



Haushaltslage 2020/2021

Beratende Äußerung nach § 81 Absatz 2 LHO

Hamburg, den 17. Dezember 2020

Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg
Gänsemarkt 36 · 20354 Hamburg
Postfach 30 17 41 · 20306 Hamburg
Telefon: 040 42823-1772
Fax: 040 4273-10570
E-Mail: rechnungshof@rh.hamburg.de
Internet: rechnungshof.hamburg.de



Inhaltsverzeichnis

	Seite
I. Gesamtbewertung	3
II. Haushaltslage	12
1. Covid-19-Pandemie	12
2. Schuldenstand und Schuldenregel	18
3. Entwicklung in Tochterorganisationen	24
4. Investitionen	32
III. Haushaltsplan-Entwurf 2021/2022	44
1. Staatliche Schulen (AB 241)	45
2. Soziales (AB 253)	51
3. Zentrale Finanzen (AB 283)	55
4. Jugend und Familie (AB 254)	61
5. Polizei (AB 275)	67
6. Hochschulen (AB 247)	71

I. Gesamtbewertung

[1] 2020/2021 ergibt sich eine Phase der Neuverschuldung, die in ihrer Dimension einmalig sein dürfte: Wegbrechende Steuereinnahmen treffen auf große Hilfsprogramme. Für den Zeitraum von 2020 bis 2022 plant der Senat, rund 6 Mrd. Euro neue Schulden aufzunehmen (3 Mrd. Euro Notfallkredite und 3 Mrd. Euro konjunkturbedingte Kredite).

Der Schuldenstand des Kernhaushalts der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH) einschließlich der Mittel, die im Zuge des Verkaufs der HSH-Nordbank AG von der Stadt aufgewendet wurden, wird in der Zeit von 2018 bis 2024 um 9,7 Mrd. Euro steigen.¹

[2] Die zur Krisen(folgen)abwehr erforderlichen Mittel und damit auch die zulässige Kreditaufnahme sind hinsichtlich der Höhe und des Zeitraums auch unter Anlegung haushalts- und verfassungsrechtlicher Kriterien schwer konkret zu bemessen. Es besteht nicht nur die Gefahr, zu viel zu tun, sondern auch die Gefahr, zu wenig zu tun. Zu viele Mittel belasten über die Neuverschuldung die Zukunft. Zu wenige Mittel allerdings könnten das Gleiche zur Folge haben: Eine langanhaltende Rezession wäre nicht nur für die Stadt insgesamt belastend, sie würde auch die Einnahmegrundlagen des städtischen Haushalts angreifen.

Mit Blick auf das Jahr 2020 und den Haushaltsplan-Entwurf 2021/2022² kommt der Rechnungshof deshalb zu dem Schluss,

¹ Schuldenstandszuwachs ab dem 1. Januar 2018 einschließlich der geplanten Nettokreditaufnahme im Kernhaushalt bis 2024 von 8,8 Mrd. Euro.

² In diesem Bericht wird für die Jahre bis 2019 auf Ist-Werte, für das Jahr 2020 auf fortgeschriebene Planwerte und ab 2021 auf Planwerte aus dem Haushaltsplan-Entwurf 2021/2022 einschließlich der mittelfristigen Finanzplanung bis 2024 zurückgegriffen, SAP BI-Stand 8. Dezember 2020. Für die Sollübertragungen aus Covid-19-Hilfsmaßnahmen ist der Stand 16. Dezember 2020. Die Bürgerschaftsdrucksache 22/2111 „Haushaltsplan 2019/2020: Nachbewilligung nach § 35 der

Artikel 72 Absatz 3 Satz 1 Hamburgische Verfassung (HV)

„Bei Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle der Freien und Hansestadt Hamburg entziehen und deren Finanzlage erheblich beeinträchtigen, kann von Absatz 1 [*Einnahmen und Ausgaben sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen*] abgewichen werden, wenn die Bürgerschaft das Vorliegen eines solchen Falles mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen feststellt.“

dass es angesichts der großen Unsicherheit nicht zu kritisieren ist, jetzt Milliardensummen für entsprechende Hilfsprogramme zur Stabilisierung der Wirtschaft und zur Abfederung von Belastungen der Covid-19-Pandemie zur Verfügung zu stellen. Auch die vom Senat dargelegten Gründe für die Beurteilung, bereits jetzt von einer Notlage und entsprechenden Folgen bis 2022 auszugehen³, sind vertretbar.

[3] Die Schuldenbremse kennt mehrere Ausnahmen vom Verschuldungsverbot: Neben den Konjunkturkrediten und den Notfallkrediten auch solche für finanzielle Transaktionen. Alle diese Ausnahmen vom Grundsatz des Haushaltens ohne Neuverschuldung nach Artikel 72 HV werden vom Senat für das Haushaltsjahr 2020 genutzt. Allerdings: Den Regeln der Schuldenbremse liegt ein Mechanismus zugrunde, der sicherstellen soll, dass die aufgrund dieser Ausnahmen aufgenommenen Schulden zumindest langfristig nicht zu einer Erhöhung des Schuldenstandes führen:

- Konjunkturkredite sollen sich in den entsprechenden Zyklen der Wirtschaftsentwicklung ausgleichen,
- Notfallkredite sollen planmäßig getilgt und
- kreditfinanzierte Ausgaben für finanzielle Transaktionen sollen durch Einzahlungen aus finanziellen Transaktionen, zum Beispiel bei Verkäufen von Unternehmensanteilen, ausgeglichen werden.

Landeshaushaltsordnung in den Einzelplänen 1.04, 4.0 und 9.2⁴ vom 10. November 2020 (Beschluss am 16. Dezember 2020) war zum Redaktionsschluss noch nicht im SAP BI umgesetzt und wird daher nur im Kapitel zur Covid-19-Pandemie gewürdigt.

³ Bürgerschaftsdrucksache 22/1418 vom 15. September 2020.

Diese mittel- und langfristigen Ausgleichsmechanismen gilt es ab sofort überjährig zu beobachten und darzustellen. Der Rechnungshof sieht die Notwendigkeit, Transparenz über die Kreditaufnahme und deren Tilgungen durch jährlich fortzuschreibende Übersichten („Kontrollkonten“) im Finanzbericht zum Haushaltsplan herzustellen.

[4] Die erhebliche Unsicherheit und der Zeitdruck zu Beginn der Covid-19-Pandemie spiegeln sich auch in der Umsetzung der Notfallmittel im Haushalt wider. Es wurden pauschale „Sondertöpfe“ (Zentrale Ansätze im Einzelplan 9.2) mit Flexibilität für die Bewirtschaftung eingerichtet. Angesichts der Anforderungen ist dies nachvollziehbar. Für die beiden kommenden Jahre ist vorgesehen, die zentralen Ansätze beizubehalten und daneben auch konkrete Einzelvorhaben oder Programme in den Fachetats zu planen.

Sowohl für zentral wie für dezentral veranschlagte Mittel muss gelten: Die Exekutive hat in der Umsetzung des neuen Haushaltsplans die Maßstäbe des Haushaltsrechts und der Schuldenbremse zu beachten. Danach muss jede Maßnahme drei Bedingungen erfüllen:

- Das im Zuge der Covid-19-Pandemie zur Verfügung gestellte Geld darf nur für Zwecke eingesetzt werden, die belegbar mit der Notlage und der Abwehr ihrer Folgen verknüpft sind – sowohl inhaltlich als auch zeitlich.⁴
- Es darf nur finanziert werden, was den Kriterien eines wirtschaftlichen und sparsamen Mitteleinsatzes entspricht.

Transparenz über Ausnahmen vom Verschuldungsverbot durch langjährige Kontrollkonten schaffen.

⁴ Vgl. grundsätzlich Koriath, Rechtsgutachterliche Stellungnahme im Auftrag des Senats der Freien Hansestadt Bremen, September 2020, S. 15. Die Stellungnahme bezieht sich auf Sachverhalte in Bremen, die nicht in jeder Hinsicht mit Hamburg vergleichbar sind.

- Die Finanzierung über Notfalkredite ist nachrangig einzusetzen. Finden sich bereits Ermächtigungen im Haushalt, sind diese vorrangig zu nutzen.

[5] Insofern verbietet es sich, beispielsweise Folgendes aus Mitteln für die Notsituation zu finanzieren:

- Inhaltlich ungezielte Maßnahmen zur Wirtschaftsförderung in nicht krisenbetroffenen Branchen oder solchen Maßnahmen, die primär wegen des Klimaschutzes ergriffen werden sowie
- einen zeitlich erst nach der Krise wirksamen Radwege- oder ÖPNV-Ausbau.

Derartige Maßnahmen haben nicht den erforderlichen unmittelbaren Zusammenhang zur Notsituation.

Die Förderung der Bauwirtschaft kann für sich genommen nicht dazu dienen, Folgen der Covid-19-Pandemie zu beheben. Denn: Die Bauwirtschaft hat – im Gegensatz etwa zur Tourismusbranche oder dem Gastronomiegewerbe – keine erheblichen Auswirkungen aus der Covid-19-Pandemie erleiden müssen.

Baumaßnahmen, die faktisch erst rund um den Jahreswechsel 2022/2023 beginnen, können zeitlich keine Folgen der Notsituation beseitigen. Spät beginnenden oder generell langjährig angelegten Maßnahmen fehlt der erforderliche zeitliche Zusammenhang.

Alle Maßnahmen bedürfen im Einzelfall einer Begründung, die aufzeigt, wie sie konkret Krisenfolgen entgegenwirken. Dabei ist zu bedenken: Die Finanzierung laufender Aufgaben (zu denen auch die allgemeine Wirtschaftsförderung zählt) wird, auch in Zeiten eines allgemeinen Konjunkturrückgangs, durch den neben den Notfalkrediten stehenden Mechanismus der Konjunkturkredite gewährleistet.

Eher pauschale Mittelbereitstellung in unsicheren Zeiten durch die Legislative und die Anforderung an die Exekutive, diese zielgerichtet, wirtschaftlich und sparsam in den kommenden zwei Jahren in konkreten Maßnahmen einzusetzen, sind zwei Seiten einer Medaille. Das Haushaltsrecht verbindet sie systematisch durch den Grundsatz, dass eine Ermächtigung im Haushalt nur die Erlaubnis für die Exekutive ist, Geld auszugeben, aber keine Verpflichtung. Der Senat kann die Ermächtigung nutzen, er muss es aber nicht. Er darf es nur, wenn sich im unterjährigen Haushaltsvollzug erweist, dass es tatsächlich eine wirtschaftliche und sparsame Maßnahme gibt, die geeignet ist, das Ziel der Krisen(folgen)abwehr zu erreichen.

Das mögliche Ergebnis, dass Hilfsprogramme nicht vollständig ausgeschöpft werden, würde der Rechnungshof insofern nicht als Misserfolg werten. Vielmehr wäre dies Ausdruck einer sachgerechten, wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltswirtschaft.

Schon 2020 standen mehr Notfallmittel zur Verfügung, als tatsächlich verausgabt werden konnten und mithin auch gebraucht wurden. Eine Aufstellung des Rechnungshofs zeigt: Von 1.625 Mio. Euro sind faktisch nur 501 Mio. Euro ausgegeben worden (siehe Seite 12). Es ist aller Voraussicht nach auch für 2021/2022 mehr Geld ermächtigt, als unter den oben genannten Kriterien ausgegeben werden kann. Diese Notfallmittel erst im Jahr 2023 einzusetzen, verbietet sich wie oben ausgeführt. Sie können denklogisch nicht mehr eine „qua Gesetz“ nur bis 2022 bestehende Notlage beheben. Überträge von nicht verbrauchten Notfallmitteln über 2022 hinaus kommen allenfalls in sehr engem Rahmen, beispielsweise bei Schlussabrechnungen von Baumaßnahmen, in Betracht.

Keine Notfallmittel über 2022 hinaus einsetzen.

Vorrangig bereits veranschlagte Mittel und vorhandene Reste einsetzen.

Keine Vorsorge für 2023 aus Notfallkrediten ansparen.

Bei den Investitionen gelingt es seit Jahren schon nicht mehr, die im laufenden Haushalt bereitgestellten Mittel vollständig einzusetzen. Die Reste steigen von Jahr zu Jahr. Mittlerweile könnte ein ganzes Jahr lang auf einen Investitionshaushalt verzichtet und trotzdem unverändert weiter aus Resten investiert werden. Die Reste bei Baumaßnahmen sind fast so hoch wie die jährlichen Ansätze. Vor diesem Hintergrund ist fraglich, wie Mittel für Bauinvestitionen, die aus Covid-19-Mitteln hinzukommen, zusammen mit den regulären Haushaltsmitteln und den aufgelaufenen Resten „verbaut“ werden sollen. Dabei muss gelten: Notfallmittel dürfen nicht anstelle regulärer Haushaltsmittel eingesetzt werden; notfallkreditfinanzierte Mittel sind subsidiär. Der Rechnungshof wird die Bewertung, ob dieser Grundsatz beachtet wurde, auch an der Entwicklung der Reste bei den regulären Haushaltsmitteln in den kommenden zwei Jahren festmachen.

[6] Dass es eine Vorsorge für die Zeit ab 2023 durch die Schonung bereits vorhandener Ermächtigungen geben könnte, liegt am finanzpolitischen Ausblick. Die Zeiten eines starken Wachstums der im Haushalt zur Verfügung stehenden Mittel sind auf mittlere Sicht erst einmal vorbei:

- Der Einbruch der Steuererlöse infolge der geringeren Wirtschaftsleistung – gemessen am 14-jährigen Steuertrend – reduziert den Handlungsspielraum ab 2022 um einen Betrag, der in einer Größenordnung von über 250 Mio. Euro jährlich liegen dürfte.⁵
- Die notfallbedingte Vorbelastung des Haushalts ist bei voller Ausschöpfung des hierfür möglichen Fehlbetrages ab 2025 um 175 Mio. Euro jährlich zurückzuführen.

Vor dem Haushalt liegt mittelfristig eine Durststrecke, die wieder einen restriktiveren Haushaltskurs verlangt. Der Senat hat hierfür in

⁵ Pressemitteilung des Senats vom 21. Oktober 2020 „Haushaltsplan 2021/2022“.

einem ersten Schritt pauschale Kürzungen ab dem Haushaltsjahr 2022 in den Fachtats eingeplant (globale Minderkosten). Die Aufstockung der Minderkosten dient dem Ausgleich des ab 2022 sinkenden Steuertrendwertes. Im Haushaltsplan-Entwurf 2021/2022 ist für 2022 mit 3 % globalen Minderkosten ein Prozentpunkt (170 Mio. Euro ohne Einzelplan 9.2) mehr als in langjähriger Praxis und Vorgabe für die Haushaltsplanaufstellung üblich veranschlagt. In der Literatur werden globale Minderausgaben zwischen einem und drei Prozent als noch hinnehmbar betrachtet.⁶

Vor allem gilt hier aber: Erst im Konkreten zeigen sich die Probleme. Globale Minderkosten vertagen erst einmal nur die konkreten Entscheidungen.

Zudem ist für konjunkturelle Risiken im Einzelplan 9.2 ein Ausgabe-posten veranschlagt (2022: 308 Mio. Euro), was den Haushalt entlasten kann. Allerdings: 2020 wurde ein solcher Posten (150 Mio. Euro) vollständig eingesetzt, um Nachbewilligungen zu decken.⁷ Der Ansatz einer Risikoposition hat also letztlich keine Haushaltsentlastung bewirkt.

Der Rechnungshof sieht in der gegenwärtigen Phase besondere Gefahren: Unbestreitbar sind die Herausforderungen groß und legitimieren starke Reaktionen und eine mit Blick auf die letzten Jahrzehnte fast beispiellose Neuverschuldung. Dies führt im Haushaltsvollzug aktuell zu der Situation, dass es temporär eher ein Zuviel an Mitteln gibt und die Verwaltung „auf Geldausgeben orientiert ist“. Dadurch könnten – wie oben beschrieben – Covid-19-Notfallmittel entgegen der rechtlichen Beschränkungen entweder abseits ihrer Zielbestimmung verbraucht werden oder mittelbar in Spartöpfen für spätere Zeiten landen.

⁶ Vgl. Stüber, in: David/Stüber, HV, Art. 66 RdNr. 95.

⁷ Bürgerschaftsdrucksache 22/635 vom 23. Juni 2020.

Der Rechnungshof fordert den Senat auf,

- die Notfallmittel nur unmittelbar zur Krisenfolgenabwehr und nicht für laufende, bereits vor der Covid-19-Pandemie vorgesehene Ausgaben („Trittbrettprojekte“) einzusetzen.
- bei Anträgen auf Mittel aus Sondertöpfen den Zusammenhang mit der Krisenfolgenabwehr zu belegen; solange dieser nicht belegt ist, sind diese Mittel nicht zu übertragen.
- Zielgerichtetheit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit auch bei Hilfsprogrammen zu beachten.
- Notfallmittel nicht dazu zu nutzen, Haushaltsreste an anderer Stelle entstehen zu lassen. Solange anderswo ohnehin Ermächtigungen zur Verfügung stehen, dürfen keine Notfallmittel eingesetzt werden. Denn wenn diese reguläre Mittel ersetzen, ist nichts Zusätzliches zur Krisen(folgen)abwehr unternommen.
- nicht verbrauchte Notfallmittel grundsätzlich am 31. Dezember 2022 zu streichen.

[7] Der Rechnungshof hat mit dem Amt 2 der Finanzbehörde den Entwurf der Beratenden Äußerung erörtert; dieses hat zu den Sachverhalten Hinweise übersandt, die der Rechnungshof berücksichtigt hat. Die Finanzbehörde hat in einer Stellungnahme zu dem Entwurf erklärt, dass der Senat seinen Haushaltsplan-Entwurf am 1. Dezember beschlossen habe. In den Einzelplanbänden und im Finanzbericht erläutere der Senat die Veranschlagung, die Entwicklung der Einzelpläne und des Gesamthaushalts sowie die Einhaltung der rechtlichen Vorgaben zur Schuldenbremse und des Ergebnisausgleichs. Von einer darüber hinausgehenden inhaltlichen Stellungnahme zu der Beratenden Äußerung des Rechnungshofs wolle die Finanzbehörde absehen.

Der Rechnungshof hat zudem den Behörden der in Abschnitt III dargestellten Aufgabenbereiche Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben. Ihre Äußerungen sind im Bericht berücksichtigt.

In den folgenden Kapiteln werden der Haushaltsplan-Entwurf 2021/2022, den der Senat am 1. Dezember 2020 beschlossen hat, in Bezug auf übergreifende Themen (Schuldenstand, Tochterorganisationen, Investitionen) analysiert und die sechs kostenintensivsten Aufgabenbereiche dargestellt.

Covid-19-Pandemie

Bislang wurden mit

31 %

weniger als ein Drittel der für 2020
notsituationsbedingt nachbewilligten
Ermächtigungen in Anspruch genommen.

Art und Inhalt der Nachbewilligungen zur Bewältigung der Covid 19-Pandemie in 2020	ermächtigt	verbraucht	offen
konsumtive Kostenermächtigungen in Höhe von 1,6 Mrd. Euro (inklusive Bürgerschaftsdrucksache 22/2111),			
<u>davon</u> zahlungswirksam	1.075 Mio. €	483 Mio. €	592 Mio. €
<u>davon</u> nicht zahlungswirksam	525 Mio. €	7 Mio. €	518 Mio. €
Investitionsprogramm	25 Mio. €	11 Mio. €	14 Mio. €
Gesamt	1.625 Mio. €	501 Mio. €	1.124 Mio. €

Covid-19-Hilfsmaßnahmen (2020 bewilligte und geplante Programme/Maßnahmen einschließlich Haushaltsplan-Entwurf 2021/2022)

(Stand: November 2020, Landesmittel ohne Steuerstundungen/Vollstreckungsaussetzungen, Maßnahmen/Programme ab 10 Mio. Euro)



II. Haushaltslage

1. Covid-19-Pandemie

[9] Die Haushaltslage Hamburgs – wie auch die aller anderen Gebietskörperschaften in Deutschland – steht im Zeichen der Auswirkungen der Covid-19-Pandemie: Kostenintensive Maßnahmen des öffentlichen Gesundheitsschutzes sowie Hilfs- und Unterstützungsleistungen⁸ treffen auf wegbrechende **Steuereinnahmen**⁹. Dies führt zu einer Rekordverschuldung der öffentlichen Haushalte. Allein im Jahr 2020 beträgt die Neuverschuldung im Haushaltsplan der FHH rund 2,5 Mrd. Euro.

Die Bürgerschaft ist dem Antrag des Senats gefolgt und hat im März 2020 festgestellt, dass die Covid-19-Pandemie eine Naturkatastrophe ist und die Beeinträchtigung der Wirtschaftsabläufe aufgrund der Bekämpfung der Covid-19-Pandemie eine außergewöhnliche Notsituation im Sinne des Artikel 72 Absatz 3 Satz 1 HV darstellt.¹⁰ Dieser Feststellung folgend hat die Bürgerschaft das Covid-19-Notsituationsgesetz (CNG) beschlossen.¹¹

Im Rahmen der Interimssteuerschätzung im September 2020 wurde der gemäß § 2 Satz 1 CNG zulässige Fehlbetrag im Ergebnisplan auf bis zu 3,5 Mrd. Euro bis 2022 erhöht (vorher: bis zu 1,5 Mrd. Euro in 2020 und 2021).¹² Bei voller Ausschöpfung ist dieser ab 2025 um jährlich 175 Mio. Euro zurückzuführen. Weiterhin

⁸ Für die Sollübertragungen aus Covid-19-Hilfsmaßnahmen gilt der SAP BI-Stand 16. Dezember 2020.

⁹ Textteile, die durch Grafiken unterstützt werden, sind gefettet.

¹⁰ Bürgerschaftsdrucksache 22/42 vom 27. März 2020.

