

## Rechnungshof legt „Beratende Äußerung Haushaltslage 2020/2021“ vor

- Es gilt das gesprochene Wort. -

In den Jahren vor und nach dem finalen Inkrafttreten der Schuldenbremse 2020 verschuldet sich Hamburg mit 10 Mrd. Euro (HSH- und Corona-bedingt) zusätzlich - allein 8,8 Mrd. Euro davon in den Jahren 2020 bis 2024. Dies ist eine gewisse „Ironie der Geschichte“.

Trotzdem ist der Rechnungshof optimistisch: Die Schuldenbremse funktioniert grundsätzlich. Dies zeigt sich auch oder vielmehr gerade jetzt in Krisenzeiten.

Der Rechnungshof ist in den vergangenen Wochen immer wieder von besorgten Bürgerinnen und Bürgern und Medienvertreterinnen und -vertretern angesprochen worden: Kann Hamburg, kann der Staat diese enorme Verschuldung verkraften?

**Gesamtbewertung:**  
**Keine grundsätzliche Kritik des Rechnungshofs an der Verschuldung**

<p><b>Haushaltslage 2020/2021</b></p> <p>Beratende Äußerung nach § 81 Absatz 2 Landeshaushaltsordnung</p>	<p>Es ist nicht zu kritisieren, jetzt Milliardensummen für Hilfsprogramme zur Verfügung zu stellen. Auch die Gründe, bereits jetzt von einer Notlage für 2022 auszugehen, sind vertretbar.</p>
<p><b>8,8 Mrd. Euro</b></p> <p>Für die Jahre 2020 bis 2024 plant der Senat mit Nettokreditaufnahmen von 8,8 Mrd. Euro.</p>	<p>Es besteht nicht nur die Gefahr, zu viel zu tun, sondern auch die Gefahr, zu wenig zu tun.</p>

Beratende Äußerung, S. 5

Vgl.: Beratende Äußerung Textzahl 1ff.

**RECHNUNGSHOF**  
FREIE UND HANSESTADT HAMBURG

In der Gesamtbewertung der heute von uns vorgelegten Beratenden Äußerung kommen wir zu dem Schluss: Ja. Das Handeln des Senats hinsichtlich der notsituationsbedingten Neuverschuldung ist nicht zu kritisieren.

Alle rechtlichen Rahmenbedingungen sind eingehalten. Anders als in anderen Bundesländern hat sich der Senat für eine Kreditaufnahme innerhalb des Haushalts – also nicht in einem

Sondervermögen - entschieden. Dadurch ist eine gute Voraussetzung dafür geschaffen worden, dass das Geld nur in den tatsächlich betroffenen Haushaltsjahren 2020, 2021 und 2022 eingesetzt wird und die Verwendung auch für die Bürgerschaft transparent ist. Zudem hat der Senat einen Tilgungsplan vorgesehen, der mit „20+5“ Jahren im bundesweiten Vergleich im „guten Mittelfeld“ liegt. Tilgungszeiträume von bis zu 50 Jahren sind in Hamburg richtiger Weise nicht vorgesehen worden.

Auch die Gesamthöhe der Verschuldung bleibt in einem Rahmen, der vom Rechnungshof nicht kritisiert wird. Rechtlich lässt sich die Obergrenze ohnehin nur schwer ziehen; nicht zuletzt, weil die Notsituationsregeln der Schuldenbremse in Deutschland gegenwärtig erstmals angewendet werden und auch für Verfassungsjuristinnen und -juristen neue Fragen zu beantworten sind. Auch volkswirtschaftlich ist kaum herzuleiten, wieviel Geld die Abwehr der Notsituation und die Folgen der Corona-Krise objektiv erfordern.

Angesichts der Schwere der Krise ist auch für den Rechnungshof, der ja „von Amts wegen“ steter Bremser der Neuverschuldung sein muss, gegenwärtig erkennbar: Es besteht nicht nur die Gefahr, zu viel Geld in die Hand zu nehmen. Auch ein Zuwenig birgt Risiken und kann die Zukunft belasten: Eine tiefe Wirtschaftskrise würde den Haushalt womöglich stärker belasten als die neuen Schulden. Zudem ist es wichtig, in dieser Krise durch staatliche Hilfen die soziale und gesellschaftliche Stabilität und den Zusammenhalt zu unterstützen.

Im Ergebnis hat der Rechnungshof an der Art, wie der Senat seinen Beurteilungs- und Handlungsspielraum im Zusammenhang mit der Aufnahme von Notkrediten für die Corona-Krise nutzt, keine grundsätzliche Kritik.

