RECHNUNGSHOF
FREIE UND HANSESTADT HAMBURG

Budgetrecht im Neuen Haushaltswesen

Beratende Äußerung nach § 88 Absatz 2 LHO

Hamburg, den 19. November 2010

Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg
Gänsemarkt 36, 20354 Hamburg
Postfach 301741, 20306 Hamburg
Telefon: 040 / 428 23-0
Fax: 040 / 428 23-1538
E-Mail: rechnungshof@rh.hamburg.de
Internet: www.rechnungshof.hamburg.de

Inhaltsverzeichnis

		Seite
I.	**Zusammenfassung und Empfehlungen**	**3**
II.	**Anlass des Berichts**	**8**
III.	**Budgetrecht – Haushaltsgrundsätze, Praxis und Neues Haushaltswesen**	**9**
	1. Grundsatz der sachlichen Bindung	10
	1.1 Deckungsfähigkeit	10
	1.2 Ergebnisorientierte Elemente des Haushalts	12
	1.3 Aufgabenbereichsübergreifende Themenfelder	13
	1.4 Stellenplan	14
	2. Grundsatz der sachlichen Spezialität, Einzelveranschlagung	16
	3. Grundsatz der Vorherigkeit	18
	4. Grundsatz der zeitlichen Bindung, Jährlichkeit	20
	5. Grundsatz der Einheit und Vollständigkeit	21
	5.1 Ausgliederungen von Verwaltungsbereichen	21
	5.2 Abbildung des tatsächlichen Ressourcenverbrauchs	23
	6. Grundsatz der Gesamtdeckung	23
	7. Grundsatz des Haushaltsausgleichs	25
	8. Grundsätze von Notwendigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit	26
	9. Grundsatz von Haushaltswahrheit und -klarheit	27
	10. Rechnungslegung und Rechenschaft	29
IV.	**Erste Umsetzungsschritte im Neuen Haushaltswesen**	**30**
	1. Abweichungen von den haushaltsrechtlichen Grundsätzen	30
	2. Ziele und Kennzahlen	31

Abkürzungen

BHO	Bundeshaushaltsordnung
EU	Europäische Union
HGrG	Haushaltsgrundsätzegesetz
HV	Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg
IT	Informations- und Kommunikationstechnik(en)
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
KRD	Kontenrahmen für Dienstbezüge
KRS	Kontenrahmen für Sachausgaben
LHO	Landeshaushaltsordnung
Mrd.	Milliarde(n)
Mio.	Million(en)
NHH	Neues Haushaltswesen Hamburg
NSM	Neues Steuerungsmodell
VV	Verwaltungsvorschriften

I. Zusammenfassung und Empfehlungen

1. Das Neue Haushaltswesen Hamburg (NHH) berührt die künftige Ausgestaltung des parlamentarischen Budgetrechts in erheblichem Maße. Der Senat hat sich mit dem NHH das Ziel gesetzt, das parlamentarische Budgetrecht zu stärken.

2. Das Haushaltsrecht gibt Grundsätze vor, die das parlamentarische Budgetrecht konkretisieren und auch in einem neuen Haushaltswesen vom Senat zu beachten sind. Der Rechnungshof hat vor dem Hintergrund der vom Senat vorgesehenen Evaluation überprüft, in wie weit die Konzeption des NHH mit diesen Grundsätzen in Einklang steht, und gibt mit seiner Beratenden Äußerung nach § 88 Absatz 2 LHO Empfehlungen für die Weiterentwicklung der Konzeption.

   – Sachliche Bindung (vgl. Tz. 14 ff.)
     Die budgetierte Ermächtigung im NHH ist mit keiner deutlich weitergehenden Flexibilität verbunden, als sie faktisch bereits heute gegeben ist. Ziele und Kennzahlen gestalten die nach dem Haushaltsrecht geforderte sachliche Bindung aus und bieten die Chance, das Budgetrecht auch materiell zu stärken.

   – Sachliche Spezialität, Einzelveranschlagung (vgl. Tz. 32 ff.)
     Die Abkehr von einer detaillierten, kleinteiligen Titelstruktur hin zu einem Budget als Regelfall und die damit verbundene Flexibilität sind im Hinblick auf einen ergebnis- und wirkungsorientierten Steuerungsansatz konsequent und werden in Teilbereichen heute bereits praktiziert (Globaltitel). Sie setzen auf Erfahrungen aus dem Neuen Steuerungsmodell (NSM) auf, die nahelegen, dass dies eine wirtschaftliche Mittelverwendung durch die Verwaltung fördert.

   – Vorherigkeit (vgl. Tz. 37 ff.)
     Bei unterjährigen Planabweichungen, die die Ermächtigung berühren, ist die Bürgerschaft rechtzeitig einzubeziehen. Im NHH erstreckt sich diese Verpflichtung nicht nur auf wesentliche Veränderungen bei den Erlösen und Kosten, sondern auch auf Ziele und Kennzahlenwerte. Dies stärkt potenziell die parlamentarischen Rechte.

   – Zeitliche Bindung, Jährlichkeit (vgl. Tz. 43 ff.)
     Das NHH führt die bereits heute bestehende weitestgehende Übertragbarkeit von Ausgabeermächtigungen auf das Folgejahr fort. Sie soll Anreize geben, vorhandene Haushaltsmittel nach wirtschaftlichen Überlegungen zum günstigsten Zeitpunkt einzusetzen und sparsames Verhalten belohnen.

- Einheit und Vollständigkeit (vgl. Tz. 49 ff.)
  Mit dem erstmals ausgewiesenen Ressourcenverbrauch, also insbesondere Pensionsbelastungen in Form von Rückstellungen oder Abschreibungen als Ausdruck des Werteverzehrs von Anlagevermögen, wird das inhaltliche Ziel der vollständigen Abbildung des tatsächlichen Aufwands und der Folgewirkungen staatlicher Tätigkeit im Haushaltsplan vom NHH qualitativ umfassender definiert. Auch die Reintegration von ausgelagerten Betrieben und Einrichtungen, die einer konsequenten Umsetzung des Konzepts des NHH entsprechen würde, sowie ihre Konsolidierung in einer Konzernsicht stärken die in der Vergangenheit eher verloren gegangene Einheit und Vollständigkeit des Haushaltsplans.

- Gesamtdeckung (vgl. Tz. 56 ff.)
  Das NHH bezieht grundsätzlich die Erlöse eines Aufgabenbereichs – soweit diese nicht der Gesamtdeckung des Haushalts dienen – in die Budgetbemessung ein. Im Rahmen des fortbestehenden Grundsatzes der Gesamtdeckung, der entsprechend der Gesamtverantwortung des Parlaments bei der Ausübung des Budgetrechts die gesamten Einnahmen zur Deckung aller Ausgaben vorsieht, wird damit das Prinzip der dezentralen Einnahmeverantwortung gestärkt. Die Bürgerschaft kann im Rahmen der Ermächtigung des Budgetzuschusses, der die Erlöse beinhaltet, die Aufgabenbereiche steuern.

- Haushaltsausgleich (vgl. Tz. 61 ff.)
  Der Ressourcenverbrauch als Maßstab für einen materiellen Haushaltsausgleich, der Erlöse aus Krediten und Vermögensmobilisierungen nicht berücksichtigt, stärkt eine auf mittelfristige Nachhaltigkeit orientierte Finanzwirtschaft.

- Notwendigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (vgl. Tz. 66 ff.)
  Das NHH erfordert eine flächendeckende – gleichwohl im Umfang den jeweiligen Erfordernissen des Aufgabenbereichs angepasste – Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung und kann so helfen, erweiterte Transparenz über das Verwaltungshandeln zu erlangen und dessen Wirtschaftlichkeit zu steuern.

- Haushaltswahrheit und -klarheit (vgl. Tz. 70 ff.)
  Zuviel Detailinformation kann Klarheit beeinträchtigen. Das NHH bietet die Chance, sich im Haushalt wieder auf maßgebliche Gesichtspunkte mit Steuerungsrelevanz zu fokussieren, indem zum Beispiel Darstellungen nach ihrer Wesentlichkeit gewichtet werden.

- Rechnungslegung und Rechenschaft (vgl. Tz. 75 ff.)
  Die Abrechnung von verwaltungsfachlichen und politischen Zielsetzungen und Kennzahlenwerten stärkt die Rechenschaftslegungsfunktion der Haushaltsrechnung.

3. Das heutige kamerale Haushaltswesen mit seiner titelbezogenen Ermächtigung und seiner hohen Flexibilität in der Ausführung des Haushalts hat den Bedarfen der Verwaltung Rechnung getragen, aber die parlamentarische Steuerung eher geschwächt. Die Kleinteiligkeit des Haushaltsplans und der Haushaltsrechnung suggerieren eine faktisch nicht mehr gegebene Einflussnahmemöglichkeit des Parlaments im Detail.

   Der vorgesehene konzeptionelle Ansatz des NHH ist geeignet, das Budgetrecht der Bürgerschaft – auch im Interesse der intergenerativen Gerechtigkeit – zu stärken. Ein Haushaltsplan, der die Ziele der Regierung transparent macht und hierfür Kennzahlen und entsprechende Zielwerte benennt, ermöglicht eine qualitativ neue Form der parlamentarischen Beratung und Ausübung des Budgetrechts. Die Ergebnis- und Wirkungsorientierung im Haushaltsplan ist geeignet, Transparenz zu erhöhen und eine sachorientierte Rationalität im Planungs- und Beratungsverfahren zu unterstützen.

   Auch und in besonderem Maße für den Senat gilt es, die Vorteile des NHH mit einem am Ressourcenverbrauch orientierten Rechnungswesen, transparenten Kostenstrukturen bis in einzelne Dienststellen hinein sowie der konsequenten Zusammenführung von Fach- und Finanzverantwortung zu nutzen. Mit definierten und messbaren Zielsetzungen kann er im Rahmen seiner exekutiven Gesamtverantwortung und seines Budgetinitiativrechts seine Steuerungsmöglichkeiten verstärken.

4. Ob sich diese Vorteile in der Praxis einstellen, ist allerdings nicht nur eine Frage der Konzeption, sondern auch des politischen Willens bei der praktischen Anwendung und Ausfüllung des NHH.

   Die Stärkung des parlamentarischen Budgetrechts wird eintreten, wenn der Senat Ziele zur Grundlage für die Zielbeschreibungen im Haushaltsplan macht und Anstrengungen unternimmt, hierzu steuerungsrelevante Kennzahlen zu benennen und diese mit Zielwerten für die nächsten Jahre zu belegen, die er erreichen und an denen er sich messen lassen will. Hierin wird der Senat bestärkt, wenn die darauf aufbauende parlamentarisch-politische Debatte die Vorleistungen in Form von Transparenz konstruktiv aufgreift.

   Andernfalls dürften sich die angestrebten Vorteile kaum einstellen.

5. Aufgrund der im Grundgesetz verankerten Schuldenbremse sind ab 2020 auch von Hamburg strukturell ausgeglichene Haushalte aufzustellen. Der mit Blick auf diese Verpflichtung notwendige Anpassungsprozess wird darin resultieren, dass sich neue Ziele über eine ganze Reihe von Jahren nur durch ein Umschichten der vorhandenen Mittel umsetzen lassen werden. Gerade für dieses Umsteuern von Prioritäten, aber auch um die knappen Mittel generell effektiv und effizient einzusetzen, stellt das Konzept des

NHH mit der Ergebnis- und Wirkungsorientierung ein geeignetes Instrument zur Verfügung.

6. Der Rechnungshof empfiehlt, die Konzeption u.a. an folgenden Punkten zu überdenken:

- Tragende Prinzipien des NHH, wie die Ermächtigung von Budgets für Aufgabenbereiche, können die jeweils mit ihnen angestrebten Ziele nur unterstützen, wenn sie konsequent durchgehalten werden. Mischformen führen zu einer hohen Komplexität und „verwässern“ den Steuerungsansatz.

