

Monitoring Schuldenbremse 2018

Beratende Äußerung nach § 81 Absatz 2 LHO

Hamburg, den 23. August 2018



QR-Code scannen:
Der Schuldenbremsenmonitor in Erklär-Videos

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

Inhaltsverzeichnis

	Seite
I. Zusammenfassung und Gesamtbewertung	3
II. Ausgangslage	8
1. Schuldenbremse	8
2. Schuldenstand	8
3. Haushaltsplan-Entwurf 2019/2020	9
III. Nettokreditaufnahme	14
1. Einhaltung der Nettokreditaufnahme im Plan	14
2. Einhaltung der Nettokreditaufnahme im Ist	16
3. Umgehungsmöglichkeiten der Schuldenbremse	17
3.1 Verlagerung der Verschuldung in Tochterorganisationen	18
3.2 Strukturelle Verschuldung durch Kassenverstärkungskredite	21
3.2.1 Kassenverstärkungskredite	22
3.2.2 Liquiditätshilfen	23
3.2.3 Bericht über Kassenverstärkungskredite	26
3.2.4 Fazit	26
3.3 Kreditaufnahme ersetzende Finanzierungsmodelle	27
3.4 Strukturelle Verschuldung durch Inanspruchnahme finanzieller Transaktionen	30
4. Investitionsniveau	32
4.1 Investitionsquote	32
4.2 Verhältnis von Investitionen und Abschreibungen	34
4.3 Bauinvestitionen	35
4.3.1 Bilanzielle Entwicklung	37
4.3.2 Entwicklung des tatsächlichen baulichen Zustands	39
4.4 Fazit	41
IV. Struktureller Haushaltsausgleich	43
1. Struktureller Abbaupfad im Plan	43
2. Struktureller Abbaupfad im Ist	44
V. Risiken und Chancen	46
1. Risiken aus der HSH Nordbank AG	46
1.1 Finanzielle Auswirkungen aus dem Verkauf für die FHH	46
1.2 Verbleibende Risiken aus Gewährträgerhaftung und Garantien	48
2. Chancen	49
3. Fazit	50
VI. Konsolidierungsstrategien des Senats	51
1. Personalstrategie	51
1.1 Entwicklung der Vollkräfte bis Ende 2017	51
1.2 Entwicklung der Vollzeitäquivalente	53
1.3 Personalkosten	55
1.4 Fazit	57
2. Finanzstrategie	58
2.1 Anforderungen	59
2.2 Finanzstrategie bis 2017	59
2.3 Finanzstrategie ab 2018	61
2.4 Verlässliche Einhaltung der Schuldenbremse	65

Abkürzungen

AG	Aktiengesellschaft
AöR	Anstalt öffentlichen Rechts
BSB	Behörde für Schule und Berufsbildung
BWFG	Behörde für Wissenschaft, Forschung und Gleichstellung
FHH	Freie und Hansestadt Hamburg
FRG	Finanzrahmengesetz
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
HGV	HGV Hamburger Gesellschaft für Vermögens- und Beteiligungsmanagement mbH
HoldCo	HSH Beteiligungs Management GmbH
HPA	Hamburg Port Authority AöR
HSH	HSH Nordbank AG
HV	Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg
KG	Kommanditgesellschaft
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
PKV	Personalkostenverrechnungssätze
Planetarium	Landesbetrieb Planetarium 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
VK	Vollkräfte
VV	Verwaltungsvorschrift(en)
VZÄ	Vollzeitäquivalente

Hinweis: In den nachfolgenden Ansichten können Summen durch Rundungen der Einzelwerte abweichen.

I. Zusammenfassung und Gesamtbewertung

1. Die Haushaltslage der Stadt ist gut und die Einnahmeentwicklung ist auch aufgrund einer anhaltend guten Konjunktur positiv. Allerdings gilt seit 2015, dass nach der Landeshaushaltsordnung (LHO) nur die konjunkturbereinigten Steuererträge im Haushalt verwendet werden dürfen – was darüber hinausgeht, muss (buchhalterisch) zurückgelegt werden. Was darunter liegt, darf nach Inkrafttreten der Schuldenbremse mit Kreditaufnahmen überbrückt werden (sog. Konjunkturbereinigung). Dies begrenzt die finanziellen Handlungsmöglichkeiten in den Zeiten von – wie gegenwärtig – konjunkturell hohen Steuererträgen.

Die zweite wichtige Rahmenbedingung der vergangenen Jahre: Die Bevölkerung wächst und damit wachsen die Aufgaben der Stadt.

Der Senat hat vor dem Hintergrund dieser beiden Entwicklungen einen finanzpolitischen Strategiewechsel vorgenommen: Das vormals mit niedrigen jährlichen Steigerungsraten gedeckelte Haushaltsvolumen ist mit dem vorgelegten Entwurf des Doppelhaushalts 2019/2020 sehr deutlich gesteigert worden. Auch für den laufenden Haushalt 2018 wurden die Ausgabenobergrenzen deutlich angehoben.

Möglich wurde diese Ausweitung des Haushaltsvolumens durch die Änderung des Konjunkturbereinigungsverfahrens (Verkürzung des sog. Stützzeitraums von 21 auf 14 Jahre für die Trendberechnung bei der Konjunkturbereinigung der Steuererträge). Allein durch diese Gesetzesänderung konnte der Haushalt ab 2018 jährlich um über 500 Mio. Euro (bis 2020 um insgesamt rund 2,7 Mrd. Euro) anwachsen (vgl. Tz. 96 ff.).

Der Rechnungshof hat im Haushaltsausschuss der Bürgerschaft die Bewertung abgegeben, dass die Änderung des Stützzeitraums vor dem Hintergrund des oben genannten Einwohner- und Aufgabenwachstums nachvollziehbar ist.

2. Die neue Haushaltspolitik des Senats enthält in der konkreten Ausgestaltung gleichwohl zwei Mängel, von denen einer noch das Jahr 2018, ein anderer den Haushaltsplan-Entwurf 2019/2020 betrifft.

Für 2018 wurde ein weiterer Handlungsspielraum von 200 Mio. Euro geschaffen, indem einmalig in das Berechnungsverfahren der Konjunkturbereinigung eingegriffen wurde:

Der Stützzeitraum, also die Zeitreihe der Ist-Werte zur Berechnung des Steuertrends, endete in der Vergangenheit und auch in Zukunft immer zwei Jahre vor Beginn eines Haushaltsjahres. Durch eine Einzelfallregelung in dem Gesetz zur generellen Änderung des Stützzeitraums endet dieser 2018 allerdings einmalig im Vorjahr (2017). Durch die Einbeziehung der besonders hohen Steuererträge des Jahres 2017 wird der Ausgabenspielraum für 2018 neben

den 500 Mio. Euro aufgrund der Verkürzung des Stützzeitraums zusätzlich um weitere 200 Mio. Euro erhöht (vgl. Tz. 96 ff.).

Durch diese Änderung werden die Stetigkeit und Symmetrie des Konjunkturbereinigungsverfahrens durchbrochen. Der Senat schlägt der Bürgerschaft aktuell mit einer Nachbewilligungsdrucksache¹ vor, die neue Obergrenze des bereinigten Finanzmittelbedarfs vollständig, d. h. einschließlich der zusätzlichen 200 Mio. Euro, auszuschöpfen.

Die Schuldenbremse kann auf Dauer nur eingehalten werden, wenn der Grundsatz, dass in guten Zeiten die Konjunkturposition befüllt wird, um in schlechten Zeiten eine Kreditaufnahme auszugleichen, durchgehalten wird. Einzelfallentscheidungen bei besonders guter Kassenlage verbieten sich vor diesem Hintergrund. Mit der Nutzung der zusätzlichen Mittel aus der Einbeziehung der hohen Steuererträge 2017 in der aktuellen Nachbewilligungsdrucksache verlässt der Senat insoweit sein bisheriges Finanzkonzept und handelt faktisch nach Kassenlage. Daher ist die Ampel in diesem Jahr „rot“.

Der Haushaltsplan-Entwurf 2019/2020 sieht einen erheblichen Personalaufbau in den kommenden Jahren vor. Dies wird vom Rechnungshof für sich genommen nicht kritisiert.

Der Rechnungshof hatte allerdings im Schuldenbremsenmonitor 2016 dargelegt, dass jeder Personalhaushalt solide geplant und realistisch veranschlagt sein muss. Denn: „Aus dem Ruder laufende“ Personalkosten gefährden die Einhaltung der Schuldenbremse. Der Haushaltsplan-Entwurf 2019/2020 enthält eine Personalkostenplanung, die nicht nachvollziehbar ist. Ursächlich ist, dass die Veranschlagung der Personalkosten für Schulen nach anderen Berechnungsregeln erfolgt als für die sonstigen Einzelpläne und auch anders als im vorangegangenen Doppelhaushalt. Es ist nicht erkennbar, ob die Personalkosten realistisch veranschlagt sind.

Der Senat sieht darüber hinaus vor, dass sich der Personalbestand nach 2019 „stabilisieren“ soll. In „priorisierten Handlungsfeldern“ darf der Personalbestand wachsen, während die „übrigen Bereiche“ Personal einsparen sollen. Die „übrigen Bereiche“ sind faktisch deutlich kleiner als vom Senat ausgewiesen und werden diese Sparleistung realistischerweise nicht erbringen können (vgl. Tz. 80 ff.).

Eine aktuell insofern nicht vollständig nachvollziehbare Personalkostenplanung und eine fehlende Personalstrategie führen zu einer „gelben“ Ampel.

3. Nach vormals niedrigen jährlichen Steigerungsraten schlägt der Senat mit der Fortschreibung des Haushaltsplans 2018 und der aktuellen Haushalts- und Finanzplanung 2019-2022 eine deutlich expansivere Haushaltspolitik vor. Dies birgt Risiken. Zudem hat die Verkürzung des Berechnungszeitraums nicht nur zur Folge, dass sich das Wachstum schneller niederschlägt, sondern führt auch

¹ Bürgerschaftsdrucksache 21/13971 vom 7. August 2018.

dazu, dass der Trend der Steuererträge künftig deutlicher auf mehrjährige Rückgänge der Steuererträge reagiert und sich Phasen des Abschwungs früher und spürbarer auf den Haushalt auswirken. Expansivere Haushaltspolitik und ein stärker nach oben wie nach unten ausschlagendes Trendberechnungsverfahren bergen zusammen Risiken: Es werden gegenwärtig Standards etabliert, die nur finanziert werden können, wenn sich die gute Entwicklung fortsetzt.

Beispiele für solche Standards sind etwa die Klassenfrequenzen an Schulen oder die Kita-Gebührenfreiheit. Für den Kita-Bereich waren 2013 noch 0,5 Mrd. Euro angefallen, für 2019 wird mit 1,0 Mrd. Euro geplant – eine Verdoppelung in sechs Jahren. Für die Politikfelder Arbeit, Soziales, Familie und Integration werden 3,5 Mrd. Euro im Haushaltsplan 2019 veranschlagt, 0,4 Mrd. Euro mehr als im Vorjahr. Mit 2,7 Mrd. Euro, davon allein 1,5 Mrd. Euro Personalkosten, ist der Schuletat geplant (0,3 Mrd. Euro mehr als im Vorjahr).²

4. Ein weiterer, finanzpolitisch bedeutsamer Punkt ist der Umgang mit den aus der HSH-Krise resultierenden Krediten. Der Senat hat erklärt³, wegen der Transparenz und Wirtschaftlichkeit die neue Verschuldung von 2,95 Mrd. Euro noch 2018 – und damit zum letztmöglichen Termin vor dem Inkrafttreten der Schuldenbremse – in den Kernhaushalt übernehmen zu wollen (vgl. Tz. 18). Neben günstigeren Finanzierungskonditionen gegenüber einer Kreditaufnahme außerhalb des Haushalts hat dieser Weg den Effekt, dass die Schulden faktisch nicht getilgt werden müssen. Sie werden im Jahr 2018 noch den („Alt-“)Schulden aus der Zeit vor dem Inkrafttreten der Hamburgischen Schuldenbremse (2019) zugeschlagen.

Anderes gilt für die bereits bestehenden Kredite (2,4 Mrd. Euro) bei der hsh finanzfonds AöR. Diese sollten nicht in den Kernhaushalt übernommen werden, da ein Umschulden Zusatzkosten auslösen dürfte (vgl. Tz.18). Ein Verbleib bei der hsh finanzfonds AöR hätte zudem die positive Folge, dass eine Tilgung im Kernhaushalt veranschlagt und zugeführt werden kann. Der Rechnungshof rät dem Senat, hinsichtlich der in der hsh finanzfonds AöR bereits bestehenden Kredite diesen finanzpolitisch nachhaltigen Weg zu wählen. Er ist mit der gegenwärtigen Haushalts- und Finanzplanung (2019-2022) in Einklang zu bringen: Der Haushalt sieht in der Planung jährlich Finanzierungsüberschüsse vor, die eine Tilgung der in der hsh finanzfonds AöR aufgenommenen Gelder aus dem Haushalt ermöglichen.

Vor diesem Hintergrund und der Neuverschuldung aus der HSH-Krise, die die haushaltsrechtlich geforderte kontinuierlich sinkende

² Presseerklärung des Senats „Investieren, konsolidieren, Hamburgs Wachstum gestalten“ vom 13. Juni 2018.

³ Presseerklärung des Senats „Altlasten der HSH Nordbank transparent über den Kernhaushalt abwickeln: Senat beantragt Kreditemächtigung in Höhe von 2,95 Milliarden Euro“ vom 19. Juni 2018.

Linie der Neuverschuldung deutlich nach oben durchbricht, ist die Ampel zur Nettokreditaufnahme im Plan in diesem Jahr „gelb“.

5. Der Rechnungshof fordert den Senat auf,
 - keine Einzeleingriffe in die Symmetrie des Konjunkturbereinigungsverfahrens mehr vorzunehmen,
 - in der Haushaltsplanung die Personalkosten der Schulen nachvollziehbar darzustellen und
 - Tilgungen für die hsh finanzfonds AöR in der Finanzplanung vorzusehen.

6. Die Grafik zeigt die in den folgenden Kapiteln erläuterten Einzelkriterien:

Bewertungskriterium		2018	2017	2016	2015	2014
Nettokreditaufnahme	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					

7. Die Finanzbehörde und das Personalamt haben in einem der Veröffentlichung vorausgehenden Verfahren zu einzelnen Textzahlen Stellung genommen. Soweit in diesen Anmerkungen abweichende Bewertungen zum Ausdruck kamen, sind diese im Bericht dargestellt.

II. Ausgangslage

1. Schuldenbremse

8. Hamburg ist durch das Grundgesetz (GG) ab 2020 verpflichtet, seine Einnahmen und Ausgaben grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen (Nettokreditaufnahmeverbot).⁴ 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 fünften Mal vorgelegten Bericht überprüft der Rechnungshof anhand eines unveränderten Kriterienkatalogs, ob der Weg zur Einhaltung der Schuldenbremse gesichert ist.

Grundlage des vorliegenden Berichts ist der Haushaltsplan-Entwurf 2019/2020 (Plan-Werte bis 2022 und Ist-Werte bis 2017).

2. Schuldenstand

9. Bei der Diskussion über die Schuldenbremse ist nicht nur die Neuaufnahme, sondern auch die Höhe der bereits aufgelaufenen Schulden bedeutsam. Für den Schuldenstand der Stadt Hamburg gibt es unterschiedliche Abgrenzungen.⁵ In der Abgrenzung nach dem sog. Schalenkonzept des Statistischen Bundesamtes (Destatis)⁶ hat Hamburg die folgenden Schuldenstände (zum 31. Dezember 2017):⁷

⁴ 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 seit dem Haushaltsjahr 2015 geltenden doppischen Vorgaben ist der Begriff „Einnahme“ durch „Einzahlung“ und der Begriff „Ausgabe“ durch „Auszahlung“ zu ersetzen.

⁵ Beratende Äußerung nach § 81 Absatz 2 LHO „Monitoring Schuldenbremse 2015“ vom 12. November 2015, Tz. 9 ff. (Bürgerschaftsdrucksache 21/2500 vom 4. Dezember 2015).

⁶ 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.

⁷ Die jeweiligen Schuldenstände beinhalten auch Schulden bei öffentlichen Bereichen, aber keine Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen sowie keine impliziten Schulden wie Rückstellungen.



Ansicht 1: Schuldenstände in der Abgrenzung des statistischen Schalenkonzepts

10. Danach sind die Schulden
- des Kernhaushalts ohne Kassenverstärkungskredite im Vergleich zum Vorjahr (23.022 Mio. Euro) zwar um 640 Mio. Euro gesunken,
 - des öffentlichen Gesamthaushalts aber gestiegen (Vorjahr 33.399 Mio. Euro) und
 - des gesamten öffentlichen Bereichs (Vorjahr 41.045 Mio. Euro) in der Folge ebenfalls gestiegen.

Hauptgrund hierfür sind Kreditaufnahmen im Zusammenhang mit der HSH Nordbank AG bei der hsh finanzfonds AöR.

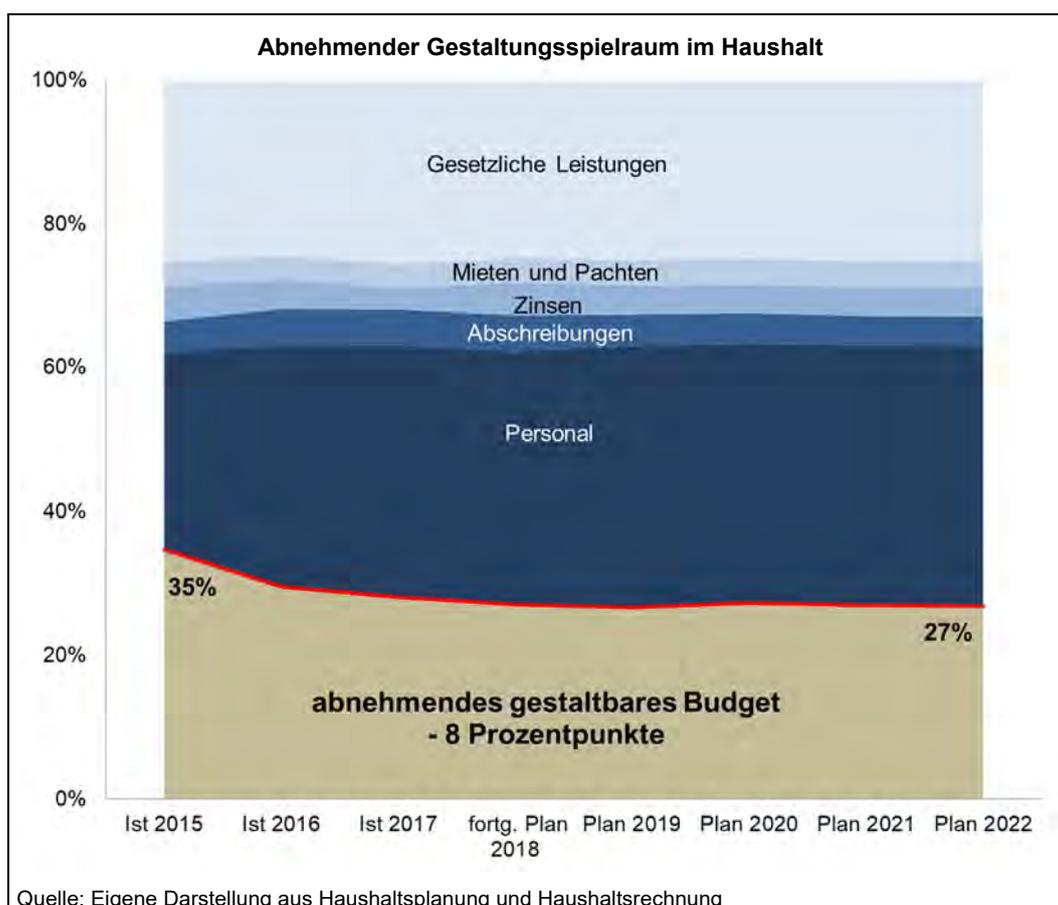
3. Haushaltsplan-Entwurf 2019/2020

11. Im Haushaltsplan-Entwurf 2019/2020 ist eine deutliche Steigerung des Aufwands gegenüber den Vorjahren vorgesehen. Der dort geplante Aufwand von 15,5 Mrd. Euro in 2019 stellt eine Steigerung von über 9 % gegenüber 2018 (14,2 Mrd. Euro) dar. Für das Jahr 2020 ist eine weitere Steigerung des Aufwands von 3 % geplant.

Dies ist nicht zu beanstanden, weil sich der Aufwand in der Haushaltsplanung weiterhin nicht an den tatsächlichen Steuererträgen, sondern an dem langfristigen Trend der Steuererträge orientiert.

Die starke Ausweitung des Aufwands im Bereich des Personals (+ 13 %) und der Transferleistungen (+ 9 %, ganz überwiegend gesetzliche Sozialleistungen) schafft jedoch aufwandserhöhende Standards, die finanzwirtschaftlich Risiken bergen.

12. Weiterhin zeigt der Haushaltsplan-Entwurf 2019/2020, dass das insgesamt zur Verfügung stehende Budget⁸ zunehmend für große, nur bedingt steuerbare Kostenpositionen des Haushalts verwendet wird.⁹ Im Vergleich zum Ist-Wert 2015 nimmt das verbleibende gestaltbare Budget bis 2022 um 8 Prozentpunkte ab:



Ansicht 2: Abnehmender Gestaltungsspielraum im Haushalt

⁸ Summe der Kosten aus Verwaltungstätigkeit, Finanzierungstätigkeit, Mehr- und Minderkosten abzüglich Kosten aus Verrechnungen (13.551 Mio. Euro in 2015, 15.509 Mio. Euro in 2019 bis 16.383 Mio. Euro in 2022) aus dem Haushaltsplan-Entwurf 2019/2020.

⁹ Die einmalige Zuführung zu den Pensions- und Versorgungsbeihilferückstellungen in 2017 in Höhe von 3,3 Mrd. Euro aufgrund des HEUBECK-Gutachtens bleibt zum Erhalt der Vergleichbarkeit als Einmaleffekt unberücksichtigt.

- Die **Personalkosten** steigen in der Planung gegenüber dem Ist 2017 um über 500 Mio. Euro. Nach Feststellungen des Rechnungshofs können die Personalkosten allerdings noch zu niedrig veranschlagt sein (vgl. Tz. 86 ff.). Insoweit wird sich das verbleibende Budget tatsächlich noch weiter verringern.
- **Gesetzliche Leistungen** sind für 2019 mit einem starken Anstieg geplant (+ 10 % gegenüber dem fortgeschriebenen Plan 2018¹⁰). Grund hierfür ist auch, dass der Senat von der Veranschlagung zentraler Verstärkungsmittel für die Unterbringung, Versorgung und Integration von Flüchtlingen weitgehend Abstand genommen hat und nun die Bedarfe in den jeweiligen Fachressorts veranschlagt. Insoweit können sie nunmehr den gesetzlichen Leistungen direkt zugeordnet werden.

In den Jahren danach – in denen keine solchen Sondereffekte zum Tragen kommen – plant der Senat mit geringen Steigerungsraten von durchschnittlich 1,8 %. Auch bei Herausrechnung der Sondereffekte von Versorgung und Integration von Flüchtlingen besteht angesichts der hohen Steigerungsraten der Vorjahre¹¹ das Risiko, dass die Planung an dieser Stelle nicht bedarfsdeckend ist.

