

Nachhaltige Finanzwirtschaft

Beratende Äußerung nach § 88 Abs. 2 LHO

Hamburg, den 29. November 2011

Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg
Gänsemarkt 36, 20354 Hamburg
Postfach 301741, 20306 Hamburg
Telefon: 040 / 428 23-0
Fax: 040 / 428 23-1538
E-Mail: rechnungshof@rh.hamburg.de
Internet: www.rechnungshof.hamburg.de

Inhaltsverzeichnis

	Seite
I. Zusammenfassung und Empfehlungen	3
II. Ausgangssituation	13
III. Zusätzliche Finanzierungsbedarfe für den Haushalt	15
Substanzerhalt beim Vermögen	15
Finanzierung des Hafens	21
Mieten für Schulen und Hochschulen	22
Belastungen aus Ausgabenresten	22
Fazit	23
IV. Vorbelastungen und Risiken für den Haushalt	24
Personalausgaben	25
Aktives Personal	25
Versorgung	26
Beihilfe	27
Gesamtfinanzierungsbedarfe	28
Sondervermögen zur Altersversorgung	30
Gesetzliche Leistungen	32
Einrichtungen und Beteiligungen	35
Fazit	37
V. Hamburgische Schuldenbremse	39
Konjunkturbereinigung	40
Rechtliche Verankerung	45
Eigenkapitalorientierte Schuldenbegrenzung	46
VI. Struktureller Handlungsbedarf	49
Steigender Konsolidierungsdruck	49
Konsolidierungsanstrengungen verstärken	50
Bisherige Maßnahmen	50
Ziele des Senats	52
Ausgabenkorridor bis 2020	56
VII. Anlagen	61
Anlage 1: Konjunkturbereinigung	61
Konjunkturbereinigungsverfahren	61
Konjunkturbereinigung Hamburgs auf Basis der Trendanalyse der Steuereinnahmen	62
Konjunkturbereinigung Hamburgs auf Basis des Verfahrens der Konsolidierungshilfelande	64
Anlage 2: Eigenkapitalorientierte Schuldenbegrenzung	69

Abkürzungen

BLH	Bäderland Hamburg GmbH
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMF	Bundesministerium der Finanzen
CCH	Congress Center Hamburg
EU	Europäische Union
FN	Fußnote
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
HGV	Hamburger Gesellschaft für Vermögens- und Beteiligungsmanagement mbH
HHLA	Hamburger Hafen und Logistik AG
HMC	Hamburg Messe und Congress GmbH
HPA	Hamburg Port Authority AöR
HV	Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg
HVF	Hamburgischer Versorgungsfonds AöR
HWW	Hamburger Wasserwerke GmbH
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement
KonsHilfG	Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen (Konsolidierungshilfengesetz)
LHO	Haushaltsordnung der Freien und Hansestadt Hamburg (Landeshaushaltsordnung)
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
ÖPP	Öffentlich-Private Partnerschaft
RWI	Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung
SAGA	Siedlungs-Aktiengesellschaft Hamburg
SGB	Sozialgesetzbuch
Tz(n).	Textzahl(en)
VV-KonsHilfG	Verwaltungsvereinbarung nach § 4 des KonsHilfG
WK	Hamburgische Wohnungsbaukreditanstalt AöR

I. Zusammenfassung und Empfehlungen

Haushaltsslage weiterhin kritisch

1. Anhand seines Berichts zur Haushaltsslage 2011 hatte der Rechnungshof bereits Anfang des Jahres 2011 zweierlei verdeutlicht:

- Die Haushaltsslage der Stadt ist ungeachtet zwischenzeitlicher Steuermehreinnahmen weiterhin schlecht, das durchschnittliche jährliche Defizit beträgt weiterhin rund 1 Milliarde Euro.
- Bekannte Mechanismen, dem daraus resultierenden Konsolidierungsdruck auszuweichen, funktionieren in Zukunft nicht mehr, weil
 - eine Fortsetzung der Kreditaufnahme aufgrund der Schuldenbremse des Grundgesetzes (GG) ausscheidet,
 - Vermögensveräußerungen mangels entsprechendem „Tafelsilber“ nicht mehr realistisch sind und
 - eine Haushaltsentlastung auf Kosten des Erhalts von Straßen und Gebäuden bereits vielfach zu einem so maroden Zustand der Infrastruktur geführt hat, dass dies nicht mehr weiter hingenommen werden kann.

*Durchschnittlich
rund 1 Milliarde
Defizit*

Das im Haushalt ausgewiesene Defizit zeigt dabei nur einen Teil des Haushaltsproblems. Viele Belastungen, denen die Stadt nicht mehr ausweichen kann, bildet es nicht ab: Neben der zu erhöhenden Bau- und Straßenunterhaltung (einschließlich Grünanlagen und Ingenieurbauten fehlen hier rund 100 Mio. Euro jährlich) sind dies beispielsweise die künftige Finanzierung des Hafens nach dem Verbrauch der HHLA-Milliarde mit jährlich weiteren 100 Mio. Euro, die Ausfinanzierung des Sondervermögens Schule – Bau und Betrieb“ durch kostendeckende Mieten aus dem Haushalt (100 Mio. Euro) oder die Finanzierung eines ebensolchen Mietmodells für die Gebäude der Hochschulen (Tzn. 19 bis 39).

Das Defizit zwingt zum Handeln. Der Haushalt steht insbesondere mit Blick auf die Schuldenbremse unter einem erheblichen Konsolidierungsdruck.

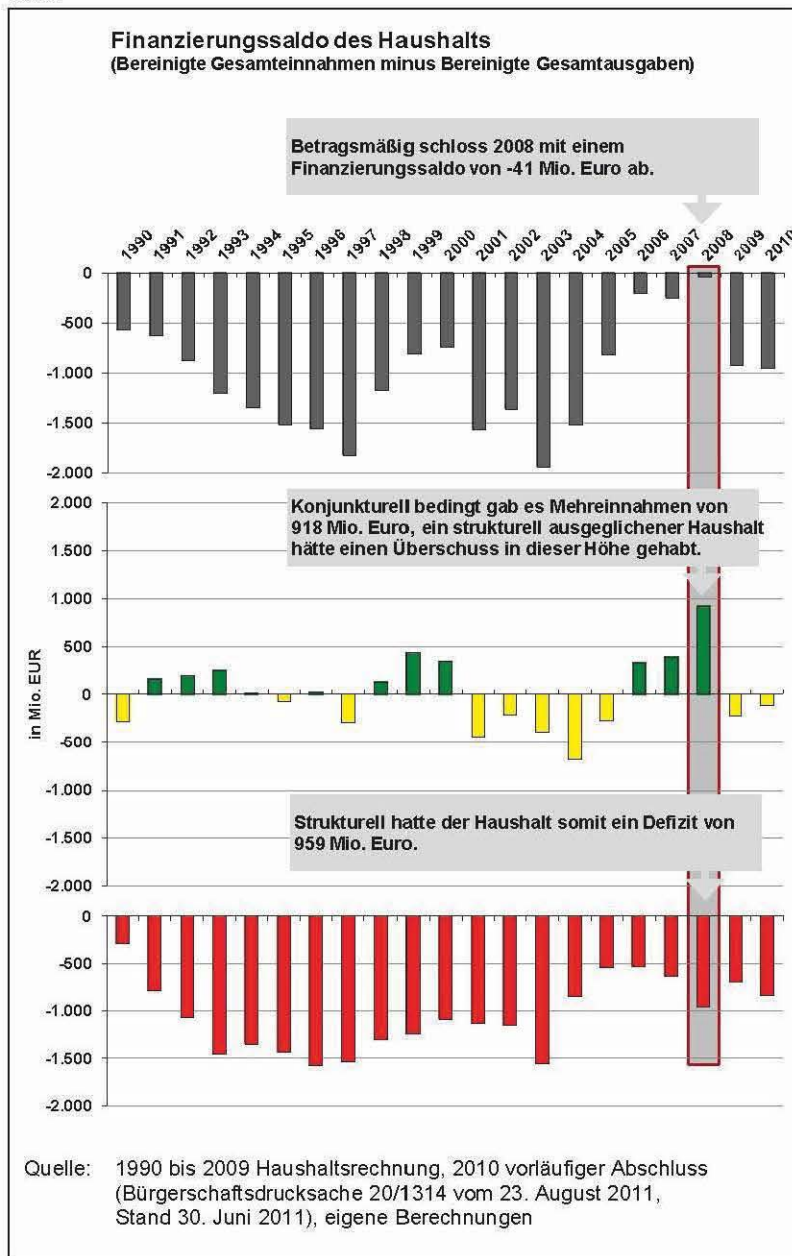
Strukturell sichere Einnahmen als Basis für Ausgabenplanung

2. Die mit der aktuellen Finanzplanung erfolgte Hinwendung zu einem mittelfristig orientierten und konjunkturbereinigten Modell der Einnahmeprognose war notwendig. In der Vergangenheit haben zeitweise konjunkturbedingt hohe Steuereinnahmen beispielsweise dazu geführt, den Haushalt 2008 für strukturell ausgeglichen zu halten. Er war betragsmäßig zwar – wie zuletzt 1989 – (nahezu) ausgeglichen, aufgrund der außergewöhnlich ho-

*Konjunkturbereinigung der
Einnahmen
notwendig*

hen Steuereinnahmen hätte er aber mit rund 900 Mio. Euro Überschuss abschließen müssen, um als strukturell ausgeglichen zu gelten.

Ansicht 1: Konjunkturelle Defizite bzw. Überschüsse der Jahre 1990 bis 2010



Nur der Ansatz der mittelfristig und konjunkturbereinigt prognostizierten Einnahmen kann verhindern, dass Finanzpolitik sich bei den Ausgaben weiterhin an den Einnahmespitzen orientiert (Tzn. 68 und 69).

Mit der Finanzplanung 2011 bis 2015 hat der Senat erstmals mit einem entsprechenden Modell konjunkturbereinigte Einnahmen mittelfristig prognostiziert und zur Grundlage seiner Planungen gemacht. Der Rechnungshof hat in seinen Berechnungen dasselbe Verfahren für die Prognose der Steuereinnahmen angewandt.

Allerdings hat der Rechnungshof für die neben den Steuern übrigen Einnahmen (u.a. Gebühren und Beiträge, Mieteinnahmen, Erstattungen, Zuweisungen) eine vorsichtigere Steigerungsrate angesetzt. Auf dieser Basis kommt der Rechnungshof im Jahr 2020 auf Haushaltseinnahmen von rund 12,35 Mrd. Euro, der Senat prognostiziert rund 12,53 Mrd. Euro (Tzn. 68 und 95).

*Strukturelle
Einnahmen 2020:
rund 12,35 Mrd.
Euro*

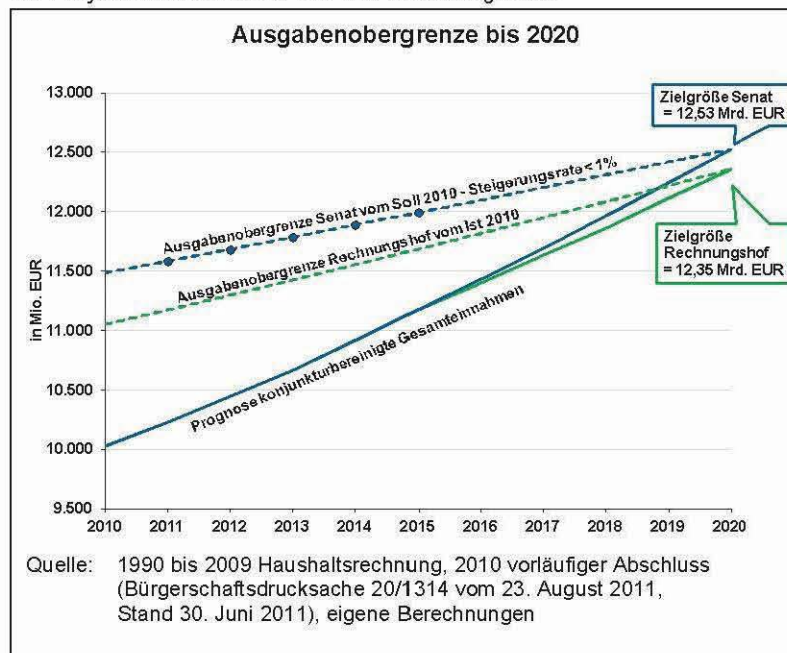
Ausgehend von dem so bestimmten Zielwert lässt sich zurückrechnen, welcher Ausgabenpfad eingehalten werden muss, um 2020 mit diesen Einnahmen auszukommen und einen strukturell ausgeglichen Haushalt ohne Kredite – wie es die Schuldenbremse verlangt – vorlegen zu können.

3. Der Rechnungshof setzt dabei für die Ausgabenseite als Startwert die Ist-Ausgaben 2010 an; sie sind strukturell der geeignete Ausgangspunkt. Der Senat hat den um rund 432 Mio. Euro höheren Planwert 2010 gewählt. Die dabei entstehenden „Ausgabenspielräume“ hat er durch einmalige Sonderbedarfe aufgefüllt. Da die Schuldenbremse anders als das bisherige Haushaltsrecht die Einhaltung der Verschuldungsgrenze nicht am jeweiligen Soll, sondern an den im Haushaltsvollzug im Ist erreichten Ergebnissen misst, sollte auch das Ist des Jahres 2010 als Ausgangspunkt genommen werden, im Übrigen auch, um die jeweils aktuellsten verfügbaren Erkenntnisse zugrunde zu legen. Außerordentliche und besonders zu begründende Einmaleffekte (in 2011/2012 Ablösung eines Bundesdarlehens, Rekapitalisierung des HVF, angemessene Ausstattung des „Sondervermögens Stadt und Hafen“) dürfen nicht dazu führen, dass die strukturelle Ausgabenobergrenze dauerhaft angehoben wird (Tzn. 96 und 97).

*Ist-Ausgaben 2010
als Startwert*

Vergleicht man die in der Finanzplanung des Senats für die Jahre 2011 bis 2015 vorgesehenen Bereinigten Gesamtausgaben mit der Projektion des Rechnungshofs, so zeigt sich, dass die Planungen des Senats außerhalb des vom Rechnungshof berechneten Korridors liegen.

Ansicht 2: Vergleich der abgeleiteten Ausgabenobergrenze bis 2020 in der Projektion des Senats und des Rechnungshofs



Die Finanzbehörde hat bekräftigt, dass sie es aus systematischen Gründen für geboten halte, bei der Aufstellung einer Rahmenplanung für die Ausgabenentwicklung bis 2020 von den Plandaten für 2010 auszugehen. Sie begründet dies insbesondere damit, dass die Plandaten im langfristigen Durchschnitt höher lägen als die Ist-Ausgaben; außerdem sei das Resteniveau in 2010 erheblich angestiegen. Im Übrigen hat sie darauf hingewiesen, dass die Differenz zwischen der vom Rechnungshof vorgeschlagenen Ist-basierten Linie und der Plan-basierten Linie des Senats in vollem Umfang dafür verwendet werde, den Haushalt zu entlasten (z. B. durch Tilgung von Wohnungsbaukrediten des Bundes) sowie Defizite in Nebenhaushalten und aufgelaufene Sanierungsrückstände bei der städtischen Infrastruktur abzubauen (Tz. 98).

Konsolidierungsdruck nicht auf Folgejahre verlagern

Nach Auffassung des Rechnungshofs geht es vorrangig darum, dass das festgesetzte Ausgangsniveau für die Ausgabenlinie direkt die heute erforderlichen Konsolidierungsanstrengungen beeinflusst. Das höhere Niveau des Planwerts 2010 als Startpunkt nimmt insbesondere in den Anfangsjahren Konsolidierungsdruck vom Haushalt. Aus diesem materiellen Grund hält es der Rechnungshof auch für sachgerecht, im Einzelfall außerordentliche Bedarfe nicht in die strukturell zulässige Ausgabenlinie einzubauen, wie es der Senat vorsieht. Stattdessen sollte die Notwendigkeit und Vertretbarkeit der Überschreitung der strukturellen Ausgabenlinie im Einzelfall gegenüber der Bürgerschaft begründet und im tatsächlichen Bedarf nachgewiesen werden (Tz. 99).

Handlungsbedarf

4. Abgesehen von den beiden Kritikpunkten des Rechnungshofs hinsichtlich der optimistischen Steigerungsrate der übrigen Einnahmen und des Ausgangspunkts in 2010 für den Ausgabenpfad zur Schuldenbremse hat der Senat ein sinnvolles Analyse- und Planungsinstrumentarium gewählt. Er hat sich erstmals auch hinsichtlich eines konkreten Rechenwegs auf ein an der mittleren Frist orientiertes Planungsmodell festgelegt. Aus dem Zusammenspiel von voraussichtlich sicheren, konjunkturunabhängigen Einnahmen bis 2020 und dem daraus resultierenden Ausgabenpfad hat der Senat den Handlungsbedarf im Wesentlichen zutreffend analysiert und auch die grundsätzlich richtigen Ziele für die Konsolidierung abgeleitet. Die hierauf aufbauende Konsolidierungsstrategie und die eingeleiteten Umsetzungsschritte greifen jedoch zu kurz:
- Die bisherige Konsolidierungsstrategie des Senats beschränkt sich hinsichtlich konkreter Einsparentscheidungen weitgehend auf Bewirtschaftungsvorgaben wie das Erbringen von 250 Vollzeitäquivalenten im Haushaltsvollzug oder die Erreichung von globalen Minderausgaben durch Abschöpfung von Resten. Angesichts des Umfangs des vom Senat in seiner Analyse identifizierten Konsolidierungsbedarfs reicht dies als Strategie nicht aus.
 - Weiterer Baustein des Vorgehens des Senats ist die Vorgabe eines generellen Ausgabenpfads, den die Fachressorts einhalten sollen. Damit ist es in die Verantwortung der Fachressorts überwiesen, Konsolidierungsmaßnahmen für die Umsetzung zu konkretisieren. Die Umsetzungsschritte passen jedoch nicht zu diesem Vorgehen. Durch die Definition von Schonbereichen sind in den letzten Monaten Handlungs- und damit letztlich Einsparungsmöglichkeiten ausgeschlossen worden. Das Erreichen der Konsolidierungsziele in den Ressorts wird so zunehmend unrealistisch.

Der Umfang des strukturellen Defizits erfordert Aufgabenkritik und Strukturveränderung. Diese Einschätzung hat nicht nur der Rechnungshof bereits in seinem Bericht zur Haushaltslage 2011 vertreten, auch in der Sachverständigenanhörung des Haushaltsausschusses zur Schuldenbremse ist sie einhellig geäußert worden. Die Sachverständigen haben im Übrigen zusätzlich – nach einigen Jahren des Sparens – die Notwendigkeit von Einnahmeerhöhungen nicht ausgeschlossen (Tzn. 90 bis 93).

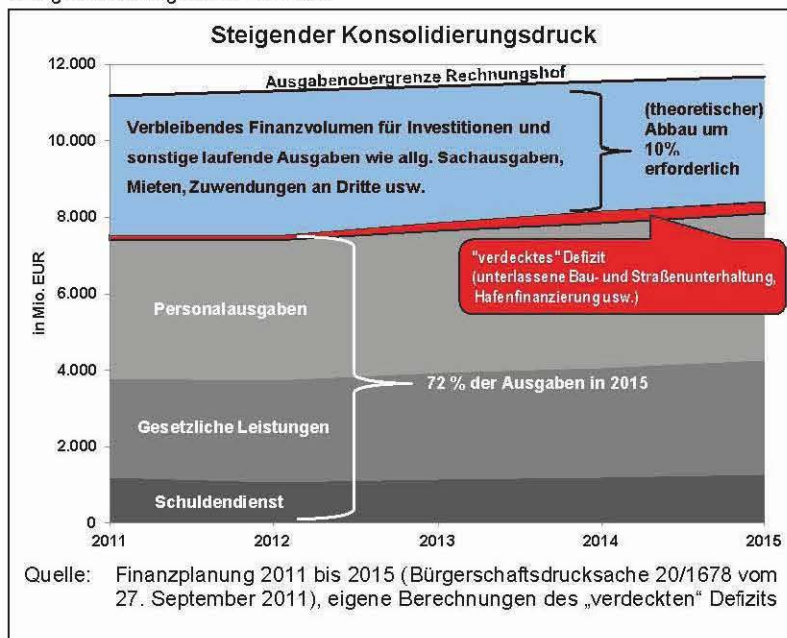
*Konsolidierung
erfordert Aufga-
benkritik und
Strukturverän-
derung*

5. Ohne Aufgabenkritik und Strukturveränderung würde der Konsolidierungsdruck auf einem zu kleinen Anteil der Ausgaben abgeladen. Ohne strukturelle Einschnitte drücken der kaum beeinflussbare Schuldendienst (Zinsen) sowie die Personalausgaben und die gesetzlichen Leistungen die verbleibenden Ausgabenpositionen (einschließlich der Investitionen nur noch rund 28 % des Haushalts) „an die Wand“:

- Die Personalausgaben werden – auch wenn 250 Vollzeit-äquivalente jährlich abgebaut werden sollten – nach einer Modellrechnung des Rechnungshofs jährlich um 2,13 % steigen. Das in der Finanzplanung enthaltene Ziel des Senats, die Personalausgaben jahresdurchschnittlich nur um etwa 1,36 % steigen zu lassen, würde also einen darüber hinausgehenden Personalabbau erfordern. Zwischen dem Modell des Rechnungshofs und der Finanzplanung des Senats liegt rechnerisch ein zusätzlicher Konsolidierungsbedarf von rund 35 Mio. Euro (vergleichbar etwa 700 VZÄ) jährlich (Tz. 50).
- Die Ausgaben für bedeutende Sozialleistungen sind in den letzten Jahren zwischen 4 und 6 % pro Jahr angewachsen, so dass selbst mit Steuerungseingriffen des Senats Kostenrisiken bleiben (Tz. 54).
- Ein Prozentpunkt höhere Zinsen bedeuten für die gesamte Umschuldung der mittlerweile auf rund 28 Mrd. Euro aufgelaufenen Schulden Mehrausgaben von 280 Mio. Euro; aufgrund des gegenwärtig niedrigen Zinsniveaus kann es in Zukunft praktisch nur noch nach oben gehen (Tz. 14).

Ansicht 3: Vorbelastungen des Haushalts und deren Anteil an der Ausgabenobergrenze in 2015

Steigender
Konsolidierungs-
druck für
verbleibendes
Finanzvolumen



Nach der Finanzierung des Personals der Stadt, des Schuldendienstes (insbesondere Zinsausgaben) und der gesetzlichen Leistungen verbleibt ein Anteil in Höhe von rund 3 Mrd. Euro (rund 28 %), der alle übrigen Bedarfe aus Sach- und Investitionsausgaben abdecken müsste. Gegenüber dem Haushaltsjahr 2011 wäre in diesem verbleibenden Teil ein – theoretischer – Abbau bis 2015 um rund 380 Mio. Euro oder 10 % notwendig. Würde unterstellt, dass dieser verbleibende Anteil um jahresdurchschnittlich 1 % – d. h. deutlich unterhalb der Inflationsrate – nominal wachsen würde, so entstünde allein daraus eine Überschreitung der Ausgabenobergrenze in 2015 von rund 528 Mio. Euro. Hieraus wird der

erhebliche Konsolidierungsdruck deutlich, der der Stadt über die nächsten Jahre bevorsteht, damit der strikte Ausgabenpfad hin zu einem strukturellen Haushaltsausgleich bis spätestens 2020 eingehalten werden kann (Tz. 85).

Angesichts des zeitlichen Vorlaufs von Aufgabenkritik und Strukturveränderung ist es wichtig, diese sofort anzugehen (Tz. 92). Bisher fehlt eine angemessen entwickelte Konsolidierungsstrategie, die dem vom Senat im Wesentlichen zutreffend analysierten Konsolidierungsdruck Rechnung trägt.

Keine angemessen entwickelte Konsolidierungsstrategie

6. Bei den Umsetzungsschritten ist festzustellen, dass globale Vorgaben und fachbehördliche Umsetzungsverantwortung durch Einzelentscheidungen begleitet werden, die Schonbereiche festlegen, in denen nicht gespart werden soll. Wenn globale Vorgaben primär mit konkreten Ausnahmen unterfüttert werden, droht das Scheitern. Generell sind Schule, Polizeivollzugsdienst und Feuerwehr weitgehend von Stelleneinsparungen ausgenommen, die Universität hat eine längerfristige finanzielle Absicherung erhalten und ist insofern bei künftigen Konsolidierungsüberlegungen außen vor; auch für andere Hochschulen ist dies vorgesehen. Dienstleistungsaufgaben der Bezirke sollen nicht betroffen sein, Ziele mit Mehrkosten als Folge wurden beispielsweise für die Kindertagesbetreuung beschlossen bzw. gesetzlich geregelt. Damit sind gerade solche Handlungsfelder zu Schonbereichen erklärt worden, die in der Aufgabenhoheit von Land und Gemeinde liegen, so dass von Bundesgesetzen geprägte Bereiche wie Jugend und Soziales den Konsolidierungsdruck auffangen müssten, obwohl Hamburg hier nur sehr begrenzte Handlungsmöglichkeiten hat. Es ist bisher nicht erkennbar, wie angesichts der Steigerungsrate in den genannten Bereichen eine Konsolidierungsstrategie gelingen soll, ohne die von Hamburg gestaltbaren kommunalen Aufgaben (äußere Schulverwaltung, Kindertagesbetreuung, Kultur) und die bedeutenden gestaltbaren Landesaufgaben (Bildung einschließlich Hochschulen, Polizei, Justiz) in die Konsolidierungsüberlegungen einzubeziehen (Tzn. 88 bis 94).

Festlegung von Schonbereichen gefährdet Konsolidierungserfolg

Der Rechnungshof fordert den Senat auf, eine seiner Analyse und seiner mittelfristigen Zielsetzung gerecht werdende Umsetzungskonzept zur Haushaltskonsolidierung zu beschließen. Aufgabenkritik und Strukturveränderungen können bei entsprechenden Rahmenbedingungen in dezentraler Verantwortung fachlich konkretisiert werden, müssen aber durch eine zentrale Prozesssteuerung und -überwachung der Umsetzungsschritte und kassenwirksamen sowie strukturellen Erfolge begleitet werden. Eine zentrale Erfassung und Bewertung der in den Behörden erreichten Haushaltsverbesserungen ist nicht nur für die dauerhafte Wirksamkeit notwendig, sondern auch wegen der Gesamtverantwortung des Senats als Kollegialorgan.

Zentrales Konsolidierungscontrolling erforderlich

7. Insbesondere die nunmehr anstehende Haushaltsplanung für die Jahre 2013/2014 ist ein Meilenstein auf dem Weg zur Umsetzung der Schuldenbremse, an dem sich zeigen muss, dass der Weg

Haushalt 2013/2014 als Meilenstein

konsequent beschränkt wird. Für die Zeit danach könnte das in Aussicht gestellte Finanzrahmengesetz eine langfristig verbindliche Ausgabenlinie festlegen (Tz. 94).

Nach Berechnung des Rechnungshofs ergibt sich für 2014 eine Obergrenze bei den Bereinigten Gesamtausgaben des Haushalts von rund 11,6 Mrd. Euro. Der Senat erlaubt in der Finanzplanung für 2014 über 300 Mio. Euro mehr Ausgaben und nimmt damit ein strukturelles Defizit von 977 Mio. Euro in Kauf (Tz. 94).

Ausgestaltung der Schuldenbremse

8. Die Schuldenbremse des GG gilt für Hamburg unmittelbar und verbietet damit ab 2020 grundsätzlich die Kreditaufnahme. Bereits seit 2011 ist Hamburg verpflichtet, seinen Haushalt so aufzustellen, dass im Haushaltsjahr 2020 die Vorgabe aus Art. 109 Abs. 3 S. 5 GG erfüllt wird. Für die Ausgestaltung der Schuldenbremse gibt Art. 109 Abs. 3 S. 2 GG den Ländern Gestaltungsfreiheit.

Die Konsolidierung sollte auch durch eine rechtsverbindliche hamburgische Schuldenbremse unterstützt werden. Hierdurch lassen sich notwendige Handlungsspielräume gestalten, aber auch Schlupflöcher schließen.

Mit einer Umsetzung in Landesrecht eröffnen sich sinnvolle Handlungsspielräume: Es können eine Konjunkturkomponente und eine Ausnahmekomponente geregelt werden. Fehlen diese Regelungen, dürfen auch zeitweise und begrenzt keine Kredite aufgenommen werden.

Eine landesrechtliche Ausnahme ist für Katastrophen und Notsituationen sinnvoll. Aber auch die Konjunkturkomponente sollte geregelt werden: Nach Auffassung des Senats, aber auch nach der bereits bestehenden Rechtslage im Bund und anderen Ländern sowie in Übereinstimmung mit den Empfehlungen der Sachverständigenanhörung ist eine „atmende“ Schuldenbremse erforderlich, um ein krisenverschärfendes, prozyklisches Handeln des Staates in konjunkturellen Abschwüngen zu verhindern (Tzn. 65 bis 67).

