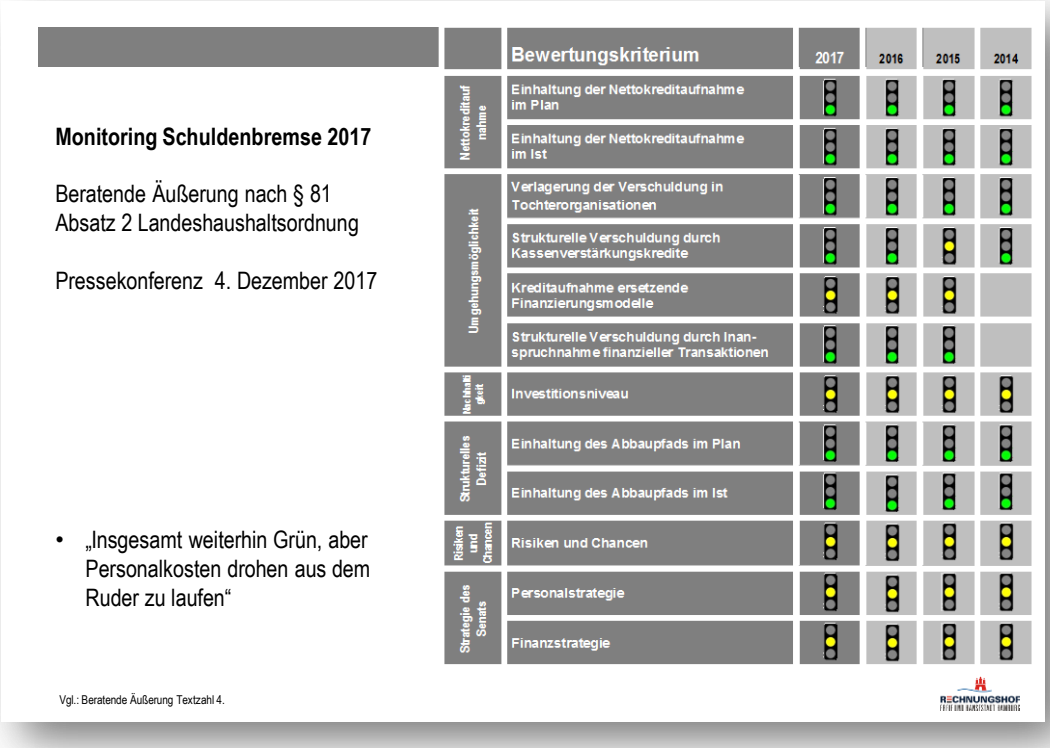
4. Dezember 2017

Rechnungshof legt „Monitoring Schuldenbremse 2017“ vor

- Es gilt das gesprochene Wort. -

Der Rechnungshof hat wie in den drei vergangenen Jahren anhand von zwölf Indikatoren beurteilt, ob der Senat auf einem sicheren Weg zur Einhaltung der Schuldenbremse ist. Ich möchte Ihnen die Indikatoren kurz vorstellen und Ihnen unsere Bewertungen erläutern.

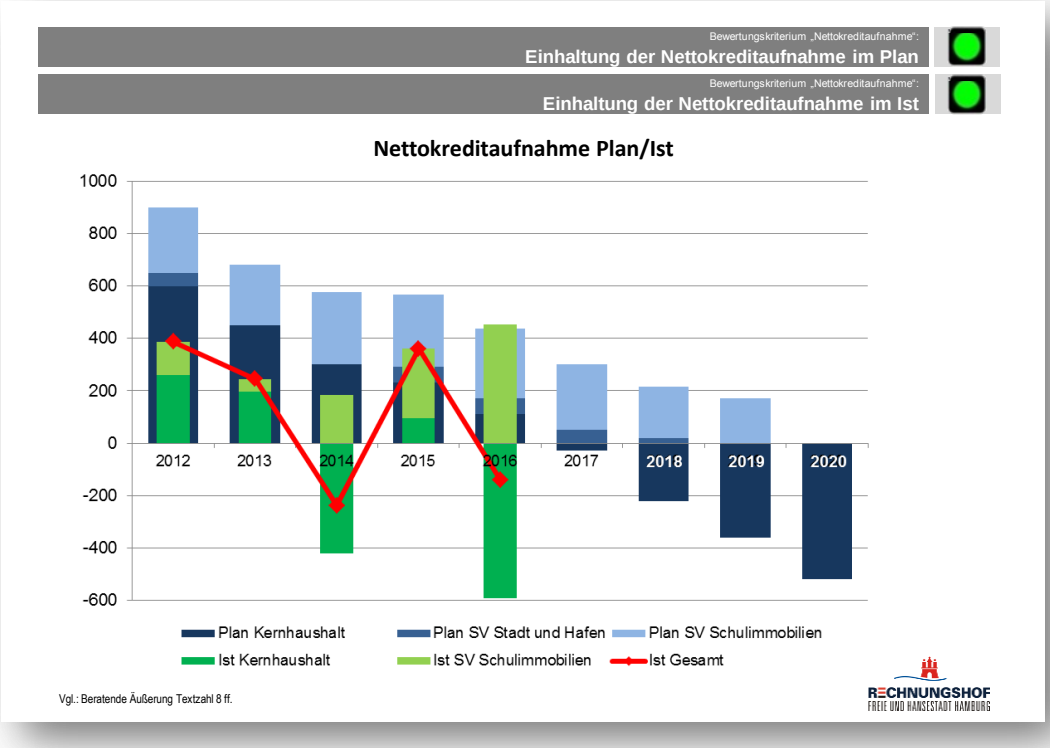


Der Rechnungshof veröffentlicht den vierten Schuldenbremsenmonitor wiederum in einem finanzpolitisch insgesamt recht günstigen Umfeld. Es hat dazu beigetragen, dass das Tableau mit den Ampeln überwiegend Grün oder Gelb, aber kein Rot zeigt. Hinsichtlich des Senatshandelns kommt der Rechnungshof in diesem Jahr zu dem Fazit: Die große Richtung der Finanzpolitik stimmt, sie zielt weiterhin auf die Einhaltung der Schuldenbremse. Gleichwohl gibt es Punkte, die der Rechnungshof kritisch sieht, auf die ich im Folgenden eingehen möchte:

- Der Senat baut mehr Personal auf, als er sich vorgenommen hat.
- Bei vielen wichtigen Themen muss statt des Kernhaushalts die Konzernsphäre betrachtet werden. Hier wächst die Verschuldung weiterhin an.