- **Mieten und Pachten** steigen im Vergleich zum Ist 2017 bis 2022 um 142 Mio. Euro an. Diese Kostensteigerung ist insbesondere auf die Schulmieten zurückzuführen, die nunmehr kostendeckend von der Behörde für Schule und Berufsbildung (BSB) an das Sondervermögen Schulimmobilien gezahlt werden sollen. Daneben werden künftig zunehmend Bau- und Sanierungsmaßnahmen im Mieter-Vermieter-Modell (MVM) realisiert und u. a. über Mieten refinanziert. Die zugrunde liegenden Verträge sind auf mindestens 20 Jahre (+ 10 Jahre Option) angelegt. Die Mieten und Pachten werden den Haushalt zunehmend und langfristig binden, weil weitere Bau- und Sanierungsbedarfe im MVM – wie aktuell im Kulturbereich – realisiert werden.
- Bei den **Kosten für Abschreibungen**¹² geht der Senat von sinkenden Bedarfen aus. Während das Ist für 2017 noch 729 Mio. Euro betrug, werden für die Jahre ab 2019 rund 45 bis 74 Mio. Euro¹³ geringere Kosten angenommen.

¹⁰ SAP-BI-Abruf 23. Juli 2018.

¹¹ Beispielsweise stiegen die gesetzlichen Leistungen im Ist von 2015 zu 2016 um 6,9 % und von 2016 zu 2017 um 2,1 %. In den Jahren 2008 bis 2013 betrug die durchschnittliche Steigerung bei den Sozialhilfeausgaben 3,7 %, den sonstigen gesetzlichen Leistungen rund 5 %, vgl. Beratende Äußerung nach § 81 Absatz 2 LHO „Monitoring Schuldenbremse 2014“ vom 21. August 2014, S.33 (Bürgerschaftsdrucksache 20/12925 vom 3. September 2014).

¹² Aufwendungen aus Abschreibungen und Abschreibungen auf Finanzanlagen und Wertpapiere des Umlaufvermögens.

¹³ Haushaltsplan-Entwurf 2019/2020, Gesamtergebnisplan.

Angesichts der Planung steigender Investitionen, insbesondere für Rechte aus geleisteten Zuweisungen und Zuschüssen (Zuwendungen) und für Baumaßnahmen – die regelhaft Abschreibungskosten nach sich ziehen – ist jedoch davon auszugehen, dass die Position der Abschreibungen mittelfristig höhere Kosten verursachen wird. Aber auch die Abschreibungen auf Finanzanlagen bilden ein Risiko. Zwar sind Finanzanlagen nicht planmäßig abzuschreiben, dennoch müssen infolge sinkender Eigenkapitalwerte von Tochterorganisationen (in der Regel) Abschreibungen der Finanzanlagen im Kernhaushalt erfolgen. Für das Jahr 2017 sind hierfür Kosten in Höhe von 64 Mio. Euro entstanden (+ 24 Mio. Euro gegenüber der Planung). Die hohen Auszahlungen für den Erwerb von Beteiligungen ab 2021 (vgl. Tz. 49) sind ein Indiz für die Gefahr, dass hier eher höhere Abschreibungsnotwendigkeiten entstehen (vgl. Tz. 54).

Die Kosten aus Abschreibungen sind im doppelten Haushalt zwingend zu berücksichtigen und nur über die Höhe der Investitionen steuerbar. Der Handlungsspielraum wird sich aufgrund steigender Abschreibungen mittelfristig weiter verengen.

- Die **Zinsen** für den Schuldendienst waren in den letzten Jahren rückläufig. Dies ist den historisch niedrigen Zinsen und entsprechenden Umschuldungen zu verdanken.¹⁴
- Im Zusammenhang mit dem Verkauf der **HSH Nordbank AG** soll der Kernhaushalt zunächst einen Kredit in Höhe von 2,95 Mrd. Euro aufnehmen. Die daraus resultierende Zinsbelastung gibt der Senat mit voraussichtlich bis zu 50 Mio. Euro jährlich an, welche im Rahmen der mittelfristigen Finanzplanung berücksichtigt sind.¹⁵

13. Das **verbleibende gestaltbare Budget** enthält hohe „Vorsorgepositionen“, die im Einzelplan 9.2 veranschlagt sind:

¹⁴ Geschäftsbericht der FHH 2016, S. 27.

¹⁵ Bürgerschaftsdrucksache 21/12516 vom 3. April 2018, S. 10.

Zentrale Vorsorgepositionen in Tsd. Euro				
Einzelplan 9.2	2019	2020	2021	2022
Produktgruppe 283.01 „Zentrale Ansätze I“	442.213	693.793	717.047	819.169
Produktgruppe 283.02 „Zentrale Ansätze II“	41.000	41.000	31.000	32.000
Produktgruppe 283.03 „Zentrale IT-Mittel“	94.598	94.598	94.598	94.598
Gesamt	577.811	829.391	842.645	945.767

Quelle: Haushaltsplan-Entwurf 2019/2020

Ansicht 3: Zentrale Vorsorgepositionen

Der Haushalt schöpft einschließlich dieser „Vorsorgepositionen“ die sich aus der konjunkturbereinigten Erlösseite ergebenden Grenzen vollständig aus. Hinter diesen Positionen liegt noch kein Leistungszweck¹⁶. Größtenteils sind sie dadurch flexibel einsetzbar. Nachdem in der Vergangenheit die zentralen Ansätze zurückgegangen waren, steigen diese wieder deutlich an. Im Jahre 2020 werden sie 5 % vom Haushaltsvolumen betragen.

¹⁶ Vgl. Jahresbericht 2018, „Leistungszwecke im SNH“, Tz. 868 ff.

III. Nettokreditaufnahme

1. Einhaltung der Nettokreditaufnahme im Plan

Bewertungskriterium „Nettokreditaufnahme“:

Einhaltung der Nettokreditaufnahme im Plan



Die Kreditaufnahme im Zusammenhang mit dem Verkauf der HSH Nordbank AG von 2,95 Mrd. Euro durchbricht in der Planung 2018 einmalig den Pfad einer sinkenden Nettokreditaufnahme.

Hiervon abgesehen hält das Zahlenwerk der Haushalts- und Finanzplanung die Vorgaben aus der Schuldenbremse ein.

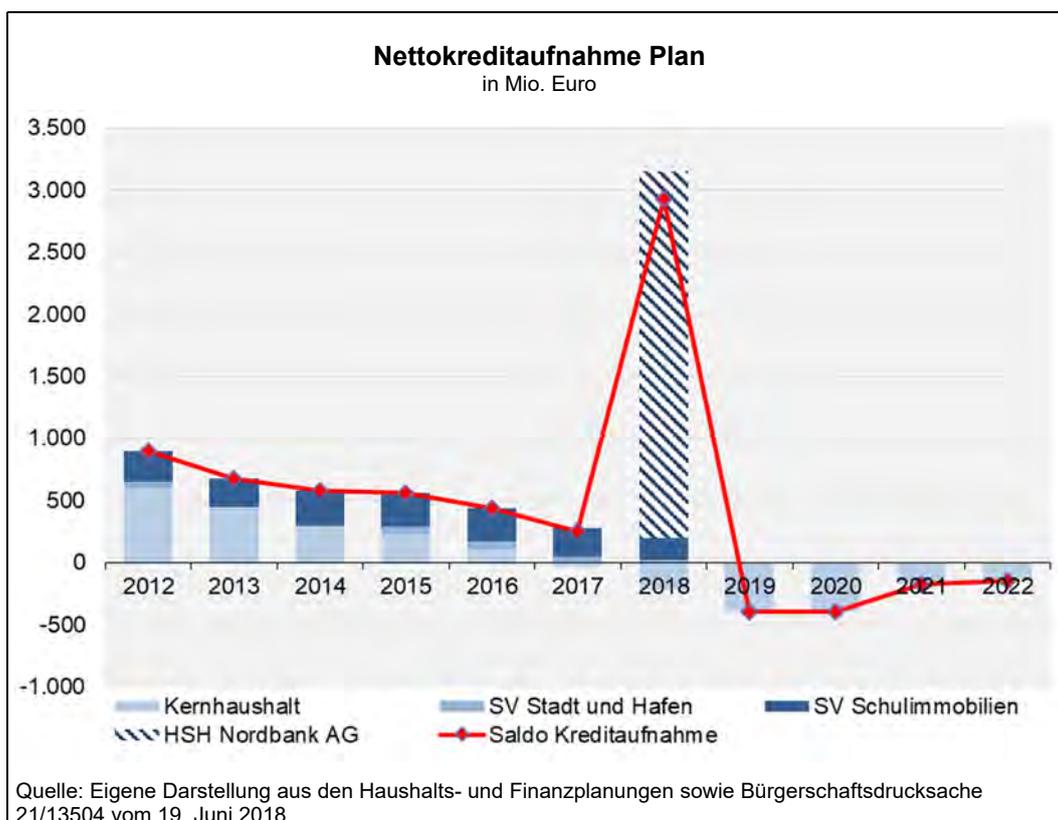
14. Die vorzulegenden Haushalts- und Finanzpläne müssen in den Beträgen den Anforderungen der Schuldenbremse aus der Hamburgischen Verfassung, dem Finanzrahmengesetz und den Bestimmungen zum Übergang auf das neue Haushaltswesen in Artikel 40 § 5 des Gesetzes zur strategischen Neuausrichtung des Haushaltswesens der Freien und Hansestadt Hamburg (SNHG) hinsichtlich des Haushaltsausgleichs gerecht werden.
15. Die Schuldenbremse und das damit einhergehende Nettokreditaufnahmeverbot ab 2019 bzw. 2020 umfassen dem Wortlaut nach ausschließlich den Kernhaushalt der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH) einschließlich der rechtlich unselbstständigen Einheiten.¹⁷ In der doppischen Betrachtungsweise¹⁸ liefert die Gesamtfinanzrechnung die zur Beurteilung notwendigen Informationen. 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 (= Nettokreditaufnahme) entstanden ist.
16. Die so berechnete Nettokreditaufnahme des Kernhaushalts einschließlich seiner rechtlich unselbstständigen Einheiten war bisher stetig abnehmend geplant. Ab 2019 waren keine neuen Schulden

¹⁷ Landesbetriebe, Sondervermögen und staatliche Hochschulen.

¹⁸ 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.

mehr geplant. Damit erfüllten die Planungen die Anforderungen von Artikel 72a HV sowie Artikel 40 § 5 Absatz 2 SNHG.

17. Im Zuge des Verkaufs der HSH Nordbank AG wurde der Senat ermächtigt, zur Finanzierung der Inanspruchnahme aus Garantien im Kernhaushalt Kredite in Höhe von 2,95 Mrd. Euro aufzunehmen.¹⁹ Diese für das Haushaltsjahr 2018 geplante Kreditaufnahme durchbricht einmalig den vorgegebenen Pfad einer stetig sinkenden Nettokreditaufnahme in beträchtlicher Höhe. Der Entwurf des Haushaltsplans sieht für die Jahre nach 2018 wieder Nettotilgungen vor und kehrt damit auf den gleichmäßigen Abbaupfad zurück. Da die Durchbrechung insofern einmalig das Planjahr 2018 betrifft, steht die Ampel noch auf „Gelb“.



Ansicht 4: Nettokreditaufnahme Plan

18. Der Senat hat erklärt, die 2018 erforderliche Kreditaufnahme im Zusammenhang mit dem HSH-Verkauf in Höhe von 2,95 Mrd. Euro solle aus Transparenz- und Wirtschaftlichkeitsgründen im Kernhaushalt stattfinden.²⁰

¹⁹ Bürgerschaftsdrucksache 21/13504 vom 19. Juni 2018.

²⁰ Bürgerschaftsdrucksachen 21/12516 vom 3. April 2018, S. 9, 21/13504 vom 19. Juni 2018, S. 1, sowie Presseerklärung des Senats „Altlasten der HSH Nordbank transparent über den Kernhaushalt abwickeln: Senat beantragt Kreditermächtigung in Höhe von 2,95 Milliarden Euro“ vom 19. Juni 2018.

Da eine Kreditaufnahme im Kernhaushalt zu niedrigeren Zinsen als bei der Anstalt führt, ist die Finanzierung aus dem Kernhaushalt sinnvoll.

Die beabsichtigte Finanzierung aus dem Haushalt führt dabei zu folgendem Ergebnis: Durch die Aufnahme von regulären Deckungskrediten in 2018 steigt der Schuldenstand der Stadt im letzten Jahr vor dem Inkrafttreten der Hamburgischen Schuldenbremse²¹ einmalig von 22 Mrd. Euro auf 25 Mrd. Euro. Nach der Hamburgischen Schuldenbremse sollen die am 31. Dezember 2018 bestehenden („Alt-“)Schulden des Kernhaushalts nicht durch neue Kredite erhöht werden. Eine Tilgungspflicht besteht nicht.

Anders ist dies bei den in der hsh finanzfonds AöR bereits bestehenden Krediten (Anleihen und Schuldscheine): Die laufenden Anleihen sind vielfach aus Sicht der Stadt zu sehr günstigen Konditionen ausgegeben worden. Eine Umschuldung dürfte Zusatzkosten auslösen.

Der Rechnungshof hält es für sachgerecht, die bestehenden Schulden in der Anstalt zu belassen. Erst im Weiteren fällige Anschlussfinanzierungen sollten zu günstigen Konditionen im Kernhaushalt vorgenommen werden. Damit würde die Anstalt sukzessive auslaufen. Anschlussfinanzierungen im Kernhaushalt sind unter den Bedingungen der Schuldenbremse auch künftig möglich, wenn diesen Haushaltsüberschüsse gegenüberstehen, die dafür sorgen, dass der Schuldenstand insgesamt zumindest konstant bleibt.

Die in der vorgelegten Haushalts- und Finanzplanung ausgewiesenen Finanzierungsüberschüsse bzw. Auszahlungen in den zentralen Investitionsprogrammen des Haushalts würden ein solches Modell zulassen.

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.

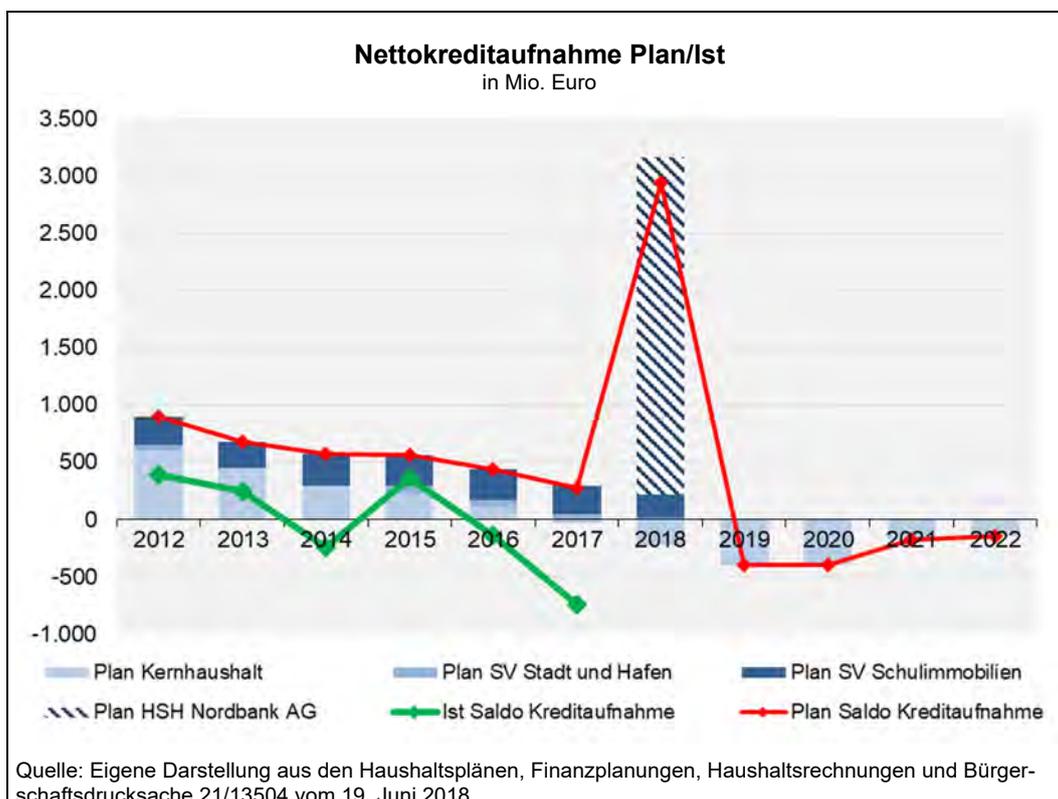
²¹ Gemäß Artikel 72a Satz 3 HV soll bereits im Haushaltsjahr 2019 eine Nettokreditaufnahme vermieden werden.

Für die abgeschlossenen Haushaltsjahre 2012 bis 2017 bleiben die tatsächlichen Nettokreditaufnahmen insgesamt deutlich unterhalb der Plan-Werte.

19. Nach der doppischen Gesamtfinanzzrechnung kam der Kernhaushalt in 2017 auf einen Finanzierungsüberschuss von 1.037 Mio. Euro. Dies liegt maßgeblich an den hohen überplanmäßigen Steuereinzahlungen.

Das Sondervermögen Stadt und Hafen hat 2017 neue Kredite im Umfang von 60 Mio. Euro und das Sondervermögen Schulimmobilien im Umfang von 233 Mio. Euro aufgenommen. Diese sind der Nettokreditaufnahme nach den Regeln der Schuldenbremse hinzuzurechnen.

Im Ergebnis kam es in 2017 zu einem Finanzierungsüberschuss nach den Abgrenzungsregeln der Schuldenbremse von 744 Mio. Euro. Dieser hat den Schuldenstand reduziert (vgl. Tz. 10).



Ansicht 5: Nettokreditaufnahme Plan/Ist

3. Umgehungsmöglichkeiten der Schuldenbremse

20. 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.

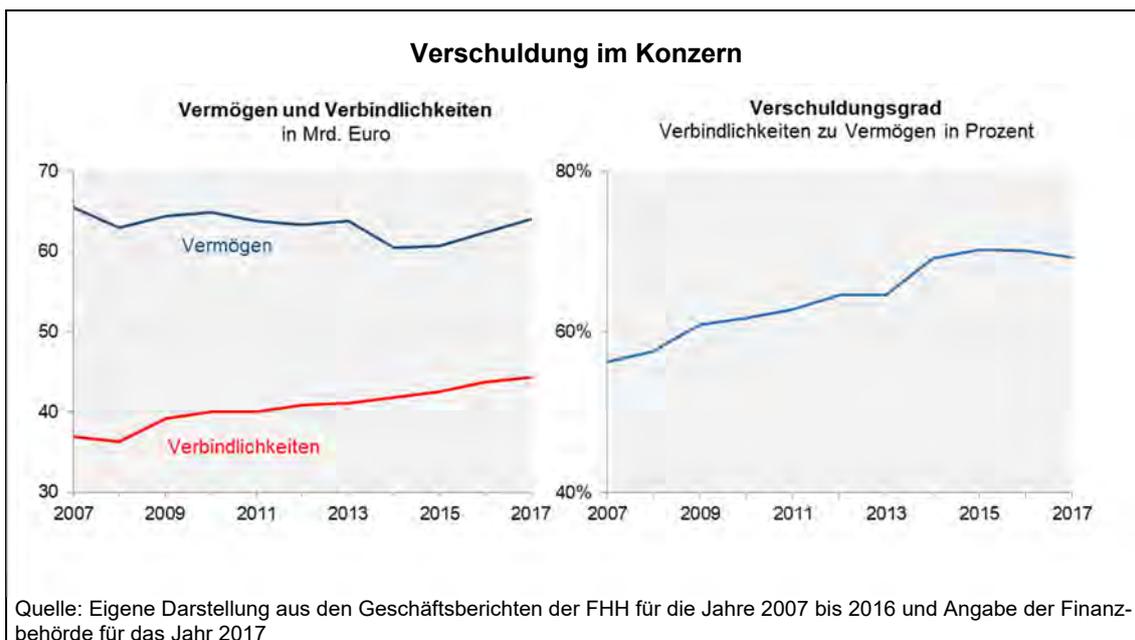
Damit könnten dort für originäre Aufgaben der Kernverwaltung Kredite aufgenommen werden, auch wenn die Tochterorganisation den Schuldendienst nicht selbst erwirtschaften kann oder dieser nicht aus dem Kernhaushalt ersetzt wird. Eine derartige Kreditaufnahme würde dem Sinn und Zweck der Schuldenbremse widersprechen.

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

21. Die FHH hat mit über 400 Tochterorganisationen²² 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 betrachten. Der Konzernabschluss gibt Aufschluss über die Entwicklung der Verschuldung im Konzern:

²² Jahresbericht 2016, „Beteiligungen“, Tz. 18.



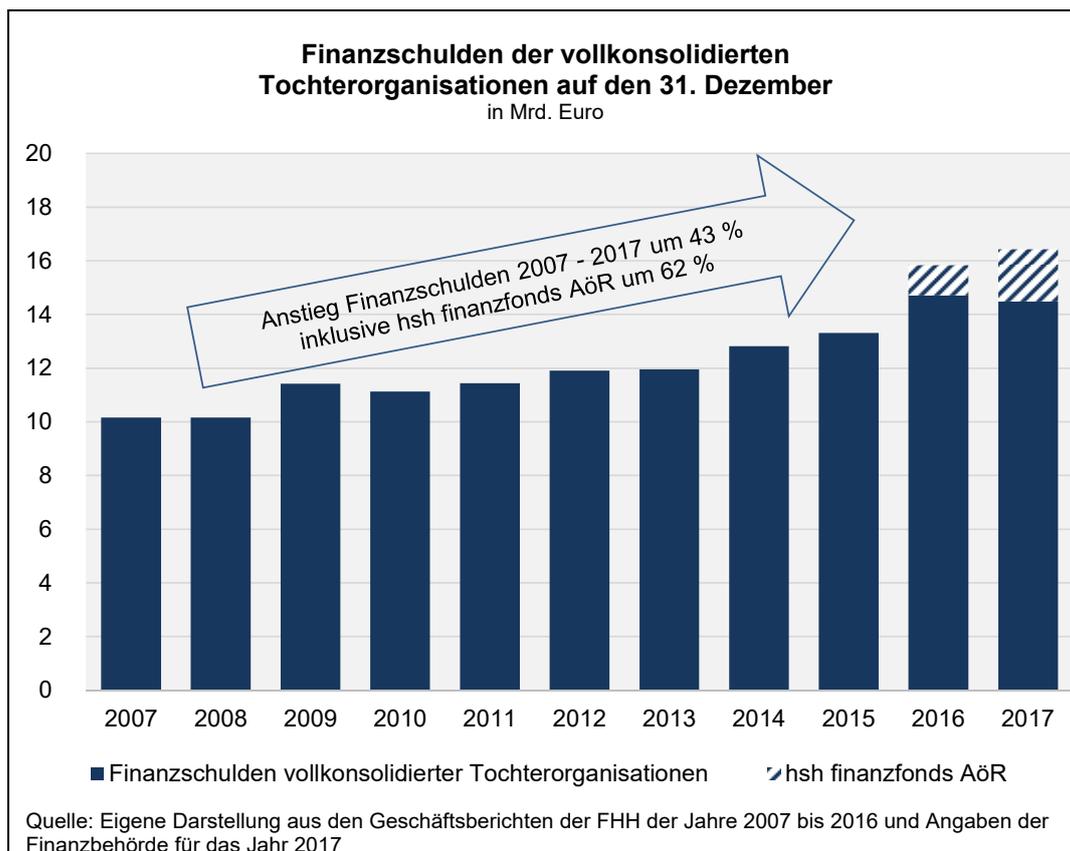
Ansicht 6: Verschuldung im Konzern

22. Das Vermögen ist auf den 31. Dezember 2017 gegenüber dem Vorjahr um 1,7 Mrd. Euro²³, die Verbindlichkeiten um 0,7 Mrd. Euro angestiegen. Diese Entwicklung führt dazu, dass der Verschuldungsgrad geringfügig absinkt. Seit 2014 verstetigt er sich insgesamt auf einem hohen Niveau.
23. Für eine bessere Transparenz über die Verschuldung im Konzern hatte der Rechnungshof eine gesonderte Segmentberichterstattung im Geschäftsbericht empfohlen.²⁴ Eine solche hält er nach wie vor für erforderlich, da durch ein Zusammenfassen von Segmenten erkennbar wäre, was über den rechtlichen Wirkungskreis der Schuldenbremse hinaus in den einzelnen „Schalen“ des Konzerns an Schulden hinzukommt.
24. Die Verschuldung der vollkonsolidierten öffentlichen Unternehmen ist in 2017 im Vergleich zum Vorjahr weitgehend konstant, insgesamt seit 2007 allerdings um 43 % auf 14,5 Mrd. Euro gestiegen (Anstieg inklusive hsh finanzfonds AöR um 62 % auf 16,4 Mrd. Euro).
25. In 2017 fanden Kreditaufnahmen insbesondere in folgenden (vollkonsolidierten) Tochterorganisationen statt:

²³ Neben einer erhöhten Liquidität der Kernverwaltung (+ 500 Mio. Euro) ist der Anstieg des Vermögens u. a. auf Grundstücke und Bauten, zum Beispiel beim SV Schulimmobilien (+ 283 Mio. Euro), bei der HPA (+ 125 Mio. Euro) und bei der SAGA (+ 107 Mio. Euro) sowie auf die geleisteten Anzahlungen und Anlagen im Bau (+ 229 Mio. Euro) zurückzuführen.

