

# **Monitoring Schuldenbremse 2017**

Beratende Äußerung nach § 81 Absatz 2 LHO

Hamburg, den 9. November 2017

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

## Inhaltsverzeichnis

	<b>Seite</b>
I. Zusammenfassung und Gesamtbewertung	5
II. Ausgangslage	8
1. Schuldenbremse	8
2. Schuldenstand	8
III. Nettokreditaufnahme	10
1. Einhaltung der Nettokreditaufnahme im Plan	10
2. Einhaltung der Nettokreditaufnahme im Ist	11
3. Umgehungsmöglichkeiten der Schuldenbremse	13
3.1 Verlagerung der Verschuldung in Tochterorganisationen	13
3.1.1 Konzernbezogene Sichtweise	13
3.1.2 Finanzschulden von Tochterorganisationen	15
3.1.3 Maßnahmenbezogene Sichtweise	17
3.1.4 Sonderfälle der Eigenkapitalspiegelbildmethode	18
3.1.5 Fazit	19
3.2 Strukturelle Verschuldung durch Kassenverstärkungskredite	19
3.2.1 Kassenverstärkungskredite	19
3.2.2 Liquiditätshilfen	20
3.2.3 Bericht über Kassenverstärkungskredite	22
3.2.4 Fazit	23
3.3 Kreditaufnahme ersetzende Finanzierungsmodelle	24
3.4 Strukturelle Verschuldung durch Inanspruchnahme finanzieller Transaktionen	27
3.5 Segmentberichterstattung	29
4. Investitionsniveau	32
4.1 Investitionsquote	32
4.2 Verhältnis von Investitionen und Abschreibungen	34
4.3 Bauinvestitionen	35
4.4 Fazit	35
IV. Struktureller Haushaltsausgleich	35
1. Struktureller Abbaupfad im Plan	36
2. Struktureller Abbaupfad im Ist	37

V.	Risiken und Chancen	39
1.	Risiken	39
1.1	Abnehmender Gestaltungsspielraum im Haushalt	39
1.2	Kosten der Zuwanderung über das Asylsystem	41
1.3	Eventualverbindlichkeiten	43
1.3.1	HSH Nordbank AG	43
1.3.2	Gewährträgerhaftungen	44
2.	Chancen	46
2.1	Bund-Länder-Finanzbeziehungen	46
2.2	Wachsende Stadt	47
2.3	Digitalisierung der Verwaltung	47
3.	Fazit	47
VI.	Konsolidierungsstrategie des Senats	48
1.	Personalstrategie	48
1.1	Entwicklung von Vollkräften und Vollzeitäquivalenten	48
1.1.1	Vollkräfte	48
1.1.2	Vollzeitäquivalente	50
1.2	Entwicklung der Entgelte und Bezüge	51
1.3	Fazit	53
2.	Finanzstrategie	53

## Abkürzungen

AG	Aktiengesellschaft
AöR	Anstalt öffentlichen Rechts
FHH	Freie und Hansestadt Hamburg
FRG	Finanzrahmengesetz
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GWG	Gesellschaft für Wohnen und Bauen mbH
HGB	Handelsgesetzbuch
HGV	HGV Hamburger Gesellschaft für Vermögens- und Beteiligungsmanagement mbH
HoldCo	HSH Beteiligungs Management GmbH
HPA	Hamburg Port Authority AöR
HSE	Hamburger Stadtentwässerung AöR
HSH	HSH Nordbank AG
HV	Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg
KG	Kommanditgesellschaft
IFB	Hamburgische Investitions- und Förderbank AöR
LHO	Haushaltsordnung der Freien und Hansestadt Hamburg (Landeshaushaltsordnung) in der Fassung vom 17. Dezember 2013
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
MVM	Mieter-Vermieter-Modell
ÖÖP	öffentlich-öffentliche Partnerschaft
ÖPP	öffentlich-private Partnerschaft
PKV	Personalkostenverrechnungssätze
Planetarium	Landesbetrieb Planetarium Hamburg
SAGA	Siedlungs-Aktiengesellschaft Hamburg
SBH	Landesbetrieb Schulbau Hamburg
SNHG	Gesetz zur strategischen Neuausrichtung des Haushaltswesens der Freien und Hansestadt Hamburg
SV	Sondervermögen
UKE	Universitätsklinikum Hamburg-Eppendorf – Körperschaft des öffentlichen Rechts
UKEG	Gesetz zur Errichtung der Körperschaft „Universitätsklinikum Hamburg-Eppendorf“
VK	Vollkräfte
VZÄ	Vollzeitäquivalente



## I. Zusammenfassung und Gesamtbewertung

1. Die Lage des Haushalts<sup>1</sup> kann einerseits als gut beschrieben werden: Der Haushalt hält die Schuldenbremse im Plan mit sichtbarem Abstand zur Grenzlinie ein (vgl. Tz. 8). Die Steuereinnahmen sind kontinuierlich hoch. Statt der geplanten Neuverschuldung gibt es im Kernhaushalt Finanzierungsüberschüsse von rund 600 Mio. Euro (vgl. Tz. 9).

Es kann aber auch ein anderes Bild gezeichnet werden: Die aufgrund der aktuell guten Wirtschaftslage hohen Steuereinnahmen sind erfreulich, schaffen aber keinerlei Spielraum, weil sie – durch Gesetz festgelegt – lediglich die Konjunkturrücklage erhöhen und damit für schlechte Zeiten zurückgelegt werden müssen (vgl. Tz. 85). Bedeutsamer sind daher die Lasten, die sichtbar werden, je weiter der Kreis um den Kernhaushalt gezogen wird. Die oben genannten Überschüsse im Kernhaushalt 2016 relativieren sich schon bei einer Einbeziehung der Sondervermögen. Für 2016 verbleiben von fast 600 Mio. Euro Überschuss nach dem Gegenrechnen der Neuverschuldung der Sondervermögen nur noch 139 Mio. Euro (vgl. Tz. 9).

Werden die in städtische Gesellschaften ausgelagerten Finanzierungslasten aus dem Mieter-Vermieter-Modell hinzugenommen, kommen in 2015 rund 200 Mio. Euro Neuverschuldung hinzu, in 2016 rund 40 Mio. Euro und für 2017 sind gegenwärtig abermals rund 100 Mio. Euro neue Schulden in diesem Modell geplant (vgl. Tz. 38). Wird die gesamte Sphäre des „Konzerns Hamburg“ betrachtet, steigen die Schulden sogar um Milliarden (vgl. Tzn. 7 und 11): Ursächlich hierfür sind insbesondere die Beträge im Zusammenhang mit der HSH Nordbank AG (vgl. Tzn. 69 ff.), in kleinerem Umfang steigen aber auch die Schulden durch die Aktivitäten anderer städtischer Unternehmen (vgl. Tz. 13). Die Schulden im Konzern sind von 2015 auf 2016 um über 1 Mrd. Euro gestiegen (vgl. Tz. 11). Die gute Lage des Kernhaushalts darf somit nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Verschuldung weiterhin steigt.

2. Die Gefahr einer Fehleinschätzung wird auch nicht dadurch gebannt, dass die Lasten im Haushaltswesen der Stadt aufgrund der Doppik früher oder später transparent werden.

Ausgelagerte Verschuldung wird typischerweise erst mit Zeitverzögerung und in vergleichsweise kleinen „Raten“ im Haushalt sichtbar. Eine Investition im Mieter-Vermieter-Modell wird nach der Kreditfinanzierung durch den Realisierungsträger erst mit der Fertigstellung, also meist Jahre nach dem Beschluss der Maßnahme

---

<sup>1</sup> Die Finanzbehörde und das Personalamt haben einen Entwurf dieser Beratenden Äußerung zur Stellungnahme erhalten und keine Einwendungen gegen die Darstellung der Sachverhalte erhoben.

und nur in jährlichen Mietraten, im Haushalt sichtbar. Auch Verschuldung in Unternehmen, wofür der Bericht beispielhaft das Universitätsklinikum Hamburg-Eppendorf (UKE) nennt (vgl. Tz. 18), wird häufig zeitversetzt und in vergleichsweise kleinen Raten den Haushalt erreichen (zum Beispiel durch erhöhte jährliche Zuweisungsbedarfe). Die Zeitverzögerung und die Belastung in Raten sind Effekte, die im privaten Haushalt Konsumenten zu überhöhten Ausgaben „verführen“. Diese Gefahr besteht auch bei der Stadt. Das finanzpolitisch Gefährliche ist, dass jede einzelne Maßnahme sinnvoll und finanziell nicht überfordernd sein kann. Erst über Jahre und in ihrer Gesamtheit können sie gleichwohl den Haushalt zunächst immer stärker einengen (vgl. Tzn. 63 ff.) und dann ggf. überfordern.

Auch der Rechnungshof kann heute keine exakte Grenze ziehen, ab der die geschilderte Überforderung eintreten würde. Die in dem Schuldenbremsenmonitor 2017 aufbereiteten Fakten zeigen aber: Die Grenze kommt in Sichtweite. Die Schuldenbremsenampel steht insgesamt für den rechtlich geregelten Kreis des Haushalts insofern zwar weiter auf „grün“. Die Risiken bei den Finanzen des Konzerns Hamburg, die nicht unter die rechtlichen Grenzen der Schuldenbremse fallen, wohl aber wirtschaftlich die Stadt belasten, zwingen nicht zuletzt wegen der HSH Nordbank AG die Risiko-/Chancen-Ampel auf „gelb“ zu stellen.

3. Auch die wichtige Einzelampel für die Personalstrategie bleibt gelb (vgl. Tz. 84): Der Rechnungshof hat bei der Analyse der Entwicklung des Personalbestands festgestellt, dass ein spürbarer Personalaufbau stattfindet. Der vom Senat im Haushaltsplan 2017/2018 bis 2020 insgesamt geplante Personalaufbau wurde bereits Mitte 2017 erreicht.
4. Für Transparenz über die Verschuldung kann in den nächsten Jahren eine Segmentberichterstattung im Jahresabschluss des Konzerns sorgen: Durch ein Zusammenfassen von Segmenten wie zum Beispiel den Gesellschaften des Mieter-Vermieter-Modells ließe sich erkennen, was über den rechtlichen Wirkungskreis der Schuldenbremse hinaus an – mehr oder weniger direkt – den Haushalt belastenden Schulden, Abschreibungen oder Vermögen in den verschiedenen „Schalen“ des Konzerns hinzukommt. Der Rechnungshof schlägt vor, eine entsprechende Darstellung in den Konzernabschluss aufzunehmen (vgl. Tzn. 45 ff.).



Die Grafik zeigt die in den folgenden Kapiteln erläuterten Einzelkriterien.

	Bewertungskriterium	2017	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

### 1. Schuldenbremse

5. Hamburg ist durch das Grundgesetz (GG) ab 2020 verpflichtet, seine Einnahmen und Ausgaben grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen (Nettokreditaufnahmeverbot).<sup>2</sup> 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 vierten Mal vorgelegten Bericht überprüft der Rechnungshof anhand eines unveränderten Kriterienkatalogs, ob der Weg zur Einhaltung der Schuldenbremse gesichert ist.

Grundlage des vorliegenden Berichts sind die Plan-Werte bis 2020 und die Ist-Werte bis 2016. Plan-Werte über 2020 hinaus konnten in dem vorgelegten Bericht nicht berücksichtigt werden, da die Fortschreibung des mittelfristigen Finanzplans für die Jahre 2017 bis 2021 bei Beschlussfassung über diesen Bericht noch nicht vorlag.

### 2. Schuldenstand

6. Bei der Diskussion über die Schuldenbremse in Deutschland und Europa ist nicht nur die Neuaufnahme, sondern auch die Höhe der bereits aufgelaufenen Schulden von Bedeutung. Für den Schuldenstand der Stadt Hamburg gibt es unterschiedliche Abgrenzungen.<sup>3</sup> In der Abgrenzung nach dem sog. Schalenkonzept des Statistischen Bundesamtes (Destatis)<sup>4</sup> hat Hamburg die folgenden Schuldenstände (zum 31. Dezember 2016):<sup>5</sup>

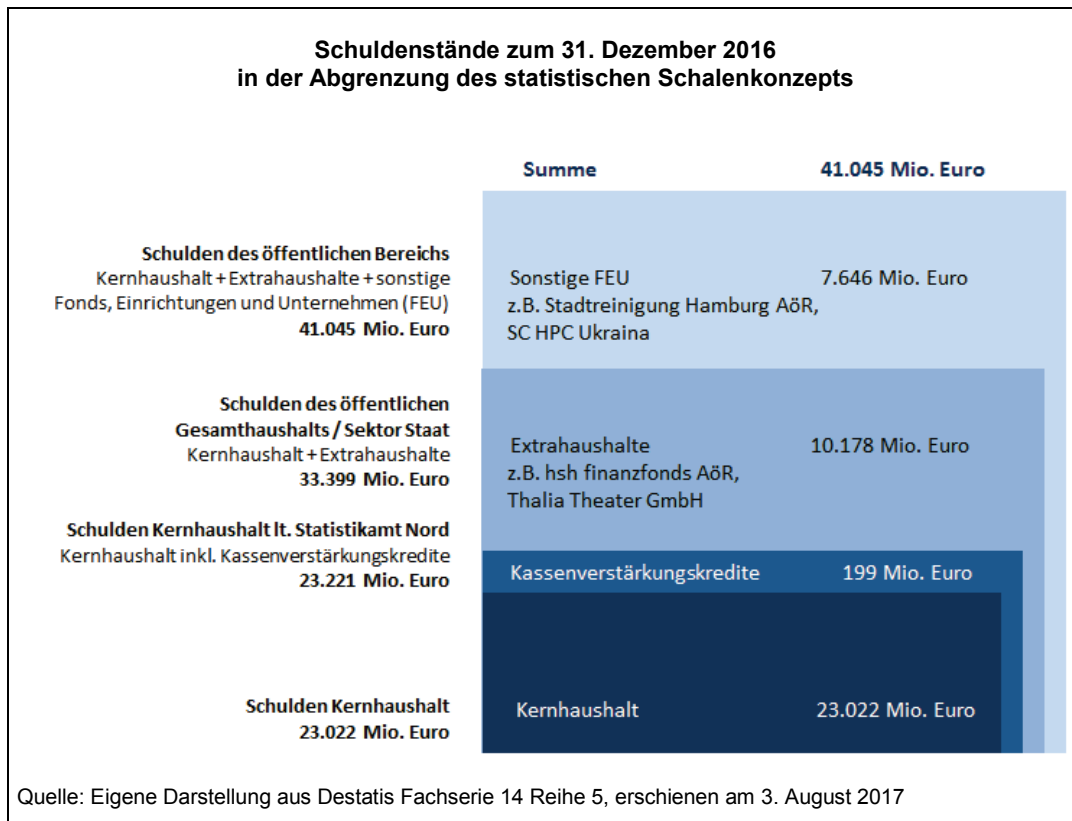
---

<sup>2</sup> Artikel 109 Absatz 3 GG in Verbindung mit Artikel 143d Absatz 1 GG. In dieser verfassungsrechtlichen Vorgabe sind die Begriffe kameral ausgestaltet. Übersetzt in die in Hamburg ab dem Haushaltsjahr 2015 geltenden doppischen Vorgaben ist der Begriff „Einnahme“ durch „Einzahlung“ und der Begriff „Ausgabe“ durch „Auszahlung“ zu ersetzen.

<sup>3</sup> Beratende Äußerung nach § 81 Absatz 2 LHO „Monitoring Schuldenbremse 2015“ vom 12. November 2015, Tzn. 9 ff. (Bürgerschaftsdrucksache 21/2500 vom 4. Dezember 2015).

<sup>4</sup> Die Entwicklung des Schuldenstands bezogen auf die jeweilige Abgrenzung ist nur bedingt aussagekräftig, da zwischen den Schalen Verschiebungen stattfinden, zum Beispiel durch Ausgliederung von öffentlichen Aufgaben in Landesbetriebe oder öffentliche Unternehmen.

<sup>5</sup> Die jeweiligen Schuldenstände beinhalten auch Schulden bei öffentlichen Bereichen, aber keine Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen sowie keine impliziten Schulden wie Rückstellungen.



*Ansicht 1: Schuldenstände zum 31. Dezember 2016 in der Abgrenzung des statistischen Schalenkonzepts*

7. Danach sind die Schulden des Kernhaushalts ohne Kassenverstärkungskredite im Vergleich zum Vorjahr (23.224 Mio. Euro) um rund 200 Mio. Euro gesunken, die Schulden des öffentlichen Gesamthaushalts (Vorjahr 30.882 Mio. Euro) und in der Folge die des öffentlichen Bereichs (Vorjahr 38.783 Mio. Euro) aber um rund 2,5 Mrd. Euro gestiegen. Hauptgrund hierfür sind Kreditaufnahmen im Zusammenhang mit der HSH Nordbank AG.

### III. Nettokreditaufnahme

#### 1. Einhaltung der Nettokreditaufnahme im Plan

Bewertungskriterium „Nettokreditaufnahme“:

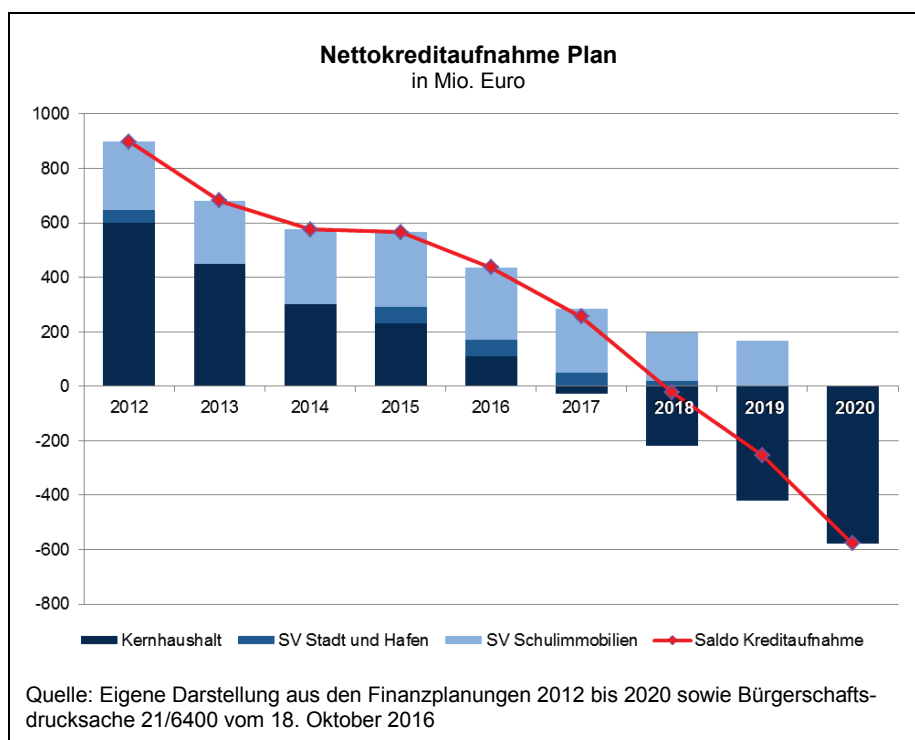
**Einhaltung der Nettokreditaufnahme im Plan**



**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 in Artikel 40 § 5 SNHG hinsichtlich des Haushaltsausgleichs gerecht werden.**

**Die Finanzplanung bis 2020 entspricht diesen Vorgaben. Das Zahlenwerk ist geeignet, die Einhaltung der Schuldenbremse sicherzustellen.**

8. Mangels einer neuen Finanzplanung bleibt es bei der Bewertung aus dem vergangenen Jahr, wonach 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) erfüllten.