- Für den Fall, dass die Bürgerschaft die notwendige Balance zwischen der Freiheit der Bewirtschaftung von Budgets einerseits und der sachlichen Bindung durch aussagekräftige und steuerungsrelevante Ziele und Kennzahlen andererseits als nicht ausreichend gewahrt einschätzt, sollte ihr ein wirksames, rechtlich definiertes Instrumentarium zur Beschränkung der Budgetflexibilität (wie zum Beispiel Einschränkungen der Deckungsfähigkeiten oder Einwilligungsvorbehalte bei der Umschichtung zwischen Sach- und Personalkosten) zur Verfügung stehen. Anderenfalls besteht die Gefahr, dass bei bereits bestehendem größtmöglichem Freiraum die Anstrengungen für Verbesserungen bei der Beschreibung der Zielwerte und Kennzahlen abnehmen und damit die Kompensation für die Budgetermächtigung ausbleibt.

- Wenn das Berichtswesen aufzeigt, dass Budgets oder Ziele und Kennzahlen unterjährig in wesentlichem Umfang voraussichtlich nicht eingehalten werden, sollte es ein definiertes Verfahren mit Initiativpflicht aufseiten des Senats zur Budgetaktualisierung geben.

- Die Übertragbarkeit von Mitteln in das Folgejahr sollte in einem Verfahren erfolgen, das auch dem Anreizgedanken der Förderung des wirtschaftlichen Verhaltens im Einzelfall Rechnung trägt.

- Die mit der Auslagerung in Einrichtungen und Betriebe, teilweise auch Sondervermögen, verbundenen speziellen Bewirtschaftungsregeln sind bei einem nach dem Konzept des NHH aufgestellten und bewirtschafteten Haushalt nicht mehr erforderlich. Alle Einrichtungen und Betriebe sollten daher daraufhin überprüft werden, ob sie in den Kernhaushalt reintegriert werden können.

7. Hamburg betritt mit dem NHH – auch im Vergleich mit anderen Ländern und Gemeinden – „Neuland“. Der Rechnungshof regt deshalb an, die weitere Ausgestaltung des NHH und deren rechtliche Umsetzung in einer neuen (doppischen) Landeshaushaltsordnung (LHO) vier Jahre nach deren in Kraft treten zu evaluieren. Diese Selbstverpflichtung sollte verbindlich im Gesetz geregelt werden.

8. Die Überprüfung der Konzepte und ersten Umsetzungsschritte des NHH an den Maßstäben, die die Haushaltsgrundsätze zur Ausgestaltung des Budgetrechts vorgeben, ist eine notwendige Voraussetzung, um über die flächendeckende Einführung des NHH entscheiden zu können. Bei dieser Entscheidung sind weitere Aspekte, die nicht Gegenstand dieser Beratenden Äußerung sind, zu bewerten:

- Die Einführung des NHH muss wirtschaftlich sein. Die Kosten sind vom Senat benannt worden. Die Abwägung der Kosten mit dem Nutzen erfordert, den Nutzen einer besseren Steuerung des Haushalts unter den Aspekten der Steigerung der Wirksamkeit der staatlichen Aufgabenwahrnehmung und der finanzwirtschaftlichen Ziele wie der Erreichung einer intergenerativen Gerechtigkeit zu bewerten.[1]

- Bei der Kostenbetrachtung ist für eine Entscheidung zu analysieren, welche – unabhängig von einer Modernisierung des Haushaltswesens – notwendigen IT-Aufwände in das NHH-Projekt eingeflossen sind beziehungsweise noch einfließen sollen.

- Im Zuge des bereits beschrittenen Weges haben sich die Schwächen des gegenwärtigen kameralen Haushaltswesens gezeigt. Vor diesem Hintergrund erscheint ein Alternativszenario, das sich auf eine bloße Weiterführung der Kameralistik in ihrem derzeitigen Entwicklungsstand beschränken würde, unter der Zielsetzung einer Stärkung des parlamentarischen Budgetrechts kaum möglich.

[1] Quantitative Verfahren der Wirtschaftlichkeitsberechnung stoßen bei den hier zu bewertenden qualitativen, mittelfristig eintretenden Nutzeneffekten an ihre Grenzen. Die Drucksache 19/2068 vom 27. Januar 2009, S. 13 und Anhang 4, nimmt den Versuch in Form einer Nutzwertanalyse vor.

II. Anlass des Berichts

9. Der Rechnungshof hat – wie seit Mitte der neunziger Jahre bereits den Modernisierungsprozess zum NSM [2] – auch den Reformprozess zur Einführung eines doppischen Produkthaushalts im NHH von Beginn an beratend und prüfend begleitet.[3] So wirkt ein Mitglied des Rechnungshofs beratend in den Sitzungen der Lenkungsgruppe zum NHH und des parlamentarischen „Unterausschusses Haushaltsmodernisierung“ mit. Die bislang zusätzlich zur kameralen Haushaltsrechnung erstellten doppischen Jahresabschlüsse für den Kernhaushalt und den Konzern hat der Rechnungshof im Sinne einer Qualitätssicherung geprüft und Senat und Bürgerschaft darüber berichtet.[4]

10. Hieran anknüpfend legt der Rechnungshof eine Beratende Äußerung gemäß § 88 Absatz 2 LHO vor, die Senat und Bürgerschaft in ihrem weiteren Beratungs- und Entscheidungsprozess zum NHH unterstützen soll.

Der Rechnungshof analysiert darin die Ausgestaltung wesentlicher Aspekte des parlamentarischen Budgetrechts und die vom Senat vorgesehene künftige Umsetzung im NHH (vgl. Tz. 12 ff.). Darüber hinaus stellt er bereits erkennbare Schwachstellen dar, insbesondere in den Auswahlbereichen der „Welle 0“[5] (vgl. Tz. 78 ff.) und gibt im Rahmen seiner Schlussfolgerungen auch Empfehlungen für die Zukunft (vgl. insbesondere Tz. 6 ff.).

11. Der Senat verfolgt mit dem NHH die strategischen Ziele[6],

- das parlamentarische Budgetrecht um Elemente der Ziel- und Wirkungssteuerung zu ergänzen und zu stärken, indem Daten zu Zielen, Ergebnissen und Wirkungen zur Grundlage der Haushaltsentscheidungen werden,

- die Planung und Steuerung der Fachaufgaben durch Ziel- und Ergebnisorientierung wirtschaftlicher zu gestalten und die dezentrale Ressourcenverantwortung zu stärken sowie

- das kamerale durch ein doppisches Haushaltswesen zu ersetzen und dadurch transparente Entscheidungsgrundlagen für mehr Generationengerechtigkeit im Haushalt zu schaffen, indem schon im Planwerk doppische Informationen wie Abschreibungen und Pensionsrückstellungen bereit gestellt werden und

[2] Vgl. insbesondere Jahresbericht 1999, Tz. 605 ff. und Jahresbericht 2000, Tz. 34 ff.
[3] Vgl. insbesondere Jahresbericht 2008, Tz. 481 ff.
[4] Vgl. zuletzt Ergänzung zum Jahresbericht 2010 vom 8. April 2010.
[5] Justizbehörde und Behörde für Inneres und Sport, Polizei.
[6] Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 19/2068 vom 27. Januar 2009, S. 2.

– sich durch Ausrichtung an anerkannte Standards u.a. mit anderen Städten vergleichen und messen zu können.

Das NHH beschränkt sich damit nicht auf die Einführung der Doppik. Vielmehr ist das neue Haushalts- und Rechnungswesen in eine geänderte Entscheidungs- und Steuerungsphilosophie für Verwaltung, Senat und Bürgerschaft eingebettet.

Die konkrete Ausgestaltung des Reformvorhabens NHH unterliegt letztlich Entscheidungen von Senat und Bürgerschaft, die auch die im Haushaltsrecht notwendige Balance zwischen parlamentarischer Detailvorgabe durch den Haushaltsbeschluss und notwendigem Freiraum für die Verwaltung im Vollzug neu austarieren.

III. Budgetrecht – Haushaltsgrundsätze, Praxis und Neues Haushaltswesen

12. Die Budgetkompetenzen sind nach der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg (HV) auf die Bürgerschaft und den Senat in der Weise verteilt, dass dem Parlament das Bewilligungs-, Kontroll- und Entlastungsrecht zusteht, während dem Senat das Initiativrecht und der Vollzug des Haushaltsplans obliegt. Konkret bedeutet dies zum Beispiel, dass

– der Haushaltsplan vom Senat der Bürgerschaft vorgelegt und von dieser durch Beschluss festgestellt wird (Artikel 66 Absatz 2 HV) und

– der Senat der Bürgerschaft zur Erteilung der Entlastung über alle Einnahmen und Ausgaben im Laufe des nächsten Rechnungsjahres Rechnung zu legen hat. Der Haushaltsrechnung ist eine Übersicht über das Vermögen und die Schulden der Freien und Hansestadt Hamburg beizufügen (Artikel 70 HV).

Mit Beschlussfassung über den Haushaltsplan übt die Bürgerschaft ihr Budgetrecht aus. Die Bedeutung dieses Rechts liegt darin, den Senat über die Bindungen an die Einzelpositionen des festgestellten Haushaltsplans zu lenken, in seiner Tätigkeit zu begrenzen und ihn zu kontrollieren.[7]

13. Das parlamentarische Budgetrecht wird durch sogenannte Haushaltsgrundsätze konkretisiert, die sich zum Teil aus der Verfassung, zum Teil auch aus der LHO ableiten lassen.

[7] Vgl. David, Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, 2. Auflage, Artikel 66, Rn. 9.

Im folgenden Abschnitt werden die Haushaltsgrundsätze, die in ihrem Wesenskern für alle inzwischen zulässigen Systeme[8] der öffentlichen Haushaltswirtschaft gleichermaßen gelten (müssen), in ihrer heutigen „gelebten Praxis“ mit der vom Senat künftig in einem doppischen Produkthaushalt des NHH vorgesehenen Ausgestaltung verglichen.[9]

1. Grundsatz der sachlichen Bindung

14. Der Grundsatz der sachlichen Bindung gehört zu den entscheidenden Säulen des parlamentarischen Budgetrechts. Der Senat wird danach ermächtigt, die im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für den im Haushaltsplan bezeichneten Zweck zu leisten und Verpflichtungen einzugehen (§ 3 Absatz 1 LHO).

Die Zweckbestimmung des Haushaltsplans setzt damit dem Verwaltungshandeln eine maßgebliche Grenze; sie ist entscheidend für das parlamentarische Budgetrecht. Der Senat hat im Vollzug des Haushaltsplans die sachliche Bindung strikt zu wahren (§ 45 Absatz 1 LHO).

1.1 Deckungsfähigkeit

15. Im Zuge des NSM hat das parlamentarische Budgetrecht allerdings gerade an dem Grundsatz der sachlichen Bindung Einschränkungen erfahren, weil die Deckungsfähigkeit – als Ausnahme vom Grundsatz – erheblich ausgeweitet wurde.

Deckungsfähigkeiten ermöglichen es, im Haushaltsvollzug Mittel zwischen den Titeln umzuschichten. In sogenannten Kontenrahmen[10] und in Deckungskreisen[11] werden grundsätzlich mehrere Titel innerhalb einer Ausgabeart (Personal-, Sach- und Fachausgaben, Investitionsausgaben) zusammengefasst. Die Deckungsfähigkeit zwischen verschiedenen Ausgabearten findet

---

[8] Gemäß § 1a Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG) kann die Haushaltswirtschaft des Bundes und der Länder in ihrem Rechnungswesen kameral oder nach den Grundsätzen der staatlichen doppelten Buchführung (staatliche Doppik) gestaltet werden. Die Aufstellung, Bewirtschaftung und Rechnungslegung kann gegliedert nach Titeln, Konten oder Produktstrukturen (Produkthaushalt) erfolgen.

[9] Die Betrachtung beschränkt sich auf die Haushaltsgrundsätze, die in ihrer Anwendung vom NHH betroffen sind. Die Grundsätze der Öffentlichkeit (§ 1 Absatz 2 LHO) und der Bruttoveranschlagung (§ 15 Absatz 1 LHO) / Bruttobuchung (§ 35 Absatz 1 LHO) bleiben vom NHH unberührt und gelten in ihrer Ausgestaltung auch künftig unverändert fort.