²⁴ Beratende Äußerung nach § 81 Absatz 2 LHO „Monitoring Schuldenbremse 2017“ vom 9. November 2017, Bürgerschaftsdrucksache 21/11230 vom 4. Dezember 2017, Tz. 45 ff.

- Sondervermögen Schulimmobilien (+ 236 Mio. Euro) und Sondervermögen Stadt und Hafen (+ 60 Mio. Euro),
- Hamburg Energienetze GmbH (+ 179 Mio. Euro),
- Hamburg Port Authority AöR (HPA) (+ 71 Mio. Euro),
- Hamburg Messe und Congress GmbH (+ 83 Mio. Euro),
- Objektgesellschaften im Rahmen des MVM (+ 96 Mio. Euro).



Ansicht 7: Finanzschulden der vollkonsolidierten Tochterorganisationen

26. Die Finanzschulden der hsh finanzfonds AöR werden ab 2016 durch einen Wechsel der Bilanzierungsmethode (von quotal auf at equity) im Konzernabschluss nicht mehr bei den Finanzschulden, sondern bei den Verbindlichkeiten gegenüber Organisationen, mit denen ein Beteiligungsverhältnis besteht, ausgewiesen.²⁵ Die Finanzschulden der hsh finanzfonds AöR belaufen sich zum Ende 2017 auf 3,9 Mrd. Euro.²⁶ Dies entspricht einem auf Hamburg entfallenen Anteil von 1,9 Mrd. Euro. Diese werden, ungeachtet des

²⁵ Beratende Äußerung nach § 81 Absatz 2 LHO „Monitoring Schuldenbremse 2017“ vom 9. November 2017, Bürgerschaftsdrucksache 21/11230 vom 4. Dezember 2017, S. 15 ff.

²⁶ Geschäftsbericht hsh finanzfonds AöR 2017, S. 19.

Wechsels der Bilanzierungsmethode, im Sinne einer Vergleichbarkeit vom Rechnungshof weiterhin in die Betrachtung der Verschuldung von Tochterorganisationen einbezogen.

27. Die Länder Hamburg und Schleswig-Holstein haben im Dezember 2015 die hsh portfoliomanagement AöR als gemeinsame Abwicklungsanstalt gegründet. Sie hat die Aufgabe, ein von der HSH Nordbank AG übernommenes Kreditportfolio von notleidenden Schiffskrediten gewinnorientiert abzuwickeln. Die Anstalt refinanziert sich selbstständig an den Geld- und Kapitalmärkten. Der auf Hamburg entfallende Anteil der Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten und verbrieften Verbindlichkeiten lag Ende 2017 bei insgesamt 1,1 Mrd. Euro.²⁷

Die hsh portfoliomanagement AöR wird – ebenso wie die hsh finanzfonds AöR – nicht durch eine Quotenkonsolidierung in den Konzernabschluss der FHH einbezogen. Die Verbindlichkeiten der hsh portfoliomanagement AöR finden sich daher ebenfalls nicht bei den Finanzschulden im Konzernabschluss. Im Gegensatz zu den Finanzschulden der hsh finanzfonds AöR wird der auf Hamburg entfallende Anteil der hsh portfoliomanagement AöR von 1,1 Mrd. Euro hier, wie in den Vorjahren auch, nicht in die Betrachtung einbezogen, um die Vergleichbarkeit zu gewährleisten.

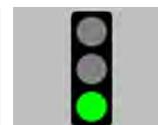
28. Insgesamt zeigt sich, dass sich die Finanzschulden auf hohem Niveau verstetigen. Insoweit bleibt die Ampel auf „Grün“.

Es zeigt sich aber auch, dass die Betrachtung der Finanzschulden der vollkonsolidierten Tochterorganisationen kein vollständiges Bild über die Finanzschulden des Konzerns ermöglicht. Daneben bestehen erhebliche weitere Schulden, wie bei der hsh portfoliomanagement AöR.

3.2 Strukturelle Verschuldung durch Kassenverstärkungskredite

Bewertungskriterium „Umgehungsmöglichkeiten“:

Strukturelle Verschuldung durch Kassenverstärkungskredite



Der Verlauf der Kassenverstärkungskredite des Haushalts insgesamt ist weiterhin unauffällig.

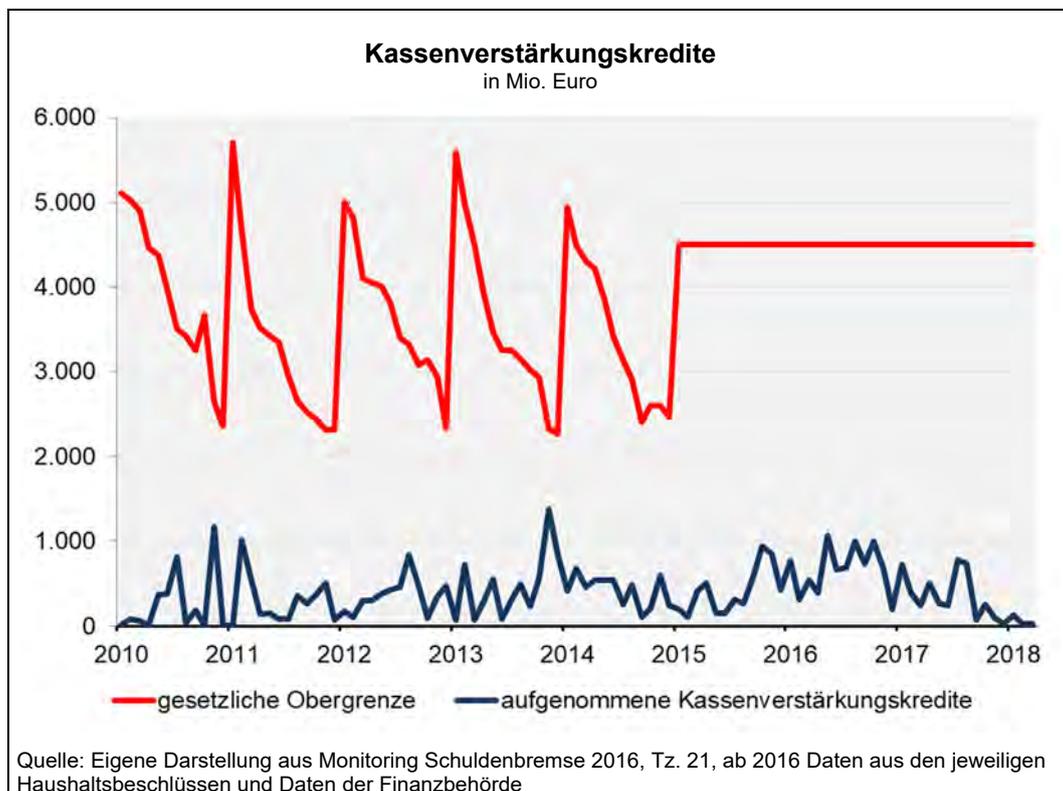
Trotz aufgenommenem Deckungskredit steigen die Liquiditätshilfen beim UKE wieder an. Das Planetarium überschreitet abermals das vereinbarte Limit.

²⁷ Geschäftsbericht hsh portfoliomanagement AöR 2017, S. 61.

Ein Bericht über die Entwicklung der Kassenverstärkungskredite fehlt weiterhin.

3.2.1 Kassenverstärkungskredite

29. 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 Haushaltsjahres, für das sie aufgenommen worden sind, zurückzuzahlen.²⁸ Nicht verwendet werden dürfen sie anstelle von Deckungskrediten. Würden Kassenverstärkungskredite dennoch zur Deckung dauerhafter Schulden verwendet, wäre dies ein Hinweis auf eine (insoweit verdeckte) strukturelle Verschuldung.
30. Die Höhe der gesetzlichen Obergrenze und der aufgenommenen Kassenverstärkungskredite verlief wie folgt:



Ansicht 8: Kassenverstärkungskredite

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

²⁸ § 28 Absatz 3 Nr. 2 LHO.

3.2.2 Liquiditätshilfen

31. 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.

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.²⁹

Die Finanzbehörde ist diesen Forderungen nachgekommen.

32. Seit 2015³⁰ wurden der Landesbetrieb Schulbau Hamburg (SBH), der Landesbetrieb Planetarium Hamburg (Planetarium) und das Universitätsklinikum Hamburg-Eppendorf (UKE) gesondert betrachtet, weil ihre Liquiditätsentwicklung hierzu Anlass gab. Die Situation dieser Tochterorganisationen stellt sich aktuell wie folgt dar:

Schulbau Hamburg

33. Das gemeinsame Limit von SBH und dem SV Schulimmobilien von 185 Mio. Euro wurde seit seiner Einführung am 1. Januar 2017 stets eingehalten. Beide Organisationen gleichen regelmäßig unterjährig ihre Geschäftskonten bei der Kasse.Hamburg aus.

Planetarium

34. Das Planetarium hat seit 2016 keine dauerhaften Liquiditätshilfen mehr in Anspruch genommen. Trotzdem kam es seitdem mehrfach zu Überschreitungen der Limits:
- In 2017 wurde das Limit (50 Tsd. Euro) an 80 Tagen um bis zum 16-fachen überschritten.
 - In den ersten fünf Monaten des Jahres 2018 wurde das Limit an 22 Tagen überschritten.

²⁹ Beratende Äußerung nach § 81 Absatz 2 LHO „Monitoring Schuldenbremse 2015“ vom 12. November 2015, Tz. 28 (Bürgerschaftsdrucksache 21/2500 vom 4. Dezember 2015).

³⁰ Beratende Äußerungen nach § 81 Absatz 2 LHO „Monitoring Schuldenbremse 2015“ vom 12. November 2015, S. 26 ff. (Bürgerschaftsdrucksache 21/2500 vom 4. Dezember 2015), „Monitoring Schuldenbremse 2016“ vom 18. August 2016, S. 20 ff. (Bürgerschaftsdrucksache 21/5835 vom 5. September 2016) und „Monitoring Schuldenbremse 2017“ vom 9. November 2017, S.19 ff. (Bürgerschaftsdrucksache 21/11230 vom 4. Dezember 2017).

Der Senat begründet dies seit Jahren mit Überschneidungen von Zahlungen des Landesbetriebs und entsprechenden Zuweisungen der Behörde für Kultur und Medien³¹.

35. Der Rechnungshof beanstandet die Überschreitung der Limits und fordert den Senat nochmals auf, dafür Sorge zu tragen, dass die Limits eingehalten werden.

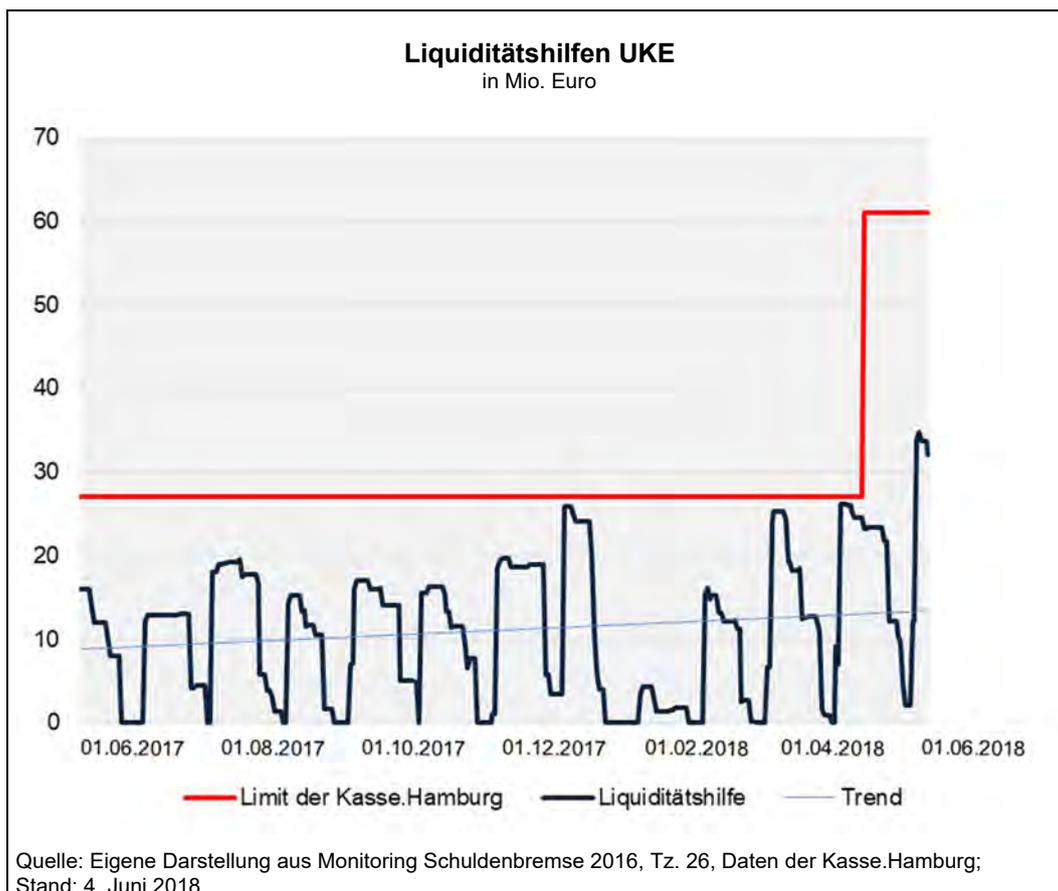
UKE

36. Das UKE hat bis Ende 2016 kontinuierlich bis zu 100 Mio. Euro Liquiditätshilfen benötigt. Der Rechnungshof hatte diese dauerhafte Deckung des Finanzbedarfs als nicht gesetzeskonform kritisiert.³² Zur Reduzierung der Liquiditätshilfen hat das UKE Kredite über insgesamt 70 Mio. Euro am Kreditmarkt aufgenommen. In diesem Zusammenhang wurde das Limit von 97 Mio. Euro auf 27 Mio. Euro abgesenkt.

37. Die Entwicklung der vom UKE benötigten Liquiditätshilfen in den letzten 12 Monaten stellt sich wie folgt dar:

³¹ Bürgerschaftsdrucksachen 21/4081 vom 22. April 2016, 21/8610 vom 11. April 2017, 21/9682 vom 11. Juli 2017, 21/10563 vom 10. Oktober 2017, 21/11527 vom 12. Januar 2017, 21/12584 vom 13. April 2018 und 21/13882 vom 3. August 2018.

³² Beratende Äußerung nach § 81 Absatz 2 LHO „Monitoring Schuldenbremse 2015“ vom 12. November 2015, S. 25 (Bürgerschaftsdrucksache 21/2500 vom 4. Dezember 2015).



Ansicht 9: Liquiditätshilfen UKE

Seit Anfang 2018 erreichen die benötigten Liquiditätshilfen des UKE oftmals fast das vereinbarte Limit von 27 Mio. Euro. Im Mai 2018 wurde das Limit auf 61 Mio. Euro erhöht und damit Limitüberschreitungen verhindert. In der Trendbetrachtung der letzten 12 Monate wird deutlich, dass die benötigten Liquiditätshilfen wieder ansteigen und sich die Liquiditätssituation des UKE, trotz der aufgenommenen Deckungskredite, wieder verschlechtert. Für das Haushaltsjahr 2018 sollen die betrieblichen und investiven Zuwendungen für das UKE um 50 Mio. Euro erhöht werden.³³ Der Senat plant auch in den Jahren danach eine deutliche Budgetsteigerung: Neben 36 Mio. Euro zusätzlicher Mitteln für den Betrieb soll das UKE jährlich 20 Mio. Euro mehr für Investitionen erhalten.³⁴ Inwieweit sich dadurch die Liquidität verbessert, bleibt abzuwarten.

³³ Bürgerschaftsdrucksache 21/13971 vom 7. August 2018, S. 5 f.

³⁴ Bürgerschaftsdrucksache 21/14000 vom 13. Juni 2018, Einzelplan 3.2, S. 75 und 83.

3.2.3 Bericht über Kassenverstärkungskredite

38. Die Bürgerschaft hat den Senat im Dezember 2013 ersucht, die Haushaltsrechnung ab 2015 um einen Bericht über Kassenverstärkungskredite zu ergänzen.³⁵ 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.³⁶
39. 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 doppischen Gesamtfinanzrechnung eine kumulierte Darstellung der Ein- und Auszahlungen aus Kassenverstärkungskrediten und Liquiditätshilfen auf den 31. Dezember eines Jahres. Ferner wird die Kennzahl³⁷ „Stand aufgenommener Kassenkredite bei Kreditinstituten zum Ende des jeweiligen Berichtszeitraums“ im Plan und im Ist jeweils mit 0 Mio. Euro ausgewiesen.
40. Die Finanzbehörde hat zugesagt, einen Bericht über Kassenverstärkungskredite in den Geschäftsbericht der FHH aufzunehmen.

3.2.4 Fazit

41. Die Entwicklung der vom Haushalt benötigten Kassenverstärkungskredite ist insgesamt weiterhin unauffällig. Trotz bestehender Probleme des Planetariums bei der Einhaltung seines Limits und wieder ansteigender Liquiditätshilfen beim UKE ist insgesamt auch die Entwicklung der Liquiditätshilfen für Töchter unauffällig.

Ein Bericht über Kassenverstärkungskredite, der dem Sinn und Zweck des bürgerschaftlichen Ersuchens entspricht und über eventuelle Risiken zur Umgehung der Schuldenbremse informiert, fehlt weiterhin. Der Rechnungshof erwartet diesen – wie von der Finanzbehörde zugesagt – im nächsten Geschäftsbericht.

Insgesamt steht die Ampel auf „Grün“.

³⁵ Bürgerschaftsdrucksache 20/10265 vom 10. Dezember 2013, S. 6.

³⁶ Beratende Äußerung nach § 88 Absatz 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.

³⁷ Haushaltsrechnungen 2015 und 2016, Einzelplan 9.2, Produktgruppe 282.03.

3.3 Kreditaufnahme ersetzende Finanzierungsmodelle

Bewertungskriterium „Umgehungsmöglichkeiten“:

Kreditaufnahme ersetzende Finanzierungsmodelle



Immer mehr Gebäudeneubau- und Sanierungsmaßnahmen werden in das MVM überführt. Die Finanzierung solcher Maßnahmen kommt bei entsprechender Ausgestaltung wirtschaftlich einer Kreditaufnahme gleich. Sie sind daher nach Bewertung des Rechnungshofs als schuldenbremsenrelevant zu betrachten und der Nettokreditaufnahme des Kernhaushalts wirtschaftlich zuzurechnen.

Bisher können die Kreditaufnahmen in diesem Modell durch den Finanzierungsüberschuss im Kernhaushalt ausgeglichen werden. Angesichts weiterer 23 Immobilien (Kulturbereich), die im MVM saniert werden sollen, und einem Sanierungsbedarf alleine bei den Gebäuden der Universität Hamburg mit einem geschätzten Volumen von 500 Mio. Euro bleibt abzuwarten, ob dies auch in der Zukunft gelingt.

42. Die Regelungen der Schuldenbremse beziehen sich auf den Kernhaushalt. Der Rechnungshof hat in der Vergangenheit darauf hingewiesen, dass finanzpolitisch nicht nur die Kreditaufnahmen des Kernhaushalts, sondern auch diejenigen außerhalb des Kernhaushalts zu berücksichtigen sind, die für die Realisierung staatlicher Aufgaben in Öffentlich-Privaten Partnerschaften oder Öffentlich-Öffentlichen Partnerschaften aufgenommen werden. Es kommt nicht nur darauf an, die rechtlichen Vorgaben einzuhalten, sondern auch darauf, dass der Sinn und Zweck der Schuldenbremse in wirtschaftlicher Betrachtungsweise nicht durch alternative Handlungen konterkariert wird.
43. Der Rechnungshof hat Kriterien entwickelt, wann eine außerhalb des Kernhaushalts erfolgte Kreditaufnahme für eine staatliche Maßnahme als schuldenbremsenrelevant zu werten ist.³⁸ Demnach sind alle Kreditaufnahmen für Maßnahmen, die im Rahmen eines MVM abgewickelt werden, der Kreditaufnahme zuzurechnen.

Für diese Kreditaufnahmen werden Sicherheitsleistungen des Kernhaushalts in den Jahren 2019 und 2020 in Höhe von 47,5 Mio. Euro bzw. 42 Mio. Euro gegeben:³⁹

³⁸ Zum Beispiel Beratende Äußerung nach § 81 Absatz 2 LHO „Monitoring Schuldenbremse 2015“ vom 12. November 2015, Tzn. 34 ff. (Bürgerschaftsdrucksache 21/2500 vom 4. Dezember 2015).

³⁹ Haushaltsbeschluss-Entwurf 2019/2020, Artikel 5 Nr. 14.