9. Der Rechnungshof hat auf Basis verschiedener Kriterien zwei Modelle der Konjunkturbereinigung für eine „atmende“ Schuldenbremse untersucht:
- Eine Trendberechnung, wie sie der Senat in seiner aktuellen Finanzplanung herangezogen hat, erlaubt eine einfache und verständliche Konjunkturbereinigung der Steuereinnahmen (Tzn. 69 bis 71 und Teil VII, Anlage 1).
 - An volkswirtschaftlichen Größen ansetzende Berechnungsmodelle werden von den Konsolidierungshilfsländern und dem Bund angewandt, sie finden ähnlich auch auf europäischer Ebene Anwendung. Sie sind auf Hamburg übertragbar,

indem Verfahren und Daten aus den Bund-Länder-Verwaltungsvereinbarungen zu den Konsolidierungshilfen genutzt werden. Die Verfahren sind weitgehend – wenn auch nicht vollständig – dokumentiert, allerdings von erheblicher Komplexität und dadurch kaum nachvollziehbar (Tz. 72 und Teil VII, Anlage 1).

Noch zu keinem Verfahren liegen hinreichende Praxiserfahrungen vor, um abschätzen zu können, ob sich der angestrebte symmetrische Ausgleich von Überschüssen in konjunkturellen Hochs und Defiziten in Abschwungphasen tatsächlich einstellt und damit ein strukturelles Anwachsen der Verschuldung verhindert wird.

Bislang kein ausreichend praxiserprobtes Konjunkturbereinigungsmodell

Das vom Senat für die Finanzplanung angewandte Trendberechnungsverfahren erscheint geeignet und praktikabel. Daneben kann das volkswirtschaftliche Verfahren der Konsolidierungshilfelande parallel berechnet werden; so könnten Erfahrungen gesammelt und die Ergebnisse verglichen werden. Ohnehin müssten gegenwärtig alle Regelungen mit Evaluations- bzw. Revisionsklauseln versehen werden (Tz. 73).

10. Ausgehend von den Erfahrungen der Schuldenbegrenzung seit den siebziger Jahren auf Basis einer am Investitionsbegriff ausgerichteten Kreditaufnahme müssen mögliche Ausweich- oder Umgehungsmöglichkeiten ausgeschlossen werden. Zu fordern ist insbesondere, dass

Ausweich- und Umgehungsmöglichkeiten verhindern

- ausgelagerte Verschuldung, die direkt oder indirekt aus dem Haushalt zu bedienen ist und
- wirtschaftlich einer Verschuldung gleichkommende Geschäfte, wie es ÖPP, Leasing, Zuschuss ersetzende Darlehen oder ähnliches sein können,

in die Schuldenregel einbezogen werden. Dies hat auch die Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder in ihrer Hamburger Erklärung vom 4. Mai 2010 gefordert (Teil VII, Anlage 2).

Eigenkapitalorientierte Schuldenbegrenzung

11. Die nicht zuletzt auf der krediteinnahmeorientierten Ausgestaltung beruhenden Umgehungsmöglichkeiten und die Vernachlässigung der Vermögensseite lassen die Frage aufkommen, ob in dem von Hamburg angestrebten doppisch geprägten Haushaltswesen eine spezifische, eigenkapitalorientierte Schuldenbegrenzung eine Option darstellt

Eigenkapitalorientierte Schuldenbegrenzung konzeptionell überlegen, aber verfassungsrechtlich zweifelhaft

Eine eigenkapitalorientierte Schuldenbegrenzung wäre einer allein verschuldungsorientierten Regel konzeptionell überlegen. Sie bezöge die gesamte wirtschaftliche Situation einschließlich der Vermögensseite ein und berücksichtigte zudem systemimmanent Sonder- und Ausweichfälle. In ihr stünde mit dem bilanziellen Ei-

genkapital eine Größe zur Verfügung, die als Anknüpfungspunkt für die nach dem Sinn und Zweck mit der Schuldenbremse verfolgten Ziele geeignet erscheint. Da sich das Eigenkapital nur über die Jahresergebnisse (d. h. den jährlichen Gewinn oder Verlust) verändert, würde sich eine eigenkapitalorientierte Schuldenbegrenzung zugleich als eine die Vermögenssubstanz einbeziehende Haushaltsausgleichsregel darstellen. Über eigenkapitalneutrale Bilanzverlängerungen würde sie Spielräume für kreditfinanzierte Investitionen eröffnen, allerdings auch hohe Anforderungen an die Rückführung von Schulden mit sich bringen (Tzn. 77 bis 79).

12. Nach dem Wortlaut des GG ist es zwar in die Haushaltsautonomie der Länder gestellt, die Schuldenbremse auszugestalten. Dabei dürfen aber – abgesehen von der Konjunkturkomponente und der Ausnahmekomponente – ausdrücklich keine Einnahmen aus Krediten von den Ländern zugelassen werden. Daher bestehen erhebliche Zweifel, ob eine eigenkapitalorientierte Schuldenbegrenzung mit dem GG vereinbar wäre.

Die Doppik als Rechnungsstil für ein ressourcenverbrauchsorientiertes Haushaltswesen kann die erforderlichen Daten für eine an der Kreditaufnahme ansetzende Schuldenbremse ohne Zusatzaufwand liefern; die Entscheidung für ein doppeltes Haushaltswesen wird mithin durch das System der Schuldenbremse nicht behindert (Tzn. 80 bis 82).

Regelung in der Verfassung

*Schuldenbremse in
Hamburger
Verfassung
verankern*

13. Die Schuldenbremse in Hamburg bedarf nach Auffassung des Rechnungshofs der Verankerung in der Verfassung. Nur dies wird dem angestrebten Paradigmenwechsel in der Finanzpolitik gerecht. Die Aufgabe der jahrzehntelangen Praxis, durch Verschuldung gegenwärtige Bedürfnisse zu Lasten künftiger Generationen zu befriedigen, ist tiefgreifend und bedarf auch für Hamburg eines legislaturübergreifenden und in der Verfassung abgesicherten und bestätigten Konsenses. Außerdem ist es für die Wirksamkeit der Regeln – auch vor dem Hintergrund etwaiger Umgehungs- oder Aufweichungstendenzen – erforderlich, dass die Möglichkeit einer verfassungsgerichtlichen Überprüfung in Hamburg gesichert ist (Tz. 74).

II. Ausgangssituation

14. Der Rechnungshof hat am 3. März 2011 einen Bericht nach § 99 LHO zur Haushaltslage 2011¹ (Bericht zur Haushaltslage 2011) veröffentlicht. Auch unter Zugrundelegung der seit dem in der 20. Legislaturperiode vorgelegten Planungs- und Abrechnungsdrucksachen² bestätigt sich die damalige Einschätzung:
- Im Durchschnitt der Jahre 1995 bis 2010 fehlten nominell laufende Einnahmen von jährlich über 1 Mrd. Euro zur Deckung der Ausgaben (betragsmäßiges Haushaltsdefizit). Auch im Haushaltsplan 2011/2012 sowie der aktuellen Finanzplanung geht der Senat von Finanzierungsdefiziten in einem Gesamtumfang von rund 3,8 Mrd. Euro bezogen auf den Zeitraum 2011 bis 2015 aus, die durch Kredite und Entnahmen aus der Allgemeinen Rücklage und Stöcken – mithin nicht strukturellen Einnahmen – im Umfang von jährlich rund 800 Mio. Euro gedeckt werden sollen.
 - Hamburg ist per Ende 2010 mit rund 28 Mrd. Euro³ verschuldet. Weitere Kreditaufnahmen von rund 2,2 Mrd. Euro sind im Zeitraum bis 2015 vorgesehen. Der aus dem Schuldenstand resultierende Schuldendienst belastet Folgegenerationen dauerhaft mit jährlichen Zinsausgaben von deutlich über 1 Mrd. Euro. Durch das erkennbare Risiko steigender Zinsen besteht die Gefahr einer Verschuldungsspirale. Eine Steigerung des Zinsniveaus um einen Prozentpunkt gegenüber der Planung bedeutet bei einer vollständigen Umschuldung dieses Schuldensockels Jahr für Jahr eine zusätzliche Belastung des Betriebshaushalts von 280 Mio. Euro.⁴
 - Hamburg lebt auf Kosten seiner Substanz. Seit 1995 wurde städtisches Vermögen im Umfang von rund 7 Mrd. Euro veräußert. Der doppelte Jahresabschluss 2009 schloss für die Kernverwaltung mit einem Fehlbetrag von rund 1,2 Mrd. Euro und für den Konzern mit einem Fehlbetrag von rund 1,7 Mrd. Euro ab,

*Weiterhin
erhebliche
Haushaltsdefizite*

*Verschuldung
wächst weiter*

Substanzverzehr

¹ Bürgerschaftsdrucksache 20/51 vom 14. März 2011.

² Vorläufiger kameraler Abschluss 2010 (Bürgerschaftsdrucksache 20/1314 vom 23. August 2011), Haushaltsplan-Entwurf 2011/2012 (Bürgerschaftsdrucksachen 20/700 vom 3. Mai 2011, 20/591 vom 24. Mai 2011, 20/592 vom 24. Mai 2011, 20/593 vom 24. Mai 2011, 20/1063 vom 19. Juli 2011, 20/1215 vom 9. August 2011, 20/1315 vom 23. August 2011, 20/1387 vom 30. August 2011, 20/1452 vom 6. September 2011, 20/1544 vom 13. September 2011, 20/1634 vom 20. September 2011, 20/1863 vom 18. Oktober 2011, 20/1922 vom 25. Oktober 2011, 20/2347 vom 22. November 2011), Finanzplanung 2011 bis 2015 (Bürgerschaftsdrucksache 20/1678 vom 27. September 2011).

³ Kernhaushalt einschließlich der Kreditaufnahmen der Sondervermögen „Konjunkturstabilisierungs-Fonds Hamburg“, „Stadt und Hafen“ sowie „Schule – Bau und Betrieb“ und der Hamburgischen Wohnungsbaukreditanstalt AöR (WK). Die WK wird in der vorliegenden Betrachtung in die Summe der Verschuldung der Stadt einbezogen, weil die Schulden der WK – anders als die Schulden bei anderen öffentlichen Unternehmen – wie Schulden der Stadt betrachtet werden können, da der Zinsausgleich an die WK unmittelbar aus dem Haushalt erfolgt und die Höhe der Kreditaufnahme von der Bürgerschaft beschlossen wird.

⁴ Bürgerschaftsdrucksachen 20/1474 vom 16. September 2011 und 20/1400 vom 31. Oktober 2011, Band 1, S. 10.

- so dass das Eigenkapital erstmalig seit der Einführung der Doppik in Hamburg negativ war.⁵
- Funktionsfähigkeit der öffentlichen Infrastruktur eingeschränkt*
- Keine ausreichende Vorsorge für künftige Belastungen*
- Das für das Gemeinwesen notwendige Anlagevermögen wird seit Jahren nicht ausreichend unterhalten („verdecktes“ strukturelles Defizit).⁶ Die Funktionsfähigkeit der öffentlichen Straßen, Gebäude und Grünanlagen ist eingeschränkt.
 - Vorsorge für künftige Belastungen, z. B. für die in erheblichem Umfang eintretenden Pensionsausgabensteigerungen oder für Risiken in der Entwicklung gesetzlicher Leistungen infolge der demografischen Entwicklung, wurde bislang nicht in ausreichendem Maße getroffen.
- Finanzpolitik nicht nachhaltig*
15. Die finanzpolitische Handlungsfähigkeit der Stadt ist erheblich eingeschränkt. Ausweichmöglichkeiten, die in der Vergangenheit in der Verschuldung, dem Verkauf von Vermögen oder dem Verschleiß der Vermögenssubstanz durch das Absenken von Unterhaltungsmitteln bestanden haben mögen, sind nicht mehr vorhanden.⁷ Hamburgs Finanzpolitik genügt damit nicht dem Gebot der Nachhaltigkeit, die haushaltspolitische Handlungsfähigkeit zu sichern und intergenerative Gerechtigkeit zu wahren.
- Schuldenbremse seit 2011 wirksam*
16. Um einem weiteren Anstieg der Verschuldung der öffentlichen Haushalte entgegenzuwirken, wurde 2009 die sog. Schuldenbremse in das GG aufgenommen.⁸ Mit ihr wird insbesondere das Ziel verfolgt, die langfristige Tragfähigkeit der Haushalte von Bund und Ländern zu sichern, sowohl im Hinblick auf die Lastenverteilung zwischen den Generationen, als auch bezüglich der Anforderungen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes der EU. Die Schuldenbremse ist für die Länder mit dem Haushaltsjahr 2011 wirksam geworden. Sie müssen seitdem etwaige strukturelle Defizite zurückführen.
- „verdeckte“ Defizite erhöhen strukturellen Konsolidierungsbedarf*
17. Das für Nachhaltigkeit und Konsolidierung maßgebliche Defizit ergibt sich, wenn das betragsmäßige Defizit des Haushalts (Tz. 14) um Konjunkturreffekte bereinigt und um zusätzliche Finanzierungsbedarfe – insbesondere „verdeckte“ Defizite durch unterlassene Substanzerhaltung – erweitert wird. Erst diese Betrachtung stellt den vollständigen strukturellen Konsolidierungsbedarf im Haushalt Hamburgs dar.

⁵ Bürgerschaftsdrucksache 19/7900 vom 16. November 2010 (Geschäftsbericht 2009).

⁶ Bericht zur Haushaltslage 2011, Tzn. 37 ff.; u.a. Jahresbericht 2010, Tzn. 341 bis 388 und Tzn. 493 bis 503; Jahresbericht 2009, Tzn. 188 bis 200 und Tzn. 213 bis 228.

⁷ Bericht zur Haushaltslage 2011, Tzn. 51 f.

⁸ Gesetz zur Änderung des GG (Art. 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d) vom 29. Juli 2009, BGBl. I S. 2248.

III. Zusätzliche Finanzierungsbedarfe für den Haushalt

18. Neben den im Haushalt erkennbaren Defiziten bestehen weitere strukturelle Ausgabenbedarfe, die im Haushalt gegenwärtig nicht berücksichtigt sind und ihn dauerhaft belasten werden. Das Erfordernis, sich mit diesen „verdeckten“ Defiziten finanzwirtschaftlich zu befassen, duldet keinen weiteren Aufschub, wenn ein ohne Neuverschuldung strukturell ausgeglichener Haushalt erreicht und erhalten werden muss.

Trotz stetig steigender Ausgaben wurde in der Vergangenheit beispielsweise keine ausreichende Unterhaltung der städtischen Gebäude und des Infrastrukturvermögens betrieben. Der Zeitpunkt, in dem die Unterhaltung des bestehenden Vermögens nicht weiter aufgeschoben werden kann, ist erreicht.⁹ Auch dort, wo bereits Lösungen vom Senat auf den Weg gebracht¹⁰ oder angestrebt wurden,¹¹ werden künftige Mietzahlungen den Haushalt in erheblichem Umfang und auf Dauer belasten.

Substanzerhalt beim Vermögen

19. Der Rechnungshof hat bereits in seinem Bericht zur Haushaltslage 2011 darauf hingewiesen, dass die Stadt seit langem zu wenig Haushaltsmittel für den Erhalt des bestehenden, für das Gemeinwesen notwendigen Vermögens verwendet hat, und anhand einzelner Beispiele aufgezeigt, dass hiervon weite Bereiche der öffentlichen Infrastruktur betroffen sind. Die sich daraus ergebenden Folgen, nämlich die Gefährdung des Bestands und der Funktionstüchtigkeit der öffentlichen Infrastruktur, sind erheblich.¹²

Sanierungsbedarfe

20. Nicht zuletzt wegen der unzureichenden oder unterlassenen Unterhaltungs- und Instandsetzungsmaßnahmen ist inzwischen ein erheblicher Sanierungsstau, der für Teilbereiche mit rund 4,7 Mrd. Euro beziffert werden kann, aufgelaufen und sind fortschreitende Substanz- und Wertverluste sichtbar geworden.

*Sanierungsstau
rund 4,7 Mrd. Euro*

⁹ Bericht zur Haushaltslage 2011, Tz. 6.

¹⁰ Z. B. Gründung des „Sondervermögen Schule – Bau und Betrieb“.

¹¹ Z. B. Kontrakte mit städtischen Wohnungsunternehmen zur Beseitigung der Sanierungsbedarfe an Hochschulen.

¹² Bericht zur Haushaltslage 2011, Tzn. 37 bis 41.

Beispiele sind:

- staatliche Schulen mit – nur grob geschätzten – 3 Mrd. Euro,¹³
- sonstige städtische Gebäude mit mindestens 1 Mrd. Euro,¹⁴
- Hauptverkehrs- und Bezirksstraßen mit rund 400 Mio. Euro,
- Brücken mit rund 100 Mio. Euro,
- wasserwirtschaftliche Infrastrukturanlagen mit rund 200 Mio. Euro sowie
- Grünanlagen, Spielplätze,¹⁵ Gewässer in noch nicht bezifferter Höhe und
- die weitere Sanierung der Sportinfrastruktur, für die die zuständige Behörde bereits 2005 den Investitionsstau für Instandsetzungsmaßnahmen im Rahmen der Sportstättenbedarfsplanung mit 23 Mio. Euro bezifferte. Die Planungen sind jedoch noch nicht abgeschlossen.¹⁶

Diese Sanierungsrückstände wachsen weiter an, z. B. allein bei den staatlichen Schulen um jährlich rund 180 Mio. Euro, wenn – wie bisher – nicht ausreichend investiert wird. Hinzu kommen vom Senat angekündigte erhebliche Zubaubedarfe, die nach ersten Schätzungen rund 1,2 Mrd. Euro erfordern sollen. Die Behebung der Sanierungsstaus sowie die Realisierung der Zubaubedarfe der staatlichen Schulen werden durch das zum 1. Januar 2010 gegründete „Sondervermögen Schule – Bau und Betrieb“ angestrebt.¹⁷

21. Der Senat hat mit dem Entwurf des Haushaltsplans 2011/2012 aufgrund der bestehenden Sanierungs- und Unterhaltungsbedarfe die Erhöhung verschiedener Ansätze eingebracht, die sich insbesondere auf den Abbau bereits aufgelaufener Sanierungsrückstände beziehen.¹⁸ Damit und mit der Gründung des „Sondervermögens Schule – Bau und Betrieb“ ist – gemessen am Umfang der bisher bekannten Sanierungsbedarfe – allerdings nur ein Anfang gemacht. Solange die Sanierungsstaus der vergangenen Jahre nicht kompensiert und die laufenden Unterhaltungen des Infrastrukturvermögens nicht im erforderlichen Umfang fi-

¹³ Bürgerschaftsdrucksache 19/4208 vom 29. September 2009, S. 1, 2 und 4. Zunächst geschätzt, noch näher zu untersuchender und zu bewertender Instandhaltungsstau; eine exakte gebäudebezogene Ermittlung soll sukzessive folgen.

¹⁴ Beispiele: Thalia Theater rund 12,5 Mio. Euro, Hochschulen rund 800 Mio. Euro, CCH rund 100 Mio. Euro, Justizvollzugsanstalt Fuhlsbüttel und Untersuchungshaftanstalt Holstenglacis rund 56,7 Mio. Euro, Gängeviertel rund 20 Mio. Euro, Nicolaikirche rund 6 Mio. Euro, Deichtorhallen rund 10 Mio. Euro.

¹⁵ Für Sanierungsbedarfe an Gebäuden auf Betreuten Spielplätzen von rund 86 Tsd. Euro sind im Haushalt 2011/2012 keine Mittel vorgesehen; Bürgerschaftsdrucksachen 20/1311 und 20/1330 vom 30. August 2011.

¹⁶ Bürgerschaftsdrucksache 20/1471 vom 13. September 2011.

¹⁷ Bürgerschaftsdrucksache 19/4208 vom 29. September 2009.

¹⁸ Z. B. Titel 9890.791.07 „Sanierungsfonds Infrastruktur“, 20 Mio. Euro; Titel 6300.741.01 „Neu-, Um- und Ausbau von Straßen“, Ansatzserhöhung um rund 5 Mio. Euro.

nanzwirtschaftlich gesichert und praktisch durchgeführt werden, wird der weitere Verfall des städtischen Vermögens nicht aufgehalten. Bei Gebäuden rechnet der Senat mit einer Zunahme des Schadensvolumens um jahresdurchschnittlich weitere 6 %, wenn nicht für eine ausreichende Instandhaltung gesorgt wird.¹⁹ Die Bewältigung der Sanierungsrückstände wird – unabhängig von der aufgabenkritischen Frage nach der Erhaltungsbedürftigkeit einzelner vernachlässigter Gebäude oder Anlagen – voraussichtlich weitere enorme organisatorische und finanzwirtschaftliche Anstrengungen erfordern.

22. Vor diesem Hintergrund ist es notwendig, den Finanzierungsbedarf zu kennen, um die daraus abzuleitenden Handlungsbedarfe planerisch berücksichtigen zu können. Auch der Senat sieht hinsichtlich des erheblichen Sanierungsstaus in der Infrastruktur der Stadt eine Bestandsaufnahme als wichtig an und problematisiert, dass bisher über den Zustand von Straßen, Schulen und anderen öffentlichen Einrichtungen keine Informationen erhoben und im Hinblick auf eine Investitionsplanung ausgewertet worden sind.²⁰ Er will für Straßen, Radwege, Grünanlagen und Spielplätze steuerungsrelevante Kennzahlen entwickeln, die konkrete Aussagen über die erforderliche Unterhaltung ermöglichen.²¹

Nachhaltige Bauunterhaltung – Hochbau

23. Hamburg hat Gebäude mit Aktivierungswerten von zurzeit rund 8,6 Mrd. Euro zu unterhalten, der derzeitige Buchwert beträgt rund 4,3 Mrd. Euro.²²

Die ursprünglich für die Bauunterhaltung von Gebäuden zentral veranschlagten und bewirtschafteten Mittel werden inzwischen überwiegend dezentral in unterschiedlichen Organisationseinheiten verantwortet.²³ Bemessungs-, Veranschlagungs- und Bewirtschaftungspraxis sind nicht einheitlich und nicht so strukturiert, dass ein systematischer Gesamtüberblick zum Mittelbedarf und Mitteleinsatz erstellt werden kann. Den zuständigen Organisationseinheiten fehlen wichtige Informationen, die für eine bedarfsgerechte Ermittlung der Bauunterhaltungsmittel erforderlich sind. So mangelt es z. B. an einem Gebäudekataster, der Auskunft über den städtischen Gebäudebestand gibt und in dem Informationen

¹⁹ Bürgerschaftsdrucksache 19/4208 vom 29. September 2009, S.1, FN 1.

²⁰ Bürgerschaftsdrucksache 20/1400 vom 31. Oktober 2011, Band 1, S. 11 und 119.

²¹ Haushaltsplan-Entwurf 2011/2012, Einzelplan 6 (Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt), Vorwort, S. 11, Ziff. 10. Produktinformationen (generelle Hinweise).

²² Werte der „Bauten für eigene Zwecke“, Stand 31. Dezember 2009 / 1. Januar 2010; davon allgemeinbildende Schulen 42,15 %, berufliche Schulen 7,67 %, andere Gebäude 50,2 %. Quellen: Anlagenspiegel zum Jahresabschluss für die Kernverwaltung 2009, Anlagenbuchhaltung der Behörde für Schule und Berufsbildung, eigene Berechnungen des Rechnungshofs.

²³ Z. B. durch Rahmenzuweisungen an die Bezirke, in netto-veranschlagten Einrichtungen, Landesbetrieben, Sondervermögen oder durch Nutzer stadteigener Gebäude (Staatsoper, Theater).

über dessen Unterhaltungs- und Instandsetzungsbedarf gepflegt werden. In der Folge ist ein Controlling, das auf den Werterhalt der Gebäude ausgerichtet ist, nicht gewährleistet.

Aus dieser Datenlage heraus ist es nicht möglich, eine Aussage darüber zu treffen, in welcher Höhe Bauunterhaltungsmittel insgesamt bisher veranschlagt werden und in welchem Umfang künftig Ausgaben für eine nachhaltige Bauunterhaltung der städtischen Gebäude im Haushalt vorgesehen werden müssten.

24. Vor diesem Hintergrund kann der Rechnungshof derzeit nur überschlägig ermitteln, in welchem Umfang Bauunterhaltungsmittel für eine werterhaltende und nachhaltige Gebäudeunterhaltung bisher gefehlt haben.

Ausgangspunkt sind die entstandenen Defizite in der Bauunterhaltung staatlicher allgemeinbildender Schulen, deren veranschlagte Unterhaltungsmittel bis zur Gründung des „Sondervermögens Schule – Bau und Betrieb“ zum 1. Januar 2010 für eine werterhaltende Bauunterhaltung nicht auskömmlich waren.²⁴ Schon zwischen Bemessung und Veranschlagung bestand ein Defizit von jährlich rund 8 Mio. Euro.²⁵ Aus der anlässlich der Gründung des Sondervermögens durchgeführten Bemessung von Ausgaben für eine nachhaltige und werterhaltende Instandhaltung²⁶ ist im Vergleich zum bisherigen Mitteleinsatz nun ein jährliches Defizit von rund 9,2 Mio. Euro erkennbar geworden.

25. Die erheblichen Sanierungsstaus an den sonstigen städtischen Gebäuden (Tz. 20) sind ein starkes Indiz für das Vorliegen vergleichbarer Mängel und lassen ein ähnlich hohes Defizit bei Bauunterhaltungsmitteln vermuten. Aus dem Verhältnis der Aktivierungswerte der allgemeinbildenden Schulen zu denen der anderen Gebäude errechnet sich bei gleichen Annahmen²⁷ für die anderen Gebäude ein Defizit von jährlich rund 10,9 Mio. Euro. Hinzu kommt, dass ein erheblicher Teil der veranschlagten Mittel regelmäßig nicht für die Bauunterhaltung verwendet und im Jahresdurchschnitt Ausgabenreste von 24,4 %²⁸ gebildet worden sind. Dies entspricht weiteren rund 10,8 Mio. Euro jährlich, so dass sich für die Bauunterhaltung der anderen Gebäude der Stadt ein jährliches anzunehmendes Defizit von rund 21,7 Mio. Euro ergibt.

26. Einen Teil dieses jährlichen Defizits kann der Rechnungshof aufgrund von Prüfungen konkret zuordnen (Universitätsgebäude

*Defizit
Gebäudebauunter-
haltung: rund 22
Mio. Euro p.a.*

²⁴ Bürgerschaftsdrucksache 19/4208 vom 29. September 2009, S. 8, Abschnitt VI.

²⁵ Veranschlagung für die Haushaltsjahre 2006 bis 2009.

²⁶ Bürgerschaftsdrucksache 20/593 vom 24. Mai 2011.

²⁷ Die unterschiedliche Beanspruchung von Gebäuden bleibt aufgrund der stark vereinfachten und pauschalierenden Herangehensweise vernachlässigt. Die KGSt geht im Median für Verwaltungsgebäude gegenüber Schulgebäuden von einem um 0,05 % geringeren Erhaltungsaufwandsteil am Gebäudeneubauwert aus.

²⁸ Gruppierungsnummer 519 „Unterhaltung der Grundstücke“, Auswertung der Jahre 2006 bis 2010.

rund 2,3 Mio. Euro,²⁹ Thalia Theater rund 0,6 Mio. Euro³⁰ und weitere Hochbauten rund 2,1 Mio. Euro, z. B. Justizvollzugs- und Untersuchungshaftanstalten sowie die Jugendmusikschule³¹).

27. Der Mitteleinsatz für den Erhalt der Gebäude hat nicht ausgereicht und wird bei unverändertem Vorgehen auch in Zukunft nicht ausreichen, um Schäden an der Bausubstanz vorzubeugen, kostenintensive Grundinstandsetzungen zu vermeiden und damit die Gebäudewerte wirtschaftlich und nachhaltig zu sichern.

Daher ist es Aufgabe des Senats, künftig die erforderlichen Unterhaltungsmittel im Haushalt zu berücksichtigen und dafür Sorge zu tragen, dass sie zweckgerecht eingesetzt werden.

Nachhaltige Unterhaltung – Ingenieurbauten und Grünflächen

28. Auch im Ingenieurbau³² und Grünbereich hat der Rechnungshof – in Zusammenarbeit mit den zuständigen Dienststellen und Behörden – seine bisherigen Prüfungserfahrungen im Folgenden aktualisiert und um ergänzende Feststellungen erweitert:

- Die Veranschlagung der für die Erhaltung der Infrastrukturanlagen vorgesehenen Ausgaben erfolgt nicht bedarfsgerecht, Haushaltsmittel werden nicht in ausreichender Höhe zur Verfügung gestellt.
- Die Bürgerschaft wird nicht ausreichend über die jährlichen Differenzen zwischen Mittelbedarf und Veranschlagung unterrichtet.
- Es bilden sich jährlich Defizite, die in einzelnen Aufgabenbereichen zum Aufbau von Sanierungsstaus beigetragen haben.

Die zuständige Behörde hat zugesagt, künftig die erforderlichen Unterhaltungs- und Instandsetzungsmittel zu bemessen und im Haushalt Defizite zwischen der Bemessung und der Veranschlagung dieser Kosten transparent auszuweisen.

²⁹ Jahresbericht 2009, Tzn. 213 bis 228. Ansatzerhöhungen um je 200 Tsd. Euro für die Haushalte 2009/2010 und weitere je 200 Tsd. Euro für die Haushalte 2011/2012 sind bereits berücksichtigt.

³⁰ Jahresbericht 2010, Tzn. 493 bis 503.

³¹ Prüfung des Rechnungshofs „Unterhaltungskosten im Hochbau“ in 2011.

³² Z. B. Straßen, Brücken, Tunnel.

