

Haushaltslage 2011

Bericht nach § 99 LHO

Hamburg, den 3. März 2011

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: www.rechnungshof.hamburg.de

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Abkürzungen	4
I. Zusammenfassung und Empfehlungen	5
II. Aktuelle Lage des Hamburger Haushalts	10
Ausgangslage	10
Haushaltsdefizite	11
Verschuldung	16
Vermögensveräußerungen	20
Verdecktes strukturelles Defizit	23
Zukunftsrisiken und Vorbelastungen	25
Erschöpfung bisheriger Deckungspotenziale	29
III. Handlungserfordernisse	30
Ausgleich des Haushalts bis 2020	30
Verbindliches Zwischenziel 2014	32
Nachhaltige Konsolidierung	34
Anhang: Glossar	38

Abkürzungen

AG	Aktiengesellschaft
AK	Arbeitskreis
EU	Europäische Union
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
ha	Hektar
HHLA	Hamburger Hafen und Logistik AG
HV	Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg
LHO	Landeshaushaltsordnung
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
NHH	Neues Haushaltswesen Hamburg
SIP	Sonderinvestitionsprogramm
SKFG	Gesetz über das Sondervermögen Konjunkturstabilisierungs-Fonds Hamburg
StabiRatG	Gesetz zur Errichtung eines Stabilitätsrats und zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen (Stabilitätsratsgesetz)
SV	Sondervermögen
Tz(n).	Textzahl(en)
WK	Hamburgische Wohnungsbaukreditanstalt

I. Zusammenfassung und Empfehlungen

Haushaltsdefizite, Verschuldung, Vermögensveräußerungen (Tzn. 17 bis 36)

1. Die Stadt Hamburg lebt weiterhin über ihre Verhältnisse. In den letzten 16 Jahren waren rund 17 Mrd. Euro an Ausgaben und zusätzlich rund 1,1 Mrd. Euro Zuführung an die Allgemeine Rücklage nicht durch laufende Einnahmen gedeckt; im Durchschnitt fehlten seit 1995 jedes Jahr strukturell über 1 Mrd. Euro. Zur Finanzierung dieses Defizits und der Zuführung an die Rücklage wurden 11,1 Mrd. Euro Schulden neu aufgenommen und Vermögen für rund 7 Mrd. Euro veräußert (vgl. Tz. 17).
2. Kontinuierlich hohe Defizite nach den wirtschaftlichen Boomphasen 2000 und 2006/2007 zeigen: Die vermeintlichen Konsolidierungserfolge der Vergangenheit waren zu großen Teilen weniger den Auswirkungen nachhaltiger Maßnahmen, sondern überwiegend konjunkturell bedingten Einnahmespitzen zu verdanken. Oftmals wurden zudem temporäre Mehreinnahmen genutzt, um Ausgabeentscheidungen mit dauerhaften Folgekosten zu treffen.
3. Trotz wieder positiver Entwicklung und ansteigender Steuereinnahmen können auch in der derzeit gültigen Finanzplanung 2010 bis 2014 die Ausgaben bei Weitem nicht durch laufende Einnahmen gedeckt werden. Vielmehr wird im Finanzplanungszeitraum für die Jahre 2011 bis 2014 ein Finanzierungsdefizit von rund 4,6 Mrd. Euro ausgewiesen. Auch 2014 verbleibt danach im Gesamthaushalt noch ein Defizit von rund -743 Mio. Euro, davon sogar rund -50 Mio. Euro im Betriebshaushalt.

Demgegenüber sieht § 18 LHO ab 2013 grundsätzlich keine weiteren Kreditaufnahmen vor. Zudem verlangt § 6 Absatz 4 Gesetz über das Sondervermögen Konjunkturstabilisierungs-Fonds Hamburg (SKFG) ab 2015 eine jährliche (Netto-)Tilgung von mindestens 100 Mio. Euro.

4. Die bislang aufgelaufenen Schulden von rund 28 Mrd. Euro (Kernhaushalt einschließlich der Verschuldung im Sondervermögen „Konjunkturstabilisierungs-Fonds Hamburg“ und Hamburgische Wohnungsbaukreditanstalt, vgl. Tz. 25) mit Zinsverpflichtungen von rund 1 Mrd. Euro jährlich schränken die finanzpolitische Handlungsfähigkeit für die nächsten Jahrzehnte erheblich ein. Neue Schulden verringern zunehmend den Handlungsspielraum, statt ihn zu erhöhen.

Von jedem aus Steuern eingenommenen Euro müssen 11 Cent direkt für Zinsen aufgewendet werden und stehen nicht mehr zur

Disposition für politische Entscheidungen und damit für die Wahrnehmung von Aufgaben im Interesse der Bürgerinnen und Bürger.

Verdecktes strukturelles Defizit (Tzn. 37 bis 41)

5. Das tatsächliche strukturelle Defizit geht noch über die im Haushalt erkennbare Lücke hinaus: Bestehendes, für das Gemeinwesen notwendiges Vermögen wie Straßen, Schulen und Hochschulen wurde und wird nicht ausreichend unterhalten.

Die kurzfristige Entlastung des jeweiligen Haushaltsjahres auf Kosten des bestehenden Vermögens hat über viele Jahre funktioniert, weil die Auswirkungen erst nach und nach erkennbar wurden.

6. Der Zeitpunkt, in dem die Unterhaltung des bestehenden Vermögens nicht weiter aufgeschoben werden kann, ist erreicht:
- Die Straßen sind so vernachlässigt, dass ein strenger Winter spürbare Folgen für die Benutzbarkeit hervorruft.
 - Die bauliche Situation der Schulen ist so schlecht, dass rund 4,2 Mrd. Euro aufgewendet werden sollen, um sie wieder in einen zeitgemäßen Zustand zu versetzen. Bei den Hochschulen zeichnet sich Ähnliches ab.

Zukunftsrisiken und Vorbelastungen (Tzn. 42 bis 50)

7. Zwei wesentliche Vorbelastungen sowie weitere Risiken sind erkennbar :
- Hamburg steckt wegen der aufgelaufenen Verschuldung vor allem durch das erkennbare Risiko steigender Zinsen zunehmend in einer Verschuldungsspirale.
 - Die Stadt hat zudem für die künftig fälligen Pensionen der Beamten zu wenig vorgesorgt. Der in finanzpolitischen Prognosen bisher immer in relativ weiter zeitlicher Ferne gesehene künftige „Pensionsberg“ wird in diesem Jahrzehnt, d.h. am Ende der nächsten Legislaturperiode, erreicht und zu finanzieren sein.
 - Weitere Risiken liegen u.a. in über die Haushaltsplanung hinausgehenden Steigerungen bei gesetzlichen Leistungen und Personalausgaben.

Erschöpfung bisheriger Deckungspotenziale (Tzn. 51 bis 52)

8. Bisherige, kurzfristig genutzte Potenziale zur Deckung des Defizits – wie neue Kredite, Vermögensmobilisierungen und Entnahmen aus Rücklagen und Stöcken – kommen künftig nicht mehr in Betracht bzw. fallen weg, weil sie nahezu aufgezehrt sind.

Handlungserfordernisse (Tzn. 53 bis 63)

9. Die neue Schuldenbremse des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland (GG) zwingt dazu, die notwendige Haushaltskonsolidierung nicht länger hinauszuschieben. Das GG schreibt auch Hamburg vor, ab sofort Haushalte so aufzustellen, dass ein struktureller Ausgleich ab dem Jahr 2020 erreicht wird, d.h. dass die Ausgaben nicht mehr – wie in den letzten Jahrzehnten – die Einnahmen übersteigen dürfen.
10. Zu Beginn dieser Legislaturperiode müssen die Weichen für eine nachhaltige Haushaltskonsolidierung gestellt werden:
 - Haushaltskonsolidierung darf nicht Rahmenbedingung der jeweiligen Fachpolitiken, sondern muss eigenständiges Ziel sein. Die aus soliden Finanzen resultierende Sicherheit und Stärkung des Vertrauens in die dauerhafte Leistungsfähigkeit des Staates müssen für die Bürgerinnen und Bürger Hamburgs wahrnehmbar werden.
 - Dem Senat stellt sich vor dem Hintergrund der Schuldenbremse die Aufgabe einer finanzpolitischen Rahmenplanung bis 2020, die Eckwerte der Einnahmen und Ausgaben festlegt. Diese Eckwerte müssen von einer vorsichtigen, mittleren Einnahmeerwartung ausgehen, die Luft für zeitweise Rückgänge lässt und auch bei temporären Mehreinnahmen keine dauerhaften Mehrausgaben zulässt. Auf dieser Basis ist ein bedarfsgerecht ermittelter Ausgaberahmen festzulegen, der auch Vorsorge für Zinsrisiken und steigende Pensionsverpflichtungen trifft. Um die Verbindlichkeit einer derartigen Rahmenplanung zu erhöhen, sollte mit dem Instrument eines Finanzrahmengesetzes die Zustimmung der Bürgerschaft gesucht werden.
 - Schon im Übergangszeitraum bis 2019, dem letzten Jahr, in dem Maßnahmen zur Einhaltung der Schuldenbremse getroffen werden können, sollte eine Konkretisierung der Schuldenbremse des GG in der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg (HV) erfolgen. Hierdurch kann sichergestellt werden, dass die Schuldenregel nicht ausgehöhlt oder umgangen werden kann. Deshalb sollte jede wirtschaftlich einer Verschuldung des Kernhaushalts gleich kommende Gestaltung, auch in Einrichtungen der Stadt (wie zum Beispiel Sondervermögen und Anstalten) in die Verschuldungsrege-

lung einbezogen werden, um eine Flucht in Nebenhaushalte zulasten Hamburgs zu verhindern.

- Eine in der Umsetzung erfolgversprechende finanzpolitische Ausrichtung auf einen langfristigen Zeitraum erfordert es, verbindliche und kontrollierbare Zwischenziele festzulegen. Ein Zwischenziel müsste – bei gleichmäßiger Fortschreibung der auf jährlich 0,7 % begrenzten Ausgabesteigerungen bis 2020 – eine Verringerung des Defizits im Gesamthaushalt bis 2014 gegenüber der aktuellen Finanzplanung von mindestens rund 270 Mio. Euro umfassen (vgl. Tz. 57). Einnahmen aus Vermögensmobilisierungen, Entnahmen aus Rücklagen und Stöcken – da einmalig –, nicht durch konkrete Maßnahmen unterlegte Konsolidierungserfordernisse sowie konjunkturell bedingte Minderausgaben und Mehreinnahmen müssen hierbei außer Betracht bleiben.

11. Der Rechnungshof empfiehlt bei der notwendigen Konsolidierung folgende Anforderungen zu beachten:

- Angesichts des Umfangs des Defizits von jahresdurchschnittlich rund 1 Mrd. Euro (vgl. Tz. 1) können keine Bereiche ausgenommen werden. Ein Sparen bei der „Verwaltung der Verwaltung“ oder reine Effizienzsteigerungen werden nicht ausreichen. Aufgabenkritik und Leistungsverzicht sind zwingend, bestehende Einnahmemöglichkeiten sind auszuschöpfen. Das in Konzeption und Umsetzung weit fortgeschrittene Neue Haushaltswesen Hamburg (NHH) als Instrument einer ziel- und wirkungsorientierten Steuerung des Haushalts kann dabei gerade in Zeiten knapper Kassen unterstützend wirken.
- Es dürfen nur dauerhaft wirkende Maßnahmen als Konsolidierungsmaßnahmen ausgewählt und als solche bewertet werden.
- Soweit Tochterorganisationen und Beteiligungen der Stadt (zum Beispiel aufgrund ihres Zuschussbedarfs) in die Konsolidierung einzubeziehen sind, müssen Vorgaben und konkrete Konsolidierungsmaßnahmen vereinbart und festgeschrieben werden. Kurzfristige bilanzielle Effekte sind im Konzern – wie auch im Kernhaushalt – nicht auf die Konsolidierung anzurechnen (vgl. Tz. 62).
- Die für die Konsolidierung vorgesehenen Maßnahmen müssen mit Rücksicht auf Umsetzungsrisiken in ihrer Gesamtsumme deutlich über das als notwendig eingeschätzte Ziel hinaus gehen. Dies gilt umso mehr, wenn Maßnahmen nicht vollständig oder konkret benannt werden können oder die Realisierung der Maßnahmen von Dritten (zum Beispiel dem Bund) abhängig ist.
- Anstatt auf Wirkungen in späteren Jahren zu setzen, sollten die Anzahl und das Volumen der Maßnahmen in den ersten

Jahren höher als in den Folgejahren sein, um auch unter Berücksichtigung von Anlaufzeiten bei der Umsetzung das Konsolidierungsziel zu erreichen.

12. Die Finanz- und Wirtschaftskrise hat gezeigt, dass nur der Staat als letzte handlungsfähige Instanz Stabilität sichern kann. Der Rechnungshof fordert Senat und Bürgerschaft auf, alle Kräfte zu bündeln, um den Hamburger Haushalt strukturell zukunftsfähig zu machen. Es geht darum, mit der Sanierung des Haushalts Gestaltungsfreiheit zurück zu gewinnen.

II. Aktuelle Lage des Hamburger Haushalts

Ausgangslage

13. Die Stadt Hamburg lebt weiterhin über ihre Verhältnisse. Folgen sind – auch mittelfristig – hohe Haushaltsdefizite, die weitere Verschuldung über die bereits aufgelaufene hinaus und der fortschreitende Substanzverzehr. Vor diesem Hintergrund und angesichts der seit dem 1. Januar 2011 bestehenden Verpflichtung, die Haushalte ab 2020 ohne Kreditaufnahme auszugleichen, analysiert der Rechnungshof die aktuelle Lage des Hamburger Haushalts und beschreibt Handlungserfordernisse. Den von ihm zugrunde gelegten Sachverhalten stimmt die Finanzbehörde zu.

14. *Steuerausfälle nur zu einem geringen Teil kompensiert*
- Der Rechnungshof hat über die Situation des Haushalts der Freien und Hansestadt Hamburg zuletzt Anfang 2008 umfassend berichtet.¹ Seit Ende 2008 haben sich die konjunkturellen und finanzwirtschaftlichen Rahmenbedingungen im Zuge der internationalen Finanz- und Wirtschaftskrise deutlich verschlechtert und die Stadt vor die Notwendigkeit gestellt, die finanziellen Planungen zu korrigieren. Für Hamburg mussten die erwarteten Steuereinnahmen im Zuge der Steuerschätzung vom Mai 2009 für den Zeitraum 2009-2013 um rund 6 Mrd. Euro abgesenkt werden. Die aktuelle Steuerschätzung vom November 2010² sowie das vorläufige Ergebnis 2010 lassen zwar Besserung erkennen, die erheblichen Rückgänge gegenüber den Jahren des Wirtschaftsbooms werden allerdings nur teilweise (gemäß Steuerschätzung rund 1,3 Mrd. Euro in den Jahren 2010 bis 2012) kompensiert.

