



Bericht nach § 99 LHO zur Haushaltslage 2008

der Freien und Hansestadt Hamburg

Hamburg, den 10. März 2008

Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg
Gänsemarkt 36, 20354 Hamburg
Postfach 301741, 20306 Hamburg
Telefon: 040 / 428 23 - 0
Fax: 040 / 428 23 – 1538
E-Mail: rechnungshof@rh.hamburg.de
Internet: <http://www.rechnungshof.hamburg.de>

Inhaltsverzeichnis

	Seite
1. Anlass und Zweck dieses Berichts.....	6
2. Aktuelle Lage des Hamburger Haushalts.....	7
2.1 Haushaltsdefizite.....	7
2.2 Entwicklung der Verschuldung	10
2.3 Vermögensveräußerungen und Vermögensverzehr	15
2.4 Strukturelle Probleme des Haushalts	16
2.5 Haushaltsrisiken.....	18
3. Ursachen für die derzeitige Haushaltslage	20
3.1 Fehlende Ausgabedisziplin	20
3.2 Fehlende Risikovorsorge in der Vergangenheit.....	21
3.3 Unwirksame Verschuldungsbegrenzung	22
4. Handlungsbedarf	24
4.1 Konsolidierung der Ausgaben.....	24
4.2 Überprüfung der Ausgabereste	25
4.3 Tilgung von Schulden vor Rücklagenbildung.....	26
4.4 Wirksame Verschuldungsregel	27
4.5 Nutzung doppischer Informationen.....	28
Stellungnahme der Finanzbehörde.....	29
Abschließende Bewertung des Rechnungshofs.....	30
Anhang: Begriffsbestimmungen	

Haushaltslage 2008

I. Angesichts gegenwärtig noch günstiger wirtschaftlicher und konjunktureller Rahmenbedingungen darf die historische Chance für eine nachhaltige Verbesserung der Handlungsfähigkeit Hamburgs nicht verfallen werden.

II. Der Hamburger Haushalt befindet sich nach wie vor strukturell in einer problematischen Lage – und zwar trotz der positiven Entwicklung mit Überschüssen im Betriebshaushalt seit 2005 und dem Verzicht auf eine Neuverschuldung ab 2007.

Die Stadt lebt immer noch über ihre Verhältnisse und gibt strukturell mehr Geld aus, als sie einnimmt. Der aktuelle Finanzplan 2007 bis 2011 sieht für die Jahre 2008 bis 2011 Finanzierungsdefizite von rund 1,6 Mrd. Euro vor.

Die bislang aufgelaufenen Schulden von rund 26 Mrd. Euro mit Zinsverpflichtungen von rund 1 Mrd. Euro jährlich schränken die finanzpolitische Handlungsfähigkeit für die nächsten Jahrzehnte erheblich ein.

Das Vermögen hat in den letzten Jahrzehnten kontinuierlich zulasten künftiger Generationen abgenommen.

III. Ursächlich für die derzeitigen strukturellen Probleme des Haushalts sind auch Faktoren, die Hamburg beeinflussen kann. Notwendig sind insbesondere strikte Ausgabedisziplin und eine Bemessung des Ausgabevolumens unabhängig von konjunkturell bedingten Einnahmespitzen. Ausgabezuwächse in „guten Jahren“, die in „schlechten Jahren“ nicht oder zumindest nicht ausreichend konsolidiert werden können, müssen vermieden werden.

IV. Die Weichen für einen strukturell ausgeglichenen Gesamthaushalt müssen jetzt, d.h. mit dem Haushaltsplan 2009/2010 und dem Finanzplan 2008 bis 2012, gestellt werden. Hierzu müssen u.a. Ausgaben konsolidiert und Prioritätsentscheidungen vorbereitet werden. Außerdem bedarf es verbindlicher Entscheidungen zu Höhe und Verfahren des Schuldenabbaus.

1. Anlass und Zweck dieses Berichts

Angesichts gegenwärtig noch günstiger wirtschaftlicher und konjunktureller Rahmenbedingungen darf die historische Chance für eine nachhaltige Verbesserung der Handlungsfähigkeit Hamburgs nicht vertan werden.

Der Rechnungshof hat die Situation des Haushalts der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH) zuletzt Anfang 2005¹ umfassend analysiert. Seit dem haben sich die konjunkturellen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen deutlich verbessert. Zugleich hat der (kamerale) Abschluss des Haushalts 2006 mit fast 600 Mio. Euro einen erheblichen Überschuss im Betriebshaushalt ausgewiesen.² Der Bestand der Allgemeinen Rücklage ist aus dem Überschuss erhöht worden. Auch der Haushalt 2007 schließt nach dem vorläufigen kameralen Jahresabschluss mit einem deutlichen Überschuss im Betriebshaushalt in Höhe von rund 737,4 Mio. Euro ab.³

Die Bürgerschaft hat zudem 2007 durch Gesetz entschieden, ab 2013 eine Kreditaufnahme grundsätzlich zu verbieten. Der Senat hat mit der aktuellen Finanzplanung 2007 bis 2011 ein dauerhaftes Ende der Nettokreditaufnahme beschlossen und in 2007 mit der – symbolischen – Tilgung der Schulden in Höhe von 1 Mio. Euro begonnen.

Allerdings ist es bisher selbst in Boomjahren wie 2000 und 2006 weder gelungen, die Haushalte der Stadt strukturell auszugleichen noch Vorsorge für wirtschaftlich schwächere Zeiten zu treffen. Die aktuelle Finanzplanung 2007 bis 2011 weist neue Finanzierungsdefizite für die Jahre 2008 bis 2011 von zusammen rund 1,6 Mrd. Euro aus. Die Senkung der Neuverschuldung auf Null ab 2007 geht einher mit Vermögensmobilisierungen und einem Abbau der Allgemeinen Rücklage seit Ende 2006 in Höhe von fast einer Milliarde Euro.

Die bisher auf dem Weg zu einer durchgreifenden Sanierung der Haushaltslage erreichten Verbesserungen dürfen gerade jetzt nicht zu einem Nachlassen bei den Konsolidierungsbemühungen führen. Die erforderlichen Weichenstellungen sind jetzt, in einer Phase noch anhaltender positiver konjunktureller Entwicklung leichter möglich als während eines Konjunkturtals.

Der Rechnungshof hat vor diesem Hintergrund die strukturelle Lage des Haushalts zu Beginn der neuen Legislaturperiode analysiert.⁴ Er hat dabei die vom Senat im Dezember 2007 vorgelegte Fortschreibung der Finanzplanung bis 2011 zugrunde gelegt.

¹ Vgl. Jahresbericht 2005, Tzn. 17 bis 31.

² Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 18/7294 vom 6. November 2007 („Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2006“).

³ Stand: 12. Februar 2008; laut Finanzbehörde sind keine maßgeblichen Veränderungen mehr zu erwarten.

⁴ Zahlenangaben bis 2006 laut Haushaltsrechnungen (Ist), für 2007 das vorläufige Ist (Stand: 12. Februar 2008), ab 2008 gemäß aktualisierter Finanzplanung 2007 bis 2011 (Bürgerschaftsdrucksache 18/7392 vom 20. November 2007).

2. Aktuelle Lage des Hamburger Haushalts

Der Hamburger Haushalt befindet sich nach wie vor strukturell in einer problematischen Lage – und zwar trotz der positiven Entwicklung mit Überschüssen im Betriebshaushalt seit 2005 und dem Verzicht auf eine Neuverschuldung ab 2007.

Die Stadt lebt immer noch über ihre Verhältnisse und gibt strukturell mehr Geld aus, als sie einnimmt. Der aktuelle Finanzplan 2007 bis 2011 sieht für die Jahre 2008 bis 2011 Finanzierungsdefizite von rund 1,6 Mrd. Euro vor.

Die bislang aufgelaufenen Schulden von rund 26 Mrd. Euro mit Zinsverpflichtungen von rund 1 Mrd. Euro jährlich schränken die finanzpolitische Handlungsfähigkeit für die nächsten Jahrzehnte erheblich ein.

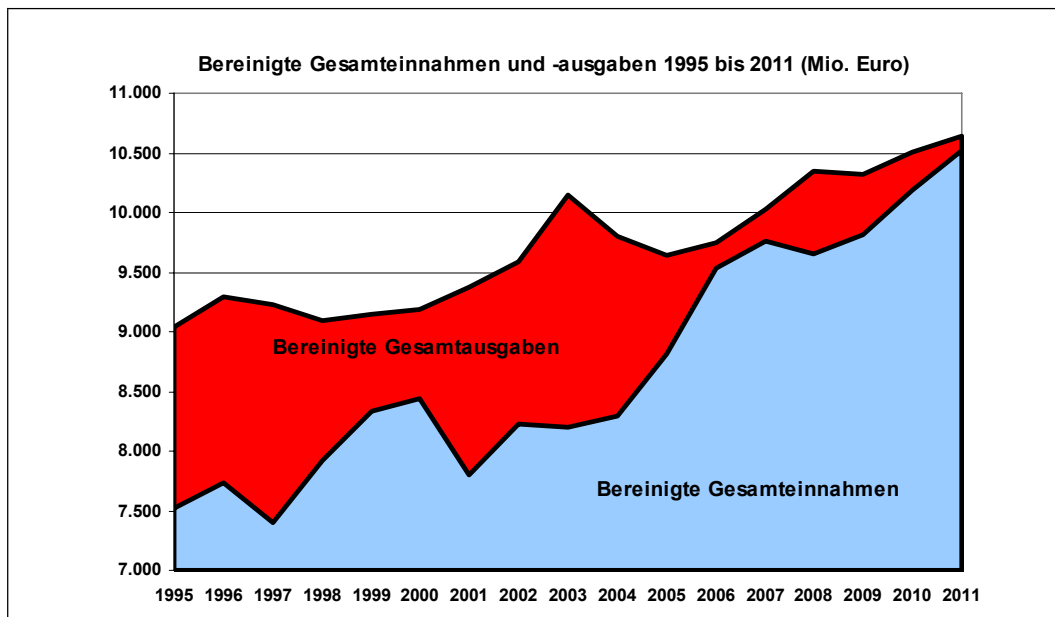
Das Vermögen hat in den letzten Jahrzehnten kontinuierlich zulasten künftiger Generationen abgenommen.

