

Monitoring Schuldenbremse 2019

Beratende Äußerung nach § 81 Absatz 2 LHO

Hamburg, den 1. November 2019



QR-Code scannen:
Der Schuldenbremsenmonitor in Erklär-Videos

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

Inhaltsverzeichnis

	Seite
I. Zusammenfassung und Gesamtbewertung	3
II. Ausgangslage	6
1. Schuldenbremse	6
2. Schuldenstand	6
III. Nettokreditaufnahme	8
1. Einhaltung der Nettokreditaufnahme im Plan	9
2. Einhaltung der Nettokreditaufnahme im Ist	10
3. Umgehungsmöglichkeiten der Schuldenbremse	12
3.1 Verlagerung der Verschuldung in Tochterorganisationen	12
3.1.1 Konzernverschuldung	13
3.1.2 Verschuldung der vollkonsolidierten Tochterorganisationen	13
3.2 Strukturelle Verschuldung durch Kassenverstärkungskredite	15
3.2.1 Kassenverstärkungskredite	16
3.2.2 Liquiditätshilfen	17
3.2.3 Fazit	18
3.3 Kreditaufnahme ersetzende Finanzierungsmodelle	19
3.4 Strukturelle Verschuldung durch Inanspruchnahme finanzieller Transaktionen	23
4. Investitionsniveau	25
4.1 Investitionsquote	26
4.2 Verhältnis von Investitionen und Abschreibungen	27
4.3 Bauinvestitionen	29
4.4 Fazit	30
IV. Struktureller Haushaltsausgleich	31
1. Struktureller Abbaupfad im Plan	31
2. Struktureller Abbaupfad im Ist	32
V. Risiken und Chancen	36
1. HSH Nordbank AG	36
2. Zinsentwicklung	37
3. Gute-Kita-Gesetz	41
4. Fazit	41
VI. Konsolidierungsstrategien des Senats	42
1. Personalstrategie	42
1.1 Entwicklung der Vollkräfte bis Ende 2018	42
1.2 Entwicklung der Vollzeitäquivalente 2019 bis 2020	43
1.3 Fazit	44
2. Finanzstrategie	45

Abkürzungen

AG	Aktiengesellschaft
AöR	Anstalt öffentlichen Rechts
Destatis	Statistisches Bundesamt
FHH	Freie und Hansestadt Hamburg
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
HGV	HGV Hamburger Gesellschaft für Vermögens- und Beteiligungsmanagement mbH
HV	Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg
KG	Kommanditgesellschaft
LHO	Haushaltsordnung der Freien und Hansestadt Hamburg (Landeshaushaltsordnung) in der Fassung vom 17. Dezember 2013
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
MVM	Mieter-Vermieter-Modell
PKV	Personalkostenverrechnungssätze
Planetarium	Landesbetrieb Planetarium Hamburg
SBH	Landesbetrieb Schulbau Hamburg
SNHG	Gesetz zur strategischen Neuausrichtung des Haushaltswesens der Freien und Hansestadt Hamburg
SV	Sondervermögen
Tsd.	Tausend
UKE	Universitätsklinikum Hamburg-Eppendorf – Körperschaft des öffentlichen Rechts
VK	Vollkräfte
VV	Verwaltungsvorschrift(en)
VZÄ	Vollzeitäquivalente

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

I. Zusammenfassung und Gesamtbewertung

1. Hamburg ist auf einem guten Weg zur Einhaltung der Schuldenbremse. Die mittelfristig angelegte Finanzpolitik – zusammen mit günstigen Rahmenbedingungen – führt zu einem zunehmend ausgeglicheneren Haushalt.

2018 schließt nach dem Jahresabschluss für die Kernverwaltung mit einem – auf den ersten Blick sehr positiven – Jahresergebnis von 1,12 Mrd. Euro ab. Zu den günstigen Rahmenbedingungen, die dies ermöglicht haben, gehören insbesondere die überdurchschnittlich hohen Steuereinnahmen. Sie haben einen Anteil von 1,07 Mrd. Euro an dem positiven Jahresergebnis 2018. Günstig wirken sich zudem die niedrigen Zinsen aus: Die Zinsausgaben sind von rund 1 Mrd. Euro im Jahr 2008 auf etwas über 400 Mio. Euro im Jahr 2018 gefallen (vgl. Ansicht 18, Tz. 61). Auch hat die Auflösung einer nun nicht mehr benötigten Rückstellung im Zusammenhang mit der HSH Nordbank AG zu einem einmaligen Ertrag von 316 Mio. Euro geführt. Auf den zweiten Blick zeigt sich insofern: Abzüglich aller Sondereffekte weist das sog. bereinigte Jahresergebnis 2018 ein Defizit in Höhe von 315 Mio. Euro aus (vgl. Ansicht 16).

Ein sicherer Haushaltsausgleich ist also noch nicht erreicht. Dies zeigt der Betrag, der nach § 27 Absatz 1 LHO für die Bemessung des strukturellen Defizits maßgeblich ist. Nach dieser Berechnung wurde in 2018 nur eine „schwarze Null“ (+ 33 Mio. Euro) erreicht (vgl. Tz. 54.).

2. Zudem stehen bei den Investitionen im kommenden Jahrzehnt große Vorhaben an, neben dem Schnellbahnausbau beispielsweise auch die Gebäudesanierung für Wissenschaft und Kultur (vgl. Tz. 78). Auch die großen Projekte des ausgehenden Jahrzehnts – u. a. Schulbau, Mieter-Vermieter-Modell (MVM) für diverse Nutzer oder höhere Standards der Kinderbetreuung – müssen weiter finanziert werden (vgl. Tz. 79). Die Tilgungen für die Lasten aus der HSH Nordbank AG werden ebenfalls noch über Jahre die Finanzen der Stadt belasten (vgl. Ansicht 9, Tz. 31).

Beim Personal der Stadt waren die vergangenen Jahre von einem deutlichen Aufbau geprägt (vgl. Ansicht 21, Tz. 71). Dies hat den Haushalt nicht in Schieflage gebracht, zumal die Entwicklung auch mit einem Bevölkerungszuwachs korrespondiert. Ernüchternd ist aber die Bilanz hinsichtlich der im Personalkörper in der Vergangenheit vom Senat vorgesehenen und auch gegenwärtig in bestimmten Bereichen immer noch geplanten Personalreduzierungen zur zumindest teilweisen Gegenfinanzierung des Aufbaus in den priorisierten Bereichen: Nennenswerte Einsparungen sind unter dem Strich nicht gelungen und werden nach den Analysen des Rechnungshofs auch mit den gegenwärtigen Vorgaben nicht gelingen.

Der Haushalt ist insofern zwar auf einem guten Weg zum Ausgleich, aber eben auch vorbelastet durch vergangene und gegenwärtige große Ausgabeentscheidungen. Dies lässt – mit Blick auf 2020 und die Folgejahre – wenig Raum für Neues.

3. Die Finanzbehörde und das Personalamt haben in einem der Veröffentlichung vorausgehenden Verfahren die Sachverhaltsdarstellungen bestätigt. Eine Einschätzung der Finanzbehörde zu den Liquiditätshilfen an den Landesbetrieb Planetarium ist in Tz. 27 dargestellt.

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

	Bewertungskriterium	2019	2018	2017	2016	2015	2014
Nettokreditaufnahme	Einhaltung der Nettokreditaufnahme im Plan						
	Einhaltung der Nettokreditaufnahme im Ist						
Umgehungsmöglichkeit	Verlagerung der Verschuldung in Tochterorganisationen						
	Strukturelle Verschuldung durch Kassenverstärkungskredite						
	Kreditaufnahme ersetzende Finanzierungsmodelle						
	Strukturelle Verschuldung durch Inanspruchnahme finanzieller Transaktionen						
Nachhaltigkeit	Investitionsniveau						
Strukturelles Defizit	Einhaltung des Abbaupfads im Plan						
	Einhaltung des Abbaupfads im Ist						
Risiken und Chancen	Risiken und Chancen						
Strategie des Senats	Personalstrategie						
	Finanzstrategie						

II. Ausgangslage

1. Schuldenbremse

5. Hamburg ist durch das Grundgesetz (GG) ab 2020 verpflichtet, seine Einnahmen und Ausgaben grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen (Nettokreditaufnahmeverbot).¹ Der hierzu erforderliche strukturelle Ausgleich des Haushalts wird über Abbaupfade definiert, die bis 2019, spätestens aber bis 2020, zur Einhaltung der Schuldenbremse führen sollen. Für die Abbaupfade ist nach der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg (HV) ein kontinuierlicher, möglichst gleichmäßiger Abbau des strukturellen Defizits vorzusehen und eine Verminderung der Nettokreditaufnahme anzustreben.

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

Grundlage des vorliegenden Berichts sind die Planwerte bis 2022 und die Istwerte bis 2018.² Planwerte über 2022 hinaus konnten in dem vorgelegten Bericht nicht berücksichtigt werden, da die Fortschreibung des mittelfristigen Finanzplans für die Jahre bis 2023 bei Beschlussfassung über diesen Bericht noch nicht vorlag.

2. Schuldenstand

6. Bei der Diskussion über die Schuldenbremse ist nicht nur die Neuaufnahme, sondern auch die Höhe der bereits aufgelaufenen Schulden bedeutsam.

Für den Schuldenstand der Stadt Hamburg gibt es unterschiedliche Abgrenzungen.³ In der Abgrenzung nach dem sog. Schalenkonzept

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

² Stand: 14. Buchungsperiode.

³ Beratende Äußerung nach § 81 Absatz 2 LHO „Monitoring Schuldenbremse 2015“ vom 12. November 2015, S. 8 f. (Bürgerschaftsdrucksache 21/2500 vom 4. Dezember 2015).

des Statistischen Bundesamtes (Destatis)⁴ hat Hamburg die folgenden Schuldenstände (zum 31. Dezember 2018):⁵



Ansicht 1: Schuldenstände in der Abgrenzung des statistischen Schalenkonzepts

7. Danach sind die Schulden

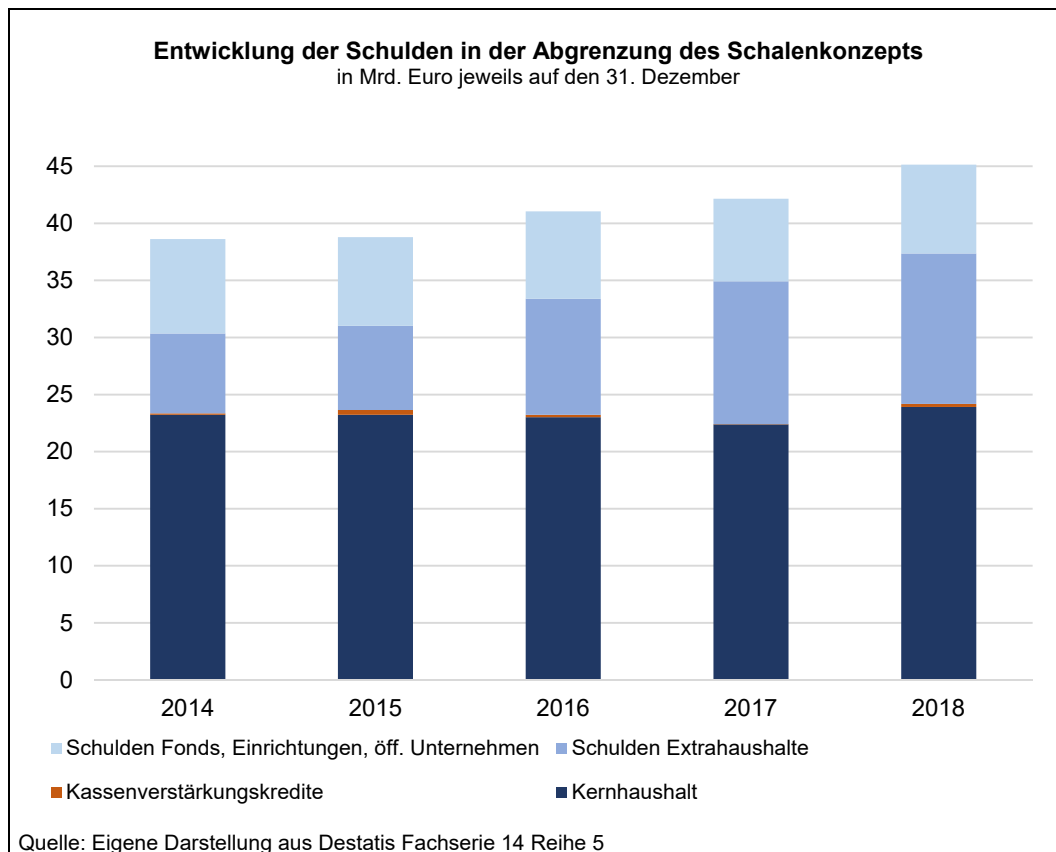
- des Kernhaushalts ohne Kassenverstärkungskredite⁶ im Vergleich zum Vorjahr (22.382 Mio. Euro) um 1.539 Mio. Euro gestiegen; dies beruht auf Kosten für die HSH Nordbank AG von rund 2,5 Mrd. Euro (vgl. Tz. 56), die in Höhe von rund 1 Mrd. Euro aus dem Haushalt ohne Schulden getragen werden konnten,
- des Kernhaushalts inklusive Kassenverstärkungskredite um 239 Mio. Euro gestiegen (Vorjahr 26 Mio. Euro),
- des öffentlichen Gesamthaushalts (Vorjahr 34.917 Mio. Euro) um 2.449 Mio. Euro gestiegen und

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

⁵ Die jeweiligen Schuldenstände beinhalten auch Schulden bei öffentlichen Bereichen, aber keine Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen sowie keine impliziten Schulden wie Rückstellungen.

⁶ Destatis weist in der Fachserie 14 Reihe 5 bei den Kassenverstärkungskrediten seit 2017 auch das Cash-Pooling aus. Um einen Vergleich mit den Vorjahren zu ermöglichen, wurden die Kassenverstärkungskredite um das Cash-Pooling bereinigt.

- des gesamten öffentlichen Bereichs (Vorjahr 42.153 Mio. Euro) in der Folge um 2.983 Mio. Euro ebenfalls gestiegen. Diese Steigerungen resultieren aus Verschuldungen unterschiedlicher Unternehmen (vgl. auch Tz. 19), aber auch Anstalten.



Ansicht 2: Entwicklung der Schulden in der Abgrenzung des Schalenkonzepts

Hauptgrund für die Steigerungen sind Kreditaufnahmen im Zusammenhang mit der HSH Nordbank AG. Der Abbau von Schulden im Kernhaushalt in den Vorjahren⁷ wurde durch diesen Sondereffekt wieder aufgezehrt.

III. Nettokreditaufnahme

- Die Schuldenbremse und das damit einhergehende Nettokreditaufnahmeverbot ab 2019 bzw. 2020 umfassen dem Wortlaut nach ausschließlich den Kernhaushalt der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH) einschließlich der rechtlich unselbstständigen Einheiten (Landesbetriebe, Sondervermögen). In der doppelischen Betrachtungsweise liefert dafür die doppelische Gesamtfinanzplanung die zur Beurteilung notwendigen Informationen. Aus den zusammenge-

⁷ Netto-Tilgung von Altschulden in Höhe von 640 Mio. Euro in 2017 und 200 Mio. Euro in 2016.

fassten Salden aus Verwaltungstätigkeit, Investitionen und Darlehen ergibt sich, ob ein Finanzierungsüberschuss erwirtschaftet werden kann oder ob ein Finanzierungsbedarf entsteht, den es zu decken gilt.

Der Abbau der Nettokreditaufnahme bis 2019 bzw. 2020 ist gesetzlich nur für die Planung fixiert. Die Einhaltung der Schuldenbremse kann jedoch nur gelingen, wenn der Abbau der Nettokreditaufnahme in den Istwerten auch erreicht wird. Hierüber gibt die doppelte Gesamtfinanzrechnung zum Stichtag 31. Dezember eines Jahres Auskunft.