15. Während vor gut zwei Jahren noch die Chance auf einen Ausgleich des Gesamthaushalts zu bestehen schien, ist dieser derzeit in weite Ferne gerückt. Der Haushalt des Jahres 2009 schloss mit einem deutlichen Defizit (rund -918 Mio. Euro) ab und auch für 2010 weist das Kassen-Ist³ mit rund -909 Mio. Euro ein hohes Defizit aus.

Hamburg lebt auf Kosten seiner Substanz

Noch deutlicher wird die schwierige Haushaltslage in den doppelten Abschlüssen des Jahres 2009 für die Kernverwaltung sowie den Konzern Hamburg, die mit -1.159 Mio. Euro bzw. -1.704 Mio. Euro hohe Fehlbeträge ausweisen. Diese führen dazu, dass in 2009 erstmals sowohl das Eigenkapital der Kernverwaltung als auch des Konzerns Hamburg negativ sind. Der Ge-

¹ Bericht nach § 99 LHO zur Haushaltslage 2008 der Freien und Hansestadt Hamburg vom 10. März 2008.

² Bürgerschaftsdrucksache 19/7956 vom 23. November 2010.

³ Stand 24. Februar 2011.

schäftsbericht 2009⁴ macht transparent: Hamburg lebt auf Kosten seiner Substanz.

16. Der Rechnungshof hat seiner Analyse bis 2009 die Haushaltsrechnungen sowie doppischen Jahresabschlüsse, für 2010 das gegenwärtige Kassen-Ist⁵ und ab 2011 die vom Senat im September 2010 vorgelegte Finanzplanung 2010 bis 2014⁶ zugrunde gelegt. Die Finanzplanung für die Jahre 2011 bis 2014 wurde wie folgt auf der Basis zwischenzeitlich von der Bürgerschaft beschlossener Drucksachen fortgeschrieben:

Fortschreibung Finanzierungsdefizit					
(in Mio. EUR, Zusammenstellung des Rechnungshofes auf Basis von Drucksachen)					
Bezeichnung/Jahr	2011	2012	2013	2014	Summe
Finanzierungsdefizit gemäß Einbringungsdrucksache*	-1.628,0	-1.298,3	-938,5	-742,5	-4.607,3
Drs. 19/7956 Ergebnisse November-Steuerschätzung 2010	353,0	372,0	0,0	0,0	
Drs. 19/8393 (inkl. Ergänzungsdrs.) Erweiterung "Bepackung" insb. Vorziehen der Bürgerschaftswahl	-16,5	12,2	0,0	0,0	
Drs. 19/8514 "Grundinstandsetzung der Ericusbrücke"	0,9	0,0	0,0	0,0	
Finanzierungsdefizit gemäß fortgeschriebener Planung	-1.290,6	-914,1	-938,5	-742,5	-3.885,7

* Bürgerschaftsdrucksache 19/8000 vom 20. September 2010

Die erwarteten Steuermehreinnahmen für die Haushaltsjahre 2011 und 2012 sind entsprechend der in § 6 Absatz 2 SKFG vorgesehenen Verpflichtung in vollem Umfang zur Absenkung der Kreditaufnahme des „Sondervermögens Konjunkturstabilisierungsfonds Hamburg“ einzusetzen.⁷ Der Rechnungshof hat dies in den Darstellungen dieses Berichts bereits zugrunde gelegt.

Steuermehreinnahmen nur zur Absenkung der Kreditaufnahme einsetzen

Haushaltsdefizite

17. In der langfristigen Betrachtung seit 1995, d.h. in den letzten 16 Jahren, waren rund 17 Mrd. Euro an Ausgaben und zusätzlich rund 1,1 Mrd. Euro Zuführung an die Allgemeine Rücklage nicht durch laufende Einnahmen gedeckt; im Durchschnitt betrug das

Jahresdurchschnittlich über 1 Mrd. Euro strukturelles Defizit des Haushalts

⁴ Bürgerschaftsdrucksache 19/7900 vom 16. November 2010.

⁵ Stand 24. Februar 2011.

⁶ Bürgerschaftsdrucksache 19/8000 vom 20. bis 22. September 2010.

⁷ Vgl. § 6 Absatz 2 SKFG und die vom Senat abgegebene Erklärung (siehe Bericht des Haushaltsausschusses, Bürgerschaftsdrucksache 19/4327 vom 12. Oktober 2009).

Defizit im Gesamthaushalt, trotz unbestreitbarer Konsolidierungsanstrengungen des jeweiligen Senats, jahresdurchschnittlich über 1 Mrd. Euro.

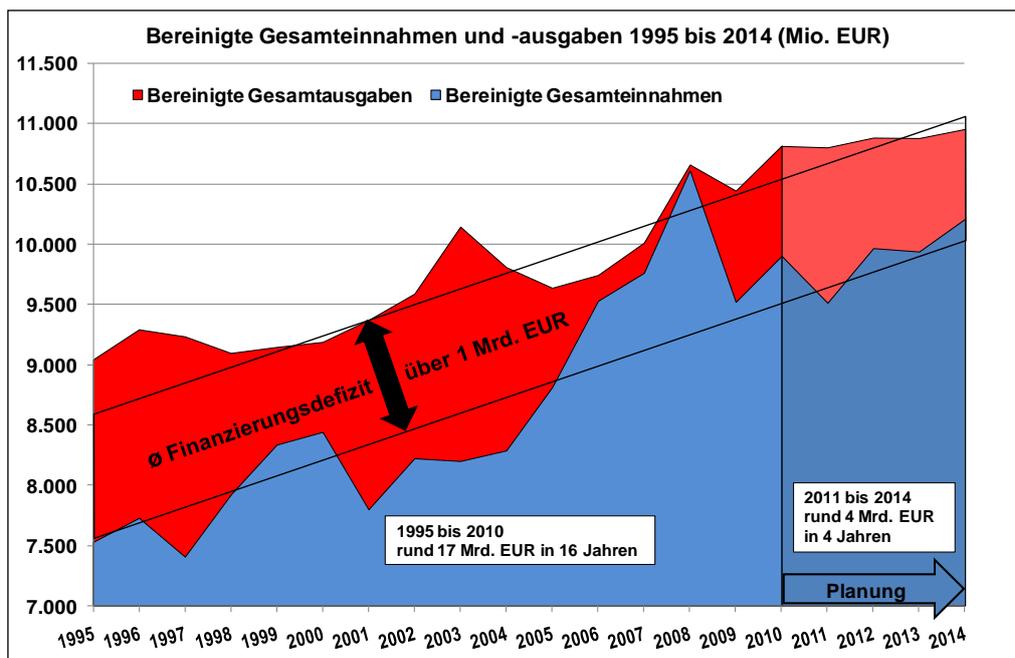
Zum Ausgleich dieses Defizits wurden rund 11,1 Mrd. Euro Schulden neu aufgenommen, Vermögen für rund 7 Mrd. Euro veräußert und aus dem Grundstock für Grunderwerb im Saldo rund 0,6 Mrd. Euro entnommen. Im Einzelnen:

Finanzierungsbedarf Haushaltsjahre 1995 - 2010 (in Mrd. EUR)			
Finanzbedarf aus:		Finanzierung durch:	
• Finanzierungsdefizit	17,2	• Nettokreditaufnahme	11,1
• Zuführung zur Allg. Rücklage	1,1	• Vermögensmobilisierung	7,0
• Saldo Deckung Fehlbeträge	0,2	• Entnahme Grundstock für Grunderwerb	0,6
• Saldo Zuführungen weitere Rücklagen*	0,2		
Summe	18,7	Summe	18,7

* Saldo aus Zuführungen und Entnahmen weiterer Rücklagen und Saldo der haushaltstechnischen Verrechnungen der Einnahmen und Ausgaben

Quelle: 1995–2009 Haushaltsrechnung, 2010 Kassen-Ist (Stand 24. Februar 2011)

18. Die derzeitige Finanzplanung 2010 bis 2014 setzt dies fort: Trotz wieder positiver Entwicklungen und ansteigender Steuereinnahmen können die Ausgaben bei Weitem nicht durch laufende Einnahmen gedeckt werden. Vielmehr wird im Finanzplanungszeitraum für die Jahre 2011 bis 2014 ein Finanzierungsdefizit von rund 4,6 Mrd. Euro ausgewiesen, also wiederum durchschnittlich mehr als 1 Mrd. Euro pro Jahr. Selbst unter Berücksichtigung der Steuerschätzung vom November 2010 für die Jahre 2011 und 2012 verbleibt ein Defizit von rund 3,9 Mrd. Euro (vgl. Tz. 16).
19. Ein strukturell ausgeglichener Haushalt, in dem alle Ausgaben durch laufende Einnahmen gedeckt werden, liegt nach wie vor in weiter Ferne. Auch die sich abzeichnenden konjunkturell bedingten Verbesserungen bei den Steuereinnahmen ändern dies nicht grundlegend.



Quelle: 1995–2009 Haushaltsrechnung, 2010 Kassen-Ist (Stand: 24. Februar 2011), 2011/2012 fortgeschriebener Haushaltsplanentwurf, 2013/2014 Finanzplanung

20. Das aktuelle Defizit des Jahres 2011 mit rund 1,3 Mrd. Euro ist in etwa so groß wie zu Beginn der Konsolidierungsanstrengungen der seinerzeitigen Senate Mitte der neunziger Jahre und zu Beginn dieses Jahrtausends.⁸

2014 verbleibt im Gesamthaushalt noch ein Defizit von -743 Mio. Euro, davon sogar rund -50 Mio. Euro im Betriebshaushalt.

*Defizit von
-743 Mio. Euro
am Ende der
Finanzplan-
periode 2014*

Der Rechnungshof verkennt nicht, dass die derzeitigen Defizite – wie die Finanzbehörde zutreffend anführt – auch der Finanz- und Wirtschaftskrise geschuldet sind und so auch bisher erreichte Erfolge bei der Haushaltskonsolidierung zum Teil wieder aufgezehrt wurden; dies gilt auch für Einnahmeausfälle aufgrund von Steuerrechtsänderungen (insbesondere 2001 und 2009).

Andererseits haben auch wirtschaftlich gute Jahre wie zum Beispiel 1999/2000 und insbesondere die Boomjahre 2007/2008 zu weit über der ursprünglichen Planung liegenden Steuereinnahmen geführt und Finanzierungsdefizite deutlich reduziert.

21. Die langfristige Entwicklung jedenfalls zeigt, dass die strukturellen Probleme nicht zutreffend bewertet worden sind. In den wirtschaftlich „guten“ Jahren wurden die bestehenden Handlungsbedarfe durch hohe Steuereinnahmen überdeckt. Der Senat selbst hat hierzu inzwischen zutreffend ausgeführt: „Aus heutiger Perspektive ist jedoch festzustellen, dass in diesen Jahren keine wirtschaftliche Entwicklung vorlag, die sich für eine lineare Fortschreibung in

*Keine zutreffende
Bewertung der
strukturellen
Probleme*

⁸ Finanzierungsdefizite 1994: rund 1,4 Mrd. Euro und 2001: rund 1,6 Mrd. Euro.

die Zukunft geeignet hätte, sondern vielmehr eine überdurchschnittlich günstige Entwicklung, wie sie nur für begrenzte, vorübergehende Phasen im Laufe einer zyklischen Wirtschaftsentwicklung zu verzeichnen ist.“⁹

22. Vor allem das Defizit nach einer wirtschaftlichen Boomphase zeigt: Die vermeintlichen Konsolidierungserfolge der Vergangenheit waren zu großen Teilen weniger den Auswirkungen nachhaltiger Maßnahmen, sondern überwiegend konjunkturellen Einnahmespitzen zu verdanken.

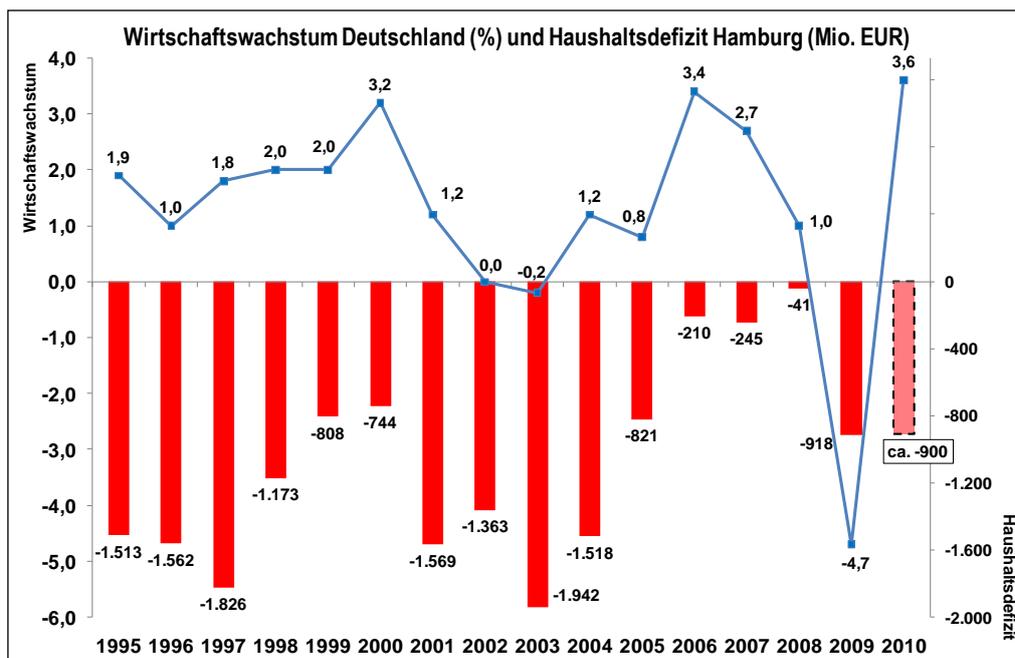
*Mangelnde
Ausgabedisziplin
insbesondere in den
„guten“ Jahren*

Zudem war in diesen wirtschaftlich „guten“ Jahren eine mangelnde Ausgabedisziplin zu beobachten. So wuchsen die Gesamtausgaben in den Jahren 2007 und 2008, der Boomphase vor der Finanz- und Wirtschaftskrise, mit 2,8 % bzw. sogar 6,5 % gegenüber dem jeweiligen Vorjahr deutlich an.¹⁰ Die (konjunkturbedingten) Haushaltsverbesserungen wurden damit weitgehend aufgezehrt. Zudem resultieren aus den zusätzlich finanzierten Ausgaben teilweise dauerhafte Folgekosten (zum Beispiel für Personal- und Sachmittel).