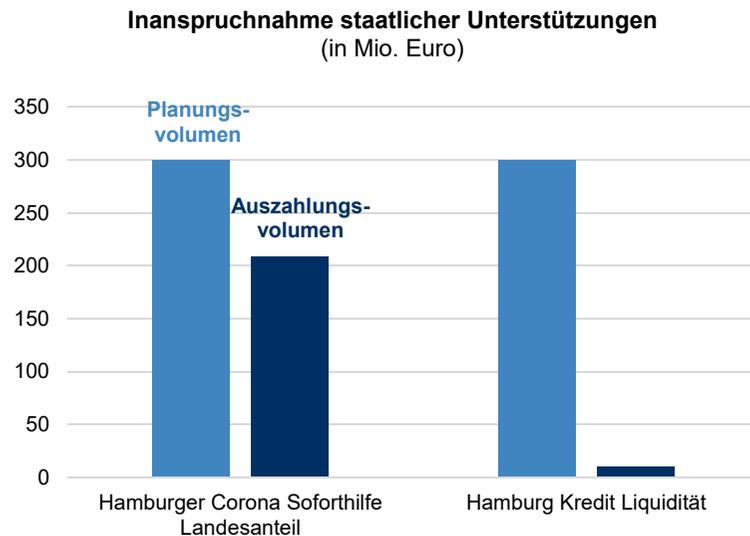
¹¹ Gesetz zum Erlass des Covid-19-Notsituationsgesetzes sowie zur Aufhebung haushaltsrechtlicher Vorschriften vom 2. April 2020 (HmbGVBl. S. 200).

¹² Bürgerschaftsdrucksache 22/1418 vom 15. September 2020, Gesetz zur Änderung des Covid-19-Notsituationsgesetzes vom 6. Oktober 2020 (HmbGVBl. S. 509).

Entwicklung der Steuererträge
(in Mrd. Euro)



Quelle: Eigene Darstellung aus Haushaltsrechnungen und Haushaltsplan-Entwurf 2021/2022



Quelle: Eigene Darstellung aus Unterlagen zur Landespressekonferenz am 4. September 2020 und vorherigen Landespressekonferenzen

wurden die notsituationsbedingt möglichen Kreditaufnahmen gemäß § 3 CNG auf 3 Mrd. Euro bis 2022 verdoppelt (vorher: bis zu 1,5 Mrd. Euro in 2020 und 2021), was ab 2025 bei voller Ausschöpfung des Kreditrahmens und des Tilgungszeitraums einer Tilgungsrate von 150 Mio. Euro jährlich entspräche. Im Rahmen von Nachbewilligungen nach § 35 LHO für das Haushaltsjahr 2020 wurden bislang rund 1,6 Mrd. Euro dieses Kreditrahmens ausgeschöpft.¹³

[10] Der Rechnungshof sieht – wie Senat und Bürgerschaft – grundsätzlich in der Covid-19-Pandemie einen Anwendungsfall des Artikel 72 Absatz 3 Satz 1 HV. Gegen die Einnahme- und Ausgabeentwicklung anzusparsen, wäre der falsche Weg gewesen.

Bei allen Maßnahmen gilt allerdings: Es muss ein Zusammenhang zwischen der Notsituation und der ausnahmsweise Nettoneuverschuldung vorhanden sein.¹⁴ Die Maßnahmen müssen „coronabedingt“ notwendig geworden sein.

[11] Dass **staatliche Unterstützungen** zunächst eher breit und pauschal angelegt waren – wie die Soforthilfe – ist nachvollziehbar. In einer nächsten Phase ist es allerdings geboten, die Bedarfe genauer zu analysieren und Maßnahmen zielgerichtet aufzusetzen.

Es zeigt sich bereits jetzt: Während unbürokratische Zuschüsse intensiv genutzt wurden, werden Förderkredite bislang wenig nachgefragt.

Auch Maßnahmen wie der Hamburger Stabilisierungs-Fonds¹⁵, mit dem die Finanzierung „stiller Beteiligungen“ durch die FHH ermöglicht wird, müssen unter diesem Gesichtspunkt beobachtet werden.

¹³ Bürgerschaftsdrucksache 22/2111 vom 10. November 2020.

¹⁴ Vgl. Gröpl, Verfassungsfragen des Zweiten Nachtragshaushalts 2020 des Bundes (Gutachten), 29. Juni 2020, S.18.

¹⁵ Bürgerschaftsdrucksache 22/1417 vom 15. September 2020.

Die FHH darf zugunsten des Fonds zum Eingehen „stiller Beteiligungen“ zwecks Bewältigung der Covid-19-Pandemie Kredite aufnehmen, die als finanzielle Transaktionen neben der notsituationsbedingten Kreditaufnahme stehen. Soweit dieses Angebot nicht im geplanten Maße angenommen würde, beispielsweise weil andere Maßnahmen Früchte getragen haben, wären Reste am Ende der Laufzeit ein positives Zeichen für eine zielgerichtete Mittelverwendung. Die Reste würden signalisieren, dass Mittel nur nach dem (im Vorhinein schwer abschätzbaren) tatsächlichen Bedarf ausgekehrt wurden.

Werden am Ende der Laufzeit verbleibende Mittel gestrichen, senkt das die Neuverschuldung und damit auch die Tilgungsverpflichtung.

[12] Schwierig zu entscheiden ist die Frage, wie lange die akute Notsituation eine Begründung für die Abweichung vom Kreditaufnahmeverbot sein kann. Die Feststellung einer Notsituation setzt an einem konkreten Ereignis an, welches im Zeitablauf endet, selbst wenn die Folgen daraus gegebenenfalls noch über Jahre spürbar und aufzuarbeiten sein könnten. Der Zeitpunkt der Beendigung der Notsituation in Abgrenzung zu dem Zeitpunkt des Übergangs in eine neue bzw. erweiterte Regelaufgabe der Wirtschaftsförderung im Anschluss an die Notsituation (ein „neues Normal“), die nicht mehr unter Artikel 72 Absatz 3 HV subsumiert werden kann, ist dabei sowohl rechtlich als auch finanz- und wirtschaftspolitisch nur schwer zu definieren. Dies gilt insbesondere, weil es sich bei den Fragen in jeder Hinsicht um Neuland handelt.

[13] Es ist in den kommenden beiden Jahren fortlaufend zu prüfen, ob es der ermächtigten Kreditaufnahme auch tatsächlich bedarf, um die Fortsetzung der vom Senat beabsichtigten Hilfs- und Unterstützungsleistungen zu gewährleisten. Einer Kreditaufnahme bedarf es jedenfalls dann nicht, wenn andere staatliche Mittel zur Verfügung stehen, kurzfristig Konsolidierungspotenziale zu mobili-

Pandemiebedingte Mehrkosten in 2020
(in Mio. Euro)

Maßnahmen	Summe
Hamburger Corona Soforthilfe (Landesanteil)	206
Wissenschaft und Forschung (inkl. Zuwendung an das UKE)	77
Maßnahmen im Gesundheitsbereich	51
Hilfen im Kulturbereich (inkl. Neustartprämie)	44
Entlastung Elternbeiträge Kindertagesbetreuung	30
Corona Recovery Fonds (Landesanteil)	13
Mehrbedarfe im Schulbereich	10
Aufstockung IFB-Innovationsfonds	10
Verbrauchsmaterial	10
Öffentlichkeitsarbeit/IT	9
Winternot-/Notunterbringungs- und Versorgungsprogramm	6
Nothilfefonds Sport	5
Umsetzung Überbrückungshilfen des Bundes	3
Mehrbedarfe Hamburg Tourismus und Hamburg.de	3
WLAN/Software Polizei und Lagerkapazitäten Feuerwehr	2
Systemkleidung Polizei	2
Winterdom (Hygienemaßnahmen)	1
Mehrkosten Frauenhäuser/Prostituiertenschutzgesetz	1
Gesamt: Sollübertragungen	483
Zur Verfügung stehende Ermächtigung	1.075
Offen: Sollübertragungen	592

Quelle: Eigene Darstellung aus Bürgerschaftsdrucksache 22/2404 vom 1. Dezember 2020 und Daten aus SAP BI (Stand: 16. Dezember 2020)

sieren sind oder der Finanzbedarf ohne Kreditaufnahme durch Umschichtungen gedeckt werden kann. Mit anderen Worten: Die Kreditaufnahme ist infolge ihrer Auswirkung für künftige Haushalte als ultima ratio anzusehen. Vorrangig sollten bereits bestehende Ermächtigungen genutzt werden. Dies beinhaltet auch Ermächtigungsüberträge aus dem Vorjahr.

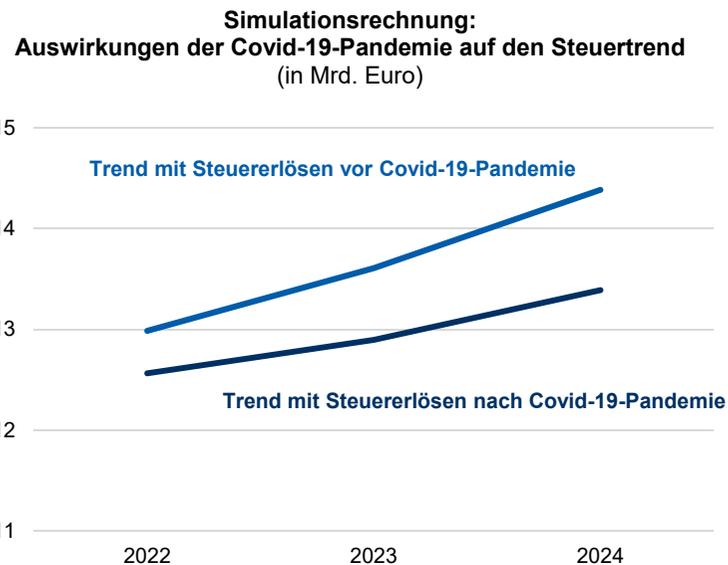
[14] Bislang wurden von den in 2020 geplanten 1.075 Mio. Euro zahlungswirksamen konsumtiven Ermächtigungen für **pandemiebedingte Mehrkosten** lediglich rund 483 Mio. Euro aus dem Einzelplan 9.2 an die Behörden übertragen. Mit der Sollübertragung können die Behörden über die Mittel verfügen, einer weiteren Freigabe durch die Bürgerschaft bedarf es nicht. Ob die Mittel bereits verwendet wurden, lässt sich anhand der Darstellung nicht erkennen. Die im Einzelplan 9.2 für die Jahre 2021 und 2022 zentral veranschlagten Mittel werden in gleicher Weise an die Behörden übertragen.

[15] Die sich derzeit abzeichnenden Steuereinbrüche werden sich – methodisch bedingt – zwar erst nach und nach auf den Steuertrend, der in wirtschaftlicher Normalzeit den Kostenrahmen vorgibt, auswirken. Der Rechnungshof hatte aber bereits bei der seinerzeitigen gesetzlichen Verkürzung des Stützzeitraums zur Berechnung des Steuertrends von 21 auf 14 Jahre¹⁶ darauf hingewiesen, 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.¹⁷

¹⁶ Bürgerschaftsdrucksache 21/12517 vom 3. April 2018, Artikel 1 des Zweiten Gesetzes zur Anpassung haushaltsrechtlicher Vorschriften vom 29. Mai 2018 (HmbGVBl. S. 200).

¹⁷ Beratende Äußerung nach § 81 Absatz 2 LHO „Monitoring Schuldenbremse 2018“ vom 23. August 2018, Tz. 3. (Bürgerschaftsdrucksache 21/14225 vom 3. September 2018) sowie Bürgerschaftsdrucksache 21/12891 vom 2. Mai 2018.

Dieser Fall tritt jetzt ein. Der Rechnungshof hat mit den zur Verfügung stehenden Planwerten eine Vorausschau **simuliert**. Er hat für eine **Steuertrendberechnung** die angenommenen Planwerte für die Jahre 2020 bis 2022 aus der mittelfristigen Finanzplanung 2018–2022 als Ist-Werte genommen und dem eine Trendwertberechnung mit den Planwerten aus der Haushaltsplanung 2021/2022 als Ist-Werte gegenübergestellt.¹⁸ Es wird deutlich, dass die sinkenden Steuererlöse 2020 bis 2022 stark den Steuertrend ab 2022 beeinflussen werden. Dies begrenzt künftig den Handlungsspielraum. Zudem sind die notsituationsbedingt aufgenommenen Kredite von heute ab 2025 zu tilgen. Spätestens dann stehen also Kosten für Neues¹⁹ oder fortlaufende Maßnahmen zur Wirtschaftsförderung in Konkurrenz zu bestehenden Standards.²⁰ Auch wäre ein weiterer Personalaufbau wie zuletzt in politischen Prioritätsbereichen²¹ kaum finanzierbar. Expansive Haushaltspolitik und ein stärker nach oben wie nach unten ausschlagendes Trendberechnungsverfahren bergen Risiken für den ab 2024 angestrebten doppischen Haushaltsausgleich.



Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage eigener Berechnungen aus mittelfristiger Finanzplanung 2018–2022 sowie Haushaltsplanung 2021/2022

¹⁸ Diese Werte beinhalten nicht die Veränderungen durch § 1 Finanzausgleichsgesetz sowie durch Steuerrechtsänderungen und sind insoweit grob vereinfacht.

¹⁹ Zum Beispiel das Hamburger Konjunktur- und Wachstumsprogramm 2020 (Bürgerschaftsdrucksache 22/635 vom 23. Juni 2020).

²⁰ Beispielsweise Ausbau des an Grundschulen kostenlosen Ganztagsangebots, verbindliche Festlegung von Klassengrößen an Schulen, Fachkräfteschlüssel im Krippen- und Elementarbereich der Kindertageseinrichtungen, kostenfreier Rechtsanspruch auf wochentäglich fünfständige Betreuung, Mittagessen vom vollendeten ersten Lebensjahr bis zum Schuleintritt und Bonus-Ticket des HVV für Auszubildende.

²¹ Beratende Äußerung nach § 81 Absatz 2 LHO „Monitoring Schuldenbremse 2019“ vom 1. November 2019, Tz. 71 ff. (Bürgerschaftsdrucksache 21/19050 vom 18. November 2019).

Schuldenstand und Schuldenregel

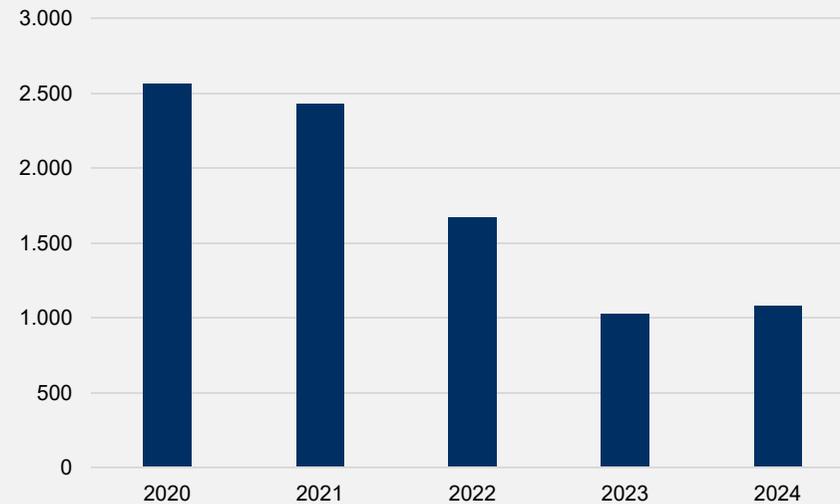
Der Senat hat die Regeln der Schuldenbremse im Plan beachtet.

Aber: Es ist zu prüfen, ob konkrete Maßnahmen und Programme die engen rechtlichen Grenzen für Notfallkredite erfüllen.

Geplantes strukturelles Haushaltsergebnis (in Mio. Euro)

2020	2021	2022	2023	2024
-743	-563	-383	-203	0

Geplante Nettokreditaufnahmen im Kern (in Mio. Euro)



8,8 Mrd. Euro

Für die Jahre 2020 bis 2024 plant der Senat mit Nettokreditaufnahmen von 8,8 Mrd. Euro.

2. Schuldenstand und Schuldenregel

2.1 Schuldenstand

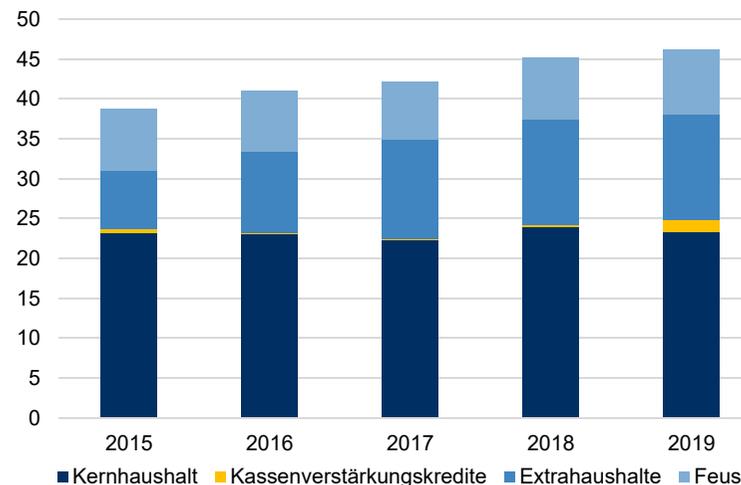
[16] Der Schuldenstand des Kernhaushalts (d. h. ohne Sondervermögen und ohne Kassenverstärkungskredite) auf den 31. Dezember 2019 beträgt 23.269 Mio. Euro.²²

Bei der Betrachtung des **Schuldenstandes** ist ein Blick auf den Kernhaushalt allerdings nicht ausreichend, weil er die Verschuldung in den Tochterorganisationen nicht berücksichtigt. Hier ist der Öffentliche Bereich in der Abgrenzung nach dem sog. Schalenmodell des Statistischen Bundesamtes (Destatis) von Bedeutung. Dieser berücksichtigt die Schulden in den Kernhaushalten, den Extrahaushalten, den sonstigen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (Feus) sowie die Kassenverstärkungskredite des Kernhaushalts. Auf den 31. Dezember 2019 betragen die Schulden dieses Öffentlichen Bereichs 46.122 Mio. Euro (Vorjahr: 45.136 Mio. Euro).²³

2.2 Nettokreditaufnahme

[17] Im Jahr 2019 hat der Senat im Kernhaushalt Kredite in Höhe von 651 Mio. Euro getilgt. Die Nettokreditaufnahme im Sondervermögen (SV) Schulimmobilien betrug 62 Mio. Euro und im SV Stadt und Hafen 20 Mio. Euro. Insgesamt wurden im Kernhaushalt mit seinen rechtlich unselbstständigen Sondervermögen netto 569 Mio. Euro getilgt.²⁴

Schuldenstand des Öffentlichen Bereichs auf den 31.12.2019
(in Mrd. Euro)



Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage Destatis, Fachserie 14 Reihe 5

²² Bürgerschaftsdrucksache 21/20257 vom 21. Februar 2020, S. 12, sowie Destatis Fachserie 14 Reihe 5, erschienen am 13. August 2020.

²³ Daten aus Destatis Fachserie 14 Reihe 5, erschienen am 13. August 2020. Durch eine neue Abfrage von Destatis werden die Schulden aus dem Cashpooling in 2019 anders als in den Vorjahren als Kassenverstärkungskredite ausgewiesen.

²⁴ Bürgerschaftsdrucksache 21/20257 vom 21. Februar 2020, S. 12.

Auch nach der Schuldenregel sind Nettokreditaufnahmen ab 2020 für den Saldo finanzieller Transaktionen, konjunkturelle Bedarfe und Naturkatastrophen/Notsituationen möglich.²⁵ Für alle diese Bereiche sind in den Jahren 2020 bis 2024 hohe Nettokreditaufnahmen geplant, insgesamt 8,8 Mrd. Euro. Der Senat hat damit nahezu alle rechtlichen Möglichkeiten der Inanspruchnahme von Nettokrediten ausgeschöpft.²⁶

Die Schuldenbremse sieht diese Ausnahmen vom Neuverschuldungsverbot ausdrücklich vor. Insofern steht die Ampel für die planerische Einhaltung der Schuldenbremse nach den rechtlichen Kriterien auf „Grün“.

[18] Die Schuldenbremse beinhaltet die Grundidee, dass diese in Ausnahmevorschriften zugelassene Neuverschuldung wieder abgebaut werden muss und mithin den Schuldenstand langfristig nicht erhöht:

- Im Konjunkturabschwung aufgenommene Mittel sollen im Aufschwung zurückgeführt,
- Notfallkredite sollen planmäßig getilgt und
- eine Verschuldung aus finanziellen Transaktionen wie der Kauf von Unternehmensanteilen oder Darlehensvergabe soll durch die spiegelbildlichen Geschäfte (Verkauf von Unternehmensanteilen und Darlehensrückzahlung) ausgeglichen werden.

²⁵ § 28 Absatz 2 LHO.

²⁶ Ein Puffer besteht noch bei den Kreditaufnahmen aus finanziellen Transaktionen, der planerisch bisher nicht in Anspruch genommen wird, Finanzbericht 2021/2022, S. 14.

Dabei können Veranschlagung und Inanspruchnahme von Kreditermächtigungen zeitlich auseinanderfallen, wenn der Mittelabfluss nicht planmäßig erfolgt. Die Ermächtigungen gelten dann im Rahmen der haushaltsrechtlichen Bestimmungen bis zum Ende des nächsten Haushaltsjahres fort.²⁷

Um Kreditaufnahmen nach den verschiedenen rechtlichen Bedingungen in ihrer mittelfristigen Entwicklung überjährig im Blick zu behalten schlägt der Rechnungshof vor, für alle neuen Nettokreditaufnahmen ein „Kontrollkonto“ durch eine fortschreibungsfähige **Übersichtstabelle** im Finanzbericht oder bei der Finanzplanung einzurichten. So können die Entwicklungen der Ermächtigung und die Inanspruchnahme sowie die Rückführung von Krediten beobachtet werden. Dies erscheint sinnvoll, weil voraussichtlich mit dem Jahr 2020 erstmalig Kreditaufnahmen für alle dargestellten Bedarfe erfolgen. Die jährlichen Übersichten würden transparent machen,

- wie sich Ein- und Auszahlungen für finanzielle Transaktionen langfristig darstellen,
- ob sich beim Konjunkturbereinigungsverfahren Symmetrie einstellt und
- inwieweit Kredite für eine Naturkatastrophe/Notsituation getilgt werden.

