



DOPPIK WEITER DENKEN.

MEHR BUDGETIERUNG WAGEN.

Evaluation der Strategischen Neuausrichtung
des Haushaltswesens der Freien und Hansestadt Hamburg (SNH)

Bericht des Senats über die Erfahrungen mit dem SNH-Gesetz

DOPPIK WEITER DENKEN. MEHR BUDGETIERUNG WAGEN.

Evaluation der Strategischen Neuausrichtung des Haushaltswesens
der Freien und Hansestadt Hamburg (SNH)

Bericht des Senats über die Erfahrungen
mit dem SNH-Gesetz

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	5
1 Einleitung	7
1.1 Rückblick auf die strategische Neuausrichtung des Haushaltswesens und die Historie des SNHG	7
1.2 Zentrale Eigenschaften und Potenziale staatlicher Doppik	10
1.2.1 Inhalte der Reform des Haushalts- und Rechnungswesens in Deutschland	10
1.2.2 Aktueller Stand der Reform des Haushalts- und Rechnungswesens in Deutschland	12
1.2.3 Ansätze zur Weiterentwicklung von Reformelementen	15
1.2.4 Entwicklung des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens auf internationaler Ebene	18
1.2.4.1 Modernisierung des Haushalts- und Rechnungswesens im internationalen Überblick	18
1.2.4.2 Modernisierung des Haushalts- und Rechnungswesens in Österreich und der Schweiz (deutschsprachiger Raum außerhalb der Bundesrepublik)	22
1.3 Ziele des SNHG	24
1.4 Evaluationsmethode	27
2 Einordnung des Hamburger Haushaltswesens entlang des Bewertungsrahmens	30
2.1 Zielerreichungsgrad	30
2.1.1 Sicherstellung der Generationengerechtigkeit	32
2.1.2 Steuerung und Kontrolle des Verwaltungshandelns	33
2.1.3 Transparente und rechtmäßige Darstellung von Informationen	35
2.2 Einordnung entlang des PEFA-Bewertungsrahmens	38
2.2.1 Verlässlichkeit des Haushalts	41
2.2.2 Transparenz der öffentlichen Finanzen	42
2.2.3 Verwaltung von Vermögenswerten und Verbindlichkeiten	44
2.2.4 Regelbasierte Finanzstrategie und Haushaltsplanung	47
2.2.5 Vorhersagbarkeit und Kontrolle des Haushaltsvollzugs	51
2.2.6 Rechnungs- und Berichtswesen	53

3	Perspektive: Budgetierung weiterentwickeln	55
4	Entwicklungspotenziale	58
4.1	Strategische Steuerung	58
4.1.1	Zielsystem	59
4.1.2	Verknüpfung von Fach- und Ressourceninformationen	60
4.1.3	Ansätze zur Weiterentwicklung	61
4.2	Wirkungsorientierung	63
4.2.1	Wirkungsziele	63
4.2.2	Wirkungsorientierte Steuerung	66
4.2.3	Ansätze zur Weiterentwicklung	67
4.3	Bildung von Budgets	68
4.3.1	Produktgruppen und Haushaltsgliederung	69
4.3.2	Ermächtigung der Kontenbereiche	70
4.3.3	Ansätze zur Weiterentwicklung	71
4.4	Berichtswesen	74
4.4.1	Berichterstellung und Aufwände	75
4.4.2	Berichtsinhalte und Zielgruppen	75
4.4.3	Ansätze zur Weiterentwicklung	78
4.5	Investitionsplanung und -steuerung	79
4.5.1	Planung und Abbildung von Investitionen	80
4.5.2	Ansätze zur Weiterentwicklung	82
	Abkürzungsverzeichnis	84
	Abbildungsverzeichnis	86
	Tabellenverzeichnis	87
	Literatur- und Quellenverzeichnis	88
	Anhang	93
	Impressum	109

Zusammenfassung

Grundlage dieser Evaluation der Strategischen Neuausrichtung des Haushaltswesens der Freien und Hansestadt Hamburg (SNH) ist die im SNH-Gesetz zugrunde gelegte Zielsetzung und den hieraus abgeleiteten Indikatoren, die am internationalen Bewertungsrahmen „Public Expenditure and Financial Accountability Frameworks“ (PEFA) gespiegelt wurden. Die Erstellung des Berichts über die Erfahrungen mit dem SNH-Gesetz erfolgte im Rahmen von Abfragen, Workshops und Einzelinterviews unter mit dem Haushalt befassten Beschäftigten der Behörden und Ämter der FHH. Die Evaluation kommt zu dem Ergebnis, dass das Hamburger Haushaltswesen nach der Strategischen Neuausrichtung einen hohen Entwicklungsstand erreicht hat. Es erfüllt ganz überwiegend die angelegten internationalen Kriterien für ein modernes Haushaltswesen und erreicht die selbst gesteckten Ziele.

So konnten bei den verwendeten PEFA-Indikatoren nahezu durchgängig und bei den Zielen des SNH-Gesetzes überwiegend gute oder sehr gute Bewertungen erreicht werden. Konkret sind hier die Themen Verlässlichkeit, Transparenz, Darstellung des Vermögens, Regelbasierung und Kontrolle sowie der Sicherstellung der Generationengerechtigkeit zu nennen. Entwicklungspotenziale wurden in Bezug auf die Geschwindigkeit des Berichtswesens, bei der Frage der Stärkung der dezentralen Ressourcenverantwortung, bei der Steuerung entlang von Leistungs- und Wirkungszielen und der Gewinnung und Integration von steuerungsrelevanten Informationen erkannt.

Im OECD-Vergleich zählt Hamburg damit zu den fortschrittlichen Gebietskörperschaften, die sowohl eine doppische Haushaltsrechnung als auch Haushaltsplanung aufweisen und diese mit einer Darstellung von Leistungszielen verknüpfen. Diese Form der Leistungsbudgetierung lässt sich entlang der OECD-Klassifikation als „Presentational Performance Budgeting“ einordnen.

Um das Hamburger Haushaltswesen entsprechend der nächsten Entwicklungsstufe des „Managerial Performance Budgeting“ weiterzuentwickeln, müsste die Budgetierung gestärkt werden. Unter Budgetierung werden alle Prozesse, Aktivitäten und Regelungen im Zusammenhang mit der Aufstellung, Beschluss und Bewirtschaftung einschließlich der unterjährigen Berichterstattung und dem Abschluss von Budgets verstanden, wie sie nachfolgend dargestellt sind:



Abbildung 1 – Budgetierung als Gesamtprozess (in Anlehnung an KGSt)

Der Verbesserung der Budgetierung dienen insbesondere die Verknüpfung von politischen Vorgaben und strategischen Zielen mit der operativen Planung und Steuerung, die Stärkung der dezentralen Fach- und Ressourcenverantwortung, die Koppelung von Budgets mit Wirkungszielen und aussagekräftigen Kennzahlen sowie der Einsatz eines adressatengerechten digitalen Berichtswesens.

Die aus dem Evaluationsvorgehen abgeleiteten Entwicklungspotenziale ergeben sich entlang des Budgetierungsgesamtprozesses und können mit den folgenden Maßnahmen erreicht werden:

1. Verbesserung der strategischen Haushaltssteuerung durch Einführung eines gesamtstädtischen Zielsystems und Einrichtung eines Management-Informationssystems.
2. Stärkung der Wirkungsorientierung durch Weiterentwicklung von Zielen mit hoher Steuerungsrelevanz zu Wirkungszielen mit enger Verknüpfung von Fach- und der Ressourcenkennzahlen.
3. Ausweitung der dezentralen Fach- und Ressourcenverantwortung durch Etablierung einer durchgehenden Budgetierung.
4. Beschleunigung des Berichtswesens durch Automatisierung und gleichzeitiger Bereitstellung interaktiver Berichtsformate.
5. Verbesserung der Transparenz zum Investitionsgeschehen durch Weiterentwicklung der maßnahmenbezogenen Investitionsplanung und -steuerung.

Verschiedene benannte Maßnahmen, wie die Einführung eines Management-Informationssystems oder eine verstärkte Orientierung zur wirkungsorientierten Haushaltssteuerung anhand der 17 UN-Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals – SDG) befinden sich bereits in Planung oder Realisierung durch den Senat. Andere müssten noch vertieft, konkretisiert, diskutiert und beschlossen werden.

1 Einleitung

Die Freie und Hansestadt Hamburg hat seit 2003 in einem mehrstufigen Prozess die kaufmännische Buchführung (sog. Doppelte Buchführung in Konten – Doppik) in der Verwaltung eingeführt. Im Dezember 2013 hat die Bürgerschaft das Gesetz zur strategischen Neuausrichtung des Haushaltswesens der Freien und Hansestadt Hamburg (SNH-Gesetz – SNHG) beschlossen. Mit Artikel 1 SNHG wurde die Landeshaushaltsordnung neu gefasst, und mit den Artikeln 2 bis 39 SNHG wurden weitere Gesetze und Rechtsverordnungen im Hinblick auf die strategische Neuausrichtung des Haushaltswesens geändert. Artikel 40 SNHG enthält Übergangs- und Schlussbestimmungen.

