

Monitoring Schuldenbremse 2016

Beratende Äußerung nach § 81 Absatz 2 LHO

Hamburg, den 18. August 2016

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
Internet: www.rechnungshof.hamburg.de und
www.schuldenbremse.hamburg

Inhaltsverzeichnis

	Seite
I. Zusammenfassung und Gesamtbewertung	5
II. Ausgangslage	9
III. Nettokreditaufnahme	9
1. Einhaltung der Nettokreditaufnahme im Plan	9
2. Einhaltung der Nettokreditaufnahme im Ist	11
3. Umgehungsmöglichkeiten der Schuldenbremse	12
3.1 Verlagerung der Verschuldung in Tochterorganisationen	13
3.1.1 Konzernbezogene Sichtweise	13
3.1.2 Finanzschulden von Tochterorganisationen	14
3.1.3 Maßnahmenbezogene Sichtweise	15
3.1.4 Sonderfälle der Eigenkapitalspiegelbildmethode	19
3.1.5 Fazit	20
3.2 Strukturelle Verschuldung durch Kassenverstärkungskredite	20
3.2.1 Kassenverstärkungskredite	20
3.2.2 Liquiditätshilfen	21
3.2.3 Fazit	26
3.3 Kreditaufnahme ersetzende Finanzierungsmodelle	26
3.4 Strukturelle Verschuldung durch Inanspruchnahme finanzieller Transaktionen	29
4. Investitionsniveau	30
4.1 Investitionsquote	31
4.2 Verhältnis von Investitionen und Abschreibungen	32
4.3 Bauinvestitionen	33
4.3.1 Bilanzielle Entwicklung	34
4.3.2 Entwicklung des tatsächlichen baulichen Zustands	37
4.4 Fazit	39
IV. Struktureller Haushaltsausgleich	40
1. Struktureller Abbaupfad im Plan	41
2. Struktureller Abbaupfad im Ist	42
V. Risiken und Chancen	43
1. Risiken	43
1.1 Risiken in der Haushaltsplanung	43
1.1.1 Landesbetrieb Immobilienmanagement und Grundvermögen	43
1.1.2 Resteentwicklung	45
1.2 Risiken aus der Gewährung von Sicherheitsleistungen und Gewährträgerhaftung	46
1.2.1 Umfang ausgewiesener Risiken	46

1.2.2	Vollständigkeit	48
1.2.3	HSH Nordbank AG	49
1.3	Unterbringung von Flüchtlingen	50
2.	Chancen	54
2.1	Beteiligung des Bundes	54
2.2	Strategien zur Einnahmesteigerung	55
VI.	Konsolidierungsstrategie des Senats	57
1.	Personalstrategie	57
1.1	Ausgangslage	57
1.2	Strategien des Senats	58
1.2.1	Bisherige Strategie	58
1.2.2	Strategie ab Mitte 2016	61
1.3	Beurteilung des Haushaltsplan-Entwurfs	62
1.3.1	Planannahmen und Personalbudget	62
1.3.2	Zielsetzung für die VZÄ-Entwicklung	64
1.3.3	Vollkräfte und Vollzeitäquivalente	67
1.4	Fazit	68
2.	Finanzstrategie	69
2.1	Ausgabendeckel des Finanzrahmengesetzes	69
2.2	Handlungsbedarf	70

Abkürzungen

AG	Aktiengesellschaft
AöR	Anstalt öffentlichen Rechts
AsylG	Asylgesetz
BASFI	Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration
BIS	Behörde für Inneres und Sport
BSB	Behörde für Schule und Berufsbildung
CCH	Congress Center Hamburg
CCH Immo	CCH Immobilien GmbH & Co.KG
EU	Europäische Union
FHH	Freie und Hansestadt Hamburg
FRG	Finanzrahmengesetz
f & w	fördern & wohnen AöR
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GWG	Gesellschaft für Wohnen und Bauen mbH
HADAG	HADAG Seetouristik und Fährdienst AG
HGV	Hamburger Gesellschaft für Vermögens- und Beteiligungsmanagement mbH
HMC	Hamburg Messe und Congress GmbH
HP	Haushaltsplan
HPA	Hamburg Port Authority AöR
HSE	Hamburger Stadtentwässerung AöR
HSB	HSB Nordbank AG
HV	Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg
KG	Kommanditgesellschaft
IFB	Hamburgische Investitions- und Förderbank AöR
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
LIG	Landesbetrieb Immobilienmanagement und Grundvermögen
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
NWK	Nachwuchskräfte
ÖÖP	Öffentlich Öffentliche Partnerschaft
ÖPNV	Öffentlicher Personen-Nahverkehr
Planetarium	Landesbetrieb Planetarium Hamburg
PKV	Personalkostenverrechnungssätze

SAGA	Siedlungs-Aktiengesellschaft Hamburg
SBH	Landesbetrieb Schulbau Hamburg
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
WK	Hamburgische Wohnungsbaukreditanstalt

I. Zusammenfassung und Gesamtbewertung

1. Die Rahmenbedingungen für stabile Finanzen bleiben weiterhin ungewöhnlich günstig: Eine positive wirtschaftliche Entwicklung mit anhaltend hohen Steuererträgen trifft auf niedrige Zinsen. Im Ergebnis sind die Ist-Werte bis einschließlich 2015 für das Haushaltsdefizit und die Neuverschuldung besser ausgefallen als geplant.

Auch die Strategie des Senats für seine Finanzwirtschaft bleibt grundsätzlich unverändert: Er orientiert sich an der mittelfristigen Entwicklung, nach der Eckwerte festgelegt und den Behörden vom Senat Planungsvorgaben gemacht werden. Dies hat in den letzten Jahren erfolgreich zur Begrenzung des Ausgabenanstiegs beigetragen. Allerdings reizt der Senat, wie vom Rechnungshof bereits in den letzten Jahren beobachtet, mit dem Haushaltsplan-Entwurf 2017/2018 zunehmend alle Reserven und Puffer aus:

- Die zunächst steigend geplanten Investitionen sinken im Finanzplanungszeitraum 2019/2020 wieder spürbar.
- Die Entlastung des Haushalts durch stetig sinkend geplante Mittel für Zinsen endet. Der Ansatz ist nach der letzten Absenkung durch eine Nachbewilligungsdrucksache für das Jahr 2016¹ kaum mehr auskömmlich; durch ein Gegenrechnen von Erträgen wird der fortgeschriebene Plan noch eingehalten.
- Die Verschuldung in Tochterorganisationen nimmt zu, was den Haushalt zunehmend strukturell einengt. Dies zeigt sich in Summe im Konzernabschluss, im Einzelnen zeigt es sich aber auch in Maßnahmen im sog. Mieter-Vermieter-Modell sowie dem kreditfinanzierten Kauf von Feuerlöschbooten durch die Hamburg Port Authority AöR (HPA), die diese anschließend der Stadt vermietet. Auch die Kreditfinanzierung von Flüchtlingsunterbringungskosten durch fördern & wohnen AöR (f & w) fällt in diese Kategorie.
- Der Haushalt stützt sich in allen Jahren auf rund 100 Mio. Euro Ablieferung vom Landesbetrieb Immobilienmanagement und Grundvermögen (LIG). Der Rechnungshof hat in einer Prüfung festgestellt, dass es keine realistische Planung gibt, wie der LIG diese Abführungen mit seinem Geschäft erbringen kann. Die Ablieferung ist eine Risikoposition im Haushaltsplan, die dazu führen kann, dass beim LIG eine Verschuldung in Form von stetigen Liquiditätshilfen entsteht.

¹ Bürgerschaftsdrucksache 21/1395 vom 25. August 2015.

2. Der Personalaufwand ist mit gut 37 % am Gesamtaufwand der zweitgrößte Kostenblock des Haushalts. In den Jahren 2011 bis 2015 sind im Saldo 1.440 Vollkräfte (VK) in der hamburgischen Verwaltung aufgebaut worden. Für die kommenden Jahre ist im Saldo ein weiterer Personalaufbau im Kernhaushalt geplant.

Der Senat kann in den Richtlinien seiner Politik bestimmen, ob er einem Aufgabenzuwachs durch zusätzliches Personal oder durch Umschichtungen Rechnung trägt. Der aus dieser Entscheidung resultierende Personalaufwand muss dann allerdings vom Senat widerspruchsfrei und realistisch geplant werden. Nur bedingt zu beeinflussende Faktoren wie Tarifsteigerungen müssen ebenso realistisch geplant werden wie die Auswirkungen der für Teilbereiche der Verwaltung erfolgten Vorgaben zum Auf- oder Abbau von Personal. Für die daraus resultierenden Mittelbedarfe muss dann aufgrund der Schuldenbremse gelten: Eine Finanzierung durch Kredite ist keine Option. Insofern sind Ausgangspunkt und Zielpunkt für jede Strategie des Senats hinsichtlich des Personalaufwands festgelegt: Im Rahmen seiner Richtlinien muss der Senat erreichbare Zielwerte vorgeben, die durch realistische Planannahmen in ausfinanzierte Personalbudgets münden.

Bisher hatte der Senat die Strategie, 250 VK pro Jahr abzubauen. Diese Strategie war nicht erfolgreich, wobei offen bleiben kann, ob es das Ziel war, 250 VK netto oder brutto (d. h. ohne das Gegenrechnen von Mehrbedarfen in definierten Bereichen) abzubauen: Keines von beidem wurde erreicht. Seit 2011 sind im Saldo 1.440 VK aufgebaut worden. Mit dem Haushaltsplan-Entwurf 2017/2018 passt der Senat seine Strategie an: Ein beziffertes gesamtstädtisches Einsparziel, welches in Zukunft jedes Jahr erbracht werden soll, wird für den Personalkörper nicht mehr vorgegeben. Vielmehr wird eine differenzierte Betrachtung und Steuerung von Auf- und Abbau angekündigt. Insgesamt wird ein leichter Aufbau zugelassen. Auch rücken neben den bisher fokussierten VK die im Haushalt ausgewiesenen Vollzeitäquivalente (VZÄ) stärker in den Blick. Für sie werden im Finanzbericht 2017/2018 nach sog. Handlungsfeldern differenzierte Vorgaben für den Auf- oder Abbau dargestellt.

Um das Ziel eines im Saldo leichten Aufbaus zu erreichen, sieht der Haushaltsplan-Entwurf neben einem Aufbau von 619 VZÄ (vor allem bei Polizei, Feuerwehr, Lehrkräften und Nachwuchskräften) in Teilbereichen – beispielsweise bei den Bezirksämtern – einen deutlichen VZÄ-Abbau vor. Die Planung unterstellt, dass diese trotz 2016 bereits punktuell anerkannter Mehrbedarfe in den Jahren ab 2017 wieder die Hauptlast der Einsparungen im Personalhaushalt insgesamt tragen können.

Die neue Strategie des Senats, wie sie sich im Haushaltsplan-Entwurf 2017/18 darstellt, lässt sich wie folgt zusammenfassen und bewerten: Es wird im Saldo ein Personalaufbau zugelassen und nunmehr auf eine übergeordnete Zielvorgabe, die dem entgegensteht, verzichtet. Da weiterhin große Bereiche der Verwaltung

von Einsparungen ausgenommen werden, ergeben sich für die übrigen Bereiche, die in Summe weniger als die Hälfte des gesamten Personalkörpers ausmachen, Einsparziele, die anspruchsvoll sind. Weiterhin muss ein kleinerer Teil der Verwaltung gegen die Mehrbedarfe in den großen, von Einsparungen ausgenommenen Personalkörpern ansparen, was jedenfalls in der Vergangenheit nicht erfolgreich war. Insofern muss auch die neue Planung als risikobehaftet bewertet werden.

Trotz im Saldo nur leichten Personalaufbaus zeigen sich bei einer bereichsbezogenen Betrachtung Personaleinsparungen und Personalaufbau mit durchaus nennenswerten Auf- und Abbauzielen. Dies ist angesichts sich verändernder Prioritäten nachvollziehbar bzw. sogar notwendig. Undifferenzierte Handlungskonzepte („Rasenmäher“) sind keine wünschenswerte Alternative. Problematisch wird diese Strategie dann, wenn – wie dies beispielsweise bei den Bezirksamtern der Fall ist – in abgegrenzten Handlungsfeldern Einsparvorgaben (aus dem Haushaltsplan) und Aufbauzusagen (insbesondere aus Drucksachen und anderweitigen Einzelfestlegungen) zusammentreffen, ohne dass der daraus entstehende Zielkonflikt aufgelöst wird. Zudem bleiben die Vorgaben generell im Geflecht von Netto- und Bruttoeffekten, VK und VZÄ oder der Abgrenzung von Steuerungsbereichen und Handlungsfeldern intransparent. Dies erschwert es der Bürgerschaft, aber auch dem Senat selbst, die angestrebte Entwicklung verlässlich zu überwachen bzw. zu steuern. Da dies aber auch bedeutet, dass es zumindest keinen ungebremsten Personalaufbau gibt, bleibt die Entwicklung des Personalaufwands im Haushaltsplan-Entwurf in einem Rahmen, der die Einhaltung der Schuldenbremse noch nicht gefährdet und insofern wie in den Vorjahren noch eine gelbe Ampel rechtfertigt.

3. Mit den Verpflichtungen – insbesondere im Zusammenhang mit der HSH Nordbank AG (HSH) – und Risiken wie unsicheren Kosten für die Flüchtlingsunterbringung oder der weiteren Entwicklung der Haushaltsreste bleibt der Haushalt zudem anfällig für Mehrausgaben.
4. Positiv ist festzustellen, dass sich bei einem Indikator die Bewertung verbessert hat: Die in 2015 noch kritisch bewertete Situation bei den Liquiditätshilfen für Tochterorganisationen hat sich entspannt bzw. wird sich durch zwischenzeitlich getroffene Entscheidungen² über eine zusätzliche Mittelbereitstellung verbessern.
5. In der Gesamtschau ergibt sich ein gegenüber dem Vorjahr weitgehend unverändertes Bild: Aufgezehrte Puffer und Reserven sowie Risiken bei der Entwicklung des Personalaufwands machen den Haushaltsplan-Entwurf 2017/2018 zunehmend weniger stabil.

² Bürgerschaftsdrucksache 21/4472 vom 17. Mai 2016.

Die Grafik zeigt die in den folgenden Kapiteln erläuterten Einzelkriterien.

	Bewertungskriterium	2016	2015	2014
Nettokredit- aufnahme	Einhaltung der Nettokreditaufnahme im Plan			
	Einhaltung der Nettokreditaufnahme im Ist			
Umgehungsmöglichkeit	Verlagerung der Verschuldung in Tochterorganisationen			
	Strukturelle Verschuldung durch Kassenverstärkungskredite			
	Kreditaufnahme ersetzende Finanzierungsmodelle			
	Strukturelle Verschuldung durch Inanspruchnahme finanzieller Transaktionen			
Nachhaltigkeit	Investitionsniveau			
Strukturelles Defizit	Einhaltung des Abbaupfads im Plan			
	Einhaltung des Abbaupfads im Ist			
Risiken und Chancen	Risiken und Chancen			
Strategie des Senats	Personalstrategie			
	Finanzstrategie			

II. Ausgangslage

6. Hamburg ist durch das Grundgesetz (GG) ab 2020 verpflichtet, seine Einnahmen und Ausgaben grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen (Nettokreditaufnahmeverbot).³ Der hierzu 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 (HV) ein kontinuierlicher, möglichst gleichmäßiger Abbau des strukturellen Defizits vorzusehen und eine Verminderung der Nettokreditaufnahme anzustreben.

Mit dem zum dritten Mal vorgelegten Bericht überprüft der Rechnungshof anhand eines unveränderten Kriterienkatalogs, ob der Weg zur Einhaltung der Schuldenbremse gesichert ist.

Grundlage des vorliegenden Berichts ist der Haushaltsplan-Entwurf 2017/2018. Planwerte werden bis zum Haushaltsjahr 2020 berücksichtigt, da der Entwurf eine Fortschreibung des mittelfristigen Finanzplans bis 2020 enthält.

III. Nettokreditaufnahme

1. Einhaltung der Nettokreditaufnahme im Plan

Bewertungskriterium „Nettokreditaufnahme“:
Einhaltung der Nettokreditaufnahme im Plan

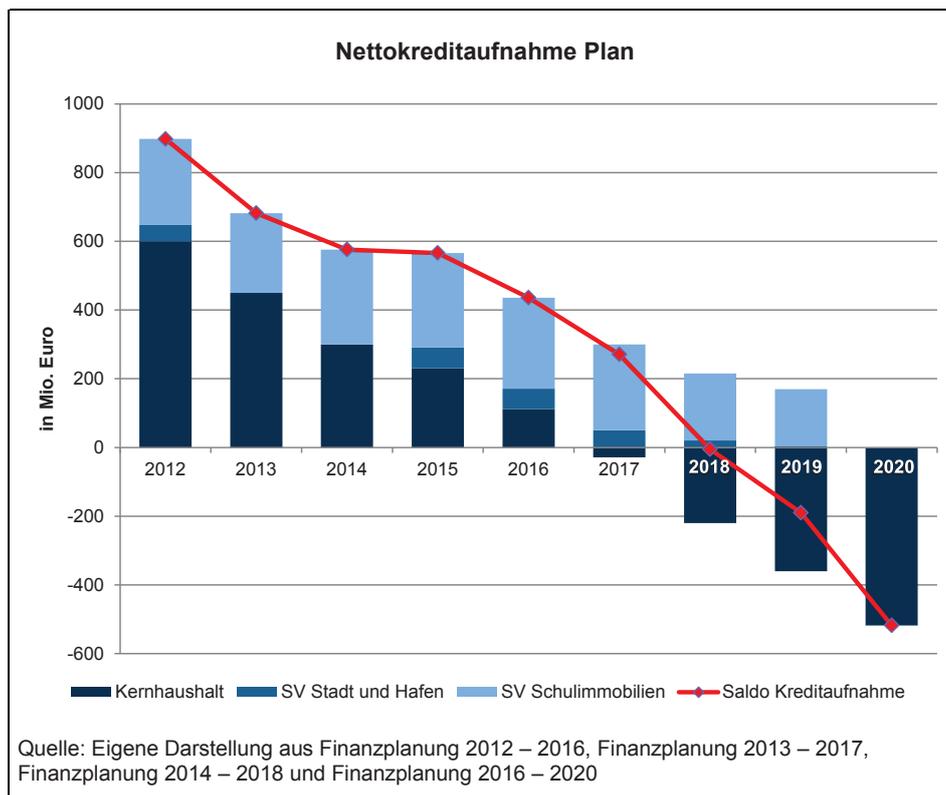


Die vorzulegenden Haushalts- und Finanzpläne müssen in den Beträgen den Anforderungen der Schuldenbremse aus der Hamburgischen Verfassung, dem Finanzrahmengesetz und den Bestimmungen zum Übergang auf das neue Haushaltswesen hinsichtlich des Haushaltsausgleichs in Artikel 40 § 5 SNHG gerecht werden.

Die vom Senat vorgelegte Finanzplanung 2016 – 2020 entspricht diesen Vorgaben. Das Zahlenwerk ist geeignet, die Einhaltung der Schuldenbremse sicherzustellen.

³ 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 doppelischen Vorgaben ist der Begriff „Einnahme“ durch „Einzahlung“ und der Begriff „Ausgabe“ durch „Auszahlung“ zu ersetzen.

7. Die Schuldenbremse und das damit einhergehende Nettokreditaufnahmeverbot ab 2019 bzw. 2020 umfassen dem Wortlaut nach ausschließlich den Kernhaushalt der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH) einschließlich seiner rechtlich unselbstständigen Einheiten.⁴ Die Nettokreditaufnahme des Kernhaushalts ist für die Jahre bis 2020 stetig abnehmend geplant. Damit erfüllen die Planungen die Anforderungen von Artikel 72a HV sowie Artikel 40 § 5 Absatz 2 des Gesetzes zur strategischen Neuausrichtung des Haushaltswesens der Freien und Hansestadt Hamburg (SNHG).



Ansicht 1: Nettokreditaufnahme Plan

Hinsichtlich des Einflusses von maßnahmenbezogenen Finanzierungsentscheidungen mittels Drucksachen wird auf die Ausführungen ab Tz. 31 verwiesen: Neben der hier vorgenommenen Bewertung zur Einhaltung der rechtlichen Anforderungen der Schuldenbremse ist die wirtschaftliche Sicht wichtig. Es sind 2015 Entscheidungen getroffen worden, die im Kapitel III.3.3 zu den Kreditaufnahme ersetzenden Finanzierungsmodellen betrachtet werden. Diese ergänzen die hier vorgenommene Betrachtung nach dem rechtlichen Wirkungskreis um eine wirtschaftliche Sicht.

⁴ Landesbetriebe, Sondervermögen und Hochschulen.

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 2015 bleiben die tatsächlichen Nettokreditaufnahmen unterhalb der Planwerte.

8. In der bis 2014 maßgeblichen kameralen Betrachtungsweise hatte der Finanzierungssaldo angezeigt, ob für den Haushaltsausgleich eine Nettokreditaufnahme vorzunehmen war oder ob ein Finanzierungsüberschuss erwirtschaftet werden konnte. In der doppischen Betrachtungsweise liefert die Gesamtfinanzrechnung diese Information. Aus dem zusammengefassten Saldo aus Verwaltungstätigkeit, Investitionen und Darlehen zum Stichtag 31. Dezember eines Jahres ergibt sich, ob ein Finanzierungsüberschuss erwirtschaftet werden konnte oder ob ein Finanzierungsbedarf entstanden ist. Danach kam der Kernhaushalt in 2015⁵ auf einen Finanzierungsbedarf von 95 Mio. Euro, er wurde 2015 also in dieser Höhe durch Neuverschuldung finanziert. Ein zum Jahresende von der Stadt gemeldeter Überschuss von rund 200 Mio. Euro betrifft ein gegenüber dem Haushaltswesen zeitlich und inhaltlich abweichend abgegrenztes Ergebnis.⁶

Das Sondervermögen Stadt und Hafen kam 2015 ohne Nettokreditaufnahme aus⁷ und das Sondervermögen Schulimmobilien hat 2015 neue Kredite im Umfang von 265 Mio. Euro aufgenommen.⁸

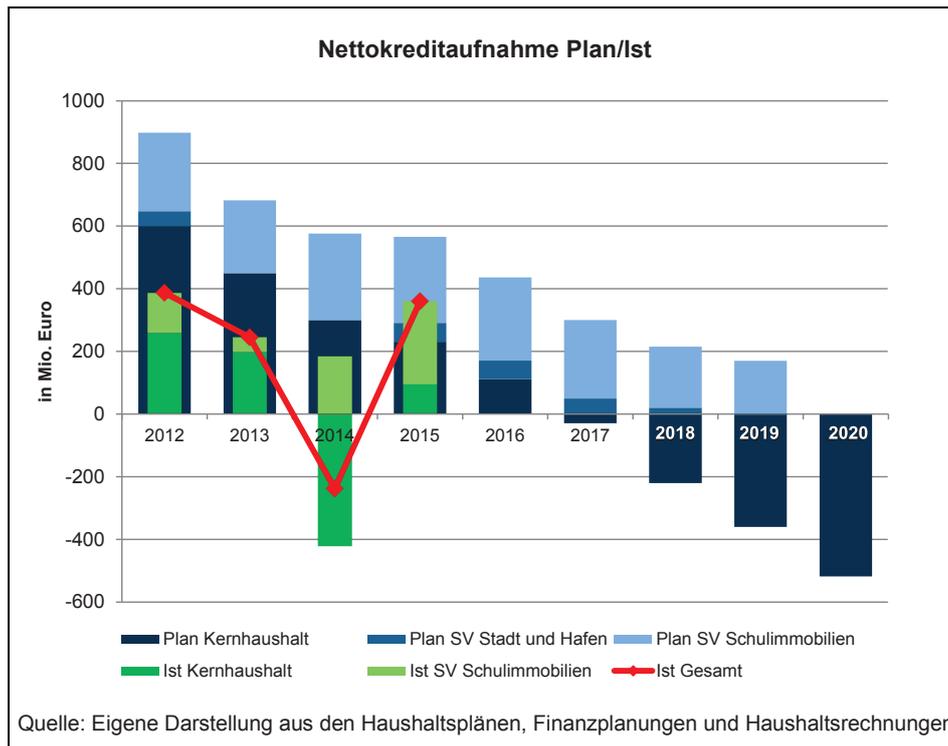
Im Ergebnis lag damit die Nettokreditaufnahme bei 360 Mio. Euro gegenüber der Planung in Höhe von 566 Mio. Euro.

⁵ Stand: 14. Buchungsperiode, abgerufen am 25. Juli 2016, siehe auch Haushaltsplan-Entwurf 2017/2018, Band Gesamthaushalt, S. 3.

⁶ Bei Meldung der „Monatsstatistik über die Einnahmen und Ausgaben und die Kassenlage der Länder“ (SFK 1) nach Abschluss der zwölften Buchungsperiode betrug der Finanzierungsüberschuss 202,1 Mio. Euro. Diese statistische Meldung unterscheidet sich von der hier verwendeten Zahl aus dem Haushaltswesen durch den Stichtag der einbezogenen Buchungen und auch durch die Inanspruchnahme von fortwirkenden Kreditermächtigungen. Der Finanzbedarf der Gesamtfinanzrechnung beruht hingegen auf dem Stand der 14. Buchungsperiode, abgerufen am 25. Juli 2016.

⁷ Bürgerschaftsdrucksache 21/2715 vom 12. Januar 2016.

⁸ Bürgerschaftsdrucksache 21/2961 vom 29. Januar 2016.



Ansicht 2: Nettokreditaufnahme Plan/Ist

9. Die Ist-Werte zeigen: Die tatsächliche Nettokreditaufnahme liegt auch 2015 unterhalb der ursprünglichen Planung, steigt aber im Vergleich zu den Ist-Werten der vorangegangenen Jahre wieder deutlich an. Für die Einhaltung der Schuldenbremse ist dies noch keine Gefahr. Jedoch wird trotz weiterhin positivem Umfeld der Abstand zwischen Plan und Ist gegenwärtig wieder geringer.