23. Selbst in wirtschaftlichen Boomzeiten konnten keine ausgeglichenen Haushalte erreicht oder gar Rücklagen erwirtschaftet werden. Die Ausgaben lagen stets über den Einnahmespitzen. Deshalb führen konjunkturelle Einbrüche in „schlechten Zeiten“, die in einem Gesamtkonjunkturzyklus unweigerlich kommen, zwangsläufig wieder zu ansteigenden Finanzierungsdefiziten. Die Entwicklung in den vergangenen Jahren bestätigt dies.

⁹ Finanzbericht 2011/2012, S. 5.

¹⁰ Ergebnisbericht des Rechnungshofs vom 15. April 2010, S. 7 f. sowie Bericht nach § 99 LHO zur Haushaltslage 2008 der Freien und Hansestadt Hamburg vom 10. März 2008, S. 20 f., zu den Ausgabesteigerungen (insbesondere verursacht durch Personalaufstockungen) im Zuge der einigungsbedingten Einnahmesteigerungen 1990 bis 1993.

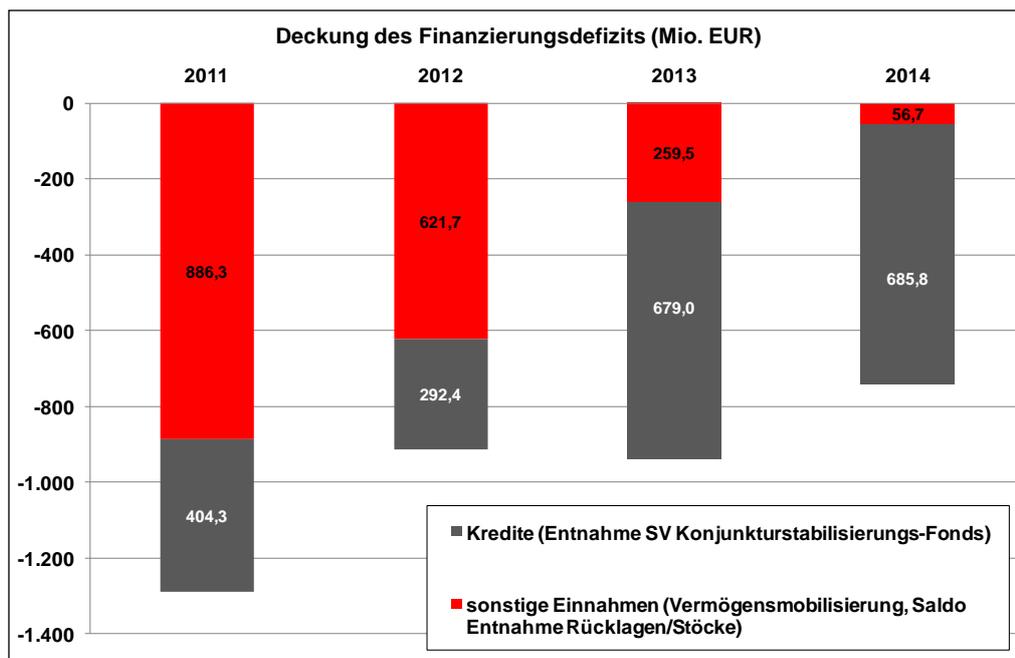


Quelle: 1995–2009 Haushaltsrechnung, 2010 Kassen-Ist (Stand 24. Februar 2011), Wirtschaftswachstum 1995-1999: Statistisches Bundesamt 2010, Bruttoinlandprodukt 2009 für Deutschland S. 6, Wirtschaftswachstum 2000-2010: Statistisches Bundesamt 2011, Pressemitteilung Nr. 010 vom 12. Januar 2011

Für das Jahr 2011 zeichnet sich mit einem erwarteten Wirtschaftswachstum von 2,3 %¹¹ eine Verfestigung der positiven wirtschaftlichen Entwicklung des Jahres 2010 ab. Die sich für Hamburg daraus ergebenden konjunkturbedingt bereits wieder ansteigenden Einnahmen dürfen nicht zu zusätzlichen Ausgaben mit teilweise dauerhaften Folgekosten führen, sondern müssen konsequent zum Abbau des bestehenden Defizits genutzt werden.

24. Zur Finanzierung des Defizits werden auch künftig Rücklagenentnahmen (Allgemeine Rücklage und Rücklage des Sonderinvestitionsprogramms [SIP]), Entnahmen aus dem Grundstock für Grunderwerb, weitere Vermögensmobilisierungen und vor allem in erheblichem Umfang Kreditaufnahmen vorgesehen:

¹¹ Jahreswirtschaftsbericht 2011, Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, S. 7.



Verschuldung

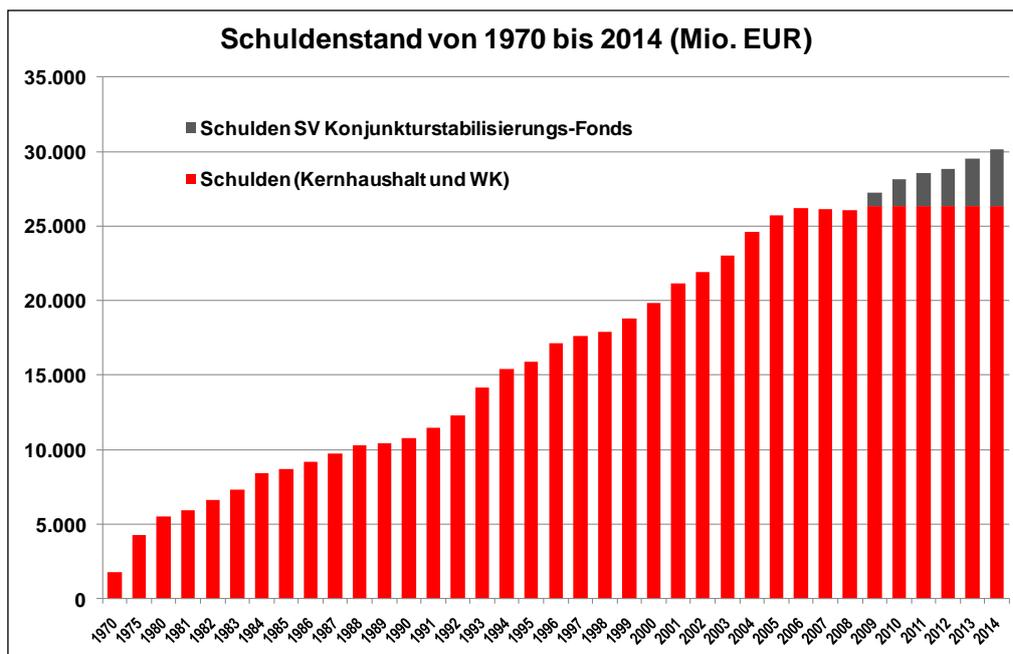
25. In Hamburg erfuhr die Ausweitung der Staatsverschuldung in den siebziger Jahren einen deutlichen Schub. Beginnend mit einem Schuldenstand in 1970 von rund 1,8 Mrd. Euro verdoppelte sich dieser bis 1975 ein erstes Mal, zwischen 1975 und 1985 ein zweites Mal und zwischen 1985 und 1999 ein drittes Mal. Bis 2006 stieg der Schuldenstand auf rund 26 Mrd. Euro weiter an und konnte dann – infolge hoher Steuereinnahmen – bis 2008 konstant gehalten werden.

Schulden mit 28 Mrd. Euro so hoch wie nie zuvor

Bis zum Jahr 2010 betragen die Schulden Hamburgs am Kreditmarkt einschließlich der Kredite des Sondervermögens „Konjunkturstabilisierungs-Fonds Hamburg“ und der Hamburgischen Wohnungsbaukreditanstalt¹², die die Bürgerschaft mit dem Haushaltsbeschluss feststellt und für die die Freie und Hansestadt Hamburg unmittelbar einsteht¹³, rund 28 Mrd. Euro und damit fast das Dreifache der jährlichen Gesamteinnahmen (ohne Kredite) des Hamburger Haushalts.

¹² Schuldenstand der WK per 31. Dezember 2009 (neuere Daten liegen nicht vor).

¹³ Einbezogen sind die mit dem Haushaltsbeschluss festgestellten Kreditmittel für öffentliche Fördermaßnahmen (wie zum Beispiel Wohnraum- und Städtebauförderung, Förderung des Umweltschutzes), die die Anstalt im staatlichen Auftrag ausführt, vgl. Gesetz über die Hamburgische Wohnungsbaukreditanstalt vom 6. März 1973, HmbGVBl. S. 41, zuletzt geändert am 26. Januar 2006, HmbGVBl. S. 30.

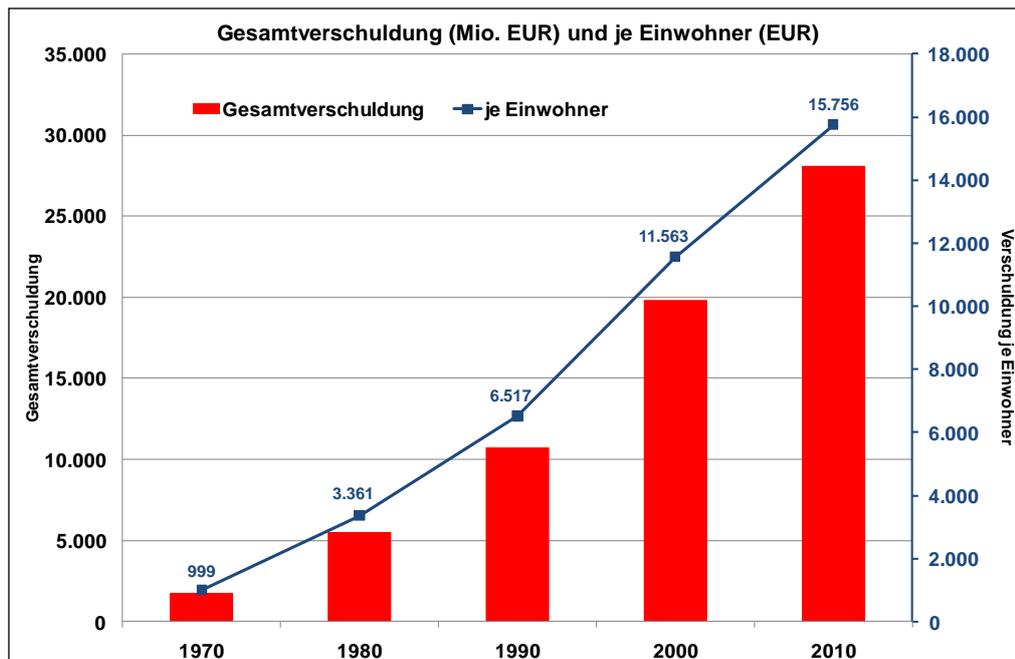


Quelle: Quelle: 1970–2009 Haushaltsrechnung, 2010 Kassen-Ist (Stand 24. Februar 2011), 2011/2012 fortgeschriebener Haushaltsplanentwurf, 2013/2014 Finanzplanung

26. Im Jahre 1970 entfiel rechnerisch auf jeden Einwohner Hamburgs eine Verschuldung von umgerechnet knapp 1.000 Euro. Inzwischen ist die Pro-Kopf-Verschuldung auf fast 16.000 Euro angestiegen.¹⁴ Hamburg weist im bundesweiten Vergleich weiterhin den drittschlechtesten Wert auf, selbst wenn bei Flächenländern die kommunalen Schulden einbezogen werden.¹⁵

¹⁴ Verhältnis der Verschuldung am Kreditmarkt in Höhe von rund 28 Mrd. Euro und der Bevölkerung Hamburgs zum 31. Dezember 2010.

¹⁵ Statistisches Bundesamt, Schuldenstand am 31. Dezember 2009. Veröffentlicht in: Fachserie 14, Reihe 5, 2009, S. 68 f.



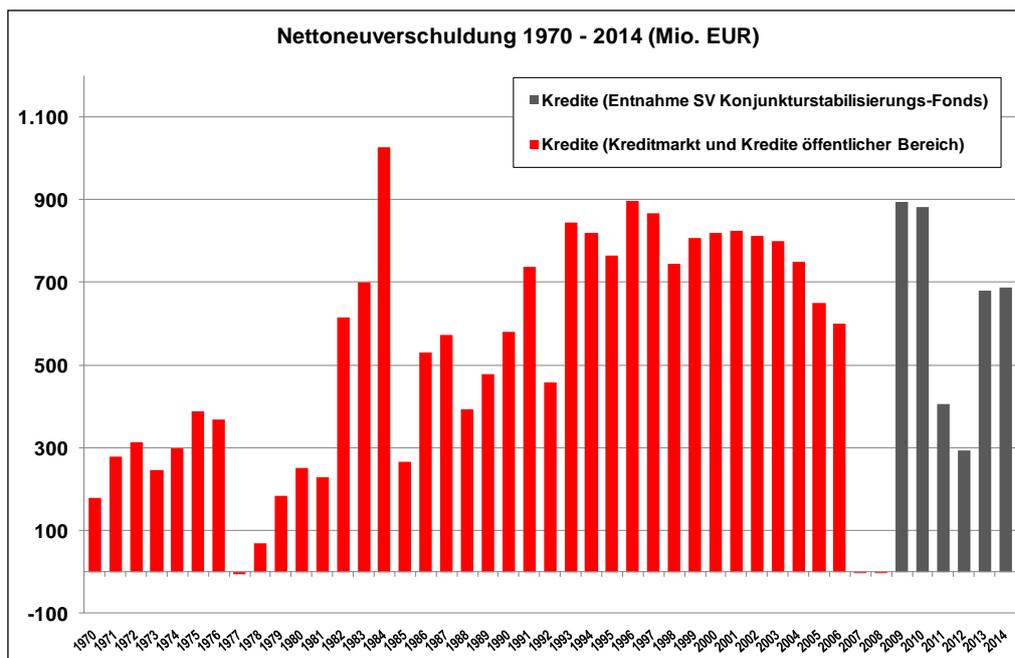
Quelle: 1970–2009 Haushaltsrechnung, 2010 Kassen-Ist (Stand 24. Februar 2011), 2011/2012 fortgeschriebener Haushaltsplanentwurf, 2013/2014 Finanzplanung, Einwohnerzahlen: Statistikamt Nord

27. Die Stadt hat seit vielen Jahrzehnten stetig neue Kredite aufgenommen, um den Finanzierungsbedarf des Haushalts zu decken. (Netto-)Tilgungen fanden – in symbolischer Höhe von 0,00007 % ihrer Kreditmarktschulden – nur in den Jahren 2007 und 2008 statt.