[10] Insbesondere sind hier die Kontenrahmen für Dienstbezüge (KRD) und die Kontenrahmen für Sachausgaben (KRS) von Relevanz.

[11] Zum Beispiel sind die Sozialhilfeausgaben der Behörde für Soziales, Familie, Gesundheit und Verbraucherschutz (Einzelplan 4) in einem gemeinsamen Deckungskreis 45 mit einem Gesamtvolumen von rund 1,2 Mrd. Euro und die Investitionsausgaben der Behörde für Wirtschaft und Arbeit (Einzelplan 7) in einem Deckungskreis 02 mit einem Gesamtvolumen von rund 28 Mio. Euro im Haushaltsplan 2009/2010 veranschlagt.

sich – gesetzlich geregelt in § 20 Absatz 1 LHO – in sogenannten Titelgruppen.[12]

Darüber hinaus können flächendeckend innerhalb bestimmter Betragsgrenzen und mit Einwilligung der Finanzbehörde zwischen Personal- und Sachausgaben und zugunsten der Investitionen Mittel umgeschichtet werden (sogenannte Sollübertragungen, Artikel 7 Nr. 4 des Haushaltsbeschlusses 2009/2010).

Derzeit fast 90 % deckungsfähig

16. Die Bürgerschaft entscheidet, in wieweit sie der Exekutive die Möglichkeit der Deckungsfähigkeit einräumt. Sie hat dies bis heute in einem erheblichen Ausmaß getan: Die gesetzlichen und durch Haushaltsplan bzw. Haushaltsbeschluss erklärten Deckungsfähigkeiten im Hamburger Haushalt umfassen ein Finanzvolumen von insgesamt rund 9,1 Mrd. Euro[13], d.h. mit fast 90 % den weit überwiegenden Teil des Gesamthaushalts.

Die Behörden und Ämter entscheiden grundsätzlich eigenverantwortlich über die Inanspruchnahme der zugelassenen Deckungsfähigkeiten.

17. Im NHH erfolgt keine Ermächtigung einzelner Kostenpositionen.[14] Vielmehr äußert sich die sachliche Bindung im jeweiligen sogenannten Leistungszweck, der – dem Grundgedanken des § 6a HGrG folgend – Art und Umfang der zu erbringenden Leistungen durch Definition von Zielen und Kennzahlen verbindlich für einen Aufgabenbereich festlegt.

Die jeweiligen Kostenpositionen sind innerhalb einer Budgetart nach der Konzeption des Senats [15] vollständig gegenseitig deckungsfähig. So ist es grundsätzlich zulässig, Einsparungen im Bereich der Personalkosten zur Finanzierung von Sachkosten (und umgekehrt) zu nutzen.

18. Die sachliche Bindung setzt im NHH am Leistungszweck, d.h. am sogenannten Output an. Der Aufgabenbereich darf die ihm zugewiesenen Mittel nur zur Erbringung der in seinem Teilplan nach Art und Umfang konkretisierten Leistungen und zur Erfüllung der dargelegten fachlichen Ziele einsetzen. Konsequenterweise stehen die budgetierten Ermächtigungen und damit das Ergebnis, die Ziele und die Wirkungen, nicht aber die jeweilige Kostenart im Vordergrund der Steuerung von Senat und Bürgerschaft. Im Rahmen des Haushaltsvollzugs sollen die zugewiesenen Mittel „frei“ im Sinne der bestmöglichen Zielerreichung eingesetzt werden können.

---

[12] Zum Beispiel sind im Einzelplan 1.0 (Rechnungshof) die Sach- und Fachausgaben in einer gemeinsamen Titelgruppe „Z61“ mit einem Gesamtvolumen von rund 15,2 Mio. Euro veranschlagt.
[13] Auswertung für 2009 (vorläufiger Haushaltsabschluss).
[14] Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 19/2068 vom 27. Januar 2009, S. 9.
[15] Ebenda, S. 8 f.

Die budgetierte Ermächtigung im NHH bedeutet keine deutlich weitergehende Flexibilität, als sie bereits heute durch umfangreiche Deckungsfähigkeiten in weiten Teilen des Haushalts gegeben ist (vgl. Tz. 16).

19. Der Leistungszweck ist auf der Handlungsebene des Aufgabenbereichs beschrieben, weil dort die jeweiligen Organisationseinheiten in der Regel ihre dezentrale Fach- und Sachverantwortung sinnvoll wahrnehmen können. Eine Deckungsfähigkeit über den Aufgabenbereich hinaus, wie sie das Konzept der Finanzbehörde für das Regelbudget und die Investitionsmittel vorsieht und wie sie in den Aufgabenbereichen der „Welle 0“ auch regelhaft umgesetzt wird (vgl. Tz. 78 ff.), ist deshalb systemfremd und möglicherweise sogar Anzeichen einer falschen Strukturierung von Aufgabenbereichen.

Die Flexibilität sollte vielmehr den Konzeptgrundsätzen entsprechend regelhaft auf den Aufgabenbereich beschränkt werden. Im Interesse der Beibehaltung dieser Grundausrichtung im NHH dürfen „gewachsene Flexibilitäten“ über den Aufgabenbereich hinaus, wie Kontenrahmen und Deckungskreise (vgl. Tz. 15), nicht automatisch in das neue System übernommen werden.

Begrenzung von Deckungsfähigkeiten

20. Der Rechnungshof empfiehlt vor dem Hintergrund der konsequenten Ausgestaltung des Regel-Ausnahme-Verhältnisses bei der sachlichen Bindung, Deckungsfähigkeiten zwischen Aufgabenbereichen nur im Ausnahmefall, aber nicht generell und mit einem festen Prozentsatz, vorzusehen. Die Notwendigkeit solcher Ausnahmen ist jeweils in Umfang und Höhe zu begründen und transparent auch gegenüber der Bürgerschaft darzustellen. Werden solche zwingenden – gegebenenfalls auf gesetzlichen Regelungen beruhenden – Notwendigkeiten reklamiert, könnten diese Anlass dafür sein, die Struktur der Aufgabenbereiche zu überprüfen.

1.2 Ergebnisorientierte Elemente des Haushalts

21. Im Zusammenhang mit zusätzlichen Flexibilisierungsinstrumenten für die Verwaltung hinsichtlich der Verwendung ermächtigter Mittel sind im NSM als Kompensation für das Parlament u.a. ergebnisorientierte Elemente eingeführt worden. So liegen in Hamburg seit 1997 flächendeckend [16] sogenannte Produktinformationen („gelbe Seiten“) vor. Sie dienen in erster Linie der Information von Parlament und Öffentlichkeit über Ziele und Ergebnisse, in Teilen auch der Steuerung des Verwaltungshandelns. Als Teil der Erläuterungen des Haushaltsplans sind sie grundsätzlich jedoch nicht verbindlich (vgl. § 17

[16] Ausnahme: Einzelplan 9.2 und Verfassungsorgane (Bürgerschaftskanzlei und Rechnungshof).

Absatz 1 LHO und Verwaltungsvorschriften [VV] Nr. 3.4 zu § 17 Absatz 1 bis 4 LHO).

22. Die Produktinformationen, die den Zusammenhang von Ressourcen, Zielen und Maßnahmen sichtbar machen sollen, sind gegenwärtig in den Behörden nicht in der Weise in die Bedarfsanmeldungen zur Aufstellung eines Haushaltsplans integriert, als dass sie den Bedarf für die Anmeldung begründen würden. Vielmehr werden sie – wie die übrigen Titel- und Kapitelerläuterungen – erst im Nachgang der Behördenanmeldungen zu den Senatsberatungen erstellt und zur Vorlage des Haushaltsplan-Entwurfs gegenüber der Bürgerschaft dem Zahlenwerk beigefügt. Sie schreiben häufig lediglich den Status-quo fort. Auch werden sie systemseitig oder zeitlich nicht mit der Haushaltsrechnung verknüpft. Eine „Abrechnung“ der erreichten Umsetzung von den vorgesehenen Zielen erfolgt derzeit nicht.

Ziele und Kennzahlen als inhaltliche Ermächtigungsgrundlage

23. Im NHH sollen für alle Aufgabenbereiche die Ziele dargestellt und durch Kennzahlen zur Zielerreichung messbar gemacht werden.[17] Auf der Ebene der Produktgruppen sind die zu erstellenden Leistungen hinsichtlich Art und Umfang in Form von Zielen und quantitativen und – soweit möglich – qualitativen Kennzahlenwerten im Aufgabenbereich verbindlich festzulegen (Leistungszweck, vgl. Tz. 17). Ziele und Kennzahlen bilden damit die inhaltliche Grundlage für die Ermächtigungen der Budgetzuweisungen des jeweiligen Aufgabenbereichs und den Rahmen dessen, wofür die ermächtigten Budgets verwendet werden dürfen.

24. Der Grundsatz der sachlichen Bindung wird im NHH neu ausgeprägt. Der Rechnungshof sieht in der vorrangig am Ergebnis- und Ressourcenverbrauch orientierten Haushaltswirtschaft im NHH einen konsequenten konzeptionellen Ansatz, der das bisherige Nebeneinander von Input- und Outputinformationen beseitigt und zu einer verbesserten Steuerung beitragen kann. Die erwarteten Ergebnisse werden mit dem Mitteleinsatz in Bezug gebracht. Das Parlament kann künftig – und anders als heute – zusätzlich zur finanziellen Ermächtigung (Input) verbindliche Wirkungs- (Outcome) und Leistungsvorgaben (Output) in der Phase der Planung machen.

1.3 Aufgabenbereichsübergreifende Themenfelder

25. Die Betrachtung von politischer Aufgabenwahrnehmung findet im derzeitigen Haushaltsplan anhand der Titelzwecke und ergänzender Erläuterungen (zum Beispiel durch Produktinformationen, Kapitel- und Titelerläuterungen) statt.

[17] Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 19/2068 vom 27. Januar 2009, S. 4 ff.

Manche Querschnittsaufgaben (wie beispielsweise „Integration“ oder „Innere Sicherheit“) ragen allerdings über eine Betrachtung eines Aufgabenbereichs und sogar eines Einzelplans hinaus. Für solche Betrachtungen hat das heutige Haushaltswesen keine Lösung, [18] sondern allenfalls ein gesondertes, oftmals anlassbezogenes Fachberichtswesen (zum Beispiel den „Bildungsbericht“). Das Parlament hat zudem die Möglichkeit, sich über Kleine und Große Anfragen Transparenz zu verschaffen.

Datenunterstützte Kenntnisse über solche Themenfelder liegen heute in der Regel nicht vor. Eine Steuerung über den Behördenbereich hinaus findet insoweit im Grundsatz auch nicht statt.

26. Die Abbildung von Ziel- und Wirkungsorientierung soll im NHH nicht nur für Maßnahmen möglich sein, die ausschließlich einem Aufgabenbereich zugeordnet werden können.

Das NHH will bereichsübergreifend Planungen und Auswertungen möglich machen, indem auf die in den einzelnen Aufgabenbereichen vorhandenen Fach- und Finanzdaten zurückgegriffen wird und diese entlang der konkreten Fragestellung zusammengestellt und verknüpft werden. In der konkreten Umsetzung haben sich allerdings Schwierigkeiten ergeben: „*Die Erstellung der Themenberichte wird erst möglich sein, wenn die Daten aller betroffenen Budgetbereiche im vereinheitlichten IT-System enthalten sind und die Budgetbereiche* [19] *ihre Haushalte nach doppischen Grundsätzen unter Berücksichtigung der internen Leistungsverrechnungen bewirtschaften*.“[20]

Voraussetzung dafür wäre die Definition gemeinsamer, bereichsübergreifender Aufgaben.[21]

Möglichkeit bereichsübergreifender Transparenz

27. Der Rechnungshof sieht in einer aufgabenbereichsübergreifenden Betrachtung einzelner, insbesondere politisch geprägter Aufgabenfelder einen maßgeblichen Vorteil eines einheitlichen, der NHH-Konzeption zugrunde liegenden IT-Systems. Er empfiehlt, die Anstrengungen auf diesem, für die Verbesserung der Steuerung für Senat und Bürgerschaft wichtigem Feld angesichts der zunehmenden Einbeziehung weiterer Behörden im Projektverlauf entsprechend zu forcieren.