3. Umgehungsmöglichkeiten der Schuldenbremse

10. 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 der FHH zur Schuldenbremse schließen die Möglichkeit der Kreditaufnahme durch rechtlich selbstständige Tochterorganisationen nicht aus.

Damit könnten dort für originäre Aufgaben der Kernverwaltung Kredite aufgenommen werden, auch wenn die Tochterorganisation den Schuldendienst nicht selbst erwirtschaften kann oder dieser nicht aus dem Kernhaushalt ersetzt wird. Eine derartige Kreditaufnahme würde Sinn und Zweck der Schuldenbremse widersprechen. Anzeichen einer schuldenbremsenschädlichen Verlagerung von Verschuldung in rechtlich selbstständige Tochterorganisationen hat der Rechnungshof nicht festgestellt.

Gleichwohl wird die Haushaltsstruktur durch die beschlossene Maßnahmen, die Tochterorganisationen Aufgaben und Kreditfinanzierungen übertragen, ungünstiger: Mittelfristig engen die Folgen in Form von Mieten oder Kostenerstattungen künftige Haushaltsspielräume deutlich ein.

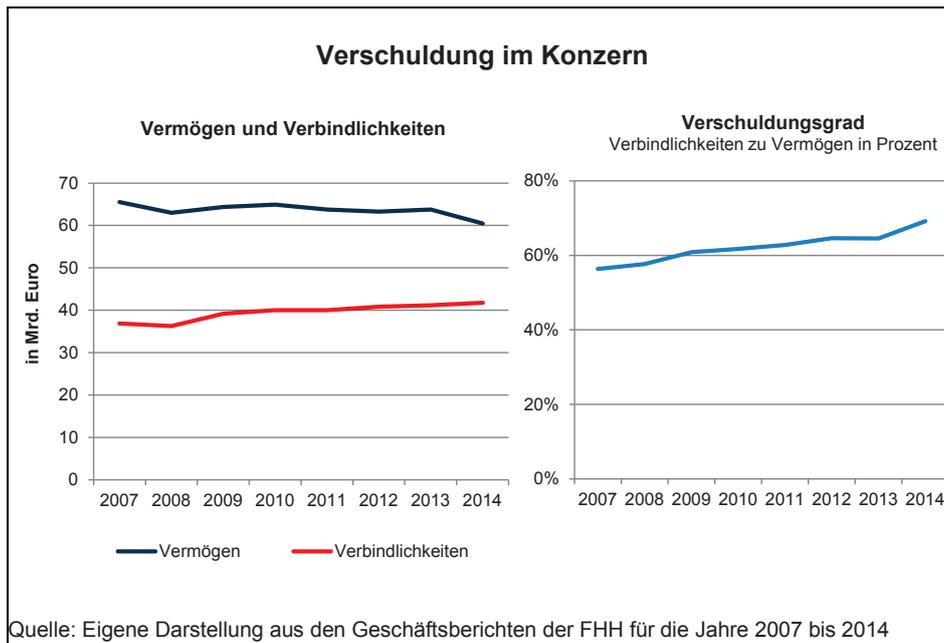
3.1.1 Konzernbezogene Sichtweise

11. Die FHH hat ein stetig anwachsendes Beteiligungsportfolio aus Töchtern.⁹ Diese Tochterorganisationen finanzieren sich auch über Kredite, wobei sie Zins und Tilgung in der Regel durch ihre Geschäftstätigkeit verdienen. Dies ist nach den Regeln der Schuldenbremse grundsätzlich zulässig.¹⁰
12. Trotzdem besteht die Gefahr, dass Tochterorganisationen zu einer übermäßigen Verlagerung von Verschuldung genutzt werden könnten.

Mit dem Konzernabschluss kann überprüft werden, ob die Verschuldung im Konzern (trotz Einhaltung der Schuldenbremse im Kernhaushalt) steigt:

⁹ Die Zahl der Beteiligungen lag in 2014 bei rund 500, Jahresbericht 2016 „Beteiligungen“, Tz. 18.

¹⁰ Beratende Äußerung nach § 81 Absatz 2 LHO „Monitoring Schuldenbremse 2015“, vom 12. November 2015, S. 17 f. (Bürgerschaftsdrucksache 21/2500 vom 4. Dezember 2015).



Ansicht 3: Verschuldung im Konzern

Es zeigt sich, dass die Verschuldung im Konzern – relativ gesehen – moderat steigt: Sie war 2014 um 13 % höher als 2007, ist mithin um knapp 2 % pro Jahr angewachsen. Die absoluten Beträge sind jedoch erheblich: 2014 lag die Konzernverschuldung um 4,9 Mrd. Euro über der des Jahres 2007. Nimmt man das seit der ersten Konzernbilanz deutlich gesunkene Vermögen (Summe aus Anlage- und Umlaufvermögen) als Bezugsgröße, ergibt sich ein von 56 % auf 69 % gestiegener Verschuldungsgrad. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass die Minderung des Vermögens u. a. durch Abschreibungen auf die HSH sowie durch Korrekturen von Vermögensbewertungen im Kernhaushalt – mithin Einmaleffekte – verursacht ist. Das Anwachsen der Finanzschulden der vollkonsolidierten Tochterorganisationen¹¹ hängt zudem mit der Erweiterung des Beteiligungsportfolios zusammen.

15. Für ein Rating der Stadt sind die oben genannten Erklärungen unerheblich: Die Tatsache, dass die Verschuldung im Verhältnis zum Vermögen deutlich ansteigt, zeigt eine Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage.

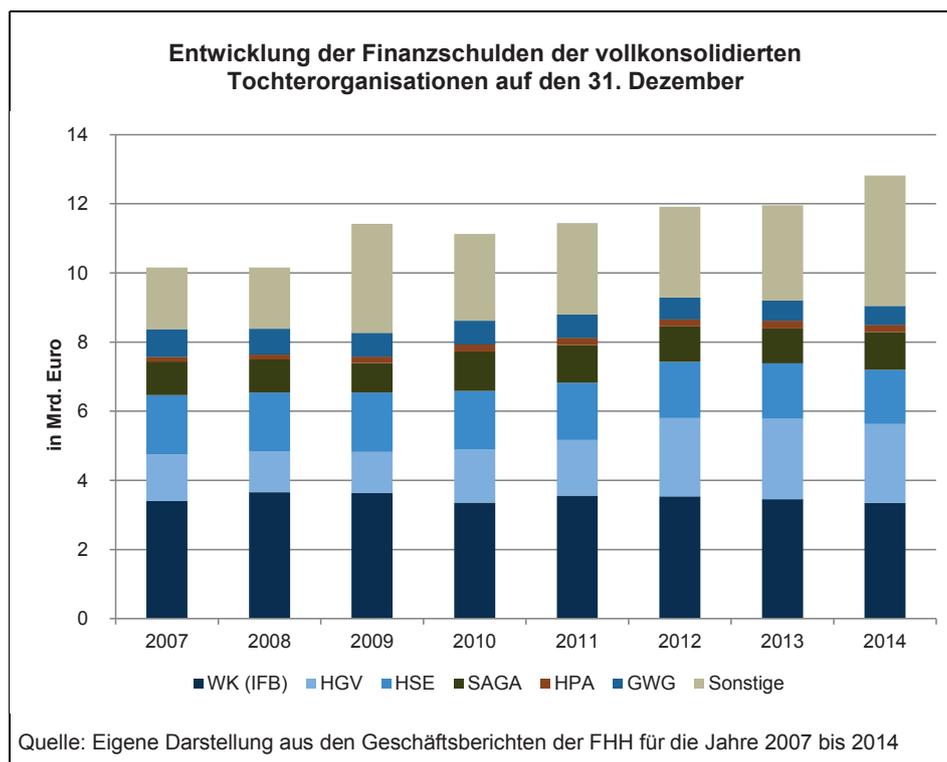
3.1.2 Finanzschulden von Tochterorganisationen

16. Der Rechnungshof hat die Entwicklung der Finanzschulden der vollkonsolidierten Tochterorganisationen im Zeitraum 2007 bis 2014 untersucht. Eine Analyse der Zahlen im Detail zeigt, dass die Finanzschulden (im Wesentlichen Kredite) der Töchter im Konzern 2014 um 2,7 Mrd. Euro gegenüber 2007 angestiegen sind. Hierbei

¹¹ Die Auswertung beinhaltet zudem die quotal konsolidierte hsh finanzfonds AöR ab 2009.

macht die Hamburger Gesellschaft für Vermögens- und Beteiligungsmanagement mbH (HGV) mit 930 Mio. Euro den größten Anteil aus. Demgegenüber sind die Finanzschulden anderer großer Tochterorganisationen

- stabil (Wohnungsbaukreditanstalt [WK], aufgegangen in der Hamburgischen Investitions- und Förderbank AöR mit minus 50 Mio. Euro) bzw.
- rückläufig (Gesellschaft für Wohnen und Bauen mbH [GWG] mit minus 250 Mio. Euro).



Ansicht 4: Entwicklung der Finanzschulden der vollkonsolidierten Tochterorganisationen auf den 31. Dezember

3.1.3 Maßnahmenbezogene Sichtweise

17. Vor dem Hintergrund des Risikos einer Umgehung der Schuldenbremsenregelung beobachtet der Rechnungshof fortlaufend, ob Tochterorganisationen Kredite für ihnen übertragene originäre Aufgaben einer Landes- bzw. Kommunalverwaltung aufnehmen, ohne dass von einer Erwirtschaftung des Schuldendienstes oder einem entsprechenden Ausgleich aus dem Kernhaushalt ausgegangen werden kann.

Hierzu hat der Rechnungshof bestehende langfristige Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten von rechtlich selbstständigen Tochterorganisationen der FHH untersucht. Er hat eine Stichprobe von 21 unmittelbaren und mittelbaren Beteiligungen, bei denen es Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten in der Bilanz gibt, für

den Zeitraum 2010 bis 2014¹² näher betrachtet. Geprüft wurde, ob bei einzelnen Maßnahmen und Vorhaben

- Aufgaben einer Landes- bzw. Kommunalverwaltung betroffen sind, wobei Kreditbedarfe in den Beteiligungen ausgelöst wurden und
- gleichzeitig erkennbar ist, dass der Schuldendienst nicht nachhaltig aus dem Kernhaushalt finanziert ist.

Die Prüfung hat in vier Fällen ergeben, dass die Sachverhalte Aufgaben einer Landes- bzw. Kommunalverwaltung betreffen und Kreditfinanzierungen ausgelöst worden sind:

- Hamburg Port Authority AöR: Bau von Straßen im Hafen,
- Grundstücksgesellschaft Verwaltungsgebäude Neuenfelder Straße GmbH: Errichtung und Vermietung des Verwaltungsgebäudes in Wilhelmsburg (Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen u. a.),
- Hamburger Energie GmbH: Rückkauf Energienetze und
- Hamburger Schnellbahn-Fahrzeug-Gesellschaft mbH: Errichtung und Vermietung eines Wirtschaftsgebäudes für den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV).

Allerdings hat sich auch gezeigt, dass der Kreditaufnahme nach derzeitigem Stand eine auskömmliche Refinanzierung durch kostendeckende Entgelte oder ergänzende Zuschüsse planmäßig zugrunde liegt. Insoweit ist von einem Aufwachsen eines kreditfinanzierten Defizits außerhalb des Kernhaushalts einstweilen nicht auszugehen.

In einem weiteren Fall (HADAG: ÖPNV-Aufgaben) ist eine nachhaltige Finanzierung aus dem Kernhaushalt maßnahmenbezogen nicht gesichert, jedoch zwingt der mit der HGV bestehende Ergebnisabführungsvertrag generell dazu, dass die sich aus der Kreditfinanzierung ergebende Belastung im Rahmen des HGV-Verlustrausgleichs indirekt aus dem Kernhaushalt ersetzt wird.

Bei drei weiteren Tochterorganisationen sind Kreditaufnahmen am Kapitalmarkt im Rahmen der ihnen übertragenen Aufgaben im Betrachtungszeitraum zwar noch nicht erfolgt, aber in naher Zukunft beabsichtigt:

- Bei f & w sind bis Ende 2014 bereits in geringem Umfang (1,8 Mio. Euro) Kreditaufnahmen für die Unterbringung von Flüchtlingen erfolgt. Der Aufsichtsrat von f & w hat am

¹² Für 2015 lag im Erhebungszeitraum keine ausreichende Zahl geprüfter Jahresabschlüsse vor.

30. September 2015 der Aufnahme von weiteren Krediten in Höhe von 250 Mio. Euro zugestimmt.¹³

Der Jahresabschluss 2015 für f & w zeigt, dass Ende 2015 die Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten 111,9 Mio. Euro betragen (Vorjahr: 10,3 Mio. Euro). Die Refinanzierung soll über Erlöse (Kostenerstattungen für Leistungen) aus dem Kernhaushalt erfolgen.

Vor dem Hintergrund der schwer planbaren Bedarfe und mit hin schwankenden Kostenerstattungen bleibt abzuwarten, ob die Kreditaufnahmen mittelfristig vollständig aus Kostenerstattungen refinanziert werden können.

- Für das Projekt „Revitalisierung des CCH“ rechnet der Senat mit Gesamtkosten in Höhe von 194 Mio. Euro. Für die Durchführung hat er mit der CCH Immobilien GmbH & Co. KG (CCH Immo) eigens eine Objektgesellschaft gegründet, die im Rahmen des Mieter-Vermieter-Modells das Projekt plant, errichtet und nach Fertigstellung 2019 an die Betreiberin Hamburg Messe und Congress GmbH (HMC) gegen Entgelt vermieten soll. Zur Finanzierung der Gesamtkosten des Projekts hat der Senat neben Eigenkapitaleinlagen und Zuführungen aus dem Kernhaushalt vorgesehen, dass die Tochterorganisation in einer Größenordnung von 78 Mio. Euro langfristige Kredite am Kapitalmarkt aufnimmt, die über einen Zeitraum von 40 Jahren getilgt werden sollen.

Die Refinanzierung¹⁴ soll aus geplanten zukünftigen Mietzahlungen der HMC erfolgen, die nach den Vorstellungen des Senats so festgelegt sind, dass die HMC aus dem Betrieb des CCH einen Überschuss erwirtschaften kann. Der CCH Immo würden die Mietzahlungen jedoch nicht ausreichen, um ihre Ausgaben zu decken. Daher sollen schrittweise steigende Eigenkapitaleinlagen über einen Zeitraum von 25 Jahren aus dem Kernhaushalt geleistet werden.

Realisieren sich die Annahmen, findet keine schuldenbremenschädliche Verlagerung von Verschuldung statt. Allerdings hängt die Refinanzierung der Kredite auch von Erlösen ab, die im Kongressgeschäft in einem Wettbewerbsumfeld erwirtschaftet werden müssen. In den vergangenen drei Jahren hat die HMC Verluste gemacht. Insofern besteht ein Risiko, dass die Schulden den Kernhaushalt belasten könnten.

¹³ In Umsetzung der Bürgerschaftsdrucksache 21/1395 vom 25. August 2015. Danach soll f & w in die Lage versetzt werden, benötigte Standorte komplett selbst zu finanzieren und hierfür ergänzend auch Fremdkapital zu verwenden. Nach der Drucksache wurden vom Senat Sicherheitsleistungen bis zur Höhe von 100 Mio. Euro im Haushaltsjahr 2015 und bis zur Höhe von 150 Mio. Euro im Haushaltsjahr 2016 vorgesehen.

¹⁴ Bürgerschaftsdrucksache 20/13678 vom 18. November 2014.

- Vor dem Hintergrund der vom Senat geplanten Schaffung eines ganzheitlichen Flottenmanagements für sämtliche Schiffe der FHH soll die HPA zukünftig für die Beschaffung, Finanzierung und Instandsetzung zuständig sein und die Schiffe an die jeweiligen Dienststellen als Bedarfsträger verchartern. In diesem Zusammenhang ist die HPA beauftragt worden, ein neues Löschboot für die Feuerwehr zu beschaffen. Die Gesamtkosten werden im Wirtschaftsplan der HPA mit 18 Mio. Euro angegeben,¹⁵ von denen 1,2 Mio. Euro für 2016 als Anschubfinanzierung aus dem Kernhaushalt bereitgestellt wurden. Der verbleibende Betrag soll durch Kreditaufnahme am Kapitalmarkt finanziert werden. Nach der für 2017 vorgesehenen Indienststellung soll das Löschboot an die Behörde für Inneres und Sport (BIS) als Bedarfsträgerin verchartert und durch entsprechend kalkulierte Charraten auskömmlich refinanziert werden. Es handelt sich insoweit nicht um ein schuldenbremsenschädliches Aufwachsen von Verschuldung bei der HPA. Gleichwohl ist festzustellen, dass – hier gepaart mit operativen Synergien – eine Kreditfinanzierung vormals stets vom Kernhaushalt geleisteter Investitionen durch eine Verlagerung auf eine Tochter stattfindet.

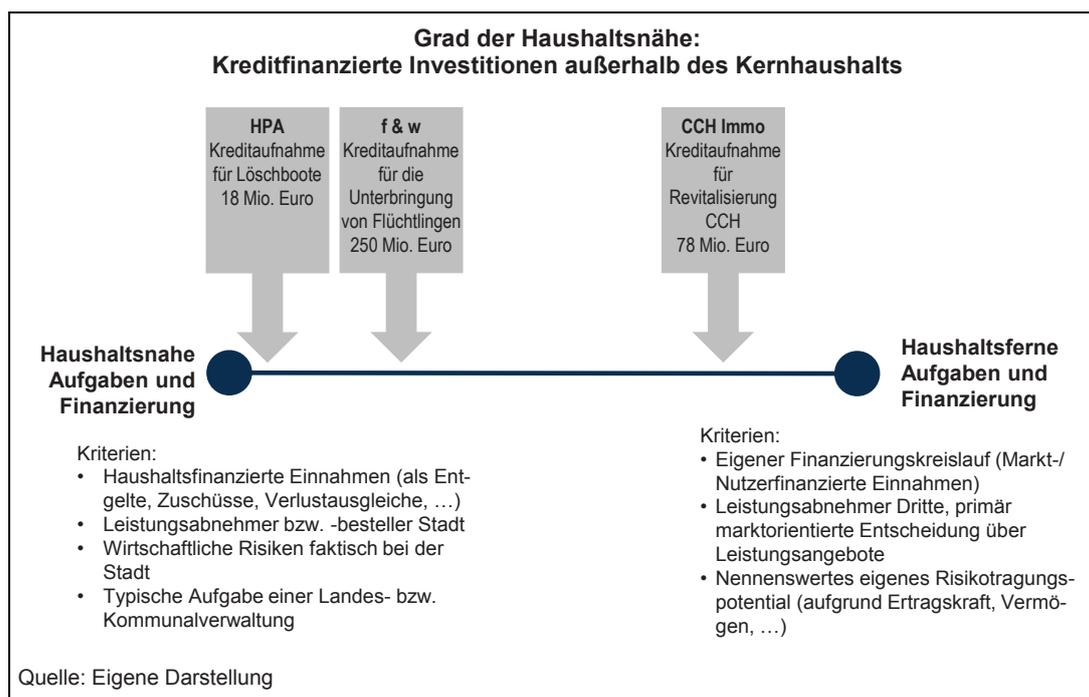
18. Zusammenfassend hat der Rechnungshof in keinem der untersuchten Fälle festgestellt, dass Maßnahmen in beanstandenswerter Weise als Umgehung der Schuldenbremsenregelung im Kernhaushalt ausgestaltet worden sind.

Insgesamt ist aber zu beobachten, dass immer mehr Investitionen außerhalb des Kernhaushalts getätigt werden, die gleichwohl ganz oder zumindest überwiegend durch den Kernhaushalt refinanziert werden.

Auf mittlere Sicht führt dies dazu, dass künftige Haushalte zunehmend durch langfristige Miet-, Charter- oder Kostenerstattungsverträge oder auch Zuschusszusagen gebunden werden. Diese verpflichten die Stadt – wie oben gezeigt – teilweise über Zeiträume von 40 Jahren. Sie sind in ihrer Wirkung für den Kernhaushalt praktisch nicht von Krediten zu unterscheiden. Dass sie rechtlich nicht unter die Schuldenbremse fallen und – nach den vom Rechnungshof verwendeten Kriterien einer realistischen und zeitnahen Berücksichtigung der jährlichen Raten im Haushaltsplan – auch nicht zu beanstanden waren, darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass hier die Haushaltsprobleme von morgen aufwachsen, wenn sich der Trend ungebremst fortsetzt.

Dies gilt insbesondere, wenn klassische Aufgaben des Kernhaushalts durch Tochterorganisationen kreditfinanziert werden, bei denen die Töchter kaum eigene Beiträge leisten (können).

¹⁵ Bürgerschaftsdrucksache 21/2368 vom 25. November 2015, S. 6.



Ansicht 5: Grad der Haushaltsnähe: Kreditfinanzierte Investitionen außerhalb des Kernhaushalts

3.1.4 Sonderfälle der Eigenkapitalspiegelbildmethode

19. Eine nicht gedeckte wirtschaftliche Belastung aus gegebenenfalls ausgelagerten Schulden wird mit der Eigenkapitalspiegelbildmethode zeitnah in den Kernhaushalt „zurückgespiegelt“ und muss dort ausgeglichen werden, sodass kein Anreiz für eine Verlagerung originärer Aufgaben ohne entsprechende Gegenfinanzierung besteht.

Wie der Rechnungshof bereits in früheren Berichten aufgezeigt hat, gibt es jedoch Sonderkonstellationen, 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.

Bei der Hamburger Gesellschaft für Gewerbeförderung mbH, der Hamburgischen Staatsoper GmbH und der Vereinigung Hamburger Kindertagesstätten gGmbH, die jeweils ein höheres Eigenkapital haben als im Abschluss der Stadt gespiegelt, haben sich Reduzierungen gegenüber den Vorjahren ergeben, die jedoch vom Umfang her für die Schuldenbremse noch nicht relevant sind.

3.1.5 Fazit

20. Eine steigende Anzahl an Tochterorganisationen, eine zunehmende Verschuldung im Konzern und Maßnahmen, bei denen klassische Aufgaben des Kernhaushalts ausgelagert und kreditfinanziert werden, zeigen: Die Betrachtung der Schuldenbremse im Kernhaushalt muss durch eine Konzernsicht ergänzt werden.

Der Senat sollte sich Grenzen für die Verschuldung im Konzern setzen, da die Schuldenbremse diese rechtlich nicht vorgibt. Noch sind die Beträge für den Kernhaushalt verkraftbar, die Gesamtbetrachtung führt daher weiterhin zu einer „grünen Ampel“.

3.2 Strukturelle Verschuldung durch Kassenverstärkungskredite

Bewertungskriterium „Umgebungsmöglichkeiten“:

Strukturelle Verschuldung durch Kassenverstärkungskredite



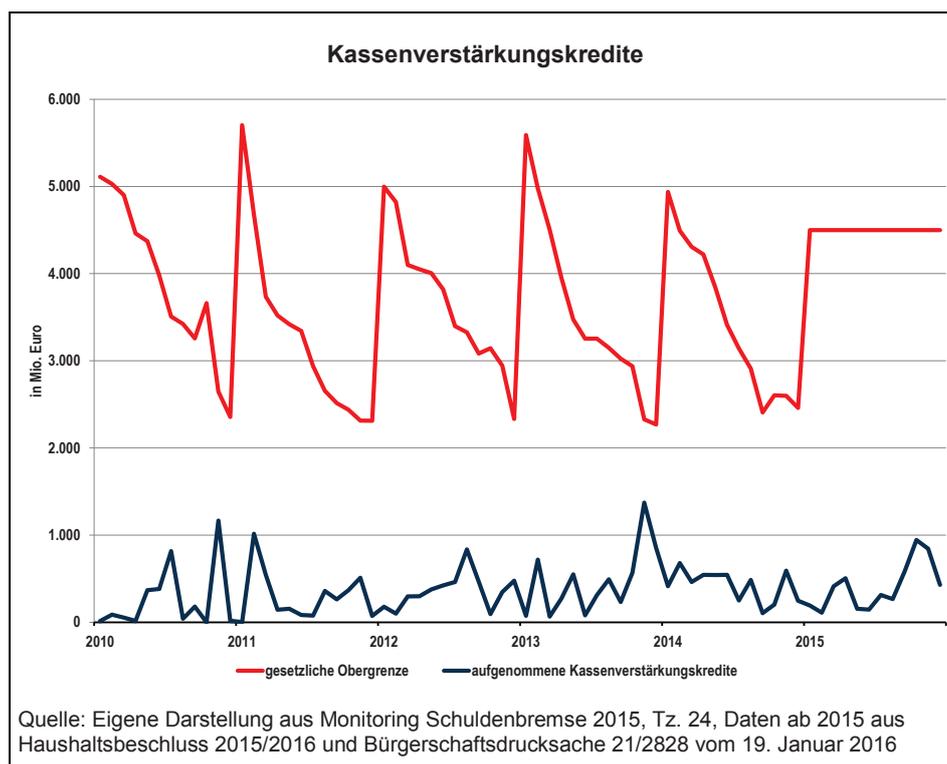
Der Senat hat gehandelt und will Töchter, die sich durch hohe Liquiditätshilfen finanzierten, stärken.

Der Verlauf der Kassenverstärkungskredite insgesamt ist weiterhin unauffällig.

3.2.1 Kassenverstärkungskredite

21. Kassenverstärkungskredite stellen sicher, dass der FHH täglich ausreichend liquide Mittel zur Verfügung stehen. Sie dürfen nur in der im Haushaltsbeschluss genannten Höhe und ausschließlich zeitlich begrenzt für die Begleichung von fälligen Auszahlungen aufgenommen werden. Nicht verwendet werden dürfen sie anstelle von Deckungskrediten. Werden Kassenverstärkungskredite dennoch zur Deckung dauerhafter und nicht zeitlich begrenzter Schulden verwendet, ist dies ein Hinweis auf eine (insoweit verdeckte) strukturelle Verschuldung.

