

# **Monitoring Schuldenbremse 2015**

Beratende Äußerung nach § 81 Absatz 2 LHO

Hamburg, den 12. November 2015

Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg  
Gänsemarkt 36 · 20354 Hamburg  
Postfach 30 17 41 · 20306 Hamburg  
Telefon: 040 42823-0  
Fax: 040 4273-10570  
E-Mail: [rechnungshof@rh.hamburg.de](mailto:rechnungshof@rh.hamburg.de)  
Internet: [www.rechnungshof.hamburg.de](http://www.rechnungshof.hamburg.de) und  
[www.schuldenbremse.hamburg](http://www.schuldenbremse.hamburg)

## Inhaltsverzeichnis

	<b>Seite</b>
I. Zusammenfassung und Gesamtbewertung	3
II. Ausgangslage	8
1. Schuldenbremse	8
2. Definitionen des Schuldenstands	8
2.1 Abgrenzungen Schuldenstand	8
2.2 Effektiver und berechneter Schuldenstand	9
III. Nettokreditaufnahme	11
1. Einhaltung der Nettokreditaufnahme im Plan	11
2. Einhaltung der Nettokreditaufnahme im Ist	13
3. Umgehungsmöglichkeiten der Schuldenbremse	15
3.1 Verlagerung der Verschuldung in Tochterorganisationen	16
3.2 Strukturelle Verschuldung durch Kassenverstärkungskredite	20
3.3 Kreditaufnahme ersetzende Finanzierungsmodelle	27
3.4 Strukturelle Verschuldung durch Inanspruchnahme finanzieller Transaktionen	30
4. Senkung des Investitionsniveaus	33
4.1 Investitionsquote	33
4.2 Verhältnis von Investitionen und Abschreibungen	34
4.3 Bauinvestitionen	35
4.3.1 Bilanzielle Entwicklung	36
4.3.2 Entwicklung des tatsächlichen baulichen Zustands	38
4.4 Fazit	39
IV. Struktureller Haushaltsausgleich	40
1. Struktureller Abbaupfad im Plan	41
2. Struktureller Abbaupfad im Ist	42
V. Risiken und Chancen	44
1. Risiken	44
2. Chancen	45
VI. Konsolidierungsstrategie des Senats	47
1. Personalkosteneinsparung: Abbau von 250 Vollkräften jährlich	47
2. Ausgabensteigerung / Finanzmittelbedarf begrenzen	53
2.1 Ausgabendeckel des Finanzrahmengesetzes	54
2.2 Handlungsbedarf	57

## Abkürzungen

FEU	Öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen
FHH	Freie und Hansestadt Hamburg
FRG	Finanzrahmengesetz
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
HV	Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg
IOC	International Olympic Committee
KG	Kommanditgesellschaft
LHO a. F.	Haushaltsordnung der Freien und Hansestadt Hamburg (Landeshaushaltsordnung) in der Fassung bis zum 16. Dezember 2013
LHO	Haushaltsordnung der Freien und Hansestadt Hamburg (Landeshaushaltsordnung) in der Fassung vom 17. Dezember 2013
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
ÖÖP	Öffentlich Öffentliche Partnerschaft
ÖPP	Öffentlich Private Partnerschaft
SGB	Sozialgesetzbuch
SNHG	Gesetz zur strategischen Neuausrichtung des Haushaltswesens der Freien und Hansestadt Hamburg
SV	Sondervermögen
UKE	Universitätsklinikum Hamburg-Eppendorf
VK	Vollkräfte
VV	Verwaltungsvorschriften
VZÄ	Vollzeitäquivalente

# I. Zusammenfassung und Gesamtbewertung

## Rechtliche und wirtschaftliche Sicht auf die Neuverschuldung

1. Die mittelfristige Finanzplanung 2014 – 2018 sowie die Abrechnung des Haushalts 2014 zeigen, dass der Senat den von der Verfassung geforderten Pfad zur Schuldenbremse im Haushalt einhält. Neuverschuldung ist gegenwärtig für den Kernhaushalt kein Thema. Hohe Steuereinnahmen durch die gute Konjunktur und weiterhin ungewöhnlich niedrige Zinsen tragen einen wesentlichen Teil dazu bei. Das Fazit daher: Die Anforderungen der Schuldenbremse werden gegenwärtig sicher eingehalten.

Allerdings sind punktuell Tendenzen des Ausweichens aus dem Regelungsbereich der Schuldenbremse zu erkennen. Es gibt erste Maßnahmen, bei denen eine Verschuldung im Kernhaushalt vermieden wird und Investitionen durch Dritte vorfinanziert werden, die durch den Kernhaushalt in den Folgejahren refinanziert werden müssen. Aus der Vorfinanzierung bei Dritten resultierende Schulden sind dem Kernhaushalt wirtschaftlich zuzurechnen. Es kann dahingestellt bleiben, ob die Umgehung des Regelungsbereichs der Schuldenbremse das Motiv für oder lediglich die Nebenwirkung der entsprechenden Maßnahmen ist. Das Verführerische an diesen Gestaltungen ist, dass in den ersten Jahren eine Haushaltsentlastung eintritt. Erst mit einem Zeitversatz stellt sich die Belastung im Haushalt ein, wenn die Refinanzierungskosten wie Mieten, Nutzungsentgelte oder Betriebskostenzuschüsse aus den laufenden Haushalten zu bezahlen sind und die Handlungsmöglichkeiten einengen.

Der Senat sollte daher die Schuldenbremse sowohl nach dem rechtlichen als auch nach dem wirtschaftlichen Wirkungskreis betrachten.

## Strategiebausteine des Senats

2. Die vom Senat verfolgte Strategie der Kombination einer Finanzpolitik mit mittelfristig ausgerichteten Ausgabenobergrenzen<sup>1</sup> auf Basis vorsichtiger, aus Vergangenheitsentwicklungen abgeleiteter Einnahmen, ist – wie schon im Bericht 2014 festgestellt – geeignet, die Ziele der Schuldenbremse zu erreichen.

Das FRG hat sich insofern in den letzten Jahren bewährt und bewährt sich aktuell mit Blick auf die zu finanzierenden Mehrbedarfe.

Die mittelfristige Einnahmeprojektion, die der Ausgabenobergrenze zugrunde liegt, ist allerdings zu überprüfen, u. a. weil Hamburg

---

<sup>1</sup> In Form des saldierten Finanzmittelbedarfs gemäß § 2 FRG.

vom Bund zur Bewältigung der Ausgaben für Flüchtlinge neue Steuereinnahmeanteile erhält. Auch die dem Finanzrahmengesetz (FRG) seit 2013 zugrunde liegende Prognose der Einnahmen veraltet zunehmend und berücksichtigt die positive Steuereinnahmeentwicklung der letzten Jahre nicht.

Vor diesem Hintergrund hat der Senat zum Zeitpunkt der Fertigstellung dieses Berichts einen Gesetzentwurf zur Fortschreibung des FRG beschlossen. Dieser hebt die Ausgabenobergrenzen im Umfang der durch eine aktuelle Prognose der Steuereinnahmen zu erwartenden Mehreinnahmen an.

Dieser neue Finanzspielraum verändert den Haushaltsplan zwar nicht und führt auch nicht unmittelbar zu Mehrauszahlungen. Zudem begrenzen die Anforderungen der LHO zum Haushaltsausgleich nach Aufwand und Ertrag die Möglichkeiten, diese Spielräume tatsächlich auszunutzen.

Allerdings ist das Zusammenspiel von Schuldenbremse bzw. zahlungsstromorientierten Ausgabenobergrenzen einerseits und Haushaltsausgleich nach der reformierten LHO andererseits noch neu und mit Unsicherheiten behaftet. Daher empfiehlt der Rechnungshof, das in der Haushaltsplanung bewährte Prinzip der Vorsichtsabschläge auf das FRG zu übertragen und die rechnerisch möglichen Spielräume nicht auszuschöpfen. Dafür spricht zudem, dass auch dem bisherigen FRG eine vorsichtige Bemessung der Ausgabenobergrenzen dem immanent ist: Die den Ausgabenobergrenzen zugrunde liegende strukturelle Steuereinnahmeerwartung basiert auf einem festen Berechnungszeitraum (Stützzeitraum) mit Ist-Werten der Jahre 1990 bis 2010. Dieser bezieht in den ersten Jahren die hohen Steuereinnahmen nach dem Wiedervereinigungsboom ein und endet mit den wirtschaftskrisenbedingt niedrigen Steuereinnahmen der Jahre 2009/10. Beides zusammen führt zu einem eher flachen Ansteigen der Kurve und damit zu einer vergleichsweise vorsichtigen Prognose der Steuereinnahmen. Dieser Effekt fällt durch das Nachziehen des Stützzeitraums auf die Jahre 1994 bis 2014 weg. Auch aus diesem Grund empfiehlt der Rechnungshof, von den nach der neuen Einnahmeprognoe möglichen Ausgabenobergrenzen in § 3 FRG einen Vorsichtsabschlag vorzunehmen.

3. Hinsichtlich des Personalbestands ist es die Strategie des Senats, jährlich 250 Vollkräfte abzubauen. Dieses Ziel hat er mit Blick auf die Netto-Entwicklung des Personalbestands bislang verfehlt: Seit 2011 sind im Saldo knapp 1.000 Vollkräfte aufgebaut worden und die Gesamtpersonalkosten steigen stärker als geplant.

Die Strategie, in nicht prioritären Bereichen Personal abzubauen, gerade weil andere Bereiche Mehrbedarfe haben, ist grundsätzlich richtig. Zweierlei ist jedoch kontraproduktiv:

- Werden die noch für Einsparungen verbleibenden Bereiche zu klein, kann die Strategie nicht mehr funktionieren. Es ist

gegenwärtig nicht erkennbar, wie bei Schonbereichen von 56 % des Haushalts ein Vollkräfteabbau, der zur Entlastung im Gesamthaushalt führt, erreicht werden kann. Auch wachsen die faktischen Schonbereiche stetig weiter.

- Vollkräftesteuerung und -einsparung zu Stichtagen müssen nicht zwangsläufig mit Einsparungen beim Personalaufwand korrelieren. Sparanstrengungen auf Vollkräftewerte auszurichten kann von der Umsetzung der letztlich entscheidenden Budgetziele ablenken, da Auslagerung und Ausweichen in Sachmittel oder auch Stichtageeffekte zwar Vollkräfteziele erreichbar machen, aber keine Einsparwirkung in Euro haben.

Daher muss das Instrument des Senats, 250 Vollkräfte pro Jahr abzubauen, in eine Strategie eingebettet werden, die sich mit dem Personalbestand in seiner Gesamtheit befasst, alle Bereiche einschließlich der Inneren Sicherheit und der Bildung in Einsparüberlegungen einbezieht, Vollkräftezahlen und Personalbudget gleichermaßen stringent steuert sowie Erfolge stets am Saldo aller Veränderungen misst.

4. Das Personalamt hat hierzu erklärt<sup>2</sup>, es wolle an der Strategie, in abgegrenzten Bereichen jährlich 250 Vollkräfte einzusparen, festhalten und sehe die Steuerung über Vollkräfte als notwendige Ergänzung zur Budgetsteuerung (vgl. Tz. 74).
5. Bei Investitionen im Baubereich geht der eingeschlagene Weg in die richtige Richtung. Dies kann angesichts des erheblichen und nur langfristig behebbaren Nachholbedarfs allerdings erst der Anfang sein, um zusammen mit der notwendigen Unterhaltung eine Erholung des Anlagevermögens und eine Zustandsverbesserung bei öffentlichen Bauten zu erreichen. Die Entwicklung bei den Gesamtinvestitionen zeigt allerdings mit Blick auf 2018 einen negativen Trend: Mittelfristig übersteigen die geplanten Abschreibungen die Investitionen. Der Senat darf bei seinen Anstrengungen zum Abbau des Investitionsstaus daher nicht nachlassen.
6. Im Bericht des Rechnungshofs zur Schuldenbremse 2014 war bereits die Steuerungs- und Entscheidungsarchitektur aus zentralen Budgetvorgaben und dezentraler Umsetzungs- und Einsparungsverantwortung analysiert und bewertet worden. Das Fazit war, dass sie geeignet ist, aber mit Blick auf die von Jahr zu Jahr geringer werdenden Spielräume in den Behördenbudgets Risiken birgt. Ohne strukturverändernde Eingriffe werden die von den Behörden noch erreichbaren Einsparungen von Jahr zu Jahr abnehmen. Dies scheint nunmehr sichtbar zu werden:

---

<sup>2</sup> Stellungnahmen von der Finanzbehörde und dem Personalamt sind berücksichtigt; darin vorgetragene abweichende Bewertungen sind hier und in Tz. 74 wiedergegeben.

- Die Mehrbedarfe für Flüchtlinge sind nur zu einem geringeren Teil durch von den Fachbehörden angebotene Gegenfinanzierungen ausgeglichen worden. Beim laufenden Aufwand steuern erneut und wohl letztmalig die zentralen Töpfe (u. a. Zinsaufwand) die großen Anteile bei. Für ähnliche Mehrbedarfe stehen ab 2016 keine zentralen Positionen in relevanten Größen mehr zur Verfügung.
- Die von den Behörden erbrachten Beiträge wiederum sind in erheblichem Umfang lediglich durch eine Verschiebung von weiterhin geplanten (Investitions-)Maßnahmen auf künftige Haushalte erreicht worden. Dies zeigt sich bei den Investitionen durch die gleichzeitig mit der Gegenfinanzierung ausgebrachten Verpflichtungsermächtigungen.
- Die in diesem Bericht dargestellte Entwicklung der Liquiditätshilfen weist auf zunehmende Schwierigkeiten bei den Landesbetrieben hin. Sie müssen entweder stärker zu Sparanstrengungen verpflichtet werden oder mehr Mittel aus dem Haushalt erhalten.

Die Liste zeigt: Die in den letzten Jahren durchaus erfolgreichen bewirtschaftungsorientierten Vorgaben und Instrumente kommen an ihre Grenzen, weil Puffer aufgebraucht und daher zunehmend Einschnitte in Leistungen und Aufgaben erforderlich sein werden. Der Senat muss spätestens mit Blick auf den nächsten Doppelhaushalt seinen Kanon an Zielen und Vorgaben der Entwicklung anpassen, um wirksam zu bleiben. Der Rechnungshof hat hierfür bereits letztes Jahr empfohlen, zusätzliche behördenübergreifende Konsolidierungsstrategien zu entwerfen. Soweit dies nicht ausreicht, müsste er die Einnahmen in den Blick nehmen.

### Fazit

7. Bei einer Einzelbetrachtung der Ampelsignale mehren sich gegenüber 2014 die gelben Ampeln.

Die Warnsignale nehmen zu. In der Gesamtbewertung, bei der die Ampeln zur Nettokreditaufnahme und zum Abbau des strukturellen Defizits naturgemäß ein besonderes Gewicht haben müssen, ist aber festzustellen:

**Die vorsichtige und mittelfristig orientierte Einnahmenplanung und die damit korrespondierende Ausgabenbegrenzung führt in einem günstigen makroökonomischen Umfeld insgesamt noch zu einer „grünen Schuldenbremsenampel“. Allerdings sind erste Ausweichtendenzen und zunehmende Umsetzungsrisiken, die den Erfolg gefährden können, zu verzeichnen.**

Die Grafik zeigt die in den folgenden Kapiteln erläuterten Einzelkriterien, die der Gesamtbewertung zugrunde liegen:

	<b>Bewertungskriterium</b>	<b>2015</b>	<b>Vorjahr: 2014</b>
Nettokredit- aufnahme	Einhaltung der Nettokreditaufnahme im Plan		
	Einhaltung der Nettokreditaufnahme im Ist		
Umgehungs- möglichkeit	Verlagerung der Verschuldung in Tochterorganisationen		
	Strukturelle Verschuldung durch Kassenverstärkungskredite		
	Kreditaufnahme ersetzende Finanzierungsmodelle		
	Strukturelle Verschuldung durch Inanspruchnahme finanzieller Transaktionen		
Nachhal- tigkeit	Senkung des Investitionsniveaus		
Strukturelles Defizit	Einhaltung des Abbaupfads im Plan		
	Einhaltung des Abbaupfads im Ist		
Risiken und Chancen	Risiken und Chancen		
Strategie des Senats	Abbau von 250 Vollkräften jährlich		
	Ausgabensteigerung/Finanzmittelbedarf begrenzen		

## II. Ausgangslage

### 1. Schuldenbremse

8. Hamburg ist durch das Grundgesetz (GG) ab 2020 verpflichtet, seine Einnahmen und Ausgaben grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen (Nettokreditaufnahmeverbot).<sup>3</sup> Der zur Vermeidung einer Nettokreditaufnahme erforderliche strukturelle Ausgleich des Haushalts wird über Abbaupfade definiert, die bis 2019, spätestens aber bis 2020 zur Einhaltung der Schuldenbremse führen sollen. Für die Abbaupfade ist nach der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg (Artikel 72a HV) ein kontinuierlicher, möglichst gleichmäßiger Abbau des strukturellen Defizits vorzusehen und eine Verminderung der Nettokreditaufnahme anzustreben.

Mit dem zum zweiten Mal vorgelegten Bericht überprüft der Rechnungshof anhand eines Kriterienkatalogs, ob der Weg zur Einhaltung der Schuldenbremse den verfassungsmäßigen und gesetzlichen Vorgaben entsprechend gesichert ist.

Planwerte über 2018 hinaus konnten in dem vorgelegten Bericht nicht berücksichtigt werden, da die Fortschreibung des mittelfristigen Finanzplans für die Jahre 2015 bis 2019 bei Beschlussfassung über diesen Bericht noch nicht vorlag.

### 2. Definitionen des Schuldenstands

9. Die Diskussion über die Entwicklung der Verschuldung wird durch die Vielfalt der Definitionen und Berechnungswege des Schuldenstands der Stadt erschwert. Der Rechnungshof stellt die wesentlichen Abgrenzungen nachfolgend dar.

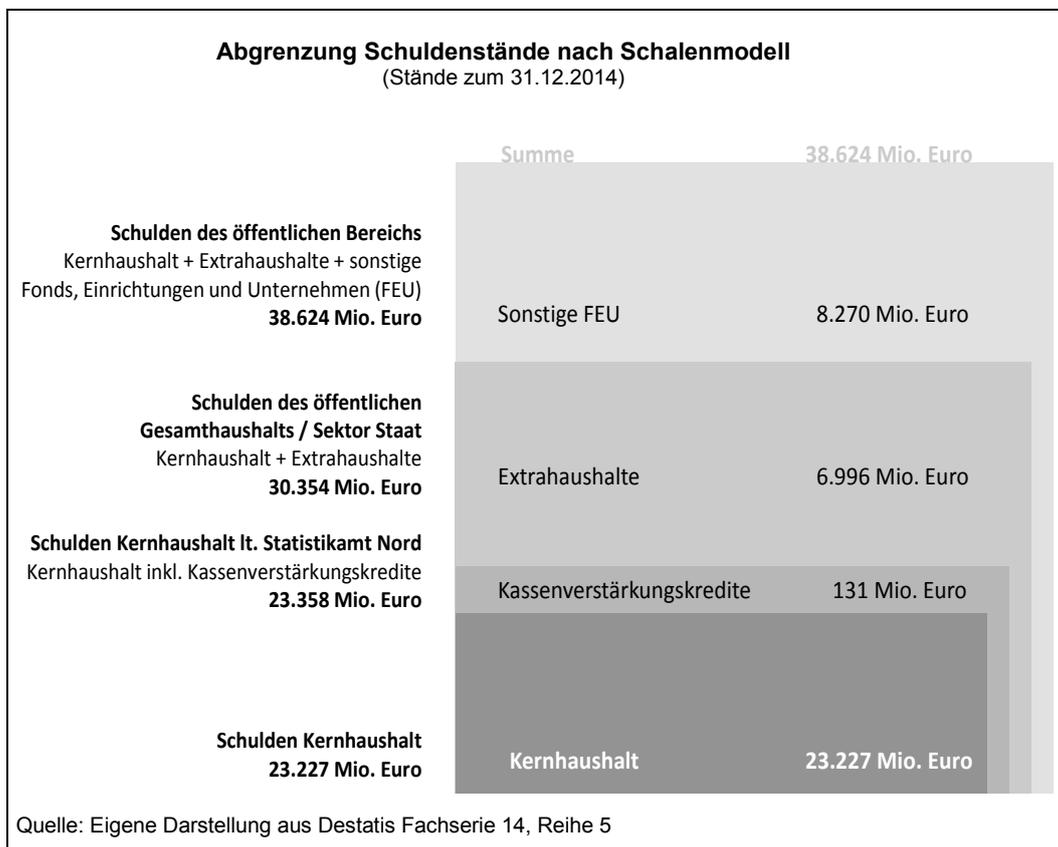
#### 2.1 Abgrenzungen Schuldenstand

10. In der jährlichen Schuldenstatistik des Statistischen Bundesamts (Destatis) werden Ergebnisse von Kernhaushalt, Extrahaushalten sowie sonstigen öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen („sonstige FEU“) in einer Abgrenzung nach dem sog. Schalenkonzept veröffentlicht. Die Entwicklung des Schuldenstands einer einzelnen Ebene ist nur bedingt aussagekräftig, da zwischen

---

<sup>3</sup> Artikel 109 Absatz 3 GG in Verbindung mit Artikel 143d Absatz 1 GG. In dieser verfassungsrechtlichen Vorgabe sind die Begriffe kameral ausgestaltet. Übersetzt in die in Hamburg ab dem Haushaltsjahr 2015 geltenden doppischen Vorgaben ist der Begriff „Einnahme“ durch „Einzahlung“ und der Begriff „Ausgabe“ durch „Auszahlung“ zu ersetzen.

den Ebenen häufig Verschiebungen stattfinden, zum Beispiel durch Ausgliederung von öffentlichen Aufgaben in Landesbetriebe oder öffentliche Unternehmen. Ein Gesamtbild der öffentlichen Verschuldung liefert die Darstellung des „öffentlichen Bereichs“, der neben Kern- und Extrahaushalten als öffentlicher Gesamthaushalt (Sektor Staat) auch alle sonstigen FEU, die nicht zum Sektor Staat gehören, umfasst. Auf den 31. Dezember 2014 bilden sich die Schuldenstände wie folgt ab:<sup>4</sup>



Ansicht 1: Abgrenzung Schuldenstände

## 2.2 Effektiver und berechneter Schuldenstand

11. Der Senat unterscheidet für den Kernhaushalt zudem zwischen einem sog. effektiven und einem berechneten Schuldenstand.<sup>5</sup>

Der effektive Schuldenstand (23.227 Mio. Euro auf den 31. Dezember 2014) wird auf Grundlage von Schuldenaufnahmen und -tilgungen ermittelt, wie sie sich am Stichtag tatsächlich darstellen. Sie umfassen alle bestehenden Schulden am Kreditmarkt und gegenüber dem öffentlichen Bereich, zu denen urkundliche Nachweise vorliegen. Dieser Schuldenstand wird auch

<sup>4</sup> Die jeweiligen Schuldenstände beinhalten jeweils auch Schulden bei öffentlichen Bereichen, aber keine Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen sowie keine impliziten Schulden wie Rückstellungen.