1. Einhaltung der Nettokreditaufnahme im Plan

Bewertungskriterium „Nettokreditaufnahme“:

Einhaltung der Nettokreditaufnahme im Plan

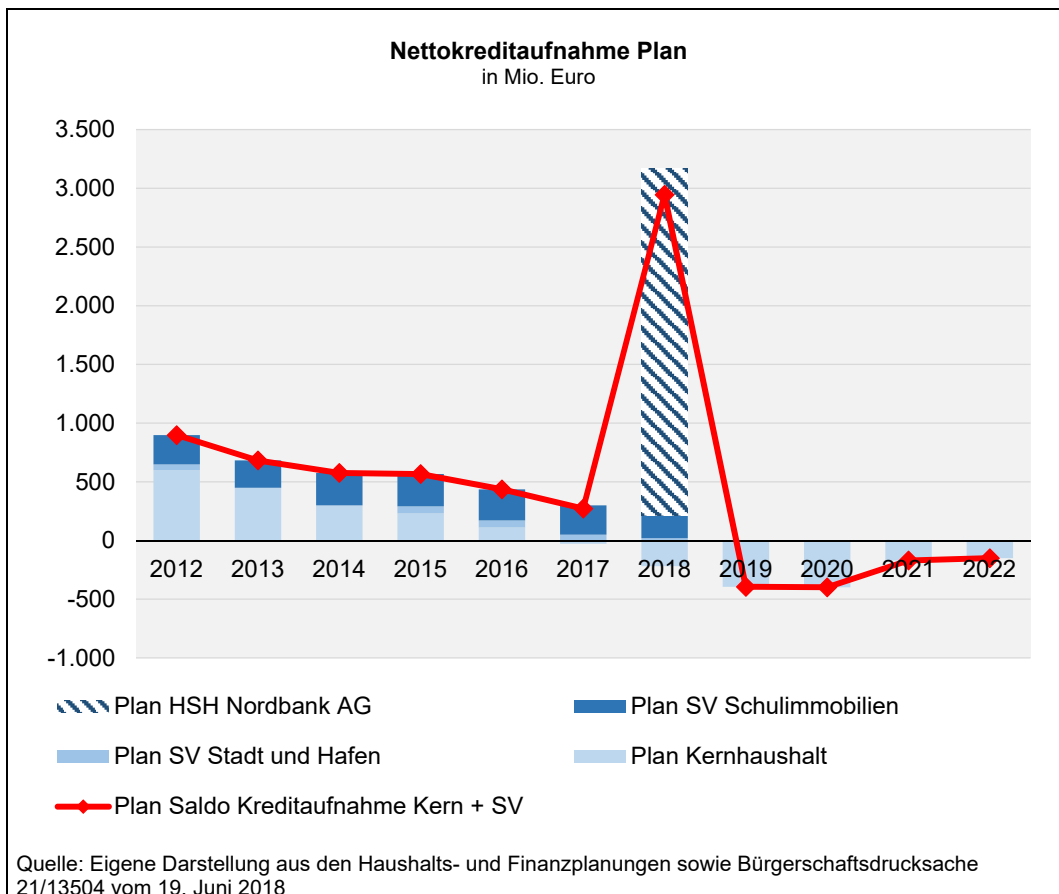


In 2018 hat die Planung im Zuge des Verkaufs der HSH Nordbank AG einmalig den Pfad einer sinkenden Kreditaufnahme durchbrochen.

Ab 2019 ist keine Nettokreditaufnahme mehr geplant. Die Vorgaben der Schuldenbremse werden eingehalten.

9. Die vorzulegenden Haushalts- und Finanzpläne müssen in ihren Beträgen den Anforderungen der Schuldenbremse aus der HV, dem Finanzrahmengesetz und den Bestimmungen zum Übergang auf das neue Haushaltswesen in Artikel 40 § 5 des Gesetzes zur strategischen Neuausrichtung des Haushaltswesens der Freien und Hansestadt Hamburg (SNHG) hinsichtlich des Haushaltsausgleichs gerecht werden.
10. Die Nettokreditaufnahme des Kernhaushalts einschließlich seiner rechtlich unselbstständigen Einheiten war bis 2017 stetig abnehmend geplant. Für 2018 war im Zuge des Verkaufs der HSH Nordbank AG einmalig die Aufnahme von Krediten in Höhe von 2,95 Mrd. Euro vorgesehen. Ab 2019 sind keine neuen Nettokreditaufnahmen mehr geplant.⁸ Damit erfüllen die Planungen die Anforderungen von Artikel 72a HV sowie Artikel 40 § 5 Absatz 2 SNHG.

⁸ Vielmehr plant der Senat nach der Fortschreibung des Haushaltsplans 2019 (Bürgerschaftsdrucksache 21/18151 vom 27. August 2019) eine Erhöhung der Nettokredittilgung auf 635 Mio. Euro.



Ansicht 3: Nettokreditaufnahme Plan

Ab 2020 gilt Artikel 72 HV (neu), der keinen Abbaupfad mehr vorsieht, sondern Nettokreditaufnahmen in „Normalzeiten“ grundsätzlich verbietet.

2. Einhaltung der Nettokreditaufnahme im Ist

Bewertungskriterium „Nettokreditaufnahme“:

Einhaltung der Nettokreditaufnahme im Ist



Auch im Ist hat die Kreditaufnahme im Zusammenhang mit dem Verkauf der HSH Nordbank AG 2018 den Pfad einer sinkenden Kreditaufnahme einmalig durchbrochen.

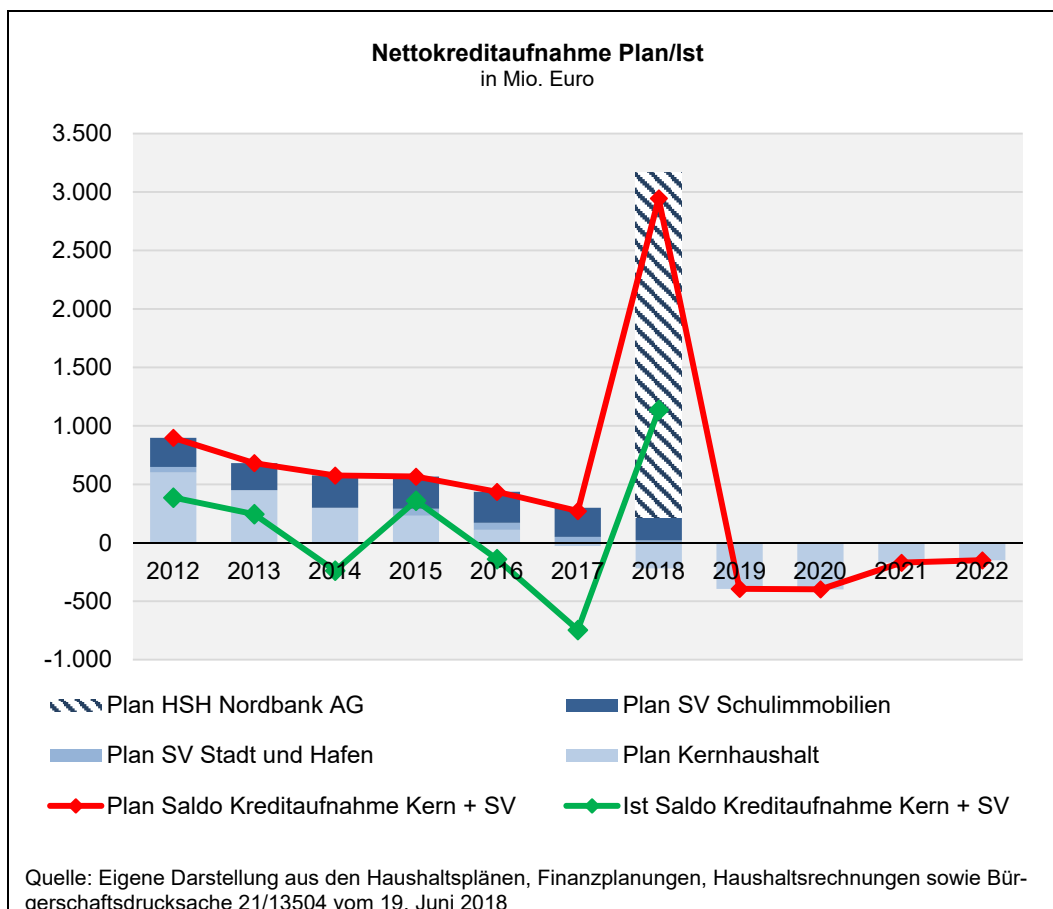
Für das abgeschlossene Haushaltsjahr 2018 hat der Senat deutlich mehr Kreditaufnahme getätigt, als nach Liquiditätslage erforderlich war. Dies führte zu einer Erhöhung der liquiden Mittel.

11. Nach der doppischen Gesamtfinanzrechnung kam der Kernhaushalt per 31. Dezember 2018 auf einen Finanzierungsbedarf von

rund 1 Mrd. Euro. Dies liegt an den Zahlungen im Zusammenhang mit dem Verkauf der HSH Nordbank AG.

Das Sondervermögen (SV) Stadt und Hafen hat 2018 neue Kredite im Umfang von 50 Mio. Euro und das SV Schulimmobilien im Umfang von 88 Mio. Euro aufgenommen. Diese sind der Nettokreditaufnahme nach den Regeln der Schuldenbremse hinzuzurechnen.

Im Ergebnis kam es in 2018 zu einem Finanzierungsbedarf nach den Abgrenzungsregeln der Schuldenbremse – also einschließlich SV – von 1.136 Mio. Euro.



Ansicht 4: Nettokreditaufnahme Plan/Ist

12. Bei einem Finanzierungsbedarf des Kernhaushalts – also ohne SV – von rund 1 Mrd. Euro (vgl. Tz. 11) wurden (netto) Deckungskredite in Höhe von 1,5 Mrd. Euro aufgenommen. Diese waren rechnerisch im Umfang von rund 500 Mio. Euro nicht notwendig zur Finanzierung der Auszahlungen des Kernhaushalts (vgl. Tz. 7), sondern haben lediglich den Bestand an liquiden Mitteln erhöht.

In der Bilanz für die Kernverwaltung zeigt sich dies im Kassenbestand, der von 2017 auf 2018 um rund 900 Mio. Euro auf jetzt 1,9 Mrd. Euro (Stand: 31. Dezember 2018) gestiegen ist.

13. Der Rechnungshof stellt fest, dass 2018 mehr Kredite aufgenommen wurden, als im Haushaltsjahr an Finanzierungsbedarf bestand.

Damit hat sich der Senat einen Spielraum für künftige Jahre geschaffen, den er beispielsweise zur Finanzierung von Ermächtigungsüberträgen („Resten“) nutzen kann.

Dies ist insofern nachvollziehbar, als mit dem Wirken der Schuldenbremse ab 2019 bzw. 2020 keine Möglichkeit zur Kreditfinanzierung von Resten vorgesehen ist. Solange von Jahr zu Jahr etwa konstant Reste übertragen werden, finanzieren sich diese zwar quasi selbst (d. h. die nicht getätigten Ausgaben im neuen Jahr decken die nachgeholt aus dem Vorjahr). Ein Abbau von Resten löst jedoch einen Finanzierungsbedarf aus, für den keine Kreditaufnahme mehr möglich ist. Insofern ist es nachvollziehbar, wenn kurz vor Inkrafttreten der Schuldenbremse hierfür ein Finanzierungspolster geschaffen würde.

Andererseits: Dies untermauert die vom Rechnungshof stets vorgebrachte Kritik, dass Reste letztlich ein Finanzierungsrisiko beinhalten und daher zu reduzieren sind.⁹

3. Umgehungsmöglichkeiten der Schuldenbremse

14. Im Folgenden werden im Regulationssystem der Schuldenbremse generell bestehende Umgehungsmöglichkeiten betrachtet und entsprechende Sachverhalte anhand vom Rechnungshof entwickelter Maßstäbe bewertet.

3.1 Verlagerung der Verschuldung in Tochterorganisationen

Bewertungskriterium „Umgehungsmöglichkeiten“:

Verlagerung der Verschuldung in Tochterorganisationen

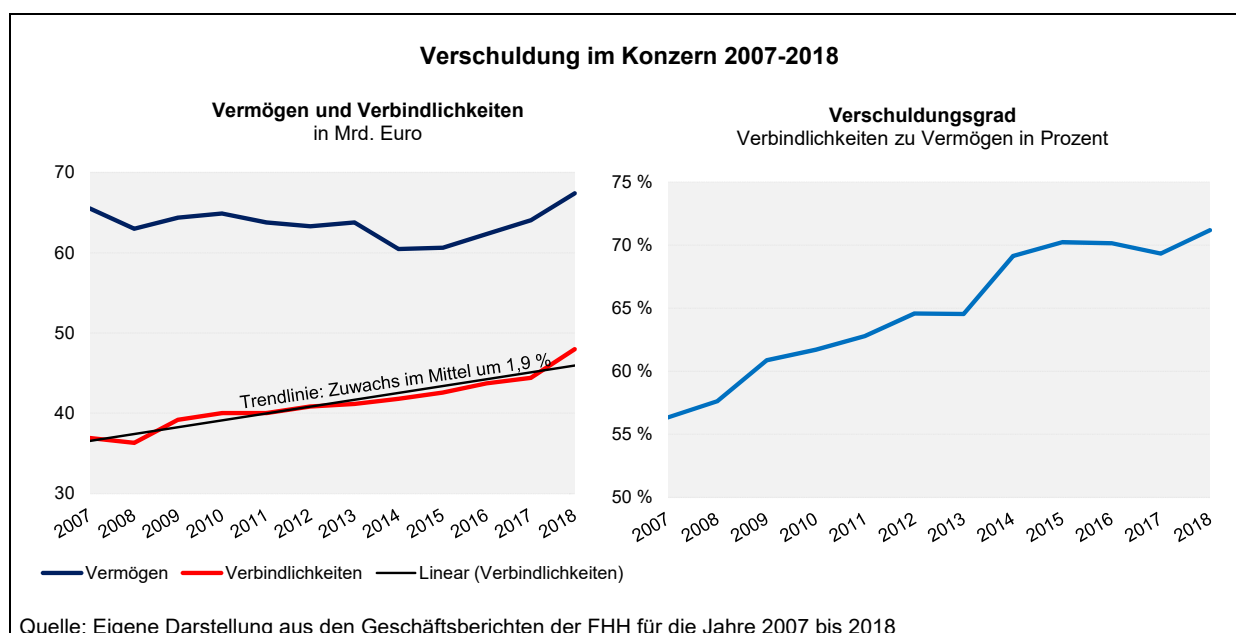


Anzeichen für eine zu beanstandende, die Schuldenbremse umgehende Verlagerung von Verschuldung in rechtlich selbstständige Tochterorganisationen hat der Rechnungshof weiterhin nicht festgestellt.

⁹ Siehe beispielsweise Beratende Äußerung nach § 81 Absatz 2 LHO „Monitoring Schuldenbremse 2016“ vom 18. August 2016, S. 48 f. (Bürgerschaftsdrucksache 21/5835 vom 5. September 2016).

3.1.1 Konzernverschuldung

15. Die FHH hat ein umfangreiches Beteiligungsportfolio. Die Aufstellung des Anteilsbesitzes der FHH im Geschäftsbericht 2018 umfasst 404 Unternehmen. Diese Tochterorganisationen können Kredite aufnehmen, was nach den Regeln der Schuldenbremse grundsätzlich zulässig ist. Es besteht allerdings das Risiko, dass Tochterorganisationen zu einer Verlagerung von Verschuldung genutzt werden.
16. Der Konzernabschluss gibt Aufschluss über die Entwicklung der Verschuldung im Konzern:



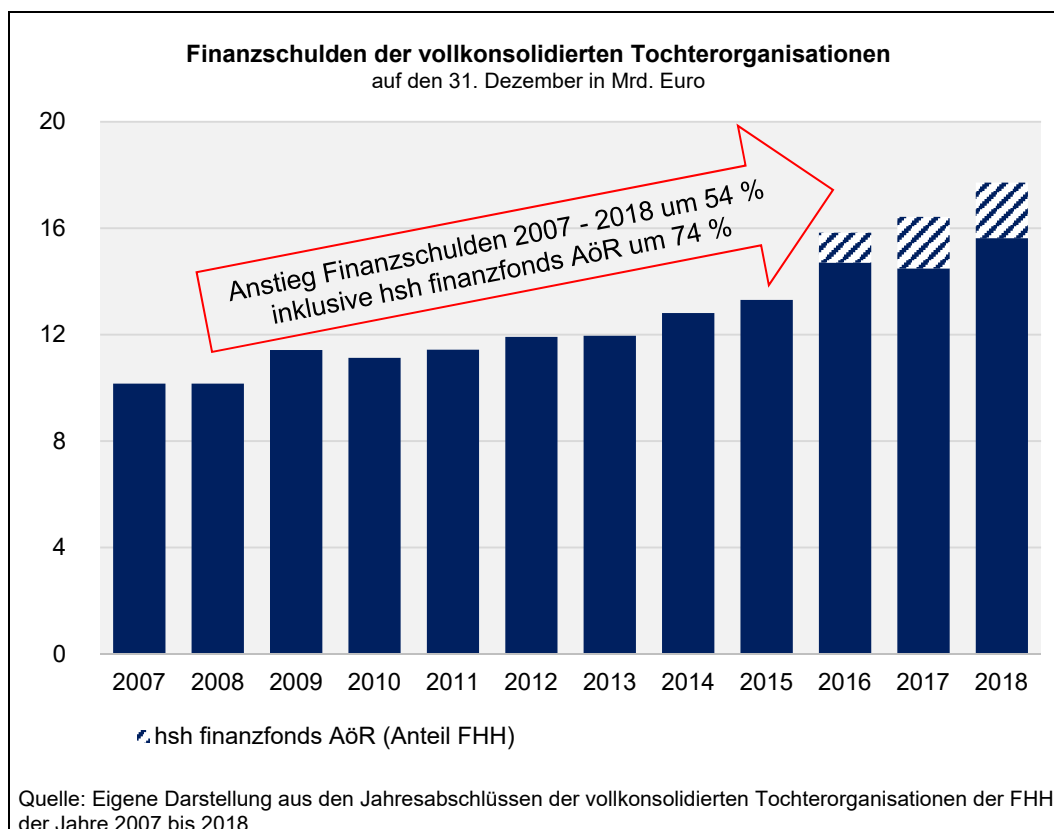
Ansicht 5: Verschuldung im Konzern

17. Die Verbindlichkeiten sind in 2018 deutlich um rund 3,5 Mrd. Euro auf nunmehr 48 Mrd. Euro angestiegen. Der Anstieg im Kernhaushalt ist hierbei insbesondere auf die Verpflichtungen der Stadt aus der Beendigung der gegenüber der HSH Nordbank AG ausgesprochenen Sunrise-Garantie zurückzuführen, die überwiegend kreditär finanziert wurde. Der Verschuldungsgrad des Konzerns beträgt somit 71 %.

