

Das parlamentarische Berichtswesen im doppelischen Produkthaushalt

Nutzung und Akzeptanz des neuen öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens in Hamburg

Kristin Wagner/Jan Quast/Helge C. Brixner/Dennis Hilgers

Das öffentliche Haushalts- und Rechnungswesen in Deutschland wird seit den 1990er Jahren grundlegend reformiert, um bessere Entscheidungsgrundlagen für die Verantwortlichen in Politik und Verwaltung zu schaffen. Dieses Ziel ist auch mit der Einführung der doppelischen Rechnungslegung in der Freien und Hansestadt Hamburg verfolgt und um die Ausrichtung der Haushaltsplanung an doppelischen Größen, Zielen und Wirkungen ergänzt worden. 2013 wurde das neue Haushaltsverfahren in der Landeshaushaltssordnung (LHO 2015) gesetzlich verankert. Dieser Artikel geht der Frage nach, ob der in der Landeshaushaltssordnung kodifizierte doppelische Produkthaushalt und die Berichtsinstrumente geeignet sind, um eine größere Transparenz über Konsequenzen haushaltspolitischer Entscheidungen sowie eine Stärkung des parlamentarischen Budgetrechts zu erreichen. Es wird gezeigt, dass die Entscheidungsträger die Reform akzeptieren und die Informationen nutzen. Schließlich werden Möglichkeiten aufgezeigt, wie die erzielten Fortschritte nachhaltig gesichert werden können.

Einleitung: Allgemeine Ziele der Haushaltsmodernisierung

Die Reform des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens in Deutschland soll wie in anderen Ländern¹ auch die tradierte Kameralistik um Informationen zu den Kosten, Zielen und Wirkungen des Regierungs- und Verwaltungshandels ergänzen. Damit soll eine „transparente, effiziente und effektive Steuerung öffentlicher Ressourcen“² unterstützt werden.

Aufgrund ihrer Input- und Zahlungsorientierung liefert die Kameralistik keine Informationen über den mit der Leistungserbringung durch die Verwaltung verbundenen Ressourcenverbrauch. Solche Informationen sind jedoch erforderlich, um das Ziel der Generationengerechtigkeit zu unterstützen.³ Demnach soll jede Generation die Ressourcen selbst erwirtschaften, die sie verbraucht, und finanzielle Lasten sollen nicht in die Zukunft verschoben werden.

Der Bund und die Länder haben mit der sogenannten Schuldenbremse vereinbart, die Haushalte der Länder ab dem Jahr 2020 grundsätzlich ohne die Aufnahme von Krediten auszugleichen (Nettokreditaufnahmeverbot).⁴ Diese 2012 auch in die Hamburgische Verfassung



Kristin Wagner,
M.A. Politics and
Public Management
Beraterin der arf GmbH



Jan Quast, Dipl.-Kfm.
Mitglied der
Hamburgischen
Bürgerschaft und haus-
halts- und finanzpoli-
tischer Sprecher der SPD-
Bürgerschaftsfaktion



Helge C. Brixner
Rechtsanwalt und Dipl.-Kfm., Geschäftsführender
Gesellschafter der arf
GmbH



**Prof. Dr. Dennis
Hilgers**
Vorstand des Instituts
für Public und Nonprofit
Management Johannes
Kepler Universität Linz.

1 Vgl. Pollitt/Bouckaert 2011.

2 Budäus/Hilgers 2009, S. 378.

3 Vgl. Beyer/Kinzel 2005, S. 355.

4 Vgl. Meister-Scheufelen 2011.

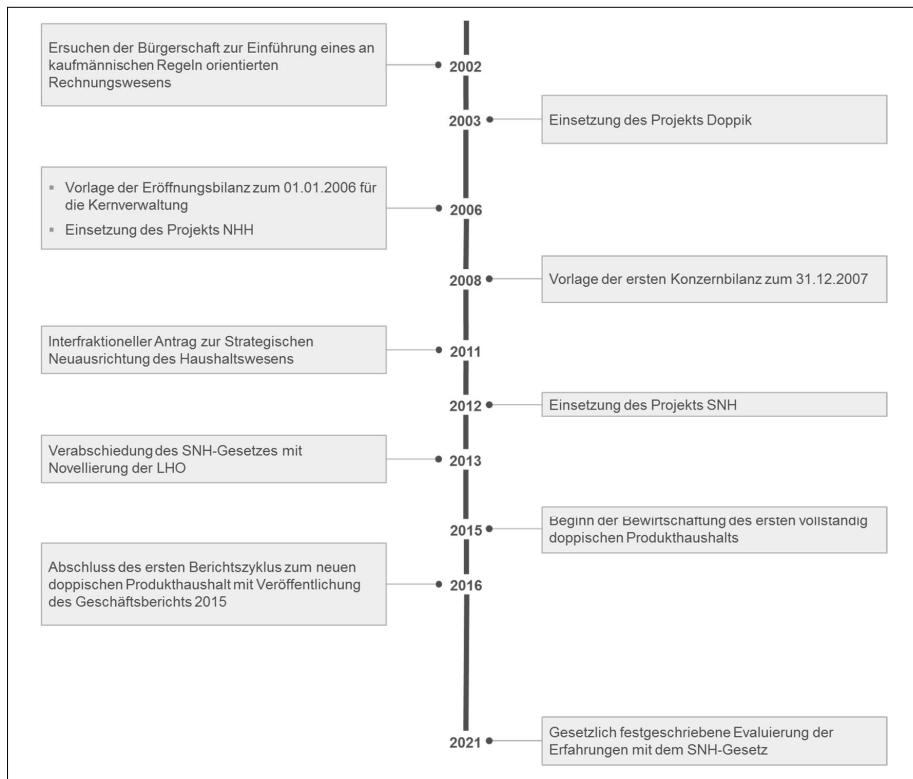


Abb. 1: Zeitlicher Überblick über die Reform des Hamburger Haushalts- und Rechnungswesens

übernommene Schuldenbremse zielt auf einen Ausgleich der Ausgaben durch die Einnahmen. Sie lässt die Kosten für Abschreibungen und die Zuführung zu Pensionsrückstellungen und damit wichtige Elemente der intergenerativen Gerechtigkeit außer Betracht.

Dagegen orientiert sich die Hamburger Landeshaushaltssordnung (LHO) konsequent an der Zielsetzung der intergenerativen Gerechtigkeit und bestimmt, dass auch die Aufwendungen und Erträge des Gesamtergebnisplans schrittweise auszugleichen sind. Damit hat sich Hamburg über die kamerale Schuldenbremse hinausgehend verpflichtet, weitere erhebliche Konsolidierungsanstrengungen zu unternehmen, um den Haushalt strukturell auszugleichen und die finanzielle Handlungsfähigkeit künftiger Generationen nachhaltig zu sichern. Diese Vorgabe ist für ein deutsches Bundesland einzigartig.