1. **Einhaltung der Nettokreditaufnahme im Plan / 2. Einhaltung der Nettokreditaufnahme im Ist**

   Kern der Schuldenbremse ist das Verbot der Neuverschuldung, das ab 2020 gilt. Der Senat ist in der „Einflugschneise“ auf den Zielpunkt 2020: Die Planwerte passen und die Abrechnung 2016 hat einen kleinen Überschuss ergeben: grüne Ampel.



   Ende November hat der Senat die Anhebung der Ausgabengrenze für 2017 ff. im Finanzrahmengesetz auf den Weg gebracht. Die Bürgerschaft soll über das neue Finanzrahmengesetz noch im Dezember entscheiden. Der Rechnungshof hatte schon zur vorangegangenen Neufassung 2015 gemahnt: Der Senat sollte den rechnerisch möglichen Spielraum nicht vollständig ausschöpfen, sondern einen „Sicherheitsabstand“ zur Trendlinie wahren. Dem ist der Senat damals nicht gefolgt und auch die neuerliche Änderung schöpft das Mögliche voll aus.

   Es gibt keine Pflicht, das FRG „nachzuziehen“. Dass dies jetzt passiert und quasi „auf den letzten Metern“ die Ausgabenobergrenze auch noch für 2017 um 200 Mio. Euro angehoben wird, zeigt, dass der Senat offenbar keine anderen Spielräume im Haushalt mehr sieht.

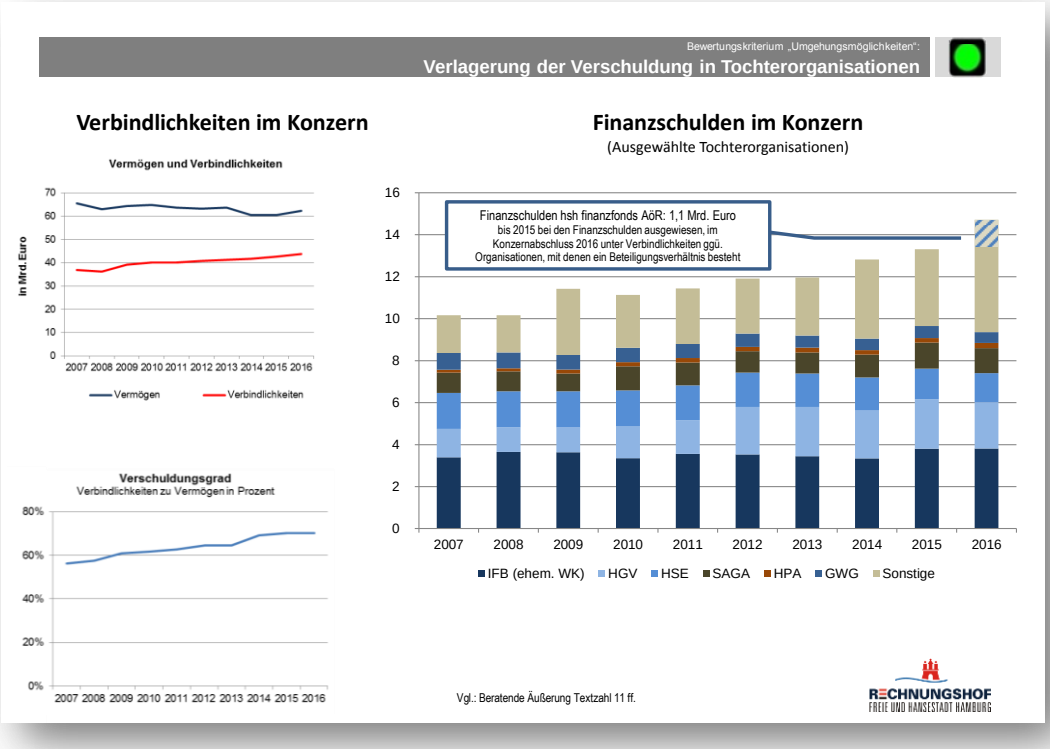
   Die Ampel bleibt grün, weil auch nach der Anhebung des Ausgabendeckels durch ein neues FRG die Schuldenbremse eingehalten wird. Aber: Die Finanzpolitik hat ihre Puffer erkennbar aufgebraucht.

3. Verlagerung der Verschuldung in Tochterorganisationen

Der Kernhaushalt kommt ohne neue Schulden aus, aber im „Konzern Stadt Hamburg“ steigen die Schulden. Sie steigen, weil die Verluste aus der HSH-Stützung nicht mehr nur aus Garantien bestehen, sondern tatsächlich als Geld an die Bank geflossen sind bzw. fließen.

Auch hier würde ein Abstellen auf diesen einen Sonderfaktor aber zu kurz greifen. Auch in den anderen Teilen des Konzerns werden zusätzliche Schulden aufgenommen. Die Abbildung zeigt: rund 5 Mrd. Euro zusätzliche Schulden in 10 Jahren.

