu kompensieren.

Durch diese gegenüber der Planung um rd. 340 Mio. DM erhöhte Neuverschuldung werden die Haushalte der Folgejahre durch höhere Zinsausgaben strukturell belastet. Im Jahr 2002 machen sich diese zusätzlichen Belastungen noch nicht in voller Höhe bemerkbar, da sie durch das gegenwärtig sehr günstige Zinsniveau überkompensiert werden. Gleichwohl bedeutet auch ein Zinsniveau von rd. 5 % bei einer Basis von 340 Mio. DM eine Zusatzbelastung von jährlich rd. 17 Mio. DM (8,5 Mio. EUR), die in den Folgejahren aufzubringen ist, da eine Tilgung gegenwärtig nicht in Aussicht steht.

Angesichts des Finanzierungsdefizits im Haushalt 2001, das die Zahlenbasis für die kommenden Haushalte beeinflusst, besteht weiterhin Handlungsbedarf, um zu einem ausgeglichenen Betriebshaushalt zu gelangen und die Neuverschuldung zu reduzieren (siehe unten 4.2 „Finanzpolitische Ziele“).

2.2 Entwicklung des Hamburger Haushalts bis 2001

Die im vorangegangenen Abschnitt beschriebenen Eckdaten des Haushalts 2001, der zugleich die Ausgangslage für den Haushalt 2002 bestimmt, sind das Ergebnis der Finanzpolitik der davor liegenden Jahre. Für die Bewertung müssen die Jahre vor 1993 und von 1994 bis 2001 betrachtet werden, weil ab dem Jahr 1994 die bis dahin vorangetriebene Steigerung der Betriebsausgaben merklich abgebremst wurde.

2.2.1 1990-1993: Überdurchschnittlich steigende Betriebsausgaben

Diagramm 1 zeigt die Entwicklung der Veränderungsraten der bereinigten Betriebsausgaben und der bereinigten Gesamtausgaben in den Jahren 1981-2001.

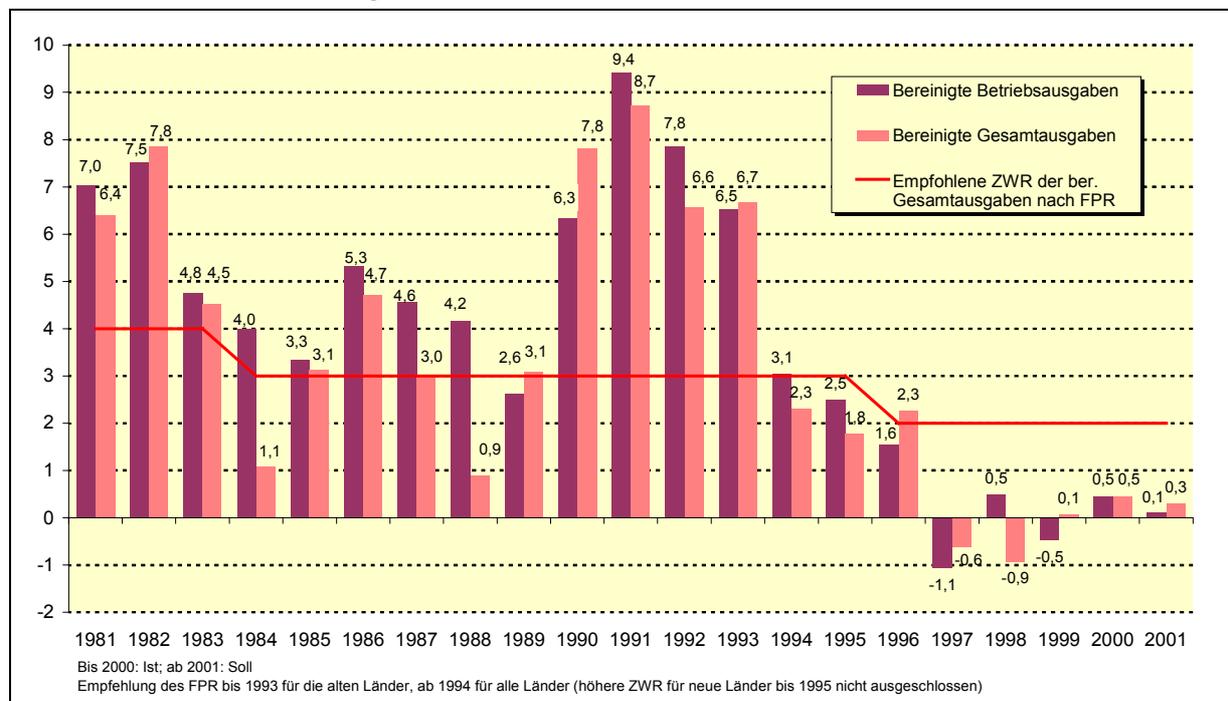
Es wird deutlich, dass

- bereits in den achtziger Jahren die Betriebsausgaben mit jahresdurchschnittlich 5,0 % stark gestiegen sind,
- vor allem aber in den Jahren 1990 bis 1993 die Zuwachsraten der bereinigten Betriebsausgaben sehr hoch lagen. In diesen vier Jahren stiegen die Betriebsausgaben um insgesamt 30 %.

Diagramm 1 zeigt außerdem, dass die Zuwächse der bereinigten Gesamtausgaben seit Anfang der 90er Jahre zunächst deutlich - zeitweise mehr als doppelt so hoch - über den Empfehlungen des Finanzplanungsrates zur Begrenzung der Ausgabenentwicklung aller öffentlichen Haushalte lagen.

Unter diesen überdurchschnittlichen Ausgabesteigerungen leidet der Hamburger Haushalt immer noch.

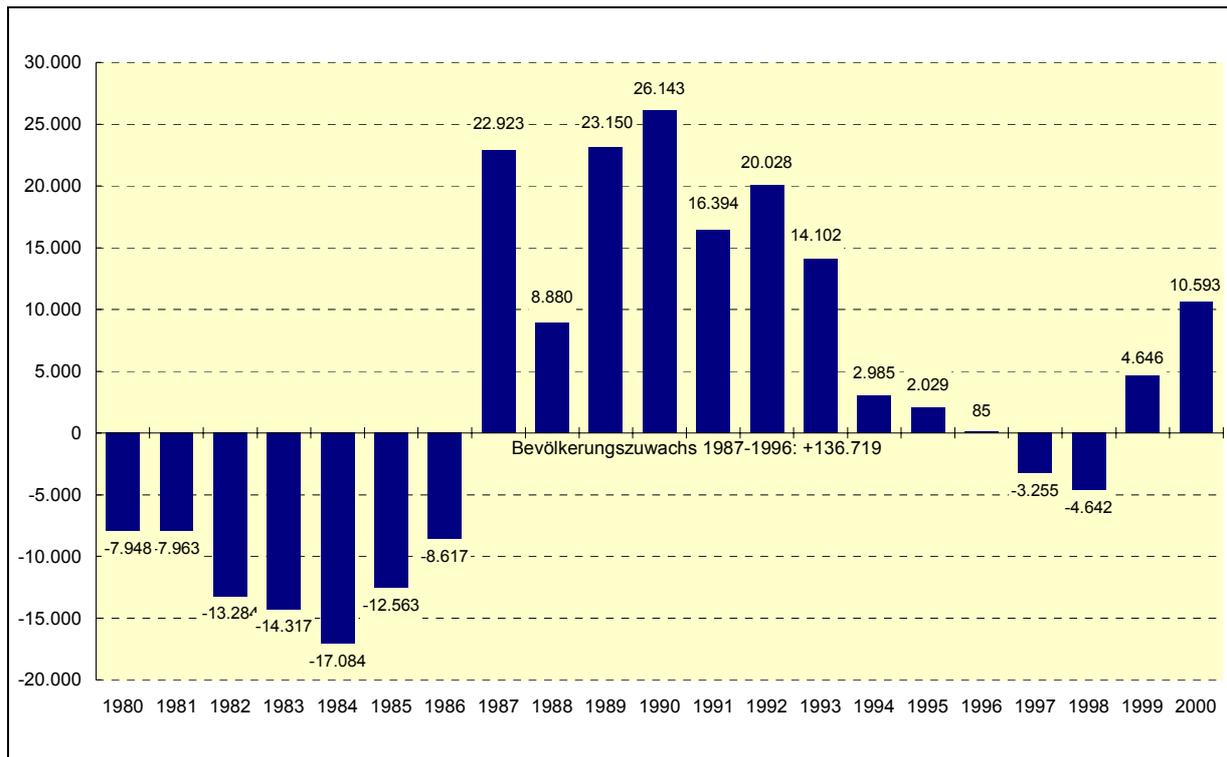
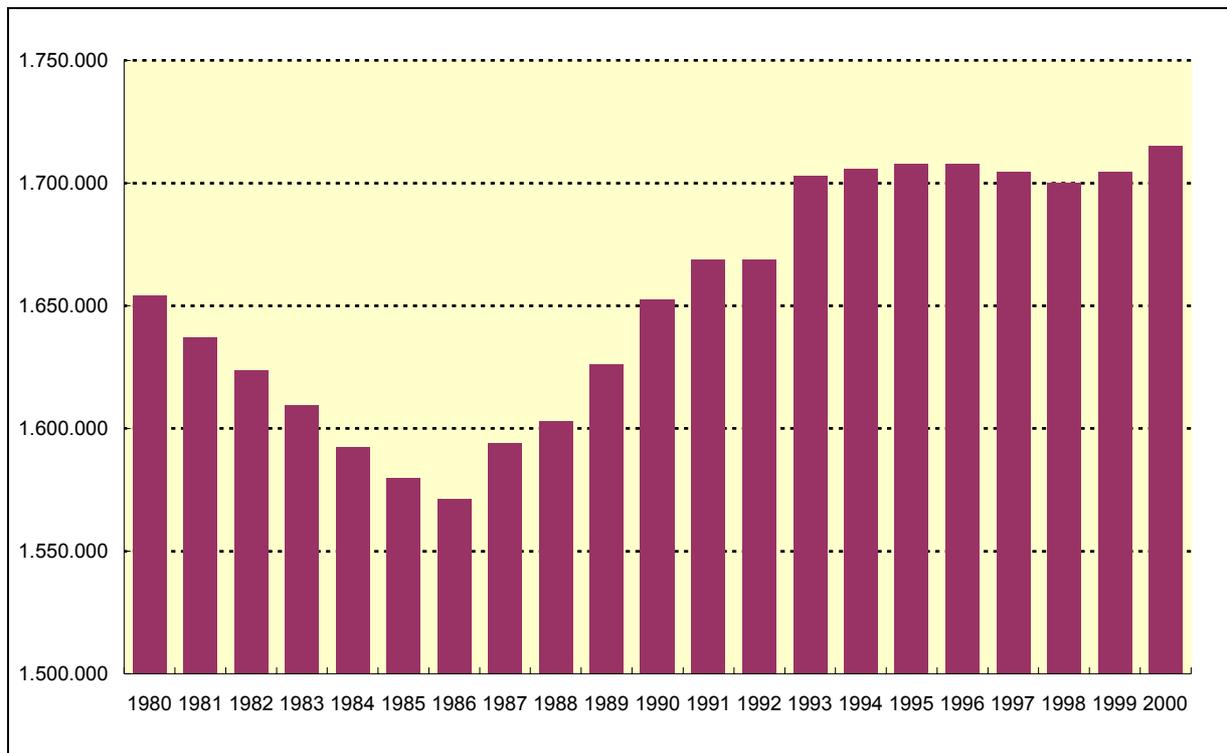
Diagramm 1 Veränderungsraten der bereinigten Gesamtausgaben und der bereinigten Betriebsausgaben 1981-2001 in %



Die expansive Ausgabenpolitik insbesondere zu Beginn der 90er Jahr trifft zeitlich überein mit einer Phase steigender Bevölkerungszahl.

Zwischen 1987 und 1993 hat die Einwohnerzahl der Stadt um ca. 108.000 zugenommen (vgl. Diagramm 2 und Diagramm 3); davon rd. 90.000 Ausländer, überwiegend durch verstärkten Nachzug von Familienangehörigen und seit 1991 Bürgerkriegsflüchtlinge aus dem ehemaligen Jugoslawien. Durch die Verschärfung des Asylbewerberrechts und die Rückkehr der Bürgerkriegsflüchtlinge nahmen die Zuwachsraten ab 1994 deutlich ab.

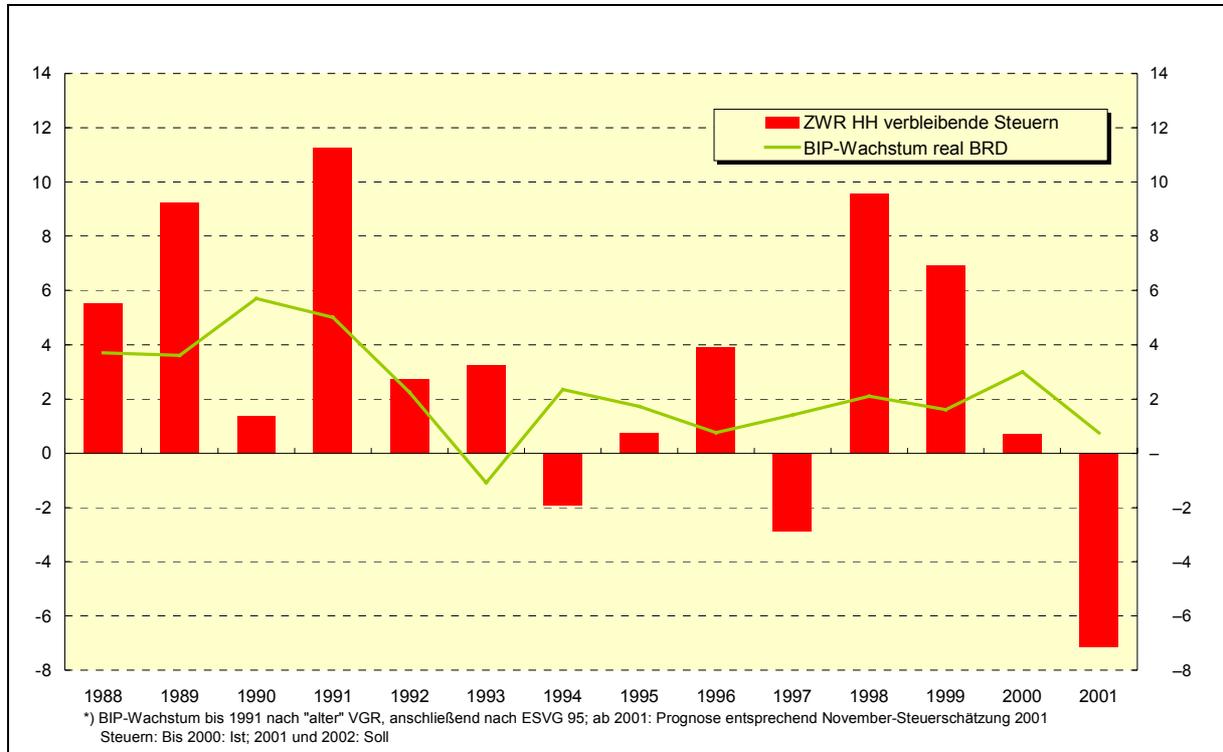
Mit diesem Bevölkerungszuwachs gingen steigende Ausgaben für Sozialhilfe und die Unterbringung von Flüchtlingen und Asylbewerbern einher. So stiegen die Sozialhilfeausgaben von rd. 1,4 Mrd. DM auf rd. 2,2 Mrd. DM.

Diagramm 2 Jährliche Veränderungen der Einwohnerzahl Hamburgs 1980-2000**Diagramm 3 Bevölkerung Hamburgs 1980 bis 2000**

Allerdings vermag der Bevölkerungszuwachs in dieser Phase die Ausgabenexpansion nur teilweise zu erklären. Es ist gleichzeitig nicht zu verkennen, dass die starken Zuwachsraten der Wirtschaftsleistung (und nachfolgend bei den Steuern), die im Gefolge der deutschen Einheit zu verzeichnen waren (sog. „Einheitsboom“), den Blick verstellten für die seiner-

zeit bereits notwendige Konsolidierung des Haushalts und die erforderliche Begrenzung des Ausgabenwachstums (vgl. Diagramm 4).

Diagramm 4 Veränderungsrate des realen Bruttoinlandsprodukts und der Hamburg verbleibenden Steuern 1988 bis 2001 in %



Die Gelegenheit, den Haushalt in den Jahren der starken wirtschaftlichen Zuwächse und der starken Zuwächse der Steuereinnahmen durch eine zurückhaltende Ausgabenpolitik zu konsolidieren, wurde nicht genutzt. Während pro Einwohner 1987 noch 4.093 EUR ausgegeben wurden, waren dies 1993 bereits 5.164 EUR (+ 26 %).

2.2.2 Finanzierungssalden im Betriebshaushalt und Entwicklung des Schuldenstandes einschließlich der öffentlichen Unternehmen

2.2.2.1 Finanzierungssaldo und Haushaltsausgleich

Der Haushalt ist jährlich in Einnahmen und Ausgaben auszugleichen (formaler Haushaltsausgleich, Art. 66 (1) Hamb. Verf, § 11 (3) LHO).

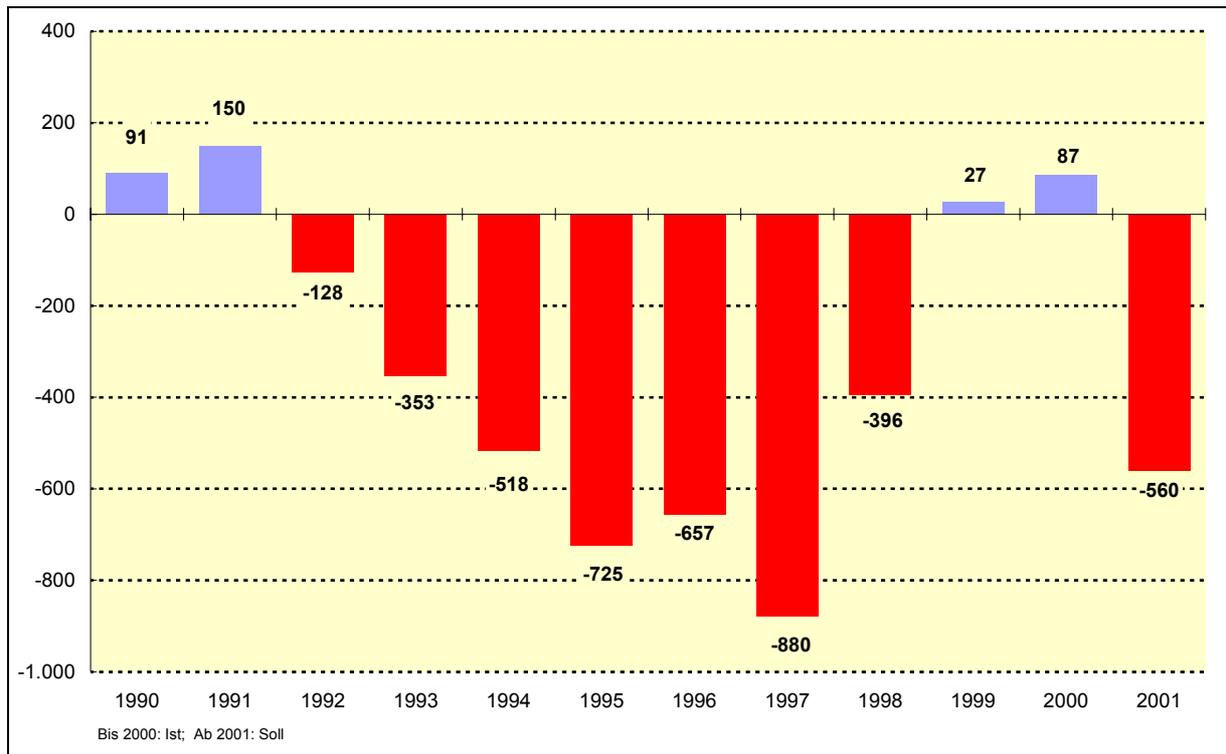
Sind die Ausgaben dauerhaft höher als die laufenden Einnahmen insbesondere aus Steuern, Gebühren und Zuweisungen des Bundes, entsteht ein strukturelles Defizit. Dieses kann durch einmalige Einnahmen, z.B. aus der Veräußerung von städtischem Vermögen, oder durch Kreditaufnahme gedeckt werden. Die Kreditaufnahme ist allerdings an die Investitionsausgaben gekoppelt: Sie darf die Summe der Investitionsausgaben abzüglich der investiven Einnahmen (z.B. vom Bund für Hochschulbau oder Küstenschutz) nicht überschreiten (§ 18 (1) LHO).

Der Finanzierungssaldo im haushaltsrechtlichen Sinn ergibt sich aus der Gegenüberstellung von Einnahmen und Ausgaben, ausgenommen den Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt, Entnahmen aus Rücklagen, Einnahmen aus kassenmäßigen Überschüssen, Ausga-

ben zur Schuldentilgung am Kreditmarkt, Zuführungen an Rücklagen und Ausgaben zur Deckung des kassenmäßigen Fehlbetrags. Der Finanzierungssaldo ist Bestandteil der Finanzierungsübersicht, die dem jährlichen Haushaltsplan beizufügen ist (§ 13 (4) LHO).

Entscheidend für die Beurteilung des strukturellen Defizits ist der Finanzierungssaldo des Betriebshaushaltes, der die laufenden Einnahmen und Ausgaben enthält. Denn für die Investitionsausgaben wurde der Ausgleich durch Kreditaufnahme vom Kapitalmarkt herbeigeführt. Die Betriebseinnahmen im Hamburger Haushalt in den Jahren von 1992 bis 1998 und 2001 reichten nicht aus, um die Betriebsausgaben zu decken (Diagramm 5). Aufgrund der oben dargestellten Steuermindereinnahmen wird dies auch im Haushaltsjahr 2002 so sein.

Diagramm 5 Finanzierungssalden im Betriebshaushalt 1990 - 2001 in Mio. EUR



2.2.2.2 Schließung der Deckungslücken

In den Jahren 1992-1998 und 2001 war somit eine kumulierte Deckungslücke von insgesamt rd. 4,2 Mrd. EUR im Betriebshaushalt zu schließen.

Zur Schließung der Deckungslücke im Betriebshaushalt und damit zur Herstellung des Haushaltsausgleichs im Betriebshaushalt wurde in den Jahren 1992 bis 1999 und 2001 auf die gesetzlich erlaubten Maßnahmen zurückgegriffen: Mobilisierung von Vermögenspositionen einschließlich Entnahmen aus dem Grundstock und Entnahme aus Rücklagen. Soweit nach Abschluss des Haushaltsjahres ein Defizit bestand, wurde ein Fehlbetrag ausgewiesen, der nach § 25 (3) LHO spätestens im übernächsten Haushaltsjahr aufzulösen, d.h. zu finanzieren war.

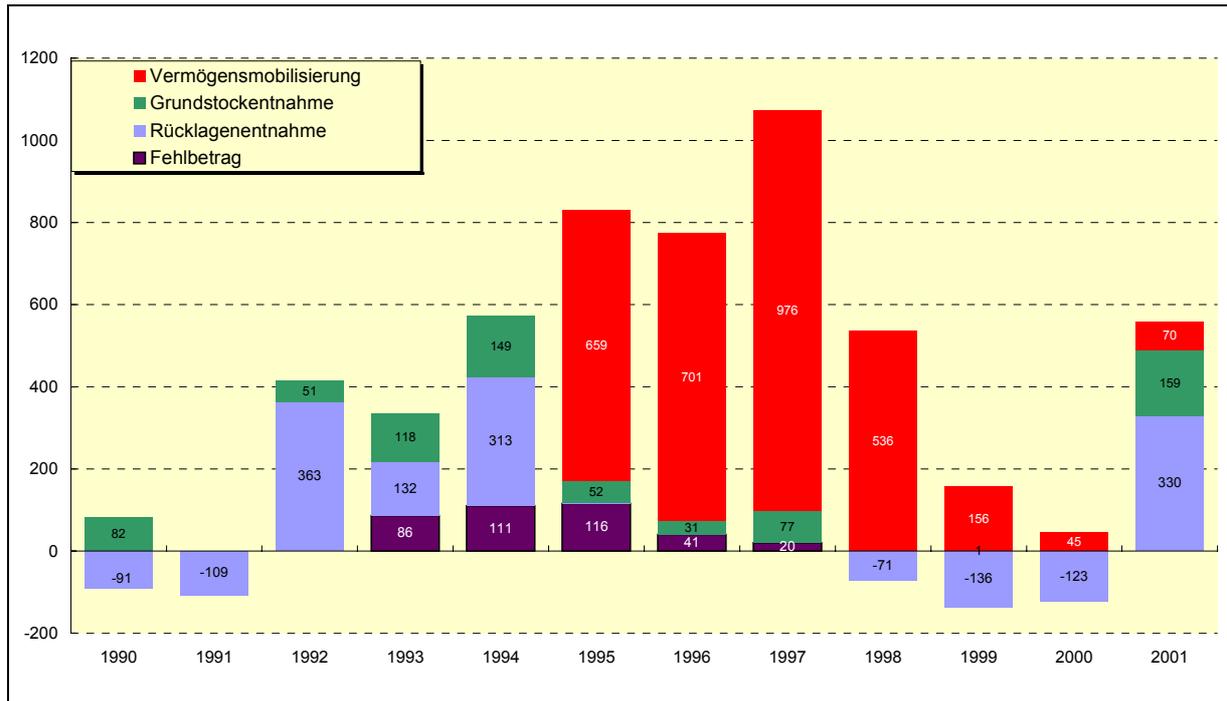
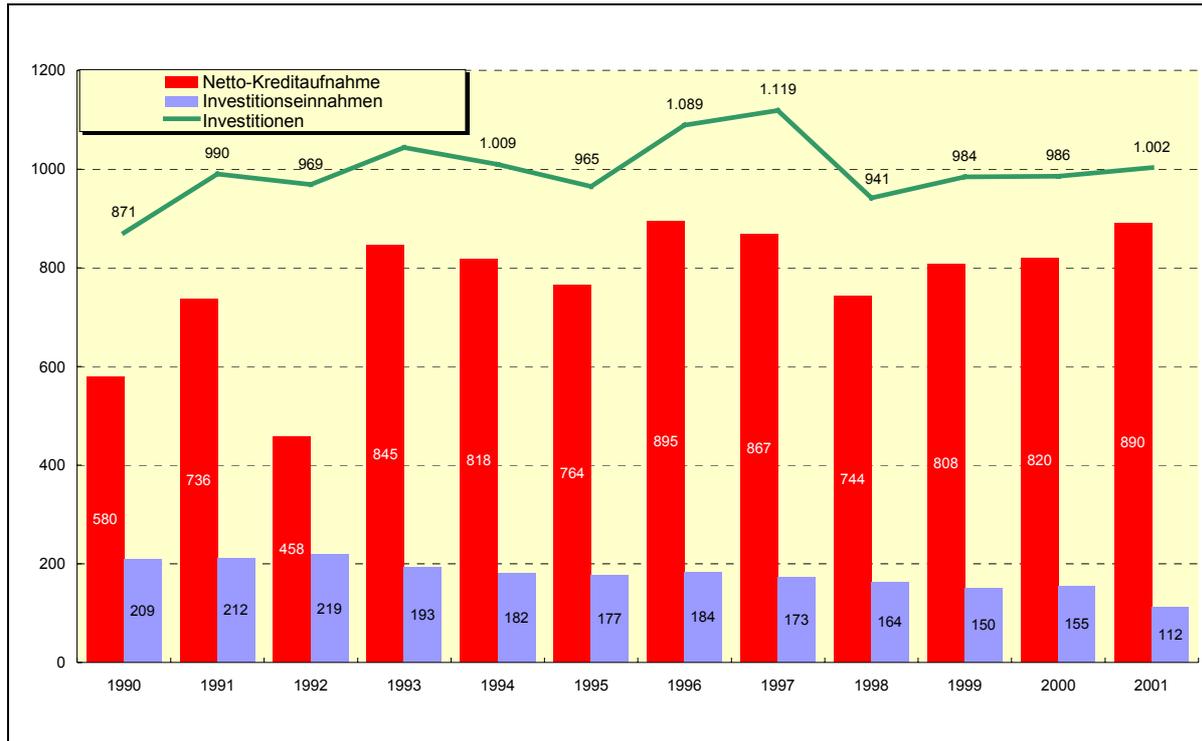
Diagramm 6 Finanzierung der Defizite im Betriebshaushalt 1990-2001 in Mio. EUR

Diagramm 6 zeigt, dass in den Jahren 1990 bis 2001 außerordentliche Einnahmen im Volumen von rd. 5,0 Mrd. EUR mobilisiert wurden; der die Defizitfinanzierung übersteigende Betrag wurde hauptsächlich zur Investitionsfinanzierung (1992) bzw. zur Rücklagenbildung (1998-2000) verwandt. Im Einzelnen setzt sich die Mobilisierung wie folgt zusammen (jeweils kumuliert):

- Rücklagenentnahmen rd. 1,1 Mrd. EUR
- Grundstockentnahmen rd. 0,7 Mrd. EUR
- Vermögensmobilisierung rd. 3,1 Mrd. EUR

Gesamt: rd. 5,0 Mrd. EUR

In den Jahren 1993-2001 sind die Investitionen abzüglich der investiven Einnahmen (vgl. Diagramm 7) nahezu ausschließlich über Kreditaufnahme finanziert worden (Ausnahme: Innovationsstiftung). Daraus hat sich ein sehr schneller Anstieg der Verschuldung ergeben, der eine erhebliche Zukunftsbelastung darstellt. Nach der oben dargestellten Bestandsaufnahme der finanziellen Situation ist es nicht mehr realistisch, in kurzen Zeiträumen eine Reduzierung der (Neu-)Verschuldung durch Überschüsse des Betriebshaushalts erreichen zu können.

Diagramm 7 Investitionsausgaben und Investitionsfinanzierung 1990-2001 in Mio. EUR

2.2.2.3 Vermögensveräußerungen und „Schattenhaushalte“

Ab dem Haushaltsjahr 1994 wurde zunehmend städtisches Vermögen veräußert, um das Defizit im Betriebshaushalt zu finanzieren. Diese außerordentliche Erhöhung der jeweils einmaligen Einnahmen war neben der Senkung von laufenden Ausgaben wesentlicher Bestandteil des „Konsolidierungsprogramms 1994 bis 2001“ (vgl. dazu auch Abschnitt 2.3). Damit konnte verhindert werden, dass der Haushalt der Freien und Hansestadt Hamburg für die Finanzierung von Betriebsausgaben Kredite vom Kreditmarkt aufnehmen musste. Diese waren für die Finanzierung der Investitionsausgaben vorgesehen und durch diese der Höhe nach auch begrenzt.

Die Darstellung des Schuldenstandes, der auf Hamburg lastet, bliebe allerdings unvollständig, wenn man nicht auch die Schulden solcher öffentlicher Unternehmen einbeziehen würde, die sonst von der FHH aufzunehmende Kredite ersetzt haben (a) oder die im Zusammenhang mit Zahlungen an den öffentlichen Haushalt eingegangen wurden (b):

a) Schon bislang wurden im Finanzbericht neben den konsolidierten Schulden der FHH die Verbindlichkeiten der WK aufgeführt, die diese gegenüber Kreditinstituten eingegangen ist.

Entsprechend sind in diesem Zusammenhang auch die von der Projektierungsgesellschaft Finkenwerder mbH & Co. KG (ProFi) aufgenommenen Kredite zu betrachten, mit denen die Zwischenfinanzierung für die Herrichtung des Erweiterungsgeländes dargestellt wird und die aus Erlösen des beabsichtigten Verkaufs der DCLRH-Anteile abgelöst werden sollen. Derzeit beläuft sich die Verschuldung von ProFi auf 125 Mio. EUR.

Schließlich ist die HGV im Volumen von 2,8 Mrd. DM Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten eingegangen, um Beteiligungen zu finanzieren, u.a. in Höhe von 2,5 Mrd. DM zur Finanzierung von stillen Einlagen bei der Hamburgischen Landesbank (HLB).

- b) Von den insgesamt 1994 bis 2001 erzielten Veräußerungserlösen von fast 7 Mrd. DM, die überwiegend im Haushalt vereinnahmt worden sind, sind die „echten“ Veräußerungen an private Dritte (Volumen im Zeitraum 1994 bis 2001: rd. 4,4 Mrd. DM) unproblematisch. Soweit die Erwerber den Kaufpreis durch Kredite vom Kapitalmarkt finanziert haben, ist dies für die Bewertung des Schuldenstandes nicht relevant.

Einzubeziehen sind aber Schulden, die stadteneigene Betriebe auf sich genommen haben, um den Erwerb von städtischem Vermögen zu finanzieren. Hierbei sind zwei Fallgruppen zu unterscheiden:

- Zwischenverkäufe (z.B. im Paket) an stadteneigene Betriebe mit dem Ziel der Weiterveräußerung (bei ggf. vorheriger Entwicklung) und entsprechenden Vereinbarungen hinsichtlich etwaiger überschießender Erlöse (1994 bis 2001: rd. 0,4 Mrd. DM),
- Veräußerungen an stadteneigene Gesellschaften, bzw. Rückführung von haushaltsfinanziertem Eigenkapital (1994 bis 2001: rd. 2,1 Mrd. DM).

Insgesamt haben die stadteneigenen Betriebe die Kaufpreise fast vollständig (bis auf 8 Mio. DM) durch Kreditaufnahme finanziert.

Die Veräußerungen im Einzelnen sind der nachfolgenden Tabelle zu entnehmen:

Tabelle 1 Mobilisierung von Vermögenspositionen 1994-2001 – überwiegend zur Deckung der Defizite im Betriebshaushalt

Jahr	Vermögensposition	Kaufpreis bzw. Zufluss Haushalt in Mio. DM	Erwerber	Bemerkungen
1994	Hamburger Feuerkasse (100 %)	198	DBV	
1994	Stadtreinigung Hamburg	166	Rückführung Eigenkapital an Haushalt	Finanziert durch Kreditaufnahme bei SRH
1995 (1999)	Hamburger Stadtentwässerung	1.726	Rückführung Eigenkapital an Haushalt	Finanziert durch Kreditaufnahme bei HSE
1996	Müllverbrennungsanlage Stapelfeld (80 %)	149	VEBA	
1996	Hamburger Gaswerke (10,1 %)	98	HEW / Thüga	
1996	Hamburger Friedhöfe	15	Rückführung Eigenkapital an Haushalt	7 Mio. DM durch Kreditaufnahme finanziert bei Hamburger Friedhöfe
1996	HEW (25,1 %)	1.099	PreußenElektra/Sydkraft	Gesamtkaufpreis 1.300 Mio. DM; in Höhe von 201 Mio. DM wurden Anteile der HLB mitverkauft
1997	Wohnungen	202	SAGA/GWG	Finanziert durch Kreditaufnahme

Jahr	Vermögensposition	Kaufpreis bzw. Zufluss Haushalt in Mio. DM	Erwerber	Bemerkungen
1997	Hamburgische Landesbank	1.379	LB Kiel	
1998	Wohngebäude mit bis zu 4 WE	139	HLB-Tochter	Inzwischen überwiegend weiterverkauft
1999	HEW (25,1 %)	1.270	Vattenfall	Gesamtkaufpreis 1.700 Mio. DM, Rest noch nicht zugeflossen
1999	Gewerbe-Immobilien	282	Sprinkenhof AG	Finanziert durch Kreditaufnahme, Ziel: Entwicklung, u.a. Weiterveräußerung an Dritte
2000	Hamburger Gesellschaft für Flughafenanlagen	87	Lufthansa Technik	
2001	Hamburger Gesellschaft für Flughafenanlagen	137	Lufthansa Technik	
1994-2001	Gesamtsumme	6.947		

Insgesamt ist es bei der Rückführung von haushaltsfinanziertem Eigenkapital der Anstalten öffentlichen Rechts Hamburger Stadtentwässerung, Stadtreinigung Hamburg sowie Hamburger Friedhöfe zu Fremdkapitalaufnahme im Wert von 1,9 Mrd. DM gekommen.

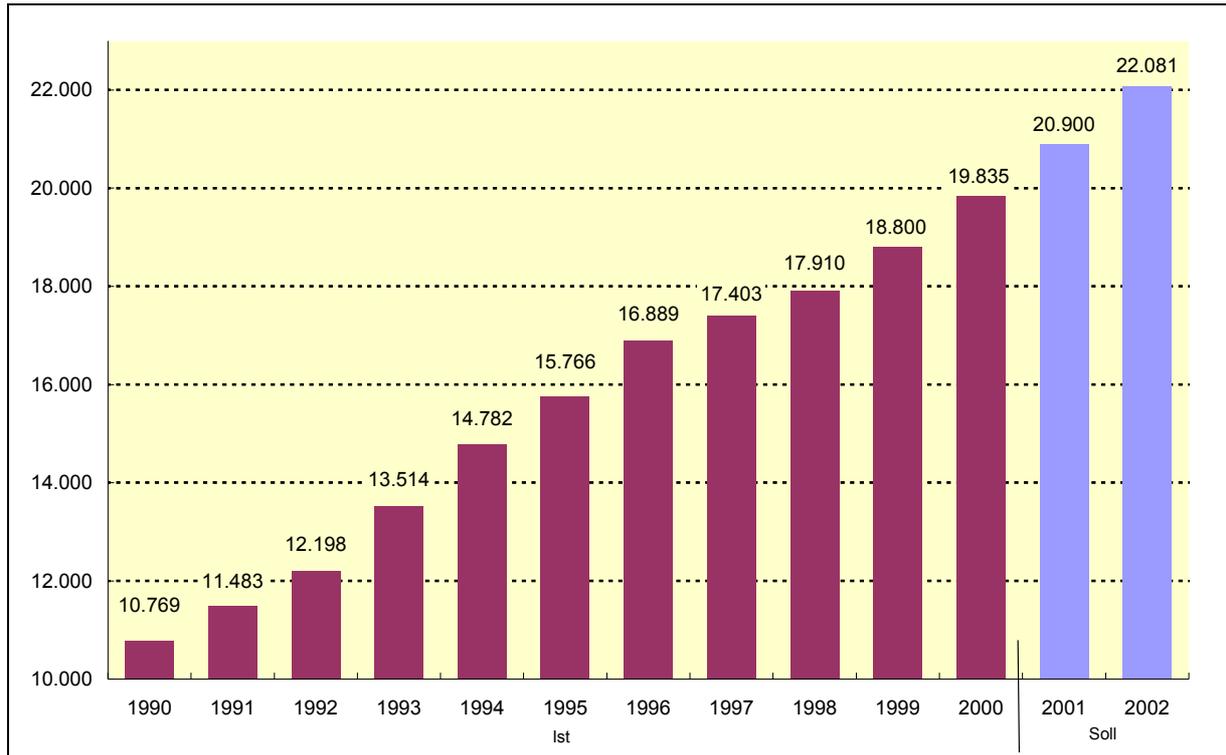
In gleicher Weise ist auch bei der Veräußerung städtischer Wohnungen im Wert von 202 Mio. DM an die SAGA/GWG vorgegangen worden.

Nach Auffassung des Senats kann von einem Defizitausgleich nicht gesprochen werden, wenn sich in einer Gesamtbetrachtung das Vermögen der Freien und Hansestadt nicht verbessert hat (vgl. Antwort des Senats auf die Kleine Anfrage, Drs. 17/171 vom 21.12.2001)

2.2.2.4 Gesamtverschuldung

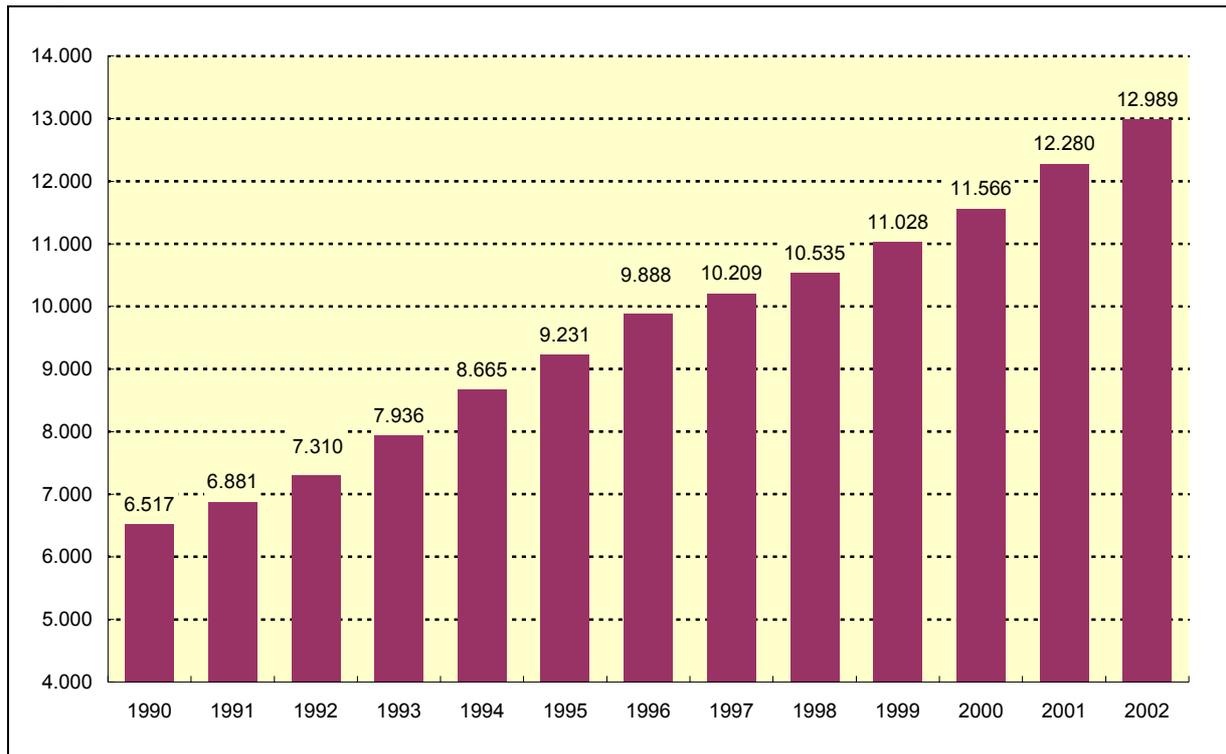
Aus der dargelegten nahezu ausschließlich kreditären Finanzierung der Investitionen in den letzten Jahren hat sich ein schnell wachsender Schuldenstand im Haushalt ergeben. Betrug die Verschuldung 1990 noch 10,8 Mrd. EUR, so wird sie Ende 2002 um 11,3 Mrd. EUR auf 22,1 Mrd. EUR angewachsen sein. Damit hat sich die Verschuldung des Haushalts in 11 Jahren nahezu verdoppelt (vgl. Diagramm 8). Einbezogen ist auch die Verschuldung der Hamburgischen Wohnungsbaukreditanstalt (WK). Insgesamt bestehen bei der WK per 31.12.2000 Verbindlichkeiten in Höhe von 6,148 Mrd. DM, davon 4,821 Mrd. DM gegenüber Kreditinstituten.¹

¹ Die WK finanziert ihre Geschäftstätigkeit insbesondere aus Darlehensrückflüssen und Fremdmitteln. Bei den Fremdmitteln handelt es sich überwiegend um Mittel, die die WK auf dem Kapitalmarkt aufnimmt. Daraus ergeben sich die Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten. Diesen Verbindlichkeiten stehen insbesondere Forderungen der WK an Kunden aus Hypothekendarlehen in Höhe von 7,975 Mrd. DM gegenüber.