Wichtig ist dabei, Ist-Werte für abgeschlossene Haushaltsjahre einzubeziehen (gegebenenfalls auch aggregiert, soweit sich diese nicht immer auf die Planungskategorien aufteilen lassen). Dadurch kann die Höhe der im Folgejahr fortgeltenden Kreditermächtigungen nachvollzogen werden. Die bisher vorhandenen Übersichten verzeichnen nur Planwerte.

Übersichtstabelle Kreditaufnahmen Plan/Ist
(in Mio. Euro)

Kredit-komponenten	2020			2021		
	Plan	Ist	Rest	Soll	Ist	Rest
Saldo finanzieller Transaktionen	878			0		
konjunkturelle Bedarfe	1.484			1.196		
Naturkatastrophen / Notsituationen	1.000			1.200		

Quelle: Eigene Darstellung aus Bürgerschaftsdrucksache 22/635 vom 23. Juni 2020, Anlage 2, Haushaltsplan-Entwurf 2021/2022, Bürgerschaftsdrucksache 22/1417 vom 15. September 2020 sowie Finanzbericht 2021/2022, S. 14

²⁷ § 28 Absatz 4 LHO.

Neben dieser dauerhaft bedeutsamen Übersicht gibt es in den beiden kommenden Jahren einen besonderen Bedarf: Die parlamentarische Kontrolle über die Mehrbedarfe zur Bewältigung der Folgen der Covid-19-Pandemie muss sichergestellt werden.

2020 war dies durch ein Bürgerschaftliches Ersuchen²⁸ und die daraufhin vom Finanzsenator an die Bürgerschaft gerichteten Schreiben sichergestellt worden.

In ähnlicher Weise muss auch in den Jahren 2021 und 2022 ein (beispielsweise quartalsweiser) Bericht die Verwendung der notsituationsbedingten Mittel darstellen. Dies bedeutet, dass die auf die Pandemie(folgen)abwehr bezogenen (zahlungswirksamen) Kosten und Auszahlungen maßnahmenbezogen vom Senat darzustellen und gegen die ermächtigten Mittel abzurechnen sind. Dies erfordert – in Erweiterung der 2020 erstellten Berichte – neben der Darstellung der Ermächtigungsseite und der gegebenenfalls erfolgten Sollübertragungen auch das Zuordnen und Nachhalten von Ist-Werten; auch sind dezentral veranschlagte Mittel einzubeziehen. Zudem sind der Verursachungszusammenhang und die zeitliche Wirkung hinsichtlich der Abwehr von Folgen der Covid-19-Pandemie maßnahmenbezogen zu berichten.

Sowohl die Übersicht zu den Kreditkomponenten als auch zur Verwendung der notsituationsbedingten Mittel ist methodisch nicht trivial: Der Euro ist nicht eingefärbt und es müssen Zuordnungs- bzw. Aufteilungsregeln definiert werden.

²⁸ Bürgerschaftsdrucksache 22/111 vom 22. April 2020.

2.3 Struktureller Haushaltsausgleich

[19] Der Senat hat sich das Ziel gesetzt, ab 2024 einen Ausgleich von Erträgen und Aufwendungen gemäß § 27 Absatz 1 LHO zu erreichen. Unter spiegelbildlicher Berücksichtigung der für den Plan normierten Bestandteile des Haushaltsausgleichs, d. h. des Jahresergebnisses, der Zuführung zur Konjunkturposition sowie den Korrekturen von Bilanzierungs- und Bewertungsansätzen gab es in 2019 einen Fehlbetrag in Höhe von 433 Mio. Euro in der Gesamtergebnisrechnung (in 2018 einen Überschuss von 33 Mio. Euro). Dieser liegt unterhalb der vom Senat vorgelegten Planung von - 923 Mio. Euro.²⁹

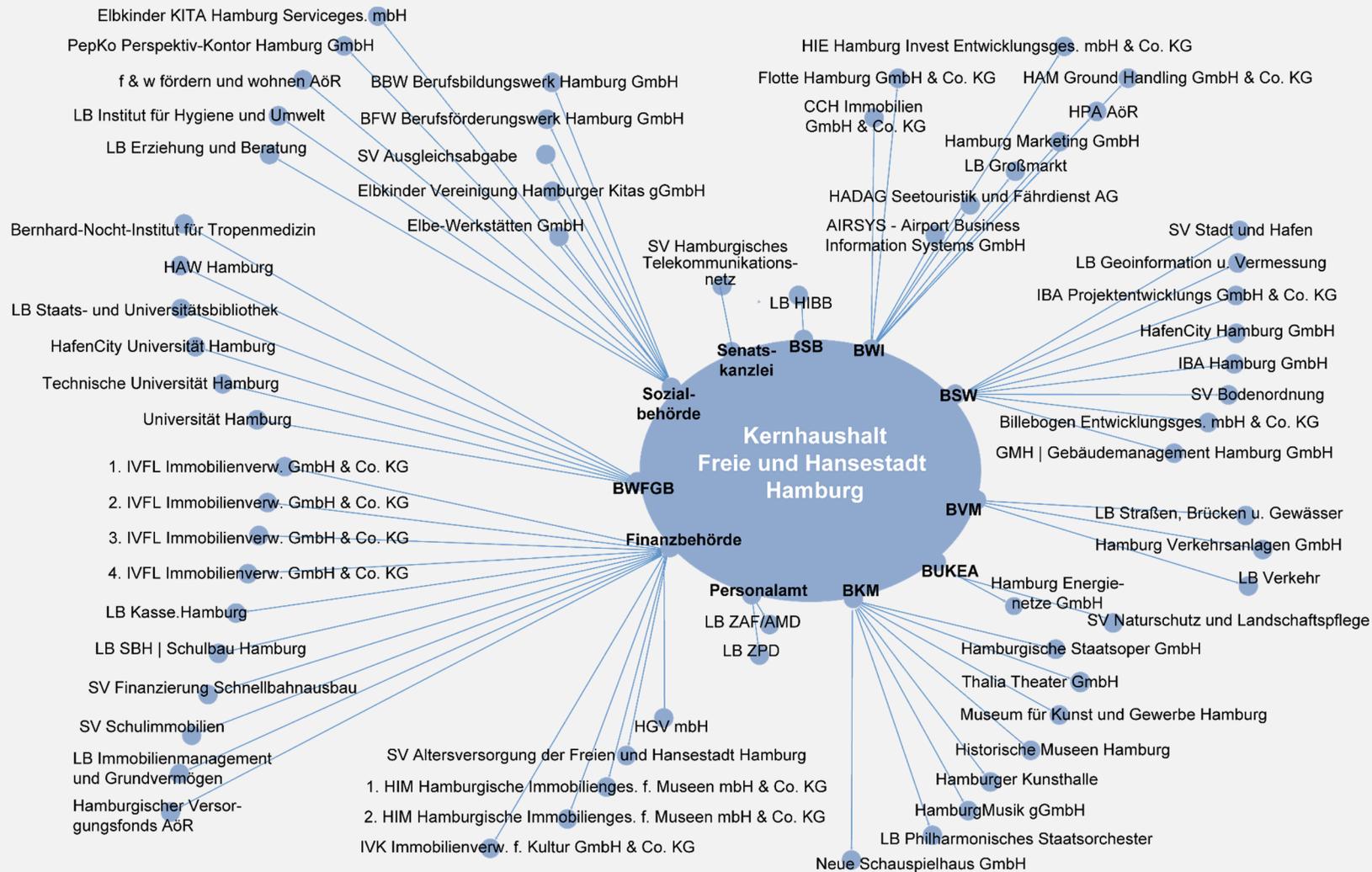
Für die Planjahre werden unter zusätzlicher Berücksichtigung des Fehlbetrages zur Bildung der Vorbelastung aufgrund der außergewöhnlichen Notsituation³⁰ die doppelten Fehlbeträge in vorgesehener Weise weiter mit jährlich 180 Mio. Euro abgebaut. Das geplante strukturelle Haushaltsergebnis wird erstmalig für 2024 ausgeglichen geplant. Das Ziel des Senats ist damit weiter realisierbar und der avisierte strukturelle Haushaltsausgleich für die Jahre ab 2024 gegenwärtig nicht gefährdet.

Der vom Senat avisierte strukturelle
Haushaltsausgleich für die Jahre ab 2024
ist gegenwärtig nicht gefährdet.

²⁹ Finanzbericht 2019/2020, S. 9.

³⁰ § 27 Absatz 1 in Verbindung mit § 27 Absatz 3 Nummer 3 LHO.

Entwicklung in Tochterorganisationen



Kernhaushalt mit haushaltsnahen Tochterorganisationen, angebunden an die fachzuständige Behörde, Stand 31. Dezember 2019

3. Entwicklung in Tochterorganisationen

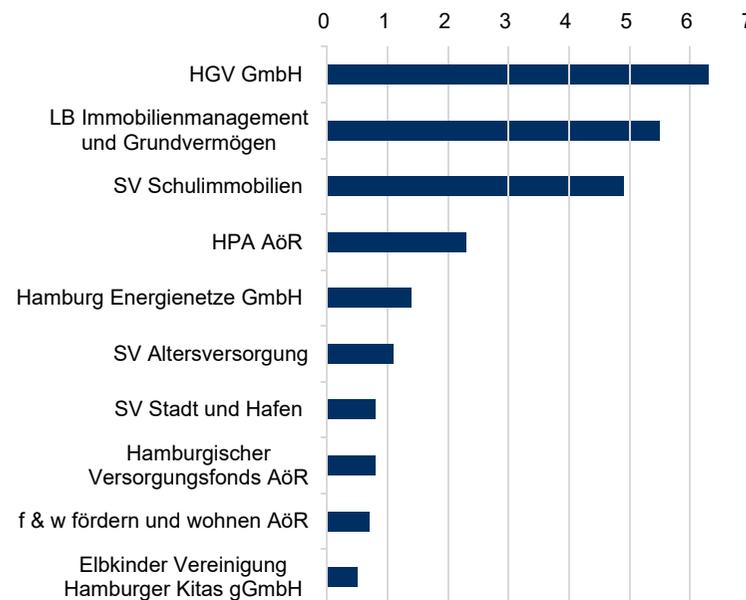
[20] Die FHH hält ein umfangreiches Beteiligungsportfolio mit rund 400 Beteiligungen. Hamburg hat mit seinem Jahresabschluss für die Kernverwaltung und dem Konzernabschluss bereits ein gutes Instrument, um die wirtschaftliche Lage insgesamt zu beobachten.

Charakteristisch für den „Konzern Hamburg“ ist allerdings, dass er in unterschiedliche Schalen gegliedert ist. Um den Kernhaushalt gibt es eine Schale mit Tochterorganisationen (Unternehmen, Betriebe, Sondervermögen oder Anstalten), die man ohne zu zögern als haushaltsnah bezeichnen kann, weil sie Aufgaben erledigen, die ansonsten der Kernhaushalt übernehmen müsste (zum Beispiel das Sondervermögen für den Schulbau oder die Elbkinder Vereinigung Hamburger Kitas gGmbH). Durch Aus- und Neugründungen von solchen Beteiligungen wird die Betrachtung des Jahresabschlusses der Kernverwaltung zunehmend weniger aussagekräftig.

Am äußeren Rand gibt es eine Schale mit Unternehmen, die nicht über ihre Aufgaben mit dem Haushalt verbunden sind, sondern bei denen beispielsweise standortpolitische Gründe ausschlaggebend für die Beteiligung waren (zum Beispiel die Hapag-Lloyd AG). Dazwischen findet sich eine Schale mit von den Aufgaben her staatsnahen Beteiligungen, die gleichwohl keine enge Verbindung zum Haushalt haben (zum Beispiel die öffentlichen Wohnungsbauunternehmen).

Der Konzernabschluss kann die Gesamtheit darstellen; für die Beobachtung der Schalen und insbesondere der **haushaltsnahen Tochterorganisationen**³¹ (siehe Baumstruktur links) fehlt eine ent-

Die 10 größten haushaltsnahen Tochterorganisationen
(nach Bilanzsumme 2019, in Mrd. Euro)



Quelle: Eigene Darstellung aus den jeweiligen Jahresabschlüssen

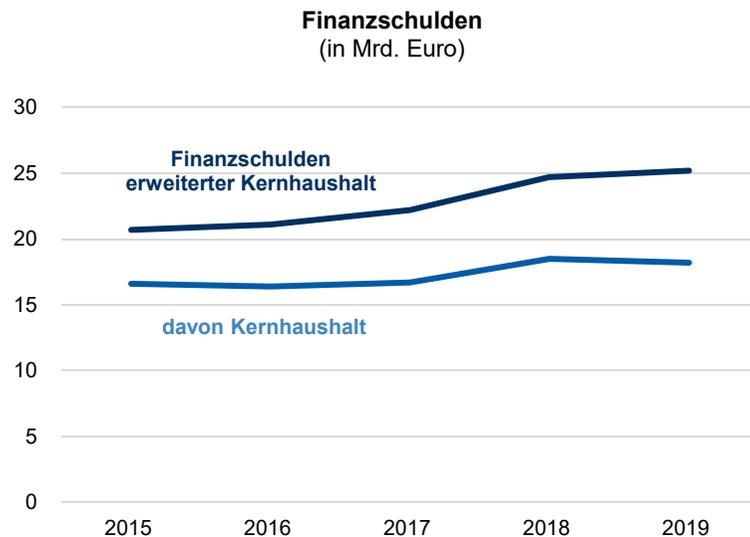
³¹ Hierunter werden vom Rechnungshof alle öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, die nach Destatis im Sinne des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG 2010) zum Sektor Staat zählen (sogenannte Extrahaushalte) und in Hamburg vollkonsolidiert werden, erfasst.

sprechende Aufgliederung. Aus diesem Grund hatte der Rechnungshof schon 2017 eine Berichterstattung über Segmente (so der Begriff der Privatwirtschaft für die Darstellung von Untergliederungen im Konzernabschluss) angeregt.³² Diesem ist der Senat nicht nachgekommen.

[21] Der Rechnungshof hat nun für die Jahre 2015 bis 2019 die Abschlusszahlen haushaltsnaher Tochterorganisationen aus der Konzernbetrachtung herausgelöst und mit dem Kernhaushalt zusammengefasst. Diese Zahlen spiegeln einen „erweiterten Kernhaushalt“ wider.

Die so in den Blick zu nehmenden Unternehmen und sonstigen Tochterorganisationen sind von 54 im Jahre 2015 kontinuierlich auf 65 im Jahre 2019 gestiegen. Dies ist auf Neugründungen/Neuerwerbungen im Laufe des Betrachtungszeitraums zurückzuführen. Bei den Neugründungen sind zahlenmäßig besonders die Unternehmen von Bedeutung, die zur Durchführung von Mieter-Vermieter-Modellen (MVM) gegründet wurden. Allein für den Hochschulbereich waren dies vier Unternehmen. Weitere Neugründungen sind für die Kulturimmobilien und Museen erfolgt.

Die **Finanzschulden**³³ dieses erweiterten Kernhaushalts steigen über die Jahre laufend an. Die Schuldentilgungen des Kernhaushalts konnten dies nicht kompensieren. Die Erhöhung von 2017 auf 2018 um rund 2,4 Mrd. Euro resultiert ganz überwiegend aus Kreditaufnahmen im Zusammenhang mit der HSH Nordbank AG sowie aus einer Erhöhung der Anleihen und Obligationen bei der HGV



Quelle: Eigene Darstellung aus den jeweiligen Jahresabschlüssen

³² Beratende Äußerung nach § 81 Absatz 2 LHO „Monitoring Schuldenbremse 2017“ vom 9. November 2017, Tz. 45 ff.
(Bürgerschaftsdrucksache 21/11230 vom 4. Dezember 2017).

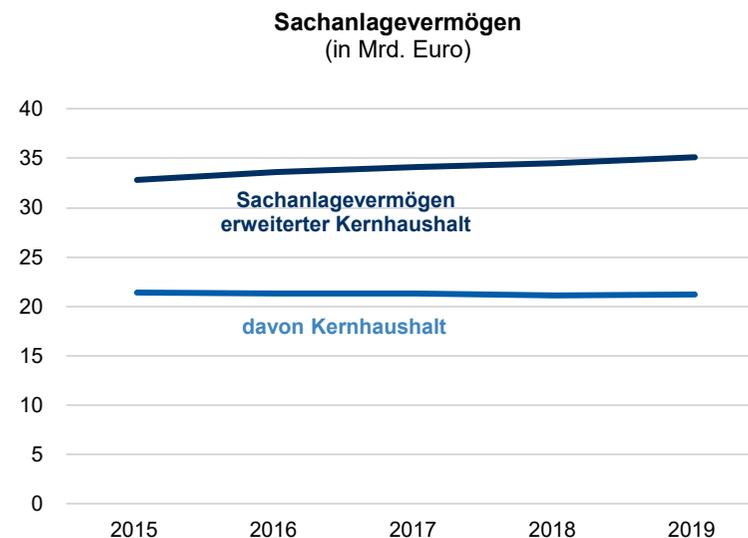
³³ Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten sowie Anleihen und Obligationen.

II. Haushaltslage, 3. Entwicklung in Tochterorganisationen

Hamburger Gesellschaft für Vermögens- und Beteiligungsmanagement mbH (HGV) und der Hamburg Energienetze GmbH in Höhe von 200 Mio. Euro.

Den Verbindlichkeiten des erweiterten Kernhaushalts stehen Aktivposten gegenüber, die ebenfalls ansteigen. Der Anstieg resultiert ganz überwiegend aus dem **Sachanlagevermögen** in Höhe von rund 2,3 Mrd. Euro von 2015 bis 2019, der nahezu vollständig auf einem Anstieg bei den Grundstücken und Bauten zurückzuführen ist. Die Entwicklung des Sachanlagevermögens zeigt, dass Investitionen in dieses vorrangig nicht durch den Kernhaushalt erfolgen, sondern durch die Töchter.

Die Zahl der Mitarbeitenden des erweiterten Kernhaushalts ist in den letzten Jahren kontinuierlich um rund 1.000 jährlich angestiegen und liegt in 2019 bei rund 92.000. Hiervon sind 58.000 Mitarbeitende in 2019 dem Kernhaushalt zuzurechnen.



Quelle: Eigene Darstellung aus den jeweiligen Jahresabschlüssen

Ergebnisgleichsbedarfe bei der HGV in 2020
(in Mio. Euro)

Beteiligung	Summe
Hochbahn/VHH	140
Hamburg Messe und Congress GmbH	60
Flughafen Hamburg GmbH	70
Bäderland Hamburg GmbH	8
Ergebnisgleich HGV Gesamt	278

Quelle: Eigene Darstellung aus Unterlagen zur Landespressekonferenz am 3. November 2020

Auswirkungen in direkten Mehrheitsbeteiligungen der FHH in 2020
(in Mio. Euro)

Beteiligung	Summe
UKE	40
fördern und wohnen AöR	14
HPA	10
Verluste Gesamt	64

Quelle: Eigene Darstellung aus Unterlagen zur Landespressekonferenz am 3. November 2020

[22] Für 2020 ist zu erwarten, dass die Verbindlichkeiten sowohl im Kernhaushalt als auch in den Tochterorganisationen zunehmen. Die HGV beispielsweise, die als Konzernholding einen Großteil der öffentlichen Unternehmen in Hamburg bündelt, wird für 2020 voraussichtlich einen **zusätzlichen Ergebnisgleich** in Höhe von mehr als 250 Mio. Euro benötigen. Ausschlaggebend sind vor allem die Hamburger Verkehrsunternehmen und die Flughafen Hamburg GmbH, die jeweils durch Fahrgast- bzw. Fluggastzahleneinbrüche im Geschäftsjahr 2020 mit einem hohen Ergebnisausfall rechnen. Auch die Hamburg Messe und Congress GmbH ist aufgrund von ausgefallenen Veranstaltungen erheblich betroffen. Der Senat geht davon aus, dass diese Entwicklung auch über 2020 hinaus anhalten wird.³⁴

[23] Hinzu kommen finanzielle **Auswirkungen in den direkt gehaltenen Mehrheitsbeteiligungen der FHH**.³⁵ Diese führen zu einer Absenkung des Eigenkapitals und nach der Eigenkapitalspiegelbildmethode muss die Finanzanlage im Kernhaushalt entsprechend abgeschrieben werden. Der Kreditbedarf in den Unternehmen führt zu höheren Verbindlichkeiten (gegenüber Kreditinstituten). Bei dem Universitätsklinikum Hamburg-Eppendorf – Körperschaft des öffentlichen Rechts (UKE) wird beispielsweise mit einem Verlust in Höhe von über 40 Mio. Euro aufgrund der Freihaltung von Krankenhausbetten gerechnet. Die Hamburg Port Authority AöR (HPA) geht von einem Umsatzverlust von über 10 Mio. Euro aus.³⁶ Zusätzlich hat die HPA Mieten und Entgelte von 23 Mio. Euro gestundet, die in 2021 vereinnahmt werden sollen.³⁷

³⁴ Protokoll des Haushaltsausschusses Nr. 22/4 vom 25. September 2020.

³⁵ Die Verluste in den direkten Mehrheitsbeteiligungen wurden in der Landespressekonferenz am 3. November 2020 auf insgesamt 80 bis 100 Mio. Euro geschätzt.

³⁶ Vgl. auch Bürgerschaftsdrucksache 22/1173 vom 21. August 2020.

³⁷ Bürgerschaftsdrucksache 22/744 vom 14. Juli 2020.

[24] Auswirkungen haben auch die Verluste in der hsh portfolio-management AöR, an der Schleswig-Holstein und Hamburg jeweils zu 50 % beteiligt sind. Hierfür bestanden bereits zum 31. Dezember 2019 Rückstellungen im Kernhaushalt für das negative Eigenkapital in Höhe von 270 Mio. Euro, die sich pandemiebedingt in 2020 noch einmal um weitere 235 Mio. Euro erhöhen.³⁸

[25] Das MVM ist Teil der Immobilienstrategie des Senats.³⁹ Zur Finanzierung einer Bau- oder Sanierungsmaßnahme nimmt eine städtische Vermieter-KG (für die die Stadt bürgt) Kredite auf. Die Refinanzierung erfolgt durch Mietzahlungen der endgültigen Nutzer, die unmittelbar (durch Mietzahlungen aus dem Haushalt) oder mittelbar (zum Beispiel durch höhere Zuwendungen) aus dem Kernhaushalt zu erbringen sind. Zu Beginn des Jahres 2020 befanden sich 38 MVM-Maßnahmen in Planung (26), Bau (8) oder Betrieb (4).⁴⁰ Für ihre Abwicklung wurden bislang neun Objektgesellschaften gegründet.⁴¹ Das Gesamtvolumen der von der Bürgerschaft seit 2014 ermächtigten Sicherheitsleistungen für die betroffenen Neu- und Sanierungsprojekte beläuft sich mittlerweile auf über 1 Mrd. Euro.

