

Modernisierung des Haushalts- und Rechnungswesens in Hamburg – ein langer Weg

Torsten Domroes*

Mit der Bewirtschaftung eines komplett doppisch geplanten Produkthaushaltes des Jahres 2015 hat die Freie und Hansestadt Hamburg einen bedeutenden Meilenstein in einem seit vielen Jahren andauernden Reformprozess erreicht, der mit Handreichungen zur Kosten- und Leistungsrechnung begann und in den weiteren Jahren mit der Flexibilisierung des kameralen Haushalts und der Einführung von verbindlichen Produktinformationen im Haushalt fortgesetzt wurde, bevor unter intensiver parlamentarischer Begleitung der Umstieg auf eine ergänzende kaufmännische Buchführung eingeleitet wurde. Nach der Eröffnungsbilanz im Jahr 2006 wurde der Hamburger Haushalt ab 2010 komplett auf doppische Strukturen umgestellt. Aus den Erfahrungen in Hamburg können Schlussfolgerungen für den Einführungsprozess von EPSAS¹ abgeleitet werden.

ihr Rechnungswesen relativ kurzfristig zu reformieren, um zukünftig periodengerecht erfasste und nach einheitlichen, kaufmännisch geprägten Regeln bewertete Transaktionen und Bestände an die europäische Statistikbehörde Eurostat übermitteln zu können.⁴ Eine solche Vorgabe, die namentlich in Deutschland vor dem Hintergrund von überwiegend noch kameral ausgerichteten Gebietskörperschaften nicht auf ungeteilten Beifall stößt, würde ohne Zweifel eine Reihe von Modernisierungsprojekten auslösen, da die derzeit für die kameralen Haushaltsrechnung verwendeten Systeme voraussichtlich nicht in der Lage sein würden, den derzeit diskutierten Anforderungen gerecht zu werden.⁵

Einstieg

Mit dem Beginn des Jahres 2015 hat die Freie und Hansestadt Hamburg in allen Behörden und Ämtern mit der Bewirtschaftung eines komplett doppisch geplanten Produkthaushaltes begonnen. Dies markiert für alle Beteiligten sowohl auf der Seite der Verwaltung wie auf der Seite der das Budget bewilligenden Bürgerschaft einen bedeutenden Meilenstein, der ohne einen schon lange andauernden Reformprozess in der Hamburger Verwaltung nicht möglich gewesen wäre.²

Daneben ist gerade auch im Zuge der Diskussion über Überlegungen der Europäischen Kommissionen zur Einführung europäisch einheitlicher Rechnungslegungsstandards (EPSAS) deutlich geworden, dass die Einführung der auf kaufmännischen Buchhaltungsregeln beruhenden Doppik auf Landesebene in der Bundesrepublik Deutschland weiterhin umstritten ist.³ Alle noch nach den Regeln der zahlungsorientierten Kameralistik buchenden Gebietskörperschaften würden sich durch die Einführung von EPSAS vor die Herausforderung gestellt sehen, aufgrund einer solchen Vorgabe

Darüber hinaus würde sich angesichts eines entsprechenden Reformvorhabens auch die Frage stellen, ob es sinnvoll wäre, auch die Haushaltsplanung und -bewirtschaftung in die dann anstehenden Überlegungen einzubeziehen, wobei für die Freie und Hansestadt Hamburg diese Frage schon beantwortet ist. Vor diesem Hintergrund soll hier der Hamburger Reformprozess auf Hinweise untersucht werden, die für eine solche Umstellung bedeutsam sein können.



Torsten Domroes

seit 1996 in der Finanzbehörde der Freien und Hansestadt Hamburg, leitet u.a. ein Projekt zur Begleitung der Einführung von EPSAS.

* Die Darstellung entspricht der persönlichen Auffassung des Autors.

1 European Public Sector Accounting Standards, Europäische Rechnungslegungsstandards für den Öffentlichen Bereich

2 Hierüber hat der Hamburger Finanzsenator Dr. Peter Tschentscher auf der 5. Hamburger Fachtagung zur Reform des staatlichen Rechnungswesens am 12. Juni 2015 berichtet.

3 Stellvertretend Drs. 18/2859 des Schleswig-Holsteinischen Landtags vom 24. März 2015 „Bericht der Landesregierung über den Sachstand zu den harmonisierten europäischen Standards für das öffentliche Rechnungswesen - EPSAS - Seite 11

4 Vgl. den Beitrag von Makaronidis im vorliegenden Heft.

5 Vgl. den Beitrag von Brixner/Erdmann im vorliegenden Heft.

Anfänge der Verwaltungsmodernisierung

Unabhängig vom jeweiligen Anstoß für eine Reform scheint es für ihren Erfolg erforderlich zu sein, sich auf den Weg zu machen. Erfahrungen können nur diejenigen machen, die anfangen, auch wenn die Reformschritte nicht von allen begrüßt werden und der Erfolg nicht sicher vorhergesagt werden kann. Entsprechend formuliert der langjährige Beobachter der Reformprozesse in der öffentlichen Verwaltung der Hamburger Professor Budäus: „Erfolgreiche Verwaltungs- und Gesellschaftsmodernisierung hängt von

Bezirksämter verlagert wurden. Ende 1995 wurde neben der Einführung der dezentralen Ressourcenverantwortung nach einer zweijährigen Pilotphase auch die flächendeckende Einführung der Elemente des Neuen Steuerungsmodells¹⁰ als Ziel der Verwaltungsmodernisierung beschlossen.

