

Hamburg, den 4. Dezember 2017

Pressemitteilung

Rechnungshof legt Schuldenbremsen-Ampel 2017 vor

Mit dem „Monitoring Schuldenbremse 2017“ hat der Rechnungshof anhand von 12 Kriterien (Ampeln) zum vierten Mal geprüft, ob der Haushalt der Stadt auf einem sicheren Weg zur Einhaltung der Schuldenbremse ab 2020 ist.

Das Urteil fällt zwiegespalten aus:

Einerseits wird der Pfad zur Schuldenbremse im Kernhaushalt sicher eingehalten. Nicht zuletzt aufgrund hoher Steuereinnahmen und niedriger Zinsen gibt es in der Abrechnung für 2016 statt der geplanten Neuverschuldung Finanzierungsüberschüsse von rund 600 Mio. Euro.

Andererseits wachsen die finanziellen Zukunftslasten außerhalb des Kernhaushalts. Die oben genannten Überschüsse im Kernhaushalt 2016 relativieren sich schon bei einer Einbeziehung der Sondervermögen (u.a. für den Schulbau). Für 2016 bleiben von fast 600 Mio. Euro Überschuss nach dem Gegenrechnen der Neuverschuldung der Sondervermögen nur noch 139 Mio. Euro übrig. Darüber hinaus werden zunehmend Investitionen und auch Kreditaufnahmen in Gesellschaften außerhalb des Haushalts verlagert: Allein durch das sog. Mieter-Vermieter-Modell kommen zwischen 2015 und 2017 rund 340 Mio. Euro Neuverschuldung für Bauinvestitionen der Stadt in eigens für die Projekte gegründeten Gesellschaften hinzu. Wird die gesamte Sphäre des „Konzerns Hamburg“ betrachtet, steigen die Schulden sogar um Milliarden. Ursächlich hierfür ist insbesondere die Entwicklung im Zusammenhang mit der HSH Nordbank AG.

Die gute Lage des Kernhaushalts darf also nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Verschuldung insgesamt steigt. Die Stadt muss finanziell weiterhin Maß halten, um die Schuldenbremse einzuhalten, zumal die günstigen Rahmenbedingungen wie niedrige Zinsen kein Dauerzustand sein müssen.

Für die Entwicklung des Personalbestands steht die Ampel weiterhin auf gelb: Die Zahlen zeigen, dass ein spürbarer Personalaufbau - auch in den Landesbetrieben - stattfindet. Der vom Senat im Haushaltsplan 2017/2018 bis 2020 insgesamt geplante Personalaufbau in der Kernverwaltung wurde schon Mitte 2017 erreicht. Ein Konzept zur dauerhaften Finanzierung dieser Entwicklung fehlt.

Präsident Dr. Schulz: „Die gute Situation der Finanzen im Kernhaushalt zeigt nur die halbe Wahrheit. Die Verschuldung wächst in der Konzernsphäre. Mit Zeitverzögerung werden sich diese Finanzierungslasten im Haushalt niederschlagen. Der Senat muss dafür sorgen, dass seine Personalplanung nicht aus dem Ruder läuft.“

Für Rückfragen:

Philipp Häfner, Direktor bei dem Rechnungshof
Gänsemarkt 36, 20354 Hamburg
Tel. : (040) 428 23 1759 / Fax: (040) 427 3 10570
E-Mail: rechnungshof@rh.hamburg.de oder philipp.haefner@rh.hamburg.de

Unter www.schuldenbremse.hamburg finden sich die Monitoring-Ergebnisse der letzten vier Jahre im Überblick. Zudem sind dort Erklärvideos (ab dem Tag nach der Pressekonferenz auch zum Monitoring 2017) verfügbar.

Zusammengefasste Ergebnisse

Anhand von 12 Kriterien („Ampeln“) bewertet der Rechnungshof die Strategie des Senats zur Einhaltung der Schuldenbremse. Zu den einzelnen Kriterien:

	2017	Vorjahr 2016
<u>Nettokreditaufnahme</u>		
Einhaltung der Nettokreditaufnahme im Plan		
Für die Einhaltung der Schuldenbremse ab 2019 bzw. 2020 ist entscheidend, dass im Kernhaushalt und in den rechtlich unselbstständigen Sondervermögen grundsätzlich keine Nettokreditaufnahme mehr erfolgt. Dazu ist bereits seit 2013 eine Verminderung der Nettokreditaufnahme im Kernhaushalt anzustreben. Die Haushaltspläne sind so aufzustellen, dass diese Vorgabe erfüllt werden kann. Mangels einer neuen Finanzplanung bleibt es bei der Bewertung aus dem vergangenen Jahr: Die Finanzplanung des Senats bis 2020 entspricht den genannten Vorgaben und ist geeignet, die Einhaltung der Schuldenbremse sicherzustellen.		
Einhaltung der Nettokreditaufnahme im Ist		
Die Einhaltung der Schuldenbremse kann nur gelingen, wenn im Übergangszeitraum der geplante Abbau der Nettokreditaufnahme in den Ist-Werten auch tatsächlich erreicht wird. Für die abgeschlossenen Haushaltsjahre bis 2016 bleiben die tatsächlichen Nettokreditaufnahmen des Kernhaushalts unterhalb der Planwerte. Im Ergebnis kam es 2016 zu einem Finanzierungsüberschuss von 139 Mio. Euro (nach den Abgrenzungsregelungen der Schuldenbremse, d.h. einschließlich der Sondervermögen).		
<u>Umgehungsmöglichkeiten</u>		
Verlagerung der Verschuldung in Tochterorganisationen		
Rechtlich selbstständige Tochterorganisationen dürfen Kredite am Finanzmarkt aufnehmen. Im Konzern sind die Finanzschulden von 2015 auf 2016 um rund 1,4 Mrd. Euro gestiegen. Dies gibt Anlass, die Betrachtung der Schuldenbremse im Kernhaushalt durch eine Konzernsicht zu ergänzen. Der Rechnungshof empfiehlt hierfür dem Senat, den Konzernabschluss der FHH um einen Segmentbericht zu erweitern. Die Doppik ermöglicht es, für abgegrenzte Teile des Konzerns wichtige Zahlen wie den Schuldenstand oder das Jahresergebnis verlässlich zu berechnen und Verschiebungen über die Segmente transparent zu machen.		
Strukturelle Verschuldung durch Kassenverstärkungskredite		
Vom Kernhaushalt aufgenommene Kassenverstärkungskredite und vom Kernhaushalt gewährte Liquiditätshilfen an Tochterorganisationen dienen dem Ausgleich temporärer Liquiditätsschwankungen. Sie dürfen nicht zur Deckung dauerhafter Finanzierungsbedarfe eingesetzt werden. Der Verlauf der Kassenverstärkungskredite ist weiterhin unauffällig. Nur in Einzelfällen werden Limits bei den Liquiditätshilfen von den Töchtern überschritten. Ein Bericht über Kassenverstärkungskredite fehlt bislang. Die Finanzbehörde hat eine Übersicht hierzu für die künftigen Geschäftsberichte der FHH zugesagt.		

2017

Vorjahr
2016

Kreditaufnahme ersetzende Finanzierungsmodelle

Die Vorfinanzierung von Investitionen durch Dritte (zum Beispiel öffentlich-öffentliche Partnerschaften) kann wirtschaftlich einer Kreditaufnahme gleichkommen und wäre der Nettokreditaufnahme des Kernhaushalts zwar nicht rechtlich, aber doch wirtschaftlich zuzurechnen.

Vorfinanzierungen von einzelnen Investitionsmaßnahmen durch Dritte im Rahmen alternativer Finanzierungsmodelle haben im Rahmen der sogenannten Mieter-Vermieter-Modelle in 2016 erneut an Bedeutung gewonnen. Die Maßnahmen haben sich über den Hochschulbereich hinweg ausgeweitet (Finanzierung der Werkstätten und Fundi für die Staatsoper, einheitliches Flottenmanagement bei einer Tochter der HPA). Die Maßnahmen gefährden 2016 in wirtschaftlicher Sicht nicht den Pfad einer stetigen Verminderung der Nettokreditaufnahme.

Der Rechnungshof erwartet, dass der Senat die wirtschaftliche Sichtweise übernimmt und damit die vermiedene Belastung im Kernhaushalt transparent macht.



Strukturelle Verschuldung durch Inanspruchnahme finanzieller Transaktionen

Für finanzielle Transaktionen (zum Beispiel Auszahlungen für den Erwerb von Beteiligungen) dürfen auch unter dem Regime der Schuldenbremse Kredite aufgenommen werden, soweit sie werthaltig sind. Anzeichen für strukturelle Verschuldung durch eine missbräuchliche Inanspruchnahme finanzieller Transaktionen sind weiterhin nicht erkennbar.