Neben diesen Fragen geht es in unserer Beratenden Äußerung insbesondere um eine Analyse des Haushaltsplan-Entwurfs 2021/2022, den der Senat am 1. Dezember 2020 beschlossen hat und zu dem jetzt die Haushaltsberatungen in der Bürgerschaft beginnen. Wir haben analysiert: Wie entwickelt sich die Verschuldung, wie die Investitionen, welche Konzerntöchter beeinflussen den Haushalt, wie entwickeln sich die Haushaltsansätze für die Polizei, die Schulen oder für Soziales?

Die (Notfall-kreditfinanzierten) Hilfsmittel sind im Haushaltsplan-Entwurf für 2021 noch in großen Töpfen, überwiegend in „Parkpositionen“ im Einzelplan für die allgemeine Finanzwirtschaft, veranschlagt.

Wofür sie genau verwendet werden sollen, zeichnet sich erst grob ab. Im Finanzbericht zum Haushaltsplan (im Internet bei der Finanzbehörde verfügbar) findet sich eine Liste, die die aus dem Hamburger Wirtschaftsstabilisierungsprogramm zu finanzierenden Maßnahmen in einem Gesamtvolumen von 870 Mio. Euro benennt.

**Gesamtbewertung:**  
**Maßnahmentitel lassen an der Notfallkredit-Finanzierbarkeit zweifeln**

Finanzbericht des Senats zum Haushaltsplanentwurf 2021/2022 (S. 41/42):

**Maßnahmen im Hamburger Wirtschaftsstabilisierungsprogramm**

Seite 42 Finanzbericht 2021/2022

**Tabelle 17: Konsumtive Maßnahmen des HWSP**


HWSP-Maßnahmen konsumtiv			
in Tsd. Euro			
Einzelplan		2021	2022
7.1	Mobilitätswende: Radverkehrsoffensive	15.000	15.000
8.1	Digitale Polizei: Digital unterstützte Verbrechensbekämpfung LKA	1.074	1.660
8.1	Digitale Polizei: IT-Modernisierung Innere Sicherheit	7.300	9.400

Finanzbericht 2021/2022 Seite 45

**Tabelle 18: Investive Maßnahmen des HWSP**

HWSP-Maßnahmen Investiv			
in Tsd. Euro			
Einzelplan		2021	2022
7.1	Mobilitätswende: Ausbau Radverkehrsinfrastruktur	25.000	25.000
8.1	Digitale Polizei: Digital unterstützte Verbrechensbekämpfung LKA	7.520	4.104

Vgl.: Beratende Äußerung Textzahl 4



Ich möchte zwei Punkte aus der Liste als Beispiele nennen um zu verdeutlichen, welche Fragen Senat, Bürgerschaft und Rechnungshof in den kommenden beiden Jahren beschäftigen werden (aggregierte Beträge investiv und konsumtiv, 2021 und 2022):

- Digitale Polizei: „IT-Modernisierung Innere Sicherheit“ und „Digital unterstützte Verbrechensbekämpfung LKA“ 31 Mio. Euro
- Mobilitätswende: „Ausbau Radverkehrsinfrastruktur“ und „Radverkehrsinitiative“ 80 Mio. Euro

Diese Maßnahmen sollen im Rahmen des Wirtschaftsstabilisierungsprogramm 2021/2022 finanziert und durchgeführt werden.

Der Rechnungshof beschreibt in seinem Bericht die beiden Kriterien, die nach den Regeln der Schuldenbremse erfüllt sein müssen, damit Maßnahmen aus Notfallkrediten finanziert werden dürfen:

1. Die Maßnahmen müssen inhaltlich einen belegbaren Zusammenhang mit der Abwehr der Krise oder ihren Folgen haben.
2. Die Maßnahmen müssen zeitlich auf die von der Bürgerschaft festgestellte Notsituation bezogen sein. „Per CNG-Gesetz“ ist festgelegt, dass dies die Jahre 2020, 2021 und 2022 sind.