Zur Begleitung und Unterstützung der dezentralen Reformmaßnahmen wurde in der Finanzbehörde die „Projektgruppe Verwaltungsinnovation“ (ProVi) zur Beratung der Verwaltungseinheiten bei der Organisation ihrer Reformprozesse eingerichtet, das zu den einzelnen

gerschaft dokumentiert den intensiven Diskussionsprozess der Verwaltungsmodernisierung auch im parlamentarischen Raum.¹¹ Zur Unterstützung der Behörden wurden praxisnahe Leitfäden zu den Themen Leistungsvereinbarungen, Controlling, Produktdefinition, Kosten- und Leistungsrechnung, Qualitätsmanagement, Erfolgskontrollen und Geschäftsprozessoptimierung entwickelt.

Im Rahmen des Prozesses der Verwaltungsmodernisierung wurde früh mit der Einführung einer Kosten-Leistungsrechnung insbesondere in betrieblichen Bereichen begonnen, um zusätzliche betriebswirtschaftliche Informationen zu erhalten.

»Spätestens seit Anfang der neunziger Jahre läuft in der Hamburger Verwaltung ein breit angelegter Modernisierungsprozess.«

dem politischen Willen der verantwortlichen Akteure ab.«⁶

Nicht nur in dieser Hinsicht markiert die Auflage eines Leitfadens für Nutzen-Kosten-Untersuchungen im Jahr 1977 den Aufbruch der Hamburger Verwaltung in die an betriebswirtschaftlichen Kriterien orientierte Reform des Verwaltungshandelns.⁷ Auch die sog. Haas-Kommission widmet sich im Jahr 1981 unter der Überschrift „Vorschläge zur Koordinierung und Steuerung“ der „Zielorientierung und Erfolgskontrolle“ und macht Vorschläge zur Stärkung der eigenverantwortlichen Steuerung von Behörden, u.a. durch Flexibilisierung des Haushalts.⁸

Spätestens seit Anfang der neunziger Jahre läuft ein breit angelegter Modernisierungsprozess in der Hamburger Verwaltung.⁹ Über eine Verwaltungsstrukturreform im Januar 1993 sollte eine dezentralere Ressourcenverantwortung nach dem Grundsatz der orts- und bürgernahen Verwaltung erreicht werden, indem Exekutivaufgaben auf die sieben

Elementen und Instrumenten des Neuen Steuerungsmodells Konzepte und Leitlinien erarbeitete sowie Schulungen anbot. Die einzelnen Ämter und Behörden konnten eigenständig über ein ihren Zwecken und Zielen entsprechendes Vorgehen entscheiden, ohne dass ihnen hierzu spezifische Vorgaben gemacht wurden; was zu einem „Flickenteppich unterschiedlicher Modernisierungslösungen in den Hamburger Behörden“ als Vorstufe für ein umfassenderes Vorgehen führte.

Eine Reihe von Drucksachen zur Unterrichtung der Hamburgischen Bür-

Durch die Flexibilisierung des kameraleen Haushalts wurden der Verwaltung parallel zusätzliche Anreize zu wirtschaftlicherem Verhalten gegeben. Neben der Einführung von Verantwortungsbereichen des Neuen Steuerungsmodells gehörten dazu erweiterte Übertragungsmöglichkeiten der Ermächtigung in das Folgejahr zur Vermeidung des als „Dezemberfieber“ bezeichneten Phänomens der unwirtschaftlichen Verausgabung von Mitteln vor dem Jahresende, der gezielte Einsatz von Deckungsfähigkeiten und die Verwendungsmöglichkeit zuwachsender Einnahmen, die Veranschlagung von Globaltiteln anstelle der Einzelveranschlagung z.B. im Hochbau sowie die Bewirtschaftung von Betriebsmitteln in Titelgruppen.

Um dem Parlament mehr Informationen zu Qualität und Kosten der Leistungen der Verwaltung zur Verfügung zu stellen, wurde in Hamburg 1998 damit begonnen, den kameraleen Haushalt durch eine produktorientierte Darstellung mit inhaltlichen Kennzahlen zu ergänzen und sog. Produktinformationen verbindlich als

6 Vgl. Budäus (2014): Interview mit Prof. Dr. Dr. h.c. Dietrich Budäus, Emeritus der Universität Hamburg <https://www.mach.de/interview-1458.html>

7 Gührs 1977.

8 Haas-Kommission (1981), S. 135ff.

9 Bürsch/Müller (2001), S. 40 ff.

10 KGSt (1993).

11 U.a. Drucksache 15/1813 vom 13. September 1994 „Erprobung eines neuen Steuerungsmodells in Pilotbereichen“, [nachfolgend jeweils Drucksachen der Hamburgischen Bürgerschaft, soweit nicht

gesondert vermerkt], Drucksache 15/3750 vom 15. August 1995 „Verwaltungsmodernisierung“, Drucksache 15/5844 vom 6. August 1996 „Stand der Verwaltungsmodernisierung in Hamburg“, Drucksache 15/7345 vom 20. Mai 1997 „Public Management im öffentlichen Dienst der Freien und Hansestadt Hamburg“, Drucksache 15/7826 vom 29. Juli 1997 „Stand der Verwaltungsmodernisierung in Hamburg“, Drucksache 16/843 vom 9. Juni 1998 „Verwaltungsmodernisierung – Neues Steuerungsmodell“, Drucksache 16/1573 vom 20. Oktober 1998 „Controlling in der Hamburger Verwaltung“.