2.1 Haushaltsdefizite

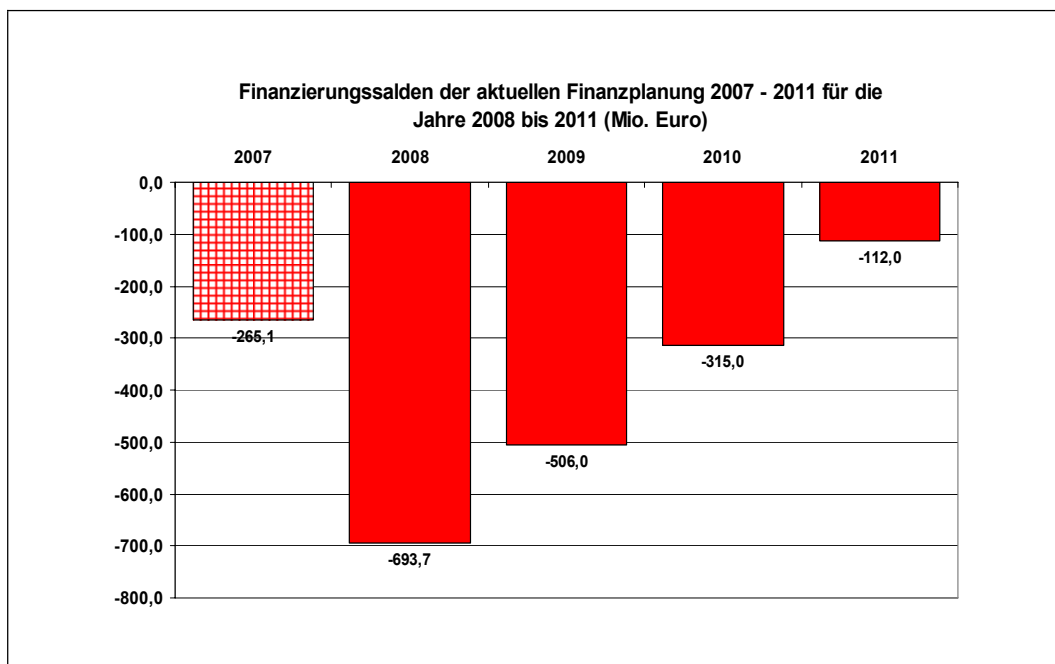
Nach der derzeitigen Finanzplanung ist ein strukturell ausgeglichener Haushalt, in dem laufende Einnahmen sämtliche Ausgaben finanzieren, bis einschließlich 2011 nicht vorgesehen. Zumindest bis dahin sind Finanzierungsdefizite eingeplant, die durch Rücklagenentnahmen, Entnahmen aus dem Grundstock für Grunderwerb und weitere Vermögensmobilisierungen gedeckt werden.

Hamburg gibt seit Jahrzehnten mehr Geld aus, als es an Einnahmen erzielt. In den Jahren 1970 bis 2007 wurden insgesamt über 26 Mrd. Euro mehr Ausgaben getätigt, als Einnahmen erwirtschaftet werden konnten.

Die Finanzierungssalden des Haushalts, d.h. die Differenz zwischen bereinigten Einnahmen und bereinigten Ausgaben, waren mit Ausnahme des Jahres 1989 ausnahmslos und zum Teil sehr deutlich negativ (Finanzierungsdefizit). Die 1995 begonnenen Konsolidierungsprogramme haben zwar zu deutlichen Entlastungen geführt, im Ergebnis daran aber letztlich nichts geändert. Legt man die aktuelle Finanzplanung 2007 bis 2011 zugrunde, wird es auch mittelfristig nicht gelingen, einen ausgeglichenen oder gar positiven Finanzierungssaldo zu erreichen:



Die jährlichen Finanzierungsdefizite sind seit dem Höchstwert in 2003 (rund 1,9 Mrd. Euro) zwar zurückgegangen. Nach seiner aktuellen Finanzplanung erwartet der Senat für 2008 bis 2011 aber neue Finanzierungsdefizite von insgesamt nahezu 1,6 Mrd. Euro:



Diese Finanzierungsdefizite sollen durch Entnahmen aus der Allgemeinen Rücklage und dem Grundstock für Grunderwerb sowie weitere Vermögensmobilisierungen gedeckt werden. Im wirtschaftlichen Ergebnis bedeutet dies, dass die bis 2011 erwarteten Defizite nur durch Veräußerung noch vorhandenen Vermögens und durch den Einsatz der 2006 mittelbar kreditär finanzierten Rücklage aufgefangen werden sollen. Die Allgemeine Rücklage ist 2006 um 495,8 Mio. Euro erhöht worden. Ohne diese

Zuführung an die Rücklage wäre 2006 in dieser Höhe eine Senkung der Neuverschuldung von rund 600 Mio. Euro auf 100 Mio. Euro – mit der Folge von dann rund 20 Mio. Euro geringerer jährlicher Zinsbelastung – möglich gewesen. Letztlich hat die finanzpolitische Entscheidung zur vollständigen Aufnahme der veranschlagten Kredite die weitere Aufstockung der Allgemeinen Rücklage ermöglicht.

Die Allgemeine Rücklage von gegenwärtig rund 730 Mio. Euro⁵ wird bereits Ende 2008 nahezu vollständig aufgezehrt sein.

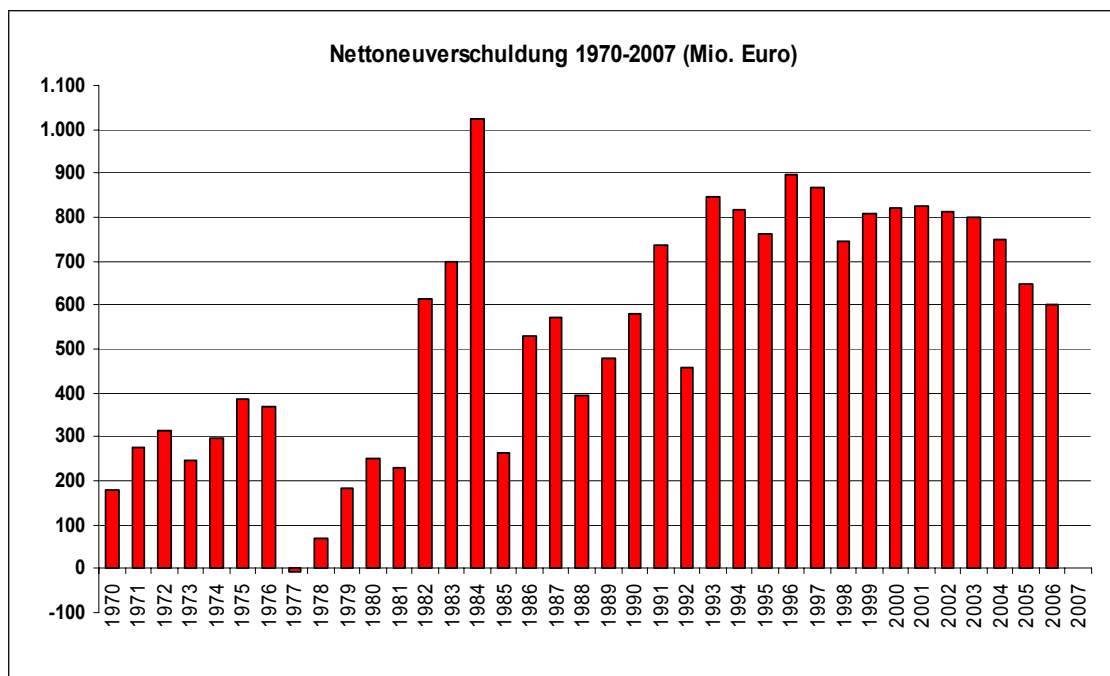
⁵ Kassenbestand der Allgemeinen Rücklage nach dem vorläufigen kameralen Jahresabschluss 2007 (Stand: 12. Februar 2008).

2.2 Entwicklung der Verschuldung

Die Schulden Hamburgs am Kreditmarkt sind mit rund 26,2 Mrd. Euro so hoch wie nie zuvor. Die dafür zu zahlenden Zinsen belasten den Haushalt mit jährlich rund einer Mrd. Euro. Damit dienen rund 10 % des Gesamthaushalts der Finanzierung einstmals aufgenommenen Kredite und sind der politischen Gestaltung entzogen.

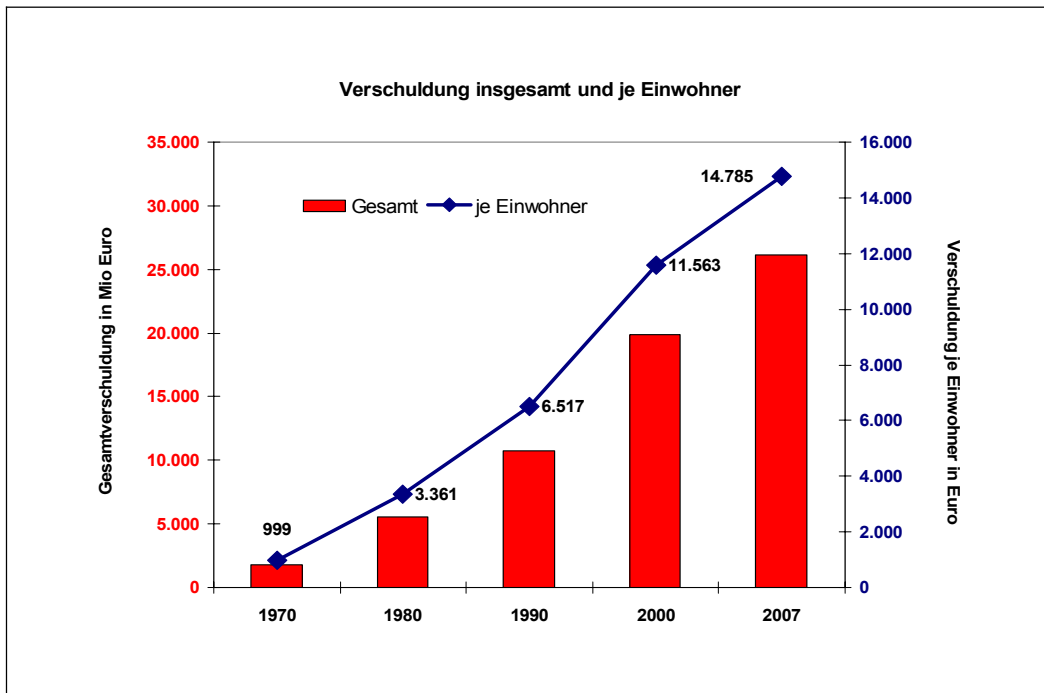
Künftige Ausgaben für die Altersversorgung belasten den Haushalt mit weiteren 19 Mrd. Euro. Daraus ergibt sich eine langfristige Gesamtvorbelastung der Haushalte von rund 45 Mrd. Euro.

Die Stadt hat seit Jahrzehnten stetig Kredite aufgenommen, um das Finanzierungsdefizit des Haushalts auszugleichen. Diese Nettoneuverschuldung ist über viele Jahre zur Regel und selbstverständlichen Option der Finanzpolitik geworden. In fast allen Haushaltsjahren von 1970 bis 2006 wurde der Schuldenstand der Stadt am Kreditmarkt um jeweils mehrere hundert Millionen Euro erhöht:



Im Jahre 1970 – dem Jahr der Haushaltsreform, die die jetzigen Verschuldungsregeln einführt – entfiel auf jeden Einwohner Hamburgs eine Verschuldung von knapp 1.000 Euro. Inzwischen

ist die Pro-Kopf-Verschuldung auf rund 15.000 Euro angestiegen.⁶ Hamburg weist damit im bundesweiten Vergleich den drittschlechtesten Wert auf.⁷



Der Schuldensockel aus Krediten in Höhe von 26,2 Mrd. Euro (per 31. Dezember 2007⁸) beträgt inzwischen mehr als das 2,5-fache der jährlichen Gesamtausgaben des Hamburger Haushalts. Die in den Jahren 2001 bis 2006 erreichte schrittweise Reduzierung der jährlichen Nettoneuverschuldung hat nur den Zuwachs der Schulden verlangsamt, die Gesamtverschuldung ist bis 2006 weiter angestiegen.