Der Senat muss diese beiden Kriterien an alle Maßnahmen anlegen, die aus Notsituationskrediten finanziert werden sollen. Ich will Ihnen hier die aus Sicht des Rechnungshofs naheliegenden Schlussfolgerungen zu den beiden oben genannten Beispielen skizzieren:

- Die IT-Modernisierung bei der Polizei muss durch einen sachlichen Zusammenhang mit der Pandemie und ihren Folgen begründet sein. Dieser könnte darin liegen, dass wegen Corona mehr oder andere IT benötigt wird. In diesem Fall muss dargelegt werden, dass sich diese Investitionen noch während der Krise nutzen lassen, also noch 2022 Wirkung entfalten. Alternativ könnte dargelegt werden, dass die Mittel der Ankerbelugung einer durch Corona geschwächten Wirtschaft dienen. In diesem Fall müsste dargelegt werden, dass und wie die IT-Branche krisenbetroffen ist und wie sie durch diese Maßnahme tatsächlich gestärkt werden kann.
- Ähnlich bei dem Thema Radverkehr: Entweder werden die Radwege während der Coronakrise gebraucht, dann müssten sie spätestens im kommenden Jahr fertig werden. Oder es geht um Wirtschaftsförderung, dann müsste dargelegt werden, inwieweit die Bauwirtschaft danieder liegt und wie diese Aufträge sie in den Jahren 2021 und 2022 fördern.

Sie sehen: Der Rechnungshof macht ein deutliches Fragezeichen an die Kreditfinanzierbarkeit der gegenwärtig nur durch Überschriften im Haushaltsplan benannten Maßnahmen. Der Senat muss für jede Maßnahmen darlegen, wie und in welchem Zeitraum sie konkret Folgen der Krise behebt – jedenfalls, wenn sie aus den Corona-Kreditmitteln finanziert werden soll.

In diesem Punkt deutet sich an, dass Rechnungshof und Senat die Dinge unterschiedlich bewerten. Der Rechnungshof will hier nicht zu früh ein Alarmsignal senden, weil der Senat in den kommenden Wochen und Monaten die Maßnahmen noch ausplanen muss und die entsprechenden Begründungen erarbeiten kann (oder eben auch die eine oder andere Maßnahmenidee zurückstellen kann oder aus regulären Haushaltsmitteln finanzieren könnte).

Wir sehen den Senat aber auf einem Weg, den wir nicht für richtig halten. Der Rechnungshof stützt sich dabei auf die Signale, die z.B. der vom Senat Anfang Dezember mit dem Haushaltsplan beschlossene Finanzbericht sendet:

**Gesamtbewertung:  
Maßstäbe für die Nutzung kreditfinanzierter Hilfsmittel**

**Senat:**

Vor dem Hintergrund [der] (...) Notsituation (...) weisen grundsätzlich alle Maßnahmen, die (...) die Wirtschaftsabläufe (...) stabilisieren, einen unmittelbaren Bezug zur Notsituation auf und können aus notsituationsbezogenen Ermächtigungen finanziert werden. (...)

Denn somit können sie – unabhängig von der konkreten inhaltlichen Ausrichtung der jeweiligen Maßnahme – über ihren wirtschaftlichen Nachfrage- bzw. Stabilisierungsimpuls einen konkreten Beitrag zur Überwindung der wirtschaftlichen Folgen der Krise leisten.

Finanzbericht 2021/2022, S. 41/42

**Senat:** → Alle Maßnahmen sind Nachfrage, Nachfrage stabilisiert die Wirtschaft

**Rechnungshof:**

Das im Zuge der Covid-19-Pandemie zur Verfügung gestellte Geld darf nur für Zwecke eingesetzt werden, die belegbar mit der Notlage und der Abwehr ihrer Folgen verknüpft sind – sowohl inhaltlich, als auch zeitlich.

