Haushaltslage 2026

Beratende Äußerung nach § 81 Absatz 2 LHO

RECHNUNGSHOF
FREIE UND HANSESTADT HAMBURG

Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg
Dammtorwall 7a · 20354 Hamburg
Postfach 30 17 41 · 20306 Hamburg
Telefon: 040 42823-1772
E-Mail: rechnungshof@rh.hamburg.de
Internet: rechnungshof.hamburg.de

RECHNUNGSHOF
FREIE UND HANSESTADT HAMBURG

Bericht zur Haushaltslage 2026

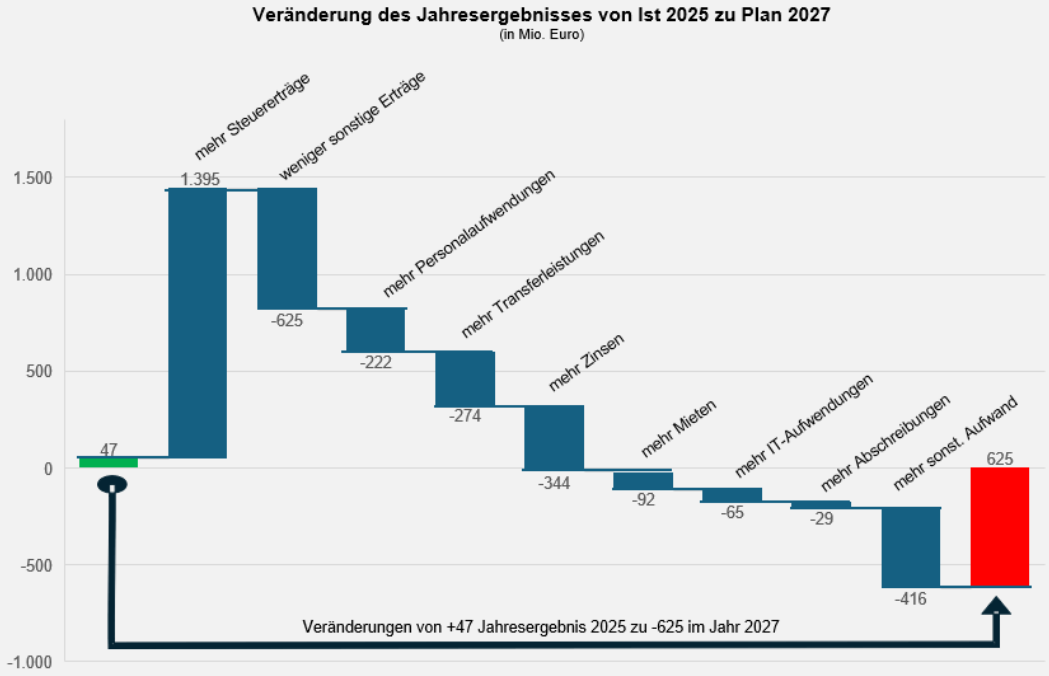
Beratende Äußerung nach § 81 Absatz 2 LHO

Hamburg, den 20. August 2026

Inhaltsverzeichnis

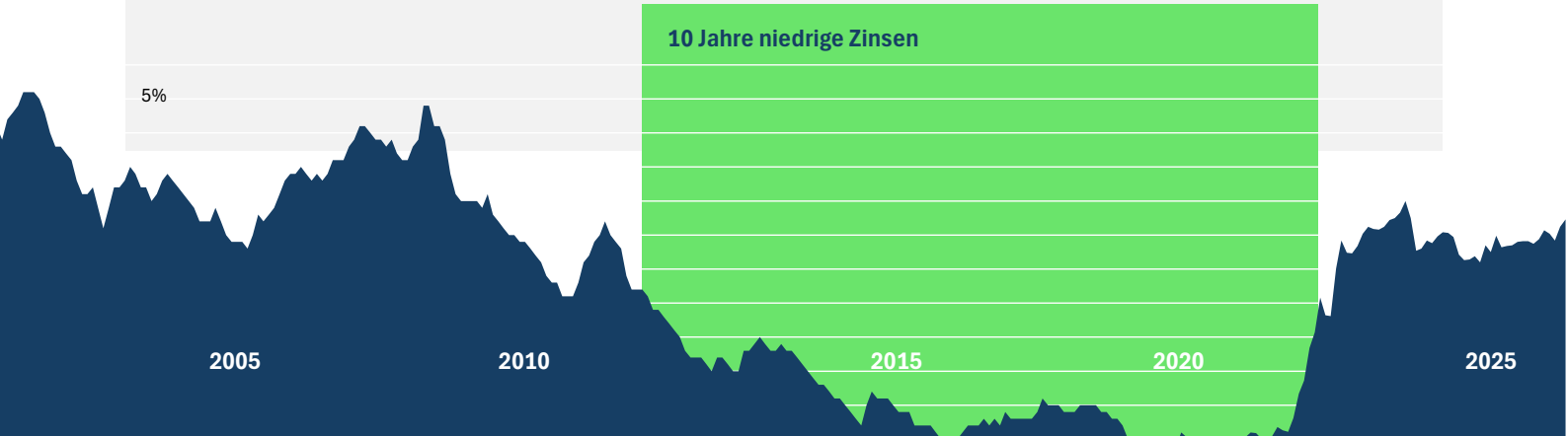
		Seite
1.	Gesamtbewertung	4
2.	Haushaltslage im engeren Sinne	12
2.1	Steuertrend und Konjunkturposition	13
2.2	Schuldenstand und Zinsenentwicklung	14
2.3	Globale Minderkosten	15
2.4	Zentrale Reserven	16
2.5	Allgemeine Rücklage	17
3.	Einnahmen	20
3.1	Einnahmeperspektive und aktuelle Steuerschätzung	21
3.2	Zuweisungen und Zuschüsse	22
3.3	Gebühren und sonstige Einnahmen	22
4.	Transferleistungen	24
4.1	Grundlegendes	25
4.2	Soziale Leistungen	25
4.2.1	Soziale Leistungen für Schülerinnen und Schüler	27
4.2.2	Wohnungslosenhilfe und öffentlich-rechtliche Unterbringung	28
4.2.3	Erziehungshilfen	31
4.3	Hochschulfinanzierung	32
5.	Personal	34
5.1	Entwicklung Personalbestand und Personalaufwendungen	35
5.2	Amtsangemessene Alimentation	38
6.	Investitionen	40
6.1	Planung und Bewirtschaftung	41
6.2	Folgekosten von Investitionen	43
6.2.1	Abschreibungen	43
6.2.2	Kosten aus dem Mieter-Vermieter-Modell	44
6.3	Investitionsstau im Hamburger Hafen	46
7.	Konzern	48
7.1	Konzern und Schuldenbremse	49
7.2	Universitätsklinikum Hamburg-Eppendorf (UKE)	50
7.3	Hamburger Gesellschaft für Vermögens- und Beteiligungsmanagement	51
7.3.1	Öffentlicher Personennahverkehr	51
7.3.2	Energiesektor	52
7.3.3	Wohnungswirtschaft	53
7.4	Landesbetrieb Immobilienmanagement und Grundvermögen	53
8.	Anhang: Schuldenbremse im Bund	55
8.1	Änderung im Jahr 2025	55
8.2	Auswirkungen auf Hamburg	56
8.3	Weiterentwicklung der Schuldenbremse	57

1. Gesamtbewertung



Beträge in Mio. Euro	Ist 2023	Ist 2024	Ist 2025	Plan 2026	Plan 2027	Plan 2028
Gesamterträge	**22.301**	**22.237**	**22.317**	**21.043**	**21.629**	**22.238**
davon Steuererträge (Ergebnis PG 282.01)	16.473	15.673	16.865	16.389	16.802	17.260
davon Erträge aus Transferleistungen	2.251	2.454	2.437	2.272	2.440	2.468
Gesamtaufwendungen	**20.399**	**21.221**	**22.270**	**22.482**	**23.711**	**24.766**
davon Personalaufwendungen	7.525	7.160	7.619	7.493	7.841	8.018
davon Transferleistungen	8.568	9.334	9.810	9.335	10.084	10.246
davon Abschreibungen	682	759	741	750	770	806
davon Mieten und Pachten	750	830	883	968	975	1.022
davon IT-Aufwendungen	402	498	570	521	635	625
davon Zinsen	423	331	355	685	699	910
Zuführung/Entnahme in die Konjunkturposition	**1.840**	**207**	**0**	**-1.440**	**-1.457**	**-1.978**
Stand der Konjunkturposition	**6.209**	**6.416**	**6.417**			
Schuldenstand Kernhaushalt	**22.674**	**22.027**	**24.006**			

Umlaufrenditen Anleihen von Bundesländern in %
(Quelle: Deutsche Bundesbank, Zeitreihe BBSIS.M.I.UMR.RD.EUR.S1312.B.A.)



Eine Phase von zehn Jahren mit insgesamt stabil wachsenden Steuererträgen (die auch Tilgungen ermöglicht haben) und gleichzeitig niedrigen Zinsen geht zu Ende. Allein durch die niedrigen Zinsen hatte der Haushalt zuletzt jedes Jahr eine halbe Milliarde Euro mehr zur Verfügung.

Im Haushalt war lange Spielraum für ein Mehr an Leistungen.

Der Doppelhaushalt 2027/2028[1] markiert sehr wahrscheinlich einen Trendbruch: Erstmals seit 2021 gibt es ein strukturelles Defizit, das nicht nur im Plan, sondern aller Voraussicht nach auch im Ist nur durch eine Entnahme aus der Allgemeinen Rücklage abgedeckt werden kann. Schon 2026 soll eine erste Entnahme stattfinden. Es fehlen in den folgenden drei Jahren bis 2029 jedes Jahr strukturell etwa 600 Mio. Euro. Bis Ende 2029 soll das „Polster" der Allgemeinen Rücklage, das gegenwärtig noch 3,3 Mrd. Euro beträgt, auf nur noch 0,6 Mrd. Euro abgebaut werden.

Die schwierige Haushaltslage zeigt sich vor allem in dem Zusammentreffen von drei Faktoren:

- Die Steuererträge wachsen langsamer als in der Vergangenheit. Da sie nach der Haushaltsplanung unter dem langjährigen Trend bleiben sollen, muss die entstehende Lücke durch Konjunkturkredite geschlossen werden.
- Die Phase niedriger Zinsen geht zu Ende. Mehr Schulden und höhere Zinsen führen dazu, dass auf den Haushalt wieder strukturelle Zinsaufwendungen in Milliardenhöhe zukommen.
- Die Kosten für eine Reihe von Sozialleistungen sind in den vergangenen Jahren überproportional gestiegen. Einiges ist durch von außen auf Hamburg zukommende Krisen verursacht (z. B. Flüchtlingsunterbringungskosten), anderes bundesgesetzlichen Leistungsausweitungen geschuldet (z. B. Wohngeld). Manches ist aber auch in Hamburg beschlossen worden (z.B. das kostenlose Deutschlandticket für Schülerinnen und Schüler).

[1] In diesem Bericht sind die Istzahlen und die Planzahlen (für 2026 ohne Nachbewilligungen) aus dem SAP BI mit Stand 28. Juli 2026. Summendifferenzen in Grafiken durch Rundungen sind möglich.

Der Trendbruch zwingt zum Umdenken: Statt ein Mehr verteilen zu können, gibt es im Haushalt der Stadt eine Knappheit, die an vielen Stellen nur durch ein Weniger an Leistungen aufgefangen werden kann. Senat, Bürgerschaft und die Hamburgerinnen und Hamburger müssen diesen Trendbruch ernst nehmen. Ohne Leistungseinschränkungen in den kommenden Jahren wird der Haushalt aus dem Ruder laufen.

Der Senat hat angekündigt, im ersten Quartal 2027 ein Haushaltssicherungs- und Konsolidierungskonzept beschließen zu wollen. Er will rund 400 Mio. Euro strukturell einsparen und 200 Mio. Euro Einnahmeverbesserungen realisieren. Diese 600 Mio. Euro vermögen nicht mehr als das vom Senat geplante Defizit, das bis 2029 die Allgemeine Rücklage fast vollständig auffrisst, abzubauen.

Da der Haushaltsplan-Entwurf aber nicht nur defizitär, sondern auch risikobehaftet ist, wird das nicht ausreichen:

- Die Aufwendungen für Transferleistungen, also insbesondere gesetzliche Sozialleistungen, sind für 2027 nahe dem Ist-Niveau von 2025 veranschlagt. Selbst wenn eine Sozialstaatsreform rasch umgesetzt würde: Es ist sehr fraglich, ob die Planansätze ausreichen (vgl. S. 25 ff.).
- Die Personalkostensteigerungen können auch nach der Feststellung des Senats nur durch eine Reduzierung des Personalkörpers gebremst werden. Dass der Senat den Personalkörper von 2026 auf 2027 erst noch einmal aufstocken will, um dann mit dem Sparen zu beginnen, ist finanzpolitisch falsch.
- Der Haushalt „bestellt“ bei den öffentlichen Unternehmen zunehmend teurere Leistungen. ÖPNV-Angebote, Gebäude im Mieter-Vermieter-Modell (MVM) oder Investitionen in klimaschonende Technik erhöhen die Defizite der städtischen Töchter. Spätestens 2029 muss die Beteiligungsholding der Stadt nach sieben Jahren ohne Verlustübernahme durch den Haushalt mit einer halben Milliarde Euro jährlich gestützt werden (vgl. S. 51 f.). Aber: Der Rechnungshof zeigt, dass die enormen Investitionen die Ergebnisse womöglich noch stärker belasten werden.

- Die vormals stets eingeplanten hohen Puffer in zentralen Reserven gibt es für 2027 nicht mehr. Statt 1,2 Mrd. Euro in der zentralen Reserve (2026) gibt es 2027 nur noch 0,7 Mrd. Euro (vgl. S. 16).
- Aus den Gerichtsurteilen für die amtsangemessene Alimentation resultieren hohe finanzielle Risiken (vgl. S. 38).
- Positiv ist für Hamburg, dass für die in der kurzen Frist umsetzbaren Investitionsvorhaben (mehr als) genug Mittel zur Verfügung stehen (vgl. S. 41 ff.). Der Investitionsstau im Hafen und bei Kaianlagen, den der Erste Bürgermeister auf 8 Mrd. Euro beziffert hat, sprengt allerdings auch dieses Budget mittelfristig (vgl. S. 46 f.).

2025 mussten für gesetzliche Leistungen 518 Mio. Euro aus zentralen Reserven umgeschichtet werden und auch für 2026 ist eine Nachbewilligungsdrucksache mit einem Volumen von bis zu einer Milliarde Euro angekündigt — diesmal allerdings zu Lasten der Allgemeinen Rücklage. Mithin schlummerte auch in den Einzelplänen der Behörden im vergangenen und in diesem Jahr bereits ein Defizit. Für den kommenden Doppelhaushalt gibt es keine größeren Puffer mehr. Daher müssen neben der vom Senat angekündigten Konsolidierung im Haushalt mindestens weitere 400 Mio. Euro eingespart werden, um den aufgelisteten Risiken begegnen zu können und die Einhaltung des Plans abzusichern.

Der Senat hat mit der Entscheidung für die Verlängerung der Arbeitszeit der Beamtinnen und Beamten eine erste Maßnahme beschlossen, die von der Größe und der sofortigen Umsetzbarkeit her zu dem akuten Konsolidierungsbedarf passt. Auch die weiteren Maßnahmen, welche von den Behörden zu erarbeiten sind, müssen im Maßstab der Größe des Konsolidierungsbedarfs gerecht werden. Ein Abschöpfen der Digitalisierungsrendite [2] — so sinnvoll dies ist — wird beispielsweise keinen bedeutsamen und verlässlichen Beitrag zur Konsolidierung leisten können. Beispiele des Rechnungshofs für Maßnahmen, die in der Umsetzbarkeit robust

[2] Diese hat der Senat in seiner Pressekonferenz am 24. Juni 2026 hervorgehoben (Pressestelle des Senats „Senat beschließt Haushaltsentwurf 2027/2028“ vom 24. Juni 2026).

sind und zu der Größe der Konsolidierungsaufgabe passen, sind:

- Die Heraufsetzung des Pensionsalters im Vollzugsdienst der Polizei, der Feuerwehr und der Justiz von 60 auf mindestens 62 Jahre, wie es andere Bundesländer bereits umgesetzt haben (vgl. S. 37).
- Die Tatsache, dass Lehrkräfte der größte Personalkörper der Stadt sind, macht es unumgänglich, sie in die Konsolidierung einzubeziehen: Die Flexibilisierung und gleichzeitig Heraufsetzung der Klassengrößen bzw. der Schüler-Lehrer-Relationen in den Schulen der Stadt (vgl. S. 37) wird erforderlich sein.
- Freiwillige und ohne Einkommensberücksichtigung gewährte soziale Leistungen, die Hamburg selbst beschlossen hat, müssen zurückgefahren werden. Beispielsweise ist die vom Senat jetzt vorgesehene Kostenbeteiligung von Eltern an den Deutschlandtickets für Schülerinnen und Schüler (2025: 146 Mio. Euro) in Höhe von 2,5 % zu gering (vgl. S. 27). Auch für Seniorinnen und Senioren wird das Deutschlandticket in Hamburg einkommensunabhängig subventioniert.
- Im Kulturetat plant der Senat eine Vielzahl kostenerhöhender Projekte, die zudem Haushaltsrisiken bergen (u. a. das Naturkundemuseum, die Sanierung der gegenwärtigen Oper sowie Kosten aus Anlass der neuen Oper, das Haus der Digitalen Welt, die Grundsanierung des MARKK und des Museums für Hamburgische Geschichte). Der Rechnungshof stellt infrage, ob der Haushalt angesichts des Defizits alle Maßnahmen verkraften kann.

Das für das erste Quartal 2027 angekündigte Haushaltssicherungs- und Konsolidierungskonzept[3] soll zunächst nur die Konsolidierungsbeträge auf die Behörden verteilen. Der Rechnungshof fordert den Senat auf, sich einen zweiten Termin zu setzen: Nach der Sommerpause 2027 müssen die Behörden die Konsolidierungsmaßnahmen benannt haben und der Senat das vollständige Konsolidierungskonzept kennen. Dies ist angesichts des Zeitbedarfs für die Umsetzung von Maßnahmen der letztmögliche Termin: Mitte 2028 beginnt bereits die Schlussphase der Aufstellung des kommenden Doppelhaushalts für 2029/2030. Dieser darf und kann nicht noch einmal Defizite aus der Allgemeinen Rücklage ausgleichen.

Schafft die Stadt in den Jahren 2027 und 2028 die Haushaltskonsolidierung nicht, werden steigende Schulden und daraufhin steigende Zinsaufwendungen die Haushaltsdefizite schnell nach oben treiben. Schon jetzt steigt die Netto-Zinsbelastung von 128 Mio. Euro im Jahr 2025 auf 562 Mio. Euro in 2028 (vgl. S. 14).

