31. August 2026

Rechnungshof legt „Beratende Äußerung Haushaltslage 2027/28“ vor

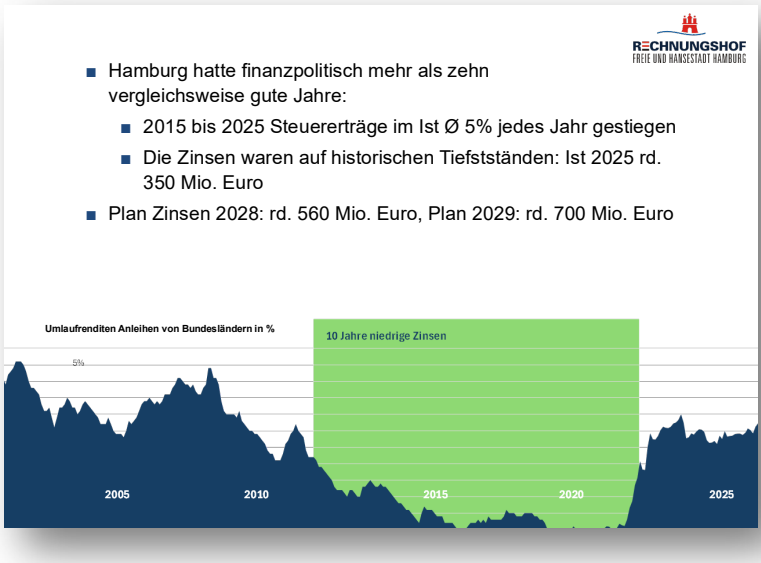
- Es gilt das gesprochene Wort. -

Ich möchte zu Beginn zwei Sätze zur Haushaltslage zitieren, die wir zum vorangegangenen Haushaltsplan-Entwurf 2025/26 geschrieben hatten:

„Die vergangenen Jahre waren Jahre einer guten Haushaltslage. Senat und Bürgerschaft müssen sich bewusst sein, dass eine solche gute Lage erfahrungsgemäß nicht ewig währt“.

Jetzt ist der Moment gekommen, an dem die über 10 Jahre insgesamt gute Haushaltslage kippt: Bereits ab sofort, also Mitte 2026, ist der Haushalt der Stadt defizitär. Und er soll nach dem jetzt vom Senat aufgestellten Haushaltsplan-Entwurf 2027/2028 auch in den kommenden Jahren weiter Defizite machen.

Die vergangenen 10 Jahre waren eine Zeit von Wachstum und Überschüssen im Haushalt – trotz der Einbrüche während Corona und zu Beginn des Ukrainekriegs. Die 10 Jahre waren eine wirtschaftlich stabile Phase mit historisch extrem niedrigen Zinsen. Die Wirkung darf man nicht unterschätzen, denn Hamburg konnte in dieser Zeit eine doppelte Dividende einfahren: Überschüsse im Haushalt konnten zur Tilgung verwendet werden und die dann reduzierten Schulden konnten zu extrem niedrigen Zinsen umgeschuldet werden. Im Haushalt hat das mindestens eine halbe Milliarde neuen Spielraum geschaffen – jedes Jahr, mindestens zehn Jahre lang. Zinsausgaben 2025 im Ist: nur rd. 350 Mio. Euro.



Jetzt wirkt der Effekt genau umgekehrt. Zinsausgaben im Plan 2028: rd. 560 Mio. Euro (ohne den auf die Konzernunternehmen entfallenden Anteil). 2029 sind es dann schon rund 700 Mio. Euro. Die Schulden steigen wieder, und zwar sehr deutlich und die neuen Schulden müssen zudem zu drei Prozentpunkten höheren Zinsen aufgenommen werden als zu den besten Zeiten. Gegenüber dem letzten Istwert steigt der Planansatz für Zinsen jetzt um über eine halbe Milliarde Euro – mit steigender Tendenz.

