

Monitoring Schuldenbremse 2014

Beratende Äußerung nach § 81 Absatz 2 LHO

Hamburg, den 21. August 2014

Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg
Gänsemarkt 36, 20354 Hamburg
Postfach 301741, 20306 Hamburg
Telefon: 040 / 428 23-0
Fax: 040 / 427 3-10570
E-Mail: rechnungshof@rh.hamburg.de
Internet: www.rechnungshof.hamburg.de

Inhaltsverzeichnis

	Seite
I. Zusammenfassung und Gesamtbewertung	5
1. Konsolidierungsstrategie des Senats	5
2. Doppelhaushalt 2015/2016	7
3. Einhaltung der Schuldenbremse: „Grün“ mit Warnsignalen	9
II. Ausgangslage	11
III. Nettokreditaufnahme	13
1. Einhaltung der Nettokreditaufnahme im Plan	13
2. Einhaltung der Nettokreditaufnahme im Ist	14
3. Umgehungsmöglichkeiten der Schuldenbremse	15
3.1 Verlagerung der Verschuldung in Tochterorganisationen	16
3.2 Strukturelle Verschuldung durch Kassenverstärkungskredite	18
3.3 Kreditaufnahme ersetzende Finanzierungsmodelle	20
3.4 Strukturelle Verschuldung durch Inanspruchnahme finanzieller Transaktionen	21
4. Senkung des Investitionsniveaus	22
IV. Struktureller Haushaltsausgleich	25
1. Strukturelles kamerales Defizit	26
1.1 Berechnung des strukturellen kameralen Defizits	26
1.2 Struktureller kameraler Abbaupfad im Plan bis einschließlich 2014	28
1.3 Struktureller kameraler Abbaupfad im Ist bis einschließlich 2014	29
1.4 Überleitung des kameralen Abbaupfads ab 2015	30
2. Strukturelles doppeltes Defizit ab 2015	30
2.1 Berechnung des strukturellen doppelten Defizits	30
2.2 Struktureller doppelter Abbaupfad im Plan von 2015 bis 2020	31
V. Risiken und Chancen	33

	Seite
VI. Konsolidierungsstrategie des Senats	36
1. Ausgabensteigerung/Finanzmittelbedarf begrenzen	36
1.1 Finanzdeckel	36
1.2 Handlungsbedarf	40
2. Personalkosteneinsparung: Abbau von 250 Vollkräften jährlich	41
2.1 Vollkräfteabbau bis Ende 2013	41
2.2 Gesamtpersonalausgaben bis Ende 2013	44
2.3 Stand der Umsetzung in ausgewählten Behörden	45
2.3.1 Finanzbehörde	45
2.3.2 Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt	47
2.3.3 Bezirksamter	48
2.4 Resümee	50
2.5 Handlungsbedarf	52

Abkürzungen

BSU	Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt
FRG	Finanzrahmengesetz
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
HGV	HGV Hamburger Gesellschaft für Vermögens- und Beteiligungsmanagement mbH
HPA	Hamburg Port Authority AöR
HV	Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg
KG	Kommanditgesellschaft
LFA	Länderfinanzausgleich
LGH	Landesbetrieb Gebäudereinigung Hamburg
LHO a. F.	Haushaltsordnung der Freien und Hansestadt Hamburg (Landeshaushaltsordnung) in der Fassung bis zum 16. Dezember 2013
LHO	Haushaltsordnung der Freien und Hansestadt Hamburg (Landeshaushaltsordnung) in der Fassung vom 17. Dezember 2013
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
ÖÖP	Öffentlich Öffentliche Partnerschaft
ÖPP	Öffentlich Private Partnerschaft
SNHG	Gesetz zur strategischen Neuausrichtung des Haushaltswesens der Freien und Hansestadt Hamburg
SV	Sondervermögen
VK	Vollkräfte

I. Zusammenfassung und Gesamtbewertung

1. Konsolidierungsstrategie des Senats

1. Die Abrechnung des Haushalts 2013 und die Planung des anstehenden Doppelhaushalts 2015/2016 zeigen, dass der Senat den Pfad der Schuldenbremse bisher einhält. Die Konsolidierungsstrategie des Senats hat zwei Bausteine, die den Pfad zur Schuldenbremse stützen:

- Es wurde ein Regelwerk in der Verfassung und in Gesetzen etabliert, welches das Ziel klar fest schreibt und auch für den Weg dorthin stabile Leitplanken etabliert (Tz. 9). Verfassung, Finanzrahmengesetz und Landeshaushaltsordnung greifen ineinander und geben unabhängig von der aktuellen Kassenlage und – so das Ziel – auch unabhängig von der Tagespolitik den Konsolidierungspfad bindend vor.
- Es wurde zudem eine neue Entscheidungs- und Steuerungsarchitektur etabliert, die zentrale und dezentrale Verantwortung abgrenzt:
 - Eckwerte und haushaltsübergreifende Schwerpunktsetzungen sind zentrale Entscheidungen, die zu (bindenden) Vorgaben an die Behörden führen. Für die Einhaltung dieser Vorgaben gibt es hinsichtlich des Personalbestands eine neue zentrale Überwachung (Tz. 56).
 - Die Verantwortung für die Steuerung und Umsetzung der zur Einhaltung dieser Vorgaben erforderlichen Maßnahmen ist dezentralisiert und obliegt den Behörden in weitgehend eigener Verantwortung.

2. Beide Bausteine sind grundsätzlich geeignet, Hamburg sicher zur Einhaltung der Schuldenbremse ab 2020 zu tragen.

Mit Blick auf die geringer werdenden Spielräume im Haushalt (Tz. 44 ff.) birgt die Strategie der dezentralen Umsetzungsverantwortung für die Konsolidierung allerdings zunehmend Risiken.

Die in den ersten Jahren in den Behörden erzielten Einsparungen wurden durch das Abbauen von Puffern, Resten und Bewirtschaftungsspielräumen erleichtert. Dies wird von Jahr zu Jahr schwieriger.

Die Nagelprobe, ob in den Behörden auch die zunehmend erforderlichen einschneidenden Konsolidierungsmaßnahmen erarbeitet und umgesetzt werden können, steht insofern noch aus.

Einer erfolgreichen Konsolidierung in den Behördenetats steht dabei entgegen, dass bei den Personalkosten – die einen wesentlichen Teil der Gesamtkosten ausmachen – mehr als die Hälfte des Personalbestands von Konsolidierungsüberlegungen ausgenommen und zu Schonbereichen erklärt wurde. Im kleineren Teil des Personalbestands muss damit gegen die absehbaren, erheblichen Personalkostensteigerungen des Gesamthaushalts angespart werden. Dies wird aufgrund der Größenverhältnisse schon rechnerisch auf Dauer nicht leistbar sein.

Dezentrale Konsolidierungsverantwortung mit zentral vorgegebenen Ausnahmen dieses Umfangs passen nicht zusammen: Der Rechnungshof fordert den Senat auf, die Schonbereiche drastisch zu reduzieren. Insbesondere muss auch für die Personalausgaben für Schulen und Innere Sicherheit nach Einsparungsmöglichkeiten gesucht werden.

Der Senat muss zudem seine dezentral ausgerichtete Strategie zweifach absichern: Er muss zentral durch ein starkes Finanzcontrolling überwachen und gegebenenfalls auch durchsetzen, dass die Budgetgrenzen tatsächlich eingehalten werden. Zudem muss er sich auch auf das Risiko eines Ausbleibens von Konsolidierungserfolgen bzw. die Finanzierung zusätzlicher Lasten vorbereiten, sofern diese nicht durch das Umschichten zwischen den Behördenetats abgedeckt werden können oder sollen. Der Senat muss dann – sofern er nicht höhere Einnahmen beschließt – vorbereitet sein, gegebenenfalls auftretende Lücken durch behördenübergreifende Maßnahmen zu schließen, zum Beispiel:

- Für das Dienst- und Besoldungsrecht können Konsolidierungsmaßnahmen entwickelt werden, die behördenübergreifend wirken.
- Eine behördenübergreifende Zentralisierung der Personalverwaltungsaufgaben ist vom Senat bisher noch nicht vorgesehen.
- Auch Konsolidierungsstrategien im Konzern können behördenübergreifend initiiert werden.

2. Doppelhaushalt 2015/2016

3. Der vom Senat beschlossene Haushaltsplan-Entwurf ist Risiken unterworfen. Diese sind gravierend und können Mehrausgaben von hunderten Mio. Euro zur Folge haben (Tz. 44), zum Beispiel:¹

- Die sog. Sonstigen gesetzlichen Leistungen, etwa 1 Mrd. Euro jedes Jahr, sind beispielsweise in den letzten Jahren jeweils um 5 % und damit deutlich über der für den Gesamthaushalt zu erreichenden Quote von unter 1 % gestiegen.
- Die Personalausgaben steigen nach dem Haushaltsplan-Entwurf von 2014 auf 2015 insbesondere aufgrund der in 2014 erfolgten, aber nicht in dieser Höhe eingeplanten Tarif- und Besoldungserhöhungen und eines Anstiegs der Versorgungsempfängerzahl um 9,5 %.

Ab 2015 sehen die Planungen des Senats eine jährliche Steigerung der Personalausgaben um 1,5 % vor.

Es gehört zur normalen Situation einer Gebietskörperschaft, dass die Haushaltswirtschaft erheblichen Risiken ausgesetzt ist, insofern ist auch ein mit deutlichen Risiken behafteter Planentwurf normal. Auffällig ist an dem Haushaltsplan-Entwurf aber, dass Puffer, die in der Vergangenheit geholfen hatten, diese Risiken abzufangen, in den letzten Jahren bereits ausgeschöpft bzw. aus dem vorgelegten Haushaltsplan-Entwurf herausgestrichen wurden:

- Traditionell fangen die Behörden Engpässe bei den Betriebsausgaben auch durch Reste aus Vorjahren auf. Anders als bei Investitionen dient die Bewirtschaftung dieser Reste als vergleichsweise flexibler Risikopuffer. Obwohl das Resteverfahren noch nicht abgeschlossen ist, hat der Rechnungshof bei der Prüfung einzelner Behörden bereits festgestellt, dass 2013 Reste abgebaut bzw. Einsparungen bei Haushaltspositionen vorgenommen wurden, die in der Vergangenheit "Luft" für Reste enthielten (Tz. 71).
- Auch wenn – unter anderem vom Rechnungshof – über Jahre vor dem Risiko wieder steigender Zinsen gewarnt wurde, sind diese in den letzten Jahren immer weiter gesunken. Dies hat über Jahre zu jeweils ungeplanten Entlastungen der Haushalte in der Abrechnung geführt, durch die Mehrausgaben an anderer Stelle ausgeglichen werden konnten. Im vorgelegten Haushaltsplan werden die Zinsausgaben gegenüber 2014 um

¹ Die Finanzbehörde und das Personalamt haben in einem der Veröffentlichung vorausgegangenen Stellungnahmeverfahren für die Verwaltung erklärt, dass die in dieser Beratenden Äußerung vom Rechnungshof zugrunde gelegten Sachverhalte und Zahlen richtig sind. Abweichende Wertungen, die die Finanzbehörde zu den Tzn. 51 und 63 übermittelt hat, sind im Text dargestellt.

200 Mio. Euro abgesenkt und sind mit einem historischen Tiefstwert von nur noch rund 750 Mio. Euro veranschlagt.

- Bundesmittel, die Hamburg künftig entlasten sollen, sind bereits im Haushaltsplan-Entwurf veranschlagt worden, obwohl die Gesetzgebungsverfahren zu den erforderlichen Rechtsgrundlagen in Bundestag und Bundesrat noch nicht abgeschlossen sind. Die Veranschlagung dieser Entlastungen ist haushaltsrechtlich nicht zu beanstanden, wenn die entsprechenden Beschlüsse vor Beschluss der Bürgerschaft über den Haushaltsplan-Entwurf fallen.
- Der Senat hat bereits mit dem Doppelhaushalt 2013/2014 zentrale Verstärkungsmittel zugunsten einer dezentral verantworteten Veranschlagung bzw. Vorsorge aufgelöst.

Die Bewertung des Rechnungshofs: Risiken im Haushaltsplan "wie immer", Chancen diesmal bereits "eingepreist".

Die exemplarisch dargestellten Sachverhalte zeigen, dass der Entwurf des Doppelhaushaltsplans 2015/2016 der erste Plan ist, in dem im Wesentlichen letzte noch vorhandene Polster abgeschmolzen, eingeplante Puffer oder traditionell gebildete planerische Spielräume bereits ausgekehrt wurden. Dies ist nicht zu beanstanden, da eine Veranschlagung ohne Puffer dem Haushaltssatz entspricht, möglichst genau zu planen. In der Vergangenheit ist dieses Vorgehen gleichwohl nicht praktiziert worden, weil für Risiken Vorsorge getroffen werden sollte.

Die jetzige Form der Veranschlagung zwingt dazu, in jedem Ressort die geplante Ausgabenlinie durch in den nächsten zwei Jahren umzusetzende Sparmaßnahmen einzuhalten. Zentrale Mittel stehen zum Ausgleich von Mehrbedarfen der Ressorts nicht mehr zur Verfügung.

4. Um einschätzen zu können, inwieweit die Behörden vorbereitet sind, dieses Ziel zu erreichen, hat der Rechnungshof ausgewählte Bereiche hinsichtlich ihrer Personalkosteneinsparungsstrategien untersucht. Das Fazit ist gemischt: Einerseits wurden erfolgversprechende Prozesse von Aufgabenkritik und Effizienzsteigerung begonnen. Andererseits hat sich auch gezeigt, dass Einsparungen auf eher zufällig eingetretenen Personalfluktuationen beruhen und nicht mithilfe von Konsolidierungskonzepten ersteuert wurden.

In diesem Zusammenhang hat der Rechnungshof durch Hochrechnungen nachgewiesen, dass das Ziel, jedes Jahr 250 Vollkräfte (VK) abzubauen, insofern zu kurz springt, als die Budgetobergrenzen des Haushaltsplans für die Entwicklung der Personalausgaben dazu zwingen, jährlich tatsächlich rund 900 VK abzubauen.

5. Der Rechnungshof
 - hält es daher für notwendig, zumindest das bisherige VK-Abbauziel entsprechend dem tatsächlichen Einsparbedarf zu überarbeiten bzw. es um eine gleichermaßen stringente und zentral überwachte Steuerung der Personalausgabenbudgets zu erweitern und
 - fordert, die demografische Chance von 15.000 Altersabgängen in den nächsten acht Jahren in dem für die Konsolidierung erforderlichen Umfang zu nutzen und dabei sicherzustellen, dass dort, wo Aufgaben unverzichtbar sind, das erforderliche Personal zur Verfügung steht.

3. Einhaltung der Schuldenbremse: „Grün“ mit Warnsignalen

6. Mit dem vorgelegten Bericht überprüft der Rechnungshof erstmals anhand eines Kriterienkatalogs, ob der Weg zur Einhaltung der Schuldenbremse den verfassungsmäßigen und gesetzlichen Vorgaben entsprechend gesichert ist. Er etabliert damit die Maßstäbe, nach denen er den Konsolidierungspfad bis zum Inkrafttreten und die Einhaltung in den Folgejahren überprüfen wird.

In der Gesamtbewertung ist festzustellen, dass die Planungen die verfassungsmäßigen und gesetzlichen Anforderungen erfüllen und das erste unter diesem Regime abgerechnete Haushaltsjahr 2013 ebenfalls sicher innerhalb der gesetzten Grenzen bleibt.

7. Der Rechnungshof hat keine Anzeichen dafür gefunden, dass der Senat die Umstellung des Haushaltswesens auf die Doppik genutzt hat, den Ausgabenspielraum zu erweitern oder den zu kalendarischen Zeiten vorgezeichneten Konsolidierungspfad materiell zu verändern. Andererseits hat der Senat das günstige Umfeld – namentlich die niedrigen Zinsen – auch nicht genutzt, um das Ende der Kreditaufnahme planerisch vorzuziehen. Dies zeigt sich, wenn man – wie es geboten ist – die Verschuldung des Haushalts einschließlich der Sondervermögen betrachtet (Tz. 11).

Sachverhalte, die eine faktische Aushöhlung der Schuldenbremse nach sich ziehen könnten, gibt es; es wird in künftigen Jahren zu beobachten sein, ob sich hieraus die Gefahr ergibt, dass die Wirkung des Kreditaufnahmeverbots ab 2020 umgangen werden könnte.

Anlass zur Sorge sind die in den vorangegangenen Abschnitten beschriebenen Lücken in der Strategie des Senats. Die Strategie sichert noch nicht die mittelfristige Einhaltung des gesetzlich begrenzten Finanzmittelbedarfs.

Die Grafik zeigt die verwendeten und in den folgenden Kapiteln erläuterten Kriterien, die der Gesamtbewertung zugrunde liegen, und die Ergebnisse im Einzelnen:

Nettokredit- aufnahme	Bewertungskriterium „Nettokreditaufnahme“: Einhaltung der Nettokreditaufnahme im Plan	
	Bewertungskriterium „Nettokreditaufnahme“: Einhaltung der Nettokreditaufnahme im Ist	
Umgehungsmöglichkeit	Bewertungskriterium „Umgehungsmöglichkeiten“: Verlagerung der Verschuldung in Tochterorganisationen	
	Bewertungskriterium „Umgehungsmöglichkeiten“: Strukturelle Verschuldung durch Kassenverstärkungskredite	
	Bewertungskriterium „Umgehungsmöglichkeiten“: Kreditaufnahme ersetzende Finanzierungsmodelle²	
	Bewertungskriterium „Umgehungsmöglichkeiten“: Strukturelle Verschuldung durch Inanspruchnahme finanzieller Transaktionen	
Nachhal- tigkeit	Bewertungskriterium „Nachhaltigkeit“: Senkung des Investitionsniveaus	
Strukturelles Defizit	Bewertungskriterium „Strukturelles Defizit“: Einhaltung des Abbaupfads im Plan	
	Bewertungskriterium „Strukturelles Defizit“: Einhaltung des Abbaupfads im Ist	
Risiken und Chancen	Bewertungskriterium „Risiken und Chancen“: Risiken und Chancen	
Strategie des Senats	Bewertungskriterium „Strategie des Senats“: Ausgabensteigerung/Finanzmittelbedarf begrenzen	
	Bewertungskriterium „Strategie des Senats“: Abbau von 250 Vollkräften jährlich	

² Die Kriterien „Kreditaufnahmeeretzende Finanzierungsmodelle“ und „Strukturelle Verschuldung durch Inanspruchnahme finanzieller Transaktionen“ werden erst in künftigen Monitoringberichten zu bewerten sein (Tz. 24 ff. und Tz. 26 ff.).

II. Ausgangslage

8. Hamburg ist durch das Grundgesetz (GG) ab 2020 verpflichtet, seine Einnahmen und Ausgaben grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen (Nettokreditaufnahmeverbot).³

Mit der strategischen Neuausrichtung des Haushaltswesens erfolgt ab dem Jahr 2015 eine vollständige Umstellung des kameralen Haushalts auf einen doppischen Produkthaushalt. Verbunden hiermit war eine Überarbeitung der LHO und anderer Gesetze, die auf die LHO Bezug nehmen.⁴ Aus diesem Grunde ist für die Haushaltsjahre bis 2014 die LHO in der Fassung bis zum 16. Dezember 2013 (LHO a. F.) und ab dem Haushaltsjahr 2015 die LHO in der Fassung vom 17. Dezember 2013 (LHO) anzuwenden. Die LHO enthält eine Konkretisierung des grundsätzlichen Nettokreditaufnahmeverbots (§ 28 LHO) und eine Definition des strukturellen Haushaltsausgleichs (§ 27 LHO) gemäß den landesverfassungsrechtlichen Vorgaben (Artikel 72 Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg [HV] in der ab 1. Januar 2020 gültigen Fassung).