<sup>5</sup> Finanzbericht 2015/2016, S. 63 (Fn. 22).

in den kameralen Haushaltsrechnungen bis einschließlich 2014 dargestellt.

Der berechnete Schuldenstand auf den 31. Dezember 2014 betrug 24.545 Mio. Euro, d. h. etwa eine Milliarde mehr als der effektive, aber rund 400 Mio. Euro weniger als der Vergleichswert Ende 2013. Der berechnete Schuldenstand ergibt sich aus dem effektiven Schuldenstand zuzüglich einer im nachgehenden Haushaltsjahr durchgeführten Kreditaufnahme oder Tilgung, die dem vorangegangenen Haushaltsjahr noch zugeordnet werden kann. Soweit zum Beispiel

- ausgelaufene Deckungskredite überjährig mit Kassenverstärkungskrediten zwischenfinanziert und erst zeitversetzt wieder durch Deckungskredite ersetzt werden oder
- Tilgungen (aus Überschüssen, die erst nach Abschluss des Haushaltsjahres rechnungstechnisch feststehen) mit Wirkung für die Vergangenheit berücksichtigt wurden,

ist dies im berechneten Schuldenstand berücksichtigt. Die Finanzbehörde dokumentiert damit den Ausgleich des kameralen Haushalts, unabhängig vom gebuchten Stand per 31. Dezember.<sup>6</sup> Es wird hierbei auch von einem „kameralen Schuldenstand“ gesprochen. Dieser Schuldenstand wird nicht in der amtlichen Statistik veröffentlicht, er wird allerdings mit dem Stabilitätsbericht (mit der dort entsprechend definierten Kennzahl „Schuldenstand je Einwohner“) dem Stabilitätsrat zugeleitet.

12. Aufgrund der vollständigen Umstellung des Haushaltswesens zum 1. Januar 2015 auf die staatliche Doppik findet dieses Verfahren nur noch für die Abrechnung des letzten kameralen Haushalts 2014 Anwendung. Hintergrund ist, dass das doppelte Haushaltswesen die Rückbuchung von Krediteinzahlungen nicht mehr zulässt. Sie sind in der doppelten Finanzrechnung zwingend in dem Jahr darzustellen, in dem sie getätigt werden, da die Bilanz schlüssig aus der Ergebnisrechnung und der doppelten Finanzrechnung des einzelnen Jahres ableitbar sein muss. Insofern wird mit dem doppelten Haushaltswesen der Schuldenstand transparenter und eindeutiger.

Zum Zeitpunkt der Berichtserstellung (d. h. noch vor Veröffentlichung des Jahresabschlusses für 2014) verzeichnete die Buchhaltung Verbindlichkeiten auf den 31. Dezember 2014 in Höhe von 27.746 Mio. Euro. Die Verbindlichkeiten, die im doppelten Jahresabschluss ausgewiesen werden, beinhalten die oben beschriebenen effektiven Schulden, aber auch Weiteres wie kurzfristig

---

<sup>6</sup> Der Rechnungshof hat zu diesem Umbuchungsverfahren im Jahr 1979 in Abweichung von § 72 Absatz 3 LHO a. F. sein Einvernehmen erklärt (§ 72 Absatz 6 LHO a. F.). Es entspricht einem wirtschaftlichen Verhalten, je nach Kapitalmarktlage zu entscheiden, wann Deckungskredite aufgenommen werden sollen.

aufgenommene Kassenverstärkungsmittel oder Forderungen von Lieferanten gegen die Stadt oder aus dem Länderfinanzausgleich. Aufgrund der Vielzahl der unterschiedlich abzugrenzenden Einzelsachverhalte lassen sich die Werte der Bilanz kaum betragsmäßig auf den effektiven Schuldenstand überleiten.

### III. Nettokreditaufnahme

13. Für die Einhaltung der Schuldenbremse ab 2019 bzw. 2020 ist entscheidend, dass grundsätzlich keine Nettokreditaufnahme mehr erfolgt. Die Haushaltspläne sind seit 2013 so aufzustellen, dass diese Vorgabe erfüllt werden kann. Die Nettokreditaufnahme soll gemäß Artikel 72a HV bereits im Haushaltsjahr 2019 vermieden werden. In den Jahren 2013 bis 2018 ist eine Verminderung der Nettokreditaufnahme anzustreben. Darüber hinaus regelt Artikel 40 § 5 Absatz 2 Gesetz zur strategischen Neuausrichtung des Haushaltswesens der Freien und Hansestadt Hamburg (SNHG) Näheres zu der Höhe der Kreditaufnahme für die Jahre 2015 bis 2019.

#### 1. Einhaltung der Nettokreditaufnahme im Plan

Bewertungskriterium „Nettokreditaufnahme“:

**Einhaltung der Nettokreditaufnahme im Plan**

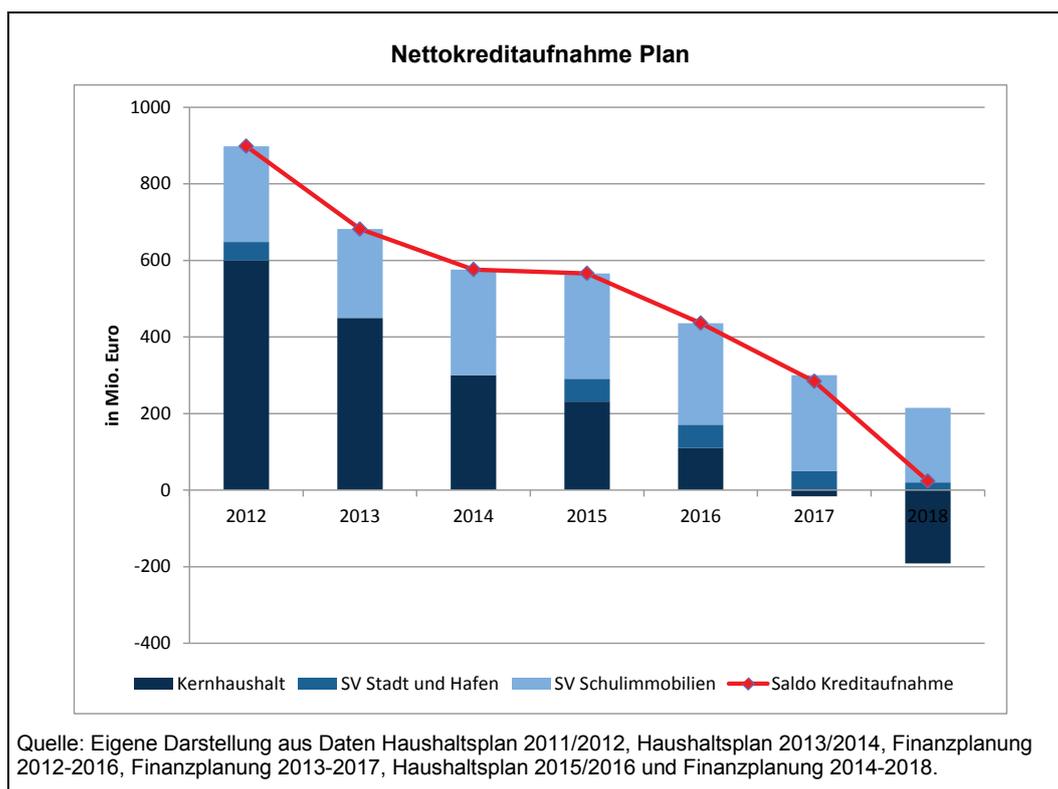


**Die vorzulegenden Haushalts- und Finanzpläne müssen in den Beträgen den Anforderungen der Schuldenbremse aus der Hamburgischen Verfassung, dem Finanzrahmengesetz und den Bestimmungen zum Übergang auf das neue Haushaltswesen hinsichtlich des Haushaltsausgleichs in Artikel 40 § 5 SNHG gerecht werden.**

**Die vom Senat vorgelegte Finanzplanung 2014 – 2018 entspricht diesen Vorschriften. Das Zahlenwerk ist geeignet, die Einhaltung der Schuldenbremse sicherzustellen.**

14. Die Schuldenbremse und das damit einhergehende Nettokreditaufnahmeverbot ab 2019 bzw. 2020 umfassen dem Wortlaut nach ausschließlich den Kernhaushalt einschließlich seiner rechtlich unselbstständigen Einheiten<sup>7</sup>. Die Nettokreditaufnahme des Kernhaushalts ist für die Jahre bis 2018 stetig abnehmend geplant. Damit erfüllen die Planungen die Anforderungen von Artikel 72a HV sowie Artikel 40 § 5 Absatz 2 SNHG.

<sup>7</sup> Landesbetriebe, Sondervermögen und Hochschulen.



Ansicht 2: Nettokreditaufnahme Plan

Die mittelfristige Finanzplanung 2015 - 2019 lag bis zur Beschlussfassung über diesen Bericht im November noch nicht vor, so dass sich die Beurteilungen weiterhin auf die schon im Monitor 2014 dargestellte Haushalts- und Finanzplanung stützen.

Hinsichtlich des Einflusses von maßnahmenbezogenen Finanzierungsentscheidungen mittels Drucksachen wird auf die Ausführungen ab Tz. 36 verwiesen: Neben der hier vorgenommenen Bewertung zur Einhaltung der rechtlichen Anforderungen der Schuldenbremse ist die wirtschaftliche Sicht darzustellen. Es sind Ende 2014 Entscheidungen getroffen worden, die im Kapitel III.3.3 zu den Kreditaufnahme ersetzenden Finanzierungsmodellen betrachtet werden.

## 2. Einhaltung der Nettokreditaufnahme im Ist

Bewertungskriterium „Nettokreditaufnahme“:  
Einhaltung der Nettokreditaufnahme im Ist



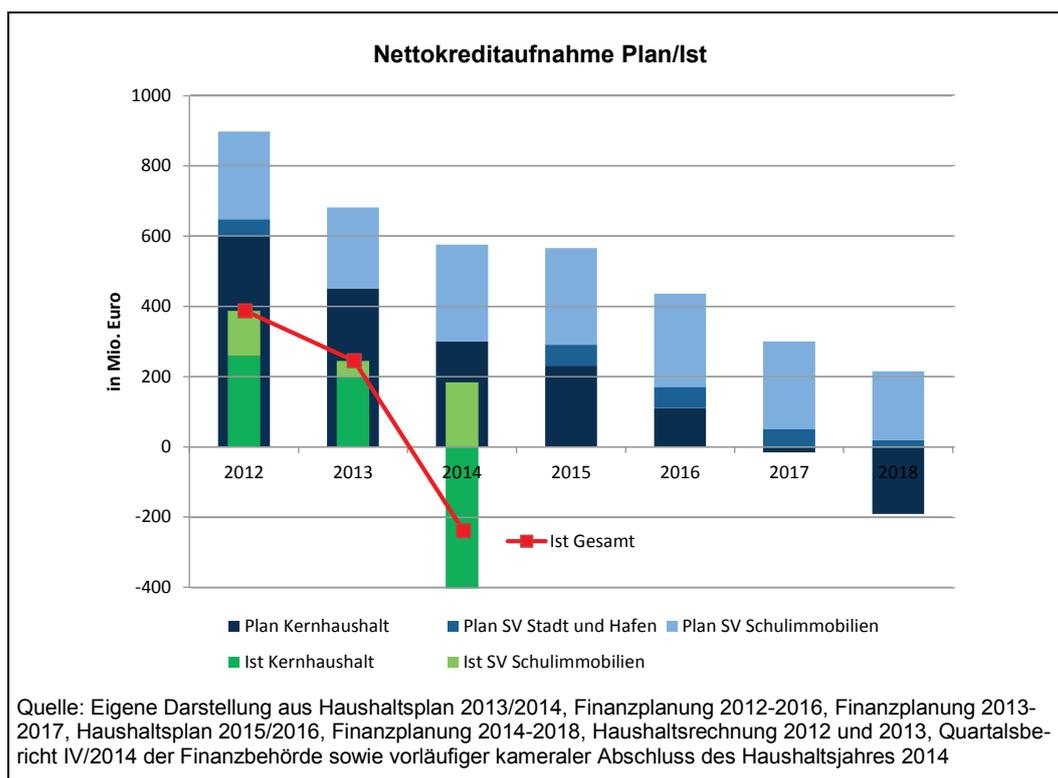
**Der Abbau der Nettokreditaufnahme bis 2019 bzw. 2020 ist gesetzlich nur für die Planung fixiert. Die Einhaltung der Schuldenbremse kann jedoch nur gelingen, wenn im Übergangszeitraum der geplante Abbau der Nettokreditaufnahme in den Ist-Werten auch tatsächlich erreicht wird.**

**Für die abgeschlossenen Haushaltsjahre 2012 bis 2014 bleiben die tatsächlichen Nettokreditaufnahmen deutlich unterhalb der Planwerte.**

15. Der Kernhaushalt<sup>8</sup> kam 2014 (ebenso wie das Sondervermögen Stadt und Hafen) ohne Nettokreditaufnahme aus und hat einen positiven Finanzierungssaldo von 422 Mio. Euro erreicht, von dem rund 400 Mio. Euro zur Tilgung eingesetzt wurden. Das Sondervermögen Schulimmobilien hat 2014 neue Kredite im Umfang von 184 Mio. Euro aufgenommen.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Bürgerschaftsdrucksache 21/355 vom 28. April 2015, S. 3, Zeile 28 (vorläufiger kameraler Abschluss des Haushaltsjahres 2014).

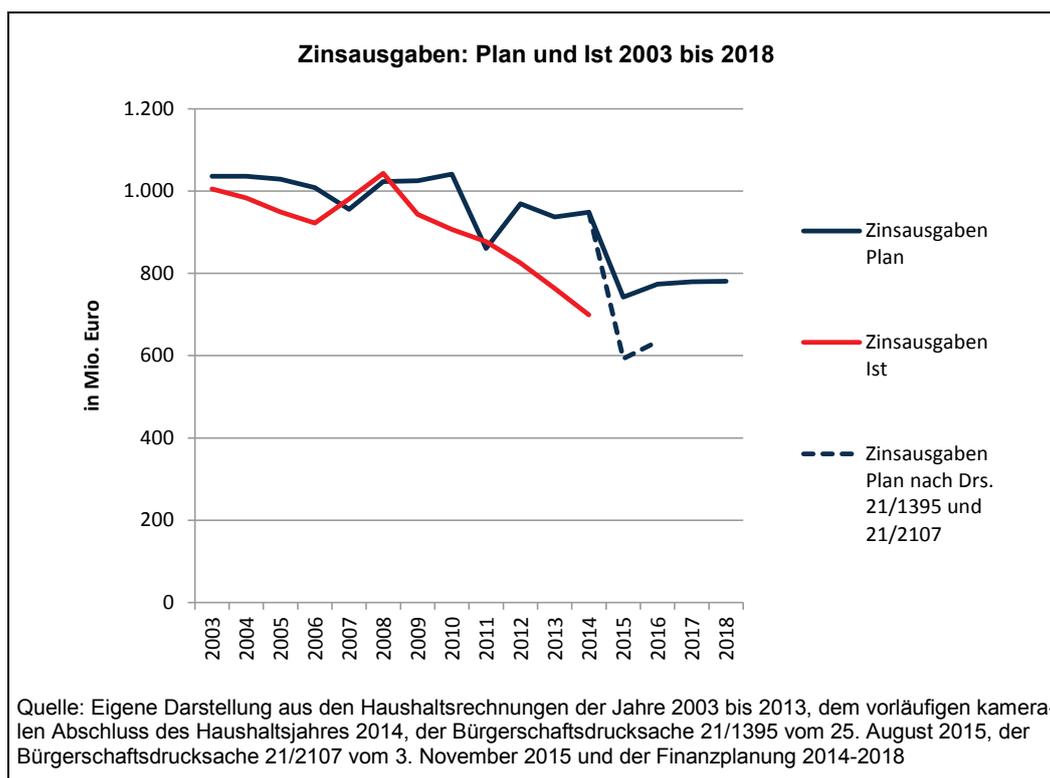
<sup>9</sup> Quartalsbericht IV/2014 der Finanzbehörde (Stand: Abschluss 13. Kassenlauf).



Ansicht 3: Nettokreditaufnahme Plan/Ist

16. Die Ist-Werte zeigen: Die tatsächliche Nettokreditaufnahme liegt deutlich unterhalb der ursprünglichen Planungen.

Dem Senat ist zugutegekommen, dass er deutlich weniger Zinsausgaben als geplant zu leisten hatte. Eine gute Konjunktur führte zudem zu gegenüber der Planung deutlich höheren Steuereinnahmen. Neuverschuldung ist gegenwärtig für den Kernhaushalt kein Thema.



Ansicht 4: Zinsausgaben: Plan und Ist 2003 bis 2018

### 3. Umgehungsmöglichkeiten der Schuldenbremse

17. Der von der Schuldenbremse ausgehende Spardruck soll eine nachhaltige Haushaltskonsolidierung bewirken. Möglichkeiten zur Umgehung des Verbots der Kreditaufnahme dürfen nicht zur Aufweichung der Schuldenbremse genutzt werden.

Im Folgenden werden im Regulationssystem der Schuldenbremse generell bestehende Ausweich- oder Umgehungsmöglichkeiten betrachtet und Maßstäbe genannt, nach denen der Rechnungshof entsprechende Sachverhalte beurteilt.

### 3.1 Verlagerung der Verschuldung in Tochterorganisationen

Bewertungskriterium „Umgehungsmöglichkeiten“:

#### Verlagerung der Verschuldung in Tochterorganisationen



**Die Regelungen des Bundes und Hamburgs lassen die Möglichkeit der Kreditaufnahme in rechtlich selbstständigen Tochterorganisationen weiterhin zu.**

**Dies darf nicht dazu führen, dass für originäre Aufgaben des Kernhaushalts die Kreditaufnahme in eine Tochterorganisation verlagert wird, wenn diese die Verschuldung nicht selber tragen kann bzw. der Haushalt diese nicht zeitnah ersetzt. Maßgeblich muss sein, ob eine wirtschaftliche Belastung für den Haushalt aufwächst; formal zulässige Gestaltungen dürfen nicht zu einer Umgehung der Schuldenbremse dem Sinn und Zweck nach führen.**

**Anzeichen einer strukturellen Verlagerung von Verschuldung gibt es bisher nicht, die Kredite bei f & w fördern und wohnen AöR belasten allerdings den Haushalt in Zukunft.**

18. Tochterorganisationen werden ganz überwiegend mit der Eigenkapitalspiegelbildmethode im Jahresabschluss der Kernverwaltung bei den Finanzanlagen bewertet. Dadurch wird die wirtschaftliche Belastung aus gegebenenfalls ausgelagerten Schulden zeitnah in den Kernhaushalt „zurückgespiegelt“ und muss dort ausgeglichen werden.

Die Eigenkapitalspiegelbildmethode verhindert insofern Verschuldung in Tochterorganisationen nicht, sondern zwingt lediglich dazu, den Schuldendienst (in Form des bilanziellen Zins- und Abschreibungsaufwands) tatsächlich „zu verdienen“. Entweder ist die Tochterorganisation in der Lage, durch eigene Entgelte oder Gebühren die Belastung zu verdienen, oder der Haushalt führt die erforderlichen Mittel zeitnah zu. Unterbleibt beides, sorgt die Bilanzierungsregel der Eigenkapitalspiegelbildmethode dafür, dass die Belastung trotzdem in den Haushalt eingeht: Ein aufgrund von jährlichen Verlusten abschmelzendes Eigenkapital bei der Tochterorganisation muss aufgrund der mit der Spiegelung einhergehenden Abschreibung auf die Finanzanlage im doppelten Haushaltsausgleich erwirtschaftet werden. Insofern wird in der Regel der Anreiz fehlen, die Verschuldung in Tochterorganisationen zu verlagern.

Zum 31. Dezember 2013<sup>10</sup> wurden insgesamt Abschreibungen auf Finanzanlagen in Höhe von über 300 Mio. Euro vorgenommen. Abschreibungen wurden u. a. vorgenommen auf den Wert des Sondervermögens Stadt und Hafen, des Landesbetriebs Immobilienmanagement und Grundvermögen, des Zentrums für Angewandte Luftfahrtforschung GmbH sowie Hamburger Friedhöfe AöR. Dies zeigt: Die Eigenkapitalspiegelbildmethode funktioniert, Belastungen aus Töchtern kommen zeitnah im Kernhaushalt an.