1.4 Stellenplan

28. Der Stellenplan ist gegenwärtig Teil des Haushaltsplans und wird vom Parlament auf der Basis einer Darstellung auf Kapitelebene

[18] Vgl. Jahresbericht 1999, Tz. 257 ff.
[19] Der Begriff „Budgetbereich“ ist der übergeordnete Begriff für Aufgabenbereich und Besonderer Budgetbereich.
[20] Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 19/2068 vom 27. Januar 2009, S. 5.
[21] Vgl. Jahresbericht 1999, Tz. 615 f.

im Rahmen des Haushaltsbeschlusses bewilligt. Er ist damit verbindlicher Teil des Haushaltsplans.

Stellen für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer werden im Stellenplan allerdings nur nachrichtlich dargestellt. Sie können zudem von der Verwaltung unterjährig geschaffen werden. Weitere Flexibilisierungen im Stellenplan lässt der Haushaltsbeschluss zu.[22] Des Weiteren ist der Stellenplan nicht ausfinanziert, das heißt die zur Verfügung gestellten Personalmittel reichen schon rechnerisch nicht aus, alle Stellen durchgängig tatsächlich zu besetzen. Für die operative Steuerung der Verwaltung ist das Personalbudget deshalb bereits heute von entscheidenderer Bedeutung als der Stellenplan.

29. Im konzeptionellen Ansatz des NHH sieht der Senat vor, dass es künftig nur noch einen Stellenplan auf Gesamthaushaltsebene geben soll, der, weil es das Bundesrecht (§ 12 Absatz 6 HGrG) verlangt, auch ermächtigt wird. Auf der Ebene der Aufgabenbereiche sollen künftig sogenannte Vollzeitäquivalente[23] erläuternd ausgebracht werden. Neben der Differenzierung nach der Beschäftigungsart (Beamtinnen und Beamte, Richterinnen und Richter, Tarifbeschäftigte) stellt die Übersicht auch eine Differenzierung nach Laufbahngruppen mit Jahresdurchschnittswerten dar.

Unberührt von dieser künftig vorgesehenen Darstellung im Haushaltsplan bleiben die besoldungs- und vergütungsrechtlichen Vorgaben.

30. Der Stellenplan bleibt dem Parlament weiterhin als Regulativ erhalten. Der künftige Wegfall der Stellenplandarstellung auf Ebene der Haushaltskapitel verschlechtert die Steuerungsmöglichkeiten gegenüber dem Status-quo insofern nicht. Die Ermächtigung des Stellenplans auf Ebene des Gesamthaushalts sichert der Bürgerschaft – neben der Transparenz über sämtliche Stellen für planmäßige Beamte – vor allem auch eine Mitwirkung bei langfristig wirkenden Entscheidungen, wie zum Beispiel der Einrichtung von Planstellen, die nur für Aufgaben eingerichtet werden dürfen, die in der Regel Daueraufgaben sind (§ 17 Absatz 5 LHO).

Vollzeitäquivalente neben Gesamtstellenplan

Mit dem Ausweis von Vollzeitäquivalenten stehen dem Senat und der Bürgerschaft künftig eine für die operative Steuerung einzelner Aufgabenbereiche verlässlichere und hinsichtlich des tatsächlichen Beschäftigungsvolumens realistischere Zahlen zur Verfügung. Das heute bestehende Nebeneinander unterschiedlicher Messgrößen von Vollzeitäquivalent in den Produktinformationen und Stellen im Stellenplan wird aufgelöst.

---

[22] Vgl. Haushaltsbeschluss 2009/2010, Artikel 11 ff.

[23] Ein Vollzeitäquivalent entspricht der Regelarbeitszeit eines Mitarbeiters mit Vollzeitarbeitsvertrag. Zur künftigen Darstellung im Aufgabenbereich vgl. Bürgerschaftsdrucksache 19/2068 vom 27. Januar 2009, S. 24.

31. Auch das Instrument des Stellenplans muss sich an der Philosophie des NHH messen lassen, indem die sachliche Bindung durch die Bindung an den Output und den Outcome (das Ergebnis und die Wirkung) bestimmt wird.

Bereits heute zeigt sich, dass die Ermächtigung von Stellen nicht ausreicht, um die damit gewünschte Aufgabenwahrnehmung zu steuern.[24] Künftig besteht für das Parlament die Möglichkeit, über die Festlegung geeigneter Ziele und konkretisierender Kennzahlen zu verhindern, dass zum Beispiel Beschäftigte statt im Vollzug für Verwaltungstätigkeiten eingesetzt oder Qualitäts- und Kostenstandards unterschritten werden. Es besteht somit die Chance, Budgetvorgaben hinsichtlich des Personals gezielter als bislang durch den Stellenplan möglich zu treffen.

2. Grundsatz der sachlichen Spezialität, Einzelveranschlagung

32. Der Haushaltsplan muss mit seinen Ansätzen und Zweckbestimmungen grundsätzlich so genau sein, dass eine wirksame Bindung der Exekutive an den Beschluss der Bürgerschaft eintritt. Diesem sogenannten Grundsatz der sachlichen Spezialität oder Einzelveranschlagung wird bisher durch eine detaillierte Titelstruktur Rechnung getragen.

33. Im Hamburgischen Haushalt wird derzeit auf über 7.600 Titeln gebucht, davon auf rund 5.700 Ausgabetiteln.[25] Diese wären – nach der „reinen Lehre“ – im Hinblick auf ihre jeweiligen Zweckbestimmungen so präzise zu formulieren, dass keine Zweifel über die Auslegung entstehen.

Die Praxis ist allerdings eine andere: So wurden zum Beispiel in der Vergangenheit Titel zu sogenannten Globaltiteln zusammengefasst. Die darin veranschlagten Maßnahmen können unterjährig und ohne erneute Befassung der Bürgerschaft an den aktuellen Bedarf angepasst oder gegen dringlichere Maßnahmen innerhalb des Titels ausgetauscht werden. Die globale Veranschlagung wird zum Beispiel regelmäßig im Hochbau[26], Tief[27]- bzw. Landschaftsbau[28] und bei der Bauunterhaltung[29] praktiziert, mithin bei einem Finanzvolumen von rund 270 Mio. Euro.[30]

---

[24] Vgl. Jahresbericht 2009, Tz. 553 ff.
[25] Auswertung für 2009, vorläufiger Haushaltsabschluss.
[26] Ausnahme: Der Bedarfsträger hält eine Einzelveranschlagung wegen der Bedeutung der Maßnahme oder aus sonstigen Gründen für geboten (VV Nr. 1.1 zu §§ 24, 54 LHO).
[27] Bei Maßnahmen mit Gesamtbaukosten je Einzelfall über 2,5 Mio. Euro erfolgt eine Einzelveranschlagung (VV Nr. 1.2 zu §§ 24, 54 LHO).
[28] Bei Maßnahmen mit Gesamtbaukosten je Einzelfall über 150.000 Euro erfolgt eine Einzelveranschlagung (VV Nr. 1.2 zu §§ 24, 54 LHO).
[29] Gruppierungen 519 und 521.
[30] Gemäß Haushaltsplan 2009/2010.

34. Im NHH sieht der Senat im Grundsatz keine Ermächtigung einzelner Kostenpositionen vor, sondern die Ermächtigung von sogenannten Budgetzuweisungen.[31] Im Rahmen des Haushaltsvollzugs sollen die zugewiesenen Mittel disponibel im Sinne der bestmöglichen Zielerreichung eingesetzt werden können (vgl. Tz. 17). So ist es grundsätzlich zulässig, Einsparungen im Bereich der Personalkosten zur Finanzierung von Sachkosten zu nutzen, und umgekehrt, soweit es der Stellenplan zulässt.

In der Planung und der Abrechnung des Ergebnisplans kann die Bürgerschaft die Ansätze und Buchungen in den jeweiligen Erlös- und Kostenpositionen erkennen. Der Ergebnisplan hat den Charakter einer Erläuterung.

35. Im Investitionshaushalt des NHH verfolgt der Senat eine mit der heutigen Praxis vergleichbare Konzeption[32]: Investitionsmittel werden immer separat vom Regelbudget veranschlagt und ermächtigt. Die Investitionsermächtigung soll nach Maßnahmen differenziert werden. Es werden investive Einzel- und Sammelmaßnahmen unterschieden, vergleichbar dem heutigen Einzel- und Globaltitel. Dies muss einschließen, dass damit auch die heutigen Vorgaben an baufachliche Planungsunterlagen (sogenannte Haushaltsunterlage-Bau beziehungsweise Ausführungsunterlage-Bau, §§ 24 Absatz 1, 54 Absatz 1 LHO und dazu erlassene VV) unverändert Beachtung finden. Der Rechnungshof verweist auf seine Ausführungen zu deren Notwendigkeit für die Etatreife einer Maßnahme und die Erhöhung der Kostenstabilität bei Baumaßnahmen.[33]

Investitionsmaßnahmen von besonderer finanzieller Bedeutung sollen als Einzelmaßnahmen veranschlagt werden. Diese sind dann nicht mit anderen Investitionen deckungsfähig. Anderes gilt für die Sammelmaßnahmen: Sie bündeln in der Veranschlagung gleichartige, meist wiederkehrende Investitionsvorhaben (zum Beispiel die Beschaffungen von Fahrzeugen) oder nicht näher spezifizierte Kleininvestitionen (zum Beispiel kleinere Baumaßnahmen). Als Sammelmaßnahme veranschlagte Investitionen sind nach dem Budgetgedanken des NHH grundsätzlich untereinander deckungsfähig. Die Ermächtigung kann allerdings auch maßnahmebezogen erfolgen, wenn die in den Erläuterungen von Sammelmaßnahmen dargestellten Investitionsvorhaben von der Bürgerschaft für verbindlich erklärt werden.

Budget statt Titel

36. Der Grundsatz der sachlichen Spezialität erfährt im NHH im Zuge der Ermächtigung von Budgets eine neue Ausrichtung. Nicht mehr

[31] Unterschieden werden gemäß Bürgerschaftsdrucksache 19/2068 vom 27. Januar 2009, S. 8 f., Budgetzuweisungen im Regelbudget, Spezialbudget und Projektbudget. Zudem werden Investitionsmittel ermächtigt.
[32] Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 19/2068 vom 27. Januar 2009, S. 9 f.
[33] Vgl. Beratende Äußerung des Rechnungshofs „Kostenstabiles Bauen“ vom 8. Juli 2010, Tz. 43 ff.

die jeweilige Kostenposition muss spezifiziert sein. Vielmehr gibt es ein Budget und damit verbundene Ziele des jeweiligen Aufgabenbereichs. Dies ist sachgerecht, weil Ziele und Kennzahlen im NHH – und nicht der Titel – die Grundlage für die Ermächtigungen der Budgetzuweisungen des jeweiligen Aufgabenbereichs und der Rahmen dessen sind, wofür die ermächtigten Budgets verwendet werden dürfen.

Eine enge Bindung der Ermächtigung an einzelne Maßnahmen muss allerdings – auch über die Investitionen hinaus – weiterhin möglich bleiben, wenn dies vonseiten der Bürgerschaft im Einzelfall gewollt ist. Der Rechnungshof empfiehlt, in Ausnahmefällen eine Ermächtigung von Einzelmaßnahmen – auch über den Investitionsbereich hinaus für den Budgetbereich – rechtlich vorzusehen. Zudem darf die Flexibilisierung innerhalb des Budgets (vgl. Tz. 34) nicht zu ungewollten und dann womöglich nicht mehr steuerbaren Belastungen künftiger Haushalte, zum Beispiel durch Ausweitungen des Personalkörpers (vgl. Tz. 30), führen.