Seit 2009 finanziert das „Sondervermögen Konjunkturstabilisierungs-Fonds Hamburg“ den kreditär zu deckenden Finanzierungsbedarf des Haushalts.¹⁶ Diese Kredite sind im Haushalt unter „Entnahmen aus Rücklagen und Stöcken“ ausgewiesen.

28. Die Nettoneuverschuldung ist über viele Jahrzehnte zur selbstverständlichen Option geworden und derzeit auch künftig in erheblichem Umfang weiter vorgesehen. In fast allen Haushaltsjahren seit 1970 wurde der Schuldenstand Hamburgs am Kreditmarkt um mehrere Hundert Mio. Euro erhöht:
- Kredite als selbstverständliche Finanzierungsoption angesehen*

¹⁶ Vgl. §§ 2, 4 SKFG.



Quelle: 1970–2009 Haushaltsrechnung, 2010 Kassen-Ist (Stand 24. Februar 2011), 2011/2012 fortgeschriebener Haushaltsplanentwurf, 2013/2014 Finanzplanung

29. In der Betrachtung der Schulden der Freien und Hansestadt Hamburg nicht berücksichtigte Kredite werden auch in den (rechtlich unselbstständigen) „Sondervermögen Stadt und Hafen“¹⁷ und „Sondervermögen Schule – Bau und Betrieb“¹⁸ aufgenommen. Auch ihre Finanzierung muss letztlich im Haushalt, im Falle des Schulbaus zum Beispiel über Mietzahlungen, erwirtschaftet werden.
30. Neue Schulden erhöhen inzwischen nicht mehr den Handlungsspielraum, sie verringern ihn zunehmend. Im langfristigen Zeitraum zwischen 1970 und 2010 betrug die Summe geleisteter Zinsausgaben rund 26,5 Mrd. Euro, während die Summe der Krediteinnahmen im selben Zeitraum lediglich 21,9 Mrd. Euro ausmachte. Mit anderen Worten: Die Krediteinnahmen konnten langfristig nicht zu einer Erweiterung der politischen Gestaltungsmöglichkeiten beitragen. Sie dienten wirtschaftlich viel mehr der Finanzierung aufgewachsener Zinsverpflichtungen und reichten in späteren Jahren auch hierfür nicht mehr aus. Die Verschuldung „nährt sich selbst“.
31. Die Zins-Steuer-Quote, die das Verhältnis der Zinsausgaben zu den Steuereinnahmen widerspiegelt, zeigt, wie viel Steuereinnahmen direkt für die Zinsen aufgewendet werden müssen. Sie ist als

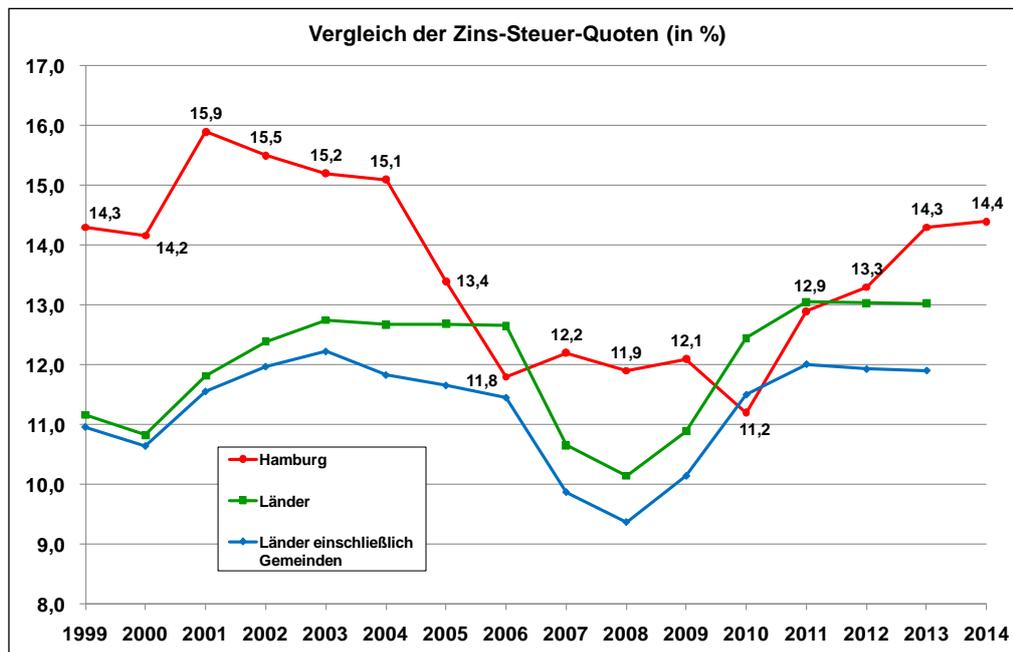
*Weitere
Verpflichtungen
aus Krediten der
Sondervermögen*

*Zinsausgaben
langfristig höher als
Einnahmen aus
Krediten*

¹⁷ Vgl. Gesetz über das Sondervermögen Stadt und Hafen vom 27. August 1997, HmbGVBl. 1997, S. 415.

¹⁸ Vgl. Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens Schule – Bau und Betrieb vom 15. Dezember 2009, HmbGVBl. 2009, S. 493.

eine maßgebliche Quote zur Beurteilung der Haushaltslage Teil des jährlichen Berichts an den Stabilitätsrat.¹⁹



Quelle: Hamburg: 1999–2009 Haushaltsrechnung, 2010 Kassen-Ist (Stand 24. Februar 2011), 2011/2012 fortgeschriebener Haushaltsplanentwurf, 2013/2014 Finanzplanung; Länder und Gemeinden: Zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister (Grundlage: Planung 2009–2013)

Von jedem Euro Einnahmen gehen 11 Cent in den Schuldendienst

Der Blick über den gesamten Zeitraum zeigt, dass ein erheblicher Anteil der Steuereinnahmen für den Schuldendienst aufgewendet werden muss. Die Zins-Steuer-Quote Hamburgs beträgt derzeit 11,2 %, d.h.: Von jedem aus Steuern eingenommenen Euro müssen rund 11 Cent direkt für Zinsen aufgewendet werden. Sie stehen damit nicht mehr zur Disposition für finanzwirksame politische Entscheidungen und damit für die Wahrnehmung von Aufgaben im Interesse der Bürgerinnen und Bürger. Um zusätzlichen Handlungsspielraum zu gewinnen, bedürfte es nicht nur einer Absenkung der Neuverschuldung, sondern vor allem eines Schuldenabbaus.

Vermögensveräußerungen

32. *Vermögensveräußerungen seit 1995 fast 7,6 Mrd. Euro*

In den Jahren 1995 bis 2010 hat die Stadt – trotz regelmäßig aufgenommener Kredite – Vermögen in einem Umfang von rund 7 Mrd. Euro zugunsten des Haushalts²⁰ veräußert. Weitere rund 0,6 Mrd. Euro realisierte sie im Haushalt über den Grundstock für

¹⁹ Vgl. Ausführungen des Senats im Stabilitätsbericht 2010, Bürgerschaftsdrucksache 19/7114 vom 31. August 2010.

²⁰ Hierin nicht enthalten sind die Erlöse aus dem Teilbörsengang der Hamburger Hafen und Logistik AG (sogenannte HHLA-Milliarde), die in Höhe von 1.016,6 Mio. Euro bei der Hamburger Gesellschaft für Vermögens- und Beteiligungsmanagement mbH (HGV) vereinnahmt wurden, vgl. Bürgerschaftsdrucksache 19/1518 vom 11. November 2008.

Grunderwerb aus der Veräußerung von Allgemeinem Grundvermögen.

33. Seit 1995 veräußerte die Stadt insbesondere
- ihre Beteiligung an der Hamburgischen Electricitäts-Werke AG (rund 2.395 Mio. Euro),
 - Anteile an der früheren Hamburgischen Landesbank (rund 705 Mio. Euro),
 - einen Großteil der öffentlichen Gebäude (Projekt Immobilienmodernisierung, rund 610 Mio. Euro),
 - die Hamburger Gesellschaft für Flughafenanlagen (rund 116 Mio. Euro),
 - Anteile im Zusammenhang mit der Flughafen Hamburg GmbH (rund 100 Mio. Euro)

an Dritte. Zusätzlich dienten Veräußerungsgeschäfte innerhalb des Konzerns der Mobilisierung von Einnahmen:

- ein Drittel ihrer Anteile an der SAGA Siedlungs-AG (rund 739 Mio. Euro²¹) sowie
- Gewerbeimmobilien (rund 140 Mio. Euro).

In der Folge verliert Hamburg dadurch dauerhaft Einnahmen aus diesen ehemaligen Beteiligungen (zum Beispiel Erträge aus Gewinnausschüttungen) oder es entstehen dauerhaft Ausgaben (zum Beispiel für Rückmietungen von Verwaltungsgebäuden oder für Leistungen, die Hamburg von verselbstständigten Anstalten in Anspruch nimmt).²² Zudem birgt jede Veräußerung erhebliche Risiken hinsichtlich der Einflussnahme der Stadt bei der Umsetzung öffentlicher Interessen.

34. Im Grundstock für Grunderwerb vereinnahmte Erlöse aus Grundstücksverkäufen sind in erheblichem Umfang – anders als im Regelfall vorgesehen²³ – zur Deckung laufender Ausgaben des Haushalts eingesetzt worden. Insgesamt führte der Grundstock für Grunderwerb seit 1995 im Saldo 592 Mio. Euro an den Haushalt ab.

²¹ Haushaltsrechnungen 2007 bis 2009.

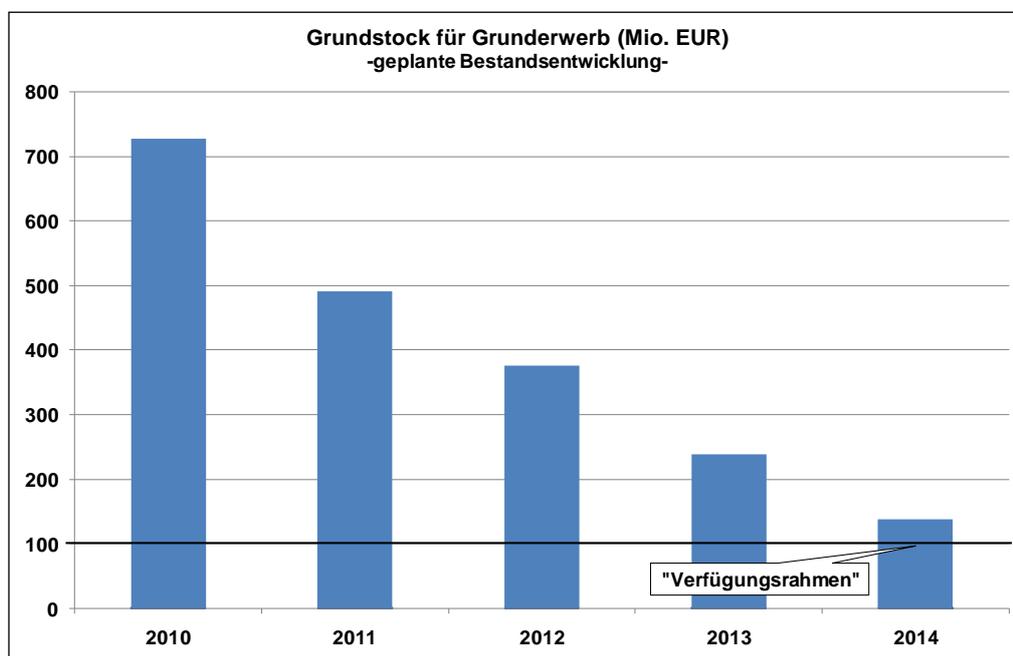
²² Jahresbericht 2005, Tz. 18.

²³ Vgl. § 64 Absatz 3 LHO.

Dementsprechend ist der Grundstücksbestand der Stadt von 1995 bis 2009 um rund 4.600 ha gesunken.²⁴ Dies entspricht einem Rückgang um mehr als ein Zehntel.

35. Durch den im Finanzplanungszeitraum der Jahre 2011 bis 2014 vorgesehenen Einsatz von Vermögen zur Deckung des Defizits von rund 762 Mio. Euro²⁵ kann sich die Struktur des Haushalts weiter nachhaltig verschlechtern.

Der darin mit rund 690 Mio. Euro veranschlagte Großteil resultiert aus weiteren Entnahmen aus dem Grundstock für Grunderwerb. Die voraussichtlichen Entnahmen dieser vier Finanzplanjahre sind damit höher als zusammengerechnet in den 16 Jahren davor. Der Bestand des Grundstocks für Grunderwerb verringert sich damit gegenüber dem Jahr 2010 erheblich.



Quelle: vorgesehene Bestände gemäß Haushaltsplanentwurf 2011/2012

Auch wenn von den veranschlagten Entnahmen von 690 Mio. Euro – erstmals im Jahre 2011 – 100 Mio. Euro als „Verfügungsrahmen“²⁶ für die laufenden Geschäfte des Immobilienmanagements bereit gestellt werden sollen, verbleiben immer noch rund 590 Mio. Euro, die zur Finanzierung des Gesamthaushalts vorgesehen sind.

²⁴ Vgl. Vermögensübersichten zu den Haushaltsrechnungen 1994 bis 2009; Stand 30. Juni 1995: rund 38.600 ha, Stand 31. Dezember 2009: rund 34.000 ha.

²⁵ Zusammengesetzt aus rund 690 Mio. Euro Entnahmen aus dem Grundstock für Grunderwerb und rund 72 Mio. Euro Vermögensmobilisierungen.

²⁶ Der „Verfügungsrahmen“ von 100 Mio. Euro ist zwar bislang formal nicht festgeschrieben, entspricht aber dem Haushaltsplan-Entwurf 2011/2012, Einzelplan 9.1, S. 131.