³⁸ Bürgerschaftsdrucksache 22/2111 vom 10. November 2020, S. 31.

³⁹ Bürgerschaftsdrucksache 20/14486 vom 27. Januar 2015.

⁴⁰ Bürgerschaftsdrucksache 21/19742 vom 24. Januar 2020.

⁴¹ Sowie die UKE Immobilienverwaltung GmbH & Co. KG für UKE-Projekte, die nicht Bestandteil der Bürgerschaftsdrucksache sind, für die seitens der Bürgerschaft aber Sicherheitsleistungen ermächtigt worden sind. Für die 2020 gegründete Immobilienverwaltung für Bezirke GmbH & Co. KG (IVB KG) wurden bislang keine Sicherheitsleistungen ermächtigt.

Bewilligte Sicherheitsleistungen für MVM-Projekte 2014 bis 2020
(in Mio. Euro)

MVM-Projekt	Betrag	Objektgesellschaft
Center for Hybrid Nanostructures (CHYN)	46	1. IVFL GmbH & Co. KG
Geomatikum (Klimaforschung, "Haus der Erde")	346	2. IVFL GmbH & Co. KG
Energetische Grundsanierung des Trautwein-Gebäudes der Hochschule für Musik und Theater	30	3. IVFL GmbH & Co. KG
Neubauten MIN-Forum – Technikzentrale	12	4. IVFL GmbH & Co. KG
Neubau Opernwerkstätten und -fundi	68	IVK GmbH und Co. KG
Neubau Hamburg Advanced Research Centre for Bioorganic Chemistry (HARBOR)	18	1. IVFL GmbH & Co. KG
Zentrum für Studium und Promotion auf dem Campus der TUHH (ZSP)	7	3. IVFL GmbH & Co. KG
Neubauten MIN-Forum und Informatik	182	4. IVFL GmbH & Co. KG
Städtische Theater und Museen	129	1. / 2. HIM GmbH & Co. KG IVK GmbH und Co. KG
Philosophenturm	59	3. IVFL GmbH & Co. KG
Ateliergebäude HFBK	4	3. IVFL GmbH & Co. KG
UKE: Herz- und Gefäßzentrum, Campus Forschung II, HCTI	87	UIV GmbH & Co. KG
Neubau JVA "Jugendanstalt Hamburg"	15	IVJV GmbH & Co. KG
Gesamt	1.003	

Quelle: Eigene Darstellung aus Bürgerschaftsdrucksachen und Haushaltsbeschlüssen

[26] Neben dem Risiko der Kreditaufnahme im Fall einer finanziellen Schieflage der Objektgesellschaften sind mit den **MVM-Maßnahmen** auch langfristige Belastungen des Haushalts durch zu erbringende Mietzahlungen über einen vertraglich festgelegten Nutzungszeitraum von mindestens 20 Jahren verbunden. Allein die anfängliche Gesamtjahresmiete der in der Antwort auf eine Schriftliche Kleine Anfrage zum MVM⁴² aufgelisteten Projekte beläuft sich auf fast 75 Mio. Euro. Diese Kosten sind von den fachlich zuständigen Behörden in den künftigen Haushaltsplanungen zwingend zu berücksichtigen.

[27] In den Tochterorganisationen werden zunehmend große Investitionsprojekte der Kernverwaltung durchgeführt. Der Rechnungshof hatte in der Vergangenheit Mängel in der Wirtschaftlichkeit einzelner Maßnahmen festgestellt.⁴³ Dies gilt es im Blick zu behalten.

Auch muss die Verschuldung im haushaltsnahen Bereich im Blick bleiben. Sie ist wirtschaftlich wie eine Verschuldung des Kernhaushalts zu sehen. Denn: Am Ende muss stets der Haushalt für die Verpflichtungen eintreten.⁴⁴

⁴² Bürgerschaftsdrucksache 21/19742 vom 16. Januar 2020.

⁴³ Jahresbericht 2018, „Baumaßnahmen im Mieter-Vermieter-Modell“, Tz. 397 ff.

⁴⁴ Beratende Äußerung nach § 81 Absatz 2 LHO „Monitoring Schuldenbremse 2019“ vom 1. November 2019, Tz. 29 f. (Bürgerschaftsdrucksache 21/19050 vom 18. November 2019).

Investitionen

Bereits geplante Großprojekte im Umfang von mehr als

6 Mrd. Euro

führen dazu, dass künftig kaum finanzieller Spielraum für Neues bei den Investitionen verbleibt.

Der Zuwachs bei der Veranschlagung der Bauinvestitionen vom Ist 2019 zum Plan 2021 beträgt

180 %

und erscheint angesichts der Entwicklung der vergangenen Haushaltsjahre nicht umsetzbar.

Plananpassungen bei den Investitionsauszahlungen 2020

Plan 2020:	894 Mio. Euro
Fortgeschriebener Plan 2020:	1.409 Mio. Euro

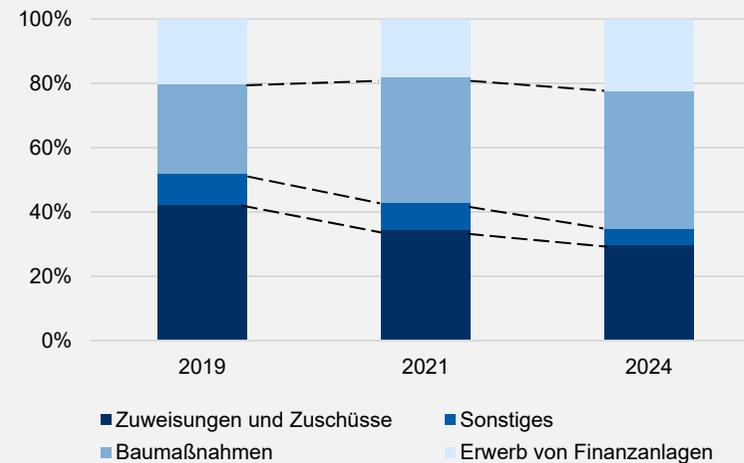
Differenz: 515 Mio. Euro

bestehend vor allem aus

Einlage SV Schnellbahnausbau	255 Mio. Euro
Investitionshilfen Covid-19	100 Mio. Euro
Bausteine HKWP 2020	115 Mio. Euro

HKWP = Hamburger Konjunktur- und Wachstumsprogramm

Entwicklung der Investitionsschwerpunkte



4. Investitionen

[28] Ein hohes Investitionsniveau gilt gemeinhin als Zeichen dafür, dass der Staat sein Infrastrukturvermögen in Ordnung hält. Es muss deshalb stetig beobachtet werden, ob der Staat genug investiert. Im Zusammenhang mit der Schuldenbremse ist dies besonders geboten, damit Haushaltsspielräume nicht zu Lasten der Substanz „erkaufte“ werden.

Mit der Doppik stehen in Hamburg differenzierte Informationen zur Investitionstätigkeit zur Verfügung. Es bedarf aber dennoch vertiefter Analysen:

- Das Verhältnis von Investitionen und Abschreibungen zeigt zwar grundsätzlich an, ob der Substanzerhalt gewährleistet ist. Aber: Ob ein Anlagegut regelmäßig und ordnungsgemäß gewartet wurde oder nicht, hat zunächst keinen Einfluss auf die Abschreibungen. In der Realität kann der tatsächliche Zustand eines Gebäudes oder einer Straße erheblich vom Vermögenswert „in den Büchern“ abweichen.
- Große Investitionsbedarfe, beispielsweise im Schulbau oder dem ÖPNV, werden in Hamburg durch ausgegliederte Einheiten umgesetzt. Dies erschwert einen Vergleich der Investitionsquote über die Zeit und macht deutlich, dass der Blick „über den Kernhaushalt“ hinaus gehen muss, um die Investitionstätigkeit der Stadt sachgerecht zu beurteilen. Der Konzernabschluss ermöglicht es zwar, den Blick auch auf ausgelagerte Bereiche zu lenken. Aber: Die Konzernsicht wird dominiert durch große öffentliche Unternehmen. Zur Beurteilung der Haushaltslage muss vor allem die Investitionstätigkeit in haushaltsnahen Bereichen in den Blick genommen werden.

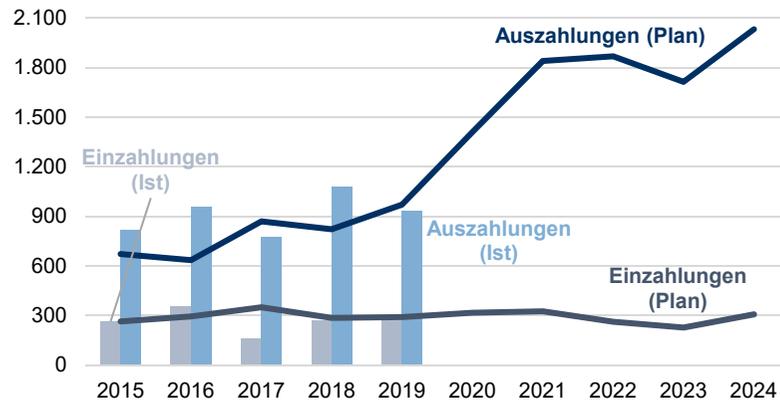
[29] Die aktuelle Planung des Kernhaushalts geht von deutlichen Steigerungen der Investitionstätigkeit aus: Während in den Jahren

2015 bis 2019 die jahresdurchschnittliche Steigerung der Auszahlungen für Investitionen noch bei 3 % lag, ist sie in den Jahren 2020 bis 2022 mit 15 % geplant. Zu einem erheblichen Teil ist dies mit den Investitionen im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie begründet.

II. Haushaltslage, 4. Investitionen

Beträge in Mio. Euro	Ist 2015	Ist 2016	Ist 2017	Ist 2018	Ist 2019 fortg.	Plan 2020	Plan 2021	Plan 2022	Plan 2023	Plan 2024
Einzahlungen (Kernhaushalt)	261,6	354,5	163,6	272,1	266,9	316,3	325,0	261,5	226,6	306,9
CAGR			1%				-9%		35%	
Einzahlungen aus empfangenen Investitionszuweisungen und -zuschüssen	96,1	123,8	132,1	192,6	218,5	231,8	169,4	150,6	105,2	101,8
			23%				-19%		-3%	
Einzahlungen aus der Veräußerung von Sachanlagen	9,5	10,2	7,0	9,6	3,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
			-20%				0%		0%	
Einzahlungen aus der Veräußerung von Finanzanlagen	64,0	186,5	0,1	58,7	43,8	80,0	99,8	110,1	120,6	157,6
			-9%				17%		31%	
Sonstige Investitionseinzahlungen	92,0	34,0	24,4	11,2	0,8	3,7	55,0	0,0	0,0	46,7
			-69%				-100%		-15%	
Auszahlungen (Kernhaushalt)	817,2	960,8	777,1	1.079,7	932,0	1.410,2	1.839,7	1.868,4	1.713,2	2.032,4
			3%				15%		19%	
Auszahlungen für Rechte aus geleisteten Zuweisungen und Zuschüssen	439,4	575,5	336,4	372,7	393,9	521,6	634,9	625,4	434,8	612,4
			-3%				9%		41%	
Auszahlungen für den Erwerb von Grundstücken/Gebäuden	13,2	7,8	18,9	7,8	10,0	3,4	15,2	12,1	9,7	7,7
			-7%				89%		-21%	
Auszahlungen für Baumaßnahmen	241,7	246,2	222,1	240,0	256,6	344,3	718,9	771,0	798,3	872,2
			2%				50%		9%	
Auszahlungen für den Erwerb von beweglichem Anlagevermögen	32,3	43,2	36,8	33,2	62,4	153,9	133,0	115,5	60,0	60,0
			18%				-13%		0%	
Auszahlungen für den Erwerb von Finanzanlagen	82,1	75,8	144,7	393,6	188,9	385,2	331,5	333,3	400,3	456,2
			23%				-7%		14%	
Sonstige Investitionsauszahlungen	8,5	12,3	18,2	32,4	20,2	8,4	10,4	15,3	14,9	28,7
			24%				35%		93%	
Globale Minderauszahlungen						-6,6	-4,2	-4,2	-4,8	-4,8
Investitionen im SV Schulimmobilien (Nettoauszahlungen)	335,6	419,0	343,5	332,0	376,5					
MVM-Projekte (Ausleihungen der Objektgesellschaften an die Realisierungsträger)	9,0	69,9	97,9	82,3	47,5					

Entwicklung der Investitionsein- und -auszahlungen
(in Mio. Euro)



Quelle: Eigene Darstellung aus Haushaltsrechnungen und Haushaltsplan-Entwurf 2021/2022

Plananpassungen beim Erwerb von Finanzanlagen in 2020

Plan 2020:	80 Mio. Euro
Fortgeschriebener Plan 2020:	385 Mio. Euro
Differenz:	305 Mio. Euro
bestehend aus	
Einlage SV Schnellbahnausbau	255 Mio. Euro
Investitionshilfen Covid-19	50 Mio. Euro

[30] Die **Einzahlungen aus Investitionen** resultieren aus Bundesmitteln für Einzelmaßnahmen und Programme sowie der Veräußerung von Finanzanlagen. In beiden Bereichen sind starke Schwankungen erkennbar, bei denen es sich allerdings überwiegend um zeitlich begrenzte Einzelsachverhalte handelt.

[31] Die **Auszahlungen für Investitionen** steigen im Planungszeitraum stark an und sind in 2024 mehr als doppelt so hoch wie das Ist 2019. Erkennbar ist eine Veränderung der Schwerpunkte in den Investitionen. Während bis 2019/2020 die Auszahlungen für Zuweisungen und Zuschüsse den größten Anteil ausmachten, liegt der Schwerpunkt in den Planungsjahren bei den Auszahlungen für Baumaßnahmen.

[32] Darüber hinaus waren besonders hohe Steigerungen von 2019 auf 2020 für den Erwerb von Finanzanlagen geplant.

Ursächlich für diesen hohen Plananstieg für den Erwerb von Finanzanlagen ist zum einen die vorsorgende Einlage in das SV Finanzierung Schnellbahnausbau.⁴⁵ Darüber hinaus erfolgen Investitionshilfen zur Bewältigung der Folgen der Covid-19-Pandemie.⁴⁶

Für die Jahre 2021 und 2022 werden jeweils rund 330 Mio. Euro für den Erwerb von Finanzanlagen geplant. Auch für die nachfolgenden Finanzplanungsjahre sind besonders hohe Auszahlungen in dem Bereich der Finanzanlagen vorgesehen. Deren Konkretisierung bleibt abzuwarten.⁴⁷

⁴⁵ Bürgerschaftsdrucksache 22/635 vom 23. Juni 2020.

⁴⁶ Bürgerschaftsdrucksache 22/88 vom 14. April 2020.

⁴⁷ Finanzbericht 2021/2022, S. 14.

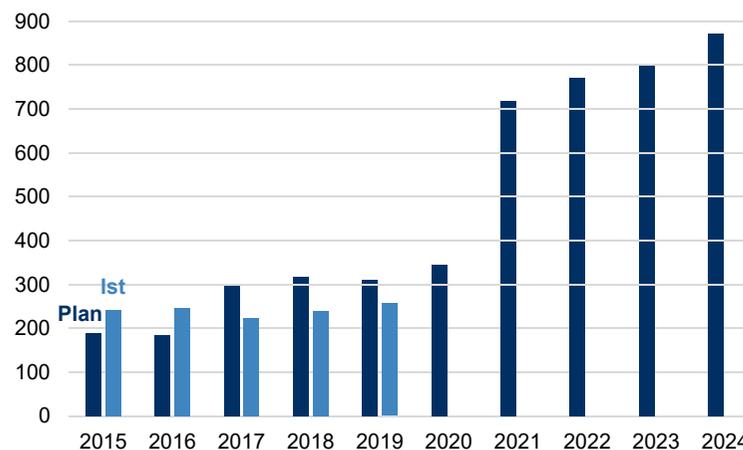
[33] Bei den Auszahlungen für Rechte aus geleisteten Zuweisungen und Zuschüssen handelt es sich neben Auszahlungen für Kinder- und Jugendarbeit auch um Investitionen in die Verkehrs- und Infrastruktur oder um Krankenhausinvestitionen.⁴⁸

Es zeigt sich, dass aus der Übersicht der verschiedenen Investitionsarten nicht zwangsläufig auf die konkrete Umsetzungsart geschlossen werden kann. Hinter investiven Zuwendungen können Baumaßnahmen stehen, die außerhalb des Kernhaushalts umgesetzt werden.

[34] Der Senat hat sich richtigerweise das Ziel gesetzt, den Sanierungsstau systematisch und nachhaltig zu reduzieren und den Erhalt der öffentlichen Infrastruktur von der jeweils aktuellen Haushaltslage unabhängig zu gestalten.⁴⁹ Entsprechend wurden im Haushaltsplan-Entwurf 2021/2022 die Ansätze für Auszahlungen für Baumaßnahmen gegenüber denen der Jahre 2019 und 2020 mehr als verdoppelt, wovon allerdings nur rund 72 % konkreten Baumaßnahmen zugeordnet sind. Die restlichen 28 % werden als zentrale Reserve- und Verstärkungspositionen veranschlagt.⁵⁰ Von den konkret geplanten Maßnahmen sind zudem ein knappes Drittel nicht für die Bauten des Infrastrukturvermögens der Kernverwaltung, sondern zur Finanzierung von Baumaßnahmen Dritter (zum Beispiel für den geplanten Neubau der U5, die Erweiterung der U4 und den Bau der S4) vorgesehen.⁵¹

Die tatsächlichen **Auszahlungen für Bauinvestitionen** blieben seit 2017 stets hinter der Planung zurück. Die stetig erhöht geplante

Entwicklung der Auszahlungen für Bauinvestitionen
(in Mio. Euro)



Quelle: Eigene Darstellung aus Haushaltsrechnungen und Haushaltsplan-Entwurf 2021/2022

⁴⁸ Bürgerschaftsdrucksache 22/201 vom 11. Mai 2020, S. 9.

⁴⁹ Bürgerschaftsdrucksache 21/13592 vom 26. Juni 2018, S. 2.

⁵⁰ Haushaltsplan-Entwurf 2021/2022, Einzelplan 9.2, Aufgabenbereich 283.

⁵¹ Haushaltsplan-Entwurf 2021/2022, Einzelplan 7.1, Aufgabenbereich 301.



Quelle: Eigene Darstellung aus Haushaltsplan-Entwurf 2021/2022 sowie der Haushaltspläne 2017 bis 2020

Bautätigkeit konnte praktisch nicht vollzogen werden, unter anderem da aufgrund fehlender Kapazitäten auf dem Markt keine Auftragsvergaben im gewünschten Umfang möglich sind. Darüber hinaus kommt es auch immer wieder zu Engpässen bei der Planung, Vergabe und Ausführung seitens der Bauverwaltung.⁵² Es ist in den vergangenen Jahren nicht gelungen, jährlich mehr als rund 250 Mio. Euro umzusetzen.⁵³ Inwieweit eine Erhöhung der Bauinvestitionsplanung vor diesem Hintergrund realistisch umsetzbar ist, bleibt daher fraglich.

Für das **SV Schulimmobilien** ist im Planungszeitraum 2021 bis 2024 ein anhaltend hohes **Investitionsvolumen** von im Mittel rund 470 Mio. Euro jährlich zugunsten der Schulgebäude vorgesehen.⁵⁴

[35] Ob die Bauinvestitionen ausreichen, um Versäumnisse aus der Vergangenheit aufzuholen, lässt sich zum einen anhand des Anlagenabnutzungsgrades⁵⁵ und zum anderen anhand der tatsächlichen Zustandsentwicklung städtischer Bauten beurteilen.

Der Anlagenabnutzungsgrad zeigt an, zu wieviel Prozent Gebäude oder Straßen bilanziell bereits verschlissen sind. Würde im Zeitablauf gleichmäßig reinvestiert, würde sich ein Gleichgewicht aus neuem und altem Bestand einstellen und der Anlagenabnutzungsgrad konstant bei 50 % liegen. Abnutzungsgrade von deutlich über

⁵² Bürgerschaftsdrucksache 22/1260 vom 1. September 2020, S. 242.

⁵³ Beratende Äußerung nach § 81 Absatz 2 LHO „Monitoring Schuldenbremse 2019“ vom 1. November 2019, Tz. 49 (Bürgerschaftsdrucksache 21/19050 vom 18. November 2019).

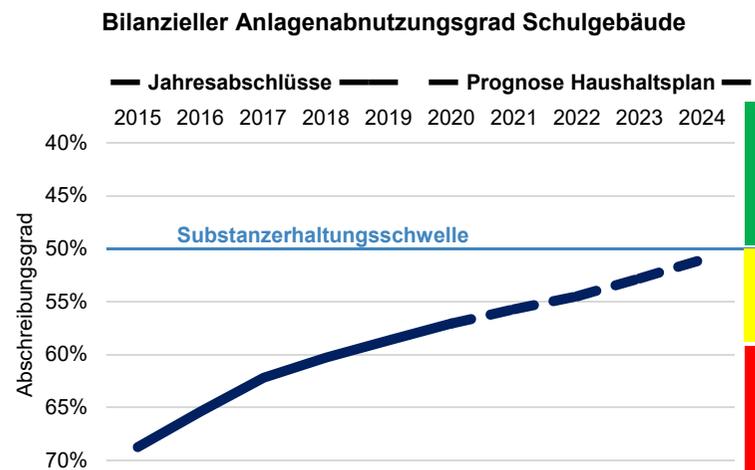
⁵⁴ Haushaltsplan-Entwurf 2021/2022, Einzelplan 9.1, Produktgruppe 280.03, Produktkennzahl B_280_03_001 Investitionsvolumen.