Straßen

29. Die Größe des rund 4.000 km langen Hamburger Straßennetzes³³ mit einer Grundfläche von rund 54 Mio. Quadratmetern hat sich in den vergangenen Jahren kaum verändert. Der Senat hat dennoch festgestellt, dass sich der Zustand der Straßen weiter verschlechtert hat, weil der Umfang notwendiger Unterhaltung und Instandsetzung des Straßennetzes – im Wesentlichen durch die stärkere Verkehrsbelastung und witterungsbedingte Ausweitung der Schäden nach jedem Winter – weiter zunimmt.³⁴

Eine 2008 von der zuständigen Behörde durchgeführte Zustandserfassung und Bewertung hat ergeben, dass ein Drittel der Hauptverkehrsstraßen sanierungsbedürftig ist.

Defizit
Straßenunter-
haltung: mindestens
rund 54 Mio. Euro
o.a.

30. Der Rechnungshof hatte 2010 festgestellt,³⁵ dass die veranschlagten Haushaltsmittel den für die Erhaltung des Straßennetzes notwendigen jährlichen Bedarf nicht abdecken. Die genaue Höhe der für eine Substanzerhaltung einzusetzenden Mittel könnte nur durch ein Erhaltungsmanagementsystem detailliert ermittelt werden, das jedoch noch nicht zur Verfügung steht. Die zuständige Behörde geht von einem jährlichen Bedarf von 70 bis 80 Mio. Euro aus. Da für die Unterhaltung und Instandsetzung der Hauptverkehrs- und Bezirksstraßen im Haushalt 2011 rund 16 Mio. Euro zur Verfügung gestellt werden, ergibt sich daraus ein jährliches Nachhaltigkeitsdefizit von mindestens 54 Mio. Euro.

Öffentliche Grünflächen

31. Die zu unterhaltenden öffentlichen Grünflächen umfassen rund 33 Mio. Quadratmeter.³⁶ Hierzu hatte der Rechnungshof ebenfalls festgestellt, dass die veranschlagten Unterhaltungsmittel lediglich rund 45 % des erforderlichen Bedarfs abdecken. Es muss davon ausgegangen werden, dass für den Erhalt der Anlagen in Zukunft umfangreiche Investitionen notwendig werden oder Anlagen geschlossen werden müssen.³⁷

Defizit
Grünflächenunter-
haltung: rund 17
Mio. Euro p.a.

Obwohl der Bedarf für die auskömmliche Unterhaltung der Grünflächen bemessen und auf die defizitäre Veranschlagung regelmäßig in den Produktinformationen der Haushaltspläne³⁸ hingewiesen wird, werden die Haushaltsmittel nach wie vor zu niedrig veranschlagt. Im Haushalt 2011/2012 fehlen für eine be-

³³ Rund 3.450 km Bezirksstraßen und 550 km Hauptverkehrsstraßen.

³⁴ Haushaltsplan-Entwurf 2011/2012, Erläuterungen zu den Titeln 6300.521.14 „Aufwendungen für öffentliche Straßen und Wege“ und 6300.521.81 „Betriebsausgaben für öffentliche Straßen und Wege, Brücken, Tunnel und sonstige Ingenieurbauwerke“, S. 34.

³⁵ Jahresbericht 2010, Tzn. 341 bis 372.

³⁶ Grün und Erholung 30.264.710 m², Spielplätze 2.857.569 m².

³⁷ Jahresbericht 2009, Tzn. 188 bis 200.

³⁸ Zuletzt Haushaltsplan-Entwurf 2011/2012, Einzelplan 6 (Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt), Produktinformationen S. 35.

darfsgerechte Unterhaltung der Grünflächen jährlich rund 16,6 Mio. Euro.

Weitere Ingenieurbauten

32. Bei der 2011 durchgeführten Prüfung der Erhaltung der Brücken, Tunnel und sonstigen Ingenieurbauwerke³⁹ hat der Rechnungshof festgestellt, dass der Bedarf für die Unterhaltung und Instandsetzung nicht ermittelt wird. Die Höhe der zu veranschlagenden Haushaltsmittel orientiert sich stattdessen im Wesentlichen am vorjährigen Budget. Vor diesem Hintergrund hat der Rechnungshof überschlägig ermittelt,⁴⁰ dass in den letzten acht Jahren einem jährlichen Mittelbedarf von rund 17 Mio. Euro nur veranschlagte Mittel von durchschnittlich jährlich 6,9 Mio. Euro und tatsächlich verwendete Ausgaben von durchschnittlich jährlich 6,5 Mio. Euro gegenüberstanden. Hieraus ergibt sich ein verstetigtes Nachhaltigkeitsdefizit zwischen Mittelbedarf und Mitteleinsatz von jährlich rund 10,5 Mio. Euro.

*Defizit
Brückenunter-
haltung: rund
11 Mio. Euro p.a.*

Auch die im Haushalt 2011/2012 vorgesehene Erhöhung der Veranschlagung auf jährlich 8,2 Mio. Euro wird nur dann zur verstärkten Durchführung notwendiger Maßnahmen führen, wenn – anders als in der Vergangenheit – das zur Abwicklung erforderliche Fachpersonal ausreichend zur Verfügung steht.

Finanzierung des Hafens

33. Nach dem Auslaufen des Finanzierungsprinzips „Hafen finanziert Hafen“⁴¹ durch Verbrauch der Erlöse aus dem Teilbörsengang der HHLA (sog. HHLA-Milliarde) bedarf es einer Anschlussfinanzierung. Im November 2010 schätzte die zuständige Behörde für den Zeitraum 2011 bis 2015 einen Investitionsbedarf in die allgemeine Hafeninfrastruktur von rund 850 Mio. Euro. Im Rahmen seiner Beratungen zum Haushaltsplan-Entwurf 2011/2012 im September 2010 hat der seinerzeitige Senat beschlossen, dass ab 2014 für die Hafenfinanzierung wieder mindestens 100 Mio. Euro jährlich in den Haushalt eingestellt werden sollen.⁴²

*Investitionsbedarf
ab 2014:
mindestens
100 Mio. Euro p.a.*

Der Rechnungshof hatte 2009 überdies festgestellt, dass Möglichkeiten zur Steigerung des Kostendeckungsgrades bei der HPA mittelfristig kaum verwirklicht werden können und somit eine an-

³⁹ Stand 21. Juni 2011.

⁴⁰ Grundlage der Berechnungen: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Verordnung zur Berechnung von Ablösungsbeträgen nach dem Eisenbahnkreuzungsgesetz, dem Bundesfernstraßengesetz und dem Bundeswasserstraßengesetz vom 1. Juli 2010.

⁴¹ Bürgerschaftsdrucksache 19/1518 vom 11. November 2008.

⁴² Bürgerschaftsdrucksachen 19/7730 vom 12. November 2010 sowie 20/1400 vom 31. Oktober 2011, Band 1, S. 161

derweilige Entlastung des Betriebsergebnisses nicht zu erwarten ist.⁴³

Mieten für Schulen und Hochschulen

34. Mit der Gründung des „Sondervermögens Schule – Bau und Betrieb“ zum 1. Januar 2010 soll eine deutliche Verbesserung der Qualität und des baulichen Zustands der Schulimmobilien erreicht werden, indem der Sanierungsstau an den staatlichen allgemeinbildenden und beruflichen Schulen von – nur grob geschätzten – 3 Mrd. Euro behoben und zudem Zubaubedarfe von rund 1,2 Mrd. Euro realisiert werden. Daneben soll dauerhaft eine „werterhaltende“ Unterhaltung der Immobilien gesichert und durchgeführt werden.⁴⁴ Investitionen und Instandhaltungskosten werden als Bestandteile der von der Behörde für Schule und Berufsbildung (BSB) und dem Landesbetrieb Hamburger Institut für Berufliche Bildung (HIBB) an das Sondervermögen zu zahlenden Kostenmieten über den Haushalt refinanziert.

*Volle Kostenmieten
ab 2013: rund
100 Mio. Euro p.a.*

In den ersten drei Jahren sind die kostenorientierten Mieten pauschal um ein Drittel reduziert zu zahlen,⁴⁵ was sich beim Sondervermögen 2010 ertragsmindernd auswirkt und 2011/2012 bereits zu Fehlbeträgen von rund 58,38 Mio. Euro bzw. rund 65,15 Mio. Euro führen wird.⁴⁶ Für die Jahre ab 2013 sind von BSB und HIBB die vollen Kostenmieten zu zahlen, was im Haushalt Mehrausgaben von insgesamt rund 100 Mio. Euro jährlich erfordert.⁴⁷

*Mieten für
Hochschulsanierungen
ab 2016*

35. Für die notwendige Sanierung der Altbestände und den Zubaubedarf der Hochschulen strebt der Senat nach der aktuellen Finanzplanung 2011 bis 2015 ebenfalls ein Modell der Finanzierung an, das den Haushalt primär mit Mieten und nicht mit Investitionsausgaben belastet.⁴⁸ Die zu beauftragenden Unternehmen werden auf eigene Kosten bauen. Im Gegenzug wird die Stadt Mieten an die Unternehmen übernehmen müssen. Die Mietzahlungen sollen 2016 beginnen und werden in bisher noch nicht bekannter, vermutlich aber in mindestens zweistelliger Millionenhöhe jährlich aus dem Haushalt zusätzlich zu finanzieren sein.

Belastungen aus Ausgabenresten

36. Per Ende 2010 ist das Volumen der übertragenen Reste im Haushalt, d. h. von der Bürgerschaft ermächtigter, aber noch nicht getätigter Ausgaben auf eine Rekordhöhe von fast 2 Mrd. Euro

⁴³ Jahresbericht 2010, Tzn. 539 bis 546.

⁴⁴ Bürgerschaftsdrucksache 19/4208 vom 29. September 2009.

⁴⁵ Bürgerschaftsdrucksache 19/4208 vom 29. September 2009, S. 4.

⁴⁶ Bürgerschaftsdrucksache 20/593 vom 24. Mai 2011.

⁴⁷ Bürgerschaftsdrucksache 20/559 vom 24. Juni 2011.

⁴⁸ Bürgerschaftsdrucksache 20/1678 vom 27. September 2011, Abschnitt 4.3.4.

angestiegen.⁴⁹ Im Vergleich mit dem Stand Ende 2005 hat sich das Restevolumen damit mehr als verdoppelt. Die Deckung der Reste soll durch jeweils im Haushaltsjahr entstehende kassenmäßige Minderausgaben sowie durch Einnahmereste nach § 18 Abs. 3 LHO erfolgen. Deckungsmittel sind wie in den Vorjahren nicht veranschlagt.

37. Sobald Reste für die Umsetzung von Maßnahmen in Anspruch genommen und damit kassenwirksam werden, wird zusätzliche Liquidität erforderlich. Für den Fall, dass sich die Reste wieder auf den Durchschnitt der Jahre 2005 bis 2010 (rund 1,25 Mrd. Euro) reduzieren, wären 700 Mio. Euro zu finanzieren. Unter Zugrundelegung eines gegenwärtigen Finanzierungszinssatzes von 2,47 %⁵⁰ betrüge die hieraus resultierende jährliche zusätzliche Zinslast rund 18 Mio. Euro.

*Inanspruchnahme
von Resten kostet
rund 18 Mio. Euro
p.a.*

Fazit

38. Die zusätzlichen Finanzierungsbedarfe, die sich insbesondere aus „verdeckten“ strukturellen Defiziten durch unterlassene Substanzerhaltung generieren, erweitern das betragsmäßige Haushaltsdefizit (Tz. 14) um mindestens jährlich insgesamt rund 322 Mio. Euro. Im Einzelnen entstehen zusätzlich

*„verdecktes“ Defizit:
rund 322 Mio. Euro
p.a.*

- rund 22 Mio. Euro für die nachhaltige Bauunterhaltung im Hochbau,
- mindestens rund 54 Mio. Euro für die Unterhaltung und Instandsetzung der Hauptverkehrs- und Bezirksstraßen,
- rund 17 Mio. Euro für eine bedarfsgerechte Unterhaltung der Grünflächen,
- rund 11 Mio. Euro für die Brückenunterhaltung,
- mindestens 100 Mio. Euro für die Finanzierung der allgemeinen Hafeninfrastruktur,
- rund 100 Mio. Euro für Kostenmieten der Schulen und
- rund 18 Mio. Euro für die Finanzierung von Ausgabenresten.

39. Diese Finanzierungsbedarfe – zu denen die aktuelle Finanzplanung 2011 bis 2015⁵¹ keine Ausführungen macht – werden den Haushalt zusätzlich und dauerhaft belasten. Die erhebliche Höhe des Sanierungsstaus von rund 4,7 Mrd. Euro allein in den dargestellten nicht abschließenden Bereichen macht deutlich, dass noch weitere Bedarfe bestehen. Jeder sich über die bisherige Betrachtung hinaus ergebende Bedarf erhöht den Konsolidierungsdruck.

⁴⁹ Bürgerschaftsdrucksache 20/950 vom 12. Juli 2011.

⁵⁰ Bürgerschaftsdrucksache 20/824 vom 24. Juni 2011.

⁵¹ Bürgerschaftsdrucksache 20/1678 vom 27. September 2011.

IV. Vorbelastungen und Risiken für den Haushalt

40. Bereits in seinem Bericht zur Haushaltslage 2011 hat der Rechnungshof u.a. folgende Zukunftsrisiken und Vorbelastungen beschrieben:⁵²

- Der Haushalt ist langfristig belastet durch Zinsen von jährlich rund 1 Mrd. Euro. Er unterliegt einem Zinsänderungsrisiko mit Mehrausgaben von kurzfristig 50 Mio. Euro, langfristig sogar 280 Mio. Euro pro Jahr bei Erhöhung des Zinssatzes um 1 Prozentpunkt.⁵³
- Die Vorsorge für den „Pensionsberg“ ist unzureichend.
- Personalausgaben und gesetzliche Leistungen können überproportional steigen.
- Es bestehen Risiken aus Steuerrechtsänderungen.
- Haftungsverhältnisse bzw. Gewährleistungsverpflichtungen der Stadt gegenüber öffentlichen Unternehmen mit einer Gewährträgerhaftung im Konzern von rund 57,7 Mrd. Euro bergen Risiken.

41. Der Rechnungshof hat Personalausgaben sowie maßgebliche gesetzliche Leistungen untersucht, die in den vergangenen Jahren regelmäßig prozentual stärker als das Gesamtvolumen des Haushalts gestiegen sind und deren Entwicklung – allein wegen ihres Finanzvolumens von über 50 % der Gesamtausgaben – für die Einhaltung der vom Senat beschlossenen Begrenzung der Ausgabensteigerung auf unter 1 %⁵⁴ bis 2020 von besonderer Bedeutung sind.

Darüber hinaus bestehen Risiken, etwa durch Beteiligungen an Unternehmen, aus denen sich weitere Ausgabenbedarfe ergeben können.

⁵² Bericht zur Haushaltslage 2011, Tzn. 42 ff.

⁵³ Bürgerschaftsdrucksache 20/1474 vom 16. September 2011.

⁵⁴ Bürgerschaftsdrucksache 20/700 vom 3. Mai 2011, Abschnitt 2.1.

Personalausgaben

42. Die Personalausgaben stellen den größten Anteil an den Bereinigten Gesamtausgaben im Haushalt der Stadt dar.

Sie steigen zudem stark. Bei einer vom Senat angestrebten jahresdurchschnittlichen Ausgabensteigerung im Gesamthaushalt von unter 1 %⁵⁵ ist es entscheidend, wie sich die Personalausgaben in Zukunft entwickeln. Während sie sich im Jahr 2006 noch auf rund 3,8 Mrd. Euro beliefen, stiegen sie 2010 auf 4,3 Mrd. Euro, d. h. um rund 10 % in fünf Jahren an.

In seiner Finanzplanung hat der Senat eine jährliche Steigerung der Personalausgaben von im Mittel 1,36 % vorgesehen.

Der Rechnungshof hat – auf Basis veröffentlichter Datengrundlagen und einer Auswertung des Zentrums für Personaldienste (ZPD) – eine Modellrechnung der Entwicklung der Ausgaben für Bezüge im Aktivbereich sowie für die Versorgungs- und Beihilfenausgaben bis zum Jahr 2020 erstellt, die die Risiken bzw. Handlungsbedarfe aufzeigt, die bei der Verfolgung des Planungsziels des Senats zu berücksichtigen sind. In der Berechnung enthalten ist die Entwicklung der Personalausgaben der Einrichtungen sowie der Landesbetriebe nach §§ 15, 26 LHO, da diese auch in den der Auswertung zugrundegelegten Daten des Versorgungsberichts sowie der Beihilfestatistik enthalten sind.

Aktives Personal

43. Die Ausgaben für Bezüge der aktiv Bediensteten des Jahres 2010 betrugen 2,9 Mrd. Euro.⁵⁶ Zur Ermittlung der künftigen Bezugszahlungen bis zum Jahr 2020 wurde eine jährliche zwei-prozentige Ausgabensteigerung angenommen. Diese liegt zwar über den durchschnittlichen Bezügeanpassungen der Jahre 2006 bis 2010 von 1,6 %, aber unter der Steigerung, die sich für den Fünfjahreszeitraum 2008 bis 2012 ergibt (2,1 %). Sie entspricht dem mittleren Wert für die Bezügeanpassung in den Modellrechnungen des Versorgungsberichts.⁵⁷ Strukturveränderungen einschließlich der Wirkung des Abbauziels des Senats von 250 Vollzeitäquivalenten pro Jahr werden gesondert am Ende dieses Abschnitts betrachtet.
44. Auf Basis dieser Annahmen ergeben sich bis zum Jahr 2020 prognostizierte Aktivbezüge in Höhe von rund 3,6 Mrd. Euro, was im Vergleich zum Jahr 2010 einen Anstieg von rund 22 % bedeutet.

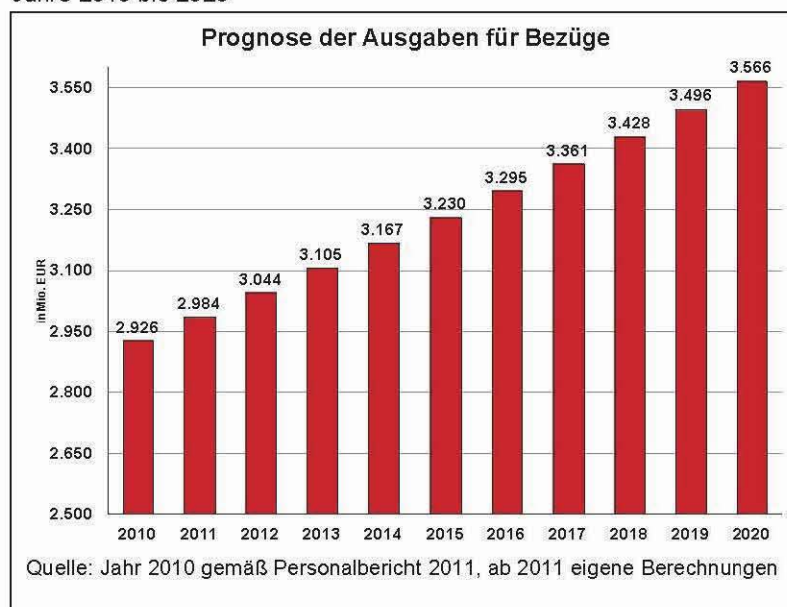
*Aktivbezüge
in 2020:
rund 3,6 Mrd. Euro;
jährliche Steigerung:
+2,0 %*

⁵⁵ Bürgerschaftsdrucksache 20/700 vom 3. Mai 2011, Abschnitt 2.1.

⁵⁶ Bürgerschaftsdrucksache 20/890 vom 28. Juni 2011, Personalbericht 2011, Band I: Personalstrukturbericht, S. 36.

⁵⁷ Siehe Tz. 45.

Ansicht 4: Prognose der Ausgaben für Bezüge im Aktivbereich für die Jahre 2010 bis 2020



Versorgung

45. Der Versorgungsbericht 2010⁵⁸ des Personalamts prognostiziert wegen des anhaltenden Anstiegs der Versorgungsempfängerzahlen und der zu erwartenden linearen Anpassungen für die kommenden Jahre eine weitere Erhöhung der Versorgungsausgaben. Bei der im Versorgungsbericht dargestellten Prognoseberechnung wurden fiktive Bezügeanpassungen in Form jährlicher Erhöhungen um alternativ 1 %, 2 % und 3 % angenommen und neben der reinen Strukturentwicklung dargestellt.

Versorgungsausgaben 2020: rund 1,4 Mrd. Euro;
jährliche Steigerung: +2,6 %

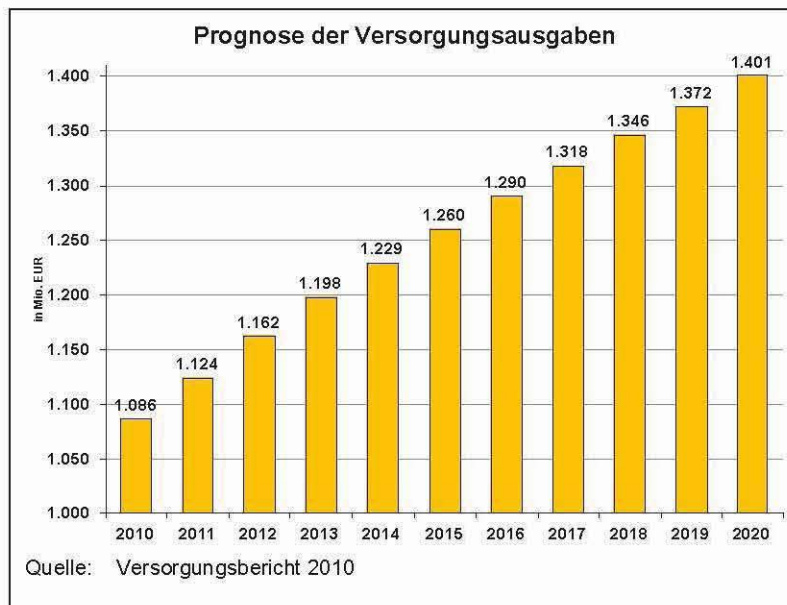
46. Unter Einbeziehung der Entwicklung der Versorgungsempfängerzahlen und einer potenziellen linearen Anpassung von 2 %⁵⁹ (als mittlere der im Versorgungsbericht 2010 angenommenen Erhöhungen) ab 2011 steigen die Gesamtversorgungsausgaben bis zum Jahr 2020 auf rund 1,4 Mrd. Euro. Dies stellt eine Steigerung von 29 % im Vergleich zum Jahr 2010 dar. Die durchschnittliche jährliche Steigerung der Gesamtversorgungsausgaben liegt bei 2,6 %.

⁵⁸ Bürgerschaftsdrucksache 19/7709 vom 2. November 2010, Entwicklung der Versorgungsausgaben (Versorgungsbericht): Versorgungsprognose für den Beamten- und Tarifbereich des Kernhaushalts, der Einrichtungen nach § 15 LHO und der auf den Kernhaushalt anteilig entfallenden Versorgungsausgaben der Landesbetriebe nach § 26 LHO; nicht berücksichtigt: Verpflichtungen der öffentlich-rechtlichen Körperschaften und Anstalten, für deren Versorgungsverpflichtungen die Stadt einzustehen hat.

⁵⁹ Annahme lt. Versorgungsbericht einer jährlichen linearen Erhöhung um 2 % im Beamtenbereich; die Zusatzversorgung als betriebliche Altersversorgung ist nicht an die Tarifanpassungen des öffentlichen Dienstes gekoppelt. Die angenommenen linearen Anpassungen im Zusatzversorgungsbereich für Tarifbeschäftigte von 2 % beziehen sich ausschließlich auf die aktiv Beschäftigten, da deren letztes Entgelt als Grundlage für die Berechnung der Zusatzversorgung herangezogen wird.

47. Der Ausgabenhöhepunkt für die Versorgungsausgaben liegt weit außerhalb des hier betrachteten Zeitraums und ebenfalls außerhalb des Prognosezeitraums des Versorgungsberichts des Personalamts bis zum Jahr 2029.⁶⁰

Ansicht 5: Prognose der Versorgungsausgaben für die Jahre 2010 bis 2020



Beihilfe

48. Eine steigende Bedeutung erlangen die Beihilfeausgaben. Bei um 7,9 % zunehmenden Zahlen an Beihilfeempfängern und rückläufigen Zahlen an Heilfürsorgeempfängern⁶¹ im Zeitraum von 2005 bis 2010 erhöhten sich die Gesamtleistungen für Beihilfe und Heilfürsorge – trotz gegensteuernder Maßnahmen wie der Einführung einer von den Beihilfeberechtigten aufzubringenden Kostendämpfungspauschale im Jahr 2005 – im gleichen Zeitraum um 24,2 %. Im Jahr 2010 wurden insgesamt rund 233 Mio. Euro an Beihilfen und Leistungen der Heilfürsorge ausgezahlt. Während die Beihilfeausgaben im Aktivbereich in diesem Zeitraum um 7,8 % stiegen, erhöhten sich die Beihilfeausgaben für Versorgungsempfänger um 34,3 %. Trotz der Abnahme der Anzahl der Heilfürsorgeberechtigten um 6,7 % stiegen die Ausgaben für die Heilfürsorge im gleichen Zeitraum um 31,6 % an und lagen im Jahr 2010 bei rund 21 Mio. Euro.

Die Ausgabensteigerungen können u.a. auf eine steigende Lebenserwartung der Versorgungsempfänger und damit verbundene höhere Inanspruchnahme medizinischer Leistungen sowie die all-

⁶⁰ Versorgungsbericht 2010, S. 13.

⁶¹ Leistungen nur noch für aktive Polizeivollzugsbeamte sowie Beamte des feuerwehrtechnischen Dienstes, die vor dem 1. Januar 2005 ernannt wurden.

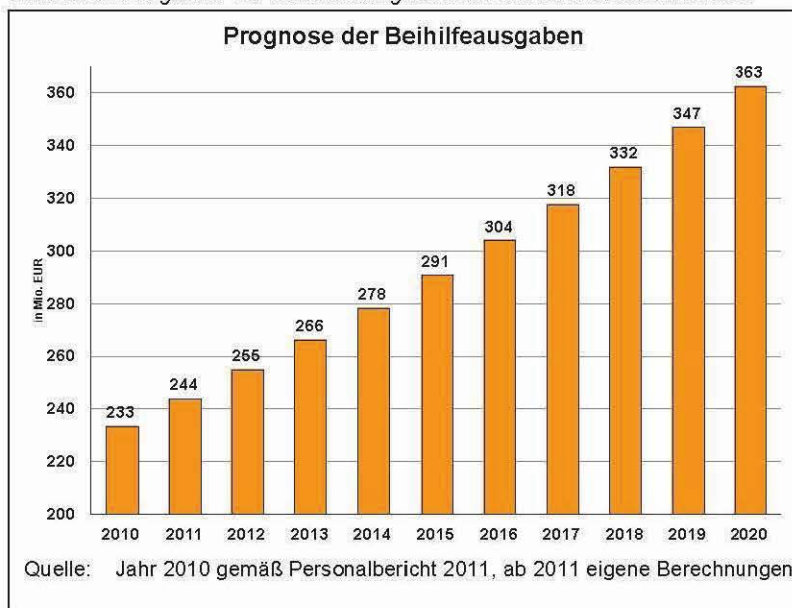
gemeine Preissteigerung im Gesundheitswesen zurückgeführt werden.

*Beihilfeausgaben
2020: rund 363 Mio.
Euro; jährliche
Steigerung: +4,5 %*

Für die Prognose der künftigen Beihilfeausgaben wurde eine jährliche Steigerungsrate von 4,5 % zugrunde gelegt. Diese ergibt sich aus der durchschnittlichen Entwicklung der Beihilfe- und Heilfürsorgeausgaben der letzten fünf Jahre.⁶²

Es ist zu erwarten, dass die Ausgaben für Beihilfe und Heilfürsorge bis 2020 gegenüber 2010 um 55,5 % ansteigen und im Jahr 2020 eine Höhe von rund 363 Mio. Euro erreichen werden.

Ansicht 6: Prognose der Beihilfeausgaben für die Jahre 2010 bis 2020



Gesamtfinanzierungsbedarfe

49. Neben den oben prognostizierten Ausgabenentwicklungen sind zusätzlich be- und entlastende Effekte aus Strukturveränderungen zu berücksichtigen.
- Ausgabensteigernd wirkt sich eine – weitere – Strukturveränderung innerhalb der Beamtenlaufbahnen aus. In der Vergangenheit hat es eine anhaltende Verlagerung von der Laufbahngruppe 1, 2. Einstiegsamt in die Laufbahngruppe 2, 1. Einstiegsamt (vom ehemaligen mittleren in den gehobenen Dienst) gegeben. Der Anteil am Gesamtpersonal der Laufbahngruppe 2, 1. Einstiegsamt stieg von 34 % (2004) auf

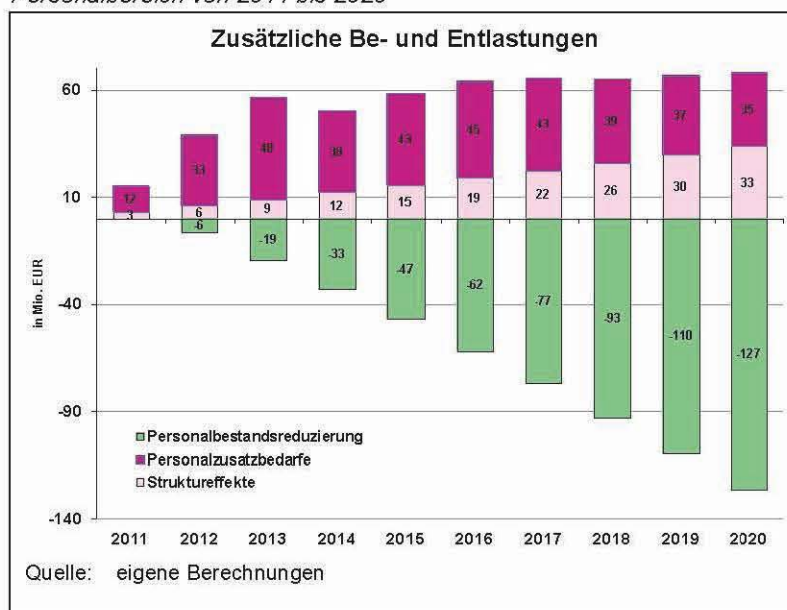
⁶² Schwankende Steigerungsraten im Aktivbereich in diesem Zeitraum sind zum Teil auf unterschiedliche Erledigungsquoten pro Jahr zurück zu führen. Diese Einzeleffekte können jedoch nicht verallgemeinert werden, so dass auch zukünftig mit steigenden Beihilfeausgaben zu rechnen ist. Vgl. dazu auch Bürgerschaftsdrucksache 20/1314 vom 23. August 2011, Anlage 1, S. 51, in der ebenfalls mit einer Erhöhung des Gesamtvolumens der Beihilfeausgaben für 2011 um 4,5 % im Vergleich zum Vorjahr gerechnet wird.