9. Die Haushalte sind seit langem strukturell defizitär. Dies hat in den vergangenen Jahren bis auf wenige Ausnahmen jeweils zu neuen Schulden in dreistelliger Millionenhöhe geführt.⁵

Der zur Vermeidung einer Nettokreditaufnahme erforderliche strukturelle Ausgleich des Haushalts kann nicht von heute auf morgen erreicht werden. Daher hat der Senat Abbaupfade definiert, die bis 2020 zum Ziel der Einhaltung der Schuldenbremse führen. Für die Abbaupfade ist nach der Verfassung (Artikel 72a HV) ein kontinuierlicher, möglichst gleichmäßiger Abbau des strukturellen Defizits vorzusehen und eine Verminderung der Nettokreditaufnahme anzustreben.

Flankiert wird diese Vorgabe durch das Finanzrahmengesetz (FRG), welches bis 2014 Obergrenzen für die Veranschlagung der bereinigten Gesamtausgaben⁶ und Zielgrößen für die Veranschlagung der sonstigen Gesamteinnahmen vorgibt. Ab 2015 definiert das FRG mit den Obergrenzen für die Veranschlagung des bereinigten Finanzmittelbedarfs⁷ eine Saldierung der Auszahlungen

³ 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 ab dem Haushaltsjahr 2015 geltenden doppischen Vorgaben ist der Begriff „Einnahme“ durch „Einzahlung“ und der Begriff „Ausgabe“ durch „Auszahlung“ zu ersetzen.

⁴ Bürgerschaftsdrucksache 20/8400 vom 18. Juni 2013.

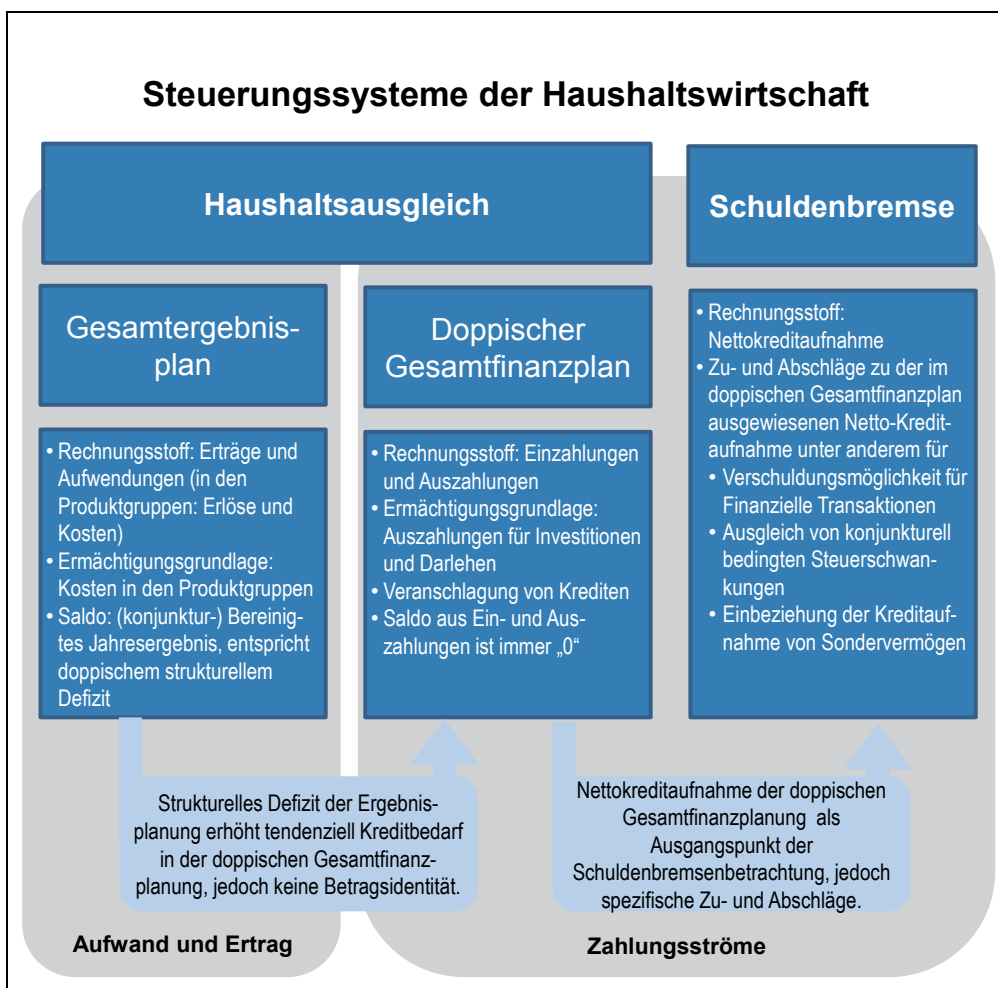
⁵ Der Schuldenstand Hamburgs belief sich zum 31. Dezember 2012 lt. Geschäftsbericht der Freien und Hansestadt Hamburg 2012, S. 11 auf 24.739 Mio. Euro.

⁶ Dies sind Gesamtausgaben des Haushalts abzüglich Zahlungen Hamburgs an den Länderfinanzausgleich, Zuführungen an Rücklagen, haushaltstechnische Verrechnungen und Deckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren (Finanzbericht 2007/2008, S. 231).

⁷ Artikel 24 § 3 SNHG.

und Einzahlungen (ohne Steuern). Mit diesen saldierten Obergrenzen soll sichergestellt werden, dass ab 2020 die veranschlagten Auszahlungen die konjunkturbereinigten Einzahlungen nicht übersteigen und die Schuldenbremse eingehalten wird.

Der Haushaltsausgleich im Gesamtergebnisplan und im doppelten Gesamtfinanzplan sowie die Schuldenbremse greifen ineinander, betrachten jedoch jeweils spezifische Aspekte und werden in unterschiedlichen Rechenwerken ermittelt. Den vom Rechnungshof⁸ 2013 erläuterten zwei Steuerungssystemen („Ampeln“), nach denen die Haushaltswirtschaft zu steuern ist, lässt sich auch die hier betrachtete Schuldenbremse zuordnen: Sie betrifft die Zahlungsstromseite.



Quelle: Eigene Darstellung

⁸ Beratende Äußerung nach § 88 Absatz 2 LHO a. F. „Rechtliche Ausgestaltung der strategischen Neuausrichtung des Haushaltswesens“ vom 1. August 2013 (Bürgerschaftsdrucksache 20/9054 vom 19. August 2013).

III. Nettokreditaufnahme

10. Für die Einhaltung der Schuldenbremse ab 2020 ist entscheidend, dass grundsätzlich keine Nettokreditaufnahme mehr erfolgt. Die Haushaltspläne sind seit 2013 so aufzustellen, dass diese Vorgabe erfüllt werden kann. Die Nettokreditaufnahme soll gemäß Artikel 72a HV bereits im Haushaltsjahr 2019 vermieden werden. In den Jahren 2013 bis 2018 ist eine Verminderung der Nettokreditaufnahme anzustreben. Darüber hinaus regelt Artikel 40 § 5 Absatz 2 Gesetz zur strategischen Neuausrichtung des Haushaltswesens der Freien und Hansestadt Hamburg (SNHG) näheres zu der Höhe der Kreditaufnahme für die Jahre 2015 bis 2019.

1. Einhaltung der Nettokreditaufnahme im Plan

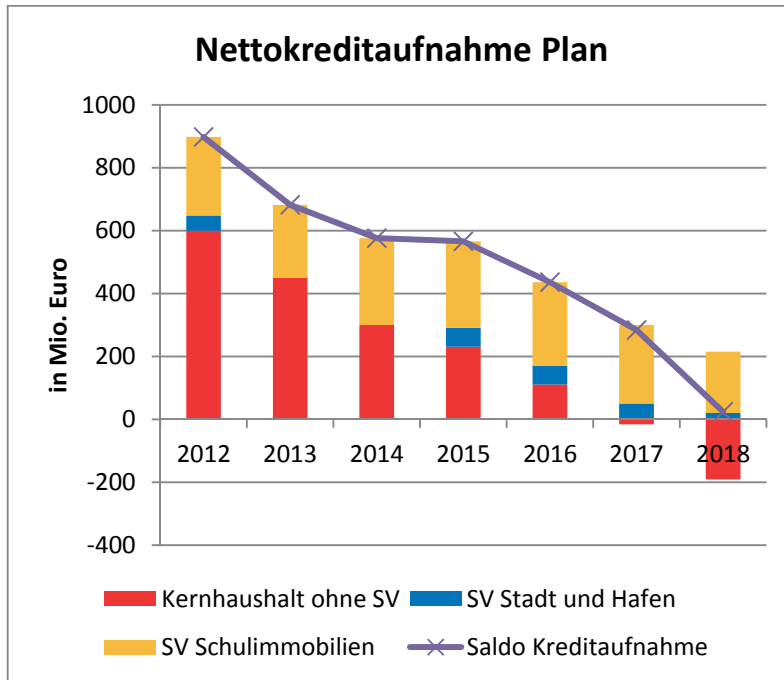
Bewertungskriterium „Nettokreditaufnahme“:
Einhaltung der Nettokreditaufnahme im Plan



Die vorzulegenden Haushalts- und Finanzpläne müssen in den Beträgen den Anforderungen der Schuldenbremse aus der HV, des FRG und des Artikels 40 § 5 SNHG entsprechen.

Der vom Senat vorgelegte Haushaltsplan-Entwurf 2015/2016 und die Finanzplanung 2014-2018 entsprechen diesen Vorschriften. Das Zahlenwerk ist geeignet, die Einhaltung der Schuldenbremse ab 2020 sicherzustellen.

11. Ausgangspunkt und erster Vergleichswert für den kontinuierlichen Abbau der Nettokreditaufnahme ab 2013 ist das Jahr 2012. Für die Einhaltung der Schuldenbremse ist die gesamte Nettokreditaufnahme der Stadt, also auch die, die außerhalb des Haushalts in den Sondervermögen „Schulimmobilien“ sowie „Stadt und Hafen“ geführt werden, zu betrachten, da sie ebenfalls den Regeln der Schuldenbremse ab 2020 unterfallen.
12. Die Haushalts- und Finanzplanungen des Senats sehen einen Abbau der Nettokreditaufnahme wie folgt vor:



Quelle: Eigene Darstellung aus Daten Haushaltsplan 2011/2012, Haushaltsplan 2013/2014, Finanzplanung 2012-2016, Finanzplanung 2013-2017, Haushaltsplan-Entwurf 2015/2016 und Finanzplanung 2014-2018

13. Nach diesen Planungen soll eine stetige Verminderung der Nettokreditaufnahme ausgehend vom Planwert für das Jahr 2012 erfolgen. Im Jahr 2018 wird diese unter Berücksichtigung der Nettokreditaufnahme in den Sondervermögen (SV) noch 24 Mio. Euro betragen. Insoweit wird die Stadt frühestens ab 2019 keine Nettokreditaufnahme mehr tätigen. Damit erfüllen die Planungen in ihren Beträgen die Anforderungen gemäß Artikel 72a HV sowie Artikel 40 § 5 Absatz 2 SNHG.

2. Einhaltung der Nettokreditaufnahme im Ist

Bewertungskriterium „Nettokreditaufnahme“:
Einhaltung der Nettokreditaufnahme im Ist

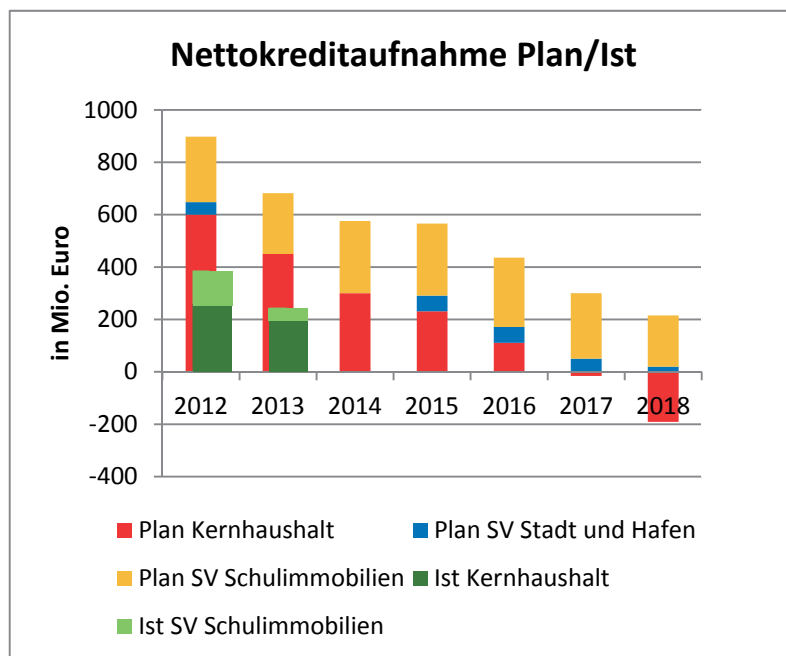


Der Abbau der Nettokreditaufnahme bis 2020 ist gesetzlich nur für die Planung fixiert. Die Einhaltung der Schuldenbremse ab 2020 kann jedoch nur gelingen, wenn im Übergangszeitraum der geplante Abbau der Nettokreditaufnahme in den Ist-Werten tatsächlich auch erreicht wird.

Für die abgeschlossenen Haushaltsjahre 2012 und 2013 bleiben die tatsächlichen Nettokreditaufnahmen deutlich unter den Planwerten.

14. Für das abgeschlossene Haushaltjahr 2012 bleibt die tatsächliche Nettokreditaufnahme im Kernhaushalt mit 259 Mio. Euro unter

dem Planwert von 600 Mio. Euro, in 2013 mit rund 198 Mio. Euro unter dem Planwert von 450 Mio. Euro.⁹ Das SV „Stadt und Hafen“ hat 2012 und 2013 keine Kredite und das SV „Schulimmobilien“ 2012 rund 128 Mio. Euro und 2013 rund 48 Mio. Euro aufgenommen.¹⁰



Quelle: Eigene Darstellung aus Haushaltsplan 2013/2014, Finanzplanung 2012-2016, Finanzplanung 2013-2017, Haushaltsplan-Entwurf 2015/2016, Finanzplanung 2014-2018, Haushaltsrechnung 2012 und vorläufiger kameraler Abschluss des Haushaltsjahres 2013

15. Die Ist-Werte zeigen: Die tatsächliche Nettokreditaufnahme liegt deutlich unter den ursprünglichen Planungen. Hierbei ist dem Senat zugutegekommen, dass er deutlich weniger Zinsausgaben als geplant zu leisten hatte. Eine gute Konjunktur führt zudem zu hohen Steuereinnahmen und tendenziell weniger stark steigenden Transferleistungen.

3. Umgehungsmöglichkeiten der Schuldenbremse

16. Der von der Schuldenbremse ausgelöste Spardruck soll eine nachhaltige Haushaltskonsolidierung bewirken. Möglichkeiten zur Umgehung des Verbots der Kreditaufnahme dürfen nicht zur Aufweichung der Schuldenbremse genutzt werden.

⁹ Bürgerschaftsdrucksache 20/10914 vom 18. Februar 2014, S. 3, Zeile 10 (vorläufiger kameraler Abschluss des Haushaltsjahres 2013).

¹⁰ Vorläufiges Ist aus dem Haushaltsplan-Entwurf 2015/2016.

Im Folgenden werden im Regulationssystem der Schuldenbremse generell bestehende Ausweich- oder Umgehungsmöglichkeiten betrachtet und Maßstäbe genannt, nach denen der Rechnungshof entsprechende Sachverhalte künftig beurteilen wird.

3.1 Verlagerung der Verschuldung in Tochterorganisationen

Bewertungskriterium „Umgehungsmöglichkeiten“:

Verlagerung der Verschuldung in Tochterorganisationen



Die Regelungen des Bundes und Hamburgs lassen die Möglichkeit der Kreditaufnahme in rechtlich selbstständigen Tochterorganisationen weiterhin zu.

Dies darf nicht dazu führen, dass für originäre Aufgaben des Kernhaushalts die Kreditaufnahme in einer Tochterorganisation erfolgt. Maßgeblich muss sein, ob die wirtschaftliche Belastung letztlich vom Kernhaushalt zu tragen ist; formal zulässige Gestaltungen dürfen nicht zu einer Umgehung der Schuldenbremse dem Sinn und Zweck nach führen.

Anzeichen einer Verlagerung von Verschuldung gibt es bisher nicht.

17. Bund und Länder haben auch unter dem Regime der Schuldenbremse die Möglichkeit, über ihre Tochterunternehmen Kredite aufzunehmen. Diese Möglichkeit darf nicht dazu führen, dass für Aufgaben, die aus dem Kernhaushalt zu finanzieren sind, statt einer Kreditaufnahme im Kernhaushalt eine Kreditaufnahme in einer Tochterorganisation erfolgt. Hierauf hatte der Rechnungshof bereits hingewiesen¹¹ und vorgeschlagen, Tochterorganisationen künftig ausschließlich unter Beachtung des Anschaffungskostenprinzips mit der Eigenkapitalspiegelbildmethode im Kernhaushalt zu bewerten. Durch die Eigenkapitalspiegelbildmethode wird die wirtschaftliche Belastung aus gegebenenfalls ausgelagerten Schulden zeitnah in den Kernhaushalt „zurückgespiegelt“ und muss dort ausgeglichen werden. Hierdurch wird in der Regel der Anreiz fehlen, die Verschuldung in Tochterorganisationen zu verlagern. Die Finanzbehörde hatte zugesagt, diese Methode künftig anzuwenden.

Insoweit scheint hinsichtlich der meisten Tochterorganisationen die Gefahr einer schuldenbremsenumgehenden Auslagerung von Kreditaufnahmen gebannt.

¹¹ Beratende Äußerung nach § 88 Absatz 2 LHO a. F. „Rechtliche Ausgestaltung der strategischen Neuausrichtung des Haushaltswesens“ vom 1. August 2013, S. 13 f. (Bürgerschaftsdrucksache 20/9054 vom 19. August 2013).

18. Es gibt allerdings Konstellationen, bei denen sich die Verschuldung einer Tochterorganisation nicht in gleicher Weise auf die Bilanz des Kernhaushalts auswirkt. Das ist beispielsweise dann der Fall, wenn die Tochterorganisation ein höheres Eigenkapital aufweist, als in der Bilanz des Kernhaushalts als Finanzanlage gespiegelt wurde. In diesen Fällen bestünde Spielraum, die Tochterorganisationen durch zusätzliche Verschuldung zu belasten, ohne dass dies auf den Kernhaushalt durchschlagen würde.

Strukturelle Verschlechterungen des Eigenkapitals gäben einen Warnhinweis, den Grenzwert bildet eine Unterschreitung des Buchwertes in den Finanzanlagen.

Ein nennenswert höheres Eigenkapital als in der Bilanz gespiegelt hatten zum 31. Dezember 2012 folgende Unternehmen¹²:

Eigenkapital ausgewählter Tochterorganisationen zum 31.12., in Tsd. Euro					
	Bilanzen Tochterorganisationen				Bilanz FHH
	2010	2011	2012	Veränderung gegenüber 2010	Buchwert in der Finanzanlage zum 31.12.2012
f & w fördern und wohnen AöR	24.216	33.059	34.382	+42 %	0
Hamburger Gesellschaft für Gewerbebauförderung mbH	5.303	6.010	6.131	+16 %	18
Hamburgische Staatsoper GmbH	974	2.998	3.047	+213 %	63
LOTTO Hamburg GmbH	3.881	4.585	4.952	+28 %	27
Projektierungsgesellschaft Finkenwerder mbH & Co. KG	327.377	329.592	353.071	+8 %	341.836
Stadtreinigung Hamburg AöR	82.894	90.642	101.300	+22 %	56.368
Universitätsklinikum Hamburg Eppendorf – KöR	36.350	36.988	38.959	+7 %	33.215
Vereinigung Hamburger Kindertagesstätten gGmbH	101.679	109.008	115.892	+14 %	65.516

Quelle: Eigene Darstellung und Darstellung aus den Geschäftsberichten der Freien und Hansestadt Hamburg für die Jahre 2010 bis 2012

¹² Aufgeführt sind rechtlich selbstständige Tochterorganisationen, die vollständig im Besitz der Stadt sind und deren Eigenkapital am 31. Dezember 2012 mehr als eine Mio. Euro über dem Bilanzansatz des Beteiligungs werts im Einzelabschluss der Stadt liegt.