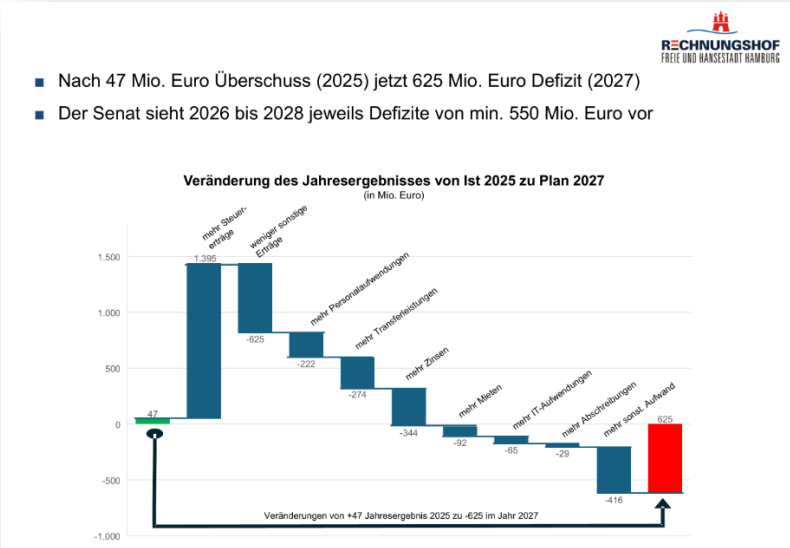
Die Phase finanzwirtschaftlich guter Jahre ist zu Ende. Es gibt einen Trendbruch.

Der Senat legt der Bürgerschaft den Haushaltsplan-Entwurf 2027/2028 vor, der in beiden Jahren defizitär ist, also mit einem Verlust abschließt. 2027 beträgt das Haushaltsdefizit 625 Mio. Euro, 2028 immer noch 550 Mio. Euro. Der haushaltsrechtlich zwingende Ausgleich von Ertrag und Aufwand kann nur durch die Entnahme aus der Allgemeinen Rücklage erreicht werden. Diese ist am Ende der aktuellen Planung nahezu aufgebraucht. Die Lage ist so deutlich gekippt, dass der Senat in seiner Pressekonferenz anlässlich des Beschlusses über den Planentwurf im Juni außerdem bereits einen Verlust für das laufende Jahr angekündigt hat. Der Erste Bürgermeister und der Finanzsenator haben ein Defizit von bis zu einer Milliarde für 2026 in Aussicht gestellt. Wir denken, in der Zahl steckt auch ein gutes Stück Erwartungsmanagement. Wir schätzen aufgrund der Umschichtungen, die in den vergangenen Jahren zum Jahresende notwendig waren, dass das Defizit 2026 in einer Größenordnung von 600 Mio. Euro liegen könnte.

Apropos Erwartungsmanagement: Es sollte im Herbst nicht heißen: „*600 Mio. Euro Verlust ist weniger als die befürchtete eine Milliarde!*“. Nein, richtiger ist der Satz: „*600 Mio. Euro Verlust statt eines ausgeglichenen Haushalts wie im Plan für 2026!*“

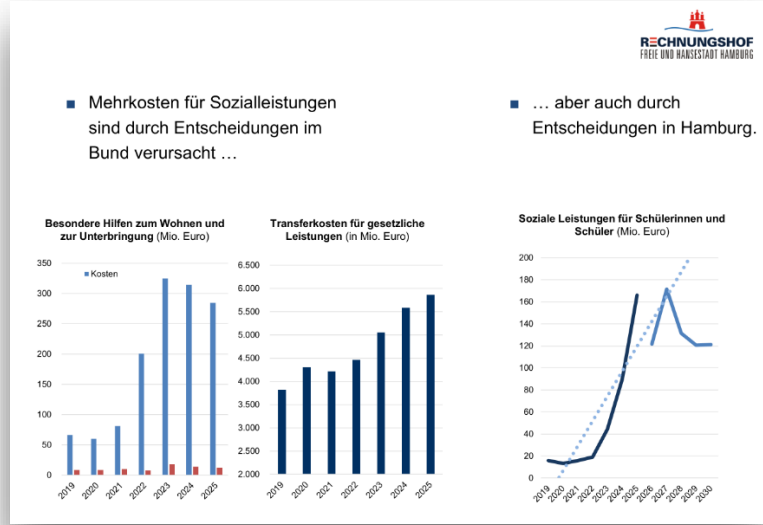
Die Haushaltslage ist also schon 2026 gekippt, und zwar von ‚ausgeglichen‘ zu ‚deutlich defizitär‘. Was sind die Ursachen?

Rein numerisch kann man die Entwicklung in einem Wasserfalldiagramm zeigen, das die Veränderung der großen Kosten- und Erlösarten zwischen dem Abschluss 2025 und dem Plan 2027 zeigt.



Es zeigt sich, dass die Ursache nicht darin liegt, dass die Erträge insgesamt zurückgegangen sind. Es sind die Kosten, die überproportional gewachsen sind. 344 Mio. Euro mehr Zinsen, 274 Mio. Euro mehr Transferleistungen (also vor allem Sozialleistungen), 222 Mio. Euro mehr Personalkosten. Dazu noch 416 Mio. Euro Mehraufwand in vielen kleineren Aufwandsarten. In Summe sind das fast 1,3 Mrd. Euro Mehrkosten. So schnell kann die Einnahmeseite oder die Einwohnerzahl nicht mitwachsen.