19. Die Stadt benötigt für die Unterbringung von Flüchtlingen eine Vielzahl von zusätzlichen öffentlichen Unterbringungsmöglichkeiten. Es ist geplant<sup>11</sup>, dass f & w fördern und wohnen AöR hierfür Standorte selbst durch Fremdkapital finanziert und über Betriebskostensätze, die sie der Stadt für die Nutzung in Rechnung stellt, refinanziert.

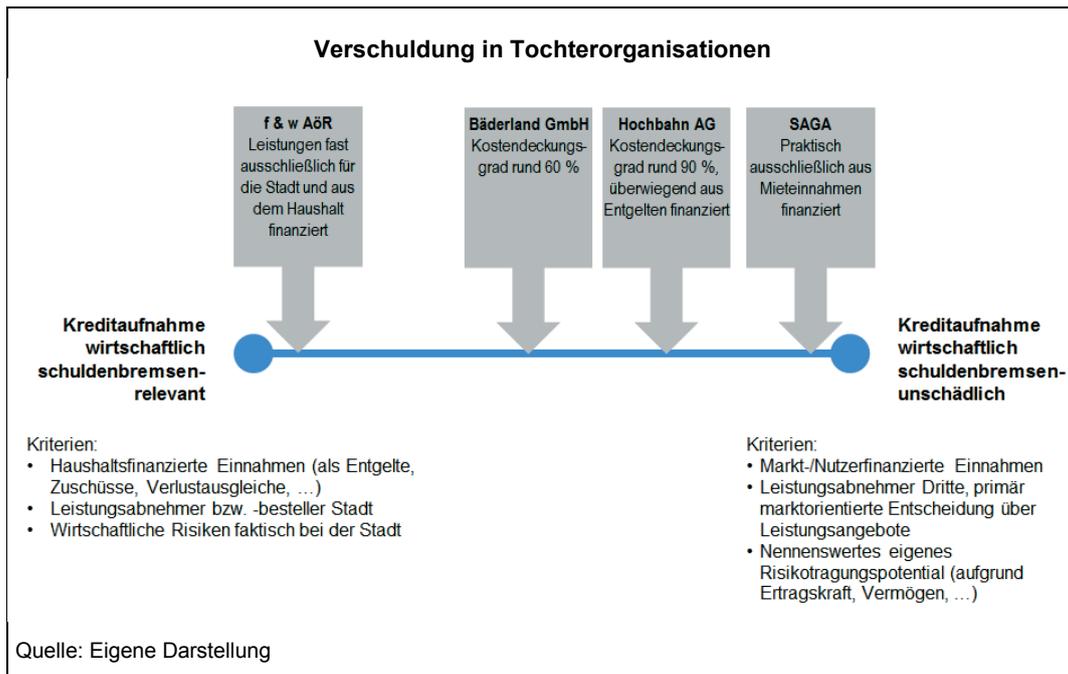
Bei dem vorgeschlagenen Weg ist der Schuldendienst vom Kernhaushalt zu leisten und wird diesen langfristig belasten. Nach der Grundkonstellation der wirtschaftlichen Betrachtungsweise (vgl. Tz. 34) ist die Kreditaufnahme bei f & w fördern und wohnen AöR daher schuldenbremsenrelevant. Andererseits sind die aus dem Haushalt zu leistenden Betriebskostenerstattungen ausweislich der Drucksache so kalkuliert, dass sie auch die Belastung aus den Investitionen und aus dem Schuldendienst abdecken. Damit ist das Aufwachsen eines kreditfinanzierten Defizits außerhalb des Haushalts unterbunden.

20. Generell finanzieren sich Kreditaufnahmen in Tochterorganisationen teilweise aus eigenen Finanzierungskreisläufen (zum Beispiel SAGA Siedlungs- und Aktiengesellschaft Hamburg) oder aus dem Haushalt (wie bei f & w fördern und wohnen AöR). Eine klare Abgrenzung, welche Organisationen oder welche Finanzierungsbedarfe den Haushalt belasten, gibt es jedoch nicht, weil es auch Mischformen gibt, die mehr (zum Beispiel Bäderland Hamburg GmbH) oder weniger (zum Beispiel Hamburger Hochbahn AG) den Haushalt belasten.

---

<sup>10</sup> Die Finanzbehörde hat signalisiert, dass zum 31. Dezember 2014 Abschreibungen in einer wesentlich höheren Größenordnung vorgenommen werden. Diese ergeben sich überwiegend aus der vollständigen Umsetzung der Eigenkapitalspiegelbildmethode.

<sup>11</sup> Bürgerschaftsdrucksache 21/1395 vom 28. August 2015.



Ansicht 5: Verschuldung in Tochterorganisationen

Die generelle Einbeziehung von Tochterorganisationen in das Regime der Schuldenbremse wäre vor diesem Hintergrund nicht sachgerecht. Der Rechnungshof hatte mit der Eigenkapitalspiegelbildmethode einen Weg vorgeschlagen, der nur die Belastung aus solchem Schuldendienst in den Haushalt spiegelt, die von der Tochterorganisation nicht selbst verdient wird, mithin letztlich die Stadt belastet.<sup>12</sup> Dieser Vorschlag wurde vom Senat umgesetzt.

In dem konkreten Fall wird zu beobachten sein, ob die Betriebskostensätze, mit denen die Stadt auch die Finanzierungskosten von f & w fördern und wohnen AöR übernimmt, tatsächlich auskömmlich sind oder ob sich das Eigenkapital verringert.

21. Der Rechnungshof hat bereits im Monitoring 2014 aufgezeigt, dass es Sonderkonstellationen gibt, bei denen sich die Verschuldung einer Tochterorganisation nicht in gleicher Weise auf die Bilanz des Kernhaushalts auswirkt, weil die Tochterorganisation ausnahmsweise aufgrund von Besonderheiten ein höheres Eigenkapital aufweist, als in der Bilanz des Kernhaushalts als Finanzanlage gespiegelt wurde. In diesem Fall bestünde Spielraum, die Tochterorganisationen durch zusätzliche Verschuldung zu belasten, ohne dass dies auf den Kernhaushalt durchschlagen würde.

<sup>12</sup> Vgl. Beratende Äußerung nach § 88 Absatz 2 LHO a. F. „Rechtliche Ausgestaltung der strategischen Neuausrichtung des Haushaltswesens“ vom 1. August 2013, Tz. 24 (Bürgerschaftsdrucksache 20/9054 vom 19. August 2013).

Ein nennenswert höheres Eigenkapital als in der Bilanz gespiegelt hatten zum 31. Dezember 2013 folgende Unternehmen<sup>13</sup>:

<b>Eigenkapital ausgewählter Tochterorganisationen</b> zum 31.12., in Tsd. Euro					
	<b>Bilanzen Tochterorganisationen</b>				<b>Bilanz FHH</b>
	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>Veränderung gegenüber 2011</b>	<b>Buchwert</b> in der Finanzanlage zum 31.12.2013
f & w fördern und wohnen AöR	33.059	34.382	29.385	-12 %	0
Hamburger Gesellschaft für Gewerbebauförderung mbH	6.010	6.131	6.313	+ 5 %	21
Hamburgische Staatsoper GmbH	2.998	3.047	2.730	- 9 %	426
LOTTO Hamburg GmbH	4.585	4.952	5.414	+ 18 %	27
Projektierungsgesellschaft Finkenwerder mbH & Co. KG	329.592	353.071	356.764	+8 %	341.836
Stadtreinigung Hamburg AöR	90.642	101.300	106.024	+17 %	56.368
Universitätsklinikum Hamburg Eppendorf – KöR	36.988	38.959	43.889	+19 %	33.215
Vereinigung Hamburger Kindertagesstätten gGmbH	109.008	115.892	114.852	+5 %	65.516
Quelle: Eigene Darstellung und Darstellung aus den Geschäftsberichten der Freien und Hansestadt Hamburg für die Jahre 2011 bis 2013					

Ansicht 6: Eigenkapital ausgewählter Tochterorganisationen

22. Bei f & w fördern und wohnen AöR und der Hamburgischen Staatsoper GmbH haben sich Reduzierungen gegenüber den Vorjahren ergeben, die jedoch vom Umfang her für die Schuldenbremse noch nicht relevant sind.

Auch wenn erste Ausweichtendenzen erkennbar sind, ist eine strukturelle Verlagerung der Verschuldung in Tochterorganisationen nicht zu erkennen. Diese Gesamtbetrachtung führt zu einer grünen Ampel.

<sup>13</sup> Aufgeführt sind rechtlich selbstständige Tochterorganisationen, die vollständig im Besitz der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH) sind und deren Eigenkapital am 31. Dezember 2012 mehr als 1 Mio. Euro über dem Bilanzansatz des Beteiligungswerts im Einzelabschluss der Kernverwaltung lag.

## 3.2 Strukturelle Verschuldung durch Kassenverstärkungskredite

Bewertungskriterium „Umgehungsmöglichkeiten“:

### Strukturelle Verschuldung durch Kassenverstärkungskredite



**In einer Gesamtschau gibt es gegenwärtig keine Anzeichen dafür, dass Kassenverstärkungskredite oder Liquiditätshilfen genutzt werden, um eine strukturelle Verschuldung zu umgehen.**

**In Teilbereichen gibt es jedoch Warnsignale, die es zu beobachten gilt: Die Liquiditätshilfen an Landesbetriebe sind deutlich gestiegen; es besteht die Gefahr einer beginnenden strukturellen Verschuldung.**

### 3.2.1 Prüfansatz

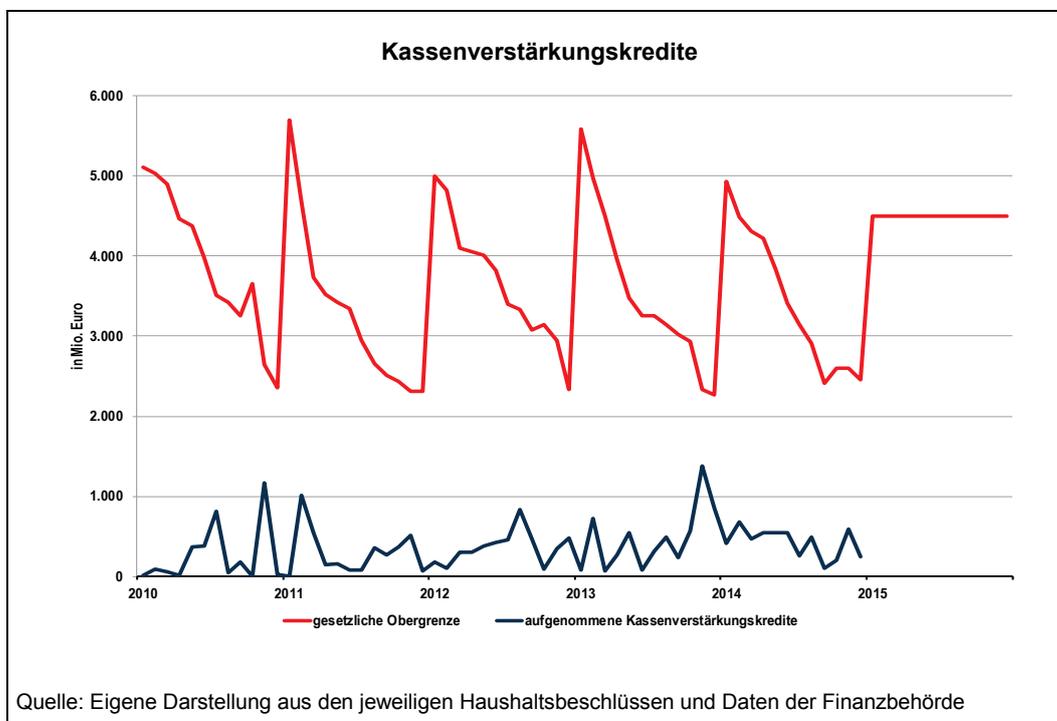
23. Die vom Grundgedanken her kameral gestaltete Schuldenbremse zielt auf die Begrenzung der Deckungskredite ab. Daneben gibt es in der kameralen Begriffswelt sog. Kassenverstärkungskredite zur Abdeckung kurzfristiger Liquiditätsbedarfe, die nicht unter das Regime der Schuldenbremse fallen. Diese beobachtet der Rechnungshof gleichwohl im Rahmen des Schuldenbremsenmonitors. Dahinter steht folgende Überlegung: Wenn Deckungskredite „verboten“ sind, gleichwohl aber mehr ausgegeben würde als eingenommen, müsste sich dies zuerst an einem Ansteigen der Kassenverstärkungskredite zeigen. Würden sich diese verstetigen, würde aus immer wieder kurzfristig aufgenommenen Kassenverstärkungskrediten letztlich eine neue strukturelle Haushaltsverschuldung entstehen. Kassenverstärkungskredite der Stadt sind deshalb Gegenstand einer Monitoring-Ampel (Kapitel 3.2.2).

Was für den Haushalt als Ganzes gilt, gilt in verkleinertem Maßstab für einzelne Tochterorganisationen. Diese nehmen Mittel zur Verstärkung ihrer Liquidität allerdings nicht wie die Stadt am Finanzmarkt auf, sondern besorgen sich diese bei der Finanzbehörde oder der Kasse.Hamburg. Beide fungieren für die Tochterorganisationen wie eine Bank und gewähren „Überziehungskredite“, die als „Liquiditätshilfen für Begünstigte (Tochterorganisationen)“ bezeichnet werden. Der Rechnungshof hat vertiefend geprüft, ob es bei den vom Kernhaushalt gewährten Liquiditätshilfen Fälle gibt, in denen die oben geschilderte Gefahr einer strukturellen Verschuldung der Tochterorganisation besteht. Zudem hat er geprüft, ob bei den Liquiditätshilfen in ihrer Gesamtheit ein Risiko für den Haushalt aufwächst (Kapitel 3.2.3).

### 3.2.2 Kassenverstärkungskredite für den Haushalt

24. Kassenverstärkungskredite stellen sicher, dass die FHH an jedem Tag über ausreichend flüssige Mittel verfügt. Sie dürfen nur bei (temporären) Liquiditätsbedarfen und bis zur gesetzlich vorgegebenen Höhe aufgenommen werden. Nicht verwendet werden dürfen sie als dauerhaftes Finanzierungsinstrument zur Deckung von strukturellen Auszahlungsbedarfen. Die Obergrenze ist im jeweiligen Haushaltsbeschluss festgelegt. Sie war bis 2014 im Haushaltsverlauf anhand verschiedener Kriterien zu berechnen, für die Jahre 2015 und 2016 ist ein fester Maximalbetrag von 4,5 Mrd. Euro ermächtigt.<sup>14</sup>

Die gesetzliche Obergrenze und die Entwicklung aufgenommener Kassenverstärkungskredite zum jeweiligen Monatsanfang in den Jahren 2010 bis 2014 verliefen wie folgt:



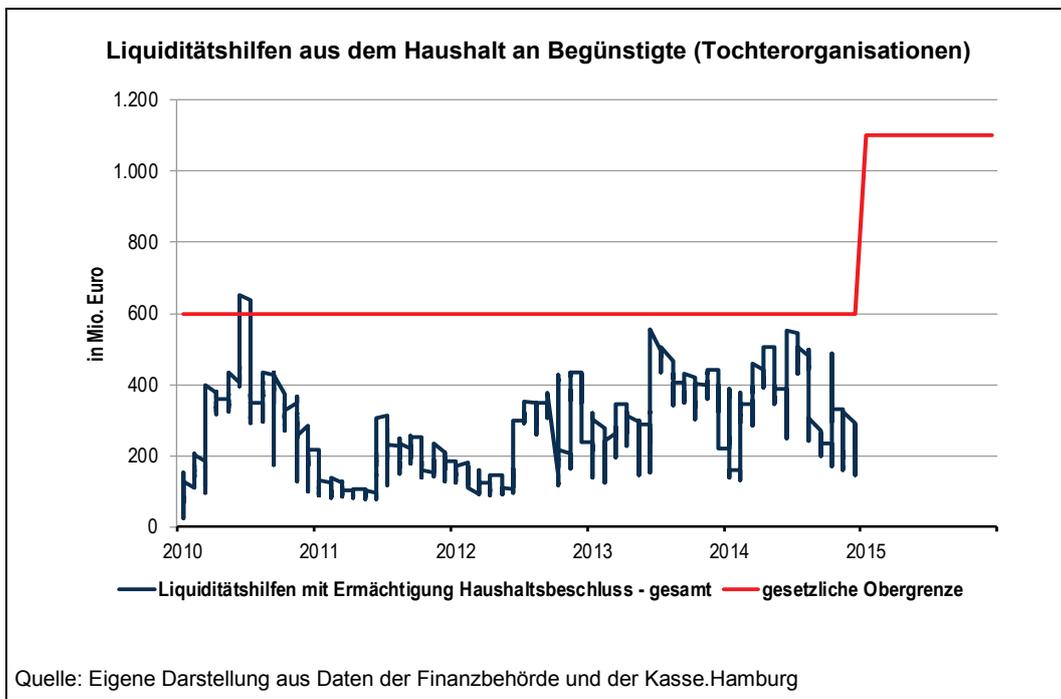
Ansicht 7: Kassenverstärkungskredite

Die Kassenverstärkungskredite verstetigen sich mit den üblichen Schwankungen auf eher niedrigem Niveau. Für die Schuldenbremse ist die Höhe unkritisch.

<sup>14</sup> § 28 Absatz 3 Nr. 3 LHO in Verbindung mit Artikel 2 Nr. 4 Haushaltsbeschluss 2015/2016.

### 3.2.3 Liquiditätshilfen aus dem Haushalt an Begünstigte

25. Die Stadt nimmt wie eingangs dargestellt die im vorangegangenen Kapitel behandelten Kassenverstärkungskredite auf, um ihre eigene Liquidität zu sichern. Daneben gewährt sie ihrerseits einer Reihe von im Haushaltsbeschluss genannten Organisationen Liquiditätshilfen. Bis einschließlich 2014 durften Liquiditätshilfen von in Summe bis zu 600 Mio. Euro an (Tochter-)Organisationen gewährt werden. Ab dem Haushaltsjahr 2015 beträgt diese Grenze 1.100 Mio. Euro. Die Anhebung der Obergrenze ist erforderlich gewesen, weil der Kreis der Begünstigten 2015 um 33 verbundene Organisationen – u. a. Landesbetriebe, Sondervermögen, Hochschulen und Staatstheater –, die Liquiditätshilfen in Anspruch nehmen können, erweitert wurde.<sup>15</sup>
26. Der Rechnungshof hat die geleisteten Liquiditätshilfen der Jahre 2010 bis 2014 taggenau ausgewertet und in der folgenden Grafik dargestellt:



Ansicht 8: Liquiditätshilfen 2010 bis 2014

Aus einer Phase sehr niedriger Liquiditätshilfen in den Jahren 2011 bis Mitte 2012 steigen die Beträge wieder an, ohne dass aus der Gesamtschau eine eindeutige Entwicklung erkennbar wäre. Die kurzfristige Überschreitung der gesetzlichen Obergrenze im Prüfungszeitraum an zwei Tagen in 2010 hat der Rechnungshof gegenüber der Finanzbehörde beanstandet.

<sup>15</sup> Artikel 2 Nr. 6 Haushaltsbeschluss 2009/2010, Artikel 2 Nr. 4 der Haushaltsbeschlüsse 2011/2012 und 2013/2014 sowie Artikel 4 Haushaltsbeschluss 2015/2016.

27. Liquiditätshilfen werden durch die Finanzbehörde gewährt und durch die Kasse.Hamburg überwiegend im Kontenclearing abgewickelt. Die Finanzbehörde schließt für die im Wege der Einzelentscheidung gewährten Liquiditätshilfen keine Vereinbarungen und setzt keine individuellen Limits.

Die Einhaltung der gesetzlichen Obergrenze wird durch die Finanzbehörde überwacht. Zurzeit kann die Finanzbehörde die Einhaltung dieser Obergrenze aber nur im Nachhinein zuverlässig feststellen.