Investitionsniveau

Die Pflicht zur Einhaltung der Schuldenbremse könnte zu einer Vermeidung notwendiger Investitionen und damit zum Substanzverzehr führen. Hinweise dafür liefern die Investitionsquote sowie das Verhältnis von Investitionen und Abschreibungen. Die Investitionsquote im Ist liegt seit 2015 über der Planung und hat eine leicht ansteigende Tendenz. Über den Finanzplanungszeitraum sind die Investitionen allerdings abwachsend geplant. Der Indikator aus geplanten Investitionen und Abschreibungen zeigt, dass der Substanzerhalt nicht akut gefährdet ist. Ein Substanzverzehr rückt gleichwohl näher.

Ein Nachholbedarf bei den Bauten des Verkehrsinfrastrukturvermögens besteht immer noch. Es muss weiterhin viel in die Infrastruktur investiert werden, um den Abbau des Sanierungsstaus zu verstetigen.



Strukturelles Defizit

Struktureller Abbaupfad im Plan

Voraussetzung für die dauerhafte Begrenzung der Kreditaufnahme ist ein spätestens 2020 strukturell ausgeglichener Haushalt. Dies ist der Fall, wenn die Einnahmen die Auszahlungen decken (ohne Berücksichtigung von konjunkturell bedingt unter- oder überdurchschnittlichen Steuererträgen). Dafür ist gesetzlich vorgesehen, das bestehende strukturelle Defizit kontinuierlich und in gleichmäßigen Schritten abzubauen.

Seit dem Haushaltsjahr 2015 unterliegen die Planungen und Abrechnungen in Hamburg einem doppelten Abbaupfad, der den Ausgleich des doppelten Gesamtergebnisses beschreibt.

Eine neue Finanzplanung wurde vom Senat bis Redaktionsschluss noch nicht vorgelegt. Es bleibt bei der Bewertung des Vorjahres, wonach die Anforderungen an einen solchen Abbaupfad von der vorliegenden Haushalts- und Finanzplanung erfüllt werden.



	2017	Vorjahr 2016

Struktureller Abbaupfad im Ist

Die Haushaltsplanwerte müssen auch in der Bewirtschaftung eingehalten werden. Das Ist-Defizit lag 2016 erstmals seit 2012 über dem Planwert. Dieses ist auf die Inanspruchnahme von Ermächtigungsüberträgen (Resten) aus 2015 zurückzuführen. Der Aufwand hat sich deshalb von 2015 in 2016 verschoben. In der Gesamtschau beider Jahre ist der Abbaupfad im Ist gegenüber der Planung eingehalten.

Risiken und Chancen

Die Gestaltungsspielräume der Bürgerschaft reduzieren sich zunehmend durch große Blöcke mittelfristig festgelegter Kosten, die sich auf Basis früherer Entscheidungen entwickeln und nur bedingt steuerbar sind (insbesondere für Personal, gesetzliche Leistungen, Abschreibungen, Zinsen sowie Mieten und Pachten). Die Kosten der Zuwanderung verstetigen sich auf hohem Niveau. Im Jahr 2016 mussten rund 900 Mio. Euro aufgebracht werden.

Es verdichten sich zudem die Anzeichen, dass auf den Haushalt der FHH Milliardenbelastungen im Zusammenhang mit der HSH Nordbank zukommen.

Den hohen Risiken stehen deutlich geringere finanzwirksame Chancen wie zum Beispiel aus den Bund-Länder-Finanzbeziehungen gegenüber.

--	--

Strategie des Senats

Personalstrategie

Weiterhin findet in Summe ein spürbarer Personalaufbau auch in Landesbetrieben statt. Die bisherigen Strategien des Senats, den Personalaufwand durch Abbau von 250 Vollkräften oder durch einen moderaten Aufbau von Vollzeitäquivalenten (VZÄ) bis 2020 zu begrenzen, hatten keinen Erfolg. Die VZÄ-Zielzahl für 2020 wurde bereits Mitte 2017 überschritten. Es fehlt ein Konzept, das nachweist, wie der stetig anwachsende Personalbestand unter Einhaltung der Schuldenbremse dauerhaft finanziert werden soll.

--	--

Finanzstrategie

Mit der Strategie, die Aufwendungen nicht an schwankenden bzw. geschätzten Steuererträgen auszurichten, sondern an einem langfristigen Vergangenheits-trend, erzeugt der Senat Konsolidierungsdruck und fördert die Ausgabendisziplin im Kernhaushalt.

Es zeigt sich aber, dass die Ausgabendisziplin des Kernhaushalts auch durch ein Ausweichen in Finanzierungen außerhalb des Haushalts „erkauft“ wird (zum Beispiel durch Maßnahmen im Mieter-Vermieter-Modell). Insoweit sind weitere Anstrengungen erforderlich.

--	--