Diagramm 8 Verschuldung Hamburgs (Haushalt und WK) 1990-2002 in Mio. EUR**Tabelle 2 Entwicklung der Pro-Kopf-Verschuldung 1995-2002**

Jahr	Bevölkerungsstand in 1000 Einwohner ^{a)}	Schuldenstand zum 31.12.		Pro-Kopf-Verschuldung	
		Haushalt	Haushalt einschl. WK	Haushalt	Haushalt einschl. WK
		- in Mio. EUR -		- in EUR -	
1995	1.708	13.826	15.766	8.095	9.230
1996	1.708	14.756	16.889	8.639	9.888
1997	1.705	15.049	17.403	8.827	10.207
1998	1.701	15.329	17.910	9.017	10.535
1999	1.705	16.053	18.800	9.415	11.026
2000	1.715	16.998	19.835	9.911	11.566
2001	1.702	17.879	20.900	10.505	12.280
2002	1.700	18.723	22.081	11.013	12.989

^{a)} bis 1999 tatsächliche Bevölkerungsentwicklung, 2000 auf Stand 12/2000 hochgerechnet, ab 2001 gemäß Prognose der modifizierten 9. KBV (obere Variante)

Diagramm 9 Schulden pro Einwohner 1990-2002 in EUR

Die Pro-Kopf-Verschuldung Hamburgs ist damit seit 1990 bis Ende 2001 von 6.517 EUR auf 12.280 EUR gestiegen.

Bei der Betrachtung der Schulden sind zumindest auch die durchschnittlich im Haushaltsjahr in Anspruch genommenen Kassenkredite einzubeziehen, für die eine besondere Ermächtigung im jeweiligen Haushaltsbeschluss existiert. Im Jahresdurchschnitt 2001 lag das Kassenkreditvolumen bei rd. 540 Mio. EUR.

Wie schon unter Ziffer 2.2.2.3 dargelegt, haben sich öffentliche Unternehmen im Volumen von rd. 975 Mio. EUR am Kapitalmarkt verschuldet, um die Rückführung haushaltsfinanzierter Eigenkapitals an die Freie und Hansestadt Hamburg vornehmen zu können. In gleicher – kreditfinanzierter – Weise hat die SAGA/GWG von der Stadt Immobilien im Wert von 202 Mio. DM erworben. Der Kapitaldienst für diese Kredite wird aber nicht aus dem Haushalt der Stadt gezahlt, sondern aus den Gebühren bzw. Mieteinnahmen erwirtschaftet.

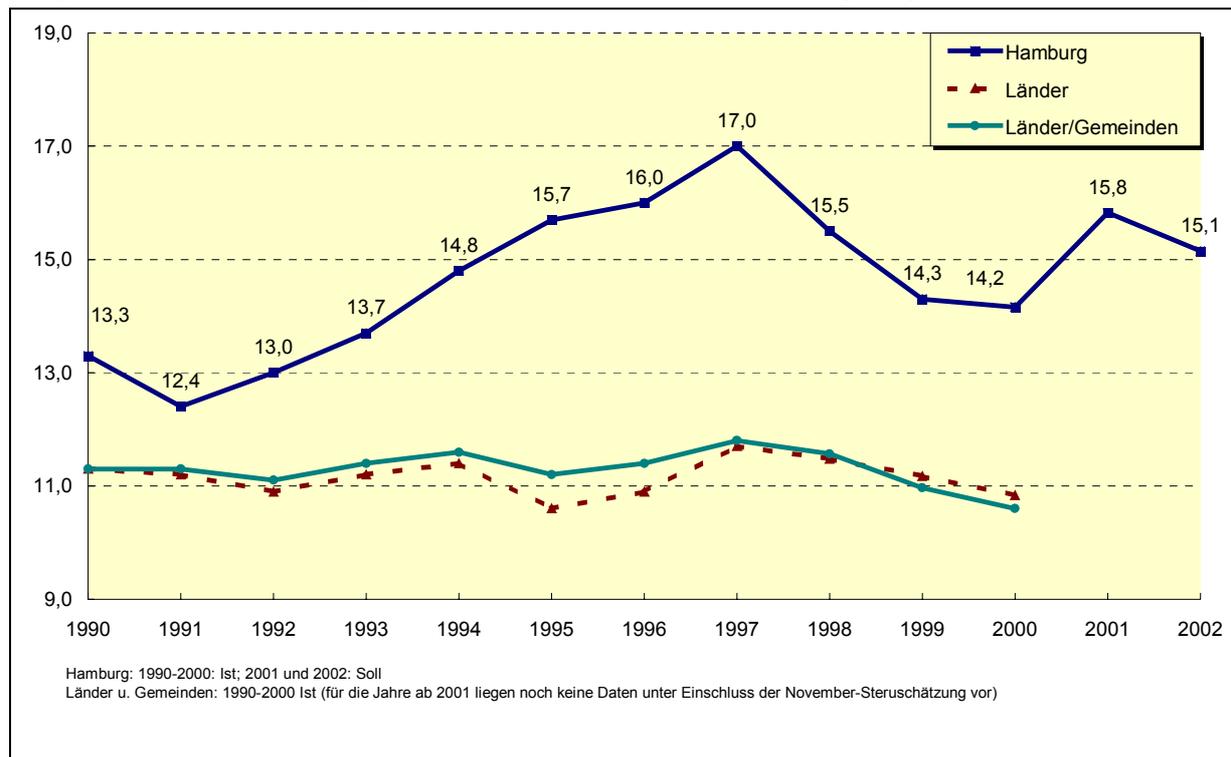
Ferner sind die Kredite mit zu erfassen, die wie oben dargelegt von öffentlichen Unternehmen anstelle des Haushalts aufgenommen wurden. Während die Zinsaufwendungen von WK und ProFi aus dem Haushalt zu tragen sind, generieren die bei der HLB gezeichneten stillen Einlagen eine Marge von 1% und führen zu Einnahmen der HGv in Höhe von rd. 13 Mio. EUR p.a., um die sich der strukturelle Verlust der HGv vermindert, d.h. das Defizit im Betriebshaushalt verringert.

Insgesamt sind so zu den im Haushalt ausgewiesenen Schulden von rd. 17,9 Mrd. EUR weitere rd. 6 Mrd. EUR hinzuzurechnen.

2.2.2.5 Steigende Zinsausgaben

Die Zinsbelastung aus diesem gewachsenen Schuldenstand ist bereits derzeit mit rd. 1 Mrd. EUR erheblich. Damit sind rd. 12,3 % des Betriebshaushalts für die Zinszahlungen gebunden. Da die (wachsende) Zinsbelastung auch immer in Relation zu den (tendenziell auch wachsenden) Einnahmen gesehen werden muss, ist die Zins-Steuer-Quote eine wichtige Kennzahl (vgl. Diagramm 10).

Diagramm 10 Entwicklung der Zins-Steuer-Quote 1990-2002 (in %)

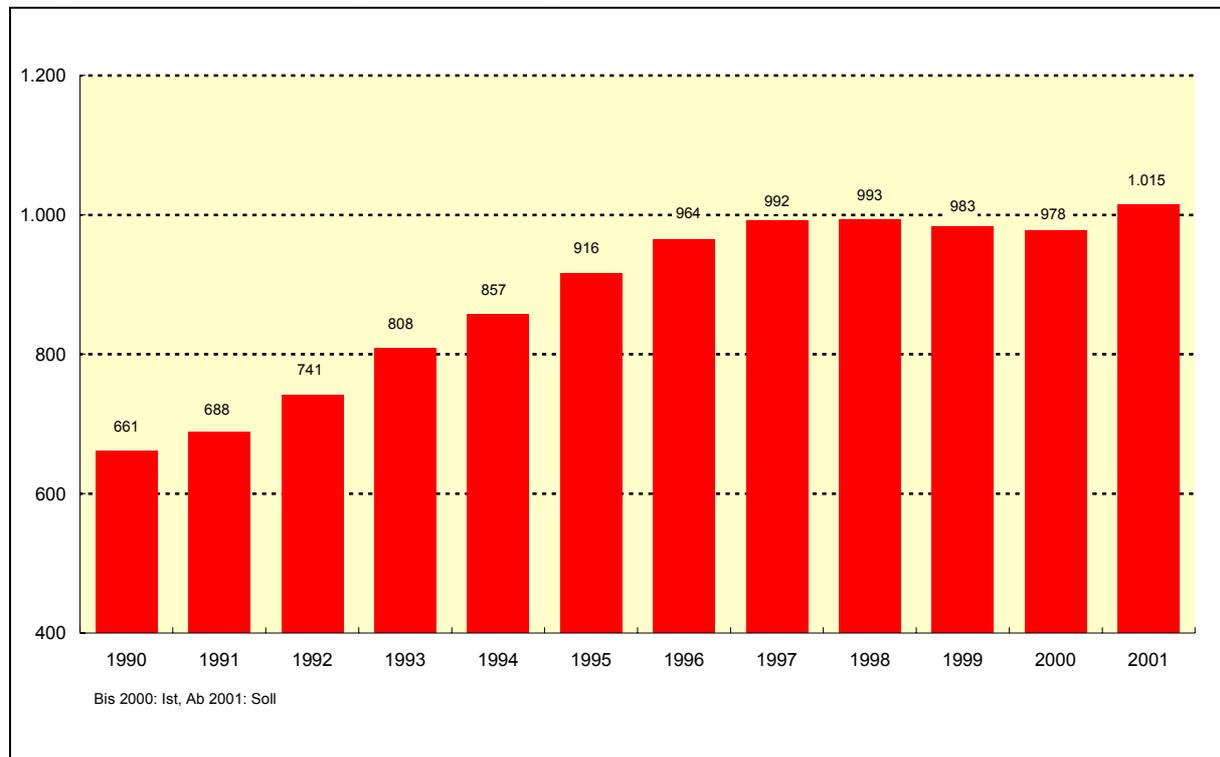


Wie Diagramm 10 zeigt, bewegt sich die Zins-Steuer-Quote wieder auf einem Niveau von über 15 %, die Abstände zum Durchschnitt von Ländern und Gemeinden sind deutlich. Nahezu jede sechste Steuermark steht nicht mehr zur politischen Zukunftsgestaltung zur Verfügung, sondern wird benötigt, um den Zins für in der Vergangenheit getätigte Ausgaben zu zahlen. Dabei ist zu bedenken, dass an eine Tilgung der Schulden bei der gegenwärtigen finanziellen Situation nicht gedacht werden kann.

Von besonderer Bedeutung bei der Beurteilung der Zinsausgaben ist das in den vergangenen Jahren relativ günstige Zinsniveau, das die Dramatik der Entwicklung überdeckt hat. Wie die nachfolgende Grafik ausweist, ist das Volumen der Zinszahlungen in den Jahren 1997 bis 2000 trotz erheblicher jährlicher Neuverschuldung absolut gesehen relativ konstant geblieben. Dies ist dem allgemein gesunkenen Zinsniveau zu verdanken. Lag der Zinssatz für langfristige Papiere 1990 noch bei 7,0 % so ist im Jahr 2001 für neu aufgenommene langfristige Kredite (sowie Umschuldung auslaufender Kredite) ein Zinssatz von durchschnittlich 4,9 % in Rechnung gestellt worden. Da in den letzten Jahren jeweils durch Umschuldung im Bestand zu günstigeren Konditionen Entlastungen erzielt werden konnten und auch zunehmend mit variablen Zinssätzen und derivativen Instrumenten gearbeitet wird, haben die Belastungen aus der Netto-Kreditaufnahme noch nicht merkbar durchgeschlagen. Sofern diese

Entlastungseffekte aber nicht mehr auftreten, wird sich die Zinsbelastung aus der Nettokreditaufnahme ungeschmälert im Betriebshaushalt auswirken. Bei dem aus gegenwärtiger Sicht zwar absehbar geringen Risiko eines deutlich steigenden Zinsniveaus wäre allerdings auch mit umgekehrten Effekten zu rechnen: nicht nur aus der Nettokreditaufnahme, auch aus der Umschuldung würden zusätzliche Haushaltsbelastungen resultieren.

Diagramm 11 Entwicklung der Zinsausgaben 1990-2001 in Mio. EUR



2.2.2.6 Sicherheitsleistungen

Die von der FHH übernommenen **Sicherheitsleistungen** (Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen nach § 39 Absatz 1 LHO) beliefen sich Ende 2000 auf rd. 5.319 Mio. EUR. Darunter entfallen die größten Positionen auf:

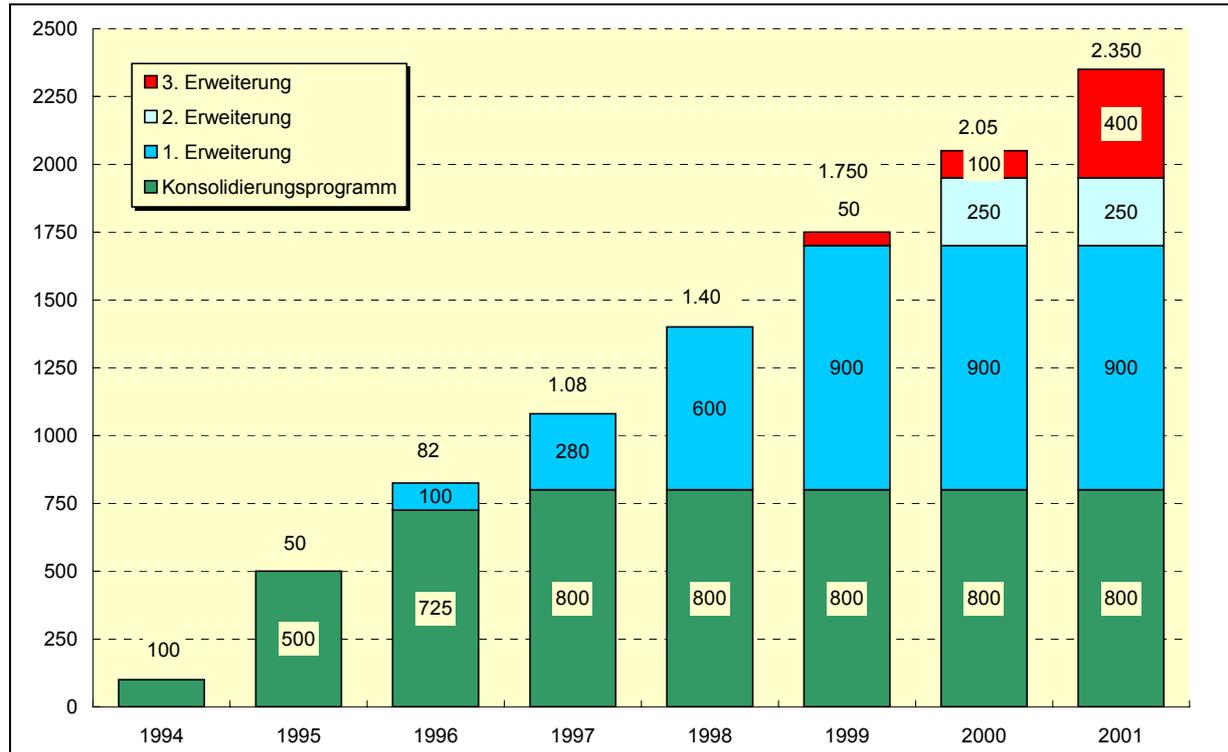
- Wohnungsbau rd. 3.563 Mio. EUR
- Hamburger Stadtentwässerung rd. 890 Mio. EUR
- Sprinkenhof AG und HGV rd. 385 Mio. EUR
- Versorgungsansprüche der Bediensteten der Vereinigung
Hamburger Kindertagesstätten und der Staatstheater rd. 195 Mio. EUR
- Mittelstandsförderung (Bürgschaftsgemeinschaften,
Kreditkommission) rd. 128 Mio. EUR
- Schiffbau und Werften rd. 38 Mio. EUR

Wenn diese Sicherheitsleistungen in Anspruch genommen werden, sind außer- oder überplanmäßige Ausgaben zu veranschlagen, die u.U. durch Kreditaufnahme zunächst gedeckt werden müssen.

2.3 Konsolidierungsprogramm 1994-2001

1993 wurde deutlich, dass die deutsche Sonderkonjunktur die ansonsten problematische Situation der Weltwirtschaft nur überdeckt hatte. Die negativen Auswirkungen der weltwirtschaftlichen Entwicklung führten zu einer schweren Rezession. Die damit einhergehende Stagnation der Hamburg verbleibenden Steuereinnahmen, die expansive Ausgabenentwicklung der Vorjahre und steigende Beiträge Hamburgs zur Finanzierung der deutschen Einheit führten nun zu einer bedrohlichen strukturellen Schieflage des Haushalts. Ohne einschneidende Veränderungen war in den Folgejahren mit einem Defizit im Betriebshaushalt von bis zu 1,5 Mrd. DM zu rechnen. Aus der damaligen Sicht waren ca. 800 Mio. DM als strukturelles Defizit anzusehen, dieser Teil des Defizits sollte durch dauerhaft wirksame Maßnahmen zur Haushaltsverbesserung bis zum Jahr 1997 abgebaut werden. Hinsichtlich des konjunkturellen Teils des Defizits bestand hingegen die Erwartung, dass es bei wieder wachsender Wirtschaftsleistung durch stärker steigende Steuereinnahmen ausgeglichen werden würde.

Angesichts weiterer Haushaltsverschlechterungen (Steuermindereinnahmen infolge anhaltender wirtschaftlicher Schwäche und verschiedener Maßnahmen zur Steuerreform sowie Mehrbedarfe insbesondere bei gesetzlichen Leistungen) musste das Konsolidierungsvolumen mehrfach aufgestockt werden (vgl. Diagramm 12): so zunächst mit dem Haushaltsplan 1996 von 800 Mio. DM um 400 Mio. DM auf 1,2 Mrd. DM, die im Jahr 1999 erreicht sein sollten; dann mit dem Haushaltsplan 1997 um weitere 500 Mio. DM, so dass bis 1999 Entlastungen im Volumen von 1,7 Mrd. DM erreicht sein sollten. Mit dem Haushalt 1998 wurde das Konsolidierungsprogramm verlängert und erneut aufgestockt um zusätzliche 250 Mio. DM im Jahr 2000. Seine letzte Erweiterung erfuhr das Konsolidierungsprogramm mit dem Haushalt 1999 um weitere 400 Mio. DM auf eine Gesamtleistung von 2.350 Mio. DM, die bis zum Jahr 2001 erbracht werden sollten. Unter der Voraussetzung dieser dauerhaften Haushaltsverbesserungen erschien der strukturelle Ausgleich des Betriebshaushalts im Jahr 2001 möglich. Insbesondere die erheblichen Steuermindereinnahmen infolge der Steuerreform machten die Planung zunichte. Das Konsolidierungsprogramm war notwendig, aber nicht hinreichend.

Diagramm 12 Konsolidierungsprogramm 1994-2001 in Mio. DM

Das Konsolidierungsprogramm ist – unter Berücksichtigung der in Abschnitt 2.3.5 dargestellten offenen Verpflichtungen – im Großen und Ganzen planmäßig umgesetzt worden. Die Vorgaben erfolgten nach Eingriffsbereichen differenziert:

Tabelle 3 Struktur des Konsolidierungsprogramms, Soll-Ist-Vergleich in Mio. DM

	Soll		Ist	
	2001	1994-2001	2001	1994-2001
Einnahmen	0	300	0	150
Personalausgaben	58	483	58	483
Sach- und Fachausgaben (Quotierung)	95	670	95	670
Sonderbereiche	147 ^{a)}	897	147	1.047
Ausgaben insgesamt	300 ^{a)}	2.050	300	2.200
Haushaltsverbesserungen insgesamt	300 ^{a)}	2.350	300	2.350

a) Darin enthalten 39 Mio. DM aus Übererfüllung der Vorgaben in den Vorjahren.

2.3.1 Erhöhung von Steuern und Veräußerung von Vermögen

In der ersten Einschätzung des mit 800 Mio. DM angenommenen Konsolidierungsbedarfs ist 1993 davon ausgegangen worden, dass Haushaltsverbesserungen auf der Einnahmeseite im Volumen von 300 Mio. DM zu erreichen sein sollten. In diesem Zusammenhang ist 1994 eine Erhöhung der Gewerbesteuer und der Grundsteuer B vorgenommen worden, so dass insgesamt Mehreinnahmen von rd. 150 Mio. DM realisiert wurden. Angesichts der sich abzeichnenden innerdeutschen, europäischen und globalen Standortkonkurrenz ist in der weiteren Verfolgung des Konsolidierungsprogramms aber davon Abstand genommen worden,

weitere Einnahmeerhöhungen durchzusetzen. Entsprechend sind die Vorgaben auf der Ausgabenseite übererfüllt worden.

Auch in Bezug auf die gebührenfinanzierten Bereiche sind die Einnahmeerhöhungen in den letzten Jahren insgesamt unter der Preissteigerungsrate geblieben.

Zu der Erhöhung der Einnahmen – mit allerdings einmaliger Wirkung zur Schließung der Lücken im Betriebshaushalt – trug auch die planmäßige Veräußerung von städtischem Vermögen bei (siehe dazu oben Abschnitt 2.2.2.2).

Wenngleich es aus heutiger Sicht richtig erscheint, mit der Abgabenbelastung einen wesentliche Standortfaktor nicht zusätzlich zu strapazieren, so muss doch aus der Sicht des Haushalts darauf hingewiesen werden, dass ein Absenken auf der Einnahmeseite angesichts steigender Bedarfe auf der Ausgabenseite nur schwer zu verkraften ist. Von daher wird es darauf ankommen, den zu entrichtenden Abgaben entsprechende Leistungen der Freien und Hansestadt Hamburg mit einem angemessenen Preis-Leistungs-Verhältnis gegenüberzustellen. Ein diesbezügliches benchmarking zwischen deutschen Großstädten bzw. europäischen Metropolen wird zukünftig sowohl nach innen zur Verbesserung der eigenen Leistung als auch nach außen zur offensiven Darstellung der eigenen Leistungsfähigkeit an Bedeutung gewinnen.

2.3.2 Senkung von Personalausgaben

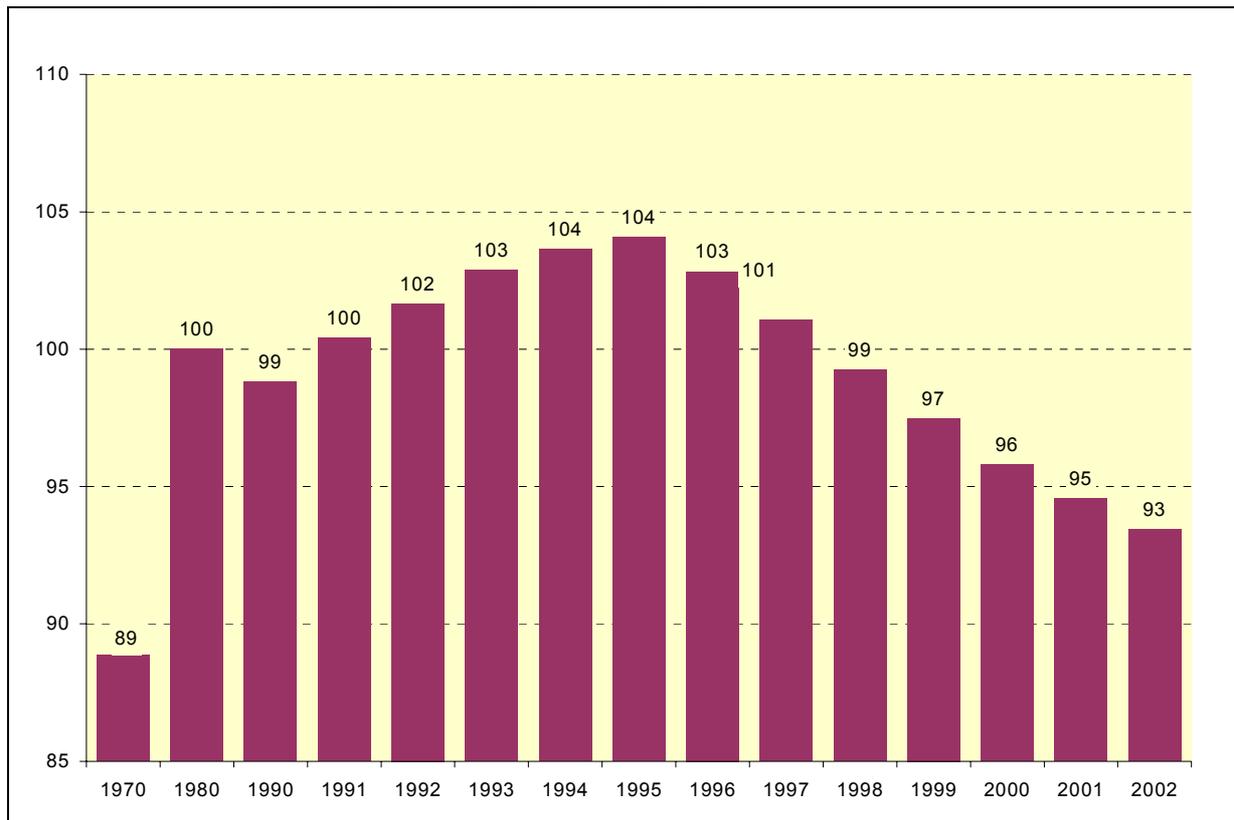
Im Personalbereich werden mit der Konkretisierung der Stellenstreichungen für das Jahr 2001 seit Beginn des Konsolidierungsprogramms Stellenstreichungen bzw. Mittelreduzierungen im Volumen von rd. 468 Mio. DM erbracht worden sein; dies entspricht per saldo rd. 7000 Stellen.² Für eine sog. Normalbehörde wie z.B. die Wirtschafts- oder die Baubehörde bedeutet dies die Streichung von rd. 20 Prozent des Stellenbestandes. Bereiche mit besonderer Bedeutung haben davon abweichende Stellenstreichverpflichtungen zu erfüllen gehabt:

- Hochschulen 12 %
- ordentliche Gerichte und Staatsanwaltschaften (vor und nach Erlass der noch offenen Streichverpflichtungen mit dem akt. Haushaltsplan-Entwurf 2002) 11 % bzw. 9 %
- Strafvollzug (vor und nach Erlass) 7 % bzw. 4 %
- Polizei (vor und nach Erlass) 5 % bzw. 4 %
- Feuerwehr 8 %
- Finanzämter 6 %

Eine besondere Behandlung hat auch der Lehrerstellenplan erfahren, der in den Jahren 1995 bis 1997 gar nicht und in den Jahren 1998 bis 2001 nur mit dem Durchschnittswert aller Behörden herangezogen wurde und zudem Mehrbedarfe infolge steigender Schülerzahlen gegen rechnen konnte.

² In den Fällen, in denen mit der Ergänzung zum Haushaltsplan-Entwurf 2002 Stellenstreichverpflichtungen erlassen worden sind, ist ein struktureller Ausgleich an anderer Stelle im Haushalt geschaffen worden (vgl. Abschnitt 5.2).

Diagramm 13 Index des Stellenbestandes in der hamburgischen Verwaltung 1970 bis 2002 (bereinigt um Ausgliederungen), 1980 = 100



Aus Diagramm 13 wird auch deutlich, dass zwischen 1990 (=99) und 1995 (=104) eine Ausweitung des Stellenbestandes um über 5 % stattgefunden hat. Diese Ausweitung hat vor allem in den Bereichen Zuwanderung/Asyl/Flüchtlinge (1000 Stellen), Bildungs- und Hochschulwesen (rd. 800 Stellen) und Innere Sicherheit (rd. 550 Stellen) stattgefunden.

Dieser Zuwachs um insgesamt rd. 4500 Stellen wurde im Rahmen des Konsolidierungsprogramms durch Abbau von rd. 7000 Stellen wieder zurückgenommen. Es zeigt sich aber auch, wie schwierig es ist, im Gefolge von Stellenausweitungen nachhaltige Konsolidierungsmaßnahmen durchzusetzen. Vom Höchstpunkt des Stellenbestandes im Jahr 1995 bis heute sind zwar rd. 10 % des Stellenbestandes gestrichen worden. Gegenüber 1990 beträgt der Rückgang aber nur rd. 5 %.

Die im Betrachtungszeitraum ausgegliederten Bereiche umfassen einen Stellenbestand (Basis: Bestand jeweils zum Zeitpunkt der Ausgliederung) von rd. 25.800 Stellen. Insbesondere sind aufgrund ihrer Bedeutung hier zu nennen:

- Landesbetrieb Krankenhäuser (rd. 12.500 Stellen),
- Vereinigung Hamburger Kindertagesstätten (rd. 3.300 Stellen),³
- Landesbetrieb Pflegen und Wohnen (rd. 3.900 Stellen),
- Stadtreinigung Hamburg (rd. 2.900 Stellen)

³ Die „Vereinigung“ ist bereits seit 1936 als Verein ausgegliedert, wurde aber bis 1987 im Stellenplan geführt.

- Hamburger Stadtentwässerung (rd. 1.600 Stellen),
- Landesbetrieb Friedhöfe (rd. 500 Stellen).

Hierbei handelt es sich im Wesentlichen um Bereiche, die besonderen „Finanzierungsregulierungen“ unterliegen (z.B. Erstattung Krankenkassen, Gebühreneinnahmen).

Ein Vergleich der vor Ausgliederung zuletzt erhobenen mit den aktuell ermittelten Personalbestandszahlen zeigt, dass auch diese Bereiche – unbeschadet möglicher unterschiedlicher Abgrenzungsmerkmale – deutliche Bestandsreduzierungen erfahren haben. Ausnahmen sind lediglich die Hamburger Stadtreinigung, deren Personalbestand relativ konstant geblieben ist, sowie die „Vereinigung“, die infolge des Anfang der neunziger Jahre begonnenen Ausbauprogramms sowie aufgrund des zwischenzeitlich gegebenen Rechtsanspruchs (Elementar-Halbtagsplatz), allerdings auch aufgrund der deutlichen Verschiebung von Vollzeit- in Teilzeitbeschäftigung, eine Personalausweitung zu verzeichnen hat.

Tabelle 4 Personalbestand ausgewählter ausgegliederter Einheiten

	Personalbestand	
	„alt“ ^{a)}	„neu“ ^{b)}
Vereinigung	3.934	4.155
Landesbetrieb Krankenhäuser	17.501	12.955
Landesbetrieb Pflegen und Wohnen	4.453	3.551
Landesbetrieb Stadtreinigung Hamburg	2.650	2.643
Landesbetrieb Hamburger Stadtentwässerung	1.552	1.328
Landesbetrieb Friedhöfe	581	465

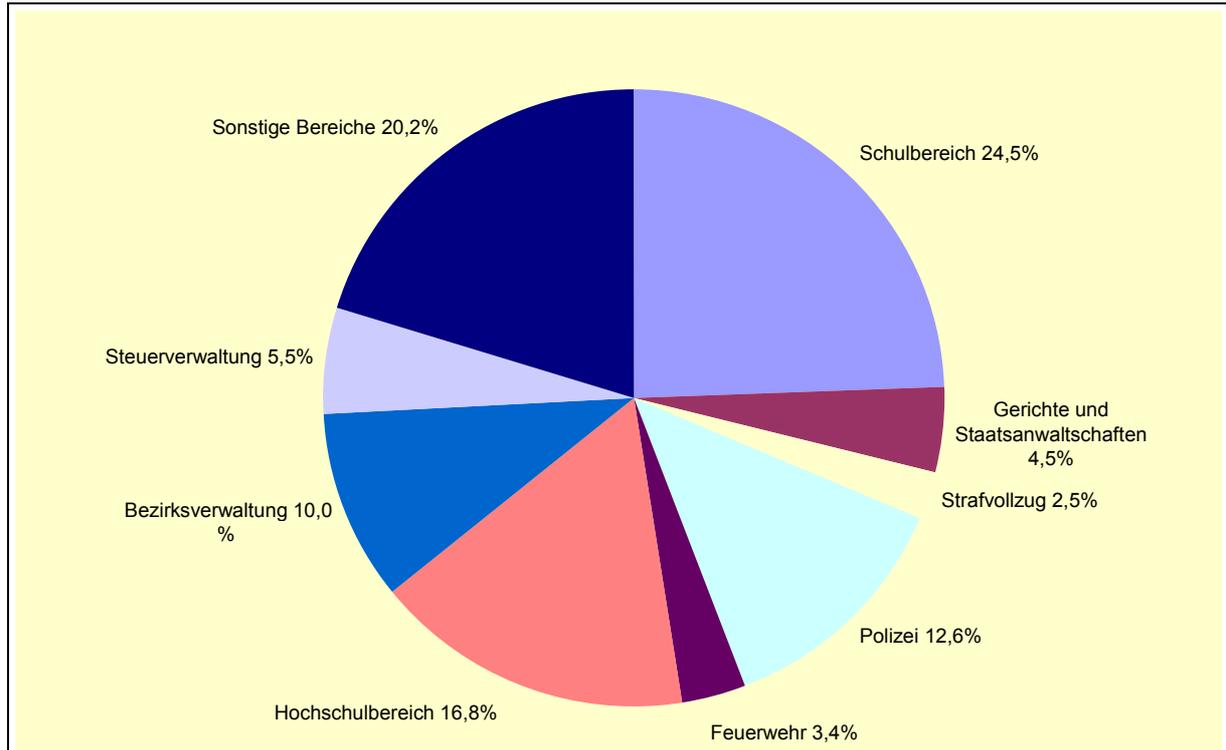
a) vor Ausgliederung zuletzt aus dem früheren Bezügeabrechnungsverfahren erhobener Personalbestand

b) aktuell verfügbare Angaben (Quelle: Geschäftsberichte o.ä.)

Aufgrund möglicher unterschiedlicher Abgrenzungsmerkmale (z.B. Berücksichtigung von „ruhenden“ Beschäftigungsverhältnissen (Beurlaubungen) im früheren Auswertungsverfahren sind die Bestandszahlen nur bedingt vergleichbar.

Der Stellenplan-Entwurf 2002 weist einen Bestand von 71.233 Stellen aus. Dieser Bestand verteilt sich auf die die jeweiligen Personalkörper repräsentierenden Stellen schwerpunktmäßig wie folgt:

- Schulbereich (Lehrerstellen einschl. Komplementär- und sonstiger Bedarfe rd. 17.500 (rd. 24,5 %),
- Hochschulbereich rd. 12.000 (rd. 16,8 %),
- Innere Sicherheit rd. 16.400 (rd. 23,0 %), davon Gerichte und Staatsanwaltschaften rd. 3.200 (rd. 4,5 %), Strafvollzug rd. 1.800 (rd. 2,5 %), Polizei rd. 9.000 (rd. 12,6 %), Feuerwehr rd. 2.400 (rd. 3,4 %),
- übrige Bereiche rd. 25.400 (rd. 35,7 %), davon Bezirksverwaltung rd. 7.100 (rd. 10,0 %), Steuerverwaltung rd. 3.900 (rd. 5,5 %), sonstige Bereiche rd. 14.400 (rd. 20,2 %).

Diagramm 14 Struktur des Stellenbestandes 2002

Mit dem Ende der 16. Legislaturperiode stellt sich die Situation im Personalhaushalt wie folgt dar: Einerseits ist aus der obigen Analyse deutlich geworden, dass die erheblichen Personaleinsparungen der vergangenen Jahre zum Teil nur die Ausgabenausweitung zu Beginn der neunziger Jahre kompensiert haben. Andererseits zeigt die Betrachtung auch, dass sich Zu- und Abwächse nicht gleichmäßig über die Aufgabenfelder verteilt haben: Die Aufgabenfelder, denen die Stellenzuwächse zu Beginn der 90er Jahre überproportional zugute gekommen waren, sind nicht identisch mit denen, die in besonderem Maße von den Stellenstreichverpflichtungen des Konsolidierungsprogramms betroffen waren.

Dies hat in einigen Bereichen dazu geführt, dass nahezu die gesamte natürliche Personalfuktuation zur Erfüllung der Streichverpflichtungen herangezogen werden musste; Neueinstellungen konnten hier nur noch in Ausnahmefällen erfolgen. In der Folge ist in diesen Bereichen einerseits die „gesunde Altersmischung“ gefährdet, andererseits hat sich die zwischenbehördliche Mobilität deutlich verringert. Die dadurch entstehenden Probleme stellen das Personalmanagement vor besondere Herausforderungen. In anderen Bereichen stellen sich die Probleme nicht in dieser Schärfe, hier ist aber das besondere öffentliche Augenmerk hinsichtlich der Aufgabenerledigung in diesen Prioritätsbereichen in Rechnung zu stellen.

2.3.3 Quotierte Senkung von Sach- und Fachausgaben

Im Bereich der Sach- und Fachausgaben ist in den Jahren 1994-2001 eine Konsolidierungsleistung von insgesamt 670 Mio. DM erfolgt. Die Einsparvorgaben (zuletzt, d.h. im Jahr 2001 in Höhe von 95 Mio. DM) wurden Jahr für Jahr bereichsweise vom Senat vorgegeben und in der Verantwortung der Fachbehörden gemäß dem AKV-Prinzip (Zusammenführung von Aufgabe, Kompetenz und Verantwortung) konkretisiert. Dabei war die 1996 im Rahmen der Modernisierung von Haushalt und Verwaltung erstmalig praktizierte einzelplanweise Budgetierung der gestaltbaren Ausgaben eine wichtige Voraussetzung.

Zur Bemessung der Einsparvorgaben wurden die budgetierbaren Ausgaben in voller Höhe (ohne die Ausgaben für Bauunterhaltung und nur 20 % der Ausgaben für Mieten und Bewirtschaftung) und die der Höhe nach gestaltbaren gesetzlichen Leistungen zu 35 % herangezogen. Hervorzuheben ist hierbei, dass in den Sach- und Fachausgaben auch Zuschüsse und Zuwendungen enthalten sind. Die Empfänger dieser Zuwendungen (z.B. freie Träger) bezahlen hieraus auch Personalkosten (z.B. für das Personal einer Drogenberatungsstelle). Es wurde im Verlauf des Konsolidierungsprogramms darauf geachtet, dass die Personalkostenanteile dieser Zuwendungen in gleicher Höhe wie der Durchschnitt des staatlichen Personals (im Jahr 2001 entsprach das einer Quote von 1,37 %) bespart wurden.

Die laufenden Einsparvorgaben haben in den letzten Jahren einen erheblichen Anteil ausgemacht (z.B. zuletzt im Jahr 2001 rd. 7 % der Bemessungsgrundlage im Budgetbereich). Von daher sind die Behörden und Ämter zur Erfüllung dieser Vorgaben bereits zu aufgabenkritischen Überlegungen gezwungen gewesen. Es ist aber davon auszugehen, dass mit den veränderten Perspektiven nach dem Regierungswechsel neue, möglicherweise bislang tabuisierte Effizienzsteigerungspotenziale erschlossen werden können. Im Übrigen ist Aufgabenkritik und Effizienzsteigerung nach Auffassung des Senats eine Daueraufgabe.

2.3.4 Sonderbereiche

Als Sonderbereiche sind im Rahmen des Konsolidierungsprogramms die Bereiche eingestuft worden, die besondere Beiträge zur Verbesserung der Haushaltssituation leisten können, deren Höhe sich aber nicht über quotierte Vorgaben bestimmen lässt, sondern die sich aus politischen Rahmenvorgaben und Steuerungsentscheidungen ergibt. Insgesamt wurden in den Sonderbereichen Haushaltsverbesserungen von rd. 1.047 Mio. DM erzielt. Hierzu haben eine Vielzahl von Einzelmaßnahmen beigetragen.

Zu nennen ist in erster Linie der HGV-Verlustausgleich, der um insgesamt 469 Mio. DM entlastet werden konnte. Wie schon beim erwarteten Ergebnis 2001 ist im Haushaltsplan-Entwurf 2002 kein Verlustausgleich veranschlagt. Dies ist den besonderen Bemühungen im Bereich der Unternehmensteuerung, insbesondere bei den Verkehrsunternehmen in Vorbereitung auf die Öffnung der Märkte, zuzurechnen.

Auch im Bereich der Sozialhilfe hat es in den vergangenen Jahren aufgrund verbesserter Steuerungsinformationen und eines gewandelten Aufgabenverständnisses Steuerungserfolge gegeben, die den Einsparungen in den Sonderbereichen zugerechnet worden sind. Darüber hinaus sind auch die Entlastungen bei der Sozialhilfe durch die Einführung der Pflegeversicherung zu nennen.