Beratende Äußerung Haushaltslage 2020/2021, S. 5

**Rechnungshof:** → Zwecke müssen mit der Notlage bzw. der Abwehr konkret verbunden sein

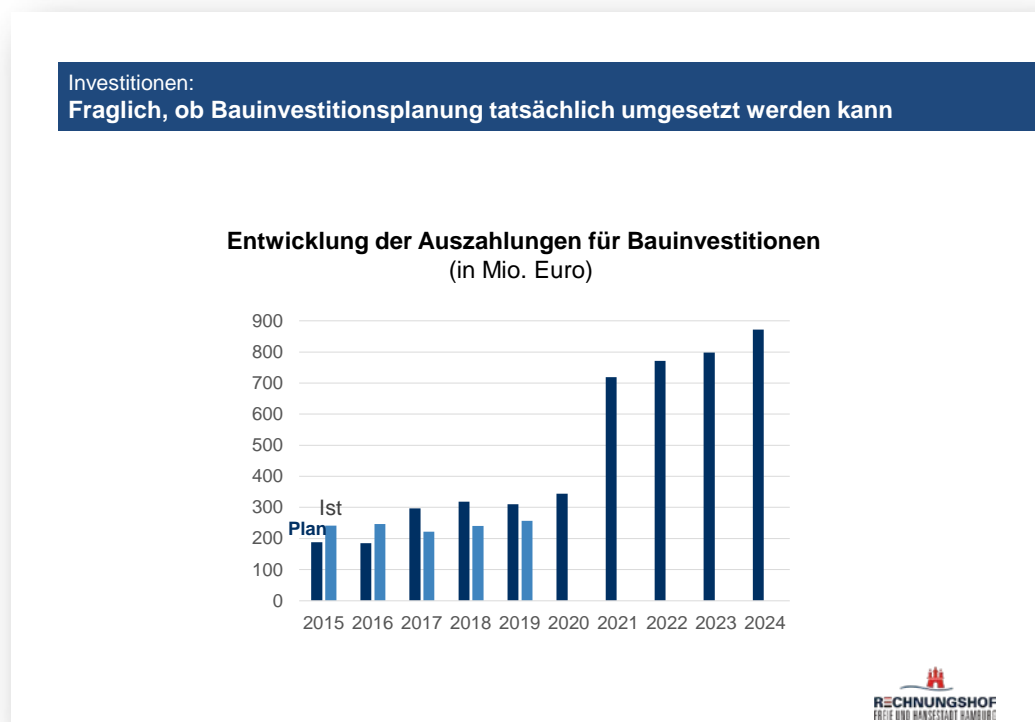
Dort führt der Senat aus – und ich spitze dies inhaltlich in meiner Darstellung bewusst zu – dass jedwedes Geldausgeben der öffentlichen Hand Nachfrage darstelle und Nachfrage die Wirtschaft stabilisiere, was deshalb stets eine Corona-Notfallmaßnahme sei (vgl. Finanzbericht des Senats S. 41/42).

Dies wäre ein Freibrief, alles und jedes aus Corona-Mitteln zu finanzieren.

Mit dieser im Finanzbericht zum Haushaltsplan-Entwurf 2021/2022 angelegten Begründung kann der Senat die rechtlichen Anforderungen der Schuldenbremse nicht erfüllen. Der Zusammenhang muss konkret belegt werden. Womöglich zeigt sich dann: Die Bauwirtschaft muss man nicht fördern, weil sie womöglich gar nicht daniederliegt. Breitere Radwege für die vielen neuen Pandemiezeit-Radler wären als Corona-Abwehrmaßnahme der Sache nach zwar sinnvoll, können aber trotzdem keine kreditfinanzierbare Notfallmaßnahme sein, weil sie realistisch Weise erst nach der Krise fertiggestellt werden.

Der Rechnungshof bewertet die Krisenmaßnahmen im Haushalt also mit einer zweigeteilten Botschaft: Eine hohe Neuverschuldung zur Krisenabwehr ist der Sache nach vertretbar und rechtlich nicht zu beanstanden. Ein breites Ausgießen der Mittel in allgemein wünschenswerte Maßnahmen lassen die Regeln allerdings nicht zu.

Das Geld speziell für Baumaßnahmen „breit auszugießen“ ergibt auch aus einem weiteren Grund keinen Sinn: Es ist schon bisher mehr Geld da, als ausgegeben werden kann.



Der Senat plant für 2021 und 2022 enorm hohe Bauinvestitionen, die nach aller Erfahrung der Vergangenheit jedenfalls in Teilen als Haushaltsreste enden werden. Der Rechnungshof weist in der Beratenden Äußerung nicht nur in Bezug auf Bauinvestitionsmittel darauf hin:

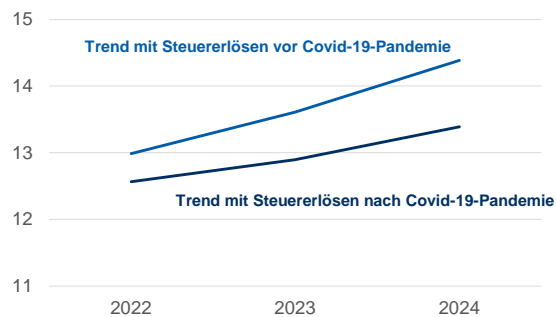
- Soweit Mittel aus Notfallkrediten stammen, dürfen diese nicht als Reste in das Jahr 2023 übertragen werden.
- Soweit es im Haushaltsplan andere Mittel gibt, dürfen die Notfallmittel nicht vorgezogen werden. Würden vorhandene Mittel geschont und Notfallmittel vorrangig eingesetzt, um die regulären Mittel anzusparen und auf die Jahre 2023 ff. vorzutragen, wäre dies haushaltsrechtlich unzulässig.