3. Grundsatz der Vorherigkeit

37. Der Senat darf nur aufgrund einer Ermächtigung, die die Bürgerschaft vorher beschlossen hat, Ausgaben tätigen und Verpflichtungen eingehen (Artikel 66, 68 Absatz 1 HV, § 1 Absatz 1 LHO).[34] Dieser Grundsatz bedingt, dass die Verwaltung im Rahmen ihres Controllings rechtzeitig erkennt, dass sich aus der Ausgabenentwicklung Risiken abzeichnen und gegebenenfalls Mehrausgaben drohen.[35]

38. Nach heutigem Haushaltsrecht liegt eine Haushaltsüberschreitung vor, wenn für den Zweck mehr Mittel oder Mittel generell für andere Zwecke festgelegt oder tatsächlich schon ausgegeben sind, als vom Parlament ermächtigt wurden. Dies gilt auch temporär, d.h. unabhängig davon, ob im weiteren Haushaltsjahr der Titelansatz im Wege von Nachbewilligungen der Bürgerschaft aufgestockt wird und dadurch eine Haushaltsüberschreitung in der Haushaltsrechnung vermieden wird.

In der Vergangenheit hat der Rechnungshof hier Mängel festgestellt, die zu Verstößen gegen das Budgetrecht führten.[36]

---

[34] Die Ausnahme bildet das sogenannte Notbewilligungsrecht des Senats, Artikel 68 Absatz 2 HV in Verbindung mit § 37 Absätze 1 bis 4 LHO. Hier bedarf es einer nachträglichen Genehmigung der Bürgerschaft zur Leistung außer- und überplanmäßiger Ausgaben.

[35] Mängel hat der Rechnungshof zum Beispiel im Bereich des Controllings der Wohngeldzahlungen aufgezeigt, vgl. Jahresbericht 2006, Tz. 392 ff.

[36] Vgl. zuletzt Jahresbericht 2010, Tz. 14; Jahresbericht 2009, Tz. 13; Jahresbericht 2008, Tz. 21.

39. Im NHH soll nach den konzeptionellen Vorstellungen des Senats die Bürgerschaft der Verwaltung ein Budget ermächtigen.[37] Dieses Budget besteht aus den Erlösen des jeweiligen Budgetbereichs und den sogenannten Budgetzuweisungen (d.h. dem Saldo aus Erlösen und Kosten). Es bildet einen finanziellen Rahmen mit großer Flexibilität und Eigenverantwortung.

40. Durch die Einbeziehung der Erlöse in die Ermächtigung ist gegenüber dem Status-quo (d.h. einer reinen Ausgabeermächtigung) eine zusätzliche Dimension in das Controlling einzubeziehen. Mehr denn je bedarf es daher geeigneter Prognoseinstrumente[38], die verlässliche Planungs- und Steuerungsgrundlagen für den weiteren Haushaltsverlauf schaffen können.

Sobald veranschlagte Erlöserwartungen unsicher werden und dadurch die Einhaltung des Ermächtigungsrahmens gefährdet wird bzw. der Leistungszweck nicht oder nicht vollständig in dem ermächtigten Budgetrahmen erreicht werden kann, ist – zur Wahrung des Grundsatzes der Vorherigkeit – unverzüglich eine Initiative des Senats zur Anpassung an die neuen Verhältnisse erforderlich. Dies ist konzeptionell noch nicht hinreichend festgeschrieben.

41. Während in der Vergangenheit seitens der Bürgerschaft bei Ergänzungs- und Nachbewilligungsanträgen des Senats (§§ 32, 33 LHO) nur Mittel nachbewilligt werden konnten, kann die Bürgerschaft künftig entscheiden, ob ihr das Ziel weiterhin wichtig ist und es zu Umschichtungen kommen soll, oder ob (gegebenenfalls temporär) die Ziele zu verändern sind (sogenannte Budgetaktualisierung). Der Grundsatz der Vorherigkeit wird durch die Möglichkeiten ziel- und ergebnisbezogener Einwirkung des Parlaments gestärkt.

42. Nicht festgelegt ist bislang allerdings der Verfahrensweg von solchen Nachbewilligungsanträgen.

Initiativpflicht bei drohender Budgetüberschreitung

Das vom Senat vorgesehene Quartalsberichtswesen bietet lediglich das Instrument, um gegenüber der Bürgerschaft auf die Haushaltsentwicklung und etwaige Risiken hinzuweisen. Konkretisiert sich das Risiko hin zu einer Erwartung, dass das ermächtigte Budget nicht auskömmlich ist, um die vorgegebenen Ziele zu erreichen, bedarf es zur Sicherung des Grundsatzes der Vorherigkeit – im Sinne der heutigen Nachbewilligung – allerdings einer Budgetinitiative des Senats mit einem konkreten Antrag gegenüber der Bürgerschaft (Artikel 68 Absatz 1 HV). Hierfür ist der Quartalsbericht, dessen Zielrichtung die Kenntnisnahme der Bürgerschaft im Rahmen der unterjährigen Berichterstattung ist, nicht geeignet, da die Bürgerschaft aus den Erkenntnissen des Quartalsberichts gegebenenfalls selbst initiativ werden müsste.

[37] Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 19/2068 vom 27. Januar 2009, S. 9 f.
[38] Vgl. Jahresbericht 2009, Tz. 406 f.

Dies ist verfassungsrechtlich nicht ihre Rolle und hierfür steht ihr deshalb auch kein geeignetes rechtliches Instrumentarium zur Verfügung.

Der Rechnungshof empfiehlt, gesetzliche Regelungen für ein Verfahren bei unterjährig drohenden „Haushaltsüberschreitungen“ im Sinne des Vorgenannten zu schaffen.

4. Grundsatz der zeitlichen Bindung, Jährlichkeit

43. Nach dem Grundsatz der Jährlichkeit und der zeitlichen Bindung (§§ 1, 45 Absatz 1 LHO) dürfen Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen nur bis zum Ende des Haushaltsjahres geleistet oder in Anspruch genommen werden. Hierdurch sichert das Haushaltsrecht die zeitnahe parlamentarische Einflussnahme.

44. Allerdings hat die strikte Geltung dieses Grundsatzes in der Praxis zu unwirtschaftlichem Verhalten geführt, u.a. dem sogenannten Dezemberfieber.

Derzeit rund 80 % übertragbar

Hierauf hat die Praxis mit einer inzwischen regelhaften Übertragung von Haushaltsermächtigungen auf das Folgejahr – und damit der Durchbrechung der jährlichen Bindung der Ermächtigung – reagiert. Mit Ausnahme der Ausgaben für gesetzliche Leistungen (rund 2,3 Mrd. Euro, etwa ein Fünftel des Haushaltsvolumens) sind nahezu alle übrigen Ausgaben, mithin ein Volumen von rund 8,1 Mrd. Euro, auf das nächste Haushaltsjahr übertragbar und stehen dort als zusätzliche Ermächtigung bis zu zwei Jahre zur Verfügung (§ 45 Absatz 3 LHO). Dies soll Anreize setzen, die Haushaltsmittel nach wirtschaftlichen Überlegungen zum günstigsten Zeitpunkt einzusetzen.

45. Der Rechnungshof hat in diesem Zusammenhang hohe Reste problematisiert, die mit einem Volumen von heute rund 1,5 Mrd. Euro (Brutto-Resteübertragung aus 2009) zu einem Finanzierungsrisiko ausgeufert sind, weil entsprechende Deckungsmittel nicht veranschlagt werden. Der Rechnungshof hat deshalb in der Vergangenheit eine kritische Überprüfung der Reste angemahnt.[39]

46. Eine umfängliche Übertragbarkeit ist auch im NHH vorgesehen. So sollen künftig im Regelbudget über die Bildung von Rückstellungen für Verbindlichkeiten und Rechnungsabgrenzungsposten hinaus positive Bewirtschaftungssalden je Budgetart auf Aufgabenbereichsebene in Höhe eines festen Anteils nach Entscheidung der Finanzbehörde zusätzlich zur Budgetermächtigung des Folgejahres zur Verfügung stehen.

[39] Vgl. Sonderbericht zur Haushaltslage 2008 vom 10. März 2008 und zuletzt Ergebnisbericht 2010 des Rechnungshofs vom 15. April 2010.

47. Die zum Grundsatz der zeitlichen Bindung vorgesehene Ausnahme der Übertragbarkeit wird durch das vorgesehene Konzept des NHH zur Regel, ohne dass der Anreizgedanke der Förderung eines wirtschaftlichen Verhaltens im Vordergrund steht, weil die Übertragbarkeit nach pauschaler Festlegung erfolgt. Es ist nicht sachgerecht, die erwirtschafteten Minderkosten und Mehrerlöse ausnahmslos, dauerhaft und ohne Beachtung der Frage, inwieweit der ursprünglich beschriebene Leistungszweck noch besteht, zu übertragen. Feste Prozentsätze für die Übertragung positiver Bewirtschaftungssalden werden der erforderlichen Abwägung zwischen Anreiz im Einzelfall und Finanzierungserfordernissen im Gesamthaushalt (Budgetsolidarität) nicht gerecht.

Kriterien für sachgerechte Übertragung

48. Die Bürgerschaft trifft die Entscheidung über die Übertragbarkeit. Der Rechnungshof empfiehlt, für die Inanspruchnahme zugelassener Übertragbarkeiten systematische und sachgerechte Kriterien aufzustellen, um im begründeten Einzelfall – und nicht durch pauschale Quotierung im Gesamthaushalt – sparsames und wirtschaftliches Verhalten zu honorieren.

5. Grundsatz der Einheit und Vollständigkeit

49. Der kamerale Haushaltsplan enthält alle voraussichtlichen Einnahmen und zu erwartende Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen in einem Haushaltsplan (Artikel 66 Absatz 1 HV, § 11 Absatz 2 LHO). Die Bürgerschaft soll dadurch ein vollständiges Bild aller Verwaltungstätigkeiten im Haushalt erhalten, Neben- und sogenannte Schattenhaushalte, in denen öffentliche Mittel verwendet werden, darf es grundsätzlich nicht geben.

5.1 Ausgliederungen von Verwaltungsbereichen

50. In Hamburg wurden schon frühzeitig zahlreiche Verwaltungseinheiten aus dem Haushalt ausgegliedert, die auf Basis von Zielvorgaben und Globalsteuerung[40] eigenständig wirtschaften. Mit dem Haushaltsplan sind diese Bereiche lediglich durch einen Zuschuss bzw. Ablieferungstitel verbunden. Innerhalb des Wirtschaftsplans, der von der Bürgerschaft mit dem Haushaltsplan vorgelegt und ermächtigt wird, erfolgt die Bewirtschaftung höchst flexibel.

Derzeit[41] gibt es 13 Landesbetriebe (§ 26 Absatz 1 LHO) und 15 netto-veranschlagte Einrichtungen (§ 15 Absatz 2 LHO) mit einem Gesamtaufwandsvolumen von insgesamt rund 1,2 Mrd. Euro und

[40] Die Bürgerschaft beschließt den Wirtschaftsplan einschließlich des geltenden Ermächtigungsrahmens und erhält dessen Abrechnung als Anlage zur Haushaltsrechnung.
[41] Gemäß Haushaltsplan 2009/2010.

einem (saldierten) Zuschuss aus dem Haushalt von rund 650 Mio. Euro. Zudem bestehen als rechtlich unselbständige, abgegrenzte Teile des Landesvermögens Sondervermögen (§ 26 Absatz 2 LHO), die auf Basis eines Errichtungsgesetzes außerhalb der Titelbuchführung des Haushaltsplans wirtschaften. Zu nennen ist hier insbesondere das seit 2010 wirtschaftende „Sondervermögen Schule, Bau und Betrieb", für das Gesamtausgaben von 296 Mio. Euro und ein Investitionsvolumen von rund 150 Mio. Euro in 2010 vorgesehen sind.[42]

51. Die Ausgliederungen von Verwaltungsbereichen haben heute ein erhebliches Ausmaß angenommen. Der Grundsatz der Vollständigkeit und Einheit des Haushalts wird dadurch geschwächt, weil der Haushaltsplan keine detaillierten Einnahme- und Ausgabepositionen, sondern lediglich einen Zuschuss- beziehungsweise Ablieferungstitel des Wirtschaftsplans enthält. Dies mindert die Einflussnahmemöglichkeit der Bürgerschaft, die im Rahmen des Haushaltsbeschlusses den gesamten Wirtschaftsplan ermächtigt. Die einzelnen Kostenpositionen sind hoch flexibel. Selbst neue Maßnahmen können – zumindest bis zu einer bestimmten Größenordnung – im Regelfall ohne erneute bürgerschaftliche Beteiligung vorgenommen werden.