Ansicht 2: Nettokreditaufnahme Plan

## 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 der geplante Abbau der Nettokreditaufnahme in den Ist-Werten auch tatsächlich erreicht wird.**

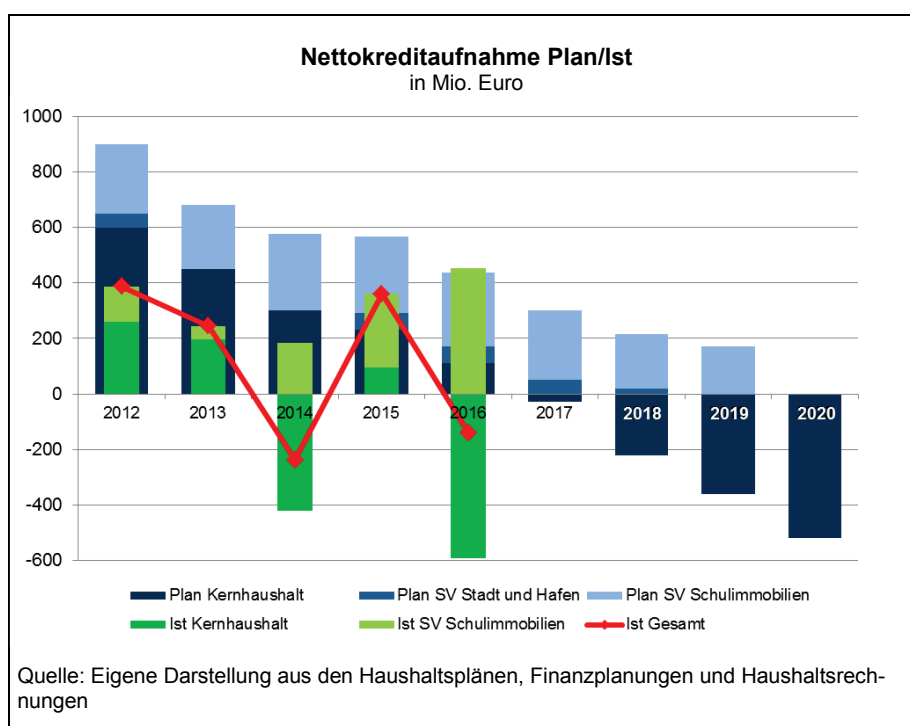
**Für die abgeschlossenen Haushaltsjahre 2012 bis 2016 bleiben die tatsächlichen Nettokreditaufnahmen insgesamt deutlich unterhalb der Plan-Werte.**

9. 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 doppelischen Betrachtungsweise liefert jetzt die Gesamtfinanzrechnung diese Information. Aus den zusammengefassten Salden 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 2016 auf einen Finanzierungsüberschuss von 593 Mio. Euro. Dies liegt maßgeblich an den hohen überplanmäßigen Steuereinzahlungen.

Die Nettokreditaufnahmen in Sondervermögen sind nach den Regeln der Schuldenbremse hinzuzurechnen: Das Sondervermögen Stadt und Hafen kam 2016 ohne Nettokreditaufnahme aus und das Sondervermögen Schulimmobilien hat 2016 neue Kredite im Umfang von 454 Mio. Euro aufgenommen.<sup>6</sup>

Im Ergebnis kam es damit in 2016 zu einem Finanzierungsüberschuss nach den Abgrenzungsregeln der Schuldenbremse (d. h. einschließlich der Sondervermögen) von 139 Mio. Euro. Dieser hat den Schuldenstand reduziert (vgl. Tz. 7).



Ansicht 3: Nettokreditaufnahme Plan/Ist

<sup>6</sup> Bürgerschaftsdrucksache 21/7585 vom 21. Januar 2017, Anlage 8.

### 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 Umgehungsmöglichkeiten betrachtet und entsprechende Sachverhalte anhand vom Rechnungshof entwickelter Maßstäbe bewertet.

#### 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 dem Sinn und Zweck der Schuldenbremse widersprechen.**

**Anzeichen für eine solche schuldenbremsenschädliche Verlagerung von Verschuldung in rechtlich selbstständige Tochterorganisationen hat der Rechnungshof nicht festgestellt.**

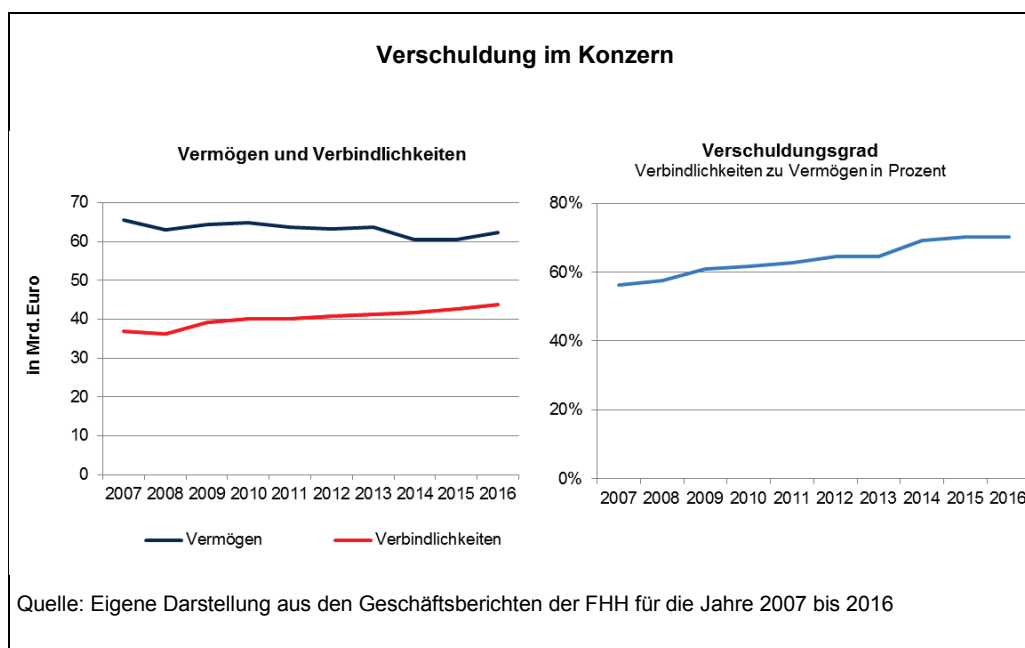
##### 3.1.1 Konzernbezogene Sichtweise

11. Die FHH hat mit über 400 Tochterorganisationen <sup>7</sup> ein umfangreiches Beteiligungsportfolio. Diese Tochterorganisationen nehmen Kredite auf, was nach den Regeln der Schuldenbremse grundsätzlich zulässig ist. Es besteht allerdings das Risiko, dass Tochterorganisationen zu einer übermäßigen Verlagerung von Verschuldung genutzt werden.

Die Doppik bietet die Möglichkeit, nicht nur den Kernhaushalt, sondern den Konzern mit seinen Tochterorganisationen zu be-

<sup>7</sup> Jahresbericht 2016, „Beteiligungen“, Tz. 18.

trachten. Der Konzernabschluss gibt Aufschluss über die Entwicklung der Verschuldung im Konzern:



Ansicht 4: Verschuldung im Konzern

12. Das Vermögen ist, nach den Tiefständen von 2014 und 2015, leicht angestiegen. Gleichzeitig verzeichnen die Verbindlichkeiten auf den 31. Dezember 2016 einen Höchststand. Im Ergebnis hat das Vermögen seit 2007 um rund 3,2 % abgenommen (auf rund 62,3 Mrd. Euro in 2016), während im gleichen Zeitraum die Verbindlichkeiten um 6,8 % angestiegen sind (auf rund 43,7 Mrd. Euro).

Der Verschuldungsgrad von 70 % ist seit 2014 auf hohem Niveau nahezu konstant. Der Anstieg im Jahr 2014 resultiert aus buchhalterischen Bewertungsänderungen bei Beteiligungen und Grundstücken.<sup>8</sup> Seit 2015 steigen Vermögen und Verbindlichkeiten parallel an. Diese Bilanzverlängerung ergibt sich einerseits aus einem Vermögenszuwachs von Grundstücken und Bauten vor allem im Landesbetrieb Immobilienmanagement und Grundvermögen, Sondervermögen Schulimmobilien und bei f & w fördern und wohnen AöR. Andererseits stiegen die Verbindlichkeiten an, weil aufgrund der Inanspruchnahme der Sunrise-Garantie (zugunsten der HSH Nordbank AG) eine Verbindlichkeit gegenüber der hsh finanzfonds AöR von 1.134 Mio. Euro ausgewiesen wird. Zudem haben sich die Verbindlichkeiten des Sondervermögens Schulimmobilien erhöht.<sup>9</sup>

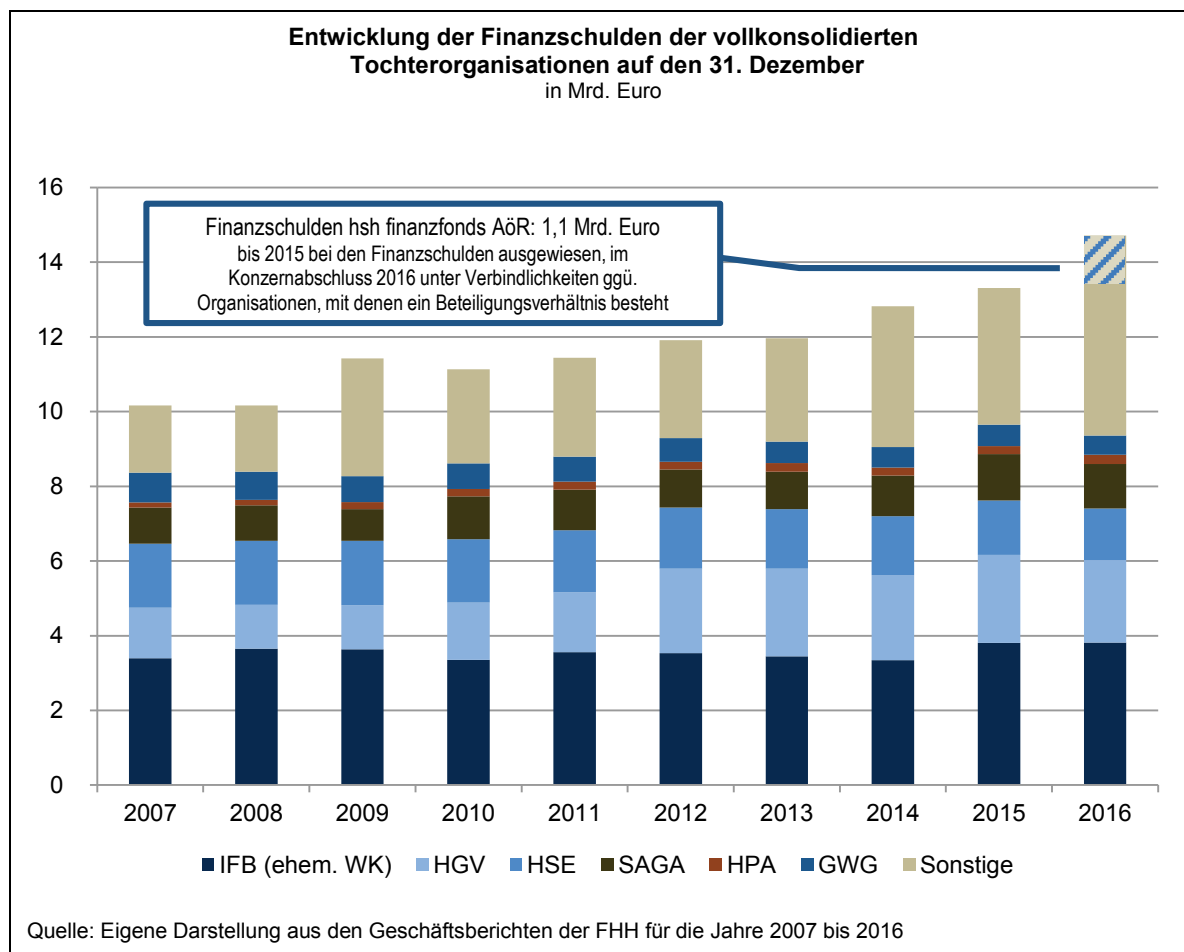
<sup>8</sup> Vollständige Umstellung der Beteiligungsbewertung auf die Eigenkapitalspiegelbildmethode und Anpassung der Bemessung der Nutzungsdauern an die Vorgaben der steuerrechtlichen Abschreibungstabellen.

<sup>9</sup> Geschäftsbericht der FHH 2016, S. 89.



### 3.1.2 Finanzschulden von Tochterorganisationen

13. Die Finanzschulden (im Wesentlichen Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten) der vollkonsolidierten Tochterorganisationen steigen weiter an. Gegenüber 2007 ist ein Anstieg von zuletzt über 4,5 Mrd. Euro (2016) zu verzeichnen.



Ansicht 5: Entwicklung der Finanzschulden der vollkonsolidierten Tochterorganisationen auf den 31. Dezember

Der Anstieg von 2015 auf 2016 bei den sonstigen Unternehmen begründet sich insbesondere mit Kreditaufnahmen beim Sondervermögen Schulimmobilien (+ 454 Mio. Euro) und bei f & w fördern und wohnen AöR (+ 118 Mio. Euro).

14. Der Rechnungshof hat die Finanzschulden der hsh finanzfonds AöR – wie in den vergangenen Jahren – mit dem auf Hamburg entfallenden Anteil in die Betrachtung einbezogen. Die Verschuldung der Anstalt ist seit dem Jahr 2016 durch einen Wechsel der Konsolidierungsmethode im Konzernabschluss der Stadt nicht mehr bei den Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten oder

aus Anleihen und Obligationen erkennbar.<sup>10</sup> Sie wird jetzt überwiegend unter den Verbindlichkeiten gegenüber Organisationen, mit denen ein Beteiligungsverhältnis besteht, gezeigt. Hintergrund für die Bilanzierung ist, dass die Erwartung besteht, dass die Stadt für die Verpflichtungen der hsh finanzfonds AöR (anteilig) eintreten muss.

Auf die (sog. quotale) Konsolidierung des auf Hamburg entfallenden Anteils an der hsh finanzfonds AöR hat die Finanzbehörde im Konzernabschluss der FHH für 2016 erstmals in Ausübung eines Wahlrechts verzichtet. Stattdessen wurde eine Einbeziehung at equity gewählt, was bedeutet, dass grundsätzlich lediglich eine Einbeziehung mit dem anteiligen Eigenkapital erfolgt.<sup>11</sup>

Bei einer Quotenkonsolidierung, wie sie bis einschließlich 2015 praktiziert wurde, wären die Finanzschulden und die Vermögenswerte (bei der hsh finanzfonds AöR sind dies u.a. die Anteile an der HSH Nordbank AG) mit dem auf Hamburg entfallenden Anteil weiterhin im Konzernabschluss gezeigt worden. Die in 2016 durch die hsh finanzfonds AöR aufgenommenen Refinanzierungsmittel wären im Konzernabschluss unter den Verbindlichkeiten aus Anleihen zusammen mit den Anleihen des Haushalts gezeigt worden.

Anlass für die neuerliche Ausübung des Wahlrechts war die Gründung der HSH Beteiligungs Management GmbH (HoldCo) als Gesellschaft zwischen der hsh finanzfonds AöR und der HSH Nordbank AG. Mit dieser neuen Zwischengesellschaft entfallen konsolidierungstechnische Gründe<sup>12</sup>, die vormals für die quotale Konsolidierung gesprochen hatten.

In der Rolle als Abschlussprüfer der Konzernbilanz hat der Rechnungshof die gewählte Konsolidierungsmethode nicht beanstandet: Sie ist nach den Maßstäben des Haushaltsrechts und des Handelsrechts vertretbar.

Aus finanzpolitischer Sicht weist der Rechnungshof darauf hin, dass durch die Wahl der Konsolidierungsmethode Transparenz über die Verschuldung der Stadt verloren geht. Durch den Wechsel der Konsolidierungsmethode sind die im Konzernabschluss ausgewiesenen Finanzschulden um 1,1 Mrd. Euro gesunken. Auch wenn im gegebenen Fall die Verbindlichkeiten gegenüber Unternehmen mit Beteiligungsverhältnis gestiegen sind und inso-

---

<sup>10</sup> Die hsh finanzfonds AöR wird ab 2016 nicht mehr quotale, sondern at equity in den Konzernabschluss einbezogen (Geschäftsbericht der FHH 2016, S. 76).

<sup>11</sup> Im Regelfall (bei einem positiven Eigenkapital) findet sich die hsh finanzfonds AöR unter den Finanzanlagen. Gegenwärtig ist das Eigenkapital jedoch negativ, daher wird eine entsprechende Rückstellung ausgewiesen.

<sup>12</sup> Vormals war es vorteilhaft, die hsh finanzfonds AöR quotale zu konsolidieren, weil nur auf diesem Wege eine Einbeziehung der HSH Nordbank AG at equity in den Konzernabschluss erreicht werden konnte. Durch die neue Zwischenebene der HoldCo ist der Einbezug der HSH Nordbank AG at equity jedoch in keinem Fall mehr möglich, weil die HoldCo selbst kein Tochterunternehmen im Sinne des § 311 HGB darstellt.

fern die Belastung erkennbar bleibt: Der Ausweis als Finanzschulden ist transparenter, weil er den Charakter der Verpflichtung zutreffend zeigt.

Tochterorganisationen, denen (abseits der quantitativen Wesentlichkeit) eine herausgehobene Bedeutung zukommt, sollten konsolidiert werden. Der Rechnungshof hält es daher aus Transparenzgründen für geboten, dass die Finanzbehörde die hsh finanzfonds AöR künftig wieder im Wege der quotalen Konsolidierung in den Konzernabschluss einbezieht.

### 3.1.3 Maßnahmenbezogene Sichtweise

15. Im Rahmen einer Querschnittsprüfung hat der Rechnungshof untersucht, ob und ggf. in welchem Umfang Kreditaufnahmen im Einzelnen für originäre Aufgaben des Haushalts durch Tochterorganisationen stattgefunden haben. Unter Tochterorganisationen sind dabei die öffentlichen Unternehmen der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH) in der Abgrenzung des Beteiligungsberichts zu verstehen. Da es sich insgesamt um mehrere hundert Unternehmen bzw. Beteiligungen handelt, war eine Auswahl vorzunehmen.