Die Höhe der gesetzlichen Obergrenze und die aufgenommenen Kassenverstärkungskredite verliefen wie folgt:



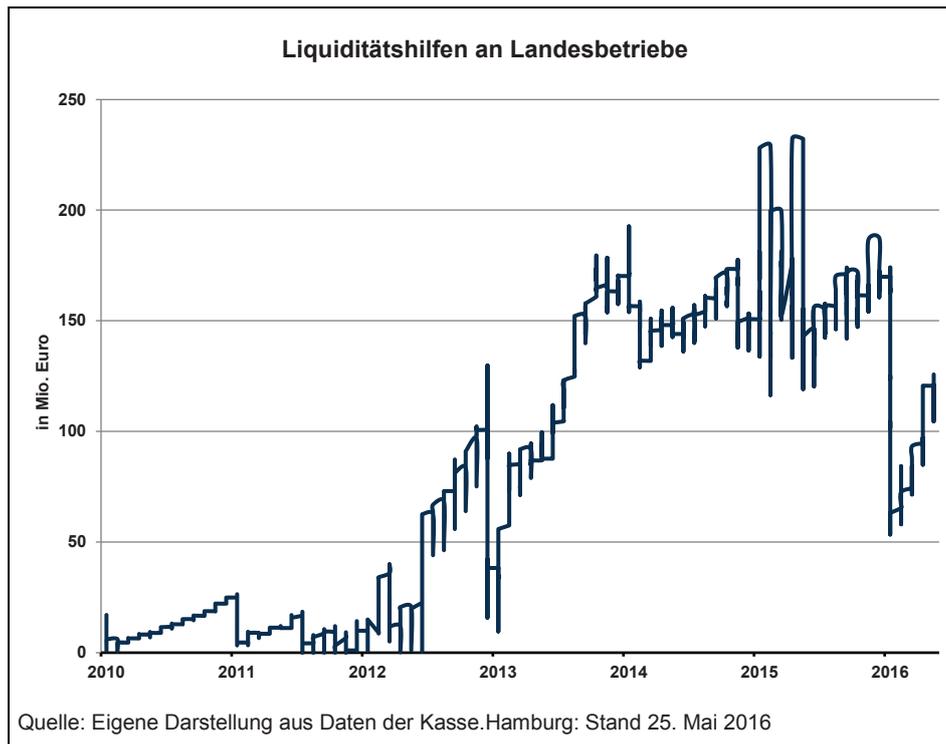
Ansicht 6: Kassenverstärkungskredite

Die Kassenverstärkungskredite befinden sich weiterhin auf niedrigem Niveau. Ihre Entwicklung ist nach wie vor unauffällig.

3.2.2 Liquiditätshilfen

22. Die FHH nimmt, wie bereits beschrieben, Kassenverstärkungskredite auf, um ihre eigene Zahlungsfähigkeit zu sichern. Sie gewährt ihrerseits einigen Tochterorganisationen Liquiditätshilfen. Diese sollen dafür sorgen, dass die Tochterorganisationen Auszahlungen auch dann leisten können, wenn ihre eigenen liquiden Mittel dafür kurzfristig nicht ausreichen. Diese Liquiditätshilfen werden durch die Finanzbehörde gewährt und durch die Kasse.Hamburg überwiegend im Rahmen des Kontenclearings abgewickelt.
23. Der Rechnungshof hatte die gewährten Liquiditätshilfen bis 2014 vertiefend geprüft und dabei festgestellt, dass die Liquiditätshilfen für Landesbetriebe stark angestiegen waren.¹⁶ Wie die folgende Grafik zeigt, sind sie im Januar 2016 jedoch wieder erheblich gesunken (um rund 120 Mio. Euro). Allerdings geht der Trend nach diesem starken Rückgang wieder nach oben.

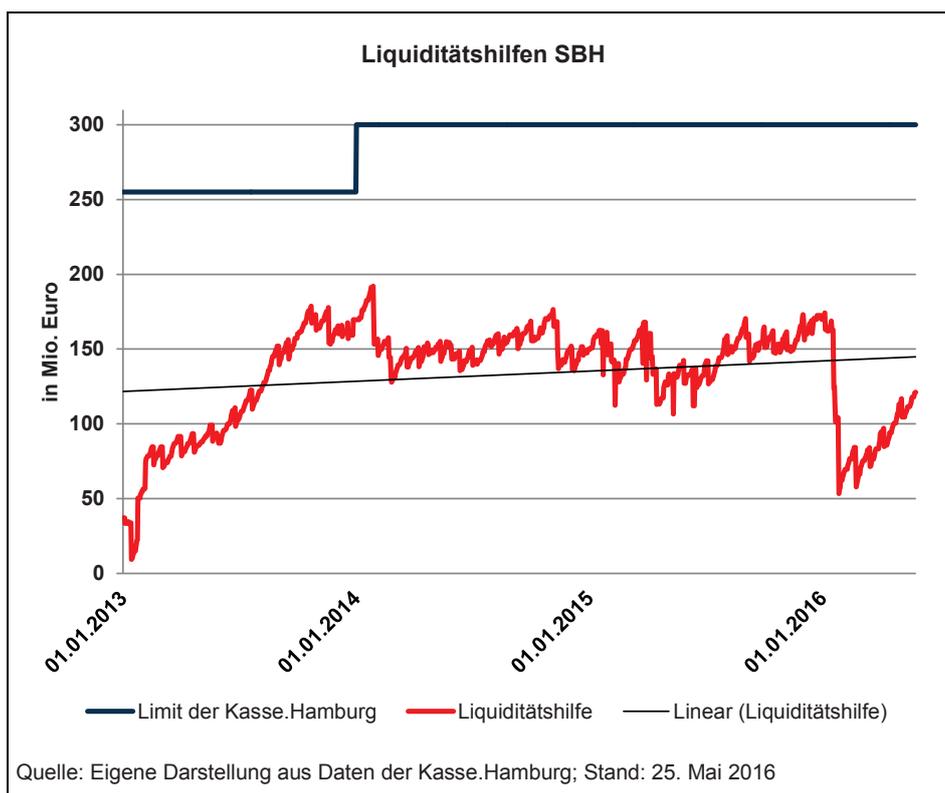
¹⁶ Beratende Äußerung nach § 81 Absatz 2 LHO „Monitoring Schuldenbremse 2015“ vom 12. November 2015, S. 23 ff. (Bürgerschaftsdrucksache 21/2500 vom 4. Dezember 2015).



Ansicht 7: Liquiditätshilfen an Landesbetriebe

24. Der erneute Anstieg seit Anfang 2016 der von der Finanzbehörde Landesbetrieben gewährten Liquiditätshilfen ist hauptsächlich durch den Landesbetrieb Schulbau Hamburg (SBH) verursacht. Er ist der mit Abstand größte Empfänger von Liquiditätshilfen.

Die Liquiditätshilfen an den SBH liegen seit Jahren im zwei- bis dreistelligen Millionenbereich. Sie werden kontinuierlich gezahlt und sind seit seiner Gründung im Jahr 2013 an keinem Tag vollständig zurückgezahlt worden. Nach dem einmaligen Absinken im Januar 2016 (rund 120 Mio. Euro) steigen die Liquiditätshilfen wieder stetig an.



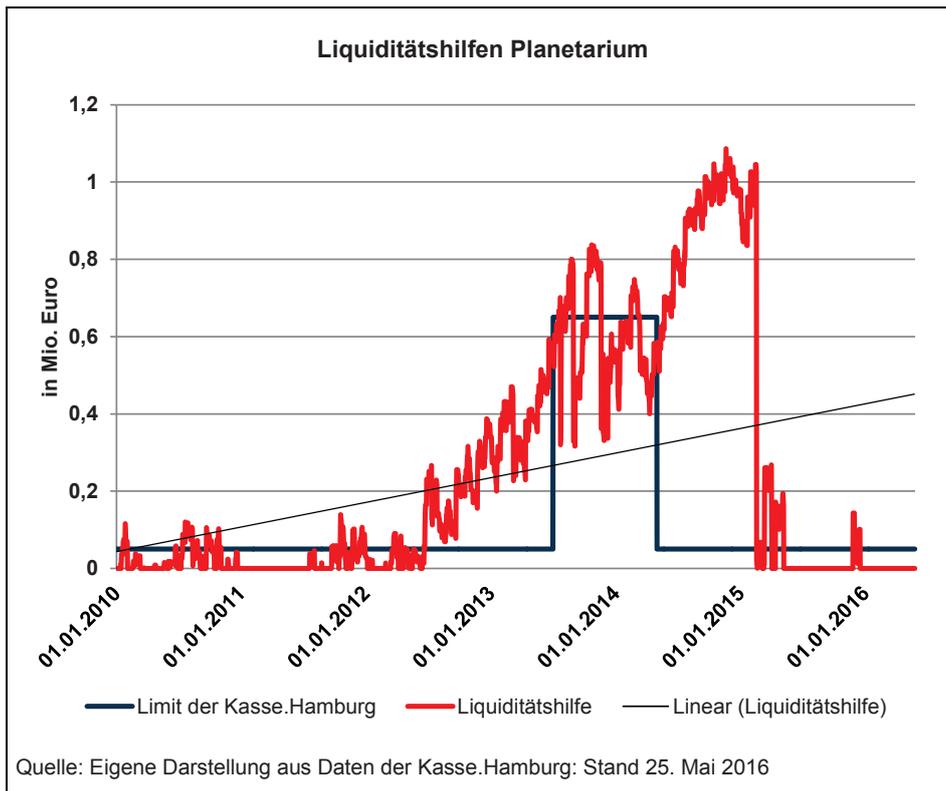
Ansicht 8: Liquiditätshilfen SBH

25. Auch wenn Anfang des Jahres 2016 beim SBH die benötigte Liquiditätshilfe deutlich zurückgegangen ist, besteht weiterhin die Gefahr einer strukturellen Verschuldung.
26. Im Schuldenbremsenmonitor 2015 waren neben SBH der Landesbetrieb Planetarium Hamburg (Planetarium) und das Universitätsklinikum Hamburg-Eppendorf (UKE) als Einzelfälle dargestellt worden. Daher wurden diese erneut untersucht.

Seinerzeit war festgestellt worden, dass ab dem Sommer 2012 der Liquiditätsbedarf des Planetariums stetig gestiegen war und oftmals das gesetzte Limit zum Teil erheblich überschritten wurde.¹⁷ Seit Anfang des Jahres 2015 ist der Liquiditätsbedarf des Planetariums deutlich zurückgegangen. Dem Planetarium wurde eine einmalige Zuweisung¹⁸ gewährt und die Betriebsmittel sind erhöht worden.

¹⁷ Beratende Äußerung nach § 81 Absatz 2 LHO „Monitoring Schuldenbremse 2015“ vom 12. November 2015, S. 26 (Bürgerschaftsdrucksache 21/2500 vom 4. Dezember 2015).

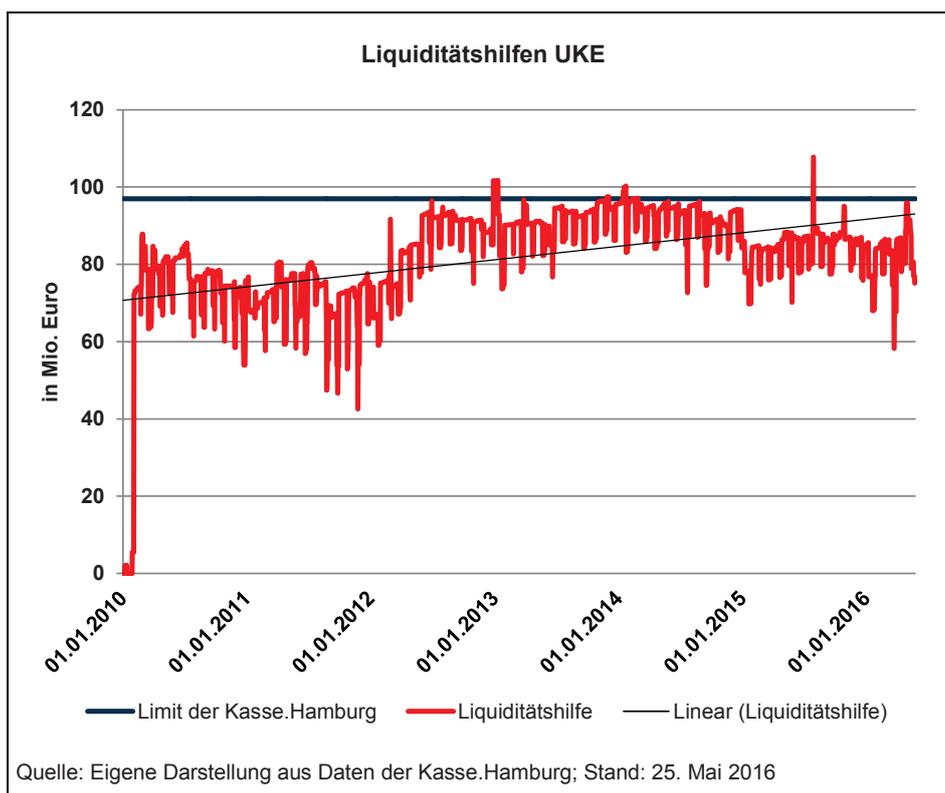
¹⁸ In Höhe von 1 Mio. Euro; Bürgerschaftsdrucksache 21/3651 vom 15. März 2016.



Ansicht 9: Liquiditätshilfen Planetarium

Trotz der einmaligen Zuweisung und der Betriebsmittelerhöhung wurde das Limit an 57 Tagen überschritten. Insgesamt ist jedoch der Bedarf an dauerhaft benötigten liquiden Mitteln deutlich gesunken, sodass nicht mehr von einer strukturellen Verschuldung ausgegangen werden muss.

Das UKE hat weiterhin (Stand: Mai 2016) an jedem Tag Liquiditätshilfen erhalten. An 28 Tagen wurde das gewährte Limit (97 Mio. Euro) überschritten. Beim UKE liegt der Bedarf an zusätzlichen liquiden Mittel täglich jeweils bei rund 100 Mio. Euro.



Ansicht 10: Liquiditätshilfen UKE

Der ständige hohe Bedarf des UKE an liquiden Mitteln resultiert nach wie vor aus der Vorfinanzierung offener Versicherungszahlungen für Behandlungskosten. Das UKE ist also insofern unterfinanziert, als eine dauerhafte Finanzierung für den Betrag von rund 100 Mio. Euro fehlt.

27. Der Rechnungshof hat bereits im Jahr 2015 die Finanzbehörde aufgefordert, gegebenenfalls in Zusammenarbeit mit der Aufsicht führenden Behörde für das Planetarium, den SBH und das UKE die Finanzierungsstrukturen zu überprüfen und geeignete Maßnahmen einzuleiten, damit der Finanzbedarf nicht dauerhaft aus Liquiditätshilfen gedeckt wird.

Die Situation beim Planetarium hat sich bereits sichtbar verbessert. Die Finanzbehörde hat den SBH aufgefordert, ein Konzept zu entwickeln, wie die Liquiditätshilfen reduziert werden können. Der Senat hat zudem der Bürgerschaft eine Nachbewilligung nach § 35 LHO für das Haushaltsjahr 2016 vorgeschlagen.¹⁹ Darin plant er eine zentrale Veranschlagung im Einzelplan 9.2 in Höhe von 100 Mio. Euro für investive Auszahlungen für Finanzanlagen bzw. 35 Mio. Euro für Auszahlungen für Darlehen. Als Beispiel für die Verwendung führt er die Ablösung von Kassenverstärkungskrediten an.

¹⁹ Bürgerschaftsdrucksache 21/4472 vom 17. Mai 2016.

3.2.3 Fazit

28. Die Entwicklung der vom Haushalt benötigten Kassenverstärkungskredite ist weiterhin unauffällig.

Hinsichtlich der innerhalb des Konzerns gewährten Liquiditätshilfen gilt: Gegenüber 2015 hat sich die Situation beim Planetarium und beim SBH verbessert; darüber hinaus hat der Senat mit der in Tz. 27 genannten Drucksache Auszahlungen zur Verbesserung der Finanzierungssituation bei Unternehmen vorgeschlagen. Es ergibt sich nach einer „gelben Ampel“ im Vorjahr wieder eine „grüne Ampel“.

3.3 Kreditaufnahme ersetzende Finanzierungsmodelle

Bewertungskriterium „Umgehungsmöglichkeiten“:
Kreditaufnahme ersetzende Finanzierungsmodelle



Vorfinanzierungen von einzelnen Investitionsmaßnahmen durch Dritte im Rahmen alternativer Finanzierungsmodelle haben in 2015 weiter an Bedeutung gewonnen. Sie kommen bei entsprechender Ausgestaltung wirtschaftlich einer Kreditaufnahme gleich, sind daher als schuldenbremsenrelevant zu betrachten und der Nettokreditaufnahme des Kernhaushalts wirtschaftlich zuzurechnen.

Bei dieser wirtschaftlichen Sicht gefährdet der Senat den Pfad einer stetigen Verminderung der Nettokreditaufnahme.

29. Der Rechnungshof hat schon mehrfach darauf hingewiesen, dass alternative Finanzierungsmodelle wie Öffentlich Öffentliche Partnerschaften (ÖÖP) nicht zur Umgehung einer direkten Neuverschuldung des Kernhaushalts und damit zu einer Aufweichung der Schuldenbremse eingesetzt werden dürfen.²⁰ Er hat einen Kriterienkatalog entwickelt, mit dessen Hilfe beurteilt werden kann, ob aus beschlossenen ÖÖP-Projekten für die FHH die gleiche Wirkung resultiert, wie sie bei einer direkten Finanzierung der Maßnahme entstehen würde.²¹
30. Auch der Senat hat eingeräumt, dass die Finanzierung solcher Projekte im Zusammenhang mit der Schuldenbremse relevant sei.

²⁰ Zuletzt Beratende Äußerung nach § 81 Absatz 2 LHO „Monitoring Schuldenbremse 2015“ vom 12. November 2015, S. 27 f. (Bürgerschaftsdrucksache 21/2500 vom 4. Dezember 2015).

²¹ Beratende Äußerung nach § 81 Absatz 2 LHO „Monitoring Schuldenbremse 2015“ vom 12. November 2015, S. 28 (Bürgerschaftsdrucksache 21/2500 vom 4. Dezember 2015).

Letztlich solle aber im Einzelfall entschieden werden, wie mit den einzelnen Vorhaben umgegangen werde.²²

31. Neben den bereits in der letztjährigen Beratenden Äußerung bewerteten Maßnahmen im Rahmen des Mieter-Vermieter-Modells für Investitionen im Hochschulbereich²³ ist für 2015/2016 zusätzlich die Finanzierungsmaßnahme „Neubau der Technikzentrale des MIN-Forums der Universität Hamburg“ (Ermächtigung von Sicherheitsleistungen von 11,7 Mio. Euro für 2016) vom Senat geplant und von der Bürgerschaft beschlossen worden.²⁴
32. In den genannten Fällen ist vorgesehen, dass eine städtische Vermieter KG die Kredite (für die die FHH eine Sicherheitsleistung übernimmt) aufnimmt. Die Refinanzierung erfolgt durch jährliche Mieteinnahmen.

Nach den vom Rechnungshof gebildeten Kriterien (vgl. Tz. 29 sowie auch Monitoring Schuldenbremse 2015²⁵) ist diese Baumaßnahme als wirtschaftlich schuldenbremsenrelevant einzuordnen. Aus diesem Grunde ist die entsprechende Kreditaufnahme wirtschaftlich den für die Jahre 2015/2016 geplanten Nettokreditaufnahmen hinzuzurechnen. Die Planzahlen für krediteretzende Finanzierungsinstrumente umfassen hierbei die ermächtigte Kreditaufnahme für das entsprechende Haushaltsjahr, der Istwert entspricht der tatsächlich erfolgten Kreditaufnahme der Tochterorganisation.²⁶

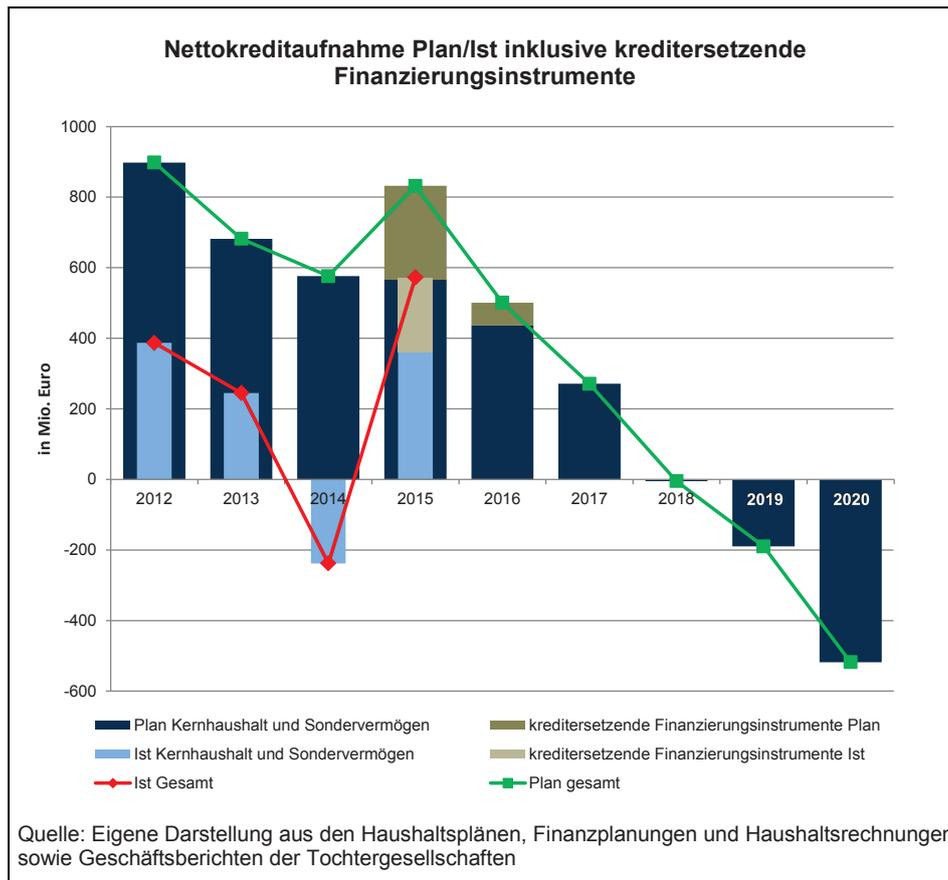
²² Bürgerschaftsdrucksache 21/3651 vom 15. März 2016, S. 4.

²³ Neubau für das Center for Hybrid Nanostructures der Universität Hamburg (Kreditaufnahmevermögen rund 46 Mio. Euro, Bürgerschaftsdrucksache 20/11995 vom 3. Juni 2014), Neubau am Geomatikum (Kreditaufnahmevermögen rund 189 Mio. Euro, Bürgerschaftsdrucksache 20/11997 vom 3. Juni 2014) und Energetische Grundsanierung des Trautwein-Gebäudes der Hochschule für Musik und Theater (Kreditaufnahmevermögen rund 30 Mio. Euro, Bürgerschaftsdrucksache 20/13532 vom 4. November 2014).

²⁴ Bürgerschaftsdrucksache 21/2660 vom 22. Dezember 2015.

²⁵ Beratende Äußerung nach § 81 Absatz 2 LHO „Monitoring Schuldenbremse 2015“ vom 12. November 2015, S. 27 f. (Bürgerschaftsdrucksache 21/ 2500 vom 4. Dezember 2015).

²⁶ Nicht vollständig in Anspruch genommene Ermächtigungen können laut Haushaltsbeschluss auf das Folgejahr übertragen werden.



Ansicht 11: Nettokreditaufnahme Plan/Ist inklusive krediteretzende Finanzierungsinstrumente²⁷

33. Die wirtschaftliche Betrachtungsweise rechnet die krediteretzenden Finanzierungsinstrumente der Verschuldung des Kernhaushalts zu. Im Ist betrug nach dieser Abgrenzung die Kreditaufnahme in 2015 nicht 360 Mio. Euro (vgl. Tz. 8), sondern 572 Mio. Euro. Die Kreditaufnahme für die einbezogenen Projekte führt in der Planung insbesondere für das Jahr 2015 zu einer Überschreitung der gesetzlich geforderten Verminderung der zulässigen Nettokreditaufnahme nach Artikel 72a HV (vgl. Tz. 7).

Damit wird der zu fordernde gleichmäßige Abbaupfad in der Zeitreihe der Ist-Werte sichtbar verlassen. Da aber der Ist-Wert trotzdem noch unter dem Planwert 2015 bleibt und insgesamt die Zielerreichung für 2019/2020 dadurch noch nicht gefährdet ist, führt dieser Teilaspekt zu einer „gelben Ampel“.

Der Rechnungshof fordert den Senat auf, nur solche Maßnahmen durch besondere Finanzierungsmodelle abzuwickeln, die sich der Haushalt auch konventionell finanziert leisten könnte, und den Pfad der stetigen Verminderung der Nettokreditaufnahme bis 2020 nicht zu verlassen.

²⁷ Zu den differenzierten Plan-/Ist-Zahlen Kernhaushalt und Sondervermögen siehe Ansicht 2.

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 weiterhin nicht erkennbar.

Den in diesem Zusammenhang geprüften Darlehen steht werthaltiges Vermögen gegenüber.

34. Zur Finanzierung eines negativen Saldos finanzieller Transaktionen dürfen Kredite aufgenommen werden (§ 28 Absatz 2 Satz 1 Nr. 2 LHO). Diese Regelung bietet eine Möglichkeit der Umgehung der Schuldenbremse durch eine gezielte Gestaltung von Sachverhalten.