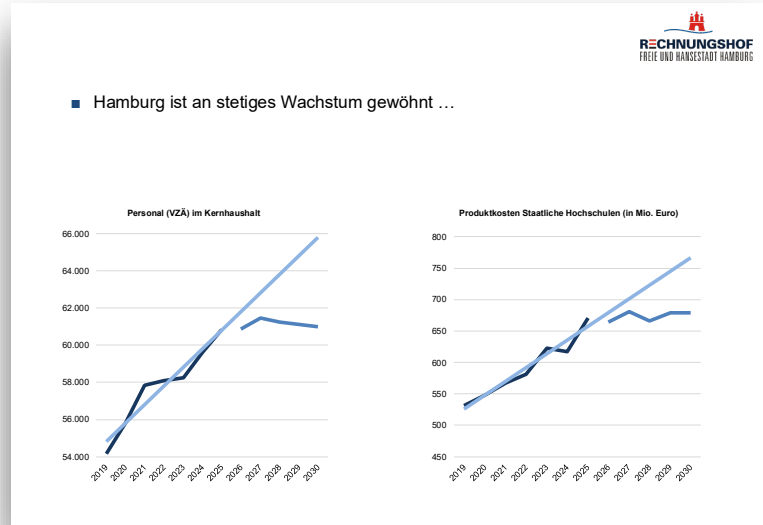
Ist diese Haushaltskrise hausgemacht oder durch den Bund verursacht? Beides, heißt wohl die zutreffende Antwort …



Natürlich haben hohe Sozialleistungen aufgrund bundesgesetzlich geregelter Leistungsansprüche den Haushalt belastet. Die Grafiken links zeigen die Entwicklung der gesetzlichen Transferleistungen insgesamt und die Kosten des Produkts, in der sich die Flüchtlingsunterbringung niederschlägt. Aber Hamburg hat an einer ganzen Reihe von Stellen eben auch „noch einen obendrauf gesetzt“. Soziale Leistungen für Schülerinnen und Schüler heißt eine Produktgruppe (Grafik rechts), in der es aufgrund von Entscheidungen in Hamburg steil mit den Kosten nach oben ging. Ich komme darauf noch einmal zurück …

Hamburg war lange an gute, stetig wachsende Haushalte gewöhnt. Jetzt muss umgesteuert werden.

Die beiden folgenden Grafiken zeigen zwei Bereiche, in denen die Gewöhnung hoch und das Umsteuern für Senat und Bürgerschaft, aber auch für alle Betroffenen, vermutlich schmerzhaft wird.



Linke Grafik: Personalaufbau. In der Verwaltung sind in den vergangenen 10 Jahren jedes Jahr um die 1.000 neue Stellen (technisch: Vollzeitäquivalente) hinzugekommen. Auch jetzt (2027) soll die Linie noch einmal steigen, erst ab 2028 soll dann Personal abgebaut werden.

Rechte Grafik: Die Hochschulen sind ein Beispiel für die Sphäre, die „nicht mehr Kernhaushalt“ aber auch „noch nicht Konzernunternehmen“ ist. Die Hochschulen bekommen zwar nicht weniger (konsumtive) Mittel. Aber sie bekommen in den nächsten Jahren eben auch nicht wirklich mehr.

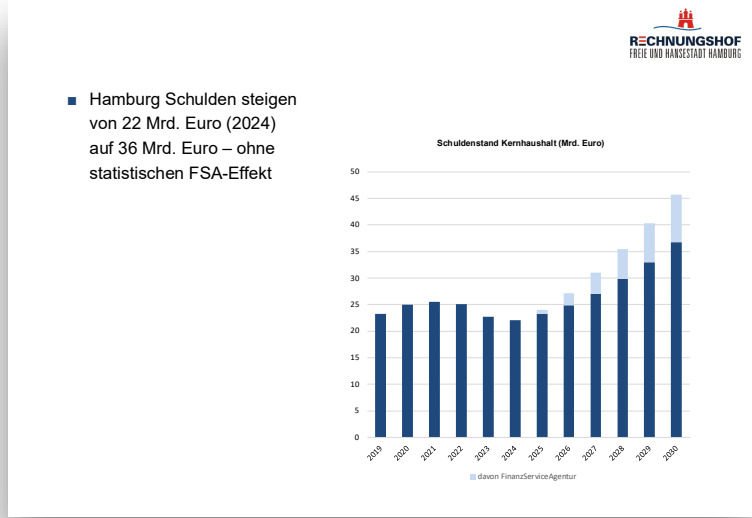
Hier zeigt sich wie es aussieht, wenn Hamburg kein Wachstum mehr verteilen kann. Die Defizite zwingen zum Sparen. Es gibt zwei mögliche Sichtweisen darauf:

„*Die Stagnation ist angesichts der Inflation eine schmerzhafte Kürzung. Und angesichts der Kürzung wird Einiges, was es heute noch gibt, dem Rotstift zum Opfer fallen*.“

Aber auch der folgende Satz ist möglich: „*Es ging 10 Jahre bergauf. Jetzt muss Hamburg sparen und was zuletzt hinzugekommen ist, wird durch die Inflation wieder abschmelzen. Aber das Niveau, auf dem das stattfindet, bleibt höher als in manchem anderen Bundesland.“*

Senat, Bürgerschaft und Stadtgesellschaft müssen den zweiten Satz annehmen und auf die Sparaufgabe mit dem Willen schauen, das Defizit schnell und konsequent abzubauen. Das wird Leistungsverluste mit sich bringen, aber auch wenn wir auf das Haushaltsniveau von 2020 zurückgehen müssen, bleibt Hamburg ein finanzstarker Stadtstaat mit hohem Leistungsniveau.

Zu dem strukturellen Defizit im Haushalt tragen die steigenden Zinskosten bei, die aus dem Defizit und den Konjunkturkrediten resultieren. Der Senat rechnet damit, dass ein schwaches Wirtschaftswachstum zu unter dem Trend liegenden Steuerträgen führt. Dieser konjunkturbedingte Effekt muss nach dem Haushaltsrecht nicht durch Einsparungen ausgeglichen werden. Er kann durch konjunkturbedingte Verschuldung ausgeglichen werden. Mehr als 1.400 Mio. Euro jedes Jahr für Konjunkturkredite, in Summe der Jahre 2027 und 2028 noch einmal 3.400 Mio. Euro Schulden – und noch einmal 100 Mio. Euro Zinsen jedes Jahr.



Hinzu kommt, dass auch die Verschuldung im Konzern drastisch steigt. Prominentestes Beispiel ist die Hochbahn: Hohe Investitionen, die kreditfinanziert werden, auch dadurch hohe Zuschussbedarfe aus dem Haushalt. Die hellblauen Balken zeigen einen Teil davon. Sie repräsentieren die Verschuldung, die seit Neustem im Kernhaushalt gezählt wird, wirtschaftlich aber durch die Konzernsphäre verursacht ist. Den Zinsen, die der Kernhaushalt zahlt, stehen Erstattungen der Konzerntöchter gegenüber. Das entlastet. Aber: Viele Tochterorganisationen sind eben auch Zuschussempfänger und so belastet ein nicht unerheblicher Teil der Konzernschulden eben doch wieder den Haushalt.

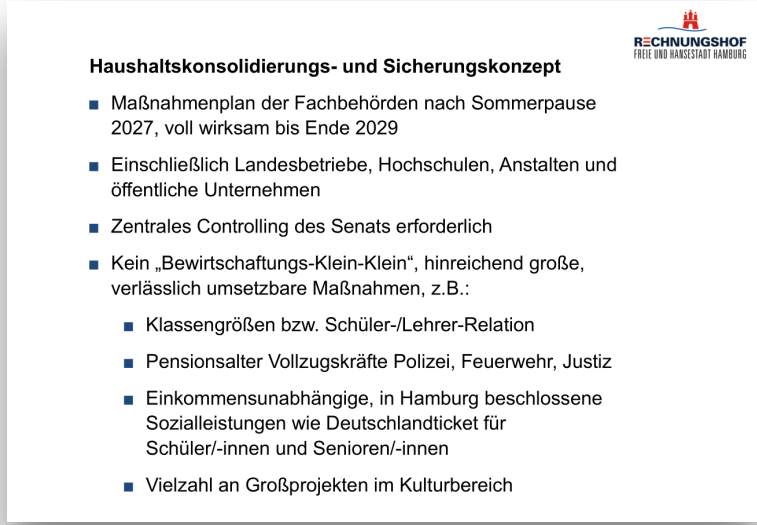
Die Grafik zeigt den Kern des Haushaltsproblems, das Hamburg ab sofort hat. Die Schulden steigen rasant. Geht das so weiter, wäre selbst das traditionell finanzstarke Hamburg nicht vor einer Schuldenspirale gefeit. Deshalb ist es der beste Weg, jetzt mit klaren Entscheidungen das Defizit abzubauen und nicht auf das Prinzip Hoffnung zu setzen.