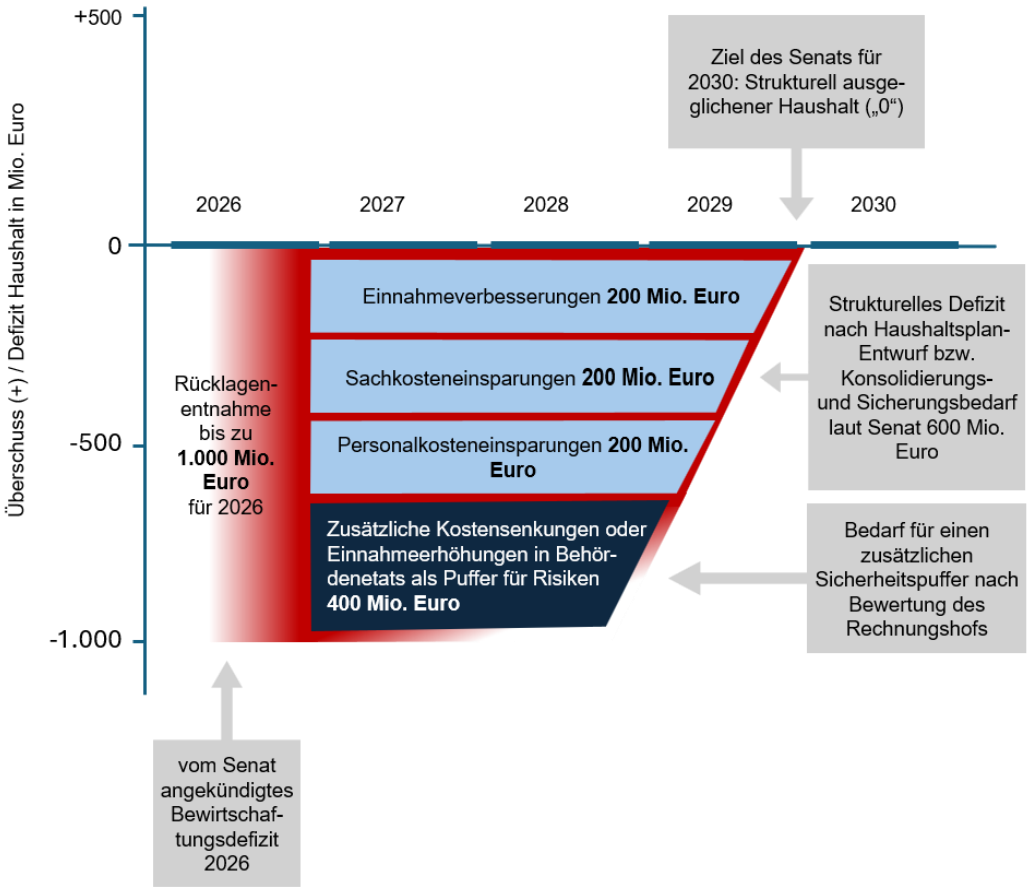
Zu dem vorhandenen Defizit und den weiteren Risiken im Haushalt kommen exogene Herausforderungen: geopolitische Krisen, volkswirtschaftliche Risiken, Handelskonflikte, demografischer Wandel oder die Kosten des Klimawandels. Hamburg wird nach der Planung ohne den Puffer der Allgemeinen Rücklage in die kommenden Jahre gehen.

Darauf zu hoffen, dass es — wie in den vergangenen Jahren — am Ende doch deutlich besser kommt als im Haushaltsplan-Entwurf vorhergesagt, wäre waghalsig. Vieles spricht dafür, dass die Gefahr besteht, dass es 2027/2028 bestenfalls so kommt, wie geplant. Die neue Haushaltslage ist aller Voraussicht nach kein temporärer Einbruch, sondern „das neue Normal“. Der Senat muss daher wie von ihm geplant mindestens 400 Mio. Euro strukturell einsparen und 200 Mio. Euro Mehrerlöse realisieren. Darüber hinaus sollten die Behörden weitere 400 Mio. Euro einsparen, um Risiken auffangen zu können. Falls die Risiken nicht eintreten, ist damit die Allgemeine Rücklage wieder aufzufüllen.

[3] Finanzbericht 2027/2028, S. 9 sowie Landespressekonferenz vom 24. Juni 2026 und dort vorgestellte Präsentation, S. 11.

Der Rechnungshof empfiehlt dem Senat daher die Erarbeitung eines Haushaltssicherungs- und Konsolidierungskonzepts von einer Milliarde Euro

- zum Ausgleich des bestehenden Defizits im Umfang von 600 Mio. Euro bis zum Beginn des Haushaltsjahres 2029 (Konsolidierungskomponente) und
- mit zusätzlichen Kostensenkungen oder Einnahmeerhöhungen im Umfang von 400 Mio. Euro im Haushaltsplan 2027/2028 (Sicherungskomponente), um Bedarfe decken zu können, falls es zum Jahresende wieder zu Nachforderungen kommt.



Nach der Sommerpause 2027 müssen die Maßnahmen in der zweiten Konzeptstufe benannt sein, damit der Konsolidierungspfad einem robusten zentralen Controlling zugänglich ist.

Der Rechnungshof empfiehlt

- klare Entscheidungen zu treffen und den Konsolidierungsdruck nicht auf Bewirtschaftungsmaßnahmen wie temporäre

Stellenwiederbesetzungssperren abzuladen und

– eine überschaubare Zahl an verlässlich umsetzbaren Maßnahmen hinreichender Größe bis Mitte 2027 in dem Konzept zu benennen, die strukturell, schnell und verlässlich wirken.

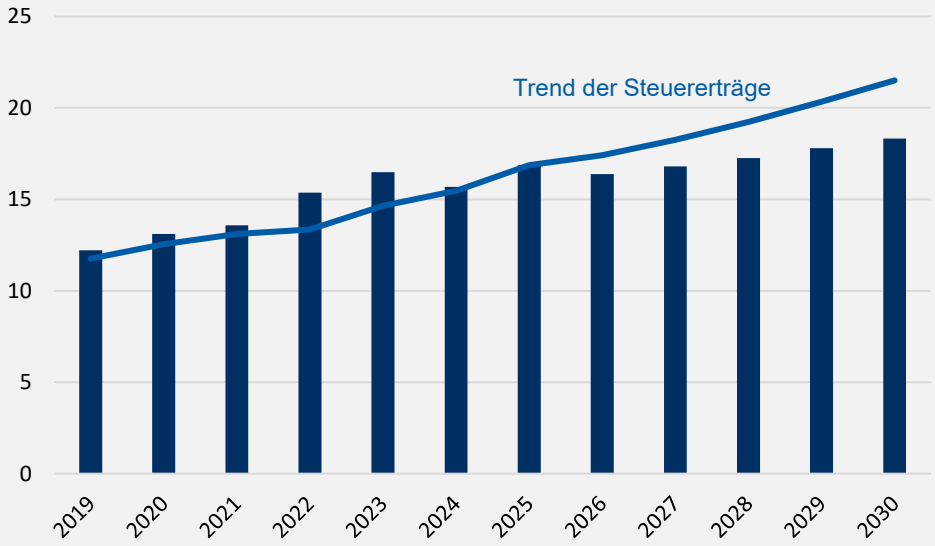
Stellungnahme der Verwaltung

Der Rechnungshof hat der Finanzbehörde und dem Personalamt Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben. Mit dem Amt Haushalt und Aufgabenplanung der Finanzbehörde und dem Personalamt wurde ein Entwurf dieser Beratenden Äußerung erörtert. Ihre Hinweise zur Darstellung von Sachverhalten sowie ihre sonstigen Anmerkungen wurden im Bericht berücksichtigt.

Im Übrigen hat die Finanzbehörde erklärt, dass der Senat seinen Haushaltsplan-Entwurf in den Einzelplanbänden und im Finanzbericht erläutere und insofern von einer darüberhinausgehenden inhaltlichen Stellungnahme absehe.

2. Haushaltslage im engeren Sinne

Entwicklung der Steuererträge
(in Mrd. Euro, bis 2026 jeweils endgültiger Trendwert)



Die Ist-Steuern der kommenden Jahre werden den Trend noch beeinflussen. Realisieren sie sich wie in der Mai-Schätzung 2026 prognostiziert, wird der Trend sinken.

Allgemeine Rücklage wird für strukturelle Bedarfe aufgebraucht.

Durch steigende Schulden und steigende Zinssätze verdoppeln sich die Zinsaufwendungen von 2025 auf 2027.

Zuführung/Entnahme aus der Konjunkturposition
nach Anpassung des Konjunkturbereinigungsverfahrens 2023
(in Mio. Euro)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Plan	309	118	-1.196	-898	-63	-379	-909	-1.440	-1.457	-1.978
Ist	224	312	220	1.744	1.840	208	0			

Stand der Konjunkturposition zum 31. Dezember 2025: 6.417

2.1 Steuertrend und Konjunkturposition

Die Planung des Gesamthaushalts ist vor allem abhängig vom Trend der Steuererträge, der mit dem sog. Konjunkturbereinigungsverfahren errechnet wird. Dieser Trend ist in den vergangenen Jahren stetig gestiegen und hat damit auch steigende Aufwendungen ermöglicht.

Der Trend der Steuererträge ist stetig gestiegen und hat dadurch steigende Aufwendungen ermöglicht.

Auf Basis der Mai-Steuerschätzung 2026 für Hamburg prognostiziert der Senat für die kommenden Jahre insgesamt weniger Steuern als noch im Herbst 2025 angenommen.[4] Da der Steuertrend eine Fortschreibung der Steuererträge der letzten 14 Jahre ist, reagiert er nicht auf kurzfristige Veränderungen. Reduziert sich das Wachstum der tatsächlichen Steuererträge strukturell, flacht der Trend der Steuererträge nur zeitverzögert ab.

Daher hat der Senat weiterhin hohe jährliche Trendsteigerungen für die Haushaltsplanung zur Verfügung, obwohl er von weniger stark steigenden Ist-Steuererträgen ausgeht: Die **Trendsteuererträge** steigen von 17,4 Mrd. Euro für 2026 auf 19,2 Mrd. Euro im Jahr 2028.[5] Ab 2028 wird allerdings im Einzelplan 9.2 auch für den Fall Vorsorge getroffen, dass die endgültigen Trendsteuererträge deutlich niedriger ausfallen könnten.[6]

Trend der Steuererträge
(in Mio. Euro)

2026	2027	2028
17.410	18.260	19.238

In den vergangenen Jahren sahen die Haushaltspläne immer wieder Entnahmen aus der Konjunkturposition und damit Konjunkturkredite vor. Tatsächlich ist dies nicht eingetreten, weil die Steuererträge tatsächlich höher als geplant ausfielen. Stattdessen konnte die Konjunkturposition befüllt und Kredite getilgt werden.

Sollte sich die Prognose für den Haushaltsplan-Entwurf 2027/2028 bestätigen, würde dies zu Entnahmen aus der Konjunkturposition führen, die typischerweise in Kreditaufnahmen resultieren.

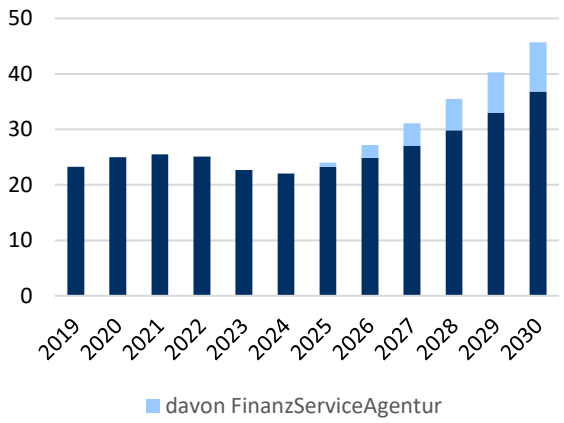
Entnahmen aus der Konjunkturposition müssen gegebenenfalls kreditär finanziert werden.

Ein Risiko für den Haushalt besteht darin, dass es — anders als in den vergangenen Jahren — diesmal so kommt, wie geplant: Neue Schulden in Milliardenhöhe statt einer überraschenden Besserung im Jahresverlauf mit anschließender Schuldentilgung.

---

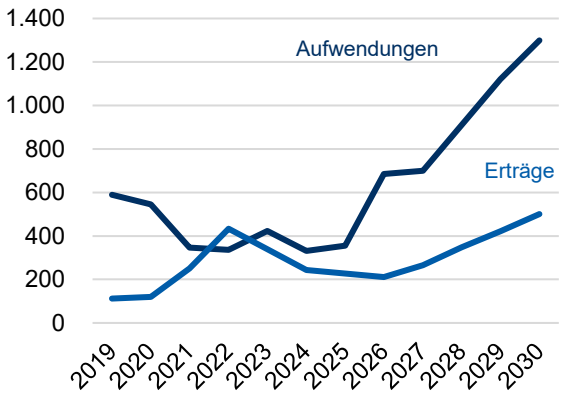
[4] Landespressekonferenz vom 26. Mai 2026 und dort vorgestellte Präsentation, S. 17.
[5] Ebd., S. 15.
[6] 2028: 500 Mio. Euro, 2029: 1.100 Mio. Euro und 2030: 1.700 Mio. Euro.

Schuldenstand Kernhaushalt
(in Mrd. Euro)



Quelle: Eigene Darstellung aus Geschäftsberichten der FHH und SAP BI

Zinsen und ähnliche Aufwendungen bzw. Erträge
(in Mio. Euro)



Quelle: Eigene Darstellung aus SAP BI

2.2 Schuldenstand und Zinsenentwicklung

Die über dem Trend liegenden Steuererträge haben in den vergangenen Jahren zu einer deutlichen Schuldentilgung geführt.

Dass der **Schuldenstand des Kernhaushalts** von 2024 auf 2025 gleichwohl um 2 Mrd. Euro gestiegen ist, liegt in Höhe von 769 Mio. Euro an einem statistischen Effekt.[7] Zum 1. Januar 2025 wurde die FinanzServiceAgentur (FSA) gegründet. Über die FSA können öffentliche Unternehmen Kredite erhalten und von den guten Finanzierungskonditionen der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH) profitieren. Der Kernhaushalt wiederum kann die Kredite, die er über die FSA[8] an Unternehmen weitergibt, im Einklang mit der Schuldenbremse durch Kreditaufnahmen refinanzieren (als sog. Saldo finanzieller Transaktionen).

Darüber hinaus wurden mit der Änderung des Grundgesetzes im März 2025 neue strukturelle Verschuldungsmöglichkeiten für die Länder in Höhe von 0,35 % des nominalen Bruttoinlandsprodukts (BIP) geschaffen.

Aus dem Entwurf des Haushaltsbeschlusses 2027/2028 geht hervor, dass die Stadt — wie schon im Jahr 2025 — diese Möglichkeit weiter voll ausschöpfen will. Dies erhöht den Schuldenstand.

Die **Zinsen und ähnliche Aufwendungen** steigen im Planungszeitraum auf 699 Mio. Euro im Jahr 2027 und auf 910 Mio. Euro im Jahr 2028 an. Im Ist 2025 betrug dieser Wert noch 355 Mio. Euro. Damit verdoppeln sich die Zinsen und ähnliche Aufwendungen im Jahr 2027 und steigen danach weiter an.

Zieht man die korrespondierenden Erträge ab, entwickelt sich die Netto-Zinsbelastung des Haushalts von 128 Mio. Euro im Jahr 2025 auf 434 Mio. Euro im Jahr 2027 bzw. 562 Mio. Euro im Jahr 2028[9].

[7] Bürgerschaftsdrucksache 23/2900 vom 13. Februar 2026.
[8] 2026: 1.539 Mio. Euro 2027: 1.744 Mio. Euro, 2028 bis 2030: 1.618 Mio. Euro.
[9] Zinsen und ähnliche Aufwendungen abzüglich sonstiger Zinsen und ähnliche Erträge sowie Erträge aus anderen Wertpapieren und Ausleihen des Finanzanlagevermögens.

Hinzu kommt, dass die Entwicklung an den Kapitalmärkten seit 2022 darauf hindeutet, dass das Jahrzehnt ungewöhnlich niedriger Zinsen zu Ende geht. Auch wenn sich Hamburg für die „Altschulden" die niedrigen Zinsen noch für eine Reihe von Jahren gesichert hat: Nach vielen Jahren sinkender und zuletzt historisch niedriger Zinsbelastungen im Haushalt kehrt sich der Trend um. Der Haushalt wird perspektivisch wieder jährlich Zinsen in Milliardenhöhe aufbringen müssen.

Zinsen und ähnliche Aufwendungen verdoppeln sich 2027 gegenüber 2025 und steigen danach weiter an.

2.3 Globale Minderkosten

Der Rechnungshof hat in den vergangenen Jahren wiederholt kritisiert, dass die → Globalen Minderkosten (GMK) zu hoch angesetzt sind und damit das Budgetbewilligungsrecht der Bürgerschaft zu sehr einschränken.[10] Er hatte gefordert, die GMK grundsätzlich auf maximal 2 % der Gesamtaufwendungen des Haushalts zu begrenzen, wie es lange Zeit in Hamburg gängige Praxis war.

→ **Globale Minderkosten** sind zentrale Einsparvorgaben, die im Haushaltsplan eingestellt werden. Sie sind in § 17 Absatz 3 LHO geregelt und dürfen nur dann eingeplant werden, wenn im Haushaltsplan nachvollziehbar erklärt wird, wie diese Einsparungen erreicht werden sollen. In den Einzelplänen der Behörden werden die GMK in der jeweiligen Produktgruppe „Zentraler Ansatz" ausgewiesen.

Im November 2025 hat auch der Haushaltsausschuss gefordert, dass die Veranschlagung Globaler Minderkosten auf ein realistisch erreichbares Maß zu begrenzen ist und in diesem Zusammenhang auf die Notwendigkeit aussagekräftiger Erläuterungen in den Einzelplänen hingewiesen.[11]

Mit dem Haushaltsplan-Entwurf 2027/2028 wird die vom Rechnungshof geforderte 2 %-Marke auf Ebene des Gesamthaushalts wieder eingehalten. Die Veranschlagung liegt in vielen Einzelplänen aber weiterhin über 2 %.

Insgesamt fehlen aussagekräftige Erläuterungen. Damit stellt sich weiterhin die Frage, wie beispielsweise die Schulbehörde und die Wissenschaftsbehörde (2,0 % GMK), die Sozialbehörde (0,8 % bzw. 1,9 % GMK) oder die Innenbehörde (2,5 % GMK) die Einsparungen in diesem Doppelhaushalt werden erfüllen können. Zuletzt hatten sie im Ergebnis zentrale Verstärkungsmittel in Höhe von 151 Mio. Euro erhalten, um die Einsparvorgabe zu erfüllen.[12]

Aussagekräftige Erläuterungen zur Höhe der Globalen Minderkosten fehlen.

[10] Zuletzt Jahresbericht 2026, S. 9.
[11] Bürgerschaftsdrucksache 23/2003 vom 4. November 2025.
[12] Jahresbericht 2026, Tz. 92 ff.

2.4 Zentrale Reserven

Zu den → **„Zentralen Reserven"** zählen die Produktgruppen

283.01 „Zentrale Ansätze I",
283.02 „Zentrale Ansätze II" und
283.03 „Zentrale IT-Mittel".

Die Ansätze für → Zentrale Reserven sind, insbesondere im Jahr 2027, niedriger als in den Vorjahren veranschlagt. Der Spielraum für unterjährige Sollverstärkungen hat dadurch abgenommen. Im Haushaltsjahr 2027 beträgt der Ansatz der PG 283.01 „Zentrale Ansätze I" insgesamt lediglich 351 Mio. Euro.