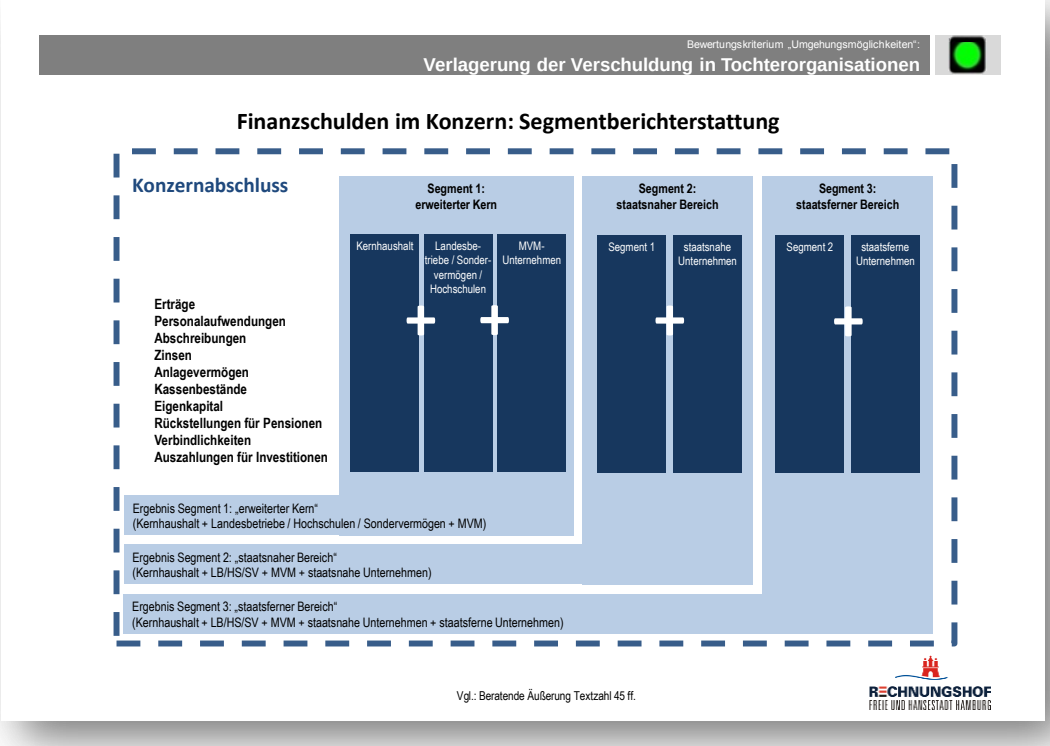
Dem lässt sich entgegnen: Den Schulden steht ja auch Vermögen gegenüber! Ja und Nein. Den Schulden steht nicht immer Vermögen gegenüber, wie das Ansteigen des Verschuldungsgrads zeigt (Verhältnis Vermögen zu Schulden, Tz. 11). Und: Nicht jedes Vermögen macht reicher. Investitionen, die laufende Verluste nach sich ziehen (sei es geplant oder ungeplant), schaffen zwar bilanzielles Vermögen, machen aber eben nicht reicher. Im letzten Jahr hat der Rechnungshof Entsprechendes bei der Messe und fördern & wohnen thematisiert.



Trotz dieser Entwicklung ist die Ampel weiterhin grün. Die Landeshaushaltsordnung billigt dem Senat eine große Gestaltungsfreiheit bei der Beteiligung an Unternehmen der Stadt zu. Daher ist die Verschuldung im Konzern nicht per se zu kritisieren. Auch konnten wir keine bewusste Umgehung der Schuldenbremse durch ein Zwischenschalten von Unternehmen erkennen.

Finanzwirtschaftlich ist die Entwicklung gleichwohl von enormer Tragweite. Haushaltspolitik ist immer stärker Konzernsteuerung; beispielsweise haben die Konzerntöchter mehr Mitarbeiter als der Kernhaushalt. Die Instrumente hierfür – gerade auf Seiten der Bürgerschaft – sind noch relativ schwach. Daher haben wir in unserem Bericht einen Vorschlag gemacht, wie die Bilanz der Stadt dargestellt sein müsste, damit die Bürgerschaft erkennen kann, wie sich der Konzern entwickelt. Dazu müsste der Konzern in sinnvolle Schalen gegliedert werden. Wenn man immer alles betrachtet, erkennt man tendenziell nichts: Die großen Unternehmen (HHLA, HSH Nordbank, SAGA etc.) überlagern mit den enormen Bilanzsummen ebenso wie der Kernhaushalt schnell alle anderen Konzerntöchter. Wir schlagen vor, eine Dreiteilung zu betrachten:

a. Der Kernhaushalt einschließlich der Töchter, die „gefühlt“ zum Kern dazugehören: Landesbetriebe, Sondervermögen, Hochschulen und die Gesellschaften des Mieter-Vermieter-Modells, die ausschließlich die Immobilienbedarfe der Verwaltung abdecken.
b. Eine Schale der staatsnahen Unternehmen, die zur Daseinsvorsorge dazugehören: Stadtreinigung, Stadtentwässerung, Bäderland, HPA, HOCHBAHN etc.
c. In der äußeren Schale sollten die Unternehmen zusammengefasst werden, die Hamburg haben kann, aber nicht haben muss. In dieser Schale haben Unternehmen weniger Aufgaben der Daseinsvorsorge i.e.S. und sind stärker am Markt tätig (HHLA, Netzgesellschaft, Hamburger Verkehrsanlagen GmbH).



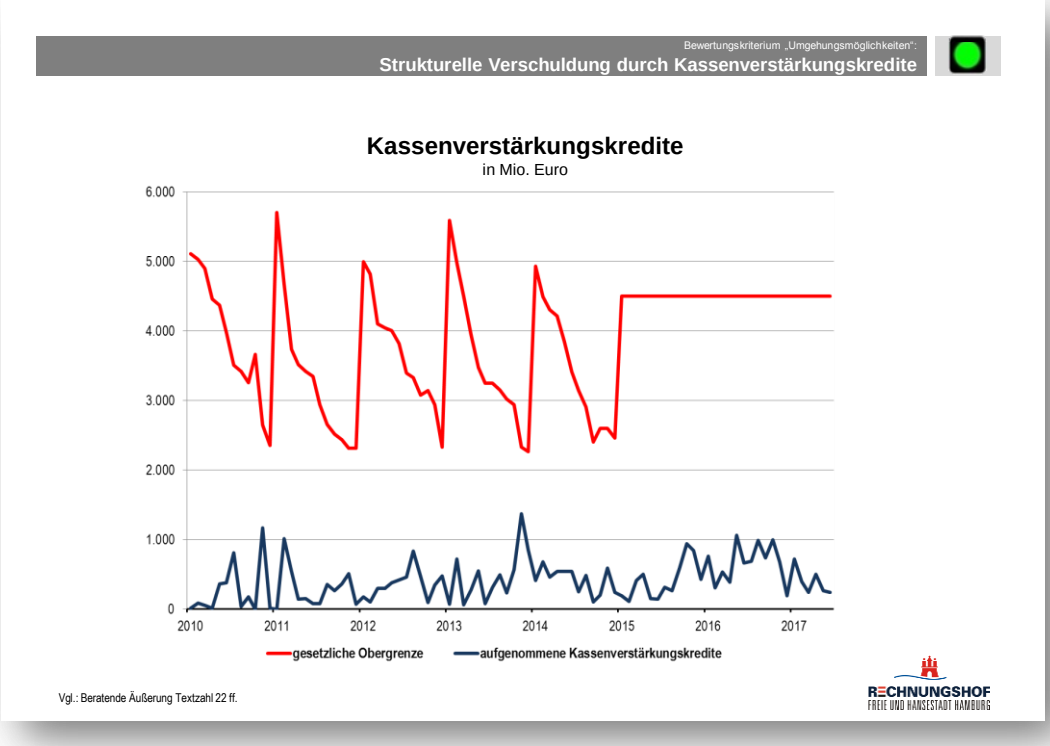
Durch eine in dieser Weise gegliederte Segmentberichterstattung ließe sich erkennen: Wo kommen die Schulden her? Sind es unternehmerische Investitionen der Hochbahn oder Verwaltungsbedarfe, die über das Mieter-Vermieter-Modell außerhalb des Kernhaushalts kreditfinanziert werden? Wie stark steigt der Personalaufwand in der Verwaltung einschließlich der Landesbetriebe? Der Rechnungshof hat im Schuldenbremsenmonitor diese Fragen von Beginn an gestellt und unter der Überschrift „Wirtschaftliche Sicht“ zusammengefasst.