Der Senat hat ein Haushaltskonsolidierungs- und Sicherungskonzept für Anfang 2027 angekündigt. Wir haben den Senat so verstanden, dass dies nicht die „Sparmaßnahmen“ enthält, sondern nur die Sparziele auf die Behörden verteilt. Die Haushaltskonsolidierung wird also in Behördenverantwortung umgesetzt. Diese strategische Entscheidung des Senats ist nachvollziehbar. Gleichzeitig haben der Erste Bürgermeister und der Finanzsenator in Ihrer Pressekonferenz zum Haushaltsplan-Entwurf zwei Maßnahmen bereits benannt: Das Einfahren einer Digitalisierungsrendite und die Erhöhung der Arbeitszeit für Beamtinnen und Beamten. Die beiden Maßnahmen markieren das Spektrum, in dem man Konsolidierung organisieren kann. Arbeitszeiterhöhung ist eine große und angemessene Maßnahme, die alle Behörden entlasten wird. Die Digitalisierungsrendite einzufahren ist zwar eine höchst sinnvolle Maßnahme, aber zu klein und zu unsicher, um ein Haushaltsproblem von mehreren hundert Millionen Euro verlässlich zu lösen.

Der Rechnungshof mahnt deshalb: Es braucht klare Entscheidungen und Maßnahmen, die der Größe des Defizits gerecht werden. Der Rechnungshof warnt vor einem „Klein-Klein“. Kein ‚an der Uni die Neuanschaffungen der Bücher in der Bibliothek reduzieren‘, kein ‚in den Behörden die Mittel für die Fortbildung kürzen oder alle freiwerdenden Stellen sechs Monate

unbesetzt lassen‘. Diese Maßnahmen sind „Klein-Klein“ in der laufenden Bewirtschaftung. Sie verwalten Mangel, ohne dass klare Kürzungsentscheidungen getroffen werden.

Der Rechnungshof nennt in seinem Bericht zur Haushaltslage konkrete Maßnahmen als Beispiele, die von der Größe und der Umsetzbarkeit zum Konsolidierungsziel passen: Klassengrößen bzw. Schüler-Lehrer-Relationen anpassen, Pensionsalter von Beamtinnen und Beamten im Vollzugsdienst heraufsetzen oder das kostenlose Deutschlandticket für alle Schülerinnen und Schüler einschränken.



Das Deutschlandticket für Schülerinnen und Schüler ist ein Beispiel: Familienpolitisch sehr wünschenswert! Aber: der reguläre Preis von 63 Euro ist bereits subventioniert. Früher haben Eltern zwischen 40 und 60 Euro für zwei Zonen im HVV ausgegeben – heute kostet das Deutschlandticket mit weit mehr an Leistung unter Berücksichtigung der allgemeinen Preissteigerung eher weniger. Es einkommensunabhängig allen Familien umsonst zu geben, kostet über 100 Millionen Euro pro Jahr. Die jetzt vom Senat angekündigte neue „Schutzgebühr“ beträgt 19 Euro pro Jahr – mithin 2% Kostenbeteiligung – also so gut wie nichts. Wie gesagt: wünschenswert. Aber gegenwärtig wohl nicht finanzierbar.

Erste Botschaft des Rechnungshofs daher: Wir fordern den Senat auf, klare Entscheidungen über robuste Maßnahmen zu treffen. Selbstverständlich liegt die Konsolidierungsaufgabe zuallererst in den zuständigen Behörden und Ämtern. Aber der Senat muss sicherstellen, dass überall mit dem gleichen klaren Maßstab an der Konsolidierung gearbeitet wird. Der Senat und für ihn die Finanzbehörde müssen ein robustes Controlling einrichten, das sicherstellt, dass das Konsolidierungsziel erreicht wird.

Die zweite Botschaft des Rechnungshofs: Das Ziel des Haushaltskonsolidierungs- und Sicherungskonzepts muss auf eine Milliarde hochgesetzt werden. Denn: Im Haushaltsplan-Entwurf stecken erhebliche Risiken. „Das war schon immer so!“ mag man einwenden. Richtig, aber in der Vergangenheit gab es recht große Puffer im Einzelplan 9.2, also in zentralen Reservetöpfen. Der aktuelle Haushaltsplan-Entwurf fährt diese deutlich herunter. Für 2026 sind noch 1,2 Mrd. Euro in zentralen Reservetöpfen veranschlagt, für 2027 sind es nur noch 700 Mio. Euro.