3.1.2 Verschuldung der vollkonsolidierten Tochterorganisationen

18. Die Verschuldung der vollkonsolidierten öffentlichen Unternehmen ist in 2018 im Vergleich zum Vorjahr um rund 1,1 Mrd. Euro angestiegen. Bei Hinzunahme der hsh finanzfonds AöR ergibt sich ein Anstieg zum Vorjahr um rund 1,3 Mrd. Euro.¹⁰

¹⁰ Die hsh finanzfonds AöR wird in die Betrachtung mit aufgenommen, da sie bis zum Abschluss 2015 vollkonsolidiert war und erst ab 2016 in eine „at equity“-Konsolidierung überführt worden ist.



Ansicht 6: Finanzschulden der vollkonsolidierten Tochterorganisationen

19. Der Anstieg der Verschuldung entfällt hierbei in Höhe von rund 835 Mio. Euro auf nur vier Tochterorganisationen:

- Hamburg Energienetze GmbH (+ 340 Mio. Euro),
- Hamburgische Investitions- und Förderbank (+ 212 Mio. Euro),
- Hamburger Hochbahn AG (+ 164 Mio. Euro),
- SAGA (+ 120 Mio. Euro).

Im Fall der Hamburg Energienetze GmbH ist eine Umschuldung von rund 300 Mio. Euro in Kreditmarktschulden ursächlich für den starken Anstieg im Vergleich zum Vorjahr.

Die Hamburgische Investitions- und Förderbank hat ihren Geschäftsbetrieb ausgeweitet und insbesondere die verbrieften Verbindlichkeiten zur Finanzierung ihrer Kreditmarktstätigkeit erhöht.

Die Hamburger Hochbahn AG und die SAGA haben Investitionen finanziert. Bei ihnen ist ein korrespondierender Anstieg des Anlagevermögens (Hochbahn: + 152 Mio. Euro, SAGA: + 138 Mio. Euro) bei gleichzeitig erhöhten Abschreibungsraten erkennbar.

Keiner der betrachteten Fälle wird als eine zu beanstandende, die Schuldenbremse umgehende Verlagerung von Verschuldung bewertet. Vielmehr sind die Schulden Folge von unternehmensspezifischen Entscheidungen, die einer nachvollziehbaren betriebswirtschaftlichen Begründung folgen.

20. Der Rechnungshof hat darüber hinaus die weiteren unmittelbaren Mehrheitsbeteiligungen Hamburgs bzw. der städtischen Holding HGV Hamburger Gesellschaft für Vermögens- und Beteiligungsmanagement mbH sowie mindestens mittelgroße Mehrheitsbeteiligungen zweiten Grades untersucht, bei denen in 2018 Kreditaufnahmen stattgefunden haben.¹¹ Die hierdurch umfassten 36 Tochterorganisationen weisen Ende 2018 insgesamt Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten von 6,3 Mrd. Euro aus. Dieser Bestand hat sich 2018 im Vergleich zu 2017 um rund 150 Mio. € oder 2,4 % erhöht.

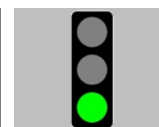
Die Kreditaufnahmen sind unter dem Gesichtspunkt der Schuldenbremse als unproblematisch anzusehen, wenn der mit ihnen verbundene Aufwand (Abschreibungen für Investitionen und Zinsen) durch eigene Erträge (Entgelte, Gebühren, usw.) direkt erwirtschaftet werden kann oder vom Haushalt ausgeglichen wird (Verlustübernahme) und somit indirekt von der jeweiligen Tochterorganisation getragen werden kann. Dies ist bei allen untersuchten Töchtern der Fall.

Die Ampel bleibt daher „grün“.

3.2 Strukturelle Verschuldung durch Kassenverstärkungskredite

Bewertungskriterium „Umgehungsmöglichkeiten“:

Strukturelle Verschuldung durch Kassenverstärkungskredite



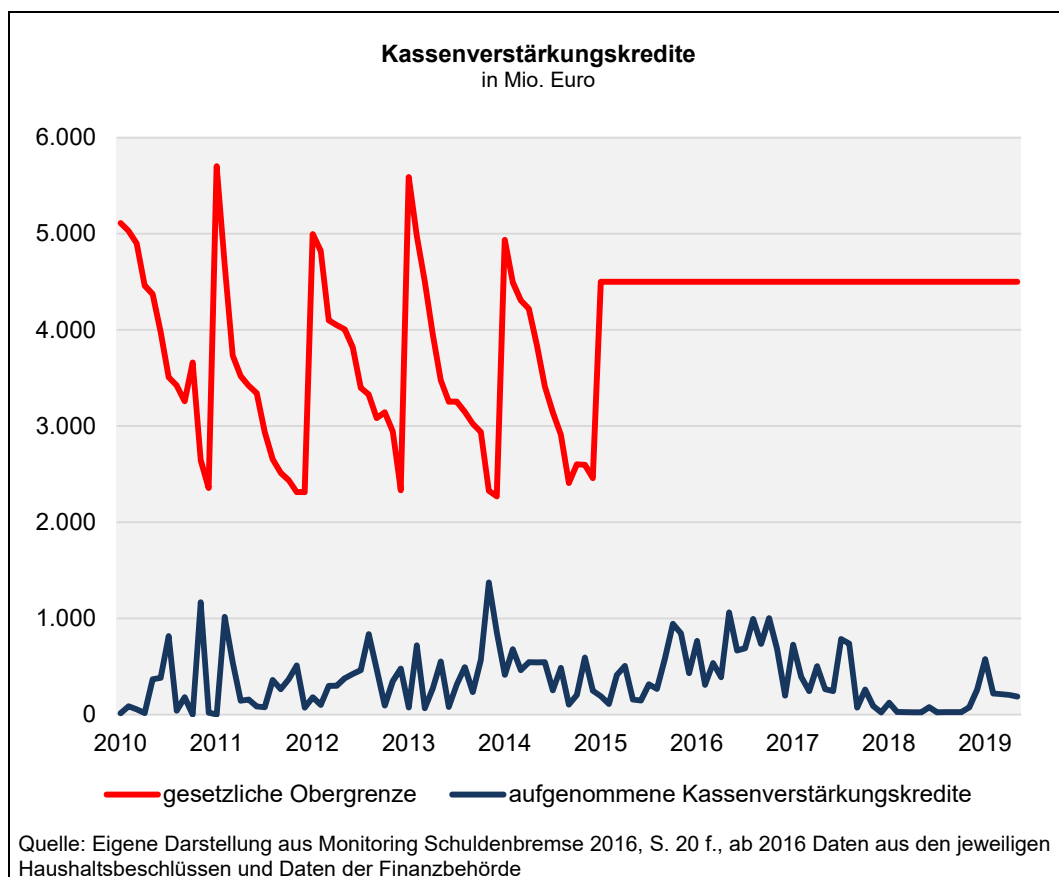
Der Verlauf der Kassenverstärkungskredite des Haushalts insgesamt ist weiterhin unauffällig.

Bei den Liquiditätshilfen wurden in Einzelfällen vereinbarte Limits von Unternehmen und Einrichtungen überschritten, insbesondere das Planetarium ist dabei auffällig.

¹¹ Ausgenommen wurden Komplementärgesellschaften, Minderheitsbeteiligungen und solche mit einem Sitz außerhalb der Metropolregion sowie Landesbetriebe, Sondervermögen und staatliche Hochschulen.

3.2.1 Kassenverstärkungskredite

21. Mit Kassenverstärkungskrediten stellt die FHH sicher, dass ihr täglich ausreichend liquide Mittel für die Begleichung von fälligen Auszahlungen zur Verfügung stehen. Sie dürfen nur in der im Haushaltsbeschluss genannten Höhe¹² aufgenommen werden und sind nicht später als sechs Monate nach Ablauf des Haushaltsjahres, für das sie aufgenommen worden sind, zurückzuzahlen.¹³ Sie dürfen nicht anstelle von Deckungskrediten verwendet werden. Würden Kassenverstärkungskredite dennoch zur Deckung dauerhafter und nicht zeitlich begrenzter Schulden verwendet, wäre dies ein Hinweis auf eine (insoweit verdeckte) strukturelle Verschuldung.
22. Die Höhe der gesetzlichen Obergrenze und die aufgenommenen Kassenverstärkungskredite verliefen wie folgt:



Ansicht 7: Kassenverstärkungskredite

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

Am 1. Juli 2019 waren alle Kassenverstärkungskredite des vorherigen Haushaltsjahres zurückgezahlt.

¹² Seit 2015 wird eine jährliche Höchstgrenze von 4,5 Mrd. Euro ermächtigt.

¹³ § 28 Absatz 3 Nr. 2 LHO.

3.2.2 Liquiditätshilfen

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

Der Rechnungshof hat im Jahr 2015 gefordert, das Verfahren zur Überwachung der Einhaltung der gesetzlichen Obergrenze zu verbessern, mit den begünstigten Unternehmen und Einrichtungen stets Vereinbarungen zu schließen und individuelle Limits zu setzen.¹⁴

Die Finanzbehörde ist diesen Forderungen nachgekommen.

24. Im Betrachtungszeitraum vom 1. Januar 2018 bis 31. Mai 2019 kam es bei einzelnen Unternehmen und Einrichtungen zu Überschreitungen des Limits:

- Das Museum am Rothenbaum – Kulturen und Künste der Welt hat das Limit an 30 Tagen überschritten.
- Bei dem Landesbetrieb Philharmonisches Staatsorchester wurde das Limit an einem Tag überschritten.
- Die Technische Universität Hamburg hat das Limit an zwei Tagen überschritten.
- Bei der Hochschule für Musik und Theater kam es an fünf Tagen zu einer Limitüberschreitung.
- Die Universität Hamburg hat das Limit an 13 Tagen überschritten.
- Bei der Staats- und Universitätsbibliothek wurde das Limit an 14 Tagen überschritten.

25. Seit 2015¹⁵ wurden der Landesbetrieb Schulbau Hamburg (SBH), der Landesbetrieb Planetarium Hamburg (Planetarium) und das Universitätsklinikum Hamburg-Eppendorf (UKE) gesondert betrachtet, weil ihre Liquiditätsentwicklung hierzu Anlass gab.

Das gemeinsame Limit von SBH und dem SV Schulimmobilien von 185 Mio. Euro wurde seit seiner Einführung am 1. Januar 2017 stets eingehalten.

¹⁴ Beratende Äußerung nach § 81 Absatz 2 LHO „Monitoring Schuldenbremse 2015“ vom 12. November 2015, S. 23 (Bürgerschaftsdrucksache 21/2500 vom 4. Dezember 2015).

¹⁵ Zuletzt Beratende Äußerungen nach § 81 Absatz 2 LHO „Monitoring Schuldenbremse 2019“ vom 23. August 2018, S. 23 ff. (Bürgerschaftsdrucksache 21/14225 vom 3. September 2018).

Im Mai 2018 wurde das Limit des UKE auf 61 Mio. Euro erhöht, um damit Limitüberschreitungen zu verhindern. Zum 1. Februar 2019 wurde das Limit auf 27 Mio. Euro zurückgeführt. Es kam zu keinen Limitüberschreitungen im Betrachtungszeitraum.

Im Zeitraum vom 1. Januar 2018 bis 31. Mai 2019 hat das Planetarium mehrfach Liquiditätshilfen in Anspruch genommen, die das Limit (50 Tsd. Euro) um bis zum Elffachen überschritten haben:

- In 2018 wurde das Limit an 199 Tagen überschritten.
- In den ersten fünf Monaten des Jahres 2019 wurde das Limit an 25 Tagen überschritten.

Der Senat begründet dies seit Jahren mit Überschneidungen von Zahlungen des Landesbetriebs und entsprechenden Zuweisungen der Behörde für Kultur und Medien.¹⁶ Zusätzlich blieben im Jahr 2018 Eintrittserlöse unter Plan, da weniger Besucher als erwartet zu verzeichnen waren.¹⁷

26. Der Rechnungshof beanstandet die erneuten Überschreitungen der Limits.
27. Die Finanzbehörde hat darauf hingewiesen, dass es zum Planetarium bereits einen intensiven Austausch mit den Beteiligten gab, der in eine Erhöhung des Limits zum 1. Juli 2019 gemündet habe. Das neue Limit von 200 Tsd. Euro erscheine mit etwa 3 % des Jahresbudgets angemessen, auch würde durch die Erhöhung unnötiger Steuerungsaufwand vermieden.

3.2.3 Fazit

28. Die Entwicklung der vom Haushalt benötigten Kassenverstärkungskredite ist insgesamt weiterhin unauffällig. Trotz der Überschreitung von vereinbarten Limits einzelner Unternehmen und Einrichtungen ist insgesamt auch die Entwicklung der Liquiditätshilfen für Töchter unauffällig.

Insgesamt steht die Ampel auf „Grün“.

¹⁶ Bürgerschaftsdrucksachen 21/4081 vom 22. April 2016, 21/8610 vom 11. April 2017, 21/9682 vom 11. Juli 2017, 21/10563 vom 10. Oktober 2017, 21/11527 vom 12. Januar 2017, 21/12584 vom 13. April 2018, 21/13882 vom 3. August 2018 und 21/16718 vom 9. April 2019.

¹⁷ Bürgerschaftsdrucksachen 21/14538 vom 12. Oktober 2018 und 21/15661 vom 15. Januar 2019.

3.3 Kreditaufnahme ersetzende Finanzierungsmodelle

Bewertungskriterium „Umgehungsmöglichkeiten“:

Kreditaufnahme ersetzende Finanzierungsmodelle



Die Durchführung von Gebäudeneubau- und Sanierungsmaßnahmen im MVM ist mittlerweile Standard. Die Finanzierung solcher Maßnahmen kommt bei entsprechender Ausgestaltung wirtschaftlich einer Kreditaufnahme des Kernhaushalts gleich.

MVM-Maßnahmen sind komplex und führen zu langjährigen Vorbelastungen künftiger Haushalte. Eine regelhafte Übersicht – beispielsweise im Finanzbericht zum Haushaltsplan – ist daher vonnöten, um Art und Umfang der Maßnahmen und ihre finanziellen Auswirkungen im Blick zu behalten.

29. Das MVM ist Teil der Immobilienstrategie des Senats.¹⁸ Zur Finanzierung einer Bau- oder Sanierungsmaßnahme nimmt eine städtische Vermieter KG (für die die Stadt bürgt) Kredite auf. Die Refinanzierung erfolgt durch Mietzahlungen der endgültigen Nutzer, die unmittelbar oder mittelbar (zum Beispiel durch höhere Zuwendungen) aus dem Kernhaushalt zu erbringen sind. Der Rechnungshof hat in 2015 Kriterien entwickelt, bei deren Erfüllung MVM-Maßnahmen vom Rechnungshof als schuldenbremsenrelevant gewertet werden.¹⁹
30. Seit der erstmaligen Anmeldung eines MVM-Projekts mit entsprechender Anpassung des Haushaltsbeschlusses 2013/2014²⁰ wurden der Bürgerschaft 13 Bau- und Sanierungsvorhaben zur Zustimmung vorgelegt, die nach den Kriterien des Rechnungshofs relevant sind. Die mit diesen Maßnahmen erteilten Bürgerschaftsermächtigungen betragen addiert bis 2020 mittlerweile 835 Mio. Euro.

¹⁸ Bürgerschaftsdrucksache 20/14486 „Optimierung des Immobilienmanagements“ vom 27. Januar 2015.

¹⁹ Vgl. Beratende Äußerung nach § 81 Absatz 2 LHO „Monitoring Schuldenbremse 2015“ vom 12. November 2015, S. 27 f. (Bürgerschaftsdrucksache 21/2500 vom 4. Dezember 2015).

²⁰ Bürgerschaftsdrucksache 20/11995 „Neubau für das Center for Hybrid Nanostructures“ der Universität Hamburg (CHYN) vom 3. Juni 2014.