19. Eine ähnliche Problematik kann bei der Einschätzung der HGV Hamburger Gesellschaft für Vermögens- und Beteiligungsmanagement mbH (HGV) auftreten, die im Ergebnis nur den Saldo der positiven und negativen Jahresergebnisse der einzelnen unter ihr zusammengefassten Tochterorganisationen ausweist. Das Eigenkapital der HGV wird somit gespiegelt, nicht das ihrer einzelnen Töchter. Dadurch schlagen die gegebenenfalls negativen Ergebnisse einzelner Unternehmen nicht mehr direkt auf den Haushalt durch.

Bei den genannten Unternehmen haben sich keine Reduzierungen ergeben, sodass eine weitere Prüfung und Bewertung nicht erforderlich gewesen ist.

3.2 Strukturelle Verschuldung durch Kassenverstärkungskredite

Bewertungskriterium „Umgehungsmöglichkeiten“:

Strukturelle Verschuldung durch Kassenverstärkungskredite



In künftigen Jahren wird anhand des Berichts des Senats über Kassenverstärkungskredite zu prüfen sein, ob die gesetzlichen Grenzen in den jeweiligen Haushaltsjahren eingehalten werden und ansteigende bzw. sich verstetigende Kassenverstärkungskredite faktisch Deckungskredite ersetzen.

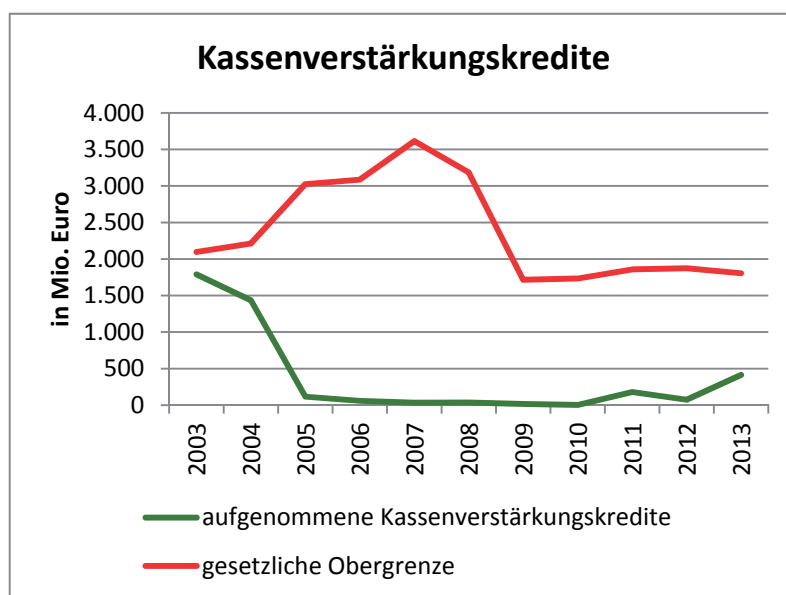
Gegenwärtig ist das Niveau der Kassenverstärkungskredite – obgleich zuletzt wieder deutlich gestiegen – unauffällig.

20. Kassenverstärkungskredite dürfen nur in der gesetzlich vorgegebenen Höhe¹³ und nur für Einzahlungs- bzw. Liquiditätsschwankungen aufgenommen werden. Nicht verwendet werden dürfen sie zur Vermeidung von Deckungskrediten, d. h. um eine Nettokreditaufnahme zu senken oder zu verhindern. Mit dieser Regelung soll eine strukturelle Verschuldung über Kassenverstärkungskredite vermieden werden.
21. Der Senat darf bis einschließlich des Haushaltsjahres 2014 zur Aufrechterhaltung einer ordnungsgemäßen Kassenwirtschaft Kassenverstärkungskredite aufnehmen. Die Höhe orientiert sich dabei an den veranschlagten Einnahmen und Ausgaben (prozentualer Anteil) zuzüglich speziell ermächtigter Liquiditätshilfen für bestimmte öffentliche Unternehmen.¹⁴ Auffälligkeiten aus der Aufnahme von Kassenverstärkungskrediten der letzten zehn Jahren

¹³ Festlegung erfolgt in dem jeweils gültigen Haushaltsbeschluss.

¹⁴ § 18 Absatz 2 Nr. 2 LHO a.F. in Verbindung mit Artikel 2 Absatz 5 Haushaltsbeschluss 2013/2014.

jeweils betrachtet zum 31. Dezember eines Jahres ergaben sich nicht. Die Entwicklung verlief wie folgt:



Quelle: Eigene Darstellung aus Bürgerschaftsdrucksache 20/9862 vom 12. November 2013 ergänzt um den Wert für Dezember 2013

Der Anstieg in dem letzten Jahr erklärt sich auch dadurch, dass aufgrund von Überlegungen zur Zinsoptimierung die Deckungskreditaufnahme herausgezögert und temporär durch Kassenverstärkungskredite ersetzt wurde.

22. Die gesetzliche Regelung aus der LHO a. F. wurde mit Geltung ab dem Haushaltsjahr 2015 in § 28 Absatz 3 Nr. 3 LHO übernommen und um eine gesetzliche Obergrenze der möglichen Ermächtigungen von Kassenverstärkungskrediten ergänzt. Hintergrund hierfür war die durch den Rechnungshof aufgezeigte besondere Bedeutung von Kassenverstärkungskrediten unter dem neuen Regime des Haushaltsausgleichs im Gesamtergebnisplan und im doppelten Gesamtfinanzplan.¹⁵ Gemäß § 28 Absatz 3 Nr. 3 LHO beträgt die Obergrenze 50 vom Hundert der im doppelten Gesamtfinanzplan veranschlagten Auszahlungen.¹⁶ Hier wird in künftigen Jahren anhand des vom Senat zu erstellenden Berichts¹⁷ über Kassenverstärkungskredite zu prüfen sein, ob die gesetzlichen Grenzen in den jeweiligen Haushaltsjahren eingehalten wurden.
23. Im Sinne eines Frühwarnindikators wird der Rechnungshof prüfen, ob sich – auch innerhalb der zugelassenen Grenzen – die Gefahr einer strukturellen Verschuldung abzeichnet. Diese läge in an-

¹⁵ Beratende Äußerung nach § 88 Absatz 2 LHO a. F. „Rechtliche Ausgestaltung der strategischen Neuausrichtung des Haushaltswesens“ vom 1. August 2013, Tz. 11 ff. (Bürgerschaftsdrucksache 20/9054 vom 19. August 2013).

¹⁶ Somit gemäß Haushaltsplan-Entwurf 2015/2016 50 % von rund 12.270 Mio. Euro.

¹⁷ Bürgerschaftsdrucksache 20/10265 vom 10. Dezember 2013, S. 6.

wachsenden oder sich verstetigenden Kassenverstärkungskrediten. Gegenwärtig ist dies nicht zu erkennen.

3.3 Kreditaufnahme ersetzende Finanzierungsmodelle

Bewertungskriterium „Umgehungsmöglichkeiten“:

Kreditaufnahme ersetzende Finanzierungsmodelle



Um eine Verschuldung zu vermeiden, könnten Vorfinanzierungen von Investitionen durch Dritte, zum Beispiel im Wege von Öffentlich Öffentlichen Partnerschaften (ÖÖP) oder Öffentlich Privaten Partnerschaften (ÖPP), an Bedeutung gewinnen. Sie kommen bei entsprechender Ausgestaltung wirtschaftlich einer Kreditaufnahme gleich und sind daher als schuldenbremsenschädlich zu betrachten.

Bei den vom Senat angekündigten ÖÖP-Modellen muss er sicherstellen, dass keine neue strukturelle Verschuldung erwächst. Es wird künftig zu prüfen sein, ob dies erreicht wird.

24. Die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder haben gefordert, bei jeder ÖPP-Entscheidung zu beachten, dass Projekte, die sich die öffentliche Hand bei konventioneller Finanzierung aus dem Haushalt nicht leisten kann, nicht durch eine alternative Finanzierung dennoch ermöglicht werden. Hintergrund ist, dass künftige Haushalte bei ÖPP-Projekten durch die Verpflichtung der öffentlichen Hand zur Zahlung von Nutzungsentgelten in gleicher oder ähnlicher Art wie durch Zinsen und Tilgung gebunden bzw. belastet werden, was im Ergebnis zu einer Umgehung des Neuverschuldungsverbots führt.¹⁸ Vor dem Hintergrund der Schuldenbremse sind solche Rechtsgeschäfte, die zu entsprechenden Belastungen des öffentlichen Haushalts führen, als kreditähnlich und insoweit schuldenbremsenschädlich einzustufen.

Für das Jahr 2014 hat der Senat ÖÖP-Finanzierungen für Investitionen im Hochschulbereich geplant. Dies sind der Neubau des Geomatikums (Kreditaufnahmevermögen rund 189 Mio. Euro) und der Neubau für das Center for Hybrid Nanostructures der Universität Hamburg (CHYN; rund 46 Mio. Euro).¹⁹ In beiden Fällen ist vorgesehen, die Kreditaufnahme durch eine städtische Vermieter KG vorzunehmen (für die die Stadt bürgt) und im Wege eines Mieter-Vermieter-Modells durch entsprechende jährliche Mieteinnahmen aus dem Budget der Universität Hamburg zu refinanzieren.

¹⁸ Gemeinsamer Erfahrungsbericht zur Wirtschaftlichkeit von ÖPP-Projekten, herausgegeben von den Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder, Wiesbaden, 14. September 2011, S. 1 und 3.

¹⁹ Bürgerschaftsdrucksache 20/11997 vom 3. Juni 2014 und Bürgerschaftsdrucksache 20/11995 vom 3. Juni 2014.

25. Sollte sich aus ÖPP/ÖÖP-Finanzierungsmodellen eine anwachsende strukturelle Verschuldung entwickeln, würde dies dem Sinn und Zweck der Schuldenbremse widersprechen und in Zukunft entsprechend zu bewerten sein.

3.4 Strukturelle Verschuldung durch Inanspruchnahme finanzieller Transaktionen

Bewertungskriterium „Umgehungsmöglichkeiten“:

Strukturelle Verschuldung durch Inanspruchnahme finanzieller Transaktionen



Künftig wird zu prüfen sein, ob Krediten, die für finanzielle Transaktionen aufgenommen werden dürfen, auch tatsächlich ein werthaltiges Vermögen gegenüber steht.

26. Ab dem Jahr 2015 dürfen gemäß § 28 Absatz 2 Satz 1 Nr. 2 LHO zur Finanzierung des (negativen) Saldos finanzieller Transaktionen Einzahlungen aus der Aufnahme von Krediten veranschlagt werden. Der Saldo ergibt sich gemäß § 28 Absatz 2 Satz 2 LHO aus den Auszahlungen für

- den Erwerb von Beteiligungen,
- die Tilgung an den öffentlichen Bereich und
- die Darlehensvergabe

sowie den Einzahlungen aus

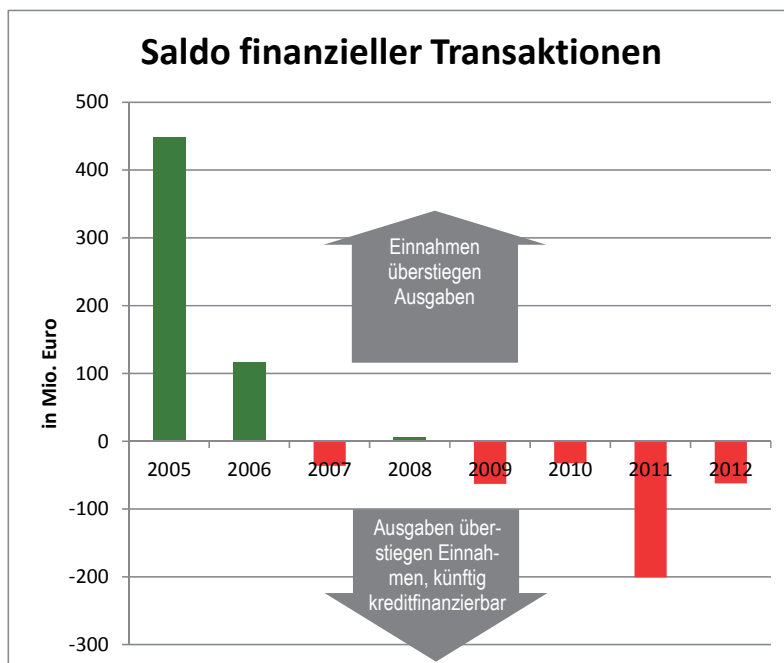
- der Veräußerung von Beteiligungen,
- der Kreditaufnahme beim öffentlichen Bereich und
- den Darlehensrückflüssen.

In Hamburg wurde damit eine Regelung²⁰ beschlossen, wie sie bereits für den Bund gilt.

Die Regelung soll eine Kreditfinanzierung von Transaktionen, die direkt einen entsprechenden (finanziellen) Gegenwert schaffen, schuldenbremsenunschädlich stellen. Daraus folgt, dass Transaktionen, die diesen Effekt verfehlen, der Schuldenbremse unterfallen müssen.

27. Der Saldo finanzieller Transaktionen hat sich in den letzten Jahren wie folgt entwickelt:

²⁰ Artikel 115 GG und Gesetz zur Ausführung von Artikel 115 des Grundgesetzes.



Quelle: Eigene Darstellung aus der Zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister, Finanzstatistik, Länder, Kassenergebnisse 1995 bis 2012

28. In den letzten Jahren hätte sich jeweils eine Kreditaufnahmemöglichkeit ergeben, die auch vom Betrag her relevant gewesen wäre. Der Rechnungshof wird deshalb in den nächsten Jahren prüfen, ob die finanziellen Transaktionen werthaltig sind bzw. ob und gegebenenfalls inwieweit die Gefahr besteht, dass aus finanziellen Transaktionen eine strukturelle Belastung des Haushalts resultiert.

4. Senkung des Investitionsniveaus

Bewertungskriterium „Nachhaltigkeit“:

Senkung des Investitionsniveaus

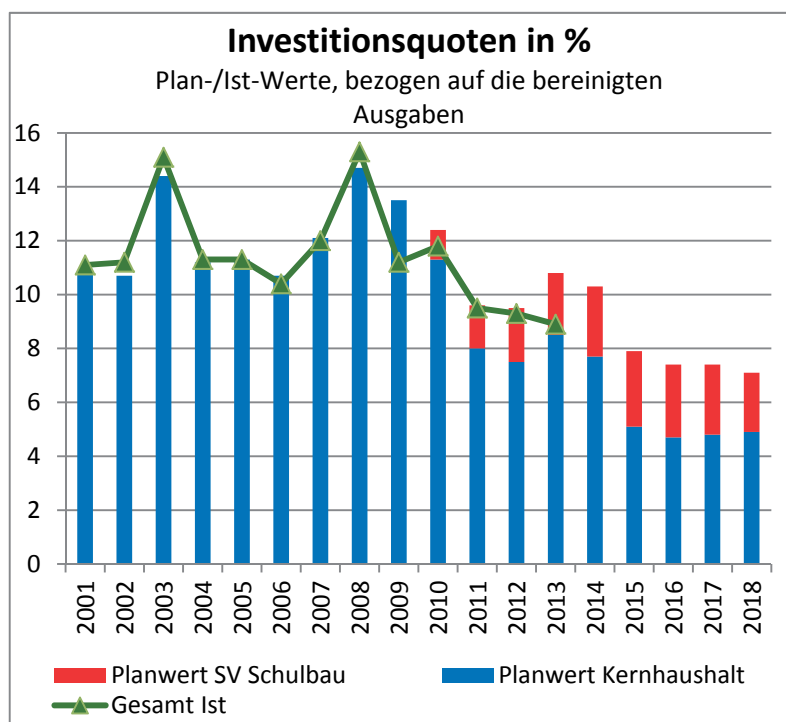


Die Pflicht zur Einhaltung der Schuldenbremse könnte zu einer Vermeidung notwendiger Investitionen und damit zum Substanzverzehr führen. Hinweise für die Beurteilung liefert die langjährige Entwicklung der Investitionsquote; Maßstab ist zudem ein die Abschreibungen ausgleichendes Investitionsvolumen. Beides gilt nicht nur für den Haushalt, sondern auch für den Konzern, da Investitionen auch von ausgelagerten oder gegebenenfalls noch auszulagernden Bereichen übernommen werden.

Der Senat plant für die Jahre ab 2015 ein abwachsendes Investitionsvolumen. Auch die Abschreibungen werden nicht in voller Höhe reinvestiert.

Auch angesichts der gegenwärtig (besonders für lange dopplische Zeitreihenbetrachtungen) unsicheren Datengrundlage ist zumindest ein Warnsignal angebracht: Das Investitionsniveau gefährdet weiterhin den Substanzerhalt.

29. In der Vergangenheit hat der mangelnde Substanzerhalt bereits zu Schäden geführt.²¹ Die Pflicht zur Einhaltung der Schuldenbremse könnte weiterhin zu einer Vermeidung notwendiger Investitionen führen. Dies würde insbesondere bei unterbliebenen Ersatzinvestitionen im Infrastrukturvermögen zusätzliche Lasten auf die Zukunft verlagern und wäre nicht nachhaltig. Der Senat muss die Investitionsausgaben so steuern, dass die öffentliche Infrastruktur zumindest erhalten wird.
30. Die Investitionsquote hat sich in den letzten Jahren wie folgt entwickelt:



Quelle: Eigene Darstellung aus Bürgerschaftsdrucksache 20/9380 vom 24. September 2013, Bürgerschaftsdrucksache 20/7294 vom 19. März 2013, Bürgerschaftsdrucksache 20/10914 vom 18. Februar 2014, Haushaltsplan 2013/2014, Haushaltsplan-Entwurf 2015/2016 und Finanzplanung 2014-2018

Dabei ist zu beachten, dass ab 2010 die Vergleichbarkeit zu den Vorjahren durch zwei Effekte erschwert wird:

- Zum einen erfolgen Investitionen in den Schulbau nicht mehr direkt durch den Kernhaushalt, sondern als Mieter-Vermieter-Modell durch das Sondervermögen „Schulimmobilien“.²²
- Zum anderen ändert sich durch die Umstellung auf die Doppik der Investitionsbegriff. Dies hat durch die Umstellung in

²¹ Beratende Äußerung nach § 88 Absatz 2 LHO a.F. „Nachhaltige Finanzwirtschaft“ vom 29. November 2011, S. 15 ff. (Bürgerschaftsdrucksache 20/2500 vom 12. Dezember 2011).

²² Dieses Modell wird zunehmend auch in anderen Bereichen wie zum Beispiel dem Hochschulbau gewählt.

den Auswahlbereichen schon seit 2010 (buchhalterische) Verminderungseffekte zur Folge.

Der erste Effekt ist darstellbar und der vorangestellten Grafik zu entnehmen. Den zweiten Effekt hat der Senat in Phasen der Umstellung mit Minderungseffekten von 30 % quantifiziert.²³ Der Bruch in der Zeitreihe wird durch die Vollumstellung in 2015 noch verstärkt.