Die Kosten des Verwaltungshandelns allein sind allerdings keine hinreichende Grundlage für die Ermächtigung und Kontrolle des Regierungshandelns durch die Parlamente. Im neuen Hamburger Produkthaushalt werden die Kosten deshalb in Bezug zu sogenannten Leistungszwecken gesetzt, die in Form von Pro-

dukten, Zielen, Kennzahlen und Kennzahlenwerten abgebildet werden.⁵ Ein besonderes Augenmerk liegt dabei auf der Definition der Kennzahlen, denn für die Messung der Zielerreichung sind geeignete Kennzahlen erforderlich.⁶ Regierungen und Parlamente können auf dieser Basis im Idealfall die Ergebnisse und die Wirksamkeit des Verwaltungshandelns bewerten und so fundierte Entscheidungen über die Ressourcenverwendung treffen.

Dieses Entscheidungsverhalten unterstützt letztlich auch das Ziel eines nachhaltigen Haushaltsausgleichs, weil der Erfolgsmaßstab für das Regierungshandeln nicht länger die Bereitstellung und Verwendung möglichst hoher Mittel für bestimmte politische Ziele ist. Stattdessen sollen mithilfe der Kennzahlen die Ergebnisse des Mitteleinsatzes stärker in den Mittelpunkt politischer Debatten gerückt werden. Auf diese Weise soll das parlamentarische Budgetrecht entschieden gestärkt werden, weil das Parlament nicht nur über die Mittelbereitstellung entscheiden, sondern auch die Zielerreichung beurteilen kann.

Vor dem Hintergrund der skizzierten Ziele der Haushaltsmodernisierung geht dieser Artikel der Frage nach, inwieweit

die Ziele einer größeren Transparenz über Konsequenzen haushaltspolitischer Entscheidungen und einer Stärkung des parlamentarischen Budgetrechts durch den Produkthaushalt und das Berichtswesen in der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH) bereits erreicht wurden. Zu diesem Zweck wird zunächst die Reformentwicklung seit 2003 nachvollzogen und die wichtigsten Charakteristika des Haushalt- und Berichtswesens in Hamburg beschrieben. Anschließend werden ausgewählte Ergebnisse einer Untersuchung über die Erfahrungen politischer und administrativer Entscheidungsträger in Hamburg mit den Berichten zum doppischen Produkthaushalt präsentiert sowie Möglichkeiten für Verbesserungen insbesondere am parlamentarischen Berichtswesen aufgezeigt.

Haushaltsmodernisierung in Hamburg seit 2003

Einem Ersuchen der Bürgerschaft⁷ folgend, wurde im Jahr 2003 ein mehrstufiger Reformprozess begonnen (s. Abb. 1).⁸ Das neu gegründete Projekt Doppik⁹ erhielt den Auftrag zur Erstellung doppischer Jahresabschlüsse, die für die Kernverwaltung 2006 und ein Jahr später für den Konzern Hamburg vorgelegt wurden. Das anschließende Projekt „Neues Haushaltswesen Hamburg“ (NHH), das 2006 eingesetzt wurde, sollte die doppische Rechnungslegung um die doppische Planung und Steuerung des Landeshaushalts ergänzen.¹⁰

Akzeptanzprobleme in Politik und Verwaltung brachten den Reformprozess 2010 ins Stocken.¹¹ Nach der Bürgerschaftswahl im Jahr 2011 führte eine In-

5 Die Forderung, Informationen zu den Leistungen der Verwaltung und den damit verbundenen politischen Zielen bereitzustellen, geht auf ein Verständnis des Haushaltspfands als „Regierungsprogramm in Zahlen“ (Brixner 2007) zurück (vgl. BVerfGE 20, 92 vom 19.7.1966).

6 Vgl. Hilgers 2008.

7 Vgl. Bürgerschaft der FHH 2002.

8 Vgl. Quast/Schwerin 2015, S. 11.

9 Vgl. Bürgerschaft der FHH 2003.

10 Für eine detaillierte Beschreibung der Projekte Doppik und NHH sowie ihrer wesentlichen Elemente s. Raupach/Hilgers 2012; Raupach 2017, S. 81ff.

11 Vgl. Quast/Schwerin 2015, S. 12.

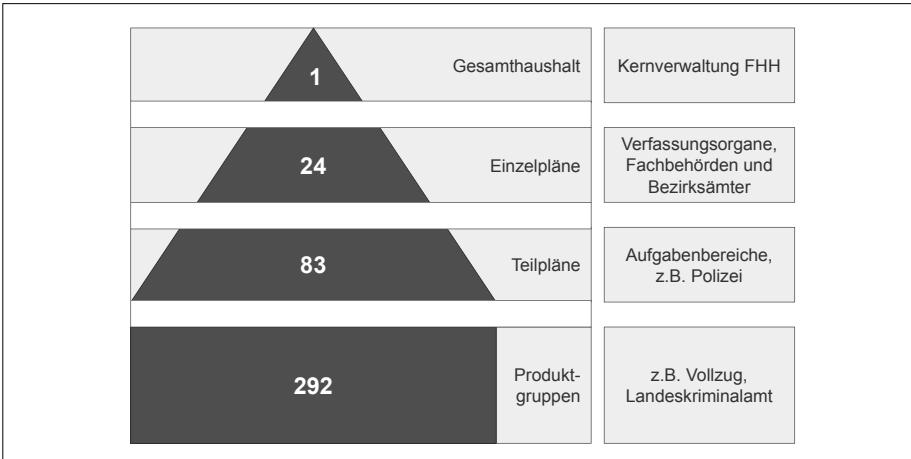


Abb. 2: Haushaltssstruktur in der FHH (Eigene Darstellung nach Finanzbehörde der FHH 2009)

	Ist 2014 Tsd. EUR	Ist 2015 Tsd. EUR	Fortg. Plan 2016 Tsd. EUR	Plan 2017 Tsd. EUR	Plan 2018 Tsd. EUR	Plan 2019 Tsd. EUR	Plan 2020 Tsd. EUR
1. Erlöse		5.363	2.504	2.611	2.611	2.611	2.611
2. Kosten aus laufender Verwaltungstätigkeit		11.288	10.885	11.720	12.432	12.942	12.841
a) davon Kosten für Mieten, Pachten und Erbbaubuinen							
b) davon IT-Kosten		21	23	19	19	19	19
c) davon Kosten für Prüfung, Beratung, Rechtsschutz		1.004	1.119	908	908	908	908
3. Personalkosten	0	321.515	334.866	393.096	403.655	411.550	415.979
a) Kosten für Entgelte		14.140	16.959	17.309	17.751	18.017	18.287
b) Kosten für Bezüge	0	221.912	228.525	244.108	250.684	255.655	258.343
c) Sonstige Kosten mit Entgelt- oder Bezugscharakter		0					
d) Kosten für Sozialleistungen		14.862	15.837	14.343	14.725	15.000	15.173
e) Kosten für Versorgungsleistungen		70.601	73.545	117.336	120.495	122.878	124.176
4. Kosten für Transferleistungen		3	3	3	3	3	3
5. Kosten aus Abschreibungen		2.183	2.396	1.792	1.521	1.369	1.200
6. Sonstige Kosten		1.846	1.441	1.942	1.847	1.832	1.793
7. Ergebnis der laufenden Verwaltungstätigkeit	0	-331.471	-347.087	-405.942	-416.847	-425.085	-429.205
8. Erlöse des Finanzergebnisses							
9. Kosten des Finanzergebnisses			0	0	0	0	0
10. Finanzergebnis	0	0	0	0	0	0	0
11. Ordentliches Ergebnis (7 + 10)	0	-331.471	-347.087	-405.942	-416.847	-425.085	-429.205
12. Außerordentliche Erlöse							
13. Außerordentliche Kosten							
14. Außerordentliches Ergebnis	0	0	0	0	0	0	0
15. Jahresergebnis (11 + 14)	0	-331.471	-347.087	-405.942	-416.847	-425.085	-429.205
16. Globale Mehrkosten			0	0	0	0	0
17. Globale Minderkosten							
18. Jahresergebnis inkl. der globalen Mehr- / Minderkosten (15 - 16 - 17)	0	-331.471	-347.087	-405.942	-416.847	-425.085	-429.205