Teil des Haushaltsplans eingeführt. Für die zentralen Verwaltungsbereiche aller Fachbehörden und Bezirksämter sollte auf Basis aussagefähiger Kennzahlen zu Leistungen, Qualität und Kosten ein Vergleich zwischen den Behörden und ggf. auch mit externen Anbieterinnen und Anbietern ermöglicht und der Anteil des Verwaltungsaufwandes je Behörde ausgewiesen werden.¹²

Mit der Einführung eines modernen, integrierten IT-Systems ab dem Jahr 1998¹³ wurde die Basis für eine Ressourcensteuerung mit Integration der Haushaltsplanung, der Mittelbewirtschaftung und der Kasse in einem System geschaffen und zugleich die Grundlage für einen Einstieg“ in die kaufmännische Buchführung gelegt. Mit dem Einsatz der betriebswirtschaftlichen Software SAP R/3 für einen Länderhaushalt betrat Hamburg Neuland,

31. Mai 2003 zu berichten.“¹⁴ Mit der Gründung des Projekts „Doppik“ im September 2003 wurde diesem Ersuchen mit folgender Aufgabenstellung entsprochen:¹⁵

- Erfassung und Bewertung des Vermögens und der Schulden der Freien und Hansestadt Hamburg zur Erstellung einer Eröffnungsbilanz per 1. Januar 2006,
- Aufbau einer Anlagenbuchhaltung,
- Erstellung eines doppischen Jahresabschlusses für das Jahr 2006,
- Erstellung der ersten Konzernbilanz eines Bundeslandes für das Jahr 2007.

Diese Aufgabe wurde als eine nach kaufmännischen Prinzipien erstellte, also am HGB orientierte, Rechnungslegung umgesetzt, die den kamerale Haushalt ergänzte und unverändert ließ. Bei der Reform des Rechnungswesens wurde durch das hierfür eingesetzte Projekt „Doppik“

Pareto-Prinzip genannten 80-20-Regel verfahren, nach der sich mit 20 Prozent des Aufwands im übertragenen Sinn etwa 80 Prozent des Gesamtbestandes ermitteln lassen.

Als positive Wirkung dieses Ansatzes kann festgehalten werden, dass auf dieser Basis eine Begrenzung der Kosten und die Einhaltung des Einführungszeitraums möglich war und durch die Orientierung am HGB als Referenzmodell Vereinfachungen ohne Systembruch gewählt wurden. Schnell nutzbare Erkenntnisgewinne und die weiterhin mögliche Nutzung bestehender Strukturen (Prozesse, Verfahren) waren weitere positive Merkmale dieser Vorgehensweise.

Negativ zu bewerten ist, dass die Vermögenserfassung und -bewertung nicht vollständig den Anforderungen des HGB genügte und die Aussagekraft der Rechenwerke in gewissem Maße eingeschränkt war. Die Basis der Haushaltsentscheidungen des Parlaments veränderte sich jedoch nicht, da im Haushalt die Kameralistik das führende System blieb. Prozesse und Fachverfahren entsprachen nicht vollständig den doppischen Anforderungen, und es konnte ein stetiger Nachsteuerungsbedarf in den Folgejahren auch im Zuge der Prüfungen des Rechnungshofs festgestellt werden. Wesentliche Punkte der Nachsteuerung betrafen die Prozesse der Abschlusserstellung, eine Vielzahl manueller Bewirtschaftungsprozesse, Nachinventarisierungen (z.B. in Museen) sowie der sukzessive Abbau von Wertgrenzen.

Der minimal-invasive Projektansatz wies somit Stärken und Schwächen auf, hat sich aber in der Gesamtbetrachtung praktisch bewährt und Akzeptanz gefunden. Die sich aus dem Projektansatz ergebenden Auswirkungen, z.B. der eines mehrjährigen Nachjustierungsbedarfs, wurden von Beginn an transparent ge-

»Hamburg zieht Bilanz: Für diesen Reformschritt wurde bewusst ein ‚minimal-invasiver‘ Ansatz gewählt.«

allerdings auch um den Preis umfangreicher programmseitiger Anpassungen, die sich zum Teil negativ auf die Flexibilität, Betriebstüchtigkeit und Wirtschaftlichkeit des SAP-Verfahrens auswirkten.

Hamburg zieht Bilanz

Der nächste Reformschritt wurde durch das einstimmig beschlossene Ersuchen der Hamburgischen Bürgerschaft vom 11. Dezember 2002 eingeleitet: „Der Senat wird aufgefordert, ein Konzept zur Einführung eines an kaufmännischen Regeln orientierten Rechnungswesens zu entwickeln, um insbesondere Investitionen und deren Werteverzehr besser zu erfassen, und der Bürgerschaft über Grundkonzept und Zeitbedarf der Umsetzung bis zum

bewusst ein „minimal-invasiver“ Ansatz gewählt. Die grundlegende Orientierung am HGB als handelsrechtlichem Referenzmodell wurde durch weitgehende Vereinfachungsregeln für die Vermögenserfassung und -bewertung und abweichende Wertgrenzen (u.a. für Rückstellungen, bewegliche Vermögensgegenstände und die Rechnungsabgrenzung) ergänzt. Das kamerale Haushaltssystem blieb weiterhin führend. Damit wurden Vereinfachungen und Erleichterungen für die Erstabgrenzung bewusst in Kauf genommen. Im Vordergrund stand der schnelle Erkenntnisgewinn, um z.B. die Höhe der Abschreibungen und der Pensionsverpflichtungen, aber auch sämtliche Schulden im Konzernverbund ermitteln zu können. Bei der Inventur wurde entsprechend der auch

12 Drucksache 16/233 vom 6. Januar 1998 als Antwort auf Bürgerschaftliches Ersuchen (Drucksache 15/6633) „Produktinformationen der Intendantzbereiche“

13 SAP R/3 wurde ab 1998, zunächst für die Kostenrechnung, in Hamburg eingeführt.

14 Drs. 17/1898 vom 3. Dezember 2002.

15 Drs. 17/3161 vom 5. August 2003.

macht. Nicht zuletzt wegen des erheblichen Umstellungsaufwands, der mit der Einführung der Doppik verbunden ist, mussten auch schnell sichtbare Erfolge aufgezeigt werden, um diese Akzeptanz zu erhalten.