Andererseits gibt es mit der Umstellung des Einzelplans „Allgemeine Finanzwirtschaft“ auf die Doppik erstmals auch den Effekt, dass die Doppik punktuell Betriebsausgaben der Vergangenheit nunmehr als Investition erfasst. So erhöht die Zuführung an Versorgungs-Sondervermögen den Wert der Finanzanlagen des Kernhaushalts und wird deshalb als Investition geplant (rund 60 Mio. Euro für 2015²⁴).

Zudem wirkt sich aus, dass nach Verbrauch der sog. HHLA-Milliarde Investitionen der Hamburg Port Authority AöR (HPA; rund 100 Mio. Euro für 2015) wieder aus dem Kernhaushalt finanziert werden müssen.

Vor dem Hintergrund dieser Besonderheiten kann dennoch aufgrund des vergleichsweise klaren Trends der kameralen Werte festgestellt werden, dass die Investitionen rückläufig sind. Auch für den doppischen Zeitraum ab 2015 – und damit für hinsichtlich der Zahlenbasis vergleichbare Jahre – sind die Investitionen abwachsend geplant.

31. Ein spezifisch doppischer Indikator für die Beurteilung, ob ausreichend investiert wird, ist das Verhältnis von kumulierten Abschreibungen zu den ursprünglichen Anschaffungs- und Herstellungskosten. Es erlaubt Rückschlüsse auf den Abnutzungsgrad bzw. die Altersstruktur des Vermögens. Abschreibungsquoten²⁵ von deutlich über 50 % signalisieren, dass – bei unverändertem Bedarf für die Anlagegüter – künftig mit einem erhöhten Bedarf für Ersatzinvestitionen zu rechnen ist.²⁶ Straßen, Wege und Plätze waren 2012 bereits zu 67 % abgeschrieben.²⁷ Dies bildet die Auswirkungen der unzureichenden Mittel für Reinvestitionen bzw. die Folgen einer mangelnden Instandhaltung der Vergangenheit ab. Diese Entwicklung hält hinsichtlich der Bilanzwerte an: Der Wert

²³ Bürgerschaftsdrucksache 20/9380 vom 24. September 2013 S. 3, bezogen auf die Überleitung Welle 0 im Jahr 2010, Welle 1 im Jahr 2011 und Welle 2 im Jahr 2014.

²⁴ Haushaltsplan-Entwurf 2015/2016 im Einzelplan 9.2.

²⁵ Die Abschreibungsquote beschreibt das Verhältnis von kumulierten Abschreibungen zu den ursprünglichen Anschaffungs- und Herstellungskosten.

²⁶ Ergänzung zum Jahresbericht 2014 „Prüfung des Jahres- und Konzernabschlusses der Freien und Hansestadt Hamburg auf den 31. Dezember 2012“, S. 18 (Bürgerschaftsdrucksache 20/11600 vom 23. April 2014).

²⁷ Geschäftsbericht der Freien und Hansestadt Hamburg 2012, S. 54 f.

lag 2010 noch bei 65 %.²⁸ Auch in der Haushaltsplanung 2015/2016 werden die Auszahlungen für Investitionen unter den Abschreibungen (ohne solchen für Finanzanlagen) geplant.

32. Es ist – auch anhand längerer Zeitreihen zu den Investitionen und Abschreibungen des doppischen Haushalts – derzeit nicht erkennbar, wie die unbestreitbaren Finanzbedarfe zum Erhalt und Ausbau der städtischen Infrastruktur und des sonstigen Anlagevermögens durch die tendenziell zurückgehenden Investitionen abgedeckt werden können. Die abwachsende Planung sowie die im Vergleich mit den Abschreibungen zu geringen Investitionen sind jedoch bereits ein Warnsignal im Sinne einer „gelben Ampel“. Die Investitionshöhe sichert nicht den Substanzerhalt. Dadurch werden Lasten in die Zukunft verlagert.²⁹

IV. Struktureller Haushaltsausgleich

33. Mit der Schuldenbremse wird eine Haushaltswirtschaft eingeführt, die sich nicht an den konjunkturellen Schwankungen ausrichtet, sondern an der Normallage, d. h. an den Steuereinnahmen, die in einem Jahr mit normaler Konjunkturlage verlässlich zur Verfügung stehen. Artikel 109 Absatz 3 GG ermöglicht es dem Bund und den Ländern, Regelungen zur Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung vorzusehen. Hiervon hat Hamburg mit Artikel 72 HV in der ab 1. Januar 2020 gültigen Fassung in Verbindung mit §§ 27, 28 LHO Gebrauch gemacht. Im Ergebnis wird damit eine Kreditaufnahme erlaubt, sofern die Konjunktur unterhalb der Normallage liegt. Im Gegenzug führt eine über der Normallage liegende konjunkturelle Entwicklung zu einer Zuführung an die sog. Konjunkturposition.³⁰

Bei einer konjunkturellen Normallage muss der Haushalt in Planung und Bewirtschaftung ausgeglichen sein. Bezeichnet wird dies auch als struktureller Haushaltsausgleich. Ein strukturell ausgeglichener Haushalt liegt damit vor, wenn die in einer Normallage zu erwartenden Einnahmen die Ausgaben decken.

²⁸ Geschäftsbericht der Freien und Hansestadt Hamburg 2010, S. 98 f.

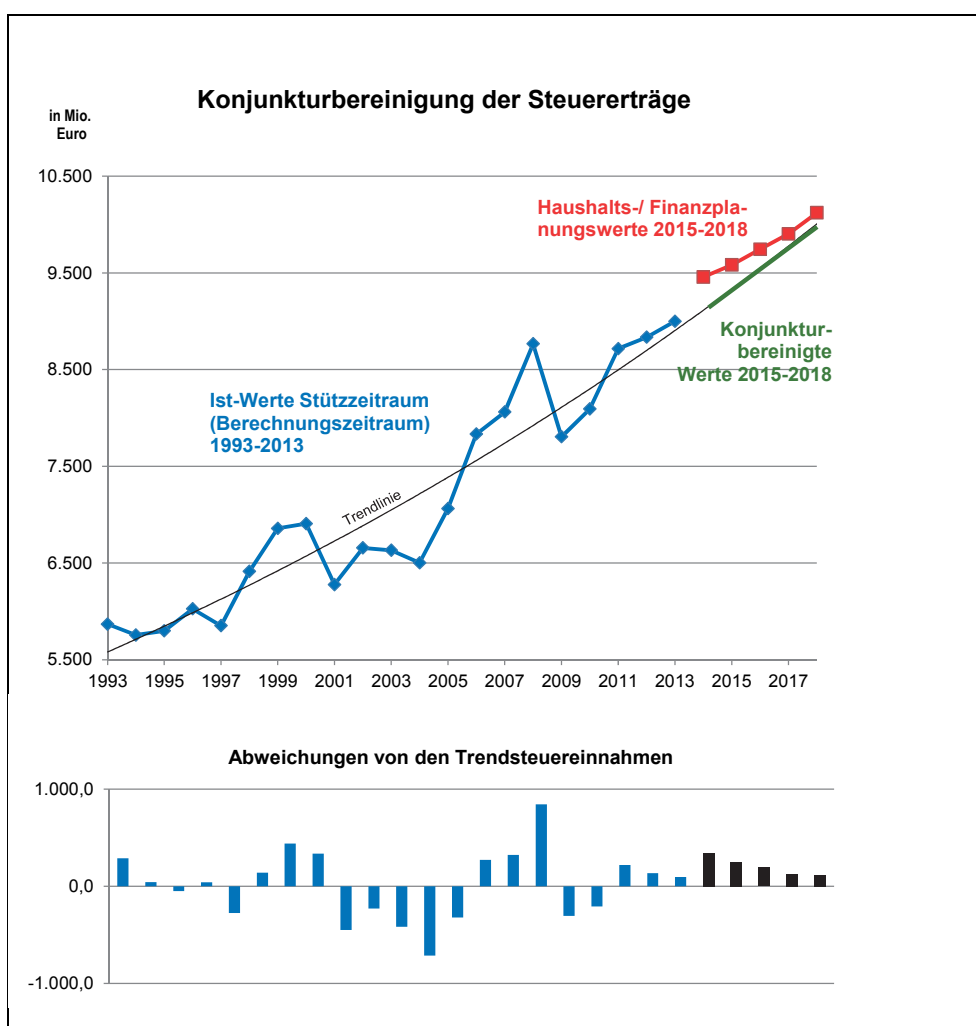
²⁹ Gemäß Beratender Äußerung nach § 88 Absatz 2 LHO a. F. „Nachhaltige Finanzwirtschaft“ vom 29. November 2011, Tz. 20 (Bürgerschaftsdrucksache 20/2500 vom 12. Dezember 2011) rund 4,7 Mrd. Euro.

³⁰ Gemäß § 27 Absatz 2 Satz 3 LHO sind Steuererträge einer buchungstechnischen Konjunkturposition zuzuführen, soweit sie den Trendwert des Jahres übersteigen.

1. Strukturelles kamerales Defizit

1.1 Berechnung des strukturellen kameralen Defizits

34. Der Senat hat mit der Finanzplanung 2012-2016 erstmals die Steuereinnahmen mittels eines langjährigen Trends konjunkturbereinigt und das strukturelle Defizit berechnet. Dies führt er mit dem Haushaltsplan-Entwurf 2015/2016 und der Finanzplanung 2014-2018 fort:



Quelle: Eigene Darstellung aus Finanzplanung 2014-2018

Für das Jahr 2013 ergaben sich unter Einbeziehung der Konjunkturbereinigung der Steuereinnahmen folgende Werte für das strukturelle Defizit:³¹

³¹ Diese und die in diesem Abschnitt folgenden Zahlen sind der Finanzplanung 2012-2016 entnommen.

Berechnung des strukturellen kameralen Defizits 2013	
Position	2013 (in Mio. Euro)
Konjunkturbereinigte Steuereinnahmen	8.773
+/- Effekte aus Steuerrechtsänderungen	+ 12
+ Sonstige Einnahmen	+ 2.002
= Strukturelle Einnahmen	= 10.787
- Bereinigte Gesamtausgaben	- 11.795
= Strukturelles Defizit	= 1.008
<p>Startpunkt: Konjunkturbereinigte Steuereinnahmen Ausgangspunkt zur Berechnung der strukturellen Einnahmen sind die konjunkturbereinigten Steuereinnahmen. Diese berechnet der Senat auf Grundlage der in einer konjunkturellen Normallage angenommenen Steuereinnahmen. Hierzu wird ein langjähriger Trend der Steuereinnahmen auf Basis eines Stützzeitraums von 21 Jahren errechnet.³² Für die prognostizierte Haushaltsentwicklung bis 2020 hat der Senat 2011 diesen Trend auf Basis des Stützzeitraums 1990 bis 2010 berechnet und bis 2020 projiziert.</p> <p>+/- Effekte aus Steuerrechtsänderungen Die Entwicklung der Steuereinnahmen wird nicht nur von der Konjunktur, sondern auch durch Steuerrechtsänderungen bestimmt. Die Effekte dieser Steuerrechtsänderungen beeinflussen die Steuereinnahmen eines Haushaltsjahres konjunkturunabhängig positiv oder negativ und werden aus diesem Grunde bei der Berechnung des langjährigen Trends gesondert berücksichtigt. Für die Haushaltsjahre 2013/2014 hat der Senat nur die Kultur- und Tourismussteuer (12 Mio. Euro für 2013 und 15 Mio. Euro für 2014) angesetzt.³³ Mit dem SNHG ist geregelt worden, dass bei der Ermittlung des Trends der Steuererträge eine Bereinigung um Wirkungen von Steuerrechtsänderungen erfolgt (Artikel 1 § 27 Absatz 2 Satz 2 SNHG). Die entsprechenden Effekte sind ab dem 1. Januar 2015 (Artikel 40 § 5 Absatz 7 SNHG) zu berücksichtigen.</p> <p>+ Sonstige Einnahmen Weitere strukturelle Einnahmen werden über Steuereinnahmen hinaus auch zum Beispiel aus Gebühren, Vermietung, Beiträgen, Zuweisungen und Zuschüssen des Bundes erzielt. Diese hat der Senat für die prognostizierte Einnahmentwicklung bis 2020 mit einer jährlichen Steigerungsrate von + 2,6 % fortgeschrieben.</p> <p>- Bereinigte Gesamtausgaben Die bereinigten Gesamtausgaben, somit die Gesamtausgaben des Haushalts abzüglich Zahlungen Hamburgs an den Länderfinanzausgleich, Zuführungen an Rücklagen, haushaltstechnische Verrechnungen und Deckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren, werden von den strukturellen Einnahmen abgezogen, um das strukturelle Defizit zu errechnen.</p> <p>= Strukturelles Defizit Insgesamt ergibt sich das strukturelle Defizit bzw. der Überschuss somit aus der Saldierung von strukturellen Einnahmen und bereinigten Gesamtausgaben.</p>	

³² Nach § 27 Absatz 2 LHO auch künftig.

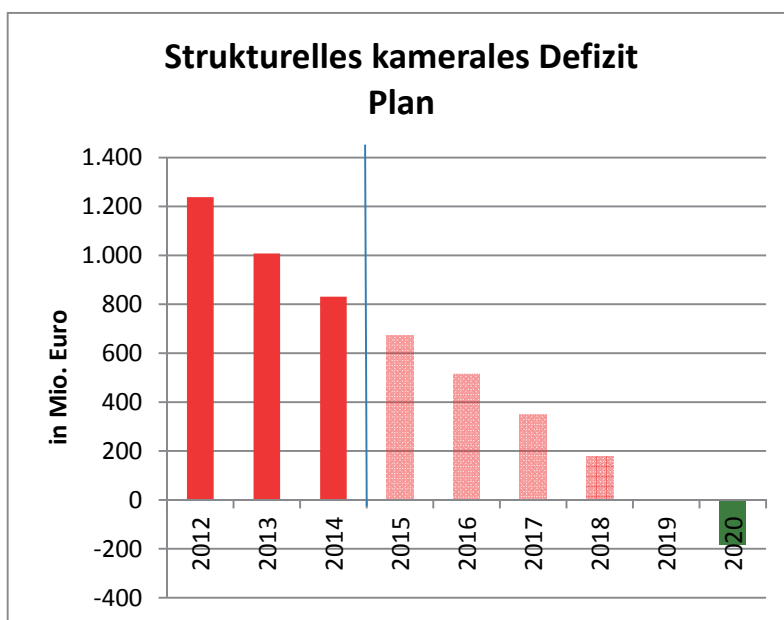
³³ Finanzbericht 2013/2014, S. 14.

1.2 Struktureller kameraler Abbaupfad im Plan bis einschließlich 2014

35. Mit der Finanzplanung 2012-2016 hat der Senat erstmals auch einen Pfad für den Abbau des strukturellen Defizits bis 2020 vorgestellt:

Abbaupfad strukturelles kamerales Defizit								
2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
1.238	1.008	831	674	515	349	179	0	+182
in Mio. Euro								

Aufgrund der Umstellung ab 2015 auf einen doppischen Produkt-haushalt sind für das kamerale Defizit nur noch die Jahre bis einschließlich 2014 relevant.³⁴



Quelle: Eigene Darstellung aus den Daten der Finanzplanung 2012-2016 und der Finanzplanung 2013-2017 auf Basis des Stützzeitraums 1990 bis 2010

36. Die Planungen geben zwar keinen betragsmäßig gleichen Rückgang des Defizits vor, dennoch ist ein kontinuierlicher Abbau im Umfang von rund 180 Mio. Euro jährlich erkennbar. Die Anforderungen an den Abbau des strukturellen Defizits gemäß Artikel 72a HV (Tz. 9) sind damit in der kameralen Planung erfüllt.

³⁴ Für dieses Kriterium entfällt eine Ampel-Bewertung, da ab dem Haushaltsjahr 2015 das strukturelle kamerale Defizit durch die Bewertung eines strukturellen doppischen Defizits ersetzt wird.

1.3 Struktureller kameraler Abbaupfad im Ist bis einschließlich 2014

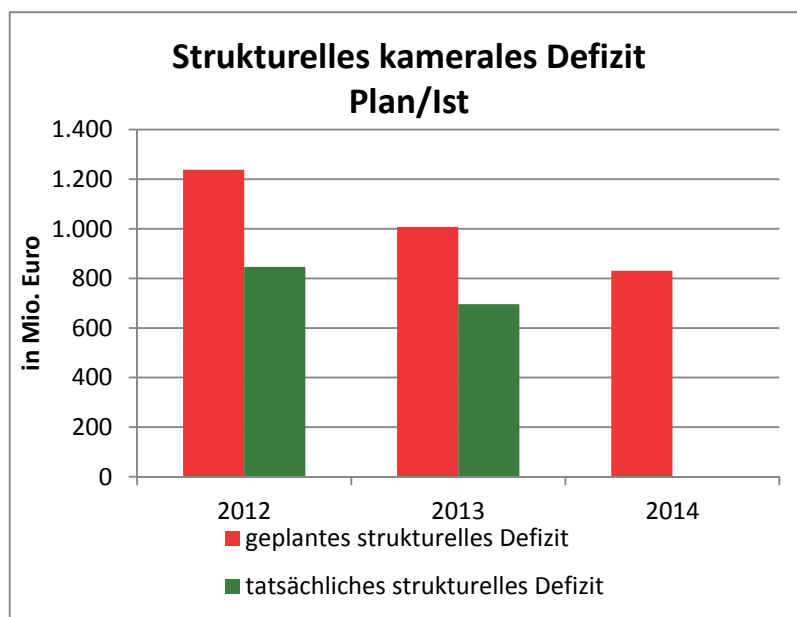
Bewertungskriterium „Strukturelles Defizit“:
Einhaltung des Abbaupfads im Ist



Die Haushaltsplanwerte müssen in der Bewirtschaftung eingehalten werden. Dies zeigt sich in der Haushaltsrechnung, in der der Finanzierungssaldo abzurechnen und mit dem planmäßigen Abbaupfad zu vergleichen ist.

Die Ist-Defizite 2012 und 2013 lagen jeweils unter den Planwerten. Die Einhaltung des kameralen Abbaupfads ist gelungen.

37. In den Haushaltsjahren 2012 und 2013 blieben die tatsächlichen strukturellen Defizite mit rund 846 Mio. Euro³⁵ bzw. rund 696 Mio. Euro³⁶ unterhalb der jeweiligen Planwerte von 1.238 Mio. Euro bzw. 1.008 Mio. Euro.



Quelle: Eigene Darstellung aus den Daten der Finanzplanung 2012-2016 und Finanzplanung 2013-2017 sowie der kameralen Haushaltsrechnung 2012 und dem vorläufigen kameralen Abschluss des Haushaltsjahres 2013 Fassung B

38. Die Anforderungen an den Abbau eines strukturellen Defizits sind somit auch in der Bewirtschaftung erfüllt.

³⁵ Bürgerschaftsdrucksache 20/10091 vom 26. November 2013, S. 2 Zeile 26.1 zuzüglich der um die Konjunkturkomponente in Höhe von rund 254 Mio. Euro (berechnete Steuereinnahmen nach dem langjährigen Trend waren 8.580 Mio. Euro) bereinigten Steuereinnahmen.

³⁶ Bürgerschaftsdrucksache 20/10914 vom 18. Februar 2014, S. 3 Zeile 28 zuzüglich der um die Konjunkturkomponente in Höhe von rund 226 Mio. Euro (berechnete Steuereinnahmen nach dem langjährigen Trend waren 8.785 Mio. Euro) bereinigten Steuereinnahmen.

1.4 Überleitung des kameralen Abbaupfads ab 2015

39. Einen Abbaupfad für das kamerale strukturelle Defizit wird es ab 2015 nicht mehr geben, sodass der Pfad aus Tz. 35 nicht weiter verfolgt werden kann. Durch die Umstellung auf die Doppik erfährt die Zeitreihe einen Bruch: Ab dem Jahr 2015 wird das strukturelle Defizit auf Basis der Größen berechnet, die in den doppischen Haushaltsausgleich einfließen.