Der Senat hat die geplante Entwicklung des Saldos finanzieller Transaktionen bis 2020 veröffentlicht:

Saldo finanzieller Transaktionen in Mio. Euro						
	2015	2016	2017	2018	2019	2020
	Plan		Planentwurf		Finanzplanung	
Einzahlungen aus der Veräußerung von Beteiligungen	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Auszahlungen zum Erwerb von Beteiligungen	-7,2	-4,8	-80,5	-75,0	-75,0	-50,0
Einzahlungen aus gegebenen Darlehen	8,3	8,3	10,7	10,9	11,1	11,3
Auszahlungen aus gegebenen Darlehen	-13,0	-13,0	-13,6	-13,3	-13,9	-14,0
Einzahlungen aus Kreditaufnahme beim öffentlichen Bereich	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Auszahlungen aus Kredittilgung beim öffentlichen Bereich	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Saldo finanzieller Transaktionen	-12,0	-9,6	-83,4	-77,6	-78,0	-52,8

Quelle: Bürgerschaftsdrucksache 21/2678 vom 29. Dezember 2015 und Finanzbericht 2017/2018

Ansicht 12: Saldo finanzieller Transaktionen

Im Ergebnis errechnet sich jährlich ein negativer Saldo finanzieller Transaktionen. Hieraus ergibt sich Verschuldungsspielraum. An-

gesichts der begrenzten Höhe ergibt sich jedoch für die Schuldenbremse keine bedeutende Auswirkung.

Es bleibt bei der „grünen Ampel“.

35. Der Rechnungshof hatte im Monitoring Schuldenbremse 2015 gefordert, dass insbesondere bei der Vergabe von Darlehen nur solche Transaktionen mitgezählt werden dürfen, bei denen tatsächlich werthaltige Forderungen entstehen.²⁸ Er hat im vergangenen Jahr die Verbuchung von Darlehen nach SGB II (Grundsicherung für Arbeitssuchende) und SGB XII (Sozialhilfe)²⁹ unter diesem Aspekt geprüft und Mängel festgestellt. Die zuständige Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration (BASFI) hatte eine Korrektur zugesagt.³⁰
36. Der Rechnungshof hat 2016 weitere Darlehensforderungen auf ihre Werthaltigkeit hin überprüft, u. a. Darlehen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. Auch hier zeigten sich für den Teilbereich der Darlehen zur Wohnungssicherung Fehler. Die zuständige BASFI hat zwischenzeitlich eine Korrektur der technischen Mängel in Auftrag gegeben und die Korrekturarbeiten gegenüber dem Rechnungshof dokumentiert.

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 nach Umsetzung der eingeleiteten Korrekturmaßnahmen.

4. Investitionsniveau

Bewertungskriterium „Nachhaltigkeit“:
Investitionsniveau



Die Investitionsquote hat im Planungszeitraum zu Beginn eine steigende Tendenz. Eine deutliche Erhöhung der Investitionstätigkeiten im weiteren Planungsverlauf ist aber nicht zu erkennen.

Die nach Bilanzkorrekturen nochmals erhöhten Anlagenabnutzungsgrade und sich weiter verschlechternde

²⁸ 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).

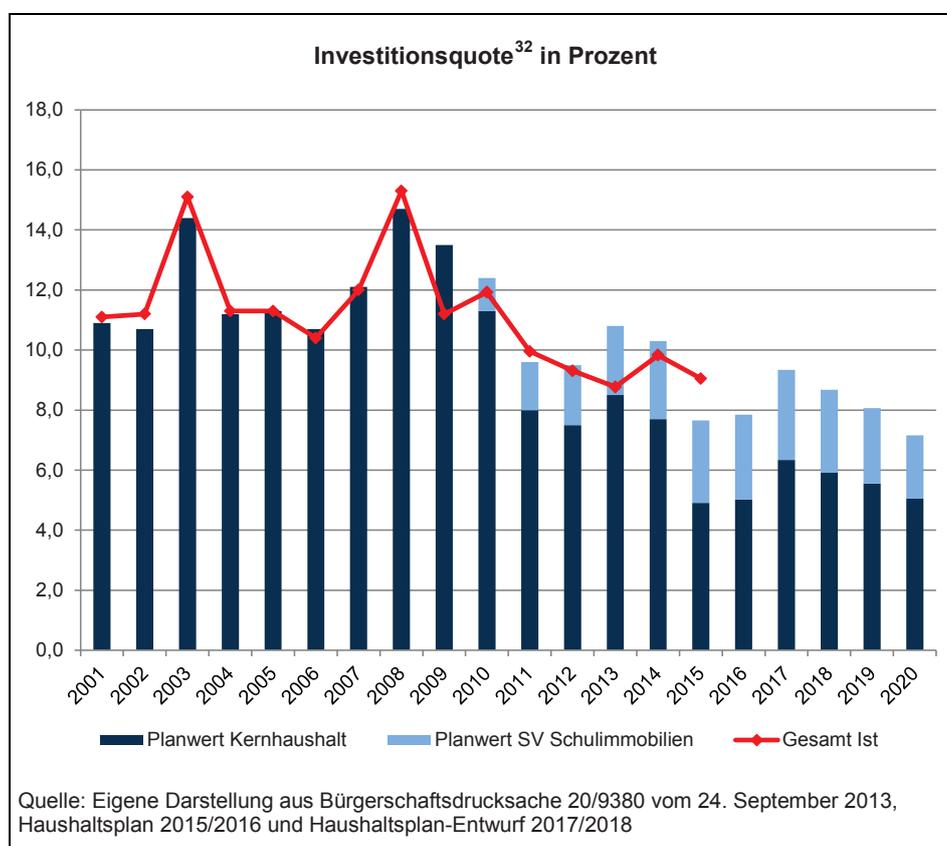
²⁹ Sozialgesetzbuch Zweites Buch und Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch in der jeweils geltenden Fassung.

³⁰ Beratende Äußerung nach § 81 Absatz 2 LHO „Monitoring Schuldenbremse 2015“ vom 12. November 2015, S. 32 (Bürgerschaftsdrucksache 21/2500 vom 4. Dezember 2015).

Bauwerkszustände verdeutlichen erneut, dass in der Vergangenheit zu wenig in die städtischen Bauten investiert wurde. Während die verstärkte Investitionstätigkeit bei den Schulen eine Erholung erwarten lässt, müssen die Investitionen für die Bauten der Verkehrsinfrastruktur weiter intensiviert werden, um den Abbau des Sanierungsstaus zu verstetigen.

4.1 Investitionsquote

37. Die Investitionsquote³¹, kameral betrachtet also das Verhältnis von Investitionen zu den bereinigten Gesamtausgaben und doppisch betrachtet das Verhältnis von Investitionen zu den Gesamtauszahlungen, hat sich in den letzten Jahren wie folgt entwickelt:



Ansicht 13: Investitionsquote in Prozent

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

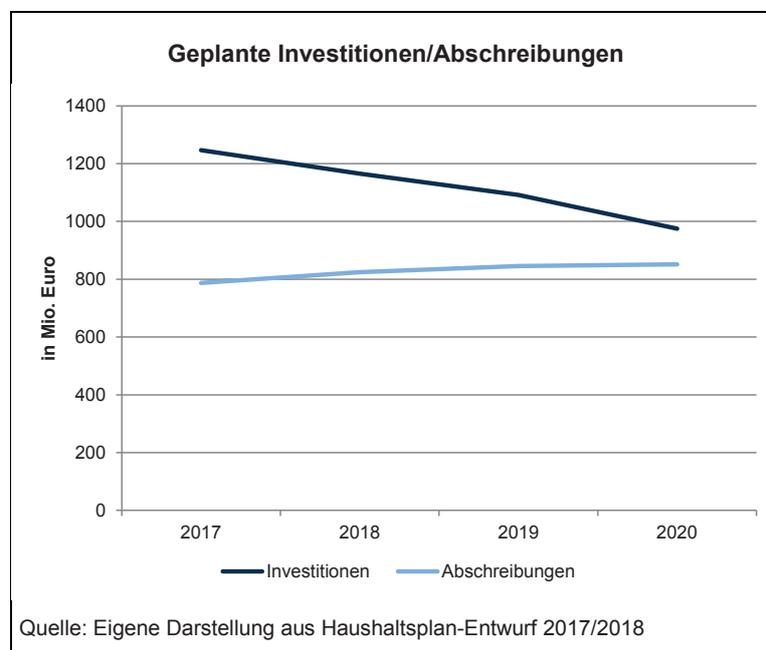
³¹ Bei dieser Gesamtbetrachtungsweise sind die Kernverwaltung und das Sondervermögen Schulimmobilien, aber nicht das Sondervermögen Stadt und Hafen einbezogen worden. Grund hierfür ist, dass die Finanzierung bei dem Sondervermögen Stadt und Hafen nicht durch den Kernhaushalt, sondern grundsätzlich durch die Bereitstellung von Grundvermögen erfolgen sollte.

³² Bis einschließlich 2014 Plan-/Ist-Werte bezogen auf bereinigte Gesamtausgaben, ab 2015 bezogen auf die Auszahlungen aus Verwaltungstätigkeit, Investitionen und gegebenen Darlehen.

- Zum einen erfolgen Investitionen in den Bildungsbereich nicht mehr direkt durch den Kernhaushalt, sondern als Mieter-Vermieter-Modell durch das Sondervermögen Schulimmobilien bzw. städtische Vermieter KGs.
 - Zum anderen hat sich durch die Umstellung auf die Doppik der Investitionsbegriff geändert. Dies hat durch die Umstellung in den Auswahlbereichen schon seit 2010 (buchhalterische) Verminderungseffekte zur Folge.
38. 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 ist ein leichter Anstieg festzustellen. Auch für den doppischen Zeitraum waren die Investitionen zunächst abwachsend geplant. Für die Haushaltsplanung 2017/2018 sind die Investitionen zwar ansteigend, ab 2019 jedoch wieder abwachsend geplant.

4.2 Verhältnis von Investitionen und Abschreibungen

39. 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:



Ansicht 14: Geplante Investitionen / Abschreibungen

In der Finanzplanung 2016 – 2020 liegen die Investitionen, anders als noch in der Finanzplanung 2014 – 2018, über den Abschrei-

bungen. Zwar sinken die Investitionen im Verhältnis zu den Abschreibungen,³³ sie liegen jedoch zum Ende der Finanzplanung noch über den Abschreibungen. Damit zeigt dieser Indikator an, dass der Substanzerhalt nicht akut gefährdet ist.

4.3 Bauinvestitionen

40. Die Investitionen in das bauliche Anlagevermögen der Kernverwaltung – hierzu gehören die Bauten des Infrastrukturvermögens³⁴ und die Bauten für eigene Zwecke³⁵ – und des Sondervermögens Schulimmobilien liegen im unmittelbaren Wirkungsbereich der Schuldenbremse. Aufgrund des in der Vergangenheit entstandenen erheblichen Sanierungsstaus³⁶ verbietet es sich, notwendige Investitionen in diese städtischen Bauten zur Einhaltung der Schuldenbremse zu vernachlässigen.

Der Senat hat das Ziel, Straßen und Brücken „in Ordnung“ zu bringen³⁷ und die Investitionstätigkeit im Bereich der städtischen Infrastruktur weiter zu verstärken.³⁸ Entsprechend wurden im Planungszeitraum 2017 bis 2020 die Auszahlungen für Baumaßnahmen der Kernverwaltung auf ein Niveau von im Mittel rund 290 Mio. Euro angehoben.³⁹ Sie liegen damit um etwa 50 % höher als noch im Haushaltsplan 2015/2016 angekündigt. Zusätzlich sind durch das Sondervermögen Schulimmobilien anhaltend hohe Investitionen in die Schulgebäude geplant.

³³ Hierbei ist zu berücksichtigen, dass eine Erhöhung der Investitionen grundsätzlich auch zu höheren Abschreibungen führt.

³⁴ Zum Beispiel Straßen, Brücken, Öffentliche Hochwasserschutz- und Grünanlagen.

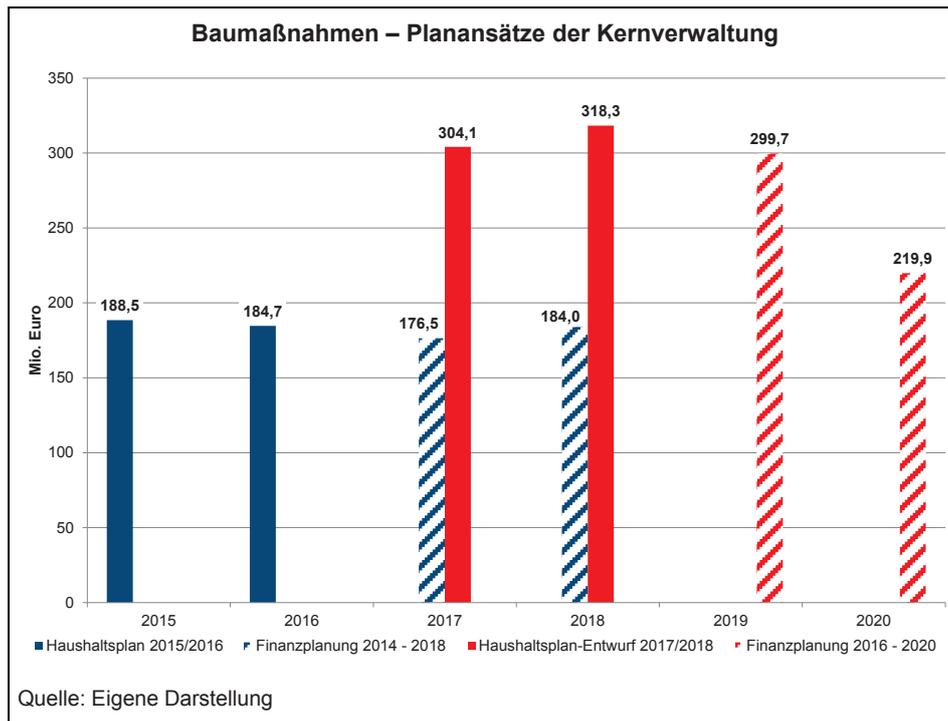
³⁵ Zum Beispiel Verwaltungs- und Hochschulgebäude.

³⁶ 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).

³⁷ Siehe auch Koalitionsvertrag von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für die Legislaturperiode 2015 bis 2020 („Zusammen schaffen wir das moderne Hamburg“), S. 34.

³⁸ Bürgerschaftsdrucksache 21/2678 vom 29. Dezember 2015, S. 8.

³⁹ Inklusive Zentraler Investitionsreserve, Aufgabenbereich 283.



Ansicht 15: Baumaßnahmen – Planansätze der Kernverwaltung

Ob die Bauinvestitionen ausreichen, um Versäumnisse aus der Vergangenheit aufzuholen, lässt sich zum einen anhand der bilanziellen Entwicklung des baulichen Anlagevermögens und zum anderen anhand der tatsächlichen Zustandsentwicklung städtischer Bauten beurteilen. Beides ist im Folgenden dargestellt.

4.3.1 Bilanzielle Entwicklung

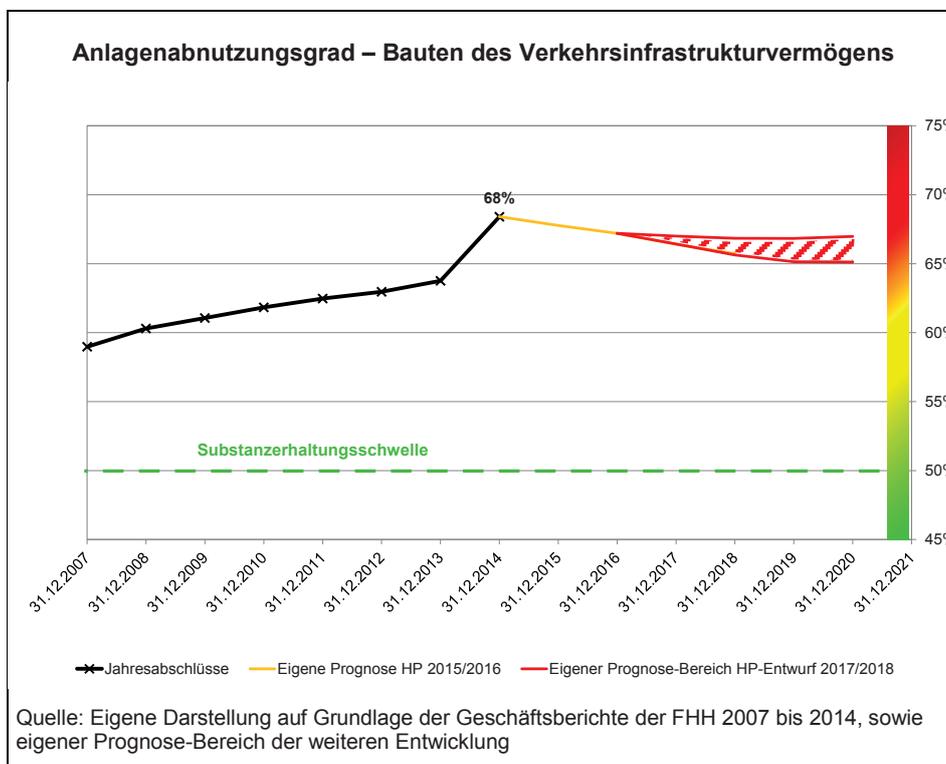
41. Die Bilanzkennzahl für den Zustand des baulichen Anlagevermögens ist der Anlagenabnutzungsgrad.⁴⁰ Abnutzungsgrade von deutlich über 50 % signalisieren, dass – bei unverändertem Bedarf⁴¹ – der Substanzerhalt gefährdet ist und die Lasten für die Ersatzinvestitionen in die Zukunft verlagert werden.⁴²

⁴⁰ Der Anlagenabnutzungsgrad („Abschreibungsquote“) beschreibt das Verhältnis von kumulierten Abschreibungen zu den ursprünglichen Anschaffungs- und Herstellungskosten. 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 – vereinfacht ohne Preisentwicklung. Bei gleichmäßigen Ersatzinvestitionen zu gestiegenen Preisen würde der Anlagenabnutzungsgrad weniger als 50 % betragen.

⁴¹ 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.

⁴² Ergänzung zum Jahresbericht 2013, Tz. 14 in Verbindung mit Ergänzung zum Jahresbericht 2012, Tz. 19.

42. Aufgrund der zu geringen Investitionen ist der Anlagenabnutzungsgrad der Bauten des Verkehrsinfrastrukturvermögens in den vergangenen Jahren deutlich gestiegen. Nach Bilanzkorrekturen⁴³ im Jahr 2014 betrug er 68 %. Diese Entwicklung war mit einem Vermögensverzehr von einer halben Milliarde Euro (von 3,7 Mrd. Euro auf 3,2 Mrd. Euro⁴⁴) innerhalb von nur sieben Jahren verbunden.



Ansicht 16: Anlagenabnutzungsgrad – Bauten des Verkehrsinfrastrukturvermögens

Der Haushaltsplan 2015/2016 lässt hier eine Trendwende erkennen, da die geplanten Investitionen die Abschreibungen erheblich übersteigen.⁴⁵ Im Jahr 2015 wurde im Bereich der Verkehrsinfrastruktur unter Inanspruchnahme von Haushaltsresten sogar ein gegenüber der Planung etwas höheres Investitionsvolumen umgesetzt. Im Jahr 2016 könnte die Erhöhung der zentralen Investitionsreserve⁴⁶ dazu beitragen, dass die ursprünglichen Planansätze ebenfalls übertroffen werden. Zu erwarten ist allerdings, dass in

⁴³ Umstellung von Nutzungsdauern und Neubewertung von Parks und Grünflächen, Geschäftsbericht der FHH 2014, S. 69.

⁴⁴ Restbuchwerte der Bauten des Infrastrukturvermögens zum 31. Dezember 2007 und zum 31. Dezember 2014.

⁴⁵ Beratende Äußerung nach § 81 Absatz 2 LHO „Monitoring Schuldenbremse 2015“ vom 12. November 2015, S. 36 f. (Bürgerschaftsdrucksache 21/2500 vom 4. Dezember 2015).

⁴⁶ Bürgerschaftsdrucksache 21/4472 vom 17. Mai 2016.

Folge veränderter Abschreibungen⁴⁷ auf Verkehrsinfrastrukturanlagen diese positiven Effekte in etwa aufgehoben werden.⁴⁸

Die weitere Entwicklung beim Anlagenabnutzungsgrad hängt in den Jahren 2017 bis 2020 davon ab, inwieweit zusätzlich zu den für konkrete Zwecke geplanten Investitionen zentrale Reserven⁴⁹ für die Verkehrsinfrastruktur in Anspruch genommen werden. In jedem Fall deuten die Planzahlen aber darauf hin, dass der Abnutzungsgrad nach einer Erholungsphase zum Ende des Planungszeitraums stagnieren oder sogar wieder leicht ansteigen wird. Eine spürbare Annäherung an die Substanzerhaltungsschwelle ist ohne zusätzliche Anstrengungen nicht zu erreichen.

43. Bei den Schulgebäuden zeichnet sich nach wie vor eine positive Entwicklung ab. Nach ihrer Übertragung in das heutige Sondervermögen Schulimmobilien⁵⁰ zum 1. Januar 2011 hatten Bilanzkorrekturen⁵¹ den Anlagenabnutzungsgrad erheblich – zuletzt im Jahr 2014 auf 72 % – erhöht. Die vom Rechnungshof prognostizierte Erholung⁵² hat sich im Jahr 2015 bestätigt.

Für die Schulgebäude sind unverändert deutlich höhere Investitionen als Abschreibungen geplant, weshalb hier in den nächsten Jahren eine weitere Verbesserung zu erwarten ist. Allerdings ist auch bei Beibehaltung des höheren Investitionsniveaus die Substanzerhaltungsschwelle erst langfristig zu erreichen.⁵³

⁴⁷ Anlage 1 zu den VV Bilanzierung (Abschreibungstabelle). Die Nutzungsdauern sind im Zuge der Anpassung des Regelwerks in Hamburg an die bundeseinheitlichen Standards staatlicher Doppik verkürzt worden.

⁴⁸ Planungszeitraum 2015 bis 2018: im Mittel rund 104 Mio. Euro jährlich (Haushaltsplan 2015/2016, Gesamtergebnisplan). Planungszeitraum 2017 bis 2020: im Mittel rund 158 Mio. Euro jährlich (Haushaltsplan-Entwurf 2017/2018, Gesamtergebnisplan).

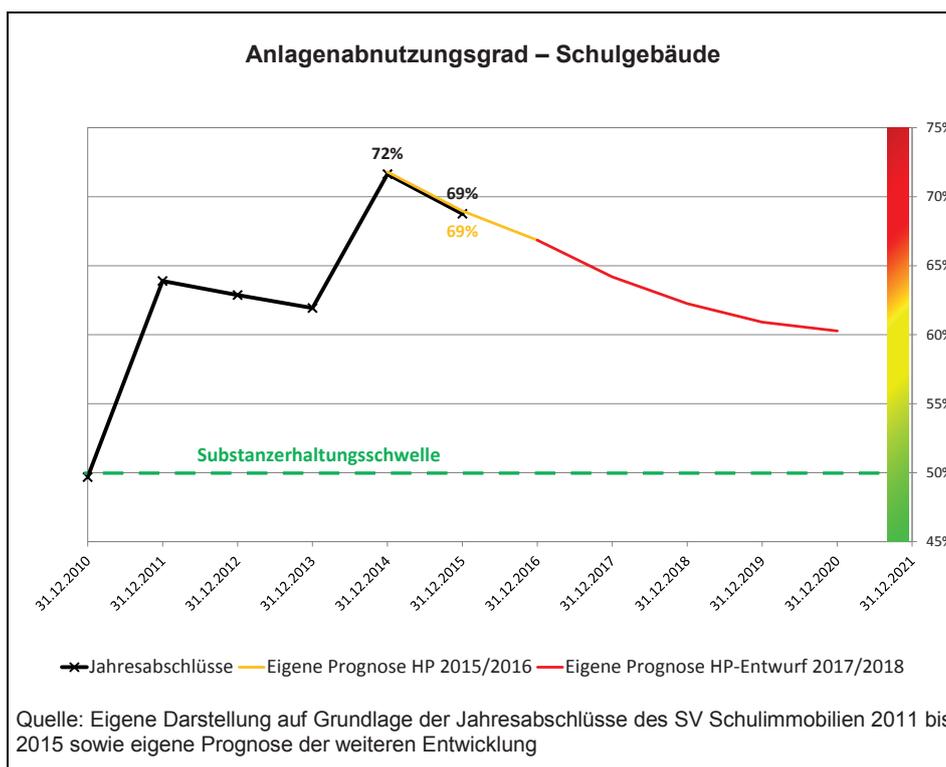
⁴⁹ Haushaltsplan-Entwurf 2017/2018; Aufgabenbereich 283: 2017 bis 2020 insgesamt rund 310 Mio. Euro für Baumaßnahmen.

⁵⁰ Ehemals SBH.

⁵¹ 2011: Wertberichtigung. 2014: Verkürzung der Nutzungsdauer für Schulgebäude von 80 auf 50 Jahre.

⁵² Beratende Äußerung nach § 81 Absatz 2 LHO „Monitoring Schuldenbremse 2015“ vom 12. November 2015, S. 37 (Bürgerschaftsdrucksache 21/2500 vom 4. Dezember 2015).

⁵³ Allein die im Jahr 2014 verzeichnete Erhöhung des Anlagenabnutzungsgrads verschiebt dieses Ziel um weitere Jahre in die Zukunft.