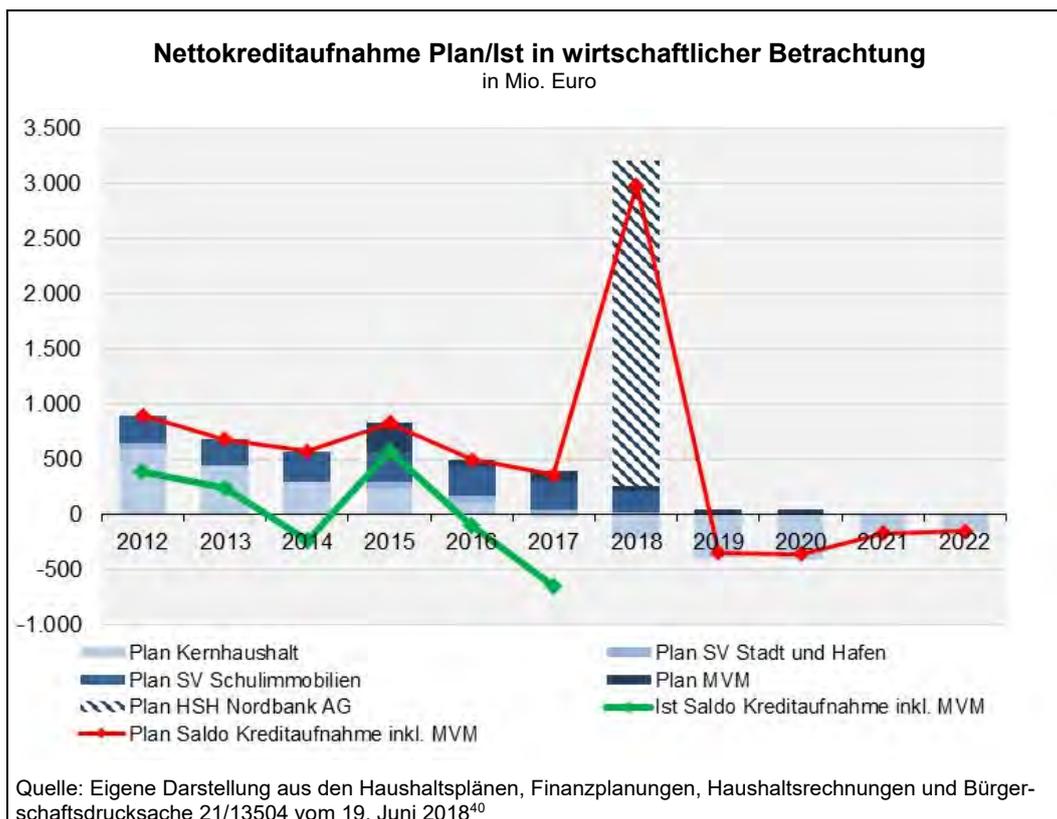
Maßnahmen im MVM 2019/2020	
MVM-Maßnahmen	Objektgesellschaften
Neubau des Center for Hybrid Nanostructures der Universität Hamburg (CHYN)	1. IVFL Immobilienverwaltung für Forschung und Lehre GmbH & Co. KG
Sanierung des Trautwein-Gebäudes der Hochschule für Musik und Theater	3. IVFL Immobilienverwaltung für Forschung und Lehre GmbH & Co. KG
Neubau der Opernwerkstätten und -fundi	IVK Immobilienverwaltung für Kultur GmbH und Co. KG
Zentrum für Studium und Promotion auf dem Campus der Technischen Universität Hamburg-Harburg (ZSP)	5. IVFL Immobilienverwaltung für Forschung und Lehre GmbH & Co. KG
Neubau für das Hamburg Advanced Research Centre for Bioorganic Chemistry (HARBOR)	1. IVFL Immobilienverwaltung für Forschung und Lehre GmbH & Co. KG
Städtische Theater und Museen	1. und 2. HIM Hamburgische Immobiliengesellschaft für Museen mbH & Co. KG

Quelle: Eigene Darstellung aus Haushaltsbeschluss 2019/2020

Ansicht 10: Maßnahmen im MVM

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

Der Rechnungshof rechnet die Kreditaufnahmen im Zusammenhang mit dem MVM denen des Kernhaushalts und der Sondervermögen zu (vgl. Tz. 19). Hierdurch ergibt sich folgendes Bild:



Ansicht 11: Nettokreditaufnahme Plan/Ist in wirtschaftlicher Betrachtung

45. Der Finanzierungsüberschuss des Kernhaushaltes für das Jahr 2017 in Höhe von 744 Mio. Euro (vgl. Tz. 19) verringert sich durch das Gegenrechnen der Kreditaufnahmen im Zusammenhang mit den Maßnahmen im MVM um 96 Mio. Euro auf 648 Mio. Euro. Auch in der wirtschaftlichen Betrachtungsweise der Nettokreditaufnahme wird damit die geforderte Verminderung der Kreditaufnahme nach Artikel 72a HV (vgl. Tz. 14) eingehalten.⁴¹ Dies gilt gleichermaßen für die Planjahre 2019 und 2020, in denen sich in wirtschaftlicher Betrachtung noch ein Finanzierungsüberschuss von jeweils rund 350 Mio. Euro errechnet.
46. Die Finanzierung von Maßnahmen außerhalb des Kernhaushalts im Rahmen des MVM nimmt weiterhin an Bedeutung zu. Im Bereich der Hochschulgebäude und Kultur wurden bereits einige Bau- und Sanierungsmaßnahmen im MVM durchgeführt.⁴² Ein Gutachten hat allein für die Gebäude der Universität Hamburg, die sich im Eigentum der Behörde für Wissenschaft, Forschung und Gleichstellung

⁴⁰ In dieser Grafik sind die weiteren Sanierungsmaßnahmen im Hochschul- und Kulturbereich (vgl. Tz. 46) noch nicht enthalten.

⁴¹ Für das Jahr 2018 ist der Pfad der abnehmenden Nettokreditaufnahme infolge der Kreditaufnahme im Zusammenhang mit dem Verkauf der HSH nicht eingehalten (vgl. Tz. 17).

⁴² Zum Beispiel Technikzentrale der Chemie der Universität Hamburg, Forschungsneubau Center for Hybrid Nanostructures.

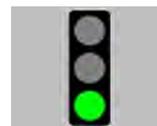
(BWFG) befinden, einen mittelfristigen Sanierungsbedarf von 500 Mio. Euro taxiert.⁴³ Im Kulturbereich wurde bereits der Neubau der Opernwerkstätten und -fundis im MVM realisiert.⁴⁴ Der Senat hat die Überführung von 23 Kulturimmobilien (Museen und Theater) aufgrund grundlegender Sanierungsbedarfe ab Mitte 2018 in das MVM beschlossen.⁴⁵ Der Sanierungsbedarf wurde hierfür bisher grob mit mindestens 300 Mio. Euro beziffert. Damit werden außerhalb des Kernhaushalts Vorhaben mit einem Finanzvolumen von mindestens 800 Mio. Euro finanziert und durch den Kernhaushalt durch Mieten oder höhere Zuwendungen langfristig refinanziert.

47. In Anbetracht der sinkend geplanten Finanzierungsüberschüsse ab 2021 bleibt abzuwarten, ob die jeweils jährlichen Kreditaufnahmen für Maßnahmen im MVM in wirtschaftlicher Betrachtung durch die Finanzierungsüberschüsse im Kernhaushalt – wie vom Rechnungshof gefordert – kompensiert werden können. 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 noch nicht erkennbar.

48. Zur Finanzierung eines negativen Saldos finanzieller Transaktionen dürfen Kredite aufgenommen werden.⁴⁶ Dies bietet die Möglichkeit, durch eine gezielte Ausgestaltung von Sachverhalten die Regelungen der Schuldenbremse zu umgehen.
49. Mit dem Haushaltsplan-Entwurf 2019/2020 hat der Senat die geplante Entwicklung des Saldos finanzieller Transaktionen bis 2022 veröffentlicht.⁴⁷

⁴³ Instandsetzungsbedarf der Universität Hamburg, Dokumentation. http://daten.transparenz.hamburg.de/Data-port.HmbTG.ZS.Webservice.GetRessource100/GetRessource100.svc/b58b5dec-5ddd-41f1-8701-6ac4340d9293/Akte_E62000-11.pdf, abgerufen am 13. Juni 2018.

⁴⁴ Bürgerschaftsdrucksache 21/8394 vom 21. März 2017.

⁴⁵ Bürgerschaftsdrucksache 21/13127 vom 22. Mai 2018.

⁴⁶ § 28 Absatz 2 Satz 1 Nr. 2 LHO.

⁴⁷ Finanzbericht 2019/2020, S. 10.

Saldo finanzieller Transaktionen				
in Mio. Euro				
	Plan 2019	Plan 2020	Plan 2021	Plan 2022
Einzahlungen aus der Veräußerung von Beteiligungen	0,0	0,0	0,0	0,0
Auszahlungen zum Erwerb von Beteiligungen	-92,5	-80,2	-453,8	-650,2
Einzahlungen aus gegebenen Darlehen	12,5	12,5	12,5	12,1
Auszahlungen aus gegebenen Darlehen	-9,9	-9,9	-9,9	-9,9
Einzahlungen aus Kreditaufnahme beim öffentlichen Bereich	0,0	0,0	0,0	0,0
Auszahlungen aus Kredittilgungen beim öffentlichen Bereich	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Saldo finanzieller Transaktionen	-90,1	-77,7	-451,3	-648,1

Quelle: Eigene Darstellung aus Finanzbericht 2019/2020

Ansicht 12: Saldo finanzieller Transaktionen

50. Für die Haushaltsplanung 2019/2020 ist der Saldo finanzieller Transaktionen von der Größenordnung unauffällig und entspricht in der Höhe der bisherigen Planung. Die Auszahlungen zum Erwerb von Beteiligungen werden überwiegend zentral im Einzelplan 9.2 (Allgemeine Finanzwirtschaft) veranschlagt. Konkrete Planungen sind aus dem Haushaltsplan-Entwurf nicht ersichtlich.

Auffällig ist der Anstieg der Auszahlungen für den Erwerb von Beteiligungen in der Finanzplanung von rund 550 Mio. Euro. Aus der Planung ist nicht erkennbar, welche konkreten Maßnahmen dieser Veranschlagung zugrunde liegen. Nach Aussage der Finanzbehörde ist ein Großteil dieser geplanten Investitionen noch nicht konkretisiert. In Betracht kämen finanziell gewichtige Maßnahmen, die im Zusammenhang mit der „wachsenden Stadt“ stünden (zum Beispiel Bau der U5).

Der Senat plant allerdings, die für finanzielle Transaktionen zulässige Nettokreditaufnahme nicht in Anspruch zu nehmen.⁴⁸

Die Ampel bleibt auf „Grün“.

⁴⁸ Finanzbericht 2019/2020, S. 10.

4. Investitionsniveau

Bewertungskriterium „Nachhaltigkeit“:
Investitionsniveau



Die Investitionsauszahlungen des Kernhaushalts einschließlich des SV Schulimmobilien blieben 2017 hinter der Planung zurück und haben nunmehr den niedrigsten Wert seit Jahren.

Die Investitionsquote steigt erst im Finanzplanungszeitraum spürbar an.

Bei den Bauinvestitionen sind teilweise erste Zustandsverbesserungen und damit ein Abbau des Sanierungsstaus erkennbar.

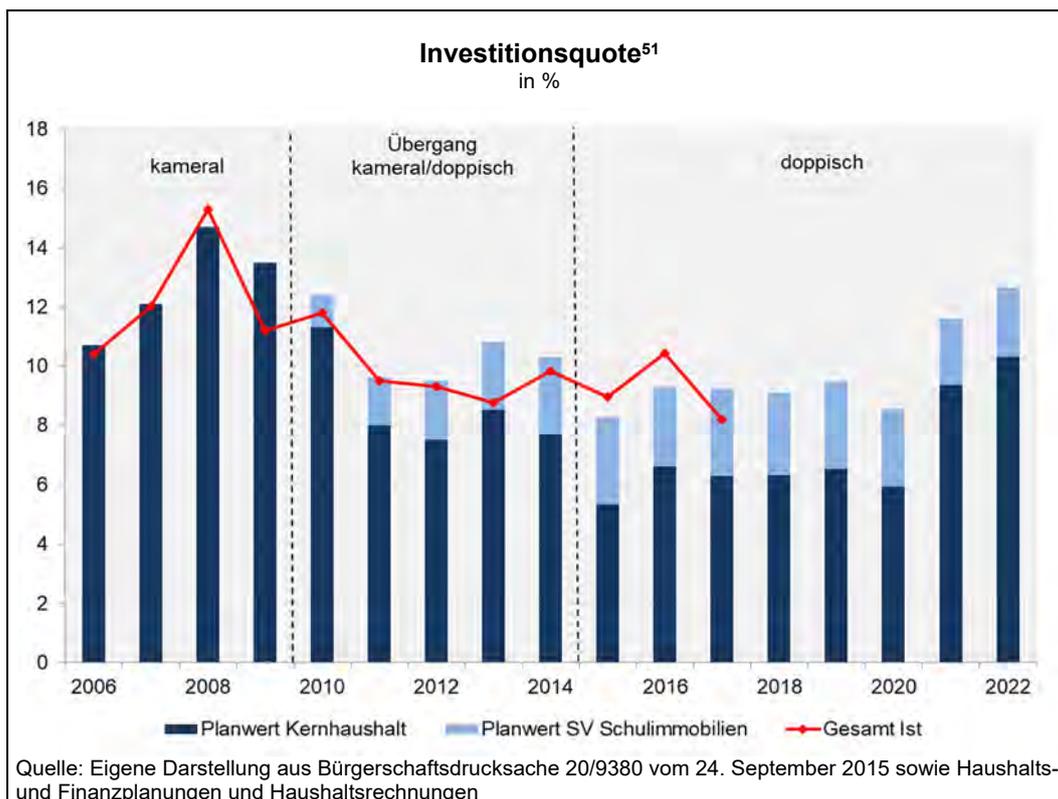
Der Senat muss seine Anstrengungen zum Abbau des Sanierungsstaus langfristig fortsetzen.

4.1 Investitionsquote

51. Die Investitionsquote⁴⁹ hat sich in den letzten Jahren wie folgt entwickelt⁵⁰:

⁴⁹ Kameral betrachtet das Verhältnis von Investitionsausgaben zu den bereinigten Gesamtausgaben und doppisch betrachtet das Verhältnis von Investitionsauszahlungen zu den Auszahlungen aus Verwaltungstätigkeit, Investitionen und gegebenen Darlehen.

⁵⁰ Bei dieser Gesamtbetrachtungsweise sind die Kernverwaltung und das SV Schulimmobilien, nicht aber das SV Stadt und Hafen einbezogen worden. Grund hierfür ist, dass die Finanzierung bei dem SV Stadt und Hafen nicht durch den Kernhaushalt, sondern grundsätzlich durch die Bereitstellung von Grundvermögen erfolgen sollte.



Ansicht 13: Investitionsquote

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

- Zum einen erfolgen Bauinvestitionen im Bildungs- und Kulturbereich nicht mehr direkt durch den Kernhaushalt, sondern als MVM durch das SV 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 festgestellt werden, dass die Investitionen in Planung und Ist bis 2012 rückläufig waren. Die in den folgenden Jahren erhöhten Plan-Werte ließen sich zunächst nicht realisieren. Erst 2016 stiegen die Investitionen wieder deutlich und lagen auch über dem Plan-Wert. Der konstant geplante Wert 2017 konnte im Ist nicht erreicht werden und stellt den niedrigsten Wert seit Jahren dar. In der Haushaltsplanung sinkt die Quote für 2020 weiter ab. Zwar steigt der Wert in der Finanzplanung ab 2021 deutlich an. Bei den Steigerungsbeträgen handelt es sich jedoch ganz

⁵¹ Bis einschließlich 2014 Plan-/Ist-Werte bezogen auf bereinigte Gesamtausgaben, ab 2015 bezogen auf die Auszahlungen aus Verwaltungstätigkeit, Investitionen und gegebenen Darlehen.

überwiegend um geplante Auszahlungen für den Erwerb von Beteiligungen, hinter denen noch keine konkreten Planungen liegen (vgl. Tz. 50). Hier muss sich erst zeigen, inwieweit tatsächlich Investitionen realisiert werden.

53. Die Investitionen im Rahmen der MVM werden bei der Berechnung der Investitionsquote nicht berücksichtigt. Die Auszahlungen für Investitionen bei den MVM betragen ⁵² 9 Mio. Euro in 2015, 70 Mio. Euro in 2016 und 86 Mio. Euro in 2017. Diese entsprechen einem Anteil an den Gesamtauszahlungen des Haushalts von deutlich unter 1 % und können daher für das Gesamtbild zumindest bisher noch vernachlässigt werden.

4.2 Verhältnis von Investitionen und Abschreibungen

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



Ansicht 14: Geplante Investitionen und Abschreibungen

55. Die geplanten Investitionen liegen im gesamten Finanzplanungszeitraum über den geplanten Abschreibungen. Damit zeigt dieser

⁵² Die Daten wurden den jeweiligen Geschäftsberichten der Objektgesellschaften entnommen (Auszahlungen aus Finanzierungstätigkeit bzw. Ausleihungen).

Indikator, dass der Substanzerhalt nicht akut gefährdet ist. Für die Jahre ab 2021 liegen die Investitionen deutlich über den Abschreibungen und das Verhältnis gegenüber den Vorjahren verbessert sich. Hintergrund hierfür ist, dass ab 2021 Investitionen größtenteils für den Erwerb von Finanzanlagen geplant werden und hierfür bisher keine entsprechenden Abschreibungen vorgesehen sind. Allerdings sind im Einzelplan 9.2 unter den „Sonstigen Kosten“ auch nicht zahlungswirksame Kosten in Höhe von jährlich über 200 Mio. Euro vorgesehen, die bei Bedarf auch für Abschreibungen verwendet werden dürfen. Insoweit können die tatsächlichen Abschreibungen ab 2021 auch deutlich höher ausfallen. Das Verhältnis von Investitionen zu Abschreibungen würde sich dann wieder verschlechtern.

4.3 Bauinvestitionen

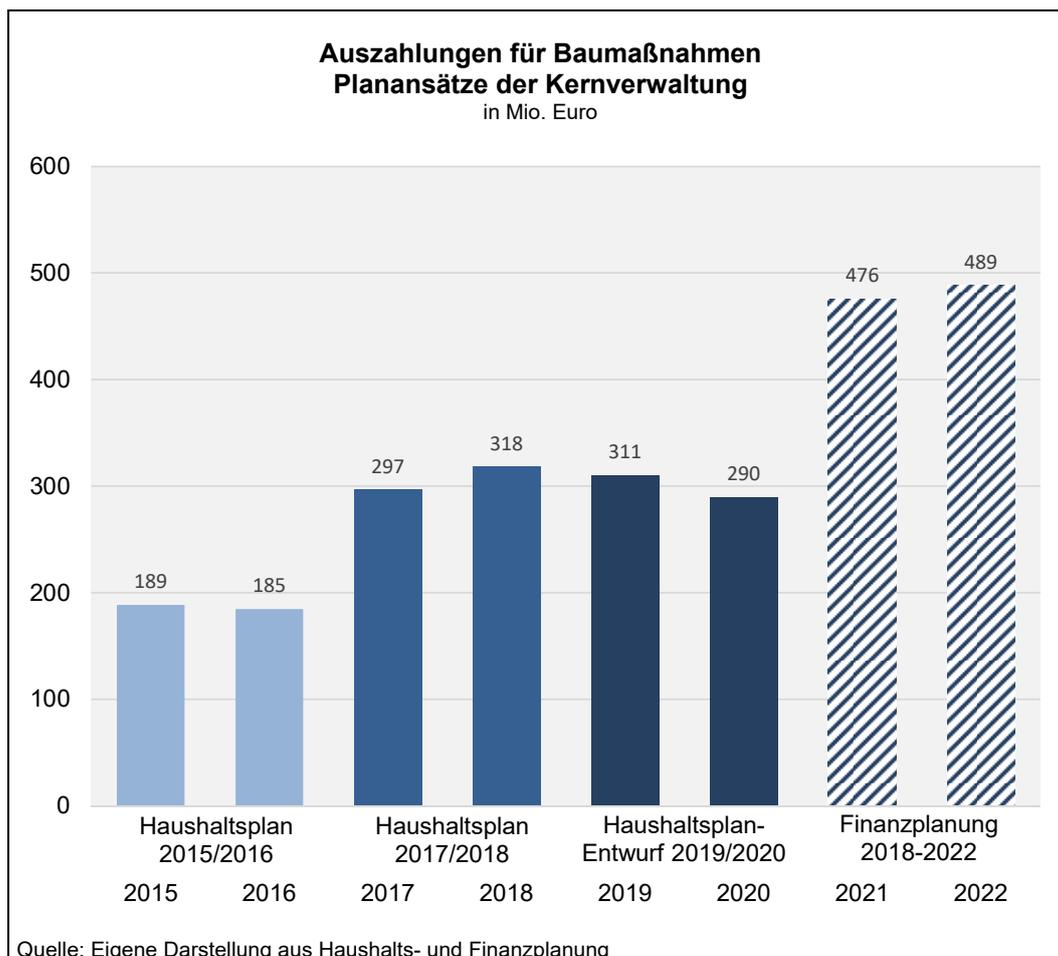
56. Der Senat hat erklärt, er beabsichtige, die Investitionstätigkeit im Bereich der städtischen Infrastruktur auf hohem Niveau zu halten⁵³ und werde auch weiterhin alles dafür tun, um den Sanierungsstau „Schritt für Schritt“ abzubauen.⁵⁴ Entsprechend wurden im Haushaltsplan-Entwurf für die Jahre 2019 und 2020 die Auszahlungen für Baumaßnahmen der Kernverwaltung nahezu in Höhe der Jahre 2017 und 2018 geplant.⁵⁵ Die Finanzplanung des Senats sieht für die Jahre 2021 und 2022 über seine oben genannte Zielsetzung hinaus Auszahlungen für Baumaßnahmen auf einem Niveau von rund 480 Mio. Euro vor, wovon allerdings rund 60 % noch keinen konkreten Baumaßnahmen zugeordnet sind und offenbar auch Zuwendungen für Baumaßnahmen Dritter (beispielsweise im Hinblick auf den geplanten Neubau der U5) umfassen.⁵⁶

⁵³ Bürgerschaftsdrucksache 21/11427 vom 19. Dezember 2017, S. 8.

⁵⁴ Pressemitteilung des Senats vom 23. Mai 2018.

⁵⁵ Zudem hat der Senat eine erhebliche Verstärkung des Finanzrahmens für das Haushaltsjahr 2018 vorgeschlagen, wobei der Bereich der Infrastruktur einen Schwerpunkt bildet (Bürgerschaftsdrucksache 21/13971 vom 7. August 2018, S. 9).

⁵⁶ Haushaltsplan-Entwurf 2019/2020, Einzelplan 9.2, Aufgabenbereich 283, zentrale Investitionsreserven.



Ansicht 15: Auszahlungen für Baumaßnahmen – Planansätze der Kernverwaltung

Für das SV Schulimmobilien ist im Planungszeitraum 2019 bis 2022 ein anhaltend hohes Investitionsvolumen von im Mittel rund 380 Mio. Euro jährlich zugunsten der Schulgebäude vorgesehen.⁵⁷

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

⁵⁷ Haushaltsplan-Entwurf 2019/2020, Einzelplan 9.1, Produktgruppe 280.03, Kennzahl 1.