Betrachtet wurden vor 2010 gegründete unmittelbare Mehrheitsbeteiligungen Hamburgs (bzw. der städtischen Holding HGV Hamburger Gesellschaft für Vermögens- und Beteiligungsmanagement mbH) sowie mindestens mittelgroße Mehrheitsbeteiligungen zweiten Grades.<sup>13</sup> Zusätzlich wurden die im Zeitraum 2010 bis 2015 neu gegründeten bzw. erworbenen wichtigen Unternehmen und Beteiligungen einbezogen.

Ohne den Bankenbereich verblieben danach 35 Tochterorganisationen, in deren Jahresabschlüssen 2014 oder 2015 Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten oder Anleihen ausgewiesen wurden.

16. Deren Kreditaufnahmen sind unter dem Gesichtspunkt der Verlagerung von Verschuldung als unproblematisch anzusehen, wenn der mit ihnen verbundene Aufwand (Abschreibungen für Investitionen oder Zinsen) durch eigene Erträge (Entgelte, Gebühren usw.) erwirtschaftet werden kann oder vom Haushalt zeitnah ausgeglichen wird bzw. werden muss (Verlustübernahme) und somit von der jeweiligen Tochterorganisation getragen werden kann.
17. Die Untersuchung hat insoweit ergeben, dass die Kreditaufnahmen durch die betrachteten Unternehmen und Beteiligungen bisher als nicht kritisch für die Schuldenbremse zu bewerten sind.

---

<sup>13</sup> „Zweiten Grades“ bedeutet Tochterunternehmen von „Töchtern“ der Stadt.

18. Das Beispiel Universitätsklinikum Hamburg-Eppendorf – Körperschaft des öffentlichen Rechts (UKE) zeigt jedoch, dass Verschiebungen stattfinden:

Das UKE erhält gemäß § 3 Absatz 2 Satz 3 UKEG Deckungsmittel für Investitionen als Zuweisung aus dem Haushalt der FHH. Einige Investitionen finanziert das UKE selbst.<sup>14</sup> Diese Investitionen betrafen auch bedeutsame funktionsnotwendige Einzelmaßnahmen:

- Die Umstrukturierung der Apotheke wurde mit Erlass der neuen Apothekenordnung im Juni 2012 erforderlich, die Finanzierung (6,9 Mio. Euro) erfolgte vollständig durch das UKE durch Aufnahme eines Darlehens.<sup>15</sup>
- Der Neubau der Kinderklinik (Gesamtkosten 69,5 Mio. Euro) wird vom UKE in Höhe von rund 25 Mio. Euro eigenfinanziert.<sup>16</sup>

Die aufgezeigte Konstellation ist ein Hinweis auf den Verzicht von Investitionsfinanzierungen im Kernhaushalt. Die FHH ist gemäß § 3 Absatz 2 Satz 1 UKEG verpflichtet, das UKE funktionsfähig zu halten. Kann das UKE diese Investitionen nicht selbst refinanzieren, muss in der Zukunft der Kernhaushalt die Ergebnisbelastung ausgleichen, um das UKE funktionsfähig zu halten. Dies präjudiziert letztlich schon heute die Bürgerschaft. In den finanziellen Auswirkungen belastet es den Kernhaushalt dann ähnlich wie das Mieter-Vermieter-Modell (vgl. Tzn. 36 ff.).

### 3.1.4 Sonderfälle der Eigenkapitalspiegelbildmethode

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

Schon in seinen letzten Berichten hat der Rechnungshof aufgezeigt, dass es Sonderkonstellationen gibt, bei denen sich die Verschuldung von Tochterorganisationen<sup>17</sup> nicht in gleicher Weise auf die Bilanz des Kernhaushalts auswirkt, weil eine Tochterorganisation ausnahmsweise aufgrund von Besonderheiten ein höheres Eigenkapital aufweist, als in der Bilanz des Kernhaushalts als Finanzanlage gespiegelt wurde. In diesem Fall bestünde Spielraum,

<sup>14</sup> UKE Hamburg Konzern, Geschäftsbericht 2016, S. 35.

<sup>15</sup> UKE Konzernlagebericht für das Geschäftsjahr 2015, Nr. 2.3.

<sup>16</sup> Bürgerschaftsdrucksache 20/10334 vom 17. Dezember 2013.

<sup>17</sup> Aufgeführt sind rechtlich selbstständige Tochterorganisationen, die vollständig im Besitz der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH) sind und deren Eigenkapital am 31. Dezember 2012 mehr als 1 Mio. Euro über dem Bilanzansatz des Beteiligungswerts im Einzelabschluss der Kernverwaltung lag.

die Tochterorganisationen durch zusätzliche Verschuldung zu belasten, ohne dass dies auf den Kernhaushalt durchschlagen würde.

Allein bei der Projektierungsgesellschaft Finkenwerder mbH & Co. KG, die ein höheres Eigenkapital hat als im Abschluss der Stadt gespiegelt, hat sich eine Reduzierung gegenüber dem Vorjahr ergeben, die jedoch aufgrund des geringen Umfangs für die Schuldenbremse nicht relevant ist.

### 3.1.5 Fazit

20. Anzeichen für eine Verlagerung von Verschuldung in rechtlich selbstständige Tochterorganisationen hat der Rechnungshof nicht festgestellt. Insoweit bleibt die Ampel auf „grün“.

Dennoch: Im Konzern haben die Finanzschulden von 2015 auf 2016 um rund 1,4 Mrd. Euro zugenommen. Daher und aufgrund der hohen Anzahl an Tochterorganisationen sollte die Betrachtung der Schuldenbremse im Kernhaushalt durch eine Konzernsicht ergänzt werden (vgl. Tzn. 47 ff.).

## 3.2 Strukturelle Verschuldung durch Kassenverstärkungskredite

Bewertungskriterium „Umgehungsmöglichkeiten“:

### Strukturelle Verschuldung durch Kassenverstärkungskredite



**Der Verlauf der Kassenverstärkungskredite des Haushalts insgesamt ist weiterhin unauffällig.**

**Von Tochterorganisationen aufgenommene Deckungskredite haben die bislang hohen Liquiditätshilfen ersetzt. In Einzelfällen werden vereinbarte Limits von den Töchtern überschritten.**

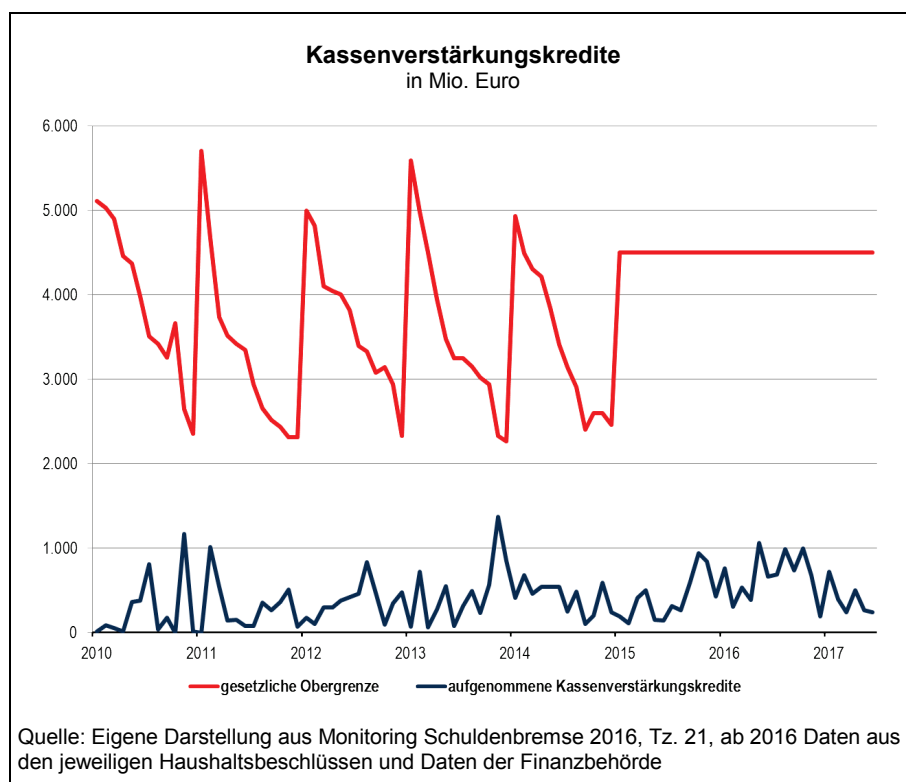
**Ein Bericht über die Entwicklung der Kassenverstärkungskredite fehlt bislang. Die bisherigen Informationen über Kassenverstärkungskredite reichen noch nicht aus, um eventuelle Risiken für die Schuldenbremse zu erkennen.**

### 3.2.1 Kassenverstärkungskredite

21. Mit Kassenverstärkungskrediten stellt die FHH sicher, dass ihr täglich ausreichend liquide Mittel für die Begleichung von fälligen Auszahlungen zur Verfügung stehen. Sie dürfen nur in der im Haushaltsbeschluss genannten Höhe aufgenommen werden und sind nicht später als sechs Monate nach Ablauf des Haushaltsjah-

res, für das sie aufgenommen worden sind, zurückzuzahlen.<sup>18</sup> 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.

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



Ansicht 6: Kassenverstärkungskredite

Die Kassenverstärkungskredite befinden sich auf einem niedrigen Niveau. Ihre Entwicklung ist weiterhin unauffällig.

Am 1. Juli 2017 waren alle Kassenverstärkungskredite des vorherigen Haushaltsjahres zurückgezahlt.

### 3.2.2 Liquiditätshilfen

23. Die FHH gewährt einigen Tochterorganisationen Liquiditätshilfen. Diese sollen dafür sorgen, dass sie Auszahlungen auch dann leisten können, wenn ihre eigenen liquiden Mittel dafür zeitweise nicht ausreichen.

<sup>18</sup> § 28 Absatz 3 Nr. 2 LHO.

Der Rechnungshof hat im Jahr 2015 gefordert, das Verfahren zur Überwachung der Einhaltung der gesetzlichen Obergrenze zu verbessern, mit den begünstigten Tochterorganisationen stets Vereinbarungen zu schließen und individuelle Limits zu setzen.<sup>19</sup>

Die Finanzbehörde ist diesen Forderungen nachgekommen.

24. In 2015 und 2016<sup>20</sup> wurden der Landesbetrieb Schulbau Hamburg (SBH), der Landesbetrieb Planetarium Hamburg (Planetarium) und das UKE gesondert betrachtet, weil ihre Liquiditätsentwicklung hierzu Anlass gab. Die Situation dieser Tochterorganisationen stellt sich aktuell wie folgt dar:

#### **SBH**

25. Das gemeinsame Limit von SBH und dem Sondervermögen Schulimmobilien wurde zum 1. Januar 2017 von 285 Mio. Euro auf 185 Mio. Euro reduziert. Mit beiden Organisationen wurde vereinbart, dass diese regelmäßig unterjährig ihre Geschäftskonten bei der Kasse.Hamburg ausgleichen.
26. Der SBH hat bis Ende 2016 täglich bis zu 186 Mio. Euro Liquiditätshilfen benötigt. Ab Dezember 2016 bis ins erste Halbjahr 2017 waren beide Geschäftskonten an insgesamt 61 Tagen im Saldo ausgeglichen. Das gemeinsame Limit wurde bislang nicht überschritten.

#### **Planetarium**

27. Das Planetarium hat ab 2016 keine dauerhaften Liquiditätshilfen mehr in Anspruch genommen. Trotzdem kam es auch in den Jahren 2016 und 2017 mehrfach zu Überschreitungen der Limits. Der Senat begründet dies u. a. mit Überschneidungen von Zahlungen des Landesbetriebs und entsprechenden Zuweisungen der Behörde für Kultur und Medien.<sup>21</sup>
28. Der Rechnungshof beanstandet die Überschreitung der Limits und fordert den Senat erneut auf, dafür Sorge zu tragen, dass künftig die Limits eingehalten werden.

---

<sup>19</sup> Beratende Äußerung nach § 81 Absatz 2 LHO „Monitoring Schuldenbremse 2015“ vom 12. November 2015, Tz. 28 (Bürgerschaftsdrucksache 21/2500 vom 4. Dezember 2015).

<sup>20</sup> Beratende Äußerungen nach § 81 Absatz 2 LHO „Monitoring Schuldenbremse 2015“ vom 12. November 2015, S. 26 ff. (Bürgerschaftsdrucksache 21/2500 vom 4. Dezember 2015) und „Monitoring Schuldenbremse 2016“ vom 18. August 2016, S. 20 ff. (Bürgerschaftsdrucksache 21/5835 vom 5. September 2016).

<sup>21</sup> Bürgerschaftsdrucksachen 21/7388 vom 10. Januar 2017, 21/8610 vom 11. April 2017 und 21/9682 vom 11. Juli 2017.

## UKE

29. Das UKE hat bis Ende 2016 kontinuierlich bis zu 100 Mio. Euro Liquiditätshilfen benötigt. Der Rechnungshof hat diese dauerhafte Deckung des Finanzbedarfs als nicht gesetzeskonform kritisiert.<sup>22</sup> Mit der Bürgerschaftsdrucksache 21/4472<sup>23</sup> wurden für das Haushaltsjahr 2016 verschiedene zentrale Ansätze im Einzelplan 9.2 (Allgemeine Finanzwirtschaft) verstärkt und als Zweck beispielhaft auch die Ablösung von Kassenverstärkungskrediten (Liquiditätshilfen) genannt. Diese zusätzlichen Mittel sind jedoch nicht zur Verbesserung der Finanzierungssituation des UKE genutzt worden, wie es der Rechnungshof erwartet hatte.<sup>24</sup> Stattdessen hat das UKE am Kreditmarkt Kredite über insgesamt 70 Mio. Euro aufgenommen. Im ersten Halbjahr 2017 konnte das UKE dadurch teilweise ganz auf Liquiditätshilfen verzichten. Das von 97 Mio. Euro auf 27 Mio. Euro abgesenkte Limit wurde bislang eingehalten.
30. Infolge der neu aufgenommenen Kredite sind die Verbindlichkeiten des UKE gegenüber Kreditinstituten auf mehr als das Doppelte gestiegen. Durch die Ablösung der Liquiditätshilfen mit einem langfristigen Kredit ist die bis Ende 2016 verdeckte Unterfinanzierung des UKE transparent geworden.

### 3.2.3 Bericht über Kassenverstärkungskredite

31. Die Bürgerschaft hat im Dezember 2013 den Senat ersucht, die Haushaltsrechnung ab 2015 um einen Bericht über Kassenverstärkungskredite zu ergänzen.<sup>25</sup> Sie ist damit der Empfehlung des Rechnungshofs gefolgt, der angesichts der Gefahr der Umgehung der Schuldenbremse über revolvingierende Kassenverstärkungskredite einen detaillierten Bericht über längere Zeiträume und möglichst in konstanter Form für geboten hält.<sup>26</sup>
32. Bis zur Haushaltsrechnung 2016 hat der Senat einen solchen Bericht nicht vorgelegt. In den Haushaltsrechnungen werden die Kassenverstärkungskredite an diversen Stellen erwähnt. Insbesondere erfolgt in der doppelischen Gesamtfinanzrechnung eine kumulierte Darstellung der Ein- und Auszahlungen aus Kassenverstärkungskrediten und Liquiditätshilfen. Ferner wird die Kennzahl<sup>27</sup> „Stand aufgenommener Kassenkredite bei Kreditinstituten

<sup>22</sup> Beratende Äußerung nach § 81 Absatz 2 LHO „Monitoring Schuldenbremse 2015“ vom 12. November 2015, S. 25 (Bürgerschaftsdrucksache 21/2500 vom 4. Dezember 2015).

<sup>23</sup> Vom 17. Mai 2016, S. 2, 5.

<sup>24</sup> Beratende Äußerung nach § 81 Absatz 2 LHO „Monitoring Schuldenbremse 2016“ vom 18. August 2016, Tz. 32 (Bürgerschaftsdrucksache 21/5835 vom 5. September 2016).

<sup>25</sup> Bürgerschaftsdrucksache 20/10265 vom 10. Dezember 2013, S. 6.

<sup>26</sup> Beratende Äußerung nach § 88 Abs. 2 LHO a.F. „Rechtliche Ausgestaltung der strategischen Neuausrichtung des Haushaltswesens“ vom 1. August 2013, S. 8 ff. (Bürgerschaftsdrucksache 20/9054 vom 19. August 2013) sowie Bürgerschaftsdrucksache 20/10000 vom 27. November 2013, S. 6.

<sup>27</sup> Haushaltsrechnungen 2015 und 2016, Einzelplan 9.2, Produktgruppe 282.03.



zum Ende des jeweiligen Berichtszeitraums“, im Plan und im Ist jeweils mit 0 Mio. Euro ausgewiesen.

33. Aus dieser kumulierten Darstellung werden weder die Entwicklung noch die Einhaltung der Obergrenze der Kassenverstärkungskredite transparent. Insoweit können eventuelle Risiken der Umgehung der Schuldenbremse nicht erkannt werden. Auch die dargestellte Kennzahl „Stand aufgenommener Kassenkredite bei Kreditinstituten zum Ende des jeweiligen Berichtszeitraums“ ist nicht hinreichend aussagekräftig. Sie bezieht sich nur auf einen Tag im Jahr und vermittelt ein unvollständiges Bild, da die aufgenommenen Kassenverstärkungskredite bei Töchtern außer Acht bleiben. In den Jahren 2015 und 2016 betrugen diese 430 bzw. 198 Mio. Euro. Damit sind aus Sicht des Rechnungshofs Sinn und Zweck des bürgerchaftlichen Ersuchens nicht erfüllt.
34. Der Rechnungshof hält es nach wie vor für notwendig, der Bürgerschaft einen detaillierteren Überblick über die Entwicklung, den aktuellen Stand und die Einhaltung der Obergrenze der Kassenverstärkungskredite unter Berücksichtigung gewährter Liquiditätshilfen zu ermöglichen.

### **3.2.4 Fazit**

35. Die Entwicklung der vom Haushalt benötigten Kassenverstärkungskredite ist insgesamt weiterhin unauffällig.

Trotz in Einzelfällen bestehender Probleme bei der Einhaltung von Limits ist auch die Entwicklung der Liquiditätshilfen für Töchter unauffällig. Ein Bericht über Kassenverstärkungskredite, der dem Sinn und Zweck des bürgerchaftlichen Ersuchens entspricht und über eventuelle Risiken zur Umgehung der Schuldenbremse informiert, fehlt bislang. Die Finanzbehörde hat zugesagt, eine entsprechende Übersicht in den Geschäftsbericht der FHH aufzunehmen.

Insgesamt ergibt sich eine „grüne Ampel“.