Die Vorsorgeposition für „Haushaltsrisiken und Zuwanderung" wurde in dieser Produktgruppe ganz aufgelöst. Der Senat erläutert hierzu, dass die Bedarfe bei den gesetzlichen Leistungen und im Zusammenhang mit der Zuwanderung in den betreffenden Einzelplänen veranschlagt seien. Hohe Nachbewilligungsbedarfe wie in den letzten Jahren können somit nicht mehr aus dieser zentralen Reserve gedeckt werden. Allein im Jahr 2025 wurden 518 Mio. Euro aus der Zentralen Reserve (PG 283.01 „Zentrale Ansätze I") zur Deckung von Mehrkosten für gesetzliche Leistungen bereitgestellt.[13] Für 2026 sind ähnliche Bedarfe bereits angekündigt.[14]

Deckungen im Zuge von Nachbewilligungen in dieser Größenordnung werden im Jahr 2027 aus dem veranschlagten Ansatz der PG 283.01 nicht mehr möglich sein.

Planansätze der Zentralen Reserve
(in Mio. Euro)

PG	2025	2026	2027	2028
283.01	815	961	351	993
283.02	2	7	16	16
283.03	216	205	303	288
Summe	**1.033**	**1.173**	**670**	**1.262**

Verstärkungen aus der zentralen Reserve
(in Mio. Euro)

Gesetzliche Leistungen	2025
EP 4.0 Soziales	472
EP 8.1 Inneres und Sport	46
Summe	**518**

[13] Bürgerschaftsdrucksache 23/1321 vom 2. November 2025.
[14] Landespressekonferenz vom 24. Juni 2026, Präsentation, S. 10 und Bürgerschaftsdrucksache 23/4677 vom 7. Juli 2026.

2.5 Allgemeine Rücklage

§ 27 Absatz 1 LHO verlangt den Ausgleich von Erträgen und Aufwendungen („doppischer Haushaltsausgleich"). Der Haushalt hatte zuletzt 2021 ein Defizit, seitdem schließt er mit Überschüssen ab, die in der → Allgemeinen Rücklage angesammelt werden. Ausreißer ist das Jahr 2023, in dem es einen sehr hohen Überschuss gab. Dies lag an einer Veränderung des Konjunkturbereinigungsverfahrens.[15]

Überschüsse sind nach § 79 Absatz 5 LHO der → **Allgemeinen Rücklage** zuzuführen. Die Allgemeine Rücklage kann gemäß § 27 Absatz 3 Nr. 1 LHO genutzt werden, um Fehlbeträge im Gesamtergebnisplan auszugleichen.

Die Allgemeine Rücklage beläuft sich zum 31. Dezember 2025 auf 3.256 Mio. Euro (Vorjahr: 2.820 Mio. Euro).

Vor dem Hintergrund, dass die Allgemeine Rücklage im Jahr 2023 nur aufgrund eines geänderten Konjunkturbereinigungsverfahrens in dieser Höhe befüllt werden konnte, hat der Rechnungshof dem Senat bereits in seinem letzten Bericht zur Haushaltslage geraten, den Einsatz der Allgemeinen Rücklage streng zu begrenzen und diese nur für außergewöhnliche, nicht zahlungswirksame „Buchverluste" („Windfall Losses") wie beispielsweise hohe Pensionsrückstellungen zu nutzen.[16]

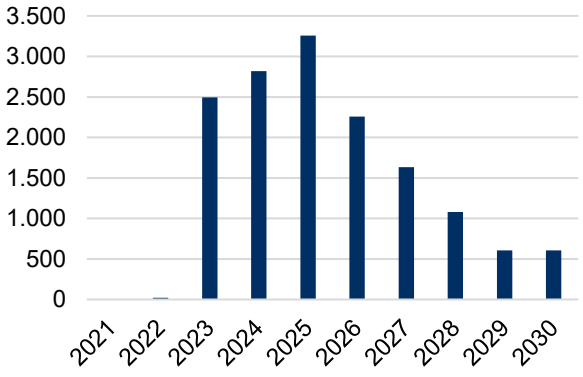
Mit dem vorliegenden Haushaltsplan-Entwurf plant der Senat einen Fehlbetrag im Ergebnisplan, den er für die Jahre 2027 bis 2029 durch Entnahmen aus der Allgemeinen Rücklage ausgleichen will. Konkret betrifft dies 625 Mio. Euro im Jahr 2027, 550 Mio. Euro in 2028 und 475 Mio. Euro in 2029. Dieses Defizit ist nicht durch „Buchverluste" verursacht, sondern deckt strukturelle Bedarfe.

Die Allgemeine Rücklage wird zum Ausgleich von Fehlbeträgen bis Ende 2029 fast verbraucht sein. Der Rechnungshof kritisiert die Entnahme, soweit sie zur Deckung struktureller Bedarfe dient.

In der Pressekonferenz zum Haushaltsplan-Entwurf 2027/2028 hat der Senat zudem eine Nachbewilligungsdrucksache für das Haushaltsjahr 2026 angekündigt. Mit dieser sollen Mehrbedarfe in Höhe von etwa einer Milliarde Euro durch Entnahme aus der Allgemeinen Rücklage gedeckt werden. Der Rechnungshof kritisiert insbesondere diese Entnahme für 2026: Der Senat offenbart ein strukturelles Defizit im Haushalt schon für dieses Jahr von bis zu einer Milliarde Euro, ohne finanzpolitisch reagiert zu haben. Das bis zum Jahresbeginn 2027 zu

[15] Bürgerschaftsdrucksache 22/13025 vom 26. September 2023.
[16] Haushaltslage 2024, Beratende Äußerung nach § 81 Absatz 2 LHO, Bürgerschaftsdrucksache 22/16181 vom 4. September 2024, S. 18.

Entwicklung der Allgemeinen Rücklage
(in Mio. Euro)



Quelle: Eigene Darstellung aus Geschäftsberichten der FHH und SAP BI

erarbeitende Konsolidierungskonzept kommt zu spät.

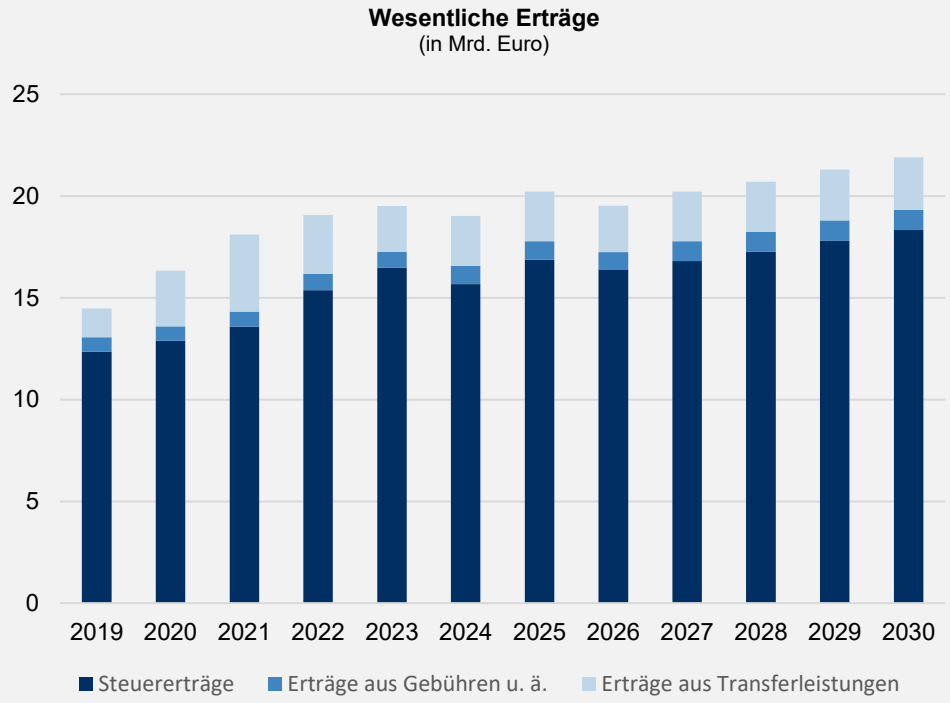
Durch die geplanten strukturellen Bedarfe 2027 bis 2029 und die angekündigte Entnahme für Nachbewilligungen für 2026 wird die **Allgemeine Rücklage** bis 2029 fast aufgebraucht (planerischer Rest Ende 2029: 606 Mio. Euro).

Die Stadt hat damit ab sofort kaum noch freie Rücklagen als Puffer.

Der Senat hat bei der öffentlichen Vorstellung des Haushaltsplan-Entwurfs formuliert, dass Wirtschaftswachstum die Lösung der Herausforderungen deutlich erleichtern könnte. Der Rechnungshof weist darauf hin: Geopolitische Risiken, Energiepreisentwicklung, Inflationstendenzen, höhere Kreditzinsen, demografischer Wandel oder Kosten im Zusammenhang mit dem Klimawandel können auch das Gegenteil bewirken.

Es besteht somit ein hohes Risiko: Künftige wirtschaftliche Rückschläge oder unvorhergesehene einmalige Bedarfe im Haushalt werden unweigerlich weitere Defizite auslösen.

3. Einnahmen



1,43 Mrd. Euro weniger Steuereinnahmen

Die Mai-Steuerschätzung 2026 prognostiziert für Hamburg für den Zeitraum 2026 bis 2030 gegenüber der Herbstschätzung 2025 spürbare Mindereinnahmen.

Kommen die Steuererträge so wie geplant, muss Hamburg in den nächsten Jahren Kredite in Milliardenhöhe aufnehmen.

Reduzierung der Bundeszuweisungen erhöht den finanziellen Druck auf den Kernhaushalt.

3.1 Einnahmeperspektive und aktuelle Steuerschätzung

In den vergangenen Haushaltsjahren konnte die FHH bei den → Einnahmen von stetig anwachsenden Steuererträgen profitieren. Zwischen 2015 und 2025 stiegen die jährlichen **Steuererträge** durchschnittlich um rund 5 % an.

Die Mai-Steuerschätzung 2026 prognostiziert für die kommenden Jahren insgesamt geringere Steuereinnahmen als noch im Herbst 2025 angenommen. Gegenüber der Herbst-Steuerschätzung 2025 geht der Senat von Steuermindereinnahmen für den Zeitraum von 2026 bis 2030 in Höhe von rund 1,4 Mrd. Euro aus. Rund zwei Drittel dieser Mindereinnahmen (935 Mio. Euro) resultieren aus erhöhten Zuführungen Hamburgs zum Länderfinanzausgleich. Hamburg bleibt damit weiterhin Geberland im Länderfinanzausgleich.

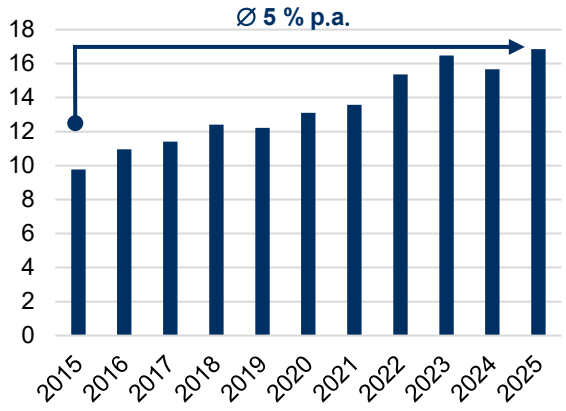
Als weitere Ursachen für die gesunkenen Einnahmeerwartungen benennt der Senat:[17]

- Steuerrechtsänderungen, insbesondere das Steueränderungsgesetz 2025, die für die FHH über den gesamten Schätzzeitraum zu Mindereinnahmen von rund 400 Mio. Euro führen.
- Verschlechterte Annahmen zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, insbesondere infolge internationaler Krisen, die sich vor allem auf gewinnabhängige Steuerarten wie die veranlagte Einkommensteuer und Körperschaftsteuer auswirken.

Ein zentrales Risiko besteht darin, dass die Steuererträge dieses Mal tatsächlich nur so hoch wie geplant eintreten. Während in der Vergangenheit die tatsächlichen Steuererträge über den Planansätzen lagen, ist angesichts der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung mit höherer Wahrscheinlichkeit davon auszugehen, dass die Planwerte den tatsächlichen Entwicklungen entsprechen und keine höheren Steuererträge fließen. Dies bedeutet, dass beispielsweise die im Haushalt eingeplanten Konjunkturkredite tatsächlich benötigt werden, um den Aufwand zu decken. Dies bringt in der Folge auch einen höheren Zinsaufwand mit sich (vgl. S. 14 f.).

Die → **Einnahmen** setzen sich im Wesentlichen aus Steuererträgen, Zuweisungen und Zuschüssen (auch des Bundes), Gebühren, Beiträgen und sonstigen Erträgen zusammen.

Ist- Steuererträge
(in Mrd. Euro)



Quelle: Eigene Darstellung aus SAP BI

Steuern Mio. Euro	Herbst 2025	Mai 2026	Abweichung
2025 (Ist)	-	16.945	
2026	16.720	16.594	-126
2027	17.243	16.952	-290
2028	17.684	17.390	-293
2029	18.257	17.924	-333
2030	18.836	18.452	-384
Gesamt			**-1.426**

Quelle: Eigene Darstellung aus Hamburger Mai-Steuerschätzung 2026

[17] Pressestelle des Senats „Hamburger Mai-Steuerschätzung 2026" vom 26. Mai 2026.

3.2 Zuweisungen und Zuschüsse

Neben den Steuererträgen stellen Zuweisungen und Zuschüsse – insbesondere vom Bund – eine zentrale Einnahmequelle für die FHH dar. Aufgrund der Finanzplanung[18] des Bundes erhält die FHH bis mindestens 2029 — wie andere Bundesländer auch — wachsende Bundesmittel, insbesondere im Bereich der Sozialleistungen[19], der Bildung sowie bei Investitionsvorhaben wie dem Schnellbahnausbau.

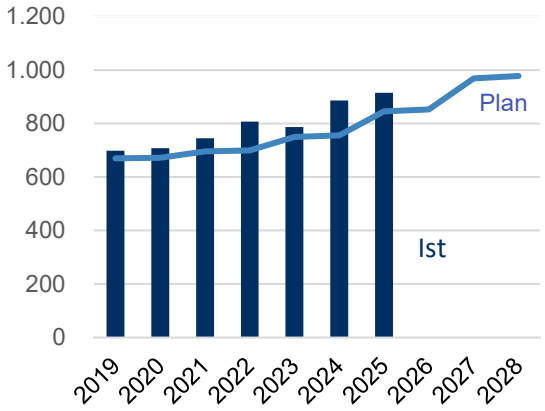
Ab 2030 muss die FHH mit einer spürbaren Reduzierung der Bundeszuweisungen rechnen. Hintergrund ist, dass der akute Konsolidierungsdruck im Bundeshaushalt zunehmend systematisch auf die Ebene der Länder verlagert wird. Selbst sich abzeichnende Entlastungen, wie das Länder- und Kommunalentlastungsgesetz (LKEG), sind von vornherein temporär angelegt und können den Haushalt nicht dauerhaft stützen: Die im Rahmen des LKEG gewährten Entlastungen bei den Umsatzsteuerabschlägen laufen gesetzlich zum Ende 2029 aus. Ab dem Haushaltsjahr 2030 entfällt diese Kompensation für finanzstarke Geberländer wie Hamburg vollständig.[20]

3.3 Gebühren und sonstige Einnahmen

Die **Erträge aus Gebühren, Beiträgen, Sonderabgaben und Aufwendungsersatz** stellen neben den Steuererträgen und Zuweisungen eine bedeutende Einnahmequelle für die FHH dar. In den vergangenen Jahren war in diesem Bereich ein kontinuierlicher Anstieg der Ist-Erträge zu verzeichnen.

Die Ursachen für diesen Anstieg liegen vor allem in der Ausweitung gebührenpflichtiger Leistungen sowie in der regelmäßigen Anpassung bestehender Gebührensätze. Die mittelfristige Finanzplanung unterstellt eine Fortsetzung dieses Trends und sieht für die Jahre 2027 und 2028 eine weitere Steigerung der Gebührenerträge auf 968 Mio. Euro bzw. 978 Mio. Euro vor.

Erträge aus Gebühren u. ä.
(in Mio. Euro)



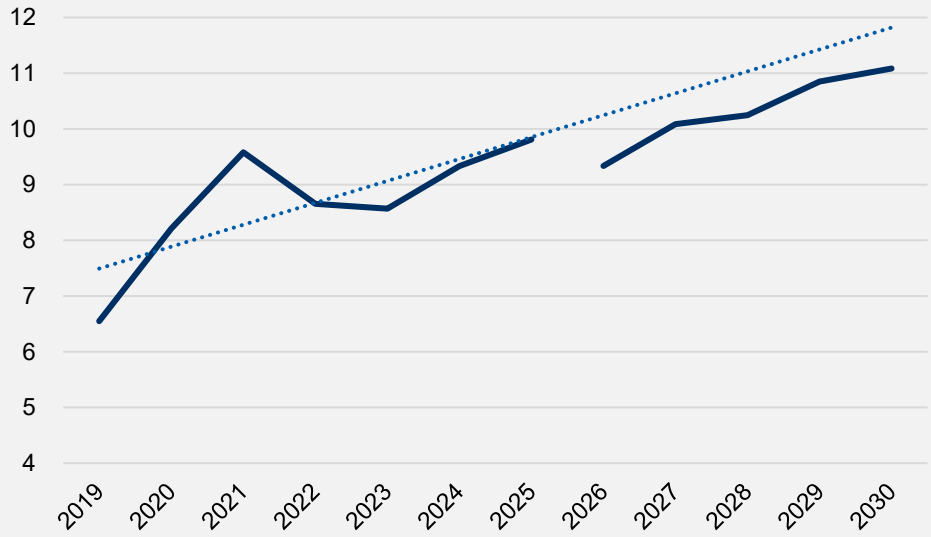
Quelle: Eigene Darstellung aus SAP BI

[18] Deutscher Bundestag, Drucksache 21/601 vom 1. September 2025.
[19] Bundesrat, Drucksache 224/25 vom 30. Mai 2025.
[20] Bundesministerium der Finanzen, Referentenentwurf LKEG vom 13. April 2026.

Gebührenerträge sind für den Haushalt künftig noch wichtiger: Während Veränderungen der Steuererträge nach unten und nach oben aufgrund des Trendsteuerverfahrens nur indirekt auf das Haushaltsdefizit wirken, schlagen Mehr- oder Mindererträge aus Gebühren und Entgelten in voller Höhe auf den Haushaltsausgleich durch.

4. Transferleistungen

Aufwendungen aus Transferleistungen
(in Mrd. Euro mit linearer Trendlinie auf Basis der Ist-Daten)



Aufwendungen für gesetzliche Leistungen sind seit 2019 um 53 % gestiegen und hatten damit eine durchschnittliche jährliche Wachstumsrate von 7,4 %.

2025: Durchschnittlich 5.441 Personen in Hotels untergebracht – Kosten für Hotelunterbringung liegen bei 164 Mio. Euro.

Kennzahl	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Studierende an staatlichen Hochschulen	70.329	71.000	71.000	71.000	71.000	71.000
Studienanfänger an staatlichen Hochschulen	17.603	17.588	17.497	17.489	17.508	17.508

4.1 Grundlegendes

Die geplanten Aufwendungen für → Transferleistungen überschreiten 2027 erstmals die 10 Mrd. Euro-Grenze.