Wir haben diese Punkte in unserem Bericht zusammengefasst mit den Worten: „Gegenwärtig steht eher zu viel Geld zur Verfügung“. Die Sorge, dass dies zu einem haushaltsrechtswidrigen Ansparen von Resten für die Jahre 2023 ff. führen könnte, kommt nicht von ungefähr: Der Rechnungshof sieht diese Gefahr, weil die Zeiten ab 2023 finanzpolitisch schwieriger werden.

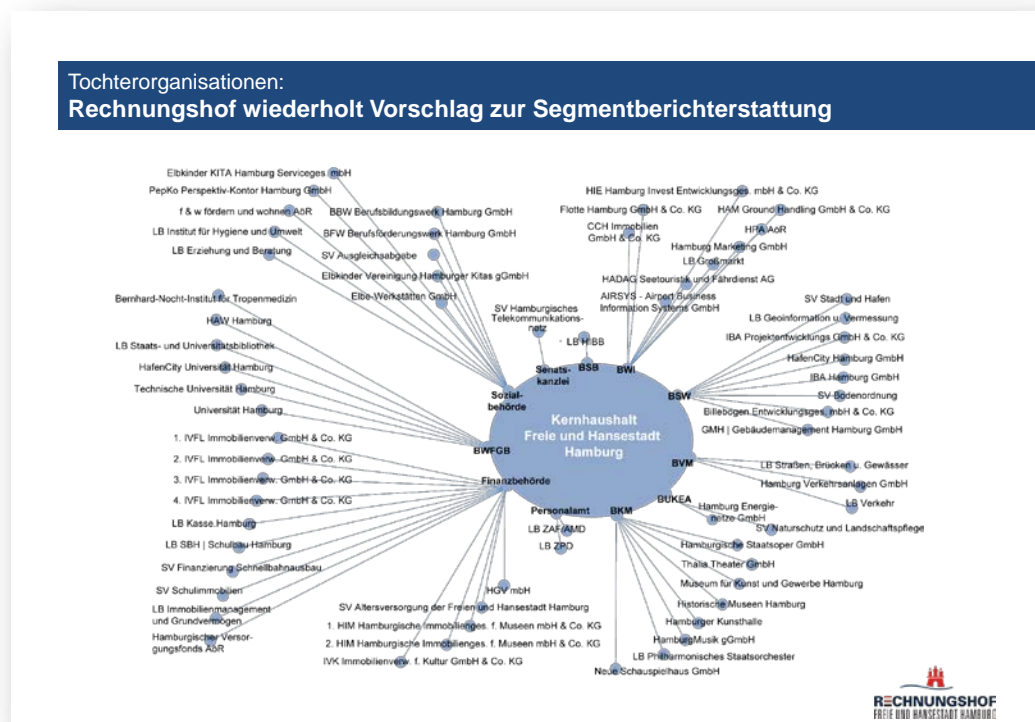
Die sinkenden Steuereinnahmen schlagen mit Verzögerung auf den Steuertrendwert durch. Wir rechnen mit über 250 Mio. Euro weniger pro Jahr als Folge des gegenwärtigen Konjunkturunbruchs. Zudem müssen die Notfallmittel in der Bilanz wieder abgetragen werden: 175 Mio. Euro pro Jahr. Für die Zeit ab 2023 könnte man daher sagen: „Nach den Mühen des Gipfels kommen die Mühen der Ebene“.

Covid-19-Pandemie:  
**Der Steuertrendwert wird kurzfristig um geschätzt 250 Mio. Euro p.a. sinken**

**Simulationsrechnung:  
Auswirkungen der Covid-19-Pandemie auf den Steuertrend  
(in Mrd. Euro)**



In weiteren Kapiteln der Beratenden Äußerung geht es u. a. um die haushaltsnahen Tochterorganisationen. Der Rechnungshof erneuert seinen Vorschlag: Im Konzernabschluss sollte es eine Zusammenfassung der Töchter mit dem Kernhaushalt geben, die letztlich Aufgaben des Kernhaushalts erledigen („Segmentberichterstattung“). Wir haben einen Vorschlag gemacht, welche Tochterorganisationen dargestellt werden sollten.