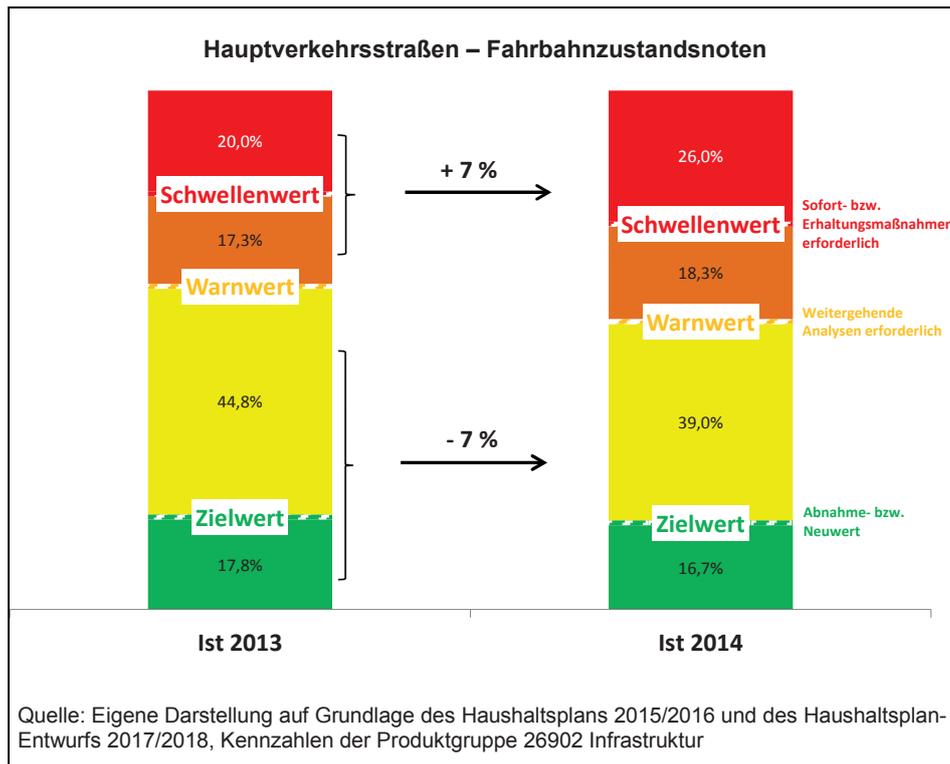
Ansicht 17: Anlagenabnutzungsgrad – Schulgebäude

44. Für die Beantwortung der Frage, ob ausreichend in sog. Bauten für eigene Zwecke investiert wird, hat die bilanzielle Entwicklung zunehmend weniger Aussagekraft, weil mit der schrittweisen Umsetzung des Mieter-Vermieter-Modells (vgl. Tzn. 31 ff.) große Bauinvestitionen außerhalb der Kernverwaltung erfolgen sollen und sich damit nicht mehr in deren Anlagevermögen abbilden.

4.3.2 Entwicklung des tatsächlichen baulichen Zustands

45. Nach wie vor bestätigen die bisher nur für Hauptverkehrsstraßen, Brücken und Schulgebäude vorliegenden systematischen Zustandsbewertungen den vom bilanziellen Anlagenabnutzungsgrad angezeigten hohen Investitionsbedarf.
46. Nach einer neuen Zustandsbewertung für die Hauptverkehrsstraßen aus dem Jahr 2014 weisen die Kennzahlen im Haushaltsplan-Entwurf 2017/2018 für rund 44 % der Straßenlänge eine Überschreitung des „Warn“- oder sogar „Schwellenwertes“ aus, die jeweils Handlungsbedarf anzeigen. Damit hat sich der Zustand gegenüber dem Jahr 2013⁵⁴ nochmals deutlich verschlechtert.

⁵⁴ Basis: Zustandsbewertung aus dem Jahr 2012.



Ansicht 18: Hauptverkehrsstraßen - Fahrbahnzustandsnoten

Der Senat hat seine Prognosen für die kommenden Jahre unverändert beibehalten und für die Jahre 2019 und 2020 keine Kennzahlen angegeben. Insoweit lässt er offen, inwieweit er an seinem Ziel festhält, die Verschlechterung des Straßenzustands ab 2018 zu stoppen.⁵⁵

47. Der Zustand der Brücken ist seit 2013 unverändert schlecht. Es ist weiterhin nahezu die Hälfte (45 %) der Bauwerke kurzfristig instand zu setzen oder sogar zu erneuern. Der Senat rechnet erst mittelfristig damit, die stetige Verschlechterung der Bauwerkssubstanz aufhalten zu können.⁵⁶
48. Bei der bisher einzigen Zustandsbewertung für mehr als 3.000 Schulgebäude wurde für weniger als die Hälfte der Gebäude ein mindestens befriedigender Zustand festgestellt.⁵⁷ Bislang liegt allerdings noch kein Ergebnis der Überprüfung und Qualitätssicherung dieser Erstbewertung vor, wie sie der Senat bereits im Jahr 2014 angekündigt hatte.⁵⁸ Welche Auswirkungen die bisher durchgeführten und die geplanten Investitionen auf den Zustand der Schulgebäude haben, ließe sich erst anhand von Zustandsbewertungen über einen längeren Zeitraum beurteilen.

⁵⁵ Bürgerschaftsdrucksache 20/10333 vom 17. Dezember 2013, S. 11.

⁵⁶ Haushaltsplan-Entwurf 2017/2018, Einzelplan 7.0 Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation, S. 44.

⁵⁷ Bürgerschaftsdrucksachen 20/13033 vom 23. September 2014 und 20/13169 vom 2. Oktober 2014.

⁵⁸ Bürgerschaftsdrucksache 20/13169 vom 2. Oktober 2014, S. 1.

49. Zustandsbewertungen dienen als Grundlage für Kennzahlen, die hilfreich für die Beurteilung sein können, ob Bauinvestitionen vernachlässigt werden. Bislang liegen solche Kennzahlen im Haushalt nur für Hauptverkehrsstraßen und Brücken vor. Der Rechnungshof hatte im letzten Jahr gefordert, für alle relevanten städtischen Bauten Zustandskennzahlen zu erheben. Der Senat hatte hierzu erklärt, es würde in vielen Investitionsbereichen daran gearbeitet, zu einer fundierten Beurteilung zu kommen.⁵⁹ Insoweit besteht weiterhin der Bedarf, bereits vorliegende, angekündigte oder noch erforderliche Zustandsbewertungen der Hauptverkehrsstraßen, Brücken, Schulen, Spielplätze⁶⁰, Bezirksstraßen⁶¹, Radwege⁶² und anderer städtischer Bauten konsequent weiterzuentwickeln bzw. erstmals vorzunehmen.

4.4 Fazit

50. Der Rechnungshof bekräftigt seine Forderung, Anlagenabnutzungsgrade – auf Grundlage ohnehin vorhandener Daten – und Zustandskennzahlen für alle relevanten städtischen Bauten im Haushaltsplan produktgruppenspezifisch darzustellen⁶³ und damit der Bürgerschaft die Ziele und Wirkungen der Bauinvestitionen erkennbar zu machen.

Eine Vernachlässigung der Bauinvestitionen zur Einhaltung der Schuldenbremse ist insgesamt zwar nicht erkennbar. Allerdings hat sich der Nachholbedarf bei den Bauinvestitionen nach Bilanzkorrekturen und Zustandsverschlechterungen nochmals erhöht. Die gegenüber den Vorjahren erneut angehobenen Planansätze für Bauinvestitionen lassen in den wichtigen Bereichen Verkehrsinfrastruktur und Schule unterschiedlich ausgeprägte Verbesserungen der hohen Anlagenabnutzungsgrade und einen Vermögenszuwachs erwarten. Bei der Verkehrsinfrastruktur ist jedoch keine Verstetigung dieser positiven Entwicklung absehbar.

Eine „gelbe Ampel“ verdeutlicht erneut die Notwendigkeit, die Bauinvestitionen auf einem hohen Niveau zu verstetigen, um zusammen mit einer hinreichenden baulichen Unterhaltung einen spürbaren Abbau des Sanierungsstaus zu erreichen. Die Finanzplanungsjahre 2019 und 2020 zeigen eine sinkende Tendenz bei den Gesamtinvestitionen.

Der Senat muss seine Anstrengungen langfristig fortsetzen.

⁵⁹ Bürgerschaftsdrucksache 21/3651 vom 15. März 2016, S. 5.

⁶⁰ Bürgerschaftsdrucksache 21/4029 vom 10. Mai 2016.

⁶¹ Bürgerschaftsdrucksachen 20/10333 vom 17. Dezember 2013, S. 12 und 20/11157 vom 25. März 2014.

⁶² Bürgerschaftsdrucksache 21/898 vom 24. Juni 2015.

⁶³ Beratende Äußerung nach § 81 Absatz 2 LHO „Monitoring Schuldenbremse 2015“ vom 12. November 2015, S. 39 (Bürgerschaftsdrucksache 21/2500 vom 4. Dezember 2015).

IV. Struktureller Haushaltsausgleich

51. 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 dauerhaften 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, sondern an der Normallage, d. h. an den Steuereinnahmen, die in einem Jahr mit normaler Konjunkturlage verlässlich zur Verfügung stehen, ausrichtet.⁶⁴ 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.⁶⁵ 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. Die Planungen und Abrechnungen für die Jahre ab 2015 unterliegen einem doppischen Abbaupfad, der den Ausgleich des doppischen Gesamtergebnisplans, der u. a. auch Abschreibungen und Rückstellungen enthält, dafür aber keine Mittel für Investitionen, beschreibt.

⁶⁴ Beratende Äußerung nach § 81 Absatz 2 LHO „Monitoring Schuldenbremse 2014“ vom 21. August 2014, S. 25 (Bürgerschaftsdrucksache 20/12925 vom 3. September 2014).

⁶⁵ 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 2016 – 2020.

52. Das strukturelle doppelte Defizit wird wie folgt ermittelt:

Berechnung strukturelles doppeltes Defizit	
	Geplantes Jahresergebnis (unbereinigt)
-	Geplante Steuererträge ⁶⁶
+	Konjunkturbereinigte Steuererträge
+/-	Effekte aus Steuerrechtsänderungen
=	Strukturelles Defizit

Ansicht 19: Berechnung strukturelles doppeltes Defizit

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	2019	2020
Defizit	1.651	1.460	1.271	1.090	909	729
Ggü. Vorjahr		-191	-189	-181	-181	-180
Quelle: Eigene Darstellung aus Finanzbericht 2015/2016 und Finanzbericht 2017/2018						

Ansicht 20: Abbaupfad strukturelles doppeltes Defizit

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“.

⁶⁶ Die Steuererträge sind um den Länderfinanzausgleich zu bereinigen.

2. Struktureller Abbaupfad im Ist

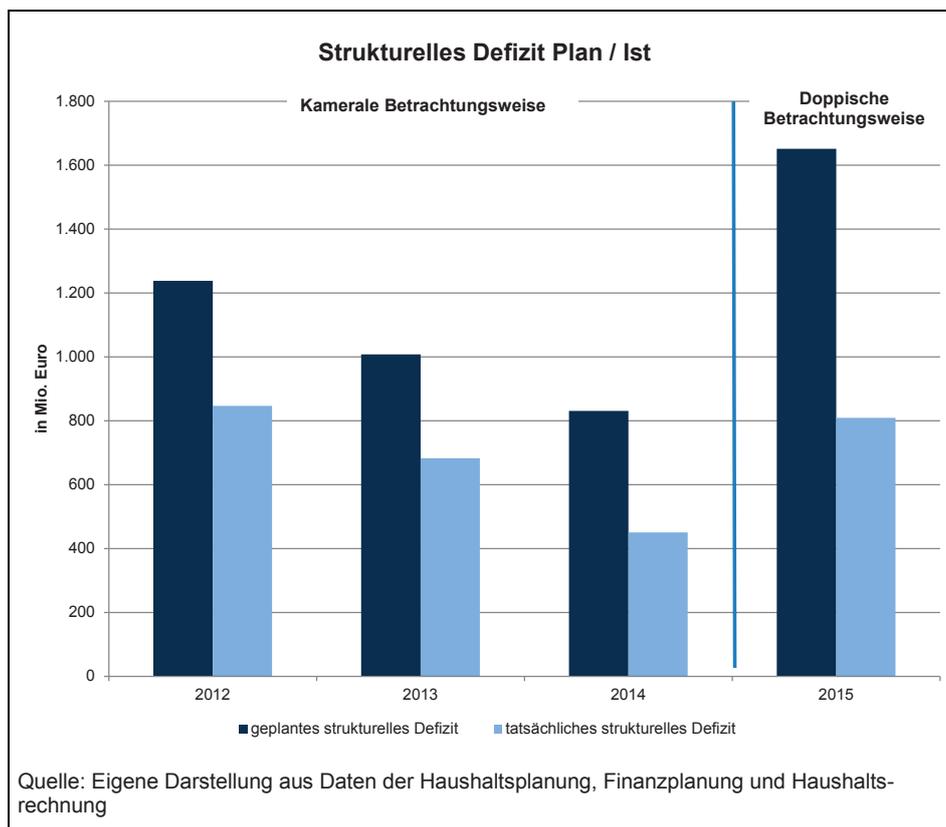
Bewertungskriterium „Strukturelles Defizit“:
Einhaltung des Abbaupfads im Ist



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

Das Ist-Defizit 2015⁶⁷ war geringer als der Planwert. Nach Einhaltung des kamerale Abbaupfads bis 2014 ist auch das erste Jahr des doppelischen Abbaupfads positiv verlaufen.

53. Das kamerale strukturelle Defizit blieb in den Haushaltsjahren 2012 bis 2014 unterhalb der Planwerte. Auch im ersten Jahr der doppelischen Betrachtungsweise (vgl. Tz. 52) wurde der Planwert eingehalten:



Ansicht 21: Strukturelles Defizit Plan / Ist

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

⁶⁷ Stand: 14. Buchungsperiode, abgerufen am 25. Juli 2016, siehe auch Haushaltsplan-Entwurf 2017/2018, Band Gesamthaushalt, S. 3.

V. Risiken und Chancen

Bewertungskriterium „Risiken und Chancen“

Risiken und Chancen



Der Plan für den Doppelhaushalt 2017/2018 birgt Risiken für die FHH.

Für Risiken wie die Inanspruchnahme aus gegebenen Sicherheitsleistungen sowie Gewährträgerhaftung oder steigende Kosten für die Unterbringung und Integration von Flüchtlingen gibt es kaum mehr Puffer.

55. Die gute makroökonomische Lage sorgt für positive haushälterische Rahmenbedingungen. Der Kernhaushalt verzeichnet hohe Steuererträge aufgrund einer guten Konjunktur bei gleichzeitig niedrigem Zinsaufwand. Mit der Fortsetzung dieses positiven Trends wird gerechnet.⁶⁸ Die Steuererträge erzeugen allerdings keine neuen Handlungsspielräume, da sich der Haushalt an einer konjunkturellen Normallage auszurichten hat (vgl. Tz. 51) und daher nicht alle Steuererträge für die Planung und Bewirtschaftung zur Verfügung stehen.

Für das Monitoring Schuldenbremse 2016 hat sich der Rechnungshof ausgewählten Einzelrisiken zugewandt: geplanten Abführungen des Landesbetriebs Immobilienmanagement und Grundvermögen, Haushaltsresten, Risiken aus Sicherheitsleistungen und Gewährträgerhaftungen sowie bei der Flüchtlingsunterbringung.

1. Risiken

1.1 Risiken in der Haushaltsplanung

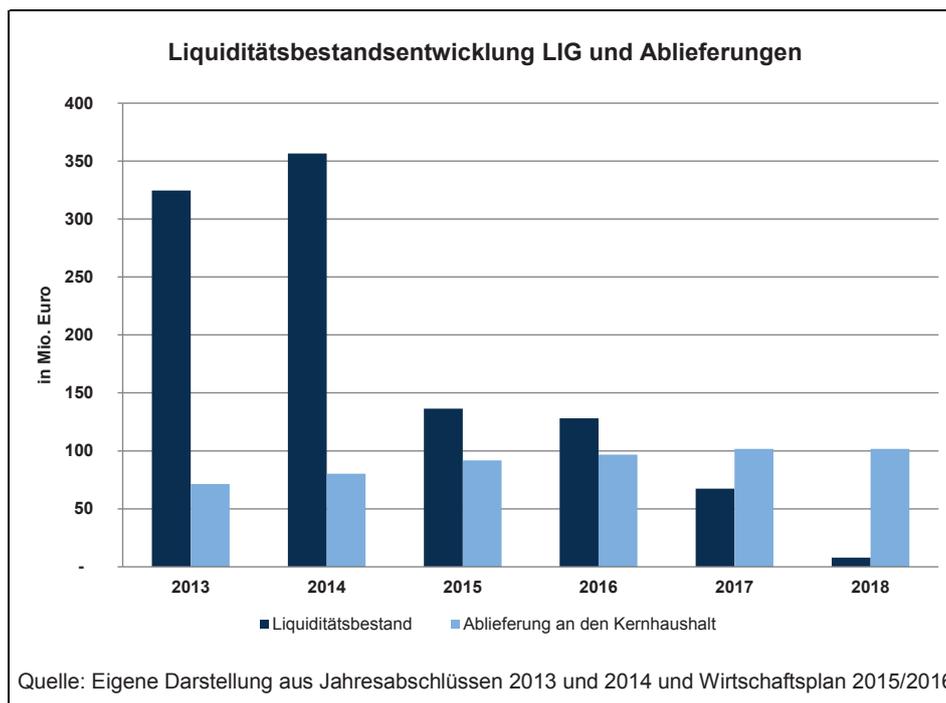
1.1.1 Landesbetrieb Immobilienmanagement und Grundvermögen

56. Der Rechnungshof hat die Liquiditätssituation des LIG geprüft. Dem LIG wurden zu seiner Gründung im Jahr 2013 der Liquiditätsbestand des sog. Grundstocks für Grunderwerb (rund 318 Mio. Euro) und die Grundstücke des Allgemeinen Grundvermögens übertragen. Aufgabe des LIG ist die Wahrnehmung des Immobili-

⁶⁸ Bürgerschaftsdrucksache 21/4471 vom 17. Mai 2016.

enmanagements für die FHH. Die Planungen des Senats⁶⁹ sehen bis zum Jahre 2020 Ablieferungsverpflichtungen des LIG an den Kernhaushalt von zunächst 80 Mio. Euro, in den späteren Jahren jeweils 102 Mio. Euro jährlich vor. Diese Ablieferungen werden vom LIG nicht aus seiner sich im Wirtschaftsplan abbildenden Geschäftstätigkeit einschließlich der Vermögensveräußerungen erwirtschaftet.

57. Die folgende Grafik zeigt, wie sich der Liquiditätsbestand des LIG entwickelt hat bzw. wie er sich angesichts der geplanten Ablieferungen nach den vom Rechnungshof geprüften Planungsunterlagen des LIG entwickeln wird:



Ansicht 22: Liquiditätsbestandsentwicklung LIG und Ablieferungen

Nach dieser Planung würden der Liquiditätsbestand des LIG im Jahr 2018 aufgezehrt sein und somit keine liquiden Mittel mehr für die Aufgabenwahrnehmung einschließlich der künftigen Ablieferungsverpflichtung zur Verfügung stehen. Da aber in der Finanzplanung auch für die Jahre 2019 und 2020 jeweils 102 Mio. Euro Ablieferung vorgesehen sind, hat der LIG spätestens ab 2019 eine strukturelle Unterfinanzierung, die er durch Liquiditätshilfen nicht abdecken darf. Insbesondere Ablieferungen an den Kernhaushalt dürften nicht durch Liquiditätshilfen finanziert werden.⁷⁰

Durch die geplanten Ablieferungen, denen im Wirtschaftsplan des LIG keine entsprechenden eigenen erwirtschafteten Mittel gegen-

⁶⁹ Wirtschaftsplan-Entwurf LIG 2017/2018.

⁷⁰ Artikel 2 Nr. 4 und Artikel 4 in Verbindung mit den Begründungen zu Artikel 2 Nr. 4 und Artikel 4 Haushaltsbeschluss 2015/2016 sowie Entwurf des Haushaltsbeschlusses 2017/2018.

über stehen, wird Haushaltsverschuldung in einen Landesbetrieb verschoben.

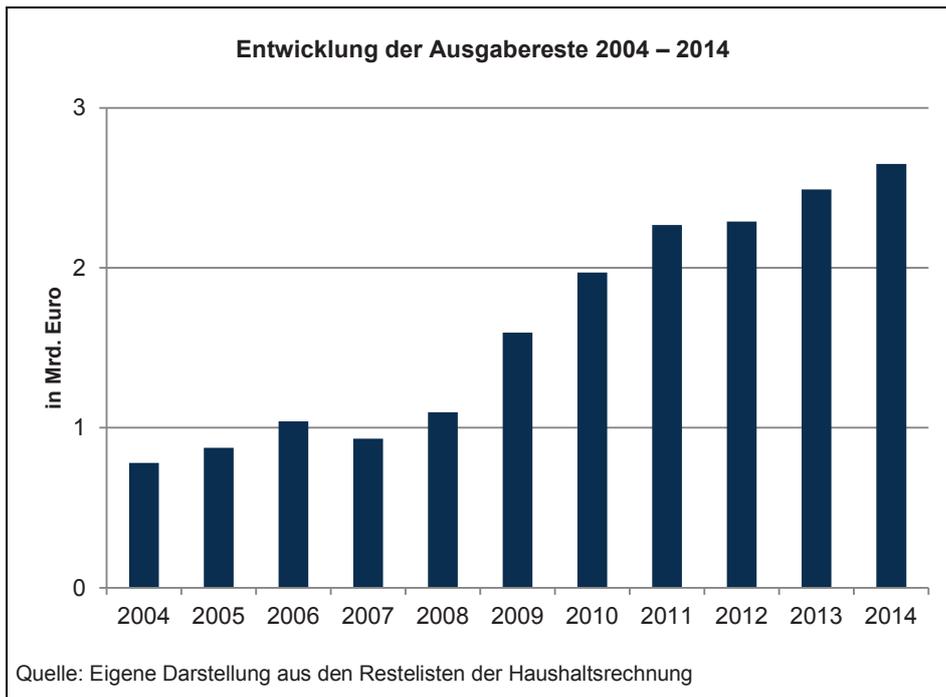
Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die Finanzbehörde aufgefordert, Ablieferungen an den Kernhaushalt nur zu planen, wenn diese von den Tochterorganisationen durch ihre Tätigkeit nach einer realistischen Planung tatsächlich erwirtschaftet werden können.

Die Finanzbehörde hat im Rahmen des Prüfungsverfahrens erklärt, die Ablieferungen an den Kernhaushalt grundsätzlich und weiterhin so zu planen, dass diese vom LIG durch seine Tätigkeit erwirtschaftet werden können. Sie ist der Auffassung, der LIG befinde sich hinsichtlich seiner Liquidität nicht an einem kritischen Punkt und könne die veranschlagten und geplanten Ablieferungen erbringen.

Der Rechnungshof stellt fest, dass auch der Wirtschaftsplan-Entwurf 2017/2018 ausweist, dass die bis 2020 geplanten Ablieferungen nicht vollständig erwirtschaftet werden. Die Finanzbehörde setzt mithin darauf, dass im laufenden Geschäft zusätzliche, ungeplante Erlöse in zweistelliger Millionenhöhe erzielt werden. Die geplante Ablieferung bleibt daher eine Risikoposition im Haushaltsplan.

1.1.2 Resteentwicklung

58. Das Resteverfahren 2015 war zum Zeitpunkt der Berichterstellung noch nicht abgeschlossen, es haben sich aber aus Ermächtigungsüberträgen der Vergangenheit Ausgabereste in erheblicher Höhe angesammelt.



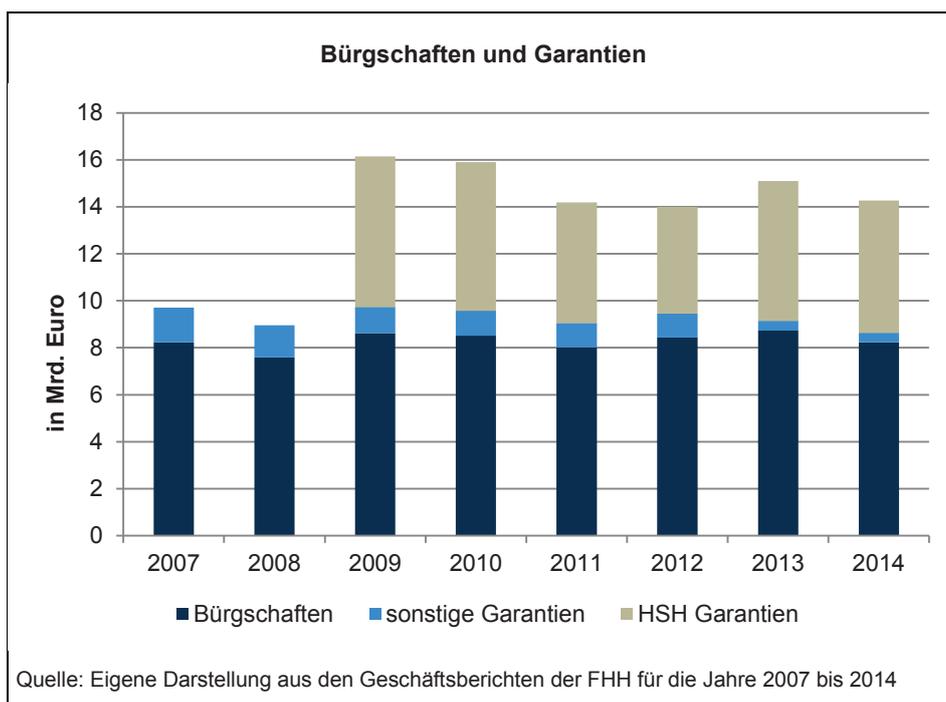
Ansicht 23: Entwicklung der Ausgabereste 2004 – 2014

59. Diese Ausgabereste dürfen zwar von den jeweiligen Behörden in Anspruch genommen werden, sind jedoch weder mit Auszahlungsermächtigungen im Haushaltsplan-Entwurf 2017/2018 noch mit vorhandenen liquiden Mitteln hinterlegt. Eine steigende Inanspruchnahme kann somit zu Finanzierungs- und Liquiditätsengpässen führen, die im Ergebnis zu einer steigenden Nettokreditaufnahme führen würden. Unter diesem Aspekt birgt die enorme Höhe der Reste ein Haushaltsrisiko.

