

























































































































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).

Konjunkturell bedingte Defizite oder Überschüsse sind Schätzungen.<sup>162</sup> Im Zeitablauf wird die ursprüngliche Schätzung fortgeschrieben.

Konjunkturbereinigungsverfahren lassen sich grundsätzlich in aggregierte und disaggregierte Verfahren unterscheiden.<sup>163</sup>

- 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.<sup>164</sup>
- 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.<sup>165</sup>

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 2015<sup>166</sup> vornimmt sowie

---

<sup>162</sup> Vgl. RWI-Bericht 2010, S. 5.

<sup>163</sup> Vgl. RWI-Bericht 2010, S. 6.

<sup>164</sup> 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).

<sup>165</sup> Vgl. RWI-Bericht 2010, S. 6.

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

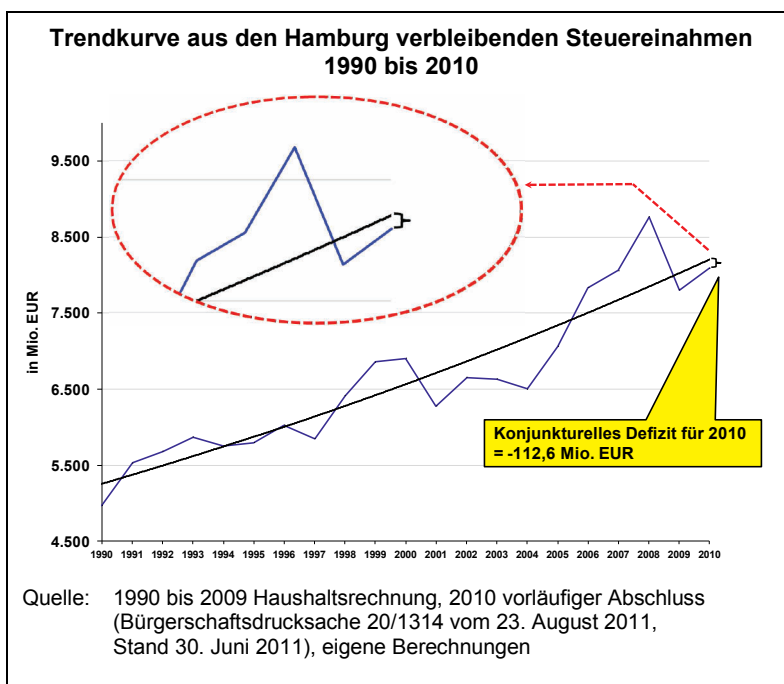
- das volkswirtschaftliche Bereinigungsmodell, wie es der Bund und die Konsolidierungshilfsländer einsetzen.

## 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 Steuern<sup>167</sup> (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

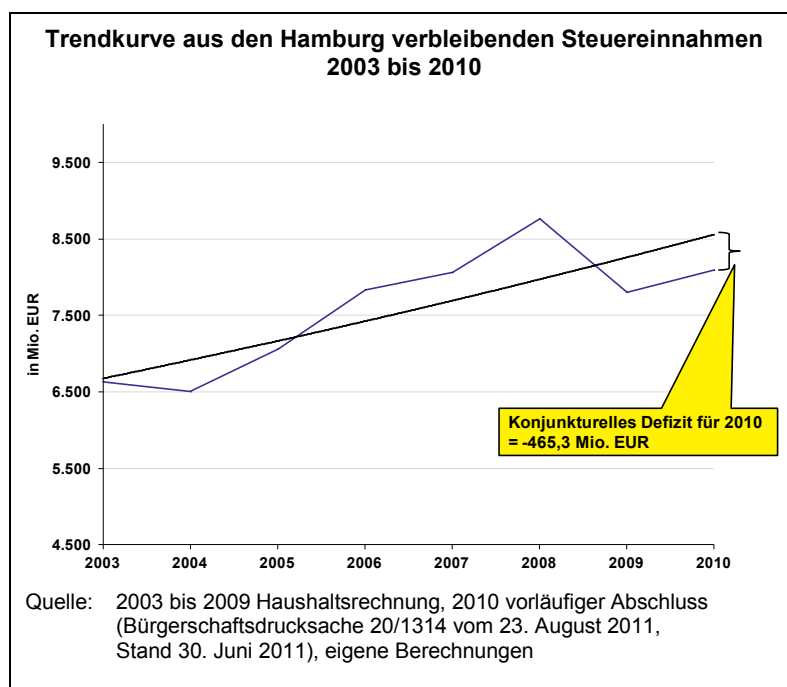
<sup>167</sup>Die Hamburg verbleibenden Steuern setzen sich zusammen aus den Steuereinnahmen (Hauptgruppe 0 ohne Obergruppe 09) abzüglich der Zahlungen Hamburgs im Rahmen des Länderfinanzausgleichs (Obergruppe 61).

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 Trendkurven<sup>168</sup> 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.

<sup>168</sup>Die 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 Konsolidierungshilfsländ abgesslossene Verwaltungsvereinbarung (VV-KonsHilfG).<sup>169</sup>

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 Steuermeertrags) für die Ländergesamtheit, 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.

---

<sup>169</sup>Die 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 2010<sup>170</sup> für Hamburg näherungsweise berechnet. Danach wäre die Konjunkturkomponente<sup>171</sup> zum Zeitpunkt der Haushaltsplanaufstellung auf Grundlage der November-Steuerschätzung 2009<sup>172</sup> und der zu diesem Zeitpunkt vorliegenden gesamtwirtschaftlichen Vorausschätzung der Bundesregierung berechnet worden. Aus der Herbstprognose 2009<sup>173</sup> der Bundesregierung ergeben sich für das Jahr 2010 das BIP und das Produktionspotenzial, die Differenz stellt die Produktionslücke dar.