### 3.3 Kreditaufnahme ersetzende Finanzierungsmodelle

Bewertungskriterium „Umgebungsmöglichkeiten“:

#### Kreditaufnahme ersetzende Finanzierungsmodelle



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

**Der Senat hat sich dieser Sichtweise noch nicht angeschlossen.**

36. Die Regelungen der Schuldenbremse beziehen sich auf den Kernhaushalt. Die Betrachtung der Kreditaufnahme deshalb auf den Kernhaushalt zu begrenzen, reicht für eine finanzpolitische Bewertung nicht aus. Sie ließe die Kreditaufnahmen unberücksichtigt, die zur Finanzierung staatlicher Maßnahmen außerhalb des Kernhaushalts in ÖPP- oder ÖÖP-Projekten erfolgen. In der Folge ergibt sich das Risiko, dass mehr staatliche Maßnahmen durch Kreditaufnahmen außerhalb des Kernhaushalts realisiert werden, als es im Kernhaushalt möglich wäre. Zudem werden künftige Kernhaushalte durch langfristige Verträge, zum Beispiel für Mietaufwendungen, zunehmend gebunden (vgl. Tzn. 63 ff.). Die Vorfinanzierung durch Dritte bei gleichzeitiger Refinanzierungsverpflichtung dieser Maßnahmen aus dem Kernhaushalt kommt wirtschaftlich einer Kreditaufnahme gleich und wird daher vom Rechnungshof der Nettokreditaufnahme des Kernhaushalts hinzugerechnet.
37. Der Rechnungshof hat einen Kriterienkatalog entwickelt, mit dessen Hilfe beurteilt werden kann, ob aus (zum Beispiel im Rahmen des Mieter-Vermieter-Modells) beschlossenen ÖÖP-Projekten für die FHH eine schuldenbremsenrelevante Belastung des Haushalts entsteht.<sup>28</sup> Wesentliche Kriterien sind dabei, ob es sich um ein speziell auf die Belange der Stadt ausgerichtetes Investitionsobjekt handelt, eine langfristige Refinanzierung der Kredite aus dem Haushalt erfolgt sowie eine Bürgschaft oder Haftung für die Kredite durch die Stadt vorgesehen ist.
38. Für vier Kreditaufnahmen in Höhe von insgesamt 39 Mio. Euro sind in 2016 diese Kriterien erfüllt gewesen:

<sup>28</sup> Beratende Äußerung nach § 81 Absatz 2 LHO „Monitoring Schuldenbremse 2015“ vom 12. November 2015, Tz. 35 (Bürgerschaftsdrucksache 21/2500 vom 4. Dezember 2015).

- Neubau des Center for Hybrid Nanostructures,
- Neubau Haus der Erde (ehemals Geomatikum),
- Sanierung des Trautwein-Gebäudes sowie
- Modernisierung der Technikzentrale des Fachbereichs Chemie der Universität Hamburg.

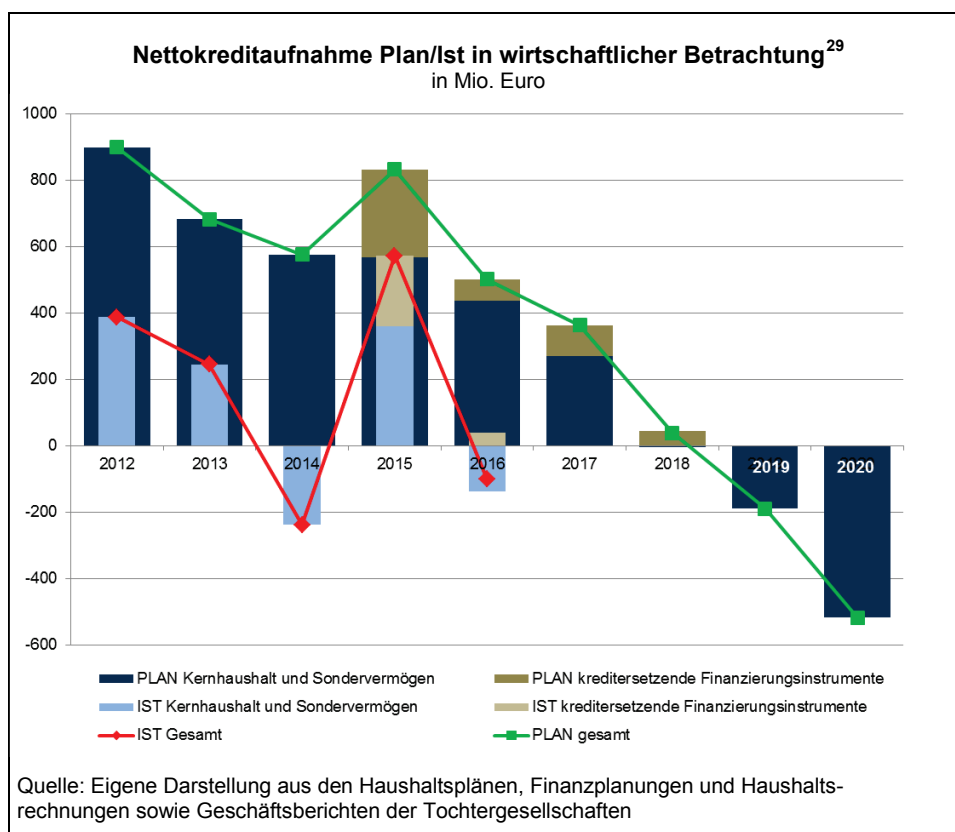
Die Planungen für die Jahre 2017 und 2018 sehen Kreditaufnahmen in fünf solcher Finanzierungsmaßnahmen vor (für die die FHH eine Sicherheitsleistung übernimmt):

<b>Geplante Kreditaufnahmen für Maßnahmen nach Mieter-Vermieter-Modell</b> in Mio. Euro		
	2017	2018
Neubau des Centers für Hybrid Nanostructures der Universität Hamburg (CHYN)	31	10
Sanierung des Trautwein-Gebäudes der Hochschule für Musik und Theater	3	-
Neubau der Opernwerkstätten und -fundi	35	33
Zentrum für Studium und Promotion auf dem Campus der Technischen Universität Hamburg-Harburg (ZSP)	5	-
Neubau für das Hamburg Advanced Research Centre for Bioorganic Chemistry (HARBOR)	18	-
Quelle: Haushaltsbeschluss 2017/2018, Bürgerschaftsdrucksachen 21/8394 vom 21. März 2017, 21/8739 vom 18. April 2017 und 21/9508 vom 20. Juni 2017		

*Ansicht 7: Geplante Kreditaufnahmen für Maßnahmen nach Mieter-Vermieter-Modell*

Die Nutzer finanzieren die Maßnahmen durch Mietzahlungen, die unmittelbar oder mittelbar (zum Beispiel durch Erhöhung von Zuwendungen) aus dem Kernhaushalt zu erbringen sind.

Werden diese Beträge der Kreditaufnahme von Kernhaushalt und Sondervermögen hinzuaddiert, ergibt sich folgendes Bild:



Ansicht 8: Nettokreditaufnahme Plan/Ist in wirtschaftlicher Betrachtung

39. Der Finanzierungsüberschuss des Kernhaushalts in 2016 in Höhe von 139 Mio. Euro (vgl. Tz. 9) verringert sich durch das Gegenrechnen der Kreditaufnahmen aus den vier genannten Vorhaben auf 100 Mio. Euro.
40. Bis auf das Jahr 2015 hält die Planung des Senats auch in dieser erweiterten Betrachtungsweise die geforderte Verminderung der Nettokreditaufnahme nach Artikel 72a HV (vgl. Tz. 8) ein. Im Ist wurden diese Plan-Werte bisher ebenfalls eingehalten.

Das Mieter-Vermieter-Modell hat sich über den Hochschulbereich ausgeweitet und wird auch für Maßnahmen bei Zuwendungsempfängern vorgesehen. Beispiele hierfür sind die Finanzierung der Werkstätten und Fundi für die Staatsoper und (in einem weiteren Sinn) das einheitliche Flottenmanagement bei einer Tochter der Hamburg Port Authority AöR (HPA). Insoweit handelt es sich um ein sich verstetigendes Modell, mit dem Investitionsauszahlungen des Kernhaushalts vermieden werden und im Gegenzug der Kernhaushalt mit langfristigen Mietkosten belastet wird. Um die vermiedene Belastung des Kernhaushalts dennoch transparent zu machen, erwartet der Rechnungshof, dass der Senat Kredite, die durch gegebene Sicherheitsleistungen (Bürgschaften, Haftungssummen) abgesichert werden, der Nettokreditaufnahme zumin-

<sup>29</sup> Zu den differenzierten Plan-/Ist-Zahlen Kernhaushalt und Sondervermögen siehe Ansicht 2.

dest nachrichtlich hinzurechnet und insoweit die wirtschaftliche Sicht des Rechnungshofs übernimmt. Letztlich können solche Modelle – ähnlich wie der Ratenkauf bei Privatpersonen – dazu verleiten, sich mehr als das Notwendige zu leisten. Die Ampel bleibt auf „gelb“.

### 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.**

41. Zur Finanzierung eines negativen Saldos finanzieller Transaktionen dürfen Kredite aufgenommen werden.<sup>30</sup> Dies bietet die Möglichkeit, durch eine gezielte Ausgestaltung von Sachverhalten die Regelungen der Schuldenbremse zu umgehen.

Der Senat hat die geplante Entwicklung des Saldos finanzieller Transaktionen bis 2020 sowie für die Jahre 2015 bis 2016 die Ist-Werte veröffentlicht.<sup>31</sup>

<sup>30</sup> § 28 Absatz 2 Satz 1 Nr. 2 LHO.

<sup>31</sup> Finanzplanung 2016 bis 2020 und Haushaltsrechnungen.

Saldo finanzieller Transaktionen in Mio. Euro								
	Plan 2015	Ist 2015	Plan 2016	Ist 2016	Plan 2017	Plan 2018	Plan 2019	Plan 2020
Einzahlungen aus der Veräußerung von Beteiligungen	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Auszahlungen zum Erwerb von Beteiligungen	-7,2	-18,6	-4,8	-8,8	-80,5	-75,0	-75,0	-50,0
Einzahlungen aus gegebenen Darlehen	8,3	10,5	8,3	15,3	10,7	10,9	11,1	11,3
Auszahlungen aus gegebenen Darlehen	-13,0	-10,1	-13,0	-9,1	-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	0,0	0,0
Auszahlungen aus Kredittilgungen beim öffentlichen Bereich	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
<b>Saldo finanzieller Transaktionen</b>	<b>-12,0</b>	<b>-18,2<sup>32</sup></b>	<b>-9,6</b>	<b>-2,7</b>	<b>-83,5</b>	<b>-77,5</b>	<b>-77,9</b>	<b>-52,8</b>
Quelle: Eigene Darstellung aus Finanzbericht 2017/2018 sowie Haushaltsrechnungen 2015 und 2016								

Ansicht 9: Saldo finanzieller Transaktionen

42. Bei der Betrachtung des Saldos finanzieller Transaktionen ist auf die Werthaltigkeit der zugrunde liegenden Sachverhalte abzustellen. Es ist auch von Bedeutung, wie sich die geplanten Werte im Haushaltsvollzug realisieren. Der Haushaltsrechnung wird einem bürgerschaftlichen Ersuchen<sup>33</sup> folgend ein Bericht beigelegt, aus dem die überjährigen Ein- und Auszahlungen aus finanziellen Transaktionen hervorgehen. Für die Jahre 2015 und 2016 entsprechen die Ist-Werte in ihren Größenordnungen der Planung. Für die Schuldenbremse haben sie aufgrund der Größenordnungen bisher keine Relevanz.
43. Die Planungen bis 2020 gehen weiterhin von negativen Salden aus finanziellen Transaktionen aus. Ab 2017 plant der Senat mit einem größeren Anstieg bei den Auszahlungen für Finanzanlagen. Diese fallen im Wesentlichen im Einzelplan der Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation (Einzelplan 7) und im Einzelplan der Allgemeinen Finanzwirtschaft (Einzelplan 9.2) an. Im Einzelplan 7 werden die Auszahlungen für Kapitaleinlagen in die HPA geplant.

<sup>32</sup> Der Senat hat mit der Haushaltsrechnung 2016 eine Korrektur der Werte für das Jahr 2015 in der Übersicht „Ein- und Auszahlungen aus finanziellen Transaktionen“ ausgewiesen.

<sup>33</sup> Bürgerschaftsdrucksache 20/10265 vom 10. Dezember 2013.

Im Einzelplan 9.2 handelt es sich um zentrale Reserven, denen noch keine konkrete Planung zugrunde liegt. Soweit die zentral vorgehaltenen Ermächtigungen nicht für den Erwerb von Finanzanlagen eingesetzt werden, ist dies bei einer etwaigen Kreditaufnahme aus dem negativen Saldo finanzieller Transaktionen zu berücksichtigen. Der Rechnungshof wird dies beobachten.

44. Derzeit gibt es keine Anzeichen, dass die finanziellen Transaktionen als Umgehungsmöglichkeit genutzt werden. Die Ampel steht weiterhin auf „grün“.

### 3.5 Segmentberichterstattung

**Die Doppik ermöglicht es, für abgegrenzte Teile des Konzerns wichtige Zahlen wie den Schuldenstand oder das Jahresergebnis verlässlich zu berechnen.**

**Neben dem Kernhaushalt und dem Gesamtkonzern FHH ist dies für die Bereiche der rechtlichen Einheit (Kernhaushalt inkl. Sondervermögen, staatlichen Hochschulen und Landesbetrieben, also zum Beispiel einschließlich des Schulbaus), der mit kreditersetzenden Finanzierungen betrauten Unternehmen in eigener Rechtsform (also zum Beispiel einschließlich der Gesellschaften des Mieter-Vermieter-Modells) sowie der staatsnahen Unternehmensbeteiligungen sinnvoll.**

45. Gemäß § 297 Absatz 1 Satz 2 HGB kann der Konzernabschluss in der Privatwirtschaft um eine Segmentberichterstattung erweitert werden. Die Segmentberichterstattung hat das Ziel, Informationen über die wesentlichen Geschäftsfelder eines Unternehmens zu geben. Sie soll den Einblick in die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage sowie die Einschätzung der Chancen und Risiken der einzelnen Geschäftsfelder verbessern.<sup>34</sup> Grundsätzlich erfolgt dabei die Segmentierung anhand der operativen Segmente des Unternehmens.<sup>35</sup>
46. Der Umfang und die Komplexität des „Konzerns Hamburg“ haben den Rechnungshof dazu bewogen zu prüfen, ob eine modifizierte Segmentberichterstattung für Hamburg sinnvoll ist.

Zahl und Vielfalt der hamburgischen Beteiligungen haben in den letzten Jahren deutlich zugenommen.<sup>36</sup> Dies hat auch zur Folge, dass Aufgaben, die ursprünglich im Kernhaushalt erledigt wurden, in die Beteiligungen verlagert werden. Der Konzernabschluss (Bilanzsumme 2016 rund 84 Mrd. Euro) gibt Auskunft darüber, wie der Gesamtkonzern wirtschaftlich dasteht. Daneben gibt der Jahresabschluss der Kernverwaltung (Bilanzsumme 2016 rund

<sup>34</sup> Deutsche Rechnungslegungs Standards 3 RN. 1.

<sup>35</sup> Deutsche Rechnungslegungs Standards 3 RN. 9.

<sup>36</sup> Jahresbericht 2016, „Beteiligungen“, Tzn. 17 ff.

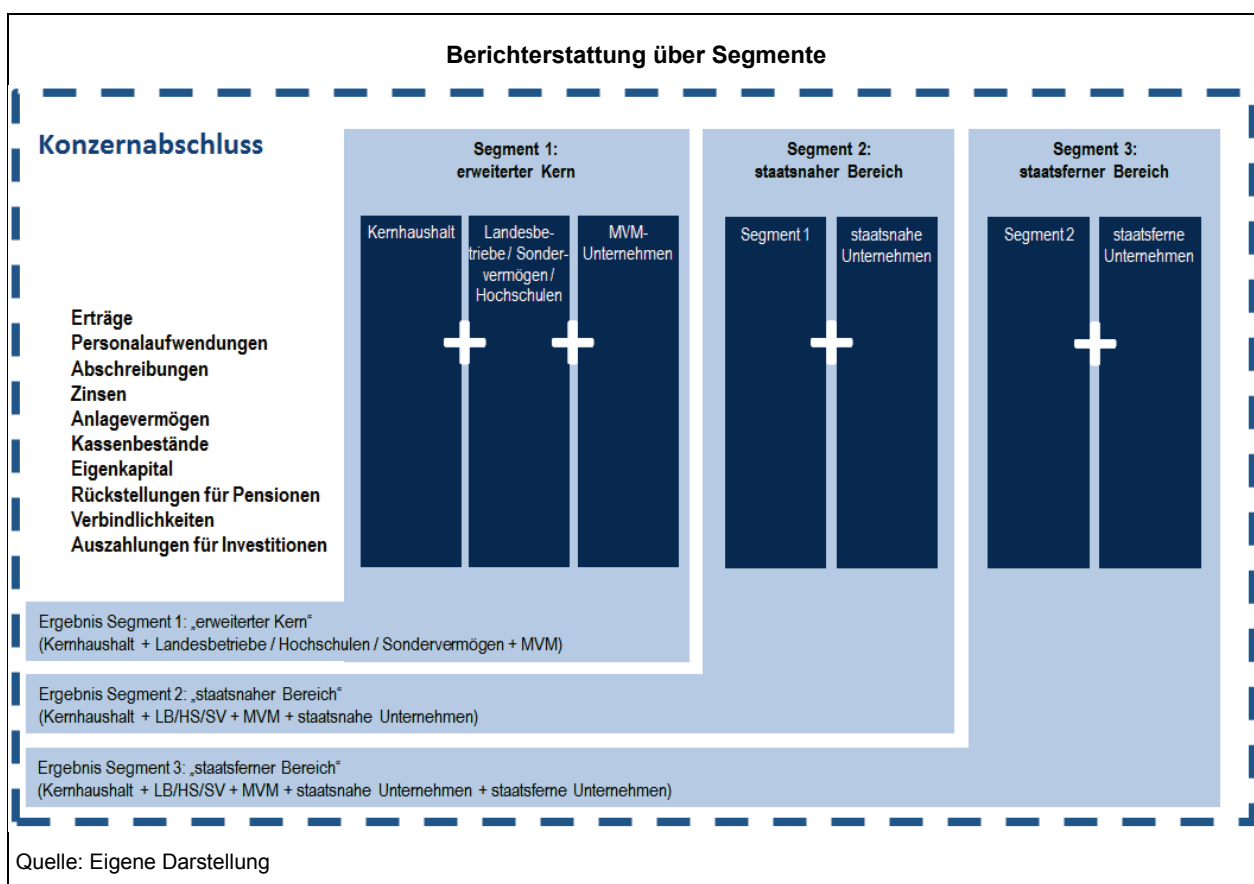
66 Mrd. Euro) Auskunft über die wirtschaftliche Lage des Kernhaushalts. Eine Berichterstattung über weitere Segmente innerhalb des Konzerns gibt es bisher nicht. Das Geschäftsergebnis von rechtlich unselbstständigen Einheiten (Landesbetriebe und Sondervermögen) sowie den staatlichen Hochschulen schlägt zwar unmittelbar auf den Haushalt der Stadt durch, weswegen über die Zuführungen von der Kernverwaltung an die unselbstständigen Bereiche (oder deren Ablieferungen) die Bürgerschaft mit ihrem Haushaltsbeschluss entscheidet. Einen Gesamtüberblick über das wirtschaftliche Ergebnis des Kernhaushalts inklusive seiner rechtlich unselbstständigen Einheiten erhält die Bürgerschaft aber nicht.