⁵⁵ Vgl. Ergänzung zum Jahresbericht 2013, Tz. 14. Der Senat hält Abweichungen um 10 Prozentpunkte über die gesamte Asset Klasse für vertretbar und sieht eine langfristige Gefährdung des Substanzerhalts mit Verlagerung der notwendigen Ersatzinvestitionen in zukünftige Haushaltsjahre erst bei einem Anlagenabnutzungsgrad größer als 60 % (Bürgerschaftsdrucksache 21/13592 vom 26. Juni 2018, S. 7).

50 % signalisieren, dass – bei unverändertem Bedarf – der Substanzerhalt gefährdet ist und die Lasten für die Ersatzinvestitionen in die Zukunft verlagert werden.

Der Anlagenabnutzungsgrad der Bauten des Infrastrukturvermögens ist in den Jahren 2015 bis 2018 von 69 % auf 71 % gestiegen und dann in 2019 wieder auf 69 % gesunken. Im Wesentlichen bleibt der Abnutzungsgrad also konstant im „roten Bereich“. Die Verbesserung des Anlagenabnutzungsgrades ist im Wesentlichen durch eine Bewertungsumstellung der Parks und Grünanlagen begründet. Der Wert ist allerdings mangelbehaftet: Fertiggestellte Bauten sind in der Anlagenbuchhaltung in erheblichem Umfang noch nicht auf die Bauten des Infrastrukturvermögens umgebucht worden.⁵⁶ Entsprechend bildet der Anlagenabnutzungsgrad den Abbau des Sanierungsstaus noch nicht realistisch ab. Damit ist auch das Erreichen des vom Senat mit den Grundsätzen des Erhaltungsmanagements⁵⁷ angestrebten Ziels „Werterhalt durch ausreichende Investitionen“ noch nicht anhand der Bilanzdaten nachvollziehbar. Dies wird erst möglich sein, wenn die Bauten des Infrastrukturvermögens ordnungsgemäß bilanziert werden. Unter dieser Voraussetzung wird eine Verbesserung des Anlagenabnutzungsgrades erwartet. Das Erreichen der Substanzerhaltungsschwelle ist derzeit jedoch noch nicht zu erwarten.

Bei den **Schulgebäuden** sank der **Anlagenabnutzungsgrad** im Jahr 2019 auf 59 %. Diese positive Entwicklung wird sich voraussichtlich auch in den nächsten Jahren fortsetzen, da unverändert deutlich höhere Investitionen als Abschreibungen geplant sind. Bei



Quelle: Eigene Darstellung aus den Jahresabschlüssen des SV Schulimmobilien 2015 bis 2019 sowie Haushaltsplan-Entwurf 2021/2022

⁵⁶ Der Rechnungshof hat bei seinen Prüfungen der Jahres- und Konzernabschlüsse u. a. deshalb seine Bestätigungsvermerke für die Haushaltsjahre ab 2015 eingeschränkt und bereits darauf hingewiesen, dass diese Bilanzierungspraxis Auswirkungen auf den zutreffenden Vermögensausweis und die Darstellung der Ertragslage hat (siehe zuletzt Jahresbericht 2020, Tz. 11).

⁵⁷ Bürgerschaftsdrucksache 21/13592 vom 26. Juni 2018.

Im Haushaltsplan-Entwurf 2021/2022 fehlen Ist-Werte zur Zustandsentwicklung der Straßen und Brücken.

Zustandsentwicklung der Brückenbauwerke

	Ist 2017	Plan 2021-2024
Mindestens befriedigender Bauzustand	51,1 %	44,3 %
Noch ausreichender Bauzustand	39,4 %	47,7 %
Nicht ausreichender bzw. ungenügender Bauzustand	9,5 %	8,0 %

Quelle: Eigene Darstellung aus Haushaltsrechnung und Haushaltsplan-Entwurf 2021/2022

einem gleichbleibend hohen Investitionsniveau ist mittelfristig ein Erreichen der Substanzerhaltungsschwelle zu erwarten.

[36] Neben den Bilanzzahlen liegen der Verwaltung für Hauptverkehrs- und Bezirksstraßen, Brücken und Schulgebäude differenzierte fachliche Zustandsbewertungen vor. Diese werden für die Hauptverkehrsstraßen und Brücken seit 2015 als Ist-Werte zusammen mit den korrespondierenden Planwerten als Kennzahlen im Haushaltsplan dargestellt.⁵⁸ Im Haushaltsplan-Entwurf 2021/2022 sind in den Kennzahlen erstmalig keine Ist-Werte zu den bisherigen Zustandsveränderungen mehr dargestellt. Insoweit enden die Ist-Werte mit dem Jahr 2017. Damit gehen der Bürgerschaft wichtige Informationen verloren.⁵⁹ Für das Bezirksstraßennetz und damit den weit überwiegenden Anteil des Hamburger Straßennetzes⁶⁰ werden im Haushaltsplan weiterhin keine Zustandskennzahlen dargestellt. Damit fehlen der Bürgerschaft auch hier wichtige Informationen.

Hinsichtlich der **Zustandsentwicklung der Brückenbauwerke** offenbart die Gegenüberstellung der im Haushaltsplan 2019/2020 genannten Ist-Werte für 2017⁶¹ mit den Planwerten des aktuellen Haushaltsplan-Entwurfs eine deutliche Verschlechterung. Die Planwerte für 2021 zeigen, dass 56 % der Bauwerke kurzfristig instand zu setzen oder sogar zu erneuern sind.⁶² Eine Zustandsverbesserung ist allerdings bis 2024 nicht geplant. Der Senat hat hierzu in

⁵⁸ Zuletzt im Haushaltsplan 2019/2020, Einzelplan 7, Produktgruppe 269.02.

⁵⁹ Hinsichtlich des Zustands der Hauptverkehrsstraßen werden im Haushaltsplan-Entwurf 2021/2022, Einzelplan 7.1, Aufgabenbereich 301, Produktgruppe 301.02 für die kommenden Jahre deutliche Verbesserungen prognostiziert. Der aktuelle Zustand der Hauptverkehrsstraßen bleibt dabei unklar.

⁶⁰ Gemäß Bürgerschaftsdrucksache 21/12968 vom 8. Mai 2018 umfasst das Bezirksstraßennetz eine Länge von 3673 km des Gesamtnetzes von 4783 km.

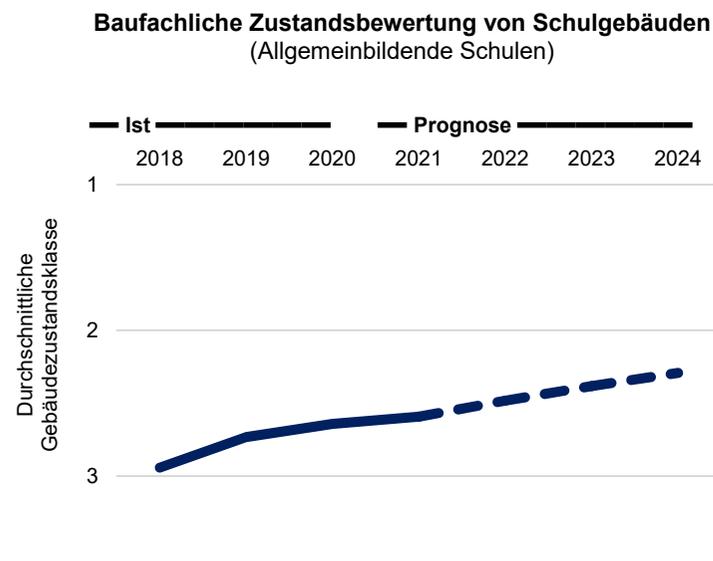
⁶¹ Gemäß Haushaltsplan 2019/2020, Einzelplan 7, Produktgruppe 269.02, Kennzahlen 8 bis 10.

⁶² Anteil mit Zustandsnote ab 2,5.

seinen Erläuterungen ausgeführt, dass Veränderungen in den Zustandsklassen aktuell nicht planbar seien. Insgesamt erwarte er aber eine weitere Zustandsverschlechterung der Brückenbauwerke, die erst mittelfristig aufgehalten werden könne.⁶³

Für die **Schulgebäude** zeigen die im Haushaltsplan-Entwurf 2020/2021 dargestellten Kennzahlen eine deutliche **Zustandsverbesserung** auf. Dies korreliert mit der oben dargestellten Entwicklung des Anlagenabnutzungsgrades. Die erstmalige Darstellung von Ist-Werten bei den Zustandskennzahlen im Haushaltsplan-Entwurf 2021/2022 erhöht die Aussagekraft dieser Kennzahlen und zeigt, dass der Sanierungsstau bei den Schulbauten erkennbar reduziert wird.

[37] Die in der vergangenen Legislaturperiode begonnen Planungen zahlreicher Großprojekte werden fortgeführt und durch weitere Maßnahmen ergänzt. So hat der Senat erste Bausteine für ein Hamburger Konjunktur- und Wachstumsprogramm 2020 vorgestellt, das auch Investitionstätigkeiten im Umfang von über 300 Mio. Euro für 2020 enthält und perspektivisch erhebliche weitere Investitionen beschreibt.⁶⁴ Ein Schwerpunkt liegt bei Projekten des Klimaplanes und der klimagerechten Mobilität. Der Senat hat hierzu weitere Planungen vorgestellt, die über die bislang in den Bürgerschaftsdrucksachen genannten Ansätze hinausgehen.⁶⁵ Für die Finanzierung allein dieser ausgewählten Projekte werden langfristig mehr als 6 Mrd. Euro aufzubringen sein.



Quelle: Eigene Darstellung aus Haushaltsplan-Entwurf 2021/2022

⁶³ Haushaltsplan-Entwurf 2021/2022, Einzelplan 7.1, Produktgruppe 301.02, Erläuterungen zu den Kennzahlen 5 bis 7.

⁶⁴ Eigene Berechnung des Rechnungshofs aus Bürgerschaftsdrucksachen 22/635 vom 23. Juni 2020 sowie 22/1568 vom 29. September 2020.

⁶⁵ Pressekonferenz des Senats zur Haushaltsplanaufstellung am 21. Oktober 2020.

Großprojekte (Auswahl)

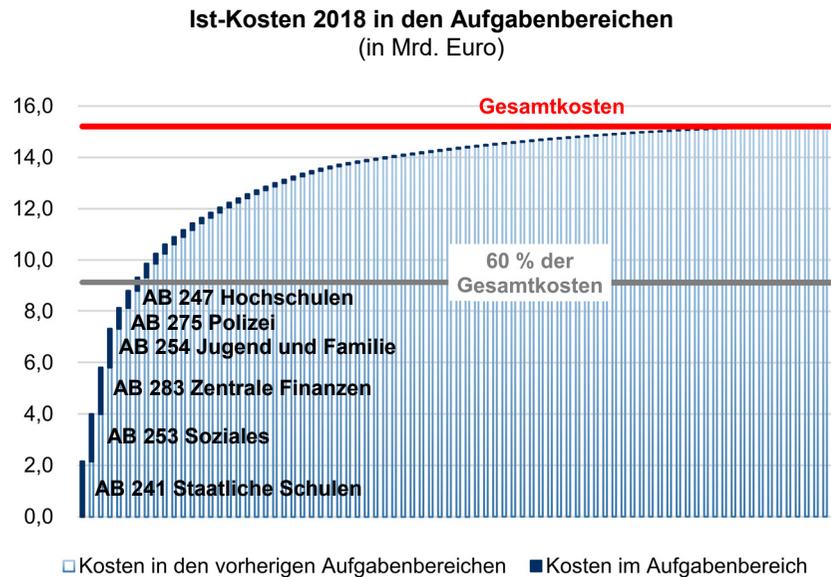
Maßnahme	Bürgerschaftsdrucksache	Summe
Kommunalinvestitionsförderungsgesetz	22/635	63 Mio. Euro
Sanierung kommunaler Einrichtungen	22/635	30 Mio. Euro
Radverkehrsausbau	22/635, PK	80 Mio. Euro
Einlage SV Schnellbahnausbau (kumuliert bis 2022)	21/14559, 22/635	556 Mio. Euro
Schulbau: Maßnahmen ab 2019	21/19422	4.000 Mio. Euro
Energetische Sanierungen	PK	>70 Mio. Euro
Klinikneubau Altona	21/18408	425 Mio. Euro
Sanierungen und Neubauten an Hamburger Hochschulen	21/16734	500 Mio. Euro

Quelle: Eigene Darstellung aus Bürgerschaftsdrucksachen sowie Pressekonferenz (PK) des Senats zur Haushaltsplanaufstellung am 21. Oktober 2020

In die Haushalts- und Finanzplanungen sind diese Auszahlungen für **Großprojekte** bisher nur zu einem geringen Teil eingepreist, weil diese erst später anfallen.

Beispielsweise sind in 2020 weitere Kapitaleinlagen in Höhe von 255 Mio. Euro in das neu geschaffene SV Schnellbahnausbau geflossen, das jährliche Spitzen bei den Investitionsbedarfen ausgleichen soll. Die Zielperspektive allein der bis 2023 geplanten Ansparphase liegt deutlich über 500 Mio. Euro. Die großen finanziellen Belastungen durch das Projekt folgen jedoch erst nach Ende des gegenwärtigen Finanzplanungszeitraums. Darüber hinaus gehen die im HKWP 2020 enthaltenen Vorhaben wie die Mobilitätswende und die Umsetzung des Klimaplanes mit erheblichen Finanzbedarfen einher.

Mit Blick auf die schon in Aussicht genommenen Großprojekte bleibt wenig Spielraum für Neues.



Quelle: Eigene Darstellung aus Haushaltsrechnung 2018

III. Haushaltsplan-Entwurf 2021/2022

[38] In diesem Teil befasst sich der Bericht mit Analysen und Hinweisen zu den sechs kostengrößten der 84 **Aufgabenbereiche** (AB) des Haushalts.⁶⁶ Das Kostenvolumen in diesen sechs Aufgabenbereichen betrug in 2018 fast 9 Mrd. Euro und damit fast 60 % der gut 15 Mrd. Euro Gesamtkosten.

Für jeden Aufgabenbereich wird die finanzielle Entwicklung anhand von Ist- und Planzahlen dargestellt. Im Zahlenwerk wurde jeweils die mittlere jährliche Wachstumsrate (CAGR⁶⁷) berechnet für die Ist-Jahre (2015 bis 2019), die Planjahre (2020 bis 2022) und die Finanzplanungsjahre (2023 auf 2024). Der Rechnungshof hat Schlüsselkennzahlen gebildet, die – auf Ebene des Aufgabenbereichs – einen Anhaltspunkt für die Entwicklung geben sollen.

Auffälligkeiten, die sich aus dem Zahlenwerk ergeben, werden aufgezeigt. Diese werden ergänzt um generelle Anmerkungen aus der Ressortbeobachtung des Rechnungshofs sowie um Prüfungsfeststellungen des Rechnungshofs mit Relevanz für die Haushaltsplanung.

⁶⁶ Stand: Ist-Zahlen 2018.

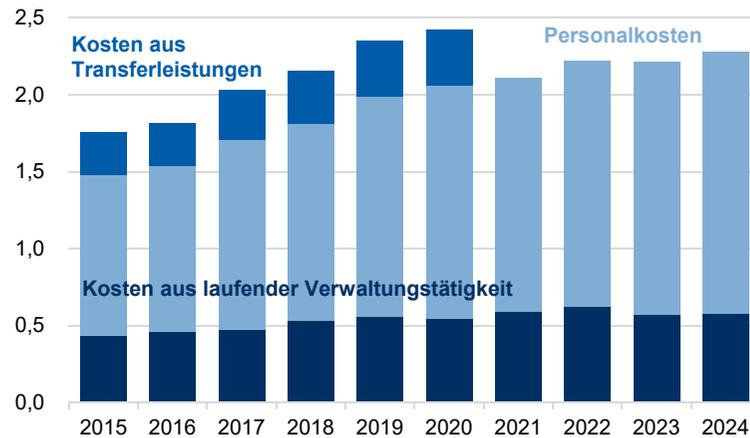
⁶⁷ Compound Annual Growth Rate. Die CAGR beschreibt die jährliche Steigerung eines Basiswertes über einen bestimmten Zeitraum.

1. Staatliche Schulen (AB 241)

1.1 Finanzielle Entwicklung

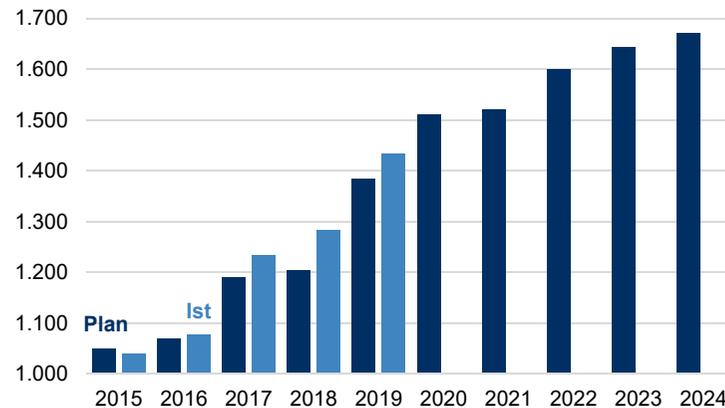
Beträge in Tsd. Euro	Ist 2015	Ist 2016	Ist 2017	Ist 2018	Ist 2019	fortg. Plan 2020	Plan 2021	Plan 2022	Plan 2023	Plan 2024
Erlöse	23.087	25.026	28.200	40.702	31.198	15.213	14.489	14.851	15.224	15.604
CAGR			8%				-1%		2%	
Kosten	1.758.275	1.821.116	2.034.190	2.157.063	2.357.214	2.426.390	2.111.318	2.220.154	2.217.948	2.280.872
			8%				-4%		3%	
Kosten aus laufender Verwaltungstätigkeit	438.296	459.626	470.084	529.673	559.146	543.684	590.408	620.004	573.495	580.011
			6%				7%		1%	
Personalkosten	1.039.491	1.076.810	1.233.851	1.282.175	1.432.690	1.509.624	1.519.832	1.599.068	1.643.369	1.699.720
			8%				3%		3%	
Kosten aus Transferleistungen	275.071	274.695	326.154	341.405	361.370	370.981	0	0	0	0
			7%				-100%		0%	
Einzahlungen für Investitionen	80	0	0	0	0	0	0	0	0	0
			-100%				0%		0%	
Auszahlungen für Investitionen	4.308	4.552	4.477	5.300	6.402	4.796	1.900	1.900	900	900
			10%				-37%		0%	
Vollzeitäquivalente	14.732	14.959	15.247	15.544	16.143	16.444	17.164	17.585	17.914	18.204
			2%				3%		2%	
Finanzielle Schlüsselkennzahlen										
Schülerinnen und Schüler der allgemeinbildenden Schulen je Schuljahr	190.396	192.836	195.176	197.399	199.731					

Gesamtkostenentwicklung des Aufgabenbereichs
(in Mrd. Euro)



Quelle: Eigene Darstellung aus Haushaltsrechnungen und Haushaltsplan-Entwurf 2021/2022

Entwicklung der Personalkosten
(in Mio. Euro)



Quelle: Eigene Darstellung aus Haushaltsrechnungen und Haushaltsplan-Entwurf 2021/2022

1.2 Auffälligkeiten

- Die **Gesamtkosten** sinken von 2020 auf 2021. Die Planung 2021 wird wesentlich beeinflusst durch die Verlagerung des Hamburger Instituts für Berufliche Bildung (HIBB), das ab 2021 (u. a. angeregt durch eine Rechnungshofprüfung⁶⁸) in einem neu geschaffenen AB 242 „Berufliche Bildung und Weiterbildung“ separat abgebildet wird. Hierdurch ergibt sich trotz des stetigen Anstiegs der Personalkosten zutreffenderweise eine planerische Verringerung der Gesamtkosten des Aufgabenbereichs. Die Kosten aus Transferleistungen entfallen damit vollständig.
- Die **Personalkosten** sind von 2016 auf 2017 um 15 % und von 2018 auf 2019 um 12 % gestiegen. Die Kostenplanung ab 2020 geht von moderateren Steigerungsraten der Personalkosten von 0,7 % (2020 auf 2021) bzw. 5 % (2021 auf 2022) aus.

In den Personalkostenverrechnungssätzen waren für Beamtinnen und Beamte in den Jahren 2017 und 2018 bei den Bezügen 39 % für die Zuführung zu Pensionsrückstellungen zu berücksichtigen (2016: 25 %). In 2019 und 2020 waren es 48 %, die Planung für den Doppelhaushalt 2021/2022 geht von 49 % aus.

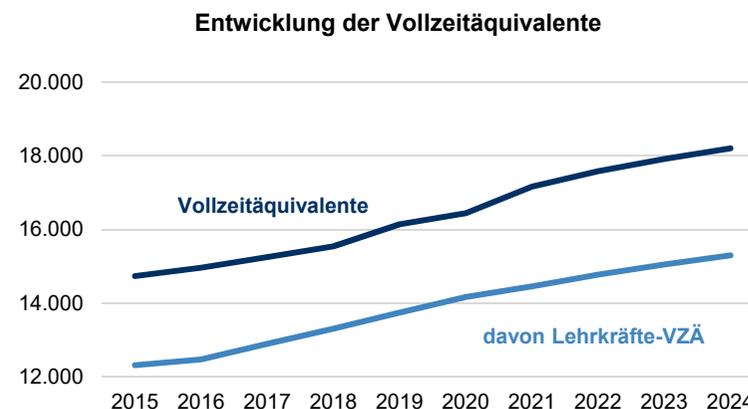
Es ist vorgesehen, dass die Besoldung aller derzeit mit A 12 besoldeten Lehrkräfte (hauptsächlich betrifft dies die Lehrkräfte an Grundschulen) in drei Stufen auf A 13 angehoben werden soll.⁶⁹ Dies führt ab dem 1. August 2021 aufwachsend zu höheren Personalkosten. Nach der vollständigen Umsetzung aller Erhöhungsschritte fallen im Haushaltsjahr 2024 erstmals die vollen zusätzlichen Personalkosten von rund 63 Mio. Euro pro Jahr an. Inwieweit diese zusätzlichen Personalkosten bei der

⁶⁸ Jahresbericht 2020, „Finanzausstattung des Hamburger Instituts für Berufliche Bildung“, Tz. 256 ff.