Unterjährig reichten die dezentral veranschlagten Mittel, insbesondere im Bereich der gesetzlichen Leistungen, in den letzten Jahren vielfach nicht aus. Die erheblichen unterjährigen Mehrbedarfe wurden u. a. mithilfe der zentralen Reservepositionen im Einzelplan 9.2 gedeckt.[21] 2024 wurden 416 Mio. Euro nachbewilligt, 2025 waren es 518 Mio. Euro.

→ **Transferleistungen** sind Aufwendungen der FHH für Förderungen außerhalb der Kernverwaltung – zum Beispiel von einzelnen Personen oder Einrichtungen. Transferleistungen werden erbracht, um bestimmte politische bzw. gesellschaftliche Ziele zu erreichen. Einen Schwerpunkt bilden die gesetzlichen Leistungen, insbesondere im Sozialbereich.

2027 erstmals mehr als 10 Mrd. Euro Transferleistungen im Kernhaushalt.

4.2 Soziale Leistungen

Ein wachsender Anteil des Etats wird durch Aufwendungen für Soziales gebunden: Während Hamburg im Jahr 2019 noch rund 4 Mrd. Euro für gesetzliche Leistungen aufwendete, waren es im Jahr 2025 rund 6,2 Mrd. Euro. Dies entspricht einem Zuwachs von 53 % bzw. einer jährlichen durchschnittlichen Wachstumsrate von 7,4 %. 2025 betrug der Anteil der gesetzlichen Leistungen an den Gesamtkosten aus Verwaltungstätigkeit 28 %. Im Jahr 2019 betrug dieser Anteil noch 26 %.

Von den Aufwendungen für gesetzliche Leistungen entfallen 95 % auf Kosten aus Transferleistungen. Hamburg trägt dabei nur etwas mehr als zwei Drittel der Aufwendungen selbst; den übrigen Teil erstattet der Bund gemäß der gesetzlich vorgesehenen Kostenaufteilungen. Hamburg muss das zur Leistungsgewährung erforderliche Personal und die hierzu notwendige Infrastruktur bereitstellen.

[21] Bürgerschaftsdrucksachen 22/14074 vom 16. Januar 2024, 22/16676 vom 29. Oktober 2024 und 23/1321 vom 2. September 2025.

Auch freiwillige Leistungen haben in Hamburg zu Kostensteigerungen geführt.

Der wesentliche Teil der Sozialleistungen beruht auf bundesgesetzlichen Regelungen, in denen die Anspruchs- und Leistungsstrukturen vorgegeben sind. Dabei gab es auch Leistungsausweitungen, beispielsweise beim Wohngeld. Aber: Auch in Hamburg sind Entscheidungen getroffen worden, die die Sozialausgaben erhöht haben. So wurden Kostenbeteiligungen bei der Kindertagesbetreuung gestrichen und Standards ausgeweitet. Die jährlichen Kosten für die Kindertagesbetreuung stiegen von 2015 (725 Mio. Euro) auf 2025 (1.301 Mio. Euro) um 576 Mio. Euro. Weitere freiwillige Leistungen wie das kostenlose Deutschlandticket für Schülerinnen und Schüler (2025: 146 Mio. Euro) wurden ausgeweitet und Standards erhöht (öffentlich-rechtliche Unterbringung [22]) oder Entscheidungsspielräume zugunsten der Leistungsbeziehenden genutzt (Bedarfe für Unterkunft und Heizung gemäß SGB II, SGB XII und Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG))[23].

Veranschlagung sozialer Leistungen voraussichtlich nicht auskömmlich.

Bereits in der Bewirtschaftung der letzten Haushaltsjahre hat sich gezeigt, dass die Veranschlagung von Kosten für gesetzliche Leistungen in Teilen nicht auskömmlich war. Nur durch umfangreiche Umschichtungen, beispielsweise aus der zentralen Reserve des Einzelplans 9.2, war es möglich, die angefallenen Mehrkosten zu decken. [24] Mit dem Haushaltsplan-Entwurf 2027/2028 wird der Handlungsspielraum für Nachbewilligungen in den zentralen Reservepositionen des Einzelplans 9.2 im Jahr 2027 deutlich eingeschränkt (vgl. S. 16). Auf eine zentrale Reserve für Haushaltsrisiken im Bereich der gesetzlichen Leistungen verzichtet der Senat ab 2027 in Gänze.

---

[22] Laut AsylbLG werden Asylantragstellende in Hamburg in der Regel nach sechs Monaten seit Stellung des Asylantrags aus der Erstaufnahme (EA) entlassen. § 47 Asylgesetz sieht eine bis zu 18-monatige Unterbringung in einfacheren EA vor. Standarderhöhungen beim Winternotprogramm sind z. B. Einzel- und Paarzimmer gemäß Bürgerschaftsdrucksache 23/2986 vom 10. Februar 2026 oder Zimmer mit Hund gemäß Bürgerschaftsdrucksache 23/4758 vom 7. Juli 2026.

[23] Laut der Fachanweisung „Bedarfe für Unterkunft und Heizung" gemäß § 22 SGB II ist in Hamburg ein Umzug als generell unwirtschaftlich angesehen, wenn die Angemessenheitsgrenze um bis zu 20 Prozent überschritten wird. In einigen Stadtteilen darf die Überschreitung weitere 10 Prozentpunkte betragen.

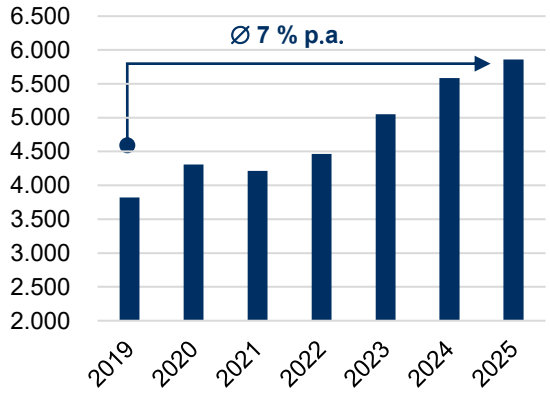
[24] Mit der Bürgerschaftsdrucksache 23/1321 vom 2. November 2025 musste der Senat allein für das Jahr 2025 Mehrbedarfe in Höhe von insgesamt rund 518 Mio. Euro einwerben, die ohne Nachbewilligungen zu hohen Fehlbeträgen geführt hätten.

Bund, Länder und kommunale Spitzenverbände haben Anfang 2026 den Abschlussbericht der Sozialstaatskommission vorgelegt, der 26 Empfehlungen zur Modernisierung und Effizienzsteigerung des Sozialstaats enthält.[25] Sie zielen im Wesentlichen auf Vereinfachung, Effizienzsteigerungen und bessere Zugänge für Leistungsberechtigte ab.

Eventuelle entlastende fiskalische Effekte für Hamburg sind durch die oben genannte Modernisierung des Sozialstaats nicht vor Ende der kommenden Haushaltsperiode zu erwarten. Wenn sich der Trend der letzten Jahre fortsetzt, ist bis dahin mit weiter steigenden **Kosten für gesetzliche Leistungen** zu rechnen. Die Abbildung auf Seite 24 zeigt das Risiko: Die Haushaltsplanung für 2027/2028 liegt (im Bereich der Aufwendungen aus Transferleistungen) strukturell um rund 600 Mio. Euro pro Jahr unter dem langjährigen Trend.

Die Risiken in der aktuellen Veranschlagung der Transferkosten hat der Rechnungshof in drei Produktgruppen, die in den vergangenen Jahren im Ist stark angestiegen waren, näher untersucht.

Transferkosten für gesetzliche Leistungen
(in Mio. Euro)

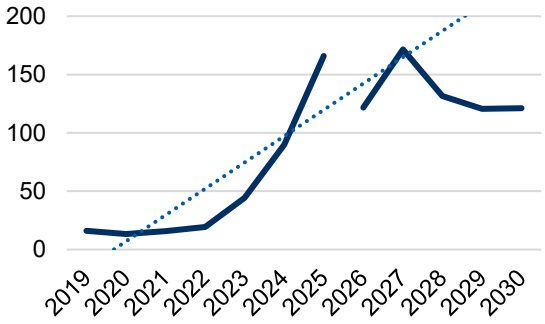


Quelle: Eigene Darstellung aus SAP BI

4.2.1 Soziale Leistungen für Schülerinnen und Schüler

In der PG 240.01 **„Soziale Leistungen für Schülerinnen und Schüler"** sind die Kosten seit 2019 deutlich gestiegen. Insbesondere die Kosten aus Transferleistungen sind im Zeitraum von 2019 bis 2025 von 16 Mio. Euro auf 166 Mio. Euro angewachsen. Hierzu trug insbesondere das kostenlose Deutschlandticket für Schülerinnen und Schüler bei (2025: 146 Mio. Euro). Es ermöglicht Zugang zum Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV), unabhängig vom Einkommen der Eltern. Die Förderung erfolgt also nicht nach sozialen Kriterien wie etwa dem Einkommen oder der wirtschaftlichen Situation einer Familie.

Soziale Leistungen für Schülerinnen und Schüler
(in Mio. Euro)



Quelle: Eigene Darstellung aus SAP BI mit linearer Trendlinie, seit 2024 mit kostenlosem Deutschlandticket

[25] Abschlussbericht „Empfehlungen der Kommission zur Sozialstaatsreform" von Januar 2026.

Besonders freiwillige Leistungen sollten auf den Prüfstand gestellt werden.

Diese freiwillige Leistung ist ein Beispiel für eine Entscheidung in Hamburg, die die Kosten für Sozialleistungen überproportional ansteigen lässt. Vor dem Hintergrund, dass der Senat jetzt zur Haushaltskonsolidierung aufgerufen hat, sollte diese Leistung auf den Prüfstand gestellt werden. Zu den Schülertickets hat der Senat in seiner Landespressekonferenz zum Haushaltsplan-Entwurf bisher lediglich eine jährliche Servicegebühr in Höhe von 19 Euro angekündigt, mithin 2,5 % des jährlichen regulären Preises.

Der Ansatz in der Produktgruppe liegt für 2027 mit 172 Mio. Euro leicht über dem Ist-Wert von 2025. Ab 2028 erfolgt jedoch eine deutliche Reduzierung der Ansätze um rund 40 Mio. Euro. Diese Reduzierung von 2027 auf 2028 erfolgt praktisch ausschließlich beim Produkt „Kostenloses Deutschlandticket" für Schülerinnen und Schüler, was von 148 Mio. Euro auf 108 Mio. Euro rückläufig geplant wird. Aus dem Haushaltsplan-Entwurf 2027/2028 geht nicht hervor, mit welchen Maßnahmen diese Reduzierung erreicht wird. Gestützt auf die Informationen des Haushaltsplan-Entwurfs kommt der Rechnungshof zu der Einschätzung, dass mit unterjährigen Mehrbedarfen gerechnet werden muss.

4.2.2 Wohnungslosenhilfe und öffentlich-rechtliche Unterbringung

Ein weiterer signifikanter Kostenanstieg ist im Bereich der Wohnungslosenhilfe und öffentlich-rechtlichen Unterbringung zu verzeichnen. Die Kosten aus Transferleistungen in der PG 253.03 „Wohnungslosenhilfe und öffentlich-rechtliche Unterbringung" sind im Zeitraum von 2019 bis 2025 von 45 Mio. Euro auf 289 Mio. Euro gestiegen.

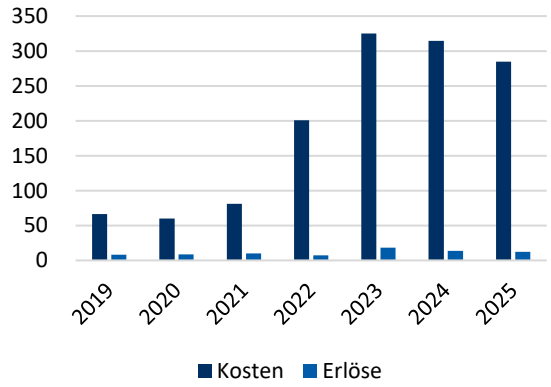
Insbesondere die Gesamtkosten der öffentlich-rechtlichen Unterbringung sind in den letzten Jahren erheblich angewachsen und betragen mittlerweile mehr als eine halbe Milliarde Euro.[26] Die öffentlich-rechtliche Unterbringung ist eine Pflichtaufgabe der Stadt. Diese Aufgabe wird weit überwiegend durch die F&W Fördern & Wohnen AöR (F&W) wahrgenommen. Die Kosten für die öffentlich-rechtliche Unterbringung entstehen somit nahezu vollständig bei F&W und sollen grundsätzlich durch Unterkunftsgebühren refinanziert werden. Gebühren dürfen aber nur für unterkunftsbezogene Kosten erhoben werden. Nicht gebührenfähige Kostenbestandteile sind insbesondere die Verpflegung bei Unterbringungen in Hotels, Sicherheitsdienstleistungen und Kosten für die soziale Betreuung. Die Sozialbehörde deckt den Anteil, der nicht über Gebühren refinanziert wird.[27] Sie springt aber auch dann ein, wenn F&W Gebührenforderungen nicht geltend macht.

Der Finanzierungsanteil der Sozialbehörde ist in der PG 253.03 im **Produkt „Besondere Hilfen zum Wohnen und zur Unterbringung“** abgebildet und im Zeitraum von 2019 bis 2023 stark angestiegen. Seit 2023 entwickeln sich die Kosten leicht rückläufig. Sie sind aber immer noch auf einem hohen Niveau.

In der jüngsten Vergangenheit überstieg der Finanzbedarf regelmäßig den Planansatz. Zahlenmäßig schlug hier insbesondere die durch den hohen Zuzug Schutzsuchender aus der Ukraine notwendige Unterbringung in Hotels zu Buche. Die Unterbringung in Hotels ist mit hohen Kosten verbunden, denn zu den höheren Unterbringungskosten kommen höhere Verpflegungskosten für die in Hotels untergebrachten Menschen.

So kostete die Unterbringung in Hotels inklusive Verpflegung im Jahr 2025 durchschnittlich rund 83 Euro pro Platz und Tag und somit rund 2.500 Euro im Monat.[28] Die übrigen Plätze in der öffentlich-rechtlichen Unterkunft kosteten hingegen weniger als die Hälfte.[29]

Besondere Hilfen zum Wohnen und zur Unterbringung
(in Mio. Euro)



Quelle: Eigene Darstellung aus SAP BI

[26] Jahresbericht 2026, Tz. 551 ff.
[27] ebd.
[28] Bürgerschaftsdrucksache 23/3667 vom 10. April 2026.
[29] Bürgerschaftsdrucksache 23/1321 vom 2. September 2025.

Weiter hohe Zahl an Hotelunterbringungen zu befürchten.

Obwohl die durchschnittliche Anzahl der in Hotels untergebrachten Personen im Jahr 2025 gegenüber dem Vorjahr von 6.278 auf 5.441 Personen gesunken ist, mussten auch im letzten Jahr deutlich mehr Hotelplätze genutzt werden als für das Jahr 2025 angenommen.[30] Die Kapazitäten der Unterbringung (ohne Hotelplätze) konnten bisher nicht in ausreichendem Maße erhöht werden. Auch die Planwerte der entsprechenden Kennzahl weisen im Haushaltsplan-Entwurf 2027/2028 keinen Aufwuchs aus. Mit 43.012 Plätzen in der öffentlich-rechtlichen Unterbringung plant der Senat ab 2027 sogar mit einem Rückgang um rund 1.000 Plätze gegenüber dem Ist 2025.

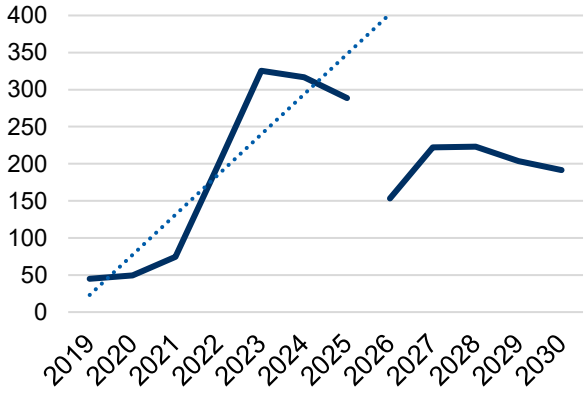
Der Rechnungshof sieht ein hohes Risiko für Mehrkosten im Bereich der öffentlich-rechtlichen Unterbringung.

Es ist zu befürchten, dass der Unterbringungsbedarf auch künftig auf einem hohen Niveau bleibt und die Stadt weiterhin auf teure Hotelunterbringung angewiesen sein wird. So schreibt auch der Senat in den Basisinformationen zur PG 253.03, dass die bisherige Zugangssituation und die Prognose mittelfristig kaum eine Entspannung erwarten lasse.

Die Veranschlagung der Kosten aus Transferleistungen bleibt mit 221 Mio. Euro im Jahr 2027 und 222 Mio. Euro in 2028 deutlich hinter dem Ist 2025 in Höhe von 289 Mio. Euro zurück. Die Kosten enthalten insbesondere die **Kosten für die öffentlich-rechtliche Unterbringung** inklusive der nicht gebührenfähigen Bestandteile wie Verpflegung und Sicherheitsdienstleistungen. Der Senat begründet die Absenkung im Haushaltsplan-Entwurf damit, dass aufgrund des beabsichtigten Abbaus von teuren Hotelplatzkapazitäten inklusive der Cateringkosten die angenommenen Kosten im Planungszeitraum gegenüber den Ist-Kosten der Jahre 2024 und 2025 sinken.

Ob der in den Erläuterungen zur PG 253.03 beschriebene Abbau der Hotelplatzkapazitäten tatsächlich die kostensenkenden Effekte in dem geplanten Umfang mit sich bringen wird, bleibt abzuwarten. Aus Sicht des Rechnungshofs besteht weiterhin das Risiko von Mehrbedarfen – jedenfalls solange es kein Ende des Kriegs in der Ukraine gibt.

Wohnungslosenhilfe und öffentlich-rechtliche Unterbringung (in Mio. Euro)



Quelle: Eigene Darstellung aus SAP BI mit linearer Trendlinie

[30] Bürgerschaftsdrucksache 23/3667 vom 10. April 2026.

Zudem werden in der PG 253.03 ausschließlich die Kosten der Sozialbehörde für die öffentlich-rechtliche Unterbringung dargestellt. Daneben fallen Kosten bei F&W an. Die Gesamtkosten der öffentlich-rechtlichen Unterbringung sind insofern im Haushaltsplan-Entwurf 2027/2028 nicht ausgewiesen. Diese fehlende Transparenz wurde bereits im letzten Jahresbericht vom Rechnungshof kritisiert. [31] Die Sozialbehörde hatte zugesagt, an geeigneter Stelle eine transparente Darstellung der Gesamtkosten vorzunehmen. Der Rechnungshof stellt fest, dass der Senat dieser Zusage bisher nicht nachgekommen ist und fordert ihn auf, dies nachzuholen.

Transparenz über die Gesamtkosten der öffentlich-rechtlichen Unterkunft fehlt weiterhin.