52. Im NHH besteht keine Notwendigkeit mehr, aufgrund der Haushaltssystematik Teile der Verwaltung der Freien und Hansestadt Hamburg auszugliedern. Weder eine globale Ermächtigung von Budgets mit Bewirtschaftungsfreiheit noch das doppische Rechnungswesen können dafür Gründe sein.

Reintegration von Ausgliederungen

Die Konzeption der Finanzbehörde stellt diesbezüglich lediglich klar, dass es für die heute netto-veranschlagten Einrichtungen (§ 15 Absatz 2 LHO) in der Doppik keinen Grund mehr gibt, diese vorzuhalten. Die bislang ausgegliederten Bereiche würden dann (Teil) ein(es) Aufgabenbereichs sein und in den Haushalt insoweit reintegriert werden (zum Beispiel Feuerwehrakademie). Dies stärkt den Grundsatz der Vollständigkeit und Einheit des Haushalts, weil dann alle Verwaltungsbereiche integriert mit ihren Zielen und Leistungen im Haushaltsplan abgebildet werden. Vor diesem Hintergrund hält es der Rechnungshof für geboten, auch die übrigen Verselbstständigungen (vgl. Tz. 50) einer kritischen Überprüfung im Hinblick auf die Notwendigkeit für deren Fortbestand zu unterziehen.[43]

[42] Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 19/4208 vom 29. September 2009.
[43] Vgl. insoweit auch die Ausführungen des Rechnungshofs zur Steuerung und Kontrolle von Landesbetrieben, Jahresbericht 2000, Tzn. 119 bis 137.

5.2 Abbildung des tatsächlichen Ressourcenverbrauchs

53. Der vom Senat vorgesehene doppische Produkthaushalt im NHH bildet alle Erträge und Aufwendungen in einem Gesamt-Erfolgsplan ab. Zudem werden alle Einzahlungen und Auszahlungen in einem doppischen Gesamt-Finanzplan dargestellt.

Ergänzend zu den rein zahlungsorientierten kameralen Darstellungen von Einnahmen und Ausgaben erfolgt also künftig auch der Ausweis des tatsächlichen Ressourcenverbrauchs mit Abschreibungen und Zuführungen an Pensionsrückstellungen.

54. Der Rechnungshof hat schon in der Vergangenheit die fehlende Berücksichtigung des Ressourcenverbrauchs im Haushaltswesen kritisiert. Bereits 1993 [44] hat er zum Werteverzehr öffentlicher Investitionen festgestellt, dass „*die fehlende Tilgung dazu führt, dass heute und in Zukunft Zinsen für solche Kredite gezahlt werden, deren Gegenwert ganz oder teilweise nicht mehr vorhanden ist*.“ In der Konsequenz hat der Rechnungshof zuletzt 2008 eine wirksame Verschuldungsregel [45] gefordert. Außerdem hat der Rechnungshof über die Entwicklung der Personalausgaben – insbesondere im Versorgungsbereich – und daraus resultierende Handlungsbedarfe berichtet. [46]

Transparenz von Zukunftslasten

55. Das NHH kann in der geforderten Weise Zukunftslasten abbilden. Im Sinne des Grundsatzes der Vollständigkeit öffentlicher Haushalte bietet das doppische Rechnungswesen – noch dazu, wenn der Kernhaushalt um eine Konzernsicht auf die ausgegliederten Bereiche des Haushalts und die öffentlichen Unternehmen erweitert wird – zusätzliche Transparenz für Hamburg. [47]

6. Grundsatz der Gesamtdeckung

56. Anders als auf der Ausgabenseite durch die konkrete, verbindliche Zweckbestimmung, dienen gemäß § 8 Satz 1 LHO alle Einnahmen als Deckungsmittel für alle Ausgaben. Diese Vorgabe verbietet grundsätzlich die Zweckbindung von Haushaltseinnahmen, wodurch eine intransparente „Töpfchenwirtschaft“ mit eigener Prioritätensetzung verhindert werden und dem Parlament die Handlungsmöglichkeiten erhalten bleiben sollen.

---

[44] Vgl. Jahresbericht 1994, Tzn. 38 bis 61.

[45] Vgl. Sonderbericht des Rechnungshofs zur Haushaltslage 2008, S. 27 f. Inzwischen wurde zwar mit Wirkung ab 1. Januar 2013 eine Änderung des § 18 LHO beschlossen (HmbGVBl. 2007, S. 173), diese Regelung steht aber vor dem Hintergrund der aktuellen Haushaltslage wieder zur Disposition (vgl. Bürgerschaftsdrucksache 19/4919 vom 29. Dezember 2009, S. 7).

[46] Vgl. Jahresbericht 1994, Tzn. 62 bis 82.

[47] Vgl. Prüfung Jahres-/Konzernabschluss 2007, Ergänzung zum Jahresbericht 2009 des Rechnungshofs, Tz. 2.

57. Der Grundsatz der Gesamtdeckung lässt aber Ausnahmen zu, die sogenannte Einzeldeckung (§ 8 Satz 2 LHO). Mit dem NSM wurde in der Hamburger Haushaltspraxis die Ausnahmemöglichkeit – unter dem Gesichtspunkt Einnahmeanreize zu schaffen – verstärkt in Anspruch genommen, indem entsprechende Ermächtigungen im Haushaltsbeschluss oder in der Regel durch entsprechenden Einzeldeckungsvermerk beim Titel ausgebracht werden. Es soll sich lohnen, zusätzliche Einnahmen zu erwirtschaften, die unter bestimmten Bedingungen für zusätzliche Ausgaben verwendet werden dürfen und damit der Gesamtdeckung entzogen sind.[48]

Die Voraussetzungen für die Verwendung dieser Einnahmen wurden in den VV konkretisiert. Danach muss es sich bei diesen Einnahmen um solche handeln, die dem Grunde und/oder der Höhe nach von den dezentralen Verwaltungseinheiten gestaltet werden können. Der Umfang der Einnahmebindung (vollständig oder anteilig) ist Gegenstand der Haushaltsaufstellung und damit des Verhandlungsprozesses zwischen Behörde beziehungsweise Amt und der Finanzbehörde und wird insbesondere daran ausgerichtet, ob die erzielten Mehreinnahmen auf eine zusätzliche, dezentrale Aktivität zurückzuführen sind und keine zusätzlichen Ausgaben daraus entstehen.

Stärkung der Einnahme-verantwortung

58. Der vom Senat vorgesehene konzeptionelle Ansatz im NHH bezieht die Erlöse eines Budgetbereichs bereits in die Budgetbemessung ein. Der heutige Anreizgedanke der Einzeldeckung ist der konzeptionellen Ausrichtung des NHH damit immanent. Der Grundsatz der Gesamtdeckung wird neu ausgestaltet. Das NHH betont das Prinzip der Einnahmeverantwortung der Aufgabenbereiche durch Einbeziehung der Erlöse in ihr Dispositiv (Budgetzuweisung, vgl. Tz. 34).

Dies ist eine prinzipiell sinnvolle Weiterentwicklung des Grundsatzes, ohne dass dieser verlassen würde. Die im Volumen weitaus überwiegenden Erlöse, insbesondere die Steuern, werden (weiterhin) zentral im Einzelplan 9.2 (Allgemeine Finanzwirtschaft) erhoben und dienen der Gesamtdeckung des Finanzbedarfs im Haushalt. Zudem steuert die Bürgerschaft im Rahmen der Ermächtigung der Budgetzuweisungen die jeweiligen Aufgabenbereiche.

59. Mit der Einbeziehung der Erlöse in das Dispositiv geht allerdings die – bereits heute bei nicht bedarfsgerechter Veranschlagung für die Ausgaben entsprechend bestehende – Gefahr einher, dass

[48] So dürfen beispielsweise im Haushaltsplan der Behörde für Kultur und Medien (Einzelplan 3.3) über die Veranschlagung hinausgehende Mehrausgaben für die Finanzierung des Hafengeburtstags (Titel 3760.535.02) in Höhe der Kostenbeiträge Dritter zur Finanzierung des Hafengeburtstags (Titel 3760.282.04) geleistet werden oder 50 % der Einnahmen aus der Aufstellung von Verkaufsautomaten in Dienstgebäuden des Bezirksamts Hamburg-Mitte (Einzelplan 1.2, Titel 1211.124.01) für ergänzende Maßnahmen zur Verbesserung der Effektivität der Verwaltung (Titel 1211.547.01) genutzt werden.

Aufgabenbereiche in der Planung ihre Erlöse zu niedrig veranschlagen, um sich so Spielräume zu verschaffen.

Der Rechnungshof hat in der Vergangenheit festgestellt, dass bei einzelnen Titeln für bestimmte Ausgabezwecke gebundene Einnahmen fehlerhaft veranschlagt und bewirtschaftet und dadurch unzulässige finanzielle Handlungsspielräume gewonnen wurden.[49] Um solchen Fehlentwicklungen entgegen zu wirken, bedarf es deshalb mehr denn je einer verlässlichen Kalkulation und unterjährigen Überwachung der zu erwartenden Erlöse.

60. Der Rechnungshof sieht darüber hinaus die Notwendigkeit, auf Basis erster Erfahrungen die Gründe für erzielte Mehrerlöse und Mehrkosten differenzierter zu betrachten und bei der Entscheidung, ob Mehrerlöse in Aufgabenbereichen verbleiben oder, wenn sie nicht allein aus wirtschaftlichem Verhalten erwachsen sind, (auch) zur Verbesserung des Gesamthaushalts beitragen sollten, zu berücksichtigen. Hierfür bietet es sich an, dies zum Gegenstand der Evaluierung des NHH nach vier Jahren zu machen (vgl. Tz. 7).

Er hält es zudem aus Gründen der Transparenz für geboten, wesentliche Abweichungen von den veranschlagten Erlösen und Kosten in der Ergebnisrechnung zu erläutern.

7. Grundsatz des Haushaltsausgleichs

61. Nach Artikel 66 Absatz 1 Satz 2 HV ist der Haushaltsplan in Einnahme und Ausgabe auszugleichen. Gemeint ist in gegenwärtiger Interpretation ein formell ausgeglichener Haushalt, d.h. einschließlich der Einnahmen aus Krediten, Vermögensmobilisierungen und der Entnahme von Rücklagen.

62. In der Doppik – und damit in dem konzeptionellen Ansatz der Finanzbehörde im NHH – bezieht sich der Haushaltsausgleich ganz überwiegend nicht auf die Sicherung des Geldbestandes, sondern umfassender auf die Sicherung des Vermögensbestandes und stellt daher den Ergebnisplan beziehungsweise die Ergebnisrechnung in den Mittelpunkt. Diese Systematik weicht von dem bisherigen kameralen Haushaltsausgleich ab, der Vermögensänderungen unberücksichtigt lässt.

Dementsprechend ist der Gesamtergebnisplan in Ertrag und Aufwand auszugleichen, um dem Haushaltsausgleichsgebot zu genügen. Gelingt dies nicht, wird in der Konsequenz das Eigenkapital in Anspruch genommen. Über die konkrete Regelung im NHH einschließlich der Frage, ob der doppische Finanzplan in

[49] Vgl. Jahresbericht 2004, Tzn. 517 bis 526 und Jahresbericht 2009, Tz. 412.

Ein- und Auszahlungen auszugleichen und wie mit Fehlbeträgen und Überschüssen umzugehen ist, ist noch nicht entschieden.

Mehr intergenerative Gerechtigkeit durch materiellen Haushaltsausgleich

63. In den Haushaltsausgleich findet damit der Ressourcenverbrauch Eingang. Krediteinnahmen und Vermögensveräußerungen wären damit zunächst erfolgsneutrale Vorgänge, die deshalb – anders als heute – keine Auswirkung auf den Haushaltsausgleich hätten. Der Rechnungshof sieht hierin eine Verbesserung, auch im Sinne der intergenerativen Gerechtigkeit, da kurzfristige finanzpolitische Effekte in der Doppik an Anreiz verlieren und sich der Handlungsdruck, das öffentliche Vermögen zu erhalten, erhöht.