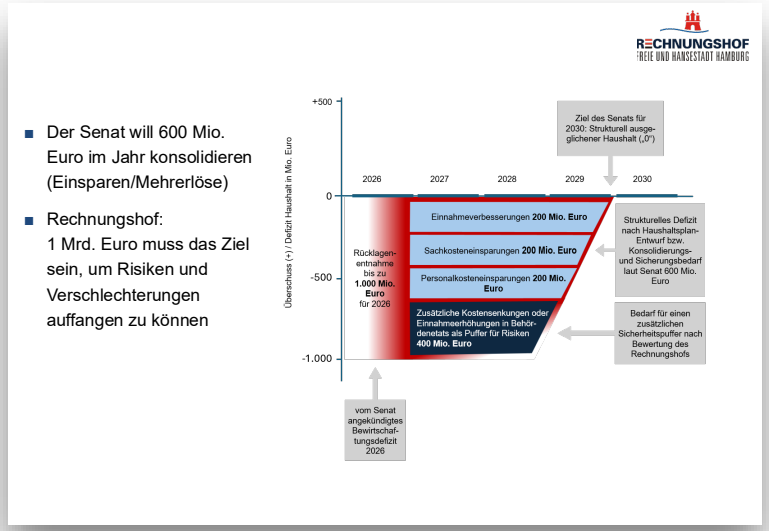
Wir nennen in unserem Bericht u. a. folgende Risiken:

- Die Aufwendungen für Sozialleistungen sind für 2027 auf dem Ist-Niveau von 2025 veranschlagt. Wir sehen, wie sich der Senat im Bund und in Hamburg bemüht, den Kostenanstieg zu bremsen. Aber dass dies schon 2027 so große Erfolge zeitigt, dass der Ansatz ausreicht, ist höchst fraglich.
- Die Stadt hat jedes Jahr mehr Personal. In den vergangenen zehn Jahren kamen jedes Jahr 1.000 neue Stellen hinzu. Auch jetzt soll es noch einmal eine letzte Wachstumsstufe von 2026 auf 2027 geben, bevor dann gespart wird. In der Beratenden Äußerung „Monitoring Schuldenbremse“ hat der Rechnungshof bereits 2019 davor gewarnt, dass aus einzelnen finalen Wachstumsstufen im Rückblick eine Wachstumstreppe über viele Jahre entsteht. Genau das ist eingetreten. Die hier angekündigte letzte Wachstumsstufe heißt wiederum: Es wird erst einmal gerade nicht gespart. Bisher hat der Senat nicht bewiesen, dass es ihm gelingt, die Personalkosten zu begrenzen – hier liegt ein weiteres bedeutendes Haushaltsrisiko.

Neben diesen beiden Risiken im Haushaltsplan-Entwurf weist der Rechnungshof auf die Unsicherheiten hin, die sich aus geopolitischen Spannungen, aus der Entwicklung des Ölpreises und damit der Inflation ergeben, aus Handelskonflikten, dem demografischen Wandel oder den Kosten für die Bewältigung des Klimawandels. Der Erste Bürgermeister hat vor zwei Wochen mehr Geld für die Kommunen in Deutschland angemahnt. Sollte im Herbst eine Entlastung kommen, wäre das auch für Hamburg gut. Aber: Die Risiken bleiben größer als die Chancen. Wenn es konjunkturell und gesamtwirtschaftlich so kommt, wie bei der Haushaltsplanung unterstellt, können wir froh sei. Es gibt durchaus Szenarien, dass es in den kommenden Jahren noch schwieriger werden könnte. Ich denke: Wenn es gut kommt, kommt es nur so (schwierig) wie geplant …

All dies lässt den Rechnungshof zu dem Schluss kommen, dass nicht nur das akute Defizit von 600 Mio. Euro abgebaut werden muss, sondern dass die Behörden in ihren Etats in Summe eine Milliarde Euro strukturell einsparen.

Wir haben uns folgendes Bild von dem Konzept des Senats gemacht: Das angekündigte „Haushaltskonsolidierungs- und Sicherungskonzept“ soll 200 Mio. Euro Einnahmenverbesserungen, 200 Mio. Euro Sachkosteneinsparungen und 200 Mio. Euro Personalkosteneinsparungen erbringen. Es soll bis Anfang 2027 aufgestellt werden und die volle Wirkung muss Ende 2029 eintreten. Denn 2030 soll das strukturelle Defizit abgebaut sein.