Mit einer Segmentberichterstattung ließe sich die wirtschaftliche Sicht abbilden.

Warten wir ab, wie sich der Senat zu dem Vorschlag in unserem Bericht, den wir heute vorstellen, positioniert.

4. Strukturelle Verschuldung durch Kassenverstärkungskredite

Ausweichen von Krediten auf den „Dispo“, so heißt das Phänomen, welches wir hier beobachten, im Privathaushalt. Die Grafik zeigt: Keine Probleme, alles grün.

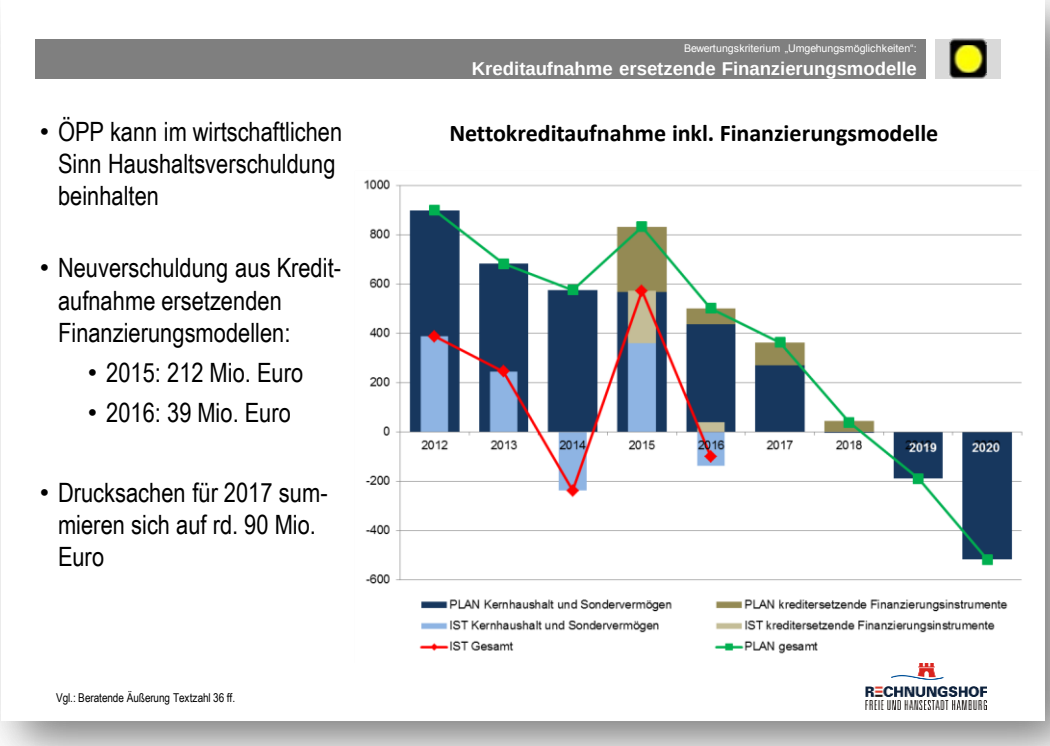


Unterhalb der Ebene des Haushalts hatten wir auch die Liquiditätsbedarfe von Töchtern dargestellt. UKE, Schulbau Hamburg – dies sind zwei Beispiele, bei denen die Finanzbehörde tätig geworden ist und vormals dauerhaft hohe Liquiditätshilfen heruntergefahren hat. Auch bei diesen Töchtern heißt es also: Grüne Ampel.

Das Planetarium ist vom Volumen her zwar mehr eine Randnotiz. Es hat nach Kritik in den vergangenen Berichten des Rechnungshofs zwar insgesamt weniger Mittel in Anspruch genommen, trotzdem aber zeitweise die von der Finanzbehörde festgesetzten Obergrenzen in unzulässiger Weise überschritten. Der Bericht beanstandet dies.

5. Kreditaufnahmeersetzende Finanzierungsmodelle

Die Abbildung zeigt in Olivgrün, dass Kredite in den Gesellschaften aufgenommen werden, die Investitionen für den Haushalt abwickeln.



Der Rechnungshof hat stets darauf hingewiesen: Wirtschaftlich kommen diese Schulden einer Kreditaufnahme des Haushalts gleich. Deshalb der eben dargestellte Vorschlag des Rechnungshofs, diese in einer Segmentberichterstattung zumindest zusammengefasst zu betrachten.

Die Kreditaufnahme beträgt 92 Mio. Euro in 2017 und 2018 noch einmal 43 Mio. Euro. Angesichts der ansonsten geringen Neuverschuldung im Haushalt hätten diese Beträge nach den rechtlichen Regeln sogar vom Haushalt direkt aufgenommen werden können. Daher gilt: nicht zu beanstanden. Wir haben weiterhin eine gelbe Ampel, weil dieser Finanzierungsweg Risiken birgt. Er birgt das Risiko, dass Investitionsprojekte bestellt werden, deren Kreditaufnahme man im Haushalt nicht sieht und deren Kosten den Haushalt erst Jahre später durch „Ratenzahlung" in Form von Mieten belasten. Wir haben in dem Bericht diese Gefahr wie folgt beschrieben: Ratenzahlung kann zu übermäßigen Ausgaben verleiten …

6. Strukturelle Verschuldung durch Inanspruchnahme finanzieller Transaktionen

Die Schuldenbremse erlaubt es, Firmenkäufe und an Dritte gegebene Darlehen weiterhin durch Kredite zu finanzieren. Wir beobachten, dass hier kein Missbrauch entsteht. Alles in Ordnung, grüne Ampel.