64. Die Abkehr vom nominellen Ausgleich der Einnahmen und Ausgaben in einer singulären Betrachtung des jeweiligen Haushaltsjahres hin zu einem „atmenden“ Konto über den Jahreszeitraum hinaus ist nicht nur prägendes Prinzip der staatlichen Doppik. Seine grundsätzliche Bedeutung zeigt sich vielmehr auch an der entsprechenden Ausrichtung des EU-Stabilitätspakts und der Schuldenbremse des Grundgesetzes.

65. Der Rechnungshof empfiehlt eine detaillierte Erörterung mit dem Parlament über die Ausgestaltung des doppischen Haushaltsausgleichs und die weiterhin erforderlichen Regelungen zur Finanzierung der Investitionen und zur Kreditaufnahme, die insbesondere das Reformziel der Stärkung der intergenerativen Gerechtigkeit und der Nachhaltigkeit unterstützt.

8. Grundsätze von Notwendigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit

66. Der Haushaltsplan bildet die Grundlage der staatlichen Haushaltsführung; diese muss wirtschaftlich, sparsam und auf das Notwendige beschränkt sein. Dauerhafte Aufgabe der öffentlichen Verwaltung ist es, das Verhältnis von Kosten und Leistungen bei der Aufgabenwahrnehmung zu verbessern. Deshalb soll – so die heutige gesetzliche Vorgabe – gemäß § 7 Absatz 4 LHO in „geeigneten Bereichen“ eine Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) eingeführt werden. Es obliegt damit gegenwärtig der Entscheidung jeder Verwaltungseinheit, eine KLR einzuführen. Die KLR ist kein integrierter Bestandteil im Haushaltsprozess, sondern ergänzt diesen lediglich. Ihre Informationen werden insoweit nicht unmittelbar für die Haushaltssteuerung genutzt. Der Rechnungshof hat dies in der Vergangenheit kritisiert.[50]

67. Mit der KLR lassen sich Entstehungsgrund und Höhe von Kosten in Beziehung zu den erbrachten Leistungen setzen. Es ist auch möglich, eine Aussage darüber zu treffen, ob eine Gebühr kostendeckend ist. Hierfür muss das Rechnungs- und Informationssys-

[50] Vgl. u.a. Jahresbericht 2006, Tz. 14 ff.

tem der öffentlichen Verwaltung in der Lage sein, die Tätigkeiten der Verwaltung zahlenmäßig so zu dokumentieren, dass die Steuerung des Haushaltsvollzugs nach den gesetzlichen Vorschriften möglich ist.

Mängel hinsichtlich der Kostenermittlung – u.a. aufgrund des Fehlens einer KLR – und in der Folge Fälle von Kostenunterdeckung bei Gebühren hat der Rechnungshof zuletzt im Jahresbericht 2010[51] festgestellt. Der Rechnungshof hat insbesondere kritisiert, dass die KLR nur in Ausnahmefällen genutzt wird, obwohl sie für gebührenerhebende Verwaltungseinheiten besonders geeignet ist, um Kostentransparenz herzustellen.

68. Mit dem NHH sieht der Senat vor, flächendeckend eine KLR vorzuschreiben.[52] Nach seiner Konzeption stehen die von einer Behörde erbrachten Leistungen im Vordergrund. Insoweit ist die verbindliche Einführung der KLR die logische Konsequenz einer Budgetermächtigung, in der es der Verwaltung obliegt, den optimalen Weg der Durchführung der Maßnahme festzulegen und hierbei zum Beispiel zu entscheiden, ob Maßnahmen mit eigenem oder fremden Personal durchgeführt werden sollen.

Die KLR erhöht die Transparenz über den „echten“ Ressourcenverbrauch der Verwaltung, indem Abschreibungen, Rückstellungen und kalkulatorische Kosten einschließlich Verrechnungen zwischen Verwaltungsbereichen (Kostenstellen) berücksichtigt werden. Die Grundsätze von Notwendigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit werden damit gestärkt.

Verbindliche und bedarfsgerechte Kosten- und Leistungsrechnung

69. Die Ergebnisse aus der KLR liefern der Bürgerschaft auf der Ebene der Aufgabenbereiche neue Möglichkeiten, Transparenz über die Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit des Verwaltungshandelns zu gewinnen. Der Rechnungshof empfiehlt, Mindestanforderungen an die Ausgestaltung der KLR verbindlich vorzugeben, dabei aber auch bedarfsgerechte Differenzierungen zu ermöglichen, um eine zu hohe Komplexität zu vermeiden.

9. Grundsatz von Haushaltswahrheit und -klarheit

70. Die Grundsätze der Haushaltswahrheit und -klarheit sind weder durch die Verfassung noch einfachgesetzlich ausdrücklich normiert. Sie ergeben sich aus der Gesamtschau der vorgenannten Grundsätze, insbesondere aus dem Grundsatz der Vollständigkeit (vgl. Tz. 49 ff.). Auch sie sichern das parlamentarische Budgetrecht, weil ein unvollständiger oder intransparenter Haushaltsplan die Steuerung und laufende Kontrolle für das Parlament zumindest erheblich erschweren würde.

[51] Vgl. Jahresbericht 2010, Tz. 619 ff.
[52] Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 19/2068 vom 27. Januar 2009, S. 5.

2.000 Titel für 0,4 % des Haushaltsvolumens

71. Der hamburgische Haushalt besteht derzeit aus über 7.600 Titeln, die niemand vollständig im Einzelnen überblicken kann.[53] Zudem sind die Titel von höchst unterschiedlicher Bedeutung. Die 20 Titel mit den höchsten Ansätzen decken ca. 40 % der Gesamtausgaben des Haushalts ab. Umgekehrt umfassen die 2.000 kleinsten Titel lediglich 0,4 % des Ausgabevolumens, wobei von ihnen der Großteil auf die sächlichen Verwaltungsausgaben fällt. Hingegen betreffen die 20 Titel mit den höchsten Ansätzen Sozialleistungen, Zins- und Personalausgaben, also ganz überwiegend gesetzliche oder vertragliche Zahlungsverpflichtungen.

Diese Komplexität findet sich auch im Spiegelbild des Haushaltsplans, der Haushaltsrechnung, wieder.

72. Auch die heutige Darstellung der Produktinformationen ist umfänglich. In insgesamt 73 Produktbereichen[54] – differenziert in 221 Produktgruppen – wird der Haushalt gegenwärtig erläutert, obwohl mit lediglich 46 Produktbereichen schon der maßgebliche Anteil (deutlich über 80 % der Ausgaben der jeweiligen Behörde oder des Amts) abgebildet wäre.

73. Die zentralen Bausteine des künftigen Haushalts sind die Aufgabenbereiche und die Besonderen Budgetbereiche, die sich wiederum aus mehreren Produktgruppen zusammensetzen. Nach derzeitigem Stand der Überlegungen des Senats[55] soll der künftige doppische Produkthaushalt in bis zu 100 solcher Bereiche gegliedert sein, die ihrerseits pro Aufgabenbereich wieder rund fünfzehnseitige Darstellungen enthalten. Im Ergebnis ist damit im NHH von einem Haushalt mit rund 1.500 Seiten auszugehen. Die bisherige Quartalsberichterstattung, in der nur die Aufgabenbereiche der „Welle 0“ dargestellt werden, hatte zuletzt einen Umfang von 104 Seiten.[56]

Konzentration von Informationen

74. Angesichts der derzeitigen – von den Entscheidungsträgern realistischer Weise nicht zu bewältigenden – Umfänge des Haushaltsplans und der Haushaltsrechnung empfiehlt der Rechnungshof nach wie vor[57], zum Beispiel durch Gewichtung entsprechend ihrer Bedeutung für den Aufgabenbereich die Darstellungen zu begrenzen, ohne dabei maßgebliche Gesichtspunkte der parlamentarischen Steuerung außer Acht zu lassen und den von Bürgerschaft und Senat dazu eingeleiteten Prozess weiter zu intensivieren.[58]

---

[53] In diesem Sachzusammenhang wird auch vom „informatorischen Overkill“ gesprochen (Engels in: Heuer, Kommentar zur BHO, Vorbemerkung BHO, Rn. 53).
[54] Vgl. Haushaltsplan 2009/2010; nur im Kapitel des Verfassungsgerichts (1020), des Rechnungshofs (1030) und im Einzelplan 9.2 (Allgemeine Finanzverwaltung) werden gegenwärtig keine Produktinformationen erstellt.
[55] Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 19/2068 vom 27. Januar 2009, S. 6.
[56] Vgl. Zweiter Quartalsbericht 2010 vom September 2010.
[57] Vgl. Jahresbericht 2008, Tz. 485.
[58] Vgl. u.a. Bürgerschaftsdrucksache 19/4684 vom 4. Dezember 2009.

Bleibt es bei der angedachten Darstellungsbreite, droht auch im neuen System die Gefahr einer zu hohen – und dann nicht mehr adressatengerechten – Komplexität. Maßstab für die Detailliertheit der Darstellung der jeweiligen Aufgabenbereiche im Haushaltsplan sollte ihre Bedeutung für die parlamentarische Steuerung sein (vgl. Tz. 81 ff.).

10. Rechnungslegung und Rechenschaft

75. Auf der Grundlage der abgeschlossenen Bücher haben die zuständigen Stellen – unabhängig vom Buchungssystem – für jedes Haushaltsjahr zum Zwecke der Entlastung Rechnung zu legen (Artikel 70 HV, § 80 Absatz 1 LHO).

76. Die kamerale Haushaltsrechnung besteht aus der Abrechnung der Einnahmen und Ausgaben sowie einer Übersicht über das Vermögen und die Schulden der Freien und Hansestadt Hamburg. Eine „Abrechnung“ der Produktinformationen findet nicht statt, da diese nicht Teil des Dispositivs – und insoweit nicht entlastungsrelevant – sind.

Mit der Einführung neuer Planungs- und Steuerungsinstrumente im NSM hatte der Rechnungshof bereits 1994[59] ein „*effizienteres und präziseres Berichtswesen*“ gefordert, „*um Informations- und damit Steuerungs- und Kontrollverluste der Bürgerschaft zu kompensieren und die Verwendung der bewilligten Mittel sowohl für die Legislative als auch für den Rechnungshof nachvollziehbar zu gestalten*.“

Produktbezogenes Berichtswesen

Im Zuge erster Erfahrungen in der Anwendung des NSM und des mit ihm angestrebten Orientierungswechsels in Richtung auf das Ergebnis staatlichen Handelns hat der Rechnungshof insbesondere ein „*produktbezogenes Berichtswesen*“ als Spiegelbild zur zunehmend produktorientierten Veranschlagung gefordert.[60]

77. Im NHH sieht der Senat vor, zusätzlich zur doppischen Ergebnis-, Finanz- und Vermögensrechnung (Bilanz) auch Rechenschaft über die zum Dispositiv gehörenden Parameter, nämlich die Art und den Umfang der Leistungen, vorzulegen.[61]

Der Rechnungshof erkennt hierin eine Verbesserung gegenüber der bestehenden Praxis. Er sieht hierin auch eine rechtliche Notwendigkeit, weil die Festlegung von Art und Umfang der Leistung verbindlicher Teil des Leistungszwecks und damit Teil der (entlastungsrelevanten) Ermächtigung ist. Er empfiehlt, Maßstäbe für eine Erläuterungspflicht auslösende wesentliche

[59] Vgl. Jahresbericht 1995, Tzn. 61 bis 75.
[60] Vgl. Jahresbericht 2000, Tz. 44.
[61] Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 19/2068 vom 27. Januar 2009, S. 10.

Abweichung von der zugrunde liegenden Planung zu definieren und diese sachlich zu begründen.

IV. Erste Umsetzungsschritte im Neuen Haushaltswesen

1. Abweichungen von den haushaltsrechtlichen Grundsätzen

78. Der Senat hat mit der Bürgerschaftsdrucksache 19/4142 vom 22. September 2009 eine Änderung des Haushaltsplans 2010 zur Erprobung des NHH in der Justizbehörde und der Behörde für Inneres und Sport – Polizei – beantragt. Die Bürgerschaft hat diesen Antrag beschlossen. Seit dem 1. Januar 2010 sind damit die ersten Bereiche [62] des NHH (sogenannte Welle 0) im Echtbetrieb „produktiv“.