Geplante Kreditaufnahmen für MVM-Maßnahmen seit dem Haushaltsjahr 2014			
MVM-Maßnahmen	Objektgesellschaften	Ermächtigung der Aufnahme von Sicherheitsleistungen (in Mio. Euro)	Erstmalige Ermächtigung für Haushaltsjahr
Neubau des Centers für Hybrid Nanostructures der Universität Hamburg (CHYN)	1. IVFL Immobilienverwaltung für Forschung und Lehre GmbH & Co. KG	46,13	2014
Neubau am Geomatikum (Klimaforschung)	2. IVFL Immobilienverwaltung für Forschung und Lehre GmbH & Co. KG	189,44	2014
Energetische Grundsanierung des Trautwein-Gebäudes der Hochschule für Musik und Theater	3. IVFL Immobilienverwaltung für Forschung und Lehre GmbH & Co. KG	30,00	2015
Modernisierung Uni Neubauten MIN-Forum Technikzentrale	4. IVFL Immobilienverwaltung für Forschung und Lehre GmbH & Co. KG	11,70	2016
Neubau der Operwerkstätten und –fundi	IVK Immobilienverwaltung für Kultur GmbH und Co. KG	68,36	2017
Neubau für das Hamburg Advanced Research Centre for Bioorganic Chemistry (HARBOR)	1. IVFL Immobilienverwaltung für Forschung und Lehre GmbH & Co. KG	18,40	2017
Zentrum für Studium und Promotion auf dem Campus der Technischen Universität Hamburg-Harburg (ZSP)	3. IVFL Immobilienverwaltung für Forschung und Lehre GmbH & Co. KG	6,50	2017
Neubauten für MIN-Forum und Informatik	4. IVFL Immobilienverwaltung für Forschung und Lehre GmbH & Co. KG	182,00	2018
Städtische Theater und Museen	1. und 2. HIM Hamburgische Immobiliengesellschaft für Museen mbH & Co. KG, IVK Immobilienverwaltung für Kultur GmbH und Co. KG	128,50	2019
Philosophenturm	3. IVFL Immobilienverwaltung für Forschung und Lehre GmbH & Co. KG	59,00	2019
Neubau des Universitären Herz- und Gefäßzentrums am UKE	UKE Immobilien Verwaltungsgesellschaft mbH & Co. KG	76,00	2019
Erweiterung der HfbK durch ein zusätzliches Ateliergebäude	3. IVFL Immobilienverwaltung für Forschung und Lehre GmbH & Co. KG	4,10	2020
Neubau der JVA "Jugendanstalt Hamburg"	IVJV Immobilienverwaltung für Justizvollzug GmbH & Co. KG	15,00	2020
Gesamt		835,13	

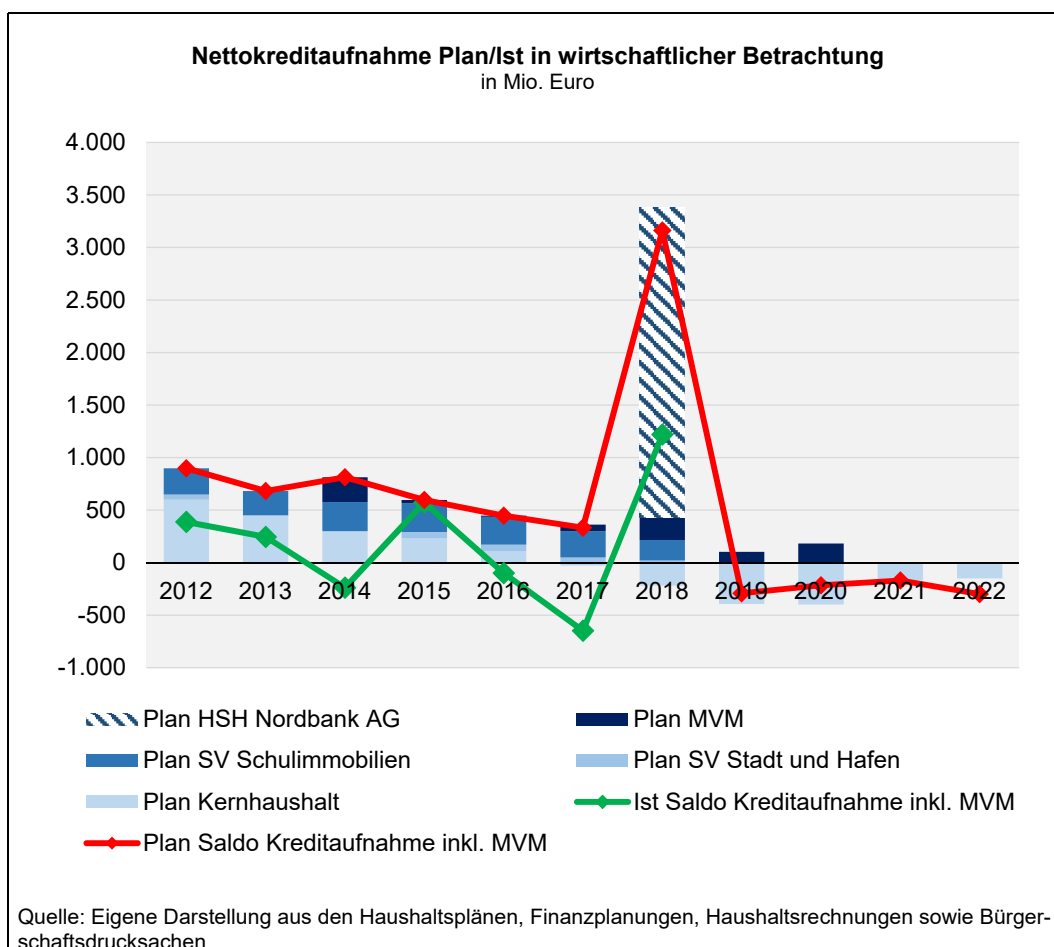
Quelle: Eigene Darstellung aus Haushaltsbeschlüssen und Bürgerschaftsdrucksachen

Ansicht 8: Geplante Kreditaufnahmen für MVM-Maßnahmen

In dieser Auflistung nicht enthalten sind die bereits prognostizierten, aber noch nicht ermächtigten Sicherheitsleistungen für die Sanierung der Gebäude der Universität Hamburg in Höhe von rund

500 Mio. Euro.²¹ Das projizierte Gesamtvolumen des Sanierungsbedarfs der Museen und Theater liegt bei mindestens 300 Mio. Euro.²² Die Gesamtvolumina der Maßnahmen „Philosophenturm“, „Neubau Herzzentrum“ und „Jugendanstalt Hamburg“ liegen bei 85 Mio. Euro, 222 Mio. Euro und 165 Mio. Euro.²³ Im Ergebnis werden also die Kreditaufnahmen im Zusammenhang mit den MVM weiter erheblich steigen.

31. Der Rechnungshof rechnet in einer wirtschaftlichen Betrachtung der Schuldenbremse die bis 2020 ermächtigten Bürgschaften im Zusammenhang mit dem MVM den Kreditaufnahmen des Kernhaushalts und der Sondervermögen zu (vgl. Tz. 11). Hierdurch ergibt sich folgendes Bild:



Ansicht 9: Nettokreditaufnahme Plan/Ist in wirtschaftlicher Betrachtung

32. In der Plan-Betrachtung für die Haushaltsjahre 2019 und 2020 ergibt sich auch bei Addition der avisierten Kreditaufnahmen durch

²¹ Beratende Äußerung nach § 81 Absatz 2 LHO „Monitoring Schuldenbremse 2018“ vom 23. August 2018, S. 29 f. (Bürgerschaftsdrucksache 21/14225 vom 3. September 2018).

²² Bürgerschaftsdrucksache 21/13127 vom 22. Mai 2018, Nr. 3.

²³ Bürgerschaftsdrucksachen 21/14185 vom 28. August 2018 sowie 21/17909 und 21/17910 vom 30. Juli 2019.

die MVM in wirtschaftlicher Betrachtung noch ein Finanzierungsüberschuss von rund 280 Mio. Euro in 2019 und von rund 215 Mio. Euro in 2020.

Der Finanzierungsbedarf des Kernhaushaltes erhöht sich durch die Hinzurechnung der tatsächlichen Kreditaufnahmen der MVM-Maßnahmen im Ist des Jahres 2018 um 83 Mio. Euro auf 1.219 Mio. Euro. Diese Erhöhung ist nicht signifikant.

33. Die Planungen für die Jahre 2019 und 2020 sehen Kreditaufnahmen in fünf neuen Fällen vor, für die die FHH Sicherheitsleistungen von bis zu 283 Mio. Euro übernimmt (siehe Ansicht 8).

Zusätzlich enthält der Haushaltsbeschluss zum Haushaltsplan 2019/2020 die Ermächtigung zur Übernahme von Sicherheitsleistungen für bereits begonnene, aber noch nicht fertiggestellte MVM-Maßnahmen.²⁴ Es wird erstmalig auf eine unternehmensbezogene Ermächtigung für die Aufnahme von Sicherheitsleistungen verzichtet. Hierdurch wird die Nachvollziehbarkeit der Kostenzuordnung und -entwicklung der einzelnen MVM-Maßnahmen erschwert.

34. Seit Einführung des MVM im universitären und kulturellen Bereich wurden mehrere Objektgesellschaften für die Abwicklung der Bau- und Sanierungsmaßnahmen gegründet bzw. befinden sich in Gründung. Es handelt sich um die

- 1. bis 4. IVFL Immobilienverwaltung für Forschung und Lehre GmbH & Co. KG²⁵,
- IVK Immobilienverwaltung für Kultur GmbH und Co. KG,
- 1. und 2. HIM Hamburgische Immobiliengesellschaft für Museen mbH & Co. KG,
- UKE Immobilien Verwaltungsgesellschaft mbH & Co. KG und
- IVJV Immobilienverwaltung für Justizvollzug GmbH & Co.KG.

Die Komplexität des neuen Umgangs mit Neu- und Sanierungsbauten hat auch in der Bürgerschaft vermehrt zu Nachfragen geführt,

²⁴ Ermächtigt wird jeweils die Kreditaufnahme des noch offenen Restbetrags der Ursprungsplanung.

²⁵ Die Gründung einer 5. IVFL für die Abwicklung des MVM-Projekts „Zentrum für Studium und Promotion auf dem Campus der Technischen Universität Hamburg-Harburg (ZSP)“ wurde mit Bürgerschaftsdrucksache 21/9508 vom 20. Juni 2017 angekündigt, die Umsetzung erfolgte jedoch letztlich durch die 3. IVFL. Diese Planungsänderung wurde nicht zur Kenntnis gegeben, im Haushaltsbeschluss 2019/2020 findet sich noch eine Ermächtigung für die 5. IVFL.

sowohl hinsichtlich des Sachstands einzelner Maßnahmen, der Zuordnung von Maßnahmen zu einzelnen Objektgesellschaften als auch zur Erlangung eines aktuellen Gesamtüberblicks.²⁶

Dies zeigt, dass die Etablierung einer regelhaften Darstellung sowie eine maßnahmengenaue Auflistung ermächtigter Kreditaufnahmen zu jedem Haushaltsplan – beispielsweise als Teil des Finanzberichts – erforderlich ist, um die Bürgerschaft in die Lage zu versetzen, Art und Umfang der Maßnahmen und ihrer finanziellen Auswirkungen im Blick zu behalten und letztlich ihr Kontrollrecht zu wahren. Als Format bietet sich beispielsweise die vom Senat in der Vergangenheit vorgelegte „Übersicht: Private Vorfinanzierungen öffentlicher Baumaßnahmen“²⁷ an.

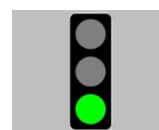
35. Daneben hat bislang keine Evaluation des MVM im Hinblick auf seine Wirtschaftlichkeit stattgefunden. Auch dies wurde aus der Bürgerschaft mehrfach eingefordert.²⁸ Der Senat hat den kurzfristigen Beginn des Vergabeverfahrens für eine externe Evaluation des MVM in Aussicht gestellt.²⁹
36. Aufgrund des finanziellen Volumens der angemeldeten und projektierten MVM-Maßnahmen bleibt abzuwarten, ob die jährlich erforderlichen Kreditaufnahmen in wirtschaftlicher Betrachtung der Schuldenbremse weiterhin durch Finanzierungsüberschüsse im Kernhaushalt kompensiert werden können. Ebenso ist das Ergebnis der ausstehenden Evaluation der Wirtschaftlichkeit des Modells ungewiss.

Die Ampel bleibt daher auf „Gelb“.

3.4 Strukturelle Verschuldung durch Inanspruchnahme finanzieller Transaktionen

Bewertungskriterium „Umgehungsmöglichkeiten“:

Strukturelle Verschuldung durch Inanspruchnahme finanzieller Transaktionen



Anzeichen für strukturelle Verschuldung durch Inanspruchnahme finanzieller Transaktionen sind weiterhin nicht erkennbar.

²⁶ Beispielsweise Bürgerschaftsdrucksachen 21/12144 vom 2. März 2018, 21/14130 vom 22. August 2018 sowie 21/14836 vom 6. November 2018.

²⁷ Siehe zuletzt Anlage 6.3 zum Finanzbericht 2015/2016.

²⁸ Beispielsweise Bürgerschaftsdrucksachen 21/13425 vom 19. Juni 2018, 21/13579 vom 26. Juni 2018 sowie 21/17647 vom 25. Juni 2019.

²⁹ Bürgerschaftsdrucksache 21/17647 vom 25. Juni 2019.

37. Finanzielle Transaktionen sind beispielsweise der Erwerb von Beteiligungen. Zur Finanzierung eines negativen Saldos finanzieller Transaktionen dürfen auch unter dem Regime der Schuldenbremse noch Kredite aufgenommen werden.³⁰ Dies bietet die Möglichkeit eines „Gestaltungsmisbrauchs“, indem durch eine gezielte Ausgestaltung von Sachverhalten die Regelungen der Schuldenbremse umgangen werden könnten.

Der Senat plant die Entwicklung des Saldos finanzieller Transaktionen bis 2022 wie folgt:

Saldo finanzieller Transaktionen in Mio. Euro						
	Plan 2018	Ist 2018*	Plan 2019	Plan 2020	Plan 2021	Plan 2022
Einzahlungen aus der Veräußerung von Beteiligungen	0,0	4,5	0,0	0,0	0,0	0,0
Auszahlungen zum Erwerb von Beteiligungen	-75,0	-221,3	-92,5	-80,2	-453,8	-650,2
Einzahlungen aus gegebenen Darlehen	10,9	20,5	12,5	12,5	12,5	12,1
Auszahlungen aus gegebenen Darlehen	-13,3	-45,7	-9,9	-9,9	-9,9	-9,9
Einzahlungen aus Kreditaufnahme beim öffentlichen Bereich	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Auszahlungen aus Kredittilgungen beim öffentlichen Bereich	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Saldo finanzieller Transaktionen	-77,5	-242,1	-90,0	-77,7	-451,3	-648,1

* Vom Rechnungshof bereinigt um Ein- und Auszahlungen von/an Landesbetriebe, staatliche Hochschulen und Sondervermögen, die (haushalts-)rechtlich Teile der FHH sind. Die Planzahlen berücksichtigen dies bereits.

Quelle: Finanzbericht 2019/2020 sowie Haushaltsrechnung 2018

Ansicht 10: Saldo finanzieller Transaktionen

38. Die Planung sieht ab 2021 größere Handlungsmöglichkeiten im Bereich des Erwerbs von Beteiligungen vor, wobei bislang keine Konkretisierung hinsichtlich Art und Umfang geplanter Einzelmaßnahmen vorgenommen worden ist.
39. Das Ist-Ergebnis 2018 zeigt gegenüber der ursprünglichen Planung deutlich höhere Auszahlungen bei den Positionen „Auszahlungen zum Erwerb von Beteiligungen“ und „Auszahlungen aus gegebenen Darlehen“. Die Auszahlungen zum Erwerb von Beteiligungen in 2018 setzen sich zusammen aus Kapitaleinlagen an die HGV (für die Töchter Sprinkenhof und Hamburger Hochbahn AG)³¹, die CCH Immobilien GmbH & Co. KG³² und die IBA Projektentwicklung GmbH & Co. KG (IPEG)³³ in Höhe von insgesamt 221,3 Mio. Euro.

³⁰ § 28 Absatz 2 Satz 1 Nr. 2 LHO.

³¹ Bürgerschaftsdrucksache 21/13971 vom 7. August 2018.

³² Bürgerschaftsdrucksache 21/13124 vom 22. Mai 2018.

³³ Bürgerschaftsdrucksache 21/11563 vom 9. Januar 2018.

Die Auszahlungen aus gegebenen Darlehen umfassen insbesondere ein Darlehen an das UKE³⁴ in Höhe von rund 35 Mio. Euro.

Alle Auszahlungen konnten ohne kreditäre Finanzierung direkt aus dem Kernhaushalt geleistet werden und sind daher schuldenbremsenunschädlich. Der Senat plant auch für die Folgejahre, die für finanzielle Transaktionen zulässige Nettokreditaufnahme nicht in Anspruch zu nehmen.³⁵

Die Ampel bleibt auf „Grün“.

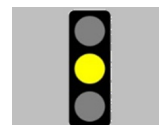
4. Investitionsniveau

40. Im Folgenden wird das Investitionsniveau aus drei Blickwinkeln betrachtet:

- Durch die Investitionsquote als Anteil der Investitionsauszahlungen an den Gesamtauszahlungen,
- durch das Verhältnis von Investitionen zu den Abschreibungen sowie
- durch die Betrachtung der Bauinvestitionen und Indikatoren für den Zustand von Gebäuden, Brücken, Straßen oder Tunnel.

Bewertungskriterium „Nachhaltigkeit“:

Investitionsniveau



Die Investitionsquote hat sich auf einem niedrigen Wert verstetigt. Für die in der Finanzplanung berücksichtigten höheren Investitionsauszahlungen bleibt die Detailplanung abzuwarten.