1.2 Risiken aus der Gewährung von Sicherheitsleistungen und Gewährträgerhaftung

1.2.1 Umfang ausgewiesener Risiken

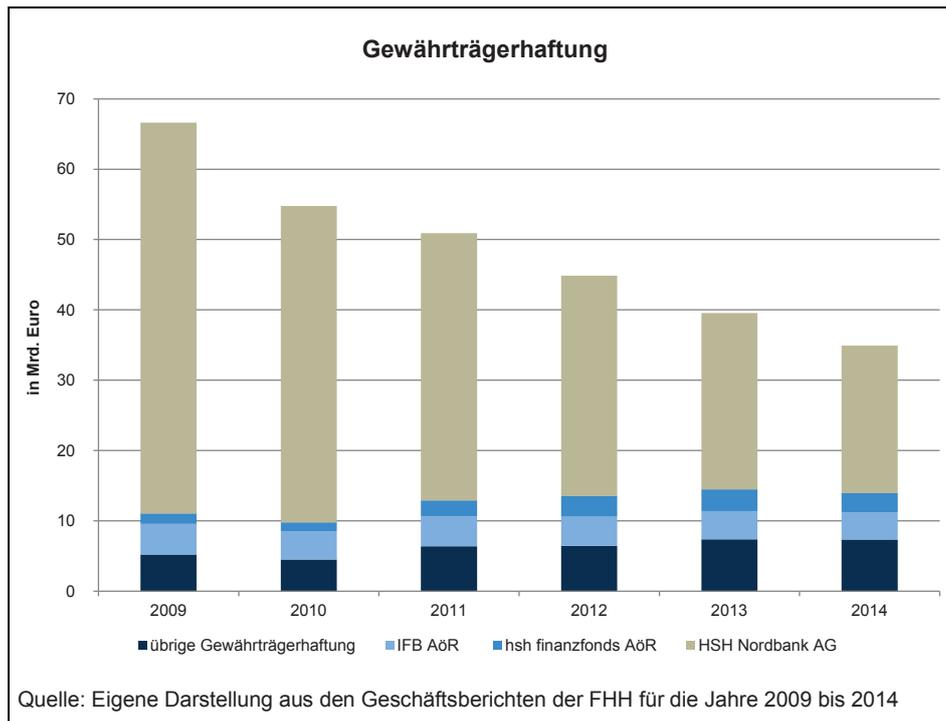
60. Sicherheitsleistungen umfassen Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen. Mit der Übernahme von Sicherheitsleistungen geht die FHH sog. Eventualverbindlichkeiten ein, durch die sie vertraglich die Haftung für bestimmte Risiken eines Dritten übernimmt. Den Eventualverbindlichkeiten sind auch die potenziellen Haftungsfälle der Gewährträgerhaftungen zuzuordnen. Sie können zukünftige Haushaltsjahre belasten.
61. Seit 2007 haben sich die Sicherheitsleistungen wie folgt entwickelt:



Ansicht 24: Bürgschaften und Garantien

Die gegebenen Bürgschaften weisen im Betrachtungszeitraum nur vergleichsweise geringe Schwankungen (zwischen 7,5 Mrd. Euro und 8,7 Mrd. Euro) auf. Die Vergabe sonstiger Garantien stellt sich sogar rückläufig dar. Der deutliche Anstieg der Sicherheitsleistungen ab dem Jahr 2009 geht im Wesentlichen auf die an die HSH gegebenen Garantien zurück (vgl. Tz. 65 ff.).

62. Die Gewährträgerhaftung wird erstmals im doppelten Jahresabschluss 2009 zahlenmäßig dargestellt:



Ansicht 25: Gewährträgerhaftung

Überlagert wird das Gesamtbild von der Gewährträgerhaftung gegenüber der HSH und der hsh finanzfonds AöR, sowie (in deutlich geringerem Umfang) der Investitions- und Förderbank AöR (IFB, ehemalige Hamburgische Wohnungsbaukreditanstalt). Bei den übrigen Gewährträgerhaftungen zeigen sich keine signifikanten Schwankungen.

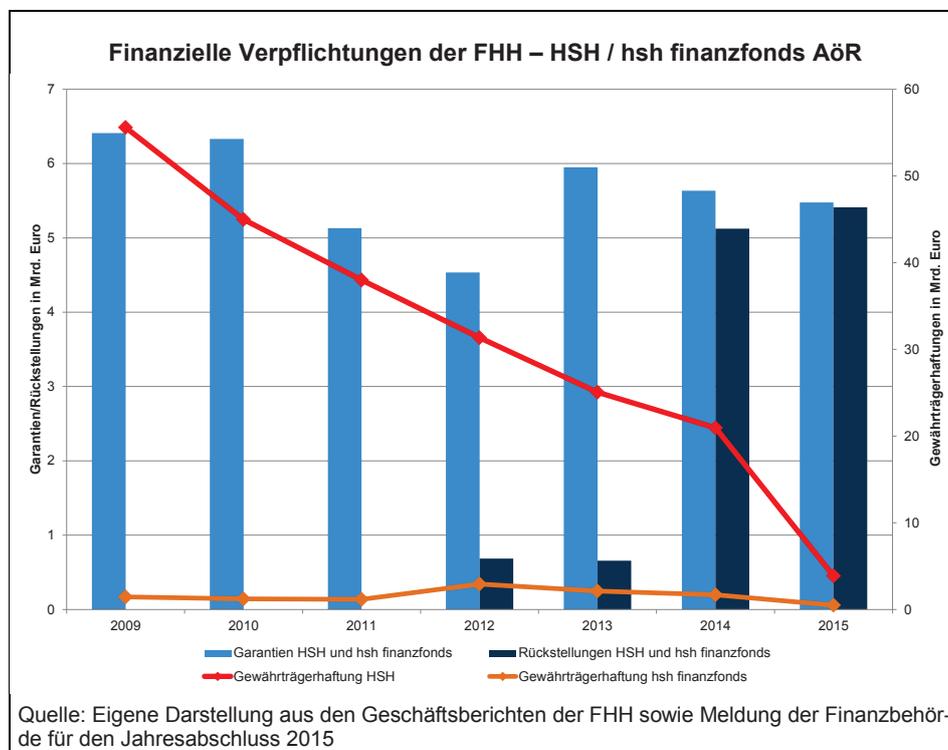
63. Die Entwicklung der von der FHH eingegangenen Sicherheitsleistungen ist über die letzten Jahre auf einem relativ konstanten Niveau geblieben. Eine Tendenz, dass etwa im Zuge der Einhaltung des Abbaupfads zur Umsetzung der Schuldenbremse vermehrt Sicherheitsleistungen vergeben werden, um Kosten zu vermeiden, ist nicht erkennbar.

1.2.2 Vollständigkeit

64. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die von der Kulturbehörde in den Jahren 2007 bis 2014 eigenständig ausgegebenen Sicherheitsleistungen zur Absicherung überlassener Leihgaben von Kunstwerken in Höhe von zum Bilanzstichtag durchschnittlich 300 Mio. Euro nicht im Anhang zum Jahresabschluss ausgewiesen sind. Die im Anhang zum Jahresabschluss dargestellten Haftungsverhältnisse sind insoweit nicht vollständig. Der Rechnungshof hat Prozessverbesserungen vorgeschlagen, die die Verwaltung umsetzen will.

1.2.3 HSH Nordbank AG

65. Die Bewältigung der Finanzmarktkrise erforderte Anfang 2009 die Entwicklung eines Konzepts zur strategischen Neuausrichtung der HSH. Im Juni 2009 wurde ihre Kapitalbasis durch eine Kapitalerhöhung in Höhe von 3 Mrd. Euro sowie durch Garantien in Höhe von 10 Mrd. Euro (sog. Sunrise- oder Zweitverlustgarantie über von der HSH selbst zu tragende Verluste in Höhe von 3,2 Mrd. Euro hinaus) gestärkt, für die zu je 50 % die Trägerländer Schleswig-Holstein und Hamburg einstehen. Beide Maßnahmen wurden über die von den Ländern zu diesem Zweck per Staatsvertrag gegründete hsh finanzfonds AöR umgesetzt.⁷¹ Die Höhe der übernommenen Garantien, der Gewährträgerhaftung gegenüber der HSH⁷² und der hsh finanzfonds AöR sowie der für die mögliche Inanspruchnahme aus der Zweitverlustgarantie durch die HSH gebildeten Rückstellungen kann der folgenden Darstellung entnommen werden:



Ansicht 26: Finanzielle Verpflichtungen der FHH – HSH / hsh finanzfonds AöR

⁷¹ Der Staatsvertrag ist am 22. April 2009 gemäß Bekanntmachung vom 21. April 2009 (HmbGVBl. S. 118) in Kraft getreten.

⁷² Im Rahmen einer Verständigung zwischen der EU-Kommission und der Bundesregierung ist die Gewährträgerhaftung für Emissionen nach dem 18. Juli 2005 entfallen. Die Gewährträgerhaftung besteht daher nur für diejenigen Verbindlichkeiten der HSH Nordbank AG fort, die zum Zeitpunkt des Abschlusses der sog. Verständigungen I und II über die Abschaffung der Gewährträgerhaftung bereits bestanden haben bzw. die während der Übergangsfrist bis zum 18. Juli 2005 übernommen wurden und längstens bis Ende 2015 laufen. Entsprechend sinkt der ausgewiesene Haftungsbetrag jährlich.

66. Die Wahrscheinlichkeit der Ziehung der Zweitverlusttranche lag nach Einschätzung der Finanzbehörde seit 2012 bei über 50 %. Daher wurde zum Jahresabschluss 2014 eine Rückstellung in Höhe von 4,3 Mrd. Euro gebildet, die die mögliche wirtschaftliche Belastung des Haushalts der FHH aus den übernommenen Sicherheitsleistungen abbildet.
67. Vor dem Hintergrund des laufenden EU-Beihilfeverfahrens im Zusammenhang mit der von der HSH nach zwischenzeitlicher Absenkung auf 7 Mrd. Euro beantragten Wiedererhöhung der Garantie auf 10 Mrd. Euro⁷³ hat die EU Ende 2015 erlaubt, zur Realisierung eines zeitnahen Entlastungseffekts für die HSH Wertpapiere bis zu einem Buchwert von 6,2 Mrd. Euro in den direkten wirtschaftlichen Verantwortungsbereich der Länder Schleswig-Holstein und Hamburg zu übertragen.⁷⁴ Hierfür haben die Anteilseigner Hamburg und Schleswig-Holstein die hsh portfoliomanagement AöR gegründet.⁷⁵ Der Kreditbedarf dieser Anstalt für den Erwerb entsprechender Wertpapiere ist durch Garantien der Länder (jeweils 50 % von 6,2 Mrd. Euro) abgesichert.⁷⁶

Inwieweit eine Risikountersuchung der gegebenen Garantien an die Ende 2015 neu gegründete hsh portfoliomanagement AöR zur Notwendigkeit einer weiteren Rückstellungsbildung in 2016 führen wird, bleibt abzuwarten.

Eine Ausfinanzierung der bereits gebildeten bzw. etwaiger weiterer (nicht zahlungswirksamer) Rückstellungen im Fall der Inanspruchnahme aus der Garantie würde die FHH in Milliardenhöhe vom Pfad der Schuldenbremse abbringen.

1.3 Unterbringung von Flüchtlingen

68. Die Entwicklung der Zahl der Asylbegehrenden ist gegenwärtig nicht verlässlich abschätzbar. Nachdem in 2015 rund 1,1 Mio. Zugänge von Asylbegehren im EASY-System⁷⁷ registriert wurden, sind die Einreisen insbesondere seit März 2016 zurückgegangen. Prognosen zu erwarteten Zugangs- und Antragszahlen für 2016 sind vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge auch im fortgeschrittenen Jahresverlauf bislang nicht veröffentlicht worden.

⁷³ Jeweils Angabe der gesamten Garantiesumme. Der Anteil der FHH beträgt 50 %.

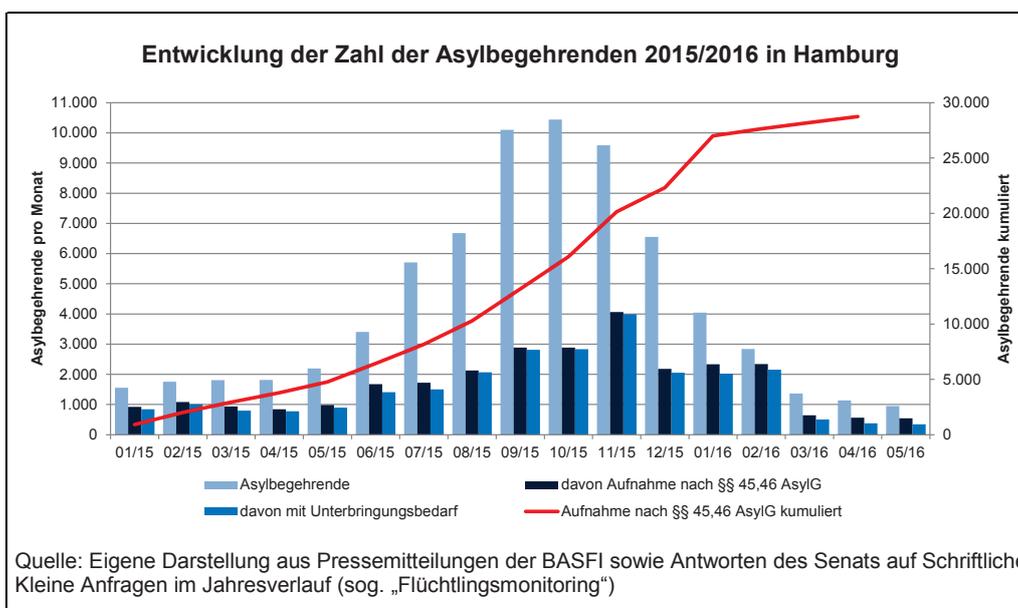
⁷⁴ Bürgerschaftsdrucksache 21/2177 vom 10. November 2015. Das – noch nicht abgeschlossene – Genehmigungsverfahren sieht außerdem vor, dass die HSH Wertpapiere von bis zu 8,2 Mrd. Euro am Markt veräußern und die aus der Differenz zwischen Marktwert und dem unter der Garantie abgesicherten Wert resultierenden Verluste gegen die Sunrisegarantie abrechnen darf.

⁷⁵ Der Staatsvertrag zur Gründung der hsh portfoliomanagement AöR ist am 22. Dezember 2015 gemäß Bekanntmachung vom 28. Dezember 2015 (HmbGVBl. 2016 S. 18) in Kraft getreten.

⁷⁶ Die von der FHH übernommene Garantie von 3,1 Mrd. Euro für die hsh portfoliomanagement AöR kommt erst in 2016 zum Tragen.

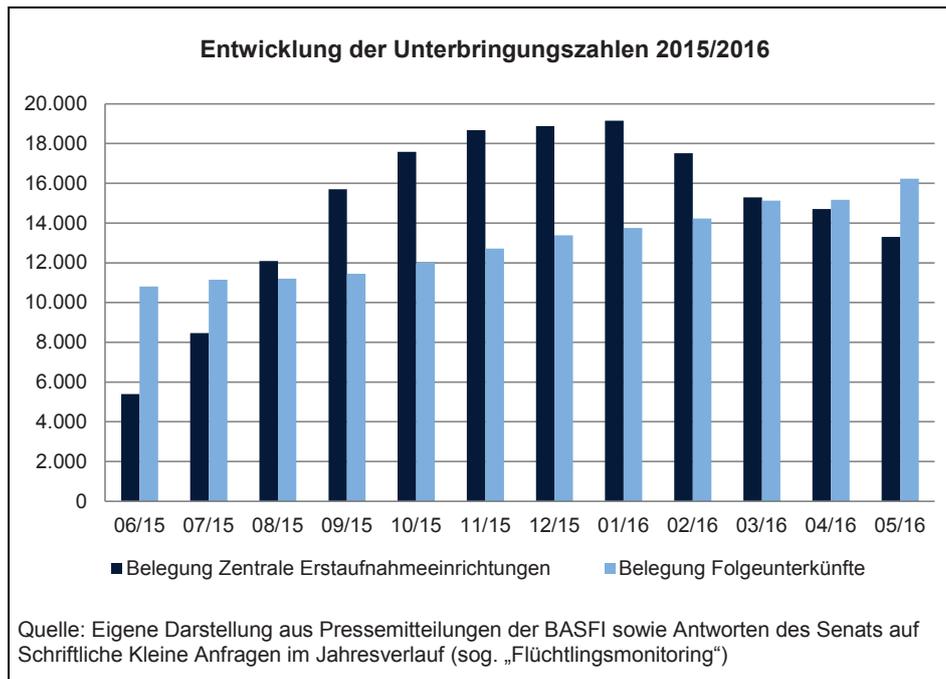
⁷⁷ Das EASY-System ist eine IT-Anwendung zur Erstverteilung der Asylbegehrenden auf die Bundesländer.

69. Der FHH wurden von Januar 2015 bis Mai 2016 insgesamt 28.746 Personen nach §§ 45, 46 Asylgesetz (AsylG) zugewiesen. Darüber hinaus sind im gleichen Zeitraum in Hamburg weitere rund 43.000 Asylbegehrende registriert worden, die nach dem Königsteiner Schlüssel in andere Bundesländer verteilt wurden. Nachdem die monatlichen Aufnahmezahlen bis Oktober 2015 stark gestiegen waren, zeigen sie seitdem einen absteigenden Trend. Im aufnahmeschwächsten Monat der Zeitreihe (Mai 2016) wurden Hamburg 545 Personen zugewiesen.



Ansicht 27: Entwicklung der Zahl der Asylbegehrenden 2015/2016 in Hamburg

70. Nicht alle Hamburg zugewiesenen Asylbegehrenden sind auf eine öffentliche Unterbringung angewiesen. Im hierfür belastbar auswertbaren Zeitraum Juni 2015 bis Mai 2016 waren monatlich bis zu 19.000 Personen in Zentralen Erstaufnahmeeinrichtungen untergebracht. Aufgrund des starken Rückgangs der Neuzuweisungen überstiegen die Unterbringungszahlen der Folgeunterkünfte im April 2016 erstmals seit Juli 2015 die Unterbringungszahlen der Zentralen Erstaufnahmeeinrichtungen.



Ansicht 28: Entwicklung der Unterbringungszahlen 2015/2016

Im bislang belegungsstärksten Monat Januar 2016 waren insgesamt rund 33.000 Personen untergebracht.⁷⁸ Die Gesamtbelegungszahlen sind seitdem leicht rückläufig. Die Planungen des Senats sehen einen monatlichen Zugang von 1.285 unterzubringenden Personen vor. Um diesen Unterbringungsbedarf bis Ende 2017 zu decken, sollen insgesamt 29.400 Plätze neu geschaffen werden, während bis Ende 2017 rund 14.000 Plätze abgebaut oder reduziert werden, weil zum Beispiel bestehende Mietverträge auslaufen. Die Kapazität soll daher netto um 15.300 Plätze steigen.⁷⁹

71. Die dargestellte Entwicklung hat in vielen Bereichen erhebliche Mehrbedarfe ausgelöst, insbesondere für
- laufende Kosten und Investitionen für Unterbringung sowie gesetzliche Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz,
 - Maßnahmen der Jugendhilfe, zur Bildung und Sprachförderung,
 - Leistungen zur Integration in die Gesellschaft und in den Arbeitsmarkt.

⁷⁸ Die Zahlen beinhalten nicht die Zahl der untergebrachten wohnungslosen Menschen.

⁷⁹ Pressemeldung ZKF vom 16. Juni 2016, <http://www.hamburg.de/zkf-pressemeldungen/6376766/2016-06-16-zkf-aktualisierte-kapazitaetsplanung/> (abgerufen am 21. Juni 2016).

Damit verbunden sind Anpassungen der Personalkapazitäten in diversen Bereichen der hamburgischen Verwaltung.

Die Bürgerschaft hat für 2015 und 2016 Nachbewilligungen von insgesamt rund 709 Mio. Euro beschlossen.⁸⁰ Die Kompensation der Mehrbedarfe wurde ohne Überschreitung der im Finanzrahmengesetz (FRG) festgelegten Ausgabeobergrenzen erbracht. Insbesondere erfolgte eine Inanspruchnahme von Zinskosteneinsparungen und zentralen Reservemitteln aus dem Einzelplan 9.2 (Allgemeine Finanzwirtschaft, Kontenbereich globale Mehr-/Minderkosten) sowie die Erweiterung von Kosten- und Ausgabeermächtigungen auf Grundlage der Aktualisierung des FRG. Die Mittel wurden nicht auf die Einzelpläne/Aufgabenbereiche verteilt, sondern in zentrale Verstärkungspositionen im Einzelplan 9.2 eingestellt. An diesem Verfahren hält der Senat auch im Rahmen der Haushaltsplanung 2017/2018 fest.

Die Mittel für 2015 waren auskömmlich.⁸¹ Allerdings erfolgten sowohl die Nachbewilligung als auch der Verbrauch der Mittel für 2015 in der zweiten Jahreshälfte, sodass für 2016 von Bedarfen in weit höherem Ausmaß ausgegangen werden muss.

72. Die voraussichtlichen Bedarfe für die Folgejahre werden wie folgt in der Haushaltsplanung 2017/18 berücksichtigt:

Zentrale Verstärkungsmittel Zuwanderung Einzelplan 9.2 in Mio. Euro					
Aufgabenbereich 283	fortgeschr. Plan 2016	Plan 2017	Plan 2018	Plan 2019	Plan 2020
Kosten (Produktgruppe 28301)	340	178	176	176	176
Auszahlungen	86	16	16	16	16

Quelle: Eigene Darstellung aus Finanzbericht 2017/2018 und Bürgerschaftsdrucksache 21/4472 vom 17. Mai 2016

Ansicht 29: Zentrale Verstärkungsmittel Zuwanderung

73. Die Auskömmlichkeit der bereitgestellten Haushaltsmittel bleibt unsicher: Die Entwicklung der Zugangszahlen kann weiterhin nicht verlässlich prognostiziert werden.

⁸⁰ Bürgerschaftsdrucksachen 21/1395 vom 25. August 2015 und 21/4472 vom 17. Mai 2016.

⁸¹ Bürgerschaftsdrucksache 21/4393 vom 10. Mai 2016.

2. Chancen

2.1 Beteiligung des Bundes

74. Chancen, deren Realisierung sich entlastend auf den Haushalt auswirken, ergeben sich vor allem aus vermehrten finanziellen Beteiligungen des Bundes.

Konkret hat der Bund in 2015 und 2016 unter anderem folgende – nicht oder nur teilweise in die Haushaltsplanung 2017/2018 eingepreiste – Verteilungsbeschlüsse mit nennenswerten Größenordnungen gefasst:

- Mehreinnahmen für die FHH von insgesamt bis zu 281 Mio. Euro von 2015 bis 2018 durch das zum 30. Juni 2015 in Kraft getretene „Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen und zur Entlastung von Ländern und Kommunen bei der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern“⁸².
- Erhalt von Mitteln für Forschung und Lehre aus dem Hochschulpakt II in 2015 in Höhe von 55,4 Mio. Euro sowie aus dem Hochschulpakt III in 2016 in Höhe von 78,6 Mio. Euro.⁸³

Die Übertragung dieser Mittel wird zusätzlich zu den bereits in der Haushaltsplanung berücksichtigten Bundes- und EU-Zuweisungen erfolgen.⁸⁴

75. Im Zusammenhang mit der Flüchtlingskrise haben sich die Bundesregierung und die Länder im September 2015 auf ein weiteres Maßnahmenpaket geeinigt, das eine finanzielle Entlastung der Länder vorsieht.⁸⁵ Der Bund beteiligt sich demnach ab dem 1. Januar 2016 u. a. wie folgt an den Kosten:

- 670 Euro pro Person und Monat für die Dauer der Asylverfahren,
- 500 Mio. Euro jährlich für den sozialen Wohnungsbau in den Jahren 2016 bis 2019,

⁸² BGBl I 2015 Nr. 24, 29. Juni 2015, S. 974 / Bürgerschaftsdrucksachen 21/235 vom 21. April 2015 und 21/2139 vom 13. November 2015.

⁸³ Bürgerschaftsdrucksachen 21/3282 vom 23. Februar 2016 und 21/3480 vom 29. Februar 2016.

⁸⁴ Die FHH hat im Jahr 2015 (Stand: 13. Buchungsperiode) Bundes- und EU-Zuweisungen in Höhe von rund 1,268 Mrd. Euro erhalten. Der Planwert 2015 wurde dabei im Ist um rund 100 Mio. Euro überschritten (Bürgerschaftsdrucksache 21/4091 vom 22. April 2016).

⁸⁵ https://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2015/09/2015-09-24-bund-laender-fluechtlinge-beschluss.pdf?__blob=publicationFile&v=4 (abgerufen am 21. April 2016).

- 350 Mio. Euro jährlich für die Unterbringung und Betreuung von minderjährigen unbegleiteten Flüchtlingen,
 - Erhöhung des für 2015 vorgesehenen Betrags zur Entlastung der Länder um 1 Mrd. Euro,
 - Bereitstellung der Mittel, die anlässlich der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts über die Verfassungswidrigkeit des Betreuungsgeldes⁸⁶ nicht mehr nach dem Bundeseltern-geld- und Elternzeitgesetz verausgabt werden dürfen und
 - Erhöhung der Regionalisierungsmittel in 2016 auf 8 Mrd. Euro sowie Dynamisierung in den Folgejahren mit einer Rate von 1,8 %.
76. Die Belastung der Länder durch die hohe Zahl der Asylbegehren-den wird durch die Beteiligungen des Bundes allerdings nur zu einem Teil aufgefangen.