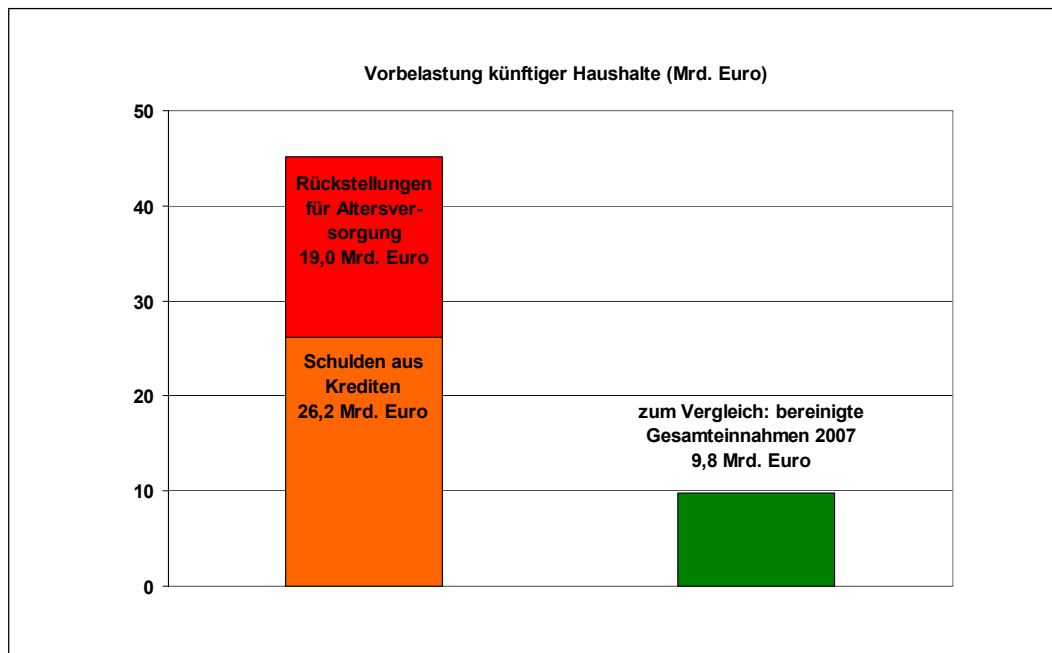
Zu den Schulden am Kreditmarkt kommen die Verpflichtungen für künftige Ansprüche zur Altersversorgung der Bediensteten Hamburgs hinzu. Die Rückstellung für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen hat der Senat in der Bilanz der Stadt zum 31. Dezember 2006 mit rund 19 Mrd. Euro beziffert.⁹ Damit ergibt sich mithin eine Vorbelastung des Haushalts von insgesamt mindestens 45 Mrd. Euro:

⁶ Angaben einschließlich Wohnungsbaukreditanstalt.

⁷ Vergleich mit Pro-Kopf-Verschuldung anderer Länder (einschließlich Gemeinden) per 31. Dezember 2006, veröffentlicht vom Statistischen Landesamt Baden-Württemberg, Nr. 218/2007 vom 16. Juli 2007.

⁸ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 18/7686 vom 14. Januar 2008 („Schuldenstand am 31.12.2007“).

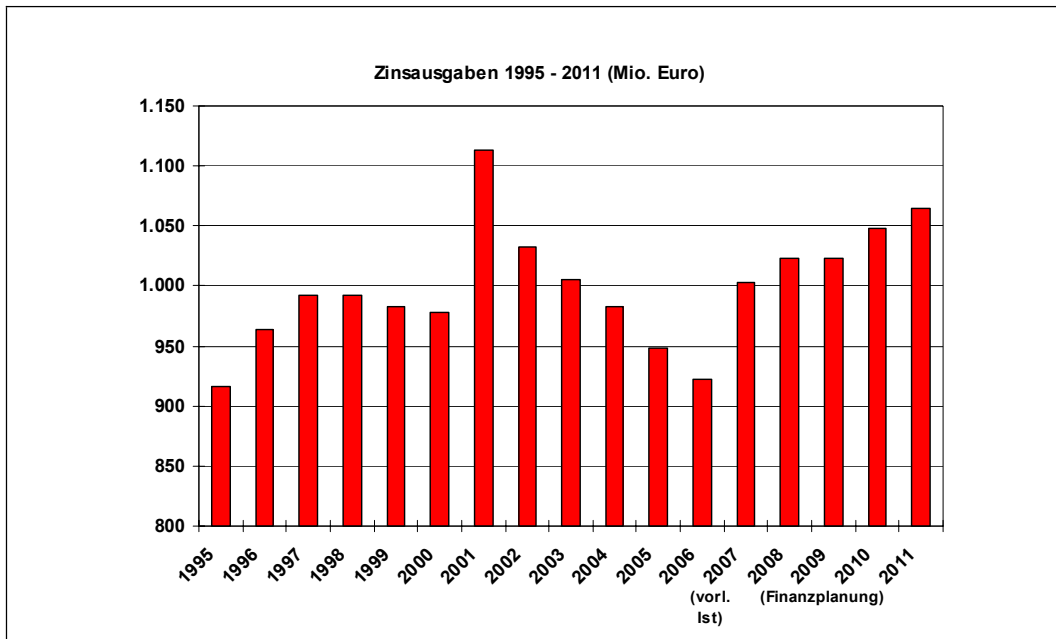
⁹ Die aktuelle Versorgungsprognose (Stufe 5/2007), welche auch die Grundlage für die Veranschlagung der Versorgungsausgaben im Haushaltsplan 2009/2010 und in der Finanzplanung 2008 bis 2012 bilden wird, bestätigt den Trend, den bereits die Prognosen der vergangenen Jahre aufgezeigt hatten: Im Prognosezeitraum 2007 bis 2027 ist mit einer deutlichen Zunahme der Gesamtversorgungsausgaben zu rechnen. In diesem Betrag sind die für das Jahr 2008 vorgesehenen linearen Erhöhungen von 1,9 % (Beamte, Versorgungsempfänger) bzw. 2,9 % (Aktive Tarifbereich) berücksichtigt.



Die tatsächliche Vorbelastung dürfte noch höher sein, weil die Höhe der künftigen Versorgungsverpflichtungen kaum realistisch abgebildet ist. Hierauf hat der Rechnungshof wegen des zugrunde gelegten Kapitalisierungszinssatzes von 6 % bei gleichzeitigem Verzicht auf den Ansatz künftiger Lohn-, Gehalts- und Besoldungssteigerungen schon Anfang 2007 hingewiesen: Bei Berücksichtigung zukünftig zu erwartender Erhöhungen der Bezüge und unter Verwendung eines niedrigeren Rechnungszinssatzes, wie ihn z.B. die meisten DAX-Konzerne zugrunde legen, ergäbe sich ein um mehrere Mrd. Euro höherer Rückstellungsbedarf.¹⁰

Unmittelbare Folge der hohen Schulden am Kreditmarkt ist die langfristige Zinsbelastung. Im Jahr 2007 hat die Stadt rund 1 Mrd. Euro für Zinsen ausgegeben, das sind rund 2,7 Mio. Euro täglich bzw. mehr als 110.000 Euro in jeder Stunde. Der Senat erwartet für die Jahre bis 2011 einen Anstieg der Zinsausgaben auf 1.064 Mio. Euro, also nahezu 3 Mio. Euro täglich:

¹⁰ Vgl. Anlage zum Jahresbericht 2007, Bericht zur Prüfung der Eröffnungsbilanz der Freien und Hansestadt Hamburg auf den 1. Januar 2006, sowie Anlage zum Jahresbericht 2008, Bericht zur Prüfung des Jahresabschlusses der Freien und Hansestadt Hamburg auf den 31. Dezember 2006. Im Zuge der anstehenden Reform des Bilanzrechtsmodernisierungsgesetzes (BilMoG) ist beabsichtigt, dass Rückstellungen mit dem (durchschnittlichen) Marktzinssatz abzuzinsen sind; vgl. § 253 Absatz 2 HGB-RefE. Dieser ist zurzeit niedriger als 6 %.

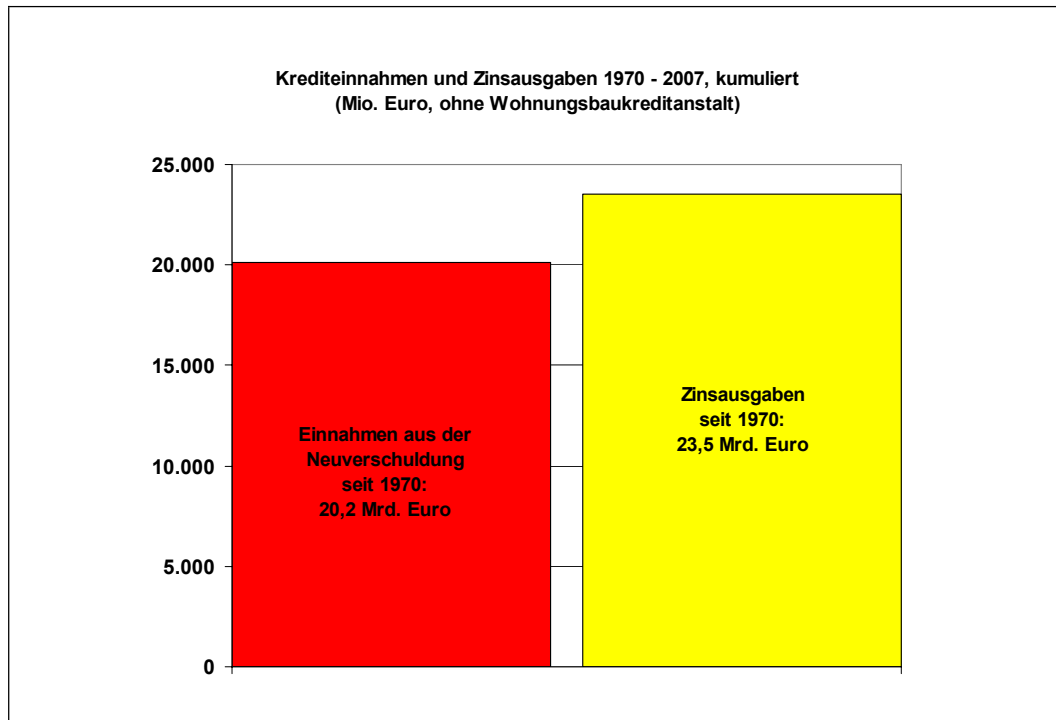


Ursächlich für den vorübergehenden Rückgang der Zinsausgaben in den Jahren 2002 bis 2006 ist das historisch niedrige Zinsniveau, das trotz steigender Schuldenstände zur Stabilisierung der Zinsausgaben beigetragen hat. Dass die Zinslastquote¹¹ seit 1995 eine annähernd gleich bleibende und die Zins-Steuer-Quote¹² seit 2002 eine fallende Tendenz aufweisen, spiegelt den in den letzten Jahren für Schuldner günstigen Zinsmarkt und die konjunkturbedingt gestiegenen Einnahmen wider, nimmt aber der Verschuldungssituation nichts von ihrer Dramatik.

Im Rahmen einer langfristigen, kumulierten Betrachtung der Jahre 1970 bis heute zeigt sich, dass allein die geleisteten Zinsausgaben für die in der Vergangenheit aufgenommenen Kredite deutlich höher sind als die in diesem Zeitraum getätigte Netto-Neuverschuldung. Die seit 1970 geleisteten Zinsausgaben von insgesamt rund 23,5 Mrd. Euro übertreffen die Einnahmen aus neuen Krediten von nahezu 20,2 Mrd. Euro in demselben Zeitraum deutlich:

¹¹ Anteil der Zinsausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben: rund 9,5 % im Mittel des Finanzplanungszeitraums 2007 bis 2011.