Einstieg in ein neues Haushaltswesen

Den Verantwortlichen war rasch klar, dass dieser Parallelbetrieb langfristig nicht würde bestehen können. Im Rechnungswesen dominierte der kamerale Buchungsstil, aus dem doppelte Informationen abgeleitet wurden. Da die Entscheidungen über den Haushalt weiterhin auf der Basis

ren“ (NRV) zog die Finanzbehörde im Jahr 2006 hieraus die Konsequenz:

- Um das Budgetrecht der Bürgerschaft und die politische Gestaltungskompetenz des Senats zu stärken sollten zukünftig politische Programme und strategische Vorgaben für die Leistungen der Verwaltung mit Entscheidungen über die dafür notwendigen Finanzmittel verknüpft werden (NHH).
- Effizienz und Effektivität der SAP-Anwendung sollten gesteigert und die auf Daten des Rechnungswesens und der eingesetzten Fachverfahren basierenden Steuerungsprozesse durch Zusammenführung der Ressourcen- und Fachinformationen in einer Data-

Richtung auf eine kaufmännisch orientierte Buchhaltung gestellt wurden.¹⁹

Zur Gewährleistung einer den Grundsätzen ordnungsgemäßer Buchführung sollte eine effiziente und effektive Buchhaltungsorganisation mit einer möglichst umfassenden und durchgehenden Automatisierung der Buchungsprozesse sowie eine Reduzierung manueller Buchungen und hierdurch mögliche Begrenzung von Eingabefehlern erreicht werden. Als Zielstellung wurde hierfür eine zeitnahe und vollständige Erfassung aller buchungsrelevanten Vorgänge mit Berücksichtigung von Zahlungsfristen und Skonti, die Kenntnis der abschlussrelevanten Vorgänge und der jeweiligen Bearbeitungsstände sowie die Vor-Ort-Entlastung der mittelbewirtschaftenden Dienststellen von Buchhaltungsaufgaben definiert. Mit der Zentralisierung der Buchhaltung und dem Aufbau eines zentralen Dienstleisters für die Buchhaltung mit einem zentralen Rechnungseingang über die einheitliche Postleitzahl 22222 sowie eine elektronische Archivierung sollte eine Neuorganisation des Belegflusses erreicht werden, die eine Trennung von Fachaufgabe und Buchhaltung etablierte. Hierzu waren qualifizierende Maßnahmen des Personals zur Sicherstellung ordnungsmäßiger Buchungsabläufe, eine Optimierung und IT-Unterstützung von Buchhaltungs- und vorgelagerten Prozessen wie auch eine Ertüchtigung von zahlreichen Fachverfahren für die Unterstützung doppischer Buchungsprozesse erforderlich.

»Für ein neues Haushaltswesen sollten politische Programme und strategische Vorgaben für die Leistungen der Verwaltung mit Entscheidungen über die notwendigen Ressourcen verknüpft werden.«

kameraler Größen getroffen wurden, war der Verbrauch von Vermögen somit weiterhin kein wesentliches Entscheidungskriterium.¹⁶

Ein nachhaltiger Haushalt erfordert jedoch, dass der gesamte Ressourcenverbrauch abgebildet wird, insbesondere auch Abschreibungen und Pensionsverpflichtungen. In der Buchungslogik eines zukünftigen Verfahrens sollten daher die doppelten Prozesse führend sein und ggf. noch benötigte kamerale Informationen abgeleitet werden. Außerdem hatten sich die Anforderungen an Steuerungsinformationen und die technischen Möglichkeiten zu ihrer Abbildung seit der Einführung von SAP R/3 zur Unterstützung der Ressourcensteuerung erheblich weiterentwickelt.

Mit der Einsetzung von zwei Projekten „Neues Haushaltswesen Hamburg“ (NHH) und „Neues Ressourcenverfahren“

Warehouse-Lösung optimiert werden (NRV).

Im Jahr 2007 billigte die Bürgerschaft den eingeschlagenen Weg zur „Erprobung der Einführung einer ergebnis- und ressourcenverbrauchsorientierten Haushaltssteuerung“,¹⁷ über die der Senat der Bürgerschaft ausführlich berichtete.¹⁸

Flankiert wurde diese Zielsetzung durch das ergänzende Projekt „Herakles“, mit dem auch in Bezug auf die Bewirtschaftung des Haushalts die Weichen in

16 So auch das Gutachten vom Präsidenten des Bundesrechnungshofs (2007), S. 157.

17 Mit Beschluss über die Drs. 18/5215 vom 1. November 2006.

18 Drucksache 19/2068 vom 29. Januar 2009 „Neues Haushaltswesen Hamburg (NHH): Einführung einer ergebnis- und ressourcenverbrauchsorientierten Haushaltssteuerung“

Die Einfügung des § 15a mit der Überschrift „Produktorientierte Darstellung von Aufgabenbereichen“ in die Hamburger Landeshaushaltsordnung (LHO)²⁰ schuf eine landesrechtliche Grundlage für die Einführung doppischer Produkthaushalte in ausgewählten Bereichen, in dem für die Auswahlbereiche ein (doppi-

19 Drs. 19/5094 vom 19. Januar 2010 „Modernisierung und Optimierung der Buchhaltung und der Buchhaltungsorganisation für den Hamburger Kernhaushalt“

20 Siebtes Gesetz zur Änderung der Landeshaushaltsordnung vom 20. November 2007, HmbGVBl. S. 402 ff.

scher) Wirtschaftsplan zugelassen wurde, dessen Zuschussbedarf im kamerale Haushalt netto veranschlagt wurde.²¹