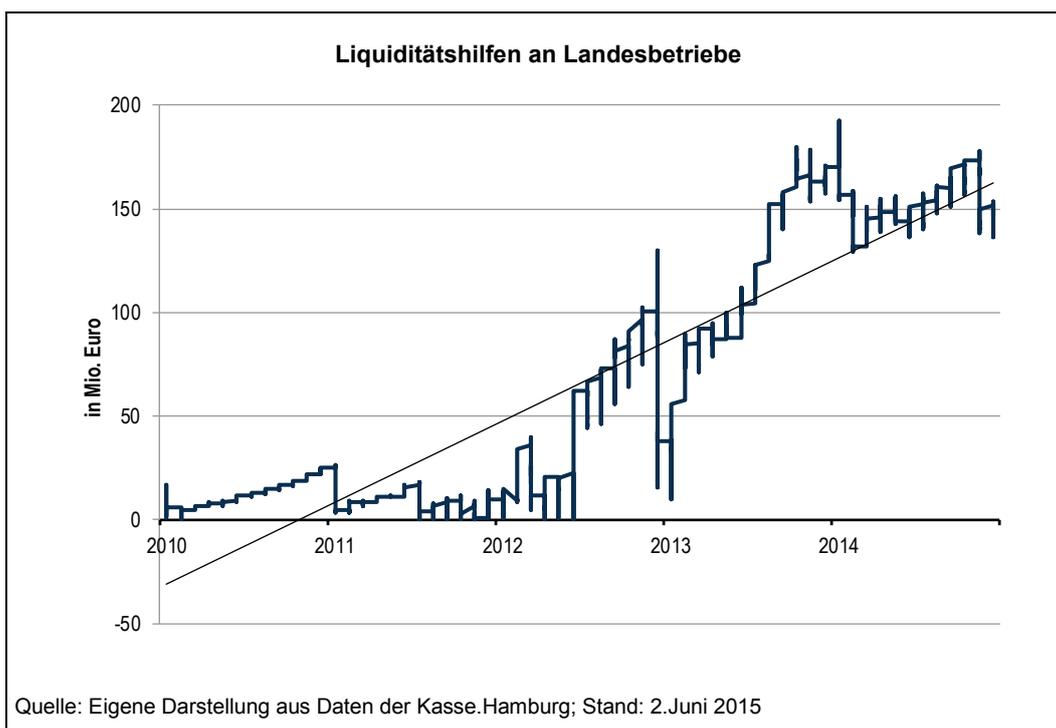
28. Das Verfahren ist verbesserungsbedürftig. Da zudem 2015 die Zahl der Begünstigten und entsprechend die Obergrenze von 600 Mio. Euro auf 1.100 Mio. Euro gestiegen sind, hat der Rechnungshof ein anforderungsgerechtes und zwischen der Kasse.Hamburg und der Finanzbehörde koordiniertes Überwachungsverfahren gefordert. Ferner hat er die Finanzbehörde aufgefordert, Liquiditätshilfen stets durch Vereinbarungen zu gewähren und individuelle Limits zu setzen.

29. Einige der neu hinzugekommenen Organisationen haben bereits vorher Liquiditätshilfen erhalten. Sie gehörten aber bisher nicht zu den ausdrücklich über die jeweiligen Haushaltsbeschlüsse Begünstigten.<sup>16</sup>

Bei den 2015 hinzugekommenen Organisationen handelt es sich überwiegend um Landesbetriebe. Die Grafik zeigt die ihnen bis einschließlich 2014 gewährten Liquiditätshilfen:

---

<sup>16</sup> Vgl. Begründung zu Artikel 4 Haushaltsbeschluss 2015/2016: Im kameralen Haushaltswesen ist eine solche ausdrückliche Ermächtigung nicht für erforderlich gehalten worden, weil die Landesbetriebe Teile der Verwaltung der FHH, Sondervermögen Teile des Vermögens der FHH und Hochschulen staatliche Einrichtungen im Sinne des Hamburgischen Hochschulgesetzes sind.



Ansicht 9: Liquiditätshilfen an Landesbetriebe

Die Liquiditätshilfen an Landesbetriebe sind in den letzten fünf Jahren um das Achtfache gestiegen. Den höchsten Bedarf hatten die Landesbetriebe Schulbau Hamburg, Planetarium Hamburg und Straßen, Brücken und Gewässer.

Das stetige Anwachsen und die hohen Beträge des Liquiditätsbedarfs sind ein Alarmsignal für eine beginnende strukturelle Verschuldung. Diese kann entstehen durch

- zu geringe bzw. sinkende Zuführungen aus dem Haushalt im Verhältnis zu den zugewiesenen Aufgaben,
- zu hohe Kosten innerhalb des Landesbetriebs oder
- zu hohe Ablieferungserwartungen des Haushalts an einen Landesbetrieb.

Die aus dem hohen Liquiditätsbedarf resultierenden Hilfen könnten sich als dauerhaftes Finanzierungsinstrument neben dem von der Schuldenbremse geregelten Bereich verstetigen. Da Liquiditätshilfen nicht gesondert in den Wirtschaftsplänen ausgewiesen sind, ist die Finanzlage jener Landesbetriebe, die konstant als Nehmer auftreten, auch nicht erkennbar.

30. Der Rechnungshof hat die Finanzbehörde aufgefordert darauf hinzuwirken, dass den Ursachen steigender oder sich verstetigender Liquiditätsbedarfe der Landesbetriebe nachgegangen wird und diese ausgeräumt werden. Die Entwicklung der Liquiditätshilfen, die bis Ende 2014 zu einem

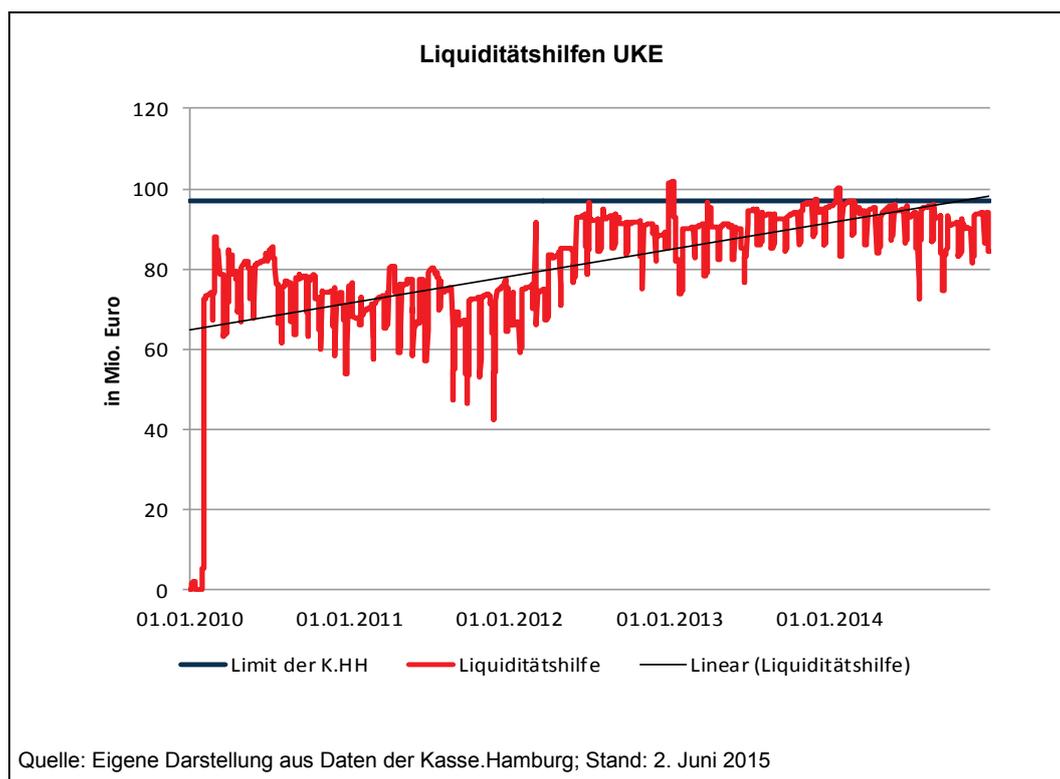
Anstieg von rund 150 Mio. Euro geführt hat, muss gestoppt werden.

### 3.2.4 Einzelfälle

31. Der Rechnungshof hat infolge der Entwicklung der Liquiditätshilfen insgesamt rund ein Drittel der Organisationen, die Liquiditätshilfen erhalten können, als Stichprobe detailliert geprüft. Bei dieser finanzwirtschaftlichen Analyse standen die Überschreitungen des individuellen Kreditrahmens (Limits) und der Liquiditätsbedarf im Vordergrund.

Zwei der geprüften Organisationen sind dabei aufgefallen: Das Universitätsklinikum Hamburg-Eppendorf (UKE) und der Landesbetrieb Planetarium Hamburg.

32. Das UKE hat in den Jahren 2010 bis 2014 fast an jedem Tag Liquiditätshilfen von der Kasse.Hamburg erhalten. An 27 Tagen wurde das gewährte Limit (97 Mio. Euro) überschritten. Ein Ausgleich des Geschäftskontos fand nur an fünf Tagen im Januar 2010 statt.

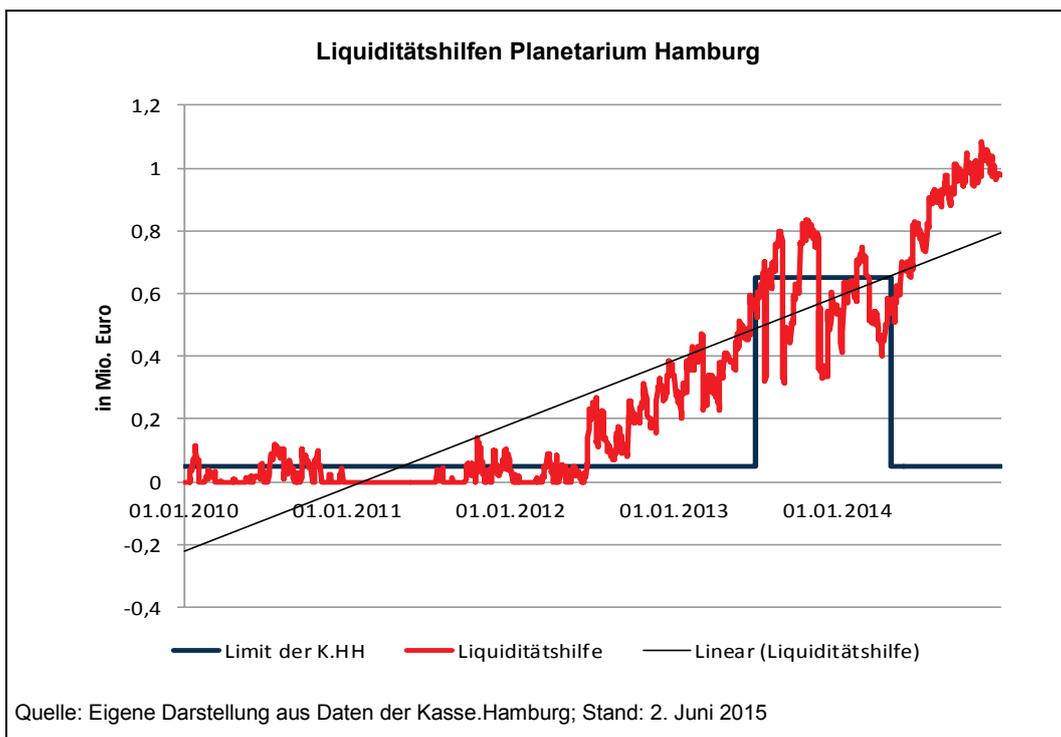


Ansicht 10: Liquiditätshilfen UKE

Der ständige Liquiditätsbedarf des UKE resultiert aus der Vorfinanzierung offener Versicherungszahlungen für Behandlungskosten. Liquiditätshilfen, die einen dauerhaften Finanzierungsbedarf decken, sind jedoch nicht gesetzeskonform. Der Rechnungshof hat die Finanzbehörde aufgefordert, in Zusammenarbeit mit den Aufsicht führenden Behörden die Finanzierungsstruktur zu

überprüfen und geeignete Maßnahmen einzuleiten, damit der Finanzbedarf nicht dauerhaft aus Liquiditätshilfen abgedeckt wird.

33. Der Landesbetrieb Planetarium Hamburg hat regelmäßig Liquiditätshilfen in Anspruch genommen. Die vorgegebenen Limits wurden seit dem Sommer 2012 kontinuierlich überschritten. Der Spitzenwert ist im November 2014 erreicht worden und betrug das 22-fache der vereinbarten Obergrenze. Seit Mitte 2012 ist der Liquiditätsbedarf kontinuierlich gestiegen.



Ansicht 11: Liquiditätshilfen Planetarium Hamburg

Die seit 2012 klar ansteigende Tendenz ist ein Alarmsignal: Beim Landesbetrieb Planetarium Hamburg ist von einer strukturell verschuldeten Organisation auszugehen. Entweder muss die Stadt mehr Mittel zuwenden oder das Geschäftsmodell geändert werden.

Die Finanzbehörde muss Instrumente schaffen oder vom Senat erhalten, um Überschreitungen von Limits zu verhindern bzw. zu sanktionieren.

### 3.3 Kreditaufnahme ersetzende Finanzierungsmodelle

Bewertungskriterium „Umgehungsmöglichkeiten“:  
Kreditaufnahme ersetzende Finanzierungsmodelle



**Um eine Verschuldung im Kernhaushalt zu vermeiden, könnten Vorfinanzierungen von einzelnen Investitionsmaßnahmen durch Dritte, zum Beispiel im Wege von Öffentlich Öffentlichen Partnerschaften (ÖÖP) oder Öffentlich Privaten Partnerschaften (ÖPP), an Bedeutung gewinnen. Sie kommen bei entsprechender Ausgestaltung wirtschaftlich einer Kreditaufnahme gleich, sind daher als schuldenbremsenrelevant zu betrachten und der Nettokreditaufnahme des Kernhaushalts wirtschaftlich zuzurechnen.**

**Aufgrund mehrerer vom Senat initiierten und von der Bürgerschaft beschlossenen ÖÖP-Modelle steigt im Jahr 2015 aus wirtschaftlicher Sicht die geplante Nettokreditaufnahme gegenüber den Vorjahren an. Bei dieser wirtschaftlichen Sicht verlässt der Senat den Pfad einer stetigen Verminderung der Nettokreditaufnahme.**

34. Der Rechnungshof hat schon mehrfach darauf hingewiesen, dass Möglichkeiten zur Umgehung nicht zur Aufweichung der Schuldenbremse genutzt werden dürfen.<sup>17</sup> Soweit durch einen Dritten eine Kreditaufnahme erfolgt, die wirtschaftlich einer Verschuldung der Kernverwaltung gleich kommt, ist diese nach dem Sinn und Zweck der Schuldenbremse dem Kernhaushalt zuzurechnen.

ÖÖP bzw. ÖPP-Projekte, die die öffentliche Hand zur Zahlung von Nutzungsentgelten in gleicher oder ähnlicher Art wie durch Zinsen und Tilgung binden bzw. belasten, führen im Ergebnis zu einer solchen Umgehung des Neuverschuldungsverbots.<sup>18</sup> Sie sind als kreditähnlich und insoweit schuldenbremsenrelevant einzustufen.

35. Aus diesem Grunde ist bei den Ende 2014 beschlossenen ÖÖP-Projekten zu beurteilen, ob aus ihnen für die FHH die gleiche Wirkung entsteht, wie sie bei einer direkten Finanzierung der Maß-

<sup>17</sup> Vgl. auch Beratende Äußerung nach § 81 Absatz 2 LHO „Monitoring Schuldenbremse 2014“ vom 21. August 2014, S. 15 f. (Bürgerschaftsdrucksache 20/12925 vom 3. September 2014) und Beratende Äußerung nach § 88 Absatz 2 LHO a. F. „Nachhaltige Finanzwirtschaft“ vom 29. November 2011, S. 11 (Bürgerschaftsdrucksache 20/2500 vom 12. Dezember 2011).

<sup>18</sup> Gemeinsamer Erfahrungsbericht zur Wirtschaftlichkeit von ÖPP-Projekten, herausgegeben von den Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder, Wiesbaden, 14. September 2011, S. 1 und 3.

nahme entstehen würde. Der Rechnungshof hat für eine solche Bewertung folgende Kriterien<sup>19</sup> entwickelt:

- Die Finanzierung erfolgt durch einen (eigenständig wirtschaftenden) Dritten und die Refinanzierung aus Haushaltsmitteln.
- Speziell für die Abwicklung einer (Investitions-)Maßnahme wird eine Organisationsform geschaffen.
- Das Investitionsobjekt ist auf die spezifischen Bedarfe des Bedarfsträgers/Nutzers FHH ausgerichtet.
- Die FHH bürgt/haftet gegenüber dem Dritten für dessen Finanzierung.
- Die Zahlungsverpflichtung der FHH basiert auf einem langjährigen Vertrag.

Wenn die überwiegende Anzahl der Kriterien erfüllt ist, wird eine Maßnahme vom Rechnungshof als wirtschaftlich schuldenbremsenrelevant gewertet.

36. Im Jahr 2014 hat der Senat ÖÖP-Finanzierungen für Investitionen im Hochschulbereich geplant. Dies sind der Neubau des Geomatikums (Kreditaufnahmevermögen rund 189 Mio. Euro) und der Neubau für das Center for Hybrid Nanostructures der Universität Hamburg (Kreditaufnahmevermögen rund 46 Mio. Euro).<sup>20</sup> In beiden Fällen ist vorgesehen, dass eine städtische Vermieter KG die Kredite (für die die FHH eine Sicherheitsleistung übernimmt) aufnimmt und im Wege eines Mieter-Vermieter-Modells durch entsprechende jährliche Mieteinnahmen aus dem Budget der Universität Hamburg refinanziert. Für das Jahr 2015 hat der Senat in gleicher Weise die energetische Grundsanierung der Trautwein-Gebäude<sup>21</sup> (Kreditaufnahmevermögen rund 30 Mio. Euro) geplant. Die Bürgerschaft hat diese Maßnahmen beschlossen und den Senat ermächtigt, Sicherheitsleistungen im Haushaltsjahr 2015 in Höhe von insgesamt rund 266 Mio. Euro zu übernehmen.

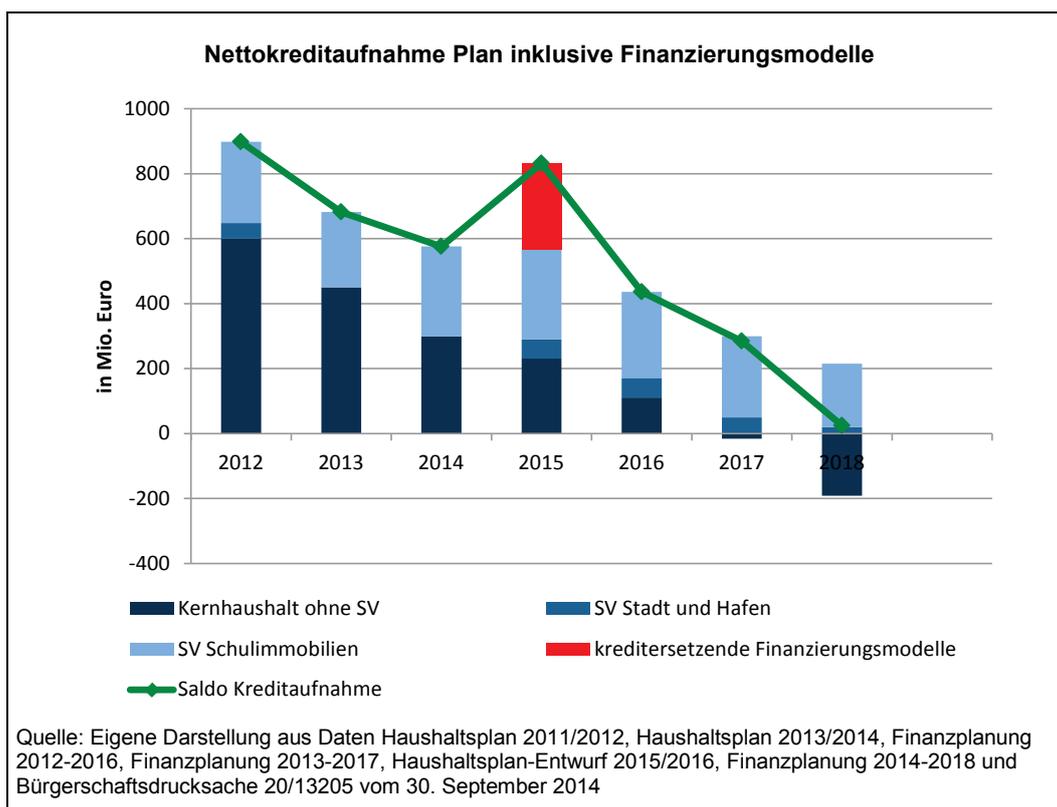
Nach den genannten Kriterien sind alle drei Projekte als schuldenbremsenrelevant einzuordnen. Aus diesem Grunde ist die entsprechende Kreditaufnahme wirtschaftlich der für das Jahr 2015 geplanten Nettokreditaufnahme (vgl. Tz. 34) hinzuzurechnen:

---

<sup>19</sup> In diese Betrachtung fließen Maßnahmen ab 25 Mio. Euro mit einem Beginn ab dem Jahr 2014 ein.

<sup>20</sup> Bürgerschaftsdrucksache 20/11997 vom 3. Juni 2014 und Bürgerschaftsdrucksache 20/11995 vom 3. Juni 2014.

<sup>21</sup> Bürgerschaftsdrucksache 20/13532 vom 4. November 2014.



Ansicht 12: Nettokreditaufnahme Plan inkl. Finanzierungsmodelle

37. Die Projekte führen bei der wirtschaftlichen Betrachtung in der Planung für das Jahr 2015 zu einer Überschreitung der gesetzlich geforderten Verminderung der zulässigen Nettokreditaufnahme (Artikel 72a HV).

Ursprünglich war diese der Nettokreditaufnahme des Kernhaushalts wirtschaftlich zuzurechnende Kreditaufnahme weit überwiegend für das Jahr 2014 vorgesehen. Weil die endgültige Finanzierung der nicht bezuschussten Finanzierungsanteile erst nach Ablauf des Jahres 2014 realisiert werden konnte, wurde die Ermächtigung zur Absicherung der Kreditaufnahme letztlich in 2015 benötigt.<sup>22</sup> Bei wirtschaftlicher Betrachtungsweise wäre eine Kreditaufnahme in 2014 unbedenklich gewesen, weil der Haushalt im Ergebnis mit einem ausreichend hohen positiven Finanzierungssaldo abgeschlossen hat. Aus diesem Grund führt die Gesamtbetrachtung noch zu einer gelben Ampel für diesen Teilaspekt.

Entscheidend ist für die Zukunft, dass nur solche Maßnahmen durch besondere Finanzierungsmodelle abgewickelt werden, die sich der Haushalt auch konventionell finanziert leisten könnte.