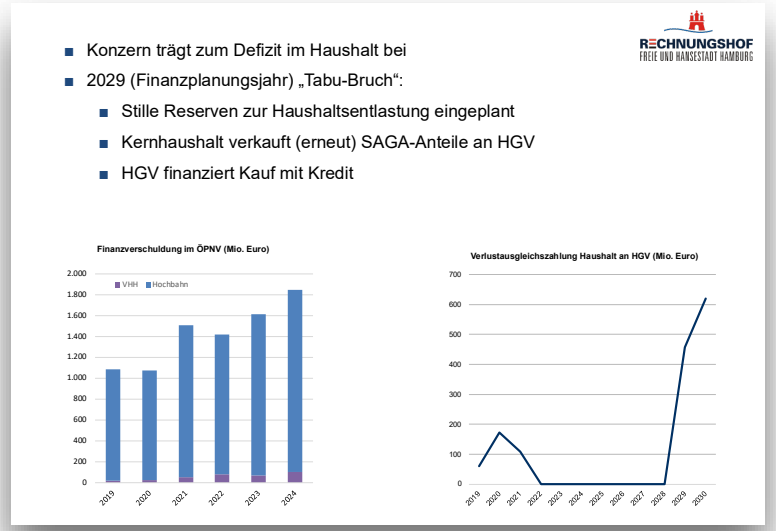


Auf die 600 Mio. Euro Konsolidierungsvolumen des Senats packt der Rechnungshof als „Sicherungskomponente“ weitere 400 Mio. Euro obendrauf. Die Behörden müssen diesen Betrag als Puffer für bereits heute erkennbare Risiken und Kostensteigerungen zusätzlich einsparen oder durch Mehreinnahmen erarbeiten.

Für den Senat und die Verwaltung wird das Umschalten von Wachstum auf Konsolidierung die große Herausforderung. Zuwarten und hoffen, dass es im Ist besser kommt als im Plan vorgesehen, wäre – so die Formulierung in unserem Bericht – „waghalsig“. Ich bin mir nicht sicher, ob überall bereits das erforderliche „Mindset“ für die anstehende Konsolidierung vorhanden ist.

Neben dem Kernhaushalt muss auch die Konzernsphäre sparen.

Der Haushalt hat sich in den vergangenen Jahren temporär durch die Konzernsphäre entlastet. Statt neue Immobilien selbst zu errichten oder zu sanieren, ist dies im Mieter-Vermieter-Modell städtischen Gesellschaften übertragen worden – einschließlich der Kreditfinanzierung. Zudem hat der Senat viele Leistungsausweitungen bei Konzernunternehmen „bestellt“, zum Beispiel mit Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Wohnungsbau, der Mobilitäts- oder der Energiewende. Erst mit Zeitverzögerung kommen diese Kosten wieder auf den Haushalt zurück: Die Mieten für neue oder sanierte Immobilien müssen nach der Fertigstellung aus dem Haushalt erbracht werden. Und die Leistungsausweitung im ÖPNV führt zu deutlich höheren Verlustausgleichen an die Hochbahn durch die städtische Beteiligungsholding HGV. Die HGV konnte eine ganze Reihe von Jahren von dem Polster zehren, das ihr die hohen Gewinne von Hapag Lloyd verschafft hatte. Die Phase endet nach der Planung im Haushalt 2029. Ab diesem Zeitpunkt werden jedes Jahr mehr als eine halbe Milliarde Zuschuss an die HGV zu zahlen sein.

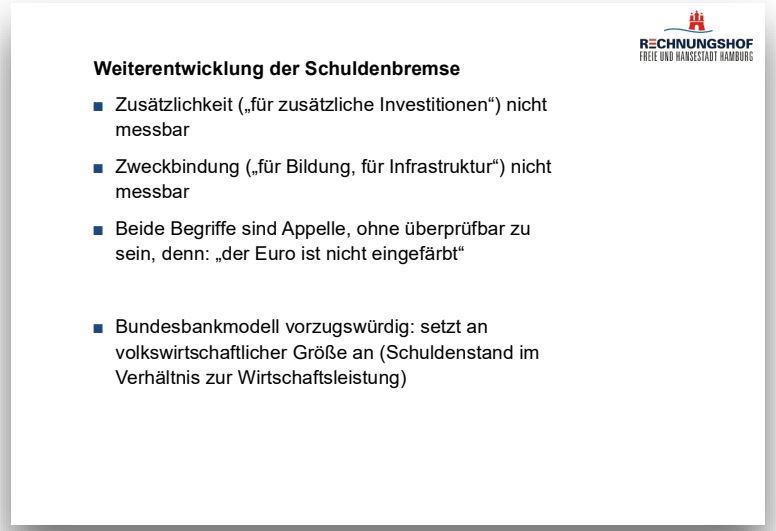


Der Konzern muss in die Konsolidierung voll einbezogen werden. Das ist die dritte Botschaft des Rechnungshofs. Es kann nicht sein, dass im Kernhaushalt jeder Euro zweimal umgedreht werden muss und in Landesbetrieben, in Anstalten, in Körperschaften und öffentlichen Unternehmen der Stadt alles weiter geht wie bisher.