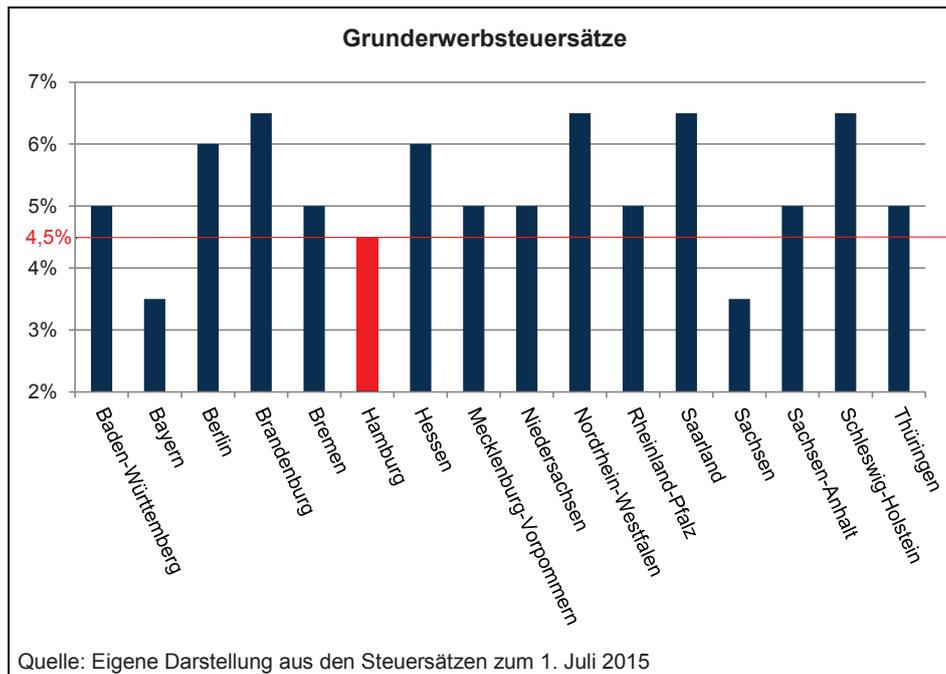
2.2 Strategien zur Einnahmesteigerung

77. Eine Chance für eine Entlastung des Haushalts liegt immer auch in der Erhöhung der Einnahmen. Bei den jährlich zu entrichtenden Grund- und Gewerbesteuern (sog. Realsteuern) und den örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern⁸⁷ kann die Stadt seit langem die Steuereinnahmen selbst bestimmen. Seit 2006 kann sie dies auch bei der Grunderwerbsteuer.⁸⁸ Der Steuersatz dieser anlassbezo-gen zu entrichtenden Steuer liegt in Hamburg im Ländervergleich im unteren Drittel.

⁸⁶ Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 21. Juli 2013, 1 BvF 2/13.

⁸⁷ Hundesteuer, Spielgerätesteuer, Zweitwohnungsteuer.

⁸⁸ Der bundeseinheitliche Steuersatz bei der Grunderwerbsteuer betrug seit der 1983 in Kraft getretenen Grunderwerbsteuerreform zunächst 2 % und später – seit 1997 – 3,5 %. Mit dem Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28. August 2006, BGBl. 2006 I S. 2034, haben die Länder das Recht erhalten, über die Höhe dieses Steuersatzes zu bestimmen (Artikel 105 Absatz 2a Satz 2 GG, eingefügt durch Artikel 1 Nr. 18 des genannten Änderungsgesetzes). Hamburg hat diese Möglichkeit dazu genutzt, den Steuersatz mit Wirkung vom 1. Januar 2009 von 3,5 % auf 4,5 % anzuheben (Gesetz über die Festsetzung des Steuersatzes bei der Grunderwerbsteuer vom 16. Dezember 2008, HmbGVBl. 2008 S. 433).



Ansicht 30: Grunderwerbsteuersätze

Die Steuererlöse aus der Grunderwerbsteuer beliefen sich für Hamburg auf rund 477 Mio. Euro in 2015. Der Rechnungshof hat die finanziellen Auswirkungen errechnet, die eine im bundesweiten Rahmen liegende Anhebung des Grunderwerbsteuersatzes hätte. Eine Erhöhung des Steuersatzes um einen Prozentpunkt von 4,5 % auf 5,5 % hätte in 2015 eine Erhöhung der Steuererträge um rund 100 Mio. Euro bewirkt. Eine Anhebung auf 6,5 % und damit auf das Niveau des benachbarten Schleswig-Holsteins hätte zu einem Erlös-Plus von rund 200 Mio. Euro geführt.

Steuererhöhungen sind nicht wünschenswert und eine Erhöhung der Grunderwerbsteuer würde – wenn auch nur geringfügig – die Kosten des Wohnungsbaus steigern. Sofern aus Sicht des Senats unabwendbare Aufgaben aber neue Ausgaben erzwingen, ist es besser, diese durch Steuererhöhungen zu finanzieren als durch Kredite. Dass Hamburg hier noch Potenzial hat, ohne eine im Ländervergleich überdurchschnittliche Belastung auszulösen, ist eine Chance, die genutzt werden kann, zum Beispiel wenn die beschriebenen Risiken eintreten.

VI. Konsolidierungsstrategie des Senats

1. Personalstrategie

Bewertungskriterium „Strategie des Senats“:

Personalstrategie



Der Senat war mit seiner Strategie, jährlich 250 VK einzusparen, nicht erfolgreich. In den Jahren 2011 bis 2015 sind rund 1.440 VK aufgebaut worden.

Der jetzt im Saldo zugelassene Personalaufbau insbesondere bei Polizei, Feuerwehr, Lehrkräften und Nachwuchskräften erfordert zur Gegenfinanzierung anspruchsvolle Einsparungen in den übrigen Bereichen. Diese sind zwar im Haushaltsplan-Entwurf vorgesehen, aber hinsichtlich der Zielerreichung risikobehaftet. Es bestehen Zielkonflikte mit zuvor getroffenen Entscheidungen über beabsichtigte Personalverstärkungen in Bereichen, die per Saldo einsparen müssen.

Die Größenordnung des für einen VZÄ-Abbau zur Verfügung stehenden Personals ist nicht eindeutig. Auch birgt die Zweigleisigkeit der Zielgrößen von VZÄ und VK weiterhin Unklarheit. Die in den Finanzplanungsjahren 2019 und 2020 veranschlagten Steigerungsraten für den Aufwand für aktives Personal sind nicht vollständig plausibel.

1.1 Ausgangslage

78. Die Personalaufwendungen der Kernverwaltung machen gut 37 % der Gesamtaufwendungen aus. Gleichzeitig stellen sie in jedem Einzelfall aufgrund der praktischen Unkündbarkeit der Beschäftigungsverhältnisse eine langfristige Bindung dar.

Auf der anderen Seite steht eine altersbedingte Fluktuationswelle bevor. In den nächsten acht Jahren wird es rund 16.000 Altersabgänge geben (etwa 23 % des Personalbestands)⁸⁹. Diese sind das Spiegelbild des „Pensionsbergs“, dessen Spitze etwa 2024 erreicht wird. Aus den überproportionalen Einstellungen der 1970er Jahre resultieren jetzt vergleichsweise hohe Verrentungs- und Pensionierungszahlen. Der Personalbestand insgesamt ist damit gegenwärtig in ungewöhnlich hohem Maße steuerbar.

⁸⁹ Bürgerschaftsdrucksache 21/5141 vom 5. Juli 2016 „Personalbericht 2016“, S. 44. Angegeben ist die Zahl der Beschäftigungsverhältnisse für die hamburgische Verwaltung einschließlich der Landesbetriebe und Hochschulen.

79. Der Senat ist – im Rahmen der Grenzen des Gebots der Wirtschaftlichkeit – frei, anhand seiner Beurteilung der öffentlichen Aufgaben und der Handlungsbedarfe strategische Leitlinien hinsichtlich der Entwicklung des Personalbestands festzulegen. Allerdings darf dabei das von der Hamburgischen Verfassung vorgegebene Ziel, den Haushalt künftig grundsätzlich ohne Schulden auszugleichen, nicht gefährdet werden.

Eine Gefährdung läge nicht nur in zu hohen Ausgabeplanungen im Haushalt oder in der Finanzplanung, eine Gefährdung würde insbesondere auch aus Planungen resultieren, die künftige Belastungen in unrealistischer Weise kleinrechneten.

Jede Strategie – ob Personalabbau, Umschichtung oder Personalaufbau – ist zulässig, sofern diese realistisch geplant ist und gleichzeitig die Schuldenbremse einhält. Realistisch bedeutet hier insbesondere, dass jede Strategie

- auf zutreffenden Ausgangsdaten, Zielen und Prognosen ohne überoptimistische Annahmen basieren sowie
- widerspruchsfrei und angemessen operationalisiert, d. h. „handwerklich“ so ausgestaltet sein muss, dass sie im Behördenalltag aller Voraussicht nach erfolgreich und nachhaltig umgesetzt werden kann.

1.2 Strategien des Senats

1.2.1 Bisherige Strategie

80. Seit 2011 war es Absicht des Senats, den Anstieg der Personalausgaben zu begrenzen.⁹⁰ Es sollte daher der Personalbestand der Verwaltung um 250 VK⁹¹ pro Jahr reduziert werden.⁹² Seit 2015 wurde diese Zielzahl nicht mehr konkret auf die einzelnen Bereiche heruntergebrochen.⁹³

Der Umsetzungsstand wurde durch das sog. VK-Controlling beobachtet. Im Rahmen des VK-Controllings unterschied der Senat Bereiche, die VK einsparen mussten („direkte Steuerung“), und Bereiche, in denen keine VK eingespart werden mussten bzw. sogar ein Personalzuwachs zulässig war („gesonderte Steuerung“,

⁹⁰ Ausführliche Darstellung in: Beratende Äußerung nach § 81 Absatz 2 LHO „Monitoring Schuldenbremse 2014“ vom 21. August 2014, S. 43 (Bürgerschaftsdrucksache 20/12925 vom 3. September 2014) und Beratende Äußerung nach § 81 Absatz 2 LHO „Monitoring Schuldenbremse 2015“ vom 12. November 2015, S. 47 ff. (Bürgerschaftsdrucksache 21/2500 vom 4. Dezember 2015).

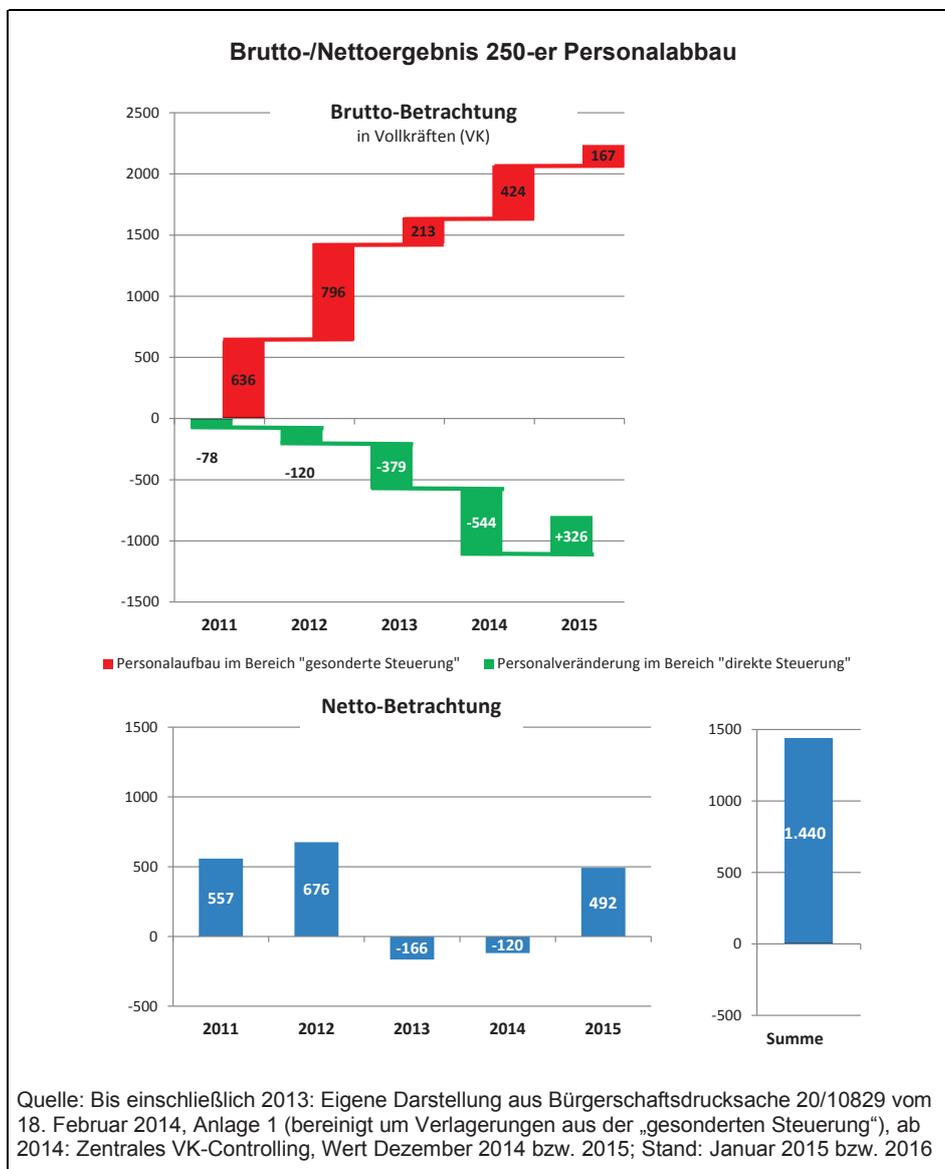
⁹¹ Der Begriff „Vollkräfte“, der das Beschäftigungsvolumen im Verhältnis zur Regelarbeitszeit des Bediensteten ausdrückt, ist eine Rechengröße des Personalbereichswesens.

⁹² Bürgerschaftsdrucksache 20/700 vom 3. Mai 2011, S. 8, Nr. 2.2.3.

⁹³ Schreiben des Personalamts vom 8. März 2016.

sog. Schonbereiche).⁹⁴ Der Bereich der „gesonderten Steuerung“ umfasste Ende 2015 über 56 % des gesamten Personalbestands in VK.⁹⁵

81. Der VK-Abbau der letzten fünf Jahre stellt sich wie folgt dar:



Ansicht 31: Brutto-/Nettoergebnis 250-er Personalabbau

Wie in den Vorjahren ist es auch 2015 nicht gelungen, 250 VK abzubauen. Seit 2011 sind im Saldo 1.440 VK aufgebaut worden.

82. Zum Bericht des Rechnungshofs „Monitoring Schuldenbremse 2015“ hatte der Senat erklärt, dass er – anders als vom Rechnungshof dargestellt – das Ziel verfolge, 250 VK in den Bereichen

⁹⁴ Zur „gesonderten Steuerung“ gehörten der Polizeivollzugsdienst, die Feuerwehr, der Einzelplan 1.0, das Jobcenter team.arbeit.hamburg, die Bundesbauabteilung sowie das Lehrpersonal an Schulen und die Hochschulen.

⁹⁵ Zentrales VK-Controlling, Wert Dezember 2015, Stand: Februar 2016.

der „direkten Steuerung“ abzubauen.⁹⁶ Eine Netto-Einsparung von 250 VK bei Betrachtung des gesamten Personalbestands der Verwaltung sei mithin nicht sein Ziel gewesen.

Festzustellen ist aber, dass auch das Ziel einer Einsparung von 250 VK in den Bereichen der „direkten Steuerung“ nicht erreicht worden ist: Statt seit 2011 1.250 VK abzubauen sind bis einschließlich 2015 nur 795 VK abgebaut worden. Ursächlich hierfür war und ist u. a., dass trotz des Einsparziels für die Bereiche der „direkten Steuerung“ Entscheidungen gefallen sind, die einen VK-Abbau ausschlossen und weiterhin ausschließen oder zu einem Personalaufbau führten oder noch führen werden,⁹⁷ zum Beispiel:

- Umsetzung des Ersuchens der Bürgerschaft „Verbesserung der Steuergerechtigkeit – Steuervollzug und Betriebsprüfung weiter stärken“ (2013),⁹⁸
- Umsetzung der Bürgerschaftsdrucksache „Anpassung der Unterbringungskapazitäten sowie der finanziellen und personellen Ressourcen an die gestiegene Zahl von Flüchtlingen“ (2015),⁹⁹
- Aufstockung der Allgemeinen Sozialen Dienste in den Bezirksämtern um mehr als 75 Stellen aufgrund einer neuen Personalbemessung (2015),¹⁰⁰
- Umsetzung des Ersuchens der Bürgerschaft „Stärkung der Justiz“ in Verbindung mit „Schwerpunkt-Abteilung Einbruchskriminalität“ (2016),¹⁰¹
- Umsetzung des Antrags „Stärkung des Verfassungsschutzes durch zusätzliche Observationsteams“ (2016)¹⁰² und
- Einstellungsoffensive für die Baugenehmigungs- und Stadtplanungsabteilungen der Bezirksämter (50 Ingenieurinnen und Ingenieure) (2016).¹⁰³

Zudem wurden 40 der 43 zuvor freigehaltenen Stellen in den Kundenzentren der Bezirksämter ausgeschrieben.¹⁰⁴

⁹⁶ Beratende Äußerung nach § 81 Absatz 2 LHO „Monitoring Schuldenbremse 2015“ vom 12. November 2015, S. 52 (Bürgerschaftsdrucksache 21/2500 vom 4. Dezember 2015).

⁹⁷ In den Bereichen der „gesonderten Steuerung“ gab es ebenfalls Entscheidungen, die zu einem Personalaufbau führen oder geführt haben, zuletzt „300 zusätzliche Polizisten für Hamburg“, Pressestelle des Senats vom 23. Juni 2016.

⁹⁸ Bürgerschaftsdrucksache 20/7973 vom 14. Mai 2013.

⁹⁹ Bürgerschaftsdrucksache 21/1395 vom 25. August 2015.

¹⁰⁰ Pressestelle des Senats vom 22. September 2015.

¹⁰¹ Bürgerschaftsdrucksachen 21/1452 vom 3. September 2015 und 21/1979 vom 20. Oktober 2015; Pressestelle des Senats vom 4. November 2015 und vom 23. Juni 2016.

¹⁰² Bürgerschaftsdrucksache 21/3031 vom 27. Januar 2016.

¹⁰³ Pressestelle des Senats vom 15. März 2016.

Keine dieser Entscheidungen hat dazu geführt, dass die betroffenen VK der Behörden und Bezirksamter aus der „direkten Steuerung“ in die „gesonderte Steuerung“ überführt wurden, sie verblieben in dem Bereich, in dem VK abgebaut werden sollten. Die tatsächliche Größe des Personalkörpers, der für einen VK-Abbau zur Verfügung stand, war mithin nicht transparent und insgesamt deutlich kleiner als die der „direkten Steuerung“ unterfallenden Verwaltungsbereiche.

1.2.2 Strategie ab Mitte 2016

83. Im Finanzbericht 2017/2018 führt der Senat aus, dass zwar grundsätzlich an dem Ziel eines Personalabbaus festgehalten werde, dieser jedoch moderater geplant sei als zuvor. Dies berücksichtige, dass in priorisierten Handlungsfeldern zusätzliches Personal beschäftigt werden müsse, welches in den übrigen Bereichen nicht zusätzlich eingespart werden solle.

Insofern ist festzuhalten, dass die mit dem aktuellen Haushaltsplan-Entwurf verfolgte Strategie kein quantifiziertes, über mehrere Jahre konstant zu verfolgendes Einsparziel mehr vorsieht.

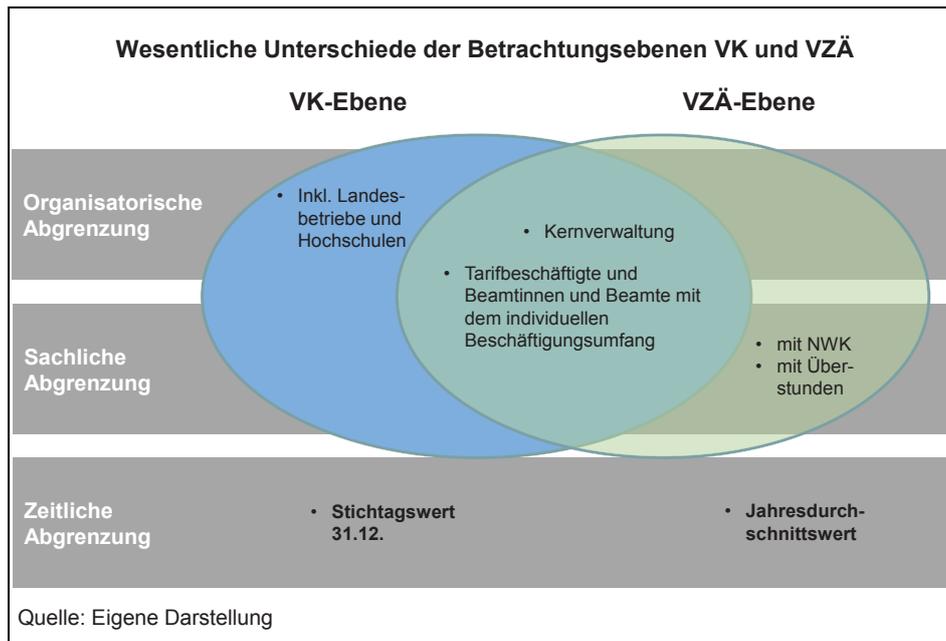
84. Ein Unterschied zur bisherigen Strategie ist zudem, dass neben den operativ als Steuerungsgröße genutzten VK die VZÄ, wie sie im Kernhaushalt geplant und ausgewiesen werden, stärker in den Blick rücken. Bisher unterscheiden sich beide Größen im Wesentlichen wie folgt:

- VK umfassen die gesamte hamburgische Verwaltung¹⁰⁵ mit Landesbetrieben und Hochschulen (ohne Nachwuchskräfte [NWK] und Mehrarbeit).
- VZÄ umfassen nur die im Haushalt abgebildete Kernverwaltung (mit NWK und Mehrarbeit).

Künftig sollen die beiden Größen einander in der Definition angenähert werden, beispielsweise indem in die VK auch die NWK einbezogen werden.

¹⁰⁴Bürgerschaftsdrucksachen 21/4506 vom 24. Mai 2016 und 21/3970 vom 14. April 2016.

¹⁰⁵Der Begriff „hamburgische Verwaltung“ ist ein Begriff aus dem jährlichen Personalberichtswesen und bezeichnet die Summe aller Einzelpläne (= Kernverwaltung), der Landesbetriebe und der Hochschulen.



Ansicht 32: Wesentliche Unterschiede der Betrachtungsebenen VK und VZÄ

Die gesamte hamburgische Verwaltung hat fast 13.000 VK mehr als die Kernverwaltung. Die Differenz zwischen der Betrachtung von VK und VZÄ auf Ebene der Kernverwaltung liegt bisher bei rund 3.000 VK.

85. Die VZÄ werden im Haushaltsplan in den Produktgruppen ausgewiesen. Da die jährlichen Personalbudgets der Behörden mit Personalkostenverrechnungssätzen (PKV) und den Plan-VZÄ des jeweiligen Jahres errechnet werden, gibt es geplante VZÄ-Veränderungen 2017 bis 2020 bis auf Produktgruppenebene.

1.3 Beurteilung des Haushaltsplan-Entwurfs

1.3.1 Planannahmen und Personalbudget

86. Im Haushaltsplan-Entwurf 2017/2018 hat der Senat zur Planung der Personalbudgets der Einzelpläne die Tarifsteigerungen der Vergangenheit (2015/2016) in die für die Planung vorgegebenen PKV eingerechnet. Eine weitere Steigerung von 1,5 Prozentpunkten pro Jahr für künftige Tarif- und Besoldungserhöhungen ist ebenfalls in den PKV enthalten.¹⁰⁶ Die Berücksichtigung von 1,5 % Steigerung in den PKV stellt jedoch keine Festlegung dar, dass das Personalbudget insgesamt nur um diesen Betrag steigen darf.

¹⁰⁶Richtlinie für die Aufstellung der Voranschläge 2017/2018 (Anlage 2 zum Aufstellungsrundschreiben vom 4. Februar 2016), Finanzbericht 2017/2018. Für die Haushaltsaufstellung 2015/2016 wurde genauso verfahren: Die Tarifsteigerung der beiden Vorjahre wurde durch die PKV ausfinanziert, für kommende Tarifsteigerungen wurden je Jahr 1,5 Prozentpunkte hinzugerechnet. Es wird – wie bisher – davon ausgegangen, dass der Tarifabschluss auf den Besoldungsbereich übertragen wird. Siehe auch Finanzbericht 2017/2018.

Dies wäre angesichts des geplanten Aufbaus von VZÄ auch kaum realistisch. Zielgrößen im Haushaltsplan-Entwurf sind vielmehr die Eckwerte für den Zuschussbedarf jedes Einzelplans, die den Behörden vorgegeben wurden.

87. Der Personalaufwand¹⁰⁷ für das aktive Personal sowie die VZÄ sind im Haushaltsplan-Entwurf unter diesen Prämissen wie folgt geplant:

Plandaten Personalaufwand¹⁰⁸ aktives Personal und Plan-VZÄ 2016 bis 2020									
Aufwendungen für (in Mio. Euro)	2016 fortg. Plan	2017 Plan	Veränderung	2018 Plan	Veränderung	2019 Plan	Veränderung	2020 Plan	Veränderung
Entgelte	687,5	700,5	1,9%	710,0	1,3%	711,1	0,2%	716,5	0,7%
Bezüge	1.662,6	1.738,1	4,5%	1.769,1	1,8%	1.783,4	0,8%	1.799,8	0,9%
Summe	2.350,2	2.438,6	3,8%	2.479,1	1,7%	2.494,6	0,6%	2.516,2	0,9%
Plan-VZÄ in VZÄ	49.430	50.235	1,6%	50.255	0,0%	50.211	-0,1%	50.430	0,4%

Quelle: Eigene Darstellung aus Haushaltsplan-Entwurf 2017/2018 und Finanzbericht 2017/2018

Ansicht 33: Plandaten Personalaufwand aktives Personal und Plan-VZÄ 2016 bis 2020.

88. Für die Planjahre 2017 und 2018 ist das Verhältnis von Personalaufwand zu den geplanten VZÄ plausibel. Für die Finanzplanungsjahre 2019 und 2020 erscheint der geplante Aufwand zu gering: Die Plan-VZÄ bleiben annähernd konstant, der Personalaufwand steigt allerdings nur um weniger als 1 %. Hier bleibt fraglich, ob die rechnerisch enthaltenen 1,5 % für Tarif- und Besoldungssteigerungen plausibel berücksichtigt wurden.

Bei dem mittelfristigen Zeithorizont der Finanzplanungsjahre und einer Abweichung von maximal einem Prozent ist diese Unschärfe hinnehmbar.