4.3.1 Bilanzielle Entwicklung

57. Die Bilanzkennzahl für den Zustand des baulichen Anlagevermögens ist der Anlagenabnutzungsgrad.⁵⁸ Abnutzungsgrade von deutlich über 50 % signalisieren, dass – bei unverändertem Bedarf⁵⁹ – der Substanzerhalt gefährdet ist und die Lasten für die Ersatzinvestitionen in die Zukunft verlagert werden.⁶⁰
58. Der Anlagenabnutzungsgrad der Bauten des Infrastrukturvermögens stieg in der Vergangenheit aufgrund zu geringer Investitionen und nach Bilanzkorrekturen⁶¹ bis zum Jahr 2014 auf 68 %. Da die Investitionen die Abschreibungen in den Jahren 2015 und 2016 erheblich überschritten, prognostizierte der Rechnungshof eine Trendwende.⁶²

⁵⁸ Der Anlagenabnutzungsgrad („Abschreibungsquote“) beschreibt das Verhältnis von kumulierten Abschreibungen zu den ursprünglichen Anschaffungs- und Herstellungskosten. Er veranschaulicht, welcher Anteil der ursprünglichen Anschaffungs- und Herstellungskosten bereits durch Abnutzung bzw. Abschreibung aufgezehrt ist. Wenn einzelne Vermögensgegenstände jeweils gleichmäßig durch Ersatzinvestitionen erneuert würden, wäre das Vermögen insgesamt im Mittel immer zu 50 % abgeschrieben – vereinfacht ohne Preisentwicklung. Bei gleichmäßigen Ersatzinvestitionen zu gestiegenen Preisen würde der Anlagenabnutzungsgrad weniger als 50 % betragen.

⁵⁹ Es wird im Betrachtungszeitraum ein etwa gleichbleibender Bedarf an baulichen Anlagen angenommen. Insofern werden alle Investitionen als Ersatzinvestitionen in den gesamten Anlagenbestand gewertet. Bei nennenswert steigendem Bedarf und entsprechenden Erweiterungsinvestitionen wäre ein Substanzerhalt erst bei Anlagenabnutzungsgraden unterhalb von 50 % gegeben.

⁶⁰ Ergänzung zum Jahresbericht 2013, Tz. 14 in Verbindung mit Ergänzung zum Jahresbericht 2012, Tz. 19.

⁶¹ Umstellung von Nutzungsdauern und Neubewertung von Parks und Grünflächen, Geschäftsbericht der FHH 2014, S. 69.

⁶² Beratende Äußerung nach § 81 Absatz 2 LHO „Monitoring Schuldenbremse 2016“ vom 18. August 2016, S. 35 (Bürgerschaftsdrucksache 21/5835 vom 5. September 2016).



Ansicht 16: Anlagenabnutzungsgrad – Bauten des Infrastrukturvermögens

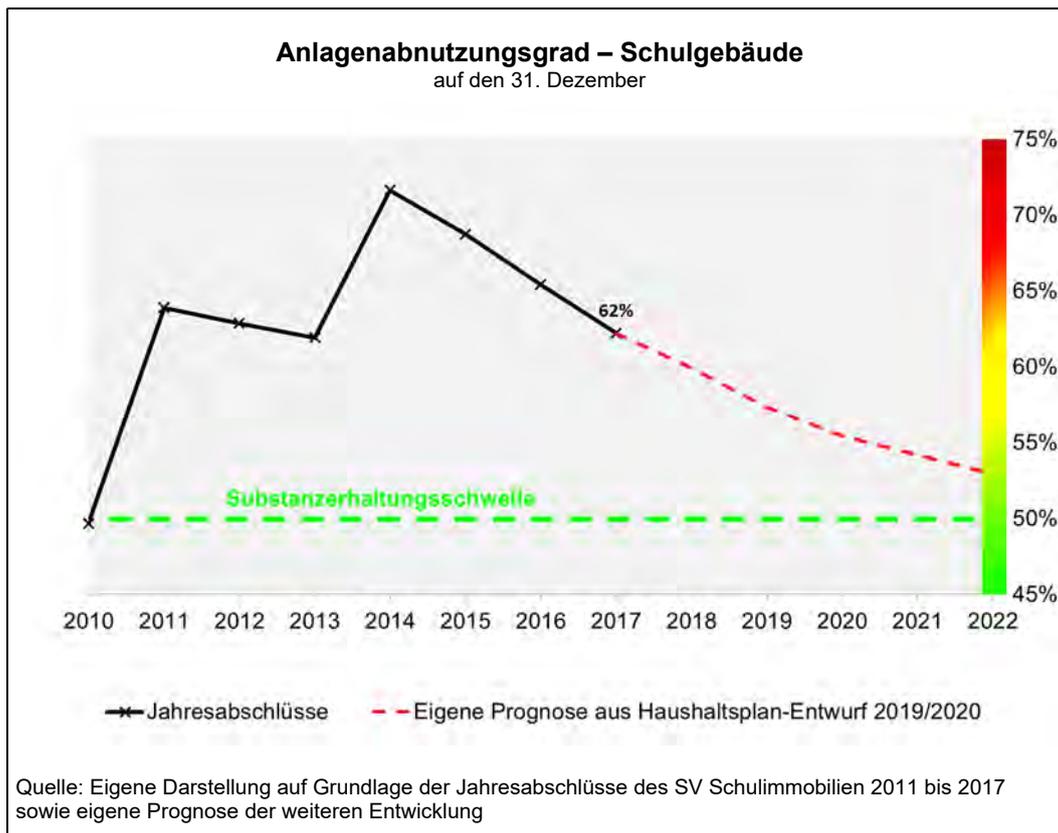
Die vorstehende Abbildung vermittelt das Bild eines weiter steigenden Anlagenabnutzungsgrads, der im Jahr 2016 bereits 70 % betrug. Allerdings ist dabei zu berücksichtigen, dass in der Anlagenbuchhaltung fertiggestellte Vermögensgegenstände in erheblichem Umfang noch nicht auf die Bauten des Infrastrukturvermögens umgebucht sind. Der Rechnungshof hat bei seinen Prüfungen der Jahres- und Konzernabschlüsse u. a. aus diesem Grund seine Bestätigungsvermerke für die Haushaltsjahre 2015 und 2016 eingeschränkt und darauf hingewiesen, dass diese Bilanzierungspraxis Auswirkungen auf den zutreffenden Vermögensausweis und die Darstellung der Ertragslage hat.⁶³ Entsprechend kann der Anlagenabnutzungsgrad die hohen Investitionen in die städtische Infrastruktur und einen Abbau des Sanierungsstaus erst dann realistisch abbilden, wenn die Bauten des Infrastrukturvermögens ordnungsmäßig bilanziert werden.

Unter dieser Voraussetzung lässt auch der Haushaltsplan-Entwurf 2019/2020 ein Absinken des Anlagenabnutzungsgrades erwarten, zumal die geplanten Investitionen die Abschreibungen weiterhin deutlich übersteigen. Die Dynamik dieser Entwicklung hängt auch davon ab, inwieweit zusätzlich zu den für konkrete Zwecke geplanten Investitionen die zentralen Investitionsreserven für die Bauten des Infrastrukturvermögens in Anspruch genommen werden. Ein

⁶³ Jahresbericht 2017, Tz. 15, Jahresbericht 2018, Tz. 16.

Erreichen der Substanzerhaltungsschwelle ist derzeit jedoch nicht prognostizierbar.

59. Bei den Schulgebäuden hat sich die positive Entwicklung verstetigt. Der Anlagenabnutzungsgrad betrug im Jahr 2017 noch 62 % und wird voraussichtlich auch in den nächsten Jahren weiter absinken, da unverändert deutlich höhere Investitionen als Abschreibungen geplant sind. Bei einem gleichbleibend hohen Investitionsniveau ist ein Erreichen der Substanzerhaltungsschwelle mittel- bis langfristig realistisch.



Ansicht 17: Anlagenabnutzungsgrad – Schulgebäude⁶⁴

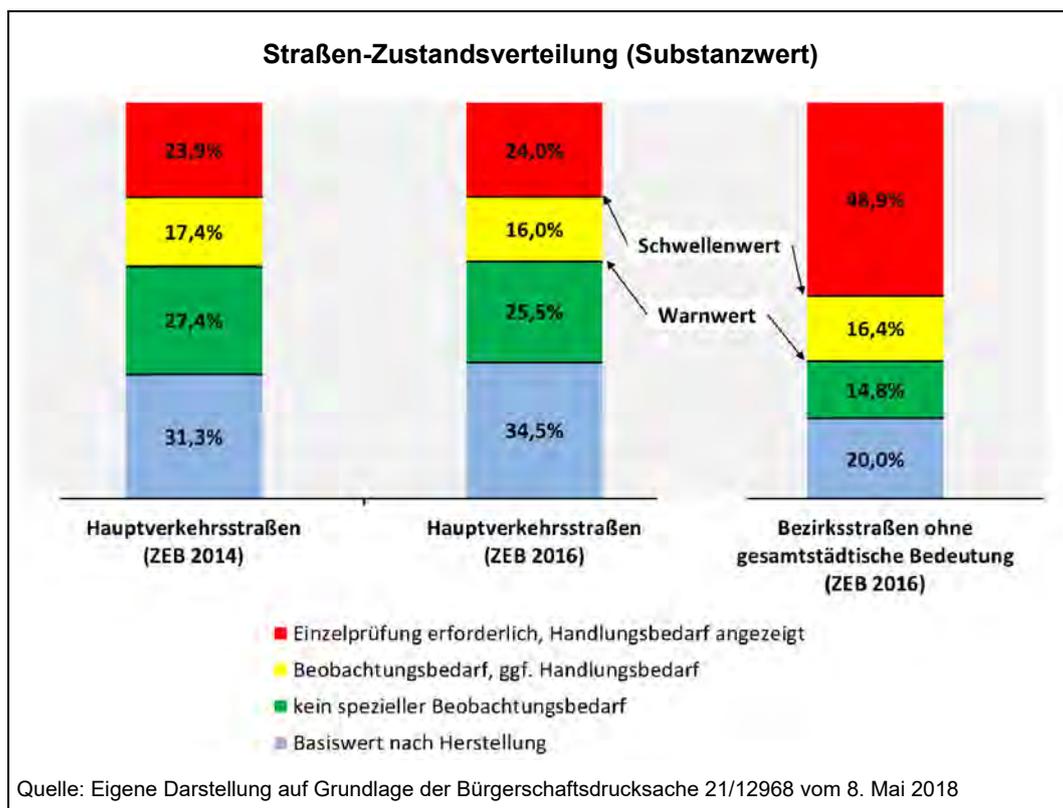
4.3.2 Entwicklung des tatsächlichen baulichen Zustands

60. Systematische Zustandsbewertungen liegen bislang nur für Straßen, Brücken und Schulgebäude vor. Diese weisen auf einen weiterhin bestehenden hohen Investitionsbedarf hin, wengleich bei den Hauptverkehrsstraßen und besonders bei den Schulgebäuden Zustandsverbesserungen eingetreten sind.

⁶⁴ Anstiege aufgrund von Bilanzkorrekturen in 2011 (Wertberichtigung) und 2014 (Verkürzung der Nutzungs- bzw. Abschreibungsdauer für Schulgebäude von 80 auf 50 Jahre).

61. Der Straßenzustandsbericht 2018⁶⁵ weist im Hinblick auf die Hauptverkehrsstraßen für 40 % der Straßenlänge Überschreitungen des „Warn“- oder sogar „Schwellenwertes“ aus, die jeweils Handlungsbedarf anzeigen.⁶⁶ Damit hat sich der schlechte Zustand erstmals leicht verbessert.⁶⁷ Im Haushaltsplan-Entwurf 2019/2020 wird für die kommenden Jahre eine weiterhin positive Zustandsentwicklung prognostiziert.⁶⁸

Der erstmals bewertete Zustand der Bezirksstraßen ohne gesamtstädtische Bedeutung ist noch deutlich schlechter. Dort wird bei fast zwei Dritteln der Straßenlänge der „Warn“- oder sogar der „Schwellenwert“ überschritten.



Ansicht 18: Straßen-Zustandsverteilung (Substanzwert)

62. Der Zustand der Brücken hat sich weiter verschlechtert.⁶⁹ Nunmehr sind 49 % der Bauwerke kurzfristig instand zu setzen oder sogar zu erneuern.⁷⁰ Der Senat rechnet frühestens mittelfristig damit, die stetige Verschlechterung der Bauwerkssubstanz aufhalten zu können.

⁶⁵ Grundlage ist die Zustandserfassung und -bewertung (ZEB) aus dem Jahr 2016.

⁶⁶ Bürgerschaftsdrucksache 21/12968 vom 8. Mai 2018, S. 4.

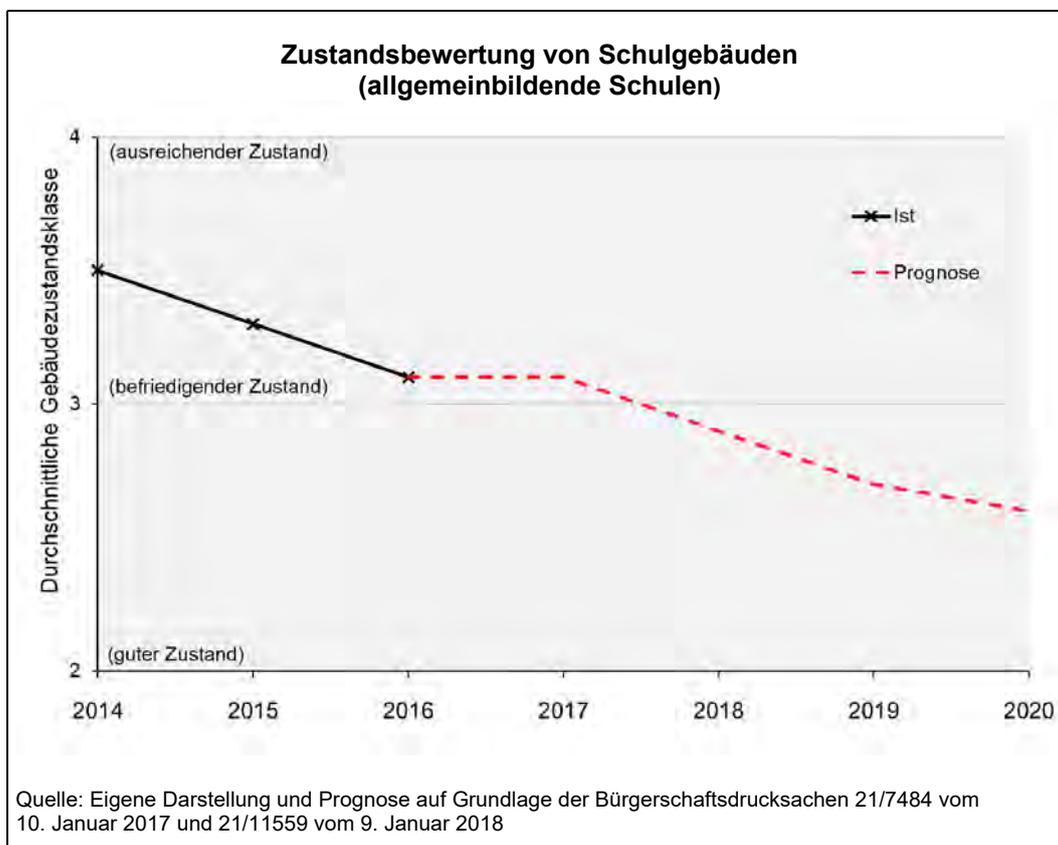
⁶⁷ Gegenüber der Zustandsbewertung aus dem Jahr 2014 (41,3 %).

⁶⁸ Haushaltsplan-Entwurf 2019/2020, Einzelplan 7, Produktgruppe 269.02, Kennzahlen 4 bis 7.

⁶⁹ Haushaltsplan-Entwurf 2019/2020, Einzelplan 7, Produktgruppe 269.02, Kennzahlen 8 bis 10.

⁷⁰ Anteil mit Zustandsnote 2,5 bis 4 im Jahr 2017.

63. Mit dem Berichtswesen Bau-Monitoring stellt der Senat seit Januar 2017 auch die Zustandsentwicklung von Schulgebäuden dar.⁷¹ Ausgehend von einem nicht befriedigenden baulichen Zustand der allgemeinbildenden Schulen im Jahr 2014 wird eine deutliche Zustandsverbesserung dargestellt und eine weiterhin positive Entwicklung prognostiziert.⁷² Dies entspricht dem bilanziellen Trend (vgl. Tz. 59).



Ansicht 19: Zustandsbewertung von Schulgebäuden (allgemeinbildende Schulen)

4.4 Fazit

64. Die Investitionsauszahlungen lagen 2017 unter dem Plan-Wert und den Ist-Werten der Vorjahre. Die Investitionsquote steigt erst im Finanzplanungszeitraum an.

Nach wie vor ist aber eine Vernachlässigung der Bauinvestitionen zur Einhaltung der Schuldenbremse nicht erkennbar. Der Senat hat die gegenüber der Vergangenheit bereits gestiegenen Planansätze für die kommenden Haushaltsjahre nochmals erhöht. Erste Zustandsverbesserungen bei den Hauptverkehrsstraßen und Schulgebäuden belegen den begonnenen Abbau des Sanierungsstaus.

⁷¹ Bürgerschaftsdrucksachen 21/7484 vom 10. Januar 2017, S. 54 und 21/11559 vom 9. Januar 2018, S. 56.

⁷² Für berufliche Schulen ist eine ähnliche Entwicklung ausgewiesen.

Diese Trendwende wurde in anderen Bereichen, beispielsweise bei den Brücken, noch nicht erreicht.

Um einen weiteren systematischen und nachhaltigen Abbau des Sanierungsstaus zu erreichen, hat der Senat inzwischen Grundsätze des Erhaltungsmanagements beschlossen.⁷³

Die „gelbe“ Ampel zeigt, dass weiterhin Anstrengungen erforderlich sind, um die Bauinvestitionen auf einem hohen Niveau zu verstetigen.

Der Rechnungshof hat wiederholt gefordert, Anlagenabnutzungsgrade und Zustandskennzahlen für alle relevanten städtischen Bauten im Haushaltsplan darzustellen.⁷⁴ Im Haushaltsplan-Entwurf 2019/2020 wird erstmals neben den Zustandskennzahlen für Hauptverkehrsstraßen und Brücken auch eine Zustandskennzahl für Schulgebäude ausgewiesen.⁷⁵ Diese positive Entwicklung gilt es fortzuführen.

⁷³ Bürgerschaftsdrucksache 21/13592 vom 26. Juni 2018.

⁷⁴ Zuletzt: Beratende Äußerung nach § 81 Absatz 2 LHO „Monitoring Schuldenbremse 2017“ vom 9. November 2017, S. 35 (Bürgerschaftsdrucksache 21/11230 vom 4. Dezember 2017).

⁷⁵ Haushaltsplan-Entwurf 2019/2020, Einzelplan 9.1, Produktgruppe 280.03, Kennzahl 5.

IV. Struktureller Haushaltsausgleich

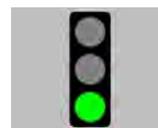
65. Die in den Kapiteln III.1. und III.2. behandelte Nettokreditaufnahme im Plan und im Ist stellt den Regelungsbereich der Schuldenbremse im engeren Sinne dar und regelt, dass künftig die Einzahlungen die Auszahlungen zu decken haben. Dies ergibt sich aus dem doppelten Gesamtfinanzplan bzw. der doppelten Gesamtfinanzrechnung.

Voraussetzung für eine dauerhafte Vermeidung der Kreditaufnahme ist ein strukturell ausgeglichener Haushalt. Denn: Ein strukturell defizitärer Haushalt braucht früher oder später eine Nettokreditaufnahme zur Finanzierung.

Aus diesem Grunde ist es konsequent, dass sich der Senat das Ziel gesetzt hat, ab 2024 auch den Ausgleich von Erträgen und Aufwendungen zu erreichen.⁷⁶ Dieser ergibt sich aus dem Gesamtergebnisplan bzw. der Gesamtergebnisrechnung.

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 2018-2022.

Der Senat ist auf gutem Weg, sein Ziel, bis 2024 auch das doppelte strukturelle Defizit abzubauen, zu erreichen.

66. Die Anforderungen an den Abbaupfad des strukturellen doppelten Defizits aus Artikel 40 § 5 SNHG sind in der Planung erfüllt:

⁷⁶ Finanzbericht 2015/2016, S. 8.

Abbaupfad strukturelles doppisches Defizit								
in Mio. Euro								
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Defizit	1.646	1.459	1.286	1.104	924	743	563	383
ggü. Vorjahr		-187	-173	-182	-180	-181	-180	-180

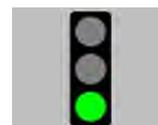
Quelle: Eigene Darstellung aus Haushalts- und Finanzplanungen

Ansicht 20: Abbaupfad strukturelles doppisches Defizit

Das Ziel des Senats, bis 2024 eine ausgeglichene Gesamtergebnisplanung vorzulegen und damit einen strukturellen doppischen Haushaltsausgleich zu erreichen, ist realisierbar.

2. Struktureller Abbaupfad im Ist

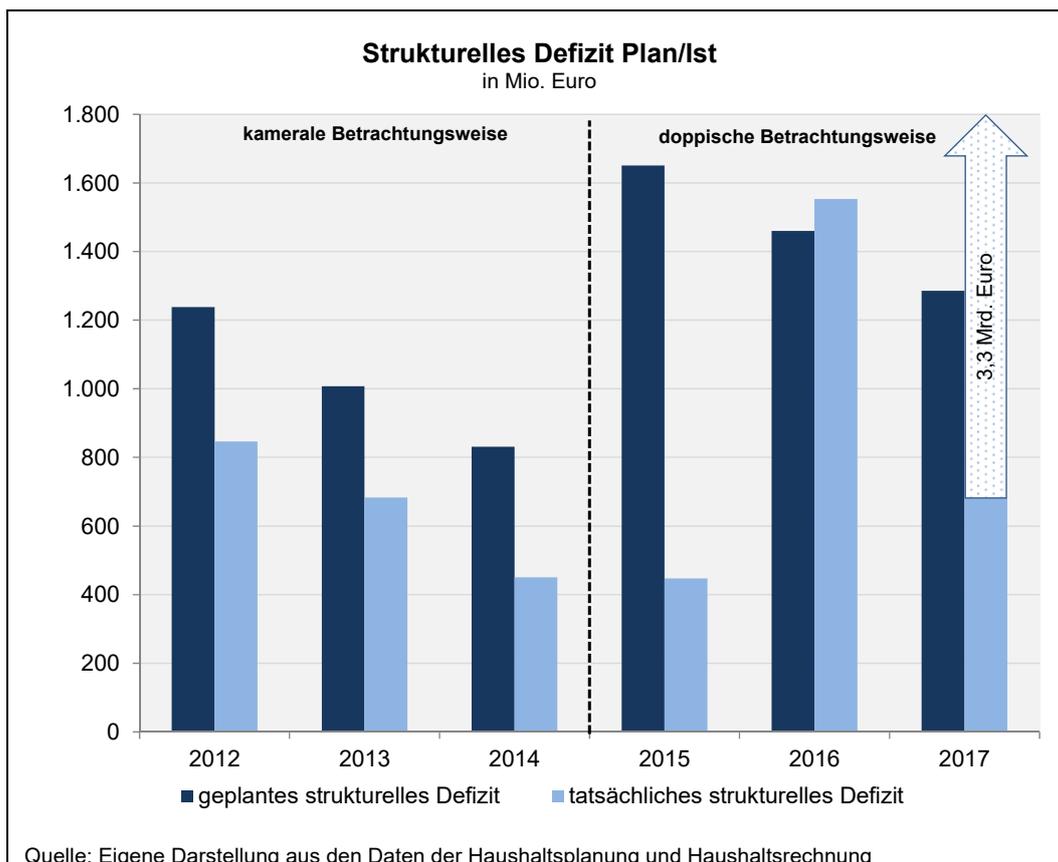
Bewertungskriterium „Strukturelles Defizit“:
Einhaltung des Abbaupfads im Ist



Die Haushaltsplan-Werte 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 2017 liegt mit 4 Mrd. Euro höher als der Planwert und höher als die Ist-Werte der vergangenen Jahre. Dies liegt an einer einmaligen hohen Rückstellung für Pensionsverpflichtungen, die gemäß Artikel 40 § 5 SNHG beim Haushaltsausgleich unberücksichtigt bleibt.