Nach Artikel 40 § 8 SNHG erfolgt die Evaluation, indem der Senat der Bürgerschaft bis zum 31. März 2021 einen Bericht über die Erfahrungen mit dem SNHG vorlegt.

Die Erstellung des Erfahrungsberichts erfolgte im Rahmen des Projekts „Weiterentwicklung der Digitalen Verwaltung und des Digitalen Haushalts – ERP 4.0“. Bei der Erstellung des Berichts wurde die Finanzbehörde durch die PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH sowie den Lehrstuhl für Betriebswirtschaftslehre der öffentlichen Verwaltung der Hochschule Osnabrück, Prof. Lasar unterstützt.

1.1 Rückblick auf die strategische Neuausrichtung des Haushaltswesens und die Historie des SNHG

Gleich zu Beginn des Reformprozesses zur Neuausrichtung des Hamburger Haushaltswesens in den frühen 2000er Jahren formuliert die FHH den Anspruch, das Recht wahrzunehmen, ihr Haushalts- und Rechnungswesen in größerem Umfang selbst zu gestalten und beabsichtigt, den bislang kameralen Haushalt zu einem wirkungsorientierten, doppelten Produkthaushalt weiter zu entwickeln. Übergeordnetes Ziel war hierbei die Förderung der Generationengerechtigkeit zur „Transparenz von Leistungen und Belastungen für jetzige und zukünftige Generationen“.¹

Der Blick in die Historie zeigt einen mehrstufigen Prozess, in dem – insbesondere auf Basis praktischer Erfahrungen – inhaltliche Schwerpunkte, aber auch grundlegende Strukturüberlegungen verändert, ergänzt oder neuerlichen Bedarfen angepasst wurden.

In 2003 beginnt in Hamburg der Reformprozess zur Einführung der kaufmännischen Buchführung in der Verwaltung. Hierbei wurden sowohl das Rechnungswesen als auch – auf Basis der staatlichen Doppik – die Planung, Steuerung und Bewirtschaftung des Haushaltsplans angepasst. Am Ende einer mehrjährigen Übergangsphase, in der der kameraler Haushalt zunächst weiterhin führend war, konnte erstmals im Jahr 2014 ein voll doppischer Produkthaushaltsplan für die Jahre 2015/2016 aufgestellt und beschlossen werden.

Parallel zur Einführung der Doppik startete 2003 das Projekt „Neues Ressourcenverfahren (NRV)“² zur IT-Umsetzung der neuen Haushaltsverfahren in einem SAP-basierten Berichtswesen (BI-Business Intelligence).

1 Drs. 17/3161 vom 05.08.2003.

2 Freie und Hansestadt Hamburg, Finanzbehörde 2009a.

Im Jahr 2006 veröffentlichte die FHH als erstes deutsches Land ihre Eröffnungsbilanz, sowie im Jahr 2007 mit dem Geschäftsbericht für das Jahr 2006³ ihren ersten doppelischen Jahresabschluss (Eröffnungsbilanz), die erste doppelische Konzernbilanz wurde mit dem Geschäftsbericht 2007⁴ vorgelegt. Die weitere Reform des Haushalts- und Rechnungswesens der FHH baut auf diesen Berichten auf. Einen wesentlichen Schritt in Richtung einer ressourcenorientierten Steuerung bildet dabei das Projekt „Neues Haushaltswesen Hamburg“ (NHH) mit:

- » doppischer Mittelbewirtschaftung,
- » Kosten- und Leistungsrechnung,
- » Output-Orientierung mittels Produkten und Kennzahlen,
- » adressatengerechtem Berichtswesen und
- » der Zusammenführung von Finanz- und Fachverantwortung.⁵

Die rechtliche Voraussetzung für die Erprobung eines neuen Haushaltswesens wurde im Jahr 2007 durch die Bürgerschaft mit dem § 15a LHO⁶ geschaffen. Der Senat war fortan berechtigt, eine Erprobung der doppelischen Veranschlagung sowie die Bewirtschaftung und Abrechnung von Teilen des Haushalts im Rahmen von Auswahlbereichen festzulegen. Diese Auswahlbereiche hatten einen Wirtschaftsplan aufzustellen, der dem Haushaltsplan als zusätzliche Anlage beizufügen war. Ermächtigt wurde im Haushalt ein Zuschuss an den Auswahlbereich. In diesen Auswahlbereichen erfolgte die Festlegung des Mittelbedarfs nach Leistungsart und -umfang.

Die Erprobung des NHH wurde mit dem Haushaltsplan 2010 begonnen. Auf Grundlage von § 15a LHO und den von der Finanzbehörde dazu erlassenen Verwaltungsvorschriften konnte das NHH in Auswahlbereichen praxisorientiert erprobt werden.⁷

Einen wichtigen Meilenstein des gesamten Entwicklungsprozesses stellt das Jahr 2011 dar, in dem nicht nur organisatorische Änderungsbedarfe evident, sondern ebenso eine inhaltliche Evaluation des NHH vorgelegt wurde. Ausgelöst durch das Ersuchen der Bürgerschaft⁸ vom 23. November 2011 hat der Senat die Konzeption des NHH überarbeitet und neu ausgerichtet. Das Reformprojekt wurde seither unter der neuen Bezeichnung „Strategische Neuausrichtung des Haushaltswesens“ (SNH) weitergeführt.

Die inhaltliche Evaluation liegt einerseits durch den Abschlussbericht zur Evaluation NHH vor.⁹ Andererseits nimmt der Rechnungshof in einer beratenden Äußerung zum Budgetrecht im Neuen Haushaltswesen¹⁰ und in seinem Jahresbericht 2011¹¹ Bezug auf das Projekt NHH (s. u.) sowie die Bürgerschaft ihrerseits im Ersuchen vom 23. November 2011.¹² Die Bürgerschaft stützt zwar die grundsätzliche Zielsetzung, „Ziel der Bürgerschaft bleibt es, die Umstellung auf ein doppelisches Haushaltswesen weiter voranzutreiben, um die Transparenz und den Informationsgehalt der Haushaltsdarstellung auch im Sinne von mehr Generationengerechtigkeit zu verbessern.“, bemängelt jedoch,

3 Freie und Hansestadt Hamburg, Finanzbehörde 2007.

4 Freie und Hansestadt Hamburg, Finanzbehörde 2008.

5 Raupach/Hilgers (2012).

6 HmbGVBl. S. 402 ff.

7 Vgl. auch Drs. 20/8400 vom 18.06.2013.

8 Drs. 20/2363 vom 23.11.2011.

9 Freie und Hansestadt Hamburg, Finanzbehörde 2011.

10 Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg 2010 (Drs. 19/8051 vom 01.12.2010).

11 Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg 2011.

12 Drs. 20/2363 vom 23.11.2011.

dass das Projekt NHH „vielfach zu komplex und schwer nachvollziehbar“¹³ sei. Die Kritik wird aufgegriffen und führt zu deutlichen Anpassungen und Vereinfachungen in der Konzeption (z. B. Wegfall des sog. „Subbudgetbereichsknotens“).

Nur knapp 1 ½ Jahre später, am 18. Juni 2013, beantragt der Senat das „Gesetz zur strategischen Neuausrichtung des Haushaltswesens der Freien und Hansestadt Hamburg – SNH-Gesetz – SNHG“.¹⁴ Im Herbst 2013 berät der Haushaltsausschuss in mehreren Sitzungen¹⁵ über den Gesetzentwurf des Senats, die beratenden Äußerungen des Rechnungshofs¹⁶, die Ergänzung des Entwurfs eines Gesetzes zur strategischen Neuausrichtung des Haushaltswesens¹⁷ und die Anträge der Bürgerschaft¹⁸. Noch im selben Jahr kann das SNHG am 24. Dezember 2013 verkündet werden und tritt am 25. Dezember 2013 in Kraft.

Seit dem Haushaltsplan 2013 werden die Einzelpläne der Behörden und Ämter, die zuvor bereits als doppischer Auswahlbereich umgestellt waren, nach den Regeln der strategischen Neuausrichtung des Haushaltswesens aufgestellt.¹⁹

Zusätzlich wurden weitere Behörden umgestellt. Ab dem Haushaltsjahr 2013 wurden überdies die Verwaltungsvorschriften zu § 15a LHO, die zu Beginn der Erprobungsphase in Kraft getreten waren, noch einmal überarbeitet.

Mit dem Haushaltsjahr 2015 werden schließlich der Haushaltsplan, seine Bewirtschaftung und Abrechnung sowie das unterjährige Berichtswesen gegenüber dem Parlament auf die Doppik umgestellt. Für das Haushaltsjahr 2014 erfolgt letztmalig ein kameraler Abschluss. Sukzessive verwaltungsseitige Verbesserungen im Umgang mit der Doppik erfolgten in den ersten Jahren nach der Umstellung. Weitere Anpassungen z. B. hinsichtlich des Berichtswesens konnten aufgrund eines von der Bürgerschaft initiierten Forschungsprojekts zur Weiterentwicklung des Haushaltswesens²⁰ vorgenommen werden.