Abb. 3: Ergebnisplan der Produktgruppe Schutz und Wasserschutzpolizei im Einzelplan der Behörde für Inneres und Sport, Haushaltssplan 2017/2018 der FHH

initiative der Regierungsfraktion zu einem interfraktionellen Antrag¹², in dem sich die neugewählte Bürgerschaft einstimmig zum doppischen Haushaltswesen bekannt und ihren Anspruch auf eine Stärkung des parlamentarischen Budgetrechts konkretisiert hat. Auf dieser Basis hat das Projekt Strategische Neuausrichtung des Haushaltswesens (SNH) ab dem Jahr 2012 die Umsetzung einer neuen Landeshaushaltsoordnung vorbereitet.

Die wichtigsten Elemente des Haushaltswesens gemäß der LHO werden im Folgenden erläutert.

Haushaltssstruktur

Die neue Haushaltssstruktur in der FHH umfasst vier Ebenen: den Gesamthaushalt, die Einzelpläne, die Teilpläne und die Produktgruppen (s. Abb. 2).

Der Gesamthaushalt gibt einen Überblick über die Kernverwaltung¹³ und besteht aus dem Gesamtergebnisplan und dem Gesamtfinanzplan. Für die Verfassungsorgane und die Verwaltungszweige – Fachbehörden und Bezirksämter – wird jeweils ein Einzelplan aufgestellt, der die politischen Verantwortungsbereiche abbil-

det. Jeder Einzelplan enthält einen Ergebnisplan und doppischen Finanzplan.

Die Einzelpläne sind untergliedert in die Teilpläne von mehr als achtzig Aufgabenbereichen, die sich an der Ämterstruktur orientieren und den großen Feldern der Landespolitik wie Polizei, Justizvollzug und Hochschulen entsprechen. Im doppischen Produkthaushalt stellen die Aufgabenbereiche die Ebene der politischen Gestaltung dar, auf der Haushaltsmittel für Investitions-, Darlehens- und Leistungszwecke bereitgestellt werden. Für jeden Aufgabenbereich werden ein Ergebnisplan und ein doppischer Finanzplan aufgestellt, die den jeweiligen Mittelbedarf und Ressourcenverbrauch abbilden. Im Ergebnisplan finden sich die aggregierten Kosten aller zugehörigen Leistungszwecke, während der Finanzplan die Summe der erforderlichen Ausgaben für Investitionen, Darlehen und die laufenden Verwaltungsaufgaben enthält. Die Bürgerschaft erhält so einen Überblick über den tatsächlichen Ressourcenverbrauch und verliert gleichzeitig gegenüber der Kameronistik keine relevanten Informationen zu den Ausgaben.

Die Leistungszwecke mit ihren Kosten, Zielen und Kennzahlen werden in Produktgruppen dargestellt. Der Aufgabenbereich Polizei gliedert sich zum Beispiel u.a. in die Produktgruppen Vollzug, Landeskriminalamt sowie Schutz- und Wasserschutzpolizei. Auf dieser Ebene ermächtigt die Bürgerschaft den Haushaltssplan-Entwurf des Senats. Für jede Produktgruppe wird ein Ergebnisplan aufgestellt, in welchem in Kontenbereichen die für die Erreichung der Leistungszwecke notwendigen Kosten und Erlöse veranschlagt werden (s. Abb. 3). Dem in den Ergebnisplänen geplanten Ressourcenverbrauch werden Kennzahlen zur Messung der Zielerreichung gegenübergestellt.

Ziele und Kennzahlen zur Beschreibung der Leistungszwecke

Im doppischen Produkthaushalt der FHH wird der Leistungszweck in den

¹² Vgl. Bürgerschaft der FHH 2011.

¹³ Gemäß Definition des Bundesfinanzministeriums gehören zur Kernverwaltung „alle Einheiten, deren Einnahmen und Ausgaben im [...]Haushaltssplan getrennt ausgewiesen sind“ (2016, S.14).

Produktgruppen mithilfe von Zielen und Kennzahlen zur Messung der Ergebnisse des Verwaltungshandelns definiert. Für jede Produktgruppe werden die Ziele des Verwaltungshandelns in Textform beschrieben. Die Zielerreichung soll durch ergebnis- und zunehmend auch durch wirkungsorientierte Kennzahlen gemessen werden, die als Ist- und Planwerte über einen siebenjährigen Zeitraum dargestellt werden. Damit sollen Entwicklungen über eine längere Periode erkennbar werden, weil politische Zielsetzungen wie z.B. die Verbesserung der Aufklärungsquote bei Einbruchdiebstählen kurzfristig oft nicht erreichbar sind.

Der durch Ziele und Kennzahlenwerte beschriebene Leistungszweck soll transparent machen, welche Ziele die Regierung verfolgt und wie deren Erreichung gemessen werden kann. Ein weiterer Berichtsblock zeigt die Kosten und Erlöse für die einzelnen Produkte einer Produktgruppe und weist damit den Ressourcenverbrauch, der für die Erfüllung eines Leistungszwecks erforderlich ist, detailliert nach (s. Abb. 4).

Berichtswesen

Das aus SNH hervorgegangene Berichtswesen¹⁴ besteht aus insgesamt fünf Segmenten (s. Abb. 5).

Das erste Segment, der Haushaltsplan, umfasst vier Bestandteile: den Haushaltbeschchluss, die Einzelpläne, den Vorbericht zu den Einzelplänen der Bezirksämter und den Finanzbericht. Eine Besonderheit ist der Vorbericht zu den Einzelplänen der Bezirksämter. Er ist dem Status der FHH als Stadtstaat geschuldet, der gleichzeitig staatliche und kommunale Aufgaben erfüllt. Im Vorbericht werden die von den Bezirksämtern zu erbringenden („kommunalen“) Leistungen verbindlich festgelegt. Dies ist weder in den Einzelplänen der Bezirksämter noch in denen der Fachbehörden möglich, da es sich um gemeinsame Leistungszwecke der beiden Verwaltungszweige handelt. Der Finanzbericht stellt einen Vorbericht zum gesamten Haushaltsplan dar, der neben der mittelfristigen Finanzplanung auch die finanzpolitischen Rahmenbedingungen darstellt. Das zweite und dritte Segment des parlamentarischen Berichtswesens bilden zwei Quartalsbe-