39 % (2010). Bei Fortsetzung dieses Trends sind weitere Ausgabensteigerungen zu erwarten.

- Mit zusätzlichen Belastungen ist auch bei einer Umsetzung der Personalbedarfsplanung⁶³ für die nächsten Jahre zu rechnen. Diese betragen 2020 rund 35 Mio. Euro.
- Ausgabenreduzierend wirkt, wenn es gelingt, bis zum Jahr 2020 jährlich 250 Vollzeitäquivalente⁶⁴ einzusparen. Die Umsetzung der geplanten Einsparungen würde zu Ausgabenverringerungen von strukturell rund 127 Mio. Euro im Jahr 2020 führen.

*Einsparungen von
250 VZÄ: 127 Mio.
Euro im Jahr 2020*

Ansicht 7: Prognose zusätzlicher Be- und Entlastungen im Personalbereich von 2011 bis 2020



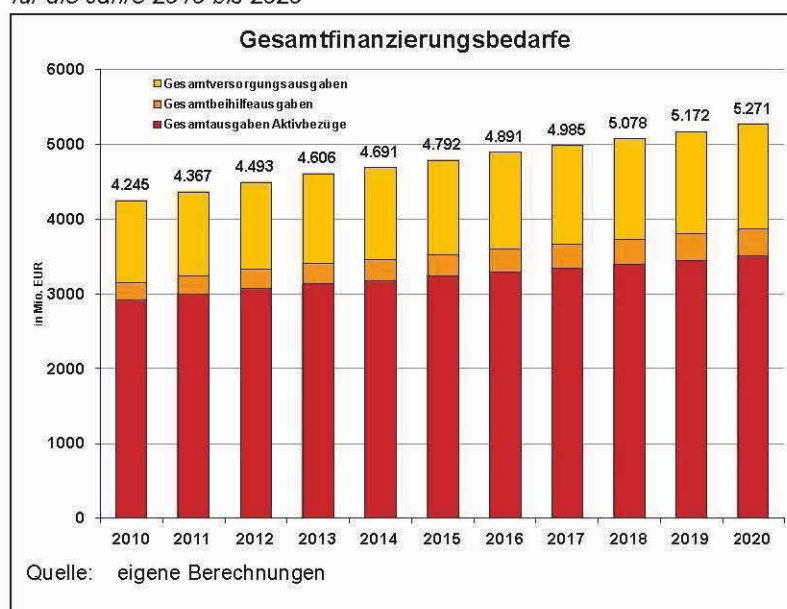
50. Unter Berücksichtigung dieser zusätzlichen Be- und Entlastungen ergeben sich prognostizierte Personalausgaben für das Jahr 2020 in Höhe von insgesamt über 5,2 Mrd. Euro. Die durchschnittliche jährliche Ausgabensteigerung im Zeitraum von 2010 bis 2020 liegt damit in dieser Modellrechnung des Rechnungshofs selbst unter Berücksichtigung der Entlastung durch die jährliche Personalbestandsreduzierung um 250 Vollzeitäquivalente immer noch bei 2,13 %.

*Steigerung der
Gesamtpersonal-
ausgaben bis 2020:
2,13 % p.a.*

⁶³ Bürgerschaftsdrucksache 20/890 vom 28. Juni 2011, Personalbericht 2011, Band II: Personalmanagementbericht, S. 65 ff.; zudem berücksichtigt: zusätzliche Stellen für Lehrer und Schulsozialarbeit gemäß Bürgerschaftsdrucksache 20/1236 vom 19. August 2011.

⁶⁴ Bürgerschaftsdrucksache 20/1290 vom 26. August 2011.

Ansicht 8: Prognose der Gesamtfinanzierungsbedarfe im Personalbereich für die Jahre 2010 bis 2020



Die Finanzplanung der Jahre 2011-2015⁶⁵ geht von einer jahresdurchschnittlichen Steigerung bei den Personalausgaben von 1,36 % aus. Der Senat hat erklärt, Personalausgabensteigerungen, die über diesen Wert hinausgehen, durch Personalabbau aufzufangen zu wollen.

Der Vergleich der Zielsetzung des Senats aus der Finanzplanung mit der Modellrechnung des Rechnungshofs macht den Handlungsdruck deutlich: Gegenüber der Fortschreibung der Modellrechnung müsste der Senat danach (über das „250-Ziel“ hinaus) eine jährliche Einsparung von 0,77 % der Personalausgaben realisieren. Zwischen dem Modell des Rechnungshofs und der Finanzplanung des Senats liegt rechnerisch ein zusätzlicher Konsolidierungsbedarf von rund 35 Mio. Euro (vergleichbar etwa 700 VZÄ) jährlich.

Sondervermögen zur Altersversorgung

51. Für künftige Versorgungsleistungen wurde bislang nur eine geringe Vorsorge getroffen.⁶⁶ Ansätze zur Vorsorge⁶⁷ bestehen durch Sondervermögen zur Altersversorgung, wie

⁶⁵ Bürgerschaftsdrucksache 20/1678 vom 27. September 2011.

⁶⁶ Bericht zur Haushaltslage 2011, Tz. 45.

⁶⁷ Finanzbericht 2007/2008, S. 79.

- die „Versorgungsrücklage der Freien und Hansestadt Hamburg“;⁶⁸
- der „Zusatzversorgung der Freien und Hansestadt Hamburg“⁶⁹ und
- dem „Zusätzlichen Versorgungsfonds für die Altersversorgung der Bediensteten der Freien und Hansestadt Hamburg“.⁷⁰

Die Bestände dieser Sondervermögen betrugen Ende 2010 insgesamt 413,5 Mio. Euro.⁷¹ Sie dienen der

- Sicherung⁷²,
- zusätzlichen Finanzierung⁷³,
- Unterstützung der Finanzierung⁷⁴ und
- späteren Finanzierung bzw. Entlastung⁷⁵

von Versorgungsaufwendungen. Mithilfe des Sondervermögens „Versorgungsrücklage“ soll zudem eine Haushaltsentlastung in Zeiten höchster strukturell bedingter Versorgungsausgaben erreicht und durch flexiblen Einsatz der Rücklage ein gleichmäßiges Verhältnis von Versorgungsausgaben und Haushaltsvolumen gesichert werden.⁷⁶

52. Stellt man die prognostizierten künftigen Versorgungsausgaben (Tz 46) den bis 2020 wahrscheinlich erreichbaren Beständen der Sondervermögen gegenüber, ergibt sich keine spürbare Entlastung. Danach werden im Jahr 2020 auf Basis der getroffenen Annahmen jährliche Ausgaben von rund 1,4 Mrd. Euro einem Bestand der drei Sondervermögen von rund 963,3 Mio. Euro zur „kontinuierlichen Entlastung“ gegenüberstehen. Dies macht deutlich, dass die Sondervermögen zwar zu einer Entlastung des Haushalts beitragen werden, der Aufbau der Sondervermögen in der bisherigen Form das eigentliche Problem der (steigenden) Versorgungsausgaben aber nicht löst, sondern die Zuwächse nur in sehr begrenztem Umfang auffangen wird.

*Sondervermögen
können
Bedarfsproblem
nicht annähernd
lösen*

⁶⁸ Gesetz über eine Versorgungsrücklage der Freien und Hansestadt Hamburg (HmbVersRückIG) vom 30. November 1999, HmbGVBl. 1999, S. 266.

⁶⁹ Gesetz über das Sondervermögen „Zusatzversorgung der Freien und Hansestadt Hamburg“ (im Weiteren: ZusatzversG) vom 14. Juli 1999, HmbGVBl. 1999, S. 146.

⁷⁰ Gesetz über einen zusätzlichen Versorgungsfonds für die Altersversorgung der Bediensteten der Freien und Hansestadt Hamburg (HmbVersFondsG) vom 19. Dezember 2000, HmbGVBl. 2000, S. 399.

⁷¹ Vorläufiger Haushaltsabschluss 2010.

⁷² §§ 3 S.1 HmbVersRückIG und ZusatzversG.

⁷³ § 2 Abs. 1 HmbVersFondsG.

⁷⁴ Siehe Begründung zu § 3 ZusatzversG, Bürgerschaftsdrucksache 16/2419 vom 27. April 1999, S. 4; Begründung zum Entwurf des § 14a BBesG, Bundestagsdrucksache 13/9527 vom 22. Dezember 1997, S. 33.

⁷⁵ Bürgerschaftsdrucksache 16/2574 vom 8. Juni 1999, S. 3 f., 7; Begründung zu § 7 HmbVersRückIG.

⁷⁶ Bürgerschaftsdrucksache 17/1767 vom 10. Dezember 2002, S. 2; Begründung.

Gesetzliche Leistungen

53. Die Stadt verwendet einen erheblichen Anteil ihres Haushalts für gesetzliche Sozialleistungen, auf die dem Grunde nach ein Rechtsanspruch besteht. Dies bedeutet: Hohe Ausgaben bei rechtlich begrenztem Gestaltungsspielraum.
54. Die Ausgaben für gesetzliche Leistungen sind im Vergleich zu den Gesamtausgaben in den letzten Jahren überproportional gestiegen und belaufen sich auf derzeit fast 2,5 Mrd. Euro. Dies entspricht rund 20 % der Gesamtausgaben.

*Überproportionale
Steigerungsraten
2005 bis 2010:
zwischen 4 und 6 %
p.a.*

Das Ausgabenvolumen allein der großen Titel im Bereich der Hilfen zur Erziehung⁷⁷ und der Kindertagesbetreuung nach dem SGB VIII⁷⁸, der Kosten der Unterkunft nach dem SGB II⁷⁹, der Hilfe zum Lebensunterhalt und der Eingliederungshilfen sowie der Hilfen zur Pflege nach dem SGB XII⁸⁰ beträgt derzeit über 1,7 Mrd. Euro (Ist 2010). Sie unterlagen meist infolge von Fallzahlen- und Fallkostensteigerungen Ausgabenzuwächsen seit 2005⁸¹ um insgesamt 404 Mio. Euro (Steigerungen zwischen 4 und 6 % p.a.).

Ansicht 9: Ausgabensteigerungen der großen Titel im Bereich der gesetzlichen Sozialleistungen im Vergleich der Jahre 2005 und 2010



55. Abweichungen der tatsächlichen Ausgaben von den Ansätzen sind – gerade in einem von vielen externen Faktoren beeinflussten Bereich – nie ganz zu vermeiden. Der Vergleich von Planungsansätzen und tat-

⁷⁷ Titel 4600.671.86, „Betriebsausgaben für einzelfallfinanzierte Hilfen nach dem SGB VIII“, insbesondere Hilfen zur Erziehung u. a.

⁷⁸ Sozialgesetzbuch Achtes Buch – Kinder- und Jugendhilfe.

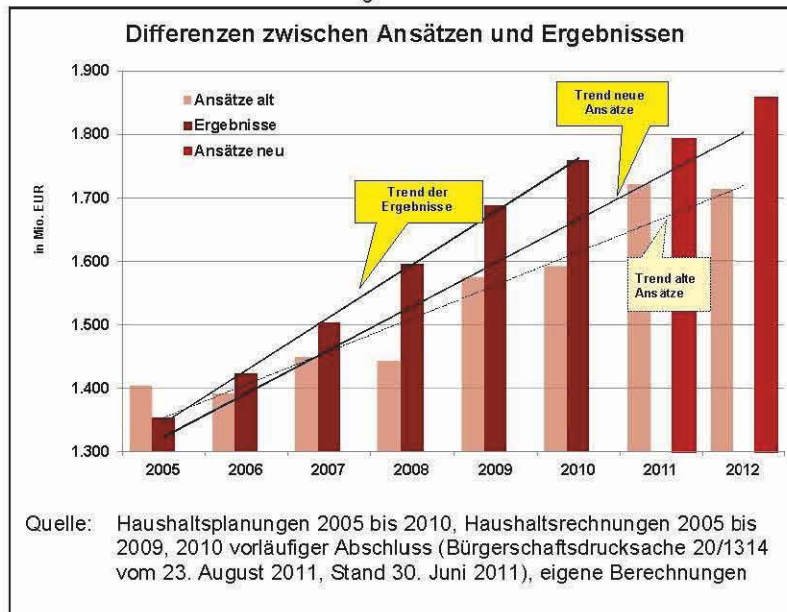
⁷⁹ Sozialgesetzbuch Zweites Buch – Grundsicherung für Arbeitssuchende.

⁸⁰ Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch – Sozialhilfe.

⁸¹ 2005 dient als Basisjahr, da die Vorjahre aufgrund des „Strukturbruchs“ durch die „Hartz IV-Reform“ zum 1. Januar 2005 nicht vergleichbar sind.

sächlichen Ausgaben der betrachteten großen Ausgabentitel zeigt allerdings eine besondere Problematik: Während in 2005 das Ergebnis noch rund 50 Mio. Euro unter der Veranschlagung lag, übertraf es die Veranschlagung in 2010 um rund 166 Mio. Euro. Die Folge waren etwa im Jahr 2010 Nachbewilligungen für die o. g. Titelbereiche im Umfang von rund 164 Mio. Euro.

Ansicht 10: Vergleich der Haushaltsansätze mit den Jahresergebnissen 2005 bis 2010 und Fortschreibung der Ansätze in den Jahren 2011/2012



Mit der Aufstockung von Ansätzen hat der Senat 2011 dieser Problematik insofern Rechnung getragen, als er – zulasten der u.a. für diese Risiken zuvor vorgesehenen zentralen Verstärkungsmittel – eine sich der tatsächlichen Entwicklung annähernde Veranschlagung vorgenommen hat.⁸² Das Risiko von unzutreffend prognostizierten Ausgabenwüchsen bleibt dennoch grundsätzlich bestehen. Auch deshalb bedarf es einer realistischen, die Ausgabenwüchse der Vergangenheit berücksichtigenden Veranschlagung, die auch Vorsorge für etwaige Mehrbedarfe trifft.

56. Auch künftig sind weitere überproportionale Ausgabenwüchse in den verschiedenen Bereichen der gesetzlichen Sozialleistungen eher wahrscheinlich:

*Auch künftig
überproportionale
Ausgabenwüchse
wahrscheinlich*

Die Ausgaben für die Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege sind seit 2005 um rund 47 % gestiegen und betrugen im Jahr 2010 rund 465 Mio. Euro. Die durchschnittlichen Ausgabensteigerungen betrugen in diesem Zeitraum 8 % jährlich. Weitere strukturelle Ausgabenwüchse sind absehbar, z. B. aufgrund fortlaufender Investitionen zum

⁸² Bürgerschaftsdrucksachen 20/700 vom 3. Mai 2011, Abschnitt 2.2.3, 20/1678 vom 27. September 2011, Abschnitt 4.3.3. Zu beachten ist allerdings die Ausnahmesituation eines vorläufigen Haushalts und damit einhergehend des zeitlichen Zusammenfalls von Veranschlagung und Bewirtschaftung.

Ausbau von Kinderbetreuungsplätzen sowie der Ausweitung von Rechtsansprüchen auf Kindesbetreuung aufgrund bundesgesetzlicher und darüber hinausgehender landesgesetzlicher Regelungen.

Die Ausgaben für einzelfallfinanzierte Hilfen nach dem SGB VIII (z. B. Hilfen zur Erziehung) sind seit 2005 um rund 77 % gestiegen und beliefen sich 2010 auf rund 228 Mio. Euro. Die durchschnittliche jährliche Steigerungsrate lag bei 12 %.

Der Bereich der Eingliederungshilfen für behinderte oder von Behinderung bedrohte Menschen nach dem SGB XII unterliegt seit Jahren kontinuierlichen Fallzunahmen. Vor diesem Hintergrund sind die Kosten seit 2005 um 19 % auf derzeit rund 370 Mio. Euro angestiegen. Die durchschnittliche Steigerung lag bei 4 % p.a. Das Risiko weiterer Kostenanstiege besteht. Die Arbeits- und Sozialminister der Länder halten eine Reform der Eingliederungshilfe für dringend notwendig, um „Teilhabemöglichkeiten und Leistungen der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen und deren Angehörige in Übereinstimmung mit der Vereinte Nationen-Konvention weiterzuentwickeln.“⁸³

Für ambulante und stationäre Hilfen zur Pflege, die nach dem SGB XII aufstockend zu den Leistungen der Pflegeversicherung oder für nicht pflegeversicherte Personen zu gewähren sind, betrug das Ausgabenvolumen im Jahr 2010 rund 137 Mio. Euro. Gegenüber dem Jahr 2005 ist das ein Kostenanstieg von 18 %. Der durchschnittliche Ausgabenzuwachs lag bei 3 % p.a. Infolge der demografischen Entwicklung ist von weiteren Zuwächsen auszugehen.

Für die im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitssuchende (SGB II) zu leistenden Kosten für Unterkunft und Heizung hat die Stadt Hamburg im Jahr 2010 rund 498 Mio. Euro aufgewendet. Trotz rückläufiger Anzahl von Bedarfsgemeinschaften haben sich die Ausgaben seit 2005 um 16 % erhöht. Grund hierfür waren die steigenden Kosten für Unterkunft und Heizung pro Bedarfsgemeinschaft (Fallkostensteigerung). Die derzeitige Phase konjunkturellen Aufschwungs bedingt zwar sinkende Arbeitslosenquoten, Fallzahlsteigerungen aufgrund zunehmender Arbeitslosenzahlen in Zeiten konjunkturellen Abschwungs sind jedoch entsprechend den Erfahrungen der Vergangenheit zu erwarten.

57. Der Senat entwickelt derzeit in Abstimmung mit den Bezirken Steuerungsimpulse mit dem Ziel, Steigerungsraten von über 4 % im Bereich der gesetzlichen Leistungen zu vermeiden.⁸⁴ Trotzdem werden höhere Ausgabensteigerungsraten erwartet als bei den Gesamtausgaben. Gründe sind weitere Fallzahlen- und Fallkos-

⁸³ 87. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2010, TOP 4.3.

⁸⁴ Bürgerschaftsdrucksache 20/1400 vom 31. Oktober 2011, Band 1, S. 130.

tenzuwächse bzw. Kosten zur Realisierung politischer Schwerpunkte, wie dem „Kita-Sofortpaket“.⁸⁵

Inwieweit die noch einzuleitenden Steuerungsmaßnahmen in dem vorgesehenen Umfang Ausgabensteigerungen entgegenwirken, bleibt unsicher.

Wirkung von Steuerungsmaßnahmen unsicher

Einrichtungen und Beteiligungen

58. Hamburg nimmt seine Aufgaben in verschiedenen Organisations- und Rechtsformen wahr. Dazu gehören neben der klassischen Ämterstruktur Einrichtungen wie Landesbetriebe, Anstalten und Körperschaften des öffentlichen Rechts, Sondervermögen und Stiftungen. Ende 2009 waren die Stadt bzw. die Hamburger Gesellschaft für Vermögens- und Beteiligungsmanagement (HGV) allein an rund 85 Unternehmen des öffentlichen und privaten Rechts unmittelbar und an weiteren 260 mittelbar beteiligt.⁸⁶

Aus diesen Einrichtungen und Beteiligungen ergeben sich für den Haushalt der Stadt Einnahmen (z. B. Erträge aus Gewinnausschüttungen) und Ausgaben (z. B. Zuschüsse, Verlustübernahmen). Aktuell sind – auch durch die Finanz- und Wirtschaftskrise verstärkt – Ausgaben in erheblichem Umfang zu berücksichtigen, z. B. 100 Mio. Euro im Jahr 2010⁸⁷ und weitere Bedarfe in Folgejahren zum Verlustausgleich an die HGV, die Rekapitalisierung des Hamburgischen Versorgungsfonds (HVF) durch Zuschüsse in Höhe von 218 Mio. Euro in 2012 sowie Zuweisungen für eine angemessene Ausstattung des „Sondervermögens Stadt und Hafen“ von insgesamt 457 Mio. Euro für die Jahre 2011 und 2012.⁸⁸

Ausgaben in erheblichen Umfang für die HGV und die Rekapitalisierung des HVF

Seit 2007 legt die Stadt in ihrem Geschäftsbericht einen Konzernabschluss vor. In der Konzernbilanz 2009 wurde erstmals ein nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag von 131 Mio. Euro ausgewiesen.⁸⁹ In Einrichtungen und Beteiligungen sind strukturelle Defizite bzw. Finanzbedarfe aufgelaufen, die im Haushalt nur verzögert sichtbar werden.

Der Rechnungshof stellt aus seinen Prüfungserkenntnissen, eigenen Auswertungen und Prüfungen der Vorprüfungsstellen der Finanzbehörde folgende Beispiele dar:

59. Die Hamburg Messe und Congress GmbH (HMC) ist eine 100-prozentige Tochtergesellschaft der HGV. In den Jahren 2004 bis

Sanierungsbedarf CCH in dreistelliger Millionenhöhe

⁸⁵ Bürgerschaftsdrucksache 20/1678 vom 27. September 2011, Abschnitt 4.3.3.

⁸⁶ Bürgerschaftsdrucksache 19/7880 vom 16. November 2010 (Vorwort des Senators zum Beteiligungsbericht 2009).

⁸⁷ Bürgerschaftsdrucksache 19/4789 vom 15. Dezember 2009.

⁸⁸ Bürgerschaftsdrucksache 20/2347 vom 22. November 2011.

⁸⁹ Bürgerschaftsdrucksache 19/7900 vom 16. November 2010 (Geschäftsbericht 2009).

2008 wurden durch die Stadt bzw. HMC rund 420 Mio. Euro in die Erweiterung und Modernisierung der Messe und des CCH investiert. Nach Vorstellungen der HMC besteht weiterer Sanierungs- und Instandhaltungsbedarf in dreistelliger Millionenhöhe, worüber die Bürgerschaft bei Beschlussfassung⁹⁰ über die bisher durchgeführten Erweiterungen und Modernisierungen nicht informiert wurde. Der Verlust der HMC beläuft sich in den letzten Jahren auf durchschnittlich 20 Mio. Euro jährlich und geht über die HGV in den Haushalt ein (Tz. 58). Er resultiert im Wesentlichen aus gestiegenem Aufwand infolge zuletzt durchgeführter Investitionen.⁹¹ Angesichts des weiteren Investitionsbedarfes insbesondere beim CCH ist auch nicht zu erkennen, dass sich die Verluste der HMC in den kommenden Jahren verringern werden.

*Zielkonflikt:
Begrenzung des
Defizits bei
bestehendem
Investitionsbedarf*

60.

Die Bäderland Hamburg GmbH (BLH) wurde 1994 als Tochter der Hamburger Wasserwerke gegründet, betreibt zurzeit 26 Frei- und Hallenbäder und führt seit 2006 das Schulschwimmen (gegen Entgelt) durch. Außerdem stellt das Unternehmen Flächen für das von der Behörde für Inneres und Sport mit jährlich rund 1,8 Mio. Euro unterstützte Vereinsschwimmen bereit. Einzige Gesellschafterin ist die HGV, mit der ein Gewinnabführungsvertrag besteht. Tatsächlich erwirtschaftet die BLH bei einem Kostendeckungsgrad von rund 60 % dauerhaft Verluste in Höhe von derzeit rund 18 Mio. Euro pro Jahr. Angesichts einer zwar hohen Nachfrage nach neuen oder modernisierten Einrichtungen bei kontinuierlich sinkenden Besucherzahlen in herkömmlichen Bädern wird sich das gegenüber der Bürgerschaft artikulierte Ziel eines auf 16 Mio. Euro begrenzten Defizits⁹² auch nicht mit Hilfe erheblicher zusätzlicher Investitionen erreichen lassen. Den möglichen zusätzlichen Eintrittserlösen würden dann höhere Abschreibungen gegenüber stehen.

*Ablieferung Münze
übersteigt deren
Eigenkapital*

61.

Die Hamburgische Münze ist ein Landesbetrieb gemäß § 26 Abs. 1 LHO und eine von fünf Prägestätten in der Bundesrepublik Deutschland.⁹³ Das Jahresergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit im Jahr 2010 betrug rund 50.000 Euro. An den Haushalt der Stadt wurden 500.000 Euro abgeliefert.⁹⁴ Seit 2004 wurden bereits die Ablieferungen an den Haushalt nicht mehr erwirtschaftet, sie schmälerten das Eigenkapital (Gewinnrücklage) des Landesbetriebs. In den Haushaltsjahren 2011 und 2012 sind weiterhin gleichwohl Ablieferungen in Höhe von jeweils 500.000 Euro vorgesehen,⁹⁵ die voraussichtlich aus dem Eigenkapital in Höhe von

⁹⁰ Bürgerschaftsdrucksache 18/819 vom 31. August 2004, Nr. 3.3.

⁹¹ HGV Geschäftsbericht 2009, S. 19.

⁹² Bürgerschaftsdrucksache 18/7291 vom 6. November 2007, Beantwortung des Ersuchens der Bürgerschaft vom 14. Dezember 2004 zu Drucksache 18/1457, Haushaltsplan-Entwurf 2005/2006, Einzelplan 6 (Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt): Bäderlandschaft langfristig sichern.

⁹³ § 6 Münzgesetz vom 16. Dezember 1999.

⁹⁴ Titel 9030.121.01 „Ablieferung des Wirtschaftsplans Hamburgische Münze“.

⁹⁵ Aufgabenbereich 135 „Regierungsaufgaben“, Erlöse aus Beteiligungen, dort Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit.

841.172 Euro (Stand: Jahresabschluss 2010) nicht mehr vollständig bedient werden können.

62. Das 1997 errichtete „Sondervermögen Stadt und Hafen“ dient dem Zweck, unter Verwertung des städtischen Vermögens in der HafenCity die städtebauliche Umgestaltung dieses Gebiets sowie Maßnahmen der Hafenerweiterung in Altenwerder zu finanzieren. Die geplanten Einnahmen aus Grundstücksverkäufen wurden jedoch nicht erreicht.⁹⁶ Der Senat hat festgestellt, dass ein Risiko der Belastung zukünftiger Haushalte beim „Sondervermögen Stadt und Hafen“ besteht, „da nach derzeitigem Kenntnisstand die Refinanzierung der Aufwendungen für die Hafenerweiterung Altenwerder aus Einnahmen des Sondervermögens nicht zu erwarten ist, so dass spätestens mit Abschluss des Sondervermögens der entsprechend verbleibende Schuldenstand vom allgemeinen Haushalt zu übernehmen ist.“⁹⁷ Der Rechnungshof hatte bereits frühzeitig im Zusammenhang mit dem Wertansatz der Finanzanlage „Stadt und Hafen“ in der Bilanz auf die Risiken hingewiesen⁹⁸; noch im Rechnungsprüfungsausschuss 2011 hatte der Senat erklärt, dass ihm keine Anhaltspunkte für Risiken vorlägen. Für eine angemessene Ausstattung des Sondervermögens hat die Bürgerschaft aktuell Zuschüsse von insgesamt 457 Mio. Euro für die Jahre 2011 und 2012 beschlossen.⁹⁹

*Refinanzierung
„Stadt und Hafen“
nicht zu erwarten*

Über die beschriebenen Risiken hinaus können Bürgschaftsübernahmen und Gewährträgerhaftungen den Haushalt der Stadt belasten.¹⁰⁰

Fazit

63. Personalausgaben und Kosten für gesetzliche Leistungen steigen überproportional und bilden zusammen bereits über 50 % der Bereinigten Gesamtausgaben¹⁰¹ des Haushalts. Eine 1-prozentige überplanmäßige Ausgabensteigerung beider Bereiche zusammen reduziert die Handlungsspielräume an anderen Stellen im Haushalt um rund 55 Mio. Euro. Die Sondervermögen für die Altersversorgung werden Zuwächse bei den Versorgungsausgaben nur in geringem Umfang auffangen können.

⁹⁶ Wirtschaftspläne 2009/2010 und 2011/2012 des „Sondervermögens Stadt und Hafen“. In den Jahren 2008 und 2009 wurden Einnahmen von rund 107,3 Mio. Euro und 110,8 Mio. Euro geplant und lediglich 60,9 Mio. Euro und 60,1 Mio. Euro erreicht.

⁹⁷ Bürgerschaftsdrucksache 20/559 vom 24. Juni 2011 (Neufassung), Nr. 5b, S. 5.