⁶⁹ Bürgerschaftsdrucksache 22/2225 vom 17. November 2020.

Haushaltsplanaufstellung 2020/2021 berücksichtigt wurden, konnte der Rechnungshof dem Planwerk nicht entnehmen.

- Es erfolgt ein starker Anstieg bei den **Vollzeitäquivalenten** (VZÄ) von 2015 bis 2019 (plus 1.411 VZÄ). Der Anstieg verstärkt sich tendenziell in den Folgejahren. Er beträgt allein in den Planjahren 2020 bis 2022, also über einen kürzeren Betrachtungszeitraum, nochmals plus 1.141 VZÄ (davon 607 Lehrkräfte-VZÄ). Grund für den Anstieg bei den Lehrkräften ist insbesondere die stete Erhöhung der Zahl der Schülerinnen und Schüler, die aufgrund der schülerbezogenen Bedarfszuweisung automatisch einen Anstieg an Lehrkräften auslöst. Die Behörde für Schule und Berufsbildung (BSB) erwartet danach eine weitere Erhöhung des pädagogischen Personals an Schulen zum Schuljahr 2020/2021 um 452 Stellen, von denen 394 auf Lehrkräfte entfallen.⁷⁰ Eine entsprechende Anpassung der VZÄ-Planung 2020 war für den Rechnungshof nicht erkennbar.
- Die Erlöse (insbesondere Gebühreneinnahmen im Zusammenhang mit der ganztätigen Betreuung) liegen in der Planung deutlich unter der Ist-Entwicklung. Grund hierfür sind die Erlöse aus Transferleistungen sowie die sonstigen Erlöse, die jeweils im Ist anfallen, jedoch nicht bzw. nur in sehr geringem Umfang geplant werden, ohne dass dies im Haushaltsplan-Entwurf 2021/2022 erläutert wird.
- In den Jahren 2018 und 2019 sind die Auszahlungen für Investitionen jährlich um rund 20 % gestiegen. Dieser Trend wird in der Planung ab 2020 nicht fortgesetzt. Die investiven Mittel werden für die Beschaffung von beweglichem Anlagevermögen und IT genutzt, es handelt sich nicht um bauliche Maßnahmen. Hauptgrund für den starken Anstieg in den Vorjahren waren



Quelle: Eigene Darstellung aus Haushaltsrechnungen und Haushaltsplan-Entwurf 2021/2022

⁷⁰ Pressemitteilung des Senats vom 4. August 2020: „Schuljahr 2020/21: 5.400 Schüler und rund 450 Pädagogen mehr als im Vorjahr, 850 Mio. Euro Investitionen in den Schulbau in 2020/21“.

Mehrbedarfe bei der Schuleinrichtung (Mobiliar und Hardware). Ab 2021 wird der investive Zuschuss an das HIBB von jährlich 3,89 Mio. Euro im neu geschaffenen AB 242 „Berufliche Bildung und Weiterbildung“ abgebildet.

1.3 Anmerkungen

- Die Entwicklung der Ermächtigungsüberträge („Reste“) seit 2015 ist rückläufig (2019 auf 2020: 45,7 Mio. Euro gegenüber 2015 auf 2016: 61,1 Mio. Euro), dies entspricht einem Absinken um 25,2 %.
- Die Globalen Minderkosten sind in den Haushaltsplanjahren mit 2 % bzw. mit 3 % der Gesamtkosten – wie in den anderen Einzelplänen auch – veranschlagt. Angesichts des besonders hohen Personalkostenanteils und dessen besonderer Dynamik ist es gegenwärtig noch fraglich, wie der Einzelplan diesen Einsparbeitrag erbringen kann.
- Die finanzielle Schlüsselkennzahl bildet die Schülerinnen- und Schüler-Zahlen je Schuljahr ab, sie ist also anders als die dargestellten Haushaltszahlen jahresübergreifend.⁷¹ Sie beinhaltet nicht die berufsbildenden Schulen.

1.4 Prüfungsfeststellungen des Rechnungshofs mit Relevanz für die Haushaltsplanung

- Die Kostenkennzahlen für den Mehrbedarf für „Ganztagsschulen“ und „Ganztägige Bildung und Betreuung an Schulen“ wurden einmalig für die Jahre 2004 bzw. 2005 von der BSB ermittelt und bis zum Haushaltsplan 2017/2018 mit diesem

⁷¹ Quelle: <https://www.hamburg.de/schulstatistiken/>.

veralteten Stand ausgewiesen. Diese Kostenkennzahlen wurden aufgrund einer Prüfung des Rechnungshofs ab dem Haushaltsplan 2019/2020 aktualisiert.⁷²

- Das HIBB verfügte zum 31. Dezember 2018 über rund 50 Mio. Euro freie liquide Mittel, die nicht zur Erfüllung der staatlichen Aufgabe „Schulische Berufliche Bildung“ benötigt wurden. Die BSB hat bei der Planung der Zuführungen an das HIBB die steigende Entwicklung der freien liquiden Mittel nicht berücksichtigt. Darüber hinaus hat das HIBB seit neun Jahren durchgehend Fehlbeträge geplant, obwohl es im Ergebnis jährlich Überschüsse in mehrfacher Millionenhöhe erwirtschaftet hat.⁷³

⁷² Jahresbericht 2018, „Ganztägige Bildung und Betreuung an Schulen“, Tz. 197 ff.

⁷³ Jahresbericht 2020, „Finanzausstattung des Hamburger Instituts für Berufliche Bildung“, Tz. 246 ff.

2. Soziales (AB 253)

2.1 Finanzielle Entwicklung

Beträge in Tsd. Euro	Ist 2015	Ist 2016	Ist 2017	Ist 2018	Ist 2019	fortg. Plan 2020	Plan 2021	Plan 2022	Plan 2023	Plan 2024
Erlöse	648.358	548.194	607.262	713.236	724.235	647.434	886.838	867.391	897.362	927.301
CAGR			3%				16%		3%	
Kosten	1.806.565	1.889.540	1.886.763	1.836.745	1.860.223	1.856.096	1.939.601	1.971.566	2.035.709	2.084.026
			1%				3%		2%	
Kosten aus laufender Verwaltungstätigkeit	3.867	2.333	2.704	5.929	8.702	7.583	9.273	8.970	9.160	9.356
			22%				9%		2%	
Personalkosten	8.634	9.444	12.768	12.003	12.442	13.870	14.060	14.268	14.482	14.695
			10%				1%		1%	
Kosten aus Transferleistungen	1.555.811	1.686.338	1.735.900	1.752.593	1.800.204	1.813.100	1.893.973	1.928.565	1.992.667	2.040.428
			4%				3%		2%	
Einzahlungen für Investitionen	0	33.760	5.592	955	403	0	0	0	0	0
			-67%				0%		0%	
Auszahlungen für Investitionen	126.627	52.226	49.223	47.337	12.017	7.050	2.265	2.690	5.050	5.050
			-44%				-38%		0%	
Vollzeitäquivalente	126	137	152	150	143	160	151	151	151	151
			3%				-3%		0%	
Finanzielle Schlüsselkennzahlen										
Anteil der Kosten des AB am Hamburger Bruttoinlandsprodukt	1,67%	1,71%	1,63%	1,54%	1,51%					
Beteiligungen des Bundes an den Kosten des AB	26%	26%	28%	35%	36%					

Leistungsschwerpunkte im Aufgabenbereich

- Hilfe zum Lebensunterhalt (Kapitel 3 SGB XII)
- Hilfe zur Grundsicherung (Kapitel 4 SGB XII)
- Hilfen zur Gesundheit (Kapitel 5 SGB XII)
- Hilfen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG)
- Kommunale Leistungen nach dem SGB II (Kosten der Unterkunft)
- Bildungs- und Teilhabepaket
- Hilfen für Menschen mit besonderen sozialen Schwierigkeiten
- Basisversorgung von obdachlosen und von Obdachlosigkeit bedrohten Menschen
- Besondere Hilfen zum Wohnen und zur Unterbringung
- Eingliederungshilfe für behinderte Menschen
- Hilfe zur Teilhabe am Arbeitsleben für behinderte Menschen
- Gleichstellung behinderter Menschen

2.2 Auffälligkeiten

- Die Erlöse steigen seit 2016 kontinuierlich. Dies korrespondiert mit dem Anteil der Bundeserstattungen für Kosten des Aufgabenbereichs, die von 2015 bis 2019 insgesamt um 10 % gestiegen sind, wobei der größte Anstieg von 2017 auf 2018 zu verzeichnen ist. Ursächlich hierfür war der Umfang der vom Bund zu erstattenden Kosten für Unterkunft und Heizung nach dem SGB II. Der Plan 2020 liegt bei den Erlösen weit unter dem Ist 2019.

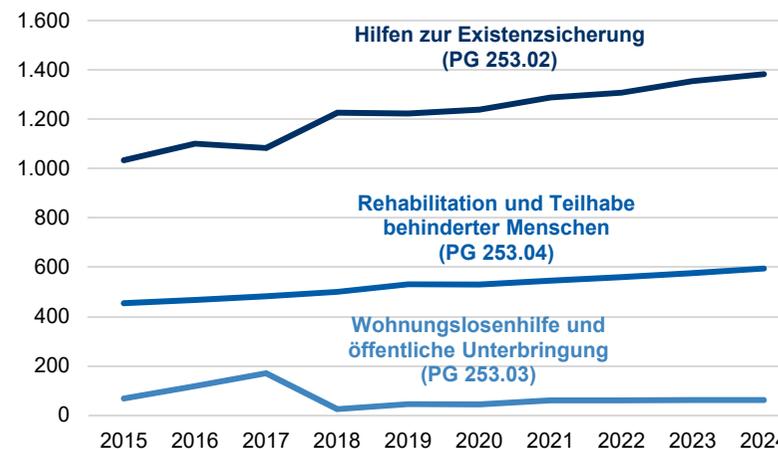
Bei der Planung ab 2021 ist wiederum ein deutlicher Anstieg der Erlöse zu erkennen. Grund hierfür ist die 2020 beschlossene Anhebung der Beteiligung des Bundes an den Bedarfen für Unterkunft und Heizung nach dem SGB II.

- Die Kosten aus laufender Verwaltungstätigkeit sind in den Jahren 2018 und 2019 stark angestiegen. Dieser Anstieg steht im Zusammenhang mit der Produktivsetzung des Fachverfahrens PROSOZ. Die Betriebskosten beim IT-Dienstleister Dataport AöR sowie Lizenzkosten verursachen ab 2019 zeitanteilig und ab dem Jahr 2020 ganzjährig Kosten. Die dafür entstandenen Kosten wurden aus dem Einzelplan 9.2 gedeckt. Insgesamt lag die Planung im Betrachtungszeitraum weit unter den Ist-Werten (Ist 2018: 5.929 Tsd. Euro, Plan 2018: 582 Tsd. Euro). Der fortgeschriebene Plan 2020 liegt unter dem Ist 2019 sowie unter den Ansätzen für die Folgejahre. Im Planjahr 2021 sind die Kosten aus laufender Verwaltungstätigkeit darüber hinaus stark erhöht, weil Hamburg in der PG „Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen“ einen Beitrag zu einer neu erstellten Software auf Bundesebene zu leisten hat.
- Die Personalkosten sind von 2016 auf 2017 um 35 % gestiegen. Der Anstieg resultiert überwiegend aus erstmaligen Rückstellungen für Gleitzeitüberhänge und Resturlaub und einer deutlichen Erhöhung der Versorgungszuschläge. Dies führte

zu Mehrkosten, die auch in den Folgejahren eingeplant worden sind.

- In 2019 ist die Anzahl der VZÄ niedriger als in den Jahren zuvor. Dies liegt an fluktuationsbedingt vorübergehend nicht besetzten Stellen. Der fortgeschriebene Plan 2020 ist im Vergleich zu 2019 daher stark erhöht. Bei der Planung ab 2021 ist ein Rückgang in den VZÄ auf den Wert der Jahre 2017/2018 zu erkennen, dies wird im Haushaltsplan-Entwurf 2021/2022 nicht erläutert.
- Die **Kosten aus Transferleistungen** steigen kontinuierlich. Die Planung ab 2021 spiegelt diesen Anstieg der Ist-Werte wider. Etwa Zweidrittel der Kosten entfallen hierbei auf die Produktgruppe „Hilfen zur Existenzsicherung“.
- In den Jahren 2016 und 2017 waren erhöhte Einzahlungen für Investitionen zu verzeichnen. In den Folgejahren sind die Einzahlungen stark zurückgegangen. Die Auszahlungen für Investitionen nehmen von 2015 zu 2019 ab. Die Ein- und Auszahlungen stehen überwiegend im Zusammenhang mit der Herrichtung von Standorten öffentlich-rechtlicher Unterbringung. In den Jahren 2021 und 2022 sind die Investitionen stark reduziert. Dies liegt an einer einzelplaninternen Verlagerung in einen anderen Aufgabenbereich für zwei Sonderinvestitionen.
- Der Anteil der Kosten des Aufgabenbereichs am Hamburger Bruttoinlandsprodukt⁷⁴ schwankt prozentual zwischen 1,5 und 1,7 Prozent. 0,1 Prozentpunkte vom Hamburger Bruttoinlandsprodukt sind etwa 115 Mio. Euro.

Entwicklung der Kosten aus Transferleistungen
(ausgewählte Produktgruppen, in Mio. Euro)



Quelle: Eigene Darstellung aus Haushaltsrechnungen und Haushaltsplan-Entwurf 2021/2022

⁷⁴ Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Reihe 1, Länderergebnisse Band 1 „Bruttoinlandsprodukt, Bruttowertschöpfung in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland 1991 bis 2019“, erschienen im März 2020.

2.3 Anmerkungen

- Der Aufgabenbereich ist überwiegend durch gesetzliche Leistungen geprägt. Diese machen 95 % an den Gesamtkosten über den Ist-Betrachtungszeitraum aus.
- Weiterhin ist der Aufgabenbereich dadurch geprägt, dass der überwiegende Teil der Aufgabenwahrnehmung in den sieben Bezirksamtern stattfindet. In den Bezirksamtern sind ebenfalls Personalkosten und VZÄ veranschlagt. In dem hier dargestellten Aufgabenbereich sind daher nur ein Teil der Personalkosten und VZÄ aufgeführt, die für die Aufgabenwahrnehmung notwendig sind.

3. Zentrale Finanzen (AB 283)

3.1 Finanzielle Entwicklung

Beträge in Tsd. Euro	Ist 2015	Ist 2016	Ist 2017	Ist 2018	Ist 2019 fortg.	Plan 2020	Plan 2021	Plan 2022	Plan 2023	Plan 2024
Erlöse	227.438	347.723	451.748	598.747	332.621	332.680	264.839	277.592	284.290	291.728
CAGR			10%				-9%		3%	
Kosten	1.134.541	2.294.729	4.739.613	1.803.657	1.657.001	3.442.493	3.499.127	2.756.982	2.458.502	2.650.475
			10%				-11%		8%	
Kosten aus lfd. Verwaltungstätigkeit	0	943	143	601	0	125.351	116.163	116.163	116.163	116.163
			0%				-4%		0%	
Personalkosten	639.409	1.860.117	4.635.209	1.613.211	1.564.647	1.636.040	1.694.951	1.715.070	1.750.590	1.841.082
			25%				2%		5%	
Kosten aus Transferleistungen	59.432	31.838	34.375	122.481	63.193	150.962	255.673	198.113	158.670	159.146
			2%				15%		0%	
Einzahlungen für Investitionen	63.909	89.671	0	54.144	43.510	119.256	84.801	89.463	99.734	140.808
			-9%				-13%		41%	
Auszahlungen für Investitionen	63.477	67.012	125.819	122.201	128.627	668.406	710.994	728.167	694.587	934.974
			19%				4%		35%	
Vollzeitäquivalente	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
			0%				0%		0%	
Finanzielle Schlüsselkennzahlen										
Anteil zentral vorgehaltene Personalkosten (AB zu Gesamthaushalt)	17%	37%	55%	30%	27%	28%	28%	27%	27%	28%
Anteil zentral vorgehaltene Investitionsauszahlungen (AB zu Gesamtauszahlungen)	8%	7%	16%	11%	14%	47%	39%	39%	41%	46%

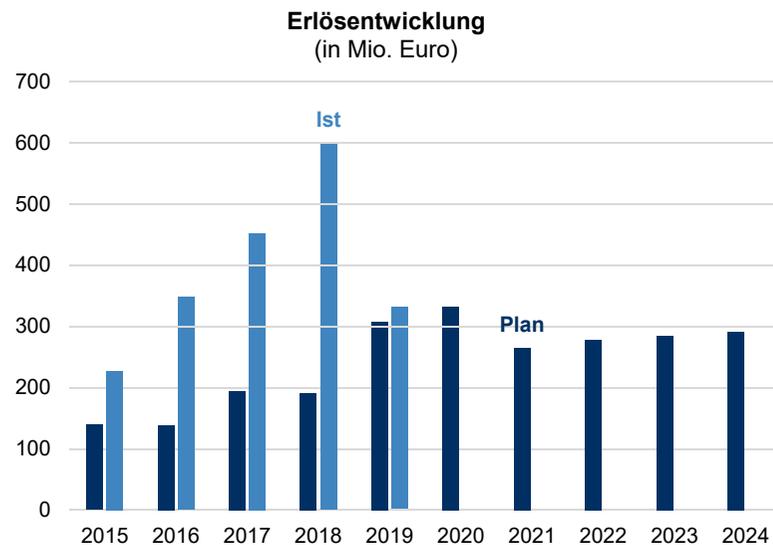
3.2 Auffälligkeiten

- Die Ist-Kosten im Aufgabenbereich liegen in der Regel deutlich unter den Planzahlen. Grund hierfür ist, dass viele Produktgruppen in diesem Aufgabenbereich lediglich „Platzhalter“ für die finale Verwendung sind und daher auch keinen Leistungszweck haben. Die ermächtigten Kosten werden im Wege von Sollübertragungen auf andere Produktgruppen übertragen. Dort verstärken sie die Kostenermächtigungen für den vorhandenen Leistungszweck und werden auch im Ist ausgewiesen. Das Kostenvolumen im Aufgabenbereich liegt in den Produktgruppen ohne Leistungen in 2021 bei rund 1,6 Mrd. Euro. Der Umfang darf nach dem Haushaltsrecht nicht ausufern: Die Veranschlagung ohne Leistungszweck muss eine Ausnahme bleiben.

Bei den Auszahlungen verhält es sich vergleichbar. Die Investitionen des Aufgabenbereichs sind global veranschlagt und werden im Bedarfsfall auf die sachlich zutreffenden Aufgabenbereiche übertragen.⁷⁵ Das Auszahlungsvolumen liegt dabei in 2021 bei rund 710 Mio. Euro.

Eine Plan-Ist-Betrachtung ist aus diesem Grunde sowohl bei den Kosten als auch bei den Auszahlungen nicht sachgerecht.

- Die **Erlöse**⁷⁶ liegen im Ist deutlich über den jeweiligen Planzahlen. Auch ab 2021 sind diese Planzahlen deutlich niedriger als das Ist der Vorjahre angesetzt. Erlöse in diesem Aufgabenbereich sind vor allem in der PG 283.06 (Versorgung) veranschlagt, die aus Erstattungen von Versorgungsaufwand durch Landesbetriebe und Hochschulen sowie Entnahmen aus dem SV Altersversorgung der FHH resultieren. Darüber hinaus



Quelle: Eigene Darstellung aus Haushaltsrechnungen und Haushaltsplan-Entwurf 2021/2022

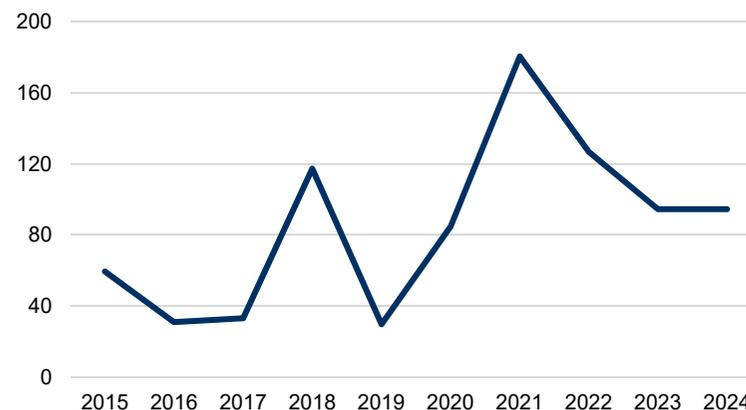
⁷⁵ Eine Ausnahme hiervon bildet die Entnahme aus dem SV Altersversorgung.

⁷⁶ Nur aus Verwaltungstätigkeit.

ergaben sich in den letzten Jahren in der PG 283.05 (Beteiligungen) im Ist hohe Erlöse aus der Auflösung von Rückstellungen. Im Haushaltsplan 2019/2020 wurden in dieser Produktgruppe erstmalig Erlöse in Höhe von 80 bis 100 Mio. Euro veranschlagt und dort auch erläutert. Diese werden in der Planung auf 20 bis 30 Mio. Euro abgesenkt, weil zunächst keine weiteren Erlöse aus der Übertragung von Grundstücken und Gebäuden im Zusammenhang mit MVM-Gesellschaften eingeplant sind.