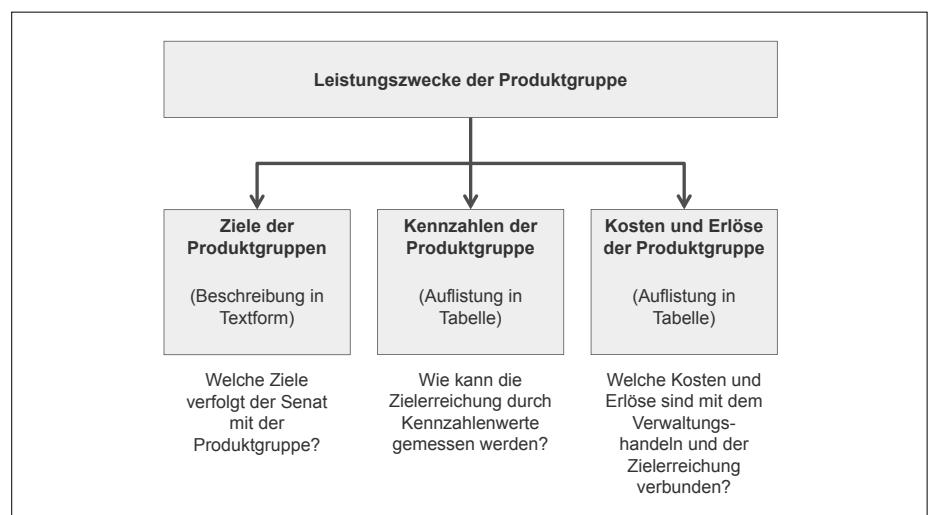


Abb. 4: Leistungszwecke der Produktgruppe (Eigene Darstellung nach §§ 5, 16 LHO)

1 Haushaltsplan	Feststellung und Deckung des Finanzbedarfs sowie Ermächtigung der Kosten und Ausgaben	Aufstellung i.d.R. als Doppelhaushalt alle 2 Jahre* vor Beginn des Haushaltjahres
2 Halbjahresbericht	Information über die unterjährige Haushaltsentwicklung zum 30. Juni (vollständiges Bild des Haushaltsplans)	15. August
3 Quartalsberichte	Information über die unterjährige Haushaltsentwicklung zum Quartal (Informationen zu Aufgabenbereichen)	1. Quartalsbericht: 15. Mai 3. Quartalsbericht: 15 Nov.
4 Haushalts-/Konzernrechnung	Vollständige Abrechnung der Planwerte im Haushaltsplan und Jahresabschluss Gesamt-/ Konzernabschluss	September (jährlich)
5 Konzernberichte	Beteiligungsübersicht und -bericht Jahresabschlüsse der Landesbetriebe und Beteiligungen	(jährlich)

*Die LHO 2015 sieht vor, dass für jedes Jahr ein Haushaltsplan aufzustellen ist. Er kann jedoch mit Einwilligung der Bürgerschaft auch für zwei Haushaltjahre aufgestellt werden.

Abb. 5: Die fünf Segmente des Berichtswesens der FHH, ihre Inhalte und Erscheinungszeitpunkte

ichte zum ersten und zum dritten Quartal sowie der Halbjahresbericht, welche die Bürgerschaft über die unterjährige Haushaltsentwicklung informieren. Der Halbjahresbericht soll den Abgeordneten die Möglichkeit geben, das Regierungshandeln bereits im Haushaltsvollzug zu bewerten. Deshalb wird im Halbjahresbericht ein Soll-Ist-Vergleich zu allen Planwerten des Haushaltsplans angestellt, um insbesondere auf erhebliche Abweichungen zwischen diesen und den zum Ende eines Haushaltjahres zu erwarten den Zielwerten hinzuweisen. Um diesen Vergleich zu erleichtern, ist der Halbjahresbericht strukturgeleich zum Haushaltsplan und bildet somit alle Ebenen bis hin

zu den Produktgruppen ab. Im Gegensatz dazu beschränken sich die Quartalsberichte auf wesentliche Eckdaten zum Mittelabfluss wie die Ergebnisrechnungen der Aufgabenbereiche, wesentliche Investitionen und Kennzahlen. Das vierte Segment bilden die Haushaltsrechnung und die Konzernrechnung der FHH. Beide dienen

¹⁴ Das im Folgenden beschriebene Berichtswesen adressiert als externes oder parlamentarisches Berichtswesen primär die Abgeordneten der Hamburgischen Bürgerschaft und stellt Informationen auf der Ebene der Ermächtigungen dar. Darüber hinaus existiert auch ein internes Berichtswesen, das detailliertere Ressourceninformationen bereitstellt und das behördeninterne Controlling unterstützt.

der Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Senats, die durch die Bürgerschaft und den Rechnungshof der FHH wahrgenommen werden. Damit bilden sie die Grundlage für die Entlastung der Regierung durch die Bürgerschaft. Die Haushaltsrechnung rechnet alle Planwerte des Haushaltsplans in Form eines Plan-Soll-Ist Vergleichs ab. Sie umfasst darüber hinaus den Jahresabschluss der Kernverwaltung, die Abrechnungen der Einzelpläne und den Lagebericht. Der Jahresabschluss der Kernverwaltung ist nicht nur ein Bestandteil der Haushaltsrechnung, sondern wird auch im Geschäftsbericht

der Beteiligungen, alle Aktivitäten des Stadtstaates in einem einheitlichen und übersichtlichen Abschluss zusammenführen. Über 400 Beteiligungen, deren Umsatzvolumen und Beschäftigtenzahl hinter denen des Kernhaushalts nicht zurückstehen, werden dabei im Abschluss des Konzerns Hamburg erfasst. Das Konzernberichtswesen schafft nicht nur Transparenz über die Ziele, Ergebnisse und den Ressourcenverbrauch im gesamten Konzern, sondern integriert auch wichtige monetäre und nicht monetäre Risiken aus dem Beteiligungskreis in eine Gesamtbe trachtung zum Risikomanagement. Damit

halb-standardisierte Interviews mit acht leitenden Mitarbeitern der Verwaltung sowie um einen auf einer Dokumentenanalyse basierenden Vergleich mit zehn nationalen und internationalen Beispielen einer modernen Haushaltssteuerung ergänzt worden.

Als zentrales Ergebnis der Interviews ist festzuhalten, dass die in Hamburg vollzogene Reform des Haushalts- und Rechnungswesens bereits nach kurzer Zeit¹⁵ Akzeptanz bei den politischen und administrativen Entscheidungsträgern findet. Die Akzeptanz kann u.a. daran gemessen werden, dass 70 Prozent der befragten Haushaltsexperten¹⁶ die Informationen aus dem parlamentarischen Berichtswesen als wichtig oder eher wichtig für die Arbeit in der Bürgerschaft bewertet haben. Die Wichtigkeit der Informationen für die Arbeit in der Verwaltung ist zwar geringer eingeschätzt worden – lediglich 40 Prozent haben die Informationen aus dem parlamentarischen Berichtswesen als wichtig oder eher wichtig bewertet –, doch ist dies darauf zurückzuführen, dass den Verwaltungsmitarbeitern detailliertere Informationen aus dem internen Berichtswesen zur Verfügung stehen. Zudem haben nur wenige der insgesamt 26 Interviewpartner angegeben, einzelne Berichte nicht zu nutzen. Vielmehr geht aus den Antworten auf Fragen nach Beispilsitu ationen, in denen die Berichtsinstrumente zur Anwendung kommen, hervor, dass sie eine Vielzahl politischer Zwecke unterstützen.