⁹⁸ Bürgerschaftsdrucksache 19/3114 vom 18. Mai 2009, Tzn. 130 ff.; Bürgerschaftsdrucksache 20/251 vom 19. April 2011, Tzn. 48 ff.

⁹⁹ Bürgerschaftsdrucksache 20/2347 vom 22. November 2011.

¹⁰⁰ Bürgerschaftsdrucksache 20/1668 vom 4. Oktober 2011.

¹⁰¹ Die Bereinigten Gesamtausgaben umfassen alle Ausgaben des Haushalts, abzüglich der Zahlungen Hamburgs in den Länderfinanzausgleich, Zuführungen an Rücklagen, haushaltstechnische Verrechnungen und Deckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren.

64. Hinzu kommen erhebliche Risiken bei Einrichtungen und Beteiligungen der Stadt sowie im Bereich der gesetzlichen Leistungen. Die Begrenzung von Ausgabensteigerungen von unter 4 % im Bereich der gesetzlichen Leistungen durch Steuerungsmaßnahmen des Senats können z. B. durch bundesgesetzliche Änderungen konterkariert oder überlagert werden.

V. Hamburgische Schuldenbremse

65. In Art. 109 Abs. 3 S. 1 GG ist das Schuldenverbot für den Bund und die Länder geregelt. Danach ist der Haushalt von Bund und Ländern grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Nur bestehende Kredite können verlängert oder umgeschuldet werden, d. h. es besteht keine Pflicht zur Tilgung von Altschulden, die Aufnahme neuer Kredite wird hingegen „grundsätzlich“ untersagt.
66. Abweichend vom Grundsatz des Schuldenverbots kann in den jeweiligen Ländern durch Landesregelungen eine Kreditaufnahme zugelassen werden
- im Auf- und Abschwung zur symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung (sog. Konjunkturkomponente),
 - für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen (sog. Ausnahme-komponente).

Die Abweichungen sind dem Grunde nach abschließend in Art. 109 Abs. 3 S. 2 bis 5 GG geregelt.¹⁰²

Während die Verfassung für den Bund eine strukturelle Neuverschuldung zulässt, wenn die Einnahmen aus Krediten 0,35 % vom BIP nicht überschreiten, schließt die Regelung dies für die Länder ausdrücklich aus.¹⁰³ Gemäß Art. 109 Abs. 3 S. 5 GG halten die Länder den in Satz 1 aufgestellten Grundsatz des Haushaltsausgleichs ohne Krediteinnahmen nur ein, „wenn keine Einnahmen aus Krediten zugelassen werden“. Damit ist für die Länder ein – unmittelbar geltendes – Verbot struktureller kreditfinanzierter Defizite normiert;¹⁰⁴ sie können ab dem 1. Januar 2020 (Art. 143d Abs. 1 S. 3 GG) neue Kredite nur noch nach Maßgabe der Konjunktur- und Ausnahme-komponente (Art. 109 Abs. 3 S. 2 GG) aufnehmen.¹⁰⁵

Keine strukturelle Neuverschuldung in den Ländern

67. Soll die Regelung des Art. 109 Abs. 3 S. 2 Hs. 1 GG, wonach Bund und Länder „Regelungen zur im Auf- und Abschwung symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung vorsehen“ können, zum Tragen kommen, muss sie von der jeweiligen Gebietskörperschaft mit eigenen Regelungen „näher ausgestaltet“ werden (Art. 109 Abs. 3 S. 4 und 5 GG). Unterbleibt eine solche

¹⁰² Vgl. Kube, in: Maunz-Dürig (Hrsg.), GG, Bd. VII, Mai 2011, Art. 109 Rdnr. 126.

¹⁰³ Vgl. C. Ryszewski, „Die Schuldenbremse im Grundgesetz“, 2011, S. 142, 195; H. Leutner, „Die Schuldenbremse in der Bundesrepublik Deutschland – Entwicklung, Konzeption und Auswirkungen“, 2010, S. 14.

¹⁰⁴ Bundestagsdrucksache 16/12410 vom 24. März 2009, S. 6 und Bundesratsdrucksache 262/09 vom 24. März 2009, S. 9.

¹⁰⁵ Vgl. Christ, NVwZ 2009, S. 1333.

Ausgestaltung, greift der Grundsatz des Haushaltsausgleichs ohne Kreditaufnahme nach Art. 109 Abs. 3 S. 1 GG uneingeschränkt, d. h., auch im konjunkturellen Abschwung dürfen keine Kredite aufgenommen werden.

Konjunkturbereinigung

68. Nach Auffassung des Senats, aber auch nach der bereits bestehenden Rechtslage im Bund und anderen Ländern sowie in Übereinstimmung mit den Empfehlungen der Sachverständigenanhörung ist eine „atmende“ Schuldenbremse erforderlich, um ein krisenverschärfendes, prozyklisches Handeln des Staates in konjunkturellen Abschwüngen zu verhindern.¹⁰⁶ Dies erfordert es, in Hamburg die Einführung einer Konjunkturkomponente gesetzlich zu regeln und ein Verfahren zur Konjunkturbereinigung festzulegen.

Der Senat hat in der aktuellen Finanzplanung der Jahre 2011 bis 2015¹⁰⁷ erstmalig eine Konjunkturbereinigung für die Planungsphase vorgenommen. Er hat dabei

- die Konjunkturbereinigung auf die Steuereinnahmen beschränkt, weil er die (Sozial-)Ausgaben für nur wenig konjunkturell beeinflusst ansieht,
- aus den Ist-Daten der Hamburg verbleibenden Steuern für die Jahre 1990 bis 2010 eine jahresdurchschnittliche Zuwachsrate von +2,25 % ermittelt,
- die übrigen Einnahmen (wie Mieteinnahmen, Gebühren und Beiträge, Erstattungen und Zuweisungen)¹⁰⁸ mit pauschal +2,6 % jährlich fortgeschrieben.

Im Ergebnis kommt der Senat mit dieser Fortschreibung auf das Jahr 2020 auf strukturelle Einnahmeerwartungen in Höhe von rund 12,53 Mrd. Euro.¹⁰⁹ Bei Vorlage des Haushaltsplan-Entwurfs 2011/2012 im Mai 2011 hat der Senat als Richtschnur formuliert, dass die Bereinigten Gesamtausgaben im Durchschnitt nur um weniger als 1 % pro Jahr anwachsen dürfen, damit das Ziel der Einhaltung der Schuldenbremse im Jahr 2020 erreicht werden kann.¹¹⁰

69. Zur Ermittlung des jeweils aktuellen Konsolidierungsbedarfs (strukturelles Defizit) muss ab sofort das Jahresergebnis um konjunkturelle Effekte bereinigt werden. Ab 2020 würde sich dann die

¹⁰⁶Beratende Äußerung des Niedersächsischen Landesrechnungshofs vom 10. September 2010.

¹⁰⁷Bürgerschaftsdrucksache 20/1678 vom 29. September 2011, Abschnitt 3.1.

¹⁰⁸Hauptgruppen 1 und 2, Obergruppen 09, 31, 33 und 34.

¹⁰⁹Vgl. auch Bürgerschaftsdrucksache 20/1678 vom 29. September 2011, Abschnitt 3.1.

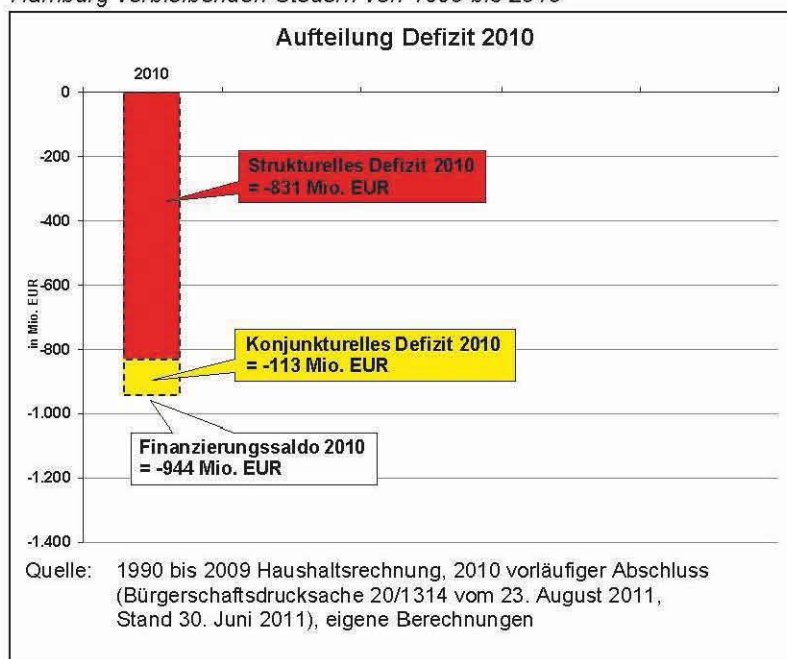
¹¹⁰Bürgerschaftsdrucksache 20/700 vom 3. Mai 2011, Abschnitt 2.1.

gegebenenfalls noch zulässige Kreditaufnahme nach dem jeweiligen konjunkturellen Defizit bestimmen.

Der Rechnungshof hat deshalb – mit der vom Senat angewandten Methode des geometrischen Trends – das konjunkturelle Defizit in 2010 ermittelt (Teil VII, Anlage 1). Das durch den vorläufigen kamerale Jahresabschluss 2010 festgestellte Gesamtdefizit in Höhe von rund -944 Mio. Euro¹¹¹ setzt sich danach zusammen aus einem strukturellen Defizit in Höhe von rund -831 Mio. Euro und einem konjunkturellen Defizit in Höhe von rund -113 Mio. Euro.

*Strukturelles Defizit
2010: rund 830 Mio.
Euro*

Ansicht 11: Aufteilung des Defizits 2010 in den strukturellen und konjunkturellen Teil auf Grundlage des geometrischen Trends der Hamburg verbleibenden Steuern von 1990 bis 2010



Auch aus den Berechnungen für die Jahre seit 1990 ergibt sich, dass in allen zurückliegenden Jahren ein strukturelles Defizit vorlag. Insbesondere in den wirtschaftlich guten Jahren 1999 und 2000 und zuletzt 2006 bis 2008 haben die konjunkturellen Überschüsse den bestehenden Handlungsbedarf überdeckt.

*Handlungsbedarf
vom konjunkturellen
Überschuss
überdeckt*

2008 hätte ein strukturell ausgeglichener Haushalt einen Überschuss von rund 918 Mio. Euro ausweisen müssen. Da dies nicht der Fall war, bestand trotz des betragsmäßig annähernd ausgeglichenen Haushaltsergebnisses ein hoher Konsolidierungsbedarf. Stattdessen kam es – wie schon Anfang der neunziger Jahre¹¹² – zu überproportionalen Ausgabensteigerungen mit Fortwirkung in

¹¹¹Bürgerschaftsdrucksache 20/1314 vom 23. August 2011.

¹¹²Bürgerschaftsdrucksache 19/13 vom 19. März 2008, S. 20 f.

den Folgejahren, die die Struktur des Haushalts weiter verschlechterten.¹¹³

70. Die Analysen des Rechnungshofs (Teil VII, Anlage 1) zeigen, dass die ermittelte Höhe des konjunkturellen Defizits maßgeblich durch die Wahl der zugrunde gelegten Zeitreihe („Stützzeitraum“) beeinflusst wird. Bei einer Verkürzung des Betrachtungszeitraums auf die Jahre 2003 bis 2010 ergeben sich größere konjunkturelle Ausschläge nach beiden Seiten: Es ergibt sich für 2010 ein konjunkturelles Defizit, welches gegenüber dem Zeitraum 1990 bis 2010 etwa viermal so hoch ist. Umgekehrt ist aber auch der Effekt der konjunkturellen Überschüsse in dieser Zeiträumbetrachtung entsprechend höher.

*Entscheidungs-
faktor: gewählte
Zeitreihe*

Dies verdeutlicht, dass die Bestimmung des konjunkturellen Defizits mit Hilfe einer Trendanalyse erheblich von der gewählten Zeitreihe abhängt. Darüber hinaus ist sinnvoll, die Einbeziehung mehrerer abgeschlossener Konjunkturzyklen anzustreben.¹¹⁴

71. Ein geeignetes Konjunkturbereinigungsverfahren sollte generell folgende Anforderungen erfüllen:

*Trendverfahren des
Senats hat Vor- und
Nachteile*

- Ein Konjunkturbereinigungsverfahren muss nachhaltig sein, d. h. durch seine Symmetrie dazu beitragen, dass sich die Verschuldung über den Konjunkturzyklus hinweg nicht erhöht. Überschüsse in konjunkturellen Hochzeiten müssen sich mit Defiziten in Abschwungphasen ausgleichen. Beim Verfahren des Senats bleibt offen, wie die konjunkturelle Einschätzung zu Beginn durch Erkenntnisse im Nachhinein angepasst wird, um die Symmetrie herzustellen. Die Trendanalyse schreibt zudem lediglich die Entwicklung der Vergangenheit in die Zukunft fort, ohne künftige Veränderungen (z. B. in der demografischen Entwicklung) in die Prognose einzubeziehen.
- Ein Konjunkturbereinigungsverfahren sollte „einfach“, d. h. verständlich und nachvollziehbar sein. Es muss transparent und überprüfbar sein. Die erforderlichen Informationen und die getroffenen Annahmen müssen vollständig, übersichtlich und zeitnah veröffentlicht werden. Das Konjunkturbereinigungsmodell des Senats zeichnet sich durch seine Einfachheit aus. Die zugrunde gelegten Daten sind unmittelbar aus dem Haushalt abzuleiten.
- Änderungen der zugrunde liegenden Parameter und methodische Umstellungen müssen grundsätzlich vermieden werden, es sei denn, sie sind zur Gewährleistung der Symmetrie

¹¹³Bericht zur Haushaltslage 2011, Tzn. 22 f.

¹¹⁴Vgl. RWI-Bericht vom Juni 2010, „Ermittlung der Konjunkturkomponenten für die Länderhaushalte zur Umsetzung der in der Föderalismuskommission II vereinbarten Verschuldungsbegrenzung“, S. 10 und 26.

erkennbar notwendig.¹¹⁵ Gegebenenfalls vorzunehmende Änderungen sind offenzulegen und zu dokumentieren.

Insbesondere muss die jeweils zugrunde gelegte Zeitreihe („Stützzeitraum“) konstant beibehalten werden. Das bedeutet, dass im Berechnungsmodell des Senats das Haushaltsjahr 2011 aufgrund eines Analysezeitraums 1991 bis 2011 zu beurteilen ist. Eine Änderung des Betrachtungszeitraums würde zu willkürlichen Ergebnissen führen. Würde der Betrachtungszeitraum nicht nachgezogen, würden sich neuere Entwicklungen wie die Änderungen des Steuerwachstums nicht im Trend abbilden.

- Wünschenswert wäre, dass sich die Bundesländer zumindest auf den Rahmen für ein einheitliches Verfahren verständigen und so – unbeschadet länderspezifischer Entwicklungen – eine Vergleichbarkeit hergestellt werden könnte.

72. Die Konsolidierungshilfelande Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein haben sich mit dem Bund auf ein grundsätzlich auf alle Länder anwendbares Verfahren zur Konjunkturbereinigung geeinigt.¹¹⁶ Ausgangswert der Konjunkturbereinigung nach dem KonsHilfG ist die Wirtschaftsleistung (BIP) eines Jahres in Deutschland. Mit Hilfe komplexer Schätzverfahren wird die Über- oder Unterauslastung der Wirtschaftsleistung eines Jahres als Produktionspotenzial bestimmt. Aus der Differenz zwischen tatsächlicher Wirtschaftsleistung und dem geschätzten Produktionspotenzial ergibt sich die sog. Produktionslücke. Diese wird mit einem empirisch ermittelten Faktor (Budgetsensitivität) multipliziert, der angibt, wie die Steuereinnahmen von der Konjunkturlage beeinflusst werden. Das Produkt aus Produktionslücke und Budgetsensitivität ergibt die Konjunkturkomponente aller Bundesländer. Diese wird im Verhältnis der Steuereinnahmen eines jedes Landes zu den Steuereinnahmen aller Länder auf das einzelne Land verteilt. Auch nach diesem Modell hat der Rechnungshof für Hamburg den konjunkturellen Anteil des Defizits 2010 berechnet (Teil VII, Anlage 1).

Dieses Modell hat allerdings Nachteile:

- Die Symmetrie ist zwar konzeptionell angelegt, sie wird sich in der Praxis aber nicht zwangsläufig einstellen. Aus diesem Grund haben der Bund und die Konsolidierungshilfelande eine Revisionsklausel in die Verwaltungsvereinbarungen aufgenommen, um Verfahrensänderungen zur Herstellung der Symmetrie von Defiziten und Überschüssen vornehmen zu können.

*Verfahren der
Konsolidierungs-
hilfelande hat
Nachteile*

¹¹⁵Vgl. Deutsche Bank, Monatsbericht vom Januar 2011, S. 61.

¹¹⁶Für das Verfahren zur Beurteilung der Haushaltslage durch den Stabilitätsrat steht eine Einigung der Länder über ein Konjunkturbereinigungsverfahren zur Ermittlung der Kennziffer des „strukturellen Finanzierungssaldos“ noch aus.

- Nach dem Regelwerk soll die Ausgestaltung des Berechnungsverfahrens an die Entwicklung auf der Ebene der EU anknüpfen, in der konkreten Umsetzung würde die Potenzialschätzung der Bundesregierung Verwendung finden. Wenn Hamburg dieses Verfahren für seine Konjunkturbereinigung anwendet, würde die Berechnung nach der Methode und den Eingangswerten „extern“ vorgegeben. Dies ist Vorteil und Nachteil zugleich: Auf hamburgischer Ebene wäre die Berechnung der Konjunkturkomponente der politischen Disposition entzogen, dafür würden Verfahrensänderungen der EU und Einschätzungen der Bundesregierung bzw. von ihr beauftragter Sachverständiger auf die Landeshaushalte durchschlagen.
- Das Verfahren, insbesondere die Potenzialschätzung, ist komplex und kann kaum in allen Einzelheiten nachvollzogen werden. Es ist nicht möglich, abschließend alle Wirkungen vorherzusehen. Dies erschwert auch die für den politischen Entscheidungsprozess erforderliche Akzeptanz.

Gegenwärtig keine abschließende Beurteilung des Verfahrens nach KonsHilfG

Es kann zum jetzigen Zeitpunkt nicht abschließend beurteilt werden, ob das Verfahren zur Planung, Steuerung und zur endgültigen Feststellung konjunktureller Effekte eines Haushaltsjahres tauglich ist.

73.

Wie die aktuelle Finanzplanung für 2011 bis 2015 mit einem konjunkturellen Überschuss in 2015 von rund 653 Mio. Euro¹¹⁷ zeigt, ist die Durchführung einer Konjunkturbereinigung bereits jetzt erforderlich, um unter Berücksichtigung der konjunkturellen Entwicklung beurteilen zu können, ob Hamburg seiner Verpflichtung aus Art. 109 Abs. 3 in Verbindung mit Art. 143d Abs. 1 GG nachkommt, ab 2011 den Haushalt so aufzustellen, dass das Ziel eines strukturell ausgeglichenen Haushalts in 2020 erreicht wird. Das vom Senat für die Finanzplanung verwendete, praktikable und nachvollziehbare Verfahren auf Basis des geometrischen Trendmodells sollte zunächst beibehalten werden. Den Schwächen der Trendberechnung, beispielsweise bei der Gewährleistung der Symmetrie (Tz. 72), muss durch ergänzende Regelungen entgegengewirkt werden.

Geeignetheit des verwendeten Trendmodells erhöhen

Dies ermöglicht es, gegenwärtig noch keine abschließende Entscheidung über „das richtige“ Konjunkturbereinigungsverfahren zu treffen, sondern zu beobachten, wie sich das Verfahren der Konsolidierungshilfsländer bewährt, für welche Verfahren sich die anderen Bundesländer entscheiden und wie die jeweiligen Auswirkungen auf Hamburg wären. Spätestens 2020 bedarf es jedoch einer Festlegung und Definition eines Hamburger Verfahrens.

¹¹⁷Bürgerschaftsdrucksache 20/1678 vom 27. September 2011, Abschnitt 4.4.

Rechtliche Verankerung

74. Die neue Schuldenregel kann in der Landesverfassung mit entsprechendem Ausführungsgesetz oder ausschließlich im einfachgesetzlichen Landeshaushaltsrecht verankert werden.

*Verankerung in
Landesverfassung
geboten*

Der Rechnungshof sieht die Notwendigkeit der Verankerung der Schuldenbremse in der Landesverfassung:¹¹⁸

- Verfassungsregelungen sind ein Instrument, um als überragend wichtig eingeschätzte Rechtsgüter, Werte und Interessen zu schützen. Die erforderliche breite Zustimmung in der Gesellschaft wird normativ am besten durch eine Regelung in der Verfassung repräsentiert und mit verfassungsändernder 2/3-Mehrheit geschützt.¹¹⁹
- Die Schuldenbremse steht für einen Paradigmenwechsel im Finanzwesen des Staates. Die erforderliche Kontinuität und ein langer Atem in der Finanzpolitik über Legislaturen hinaus können durch eine Festschreibung in der Landesverfassung und dem damit dokumentierten landespolitischen Konsens unterstützt werden.
- Der gegenwärtige Art. 72 Abs. 1 HV stammt aus der Zeit vor der Haushaltsreform 1970, er steht seitdem mit dem für Hamburg verbindlichen Bundesrecht und dem Landeshaushaltsrecht (z. B. beim Begriff der „werbenden Zwecke“) nicht im Einklang und erweist sich unter der Geltung der Schuldenbremse des GG als grundsätzlich gegenstandslos. Nicht nur das Landeshaushaltsrecht, sondern auch die HV sollten sich in die geltenden Regelungen zur Schuldenbremse einfügen.
- Auch andere Länder (z. B. Schleswig-Holstein, Rheinland-Pfalz, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Bayern, Bremen, Niedersachsen, Sachsen) haben die Schuldenbremse in ihren Verfassungen verankert oder beabsichtigen dies.
- Für die Klärung der Verfassungsmäßigkeit des Hamburger Haushalts darf es keinen „prozessualen Graubereich“ geben. Die Zuständigkeit des Hamburgischen Verfassungsgerichts sollte gesichert sein. Auch vor dem Hintergrund der Gefahr einer Aushöhlung durch Umgehungstatbestände – die eine verfassungsgerichtliche Überprüfung erforderlich machen könnten – ist dies bedeutsam.

*Paradigmen-
wechsel im
Finanzwesen*

Auf Basis einer Verfassungsregelung muss die Ausgestaltung der Konjunkturbereinigung durch ein Ausführungsgesetz konkretisiert werden, um die notwendige Transparenz und Beständigkeit des Verfahrens zu gewährleisten.

¹¹⁸ So auch bereits geäußert im Bericht zur Haushaltslage 2011, Tz. 56.

¹¹⁹ Ähnlich C. Ryczewski, „Die Schuldenbremse im Grundgesetz“, 2011, S. 203 ff., („Druck von oben“).

Eigenkapitalorientierte Schuldenbegrenzung

75. Angesichts der von Hamburg angestrebten Umstellung des Haushaltswesens auf ein System der staatlichen doppelten Buchführung (Doppik) stellt sich die Frage, inwieweit alternativ eine eigenkapitalorientierte Schuldenbegrenzung definiert werden könnte oder sollte.¹²⁰
76. Aus der Natur des Buchführungssystems heraus ist eine spezifisch doppische Definition nicht erforderlich: Auch in der Doppik kann eine an den kameral definierten Einnahmen aus Krediten ansetzende Verschuldungsregel implementiert werden. Die entsprechenden Daten stehen auch in einem kaufmännisch ausgerichteten System der Buchhaltung und Bilanzierung ohne aufwendige Nebenrechnungen zur Verfügung.

Bilanzielles Eigenkapital

In der Doppik steht jedoch eine weitere Größe zur Verfügung, die als Anknüpfungspunkt für die nach dem Sinn und Zweck mit der Schuldenbremse verfolgten Ziele geeignet erscheint: Das bilanzielle Eigenkapital. Anstelle einer an der Verschuldung orientierten Regel könnte eine eigenkapitalorientierte Schuldenbegrenzung definiert werden. Denkbar sind dabei verschiedene Stufen:¹²¹

- Es kann ein Ausgleich der Ergebnisrechnung in Aufwand und Ertrag gefordert werden, mithin ein konstantes Eigenkapital (unabhängig von der absoluten Höhe).
- Es könnte gefordert werden, dass das Eigenkapital nicht negativ werden darf.

Da sich das Eigenkapital nur über die Jahresergebnisse (d. h. den jährlichen Gewinn oder Verlust) verändert, stellt sich eine eigenkapitalorientierte Schuldenbegrenzung zugleich als eine die Vermögenssubstanz einbeziehende Haushaltsausgleichsregel dar.

Konzeptionelle Stärken einer eigenkapital- orientierten Schulden- begrenzung

77. Konzeptionell hat ein doppisches Eigenkapitalgebot hinsichtlich der Fähigkeit, komplexe einzel- und volkswirtschaftliche Zusammenhänge zu berücksichtigen, gegenüber einer kameral definierten Schuldenbremse Stärken:

¹²⁰Bürgerschaftsdrucksache 20/1678 vom 27. September 2011, Abschnitt 3.2.3.

¹²¹Flankiert werden könnten die beiden skizzierten Regeln durch eine ergänzende, zahlungsstromorientierte Obergrenze: Kredite dürfen höchstens bis zu der Höhe des Netto-Anlagevermögenszugangs aufgenommen werden. Solche ergänzenden Regelungen dürften jedoch neben einer Eigenkapitalregel kaum die angestrebte Wirkung entfalten, weil sie die Komplexität der denkbaren bzw. gestaltbaren Fallkonstellationen nicht angemessen berücksichtigen. Zu nennen sind hier vor allem das Zusammentreffen von hohen Einzahlungen aus Investitionen (beispielsweise aus Veräußerungsgeschäften mit Erlösen aus dem Abgang über Buchwert) mit Investitionsausgaben oder Anlagevermögenszugänge ohne Auszahlung, wie sie bei Geschäften innerhalb des Konzerns oder bei Wertaufholungen vorkommen könnten.

- Der Schuldenbegriff ist wirtschaftlich und damit umfassender und sinnvoller definiert.
- Die bisher aufgelaufene Verschuldung kann berücksichtigt werden.
- Es wird auf den Erhalt des Reinvermögens abgestellt. Durch die Berücksichtigung des Vermögens wird die dauerhafte Leistungsfähigkeit des Haushalts nachhaltiger geschützt.
- Viele denkbare Umgehungsmöglichkeiten einer kameralen Schuldenbremse, deren Verhinderungen gegebenenfalls einzeln zu regeln wären, sind in der Doppik zumindest konzeptionell erfasst.
- Investitionen, denen in den Folgejahren entsprechende Erträge gegenüberstehen (z. B. tatsächlich „rentierliche Investitionen“), können in einem am Eigenkapital ausgerichteten System kreditfinanziert werden. Eine Verschuldung im Rahmen einer wachstumsorientierten Investitionspolitik wäre nicht ausgeschlossen.
- Durch die Anwendung von anerkannten Abschreibungs- und Bilanzierungsregeln stehen klare Maßstäbe zur Verfügung.
- Die Doppik kann systemimmanent ausgelagerte Bereiche berücksichtigen – sei es als Finanzanlage im Einzelabschluss oder durch die Konzernrechnungslegung. Dabei werden sich wirtschaftlich selbst tragende Einheiten automatisch anders behandelt als von einem Zuschuss abhängige. Das doppelte System kann den wirtschaftlich verflochtenen Konzern Hamburg in seiner Komplexität zutreffend erfassen.

78. Die höhere Komplexität, die die Doppik zutreffend abbilden kann, birgt zugleich das Potenzial für Missbrauch:

*Missbrauchs-
anfälligkeit*

- Durch das Ressourcenverbrauchskonzept wirken sich Bewertungsfragen hinsichtlich des Vermögens und der Schulden mittelbar auf die Schuldenbremse aus. Sofern es nicht gelänge, die anerkannten Abschreibungs- und Bilanzierungsregeln stringent zur Anwendung zu bringen, könnten die Regeln weiträumig unterlaufen werden.
- Die Möglichkeit, rentierliche, d. h. ihre Abschreibungen verdienende Investitionen durch Kredit zu finanzieren, kann „Ausreißer“ aus dem System zur Folge haben, die erst nach ein oder zwei Jahren erkannt und von den Regelungen erfasst und sanktioniert würden.

79. In beiden Systemen, kameral und doppelte, kann eine an Bereinigten Gesamteinnahmen ansetzende Vorsorge für konjunkturelle Schwankungen mit einem Konjunkturkonto getroffen werden. In diesem Punkt würden sich die Modelle inhaltlich nicht unterscheiden, lediglich die Begriffe und Instrumente zur Umsetzung differieren.

80. Eine Schuldenbegrenzung mit einer Eigenkapitalregel unterstützt das vom Verfassungsgesetzgeber inhaltlich verfolgte Ziel der Sicherung der dauerhaften Leistungsfähigkeit öffentlicher Haushalte durch einen konzeptionell breiter angelegten Ansatz, der sich vom Wortlaut des GG löst:

- Dabei ist der doppelte Ansatz durch die größere konzeptionelle Breite tendenziell (je nach spezifischer Ausgestaltung sogar deutlich) restriktiver im Unterbinden von Substanzverzehr und Zukunftsverpflichtungen.
- Er lässt aber andererseits von seiner Konzeption her die vom GG grundsätzlich untersagten Krediteinnahmen zu.