- Die Kosten aus Transferleistungen sind ab 2018 stark gestiegen. Dies liegt vor allem an den **Verlustausgleichszahlungen für die HGV**. Allein diese sind von 2017 auf 2018 um rund 80 Mio. Euro aufgrund einer notwendigen Wertberichtigung gestiegen und werden geplant einen weiteren großen Anstieg im Jahr 2021 erfahren, der im Haushaltsplan-Entwurf 2021/2022 erläutert wird. In den Planjahren 2019 und 2020 wurde ein erhöhter Zuschuss an die Hamburgischer Versorgungsfonds AöR berücksichtigt.
- Im Jahr 2017 gab es hohe Ist-Werte bei den Personalkosten. In diesem Jahr waren hohe Rückstellungen für Pensionsverpflichtungen zu bilden, die sowohl in der Planung als auch im Ist in diesem Aufgabenbereich anfallen.⁷⁷
- Ab 2021 findet in der Planung eine deutliche Erhöhung der **Investitionsauszahlungen** statt. Dies betrifft sowohl die Auszahlungen für Baumaßnahmen als auch die für den Erwerb von Finanzanlagen. In einem Umfang von 332 Mio. Euro (2021) bzw. 225 Mio. Euro (2022) werden Auszahlungen an das SV Schnellbahnausbau geplant. Darüber hinaus werden für das Jahr 2022 108 Mio. Euro zur „Stärkung Finanzkraft Kon-

Verlustausgleichszahlungen an die HGV
(in Mio. Euro)



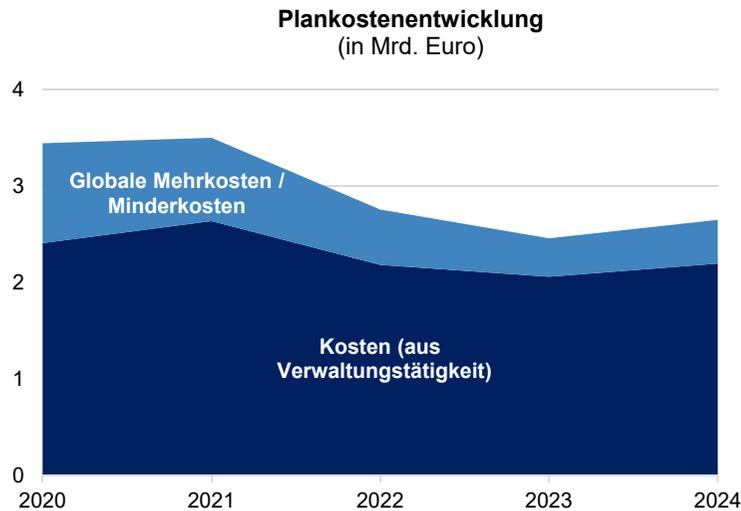
Quelle: Eigene Darstellung aus Haushaltsrechnungen und Haushaltsplan-Entwurf 2021/2022

Auszahlungen für Investitionen
(in Mio. Euro)

	2020	2021	2022	2023	2024
Rechte	84	93	136	95	307
Bau	108	218	197	189	162
Finanzanlagen	385	332	333	400	456
Bew. Anlagevermögen	85	68	62	10	10
Sonstiges	6	0	0	0	7
Gesamt	668	711	728	694	935

Quelle: Eigene Darstellung aus Haushaltsplan-Entwurf 2021/2022

⁷⁷ Beratende Äußerung nach § 81 Absatz 2 LHO „Monitoring Schuldenbremse 2018“ vom 23. August 2018, Tz. 68 (Bürgerschaftsdrucksache 21/14225 vom 3. September 2018).



Quelle: Eigene Darstellung aus Haushaltsplan-Entwurf 2021/2022

zern Hamburg“ geplant. Im Finanzbericht 2021/2022 wird erläutert, dass diese Position zur gegebenenfalls notwendigen Eigenkapitalverstärkung einzelner Töchter bzw. zum Erwerb von Finanzanlagen genutzt werden kann. Konkrete Maßnahmen werden jedoch nicht benannt.⁷⁸ Für laufende Verlustausgleiche, beispielsweise im Zusammenhang mit Umsatzrückgängen wegen der Covid-19-Pandemie, sind sie ungeeignet, weil diese konsumtiver Natur sind.

- Die **Plankosten** in 2020 und 2021 liegen deutlich über den Ansätzen der übrigen Jahre. Grund hierfür sind Nachbewilligungen im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie.⁷⁹ Hierfür sind in 2020 Kosten in Höhe von 1 Mrd. Euro zentral in der PG 283.01 nachbewilligt worden, davon 800 Mio. Euro im Kontenbereich Globale Mehrkosten. In 2021/2022 setzt sich dieses fort. Die Globalen Mehrkosten im AB 283 sind im Haushaltsplan-Entwurf 2021/2022 jeweils mit rund 910 Mio. Euro bzw. 620 Mio. Euro angesetzt. Beim Produkt „Bewältigung der Coronakrise“ sind hiervon allerdings in 2022 lediglich 283 Mio. Euro zugeordnet, die weiteren Ermächtigungen sind zahlreichen anderen Produkten zugeordnet.⁸⁰

3.3 Anmerkungen

- Die im Aufgabenbereich nach 2020 übertragenen Kostenermächtigungen („Reste“) betragen 1.193 Mio. Euro, für Investitionsauszahlungen betragen sie 440 Mio. Euro. Dies sind 61 % bzw. 35 % der gesamten Ermächtigungsüberträge des Haushalts. Dennoch sind die Ansätze in den Planjahren 2021/2022

⁷⁸ Finanzbericht, 2021/2022 S. 14.

⁷⁹ Beschlossene Nachbewilligungen sind berücksichtigt bis zum 8. Dezember 2020.

⁸⁰ In 2021 sind es noch 913 Mio. Euro.

nicht gesunken. Im neuen Haushaltsplan-Entwurf sind alle Kostenermächtigungen im Aufgabenbereich gemäß vorgeschlagener haushaltsrechtlicher Regelung übertragbar.

- Im Aufgabenbereich werden für drei Produktgruppen haushaltsrechtliche Regelungen vorgeschlagen, wonach die Ermächtigungen, Kosten zu verursachen, jeweils innerhalb der Produktgruppe gegenseitig deckungsfähig sind. Letztlich besteht dadurch praktisch eine Ermächtigung von „Produktgruppenbudgets“, beispielsweise in der PG 283.01 (Zentrale Ansätze I) für 2021 in einer Größenordnung von über 1,5 Mrd. Euro.
- In den Produktgruppen des Aufgabenbereichs werden in einem hohen Maße Kosten nicht einzelnen Kontenbereichen zugeordnet, sondern als globale Mehrkosten veranschlagt. Dies ist im Haushaltsplan-Entwurf 2021/2022 lediglich zur Verwendbarkeit, nicht aber hinsichtlich der Höhe erläutert. Es zeigt, dass das Verwendungsspektrum dieser Kostenermächtigungen nach dem Willen des Senats besonders hoch sein soll.
- Ab 2021 wird in der PG Beteiligungen ein neues Produkt „Miet-Vermieter-Modell“ zur Abbildung von Abschreibungsbedarfen auf die zur Umsetzung der Bürgerschaftsdrucksache 20/14486 gegründeten Objektgesellschaften ausgewiesen. Die Zu- und Abschreibungen auf die dazugehörigen Finanzanlagen werden im Produkt „Andere zentrale Beteiligungen“ abgebildet. Die Darstellung von einem Produkt pro Beteiligung könnte angesichts der steigenden Anzahl der Beteiligungen in diesem Modell die Transparenz erhöhen.

3.4 Prüfungsfeststellungen des Rechnungshofs mit Relevanz für die Haushaltsplanung

- Die Veranschlagung von zentralen Ansätzen ohne Leistungszweck führt dazu, dass der für das Budgetbewilligungsrecht der Bürgerschaft wichtige Leistungszweck offen bleibt.⁸¹
- Bauinvestitionen werden seit dem Jahr 2017 auf einem deutlich höheren Niveau geplant, der Mittelabfluss gelingt in der Bewirtschaftung jedoch nicht.⁸²
- Zentrale Vorsorgepositionen in Produktgruppen ohne Leistungen des AB 283 steigen deutlich an.⁸³

⁸¹ Jahresbericht 2018, „Leistungszwecke im SNH“, Tz. 868 ff.

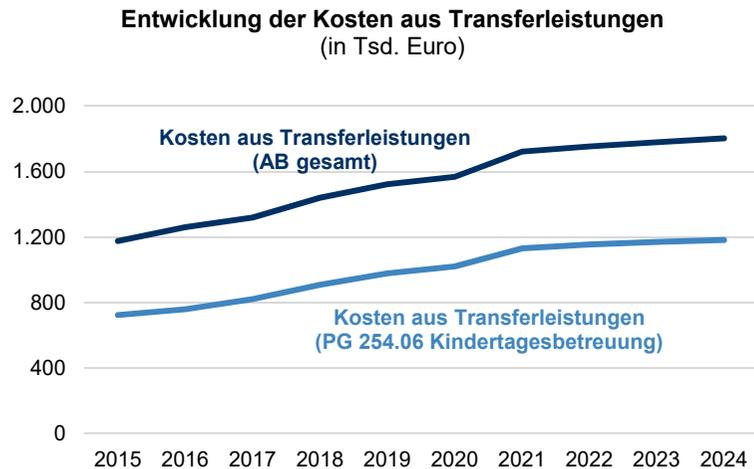
⁸² Beratende Äußerung nach § 81 Absatz 2 LHO „Monitoring Schuldenbremse 2019“ vom 1. November 2019, Tz. 49 (Bürgerschaftsdrucksache 21/19050 vom 18. November 2019).

⁸³ Beratende Äußerung nach § 81 Absatz 2 LHO „Monitoring Schuldenbremse 2018“ vom 23. August 2018, Tz. 13 (Bürgerschaftsdrucksache 21/14225 vom 3. September 2018).

4. Jugend und Familie (AB 254)

4.1 Finanzielle Entwicklung

Beträge in Tsd. Euro	Ist 2015	Ist 2016	Ist 2017	Ist 2018	Ist 2019	fortg. Plan 2020	Plan 2021	Plan 2022	Plan 2023	Plan 2024
Erlöse	142.262	143.525	64.958	81.744	82.426	52.180	73.286	74.022	74.619	75.238
CAGR			-13%				19%		1%	
Kosten	1.251.682	1.329.260	1.380.434	1.505.936	1.574.686	1.616.353	1.785.011	1.816.637	1.843.104	1.866.235
			6%				6%		1%	
Kosten aus laufender Verwaltungstätigkeit	30.670	14.986	14.179	11.948	6.055	12.054	13.324	12.926	12.867	12.888
			-33%				4%		0%	
Personalkosten	22.618	22.616	25.688	24.542	26.031	28.394	30.869	31.300	31.771	32.234
			4%				5%		1%	
Kosten aus Transferleistungen	1.176.442	1.259.662	1.318.776	1.439.896	1.521.507	1.567.961	1.722.338	1.753.086	1.778.663	1.801.539
			7%				6%		1%	
Einzahlungen für Investitionen	38	5.152	2.952	10.374	4.571	8.796	23.100	15.897	0	0
			231%				34%		0%	
Auszahlungen für Investitionen	3.612	5.272	4.491	7.493	3.600	12.746	31.450	23.584	3.950	3.950
			0%				36%		0%	
Vollzeitäquivalente	359	352	340	343	341	376	384	384	384	384
			-1%				1%		0%	
Finanzielle Schlüsselkennzahlen										
Anzahl betreute Kinder (Krippe und Elementarbereich), finanziert aus PG 254.06	71.294	74.266	77.529	79.748	82.129					
Kosten aus Transferleistungen pro betreutem Kind im Krippen- und Elementarbereich in Euro	10.167	10.231	10.599	11.404	11.919					



Quelle: Eigene Darstellung aus Haushaltsrechnungen und Haushaltsplan-Entwurf 2021/2022

Durchschnittliche Kosten 5-stündige Kindertagesbetreuung mit Mittagessen
(in Euro)

Jahr	Pro Kind und Jahr im Krippenbereich	Pro Kind und Jahr im Elementarbereich	Jahreskosten gesamt
	in Euro	in Euro	
2014	10.747	6.748	69
2015	11.306	6.972	190
2016	11.631	7.051	208
2017	12.130	7.219	227
2018	12.928	7.381	240
2019	13.665	7.507	249

Quelle: Bürgerschaftsdrucksachen 21/19781 vom 20. Januar 2020, 22/788 vom 14. Juli 2020

4.2 Auffälligkeiten

- Die Erlöse liegen in der Planung unter dem Durchschnitt der Ist-Entwicklung. Erlöse generieren sich vor allem aus Zuweisungen des Bundes und Kostenerstattungen von Dritten (zum Beispiel Jugendhilfeträgern). Die hohen Ist-Werte in 2015 und 2016 resultieren aus der Erstattung flüchtlingsbezogener Mehrkosten. Seit 2017 werden über der Planung liegende Erlöse regelmäßig mit der zum 1. Juli 2017 in Kraft getretenen Reform des Unterhaltsvorschussgesetzes begründet. Im Haushaltsplan-Entwurf 2021/2022 wird die Erlöserwartung in der PG 254.03 Familienförderung zwar entsprechend der gestiegenen Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz angehoben, die Planung liegt dabei aber noch deutlich unter dem Ist 2019.
- Der kontinuierliche Anstieg der **Kosten aus Transferleistungen** im Ist der letzten Jahre setzt sich auch im Haushaltsplan-Entwurf 2021/2022 fort. Über die Hälfte der Kosten entfallen hierbei auf die Kindertagesbetreuung. Die Qualität in der Kindertagesbetreuung wird unter anderem durch die im Jahr 2019 neu eingeführte Kennzahl „Fachkräfteschlüssel“ dargestellt. Die Kosten, die die FHH für einen **Platz in der Kindertagesbetreuung** durchschnittlich übernimmt, sind in den letzten Jahren unter anderem durch einen verbesserten Betreuungsschlüssel angestiegen. Zudem ist die 5-stündige Grundbetreuung seit August 2014 für alle Kinder von der Geburt bis zur Einschulung kostenlos. Bis 2024 soll der Fachkräfteschlüssel in der Kindertagesbetreuung sowohl im Krippen- als auch im Elementarbereich erhöht werden.⁸⁴ Darüber hinaus steigt die Zahl der betreuten Kinder.
- Bei den Kosten aus laufender Verwaltungstätigkeit liegt das Ist 2019 deutlich unter den Planzahlen ab 2020. Hier spiegelt sich

⁸⁴ Haushaltsplan-Entwurf 2021/2022, Einzelplan 4, 4.3.2.6.1 Vorwort der PG 254.06 Kindertagesbetreuung.

erstmals im Ergebnis wider, dass die bezirklichen Zuweisungen mit rund 6 Mio. Euro jährlich zwar im Aufgabenbereich veranschlagt, aber im Ist in den Bezirken bewirtschaftet werden. Deshalb ist im Aufgabenbereich künftig dauerhaft eine entsprechende Plan-Ist-Abweichung zu erwarten. Vor dem Jahr 2019 sind im Gegenzug ungeplante Kosten für die Schulbegleitung bei den laufenden Verwaltungstätigkeiten über die Inanspruchnahme von Deckungsfähigkeiten angefallen, die nicht in diesem Kontenbereich, sondern bei den Kosten aus Transferleistungen veranschlagt sind. Die Mittel für die Schulbegleitung werden seit 2019 im Einzelplan 3.1 der BSB veranschlagt.

- Die **Ein- und Auszahlungen für Investitionen** haben in den letzten Jahren stark geschwankt. Die Auszahlungen korrespondieren im Wesentlichen mit den Einzahlungen. Das hohe Ist bei den Einzahlungen ist geprägt von Investitionszuweisungen des Bundes. Das Bundeskabinett hat im Juni 2020 mit dem Konjunkturpaket zur Bewältigung der Folgen der Covid-19-Pandemie in den Jahren 2020 und 2021 zusätzliche Mittel für den Ausbau der Kindertagesbetreuung beschlossen, was sich im Plan in hohen Einzahlungen für Investitionen widerspiegelt.⁸⁵ Für den Zeitraum ab 2023 steht kein neues Programm fest, sodass ab 2023 zutreffenderweise keine Einzahlungen in der mittelfristigen Finanzplanung vorgesehen sind.⁸⁶



Quelle: Eigene Darstellung aus Haushaltsrechnungen und Haushaltsplan-Entwurf 2021/2022

⁸⁵ <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/aktuelles/alle-meldungen/mehr-geld-fuer-die-kindertagesbetreuung/156678>.

⁸⁶ Die Mittel aus dem Investitionsprogramm „Kinderbetreuungsfinanzierung“ 2020–2021 können beim Bund bis zum 31. Dezember 2022 abgerufen werden.

4.3 Anmerkungen

- Die finanzielle Schlüsselkennzahl „Kosten aus Transferleistungen pro betreutem Kind im Krippen- und Elementarbereich“ zeigt bei einer überschlägigen Inbezugsetzung (ohne Berücksichtigung der Betreuungszeiten) kontinuierlich steigende Kosten pro betreutem Kind.⁸⁷ Dies deckt sich mit den Angaben aus den Bürgerschaftsdrucksachen 21/19781 und 22/788.
- In den Ist-Kosten 2020 werden sich bei den Kosten aus Transferleistungen die Elternbeiträge für die Kindertagesbetreuung widerspiegeln, die die FHH wegen der Covid-19-Pandemie übernommen hat (vom 16. März 2020 bis einschließlich 5. August 2020: 30 Mio. Euro).⁸⁸

4.4 Prüfungsfeststellungen des Rechnungshofs mit Relevanz für die Haushaltsplanung

- Die Träger der freien Jugendhilfe haben beachtliche finanzielle Spielräume, durch die sie beträchtliche Überschüsse erwirtschaften können.⁸⁹
- Die Sozialbehörde hat keine Kenntnis über den aktuellen Personalbestand und die Personalkosten der Träger der freien Jugendhilfe.⁹⁰

⁸⁷ Die Zahl der betreuten Kinder ergibt sich hierbei aus den jahresdurchschnittlich tatsächlich finanzierten Betreuungsplätzen im Krippen- und Elementarbereich aus der PG 254.06 gemäß den Angaben der Sozialbehörde. Die Kosten aus Transferleistungen beziehen sich auf die PG 254.06.

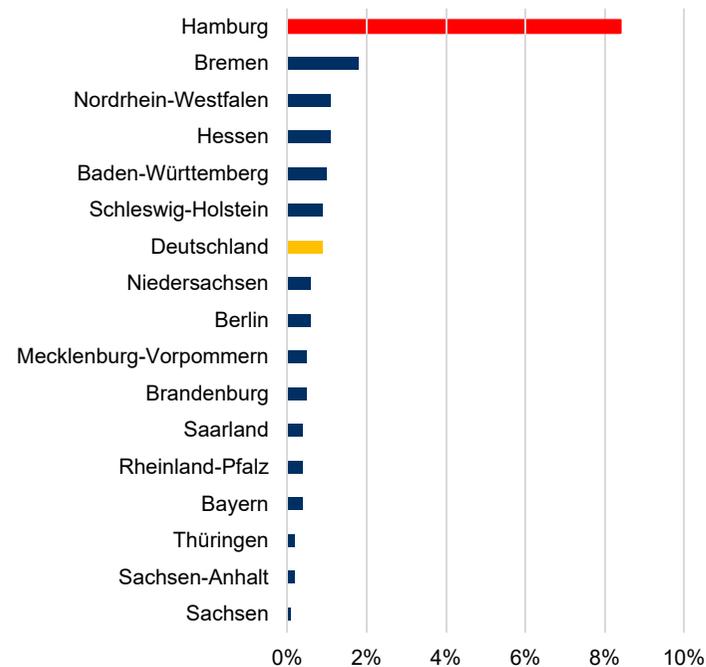
⁸⁸ Bürgerschaftsdrucksache 22/2221 vom 17. November 2020.

⁸⁹ Jahresbericht 2020, „Entgeltvereinbarungen in der Jugendhilfe“, Tz. 136 ff.

⁹⁰ Ebenda.

- Mangels Abschluss von Leistungsvereinbarungen für bedarfsgerechte Angebote (ambulante Hilfen nach § 30 SGB VIII) in ausreichender Anzahl mit den Trägern der freien Jugendhilfe müssen teurere Angebote (**stationäre Hilfen nach § 35 SGB VIII**) in Anspruch genommen werden. Die Entwicklung der stationären Hilfsangebote nach § 35 SGB VIII liegt in Hamburg deutlich über dem Bundesdurchschnitt.⁹¹

Prozentualer Anteil von stationären Hilfen nach § 35 SGB VIII an den gesamten Hilfen



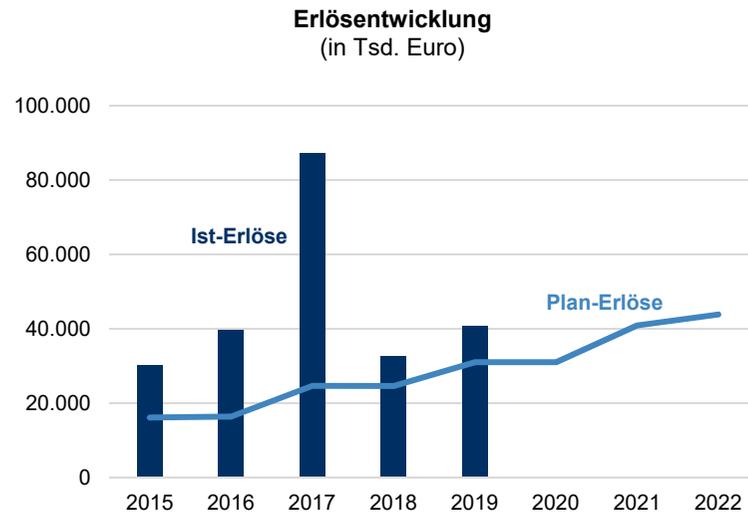
Quelle: Destatis / Jahresbericht 2020

⁹¹ Ebenda.