¹² Anteil der Steuereinnahmen, der für Zinszahlungen ausgegeben werden muss: rund 12 % im Mittel des Finanzplanungszeitraums 2007 bis 2011.



Die Schulden kosteten die Stadt in diesem Zeitraum also rund 3,3 Mrd. Euro mehr, als die neu aufgenommenen Kredite insgesamt in ihre Kasse brachten, und dies – bis auf einen symbolischen Betrag von 1 Mio. Euro im Jahr 2007 – ohne jegliche Tilgung der Kredite. Dieses Verhältnis (negativer Saldo zwischen Krediteinnahmen und Zinsausgaben) wird ohne maßgebliche Tilgung der Altschulden mit jedem Jahr zulasten der Zinsausgaben um rund 1 Mrd. Euro schlechter.

Die langfristige Betrachtung zeigt, dass die von der Stadt aufgenommenen Kredite nur zu Beginn der Kreditaufnahme die politischen Gestaltungsmöglichkeiten vergrößern konnten. Wirtschaftlich dienten sie der Bezahlung aufwachsender Zinsverpflichtungen und reichten in späteren Jahren auch hierfür nicht mehr aus. Der hohe Schuldensockel schränkt die Gestaltungsfreiheit der Stadt also immer weiter ein, die Verschuldung „nährt sich selbst“.

2.3 Vermögensveräußerungen und Vermögensverzehr

Allein in den Jahren 1995 bis 2007 hat die Stadt – trotz regelmäßig aufgenommenener Kredite für die Finanzierung von Investitionen – Vermögen im Umfang von rund 6,7 Mrd. Euro veräußert, auch um laufende Ausgaben zu decken. Der in der aktuellen Finanzplanung weiterhin vorgesehene Einsatz von Vermögen zum Haushaltsausgleich wird die Struktur des Haushalts weiter nachhaltig verschlechtern.

In der Vergangenheit wurden Finanzierungsdefizite regelmäßig durch Kredite und Vermögensveräußerungen ausgeglichen. Die aktuelle Finanzplanung zeigt, dass auch in den nächsten Jahren noch weiterhin erhebliche Vermögensmobilisierungen – neben Entnahmen aus dem Grundstock für Grunderwerb und der Allgemeinen Rücklage – zur Finanzierung der Haushaltsdefizite benötigt werden. In den Jahren 1995 bis 2007 veräußerte die Stadt Vermögen im Wert von rund 6,7 Mrd. Euro, u.a.

- die Beteiligung an den HEW (2.395 Mio. Euro),
- die Beteiligung an der Hamburgischen Landesbank (705 Mio. Euro),
- die Hamburger Gesellschaft für Flughafenanlagen (116 Mio. Euro),
- die Beteiligung an der Flughafen Hamburg GmbH (100 Mio. Euro),
- öffentliche Gebäude ("PRIMO", 610 Mio. Euro).

Die Einnahmen aus Vermögensveräußerungen dienen dabei auch der Finanzierung laufender, konsumtiver Ausgaben und nicht ausschließlich der Finanzierung neuer, vergleichbar langlebiger Vermögenswerte. Infolge der Veräußerungen sind darüber hinaus Einnahmen (z.B. Gebühren, Renditen) weggefallen und neue dauerhafte Ausgaben (z.B. Mieten) notwendig geworden.

Hinzu kommt der im kameralen Haushaltsplan nicht berücksichtigte Vermögensverzehr, dem das Vermögen der Stadt laufend unterliegt, indem es ständig an Wert verliert. Dieser Werteverzehr beträgt über 600 Mio. Euro jährlich und wird erst seit der Einführung der kaufmännischen Buchführung in Hamburg transparent.¹³ Schon 1994 hat der Rechnungshof darauf hingewiesen, dass weit über die Hälfte der seit 1970 mit Krediten bezahlten Werte nicht mehr vorhanden ist, die dafür eingegangenen Schulden aber in

¹³ Die Ergebnisrechnung 2006 des Geschäftsberichts der FHH weist Aufwand für Abschreibungen an geleisteten Investitionszuschüssen, Gebäuden, Infrastrukturvermögen und anderen Anlagen von insgesamt rund 611,5 Mio. Euro aus.

voller Höhe weiter bestehen.¹⁴ Dies bedeutet damals wie heute eine Verlagerung von Lasten auf künftige Generationen.

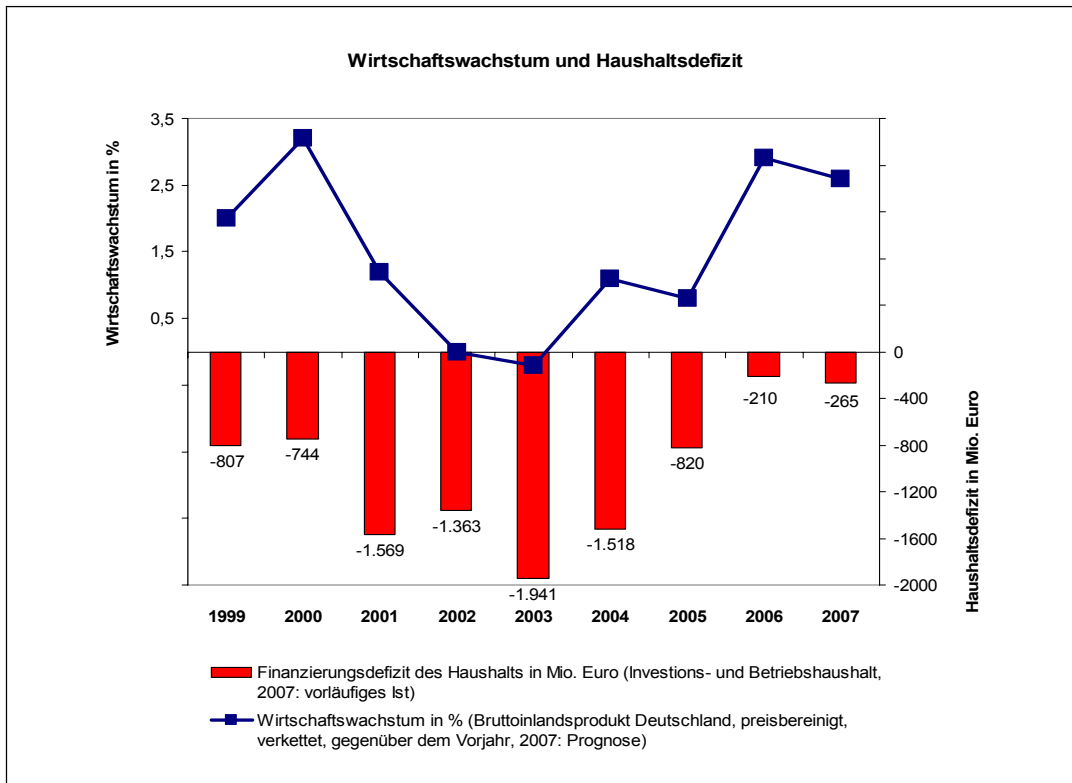
2.4 Strukturelle Probleme des Haushalts

Der Haushalt ist außer durch eine hohe konjunkturelle Abhängigkeit durch seine strukturellen Probleme geprägt: Auch in konjunkturellen Boomjahren wurde bisher kein strukturell ausgeglichener Haushalt erreicht. Selbst in den durch Konsolidierungsprogramme geprägten Haushalten ab 1995 und auch ohne Berücksichtigung von Zinszahlungen hätten die Ausgaben überwiegend nicht mit den laufenden Einnahmen bestritten werden können (sogenannter negativer Primärhaushalt). Auch der seit 2005 positive Primärhaushalt reicht nicht aus, um die Zinsausgaben zu finanzieren.

Die öffentlichen Haushalte unterliegen in besonderem Maße konjunkturellen Abhängigkeiten. Diese konjunkturellen Schwankungen erschweren die Beurteilung der Haushaltsstruktur. In Zeiten einer starken Konjunktur werden Strukturprobleme durch temporär hohe Einnahmen überdeckt.

Hamburg ist es bislang nicht gelungen, den Haushalt auf der Ausgabenseite strukturell so zu konsolidieren, dass wenigstens in Boomzeiten mit hohem realem Wirtschaftswachstum (z.B. 2000: 3,2 % und 2006: 2,9 %) ein strukturell ausgeglichener Haushalt - d.h. im Sinne eines ausgeglichenen Finanzierungssaldos - erreicht oder gar ein Überschuss erwirtschaftet worden wäre. Die Ausgaben liegen nach wie vor auf dem Niveau der Einnahmespitzen. Der Haushalt ist dadurch in hohem Maße abhängig von einer positiven konjunkturellen Entwicklung. Ein konjunktureller Abschwung und ein damit verbundener Einbruch bei den Steuereinnahmen führen zwangsläufig dazu, dass die Finanzierungsdefizite wieder ansteigen. Die Entwicklung in der Vergangenheit bestätigt den engen Zusammenhang zwischen Konjunktur und Finanzierungsdefizit:

¹⁴ Vgl. Jahresbericht 1994, Tz. 49.

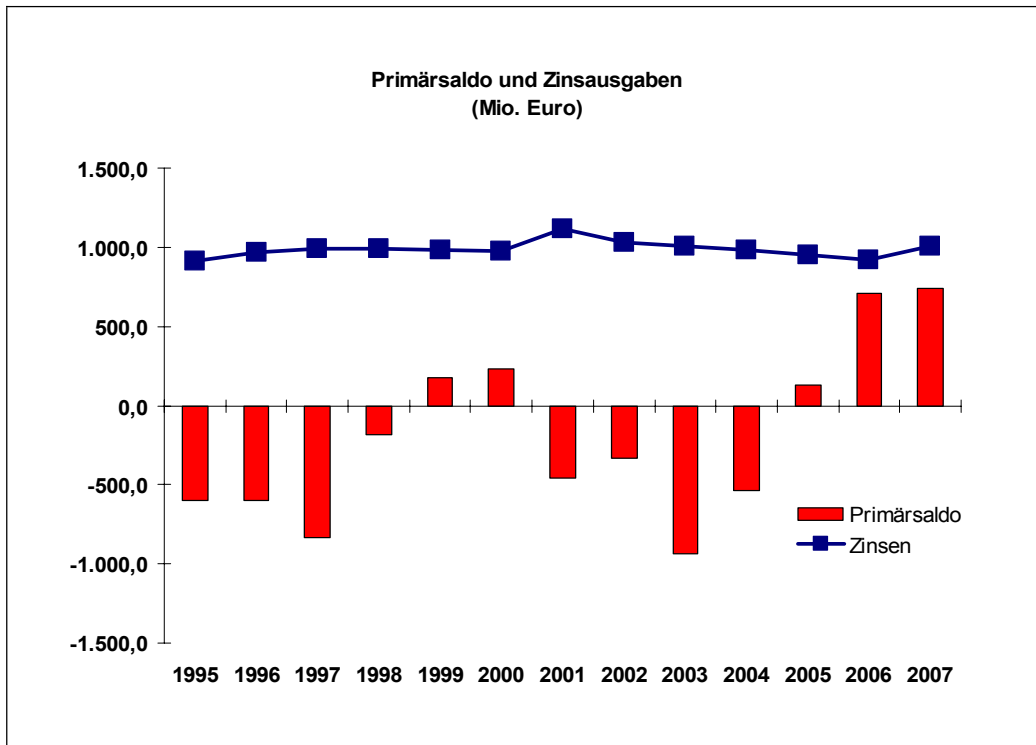


Risikovorsorge für eine konjunkturelle Abkühlung ist nicht getroffen. Prognosen für Abschwächungen in 2008 liegen bereits vor. So gehen die Wirtschaftsforschungsinstitute, der Sachverständigenrat und inzwischen auch die Bundesregierung für 2008¹⁵ einvernehmlich von einer Konjunkturdämpfung gegenüber 2007 aus.