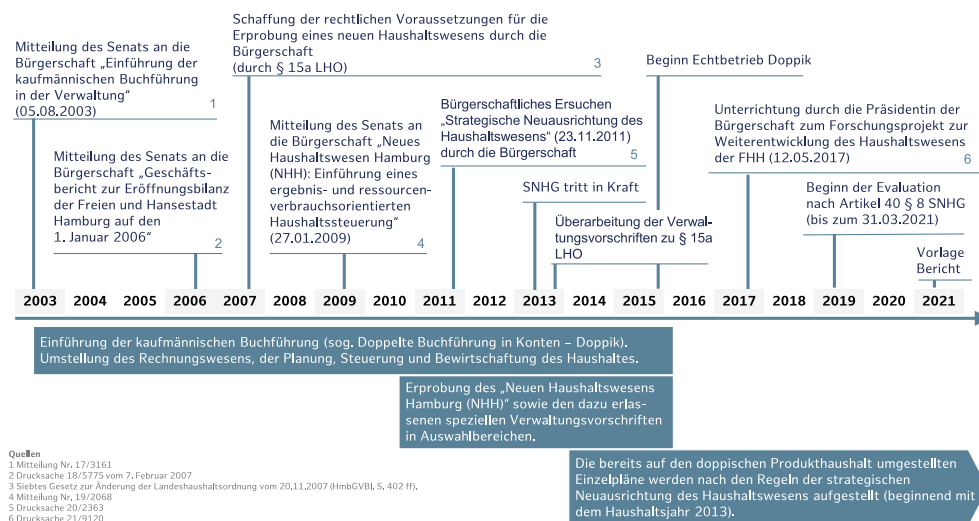


Abbildung 2 – Verlauf der historischen Entwicklung (2003 – 2021)²¹

13 Ebd.

14 Drs. 20/8400 vom 18.06.2013.

15 Drs. 20/10000 vom 27.11.2013.

16 Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg 2013.

17 Drs. 20/9663 vom 22.10.2013.

18 Drs. 20/10265 vom 10.12.2013.

19 Vgl. Haushaltsplan-Entwurf 2013/2014, enthalten in Drs. 20/4578 vom 11.–13.06.2012.

20 Vgl. Drs. 21/9120.

21 Eigene Darstellung basierend auf Drs. 20/8400.

1.2 Zentrale Eigenschaften und Potenziale staatlicher Doppik

1.2.1 Inhalte der Reform des Haushalts- und Rechnungswesens in Deutschland

Das öffentliche Haushalts- und Rechnungswesen unterliegt in Deutschland seit Anfang der 1990er-Jahre einem fundamentalen Reformprozess, der für die kommunale Ebene am 21.11.2003 in einem Beschluss der Innenministerkonferenz zu Musterentwürfen für eine kamerale sowie eine doppische Gemeindehaushaltsverordnung²² mündete. Bei der Modernisierung des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens geht es dabei um die Einführung eines grundlegend neuen Steuerungssystems für Politik und Verwaltung auf der Basis des Ressourcenverbrauchskonzeptes.²³

Letztlich ist die Reform des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens die konsequente Fortsetzung der im Rahmen des New Public Management (NPM) bzw. des Neuen Steuerungsmodells (NSM) begonnenen grundlegenden Modernisierung des Managements öffentlicher Verwaltungen.²⁴ Kernelemente sind der Aufbau einer konzernähnlichen dezentralen Führungs- und Organisationsstruktur. Einerseits führt diese die Ergebnis- und Finanzverantwortung der einzelnen organisatorischen Einheiten zusammen. Andererseits erhält sie eine ergebnisorientierte Steuerung, indem die zu erreichenden Wirkungen und Outputs festgelegt und anhand von Kennzahlen messbar gemacht werden. Sie dienen somit als Grundlage für die Zuordnung von Ressourcen.

Mehr Wettbewerb sowohl durch Ausschreibungen und Markttests mit der Folge eines Outsourcings als auch interne Leistungsvergleiche und eine stärkere Abgrenzung zwischen Politik und Verwaltung wird durch Budgetierung, Controlling und Kontraktmanagement instrumentell unterstützt.²⁵ Dem Haushalts- und Rechnungswesen kommt dabei die Aufgabe zu, die zur Steuerung notwendigen wertmäßigen Informationen und Instrumente für die Planung und Ausführung von Leistungen sowie die Erzielung von gesellschaftlichen Wirkungen bereitzustellen.

Wirtschaftliches Handeln in der Verwaltung, das nicht nur durch die ökonomische Logik des NSM, sondern auch durch Haushaltsgesetze eingefordert wird, benötigt Transparenz über das vollständige Ressourcenaufkommen und den vollständigen Ressourcenverbrauch öffentlicher Leistungen.²⁶ Die vollständige Abbildung des Ressourcenverbrauches dient nicht nur der Steuerungsunterstützung, sondern auch der intergenerativen Gerechtigkeit: Eine Generation soll nicht mehr an öffentlichen Ressourcen verbrauchen, als sie durch Abgaben, wie Steuern und Gebühren, diesem hinzufügt, „so dass sie das von ihrer Vorgänger-Generation empfangene öffentliche Vermögen uneingeschränkt der Nachfolger-Generation übergeben kann“²⁷.

Über die grundlegende Unterstützung der Funktion öffentlicher Haushalte wie insbesondere die der Bedarfsdeckungsfunktion und der Ordnungs- und Kontrollfunktion unterstützt das Rechnungswesen neben dem Transparenz- und Informationszweck

22 IMK 2003.

23 Budäus 2009, S. 16 u. 46.

24 IMK 2003, Anlage 1, S. 1 f.; Klieve/Knirsch 2010, S. 217.

25 Vgl. KGSt 1993; Jann 2019; Schröter 2019. Beckhof bezeichnet in diesem Zusammenhang die ergebnisorientierte Steuerung als Zwillings des Ressourcenverbrauchskonzeptes; Beckhof 2007.

26 Vgl. Gärtner 2014, S. 29.

27 Lüder 1999, S. 7.

auch besondere Schutzzwecke, wie den Schutz zukünftiger Generationen vor der „Ausbeutung“ durch die gegenwärtig lebende Generation mittels Staatsverschuldung einerseits und den Schutz der Steuerzahler vor der „Ausbeutung“ durch den Staat andererseits.²⁸ Dazu ist es nicht ausreichend, lediglich den Verbrauch des Geldvermögens mittels einer Einnahmen-Ausgabenrechnung zu messen. Vielmehr ist das gesamte Vermögen einschließlich künftiger Verpflichtungen sowie des Sachvermögens durch eine periodengerechte Ermittlung von Erträgen und Aufwendungen zu betrachten.

Hierfür ist die Herstellung der notwendigen Kompatibilität zwischen Planung und Rechnung ein weiterer zentraler Aspekt des Haushalts- und Rechnungswesens.²⁹ Die aufgezeigten Bestandteile zur Buchführung, Rechnungslegung, Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) und zur Haushaltsplanung sind systematisch miteinander zu verknüpfen.³⁰ Nur durch eine durchgehende Integration aller Bestandteile können die in der Rechnungslegung bereitgestellten Informationen Steuerungsrelevanz entfalten und die Funktionen öffentlicher Haushalte unterstützen.

In Wissenschaft und Praxis wird oftmals begrifflich vereinfachend die Modernisierung des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens im dargestellten Sinne als „Kommunale Doppik“ oder „Staatliche Doppik“ bezeichnet, obwohl mindestens das Ressourcenverbrauchskonzept, meistens jedoch sogar das gesamte Reformkonzept für das öffentliche Haushalts- und Rechnungswesen gemeint ist. Allein durch den Wechsel des Buchführungsstils lassen sich die erforderlichen Steuerungswirkungen auf der Grundlage einer ergebnisorientierten Steuerung jedoch nicht erreichen.

Zwar sollte für die Abbildung des vollständigen Ressourcenverbrauchskonzepts auf der Grundlage der doppelten Buchführung nach dem Beschluss der IMK vom 21. November 2003 wahlweise die Möglichkeit bestehen, das vorhandene kamerale Haushalts- und Rechnungswesen so zu modernisieren, dass durch eine erweiterte Kameralistik der vollständige Ressourcenverbrauch ebenfalls dargestellt wird.³¹

Aber eine Erweiterung der Kameralistik, insbesondere in der von der IMK vorgeschlagenen Form³² mit einer vollständigen Erfassung von Vermögen und Schulden und einer produktorientierten Kosten- und Leistungsrechnung, vermag aufgrund der eingeschränkten Datenbasis nur eine Annäherung an die Daten einer doppischen Buchführung zu liefern. Aufgrund der fehlenden Vorteile gegenüber der Doppik und der Nachteile eines in sich nicht geschlossenen Systems mit höherer Fehleranfälligkeit wird dieser Ansatz in der Wissenschaft und Praxis weitgehend abgelehnt.³³

Zudem ist es äußerst schwierig, mit einem kameralem System in der Kernverwaltung einen Gesamtüberblick über das Vermögen und die Schulden sowie das Ressourcenaufkommen und den Ressourcenverbrauch sämtlicher Aufgaben, einschließlich der von verselbstständigten Aufgabenträgern/Einheiten einem Konzernabschluss vergleichbar zuverlässig herzustellen.³⁴ Doch gerade ein vollständiger und in jeder Hinsicht nachvollziehbarer Gesamtabschluss (inkl. aller verselbstständigten Aufgabenträger) bietet

28 Lüder 2006, S. 642 m.w.N.

29 Lüder 2017, S. 153.

30 Budäus 2009, S. 29 ff.

31 IMK 2003, Anlage 1, S. 5.

32 IMK 2003, Anlage 1, S. 5 f.

33 Lasar 2010, S. 7 u. S. 135.

34 Goldbach 2010, S. 14.

das eigentliche Fundament, um die Einhaltung des Grundsatzes der intergenerativen Gerechtigkeit in finanzieller Hinsicht einschätzen zu können.³⁵

Insbesondere auf Initiative der Länder Hamburg und Hessen³⁶, aber auch aufgrund der Kritik des Bundesrechnungshofs³⁷, wurde im Jahr 2009 das Haushaltsgrundsätzegesetz (HGGrG) mit Wirkung ab 1. Januar 2010 geändert.³⁸ Seither besteht für die staatliche Ebene die Wahlmöglichkeit ihre Haushaltswirtschaft kameral oder doppisch zu gestalten.