Nachdem das von der Freien und Hansestadt Hamburg initiierte „Kirchhof-Gutachten“²² heraus gearbeitet hatte, dass ein auf kaufmännischen Grundsätzen basierender Haushalt verfassungsrechtlich zulässig ist und den Ländern eine kamerale Haushaltswirtschaft nicht vorgeschrieben werden kann, war der Weg für eine Initiative der Länder Hamburg und Hessen frei, das Haushaltsgrundsätze-

des Haushaltsplans als Produkthaushalt „leistungsbezogen durch die Verbindung von nach Produkten strukturierten Mittelzuweisungen mit einer Spezialität nach Leistungszwecken“ vor.²⁵

Mit dem Jahr 2010 wurde die erste praktische Erprobung doppischer Wirtschaftspläne eingeleitet,²⁶ in dem der Hamburger Senat das Ziel verfolgte, „knappe öffentliche Mittel wirkungsorientiert einzusetzen, mehr Transparenz im Hinblick auf politische Schwerpunktsetzung zu erzielen sowie Wirkungen

Strategische Neuausrichtung

Für die Wahrnehmung des Budgetrechts benötigt die Bürgerschaft entsprechende Informationen über Erlöse und Kosten der Produkte, so dass bei der Einführung des Produkthaushalts über die Strukturierung der Veranschlagung diskutiert wurde. In einem Beschluss aus dem Jahr 2011 konkretisierte die Bürgerschaft²⁹) ihre Anforderungen zur Ausgestaltung einer strategischen Neuausrichtung des Haushaltswesens. Diese betrafen insbesondere die konkrete Ausprägung der Aufgabenbereiche, Produktgruppen sowie die Ausgestaltung des Haushaltsplans wie auch des unterjährigen Berichtswesens in Form von Halbjahres- bzw. Quartalsberichten sowie die Ausgestaltung von Deckungsfähigkeiten. Als Ermächtigungsebene wurden (Sach-)Kontenbereiche pro Produktgruppe definiert.

Während für die traditionelle kamerale Haushaltswirtschaft die Frage der durch das Parlament ermächtigten Finanzmittel im Vordergrund steht, sollte für den neuen Produkthaushalt im Gegensatz zu den schon bisher bekannten unverbindlichen Produktinformationen ein verbindlicher Leistungszweck eingeführt werden, indem die Budgetermächtigung durch eine spezifizierte Beschreibung der Leistungsseite als Grundlage der Ermächtigung ergänzt wird, die die Produkte in den Produktgruppen durch zugeordnete Ziele und hierzu ausgeprägte Kennzahlen und Kennzahlenwerte spezifiziert.

Zur Unterstützung der Produktstruktur wurde die Einführung einer flächendeckenden Kosten- und Leistungsrechnung gefordert mit der Maßgabe, dass die Umstellung auf die neue Haushaltsstruktur

»Im neuen Produkthaushalt wird die Budgetermächtigung um einen verbindlichen, durch Ziele und Kennzahlen der Produkte beschriebenen Leistungszweck ergänzt.«

gesetzes (HGrG) um nähere Festlegungen für den doppischen Haushalt zu ergänzen. Mit dem Haushaltsgrundsätze-modernisierungsgesetz (HGrMoG)²³ wurden im Juli 2009 anstelle eines verpflichtenden kamerale Haushalts auch doppische und/oder Produkthaushalte unter weiteren Voraussetzungen zugelassen.

Durch die Verabschiedung der Standards staatlicher Doppik (SsD) im November 2009 bestand daneben eine entsprechende inhaltliche Referenz, die sich gemäß § 7a HGrG an den handelsrechtlichen Grundsätzen des Handelsgesetzbuches (HGB) orientierte.²⁴

Zielszenario für die konkrete Umsetzung war in Hamburg eine Rechnungslegung, die den Vorgaben der Standards staatlicher Doppik entspricht und eine Orientierung des Haushaltssystems an den Leistungen, die aus dem Budget für die Bürgerinnen und Bürger finanziert werden sollen. Der Produkthaushalt der FHH wurde daher in Produktgruppen und Produkte gegliedert. Hierzu sieht das HGrG eine Aufstellung und Ausführung

staatlicher Maßnahmen und die Entwicklung des Vermögens der Stadt besser abzubilden“, um damit Entscheidungsgrundlagen für mehr Generationengerechtigkeit im Haushalt zu schaffen.²⁷ Entsprechend wird im Finanzbericht zum Haushaltsplan-Entwurf des Doppelhaushalts 2011/2012 ausgeführt: „Doppisches Rechnungswesen und kaufmännische Bilanzierung lassen klarer als die klassische Kameralistik erkennen, wie sich die wirtschaftliche Substanz der Freien und Hansestadt Hamburg entwickelt und welche Zukunftslasten bestehen.“²⁸

21 Drs. 18/7131, Bericht des Haushaltsausschusses vom 8. Oktober 2007

22 Kirchhof (2006).

23 „Gesetz zur Modernisierung des Haushaltsgrundsätzegesetzes (Haushaltsgrundsätze-modernisierungsgesetz, HGrMoG) vom 31. Juli 2009 (BGBl. 2009 I S. 2580)

24 Verabschiedung am 26.11.2009 im Gremium nach § 49a HGrG, aktuelle Fassung vgl. unter http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finzen/Standards_fuer_Haushalte/standard-staatlicher-doppik.pdf?__blob=publicationFile&v=6

25 Vgl. § 1a Absatz 3 Satz 1 HGrG

26 Drs. 19/4142 vom 22.9.2009, Änderung des Haushaltsplans 2010 zur Erprobung des Neuen Haushaltswesens Hamburg nach § 15a LHO in der Justizbehörde und der Behörde für Inneres – Polizei –

27 Ebd.

28 Finanzbericht 2011/2012, S. 17

29 Drucksache 20/2363 vom 23. 11. 2011, Strategische Neuausrichtung des Haushaltswesens

zum Haushaltsjahr 2015 abgeschlossen sein sollte.