Auch die Differenz aus den laufenden Einnahmen und den um die Zinszahlungen verminderten Ausgaben, der sog. Primärsaldo¹⁶, zeigt, dass sich der derzeitige Haushalt immer noch nicht in einer strukturell gesunden Verfassung befindet. Auch ohne die Zinsausgaben ist der Primärhaushalt in der letzten Dekade überwiegend unterfinanziert gewesen. Selbst in den vergangenen Jahren, in denen Überschüsse im Betriebshaushalt aufgrund der stark gestiegenen Steuereinnahmen im Zuge der konjunkturellen Entwicklung realisiert wurden, reichte der Primärhaushalt nicht aus, um daraus die Zinsen finanzieren zu können:

¹⁵ Die Bundesregierung hat die bisherigen Wachstumserwartungen allein für 2008 von bisher 2,4 % auf 1,7 % zurück genommen (vgl. Pressemitteilung des Bundesfinanzministeriums vom 22. Januar 2008). Dabei sind die Auswirkungen der gegenwärtigen Krise auf den internationalen Finanzmärkten noch nicht berücksichtigt.

¹⁶ Der Primärsaldo gibt an, inwieweit die laufenden Ausgaben eines Haushaltsjahrs ohne Belastungen aus der Vergangenheit (Zinsausgaben) durch dauerhafte Einnahmen finanziert werden.



2.5 Haushaltsrisiken

Zur Finanzierung der auf über 1 Mrd. Euro angestiegenen Ausgaberreste, vornehmlich im Investitionshaushalt, sind keine Deckungsmittel veranschlagt. Es droht eine Finanzierungslücke.

Darüber hinaus unterliegen Haushalt und mittelfristige Finanzplanung erheblichen finanziellen Risiken. Insbesondere besteht – trotz beschlossener Beendigung einer Neuverschuldung ab 2007 – ein erhebliches Zinsrisiko im Rahmen der notwendigen Refinanzierung der Altschulden. Auch die Tarifentwicklung ab 2009 birgt Risiken.

Es besteht ein erhebliches Risiko wegen der notwendig werdenden Finanzierung vorhandener hoher Ausgaberreste¹⁷, die insbesondere im investiven Bereich zum Beispiel infolge verzögerten Ablaufs von Baumaßnahmen gebildet wurden. Schon Ende 2006 haben die Netto-Ausgaberreste¹⁸ ein Allzeithoch von mehr als

¹⁷ Ausgaberreste stehen bei übertragbaren Ausgaben (z.B. Investitionen) über das Haushaltsjahr hinaus bis zum Ende des auf die Bewilligung folgenden zweitnächsten Haushaltsjahres zur Verfügung. Bei Bauten tritt an die Stelle des Haushaltsjahres der Bewilligung das Haushaltsjahr, in dem der Bau in seinen wesentlichen Teilen in Gebrauch genommen ist (vgl. § 45 Absatz 3 LHO). Ausgaberreste dürfen nur in den Fällen gebildet werden, in denen die Mittel noch für den veranschlagten Zweck benötigt werden.

¹⁸ Ausgaberreste abzüglich Vorgriffe.

1 Mrd. Euro erreicht. Gegenüber dem Vorjahr (rund 850 Mio. Euro) ist das Restevolumen damit ein weiteres Mal signifikant angestiegen. Im Ergebnis kommen damit zu den jährlichen Ermächtigungen des Haushalts gegebenenfalls weitere erhebliche Ausgaben aus der Inanspruchnahme bestehender Ermächtigungen vergangener Jahre (Reste) hinzu, die es im Rahmen der Haushaltsbewirtschaftung zu decken gilt, ohne dass dafür in der Finanzplanung Vorsorge getroffen worden ist.

Darüber hinaus unterliegt der Haushalt Hamburgs weiteren nicht bzw. nicht kurzfristig beeinflussbaren Risiken. Ein Hauptrisiko bleibt – in Folge der notwendigen Finanzierung der Altschulden durch Umschuldungskredite – die weitere Entwicklung der Kapitalmarktzinsen, die seit Jahren auf einem historisch niedrigen Niveau liegen. Dies erklärt die in den letzten Jahren – trotz erheblicher Neuverschuldung bis 2007 – vergleichsweise mäßig angestiegenen Zinsausgaben der Stadt. Die mittel- und langfristige Entwicklung des Zinsniveaus und damit die möglicherweise zusätzlich aufzubringenden Mittel sind schwer abschätzbar. Die Europäische Zentralbank hat den Zinssatz für Hauptrefinanzierungsgeschäfte, der 2005 noch bei 2 % lag, inzwischen in mehreren Schritten auf 4 % (Stand: Mitte März 2008) angehoben. Eine Zinserhöhung über die Planannahmen hätte je Prozentpunkt für Hamburg Mehrausgaben von rund 25 bis 30 Mio. Euro jährlich zur Folge. Dieses Risiko bleibt bis zu einer spürbaren Tilgung des derzeitigen Verschuldungsniveaus bestehen. Weitere Unsicherheiten, die sich in erheblichem Umfang auf die Haushaltslage auswirken können, bestehen insbesondere¹⁹ in

- der weiteren Entwicklung der Personalkosten aufgrund von Tarif- und Besoldungserhöhungen ab 2009²⁰; jeder Prozentpunkt Steigerung der Tarifgehälter und der Beamtenbesoldung führt auf der heutigen Basis überschlägig gerechnet zu jährlichen Mehrausgaben von rund 40 Mio. Euro,
- dem weiteren Anstieg der Versorgungsausgaben²¹,
- überproportional steigenden Kosten in den Sozialsystemen durch die demographische Entwicklung,
- der Abhängigkeit von bundesrechtlichen Vorgaben,
- der hohen Konjunkturabhängigkeit der Steuereinnahmen und der sozialen Transferleistungen sowie
- dem Länderfinanzausgleich und der relativen Entwicklung der Finanzkraft Hamburgs im Verhältnis zu den anderen Ländern.

¹⁹ Für Risiken aus der Unternehmen- und Erbschaftsteuerreform hat der Senat bereits einen Abschlag in die Planungen eingestellt. Für aus der Unternehmensteuerreform drohende Mindereinnahmen Hamburgs sind jährlich rund 150 Mio. Euro ab 2008 ff. berücksichtigt. Aufgrund der Reform der Erbschaftsteuer ist ein Einnahmerisiko von 100 Mio. Euro aufgrund der Wahlmöglichkeit zwischen altem und neuem Recht bis 2009 berücksichtigt.

²⁰ Der am 18./19. Mai 2006 vereinbarte neue Tarifvertrag für die Länder (TV-Länder) sieht Einmalzahlungen für die Jahre 2006 und 2007 sowie eine lineare Anhebung zum 1. Januar 2008 von 2,9 % vor.

²¹ Vgl. Fn. 9.

3. Ursachen für die derzeitige Haushaltslage

Ursächlich für die derzeitigen strukturellen Probleme des Haushalts sind auch Faktoren, die Hamburg beeinflussen kann. Notwendig sind insbesondere strikte Ausgabedisziplin und eine Bemessung des Ausgabevolumens unabhängig von konjunkturell bedingten Einnahmespitzen. Ausgabezuwächse in „guten Jahren“, die in „schlechten Jahren“ nicht oder zumindest nicht ausreichend konsolidiert werden können, müssen vermieden werden.

3.1 Fehlende Ausgabedisziplin

Maßgeblich für die jährlichen Finanzierungsdefizite ist vor allem die zu expansive Ausgabenpolitik. Insbesondere zu Beginn der neunziger Jahre haben die bereinigten Gesamtausgaben²² Zuwachsraten von mehr als 7 % im mehrjährigen Durchschnitt aufgewiesen.²³ Verursacht wurden diese Zuwachsraten insbesondere durch Personalaufstockungen. Der Stellenbestand wuchs allein in den von der Wiedervereinigung geprägten Jahren 1990 bis 1993 um mehr als 3.300 Stellen. Wäre die vom Finanzplanungsrat – auch mit Zustimmung Hamburgs – empfohlene Zuwachsrate von seinerzeit jährlich 3 % eingehalten worden, so wären Mehrausgaben allein dieser vier Jahre von kumuliert rund 1,3 Mrd. Euro und die damit verbundene strukturelle Mehrbelastung künftiger Haushalte für Jahrzehnte vermieden worden.

Im Jahr 2007 ist das Volumen der bereinigten Gesamtausgaben des Haushalts durch zahlreiche Nachforderungen des Senats gegenüber der ursprünglich von der Bürgerschaft beschlossenen Planung (Beschluss des Haushalts 2007/2008 vom 13. Dezember 2006) um rund 174 Mio. Euro auf nunmehr rund 10,128 Mrd. Euro gestiegen.²⁴ Damit sind die bereinigten Gesamtausgaben des fortgeschriebenen Haushalts 2007 gegenüber dem Ist-Ergebnis 2006 um rund 4 % angewachsen. Die Vorgabe des Finanzpla-

²² Die bereinigten Gesamtausgaben sind die Summe aller Ausgaben abzüglich Zahlungen Hamburgs in den Länderfinanzausgleich, Zuführungen an Rücklagen, haushaltstechnische Verrechnungen und Ausgaben zur Deckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren.

²³ Vgl. Sonderbericht des Rechnungshofs über die Umsetzung der Haushaltskonsolidierung in den Jahren 1994 bis 1997 vom 5. November 1997.

²⁴ Vgl. insbesondere Bürgerschaftsdrucksachen 18/5526 vom 19. Dezember 2006 („Realisierung des Projekts Elbphilharmonie“: + 15,5 Mio. Euro), 18/6205 vom 8. Mai 2007 („Container-Terminal Eurogate“: + 27,6 Mio. Euro), 18/6276 vom 22. Mai 2007 („Entwicklung der Hamburger Museumsstiftung“: + 13,9 Mio. Euro), 18/6717 vom 31. Juli 2007 („Errichtung der Stiftung Elbefonds“: + 10 Mio. Euro).

nungsrats²⁵ ist damit um 3 %-Punkte oder nahezu 300 Mio. Euro überschritten worden.

Auch in der aktuellen Finanzplanung sind die Empfehlungen des Finanzplanungsrats, den jährlichen Ausgabenzuwachs der Länder auf durchschnittlich 1 % zu begrenzen, nicht ausreichend beachtet worden: Die bis 2011 beabsichtigte Steigerung der bereinigten Gesamtausgaben liegt im Mittel mit rund 1,8 % ebenfalls über der vom Finanzplanungsrat empfohlenen Zuwachsrate. Dadurch wird das Ausgabenniveau am Ende der Finanzplanperiode um rund 100 Mio. Euro über dem Niveau liegen, das bei Einhaltung der Vorgabe des Finanzplanungsrats erreicht wäre.