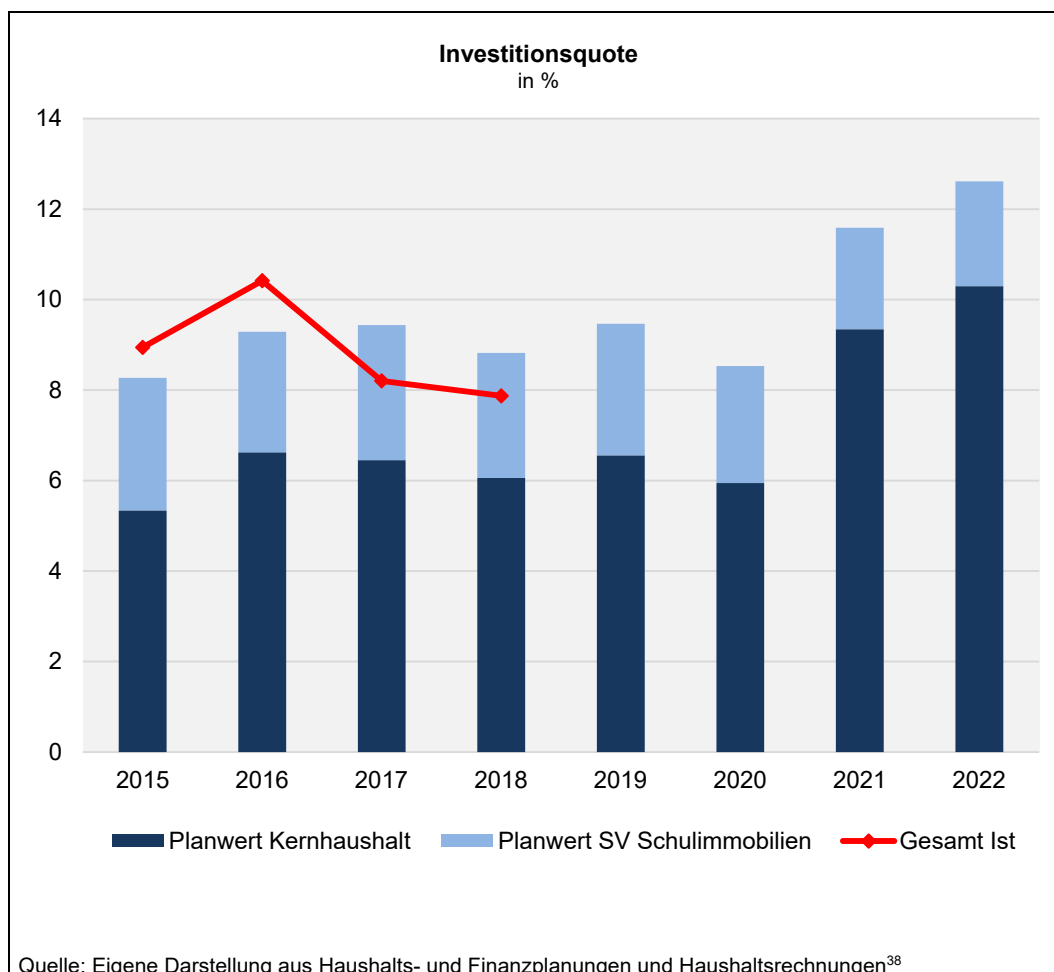
Der Senat hat das Ziel, den Sanierungsstau abzubauen. Die Planansätze für Bauinvestitionen wurden 2018 allerdings nicht vollständig umgesetzt. Auch die verschlechterte Prognose des Brückenzustands macht deutlich, dass der Senat sein Ziel in der Umsetzung noch intensiver verfolgen muss.

³⁴ Bürgerschaftsdrucksache 21/14050 vom 15. August 2018, Einzelplan 3.2.

³⁵ Finanzbericht 2019/2020, S. 10.

4.1 Investitionsquote

41. Die Investitionsquote³⁶ hat sich in den letzten Jahren wie folgt entwickelt:³⁷



Ansicht 11: Investitionsquote

42. Investitionen wurden seit 2015 auf einem relativ gleichbleibenden Niveau geplant, erst in der Finanzplanung ab 2021 sind deutlich

³⁶ Doppisch betrachtet das Verhältnis von Investitionsauszahlungen zu den Auszahlungen aus Verwaltungstätigkeit, Investitionen und gegebenen Darlehen.

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

³⁸ In 2018 ist für den Erwerb von Finanzanlagen eine Auszahlung in Höhe von 100 Mio. Euro an das SV Schulimmobilien geleistet worden, die eine dortige Nettoverschuldung ersetzen sollte. Diese Auszahlung wurde bei der Berechnung der Investitionsquote nicht berücksichtigt. Berücksichtigt wurden nur die Investitionen, die das SV Schulimmobilien getätigt hat. Die zusätzliche Auszahlung an das SV hätte insoweit Investitionen doppelt berücksichtigt. Ab dem Jahr 2019

steigende Werte erkennbar. Da hinter diesen Werten noch keine Detailplanung liegt, bleibt die tatsächliche Haushaltsplanung dieser Jahre abzuwarten. Die realisierten Investitionen blieben in den beiden letzten Jahren jeweils hinter der Planung zurück.

Anzumerken ist, dass die Quote 2018 niedrig ist, obwohl die absoluten Investitionsauszahlungen höher als im Vorjahr waren. Dies ist ein Effekt des Anwachsens der Gesamtauszahlungen im Zusammenhang mit der HSH Nordbank AG.

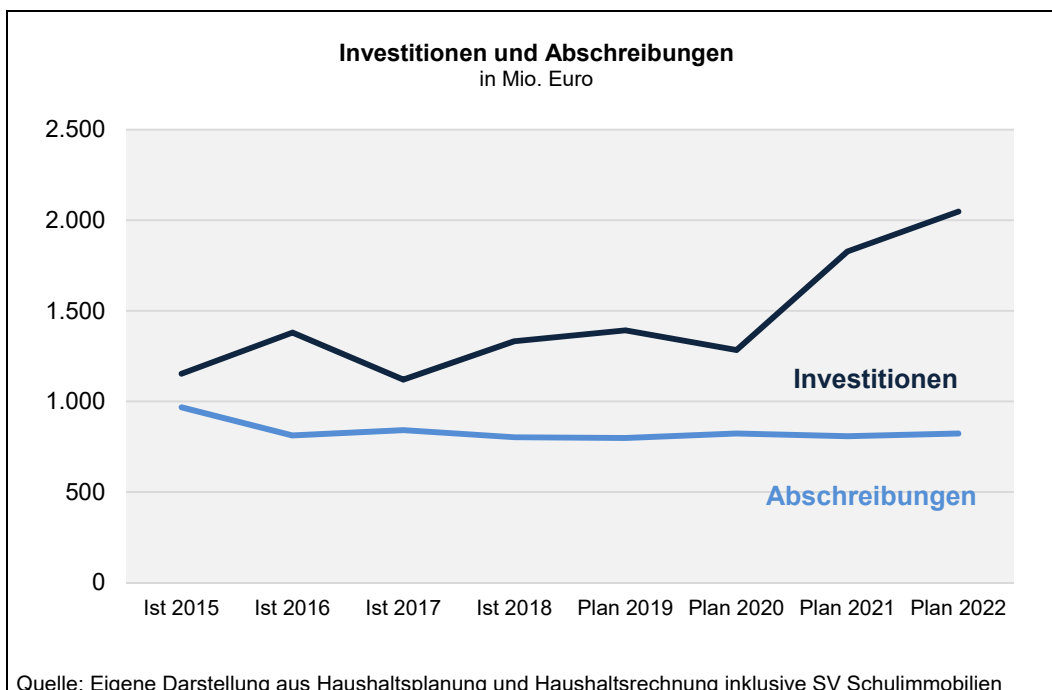
43. Die Investitionen im Rahmen der MVM-Maßnahmen werden bei der Berechnung der Investitionsquote nicht berücksichtigt. Die Auszahlungen für Investitionen bei den MVM-Maßnahmen betragen 9 Mio. Euro in 2015, 70 Mio. Euro in 2016, 86 Mio. Euro in 2017 und 82 Mio. Euro in 2018.³⁹ Diese entsprechen einem Anteil an den Gesamtauszahlungen des Haushalts von deutlich unter 1 % und können daher für das Gesamtbild zumindest bisher noch vernachlässigt werden.

4.2 Verhältnis von Investitionen und Abschreibungen

44. Neben der Investitionsquote kann auch das Verhältnis von Investitionen zu Abschreibungen einen Substanzverzehr anzeigen. Folgende Werte ergeben sich im Kernhaushalt einschließlich des SV Schulimmobilien:

werden diese nicht mehr als Auszahlungen für Investitionen, sondern als Auszahlungen für Darlehen geplant. Damit sind sie künftig – zutreffenderweise – auch nicht mehr in den Planzahlen der Investitionen enthalten.

³⁹ Die Daten wurden den jeweiligen Geschäftsberichten der Objektgesellschaften entnommen (Auszahlungen aus Finanzierungstätigkeit bzw. Ausleihungen).



Ansicht 12: Investitionen und Abschreibungen

45. In 2015 lagen die Abschreibungen nah an den Investitionen. Der Abstand hat sich in den Jahren danach vergrößert. Dies ist positiv und zeigt an, dass die Investitionen den Vermögensverzehr des jeweiligen Jahres überschreiten.

Auch im Finanzplanungszeitraum bis 2022 liegen die geplanten Investitionen über den geplanten Abschreibungen.

46. Damit zeigt dieser Indikator, dass der Substanzerhalt akut nicht gefährdet ist.

Für die Jahre ab 2021 sind insbesondere steigende Investitionsauszahlungen für den Erwerb von Finanzanlagen geplant. Auf diese fallen keine planmäßigen Abschreibungen an. Da die Zahlen dieser Jahre noch nicht mit konkreten Maßnahmen hinterlegt sind, bleibt diesbezüglich die nächste Haushaltsplanung mit den konkreten Investitionsauszahlungen und Abschreibungsbedarfen abzuwarten. Würde eine Umschichtung in Sachinvestitionen stattfinden, wären zusätzliche Abschreibungsaufwände im Haushaltsausgleich zu berücksichtigen.

4.3 Bauinvestitionen

47. Es ist richtig, dass der Senat sich das Ziel gesetzt hat, den Sanierungsstau systematisch und nachhaltig zu reduzieren und den Erhalt der öffentlichen Infrastruktur von der jeweils aktuellen Haushaltslage unabhängig zu gestalten.⁴⁰

Zwar sind die Datengrundlagen und Voraussetzungen für eine effiziente Erhaltung von baulichen Anlagen vielfach noch nicht gegeben, der Senat hat aber zugesagt, bestehende Defizite zu beseitigen und Verbesserungsmöglichkeiten umzusetzen und damit die Grundlagen für geeignete Ziele und Kennzahlen für das Erhaltungsmanagement zu schaffen.⁴¹

48. Gegenüber der letztjährigen Bewertung hat sich beim Abbau des Sanierungsstaus insgesamt noch keine durchgreifende Verbesserung ergeben. Beispielsweise steht den bereits erreichten Zustandsverbesserungen bei den Hauptverkehrsstraßen die Ankündigung einer weiteren Verschlechterung des Brückenzustandes gegenüber. Im Jahr 2017 waren 49 % von ca. 1.200 Brücken- und Tunnelbauwerken⁴² kurzfristig instand zu setzen oder sogar zu erneuern.⁴³ 2020 wird dieser Anteil 54 % betragen.⁴⁴

49. Zwar werden die Bauinvestitionen, d. h. die Auszahlungen für Baumaßnahmen, seit dem Jahr 2017 auf einem deutlich höheren Niveau geplant. Es gelingt allerdings bisher nicht, jährlich mehr als ca. 250 Mio. Euro umzusetzen, so dass 2017 und 2018 lediglich 75 % der entsprechenden Haushaltsansätze in investive Baumaßnahmen geflossen sind.

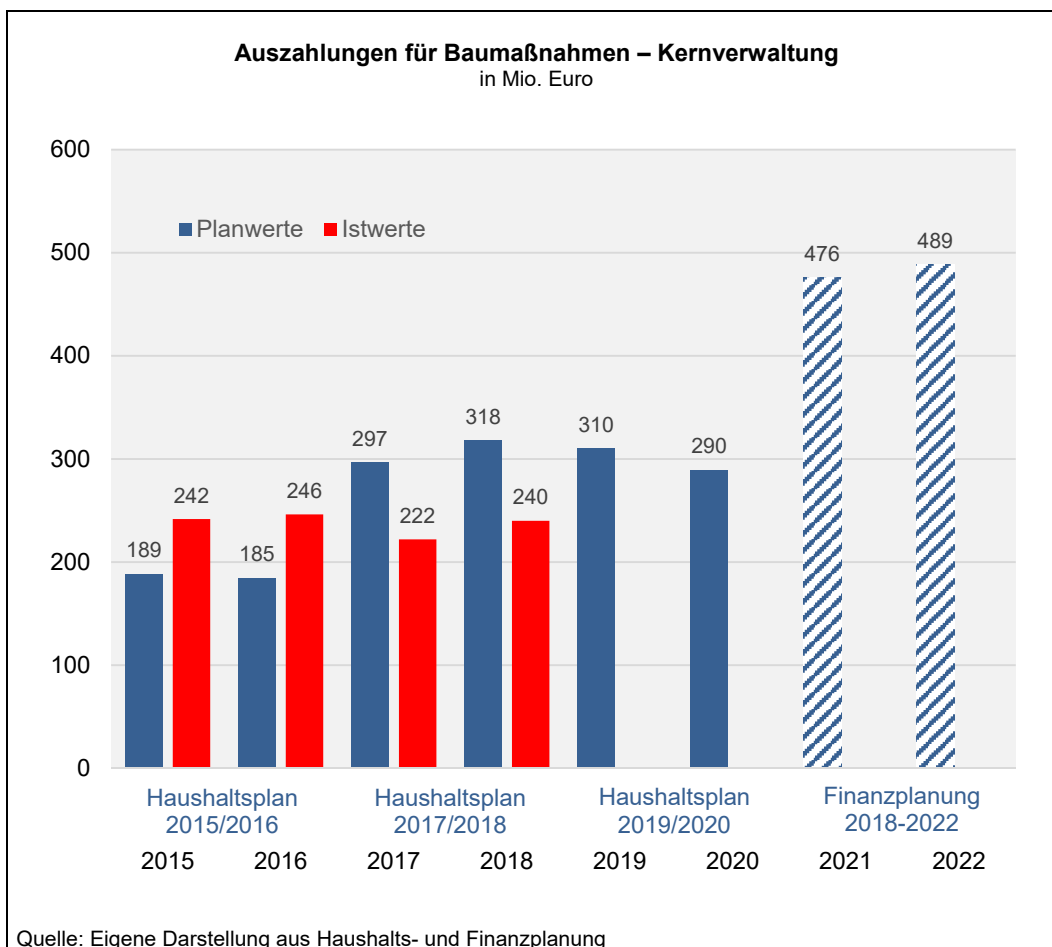
⁴⁰ Bürgerschaftsdrucksache 21/13592 vom 26. Juni 2018, S. 2.

⁴¹ Jahresbericht 2019, „Zustandsbewertung baulicher Anlagen“, Tzn. 300 f., und Bürgerschaftsdrucksache 21/17098 vom 7. Mai 2019.

⁴² Bürgerschaftsdrucksache 21/13828 vom 31. Juli 2018, S. 2. FHH-Brücken - Landesbetrieb Straßen, Brücken und Gewässer.

⁴³ Anteil mit Zustandsnote 2,5 bis 4. Haushaltsplan 2019/2020, Einzelplan 7, Produktgruppe 269.02, Kennzahlen 8 bis 10.

⁴⁴ Bürgerschaftsdrucksache 21/17192 vom 14. Mai 2019, S. 21.



Ansicht 13: Auszahlungen für Baumaßnahmen – Kernverwaltung

Der Senat muss dafür Sorge tragen, dass die von der Bürgerschaft bereitgestellten Mittel auch verwendet werden können. Dies berührt auch die Frage der Kapazitäten bei der entsprechenden Bauverwaltung. Das ist insbesondere vor dem Hintergrund der geplanten Steigerungen der Auszahlungen für Baumaßnahmen für die Jahre 2021 und 2022 zwingend.

4.4 Fazit

50. Die Investitionsquote steigt erst im Finanzplanungszeitraum deutlich an und lag in den beiden vergangenen Jahren im Ist deutlich unter den Planwerten. Da darüber hinaus noch nicht klar ist, ob die flächendeckende Umsetzung der Grundsätze des Erhaltungsmanagements gelingt, bleibt die „gelbe Ampel“ bestehen.

IV. Struktureller Haushaltsausgleich

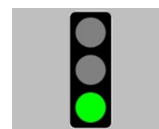
51. Die in den Kapiteln III.1. und III.2. behandelte Nettokreditaufnahme im Plan und im Ist stellt den Regelungsbereich der Schuldenbremse im engeren Sinne dar und schreibt vor, dass künftig die Einzahlungen die Auszahlungen zu decken haben. Dies zeigt sich zahlenmäßig im doppelten Gesamtfinanzplan bzw. der doppelten Gesamtfinanzrechnung.

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

Aus diesem Grund ist es konsequent, dass sich der Senat das Ziel gesetzt hat, ab 2024 auch den Ausgleich von Erträgen und Aufwendungen zu erreichen. Dies zeigt sich in dem Gesamtergebnisplan bzw. der Gesamtergebnisrechnung.