36. Der durch bisher getätigte Veräußerungen fortschreitende Vermögensverzehr der Stadt wird auch bilanziell sichtbar. So hat sich der bilanzierte Buchwert an Grundstücken des Anlagevermögens im Kernhaushalt innerhalb von vier Jahren seit der Eröffnungsbilanz zum 1. Januar 2006 bis zur Bilanz zum 31. Dezember 2009 um rund 900 Mio. Euro verringert.²⁷

Verdecktes strukturelles Defizit

37. Der Rechnungshof hat vielfach festgestellt, dass bestehendes, für das Gemeinwesen notwendiges Vermögen mittlerweile in einem so schlechten Erhaltungszustand ist, dass Substanzverluste sichtbar werden und bereits Einschränkungen, beispielsweise bei der Qualität der Straßen, für die Bürgerinnen und Bürger spürbar sind.

Häufige Ursache für die fortschreitenden Wertverluste sind unzureichende oder unterlassene Unterhaltungs- und Instandsetzungsmaßnahmen. Die Stadt hat zu wenig Haushaltsmittel für den Erhalt des Vorhandenen bereitgestellt.

Die sich daraus ergebenden Folgen, nämlich die Gefährdung des Bestands und der Funktionstüchtigkeit der öffentlichen Infrastruktur, sind erheblich. Sie bestehen

- im Verlust von Vermögenswerten durch Substanzverfall,
- in aus unterlassener Unterhaltung resultierenden zusätzlichen Instandsetzungskosten und
- in Funktions- und/oder Sicherheitsmängeln sowie Nutzungseinschränkungen.

38. Wie einzelne Beispiele zeigen, sind weite Bereiche der öffentlichen Infrastruktur betroffen:

- Die jährlichen Ausgaben für das Hamburger Straßennetz sind unauskömmlich. Der daraus resultierende hohe und fortschreitende Anlagenverfall führt dazu, dass Straßen in einen Zustand abgleiten, der nur noch durch eine Grundinstandsetzung mit um rund 25 % höheren Kosten beseitigt werden kann. Aus der Fortschreibung des Saldos zwischen den der tatsächlichen Abnutzung Rechnung tragenden Abschreibungen und Investitionen in Höhe von 55 Mio. Euro jährlich ergibt sich rechnerisch, dass in etwa 27 Jahren das gesamte Straßenvermögen bilanziell abgeschrieben sein wird (Jahresbericht 2010, Tzn. 341 bis 372). Die zwischenzeitliche Erhöhung

*Vernachlässigte
Unterhaltung von
Straßen und
Radwegen*

²⁷ Vgl. Geschäftsberichte der Freien und Hansestadt Hamburg 2006, S. 24 und 2009, S. 96, 100 f. Enthalten sind Abschreibungen / Wertberichtigungen von rund 350 Mio. Euro.

der Instandsetzungs- und Unterhaltungsmittel²⁸ ändert hieran wenig.

- Die für den Betrieb und die Unterhaltung der Radwege zur Verfügung stehenden Mittel reichen bei Weitem nicht aus. Bei Beibehaltung eines entsprechenden Defizits werden sich der Wert der Radwegenanlagen und ihre Gebrauchsqualität weiter verschlechtern (Jahresbericht 2010, Tzn. 373 bis 388).
- Unzureichende Finanzmittel für die notwendige Grundsanierung und laufende bauliche Unterhaltung des Thalia Theaters – allein von 1999 bis 2008 fehlten hierfür rund 4 bis 6 Mio. Euro – führten zu erheblichem Substanzverlust und damit zu einem insgesamt unwirtschaftlichen Vorgehen (Jahresbericht 2010, Tzn. 493 bis 503).
- Die für Grünanlagen und Spielplätze in den Haushaltsjahren 2007 und 2008 jeweils veranschlagten Unterhaltungsmittel von rund 18 Mio. Euro decken lediglich rund 45 % und die Grundinstandsetzungsmittel von rund 49 Mio. Euro für den Zeitraum 1999 bis 2008 nur rund 27 % des erforderlichen Finanzbedarfs ab. Es muss davon ausgegangen werden, dass für den Erhalt der Anlagen in Zukunft umfangreiche Investitionen notwendig werden oder Anlagen geschlossen werden müssen (Jahresbericht 2009, Tzn. 188 bis 200).

*Unzureichende
Finanzmittel für
Theater und
Grünanlagen*

*Substanzverfall an
Hochschulen*

- Die Behörde für Wissenschaft und Forschung und die Universität Hamburg haben seit vielen Jahren einen Substanzverfall der Universitätsgebäude zugelassen. Der wirtschaftliche Abbau dieses Rückstaus erfordert – nach Angaben der Behörde – nun einen Aufwand in Höhe von mindestens 375 Mio. Euro (Jahresbericht 2009, Tzn. 213 bis 228).

39. Der eigentliche Sanierungs- und Modernisierungsstau an der Universität ist allerdings wesentlich höher. Der Senat führt gegenüber der Bürgerschaft zum weiteren Verfahren der baulichen Modernisierung der Universität Hamburg aus, dass

- rund zwei Drittel von etwa 125 Gebäuden des zentralen Campus (Von-Melle-Park und Bundesstraße) in einem schlechten bis sehr schlechten Zustand seien,
- bis auf wenige Bauten, die in den vergangenen Jahren modernisiert wurden, die meisten Universitätsgebäude einen erheblichen Sanierungsstau aufwiesen und

²⁸ Bürgerschaftsdrucksache 19/8512 vom 24. Januar 2011 betreffend Bürgerschaftliches Ersuchen „Jetzt unsere Straßen sanieren – und nachhaltig erhalten!“, Bürgerschaftsdrucksache 19/5975 vom 21. April 2010.

- der bauliche Zustand der meisten Gebäude nicht mehr den heutigen Ansprüchen moderner Lehr- und Forschungseinrichtungen entspreche.²⁹

40. Mit der Gründung des „Sondervermögens Schule – Bau und Betrieb“ wird eine grundlegende Reform der Schulbauverwaltung mit den Hauptzielen der Behebung des Sanierungsstaus von rund 3 Mrd. Euro und der Realisierung eines Zubaubedarfs von rund 1,2 Mrd. Euro angestrebt.³⁰ Die Finanzierungskosten werden – im Umfang der in Zukunft zu finanzierenden Investitionen – als ein Bestandteil der von der Behörde für Schule und Berufsbildung an das Sondervermögen zu zahlenden Miete über zukünftige Haushalte zu finanzieren sein.

Sanierungsstau an Schulen

41. Das tatsächliche strukturelle Defizit des Haushalts geht damit über die jährlich fehlende 1 Mrd. Euro hinaus, ohne dass der Haushalt dies unmittelbar erkennen lässt.

Die Fortsetzung der kurzfristigen Entlastung im jeweiligen Haushaltsjahr durch unterlassene Unterhaltung des bestehenden Vermögens ist nicht möglich, weil dessen Erhaltungszustand inzwischen so schlecht ist, dass die Funktionsfähigkeit öffentlicher Infrastruktur zum Teil gefährdet oder auf dem Weg dahin ist.

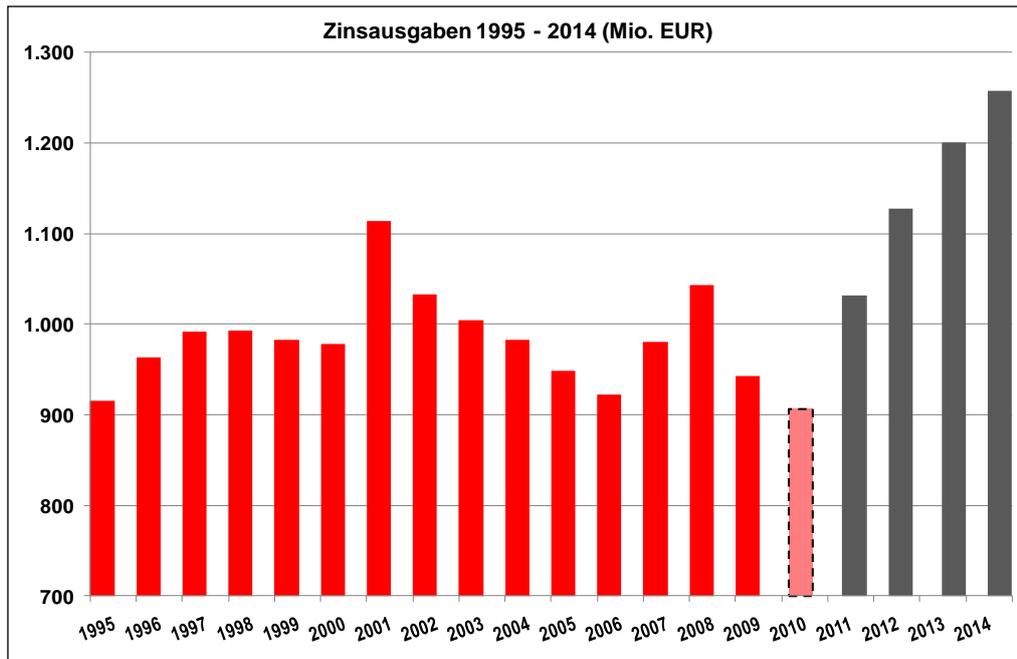
Zukunftsrisiken und Vorbelastungen

42. Unmittelbare Folge der hohen Schulden am Kreditmarkt ist die langfristige Zinsbelastung. Im Jahr 2011 gibt die Stadt laut Planung rund 1 Mrd. Euro für Zinsen aus. Das sind rund 3 Mio. Euro täglich. Die Tendenz ist steigend. Damit sind annähernd 10 % des Gesamthaushalts der politischen Gestaltung entzogen.

*Täglich
3 Mio. Euro
Zinsen*

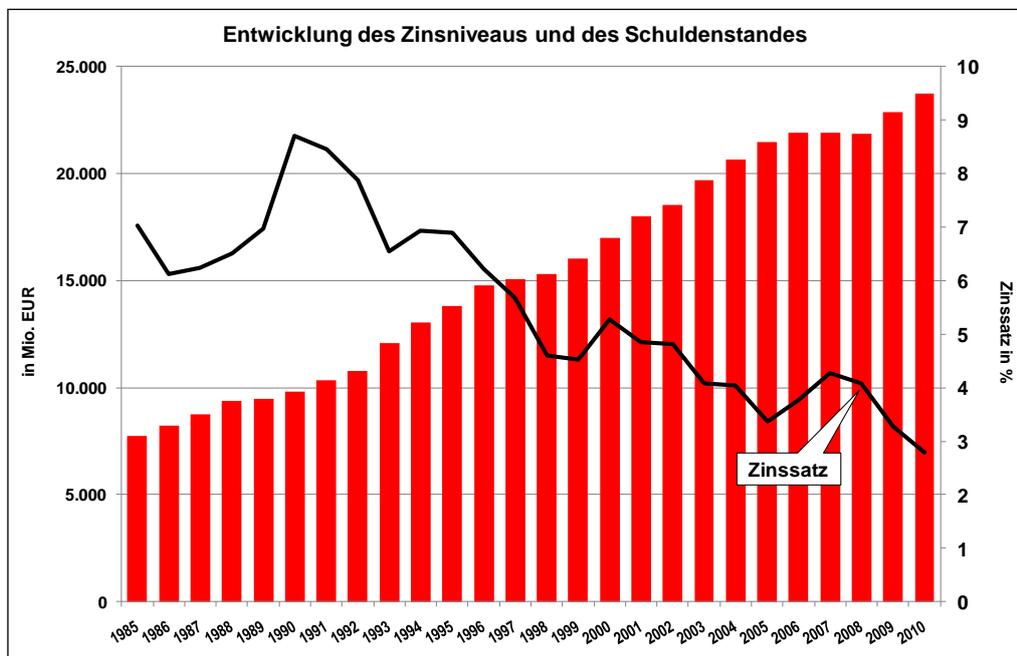
²⁹ Bürgerschaftsdrucksache 19/8243 vom 21. Dezember 2010.

³⁰ Bürgerschaftsdrucksache 19/4208 vom 29. September 2009.



Quelle: 1995–2009 Haushaltsrechnung, 2010 Kassen-Ist (Stand 24. Februar 2011), 2011/2012 fortgeschriebener Haushaltsplanentwurf, 2013/2014 Finanzplanung

43. Trotz der erheblich gestiegenen Verschuldung (vgl. Tz. 25) profitiert der Haushalt vom weiterhin historisch niedrigen Zinsniveau, das gute Bedingungen für die Refinanzierung fälliger Alt-schulden am Kapitalmarkt schafft. Die Zinsausgaben stiegen deshalb bisher nur verhältnismäßig gering an.



Quelle: 1995–2009 Haushaltsrechnung, 2010 Kassen-Ist (Stand 24. Februar 2011), Zinssatz Datenreihe Deutsche Bundesbank (WU8612) öffentliche Anleihen mit 10-jähriger Laufzeit

44. Hamburg steckt wegen der aufgelaufenen Verschuldung vor allem durch das erkennbare Risiko steigender Zinsen zunehmend in ei-

ner nicht mehr beeinflussbaren Verschuldungsspirale. Erhöhungen des Zinses von aktuell 3 % – die angesichts des langfristigen Mittels³¹ des Zinssatzes von 6 % nicht unwahrscheinlich sind – werden selbst bei konstantem Schuldenstand über kurz oder lang zwangsläufig zu steigenden Zinsausgaben des Haushalts führen. Eine Erhöhung des Zinssatzes um einen Prozentpunkt gegenüber der Planungsannahme würde kurzfristig – nach Angaben des Senats – zu Mehrausgaben von etwa 40 bis 55 Mio. Euro³² pro Jahr führen, langfristig und nach vollständiger Umschuldung des Bestands betrachtet sogar zu rund 250 bis 300 Mio. Euro pro Jahr.

Mehrausgaben von 50 Mio. Euro pro Jahr bei Erhöhung des Zinssatzes um 1 Prozentpunkt

45. Der in finanzpolitischen Prognosen bisher immer in relativ weiter zeitlicher Ferne gesehene künftige „Pensionsberg“ wird in diesem Jahrzehnt, d.h. schon am Ende der nächsten Legislaturperiode erreicht und löst einen erheblichen Finanzierungsbedarf aus³³, für den keine entsprechende Vorsorge getroffen wurde. „Ansätze zur Vorsorge“³⁴ zur Entlastung von Versorgungsaufwendungen bestehen durch die Versorgungsrücklage.³⁵

Vorsorge für „Pensionsberg“ unzureichend

Die Rückstellungen für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen hat der Senat in der Bilanz der Stadt zum 31. Dezember 2009 mit rund 18,7 Mrd. Euro, im Konzern mit rund 20,8 Mrd. Euro beziffert.³⁶ Rechnet man diese zu den Schulden am Kreditmarkt (vgl. Tz. 25) hinzu, ergibt sich eine „Gesamtverschuldung“ von rund 50 Mrd. Euro.