3.2 Fehlende Risikovorsorge in der Vergangenheit

Auf der Einnahmenseite sind in der Vergangenheit erhebliche Planungsrisiken nicht ausreichend abgesichert worden. Dies betrifft z.B. das Zurückbleiben der Steuereinnahmen hinter den Erwartungen der Steuerschätzungen, an denen auch Hamburg mitwirkt. So hatte der Bundesrechnungshof 2004 wegen der „zum wiederholten Mal“ gegenüber der Haushalts- und Finanzplanung zu verkräftenden steuerlichen Mindereinnahmen die Forderung erhoben, bei den Annahmen zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung mehr Zurückhaltung zu üben und die steuerliche Entwicklung in den Haushalts- und Finanzplänen vorsichtiger einzuschätzen.²⁶ Auch der Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg hat dies angemahnt.²⁷

Erst mit der Mai-Steuerschätzung 2007 hat sich der Senat diese Empfehlung des Rechnungshofs zueigen gemacht, indem er für den mittelfristigen Zeitraum bis 2011 Risikoabschläge im Steueraufkommen, vor allem im Zuge bundessteuerrechtlicher Reformen, vorgesehen hat.²⁸ Dadurch lassen sich die in der November-Steuerschätzung 2007 für 2008 prognostizierten Steuerausfälle im Zuge der zum 1. Januar 2008 in Kraft tretenden Unternehmenssteuerreform abfedern. Auch für die Erbschaftsteuerreform hat der Senat einen Risikoabschlag in 2008 und 2009 in seine Planungen eingestellt.

²⁵ Der Finanzplanungsrat hatte im März 2002 empfohlen, den jährlichen Ausgabenzuwachs bei den Ländern auf 1 % im Jahresdurchschnitt zu begrenzen. Dieser Beschluss wurde bis zum Jahr 2010 fortgeschrieben.

²⁶ Bundesrechnungshof, Bemerkungen 2004, Ziffer 2.0 zur Steuerschätzung 2004.

²⁷ Vgl. Jahresbericht 2005, Tz. 25; Sonderbericht des Rechnungshofs über die Umsetzung der Haushaltskonsolidierung in den Jahren 1994 bis 1997 vom 5. November 1997.

²⁸ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 18/6283 vom 22. Mai 2007 („Unterrichtung der Bürgerschaft über die Ergebnisse der Mai-Steuerschätzung 2007 und deren Auswirkungen auf den Haushalt“).

3.3 Unwirksame Verschuldungsbegrenzung

Die bestehende Begrenzung der Kreditaufnahme auf die Höhe der Investitionen hat in Hamburg – wie auch beim Bund und den anderen Ländern – insofern versagt, als sie das Entstehen der heutigen Verschuldung nicht verhindert hat. Das Grundgesetz und die meisten Finanzverfassungen der Länder begrenzen die staatliche Nettokreditaufnahme bei gesamtwirtschaftlicher Normallage auf die Höhe der Investitionsausgaben. Dieser Grundsatz findet sich auch in der Hamburgischen LHO.²⁹ Hinter dieser Regelung steht die Erwägung, dass Investitionen Nutzen in der Zukunft bringen und es daher gerechtfertigt ist, auch zukünftige Nutzer an den damit verbundenen finanziellen Lasten zu beteiligen. Die vom Bundesverfassungsgericht 1989 für die Bemessung der Verschuldungsgrenze geforderte Konkretisierung des Investitionsbegriffs³⁰ wurde 1990 auf Basis der bis dahin geltenden Verwaltungsvorschriften vorgenommen. Die Feststellung, dass diese Obergrenze „mit möglichst großem Abstand“ zu unterschreiten sei, blieb den – insoweit folgenlos gebliebenen – Gesetzesmaterialien vorbehalten.³¹

Im Nachhinein lässt sich feststellen, dass diese „Begrenzungsregelung“ die explodierende Verschuldung und die inzwischen eingetretene unvertretbare Belastung nachkommender Generationen erst ermöglicht hat. Kredite wurden dadurch zur strukturellen Verschuldung ohne Gegenwerte, künftige Generationen werden mit Schulden für nicht mehr vorhandene Werte belastet. Der Rechnungshof hat wiederholt darauf hingewiesen, dass der bisher ungebremsste Anstieg der Verschuldung auch ein Indiz dafür ist, dass die gegenwärtig geltenden Regelungen zur Begrenzung der Kreditaufnahme diese Funktion nicht erfüllt haben.³² Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hat auf Bundesebene ebenfalls festgestellt, dass die geltende Kreditobergrenze als Versuch, die Neuverschuldung auf das „sinnvolle“ Maß zu begrenzen, in der gegenwärtigen Auslegung und Haushaltspraxis dieser Aufgabe nicht gerecht werde und in seiner die Verschuldung begrenzenden Wirkung weitgehend wirkungslos sei.³³

Die Gründe dafür liegen u.a. im Investitionsbegriff selbst: Er umfasst alle Ausgaben für die in der LHO als Investitionen

²⁹ § 18 Absatz 1 LHO in der bis zum 31. Dezember 2012 geltenden Fassung: „Einnahmen aus Krediten dürfen nur bis zur Höhe der Summe der Ausgaben für Investitionen in den Haushaltsplan eingestellt werden; Ausnahmen sind nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts.“

³⁰ BVerfGE 79, 311 ff. Der Staat müsse insbesondere daran gehindert werden, seine augenblicklichen Schwierigkeiten immer wieder durch Geldaufnahmen zu überbrücken und auf diese Weise die Haushaltswirtschaft der kommenden Jahre zu gefährden. Weiter hat das Bundesverfassungsgericht auf den Gedanken hingewiesen, dass jede Generation die Ausgaben für laufende Investitionen selbst zu tragen habe, weil ihr ein breiter Fundus nutzbarer Güter von den vorhergehenden Generationen überkommen sei, den sie – ohne eigene Zins- und Tilgungsleistungen – für ihre Bedürfnisse verwende.

³¹ Vgl. Bundestagsdrucksache 11/6940 vom 19. April 1990.

³² Vgl. Jahresbericht 2005, Tz. 26; Jahresbericht 1994, Tzn. 38 ff.

³³ Vgl. Jahresgutachten 2007/2008 des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vom 7. November 2007, Tz. 382.

bezeichneten Zwecke³⁴ und ist damit deutlich zu weit gefasst, weil er z.B. Desinvestitionen wie Vermögensmobilisierungen (allein rund 6,7 Mrd. Euro zwischen 1995 und 2007) und Abschreibungen bei Investitionsgütern (rund 600 Mio. Euro jährlich) nicht mindernd berücksichtigt (vgl. Seite 15, Abschnitt 2.3 dieses Berichts).

Der hinter der geltenden Verschuldungsregelung von Bund und Ländern stehende wirtschaftstheoretische Ansatz, der in wirtschaftlich guten Zeiten von der Tilgung in der Krise aufgelaufener Verbindlichkeiten ausgeht, ist nie gesetzlich geregelt oder in der Haushaltspraxis berücksichtigt worden. Sogar bei Einnahmeüberschüssen lässt es die LHO zu, diese nicht zwingend zur sofortigen Reduzierung der Neuverschuldung oder zur Tilgung von Altschulden einzusetzen. Für denselben Zeitraum dürfen weiter Kredite bis zur Höhe der Investitionsausgaben aufgenommen werden.

³⁴ Vgl. § 13 Absatz 3 Nr. 2 LHO; entsprechend § 10 Absatz 3 Haushaltsgrundsätzegesetz.

4. Handlungsbedarf

Die Weichen für einen strukturell ausgeglichenen Gesamthaushalt müssen jetzt, d.h. mit dem Haushaltsplan 2009/2010 und dem Finanzplan 2008 bis 2012, gestellt werden. Hierzu müssen u.a. Ausgaben konsolidiert und Prioritätsentscheidungen vorbereitet werden. Außerdem bedarf es verbindlicher Entscheidungen zu Höhe und Verfahren des Schuldenabbaus.

4.1 Konsolidierung der Ausgaben

Dauerhafte Konsolidierung³⁵ bedeutet nicht nur den Abbau der Neuverschuldung auf Null, sondern insbesondere auch die Vorsorge für Zeiten wirtschaftlichen Abschwungs und den schrittweisen Abbau der entstandenen Verschuldung. Bis heute durch Kreditaufnahmen und Vermögensveräußerungen geschlossene Finanzierungslücken müssen durch Ausgabenverzichte bzw. strukturell sichere Einnahmen geschlossen werden, bevor sich die Rahmenbedingungen wieder verschlechtern. Zu einer nachhaltigen Konsolidierung gehört in erster Linie eine aufgabenkritische Überprüfung des gesamten Spektrums staatlicher Tätigkeiten mit dem Ziel zunehmender Konzentration auf Kernaufgaben. Es bedarf dazu einer langfristig angelegten, transparenten Reformstrategie, die keinen Bereich von vornherein ausklammert.

Hauptansatzpunkte für die Konsolidierung bleiben ausgabewirksame Leistungen, Standards und Rechtsverpflichtungen des Staates. Für freiwillige Standardausweitungen besteht kein Raum. Die Ansätze des Haushalts 2009/2010 sollten auf Basis der Vorjahresansätze strukturell überrollt werden, d.h. etwaige Mehrbedarfe (z.B. infolge gesetzlicher Leistungsausweitungen oder Fallzahlentwicklungen) müssen auf das sachlich unabdingbare Maß beschränkt und durch Ausgabeabsenkungen an anderer Stelle kompensiert werden. Neue Maßnahmen dürfen nur durch Umschichtungen innerhalb der Behördenbudgets möglich sein. Auch für den Stellenplan 2009/2010 muss der Grundsatz der Bestandsfinanzierung für neue Stellen und Stellenhebungen gelten.

Bereits bestehende Einsparvorgaben sowie mögliche weitere Haushaltsverbesserungen durch aufgabenkritische Maßnahmen und andere Einsparungen müssen so schnell wie möglich realisiert werden. Darüber hinaus muss der begonnene Prozess zur Steigerung der Effizienz staatlichen Handelns durch effektivere Gestaltung von Organisationsstrukturen, Entflechtung von Aufgaben und

³⁵ Die letzten Konsolidierungsbeschlüsse des Senats stammen aus dem Frühjahr 2004.

Beschleunigung von Verwaltungsverfahren fortgesetzt und durch zentrale Steuerung und Controlling unterstützt werden.