In sechs Kapiteln am Ende des Berichts stellen wir die größten Aufgabenbereiche im Haushalt in Übersichten dar und benennen Fragen, die bei den Haushaltsberatungen eine Rolle spielen könnten:

- Bei den Staatlichen Schulen wachsen die Schülerinnen- und Schülerzahlen stark an und dementsprechend auch die Personalkosten. In diesem Aufgabenbereich wird es besonders schwierig, die 2022 überall zu erbringenden drei Prozent Globale Minderkosten zu erwirtschaften.
- Im Aufgabenbereich Soziales weisen wir auf die Besonderheit hin, dass die Personalausstattung sinken soll, ohne dass dies im Haushaltsplan-Entwurf für uns erkennbar erklärt wird.
- Bei den zentralen Finanzen fallen die Globaltöpfe ins Auge: 1,6 Mrd. Euro sind ohne Leistungszweck veranschlagt. Auch die nach 2020 übertragenen konsumtiven Reste in Höhe von 1,2 Mrd. Euro sind auffällig.
- Im Aufgabenbereich Jugend und Familie fällt die Planung der Erlöse auf: Hier ist zu hinterfragen, warum der neue Plan 10 Mio. Euro unter dem Ist 2019 liegt.
- Ähnlich bei der Polizei: Langjährig wird aus Verkäufen von Dienstfahrzeugen jährlich um bzw. über 1 Mio. Euro realisiert. Geplant wird allerdings konsequent mit 500.000 Euro. „Vorsicht“ mag bei der Planung zwar generell gut sein, bei den Erlösen neigt die Verwaltung aber manchmal zu „unrealistisch“. Dies führt dann später zu „ungeplanten Mehreinzahlungen“, die für Ausgaben verwendet werden können, die der Budgetentscheidung der Bürgerschaft entzogen sind.




- Bei den Hochschulen zeigen wir auf, dass sich das Zusammenspiel aus den Haushaltsplanmitteln und den weiteren Quellen der Hochschulfinanzierung nur schwer abstimmen lässt und beispielsweise offenbleibt, ob wiederum Mittel aus dem jährlichen Ansatz letztlich in den Rücklagen landen.

Noch ein letztes Thema: Um in den kommenden Jahren hinsichtlich der Neuverschuldung im Rahmen der Ausnahmeregeln der Schuldenbremse Kurs halten zu können, schlägt der Rechnungshof dem Senat vor, die Notfallkredite und die weiteren Kreditaufnahmen unter der Schuldenbremse im Plan wie auch im Ist (und genau das fehlt bisher) jährlich in einer Übersicht darzustellen.

Schuldenstand:  
**Rechnungshof schlägt Plan-/Ist-Übersicht zu Krediten vor („Kontrollkonto“)**

- fortschreibungsfähige Übersichtstabelle
- jährlich zum Finanzbericht / zur Mittelfristigen Finanzplanung
- Darstellung der Kreditkomponenten  
(konjunkturelle Bedarf/finanzielle Transaktionen/Notsituationskredite)
- im Plan und im Ist  
(gegenwärtig: nur Planwerte)
- zu lösende Methodenfrage: zutreffende Aufteilung  
(denn: der Euro ist nicht „eingefärbt“ ...)
- Zusätzlich zeitweise:  
Abrechnung der Nutzung der Covid-19-Mittel im Haushalt

Beratende Äußerung, S. 21



Daneben wird in den kommenden Jahren zusätzlich die Nutzung der Notfallmittel im Haushalt abzurechnen sein.

Beides ist methodisch nicht trivial, denn „der Euro ist nicht eingefärbt“. Daher müssen Regeln für die Zuordnung und für die Abrechnung gefunden werden. Dass diese Abrechnung nicht trivial ist, kann aber kein Grund sein, sie zu unterlassen. Auch dass die Schuldenbremsenregeln primär Veranschlagungs- und Planungsregeln sind, darf keine Rechtfertigung sein, auf die Abrechnung zu verzichten. Denn: eine Planungsvorgabe, die nicht abgerechnet wird, bleibt finanzpolitisch kraftlos. Auch die Rechenschaftspflicht gegenüber der Bürgerschaft erfordert es, vorzurechnen, was aus der Planung geworden ist.

Insgesamt ist die Schlussfolgerung des Rechnungshofs: Die große Richtung des Haushalts ist nicht zu kritisieren (die Ampeln stehen insofern auf „grün“), hinsichtlich der Kreditfinanzierung von Covid-19-Maßnahmen fährt der Senat allerdings auf eine intensiv gelb blinkende Warnlampe zu.