Diesen Bruch in der Zeitreihe gilt es durch eine Überleitung³⁷ für das Jahr 2015 insoweit zu schließen, als sicherzustellen ist, dass die Zielwerte vorher wie nachher einen vergleichbaren Pfad zur Schuldenbremse beschreiben und der doppische Pfad hinsichtlich der materiellen Konsolidierungsziele an den kameralen ansetzt (Tz. 42, rückgerechnetes kamerales Defizit 2015).

2. Strukturelles doppisches Defizit ab 2015

2.1 Berechnung des strukturellen doppischen Defizits

40. Der Senat hat mit seinem Haushaltsplan-Entwurf 2015/2016 und der Finanzplanung 2014-2018 auch das strukturelle doppische Defizit für die Jahre 2015 bis 2020 ermittelt:³⁸

Berechnung des strukturellen doppischen Defizits	
Position	2015 in Mio. Euro
Geplantes Jahresergebnis (unbereinigt)	- 1.400
- Geplante Steuererträge ³⁹	- 9.581
+ Konjunkturbereinigte Steuererträge	+ 9.330
+/- Effekte aus Steuerrechtsänderungen	0
= Strukturelles Defizit	= 1.651

Quelle: Eigene Darstellung aus Finanzplanung 2014-2018

³⁷ Die vom Senat mit dem Haushaltsplan-Entwurf vorgelegten Tabellen von Gesamtergebnisplan-Entwurf, doppischem Gesamtfinanzplan-Entwurf und dem Plan-Entwurf in kameraler Darstellung leisten in der Zusammenschau diese Überleitung.

³⁸ Diese und die in diesem Abschnitt folgenden Zahlen sind dem Haushaltsplan-Entwurf 2015/2016 und der Finanzplanung 2014-2018 entnommen.

³⁹ Der Begriff der Steuererträge im Sinne der LHO umfasst die für die Freie und Hansestadt Hamburg haushaltswirksamen Steuererträge einschließlich unmittelbar steuerbezogener Nebenpositionen (Bürgerschaftsdrucksache 20/8400 vom 18. Juni 2013, S. 57).

2.2 Struktureller doppischer Abbaupfad im Plan von 2015 bis 2020

Bewertungskriterium „Strukturelles Defizit“:

Einhaltung des Abbaupfads im Plan



Die Planwerte müssen einen kontinuierlichen, möglichst gleichmäßigen Abbau des strukturellen Defizits vorsehen (Artikel 72a HV). Die Anforderungen an einen solchen Abbaupfad erfüllt die Haushaltsplanung 2015/2016.

Für den Rechnungshof sind keine Anhaltspunkte erkennbar, dass der Senat sich durch die Umstellung des Zahlenwerks neue Ausgabe- oder Verschuldungsmöglichkeiten eröffnet hat. Allerdings sind die doppischen Planwerte aufgrund des Systemwechsels und der Ablösung der Kameralistik stärker als in anderen Haushaltsplanungen mit Unsicherheit behaftet.

41. Aus den Planungen des Senats ergibt sich folgender geplanter Abbaupfad für das strukturelle doppische Defizit:

Abbaupfad strukturelles doppisches Defizit			
2015	2016	2017	2018
1.651	1.461	1.284	1.102
in Mio. Euro			

Quelle: Eigene Darstellung aus Finanzplanung 2014-2018

Auch weil der doppische Gesamtergebnisplan⁴⁰ Abschreibungen und Rückstellungen, dafür aber keine Investitionsauszahlungen enthält, unterscheiden sich die Werte von denen der kameralen Zeitreihe.

42. Der Senat hat dargelegt⁴¹, dass das geplante strukturelle doppische Defizit 2015 einem strukturellen kameralen Defizit von rund 671 Mio. Euro rückgerechnet auf die Annahmen von 2012 entspricht.⁴² Dieser Wert liegt in etwa bei dem in 2012 vorgegebenem kameralen Wert von 674 Mio. Euro (Tz. 35).

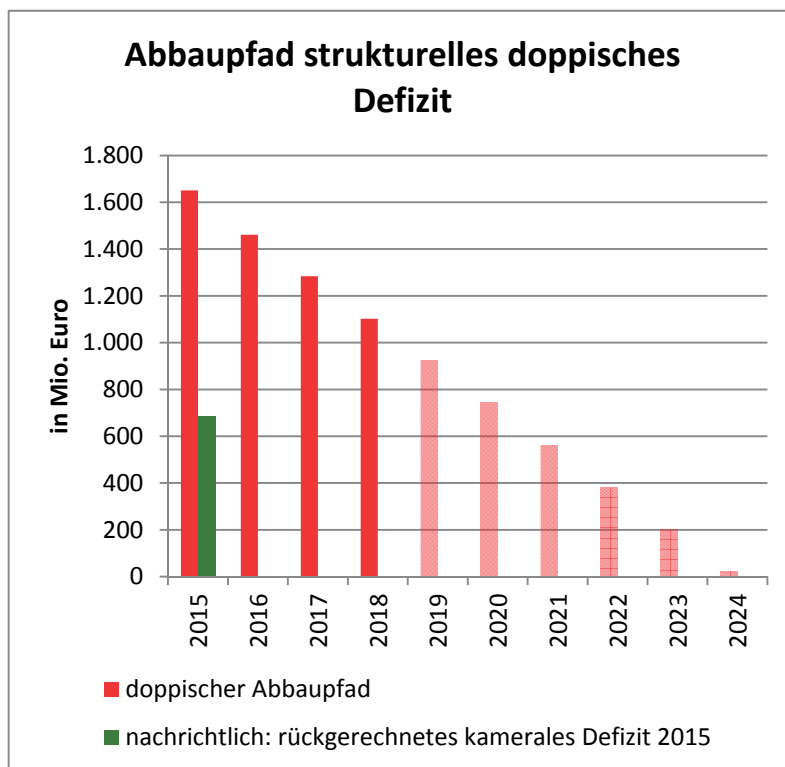
Der Rechnungshof hat diese Darlegung nachvollzogen und keine Unstimmigkeiten festgestellt, sodass der Ausgangswert von 1.651

⁴⁰ § 27 Absatz 1 LHO.

⁴¹ Finanzplanung 2014-2018.

⁴² Bei einer Trendsteuerberechnung auf Basis des Stützzeitraums 1993 bis 2013 beträgt dieser Wert rund 529 Mio. Euro. Auf Basis einer Trendsteuerberechnung mit einem Stützzeitraum 1990 bis 2010, wie in der Finanzplanung 2012-2016 angenommen und für die Erwartung bis 2020 berechnet, erhöht sich dieser Wert auf 671 Mio. Euro.

Mio. Euro in 2015 für den weiteren Abbaupfad zutreffend ist. Dieser stellt sich erweitert bis ins Jahr 2024 wie folgt dar:



Quelle: Eigene Darstellung aus Finanzplanung 2014-2018 und Finanzplanung 2012-2016 sowie Artikel 40 § 5 Absatz 1 SNHG

- 43. Ein kontinuierlicher, möglichst gleichmäßiger Abbau des strukturellen doppischen Defizits mit einem Volumen von rund 180 Mio. Euro jährlich ist erkennbar. Insoweit sind die Anforderungen aus Artikel 72a HV (Tz. 9) in der Planung weiterhin nominal erfüllt.

Das doppische Zahlenwerk ist aufgrund der Umstellung einschließlich der damit einhergehenden Praxisprobleme generell noch mit Unsicherheiten behaftet. Beispielsweise stützt sich die Anlagenbuchhaltung in den Bezirken teilweise noch auf pauschale Werte. Dies erschwert die Beurteilung und kann im Zahlenwerk zu Korrekturbedarfen führen, die gegebenenfalls auch Einfluss auf die Bewertungen zur Schuldenbremse haben könnten.

V. Risiken und Chancen

Bewertungskriterium „Risiken und Chancen“

Risiken und Chancen



Der Haushalt enthält wie jedes Jahr Ausgaberrisiken. Anders als in der Vergangenheit stehen diesen kaum Puffer oder (Einnahme- bzw. Ausgabereduzierungs-) Chancen gegenüber, weil diese weitgehend bereits defizitmindernd „eingepreist“ sind.

44. Der Haushalt ist nach den Erfahrungen der Vergangenheit insbesondere folgenden Risiken ausgesetzt:
- Ein überproportionaler Anstieg gesetzlicher Leistungen kann zu Mehrauszahlungen gegenüber den Planansätzen führen. Bei den Sozialhilfeausgaben (rund 12 % der bereinigten Gesamtausgaben) betrug die durchschnittliche Steigerung in den Jahren 2008 bis 2013 rund 3,7 %, bei den sonstigen gesetzlichen Leistungen (rund 10 % der bereinigten Gesamtausgaben) rund 5,0 % gegenüber den jeweiligen Vorjahren. Bei diesen Größenordnungen besteht die Gefahr, dass die Steigerungen nicht durch die noch verbliebene zentrale Vorsorge im Einzelplan 9.2 in Höhe von rund 37 Mio. Euro für 2015 bzw. 57 Mio. Euro für 2016 kompensiert werden können. Darüber hinaus kann zum Beispiel auch ein weiterer erheblicher Anstieg von Flüchtlingszahlen über den Planungen liegende Auszahlungen erforderlich machen.
 - Die Stadt vergibt in nennenswertem Umfang Bürgschaften. Soweit eine Inanspruchnahme erforderlich wird, belastet dies den Kernhaushalt. Die HSH Nordbank AG zum Beispiel geht selbst davon aus, dass die von den Ländern Schleswig-Holstein und Hamburg gegebenen Garantien ab 2019 bis 2025 mit bis zu 1,6 Mrd. Euro in Anspruch genommen werden.⁴³
 - Die Personalkosten binden über 30 % der Gesamtausgaben. Sie steigen in den Haushaltsplänen von 2014 auf 2015 um rund 9,5 % insbesondere aufgrund der in 2014 erfolgten – aber nicht eingeplanten – Tarif- und Besoldungssteigerungen und einem Anstieg der Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger.⁴⁴ Es ist fraglich, ob die ab 2016 deutlich geringer geplanten Steigerungsraten von unter 2 % ausreichend sein werden. Als Faustformel gilt: Eine über der Planung liegende Tarif- und Besoldungssteigerung von 1 %

⁴³ HSH Nordbank AG, Geschäftsbericht 2012, S. 2 und HSH Nordbank AG, Geschäftsbericht 2013, S. 65.

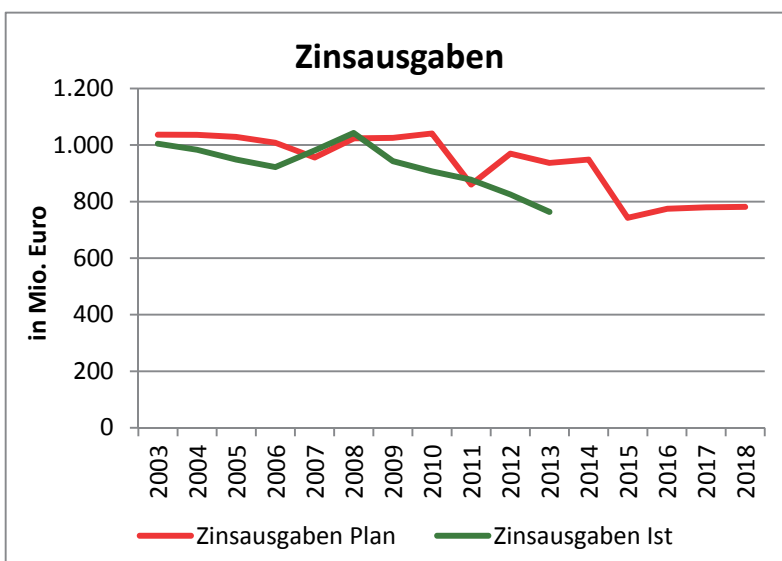
⁴⁴ Bürgerschaftsdrucksache 20/12338 vom 2. Juli 2014.

belastet den Haushalt zusätzlich mit rund 40 Mio. Euro jährlich. Eingeplant sind Tarifabschlüsse mit 1,5 % jährlich.

- Die Planung des Senats sieht in den Ressorts sowie im zentralen Einzelplan 9.2 globale Minderkosten vor, die in der Bewirtschaftung zu realisieren sind. Die Minderkosten betragen dabei in der Planung für 2015 rund 165 Mio. Euro⁴⁵ und liegen insgesamt unter 2 % der Gesamtkosten. Dies wird allgemein für noch zulässig gehalten.⁴⁶ Fraglich ist, ob die Erwirtschaftung von Minderkosten in dieser Größenordnung auch realistisch ist.

45. Auf der anderen Seite können sich während der Bewirtschaftung auch Chancen auf Mehreinzahlungen oder Minderauszahlungen ergeben, die zur Entlastung des Haushalts genutzt werden könnten. Hierfür waren im Vorfeld der Vorstellung des Haushaltsplan-Entwurfs durch den Senat folgende Entwicklungen als Chance für den Haushalt erkennbar:

- Die Zinsen könnten weiterhin niedrig bleiben und – wie in den letzten Jahren – unter den veranschlagten Werten liegen. Die Zinsausgaben haben sich zuletzt stetig abwachsend entwickelt. Der Senat veranschlagt 2015 gegenüber dem Planansatz 2014 rund 200 Mio. Euro weniger:



Quelle: Eigene Darstellung aus Haushaltsrechnungen der Jahre 2003 bis 2012, aus dem vorläufigen kameralen Abschluss des Haushaltsjahres 2013 und der Finanzplanung 2014-2018

⁴⁵ Anlage zur Bürgerschaftsdrucksache 20/12338 vom 2. Juli 2014.

⁴⁶ Eine haushaltsrechtlich bindende Obergrenze für die Veranschlagung globaler Minderausgaben besteht nicht. Ein Anteil der globalen Minderausgaben von 1 bis 2 % des Haushaltsvolumens wird in der Literatur für verfassungsrechtlich unbedenklich gehalten, da dies in der Praxis die Größenordnung ist, in der erfahrungsgemäß die Mittel des Haushaltsjahres ohnehin nicht abfließen. (Aprill in Heuer: Kommentar zur Bundshaushaltsordnung, Dezember 2008, Rn. 14 zu § 11 BHO; Dolde in: DÖV, März 2002, S. 232 und 239; Marcus in: DÖV, August 2000, S. 675 und 680).

- Die Gemeinden sollen durch einen höheren Bundesanteil an den Kosten der Unterkunft nach dem SGB II (Grundsicherung für Arbeitssuchende) entlastet werden.⁴⁷
 - Höhere Beteiligungen des Bundes an der Kinderbetreuung in Kitas und Krippen sollen zu finanziellen Entlastungen führen.
 - Der Bund will künftig die Finanzierung der Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz vollständig übernehmen.
46. Der Senat hat sich mit Vorlage des Haushaltsplan-Entwurfs entschieden, diese Chancen bereits in den Planentwurf für den Haushalt 2015/2016 „einzupreisen“: Die Absenkung bei den Zinsen und die Mehreinnahmen vom Bund sind in den Planansätzen bereits enthalten.

Auch sind bereits mit dem Haushaltsplan 2013/2014 zentral vorgehaltene Verstärkungsmittel stark gekürzt worden, zum Beispiel Rückstellung für Mehraufwendungen oder zentral veranschlagte Personalausgaben⁴⁸ allein um insgesamt rund 80 Mio. Euro.

47. Die exemplarisch dargestellten Sachverhalte zeigen, dass der Entwurf des Doppelhaushaltsplans 2015/2016 der erste Plan ist, in dem im Wesentlichen letzte noch vorhandene Polster abgeschmolzen und Puffer oder traditionell gebildete planerische Spielräume bereits ausgekehrt wurden. Dies ist nicht zu beanstanden, da eine Veranschlagung ohne Puffer dem Haushaltsgrundsatz entspricht, möglichst genau zu planen. In der Vergangenheit ist dieses Vorgehen gleichwohl nicht praktiziert worden, weil für Risiken Vorsorge getroffen werden sollte.
48. Hinzu kommt, dass künftig auch eine weiterhin überdurchschnittlich starke Konjunktur den Haushalt letztlich nicht mehr entlasten kann: Die Haushaltswirtschaft soll sich an der konjunkturellen Normallage ausrichten. Konjunkturell bedingte Überschüsse werden daher ab 2015 buchhalterisch der Konjunkturposition zugerechnet und „zurückgelegt“ (Tz. 33).
49. Das Chancen/Risikoverhältnis wird ungünstiger, wodurch der Bewirtschaftungsdruck mit dem Haushaltsplan-Entwurf 2015/2016 erheblich ansteigt. Zwar sind aufgrund des FRG verbunden mit den Eckwertevorgaben die einzelnen Ressorts bei einer negativen Entwicklung in der Bewirtschaftung verpflichtet, die Auszahlungen zu reduzieren bzw. die Einzahlungen zu erhöhen. Aber: Das Be-

⁴⁷ Diese und die folgenden Spiegelpunkte ergeben sich aus: Internetseite des Bundesfinanzministeriums:
http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Foederale_Finanzbeziehungen/Laenderhaushalte/2014-05-27-Vorschlag-Verteilung-Mittel.html (Abruf am 11. Juni 2014).

⁴⁸ Haushaltsplan 2013/2014, Titel 9890.971.03 (rund 36 Mio. Euro) und Titel 9700.461.01 (rund 45 Mio. Euro).

wirtschaftungsrisiko im Haushalt steigt deutlich, weil fraglich ist, ob den Ressorts dies gelingen kann.

VI. Konsolidierungsstrategie des Senats

1. Ausgabensteigerung/Finanzmittelbedarf begrenzen

Bewertungskriterium „Strategie des Senats“:

Ausgabensteigerung/Finanzmittelbedarf begrenzen



Die Orientierung der Finanzwirtschaft der Stadt an mittelfristigen Zielen, die von konjunkturellen Entwicklungen unabhängig sind und durch die Vorgabe von Obergrenzen für den Finanzmittelbedarf ausgestaltet werden, ist sinnvoll.

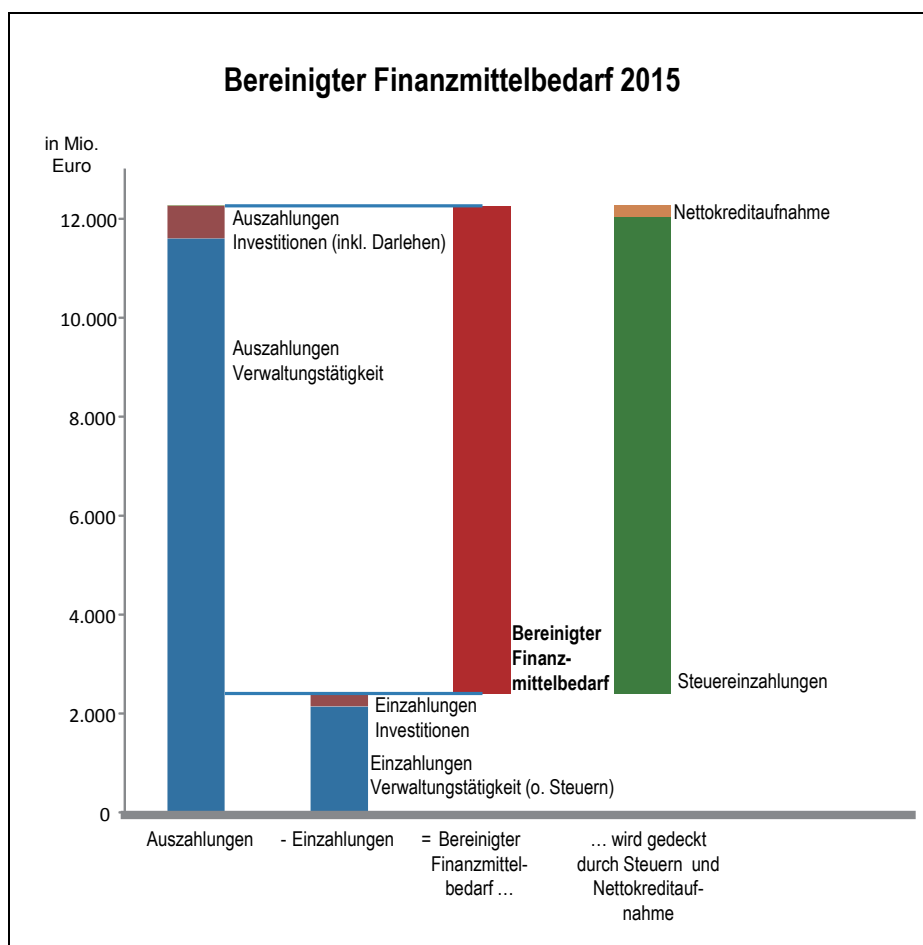
Die Zahlen des Haushaltsplan-Entwurfs lassen nicht erkennen, dass der Senat von seinem vormals festgelegten Konsolidierungspfad abgewichen ist.