Der Rechnungshof hält einen solchen Überblick für sinnvoll, damit die Bürgerschaft Entwicklungen in den verschiedenen Segmenten des Konzerns erkennen kann. Den notwendigen Überblick kann sie allein durch die vorhandenen Abschlüsse der einzelnen Unternehmen bisher nicht erhalten: Die Positionen können nicht einfach addiert werden, weil vielfach Konsolidierungsnotwendigkeiten durch unternehmensübergreifende Beziehungen im Konzern bestehen, die in den Einzelabschlüssen nicht erkennbar sind.

47. In Anlehnung an eine Segmentberichterstattung in der Privatwirtschaft empfiehlt der Rechnungshof dem Senat, den Konzernabschluss der FHH um eine Berichterstattung über Segmente des Konzerns zu erweitern. In einem ersten Schritt könnte sich diese Berichterstattung auf das Segment „Rechtsperson FHH“ beziehen, d. h. auf den Kernhaushalt und die rechtlich unselbstständigen Einheiten sowie auf die staatlichen Hochschulen mit ihrer besonderen Rolle. So wäre gewährleistet, dass die Bürgerschaft – ungeachtet der haushaltsrechtlichen Selbstständigkeit – einen vollständigen Überblick über die wirtschaftliche Lage der Rechtsperson FHH erhält. Im Rahmen dieser Berichterstattung wäre dann zum Beispiel auf einen Blick die Verschuldung der Rechtsperson FHH abzulesen. Erkennbar wäre auch, inwieweit diesen Verbindlichkeiten Anlagevermögen oder Kassenbestand gegenüberstehen. Darüber hinaus wäre auch direkt ablesbar, welche Aufwendungen und Erträge sich gegenüberstehen und wie sich zum Beispiel die Erhöhung des Personalbestandes in Landesbetrieben auf die Entwicklung des Personalaufwands der FHH auswirkt.
48. Erweitert werden kann diese Berichterstattung um die Unternehmen, die primär gegründet wurden, um Investitionsvorhaben der Kernverwaltung vorzufinanzieren. Hintergrund hierfür ist, dass der Rechnungshof die dort getätigte Kreditaufnahme wirtschaftlich der Kreditaufnahme des Kernhaushalts zurechnet und insoweit als wirtschaftlich schuldenbremsenrelevant erachtet. Zu diesen Unternehmen zählen derzeit die Gesellschaften des Mieter-Vermieter-Modells.
49. Perspektivisch könnte die Berichterstattung um ein weiteres Segment des Konzerns ergänzt werden: staatsnahe Unterneh-



men, zu denen die Unternehmen gehören würden, die nach dem Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen zum Sektor Staat gehören und die statistisch den sog. Öffentlichen Gesamthaushalt darstellen. Bei der Entwicklung der über den erweiterten Kern hinausgehenden Segmente sind die Anforderungen einheitlicher europäischer Rechnungslegungsstandards (EPSAS) und deren Einführung im Auge zu behalten.



Ansicht 10: Berichterstattung über Segmente

50. Der Rechnungshof ist sich bewusst, dass diese zusätzliche Berichterstattung mit zusätzlicher Datenerhebung und Konsolidierungsnotwendigkeiten verbunden ist, für die auch technische Strukturen und Prozesse aufgebaut werden müssen. Die in der Stadt eingesetzte SAP-Software ist geeignet, die vorgeschlagene Segmentberichterstattung technisch abzubilden. Die Empfehlung des Rechnungshofs für eine solche Berichterstattung könnte als aufwachsendes Modell umgesetzt werden.

## 4. Investitionsniveau

Bewertungskriterium „Nachhaltigkeit“:  
Investitionsniveau



**Die Investitionsquote hat im Finanzplanungszeitraum eine sinkende Tendenz.**

**In den beiden letzten Jahren lagen die Ist-Werte der Investitionsauszahlungen über den Plan-Werten.**

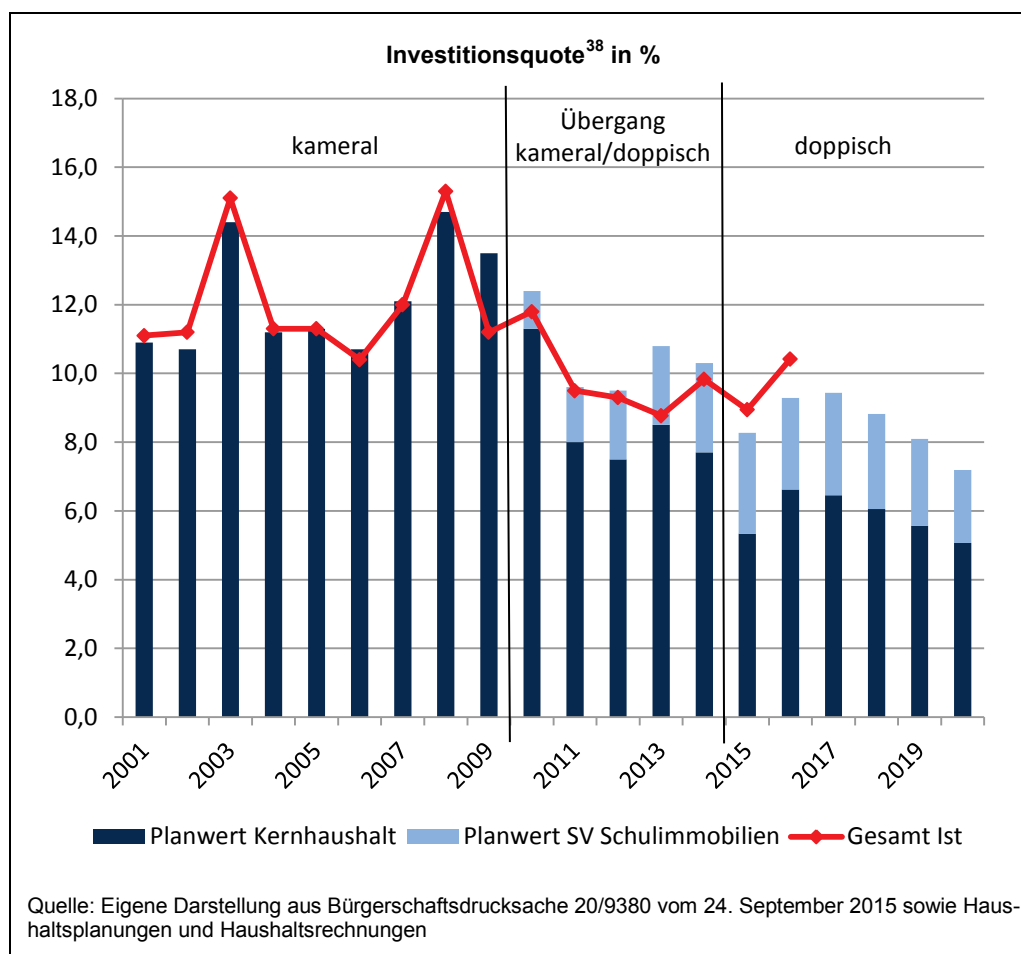
**Der Sachstand bei den Bauinvestitionen ist unverändert: Der Senat muss seine Anstrengungen zum Abbau des Sanierungsstaus langfristig fortsetzen.**

### 4.1 Investitionsquote

51. Die Investitionsquote<sup>37</sup>, kameral betrachtet das Verhältnis von Investitionsausgaben zu den bereinigten Gesamtausgaben und doppisch betrachtet das Verhältnis von Investitionsauszahlungen zu den Gesamtauszahlungen, hat sich in den letzten Jahren wie folgt entwickelt:

---

<sup>37</sup> Bei dieser Gesamtbetrachtungsweise sind die Kernverwaltung und das Sondervermögen Schulimmobilien, aber nicht das Sondervermögen Stadt und Hafen einbezogen worden. Grund hierfür ist, dass die Finanzierung bei dem Sondervermögen Stadt und Hafen nicht durch den Kernhaushalt, sondern grundsätzlich durch die Bereitstellung von Grundvermögen erfolgen sollte.



Ansicht 11: Investitionsquote

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

- Zum einen erfolgen Bauinvestitionen 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.

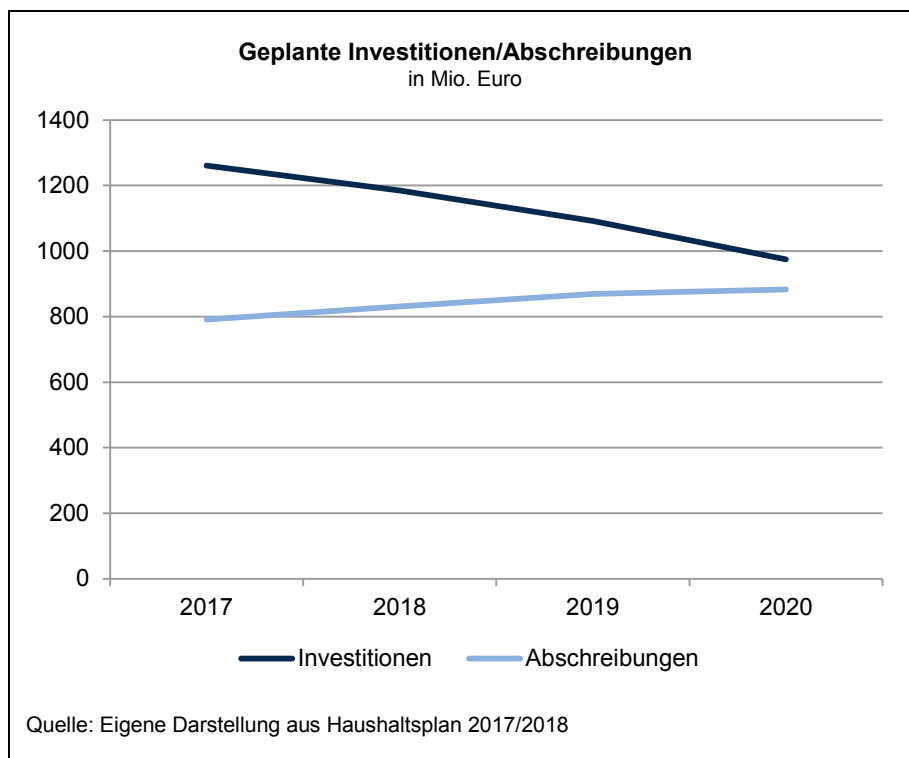
52. Trotz dieser Besonderheiten kann dennoch festgestellt werden, dass die Investitionen in Planung und Ist bis 2012 rückläufig waren. Die in den folgenden Jahren erhöhten Plan-Werte ließen sich im Ist zunächst nicht realisieren. Erst seit 2015 liegen die Ist-Werte über den Plan-Werten und zeigen eine vorsichtig steigende Ten-

<sup>38</sup> Bis einschließlich 2014 Plan-/Ist-Werte bezogen auf bereinigte Gesamtausgaben, ab 2015 bezogen auf die Auszahlungen aus Verwaltungstätigkeit, Investitionen und gegebenen Darlehen.

denz. Über den Finanzplanungszeitraum sind die Investitionen allerdings abwachsend geplant.

## 4.2 Verhältnis von Investitionen und Abschreibungen

53. Neben der Investitionsquote kann auch das Verhältnis von Investitionen zu Abschreibungen einen Substanzverzehr anzeigen. Folgende Werte sind im Kernhaushalt einschließlich Sondervermögen Schulimmobilien geplant:



Ansicht 12: Geplante Investitionen/Abschreibungen

54. Bis 2020 liegen die geplanten Investitionen über den geplanten Abschreibungen. Zwar sinken die Investitionen im Verhältnis zu den Abschreibungen,<sup>39</sup> sie liegen jedoch zum Ende der Finanzplanung noch – wenn auch knapp – über den Abschreibungen. Damit zeigt dieser Indikator an, dass der Substanzerhalt nicht akut gefährdet ist, der Schnittpunkt der Kurven – und damit ein Substanzverzehr – gleichwohl näher rückt.

<sup>39</sup> Hierbei ist zu berücksichtigen, dass eine Erhöhung der Investitionen in den Folgejahren grundsätzlich auch zu höheren Abschreibungen führt.

### 4.3 Bauinvestitionen

55. Gemäß der letztjährigen Bewertung<sup>40</sup> war eine Vernachlässigung der Bauinvestitionen zur Einhaltung der Schuldenbremse insgesamt zwar nicht erkennbar, trotzdem hatte sich der Nachholbedarf nochmals erhöht. Hierzu hat sich im Wesentlichen kein neuer Sachstand ergeben. Der Senat hat zwar bekannt gegeben, dass sich der Zustand der Hauptverkehrsstraßen 2016 früher als erwartet nicht mehr verschlechtert hat.<sup>41</sup> Hieraus lässt sich jedoch noch keine Trendwende für die Gesamtheit der Bauten des Infrastrukturvermögens<sup>42</sup> ableiten.
56. Die Forderung des Rechnungshofs, Anlagenabnutzungsgrade und Zustandskennzahlen für alle relevanten städtischen Bauten im Haushaltsplan produktgruppenspezifisch darzustellen<sup>43</sup>, ist noch offen. Aufgrund der Empfehlungen des von der Bürgerschaft initiierten Forschungsprojekts zur Weiterentwicklung des Haushaltswesens<sup>44</sup> hat die Bürgerschaft den Senat u. a. ersucht, dem Haushaltsausschuss Vorschläge zur Fokussierung der Kennzahlen im Haushaltsplan auf ressourcen- und steuerungsrelevante Kennzahlen vorzulegen.<sup>45</sup> Dies sollte Anlass sein, dass die Forderung des Rechnungshofs nunmehr bei den Vorschlägen des Senats Berücksichtigung findet.

### 4.4 Fazit

57. Bei den Bauinvestitionen gibt es weiterhin einen Nachholbedarf und die Finanzplanungsjahre zeigen eine sinkende Tendenz bei den Gesamtinvestitionen. Eine „gelbe Ampel“ zeigt, dass der Senat seine Anstrengungen verstärken muss.

## IV. Struktureller Haushaltsausgleich

58. 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

<sup>40</sup> Beratende Äußerung nach § 81 Absatz 2 LHO „Monitoring Schuldenbremse 2016“ vom 18. August 2016, S. 33 ff. (Bürgerschaftsdrucksache 21/5835 vom 5. September 2016). Grundlage war u. a. bereits der Haushaltsplan-Entwurf 2017/2018.

<sup>41</sup> Mitteilung der Pressestelle des Senats „Hamburgs Hauptverkehrsstraßen: Der Verfall ist gestoppt“ vom 8. August 2017.

<sup>42</sup> U. a. alle städtischen Straßen, Brücken, Hochwasserschutz- und Grünanlagen.

<sup>43</sup> Beratende Äußerungen nach § 81 Absatz 2 LHO „Monitoring Schuldenbremse 2016“ vom 18. August 2016, S. 39 (Bürgerschaftsdrucksache 21/5835 vom 5. September 2016) und „Monitoring Schuldenbremse 2015“ vom 12. November 2015, S. 39 (Bürgerschaftsdrucksache 21/2500 vom 4. Dezember 2015).

<sup>44</sup> Bürgerschaftsdrucksache 21/9120 vom 12. Mai 2017.

<sup>45</sup> Bürgerschaftsdrucksache 21/9801 vom 11. Juli 2017.

rer 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.<sup>46</sup> Eine Kreditaufnahme zur Abdeckung eines Haushaltsdefizits wird erlaubt, wenn die Konjunktur unterhalb der Normallage liegt. Im Gegenzug zwingt eine über der Normallage liegende konjunkturelle Entwicklung zu einer Zuführung an die sog. Konjunkturposition.<sup>47</sup> Ein strukturell ausgeglichener Haushalt liegt vor, wenn die für eine Normallage berechneten Einnahmen die geplanten bzw. tatsächlichen Ausgaben decken.

Das strukturelle Defizit ist abzubauen, damit es im Ergebnis spätestens ab dem Jahr 2020 grundsätzlich zu keiner Nettokreditaufnahme mehr kommt. Die Planungen und Abrechnungen für die Jahre ab 2015 unterliegen einem doppischen Abbaupfad, der den Ausgleich des doppischen Gesamtergebnisplans beschreibt.

## 1. Struktureller Abbaupfad im Plan

Bewertungskriterium „Strukturelles Defizit“:

**Einhaltung des Abbaupfads im Plan**



**Die Plan-Werte müssen einen kontinuierlichen, möglichst gleichmäßigen Abbau des strukturellen Defizits vorsehen. Die Anforderungen an einen solchen Abbaupfad erfüllt die Finanzplanung 2016 – 2020.**

59. Es liegt keine neue Finanzplanung vor, sodass es bei der Bewertung aus dem letzten Jahr bleibt, wonach die Anforderungen an den Abbaupfad des strukturellen doppischen Defizits aus Artikel 72a HV in der Planung erfüllt sind:

<sup>46</sup> Beratende Äußerung nach § 81 Absatz 2 LHO „Monitoring Schuldenbremse 2014“ vom 21. August 2014, S. 25 (Bürgerschaftsdrucksache 20/12925 vom 3. September 2014).

<sup>47</sup> Gemäß § 27 Absatz 2 Satz 3 LHO sind Steuererträge einer buchungstechnischen Konjunkturposition zuzuführen, soweit sie den Trendwert des Jahres übersteigen.