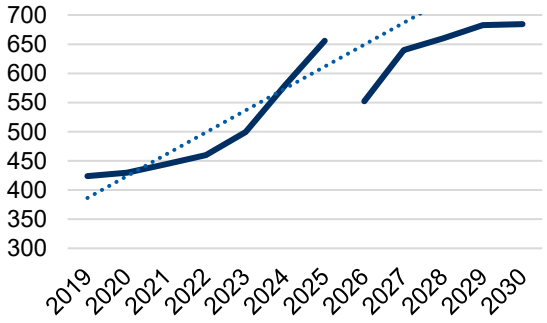
4.2.3 Erziehungshilfen

Auch die Kosten für Erziehungshilfen sind in den letzten Jahren signifikant angestiegen und überschritten 2025 den ursprünglichen Planansatz deutlich.

Zum Doppelhaushalt 2027/2028 ist die PG 254.04 als neue → PG 303.04 **„Erziehungshilfen“** in den AB 303 „Jugend und Familie“ überführt worden. Die Kosten aus Transferleistungen im Bereich der Erziehungshilfen sind seit 2019 von 424 Mio. Euro auf 656 Mio. Euro gestiegen. Dies bedeutet eine Steigerung um 55 % bzw. eine jährliche durchschnittliche Wachstumsrate von 7,5 %.

In der → **Produktgruppe „Erziehungshilfen“** sind im Wesentlichen einzelfallfinanzierte Hilfen nach dem SGB VIII veranschlagt. Die Kosten aus Transferleistungen umfassen die ambulanten und stationären gesetzlichen Leistungen der Hilfen zur Erziehung, aber auch die Kosten für sozialräumliche Angebote der Jugend- und Familienhilfe (maßgeblich Zuwendungen in den Bezirken). Zudem enthalten die Kosten aus Transferleistungen die Zuführungen an den Landesbetrieb Erziehung und Beratung.

Erziehungshilfen
(in Mio. Euro)



Quelle: Eigene Darstellung aus SAP BI mit linearer Trendlinie

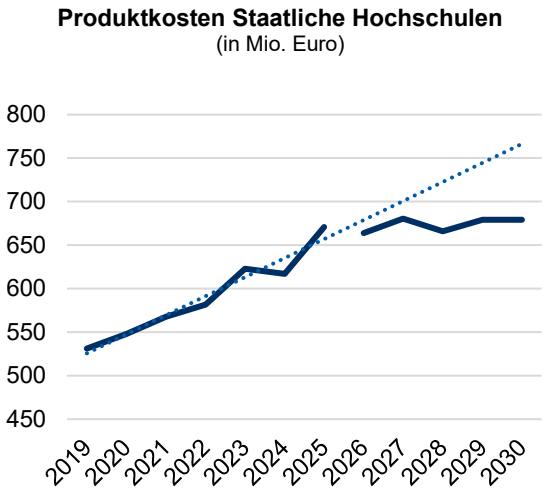
Die Kosten für Erziehungshilfen lagen in den letzten Jahren deutlich über den vorgesehenen Ansätzen. 2025 musste der Kontenbereich Kosten aus Transferleistungen mit 104 Mio. Euro verstärkt werden. Im Jahr 2024 waren es noch 68 Mio. Euro. Die Fallzahlen werden auf dem Niveau von 2025 fortgeschrieben. Der Senat verweist darauf, dass die weitere Entwicklung der Fallzahlen nicht vorhersehbar sei.

Wodurch es dem Senat gelingen kann, die Kosten künftig zu begrenzen, ist im Haushaltsplan-Entwurf nicht ausgeführt. Der Ansatz für 2027 bleibt mit 640 Mio. Euro hinter dem aktuellen Ist 2025 zurück.

Der Rechnungshof sieht für 2027 ein Risiko, dass die Veranschlagung nicht auskömmlich sein wird.

Veranschlagung der Kosten für Erziehungshilfen im Jahr 2027 voraussichtlich nicht auskömmlich.

[31] Jahresbericht 2026, Tz. 577 ff.



Quelle: Eigene Darstellung aus SAP BI mit linearer Trendlinie

4.3 Hochschulfinanzierung

Mit den Hamburger Zukunftsverträgen wurde den sechs staatlichen Hamburger Hochschulen[32] für den Zeitraum von 2021 bis 2027 Planungssicherheit für die Grundfinanzierung gewährt und eine kontinuierliche Dynamisierung der Globalbudgets zugesagt.[33]

Daneben erhielten die staatlichen Hochschulen zusätzliche Mittel, beispielsweise seit 2025 für Tarif- und Besoldungsausgleiche. Eine Auswertung der **Kosten** der PG 247.12 „Hochschulen I" und 247.13 „Hochschulen II" bzw. der Vorgängerproduktgruppen belegt einen kontinuierlichen Aufwuchs bei der Finanzierung der sechs **staatlichen Hochschulen**.

Der Haushaltsplan-Entwurf 2027/2028 hingegen lässt nach Auslaufen dieser Verträge im Jahr 2027 keine weitere Steigerung erkennen. Die Zuweisungen an die staatlichen Hochschulen werden auf dem Niveau von 2027 fortgeschrieben.

Sofern man die im Jahr 2025 angefallenen Personalkosten an den staatlichen Hochschulen zugrunde legt, würden allein die zusätzlichen Kosten im Zuge der im Februar 2026 beschlossenen Tarifschritte rund 14 Mio. Euro im Jahr 2027 und noch einmal 8 Mio. Euro im Jahr 2028 ausmachen, so der Senat in seiner Antwort auf eine parlamentarische Anfrage.[34] Die geplante Gesetzesänderung zur Übertragung der Tarifergebnisse auf Beamtinnen und Beamten und Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfängern ist hierin noch nicht berücksichtigt, ebenso wie die vorgesehenen Änderungen im Bereich der amtsangemessenen Alimentation (vgl. S. 38).

In den Erläuterungen zum Haushaltsplan-Entwurf 2027/2028 beschreibt der Senat zwar, dass die Veranschlagung der Hochschulbudgets bereits zusätzliche Zuführungen für Tarif- und Besoldungsausgleiche enthalte. Ein kostendeckender Anstieg um die zuvor genannten Beträge ist in den Planwerten jedoch nicht abgebildet.

[32] Universität Hamburg, Technische Universität Hamburg, HafenCity Universität, Hochschule für angewandte Wissenschaften Hamburg, Hochschule für bildende Künste Hamburg und Hochschule für Musik und Theater Hamburg.
[33] Bürgerschaftsdrucksache 22/3793 vom 30. März 2021.
[34] Bürgerschaftsdrucksache 23/4145 vom 26. Mai 2026.

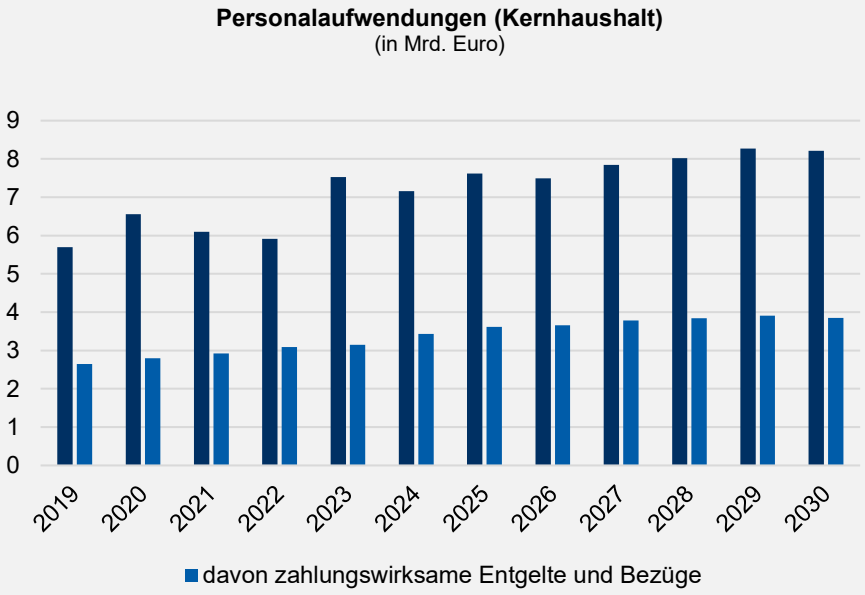
Hinzu kommen ggf. weitere Kostensteigerungen, beispielsweise für Folgekosten von neu errichteten Gebäuden.

Die im Haushaltsplan-Entwurf 2027/2028 abgebildeten Kennzahlen zeigen im Planungszeitraum, dass sowohl die Studienanfängerzahlen als auch die Studierendenzahlen auf einem konstant hohen Niveau bleiben. In den Erläuterungen wird darauf hingewiesen, dass die Ergebnisse laufender Strategieprozesse mit den Hochschulen hierin noch nicht abgebildet seien.

Die jüngsten Jahresergebnisse der staatlichen Hochschulen zeigen, dass trotz der erheblichen Budgetsteigerungen in den letzten Jahren an einzelnen Hochschulen negative Jahresergebnisse erzielt wurden. Insbesondere die Universität Hamburg verzeichnet seit 2024 Fehlbeträge. 2025 wiesen alle staatlichen Hochschulen mit Ausnahme der Hochschule für Musik und Theater ein Defizit im Jahresabschluss aus.

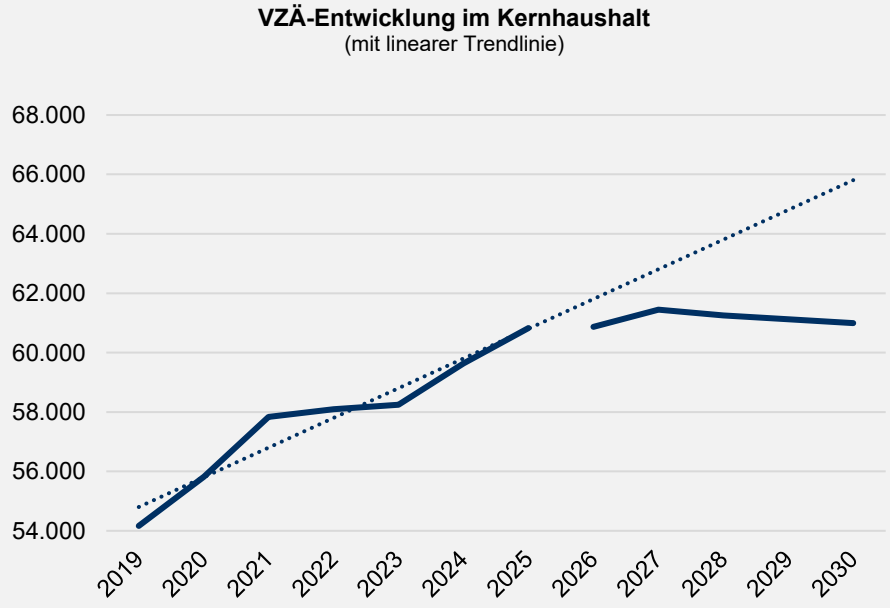
Im Ergebnis werden die Hochschulen jede für sich ebenso wie der Kernhaushalt Haushaltssicherungs- und Konsolidierungskonzepte aufstellen müssen. Geschieht dies nicht, ist eine überplanmäßige Belastung des Kernhaushalts vorprogrammiert. Verlustausgleiche oder Abschreibungen im Rahmen der Eigenkapitalspiegelbildmethode im Kernhaushalt wären die Folge. Defizite der Hochschulen müsste der Kernhaushalt dann durch zusätzliche Konsolidierungsmaßnahmen ausgleichen.

5. Personal



Mehrkosten in Höhe von rund 1,6 Mrd. Euro durch Tarifeinigung und Übertragung auf die Beamtinnen und Beamten für die Jahre 2026 bis 2028.

Tarifeinigung aus dem Frühjahr 2026 und geplante VZÄ-Steigerungen bilden sich in den geplanten Personalkosten 2027/2028 nicht vollständig ab.



5.1 Entwicklung Personalbestand und Personalaufwendungen

In den letzten Jahren fand ein stetiger Personalaufwuchs statt. Dies betraf den Kernhaushalt aber auch die Beteiligungen. Allein im Kernhaushalt betrug der Aufwuchs von Vollzeitäquivalenten (VZÄ)[35] in den letzten zehn Jahren jährlich rund 1.000.

In den letzten zehn Jahren ist die Kernverwaltung um rund 10.000 VZÄ gewachsen.

Auch die zahlungswirksamen Personalaufwendungen haben sich stetig steigend entwickelt und verzeichneten in den vergangenen zehn Jahren eine Steigerung von rund 60 %, bzw. eine durchschnittliche jährliche Wachstumsrate von 4,8 %. 2025 betrugen die Aufwendungen 3,6 Mrd. Euro.

Im Jahr 2025 gab es in der Kernverwaltung 60.827 VZÄ. Bis 2027 ist ein weiterer Aufwuchs um 619 VZÄ auf 61.446 VZÄ geplant. Danach plant der Senat die VZÄ von 2027 auf 2028 um rund 200 abzubauen.

Der Rechnungshof hatte bereits 2019 im „Monitoring Schuldenbremse" kritisiert, dass der Senat mit isolierten „Wachstumsstufen" argumentiert hat[36], die anschließend in einen Abbau münden sollten. Der Rechnungshof hatte befürchtet, dass einzelne Wachstumsstufen sich im Rückblick als „Treppe" nach oben darstellen würden. Die vergangenen Jahre bestätigen diese Befürchtungen.

Neben dem Personalaufwuchs müssen Tarif- und Besoldungssteigerungen finanziert werden.

[35] VZÄ sind die Summe der budgetrelevanten Beschäftigungsanteile der Mitarbeitenden je Status-, Berufs- und Bezahlgruppe auf einer mitarbeiterführenden Kostenstelle. Die VZÄ werden zur Ermittlung der Höhe des Personalbudgets genutzt und z.B. im Haushaltsplan u. a. in der Summe je Produktgruppe in einer eigenen VZÄ-Übersicht gesondert ausgewiesen. Auch im Rahmen der Bewirtschaftung und Kosten- und Leistungsrechnung ist VZÄ die maßgebliche Kennzahl.

[36] Beratende Äußerung „Monitoring Schuldenbremse 2019". Bürgerschaftsdrucksache 21/19050 vom 18. November 2019, Tz. 72 ff.

Hohe Mehrkosten durch Tarifeinigung und Übertragung auf die Beamtinnen und Beamten für die kommenden Jahre.

	2025	2026	2027	2028
Personalaufwendungen (Mio. Euro)	7.619	7.493	7.841	8.018
		+348 (+4,6%)	+177 (+2,3%)	
davon zahlungswirksam[39] (Mio. Euro)	3.619	3.657	3.781	3.839
		+124 (+3,4%)	+58 (+1,5%)	
VZÄ	60.827	60.868	61.446	61.248
		+578 (+0,9%)	-198 (-0,3%)	

Geplante Personalkosten bilden den vom Senat mitgeteilten Mehrbedarf nicht ab.

Die Einigung für die Tarifbeschäftigten vom Februar 2026 führt in den kommenden Jahren strukturell zu jährlichen Mehrkosten von rund 190 Mio. Euro.[37] Aus der Tarifübernahme für die Beamtinnen und Beamten ergeben sich strukturelle Mehrkosten von etwa 370 Mio. Euro.[38] In Summe geht es also um jährliche Mehrkosten von rund 560 Mio. Euro.

Aufgrund des Personalaufbaus und der Tarif- und Bezügesteigerungen müsste ein entsprechender Aufwuchs in den **Personalaufwendungen** erkennbar sein. Dies ist nicht der Fall. Tatsächlich steigen die veranschlagten Personalaufwendungen nur um 348 Mio. Euro im Jahr 2027 und um 177 Mio. Euro in 2028. Ohne Konsolidierungsmaßnahmen dürfte die Veranschlagung im Haushaltsplan allein im Personalhaushalt in einem dreistelligen Millionenbetrag unter dem Bedarf liegen.

Um die Haushaltsplanung einzuhalten, sind also hinreichend große und verlässlich umsetzbare Maßnahmen erforderlich. Eine erste Maßnahme hat der Senat bereits beschlossen: Für Beamtinnen und Beamte wird die Arbeitszeit um eine Wochenstunde erhöht und ein freier Tag gestrichen. Der Senat rechnet für beide Maßnahmen zusammen mit Einsparungen von 140 Mio. Euro. Da es sich dabei um eine rechnerische Größe handelt, ist es allerdings eher unwahrscheinlich, dass genau in dieser Höhe eine kassenmäßige Einsparung anfällt. Gleichwohl: Die Maßnahme ist eine klare Entscheidung, die den Personaletat deutlich entlasten kann.

[37] Pressegespräch zur Besoldungsanpassung für Hamburgs Beamtinnen und Beamte vom 10. Juni 2026, Folie 7 der begleitenden Präsentation.
[38] Pressestelle des Senats „Senat hält Wort – Gesetzentwurf zur Erhöhung der Besoldung vorgelegt“ vom 10. Juni 2026.
[39] Zu den zahlungswirksamen Personalkosten zählen z. B. die ausgezahlten Löhne und Gehälter, zu den nicht zahlungswirksamen Personalkosten zählen z. B. Zuführungen zu Pensionsrückstellungen.

Weitere Maßnahmen dieser Größenordnung müssen folgen. Sie werden allerdings kaum folgen können, wenn der Senat daran festhält, große Bereiche von Einsparungen auszunehmen.[40] Auch werden kleine Einzelmaßnahmen wie eine verzögerte Nachbesetzung das Problem nicht strukturell lösen. Erforderlich sind Maßnahmen, die zur Größe des Konsolidierungsbedarfs passen. Zwei Maßnahmenoptionen, die dieses Kriterium erfüllen würden:

- Der größte Personalkörper der Stadt sind die Lehrkräfte. Sie machen 30 % aller Beschäftigten (in VZÄ) aus. Schon die mathematischen Größenverhältnisse zeigen, dass eine Konsolidierung bei den Personalkosten ohne diesen Personalkörper nicht gelingen kann (bzw. nur durch einen Kahlschlag in anderen Bereichen wie der Allgemeinen Verwaltung ersetzt werden könnte).

  Unter Konsolidierungsgesichtspunkten erscheint es dem Rechnungshof erforderlich, dass die Klassengrößen bzw. die Schüler-Lehrer-Relation flexibilisiert und heraufgesetzt werden.

- Der Senat hat die Verlängerung der Wochenarbeitszeit für Beamtinnen und Beamte auch mit einem Ländervergleich begründet. Hier drängt sich eine vergleichbare Maßnahme auf: In 14 von 16 Ländern arbeiten Vollzugskräfte, insbesondere bei der Polizei, im Regelfall bis zum 62. Lebensjahr[41], in Hamburg hingegen nur bis zum 60. Lebensjahr.

  Das Pensionsalter für Vollzugskräfte sollte heraufgesetzt werden.

[40] Pressestelle des Senats „Senat beschließt Haushaltsentwurf 2027/2028" vom 24. Juni 2026.
[41] In einigen Ländern kann eine frühere Pensionierung erfolgen, wenn eine Tätigkeit in besonders belastenden Bereichen erfolgte. Zudem ist in einigen Ländern eine gestaffelte Anhebung der Altersgrenze je nach Geburtsjahrgang vorgesehen.

5.2 Amtsangemessene Alimentation

Der Dienstherr ist durch die Verfassung (Artikel 33 Absatz 5 GG) verpflichtet, der Beamtin und dem Beamten [...] angemessenen Lebensunterhalt zu gewähren. Dazu gehört auch die Versorgung der Angehörigen. Dies wird als → **Alimentationsprinzip** bezeichnet.