<b>Bezeichnung</b>	<b>2010</b> <b>in Mio. EUR</b>
<b>Bruttoinlandsprodukt</b>	<b>2.399.000</b>
<b>Produktionspotenzial</b>	<b>- 2.465.500</b>
<b>Produktionslücke</b>	<b>-66.500</b>

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.

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

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

<sup>170</sup> Die 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.

<sup>171</sup> Sog. ex ante-Konjunkturkomponente.

<sup>172</sup> Hamburg verbleibende Steuern.

<sup>173</sup> BMF, 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.<sup>174</sup> Hamburg hatte im Jahr 2009 einen Anteil an den Steuereinnahmen der Länder in Höhe von 2,7364 %.<sup>175</sup> 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.

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

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

Insgesamt hätte Hamburg also – nach dem Verfahren der Konsolidierungshilfelande 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-

<sup>174</sup>In § 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 beinhalten 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.

<sup>175</sup>Gemäß 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.

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

schen den Ist-Steuerereinnahmen<sup>177</sup> und den Plan-Steuerereinnahmen,<sup>178</sup> die sog. Steuerabweichungskomponente, berechnet. Aus der Summe der Konjunkturkomponente der Planungsphase und der Steuerabweichungskomponente ergibt sich die Konjunkturkomponente in der Haushaltsrechnung.<sup>179</sup>

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.

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

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.

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

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-

<sup>177</sup> 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.

<sup>178</sup> November-Steuerschätzung 2009 (Bürgerschaftsdrucksache 19/4612 vom 17. November 2011), Hamburg verbleibende Steuern.

<sup>179</sup> 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
<b>Konjunkturkomponente Plan</b>	<b>-343</b>
<b>Steuerabweichungskomponente Ländersteuern</b> +	<b>430</b>
<b>Steuerabweichungskomponente Gemeindesteuern</b> +	<b>280</b>
<b>Konjunkturkomponente Jahresabschluss</b>	<b>367</b>

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

### Ergänzungstatbestände

Die Vereinbarungen zwischen dem Bund und den Konsolidierungshilfegländern 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.<sup>180</sup>
- Im Jahr 2010 wären die Kredite der „Sondervermögen Schule – Bau und Betrieb“ mit 150 Mio. Euro<sup>181</sup> und „Stadt und Hafen“ mit 111 Mio. Euro<sup>182</sup> zum strukturellen Finanzierungsdefizit hinzuzurechnen.

<sup>180</sup> Bürgerschaftsdrucksache 20/591 vom 24. Mai 2011.

<sup>181</sup> 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.

<sup>182</sup> 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.<sup>183</sup>

### 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.

---

<sup>183</sup>Die 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.<sup>184</sup> 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.

Ä

---

<sup>184</sup> 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€

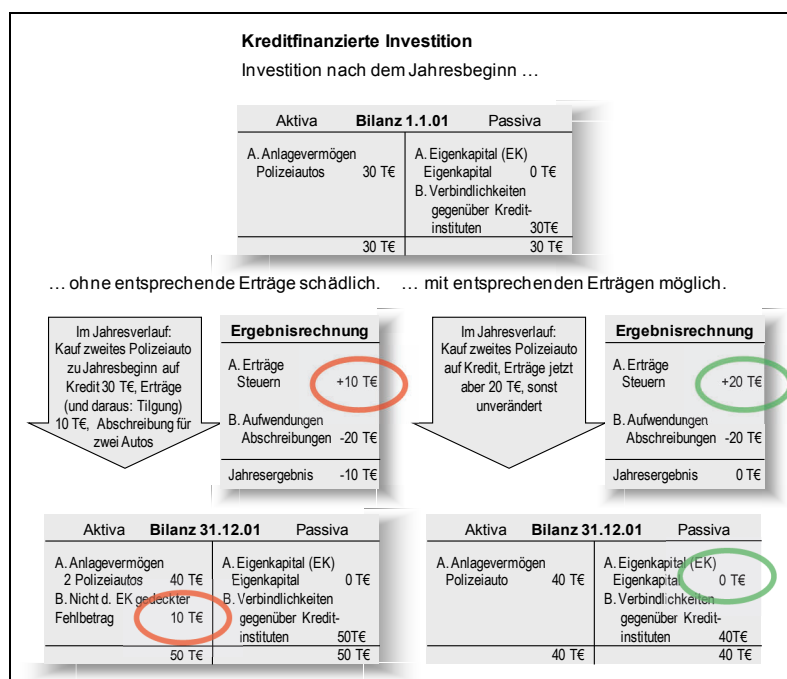
Im Jahresverlauf: 10 T€  
Abschreibung auf das Polizeiauto  
(Anschaffungskosten 30 T€,  
Gesamtnutzungsdauer: 3 Jahre)  
und Tilgung Kredit 10 T€

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 kamerale 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.<sup>185</sup>

- 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.<sup>186</sup>

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

---

<sup>185</sup> 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.

<sup>186</sup> 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.<sup>187</sup> 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.

---

<sup>187</sup> 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 doppelten 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 Folgekosten.

### **Konjunkturkonto im doppelten System**

Die Funktion eines „atmenden“ Konjunkturkontos zum symmetrischen Ausgleich von konjunkturbedingten Mehr- oder Mindereinnahmen kann im doppelten 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.