<sup>22</sup> Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 20/13205 vom 30. September 2014 in Verbindung mit Artikel 5 Nr. 14 Haushaltsbeschluss 2015/2016.

### 3.4 Strukturelle Verschuldung durch Inanspruchnahme finanzieller Transaktionen

Bewertungskriterium „Umgehungsmöglichkeiten“:

**Strukturelle Verschuldung durch Inanspruchnahme finanzieller Transaktionen**



**Anzeichen für strukturelle Verschuldung durch Inanspruchnahme finanzieller Transaktionen sind nicht erkennbar.**

**Den in diesem Zusammenhang geprüften Darlehen steht werthaltiges Vermögen gegenüber.**

38. Der Erwerb von Unternehmensbeteiligungen und das Herausgeben von Darlehen („finanzielle Transaktionen“) dürfen nach den Regelungen der Schuldenbremse im Bund, in Hamburg und auch in anderen Ländern weiterhin unbegrenzt durch Kredite finanziert werden; aus entsprechenden Geschäften resultierende Rückflüsse sind allerdings gegenzurechnen. Der Saldo finanzieller Transaktionen ergibt sich im Einzelnen aus
- den Auszahlungen für den Erwerb von Beteiligungen, für die Kredittilgung an den öffentlichen Bereich und für die Darlehensvergabe sowie
  - den Einzahlungen aus der Veräußerung von Beteiligungen, aus der Kreditaufnahme beim öffentlichen Bereich und aus Darlehensrückflüssen.

Einerseits kann in einer Kreditaufnahme für finanzielle Transaktionen ein positiver Aspekt gesehen werden, weil erste doppische Betrachtungsweisen (nämlich hinsichtlich des durch neue Schulden geschaffenen Vermögens) auch bei den kameral rechnenden Gebietskörperschaften Einzug gefunden haben. Andererseits ist die Regel stark missbrauchs anfällig, weil Maßnahmen gezielt so gestaltet werden können, dass sie trotz Schuldenbremse kreditfinanziert werden können.

In Hamburg sind die finanziellen Transaktionen in § 28 Absatz 2 Satz 2 Nr. 2 LHO geregelt. Danach dürfen zur Finanzierung eines negativen Saldos finanzieller Transaktionen Kredite aufgenommen werden.

Der Senat hat die Entwicklung des Saldos finanzieller Transaktionen von 2012 bis 2018 veröffentlicht:

<b>Finanzielle Transaktionen 2012 – 2018</b>							
	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
	<b>Ist</b>		<b>Plan</b>	<b>Planentwurf</b>		<b>Finanzplanung</b>	
Einzahlungen aus der Veräußerung von Beteiligungen	38,5	10,2	5,5	0,0	0,0	0,0	0,0
Auszahlungen zum Erwerb von Beteiligungen	-43,2	-47,1	-14,3	-2,4	0,0	-5,5	0,0
Einzahlungen aus gegebenen Darlehen	10,4	13,2	6,1	8,3	8,3	8,5	8,6
Auszahlungen aus gegebenen Darlehen	-17,7	-15,6	-15,7	-13,0	-13,2	-13,2	-13,2
Einzahlungen aus Kreditaufnahme beim öfftl. Bereich	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Auszahlungen aus Kredittilgung beim öfftl. Bereich	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
<b>Saldo finanzieller Transaktionen</b>	<b>-12,1</b>	<b>-39,4</b>	<b>-18,5</b>	<b>-7,3</b>	<b>-4,8</b>	<b>-10,4</b>	<b>-4,7</b>
Quelle: Finanzbericht 2015/2016							

Ansicht 13: Finanzielle Transaktionen 2012-2018

Im Ergebnis hat sich in jedem ausgewiesenen Jahr ein negativer Saldo finanzieller Transaktionen errechnet. Hieraus ergibt sich Verschuldungsspielraum. Angesichts der Höhe ergibt sich jedoch für die Schuldenbremse keine bedeutende Auswirkung.

39. Der Rechnungshof hat gefordert, dass nur solche Transaktionen mitgezählt werden dürfen, bei denen tatsächlich werthaltiges Vermögen bzw. bei der Herausgabe von Darlehen tatsächlich werthaltigen Forderungen entstehen.<sup>23</sup> Dem ist der Senat gefolgt und die Verwaltung bereinigt die sich aus der Buchhaltung ergebenden Transaktionen grundsätzlich entsprechend. Relevant ist dies vor allem bei den Darlehen: Wird – was insbesondere im Sozialbereich vorkommt – ein Darlehen herausgegeben, ist aber gleichzeitig nicht damit zu rechnen, dass es tatsächlich zurückgezahlt werden wird, darf es nicht in die finanziellen Transaktionen einge-

<sup>23</sup> Beratende Äußerung nach § 88 Absatz 2 LHO a. F. „Rechtliche Ausgestaltung der strategischen Neuausrichtung des Haushaltswesens“ vom 1. August 2013, S. 11 f. (Bürgerschaftsdrucksache 20/9054 vom 19. August 2013).

hen. Um zu überprüfen, ob die Praxis der Verwaltung dem Rechnung trägt, ist die Verbuchung von Darlehen nach SGB II und SGB XII vom Rechnungshof unter diesem Aspekt geprüft worden.

40. Ein- und Auszahlungen aus Darlehen werden als eigenständige Positionen im doppischen Gesamtfinanzplan ausgewiesen. Forderungen aus Darlehen, deren Rückfluss aufgrund der wirtschaftlichen Situation der Empfänger nach Erfahrungswerten hochgradig unsicher ist, sind hier allerdings nicht in gleicher Weise zu verzeichnen, sie sind vielmehr nach den entsprechenden Verwaltungsvorschriften als Aufwand, die Rückzahlung als Ertrag zu buchen und damit automatisch auch im doppischen Gesamtfinanzplan entsprechend zu behandeln.<sup>24</sup> Hierzu gehören Sozialhilfedarlehen, die nicht als Sicherheit (zum Beispiel an einen Vermieter) geleistet werden oder selbst besichert sind. Durch diese Regel zur besonderen Verbuchung bleiben sie auch bei den finanziellen Transaktionen zutreffend außer Acht.
41. Sozialhilferechtliche Darlehen zur Sicherung der Unterkunft oder zur Behebung einer vergleichbaren Notlage werden in den wenigsten Fällen als Sicherheit geleistet oder sind mit der Möglichkeit einer Besicherung zugunsten des Sozialhilfeträgers verbunden. Sie wurden daher bei der Veranschlagung der haushaltsrechtlichen Darlehen des Aufgabenbereichs 253 Soziales (Darlehen zur Sicherung der Unterkunft SGB XII) für 2015/2016 unberücksichtigt gelassen.

Die Prüfung hat allerdings ergeben, dass Ist-Buchungen durch eine fehlerhafte technische Verknüpfung nicht als Aufwand, sondern als Auszahlung (haushaltsrechtliches Darlehen) erfolgen. Die Umbuchung der genannten Fälle und Korrektur der technischen Verknüpfung wurde von der Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration zugesagt.

42. Insoweit wird festgestellt, dass die Darlehen in der Planung zutreffend zugeordnet wurden und in der ausgewiesenen Höhe werthaltig sind. Gleiches gilt in der Bewirtschaftung und hinsichtlich der Abrechnung, sobald die zugesagten Korrekturmaßnahmen umgesetzt wurden.

---

<sup>24</sup> Finanzbericht 2015/2016 Seite 267 in Verbindung mit Nr. 3.2.2.3.3.3 VV-Bilanzierung.

## 4. Senkung des Investitionsniveaus

Bewertungskriterium „Nachhaltigkeit“:  
Senkung des Investitionsniveaus

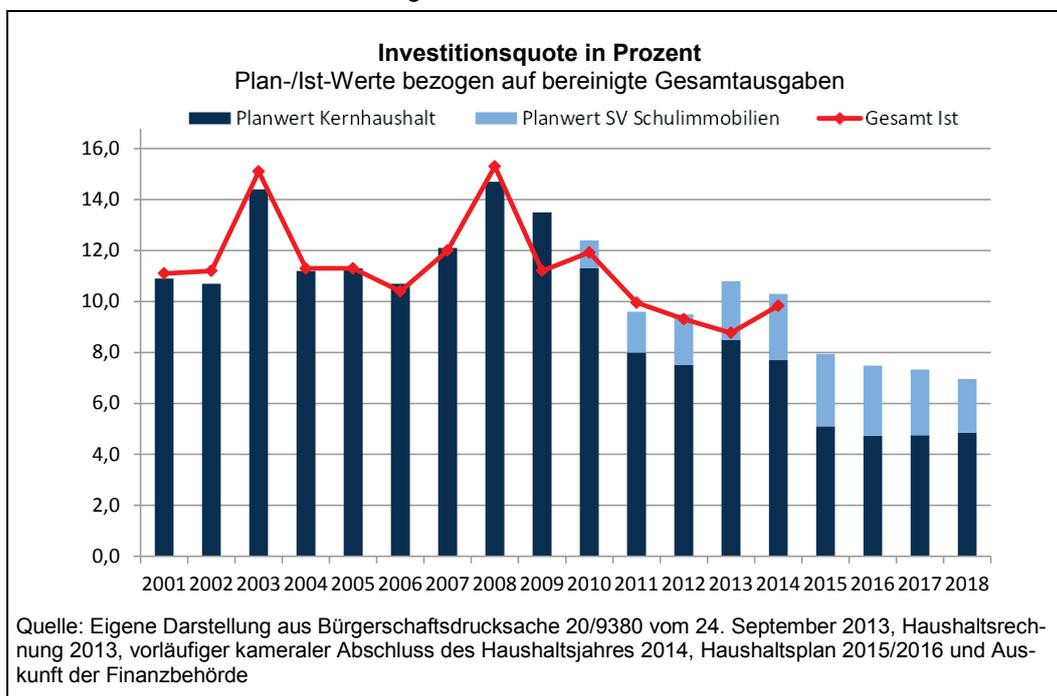


Die Investitionsquote ist in den vergangenen Jahren gesunken und verharrt in der Planung auf einem niedrigen Niveau. In der Finanzplanung werden die Investitionen die Abschreibungen ab 2018 nicht mehr ausgleichen.

Die in der Vergangenheit zu geringen Investitionen in die baulichen Anlagen spiegeln sich bilanziell in hohen Anlagenabnutzungsgraden und in schlechten Bauwerkszuständen wider. Bei den Bauten der Infrastruktur und den Schulgebäuden sind aktuell höhere Investitionen als Abschreibungen geplant, sodass dort eine langsame Trendwende zu erwarten ist. Angesichts des erheblichen Nachholbedarfs müssen allerdings die Bauinvestitionen auf einem hohen Niveau verstetigt werden.

### 4.1 Investitionsquote

43. Die Investitionsquote<sup>25</sup>, also das Verhältnis von Investitionen zu den bereinigten Gesamtausgaben, hat sich insgesamt in den letzten Jahren wie folgt entwickelt:



Ansicht 14: Investitionsquote

<sup>25</sup> Bei dieser Gesamtbetrachtungsweise sind die Kernverwaltung und das Sondervermögen Schulimmobilien, aber nicht das Sondervermögen Stadt und Hafen einbezogen worden. Grund hierfür ist, dass die Finanzierung bei dem Sondervermögen Stadt und Hafen nicht durch den Kernhaushalt, sondern grundsätzlich durch die Bereitstellung von Grundvermögen erfolgen sollte.

Dabei ist zu beachten, dass ab 2010 die Vergleichbarkeit zu den Vorjahren durch zwei Effekte erschwert wird:

- Zum einen erfolgen Investitionen in den Schulbau nicht mehr direkt durch den Kernhaushalt, sondern als Mieter-Vermieter-Modell durch das Sondervermögen Schulimmobilien.<sup>26</sup>
- Zum anderen ändert sich durch die Umstellung auf die Doppik der Investitionsbegriff. Dies hat durch die Umstellung in den Auswahlbereichen schon seit 2010 (buchhalterische) Verminderungseffekte zur Folge.

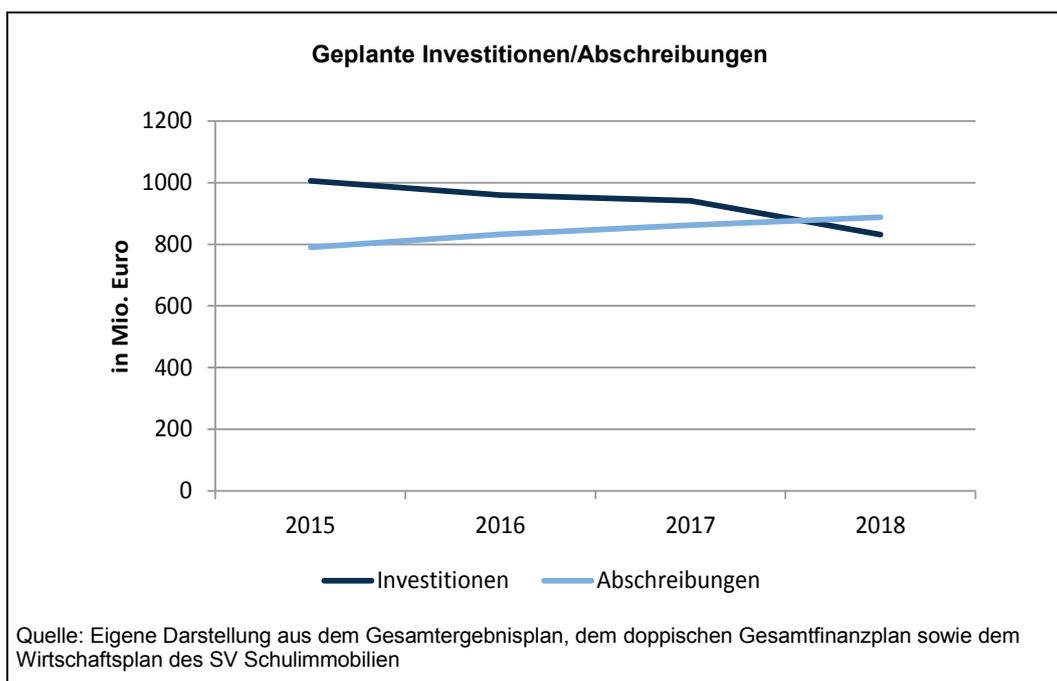
44. Vor dem Hintergrund dieser Besonderheiten kann dennoch aufgrund des vergleichsweise klaren Trends der kameralen Werte festgestellt werden, dass die Investitionen bis einschließlich 2013 rückläufig waren. Lediglich für das Jahr 2014 (auf Grundlage des vorläufigen kameralen Abschlusses des Haushaltsjahres) ist ein leichter Anstieg festzustellen. Auch für den doppelischen Zeitraum ab 2015 – und damit vergleichbarer Jahre – sind die Investitionen abwachsend geplant.

## **4.2 Verhältnis von Investitionen und Abschreibungen**

45. Neben einer rückläufigen Investitionsquote kann auch das Verhältnis von Investitionen zu Abschreibungen einen Substanzverzehr anzeigen. Folgende Werte sind im Kernhaushalt einschließlich des Sondervermögens Schulimmobilien geplant:

---

<sup>26</sup> Dieses Modell wird zunehmend auch in anderen Bereichen wie zum Beispiel dem Hochschulbau gewählt.



Ansicht 15: Geplante Investitionen / Abschreibungen

In den ersten Jahren der mittelfristigen Finanzplanung liegen die Investitionen noch über den Abschreibungen. Allerdings steigen die Abschreibungen, sodass im Jahr 2018 die Investitionen erstmals die Abschreibungen nicht mehr ausgleichen. Das doppische Zahlenwerk zeigt an, dass der Substanzerhalt gefährdet ist.

### 4.3 Bauinvestitionen

46. Im Planungszeitraum von 2015 bis 2018 entfallen mehr als 80 % der betrachteten Gesamtinvestitionen<sup>27</sup> von jährlich etwa 1 Mrd. Euro auf städtische Bauten wie Straßen, Brücken und Schulen oder werden als Zuschüsse für Baumaßnahmen durch Dritte, zum Beispiel für den öffentlichen Personennahverkehr oder den Hafen, gewährt. Eine Haushaltsentlastung auf Kosten des Erhalts städtischer Bauten hat in der Vergangenheit vielfach zu einem Verfall der Anlagen geführt.<sup>28</sup> Der Senat hat sich zum Ziel gesetzt, den bestehenden Sanierungsstau abzubauen. Dies erfordert neben einer ausreichenden baulichen Unterhaltung auch hinreichende Bauinvestitionen.

Die Pflicht zur Einhaltung der Schuldenbremse könnte einer weiteren Vernachlässigung notwendiger Bauinvestitionen Vorschub leisten. Anhaltspunkte hierfür gibt es: Vereinzelt Mittelabsenkungen bei Investitionsprogrammen sind bereits mit der Prioritäten-

<sup>27</sup> Kernverwaltung, Sondervermögen Schulimmobilien und Stadt und Hafen.

<sup>28</sup> Beratende Äußerung nach § 88 Absatz 2 LHO a. F. „Nachhaltige Finanzwirtschaft“ vom 29. November 2011, S. 15 ff. (Bürgerschaftsdrucksache 20/2500 vom 12. Dezember 2011).

setzung auf die Einhaltung der Schuldenbremse begründet worden.<sup>29</sup>

47. Bauinvestitionen wirken sich bilanziell auf die Werte des baulichen Anlagevermögens<sup>30</sup> und substanziell auf den Zustand der Bauten aus. Hinweise zur Beurteilung, ob ausreichend in die baulichen Anlagen investiert wird, lassen sich somit einerseits aus der buchhalterischen Entwicklung des baulichen Anlagevermögens in der Bilanz und andererseits aus der tatsächlichen Zustandsentwicklung der baulichen Anlagen ableiten.

### 4.3.1 Bilanzielle Entwicklung

48. Die Bilanzkennzahl für den Zustand des baulichen Anlagevermögens ist der Anlagenabnutzungsgrad<sup>31</sup>. Er veranschaulicht, welcher Anteil der ursprünglichen Anschaffungs- und Herstellungskosten bereits durch Abnutzung bzw. Abschreibung aufgezehrt ist. Wenn einzelne abgenutzte Vermögensgegenstände jeweils gleichmäßig durch Ersatzinvestitionen erneuert würden, wäre das Vermögen insgesamt im Mittel immer zu 50 % abgeschrieben.<sup>32</sup> Demnach signalisieren Abnutzungsgrade von deutlich über 50 %, dass – bei unverändertem Bedarf<sup>33</sup> – der Substanzerhalt gefährdet ist und die Lasten für die Ersatzinvestitionen in die Zukunft verlagert werden.<sup>34</sup>

---

<sup>29</sup> „Wasserwirtschaftliche Baumaßnahmen“ und „Rahmenprogramm Integrierte Stadtteilentwicklung Bund/Land“ siehe Haushaltsplan 2015/2016, Einzelplan der ehemaligen Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt, S. 115 und S. 56.

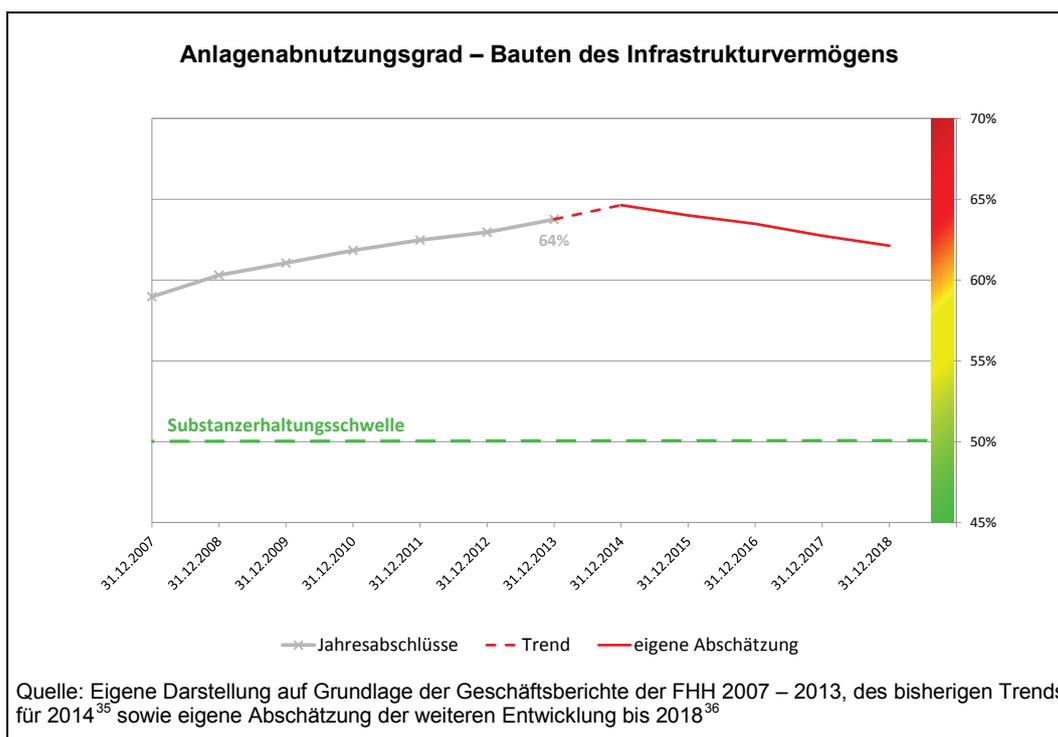
<sup>30</sup> Hier: „Bauten des Infrastrukturvermögens“ und „Bauten für eigene Zwecke“ (Kernverwaltung) sowie Schulgebäude (Sondervermögen Schulimmobilien).