In unserer Beratenden Äußerung greifen wir einen Vorgang auf, der für 2029 geplant ist, also im ersten Finanzplanungsjahr. Anders als in den Haushaltsplanungsjahren 2027/2028 gibt es für das Jahr 2029 noch keine verbindliche Planung. Aber die Vorschau enthält einen Tabubruch, den der Rechnungshof frühzeitig benennen will: Der Senat plant Erlöse durch einen Verkauf von SAGA-Anteilen innerhalb des Konzerns. Die HGV soll einen Kredit aufnehmen und dann dem Kernhaushalt Anteile abkaufen. Da der Buchwert der Anteile deutlich unter dem Verkehrswert liegt, kann der Kernhaushalt dadurch rund 100 Mio. Euro Erlöse verbuchen.

Die Maßnahme ist ein finanzpolitischer Tabubruch. Der Senat hebt Stille Reserven des Kernhaushalts zur Deckung des laufenden Aufwands. Auf Ebene des Konzernabschlusses zeigt sich der wirtschaftliche Gehalt dieses Geschäfts: Null Euro Ertrag. Der „Gewinn“ des Kernhaushalts wird buchungstechnisch „eliminiert“. Was bleibt, sind 100 Mio. Euro neue Schulden bei der HGV. Sich Haushaltsspielraum durch das buchungstechnische Heben Stiller Reserven zu verschaffen, verbietet sich finanzpolitisch. Es fehlt am wirtschaftlichen Effekt einer solchen Maßnahme. In den vergangenen Jahren gab es dies auch schon, aber in finanziell besseren Zeiten — und ohne vorherige Kritik des Rechnungshofs, weil wir damals schlicht zu spät auf dieses Geschäft gestoßen waren.

Am Schluss des Berichts erlauben wir uns einen Kommentar zu der Diskussion über die Reform der Schuldenbremse auf Bundesebene. Dort geht es nicht wirklich voran. Dabei liegt ein guter, ausgewogener Vorschlag bereits auf dem Tisch: Die Bundesbank hat empfohlen, die Verschuldungsmöglichkeiten in Abhängigkeit von dem Verhältnis der Schulden zur Wirtschaftsleistung zu begrenzen.



Die politisch diskutierten Wege, spezifische Verschuldungsmöglichkeiten für besonders sinnvolle Dinge zuzulassen, sind haushaltsrechtlich und volkswirtschaftlich naiv. Wenn z.B. für zusätzliche Infrastrukturinvestitionen eine besondere Verschuldungsmöglichkeit vorgesehen werden sollte, wäre das nicht messbar und bliebe ein politischer Appell ohne faktische Auswirkungen. Denn: Zusätzlich zu was? Wer will bestimmen, wie das „normale“ Investitionsniveau 2036 sein wird und was folglich „zusätzlich“ hinzugekommen sein könnte? Auch Schulden für Bildungsinvestitionen besonders zu begünstigen, wäre eine Fiktion: Schulden finanzieren am Ende immer den Saldo, der zwischen allen Ausgaben und allen regulären Einnahmen verbleibt. Der einzelne Euro kann nicht „eingefärbt“ werden und dann in die Schulen geleitet werden. Wenn im Saldo 10% der Investitionsausgaben durch Schulden finanziert werden, steckt in allen Politikfeldern ein Anteil von 10% an neuen Schulden; haushaltsrechtlich spricht man vom „Gesamtdeckungsprinzip“.

Ich möchte zum Schluss die Bewertungen und Empfehlungen des Rechnungshofs noch einmal zusammenfassen:

- Nach vielen finanzpolitisch guten Jahren ist ein deutlicher Trendbruch eingetreten: ab sofort gibt es ein strukturelles Defizit.
- Zusammen mit einer Risikovorsorge muss der Senat aus dem vorliegenden Haushaltsplan-Entwurf eine Milliarde Euro durch Konsolidierungsmaßnahmen „herausschneiden“.
- Ein „Klein-Klein“ in der Bewirtschaftung wird nicht reichen. Es braucht in den Behörden hinreichend große und wirksame strukturelle Maßnahmen und flankierend übergreifende Konsolidierungsmaßnahmen des Senats.
- Der Konzern muss genauso konsolidieren wie der Kernhaushalt.