79. Die Wirtschaftspläne der Auswahlbereiche der „Welle 0“ haben folgende Ausgestaltungen, die nach den in Abschnitt IV dargestellten Haushaltsgrundsätzen zu bewerten sind:

- Es wurden in allen Aufgabenbereichen weitgehende Deckungsfähigkeiten – auch über den jeweiligen Aufgabenbereich hinaus – zugelassen (vgl. dazu Tz. 20). Erläuterungen für deren Notwendigkeit wurden nicht gegeben.

  - Die Spezialbudgets der Aufgabenbereiche Staatsanwaltschaften und Gerichte sind gegenseitig deckungsfähig.

  - 5 % des jeweiligen Regelbudgets sind deckungsfähig zugunsten der Regelbudgets der anderen Bereiche des Einzelplans der Justizbehörde beziehungsweise der Behörde für Inneres und Sport, soweit die Erfüllung der Leistungszwecke sichergestellt ist und das Budget nur für bereits bezeichnete Leistungszwecke eingesetzt wird.[63]

  - 5 % der Investitionsmittel des Aufgabenbereichs des Justizvollzugs beziehungsweise der Polizei sind gegenseitig deckungsfähig zugunsten der Investitionsmittel der anderen Bereiche des Einzelplans

[62] Hierbei handelt es sich um die fünf Aufgabenbereiche Staatsanwaltschaften, Gerichte, Justizvollzug, Regierungsaufgaben der Justizbehörde, Hamburgischer Beauftragter für Datenschutz und Informationsfreiheit, Polizei und die zwei Besonderen Budgetbereiche Behördenverwaltung der Justizbehörde und Hochschule der Polizei.

[63] Diese einschränkende Bedingung enthalten nur die Aufgabenbereiche der Justizbehörde.

der Justizbehörde beziehungsweise der Behörde für Inneres und Sport.

– Es wurden in allen Aufgabenbereichen weitgehende, pauschale Übertragbarkeiten zugelassen (vgl. dazu Tz. 48).

  – Die Regelbudgets sind in allen Aufgabenbereichen ohne Einschränkung übertragbar, soweit der Leistungszweck fortbesteht und die Ziele im Budgetbereich erreicht sind.

  – Gleiches gilt für die Investitionsmittel, soweit die Maßnahme nicht abgeschlossen ist.

80. Die Budgetzuweisungen zum Regelbudget der Aufgabenbereiche differieren zwischen rund 1 Mio. Euro (Hamburgischer Beauftragter für Datenschutz und Informationsfreiheit) und rund 110 Mio. Euro (Justizvollzug) beziehungsweise rund 178 Mio. Euro (Gerichte) erheblich. Gleiches ist im Einzelplan der Behörde für Inneres und Sport zu erwarten, wo die Polizei mit einer Budgetzuweisung zum Regelbudget von rund 564 Mio. Euro eine herausragende Stellung einnehmen wird. Die Darstellungsform der Aufgabenbereiche ist jedoch in allen Fällen gleich (vgl. dazu Tz. 74).

Allerdings kann das jeweilige Budgetvolumen nicht entscheidendes Kriterium dafür sein, ob Aufgabenbereiche „zu groß“ sind. Im Einzelfall kann es aus sachlichen Gründen geboten sein, große Bereiche zu einem Aufgabenbereich zusammenzufassen, wenn eine regionale Gliederung und Verantwortungsabgrenzung nicht sinnvoll ist (zum Beispiel bei der Polizei). Dort ist dann – allein aufgrund des Finanzvolumens – aber eine differenzierte Darstellung des Leistungszwecks von besonderer Bedeutung.

Anders mag sich die künftige Zusammenfassung aller Hochschulen zu einem Aufgabenbereich „Wissenschaft“ der Behörde für Wissenschaft und Forschung darstellen. Hier ist eine Gliederung der Aufgabenbereiche nach jeweiliger Hochschule aus Steuerungsgesichtspunkten gegebenenfalls sachgerechter.

Der Rechnungshof empfiehlt vor diesem Hintergrund heutige und künftige Strukturen der sehr unterschiedlich gewichtigen Aufgabenbereiche kritisch und vor dem Hintergrund langfristig angelegter, parlamentarischer Steuerungsbedarfe zu überprüfen.

2. Ziele und Kennzahlen

81. Die Finanzbehörde stellt die Definition von Zielen als eine wichtige Voraussetzung für die Einführung der ergebnis- und wirkungsorientierten Steuerung dar. Ziele werden von oben vorgegeben und systematisch herunter gebrochen. Die Produkt- und Leistungserstellung dient der Erreichung dieser Ziele. Von entscheidender Bedeutung ist, dass die Ziele operationalisierbar

definiert werden, sodass nachfolgend Art und Ausmaß der Zielerreichung eindeutig bestimmt werden können.[64] Kennzahlen sollen schnell, prägnant und in verdichteter Form über das Erreichen von Zielen informieren, für die in der Regel zahlreiche bedeutsame Informationen vorliegen. Sie müssen an Kontinuität ausgerichtet sein, die quantitative Umsetzung sowie den Erfolg der Maßnahmen abbilden und somit das Ausmaß der Zielerreichung erkennen lassen.

82. Diese zur sachgerechten Steuerung notwendige Bestimmtheit weisen die Zieldefinitionen und die Kennzahlen der ersten Auswahlbereiche vielfach nicht auf:

- Bei den formulierten Zielen mangelt es etwa an deren Messbarkeit, an Angaben zu den zeitlichen Grenzen und an der Erkennbarkeit der für ihre Erreichung notwendigen Ressourcen und der beabsichtigten Wirkung. Nur beispielhaft [65] sind an dieser Stelle die Ziele „Verhütung der Jugendkriminalität“, „Beibehaltung des hohen Niveaus bei der Bekämpfung von Delikten der Schwerstkriminalität“ und „Herstellung von Rechtssicherheit durch zügige Rechtsprechung“ zu nennen.

- Bei den Kennzahlen, die weitgehend aus dem vorhandenen Datenmaterial übernommen wurden[66], handelt es sich häufig um eine bloße Darstellung der Tätigkeit der jeweiligen Verwaltungseinheit und die Kenngrößen beschränken sich auf reine Mengenangaben (zum Beispiel [67] „Anzahl Funkstreifeneinsätze“, „Anzahl angemeldeter Versammlungen und Aufzüge“) oder reine Inputinformationen (zum Beispiel [68] „Kosten für das Produkt Gefahren abwehrende Maßnahmen des täglichen Dienstes“, „Kosten für das Produkt Schutzmaßnahmen“).

- Teilweise bedürfen Kennzahlen hinsichtlich ihrer Beziehung zu den vom Senat vorgesehenen Zielen einer Erläuterung. Beispielhaft[69] ist das Ziel „Eindämmung der Verfügbarkeit und des Zugangs zu illegalen Drogen“ zu nennen, dessen einzige Kennzahl „Personalstunden durch uniformierte Kräfte zur Bekämpfung der BTM-Kriminalität“ in der Planung (78.000) gegenüber den Vorjahren im Wert (deutlich) sinkt, ohne dass dies erläutert wird. Auffällig ist zudem, dass sich Kennzahlenwerte zum Teil unverändert in der gesamten Planungsperiode fortschreiben und sogar gegenüber dem

[64] Vgl. Leitfaden der Finanzbehörde „Produktdefinition und Produktbeschreibungen in der Hamburger Verwaltung“ (2. Auflage von 1997).
[65] Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 19/4142 vom 22. September 2009, S. 43, 45 f., 107 f.
[66] Vgl. Protokoll des Unterausschusses Haushaltsmodernisierung, Nr. 19/2 über die Sitzung am 30. September 2009, S. 3.
[67] Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 19/4142 vom 22. September 2009, S. 107.
[68] Ebenda, S. 107.
[69] Ebenda, S. 107, 109 f.

erzielten Ergebnis zurückgehen, ohne dass dies durch eine veränderte Zielsetzung erklärbar wäre (zum Beispiel [70] „Personalkosten uniformierte Präsenz“, „Anzahl geprüfter Gefahrgutcontainer“).

83. Kennzahlen sollen auch dazu dienen, Probleme und Chancen zu erkennen. Daher ist es sinnvoll, die Anzahl von Zielen und Kennzahlen übersichtlich zu halten. Die Finanzbehörde strebt an, maximal 30 Kennzahlen pro Aufgabenbereich abzubilden.[71] Auch ist es sinnvoll, die im Haushalt abzubildenden Kennzahlen auf ihre Budgetrelevanz hin auszuwählen und reine Fachinformationen zu vermeiden.

Tatsächlich weisen die bisherigen Auswahlbereiche in ihren jeweiligen Produktgruppen deutlich mehr Kennzahlen aus, so zum Beispiel der Aufgabenbereich „Gerichte“ allein insgesamt 154, der „Justizvollzug“ 142 und die „Polizei“ 75. Für den Justizvollzug stellt dies in etwa eine Verdopplung der von ihr für die politisch-strategische Steuerung notwendig erachteten Anzahl an Kennzahlen gegenüber dem Jahr 2000 dar.[72]

Im Rahmen der Erprobung soll geprüft werden, ob die Kennzahlen für die Steuerung der Auswahlbereiche geeignet sind.[73] Die Kennzahlen werden auch im Folgenden noch sukzessive fortzuentwickeln sein. Der Rechnungshof verweist in diesem Zusammenhang auf seine Ausführungen zur Einführung des NSM im Justizvollzug und den dort genannten Anforderungen.[74]

84. Die vorhandene Fülle von gänzlich ungewichteten Kennzahlen ist nicht nur nicht adressatengerecht. Sie zeigt auch einen grundsätzlichen Systemmangel bei der Erarbeitung der Kennzahlen auf: Diese werden gegenwärtig nicht aus strategischen Zielen Top-down abgeleitet, sondern Bottom-up entwickelt (vgl. Tz. 81). Die Kleinteiligkeit der Kennzahlendarstellung im Haushaltsplan suggeriert der parlamentarischen Ebene eine Steuerbarkeit, die in der Praxis nicht besteht und auf der Ebene der Bürgerschaft oftmals auch nicht sachgerecht wäre.

85. Es ist nicht allein Aufgabe des Parlaments und seiner Ausschüsse, Kennzahlen nach ihrer Geeignetheit auf Steuerungsrelevanz und Wirkungsorientierung zu beurteilen, zu gewichten und gegebenenfalls als entbehrlich einzustufen.

Vielmehr ist es vor allem Aufgabe des Senats als Träger der Budgetinitiative, die strategische Steuerung durch das Parlament fachgerecht vorzubereiten und einen Prozess zu definieren, in

[70] Ebenda, S. 107, 111.
[71] Vgl. Leitfaden zur Definition von Zielen und Kennzahlen vom 6. November 2007, S. 4.
[72] Vgl. Jahresbericht 2000, Tz. 70.
[73] Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 19/4142 vom 22. September 2009, S. 5.
[74] Vgl. Jahresbericht 2000, Tz. 71.

dem die politische Schwerpunktsetzung Eingang in das Verfahren finden kann. Nur der Senat kann aus seinen Zielen heraus Kennzahlen generieren und diese – entsprechend aggregiert – seinen Zielen zuordnen.

86. Ziele und Kennzahlen bilden eine untrennbare Einheit. Eine vom Ziel losgelöste Kennzahl hat meist keinen steuerungsrelevanten Nutzen und kann höchstens als Erläuterung dienen.

In den bislang vorgelegten Auswahlbereichen wird oftmals nicht deutlich, ob die Planwerte auch Zielwerte sind. Somit wird dann auch nicht erkennbar, welches Ziel sich der Senat setzt und welche Zahlen dafür steuerungsrelevant sind. Eine Verbesserung bestünde darin, Kennzahlen unmittelbar den Zielwerten zuzuordnen. Hier kann dann auch die parlamentarische Kontrolle über die Einhaltung des Leistungszwecks anknüpfen. Darüber hinaus kann dies eine Hilfe sein, die „richtigen“ Kennzahlen zu finden.