2.3.5 Bis 2001 nicht erfüllte Verpflichtungen

Abgesehen von den nicht geplanten Steuermindereinnahmen sind auch andere Verpflichtungen aus dem Konsolidierungsprogramm 1994-2001 durch den Haushalt 2001 nicht erfüllt worden:

So ist es in den Sonderbereichen im Haushaltsplan-Entwurf 2002 nur unter Inanspruchnahme von Einmaleffekten gelungen, die Einsparvorgaben zu erfüllen. Deshalb ist in die mittelfristige Finanzplanung 2001-2005 vom Sommer 2001 für das Jahr 2003 eine globale Minder-

ausgabe in Höhe von 16,8 Mio. EUR eingestellt worden, die durch dauerhaft wirksame Maßnahmen abzulösen sein wird, um die angestrebte Haushaltsentlastung zu sichern.

Insbesondere die Stellenstreichungen konnten noch nicht bis 2001 vollständig umgesetzt werden. Maßgeblich hierfür sind neben einer Vorbelastung aus Vorjahren die fehlerhafte Einschätzung der Personalfuktuation und Mangel an politischem Willen, die Aufgabenerfüllung kritisch zu überprüfen. Dies hat auch dazu geführt, dass die Behörden ihre dezentral veranschlagten Personalausgabenbudgets in einer Größenordnung von voraussichtlich ca. 67 Mio. DM (einschließlich nicht kassenwirksamer, kalkulatorischer Versorgungszuschläge von rd. 13 Mio. DM) in 2001 nicht eingehalten haben. Die Hälfte dieses Defizits entfällt allein auf den Epl. 3.1.

Die Budgetverantwortung liegt bei den Behörden. Sie werden deshalb grundsätzlich ihre Defizite bei den Personalausgaben durch Überschüsse im Sachbudget decken müssen. Trotzdem besteht für das Jahr 2002 eine strukturelle Vorbelastung der Personalausgabenbudgets durch noch nicht vollzogene Stellenstreichungen und vorgezogene Wiederbesetzungen. Der Spielraum für Neueinstellungen bleibt weiterhin außerordentlich eng.

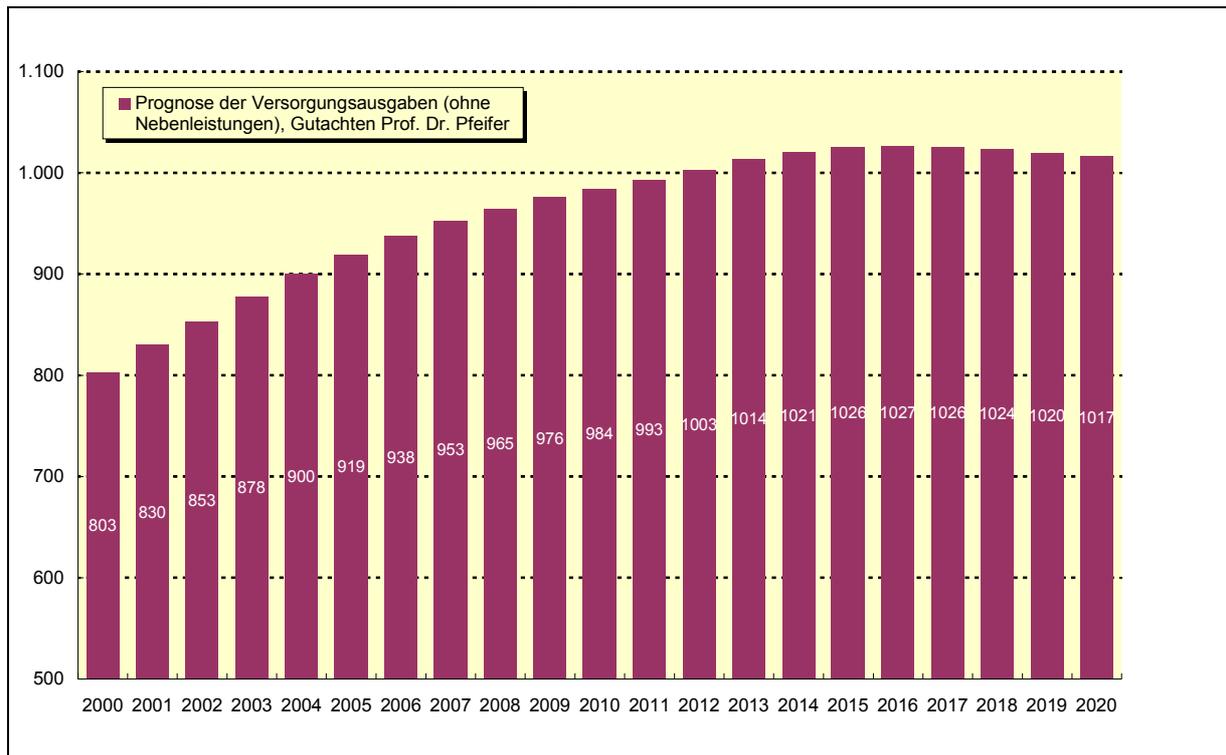
In einzelnen, unabweisbaren Fällen, wenn die Einsparungen unter Ausschöpfung aller Möglichkeiten erst mit einem zeitlichen Vorlauf realisierbar sind, hat der Senat in der Vergangenheit Zwischenfinanzierungen für strukturelle Haushaltsentlastungen akzeptiert. Sie sollten gewährleisten, dass die Umsetzung der Konsolidierungsvorgaben nicht an lediglich temporären Schwierigkeiten, strukturelle Entlastungen zu realisieren, scheitert. Solche Zwischenfinanzierungen sind in den Folgejahren durch dauerhafte strukturelle Einsparungen abzulösen gewesen, da sie den Haushalt nur im jeweiligen Planjahr, nicht aber in den Folgejahren entlasten. Sofern eine Einsparverpflichtung über mehr als ein Jahr zwischenfinanziert werden musste, war die Ersatzfinanzierung daher in jedem Jahr erneut zu erbringen.

Nachdem der Senat mit der Bepackung der vorläufigen Haushaltsführung (Drs. 17/40) die Schwerpunkte bei der Inneren Sicherheit durch den Erlass von (nicht erbringbaren) noch ausstehenden Stellenstreichverpflichtungen bei der Polizei, den Gerichten und Staatsanwaltschaften sowie im Strafvollzug umgesetzt hat, verbleibt nur noch eine Zwischenfinanzierung im Einzelplan 3.2 (Behörde für Wissenschaft und Forschung) in Höhe von 15,1 Mio. DM (7,7 Mio. EUR).

2.4 Steigende Versorgungsausgaben

Ein weiteres drängendes Problem neben dem unausgeglichenen Betriebshaushalt und der ständig steigenden Schuldenlast ist die unzureichende Vorsorge hinsichtlich des Anstiegs der Verpflichtungen aus den Versorgungsansprüchen der Bediensteten der Stadt. Entgegen den sonst üblichen betrieblichen Verpflichtungen, eine Rückstellung für die anstehenden Versorgungsleistungen zu bilden, ist dies in der sich auf Jährlichkeit beziehenden Kameralistik und damit für die Freie und Hansestadt Hamburg nicht notwendig. Gleichwohl wäre es angezeigt gewesen, bereits in der Vergangenheit Vorsorge zu treffen.

**Diagramm 15 Prognose der Versorgungsausgaben Hamburgs
(ohne lineare Steigerungen) in Mio. EUR**



Die Versorgungsausgaben (ohne Nebenleistungen) werden im Zeitraum von rd. 800 Mio. EUR im Jahr 2000 bis zum Jahr 2020 in Preisen von heute um rd. 200 Mio. EUR auf über 1 Mrd. EUR steigen (vgl. Diagramm 15, das die Entwicklung der Versorgungsausgaben im Kernbereich der Verwaltung, inkl. Wirtschaftspläne nach § 15 LHO ohne lineare Steigerungen darstellt). Eine entsprechende Verengung der Handlungsspielräume im Betriebshaushalt ist zu erwarten. Ursache sind die hohen Einstellungszahlen der 70er Jahre im Bildungsbereich (Schulen und Hochschulen), in der übrigen Verwaltung bleiben die Versorgungsausgaben weitgehend stabil. Über die Entwicklung im Einzelnen wird die Bürgerschaft durch eine gesonderte Drucksache unterrichtet werden.

Vorsorge für diese Belastungen ist nur in Ansätzen getroffen worden:

Versorgungsrücklage analog § 14 a BBesG

Durch hamburgisches Gesetz vom 30. November 1999 hat die Freie und Hansestadt Hamburg die *Versorgungsrücklage der Freien und Hansestadt Hamburg* – entsprechend der Regelung im Bundesbesoldungsgesetz – für die Beamtenversorgung gebildet. Sie wird seit 1999 aus einer Verminderung der linearen Anpassungen um 0,2 % gespeist. Dem Sondervermögen fließen die sich so durch die Verminderung der Besoldungs- und Versorgungsanpassungen des laufenden Jahres und der Vorjahre ergebenden Beträge zu. Nach der bisher geltenden Regelung des § 14 a BBesG werden zugleich die Bezüge auf diese Weise bis 2014 um insgesamt 3 % abgesenkt worden sein. Das Sondervermögen darf nur zur Entlastung von Versorgungsaufwendungen für den Beamten-/Richterbereich verwendet werden, und zwar erst ab 1. Januar 2014 schrittweise über einen Zeitraum von mehreren Jahren.

Das Gesetzgebungsverfahren zum Versorgungsänderungsgesetz 2001 ist zum Jahresende 2001 abgeschlossen worden. Dadurch soll mit dem Ziel der Kostendämpfung die Übertra-

gung der Reformmaßnahmen der gesetzlichen Rentenversicherung wirkungsgleich und systemgerecht auf die Beamtenversorgung übertragen werden. Kernpunkte sind:

- Parallel zur ersten Stufe der Rentenreform wird der Anstieg der Versorgungsbezüge in acht Schritten in den Jahren von 2003–2010 um rd. 4,33 % und damit einhergehend der Höchstversorgungssatz von derzeit 75 % auf 71,75 % abgesenkt.
- Für diesen Zeitraum wird die weitere Rücklagenaufstockung um 0,2 % p.a. ausgesetzt und der bisher erreichte Stand von 0,6 % jährlich zugeführt. Andererseits wird der Aufbau der Versorgungsrücklage im Zeitraum 2003 bis 2010 durch Zuführung der Hälfte der Ersparnisse aus der Abflachung verstärkt.
- Die aktiven Beamten werden in die gesetzliche Förderung einer privaten kapitalgedeckten Altersvorsorge einbezogen.
- Parallel zur zweiten Stufe der Rentenreform erfolgt ein weiterer Aufbau der Versorgungsrücklage (0,2 % p.a.) von 2011 bis 2017. Das Versorgungsniveau soll hierdurch um zusätzliche 1,4 % abgeflacht werden.

Bei Übernahme der bundesrechtlichen Regularien zur Bildung der Versorgungsrücklage ergäbe sich daraus – einschl. 6 % Zinsanteil – für 2010 ein Fondsbestand von 263 Mio. EUR – gegenüber einem bisher erwarteten Fondsvolumen von ca. 345 Mio. EUR.

Zusätzlicher Versorgungsfonds

Die Freie und Hansestadt Hamburg hat zur zusätzlichen Finanzierung der Altersversorgung seiner Beschäftigten neben der Versorgungsrücklage durch Gesetz einen *zusätzlichen Versorgungsfonds für die Altersversorgung der Bediensteten der Freien und Hansestadt Hamburg* vom 19.12.2000 ein Sondervermögen gebildet. Die Entnahme der Mittel ist zweckgebunden und kann erst ab dem Jahr 2010 nach Maßgabe des Haushaltsplans erfolgen. Die Rücklage wird ab dem 1.1.2000 aus den jährlichen Zuführungen und den daraus erzielten Erträgen gebildet. Die Höhe der Zuführungen bestimmt sich nach den Beträgen, die als Versorgungszuschläge von Dritten vereinnahmt werden, sowie nach dem Liquiditätsgewinn, der sich jährlich aus der Verbeamtung von 1100 zuvor angestellten Lehrerinnen und Lehrern ergibt, sowie nach weiteren Beträgen, die von der Bürgerschaft mit dem jeweiligen Haushaltsplan gesondert festgesetzt werden.

Das Volumen des Versorgungsfonds wird bei status-quo und 6 % Verzinsung per Ende 2010 107 Mio. EUR betragen.

Sondervermögen Zusatzversorgung

Auf Grund des Gesetzes zur Änderung ruhegeldrechtlicher Vorschriften leisten die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer der Freien und Hansestadt Hamburg seit dem 1.8.1999 monatlich einen Beitrag in Höhe von derzeit 1,25 % ihres steuerpflichtigen Bruttoarbeitsentgelts zu den Versorgungsausgaben. Diese Beiträge werden dem Sondervermögen *Zusatzversorgung der Freien und Hansestadt Hamburg* zugeführt, das durch Gesetz vom 14. Juli 1999 errichtet wurde. Die Mittel des Sondervermögens sind nach einer fünfjährigen Ansparphase frühestens ab Juli 2004 kontinuierlich zur Entlastung von Zusatzversorgungsaufwendungen einzusetzen.

Das Volumen des Sondervermögens Zusatzversorgung wird bei status-quo und 6 % Verzinsung per Ende 2010 188 Mio. EUR betragen.

Sonstige Verpflichtungen

Hinzu kommen die Versorgungsverpflichtungen bei Anstalten öffentlichen Rechts und Landesbetrieben; hier gibt es gegenwärtig nicht passivierte Verpflichtungen von rd. 2,3 Mrd. DM, insbesondere beim Universitätsklinikum Hamburg-Eppendorf (UKE), dem Landesbetrieb Krankenhäuser (LBK) sowie pflegen & wohnen (p&w).

Die (an sich notwendige) Bildung weiterer Rücklagen konkurriert angesichts geringer finanzieller Handlungsspielräume mit den Zielen „Ausgleich des Betriebshaushalts“ bzw. „Absenkung der Neuverschuldung“, sollte aber im Sinne eines zukunftsfähigen Haushalts weiter mitbedacht werden. So wird zu prüfen sein, ob zumindest für neu eingestellte Beamte eine entsprechende kapitalgedeckte (Teil-)Vorsorge getroffen werden kann.

2.5 Hamburgische Öffentliche Unternehmen und Beteiligungen

2.5.1 Beteiligungen der FHH

Per 30. Juni 1999 bestand das Beteiligungsvermögen der Freien und Hansestadt Hamburg aus insgesamt 374 unmittelbaren und mittelbaren Beteiligungen:

- 60 unmittelbare Beteiligungen der FHH oder der Hamburger Gesellschaft für Vermögens- und Beteiligungsverwaltung mbH (HGV), darunter
 - 43 mit einer Beteiligung von mehr als 20 Prozent
 - 10 als juristische Personen des öffentlichen Rechts
- 314 mittelbare Beteiligungen
 - wobei allein die Hamburgische Electricitäts-Werke AG und Hamburgische Landesbank jeweils über mehr als 100 Beteiligungen verfügen.

Diese Angaben aus dem vierten Beteiligungsbericht (Drs. 16/3887) wird der Senat Anfang 2002 in einer Fortschreibung auf den Stand vom 30. Juni 2001 aktualisieren.

Die öffentlichen Unternehmen in Hamburg sind in vielfältigen Aufgabengebieten tätig. Sie erbringen Leistungen, die im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse liegen.

Diagramm 16 Unmittelbare Beteiligungen der FHH oder HGV nach Branchen (Auswahl)

Verkehr	Hafen und Standort	Wohnen und Stadterneuerung	Umwelt und Gesundheit	Soziales	Kultur	Finanzen und Vermögen
Hamburger Hochbahn AG 98,2 %	Hamburger Hafen und Lagerhaus AG 100 %	Siedlungs-Aktiengesell. (SAGA) 100 %	Hamburger Wasserwerke 100 %	pflegen & wohnen 100 %	Hamburgische Staatsoper GmbH 100 %	Hamburgische Landesbank 50,5 %
Pinneberger Verkehrsgesellschaft 94,4 %	Hamburg Messe u. Congress GmbH 100 %	Gesell. für Bauen u. Wohnen (GWG) 100 %	Hamburger Stadtentwässerung 100 %	Berufsförderungswerk Hamburg 100 %	Neue Schauspielhaus GmbH 100 %	Sprinkenhof AG (SpriAG) 100 %
Verkehrsbetriebe Hamburg-Holstein 94,2 %	Flughafen Hamburg GmbH 64 %	Hamb. Wohnungsbaukreditanstalt 59,5 %	Hamburgische Electricitäts-Werke 25,1 %	Hamburger Arbeit-Beschäftigungsges. 100 %	Thalia-Theater GmbH 100 %	Nordwest Lotto und Toto Verwalt.ges. 100 %
AKN Eisenbahngesellschaft 50 %			Stadtreinigung Hamburg 100 %			
			Landesbetrieb Krankenhäuser 100 %			

2.5.2 Steuerung und Kontrolle der öffentlichen Unternehmen

Die Beteiligungsunternehmen der FHH werden gleichermaßen nach Effektivitätsgesichtspunkten wie nach Effizienzkriterien gesteuert:

- Effektivität betrifft die Einhaltung der Zielstellungen der Unternehmen. Nach § 65 LHO soll sich die Stadt u.a. nur dann an einem Unternehmen beteiligen, wenn ein wichtiges staatliches Interesse vorliegt. Mit einer Beteiligung ist daher immer ein materielles Ziel verbunden, daher stehen die Leistungen des öffentlichen Unternehmens und die ihm vorgegebenen Aufgaben im Mittelpunkt. Aus diesem Grund ist für jedes öffentliche Unternehmen eine inhaltliche politische Zielsetzung zu formulieren, welche die Grundlage der Steuerung bildet.
- Effizienz stellt neben den Leistungszielen der Beteiligungen auch die Wirtschaftlichkeitsziele ins Zentrum der Steuerung. Durch die Erbringung öffentlicher Leistungen sollen Bevölkerung und Wirtschaft so gering wie möglich belastet werden. Soweit öffentliche Unternehmen zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben auf Haushaltsmittel angewiesen sind, sind diese Mittel möglichst wirtschaftlich einzusetzen.

Es existiert somit ein Dualismus von Leistungszielen und Wirtschaftlichkeitszielen, die beide gleichermaßen für die Tätigkeit der öffentlichen Unternehmen und für ihre Steuerung durch die FHH relevant sind. Die Zielbilder, die für die öffentlichen Unternehmen aufgestellt werden, konkretisieren dieses Zielbündel und enthalten neben den unternehmensspezifischen Leistungszielen auch Anforderungen für die Wirtschaftsführung.

Die Verantwortlichkeiten für die Beteiligungssteuerung liegen sowohl bei den Fachbehörden wie bei der Finanzbehörde und sind wie folgt zugeordnet:

- Für die fachpolitische Steuerung, die betriebswirtschaftliche Effizienz und die Einhaltung haushaltswirtschaftlicher Vorgaben der Beteiligungen ist die Behörde zuständig, der das Unternehmen fachlich zuzurechnen ist. Diese Zuordnung folgt dem Grundprinzip der Res-

sortverantwortung. Die politische Verantwortung für die Zielerreichung eines öffentlichen Unternehmens liegt somit bei der Fachbehörde.

- Die Finanzbehörde hat die Aufgabe, im Rahmen ihrer finanzwirtschaftlichen und haushaltspolitischen Gesamtverantwortung die finanziellen Auswirkungen der Unternehmens-tätigkeit auf den Hamburger Haushalt zu überwachen und die haushaltspolitischen Gesamtziele in die Steuerung und Kontrolle der Unternehmen einzubringen. Sie übernimmt außerdem die Bearbeitung von Querschnittsthemen der Beteiligungsverwaltung.

Die Steuerung der öffentlichen Unternehmen erfolgt in Hamburg primär über die Aufsichtsräte. Der Aufsichtsrat berät und kontrolliert die Geschäftsleitung; über ihn übt die Exekutive den haushaltsrechtlich gebotenen und politisch erforderlichen angemessenen Einfluss auf das Unternehmen aus. Dem Aufsichtsrat gehören neben Vertretern der Fachbehörde (Aufsichtsratsvorsitzender) und der Finanzbehörde auch Externe an. Der Senat wird die Hamburg zustehenden Anteilseignersitze verstärkt mit externen Persönlichkeiten besetzen, um die Steuerungs- und Beratungskompetenz zu erhöhen.

Die Beteiligungssteuerung in Hamburg bedient sich eines breiten Instrumentariums: Zielbilder und Unternehmenskonzepte, umfangreiche Zustimmungsvorbehalte des Aufsichtsrates und Berichtspflichten der Geschäftsleitung sowie verschiedene Controllingbestandteile (Wirtschaftsplan, mittelfristige Finanzplanung, Quartalsberichte, unternehmensspezifische Kennzahlen, Prüfungen des Jahresabschlusses und der Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung gemäß § 53 HGrG etc.).

Dieses Steuerungssystem ermöglicht die eigenverantwortliche Leitung der Unternehmen durch den Vorstand oder die Geschäftsführung, stellt jedoch gleichzeitig die angemessene Einflussnahme, Steuerung und Kontrolle durch die Freie und Hansestadt Hamburg sicher. Das Funktionsmodell für die Beteiligungsverwaltung bildet in Verbindung mit dem Einsatz eines zeitgemäßen Controllinginstrumentariums die Grundlage für eine transparente, zielorientierte und wirtschaftliche Aufgabenwahrnehmung durch die öffentlichen Unternehmen.

2.6 Belastungen des Hamburger Haushalts durch Bundesgesetze

Der Hamburger Haushalt ist – wie auch die Haushalte der übrigen Bundesländer und vor allem ihrer Städte und Gemeinden – durch eine Vielzahl von bundesgesetzlichen Regelungen belastet worden, für die der Bund keinen Ausgleich gewährt hat. Hierzu legen die kommunalen Spitzenverbände jedes Jahr umfangreiche Analysen und Daten vor. Beispielhaft werden einige Gesetze genannt, die vor allem zu dem unerwartet hohen Defizit bei den Steuereinnahmen aufgrund der Umstellung des Systems bei der Besteuerung von Kapitalgesellschaften geführt haben; darüber hinaus ist aber auch auf Gesetze hinzuweisen, mit denen der Bund den Bundeshaushalt entlastet und den Ländern/Gemeinden zusätzliche Kosten aufgebürdet hat, ohne dass die Belastungen der Länder kompensiert worden sind (u.a. „Zukunftsprogramm 2000“, Reform des Zivilprozessrechts, Ausbildungsförderungsreformgesetz).

Übersicht: Bundesgesetzliche Änderungen des Steuerrechts seit 1998 mit Einnahmeminderungen für Länder und Gemeinden

• Steueränderungsgesetz 1998
• Steuerentlastungsgesetz 1999 v. 19.12.1998
• Steuerentlastungsgesetz 1999/2000/2002 v. 24.3.1999
• Gesetz zur Neuregelung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse v. 24.3.1999 („630 DM-Gesetz“)
• Gesetz zur Familienförderung v. 22.12.1999
• Steuerbereinigungsgesetz 1999 v. 22.12.1999
• Gesetz zur weiteren steuerlichen Förderung von Stiftungen v. 14.6.2000
• Steuersenkungsgesetz v. 14.7.2000
• Gesetz zur Einführung einer Entfernungspauschale v. 21.12.2000
• Gesetz zur Regelung der Bemessungsgrundlage für Zuschlagsteuern v. 21.12.2000
• Altersvermögensgesetz v. 6.6.2001
• Zweites Gesetz zur Familienförderung v. 16.8.2001
• Aufschiebung der Anpassung der amtlichen Branchen-Abschreibungstabellen (war im Steuersenkungsgesetz als Mehreinnahme enthalten)

Zur Beurteilung der Auswirkungen von Änderungen der Steuergesetze sind zwei Mechanismen zu berücksichtigen: Zum einen „finanziert“ Hamburg als Stadtstaat die Senkung von Gemeinschaftsteuern (Steuern, die Bund, Ländern und Gemeinden gemeinschaftlich zustehen) mit 57,5% (Einkommensteuer) und 50% (Körperschaftsteuer). Zum zweiten beeinflussen die Zerlegung und die Berechnung der Finanzkraft als Basis für die Höhe der Einzahlungen in den Länderfinanzausgleich die Höhe der Hamburg verbleibenden Steuereinnahmen (siehe unten Abschnitt 2.7.1).

Allein diese Maßnahmen führen für Länder und Gemeinden per Saldo zu Steuermindereinnahmen von rd. 33,6 Mrd. EUR (Entstehungsjahr). Davon entfallen nach Erfahrungswerten rd. 3 % = rd. 1 Mrd. EUR auf Hamburg.

Durch die genannten Steuerrechtsänderungen, insbesondere durch den Systemwechsel bei der Besteuerung von Unternehmen, ist die Basis für das Steueraufkommen aller Gebietskörperschaften insgesamt deutlich gesenkt worden, ohne dass andererseits auch der Kanon an öffentlichen Aufgaben dieser verringerten Einnahmehasis angepasst worden wäre. Dies stellt insbesondere für die Länder und Gemeinden mit ihrer Vielzahl an öffentlichen Aufgaben im Bereich der Daseinsvorsorge und der Infrastruktur eine negative Entwicklung dar. Wenn durch Steuersenkungen mehr Einkommen bei Bürgern und Unternehmen verbleibt und weniger Geld im öffentlichen Haushalt zu Verfügung steht, kann auch der Bestand und die Erfüllung der öffentlichen Aufgaben davon nicht unberührt bleiben. Steuersenkungen müssen deshalb aufgabenkritische Konsequenzen nach sich ziehen.

Im Verhältnis zum Bund müssen die Länder auch weiterhin bestrebt sein, Versuche des Bundes abzuwehren, Länder und Gemeinden einseitig Lasten aufzubürden. So besteht allein aus der Systemumstellung beim Kindergeld und durch die nachfolgenden Erhöhungen eine Schieflage zu Lasten der Länder, die auch mit der jüngsten Anhebung des Umsatzsteueranteils der Länder um 0,65 Punkte nicht ausgeglichen wurde. Für das Jahr 2001 errechnet sich aus dem Bereich des Familienleistungsausgleichs eine Länderforderung in Höhe von rd. 4,1 Mrd. DM und für das Jahr 2002 in Höhe von rd. 3,8 Mrd. DM.

In den vergangenen Jahren waren die finanziellen Rahmenbedingungen der öffentlichen Haushalte erheblichen Veränderungen unterworfen, die zu starken Belastungen geführt haben. Eine Vielzahl dieser haushaltsbelastenden Veränderungen war auf Reformvorhaben und Gesetzesinitiativen des Bundes zurückzuführen. In der Finanzierbarkeit von Mehrausgaben und Mindereinnahmen bestehen allerdings deutliche Unterschiede zwischen dem Bund einerseits und den Ländern und Gemeinden andererseits. Der Bund verfügt auf Grund seiner Aufgabenstruktur und seiner gesetzgeberischen Möglichkeiten über einen weitaus größeren Gestaltungsspielraum zur Refinanzierung von Belastungen. Jüngstes Beispiel ist die Erhöhung der Tabak- und Versicherungssteuer zur Finanzierung der Maßnahmen zur Terrorbekämpfung. Dagegen ist der disponible Anteil der Mittel in den Länder- und Gemeindehaushalten vergleichsweise gering. Für Hamburg wird deshalb eine Gemeindefinanzreform, in deren Mittelpunkt die Gewerbesteuer stehen wird, von zentraler Bedeutung sein.

Mögliche Schieflagen in der Finanzausstattung des Bundes im Vergleich zu Ländern und Gemeinden sind im System der bundesstaatlichen Finanzverfassung über die Verteilung der Umsatzsteuer zu korrigieren. Dies geschieht im Rahmen von Verhandlungen zwischen Bund und Ländern zur sogenannten Deckungsquote. Im Zuge des Solidarpaktfortführungsgesetzes haben sich Bund und Länder darauf verständigt, den Versuch zu unternehmen, ihre grundlegenden methodischen Differenzen bei der Berechnung der Deckungsquoten auszuräumen und gesetzlich zu regeln. Mit einer kurzfristigen Verständigung ist jedoch nicht zu rechnen.

2.7 Bundesstaatliche Finanzbeziehungen – Länderfinanzausgleich

Die Annäherung der unterschiedlichen Finanzkraft der Länder vollzieht sich in einer Abfolge mehrerer Ausgleichsstufen. Erst das Zusammenwirken aller dieser Stufen führt zum Ergebnis des finanzwirtschaftlichen Ausgleichsprozesses. Für dieses Ausgleichsergebnis sind insbesondere folgende Ausgleichsstufen bedeutsam:

- die Zerlegung der Lohn- und Körperschaftsteuer und des Zinsabschlages,
- die Verteilung der Umsatzsteuer,
- der Länderfinanzausgleich im engeren Sinne,
- die Bundesergänzungszuweisungen.

2.7.1 Steuerzerlegung

Das Aufkommen der Landessteuern und der Länderanteil an der Einkommen- und Körperschaftsteuer stehen den einzelnen Ländern im Grundsatz insoweit zu, als die Steuern von

den Finanzbehörden in ihrem Gebiet vereinnahmt werden (örtliches Aufkommen). Abweichend hiervon sieht das Grundgesetz eine Zerlegung der Lohn- und Körperschaftsteuer vor. Grundgedanke bei Einführung dieser Regelung war es, betriebsorganisatorisch und erhebungstechnisch bedingte Verzerrungen zwischen örtlichem Aufkommen und regionaler Wertschöpfung zu korrigieren.

Mit dieser Zielsetzung wird seit seiner Einführung 1993 auch der Zinsabschlag zerlegt.

Zerlegung der Lohnsteuer

Die Lohnsteuer steht in vollem Umfang dem Wohnsitzland des Arbeitnehmers zu. Fallen Wohnsitzland und Land der Arbeitstätte auseinander, wird die vom Arbeitgeber an das Finanzamt seines Sitzlandes für den Arbeitnehmer abgeführte Lohnsteuer an das Wohnsitzland überwiesen. Dies gilt sowohl für Berufspendler, die nicht im Arbeitstättenland wohnen als auch für die Fälle der zentralen Lohnabrechnung, in denen der Arbeitgeber die Lohnsteuer seiner Arbeitnehmer ohne Beachtung von Wohnsitz und Arbeitstätte insgesamt an das für ihn zuständige Finanzamt abführt.

Hamburg muss im Rahmen der Zerlegung einen hohen Anteil der vereinnahmten Lohnsteuer an andere Länder abführen, wobei die Verpflichtungen ständig gestiegen sind. Bei Einführung der Zerlegung 1970 hat Hamburg rd. 27 % und nach Gegenrechnung der Ansprüche rd. 20 % des Lohnsteueraufkommens an andere Länder abgeführt. Bis zum Jahr 2001 sind die Zahlungen auf rd. 46 %, saldiert rd. 35 %, angewachsen, d.h. rd. 1/3 der örtlichen Lohnsteuer geht Hamburg verloren. Im Jahre 2001 waren dies rd. 2,7 Mrd. DM (Landes- und Gemeindeanteil). Der Anstieg der Zerlegungsverpflichtungen ist sowohl auf die starke Zunahme der in Hamburg arbeitenden Pendler, vor allem aus Schleswig-Holstein und Niedersachsen, als auch auf die Ausweitung der zentralen Lohnabrechnung zurückzuführen.

Soweit im Rahmen der zentralen Lohnabrechnung die in Hamburg vereinnahmte Lohnsteuer für Arbeitnehmer, die weder in Hamburg arbeiten noch wohnen, abgeführt werden muss, ist dies nicht zu beanstanden. Dagegen ist die volle Abführung der Lohnsteuer für Berufspendler an das Wohnsitzland unter allokativen Gesichtspunkten problematisch, da auch das Arbeitstättenland für diese Beschäftigten öffentliche Infrastruktur und Dienstleistungen zur Verfügung stellt. Eine Teilung der von Berufspendlern entrichteten Lohnsteuer auf das Arbeitstätten- und Wohnsitzland wäre daher angemessen. Das Bundesverfassungsgericht hat die jetzige Regelung für verfassungskonform angesehen. Fiskalisch ist von Bedeutung, dass sich die Zerlegungsverluste Hamburgs im Rahmen des Länderfinanzausgleichs beträchtlich reduzieren.

Zerlegung der Körperschaftsteuer

Die Körperschaftsteuer eines Unternehmens mit Betriebsstätten in mehreren Ländern wird zwischen den Ländern aufgeteilt.

Da in Hamburg viele Unternehmen mit Betriebsstätten in anderen Ländern ihren Sitz haben, sind die Zerlegungsverpflichtungen Hamburgs höher als die Ansprüche gegenüber anderen Ländern. Die Höhe der Zerlegung ist abhängig von der von den Unternehmen gezahlten Körperschaftsteuer und damit starken Schwankungen unterworfen. Das Aufkommen an Körperschaftsteuer ist im Jahre 2001 gegenüber dem Vorjahr stark zurückgegangen. Gleichwohl

sind die Zerlegungsverpflichtungen Hamburgs wegen negativer Zerlegungseffekte von Steuerermindereinnahmen in anderen Ländern erheblich gestiegen. Die Belastung Hamburgs betrug 345 Mio. DM nach 139 Mio. DM im Vorjahr (jeweils Landesanteil). Für das Jahr 2002 ist mit einer Normalisierung zu rechnen.

Zerlegung des Zinsabschlags

Der Zinsabschlag wird von den Banken einbehalten und an das für sie zuständige Finanzamt abgeführt. Dieses Verfahren hat zur Folge, dass gut 1/3 des Aufkommens in Frankfurt anfällt und nur Hessen Beträge an die anderen Länder abführen muss. In Ermangelung konkreter Statistiken wird der Zinsabschlag bisher an Hand von Näherungsdaten auf die einzelnen Länder verteilt. Der Anteil Hamburgs beträgt rd. 4,65 %. Ab dem Jahre 2002 bemessen sich die Zerlegungsanteile nach der Höhe des auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer angerechneten Zinsabschlags.

2.7.2 Der Länderfinanzausgleich im engeren Sinne

2.7.2.1 Grundprinzip

Der bundesstaatliche Finanzausgleich hat das Ziel, die unterschiedliche Finanzkraft der Länder angemessen auszugleichen. Er vollzieht sich in Form von Zahlungen der ausgleichspflichtigen Länder an die ausgleichsberechtigten Länder. Im Grundsatz ist der Länderfinanzausgleich als Steuerkraftausgleich gestaltet. Zur Ermittlung der Ansprüche und Verpflichtungen im Finanzausgleich werden die Steuereinnahmen der einzelnen Länder (Steuerkraftmesszahl) mit den länderdurchschnittlichen Steuereinnahmen (Ausgleichsmesszahl) verglichen. Ein Land mit überdurchschnittlicher Steuerkraft ist ausgleichspflichtig, ein Land mit unterdurchschnittlicher Steuerkraft ist ausgleichsberechtigt.

2.7.2.2 Ermittlung der Steuerkraftmesszahl

Einbezogen in die Ermittlung der Finanzkraft der Länder werden fast alle Steuereinnahmen der Länder sowie die Förderabgabe nach § 31 des Bundesberggesetzes und das Gemeindesteueraufkommen, letzteres allerdings nicht in der tatsächlichen Höhe, sondern – vereinfacht ausgedrückt – mit normierten Hebesätzen bei den Realsteuern.

Zur Abgeltung von Sonderbelastungen, die sich aus der Unterhaltung und Erneuerung der Seehäfen ergeben, werden bei nachstehenden Ländern die folgenden Beträge von den Steuereinnahmen abgesetzt:

- Bremen 90 Mio. DM
 - Hamburg 142 Mio. DM
 - Mecklenburg - Vorpommern 50 Mio. DM
 - Niedersachsen 18 Mio. DM
- 300 Mio. DM

2.7.2.3 Ermittlung der Ausgleichsmesszahl

Die Ausgleichsmesszahl wird (getrennt für Länder- und Gemeindesteuern) ermittelt, indem die länderdurchschnittlichen Steuereinnahmen je Einwohner mit der Einwohnerzahl des jeweiligen Landes multipliziert werden. Um dem im Vergleich zu Flächenländern höheren Finanzbedarf der Stadtstaaten Rechnung zu tragen, wird die Einwohnerzahl von Berlin, Bremen und Hamburg bei der Ermittlung der durchschnittlichen Ländersteuern mit 135 v.H. gewertet. Hinsichtlich der Gemeindesteuern wird eine nach der Einwohnerzahl und Siedlungsdichte abgestufte Einwohnerwertung berücksichtigt, um den steigenden Finanzbedarf der Gemeinden bei wachsender Größe und Bevölkerungsdichte Rechnung zu tragen.

2.7.2.4 Berechnung der Ausgleichszuweisungen und -beiträge

Die Ausgleichspflicht oder -berechtigung eines Landes ergibt sich aus der Differenz zwischen Steuerkraftmesszahl und Ausgleichsmesszahl. Die **Fehlbeiträge** werden bis 92 v.H. der Ausgleichsmesszahl in voller Höhe, von 92 - 100 v.H. der Ausgleichsmesszahl zu 37,5 % ausgeglichen. Die **Ausgleichsbeiträge** der finanzstarken Länder bemessen sich nach einem gestaffelten Abschöpfsystem. Dabei wird die Finanzkraft zwischen 100 v.H. und 101 v.H. zu 15 %, zwischen 101 v.H. und 110 v.H. zu 66 % und über 110 v.H. zu 80 % zum Ausgleich herangezogen.

Die Summe der Überschüsse der ausgleichspflichtigen Länder wird der Summe der Ausgleichszuweisungen gegenübergestellt und in Übereinstimmung gebracht. Sofern die Überschüsse der ausgleichspflichtigen Länder nicht ausreichen, erfolgt eine Anpassung (= Anhebung) der Abschöpfungssätze.

Für die zurückliegenden Jahre konnte für Hamburg ein deutliches Anwachsen seiner Finanzkraft – i.w. gemessen als Pro-Kopf-Steuereinnahmen des Landes – festgestellt werden: Sie stieg von gut 105 v.H. des Länderdurchschnitts im Jahre 1997 auf 116 v.H. im Jahre 2000. Dieser relative Anstieg der Finanzkraft bewirkte eine entsprechende Zunahme der Ausgleichslast bis zu ihrem vorläufigen Höhepunkt im Jahre 2000. Ursache für diesen Anstieg der Finanzkraft Hamburgs war nicht allein die besondere Prosperität des Stadtstaates, sondern vor allem Wachstumsrückstände der alten Länder, besonders namentlich aber der neuen Länder, wo erhebliche Einbrüche in der Bauindustrie die Wachstumsgewinne in anderen Wirtschaftsbereichen aufzehrten.

Im Jahre 2001 ist aus Hamburger Sicht eine Normalisierung festzustellen, die sowohl konjunkturelle Gründe als auch Ursachen in der Steuergesetzgebung des Bundes hat. Die Finanzkraft Hamburgs nähert sich dem Länderdurchschnitt wieder stärker an und bewirkt damit eine relative Entlastung hinsichtlich der Ausgleichspflicht. Dieser Effekt wird auch für das Jahr 2002 erwartet.

Nach wie vor bedeutsam bleiben darüber hinaus für Hamburg die Ausgleichslasten, die in den Vorstufen des Finanzausgleichs im Rahmen der Steuerverteilung zu bewältigen sind. Hervorzuheben ist vor allem die Zerlegung der Lohnsteuer, die dem Wohnsitzprinzip folgt.

Auch an dieser Stelle zeigt sich, dass das zentrale Strukturprinzip sämtlicher Ausgleichsmechanismen tendenziell eher zugunsten der Flächenländer wirkt: Die Bezugsgröße des Einwohners setzt sich – nicht nur angesichts der jüngsten Vereinbarungen zur Fortführung des

Solidarpakts – im Gegensatz zu wirtschafts- und damit zentralitätsbezogenen Faktoren immer stärker durch. Damit gewinnt die Entwicklung der Einwohnerzahl der Stadt zunehmend an verteilungspolitischem Gewicht.

2.7.3 Fortführung des Solidarpakts und Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs ab 2005

Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 11.11.1999 war der Gesetzgeber u.a. gefordert, die verfassungsrechtlichen Zuteilungs- und Ausgleichsprinzipien der Artikel 106 und 107 GG in einem neu zu schaffenden Maßstäbengesetz durch allgemeine, abstrakte, langfristig gültige Maßstäbe zu konkretisieren und im Anschluss daran in einer Neufassung des Finanzausgleichsgesetzes für den Zeitraum ab 2005 die detaillierten Verteilungs- und Ausgleichsfolgen zu regeln.

Der Gesetzgeber ist den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts nachgekommen: das Maßstäbengesetz ist im Juli 2001, die Neufassung des Finanzausgleichsgesetzes als Bestandteil des Solidarpaktfortführungsgesetzes im Dezember 2001 verabschiedet worden.

Im Vergleich zum geltenden Recht sind ab dem Jahr 2005 folgende Veränderungen im Finanzausgleich vorgesehen:

Stufe 1 - Zerlegung einzelner Gemeinschaftsteuern

Im Zusammenhang mit den aktuell getroffenen Vereinbarungen zum Finanzausgleich werden keine Veränderungen vorgenommen.

Stufe 2 - Aufteilung der Umsatzsteuer

Aufteilung 2005:

- 5,63% vorab an den Bund wie bisher
- 2,2% an Gemeinden wie bisher
- neue Verteilung des Restbetrages: Bund 49,6 v.H. zuzüglich 1.322.712 Tsd. EUR, Länder 50,4 v.H. abzüglich 1.322.712 Tsd. EUR.

Bei der Aufteilung des Länderanteils an der Umsatzsteuer ändert sich die Verteilung der Ergänzungsanteile. Bisher erhalten steuerkraftschwache Länder eine Mindestauffüllung auf 92 v.H. des Länderdurchschnitts; Länder, deren Steuereinnahmen über 92 v.H. des Durchschnitts bei den Landessteuern und den Landesanteilen an den Gemeinschaftsteuern liegen, erhalten keine Umsatzsteuerergänzungsanteile.