Mit einem Beschluss vom September 2025 hat das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) seine Parameter zur Prüfung einer amtsangemessenen → Alimentation deutlich verändert und die Reihenfolge der bei der Überprüfung erforderlichen Rechenschritte angepasst. [42] Dem Beschluss kommt deshalb eine grundsätzliche Bedeutung zu. Dies betrifft auch die FHH. In Hamburg sind die Besoldungsjahre ab 2008 strittig.

Für die Jahre 2011 und 2012 hat der Senat eine Nachzahlung für die Beamtinnen und Beamten geplant. Für das Jahr 2011 soll diese 17,5 % eines durchschnittlichen Monatsbezugs und für das Jahr 2012 noch einmal 30 % eines durchschnittlichen Monatsbezugs betragen. Die Kosten belaufen sich auf 64 Mio. Euro.

Für die Jahre ab 2011 hat der Senat im Jahresabschluss für 2024 Rückstellungen gebildet. Insgesamt betragen diese 465 Mio. Euro.

Der Senat stellt nur die Beträge zurück, die er durch höchstrichterliche Entscheidungen als unabweisbar einstuft und geht ansonsten davon aus, dass es ihm gelingt, weitere Ansprüche durch eine gerichtsfeste Gesetzgebung abzuwehren.

Erhebliche Risiken aufgrund der amtsangemessenen Alimentation.

Die Kosten für den Ausgleich von Unteralimentationen der Vergangenheit birgt in Hamburg wie auch beim Bund und vielen Ländern weiterhin hohe finanzpolitische Risiken. Läge der Senat mit seiner Beurteilung falsch, könnte das Risiko einen hohen dreistelligen Millionenbetrag erreichen.

Die Stadt muss vorsorgen, damit Mehraufwand bei der amtsangemessenen Alimentation nicht sofort zu Haushaltsdefiziten führt. Auch deshalb ist der vom Rechnungshof zusätzliche Konsolidierungsbedarf mit 400 Mio. Euro beziffert worden (vgl. S. 7).

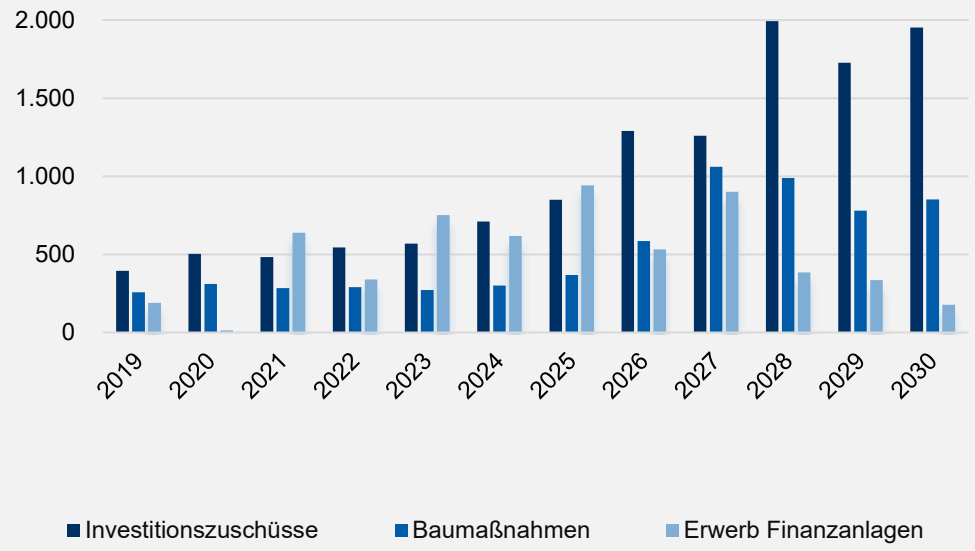
[42] BVerfG zur Besoldung der Jahre 2008 bis 2020 in Berlin, Beschluss des Zweiten Senats vom 17. September 2025 - 2 BvL 5/18 -, Rn. 1-161.

6. Investitionen

Im Doppelhaushalt sind hohe Investitionsauszahlungen geplant. Es bestehen Zweifel bezüglich ihrer Realisierung.

Langfristig mehr als 8 Mrd. Euro Investitionsbedarf für den Hamburger Hafen erwartet.

Schwerpunkte Investitionen
(in Mio. Euro)



Die Investitionsvorhaben im MVM erfahren erhebliche Bau- und Zinskostensteigerungen, die aus dem Kernhaushalt refinanziert werden müssen.

Hohe Folgekosten aus Investitionen wie Mieten, Abschreibungen und Transferleistungen belasten künftige Haushalte.

6.1 Planung und Bewirtschaftung

Die Investitionsauszahlungen in den Haushaltsplanjahren steigen auf über 3 Mrd. Euro.[43] Die Schwerpunkte liegen bei

- den Investitionszuschüssen, also der Förderung der Investitionen Dritter,
- den eigenen Baumaßnahmen des Haushalts (vor allem Tiefbaumaßnahmen, unter anderem Straßen, Brücken, Uferbefestigungen) und
- dem Erwerb von Finanzanlagen, also vor allem Einlagen in das Eigenkapital bestehender öffentlicher Unternehmen, Landesbetriebe oder Sondervermögen.

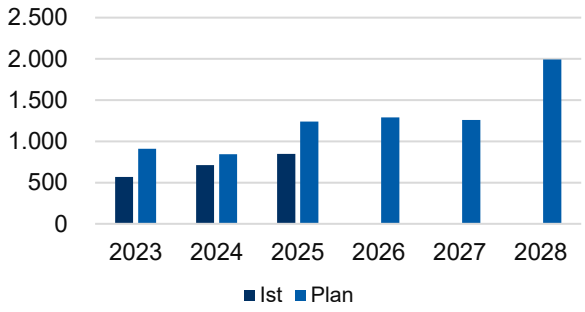
Prägend für die Entwicklung der hohen **Investitionszuschüsse** ist der Aufgabenbereich „Verkehr", aus dem vor allem der Hamburger Hochbahn AG Zuschüsse für Investitionen gewährt werden. Insgesamt steigen die Investitionszuschüsse von derzeit rund 1,3 Mrd. Euro auf rund 2 Mrd. Euro für das Haushaltsjahr 2028. Hintergrund ist vor allem der Neubau der U5, der U4 und der Bau der S-Bahn-Linie S4 Ost.

Bereits in der Planung der Haushaltsjahre 2025/2026 waren hohe Auszahlungen für Investitionszuschüsse für Maßnahmen wie den Neubau der U5 sowie den Bau der S4 Ost veranschlagt. Diese sind teilweise nicht abgeflossen:

- Beispielsweise waren 400 Mio. Euro für den Neubau der U5 Ost Bramfeld – City Nord veranschlagt, von denen im Ist nur 280 Mio. Euro ausgezahlt wurden.
- Auch für die Verlängerung der U4 auf die Horner Geest waren 106 Mio. Euro für 2025 veranschlagt, von denen lediglich 68 Mio. Euro abgeflossen sind.

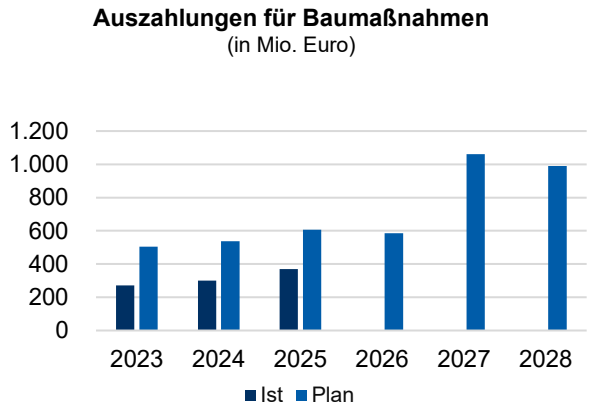
Es bleibt also abzuwarten, inwieweit die hohen geplanten Auszahlungen im Haushaltsplan-Entwurf 2027/2028 realisiert werden können.

Investitionszuschüsse
(in Mio. Euro)

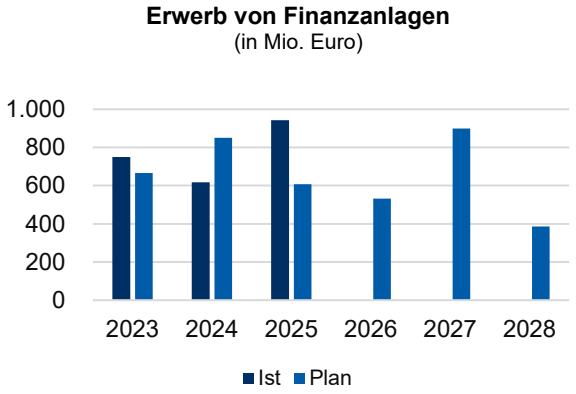


Quelle: Eigene Darstellung aus SAP BI

[43] Teilweise werden bereits Einzahlungen aus Investitionen aus dem LuKIFG in die Planungen aufgenommen, zum Teil geschieht dies noch. Hierfür hat der Senat eine Liste erarbeitet und vorgestellt (Pressestelle des Senats „Senat beschließt Haushaltsentwurf 2027/2028" vom 24. Juni 2026).



Quelle: Eigene Darstellung aus SAP BI



Quelle: Eigene Darstellung aus SAP BI

Die Auszahlungen für **Baumaßnahmen** steigen in den Planwerten signifikant von 600 Mio. Euro im Jahr 2025 auf über 1 Mrd. Euro in 2027 an. Hintergrund hierfür sind viele Einzelinvestitionen und Investitionsprogramme. Beide beziehen sich überwiegend auf den Straßenverkehr sowie auf den Ausbau von Bushaltestellen und Brücken. In der Planung der Haushaltsjahre 2025/2026 waren Auszahlungen von jeweils rund 600 Mio. Euro veranschlagt. Diese konnten in der Bewirtschaftung 2025 nicht „ausgegeben" werden. Insoweit stellt sich die Frage, wie die nun auf über 1 Mrd. Euro steigenden Planauszahlungen ab 2027 umgesetzt werden sollen.

Für den **Erwerb von Finanzanlagen** sind im Doppelhaushalt sehr unterschiedliche Planwerte aufgeführt. Während 2027 noch 900 Mio. Euro für Auszahlungen veranschlagt werden, sinkt dieser Wert 2028 auf 386 Mio. Euro ab. Hintergrund hierfür ist vor allem die Eigenkapitalzuführung an das Sondervermögen „Finanzierung Verkehrsinfrastruktur Hamburg". Für 2027 sind noch 600 Mio. Euro Eigenkapitalzuführung in das Sondervermögen geplant, während es 2028 nur noch 110 Mio. Euro sind. Für die Finanzplanungsjahre 2029 und 2030 sind keine Eigenkapitalzuführungen mehr vorgesehen; der Senat beendet damit die Ansparphase.

In der Bewirtschaftung hat sich über die letzten Jahre gezeigt, dass bei dem Erwerb von Finanzanlagen, der im Haushalt eine Investition darstellt, die Planwerte teilweise überschritten wurden.

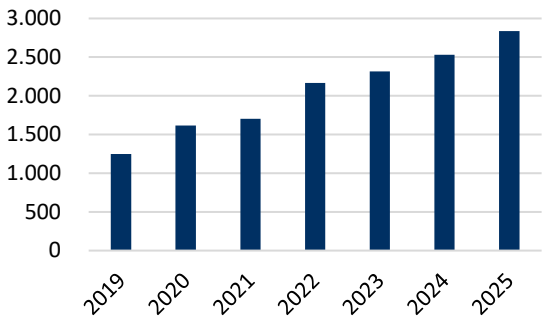
Hintergrund ist auch, dass neue Verschuldungsmöglichkeiten genutzt wurden, um Mittel in Sondervermögen zu transferieren und sie so für künftige Bedarfe zu sichern. Ohne diese „Finanzinvestitionen" wären die Verschuldungsmöglichkeiten gleichsam „verfallen". 2025 wurde dies mit einer Nachbewilligungsdrucksache bewerkstelligt.[44] Mit dieser wurde die neu eingeführte strukturelle Kreditaufnahmemöglichkeit von über rund 400 Mio. Euro genutzt (vgl. S. 14) und dieser Betrag in das Sondervermögen zum Ausbau der Verkehrsinfrastruktur eingelegt.

[44] Bürgerschaftsdrucksache 23/1868 vom 21. Oktober 2025.

Diese Zuführung erhöht die Investitionen des Kernhaushalts, ist aber noch keine bauliche Investition.

Die im Haushaltsplan veranschlagten Planwerte umfassen nicht alle in einem Haushaltsjahr vorgesehenen Investitionen. Daneben stehen auch Mittel zur Verfügung, die aus dem Vorjahr übertragen wurden („Reste" gemäß § 47 Absatz 2 LHO). Diese **investiven Reste** steigen seit Jahren stark an. Letztlich wurden in keinem Jahr Reste abgebaut. Insoweit mangelt es dem Kernhaushalt nicht an Mitteln, notwendige Investitionen zu planen und durchzuführen. Vielmehr gelingt es der Stadt weiterhin nicht, die geplanten Investitionen umzusetzen. Insoweit ist fraglich, wie die hohen geplanten Auszahlungen vor allem für die Jahre 2027 und 2028 umgesetzt werden können.

Investive Ermächtigungsüberträge (Reste)
(in Mio. Euro)



Quelle: Eigene Darstellung aus SAP BI

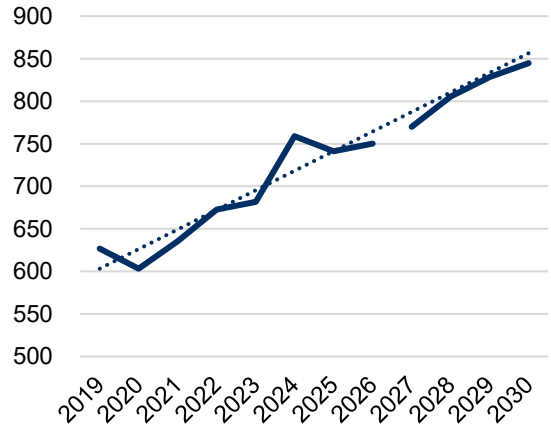
6.2 Folgekosten von Investitionen

6.2.1 Abschreibungen

Abschreibungen fallen für den Kernhaushalt an, wenn die Stadt aus eigenen Mitteln investiert.[45] Mit der Planung zusätzlicher Investitionen geht also auch ein planerischer Anstieg der **Aufwendungen aus Abschreibungen** einher. Die Planansätze steigen von 770 Mio. Euro im Jahr 2027 auf 845 Mio. Euro in 2030 an. Die Planansätze liegen leicht unter der aktuellen Trendlinie.

Es wird sich zeigen, ob die geplanten Abschreibungsbedarfe ausreichend sind, insbesondere vor dem Hintergrund gestiegener Investitionsauszahlungen in den vergangenen Jahren sowie den weiter steigenden Planwerten.

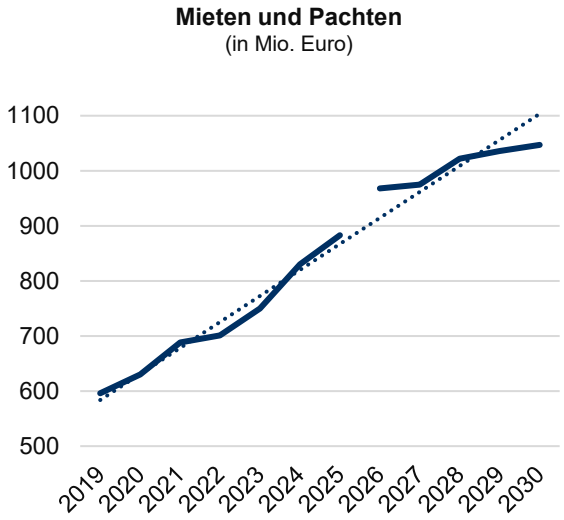
Aufwendungen aus Abschreibungen
(in Mio. Euro)



Quelle: Eigene Darstellung aus SAP BI mit linearer Trendlinie

[45] Bei Investitionen aus Zuweisungen des Bundes beispielsweise entsteht für den Kernhaushalt keine Belastung.

Das → **Mieter-Vermieter-Modell** ist wesentlicher Teil der Immobilienstrategie des Senats. Sowohl neue Gebäude als auch die Sanierung von Bestandsimmobilien werden im MVM realisiert. Ziel bei der Einführung dieses Modells war der schrittweise Abbau des Sanierungsstaus öffentlich genutzter Gebäude sowie eine wirtschaftliche Immobilienbewirtschaftung. Städtische Gesellschaften errichten und bewirtschaften die Immobilien, der Haushalt zahlt dafür Miete an die Gesellschaften.



Quelle: Eigene Darstellung aus SAP BI mit linearer Trendlinie

6.2.2 Kosten aus dem Mieter-Vermieter-Modell

Mietkosten entstehen neben den Anmietungen bei (privaten) Dritten auch aus Mietverhältnissen im Rahmen des 2015 eingeführten → MVM. Seit der Einführung des MVM befindet sich eine Vielzahl von Maßnahmen in der Planung oder wurden bereits umgesetzt. Betroffen sind weite Teile der Verwaltung wie Schule[46], Wissenschaft inklusive Universitätsklinikum Hamburg-Eppendorf (UKE), Kultur, Polizei und Feuerwehr, Strafvollzug oder die Allgemeine Verwaltung.

Durch Mietzahlungen der Nutzer erfolgt die Refinanzierung der durch öffentliche Unternehmen der FHH durchgeführten Neubauten oder Sanierungs- bzw. Unterhaltungsmaßnahmen. Hieraus ergeben sich langfristige Belastungen für den Haushalt, da regelhaft ein vertraglicher Nutzungszeitraum von mindestens 20 Jahren festgelegt wird. Auch die Hochschulen und andere verselbstständigte Einheiten sind Nutzer des MVM. Daher werden die Kosten des Kernhaushalts für MVM nicht alle über **Mietkosten** im Haushalt abgebildet. Gebäudekosten der Hochschulen beispielsweise schlagen als Transferkosten in den Haushalt der Stadt durch.

Aus diesem Grund und wegen der langfristigen Bindung hatte der Rechnungshof bereits in seinem letzten Bericht angeregt, Transparenz durch eine Übersicht über alle laufenden und beschlossenen MVM des Kernhaushalts und verselbstständigten Einheiten zu schaffen, beispielsweise im Finanzbericht zum Haushaltsplan.[47]

Eine strukturierte Übersicht hat der Senat bisher nicht vorgelegt.

[46] Bereits vor der 2015 beschlossenen Optimierung des Immobilienmanagements hat die FHH 2010 das MVM für die Neuorganisation des Schulbaus eingeführt und das Sondervermögen Schulimmobilien gegründet (Bürgerschaftsdrucksache 19/4208 vom 29. September 2009).

[47] Haushaltslage 2024, Beratende Äußerung nach § 81 Absatz 2 LHO, Bürgerschaftsdrucksache 22/16181 vom 4. September 2024, S. 41.

Im Finanzbericht 2027/2028 führt der Senat aus, dass er angesichts der vielen Investitionsauszahlungen die Folgekosten, die außerhalb der üblichen Finanzplanungsjahre liegen, verstärkt in den Blick nehmen will. Dazu soll eine derzeit im Aufbau befindliche maßnahmenbezogene Investitionsplanung zukünftigen Investitionsentscheidungen zugrunde gelegt werden.[48] Inwieweit diese Investitionsplanung die notwendige Transparenz über die langfristigen Belastungen aus MVM – auch gegenüber der Bürgerschaft – sicherstellt, bleibt abzuwarten.