Bewertungskriterium „Umgehungsmöglichkeiten":

Strukturelle Verschuldung durch Inanspruchnahme finanzieller Transaktionen

Trotz Schuldenbremse dürfen weiter Kredite aufgenommen werden für den Saldo aus:

Auszahlungen für
- Erwerb von Beteiligungen,
- Kredittilgung an den öffentlichen Bereich
- Darlehensvergabe

und Einzahlungen aus
- Veräußerung von Beteiligungen
- Kreditaufnahme beim öffentlichen Bereich
- Darlehensrückflüssen

	Plan 2015	Ist 2015	Plan 2016	Ist 2016	Plan 2017	Plan 2018	Plan 2019	Plan 2020
Einzahlungen aus der Veräußerung von Beteiligungen	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Auszahlungen zum Erwerb von Beteiligungen	-7,2	-18,6	-4,8	-8,8	-80,5	-75,0	-75,0	-50,0
Einzahlungen aus gegebenen Darlehen	8,3	10,5	8,3	15,3	10,7	10,9	11,1	11,3
Auszahlungen aus gegebenen Darlehen	-13,0	-10,1	-13,0	-9,1	-13,6	-13,3	-13,9	-14,0
Einzahlungen aus Kreditaufnahme beim öffentlichen Bereich	0,0	0,0	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	-0,1	-0,1
Saldo finanzieller Transaktionen	**-12,0**	**-18,2**[1]	**-9,6**	**-2,7**	**-83,5**	**-77,5**	**-77,9**	**-52,8**

Vgl.: Beratende Äußerung Textzahl 41.

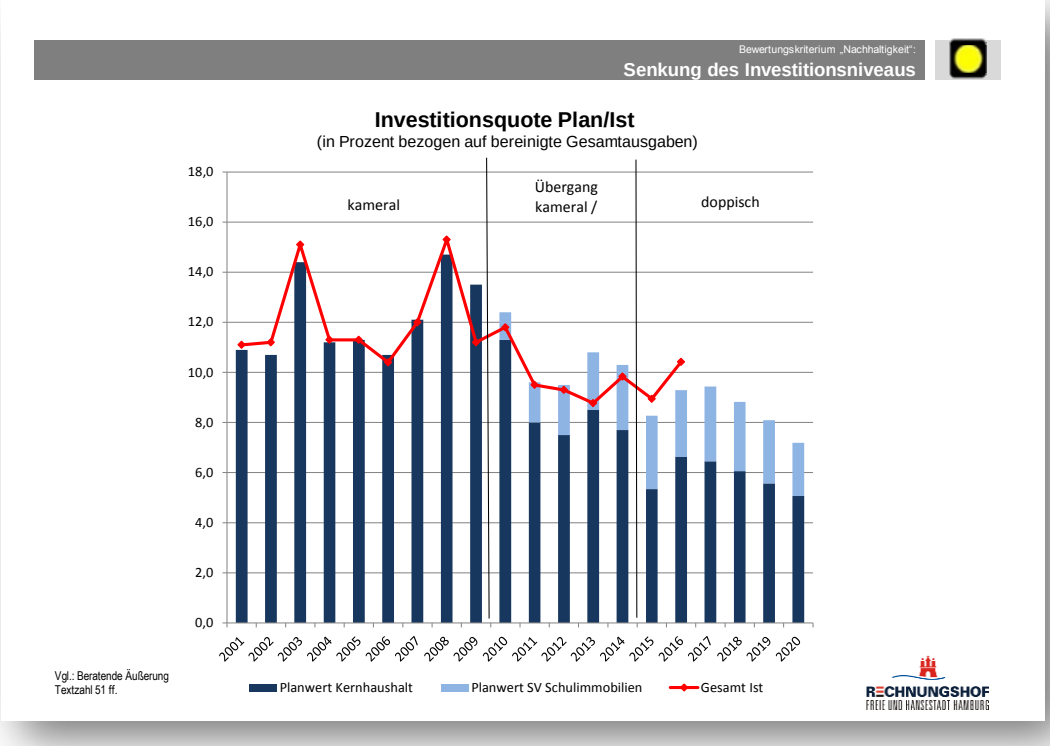
RECHNUNGSHOF
FREIE UND HANSESTADT HAMBURG

7. Senkung des Investitionsniveaus

Die Schuldenbremse kann investitionsfeindlich wirken, wenn zur Vermeidung einer Neuverschuldung auf notwendige Investitionen verzichtet wird. Daher beobachten wir, ob die Investitionen sinken und dadurch zum Beispiel ein neuer „Unterhaltungsstau" bei der Infrastruktur befördert wird.

Die Ampel bleibt gelb: In der Finanzplanung bis 2020 zeigt sich ein Absinken, obwohl es weiterhin Nachholbedarfe gibt.

Allerdings muss beachtet werden dass vermehrt außerhalb des Haushalts in die städtische Infrastruktur investiert wird. Der Schulbau oder das Mieter-Vermieter-Modell sind zwei Beispiele. Die Tatsache, dass die Zahlen schwer mit dem Haushalt zusammenzuführen sind, ist ein weiteres Argument für die vom Rechnungshof vorgeschlagene Segmentberichterstattung.