Die Neuregelung sieht bei den Ergänzungsanteilen künftig eine Auffüllung der Fehlbeträge

- in der 1. Stufe bis 97 v.H. des Länderdurchschnitts zu 95% und
 - in der 2. Stufe zwischen 97 und 100 v.H. des Länderdurchschnitts zu 95% - 60% vor,
- d.h. alle Länder mit unterdurchschnittlichen Steuereinnahmen erhalten Ergänzungsanteile.

Stufe 3 - Länderfinanzausgleich im engeren Sinne

Ermittlung der Steuerkraftmesszahl:

Zur Stärkung des Eigenbehalts der Länder werden überdurchschnittliche Steuermehreinnahmen bzw. unterdurchschnittliche Steuermindereinnahmen zu 12 v.H. bei den Steuereinnahmen der Länder ausgleichsfrei gestellt ("Prämienmodell").

Das Gemeindesteueraufkommen wird zu 64 % statt 50 % in Ansatz gebracht. Die Realsteuern werden dabei mit den Grundbeträgen angesetzt, die normierten Hebesätze fallen weg.

Sonderbelastungen, die sich aus der Unterhaltung und Erneuerung von Seehäfen ergeben, werden innerhalb des Länderfinanzausgleichs nicht mehr berücksichtigt. Die betroffenen Länder erhalten Finanzhilfen nach 104a Abs. 4 GG in Höhe von jährlich 38.346 Tsd. EUR. Vom Jahresbetrag bekommen

- Bremen 10.737 Tsd. EUR,
- Hamburg 20.963 Tsd. EUR,
- Mecklenburg-Vorpommern 2.556 Tsd. EUR,
- Niedersachsen 2.045 Tsd. EUR,
- Schleswig-Holstein 2.045 Tsd. EUR.

Ermittlung der Ausgleichsmesszahl:

Die bisherige Einwohnerwertung der Stadtstaaten in Höhe von 135 v.H. wird beibehalten. Hinsichtlich der Gemeindesteuern wird eine Einwohnerwertung nur noch für die Stadtstaaten in Höhe von 135 % und für dünnbesiedelte Länder berücksichtigt, d.h. die Einwohner von Mecklenburg-Vorpommern werden mit 105 %, die von Brandenburg mit 103 % und die von Sachsen-Anhalt mit 102 % bewertet.

Berechnung der Ausgleichszuweisungen und -beiträge:

Der bisherige Stufentarif wird durch folgenden Tarifverlauf ersetzt:

- Die Fehlbeträge werden
 - in der 1. Stufe bis 80 v.H. des Länderdurchschnitts zu 75%,
 - in der 2. Stufe von 80 bis 93 v.H. des Länderdurchschnitts zu 75% - 70%,
 - in der 3. Stufe von 93 - 100 v.H. des Länderdurchschnitts zu 70% - 44% ausgeglichen.
- Die Ausgleichsbeiträge der finanzstarken Länder werden
 - in der 1. Stufe von 100 bis 107 des Länderdurchschnitts zu 44% - 70%,
 - in der 2. Stufe von 107 bis 120 des Länderdurchschnitts zu 70% - 75%,
 - in der 3. Stufe über 120 des Länderdurchschnitts zu 75% abgeschöpft.

Ländersteuergarantie:

Die bisherigen Garantieklauseln entfallen. Das neue Recht sieht vor, dass die Beiträge für die ausgleichspflichtigen Länder nicht mehr als 72,5 % der Überschüsse betragen dürfen („Deckelung“).

Stufe 4 - Bundesergänzungszuweisungen (BEZ)*Fehlbetrags-BEZ:*

Nach der Neuregelung werden die an 99,5 % des Länderdurchschnitts fehlenden Beträge der finanzschwachen Länder zu 77,5 % ausgeglichen.

Sonderbedarfs-BEZ:

Zum Abbau der teilungsbedingten Sonderlasten sowie zum Ausgleich unterproportionaler Finanzkraft erhalten die neuen Länder weiterhin Sonderbedarfs-BEZ, die degressiv ausgestaltet sind; sie verringern sich im Laufe der Zeit von 10.532.613 Tsd. EUR im Jahr 2005 auf 2.096.297 Tsd. EUR im Jahr 2019 (Solidarpakt II).

Das Volumen der BEZ wegen der überdurchschnittlich hohen Kosten der politischen Führung wird vermindert, die Berechnung der Anteile der Länder erfolgt auf neuer Basis. Empfangsberechtigt sind künftig 10 statt 9 Länder.

Die Gewährung von Übergangs-BEZ und Sonder-BEZ läuft regulär zum 31.12.2004 aus.

Annuitäten Fonds Deutsche Einheit

Ab 2005 übernimmt der Bund auch den Länderanteil an der Abfinanzierung des Fonds. Dafür erhält er bis 2019 jährlich einen Festbetrag an der Umsatzsteuer von 1.322.712 Tsd. EUR. Für die Auflösung des Fonds zum 31.12.2019 haben Bund und Länder bestimmte Abrechnungsmodalitäten vereinbart.

3 Finanzpolitische Lage am Beginn der 17. Legislaturperiode

3.1 Volkswirtschaftliche Rahmenbedingungen Ende 2001

3.1.1 Konjunkturabschwächung 2001

Die deutsche Wirtschaft befindet sich zur Jahreswende in einer konjunkturellen Abschwächungsphase, die im Winterhalbjahr 2001/02 ihren vorläufigen Tiefpunkt erreicht zu haben scheint. Mit den USA, der Europäischen Union und Japan sind gleich drei Wirtschaftsräume in eine kritische Lage geraten.

Die weltwirtschaftliche Abschwächung beeinträchtigte im Jahresverlauf 2001 zunehmend die im Jahr 2000 noch dynamisch verlaufene deutsche Exportkonjunktur. Hinzu kam der kräftige Kaufkraftentzug durch den Anstieg der Energiepreise, der zuletzt mit dem Rückgang der Ölpreise aber wieder an Wirkung verlor. Eine entscheidende Ursache für das Nachlassen der gesamtwirtschaftlichen Dynamik war der bereits Ende 2000 zu beobachtende deutliche Rückgang der Investitionsneigung sowohl bei den Ausrüstungs- als auch bei den Bauinvestitionen.

Erstmals seit vier Jahren nahm die Zahl der Arbeitslosen wieder zu. Nach den Terroranschlägen vom 11. September und den weltweiten Verunsicherungen bei den Verbrauchern und Investoren sind die Konjunkturerwartungen nochmals nach unten korrigiert worden. Gleichwohl hat sich die Stimmungslage zur Jahreswende wieder leicht aufgehellt.

Von der bundesweiten konjunkturellen Abschwächung blieb Hamburg im weiteren Jahresverlauf nicht verschont. Die konjunkturelle Verlangsamung war zunächst nicht so stark ausgeprägt wie auf Bundesebene. Bis zum Sommer konnte Hamburg von den kräftigen Zuwächsen in der Luftfahrtindustrie, hohen Auslandsbestellungen, hohen Zuwächsen im Seegüterumschlag und einer weitgehend stabilen Wirtschaftslage in den Finanz- und unternehmerorientierten Dienstleistungen profitieren. Mit der Verschlechterung der Auftragslage und der Stimmungslage nahm erstmals die saisonbereinigte Zahl der Arbeitslosen in Hamburg zu, rund ein halbes Jahr später als im früheren Bundesgebiet. Zum Jahresende mehrten sich die Ankündigungen von Personalanpassungen und Kurzarbeit, auch infolge der Auswirkungen der Terroranschläge auf die Luftfahrtbranche.

3.1.2 Entwicklungsaussichten für 2002

Zu Jahresbeginn gibt es – trotz der leichten Stimmungsverbesserung – noch keine Anzeichen für eine kräftige Belebung der Konjunktur. Die Schwäche der Weltwirtschaft wird die deutschen Exporte zunächst noch weiter belasten. Die Investitionen werden im Jahresdurchschnitt nochmals zurückgehen. Mit der Beschäftigungsabnahme, der Zunahme der Kurzarbeit und fiskalischer Mehrbelastungen bleiben auch die Anstöße vom privaten Verbrauch begrenzt.

Die dämpfenden Einflüsse der Ereignisse vom 11. September werden in der ersten Hälfte des Jahres 2002 merklich nachlassen. Die Wirtschaftsforschungsinstitute gehen davon aus,

dass von den positiven monetären Rahmendaten (niedrige Zinsen, niedrige Teuerungsrate) zunehmend Anregungen für den Konjunkturverlauf ausgehen werden. Gleichzeitig bestehen Chancen auf eine Stabilisierung der Weltkonjunktur in der ersten Hälfte 2002. Mit der Verbesserung der Absatzerwartungen im In- und Ausland dürfte sich auch die Investitionsneigung der Unternehmen bundesweit wieder stabilisieren. Über den Zeitpunkt der konjunkturellen Wende gibt es – vor dem Hintergrund der Unsicherheiten – jedoch unterschiedliche Einschätzungen der Prognostiker.

Die konjunkturellen Perspektiven sind auch für Hamburg mit Unsicherheiten behaftet. Im Vergleich zum Bundesgebiet wird aber die stabile Entwicklung im Dienstleistungsbereich, im Verkehrsgewerbe und die strukturell günstigere Lage der Industrie den Aufschwung in Hamburg begünstigen.

Tabelle 5 Gesamtwirtschaftliche Entwicklung im Bundesgebiet und in Hamburg (Jahresdurchschnittliche Veränderungen gegenüber Vorjahr in v.H.)

	2001			2002		
	Bundesgebiet		Hamburg	Bundesgebiet		Hamburg
Schätzung durch	Institute	Sachverständigenrat	Wirtschaftsbehörde	Institute	Sachverständigenrat	Wirtschaftsbehörde
Schätzmonat	Okt. 2001	Nov. 2001	Okt. 2001	Okt. 2001	Nov. 2001	Okt. 2001
Bruttoinlandsprodukt						
Real	0,7	0,6	1 ¼	1,3	0,7	1 ½
Nominal	2,2	2,1	2 ¾	2,9	2,2	3
Bruttolohn- und -gehaltssumme						
Insgesamt	2,5	*	3	2,5	*	2 ½
Je Arbeitnehmer	2,3	*	2 ¼	2,5	*	2 ½
Unternehmens- und Vermögenseinkommen	0,0	1,0	1 ½	1,2	0,7	2
Erwerbstätige	0,1	0,1	1	0,0	-0,2	0

Anmerkungen: Quantitative Projektionen für Hamburg werden derzeit durch die unzureichende Datenlage erheblich erschwert. So liegen z.B. keine Quartalsdaten für die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung in der neuen Systematik ESGV vom Stat. Landesamt vor. Ist-Daten für 2001 liegen für Hamburg voraussichtlich erst Ende Februar 2002 vom Arbeitskreis VGR der Stat. Landesämter vor.

3.2 Erwartete Steuereinnahmen

Nach dem Ergebnis der Steuerschätzung vom November 2001 wird für das Jahr 2002 für Hamburg mit einem Rückgang der Steuereinnahmen gegenüber dem Finanzplan von rd. 226 Mio. EUR gerechnet (vgl. zu den Ergebnissen der Steuerschätzung für das Jahr 2001 oben Abschnitt 2.1, zu den Hamburg verbleibenden Steuern 2002 im Einzelnen Abschnitt 5.3.1). Dabei ist insbesondere die Kindergelderhöhung durch das Zweite Gesetz zur Familienförderung, das im Jahr 2002 zu Mindereinnahmen für Hamburg von rd. 30 Mio. EUR führen wird, berücksichtigt. Nicht berücksichtigt wurden dagegen erwartete Mehreinnahmen aus den erst im Dezember 2001 verabschiedeten Steuergesetzen (insbes. Gesetz zur Fortsetzung der Unternehmensteuerreform), die im Jahr 2002 zu geringen Mehreinnahmen bei den Hamburg verbleibenden Steuern gegenüber der November-Steuerschätzung führen. Das Gesetz zur

Fortsetzung der Unternehmenssteuerreform wird für Hamburg in den Jahren 2002 und 2003 schätzungsweise Mehreinnahmen von rd. 22 bzw. 20 Mio. EUR bedeuten.

Die im Übrigen vom „Arbeitskreis Steuerschätzungen“ prognostizierten Schätzabweichungen beruhen zu einem erheblichen Teil auf den veränderten Annahmen zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Gegenüber der Steuerschätzung vom Mai 2001 wurden die Annahmen für das Wachstum des Bruttoinlandsprodukts sowohl für das Jahr 2001 als auch für das Jahr 2002 deutlich zurückgenommen. Die Reduzierung der Schätzansätze für das Jahr 2001 wirkt als Basiseffekt auch im Jahr 2002 fort. Eine schwächere konjunkturelle Entwicklung führt bei den Steuereinnahmen zeitnah zu deutlichen Rückgängen, weil sich die Herabsetzung von Vorauszahlungen schnell und nachhaltig bemerkbar macht.

Neben der konjunkturellen Abschwächung mussten bei der November-Steuerschätzung 2001 auch die Wirkungen der Steuerreform überdacht werden. Insbesondere der Systemwechsel bei der Körperschaftsteuer wurde für die Übergangsphase 2001 und 2002 in der Mai-Steuerschätzung 2001 unterschätzt. Die drastischen Mindereinnahmen bei der Körperschaftsteuer durch extrem hohe zusätzliche Gewinnausschüttungen werden durch die Erhöhung der Kapitalertragsteuer nur teilweise ausgeglichen. Diese unerwartet starken Verhaltensänderungen werden jedoch nur für die Übergangsphase 2001 und 2002 angenommen und werden sich mittelfristig nicht fortsetzen. Die Steuerreform hat darüber hinaus in den komplizierten Übergangsvorschriften zu Regelungslücken geführt, die von Großunternehmen in erheblichem Umfang ausgenutzt wurden. Auch insoweit handelt es sich um zeitlich begrenzte Wirkungen der Steuerreform.

Insgesamt zeigen die Ergebnisse der November-Steuerschätzung 2001, dass die Folgen der Steuerreform für die Haushalte von Ländern und Gemeinden bereits im Entstehungsstadium deutlich unterschätzt wurden.

4 Finanzpolitische Orientierung des Senats

4.1 Der Rahmen: Entwicklung der Metropole Hamburg zu einer wachsenden Stadt

Hamburg hat im Reigen der europäischen Metropolen relativ an Bedeutung eingebüßt. Dies zeigen u.a. die Einwohnerentwicklung und das Wirtschaftswachstum. Der Senat sieht es als eine der wichtigsten Aufgaben an, diese Entwicklung umzudrehen und Hamburg wieder zu einer wachsenden Stadt zu machen.

Diesem Ziel dienen die anderen Ziele, wie sie die Regierungserklärung formuliert. Im Vordergrund stehen die Maßnahmen, die zu einer nachhaltigen Verbesserung des Schutzes der Bürgerinnen und Bürger führen (Innere Sicherheit einschließlich Justiz), die Hamburg zu einem attraktiven Schul- und Wissenschaftsstandort machen und die der Bedeutung des Wirtschafts- und Individualverkehrs für die Metropolenfunktion Hamburgs Rechnung tragen. Deshalb wurden Sofortmaßnahmen schon während der vorläufigen Haushaltsführung am Beginn des Jahres 2002 beschlossen.

Zugleich bilden diese Politikfelder die Grundlage für ein solides und nachhaltiges Wachstum der Stadt.

4.1.1 Bedeutung des Bevölkerungswachstums

Im Zuge der zunehmenden Globalisierung ist auch der Standortwettbewerb von Nationalstaaten, Städten und Regionen intensiver geworden. Der verstärkte Wettbewerb bedeutet für Hamburg Chance und Herausforderung zugleich. Auf der einen Seite konnte Hamburg dabei seine Spitzenstellung im Vergleich mit den anderen Bundesländern halten, wie eine Studie der Bertelsmann-Stiftung zeigt⁴. Gleichzeitig hat die Hansestadt aber in der Gruppe nationaler und internationaler Großstädte in den vergangenen Jahren an Boden verloren. Dies zeigt sich sowohl in der Bevölkerungsentwicklung als auch in der Dynamik des Wirtschaftswachstums:

- Die Einwohnerzahl Hamburgs ist von knapp 1,9 Mio. im Jahr 1964 um etwa 200.000 geschrumpft. Nach Prognosen des Statistischen Landesamtes soll sich dieser Trend weiter fortsetzen und die Einwohnerzahl wird – sofern kein Gegensteuern erfolgt – bis zum Jahr 2015 um weitere 40.000 bis 75.000 sinken.
- Einem Anstieg des Bruttoinlandsprodukts im Zeitraum 1991-1998 von real 26 % in Hamburg standen beispielsweise 54 % in Barcelona, 43 % in Lissabon und 35 % in Kopenhagen gegenüber.

Ziel des Senats ist es, diese Entwicklung zu stoppen und umzudrehen. Hamburg soll wieder zu einer wachsenden und pulsierenden Metropole mit internationaler Ausstrahlung werden.

⁴ Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Die Bundesländer im Standortwettbewerb, Gütersloh 2001.

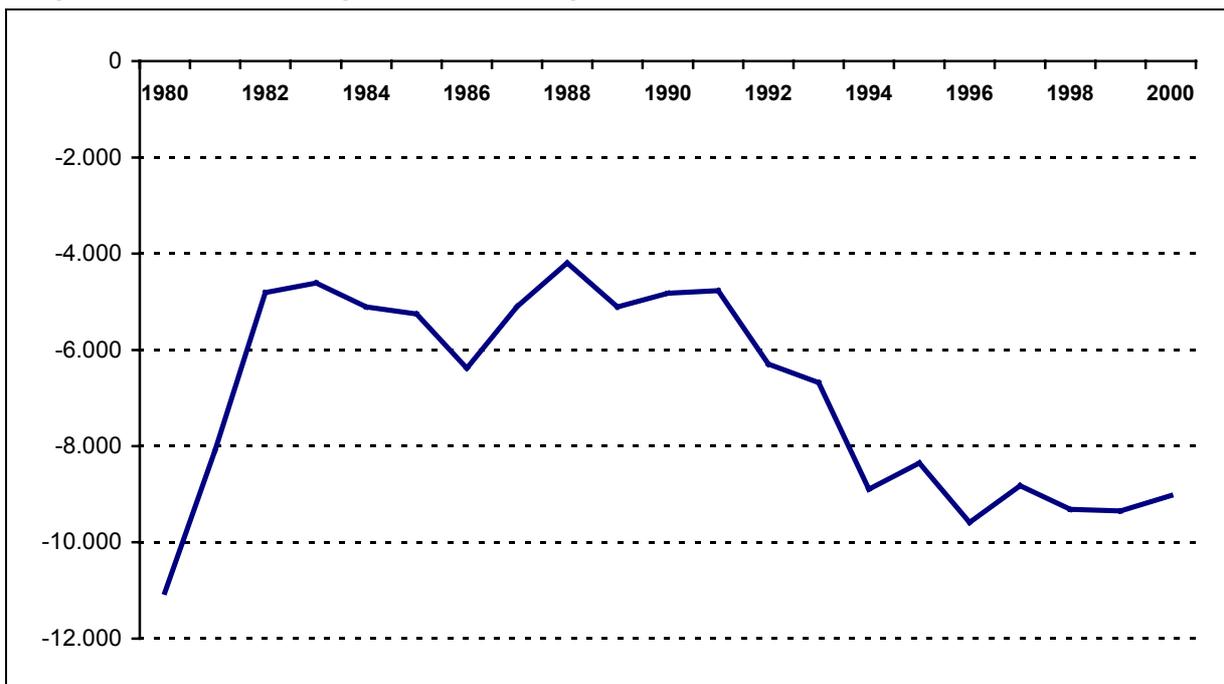
Solch eine Trendwende wird dann auch wieder zu wachsenden Bevölkerungszahlen und einer überdurchschnittlichen wirtschaftlichen Dynamik beitragen.

Auch die Staatsfinanzen Hamburgs werden von einem Wachstum profitieren, da sich die Steuereinnahmen erhöhen werden. Bei Berücksichtigung der Einkommen- und Umsatzsteuer sowie des Länderfinanzausgleichs bringt jeder zusätzliche Einwohner der Stadt durchschnittlich etwa 3.100 EUR pro Jahr an Mehreinnahmen. Weitere Steuereinnahmen, insbesondere bei den Länder- und Gemeindesteuern, sind in dieser Rechnung noch nicht enthalten. Auch hier dürften deutlich positive Effekte zu erwarten sein.

Hamburg wird nur dann wieder wachsen, wenn es gelingt, die Abwanderung von Menschen und Unternehmen zu stoppen und darüber hinaus neue Bewohner und Betriebe zu gewinnen.

Von besonderer Bedeutung ist dabei die Zielgruppe der Umlandwanderer, da der Wanderungssaldo mit dem Umland in den vergangenen Jahren mit knapp –10.000 pro Jahr stets deutlich negativ war (siehe Diagramm 19). Der positive Saldo der Fernwanderer führte – saldiert mit Sterbeüberschüssen – lediglich zu einer (teilweisen) Kompensation.

Diagramm 17 Wanderungssaldo Hamburgs mit dem Umland 1980-2000



Quelle: Statisches Landesamt Hamburg; für 2000 vorläufige Monatswerte hochgerechnet.

Nur ein kleiner Teil der ins Umland abwandernden Haushalte steuert dabei gezielt das Umland an. Viele dieser Haushalte suchen zunächst in Hamburg, finden dort aber kein Angebot, das ihren Anforderungen – insbesondere dem von ihnen gewünschten Preis-Leistungsverhältnis – entspricht. Häufig sind dies Familien mit Kindern und mittlerem bis höherem Einkommen, die Eigentum erwerben möchten. Diesen Familien muss mit dem Angebot bezahlbarer Flächen ein Anreiz gegeben werden, in Hamburg zu bleiben.

4.1.2 Aktives Flächenmanagement

Um neue Bewohner und Betriebe zu gewinnen und dabei auch gezielt die Umlandwanderer anzusprechen, wird der Senat ein stadtentwicklungspolitisches Konzept unter Einschluss aller Politikbereiche erarbeiten, wobei dem aktiven Flächenmanagement eine Schlüsselrolle zukommen wird. Hamburg verfügt hier aufgrund seiner im Großstadtvergleich relativ geringen Bevölkerungsdichte von 2.251 Einwohnern pro km² verbunden mit der attraktiven Lage am Wasser über erhebliche – bislang weitgehend ungenutzte – Potenziale.

Diese Potenziale ergeben sich nicht nur aus den Reserven, die im Flächennutzungsplan dargestellt sind. Gerade in den letzten Jahren sind durch die Freisetzung von Grundstücken infolge sparsamer Flächennutzung und durch so genannte Konversionsflächen – insbesondere von Bahn, Post und Bundeswehr – die Flächenpotenziale gewachsen.

Auch die öffentliche Verwaltung und öffentliche Unternehmen werden durch Begrenzung ihres Flächenverbrauchs einen Beitrag hierzu leisten. Allein der Landesbetrieb Krankenhäuser wird in dieser und der nächsten Legislaturperiode 73 ha freisetzen.

Unter Einbeziehung vor allem auch des städtischen Grundeigentums wird der Senat folgende Schwerpunkte beim Flächenmanagement setzen:

- planerische Entwicklung von Flächen, um in einer attraktiven Stadt zusätzliche Gewerbe- und Wohnungsbauflächen auszuweisen; dabei bedarf es insbesondere einer Abwägung mit den Interessen der betroffenen Nachbarn,
- bedarfsgerechte Erschließung dieser Flächen,
- deutliche Steigerung des Verkaufs baureifer städtischer Grundstücke zu angemessenen Preisen mit dem Ziel,
 - nicht nur für Großprojekte, sondern auch für mittelständische Betriebe und das Handwerk Modernisierungs- und Erweiterungsmöglichkeiten sowie Anreize für Neuansiedlungen zu schaffen sowie
 - die Nachfrage nach Mietwohnraum und vor allem Eigenheimen zeitnah zu befriedigen,
- kundenfreundliche Vermarktung des städtischen Flächenangebots sowie Verbesserung von Beratung und Hilfestellung für Betriebe und Bauherren im Genehmigungsverfahren.

Neben den Umlandwanderern müssen junge, begabte, fähige und kreative Köpfe aus der Bundesrepublik und dem Ausland gewonnen werden. Für diese Zielgruppe sind die innere Verdichtung und die Schaffung eines urbanen Flairs von besonderer Bedeutung, um die Attraktivität Hamburgs zu erhöhen und das gewünschte Wohnumfeld zu bieten. Die Flächenentwicklung am Wasser, namentlich die HafenCity, aber auch Flächen am Rand der HafenCity, entlang der Elbe, von Rothenburgsort bis Övelgönne und auf der südlichen Elbseite, bieten sich dafür an.

Für das notwendige Flächenmanagement ist zwischen dem Verwaltungsvermögen und dem allgemeinen Grundvermögen zu unterscheiden.

Die FHH verfügt im Staatsgebiet (Hamburg und Neuwerk) über einen Anteil von rd. 45% an der Gesamtfläche Hamburgs.⁵ Knapp 3/5 dieser Flächen sind als *Verwaltungsvermögen* für fachpolitische Zwecke gebunden (z.B. öffentliche Grünanlagen, Straßen, Naturschutzgebiete etc.) und entziehen sich damit weitgehend einer Vermögensumschichtung.

Das übrige städtische Grundvermögen (sog. *allgemeines Grundvermögen - AGV*) hat - soweit *unbebaut* (rd. 80 % des AGV) - vor allem stadtentwicklungspolitische Bedeutung und repräsentiert aktuell nur einen begrenzten Vermögenswert, da von diesen Flächen nur rd. 8 % Baurecht haben. Das unbebaute AGV entfaltet nämlich erst durch Planungs-, Aktivierungs- und Vermarktungsprozesse einen ökonomischen und politischen Nutzen. Der Senat wird diese Prozesse im Rahmen der Zielsetzung einer wachsenden Stadt intensivieren, damit verstärkt Flächen, die über Baurecht verfügen und vergabereif sind, zu angemessenen Preisen für gewerbliche und Wohnnutzungen (z.B. auch im Rahmen des Einfamilienhausprogramms) vergeben werden können.

Bebaute Grundstücke des AGV (rd. 20 % des AGV) sind im Allgemeinen zur Sicherung von besonderen Planungsperspektiven erworben worden. Bei Wegfall der Planungsbetroffenheit sollen gewerbliche und Wohnobjekte (unter Wahrung der Interessen der Bewohner) zielstrebig zur Vermögensumschichtung veräußert werden.

Aus dem städtischen Grundvermögen wird der Senat konsequent unter folgenden Aspekten Liegenschaften aktivieren:

- Im Bereich des *bebauten* allgemeinen Grundvermögens (AGV) wird geprüft, ob die Planungsziele ggf. entfallen sind. Wenn ja, sollen die Grundstücke veräußert und die Erlöse zu Vermögensumschichtungen genutzt werden.
- Im Bereich *unbebaute* Grundstücke des AGV sollen, soweit noch kein Baurecht besteht, Bebauungsplanverfahren aktiviert bzw. initiiert werden, um bisher ungenutzte Flächenpotenziale entsprechend dem Ziel einer wachsenden Stadt zu entwickeln.

4.1.3 Internationale Großveranstaltungen als „Katalysatoren“ nutzen

Die Olympia-Bewerbung Hamburgs kann der städtischen Entwicklung einen entscheidenden Schub geben. Sie ist nicht nur von sportlicher Bedeutung, sondern kann auch dazu beitragen, den Bekanntheitsgrad der Hansestadt national wie auch weltweit zu fördern und wichtige Projekte zu beschleunigen. Mit Blick auf die HafenCity, um die herum sich das olympische Leben 2012 abspielen soll, plant der Senat, die Planungszeiträume von bis zu 20 Jahren deutlich zu verkürzen.

Der Senat wird die bei der Deutschen Bundesgartenschau-Gesellschaft eingereichte Bewerbung um die Ausrichtung einer Internationalen Gartenbauausstellung (IGA) in Hamburg-Wilhelmsburg im Jahr 2013 nachdrücklich verfolgen. Mit einer IGA 2013 werden positive und nachhaltige Impulse für die wirtschaftliche und soziale Stadtteilentwicklung auf der Elbinsel Wilhelmsburg erwartet. Sie wird die Qualität des Arbeits- und Wohnumfelds verbessern, Brachen und Industriestandorte revitalisieren, öffentlichen Raum aufwerten und neues Grün schaffen und die Stadt für die Menschen noch lebenswerter machen.

⁵ Hinzu kommen ca. 4.100 ha auf außerhamburgischem Gebiet.

Gleichzeitig wird der Senat darauf hinwirken, in Zusammenarbeit mit Wirtschaft und Sport den Freizeitwert der Stadt durch die Ansiedlung von neuen Freizeiteinrichtungen und eine größere Anzahl von kulturellen und sportlichen Veranstaltungen zu erhöhen. Die erfolgreichen Beispiele von Metropolen wie Barcelona oder Toronto, Kopenhagen, Vancouver oder Lissabon zeigen, dass der Dreiklang von Wohnen, Arbeiten und Freizeit verbunden mit maritimem Flair am Wasser eine ausgesprochen hohe Attraktivität besitzt.

4.2 Finanzpolitische Ziele

Die Verwirklichung der Ziele des Senats hängt von den verfügbaren Haushaltsmitteln ab. Der Umfang der verfügbaren Haushaltsmittel ist insoweit gestaltbar, wie der Senat zugunsten seiner Prioritäten Mittel umschichtet. Die Erfüllung der finanzpolitischen Ziele schafft zugleich Voraussetzung und Rahmen für die Umschichtung. Die Ziele leiten sich aus den volkswirtschaftlichen Rahmenbedingungen (siehe oben 3.1) und der Verfassung (insbes. Haushaltsausgleich, siehe oben 2.2.2.1) ab:

- (1) Ausgleich des Betriebshaushalts ab 2004
- (2) Reduzierung der Neuverschuldung
- (3) Bestandsfinanzierung und Budgetprinzip
- (4) Umschichtung von Vermögen
- (5) Stärkung der Investitionen
- (6) Aufgabenkritik

4.2.1 Ausgleich des Betriebshaushalts ab 2004

Im Jahr 2001 weist der Betriebshaushalt mit über 0,5 Mrd. EUR wieder ein Defizit in der Größenordnung von Mitte der 90er Jahre auf. Angesichts dieser Dimensionen kann kurzfristig in den Jahren 2002 und 2003 auf Grundlage der heutigen Daten der Betriebshaushalt nicht ausgeglichen werden. Es hängt vor allem von der Entwicklung der Einnahmen ab, ob der Ausgleich im Jahr 2004 gelingt. Die Einnahmen ihrerseits, insbesondere die Steuereinnahmen, sind vor allem von Maßnahmen des Bundes abhängig, mit denen die Steuerbasis der Länder und Gemeinden gesichert und die konjunkturelle Erholung angestoßen wird.

Der Senat wird alle Maßnahmen ergreifen, die in seiner Zuständigkeit liegen, um das Ziel des ausgeglichenen Betriebshaushaltes zu erreichen. Der Senat hat deshalb eine flächendeckende Aufgabenkritik zur Erschließung struktureller Verbesserungen eingeleitet, deren Ergebnisse in den Haushaltsplan-Entwurf 2003 und in die Mittelfristige Finanzplanung 2002-2006 einfließen werden (siehe auch unten Abschnitt 4.2.6).

4.2.2 Reduzierung der Neuverschuldung

Im Finanzplan 2001-2005 vom Sommer 2001 ist die schrittweise Reduzierung der jährlichen Nettokreditaufnahme in den Jahren 2002 bis 2005 vorgesehen gewesen. Dies konnte bereits aus der damaligen Perspektive überwiegend nur durch Einsatz von Vermögen (Mobilisierungserlösen und Entnahmen aus dem Grundstock für Grunderwerb) geschehen, nennenswerte Beiträge des Betriebshaushalts hätten erst in den Jahren 2004 und 2005 dazu beitra-

gen können. Die vorgesehenen Finanzierungspotenziale sind jetzt aufgrund der erheblichen Reduzierung der Steuereinnahmen für die Finanzierung der Deckungslücke im Betriebshaushalt gebunden und stehen zur Reduzierung der Neuverschuldung nicht zur Verfügung. Die Neuverschuldung im Haushaltsplan-Entwurf 2002 muss deshalb zwar angehoben werden, bleibt aber um 50 Mio. EUR unter der rechtlichen Obergrenze (Investitionen minus investive Einnahmen). Mit der Finanzierung des 50 Mio.-EUR-Sonderprogramms zur Behebung des Instandsetzungsstaus aus vorhandenem Vermögen (Entnahme aus dem Grundstock für Grunderwerb) setzt der Senat ein Zeichen, künftig eine aktive Vermögenspolitik zu betreiben („Vermögen für Vermögen“) anstatt an einmal erworbenen Beteiligungen festzuhalten.

Unter diesen Vorzeichen wird auch angestrebt, mittelfristig die jährliche Neuverschuldung zu reduzieren und zumindest einen Teil der Investitionen durch Umschichtung im Vermögensportfolio zu finanzieren. Darüber hinaus darf auch das Ziel der Finanzierung der Investitionen durch Überschüsse aus dem Betriebshaushalt nicht aus den Augen verloren werden; angesichts der sich tatsächlich darbietenden finanziellen Situation der Stadt muss dieses Ziel in der Ziel-Hierarchie aber zunächst hinter den beiden oben formulierten Zielen „Ausgleich Betriebshaushalt“ und „aktive Vermögenspolitik“ angesiedelt werden.

Beteiligungen, die der Staat für sein originäres Geschäft nicht mehr benötigt, sollen veräußert und dieses Vermögen in andere, strategisch sinnvolle Vermögenswerte umgeschichtet werden. Dabei werden nicht nur finanzielle Aspekte, sondern auch strategische und soziale Überlegungen in die jeweils zu treffenden Entscheidungen einbezogen. Auch dies ist ein Beitrag zur Verringerung der Neuverschuldung (vgl. unten Abschnitt 4.2.4).

4.2.3 Bestandsfinanzierung und Budgetprinzip

Angesichts der prekären Haushaltslage kann es keine Ausweitung des Ausgabenvolumens geben, um neue politische Schwerpunkte zu finanzieren. Die politischen Schwerpunktsetzungen des Senats müssen durch Prioritätensetzung, Umschichtung und Einsparungen finanziert werden, so wie dies bereits im Haushaltsplan-Entwurf 2002 im Rahmen des vorhandenen Ausgabenvolumens gelungen ist (Prinzip der Bestandsfinanzierung).

Dabei bilden die Budgets eine wichtige Grundlage. Sie umfassen den Bereich der – von den Behörden und Ämtern – weitgehend eigenverantwortlich gestaltbaren Sach- und Fachausgaben. Schwerpunktveränderungen in den Einzelplänen müssen zuallererst im Rahmen des zur Verfügung stehenden Budgets finanziert werden. Das Budgetprinzip gilt darüber hinaus auch für die dezentralisierten Personalausgaben. Personalausweitungen, um an einer Stelle neue Aufgaben wahrzunehmen oder diese zu verstärken, müssen ebenfalls durch Umschichtung bzw. im Bestand finanziert werden.

Die Budgetierung der Ausgaben hat sich weitgehend bewährt und bietet den Behörden und Ämtern einen verlässlichen Handlungsrahmen, der auch die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenwahrnehmung fördert. Der Senat beabsichtigt deshalb auch in Zukunft, den Behörden für jedes Haushaltsjahr im Bereich der Sachausgaben Budgets zuzuweisen, die aus der Mittelfristigen Aufgabenplanung abgeleitet und im Verfahren der Aufstellung des jeweiligen Haushaltsplan-Entwurfs von den Behörden ausgefüllt werden können. Im Rahmen dieser Budgets

sind auch die politischen Prioritäten (s. Regierungserklärung vom 14.11.2001) zu berücksichtigen.

Bei der Planaufstellung für das Jahr 2003 wird die Budgetbildung sowohl im Bereich der Sachausgaben als auch bei den dezentralisierten Personalausgaben die Veränderungen aufgrund des neuen Haushaltsplan-Entwurfs 2002 – Umschichtungen aufgrund politischer Prioritätensetzungen und Maßnahmen zur Finanzierung – berücksichtigen.

4.2.4 Altes Vermögen in neues Vermögen umschichten

In Hamburg wird es auch weiterhin zur Privatisierung öffentlicher Beteiligungen kommen. Die Entscheidung über die Reduzierung der Anteile an einem Unternehmen oder über eine gänzliche Privatisierung kann dabei nur unter Berücksichtigung des Einzelfalls getroffen werden. Privatisierungen müssen unter Wahrung der städtischen Interessen und sozialer Belange vorgenommen werden, sie müssen marktgerecht sein und sind im Zuge eines geordneten und transparenten Verfahrens durchzuführen.

Die Unternehmen und Beteiligungen der FHH sind darauf hin zu überprüfen, inwieweit Möglichkeiten der Privatisierung bestehen. Dabei dürften sie in drei Gruppen einzuteilen sein, bei denen jeweils die Möglichkeiten und Notwendigkeiten von Privatisierungen unterschiedlich zu bewerten sind:

- (1) Unternehmen, die für die Infrastruktur der Stadt erforderlich sind, im weitesten Sinne der Daseinsvorsorge dienen und wichtige Leistungen für die Bevölkerung und die Wirtschaft erbringen.

In Einzelfällen kann zwar der Verkauf von Anteilen sinnvoll sein, andererseits wird die Bewahrung eines beherrschenden Einflusses regelmäßig im Interesse Hamburgs geboten sein.

- (2) Unternehmen, die insbesondere für die langfristige Sicherung des Wirtschaftsstandortes Hamburg von herausragender Bedeutung sind.

Der Senat wird sich für eine Fortentwicklung dieser Unternehmen einsetzen, um Zukunftsbranchen zu stärken und die Leitung dieser Konzerne dauerhaft an Hamburg zu binden. Vor diesem Hintergrund wird auch zu entscheiden sein, in welchem Umfang der Einfluss der FHH weiterhin mit Kapitalanteilen gesichert werden muß.

- (3) Unternehmen, deren öffentliche Aufgaben nicht direkt der Daseinsvorsorge zuzurechnen sind und die auch unter Standortgesichtspunkten für Hamburg von untergeordneter Bedeutung sind.

Eine weitere Beteiligung der FHH ist hier nicht erforderlich. Derartige Unternehmen können und sollen daher vollständig privatisiert werden.

Der Senat beabsichtigt, den Beteiligungsbestand der FHH entsprechend zu überprüfen.

4.2.5 Stärkung der Investitionen

4.2.5.1 Definition

Nach der LHO (§ 13) sind Ausgaben für Investitionen „... die Ausgaben für

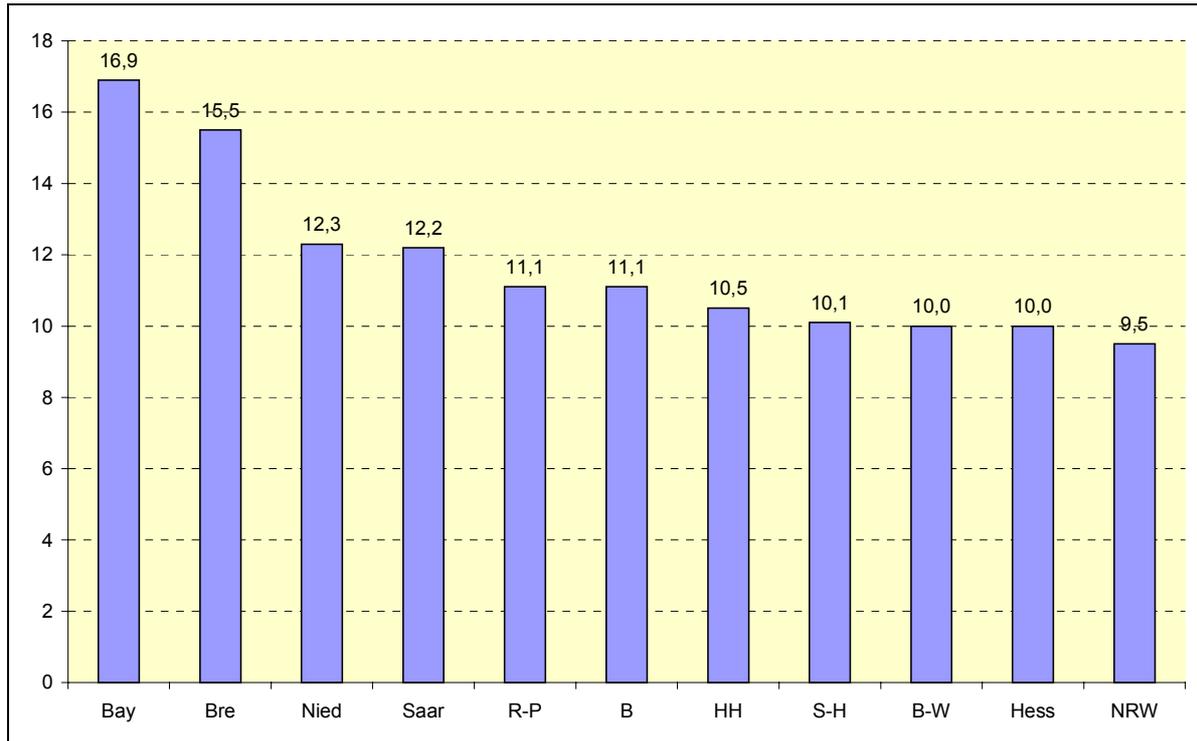
- a) Baumaßnahmen,
- b) den Erwerb von beweglichen Sachen, soweit sie nicht als sächliche Verwaltungsausgaben veranschlagt werden,
- c) den Erwerb von unbeweglichen Sachen,
- d) den Erwerb von Beteiligungen und sonstigem Kapitalvermögen, von Forderungen und anteilsrechten an Unternehmen, von Wertpapieren sowie für die Heraufsetzung des Kapitals von Unternehmen,
- e) Darlehen,
- f) die Inanspruchnahme aus Gewährleistungen,
- g) Zuweisungen und Zuschüsse zur Finanzierung von Ausgaben für die in den Buchstaben a bis f genannten Zwecke.“

4.2.5.2 Bedeutung der Investitionen

Investitionen in die öffentliche Infrastruktur sind von großer Bedeutung für den Standort Hamburg. Sie bilden die Grundlage für die produktive wirtschaftliche Tätigkeit der Unternehmen und sind somit entscheidend für die Verbesserung von Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung.