Für die Definition des Leistungszwecks wurden ressourcenbegründende und wirkungsbezogene Kennzahlen gefordert, wobei die ressourcenbegründenden Kennzahlen für jede Produktgruppe mindestens die Schwerpunkte der Produktgruppe abbilden und eine kosten- bzw. ergebnisbezogene Ausprägung aufweisen sollen. Hierzu gehören z.B. Kalkulationsgrundlagen (Beispiele: Fallzahlen wie Schülerzahlen oder Anzahl der Gerichtsverfahren, Kapazität oder Auslastung) und Leistungen (Beispiele: Fläche überplanter Grundstücke, Anzahl Verkehrskontrollen).

Darüber hinaus sollte für jede Produktgruppe mindestens eine wirkungsbezogene Kennzahl ausgewiesen werden. Wirkungsbezogene Kennzahlen messen die Auswirkungen der Verwaltungsleistungen (Produkte) auf die Erreichung der politischen Ziele (gemessen als Effektivität) oder das Gemeinwohl (Beispiele: Kundenzufriedenheitsindex, Sicherheitsgefühl der Bürger, Erreichen von Bildungsstandards).

Die Verbindlichkeit des Leistungszwecks rekuriert auf die hierzu gegebenen Erläuterungen und geht damit über die traditionelle Zweckbestimmung von Titeln hinaus. Die Nichterreichung der Ziele und Kennzahlenwerte hat aber keine unmittelbaren Folgen für die Kostenermächtigung. Demnach ist keine Pflicht des Hamburger Senats vorgesehen, die Bürgerschaft bei einer Über- oder Unterschreitung des Leistungszwecks um Zustimmung zu bitten. Es besteht aber ein Erläuterungs- und Rechtfertigungszwang bei wesentlichen Abweichungen in der laufenden Haushaltsberichtserstattung (Quartals- bzw. Halbjahresberichte) gegenüber der Bürgerschaft, wobei erhebliche Abweichungen in gesonderten Drucksachen erläutert werden müssen.

Mit dem im sog. SNH-Gesetz zur Einführung der in Hamburg ab 2015 gültigen Landshaushaltsordnung (LHO) werden für den doppischen Haushalt auch Vorgaben zum doppischen Ergebnisausgleich gemacht, die das bereinigte Jahresergebnis für Senat und Bürgerschaft als wesentlichen Maßstab der Haushaltssteuerung und als maßgebliche Kennzahl für die Be-

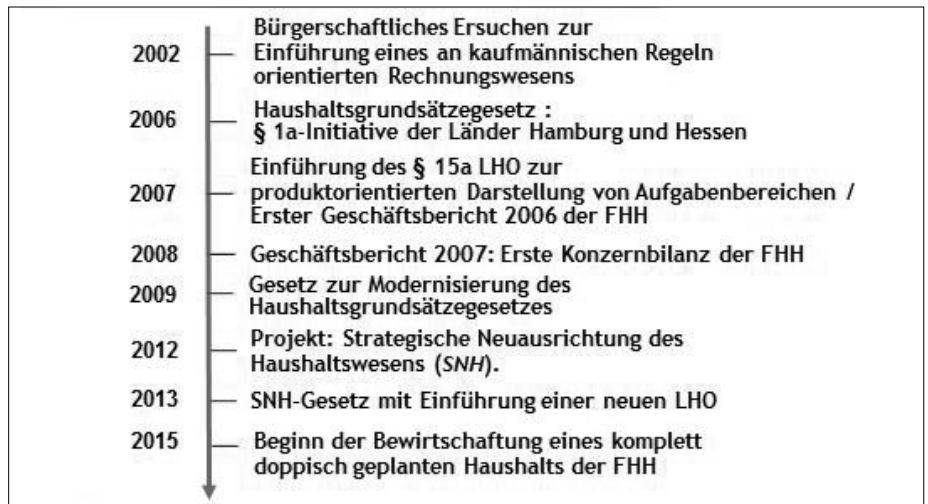


Abb. 1: Zeitstrahl der Doppikeinführung

urteilung der Generationengerechtigkeit eines Haushalts etablieren.

Für die Planung von Aufwand sind danach nicht die konjunkturell schwankenden aktuellen Steuererträge, sondern die im langjährigen Trend verfügbaren Steuererträge maßgeblich. Daher wird eine Bereinigung der Steuererträge (und des Gesamtergebnisses) um eine Konjunkturkomponente vorgenommen: Steuererträge, die über dem Trend liegen, sind einer Konjunkturposition (ausgewiesen als Rücklage im Eigenkapital) zuzuführen. Liegen die Steuererträge jedoch unter dem Trend, darf die Differenz der Konjunkturposition entnommen werden.

Die Bereinigung der Haushaltsergebnisse um eine symmetrisch wirkende Konjunkturkomponente folgt inhaltlich der Systematik der Schuldenbremse des Grundgesetzes. Der Haushaltsausgleich nach Aufwand und Ertrag als das zentrale Kriterium für eine generationengerechte Haushaltspolitik wird zur Kernvorschrift der neuen, doppischen LHO. Unter Vorgabe eines Abbaupfades soll das noch vorhandene strukturelle doppische Defizit verringert werden, so dass bis zum Jahr 2024 der doppische Haushaltsausgleich erreicht werden soll, während die zahlungsbezogene Schuldenbremse kameral schon für 2017 angestrebt wird.