67. 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.



Ansicht 21: Strukturelles Defizit Plan/Ist

68. Die Anforderungen an den Abbau des strukturellen Defizits sind 2017 nach dem vorliegenden Zahlenwerk in der Bewirtschaftung nicht erfüllt. Der Plan-Wert konnte nicht eingehalten werden und es fand gegenüber den Vorjahren ein Aufbau des Defizits statt. Ursächlich hierfür war eine einmalige, nicht zahlungswirksame Rückstellung für Pensionsverpflichtungen in Höhe von 3,3 Mrd. Euro, die aufgrund eines neuen Gutachtens erforderlich geworden war (vgl. Tz. 11). Dieser nicht zahlungswirksame Aufwand ist ein Einmaleffekt, der gemäß Artikel 40 § 5 Absatz 5 SNHG beim Haushaltsausgleich nicht zu berücksichtigen ist.⁷⁷ Insoweit bleibt er bei der Berechnung des strukturellen Defizits auch unberücksichtigt, sodass die Ampel weiterhin auf „Grün“ steht.

⁷⁷ Schreiben der Finanzbehörde an den Haushaltsausschuss der Hamburgischen Bürgerschaft vom 22. Januar 2018.

V. Risiken und Chancen

Bewertungskriterium „Risiken und Chancen“

Risiken und Chancen



Die im letzten Jahr aufgezeigten Milliardenbelastungen im Zusammenhang mit der HSH Nordbank AG haben sich teilweise schon realisiert, im Übrigen bilden sie weiterhin ein Milliardenrisiko.

1. Risiken aus der HSH Nordbank AG

69. Das mit Abstand größte finanzwirtschaftliche Risiko für die Stadt stellt nach wie vor die HSH Nordbank AG dar.

Die gegenüber der Europäischen Kommission eingegangene Verpflichtung, die HSH Nordbank AG bis Ende Februar 2018 zu privatisieren, wird derzeit umgesetzt.⁷⁸ Mit der Anteilsveräußerung werden Auswirkungen auf den Haushalt der FHH verbunden sein:

1.1 Finanzielle Auswirkungen aus dem Verkauf für die FHH

70. Im Zuge des Verkaufs der HSH Nordbank AG wurde die Beendigung des Garantievertrags vereinbart. In einem hierfür von der hsh finanzfonds AöR erstellten Abrechnungsbericht für die Sunrise-Garantie vom 15. Juni 2018 wurde festgestellt, dass mit einer Vollinanspruchnahme der Garantie zu rechnen ist. Vor dem Hintergrund der bis dahin geleisteten Auszahlungen ergibt sich ein verbleibender Ausgleichszahlungsbetrag in Höhe von rund 5.900 Mio. Euro. Die Finanzierung des hamburgischen Anteils in Höhe von 2.950 Mio. Euro soll nicht länger durch die hsh finanzfonds AöR, sondern über den Kernhaushalt der FHH erfolgen.⁷⁹
71. Der FHH-Anteil an der Gewährträgerhaftung für die hsh finanzfonds AöR beträgt auf den 31. Dezember 2017 noch 2.364 Mio. Euro⁸⁰.
72. Nach dem Verkauf der HSH Nordbank AG wird das weitere Verfahren mit der HSH Beteiligungsmanagement GmbH (HoldCo) unter Bezugnahme juristischer Fragestellungen zu prüfen sein. Der nicht durch das Eigenkapital gedeckte Fehlbetrag⁸¹, dessen Höhe sich

⁷⁸ Die Kaufvertragsunterzeichnung erfolgte am 28. Februar 2018.

⁷⁹ Bürgerschaftsdrucksache 21/12516 vom 3. April 2018.

⁸⁰ Davon sind 1.742 Mio. Euro als Verbindlichkeiten im Kernhaushalt berücksichtigt.

⁸¹ Voraussichtlich dreistelliger Millionenbetrag.

durch den Kaufpreis reduzieren wird, aber derzeit noch nicht benannt werden kann, wird letztlich durch die hsh finanzfonds AöR zu tragen sein (zum Beispiel durch einen Forderungsverzicht).

73. Die finanziellen Auswirkungen nach dem Verkauf der HSH Nordbank AG zeigt die folgende Übersicht:

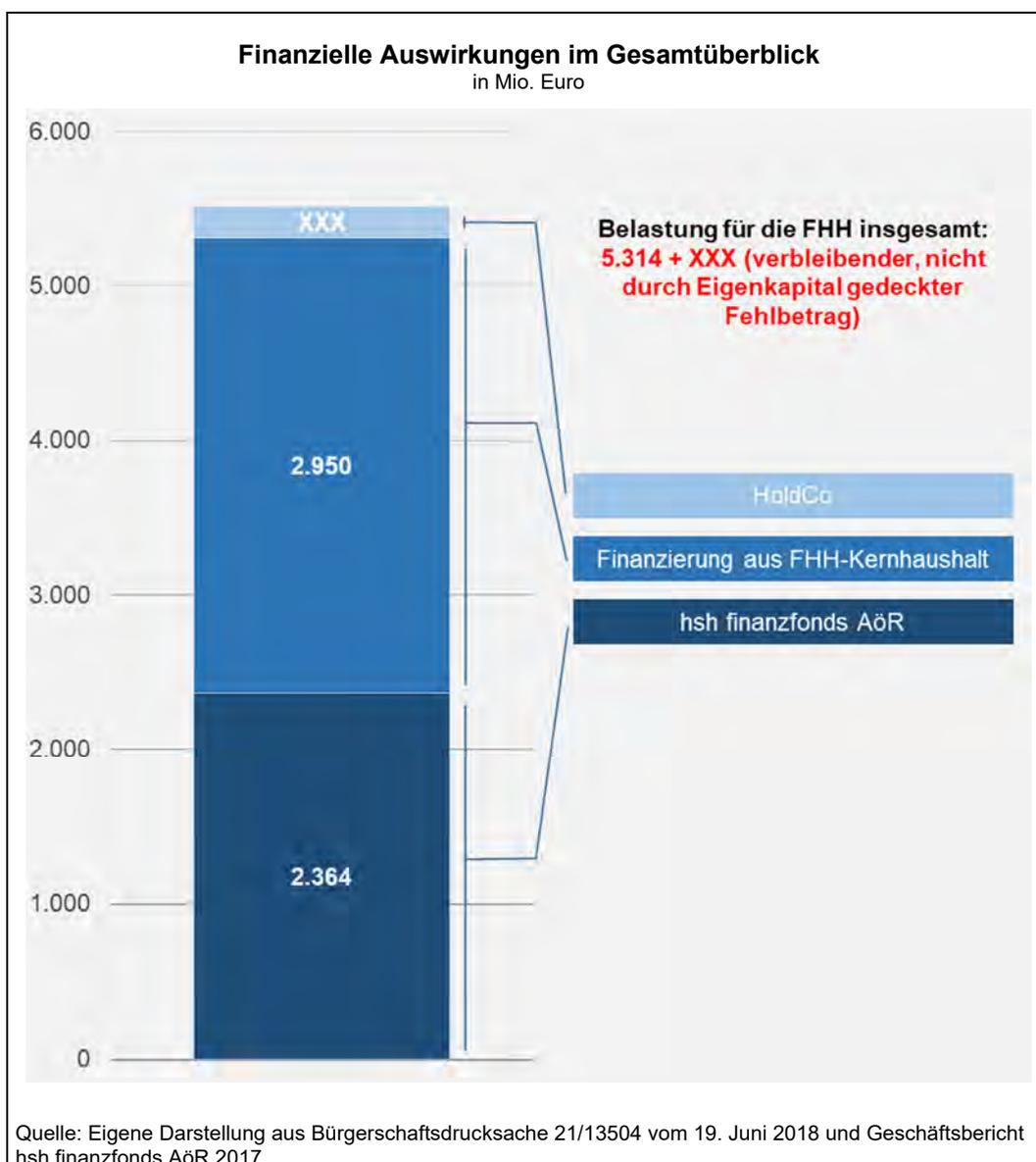


Abbildung 22: Finanzielle Auswirkungen im Gesamtüberblick

Der Verkaufsprozess wurde mit dem Ergebnis abgeschlossen, dass die FHH mit 5.314 + „XXX“ Mio. Euro belastet wird.

1.2 Verbleibende Risiken aus Gewährträgerhaftung und Garantien

74. Die Länder werden als Gewährträger auch nach dem Verkauf der HSH Nordbank AG für ausgewählte Verbindlichkeiten der Bank haften, die bis Mitte 2005 entstanden sind. Der Umfang der Haftung reduziert sich sukzessive und endet 2041. Zum 31. Dezember 2017 haftet die FHH für anteilige Verbindlichkeiten in Höhe von 1.055 Mio. Euro (für Verbindlichkeiten, Pensionsverpflichtungen und stille Einlagen).
75. Daneben haften die Länder als Gewährträger der Abwicklungsanstalt⁸² hsh portfoliomanagement AöR, die zur Entlastung der HSH Nordbank AG durch Übernahme von notleidenden Schiffskrediten (Kaufpreis in Höhe von 2.426 Mio. Euro) errichtet wurde. Die langfristige Finanzierung dieser Anstalt wurde durch die Ausgabe von Schuldverschreibungen in Höhe von 1.653 Mio. Euro dargestellt, wovon 1.651 Mio. Euro zusätzlich durch Garantien der Anstaltsträger besichert wurden. Für die hsh portfoliomanagement AöR besteht auf den 31. Dezember 2017 für die FHH noch eine anteilige Gewährträgerhaftung in Höhe von 1.149 Mio. Euro.
76. Zusammengefasst ergibt sich das folgende Gesamtbild für die FHH:

⁸² Landesrechtliche Abwicklungsanstalt im Sinne des Finanzmarktstabilisierungsfondsgesetzes.

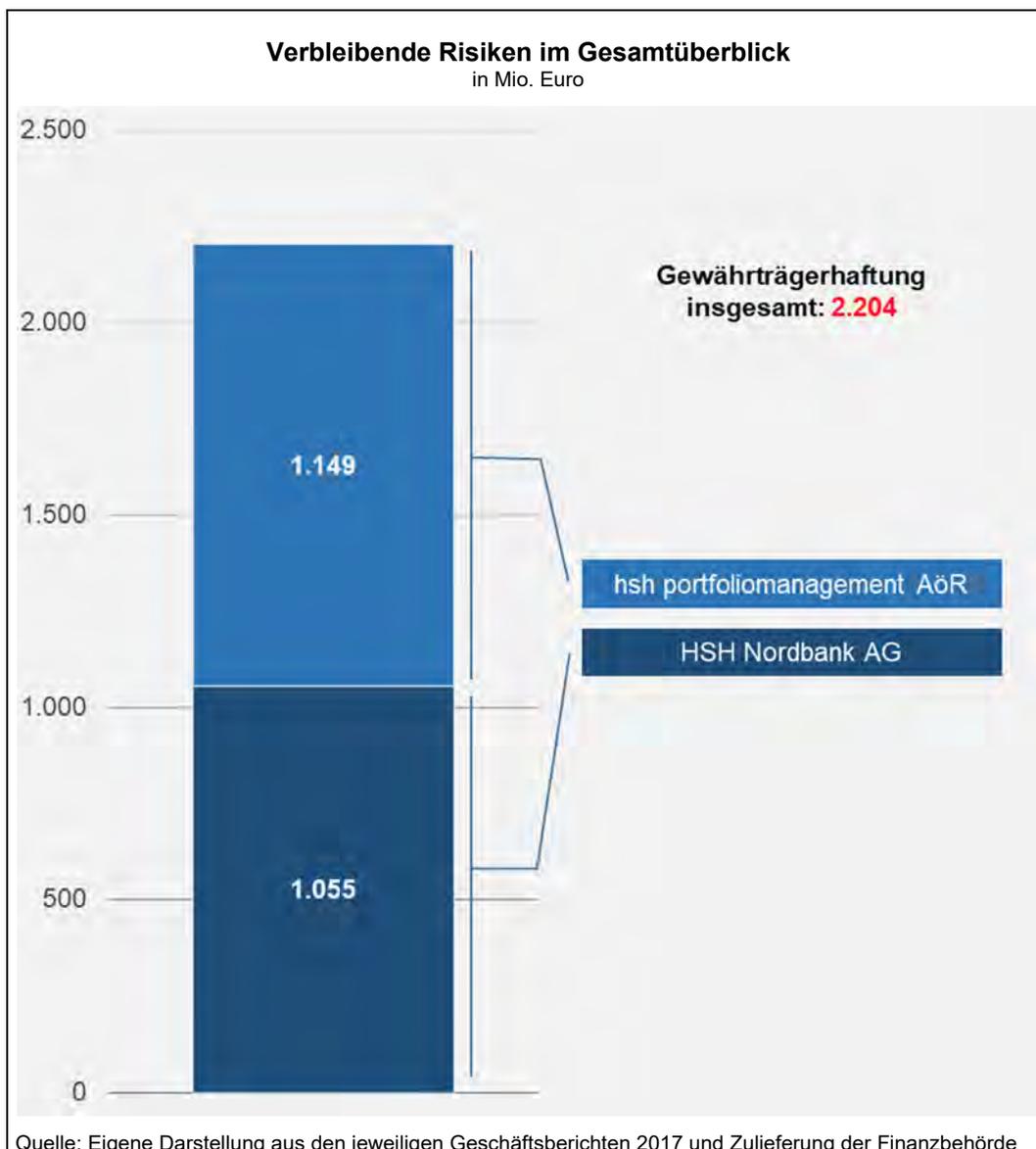


Abbildung 23: Verbleibende Risiken im Gesamtüberblick

Nach Abschluss des Verkaufs der HSH Nordbank AG bestehen für Hamburg⁸³ weiterhin Risiken aus Gewährträgerhaftung in Höhe von 2.204 Mio. Euro.

2. Chancen

77. Mit dem Koalitionsvertrag der Bundesregierung (19. Legislaturperiode) sind für verschiedene Maßnahmen (höhere) Beteiligungen des Bundes vereinbart worden, von denen auch Hamburg anteilig profitieren wird. Beispielsweise sind für die Zeit von 2018 bis 2021 die Finanzierung laufender Maßnahmen zur Entlastung von Ländern

⁸³ Schleswig-Holstein ist in gleicher Höhe betroffen.

und Kommunen bei den Flüchtlingskosten (8 Mrd. Euro zusätzlich bis 2021)⁸⁴, bei der digitalen Infrastruktur an Schulen (5 Mrd. Euro) und im Kita-Bereich (3,5 Mrd. Euro) von Bedeutung. Allein für die digitale Infrastruktur an Schulen erwartet Hamburg eine Unterstützung von rund 120 Mio. Euro.⁸⁵

3. Fazit

78. Einem hohen finanzwirtschaftlichen Risiko stehen wenige Chancen gegenüber. Die volkswirtschaftlichen und fiskalischen Rahmenbedingungen – insbesondere die günstigen Zinsen – dürften kaum noch besser werden. Die im letzten Jahr aufgezeigten potenziellen Milliardenbelastungen im Zusammenhang mit der HSH Nordbank AG haben sich teilweise schon realisiert, teilweise bilden sie weiterhin ein Milliardenrisiko für den hamburgischen Haushalt. Die Ampel bleibt „gelb“.

⁸⁴ Koalitionsvertrag der Bundesregierung (19.Legislaturperiode), S. 68.

⁸⁵ Presseerklärung des Senats „Bundesrat am 6. Juli 2018: Hamburg bezieht Position für Investitionen in Bildung und sozialen Wohnungsbau, saubere Luft und weniger Plastikmüll“ vom 5. Juli 2018.

VI. Konsolidierungsstrategien des Senats

1. Personalstrategie

Bewertungskriterium „Strategie des Senats“:
Personalstrategie



Der Personalbestand wächst weiter deutlich an. Diese Entwicklung bildet sich jedoch nicht schlüssig im Haushaltsplan-Entwurf 2019/2020 bei den veranschlagten Personalkosten ab. Ursächlich ist, dass die Berechnung der Personalkosten für Schulen anders erfolgt als in allen anderen Behörden und Ämtern und auch anders, als in den Vorjahren geplant wurde.

Einem VZÄ-Aufwuchs in weiten Bereichen des Haushalts steht ab 2020 ein deutlich kleinerer Personalkörper gegenüber, der durch Einsparungen die vom Senat insgesamt angestrebte Stabilisierung des VZÄ-Bestands erreichen soll. Es bleibt unklar, mit welcher Strategie diese Einsparungen umgesetzt werden sollen.

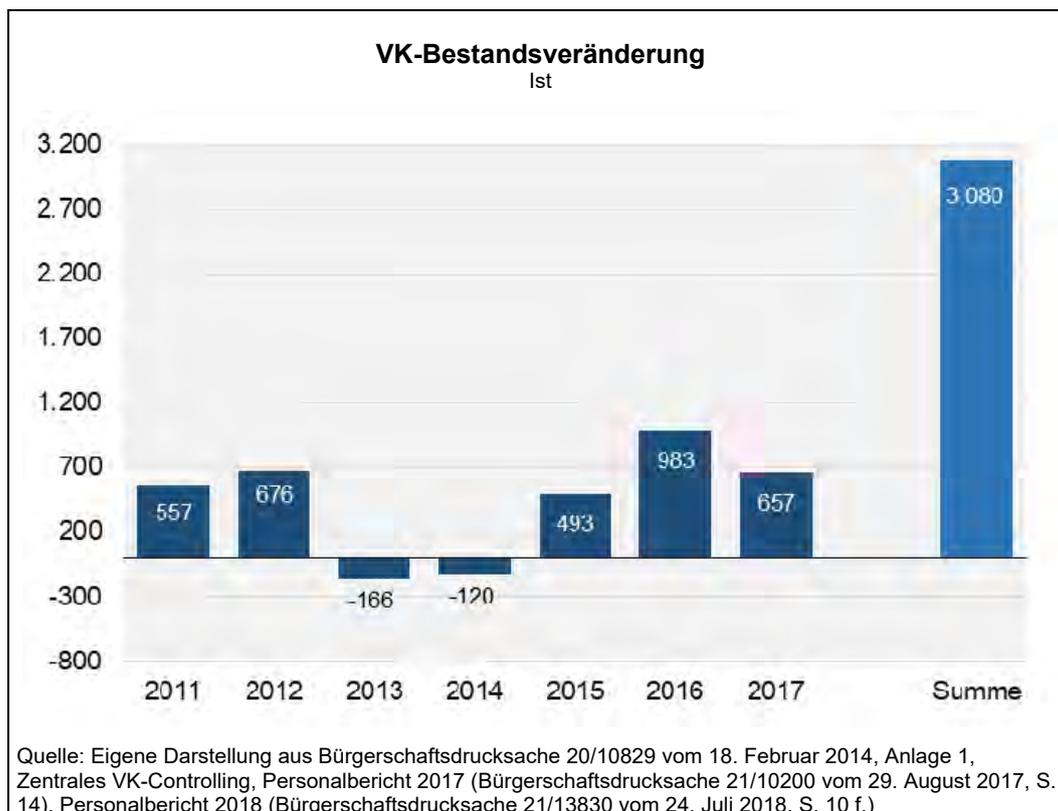
1.1 Entwicklung der Vollkräfte bis Ende 2017

79. Bis einschließlich 2015 hatte der Senat das Ziel, 250 Vollkräfte (VK)⁸⁶ pro Jahr in der hamburgischen Verwaltung abzubauen, um den Anstieg der Personalausgaben zu begrenzen.

Mit der Vorlage des Doppelhaushalts 2017/2018 hatte der Senat für die Kernverwaltung Handlungsfelder definiert, in denen ein moderater Personalaufbau zulässig war.

⁸⁶ Vollkräfte umfassen die gesamte hamburgische Verwaltung mit Landesbetrieben und staatlichen Hochschulen, ohne Nachwuchskräfte und Mehrarbeit. Der Personalbericht 2018 führt hierzu aus: „Die Steuerung des Personalbestands erfolgt auf Basis des statistischen Personalbestands in Vollkräften. Der Begriff Vollkräfte, der das Beschäftigungsvolumen im Verhältnis zur Regelarbeitszeit der Beschäftigten ausdrückt, ist eine dezidierte Rechengröße des Personalberichtswesens. Die Definition der Vollkräfte weicht von der Definition der Vollzeitäquivalente (VZÄ) im Sinne der Strategischen Neuausrichtung des Haushaltswesens (SNH) ab. Dort werden beispielsweise auch Auszubildende und Aufwand für Mehrarbeit berücksichtigt.“ (Bürgerschaftsdrucksache 21/13830 vom 24. Juli 2018, S. 4), Beschäftigte in Landesbetrieben und staatlichen Hochschulen werden nicht in VZÄ dargestellt.

Die VK-Bestandsveränderung der letzten sieben Jahre stellt sich für die hamburgische Verwaltung im Saldo wie folgt dar:



Ansicht 24: VK-Bestandsveränderung

Seit 2011 sind im Saldo 3.080 VK aufgebaut worden (Kernverwaltung einschließlich Landesbetriebe und staatliche Hochschulen).

1.2 Entwicklung der Vollzeitäquivalente

80. Der Senat plant im Haushaltsplan-Entwurf 2019/2020 einen weiteren VZÄ⁸⁷-Zuwachs.⁸⁸ Gegenüber dem derzeitigen Ist 2018 sollen bis 2019 fast 2.000 VZÄ⁸⁹ aufgebaut werden:



Ansicht 25: VZÄ Ist 2018 zu Plan 2019

81. Nach der „Wachstumsstufe“ im Personalbestand 2019 und 2020 geht der Senat in seiner mittelfristigen Planung davon aus, dass sich dieser perspektivisch auf einem vertretbaren Niveau stabilisieren könne und müsse. Zwingend notwendigen Personalverstärkungen in den priorisierten Handlungsfeldern solle ein vertretbarer Rückgang des Personalbestands der „übrigen Bereiche“ durch Aufgabenkritik und Effizienzsteigerung gegenüberstehen.⁹⁰

Die priorisierten Handlungsfelder⁹¹ sind zum Doppelhaushalt 2019/2020 um die Aufgabenbereiche Staatsanwaltschaften, Justizvollzug und Gerichte erweitert worden und beinhalten nunmehr 69 % der VZÄ des Kernhaushalts. In den „übrigen Bereichen“ sollen zwischen 2019 und 2022 gut 260 VZÄ abgebaut werden:

⁸⁷ Zur Definition der VZÄ siehe Fußnote 86.

⁸⁸ Die VZÄ-Planung ist im Detail nicht vollständig im Haushaltsplan-Entwurf dargestellt. Die Produktgruppe „Projekt KuZ“ verfügt beispielsweise über 50 Stellen und derzeit 35 Ist-VZÄ. Diese VZÄ werden nicht in den Planjahren ausgewiesen, da eine Finanzierung aus dem Einzelplan 9.2 (Allgemeine Finanzwirtschaft) erfolgt.

⁸⁹ Gegenüber dem Plan 2018 beträgt die Steigerung sogar fast 4.000 VZÄ.

⁹⁰ Finanzbericht 2019/2020, S. 24.

⁹¹ Polizei, Feuerwehr, Allgemeinbildende Schulen und Nachwuchskräfte.