Ein Vergleich mit den „alten“ Bundesländern zeigt, dass Hamburg beim Anteil der Investitionsausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben einen mittleren Platz einnimmt (siehe Diagramm 18). Bei diesem Vergleich muss jedoch berücksichtigt werden, dass ein großer Teil der Infrastrukturmaßnahmen nicht im Haushalt abgebildet wird, sondern durch öffentliche Unternehmen erfolgt.

Länder wie Bayern oder Bremen investieren – bei Vernachlässigung der Investitionen der öffentlichen Unternehmen – relativ gesehen mehr in die öffentliche Infrastruktur als Hamburg. Davon fließt beispielsweise in Bayern ein großer Anteil in den Bereich der neuen Medien und der Hochtechnologie. Der Senat wird prüfen, inwieweit diese Ansätze als Vorbilder für die Hamburger Politik dienen können und ob die Umschichtung von Ausgaben zugunsten der Investitionen und damit eine Erhöhung der Investitionsquote ein geeignetes Mittel ist, um den Standort Hamburg zu stärken.

Diagramm 18 Investitionsquoten der alten Bundesländer im Jahr 2001 (Soll) in v.H.

Mit dem Finanzbericht wird regelmäßig über die durch Hamburg direkt vorgenommenen Investitionen bzw. im Haushalt veranschlagten Investitionszuschüsse berichtet. Die zu berichtende Investitionstätigkeit hat sich in den vergangenen Jahren auf Grund veränderter Organisationsstrukturen sowie damit verbundener Rechtsformen nicht unwesentlich verändert. Außerhalb des Haushalts finanzieren sich beispielsweise die Anstalten öffentlichen Rechts HSE, HSR, LBK und p&w, sowie auch Unternehmen, an denen Hamburg beteiligt ist, beispielsweise die SAGA, GWG, HWW, BLH, FHG oder die HHLA. Auch unter Berücksichtigung von Investitionszuschüssen aus dem Haushalt ist das Gesamtvolumen der durch diese Einrichtungen vorgenommenen Investitionen beträchtlich und reicht regelmäßig an das im Haushaltsplan veranschlagte heran.

4.2.5.3 Investitionen und Neuverschuldung

Durch Art. 115 GG, Art. 72 (1) Hamburgische Verfassung sowie § 18 LHO wird die Kreditobergrenze durch die Höhe der Investitionsausgaben begrenzt.

Investitionen dürfen durch Kredite finanziert werden. Dahinter steht der Gedanke, dass Investitionen häufig langfristig ausgerichtet sind und das volkswirtschaftliche Vermögen erhalten, vermehren oder verbessern, so dass künftige Generationen von diesen heute getätigten Ausgaben profitieren. Über die Aufnahme von Krediten, also die Verschiebung der finanziellen Lasten in die Zukunft, sollen die von den Investitionen profitierenden Generationen an der Finanzierung beteiligt werden (so genanntes „pay-as-you-use“-Prinzip).

Der Rechnungshof hat mit seinem Jahresbericht 1994 Berechnungen vorgelegt, wonach der Zeitwert aller kreditär finanzierten Investitionen seit 1970 bis 1992 lediglich etwa 45% der fortbestehenden Verschuldung beträgt. Bereits die heutige Generation müsse somit jährlich

Zinsen in Höhe von ca. 700 Mio. DM für bereits abgeschriebene bzw. nicht mehr vorhandene Güter zahlen.

Bei Fortführung der bisherigen Praxis, einen hohen Anteil der Investitionsausgaben über Kredite zu finanzieren, werden heute lebende und zukünftige Generationen weiterhin Lasten zu tragen haben, denen kein materieller Vermögenswert mehr gegenübersteht.

Der Senat beabsichtigt, mit seiner Finanzpolitik dazu beizutragen, dass die Neuverschuldung schrittweise gesenkt und somit die Kreditobergrenze deutlich unterschritten wird. Dabei wird er auch die Investitionen daraufhin auf den Prüfstand stellen, ob sie rentabel und von volkswirtschaftlichem Nutzen sind. Investitionen, die dieses Kriterium erfüllen, können ohne Bedenken gemäß dem „pay-as-you-use“-Prinzip kreditär finanziert werden, da ihr Nutzen größer einzuschätzen ist als die Kosten und Risiken der Neuverschuldung. Sie nicht zu tätigen, hieße Wachstumschancen des Standortes Hamburg zu verspielen sowie nicht vorzusorgen für den Wohlstand späterer Generationen.

Daneben wird der Senat auch das bereits im Besitz der Freien und Hansestadt Hamburg befindliche Vermögen, also früher getätigte Investitionen, daraufhin überprüfen, ob es auch heute noch einen öffentlichen Nutzen erbringt. Wo dies nicht der Fall ist, kann es verkauft und das freiwerdende Kapital in neue Anlagen umgeschichtet werden.

4.2.6 Aufgabenkritik

4.2.6.1 Erste Maßnahmen 2001: Die Neugliederung der Behörden

Als erste aufgabenkritische Maßnahme hat der Senat eine Neugliederung der Behörden beschlossen und damit einen wichtigen Teil seines Regierungsprogramms schnell und entschlossen umgesetzt. Mit Wirkung vom 1. Januar 2002 sind die Aufgaben der Behörden wie folgt neu strukturiert worden:

- Die Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit wurde aus der bisherigen Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales zur Justizbehörde verlagert.
- Die Bewährungshilfe und die Jugendbewährungshilfe wird aus der bisherigen Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales bzw. aus der bisherigen Behörde für Schule, Jugend und Berufsbildung zur Justizbehörde verlagert.
- Die Landeszentrale für politische Bildung wurde aus der Senatskanzlei zur neuen Behörde für Bildung und Sport verlagert.
- Das Sportamt wurde aus der Behörde für Inneres zur neuen Behörde für Bildung und Sport verlagert.
- Die Familienförderung und die angrenzenden Gebiete des Amtes für Jugend wurden aus der bisherigen Behörde für Schule, Jugend und Berufsbildung zur neuen Behörde für Soziales und Familie verlagert.
- Die Stadtentwicklungsbehörde wurde in die neue Behörde für Bau und Verkehr eingegliedert.
- Die Aufgaben des Bereichs Arbeit wurden aus der bisherigen Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales zur neuen Behörde für Wirtschaft und Arbeit verlagert.

- Das Fachamt für Ökologische Forst- und Landwirtschaft des Amtes für Naturschutz und Landschaftspflege und die Betreuung der ökologischen Pachthöfe wurden aus der bisherigen Umweltbehörde zur neuen Behörde für Wirtschaft und Arbeit verlagert.
- Das Amt für Gesundheit wurde aus der bisherigen Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales zur neuen Behörde für Umwelt und Gesundheit verlagert.
- Der Bereich Verbraucherschutz wurde aus der bisherigen Wirtschaftsbehörde zur neuen Behörde für Umwelt und Gesundheit verlagert.

Diese Veränderungen können Dynamik und Kreativität freisetzen, die in lange festgefahre- nen Organisationsstrukturen bisher verschüttet geblieben sind. Die Zahl der Fachbehörden sinkt von bisher 11 auf 10. Das macht deutlich, dass die Ziele einer Verschlinkung des Staates und einer Aufgabenkritik ernst gemeint sind. Andererseits – auch ein schlanker Staat ist kein schwacher Staat – hilft die Neuorganisation dabei, die Herausforderungen für unsere Stadt mit einer schlagkräftigen und gut organisierten Verwaltung anzunehmen und zu gestalten.

4.2.6.2 Aufgabenkritik und gezielte Effizienzsteigerung

Die notwendige Haushaltskonsolidierung und die Schaffung des erforderlichen Handlungsspielraumes für geänderte politische Schwerpunktsetzungen erfordern eine konsequente Aufgabenkritik und gezielte Effizienzsteigerungen in der Verwaltung.

Die Modernisierung der Hamburger Verwaltung hat insbesondere mit der Einführung betriebswirtschaftlicher Instrumente (z.B. Produktdefinition und Produktbeschreibung, Kosten- und Leistungsrechnung, Controlling, Leistungsvereinbarungen) und der Schaffung von dezentralen Verantwortungsstrukturen schon erhebliche Beiträge zu Wirtschaftlichkeitsverbesserung und Haushaltskonsolidierung geleistet.

Für die vom neuen Senat angestrebten finanzpolitischen Ziele werden die bisherigen Anstrengungen systematisch weiter entwickelt. Kennzahlen, z.B. in den Produktinformationen im Haushaltsplan, dienen nicht mehr nur der Information, sondern sollen die Grundlage für finanzpolitische Entscheidungen und die politische Prioritätensetzung bilden.

Zur gezielten Effizienzsteigerung der Hamburger Verwaltung werden Vergleichsmaßstäbe und Wettbewerbselemente für Behördenleistungen entwickelt sowie die bestehenden Organisationsstrukturen überprüft. Eine zentral koordinierte systematische Aufgabenkritik wird in diese Modernisierungsmaßnahmen eingebettet. Zu diesem Zweck hat der Senat mit dem Beschluss zur Einbringung des Haushaltes 2002 die folgenden Aufgabenschwerpunkte beschlossen:

- Bezirks-Benchmarking 1: Fachliche Aufgabenwahrnehmung, insbesondere in den Bereichen Sozialhilfe, Hilfen zur Erziehung sowie offene Kinder- und Jugendarbeit: In diesen Bereichen werden durch die Behörde für Soziales und Familie sowie die Bezirksämter erhebliche Finanzvolumina verwaltet, die künftig noch sparsamer und effizienter eingesetzt werden sollen.
- Bezirks-Benchmarking 2: Anpassung der Personalausstattung an veränderte Aufgabenwahrnehmung: Die sieben Hamburger Bezirksämter sind in ihrer Aufgabenstruktur weit-

gehend vergleichbar. Ein Benchmarking im Bereich der Personalausstattung soll dabei helfen, sich untereinander zu vergleichen, um von den jeweils Besten lernen und damit Aufgaben noch besser und effektiver erfüllen zu können.

- Überprüfung von Organisationsstrukturen: Zentrale Planungs- und Intendanzeinheiten sowie dezentrale und zentrale Verwaltungseinheiten in den Bereichen Bauverwaltungen, Beteiligungsverwaltungen, zentrale Stäbe, Fuhrpark, Behörden-Transport-Service (BTS), Ebenen in den Behörden und Reparaturbetriebe sollen in Hinblick auf eine Veränderung ihrer Organisationsstrukturen betrachtet werden. Die Aufgabenstellungen sind sehr unterschiedlich und können sowohl die Änderung von Vorschriften wie auch die Änderung der Rechtsform umfassen und werden daher mit differenzierten Methoden und Herangehensweisen zu bearbeiten sein. In Zusammenarbeit mit den betroffenen Behörden und Bezirksämtern werden kurzfristig einzusetzende Arbeitsgruppen für jeden Einzelbereich umsetzungsfähige Vorschläge erarbeiten.
- Erneute Bewertung der Ergebnisse vorliegender aufgabenkritischer Untersuchungen: In den vergangenen Jahren sind in vielen Behörden Vorschläge zur Aufgabenkritik entwickelt worden, die bisher nicht umgesetzt worden sind. All diese Vorschläge sollen vorurteilsfrei erneut überprüft und um neue Ideen für eine schlankere Aufgabenwahrnehmung ergänzt werden.
- Synergieeffekte durch neue Aufgabenverteilung, Public-Private- und Public-Public-Partnership: Staat, Bürger und Wirtschaft können in vielen Bereichen besser zusammenarbeiten, um Steuergelder zu sparen und Verwaltungskunden besseren Service zu bieten. Entsprechende Initiativen wird der Senat gemeinsam mit Vertretern der Hamburger Wirtschaft vorantreiben.

Die Arbeit an diesen Schwerpunkten wird so zügig vorangetrieben, dass erste Ergebnisse bereits bei der Aufstellung des Haushalts 2003 im April 2002 berücksichtigt werden können.

Der Senat strebt die Konzentration auf staatliche Kernaufgaben an. Die Aufgabenkritik wird sich deshalb auch auf die öffentlichen Unternehmen erstrecken.

Gegebenenfalls kann eine Reihe von Aufgaben, die zur Zeit von staatlichen Betrieben wahrgenommen werden, auf private Unternehmen übertragen werden. Öffentliche Aufgaben können stärker als bisher ausgeschrieben, d.h. im Wettbewerb vergeben werden.

Wettbewerbliche Aktivitäten staatlicher Einrichtungen sind problematisch, wenn sie zu Lasten privater Unternehmen gehen. Daher wird der Senat darauf drängen, dass sich die öffentlichen Unternehmen auf ihre Kerngeschäftsfelder beschränken. Wettbewerbliche Aktivitäten werden nur noch restriktiv zugelassen. Argumente, die bisher für derartige Aktivitäten angeführt wurden (z.B. die Ausnutzung notwendiger, aber nicht immer ausgelasteter Kapazitäten), sind zu überprüfen.

4.2.6.3 Effiziente Verwaltung und qualifiziertes Personal

Die öffentliche Verwaltung steht vor ständig neuen Herausforderungen: Der Veränderungsprozess in Staat und Gesellschaft, gekennzeichnet durch den demografischen und sozialen Strukturwandel, die Globalisierung der Märkte und ein enormes Wachstum von Informations-

und Kommunikationsangeboten, stellt veränderte Anforderungen auch an die öffentliche Verwaltung. Um diesen Anforderungen zu entsprechen, passt die Freie und Hansestadt Hamburg ihre Verwaltung ständig den jeweiligen Entwicklungen an. Die Modernisierung der Verwaltung steht in einem engen Zusammenhang mit den Anstrengungen zur Konsolidierung des Haushalts. Durch die Einführung neuer Steuerungsinstrumente, durch Optimierung von Verwaltungsabläufen, Aufgabenkritik und moderne Technik trägt sie nachhaltig zur Effizienzsteigerung bei.

Der Hamburger Modernisierungsprozess verfolgt die Ziele

- die Dienstleistungen der Verwaltung für die Bürgerinnen und Bürger kosten- und qualitätsbewusst zu erstellen und anzubieten,
- Wirksamkeit, Wirtschaftlichkeit und Transparenz der Verwaltungsabläufe zu steigern,
- die Wünsche und Interessen der Bürgerinnen und Bürger ebenso wie der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter besser in die Entscheidungen der Verwaltung einzubeziehen.

Er wird geprägt durch die Einführung von Grundsätzen und Instrumenten des "Neue Steuerungsmodells" (NSM), wie z.B. Ergebnisorientierung, dezentrale Verantwortung, Transparenz über Kosten- und Leistungen, Controlling, Qualitätsmanagement und die Steuerung über Budget- und Leistungsvereinbarungen.

Ausgehend von der Erkenntnis, dass der Erfolg der Verwaltung auch bei der Modernisierung nur in dem Maße erreicht werden kann, in dem die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter den Reformprozess zu ihrer eigenen Sache machen, hat der Senat auf die Übernahme extern erarbeiteter Gesamtkonzepte und die Entwicklung detaillierter Vorgaben verzichtet. Stattdessen wurde den Behörden und Ämtern vor dem Hintergrund gemeinsamer Ziele ein weiterer Spielraum eröffnet, ihre eigenen Modernisierungswege zu finden. Dies schließt unterschiedliche Entwicklungsgeschwindigkeiten und Schwerpunktsetzungen ein. Der eingeschlagene Weg der dezentralen Organisation der Verwaltungsmodernisierung in Hamburg hat sich bewährt. Dies wird sowohl durch die bisher erreichten Ergebnisse als auch im Rahmen von überregionalen Vergleichen immer wieder deutlich.

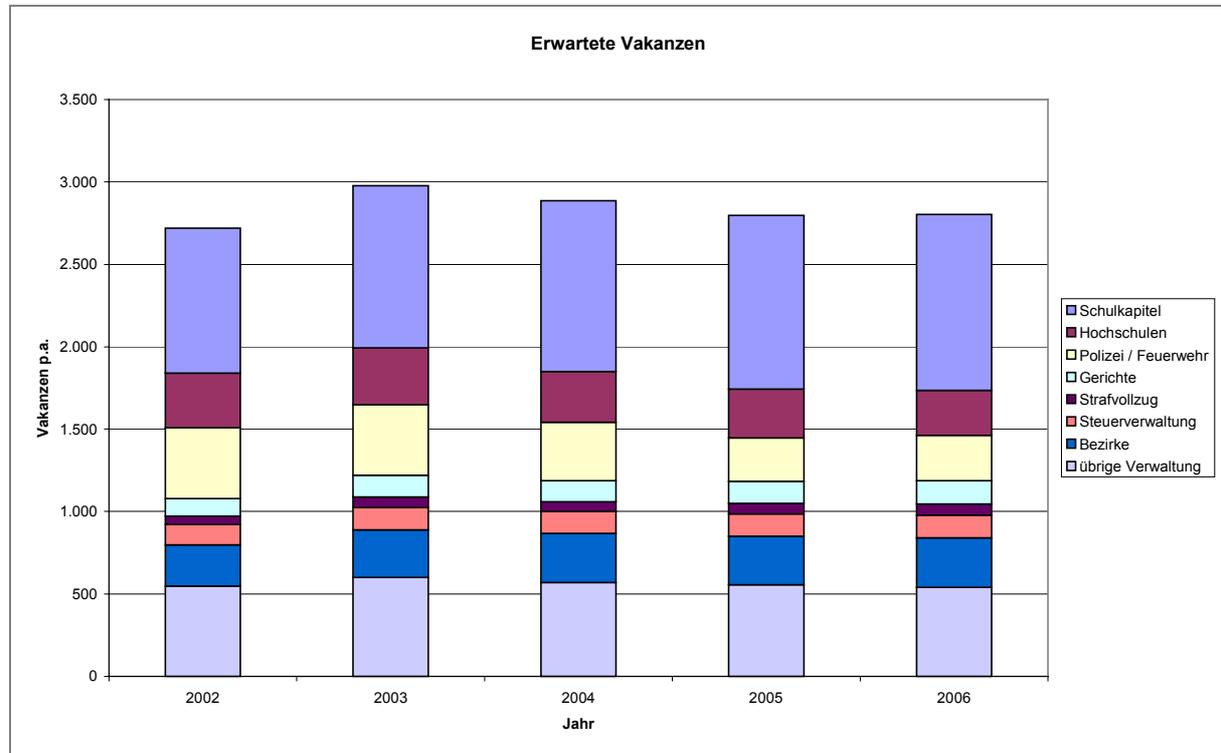
Ein Erfolg dieser Konzepte setzt allerdings voraus, dass der Modernisierungsprozess durch Rahmensetzung, gemeinsame Fachkonzepte und laufende Koordination ein Maß an Einheitlichkeit erhält, innerhalb dessen sich die dezentrale Vielfalt entwickeln kann. Das übergreifende Modernisierungskonzept sieht deshalb vor, dass die Maßnahmen und Aktivitäten der Behörden sich in Zukunft auf die Schwerpunkte

- stärkere Kunden- und Bürgerorientierung,
- Verbesserung der Mitarbeiterbeteiligung,
- Leistungs- und Qualitätsverbesserung,
- größere Wirtschaftlichkeit und verbessertes Kostenmanagement und
- effektivere Steuerung

konzentrieren.

Von besonderer Bedeutung wird auch die zunehmende Altersfluktuation in den kommenden Jahren sein. Nach den Prognosen über die Ausscheidensraten aus dem öffentlichen Dienst steigen die altersbedingten Abgänge an, so dass es in einzelnen Bereichen vor dem Hintergrund der rückläufigen demographischen Entwicklung schwierig sein dürfte, ausreichend Nachwuchs in der bislang für notwendig gehaltenen Qualität zu rekrutieren.

Diagramm 19 Erwartete Vakanzen 2002-2006



In diesem Risiko liegt auch eine Chance zur Effizienzsteigerung und Ausgabenreduzierung. Hier ist insbesondere an die Möglichkeiten des E-Government zu denken, Verwaltungsvorgänge zu vereinfachen und kostengünstiger zu gestalten (vgl. Abschnitt 4.2.6.4). Von daher erscheint es nicht unrealistisch, auch in den nächsten Jahren weitere Einsparungen bei den Personalausgaben zu erzielen. Dies erscheint nicht nur vor dem Hintergrund der aktuellen Haushaltsprobleme angezeigt, sondern auch eingedenk der ungelösten Probleme der Versorgungsleistungen. Die wirksamste Vorsorge gegen ansteigende Versorgungsleistungen in der Zukunft ist – neben moderaten linearen Anpassungen – der sparsame Umgang mit der Ressource Personal in der Gegenwart.

4.2.6.4 E-Government

Die Maßnahmen zur gezielten Effizienzsteigerung erhalten eine besondere Wirksamkeit, wenn sie, wie vom Senat vorgesehen, in eine umfassende E-Government-Strategie für die Hamburger Verwaltung eingebettet sind. Unter E-Government wird allgemein die Durchführung

- von Prozessen der öffentlichen Willensbildung in Regierung und Verwaltung,
- der Entscheidung
- und der Leistungserstellung in Politik, Staat und Verwaltung

unter intensiver Nutzung der Informations- und Kommunikationstechnik verstanden.

E-Government bietet damit einerseits die Möglichkeit, die Servicequalität der Verwaltung gegenüber Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen und Verbänden zu steigern - sie erschließt darüber hinaus aber auch neue, weitreichende Rationalisierungspotentiale (z.B. durch die Überwindung von Medienbrüchen). Das Potential für solche neuen Formen der Zusammenarbeit zwischen der Verwaltung und ihren Kunden ist groß, weil mehr und mehr Bürgerinnen und Bürger und Firmen über Internetzugänge verfügen.

Der Senat will die Möglichkeiten, die aus der weiteren Entwicklung der Nutzung des Internets durch die Wirtschaft und die Bürgerinnen und Bürger entstehen, konsequent nutzen. Geschäftsprozesse können bei den (Geschäfts-)Kunden der Verwaltung elektronisch beginnen und elektronisch an die Verwaltung übergeben werden. Für die (Privat)Kunden ergibt sich in erster Linie der Vorteil, nicht an Öffnungszeiten der Verwaltung gebunden zu sein, weil sie die Verwaltung nicht physisch besuchen müssen.

Um Fragen der Infrastruktur und von der gesamten Verwaltung gemeinsam nutzbarer Querschnittsfunktionen (z. B. sichere Authentifikation des Kunden, Organisation des Technikbetriebes) gemeinsam bearbeiten und aus erfolgreichen Umsetzungsbeispielen lernen zu können, wird zur Zeit ein sog. E-Government-Fahrplan erarbeitet. Dieser Fahrplan fasst nicht nur die Ideen aus der Verwaltung zusammen, sondern verarbeitet auch die bei Kundenbefragungen deutlich gewordenen Wünsche der Verwaltungskunden.

Um die wirtschaftlichen Effekte in der Verwaltung voll ausnutzen zu können, werden in den kommenden Jahren große Reorganisationsprojekte umzusetzen sein. Zum einen müssen die auf Papier vorhandenen Informationen digitalisiert und zum anderen muss die Organisation so ausgerichtet werden, dass der Kunde frei wählen kann, auf welchem Weg er Kontakt mit der Verwaltung aufnimmt (konventionell oder elektronisch), ohne dass hierdurch der Ablauf der eigentlichen Sachbearbeitung beeinflusst wird.

Bei einer konsequenten Umsetzung dieser Strategie lassen sich kontinuierlich erhebliche Effizienzpotenziale erschließen. Darüber hinaus bieten elektronische Geschäftsprozesse der Verwaltung auch neue Chancen für eine veränderte Aufgabenverteilung zwischen Staat, Bürgerinnen und Bürgern und Privatwirtschaft.

5 Haushaltsplan-Entwurf 2002

Die Eckdaten des Haushaltsplan-Entwurfs 2002 leiten sich aus der Bestandsaufnahme des Haushalts 2001 ab, den zwangsläufig eintretenden Mehr- und Minderausgaben und den Schwerpunkten der Senatspolitik.

5.1 Zwangsläufige Mehr- und Minderausgaben

Über die Entwicklung der Steuereinnahmen hinaus führen unabwendbare Mehrbedarfe insbesondere aufgrund gesetzlicher Verpflichtungen zu Verschlechterungen im Haushaltsjahr 2002 gegenüber dem Stand des Haushaltsplan-Entwurfs vom Sommer 2001. Zum Teil handelt es sich um Bereiche, für die der Senat bereits in den letzten Monaten des Jahres 2001 noch Nachforderungen für das Jahr 2001 beantragen musste:

- Kosten in Betreuungsangelegenheiten (rd. 5,5 Mio. EUR),
- fallzahlbedingte Steigerungen bei den Finanzhilfen für Schulen in freier Trägerschaft (rd. 2,0 Mio. EUR),
- Ausgaben nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (netto rd. 1,7 Mio. EUR, davon rd. 0,9 Mio. EUR im Betriebshaushalt),
- einen erhöhten Bedarf zur Umstellung der Versorgungsregelung des UKE nach Abschluss der Tarifverhandlungen und der Vereinbarungen mit der Versicherung (rd. 1,6 Mio. EUR)
- Mehrausgaben für gemeinschaftsfinanzierte Einrichtungen aufgrund von BLK-Beschlüssen (rd. 0,3 Mio. EUR),
- Durchführung der Hundeverordnung (rd. 0,5 Mio. EUR),
- Wohngeld (netto rd. 5,4 Mio. EUR),
- einen Mehrbedarf bei den zentral veranschlagten Personalausgaben aufgrund der Erhöhung der Krankenversicherungsbeiträge zum 1.1.2002 (6 Mio. EUR) sowie
- Mehrausgaben aufgrund der neuen Zusammensetzung der Bürgerschaft (rd. 1,8 Mio. EUR).

Diese Verschlechterungen im Betriebshaushalt von insgesamt rd. 24,1 Mio. EUR können durch Verbesserungen in Höhe von insgesamt rd. 19,5 Mio. EUR zum weit überwiegenden Teil ausgeglichen werden:

- Aufgrund des günstiger als angenommen ausgefallenen Zinsniveaus entsteht bei den Zinsausgaben ein Minderbedarf von rd. 22 Mio. EUR, dem allerdings ein Mehrbedarf aufgrund der um 340 Mio. EUR erhöhten Nettokreditaufnahme im Jahr 2001 gegen zu rechnen ist (vgl. Abschnitt 2.2). Saldiert ergibt sich eine Verbesserung von 13,9 Mio. EUR.
- Die Erhöhung der verfügbaren Einkommen durch die Kindergelderhöhung zum 1.1.2002 führt bei der Sozialhilfe (4,8 Mio. EUR) und der Kindertagesbetreuung (0,3 Mio. EUR) zu Minderausgaben von insgesamt 5,1 Mio. EUR.

- Bei den Beiträgen zur Landesunfallkasse ergeben sich – über alle Einzelpläne betrachtet – durch die aktuelle Beitragsberechnung Minderbedarfe von insgesamt 0,6 Mio. EUR.

Damit ist es weit überwiegend gelungen, die gesetzlich begründeten bzw. unabweisbaren Haushaltsverschlechterungen durch Minderausgaben zu decken.

5.2 Politische Schwerpunkte und ihre Finanzierung

Trotz der verschlechterten Rahmenbedingungen nimmt der Senat mit dem Haushaltsplan-Entwurf 2002 umfangreiche politische Schwerpunktsetzungen insbesondere in den Bereichen Polizei, Justiz, Schulen und Hochschulen sowie bei den Investitionen vor. Das Volumen der Umschichtungen im Haushalt gegenüber dem Haushaltsplan-Entwurf des alten Senats von Mitte 2001 beläuft sich auf insgesamt rd. 123 Mio. EUR, davon rd. 73 Mio. EUR im Betriebshaushalt und 50 Mio. EUR bei den Investitionen. Dazu gehören:

- Im Rahmen des Konzepts zur Stärkung der Inneren Sicherheit wird die polizeiliche Präsenz und Einsatzkraft deutlich verstärkt, indem 250 Angestellte im Polizeidienst sowie 280 beamtete Nachwuchskräfte zusätzlich eingestellt werden (14,3 Mio. EUR).
- Zur Terrorismusbekämpfung werden beim Landesamt für Verfassungsschutz 15,5 neue Stellen (0,8 Mio. EUR) ausgebracht.
- Bei den Gerichten und Staatsanwaltschaften sowie im Strafvollzug werden die noch nicht erbrachten Sparverpflichtungen aus dem Konsolidierungsprogramm 1994-2001 im Personalbereich aufgehoben (rd. 4,5 Mio. EUR). Darüber hinaus erhält die Staatsanwaltschaft 15 neue Staatsanwälte sowie Rechtspflegerinnen und Rechtspfleger und Servicepersonal (rd. 1,8 Mio. EUR).
- Der Wissenschafts- und Medienstandort Hamburg wird durch die Einrichtung einer Film- und Medienakademie (1 Mio. EUR) und eine Qualitätsoffensive in den Hochschulen gestärkt (3 Mio. EUR).
- Für die notwendige Qualitätssteigerung und Erneuerung im Schulwesen werden rd. 5,9 Mio. EUR bereit gestellt. Zum 1.2.2002 können 180 junge Lehrerinnen und Lehrer, darunter alle nach Leistung und Fächerkombination geeigneten Absolventinnen und Absolventen des Staatlichen Studienseminars, eingestellt werden. Damit werden die notwendigen Nachwuchskräfte für Hamburg gesichert. Die Kapazität des Staatlichen Studienseminars wird um 50 Stellen erweitert.
- Für die Bewerbung Hamburgs als Austragungsort der olympischen Sommerspiele 2012 werden die Voraussetzungen bei der Behörde für Bildung und Sport geschaffen.

Die zur Finanzierung dieser Schwerpunktsetzungen erforderlichen Mittel werden erbracht durch

- Minderausgaben durch Steuergewinne bei der Sozialhilfe (5 Mio. EUR),
- Minderausgaben im Bereich der Arbeitsmarktpolitik (10 Mio. EUR),
- Absenkungen im Betriebshaushalt orientiert am Mittelvolumen der projektorientierten Zuwendungen in Höhe von 8 Mio. EUR sowie

- weitere Minderausgaben durch Schwerpunktsetzungen und Effizienzsteigerung in den Einzelplänen in Höhe von 14,4 Mio. EUR.

Mit den Maßnahmen in den Bereichen Polizei, Bildung, Hochschulen und Justiz einerseits und den Deckungsbeiträgen in den genannten Bereichen andererseits nimmt der Senat eine deutliche Schwerpunktsetzung vor.

Im investiven Bereich legt der Senat ein einmaliges 50 Mio. EUR-Sonderprogramm zur Beseitigung des Instandsetzungsstaus vor. Es umfasst die Kernbereiche Straße, Schule, Wissenschaft, Kultur sowie notwendige Baumaßnahmen im Hafen (siehe unten Abschnitt 5.3.11). Dieses Sonderprogramm zur Substanzverbesserung der öffentlichen Infrastruktur wird durch Vermögensumschichtung finanziert. 50 Mio. EUR werden dafür dem Grundstock für Grunderwerb entnommen.

Gegenüber dem Haushaltsplan-Entwurf von Mitte 2001 wird mit dem Investitionssonderprogramm eine beachtliche Verbesserung bei den Investitionen erreicht. Während die Investitionen gegenüber 2001 im alten Planentwurf um 4,3 % sinken, steigen sie nun um 1,3 %; die Investitionsquote beträgt nun 10,8 % statt 10,3 %.

5.3 Einnahmen und Ausgaben nach Arten

Die Einnahmen und Ausgaben nach Arten zeigen die Struktur des Haushalts. Da der Haushaltsabschluss des Jahres 2001 noch nicht vorliegt, wird für das Jahr 2001 der aktualisierte Haushaltsplan, der bereits das erhöhte Defizit durch die Steuermindereinnahmen nach der Steuerschätzung vom November 2001 berücksichtigt (vgl. Drs. 17/70), zugrunde gelegt.

Die folgenden Tabellen geben die wesentlichen Eckdaten des Haushaltsplan-Entwurfs 2002 im Vergleich mit dem aktualisierten Haushaltsplan 2001 und dem Ist 2000 sowie die Veränderungsrate und wesentlichen Haushaltskennzahlen (Quoten) wieder. In den Kommentierungen der nachfolgenden Textabschnitte wird auf die jeweiligen Zeilen der Gesamtübersicht (Tabelle 6) Bezug genommen.

Tabelle 6 Gesamtübersicht zum Haushaltsplan-Entwurf 2002 in Mio. EUR^[FEB1]

		Ist	Haushaltsplan	Haushaltsplan- Entwurf
		2000	2001 ^{a)}	2002
Einnahmen				
1	Hamburg verbleibende Steuern	6.907,0	6.414,7	6.913,1
1.1	Steuern vor Finanzausgleich	7.462,2	6.805,8	7.194,1
2	Übrige laufende Einnahmen	1.378,9	1.249,8	1.238,7
3	Bereinigte Betriebseinnahmen	8.285,9	7.664,5	8.151,8
4	Spezielle Investitionseinnahmen	155,5	112,4	112,4
5	Bereinigte Gesamteinnahmen	8.441,4	7.776,9	8.264,2
6	Finanzausgleich	555,1	391,1	281,0
7	Vermögensmobilisierung und Entnahmen aus Rücklagen / Stöcken	49,5	559,1	275,6
8	Haushaltstechnische Verrechnungen	13,4	16,8	17,5
9	Krediteinnahmen	820,1	890,0	852,2
10	Gesamteinnahmen	9.879,5	9.633,9	9.690,5
Ausgaben				
11	Personalausgaben	3.209,9	3.259,3	3.386,6
11.1	Aktivbereich inkl. Nebenleistungen	2.374,7	2.389,0	2.472,8
11.2	Versorgungsbereich inkl. Nebenleistungen	835,2	870,3	913,8
12	Schuldendienst und -hilfen	1.106,5	1.130,4	1.164,9
12.1	Zinsen	978,0	1.014,9	1.047,0
12.2	Tilgung im öffentlichen Bereich	18,3	13,2	12,5
12.3	Schuldendiensthilfen	110,2	102,3	105,4
13	Sach- und Fachausgaben	3.882,8	3.888,3	3.890,9
13.1	Sozialhilfe / AsylbLG	1.062,1	1.059,6	1.081,0
13.2	sonstige gesetzliche Leistungen	889,0	901,1	911,0
13.3	übrige Sach- und Fachausgaben	1.931,7	1.927,5	1.898,9
14	Globale Mehr- und Minderausgaben		-53,5	-63,7
15	Bereinigte Betriebsausgaben	8.199,3	8.224,4	8.378,7
16	Investitionen	985,7	1.002,4	1.014,6
17	Bereinigte Gesamtausgaben	9.185,0	9.226,8	9.393,3
18	Finanzausgleich	555,1	391,2	281,0
19	Zuführung an Rücklagen	137,8	14,3	14,5
20	Haushaltstechnische Verrechnungen	1,6	1,7	1,7
21	Deckung von Fehlbeträgen aus Vorjah- ren			
22	Gesamtausgaben	9.879,5	9.633,9	9.690,5
23	Finanzierungssaldo (Zeile 5 abzgl. Zeile 17)	-743,6	-1.449,9	-1.129,1
23.1	Betriebshaushalt (Zeile 3 abzgl. Zeile 15)	86,6	-559,9	-226,9
23.2	Investitionen (Zeile 4 abzgl. Zeile 16)	-830,2	-890,0	-902,2

Differenzen in den Summen durch Rundung der Einzelwerte

a) inkl. Sollveränderungen bis 28.11.2001 sowie den Ergebnissen der November-Steuerschätzung 2001 (Drs. 17/127)

Tabelle 7 Veränderungen gegenüber dem Vorjahr in %

	Haushaltsplan		HHPlan- Entwurf	
	2001/Ist 2000		2002	
1	Hamburg verbleibende Steuern	-7,1	a)	7,8
2	Übrige laufende Einnahmen	-10,4	a)	-0,9
3	Bereinigte Betriebseinnahmen	-7,7	a)	6,4
4	Bereinigte Gesamteinnahmen	-8,1	a)	6,3
5	Personalausgaben	1,6	a)	3,9
5.1	Aktivbereich inkl. Nebenleistg.	0,7	a)	3,5
5.2	Versorgungsbereich inkl. Nebenleistg.	4,2	a)	5,0
6	Zinsen	3,8		3,2
7	Schuldendiensthilfen	-7,2		3,0
8	Sach- und Fachausgaben	-0,4	a)	0,1
8.1	Sozialhilfe / AsylbLG	-0,2		0,3 ^{c)}
8.2	sonstige gesetzliche Leistungen	1,4	a)	3,2 ^{c)}
8.3	übrige Sach- und Fachausgaben	-1,2	a)	-1,5
9	Bereinigte Betriebsausgaben	0,1	a)	1,9
10	Investitionen	1,9	a), b)	1,2
11	Bereinigte Gesamtausgaben	0,3	a), b)	1,8

Veränderungsraten bereinigt um:

- a) Auswirkungen der 2. Tranche des Managements öffentlicher Gebäude (Polizei und Feuerwehr, Drs. 16/4915)
b) Anders als im Vorjahr nicht bereinigt um die Auswirkungen der Drucksache zur DA-Erweiterung (Drs. 16/4734)
c) Erstmalig als Sozialhilfe gekennzeichnete bisherige sonstige gesetzliche Leistungen

Tabelle 8 Haushaltskennzahlen in %

	2001	2002
Anteilswerte an den ... :		
- bereinigten Gesamtausgaben		
12 Personalausgaben-Quote	35,3	36,1
13 Zinslast-Quote	11,0	11,1
14 Investitions-Quote	10,9	10,8
15 Steuerdeckungs-Quote	69,5	73,6
16 Kreditfinanzierungs-Quote	9,6	9,1
17 Finanzierungsdefizit-Quote	-15,7	-12,0
- Hamburg verbleibenden Steuern		
18 Personal-Steuer-Quote	50,8	49,0
19 Zins-Steuer-Quote	15,8	15,1
- bereinigten Betriebseinnahmen		
20 Schuldendienst-Einnahmen-Quote	13,4	13,0

5.3.1 Hamburg verbleibende Steuern (Zeile 1)

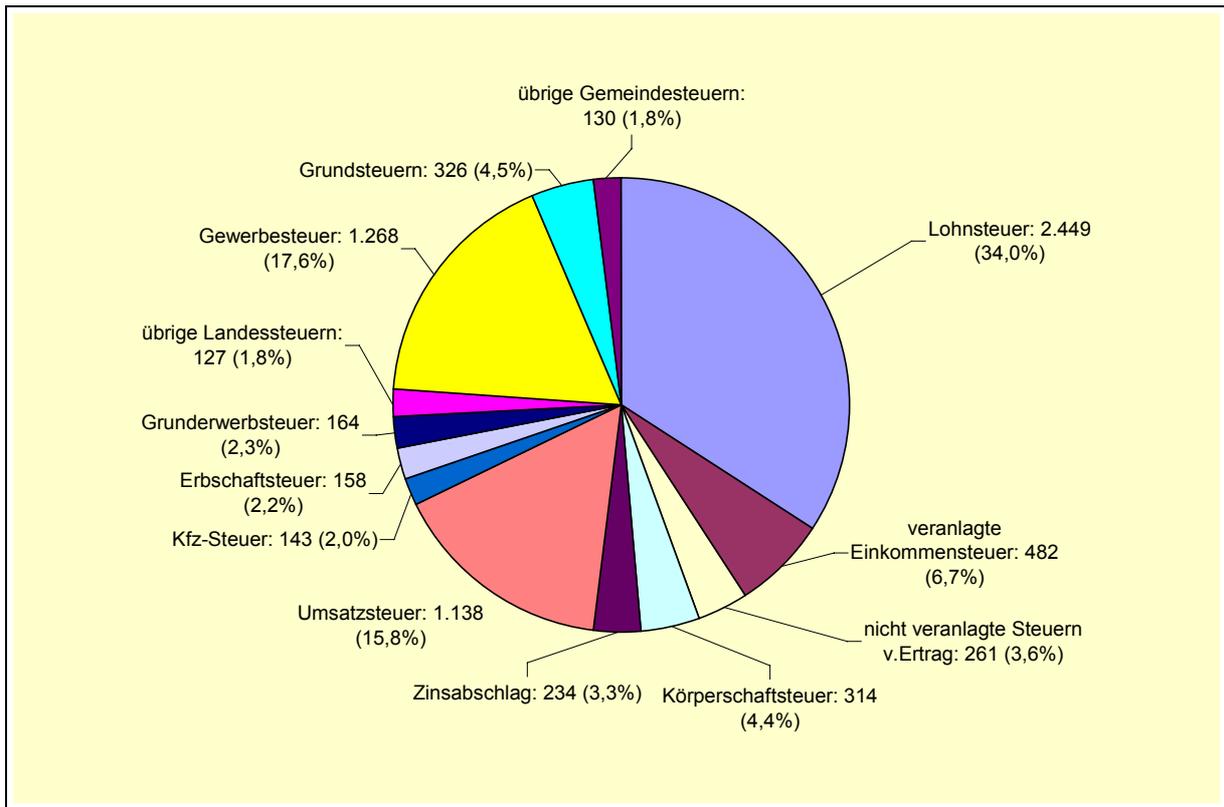
Die Steuereinnahmen zum aktualisierten Haushaltsplan-Entwurf 2002 sind gemäß den Ergebnissen der Hamburger Steuerschätzung vom November 2001 veranschlagt. Diese basiert auf den Schätzergebnissen des Arbeitskreises (AK) „Steuerschätzungen“ für das Bundesgebiet und dessen Gebietskörperschaften. Der Steuerschätzung liegen die in Drs. 17/127 vom 4.12.2001 (Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft über das Ergebnis der November-Steuerschätzung 2001 und Änderung des Haushaltsplans 2001) dargestellten gesamtwirtschaftlichen Eckdaten zugrunde. In einzelnen Fällen werden Hamburgspezifische Sonderfaktoren berücksichtigt.