Schulden plus Verpflichtungen aus Pensionen: 50 Mrd. Euro

46. Neben der Entwicklung von Zinsen und Pensionszahlungen gibt es weitere Haushaltsrisiken:

Für Tarif- und Besoldungserhöhungen sind an zentraler Stelle zwar Vorsorgemittel veranschlagt, diese wurden allerdings im Zuge des Konsolidierungspakets vom November 2009³⁷ für die Jahre 2011 bis 2013 um insgesamt 368 Mio. Euro abgesenkt.³⁸ Lediglich im Besoldungsbereich kann die Stadt die Entwicklung eigenständig gestalten. Wenn im Tarifbereich die Abschlüsse über den vorgesehenen Ansätzen liegen, führt dies zu weiteren Haushaltsbelastungen.

Gehaltsentwicklung

³¹ Zugrunde gelegt wurde ein Betrachtungszeitraum von 25 Jahren (1985 bis 2010).

³² Bürgerschaftsdrucksache 19/7900 vom 16. November 2010, Geschäftsbericht 2009, S. 47.

³³ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 19/7709 vom 2. November 2010, Entwicklung der Versorgungsausgaben, S. 3: „Die Ergebnisse der Prognose zeigen einen durchgängigen Ausgabenanstieg bis zum Jahr 2021 (...)“.

³⁴ Finanzbericht 2007/2008, S. 79.

³⁵ Gesetz über eine Versorgungsrücklage der Freien und Hansestadt Hamburg - HmbVersRücklG vom 30. November 1999, HmbGVBl. S. 266, zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 6. April 2010, HmbGVBl. S. 262. Bestand der Versorgungsrücklage zum 31. Dezember 2009: 196 Mio. Euro (Quelle: vorläufige Haushaltsrechnung 2009).

³⁶ Bürgerschaftsdrucksache 19/7900 vom 16. November 2010, Geschäftsbericht 2009.

³⁷ Vgl. Tz. 59.

³⁸ Bürgerschaftsdrucksache 19/4789 vom 15. Dezember 2009, Anlage 3.

47. Bestimmte gesetzliche Leistungen (wie Kindertagesbetreuung, Hilfen zur Erziehung, Hilfe zur Pflege, Sozial- und Eingliederungshilfe³⁹) sind in den vergangenen Jahren regelmäßig prozentual stärker gestiegen als das Gesamtvolumen des Haushalts. Nicht zuletzt wird die Höhe der Ausgaben gesetzlicher Leistungen, die derzeit rund 20 % der Gesamtausgaben ausmachen, von bundesgesetzlichen und konjunkturellen Entwicklungen abhängen, die unsicher sind.⁴⁰
- Nach Auslauf des Finanzierungsprinzips „Hafen finanziert Hafen“ durch Verbrauch der sogenannten HHLA-Milliarde bedarf es einer Anschlussfinanzierung, die insbesondere den absehbar hohen Investitionsbedarf im Hafen berücksichtigt.⁴¹
48. Über die allgemeinen konjunkturellen Risiken hinaus, die auch Risiken aus der Beitragslast im Länderfinanzausgleich beinhalten, gibt es spezielle Risiken, die aus Steuerrechtsänderungen resultieren. In erster Linie bestehen Unwägbarkeiten im Zuge der derzeit diskutierten Änderung im Bereich der Gewerbesteuer bei einer Gemeindefinanzreform.
49. Die Finanzierung der Ausgabereste, d.h. von der Bürgerschaft ermächtigte, aber noch nicht getätigte Ausgaben, mit einem Volumen per Ende 2009 von rund 1,6 Mrd. Euro, vornehmlich im investiven Bereich, ist weiterhin offen.⁴² Weil keine entsprechenden Deckungsmittel veranschlagt sind, droht ein zusätzliches Defizit. Vor diesem Hintergrund bedarf es einer systematischen Überprüfung der Ausgabereste mit dem Ziel ihrer Streichung oder konsequenten Berücksichtigung im weiteren Aufstellungsprozess des Haushaltsplans 2011/2012.
50. Aus bestehenden Haftungsverhältnissen bzw. Gewährleistungsverpflichtungen der Stadt gegenüber öffentlichen Unternehmen könnten potenziell weitere Belastungen resultieren (insbesondere im Zusammenhang mit der HSH-Nordbank und in geringerem Umfang WK und weitere). Die Gesamtsumme der Gewährträgerhaftung⁴³ beträgt im Konzern rund 57,7 Mrd. Euro.⁴⁴

³⁹ Jahresbericht 2010, Tzn. 233 bis 252.

⁴⁰ Bürgerschaftsdrucksache 19/7900 vom 16. November 2010, Geschäftsbericht 2009, S. 47 f.

⁴¹ Für den Zeitraum 2011 bis 2015 schätzt die zuständige Behörde derzeit einen Investitionsbedarf in die allgemeine Infrastruktur von rund 850 Mio. Euro, vgl. Bürgerschaftsdrucksache 19/7730 vom 12. November 2010. Zur mittelfristigen Ertragsentwicklung der Hamburg Port Authority AöR und zu den notwendigen Aufwendungen für den Betrieb vgl. Jahresbericht 2010, Tzn. 537 bis 553.

⁴² Bericht nach § 99 LHO zur Haushaltslage 2008 der Freien und Hansestadt Hamburg vom 10. März 2008 und Ergebnisbericht des Rechnungshofs vom 15. April 2010.

⁴³ Die Freie und Hansestadt Hamburg haftet für Verbindlichkeiten ihrer Beteiligungen im Rahmen der „Gewährträgerhaftung“, soweit dies im jeweiligen Errichtungsgesetz vorgesehen ist.

⁴⁴ Bürgerschaftsdrucksache 19/7900 vom 16. November 2010, Geschäftsbericht 2009, S. 83.

Erschöpfung bisheriger Deckungspotenziale

51. Bisherige, kurzfristig genutzte Potenziale zur Deckung des Haushaltsdefizits fallen künftig weg, weil sie nahezu aufgezehrt sind:
- Deckungspotenziale
weitgehend
verbraucht*
- Die Rücklage des SIP ist gänzlich, die Allgemeine Rücklage bis 2014 mit Ausnahme eines Restbetrags von rund 70 Mio. Euro verbraucht.
 - Weitere Vermögensmobilisierungen sind bereits in der aktuellen Finanzplanung für die Jahre 2013 und 2014 nicht vorgesehen, weil dafür infrage kommendes Vermögen kaum mehr vorhanden ist.
 - Der Bestand des Grundstocks wird bis 2014 voraussichtlich auf etwa 137 Mio. Euro⁴⁵ abgesunken sein und damit nur noch geringfügig über dem „Verfügungsrahmen“ von 100 Mio. Euro (vgl. Tz. 35) liegen. Weitere Entnahmen aus dem Grundstock für Grunderwerb stehen daher mittelfristig nicht mehr wie in der Vergangenheit zur Verfügung, will man seine Handlungsfähigkeit und damit seine Zweckbestimmung nicht gefährden. Auf diese Risiken hat der Rechnungshof bereits 2006 hingewiesen.⁴⁶
 - Zusätzliche Kreditaufnahmen sind vor dem Hintergrund gesetzlicher Rahmenbedingungen nicht möglich, da die aktuelle Finanzplanung bereits von der derzeit noch rechtlich zulässigen Obergrenze der Kreditaufnahme in Höhe der eigenfinanzierten Investitionen⁴⁷ ausgeht. Dabei unterstellt sie bereits eine fortgesetzte Kreditaufnahme, obgleich § 18 LHO dies in Hamburg ab 2013 grundsätzlich nicht mehr vorsieht und § 6 Absatz 4 SKFG eine (Netto-)Tilgungsverpflichtung in Höhe von mindestens 100 Mio. Euro jährlich ab 2015 begründet.
52. Die Praxis der Haushaltspolitik in den letzten Jahrzehnten hat ihre Grenzen erreicht. Ein „weiter so“ kann es also nicht mehr geben.
- Kein
„weiter so“
möglich*

⁴⁵ Berücksichtigt ist bereits, dass im Jahr 2011 100 Mio. Euro aus der Entnahme in einen „Verfügungsrahmen“ eingebracht werden sollen, vgl. Tz. 35.

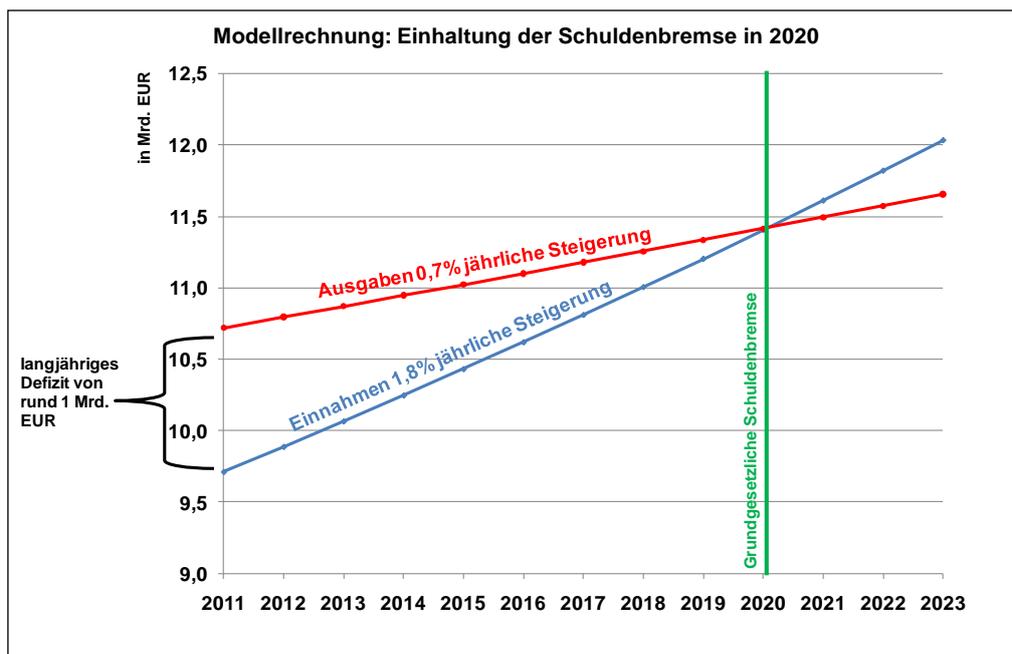
⁴⁶ Jahresbericht 2006, Tzn. 446 bis 452.

⁴⁷ Vgl. Glossar, S. 39.

III. Handlungserfordernisse

Ausgleich des Haushalts bis 2020

53. Die Schuldenbremse (Artikel 109 Absatz 3 GG) verlangt, dass spätestens ab 2020 die Haushalte der Länder grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen sind. Sofern entsprechende Länderregelungen geschaffen werden, kann lediglich eine vorübergehende Kreditaufnahme aufgrund konjunktureller Haushaltsbelastungen oder außergewöhnlicher Notsituationen zugelassen werden, die „symmetrisch“ durch eine entsprechende Tilgung in den Zeiten auszugleichen ist, in denen eine positive konjunkturelle Entwicklung den Haushalt entlastet. Für die Jahre 2011 bis 2019 verlangt das GG in Artikel 143 d Absatz 1 von den Ländern, ihre Haushalte so aufzustellen, dass ab 2020 die Vorgaben der Schuldenbremse uneingeschränkt erfüllt werden können.
- Das bestehende strukturelle Defizit des Haushalts kann nur in einem längerfristigen Prozess abgebaut werden. Deshalb besteht auch rechtlich keine Alternative zu einer sofortigen nachhaltigen Haushaltskonsolidierung. Auch aus diesem Grund müssen die Weichen hierfür zu Beginn dieser Legislaturperiode von Senat und Bürgerschaft gestellt werden.
54. Dem Senat stellt sich vor dem Hintergrund der Schuldenbremse die Aufgabe einer finanzpolitischen Rahmenplanung bis 2020, die Eckwerte der Einnahmen und Ausgaben festlegt. Diese Eckwerte müssen von einer vorsichtigen, mittleren Einnahmeerwartung ausgehen, Raum für zeitweise Rückgänge enthalten und dürfen auch bei temporären Mehreinnahmen keine dauerhaften Mehrausgaben zulassen. Auf dieser Basis ist ein bedarfsgerecht ermittelter Ausgaberahmen festzulegen. Die Rahmenplanung muss auch Vorsorge für die bestehenden Zinsrisiken und die steigenden Pensionsverpflichtungen treffen.
- Für eine derartige einnahmebezogene und vorsorgende Rahmenplanung sollte mit dem Instrument eines neu zu schaffenden Finanzrahmengesetzes die Zustimmung der Bürgerschaft gesucht werden. In einem Top-down-Planungsansatz kann die gesetzliche Festlegung von verbindlichen Ausgabenobergrenzen, wie es zum Teil in anderen europäischen Ländern (Schweden, Österreich) bereits mit Erfolg praktiziert wird, die Planungssicherheit und Haushaltsdisziplin erhöhen.
55. Im Zusammenhang mit der Festlegung von verbindlichen Finanzrahmen hat der Rechnungshof überschlägig ermittelt, dass ab dem Haushaltsjahr 2011 die Ausgabesteigerungen (bereinigte Gesamtausgaben) jedes Jahr um rund 1,1 Prozentpunkte unter den Einnahmesteigerungen (bereinigte Gesamteinnahmen) liegen müssten, um das Defizit von rund 1 Mrd. Euro bis zum Inkrafttreten der Schuldenbremse im Jahr 2020 abzubauen.



Quelle: Eigene Berechnungen des Rechnungshofs; Prozentsatz Einnahmesteigerung vorsichtige Annahme für die Modellrechnung auf Basis langfristiger Vergangenheitswerte

Die überschlägige Rechnung zeigt:

- Es ist realistisch, die strukturelle Lücke von 1 Mrd. Euro zu schließen, weil dies jedenfalls mittelfristig ohne ein nominelles Kürzen der Gesamtausgaben gelingen kann. Jedoch erfordert eine Begrenzung des Ausgabenanstiegs auf diesem Niveau größte Anstrengungen. So betrug in der Vergangenheit beispielsweise der durchschnittliche jährliche Anstieg⁴⁸ bei den Versorgungsausgaben 3,1 % und der Beihilfe 4,2 %. Die Ausgaben für Sozialhilfeleistungen stiegen durchschnittlich um 2,1 %, die gesamten Sach- und Fachausgaben stiegen ebenfalls um 2,1 %. Mit anderen Worten: Auch künftig werden insbesondere in nicht oder zumindest nicht kurzfristig steuerbaren Bereichen überproportionale Ausgabesteigerungen durch überproportionale Einsparungen in anderen Bereichen zu kompensieren sein.