Lessons Learned

Die Übersicht über den zeitlichen Ablauf des Reformprozesses zur Einführung eines doppischen Haushalts in Hamburg zeigt

deutlich, dass dieser evolutionäre Prozess vor allem auch Zeit und Akzeptanz im politischen Raum benötigte.

Zurückschauend ist für den Erfolg eines solchen Projektes vieles erforderlich: eine Vision mit realistischer Zielformulierung, die Unterstützung der Führungsebene, eine fortwährende Kommunikation mit und Beteiligung von Entscheidungsträgern in Politik und Verwaltung und den Beschäftigten. Neben den notwendigen Ressourcen in Form von Geld, Zeit und Personal werden nicht zuletzt auch kompetente Projektteams gebraucht, die für die Umsetzung unerlässlich sind.

Sowohl für die Ersteinführung von SAP R/3 wie auch für die Implementierung des doppischen Haushaltssystems wurden jeweils mehrere Jahre mehr benötigt als vorab angenommen worden war. Als wesentlicher Engpassfaktor konnte häufig festgestellt werden, dass sowohl im eigenen Projektteam wie auch in den einführenden Behörden und bei dem beauftragten Konzerndienstleister im Ergebnis zu wenig eigenes Personal zur Verfügung stand, um die Entwicklung des Projekts zu steuern oder zu begleiten. Im Ergebnis führte dies zu Lücken in Bezug auf die Systemkenntnis und die fachlichen Prozesse, so dass externes Knowhow genutzt werden musste, um die sich hieraus ergebende fehlende Lösungskompetenz auszugleichen.

Trotz einstimmig beschlossener Ersuchen der Bürgerschaft für die Umsteuerung des Haushaltssystems von 2002 bis

2011 und einer einstimmigen Beschlussfassung der neuen LHO (SNH-Gesetz) im Jahr 2013 können im Dialog zwischen der Exekutive und der Legislative, Senat und Bürgerschaft, deutliche Friktionen festgestellt werden. (Nicht nur) die Parlamentarier scheinen sich vom doppischen Haushalt noch überfordert zu fühlen. Inputorientiertes Denken ist immer noch vorherrschend, und die Budgetmaximierung wird weiterhin als Indikator für politischen Erfolg betrachtet. Wahlkreisorientiertes Detailinteresse scheint derzeit noch eine ganzheitliche, die Wirksamkeit fokussierende Budgetbereitstellung [„Wahlkreisinteresse vs. Outcome“] zu dominieren. Aber diese tradierte Orientierung ist nicht nur im Parlament, sondern auch in der Verwaltung häufig anzutreffen.

Auf der Haben-Seite der Reform können mit der gewonnenen Transparenz bei der Verwendung vorhandenen Vermögens (z.B. der Überlassung von Grundstücken für soziale Zwecke), der Erkenntnis durch Abwertungen infolge von Wertverlusten von Vermögenswerten oder dem Zwang zur unmittelbaren Bildung von Rückstellungen für identifizierte Risikopositionen wichtige Erkenntnisgewinne über den laufenden Werteverzehr für das öffentliche Vermögen und damit den doppischen Haushalt verbucht werden.

Auf der Soll-Seite stehen noch ungeklärte Vorgehensweisen wie z.B. im Umgang mit kaufmännisch gebotenen Abwertungen aufgrund gesetzgeberischer Entscheidungen (z.B. „Ausweisung eines Landschaftsschutzgebiets“ mit entsprechenden Bewertungsfolgen für das Grundvermögen) und noch deutliche Fragezeichen zu den Folgen eines fluktuierenden Zinssatzes – insbesondere für Pensionsrückstellungen – für den doppischen Haushaltsausgleich und den noch ungeklärten Übergang zu der für den Haushalt angestrebten Steuerung nach dem Wirksamkeitsprinzip (Outcome). Zu klären ist auch die Frage einer realistischen Einschätzung der Finanzlage einer öffentlichen Gebietskörperschaft mit negativem Eigenkapital.

Mit dieser Neuausrichtung des Haushalts sollen Ressourcen ergebnisorientiert eingesetzt werden, indem die konkre-

ten Ergebnisse der einzelnen Aufgabebereiche in den Fokus genommen werden. Ziel dieses noch nicht abgeschlossenen Reformwegs muss es sein, mittelfristig Kenntnis der Wirkungsbeziehungen der eingesetzten Ressourcen zu kennen und dieses Wissen für ein modernes Haushaltswesen systematisch zu nutzen. Hierfür ist mit dem doppischen Haushalt in Hamburg ein Anfang gemacht worden, der aber wiederum nur den Beginn eines weiteren langen Wegabschnitts markiert.

Schlussfolgerungen in Bezug auf die EPSAS-Initiative

Will man Schlussfolgerungen für die EPSAS-Initiative ziehen, so kann man mit

»Eine Forderung ergänzender Statistik zur Lieferung doppisch erhobener Primärdaten wäre eine inhaltlich längst nicht so überzeugende Idee wie die Vision von europäisch einheitlichen Rechnungslegungsvorschriften.«

Blick auf den Reformprozess in Hamburg feststellen, dass für diesen so viel Zeit benötigt worden ist, dass hinsichtlich der für die EPSAS-Einführung genannten Zeitziele Skepsis angebracht ist, die durch Erfahrungen anderer Umstellungsprozesse wie z.B. in Großbritannien nicht geringer wird.³⁰