<sup>31</sup> Der Anlagenabnutzungsgrad („Abschreibungsquote“) beschreibt das Verhältnis von kumulierten Abschreibungen zu den ursprünglichen Anschaffungs- und Herstellungskosten.

<sup>32</sup> Ergänzung zum Jahresbericht 2013, Tz. 14; vereinfacht ohne Preisentwicklung. Bei gleichmäßigen Ersatzinvestitionen zu gestiegenen Preisen würde der Anlagenabnutzungsgrad weniger als 50 % betragen.

<sup>33</sup> Es wird im Betrachtungszeitraum ein etwa gleichbleibender Bedarf an baulichen Anlagen angenommen. Insofern werden alle Investitionen als Ersatzinvestitionen in den gesamten Anlagenbestand gewertet. Bei nennenswert steigendem Bedarf und entsprechenden Erweiterungsinvestitionen wäre ein Substanzerhalt erst bei Anlagenabnutzungsgraden unterhalb von 50 % gegeben.

<sup>34</sup> Ergänzung zum Jahresbericht 2013, Tz. 14 in Verbindung mit Ergänzung zum Jahresbericht 2012, Tz. 19.



Ansicht 16: Anlagenabnutzungsgrad – Bauten des Infrastrukturvermögens

Der Anlagenabnutzungsgrad der Bauten des Infrastrukturvermögens<sup>37</sup> ist in den vergangenen Jahren stetig gestiegen und betrug 2013 bereits 64 %. Die Investitionen in die öffentliche Infrastruktur haben nicht ausgereicht, um ihre Abnutzung auszugleichen bzw. ihre Substanz zu erhalten. In diesem Zeitraum war auch ein Vermögensverzehr zu verzeichnen.

Die für die Infrastruktur von 2015 bis 2018 geplanten Investitionen übersteigen die Abschreibungen und lassen damit erstmals seit der Eröffnungsbilanz einen Vermögenszuwachs und eine Verringerung des Abnutzungsgrads erwarten. Allerdings ist auch bei Beibehaltung der geplanten Investitionshöhe die Substanzerhaltungsschwelle mittelfristig nicht zu erreichen.

Ähnlich stellt sich die Situation bei den Schulgebäuden dar. Der Anlagenabnutzungsgrad der Schulgebäude lag 2013 bei 62 %.<sup>38</sup> Da hierfür ebenfalls höhere Investitionen als Abschreibungen geplant sind, zeichnet sich in den kommenden Jahren auch hier eine Verbesserung ab.<sup>39</sup>

49. Für die sog. Bauten für eigene Zwecke – beispielsweise Verwaltungsgebäude – sind im Kernhaushalt nur noch geringe und zudem sinkende Investitionen geplant, welche die vorgesehe-

<sup>35</sup> Geprüfter Jahresabschluss 2014 liegt noch nicht vor.

<sup>36</sup> Auf Grundlage der Angaben im Haushaltsplan 2015/2016.

<sup>37</sup> „Straßen, Wege, Plätze, Brücken, Tunnel“, „Hafenanlagen und Gewässerschutzbauten“ sowie „Parks, Grünflächen und Land- und Forstwirtschaft“.

<sup>38</sup> Jahresabschluss 2013 Sondervermögen Schulimmobilien.

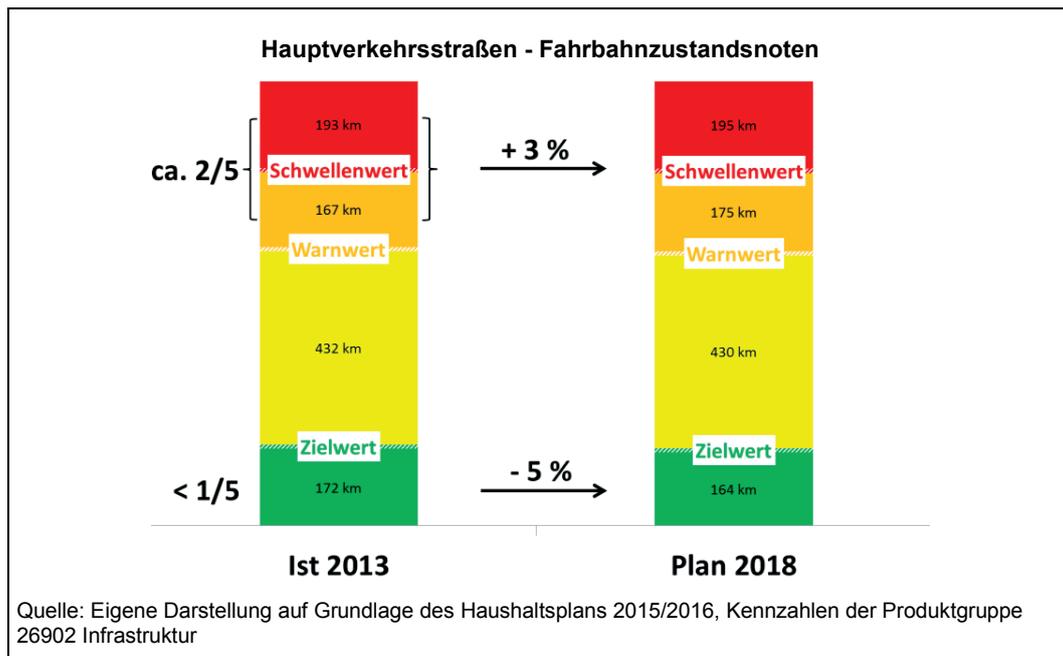
<sup>39</sup> Haushaltsplan 2015/2016, Wirtschaftsplan Sondervermögen Schulimmobilien.

nen Abschreibungen nicht annähernd ausgleichen. Hierbei sind allerdings die Bestrebungen zum Mieter-Vermieter-Modell<sup>40</sup> zu berücksichtigen, wonach Investitionen für die von der Stadt genutzten Gebäude künftig außerhalb des Kernhaushalts erfolgen sollen. Im Hochschulbereich wurde für die Sanierung bzw. den Neubau einzelner Universitätsgebäude in 2014 dieses Modell bereits angewandt (siehe Tz. 36).<sup>41</sup>

### 4.3.2 Entwicklung des tatsächlichen baulichen Zustands

50. Die bisher nur für einen Teil der städtischen Bauten vorliegenden baufachlichen Zustandsbewertungen bestätigen den vom bilanziellen Anlagenabnutzungsgrad angezeigten hohen Investitionsbedarf.

Die Fahrbahnzustandsnoten für die Hauptverkehrsstraßen aus dem Jahr 2013 weisen für weniger als ein Fünftel der Straßenlänge einen Zustand aus, der mindestens dem Zielwert entspricht, während etwa zwei Fünftel der Straßenlänge den Warn- oder sogar Schwellenwert überschritten, was Handlungsbedarf anzeigt.



Ansicht 17: Hauptverkehrsstraßen - Fahrbahnzustandsnoten

Bei den Brücken fällt die Zustandsbewertung ähnlich aus. Dort befanden sich 2013 fast die Hälfte (rund 45 %) der Bauwerke in einem so schlechten Gesamtzustand, dass diese kurzfristig instand zu setzen oder sogar zu erneuern waren bzw. sind.

<sup>40</sup> Vgl. Tzn. 34 ff.

<sup>41</sup> Bürgerschaftsdrucksachen 20/11997 vom 3. Juni 2014 (Geomatikum), 20/11995 vom 3. Juni 2014 (Center for Hybrid Nanostructures), 20/13532 vom 4. November 2014 (Trautwein-Gebäude).

Für den Planungszeitraum bis 2018 erwartet der Senat bei den Hauptverkehrsstraßen und den Brücken keine Verbesserung der Zustandsnoten.<sup>42</sup> Demnach reichen die Investitionen zusammen mit der baulichen Unterhaltung voraussichtlich nicht aus, um den Verfall der Hauptverkehrsstraßen und Brücken bis 2018 zu stoppen.

Bei einer ersten Zustandsbewertung für mehr als 3.000 Schulgebäude wurden – in Anlehnung an das Schulnotensystem – 7 % der Gebäude in die Gebäudeklasse 6 (ungenügender Zustand), 20 % in die Gebäudeklasse 5 (mangelhafter Zustand) und weitere 28 % in die Gebäudeklasse 4 (ausreichender Zustand) eingestuft.<sup>43</sup> Somit wurde für weniger als die Hälfte der Gebäude ein mindestens befriedigender Zustand festgestellt. Abzuwarten bleibt, inwieweit sich die geplanten Investitionen auf den Zustand der Schulgebäude auswirken werden.

#### 4.4 Fazit

51. Bei den Bauinvestitionen ist aktuell nicht erkennbar, dass zur Einhaltung der Schuldenbremse die Bauinvestitionen stärker als bisher vernachlässigt werden. Stattdessen zeigen die voraussichtlich positiven bilanziellen Entwicklungen in den wichtigen Bereichen Infrastruktur und Schule bis zum Inkrafttreten der Schuldenbremse eine verstärkte Investitionstätigkeit. Dies kann jedoch nur ein Anfang sein. Angesichts des erheblichen und nur noch langfristig behebbaren Nachholbedarfs – der sich sowohl in den hohen Anlagenabnutzungsgraden, als auch den vorliegenden Zustandsbewertungen deutlich ausdrückt – warnt eine gelbe Ampel davor, bei den Bestrebungen zum Abbau des Sanierungsstaus nachzulassen. Die Bauinvestitionen müssen vielmehr weiterhin und nachhaltig gestärkt werden, um zusammen mit der notwendigen Unterhaltung eine Erholung des Anlagevermögens und eine Zustandsverbesserung bei öffentlichen Bauten zu erreichen.
52. Bei der Beurteilung, inwieweit die Bauinvestitionen ausreichend sind, können aussagekräftige Kennzahlen zum Zustand helfen. Der Rechnungshof hält es für unerlässlich,<sup>44</sup> zukünftig über die bereits ausgewiesenen Zustandskennzahlen (Tz. 50) hinaus für die relevanten städtischen Bauten produktgruppenspezifische Zustandskennzahlen sowie den oben genannten Anlagenabnutzungsgrad zu erheben und im Haushaltsplan darzustellen.
53. Trotz Verbesserungen gegenüber der Vergangenheit führen die weiterhin abwachsend geplanten Gesamtinvestitionen und die

---

<sup>42</sup> Vgl. Haushaltsplan 2015/2016, Einzelplan der Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation, S. 33.

<sup>43</sup> Bürgerschaftsdrucksachen 20/13033 vom 23. September 2014 und 20/13169 vom 2. Oktober 2014.

<sup>44</sup> Jahresbericht 2010 „Zielsetzung und Wirkungskontrolle staatlicher Leistungen“, Tzn. 36 bis 54.

2018 die Abschreibungen unterschreitenden Investitionen zu einer gelben Gesamtampel. Der Substanzerhalt ist weiterhin gefährdet.

## IV. Struktureller Haushaltsausgleich

54. Die in den Kapiteln III.1 und III.2 behandelte Nettokreditaufnahme im Plan und im Ist stellt den Regelungsbereich der Schuldenbremse im engeren Sinne dar. Der Haushaltsausgleich ist indirekt relevant: Voraussetzung zur Begrenzung der Kreditaufnahme ist ein strukturell ausgeglichener Haushalt. Ein defizitärer Haushalt braucht früher oder später eine Nettokreditaufnahme zur Finanzierung.

Mit der Schuldenbremse und der neuen Landeshaushaltsordnung wurde eine Haushaltswirtschaft eingeführt, die sich nicht an den konjunkturellen Schwankungen ausrichtet, sondern an der Normallage, d. h. an den Steuereinnahmen, die in einem Jahr mit normaler Konjunkturlage verlässlich zur Verfügung stehen.<sup>45</sup> Eine Kreditaufnahme zur Abdeckung eines Haushaltsdefizits wird erlaubt, wenn die Konjunktur unterhalb der Normallage liegt. Im Gegenzug zwingt eine über der Normallage liegende konjunkturelle Entwicklung zu einer Zuführung an die sog. Konjunkturposition.<sup>46</sup> Ein strukturell ausgeglichener Haushalt liegt vor, wenn die für eine Normallage berechneten Einnahmen die geplanten bzw. tatsächlichen Ausgaben decken.

Das strukturelle Defizit ist abzubauen, damit es im Ergebnis spätestens ab dem Jahr 2020 grundsätzlich zu keiner Nettokreditaufnahme mehr kommt. Bis 2015 hat der Senat den Abbau des strukturellen Defizits am kameralen Rechnungswesen ausgerichtet. Insoweit ist die Bewertung des Abbaupfads bis zu diesem Jahr im Ist auch an den kameralen Ergebnissen zu messen. Die Planungen für die Jahre ab 2015 unterliegen einem doppelischen Abbaupfad, der den Ausgleich des doppelischen Gesamtergebnisplans (der u. a. auch Abschreibungen und Rückstellungen enthält) beschreibt.

---

<sup>45</sup> Vgl. Beratende Äußerung nach § 81 Absatz 2 LHO „Monitoring Schuldenbremse 2014“ vom 21. August 2014, S. 25 (Bürgerschaftsdrucksache 20/12925 vom 3. September 2014).

<sup>46</sup> Gemäß § 27 Absatz 2 Satz 3 LHO sind Steuererträge einer buchungstechnischen Konjunkturposition zuzuführen, soweit sie den Trendwert des Jahres übersteigen.

# 1. Struktureller Abbaupfad im Plan

Bewertungskriterium „Strukturelles Defizit“:  
Einhaltung des Abbaupfads im Plan



Die Planwerte müssen einen kontinuierlichen, möglichst gleichmäßigen Abbau des strukturellen Defizits vorsehen (Artikel 72a HV). Die Anforderungen an einen solchen Abbaupfad erfüllt die Finanzplanung 2014 – 2018.

Allerdings sind die doppelten Planwerte aufgrund des Systemwechsels und der Ablösung der Kameralistik stärker als in vorherigen Planungen mit Unsicherheiten behaftet.

Die Finanzplanung 2015 – 2019 lag zum Zeitpunkt der Berichtserstellung noch nicht vor.

55. Aus den Planungen des Senats ergibt sich folgender Abbaupfad für das strukturelle doppelte Defizit:

Abbaupfad strukturelles doppeltes Defizit (in Mio. Euro)			
2015	2016	2017	2018
1.651	1.460	1.283	1.101
Quelle: Finanzbericht 2015/2016, Seite 31			

Ansicht 18: Abbaupfad strukturelles doppeltes Defizit

Das doppelte Zahlenwerk ist aufgrund der Umstellung und der damit einhergehenden Praxisprobleme weiterhin mit Unsicherheiten behaftet. Beispielsweise stützte sich die Anlagenbuchhaltung in den Bezirksämtern teilweise noch auf pauschale Werte.

Ein kontinuierlicher, möglichst gleichmäßiger Abbau des strukturellen doppelten Defizits mit einem Volumen von rund 180 Mio. Euro jährlich ist erkennbar. Insoweit sind die Anforderungen aus Artikel 72a HV in der Planung weiterhin erfüllt, die Ampel steht auf „grün“.

## 2. Struktureller Abbaupfad im Ist

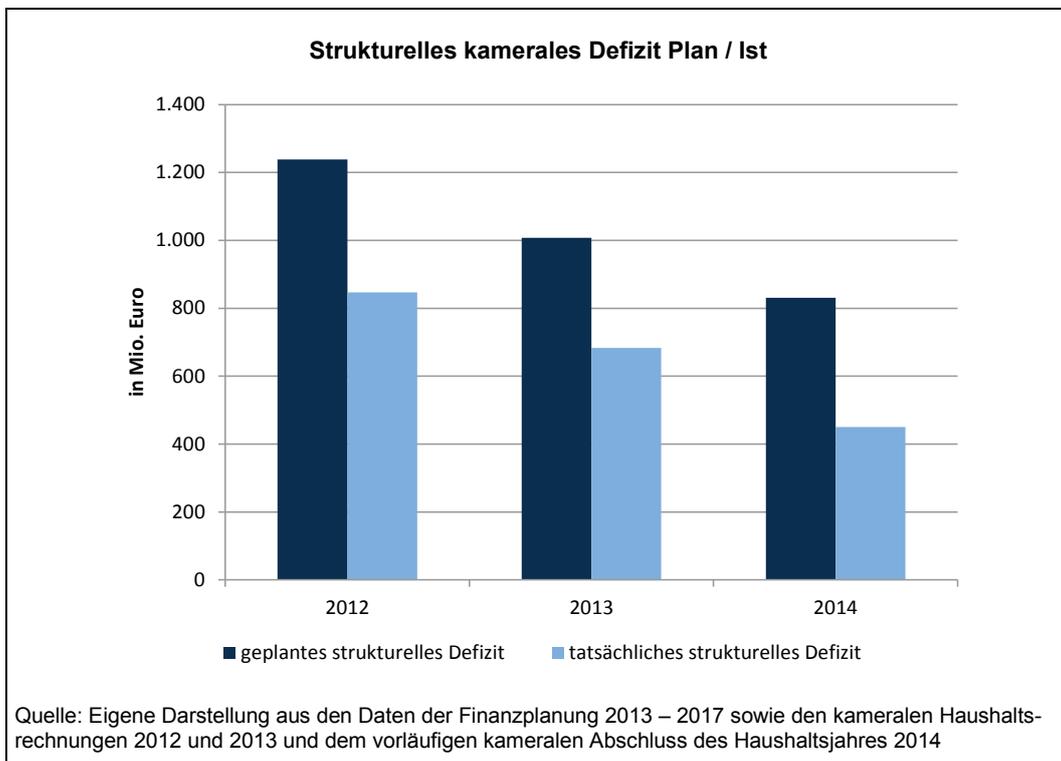
Bewertungskriterium „Strukturelles Defizit“:  
Einhaltung des Abbaupfads im Ist



Die Haushaltsplanwerte müssen in der Bewirtschaftung eingehalten werden. Dies zeigt sich in der Haushaltsrechnung, in der der Finanzierungssaldo abzurechnen und mit dem planmäßigen Abbaupfad zu vergleichen ist.

Die Ist-Defizite 2012, 2013 und 2014 lagen jeweils unter den Planwerten. Die Einhaltung des kameraleen Abbaupfads ist gelungen.

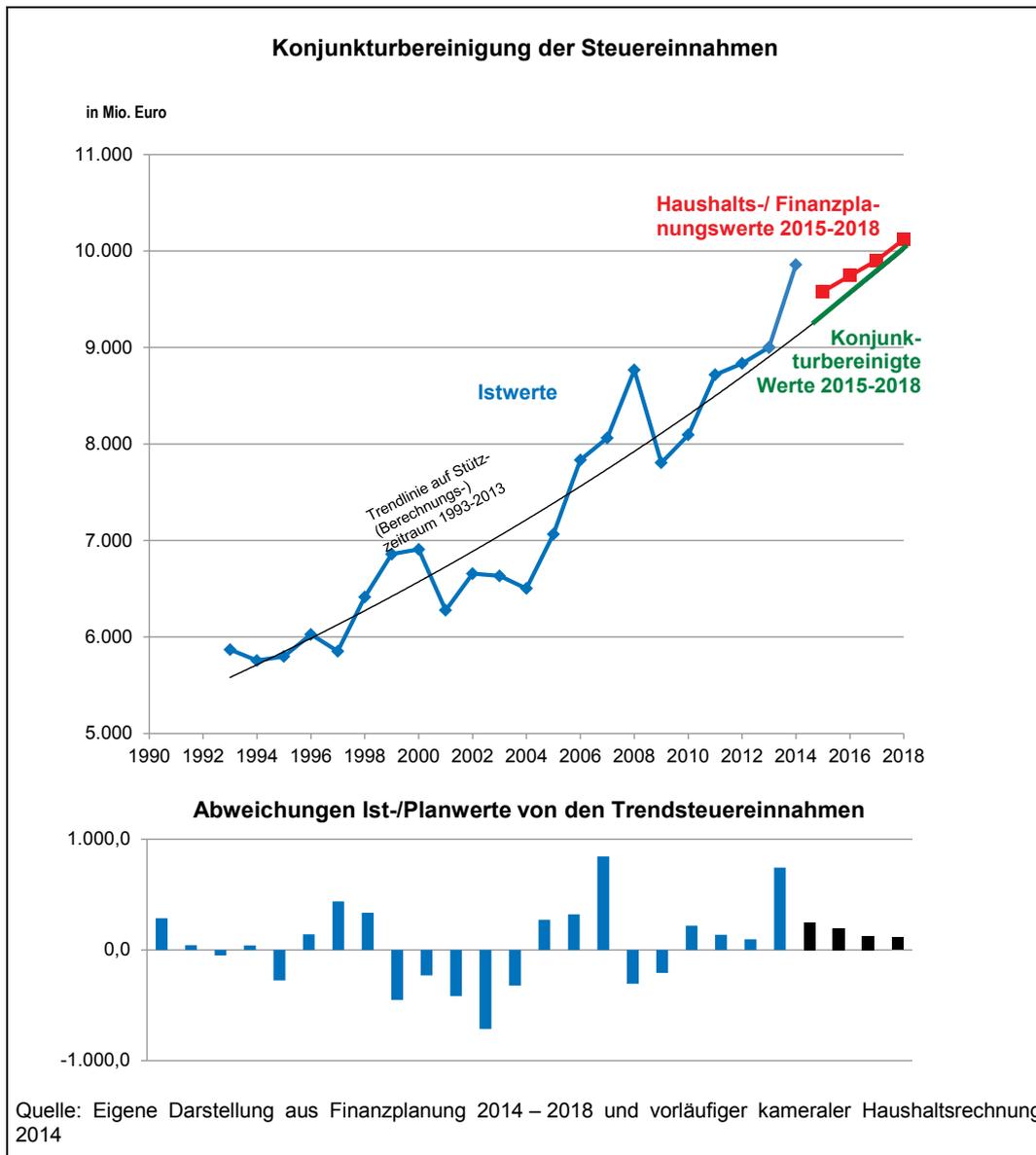
56. Nach 2012 und 2013 blieb auch in Haushaltsjahr 2014 das tatsächliche strukturelle Defizit mit rund 450 Mio. Euro<sup>47</sup> unterhalb des Planwertes.