Weiterhin kann die Akzeptanz unter anderem anhand der Bewertung der Nützlichkeit der Berichte gemessen werden. Dabei ist die Nützlichkeit von den zwölf Fachpolitikern und vier leitenden Verwaltungsmitarbeitern, die als erweiterte Expertengruppe befragt wurden, unter drei Gesichtspunkten bewertet worden: Inhalt, Form und Beratungszeitpunkt. Im

»Die in Hamburg vollzogene Reform des Haushalts- und Rechnungswesens hat bereits nach kurzer Zeit Akzeptanz bei den politischen und administrativen Entscheidungsträgern gefunden. Insbesondere die Berichtsinstrumente unterstützen eine Vielzahl politischer Zwecke.«

veröffentlicht. Dieser richtet sich mit seinen Informationen zur Kernverwaltung und zum Konzern primär an die Öffentlichkeit und die Kapitalmärkte.

Zum Konzernberichtswesen, dem fünften Segment des parlamentarischen Berichtswesens, gehört neben der Beteiligungsübersicht im Geschäftsbericht auch der jährliche Beteiligungsbericht. Er gibt einen Überblick über die wesentlichen Beteiligungen Hamburgs an rechtlich selbständigen privaten wie auch öffentlichen Unternehmen. Darüber hinaus hat die Hamburgische Bürgerschaft Zugang zu den Jahresabschlüssen der Beteiligungen, der Hochschulen sowie der Landesbetriebe.

Das Konzernberichtswesen trägt wesentlich zur Stärkung der parlamentarischen Kontrolle über die Beteiligungen bei. So ermöglichen die Einführung der Doppik in der Kernverwaltung der FHH und die damit einhergehende Angleichung an das kaufmännische Rechnungswesen

sollen Risiken aus dem Beteiligungsbe reich, die den Kernbereich belasten kön nen, rechtzeitig erkannt und minimiert werden.

Nutzung und Akzeptanz des parlamentarischen Berichtswesens

Die Hamburgische Bürgerschaft ist ein Teilzeitparlament und die meisten Abgeordneten gehen einer Berufstätigkeit nach. Sie sind daher an einem gut strukturierten, übersichtlichen und aussagekräftigen Berichtswesen interessiert, das sie in der Wahrnehmung ihrer parlamentarischen Kontrollfunktion unterstützt.

Die Nutzung und Akzeptanz des parlamentarischen Berichtswesens durch die Abgeordneten der Hamburgischen Bürgerschaft ist anhand der Ergebnisse von 18 halb-standardisierten Interviews mit Abgeordneten aus allen Fraktionen erhoben worden. Dies entspricht einer Einbeziehung von 15 Prozent der Parlamentsmitglieder. Die Ergebnisse sind durch

¹⁵ Der doppische Produkthaushalt ist seit 2013 schrittweise in einzelnen Fachbehörden eingeführt worden, bevor mit dem Haushalt 2015/2016 der erste vollständig doppische Haushaltsplan der FHH beschlossen wurde.

¹⁶ Zu dieser Befragtengruppe zählen die haushaltspolitischen Sprecher der sechs Bürgerschaftsfraktionen sowie drei Amts- und Bezirksamtsleiter.

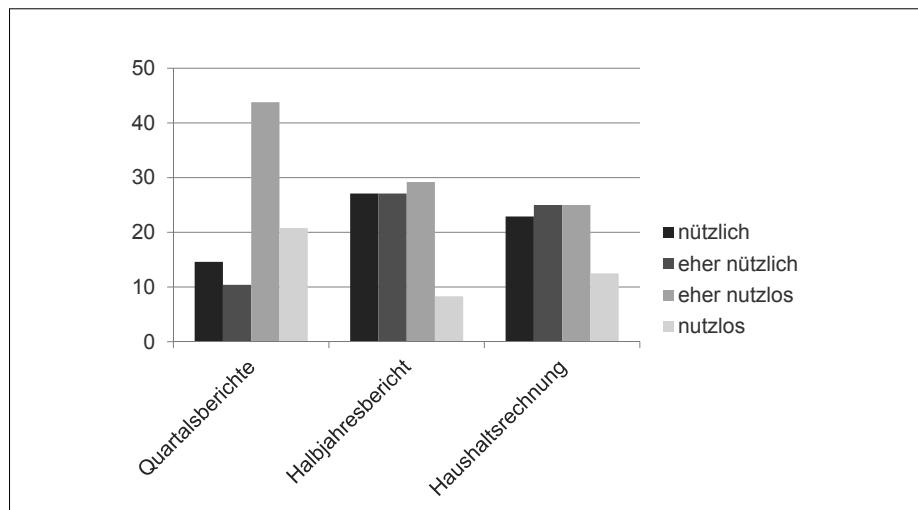


Abb. 6: Bewertung der Nützlichkeit der Berichte zum doppelten Produkthaushalt im Vergleich (Angaben in %)

direkten Vergleich der Berichte zum doppelten Produkthaushalt ist die Nützlichkeit des Halbjahresberichts am größten eingeschätzt worden (s. Abb. 6). Die positive Bewertung ist insbesondere auf den Inhalt des Halbjahresberichts zurückzuführen, der den Abgeordneten einen Einblick in den Stand der Haushaltsentwicklung zum 30. Juni gibt und auf Abweichungen von der Haushaltsplanung hinweist. Als besonders hilfreich haben die befragten Abgeordneten dabei den Aufbau des Berichts beurteilt, denn er entspricht der Struktur des Haushaltsplans.

Die Haushaltsrechnung hat beinahe die Hälfte der Interviewpartner aus der erweiterten Expertengruppe als nützlich oder eher nützlich bewertet, während lediglich ein Viertel diese Wertung für die Quartalsberichte vergeben hat. Die relativ schlechtere Bewertung der Quartalsberichte haben die Interviewten zum einen auf deren Inhalt zurückgeführt, der im Unterschied zum Halbjahresbericht lediglich Informationen auf Ebene der Aufgabenbereiche bereitstellt und die Ebene der Produktgruppen unberücksichtigt lässt. Insbesondere der Bericht zum ersten Quartal ist wiederholt kritisiert worden, da der Informationsgehalt zu diesem Zeitpunkt des Haushaltsjahrs zu gering sei, um den mit der Erstellung und Beratung verbundenen Aufwand zu rechtfertigen. Zum anderen lässt der den parlamentarischen Abläufen und insbesondere der vorlaufenden Befasung in den Fachausschüssen geschuldete späte Beratungszeitpunkt die Quartalsberichte für 69 Prozent der Interviewpart-

ner aus der erweiterten Expertengruppe als nutzlos oder eher nutzlos erscheinen. Nach Aussage dieser Befragtengruppe falle die Beratung häufig mit anderen, fachlich relevanteren Berichten zusammen, sodass die Quartalsberichte in den Fachausschüssen der Bürgerschaft nur sporadisch oder gar nicht beraten würden. Dagegen haben die befragten Haushaltspolitiker eine quartalsweise Information über den Mittelabfluss als hilfreich und notwendig bezeichnet.