Die Steuerschätzungen werden nach geltendem Recht durchgeführt. Gegenüber der Steuerschätzung vom Mai 2001 enthalten die Schätzergebnisse der November-Schätzung 2001 die finanziellen Auswirkungen des Zweiten Gesetzes zur Familienförderung, einer Verschiebung der Anpassung von amtlichen Branchen-Abschreibungstabellen, des Gesetzes zur Eindämmung illegaler Beschäftigung im Baugewerbe, des Gesetzes zur Änderung des Mineralölsteuergesetzes sowie des 12. Euro-Einführungsgesetzes und des Solidarpaktfortführungsgesetzes.

Den Ergebnissen der November-Steuerschätzung 2001 zufolge wird für Hamburg für das Jahr 2002 erwartet:

- Steuereinnahmen vor Länderfinanzausgleich (LFA) 7.194 Mio. EUR
- Beitrag Hamburgs zum LFA 281 Mio. EUR
- Hamburg verbleibende Steuereinnahmen (nach LFA) 6.913 Mio. EUR

Die Hamburg verbleibenden Steuern werden demnach um 7,8 Prozent zunehmen gegenüber der Erwartung für 2001 laut November-Steuerschätzung 2001. Gegenüber dem Schätzergebnis vom Mai 2001, das zunächst dem Haushaltsplan-Entwurf 2002 zugrunde lag, weicht die aktuelle Erwartung um – 226 Mio. EUR ab. Die Erwartung 2002 für Hamburg insgesamt sowie nach Steuerarten ist in Diagramm 20 und in Tabelle 9 dargestellt.

Diagramm 20 Hamburger Steuereinnahmen 2002 vor Länderfinanzausgleich in Mio. EUR**Tabelle 9 Steuern und Finanzausgleich**

	2000		2001		2002	
	Ist	Mio. EUR	Erwartung gemäß Steuer-schätzung Nov. 2001*)	Verände-rung 2001/2000 Soll/Ist	Haushalts-plan-Entwurf gemäß Steuer-schätzung Nov. 2001	Verände-rung 2002/2001
1. Lohnsteuer ^{a,c)} vor Zerlegung	3.724	3.719	- 0,1	3.881	4,3	
abzgl. Zerlegung	1.327	1.379	4,0	1.432	3,8	
nach Zerlegung	2.397	2.340	- 2,4	2.449	4,7	
2. Veranl. Einkommensteuer ^{a,b)}	590	454	- 23,0	482	6,0	
3. Nicht veranl. St. v. Ertrag ^{a,b)}	445	383	- 13,9	261	- 32,0	
4. Zinsabschlag ^{a)} vor Zerlegung	148	179	20,7	178	- 0,8	
zuzgl. Zerlegung	31	56	82,8	56	0,0	
nach Zerlegung	179	235	31,4	234	- 0,6	
5. Körperschaft-St. vor Zerlegung ^{a,b)}	649	404	- 37,8	417	3,2	
abzgl. Zerlegung	71	176	.	102	- 42,0	
nach Zerlegung	578	227	- 60,6	314	38,2	
6. Eink.- u. Körperschaft-St. ^{t a,b,c)}						
<Summe 1. - 5. > vor Zerlegung	5.557	5.140	- 7,5	5.217	1,5	
abzgl. Zerlegung	1.367	1.500	9,7	1.478	- 1,5	
nach Zerlegung	4.190	3.640	- 13,1	3.740	2,7	

	2000		2001		2002		
	Ist	Erwartung gemäß Steuer- schätzung Nov. 2001*)	Verände- rung 2001/2000 Soll/Ist	Haushalts- plan- Entwurf gemäß Steuer- schätzung Nov. 2001	Verände- rung 2002/2001		
						Mio. EUR	in %
7. Umsatz- u. Einfuhrumsatzsteuer	1.012	907	- 10,3	1.138	25,4		
Hierunter: Fonds Dt. Einheit	- 93	- 87	.	- 72	.		
8. Landessteuern, davon:	562	576	2,5	593	3,0		
Vermögensteuer	13	6	- 55,4	5	- 8,8		
Erbschaftsteuer	183	153	- 16,1	158	3,3		
Grunderwerbsteuer	140	159	13,1	164	3,2		
Kfz-Steuer	120	146	21,2	143	- 1,7		
Lotteriesteuer	68	79	16,2	84	6,4		
Totalisatorsteuer	5	5	5,2	5	0,0		
and. Renn-, Sportwettsteuer	1	0	.	0	0,0		
Feuerschutzsteuer	8	6	- 26,4	11	83,2		
Biersteuer	24	21	- 9,0	21	0,1		
9. Gemeindesteuern, darunter:	1.699	1.683	- 0,9	1.723	2,4		
Gewerbsteuer ^{a)}	1.258	1.237	- 1,6	1.268	2,5		
Gemeindeanteil Umsatzsteuer	108	107	- 0,7	112	4,7		
Grundsteuern	314	321	2,2	326	1,6		
Hundesteuer	3	3	.	3	.		
Spielgerätesteuern	15	13	.	12	.		
Zweitwohnungsteuer	2	2	.	2	.		
10. Gesamtsteuereinnahmen ^{a,b,c)} <Summe 6. - 9. > vor Zerlegung	8.829	8.305	- 5,9	8.671	4,4		
abzgl. Zerlegung	1.367	1.500	9,7	1.478	- 1,5		
nach Zerlegung	7.462	6.806	- 8,8	7.194	5,7		
11. Beitrag (-) / Zuweisung (+) im Länderfinanzausgleich	- 555	- 391	.	- 281	.		
12. Hamburg verbleibende Steuern	6.907	6.415	- 7,1	6.913	7,8		

Differenzen in den Summen durch Runden der Einzelwerte

⁾ Soll gemäß aktualisiertem Haushaltsplan 2001 entsprechend Drs. 2001/1230 vom 30.11.2001

a) ohne Bundesanteile b) nach Abzug der Erstattungen an das Bundesamt für Finanzen

c) nach Abzug der an das BMF zu erstattenden Kindergeldvergütungen

5.3.2 Übrige laufende Einnahmen (Zeile 2)

Die übrigen laufenden Einnahmen umfassen alle Einnahmepositionen des Betriebshaushalts, die nicht zu den Steuern oder zu den besonderen Finanzierungseinnahmen gehören (z.B. Gebühren, Konzessionsabgaben, Mieten und Pachten).

Im Vergleich zum Jahr 2001 reduziert sich das Volumen der übrigen laufenden Einnahmen im Jahr 2002 von 1.249,8 Mio. EUR um 11,2 Mio. EUR auf 1.238,7 Mio. EUR (rd. - 0,9 Prozent). Der Rückgang erklärt sich im Wesentlichen als Saldo aus folgenden bedeutenden Faktoren:

Verschlechterungen

- Die Hamburger Gesellschaft für Vermögens- und Beteiligungsverwaltung mbH (HGV) wird im Haushaltsjahr 2002 keinen Zuschuss aus dem Haushalt benötigen. Zuweisungen des Bundes gem. § 8 Regionalisierungsgesetz zur Minderung des HGV-Zuschussbedarfs für Verlustausgleiche der Verkehrsunternehmen werden daher nicht veranschlagt. Dies bedeutet eine – infolge der Verbesserungen bei der HGV insgesamt jedoch haushaltsneutrale – Einnahmereduzierung um rd. 22,9 Mio. EUR.
- Die Einnahmen aus der Beteiligung des Umlandes an den Kosten des Verkehrs im HVV-Verbundraum gehen um rd. 4,6 Mio. EUR zurück, u.a. aufgrund der Umstellung auf direkte Zahlungen der Umlandkreise an die Verkehrsunternehmen.
- Geringere Einnahmeerwartungen bei den Einnahmen aus Verkehrsordnungswidrigkeiten in Höhe von rd. 2,7 Mio. EUR.

Verbesserungen

- Bei den kapitalisierten Erbbauzinsen ergeben sich im Jahr 2002 einmalige Verbesserungen in Höhe von rd. 6,7 Mio. EUR.
- Die Zinsen aus Kassenmitteln können aufgrund der Ergebnisentwicklung um rd. 4,9 Mio. EUR angehoben werden.
- Rechnerische Mehreinnahmen entfallen auch auf die Zuweisungen des Bundes für Wohngeld in Höhe von rd. 5,4 Mio. EUR und auf die Zuweisungen des Bundes nach dem Ausbildungsförderungsgesetz (BAföG) in Höhe von rd. 2,9 Mio. EUR. Diesen Einnahmen stehen allerdings entsprechende Mehrbelastungen bei den Betriebsausgaben gegenüber.

Die Veränderungen bei den einzelnen Komponenten sind aus Tabelle 10 ersichtlich:

Tabelle 10 Übrige laufende Einnahmen nach Komponenten

	2001	2002	2002/2001	
	Haushaltsplan	Haushaltsplan-Entwurf	Veränderungen	
	in Mio. EUR		in Prozent	
Steuerähnliche Abgaben (Spielbank- und Abwasserabgabe)	56,4	56,7	+ 0,3	+ 0,5
Gebühren, sonstige Entgelte, Geldstrafen und Geldbußen	319,2	322,1	+ 2,9	+ 0,9
Sonstige Verwaltungseinnahmen	18,8	21,4	+ 2,6	+ 13,8
Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit und Vermögen	331,9	337,3	+ 5,5	+ 1,6
darunter:				
Konzessionsabgaben	112,6	112,6	0,0	0,0
Mieten und Pachten	112,9	116,2	+ 3,4	+ 3,0
Erlöse aus Veräußerung von Gegenständen, Kapitalrückzahlungen	4,8	3,9	- 0,8	- 17,6

	2001	2002	2002/2001	
	Haushaltsplan	Haushaltsplan-Entwurf	Veränderungen	
	in Mio. EUR		in Prozent	
Zinseinnahmen, Darlehensrückflüsse	78,7	84,4	+ 5,6	+ 7,2
Laufende Zuweisungen und Zuschüsse	444,9	416,8	- 28,0	- 6,3
Davon				
vom Bund	269,3	246,7	- 22,5	- 8,4
von Sozialversicherungsträgern	45,9	41,8	- 4,1	- 8,9
von sonstigen Bereichen	129,7	128,2	- 1,5	- 1,1
Insgesamt	1.249,8	1.238,7	- 11,2	- 0,9

Differenzen in den Summen durch Runden der Einzelwerte

5.3.3 Spezielle Investitionseinnahmen (Zeile 4)

Das Volumen der speziellen Investitionseinnahmen beträgt im Jahr 2002 unverändert gegenüber dem Jahr 2001 rd. 112,4 Mio. EUR. Die Entwicklung bei einigen ausgewählten bedeutenden Ansätzen ist in der folgenden Tabelle dargestellt:

Tabelle 11 Bedeutende spezielle Investitionseinnahmen in Mio. EUR

	2001	2002	Veränderungen (in Mio. EUR)
Investitionseinnahmen insgesamt	112,4	112,4	0,0
darunter:			
Zuweisungen des Bundes für Hochschulbauvorhaben (inkl. UKE)	30,7	32,1	+ 1,4
Zuweisungen des Bundes nach dem BAföG	10,1	13,4	+ 3,3
Darlehen/Zuweisungen des Bundes zur Förderung des Wohnungsbaues und/oder Städtebaues	18,2	14,7	- 3,5
Finanzhilfen des Bundes für den kommunalen Straßenbau	6,9	7,2	+ 0,3
Wegebaubeiträge	6,1	4,6	- 1,5
Einnahmen von Bauträgern für allgemeine Erschließungen bzw. für die Erschließung von Großprojekten	5,1	4,0	- 1,1
Zuweisungen des Bundes für die Verbesserung des Hochwasserschutzes	18,7	18,6	- 0,1
Finanzhilfen des Bundes für ÖPNV-Anlagen	14,6	14,5	- 0,1

5.3.4 Vermögensmobilisierung, Entnahme aus Rücklagen/Stöcken (Zeile 7)

Eine Haushaltsverschlechterung in der Größenordnung der Steuermindereinnahmen kann durch Einsparungen auf der Ausgabenseite kurzfristig nicht aufgefangen werden. Der im Sommer 2001 auf der Basis der alten Steuerschätzung veranschlagte leichte Überschuss im Betriebshaushalt von nur 2,5 Mio. EUR im Haushaltsjahr 2002 kann deshalb nicht gehalten

werden. Zur Sicherung des Haushaltsausgleichs muss daher erneut auf Veräußerungserlöse (Grundstock für Grunderwerb) zurückgegriffen werden.

Nach der Planung vom Sommer 2001 waren in den Jahren 2001 und 2002 als besondere Finanzierungseinnahmen Entnahmen aus dem Grundstock für Grunderwerb in Höhe von 173 Mio. EUR bzw. 195 Mio. EUR zur Reduzierung der Netto-Kreditaufnahme vorgesehen. Diese Planung hat sich aufgrund des erheblichen Rückgangs der Steuereinnahmen als nicht realisierbar erwiesen. Die verfügbaren Finanzierungspotenziale werden benötigt zur Schließung der Finanzierungslücken im Betriebshaushalt der Jahre 2001 und 2002 und im Umfang von 50 Mio. EUR zur Finanzierung des Sonderinvestitionsprogramms zur Behebung des Instandsetzungsstaus, das der Senat mit der Einbringung des Haushaltsplan-Entwurfs 2002 neu beschlossen hat (siehe dazu unten Abschnitt 5.3.11).

Die finanzielle Situation beim Grundstock für Grunderwerb und bei den Rücklagen insgesamt sieht derzeit wie folgt aus:

- Der Grundstock für Grunderwerb verfügt zum Jahresende 2000 über Mittel in Höhe von rd. 438 Mio. EUR. Unter Berücksichtigung weiterer Einnahmen des Grundstocks aus Verkäufen sind in den Jahren 2001 und 2002 Entnahmen in Höhe von rd. 159 Mio. EUR bzw. rd. 242 Mio. EUR (darunter 50 Mio. DM für das Sonderinvestitionsprogramm) veranschlagt. Die Möglichkeiten des Grundstocks, Beiträge zur Finanzierung des Haushalts zu liefern, sind damit zunächst erschöpft.
- Aus den Haushaltsabschlüssen der Jahre 1998 bis 2000 sind der Allgemeinen Rücklage insgesamt rd. 330 Mio. EUR als Risikovorsorge für die Auswirkungen der Steuerreform im Jahr 2001 zugeführt worden. Mit der Entnahme zur Finanzierung des Defizits im Betriebshaushalt wird die Rücklage im Jahr 2001 vollständig aufgelöst (vgl. Drs. 17/127).
- Einnahmen aus Vermögensmobilisierungen sind im Jahr 2002 in Höhe von 33 Mio. EUR veranschlagt. Ob und in welchem Umfang weitere Finanzierungspotenziale aus Vermögensveräußerungen zur Verfügung stehen, wird im Verlauf des Haushaltsjahres 2002 entschieden.
- Die Gewährleistungs- und Schuldendienstrücklage hatte Ende 2000 einen Bestand in Höhe von 14,1 Mio. EUR. Zuflüsse sind aus Bürgschaftsvergütungen und den Rückflüssen aus Regressforderungen aus früheren Inanspruchnahmen zu erwarten. Der Bestand wird zur Deckung evtl. Zahlungsverpflichtungen aus Bürgschaften vorgehalten.

5.3.5 Krediteinnahmen (Zeile 9)

Erläutert wird neben der Nettokrediteinnahme des Haushalts (Netto-Kreditaufnahme am Kreditmarkt und Schuldenaufnahmen aus dem öffentlichen Bereich) auch der – nicht im Haushalt veranschlagte – Nettokreditbedarf der Wohnungsbaukreditanstalt (WK)⁶. Hierzu ist im Einzelnen anzumerken:

⁶ Der Hamburger Haushalt zahlt einen Zinsausgleich an die WK in Höhe der Differenz, die sich ergibt aus der (subventionierten) Verzinsung der Darlehen, die die WK zur Förderung von Bau, Erhalt und Modernisierung von Wohnungen vergibt, gegenüber dem Zinsaufwand aufgrund der Refinanzierung der WK. Vgl. Abschnitt 5.3.7 „Schuldendienst und Schuldendiensthilfen“

- Aufgrund der drastisch verschlechterten Situation im Betriebshaushalt, musste auch die Höhe der Nettokreditaufnahme überprüft werden. Im Finanzplan 2001-2005 vom Sommer 2001 ist die schrittweise Reduzierung der jährlichen Netto-Kreditaufnahme am Kreditmarkt in den Jahren 2001 bis 2005 vorgesehen gewesen. Diese konnte bereits aus der damaligen Perspektive überwiegend nur durch den Einsatz von Vermögen (Mobilisierungserlöse und Entnahmen aus dem Grundstock für Grunderwerb) geschehen. Nennenswerte Beiträge des Betriebshaushalts hätten erst in den Jahren 2004 und 2005 dazu beitragen können. Die hierfür in den Jahren 2001 und 2002 vorgesehenen Finanzierungspotenziale sind jetzt aufgrund der erheblichen Reduzierung der Steuereinnahmen für die Finanzierung der Deckungslücken im Betriebshaushalt gebunden und stehen zur Reduzierung der Neuverschuldung nicht mehr zur Verfügung. Die Neuverschuldung muss deshalb gegenüber der ursprünglichen Planung angehoben werden, bleibt im Jahr 2002 aber dennoch um 50 Mio. EUR unter der rechtlichen Obergrenze (Investitionen minus investive Einnahmen). Dies entspricht dem Volumen des Sonderinvestitionsprogramms zur Behebung des Instandhaltungsstaus. Im Vergleich zum Haushaltsjahr 2001 sinkt die Nettokreditaufnahme im Jahr 2002 von rd. 890 Mio. EUR um rd. 48 Mio. EUR auf rd. 852 Mio. EUR.
- Für die Wohnungsbaukreditanstalt (WK) ergibt sich aus der geltenden und vom Verwaltungsrat beschlossenen Finanzplanung ein Nettokreditbedarf für das Jahr 2001 in Höhe von rd. 184 Mio. EUR und für das Jahr 2002 in Höhe von rd. 337 in Mio. EUR.

Einzelheiten zur Entwicklung und zur Struktur des Schuldenstandes sind den nachfolgenden Diagrammen und Tabellen zu entnehmen (zur Entwicklung des Schuldenstandes vgl. auch Abschnitt 2.2.2.4):

Tabelle 12 Fortschreibung des Schuldenstandes für die Jahre 2001 und 2002 (ohne WK) in Mio. EUR

	2001	2002
Netto-Neuverschuldung am Kreditmarkt	890	852
Schuldenaufnahmen aus dem öffentlichen Bereich ^{a)}	4	4
Tilgung im öffentlichen Bereich	- 13	- 13
Schuldenstand am Jahresende	17.879	18.723

Differenzen in den Summen durch Runden der Einzelwerte
^{a)} ohne Bundesmittel für BaföG

Tabelle 13 Aufteilung der Schulden nach Arten in Mio. EUR

	Stand: 31.12.1999	Aufteilung in %	Zunahme	Abnahme	Stand: 31.12.2000	Aufteilung in %
Wertpapiersschulden	2.695	16,8	1.022	289	3.428	20,2
Sonstige Kreditmarktschulden	12.970	80,8	1.514	1.287	13.197	77,6
Zwischensumme Kreditmarkt	15.666	97,6	2.536	1.576	16.626	97,8
Schulden im öffentl. Bereich	377	2,4	5	19	363	2,1
Sonstige Schulden	9	0,1	0	0,5	8,5	0,1
Insgesamt	16.053	100,0	2.542	1.595	16.998	100,0

Differenzen in den Summen durch Runden der Einzelwerte

Tabelle 14 Aufteilung der Schulden nach Laufzeiten in Mio. EUR

	Stand: 31.12.1999	Aufteilung in %	Veränderung ^{a)}	Stand: 31.12.2000	Aufteilung in %
kurzfristig	497	3,1	- 446	50	0,3
mittelfristig	7.921	49,3	- 6.595	1.326	7,8
langfristig	7.635	47,6	+ 7.987	15.622	91,9
Insgesamt	16.053	100,0	+ 945	16.998	100,0

Differenzen in den Summen durch Runden der Einzelwerte

^{b)} Die Kategorisierung von Laufzeiten hat sich aufgrund bundeseinheitlicher Bestimmungen ab dem Jahr 2000 geändert, die Darstellung für die Jahre 1999 und 2000 ist daher nicht mehr vergleichbar. Als kurzfristig gelten ab dem Jahr 2000 Laufzeiten von bis zu einem Jahr (bisher: bis zu vier Jahren), als mittelfristig Laufzeiten von einem bis zu fünf Jahren (bisher: zwischen vier und zehn Jahren) und als langfristig nunmehr Laufzeiten von über fünf Jahren (bisher: ab zehn Jahre).

Zur Sicherung der Kassenliquidität dürfen gemäß § 18 Absatz 2 Nr. 2 LHO Kassenverstärkungskredite aufgenommen werden. Die Höhe der Ermächtigung wird durch den Haushaltsbeschluss bestimmt. Dazu gehören auch Liquiditätshilfen für

- die Anstalten des öffentlichen Rechts, die zuvor Teile der Gebietskörperschaft Freie und Hansestadt Hamburg waren und
- die HGV Hamburger Gesellschaft für Vermögens- und Beteiligungsverwaltung mbH (HGV).

Zur Deckung des Liquiditätsbedarfs dieser Unternehmen sowie des Universitätsklinikums Hamburg-Eppendorf (UKE) dürfen Kassenverstärkungskredite bis zum Betrag von 350 Mio. EUR aufgenommen werden.

Der tatsächliche Umfang der Kassenkreditaufnahme unterliegt im Hinblick auf die wechselnde Liquiditätssituation der Landeshauptkasse großen Schwankungen, vor allem in Abhängigkeit von Zahlungsterminen für Steuern, Länderfinanzausgleich und Gehälter. Im Jahr 2001 lag die Inanspruchnahme zwischen 2,5 und 1.550 Mio. EUR; im Tagesdurchschnitt belief sie sich auf 540 Mio. EUR.

5.3.6 Personalausgaben und Stellenplan (Zeile 11)

5.3.6.1 Entwicklung der Personalausgaben

Die Personalausgaben stellen mit 40,4% (Vorjahr 39,6 %) weiterhin einen Schwerpunkt an den bereinigten Betriebsausgaben dar. Sie steigen 2002 gegenüber dem Haushaltsplan

2001 um 127 Mio. EUR bzw. um rd. 3,9 Prozent. Der Anstieg wird bestimmt durch Mehrbedarfe aufgrund

- Politischer Schwerpunktsetzungen (+ 28 Mio. EUR) unter Berücksichtigung von Umschichtungen (– 1 Mio. EUR)
- Tarifierhöhungen 2001 mit nominell 2,4 Prozent bis 31.10.2002 (einschließlich Basiseffekt) und angenommenen Tarifierhöhungen für 2002 (nominell 2,5 Prozent ab 1.11.2002) sowie jeweils ganzjährig wirkende Erhöhungen der Besoldungs- und Versorgungsbezüge 2001 mit nominell 1,8 Prozent (Basiseffekt) mit linearen Erhöhungen ab 1.1.2002 von nominell 2,2 Prozent (rd. 52 Mio. EUR).
- insbesondere fallzahlbedingter Zunahme der Versorgungsausgaben inkl. Nebenleistungen (Beihilfen) um rd. 25 Mio. EUR
- sonstiger Zunahme der Personalausgaben (z.B. Altersstruktureffekt (8 Mio. EUR), Erhöhung der Arbeitgeberanteile zur Krankenversicherung (6 Mio. EUR), Zuführungen an Versorgungsrücklagen (6 Mio. EUR)), um rd. 24 Mio. EUR.

Tabelle 15 Vergleich der Personalausgaben in Mio. EUR

	2001 ^{a)}	2002
Personalausgaben insgesamt	3.259	3.387
davon:		
Aktivbereich	2.389	2.473
Versorgungsbereich ^{b)}	870	914
Zuwachs in Prozent gesamt		+ 3,9
davon		
Aktivbereich		+ 3,5
Versorgungsbereich		+ 5,0
Finanzplan 2000-2004	3.259	3.377
Verschlechterung		- 10

^{a)} gemäß Haushaltsplan 2001

^{b)} ohne Versorgungsrücklagen und Versorgungsfonds, die aus dem Aktivbereich gespeist werden, einschließlich lineare Anpassungen

Die politische Schwerpunktsetzung des Senats mit Verbesserungen der Möglichkeiten zur Personalausstattung führt, insbesondere in den Einzelplänen mit den Bereichen Polizei, Justiz und Schule, zu höheren Zuwachsraten als im Durchschnitt der übrigen Einzelpläne:

Tabelle 16 Veränderung der Personalausgaben ausgewählter Einzelpläne in Mio. EUR

	2002	2001	Veränderung in %
Epl. 8.1 mit Polizei und Feuerwehr	597,0	559,6	6,7
Epl. 2 Justiz	269,4	258,7	4,1
Epl. 3.1 mit Schule	1.106,2	1.067,7	3,6
Übrige Epl. ohne 9.2	948,8	928,8	2,2
Epl. 9.2 Allgemeine Finanzverwaltung ⁷	465,2	444,3	4,7
<i>Alle Personalausgaben</i>	<i>3.386,6</i>	<i>3.259,3</i>	<i>3,9</i>

Die erfassten Ausgaben sind Personalausgaben im engeren Sinne und unter der Hauptgruppe 4 des Gruppierungsplanes veranschlagt (in Mio. EUR):

Tabelle 17 Personalausgaben in Hauptgruppe 4 in Mio. EUR

Stellengebundene Personalausgaben, die in so genannten Kontenrahmen für Dienstbezüge (KRD) veranschlagt sind mit 67 Prozent des Personalaufwandes ⁸	2.282,5
Stellengebundene Personalausgaben in Titelgruppen des neuen Steuerungsmodells (NSM), mit 17 Prozent des Personalaufwandes	578,8
Ausgaben für Beihilfen, Unterstützungen und sonstige personalbezogene Ausgaben (Obergruppen 44, 45) für aktiv Beschäftigte im Kontenrahmen für Nebenleistungen (KRN), mit rd. 1 Prozent des Personalaufwandes;	25,8
Sonstiger Personalaufwand – insbesondere für dem Stellenbestand nicht zuzuordnende Versorgung und Beihilfen, für zentrale Risikovorsorge sowie Aufwendungen für Abgeordnete und ehrenamtlich Tätige, mit rd. 15 Prozent des Personalaufwandes.	499,5
Zusammen	3.386,6

Personalausgaben im *weiteren* Sinne sind über Ausgaben der Hauptgruppe 6 finanzierte Personalaufwendungen. Dabei handelt es sich für den Arbeitgeber Freie und Hansestadt Hamburg im Wesentlichen um Zuweisungen an nach §§ 15, 26 LHO veranschlagte, rechtlich unselbstständige Einrichtungen z.B. im Hochschulbereich, im Gesundheitsbereich sowie um die Hochbaudienststellen.

Ebenfalls der Hauptgruppe 6 zugeordnet sind Zuwendungen an Stellen außerhalb der Verwaltung nach §§ 23, 44 LHO mit ihren jeweiligen Personalkosten. Personalausgaben sind ferner als Bestandteil von Pflege- und Kostensätzen veranschlagt.

Einzelheiten zur Personalstruktur der Beschäftigten der Freien und Hansestadt Hamburg sind dem Personalbericht 2001 zu entnehmen.

⁷ Im Epl. 9.2 werden noch nicht aufteilbare zentral vorzuhaltende Mittel sowie Ausgaben für Versorgung nachgewiesen

⁸ Diese Personalaufwendungen – ergänzt um insbesondere im Kapitel 4700 Z 61 (Asyl, Zuwanderung) zentral veranschlagte Mittel – bestimmen den Budgetrahmen, innerhalb dessen eine Ausschöpfung des jeweiligen Stellenplans zugelassen ist.

5.3.6.2 Stellenplan

Die neuen Stellen im Stellenplan beschränken sich auch im Haushaltsjahr 2002 grundsätzlich auf solche,

- die auch nach strengsten Maßstäben dringlich und unabweisbar sind,
- die eines Beschlusses der Bürgerschaft bedürfen,
- deren Finanzierung durch Umschichtung innerhalb des Bestandes gesichert ist.

Der Stellenplan 2002 (ohne Einrichtungen mit Wirtschaftsplänen und ohne Lehrerstellenplan) enthält 665 neue Stellen. Die Schwerpunkte der Stellenneuschaffungen beinhalten

- 25 Stellen bei der Staatsanwaltschaft Hamburg zur Intensivierung der Kriminalitätsbekämpfung,
- 18 Stellen als Ausgleichsstellen für die Ausbildung von Beamtinnen und Beamten für die Amtsanwalts- bzw. Gerichtsvollzieherlaufbahn,
- 8 Stellen im Zusammenhang mit Aufgabenverlagerungen vom staatsanwaltschaftlichen auf den amtsanwaltschaftlichen Dienst (bei gleichzeitiger Streichung von 8 Stellen Staatsanwältin/Staatsanwalt R 1),
- 4 temporär erforderliche Stellen für die Projektgruppe „Olympia-Bewerbung“ (kw spätestens am 30.6.2003),
- 250 Stellen (zuzüglich 16,5 Stellen damit korrespondierender Bedarfe [Stellen für Lehrkräfte sowie für Kräfte für Personalwerbung und -verwaltung]) bei der Polizei für die Verstärkung von Objektschutz und Sicherungsmaßnahmen, Verkehrsordnungsdienst, Ermittlungsunterstützung und von Servicebereichen,
- 280 Stellen für Nachwuchskräfte im gehobenen und mittleren Polizeidienst (zuzüglich 39 Stellen damit korrespondierender Bedarfe [Stellen für Lehrkräfte sowie für Kräfte für die Organisation des Lehrbetriebs an der Fachhochschule für Öffentliche Verwaltung und für die Verstärkung der Einstellungsstelle der Landespolizeischule]) für die Einrichtung von je 5 Klassen an der Fachhochschule für Öffentliche Verwaltung bzw. der Landespolizeischule,
- 15,5 Stellen zur Verstärkung des Landesamtes für Verfassungsschutz zur Beobachtung terroristischer Organisationen.

Zur Sicherung und Verbesserung der schulischen Versorgung werden im Einzelnen folgende Ressourcen geschaffen:

- 84 neue Lehrerstellen zur Verbesserung der Unterrichtsversorgung (teilweise für die Einrichtung neuer Ganztagschulen) sowie zur Übernahme von geeigneten Absolventen des Staatlichen Studienseminars zum 1.2.2002.
- 50 Stellen für Studienreferendare an Volks- und Realschulen sowie Studienreferendare an Gymnasien zur Sicherung des Lehrernachwuchses.
- Zur Weiterbildung von Lehrwerkmeistern zu Fachlehrern sollen 12 Ausbildungsstellen für Angestellte bereit gestellt werden

Daneben werden in den Schulkapiteln 39,36 Lehrerstellen bzw. in diesem Zusammenhang erforderliche Komplementärstellen im Wege der Bestandsfinanzierung (zum Teil durch direkte Umschichtung von Lehrerstellen) insbesondere für neue und das Durch- und Aufwachsen von Integrationsklassen in der Grundschule und in der Sekundarstufe I sowie für Ganztagsangebote (Fortführung bereits umgestellter Schulen) bereit gestellt.

Ferner werden die stellenmäßigen Konsequenzen aus der bereits zum 1.8.2001 eingeleiteten Einstellungsoffensive bei den Lehrkräften (temporäre Personalverstärkung mit 75 Stellen für Lehrkräfte) sowie beim Staatlichen Studienseminar (einmalige Einrichtung von 2 zusätzlichen Hauptseminaren mit jeweils 45 Stellen Studienreferendarin/Studienreferendar) abgebildet. Die Finanzierung erfolgt in einem eigenen Regelkreis (vom Haushalt zunächst vorfinanzierte Personalkosten werden später aus dem Lehrerstellenplan refinanziert). Der temporäre Mehrbedarf an Dozenten beim Studienseminar sowie in den Intendanzbereichen wird mit dem vorhandenen Stellenbestand aufgefangen.

Die bedarfsgerechte Umverteilung der Stellen für Lehrkräfte auf die einzelnen Schulkapitel erfolgt im Übrigen nach den Bemessungsgrundlagen und entsprechend der Schülerinnen-/Schülerzahlenentwicklung zur jährlichen Schulorganisation per 1. August.

In den Einrichtungen mit Wirtschaftsplänen ist die Neuschaffung von 3 Stellen Universitätsprofessorin/Universitätsprofessor im Zusammenhang mit der Einrichtung von Stiftungsprofessuren für die Einrichtung eines Forschungs- und Ausbildungsschwerpunktes Bioinformatik an der Universität vorgesehen.

Soweit neue oder wachsende Aufgaben im Jahre 2002 die Schaffung weiterer Angestellten- oder Arbeiterstellen erforderlich machen, sollen diese – wie bereits in den Vorjahren praktiziert – außerhalb des jährlichen Haushaltsverfahrens im Rahmen der dem Senat erteilten Ermächtigung realisiert werden, sofern eine zeitnahe Bedarfsprüfung die Unabweisbarkeit der Bewilligung ergibt und die Finanzierung aus dem Bestand im Einzelnen gewährleistet ist. Diese neuen Stellen werden gegenüber der Bürgerschaft dann in der haushaltsrechtlich vorgesehenen Weise in dem ihrer Ausbringung folgenden Stellenplan nachgewiesen.

Mit dieser Entlastung des jährlichen Haushaltsverfahrens von Einzelfallentscheidungen, deren Gewicht eine Mitwirkung von Bürgerschaft und Senat nicht verlangt, wird die Eigen- und die Ergebnisverantwortung der Behörden und Ämter gestärkt. Sie werden dadurch in die Lage versetzt, zeitnah und flexibel auf aktuelle Anforderungen zu reagieren.

5.3.6.3 Weitere Hinweise zum Stellenplan 2002

Erläuterungen zu Inhalt und Gliederung des Stellenplans findet sich in Anlage 1.7 des alten Finanzberichts. Sie enthält auf S. 5 ff. Übersichten, in denen einzelplanweise bzw. jeweils gesondert für die Einrichtungen mit Wirtschaftsplänen dargestellt werden

- die Gliederung der Stellen nach Stellenarten sowie
- die Stellenzugänge und -abgänge 2002 (ohne die im Rahmen des Konsolidierungsprogramms noch zu konkretisierenden Stellenstreichungen 2001).

Der im Vergleich der Jahre 2001 und 2002 zu verzeichnende Stellenrückgang von 72.042 Stellen um 809 Stellen auf 71.233 Stellen (Einzelpläne einschließlich Landesbetriebe und

netto-veranschlagte Einrichtungen) ist insbesondere zurückzuführen auf die Umsetzung weiterer Stellenstreichungen zur Erfüllung der Konsolidierungsvorgaben im Personalhaushalt 2000 (und ggf. der Vorjahre).

Die zum Stellenplan 2002 beantragten Stellenveränderungen, die dem Entscheidungsvorbehalt der Bürgerschaft unterliegen, sind wie in den Vorjahren als Anhang zum Stellenplan-Druck für den jeweiligen Einzelplan bzw. Wirtschaftsplan dargestellt.

Ausweisung von Stellen, die mit einem Haushaltsvermerk „kw“ verbunden sind

Im Stellenplan 2002 sind insgesamt rd. 1.500 Stellen ausgewiesen, die mit einem Haushaltsvermerk „kw“ verbunden sind. Damit wird durch ein konkretes Datum und/oder durch die Angabe einer befristeten Maßnahme dokumentiert, dass es sich um Ressourcen handelt, die nicht dauerhaft zur Verfügung stehen.

Für die vorgenannten Stellen lassen sich für 2002 folgende Schwerpunkte nennen:

- Stellen für die mit der Unterbringung von Aussiedlern, Asylbewerbern und Flüchtlingen zusammenhängenden Maßnahmen (rd. 550),
- Stellen für die Unterbringung von Schwerbehinderten (rd. 140).

5.3.7 Schuldendienst und Schuldendiensthilfen (Zeile 12)

Die *Zinsausgaben* steigen von 1.014,9 Mio. EUR im Jahr 2001 um 32,1 Mio. EUR auf 1.047,0 Mio. EUR im Jahr 2002 (rd. + 3,2 %). Im Vergleich zur ursprünglichen Planung für das Jahr 2002 entsteht bei den Zinsausgaben ein Minderbedarf von rd. 22 Mio. EUR, dem allerdings ein Mehrbedarf aufgrund der erhöhten Kreditaufnahme im Jahr 2001 gegen zu rechnen ist. Saldiert verbleibt eine Verbesserung in Höhe von rd. 14 Mio. EUR. Die Zinsprognose für die Jahre 2001 und 2002 sieht im Vergleich zum vorherigen Finanzplan 2000-2004 und zur bisherigen Planung im alten Finanzbericht wie folgt aus:

Tabelle 18 Zinsprognose (in Prozent p. a.)

	2001	2002
Finanzplan 2000-2004	6,0	6,5
Finanzbericht 2002 alt	5,3	5,7
Finanzbericht 2002 neu	4,9	5,3

Zinssatz im Aufnahmejahr (Beispiel: Die Kreditaufnahme in 2001 zu einem Zinssatz von 4,9 Prozent wird erstmals in 2002 haushaltswirksam)

Die Ausgaben für *Schuldendiensthilfen* bestehen weit überwiegend aus den Zins- und Verlustausgleichszahlungen an die Wohnungsbaukreditanstalt und werden daher von der Entwicklung in diesem Bereich bestimmt (vgl. im Einzelnen die nachfolgende Tabelle 19).

Tabelle 19 Schuldendiensthilfen in Mio. EUR

	2001	2002	Veränderung in %
Schuldendiensthilfen	102,3	105,4	+ 3,0
darunter:			
Wohnungsbau-Kreditanstalt	100,7	103,8	+3,1

5.3.8 Sach- und Fachausgaben (Zeile 13)

Die Sach- und Fachausgaben steigen im Jahr 2002 gegenüber dem Vorjahr um rd. + 0,1 Prozent. Dieser sehr moderate Anstieg erklärt sich in erster Linie durch die bei diesen Ausgaben vorgenommenen Eingriffen zur Finanzierung der neuen politischen Schwerpunktsetzungen in den Bereichen Polizei, Justiz und Schulen, bei denen es sich insbesondere um notwendige Personalverstärkungen handelt. Als Eingriffe hervorzuheben sind vor allem:

- Minderausgaben durch Steuerungsgewinne bei der Sozialhilfe (5 Mio. EUR)
- Minderausgaben im Bereich der Arbeitsmarktpolitik (10 Mio. EUR)
- Absenkungen orientiert am Mittelvolumen der projektorientierten Zuwendungen (8 Mio. EUR).

Mehrbelastungen bei den Sach- und Fachausgaben sind in erster Linie zurückzuführen auf Preis- und Tarifierhöhungen, die sich insbesondere bei den Ausgaben mit Personalkostenanteilen (z.B. Zuwendungen, Zuschüssen an Landesbetriebe) auswirken. Im Einzelnen sind darüber hinaus nennenswerte Mehr- und Minderausgaben gegenüber dem Jahr 2001 bei folgenden Ansätzen hervorzuheben:

Mehrausgaben

- Zuschüsse an Schulen in privater Trägerschaft in Höhe von rd. 5,1 Mio. EUR,
- Betreuung von Kindern in Tageseinrichtungen in Höhe von rd. 2,0 Mio. EUR,
- Zuschüsse nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) in Höhe von rd. 4,8 Mio. EUR,
- Wohngeld in Höhe von rd. 10,8 Mio. EUR

Minderausgaben

- Zuschuss an die Hamburger Gesellschaft für Vermögens- und Beteiligungsverwaltung mbH (HGV) in Höhe von 22,9 Mio. EUR. Die HGV benötigt im Jahr 2002 keinen Zuschuss. Ursache hierfür sind insbesondere einmalige Verbesserungen bei der Flughafen Hamburg GmbH (FHG)

Die Entwicklung in einzelnen Bereichen der Sach- und Fachausgaben weist die nachstehende Tabelle aus.

Tabelle 20 Entwicklung der Sach- und Fachausgaben in Mio. EUR

	2001	2002	Veränderungen in %
Sach- und Fachausgaben insgesamt, (ohne Länderfinanzausgleich)	3.888,3	3.890,9	+ 0,1
darunter:			
Gesetzliche Leistungen	1.960,7	1.992,0	+ 1,6
- Sozialhilfe / AsylbLG	1.059,6	1.081,0	+ 0,3 ^{a)}
- sonstige gesetzliche Leistungen	901,1	911,0	+ 3,2 ^{a)}
Ansätze mit Personalkosten, Zuwendungen	1.217,6	1.198,7	- 1,6
- ABM / Qualifizierung, in Mio. EUR	117,2	108,1	- 7,8
- Hamburger Gesellschaft für Vermögens- und Beteiligungsverwaltung (HGV)	22,9	0,0	.
Kontenrahmen für Sachausgaben	14,5	15,1	+ 4,1
sonstige Sach- und Fachausgaben	699,3	685,1	- 2,0

Differenzen in den Summen durch Runden der Einzelwerte

^{a)} Zuwachs 2002 bereinigt um erstmalig als Sozialhilfe gekennzeichnete Ausgaben (18,6 Mio. EUR) beim Titel 3330.671.05 „Betreuung behinderter Kinder sowie Integration in den Elementarerbereichsbereichen“; bisher gekennzeichnet als sonstige gesetzliche Leistung.

5.3.9 Zuwendungen

Die Zuwendungen aus dem Hamburger Haushalt haben ein Volumen von rd. 850 Mio. EUR (2001). Sie sind häufig Gegenstand der Kritik gewesen, weil die Kritiker fehlende Transparenz geltend machten: Welcher Zuwendungsempfänger erhält für welche Aufgaben wie viel Haushaltsmittel?

Begriffsdefinition

Nach § 23 Landeshaushaltsordnung (LHO) sind Zuwendungen Leistungen an Stellen außerhalb der Verwaltung zur Erfüllung bestimmter Zwecke, die nur veranschlagt (und nach § 44 LHO nur bewilligt) werden dürfen, „wenn die Freie und Hansestadt Hamburg an der Erfüllung durch solche Stellen ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendungen nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann“.