Abbaupfad strukturelles doppeltes Defizit in Mio. Euro						
	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Defizit</b>	1.646	1.459	1.286	1.104	925	745
<b>ggü. Vorjahr</b>		-187	-173	-182	-179	-180
Quelle: Eigene Darstellung aus Haushaltsplan 2015/2016 und Haushaltsplan 2017/2018 (Gesamthaushalt)						

Ansicht 13: Abbaupfad strukturelles doppeltes Defizit

## 2. Struktureller Abbaupfad im Ist

Bewertungskriterium „Strukturelles Defizit“:  
Einhaltung des Abbaupfads im Ist

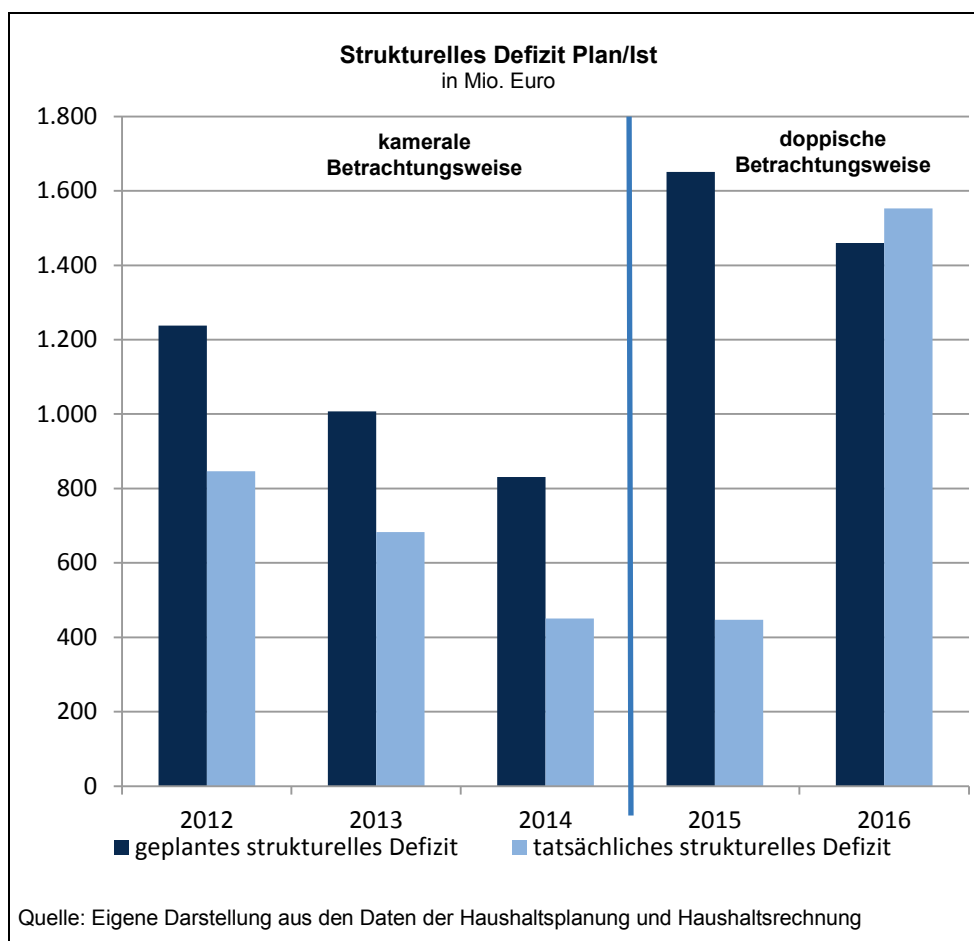


Die Haushaltsplanwerte müssen in der Bewirtschaftung eingehalten werden. Dies zeigt sich in der Haushaltsrechnung, in der das strukturelle Defizit abzurechnen und mit dem planmäßigen Abbaupfad zu vergleichen ist.

Das Ist-Defizit 2016 war höher als der Plan-Wert aufgrund aus dem Vorjahr übertragener und in 2016 in Anspruch genommener Ermächtigungen.

60. Der Abbau des strukturellen Defizits ist gesetzlich nur für die Planung fixiert. Das Ziel eines ausgeglichenen strukturellen Haushalts kann aber nur gelingen, wenn der geplante Abbaupfad in den kommenden Jahren auch in den Ist-Werten erreicht wird.

Das kamerale strukturelle Defizit blieb in den Haushaltsjahren 2012 bis 2014 unterhalb der Plan-Werte. Nachdem auch im ersten Jahr der doppelten Betrachtungsweise der Plan-Wert eingehalten wurde, gelang dies 2016 erstmals nicht:



Ansicht 14: Strukturelles Defizit Plan / Ist

61. Die Anforderungen an den Abbau des strukturellen Defizits sind 2016 in der Bewirtschaftung nicht erfüllt. Der Plan-Wert konnte nicht eingehalten werden.

Ursächlich hierfür waren insbesondere Ermächtigungen für 2015, die in diesem Jahr nicht für Aufwand benötigt und auf das Jahr 2016 übertragen wurden. Bei den Aufwendungen für Versorgung waren dies zum Beispiel rund 850 Mio. Euro. In 2016 sind dann diese übertragenen Ermächtigungen zuzüglich der planmäßigen Ermächtigungen in Anspruch genommen worden und haben insofern zu einer Verschiebung des Aufwands von 2015 nach 2016 geführt.<sup>48</sup>

62. Damit wurde der Plan-Wert in 2016 nicht eingehalten und das strukturelle Defizit insoweit gegenüber dem Vorjahr im Ist nicht abgebaut. In der Gesamtschau auf die beiden vergangenen Jahre ist der Abbaupfad im Ist gegenüber der Planung jedoch eingehalten, sodass die Ampel weiterhin auf „grün“ steht.

<sup>48</sup> Bürgerschaftsdrucksache 21/5859 vom 6. September 2016.



## V. Risiken und Chancen

Bewertungskriterium „Risiken und Chancen“  
**Risiken und Chancen**



**Große Kostenblöcke sind durch frühere Entscheidungen im Haushalt gebunden. Gestaltungsspielräume der Bürgerschaft reduzieren sich dadurch zunehmend.**

**Die Kosten der Zuwanderung verstetigen sich auf hohem Niveau. 2016 mussten dafür rund 900 Mio. Euro aufgebracht werden.**

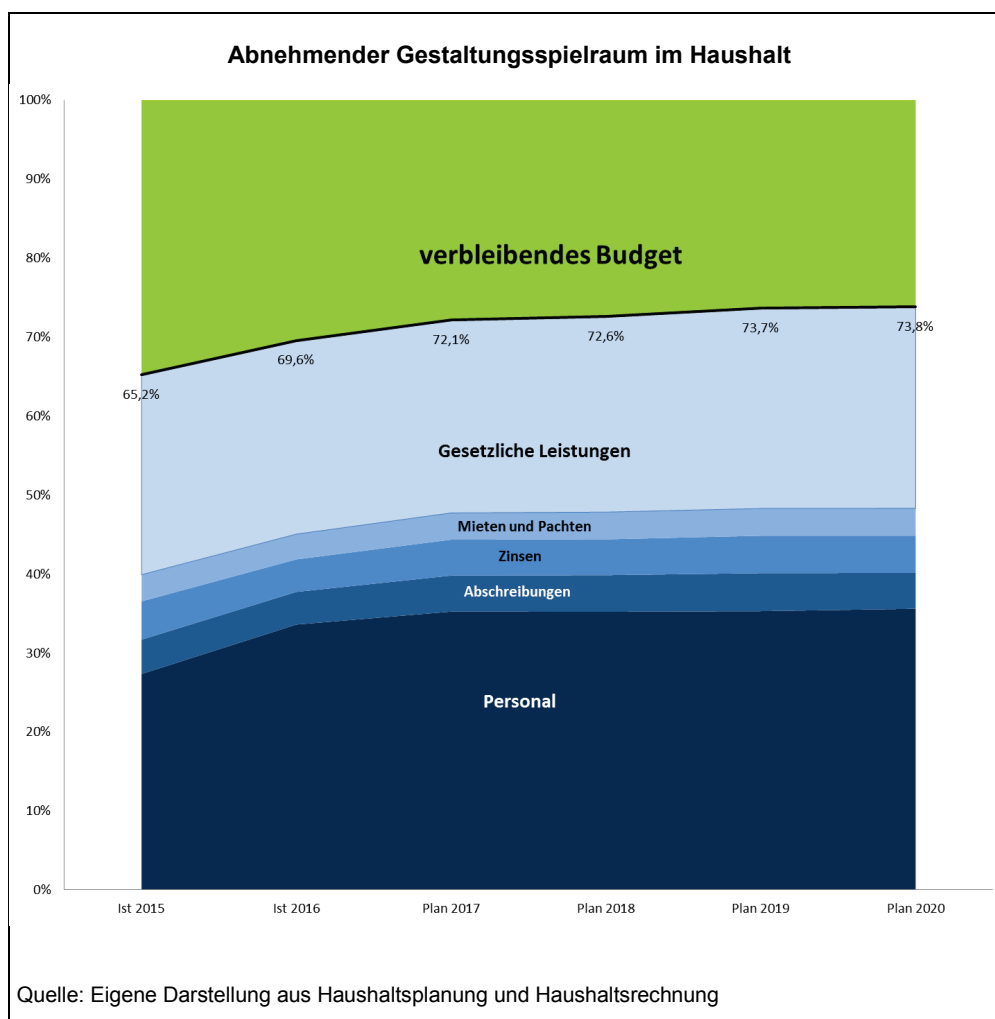
**Das weitaus größte Kostenrisiko für den Haushalt bleibt die HSH Nordbank. Es verdichten sich die Anzeichen dafür, dass auf die FHH final Milliardenbelastungen zukommen, die den Haushalt langfristig im Schuldendienst belasten.**

**Diesen hohen Risiken stehen nur wenige Chancen gegenüber.**

### 1. Risiken

#### 1.1 Abnehmender Gestaltungsspielraum im Haushalt

63. Eine Analyse der Kostenstruktur des Haushalts zeigt, dass ein immer größer werdender Teil des Budgets gebunden ist und infolgedessen Gestaltungsspielräume abnehmen.



Ansicht 15: Abnehmende Gestaltungsspielraum im Haushalt

64. Der Anteil der Kosten für das Personal, die gesetzlichen Leistungen, Mieten und Pachten, Abschreibungen (Folgen der Investitionstätigkeit) und Zinsen (Schuldendienst) steigt im Betrachtungszeitraum von 2015 mit etwa 65 % bis 2020 auf 74 % der Gesamtkosten.

Diese Kostenblöcke haben gemeinsam, dass sie sich auf Basis früherer Entscheidungen entwickeln (zum Beispiel Personal, Abschreibungen sowie Mieten und Pachten) bzw. nur bedingt steuerbar sind (zum Beispiel Zinsen und gesetzliche Leistungen).

65. Die Ausgaben für gesetzliche Leistungen, vor allem im sozialen Bereich, steigen trotz einer guten konjunkturellen Lage seit Jahren überproportional an. Daneben ist der zwar verlangsamte, aber fortbestehende Zustrom von Asylbegehrenden mit erheblichen Kosten verbunden (vgl. Tzn. 67 f.).

Die Strategie des Senats, größere Bau- und Sanierungsmaßnahmen vermehrt im Mieter-Vermieter-Modell zu realisieren, führt dazu, dass in den Folgejahren ein immer größerer Teil des Budgets durch Mieten gebunden sein wird (vgl. Tzn. 36 ff.). Im Betrachtungszeitraum von 2015 bis 2020 steigt der Anteil der Kosten für das Personal, die gesetzlichen Leistungen, Mieten und Pachten, Abschreibungen (Folgen der Investitionstätigkeit) und Zinsen (Schuldendienst) von etwa 65 % auf 74 % der Gesamtkosten.

tungszeitraum ist dies noch nicht ersichtlich, da sich viele Vorhaben noch in der Planungs- bzw. Bauphase befinden. Es ist aber davon auszugehen, dass die Mietkosten aufgrund weiterer Maßnahmen signifikant steigen werden.

Die Zinsen für den Schuldendienst sind in den letzten Jahren rückläufig. Dies ist den historisch niedrigen Zinsen und entsprechenden Umschuldungen zu verdanken.<sup>49</sup> Gleichzeitig hat keine nennenswerte Schuldentilgung stattgefunden. Aktuell ist mit einer signifikanten Erhöhung des Zinssatzes nicht zu rechnen. Für 2017 wird mit einem Zinssatz für neue Kreditaufnahmen in Höhe von 2,5 % und ab 2018 in Höhe von 3,5 % geplant.<sup>50</sup>

Infolge weiter bestehender Nachholbedarfe (vgl. Tz. 55) ist eine steigende Investitionstätigkeit erforderlich, für die in den Folgejahren steigende Abschreibungen geplant werden müssen. Diese sind bei der Haushaltsplanung als feste Größe zu berücksichtigen und schränken den Gestaltungsspielraum entsprechend ein.

In den letzten Jahren wurden Entscheidungen getroffen, die zu einem Anwachsen des Personalbestands führten.<sup>51</sup> Daher werden auch in künftigen Jahren die Personalkosten überproportional steigen.

Auch das verbleibende Budget unterliegt nicht der vollständig freien Verfügbarkeit. Vielmehr sind hier zum Beispiel auch Zuweisungen an die staatlichen Hochschulen oder das UKE (zusammen rund 650 Mio. Euro jährlich<sup>52</sup>) enthalten, über deren Höhe es überjährige Vereinbarungen gibt.

66. Es zeigt sich, dass der künftige politische Gestaltungsspielraum abnimmt und künftige Haushaltsentscheidungen der Bürgerschaft durch frühere Entscheidungen in nicht unerheblichem Maße präjudiziert werden.

## 1.2 Kosten der Zuwanderung über das Asylsystem

67. Im Jahr 2016 hat der Hamburger Haushalt rund 900 Mio. Euro für die Unterbringung und Integration von Menschen aufgebracht, die unter Hinweis auf einen Fluchtgrund einen Antrag auf Zuerkennung eines Schutz gewährenden Bleiberechts gestellt haben.<sup>53</sup> Es ist davon auszugehen, dass sich diese hohen Kosten langfristig –

---

<sup>49</sup> Geschäftsbericht der FHH 2016, S. 27.

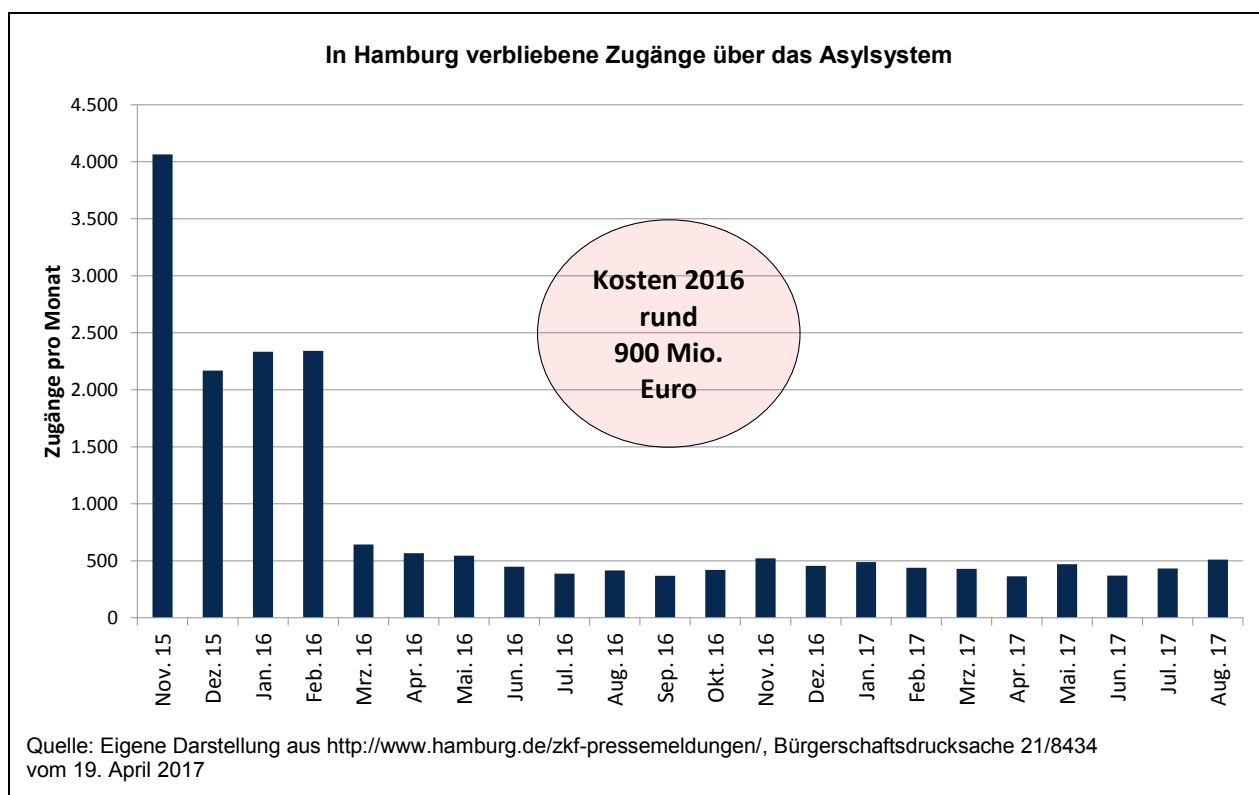
<sup>50</sup> Finanzbericht 2017/2018.

<sup>51</sup> Vgl. Beratende Äußerung nach § 81 Absatz 2 LHO „Monitoring Schuldenbremse 2016“ vom 18. August 2016, S. 58 ff. (Bürgerschaftsdrucksache 21/5835 vom 5. September 2016) und Tz. 81.

<sup>52</sup> Haushaltsplan 2017/2018 Einzelplan 3.2, S. 5 f.

<sup>53</sup> Bürgerschaftsdrucksache 21/8434 vom 19. April 2016.

auch unter Berücksichtigung etwaiger Wechsel in andere Transfer- und Hilfesysteme – zumindest verstetigen.



Ansicht 16: In Hamburg verbliebene Zugänge über das Asylsystem

68. Die Anzahl der monatlich neu ankommenden und einen Antrag stellenden Menschen ist zwar seit März 2016 rückläufig. Die kumulierten Werte zeigen allerdings, dass im Jahr 2017 über 35.000 Menschen, die über das Asylsystem zugezogen sind, nach Zuerkennung eines Bleiberechts untergebracht, versorgt und integriert werden müssen. Dieser Wert steigt weiter an. Ein Anstieg ist auch auf Menschen zurückzuführen, die im Rahmen des Familienzuzuges nach Hamburg kommen. Der Senat geht für das Jahr 2017 von rund 3.000 Personen aus.<sup>54</sup>

Es besteht für den Haushalt das Risiko steigender bzw. weiterhin hoher Kosten.

<sup>54</sup> <http://www.hamburg.de/zkf-pressemeldungen/8038032/2017-01-27-zkf-neue-folgeunterkuenfte-weniger-erstaufnahmen/>, Abruf am 16. Oktober 2017.