1. Struktureller Abbaupfad im Plan

Bewertungskriterium „Strukturelles Defizit“:
Einhaltung des Abbaupfads im Plan



Die Plan-Werte müssen einen kontinuierlichen, möglichst gleichmäßigen Abbau des strukturellen Defizits vorsehen. Die Anforderungen an einen solchen Abbaupfad erfüllt die Finanzplanung 2018-2022.

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

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

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

Quelle: Eigene Darstellung aus Haushalts- und Finanzplanungen

Ansicht 14: Abbaupfad strukturelles doppeltes Defizit

Das Ziel des Senats, bis 2024 eine ausgeglichene Gesamtergebnisplanung vorzulegen und damit einen strukturellen doppelten

Haushaltsausgleich gemäß § 27 Absatz 1 LHO zu erreichen, ist realisierbar.

2. Struktureller Abbaupfad im Ist

Bewertungskriterium „Strukturelles Defizit“:

Einhaltung des Abbaupfads im Ist



Es ist 2018 gelungen, in der Gesamtergebnisrechnung einen Überschuss zu erzielen: Das Jahresergebnis beträgt plus 1,1 Mrd. Euro. Allerdings: Nach Abzug von zu bereinigenden Sondereffekten – insbesondere den überdurchschnittlichen Steuererträgen und der Entlastung des Haushalts durch das Anwachsen der Reste – verbleibt ein bereinigtes Jahresergebnis von minus 300 Mio. Euro.

Auch ist das Jahresergebnis durch die Auflösung einer Rückstellung im Zusammenhang mit der HSH Nordbank AG um 316 Mio. Euro entlastet worden.

Bei „spiegelbildlicher“ Anwendung des Maßstabs der LHO zum Haushaltsausgleich für den Plan ergibt sich auch für das Ist erstmalig ein kleiner Überschuss von 33 Mio. Euro.

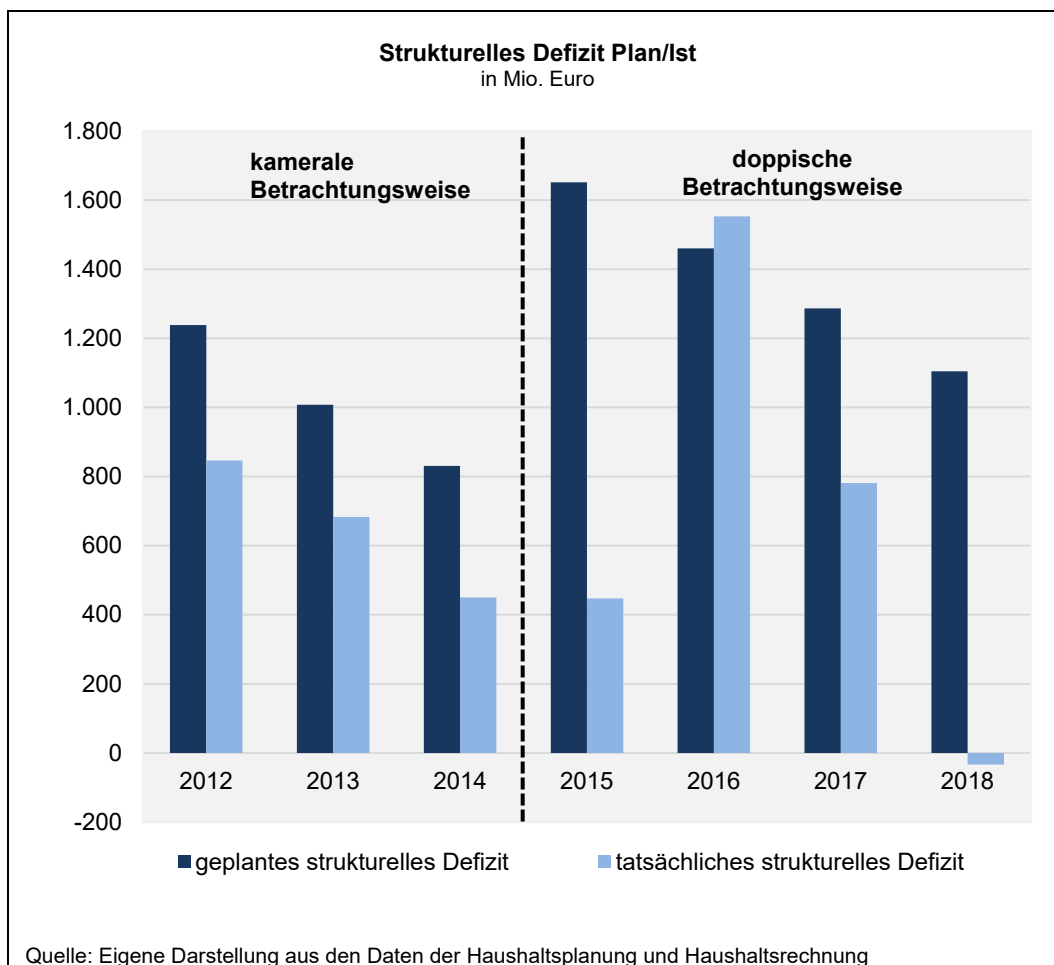
53. Der Abbau des strukturellen Defizits ist gesetzlich nur für die Planung fixiert. Das Ziel eines strukturell ausgeglichenen Haushalts kann aber nur gelingen, wenn der geplante Abbaupfad in den kommenden Jahren auch in den Ist-Werten erreicht wird.

Festzustellen ist, dass das doppelte Ergebnis seit 2015 stärker von „Sprüngen“ gekennzeichnet ist als das kamerale Haushaltsergebnis. Dies gilt sowohl positiv als auch negativ. Hintergründe hierfür sind

- „Startschwierigkeiten“ bei der Umstellung auf die doppelte Buchführung⁴⁵ und
- dass die Doppik auch nicht zahlungswirksame Vorgänge erfasst, die naturgemäß mit Bewertungen einhergehen. Beispielsweise können Zinsentwicklungen oder neue Sterbefaheln großen Einfluss auf den Aufwand und Ertrag eines Haushaltsjahres nehmen.

⁴⁵ Siehe beispielsweise Beratende Äußerung nach § 81 Absatz 2 LHO „Monitoring Schuldenbremse 2018“ vom 23. August 2018, S. 48 (Bürgerschaftsdrucksache 21/14225 vom 3. September 2018).

Dies ist bei der Interpretation der Zahlen zu berücksichtigen. Gleichwohl ist der Trend des Defizitabbaus klar zu erkennen:



Ansicht 15: Strukturelles Defizit Plan/Ist

54. Im Ist gab es unter spiegelbildlicher Berücksichtigung der für den Plan in § 27 Absatz 1 LHO⁴⁶ normierten Bestandteile des Haushaltsausgleichs, d. h.

- des Jahresergebnisses,
- der Zuführung zur Konjunkturposition sowie
- den Korrekturen von Bilanzierungs- und Bewertungsansätzen

in 2018 erstmals einen Überschuss (33 Mio. Euro) in der Gesamtergebnisrechnung. Hauptgründe hierfür sind:

- Die Bildung von bilanziellen Ermächtigungsvorträgen („Reste“). Diese haben 2018 mit 1,75 Mrd. Euro gegenüber dem Vorjahr (1,41 Mrd. Euro) um über 300 Mio. Euro zugenommen. Diese Reste werden erst in den Folgejahren in Anspruch genommen werden und dann die Ergebnisrechnung

⁴⁶ In Verbindung mit Art. 40 § 5 Absatz 5 SNHG.

beeinflussen. Eine solche Verschiebung hat es bereits in 2016 gegeben, wo das strukturelle Defizit im Ist höher als im Plan lag.⁴⁷

- Die Auflösung einer Rückstellung im Zusammenhang mit der HSH Nordbank AG in 2018 in Höhe von 316 Mio. Euro.

Die Erträge haben zwar das Ergebnis 2018 verbessert, sind aber ein Einmaleffekt und wurden zuvor nicht im klassischen Sinne „verdient“ (siehe hierzu Tz. 56).

55. Eine tiefere Analyse zeigt zunächst beim Jahresergebnis für 2018 einen Überschuss von 1,1 Mrd. Euro. Die Restbildung und die konjunkturbedingt hohen Steuererträge sind bei der Überleitung des Jahresergebnisses auf das sog. bereinigte Jahresergebnis abzusetzen. Es ergibt sich (zusammen mit weiteren Sonderfaktoren) wirtschaftlich betrachtet ein negatives bereinigtes Jahresergebnis von 315 Mio. Euro:

⁴⁷ Siehe Beratende Äußerung nach § 81 Absatz 2 LHO „Monitoring Schuldenbremse 2017“ vom 9. November 2017, S. 38 (Bürgerschaftsdrucksache 21/11230 vom 4. Dezember 2017).

Analyse Jahresergebnis 2018
in Mio. Euro

Auszug aus dem Geschäftsbericht 2018, S. 147, Gesamtergebnisrechnung Kernverwaltung:

	Anhang	
	2017 in Tsd. Euro	2018 in Tsd. Euro
18. FINANZERGEBNIS	17.509	19.539
19. ORDENTLICHES ERGEBNIS	-2.998.653	1.116.842
20. JAHRESERGEBNIS	-2.998.653	1.116.842
21. Auflösung von bilanziellen Ermächtigungsvorträgen aus Vorjahren	1.465.251	1.413.420
22. Bildung von bilanziellen Ermächtigungsvorträgen zum Jahresende	-1.413.420	-1.748.926
23. Auflösung von bilanziellen Ermächtigungsvorbelastungen aus Vorjahren	-487	-12.270
24. Bildung von bilanziellen Ermächtigungsvorbelastungen zum Jahresende	12.270	0
25. Jahresergebnis nach Ermächtigungsvorträgen bzw. nach Ermächtigungsvorbelastungen	-2.935.040	769.066
26. Zuführung zur Konjunkturposition	-1.281.631	-1.072.949
27. Eigenkapitalerhöhungen aus Korrekturen von Bilanzierungs- und Bewertungsansätzen, die für den Jahresabschluss des Haushaltsjahres 2014 getroffen worden sind	-5.591	-60.965
28. Eigenkapitalverringerungen aus Korrekturen von Bilanzierungs- und Bewertungsansätzen, die für den Jahresabschluss des Haushaltsjahres 2014 getroffen worden sind	3.504.781	50.303
29. Bereinigtes Jahresergebnis	-717.486	-314.545
30. Einstellungen in den Ergebnisvortrag	717.486	314.545
31. BILANZERGEBNIS	0	0

Der in § 27 Abs. 1 LHO für den Plan definierte Haushaltsausgleich lässt sich aus dieser Darstellung wie folgt herleiten (in Mio. Euro, gerundet, vgl. Tz. 53):

Zeile 20. Jahresergebnis	1.117
- abzgl. Zeile 26. Zuführung zur Konjunkturposition	- 1.073
- abzgl. Saldo aus Korrekturen, die noch aus 2014 herrühren (Saldo aus Zeile 27. und Zeile 28.)	- 11
<hr/>	
= Haushaltsausgleichsbetrag spiegelbildlich zur Planungsregel in § 27 Abs. 1 LHO	= 33

Quelle: Eigene Darstellung aus dem Geschäftsbericht 2018

Ansicht 16: Analyse Jahresergebnis 2018

Das Jahresergebnis lag bei 1,1 Mrd. Euro Überschuss, weil ...

... im Jahr 2018 zwar noch Aufwand aus der Nutzung von „Resten“ aus 2017 in Höhe von 1,4 Mrd. Euro angefallen ist, gleichzeitig aber auch ursprünglich geplante Aufwände von 1,7 Mrd. Euro nach 2019 verschoben wurden („neue Reste“), was per Saldo das Ergebnis 2018 gegenüber der Planung um rund 300 Mio. Euro entlastet hat ...

... und zudem in 2018 die Steuererträge rund 1,1 Mrd. Euro über dem Betrag lagen, der bei normaler Konjunktur zu erwarten gewesen wäre.

Im Jahresergebnis hat sich die Bereinigung von Fehlern, die aus der Zeit vor dem Echtbetrieb (seit dem 1. Januar 2015) herrühren, ausgewirkt: Korrekturen haben sich mit 61 Mio. Euro positiv ausgewirkt und mit 50 Mio. Euro negativ. Im Saldo hätte das Ergebnis ohne diese Fehlerkorrekturen um 11 Mio. Euro niedriger ausfallen müssen.

Dies ergibt ein um die überdurchschnittliche Konjunktur und andere Effekte bereinigtes Jahresergebnis von minus 315 Mio. Euro.

56. In 2018 sind rund 2,5 Mrd. Euro Rückstellungen verbraucht worden, da die hsh finanzfonds AöR diese Mittel im Zuge des Verkaufs der HSH Nordbank AG vom Kernhaushalt abgefordert hat. Dieser Vorgang ist in 2018 ergebnisneutral, da die Rückstellungen den Haushalt schon in Vorjahren belastet haben.

Die Kosten für die HSH Nordbank AG sind hinsichtlich des Haushaltsausgleichs gleichsam „in die Lücke zwischen beiden Systemen“ gefallen:

- Die Kosten haben den Haushaltsausgleich in der Kameralistik noch nicht belastet, weil sie in den kameralen Haushaltsjahren bis 2014 nicht zahlungswirksam waren.
- Sie haben in den doppelischen Haushaltsjahren ab 2015 den Haushaltsausgleich nicht mehr belastet, weil für sie bereits vor dem Start in den doppelischen Echtbetrieb eine Rückstellung gebildet wurde.

Gleichwohl wirkt der Mittelabfluss auf die Finanzrechnung des Jahres 2018 und engt auch durch Tilgungen in den Folgejahren den Spielraum der Finanzrechnung ein.⁴⁸

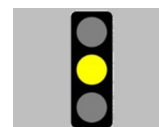
Die oben erwähnte Auflösung von Rückstellungen im Zusammenhang mit der HSH Nordbank AG von 316 Mio. Euro (vgl. Tz. 54) ist ergebniswirksam, sie hat das Jahr 2018 entlastet. Ursache war, dass Risiken nicht eingetreten waren bzw. nicht weiter fortbestehen und insofern die hierfür gebildeten Rückstellungen aufzulösen waren.

57. Insgesamt sind die Anforderungen an den Abbaupfad erfüllt, so dass die Ampel weiterhin auf „Grün“ steht. Dieser ist allerdings durch Einmaleffekte begünstigt. In seinen Anstrengungen zum Abbau des strukturellen Defizits darf der Senat deshalb nicht nachlassen.

V. Risiken und Chancen

Bewertungskriterium „Risiken und Chancen“

Risiken und Chancen



Die Risiken aus der HSH Nordbank AG haben durch den Verkauf deutlich abgenommen. Es verbleibt ein Restrisiko, das in Eurobeträgen zwar immer noch hoch, hinsichtlich der Eintrittswahrscheinlichkeit aber deutlich geringer als in den Vorjahren ist.

Neue Bundesfinanzierungen sind Chancen, die sich jedoch auch in Risiken umkehren können.

1. HSH Nordbank AG

58. Nach dem Verkauf der HSH Nordbank AG haften die Länder Hamburg und Schleswig-Holstein noch paritätisch als Gewährträger für ausgewählte Verbindlichkeiten der Bank, die bis Mitte 2005 entstanden sind. Der Umfang der Haftung reduziert sich von Jahr zu Jahr und endet 2041. Zum 31. Dezember 2018 betrug der Haftungsanteil der FHH als Gewährträger für Verbindlichkeiten und Pensionsverpflichtungen 1.027 Mio. Euro. Eine Inanspruchnahme der Stadt würde nur bei einem Untergang der aus dem Verkauf hervorgegangenen neuen Bank drohen.

⁴⁸ Der Senat plant gemäß Bürgerschaftsdrucksache 21/15510 vom 11. Dezember 2018, die Schuldscheine bzw. Wertpapiere der hsh finanzfonds AöR nach Fälligkeit bis 2025 durch den Kernhaushalt abzulösen. In 2019 sind bisher 450 Mio. Euro als Leistungen abgeflossen.