Der Begriff der Zuwendungen im Sinne von § 23 LHO ist teilweise enger, andererseits aber auch weiter gefasst als der Subventionsbegriff nach § 12 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (StWG): Während Subventionen sowohl Ausgaben für Leistungen an Stellen außerhalb der Verwaltung – auch soweit sie gesetzlich begründet sind – als auch z.B. Steuerermäßigungen umfassen, sind Zuwendungen lediglich auf Ausgaben begrenzt; Ausgaben aufgrund individueller gesetzlicher Ansprüche sind keine Zuwendungen. Andererseits ist der Subventionsbegriff nach StWG beschränkt auf Maßnahmen zur Förderung der Wirtschaft, während der haushaltsrechtliche Zuwendungsbegriff alle Aufgabenfelder umfasst.

Aus der Formulierung des § 23 LHO lässt sich ableiten, dass es sich um Leistungen an Dritte handelt, auf die ein dem Grunde und / oder der Höhe nach bestimmter Rechtsanspruch nicht besteht. Den Grundsätzen der Notwendigkeit (§ 6 LHO) sowie der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 LHO) folgend muss an dem von Dritten zu erfüllenden Zweck ein erhebliches Interesse der Freien und Hansestadt Hamburg bestehen, das ohne Zuwendung nicht

oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann. Ein erhebliches Interesse an der Förderung Dritter kann in der Regel aus dem Haushaltsplan, den Regierungsprogrammen oder anderen offiziellen staatlichen Verlautbarungen abgeleitet werden, in denen sich die von den jeweiligen parlamentarischen Mehrheiten angestrebten politischen Ziele widerspiegeln. Insofern sind alle Zuwendungen regelmäßig unter dem Aspekt aktueller politischer Schwerpunktsetzungen zu überprüfen.

Struktur der Zuwendungen im Haushaltsplan-Entwurf 2002

Zuwendungen sind in vielen Bereichen der öffentlichen Verwaltung ein wesentliches Instrument der Aufgabenerfüllung; es wird in der Regel dann gewählt, wenn die Aufgabenerledigung durch Stellen außerhalb der Verwaltung den wirtschaftlicheren Weg zur Erreichung der Aufgaben bezogenen Zielsetzungen darstellt. Die Vergabe von Zuwendungen entspricht dem Grundsatz der Subsidiarität, nach dem öffentliche Aufgaben nur nachrangig unmittelbar durch staatliche oder kommunale Stellen zu erfüllen sind. Dieser Grundsatz ist zum Teil in Spezialgesetzen festgelegt, die darauf ausgerichtet sind, staatliche Aufgaben in einer dauerhaften Infrastruktur durch Zuwendungsempfänger anzubieten (z.B. Jugendhilfe, Wohlfahrtspflege, auch Sanitäts- und Betreuungsdienste im Katastrophenschutz).

Tabelle 21 gibt einen Überblick über die Bereiche des Haushalts, die das Instrument der Zuwendung in wesentlichem Umfang zur Aufgabenerfüllung einsetzen.

Tabelle 21 Zuwendungsausgaben ausgewählter Produktbereiche in Mio. EUR

Produktbereich	Zuwendungsvolumen		Veränderung 2002 zu 2001	Titelvolumen mit Zuwendungen		Veränderung 2002 zu 2001
	2002	2001		2002	2001	
1	2	3	4	5	6	7
Berufliche Bildung und Weiterbildung, Jugend und Sport						
Einzelplan 3.1	50,7	50,2	0,5	299,5	297,1	2,4
Hochschulbereich						
Einzelplan 3.2	219,7	214,4	5,3	219,7	214,4	5,3
Kulturförderung						
Einzelplan 3.3	164,9	157,9	7,0	165,4	158,3	7,1
Familie und Soziales						
Einzelplan 4	146,2	151,9	- 5,7	302,8	309,9	- 7,1
Bau und Verkehr						
Einzelplan 6	111,1	108,9	2,2	128,5	123,8	4,7
Wirtschaft und Arbeit						
Einzelplan 7	87,8	88,9	- 1,1	92,6	93,9	1,3
Umwelt und Gesundheit						
Einzelplan 8.2	34,5	34,1	0,4	42,7	41,4	1,3
Übrige Bereiche						
Einzelplan 8.3	8,0	40,2	- 32,2	16,5	44,8	- 28,3
Summen	822,9	846,5	- 23,6	1.267,8	1.283,6	- 15,8

Differenzen in den Summen ggf. durch Runden der Einzelwerte

Zuwendungen werden nach den Verwaltungsvorschriften zu §§ 23 / 44 LHO und entsprechend der Ermächtigung durch den Haushaltsplan grundsätzlich für ein Haushaltsjahr als institutionelle oder als Projektförderung bewilligt. Mit der institutionellen Förderung werden die gesamten Ausgaben oder ein nicht abgegrenzter Teil der Ausgaben der Zuwendungsempfängerin bzw. des Zuwendungsempfängers – also die Einrichtung insgesamt – gefördert. Projektförderungen werden für einzelne abgegrenzte Vorhaben gewährt, die inhaltlich von den Gesamtausgaben der Zuwendungsempfängerin bzw. des Zuwendungsempfängers abgegrenzt sind; Zuwendungen können als Projektförderung sowohl für einmalige (z.B. Investitionen, Veranstaltungen) als auch für längerfristig angelegte Vorhaben (z.B. S-Bahnbetrieb der DB AG, einzelne Vorhaben von Trägern der Freien Wohlfahrtspflege) bewilligt werden.

Für den Haushaltsplan-Entwurf 2002 ist hinsichtlich der Zuwendungsarten folgende Struktur geplant:

Tabelle 22 Struktur der Zuwendungen 2002 nach Zuwendungsarten

Zuwendungsart	Anteil in	
	Mio. EUR	%
Zuwendungen gesamt	822,9	100,0
davon:		
institutionelle Förderung	383,8	46,6
Projektförderung Betriebshaushalt	292,9	35,6
Projektförderung Investitionshaushalt	146,2	17,8

Innerhalb der Aufgaben-/Produktbereiche weisen die Zuwendungen zum Teil erhebliche Unterschiede sowohl in der Art der Zuwendungsempfängerinnen / Zuwendungsempfänger als auch in der Art der Zuwendung auf; auf die folgenden strukturellen Besonderheiten ist hinzuweisen:

- Der Hochschulbereich ist geprägt durch die laufenden Zuwendungen an das UKE (institutionelle Förderung 106,9 Mio. EUR, Investitionszuschüsse 42,9 Mio. EUR) sowie die überwiegend gemeinsam von Bund und Ländern finanzierten überregionalen Forschungseinrichtungen (z.B. Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG) 12,2 Mio. EUR, Deutsches Elektronensynchrotron (DESY) 11,0 Mio. EUR, Max-Planck-Gesellschaft (MPG) 10,2 Mio. EUR).
- Die Zuwendungen des Kulturbereichs entfallen zum größten Teil auf die institutionelle Förderung der Staatstheater (Oper 40,7 Mio. EUR; Schauspielhaus 18,4 Mio. EUR; Thalia-Theater 15,3 Mio. EUR), der Öffentlichen Bücherhallen (24,5 Mio. EUR) sowie der sieben Museumsstiftungen (18,0 Mio. EUR).
- Der überwiegende Teil der Zuwendungen im Bereich der Jugendhilfe wird von den Bezirken für Projekte der Jugend- und Erziehungshilfen sowie der Familienförderung bewilligt (31,9 Mio. EUR).
- Den Schwerpunkt der Beschäftigungsförderung (Epl. 4) bilden die Zuwendungen an Beschäftigungsträger (HAB 42,9 Mio. EUR; Zebra e.V. 4,9 Mio. EUR).
- Die Wirtschaftsförderung wird geprägt durch die Projekte und Programme der Arbeitsplatzförderung (39,2 Mio. EUR), das Werftenhilfe-Programm (12,5 Mio. EUR) sowie die

institutionellen Förderungen des Deutschen Überseeinstituts (5,6 Mio. EUR), der Hamburgischen Gesellschaft für Wirtschaftsförderung mbH (3,2 Mio. EUR) und des Hafens Hamburg Marketing e.V. (3,0 Mio. EUR).

- Bei den übrigen Bereichen ragen besonders der Zuschuss für den Betrieb der S-Bahn (62,8 Mio. EUR) sowie die Investitionszuschüsse im ÖPNV-Bereich (24,2 Mio. EUR) heraus.

Erläuterung der Zuwendungen im Haushaltsplan-Entwurf 2002

Informationen über Zuwendungen sind im Haushaltsplan in abgestuften Detaillierungsgraden zu finden:

- Der Finanzbericht aus dem Sommer 2001, Anlage 4.1 gibt einen ausführlichen Überblick über Zuwendungsausgaben; er enthält eine zusammenfassende Darstellung der Zuwendungen nach Behörden / Einzelplänen sowie ausgewählten Produktbereichen und erläutert die Entwicklung. Außerdem werden alle Titel des Haushalts, aus denen Zuwendungen gezahlt werden, mit Zweckbestimmungen, Ansätzen und Vergleichszahlen des Vorjahres aufgelistet.
- In den behördlichen Einzelplänen wird in den jeweiligen Kapitel Erläuterungen zusammenfassend auf die Zuwendungen und vor allem auf durchgeführte Erfolgskontrollen eingegangen. Detailliertere Informationen zu einzelnen Zuwendungsprogrammen enthalten die jeweiligen Erläuterungen zu den Haushaltstiteln, tlw. mit Übersichten zu Zielsetzungen, Laufzeiten und Erfolgskontrollen der Zuwendungsprogramme.
- Für die Empfänger institutioneller Förderung über 100.000 Euro sind Kurzfassungen der Wirtschaftspläne in den Anlagen zu den Einzelplanbänden dargestellt, die übrigen institutionellen Förderungen sind aufgelistet.
- Die Produktinformationen beschreiben die Ziele und Aufgaben der jeweiligen Produktgruppen und Produkte grundsätzlich unabhängig von den zur Aufgabenerfüllung eingesetzten Instrumenten; insoweit sind die Zuwendungen integrierter Bestandteil von Beschreibungen und Kennzahlen. In Bereichen, deren Zielsetzungen überwiegend mit Hilfe von Zuwendungsempfängerinnen / Zuwendungsempfängern verfolgt werden, sind auch zuwendungsbezogene Daten, teilweise auch für einzelne Empfänger (z.B. Theater) genannt.

Ausblick

Auch Zuwendungen werden im Rahmen der geplanten umfassenden Aufgabenkritik auf den Prüfstand zu stellen sein. Es wird darum gehen festzustellen, ob die gewährten Hilfen notwendig oder ausreichend sind, ob sie dem Grunde und der Höhe nach bestimmt sind. Durch geeignete Instrumente wie Kosten-Nutzen-Analyse, Controlling und Erfolgskontrollen soll eine sparsame, gerechte, effiziente und transparente Vergabe von Zuwendungen gewährleistet werden.

5.3.10 Globale Mehr- und Minderausgaben (Zeile 14)

Tabelle 23 Globale Mehr-/Minderausgaben in Mio. EUR

	2001	2002	2001/2002
	Haushaltsplan	Haushaltsplan-Entwurf	Veränderung in Mio. EUR
Globale Mehrausgaben	29,9	43,1	+ 13,2
darunter:			
Rückstellung für Mehraufwendungen	14,7	22,0	+ 7,3
Globale Minderausgaben	- 83,5	- 106,9	- 23,4
darunter:			
Globale Minderausgaben bei den laufenden Ausgaben (sog. Bodensatz)	- 76,7	- 100,0	- 23,3
Summe Globale Mehr-/Minderausgaben ^{a)}	- 53,5	- 63,7	- 10,2

^{a)} Differenzen in den Summen durch Runden der Einzelwerte

Die globalen Mehr- und Minderausgaben setzen sich im Wesentlichen zusammen aus der Rückstellung für Mehraufwendungen auf der einen Seite und den globalen Minderausgaben bei den laufenden Ausgaben, dem sogenannten „Bodensatz“, auf der anderen Seite.

Die Rückstellung für Mehraufwendungen soll insbesondere folgende Risiken abdecken:

- Besoldungs- und Tarifsteigerungen, soweit sie nicht dezentral in den Einzelplänen oder bei 9700.461.01 (zentral veranschlagte Personalausgaben) veranschlagt sind,
- Temporäre Mehrbedarfe für Maßnahmen im Rahmen des „Fonds zur Effizienzsteigerung“,
- Komplementärmittelbedarfe für EU-Vorhaben,
- Risiken im Bereich Versorgung und Nebenleistungen,
- etwaige Anforderungen zur Durchführung von Volks-/Bürgerbegehren bzw. Volksgesetzgebungsverfahren,
- Abdeckung von Risiken bei den Zinsausgaben
- sowie Risiken tariflicher Auswirkungen auf den Bereich der Zuwendungsempfänger und nettoveranschlagten Bereiche.

Mit der Veranschlagung des sogenannten „Bodensatzes“ als globale Minderausgabe werden Minderausgaben, die im Haushaltsvollzug entstehen, bereits bei der Veranschlagung berücksichtigt.

Folgende wesentliche Änderungen sind bei den globalen Mehr- und Minderausgaben hervorzuheben:

- Bei der Rückstellung für Mehraufwendungen entsteht gegenüber 2001 ein Mehrbedarf in Höhe von rd. 7,3 Mio. EUR, der auf einer im Vergleich zum Vorjahr erhöhten Vorsorge für Risiken im Bereich der Personalausgaben (Entwicklung der Ausgaben für Beihilfen, Abrechnung der dezentralisierten Personalausgaben, Vorsorge für Tariferhöhungen ab 1.11.2002) beruht.

- Im Rahmen der mit der Einbringung des Haushaltsplan-Entwurfs 2002 vorgenommenen politischen Schwerpunktsetzung sind zusätzliche Mittel zur Stärkung des Wissenschafts- und Medienstandortes Hamburg bereitgestellt und zunächst global im Epl. 3.2 veranschlagt worden, und zwar
 - für die Einrichtung einer Film- und Medienakademie (1 Mio. EUR)
 - und für eine Qualitätsoffensive an den Hochschulen (3 Mio. EUR).

Die globale Minderausgabe bei den laufenden Ausgaben (sog. Bodensatz) wird aufgrund der Ergebnisentwicklung der letzten Jahre auf 100 Mio. EUR angehoben. Im Jahr 1999 und 2000 beliefen sich die über den veranschlagten Bodensatz (rd. 51 Mio. EUR bzw. 77 Mio. EUR) hinausgehenden Minderausgaben auf rd. 223 Mio. EUR bzw. rd. 141 Mio. EUR.

5.3.11 Investitionen (Zeile 16)

Die Investitionsausgaben lassen sich in die in Tabelle 24 beschriebenen Investitionsarten einteilen. Im Vergleich zu 2001 steigen die Investitionsausgaben um 1,2 Prozent. Die Investitionsquote bleibt mit 10,8 Prozent (2001: 10,9 Prozent) nahezu konstant.

Tabelle 24 Investitionen nach Arten (in Tsd. EUR)

	2001	2002	Veränderungen	
	Haushaltsplan	Haushaltsplan-Entwurf	absolut	in %
Sachinvestitionen	558.130	584.059	25.929	4,6
davon: - Baumaßnahmen	440.996	450.791	9.779	2,2
- Grunderwerb	33.290	34.405	1.115	3,3
- Beschaffungen	83.844	98.863	15.019	17,9
Finanzinvestitionen	444.256	430.561	-13.695	-3,1
davon: - Zuschüsse und Zuweisungen für Investitionen	364.218	345.567	-18.651	-5,1
- Darlehen, Erwerb v. Beteiligungen u. sonstige Finanzinvestitionen	80.038	84.994	4.956	6,2
Summe	1.002.386	1.014.620	+13.267	1,2

Sonderinvestitionsprogramm zur Beseitigung des Instandsetzungsstaus

Im investiven Bereich wird eine Substanzverbesserung der öffentlichen Infrastruktur angestrebt. Deshalb hat der Senat in seiner Sitzung am 18.12.2001 ein Sonder-Investitionsprogramm für das Jahr 2002 in Höhe von insgesamt 50 Mio. EUR beschlossen. Ziele des Sonder-Investitionsprogramms sind Instandsetzung und Modernisierung in den Bereichen Straße, Schule, Wissenschaft, Hafen und Kultur. Mit dem Sonderinvestitionsprogramm sollen einzelne, abgegrenzte Maßnahmen aus den genannten Bereichen gefördert werden.

Investitionen aus dem Sonder-Investitionsprogramm müssen folgenden Kriterien gerecht werden:

- Beitrag der Maßnahme zum Abbau von dringenden Instandsetzungsbedarfen

- Bedeutung der jeweiligen Investition für die schnelle Umsetzung fachpolitischer Ziele der Behörde,
- Erzielung von Effizienzsteigerungen durch die Investition ab Haushalt 2003 (Einsparungen im Betriebshaushalt und / oder Erzielung zusätzlicher Einnahmen),
- Umsetzung der Investition im Jahr 2002

Da mit dem Sonder-Investitionsprogramm auch eine Stärkung der regionalen Wirtschaft angestrebt wird, sollen Aufträge für Investitionsmaßnahmen grundsätzlich in Teil- und Fachlosen vergeben werden, um es mittelständischen Unternehmen zu ermöglichen, sich um den Auftrag zu bewerben.

Im Rahmen der Beratungen zum Haushaltsplan-Entwurf 2003 sowie gegen Ende des Jahres 2002 wird von der Senatskanzlei – Planungsstab ein Controlling der aus dem Sonder-Investitionsprogramm geförderten Maßnahmen durchgeführt werden.

Die Mittel für das Sonderinvestitionsprogramm sind zunächst als Rückstellung im Einzelplan 9.2 bei dem neu eingerichteten Titel 9890.791.04 „Rückstellung für ein Sonder-Investitionsprogramm zur Modernisierung und Grundinstandsetzung im öffentlichen Bereich“ mit der Anordnungsbefugnis Senatskanzlei veranschlagt. Rechtzeitig zur 2. Lesung des Haushaltsausschusses zum Haushaltsplan-Entwurf 2002 wird der Senat im Rahmen einer Ergänzung nach § 32 LHO die Rückstellung auflösen, auf die betreffenden Einzelpläne verteilen und über die damit geförderten besonderen Investitionsmaßnahmen berichten.

5.4 Ausgabenveränderungen nach Einzelplänen

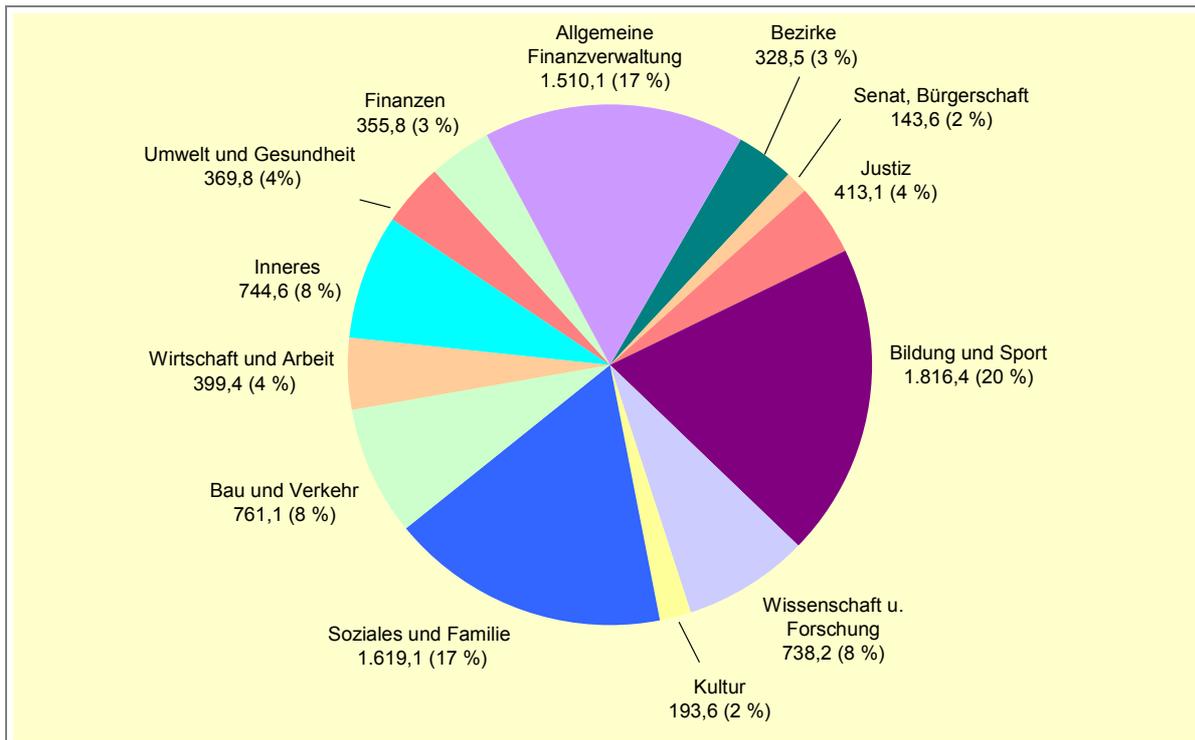
Im Folgenden werden die Struktur der bereinigten Gesamtausgaben nach Einzelplänen dargestellt sowie die bereinigten Betriebsausgaben und die Investitionen nach Einzelplänen im Haushaltsplan-Entwurf 2002 mit dem Haushaltsplan 2001 verglichen. Im Zusammenhang damit werden auch die neuen politischen Schwerpunktsetzungen des Senats im Haushaltsplan-Entwurf 2002 inhaltlich erläutert.

Die Zahlen sowohl für 2002 als auch die Vergleichszahlen für 2001 sind dabei bereits an die neue Behördenstruktur angepasst worden. Die Vergleichszahlen 2001 geben den von der Bürgerschaft im Dezember 2000 beschlossenen Stand 2001 (umgerechnet auf Euro) wieder.

Auf eine vergleichende Darstellung zwischen dem Haushaltsplan-Entwurf 2002 aus der alten Legislaturperiode und dem neuen Haushaltsplan-Entwurf 2002 wird verzichtet, weil ihr keine Aussagekraft zukommen kann. Der in der alten Legislaturperiode eingebrachte Entwurf wäre in dieser Form nicht verabschiedet worden, nachdem das Ergebnis der Steuerschätzung im Laufe der parlamentarischen Beratung eingearbeitet worden wäre.

5.4.1 Gesamtausgaben

Diagramm 21 zeigt die Verteilung der bereinigten *Gesamtausgaben* auf die Einzelpläne.

Diagramm 21 Bereinigte Gesamtausgaben 2002 nach Einzelplänen in Mio. EUR

Der Haushaltsplan-Entwurf 2002 weist eine moderate Steigerung von 1,8 Prozent auf und liegt damit unter den Empfehlungen des Finanzplanungsrates (max. 2 Prozent). Davon entfällt auf die *Einzelpläne 1.0 bis 9.1* gegenüber der Planung 2001 ein durchschnittlicher Anstieg von rd. *1,5 Prozent*.

Die Besoldungserhöhungen aufgrund des Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetzes 2000 für die Jahre 2001 und 2002 sind dezentral in den Einzelplänen ausgewiesen. Das Gleiche gilt für die Tarifierhöhungen nach den Tarifverträgen vom 30.6.2000 mit einer Laufzeit bis 31.10.2002. Für eine etwaige Erhöhung der Tarife ab 1.11.2002 ist zentral Vorsorge im Einzelplan 9.2 getroffen worden.

Im Vergleich der Personalausgaben mit dem Vorjahr kann es zu Verzerrungen bei den Steigerungsraten auf Einzelplanebene (Epl. 1.0 bis 9.1) kommen. Das ist die Folge einer differenzierten Veranschlagung linearer Erhöhungen 2001 im Haushaltsplan 2001. Die tariflichen Erhöhungen für 2001 (Arbeiter und Angestellte) sind in den im Haushaltsplan-Entwurf 2002 ausgewiesenen Vergleichszahlen 2001 (= von der Bürgerschaft im Dezember 2000 beschlossene Ansätze 2001 umgerechnet auf EUR) enthalten. Das gilt nicht für lineare Erhöhungen 2001 im Besoldungsbereich (Beamte). Wegen des seinerzeit fehlenden Besoldungsabschlusses sind lineare Erhöhungen lediglich im Volumen von zunächst 0,5 Prozent (statt nominal 1,8 Prozent) in die Ansätze 2001 eingeflossen (das übrige Volumen wurde zentral im Einzelplan 9.2 vorgehalten und erst nach Feststehen der Besoldungserhöhung in die Einzelpläne übertragen). Dies führt – wegen der geringeren Basis – zu höheren Steigerungsraten insbesondere in den Einzelplänen mit einem hohen Beamtenanteil.

5.4.2 Entwicklung der Betriebsausgaben nach Einzelplänen 2002 gegenüber 2001

In der nachfolgenden Tabelle sind die Summen der Betriebsausgaben in den Einzelplänen tabellarisch dargestellt, und zwar in absoluten Beträgen und als prozentuale Steigerung 2001/2002.

Daran anschließend werden bedeutende Faktoren für Abweichungen bei den *Betriebsausgaben* in Einzelplänen gegenüber den Vergleichszahlen des Vorjahres aufgeführt, sofern sie um mehr als 0,5 Prozentpunkte vom Durchschnitt abweichen. Die Veränderungen zum Vorjahr schwanken in den Einzelplänen zwischen -1,6 Prozent und +6,4 Prozent, der Durchschnitt der Steigerung der bereinigten Betriebsausgaben in den Einzelplänen der Fachbehörden (1.0-9.1) liegt bei +2,2 Prozent, einschl. Einzelplan 9.2 bei 1,9 Prozent.

Tabelle 25 Bereinigte Betriebsausgaben nach Einzelplänen

Einzelplan	2001	2002	Veränderungen gg. Vorjahr	
	Haushaltsplan ^{a)}	Haushaltsplan-Entwurf	- in Mio. EUR -	in %
1.0	28,7	29,9	1,2	4,5
1.1	103,3	107,7	4,4	4,3
1.2	61,3	62,8	1,5	2,4
1.3	45,9	46,8	0,9	1,9
1.4	38,8	39,5	0,7	1,8
1.5	49,5	50,5	1,0	2,0
1.6	56,0	57,0	1,0	1,8
1.7	23,6	24,1	0,5	2,4
1.8	44,8	45,6	0,8	1,8
1.2 - 1.8	319,8	326,2	6,4	2,0
2	362,4	380,6	18,2	5,1
3.1	1.651,2	1.699,6	48,4	2,9
3.2	584,6	612,5	27,9	4,8
3.3	166,8	167,7	0,9	0,5
4	1.598,0	1.587,9	- 10,1	- 0,6
6	540,8	551,4	10,6	2,0
7	221,0	217,5	- 3,5	- 1,6
8.1	664,8	707,5	42,7	6,4
8.2	241,3	243,1	1,8	0,7
9.1	284,8	287,8	3,0	1,1
Zwischensumme Epl. 1.0-9.1	6.767,4	6.919,4	152,1	2,2
9.2	1.457,9	1.459,3	1,4	0,1
Insgesamt	8.225,2	8.378,7	153,4	1,9

Abweichungen in den Summen durch Runden der Einzelwerte
a) Stand Bürgerschaftsbeschluss Dezember 2000

5.4.2.1 Einzelplan 1.0

Der Anstieg der bereinigten Betriebsausgaben um 1,2 Mio. EUR resultiert im Wesentlichen aus zusätzlichen Zuschüssen an und Anmietungen für die neuen Fraktionen unter Gegenrechnung periodischer Veränderungen aufgrund der Bürgerschaftswahlen (Wegfall Arbeitsplatzpauschalen für neue und Übergangsgelder für ehemalige Abgeordnete sowie der Kosten für eine Wahlmotivationskampagne in 2001).

5.4.2.2 Einzelplan 1.1

Die überproportionale Steigerung der bereinigten Betriebsausgaben um 4,4 Mio. EUR oder 4,3 Prozent ergibt sich neben den linear ansteigenden Ausgaben im Wesentlichen aus

- überproportional steigenden IuK-Bedarfen beim Senatsamt für Bezirksangelegenheiten (rd. 1,5 Mio. EUR) und
- Mehrbedarfen des Personalamtes in Höhe von rd. 1,2 Mio. EUR für die Ausbildung im mittleren und gehobenen Verwaltungsdienst ab 2002.

5.4.2.3 Einzelplan 2

Ziel des Senats ist es, die Handlungsfähigkeit der Justiz zu stärken, um dadurch einen Beitrag zur Sicherung der Freiheit zu leisten. Der Schutz durch den Rechtsstaat verlangt eine effektive Verfolgung und Verurteilung von Straftätern. Strafen sind um so wirksamer, je schneller die konsequente Sanktion der Tat folgt. Eine schnelle Reaktion der Strafverfolgungsbehörden und der Gerichte wird mit dazu führen, die Kriminalitätsraten zu senken.

Das Vertrauen in eine zuverlässig und zeitnah arbeitende Ziviljustiz sichert den Rechtsfrieden unter Privaten und ist Garant für das reibungslose Funktionieren unseres Wirtschaftslebens im Streitfall. Die Hamburger Ziviljustiz genießt ein hohes Ansehen, das es zu sichern gilt.

Um diese Ziele zu erreichen, beabsichtigt der Senat, die noch nicht erbrachte Sparverpflichtung aus dem Konsolidierungsprogramm 1994-2001 im Personalbereich der Gerichte, der Staatsanwaltschaft und des Strafvollzugs aufzuheben (4,5 Mio. EUR).

Zusätzlich sollen bei der Staatsanwaltschaft 25 Stellen (einschl. Rechtspfleger und Servicepersonal) neu geschaffen werden (rd. 1,8 Mio. EUR).

Der überproportionale Anstieg der Betriebsausgaben im Einzelplan 2 um 18,4 Mio. EUR bzw. 5,1 Prozent ergibt sich

- einerseits aus der oben dargestellten teilweisen Aufhebung der restlichen Sparverpflichtung aus dem Konsolidierungsprogramm 1994-2001 im Personalbereich der Gerichte und Staatsanwaltschaften sowie des Strafvollzugs als auch aus der zusätzlichen personellen Aufstockung der Staatsanwaltschaft (insgesamt rd. 6,3 Mio. EUR),
- darüber hinaus durch einen erheblichen Mehrbedarf im Wesentlichen aufgrund der Fallzahlen- und Kostenentwicklung bei den Betreuungsangelegenheiten (5,7 Mio. EUR)
- und aus Besoldungserhöhungen und Tarifsteigerungen, die zu einer Mehrbelastung von rd. 5,0 Mio. EUR führen.

5.4.2.4 Einzelplan 3.1

Die OECD-Studie „Programme for International Student Assessment 2000“ (PISA 2000) vom Dezember 2001 hat gezeigt, dass Deutschland im internationalen Vergleich in der schulischen Bildung nur noch im Mittelfeld liegt. Für die Zukunftsfähigkeit Deutschlands und des Lebens- und Wirtschaftsstandortes Freie und Hansestadt Hamburg ist es von entscheidender Bedeutung, die aufgezeigten Defizite schnellstmöglich zu beseitigen. Die Sicherung und Verbesserung der schulischen Versorgung ist daher ein Prioritätsbereich des Senats im Haushalt 2002. Daher werden im Haushaltsplan-Entwurf 2002 zusätzlich rd. 5,9 Mio. EUR bereit gestellt:

- Mit den 84 neuen Lehrerstellen soll die Unterrichtsversorgung gesichert und das schulische Angebot (tlw. auch durch Umschichtung zum 1.8.2002 z.B. für die Einrichtung neuer Ganztagschulen) verbessert werden. Damit können in Verbindung mit der normalen Fluktuation zum 1. Februar 2002 insgesamt 180 junge Lehrerinnen und Lehrer in den hamburgischen Schuldienst übernommen werden, so dass es auch möglich sein wird, alle nach Leistung und Fächerkombination geeigneten Absolventen des hamburgischen Studienseminars zu diesem Zeitpunkt zu übernehmen.
- Ferner stellt die Sicherung des Lehrernachwuchses bei ansteigenden Pensionierungen eine weitere wichtige Herausforderung der kommenden Jahre dar. Die Kapazität des Studienseminars wird zum 1. Februar 2002 um 50 Stellen für Studienreferendare an Volks- und Realschulen sowie Studienreferendare an Gymnasien erweitert. Damit kann allen geeigneten und an Hamburg interessierten Studienabsolventen ein Platz angeboten werden. Es ist davon auszugehen, dass der Ausbau des Studienseminars zunächst für einen Durchgang von 2 Jahren erforderlich ist; im Zusammenhang mit der bundesweiten Entwicklung der Studienabsolventen für das Lehramt und einer möglichen Verkürzung des Referendariats auf 18 Monate muss über die Ausbildungskapazität zeitnah neu entschieden werden.
- Um die Lehrerversorgung auch an den beruflichen Schulen zu sichern, wird in einem ersten Schritt zum 1. Februar 2002 die Fachlehrausbildung im gehobenen Dienst inhaltlich modifiziert wieder aufgenommen. Diese Ausbildung sieht regelhaft die Weiterbildung von Lehrwerkmeistern zu Fachlehrern vor. Das vorhandene Potenzial von 11 Lehrwerkmeistern reicht allerdings nicht aus, die ansteigenden Pensionierungszahlen bei den insgesamt 185 Lehrern für Fachpraxis abzudecken. Um externe Meisterinnen und Meister unterschiedlicher Profession rekrutieren zu können, sollen 12 Ausbildungsstellen für Angestellte bereitgestellt werden.

Der Anstieg der bereinigten Betriebsausgaben um 48,4 Mio. EUR oder 2,9 Prozent resultiert in erster Linie aus

- den genannten zusätzlichen Stellen im Lehrerstellenplan mit rd. 5,9 Mio. EUR zur Qualitätssteigerung und Erneuerung im Schulwesen
- rechnerisch überproportionale Steigerungen bei den Personalausgaben (saldiert mit Minderausgaben aus Alterstruktureffekten) um rd. 32 Mio. EUR (hoher Beamtenanteil) sowie
- Mehrbedarfen bei den Zuschüssen an Schulen in freier Trägerschaft von rd. 5 Mio. EUR.

5.4.2.5 Einzelplan 3.2

Der Senat hat es sich zum Ziel gesetzt, Hamburg zu einem führenden Wissenschafts- und Forschungsstandort auszubauen und so die wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit der Stadt zu sichern. Der notwendige Umstrukturierungsprozess wird durch eine Vielzahl von Maßnahmen vollzogen werden, die keinen zusätzlichen Finanzbedarf auslösen, sondern die die Effizienz von Forschung und Lehre erhöhen. Es entspricht aber auch der Zielsetzung des Senats, die Infrastruktur der Hochschulen zu verbessern, um faire Wettbewerbschancen herzustellen und die neuen Akzentsetzungen sichtbar und für die Anwerbung von Spitzenkräften wirksam zu machen. Dies erfordert zeitlich befristet den Einsatz zusätzlicher Haushaltsmittel, damit u.a. die Rahmen- und Startbedingungen für die Gewinnung herausragender Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler in Konkurrenz mit anderen Hochschulstandorten geschaffen werden können. Im Jahr 2002 werden 3 Mio. EUR bereit gestellt. Die in den Jahren 2002-2004 insgesamt vorgesehenen Mittel von 9 Mio. EUR sollen in den Folgejahren durch Effizienzsteigerung und Profilbildung aus Mitteln des Einzelplans 3.2 refinanziert werden.

Hamburg zählt zu den führenden Medienstandorten Deutschlands. Seine Stellung im Wettbewerb hat sich in den letzten Jahren aber verschlechtert. Immer wichtiger als Standortfaktor wird die Verfügbarkeit von qualifiziertem Personal. In der Wissensgesellschaft sind die infrastrukturellen und technischen Rahmenbedingungen grundsätzlich überall aufbaubar, qualifizierte, bedarfsgerecht ausgebildete Mitarbeiter aber ein knappes Gut. Durch den Aufbau einer Medienakademie mit überregionalem Anspruch soll Hamburg der Ort sein, an dem junge Medienschaffende studieren und arbeiten wollen.

Die im Haushaltsplan-Entwurf 2002 vorgesehenen Mittel in Höhe von 1 Mio. EUR dienen zunächst dem Ziel, ein Grundkonzept zu entwickeln und in der Gründungsphase wesentliche Ausprägungen der Studiengänge, insbesondere Form und Inhalte der Studiengänge, sowie konkrete Finanzierungsmodelle zu erarbeiten. Ziel muss dabei eine echte public-private-partnership sein, bei der die operativen Betriebskosten mittelfristig zu einem maßgeblichen Teil aus privaten Mitteln und Studiengebühren finanziert bzw. erwirtschaftet werden. Angestrebt wird eine Drittelfinanzierung der Betriebskosten (Haushalt, Gebühren, Wirtschaft).

Im Einzelnen ergibt sich im Haushalt 2002:

Der Anstieg der bereinigten Betriebsausgaben um 27,9 Mio. EUR oder 4,8 Prozent ist u.a. darauf zurückzuführen, dass

- für die Gründung einer eigenständigen Film- und Medienakademie (s.o.) 1 Mio. EUR als Anschubfinanzierung bereit gestellt wird,
- den Hochschulen mit der temporären Mittelbereitstellung von 3 Mio. EUR die Einstellung von wissenschaftlichem und technischem Personal zur Ausrichtung auf neue und innovative Schwerpunkte ermöglicht wird,
- die Zuschüsse an das UKE insbesondere aufgrund der Umstellung der Altersversorgung (rd. 7,6 Mio. EUR) aufgestockt wurden,
- die Zuweisungen an die Wirtschaftspläne der Hochschulen sowie der Staats- und Universitätsbibliothek (4,4 Mio. EUR) bedingt durch die hohen Personalkostenanteile steigen,

- die Mittel für die Förderung der Studierenden (einschließlich des um 4,8 Mio. EUR erhöhten BAföG-Zuschusses) insgesamt um rd. 5,6 Mio. EUR anwachsen und
- für Strukturmaßnahmen im wissenschaftlichen Bereich und zur Nachwuchsförderung (2,5 Mio. EUR) höhere Beträge veranschlagt werden.

5.4.2.6 Einzelplan 3.3

Die vergleichsweise geringe Steigerung der bereinigten Betriebsausgaben um 0,9 Mio. EUR oder 0,5 Prozent ist u.a.

- auf die Ablösung einer Zwischenfinanzierung zur Konsolidierung im Jahr 2002 in Höhe von 0,8 Mio. EUR sowie
- auf die für vier Jahre bis Ende 2002 festgeschriebenen Zuschüsse (Zusicherung einer Zuwendung) in Höhe von rd. 79 Mio. EUR p.a. an die Staatstheater und das Philharmonische Staatsorchester
- und auf die Neustrukturierung der Projektförderung zurückzuführen.

5.4.2.7 Einzelplan 4

Der Rückgang um 10,1 Mio. EUR bzw. 0,6 Prozent ist im Wesentlichen bedingt durch:

- rd. 6 Mio. EUR Minderbedarf im Bereich der Arbeitsförderung und Beschäftigungssicherung (verändertes Programmangebot, Anpassung an geringeres ABM-Volumen)
- saldiert rd. 2,4 Mio. EUR Minderbedarf in der Sozialhilfe(u.a. Kostenentwicklung bei den Eingliederungshilfen und Hilfe zur Pflege, fallzahlbedingte Entlastungseffekte, Steuergewinne und Minderbedarf durch Anrechnung der Kindergelderhöhung zum 1.1.2002 in der Sozialhilfe)
- Absenkungen im Zuwendungsbereich zur Finanzierung veränderter Schwerpunktsetzungen.

5.4.2.8 Einzelplan 6

Städtische Verkehrspolitik bewegt sich stets im Spannungsfeld zwischen den Interessen der Wirtschaft und des Individualverkehrs auf der einen und den Bedürfnissen der Wohnbevölkerung nach Sicherheit und geringer Umweltbelastung auf der anderen Seite. Ziel des Senats ist es, die Bedürfnisse beider Seiten zu berücksichtigen. Dies bedeutet aber nicht, dass mit dem Argument der Rücksichtnahme verkehrshemmende und damit wirtschaftsfeindliche Maßnahmen gedeckt werden dürfen. Ein fließender und möglichst schneller Wirtschaftsverkehr ist für die Handelsmetropole Hamburg von existenzieller Bedeutung im nationalen wie internationalen Standortwettbewerb.

Vor diesem Hintergrund wird der Senat

- die Vervollständigung des Autobahnringes um Hamburg nachhaltig unterstützen,
- den Planfeststellungsbeschluss für die Hafenuferspange zügig vorantreiben,

- den innerstädtischen Verkehr durch Ausbau von Straßen und Kreuzungen verbessern,
- für verkehrsgerechte Ampelschaltungen („grüne Welle“) sorgen,
- den Grünen Pfeil für Rechtsabbieger einführen und
- alle Verkehrshindernisse auf den Prüfstand stellen.

Im Haushalt 2002 stehen investive Maßnahmen im Vordergrund. Im Rahmen des 50 Mio. EUR-Sonderprogramms zur Beseitigung von Instandsetzungsstaus wird die Substanzerhaltung von Straßen deutlich verstärkt. Dabei wird zugleich der Schwerpunkt von kleinteiliger Unterhaltung in großflächige investive Maßnahmen verlagert. Die seit Jahren überfällige Grundinstandsetzung vieler Verkehrswege wird durch Umschichtung von Mitteln im Straßenbauhaushalt im kommenden Frühjahr beginnen können.

Die Planungen für die Realisierung der U-Bahnlinie von Barmbek über Steilshoop nach Bramfeld werden jetzt aufgenommen. Für die Anbindung der HafenCity werden Lösungen mit Magnetschwebbahn, mit people mover, mit U-Bahn sowie mit hochwertigem Bussystem entwickelt, einander gegenüber gestellt und bewertet. Dies auch im Hinblick auf die Olympiabewerbung Hamburgs. Hierfür werden die erforderlichen Planungsmittel aufgestockt.