Der Senat verfolgt eine Strategie der Delegation der Umsetzungsverantwortung auf die einzelnen Behörden. Die Nagelprobe, ob diese Strategie erfolgreich sein wird, steht mit der Umsetzung des Haushalts 2015/2016 erst noch an. Das Risiko dieser Strategie steigt, weil die Behördenetats zunehmend weniger Puffer enthalten und auch zentral deutlich weniger Verstärkungsmittel vorgehalten werden.

Sollten die Behörden die dadurch zunehmend erforderlichen einschneidenden Konsolidierungsmaßnahmen nicht erbringen können oder sollen, muss der Senat seine dezentral ausgerichtete Strategie durch behördenübergreifende Maßnahmen ergänzen.

1.1 Finanzdeckel

50. Der Senat hat zur Einhaltung der Schuldenbremse zunächst eine Obergrenze der Ausgabensteigerungen von unter 1 % festgelegt, die er mit dem FRG in der ab dem Haushaltsjahr 2015 maßgeblichen Fassung in eine rund 0,5 %-Obergrenze für das Wachstum des „bereinigten Finanzmittelbedarfs“ überführt. Künftig deckelt er damit den Finanzbedarf des Haushaltsplans, der durch Steuereinnahmen abgedeckt werden muss. Dieser Finanzbedarf wiederum korrespondiert mit den strukturell normalen Steuereinnahmen.



Die damit einhergehende Abkopplung des Konsolidierungsbedarfs von der konjunkturellen Entwicklung ermöglicht die mittelfristige Verfolgung finanzpolitischer Ziele, weil die Leitlinien unabhängig von der Konjunktur und den konkreten Steuereinnahmen gesetzt werden können. Eine solche Strategie hatte der Rechnungshof in der Vergangenheit gefordert.⁴⁹

In der Konsequenz bedeutet dies, dass auch ohne Krise strikte Haushaltsdisziplin gewahrt werden muss. Die gegenwärtig hohen Steuereinnahmen dürfen nicht genutzt werden, um die Ausgaben zu erhöhen, da sie ab 2015 der Konjunkturposition zuzurechnen sind.

51. Nominell steigen die Ausgaben des Haushalts von 2014 auf 2015 um über 3 % (rund 380 Mio. Euro). Der Senat erklärt dies mit der erstmaligen Ausplanung vormals betragsmäßig nicht geplanter Einnahmen und Ausgaben (unter anderem Leertitel). Dies hat der Rechnungshof auf Plausibilität überprüft und im Haushaltsplan-Entwurf 2015/2016 geplante zahlungsrelevante Positionen zu-

⁴⁹ Bericht nach § 99 LHO a. F. „Haushaltsslage 2011“ vom 3. März 2011, Tz. 10 (Bürgerschaftsdrucksache 20/51 vom 14. März 2011).

sammengetragen, für die in den vergangenen Jahren keine Ansätze ausgebracht waren:

1. Ehemals große Leertitel⁵⁰		
Produktgruppe	Position	2015 Haushaltsplan-Entwurf in Mio. Euro
Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen PG 253.03	Rentenversicherung für Beschäftigte in Werkstätten für Behinderte	16
Einsatzdienst Feuerwehr PG 277.01	Rettungsdienst	12
Zentrale Programme Verkehr und Straßenwesen PG 269.04	GVFG Bundesprogramm	8
FHH-weite Dienste PG 279.01	Versicherungsmanagement	5
Zentrale Programme Verkehr und Straßenwesen PG 269.04	Ausgleich Stellplatzverpflichtung	3
Zentrales Programm PG 254.08	Umsetzung Bundesinitiative „Netzwerke Frühe Hilfen und Familienhebammen“	1
Abfallwirtschaft PG 264.03	Entsorgung von Schiffsfällen	1
	Zwischensumme	46

Weiter sind Erwartungen seitens des Bundes an Mittel geknüpft, die er Hamburg zur Verfügung stellt. Hinsichtlich dieser Mittel besteht eine (politisch eingegangene) Verpflichtung, die zusätzlichen Einnahmen auch für zusätzliche Ausgaben im Bildungsbereich zu nutzen. Insofern müssen diese Einnahmen sich in einer Anhebung des Ausgabendeckels niederschlagen, was in den Haushaltsplan-Entwurf 2015/2016 eingearbeitet worden ist:

2. Veranschlagung aufgrund höherer zweckbestimmter Bundesmittel		
Produktgruppe	Position	2015 Haushaltsplan-Entwurf in Mio. Euro
Grundsatz und Betreuung Hochschulen PG 246.02	Hochschulpakt	53
Infrastruktur für Studierende und BAföG PG 248.01	BAföG Studenten	30
Soziale Hilfen (GS) PG 207.01	BAföG Schüler	7
	Zwischensumme	90

⁵⁰ Vom Rechnungshof plausibilisierte ehemalige Leertitel, die mit einem Volumen von über 1 Mio. Euro im Haushaltsplan-Entwurf 2015/2016 geplant wurden.

Die Finanzbehörde hat zu der Zusammenstellung dieser Positionen durch den Rechnungshof darauf verwiesen, dass sie den ab dem Jahr 2015 höheren Bundesanteil an den Kosten der Unterkunft (rund 18 Mio. Euro in 2015) gleichfalls dieser Kategorie zu-rechnet. Dem hat der Rechnungshof entgegnet, dass zwar eine Verknüpfung mit neuen Leistungen nach dem geplanten Bundes-teilhabegesetz kompensiert werden soll, trotzdem die Verpflich-tung zu zusätzlichen Ausgaben nicht in gleicher Weise wie bei den oben genannten Positionen vorliegt.

Darüber hinaus sind im Haushaltsplan-Entwurf 2015/2016 durch die neue Veranschlagung der zahlungsrelevanten Kosten für Ver-sorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger der Lan-desbetriebe und Hochschulen 100 Mio. Euro im Einzelplan 9.2 erstmalig veranschlagt worden.⁵¹ Der Betrag findet sich sowohl bei den Erlösen, als auch bei den Kosten und verlängert insofern led-iglich die Planung als durchlaufender Posten.

3. Versorgung bei Landesbetrieben und Hochschulen		
Produktgruppe	Position	2015 Haushaltsplan-Ent-wurf in Mio. Euro
Versorgung PG 283.06	Versorgung Landesbetriebe und Hochschulen	100
	Zwischensumme	100

Der Senat hatte im Übrigen stets eine geringe Ausgabensteige-rung von unter einem Prozent als Planungsziel vorgesehen. Im Umfang von bis zu 119 Mio. Euro hätten die Ausgaben also ohne-hin steigen dürfen. Insgesamt ergibt sich folgende Steigerung:

Ausgabensteigerungen im Haushaltsplan-Entwurf 2015 ggü. 2014	
Position	2015 Haushaltsplan-Ent-wurf in Mio. Euro
1. Ehemals große Leertitel	46
2. Veranschlagung aufgrund höherer zweckbestimmter Bundesmittel	90
3. Versorgung bei Landesbetrieben und Hochschulen	100
4. generelle „unter 1 %-Steigerung“ gegenüber Vorjahr	max. 119
Gesamtsumme	355

Nach den Plausibilitätsprüfungen des Rechnungshofs sind insge-samt 355 Mio. Euro der um 380 Mio. Euro ansteigenden Ausga-

⁵¹ Erlöse von den Landesbetrieben und Hochschulen an den Einzelplan 9.2 und Kosten aus dem Einzelplan 9.2 an die Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger durchlaufen den Haushalt.

ben im Rahmen eines materiell unveränderten Konsolidierungspfad erklärbar. Somit kann im Grundsatz davon ausgegangen werden, dass im vom Senat beschlossenen Haushaltsplan-Entwurf 2015/2016 keine materielle Anhebung des Finanzdeckels stattgefunden hat.

1.2 Handlungsbedarf

52. Der Senat verfolgt die Strategie, die Maßnahmen zur Einhaltung der finanzwirtschaftlichen Obergrenzen, die im FRG konkretisiert werden, dezentral von den Behörden erarbeiten und umsetzen zu lassen. Ihnen obliegt weitgehend allein die Verantwortung für die Einhaltung der Obergrenzen und den Ausgleich der ihren Budgets innewohnenden finanziellen Risiken. Dies zeigt sich auch daran, dass von der Finanzbehörde als Assistenzeinheit des Senats bewirtschaftete zentrale Verstärkungstitel (beispielsweise für Personalausgaben) kaum mehr existieren bzw. faktisch in den letzten Jahren für solche Zwecke herangezogene Titel wie jener für Zinsausgaben deutlich abgesenkt wurden (Tz. 45 ff.). Zentrale Manövriermasse, um dezentrale Zielverfehlungen bei den Budgetobergrenzen aufzufangen, gibt es kaum mehr. Die Behörden haben zudem in den ersten Jahren der Strategie dezentraler Einsparungen diese vielfach durch den Abbau von Puffern, Resten und Bewirtschaftungsspielräumen noch vergleichsweise leicht erzielen können. Dies wird von Jahr zu Jahr schwieriger.

Die Nagelprobe für die dezentrale Sparstrategie steht daher mit dem Doppelhaushalt 2015/2016 an: Die Behörden müssen zunehmend mit aufgabenkritischen und einschneidenden Maßnahmen ihre Budgets auf Kurs halten.

Die Strategie der dezentralen Konsolidierungsverantwortung erfordert ein zentrales Pendant: Der Senat muss zentral durch ein starkes Finanzcontrolling überwachen und gegebenenfalls auch durchsetzen, dass die Budgetgrenzen tatsächlich eingehalten werden.

Daneben muss der Senat insgesamt immer dann Verantwortung übernehmen, wenn nach seiner Beurteilung die Behörden ihre Budgetgrenzen objektiv nicht mehr einhalten können bzw. aufgrund übergeordneter Prioritätensetzungen nicht mehr einhalten sollen.

In diesen Fällen muss der Senat anderen Behördenbudgets zusätzlich zu erwirtschaftende Einsparvorgaben aufbürden. Alternativ können – sofern nicht Einnahmeerhöhungen beschlossen werden – Sparbeiträge behördenübergreifend und damit zentral gesteuert erbracht werden. Behördenübergreifende Sparbeiträge könnten beispielsweise auf folgenden Gebieten gesucht werden:

- Das Dienst- und Besoldungsrecht, das einen großen Einfluss auf die Personalkosten hat, liegt in zentraler Verantwortung des Senats.
 - Tiefgreifende, strukturverändernde Maßnahmen können zentral initiiert und umgesetzt werden. Ein Beispiel für eine behördenübergreifende, strukturverändernde Maßnahme ist die Nichtzentralisierung der Personalverwaltungsaufgaben, die der Senat bisher nicht vorgesehen hat.⁵²
 - Auch Konsolidierungsstrategien im Konzern, sowohl hinsichtlich möglicher Synergien oder auch Konsolidierungsvorgaben hinsichtlich der Aufgaben und Leistungen bzw. Standards, erfordern eine zentrale Steuerung.
53. Die Ampel hinsichtlich der Strategie des Senats zur Umsetzung der Konsolidierungserfordernisse ist gelb:
- Die Strategie der Dezentralisierung der Budgetverantwortung, die ein grundsätzlich schlüssiger Weg ist, birgt mit dem Haushalt 2015/2016 zunehmend Risiken. Es sind nahezu alle Puffer abgeschmolzen und die Nagelprobe, ob der Senat die Einhaltung der Ausgabenobergrenzen der Behörden auch in finanziell schwierigen Zeiten durch dann gegebenenfalls sehr einschneidende Maßnahmen sicherstellt, steht noch aus.
 - Eine Ergänzung dieser Strategie durch zentrale und behördenübergreifende Maßnahmen (oder Einnahmeerhöhungen) notwendig wird, sofern die eingeplanten dezentralen Konsolidierungserfolge ausbleiben.

2. Personalkosteneinsparung: Abbau von 250 Vollkräften jährlich

2.1 Vollkräfteabbau bis Ende 2013

54. Neben der oben dargestellten, dezentral umzusetzenden, Begrenzung des Wachstums des Finanzmittelbedarfs ist die Reduzierung des Personalbestands durch eine exakt quantifizierte zentrale Vorgabe der zweite Baustein der Strategie des Senats. Dies trägt der Tatsache Rechnung, dass die Personalausgaben über 30 % der bereinigten Gesamtausgaben des Hamburger Haushalts ausmachen.

⁵² Jahresbericht 2013, „Bearbeitung von Dienstunfällen“, Tz. 555 ff.

55. Die Absicht des Senats ist es seit 2011, den Anstieg der Personalausgaben zu begrenzen.⁵³ Daher soll der Personalbestand der Verwaltung in einer Größenordnung von 250 VK⁵⁴ pro Jahr reduziert werden.⁵⁵

Dies sollte zu einem Einsparvolumen von 12,5 Mio. Euro pro Jahr führen, womit jede eingesparte VK durchschnittlich einen Budgetwert von 50.000 Euro haben musste.⁵⁶ Eine Verpflichtung, im Zusammenhang mit dem VK-Abbau gleichzeitig auch die entsprechenden Stellen dauerhaft aus dem Stellenplan zu streichen, bestand nicht.

56. Der Senat hat im November 2012 „Personalwirtschaftliche Maßnahmen“ beschlossen, die dazu beitragen sollten, jährlich mindestens die 250 VK netto bis 2019/2020 einzusparen. Ein hieraus folgendes Instrument zur Überprüfung des Umsetzungsstands ist das sog. VK-Controlling, das zentral beim Personalamt angesiedelt wurde. Die Controlling-Berichte werden seitdem monatlich der Staatsräterunde vorgelegt.

57. Im Rahmen des VK-Controllings betrachtet der Senat die Bereiche, die Personal einsparen müssen („direkte Steuerung“) und die Bereiche, in denen aus unterschiedlichen Gründen keine VK eingespart werden müssen bzw. sogar ein Personalzuwachs zulässig ist („gesonderte Steuerung“, sog. Schonbereiche), getrennt voneinander. Zur „gesonderten Steuerung“ gehörten anfänglich der Polizeivollzugsdienst und die Feuerwehr sowie das Lehrpersonal an Schulen und die Hochschulen.⁵⁷ Inzwischen ist der Bereich der „gesonderten Steuerung“ um den Einzelplan 1.0⁵⁸, das Jobcenter team.arbeit.hamburg und die Bundesbauabteilung erweitert worden. Der Bereich der „gesonderten Steuerung“ umfasst inzwischen 56,1 % des gesamten Personalbestands in VK.⁵⁹

⁵³ Bürgerschaftsdrucksache 20/1290 vom 26. August 2011; Bürgerschaftsdrucksache 20/3008 vom 21. Februar 2012; „Die in 2011 und den Folgejahren beabsichtigte Personalsteuerung wurde im Haushaltsbeschluss des Senats sowie in den Beratungen der Bürgerschaft und verschiedenen Drucksachen dahingehend konkretisiert, dass die Beschlüsse aus dem Kompromiss zum sog. Schulfrieden hinsichtlich der Zahl des Personals in Schulen davon unberührt sind, die Unterstützung von Kindern und Familien Priorität hat, keine Kürzungen im Vollzugsdienst von Polizei und Feuerwehr vorgesehen sind, das Personal in den Finanzämtern für den Steuervollzug in ausreichendem Umfang erhalten bleiben soll und die Hochschulen in eigener Verantwortung über die Personalentwicklung im Rahmen ihrer Budgets entscheiden.“

⁵⁴ Der Begriff „Vollkräfte“, der das Beschäftigungsvolumen im Verhältnis zur Regelarbeitszeit des Bediensteten ausdrückt, ist eine Rechengröße des Personalberichtswesens. Die Definition der Vollkräfte weicht von der Definition der Vollzeitäquivalente (VZÄ) des SNH ab, hier werden auch die Auszubildenden und Mehrarbeitslohnarten hinzugezogen.

⁵⁵ Bürgerschaftsdrucksache 20/700 vom 3. Mai 2011, S. 8, Nr. 2.2.3.

⁵⁶ Bürgerschaftsdrucksache 20/3008 vom 21. Februar 2012, S. 1 und 2.

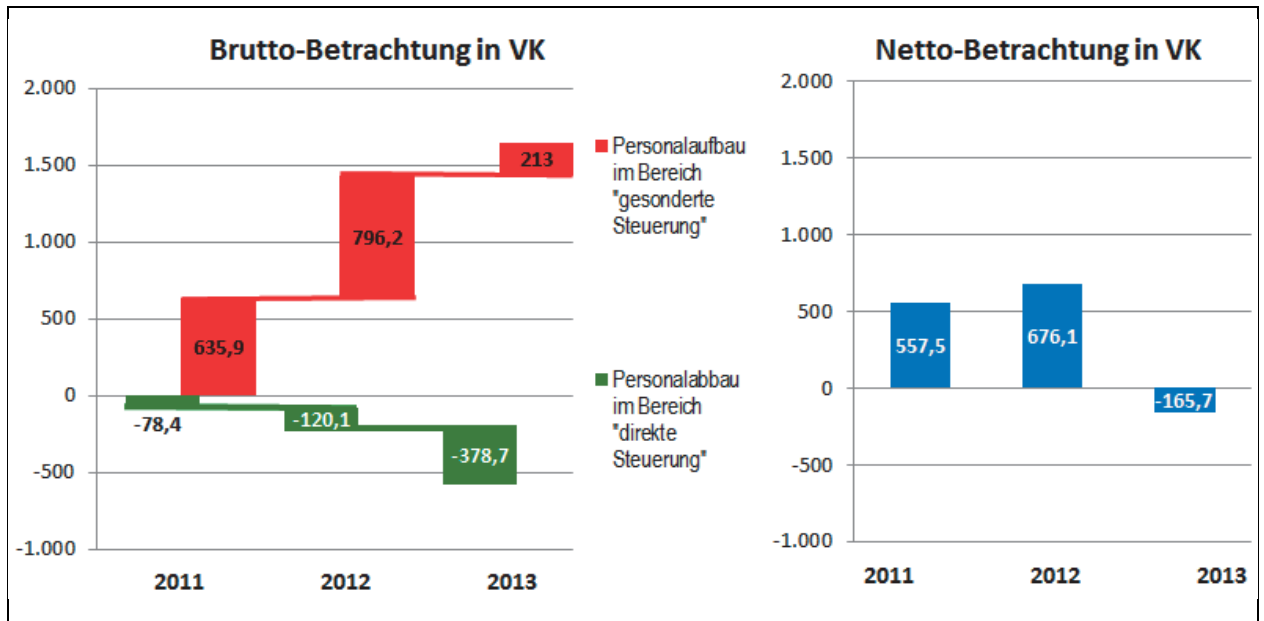
⁵⁷ Bürgerschaftsdrucksache 20/3008 vom 21. Februar 2012.