Aus diesem Grund sind einschneidende Konsolidierungsmaßnahmen bis 2019 notwendig: Angesichts der bestehenden verdeckten Defizite und der notwendigen Risikovorsorge für steigende gesetzliche Leistungen, Zinsen oder Pensionen muss die Haushaltsstruktur durch Konsolidierung wieder in Ordnung gebracht werden. Dies ist insbesondere auch notwendig, um ohne kreditfinanzierte Mehrausgaben politische Gestaltungsfreiheit zu gewinnen.

⁴⁸ Durchschnittliche Veränderungsrate bezogen auf die Ist-Ergebnisse des jeweiligen Vorjahrs für den Zeitraum 1998 bis 2009.

- Die Rechnung zeigt jedoch vor allem, dass Kontinuität und langer Atem der Schlüssel zu soliden Finanzen sind. Es erfordert ab heute acht Jahre konsequenter Finanzpolitik bis zu einem strukturell ausgeglichenen Haushaltsplan. Konsequenz wird in erster Linie in künftigen wirtschaftlichen Boomjahren unter Beweis zu stellen sein, in denen der Haushalt temporär erste Überschüsse erwirtschaftet und die Gefahr besteht, die Fehler der Vergangenheit zu wiederholen.

56. *Schuldenbremse
in Verfassung*

Kontinuität kann unterstützt werden, indem neben einem Finanzrahmengesetz (vgl. Tz. 54) schon im Übergangszeitraum bis 2019, dem letzten Jahr, in dem Maßnahmen zur Einhaltung der Schuldenbremse getroffen werden können, eine Konkretisierung der Schuldenbremse des GG in der HV festgeschrieben wird. So sind bzw. sollen auch in anderen Landesverfassungen⁴⁹ Konkretisierungen der Schuldenbremse erfolgen.

*Keine Aushöhlung
der Schulden-
bremse durch
Flucht in
Nebenhaushalte*

Dabei muss sichergestellt werden, dass die Schuldenregel nicht ausgehöhlt oder umgangen werden kann. Deshalb sollte – wie es das GG bereits für Sondervermögen des Bundes vorschreibt⁵⁰ – jede wirtschaftlich einer Verschuldung des Kernhaushalts gleich kommende Gestaltung, auch in Einrichtungen der Stadt (wie zum Beispiel Sondervermögen und Anstalten) in die Verschuldungsregelung der HV einbezogen werden, um eine Flucht in Nebenhaushalte zulasten Hamburgs zu verhindern.⁵¹

Verbindliches Zwischenziel 2014

57. *Verbesserung im
Gesamthaushalt
2014 von rund 270
Mio. Euro als
Zwischenziel*

Eine in der Umsetzung erfolgversprechende finanzpolitische Ausrichtung auf einen langfristigen, zwei Legislaturperioden umfassenden Zeitraum bis 2019 erfordert es, verbindliche Zwischenziele festzulegen. Ein Zwischenziel könnte zum Ende der laufenden Finanzplanperiode gesetzt werden und müsste – bei Begrenzung der jährlichen Ausgabesteigerung auf 0,7 % bezogen auf den Zeitraum bis 2020 (vgl. Tz. 55) – eine Verringerung des Defizits im Gesamthaushalt bis 2014 gegenüber dem aktuellen Finanzplan von mindestens rund 270 Mio. Euro umfassen.⁵² Einnahmen aus Vermögensmobilisierungen, Entnahmen aus Rücklagen und Stöcken – da einmalig –, nicht konkretisierte Konsolidierungsbeträge sowie konjunkturell bedingte Minderaus-

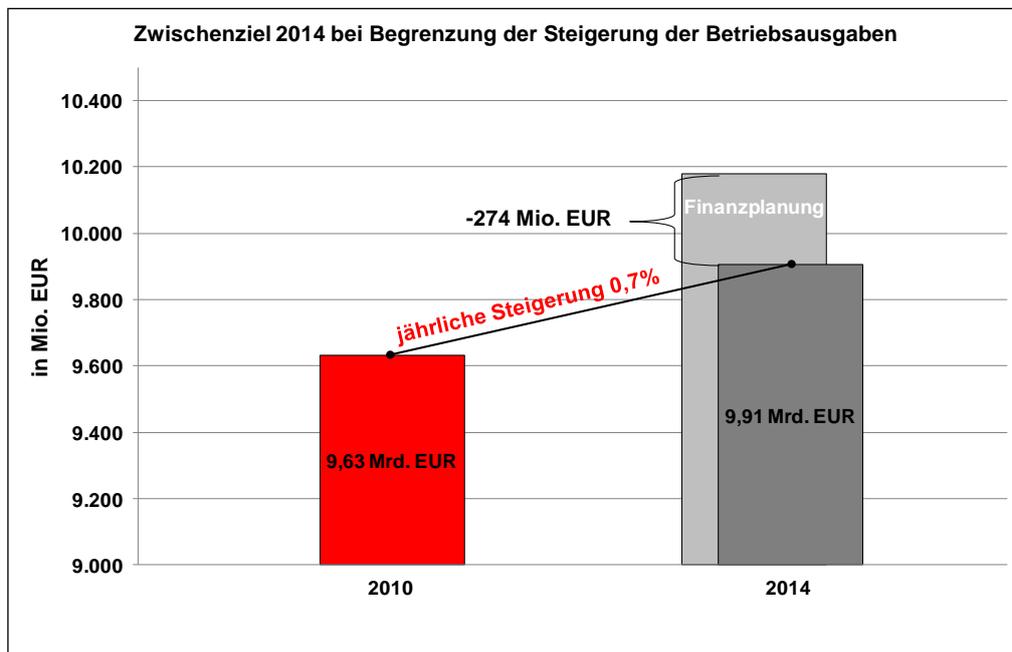
⁴⁹ Hessen, Schleswig-Holstein, Rheinland-Pfalz.

⁵⁰ Einbeziehung von nach dem 31. Dezember 2010 eingerichtete Sondervermögen mit Kreditemächtigung, vgl. Artikel 143 d Absatz 1 GG.

⁵¹ Vgl. Hamburger Erklärung der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder zur Ausgestaltung der Schuldenregel in Bund und Ländern vom 4. Mai 2010.

⁵² Zu den Anforderungen an eine nachhaltige Konsolidierung vgl. Tz. 62.

gaben und Mehreinnahmen müssen hierbei außer Betracht bleiben.⁵³



Quelle: Eigene Berechnungen des Rechnungshofs

Ausgangsbasis der Berechnungen des Rechnungshofs sind die sich zurzeit für 2010 aus dem Kassen-Ist ergebenden bereinigten Betriebsausgaben in Höhe von rund 9,63 Mrd. EUR (Stand 24. Februar 2011). Unter Berücksichtigung einer auf durchschnittlich 0,7 % begrenzten Steigerung bei den Betriebsausgaben ergeben sich für 2014 bereinigte Betriebsausgaben von rund 9,91 Mrd. Euro. Nimmt man die Investitionsausgaben laut Finanzplanung in Höhe von rund 775 Mio. Euro hinzu, errechnet sich das Zwischenziel für 2014 mit einer Verringerung des Defizits im Gesamthaushalt (vgl. Tz. 20) um mindestens rund 270 Mio. Euro auf rund 470 Mio. Euro.

58. Für eine entsprechende Verbesserung wäre erforderlich, dass
- die in der Planung bereits konkret berücksichtigten Konsolidierungsbeträge (gegebenenfalls auch durch andere Maßnahmen) in voller Höhe erreicht werden und

⁵³ Sollte mit dem Haushaltsjahr 2014 der Haushalt der Freien und Hansestadt Hamburg flächendeckend auf das Neue Haushaltswesen umgestellt sein, könnte das obige, auf Basis des heute noch führenden kameralen Haushalts beschriebene Zwischenziel in einem neuen, doppischen Rechnungswesen durch eine entsprechende Begrenzung der Neuverschuldung bezogen auf die Höhe der Investitionsauszahlungen zu messen sein.

- bisher lediglich global beschriebene Konsolidierungsmaßnahmen im Volumen von fast 570 Mio. Euro⁵⁴ konkretisiert und erfolgreich umgesetzt werden.

Unabhängig von der gegenwärtig positiven konjunkturellen Entwicklung müssen sich Zwischenziele daran messen lassen, dass ab 2020 die Haushalte ohne Kreditaufnahme auszugleichen sind. Die sich mit dem Ergebnis des Jahres 2010 und der Prognose für das Jahr 2011 abzeichnende wirtschaftliche Erholung kann zwar kurzzeitig das Haushaltsdefizit verringern; dies wäre aber bei sich nach den Konjunkturritmen wieder abkühlender wirtschaftlicher Entwicklung nicht von Dauer. Das Ziel, den Gesamthaushalt bis 2020 dauerhaft und strukturell auszugleichen, kann nur dann erreicht werden, wenn die mit langfristigen Zielsetzungen begründete Haushaltsdisziplin auch in wirtschaftlich guten Zeiten beachtet wird und festgesetzte Begrenzungen für Ausgabesteigerungen durchgehend eingehalten werden (siehe Tz. 22 f.). Statt wie bisher bei steigenden Einnahmen zusätzliche Ausgaben vorzusehen, muss der Abbau des strukturellen Defizits stringent fortgesetzt werden.

Nachhaltige Konsolidierung

59. In seinem Bericht zur Haushaltslage 2008 hatte der Rechnungshof darauf hingewiesen, dass für eine nachhaltige Konsolidierung neben strikter Ausgabedisziplin in erster Linie eine aufgabenkritische Überprüfung des gesamten Spektrums staatlicher Tätigkeiten im Rahmen einer langfristig angelegten transparenten Reformstrategie – die keinen Bereich von vornherein ausklammert – erforderlich ist.⁵⁵ Dies wurde seinerzeit nicht aufgegriffen.

Erst im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise hatte der Senat im November 2009 beschlossen, in den Jahren 2010 bis 2013 insgesamt rund 1,15 Mrd. Euro durch Einnahmeverbesserungen und Einsparungen zu konsolidieren, um „den Hamburgischen Haushalt strukturell auf eine sichere Grundlage zu stellen“.⁵⁶ Ferner hatte der Senat im September 2010 neben dem Entwurf des Doppelhaushalts 2011/2012 ein weiteres Konsolidierungsprogramm verabschiedet.⁵⁷ Zu einer parlamentarischen Beratung des Haushaltsplanentwurfs ist es in der vorzeitig beendeten Legislaturperiode nicht mehr gekommen.

60. In seinem Ergebnisbericht 2010 hatte der Rechnungshof die nur geringen strukturellen Effekte der im November 2009 beschlossenen Einnahmeverbesserungen und Einsparungen kritisiert und

⁵⁴ Finanzbericht 2011/2012, S. 61.

⁵⁵ Bericht nach § 99 LHO zur Haushaltslage 2008 der Freien und Hansestadt Hamburg vom 10. März 2008, S. 24.

⁵⁶ Vgl. Pressemitteilung des Senats vom 27. November 2009.

⁵⁷ Vgl. Pressemitteilung des Senats vom 22. September 2010.

festgestellt, dass diese nicht ausreichen, um das selbstgesteckte Ziel zu erreichen, den Haushalt auf eine sichere Grundlage zu stellen.⁵⁸

Neben den als globale Minderausgaben von rund 570 Mio. Euro⁵⁹ ausgewiesenen und nicht spezifizierten Konsolidierungsbeträgen sind geplante Maßnahmen

- nicht weiter konkretisierte allgemeine Effizienzsteigerungen,
- von der Zustimmung Dritter abhängig⁶⁰ und damit hinsichtlich der tatsächlichen Realisierung stark risikobehaftet,
- lediglich rechnerische „Buchhaltungseffekte“⁶¹ oder
- solche ohne Berücksichtigung von etwaigen Gegeneffekten⁶².

Konsolidierungsbedarfe als globale Minderausgaben von rund 570 Mio. Euro bis 2014

61. Der Rechnungshof stellt fest, dass auch die zuletzt gefassten Konsolidierungsbeschlüsse des Senats das im Hamburger Haushalt bestehende strukturelle Defizit nicht entscheidend verbessern können, da Maßnahmen in erheblichem Umfang noch nicht konkretisiert sind und sie in ihrer Gesamtheit – gemessen an der Gesamtkonsolidierungsvorgabe – nur mit geringen strukturellen Effekten verbunden sind. Darüber hinaus zeichnet sich bereits ab, dass Maßnahmen nicht bzw. nicht in voller Konsolidierungshöhe realisiert werden können (zum Beispiel Sparmaßnahmen im Kulturbereich⁶³ und Gastschulabkommen mit Schleswig-Holstein⁶⁴).

Bisherige Konsolidierungsanstrengungen unzureichend und nicht nachhaltig

62. Der Rechnungshof empfiehlt bei Fortsetzung der notwendigen Konsolidierung folgende Anforderungen zu beachten:

- Haushaltskonsolidierung darf nicht Rahmenbedingung der jeweiligen Fachpolitiken, sondern muss eigenständiges Ziel sein. Mit der Sanierung des Haushalts wird Freiheit wiedergewonnen. Ein klares Bekenntnis und ein entschlossener Handlungsansatz zur Haushaltskonsolidierung sind daher ohne Alternative und bedürfen bereits jetzt einer verbindlichen Festschreibung.
- Die aus zukunftssicheren Finanzen resultierende Sicherheit und Stärkung des Vertrauens in die dauerhafte Leistungsfä-

Haushaltskonsolidierung als Politikziel festschreiben und vermitteln

⁵⁸ Ergebnisbericht des Rechnungshofs vom 15. April 2010, S. 9.

⁵⁹ Finanzbericht 2011/2012, S. 61.

⁶⁰ Zum Beispiel bei der Änderung bundeseinheitlicher Gesetze und Vorschriften oder bei beabsichtigten Änderungen bundesländerübergreifender Abkommen.

⁶¹ Zum Beispiel Absenkung der Personalkosten mit der Überleitung der bisherigen kameralen Haushaltsstrukturen auf das NHH sowie Verbesserungen im Bereich Öffentlicher Unternehmen der Freien und Hansestadt Hamburg (50 Mio. Euro) durch veränderte Berechnung der Pensionsrückstellungen.

⁶² Zum Beispiel ohne Gegenrechnung von Ausgabesteigerungen bei geplanten Mehreinnahmen.