Vereinbarkeit mit
GG zweifelhaft

Trotz konzeptioneller Stärken ist die Einführung einer eigenkapitalorientierten Schuldenbegrenzung hinsichtlich der Konformität mit dem GG kritisch zu beurteilen: Der Wortlaut des Art. 109 Abs. 3 S. 1 GG fordert, dass die Haushalte des Bundes und der Länder grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen sind.

81. Daher steht in Frage, ob eine eigenkapitalorientierte Schuldenbegrenzung im Landesrecht eine im Rahmen der Haushaltsautonomie der Länder nach Art. 109 Abs. 1 mit dem GG vereinbare Ausgestaltung wäre. Dem steht nicht nur der eindeutige und kaum interpretierbare Wortlaut des Satzes 1 des Art. 109 Abs. 3 GG entgegen. Insbesondere steht einer Vereinbarkeit der Satz 5 entgegen, der die Länder zwar ermächtigt, die nähere Ausgestaltung der Schuldenbremse „im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen“ selbst zu regeln, aber ausdrücklich fordert, dass dabei „keine Einnahmen aus Krediten zugelassen werden“.¹²² Diese Regelung erfolgte bewusst und in Kenntnis, dass einzelne Länder auf ein doppeltes Rechnungswesen übergehen wollen. Zweck war vielmehr – angesichts der aufgelaufenen Staatsverschuldung – eine an klaren Tatbestandsmerkmalen ansetzende Selbstbindung der Politik. Daher bestehen erhebliche Zweifel, ob eine eigenkapitalorientierte Schuldenbegrenzung mit dem GG vereinbar wäre.
82. Dies bedeutet jedoch nicht, dass die vorstehend dargestellten konzeptionellen Vorteile der Doppik nicht verwirklicht werden könnten. Vielmehr kann auch ein doppeltes Rechnungswesen, das der ressourcenverbrauchsorientierten Steuerung der Aufgabenbereiche dient, die für die Schuldenbremse notwendigen Daten ohne Zusatzaufwand liefern.
83. Ungeachtet der Vor- und Nachteile verschiedener Systeme bleibt das Problem langfristiger Folgekosten politischer Entscheidungen letztlich unabhängig von der Frage eines kameralen oder doppelten Rechnungswesens.

¹²²Vgl. Kube, in: Maunz-Dürig (Hrsg.), GG, Bd. VII, Mai 2011, Art. 109 Rdnr. 150; Tappe, Henning (2010): „Wie passt die Schuldenbremse zur staatlichen Doppik?“, in: Wirtschaftsdienst, S. 269 bis 271.

VI. Struktureller Handlungsbedarf

Steigender Konsolidierungsdruck

84. Das im Bericht zur Haushaltslage 2011¹²³ vom Rechnungshof dargestellte nominelle Defizit von jahresdurchschnittlich rund 1 Mrd. Euro hat sich auch unter Einbeziehung der aktuellen Planungs- und Abrechnungsgrundlagen bestätigt.

*Handlungsbedarf
hat sich nachhaltig
bestätigt*

Darüber hinaus sind weitere Handlungsbedarfe erkennbar geworden:

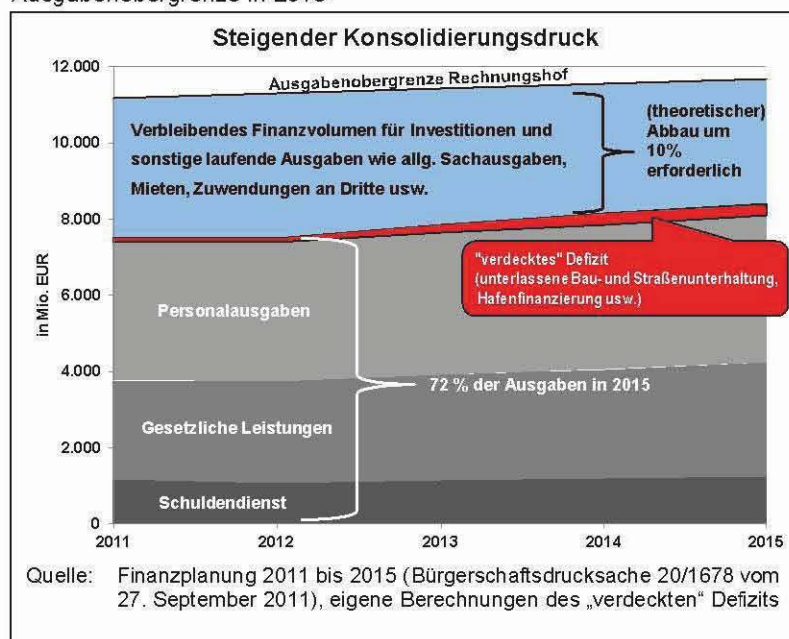
- Es besteht ein „verdecktes“ Defizit des Haushalts im Umfang von rund 322 Mio. Euro (Tz. 38), das ab dem Haushalt 2013/2014 auszugleichen gilt.
- Die erkennbaren überproportionalen Steigerungen in wesentlichen, kurzfristig kaum disponiblen Ausgabenbereichen (Personalausgaben sowie bei den gesetzlichen Leistungen, Tzn. 40 bis 57) erfordern erhebliche Anstrengungen und Verzicht in gestaltbareren Politikfeldern. Nur so können die vom Senat vorgesehene Gesamtausgabenlinie von unter 1 %¹²⁴ eingehalten und die überproportionalen Steigerungen kompensiert werden.

85. In der nachfolgenden Ansicht wird erkennbar, inwiefern strukturelle Finanzierungsbedarfe und Vorbelastungen das Ausgabenvolumen bis 2015 bestimmen.

¹²³Bericht zur Haushaltslage 2011.

¹²⁴Bürgerschaftsdrucksache 20/700 vom 3. Mai 2011, Abschnitt 2.1.

Ansicht 12: Vorbelastungen des Haushalts und deren Anteil an der Ausgabenobergrenze in 2015



Abbau von rund 380 Mio. Euro bis 2015 zur Einhaltung der Ausgabenobergrenze

Nach der Finanzierung des Personals der Stadt, des Schuldendienstes und der gesetzlichen Leistungen verbleibt ein Anteil in Höhe von rund 3 Mrd. Euro (rund 28 %), der alle übrigen Bedarfe aus Sach- und Investitionsausgaben abdecken müsste. Gegenüber dem Haushaltsjahr 2011 wäre hier ein – theoretischer – Abbau bis 2015 um rund 380 Mio. Euro oder 10 % erforderlich. Würde unterstellt, dass dieser verbleibende Anteil um jahresdurchschnittlich 1 % – d. h. deutlich unterhalb der Inflationsrate – nominal wachsen würde, so entstünde allein daraus eine Überschreitung der Ausgabenobergrenze in 2015 von rund 528 Mio. Euro. Hieraus wird der erhebliche Konsolidierungsdruck deutlich, der der Stadt über die nächsten Jahre bevorsteht, damit der strikte Ausgabenpfad hin zu einem strukturellen Haushaltsausgleich bis spätestens 2020 eingehalten werden kann.

Konsolidierungsanstrengungen verstärken

Bisherige Maßnahmen

86. Zu den vom Senat in der 19. Legislaturperiode beschlossenen Konsolidierungsmaßnahmen hatte der Rechnungshof festgestellt, dass sie das im Hamburger Haushalt bestehende strukturelle Defizit nicht entscheidend verbessern, nur geringe strukturelle Effekte zeigen und in erheblichem Umfang nicht konkretisiert sind.¹²⁵

¹²⁵Bericht zur Haushaltslage 2011.

Die Kritik des Rechnungshofs hat sich weitestgehend bestätigt.

Von dem im September 2010 verkündeten Konsolidierungsprogramm mit einer aufwachsenden jährlichen Höhe von bis zu 510 Millionen Euro¹²⁶ sind bereits ein Jahr später rund 230 Millionen Euro für das Jahr 2011 nicht konkretisiert bzw. nicht realisierbar:

Knapp die Hälfte der Konsolidierungssumme nicht konkret bzw. realisierbar

- Die geplante Kürzung bzw. der Wegfall des sog. Weihnachtsgeldes für Beamtinnen und Beamte wurde teilweise zurückgenommen sowie eine gegenüber der ursprünglichen Planung höhere Besoldungs- und Versorgungsanpassung gewährt.¹²⁷
- 37 % von insgesamt 263 Mio. Euro der für das Jahr 2011 geplanten Einsparungen in den Fachbehörden waren Ende April nicht konkretisiert, sondern nur in Globalpositionen veranschlagt.¹²⁸
- Der Konsolidierungsbeitrag durch Verschlan­kung der Verwaltungsstrukturen (Kommission für die Neuordnung der Hamburgischen Verwaltung) in Höhe von jährlich 100 Mio. Euro wurde nicht über den Beschluss eines Zielbildes¹²⁹ hinaus umgesetzt und wird vom neuen Senat in dieser Form nicht weiter verfolgt.

87. Zusätzlich war geplant, Beiträge öffentlicher Unternehmen von rund 50 Mio. Euro zur Konsolidierung zu verwenden. In den Jahren 2011 und 2012 sollte dieser Konsolidierungsbeitrag durch Konzerneffekte bei der HGV und erst ab 2013 durch strukturell wirksame Einsparbeiträge erbracht werden.¹³⁰ Im aktualisierten Haushaltsplanentwurf 2011/2012 ist dieser Beitrag durch eine Absenkung des Ende 2009 erhöhten Verlustausgleichs an die HGV (Tz. 58) und eine Anhebung der Grundwasserentnahmegebühr für das Jahr 2011 als bereits erreicht beschrieben.¹³¹ Dabei schmälert die nun vollständig veranschlagte Mehreinnahme aus der Anhebung der Grundwasserentnahmegebühr von insgesamt voraussichtlich 9,6 Mio. Euro den Gewinn der Hamburger Wasserwerke (HWW), was bei einer wirtschaftlichen Gesamtbetrachtung im Konzern die Mehreinnahmen zunichtemacht.¹³²

¹²⁶Pressemitteilung des Senats vom 22. September 2010.

¹²⁷Bürgerschaftsdrucksache 20/1016 vom 12. Juli 2011, S.3: Mehrausgaben von rund 32,5 Mio. Euro in 2011 und rund 97,4 Mio. Euro in 2012; ursprünglich war eine Einsparung von 100 Mio. Euro vorgesehen.

¹²⁸Bürgerschaftsdrucksache 20/298 vom 29. April 2011, zu 2.

¹²⁹Bürgerschaftsdrucksache 19/7958 vom 23. November 2011.

¹³⁰Bürgerschaftsdrucksache 19/7525 vom 19. Oktober 2010, zu B).

¹³¹Haushaltsplanentwurf 2011/2012 vom 3. Mai 2011, Erläuterungen zum Titel 9590.121.05 „Mehreinnahmen aus dem Bereich öffentlicher Unternehmen“; für das Jahr 2012 wird ein Betrag von rund 12,7 Mio. Euro als planerisch zu erbringen erläutert.

¹³²Bürgerschaftsdrucksache 19/7650 vom 26. Oktober 2010, im ursprünglichen Entwurf des Haushaltsplans 2011/2012 wurden 900 Tsd. Euro als Mehreinnahme veranschlagt.

Ziele des Senats

88. Der derzeitige Senat hat in seinem Arbeitsprogramm¹³³ erklärt, er werde seine Finanzpolitik langfristig anlegen und nicht an den konjunkturell schwankenden Einnahmeerwartungen orientieren. Ausgehend vom fortgeschriebenen Haushaltsplan 2010 sollen die Ausgaben im Durchschnitt der Jahre um nicht mehr als ein Prozent wachsen.¹³⁴

Neben der langfristigen Ausrichtung seiner Finanzpolitik hat der Senat erläutert, die Finanzierung seiner politischen Zusagen durch „seriöses Haushalten, Ausgabendisziplin und Umschichtungen zu erreichen“.¹³⁵ Mehrausgaben sollen im Haushalt an anderer Stelle wieder eingespart werden.¹³⁶ Darüber hinaus hat der Senat entschieden:

- Die Verantwortung für konkrete Konsolidierungsmaßnahmen bleibe in den Fachbehörden.
- Ziel sei es, 250 Stellen jährlich einzusparen.
- Es seien keine einmaligen Spar- und Streichaktionen, sondern eine langfristig ausgerichtete Ausgabendisziplin erforderlich.¹³⁷

Generell sind Schule, Polizeivollzugsdienst und Feuerwehr weitgehend von Stelleneinsparungen ausgenommen, die Universität hat eine längerfristige finanzielle Absicherung erhalten und ist insofern bei künftigen Konsolidierungsüberlegungen außen vor; auch für andere Hochschulen ist dies vorgesehen. Dienstleistungsaufgaben der Bezirke sollen nicht betroffen sein, Ziele mit Mehrkosten als Folge wurden beispielsweise für die Kindertagesbetreuung beschlossen bzw. gesetzlich geregelt. Damit sind gerade die Handlungsfelder zu Schonbereichen erklärt worden, die in der Aufgabenhoheit von Land und Gemeinde liegen, so dass von Bundesgesetzen geprägte Bereiche wie Jugend und Soziales den Konsolidierungsdruck auffangen müssten, obwohl Hamburg hier nur sehr begrenzte Handlungsmöglichkeiten hat. Es ist bisher nicht erkennbar, wie angesichts der Steigerungsraten bei den Personalausgaben und den gesetzlichen Leistungen eine Konsolidierungsstrategie gelingen soll, ohne die von Hamburg gestaltbaren kommunalen Aufgaben (äußere Schulverwaltung, Kindertagesbetreuung, Kultur) und die bedeutenden gestaltbaren Landesaufga-

¹³³ Arbeitsprogramm des Senats vom 10. Mai 2011, Abschnitt „Finanzen und Haushalt“; vgl. auch Plenarprotokoll der Bürgerschaft 20/2 vom 23. März 2011 mit der Regierungserklärung des Ersten Bürgermeisters.

¹³⁴ Bürgerschaftsdrucksache 20/700 vom 3. Mai 2011.

¹³⁵ Pressemitteilung der Senatskanzlei vom 4. Mai 2011 zu den „Entscheidungen der Haushaltsklausur“.

¹³⁶ Plenarprotokoll der Bürgerschaft 20/2 vom 23. März 2011 mit der Regierungserklärung des Ersten Bürgermeisters.

¹³⁷ Pressemitteilung der Senatskanzlei vom 4. Mai 2011 zu den „Entscheidungen der Haushaltsklausur“.

ben (Bildung einschließlich Hochschulen, Polizei, Justiz) in die Konsolidierungsüberlegungen einzubeziehen.

89. Im weiteren Verlauf der Planaufstellung hat der Senat den Entwurf des Haushaltsplans 2011/2012 aus der 19. Legislaturperiode wesentlich verändert:

- Die Haushaltsansätze für die gesetzlichen Sozialleistungen in den Bereichen Soziales und Integration, Hilfen zur Erziehung und Kindertagesbetreuung wurden um 181 Mio. Euro im Jahr 2011 und 240 Mio. Euro im Jahr 2012¹³⁸ angehoben, so dass sie – bei fortgesetzten Steuerungsanstrengungen – die zu erwartende Fallzahl- und Kostenentwicklung abdecken. Nachforderungen sollen vermieden werden.¹³⁹ Die Mehrausgaben werden ausgeglichen durch Minderausgaben bei Zinsausgaben, zentraler Verstärkungstitel sowie für 2012 durch Erhöhung der globalen Minderausgabe im Einzelplan 9.2 (Allgemeine Finanzverwaltung).¹⁴⁰
- Angekündigte Maßnahmen in einer Gesamthöhe von rund 27 Mio. Euro im Jahr 2011 und rund 70,5 Mio. Euro im Jahr 2012, wie z. B. im Bereich der Kindertagesbetreuung (insgesamt rund 18,8 Mio. Euro im Jahr 2011 und rund 46,2 Mio. Euro im Jahr 2012),¹⁴¹ die Anhebung des Kulturetats (insgesamt rund 1,7 Mio. Euro im Jahr 2011 und rund 8,8 Mio. Euro im Jahr 2012) und Mittel für den Ausbau der Ganztagschulen (rund 5 Mio. Euro ab 2012), wurden in den Haushalt aufgenommen.
- Als unrealistisch angesehene globale Minderausgaben wurden gestrichen bzw. gekürzt.¹⁴² Fortgeschrieben und angehoben wurde eine zentrale globale Minderausgabe.¹⁴³
- Die Zurückführung des Personalbestands der öffentlichen Verwaltung in einer Größenordnung von 250 Vollzeitäquivalenten pro Jahr soll in einem nennenswerten Umfang zur Erbringung der globalen Minderausgaben beitragen,¹⁴⁴ aber auch die angekündigten Maßnahmen gegenfinanzieren. Der Senat hat erklärt, den Abbau von 250 Vollzeitäquivalenten im Rahmen der unterjährigen Bewirtschaftung anzustreben.¹⁴⁵
- Ein Wohnungsbaudarlehen des Bundes wurde getilgt, dafür entstanden Mehrausgaben im Jahr 2011 von rund 205 Mio.

*Angekündigte
Maßnahmen rund
27 Mio. Euro*

Abbau von 250 VZÄ

¹³⁸Bürgerschaftsdrucksache 20/1400 vom 31. Oktober 2011, Band 1, S. 129.

¹³⁹Bürgerschaftsdrucksache 20/700 vom 3. Mai 2011 S. 8, Nr. 2.2.3.

¹⁴⁰Bürgerschaftsdrucksache 20/804 vom 20. Juni 2011 S. 2.

¹⁴¹Bürgerschaftsdrucksache 20/700 vom 3. Mai 2011 S. 8, Nr. 2.2.3;

Bürgerschaftsdrucksache 20/592 vom 24. Mai 2011, Nr. 2.2.

¹⁴²Bürgerschaftsdrucksache 20/700 vom 3. Mai 2011 S. 8, Nr. 2.2.3: „Es handelt sich um Positionen, die im Rahmen der Konsolidierungsprogramme der vergangenen Wahlperiode veranschlagt wurden, die aber mit unrealistischen Entlastungsvorhaben unterlegt waren oder für die überhaupt keine Planungen bzw. festgelegte Verantwortlichkeiten bestanden“.

¹⁴³Einzelplan 9.2 (Allgemeine Finanzverwaltung): 80 Mio. Euro in 2011 und 136 Mio. Euro in 2012.

¹⁴⁴Bürgerschaftsdrucksache 20/700 vom 3. Mai 2011 S. 8, Nr. 2.2.3.

¹⁴⁵Bürgerschaftsdrucksache 20/1290 vom 26. August 2011.

Euro. Mit einem Haushaltszuschuss in Höhe von insgesamt rund 710 Mio. Euro, verteilt auf die Jahre 2011 bis 2013, sollte der HVF rekapitalisiert werden, um zukünftige Haushaltsbelastungen aus dem HVF abzuwenden. Für eine mittlerweile als notwendig angesehene angemessene Ausstattung des „Sondervermögens Stadt und Hafen“ (Tz. 62) wurden Zuweisungen von insgesamt 457 Mio. Euro für die Jahre 2011 und 2012 beschlossen, unter Zurückstellung der Rekapitalisierung des HVF.¹⁴⁶ Die Finanzierung erfolgt aus nach der Steuerschätzung im Mai 2011 erwarteten Steuermehreinnahmen.¹⁴⁷

- Weiter plant der Senat die Aufhebung der Studiengebühren zum Wintersemester 2012/2013.¹⁴⁸ Ab dem Jahr 2013 entstehen jährliche Mehrausgaben von insgesamt rund 39 Mio. Euro. Dazu werden im Jahr 2013 einmalig rund 9 Mio. Euro für einen das Jahr 2012 betreffenden Anteil veranschlagt.

90. Der Rechnungshof hat in seinem Bericht zur Haushaltslage 2011 eine systematische aufgabenkritische Überprüfung des gesamten Spektrums staatlicher Tätigkeiten ohne Schonbereiche und die Beachtung von verschiedenen Grundanforderungen bei der Fortsetzung notwendiger Konsolidierungsmaßnahmen gefordert.¹⁴⁹ Auch in der Sachverständigenanhörung des Haushaltsausschusses zur Schuldenbremse ist diese Auffassung einhellig vertreten worden, wobei die Notwendigkeit von Einnahmeerhöhungen nach einigen Jahren des Sparens nicht ausgeschlossen worden ist.¹⁵⁰

Keine vollständig „gleichrangige“ Kompensation in der Gegenfinanzierung

Die vom Senat in der 20. Legislaturperiode ausgegebene Leitlinie, dass Mehrausgaben an anderer Stelle wieder eingespart werden sollen, führt grundsätzlich nicht zu einer strukturellen Haushaltskonsolidierung. Sie kompensiert – eine konsequente Anwendung vorausgesetzt – lediglich beschlossene Mehrausgaben und Mindereinnahmen. Zudem ist eine konkrete Zuordnung von Mehrausgaben zu ihrer jeweiligen Kompensation – wie etwa Minderausgaben bei den Zinsen – infolge des Gesamtdeckungsprinzips des Haushalts nicht vollständig möglich. Zum Teil werden als Gegenfinanzierung für dauerhafte Leistungen (z. B. im Bereich der Kindertagesbetreuung) zeitlich begrenzt vorhandene Mittel (z. B. Planungsmittel für die Stadtbahn) eingesetzt, die keine strukturelle Kompensation darstellen. Bei der Aufhebung der Studiengebühren hat der Senat auf eine Darstellung der Gegenfinanzierung verzichtet.¹⁵¹ Die Erreichung von globalen

¹⁴⁶ Absenkung des Titels 9590.682.01 „Zuschuss an den Hamburgischen Versorgungsfonds AöR“ in 2011 um 207 Mio. Euro und in 2012 um 250 Mio. Euro (für die Rekapitalisierung des HFV verbleiben für 2012 eine Zuweisung von 218 Mio. Euro).

¹⁴⁷ Bürgerschaftsdrucksache 20/2347 vom 22. November 2011 sowie 20/591 vom 24. Mai 2011 S. 2, Nr. 4.

¹⁴⁸ Bürgerschaftsdrucksache 20/1544 vom 13. September 2011.

¹⁴⁹ Bericht zur Haushaltslage 2011, Tzn. 59 ff.

¹⁵⁰ Wortprotokoll der Sitzung des Haushaltsausschusses vom 23. August 2011, Nr. 20/6, S. 18, 38.

¹⁵¹ Bürgerschaftsdrucksache 20/1544 vom 13. September 2011.

Minderausgaben stützt er zum Teil auf Resteabschöpfung in der Bewirtschaftung.

Der Rechnungshof fordert den Senat auf, seine Leitlinie transparent und konsequent, d. h. vollständig durch strukturelle Kompensation in Gesamthöhe der Mehrausgaben und Mindereinnahmen, einzuhalten und dabei nicht einmalige Effekte heranzuziehen.

91. Über die dauerhaft gebotene Ausgabendisziplin als Grundprinzip des Haushaltsrechts (§§ 6, 7 LHO) hinaus sichern nur Aufgabenkritik, Leistungsverzicht, das Ausschöpfen bestehender Einnahmemöglichkeiten und ein stringenter Konsolidierungskurs – entsprechend den vom Rechnungshof dargestellten Konsolidierungsanforderungen – eine nachhaltig strukturelle Wirkung, um Haushaltsverbesserungen zu erreichen¹⁵² und zu verhindern, dass der Konsolidierungsdruck auf einen kleinen Anteil der Ausgaben abgeladen wird.

Dabei hält der Rechnungshof eine Konsolidierungsstrategie mit einer dezentral erfolgenden, konkreten Benennung von Maßnahmen und einer durch ein zentrales Monitoring begleiteten Prozesssteuerung und -überwachung der Umsetzungsschritte und kassenwirksamen Erfolge für zwingend notwendig. Eine zentrale Erfassung und Bewertung der in den Behörden erreichten Haushaltsverbesserungen ist nicht nur für die dauerhafte Wirksamkeit notwendig, sondern auch wegen der Gesamtverantwortung des Senats als Kollegialorgan. Ein wirksamer Konsolidierungsprozess muss mehr als nur Rahmenbedingung der jeweiligen Fachpolitiken sein.¹⁵³

*Ausgabendisziplin
erfordert
Aufgabenkritik und
zentrales Monitoring*

92. Im Übrigen sind Konsolidierungsmaßnahmen so früh wie möglich und umfassend umzusetzen.¹⁵⁴ Konsolidierungsmaßnahmen brauchen Anlaufzeiten, konzeptionelle und organisatorische Planung und werden nicht in jedem Fall und jedem angestrebten Umfang umzusetzen sein. Je eher das weitere Anwachsen der Verschuldung oder der Substanzverzehr gestoppt werden können, desto wirksamer, bruchfreier und weniger schmerzhaft kann die inhaltliche und zeitliche verfassungsrechtlich festgelegte Vorgabe eines ausgeglichenen Haushalts erreicht werden. Gerade Hamburg mit seiner wirtschaftlich starken Ausgangssituation hat guten Grund, die mit Verschuldung und Substanzverzehr verbundene weitere Lastenverlagerung insbesondere auf jüngere Generationen so schnell wie möglich zu verringern.

93. Haushaltsverbesserungen, wie die Übernahme der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung durch den Bund, müssen

*Übernahme
der Grundsicherung
des Bundes zur
strukturellen
Haushaltsverbesserung nutzen*

¹⁵² Bericht zur Haushaltslage 2011 sowie Bericht zur Haushaltslage 2008, Bürgerschaftsdrucksache 19/13 vom 19. März 2008 und Bericht zur Umsetzung der Haushaltskonsolidierung in den Jahren 1994 bis 1997 (Abschnitt 5), Bürgerschaftsdrucksache 16/89 vom 17. November 1997.

¹⁵³ Bericht zur Haushaltslage 2011, Tz. 62.

¹⁵⁴ Ebenda, Tz. 11.

zur strukturellen Haushaltsentlastung, d. h. zur Absenkung der Neuverschuldung bzw. zum Abbau verdeckter struktureller Defizite genutzt werden. Bei der Übernahme der Grundsicherung durch den Bund geht der Senat für die Jahre 2013 bis 2015 von einer Entlastungswirkung in Höhe von durchschnittlich etwa 150 Mio. Euro jährlich aus.¹⁵⁵

Diese Entlastungswirkung ist nicht in die Finanzplanung 2011 bis 2015 aufgenommen, weil das Gesetzgebungsverfahren noch nicht abgeschlossen, bzw. für die Zeit ab 2013 noch nicht eingeleitet ist.¹⁵⁶

94. Verbindliche
Ausgabenlinie in
Finanzrahmen-
gesetz aufnehmen

Insbesondere die nunmehr anstehende Haushaltsplanung für die Jahre 2013/2014 ist ein Meilenstein auf dem Weg zur Umsetzung der Schuldenbremse, an dem sich zeigen muss, dass der Weg konsequent beschritten und alle sich ergebenden Handlungsspielräume zum Abbau des strukturellen Defizits genutzt werden. Nach Berechnung des Rechnungshofs ergibt sich für 2014 ein Zielwert bei den Bereinigten Gesamtausgaben des Haushalts von rund 11,6 Mrd. Euro. Die Ausgabenobergrenze des Senats erlaubt in der aktuellen Finanzplanung 2011 bis 2015 für das Jahr 2014 über 300 Mio. Euro mehr und weist dadurch ein strukturelles Defizit von 977 Mio. Euro aus, macht jedoch zu dessen Verringerung keine Ausführungen. Dies sollte vom Senat mit dem in Aussicht gestellten Finanzrahmengesetz, mit dem der Senat langfristig verbindliche Ausgabenlinien in Gesetzesform vorschlagen und somit eine höhere Verbindlichkeit (als seine bisherigen Eckdatenbeschlüsse) verleihen will, erwogen werden.

Ausgabenkorridor bis 2020

95. Ausgabevolumen
2020 nach Projektion
des Senats rund 200
Mio. Euro über
Projektion
Rechnungshof

Der Senat geht in seiner Projektion für 2020 von einem strukturell zu erwartenden Volumen an Bereinigten Gesamteinnahmen¹⁵⁷ von rund 12,53 Mrd. Euro aus.¹⁵⁸ Der Rechnungshof liegt im Ergebnis seiner Berechnung mit 12,35 Mrd. Euro rund 200 Mio. Euro unter dem Ergebnis des Senats. Ursache hierfür sind die unterschiedlichen Fortschreibungssätze der übrigen Einnahmen (Tz. 68) des Hamburger Haushalts. Im Zeitraum von 1990 bis 2010 zeigt sich eine durchschnittliche jährliche Steigerung in Höhe von 0,15 %. Aus diesem Grund hat der Rechnungshof eine vorsichtig optimistische Fortschreibung in Höhe von 1 % vorgenommen, wogegen der Senat bei den übrigen Einnahmen eine jährliche Steige-

¹⁵⁵ Bürgerschaftsdrucksache 20/1678 vom 27. September 2011, Abschnitt 4.3.3.

¹⁵⁶ Ebenda.

¹⁵⁷ Die Bereinigten Gesamteinnahmen umfassen die Gesamteinnahmen des Haushalts, abzüglich besonderer Einnahmen aus Krediten, Vermögensmobilisierungen, Entnahmen aus Rücklagen und Stöcken, haushaltstechnischen Verrechnungen und gegebenenfalls Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich.