Des Weiteren kann unabhängig vom gewählten Rechnungsstil eine traditionell titelorientierte, eine produktorientierte Darstellung oder eine Abbildung als vollständiger Produkthaushalt gewählt werden.³⁹ Auf staatlicher Ebene ist die Modernisierung des Rechnungswesens jedoch nicht zwingend mit der Modernisierung des Haushaltswesens verknüpft, wie dies auf kommunaler Ebene der Fall ist.⁴⁰

Insgesamt besteht dadurch für Bund und Länder die Option, das bisherige kameralen Haushalts- und Rechnungswesen weiterzuführen oder auf doppischer Grundlage auszugestalten und mithin den Haushalt als integrierte Verbundrechnung mit Produkthaushalt, Kosten- und Leistungsrechnung und Konzernabschluss auszubauen.

1.2.2 Aktueller Stand der Reform des Haushalts- und Rechnungswesens in Deutschland

Aktuell liegen auf kommunaler und staatlicher Ebene folgende Entwicklungsstände vor:

Tabelle 1 – Stand des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens in Deutschland⁴¹

Bundesland	Kommunale Ebene	Umstellung Doppik Kommunen	Landesebene
Baden-Württemberg	Doppik ab 01.01.2020: Neues Kommunales Haushalts- und Rechnungswesen (NKHR)	758 von 1.136 Kommunen	Kameralistik ⁴²
Bayern	Doppik-Option ab 01.01.2007: Neues Kommunales Finanzwesen (NKFW)	98 von 2.127 Kommunen	Kameralistik
Berlin	Kameralistik ⁴³	0 von 1 Kommune	Kameralistik
Brandenburg	Doppik ab 01.01.2011: Kommunale Doppik	Alle Kommunen (431)	Kameralistik
Bremen	Doppik ab 01.01.2010: Integriertes öffentliches Rechnungswesen (IÖR)	1 von 2 Kommunen	Integriertes öffentliches Rechnungswesen (seit 2010)

35 Lasar/Fischer 2010, S. 150.

36 Vgl. Bundesratsdrucksache 504/06 v. 18.07.2006.

37 Vgl. Bundestagsdrucksache 16/2400 v. 17.08.2006.

38 Bundestagsdrucksache 16/12060 v. 26.02.2009; vgl. zu den einzelnen Änderungen und der Bewertung Lüder 2009, Heiling/Wirtz 2009.

39 Bei produktorientiertem Haushalt bleibt das titelorientierte Gliederungssystem führend und haushaltsgesetzliche Bewilligungs- und Ermächtigungsgrundlage, vgl. Bundestagsdrucksache 16/12060 v. 26.02.2009, S. 11 f.

40 Vgl. Adam 2019, S. 450.

41 Schauer 2020, S. 226.

42 Die kameralistische Haushaltsrechnung des Landes wird seit dem Haushaltsjahr 2017 durch eine in Anlehnung an kaufmännische Grundsätze erstellte Vermögensrechnung ergänzt.

43 In Berlin werden in der unmittelbaren Landesverwaltung Aufgaben als Produkte mit einer umfangreichen Kosten- und Leistungsrechnung hinterlegt. In den Bezirken finden eine outputorientierte Budgetierung und ein Kostencontrolling statt.

Bundesland	Kommunale Ebene	Umstellung Doppik Kommunen	Landesebene
Hamburg	Doppik ab 01.01.2006/2013: Strategische Neuausrichtung Haushaltswesen (SNH)	Alle Kommunen (1)	Doppik (seit 2006)
Hessen	Doppik ab 01.01.2015: Neues Kommunales Rechnungs- und Steuerungssystem (NKRS)	Alle Kommunen (447)	Doppik, Neue Verwaltungssteuerung (NVS) (seit 2009)
Mecklenburg-Vorpommern	Doppik ab 01.01.2012: Neues Kommunales Haushalts- und Rechnungswesen (NKHR)	Alle Kommunen (759)	Kameralistik
Niedersachsen	Doppik ab 01.01.2012: Neues kommunales Rechnungswesen (NKR)	Alle Kommunen (982)	Kameralistik
Nordrhein-Westfalen	Doppik ab 01.01.2009: Neues Kommunales Finanzmanagement (NKF)	Alle Kommunen (427)	Doppik: Neues Rechnungswesen (EPOS. NRW) (Umstellung laufend)
Rheinland-Pfalz	Doppik ab 01.01.2009: Kommunale Doppik	Alle Kommunen (2.329)	Kameralistik
Saarland	Doppik ab 01.01.2010: Neues Kommunales Rechnungswesen (NKR)	Alle Kommunen (58)	Kameralistik
Sachsen	Doppik ab 01.01.2013: Neues Kommunales Haushalts- und Rechnungswesen (NKHR)	Alle Kommunen (432)	Kameralistik
Sachsen-Anhalt	Doppik, ab 01.01.2013: Neues Kommunales Haushalts- und Rechnungswesen (NKHR)	Alle Kommunen (229)	Kameralistik
Schleswig-Holstein	Doppik-Option ab 01.01.2007: Neues Kommunales Rechnungswesen (NKR)	814 von 1.121 Kommunen	Kameralistik
Thüringen	Doppik-Option ab 01.01.2007: Neues Kommunales Finanzwesen (NKF)	27 von 866 Kommunen	Kameralistik
GESAMT (2019)		7.793 von 11.348 Kommunen	

Auf kommunaler Ebene hat sich der Rechnungsstil der Doppik durchgesetzt. In zehn Flächenländern besteht für Kommunen eine Pflicht zur Einführung der Doppik. In Bayern und Thüringen besteht die Option, die Kameralistik beizubehalten. Schleswig-Holstein räumt ein Wahlrecht zwischen erweiterter Kameralistik und Doppik ein. In Hessen bestand zunächst ebenfalls ein Optionsrecht, dieses wurde jedoch bereits in 2011 mit Wirkung zum 1. Januar 2015 aufgehoben und durch eine Pflicht zur Einführung der Doppik ersetzt.

Der Begriff „Doppik“ bezeichnet auf kommunaler Ebene nicht nur die Änderung des Rechnungsstils, sondern auch die Umsetzung der anderen Instrumente des Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens wie Produkthaushalt, Kosten- und Leistungsrechnung, Controlling mit Berichtswesen sowie flexible Ausführung des Haushalts durch Budgetierung.

Auf staatlicher Ebene dominiert weiterhin das Geldverbrauchs-konzept der Kameralistik. In Berlin wird die Haushaltsplanung und -wirtschaft durch eine Kosten- und Leistungsrechnung sowie ein standardisiertes Berichtswesen nach betriebswirtschaftlichen

Grundsätzen ergänzt. Lediglich die Länder Hamburg, Hessen, Bremen und Nordrhein-Westfalen wenden die Doppik an.

Hamburg hat eine Eröffnungsbilanz zum 1. Januar 2006 und Hessen zum 1. Januar 2009 vorgelegt. Nordrhein-Westfalen und Bremen schlossen sich der Reformbewegung auf staatlicher Ebene an. Als bislang einziges Land hat die Freie und Hansestadt Hamburg mit der doppischen Landeshaushaltsordnung hierfür einen haushaltsrechtlich verbindlichen Rechtsrahmen.

In Berlin wird die Haushaltsplanung und -wirtschaft durch eine Kosten- und Leistungsrechnung sowie ein standardisiertes Berichtswesen nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen ergänzt. Das Land und die Stadtgemeinde Bremen legen seit dem Jahr 2010 zusätzlich zur kameralen Jahresrechnung doppische Jahresabschlüsse vor. Baden-Württemberg erstellt seit 2017 jährlich eine nach kaufmännischen Grundsätzen ermittelte Vermögensrechnung. Nordrhein-Westfalen befindet sich derzeit in der Roll-out-Phase und hat im Rahmen des Projektes EPOS.NRW bisher 400 der 550 Dienststellen umgestellt.⁴⁴ Die Freie und Hansestadt Hamburg ist bislang die einzige staatliche Gebietskörperschaft, die zusätzlich zum Rechnungswesen seit dem 1. Januar 2015 auch das Haushaltswesen auf eine doppische Grundlage gestellt hat.