In Bezug auf das Berichtswesen sind somit Optimierungspotenziale hinsichtlich einer Reduzierung des Aufwands sowohl auf Seiten des Parlaments als auch auf Seiten der Verwaltung und einer adressatengerechteren Aufbereitung der Berichtsinformationen zu erkennen. Das letztgenannte Optimierungspotenzial bezieht sich vor allem auf eine übersichtliche und einheitliche Strukturierung der Berichte sowie eine Reduzierung auf die ermächtigungsrelevanten Informationen. Weitere konkrete Bedarfe werden im Folgenden anhand von vier Beispielen verdeutlicht.

Unterstützung für Bürgerschaftsabgeordnete

Beinahe 90 Prozent der befragten Bürgerschaftsabgeordneten wünschen sich Unterstützung beim Umgang mit den Berichtsinformationen. Als Unterstützungsbedarfe sind zum Beispiel die Auswertung der Kennzahlentwicklung in Form von Zeitreihenvergleichen und das Aufzeigen von Finanzierungsmöglichkeiten und De-

ckungsfähigkeiten genannt worden. Auf Seiten des Parlaments bieten heute bereits die Mitarbeiter der Fraktionen und in den Abgeordnetenbüros sowie insbesondere die mit der Thematik vertrauten Haushaltsexperten der Fraktionen ein wichtiges Unterstützungsangebot.¹⁷ Zusätzliche Erläuterungen erhalten die Parlamentarier von den Vertretern des Senats im Rahmen der Ausschussberatungen in der Bürgerschaft. Auch können die Abgeordneten zur Vorbereitung von Haushaltsinitiativen Unterstützung der Finanzbehörde bekommen.

Die Interviews zeigen, dass viele Abgeordnete darüber hinaus eine vertrauenswürdige, zentrale, zeitlich gut verfügbare Anlaufstelle und damit eine Institutionalisierung der Unterstützung zu Haushaltsthemen begrüßen würden. Die Anlaufstelle sollte allgemeine Auskünfte etwa zur Definition von Kennzahlen oder zu Fachfragen zum Rechnungswesen geben und die Aufbereitung der vorhandenen Informationen, z.B. durch überjährige Zeitreihenvergleiche von Kennzahlenwerten und Kosten, unterstützen können. Dabei sollte die Anlaufstelle im Idealfall auf einen von der Finanzbehörde auf Basis des parlamentarischen Berichtswesens bereitgestellten Datenpool zugreifen können, um eigene Auswertungen erstellen zu können.

Für die Einrichtung einer solchen Anlaufstelle bestehen unter Berücksichtigung nationaler und internationaler Reformbeispiele drei Alternativen:

- Erstens könnte ein Budgetbüro in der Bürgerschaftskanzlei eingerichtet werden, wie es in ähnlicher Form bspw. beim Hessischen Landtag besteht.
- Zweitens könnten die Bürgerschaftsfraktionen durch die Einrichtung zusätzlicher zweckgebundener Stellen sowie eine gezielte Schulung ihrer Mitarbeiter gestärkt werden.
- Schließlich könnte drittens eine Kopfstelle in der Finanzbehörde als Ansprechpartnerin für die Abgeordneten eingerichtet werden.

Nach ihren Präferenzen für eine der drei Institutionen befragt, hat die Hälfte der

¹⁷ Die Hamburger Bürgerschaft verfügt über keinen wissenschaftlichen Dienst.

Ziel 210Z002	Einheit	JB	Budget	Budget	Planjahre		Steuer-	
			2014	2015	2016	2017	2018	barkeit
Das Vertrauen der Bevölkerung ist durch die konsequente polizeiliche Bekämpfung der Kriminalität stark.								
01 Bearbeitete Straftaten nach Strafgesetzbuch (StGB)	Anzahl	23'273	25'500	24'000	23'500	23'000	22'500	●
02 Aufklärungsquote der Straftaten gemäss Strafgesetzbuch (Minimalwert)	%	42.8	33.0	34.0	35.0	35.0	35.0	●
03 Bearbeitete Gewaltstraftaten	Anzahl	2'175	2'500	2'450	2'400	2'350	2'300	●
04 Aufklärungsquote Gewaltstraftaten (Minimalwert)	%	89.6	90.0	90.0	90.0	90.0	90.0	●
05 Bearbeitete Straftaten häuslicher Gewalt	Anzahl	395	430	450	450	450	450	●
06 Bearbeitete Einbruchdiebstähle nach StGB	Anzahl	2'530	2'400	2'300	2'200	2'100	2'000	●
07 Aufklärungsquote Einbruchdiebstahl (Minimalwert)	%	15.7	15.0	15.0	15.0	15.0	15.0	●
08 Festnahmen	Anzahl	1'832	1'950	1'900	1'850	1'800	1'800	●
27 Grosskontrollen	Anzahl	113	60	90	90	90	90	●

Abb. 7: Ausschnitt aus dem Plan des Aufgabenbereichs Polizeiliche Sicherheit im Aufgaben- und Finanzplan 2016-2019 des Kantons Aargau

befragten Bürgerschaftsabgeordneten das Budgetbüro bevorzugt. Dieses sollte nach den Vorschlägen mehrerer Abgeordneter mit der Einrichtung einer Kopfstelle in der Finanzbehörde kombiniert werden, um dem Budgetbüro einen festen Ansprechpartner in der Verwaltung zur Verfügung zu stellen, der zudem die verwaltungsinternen Berichtsprozesse noch stärker koordiniert.

Kennzahlen

Die zentrale Funktion der Kennzahlen im doppischen Produkthaushalt wird durch die Interviews bestätigt, in denen 69 Prozent der insgesamt 26 Befragten die Kennzahlen als wichtig für die Ermächtigung über Leistungszwecke bewertet haben. Nichtsdestotrotz weisen die Kennzahlen aus Sicht der Interviewpartner noch Mängel auf. So würden deutliche Unterschiede hinsichtlich der Qualität und der Steuerungsrelevanz der Kennzahlen in den verschiedenen Produktgruppen bestehen. Dies sei auch daran zu erkennen, dass einige Kennzahlen die notwendige Verknüpfung mit Zielen und Kosten vermissen ließen. Deshalb fordern die Interviewpartner, bei der Auswahl und Definition der Kennzahlen ein stärkeres Augenmerk auf ihre Relevanz für die Haushaltssteuerung zu legen. Dagegen würden Kennzahlen, die zwar fachlich interessante Informationen bereitstellen, aber für die Steuerung irrelevant sind, nicht in den Haushaltsplan gehören. Sie könnten stattdessen bedarfsbe-

zogen in separaten Berichten bereitgestellt werden.

Mit Blick auf die festgestellten Mängel sollte nach Möglichkeit noch im Jahr 2017 ein Prozess zur Überprüfung und Überarbeitung der Kennzahlen eingeleitet werden, damit dessen Ergebnisse noch Eingang in das Ende des Jahres beginnende Aufstellungsverfahren für den nächsten Haushaltsplan-Entwurf finden können. Das Ziel des Überprüfungsprozesses sollte die Reduzierung auf steuerungsrelevante Kennzahlen und die bessere Verknüpfung zwischen den Kennzahlen und den politischen Zielen des Senats sein. Zu diesem Zweck könnte auch die Übernahme einer Darstellung aus dem Aufgaben- und Finanzplan des Kantons Aargau in den Haushaltsplan der FHH geprüft werden, in der die Kennzahlen den Zielen klar zugeordnet werden (s. Abb. 7).