¹⁵⁸ Vgl. auch Bürgerschaftsdrucksache 20/1678 vom 27. September 2011, Abschnitt 3.1.

rung in Höhe von 2,6 %¹⁵⁹ unterstellt. In dieser Finanzplanung drückt sich durch die – im Übrigen nicht näher begründete – Steigerungsrate die Notwendigkeit aus, die Einnahmen (soweit es sich z. B. um Gebühreneinnahmen handelt) auch tatsächlich entsprechend zu erhöhen.

Aus Sicht des Rechnungshofs stellt das unter vorsichtigeren Annahmen ermittelte niedrigere Ergebnis das anzustrebende Ausgabenvolumen dar.

96. Der Senat geht in der aktuellen Finanzplanung 2011 bis 2015¹⁶⁰ von einer Steigerung der Bereinigten Gesamtausgaben in den Jahren 2011 bis 2015 von jeweils 0,9 % aus.¹⁶¹ Er bezieht die Veränderungsrate 2011 dabei auf den fortgeschriebenen Haushaltsplan 2010 und nicht auf das Rechnungsergebnis. Da die Abrechnung erhebliche Minderausgaben (insbesondere bei den Zinsen, Personal- und Investitionsausgaben) ergeben hat, liegt der Ausgangspunkt des Senats – bereinigt um rund 192 Mio. Euro im Zusammenhang mit der haushaltssystematischen Umstellung auf das Neue Haushaltswesen – um rund 432 Mio. Euro über der Betrachtung des Rechnungshofs. Da die Schuldenbremse anders als das bisherige Haushaltsrecht die Einhaltung der Verschuldungsgrenze nicht am jeweiligen Soll, sondern an den im Haushaltsvollzug im Ist erreichten Ergebnissen misst, sollte auch das Ist des Jahres 2010 als Ausgangspunkt genommen werden, im Übrigen auch, um die jeweils aktuellsten verfügbaren Erkenntnisse zugrunde zu legen. Die Zugrundelegung von bereinigten Daten, die sich weder im Haushaltsplan noch in der Haushaltsrechnung abbilden, birgt die Gefahr der eingeschränkten Nachvollziehbarkeit. Daher sollte der Haushaltsrechnung eine entsprechende Überleitungsrechnung beigelegt werden.

*Bezug zum
Haushaltsplan
2010 eröffnet
Spielraum von rund
432 Mio. Euro*

Vergleicht man die in der Finanzplanung des Senats für die Jahre 2011 bis 2015 vorgesehenen Bereinigten Gesamtausgaben mit der Projektion des Rechnungshofs, so zeigt sich, dass die Planungen des Senats außerhalb des vom Rechnungshof berechneten Korridors liegen.

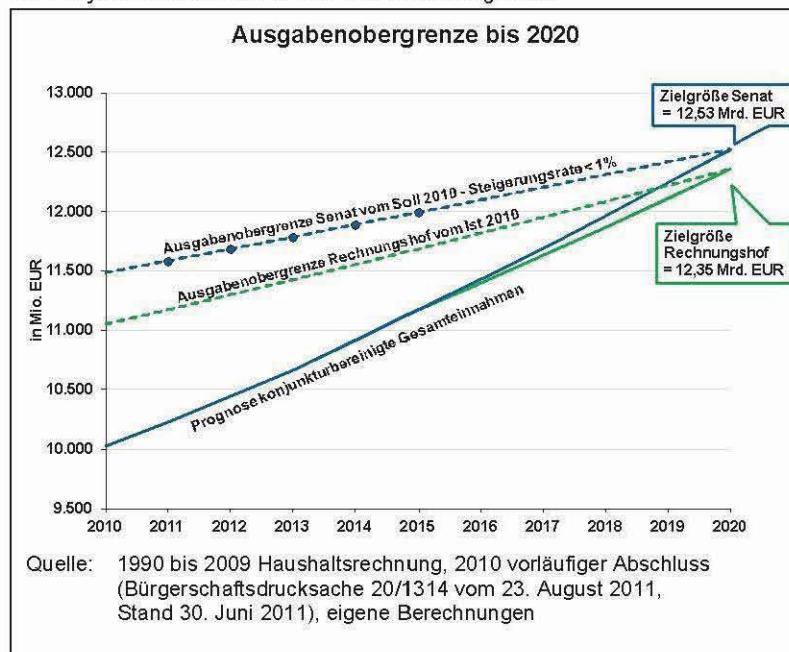
*Senat hält
Ausgabenkorridor
nicht ein*

¹⁵⁹ Ebenda, Abschnitt 4.2.2.

¹⁶⁰ Bürgerschaftsdrucksache 20/1678 vom 27. September 2011, Abschnitt 4.1.

¹⁶¹ Sollte die Grundsicherung im Alter auch künftig aus haushaltssystematischen Gründen als Ausgabe des Hamburger Haushalts mit Kompensation aus Bundesmitteln abzuwickeln sein, so rechnet der Senat für den Gesamthaushalt mit Steigerungen von 1,9 % (2013) bzw. 1,3 % (2014), Bürgerschaftsdrucksache 20/1678 vom 27. September 2011, Abschnitt 3.2.

Ansicht 13: Vergleich der abgeleiteten Ausgabenobergrenze bis 2020 in der Projektion des Senats und des Rechnungshofs



97. Der Rechnungshof fordert den Senat auf, auf Basis einer vorsichtigeren Einnahmeprognose die von ihm angestrebte jahresdurchschnittlichen Ausgabensteigerungen von unter 1 % – unter Zugrundelegung des niedrigen Ist-Ausgangswerts in 2010 – konsequent einzuhalten und Einmaleffekte (in 2011/2012 Ablösung eines Bundesdarlehens, vorgesehene Rekapitalisierung des HVF, angemessene Ausstattung des „Sondervermögens Stadt und Hafen“) gesondert auszuweisen.

Stellungnahme der Verwaltung

98. Die Finanzbehörde hat bekräftigt, dass sie es aus systematischen Gründen für geboten halte, bei der Aufstellung einer Rahmenplanung für die Ausgabenentwicklung bis 2020 von den Plandaten des Jahres 2010 auszugehen. Zur Begründung hat sie angeführt, dass Plandaten und Ist-Daten sich nicht nur durch die unterschiedliche Blickrichtung (ex ante / ex post) unterscheiden, sondern darüber hinaus systematische Unterschiede aufweisen würden:
- Nach Haushaltsrecht dürften Planwerte für Ausgaben unterschritten, aber (von sehr speziellen, nachträglich zu heilenden Situationen abgesehen) nicht überschritten werden. Im langfristigen Durchschnitt lägen Plan-Ausgaben daher höher als Ist-Ausgaben. Würde man die Plan-Ausgaben stets nach der Höhe der Ist-Ausgaben des Vorjahres festsetzen, ergäbe sich daher im Ergebnis eine fallende Ausgabenlinie. Dies wäre mit Blick auf die von der Stadt wahrzunehmenden Aufgaben nicht vertretbar.
 - Für einzelne Haushaltsjahre sei das Verhältnis von Plan- und Ist-Ausgaben darüber hinaus geprägt vom Aufbau und/oder Abschmelzen von Resten. So sei etwa die Plan-Ist-Differenz

in 2010 davon beeinflusst, dass das Reste-Niveau in diesem Jahr erheblich angestiegen ist. Die aus dem Plan 2010 resultierende höhere Ausgabeermächtigung sei damit aber keineswegs verfallen, sondern lebe zum großen Teil in den übertragenen Resten fort. Wenn man bei der Aufstellung langfristiger Plan-Daten auf Ist-Werten aufsetze, müsste man daher auch die Fragen prüfen, ob die zeitliche Verschiebung zwischen Ermächtigung und tatsächlicher Ausgabe im Basisjahr normal, über- oder unterdurchschnittlich ist, und wie sich die Zeitverschiebung in Zukunft möglicherweise verändern wird. Diese Problematik werde durch die Vorgehensweise des Senats vermieden.

All dies spreche dafür, eine Linie für zu planende Ausgaben auf den letzten tatsächlich geplanten Ausgaben aufzusetzen.

Im Übrigen sei darauf hinzuweisen, dass die Differenz zwischen der vom Rechnungshof vorgeschlagenen Ist-basierten Linie und der Plan-basierten Linie des Senats in vollem Umfang dafür verwendet werde, den Haushalt zu entlasten (z. B. durch Tilgung von Wohnungsbaukrediten des Bundes) sowie Defizite in Nebenhaushalten und aufgelaufene Sanierungsrückstände bei der städtischen Infrastruktur abzubauen. Diese Entschuldungs- und Sanierungsbedarfe würden sich nicht auf den Doppelhaushalt 2011/2012 beschränken, sondern auch in kommenden Jahren den Einsatz erheblicher Haushaltsmittel erfordern. Deshalb ziehe der Senat es vor, sie nicht als über die verbindliche Ausgabenlinie hinausragende Ausnahmebedarfe abzubilden, sondern innerhalb der vom Senat verfolgten Linie zur Einhaltung der Schuldenbremse zu veranschlagen.

Abschließende Bewertung des Rechnungshofs

99. Nach Auffassung des Rechnungshofs geht es vorrangig nicht um systematische Fragen, sondern materiell darum, dass das Ausgangsniveau für die Ausgabenlinie direkt die heute erforderlichen Konsolidierungsanstrengungen beeinflusst: Das höhere Niveau des Planwerts 2010 als Startpunkt nimmt insbesondere in den Anfangsjahren Konsolidierungsdruck vom Haushalt.

Konsolidierungsdruck nicht auf Folgejahre verlagern

Die von der Finanzbehörde vorgetragene Sichtweise, Planwerte könnten nur an Planwerte anknüpfen, trägt der Veränderung im Grundgesetz, durch die erstmals Vorgaben zur Kreditaufnahme ausdrücklich auch auf Ist-Werte bezogen sind, nicht ausreichend Rechnung und verlagert den bestehenden Konsolidierungsdruck auf Folgejahre.

Aus diesen Gründen hält es der Rechnungshof auch nicht für sachgerecht, außerordentliche Bedarfe im Einzelfall (in 2011/2012 Ablösung eines Bundesdarlehens, Rekapitalisierung des HVF, angemessene Ausstattung des „Sondervermögens Stadt und Hafen“) in die strukturell zulässige Ausgabenlinie einzubauen, wie es

der Senat vorsieht. Stattdessen sollte die Notwendigkeit und Vertretbarkeit der Überschreitung der strukturellen Ausgabenlinie im Einzelfall gegenüber der Bürgerschaft begründet und im tatsächlichen Bedarf nachgewiesen werden.

Hamburg, den 29. November 2011

Dr. Jann Meyer-Abich

Michael Otto-Abeken

Joachim Mose

Philipp Häfner

Rolf Gläßner

VII. Anlagen

Anlage 1: Konjunkturbereinigung

Konjunkturbereinigungsverfahren

Ziel der Anwendung eines Konjunkturbereinigungsverfahrens ist die Bestimmung des konjunkturellen Einflusses auf die Einnahmen für das jeweilige Haushaltsjahr und die Bereinigung der gesamten Planungsperiode um diese konjunkturellen Effekte. Über den Konjunkturzyklus soll sich ein Ausgleich der konjunkturbedingten Überschüsse und Defizite im Vollzug einstellen (Symmetrie).

Konjunkturrell bedingte Defizite oder Überschüsse sind Schätzungen.¹⁶² Im Zeitablauf wird die ursprüngliche Schätzung fortgeschrieben.

Konjunkturbereinigungsverfahren lassen sich grundsätzlich in aggregierte und disaggregierte Verfahren unterscheiden.¹⁶³

- Beim aggregierten Verfahren wird mit Hilfe eines Indikators (typischerweise der sog. Produktionslücke) die Abweichung der Wirtschaftsaktivität (gemessen durch das BIP) vom langfristigen Trend geschätzt. Die Budgetsensitivität gibt an, wie sich das Budget bei einer Veränderung der wirtschaftlichen Aktivität entwickelt. Als Produkt aus der Produktionslücke und der Budgetsensitivität ergibt sich die Konjunkturkomponente. Angewendet wird dieses Verfahren z. B. bei der EU im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes, vom Bund und den Konsolidierungshilfelandern.¹⁶⁴
- Beim disaggregierten Verfahren wird dagegen versucht, die konjunkturellen Einflüsse auf der Ebene der einzelnen Budgetbestandteile (z. B. der Steuerarten) zu ermitteln. Disaggregierte Verfahren werden z. B. von der Europäischen Zentralbank und der Deutschen Bundesbank angewandt.¹⁶⁵

Im Folgenden werden zwei Konjunkturbereinigungen erläutert und für Hamburg berechnet:

- Eine Bereinigung der Steuereinnahmen auf der Basis einer Trendanalyse, wie sie der Senat in der Finanzplanung 2011 bis 2015¹⁶⁶ vornimmt sowie

¹⁶²Vgl. RWI-Bericht 2010, S. 5.

¹⁶³Vgl. RWI-Bericht 2010, S. 6.

¹⁶⁴Im Rahmen der Einführung der Schuldenbremse für den Bund und die Länder wurde festgelegt, dass den Ländern Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein Konsolidierungshilfen für die Jahre 2011 bis 2019 gewährt werden können (Art. 143d Abs. 2 GG).

¹⁶⁵Vgl. RWI-Bericht 2010, S. 6.

¹⁶⁶Bürgerschaftsdrucksache 20/1678 vom 27. September 2011, Abschnitt 4.2.1.

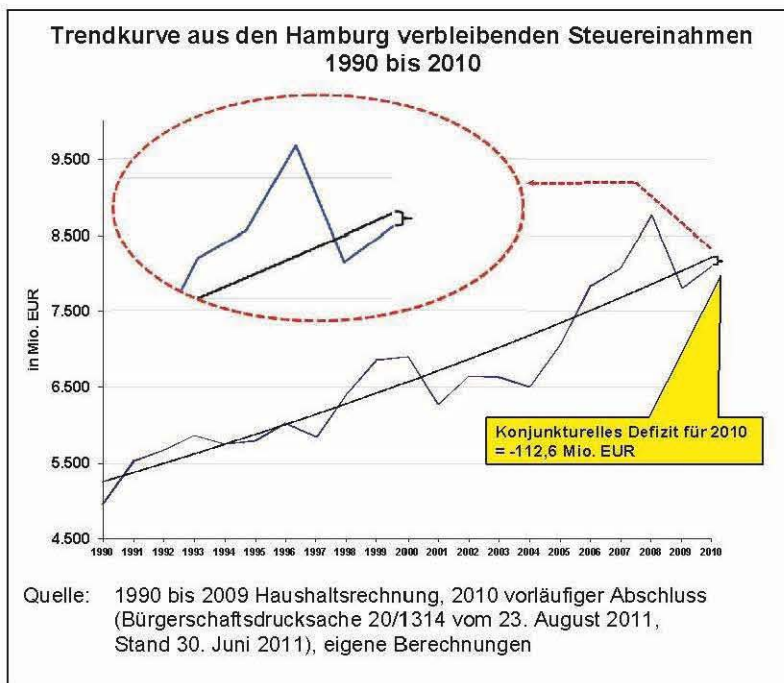
- das volkswirtschaftliche Bereinigungsmodell, wie es der Bund und die Konsolidierungshilfsländer einsetzen.

Konjunkturbereinigung Hamburgs auf Basis der Trendanalyse der Steuereinnahmen

Bei der Trendanalyse wird davon ausgegangen, dass die Steuereinnahmen jedes Jahr um einen bestimmten, aus der Vergangenheit mathematisch abzuleitenden Prozentsatz wachsen.

Aufgrund der durchschnittlichen Wachstumsrate der Steuereinnahmen der Jahre 1990 bis 2010 in Höhe von 2,25 % ergibt sich für 2010 aus der Differenz zwischen dem langjährigen Trend (rund 8.205,9 Mio. Euro) und den Ist-Einnahmen der Hamburg verbleibenden Steuern¹⁶⁷ (rund 8.093,3 Mio. Euro) ein konjunkturbereinigtes Defizit in Höhe von rund -112,6 Mio. Euro.

Ansicht 14: Beschreibung des Wachstums der Steuereinnahmen der Jahre 1990 bis 2010 auf Grundlage der Trendanalyse



Zurückgehendes Steuerwachstum

Die Analyse der letzten vierzig Jahre zeigt, dass sich das Wachstum der Steuereinnahmen in den letzten Jahrzehnten abgeschwächt hat. Als durchschnittliche Wachstumsrate der Steuereinnahmen ergeben sich für den Zeitraum von 1990 bis 2010 nur 2,25 %, für den Zeitraum von 1970

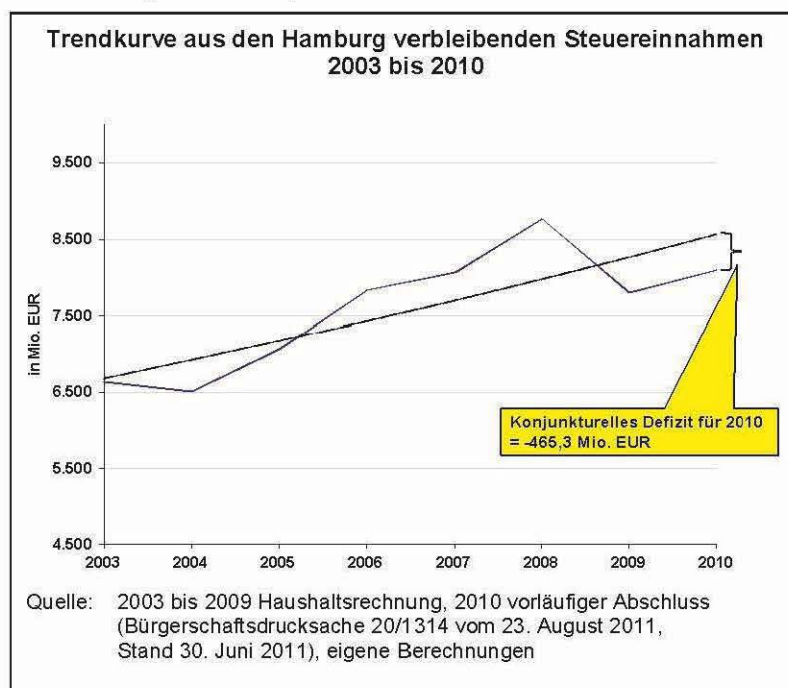
¹⁶⁷ Die Hamburg verbleibenden Steuern setzen sich zusammen aus den Steuereinnahmen (Hauptgruppe 0 ohne Obergruppe 09) abzüglich der Zahlungen Hamburgs im Rahmen des Länderfinanzausgleichs (Obergruppe 61).

bis 1990 hingegen 5,76 %. Die langfristige Analyse des Zeitraums von 1970 bis 2010 ergibt eine durchschnittliche Wachstumsrate in Höhe von 3,87 %. Damit besteht bei der Verwendung exponentieller, d. h. wachstumsorientierter Trendkurven¹⁶⁸ insbesondere für die Prognose der Steuereinnahmen die Gefahr, dass diese überschätzt werden.

Analysezeitraum

Das Analyseergebnis wird maßgeblich durch die zugrundegelegte Zeitreihe („Stützzeitraum“) beeinflusst: Wird für die Trendanalyse lediglich der Zeitraum von 2003 bis 2010 betrachtet, so ergibt sich für 2010 ein konjunkturelles Defizit in Höhe von rund -465,3 Mio. Euro. Umgekehrt ist aber auch der Effekt der konjunkturellen Überschüsse in dieser Zeitraumbetrachtung entsprechend höher.

Ansicht 15: Beschreibung des Wachstums der Steuereinnahmen der Jahre 2003 bis 2010 auf der Grundlage der Trendanalyse



Unabhängig von den Varianten der Trendanalyse zeigt sich in allen Betrachtungen übereinstimmend, dass sich im Rechnungsergebnis Hamburgs für das Haushaltsjahr 2010 ein konjunkturelles Defizit realisiert hat, die Steuereinnahmen also konjunkturbedingt unter den nach dem Trend zu erwartenden Steuereinnahmen zurückgeblieben sind.

¹⁶⁸Die exponentielle Funktion ist die mathematische Abbildung des in der Finanzplanung begrifflich verwendeten geometrischen Trends.

Konjunkturbereinigung Hamburgs auf Basis des Verfahrens der Konsolidierungshilfsländer

Im Rahmen der Einführung der Schuldenbremse für den Bund und die Länder wurde festgelegt, dass den Ländern Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein Konsolidierungshilfen für die Jahre 2011 bis 2019 gewährt werden können (Art. 143d Abs. 2 GG). Ziel dieser Hilfen ist es, die Länder in die Lage zu versetzen, entsprechend der Vorgabe aus Art. 109 Abs. 3 GG ab dem 1. Januar 2020 ihre Haushalte ohne Einnahmen aus Krediten ausgleichen zu können. Näheres regelt das Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen (KonsHilfG) und die vom Bund mit jedem Konsolidierungshilfsland abgeschlossene Verwaltungsvereinbarung (VV-KonsHilfG).¹⁶⁹

Das Verfahren zur Konjunkturbereinigung ist in § 2 VV-KonsHilfG und in der Anlage zur Verwaltungsvereinbarung geregelt. Es knüpft an das Verfahren im Rahmen der Haushaltsüberwachung nach dem Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt an, auch der Bund verwendet das genannte Verfahren. Es ist wie folgt zu beschreiben:

- Ausgangswert der konjunkturellen Bereinigung in diesem Modell ist das BIP in Deutschland. Daneben wird geschätzt, wie hoch das BIP bei einer normalen konjunkturellen Lage wäre. Diesen Schätzwert bezeichnet man als Produktionspotenzial. Die Differenz vom Produktionspotenzial zum tatsächlichen BIP ist die Produktionslücke.
- Die Produktionslücke ist eine wichtige Stellgröße zur Bestimmung der Konjunkturkomponente. Zum Zeitpunkt der Haushaltsplanerstellung liegt sie noch nicht vor und muss – ebenso wie das BIP – prognostiziert werden. Hierzu verwenden die Konsolidierungshilfsländer keine eigenen Schätzungen und Projektionen, sondern Daten des Bundes.
- Der zweite wichtige Parameter zur Bestimmung der Konjunkturkomponente ist die Budgetsensitivität. Sie gibt den Zusammenhang zwischen einer Veränderung der Produktionslücke und den Steuereinnahmen an, also um wie viel z. B. die Steuereinnahmen sinken, wenn die Wirtschaftsleistung um einen Prozentpunkt einbricht. Durch Multiplikation der Produktionslücke mit der Budgetsensitivität ergibt sich die Konjunkturkomponente (d. h. der Eurobetrag des Steuereinnahmeausfalls/des Steuermehrertrags) für die Ländergemeinschaft, die dann nach dem Anteil der jeweiligen Steuereinnahmen auf die Länder aufgeteilt wird.
- Zum Jahresabschluss wird die Planungskonjunkturkomponente um eine Steuerabweichungskomponente ergänzt. Berücksichtigt werden zudem noch etwaige zwischenzeitliche Steuerrechtsänderungen.

¹⁶⁹Die Verwaltungsvereinbarungen der Länder mit dem Bund sind bezüglich der Ausgestaltung der Konjunkturbereinigung inhaltsgleich, lediglich die aufgrund der vereinbarten Regelung errechneten strukturellen Finanzierungsdefizite und die sich daraus ergebenden Abbauschritte sind länderspezifisch, wie die Aufnahmen der zu konsolidierenden Sondervermögen.

Konjunkturkomponente in der Planungsphase

Der Rechnungshof hat unter Zugrundelegung der VV-KonsHilfG sowie der Anlage hierzu die Konjunkturkomponente für das Jahr 2010¹⁷⁰ für Hamburg näherungsweise berechnet. Danach wäre die Konjunkturkomponente¹⁷¹ zum Zeitpunkt der Haushaltsplanaufstellung auf Grundlage der November-Steuerschätzung 2009¹⁷² und der zu diesem Zeitpunkt vorliegenden gesamtwirtschaftlichen Vorausschätzung der Bundesregierung berechnet worden. Aus der Herbstprognose 2009¹⁷³ der Bundesregierung ergeben sich für das Jahr 2010 das BIP und das Produktionspotenzial, die Differenz stellt die Produktionslücke dar.

Bezeichnung	2010 in Mio. EUR
Bruttoinlandsprodukt	2.399.000
Produktionspotenzial	- 2.465.500
Produktionslücke	-66.500

Im November 2009 wurde von einer gesamtwirtschaftlichen Unterauslastung der deutschen Volkswirtschaft in Höhe von rund 66.500 Mio. Euro ausgegangen. Der daraus resultierende Steuereinnahmerückgang ergibt sich durch Multiplikation der Produktionslücke mit der Budgetsensitivität der Ländergesamtheit, die in der Anlage VV-KonsHilfG mit 0,126303 angegeben ist.

Bezeichnung	2010 in Mio. EUR
Produktionslücke	-66.500
Budgetsensitivität Länder	* 0,126303
Konjunkturkomponente der Länder	-8.400

Demnach wurde im November 2009 konjunkturbedingt mit weniger Einnahmen in Höhe von rund 8.400 Mio. Euro für das Jahr 2010 für die Länderhaushalte gerechnet. Gemäß 2.1.1 der Anlage zu VV-KonsHilfG

¹⁷⁰Die Konsolidierungshilfen gemäß § 1 KonsHilfG werden erstmalig für 2011 gezahlt. Aus diesem Grund nehmen die Konsolidierungshilfsländer auch erstmals die vollständige Konjunkturbereinigung (in der Planungsphase und im Jahresabschluss) für das Jahr 2011 vor. Der Rechnungshof hat dieses auf das Jahr 2010 analog übertragen und stellt zur Berechnung der ex ante-Konjunkturkomponente auf den in 4.2 der Anlage zur VV-KonsHilfG genannten Zeitpunkt, d. h. November 2009 ab.

¹⁷¹Sog. ex ante-Konjunkturkomponente.

¹⁷²Hamburg verbleibende Steuern.

¹⁷³BMF, ergänzende Informationen zum Bundeshaushalt 2010, vom 16. Dezember 2009, Anlage A. Gesamtwirtschaftliche Ausgangslage und finanzpolitische Konzeption, S. 13 (Herbstprojektion der Bundesregierung 2009). Erst seit dem Jahr 2011 erfolgt die Veröffentlichung von Datengrundlagen und Ergebnissen der Schätzung der Bundesregierung vollständig in Form einer Jahres-, Frühjahrs- und Herbstprojektion („Gesamtwirtschaftliches Produktionspotential und Konjunkturkomponenten“). Zur Berechnung für das Jahr 2010 musste der Rechnungshof hilfsweise auf die in den angegebenen Veröffentlichungen befindlichen Daten zurückgreifen und im Wege der Rückrechnung die für die Berechnung notwendigen Daten ermitteln.

wird die Konjunkturkomponente der Ländergesamtheit nach dem Anteil der Steuereinnahmen des Landes an den Steuern der Ländergesamtheit im Vorjahr aufgeteilt.¹⁷⁴ Hamburg hatte im Jahr 2009 einen Anteil an den Steuereinnahmen der Länder in Höhe von 2,7364 %.¹⁷⁵ Danach ergibt sich für Hamburg eine Konjunkturkomponente auf Landesebene in Höhe von rund -230 Mio. Euro.

Für Stadtstaaten wird analog eine weitere Konjunkturkomponente für die Steuereinnahmen der Gemeinden errechnet. Für die Gesamtheit aller deutschen Gemeinden ist in der Anlage VV-KonsHilfG eine Budgetsensitivität von 0,041154 festgeschrieben.

Bezeichnung	2010 in Mio. EUR
Produktionslücke	-66.500
Budgetsensitivität Gemeinden	* 0,041154
Konjunkturkomponente der Gemeinden	-2.700

Der Anteil Hamburgs an den gesamten Gemeindesteuereinnahmen betrug im Jahr 2009 4,1346 %, ¹⁷⁶ danach beträgt die Konjunkturkomponente Hamburgs auf Gemeindeebene rund -113 Mio. Euro.

Insgesamt hätte Hamburg also – nach dem Verfahren der Konsolidierungshilfsländer und den damit verbundenen Annahmen – bei der Planung des Haushalts 2010 von konjunkturbedingten Steuermindereinnahmen in Höhe von rund -343 Mio. Euro ausgehen müssen.

Konjunkturkomponente in der Haushaltsrechnung

Für die Haushaltsrechnung und damit die endgültige Feststellung des konjunkturellen Ergebnisses eines Haushaltsjahres, wird die Differenz zwi-

¹⁷⁴In § 1 der VV-KonsHilfG wird die vierteljährliche Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes (Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 2, 1. bis 4. Vierteljahr 2009/2010) einschließlich Auslaufperiode als Berechnungsgrundlage des strukturellen Finanzierungssaldos definiert, wobei in § 1 Abs. 2 insbesondere auf die Tabellen 4 als Versandtabellen verwiesen wird. Der Rechnungshof hat seinen Berechnungen die Daten der Statistik nach § 1 VV-KonsHilfG zugrunde gelegt, wobei die Versandtabellen nicht vorlagen. Die veröffentlichten Tabellen 4 einschließlich Auslaufperiode beinhalteten nicht die für die Berechnung notwendige Differenzierung der Daten, so dass auf die Tabelle 6.3 der Statistik ohne Auslaufperioden zurückgegriffen werden musste. Eine nach § 1 Abs. 3 VV-KonsHilfG mögliche Berücksichtigung der Umsatzsteuerverteilung wurde nicht vorgenommen, auf die Berücksichtigung des Länderfinanzausgleichs wird an entsprechender Stelle verwiesen.