Die Länder, die nicht auf den Rechnungsstil der Doppik umstellen, haben die Einführung einer Form der erweiterten Kameralistik vorgesehen. Eine vollständige Vermögensrechnung im System der erweiterten Kameralistik liegt in keinem Land vor. Der Bund hat die kamerales Haushaltswesen lediglich um eine (bislang unvollständige) Vermögensrechnung erweitert.⁴⁵

In der praktischen Umsetzung der Reformen bestehen deutschlandweit auch auf kommunaler Ebene weiterhin durchaus noch Defizite.⁴⁶ Dies gilt einerseits für die technische und organisatorische Umstellung des Rechnungsstils von der Kameralistik zur Doppik. Es gab bzw. gibt in vielen Kommunen Verzögerungen bei der Aufstellung der Jahresabschlüsse und Gesamtabchlüsse. Auch hat der Einsatz der weiteren Instrumente zur Verbesserung der Steuerung bislang nur teilweise zu der erhofften Änderung des Steuerverhaltens und der Steuerungskultur geführt. Auf kommunaler und staatlicher Ebene findet selbst auf doppischer Grundlage weiterhin vielfach eine überwiegende finanzwirtschaftliche Steuerung statt – auf der Basis einer Input-orientierten Budgetierung und eines auf Finanzvorgaben ausgerichteten Controlling.

Haushaltspläne enthalten zwar wie vorgegeben produktorientierte Ziele, Kennzahlen und Maßnahmen zur Zielerreichung. Diese werden aber in der Haushaltsaufstellung noch wenig beachtet und spielen in der Ausführung und anschließenden Kontrolle meist nur eine untergeordnete Rolle. Die Ursachen sind vielfältig und reichen vom Festhalten an Gewohnheiten bis zu einem sich erst nach und nach entwickelndem Verständnis und der nötigen Sicherheit im Umgang mit kaufmännischen Grundsätzen und Zusammenhängen des Rechnungswesens.

Der Reformprozess stockt derzeit insbesondere auf staatlicher Ebene in Deutschland, während in der Europäischen Union die Einführung der European Public Sector Accounting Standards (EPSAS) vorbereitet wird (vgl. hierzu auch Abschnitt 1.2.4).

44 Vgl. EPOS.NRW.

45 Bundesministerium der Finanzen 2019.

46 Adam 2019, S. 451.

1.2.3 Ansätze zur Weiterentwicklung von Reformelementen

Die aktuelle Diskussion zur Harmonisierung der Rechnungslegung in der EU durch EP-SAS scheint mit Blick auf die stockenden nationalen Reformbemühungen dazu geführt zu haben, dass Bund und Länder abwarten, wie sich die Entwicklung auf europäischer Ebene im Hinblick auf das Rechnungssystem gestaltet.⁴⁷ Dabei werden die Entwicklung hin zu einem ergebnis- und ressourcenorientierten Haushalts- und Rechnungswesen und der Einsatz der Doppik nicht infrage gestellt.⁴⁸

Einerseits werden in Deutschland aus der Anwendungspraxis heraus oftmals nur inkrementelle Änderungen und Vereinfachungen angestoßen. Andererseits werden Rechtsänderungen vorgenommen, die sich tiefgreifend auf den Haushaltsausgleich und die Möglichkeit der Kreditfinanzierung für Investitionen beziehen.

In Nordrhein-Westfalen (NRW) wurde beispielsweise für die Kommunen der Bewertungsgrundsatz des Vorsichtsprinzips aufgegeben und zum 01.01.2019 stattdessen ein Wirklichkeitsprinzip eingefügt⁴⁹, verbunden mit der Möglichkeit, eine Neubewertung von Vermögensgegenständen durchzuführen. Dadurch dürfen bzw. müssen bestimmte Instandhaltungs- und Erhaltungsmaßnahmen aktiviert werden und sind über Kredite finanzierbar.⁵⁰

Erträge und Aufwendungen aus dem Abgang und der Veräußerung von Vermögensgegenständen sowie aus Wertveränderungen von Finanzanlagen sind ergebnisneutral zu behandeln⁵¹ und belasten nicht den Haushaltsausgleich. Denselben Zweck – einer kurzfristigen Entlastung einzelner Haushaltsjahre – dient die Einführung des Komponentenansatzes⁵² zur Bewertung von Sachanlagen in NRW. Kontraproduktiv zur Entwicklung einer ergebnisorientierten Gesamtsteuerung sind die weitgehenden größenabhängigen Befreiungen von der Aufstellung des Gesamtabchlusses.^{53/54}

Es wäre durchaus sinnvoll, zu diskutieren, inwieweit die mehr oder weniger enge Orientierung an den kaufmännischen Grundsätzen ordnungsgemäßer Buchführung (GoB) und den Regelungen des Handelsgesetzbuches (HGB) im öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesen zweckmäßig ist. Aufgrund der unterschiedlichen Zielsetzungen von erwerbswirtschaftlichen Unternehmen und öffentlichen Verwaltungen wurde eine undifferenzierte Übernahme der handelsrechtlichen Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung bei Einführung der Doppik in der Wissenschaft durchaus kritisch gesehen.

47 Vgl. Bundesministerium der Finanzen 2014, S. 7.

48 Lüder 2017, S. 159.

49 Vgl. § 91 Absatz 4 Nr. 3 GO NRW; § 33 Absatz 1 Nr. 3 KomHVO NRW. Legitimiert wird der Wechsel vom Gesetzgeber in seiner Gesetzesbegründung zum 2. NKF-Weiterentwicklungsgesetz dadurch, dass die vollumfängliche Anwendung des handelsrechtlich normierten Vorsichtsprinzips aufgrund der differierenden Rechnungslegungszwecke der öffentlichen Verwaltung und privatrechtlicher Unternehmen nicht sachgerecht ist. (vgl. hierzu auch: <https://www.roedl.de/themen/fokus-public-sector/april-2019/neubewertung-von-vermoegensgegenstaenden>).

50 Vgl. § 36 Absatz 5 KomHVO NRW

51 Vgl. § 44 Absatz 3 KomHVO NRW.

52 Vgl. § 36 Absatz 2 KomHVO NRW.

53 Vgl. § 116a GO NRW.

54 Das wird auch in der Praxis durchaus kritisch gesehen: Jethon 2020, S. 22 f. In Niedersachsen gibt es ebenfalls Änderungen im Hinblick auf die Aufstellung von Gesamtabchlüssen, die noch weitergehende sogar rückwirkende Befreiungsvorschriften enthalten (RdErl. MI 4.4.2020): vgl. Goldbach/Lasar/Diekhans 2020, S. 108.

Ansätze zur Ausgestaltung von Grundsätzen ordnungsmäßiger öffentlicher Buchführung (GoöB)⁵⁵ oder spezifischer Anpassung der GoB wurden allerdings nicht weiterverfolgt.

Vielmehr sind die „Standards staatlicher Doppik“⁵⁶ in ihrer jeweils aktuellen Fassung anzuwenden, wenn die Haushaltswirtschaft in ihrem Rechnungswesen nach den Grundsätzen der staatlichen doppelten Buchführung ausgestaltet ist. Sie gelten für das externe Rechnungswesen der Gebietskörperschaften Bund und Länder. Dabei folgt die staatliche Doppik nach § 7a HGrG den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung (GoB) und den Bestimmungen des Handelsgesetzbuches für Kapitalgesellschaften (Drittes Buch).

In den kommunalen Haushaltsverordnungen werden jedoch Änderungen des HGB nicht automatisch adaptiert und müssen jeweils durch Gesetzesänderungen eingepflegt werden. So enthalten viele Gemeindehaushaltsverordnungen im Wesentlichen den Gesetzesstand des HGB vor Inkrafttreten des Bilanzrechtsmodernisierungsgesetzes zum 1. Januar 2010. Dadurch ergibt sich nun die unbefriedigende Situation, dass die Rechnungslegung im unternehmerischen, vom Handelsrecht erfassten Bereich – auch bei den betroffenen kommunalen und staatlichen Gesellschaften – regelmäßig modernisiert wird und sich teilweise auch internationalen Regeln und Grundsätzen annähern kann, während die reformierten Regelungen, insbesondere im Gemeindehaushaltsrecht, aber auch in den Konzepten auf Länderebene, dem Ansatz des HGB folgen, solange die Länder als Gesetzgeber nicht erneut tätig werden.⁵⁷

Im Umgang mit Änderungen am HGB weicht die Hamburger LHO deutlich von der sonst üblichen kommunalen Praxis ab. Die Stadt Hamburg hat sich hinsichtlich der Vorgaben für das städtische Rechnungswesen bewusst für einen dynamischen Verweis auf das Handelsgesetzbuch entschieden (§ 4 LHO). Die Anwendung derselben Grundsätze des Handelsgesetzbuchs sowohl für die Freie und Hansestadt Hamburg als auch für die öffentlichen Unternehmen und Beteiligungen erleichtert die Konsolidierung für Zwecke der Aufstellung eines Konzernabschlusses. Falls künftige Änderungen des Handelsgesetzbuches im Widerspruch zu den Zwecken der öffentlichen Rechnungslegung stehen sollten, bestünde die Möglichkeit, über die von Bund und Ländern gemeinsam erarbeiteten Standards für die staatliche Doppik Ausnahmen zuzulassen. Die Vorgaben des HGB werden bei der FHH untergesetzlich durch Verwaltungsvorschriften (VV Bilanzierung) konkretisiert. Dies betrifft insbesondere die Ausübung von Wahlrechten und abweichende Regelungen auf Grund der Besonderheiten der öffentlichen Haushaltswirtschaft.