5.4.2.9 Einzelplan 7

Die Reduzierung der bereinigten Betriebsausgaben um saldiert 3,5 Mio. EUR bzw. 1,6 Prozent basiert insbesondere auf veränderten Schwerpunktsetzungen im Zuwendungsbereich (rd. 1,7 Mio. EUR) und in der Arbeitsmarktpolitik (rd. 3,9 Mio. EUR).

5.4.2.10 Einzelplan 8.1

Lebensqualität und innere Sicherheit sind untrennbar miteinander verbunden. Dies gilt in besonderem Maße für eine Stadt, die Weltoffenheit und Liberalität als grundlegende Prinzipien des Zusammenlebens von Menschen unterschiedlicher Herkunft, Kultur, Religion und Lebensstile anerkennt. Jeder Mensch soll in Freiheit sicher leben können. Wo diese Freiheit jedoch missbraucht wird, muss der Staat eingreifen und die Sicherheit der Bürgerinnen und Bürger gewährleisten. Freiheit und Sicherheit bedingen sich gegenseitig.

Zur Verbesserung der inneren Sicherheit wird der Senat

- kurzfristig für eine erhebliche Ausweitung der uniformierten Polizeipräsenz sorgen,
- bisher für andere Aufgaben eingesetzte uniformierte Angestellte und Beamte verstärkt zur Überwachung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung einsetzen,
- die örtliche stationäre Polizeipräsenz in bislang unterversorgten Gebieten erhöhen,
- entschieden gegen die öffentliche Drogenszene vorgehen.

In diesem Zusammenhang hat auch die Terrorismusbekämpfung – nicht zuletzt wegen der Anschläge vom 11. September 2001 – eine hohe Priorität für den Senat. Er wird durch

- die Unterstützung von Initiativen auf Bundesebene,
- die bessere Ausstattung des Landesamtes für Verfassungsschutz und
- die Verbesserung der Arbeitsbedingungen der Hamburger Polizei

alles in seiner Kraft stehende tun, um die Gefahr weiterer Anschläge so weit wie möglich einzudämmen.

Zur Stärkung der Inneren Sicherheit soll die Polizei personell aufgestockt werden. Im Jahr 2002 sollen 250 Angestellte im Polizeidienst eingestellt und dem Vollzug zur Verfügung gestellt werden. Die Angestellten im Polizeidienst werden vorrangig Polizeivollzugsbeamte aus Aufgaben herauslösen, für deren Wahrnehmung nicht zwingend eine Polizeiausbildung erforderlich ist. Dies sind derzeit in erster Linie Objektschutzaufgaben. Die durch den Einsatz von Angestellten im Polizeidienst freiwerdenden Polizeivollzugsbeamten werden zur Steigerung der Präsenz und zur Verstärkung von Maßnahmen in Brennpunktbereichen verwendet werden. Hierzu können auch Ermittlungsbereiche gehören.

Darüber hinaus wird durch die möglichst schnelle Einstellung von 280 zusätzlichen Polizeivollzugsbeamten in die Ausbildung eine durchgreifende personelle Verstärkung der Vollzugsbereiche erfolgen.

Mit den zusätzlichen Polizeivollzugsbeamten sollen die Einsatzzüge der Landesbereitschaftspolizei und der Polizeidirektionen, die Polizeikommissariate und die Ermittlungsbereiche so weit verstärkt werden, dass sie die an sie gestellten Anforderungen wieder angemessen erfüllen können. Insbesondere wird mit diesen Maßnahmen eine deutliche Verstärkung der sichtbaren Polizeipräsenz angestrebt.

Als kurzfristig wirksame Verstärkungsmaßnahme werden darüber hinaus 20 bayerische Polizeibeamte die Polizei Hamburg befristet unterstützen.

Durch die Bereitstellung von 3,4 Mio. EUR für den finanziellen Ausgleich von Überstunden sollen zudem die durch die hohen Belastungen entstandenen Überstundenbestände der Polizei reduziert und den Präsenzverlusten durch den sonst erforderlichen Freizeitausgleich entgegengewirkt werden.

Der Anstieg der bereinigten Betriebsausgaben im Einzelplan 8.1 um saldiert 42,7 Mio. EUR oder 6,4 Prozent beruht daher insbesondere auf dem Anstieg der *Personalausgaben* um rd. 37,4 Mio. EUR vor allem aufgrund der Schwerpunktsetzung im Bereich „Innere Sicherheit“, darunter

- Einstellung 250 zusätzlicher Angestellten im Polizeidienst sowie von 280 Nachwuchskräften (rd. 14,3 Mio. EUR),
- Abgeltung von aufgelaufenen Überstunden (rd. 3,4 Mio. EUR),
- Verzicht auf Streichung von 61 Stellen im Polizeivollzug (rd. 2,7 Mio. EUR),
- Verstärkung des Verfassungsschutzes (rd. 0,8 Mio. EUR) und

Darüber hinaus wirken sich die planmäßigen Tarif- und Besoldungserhöhungen aus.

Außerdem steigen die Betriebsausgaben aufgrund

- eines der Schwerpunktbildung folgenden erhöhten Einsatzes von Material und Gerät (2,9 Mio. EUR),
- der Erstattung an andere Bundesländer für Hamburg vorübergehend bereit gestellte Polizeibeamte (rd. 1,1 Mio. EUR) sowie

- höherer Betriebskosten bei Polizei und Feuerwehr, u.a. für Einsatzfahrzeuge sowie IuK-Technik (rd. 1,6 Mio. EUR).

5.4.2.11 Einzelplan 8.2

Die relativ geringe Steigerung um 1,8 Mio. EUR bzw. 0,7 Prozent ist im Wesentlichen auf Mehrbedarfe im Bereich Drogen und Sucht – insbesondere für die psychosoziale Betreuung Substituierter und für das Modellprojekt heroingestützter Behandlung Opiatabhängiger – zurückzuführen.

5.4.2.12 Einzelplan 9.1

Der Anstieg der bereinigten Betriebsausgaben um saldiert 3,0 Mio. EUR oder 1,1 Prozent resultiert insbesondere aus

- dem Anstieg der Personalausgaben (hoher Beamtenanteil) um rd. 5,3 Mio. EUR infolge Tarifsteigerung und – bedingt durch die veränderte Zusammensetzung der neuen Bürgerschaft – eine Ausweitung des Behörden-Transport-Service (BTS),
- niedrigerem Aufwand (1,7 Mio. EUR) für Bauaufgaben des Bundes, die in voller Höhe vom Bund erstattet werden,
- sowie um rd. 0,6 Mio. EUR geringerer Erstattung der Kosten für die Inanspruchnahme des behördeneigenen Telefonverkehrs, die in 2001 als zentrale Reserve für die gesamte Verwaltung zu hoch veranschlagt war.

5.4.2.13 Einzelplan 9.2

Der geringe Zuwachs der bereinigten Betriebsausgaben um 1,4 Mio. EUR oder 0,1 Prozent ergibt sich im Wesentlichen aus

- Mehrbedarfen bei den Zinsen (rd. 31,3 Mio. EUR) bzw. bei den Personalausgaben (Versorgung) in Höhe von rd. 21,0 Mio. EUR und
- einer Erhöhung der Rückstellung für Mehraufwendungen um 7,3 Mio. EUR

sowie geringeren Bedarfen

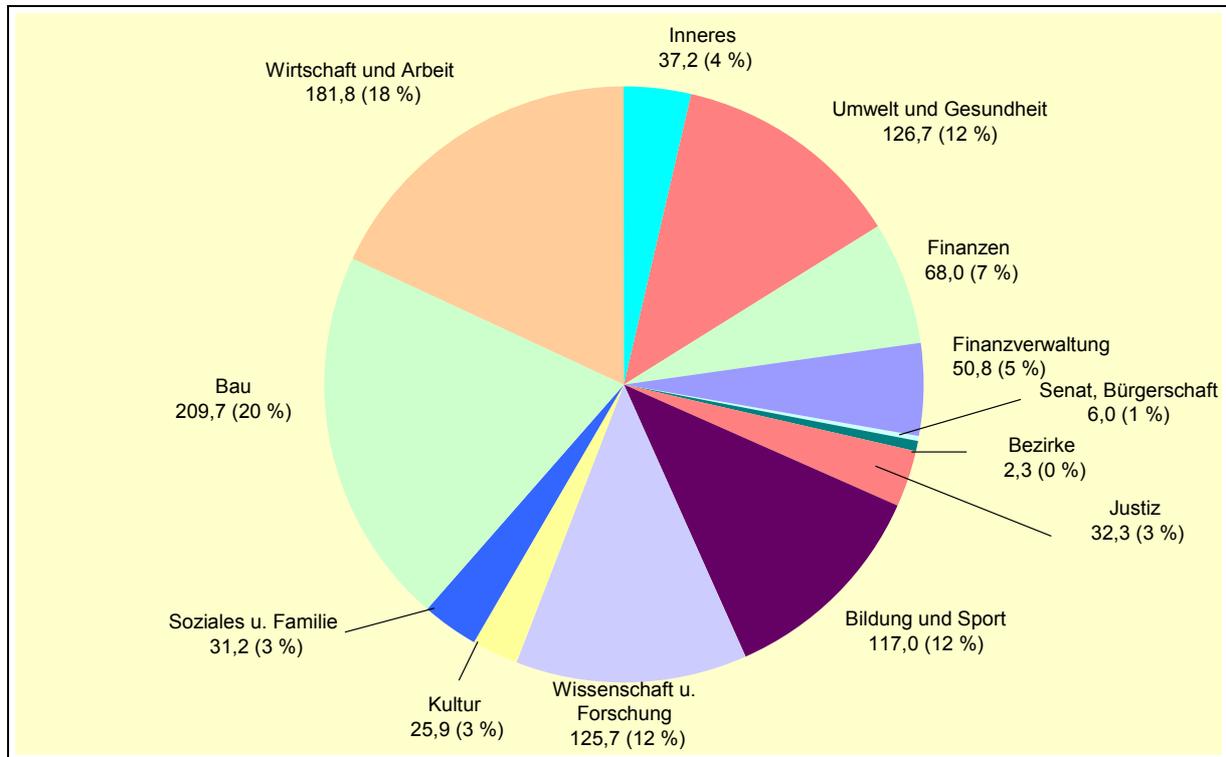
- in Höhe von 22,9 Mio. EUR beim Zuschuss an die HGV,
- durch Erhöhung der Globalen Minderausgabe um 23,3 Mio. EUR und
- von rd. 11,7 Mio. EUR wegen geringerer Tarifvorsorge für Landesbetriebe und Zuwendungsempfänger und
- für den Zuschuss an die Landesunfallkasse (0,5 Mio. EUR).

5.4.3 Entwicklungen der Investitionen nach Einzelplänen

Beim Vergleich der Investitionsausgaben der Behörden und Ämter im Jahr 2002 gegenüber 2001 ist generell zu beachten, dass sich die Investitionsausgaben der Behörden aufgrund einzelner großer Maßnahmen und der ungleichmäßigen Verteilung der Raten im Zeitablauf sehr unterschiedlich entwickeln. Dabei orientiert sich die Ansatzhöhe strikt am Kassenmittel-

bedarf. Besonders in Einzelplänen mit kleinen Investitionsvolumina führen temporäre Schwankungen häufig zu extremen Veränderungsdaten.

Diagramm 22 Investitionsausgaben 2002 nach Einzelplänen in Mio. EUR



Im Haushaltsplan-Entwurf 2002 ist das 50 Mio. EUR-Sonderprogramm zur Beseitigung von Instandsetzungsstaus bis zu deren Konkretisierung im Epl. 9.2 veranschlagt. Nach der Konkretisierung des Programms werden diese Investitionen in den Einzelplänen veranschlagt und zu weiteren Veränderungen der Zuwachsraten in den Einzelplänen, etwa im Bereich des Einzelplans 6 aufgrund der Instandsetzungsbedarfe im Straßenbau, führen.

Die Einzelpläne mit deutlichen Abweichungen (+/- 5 Mio. EUR oder +/- 5 Prozent) werden nachfolgend mit den dafür maßgeblichen Faktoren dargestellt.

Tabelle 26 Investitionen nach Einzelplänen

Einzelplan	2001	2002	Veränderungen ggü. Vorjahr	
	Haushaltsplan ^{a)}	Haushaltsplan-Entwurf	- in Tsd. EUR -	in %
1.0 Bürgerschaft, Verfassungsgericht und Rechnungshof	73	417	344	471,2
1.1 Senat und Senatsämter	5.611	5.547	-64	-1,1
1.2 Bezirksamt Hamburg-Mitte	226	116	-110	-48,7
1.3 Bezirksamt Altona	508	207	-301	-59,3
1.4 Bezirksamt Eimsbüttel	115	85	-30	-26,1
1.5 Bezirksamt Hamburg-Nord	264	102	-162	-61,4
1.6 Bezirksamt Wandsbek	402	146	-256	-63,7
1.7 Bezirksamt Bergedorf	103	361	258	250,5

Einzelplan	2001	2002	Veränderungen ggü. Vorjahr	
	Haushaltsplan ^{a)}	Haushaltsplan-Entwurf		in %
	- in Tsd. EUR -			
1.8 Bezirksamt Harburg	1.205	1.262	57	4,7
1.2 - 1.8 Bezirke insgesamt	2.823	2.279	-544	-19,3
2 Justizbehörde	35.396	32.341	-3.055	-8,6
3.1 Beh. f. Bildung und Sport	120.757	117.045	-3.712	-3,1
3.2 Beh. f. Wissenschaft und Forschung	116.721	125.707	8.986	7,7
3.3 Kulturbehörde	19.173	25.927	6.754	35,2
4 Beh. f. Soziales und Familie	32.708	31.237	-1.471	-4,5
6 Behörde für Bau und Verkehr	205.169	209.747	4.578	2,2
7 Behörde für Wirtschaft und Arbeit	195.776	181.806	-13.970	-7,1
8.1 Behörde für Inneres	32.211	37.165	4.954	15,4
8.2 Behörde für Umwelt und Gesundheit	169.852	126.676	-43.176	-25,4
9.1 Finanzbehörde	64.316	67.959	3.643	5,7
9.2 Allgemeine Finanzverwaltung	767	50.767	50.000	
Insgesamt	1.001.353	1.014.620	13.267	1,3

Abweichungen in den Summen durch Runden der Einzelwerte

a) Stand Bürgerschaftsbeschluss Dezember 2000

5.4.3.1 Einzelplan 1.0

Die Steigerung der Investitionsausgaben um +0,3 Mio. EUR ist hauptsächlich bedingt durch IuK-Maßnahmen für die Bürgerschaftskanzlei.

5.4.3.2 Einzelpläne der Bezirke (1.2-1.8)

Die Investitionsausgaben sinken im Saldo um insgesamt -0,5 Mio. EUR oder 19,3 Prozent, weil

- aus Anlass der Neuorganisation des Gebäudemanagements Bauinvestitionen in die Verwaltungsgebäude mit Ausnahme der Durchfinanzierung begonnener Maßnahmen nicht mehr veranschlagt werden (-0,8 Mio. EUR) und
- beim BA Bergedorf als neue Maßnahme die Außenrenovierung des Lichtwarkhauses veranschlagt ist (+0,3 Mio. EUR).

5.4.3.3 Einzelplan 2

Das um -3,1 Mio. EUR sinkende Investitionsvolumen ist hauptsächlich bedingt durch auslaufende Finanzierungsbedarfe

- für die Grundinstandsetzung und den Umbau des Lager- und Versteigerungshauses (rd. - 1,1 Mio. EUR) sowie
- für die Baumaßnahmen im Zusammenhang mit der Segmentierung des Amtsgerichtes Hamburg (rd. -0,5 Mio. EUR) und
- für die Instandsetzung und Modernisierung der Gerichte und Staatsanwaltschaften (rd. - 1,3 Mio. EUR).

5.4.3.4 Einzelplan 3.1

Hamburg hat große Chancen auf die Ausrichtung der olympischen Sommerspiele 2012. Sie bergen ein großes Potential, das für die Stadtentwicklung genutzt werden muss, um Hamburg im Metropolenwettbewerb wieder nach vorn zu bringen. Der Senat betreibt deshalb in Zusammenarbeit mit der Wirtschaft und den Verbänden mit aller Energie die Bewerbung Hamburgs. Dabei wird der norddeutschen Zusammenarbeit eine wichtige Rolle zukommen.

Zur Bewerbung Hamburgs als Ausrichtungsstadt für die olympischen Sommerspiele 2012 ist die Hamburg für Olympia GmbH gegründet worden, die die Bewerbung Hamburgs durch Öffentlichkeitsarbeit, Marketing etc. vorantreiben soll.

Es ist vorgesehen, dass Wirtschaft und Stadt die GmbH je zur Hälfte finanzieren. Der städtische Anteil für eine Kapitaleinlage ist mit 3.170 Tsd. EUR veranschlagt.

5.4.3.5 Einzelplan 3.2

Die Steigerung der Investitionsausgaben um + 8,9 Mio. EUR ergibt sich im Wesentlichen aus

- veränderten Investitionszuweisungen an die Universität (+1,8 Mio. EUR), an die Staats- und Universitätsbibliothek (+ 0,6 Mio. EUR), an die Fachhochschule (+ 5,2 Mio. EUR), an die Hochschule für bildende Künste (+ 1,0 Mio. EUR), an das UKE (– 6,9 Mio. EUR) und an die TUHH (– 2,3 Mio. EUR),
- einer Erhöhung der IuK-Mittel (+ 2,1 Mio. EUR),
- höheren BAföG-Leistungen (+ 5,0 Mio. EUR) und
- Aufstockung der Baunebenkosten für vorlaufende Planungen (+ 3,0 Mio. EUR).

5.4.3.6 Einzelplan 3.3

Die Erhöhung der Investitionsausgaben um + 6,8 Mio. EUR oder 35,2 Prozent ist im Wesentlichen zurückzuführen auf

- das neue Betriebsgebäude für die Staatsoper (+ 2,7 Mio. EUR im Jahr 2002; geschätzte Gesamtkosten: 30,7 Mio. EUR),
- Grundsanierung Thalia Theater (+ 1 Mio. EUR im Jahr 2002),
- Neu-, Um- und Erweiterungsbauten sowie Grundinstandsetzungen im Museumsbereich. Vorgesehen sind 2002 (teilweise nur Teilbeträge):
 - Neugestaltung der KZ-Gedenkstätte Neuengamme (1,5 Mio. EUR),
 - Sanierung Völkerkundemuseum (1 Mio. EUR),
 - Grundinstandsetzung Deichtorhallen (0,5 Mio. EUR).

5.4.3.7 Einzelplan 6

Mit 2,2 % steigen die im Einzelplan 6 veranschlagten Investitionen bereits jetzt leicht überdurchschnittlich. Eine weitere Verstärkung der Investitionen wird durch die Verteilung der Mittel aus dem 50 Mio. EUR- Sonderinvestitionsprogramm erfolgen, aus dem ein wesentlicher Anteil auf die Beseitigung des Instandsetzungsstaus im Straßenbau entfallen wird.

5.4.3.8 Einzelplan 7

Der Rückgang der Investitionsausgaben um –14,0 Mio. EUR oder 7,1 Prozent ergibt sich (saldiert) insbesondere aus Veränderungen im Bereich Strom- und Hafenausbau, und zwar

- führen Mehr- und Minderbedarfe bei diversen Hafenausbaumaßnahmen insgesamt zu einer Reduzierung von Investitionsausgaben (Mehrbedarfe insbesondere bei der Baumaßnahme Altenwerder, Minderbedarfe infolge der fertiggestellten Maßnahmen Umstrukturierung Toller-Ort-Terminal und Ausbau von Liegeplätzen am Burchardkai).
- Weiter führt die Anpassung der Finanzplanraten an den Finanzierungsbedarf für den Ausbau des Airbusgeländes in Finkenwerder zu einer zwischenzeitlichen Absenkung des Finanzplanvolumens im Vergleichszeitraum (–7,7 Mio. EUR).

5.4.3.9 Einzelplan 8.1

Die Steigerung des Investitionsvolumens um rd. 5,0 Mio. EUR oder 15,4 Prozent im Saldo ergibt sich im Wesentlichen aus

- der Veranschlagung der 1. Teilrate des Vorhabens „Beschaffung eines bundesweit einheitlichen digitalen Sprech- und Datenfunksystems für alle Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS)“, (Gesamtkosten für Hamburg nach gegenwärtiger Schätzung 38,3 Mio. EUR) (+ 7,0 Mio. EUR)
- der programmgemäßen Fortsetzung der Zusammenlegung von Polizeirevieren und Kriminalkommissariaten mit einer gegenüber dem Vorjahr um + 2,5 Mio. EUR höheren Rate
- der auslaufenden Finanzierung des Grunderwerbs für das Objekt Amsinckstraße 34 (– 2,6 Mio. EUR)
- den per Saldo geringer ausfallenden Investitionsansätzen in anderen Bereichen des Einzelplanes (– 2,1 Mio. EUR, u. a. Beschaffung von Feuerlöschfahrzeugen mit – 0,9 Mio. EUR, Ausfinanzierung der Maßnahme Neubau eines Sportplatzes an der Meiendorfer Straße in Rahlstedt mit –0,8 Mio. EUR).

5.4.3.10 Einzelplan 8.2

Die Verringerung der Investitionsausgaben um –43,2 Mio. EUR oder 25,4 Prozent im Saldo ist im Wesentlichen zurückzuführen auf die

- Herausnahme der im bisherigen Finanzplan vorgesehenen Raten für das AK Barmbek, da dieses über die wirtschaftlichere Alternative des Mietkaufs finanziert wird (rd. – 38 Mio. EUR),
- bedarfsorientierte Veranschlagung bei den Ausgaben für die Altlastensanierung (rd. – 5,2 Mio. EUR) und
- Fertigstellung des Informationszentrums Nationalpark Hamburgisches Wattenmeer auf Neuwerk (–1,3 Mio. EUR).

5.4.3.11 Einzelplan 9.1

Die Steigerung der Investitionsausgaben um +3,5 Mio. EUR oder 5,7 Prozent ist saldiert im Wesentlichen bedingt durch

- eine Erhöhung der global veranschlagten Investitionsausgaben für Informations- und Kommunikationstechnik-Maßnahmen (+5,8 Mio. EUR) und
- eine Absenkung des Investitionszuschusses an den Wirtschaftsplan Landesamt für Informationstechnik (–2,4 Mio. EUR).

5.4.3.12 Einzelplan 9.2

Die Steigerung der Investitionsausgaben um + 50 Mio. EUR ist auf die zunächst globale Einstellung des Sonderinvestitionsprogramms zur Beseitigung von Instandsetzungsstaus zurück zu führen.

6 Zeittafel zum Haushaltsplan-Entwurf 2002

Beschluss des Senats über den Haushalts-Plan Entwurf 2002	18.Dezember 2001
Verteilung: erneute Einbringung des HPE 2002 mit 1. Ergänzung und Finanzbericht 2002 (neu)	Bis 11. Januar 2002
1. Lesung HPE 2002 im Haushaltsausschuss (Vorwegüberweisung)	18. Januar bis 5. Februar 2002
Einbringung HPE 2002 in die Bürgerschaft (Etatdebatte)	23. Januar 2002
Drucksache 2. Ergänzung des Haushaltsplan-Entwurf 2002 (Überleitung neue Behördenstruktur, Konkretisierung des Investitions-Sonderprogramms)	Ca. 5. Februar 2002
2. Lesung HPE 2002 im Haushaltsausschuss	22. Februar bis 1. März 2002 (Reservetag)
Beschluss der Bürgerschaft über den Haushalt 2002	15.-17. April 2002

7 Glossar

Ausgaben

bereinigte Gesamtausgaben: Gesamtausgaben des Haushalts abzüglich Zahlungen Hamburgs in den Länderfinanzausgleich, Zuführungen an Rücklagen, haushaltstechnische Verrechnungen und Deckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren.

bereinigte Betriebsausgaben: bereinigte Gesamtausgaben abzüglich Investitionen.

Ausgleichsgebot

Der Haushaltsplan und Nachträge zum Haushaltsplan sind in Einnahme und Ausgabe auszugleichen = Ausgleichsgebot (Art.66 (1) HV und § 11(3) LHO).

Betriebshaushalt

Einnahmen und Ausgaben des Haushalts, soweit sie nicht investive Einnahmen und Ausgaben betreffen. Zum Betriebshaushalt gehören

- auf der Einnahmenseite die Steuereinnahmen und die übrigen laufenden Einnahmen
- auf der Ausgabenseite insbesondere die Personalausgaben, die Sach- und Fachausgaben und der Schuldendienst

Zur Finanzierung des Betriebshaushalts dürfen keine Krediteinnahmen eingesetzt werden, Ausnahmen sind nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts (§ 18 LHO).

Deckungsfähigkeit

Die Deckungsfähigkeit gibt die Möglichkeit, im Haushaltsvollzug Mittel zwischen Titeln umzuschichten. Sie gibt damit Anreize, durch wirtschaftliches Handeln Mittel gezielt einzusparen und für andere Zwecke einzusetzen; sie ermöglicht es, – in begrenztem Umfang – auf veränderte Bedarfe oder neue Probleme schnell zu reagieren.

Haushaltsrechtlich ist die Deckungsfähigkeit eine gezielte Durchbrechung des Grundsatzes der sachlichen Bindung, nach dem die im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen nur zu dem im Haushaltsplan bezeichneten Zweck geleistet oder in Anspruch genommen werden dürfen (§ 45 Abs.1 LHO).

Bei gegenseitiger Deckungsfähigkeit darf jeder deckungsfähige Titel sowohl verstärkt als auch zur Verstärkung anderer deckungsfähiger Titel herangezogen werden. Bei einseitiger Deckungsfähigkeit können Titel nur entweder verstärkt oder zur Verstärkung anderer Titel herangezogen werden.

Nach § 20 (1) LHO sind gegenseitig deckungsfähig

- die in Kontenrahmen zusammengefassten Personalausgaben,
- die in Kontenrahmen für Sachausgaben zusammengefassten Ausgaben,

- die in einer Titelgruppe veranschlagten Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen (mit Ausnahme der Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Investitionen).

Nach § 20 (2) LHO können darüber hinaus im Haushaltsplan (durch Regelung im Haushaltsbeschluss oder durch Haushaltsvermerk im Zahlenwerk) Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für deckungsfähig erklärt werden, wenn ein verwaltungsmäßiger oder sachlicher Zusammenhang besteht oder eine wirtschaftliche und sparsame Verwendung gefördert wird.

Einnahmen

bereinigte Betriebseinnahmen: die laufenden Einnahmen des Betriebshaushalts

- Hamburg verbleibende Steuern und
- die übrigen laufenden Einnahmen – Abgaben, Gebühren, Geldstrafen und Geldbußen, Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit, Zinseinnahmen, erhaltene Zuweisungen und Zuschüsse.

investive Einnahmen: Einnahmen, die der Finanzierung von Investitionen dienen und deshalb dem Investitionshaushalt zugerechnet werden, insbesondere Zuweisungen und Zuschüsse vom Bund nach den Art. 91 a GG (Gemeinschaftsaufgaben: Hochschulen, Küstenschutz u.a.).

bereinigte Gesamteinnahmen: bereinigte Betriebseinnahmen plus investive Einnahmen

Gesamteinnahmen: die Gesamteinnahmen des Haushalts umfassen die bereinigten Gesamteinnahmen zuzüglich Einnahmen aus haushaltstechnischen Verrechnungen, der Aufnahme von Krediten, aus Vermögensmobilisierung und Entnahmen aus Rücklagen und Stöcken.

Finanzierungssaldo

... **im Betriebshaushalt:** Saldo zwischen bereinigten Betriebseinnahmen und bereinigten Betriebsausgaben. Ein Überschuss im Betriebshaushalt (positiver Finanzierungssaldo) kann zur Finanzierung von Investitionen und damit zur Senkung der Kreditaufnahme eingesetzt oder Rücklagen zugeführt werden.

Im Haushaltsplan-Entwurf 2002 beträgt der Finanzierungssaldo – 226,9 Mio. EUR. Der Betriebshaushalt ist also defizitär und muss durch außerordentliche Finanzierungseinnahmen (Vermögensmobilisierung und Entnahmen aus dem Grundstock für Grunderwerb) ausgeglichen werden.

... **im Investitionshaushalt:** Saldo zwischen Investitionsausgaben und investiven Einnahmen. Der Finanzierungssaldo im Investitionshaushalt im Haushaltsplan-Entwurf 2002 beträgt –902,2 Mio. EUR und wird durch Krediteinnahmen und durch eine Entnahme aus dem Grundstock für Grunderwerb gedeckt. Die rechtliche Obergrenze zur Aufnahme neuer Kredite (§ 18 LHO) entspricht dem Finanzierungsdefizit im Investitionshaushalt.

Finanzplanungsrat

Der Finanzplanungsrat ist bei der Bundesregierung gebildet. Ihm gehören an: die Bundesminister der Finanzen und für Wirtschaft, die für die Finanzen zuständigen Minister der Länder sowie vier Vertreter der Gemeinden und Gemeindeverbände, die vom Bundesrat auf Vorschlag der kommunalen Spitzenverbände bestimmt werden. Die Deutsche Bundesbank kann an den Beratungen teilnehmen (§ 51 Abs. 1 HGrG). Der Finanzplanungsrat gibt Empfehlungen für eine Koordinierung der Finanzplanungen des Bundes, der Länder und der Gemeinden und Gemeindeverbände. Dabei sollen eine einheitliche Systematik der Finanzplanungen aufgestellt sowie einheitliche volks- und finanzwirtschaftliche Annahmen für die Finanzplanungen und Schwerpunkte für eine den gesamtwirtschaftlichen Erfordernissen entsprechende Erfüllung der öffentlichen Aufgaben ermittelt werden (§ 51 Abs. 2 HGrG).

Grundstock für Grunderwerb

Der Grundstock für Grunderwerb ist ein Sondervermögen der Freien und Hansestadt Hamburg. Einnahmen aus der Veräußerung von Grundstücken sind diesem Sondervermögen zuzuführen, soweit der Haushaltsplan nichts anderes bestimmt (§ 64 (2) LHO). Die Mittel des Grundstocks dürfen nur zum Erwerb von Grundstücken sowie im Zusammenhang mit dem Erwerb, der Veräußerung oder der Bestellung eines Erbbaurechts auch zur Freimachung von Grundstücken verwendet werden (§ 64 (3) LHO). Im Haushaltsplan sind nur die Zuführungen und Ablieferungen / Entnahmen zu veranschlagen (§ 26 (2) LHO).

Haushaltsrest

s. Übertragbarkeit

Haushaltstechnische Verrechnungen

Hierzu gehören insbesondere:

- Verrechnungen zwischen Einzelplänen und Kapiteln sowie Verrechnungen anteiliger Einnahmen und Ausgaben (z.B. Versorgungsausgaben), soweit nicht bei der jeweiligen Einnahme- bzw. Ausgabeart.
- Durchlaufende Posten: Im Allgemeinen Beträge, die für andere vereinnahmt und in gleicher Höhe an diese weitergeleitet werden, ohne dass die Gebietskörperschaft an der Bewirtschaftung beteiligt ist bzw. bei der Verwendung der Mittel in irgendeiner Form mitwirkt.

Investitionen

Ausgaben für Investitionen sind nach § 13 (3) LHO die Ausgaben für

- a) Baumaßnahmen,
- b) den Erwerb von beweglichen Sachen, soweit sie nicht als sächliche Verwaltungsausgaben veranschlagt werden,
- c) den Erwerb von unbeweglichen Sachen,
- d) den Erwerb von Beteiligungen und sonstigem Kapitalvermögen, von Forderungen und Anteilsrechten an Unternehmen, von Wertpapieren sowie für die Heraufsetzung des Kapitals von Unternehmen,

- e) Darlehen,
- f) die Inanspruchnahme aus Gewährleistungen,
- g) Zuweisungen und Zuschüsse zur Finanzierung von Ausgaben für die in den Buchstaben a bis f genannten Zwecke.

Die Ausgaben für Investitionen (abzüglich der Investitionseinnahmen) bilden die rechtliche Obergrenze zur Aufnahme neuer Kredite (§ 18 LHO).

Investitionsquote

Anteil der Investitionen an den bereinigten Gesamtausgaben (2002: 10,8 %)

Kreditobergrenze

Rechtliche Obergrenze für die Aufnahme von neuen Krediten (Nettokreditaufnahme). Sie wird bestimmt durch die Summe der Ausgaben für Investitionen abzüglich der Einnahmen für Investitionen; eine Überschreitung dieser Grenze ist nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts (§ 18 LHO).

Kreditfinanzierungsquote

Anteil der bereinigten Gesamtausgaben, der durch Aufnahme von Krediten finanziert werden muss (2002: 9,1 %)

Mittelfristige Aufgabenplanung

Mit der Mittelfristigen Aufgabenplanung (MAP) wird vom Senat im Rahmen der Finanzplanung die Ausgabenentwicklung für bestimmte Politikfelder für die Referenzperiode der Finanzplanung festgelegt. Über ausgewählte Aufgabenfelder wird der Bürgerschaft im Rahmen des Finanzberichts berichtet. Die im Finanzbericht 2002 (alt) vom Sommer 2001 enthaltene Zusammenstellung (Abschnitt F) wird vom Senat im Rahmen des nächsten Finanzplans 2002 bis 2006 überarbeitet und den veränderten politischen Schwerpunktsetzungen angepasst.

Nettokreditaufnahme

Die Nettokreditaufnahme bezeichnet das Volumen der im Haushaltsplan veranschlagten Kreditaufnahme zur Finanzierung von Investitionen. Im Unterschied dazu umfasst die Bruttokreditaufnahme darüber hinaus auch die zur Ablösung von Altschulden erforderliche Kreditaufnahme. Die Ermächtigung zur Aufnahme von Krediten erfolgt durch den jährlichen Haushaltsbeschluss (Art. 2).

Personalausgaben-Quote

Anteil der Personalausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben (2002: 36,1 %)

Personalsteuerquote

Anteil der Hamburg verbleibenden Steuern, die für Personalausgaben eingesetzt werden. Sie beträgt 2002 49,0 %, d.h. 49,0 % der dem Hamburger Haushalt verbleibenden Steuereinnahmen müssen für Personalausgaben eingesetzt werden.

Rücklage

Reserven, die durch Zuführungen aus dem Haushalt für bestimmte Zwecke gebildet werden. Im Einzelnen:

- **Allgemeine Rücklage:** Der Rücklage werden in der Regel die mit dem Haushaltsabschluss entstandenen Haushaltsüberschüsse zugeführt (Titel 9890.919.01). Die Mittel werden dann im Bedarfsfall wieder zur Haushaltsfinanzierung entnommen (Titel 9990.359.01). Im Rahmen der Bewirtschaftung dürfen Mittel unterjährig entnommen werden für Mehrausgaben im Rahmen von Leistungen im bundesstaatlichen Finanzausgleich, zum Ausgleich von Mindereinnahmen bei den Steuern oder zur Reduzierung der Netto-Kreditaufnahme.
- **Gewährleistungs- und Schuldendienstrücklage:** Die Rücklage kann herangezogen zur Deckung von Zahlungen für Ausfälle aus Sicherheitsleistungen (Bürgschaften, Garantien) und für Mehrbedarfe beim Schuldendienst. Sie wird gebildet aus den Vergütungen für Sicherheitsleistungen (Titel 9650.111.51) und den Rückflüssen aus der Inanspruchnahme von Sicherheitsleistungen (9650.141.01), die als zweckgebundene Einnahmen in voller Höhe der Rücklage zuwachsen (Titel 9650.913.01).

Schuldendienst-Einnahmequote

Anteil der bereinigten Betriebseinnahmen, der für die Ausgaben für den Schuldendienst eingesetzt werden muss (2002: 13,0 %)

Steuereinnahmen

Vom Steueraufkommen in Hamburg (2000: 37,8 Mrd. EUR) verbleiben nach Zerlegung im Hamburger Haushaltsplan zu veranschlagende Steuereinnahmen „vor Länderfinanzausgleich“. Für das Jahr 2002 werden die Hamburger Steuereinnahmen vor Länderfinanzausgleich auf 7,2 Mrd. EUR geschätzt.

Da Hamburg Zahlerland im Länderfinanzausgleich ist und Beiträge an Empfängerländer zu leisten hat, stehen zur Finanzierung der öffentlichen Aufgaben in Hamburg diese Steuereinnahmen nicht in ganzer Höhe zur Verfügung. Im Haushaltsplan-Entwurf 2002 sind 281 Mio. EUR Zahlungen in den Länderfinanzausgleich veranschlagt. Nach Abzug des Länderfinanzausgleichs ergeben sich die „Hamburg verbleibenden Steuern“. Sie betragen rd. 6,9 Mrd. EUR.

Steuerdeckungsquote

Die Steuerdeckungsquote bezeichnet den Anteil der bereinigten Gesamtausgaben, der durch Steuereinnahmen gedeckt wird. Der restliche Anteil muss – wenn nicht durch übrige laufende Einnahmen des Betriebshaushalts oder durch investive Einnahmen – durch außerordentliche Finanzierungseinnahmen (Krediteinnahmen, Rücklagenentnahmen, Vermögensmobilisierung) finanziert werden.

Steuerschätzung

Die Steuereinnahmen der gebietskörperschaftlichen Ebenen (Bund, Länder, Gemeinden) werden zweimal jährlich vom Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ beim Bundesministerium für Finanzen geschätzt. Dem AK gehören neben dem BMF die Länderfinanzministerien, die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände, die Deutsche Bundesbank, das Statistische Bundesamt, der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und die führenden wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstitute an.

Die Schätzungen erfolgen auf Basis gesamtwirtschaftlicher Eckdaten und unter Berücksichtigung der aktuellen Aufkommensentwicklung der Steuereinnahmen. Den Steuerschätzungen liegt das jeweils geltende Steuerrecht zugrunde; d.h. geplante oder noch im Gesetzgebungsverfahren befindliche Rechtsänderungen werden i.d.R. erst bei der folgenden Steuerschätzung einbezogen.

Die Erwartungen der Hamburg verbleibenden Steuern wird auf Grundlage der Schätzergebnisse des AK Steuerschätzungen ermittelt. Dabei werden steuerartbezogen hamburgspezifische Sonderfaktoren insbesondere der Wirtschaftsstruktur oder die Kenntnis von Sonderfällen berücksichtigt.

Während in der jährlichen November-Schätzung die Steuererwartungen für das laufende und das kommende Jahr geschätzt werden, umfasst die Mai-Schätzung auch die nachfolgenden drei Jahre.

Titelgruppe

Eine Titelgruppe ist die Zusammenfassung gemeinsam zu bewirtschaftender Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für eine bestimmte Aufgabe unter einer gemeinsamen Zweckbestimmung. Die in einer Titelgruppe veranschlagten Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen sind nach § 20 Abs.1 LHO gegenseitig deckungsfähig (mit Ausnahme der Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Investitionen).

Übertragbarkeit

Die Übertragbarkeit von Ausgaben auf das nächste Haushaltsjahr gibt Anreize, vorhandene Haushaltsmittel nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten zum günstigsten Zeitpunkt einzusetzen und damit das vielfach beklagte „Dezemberfieber“ zu verhindern.

Haushaltsrechtlich ist die Übertragbarkeit eine gezielte Durchbrechung des Grundsatzes der Jährlichkeit / des Grundsatzes der zeitlichen Bindung, nach dem die Ermächtigungen des Haushaltsplans, Ausgaben zu leisten und Verpflichtungen einzugehen, grundsätzlich nur für das jeweilige Haushaltsjahr gelten. Minderausgaben bei übertragbaren Ausgaben dürfen als sog. Haushaltsreste auf das nächste Haushaltsjahr übertragen werden; sie erhöhen damit den Ermächtigungsrahmen für dieses Jahr.

Nach § 19 (1) LHO sind Ausgaben für Investitionen und Ausgaben aus zweckgebundenen Einnahmen übertragbar. Andere Ausgaben können im Haushaltsplan (durch Regelung im Haushaltsbeschluss oder durch den Haushaltsvermerk „übertragbar“ im Zahlenwerk) für übertragbar erklärt werden, wenn dies ihre wirtschaftliche und sparsame Verwendung fördert.

Verpflichtungsermächtigung

Maßnahmen, die zur Leistung von Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren verpflichten, sind grundsätzlich nur zulässig, wenn der Haushaltsplan dazu ermächtigt (Verpflichtungsermächtigung). Eine Verpflichtungsermächtigung ist nicht erforderlich, wenn Verpflichtungen für laufende Geschäfte eingegangen werden (§ 16 LHO).

Zinslastquote

Anteil der Zinsausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben (2002: 11,1 %)

Zins-Steuer Quote

Anteil der Steuereinnahmen (Hamburg verbleibende Steuern), der für Zinszahlungen ausgegeben werden muss. Die Zins-Steuer-Quote ist eine der wichtigsten Indikatoren für die Haushaltslage, weil sie die (kumulierten) Belastungen der Schuldenaufnahme der Vergangenheit (=Zinsen) in Verhältnis setzt zu dem wichtigsten Einnahmeposten der öffentlichen Haushalte und damit zu deren Leistungsfähigkeit. Eine hohe und steigende Zins-Steuer-Quote verengt die Möglichkeiten des Haushalts, öffentliche Aufgaben wahrzunehmen.

Zweckbindung von Einnahmen

Die Zweckbindung von Einnahmen stärkt die dezentrale Verantwortung für die Einnahmen dadurch, dass unter bestimmten Bedingungen Einnahmen ganz oder teilweise für zusätzliche Ausgaben verwendet werden dürfen. Haushaltsrechtlich ist die Zweckbindung von Einnahmen eine gezielte Durchbrechung des Grundsatzes der Gesamtdeckung, nach dem alle Einnahmen als Deckungsmittel für alle Ausgaben dienen (§ 8 LHO).

Auf die Verwendung für bestimmte Zwecke dürfen Einnahmen beschränkt werden, soweit dies durch Gesetz vorgeschrieben oder im Haushaltsplan (durch Regelung im Haushaltsbeschluss oder durch Haushaltsvermerk im Zahlenwerk) zugelassen ist oder die Mittel von anderer Seite zweckgebunden zur Verfügung gestellt worden sind.