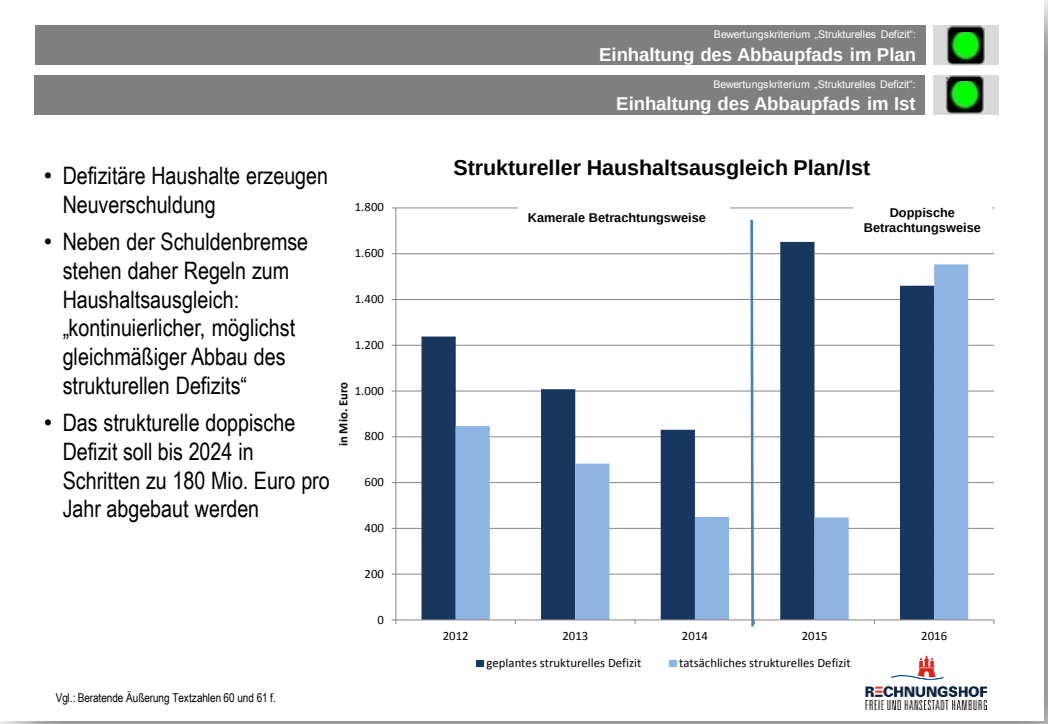


8. Einhaltung des Abbaupfads im Plan / 9. Einhaltung des Abbaupfads im Ist

Der Verzicht auf jegliche neuen Schulden ab 2019 (bzw. 2020) wird nur gelingen, wenn der Haushalt strukturell ausgeglichen ist. Der doppische Pfad zum Abbau des strukturellen Defizits zielt auf das Jahr 2024.

Das Haushaltsdefizit 2016 stellt sich wie folgt dar:

- Als ordentliches Ergebnis sind -553 Mio. Euro angefallen. Das ordentliche Ergebnis ist die engere Sicht auf die Erträge und Aufwendungen, wie sie 2016 durch die Bücher gelaufen sind.
- Um zum strukturellen Defizit zu gelangen, muss gefragt werden: Wieviel Steuereinnahmen sind in einem „normalen", also um Effekte der Konjunktur bereinigten Jahr zu erwarten und wie hätte sich das Defizit mit diesen Einnahmen dargestellt? Die Regeln der Landeshaushaltsordnung sehen für die Beantwortung dieser Frage eine Trendberechnung aufgrund der letzten 21 Jahre vor. Das Ergebnis: 2016 lag mit rd. 1 Mrd. über dem Trend. Wäre der Haushalt vollständig strukturell ausgeglichen, hätte 2016 also am Jahresende ein „ordentliches Ergebnis" von Plus einer Milliarde Euro verbleiben müssen.
- Neben den beiden oben genannten Zahlen hat das Jahresergebnis weitere Elemente, die insbesondere überjährige Effekte betreffen und hier nicht dargestellt werden sollen.



Für 2016 zeigen die Ampeln für das Haushaltsdefizit im Plan und im Ist grün.

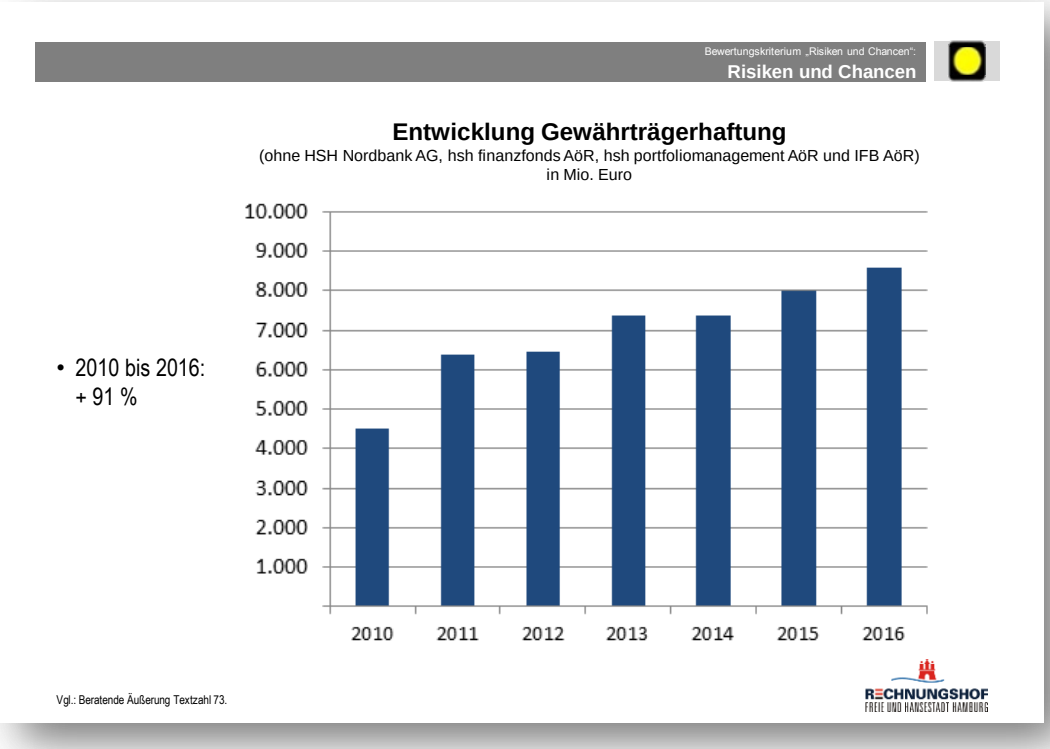
Im Plan folgte der Senat dem gesetzlich vorgegebenen Pfad.

Das Ist schwankt naturgemäß: 2016 leicht darüber, 2015 deutlich darunter. Da es unterjährige Verschiebungseffekte zwischen den beiden Jahren gibt (zum Beispiel 850 Mio. Euro Versorgungsaufwand), ist in Summe zu bescheinigen: Die Werte liegen im geforderten Abbaupfad. Auf diesem Pfad bis 2024 ist es allerdings noch ein gutes Stück zu gehen …

10. Risiken und Chancen

Man kann über die Haushaltslage nicht sprechen, ohne auf das Risiko HSH zu verweisen. In einigen Monaten wird es eine gewisse Klarheit geben, was auf den Haushalt konkret zukommt.