Das Ministerium der Finanzen des Landes Nordrhein-Westfalen und die Finanzbehörde der Freien und Hansestadt haben im Jahre 2019 in ihren „Berliner Thesen zur Weiterentwicklung der Doppik in Deutschland“ herausgestellt, dass eine flächendeckende Harmonisierung der Rechnungslegung im öffentlichen Sektor in Deutschland auf allen öffentlichen Ebenen (Bund/Länder/Kommunen) geboten erscheint.⁵⁸

Ein im Hinblick auf die Reformansätze wesentlicher Aspekt zur effizienten und effektiven Verwaltungssteuerung auf der Grundlage des NPM ist ein funktionierendes strategisches Management.

55 Vgl. Arbeitskreis „Integrierte Verbundrechnung“ (IVR) 2005.

56 Standards für die staatliche doppelte Buchführung (Standards staatlicher Doppik) nach § 7a HGrG i. V. m. § 49a HGrG Beschluss des Gremiums nach § 49a HGrG am 27. November 2019 – Stand nach Bearbeitung durch die AG VKR/Standards staatlicher Doppik am 16. und 17. September 2019.

57 Bolsenkötter 2008, S. 307; Ellerich/Radde 2009, S. 781 f.

58 Pressemitteilung der Pressestelle des Senats der FHH vom 11.09.2019.

20 Jahre nachdem das Neue Steuerungsmodell auf dem Forum der KGSt in Hamburg präsentiert wurde, hat die KGSt mit dem Kommunalen Steuerungsmodell (KSM) die Grundgedanken des NSM aus Sicht heutiger Anforderungen beschrieben und um neue notwendige Perspektiven ergänzt.⁵⁹ Im KSM werden folgende Anforderungen an die kommunale Steuerung formuliert:

- » Stärkung einer strategischen und wirkungsorientierten Steuerung,
- » Stärkung der Führungskompetenz und Verantwortung der kommunalen Manager,
- » Verbindung der Leistungs- mit der Ressourcensteuerung. (Verknüpfung strategische Planung und Haushaltsentscheidungen),
- » Prozessorientierte Steuerung. Das Steuerungssystem und die Steuerungslogik sind an den relevanten Steuerungsprozessen festzumachen,
- » Verbesserung des Zusammenwirkens politischer Entscheidungen und Verwaltungshandelns auf der Basis von strategischen Planungen,
- » Offenheit für Mitwirkung sowie eine neue Qualität von Transparenz und Öffnung des Verwaltungshandelns,
- » Qualifizierung des Steuerungssystems speziell von Leistungsprozessen in differenzierten IT-unterstützten Produktionsnetzwerken.⁶⁰

Auf Basis des KSM hat die KGSt auch die Budgetierung, der als Planungs- und Steuerungsinstrument im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells eine besondere Bedeutung zukam, eine Bestandsaufnahme unterzogen und Impulse zur Verbesserung geliefert.⁶¹ Danach wird Budgetierung heute als die Gesamtheit aller (Teil-) Prozesse, Aktivitäten und Regelungen im Zusammenhang mit der Aufstellung, Genehmigung und Bewirtschaftung einschließlich der unterjährigen Überwachung und dem Abschluss von Budgets verstanden.⁶²

Die Strategie- und Finanzfunktion, die oftmals noch unverbunden nebeneinander stehen, müssen danach zusammengeführt werden.⁶³ Die Aufnahme rechtlicher Vorgaben in Haushaltsgesetze, beispielsweise zur Formulierung von Wirkungszielen kann dies unterstützen.

Durch den technologischen Fortschritt bieten sich Chancen durch zunehmende Datenverfügbarkeit und -verknüpfung Vereinfachungen bei der Aufbereitung von zur Haushalts- und Konzernsteuerung erforderlichen Informationen nutzen zu können.⁶⁴

59 KGSt (2013).

60 KGSt-Bericht 5/2013, S. 21.

61 KGSt 19/2017, Budgetierung in Kommunen.

62 KGSt 19/2017, Budgetierung in Kommunen, S. 10.

63 In NRW sind zukünftig im Vorbericht wesentliche Ziele und Strategien der Kommune darzustellen und Abweichungen gegenüber dem Vorjahr zu erläutern (§ 7 Absatz 2 Nr. 1 KomHVO NRW). Gleichzeitig wurde aber die obligatorische Bildung produktorientierter Ziele und Kennzahlen zur Zielerreichung im Haushalt (§ 12 GemHVO NRW a. F.) gestrichen. Eine Verknüpfung der strategischen Ebene mit der operativen Ebene wird nicht eingefordert.

64 Vgl. KGSt, 2019b, S. 15.

1.2.4 Entwicklung des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens auf internationaler Ebene

1.2.4.1 Modernisierung des Haushalts- und Rechnungswesens im internationalen Überblick

Erste Einführungen der Doppik als Rechnungsstil in einzelnen Staaten gab es bereits in den 1980er-Jahren. Seit Beginn der 1990er-Jahre hat es in vielen Ländern Reformprozesse gegeben. Im internationalen Vergleich gehört Deutschland über alle Verwaltungsebenen betrachtet zu den eher späten und langsamen Reformern.⁶⁵ Der Trend geht international dabei eindeutig zu einem Rechnungswesen auf der Grundlage der Doppik.

Eine Umfrage aus 2016 der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) in Zusammenarbeit mit der International Federation of Accountants and the Accountability (IFAC) unter den Finanzministerien der Mitgliedstaaten⁶⁶ zum Stand der Durchführung von Reformen, die das Haushaltswesen und die Rechnungslegung betreffen, zeigt:

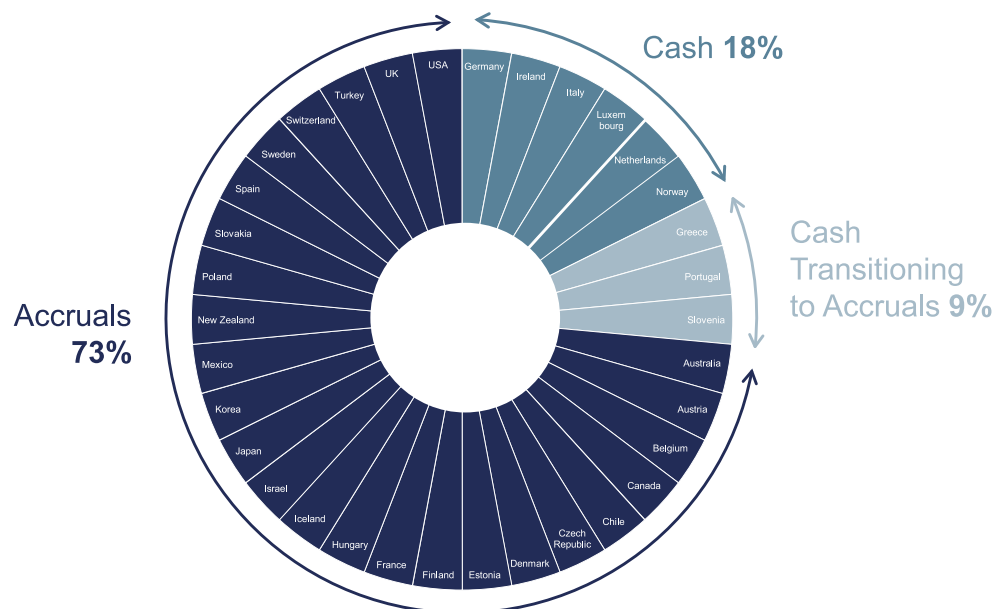


Abbildung 3 – OECD Countries: Accounting Basis for Annual Financial Reports⁶⁷

Die Ergebnisse der Umfrage zeigen, dass etwa drei Viertel der OECD-Länder die Doppik bzw. periodengerechte Rechnungslegung (accrual accounting) für die Rechnungslegung (Buchführung und Jahresabschluss) eingeführt haben und 9 Prozent der Länder befinden sich auf dem Weg von der Kameralistik zur Doppik (cash transitioning to accruals). Es ist allerdings zu berücksichtigen, dass nicht unbedingt alle Aspekte dessen, was als vollständiges doppeltes System angesehen werden kann, umgesetzt sind und dieses nicht auf allen Ebenen implementiert werden. Insbesondere werden bestimmte Passiva, wie Schulden, im Zusammenhang mit sogenannten Öffentlich-Privaten Partnerschaften (ÖPP) und Pensionen im öffentlichen Dienst nicht immer vollumfänglich bilanziert.