¹⁷⁵Gemäß Nr. 2.1.1. Fußnote 3 der Anlage zu den VV-KonsHilfG sind Steuern im Sinne der Anlage die Steuern nach Länderfinanzausgleich in periodengerechter Abgrenzung und allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen. Der Rechnungshof stützt seine Berechnungen auf: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 2, 1. bis 4. Vierteljahr 2009, Tabelle 6.3; Eine periodengerechte Abgrenzung des Länderfinanzausgleichs wurde nicht vorgenommen.

¹⁷⁶Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 2, 1. bis 4. Vierteljahr 2009, Tabelle 6.3; Eigene Berechnungen.

schen den Ist-Steuerereinnahmen¹⁷⁷ und den Plan-Steuerereinnahmen,¹⁷⁸ die sog. Steuerabweichungskomponente, berechnet. Aus der Summe der Konjunkturkomponente der Planungsphase und der Steuerabweichungskomponente ergibt sich die Konjunkturkomponente in der Haushaltsrechnung.¹⁷⁹

Vorgesehen ist, die finanziellen Auswirkungen aus Steuerrechtsänderungen, die nicht zum Zeitpunkt der Planung berücksichtigt waren, zu bereinigen. Das Volumen soll für die Ländergesamtheit bestimmt werden und nach dem oben beschriebenen Schlüssel des Steueranteils jedes Landes verteilt werden. Damit werden die Auswirkungen von Steuerrechtsänderungen immer als strukturell eingestuft. Der Rechnungshof geht bei seiner Berechnung von der Annahme aus, dass es seit November 2009 keine zu berücksichtigenden Steuerrechtsänderungen gibt.

Für Hamburg als Stadtstaat wird eine Steuerabweichungskomponente für die Landessteuern sowie für die Gemeindesteuern berechnet.

Bezeichnung	2010
	in Mio. EUR
Ist-Steuerereinnahmen Hamburg	5.208
Plan-Steuerereinnahmen Hamburg	- 4.778
Steuerabweichungskomponente Ländersteuern	430

Bei dem Vergleich der Vorausberechnung anhand der Prognosen, die 2009 zur Verfügung standen und den Ist-Werten für 2010 ergibt sich eine positive Steuerabweichungskomponente. Hieraus wird erkennbar, dass sich die Steuerereinnahmen aus konjunkturellen Gründen verbessert haben. Das Rechenergebnis spiegelt wider, dass 2009 damit gerechnet wurde, dass im Jahr 2010 die Krisenfolgen die Steuerereinnahmen stark einbrechen lassen würden; tatsächlich ist dieser Effekt aber kaum eingetreten.

Bezeichnung	2010
	in Mio. EUR
Ist-Steuerereinnahmen Hamburg	2.886
Plan-Steuerereinnahmen Hamburg	- 2.606
Steuerabweichungskomponente Gemeindesteuern	280

Für die Gemeindesteuern Hamburgs zeigt sich das gleiche Bild. Auch hier haben sich die Steuerereinnahmen gegenüber der Planung aus konjunkturellen Gründen erhöht. Das konjunkturelle Defizit der Planungsan-

¹⁷⁷ Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 2, 1. bis 4. Vierteljahr 2010, Tabelle 6.3. Die Ist-Steuerereinnahmen (Landesebene) wurden um Zahlungen im Rahmen des Länderfinanzausgleichs (Stand: vorläufiger Abschluss 2010) bereinigt.

¹⁷⁸ November-Teuerschätzung 2009 (Bürgerschaftsdrucksache 19/4612 vom 17. November 2011), Hamburg verbleibende Steuern.

¹⁷⁹ Sog. ex post-Konjunkturkomponente.

nahme schlägt in einen zu erwirtschaftenden konjunkturellen Überschuss um. Er setzt sich demnach wie folgt zusammen:

Bezeichnung	2010 in Mio. EUR
Konjunkturkomponente Plan	-343
Steuerabweichungskomponente Ländersteuern +	430
Steuerabweichungskomponente Gemeindesteuern +	280
Konjunkturkomponente Jahresabschluss	367

Hamburg hätte nach dem Berechnungsverfahren der Konsolidierungshilfsländer 2010 einen konjunkturellen Einnahmeüberschuss in Höhe von rund 367 Mio. Euro in der Kasse gehabt.

Ergänzungstatbestände

Die Vereinbarungen zwischen dem Bund und den Konsolidierungshilfsländern beinhalten zwei zusätzliche Aspekte, die – unabhängig vom konjunkturellen Einfluss auf die zulässige Kreditaufnahme – eine Verschuldung zulassen würden:

- Die Bereinigung der zulässigen Kreditaufnahme um Einnahmen und Ausgaben aus finanziellen Transaktionen (wie Einnahmen bzw. Ausgaben im Zusammenhang mit dem Erwerb bzw. der Veräußerung von Beteiligungen sowie aus Kreditgeschäften im öffentlichen Bereich) und
- die Berücksichtigung von – dem Sektor Staat zuzurechnenden – Sondervermögen und Einrichtungen mit eigener Kreditermächtigung.

Beide Ergänzungstatbestände wären auch für Hamburg von Belang:

- Im Haushaltsjahr 2010 hat Hamburg für finanzielle Transaktionen im Saldo rund 82 Mio. Euro mehr ausgegeben als eingenommen. Mithin könnten in diesem Umfang Kredite aufgenommen werden. Im Jahr 2011 beträgt dieser Saldo sogar rund 235 Mio. Euro.¹⁸⁰
- Im Jahr 2010 wären die Kredite der „Sondervermögen Schule – Bau und Betrieb“ mit 150 Mio. Euro¹⁸¹ und „Stadt und Hafen“ mit 111 Mio. Euro¹⁸² zum strukturellen Finanzierungsdefizit hinzuzurechnen.

¹⁸⁰ Bürgerschaftsdrucksache 20/591 vom 24. Mai 2011.

¹⁸¹ Laut Wirtschaftsplan mit Bürgerschaftsdrucksache 20/593 vom 24. Mai 2011. Der Haushaltsbeschluss sieht für 2010 Kredite von 250 Mio. Euro vor. Das Rechnungsergebnis 2010 liegt noch nicht vor.

¹⁸² Art. 3 des Beschlusses über die Feststellung des Haushaltsplans für die Haushaltsjahre 2009 und 2010. Das Rechnungsergebnis 2010 liegt noch nicht vor.

Anlage 2: Eigenkapitalorientierte Schuldenbegrenzung

Im Folgenden wird für die Darstellung und Diskussion einer eigenkapitalorientierten Schuldenbegrenzung die Regel angenommen, dass das Eigenkapital strukturell nicht negativ werden darf. Sofern nur eine Eigenkapitalkonstanz – d. h. eine ausgeglichene Ergebnisrechnung – oder ein bestimmtes positives Eigenkapital gefordert würde, stellten sich Vor- und Nachteile grundsätzlich ähnlich dar.¹⁸³

Doppischer Schuldenbegriff

Das GG schreibt in Art. 109 Abs. 3 S. 1 vor, dass Haushalte grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen sind. Dieser Vorschrift liegt eine aus dem kameralen Haushaltswesen abgeleitete Sichtweise von Schulden als Krediteinnahmen zugrunde, typischerweise in Form von Krediten bei Banken oder Anleihen über die Kapitalmärkte.

Einer eigenkapitalorientierten Schuldenbegrenzung läge durch die Orientierung am Eigenkapital der Bilanz ein umfassend definierter Begriff der Schulden zugrunde. Die Bilanz umfasst unter den Schulden zusätzlich zu den oben genannten Krediten Verpflichtungen, die unter den Verbindlichkeiten und Rückstellungen zu erfassen sind. Hinzu kommen insbesondere folgende weitere Verpflichtungen:

- Kurzfristige Verbindlichkeiten, also sog. Kassenverstärkungskredite,
- Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen, also offene Rechnungen gegenüber Lieferanten und Dienstleistern,
- Rückstellungen für Verpflichtungen in der Zukunft wie künftige Pensionszahlungen.

Schulden sind in der Doppik wirtschaftlich definiert: Alle offenen Verpflichtungen, die heute bereits hinreichend sicher und früher oder später unter Einsatz von Geld gegenüber Dritten zu erfüllen sind, werden einbezogen.

Der Verschuldungsbegriff der Doppik unterstützt durch die umfassendere Definition das dem Sinn und Zweck nach mit der Schuldenbremse verfolgte Ziel, eine Vorbelastung künftiger Perioden – seien es Haushalte, Legislaturperioden oder Generationen – zu verhindern.

¹⁸³Die Bestimmung einer konkret zu fordernden positiven Eigenkapitalhöhe ist methodisch schwer herzuleiten, wohingegen ein negatives Eigenkapital für das Ziel einer intergenerativen Gerechtigkeit offensichtlich schädlich ist, vgl. z. B. Bickeböller/Pehlke 2005: Haushaltsausgleich in der Doppik, in: Der Gemeindehaushalt, Heft 5, S. 97 bis 101.

Berücksichtigung der Vermögenssituation

Das Eigenkapital ist das Reinvermögen, also das Vermögen der Stadt abzüglich aller Schulden. Eine am Eigenkapital anknüpfende Regel würde daher neben den Schulden auch das Vermögen der Stadt berücksichtigen.

Eine Eigenkapitalregel würde insofern also nicht (nur) die Schulden begrenzen, sondern vielmehr die (Rein-)Vermögenssubstanz schützen. Damit stellt sie auf die wirtschaftliche Gesamtsituation ab und berücksichtigt bei der Beurteilung der Verschuldung, ob Hamburg im umgangssprachlichen Sinne „reich“ oder „arm“ an (eigenem) Vermögen ist.

Eine kamerale Schuldenbremse enthält keine Tilgungsverpflichtung für aufgelaufene Schulden.¹⁸⁴ Unabhängig von dem aktuellen Schuldenstand schreibt sie fest, dass ab dem Jahr des Inkrafttretens keine weiteren Schulden hinzukommen dürfen. Die Netto-Neuverschuldung von Null kann insofern nur sicherstellen, dass sich die Haushaltslage nicht weiter verschlechtert.

Ein Eigenkapitalgebot würde hingegen gegebenenfalls neben der Beschränkung der Schuldenaufnahme zusätzlichen Konsolidierungsbedarf auslösen: Ein überschuldetes Land müsste danach gegebenenfalls durch Überschüsse im Haushalt die Schulden zumindest solange zurückführen, bis das Eigenkapital wieder Null erreicht hätte.

Eine Eigenkapitalregel ist, weil sie auf den Erhalt der Vermögenssubstanz abzielt, als umfassender und mit Blick auf eine bilanzielle Überschuldung bei der Einführung als schwieriger einzuhalten zu qualifizieren.

Durch die Einbeziehung des Vermögens wirken sich allerdings auch alle Unsicherheiten, die mit der bilanziellen Vermögensbewertung schon in der Eröffnungsbilanz einhergegangen sind bzw. mit der laufenden Bilanzierung noch einhergehen, mittelbar auch auf die Schuldenbegrenzung aus.

Beispiele für die Wirkungsweise eines Eigenkapitalgebots

Im folgenden Fallbeispiel wird das Verbot eines negativen Eigenkapitals angenommen. Das Eigenkapital wäre negativ, wenn die Schulden das Vermögen überstiegen, mithin noch Schulden abzubezahlen wären, obwohl das Vermögen, das mit ihnen bezahlt wurde, schon nicht mehr nutzbar bzw. vorhanden ist. Dies stellt einen Verstoß gegen das Ziel intergenerativer Gerechtigkeit dar.

¹⁸⁴ Zudem bleiben die für eine umfassende vergleichende Beurteilung der finanzwirtschaftlichen Lage in Hamburg implizit miterfassten, in Flächenländern aber nicht enthaltenen kommunalen Schulden (bzw. bei einer doppelten Betrachtung auch des kommunalen Vermögens) unberücksichtigt und im Vergleich von Stadtstaaten und Flächenländern systematisch verzerrend.

Negatives Eigenkapital in der Bilanz

Schulden übersteigen das Vermögen

Aktiva	Bilanz	Passiva
A. Anlagevermögen Polizeiauto 30 T€		A. Eigenkapital (EK) Eigenkapital 0 T€
B. Nicht durch EK gedeckter Fehlbetrag 10 T€		B. Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten 40 T€
	40 T€	40 T€

Hamburg würde – auf Basis des Jahresabschlusses auf den 31. Dezember 2009 – mit einem negativen Eigenkapital starten. Folglich wäre zunächst durch Jahresüberschüsse das Eigenkapital bis auf null aufzufüllen. In der Folge wäre das Eigenkapital wenigstens konstant zu halten, bestehende Schulden wären mithin – ceteris paribus – entsprechend der Abnutzung des Vermögens zurückzuführen.

Rückführung der Schulden analog zum Vermögensverzehr

Eigenkapitalregel nur eingehalten, wenn entsprechend der Vermögens(ab)nutzung auch Schulden zurückgeführt werden

Aktiva	Bilanz 1.1.	Passiva
A. Anlagevermögen Polizeiauto 30 T€		A. Eigenkapital (EK) Eigenkapital 0 T€
		B. Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten 30 T€
	30 T€	30 T€

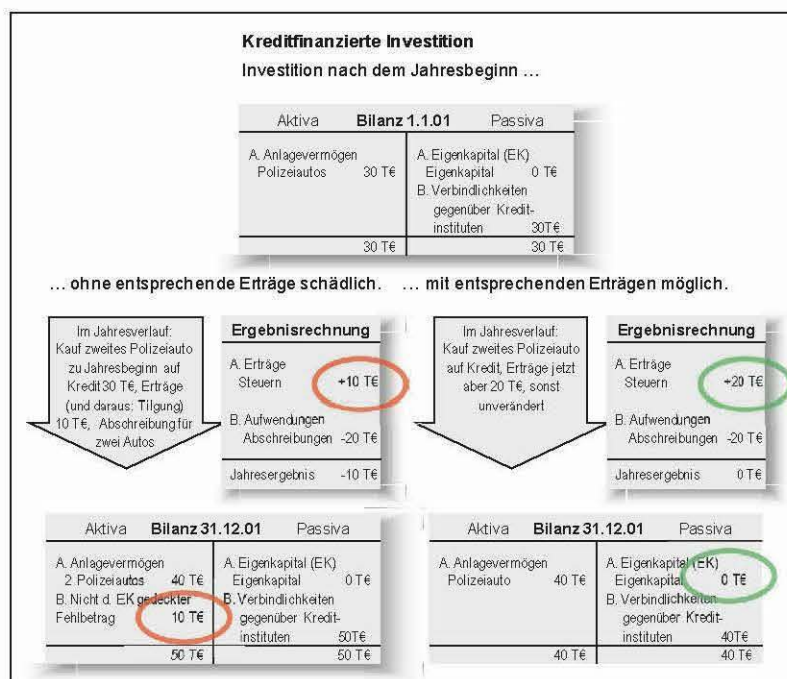
Im Jahresverlauf 10 T€
Abschreibung auf das Polizei-
auto (Anschaffungskosten 30 T€,
Gesamtnutzungsdauer: 3 Jahre)
und Tilgung Kredit 10 T€

Aktiva	Bilanz 31.12.	Passiva
A. Anlagevermögen Polizeiauto 20 T€		A. Eigenkapital (EK) Eigenkapital 0 T€
		B. Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten 20 T€
	20 T€	20 T€

Andererseits kann, ohne gegen die Eigenkapitalregel zu verstoßen, eine Investition kreditfinanziert werden, wenn in der Folge die resultierende

Abschreibung durch entsprechende (Steuer-)Erträge „verdient“ wird. In diesem Fall bleibt das Eigenkapital konstant, da den Schulden jeweils gleichwertiges Vermögen gegenüber steht. Die Erhaltung dieses Gleichgewichts erfordert es, dass die Schulden entsprechend der Nutzungsdauer des Vermögensgegenstands zurückgeführt werden. Die (Steuer-)Erträge decken die (nicht zahlungswirksame) Abschreibung und führen zu einem Zahlungsmittelüberschuss, der zur Tilgung verwendet werden kann.

Nichtabnutzbares Vermögen, für das – sofern keine außerplanmäßigen Abschreibungen durch Wertminderungen eintreten – in der Regel keine Abschreibungen anfallen (wie Grundstücke oder Finanzanlagen), kann somit schuldenbegrenzungsneutral durch Kredite finanziert werden, sofern die aus der Fremdfinanzierung resultierenden Zinsaufwendungen erwirtschaftet werden. Ein Beispiel hierfür könnte der Kauf eines Anteils an einer Gesellschaft sein, die ein Stromnetz betreibt.



Ein Eigenkapitalgebot als Schuldenbegrenzung ist insofern strenger als ein reines Schuldenverbot, weil gegebenenfalls sogar eine Rückführung vorhandener Verschuldung notwendig werden kann. Andererseits eröffnet die Eigenkapitalregel insofern größere Spielräume, als – immer dann, wenn Vermögen geschaffen wird und die Zinsen und Abschreibungen tatsächlich durch Erträge „verdient“ werden können – die Kreditfinanzierung weiterhin möglich bleibt. Das System ähnelt in diesem Punkt dem traditionellen kameralen Konzept der „rentierlichen Investition“, die der vormaligen Regel des GG in Art. 115 zugrunde lag: Was sich selbst trägt, kann kreditfinanziert werden. Durch die Einbindung in das System der Doppik mit nutzungsdauerabhängigen Abschreibungen, jährlichen Werthaltigkeitsprüfungen der Vermögensbewertung und der Periodisierung von Erträgen ist allerdings eine gänzlich neue Qualität in Abbildung und Bindung an die tatsächlichen wirtschaftlichen Verhältnisse gegeben.

Verhinderung von Umgehungsmöglichkeiten

Die kamerale Schuldenbremse verhindert in ihrer derzeitigen Ausprägung Möglichkeiten der Aushöhlung oder Umgehung nicht in hinreichendem Umfang.¹⁸⁵

- Darlehen z. B. an die Bundesagentur für Arbeit kann der Bund auch künftig kreditfinanzieren ohne gegen die kamerale Schuldenbremse des Art. 115 Abs. 2 S. 2 GG zu verstoßen, weil diese als sog. finanzielle Transaktionen aus den Einnahmen und Ausgaben heraus gerechnet werden (§ 3 in Verbindung mit § 2 Abs. 1 des Gesetzes zur Ausführung von Art. 115 GG). Unbeschadet der grundsätzlichen Beurteilung einer solchen Vorgehensweise lässt die kamerale Schuldenbremse außer Acht, ob das Darlehen tatsächlich zurückgezahlt werden kann oder es sich nicht vielmehr um eine verdeckte Defizitabdeckung handelt, die bei der Bundesagentur auf Dauer verbleibt und damit wirtschaftlich einem verlorenen Zuschuss entspricht.¹⁸⁶

Im System einer eigenkapitalorientierten Schuldenbegrenzung stünden für die Beurteilung entsprechender Sachverhaltsgestaltungen geeignete Maßstäbe zur Verfügung. Es sind dies die Regeln zur Bewertung und Bilanzierung, die angewandt auf die geschilderte Fallkonstellation zu dem Ergebnis führen könnten, dass das ausgereichte Darlehen an die Bundesagentur für Arbeit ungeachtet der formalen Konstruktion abzuschreiben ist, weil es aller Voraussicht nach nicht zurückgezahlt werden kann und mithin wirtschaftlich nicht werthaltig ist. Durch die Abschreibung wiederum entsteht systembedingt die Notwendigkeit, die Verschuldung in gleichem Umfang zurückzuführen bzw. zu begrenzen.

- Andere Sachverhaltsgestaltungen, die durch die Verlagerung der Kreditaufnahme auf Dritte potenziell einer kameralen Schuldenbremse zuwiderlaufen könnten, sind beispielsweise Leasinggeschäfte mit Finanzierungscharakter oder ÖPP-Modelle, die neben Betriebsanteilen auch Investitions- und Finanzierungsanteile enthalten. Ähnlich dem oben genannten Beispiel führt die Anwendung der Bewertungs- und Bilanzierungsregeln der Doppik systembedingt dazu, dass jedenfalls die Anteile, die nicht zu einem Vermögenszuwachs bei der Stadt führen, in den Aufwand zu buchen sind und das Eigenkapital mindern und somit Verschuldungsmöglichkeiten ausschließen bzw. verringern.

Die wirtschaftliche Betrachtung in der Doppik bietet die Möglichkeit, Umgehungen der Schuldenbegrenzung zu begegnen. Durch eine Anlehnung an das Handelsrecht und die Rechnungslegungspraxis könnte sichergestellt werden, dass auch für neu hinzukommende

¹⁸⁵ Siehe zu diesen Gefahren bereits: Hamburger Erklärung der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder zur Ausgestaltung der Schuldenregel in Bund und Ländern vom 4. Mai 2010.

¹⁸⁶ Ausführungen von Norbert Hauser, Vizepräsident des Bundesrechnungshofs im Rahmen der 4. Hamburger Fachtagung zur Reform des staatlichen Rechnungswesens am 10. September 2009. Vgl. auch Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Oktober 2011, S. 31 f.

Gestaltungsformen, wie dies Leasing oder ÖPP in der Vergangenheit waren, jeweils entsprechende Maßstäbe ausgeformt werden, die eine den tatsächlichen Verhältnissen entsprechende und damit auch das Ziel der Schuldenbegrenzung unterstützende Bilanzierung ermöglichen würden. Zusätzliche Regelungen für einzelne potenzielle Umgehungstatbestände wären im doppelischen System mithin nicht erforderlich.

Vermögensveräußerungen berücksichtigen eine eigenkapitalorientierte Schuldenbegrenzung ebenfalls in einer Weise, die eine Verschlechterung des Vermögensstatus verhindert, während im System einer kameralen Schuldenbremse über Veräußerungen Substanz verzehrt werden kann. Beispielsweise ist es im kameralen System zulässig, Grundstücke oder Unternehmensbeteiligungen zu verkaufen und mit den Erlösen Investitionen in PCs oder Polizeifahrzeuge zu finanzieren. Im Rahmen des Eigenkapitalgebots der doppelischen Schuldenbegrenzung hätte der qualitative Unterschied – dauerhaft wertbeständiges Vermögen wird zugunsten kurzfristig abnutzbarer Vermögensgegenstände verkauft – zur Folge, dass parallel zur eintretenden Abnutzung der neu angeschafften Vermögensgegenstände die Verschuldung zurückzuführen bzw. zu begrenzen wäre.

Das Eigenkapitalgebot als zentrales Element der doppelischen Schuldenbegrenzung bietet auch den Vorteil, dass gesonderte Regelungen hinsichtlich ausgelagerter Bereiche nicht notwendig sind: Das System der Bilanzierung des Vermögens einschließlich des Beteiligungsvermögens sichert bereits mit dem Einzelabschluss des Kernhaushalts die im Wesentlichen wirkungsgleiche Einbeziehung der Tochterorganisationen.

Voraussetzung ist allerdings, dass deren Wert nach klaren und stringent durchgehaltenen Regeln einfließt. Hier bietet sich die sog. Eigenkapital-Spiegelmethode an, bei der – dem Beteiligungsanteil der Stadt entsprechend – das Eigenkapital der Tochterorganisation in die Bilanz der Stadt „gespiegelt“ wird.¹⁸⁷ In diesem Fall wirken alle beschriebenen Mechanismen, die sich mit der Eigenkapitalregel für den Haushalt der Stadt verbinden, in gleicher Weise auch für die Tochterorganisationen. Investitionen, deren Abschreibungen und Zinsen erwirtschaftet werden, können kreditfinanziert werden, ohne dass sich das Eigenkapital der Tochterorganisation und damit mittelbar auch das Eigenkapital der Stadt im Kernhaushalt verändert. Die schwierige Abgrenzung der sachlich einzubeziehenden Einheiten ist daher nicht erforderlich:

- Die nicht verdienten Abschreibungen des (letztlich aus Steuermitteln finanzierten) „Sondervermögens Schule – Bau und Betrieb“, der Bäderland Hamburg GmbH oder der HMC würden sich als Jahresfehlbetrag automatisch im Eigenkapital der Tochterorganisation niederschlagen und anschließend in Form einer Abschreibung auf den Beteiligungsansatz auf das Eigenkapital der Stadt fortwirken.

¹⁸⁷ Eigenkapitalmehrungen können jedoch nur bis zur Grenze der ursprünglichen Anschaffungs- und Herstellungskosten „gespiegelt“ werden, worin der Vorsichtsgedanke bei der Vermögensbewertung zum Ausdruck kommt. Gerade die unter dem Aspekt der Schuldenbegrenzung bedeutsamen Eigenkapitalminderungen/Verluste werden jedoch in voller Höhe übernommen.

- Sofern ein wirtschaftlich selbstständiges Unternehmen wie die SAGA ein ausgeglichenes Jahresergebnis hat, wirkt sich die dort getätigte Verschuldung nicht auf das Eigenkapital aus und verändert die Verschuldungsgrenzen im Kernhaushalt nicht. Nur soweit sich Verluste einstellen, schlagen diese bilanziell auf die Stadt durch.
- Erwirtschaftet eine Tochterorganisation Gewinne, können diese über Ausschüttungen oder Ergebnisübernahmen in die Kernverwaltung mit positiver Wirkung auf deren Eigenkapital transferiert werden.

Langfristige ökonomische Effekte

Im System der eigenkapitalorientierten Schuldenbegrenzung kann eine Investition kreditfinanziert werden, wenn die Abschreibungen und Finanzierungskosten dauerhaft durch Erträge verdient werden können.

Unter den Bedingungen einer kameralen Schuldenbremse ist grundsätzlich jede Kreditfinanzierung von Investitionen ausgeschlossen, mithin müssen die Mittel vor der Investition als (Steuer-)Einnahmen angesammelt werden. Beispielsweise müssten für eine Elbvertiefung oder Investitionen in einen neuen Stadtteil wie die HafenCity zunächst immer erst Investitionsmittel aus Haushaltsmitteln angespart bzw. umgeschichtet werden, bevor anschließend investiert werden kann.

In beiden Systemen kann der nach der jeweiligen Definition bestehende Schuldensockel umgeschuldet werden. Kameral können auslaufende Kredite durch neue ersetzt werden, nominell bleibt der Schuldenstand konstant, durch den Effekt der Inflation sinkt allerdings die relative Größe des Schuldenbergs im Vergleich zum Haushaltsvolumen im Zeitablauf spürbar.

In einem doppischen System können alle vom Schuldenbegriff erfassten Posten umgeschuldet werden. Dies bezieht somit Pensionsrückstellungen mit ein: Für die Auszahlung von in der Vergangenheit aufgelaufenen Pensionsansprüchen können Kredite aufgenommen werden, weil in diesem Fall aus dem Passivposten „Rückstellungen“ umgeschuldet wird in den Passivposten „Verbindlichkeiten“. Allerdings müssen neu hinzukommende Pensionsansprüche durch entsprechende (Steuer-)Erträge phasengleich gedeckt werden.

Die erweiterten Umschuldungsmöglichkeiten in der Doppik sind allerdings vor dem Hintergrund der Gesamtvermögenssituation zu sehen: Startet der Haushalt mit Schulden, die insgesamt das Vermögen überschreiten, müssten zunächst Schulden abgebaut werden. Dies wäre in Hamburg gegenwärtig der Fall. In einer Konstellation hohen negativen Eigenkapitals beim Inkrafttreten stellen sich daher die mittel- bis langfristigen Handlungsspielräume unter einer kameralen und einer eigenkapitalorientierten Schuldenbegrenzung vergleichsweise ähnlich dar: Durch (Steuer-)Einnahmen sind Investitionsmittel und auf Jahre hinaus auch Mittel für Pensionszahlungen durch Haushaltskonsolidierung anzusammeln, kreditfinanzierte Investitionen blieben derweil ausgeschlossen.

Unter der Bedingung einer ausgeglichenen Bilanz jedoch eröffnet die eigenkapitalorientierte Schuldenbegrenzung Investitions- und Handlungsspielräume. Dies kann mit Blick auf eine wachstumsorientierte Haushalts- und Wirtschaftspolitik begrüßt werden, schafft aber das Dilemma, dass diese Handlungsmöglichkeiten politisch-planerisch auch in mittel- und langfristiger Sicht bedacht und beherrscht werden müssen und damit wie in der Vergangenheit missbrauchsanfällig bleiben. Auch in einem doppelischen Rechnungssystem besteht wie im kameralen System das Risiko, dass der kurzfristig sichtbare Erfolg die Entscheidung stärker bestimmt als die in mittel- und langfristiger Perspektive wirksam werdenden Folgelasten.

Konjunkturkonto im doppelischen System

Die Funktion eines „atmenden“ Konjunkturkontos zum symmetrischen Ausgleich von konjunkturbedingten Mehr- oder Mindereinnahmen kann im doppelischen System über die Aufgliederung des Eigenkapitalkontos erfolgen. Innerhalb des Eigenkapitals kann eine Unterposition „Konjunkturausgleichsrücklage“ eingefügt werden, die über die Ergebnisrechnung zu bedienen ist. Jahresüberschüsse in konjunkturellen Hochphasen sind dem Konto bis zu einem sich aus einer gesonderten Konjunkturbereinigungsrechnung der Einnahmen ergebenden Betrag zuzuführen. Dieser Betrag steht (nur) in Phasen des Abschwungs zum „Verzehr“ zur Verfügung, könnte also Jahresfehlbeträge ausgleichen.

Die „atmende“ Funktion eines Konjunkturkontos wird damit vom System einer bilanziellen Rücklage im Eigenkapital zutreffend und ohne Systembruch abgebildet.