59. Darüber hinaus haftet Hamburg weiterhin für die hsh finanzfonds AöR und die hsh portfoliomanagement AöR, die Abwicklungslasten tragen. Diese sind grundsätzlich bereits im Jahresabschluss 2018 der FHH berücksichtigt. Die Zahlungsverpflichtungen sind planmäßig im Jahresabschluss der FHH abgebildet bzw. durch den Vermögensbestand gedeckt. Insofern bilden diese Haftungen ein geringes Realisierungsrisiko.
60. In Summe verbleiben bei der Stadt insgesamt noch Risiken in Höhe von 6.423 Mio. Euro:

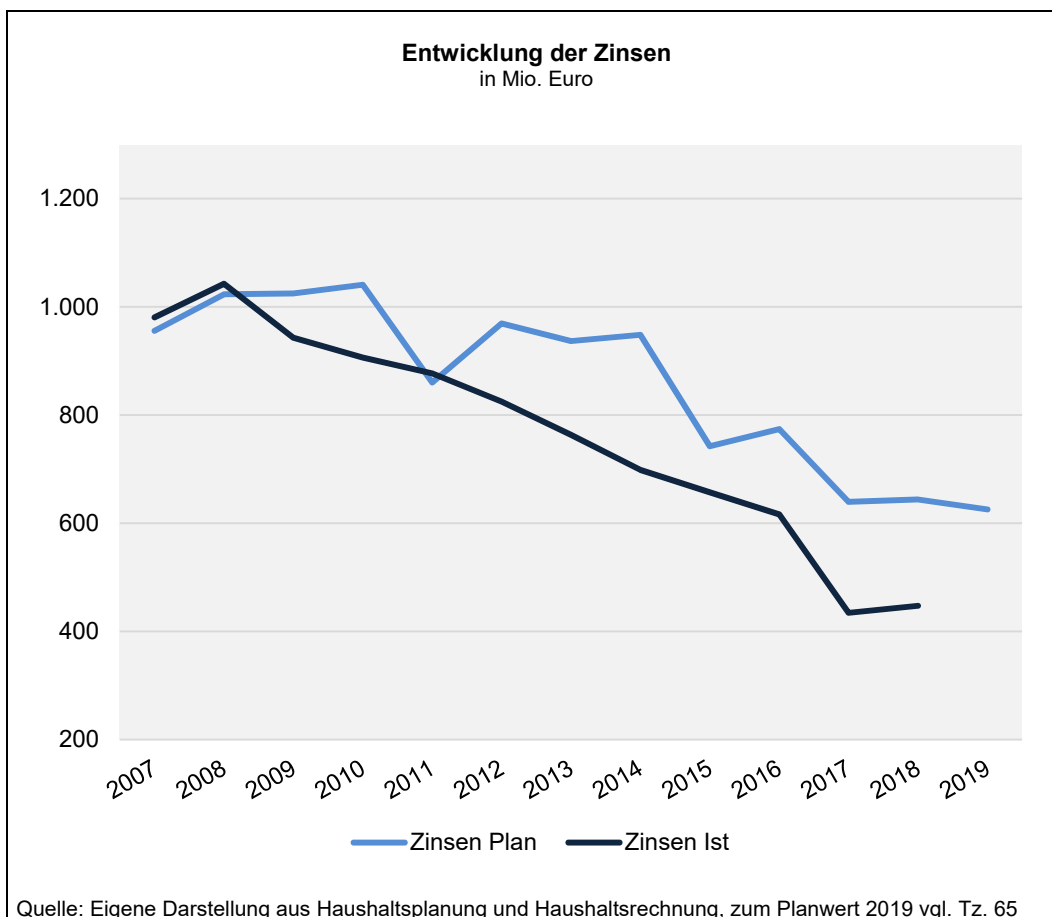
Verbliebene Risiken der FHH im Zusammenhang mit der HSH Nordbank AG auf den 31.12.2018		
Hamburg Commercial Bank AG (vormals: HSH Nordbank AG)	1.027 Mio. Euro Gewährträgerhaftung	
hsh finanzfonds AöR	1.718 Mio. Euro Gewährträgerhaftung und Anstaltslast	2.238 Mio. Euro Garantien
hsh portfoliomanagement AöR	394 Mio. Euro Gewährträgerhaftung und Anstaltslast	1.046 Mio. Euro Garantien

Quelle: Eigene Darstellung aus Angaben der Finanzbehörde

Ansicht 17: Verbliebene Risiken der FHH im Zusammenhang mit der HSH Nordbank AG

2. Zinsentwicklung

61. Die Kredite des Kernhaushalts betragen zum 31. Dezember 2018 rund 24 Mrd. Euro. In Zeiten der Niedrigzinsphase, die bereits seit Jahren andauert, sanken die Kosten von Anschlussfinanzierungen stetig; dies setzt sich bis heute fort. Soweit keine Netto-Neuverschuldung stattfand, führte dies zu sinkenden Zinskosten, die teilweise weit unterhalb der im Haushaltsplan veranschlagten Kosten lagen:

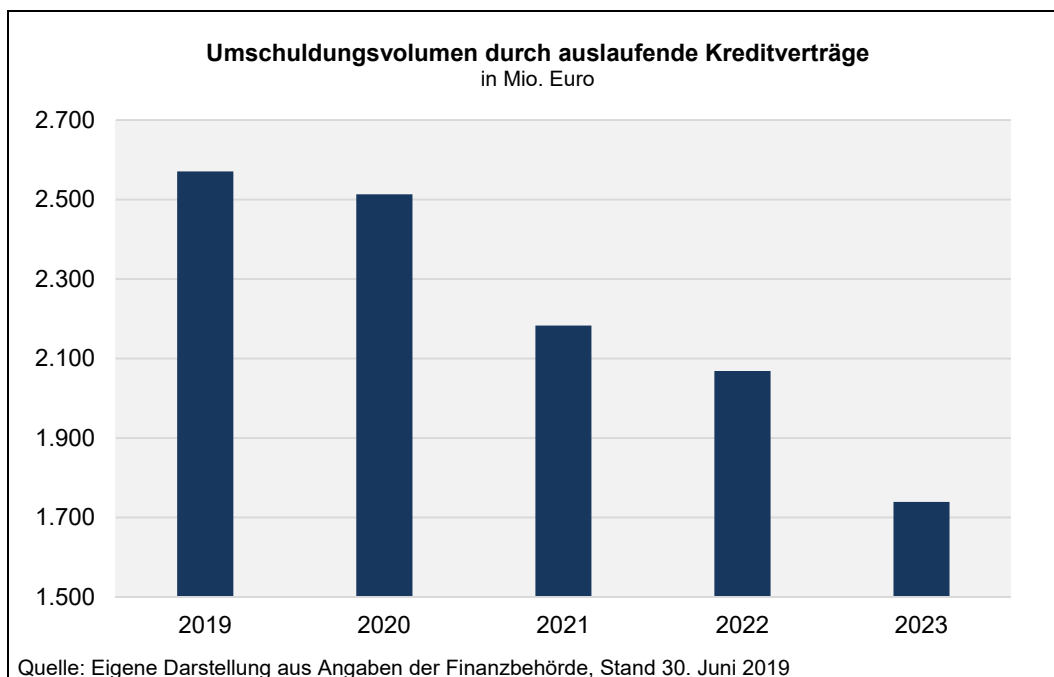


Ansicht 18: Entwicklung der Zinsen

62. Schon in der Vergangenheit hat der Rechnungshof deshalb Zinskosteneinsparungen als Chance bewertet.⁴⁹ In diesem Jahr hat er sich die Kreditverträge, die in den kommenden Jahren⁵⁰ zur Umschuldung fällig werden, genauer angesehen.
63. Zwischen dem 1. Januar 2019 und dem 31. Dezember 2023 laufen 137 Kreditverträge aus und stehen damit zur Umschuldung an. Sie haben ein Volumen von rund 11 Mrd. Euro:

⁴⁹ Beratende Äußerung nach § 81 Absatz 2 LHO „Monitoring Schuldenbremse 2014“ vom 21. August 2014, S. 34 f. (Bürgerschaftsdrucksache 20/12925 vom 3. September 2014).

⁵⁰ Zeitraum ist die nächste mittelfristige Finanzplanung 2019-2023.



Ansicht 19: Umschuldungsvolumen

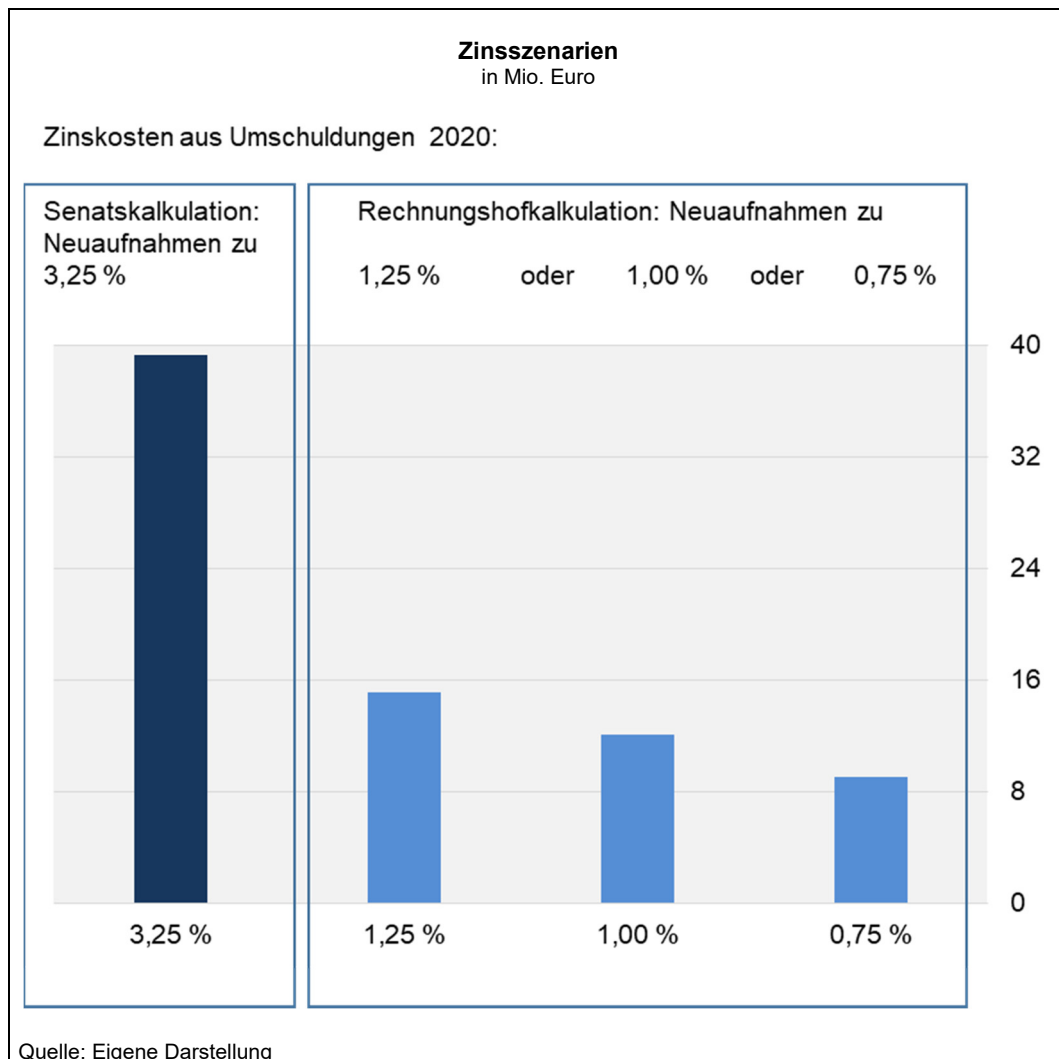
Für die Veranschlagung der Zinskosten im Haushaltsplan hat der Senat bei einer Umschuldung der Kredite in den Jahren 2019 und 2020 einen Zinssatz von 2,75 % bzw. 3,25 % angenommen.⁵¹ Im ersten Halbjahr 2019⁵² lagen die Zinsen tatsächlich durchschnittlich bei 0,75 % für neue Kreditaufnahmen. Insoweit ist davon auszugehen, dass die Umschuldungskredite für 2019 und 2020 mit einem Zinssatz deutlich unter 2,75 % bzw. 3,25 % aufgenommen werden können.

64. Für das Jahr 2020 hat der Rechnungshof beispielhaft drei Zinsszenarien für die auslaufenden Kredite im Vergleich zum Planwert des Senats (3,25 %) berechnet. Aufgrund der aktuellen Zinssituation wurden in den Szenarien Zinssätze von 0,75 %, 1,00 % und 1,25 % angenommen. Weiterhin wird bei der Berechnung davon ausgegangen, dass alle auslaufenden Kredite umgeschuldet werden.

Mit dem Planwert von 3,25 % errechnen sich für die umzuschuldenden Kredite für das Jahr 2020 Zinskosten in Höhe von 39,3 Mio. Euro. Wird ein Zinssatz von 0,75 % unterstellt, belaufen sich die Kosten auf 9,1 Mio. Euro. Bei einem Zinssatz von 1,00 % betragen die Zinskosten 12,1 Mio. Euro. Zinskosten in Höhe von 15,1 Mio. Euro entstehen bei einem Zinssatz von 1,25 %:

⁵¹ Finanzbericht 2019/2020, S. 32.

⁵² Im ersten Halbjahr 2019 sind 750 Mio. Euro zum durchschnittlichen Zinssatz von 0,75 % aufgenommen worden. Diese haben eine durchschnittliche Laufzeit von 10 bis 15 Jahren.



Ansicht 20: Zinsszenarien

Bei der derzeitigen Niedrigzinsphase ist bei Neukreditaufnahmen für dieses und das nächste Jahr ein deutlich niedrigerer Zinssatz wahrscheinlich, als gegenwärtig für die Ansätze im Haushalt zugrunde gelegt. Unter den vom Rechnungshof getroffenen Annahmen ergeben sich für 2020 gegenüber der Planung Einsparungen bei den Zinsen zwischen 24 und 30 Mio. Euro. Gleichwohl: Der eher vorsichtige Ansatz als Ergebnis einer bereits in 2017 vorgenommenen Planung ist nicht zu beanstanden.

65. Mit der Fortschreibung des Haushaltsplans 2019/2020⁵³ wurden in 2019 angesichts der anhaltenden Niedrigzinsphase die Zinsermächtigungen in Höhe von 100 Mio. Euro zugunsten zentraler Risikovorsorgepositionen des Einzelplans 9.2 umgeschichtet.

Der Rechnungshof befürwortet eine Planung, die sich an den tatsächlichen Gegebenheiten des Marktes ausrichtet. Allerdings sollten Einsparungen, die sich ergeben, nicht an anderer Stelle

⁵³ Bürgerschaftsdrucksache 21/18151 vom 27. August 2019.

verplant, sondern für zusätzliche Tilgung genutzt werden. Dies hilft, künftige Belastungen bei wieder steigenden Zinsen zu reduzieren.

3. Gute-Kita-Gesetz

66. Der Bund beteiligt sich zunehmend an Ausgaben für Bildung, Wohnungsförderung und den Öffentlichen Personennahverkehr.⁵⁴ Die Bundesmittel sind befristet und werden zusätzlich zu den Landesmitteln zur Verfügung gestellt.
67. Durch das Gute-Kita-Gesetz hat Hamburg die Zusage des Bundes auf zusätzliche rund 121 Mio. Euro bis 2022 erhalten, die in mehr Fachkräfte und bessere Betreuung investiert werden sollen.⁵⁵
68. Diese Chance kann sich zukünftig in ein finanzielles Risiko umwandeln, sofern der Bund ab 2023 keine weiteren Mittel mehr bereitstellt und Hamburg den neuen Standard aus eigenen Haushaltsmitteln vollständig finanzieren muss.

4. Fazit

69. Mit dem Verkauf der HSH Nordbank AG sind große Teile der befürchteten Risiken eingetreten und zahlungswirksam geworden. Die verbleibenden Risiken sind betragsmäßig zwar weiterhin groß, hinsichtlich ihrer Eintrittswahrscheinlichkeit aber geringer.
70. Mit Blick in die Zukunft kann davon ausgegangen werden, dass für 2020 ff. finanzwirtschaftlich weiterhin eher positive Rahmenbedingungen und Aussichten dominieren: u. a. niedrige Zinsen, trotz zurückgehender Zuwächse weiterhin gute Steuereinnahmen, neue Bundesförderungen.

Alle diese Faktoren bleiben aber volatil: Zinsen können steigen, Bundesförderungen werden auslaufen, die Konjunktur bleibt auch mit Blick auf Handelskonflikte anfällig. Die Ampel bleibt aus diesen Gründen „gelb“.

⁵⁴ <https://www.bmbf.de/de/bund-und-laender-ueber-digitalpakt-schule-einig-8141.html>, <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2019/02/gg-aenderung.html>, <https://www.bmu.de/pressemitteilung/weitere-130-millionen-euro-fuer-saubere-luft-und-modernen-oepnv/>, abgerufen am 16. August 2019.

⁵⁵ Pressestelle des Senats, Pressemitteilung vom 7. August 2019.

VI. Konsolidierungsstrategien des Senats

1. Personalstrategie

Bewertungskriterium „Strategie des Senats“:

Personalstrategie



Der Personalbestand ist seit 2011 in sechs von acht Jahren um jeweils 500 bis 1.000 Vollkräfte angewachsen. Auch der Personalaufbau in der „Wachstumsstufe“ der Jahre 2019/2020 wird höher ausfallen als geplant.

Die Begrenzung der Haushaltsbelastung durch moderaten Abbau im „übrigen Bereich“ ist angesichts der dortigen Aufstockungen nicht realistisch.

In der Entwicklung der Zahlen ist weiterhin keine klare Strategie zu erkennen.