⁶⁵ Vgl. Lüder 2017, S. 157.

⁶⁶ OECD/IFAC (2017).

⁶⁷ OECD/IFAC 2017, S. 13.

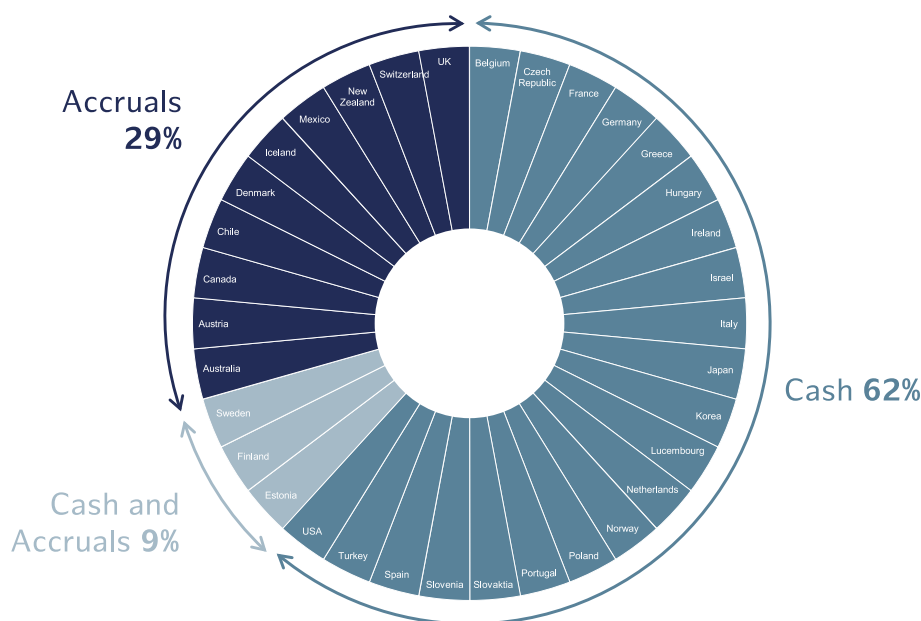


Abbildung 4 – OECD Countries: Selected Budgeting Practice⁶⁸

Die Haushaltsplanung und die Rechnungslegung sind aber nur in wenigen Staaten kompatibel miteinander verbunden. Nur ein Viertel der OECD-Länder stellt das Budget bzw. den Haushalt im Wesentlichen auf doppischer Grundlage auf. Lediglich Neuseeland und Großbritannien weisen Haushaltsmittel vollständig nach den Grundsätzen der Doppik, also einschließlich Rückstellungen und Abschreibungen, zu. 62 Prozent der Länder budgetieren ausschließlich auf kameraler Basis.

Die Ergebnisse der Umfrage zeigen darüber hinaus, dass die meisten OECD-Länder die Rechnungslegung reformiert und modernisiert haben. Die Mehrheit der OECD-Länder betrachtet ihre Reformprogramme für die Rechnungslegung im öffentlichen Sektor als weitgehend abgeschlossen und sieht die Transparenz- und Rechenschaftsziele der Reformen weitgehend als erreicht an.

Andere Ziele, insbesondere die Beurteilung von Leistungen auf der Grundlage des Ressourcenverbrauchs, sind noch nicht umgesetzt. Politische Entscheidungsträger sowie Bürgerinnen und Bürger haben scheinbar nur ein begrenztes Interesse an Informationen aus dem Haushalts- und Rechnungswesen. Es laufen derzeit mehrere Initiativen, Jahresabschlüsse und Informationen aus dem Rechnungswesen benutzerfreundlicher zu gestalten. Ein gelungenes Beispiel für eine übersichtliche und interaktive Darstellung der Finanzen österreichischer Gemeinden für Politik, Verwaltung und Bürgerinnen und Bürger ist das Projekt „Offener Haushalt“ des Zentrums für Verwaltungsforschung in Wien.⁶⁹

Eine Übernahme internationaler Rechnungslegungsstandards, wie der International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) oder der International Financial Reporting Standards (IFRS) für das doppische Rechnungswesen, findet nur in seltenen Fällen statt. Die meisten Länder setzen wie Deutschland eigene nationale Rechnungslegungsvorschriften ein. Allerdings verwendete dabei mehr als ein Drittel der Länder IPSAS oder IFRS als Referenz für die Entwicklung ihrer nationalen Standards.⁷⁰

68 OECD/IFAC, 2017, S. 20.

69 www.offenerhaushalt.at

70 OECD/IFAC, 2017, S. 9 f.

Aus Anlass der Staatsschuldenkrise der frühen 2010er-Jahre hat die Europäische Union (EU) unter anderem beschlossen, dass die Vereinheitlichung des öffentlichen Rechnungswesens in der EU auf Basis des Ressourcenverbrauchskonzepts geboten erscheint. Seit 2013 bereitet die Europäische Kommission die Entwicklung einheitlicher europäischer Standards für das öffentliche Rechnungswesen (EPSAS) vor, die auf den seit Mitte der 1990er-Jahre vom International Public Sector Standards Board (IPSASB) erarbeiteten internationalen Standards für das öffentliche Rechnungswesen (IPSAS) basieren sollen.⁷¹

Das Reformvorhaben der Europäischen Kommission beruht auf den folgenden vier Eckpfeilern:

1. einem Konzept der Periodenabgrenzung (accrual accounting, das heißt doppischer Rechnungsstil),
2. einer weitgehenden Anlehnung der EPSAS an die IPSAS als Grundlage für ein harmonisiertes öffentliches Rechnungswesen,
3. einer Vereinbarkeit mit den Vorschriften für die europäische volkswirtschaftliche Gesamtrechnung in Form des ESGV 2010 und
4. angemessenen Steuerungsgrundsätze und -strukturen (Governance).

Zu beachten ist, dass die EPSAS sich lediglich auf das Rechnungswesen und explizit nicht auf das Haushaltswesen beziehen sollen.⁷²

Betrachtet man den gesamten Reformprozess des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens auf europäischer Ebene, betreffen die Harmonisierungsbestrebungen damit die Umstellung des Rechnungswesens auf das Ressourcenverbrauchskonzept. Dieses macht die Umstellung des Rechnungsstils auf die Doppik am erforderlich. Gebietskörperschaften, die bereits die Doppik eingeführt haben, werden im Hinblick auf den notwendigen Umstellungsaufwand bei der Einführung von EPSAS einerseits erhebliche Vorteile gegenüber solchen Organisationen haben, die noch kameral Rechnung legen und insbesondere keine vollständige Erfassung und Bewertung des Vermögens durchgeführt haben. Andererseits wird der zusätzliche Nutzen durch EPSAS für diese Gebietskörperschaften selbst als gering erachtet.⁷³ Dabei wurden dieses auch vom für den Haushalt zuständigen Staatssekretär im Bundesministerium der Finanzen durchaus gewürdigt:⁷⁴ sie könnten neben der Steigerung von Transparenz und Vergleichbarkeit der öffentlichen Haushalte; der Verbesserung von Steuerungs- und Entscheidungsgrundlagen sowie der Unterstützung als Frühwarnindikator bei drohenden Staatskrisen auch in der Stärkung der Außendarstellung der europäischen Gemeinschaft als Ganzes liegen. Ein konkreter Zeitplan für die Entwicklung konkreter europäischer Standards und deren Einführung liegt allerdings noch nicht vor.

71 Zur Entwicklung von EPSAS siehe Goldbach/Lasar/Diekhaus 2020.

72 Vgl. Adam 2019, S. 453.

73 Vgl. Goldbach/Lasar/Diekhaus 2020, S. 138 m.w.N.

74 Gatzer 2018.

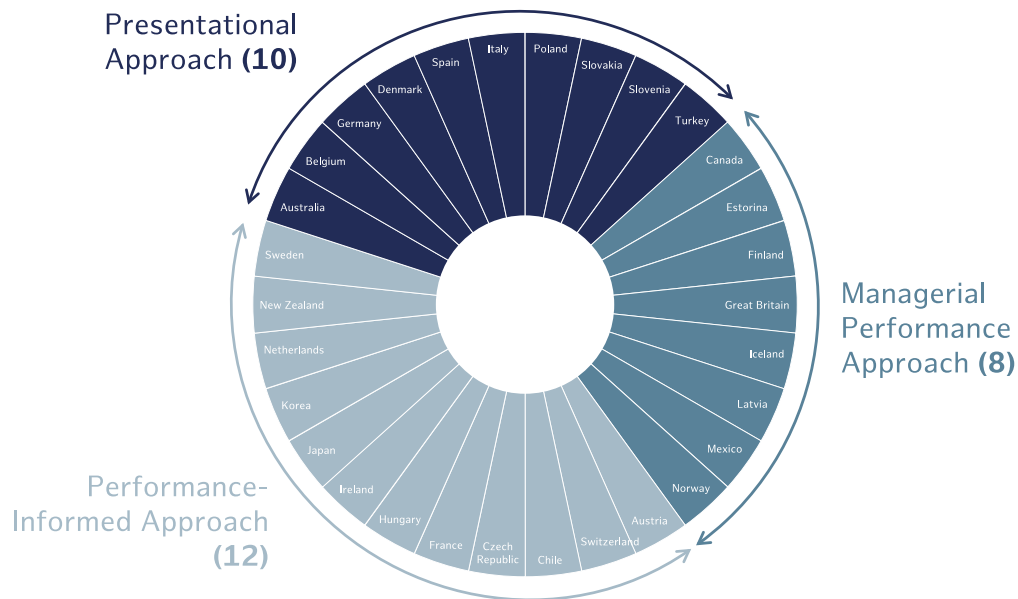


Abbildung 5 – Performance Budgeting Approaches⁷⁵

Im Hinblick auf die durch die Finanzressourcen (Input) erzielten Erfolge (Output-/ Outcome-Orientierung) wird Deutschland auf Bundesebene in der Umfrage der OECD der ersten Stufe dem „Presentational Performance Budgeting“ zugeordnet. Die OECD-Staaten insgesamt verteilen sich in etwa gleich auf die ersten drei Ausprägungen des Performance Budgeting. Das „Direct Performance Budgeting“ kommt in keinem Staat vollständig zur Anwendung.