VZÄ in priorisierten Handlungsfeldern und übrigen Bereichen					
	2019	2020	2021	2022	2019-2022 Saldo
VZÄ insgesamt	54.032	54.422	54.437	54.415	383
davon: VZÄ in priorisierten Handlungsfeldern	36.861	37.376	37.486	37.505	644
davon: VZÄ übrige Bereiche	17.171	17.045	16.952	16.609	- 262

Quelle: Eigene Darstellung aus Finanzbericht 2019/2020, S. 25

Ansicht 26: VZÄ in priorisierten Handlungsfeldern und übrigen Bereichen

82. Die Finanzbehörde hat darauf hingewiesen, dass die „übrigen Bereiche“ im Vergleich zum letzten Doppelhaushalt 2017/2018 zwar deutlich verkleinert worden seien, dafür aber auch der Orientierungsrahmen für Personaleinsparungen im Verhältnis dazu überproportional gesenkt worden sei.
83. Rechnerisch ist der Hinweis der Finanzbehörde nachvollziehbar, nach der Bewertung des Rechnungshofs ergibt sich aber ein anderes Bild. Die Definition der „übrigen Bereiche“ enthält erneut⁹² eine große Anzahl von Aufgabenfeldern, bei denen ein Rückgang nicht gewollt ist oder nicht der Steuerung des Senats unterliegt:
- fast 5.900 VZÄ in den Bezirksamtern, die mit bürgernahen Dienstleistungen befasst sind⁹³,
 - fast 3.800 VZÄ in der Steuerverwaltung, deren Stellenbestand im laufenden Haushaltsjahr erhöht wurde⁹⁴,
 - fast 160 VZÄ beim Verfassungsschutz, dessen Stellenausstattung 2019 weiter erhöht werden soll⁹⁵,
 - gut 1.000 VZÄ in der Bundesbauabteilung und bei Jobcenter team.arbeit.hamburg, deren Personalkosten von Dritten erstattet werden.

Der danach noch verbleibende Personalkörper, mit dem eine Stabilisierung des VZÄ-Bestands erfolgen könnte, beträgt unter Berücksichtigung der oben genannten Bereiche nicht gut 17.000 VZÄ, sondern höchstens 6.400 VZÄ (knapp 12 % des Gesamtbestands

⁹² Beratende Äußerung nach § 81 Absatz 2 LHO „Monitoring Schuldenbremse 2016“ vom 18. August 2016, S. 65 (Bürgerschaftsdrucksache 21/5835 vom 5. September 2016).

⁹³ Herausgerechnet wurden die VZÄ der Aufgabenbereiche „Steuerung und Service“.

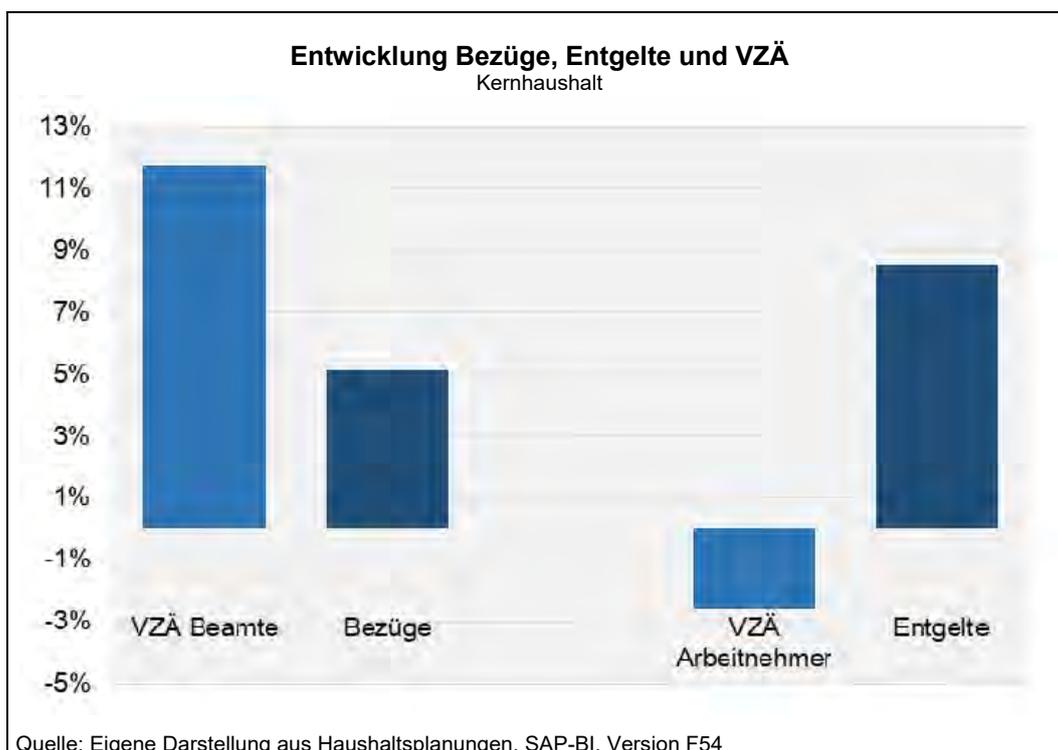
⁹⁴ Bürgerschaftsdrucksache 21/13126 vom 22. Mai 2018.

⁹⁵ Finanzbericht 2019/2020, S. 31.

der VZÄ 2019) und enthält dabei noch sämtliche fertig ausgebildeten Nachwuchskräfte der Technischen Dienste, der Finanzverwaltung und der Allgemeinen Verwaltung.

1.3 Personalkosten

84. Die zu veranschlagenden Personalkosten ergeben sich aus Plan-VZÄ multipliziert mit den jeweils gültigen Plan-Personalkostenverrechnungssätzen (Plan-PKV), die die Finanzbehörde zur Planaufstellung allen Behörden verbindlich vorgibt.⁹⁶ Im Kernhaushalt sind die Veränderungen (2019 gegenüber 2018) bei den Personalkosten für das aktive Personal⁹⁷ und die VZÄ wie folgt geplant:



Ansicht 27: Entwicklung Bezüge, Entgelte und VZÄ Kernhaushalt

85. Die Veränderungsraten von 2018 auf 2019 sind nicht schlüssig:
- Die Beamtenbezüge erhöhen sich nur um 5 % bei einer Zunahme der Beamten-VZÄ um 12 %.
 - Einer Zunahme der Entgelte um 9 % steht eine Abnahme der Arbeitnehmer-VZÄ um 3 % gegenüber.

⁹⁶ Richtlinie für die Aufstellung der Voranschläge 2019/2020 (Anlage 2 zum Aufstellungsgrundschriften der Finanzbehörde vom 30. Januar 2018, S. 13).

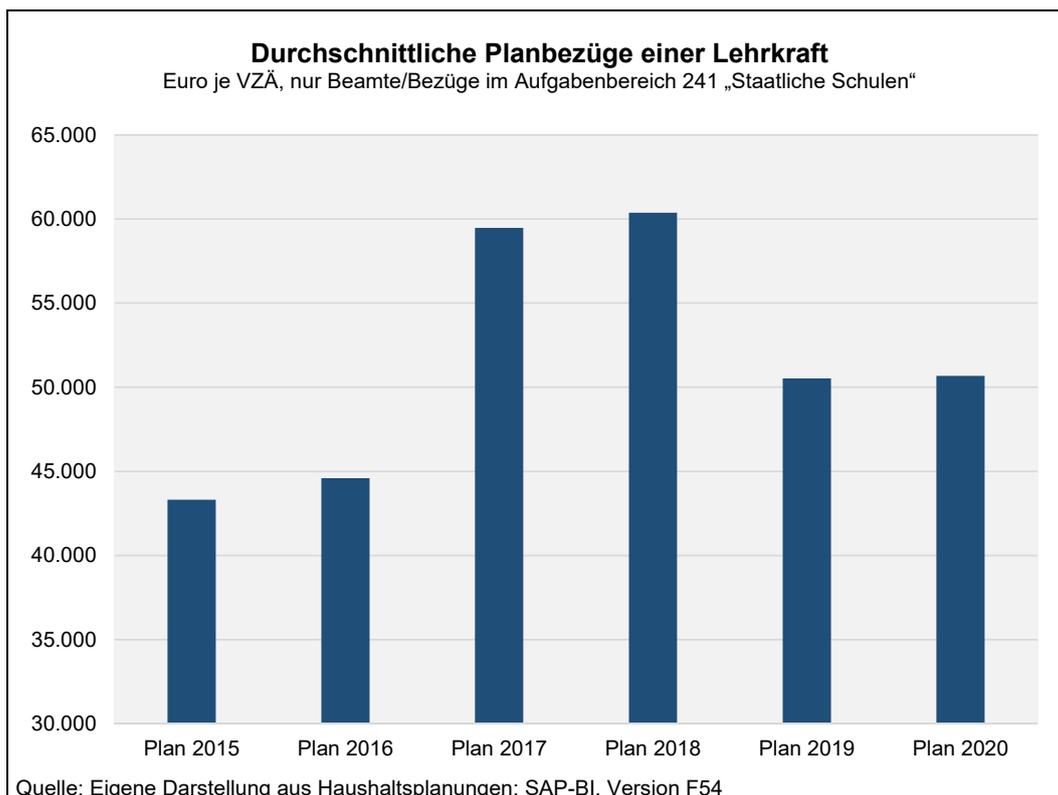
⁹⁷ Dargestellt sind die Bezüge und Entgelte der mit Plan-VZÄ ausgestatteten Produktgruppen.

Beide Ergebnisse widersprechen dem Berechnungsgrundsatz „VZÄ × PKV“.

86. Ursächlich für dieses Bild ist die Planung der BSB, deren Aufgabenbereich „Staatliche Schulen“ 30 % der VZÄ des Kernhaushalts umfasst. Hier werden die Personalkosten nach anderen Berechnungsregeln⁹⁸ und ohne Bezug zu den Plan-VZÄ geplant.

Der Rechnungshof hat die geplanten Personalkosten der Schulen für das Jahr 2019 mit der Formel $PKV \times VZÄ$ nachgerechnet. Wendet man die Regeln an, die für den übrigen Haushaltsplan gelten, sind die Bezüge und Entgelte rechnerisch um über 50 Mio. Euro unterveranschlagt. Unter Einbeziehung der sich daraus ergebenden Änderungen bei den ebenfalls zu veranschlagenden Zuschlägen für Versorgung, Beihilfe, Sozialversicherungsbeiträge und Zusatzversorgung erhöht sich die rechnerische Unterveranschlagung auf 108 Mio. Euro. Zudem weicht die Veranschlagung im Haushaltsplan 2019/2020 deutlich von der im vorangegangenen Doppelhaushalt ab: Rechnerisch sind je VZÄ (hier nur Beamte im Aufgabenbereich 241 „Staatliche Schulen“) statt durchschnittlich rund 60.000 Euro je Lehrkraft – wie noch im Haushaltsplan 2017/2018 – nunmehr nur noch 50.000 Euro veranschlagt.

⁹⁸ Zuletzt erläutert im Einzelplan 3.1 des Haushaltsplans 2015/2016 (Vorwort). Die zudem im Anhang 2 zum Stellenplan der BSB dargestellten „Bedarfsgrundlagen zum Lehrerstellenplan“ beziehen sich auf Stellen, nicht auf die Planung von Bezügen und Entgelten.



Ansicht 28: Durchschnittliche Planbezüge einer Lehrkraft

1.4 Fazit

87. Der Haushaltsplan-Entwurf 2019/2020 ist hinsichtlich der unterstellten Entwicklung der VZÄ und der zugrunde gelegten Personalkosten nicht schlüssig. Die gegenüber den anderen Einzelplänen und gegenüber den früheren Werten des eigenen Einzelplans abweichende Berechnungsmethodik der BSB verzerrt das Gesamtbild des Haushaltsplans erheblich und lässt für den Rechnungshof nicht erkennen, ob die Personalkosten realistisch veranschlagt sind.

88. Das Abweichen von der den Behörden und Ämtern ansonsten vorgegebenen Kalkulationsformel ist nach Auskunft der Finanzbehörde den Besonderheiten des Lehrerstellenplans geschuldet. Es würden abweichend von der sonstigen Verwaltung der Bedarf an Wochenarbeitszeit und spezifische Personalkostenverrechnungssätze zugrunde gelegt.

Die Finanzbehörde hat ferner ausgeführt, sie bewerte das Risiko nicht auskömmlicher Personalkosten aufgrund der hohen Ermächtigungsüberträge als gering, zudem stünden gegebenenfalls ausreichend Mittel in den zentralen Ansätzen des Einzelplans 9.2 zur Verfügung.

89. Der Rechnungshof stellt fest, dass es nach wie vor nicht erkennbar ist, ob die Personalkosten realistisch veranschlagt sind. Im Übrigen

erkennt er an, dass – trotz der nicht durchweg schlüssigen Veranschlagung – im Personalbudget der Lehrkräfte in der Vergangenheit Reste verblieben sind. Allerdings: Die Ermächtigungsüberträge der Schulen aus Bezügen und Entgelten betragen 2017 nur 5 Mio. Euro. Selbst wenn also die veranschlagten Mittel (ggf. einschließlich der Verstärkungsmittel) im Ergebnis noch auskömmlich sein sollten, verbleiben ein Risiko und der Mangel fehlender Transparenz.

90. Hinsichtlich der angestrebten Stabilisierung des Personalbestands stellt der Rechnungshof fest: Die erneut angepasste Personalstrategie des Senats ist lediglich hinsichtlich des VZÄ-Aufwuchses konkretisiert (Zuwachs insbesondere für Innere Sicherheit, Bildung, Integration, den demografischen Wandel, die wachsende Stadt). Der Abbau in den „übrigen Bereichen“ zur Gegenfinanzierung wird kaum zu realisieren sein, da ihm die Festlegung von Schonbereichen und weiteren Einzelfestlegungen entgegenstehen, wo nicht gespart wird. Zudem setzt der Senat lediglich pauschal auf „Aufgabenkritik“ und „Effizienzsteigerung“.⁹⁹
91. Wegen der nicht plausiblen Planung im Haushaltsplan-Entwurf 2019/2020 und der weiterhin nicht schlüssigen Strategie zur Finanzierung des steigenden Personalbestands steht die Ampel auf „Gelb“.

2. Finanzstrategie

Bewertungskriterium „Strategie des Senats“:

Finanzstrategie



Hamburg hatte sich mit dem Verfahren, die Aufwendungen nicht an schwankenden bzw. geschätzten Steuererträgen, sondern an einem langfristigen Vergangenheitstrend auszurichten, eine solide Finanzstrategie erarbeitet. Diese beruhte auf einer immer gleichbleibenden Methodik: gleitender Stützzeitraum, berechnet mit Istwerten, endend zwei Jahre vor Beginn des Haushaltsplanjahres.

2018 wurde in nachvollziehbarer Weise der Stützzeitraum für die Trendberechnung zur Konjunkturbereinigung der Steuererträge von 21 auf 14 Jahre verkürzt. Dadurch wird der Haushaltsrahmen jährlich um über 500 Mio. Euro ausgeweitet.

⁹⁹ Finanzbericht 2019/2020.

Durch einen einmaligen Eingriff in die bisherige Berechnungsmethodik wurde darüber hinaus ein zusätzlicher Ausgaberahmen von rund 200 Mio. Euro in 2018 geschaffen. Mit der aktuellen Nachbewilligungsdrucksache¹⁰⁰ schlägt der Senat der Bürgerschaft vor, diesen Ausgaberahmen auch vollständig auszuplanen. Der Rechnungshof sieht in diesem Vorgehen ein Verlassen der bisherigen Finanzstrategie: Jeder Einzeleingriff aufgrund einer guten Kassenlage durchbricht die dem System der Konjunkturbereinigung zugrunde liegende Symmetrie, was geeignet sein kann, die Einhaltung der Schuldenbremse zu gefährden.

2.1 Anforderungen

92. Die Finanzstrategie muss sicherstellen, dass ab 2020 die grundlegende Schuldenbremse eingehalten wird, bis dahin ein möglichst gleichmäßiger Abbau des strukturellen Defizits vorgesehen wird und gleichzeitig notwendige Ausgaben geleistet werden können. Die Schuldenbremse des Grundgesetzes fordert, dass ab 2020 die Haushalte grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen sind. Die einzelnen Bundesländer können sich hierbei entscheiden, ob sie
- Ausgaben maximal in Höhe der tatsächlichen, konjunkturell schwankenden Steuereinnahmen zuzüglich sonstiger Einnahmen (zum Beispiel Gebühren) erlauben oder alternativ
 - die konjunkturelle Entwicklung berücksichtigen, indem sie die Steuereinnahmen um die konjunkturbedingten Effekte bereinigen und die Ausgaben somit an der Höhe der strukturell sicheren Steuereinnahmen ausrichten. Dies ermöglicht ein stetiges Haushalten unabhängig von der Kassenlage.

2.2 Finanzstrategie bis 2017

93. Bereits seit dem Haushaltsjahr 2013 sind die jährlichen Haushaltspläne so aufzustellen, dass spätestens mit Ablauf des Haushaltsjahres 2019 die Schuldenbremse eingehalten werden kann.¹⁰¹

Hamburg hatte sich frühzeitig gegen ein Haushalten nach Kassenlage und für eine Orientierung an strukturellen, sicheren Erträgen durch die Bereinigung der Steuern um konjunkturelle Effekte entschieden.¹⁰²

¹⁰⁰Bürgerschaftsdrucksache 21/13971 vom 7. August 2018.

¹⁰¹Artikel 72a HV.

¹⁰²§ 27 Absatz 2 LHO.

94. Der Rechnungshof hat in der Vergangenheit diese Finanzstrategie, die Aufwendungen nicht an den tatsächlichen und damit schwankenden Steuererträgen auszurichten, als richtig erachtet. Dies vor allem, weil ein solches Vorgehen ein verlässliches und stetiges, von der Kassenlage unabhängiges, Haushalten ermöglicht.

Die Orientierung an den strukturell zu erwartenden Steuererträgen ist zweifach gesetzlich¹⁰³ verankert:

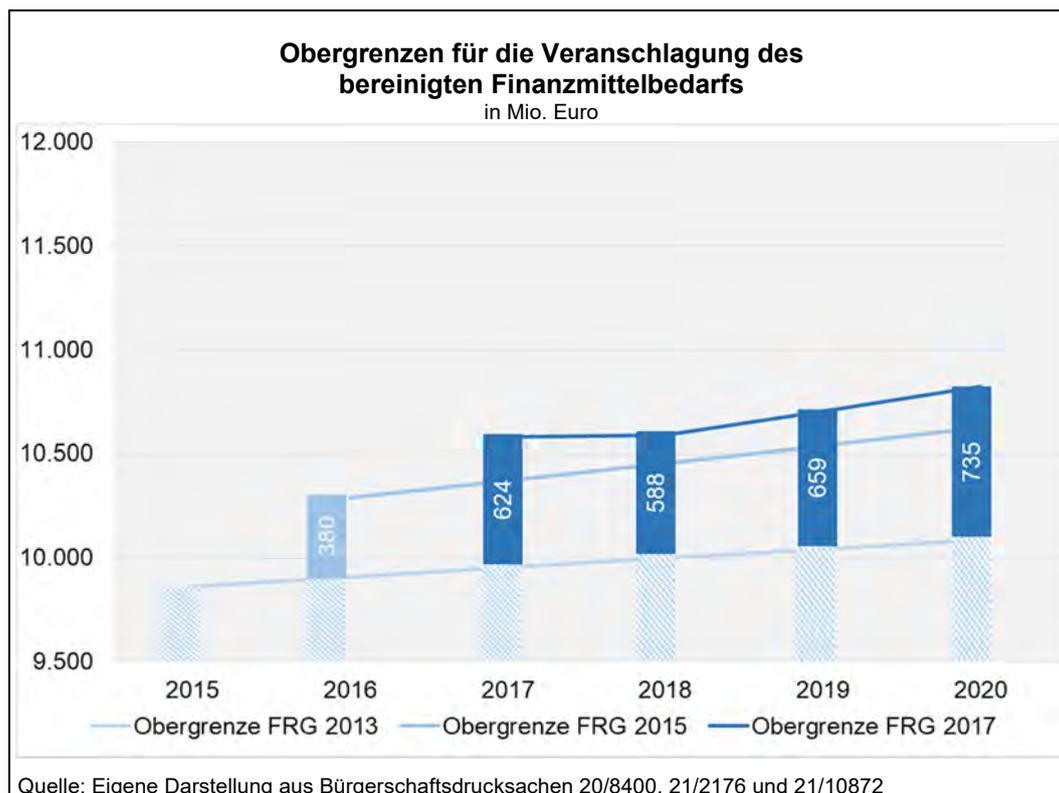
- Nach dem Konjunkturbereinigungsverfahren der LHO sind jedes Jahr die strukturell sicheren Steuerträge durch ein Rechenverfahren unter Einbeziehung der Ist-Werte der Vergangenheit festzustellen. Sie ergeben sich als Trendwert der Ist-Steuererträge der letzten 21 Jahre, dem sog. Stützzeitraum. Dieser verändert sich jedes Jahr, da das älteste Jahr aus der Berechnung herausfällt und durch das jüngste Jahr ersetzt wird. Nur die so konjunkturbereinigten Steuererträge stehen für den Haushalt und den Haushaltsausgleich nach Aufwand und Ertrag zur Verfügung.
- Seit 2013 legt das Finanzrahmengesetz (FRG) Ausgabegrenzen (Obergrenzen für die Veranschlagung des bereinigten Finanzmittelbedarfs) fest. Diese sollten dem Grunde nach nicht jährlich neu berechnet werden, sondern sollten jeweils mittelfristig (bis zum Inkrafttreten der Schuldenbremse) Gültigkeit haben. Für die Ermittlung der Grenzen findet ebenfalls eine Konjunkturbereinigung statt.

Mit einem Inkrafttreten der Schuldenbremse (faktisch 2019) verliert das FRG seine Bedeutung.

95. Das FRG legt seit 2013 für die Jahre bis 2020 jährliche Obergrenzen für die Veranschlagung des bereinigten Finanzmittelbedarfs fest. Diese sind mehrfach angehoben worden¹⁰⁴, weil die primär für den Haushaltsausgleich nach der LHO berechneten Trendwerte der Steuererträge (vgl. Tz. 96 ff.) faktisch auch im FRG übernommen wurden.

¹⁰³§ 27 Absatz 2 LHO und § 3 FRG.

¹⁰⁴Bürgerschaftsdrucksachen 20/8400 vom 18. Juni 2013 (FRG 2013), 21/2176 vom 10. November 2015 (FRG 2015) und 21/10872 vom 7. November 2017 (FRG 2017).