Ansicht 19: Strukturelles kamerales Defizit Plan / Ist

Die Auswirkungen der hohen Steuereinnahmen, die aus dem strukturellen Haushaltsausgleich herausgerechnet worden sind, lassen sich bei einer Einbeziehung der nominalen Steuereinnahmen erkennen:

<sup>47</sup> Bürgerschaftsdrucksache 21/355 vom 28. April 2015, S. 3 Zeile 28 abzüglich der um die Konjunkturkomponente in Höhe von rund 873 Mio. Euro (berechnete Steuereinnahmen nach dem langjährigen Trend einschließlich der Kulturtaxe betragen 8.986 Mio. Euro) bereinigten Steuereinnahmen.



Ansicht 20: Konjunkturbereinigung der Steuereinnahmen

57. Die Anforderungen an den Abbau des strukturellen kameralen Defizits sind in der Bewirtschaftung erfüllt. Die Ampel steht auf „grün“.

## V. Risiken und Chancen

Bewertungskriterium „Risiken und Chancen“  
Risiken und Chancen



**Für Risiken wie die Inanspruchnahme aus gegebenen Garantien oder steigenden Kosten für die Unterbringung und Integration von Flüchtlingen gibt es kaum mehr Puffer.**

**Dabei ist zu beachten: Konjunkturell bedingte hohe Steuererträge erweitern den Handlungsspielraum nicht mehr.**

58. Die gute makroökonomische Lage sorgt für positive haushälterische Rahmenbedingungen. Der Kernhaushalt der FHH verzeichnet hohe Steuererträge aufgrund einer guten Konjunktur bei gleichzeitig niedrigem Zinsaufwand. Mit einer weiterhin positiven Lage des Gesamthaushalts bis zum Ende des Finanzplanungszeitraumes wird gerechnet.<sup>48</sup> Diese Rahmenbedingungen erzeugen allerdings hinsichtlich der Steuererträge keine neuen Handlungsspielräume, da sich der Haushalt an einer konjunkturellen Normallage auszurichten hat (vgl. Tz. 54) und daher nicht alle Steuererträge für die Planung und Bewirtschaftung zur Verfügung stehen.

### 1. Risiken

59. Bei den allgemeinen Haushaltsrisiken ragen folgende Einzelthemen heraus:
60. Die Länder Hamburg und Schleswig-Holstein haben der HSH Nordbank AG eine Garantie von 10 Mrd. Euro gewährt. Am 19. Oktober 2015 haben die beiden Länder mit der Europäischen Kommission eine Verständigung über Eckpunkte für eine endgültige Genehmigung der Wiedererhöhung dieser Garantie zugunsten der HSH Nordbank AG erzielt. In Abhängigkeit von der Umsetzung dieser Eckpunkte kann eine abweichende Inanspruchnahme der Garantie, anders als dies bisher im Geschäftsbericht 2014 der HSH Nordbank AG in Höhe von 2,1 Mrd. Euro in den Jahren 2019 bis 2025 angenommen war, erfolgen.
61. Eine Ausrichtung der Olympischen Spiele 2024 wird insbesondere wegen der in diesem Zusammenhang vorgesehenen Infrastrukturvorhaben (Sportstätten sowie zahlreiche Erschließungsmaßnahmen

<sup>48</sup> „Projektion des BMF zur Entwicklung der öffentlichen Haushalte bis 2019“ vom 9. Juli 2015.  
[http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2015/07/2015-07-16-PM29-Anlage.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2015/07/2015-07-16-PM29-Anlage.pdf?__blob=publicationFile&v=1) (abgerufen am 25. August 2015).

men) für die FHH bei bislang schwer abschätzbarer Beteiligung Dritter einen hohen Finanzbedarf auslösen. Abhängig von den Verträgen mit dem IOC und der Entscheidung der Bürgerinnen und Bürger über das Bürgerschaftsreferendum am 29. November 2015 würde die FHH mit einer Verpflichtung, die Spiele auszurichten, neue finanzielle Risiken eingehen.<sup>49</sup>

62. Die Flüchtlingszahlen sind gegenwärtig kaum zu prognostizieren. Der Wert des Vorjahres wird um ein Vielfaches überschritten.<sup>50</sup> Diese Entwicklung löst kurz- bis langfristig in vielen Bereichen erhebliche Mehrbedarfe an begleitenden Leistungen und Maßnahmen aus insbesondere für<sup>51</sup>

- laufende Kosten für Unterbringung und gesetzliche Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz,
- Jugendhilfe, Bildung und Sprachförderung und
- Integration in die Gesellschaft und in den Arbeitsmarkt sowie weitere Anpassung der Personalkapazitäten in diversen Bereichen der hamburgischen Verwaltung.

Die Bürgerschaft hat aufgrund der Mehrbedarfe für 2015 und 2016 Nachbewilligungen von insgesamt 569 Mio. Euro beschlossen. Die Kompensation der Mehrbedarfe kann bisher aus dem laufenden Haushalt, insbesondere durch Inanspruchnahme von Haushaltsresten, Zinskosteneinsparungen und zentraler Reservemittel aus dem Einzelplan Allgemeine Finanzwirtschaft erfolgen.<sup>52</sup> Damit dürften die letzten Puffer, die der Haushaltsplan 2015/2016 noch enthalten hatte, aufgezehrt sein.

63. Daneben hat es in den vergangenen Jahren immer wieder ungeplante Mehrausgaben aus Sozial- und Transferleistungen gegeben.

## 2. Chancen

64. Chancen, deren Realisierung sich entlastend auf den Haushalt auswirken, ergeben sich vor allem aus vermehrten finanziellen Beteiligungen des Bundes. Die Große Koalition hatte mit dem Koalitionsvertrag für die 18. Legislaturperiode<sup>53</sup> weitere finanzielle

---

<sup>49</sup> Beratende Äußerung nach § 81 Absatz 2 LHO „Olympische und Paralympische Spiele in Hamburg Vereinbarkeit mit einer nachhaltigen Finanzwirtschaft“ vom 8. September 2015 (Bürgerschaftsdrucksache 21/1566 vom 11. September 2015).

<sup>50</sup> <http://www.bamf.de/SharedDocs/Meldungen/DE/2015/20150819-BM-zur-Asylprognose.html> (abgerufen am 24. August 2015).

<sup>51</sup> Bürgerschaftsdrucksache 21/1395 vom 25. August 2015.

<sup>52</sup> Bürgerschaftsdrucksache 21/1395 vom 25. August 2015.

<sup>53</sup> Deutschlands Zukunft gestalten, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD 18. Legislaturperiode.

Entlastungen der Gemeinden, Städte und Landkreise als prioritäre Maßnahmen festgelegt:

- Vorgesehen ist die Verabschiedung eines Bundesteilhabegesetzes, welches die Kommunen von der Eingliederungshilfe entlasten soll. Für die FHH ist hieraus eine Entlastung von rund 125 Mio. Euro anzunehmen.<sup>54</sup>
- Bei der Finanzierung von Kinderkrippen, Kitas, Schulen und Hochschulen sollen die Länder um 6 Mrd. Euro entlastet werden.
- Finanzielle Spielräume, die dem Bund zusätzlich entstehen, sollen zu einem Drittel für die Entlastung der Länderhaushalte eingesetzt werden.

Konkret hat der Bund u. a. im Juni 2015 zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen und der Entlastung von Ländern bei der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern erste Maßnahmen beschlossen<sup>55</sup>, die insgesamt eine Entlastung Hamburgs für die Jahre 2015 bis 2018 von insgesamt 137 Mio. Euro vorsahen.<sup>56</sup>

65. Zur Bewältigung der Flüchtlingskrise haben sich die Bundesregierung und die Länder im September 2015 auf ein weiteres Maßnahmenpaket geeinigt, das eine umfangreichere finanzielle Entlastung der Länder vorsieht.<sup>57</sup> Der Bund wird sich demnach u. a. wie folgt an den Kosten beteiligen:

- Die Länder erhalten dauerhaft eine dynamische Beteiligung von 670 Euro pro Flüchtling und Monat für die Dauer der Asylverfahren.
- Die Länder erhalten für den sozialen Wohnungsbau 500 Mio. Euro. Auch für den Bau von Erstaufnahmeeinrichtungen wurde eine weitere finanzielle Unterstützung zugesagt.
- Für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge erfolgt eine Beteiligung in Höhe von 350 Mio. Euro.
- Das durch die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts freiwerdende Betreuungsgeld soll den Ländern bereitgestellt werden.

---

<sup>54</sup> Entspricht nach dem Königsteiner Schlüssel für die FHH 2,5 % von 5 Mrd. Euro insgesamt.

<sup>55</sup> Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen und zur Entlastung von Ländern und Kommunen bei der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern vom 24. Juni 2015.

<sup>56</sup> Bürgerschaftsdrucksache 21/235 vom 21. April 2015.

<sup>57</sup> <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2015/09/2015-09-24-zusammenfassung-sonderseite.html> (abgerufen am 25. September 2015).

66. Insbesondere durch die nunmehr dynamische Kostenbeteiligung ist das finanzielle Risiko, welches sich aus der schwierigen Prognose künftiger Flüchtlingszahlen und der Bearbeitungsdauer der Asylanträge begründet, zum Teil auf den Bund übergegangen. Die zunehmenden Belastungen der Länder werden durch die bisher beschlossenen Beteiligungen des Bundes allerdings nicht vollständig aufgefangen. Es bleibt abzuwarten, inwieweit weitere Maßnahmen zur Kostenbegrenzung, zum Beispiel durch schnellere Asylverfahren, sich kostensenkend auswirken. Insbesondere Flüchtlingszahlen, die die Prognosen übersteigen, können weitere, bisher im Haushalt noch nicht vorgesehene Finanzbedarfe auslösen.

## VI. Konsolidierungsstrategie des Senats

### 1. Personalkosteneinsparung: Abbau von 250 Vollkräften jährlich

Bewertungskriterium „Strategie des Senats“:

**Abbau von 250 Vollkräften jährlich**



**Der Senat war mit seiner Strategie, jährlich 250 Vollkräfte (VK) einzusparen, bisher nicht erfolgreich. Der Personalbestand ist insbesondere durch die Definition von Schonbereichen von 2011 bis 2014 im Saldo um 948 VK angestiegen, obwohl in den Nicht-Schonbereichen ein Personalabbau erfolgte.**

**Die Gesamtpersonalkosten steigen stärker als geplant an, die Abweichung ist jedoch vom Betrag her noch nicht bedrohlich für die Schuldenbremse.**

**Insgesamt ist gegenwärtig keine zukunftsfähige Strategie zum Umgang mit dem Personalhaushalt erkennbar.**

#### 1.1 Vollkräfteabbau bis Ende 2014

67. Seit 2011 ist es Absicht des Senats, den Anstieg der Personalausgaben zu begrenzen.<sup>58</sup> Daher soll der Personalbestand der Verwaltung um 250 VK<sup>59</sup> pro Jahr reduziert werden.<sup>60</sup>

<sup>58</sup> Bürgerschaftsdrucksache 20/1290 vom 26. August 2011; Bürgerschaftsdrucksache 20/3008 vom 21. Februar 2012; „Die in 2011 und den Folgejahren beabsichtigte Personalsteuerung wurde im Haushaltsbeschluss des Senats sowie in den Beratungen der Bürgerschaft und verschiedenen Drucksachen dahingehend

Ein Instrument zur Überprüfung des Umsetzungsstands ist das sog. VK-Controlling, das zentral beim Personalamt angesiedelt wurde. Die Controlling-Berichte werden monatlich der Staatsräterunde vorgelegt. Im Rahmen des VK-Controllings unterscheidet der Senat Bereiche, die Personal einsparen müssen („direkte Steuerung“), und Bereiche, in denen aus unterschiedlichen Gründen keine VK eingespart werden müssen bzw. sogar ein Personalzuwachs zulässig ist („gesonderte Steuerung“, sog. Schonbereiche), und betrachtet diese getrennt voneinander.<sup>61</sup> Der Bereich der „gesonderten Steuerung“ umfasst inzwischen 56,5 % des gesamten Personalbestands in VK.<sup>62</sup>

Die Bereiche der „direkten Steuerung“ mit 43,5 % des Gesamtpersonals müssen mit ihrem Personalabbau gegen die Entwicklung der übrigen 56,5 % der „gesonderten Steuerung“ ansparen. Dies zeigt sich in der nachfolgenden Übersicht für die Jahre 2011 bis 2014:

---

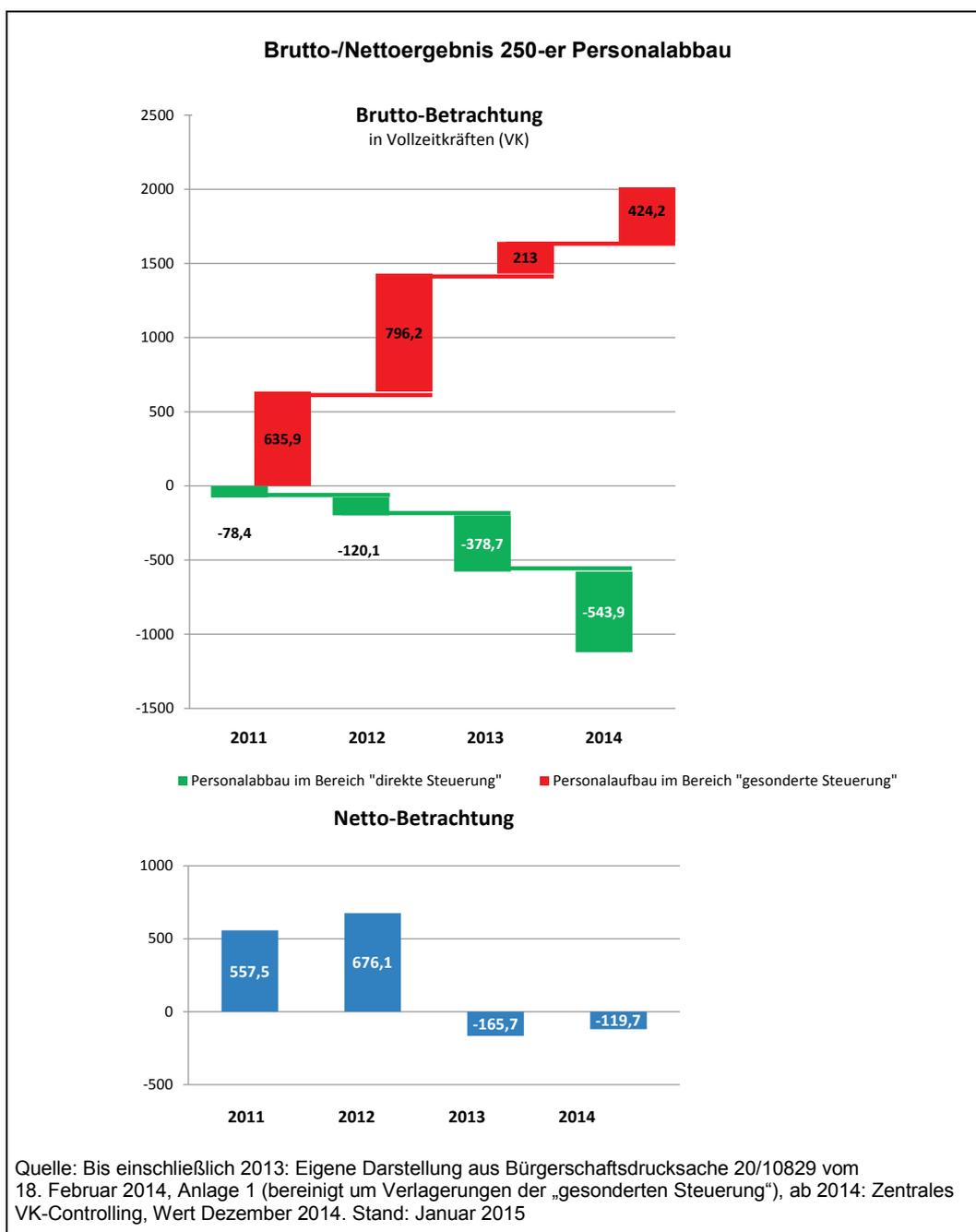
konkretisiert, dass die Beschlüsse aus dem Kompromiss zum sog. Schulfrieden hinsichtlich der Zahl des Personals in Schulen davon unberührt sind, die Unterstützung von Kindern und Familien Priorität hat, keine Kürzungen im Vollzugsdienst von Polizei und Feuerwehr vorgesehen sind, das Personal in den Finanzämtern für den Steuervollzug in ausreichendem Umfang erhalten bleiben soll und die Hochschulen in eigener Verantwortung über die Personalentwicklung im Rahmen ihrer Budgets entscheiden.“ Seit 2015: „Zusammen schaffen wir das moderne Hamburg“ Koalitionsvertrag über die Zusammenarbeit in der 21. Legislaturperiode, S. 14.

<sup>59</sup> Der Begriff „Vollkräfte“, der das Beschäftigungsvolumen im Verhältnis zur Regelarbeitszeit des Bediensteten ausdrückt, ist eine Rechengröße des Personalbewirtschaftungswesens. Die Definition der Vollkräfte weicht von der Definition der Vollzeitäquivalente (VZÄ) des SNH ab, hier werden auch die Auszubildenden und Mehrarbeitslohnarten hinzugezogen.

<sup>60</sup> Bürgerschaftsdrucksache 20/700 vom 3. Mai 2011, S. 8, Nr. 2.2.3.

<sup>61</sup> Zur „gesonderten Steuerung“ gehören der Polizeivollzugsdienst, die Feuerwehr, der Einzelplan 1.0, das Jobcenter team.arbeit.hamburg, die Bundesbauabteilung sowie das Lehrpersonal an Schulen und die Hochschulen.

<sup>62</sup> Zentrales VK-Controlling, Wert Dezember 2014, Stand: Februar 2015.



Ansicht 21: Brutto-/Nettoergebnis 250-er Personalabbau

68. Für den Bereich der „direkten Steuerung“ wurden in knapp vier Jahren 1.121 VK abgebaut. Gleichzeitig wurden aber im Bereich der „gesonderten Steuerung“ 2.069 VK aufgebaut. Betrachtet man den Gesamthaushalt, ist somit im Saldo kein Abbau erfolgt, vielmehr wurden rund 948 VK aufgebaut.

## 1.2 Gesamtpersonalausgaben bis Ende 2014

69. Zur Beurteilung der Entwicklung der Personalausgaben hat der Rechnungshof Steigerungsraten anhand der Ist-Werte für die in den Personalberichten ausgewiesenen Gesamtpersonalausgaben

errechnet. Diesen können allerdings keine Planwerte gegenübergestellt werden, da der Personalbericht keine Planwerte enthält.

Für einen mehrjährigen Plan-Ist-Vergleich stehen grundsätzlich der Haushaltsplan und die Haushaltsrechnung zur Verfügung. Der Rechnungshof hat auf diese Auswertung verzichtet, weil Zeitreihen infolge des stufenweisen Systemwechsels auf die Doppik für die vergangenen Jahre nicht möglich bzw. nicht aussagekräftig sind. Insofern können gegenwärtig nur die für die Haushaltsplanung ausgegebenen Soll-Steigerungsraten und die im Personalbericht ausgewiesenen, allerdings nach einer anderen Aggregation (u. a. einschließlich der Landesbetriebe) berechneten Ist-Steigerungsraten verglichen und beurteilt werden.

Erst ab dem Haushaltsjahr 2015 ergeben sich wieder aussagekräftige Zeitreihen im Haushalt hinsichtlich der Planung und der Ist-Werte.

70. Die Gesamtpersonalausgaben wurden für die Haushaltsplanung auf eine Steigerung von 1,5 % pro Jahr begrenzt. Tatsächlich haben sie sich wie folgt entwickelt:

<b>Steigerung der Gesamtpersonalausgaben</b>					
	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>Durchschnitt</b>
Personalausgaben Ist (in Mio. Euro)	4.353	4.517	4.667	4.786	
Steigerung zum Vorjahr	+ 1,0 %	+ 3,8 %	+ 3,3 %	+ 2,5 %	+ 2,7 %
Davon: für aktiv Beschäftigte (in Mio. Euro)	2.972	3.094	3.180	3.238	
Steigerung zum Vorjahr	+ 1,6 %	+ 4,1 %	+ 2,8 %	+ 1,8 %	+ 2,6 %
Quelle: Personalberichte 2012 bis 2015					

*Ansicht 22: Steigerung der Gesamtpersonalausgaben*

Die hohen Steigerungsraten der Gesamtpersonalausgaben sind insbesondere auf das überproportionale Ansteigen der Versorgungsbezüge und der Gesamtbeihilfeausgaben zurückzuführen. Der Rechnungshof hatte bereits im letzten Jahr festgestellt, dass die Steigerungsraten für die Personalausgabenplanung zu niedrig festgelegt sind.