Eine wirksame Konsolidierung darf aber auch vor den Investitionsausgaben nicht Halt machen. Der Senat hat sich die Verstetigung der Investitionen auf hohem Niveau als ein finanzpolitisches Ziel gesetzt. Für Investitionen sind mit rund 1,2 Mrd. Euro im Durchschnitt der Jahre der Finanzplanung 2007 bis 2011 über 10 % des Haushalts vorgesehen. Das mit einem Gesamtvolumen von rund 1 Mrd. Euro maßgeblich darin enthaltene Sonderinvestitionsprogramm „Hamburg 2010“ ist mittlerweile zum größten Teil durch Vorhaben – zum Teil mit sogenanntem Leuchtturmcharakter und erhoffter internationaler Wirkung – belegt.³⁶ Zahlreiche in der Haushaltsplanung zunächst nicht vorgesehene, sondern erst während des Haushaltsvollzugs im Jahr 2007 beschlossene Maßnahmen kommen hinzu. Solche Investitionen können erhebliche, über einen langfristigen Zeitraum zu finanzierende sächliche und personelle Folgekosten nach sich ziehen und verringern somit den Handlungsspielraum künftiger Betriebshaushalte. Es ist deshalb unabdingbar, alle Investitionsvorhaben nochmals auf den Prüfstand zu stellen und Kosten und Nutzen im Rahmen von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen kritisch zu hinterfragen, um damit Prioritätsentscheidungen vorzubereiten. Bereits im Planungs- und Entscheidungsprozess muss zudem Gewicht auf die Quantifizierung der Folgekosten gelegt werden, um auch die langfristigen Wirkungen von Investitionen auf die Strukturen künftiger Haushalte sachgerecht beurteilen zu können.³⁷

4.2 Überprüfung der Ausgabereste

Bisher nicht ausgeschöpfte Ermächtigungen aus Vorjahren zur Leistung von Ausgaben haben bereits Ende 2006 mit über 1 Mrd. Euro ein Allzeithoch erreicht (vgl. Seite 18, Abschnitt 2.5 dieses Berichts). Ausgabemittel zur Deckung dieser sog. Ausgabereste³⁸ sind im Haushaltsplan 2007/2008 nicht veranschlagt. Die Ermächtigung zur Aufnahme von Krediten aus dem Haushaltsjahr 2007 steht haushaltsrechtlich zwar noch im Haushaltsjahr 2008 zur Verfügung³⁹, eine Inanspruchnahme steht aber der vom Senat wiederholt bekräftigten Absicht entgegen, keine neuen Kredite mehr aufzunehmen. Andere Deckungsmöglichkeiten (Entnahmen aus der Allgemeinen Rücklage, Vermögensmobilisierungen) sind nach der aktuellen Finanzplanung bereits für die Umsetzung der angestrebten finanzwirtschaftlichen Ziele (insbesondere den Verzicht auf Neuverschuldung ab 2007 und die Verstetigung der Investitionsausgaben) vorgesehen. Sie stehen damit zur Finanzierung der Inanspruchnahme von Ausgaberesten vergangener Haushalte nicht zur Verfügung. Es bliebe insofern nur die Deckung aus temporären Minderausgaben im laufenden Haushalt.

³⁶ Z.B. Elbphilharmonie, Förderung der Nanotechnologie, Hafen-Sonderinvestitionsprogramm und Förderung des Luffahrtstandortes.

³⁷ Vgl. Jahresbericht 2004, Tzn. 18 bis 44

³⁸ Vgl. § 19 Absatz 2 LHO

³⁹ Vgl. § 18 Absatz 3 LHO

Vor dem Hintergrund der Größenordnung des Restevolumens bedarf es daher einer systematischen und von vornherein restriktiv ausgerichteten Überprüfung der – in Konkurrenz zu späteren Investitionsentscheidungen stehenden – Ausgabereste auf ihre Notwendigkeit und Einbeziehung in die Vorbereitung von Prioritätsentscheidungen (vgl. Seite 24, Abschnitt 4.1 dieses Berichts). Bei der Veranschlagung neuer Ausgabeermächtigungen im Haushaltsplan 2009/2010 sind verbleibende Reste konsequent zu berücksichtigen.⁴⁰

4.3 Tilgung von Schulden vor Rücklagenbildung

Kreditermächtigungen zur Finanzierung von Investitionsausgaben dürfen nach geltender Rechtslage auch dann unverändert in Anspruch genommen werden, wenn dies aufgrund der Liquiditätssituation finanzwirtschaftlich nicht bzw. nicht in der vollen Höhe erforderlich ist. Das ist zuletzt im Jahr 2006 geschehen, als Einnahmeüberschüsse unter Ausnutzung des Wahlrechts aus § 25 Absatz 2 LHO der Allgemeinen Rücklage zugeführt worden sind. Unabhängig von den gesetzlichen Regelungen bestehen gegen diese Praxis aber erhebliche Bedenken. Sie gibt das falsche Signal, Mittel für Ausgaben seien verfügbar, und verdeckt die finanzpolitische Notwendigkeit, die laufenden Ausgaben dauerhaft an den laufenden Einnahmen zu orientieren.⁴¹ Entsprechend wurden auch im Jahr 2007 Mittel der Allgemeinen Rücklage im Umfang von rund 154,6 Mio. Euro⁴² zur Finanzierung von Nachforderungen eingesetzt.⁴³ Sie stehen damit für die Konsolidierung des Haushalts nicht mehr zur Verfügung. Auch zur Deckung von Mehrausgaben in 2008 dienen bereits Mittel der Allgemeinen Rücklage in einem Umfang von rund 122,3 Mio. Euro.⁴⁴

Die Rückführung der Verschuldung und die Konzentration auf Kernaufgaben müssen Vorrang vor der Aufrechterhaltung solcher finanzpolitischen Handlungsoptionen haben, die letztlich einer nachhaltigen Verbesserung der Haushaltssituation entgegenstehen. Nur ein Zinslastabbau durch Tilgung von Altschulden führt zu

⁴⁰ Vgl. § 11 Absatz 2 LHO

⁴¹ Vgl. Jahresbericht 1993, Tz. 54.

⁴² Der Entnahmebedarf aus der Allgemeinen Rücklage zum Ausgleich des Gesamthaushalts beträgt nach dem vorläufigen kameraleen Jahresabschluss 2007 rund 150 Mio. Euro (Stand: 12. Februar 2008).

⁴³ Vgl. u.a. Bürgerschaftsdrucksachen 18/6276 vom 22. Mai 2007 („Entwicklung der Hamburger Museumsstiftung“: 13,9 Mio. Euro), 18/6282 vom 22. Mai 2007 („Sammeldrucksache Anpassung des Haushalts“: 12,3 Mio. Euro), 18/6717 vom 31. Juli 2007 („Errichtung der Stiftung Elbefonds“: 10 Mio. Euro), 18/6997 vom 18. September 2007 („Hamburger Versorgungsfonds“: 91,3 Mio. Euro), 18/7229 vom 23. Oktober 2007 („Sportwetten und Lotteriewesen“: 11 Mio. Euro).

⁴⁴ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 18/7685 vom 14. Januar 2008 („Entwicklung der Rücklagen“), z.B. Bürgerschaftsdrucksachen 18/7047 vom 25. September 2007 („Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit des Großmarkts“), 18/7144 vom 9. Oktober 2007 („Förderung arbeitsmarktpolitischer Programme aus ESF-Mitteln“), 18/7145 vom 9. Oktober 2007 („Kreuzfahrtschiffterminal“), 18/7224 vom 23. Oktober 2007 („Steigerung Profil- und Wettbewerbsfähigkeit der Universität Hamburg“), 18/7611 vom 18. Dezember 2007 („Exzellenzinitiative des Bundes und der Länder“).

einer nachhaltigen Entlastung im Betriebshaushalt (vgl. Seite 10, Abschnitt 2.2 dieses Berichts).

4.4 Wirksame Verschuldungsregel

Mit der Ergänzung der LHO um eine neue Verschuldungsregel⁴⁵ hat Hamburg einen ersten entscheidenden Schritt auf dem Weg zum Ausstieg aus der ständig steigenden Verschuldung Hamburgs getan. Die von wechselnden Mehrheiten unabhängige Durchsetzbarkeit und langfristige Wirksamkeit jeder Verschuldungsregel hängt aber letztlich von ihrer verfassungsrechtlichen Verankerung ab.

Derzeit findet eine bundesweite Diskussion mit dem Ziel nachhaltiger Verschuldungsverbote statt. Ergebnisse der auch dazu eingesetzten Föderalismuskommission II und die Bewertung der verschiedenen Vorschläge aus finanzwissenschaftlicher Perspektive durch die Kommission liegen noch nicht vor. Soweit die Föderalismuskommission II für Bund und Länder Verschuldungsregeln entwickelt, ist zu überprüfen, inwieweit sie auch für Hamburg zu übernehmen sind. Falls neue Regelungen für Hamburg im Ergebnis nicht zu einer Begrenzung, sondern zu einer Ausweitung der Kreditermächtigung führen würden⁴⁶, darf Hamburg nicht hinter die bereits erreichten Rahmenbedingungen für Generationengerechtigkeit, Nachhaltigkeit und verbesserte Handlungsfähigkeit zurückfallen.

Die gesetzlich ab 2013 geltende Verschuldungsbegrenzung führt allein nicht dazu, dass ein Substanzverzehr verhindert wird. Die aktuelle Finanzplanung beruht auf dem weiteren Einsatz städtischen Vermögens und erreicht nur so den Verzicht auf Neuverschuldung (vgl. Seite 15, Abschnitt 2.3 dieses Berichts). Es besteht die Gefahr, dass der Verzicht auf neue Kredite auf absehbare Zeit nur durch Vermögensveräußerungen gesichert wird. Selbst wenn mit den Erlösen auch neues Vermögen erworben wird, bleibt die Gefahr, dass Veräußerungserlöse nicht vollständig bzw. nicht immer in vergleichbar langlebige Vermögenswerte reinvestiert werden.

Einsetzbares Vermögen steht zudem nicht unbeschränkt zur Verfügung. Geht der schon reduzierte Vorrat weiter zur Neige, könnten die Abschaffung des Verschuldungsverbots und der Rückfall in die Neuverschuldung mit einfacher Mehrheit beschlossen werden. Beide Ziele, sowohl der Verzicht auf Neuverschuldung als auch der Erhalt des Vermögens, dürfen nicht wieder aufgegeben werden.

Sobald ein strukturell ausgeglichener Gesamthaushalt erreicht ist, muss die bestehende Verschuldung der Stadt abgebaut werden. Hierzu bedarf es verbindlicher Entscheidungen zu Höhe und Verfahren des Schuldenabbaus. Festlegungen zur Rückführung von

⁴⁵ Vgl. Sechstes Gesetz zur Änderung der Landeshaushaltsordnung vom 12. Juni 2007, HmbGVBl. Nr. 23 vom 29. Juni 2007, S. 173.

⁴⁶ Dieses wäre z.B. dann der Fall, wenn sich die Höhe der zulässigen Kreditaufnahme an der Wirtschaftskraft eines Landes ausrichten darf.

Schulden erfordern eine Bindung, die unabhängig von jährlich neu zu treffenden Prioritätsentscheidungen im Rahmen knapper Mittel wirkt. Dabei liegt es im Interesse sowohl der Erhaltung des vorhandenen Vermögens als auch der Gewähr für nachhaltig verbesserte Haushaltsstrukturen, alle Erlöse aus Vermögensveräußerungen künftig grundsätzlich für den Abbau der Schulden zu verwenden. Dadurch würde dem derzeitigen, seit Jahren anhaltenden Vermögensverzehr im Ergebnis Einhalt geboten. Gleichzeitig ließen sich durch Abschmelzen des Sockels an Altschulden die Zinsbelastungen Hamburgs allmählich zurückführen, künftig mögliche Zinssteigerungen abfedern und Handlungsspielräume wiedergewinnen (vgl. Seite 10, Abschnitt 2.2 dieses Berichts).

4.5 Nutzung doppischer Informationen

Das parlamentarische Budgetrecht lässt sich dann sachgerecht ausüben, wenn die Grundlagen finanzpolitisch bedeutsamer Entscheidungen so dargestellt werden, dass ihre jährlichen Auswirkungen auf die Ergebnis-, Vermögens- und Finanzrechnung nicht nur im Haushaltsplan, sondern auch mittelfristig absehbar sind. Mit der Einführung der Doppik sind solche Erkenntnismöglichkeiten erheblich gewachsen.