⁶³ Pressemitteilung der Behörde für Kultur und Medien vom 28. Oktober 2010.

⁶⁴ Bürgerschaftsdrucksachen 19/8313 vom 4. Januar 2011 und 19/8385 vom 18. Januar 2011.

higkeit des Staates müssen für die Bürgerinnen und Bürger Hamburgs wahrnehmbar werden.

*wirksames
Controlling
einrichten*

- Eine wirksame Konsolidierung benötigt eine zentrale Prozesssteuerung und ein zentrales Controlling mit einer darauf aufbauenden Erfolgskontrolle. Wirkungen müssen einheitlich beurteilt, Abweichungen erkannt und Steuerungsmaßnahmen zeitnah veranlasst werden, um den notwendigen Konsolidierungserfolg zu erreichen.

*Aufgabenkritik und
Leistungsverzicht
notwendig,
Einnahmemöglich-
keiten ausschöpfen*

- Angesichts des Umfangs des Defizits können keine Bereiche ausgenommen werden. Ein Sparen bei der „Verwaltung der Verwaltung“ oder reine Effizienzsteigerungen werden nicht ausreichen (vgl. Tz. 58 f.). Aufgabenkritik und Leistungsverzicht sind unvermeidbar, bestehende Einnahmemöglichkeiten⁶⁵ sind auszuschöpfen. Das in Konzeption und Umsetzung weit fortgeschrittene NHH als Instrument einer ziel- und wirkungsorientierten Steuerung des Haushalts kann dabei gerade in Zeiten knapper Kassen unterstützend wirken.⁶⁶

*Keine Anrechnung
rein bilanzieller
Effekte*

- Soweit Tochterorganisationen und Beteiligungen der Stadt (zum Beispiel aufgrund ihres Zuschussbedarfs) in die Konsolidierung einzubeziehen sind, müssen Vorgaben und konkrete Konsolidierungsmaßnahmen vereinbart und festgeschrieben werden. Kurzfristige bilanzielle Effekte dürfen im Konzern – wie auch im Kernhaushalt – nicht auf die Konsolidierung angerechnet werden.

*nachhaltig
wirksame,
Maßnahmen
notwendig*

- Es dürfen nur dauerhaft wirkende Maßnahmen als Konsolidierungsmaßnahmen ausgewählt und als solche bewertet werden. Ein Konsolidierungserfolg wird nur nachhaltig erreicht, wenn die das Konsolidierungsvolumen ausfüllenden Einzelmaßnahmen dauerhaft haushaltsentlastend wirken.⁶⁷

*Mögliches Scheitern
einzelner
Maßnahmen
berücksichtigen*

- Die für die Konsolidierung vorgesehenen Maßnahmen müssen mit Rücksicht auf Umsetzungsrisiken in ihrer Gesamtsumme deutlich über das als notwendig eingeschätzte Ziel hinaus gehen. Wenn Maßnahmen nur in Höhe des Konsolidierungsziels benannt werden, kann wegen Unwägbarkeiten bei der Umsetzung davon ausgegangen werden, dass die Ergebniswirkung hinter dem Konsolidierungsziel zurück bleibt. Dies gilt umso mehr, wenn Maßnahmen nicht vollständig oder konkret beschrieben werden können oder die Realisierung der Maßnahmen von Dritten (zum Beispiel dem Bund) abhängt.

⁶⁵ Siehe u.a. Jahresbericht 2010, Tzn. 619 bis 640 (Gebühren) und Jahresbericht 2003, Tzn. 94 bis 156 (Steuereinnahmen).

⁶⁶ Beratende Äußerung des Rechnungshofs gemäß § 88 Absatz 2 LHO zum Budgetrecht im Neuen Haushaltswesen vom 19. November 2010.

⁶⁷ Bericht des Rechnungshofs über die Umsetzung der Haushaltskonsolidierung in den Jahren 1994 bis 1997 vom 5. November 1997.

- Anstatt auf Wirkungen in späteren Jahren zu setzen, sollten die Anzahl und das Volumen der Maßnahmen in den ersten Jahren höher als in den Folgejahren sein, um auch unter Berücksichtigung von Anlaufzeiten bei der Umsetzung einen Konsolidierungserfolg tatsächlich zu erreichen. *Möglichst früher zeitlicher Schwerpunkt bei Planung der Konsolidierung*
 - Um Maßnahmen umsetzen und wirksam kontrollieren zu können, sind sie möglichst konkret zu beschreiben und zu bewerten. Bei der Auswahl und Konzeption sind die Anforderungen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (vgl. § 7 LHO) zu beachten. *Maßnahmen konkret beschreiben und Wirtschaftlichkeit bewerten*
63. Die Finanz- und Wirtschaftskrise hat gezeigt, dass nur der Staat als letzte handlungsfähige Instanz Stabilität sichern kann. Der Rechnungshof fordert Senat und Bürgerschaft auf, alle Kräfte zu bündeln, um den Hamburger Haushalt strukturell zukunftsfähig zu machen. Es geht darum, mit der Sanierung des Haushalts Gestaltungsfreiheit zurück zu gewinnen.

Hamburg, den 3. März 2011

Dr. Jann Meyer-Abich

Michael Otto-Abeken

Olde Friedrichsen

Joachim Mose

Philipp Häfner

Anhang: Glossar

Abschreibungen: Abschreibungen umfassen den Werteverzehr für materielle und immaterielle Gegenstände des Anlagevermögens. Mit ihrer Hilfe werden im kaufmännischen Rechnungswesen die für diese Güter anfallenden Anschaffungs- bzw. Herstellungskosten erfolgswirksam auf die Jahre ihrer Nutzung aufgeteilt.

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

Bereinigte Gesamteinnahmen: Gesamteinnahmen des Haushalts, abzüglich besonderer Einnahmen aus Krediten, Vermögensmobilisierungen, Entnahmen aus Rücklagen und Stöcken, haushaltstechnischen Verrechnungen und gegebenenfalls Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich.

Betriebshaushalt: (Laufende) Betriebseinnahmen (wie Steuern und Gebühren, Geldstrafen und Geldbußen, Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit, Zinseinnahmen, erhaltene Zuweisungen und Zuschüsse) und (laufende) Betriebsausgaben (wie Personalausgaben, Ausgaben für den Schuldendienst, Zuweisungen und Zuschüsse) des Haushalts.

Bilanz: In der Bilanz werden das Vermögen (Aktiva) und das Kapital (Passiva) einander wertmäßig gegenüber gestellt. Die linke Seite der Bilanz gibt somit Auskunft über die Verwendung der eingesetzten finanziellen Mittel, die rechte Seite über deren Herkunft.

Eigenkapital: Das Eigenkapital ist eine rechnerische Größe. In der staatlichen Doppik wird darunter die Differenz zwischen dem Vermögen (Aktiva) und den Schulden (Passiva) sowie den Sonderposten verstanden. Jahresüberschüsse erhöhen, Jahresfehlbeträge mindern das Eigenkapital.

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

Grundstock für Grunderwerb: Der Grundstock für Grunderwerb ist ein rechtlich unselbständiger Teil der Freien und Hansestadt Hamburg. Er soll den Erhalt der Vermögenssubstanz der Stadt bei Grundstücksveräußerungen nachhaltig sichern und die notwendi-

ge Flexibilität der städtischen An- und Verkaufspolitik unabhängig vom jährlichen Haushalt gewährleisten.

Investitionen: Ausgaben für Investitionen sind nach § 13 Absatz 3 Nr. 2 LHO die Ausgaben für Baumaßnahmen, den Erwerb von beweglichen Sachen, soweit sie nicht als sächliche Verwaltungsausgaben veranschlagt werden, den Erwerb von unbeweglichen Sachen, den Erwerb von Beteiligungen und sonstigem Kapitalvermögen, von Forderungen und Anteilsrechten an Unternehmen, von Wertpapieren sowie für die Heraufsetzung des Kapitals von Unternehmen, Darlehen, die Inanspruchnahme aus Gewährleistungen und Zuweisungen und Zuschüsse an Dritte zur Finanzierung von Investitionen. Die Ausgaben für Investitionen (abzüglich der Investitionseinnahmen, die sogenannte eigenfinanzierten Investitionen) bilden derzeit die rechtliche Obergrenze zur Aufnahme neuer Kredite (§ 18 LHO).

(Doppischer) Jahresabschluss: Ein (doppischer) Jahresabschluss besteht aus einer Bilanz, einer Ergebnisrechnung und einem Anhang. Ein Lagebericht wird ergänzend zum Jahresabschluss erstellt. Durch die Einführung der Doppik wird in Hamburg die kamerale Haushaltsrechnung durch einen doppelischen Jahresabschluss erweitert.

Kernverwaltung Hamburg: Der Kernverwaltung werden neben Behörden und Ämtern diejenigen Organisationen zugeordnet, die zwar mit der Freien und Hansestadt Hamburg verbunden, aber wirtschaftlich unselbstständig sind oder kein eigenes kaufmännisches Rechnungswesen führen oder keine selbstständig entscheidungsbefugte Leitung haben.

Konzern Hamburg: Handelsrechtlich wird unter einem Konzern der Zusammenschluss rechtlich selbstständiger Unternehmen verstanden, auf die ein Mutterunternehmen unmittelbar oder mittelbar beherrschenden Einfluss ausüben kann (vgl. § 290 Handelsgesetzbuch). Der Konzern Hamburg besteht aus der Kernverwaltung plus den Tochterorganisationen und anderen Beteiligungen. Diese sind mit der Freien und Hansestadt Hamburg verbundene und von ihr beherrschte, aber wirtschaftlich eigenständig operierende Organisationseinheiten, die den Zielen der Freien und Hansestadt Hamburg dauerhaft dienen sollen, wie Landeseinrichtungen, Landesbetriebe, Sondervermögen mit eigenem Rechnungswesen und Körperschaften, Anstalten oder Stiftungen öffentlichen Rechts. Der Konzernabschluss soll die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage des Konzerns so darstellen, als ob alle mit dem Haushalt verbundenen Einheiten, die budgetmäßig in irgendeiner Form auf den Haushalt einwirken, auch ein einheitliches Unternehmen wären (Einheitstheorie).

(Netto-)Kreditaufnahme: 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.

(Allgemeine) Rücklagen: Reserven, die durch Zuführungen aus dem Haushalt für bestimmte Zwecke gebildet werden. Der (Allgemeinen) 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 Nettokreditaufnahme entnommen werden.

Rückstellungen: Rückstellungen sind Passivposten der Bilanz, die solche finanziellen Verpflichtungen der Berichtsperiode als Aufwand zurechnen, die durch zukünftige Handlungen bedingt werden und deshalb bezüglich ihres Eintretens oder ihrer Höhe nicht völlig, aber dennoch ausreichend sicher sind. Beispiele sind Rückstellungen für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen.

Schuldenbremse: Regelung, die die Föderalismuskommission II aus Vertretern von Bund und Ländern Anfang 2009 beschlossen hat, um die Staatsverschuldung Deutschlands zu begrenzen. Nach dieser – nunmehr grundgesetzlichen – Regelung soll die strukturelle, also nicht konjunkturbedingte Nettokreditaufnahme der Länder ausgeschlossen sein und des Bundes maximal 0,35 % des Bruttoinlandsprodukts betragen. Ausnahmen sind bei Naturkatastrophen oder schweren Rezessionen gestattet. Artikel 143 d Absatz 1 GG sieht die erstmalige Anwendung der Neuregelungen in Artikel 109 und Artikel 115 GG für das Haushaltsjahr 2011 vor. Die Einhaltung der Vorgabe des ausgeglichenen Haushalts (Artikel 109 Absatz 3 GG) ist für den Bund ab dem Jahr 2016 zwingend vorgesehen, für die Länder ab dem Jahr 2020. Die Haushalte der Länder sind jedoch für die Jahre 2011 bis 2019 so aufzustellen, dass im Haushaltsjahr 2020 ein Haushaltsausgleich ohne Kreditaufnahme erreicht werden kann. In Hamburg ist zudem ein Verschuldungsverbot in § 18 LHO (gegenwärtig ist das Inkrafttreten auf den 1. Januar 2013 festgelegt) verankert.

Stabilitätsrat: Mit der Änderung des GG zur Schuldenbremse wurde durch den neuen Artikel 109a der Stabilitätsrat als gemeinsames Gremium der Überwachung der Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern etabliert. Der Stabilitätsrat berät jährlich über die Haushaltslage des Bundes und jeden einzelnen Landes. Einzelheiten dazu ergeben sich aus dem Gesetz zur Einrichtung eines Stabilitätsrats und zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen (Stabilitätsratsgesetz [StabiRatG]) vom 10. August 2009, BGBl. I, S. 2702. Grundlage der Beratungen sind Berichte aller Gebietskörperschaften, die eine Darstellung von Kennziffern zur Haushaltslage und zur Finanzplanung, eine Projektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung auf Basis einheitlicher Annahmen und eine

Aussage zur Einhaltung der verfassungsmäßigen Kreditaufnahmegrenzen enthalten.

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 Arbeitskreis 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 Länder nehmen regelmäßig Regionalisierungen der Steuerschätzungen vor. In Hamburg ist die Finanzbehörde dafür zuständig.

(Hamburgische) Wohnungsbaukreditanstalt: Die Hamburgische Wohnungsbaukreditanstalt (WK) ist eine rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts, deren Träger die Freie und Hansestadt Hamburg ist. Die WK unterstützt den Senat bei der Struktur- und Wirtschaftspolitik, der Sozialpolitik und bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Dabei führt sie im staatlichen Auftrag Fördermaßnahmen (zum Beispiel in der Wohnraumförderung, der Städtebauförderung, der Förderung des Umweltschutzes), insbesondere Finanzierungen, nach näherer Regelung durch den Senat durch. Die Anstalt ist berechtigt, die zur Durchführung ihrer Aufgaben erforderlichen Mittel als Darlehen aufzunehmen. Das Volumen der Kreditaufnahme und Sicherheitsleistungen werden jährlich durch die Bürgerschaft im Beschluss über die Feststellung des Haushaltsplanes festgesetzt. Die Freie und Hansestadt Hamburg übernimmt für die Sicherheitsleistungen die Rückbürgschaft.

Zins-Steuer-Quote: Die Zins-Steuer-Quote ermittelt den Anteil der Hamburg verbleibenden Steuern, der für Zinszahlungen ausgegeben werden muss. Sie 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. Deshalb ist sie eine der Kennzahlen des jährlichen Berichts an den Stabilitätsrat zur Begutachtung der Haushaltslage.