### **1.3 Einsparungsstrategie 2014 und 2015**

71. Bereits 2014 hatte der Rechnungshof kritisiert, dass der Bereich der „gesonderten Steuerung“ zu groß ist. Er hatte dargestellt, dass ein Abbau von 250 VK jährlich mittelfristig nicht ausreichend ist,

um die Personalausgaben in ihrer Gesamtheit so zu begrenzen, wie es der Senat geplant hat.<sup>63</sup>

Das Abbauziel von 250 VK ist im neuen Koalitionsvertrag unverändert enthalten.<sup>64</sup> Im Finanzbericht 2015/2016 hat der Senat dargestellt, dass er an der Strategie der Verantwortung der Behörden für die Umsetzung der Einsparungen festhält und auch die Bereiche der gesonderten Steuerung weiterführt.<sup>65</sup> Im Finanzbericht hat er auch die Anzahl der geplanten VZÄ dargestellt. Danach ist von 2015 bis 2019 ein Abbau von 1.107 VZÄ geplant, der fast zur Hälfte in den Bezirksamtern erfolgen soll.

72. Zu Beginn des Schuljahres 2015/2016 hat der Senat zur besseren Förderung von Kindern und Jugendlichen mit sonderpädagogischem Förderbedarf in den Bereichen Lernen, Sprache und emotional-soziale Entwicklung außerdem 120 zusätzliche Lehrerstellen für die Grund- und Stadteilschulen zur Verfügung gestellt.<sup>66</sup>
73. Durch die stark zunehmende Anzahl von Zuwanderern waren bereits im Laufe des Jahres 2014 Personalmehrbedarfe eingetreten.<sup>67</sup> Die Besetzungsverfahren waren Ende Juni 2015 noch nicht abgeschlossen<sup>68</sup>, weshalb die Auswirkungen in den dargestellten VK-Zahlen zum Stichtag 31. Dezember 2014 noch nicht vollständig abgebildet sind. Mit der Bürgerschaftsdrucksache zur Anpassung der Unterbringungskapazitäten sowie der finanziellen und personellen Ressourcen an die gestiegenen Zahlen von Flüchtlingen werden weitere Personalmehrbedarfe in nicht bezifferter Höhe geltend gemacht. Dies betrifft große Teile der Verwaltung, insbesondere
- das Einwohner-Zentralamt,
  - den ministeriellen Bereich der Behörde für Inneres und Sport,
  - die Jugend-, Gesundheits-, Grundsicherungs- und Sozialämter der Bezirksverwaltung,
  - die Kinder- und Jugendhilfe der Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration,
  - die schulische und sozialpädagogische Betreuung der Behörde für Schule und Berufsbildung,

---

<sup>63</sup> Vgl. Beratende Äußerung nach § 81 Absatz 2 LHO „Monitoring Schuldenbremse 2014“ vom 21. August 2014, S. 52 und 53 (Bürgerschaftsdrucksache 20/12925 vom 3. September 2014).

<sup>64</sup> „Zusammen schaffen wir das moderne Hamburg“ Koalitionsvertrag über die Zusammenarbeit in der 21. Legislaturperiode, S. 14.

<sup>65</sup> Finanzbericht 2015/2016; S. 20 und 41.

<sup>66</sup> Pressestelle des Senats „120 zusätzliche Lehrerstellen für die Inklusion“, 6. Juli 2015.

<sup>67</sup> Mit der Bürgerschaftsdrucksache 20/12697 vom 23. Juni 2014 wurden über 200 zusätzliche Stellen beschlossen.

<sup>68</sup> Bürgerschaftsdrucksache 21/836 vom 26. Juni 2015.

- die Verwaltungsgerichte der Justizbehörde und
- die Gesundheitshilfe der Behörde für Gesundheit und Verbraucherschutz.

74. Durch die zusätzlichen Personalbedarfe wird sich der VK-Bestand erhöhen. Zudem wird sich der Bereich der „gesonderten Steuerung“ faktisch um die Personalkörper vergrößern, in denen die beschriebenen Mehrbedarfe bestehen. Es ist angesichts der vom Senat selbst beschriebenen Mehrbedarfe nicht mehr realistisch, zum Beispiel die Bezirksverwaltung in dem noch im Finanzbericht 2015/2016 beschriebenen Umfang am zukünftigen VK-Abbau zu beteiligen (Tz. 71).

Der Personalkörper, der noch an einem VK-Abbau beteiligt werden kann, wird zu klein werden, um die Konsolidierungslast tragen zu können.

Daher muss das Instrument des Senats, 250 Vollkräfte pro Jahr abzubauen, in eine Strategie eingebettet werden, die

- sich unter Berücksichtigung der gegenwärtigen Personalbedarfe mit der nachhaltigen Begrenzung bzw. Finanzierung des mittelfristig zu erwartenden Personalbestands in seiner Gesamtheit befasst,
- alle Bereiche einschließlich der Inneren Sicherheit und der Bildung in Einsparüberlegungen einbezieht, da auch bei diesen nach Einsparungen gesucht werden kann, selbst wenn für bestimmte Aufgaben Mehrbedarfe vorhanden sind,
- VK und Personalbudget gleichermaßen stringent steuert sowie
- Erfolge stets an den Netto-Auswirkungen misst.

Das Personalamt hat hierzu mitgeteilt, dass der Senat - anders als vom Rechnungshof dargestellt - das Ziel verfolge, 250 VK in den Behörden, der sog. direkten Steuerung, abzubauen. Zugleich verfolge er das Ziel, den Personalbestand im Bereich der Einsatzkräfte von Polizei und Feuerwehr nicht zu reduzieren, die Schulen bedarfsgerecht mit Lehrkräften auszustatten und den Hochschulen im Personalbereich eine weitgehende Autonomie zu überlassen und diese über die Hochschulvereinbarungen zu steuern. Die vom Rechnungshof vorgenommene Saldierung lege es nahe, entweder Polizei, Feuerwehr sowie Schulen und Hochschulen in die Personalabbauziele einzubeziehen oder für jede zusätzliche Vollkraft in diesem Bereich eine weitere Vollkraft in den Behörden abzubauen. Beiden Gedanken möchte der Senat nicht näher treten. Im Bereich der direkten Steuerung entwickle sich der Personalbestand nach wie vor rückläufig. Der stattgefundene und noch geplante Personalabbau fände Eingang in die Personalbudgetbemessung der Behörden und Ämter. Das monatliche VK-

Berichtswesen diene als Monitoring-Instrument der kontinuierlichen Betrachtung des Personalbestands als neben dem Personalbudget relevante Steuerungsgröße.

Unabhängig vom tatsächlich ursprünglich Gewollten weist der Rechnungshof darauf hin, dass die letztlich angestrebte Entlastung des Personalausgabenbudgets (vgl. Tz. 67) nur erreicht werden kann, wenn der VK-Bestand in der Gesamtsumme sinkt.

## 2. Ausgabensteigerung / Finanzmittelbedarf begrenzen

Bewertungskriterium „Strategie des Senats“:

**Ausgabensteigerung/Finanzmittelbedarf begrenzen**



**Der Senat hat an dem eingeschlagenen Konsolidierungspfad festgehalten.**

**Die Bewertung des Rechnungshofs schließt an die 2014 getroffenen Feststellungen an: Die Strategie vorsichtiger, mittelfristig orientierter Einnahmeerwartungen zur Ableitung von Ausgabenobergrenzen ist erfolgversprechend. Gleichzeitig ist festzuhalten, dass die Nagelprobe, ob die Einhaltung der mittelfristigen Leitlinien gelingt, erst mit der Bewirtschaftung des Doppelhaushalts 2015/2016 anstehen wird.**

**Dabei zeigt sich, dass die Spielräume geringer werden und die bisher eingesetzten Strategien zur Einhaltung der Budgetvorgaben zunehmend an ihre Grenzen geraten: Die Behörden haben für die Deckung der Mehrbedarfe für die Flüchtlinge kaum nachhaltige Gegenfinanzierungen angeboten.**

**Im Zusammenhang mit in Aussicht gestellten zusätzlichen Bundesmitteln, aber auch weil die Einnahmeprognose zunehmend veraltet, ist eine mögliche Neufassung des Finanzrahmengesetzes zu sehen. Sie müsste die bewährten Prinzipien des Gesetzes fortschreiben.**

## 2.1 Ausgabendeckel des Finanzrahmengesetzes

75. Das Finanzrahmengesetz legt für die Jahre 2015 bis 2020 Obergrenzen für die Veranschlagung des bereinigten Finanzmittelbedarfs fest.<sup>69</sup> Dieser Finanzbedarf korrespondiert mit Steuereinnahmen in einer konjunkturellen Normallage. Die Berechnung basiert auf einem langfristigen Trend der Steuereinnahmen mit einem statischen Stützzeitraum 1990 bis 2010. Weil im FRG nicht vorgesehen ist, dass der Trend der Steuereinnahmen (wie dies in der LHO für Zwecke der Konjunkturbereinigung der Fall ist) jährlich mit aktuellen Zahlen neu berechnet wird, blieben die hohen Steuereinnahmen der vergangenen Jahre unberücksichtigt. Dies hat dazu beigetragen, dass der Haushalt jetzt die Vorgaben der Schuldenbremse sicher einhält.

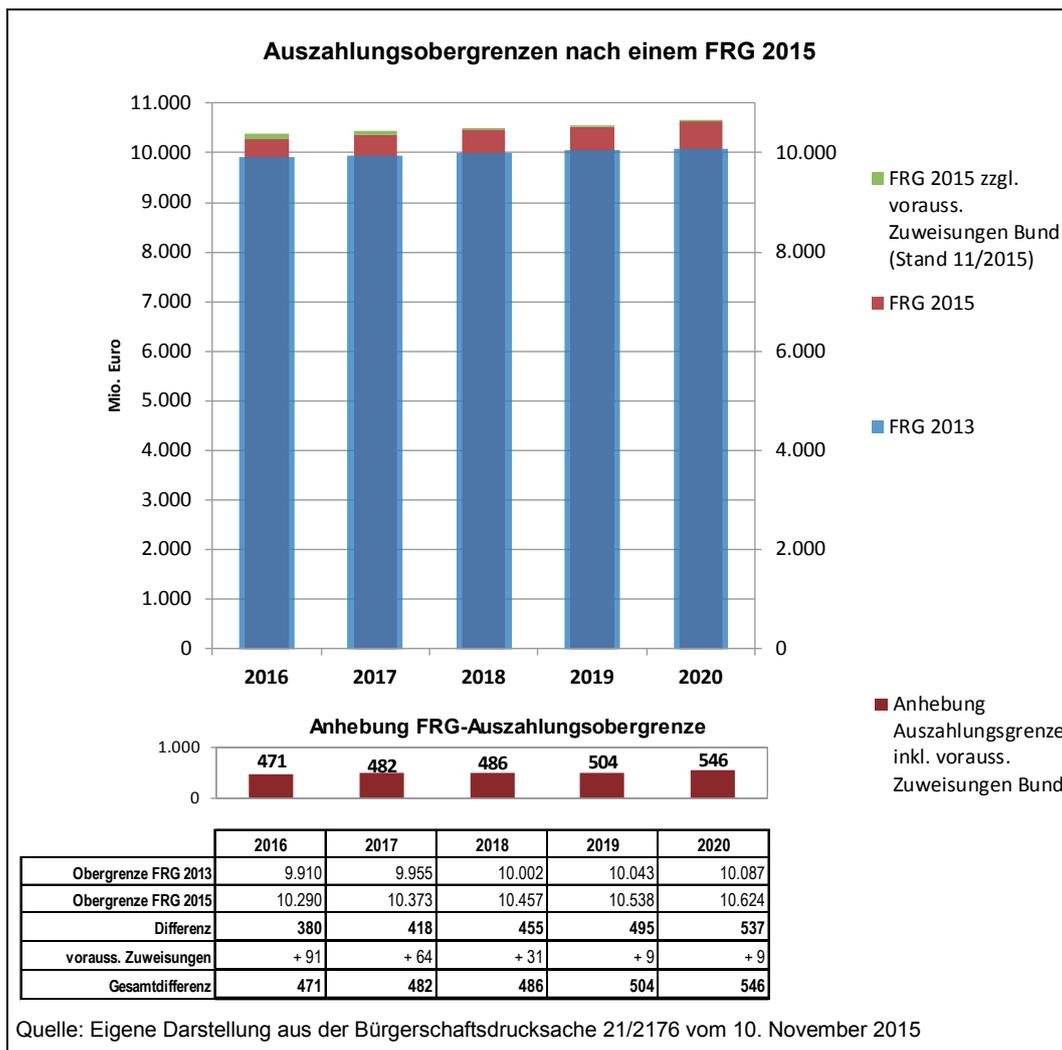
Da jedoch geplant ist, Bundesmittel im Zusammenhang mit den Mehrbedarfen für Flüchtlinge nicht als zweckgebundene Zuweisung, sondern als Steuereinnahmeanteile den Ländern zuzuweisen, erhöht dies die Ausgabenobergrenze aufgrund der bisher im FRG festgelegten Berechnungsmethoden nicht. Hamburg könnte die Mittel nicht so verwenden, wie sie vorgesehen sind.

Zudem ist die statisch berechnete Einnahmeprognose zusehends überholt. Die hohen Steuermehrerträge der letzten Jahre finden keine Berücksichtigung.

Beides spricht dafür, dass eine Fortschreibung des FRG sinnvoll ist. Nach dem bei Fertigstellung des Berichts vom Senat beschlossenen Entwurf einer Fortschreibung des FRG stellen sich die Zahlen wie folgt dar:

---

<sup>69</sup> Vgl. § 3 in Verbindung mit § 2 FRG.



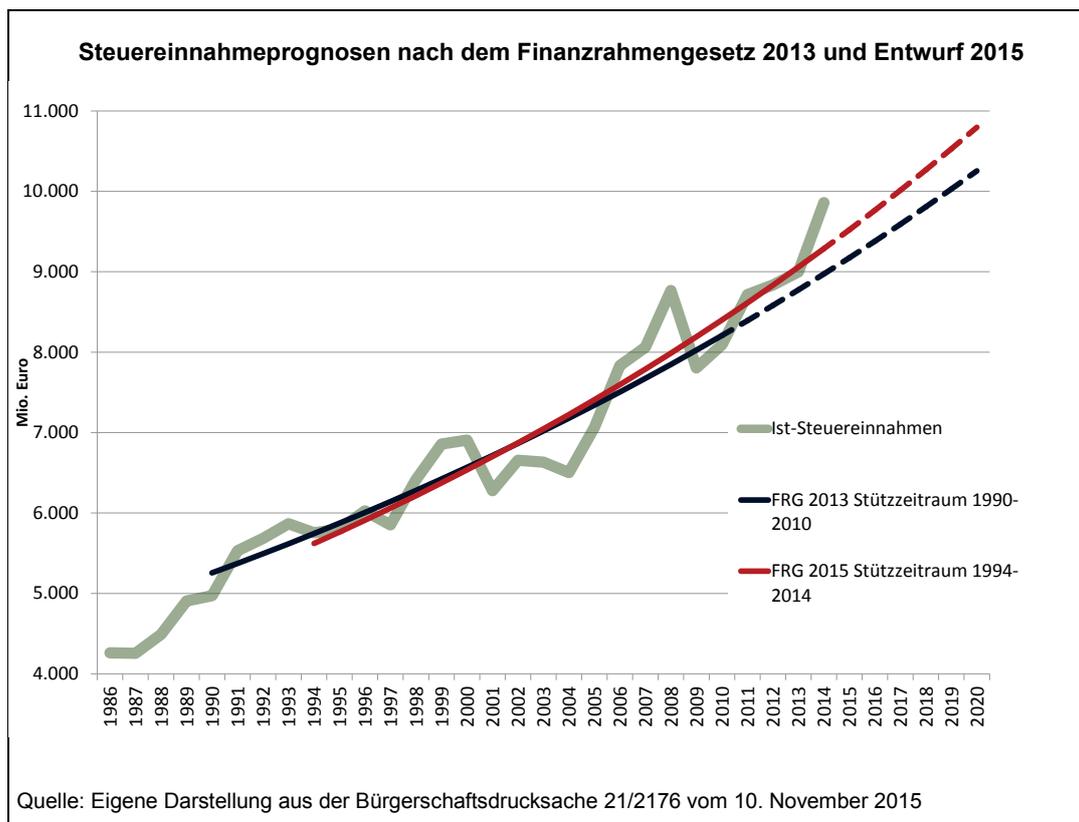
Ansicht 23: Auszahlungsbergrenzen nach einem FRG 2015

Aus Sicht des Rechnungshofs ist Folgendes zu berücksichtigen: Die Einnahmeprognose muss vorsichtig bleiben und Abschlüsse von der guten Entwicklung in den letzten Jahren berücksichtigen. Die Frage ist nicht, ob ein konjunktureller Abschwung kommt, sondern wann.

Zudem spricht das noch nicht in der Praxis erprobte Zusammenspiel von zahlungsstromorientierter Steuerung nach den Regeln der Schuldenbremse und des FRG mit dem an Aufwand und Ertrag orientierten Haushaltsausgleich nach der LHO für besondere Vorsicht.

Eine vorsichtige Bemessung der Ausgabenobergrenzen ist dem bisherigen FRG immanent: Die den Ausgabenobergrenzen zugrunde liegende strukturelle Steuereinnahmeerwartung basiert auf einem statischen Stützzeitraum der Jahre 1990 bis 2010 mit anfänglich hohen Steuereinnahmen (Wiedervereinigungsboom) und zum Ende hin wirtschaftskrisenbedingt niedrigen Steuereinnahmen. Beides zusammen ergibt einen eher flachen Anstieg und damit eine vorsichtige Ausgabenprognose. Dieser Effekt fällt durch

das Nachziehen des Stützzeitraums auf die Jahre 1994 bis 2014 weg.



*Ansicht 24: Auszahlungsobergrenzen nach einem FRG 2015*

Auch aus diesem Grunde empfiehlt der Rechnungshof, von den nach der neuen Einnahmeprognose möglichen Ausgabenobergrenzen in § 3 FRG einen Vorsichtsabschlag vorzunehmen.

## 2.2 Handlungsbedarf

76. Die im Monitoring Schuldenbremse 2014 getroffenen Wertungen gelten weiter: Ob die Strategie des Senats erfolgreich ist, wird sich mit der Bewirtschaftung des Doppelhaushalts 2015/2016 erweisen.

Die in diesem Bericht dargestellten Einzelsachverhalte zeigen, dass die auf die Behördenetats ausgerichteten und bewirtschaftungsorientierten Vorgaben und Instrumente zunehmend abstumpfen:

- Die Mehrbedarfe im Zusammenhang mit Flüchtlingen sind kaum mehr durch nachhaltige, in den Behörden bewirkte Einsparungsmaßnahmen gegenfinanziert worden.
- Bei den Landesbetrieben gibt es Anzeichen für das Entstehen von struktureller Verschuldung.
- Die bisherigen Maßnahmen zum Vollkräfteabbau können den Anstieg der Personalausgaben mittelfristig nicht wie vom Senat geplant bremsen.
- Es werden erste Maßnahmen zur Finanzierung von Bedarfen außerhalb des Wirkungsbereichs der Schuldenbremse in nennenswertem Umfang beschlossen bzw. durchgeführt.

Die in den Behörden umzusetzende bzw. primär bewirtschaftungsorientierte Konsolidierungsstrategie kommt – wie in dem letztjährigen Bericht des Rechnungshofs bereits festgestellt – zunehmend an ihre Grenzen. Die Nachbewilligungsdrucksache zur „Anpassung der Unterbringungskapazitäten sowie der finanziellen und personellen Ressourcen an die gestiegenen Zahlen von Flüchtlingen“<sup>70</sup> belegt dies: Der Einzelplan der Allgemeinen Finanzwirtschaft hat den größten Beitrag zur Gegenfinanzierung geleistet. Die Bewirtschaftung der Mehrbedarfe wiederum ist zentralisiert einem besonderen Gremium in der Finanzbehörde unter Beteiligung der Senatskanzlei vorbehalten.

Der Senat muss mit Blick auf den Doppelhaushalt 2017/2018 seinen Kanon an Zielen und Vorgaben der Entwicklung anpassen, um wirksam zu bleiben. Der Rechnungshof hat hierfür bereits letztes Jahr empfohlen, zusätzliche behördenübergreifende Konsolidierungsstrategien zu entwerfen. Er hatte in diesem Zusammenhang das Dienst- und Besoldungsrecht oder Konsolidierungsstrategien für den Konzern Stadt als Beispiele genannt.

---

<sup>70</sup> Bürgerschaftsdrucksache 21/1395 vom 25. August 2015.

Auch Einnahmeerhöhungen sollten in die Betrachtung einbezogen werden: Wenn die Analyse des Senats ergeben sollte, dass beispielsweise der Personalabbau vor dem Hintergrund drängender Staatsaufgaben nicht im geplanten Umfang realisiert werden kann und soll, müssten gegebenenfalls Einnahmeerhöhungen strukturelle Bedarfe gegenfinanzieren.

Vergleichsweise einfach umzusetzende, in der Bewirtschaftung zu erreichende oder vom Bürger kaum spürbare (weil interne Prozesse betreffende) Einsparerfolge fallen von Jahr zu Jahr geringer aus. Eine Strategie, wie auf Basis übergeordneter Entscheidungen Strukturveränderungen oder Einnahmesteigerungen in Angriff genommen werden können, um das erforderliche Konsolidierungspotenzial zu heben und die Schuldenbremse ab 2019 bzw. 2020 sicher einhalten zu können, hat der Senat bislang noch nicht. Die Analyse des Rechnungshofs zeigt, dass er eine solche mit dem Haushalt 2017/2018 aller Voraussicht nach brauchen wird.

Hamburg, den 12. November 2015

Dr. Stefan Schulz

Michael Otto-Abeken

Elisabeth Seeler- Kling

Joachim Mose

Philipp Häfner

Birgit Fuhlendorf