89. Die Mittel für die Mehrbedarfe aufgrund der Zuwanderung sind im Einzelplan 9.2, „Zentrale Ansätze I, Zentrale Verstärkung Zuwanderung“, veranschlagt. Weil nicht absehbar ist, ob diese Mittel für Personal- oder Sachaufwand bzw. in welchen Bereichen des Haushalts sie benötigt werden, sind keine VZÄ und kein Personalaufwand geplant worden. Hierin liegt eine Unsicherheit für die weitere Entwicklung des Personalaufwands und der VZÄ.

Sollte ein Viertel der für 2017 veranschlagten Mehrkosten in Höhe von rund 175 Mio. Euro für zusätzliches Personal benötigt werden, entspräche dies rund 880 VZÄ.¹⁰⁹

¹⁰⁷Betrachtet wird hier ein zahlungsnaher Ausschnitt, also insbesondere ohne Pensionsrückstellungsaufwendungen.

¹⁰⁸Ohne Einzelplan 9.2. Der dort geplante Personalaufwand für aktives Personal ist nicht mit VZÄ hinterlegt (Zentrale Ansätze I und Zentrale Programme und Projekte, zum Beispiel Zentrale Reservemittel Personal, Modernisierungsfonds).

1.3.2 Zielsetzung für die VZÄ-Entwicklung

90. Die neue Strategie des Senats unterscheidet ausweislich der Darstellung im Finanzbericht 2017/2018 Personalkörper, deren VZÄ vom Personalabbau ausgenommen werden, und Personalkörper, in denen ein Personalabbau stattfinden kann und soll. Die ausgenommenen VZÄ haben einen Anteil von 57 % an allen VZÄ der Kernverwaltung. Zwischen 2017 und 2020 soll es im Saldo zu einem Personalaufbau von 195 VZÄ kommen:

Geplante VZÄ-Entwicklung nach Handlungsfeldern 2017 – 2020					
VZÄ-Entwicklung nach Handlungsfeldern	2017	2018	2019	2020	Veränderung 2017-2020
Vom Personalabbau ausgenommener Personalkörper	28.554	28.716	28.848	29.173	619
<i>davon: Polizeibeamtinnen und Polizeibeamte inkl. NWK</i>	8.317	8.401	8.486	8.604	287
<i>davon: Feuerwehrbeamtinnen und Feuerwehrbeamte inkl. NWK</i>	2.831	2.897	2.910	3.042	211
<i>davon: Personal an Allgemeinbildenden Schulen inkl. NWK</i>	15.351	15.361	15.397	15.471	120
<i>davon: Zusätzliche NWK der Technischen Dienste</i>	60	60	60	60	0
<i>davon: NWK in der Justizverwaltung und im Strafvollzug</i>	673	673	673	673	0
<i>davon: Weitere geplante NWK</i>	1.322	1.323	1.322	1.322	0
Übriger Personalkörper Einzelpläne Kernverwaltung	21.681	21.539	21.363	21.257	-424
<i>davon Personalkörper der Bezirksamter ohne NWK</i>	6.120	6.034	5.930	5.886	-234
<i>davon Personalkörper übrige Einzelpläne ohne NWK</i>	15.561	15.505	15.433	15.371	-190
Gesamtpersonalbestandsentwicklung	50.235	50.255	50.211	50.430	195

Quelle: Eigene Darstellung aus Finanzbericht 2017/2018

Ansicht 34: Geplante VZÄ-Entwicklung nach Handlungsfeldern 2017 – 2020

91. Insgesamt sieht die VZÄ-Planung vor, dass zwischen 2017 und 2020 (noch ohne mögliches Personal aus den im Einzelplan 9.2 eingestellten Mitteln für Mehrbedarfe aufgrund der Zuwanderung) 195 VZÄ aufgebaut werden sollen. Dies setzt sich zusammen aus
- einem Aufbau von 619 VZÄ in definierten Handlungsfeldern, die der Finanzbericht auflistet (im Wesentlichen Polizei, Feuerwehr und Schulen, die als „vom Personalabbau ausgenommene Personalkörper“ bezeichnet werden), sowie
 - einem Abbau von 424 VZÄ im „übrigen Personalkörper“ der Kernverwaltung.

¹⁰⁹Bei einem durchschnittlichen Personalaufwand von 50.000 Euro je VZÄ.

Der Rechnungshof hat am Beispiel der Bezirksamter nachvollzogen, ob der zur Erreichung der angestrebten Gesamtentwicklung in den Abbaubereichen erforderliche VZÄ-Abbau als Ziel realistisch ist.

Im „übrigen Personalkörper“ gibt es über 21.000 VZÄ. Die Bezirksamter haben an diesem übrigen Bereich mit ihren insgesamt über 6.000 VZÄ einen Anteil von 28 %. Erbringen sollen sie jedoch 55 % der einzusparenden VZÄ (234). Die restlichen 72 % sollen insgesamt 190 VZÄ abbauen.

Die Bezirksamter haben somit bei einem im Verhältnis eher kleinen Personalkörper über die Hälfte des VZÄ-Abbaus zu erbringen. Die Wahrscheinlichkeit, dass entsprechende überproportionale Einsparerfolge bei den Bezirksamtern tatsächlich erreicht werden, ist nicht nur aufgrund der rechnerischen Verhältnisse, sondern auch vor dem Hintergrund der vom Senat selbst dargestellten und anerkannten Mehrbedarfe, die sich teilweise auf die Bezirksamter beziehen, fraglich. Rechnerisch sollen ab 2017 deutlich mehr VZÄ abgebaut werden als durch die im Wesentlichen bis 2016 bereits anerkannten Mehrbedarfe (Tz. 82) hinzugekommen sind. Hier ist anhand des Haushaltsplan-Entwurfs nicht zu erkennen, in welchem Verhältnis diese Ziele bzw. quantitativen Vorgaben zueinander stehen. Entscheidungen bzw. Absichtserklärungen aus Drucksachen der letzten Monate einerseits und dem Haushaltsplan-Entwurf andererseits vermitteln den Eindruck eines intransparenten, in sich widersprüchlichen „Sowohl-als-auch“ hinsichtlich des Sparens und des Aufstockens für einzelne Bereiche.

92. Wie in der bisherigen Strategie führen anerkannte VZÄ-Mehrbedarfe oder Ausnahmen von einer Abbauverpflichtung außerhalb des vom Personalabbau ausgenommenen Personalkörpers nicht zu einer ausdrücklichen Überführung von VZÄ in diesen Bereich. Weder die VZÄ der Steuerverwaltung noch die übrigen in Tz. 82 genannten VZÄ sind von Abbauverpflichtungen ausgenommen und dem Bereich des „ausgenommenen Personalkörpers“ zugeordnet worden. Dies betrifft überschlägig fast 9.000 VZÄ,¹¹⁰ und entspricht über 40 % des Personalkörpers, der eigentlich für einen Personalabbau zur Verfügung stehen sollte.

¹¹⁰ Davon ausgehend, dass zusätzliche Stellen jeweils mit einer vollen VZÄ besetzt werden, errechnet sich die Angabe wie folgt:

- Steuerverwaltung, Plan 2017 (ohne NWK) 3.146 VZÄ;
- Allgemeine Soziale Dienste, 446,2 Stellen laut Pressestelle des Senats vom 22. September 2015;
- Justizbehörde, 4.520 VZÄ (ohne NWK), Bürgerschaftskanzlei, 87 VZÄ (ohne NWK) und Bundesbauabteilung, 165 VZÄ (ohne NWK), da hier kein VZÄ-Abbau erfolgen soll (Finanzbericht 2017/2018, Tabelle 11);
- Verfassungsschutz, Plan 2017 (ohne NWK) 151 VZÄ;
- Bauprüfung der Bezirksamter, 181 VZÄ im Januar 2016 (Bürgerschaftsdrucksache 21/2876 vom 22. Januar 2016, ohne Angaben zu den Stadtplanungsabteilungen) zzgl. 50 VZÄ laut Pressestelle des Senats vom 15. März 2016 sowie

Unklar bleibt auch, welchem der beiden Personalkörper die in der Höhe noch unbekanntes VZÄ (Tz. 89) zugeordnet werden, die aufgrund der Zuwanderung benötigt und nicht den allgemeinbildenden Schulen oder der Polizei und Feuerwehr zuzurechnen sind. Wenn diese im „übrigen Personalkörper“ verblieben, muss dort ein höherer Abbau erbracht werden.

Dass Nachwuchskräfte vom Personalabbau ausgenommen sind, trägt dem demografischen Wandel Rechnung. Allerdings verbleiben diese nach Abschluss der Ausbildung nur dann in dem vom Personalabbau ausgenommenen Personalkörper, wenn sie an allgemeinbildenden Schulen oder bei Polizei und Feuerwehr beschäftigt werden. Alle anderen ausgebildeten jungen Kräfte befinden sich ab dem Zeitpunkt der Übernahme in dem Personalkörper, der einen Abbau leisten soll.¹¹¹ Auch hier bleibt unklar, wie die Zielkonflikte aufgelöst werden sollen.

Die Anzahl der VZÄ, die tatsächlich für einen Personalabbau zur Verfügung steht, ist insgesamt nicht klar definiert und – wenn man, wie es der Rechnungshof hier beispielhaft unternommen hat, auch Mehrbedarfe gegenrechnet – deutlich kleiner, als es die Darstellung des Haushaltsplan-Entwurfs erscheinen lässt.

Die Vorgaben sind nicht hinreichend klar und der Rechnungshof hat Zweifel, dass die Abbauziele realistisch und umsetzbar sind. Die Zweifel bestehen aufgrund der zahlenmäßigen Verhältnisse von Aufbau- zu Abbaubereichen zueinander sowie des Umfangs des erforderlichen Abbaus in einigen Bereichen.

93. Das Personalamt hat zu den Ausführungen des Rechnungshofs hinsichtlich der Planung für die Bezirksamter erklärt, dass die Planwerte den im Vergleich zu anderen Organisationseinheiten hohen Personalaufbau von Dezember 2011 bis Dezember 2015 berücksichtigten. Ein weiterer Zuwachs in den Bereichen Kundenzentren, Stadtplanung und Bauprüfung finde im Jahr 2016 statt. Das Ausgangsniveau für das Jahr 2017 sei daher mit 6.140 VZÄ gegenüber der im Finanzbericht 2015/2016 für 2017 vorgesehenen 5.833 VZÄ deutlich erhöht. Dazu hätten auch Bedarfe im Bereich der Flüchtlingsunterbringung beigetragen. Aktuell sei vorgesehen, dass die Bezirke von diesem deutlich erhöhten Niveau ausgehend am Personalabbau in einer Größenordnung teilnähmen, der dem von Fachbehörden ohne besondere zusätzliche Bedarfe vergleichbar sei.

- Kundenzentren der Bezirksamter, 171 VZÄ im März 2016 (Bürgerschaftsdrucksache 21/3970 vom 15. April 2016) zzgl. 40 VZÄ durch Ausschreibung (Bürgerschaftsdrucksache 21/4506 vom 24. Mai 2016).

¹¹¹Betroffen sind u.a. die übernommenen NWK des Technischen Diensts, des allgemeinen Verwaltungsdiensts sowie der Steuerverwaltung.

Der Rechnungshof gibt zu bedenken, dass die Ist-VZÄ der Bezirksämter im Jahr 2015 bereits 6.153¹¹² betragen haben und damit leicht über dem Planwert 2017 von 6.140 VZÄ¹¹³ liegen. Der beschriebene und für 2016 geplante Aufbau für Kundenzentren, Stadtplanung und Bauprüfung ist im Wert für 2015 noch nicht enthalten. Mithin ist das Ausgangsniveau für die Einsparungen ab 2017 nicht ein deutlich erhöhter Startwert. Vielmehr muss bereits der für 2016 geplante Aufbau von den Bezirksämtern durch Einsparungen an anderen Stellen kompensiert werden.

Von den in allen Bezirksämtern vorhandenen Produktgruppen sind sieben Gegenstand von Einzelfestlegungen (vgl. auch Tz. 82) zum Personalbedarf gewesen (Einwohner- und Personenstandswesen, Soziale Hilfen, Sozialraummanagement, Jugend- und Familienhilfe, Gesundheit, Stadt- und Landschaftsplanung sowie Bauaufsicht und Wirtschaftsförderung). Daneben verbleiben nur drei Produktgruppen: Steuerung und Service, Management des öffentlichen Raumes sowie Verbraucherschutz, Gewerbe und Umwelt. Dies zeigt, dass der für Einsparungen zur Verfügung stehende Personalkörper, bei dem es keine Zielkonflikte mit beabsichtigten Personalverstärkungen gibt, gering ist.

1.3.3 Vollkräfte und Vollzeitäquivalente

94. Der Senat will künftig neben den VK die VZÄ stärker in den Blick nehmen. Damit bleibt die Zweigleisigkeit von zwei unterschiedlich abgegrenzten Steuerungsgrößen bestehen. Nachteilig ist daran, dass die für die Bürgerschaft im Haushalt dargestellten VZÄ weiterhin operativ nicht als primäre Steuerungsgröße genutzt werden (können) und damit Transparenz verloren geht. Vorteilhaft an der Betrachtung der VK neben den VZÄ ist, dass diese auch die Landesbetriebe und Hochschulen einbeziehen und einen ganzheitlicheren Steuerungsansatz unterstützen. Zudem stützt sich die praktizierte monatliche Kontrolle der tatsächlichen Entwicklung gegenwärtig auf die Zahlenbasis der VK.

Perspektivisch muss es jedoch das Ziel sein, eine steuerungsrelevante Größe zu definieren oder zumindest die beiden Größen hinsichtlich der Definition und der Verfügbarkeit von aussagekräftigen Monats-Ist-Werten möglichst weitgehend anzunähern. Einen ersten Schritt in diese Richtung will der Senat unternehmen: Die NWK sollen nicht nur in die VZÄ, sondern künftig auch in die VK aufgenommen werden.

Insofern gilt es, bis auf Weiteres anhand der VK die Entwicklung des Personalbestands bei den Landesbetrieben im Blick zu behalten: Durch eine Verlagerung von Aufgaben in Landesbetriebe

¹¹²Auswertung des Rechnungshofs aus den VZÄ-Angaben je Produktgruppe im Haushaltsplan-Entwurf 2017/2018.

¹¹³Finanzbericht 2017/2018, Tabelle 11.

können die im Kernhaushalt geplanten VZÄ-Werte und der geplante Personalaufwand reduziert werden, um entsprechende Zielvorgaben einzuhalten.

Bereits in den letzten Jahren hat sich die Anzahl der VK in den Landesbetrieben deutlicher erhöht als in der Kernverwaltung.

Entwicklung der Vollkräfte 2011 bis 2015				
	Vollkräfte zum 31.12.2011	Vollkräfte zum 31.12.2015	Veränderung absolut	Veränderung prozentual
Kernverwaltung	46.939	46.999	60	0,1%
Landesbetriebe (ohne Hochschulen)	6.534	7.172	638	9,8%
Quelle: Eigene Darstellung aus Personalbericht 2012 (Tabellenanhang S 39 f.) und Personalbericht 2016 (Bürgerschaftsdrucksache 21/5141 vom 5. Juli 2016, S. 17 f.)				

Ansicht 35: Entwicklung der Vollkräfte 2011 bis 2015

Die Verlagerung entlastet den Kernhaushalt letztlich nicht, da sich der Sachaufwand erhöht. Ähnlich ist die Wirkung einer Verlagerung von Personalaufwand durch Vergabe von Aufträgen an Dritte.

1.4 Fazit

95. Hinsichtlich der VK verfehlte die Strategie des Senats ihr Ziel. Statt eines Abbaus wurden seit 2011 rund 1.440 VK aufgebaut.

Die dem Zahlenwerk des Haushaltsplan-Entwurfs zugrundeliegende und im Finanzbericht beschriebene weiterentwickelte Strategie des Senats nimmt Abstand von einem jährlich quantifizierten Abbauziel und plant statt dessen einen leichten Personalaufbau.

Dies ist grundsätzlich nicht zu beanstanden, solange die Einhaltung der Schuldenbremse insgesamt dadurch nicht gefährdet wird, was gegenwärtig nicht der Fall ist. Die Binnenplausibilität von Auf- und Abbauzielen ist jedoch nicht durchweg gegeben. Zudem bleiben die Vorgaben insofern unklar, als Zielkonflikte mit bereits beschlossenen bzw. absehbaren Mehrbedarfen nicht aufgelöst wurden. Faktisch sind die vom Personalabbau ausgenommenen Bereiche deutlich größer als angegeben. Aus den bisher im Einzelplan 9.2 „geparkten“ Mitteln für Mehrbedarfe aufgrund von Zuwanderung können zusätzliche Personalaufwände und VZÄ resultieren.

In den Finanzplanungsjahren 2019 und 2020 werden zusätzliche Handlungsbedarfe wahrscheinlich, weil die Steigerungsraten beim Personalaufwand zu gering erscheinen.

Die Ampel kann nicht „grün“ sein, weil weiterhin der überwiegende Teil der Kernverwaltung von Personaleinsparungen ausgenommen ist, sodass sich die Abbauziele auf einen zu kleinen Personalkörper beziehen, was die Zielerreichung nach den Erfahrungen der letzten Jahre zweifelhaft macht. Die Ampel muss nicht „rot“ sein, weil die planerischen Einsparvorgaben zeigen, dass der Senat grundsätzlich weiterhin beim Personal Maß halten will und der Pfad zur Schuldenbremse insgesamt – auch durch einen leichten Personalaufbau – nicht gefährdet wird. Die sich ergebende „gelbe Ampel“ warnt: Die dargestellten Sachverhalte geben Anlass daran zu zweifeln, dass die eingeplanten Einsparerfolge tatsächlich eintreten. Blieben sie aber aus, liefe der Personalaufwand aus dem Ruder.

Der Senat muss die seiner Strategie innewohnenden Zielkonflikte auflösen.

2. Finanzstrategie

Bewertungskriterium „Strategie des Senats“:

Finanzstrategie



Die Bewertung des Rechnungshofs schließt an die 2015 getroffenen Feststellungen an: Die Strategie vorsichtiger, mittelfristig orientierter Einnahmeerwartungen zur Ableitung von Ausgabenobergrenzen ist grundsätzlich erfolgversprechend. Der Senat hat an dem eingeschlagenen Konsolidierungspfad festgehalten.

Die Bewirtschaftung des Haushalts 2015 hat aber gezeigt, dass Puffer aufgezehrt und weitere Spielräume nicht vorhanden sind.

2.1 Ausgabendeckel des Finanzrahmengesetzes

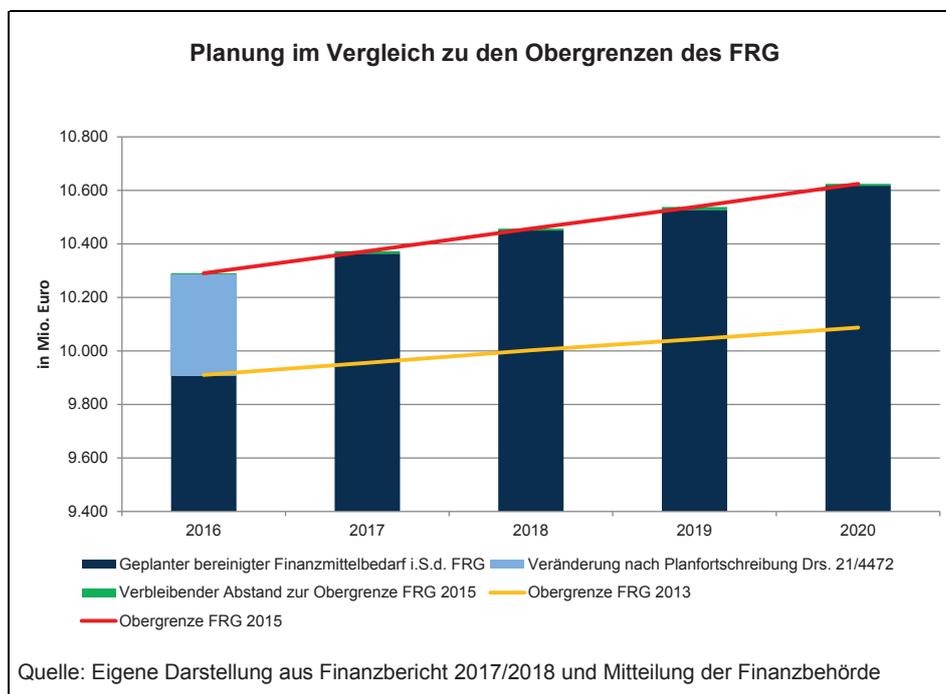
96. Das FRG legt für die Jahre 2015 bis 2020 Obergrenzen für die Veranschlagung des bereinigten Finanzmittelbedarfs fest.¹¹⁴ Dieser Finanzbedarf korrespondiert mit Steuereinnahmen in einer konjunkturellen Normallage. Die Berechnung basiert auf einem langfristigen Trend. Dieser beruhte zunächst auf einem statischen Stützzeitraum 1990 bis 2010 und wurde im Zuge einer Gesetzesänderung Ende 2015¹¹⁵ auf einen Stützzeitraum 1994 bis 2014 angepasst. Dadurch wurden die Obergrenzen um rund 500 Mio. Euro jährlich erweitert.

¹¹⁴§ 3 FRG in Verbindung mit § 2 FRG.

¹¹⁵Bürgerschaftsdrucksache 21/2176 vom 10. November 2015.

Der Rechnungshof hat in seiner Beratenden Äußerung „Monitoring Schuldenbremse 2015“¹¹⁶ vorgetragen, dass die Einnahmeproggnose vorsichtig bleiben und Abschlüsse von der guten Entwicklung in den letzten Jahren berücksichtigen sollte, und empfohlen, von den nach der neuen Einnahmeproggnose möglichen Ausgabenobergrenzen in § 3 FRG einen Vorsichtsabschlag vorzunehmen.

Dieser Empfehlung hat sich der Gesetzgeber nicht angeschlossen, sodass im Ergebnis ab dem Haushaltsjahr 2016 Gestaltungsraum für einen erhöhten Finanzmittelbedarf vorhanden ist. Dieser wurde für 2016 erst Mitte 2016 mit einer Nachforderungsdrucksache¹¹⁷ ausgeschöpft. Für die Jahre ab 2017 wird er durch die Planung konkretisiert. Der Rechnungshof stellt fest, dass der Finanzmittelbedarf für alle Jahre voll ausgeschöpft wurde. Sicherheitsabschlüsse wurden nicht eingeplant:



Ansicht 36: Planung im Vergleich zu den Obergrenzen des FRG

Gegenüber der ursprünglichen Planung für das Jahr 2016 ergibt sich damit eine Erhöhung des bereinigten Finanzmittelbedarfs im Sinne des FRG von 3,8 %.

2.2 Handlungsbedarf

97. Die Bewirtschaftung des anstehenden Doppelhaushalts wird eine Herausforderung sein. Schon jetzt ist abzusehen, dass dort, wo in

¹¹⁶Beratende Äußerung nach § 81 Absatz 2 LHO „Monitoring Schuldenbremse 2015“ vom 12. November 2015, S. 54 ff. (Bürgerschaftsdrucksache 21/2500 vom 4. Dezember 2015).

¹¹⁷Bürgerschaftsdrucksache 21/4472 vom 17. Mai 2016.

den letzten Jahren noch Puffer waren, keine Spielräume mehr bestehen:

- Trotz der gegenüber der Planung deutlich höheren Steuererträgen ist im Jahr 2015 kein Überschuss im doppelten Gesamtfinanzergebnis verblieben: Der Saldo aus Verwaltungstätigkeit, Investitionen und Darlehen ist negativ.
- Die Mehrbedarfe im Zusammenhang mit Flüchtlingen sind kaum durch nachhaltige, in den Behörden bewirkte Einsparmaßnahmen gegenfinanziert worden. Vielmehr wird durch eine zentrale Veranschlagung Vorsorge getroffen.
- Die bisherigen Maßnahmen zum Vollkräfteabbau konnten den Anstieg des Personalaufwands nicht wie vom Senat geplant bremsen.
- Die geplanten Kosten aus Finanzierungstätigkeit (im Wesentlichen der Ansatz für Zinsen), die Ende 2015 für die Jahre 2015 und 2016 zur Finanzierung noch nicht vollständig abschätzbarer Bedarfe herabgesetzt wurden, waren in 2015 allein nicht mehr auskömmlich. Statt geplanten 579 Mio. Euro wurden rund 657 Mio. Euro benötigt.¹¹⁸ Die Auskömmlichkeit ergab sich insbesondere, weil gleichzeitig außerplanmäßige Erlöse aus Finanzierungstätigkeit in Höhe von rund 92 Mio. Euro vorhanden waren, die zum Ausgleich der Mehrkosten bei den Zinsen verwendet werden konnten.

Insgesamt lässt der Entwurf des Doppelhaushalts 2017/2018 nicht erkennen, dass der Senat seinen Kanon an Zielen und Vorgaben der Entwicklung angepasst hat. Der Rechnungshof hat hierfür bereits mehrfach empfohlen, zusätzliche Konsolidierungsstrategien zu entwerfen. Er hatte in diesem Zusammenhang das Dienst- und Besoldungsrecht oder Konsolidierungsstrategien für den Konzern Stadt als Beispiele genannt.¹¹⁹

¹¹⁸Stand: 14. Buchungsperiode, abgerufen am 1. August 2016, siehe auch Haushaltsplan-Entwurf 2017/2018, Band Gesamthaushalt, S. 2.

¹¹⁹Beratende Äußerung nach § 81 Absatz 2 LHO „Monitoring Schuldenbremse 2014“ vom 21. August 2014, S. 40 f. (Bürgerschaftsdrucksache 20/12925 vom 3. September 2014).

Auch Einnahmeerhöhungen könnten in die Betrachtung einbezogen werden: Wenn die Analyse des Senats ergeben sollte, dass beispielsweise ein Personalabbau vor dem Hintergrund drängender Staatsaufgaben nicht realisiert werden kann oder soll, müssten gegebenenfalls Einnahmeerhöhungen strukturelle Bedarfe gegenfinanzieren.

Hamburg, den 18. August 2016

Dr. Stefan Schulz

Michael Otto-Abeken

Elisabeth Seeler- Kling

Joachim Mose

Philipp Häfner

Birgit Fuhlendorf