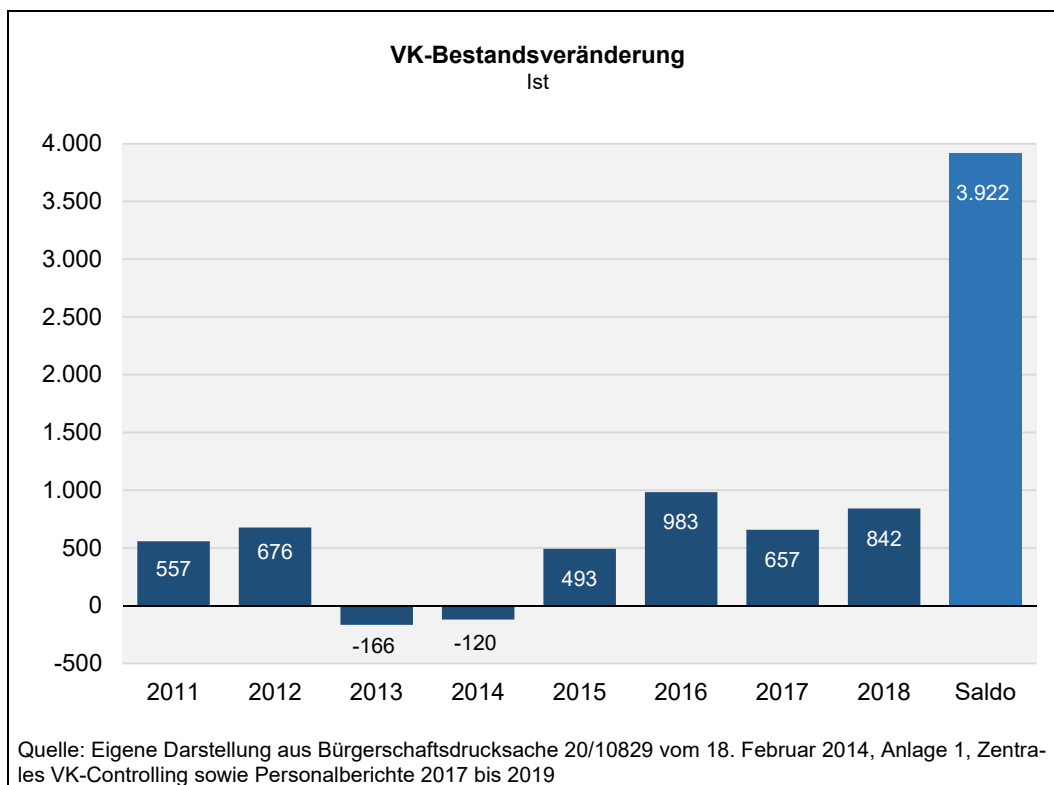
1.1 Entwicklung der Vollkräfte bis Ende 2018

71. Bis einschließlich 2015 hatte der Senat das Ziel, 250 Vollkräfte (VK)⁵⁶ pro Jahr in der hamburgischen Verwaltung abzubauen, um den Anstieg der Personalausgaben zu begrenzen. Der Umsetzungsstand wurde durch das sog. VK-Controlling beobachtet. Unterschieden wurden Bereiche, die VK einsparen mussten („direkte Steuerung“) und Bereiche, in denen ein VK-Zuwachs zulässig war („gesonderte Steuerung“).

Mit dem Doppelhaushalt 2017/2018 hatte der Senat für die Kernverwaltung Handlungsfelder definiert, in denen ein moderater Personalaufbau zulässig sein sollte. Diese Handlungsfelder wichen in ihrer Definition von den Bereichen der gesonderten Steuerung ab, so dass auch das VK-Controlling eine Anpassung erfahren hat.

⁵⁶ Vollkräfte umfassen die gesamte hamburgische Verwaltung mit Landesbetrieben und staatlichen Hochschulen, ohne Nachwuchskräfte und Mehrarbeit. Der Personalbericht 2018 führt hierzu aus: „Die Steuerung des Personalbestands erfolgt auf Basis des statistischen Personalbestands in Vollkräften. Der Begriff Vollkräfte, der das Beschäftigungsvolumen im Verhältnis zur Regelarbeitszeit der Beschäftigten ausdrückt, ist eine dezidierte Rechengröße des Personalberichtswesens. Die Definition der Vollkräfte weicht von der Definition der Vollzeitäquivalente (VZÄ) im Sinne der Strategischen Neuausrichtung des Haushaltswesens (SNH) ab. Dort werden beispielsweise auch Auszubildende und Aufwand für Mehrarbeit berücksichtigt.“ (Bürgerschaftsdrucksache 21/13830 vom 24. Juli 2018, S. 4). Beschäftigte in Landesbetrieben und staatlichen Hochschulen werden nicht in VZÄ dargestellt.

Die VK-Veränderung der letzten acht Jahre stellt sich für die hamburgische Verwaltung wie folgt dar:



Ansicht 21: VK-Bestandsveränderung

Im Zeitraum von 2011 bis 2018 sind im Saldo 3.922 VK aufgebaut worden. Dies ist eine Zunahme um knapp 7 %, was in etwa dem Bevölkerungszuwachs in Hamburg im gleichen Zeitraum entspricht. Der Aufbau erfolgte auch in Bereichen, die grundsätzlich für Einsparungen vorgesehen waren (d. h. Bereiche, die nicht als „gesondert gesteuert“ oder als Handlungsfelder ausgewiesen waren oder sind), unter anderem im Jahr 2018 in den Bezirksämtern, der Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen und der Behörde für Umwelt und Energie.⁵⁷

1.2 Entwicklung der Vollzeitäquivalente 2019 bis 2020

72. Mit dem Doppelhaushalt 2019/2020 setzt der Senat seinen Wachstumspfad im Personalbereich fort. Nach der „Wachstumsstufe“ im Personalbestand geht der Senat davon aus, dass sich dieser perspektivisch auf einem vertretbaren Niveau stabilisieren könne und müsse. Zwingend notwendigen Personalverstärkungen in den priorisierten Handlungsfeldern solle ein vertretbarer Rückgang des Personalbestands der „übrigen Bereiche“ durch Aufgabenkritik und

⁵⁷ Bürgerschaftsdrucksache 21/18742 vom 22. Oktober 2019, S. 7.

Effizienzsteigerung gegenüberstehen.⁵⁸ Dieser Rückgang sollte bereits im laufenden Jahr 2019 beginnen.

Geplante Entwicklung: VZÄ in priorisierten Handlungsfeldern und übrigen Bereichen					
	2019	2020	2019-2020 Saldo	2021	2022
VZÄ insgesamt	54.032	54.422	390	54.437	54.415
davon: VZÄ in priorisierten Handlungsfeldern	36.861	37.376	515	37.486	37.505
davon: VZÄ übrige Bereiche	17.171	17.045	-126	16.952	16.909

Quelle: Eigene Darstellung aus Finanzbericht 2019/2020

Ansicht 22: VZÄ in priorisierten Handlungsfeldern und übrigen Bereichen

73. Bereits im „Monitoring Schuldenbremse 2018“ hatte der Rechnungshof darauf hingewiesen, dass die „übrigen Bereiche“ eine große Anzahl von jeweils einzeln zu betrachtenden Aufgabenfeldern enthalten, bei denen ein Personalabbau nicht gewollt ist oder nicht der Steuerung des Senats unterliegt. Der Rechnungshof hatte daher angezweifelt, dass ein Abbau in der genannten Höhe in den „übrigen Bereichen“ realisiert werden kann.⁵⁹
74. Diese Beurteilung hat sich bestätigt: Allein für die Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes und des Vertrags für Hamburgs Stadtgrün werden in den „übrigen Bereichen“ mit Beginn des Jahres 2020 knapp 150 VZÄ zusätzlich, davon mehr als 110 dauerhaft (d. h. über das Jahr 2022 hinaus), benötigt.⁶⁰ Statt eines Abbaus findet in den „übrigen Bereichen“ also ebenfalls ein Aufbau statt. Um das Senatsziel „Stabilisierung des Personalbestands“ zu erreichen, müsste sich der VZÄ-Abbau in den „übrigen Bereichen“ im laufenden Jahr rechnerisch mehr als verdoppeln.

1.3 Fazit

75. Rückblickend ist festzustellen, dass der Senat mit seiner Strategie, in Teilbereichen Personal abzubauen, keinen Erfolg hatte. Der Personalkörper ist seit 2011 gewachsen; er hat in den letzten vier Jahren auch in den Bereichen zugenommen, die für einen Abbau von Personal vorgesehen waren.

⁵⁸ Finanzbericht 2019/2020, S. 24.

⁵⁹ Beratende Äußerung nach § 81 Absatz 2 LHO „Monitoring Schuldenbremse 2018“ vom 23. August 2018, S. 54 und S. 58 (Bürgerschaftsdrucksache 21/14225 vom 3. September 2018).

⁶⁰ Bürgerschaftsdrucksache 21/17638 vom 25. Juni 2019 und Bürgerschaftsdrucksache 21/16980 vom 24. April 2019.

76. Auch die angestrebte Stabilisierung des Personalbestands von 2019 auf 2020 wird nicht erreicht werden können. Hierzu tragen nicht nur Aufgabenzuwächse infolge bundesgesetzlicher Neuregelungen bei, die nicht vom Senat beeinflusst werden können (wie zum Beispiel die Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes). Vielmehr führen auch Entscheidungen in Hamburg – von der Personalausstattung für Bildung und innere Sicherheit bis hin zu Rangern in Naturschutzgebieten⁶¹ – zu Personalmehrbedarfen.

Was die Strategie des Senats nicht vermochte, könnte in den kommenden Jahren durch die Demografie erzwungen werden: Bis 2026 wird über ein Viertel der Beschäftigten aus Altersgründen aus der hamburgischen Verwaltung ausscheiden. Gleichzeitig nehmen die Rekrutierungsschwierigkeiten zu.⁶² Dies könnte im Ergebnis zu einer „Gegenfinanzierung“ der Ausweitung des Personalkörpers führen. Es bedarf einer Strategie, um diese Entwicklung zu steuern.

Die Ampel bleibt daher „gelb“.

2. Finanzstrategie

Bewertungskriterium „Strategie des Senats“:
Finanzstrategie



Hamburg hat sich mit dem Verfahren, die Aufwendungen nicht an schwankenden bzw. geschätzten Steuererträgen, sondern an einem langfristigen Vergangenheitstrend auszurichten, eine solide Finanzstrategie erarbeitet.

Bei den sich abzeichnenden Bedarfen für Großprojekte und kostenintensiver Standards gilt es, die Finanzierbarkeit im Blick zu behalten. Finanzieller Spielraum für Neues besteht darüber hinaus nicht.

77. Hamburg richtet seine Ausgabenplanung an einem langjährigen Trend der Steuereinnahmen aus. Der Stützzeitraum für die Trendberechnung ist im letzten Jahr zwar von 21 auf 14 Jahre verkürzt worden. Der Rechnungshof hält gleichwohl auch das jetzige Verfahren dem Grunde nach für solide.⁶³ Das Verfahren bereinigt die Steuereinnahmen um die konjunkturellen Effekte und richtet die Ausgaben an der Höhe der strukturell sicheren Steuereinnahmen

⁶¹ Bürgerschaftsdrucksache 21/16980 vom 24. April 2019.

⁶² Bürgerschaftsdrucksache 21/18742 vom 22. Oktober 2019, S. 15.

⁶³ Siehe Beratende Äußerung nach § 81 Absatz 2 LHO „Monitoring Schuldenbremse 2018“ vom 23. August 2018, S. 59 ff. (Bürgerschaftsdrucksache 21/14225 vom 3. September 2018).

aus.⁶⁴ Insoweit findet kein Haushalten nach (schwankenden) Steuereinnahmen statt. Dies begrenzt zwar in konjunkturell guten Jahren mit hohen Steuereinnahmen die Ausgaben, ermöglicht aber in Jahren niedrigerer Steuereinnahmen ein stetiges Haushalten. Nach vielen Jahren konjunkturellen Aufschwungs mit stetig steigenden Steuereinnahmen verstärken sich nun die Anzeichen für eine abflachende Konjunktur und stagnierende Steuereinnahmen.⁶⁵ Dies wird in Hamburg durch das gewählte Konjunkturbereinigungsverfahren jedoch nicht unmittelbar die Ausgabenseite begrenzen, da nicht die tatsächlichen Steuern (die gegebenenfalls einbrechen), sondern die berechneten Trendsteuereinnahmen den Rahmen für Ausgaben setzen.

78. Der Senat hat in den letzten Monaten zahlreiche Großprojekte benannt wie den Schnellbahnausbau, den Klinikneubau in Altona oder den Schul- sowie Hochschulbau, die er in den nächsten Jahren auf den Weg bringen möchte. Für die Finanzierungen dieser Projekte werden viele Milliarden Euro aufzubringen sein. Allein für den Schulbau werden bis 2030 rund 4 Mrd. Euro benötigt.⁶⁶ Für den Klinikneubau in Altona sowie die Sanierungen und Neubauten an Hamburger Hochschulen werden die Kosten derzeit ermittelt.⁶⁷ Die Kosten für den Schnellbahnausbau sind in allen Details zwar noch nicht bekannt, werden aber ebenfalls im Milliardenbereich liegen.⁶⁸ In die Haushalts- und Finanzplanungen sind diese Kosten bisher nicht eingepreist. In 2018 und 2019 sind Kapitaleinlagen in Höhe von insgesamt 165 Mio. Euro in das neu geschaffene SV Schnellbahnausbau geflossen, das jährliche Spitzen bei den Investitionsbedarfen ausgleichen soll. Die Zielperspektive der bis 2023 geplanten Ansparphase liegt deutlich über 500 Mio. Euro.⁶⁹ Der in 2021 und 2022 geplante mittlere dreistellige Millionenbetrag für den Erwerb von Finanzanlagen wird lediglich als zentrale Reserveposition zur Verstärkung der Investitionen erläutert.⁷⁰ Insgesamt bleibt die Finanzierung dieser Großprojekte offen.
79. In den letzten Jahren hat der Senat, zum Teil begleitet von gesetzlichen Anpassungen,⁷¹ Standards erhöht. Beispielhaft sind zu nennen:

⁶⁴ § 27 Absatz 2 LHO.

⁶⁵ Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Mai 2019, S. 48 ff.

⁶⁶ Presseerklärung vom 4. Juli 2019.

⁶⁷ Bürgerschaftsdrucksachen 21/16660 vom 2. April 2019, 21/16734 vom 9. April 2019 und 21/18408 vom 24. September 2019.

⁶⁸ Allein für den ersten von drei Bauabschnitten der U-Bahnlinie 5 rechnet der Senat gemäß Bürgerschaftsdrucksache 21/17760 vom 5. Juli 2019 mit rund 1,8 Mrd. Euro.

⁶⁹ Bürgerschaftsdrucksache 21/18151 vom 27. August 2019. Ebenfalls zum Zweck des Schnellbahnausbaus wird die Allgemeine Zentrale Reserve des Einzelplans 9.2 in 2019 um 50 Mio. Euro für Planungskosten verstärkt.

⁷⁰ Finanzbericht 2019/2020, S. 37 ff.

⁷¹ Beispielsweise § 87 Hamburgisches Schulgesetz, § 16a Hamburgisches Kinderbetreuungsgesetz.

- Der Ausbau des an Grundschulen kostenlosen Ganztagsangebots,⁷²
- die verbindliche Festlegung von Klassengrößen an Schulen und Fachkräfteschlüsseln im Krippen- und Elementarbereich der Kindertageseinrichtungen⁷³ sowie
- der kostenfreie Rechtsanspruch auf wochentäglich fünfstündige Betreuung und ein Mittagessen vom vollendeten ersten Lebensjahr bis zum Schuleintritt.⁷⁴

Auch die Verlängerung des Schulstrukturfriedens, u. a. mit der Anhebung der Besoldung von Lehrkräften an Grund- und Stadtteilschulen⁷⁵ sowie die Begrenzung der Preissteigerung bei den HHV-Tarifen⁷⁶ führen zu Mehrkosten.

Diese Entscheidungen verursachen für den Haushalt auf Dauer erhebliche Kosten. Auch die dargestellten Investitionen außerhalb des Kernhaushalts wie die MVM-Projekte oder der Schulbau binden in Zukunft Haushaltsmittel, ohne dass eine neue Regierung oder Bürgerschaft durch Entscheidungen die Kosten in der mittleren Frist signifikant beeinflussen könnte. Die Finanzierung der Tilgung der Lasten aus dem Verkauf der HSH Nordbank AG stellt ebenfalls eine Vorbelastung dar, für die in künftigen Haushalten unweigerlich jeweils mehrere hundert Millionen Euro vorgesehen werden müssen (siehe hierzu Tz. 56).

Die mittelfristige finanzpolitische Strategie mit den begleitenden Maßnahmen und Entwicklungen der letzten Jahre haben den Haushalt stabilisiert, aber auch durch längerfristige Bindungen vorbelastet. Zusammen mit den bereits beschlossenen großen Investitionsprojekten der nächsten Jahre heißt das Fazit daher: Es gibt keinen großen finanziellen Spielraum für Neues.

80. Die Ampel steht mit Blick auf 2020 und die Folgejahre insofern auf „Gelb“.

Hamburg, den 1. November 2019

Dr. Stefan Schulz

Joachim Mose

Elisabeth Seeler-Kling

Philipp Häfner

Birgit Fuhlendorf

Birgit Carstens-Wähling

⁷² Pressemitteilung der BSB vom 14. August 2018.

⁷³ Bürgerschaftsdrucksachen 21/15751 vom 21. Januar 2019 und 21/16121 vom 15. Februar 2019, Pressemitteilung der BASFI vom 7. August 2019.

⁷⁴ Bürgerschaftsdrucksache 21/14241 vom 26. September 2018.

⁷⁵ Bürgerschaftsdrucksache 21/18362 vom 11. September 2019.

⁷⁶ Hamburger Abendblatt vom 22. Juli 2019, Bürgerschaftsdrucksache 21/18148 vom 27. August 2019.