## 1.3 Eventualverbindlichkeiten

### 1.3.1 HSH Nordbank AG

69. Die FHH sichert (gemeinsam mit Schleswig-Holstein) über Garantien und Gewährträgerhaftungen Verbindlichkeiten der HSH Nordbank AG, der hsh finanzfonds AöR und der hsh portfoliomanagement AöR. Der Anteil für Hamburg beträgt dabei auf den 31. Dezember 2016 rund 8 Mrd. Euro und gliedert sich wie folgt:

<b>Gewährträgerhaftung und Garantie</b> in Mio. Euro		
HSH Nordbank AG	1.278	Gewährträgerhaftung
hsh finanzfonds AöR	1.496	Gewährträgerhaftung
hsh portfoliomanagement AöR	1.313	Gewährträgerhaftung
Sunrise-Garantie	3.866	Garantie
<b>Gesamtsumme</b>	<b>7.953</b>	
Quelle: Eigene Darstellung aus den jeweiligen Geschäftsberichten und Angaben der Finanzbehörde auf den 31. Dezember 2016		

Ansicht 17: Gewährträgerhaftung und Garantie

70. In welcher Höhe die FHH letztlich für die Verbindlichkeiten im Zusammenhang mit der HSH Nordbank AG eintreten muss, wird sich erst nach dem Verkauf bzw. der Abwicklung der Bank ergeben. Gleichwohl verdichten sich die Anzeichen dafür, dass Belastungen in Milliardenhöhe auf die FHH zukommen werden.<sup>55</sup>

In der Ergebnisrechnung hat die FHH schon hohe Rückstellungen gebildet. Diese Rückstellungen sind jedoch nicht ausfinanziert und haben sich insoweit noch nicht auf die Schuldenbremse ausgewirkt. Insofern stellen die aufgezeigten Garantien und Gewährträgerhaftungen im Zusammenhang mit der HSH Nordbank AG das größte Risiko für die FHH dar. Im Falle einer Inanspruchnahme wird Hamburg Kredite in Milliardenhöhe aufzunehmen haben. Dies wird zwar vermutlich im Konzern stattfinden, der Schuldendienst wird jedoch im Kernhaushalt zu erwirtschaften sein und dort den Gestaltungsspielraum (vgl. Tz. 63) weiter einschränken. Das Auseinanderfallen der Entwicklung der Verschuldung von Kernhaushalt und Konzern wird sich weiter verstärken (vgl. Tzn. 11 ff.).

<sup>55</sup> Bürgerschaftsdrucksache 21/10273 vom 12. September 2017, Vorspann.

### 1.3.2 Gewährträgerhaftungen

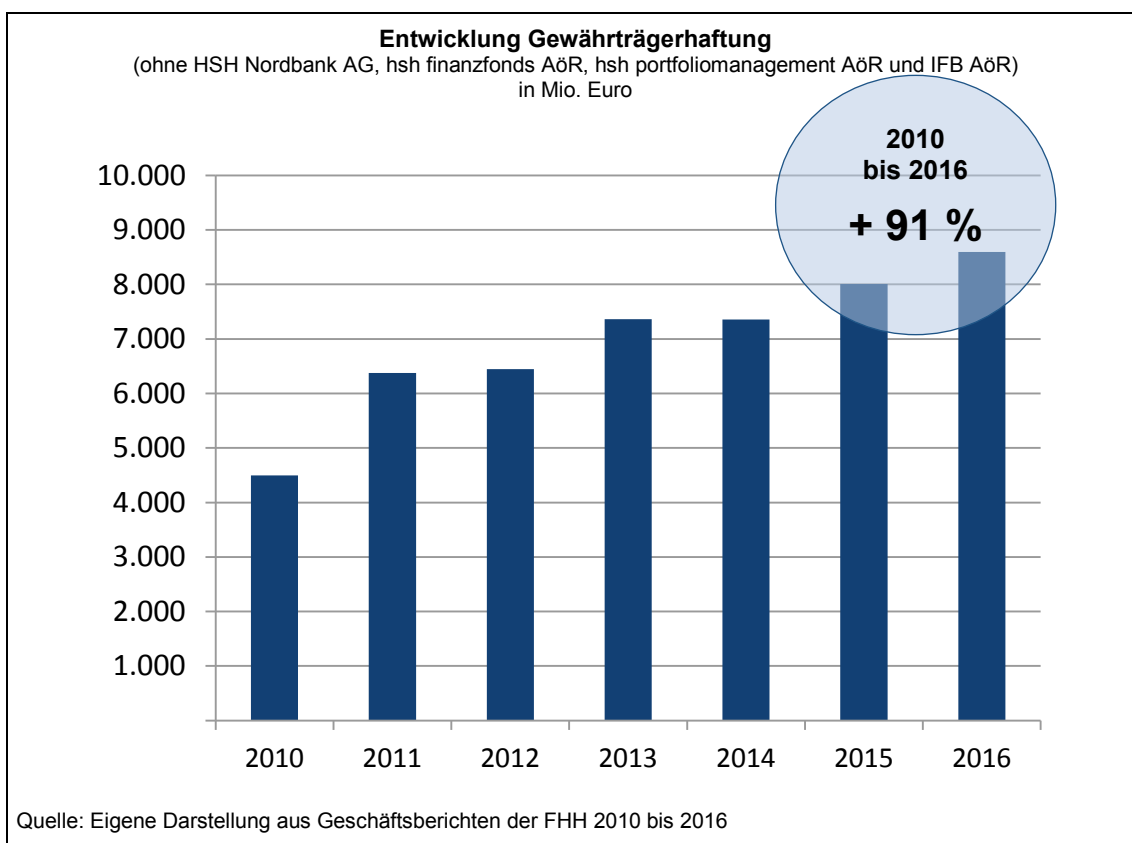
71. Die Stadt haftet u. a. im Rahmen der Gewährträgerhaftung für Verpflichtungen ihrer Beteiligungen, soweit dies im jeweiligen Errichtungsgesetz vorgesehen ist.
72. Die Gewährträgerhaftungen der FHH sind in den vergangenen Jahren insgesamt stark rückläufig. Grund hierfür sind die zurückgegangenen Gewährträgerhaftungen gegenüber der HSH Nordbank AG und zuletzt auch gegenüber der hsh finanzfonds AöR. Die Gewährträgerhaftung gegenüber der Hamburgischen Investitions- und Förderbank AöR (IFB) ist in den letzten Jahren konstant und liegt bei rund 4,1 Mrd. Euro in 2015.

Eine Betrachtung der übrigen Gewährträgerhaftungen, also bereinigt um die Veränderungen aus der HSH Nordbank AG, zeigt hingegen eine ansteigende Entwicklung um rund 4 Mrd. Euro gegenüber 2010 (entspricht einer Steigerung von 91 %). Insbesondere der Sprung von 2010 auf 2011, aber auch der weitere Anstieg in den Folgejahren wurde durch die Finanzbedarfe des Sondervermögens Schulimmobilien verursacht. Auch für den Landesbetrieb Immobilienmanagement und Grundvermögen wurden Haftungen übernommen.

Im Bestand machen das Sondervermögen Schulimmobilien und die Hamburger Stadtentwässerung AöR die größten Einzelposten aus.<sup>56</sup>

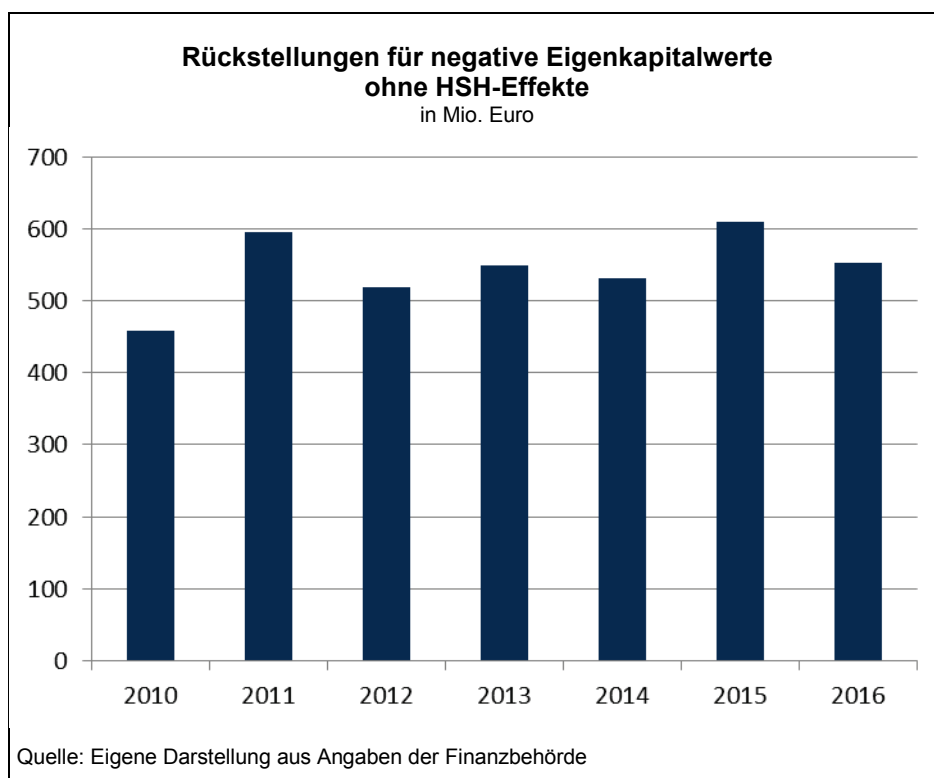
---

<sup>56</sup> Geschäftsbericht der FHH 2016, S. 141.



Ansicht 18: Entwicklung Gewährträgerhaftung (ohne HSH und IFB)

73. Für Gewährträgerhaftungen muss der Kernhaushalt Rückstellungen bilden, sobald die Abschlüsse der verbundenen Organisationen und Beteiligungen einen negativen Eigenkapitalwert ausweisen.



Ansicht 19: Rückstellungen für negative Eigenkapitalwerte ohne HSH-Effekte

Die Bildung von Rückstellungen ist ein Indikator für ein Risiko für den Kernhaushalt, aus den genannten Eventualverbindlichkeiten tatsächlich in Anspruch genommen zu werden. Die Bildung von Rückstellungen ist aufwandswirksam, sichert für sich genommen jedoch nicht die erforderlichen Finanzmittel. Es verbleibt somit das Liquiditäts- und damit Schuldenrisiko.

## 2. Chancen

### 2.1 Bund-Länder-Finanzbeziehungen

74. Das gegenwärtige Finanzausgleichssystem läuft zum 31. Dezember 2019 aus. Im Oktober 2016 haben sich Bund und Länder nach mehrjährigen Verhandlungen auf eine Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen verständigt. Anfang Juni 2017 haben Bundestag und Bundesrat die Neuregelungen hierzu beschlossen. In den vergangenen Jahren war Hamburg in der Regel im Finanzausgleich „Geberland“. Nach der Neuordnung ab 2020 wird Hamburg voraussichtlich rund 170 Mio. Euro jährlich (aufwachsend) erhalten.<sup>57</sup>

<sup>57</sup> Geschäftsbericht der FHH 2016, S. 62.



## 2.2 Wachsende Stadt

75. Hamburg konnte in den letzten Jahren einen Anstieg seiner Einwohner verzeichnen.<sup>58</sup> Soweit dadurch vermehrt Steuererträge anfallen, werden diese langfristig über den Trend der Steuererträge für Aufwendungen zur Verfügung stehen und bedeuten insoweit eine Chance für Hamburg. 1.000 Einwohner mehr führen nach einer pauschalen Betrachtung zu Mehreinnahmen allein beim Länderfinanzausgleich von etwa 1 Mio. Euro.<sup>59</sup> Letztlich müssen dem jedoch (Mehr-) Kosten gegengerechnet werden, die sich aus der steigenden Einwohnerzahl ergeben. Beispielhaft sind dies Kosten für zusätzliche Kindertagesstätten und Schulen.

## 2.3 Digitalisierung der Verwaltung

76. Die Verwaltung der Stadt wird weiter digitalisiert. Der Senat verspricht sich davon auch Effizienzgewinne, die sich mittelfristig in Kosteneinsparungen niederschlagen sollen.<sup>60</sup> Die avisierte Digitalisierung konnte in vielen Bereichen noch nicht zu Ende geführt werden und insoweit den davon versprochenen Nutzen noch nicht erzielen.<sup>61</sup> Grundsätzlich liegt hierin aber eine Chance: Digitalisierung kann Kosten senken oder Kostensteigerungen vermeiden.

## 3. Fazit

77. Hohen Risiken stehen wenige Chancen gegenüber. Die volkswirtschaftlichen und fiskalischen Rahmenbedingungen dürften kaum noch besser werden. Milliardenbelastungen im Zusammenhang mit der HSH Nordbank AG sind wahrscheinlich. Da die ggf. notwendige Kreditaufnahme voraussichtlich weiterhin außerhalb des Kernhaushalts (beispielsweise in einer der bereits bestehenden, rechtlich selbstständigen und somit nicht der Schuldenbremse unterfallenden Anstalten) stattfinden wird, steht die Ampel hier nicht auf „rot“, sondern weiter auf „gelb“.

---

<sup>58</sup> Destatis, Statistik informiert Nr. 131/2016.

<sup>59</sup> Bürgerschaftsdrucksache 20/8398 vom 21. Juni 2013.

<sup>60</sup> Geschäftsbericht der FHH 2016, S. 62.

<sup>61</sup> Zum Beispiel die Softwarelösungen im Bereich der Jugendhilfe (JUS-IT) oder des Personalmanagements (ePers).

## VI. Konsolidierungsstrategie des Senats

### 1. Personalstrategie

Bewertungskriterium „Strategie des Senats“:

**Personalstrategie**



Weiterhin findet in Summe ein spürbarer Personalaufbau statt. Der vom Senat bis 2020 geplante moderate Aufbau von Vollzeitäquivalenten wurde bereits Mitte 2017 überschritten. Es fehlt ein Konzept, das plant, wie der stetig anwachsende Personalbestand unter Einhaltung der Schuldenbremse dauerhaft finanziert werden soll.

#### 1.1 Entwicklung von Vollkräften und Vollzeitäquivalenten

##### 1.1.1 Vollkräfte

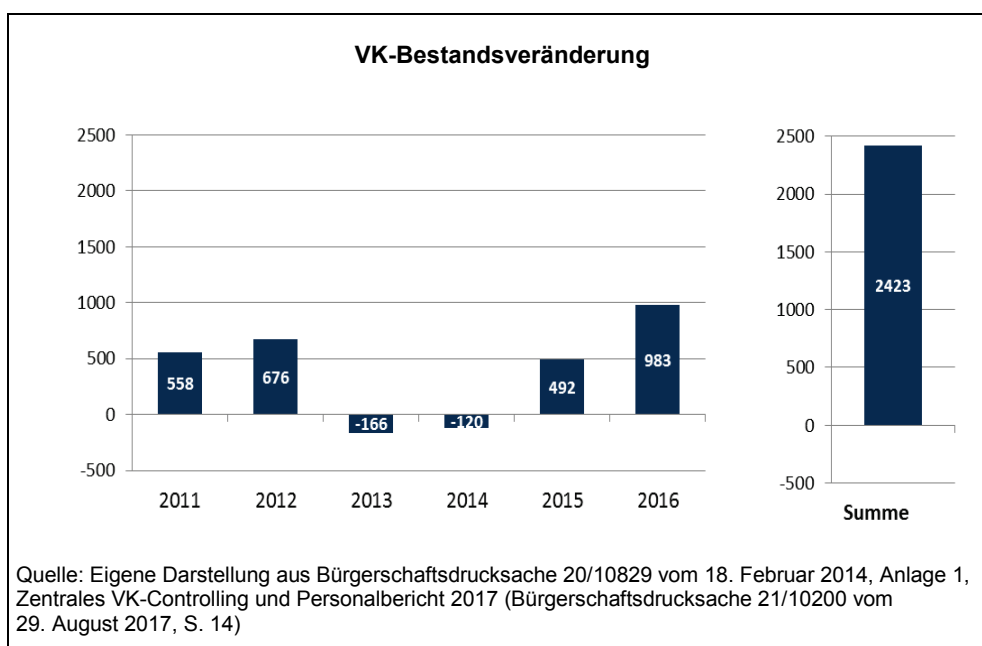
78. Bis einschließlich 2015 hatte der Senat das Ziel, 250 Vollkräfte (VK)<sup>62</sup> pro Jahr abzubauen, um den Anstieg der Personalausgaben zu begrenzen. Der Umsetzungsstand wurde durch das sog. VK-Controlling beobachtet. Unterschieden wurden Bereiche, die VK einsparen mussten („direkte Steuerung“) und Bereiche, in denen ein VK-Zuwachs zulässig war („gesonderte Steuerung“). Ende 2015 umfasste der Bereich der gesonderten Steuerung über 56 % des gesamten Personalbestands in VK.

Mit der Vorlage des Doppelhaushalts 2017/2018 hat der Senat für die Kernverwaltung Handlungsfelder definiert, in denen ein moderater Personalaufbau zulässig ist. Die Handlungsfelder weichen in ihrer Definition von den Bereichen der gesonderten Steuerung ab, sodass auch das VK-Controlling eine Anpassung erfahren hat. Der Rechnungshof ist deshalb dazu übergegangen, die VK-

<sup>62</sup> Vollkräfte umfassen die gesamte hamburgische Verwaltung mit Landesbetrieben und staatlichen Hochschulen, ohne Nachwuchskräfte und Mehrarbeit. Der Personalbericht 2016 führt hierzu aus: „Zur Steuerung der 2011 beschlossenen personellen Einsparverpflichtungen wird die basierend auf dem statistischen Personalbestand berechnete Anzahl Vollkräfte zu Grunde gelegt. Der Begriff Vollkräfte, der das Beschäftigungsvolumen im Verhältnis zur Regelarbeitszeit der Beschäftigten ausdrückt, ist eine dezidierte Rechengröße des Personalberichts wesens. Die Definition der Vollkräfte weicht von der Definition der Vollzeitäquivalente im Sinne der Strategischen Neuausrichtung des Haushaltswesens (SNH) ab. Dort werden beispielsweise auch Auszubildende, sowie Lohnarten für Mehrarbeit herangezogen.“ (Bürgerschaftsdrucksache 21/5141 vom 5. Juli 2016, S. 4).

Bestandsveränderungen nur noch „in Summe“, d.h. netto darzustellen. Eine aussagekräftige Zeitreihe der Entwicklung in den Einsparbereichen und den „Schonbereichen“ lässt sich nicht mehr herstellen.