⁵⁸ Bürgerschaft, Verfassungsgericht, Rechnungshof.

⁵⁹ Zentrales VK-Controlling, Wert Dezember 2013, Stand: Februar 2014.

58. Der Rechnungshof weist darauf hin, dass eine Entlastung des Personalausgabenbudgets nur erreicht werden kann, wenn der VK-Bestand in der Gesamtsumme sinkt.

Infolge der vom Senat getroffenen Entscheidungen müssen die Bereiche der „direkten Steuerung“ mit lediglich 43,9 % des Gesamtpersonals mit ihrem Personalabbau gegen die Entwicklung der übrigen 56,1 % der „gesonderten Steuerung“ ansparen. Dies zeigt sich in der nachfolgenden Übersicht für die Jahre 2011 bis 2013:



Quelle: Eigene Darstellung aus Bürgerschaftsdrucksache 20/10829 vom 18. Februar 2014, Anlage 1 (bereinigt um Verlagerungen der „gesonderten Steuerung“)

Für den Bereich der „direkten Steuerung“ ist das Ziel, 250 VK im Jahr abzubauen, im dritten Jahr zwar erreicht worden und insgesamt wurden über knapp drei Jahre 577 VK abgebaut. Gleichzeitig wurden aber im Bereich der „gesonderten Steuerung“ 1.645 VK aufgebaut. Betrachtet man den Gesamthaushalt, ist somit im Saldo kein Abbau erfolgt, vielmehr wurden rund 1.068 VK aufgebaut.

2.2 Gesamtpersonalausgaben bis Ende 2013

Die Entwicklung der Gesamtpersonalausgaben in den Jahren 2011 bis 2013 weicht wie folgt von der Finanzplanung ab:

Steigerung der Gesamtpersonalausgaben			
	2011	2012	2013
Finanzplanung 2011-2015 ⁶⁰	+ 0,80 %	+ 1,10 %	
Finanzplanung 2013-2017 ⁶¹			+ 2,70 %
Ist	+ 1,05 %	+ 3,78 %	+ 3,31 %
Abweichung	+ 0,25 %	+ 2,68 %	+ 0,61 %
Abweichung in Mio. Euro	10,88	112,05	27,99
Personalausgaben Ist (in Mio. Euro)	4.353	4.517	4.666
Die Werte der Zeilen „Ist“ und „Personalausgaben Ist“ entstammen den Personalberichten 2012, 2013 und 2014 und beziehen die Personalausgaben der Landesbetriebe und nettoveranschlagten Einrichtungen mit ein.			

Quelle: Eigene Darstellung aus Finanzplanung 2011-2015, Finanzplanung 2013-2017 und Personalbericht 2012 bis 2014

59. Zur Aufstellung des Haushalts 2013/2014 wurde den Behörden mitgeteilt, dass zur Einhaltung der Schuldenbremse bis 2020 bei der Fortschreibung der Personalausgabenbudgets für aktiv Bedienstete eine Steigerung von 1,5 % aufgrund von Tarifierhöhungen berücksichtigt werde. Würden Tarif- und Besoldungserhöhungen darüber liegen, müssten die Behörden und Ämter die Differenz selbst erwirtschaften. Die bis 2012 zentral vorgehaltenen Verstärkungsmittel, die diese Differenzen bisher ausgeglichen haben, würden nicht mehr zur Verfügung stehen.

Da die Tarifierhöhung im Jahr 2013 über 1,5 % lag, musste die Differenz aus den Behördenetats erbracht werden. In manchen Behörden bestanden Haushaltsreste, die zum Ausgleich des Budgets herangezogen werden konnten, in anderen Behörden sollte die Differenz durch weitere Personaleinsparungen aufgefangen werden.

⁶⁰ Bürgerschaftsdrucksache 20/1678 vom 27. September 2011, S. 6.

⁶¹ Bürgerschaftsdrucksache 20/9098 vom 27. August 2013, S. 5.

2.3 Stand der Umsetzung in ausgewählten Behörden

60. Für die Jahre 2011 und 2012 wurden keine behördenspezifischen VK-Abbauzielzahlen gebildet, es gab sog. „Orientierungswerte“ aus der Staatsräterunde. Ab dem Jahr 2013 hat die Staatsräterunde je Behörde verbindliche Abbau-Zielzahlen festgelegt.

Der Rechnungshof hat in zwei Behörden und für die Bezirksverwaltung geprüft, wie der Personalabbau und die Deckelung des Personalausgabenbudgets in der Praxis umgesetzt werden. Festgestellt werden sollte, welche Maßnahmen ergriffen und welche Strategien verfolgt werden.

2.3.1 Finanzbehörde

61. Das zentrale VK-Controlling zeigt folgende Werte für die Finanzbehörde:

Jährliche Personalabbauziele und Ist-Werte Finanzbehörde				
	2011	2012	2013	2014
Abbauziel			-42,7	-59,5
Tatsächlicher Auf- bzw. Abbau	+78,5	+121,7	-24,5	
Abweichung			+18,2 VK weniger abgebaut als Ziel	
Nachrichtlich:				
Personalbestand am 31.12.	5.034,0	5.155,7	5.131,2	
Werte für Personal in VK Für 2011 und 2012 waren keine behördenspezifischen Abbauziele definiert.				

Quelle: Zentrales VK-Controlling der Staatsräte, Stand: Dezember 2013 und Februar 2014

Die Vollkräfteentwicklung in der Finanzbehörde ist durch den großen Personalkörper der Steuerverwaltung geprägt: Von den rund 5.100 Kräften der Finanzbehörde sind über 60 % (entspricht 3.200 VK) in der Steuerverwaltung tätig, in der grundsätzlich Personalabbau vermieden werden soll, um die Einnahmeerhebung nicht zu schwächen.

Der in der Tabelle ausgewiesene Vollkräfteaufbau von 2011 auf 2012 ist insbesondere auf die Errichtung des Landesbetriebs Gebäudereinigung (LGH) zurückzuführen. In jenem Jahr sind 183 VK der Finanzbehörde neu zugeordnet worden.⁶²

⁶² Bürgerschaftsdrucksache 20/6717 vom 26. Februar 2013, S. 48.

Die Finanzbehörde hat im Jahr 2013 ihr Abbauziel bezogen auf den Zielwert um 18,2 VK verfehlt.

62. Die in der Finanzbehörde erreichten VK-Einsparungen im Jahr 2013 sind im Wesentlichen durch Altersabgänge aus dem LGH erbracht worden. Dort wird sich der Abbau in den kommenden Jahren aufgrund der Altersstruktur fortsetzen. Die Budgetwerte dieser Stellen liegen bei 35.500 Euro oder 38.300 Euro. Realisiert hat die Behörde zudem zwei Maßnahmen (Verlagerung der Poststelle und Verlagerung der Abschlussprüfung bei Betrieben auf Wirtschaftsprüfer, unter anderem um künftig schneller die geprüften Abschlüsse zu erhalten), bei denen VK abgebaut, aber gleichzeitig Kosten (verursachungsgerecht) verlagert, jedoch im Saldo nicht eingespart werden.

Obwohl die Abbauzielzahl im Jahr 2013 nicht erbracht worden ist, ist das Personalausgabenbudget im Einzelplan 9.1 insgesamt und in der Finanzbehörde selbst (ohne Landesbetriebe) eingehalten worden.⁶³ Ursächlich hierfür sind Reste aus den Vorjahren, die das Budget entlastet haben.

63. Die Finanzbehörde hat in einer Stellungnahme darauf hingewiesen, dass sie aus der Behörde für Schule und Berufsbildung bis Ende 2013 rund 40 Schulhausmeisterstellen in den ihr zugerechneten „Landesbetrieb Schulbau Hamburg“ übernommen habe. Diese Verlagerung müsse – wie auch die Übernahme der Reinigungskräfte – aufseiten der Finanzbehörde kompensiert werden. Seit 2013 werde das Personalkontingent der Finanzbehörde zudem durch den Aufbau der zentralen Buchhaltung für die Stadt, der im Rahmen des Projekts Herakles erfolge, belastet. Dieser solle künftig anderen Behörden Personaleinsparungen ermöglichen.

Die Finanzbehörde hat erklärt, dass sie bei Bereinigung der oben genannten Sondereffekte hinsichtlich des LGH und der Schulhausmeister in den Zielwerten des Staatsrätecontrollings ihre Ziele übererfülle. Dies sei auch an den vorhandenen Personalkostenresten zu erkennen.

64. Nach den Erhebungen des Rechnungshofs beabsichtigt die Finanzbehörde für die kommenden Jahre weiterhin eine innerhalb der Behörde dezentrale Aufgabenkritik.

Eine Ausnahme ist eine behördenübergreifende Maßnahme, die gegenwärtig in Vorbereitung ist: Eine Arbeitsgruppe prüft beispielsweise, ob Außendienstaufgaben der Vollstreckung an die Gerichtsvollzieherinnen und Gerichtsvollzieher der Behörde für Justiz und Gleichstellung abgegeben werden können. Weiteres

⁶³ Personalausgabenbudget auf Basis P_bud, Zentrales Budgetcontrolling der Finanzbehörde, Stand: Dezember 2013.

Personalreduzierungs potenzial werde nach Ende der Projekte SNH und Herakles gesehen, wobei allerdings ein Teil der Bediensteten für den Regelbetrieb benötigt werden würde.

65. Das Delta zwischen dem gedeckelten Personalausgabenzuwachs für aktiv Bedienstete und den tatsächlichen Tarif- und Besoldungssteigerungen soll nach den Ausführungen der VZÄ-Controllingberichte der Finanzbehörde im Jahr 2014 durch Reste aus Vorjahren, in den kommenden Jahren aus dem Haushalt der Finanzbehörde erbracht werden. Konkretere Angaben liegen hierzu noch nicht vor.

Für die Finanzbehörde ist festzustellen, dass die erreichten VK-Reduzierungen weitgehend durch die gegebene Altersstruktur und die ohnehin auf Abbau ausgelegten Aufgaben im LGH ermöglicht worden sind und mithin nicht durch neue, aufgrund der Einsparvorgabe ausgelöste Maßnahmen „ersteuert“ wurden. Die letztlich für den Haushalt erreichte, der Wirkung der 250er-Vorgabe zuzurechnende Einsparung ist in der Finanzbehörde insgesamt begrenzt gewesen.

2.3.2 Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt

66. Bis Ende 2013 hat die Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (BSU) ihre VK-Abbauquote (ohne Berücksichtigung der Bundesbauabteilung) übererfüllt:

Jährliche Personalabbauziele und Ist-Werte BSU				
	2011	2012	2013	2014
Abbauziel			-20,8	+4,3
Tatsächlicher Auf- bzw. Abbau	-17,1	-36,0	-38,4	
Abweichung			-17,6 VK mehr abgebaut als Ziel	
Nachrichtlich:				
Personalbestand am 31.12.	1.329,7	1.293,7	1.255,3	
Werte für Personal in VK Für 2011 und 2012 waren keine behördenspezifischen Abbauziele definiert. Die Bundesbauabteilung gehört zur „gesonderten Steuerung“ und ist deshalb 2011 und 2012 herausgerechnet worden.				

Quelle: Für 2011 und 2012 Zahlen der BSU, im Übrigen Zentrales VK-Controlling der Staatsräte, Stand: Dezember 2013 und Februar 2014

Die betroffenen Stellen sind größtenteils gestrichen und somit dauerhaft eingespart worden. 2013 handelte es sich um 27,15 Stellen; der Budgetwert der Stellen lag im Durchschnitt bei fast 56.000 Euro. Der Abbau ist überwiegend durch Aufgabenvertei-

lung bzw. -einschränkung und Standardabsenkungen ermöglicht worden, zu einem geringen Teil (unter vier VK) auch durch eine Ausweitung der Fremdvergabe.⁶⁴ Das Personalausgabenbudget im Einzelplan 6.0 insgesamt und in der BSU selbst (ohne Landesbetriebe) ist 2013 eingehalten worden.⁶⁵

67. Für die Jahre 2014 bis 2016 plant die BSU eine Reduzierung ihrer Arbeitskapazitäten im Umfang von rund 70 VK mit einem durchschnittlichen Budgetwert von voraussichtlich je 59.000 Euro. Es ist in diesem Zusammenhang beabsichtigt, strukturelle Maßnahmen auch durch Verringerung des Stellenbestands zu vollziehen, um so eine nachhaltige Personaleinsparung zu dokumentieren. Für die Jahre danach sind die Planungen noch nicht konkret.

Die BSU geht davon aus, dass das Delta zwischen Personalausgabenbudget und tatsächlicher Tarifsteigerung zusätzlich erwirtschaftet werden muss und zudem Absenkungen im Gesamtbudget der BSU auch Auswirkungen auf die Personalausgaben haben werden. Deshalb sieht die BSU die Notwendigkeit, die Budgetsteuerung des Personalhaushalts (neben dem VK-Controlling) wieder stärker zu betrachten.⁶⁶ Die BSU hat die VK-Abbauzielzahlen aufgabenbereichsbezogen bis 2020 fortgeschrieben (knapp 121 VK) und errechnet, wieviel VK zusätzlich durch die Absenkungen im Gesamtbudget der BSU abgebaut werden müssen.

68. Die BSU hat die quantitativen Einsparungsvorgaben umgesetzt und Instrumente geschaffen, die auch künftig eine Umsetzung ermöglichen.

2.3.3 Bezirksämter

69. Für die Bezirksämter wurden vom Rechnungshof die vorhandenen Bürgerschaftsdrucksachen⁶⁷ und die internen Projektunterlagen ausgewertet. Die Bezirksämter erhalten aus der Staatsräterunde keine einzelnen Einsparvorgaben für den VK-Abbau, sondern eine Gesamtvorgabe, die gemeinsam zu erbringen ist.

70. Die einzelnen Bezirksämter leisten die VK-Einsparungen auf unterschiedliche Weise. Zum Teil ist bis einschließlich 2013 eine reine Bewirtschaftung freier bzw. frei werdender Stellen erfolgt. Drei Bezirksämter haben 2013 dauerhaft etwas mehr als 47 Stellen gestrichen. Die Auswirkungen sind durch Aufga-

⁶⁴ Gebäudereinigung im Amt für zentrale Dienste; bei Bedarf Vergabe einzelner Leistungen im Amt für Wohnen, Stadterneuerung und Bodenordnung.

⁶⁵ Personalausgabenbudget auf Basis P_bud, Zentrales Budgetcontrolling der Finanzbehörde, Stand: Dezember 2013.

⁶⁶ TOP 2 der Sitzung der Steuerungsgruppe Aufgabenkritik am 29. Januar 2014.

⁶⁷ Bürgerschaftsdrucksache 20/10024 vom 17. Dezember 2013, Bürgerschaftsdrucksache 20/10627 vom 31. Januar 2014 und Bürgerschaftsdrucksache 20/10871 vom 11. März 2014.

ben(um)verteilungen, organisatorische Maßnahmen und Standardabsenkungen kompensiert worden.⁶⁸ Der Durchschnittsbudgetwert der gestrichenen Stellen liegt bei knapp 54.000 Euro.

Ergänzend zu den Maßnahmen der einzelnen Bezirksamter sind im Laufe des Jahres 2012 die Projekte „Optimierung und Standardisierung der hamburgischen Kundenzentren“ (OptiKuz) und „Bezirksverwaltung 2020“ eingesetzt worden.

71. Die VK-Entwicklung (bei gleichzeitiger Aufnahme von 180 Asklepios-Rückkehrerinnen und -Rückkehrern) stellt sich in den Bezirksamtern bis Ende 2013 wie folgt dar:

Jährliche Personalabbauziele und Ist-Werte Bezirksamter				
	2011	2012	2013	2014
Abbauziel			+58,0	+19,8
Tatsächlicher Auf- bzw. Abbau	-7,5	+141,6	-24,5	
Abweichung			-82,5 VK mehr abgebaut als Ziel	
Nachrichtlich:				
Personalbestand am 31.12.	6.026,9	6.168,5	6.144,0	
Werte für Personal in VK 2013 und 2014 <u>Aufbauzielwert</u> unter anderem wegen Asklepiosrückkehrerinnen und -rückkehrern. Für 2011 und 2012 waren keine behördenspezifischen Abbauziele definiert.				

Quelle: Zentrales VK-Controlling der Staatsräte, Stand: Dezember 2013 und Februar 2014

Der Zielwert im Jahr 2013 hat den Bezirksamtern einen Personal-aufbau gestattet, der die hohe Zahl der Rückkehrerinnen und Rückkehrer und die durch den Senat anerkannten, durch Aufgabenzuwächse entstandenen VK-Mehrbedarfe kompensieren sollte.

Obwohl die Bezirksamter in Summe unter der ihr zugestandenen VK-Zahl geblieben sind, hat ein Bezirksamt sein Personalausgabenbudget überschritten. Die anderen sechs Bezirksamter haben ihre Personalausgabenbudgets nur durch den Einsatz von Personalausgabenresten der Vorjahre (über 14 Mio. Euro), Sollübertragungen und Inanspruchnahme von Deckungsfähigkeiten auskömmlich gestalten können.⁶⁹

Für das Jahr 2014 haben fünf Bezirksamter konkrete Stellenstreichungen geplant. Für die Jahre ab 2015 hat ein Bezirksamt seine Abbauplanung stellengenau veröffentlicht.⁷⁰ Weitere Konkretisie-

⁶⁸ Bürgerschaftsdrucksache 20/10024 vom 17. Dezember 2013.

⁶⁹ Personalausgabenbudgetübersicht „Verfügbare Mittel und Sollwertberechnung“ Stand: 3. Februar 2014.

⁷⁰ Bürgerschaftsdrucksache 20/10024 vom 17. Dezember 2013.

rungen des VK-Abbaus sollen sich durch den Fortschritt der beiden genannten Projekte ergeben.

72. Für die Bezirksamter ist insgesamt festzuhalten: Einzelne Bezirksamter haben durch eine Vielzahl zum Teil auch kleinteiliger Maßnahmen VK-Reduzierungen erreicht. Dass sie auch Stellen gestrichen haben, macht ihre Absicht deutlich, den Personalbestand dauerhaft zu reduzieren. Übergreifende Projekte mit potenziell wirksamen Maßnahmen sind angegangen, aber noch nicht umgesetzt.

Andererseits haben aber einige Bezirksamter bisher reine Bewirtschaftungserfolge gemeldet, was nicht auf einen nachhaltigen Aufgabenverzicht schließen lässt. Die Inanspruchnahme von Resten, die gegenwärtig noch zur Auskömmlichkeit der Personalausgabenbudgets maßgeblich beigetragen hat, ist zeitlich begrenzt. Insofern gibt es hinsichtlich der Umsetzung der VK-Einsparvorgaben in den Bezirksamtern sowohl positive, als auch kritisch zu beurteilende Ergebnisse.

2.4 Resümee

Bewertungskriterium „Strategie des Senats“:

Abbau von 250 Vollkräften jährlich



Ziel des Senats war es, ab 2011 jährlich 250 VK einzusparen, um die Personalausgaben zu entlasten. Insbesondere durch die Definition von Schonbereichen ist es im Saldo seit 2011 bis Ende 2013 zu einem Personalaufbau von 1.068 VK gekommen, obwohl in den Nicht-Schonbereichen ein Personalabbau erfolgte.

Das letztlich mit dem Abbau von 250 VK verbundene Ziel der Personalkosteneinsparungen ist somit per Saldo nicht erreicht worden.

Auch die Tatsache, dass ein nicht unerheblicher Teil der Erfolge Stellenbewirtschaftungseffekten zuzurechnen ist, die naturgemäß von Jahr zu Jahr geringer werden, gefährdet die Zielerreichung in späteren Jahren.