Politische Kommentierung und Abweichungen

Um den Bürgerschaftsabgeordneten zu ermöglichen, das Regierungshandeln bereits im Haushaltsvollzug zu bewerten, weisen die unterjährigen Berichte auf Abweichungen zwischen den zum Ende des Haushaltsjahres zu erwartenden Kennzahlenwerten sowie den Ergebnissen der Kontenbereiche in den Ergebnisplänen gegenüber den entsprechenden Ansätzen im Haushaltsplan hin. Zusätzlich müssen die Berichtsersteller alle Abweichungen von mehr als zehn Prozent in den Kommen-

tarfeldern der Berichte erläutern. Diese Vorgabe führt laut der Interviewpartner jedoch dazu, dass die Berichte oftmals Erläuterungen enthalten, welche die wesentlichen, politisch relevanten Informationen in den Hintergrund drängen würden.

Da die Interviewpartner eine Kommentierung des Senats ausdrücklich wünschen, könnten der Halbjahresbericht und die Haushaltsrechnung um politische Vorberichte ergänzt werden. In diesen könnten politisch relevante Entwicklungen mit Auswirkungen auf den Haushaltsvollzug erläutert werden. In den Tabellen des Halbjahresberichts und der Haushaltsrechnung selbst könnte die Darstellung mithilfe eines Ampelsystems verdeutlicht werden.

Im Zusammenhang mit einer adressatengerechteren Aufbereitung der Berichtsinformationen ist in den Interviews auch eine Fokussierung des Quartalsberichtswesens auf die Informationsbedarfe des Haushaltsausschusses diskutiert worden. Denn mit ihren Informationen zum Mittelabfluss erscheinen die Quartalsberichte für die Mitglieder der Fachausschüsse nicht in gleichem Maße relevant. Ein weiterer Vorschlag aus den Interviews lautet, den Bericht zum ersten Quartal durch einen vorläufigen Haushaltsabschluss auf Basis eines vierten Quartalsabschlusses zu ersetzen, da die Haushaltsrechnung in der Regel erst neun Monate nach Abschluss eines Haushaltsjahres erscheint. Somit haben die Interviewpartner schnell

verfügbarsten ersten Informationen zum Jahresabschluss größere Wichtigkeit beigemessen als dem Überblick über die oft nur bedingt belastbare Entwicklung im ersten Quartal.

Konzernberichtswesen

In den Interviews ist ein starkes Interesse an der Aufteilung der Aufgabenwahrnehmung zwischen Kernverwaltung und Konzern deutlich geworden. So hat die Hälfte aller 26 Interviewpartner angegeben, die Informationen zum Konzern zur Entscheidungsfindung zu nutzen, und vor allem die befragten Haushaltsexperten haben das Konzernberichtswesen als entspre-

zenweiten Risikomanagementsystems befürwortet. Nach Aussage dieser Befragtengruppe sollten in diesem Zusammenhang einheitliche Kriterien für die Risikobetrachtung festgelegt und die Kernverwaltung in die Risikoerhebung des Senats einbezogen werden. Die notwendigen Vorgaben für die Definition und Bewertung von Risiken sowie für die Berichterstattung könnten in einer Public Corporate Governance Strategie, wie sie u.a. die Landeshauptstadt Stuttgart und der Kanton Basel-Stadt ausgearbeitet haben, festgelegt werden. Diese Zielsetzung würde auch durch ein konzernweites Kennzahlensystem unterstützt, das allgemeingültige (Finanz-) Kennzahlen wie Abschreibungen,

die Ergebnisse einer Befragung haushaltspolitischer Entscheidungsträger in Hamburg präsentiert. Er zeigt, dass die Verantwortlichen in Politik und Verwaltung die neuen Informationen akzeptieren und sie als Entscheidungsgrundlage nutzen.

Hinsichtlich ihrer praktischen Implikationen über Hamburg hinaus machen die Ergebnisse der Befragung deutlich, dass die Reform des öffentlichen Haushalt- und Rechnungswesens mit der Einführung der Doppik nicht als abgeschlossen betrachtet werden kann. Um die mit der Reform verfolgten Ziele erreichen zu können, müssen vielmehr die Wirksamkeit der eingeführten Instrumente überprüft und diese ggf. geschärft werden. Denn werden die Instrumente als nutzlos beurteilt oder als schwer nutzbar empfunden, wird die Akzeptanz bei Entscheidungsträgern in Politik und Verwaltung gefährdet. Vor diesem Hintergrund können vier Handlungsempfehlungen formuliert werden:

- Um die Akzeptanz und die Nutzung von Informationen aus einem doppischen System insbesondere bei politischen Entscheidungsträgern zu erhöhen, sollte der Fokus der Berichtsinformationen auf ihrer Wesentlichkeit für politische Entscheidungen und ihrer Steuerungsrelevanz liegen. Die unterjährigen Haushaltsberichte sollten folglich auf ihren entscheidungsrelevanten Kern beschränkt werden. Dagegen können allgemeine Informationen zum Haushalt z.B. über den Geschäftsbericht oder über Online-Angebote zur Visualisierung und Analyse von Haushaltsdaten¹⁸ unterstützt werden, wie sie aktuell in vielen Gebietskörperschaften entstehen. Auf diesem Weg könnten weitere Zielgruppen, die ein Interesse an Informationen zum Einsatz öffentlicher Mittel sowie zu den Zielen und Wirkungen des Regierungs- und Verwaltungshandelns haben, informiert werden.¹⁹
- Um die haushälterischen Beschluss- und Kontrollrechte nachhaltig zu stärken, benötigen die Mitglieder von Stadt- und Gemeinderäten ebenso Unterstützung bei der Auswertung der In-

»Die Reform des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens kann mit der Einführung der Doppik nicht als abgeschlossen betrachtet werden, vielmehr müssen die Wirksamkeit der eingeführten Instrumente überprüft und diese ggf. geschärft werden.«

chend wichtig bewertet. Zwar würden die Informationen bereits größtenteils durch die bestehenden Berichte abgedeckt, doch fehlen den Interviewpartnern Informationen zu den Risiken, die der FHH durch ihre Beteiligungen entstehen, sowie zum Risikomanagement und zu den Zielen, die im Konzern verfolgt werden. Es sind auch zusätzliche Informationen für den gesamten Konzern nachgefragt worden, so insbesondere zu Abschreibungen und Investitionen sowie zum Personalbestand, zu den Personalkosten und den Pensionsrückstellungen. In diesem Zusammenhang haben einige Interviewpartner auch die Erweiterung der Konzernplanung und eine stärkere Berücksichtigung der Konzernentwicklung im Finanzbericht angeregt.