Vor dem Hintergrund der enormen Baupreissteigerungen der Jahre 2021 bis 2023[49] ist davon auszugehen, dass sich die Mietkosten für die in dieser Zeit begonnenen Projekte im MVM erhöhen werden. Auch die Zinsen sind in den vergangenen Jahren gestiegen.[50] Dies wirkt sich ebenfalls auf künftige Mieten aus dem MVM aus. Beispielhaft für diese gestiegenen Kosten sind die Kulturimmobilien:

- Im Jahr 2018 überführte der Senat Kulturimmobilien in das MVM.[51] Nach damaliger Planung war mit Kosten in Höhe von 340 Mio. Euro für 24 Immobilien zu rechnen.[52] Eine Immobilie fiel später weg.
- Nach aktuellem Stand ergibt sich allein für fünf der nunmehr 23 Kulturimmobilien ein Finanzvolumen von 527 Mio. Euro.[53]

MVM im Kulturbereich:
Von 24 Immobilien für 340 Mio. Euro zu 5 Immobilien für 527 Mio. Euro.

Wenn sich das Finanzvolumen für die Vorhaben erhöht, folgt daraus, dass auch die (Miet-)Kosten für den Haushalt steigen.

Dieses Beispiel zeigt, dass Baukostensteigerungen und Zinsentwicklungen erhebliche Risiken für künftige Haushalte bergen. Insofern ist die vom Rechnungshof geforderte MVM-Übersicht weiter notwendig.

---

[48] Finanzbericht 2027/2028, S. 49.
[49] Bürgerschaftsdrucksache 23/4002 vom 5. Mai 2026.
[50] ebd.
[51] Bürgerschaftsdrucksache 21/13127 vom 22. Mai 2018.
[52] Die Kostenermittlung fand 2016/2017 statt: 230 Mio. Euro Sanierungsbedarf, 70 Mio. Euro Modernisierungsbedarf und 40 Mio. Euro zur Beseitigung von Sicherheitsmängeln.
[53] Bürgerschaftsdrucksache 23/4002 vom 5. Mai 2026.

6.3 Investitionsstau im Hamburger Hafen

Bereits in seinem letzten Bericht zur Haushaltslage 2024 ist der Rechnungshof von Milliardenbedarfen insbesondere für Kaimauern und den Ersatz der Köhlbrandbrücke ausgegangen, ohne diese zu beziffern.[54]

Mehr als 8 Mrd. Euro Investitionsbedarf für den Hamburger Hafen.

Nun hat sich der Senat zu den mittel- bis langfristigen Investitionsbedarfen im Hafen geäußert. [55] Demnach beläuft sich der künftige Investitionsbedarf auf mehr als 8 Mrd. Euro. Diese Summe betrifft zu rund 60 % Brücken, zu rund 27 % Kaimauern bzw. wasserseitige Infrastruktur und zu rund 6 % die Schieneninfrastruktur. Der verbleibende Teil verteilt sich auf weitere Projekte, u. a. in den Bereichen Energie und Flächenherrichtungen.

Diese Investitionsbedarfe wird der Haushalt künftig zu einem erheblichen Teil stemmen müssen. Bisher sind sie im Entwurf des Doppelhaushalts nicht enthalten. Bei dem Investitionsprogramm „Hafeninvestitionen" im AB 270 „Hafen und Innovation" sind beispielsweise für den Doppelhaushalt lediglich Auszahlungen von knapp 50 Mio. Euro veranschlagt. Für die neue Köhlbrandbrücke sind im Haushaltsplan-Entwurf 2027/2028 bisher nur die die Baumaßnahme vorbereitende Kosten von jährlich 17 Mio. Euro veranschlagt.[56]

Die vom Senat benannten Milliarden für Hafeninvestitionen werden erst in den kommenden Haushalten sichtbar werden. Für die Bedarfe steht dann ggf. auch das Sondervermögen „Finanzierung Verkehrsinfrastruktur Hamburg" zur Verfügung.

[54] Haushaltslage 2024, Beratende Äußerung nach § 81 Absatz 2 LHO, Bürgerschaftsdrucksache 22/16181 vom 4. September 2024, S. 79 f.
[55] Bürgerschaftsdrucksache 23/4019 vom 12. Mai 2026.
[56] Hinzu kommen hier Verpflichtungsermächtigungen von 300 Mio. Euro jährlich. Hierin sind nach den Erläuterungen u. a. auch Ersatzneubauten an Kaimauern erhalten.

Die Planung und Umsetzung der großen Hafenprojekte obliegt der Hamburg Port Authority (HPA). Umso wichtiger erscheint die schon im letzten Bericht zur Haushaltslage aufgenommene Forderung, die Übersichten über Erträge und Aufwendungen sowie Einzahlungen und Auszahlungen als Anlage zum Haushaltsplan-Entwurf aufzunehmen.[57] Eine solche Übersicht der HPA ist dem aktuellen Haushaltsplan-Entwurf nicht beigefügt.

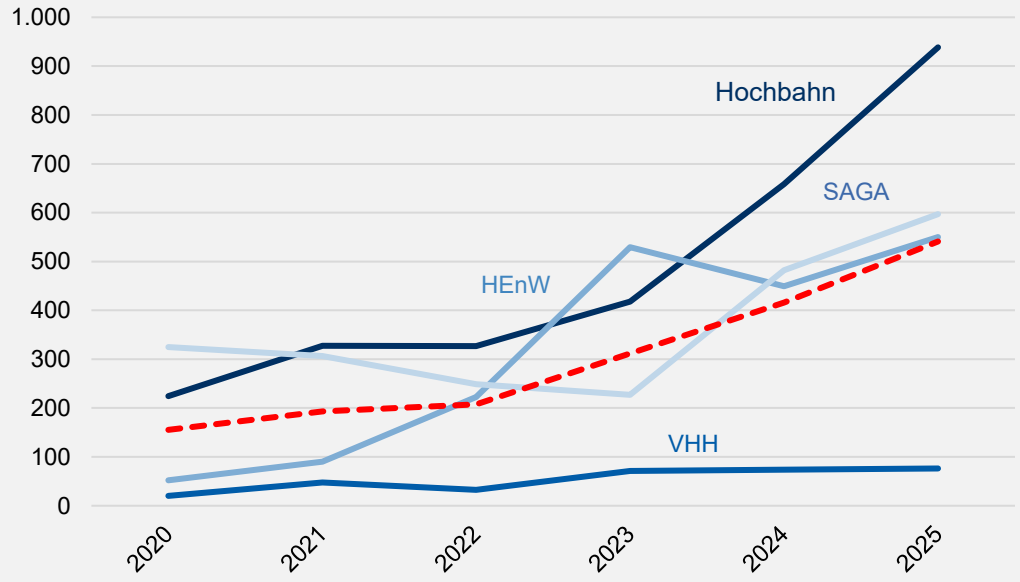
[57] Haushaltslage 2024, Beratende Äußerung nach § 81 Absatz 2 LHO, Bürgerschaftsdrucksache 22/16181 vom 4. September 2024, S. 79 f.

7. Konzern

Anstieg der Zuwendungen an das UKE – seit 2015 insgesamt 162 % bzw. eine durchschnittliche jährliche Wachstumsrate von 10 %.

Die Hapag-Lloyd Dividende entlastet nur kurzfristig und verdeckt langfristige HGV-Risiken.

Entwicklung der Investitionen bei ausgewählten Beteiligungen der HGV
(in Mio. Euro mit durchschnittlicher Entwicklung)



Zuführung aus dem Kernhaushalt an den LIG
(in Mio. Euro)

2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
319	400	200	115	115	175	0

7.1 Konzern und Schuldenbremse

Die FHH hat ein Beteiligungsportfolio mit rund 400 Beteiligungen. Während im Kernhaushalt die Kreditaufnahme streng limitiert ist, dürfen sich öffentliche Unternehmen verschulden. Der Rechnungshof hat bereits 2015 formuliert[58], dass die daraus resultierende strukturelle Haushaltsbelastung nachhaltig in den Haushaltsplanungen berücksichtigt werden muss. Daneben hat der Rechnungshof stets gefordert, die Schuldenbremse nicht durch Gestaltungen mit Konzerntöchtern aufzuweichen.[59]

In der PG 287.11 „Wohnen" sind 116 Mio. Euro Erlöse im Jahr 2029 vorgesehen, die aus einem geplanten Verkauf von 1 % der Anteile an der SAGA Siedlungs-Aktiengesellschaft Hamburg (SAGA) an die HGV Hamburger Gesellschaft für Vermögens- und Beteiligungsmanagement mbH (HGV) resultieren. Durch die Transaktion werden bilanziell stille Reserven gehoben, weil der derzeitige Verkaufswert der Anteile den Buchwert übersteigt. Aus der Hebung resultieren Erlöse für den Haushalt. Bei der HGV löst der Kaufpreis einen Kreditfinanzierungbedarf aus. Im Ergebnis wird der Haushalt also über eine Kreditaufnahme bei der HGV entlastet. Neben dieser Haushaltsentlastung sind für den Rechnungshof keine bedeutsamen operativen Vorteile der Transaktion erkennbar. Der Senat sollte auf diese Transaktion verzichten.[60]

2029 droht durch die kreditfinanzierte Hebung stiller Reserven eine Umgehung der Schuldenbremse.

Der Rechnungshof weist hilfsweise darauf hin, dass er ein solches kreditfinanziertes Geschäft innerhalb der Konzernsphäre als schuldenbremsenrelevant bewertet. Mithin wäre dies auf die Höhe der zulässigen Verschuldung im Jahr 2029 anzurechnen. Die Finanzbehörde hat erklärt, sie wolle dieses Geschäft so behandeln, dass nach den Regeln der Schuldenbremse kein zusätzlicher finanzieller Spielraum entstehe.

Der Rechnungshof hat in den folgenden Abschnitten weitere ausgewählte Beteiligungen in den Blick genommen und Haushaltsrisiken aufgezeigt. Realisieren sich diese Risiken in den Unternehmen der FHH, muss der Kernhaushalt die

---

[58] Beratende Äußerung „Monitoring Schuldenbremse 2015" Bürgerschaftsdrucksache 21/2500 vom 4. Dezember 2015, S. 15 f.

[59] Beratende Äußerung „Monitoring Schuldenbremse 2019" Bürgerschaftsdrucksache 21/19050 vom 18. November 2019, S. 12 f.

[60] In den Jahren 2024 und 2025 wurden vergleichbare Transaktionen durchgeführt. Bisher hat sich der Rechnungshof vor dem Hintergrund nicht ausgeschöpfter Kreditermächtigungen nicht dazu geäußert.

Mittel nachschießen — unter der gegenwärtigen Haushaltsperspektive also zusätzlich einsparen. Die Schlussfolgerung kann deshalb nur heißen: Die Konzernunternehmen müssen wie der Kernhaushalt selbst ihre Leistungen auf den Prüfstand stellen und mindestens so viel zur Haushaltsentlastung beisteuern wie der Kernhaushalt.

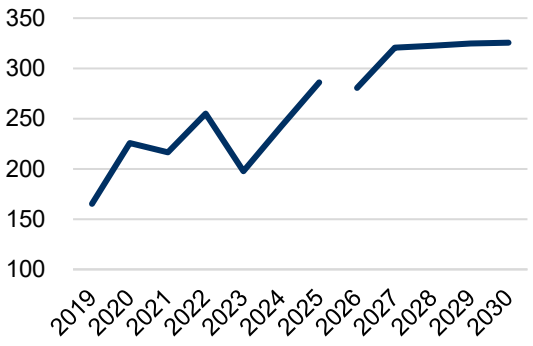
7.2 Universitätsklinikum Hamburg-Eppendorf (UKE)

Das UKE hat einen Anspruch auf Betriebsmittel für die Fakultätsaufgaben und Deckungsmittel für Investitionen als Zuschuss aus dem Haushalt der FHH.[61] In den Jahren 2015 bis 2025 erhöhten sich die **konsumtiven Zuwendungen der FHH an das UKE** um 162 % bzw. hatten eine jährliche durchschnittliche Wachstumsrate von 10 %.[62]

Strukturelle Bedarfe im UKE, insbesondere aus MVM, belasten den Kernhaushalt.

Die Bedarfe des UKE resultieren im Wesentlichen aus Infrastrukturvorhaben, die über MVM abgewickelt werden. Die universitäre Immobiliengesellschaft ist dabei Eigentümerin der Gebäude, während das UKE Miete an diese zahlt. Die Mieten werden anteilig durch die Stadt (für Forschung und Lehre) und das UKE (für die Krankenversorgung) getragen. Im Rahmen des MVM ist vorgesehen, dass das UKE den Anteil an der Instandhaltungsmiete[63] für die Krankenversorgung regelmäßig aus den eigenen Erlösen finanziert. Aufgrund der Herausforderungen im Krankenhausfinanzierungssystem — insbesondere, weil die Kosten für Betrieb und Instandhaltung schneller steigen als die Erlöse aus der Patientenversorgung — gelingt es dem UKE jedoch immer weniger, diesen Anteil tatsächlich zu erwirtschaften.[64]

Konsumtive Zuwendungen UKE
(in Mio. Euro)



Quelle: Eigene Darstellung aus SAP BI

Die Entwicklung der letzten Jahre zeigt, dass die konsumtiven Planansätze in den Haushaltsplänen der FHH für das UKE regelmäßig nicht auskömmlich waren. Insbesondere bei Instandhaltung, aber auch bei Investitionen im MVM kam es wiederholt zu Nachbewilligungen[65]

[61] § 3 Absatz 2 des Gesetzes zur Errichtung der Körperschaft „Universitätsklinikum Hamburg- Eppendorf"(UKEG).
[62] PG 247.16 „Hochschulmedizin", bis 2022 PG 247.07 UKE (Zuwendung), Einzelplan 3.2.
[63] Bürgerschaftsdrucksache 23/1662 vom 30. September 2025, Nr. 4.1.
[64] ebd.
[65] ebd.

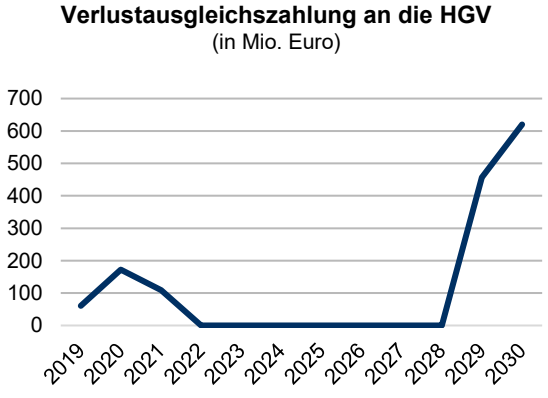
sowie Erhöhungen der Planansätze.[66] So wurden die konsumtiven Planansätze für das UKE – Kosten aus Transferleistungen – für 2026 von ursprünglich 281 Mio. Euro mit einer Nachbewilligungsdrucksache auf 318 Mio. Euro angehoben.[67] Für die Jahre 2027 und 2028 plant der Senat mit 321 Mio. Euro bzw. mit 323 Mio. Euro. Mit anderen Worten: Der Planansatz 2028 liegt in etwa auf dem Niveau von 2026, es gibt keine „Luft" für Kostensteigerungen.

Ob diese Mittel für das UKE ausreichend sind, kann der Rechnungshof nicht abschätzen, sieht hier aber ein Risiko für Mehrbedarfe.

7.3 Hamburger Gesellschaft für Vermögens- und Beteiligungsmanagement

Die HGV ist eine Holding, in der Gewinne und Verluste der dort gebündelten Beteiligungen verrechnet werden. In den vergangenen Jahren konnten die Verluste durch hohe Dividendenausschüttungen der Hapag-Lloyd Aktiengesellschaft ausgeglichen werden. Der daraus resultierende Gewinnvortrag wird voraussichtlich bis einschließlich 2028 genutzt, um Jahresfehlbeträge der HGV auszugleichen. Der Senat geht davon aus, dass **Zuführungen an die HGV** erst ab 2029 erforderlich sein werden. [68]

Dividenden der Hapag-Lloyd haben die rückläufigen Ergebnisse der HGV bislang überdeckt.
Ab 2029 kalkuliert der Senat mit Verlustübernahmen der FHH für die HGV.



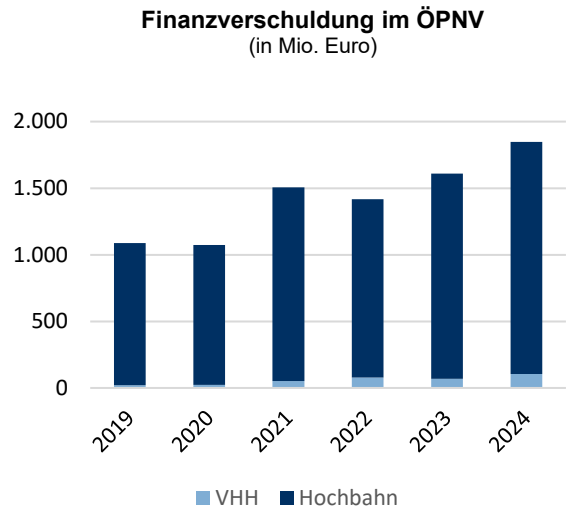
Quelle: Eigene Darstellung aus SAP BI

Hintergrund für diese Zuführungen ist, dass es in der HGV Beteiligungen mit hohen Finanzbedarfen gibt. Die besonders betroffenen Sektoren ÖPNV, Energie und Wohnen sind im Folgenden dargestellt.

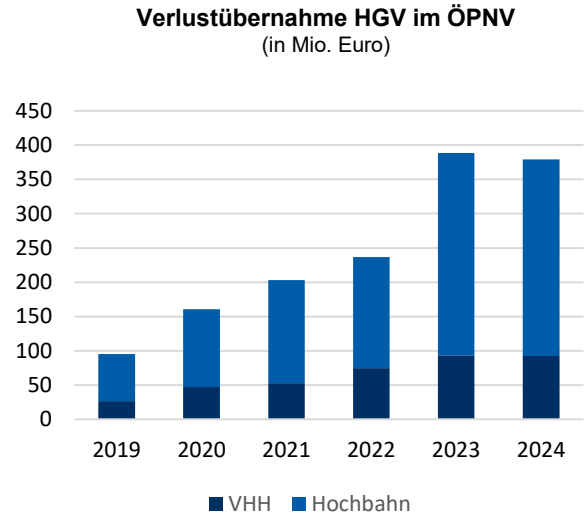
7.3.1 Öffentlicher Personennahverkehr

Die Entwicklung und die Finanzbedarfe bei der Hamburger Hochbahn Aktiengesellschaft (Hochbahn) und der Verkehrsbetriebe Hamburg-Holstein GmbH (VHH) führen zu steigenden Risiken. Die Ausweitung des Angebots (Hamburg Takt) und das Ziel eines CO_2-neutralen Betriebs lösen hohe Bedarfe aus, die in den kommenden Jahren auf den Haushalt durchschlagen werden. [69]

[66] Bürgerschaftsdrucksache 22/16750 vom 5. November 2024.
[67] Bürgerschaftsdrucksache 23/1662 vom 30. September 2025.
[68] Einzelplan 9.2, Erläuterung zum Haushaltsplanentwurf 2027/2028, S. 80.
[69] Eine Studie des Verbandes Deutscher Verkehrsunternehmen geht von Bedarfen in Milliardenhöhe aus: Das Deutschlandangebot 2040, Gutachten Finanzierung ÖPNV 2024-2040, Feb. 2026, S. 16-20, im Internet unter: Das Deutschlandangebot 2040 in der FHH; Abruf 8. Juni 2026.