Die derzeitige flächendeckende Reform des Hamburger Haushaltswesens ermöglicht eine verbesserte Finanzplanung auch für das Parlament.⁴⁷ Das Neue Haushaltswesen soll seine Planungs-, Steuerungs- und Kontrollmechanismen an den erwarteten und erzielten Ergebnissen und Wirkungen ausrichten und wird insoweit zu einem völlig neu gestalteten Haushalts- und Finanzplan führen. Mit einer ergebnis- und ressourcenverbrauchsorientierten Haushaltsplanung sollen die für die Rechnungslegung entwickelten (doppischen) Grundsätze auch für die Haushaltsplanung und -bewirtschaftung genutzt werden. Dies kann grundsätzlich dazu geeignet sein, das Budgetrecht der Bürgerschaft zu stärken. Ob dies in der Praxis erreicht wird, hängt vom konzeptionellen Zuschnitt und der Ausgestaltung in Detail und Tiefe ab. Deshalb ist es unabdingbar, dem Parlament frühzeitig und kontinuierlich die Möglichkeit zu geben, den Reformprozess in Wahrnehmung seiner spezifischen Verantwortung aktiv mit zu gestalten und seine Vorstellungen und Bedarfe einzubringen.

Der Senat sollte seine – gegenwärtig noch an kameralen Regeln orientierte – Haushalts- und Finanzplanung künftig verstärkt um Erkenntnisse über die Auswirkungen seiner Planungen auf das kaufmännische Jahresergebnis anreichern und die Bürgerschaft darüber ausführlich informieren.⁴⁸ Die Doppik stellt mit ihrer Transparenz der Finanz- und Vermögenslage der Stadt nicht zuletzt ein Instrument dar, das sich für den angestrebten künftigen Haushaltsausgleich mit dem Ziel des Vermögenserhalts und der Vermeidung einer Überschuldung nutzen lässt.

⁴⁷ Vgl. Jahresbericht 2008, Tzn. 481 bis 491.

⁴⁸ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 18/7306 vom 7. November 2007 („Ergebnis- und ressourcenverbrauchsorientierte Haushaltssteuerung und Haushaltsbewirtschaftung“).

Stellungnahme der Finanzbehörde

Die Finanzbehörde sieht den Senat in seiner konsequenten Finanzpolitik, den Haushalt der Freien und Hansestadt Hamburg aus eigener Kraft nachhaltig zu konsolidieren, durch den Bericht des Rechnungshofs zur Haushaltslage 2008 bestärkt.

Der Senat habe durch seine Haushaltsdisziplin der vergangenen Jahre, durch die Umsetzung dreier Konsolidierungsprogramme sowie – nach wie vor – die strukturelle Überrollung der Ausgaben auf dem Niveau der Vorjahre und trotz der dauerhaft hohen Zahlungen in den Länderfinanzausgleich die Struktur des Haushalts nachhaltig verbessert. Die Grafik auf Seite 8 des Berichts belege, dass sich die seit den 90er Jahren immer weiter auseinander klaffende Schere zwischen den Gesamtausgaben und den Gesamteinnahmen schließe.

Mit der Einführung der Doppik sei Hamburg bundesweit Vorreiter hinsichtlich der transparenten Darstellung auch der nicht unmittelbar zahlungswirksamen Aufwendungen sowie der Entwicklung des Vermögens.

Diese Erfolge würden flankiert von dem Beschluss des Senats, bereits sechs Jahre vor Inkrafttreten des gesetzlichen Verschuldungsverbots die Aufnahme neuer Kredite zu beenden und bereits in die Schuldentilgung einzutreten.

Die Darstellung des Rechnungshofs mache nicht hinreichend deutlich, dass durch die seit 2005 erzielten aufwachsenden Überschüsse im Betriebshaushalt die Vermögenslage der Stadt nicht nur erhalten, sondern sogar weiter verbessert werde, indem diese für die Bezahlung neuer Investitionen verwendet würden. Insofern sei die Haushaltslage zu Beginn des Jahres 2008 tatsächlich deutlich günstiger als noch vor Einleitung des Kurses der verantwortungsbewussten Finanzpolitik.

Auch soweit noch Vermögen mobilisiert werde, würden die daraus erzielten Erlöse in neues Vermögen investiert. Insoweit lebe Hamburg auch nicht „über seine Verhältnisse“. Vielmehr habe der Senat mit der Entscheidung, in das Wachstum der Metropole Hamburg zu investieren, das nötige Augenmaß zwischen der Notwendigkeit, zu konsolidieren und die Zukunft der Stadt zu sichern, gewahrt.

Wie der Rechnungshof sehe auch die Finanzbehörde, dass das schwere Erbe der aufgewachsenen Verschuldung seit 1970 strukturell eine Belastung für die Zukunft darstelle, die sich in den zu leistenden Zinszahlungen von jährlich rd. 1 Mrd. Euro manifestiere. Dieser Herausforderung werde sich jeder Hamburgische Senat auch in den kommenden Jahrzehnten stellen müssen.

Abschließende Bewertung des Rechnungshofs

Die von der Finanzbehörde genannte „strukturelle Überrollung der Ausgaben auf dem Niveau der Vorjahre“ hat für die Jahre 2007 bis 2011 Zuwachsraten nicht verhindern können, die deutlich über den Empfehlungen des Finanzplanungsrats und auch der Preissteigerungsrate liegen. Auch eine Verbesserung der Vermögenslage der Stadt geht zumindest aus dem Ergebnis des ersten kaufmännischen Jahresabschlusses 2006, das einen Jahresfehlbetrag von rd. 561 Mio. Euro ausweist, nicht hervor.

Der Rechnungshof verkennt nicht die seit 1995 erzielten Konsolidierungserfolge. Die seit Jahrzehnten aufgewachsenen strukturellen Probleme – insbesondere der Stand der Verschuldung und die daraus resultierenden Zinsausgaben – sind nicht kurzfristig zu lösen. Gerade deshalb besteht zu Beginn dieser Legislaturperiode und vor Entscheidung über den sie prägenden Finanzplan 2008 bis 2012 sowie den Doppelhaushalt 2009/2010 unmittelbarer Handlungsbedarf. Vor dem Hintergrund gegenwärtig noch günstiger wirtschaftlicher und konjunktureller Rahmenbedingungen darf – an der Schwelle zu einem strukturell ausgeglichenen Haushalt – die historische Chance für eine nachhaltige Verbesserung der intergenerativen Gerechtigkeit und der Handlungsfähigkeit Hamburgs nicht vertan werden.

Hamburg, den 10. März 2008

Dr. Jann Meyer-Abich Michael Otto-Abeken Elisabeth Seeler-Kling

Olde Friedrichsen Joachim Mose Philipp Häfner

Anhang: Begriffsbestimmungen⁴⁹

Bereinigte Betriebsausgaben: Bereinigte Gesamtausgaben abzüglich Investitionen.

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).

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

Bereinigte Gesamteinnahmen: bereinigte Betriebseinnahmen plus investive Einnahmen.

Finanzierungsdefizit/Finanzierungssaldo: Differenz aus bereinigten Gesamteinnahmen und Gesamtausgaben. Ist der Saldo negativ, so müssen außerordentliche Finanzierungseinnahmen (wie Einnahmen aus Vermögensmobilisierungen, Krediteinnahmen zur Finanzierung von Investitionsausgaben oder Entnahmen aus der Allgemeinen Rücklage) zum Ausgleich des Gesamthaushalts eingesetzt werden.

Finanzplanungsrat: Der Finanzplanungsrat hat nach § 51 Haushaltsgrundsätzegesetz die Aufgabe, die Finanzplanung von Bund, Ländern und Gemeinden zu koordinieren. Darüber hinaus erörtert er gemäß § 51a Haushaltsgrundsätzegesetz die Vereinbarkeit der Haushaltsentwicklung mit den Bestimmungen des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes. Ihm gehören neben den Finanzministern von Bund und Ländern ein Vertreter des Bundeswirtschaftsministeriums, Repräsentanten der Kommunen und ein beratendes Mitglied der Bundesbank an. Das Gremium kommt jeweils nach den Steuerschätzungen im Frühjahr und Herbst zusammen, um auf Basis der jüngsten Finanz- und Konjunkturdaten Ausgaben und Einnahmen für die nächsten Jahre zu veranschlagen. Auf dieser Basis werden auch Empfehlungen zur Haushaltsdisziplin gegeben, insbesondere zu einer gemeinsamen Ausgabenlinie.

Investive Einnahmen: Einnahmen, die der Finanzierung von Investitionen dienen und deshalb dem Investitionshaushalt zugerechnet werden, insbesondere Zuweisungen und Zuschüsse vom Bund nach Artikel 91 a GG (Gemeinschaftsaufgaben: Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur, der Agrarstruktur und des Küstenschutzes).

Investitionen: Ausgaben für Investitionen sind nach § 13 Absatz 3 Nr. 2 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).

⁴⁹ Vgl. auch Finanzbericht 2007/2008, Glossar.

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.

Primärsaldo: Der Primärsaldo gibt an, inwieweit die laufenden Ausgaben eines Haushaltsjahrs ohne Belastungen aus der Vergangenheit (Zinsausgaben) durch (dauerhafte) Einnahmen finanziert werden. Langfristig muss der Primärhaushalt stets einen Überschuss erwirtschaften, der hoch genug ist, um daraus die Zinsausgaben finanzieren zu können.

Rücklagen: Reserven, die durch Zuführungen aus dem Haushalt für bestimmte Zwecke gebildet werden. Allgemeine Rücklage: Der Rücklage werden in der Regel die mit dem Haushaltsabschluss entstandenen Haushaltsüberschüsse zugeführt. Die Mittel werden dann im Bedarfsfall wieder zur Haushaltsfinanzierung entnommen. Im Rahmen der Bewirtschaftung dürfen Mittel unterjährig für Mehrausgaben im Rahmen von Leistungen im bundesstaatlichen Finanzausgleich, zum Ausgleich von Mindereinnahmen bei den Steuern oder zur Reduzierung der Netto-Kreditaufnahme entnommen werden.

Steuerschätzung: Das Steueraufkommen und die daraus resultierenden Steuereinnahmen der gebietskörperschaftlichen Ebenen (Bund, Länder, Gemeinden) werden zweimal jährlich vom „Arbeitskreis Steuerschätzung“ beim Bundesministerium für Finanzen geschätzt. Der AK Steuerschätzungen existiert seit 1955 als Beirat beim Bundesfinanzministerium. Er tritt in der Regel zwei Mal jährlich zusammen. Mitglieder des Arbeitskreises sind Finanzexperten des Bundesfinanzministeriums (federführend), der sechs führenden Wirtschaftsforschungsinstitute, des Statistischen Bundesamtes, der Deutschen Bundesbank, des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, der Länderfinanzministerien und der Bundesvereinigung kommunaler Spitzenverbände.

Die Zahlen der Steuerschätzungen werden dem Finanzplanungsrat von Bund, Ländern und Gemeinden vorgelegt. Die Länder nehmen regelmäßig eigene Steuerschätzungen vor. In Hamburg ist die Finanzbehörde dafür zuständig.

Zinslastquote: Anteil der Zinsausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben.

Zins-Steuer-Quote: Anteil der Steuereinnahmen (Hamburg verbleibende Steuern), der für Zinszahlungen ausgegeben werden muss. Die Zins-Steuer-Quote ist einer der wichtigsten Indikatoren für die Haushaltslage, weil sie die (kumulierten) Belastungen der Schuldenaufnahme der Vergangenheit (Zinsen) ins Verhältnis setzt zu dem wichtigsten Einnahmeposten der öffentlichen Haushalte und damit zu deren Leistungsfähigkeit.