79. Die VK-Bestandsveränderung der letzten sechs Jahre stellt sich für die hamburgische Verwaltung wie folgt dar:



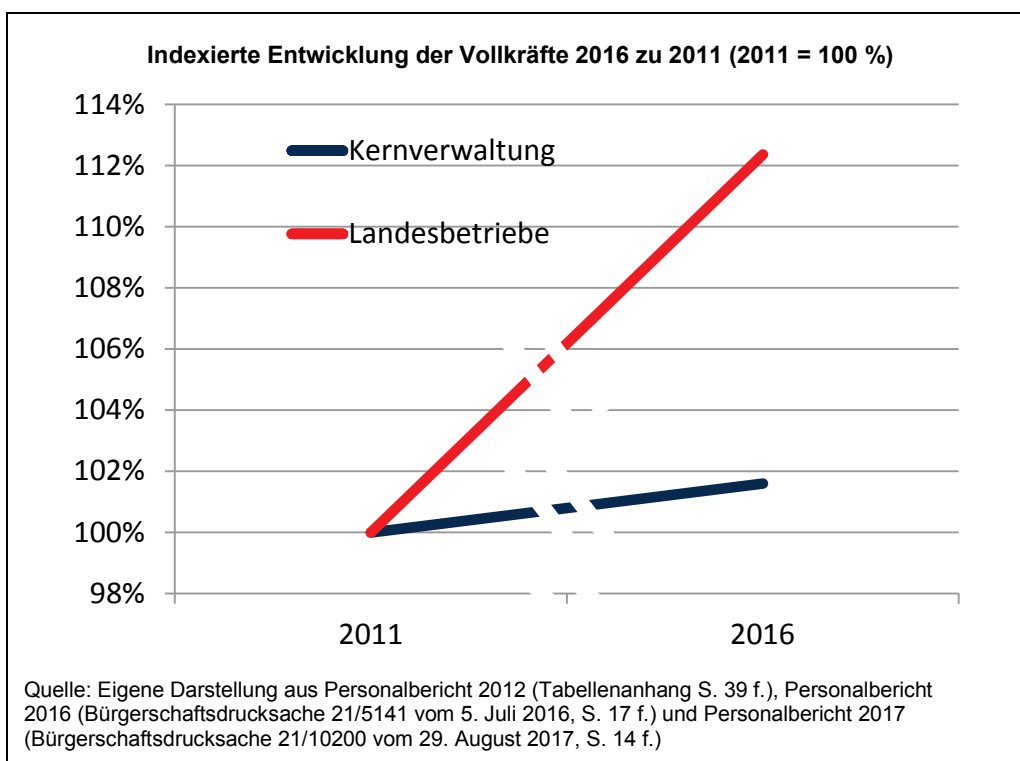
Ansicht 20: VK-Bestandsveränderung

Seit 2011 sind im Saldo 2.423 VK aufgebaut worden. Der Aufbau erfolgte auch in Bereichen, die nicht als Bereiche der „gesonder-ten Steuerung“ oder als Handlungsfelder ausgewiesen waren bzw. sind (u. a. Bezirksverwaltung, Einwohnerzentralamt, Landesbetrieb Verkehr).<sup>63</sup> Zu einem erheblichen Teil findet der VK-Aufbau in den Landesbetrieben statt.<sup>64</sup> Auch dies unterstreicht die in Tz. 20 hinsichtlich der Verschuldung getroffene Feststellung: Kernhaus-halt und Konzern entwickeln sich wirtschaftlich auseinander.

Die Auswirkungen des VK-Aufbaus lassen sich gegenwärtig nur unter Hinzunahme der Wirtschaftspläne der Landesbetriebe voll-ständig nachvollziehen.

<sup>63</sup> Personalbericht 2017 (Bürgerschaftsdrucksache 21/10200 vom 29. August 2017, S. 6.).

<sup>64</sup> Beratende Äußerung nach § 81 Absatz 2 LHO „Monitoring Schuldenbremse 2016“ vom 18. August 2016, S. 68 (Bürgerschaftsdrucksache 21/5835 vom 5. September 2016).



Ansicht 21: Indexierte Entwicklung der Vollkräfte 2016 zu 2011

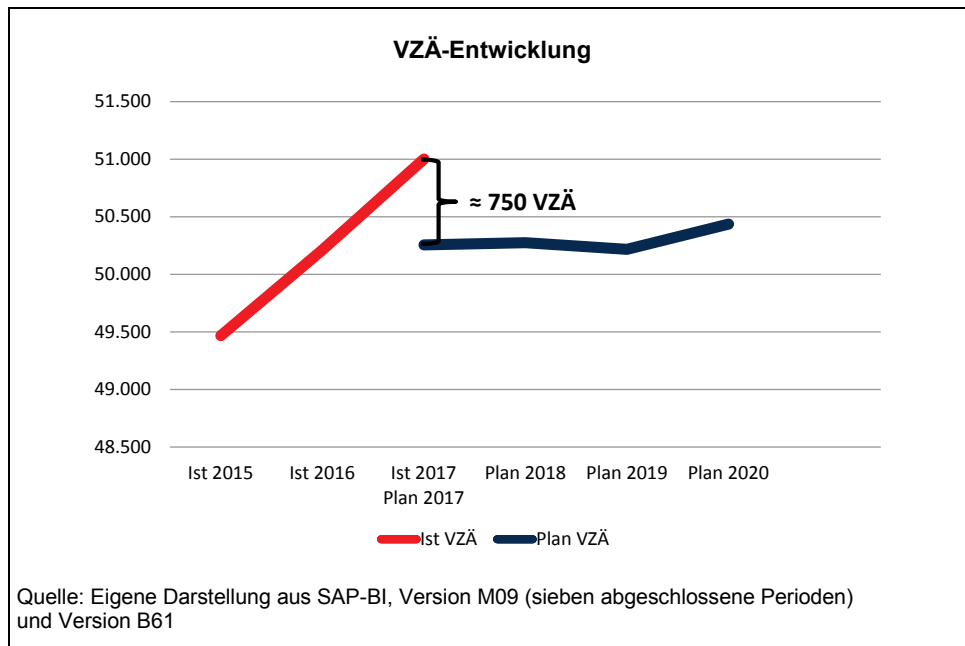
Dies gilt auch für die Entwicklung des damit verbundenen Personalaufwands. Der Rechnungshof empfiehlt, die Transparenz im Rahmen einer Segmentberichterstattung zu erhöhen (vgl. Tz. 47).

### 1.1.2 Vollzeitäquivalente

80. Mit dem Finanzbericht 2017/2018 hat der Senat seine Planung der Vollzeitäquivalente (VZÄ)<sup>65</sup> bis 2020 vorgestellt. Sie umfasst einen moderaten Personalaufbau, der durch einen Aufbau in definierten Handlungsfeldern und einen Abbau in den übrigen Bereichen eintreten sollte.

Die VZÄ stellen sich im Ist und in der Planung wie folgt dar:

<sup>65</sup> Vollzeitäquivalente umfassen nur die im Haushaltsplan abgebildete Kernverwaltung mit Nachwuchskräften und (ausschließlich im Ist) Mehrarbeit.



Ansicht 22: VZÄ-Entwicklung

81. Der für das Jahr 2020 geplante VZÄ-Wert (50.436) wurde bereits Mitte des Jahres 2017 (51.001) um über 550 VZÄ überschritten; weitere Personalbestandserhöhungen sind angekündigt.<sup>66</sup>

Die Darstellung der Planwerte ist zudem nicht vollständig: Die dem Einzelplan 9.1 (Finanzbehörde) im laufenden Jahr zugewiesenen 50 weiteren Stellen<sup>67</sup> sind in der dazugehörigen Produktgruppe „Projekt Kundenzentren“ nicht mit Plan-VZÄ und Personalaufwand ausgewiesen, da eine Finanzierung aus dem Einzelplan 9.2 (Allgemeine Finanzwirtschaft) erfolgt.

## 1.2 Entwicklung der Entgelte und Bezüge

82. Im Haushaltsplan 2017/2018 sind die Tarifsteigerungen der Vergangenheit (2015/2016) in die für die Planung der Behörden vorgegebenen Personalkostenverrechnungssätze (PKV) eingerechnet. Eine weitere Steigerung von 1,5 Prozentpunkten pro Jahr für künftige Tarif- und Besoldungserhöhungen ist ebenfalls in den PKV enthalten.<sup>68</sup> Die Berücksichtigung von 1,5 % Steigerung in

<sup>66</sup> „SPD und Grüne wollen 50 Polizisten einstellen“: Die Fraktionen von SPD und Grünen wollen sich für 50 zusätzliche Stellen bei der Polizei und 14 neue Stellen bei der Justiz einsetzen. <https://www.ndr.de/nachrichten/hamburg/SPD-und-Grüne-wollen-50-Polizisten-einstellen,rotgruen130.html>, Abruf am 5. September 2017.

<sup>67</sup> Bürgerschaftsdrucksache 21/9255 vom 30. Mai 2017, S. 8, 20 ff.

<sup>68</sup> Richtlinie für die Aufstellung der Voranschläge 2017/2018 (Anlage 2 zum Aufstellungsgrundschrift 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.

den PKV stellt eine rechnerische Deckelung der Budgetbemessung dar. Sie ist jedoch keine absolute Festlegung, wonach das Personalbudget insgesamt nur um diesen Betrag steigen darf. Dies wäre angesichts des Aufbaus von VZÄ auch kaum realistisch. Zielgrößen im Haushaltsplan sind vielmehr die Eckwerte für den Zuschussbedarf jedes Einzelplans, die den Behörden vorgegeben wurden. Benötigen sie aufgrund eines Personalaufbaus also mehr als 1,5 % Steigerungsmasse, müssen sie an anderer Stelle ihres Budgets für Deckung sorgen.

83. Die Entgelte und Bezüge entwickeln sich wie folgt:<sup>69</sup>

<b>Entwicklung der Entgelte und Bezüge</b> in Mio. Euro							
	Ist 2015	Ist 2016	Veränderung in %	Plan 2017	Veränderung in %	Plan 2018	Veränderung in %
Kosten für Entgelte (zahlungswirksam)	636	670	5,4 %	688	2,7 %	702	2,1 %
Kosten für Bezüge (zahlungswirksam)	1.629	1.669	2,5 %	1.738	4,1 %	1.769	1,8 %
<b>Summe</b>	<b>2.265</b>	<b>2.339</b>	<b>3,3 %</b>	<b>2.426</b>	<b>3,7 %</b>	<b>2.471</b>	<b>1,9 %</b>
<b>Anzahl VZÄ</b>	<b>49.468</b>	<b>50.212</b>	<b>1,5 %</b>	<b>50.255</b>	<b>0,1 %</b>	<b>50.275</b>	<b>0,0 %</b>
Quelle: Eigene Darstellung aus SAP-BI, Haushaltsplanung, Version B61							

Ansicht 23: Entwicklung der Entgelte und Bezüge

Die zahlungswirksamen Entgelte und Bezüge stiegen von 2015 auf 2016 mit 3,3 % deutlich stärker als die anvisierten 1,5 %. Auch die Planungen für 2017 und 2018 sehen eine höhere Steigerung vor. Die Hochrechnung<sup>70</sup> zeigt, dass die Personalbudgets unter Einbeziehung der Reste des Vorjahres im Haushaltsjahr 2017 voraussichtlich noch ausreichen werden. Ob dies angesichts der deutlich ansteigenden VZÄ auch für die Folgejahre eintreten wird, ist hingegen fraglich.

<sup>69</sup> Abgebildet sind Entgelte und Bezüge, zu denen in den Produktgruppen VZÄ ausgewiesen sind. Nicht enthalten sind Entgelte und Bezüge des Einzelplans 9.2 (Allgemeine Finanzwirtschaft) und der Produktgruppen 204.04 (Zentrale Programme Personalamt) und 278.02 (Zentraler Ansatz Finanzbehörde).

<sup>70</sup> Der Rechnungshof hat die Ist-Daten bis einschließlich Juli 2017 im SAP-BI erhoben.

### 1.3 Fazit

84. Die mit dem Finanzbericht zum Haushaltsplan 2017/2018 im Sommer 2016 vorgelegte VZÄ-Planung hat sich nicht realisiert.

Der Rechnungshof hatte bereits im Monitoring Schuldenbremse 2015 und auch 2016 darauf hingewiesen, dass der für einen VK- bzw. VZÄ-Abbau zur Verfügung stehende Personalkörper nicht hinreichend definiert ist und anerkannte Mehrbedarfe zu Zielkonflikten führen würden.<sup>71</sup>

Die bisherigen Strategien, den Personalaufwand durch Abbau von 250 VK oder durch einen nur moderaten VZÄ-Aufbau bis zum Jahr 2020 zu begrenzen, sind gescheitert. Der Personalaufbau ist deutlich höher ausgefallen als vom Senat ursprünglich geplant.

Der Senat ist daher aufgefordert, unter Berücksichtigung des sich erkennbar stetig erhöhenden Personalbestands ein Konzept zu entwickeln, das nachweist, wie dieses Personal unter Einhaltung der Schuldenbremse dauerhaft finanziert werden kann.

Die Ampel ist weiterhin „gelb“.

## 2. Finanzstrategie

Bewertungskriterium „Strategie des Senats“:

### Finanzstrategie



**Hamburg hat sich für die kommenden Jahre nicht nur zum Ziel gesetzt, das Nettokreditaufnahmeverbot aus der Schuldenbremse einzuhalten, sondern will auch den Haushalt ausgleichen (alle Aufwendungen durch Erträge decken). Dieses Ziel ist ambitioniert und nur mit einer soliden Finanzstrategie zu erreichen.**

**Mit der Strategie, die Aufwendungen nicht an schwankenden bzw. geschätzten Steuererträgen auszurichten, sondern an einem langfristigen Vergangenheitstrend, erzeugt der Senat Konsolidierungsdruck und fördert die Ausgabedisziplin.**

85. Rekordsteuereinnahmen, positive Steuerschätzungen der letzten Jahre<sup>72</sup> und steigende Erstattungen durch den Bund an Hamburg

<sup>71</sup> Beratende Äußerungen nach § 81 Absatz 2 LHO „Monitoring Schuldenbremse 2015“ vom 12. November 2015, S. 52, (Bürgerschaftsdrucksache 21/2500 vom 4. Dezember 2015) und „Monitoring Schuldenbremse 2016“ vom 18. August 2016, S. 61, 64 ff., (Bürgerschaftsdrucksache 21/5835 vom 5. September 2016).

<sup>72</sup> Zuletzt hat die Mai-Steuerschätzung 2017 eine weiterhin positive Entwicklung prognostiziert.

lassen Begehrlichkeiten für neue Ausgaben entstehen. Neue Gestaltungsspielräume enthält der öffentliche Haushalt tatsächlich allerdings nicht.

Die Haushalte der Länder sind ab 2020 grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen.<sup>73</sup> Die Ausgaben haben sich hierbei nicht an den geschätzten oder tatsächlichen Steuereinnahmen auszurichten. Vielmehr sind konjunkturelle Effekte, die die Steuereinnahmen ansteigen oder sinken lassen, außen vor zu lassen. Dies erfolgt durch die Berechnung eines langfristigen Trends der Steuererträge. Um sicherzustellen, dass nicht mehr Ausgaben getätigt werden, als langfristig konjunkturunabhängige Einnahmen zur Verfügung stehen, legt in Hamburg das Finanzrahmengesetz (FRG) für die Jahre bis 2020 Obergrenzen für die Veranschlagung des bereinigten Finanzmittelbedarfs (Salden aus Verwaltungstätigkeit, Investitionen und gegebenen Darlehen) fest.<sup>74</sup> Bis einschließlich 2020 gibt es somit hinsichtlich der Auszahlungsseite gesetzlich festgelegte Obergrenzen, die von tatsächlichen oder in der Schätzung höheren Steuereinnahmen unabhängig sind:

Bereinigter Finanzmittelbedarf nach FRG in Mio. Euro			
2017	2018	2019	2020
10.373	10.457	10.538	10.624
Quelle: Eigene Darstellung aus § 3 FRG			

Ansicht 24: Bereinigter Finanzmittelbedarf nach FRG

86. Auch für die Zeit nach 2020 hat sich die FHH richtigerweise ein ambitionierteres Ziel gesetzt, als es das Grundgesetz fordert: Nach dem hamburgischen Haushaltsrecht<sup>75</sup> müssen die geplanten Erträge mindestens die Aufwendungen decken. Die Steuererträge werden dabei weiterhin konjunkturell bereinigt, so dass sich die Aufwendungen nicht an den im Ist schwankenden bzw. nur geschätzten Steuererträgen orientieren, sondern am Vergangenheitsrend der Steuererträge.<sup>76</sup> Ambitioniert ist dieses Ziel, weil nicht nur die zahlungswirksamen Aufwendungen wie zum Beispiel Mieten und Pachten oder gesetzliche Leistungen gedeckt werden müssen, sondern zum Beispiel auch nicht zahlungsrelevante Rückstellungen für künftige Verpflichtungen. Gleichzeitig können Vermögensveräußerungen nicht mehr zum Ausgleich herangezogen werden. Das Ziel des Ausgleichs von Erträgen und

<sup>73</sup> Artikel 109 Absatz 3 GG in Verbindung mit Artikel 143 d Absatz 1 GG.

<sup>74</sup> § 3 FRG in Verbindung mit § 2 FRG.

<sup>75</sup> § 27 LHO in Verbindung mit Artikel 40 § 5 SNHG.

<sup>76</sup> § 27 Absatz 2 LHO.



Aufwendungen in diesem Sinne soll ab 2024 erreicht werden.<sup>77</sup> Auch nach 2020 geben tatsächliche oder in der Schätzung höhere Steuererträge somit keinen zusätzlichen Spielraum für Mehraufwand.

87. In Zeiten stetig steigender Steuererträge mag dieser fehlende Handlungsspielraum für Ausgaben überraschen. Die Orientierung an einem langfristigen Trend der Steuererträge und nicht an den tatsächlichen Erträgen wirkt aber sinnvoll und ausgleichend in zwei Richtungen:

- Aufwendungen werden auf dem Niveau des langfristigen Trends der Steuererträge geplant, auch wenn die Steuererträge deutlich niedriger erwartet werden. Für diesen Fall ist eine Kreditaufnahmemöglichkeit vorgesehen, was volks- und finanzwirtschaftlich sinnvoll ist. In der Ergebnisrechnung fallen in dieser Situation konjunkturbedingt Fehlbeträge an, die bilanziell gegen die Konjunkturrücklage gebucht werden dürfen.
- Im Gegenzug dürfen Steuererträge, die tatsächlich höher als der langfristige Trend sind, nicht für neue Aufwendungen verwendet werden. Sie sind aus wirtschaftlichen Gründen vorrangig für Tilgung zu verwenden.

Die Ausrichtung und das Festhalten an konjunkturunabhängigen Obergrenzen vermindert letztlich die Versuchung, in Zeiten voller Kassen Verpflichtungen einzugehen, die in Zeiten leerer Kassen nicht zurückgefahren werden können und im Ergebnis Konsolidierungsdruck auf andere Bereiche erzeugen.

Nachhaltige Finanzwirtschaft heißt, in guten Zeiten eine Konjunkturrücklage zu bilden, um für schlechte Zeiten vorzusorgen. Gegenwärtig sind gute Zeiten. Jetzt Mehraufwand zu beschließen hieße, die Rücklage für schlechte Zeiten aufzubrauchen.

Die für den Kernhaushalt gesetzlich normierte Ausgabendisziplin mit den Komponenten „Ausgabenobergrenze nach dem FRG“ und „konjunkturbereinigter Haushaltsausgleich“ hält der Senat ein. Die Analysen in den vorangegangenen Kapiteln zeigen aber, dass die Ausgabendisziplin des Kernhaushalts auch durch ein Ausweichen in Finanzierungen außerhalb des Haushalts „erkauft“ wird. Zudem liegt das Ziel eines strukturell ausgeglichenen doppischen Haushalts mit dem Jahr 2024 noch in der Ferne und erfordert weitere Anstrengungen.

---

<sup>77</sup> Finanzbericht 2015/2016, S. 8.

Insofern signalisiert die „gelbe Ampel“, dass – obgleich die Richtung grundsätzlich stimmt – das Ziel einer nachhaltig ausgeglichenen Finanzwirtschaft noch nicht erreicht ist.

Hamburg, den 9. November 2017

Dr. Stefan Schulz

Joachim Mose

Elisabeth Seeler-Kling

Philipp Häfner

Birgit Fuhlendorf

Birgit Carstens-Wähling