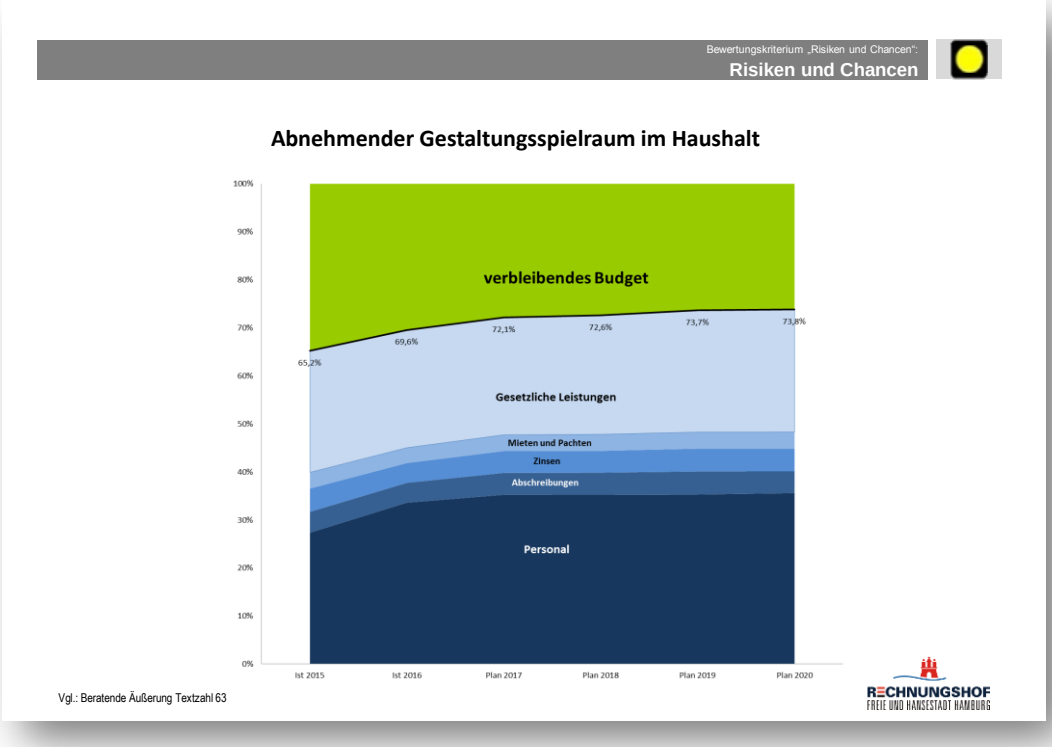
Auch hier gilt: Neben der HSH gibt es weitere Haftungs- bzw. Gewährleistungsrisiken, die wir in unserem Bericht darstellen. Gäbe es die HSH nicht, wären die Summen groß genug, um Aufmerksamkeit zu bekommen: Seit 2010 hat sich die Summe der von der Stadt übernommenen Gewährträgerhaftungen nahezu verdoppelt (von 4,5 auf 8,5 Mrd. Euro). Der Zuwachs resultiert beispielsweise aus dem Sondervermögen Schulimmobilien oder dem Landesbetrieb Immobilienmanagement und Grundvermögen.



Ich möchte ein weiteres Risiko für den Haushalt beschreiben. Dabei möchte ich zurückkommen auf ein vorhin angesprochenes Thema. Verkürzt formuliert hieß es: Ratenkauf kann zu Mehrausgaben verleiten.

Im Mieter-Vermieter-Modell bestellt eine Behörde ein Gebäude (zum Beispiel einen Opernfundus oder ein Hochschulgebäude) und muss im Jahr der Bestellung und auch in den ersten Jahren danach (während noch gebaut wird) keine Mittel im Budget vorweisen.

Erst nach der Fertigstellung wird der Haushalt durch die Mietkosten tatsächlich belastet. Den Kredit hat die städtische Realisierungsgesellschaft, typischerweise eine GmbH & Co KG, aufgenommen und in den ersten Jahren auch die Zinsen gezahlt. Im Schuldenbremsenmonitor geht es nicht darum, ob dieses Modell zur Organisation des städtischen Hochbaus gut oder schlecht funktioniert. Es ist vielmehr aus finanzpolitischer Sicht zu bewerten. Und unter diesem Blickwinkel sieht der Rechnungshof die Gefahr, dass immer größere Teile des Haushalts durch viele vergleichsweise kleine Einzelentscheidungen, die aber für viele Jahre in die Zukunft wirken, festgelegt werden. Wenn dann in Krisenzeiten im Kernhaushalt gegengesteuert werden muss, gibt es hierfür zunehmend weniger Möglichkeiten: immer größere Anteile sind unverrückbar festgelegt.



Die Grafik signalisiert diesen Effekt: Die Teile im Haushalt, über die noch frei entschieden werden kann, nehmen ab.

11. Personalstrategie

In den vergangenen Jahren hatten wir die Ergebnisse im Zusammenhang mit dem Senatsziel, 250 Vollkräfte pro Jahr abzubauen, nachgezeichnet. Das Fazit war, dass zwischen 2011 und 2016, also innerhalb von sechs Jahren, per Saldo rund 2.400 Vollkräfte aufgebaut wurden.

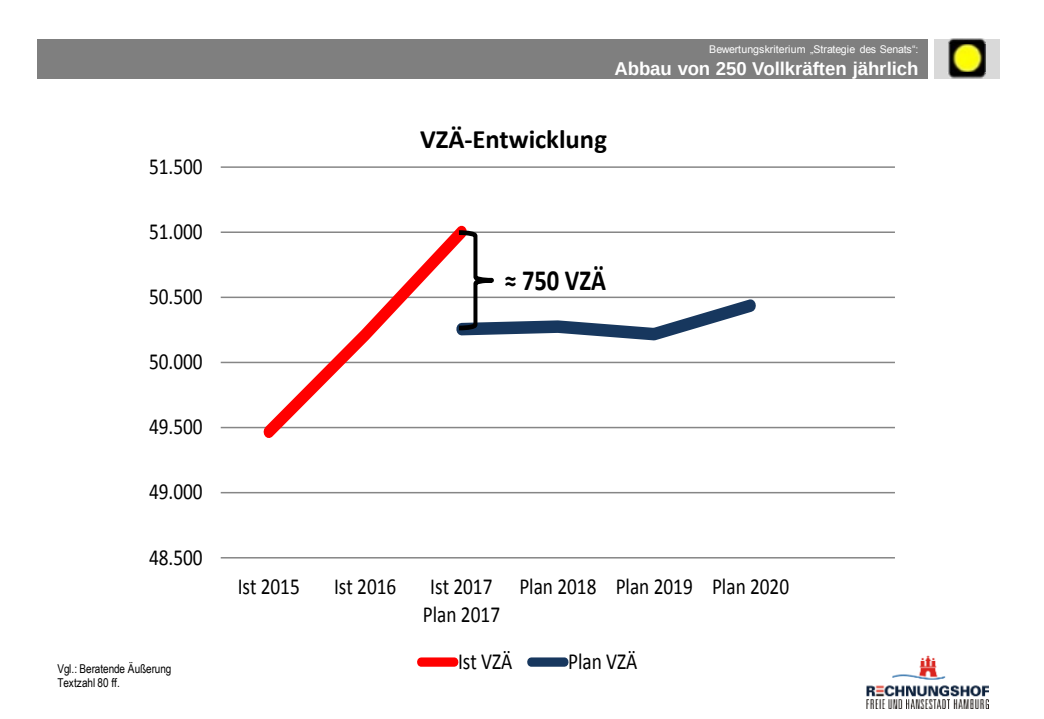
Der Senat hat mit dem Haushaltsplan 2017/2018 seine Strategie für die Personalkosten neu formuliert. Er geht nunmehr (trotz eines Abbaus in bestimmten Bereichen) davon aus, dass insgesamt ein Personalaufbau stattfindet.