Die Erfahrungen in Hamburg zeigen auch, dass die grundsätzlichen Zielvorstellungen klar sein müssen - auf den ersten Blick scheint dies für die Einführung von EPSAS gegeben zu sein, auf den zweiten Blick ist das Bild nicht mehr ganz so deutlich: Eine Forderung ergänzender Statistik zur Lieferung doppisch erhobener Primärdaten wäre eine inhaltlich längst nicht so überzeugende Idee wie die Vision einheitlicher Rechnungslegungsvorschriften in Europa. Das Problem besteht nur darin, dass Letzteres mit den bestehenden EU-Verträgen nicht vereinbar scheint.³¹

Insofern müsste die EU-Kommission mit Blick auf die Hamburger Erfahrungen letztlich die rechtlichen Voraussetzungen für die Standardisierung von europäischen Haushaltsvorschriften schaffen, was die Mitgliedstaaten in Hinblick auf die Wahrung ihrer nationalen Budgetsouveränität sicherlich mit Argwohn betrachten würden.

Als weiterer kritischer Erfolgsfaktor wäre zu hinterfragen, ob für die EPSAS-Initiative ein ausreichender Rückhalt bei den maßgeblichen Entscheidungsträgern in der Europäischen Kommission, dem Europäischen Rat und dem Europaparlament besteht. Auch wenn dies für die Kommission unterstellt werden kann,

muss dies (zumindest derzeit) für viele nationale Regierungen und Parlamentarier noch bezweifelt werden.³² Ob die Kommission ausreichende Druckmittel und den politischen Willen hat, die EPSAS-Initiative – in welcher Gestalt auch immer – gegen den Widerstand maßgeblicher Mitgliedstaaten durchzusetzen, bleibt abzuwarten.

30 Carruthers (o.J.), S. 16.

31 So Ohler (2014), S. 22ff. in seinem Gutachten

32 Ugwumadu (2015).

Literatur

Bürsch, M./Müller, B. (1999), Verwaltungsformen in den deutschen Bundesländern, Bonn. [Electronic ed.]

Carruthers, I., Accrual adoption: Learning from the UK experiences, http://www.icgfm.org/conferenceDocs/2015/June/Day3-Sp1-2_Carruthers_ICICGFMAccrualadoptionUKexperiences_EN.pdf.

Haas-Kommission (1981), Bericht der Kommission zur Überprüfung der Verbesserungsmöglichkeiten der Hamburger Verwaltung, S. 135ff.

Gührs, E. (1977), Leitfaden für Nutzen-Kosten-Untersuchungen: Hinweise zur Anwendung von §7 der Haushaltsordnung der Freien und Hansestadt Hamburg. Hamburg : Senatskanzlei, Planungsstab.

KGSt (1993), Bericht: Das Neue Steuerungsmodell. Begründung, Konturen, Umsetzung (B 5/1993), Köln.

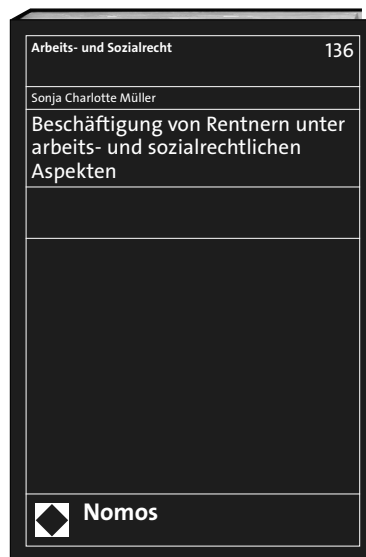
Kirchhof, F. (2006), Die Zulässigkeit der doppelten Führung des Staatshaushalts, Reutlingen.

Ohler, C. (2014), „Die europarechtliche Zulässigkeit der Einführung von EPSAS“.

Präsident des Bundesrechnungshofs (Hrsg.) (2007), Gutachten zur „Modernisierung der Verwaltungsbeziehungen von Bund und Ländern“, Stuttgart, S. 157.

Ugwumadu, J. (2015), Is EPSAS on track or heading for a siding? , Public Finance, 24. August 2015.

Beschäftigung von Rentnern



Beschäftigung von Rentnern unter arbeits- und sozialrechtlichen Aspekten

Von RAin Dr. Sonja Charlotte Müller

2015, 468 S., brosch., 119,- €

ISBN 978-3-8487-2359-1

(Arbeits- und Sozialrecht, Bd. 136)

www.nomos-shop.de/24957

In Zeiten des demografischen Wandels wird es immer wichtiger, Arbeitnehmer nach Erreichen der Regelaltersgrenze (sog. Altersrentner) rechtssicher weiterbeschäftigen zu können. Zunächst wird kritisch hinterfragt, ob Altersgrenzen in Arbeits-, Tarifverträgen und Betriebsvereinbarungen nach deutschem und europäischem Recht noch zulässig sind. Anschließend folgt einer der Schwerpunkte der Arbeit: Die Untersuchung der verschiedenen arbeitsrechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten zur Beschäftigung von Altersrentnern sowie deren Vor- und Nachteile für beide Arbeitsvertragsparteien (freie Mitarbeit, Agentur-Modell, Gründung einer Rentnergesellschaft, Arbeitnehmerüberlassung und hauptsächlich Befristung des Arbeitsvertrages nach § 41 S. 3 SGB VI und § 14 TzBfG). Auch bezüglich der Kündigung eines Altersrentners stellen sich viele Fragen. Zuletzt wird erörtert, ob das im Sozialversicherungsrecht geltende System der Hinzuverdienstgrenzen noch zeitgemäß ist und es wird ein Reformvorschlag unterbreitet.

Portofreie Buch-Bestellungen unter
www.nomos-shop.de

Alle Preise inkl. Mehrwertsteuer



Nomos