Quelle: Eigene Darstellung aus Bürgerschaftsdrucksache 23/4152



Quelle: Eigene Darstellung aus Bürgerschaftsdrucksache 23/4152

So steigen die Aufwendungen im Energiebereich, für Investitionen (Umstellung auf emissionsfreie Busflotten bis Anfang der 2030er Jahre) und Infrastrukturprojekte wie den Bau der U-Bahn-Linie U5. Dies resultiert auch in Verschuldung:

- Die **Finanzverschuldung** der Hochbahn stieg von 1,1 Mrd. Euro im Jahr 2019 auf 1,7 Mrd. Euro in 2024. Dies entspricht einem Anstieg um 677 Mio. Euro bzw. 64 % oder einer jährlichen durchschnittlichen Wachstumsrate von 10 %.
- Die **Finanzverschuldung** der VHH stieg von 22 Mio. Euro im Jahr 2019 auf 104 Mio. Euro in 2024. Dies entspricht einem Anstieg um 82 Mio. Euro[70] bzw. 380 % oder einer jährlichen durchschnittlichen Wachstumsrate von 37 %.

Schon jetzt sind die Zuschussbedarfe deutlich höher als noch in den 2010er-Jahren: Die **Verlustübernahme der HGV** für die Hochbahn belief sich 2019 auf 69 Mio. Euro und stieg bis 2024 auf 287 Mio. Euro. Dies entspricht einem Anstieg um 317 % bzw. einer jährlichen durchschnittlichen Wachstumsrate von 33 %. Für die VHH lagen die Verlustübernahmen 2019 bei 27 Mio. Euro und stiegen bis 2024 auf 93 Mio. Euro.[71] Dies entspricht einer Steigerung um 248 % oder einer jährlichen durchschnittlichen Wachstumsrate von 28 %.

7.3.2 Energiesektor

Die Hamburger Energienetze GmbH (HNE) und die Hamburger Energiewerke GmbH (HEnW) stehen vor Investitionsbedarfen in Milliardenhöhe, die maßgeblich durch den verpflichtenden Klimaplan und die Energiewende bestimmt werden. So plant die HNE, das Hamburger Wasserstoff-Industrienetz bis 2031 auf insgesamt 60 Kilometer auszubauen. Die HEnW errichtet zur Erreichung der Klimaneutralität unter anderem die modularen Erzeugungsparks Energiepark Hafen und Energiepark Tiefstack, die die bisherigen Heizkraftwerke ersetzen sollen. Auch der Bau der Kraft-Wärme-Kopplungs-Anlage Dradenau sowie der weiteren Fernwärmesystemanbindung erfordern Investitionen.[72]

[70] Bürgerschaftsdrucksache 23/4152 vom 26. Mai 2026.
[71] ebd.
[72] Geschäftsbericht der HEnW 2025, S. 20.

Die aus diesen Investitionen resultierenden Zinsaufwendungen werden die Ergebnisse beider Unternehmen in den kommenden Jahren belasten, sodass geringere Ergebnisabführungen für einen Verlustausgleich innerhalb der HGV zur Verfügung stehen werden.[73]

Die Zinsaufwendungen aus den Milliardeninvestitionen von HNE und HEnW belasten die Ergebnisse der Unternehmen spürbar.

7.3.3 Wohnungswirtschaft

Innerhalb der SAGA ist infolge steigender Kosten in den kommenden Jahren mit finanziellen Belastungen zu rechnen. Für das Jahr 2025 fielen für Instandhaltung, Modernisierung und Neubau Gesamtaufwendungen in Höhe von 597 Mio. Euro an.[74]

Zur Erreichung der Vorgaben aus dem Klimaschutzgesetz ist zudem eine energetische Sanierung des Wohnungsbestands in Höhe von rund 1,1 Mrd. Euro bis zum Jahr 2033 vorgesehen.[75] Dies wird die Ergebnisse der SAGA in den kommenden Jahren beeinflussen und voraussichtlich dazu führen, dass weniger Gewinnabführung zur Verfügung steht.[76]

7.4 Landesbetrieb Immobilienmanagement und Grundvermögen

Bereits im Bericht zur Haushaltslage 2024 hat der Rechnungshof auf die Bedarfe des Landesbetrieb Immobilienmanagement und Grundvermögen (LIG) infolge der geänderten Bodenpolitik hingewiesen.[77] Hier waren bereits ab 2023 Zuführungen aus dem Kernhaushalt erforderlich, um erwartete und geplante Investitionsmaßnahmen abzusichern.[78]

Investitionstätigkeit 2025 im LIG blieb deutlich hinter dem Planansatz zurück.

Die Entwicklung setzt sich auch mit dem Haushaltsplan-Entwurf ab 2027 fort. Für die Jahre 2027 und 2028 sind eigenkapitalstärkende Zuführungen aus dem Kernhaushalt in Höhe von insgesamt 230 Mio. Euro geplant.

[73] Geschäftsbericht der HGV 2024, S. 52 und Einzelplan 9.2, Haushaltsplan-Entwurf 2027/2028, Anlage 2.
[74] Bericht über die Prüfung des Jahresabschlusses der SAGA 2025, S.54.
[75] Geschäftsbericht der HGV 2024, S. 53.
[76] Einzelplan 9.2, Haushaltsplan-Entwurf 2027/2028, Anlage 2.
[77] Haushaltslage 2024, Beratende Äußerung nach § 81 Absatz 2 LHO, Bürgerschaftsdrucksache 22/16181 vom 4. September 2024, Tz. 3.
[78] 2023: 67 Mio. Euro, 2024: 319 Mio. Euro, 2025: 400 Mio. Euro und 2026: 200 Mio. Euro.

Trotz der Kapitalzuführungen blieben die Investitionstätigkeiten — insbesondere bei Ankäufen — in der Vergangenheit deutlich hinter den Planansätzen zurück.[79] Hieran zeigt sich, dass allein die Zuführungen aus dem Kernhaushalt noch nicht sicherstellen, dass konkrete Investitionsmaßnahmen umgesetzt werden.

[79] Jahresabschluss und Lagebericht zum 31. Dezember 2025 LIG, Anlage 6: Kapitalflussrechnung.

8. Anhang: Schuldenbremse im Bund

Hamburgische Haushaltspolitik wird beeinflusst und begrenzt durch Entscheidungen auf Bundesebene. Zentral ist dabei die grundgesetzliche Schuldenbremse. Gerade in haushaltspolitisch schwierigen Zeiten können kluge Verschuldungsgrenzen

- einerseits die erforderlichen Verschuldungsmöglichkeiten eröffnen,
- andererseits aber auch die Verschuldung auf das finanzpolitisch und volkswirtschaftlich vertretbare Maß begrenzen

und damit letztlich auch Hamburg Orientierung geben und politischen Rechtfertigungszwang (in beide Richtungen) reduzieren.

Deshalb setzt sich der Rechnungshof für eine klug gestaltete Reform der Schuldenbremse ein.

8.1 Änderung im Jahr 2025

Mit den im März 2025 beschlossenen Änderungen des Grundgesetzes wurden die Möglichkeiten zur Verschuldung erheblich erweitert[80]:

- Verteidigungs- und weitere sicherheitsbezogene Ausgaben sind von der Schuldenbremse ausgenommen, soweit sie 1 % des nominalen BIP übersteigen.
- Der Bund konnte ein Sondervermögen für Investitionen in Infrastruktur und Klimaneutralität mit eigener Kreditermächtigung von bis zu 500 Mrd. Euro errichten; 100 Mrd. Euro sind davon für die Länder und Gemeinden vorgesehen.
- Für die Gesamtheit der Länder wird eine strukturelle Kreditaufnahmemöglichkeit von 0,35 % des nominalen BIP geschaffen.

[80] Der Bundesrechnungshof hat hierzu kritisch Stellung genommen. Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO „Gesetzentwürfe verschiedener Fraktionen zur Änderung der Artikel 87a Absatz 1a sowie Artikel 109 und 115 des Grundgesetzes und zur Einfügung eines Artikels 143h in das Grundgesetz“ vom 13. März 2025, im Internet unter: https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2025/grundgesetz-volltext.pdf?__blob=publicationFile&v=3 abrufbar (Abruf 26. Mai 2026).

Die deutschen Staatsschulden sind infolgedessen im Jahr 2025 um 144 Mrd. Euro auf 2,84 Billionen Euro gestiegen. Die Schulden des Bundes einschließlich seiner Extrahaushalte wuchsen dabei um 107 Mrd. Euro. Bei Bundesländern und Gemeinden schlug ein Plus von 19 Mrd. Euro bzw. 25 Mrd. Euro zu Buche.[81]

Auch in den Folgejahren ab 2026 wird der Schuldenstand des Bundes — bei Umsetzung der aktuellen Planungen — erheblich ansteigen. Von 2026 bis 2029, also innerhalb von nur vier Jahren, werden sich die Zinsausgaben im Bundeshaushalt auf 66,5 Mrd. Euro verdoppeln.[82]

Gegenwärtig kann das Wirtschaftswachstum mit der Entwicklung der Verschuldung nicht annähernd Schritt halten. Die Bundesbank geht davon aus, dass unter Fortgeltung der aktuellen Regeln die strukturelle Defizitquote bei etwa 4 % liegen und die Gesamtverschuldung bis 2040 auf fast 90 % des BIP steigen wird.[83] Die Referenzwerte[84] der EU-Fiskalregeln wären damit erheblich überschritten.

8.2 Auswirkungen auf Hamburg

Auf Hamburg heruntergebrochen zeigt sich ein ähnliches Bild: Der finanzielle Spielraum Hamburgs erweitert sich durch die Zuweisungen aus dem Sondervermögen und die Möglichkeit einer strukturellen Kreditaufnahme mit über 600 Mio. Euro jährlich erheblich. Die vorgelegten Planungen des Senats gehen von der vollständigen Nutzung sämtlicher Verschuldungsmöglichkeiten für die Jahre 2027 bis 2030 aus.

---

[81] Pressenotiz der Deutschen Bundesbank vom 31. März 2026, im Internet unter: https://www.bundesbank.de/de/presse/pressenotizen/deutsche-staatsschulden-992718 abrufbar (Abruf 21. Mai 2026).

[82] Stellungnahme des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung „Eckwerte für den Bundeshaushalt 2027 und die Finanzplanung 2028 bis 2023“ vom 20. April 2026, im Internet unter: https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/BWV-Veroeffentlichung/bwv-eckwerte-2027.pdf?__blob=publicationFile&v=4 abrufbar (Abruf 26. Mai 2026).

[83] Beitrag der Deutschen Bundesbank zur Weiterentwicklung der Schuldenbremse vom 11. November 2025, im Internet unter: https://www.bundesbank.de/de/aufgaben/themen/weiterentwicklung-der-schuldenbremse-ein-beitrag-der-bundesbank-zur-reformdiskussion-970538 abrufbar (Abruf 20. Mai 2026).

[84] 3 % Defizitquote und 60 % Schuldenquote.

Der Schuldenstand der Stadt – bereinigt um die durchgeleiteten Kredite der FSA – wird, wenn sich die Kreditaufnahmen wie geplant realisieren,

- von 23,2 Mrd. Euro zum 31. Dezember 2025
- auf 36,4 Mrd. Euro zum 31. Dezember 2030 steigen.[85]

Die ersten Folgen daraus lassen sich in der aktuellen Planung bereits ablesen: Die Zinskosten steigen (netto, also nach Erstattungen von der FSA) von 128 Mio. Euro im Jahr 2025 auf 799 Mio. Euro im Jahr 2030 an (vgl. S. 14).

In einem schwieriger werdenden geopolitischen und finanzwirtschaftlichen Umfeld könnten die Zinsen weiter steigen. Auch Hamburg ist nicht gegen eine Verschuldungsspirale gefeit.

8.3 Weiterentwicklung der Schuldenbremse

Die Expertenkommission für die Modernisierung der Schuldenregel hat bislang keinen Vorschlag zur Fortentwicklung vorgelegt.

Der Rechnungshof sieht die Notwendigkeit, dass eine künftige Schuldenbremse einerseits der gegenwärtig stark wachsenden Verschuldung verlässlich Einhalt gebietet und andererseits nicht als Wachstumsbremse wirkt.

Die Bundesbank schlägt ein dreistufiges Reformmodell [86] vor: Nach einer Anfangs- und Übergangsphase, in der ein schrittweiser Rückbau der jährlichen Defizite anzustreben ist, soll in der sog. Zielzone — nach Auslauf des Sondervermögens — ab 2036 für zusätzliche Sachinvestitionen eine verstetigte Kreditermächtigung in Höhe von 0,8 % des BIP für den Bund gelten, und zwar unabhängig von der Schuldenquote.

Daneben sollen strukturelle Kreditspielräume für Bund und Länder fortbestehen, die nunmehr aber von der Schuldenquote abhängen sollen: Liegt diese oberhalb von 60 % des BIP, sollen Bund und Länder jeweils nur noch Schulden in

[85] Eigene Berechnung aus SAP BI und Finanzbericht 2027/2028, Tabelle 3 „Geplante Nettokreditaufnahme/Nettotilgung im Kernhaushalt".

[86] Publikation der Deutschen Bundesbank „Wie die Schuldenbremse weiterentwickelt werden könnte" vom 11. November 2025, im Internet unter: https://publikationen.bundesbank.de/publikationen-de/berichte-studien/wie-die-schuldenbremse-weiterentwickelt-werden-koennte-970752 abrufbar (Abruf 21. Mai 2026).

Höhe von 0,1 % des BIP aufnehmen dürfen, um den 60-Prozent-Anker für die Schuldenquote wieder zu erreichen und den europäischen Regeln damit Rechnung zu tragen. Liegt sie unterhalb dieser Schwelle, soll es bei jeweils 0,35 % des BIP bleiben.

Der Vorschlag der Bundesbank setzt an den richtigen Stellen an und ist für den Rechnungshof insgesamt überzeugend:

- Er ermöglicht die Verstetigung von Investitionen, auch über die Laufzeit des Sondervermögens hinaus, und kann damit zur Verbesserung der vorhandenen Infrastruktur beitragen.
- Er setzt an der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit an, indem die Höhe der Verschuldung ins Verhältnis zur Wirtschaftsleistung gesetzt wird.
- Er orientiert sich bereits in der Übergangsphase an den unionsrechtlichen Vorgaben und würde diese fest in nationales Recht verankern.

Diskussionen in Politik und Wissenschaft setzen teilweise an dem Zweck von Ausgaben als Verschuldungsbegründung an: Maßnahmen in Infrastruktur und Klimaneutralität, Bildung und Wissenschaft, Forschung und Innovation werden als zu privilegierende, kreditfinanzierte Investitionsausgaben diskutiert. Zudem soll die Bereichsausnahme für Verteidigung, insbesondere für Zivilschutzbedarfe der Länder, geöffnet werden. Die Ausweitung der Verschuldung müsse zudem genutzt werden, um zusätzliche Wachstumsimpulse zu setzen und dürfe nicht ohnehin geplante Investitionen ersetzen.

Der Rechnungshof sieht diese Vorschläge kritisch: Eine Zweckbindung der Kredite wirft Abgrenzungsprobleme auf, wie sie bereits in der Vergangenheit (vor 2009) mit der Verknüpfung von Verschuldung und Investitionsbegriff zutage getreten waren und wie sie aktuell im Zusammenhang mit den Infrastrukturinvestitionen aus dem Sondervermögen des Bundes bestehen. Es bestünde die Gefahr, dass mit einer solchen Änderung faktisch nur eine Erweiterung des allgemeinen Verschuldungsspielraums erreicht würde. Denn: Der Euro im Haushalt ist nicht „eingefärbt“. Es lässt sich nicht erkennen, ob ein schuldenfinanzierter Euro tatsächlich zusätzlich in Bildung fließt oder nur einen Euro aus Steuereinnahmen verdrängt, der dann andernorts im

Haushalt Löcher stopfen kann. Auch die Zusätzlichkeit der Investitionstätigkeit lässt sich kaum messen oder belegen: Es gibt spätestens ab dem „Jahr zwei" einer entsprechenden Regelung keine Ausgangsbasis mehr, gegen die die Zusätzlichkeit gemessen werden könnte. Denn eine solche Ausgangsbasis könnte nur eine hypothetische und mithin praktisch beliebige Haushaltsplanung ohne die entsprechenden Verschuldungsspielräume sein. Auch die Verknüpfung des Kriteriums der Zusätzlichkeit mit einer Investitionsquote schafft angesichts der Abweichungen zwischen dem Plan und der tatsächlichen Umsetzung nicht die notwendige Klarheit.

Sowohl die Bindung der Mittel an Investitionszwecke als auch deren Zusätzlichkeit sind politisch-programmatische Begriffe und Ziele, aus denen sich keine hinreichend bestimmte und überprüfbare gesetzliche Regelung formen lässt. Der Rechnungshof rät daher dazu, sich dafür einzusetzen, den Vorschlag der Bundesbank aufzunehmen und auf dieser Basis die Schuldenbremse weiterzuentwickeln.

Der Rechnungshof rät:
Weiterentwicklung der Schuldenbremse auf Basis des Vorschlags der Bundesbank.

Hamburg, den 20. August 2026

Dr. Manfred Jäger

Philipp Häfner

Elisabeth Seeler-Kling

Dr. Julia Friedland

Friedhelm Imkampe

Dr. Claudia Stapel-Schulz

Abkürzungsverzeichnis

AB	Aufgabenbereich(e)
AöR	Anstalt öffentlichen Rechts
AsylbLG	Asylbewerberleistungsgesetz
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
ebd.	ebenda
FHH	Freie und Hansestadt Hamburg
FSA	Freie und Hansestadt Hamburg FinanzServiceAgentur AöR
F&W	F & W Fördern & Wohnen AöR
GMK	Globale Minderkosten
HEnW	Hamburger Energiewerke GmbH
HGV	HGV Hamburger Gesellschaft für Vermögens- und Beteiligungs-management mbH
HNE	Hamburger Energienetze GmbH
Hochbahn	Hamburger Hochbahn Aktiengesellschaft
HPA	Hamburg Port Authority AöR
IT	Informationstechnik
LHO	Haushaltsordnung der Freien und Hansestadt Hamburg – Landeshaushaltsordnung
LKEG	Länder- und Kommunalentlastungsgesetz
LIG	Landesbetrieb Immobilienmanagement und Grundvermögen
LuKIFG	Gesetz zur Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen von Ländern- und Kommunen
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
MVM	Mieter-Vermieter-Modell(e)
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
PG	Produktgruppe(n)
SAGA	SAGA Siedlungs-Aktiengesellschaft Hamburg
SAP BI	SAP Business Intelligence
SGB	Sozialgesetzbuch
SNHG	Gesetz zur strategischen Neuausrichtung des Haushaltswesens der Freien und Hansestadt Hamburg
UKE	Universitätsklinikum Hamburg-Eppendorf
UKEG	Gesetz zur Errichtung der Körperschaft Universitätsklinikum Hamburg-Eppendorf
VHH	Verkehrsbetriebe Hamburg-Holstein GmbH
VZÄ	Vollzeitäquivalente