Den für das Ende des Jahres 2020 geplanten Zielwert von rund 50.500 Vollzeitäquivalenten, hat der Senat allerdings schon Mitte 2017 überschritten: Wir haben per Ende Juli im IT-Haushaltsverfahren einen Istwert von rund 51.000 Vollzeitäquivalenten vorgefunden.

Zusätzlich zu dem wachsenden Personalbestand steigen natürlich auch die Entgelte und Bezüge jährlich. Die Steigerungen liegen über den in den Rechengrößen für die Planaufstellung bereits berücksichtigten 1,5 % für „Tarifsteigerungen". Von 2015 auf

2016 sind die Personalkosten beispielsweise bei einem Wachstum der Vollzeitäquivalente von 1,5 % insgesamt um 3,3 % angestiegen.

Das Fazit des Rechnungshofs: Der Senat ist über seine eigene Planung beim Personalaufbau deutlich hinausgeschossen. Zusammen mit den Tarif- und sonstigen Kostensteigerungen (zum Beispiel Beihilfe) ist der Personaletat gegenwärtig auf einem expansiven Kurs.



Der Senat hat seine Strategie der 250er-Einsparungen faktisch aufgegeben, weil sie zunehmend deutlicher an der tatsächlichen Entwicklung in den Behörden vorbeilief.

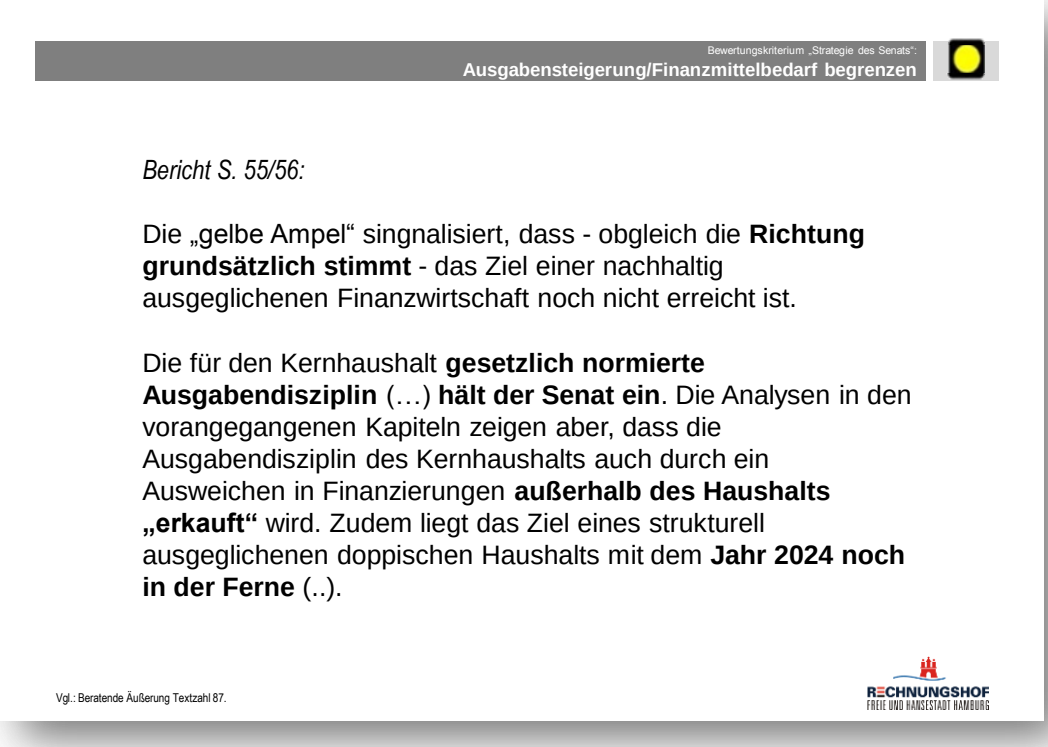
Auch die gegenwärtige Haushaltsplanung ist schon von der tatsächlichen Entwicklung überholt worden.

Für den Rechnungshof ist gegenwärtig keine neue Strategie erkennbar. Spätestens mit dem Haushaltsplanentwurf 2019/2020 muss der Senat diese Lücke füllen: Er muss eine Planung aufstellen, die für 2020 nur so viel Personalkosten zulässt, dass die Schuldenbremse eingehalten werden kann und dann sicherstellen, dass diese Zahlen nicht schon im ersten Jahr des Doppelhaushalts von der Realität überholt werden. Mit Blick auf die Ergebnisse der vergangenen Jahre ist eine gelbe Ampel angezeigt.

12. Finanzstrategie

Der Rechnungshof hat in den vergangenen Jahren im Schuldenbremsenmonitor grundsätzlich die Finanzstrategie begrüßt: Langfristig sichere (weil vorsichtig prognostizierte) Steuereinnahmen führen zu Ausgabenobergrenzen und Haushaltseckwerten, die Planungssicherheit und moderaten Konsolidierungsdruck bei partiell durchaus erklecklichen Zuwächsen „unter einen Hut bringen“. Von diesem Pfad sollte der Senat nicht abweichen.

Das zweite Thema, das Aufmerksamkeit erfordert: Der schuldenfreie Kernhaushalt darf nicht durch Schulden im Konzern erkauft werden, denn mit einer Zeitverzögerung fallen viele Lasten der städtischen Unternehmen auf den Haushalt zurück.



Unsere Bewertung, dass die Richtung grundsätzlich stimmt, bezieht sich auf die gegenwärtige, mit vorsichtigen Annahmen bei den Steuererträgen operierende Strategie.

Ob das Ziel der Schuldenbremse 2019/2020 tatsächlich erreicht wird, entscheidet sich an der Haushaltsdisziplin, mit der der Senat den kommenden Doppelhaushalt aufstellt.