Die Schonbereiche von über 50 % des Personalbestands müssen drastisch reduziert werden,

73. Das vom Senat formulierte Ziel, 250 VK jährlich abzubauen, war eine sinnvolle Sofortmaßnahme, die nach dem Regierungswechsel bei einem in den Grundzügen bereits erstellten Doppelhaushalt 2011/2012 einen sofortigen Handlungsdruck in den Behörden und Ämtern bewirkte. Die Etablierung des zentralen Controllings hat diesen Handlungsdruck wirkungsvoll verstärkt.

74. Für den Bereich der „direkten Steuerung“ wurde das Abbauziel im dritten Jahr erreicht (Tz. 58).

Die isolierte Betrachtung des Bereichs der „direkten Steuerung“ verschleiert aber die im Saldo steigende Personalausstattung: Im Vergleich zum März 2011 ist der Gesamtpersonalbestand zum 31. Dezember 2013 um rund 1.068 VK gewachsen, die Gesamtpersonalausgaben sind über die geplanten Steigerungsraten hinaus gestiegen. Eine Haushaltsentlastung ist nicht erreicht worden.

Eine tatsächliche Reduzierung der Personalausgaben bzw. eine Deckelung des Personalausgabenanstiegs kann nur erfolgreich sein, wenn der Gesamtbestand der VK der Stadt sinkt.

75. Hinsichtlich der Umsetzung bemängelt der Rechnungshof:

- Die notwendige Aufgabenkritik erfolgt nur dezentral. Eine Gesamtschau bzw. eine Diskussion über die Zusammenlegung von übergreifenden Aufgaben (zum Beispiel Personalverwaltung) findet allenfalls in Ansätzen bei den Bezirksämtern statt.
- Unterschiedliche Startbedingungen wie zum Beispiel hohe Reste aus Vorjahren führen zu unterschiedlichen Sparmöglichkeiten: Während die Finanzbehörde trotz Verfehlens der VK-Zielzahl noch über ein auskömmliches Personalausgabenbudget verfügt, überschreitet ein Bezirksamt sein Budget, obwohl die VK-Zielzahl erreicht wurde (Tz. 61 und Tz. 71). Die Nicht-Berücksichtigung der unterschiedlichen Startbedingungen führt dazu, dass Einsparpotenziale in einzelnen Teilen der Verwaltung nicht ausgeschöpft werden müssen.
- Personalreduzierungen sind (in größerem Umfang in der Finanzbehörde, in geringerem Umfang in der BSU und den Bezirksämtern, Tzn. 61, 66 und 70) zum Teil durch Verlagerungen in andere Einheiten oder die Vergabe der Aufgaben an Dritte realisiert worden. Dies entlastet zwar das Personalausgabenbudget der jeweiligen Behörde, macht sich jedoch im Gesamthaushalt nicht positiv bemerkbar, da entweder die Personalausgabenbudgets anderer Behörden oder die Sachkosten im Gesamthaushalt steigen.
- Die angestrebte Haushaltsentlastung von 12,5 Mio. Euro (Tz. 55) wird selbst bei 250 eingesparten VK im Jahr nicht sicher erreicht werden. Ein hoher VK-Abbau in niedrig bezahlten Bereichen, wie zum Beispiel im LGH (Tz. 62) trägt zur Haushaltsentlastung nur in geringem Umfang bei.
- Eine mit Maßnahmen unterlegte dezentrale Strategie für einen VK-Abbau bzw. für die Einhaltung gedeckelter Personalausgabenbudgets ist für die Zeit nach 2014 nicht deutlich erkennbar. Zwar ist allen geprüften Einheiten die zu erbringende Einsparsumme bekannt. Die dazu notwendigen grund-

legenden aufgabenkritischen Prozesse sind aber noch nicht hinreichend konkret, um die Ziele verlässlich zu erreichen.

2.5 Handlungsbedarf

76. Ausgehend von den Gesamtpersonalausgaben des Jahres 2013 hat der Rechnungshof wie bereits im Jahr 2011⁷¹ die zu erwartenden Gesamtpersonalausgaben bis 2018 hochgerechnet. Die Hochrechnung stellt die Steigerungsraten, die der Senat bei der Planung der Personalausgaben unterstellt hat⁷², Werten gegenüber, die der Rechnungshof aus den tatsächlichen Steigerungen der letzten fünf Jahre errechnet hat. Hierbei zeigen sich folgende Unterschiede:

- Der Senat plant mit einer Steigerung der Aktivbezüge von 1,5 % jährlich. Nach den Durchschnittswerten der letzten Jahre ist mit einer tatsächlichen Steigerungsrate von 2 % jährlich zu rechnen.
- Die Personalkosten sind in der Vergangenheit auch deshalb gestiegen, weil immer weniger Personal in den unteren Vergütungs- und Besoldungsgruppen beschäftigt wird (sog. Struktureffekt).⁷³ Diese Verschiebung hin zu höherwertigen Arbeitsplätzen ist in den vom Senat geplanten Ausgaben nicht berücksichtigt und erhöht die Aktivbezüge zusätzlich um durchschnittlich 0,05 % jährlich.
- Der Berechnung der Versorgungsbezüge im Haushaltsplan-Entwurf 2015/2016 liegt die Versorgungsprognose des Personalamts 2013 zugrunde. Der Senat plant den Haushalt mit der Variante einer Steigerung der Versorgungsbezüge von 1,5 % jährlich. Der Rechnungshof hat mit einer Steigerungsrate von 2 % jährlich (analog zu der Steigerung der Aktivbezüge) gerechnet, da es angesichts entsprechender Vorgehensweisen in der Vergangenheit wahrscheinlich ist, dass die höheren Steigerungsraten der Bezüge für die Versorgung übernommen werden.
- Der Senat hat bei seiner Veranschlagung eine Steigerung der Gesamtbeihilfeausgaben von im Durchschnitt 2,16 % zugrunde gelegt.⁷⁴ Ausgehend von den Steigerungen der Gesamt-

⁷¹ Beratende Äußerung nach § 88 Absatz 2 LHO a.F. „Nachhaltige Finanzwirtschaft“ vom 29. November 2011, S. 15 ff. (Bürgerschaftsdrucksache 20/2500 vom 12. Dezember 2011).

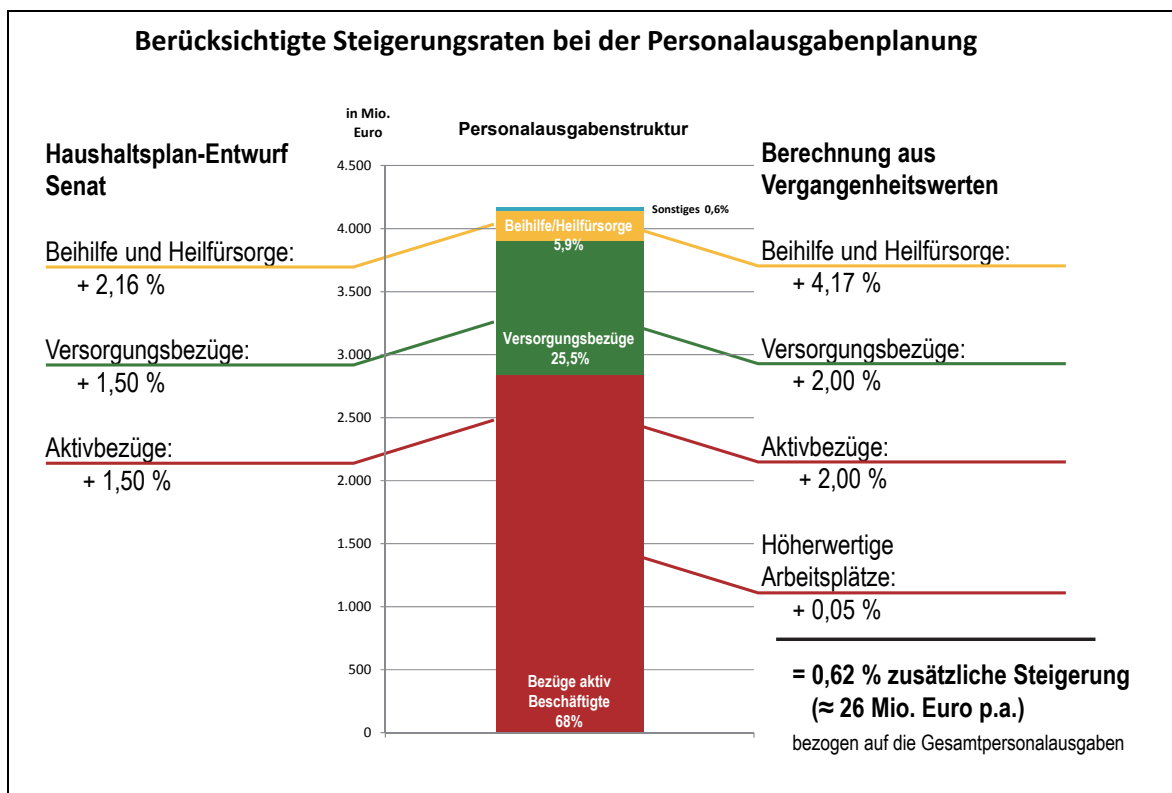
⁷² Haushaltsplan-Entwurf 2015/2016; Finanzplanung 2014-2018.

⁷³ Der Struktureffekt entsteht durch Änderungen von Stellenwertigkeiten: So waren zum Beispiel im Polizeivollzugsdienst zum 31. Dezember 2004 noch 40,68 % der VK der Laufbahngruppe 1 zugeordnet, zum 31. Dezember 2012 waren es nur noch 24,21 % der VK.

⁷⁴ Steigerungsrate für den Aktiv-Bereich 1,5 % jährlich, für den Versorgungsbereich von zwischen 2,1 % und 2,8 %. Die durchschnittliche Steigerungsrate wurde entsprechend der Beihilfeausgabenanteile für Aktive und Passive gewichtet.

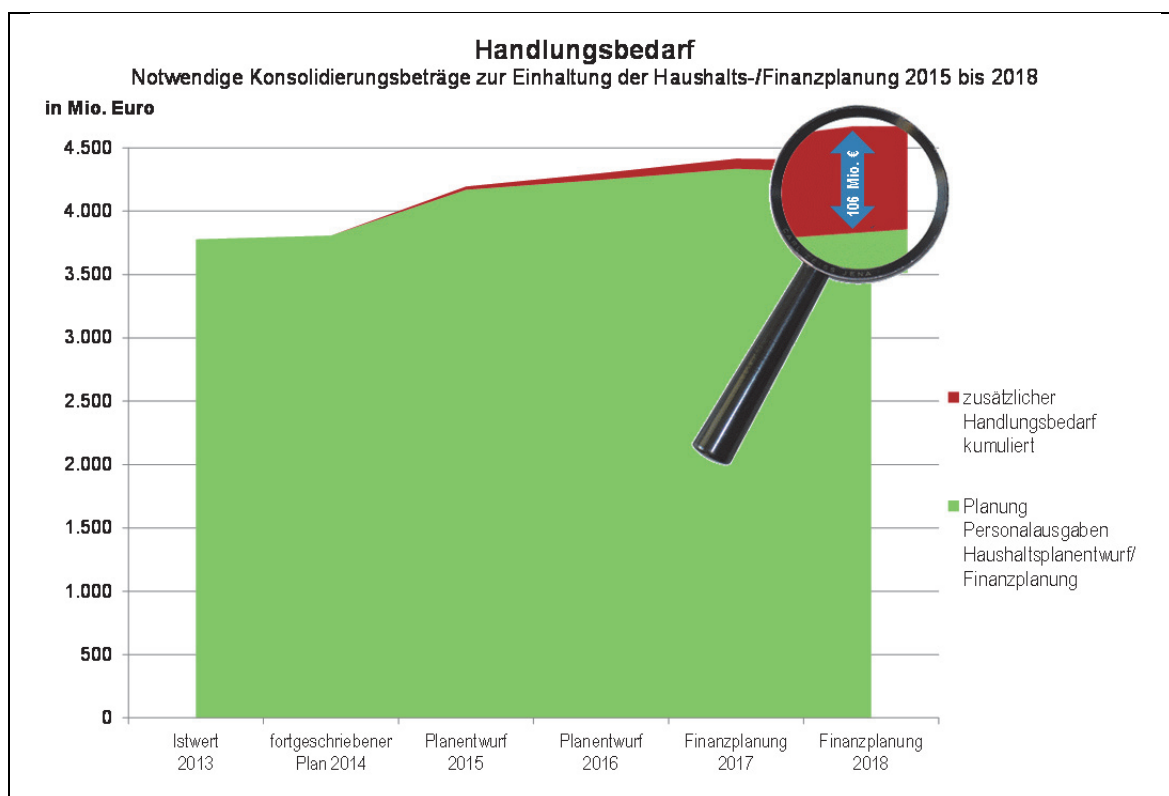
beihilfeausgaben der letzten fünf Jahre ist tatsächlich von einer jährlichen Steigerung von 4,17 % auszugehen.

Die dem Haushaltsplan-Entwurf 2015/2016 zugrunde gelegte Personalausgabensteigerung deckt daher nicht die tatsächlich aller Voraussicht nach eintretenden Steigerungen ab. Die vom Rechnungshof aus den Werten der Vergangenheit errechneten und gewichteten Steigerungsraten für die einzelnen Ausgabenblöcke ergeben, dass die Gesamtpersonalausgaben jedes Jahr um 0,62 % stärker steigen als im Haushaltsplan-Entwurf berücksichtigt.



Quelle: Haushaltsplan-Entwurf 2015/2016, Prozentwerte nach eigener Berechnung auf Basis langjähriger Durchschnittswerte nach Zahlen der Personalberichte

In den Personalausgaben sind demnach jedes Jahr zusätzlich über 26 Mio. Euro durch Einsparungen zu erwirtschaften um die vom Senat mit der Haushalts- und Finanzplanung festgelegte Ausgabensteigerung einzuhalten. Im Finanzplanungszeitraum bis 2018 ergeben sich rund 106 Mio. Euro Handlungsbedarf für Konsolidierungsmaßnahmen für die Personalausgaben.



Dies entspricht 530 VK⁷⁵, die jedes Jahr zusätzlich zu dem im Haushaltsplan-Entwurf 2015/2016 bereits berücksichtigten Abbau von rund 250 VK einzusparen sind.

Das Ziel des Senats, den Personalausgabenanstieg wie im Haushaltsplan-Entwurf 2015/2016 zu begrenzen, ist sinnvoll und erreichbar. Aber: Der Senat darf nicht unterschätzen, welcher Handlungsbedarf sich für den Personalabbau ergibt, um das Ziel zu erreichen. Im Kernhaushalt sind rund 800 VK jährlich abzubauen.

Die Personalausgaben der Landesbetriebe unterliegen grundsätzlich den gleichen Steigerungsraten. Die Ausgaben sind im Kernhaushalt als Zuführungen an die Wirtschaftspläne unter den Sach- und Fachausgaben aufgeführt. Wird die gleiche Rechnung für die Landesbetriebe aufgemacht, sind dort bis zu 100 VK jedes Jahr abzubauen.

Für die Gesamtverwaltung bedeutet dies einen notwendigen Abbau von rund 900 VK jährlich, also beinahe dem Personalbestand einer mittelgroßen Fachbehörde. Zur Einhaltung der vom Senat vorgegebenen Ausgabenobergrenze wäre rechnerisch ein Personalabbau in dieser Größenordnung bis 2020 in jedem Jahr erforderlich.

⁷⁵ Bei einem jährlichen Budgetwert von 50.000 Euro.

Will der Senat die von ihm geplante Obergrenze der Personalausgabenentwicklung ohne Personalabbau in der Größenordnung von 900 VK einhalten, müsste er andere Überlegungen anstellen, zum Beispiel auf die vollständige Übertragung der Tarifabschlüsse auf die Beamtenbesoldung⁷⁶ verzichten oder die Wochen- bzw. Lebensarbeitszeit verlängern.⁷⁷

77. Die Personalausgabenprognose des Rechnungshofs verdeutlicht, dass die bisherigen Personalabbauanstrengungen bei Weitem nicht ausreichen.

Um die Schuldenbremse sicher einhalten zu können, müssen mit dem Haushalt 2015/2016 folgende Entscheidungen vom Senat für die Personalausgabensteuerung getroffen und umgesetzt werden:

1. Die Steuerung durch eine Einsparvorgabe von 250 VK reicht nicht aus. Das bisherige VK-Abbauziel muss zumindest entsprechend dem tatsächlichen Bedarf erhöht werden. Zudem ist es um eine gleichermaßen stringente und zentral überwachte Steuerung der Personalausgabenbudgets zu erweitern.

Der Steuerungsanreiz, einen VK-Abbau darzustellen, ohne die Budgetwirkung zu betrachten, erscheint inzwischen nachteilig, da die Einzelpläne in erster Linie über das Budget gesteuert werden. Die Vorgabe, den Personalkostenanstieg für den aktiven Bereich auf 1,5 % jährlich zu begrenzen, muss daher auch mittelfristig erhalten bleiben und stärker in den Fokus rücken. Dieses Ziel lässt sich mit der Vorgabe, 250 VK abzubauen, schon rechnerisch nicht erreichen. Die Budgetrestriktion führt dazu, dass insgesamt deutlich mehr als 250 VK abgebaut werden müssen.

Der Rechnungshof hält es daher für notwendig, das bisherige VK-Abbauziel entsprechend dem tatsächlichen Bedarf zu überarbeiten und empfiehlt, zusätzlich eine gleichermaßen stringente und zentral überwachte Steuerung der Personalausgabenbudgets zu implementieren.

2. Schon rein rechnerisch wird der kleinere Teil des Personalbestands kaum die gesamte Sparlast tragen können, da unrealistisch hohe Einsparvorgaben für diese Bereiche entstehen. Die Schonbereiche müssen daher drastisch reduziert werden, da die erforderliche Konsolidierung nur im Gesamtpersonalbestand zu realisieren ist.

Insbesondere die Lehrkräfte und der Polizeivollzugsdienst, die rund 40 % des Gesamtpersonalbestands ausmachen, müssen

⁷⁶ Bürgerschaftsdrucksache 20/1813 vom 12. Oktober 2011 Anlage 1 zu Anlage 1.

⁷⁷ Jahresbericht 2009 „Personalsituation bei der Polizei“, Tz. 561 f.

als größte „Schonbereiche“ in die Sparüberlegungen und -maßnahmen einbezogen werden. Einbeziehen bedeutet, dass die Personalausgaben daraufhin hinterfragt werden müssen, ob sie sinnvoll eingesetzt sind. Bildung und Sicherheit müssen sich den gleichen Fragen nach der Effektivität und Effizienz des Mitteleinsatzes stellen, wie alle anderen Verwaltungsbereiche. Durch die Analyse des Zusammenhangs von Ausgaben und tatsächlich erreichten Wirkungen gilt es, auch in den Schonbereichen Einsparmöglichkeiten zu identifizieren.

Sollte eine solche Vorgehensweise nicht gewählt werden, müsste der Senat alternativ eine Maßnahmenplanung entwickeln, wie 44 % des Personalkörpers (rund 26.000 VK) über vier Jahre in Summe rund 3.600 VK einsparen können, um die Ausgabenobergrenze einzuhalten.

78. Dass sich der erforderliche Abbau personalwirtschaftlich auch tatsächlich umsetzen lässt, wenn die gesamte Verwaltung in den Blick genommen wird, zeigt sich an der demografischen Entwicklung. Sie stellt im Zusammenhang mit der Schuldenbremse eine Chance dar, die genutzt werden muss: In den nächsten acht Jahren wird es 15.000 Altersabgänge geben.

Hamburg, den 21. August 2014

Dr. Stefan Schulz

Michael Otto-Abeken

Elisabeth Seeler- Kling

Joachim Mose

Philipp Häfner

Rolf Gläßner