5. Polizei (AB 275)

5.1 Finanzielle Entwicklung

Beträge in Tsd. Euro	Ist 2015	Ist 2016	Ist 2017	Ist 2018	Ist 2019	fortg. Plan 2020	Plan 2021	Plan 2022	Plan 2023	Plan 2024
Erlöse	30.312	39.754	87.336	32.784	40.658	31.056	40.956	43.886	45.599	47.232
CAGR			8%				19%		4%	
Kosten	665.695	702.026	927.469	810.377	894.148	881.704	964.861	978.818	966.909	970.859
			8%				5%		0%	
Kosten aus laufender Verwaltungstätigkeit	92.117	112.331	151.880	112.843	126.246	113.364	140.221	140.640	133.367	125.051
			8%				11%		-6%	
Personalkosten	550.768	561.951	730.154	651.087	739.979	743.724	797.927	810.789	806.327	819.786
			8%				4%		2%	
Kosten aus Transferleistungen	30	3	3	3	3	3	3	3	3	3
			-44%				0%		0%	
Einzahlungen für Investitionen	1.140	1.286	1.821	936	1.393	500	500	500	500	500
			5%				0%		0%	
Auszahlungen für Investitionen	12.697	17.154	14.651	15.121	19.986	12.934	23.249	19.818	14.780	14.230
			12%				24%		-4%	
Vollzeitäquivalente	9.415	9.480	9.608	9.994	10.333	10.694	10.904	10.844	10.771	10.707
			2%				1%		-1%	
Finanzielle Schlüsselkennzahlen										
Besetzte Stellen im Polizeivollzugsdienst je 100.000 Einwohner	417	410	408	406	401					



Quelle: Eigene Darstellung aus Haushaltsrechnungen und Haushaltsplan-Entwurf 2021/2022

Anzahl besetzter Nachwuchskräftestellen
(jeweils zum 1. Juli):

2015:	664
2016:	763
2017:	847
2018:	1.104
2019:	1.369
2020:	1.440

5.2 Auffälligkeiten

- Die **Erlöse** waren 2017 besonders hoch. Dies resultiert aus einmaligen Erstattungen des Bundes im Zusammenhang mit der Ausrichtung des G 20-Gipfels in Hamburg. Das Ist 2019 liegt 10 Mio. Euro über dem Plan 2019 aufgrund der Auflösung von nicht mehr benötigten Rückstellungen, unter anderem für den G 20-Gipfel. Ab 2021 ist ein weiterer Anstieg der Erlöse geplant, der mit höheren Kostenerstattungen anderer Länder (zum Beispiel gestiegene IT-Kooperationsbeiträge) zu erklären ist.⁹²
- Die Personalkosten waren in 2017 außerordentlich hoch. Dies resultiert vor allem aus erstmaligen Rückstellungen für Gleitzeitüberhänge und Resturlaub und einer deutlichen Erhöhung der Versorgungszuschläge. Ab 2019 ist der Personalkostenanstieg auf eine weitere Erhöhung der Versorgungszuschläge sowie auf die in 2016 initiierte „Einstellungsoffensive 300+“ zurückzuführen. Die Übernahme der im Rahmen der Einstellungsoffensive ausgebildeten Nachwuchskräfte in den Polizeivollzug sowie Tarif- und Besoldungsanpassungen führen auch im Haushaltsplan-Entwurf 2021/2022 zu steigenden Personalkosten.
- In der Planung wird der kontinuierliche Anstieg der VZÄ im AB noch bis einschließlich 2021 weitergeführt.⁹³ Während die VZÄ in den PG des Polizeivollzugs durch die Übernahme der Nachwuchskräfte ansteigen, gehen sie in der PG Vollzugsunterstützung und Ausbildung zurück. Das Ausbildungsprogramm der Polizei wird ergänzt durch das Angebot einer freiwilligen

⁹² Haushaltsplan-Entwurf 2021/2022, Einzelplan 8.1, 4.4.7.1 Ergebnisplan des AB 275 Polizei.

⁹³ Hierin enthalten: Nachwuchskräftestellen, vgl. Bürgerschaftsdrucksache 22/835 vom 22. Juli 2020.

Dienstzeitverlängerung sowie den Einsatz von Angestellten im Polizeidienst und Tarifbeschäftigten in der Verwaltung.

- Die **Einzahlungen für Investitionen** liegen in der Ist-Entwicklung über der Planung ab 2020 und resultieren aus einer über die Jahre relativ konstanten Veräußerung von Dienstfahrzeugen, die in dieser Höhe nicht geplant wurde.⁹⁴ Das Ist 2017 enthält darüber hinaus eine einmalige Einzahlung aus der Veräußerung von Verkehrsüberwachungsanlagen an den Landesbetrieb Verkehr, der ab dem Haushaltsjahr 2021 bei der Behörde für Verkehr und Mobilitätswende geführt wird.
- Die **unregelmäßigen Auszahlungen für Investitionen** sind vor allem durch Investitionsspitzen in den Jahren 2016, 2019 und 2021 geprägt. In 2016 resultieren diese aus Beschaffungen für die Befehlsstellen.⁹⁵ In 2019 ist der hohe Ist-Wert überwiegend auf Sonderbedarfe im Bereich der Dienstfahrzeugbeschaffung zurückzuführen.⁹⁶ Die geplante Investitionsspitze in 2021 ergibt sich aus Investitionen in die Digitalisierung der Polizei, die aus dem zur Abwehr der Pandemiefolgen aufgelegten Hamburger Wirtschaftsstabilisierungsprogramm finanziert werden sollen.⁹⁷ Es bleibt abzuwarten, ob diese vollständig aus notsituationsbedingten Kreditaufnahmen finanziert werden sollen und – wenn ja – wie der Zurechnungszusammenhang zur Covid-19-Pandemie begründet wird.

5.3. Anmerkungen

- Ob die Einstellungsoffensive – die eine sukzessive Erhöhung in den Jahren 2016 bis 2021 von 7.700 auf 8.000 Stellen im

⁹⁴ Haushaltsplan-Entwurf 2021/2022, Einzelplan 8.1, 4.4.3 Investitionen des AB 275 Polizei.

⁹⁵ Haushaltsrechnung 2016.

⁹⁶ Haushaltsrechnung 2019.

⁹⁷ Finanzbericht 2021/2022, Seite 41 ff.



Quelle: Eigene Darstellung aus Haushaltsrechnungen und Haushaltsplan-Entwurf 2021/2022

Polizeivollzugsdienst ermöglicht hat – auch in der Stellenbesetzung bereits erfolgreich war, lässt sich nur schwer beurteilen, unter anderem weil sich die Übernahme von ausgebildeten Nachwuchskräften (PG 275.13) in den Polizeivollzug (PG 275.11, 275.12) anhand der VZÄ-Angaben nicht nachvollziehen lässt. Um die Einstellungsoffensive in ihrer Wirkung zu evaluieren, müssten jährlich die erfolgreichen Übernahmen und die altersbedingten Abgänge – jeweils im Plan und im Ist – bei der Polizei in Relation zum Bevölkerungszuwachs in Hamburg gesetzt werden.

- Die finanzielle Schlüsselkennzahl „VZÄ je 100.000 Einwohner“⁹⁸ zeigt einen relativ konstanten Personalschlüssel in den vergangenen Jahren, was angesichts des erheblichen Bevölkerungszuwachses in Hamburg bereits eine deutliche Personalverstärkung in absoluten Zahlen bedeutet.
- In der PG Kriminalpolizei ist im Haushaltsplan-Entwurf 2021/2022 nur eine Kennzahl aufgeführt (Mehrarbeitsstunden beim Landeskriminalamt).

5.4 Prüfungsfeststellungen des Rechnungshofs mit Relevanz für die Haushaltsplanung

- Der Rechnungshof hat Mängel bei der Vergütung von Überstunden und Mehrarbeit festgestellt und die Polizei aufgefordert, die Rückforderung zu Unrecht gezahlter Mehrarbeitsvergütungen und die Geltendmachung etwaiger Regressansprüche zu prüfen.⁹⁹

⁹⁸ Bevölkerungszahlen nach Destatis. Besetzte Stellen gemäß Bürgerschaftsdrucksache 22/835 vom 22. Juli 2020. Näherungswerte, weil der Bevölkerungsstand zum 31.12. eines Jahres mit der Stellenbesetzung zum 01.07. eines Jahres verglichen wird.

⁹⁹ Jahresbericht 2016, „Bezahlte Überstunden und Mehrarbeit“, Tz. 472 ff.

6. Hochschulen (AB 247)

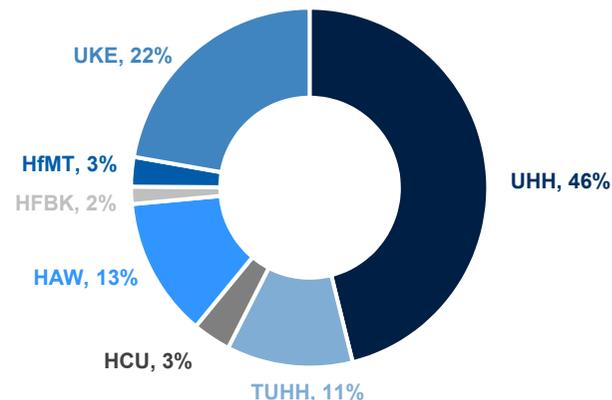
6.1 Finanzielle Entwicklung

Beträge in Tsd. Euro	Ist 2015	Ist 2016	Ist 2017	Ist 2018	Ist 2019	fortg. Plan 2020	Plan 2021	Plan 2022	Plan 2023	Plan 2024
Erlöse	5.255	8.781	13.083	14.699	18.178	19.281	21.543	17.243	13.362	9.593
CAGR			36%				-5%			-28%
Kosten	589.488	603.872	617.494	661.500	708.033	713.125	738.339	746.664	772.064	775.264
			5%				2%		0%	
Kosten aus laufender Verwaltungstätigkeit	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
			0%				0%		0%	
Personalkosten	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
			0%				0%		0%	
Kosten aus Transferleistungen	586.819	594.323	601.502	640.388	679.363	676.923	702.843	705.821	726.173	726.335
			4%				2%		0%	
Einzahlungen für Investitionen	18.929	18.929	18.929	18.929	18.929	0	1.135	2.270	6.811	7.946
			0%				41%		17%	
Auszahlungen für Investitionen	28.887	37.630	34.085	37.913	50.943	55.348	57.518	84.431	63.696	64.831
			15%				24%		2%	
Vollzeitäquivalente	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
			0%				0%		0%	
Finanzielle Schlüsselkennzahlen										
Zuweisung pro Studierenden in Euro	5.995	5.880	5.574	5.830	6.164					
Studierende pro 100.000 Einwohner	5.476	5.583	5.895	5.966	5.967					

Staatliche Hochschulen:

- Universität Hamburg (UHH)
- Technische Universität Hamburg (TUHH)
- Hafencity Universität Hamburg (HCU)
- Hochschule für Angewandte Wissenschaften Hamburg (HAW Hamburg)
- Hochschule für bildende Künste Hamburg (HFBK)
- Hochschule für Musik und Theater Hamburg (HfMT)
- Universitätsklinikum Hamburg-Eppendorf (UKE)

Durchschnittliche Verteilung der Kosten aus Transferleistungen auf die staatlichen Hochschulen 2015-2019



Quelle: Eigene Darstellung aus Haushaltsrechnungen

6.2 Auffälligkeiten

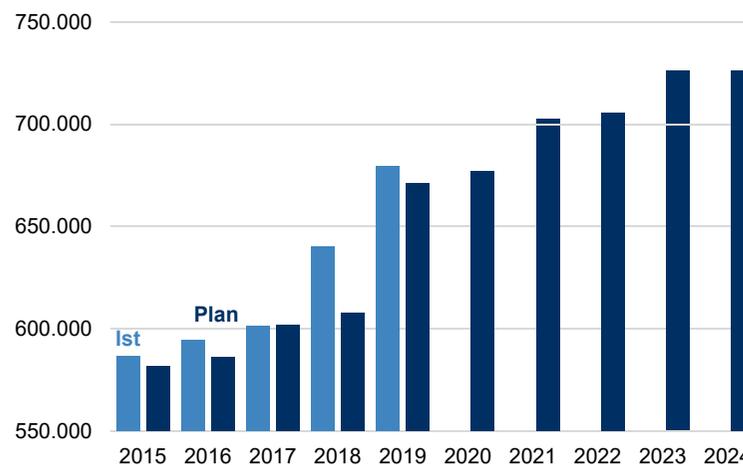
- Der Aufgabenbereich 247 bildet im Wesentlichen die Globalbudgets ab, die die staatlichen Hochschulen erhalten. Für jede Hochschule ist eine eigene Produktgruppe eingerichtet.
- Die Erlöse wiesen in den Jahren 2015 bis 2019 eine mittlere jährliche Wachstumsrate von 36 % auf und steigen auch in den Jahren 2020 und 2021 um 6 % bzw. 5 % an, ehe ab 2022 eine deutliche Reduzierung des Planansatzes erfolgt. Die Erlöse resultieren ausschließlich aus der Auflösung von Sonderposten. Die Auflösung ist der sukzessive „Verbrauch“ von Fördermitteln entsprechend der Nutzung der geförderten Investitionen. Es handelt sich um Bundeszuschüsse nach Art. 143c GG.¹⁰⁰ Der Anstieg ab 2015 ist auf eine neue Veranschlagungstechnik zurückzuführen, die Erlöse werden seitdem ausschließlich den Investitionszuschüssen an die Hochschulen zugeordnet. Entsprechend wurden erstmals in 2015 Einzahlungen aus Investitionen im Aufgabenbereich abgebildet. Die Erlöse steigen an, bis das Verfahren einen eingeschwungenen Zustand erreicht hat. Die Bundesförderung ist zum 31. Dezember 2019 ausgelaufen. Entsprechend zeigen auch die Erlöse einen abwachtenden Trend und werden zukünftig entfallen.
- Die **Kosten aus Transferleistungen** steigen in 2019 im Plan und im Ist überdurchschnittlich stark an, nachdem sie vorher in moderatem Maße angewachsen waren. Sie werden den Hochschulen zur Deckung der Kosten des laufenden Betriebs übertragen. Ihre Höhe orientierte sich bis zum Jahr 2020 an den mit

¹⁰⁰Art. 143c Abs. 1 GG: „Den Ländern stehen ab dem 1. Januar 2007 bis zum 31. Dezember 2019 für den durch die Abschaffung der Gemeinschaftsaufgaben Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich Hochschulkliniken (...) bedingten Wegfall der Finanzierungsanteile des Bundes jährlich Beträge aus dem Haushalt des Bundes zu.“

allen staatlichen Hochschulen abgeschlossenen Hochschulvereinbarungen 2013 bis 2020, die eine jährliche Steigerung des Globalbudgets um 0,88 % festlegten. Die einzige im Betrachtungszeitraum erkennbare deutliche Plan-Ist-Abweichung in 2018 war in der vom Senat beschlossenen Stärkung der Universitätsmedizin begründet.¹⁰¹ Für den überdurchschnittlich hohen Anstieg in 2019 sind die Ziel- und Leistungsvereinbarungen 2019/2020 ursächlich, in denen bereits vor Ablauf der Hochschulvereinbarung eine deutliche Erhöhung der Globalzuweisungen ohne prozentuale Obergrenze beschlossen wurde, um die „herausragende Bedeutung des Wissenschaftssystems der FHH“ zu würdigen. Eine geänderte Berechnungssystematik für die Versorgungszuschläge führt ab dem Jahr 2019 ebenfalls zu einer weiteren Erhöhung der Zuführung an die Einrichtungen.¹⁰²

- Bei den Auszahlungen für Investitionen zeigt sich im Jahr 2019 ein deutlicher Sprung im Ist. Grund hierfür ist eine verstärkte jährliche investive Unterstützung der Universitätsmedizin. Eine zusätzliche einmalige Erhöhung der Investitionsauszahlungen in 2022 in Höhe von 25 Mio. Euro ist ebenfalls durch eine geplante Zuweisung an das UKE begründet.¹⁰³ Bei den ab 2021 geplanten Einzahlungen für Investitionen handelt es sich um Bundeszuschüsse für den Bau des Hamburg Center for Translational Immunology (HCTI) am UKE. Geplant sind – ebenfalls ab 2021 – jeweils Auszahlungen für Investitionen in gleicher Höhe.¹⁰⁴

Entwicklung der Kosten aus Transferleistungen
(in Tsd. Euro)



Quelle: Eigene Darstellung aus Haushaltsrechnungen und Haushaltsplan-Entwurf 2021/2022

¹⁰¹Pressemitteilung des Senats, „Hamburg stärkt die Universitätsmedizin“, vom 20. Juni 2018. Das UKE erhält seit 2018 jährlich 36 Mio. Euro zusätzliche Betriebs- und 20 Mio. Euro zusätzliche Investitionsmittel.

¹⁰²Erläuterungen zu den Ergebnisplänen der PG 247.01 bis 247.06.

¹⁰³Größter Einzelposten ist hier die Erstausrüstung des HCTI und des Campus Forschung II mit insgesamt 13 Mio. Euro.

¹⁰⁴Bürgerschaftsdrucksache 21/18823 vom 29. Oktober 2019.

6.3 Anmerkungen

- Die Hochschulvereinbarungen sollen ab 2021 als Hamburger Zukunftsverträge fortgeschrieben werden, die zum Redaktionsschluss dieses Berichts noch nicht vorlagen. Dies führt bei einigen Hochschulen für den Zeitraum 2021 bis 2024 zu einer reinen Fortschreibung der Ansätze der Vergangenheit. Ebenso lagen die Ziel- und Leistungsvereinbarungen der Hochschulen für den Planungszeitraum 2021/2022 zum Redaktionsschluss nicht vor, da diese auf den Zukunftsverträgen basieren.
- Die jährliche Betriebszuweisung an die staatlichen Hochschulen erfolgt als Transferleistung. Die Mittelverwendung kann den Haushaltsplänen nicht entnommen werden. Auch die Heranziehung der Wirtschaftspläne (Anlage 2 zum Haushaltsplan) gibt nur eingeschränkt Auskunft, da die Hochschulen Erlöse aus diversen Quellen (Drittmittel, Förderinitiativen der EU und des Bundes) generieren und diese in ihrer Gesamtheit den Aufwendungen gegenüberstehen.¹⁰⁵ Inwieweit die Globalbudgets zur Deckung des Betriebs ausreichend sind oder sogar die Bildung von Rücklagen ermöglichen werden, ist daher nicht erkennbar. Aufgrund der unterschiedlichen Finanzierungsquellen der Hochschulen kann mit den genannten Unterlagen nicht eingeschätzt werden, inwieweit die Planung insgesamt angemessen ist.
- Die hochschulübergreifende PG 247.08 dient der Abrechnung der leistungsorientierten Mittelvergabe an die Hochschulen. Ein definierter Anteil von bis zu 1 % des Leistungsbudgets kann bei Zielverfehlung der jeweiligen Hochschule von der Behörde für Wissenschaft, Forschung, Gleichstellung und Bezirke

¹⁰⁵Das UKE ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts und wird daher lediglich in Anlage 3.1 des Haushaltsplans als zuwendungsempfangende juristische Person öffentlichen Rechts abgebildet.

(BWFGB) einbehalten werden. Durch das Mittelvergabeverfahren soll es zu einer leistungsorientierten Ressourcenallokation und zu einer besseren Zielerreichung kommen. Das Erreichen von Zielen aus der Ziel- und Leistungsvereinbarung soll belohnt werden, indem das gesamte Budget erhalten bleibt. Die Mittel, die aufgrund von Zielverfehlungen zurückgefordert werden, werden anschließend weiterhin für Maßnahmen an den Hochschulen verwendet. Hierbei kann die BWFGB über die Bestimmung des Verwendungszwecks steuern. Erlöse in entsprechender Höhe werden deshalb bei gleichzeitiger Veranschlagung von Kosten aus Transferleistungen in gleicher Höhe veranschlagt. Abweichungen von Erlösen und Kosten beruhen gemäß den Erläuterungen zum Zahlenwerk nur auf Periodenverschiebungen.

- Die für die Berechnung der finanziellen Schlüsselkennzahlen zugrunde gelegten Studierendenzahlen entsprechen den Studierenden je Wintersemester laut Destatis.¹⁰⁶ Es zeigt sich, dass die Pro-Kopf-Kosten bei steigenden Studierendenzahlen konstant bleiben. Das Verhältnis der Studierenden zur Einwohnerzahl Hamburgs ist leicht ansteigend.

Hamburg, den 17. Dezember 2020

Dr. Stefan Schulz

Joachim Mose

Elisabeth Seeler-Kling

Philipp Häfner

Birgit Fuhlendorf

Birgit Carstens-Wähling

¹⁰⁶Destatis, Fachserie 11, Reihe 4.1, „Studierende an Hochschulen“ vom 17. September 2020.

Abkürzungen

AB	Aufgabenbereich(e)	HPA	Hamburg Port Authority AöR
AG	Aktiengesellschaft	HV	Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg
AöR	Anstalt öffentlichen Rechts	IFB	Investitions- und Förderbank AöR
BWFGB	Behörde für Wissenschaft, Forschung, Gleichstellung und Bezirke	IT	Informationstechnik
BSB	Behörde für Schule und Berufsbildung	IVB KG	Immobilienverwaltung für Bezirke GmbH & Co. KG
CAGR	Compound Annual Growth Rate oder mittlere jährliche Wachstumsrate	KG	Kommanditgesellschaft
CNG	Covid-19-Notsituationsgesetz	LB	Landesbetrieb(e)
Destatis	Statistisches Bundesamt	LHO	Haushaltsordnung der Freien und Hansestadt Hamburg - Landeshaushaltsordnung
ESVG	Europäisches System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen	Mio.	Million(en)
Feus	Fonds, Einrichtungen und Unternehmen	Mrd.	Milliarde(n)
FHH	Freie und Hansestadt Hamburg	MVM	Mieter-Vermieter-Modell
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland	PG	Produktgruppe(n)
HAW	Hochschule für Angewandte Wissenschaften Hamburg	SGB	Sozialgesetzbuch
HCTI	Hamburg Center for Translational Immunology	SNHG	Sondervermögen
HCU	HafenCity Universität Hamburg	Tsd.	Tausend
HFBK	Hochschule für bildende Künste Hamburg	TUHH	Technische Universität Hamburg
HfMT	Hochschule für Musik und Theater Hamburg	UHH	Universität Hamburg
HGV	HGV Hamburger Gesellschaft für Vermögens- und Beteiligungsmanagement mbH	UKE	Universitätsklinikum Hamburg-Eppendorf – Körperschaft des öffentlichen Rechts
HIBB	Hamburger Institut für Berufliche Bildung	VHH	Verkehrsbetriebe Hamburg-Holstein GmbH
HKWP	Hamburger Konjunktur- und Wachstumsprogramm 2020	VZÄ	Vollzeitäquivalente
Hochbahn	Hamburger Hochbahn Aktiengesellschaft		