Um die Risikoberichterstattung sowohl in Bezug auf den Konzern als auch in Bezug auf die Kernverwaltung zu stärken, haben 90 Prozent der befragten Haushaltsexperten die Einführung eines kon-

Re-Investitionsquote, Personalkosten und Jahresergebnisse, aber auch individuelle Kennzahlen zur Abbildung der Konzernstrategie umfasst. Diese individuellen Ergebnis- und Wirkungskennzahlen für die einzelnen Landesbetriebe und Beteiligungen könnten aus dem jeweiligen Zielbild abgeleitet werden.

Fazit: Handlungsempfehlungen für doppische Gebietskörperschaften

Wie das Hamburger Beispiel zeigt, ist die Reform des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens in Deutschland weiter vorangeschritten. Nach der langjährigen Konzeptionierung und Umsetzung der Haushaltmodernisierung steht nun die Frage im Vordergrund, welche Faktoren die erfolgreiche Anwendung der neu geschaffenen Instrumente bestimmen. Der vorliegende Artikel leistet einen Beitrag zur Beantwortung dieser Frage, indem er

18 Vgl. Bröthaler 2015, S. 42.

19 Vgl. Pook 2014, S. 124.

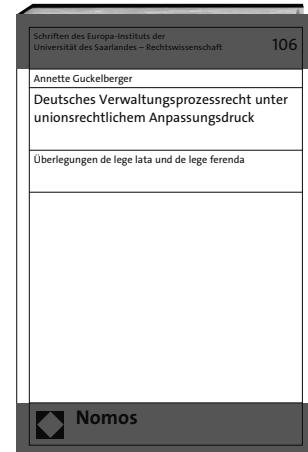
formationen aus dem Haushalts- und Rechnungswesen wie die Abgeordneten in den Landesparlamenten. Geeignete Institutionen könnten Budgetbüros, Kopfstellen der Finanzverwaltung oder speziell geschulte Fraktionsmitarbeiter sein.

- Das zentrale Element einer produktorientierten doppischen Haushaltssteuerung sind die Kennzahlen zur Messung von Ergebnissen und Wirkungen. Für die Kennzahlendefinition ist ein kontinuierlicher Weiterentwicklungsprozess erforderlich, um Kennzahlen als Instrumente zur Information über das Regierungsprogramm und zur Ausübung der Kontrolle durch die Parlemente nachhaltig zu etablieren. Hierzu ist es nötig, die Kennzahlen mit den Zielen des Regierungs- und Verwaltungshandelns zu verknüpfen und im Haushalt streng auf ihre Steuerungsrelevanz zu achten. Wichtig ist zudem, eine gewisse Kontinuität zu erreichen, um den Nutzern der Berichtsinformationen eine Vergleichbarkeit über mehrere Perioden zu ermöglichen.
- Der Gesamtdarstellung und -steuerung der Aktivitäten einer Gebietskörperschaft kommt heute eine wachsende Bedeutung zu. Es ist daher wichtig, neben dem Berichtswesen zum Kernaushalt auch das Konzernberichtswesen zu stärken. Bestehende Kennzahlensysteme sollten deshalb auf den Konzern ausgeweitet werden, auch um eine ganzheitliche Risikobetrachtung und -steuerung zu unterstützen. Darüber hinaus sollten Strategien und Instrumente des Risikomanagements in Public-Corporate-Governance-Kodizes definiert werden.

Literatur

- Beyer, L./Kinzel, H.G. (2005): Öffentliches Rechnungswesen: Kameralistik oder Doppik?, in: Blanke, B. et al. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, Wiesbaden, S. 351-360.
- Brixner, H.C. (2007): Haushalt als Regierungsprogramm in Zahlen, in: Brüggemeier, M./Schauer, R./Schedler, K. (Hrsg.): Controlling und Performance Management im Öffentlichen Sektor: ein Handbuch, Bern, S. 123-132.
- Bröthaler, J. (2015): Open Budget Data – Offenheit und Transparenz öffentlicher Haushalte in Österreich, in: Der öffentliche Sektor Vol. 1, 2015, S. 29-46.
- Budäus, D./Hilgers, D. (2009): Reform des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens in Deutschland. Konzepte, Umsetzungsstand und Entwicklungsperspektiven, in: Zeitschrift für Planung & Unternehmenssteuerung, 19(4), S. 377-396.
- Bundesfinanzministerium (2016): Standards für die staatliche doppelte Buchführung (Standards staatlicher Doppik).
- Bürgerschaft der FHH (2002): Drucksache 17/1898 vom 03.12.2002.
- Bürgerschaft der FHH (2003): Drucksache 17/3161 vom 05.08.2003.
- Bürgerschaft der FHH (2011): Drucksache 20/2363 vom 23.11.2011.
- Finanzbehörde der FHH (2009): Hamburg richtig steuern – Neues Haushaltswesen Hamburg.
- Hilgers, D. (2008): Performance Management: Leistungserfassung und Leistungssteuerung in Unternehmen und öffentlichen Verwaltungen, Wiesbaden.
- Meister-Scheufelen, G. (2011): Die deutsche Schuldenbremse. Der Weg aus der permanenten Neuverschuldung, in: Verwaltung & Management 17(5), S. 252-257.
- Pollitt, C./Bouckaert, G. (2011): Public Management Reform – A Comparative Analysis, Oxford, New York.
- Pook, M. (2014): Doppik wirkt: Zukünftige Belastungen kennen – Schwerpunkte setzen – öffentliches Wirtschaften erläutern, in: Verwaltung & Management, 20(3), S. 121-124.
- Quast, J./Schwerin, A. (2015): Bessere Planung und Steuerung im doppischen Produkthaushalt. Hamburger Haushaltmodernisierung als Vorbild auf Länderebene, in: Innovative Verwaltung 4/2015, S. 10-12.
- Raupach, B. (2017): Erfolgsfaktoren im Innovationsmanagement. Die Reform des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens in der Stadt Hamburg, Wiesbaden.
- Raupach, B./Hilgers, D. (2012): Quo Vadis? Die Reform des Hamburger Haushalts- und Rechnungswesens, in: Verwaltung & Management 18(6), S. 281-336.
- Wagner, K./Brixner, H.C./Hilgers, D. (2017): Abschlussbericht im Forschungsprojekt Parlamentarische Steuerung, Bürgerschaft der FHH, Drucksache 21/9120 vom 12.05.2017.

Europäisierung des Verwaltungsprozessrechts



Deutsches Verwaltungsprozessrecht unter unionsrechtlichem Anpassungsdruck

Überlegungen de lege lata und de lege ferenda

Von Prof. Dr. Annette Guckelberger
2017, 261 S., brosch., 68,- €
ISBN 978-3-8487-3939-4
eISBN 978-3-8452-8263-3
nomos-shop.de/29217
(Schriften des Europa-Instituts der Universität des Saarlandes – Rechtswissenschaft, Bd. 106)
nomos-shop.de/29217

Die Schrift behandelt die Europäisierung des Verwaltungsprozessrechts. Untersucht wird, ob sich ein Wechsel von der Verletzten- zur Interessenklage oder ein Ausbau der Verbandsklage empfiehlt. Des Weiteren werden der Rechtschutz bei Verfahrensfehlern, die materielle Präklusion, der Untersuchungsgrundsatz sowie die verwaltungsgerichtliche Kontrolldichte erörtert.