Ansicht 29: Obergrenzen für die Veranschlagung

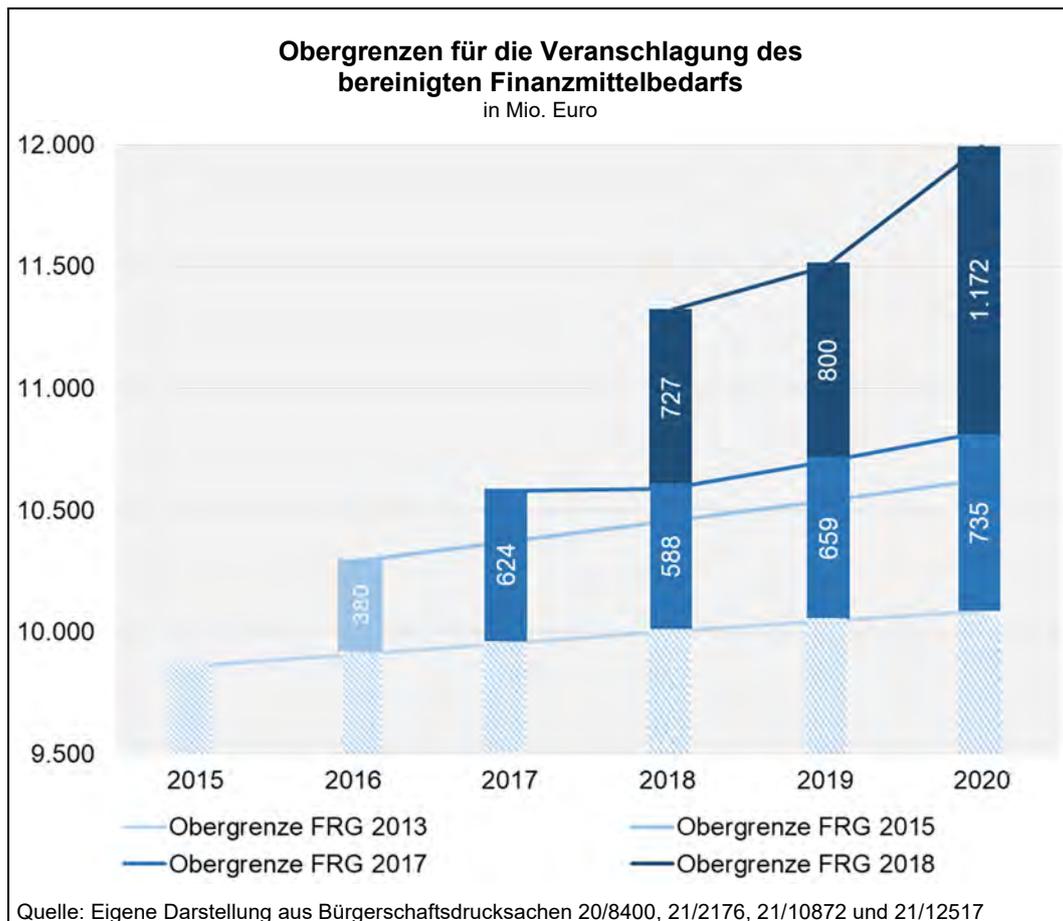
Durch die Erhöhungen der Obergrenzen mit den FRG 2015 und FRG 2017 wurde das mögliche Auszahlungsvolumen bis 2020 um insgesamt 3 Mrd. Euro erweitert.

2.3 Finanzstrategie ab 2018

96. Bis zum Frühjahr 2018 basierte der Trend der Steuererträge auf einen gleitenden Stützzeitraum von 21 Jahren. Dieser wurde aufgrund der Bürgerschaftsdrucksache 21/12517 vom 3. April 2018 durch eine Änderung der LHO¹⁰⁵ abgelöst. Nunmehr ist ein gleitender Stützzeitraum von 14 Jahren vorgesehen.

Mit dieser Drucksache wurden der Bürgerschaft zudem auch neue Obergrenzen für die Veranschlagung des bereinigten Finanzmittelbedarfs nach dem FRG für die Jahre 2018 bis 2020 auf Basis des neuen Stützzeitraumes vorgeschlagen:

¹⁰⁵Zweites Gesetz zur Anpassung haushaltsrechtlicher Vorschriften vom 29. Mai 2018 (HmbGVBl. S. 200).



Ansicht 30: Obergrenzen für die Veranschlagung

Damit steigen die Obergrenzen gegenüber den zuletzt im Dezember 2017 beschlossenen Obergrenzen (FRG 2017) für die Jahre 2018 bis 2020 um 2,7 Mrd. Euro an. Insgesamt wurde das Finanzvolumen damit seit 2015 um 5,7 Mrd. Euro ausgeweitet.

97. Der Rechnungshof hat gegen die Änderung des Konjunkturbereinigungsverfahrens mit einer Veränderung des Stützzeitraums auf 14 Jahre keine Bedenken. Dies ist zwar eine offensivere Herangehensweise an die Finanzpolitik, sie ist wegen der Bevölkerungs- und Aufgabenentwicklung aber nachvollziehbar.

In diesem Zusammenhang hat der Rechnungshof auch darauf hingewiesen, dass es richtig war, sich nicht für das volkswirtschaftliche Rechenmodell (Produktionslückenverfahren) zu entscheiden und bei dem in Hamburg praktizierten Trendsteuermodell zu bleiben. Allerdings hat der Rechnungshof in diesem Zusammenhang auch darauf hingewiesen, dass es nicht sinnvoll erscheint, dass sich der Senat einen Wechsel zum Produktionslückenverfahren vorbehält.¹⁰⁶

¹⁰⁶Bürgerschaftsdrucksache 21/12891 vom 2. Mai 2018, S. 3.

Der Rechnungshof hatte sich jedoch gegenüber der Finanzbehörde bereits nach Bekanntwerden der Drucksache und im weiteren Verfahren anlässlich der parlamentarischen Beratungen geäußert und auf Fehler in der Drucksache hingewiesen. Hauptkritikpunkt war hierbei, dass der Rechnungshof die in der Drucksache vorgenommene Neuberechnung des Trendwerts der Steuererträge für 2018 auf Basis der Ist-Werte 2017 rechtlich für nicht zulässig erachtet hat. Die Gesetzesbegründung zur LHO führt aus¹⁰⁷, dass in den Stützzeitraum nur Jahre einbezogen werden sollen, für die zu Beginn eines Haushaltsjahres ein Ist-Wert der Steuererträge vorliegt, d. h. der Stützzeitraum endet somit zwei Jahre vor Beginn des Haushaltsplanjahres.

Diese rechtliche Problematik ist durch eine Ergänzung des Gesetzentwurfs¹⁰⁸ behoben worden: Dem Gesetz ist ein dritter Artikel angefügt worden, der als Übergangsregelung eine einmalige Ausnahme regelt. Dieser Artikel 3 schreibt jetzt ausdrücklich vor, dass der Trendwert für 2018 – einmalig – mit dem Vorjahres-Ist-Wert von 2017 zu berechnen ist. In den Jahren danach muss die Berechnung wieder mit dem Ist-Wert zwei Jahre vor Beginn des Haushaltsplanjahres enden.

98. Abseits der rechtlichen Fragen bleibt die Einbeziehung des Ist-Wertes von 2017 für die Berechnung eines neuen Trendwerts für den laufenden Haushalt 2018 ein finanzpolitischer Fehler: Das Verfahren der Konjunkturbereinigung lebt davon, dass spiegelbildlich in guten Jahren die über dem Trend liegenden Steuererträge nicht ausgegeben werden und in schlechten Jahren dafür eine Kreditaufnahme möglich ist. Nur wenn man sich in guten wie in schlechten Jahren an dieselben Regeln hält, können sich die Beträge über und unter dem Trendwert ausgleichen. Dies ist der Grundgedanke der Symmetrie im Verfahren der Konjunkturbereinigung, der eine Ausweitung der strukturellen Verschuldung vermeiden soll.¹⁰⁹
99. Durch die Änderung der LHO in Verbindung mit der Übergangsregelung des Artikels 3 wird einmalig in die Symmetrie des Berechnungsverfahrens eingegriffen.

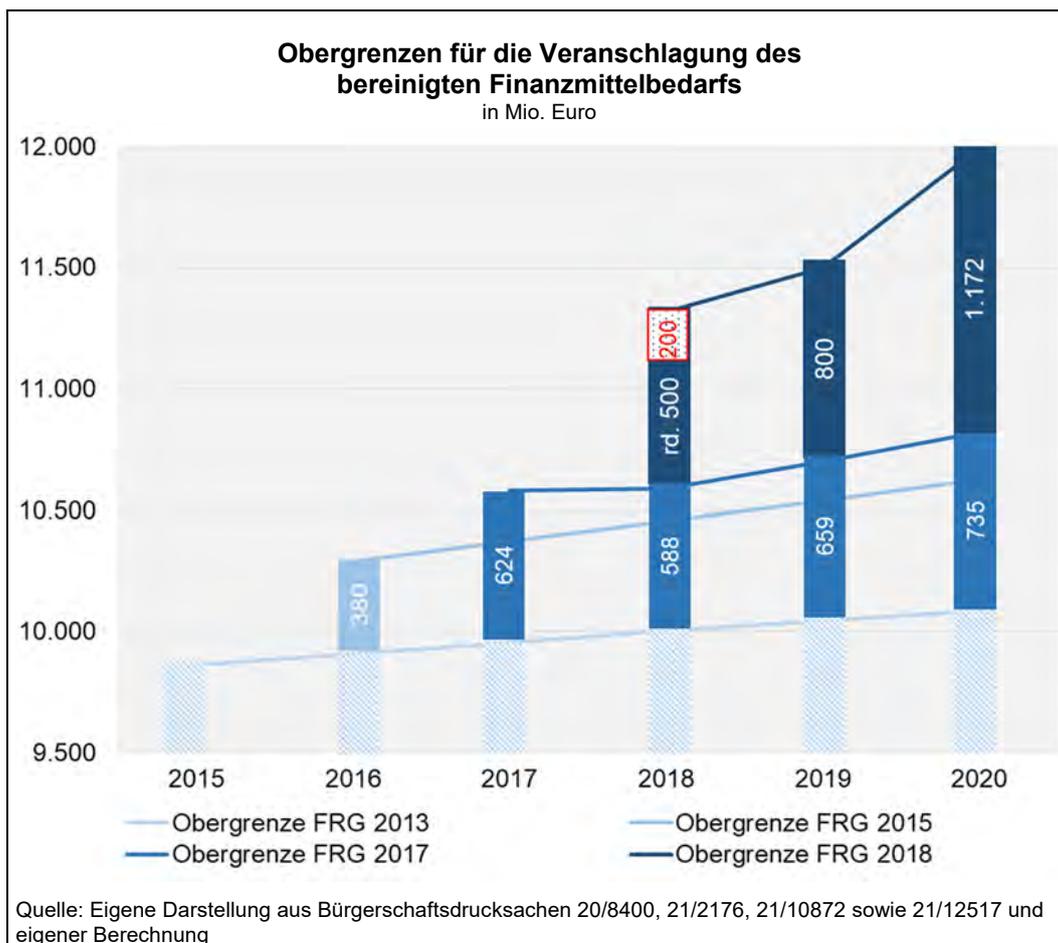
¹⁰⁷Bürgerschaftsdrucksache 20/8400 vom 18. Juni 2013, S. 57: „In den Stützzeitraum sollen nur Jahre einbezogen werden, für die ein Ist-Wert der Steuererträge vorliegt. Der Stützzeitraum, auf dessen Grundlage der maßgebliche Trendwert für das Haushaltsjahr x errechnet wird, endet mit dem Jahr x-2. Der Trendwert steht damit vor Beginn des Haushaltsjahres endgültig fest. Im Interesse der Planungssicherheit wird er auch nicht mehr verändert, wenn im weiteren Zeitablauf weitere Jahres-Ist-Ergebnisse, insbesondere für das Jahr x-1, bekannt werden.“

¹⁰⁸Bürgerschaftsdrucksache 21/13063 vom 15. Mai 2018.

¹⁰⁹Aufgrund der Bedeutung der Symmetrie des Verfahrens für die Funktion der Schuldenbremse ist sie – in jedem Fall verbindlich ab 2020 – im Grundgesetz verankert: Es schreibt in Artikel 109 Absatz 3 vor, dass „Länder (...) Regelungen zur im Auf- und Abschwing symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung (...)“ vorsehen können.

Die einmalige Änderung der Berechnung wird in der Drucksache nicht begründet und hat auch nichts mit der Verkürzung des Stützzeitraums zu tun.¹¹⁰ Es drängt sich der Eindruck auf, dass dieser Eingriff erfolgte, weil der Ist-Wert 2017 sehr hoch ist. Denn: Im Ergebnis schafft die ausnahmsweise Einbeziehung der besonders hohen Ist-Steuererträge des Jahres 2017 im Haushalt 2018 einen Spielraum von zusätzlich rund 200 Mio. Euro, der noch über den Effekt der Verkürzung des Stützzeitraums von über 500 Mio. Euro hinausgeht.

¹¹⁰Auch die Umstellung des Stützzeitraums von 21 auf 14 Jahre ist ein Eingriff. Dies rechtfertigt jedoch den an anderer Stelle vorgenommenen Eingriff in das Berechnungsverfahren nicht: Vor der Änderung ist stets mit 21 Jahren gerechnet worden, nach der Änderung wird in allen kommenden Jahren in immer gleicher Weise mit 14 Jahren gerechnet. Die notwendige Verfahrenskontinuität und die Symmetrie sind insofern für die Zukunft bestmöglich gewahrt. All dies trifft auf den oben kritisierten Eingriff nicht zu. Das Vorgehen wird zudem in der Drucksache nicht hinreichend transparent, da es nicht begründet und nur in einem Halbsatz erwähnt wird.



Ansicht 31: Obergrenzen für die Veranschlagung

2.4 Verlässliche Einhaltung der Schuldenbremse

100. Der Senat hat eine solide Finanzstrategie entwickelt, die darin besteht, Ausgaben nicht nach der aktuellen Situation (und damit je nach Kassenlage mehr oder weniger), sondern nach einem verlässlichen Verfahren der konjunkturbereinigten Steuererträge zu tätigen. Der Rechnungshof hat dies in der Vergangenheit ausdrücklich positiv bewertet.¹¹¹ Der Senat stellt auch jetzt in seinem Finanzbericht zum Haushaltsplan-Entwurf 2019/2020 heraus, seit 2011 an seinem Finanzkonzept festzuhalten.¹¹² Das bewährte Verfahren zur Haushaltsplanung werde statt nach Kassenlage anhand eines konjunkturbereinigten Steuertrends auch für die Jahre ab 2019 ff. beibehalten.¹¹³

¹¹¹Beratende Äußerungen nach § 81 Absatz 2 LHO „Monitoring Schuldenbremse 2016“ vom 18. August 2016, S. 69 (Bürgerschaftsdrucksache 21/5835 vom 5. September 2016) oder „Monitoring Schuldenbremse 2017“ vom 9. November 2017, S. 56 (Bürgerschaftsdrucksache 21/11230 vom 4. Dezember 2017).

¹¹²Finanzbericht 2019/2020, S. 4.

¹¹³Ebenda, S. 7.

101. Zutreffend ist, dass der Senat entsprechend der LHO an dem Verfahren des konjunkturbereinigten Steuertrends – nunmehr auf Basis des verkürzten Stützzeitraums – festhält. Eine Stellschraube dieses Steuertrendberechnungsverfahrens ist jedoch nur für das Jahr 2018 geändert worden: Die Berechnung endet einmalig ein Jahr statt wie üblich zwei Jahre vor Beginn des Haushaltsjahres. Durch diesen – einmaligen und damit systemwidrigen – Eingriff wurde zusätzlich ein Spielraum von 200 Mio. Euro eröffnet. Diesen Spielraum nutzt der Senat durch die aktuelle Nachbewilligungsdrucksache¹¹⁴, mit der er der Bürgerschaft vorschlägt, nahezu den gesamten Ausgaberrahmen auszuplanen, auch aus.

Die einmalige Änderung für das Jahr 2018 – verbunden mit einer vollständigen Ausschöpfung des Finanzrahmens durch eine Nachbewilligungsdrucksache – führt faktisch doch zu einem Reagieren auf die – gute – Kassenlage und stellt insoweit einen Bruch mit der bisherigen Finanzstrategie dar. Die Symmetrie des Konjunkturbereinigungsverfahrens wird durch eine Einzelfallentscheidung mit dem Ergebnis höherer Ausgaben aufgegeben.

102. Die Einhaltung der Schuldenbremse ist durch die Nachbewilligungsdrucksache des Senats und den aktuellen Haushaltplan-Entwurf für die Jahre 2018/2019/2020 nicht gefährdet.

Aber: Die Schuldenbremse kann auf Dauer nur eingehalten werden, wenn sich die Finanzpolitik in den nächsten Jahrzehnten an ihren Rahmen hält. Sie lebt, auch im Hinblick auf ihre politische Durchsetzbarkeit, vom Vertrauen darauf, dass ihr Rahmen eingehalten und nicht nach Kassenlage geändert wird. Die in diesem Jahr rote Ampel soll ein Warnsignal setzen: In den Folgejahren müssen finanzpolitische Entscheidungen wieder stets unabhängig von der Kassenlage getroffen werden.

103. Die Finanzbehörde hat zu den Ausführungen des Rechnungshofs zur Finanzstrategie wie folgt Stellung genommen:

„Die Finanzbehörde tritt der Auffassung des Rechnungshofs nachdrücklich entgegen. Richtig ist vielmehr, dass im Rahmen des Zweiten Gesetzes zur Anpassung haushaltsrechtlicher Vorschriften (Bürgerschaftsdrucksache 21/12517) aus der Mitte der Bürgerschaft eine Übergangsregelung beantragt und von der Bürgerschaft beschlossen wurde, die bestimmt, dass der für das Trendwertverfahren geltende verkürzte Stützzeitraum „... erstmalig auf das Haushaltsjahr 2018 unter Berücksichtigung der Steuererträge des Haushaltsjahres 2017 anzuwenden [ist].“ (Bürgerschaftsdrucksache 21/13063). Es handelt sich erkennbar um eine besondere Ausnahme im Einzelfall, die grundsätzliche Verfahrenskontinuität wird ausdrücklich nicht beeinträchtigt. Diese verbindliche Vorgabe der Bürgerschaft für dieses Übergangsjahr im Wechsel des Stützzeitraums von 21 auf 14 Jahre sieht der Senat für sich als zwingend zu

¹¹⁴Bürgerschaftsdrucksache 21/13971 vom 7. August 2018.

beachten an; ihr ist der Senat mit der Nachbewilligungsdrucksache 2018 gefolgt, so dass der sich in der laufenden Bewirtschaftung befindende Haushaltsplan im Rahmen des Sondereinflusses aus der Anpassung des Konjunkturbereinigungsverfahrens die aktuellsten Ist-Daten der Steuererträge zugrunde legt. Der Senat folgt damit weiterhin der haushaltsrechtlichen Vorgabe, anhand konjunkturbereinigter Steuererträge nach dem Steuertrendverfahren zu veranschlagen.

Darüber hinaus wurde der selbe Steuertrend (gleiche Basisdaten des Stützzeitraums) nunmehr sowohl für das Haushaltsjahr 2018 als auch für den Haushaltsplan-Entwurf 2019/2020 zugrunde gelegt. Dies schafft Konsistenz und Transparenz, insbesondere für die Kontinuität zwischen laufendem Haushaltsjahr mit dem noch zu beschließenden Haushaltsplan-Entwurf 2019/2020 sowie für die mittelfristige Finanzplanung.

Letztlich unterstreicht die Finanzbehörde die mit der Nachbewilligung für das Haushaltsjahr 2018 getroffene Entscheidung des Senats, den von der Bürgerschaft beantragten und beschlossenen „Wachstumsfaktor“ bei der Haushaltsplanung analog zum Aufstellungsverfahren auch für das laufende Bewirtschaftungsjahr zugrunde zu legen mit den dargestellten Bedarfen, die mit einer wachsenden Stadt unmittelbar verknüpft sind sowie finanzpolitisch geboten erscheinen: Dies ermöglicht konsumtiv und investiv notwendige und erforderliche Maßnahmen, die mit einer vorsorgenden Finanzstrategie einhergehen und künftige Bedarfe wie zum Beispiel im Rahmen der von der Stadt zu bildenden Pensionsrückstellungen antizipiert und abdeckt. Zudem wurden Risiko- und Vorsorgepositionen gezielt verstärkt. Auch mit der Nachbewilligungsdrucksache 2018 bleibt der Senat damit auf seiner Linie einer soliden, vorsorgenden und vorsichtigen Finanzpolitik, die gleichwohl sicherstellt, dass Hamburg auf dem Wachstumspfad bleiben kann.“

104. Der Rechnungshof weist darauf hin, dass das bürgerschaftliche Ersuchen vom Dezember 2017, der Senat möge einen Wachstumsfaktor entwickeln, nicht auf das Jahr 2018 zielte. Das Ersuchen führte aus, dass der Senat in 2018 berichten sollte, wie für den „kommenden Haushaltsplan“ – also den Doppelhaushalt 2019/2020 – ein Wachstumsfaktor eingeführt werden könne (Bürgerschaftsdrucksache 21/11229 vom 5. Dezember 2017, S. 2 - Petitum).

In der Drucksache vom April 2018, mit der der Senat dieses Ersuchen beantwortete, bezog der Senat das Jahr 2018 ein. In der Drucksache wurde ein neuer Trendwert für das Jahr 2018 unter Einbeziehung des Ist-Werts von 2017 berechnet und auch „haushaltsrechtlich verbindlich“ vom Senat mitgeteilt (Bürgerschaftsdrucksache 21/12517 vom 3. April 2018, S. 6).

Der Rechnungshof hatte Finanzbehörde und Haushaltsausschuss daraufhin auf rechtliche Bedenken aufmerksam gemacht (Haushaltsausschusssitzung vom 10. April 2018, Bürgerschaftsdrucksache 21/12891 vom 2. Mai 2018).

Durch den Zusatzantrag aus den Reihen der Bürgerschaft wurde dem Gesetz zur Änderung des Konjunkturbereinigungsverfahrens ein Artikel 3 mit einer Übergangsbestimmung für 2018 anfügt. Hierdurch wurden die rechtlichen Bedenken ausgeräumt. Ausweislich der Begründung des Antrags handelt es sich hierbei lediglich um eine „Klarstellung [der] ... Intention des Senats“ (Bürgerschaftsdrucksache 21/13063 vom 15. Mai 2018).

Die in der Stellungnahme der Finanzbehörde angeführte „Verbindliche Vorgabe der Bürgerschaft“, die er für sich als „zwingend“ betrachtet, geht insofern auf den Senat zurück. Ohnehin gilt eine Verbindlichkeit lediglich für die Berechnung des Trendwerts. Sie zwingt haushaltsrechtlich nicht dazu, im Rahmen einer Nachbewilligungsdrucksache diesen Rahmen auch vollständig auszuschöpfen.

Daher hat der Rechnungshof seine in dieser Beratenden Äußerung formulierten Kritikpunkte und Empfehlungen an den Senat adressiert. Generell richtet sich der Rechnungshof allerdings mit seinen Beratenden Äußerungen stets gleichermaßen an Bürgerschaft und Senat.

105. Der Senat führt in seiner Stellungnahme weiterhin an, bei der Änderung des Berechnungsverfahrens handele es sich erkennbar um eine Ausnahme im Einzelfall. Soweit der Senat darauf abhebt, Mittel für „notwendige und erforderliche Maßnahmen“ zu benötigen, weist der Rechnungshof darauf hin, dass es Kern der Schuldenbremse ist, strukturell ‚nicht mehr auszugeben, als man hat‘. Dass mehr ‚gebraucht‘ wird, kann insofern keine Rechtfertigung für eine Ausnahme sein. Auch dass aktuell sehr hohe Einnahmen vorhanden sind, ist kein Umstand, der eine Rechtfertigung für eine Ausnahme sein könnte: Hohe Einnahmen als Begründung für die Zulässigkeit zusätzlicher Ausgaben zu nehmen, ist das vom Rechnungshof kritisierte Reagieren auf die Kassenlage.

Hamburg, den 23. August 2018

Dr. Stefan Schulz

Joachim Mose

Elisabeth Seeler-Kling

Philipp Häfner

Birgit Fuhlendorf

Birgit Carstens-Wähling