Der „Performance-Informed Approach“ unterscheidet sich vom „Presentational Performance Budgeting“ dadurch, dass Output- und Outcome-Ziele auf der gleichen Ebene geplant und berichtet werden, wie die Haushaltsmittel. Im „Managerial Performance Approach“ stehen Ziele und Haushaltsmittel in einem direkten Verhältnis zueinander, das heißt, die Finanzmittel leiten sich direkt aus den Zielen ab. Ein „Direct Performance Budgeting“ mit einem System von Boni und Mali bei Zielerreichung und -verfehlung wird hingegen für die Finanzierung öffentlicher Aufgaben als nicht sachgerecht angesehen⁷⁶.

Obwohl die Leistungsbudgetierung in der OECD weit verbreitet ist, sind die Steuerungswirkungen begrenzter als erhofft. Die Umfrageergebnisse deuten darauf hin, dass das Performance Budgeting durch die Diskussion über Leistungen Einfluss auf die Haushaltsplanung hat, die Transparenz rund um den Haushalt erhöht und dadurch der Politik sowie den Bürgerinnen und Bürgern die Ziele der öffentlichen Ausgaben und die erzielten Ergebnisse verständlicher macht.

Die Auswirkungen in Bezug auf die Verbesserung der Ressourcenallokation, die Förderung ergebnisorientierten Denkens sowie die Unterstützung bei der Erreichung bereichsübergreifender Ziele waren nach den Ergebnissen dieser Umfrage begrenzt und deckten folgende Herausforderungen des Performance Budgeting bzw. einer ergebnisorientierten Haushaltssteuerung auf:⁷⁷

75 OECD 2019, S. 118.

76 WFD 2020, S. 4.

77 OECD 2019, S. 13 f.

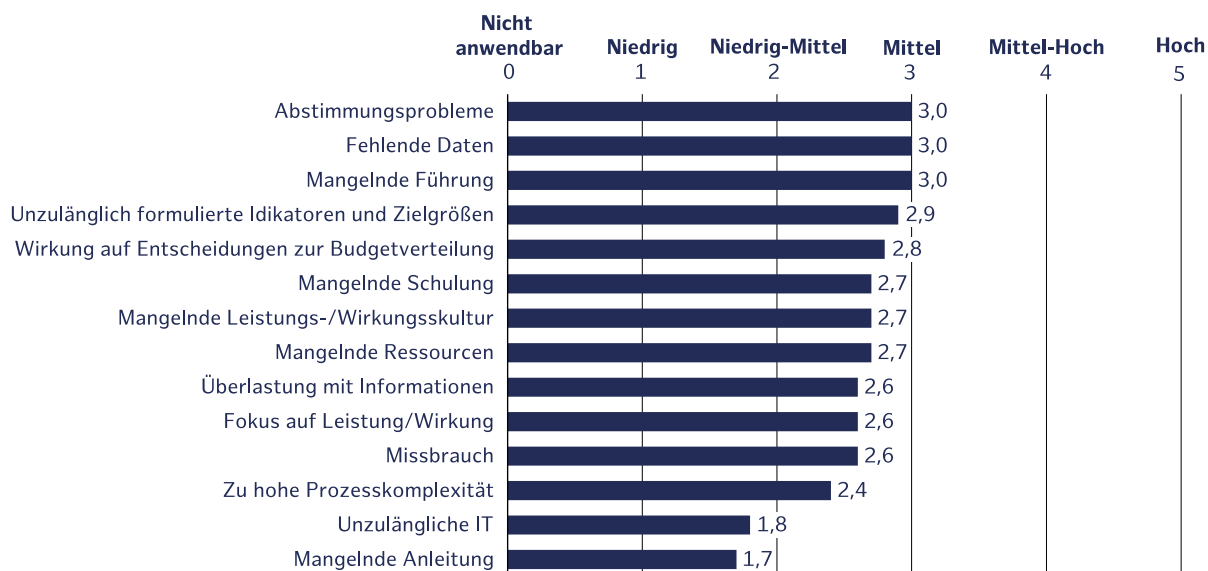


Abbildung 6 – Zentrale Herausforderungen bei der Einführung des Performance Budgeting⁷⁸

1.2.4.2 Modernisierung des Haushalts- und Rechnungswesens in Österreich und der Schweiz (deutschsprachiger Raum außerhalb der Bundesrepublik)

Weitere Erfolg versprechende Beispiele für die Reform des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens sind auch im deutschsprachigen Ausland zu finden. In Österreich und der Schweiz erfolgt eine Orientierung an den Kernelementen des NPM, insbesondere erfolgt die Integration von strategischen Zielen und Leistungszielen in die Haushaltssteuerung.⁷⁹

In Österreich wurde anders als in Deutschland zunächst auf Bundesebene eine umfassende Modernisierung des Haushalts- und Rechnungswesens begonnen und in 2013 abgeschlossen.⁸⁰ Haushalts- und Rechnungswesen werden auf der Basis einer Drei-Komponentenrechnung auf doppischer Grundlage miteinander verbunden. Es gibt nationale Regelungen zu den Rechnungslegungsgrundsätzen, die sich aber anders als in Deutschland sehr stark an den IPSAS orientieren.

Der Haushaltsausgleich erfolgt auf der Grundlage von Erträgen und Aufwendungen. Für Steuerungszwecke ist eine Kosten- und Leistungsrechnung integriert. Ein Gesamtabschluss unter Einbeziehung aller Beteiligungen ist nicht verpflichtend aufzustellen.⁸¹

Ein wesentlicher Unterschied zur Modernisierung des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens in Deutschland ist die Pflicht zur wirkungsorientierten Steuerung auf Bundesebene und deren systematische Umsetzung im gesamten Managementkreislauf. Die Wirkungsorientierung ist als Grundsatz in das Haushaltsrecht aufgenommen worden und soll insbesondere auch unter Berücksichtigung des

78 OECD, 2019, S. 120.

79 Vgl. die Übersicht bei Reichard 2017, S. 147.

80 Vgl. Adam 2017, S. 451.

81 Vgl. Schauer 2020, S. 33 ff.

Ziels der tatsächlichen Gleichstellung der Geschlechter integraler Bestandteil der Haushaltsführung sein.⁸²

Im Haushalt sind Wirkungsziele und für deren Erreichen vorgesehene Maßnahmen mit Indikatoren anzuführen, die mit den veranschlagten Mittelverwendungen umzusetzen sind. Zur Umsetzung der wirkungsorientierten Verwaltung ist auf Basis der Verwaltungsvorschriften für jede haushaltsführende Stelle ein Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplan zu erstellen.

Zur Erreichung des Ziels der Wirkungsorientierung (Wirkungsziele und Maßnahmen) hat jedes haushaltsleitende Organ ein internes Wirkungs-Controlling einzurichten. Für die Bundesländer und Kommunen wurde im Jahr 2018 eine neue Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung (VRV 2015) durch das Bundesministerium der Finanzen erlassen.⁸³ Länder und Kommunen waren verpflichtet, spätestens ab dem Jahr 2020 ihr Haushalts- und Rechnungswesen auf die Doppik umzustellen.

Ein Ziel der Reform des Haushalts- und Rechnungswesens ist die Harmonisierung auf allen Verwaltungsebenen. Eine Pflicht zur wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung besteht auf Ebene der Bundesländer und Kommunen allerdings nicht. Drei der neun Bundesländer beabsichtigen aber, die wirkungsorientierte Steuerung einzuführen.⁸⁴ Eine recht frühe empirische Untersuchung zeigte, dass auch in Österreich noch ein erhebliches Entwicklungspotenzial bei der Umsetzung der wirkungsorientierten Steuerung besteht.⁸⁵

In der Schweiz wurden Reformen im Vergleich mit Deutschland und Österreich relativ frühzeitig in Angriff genommen und sind auf allen drei Verwaltungsebenen fortgeschritten. In der Schweiz wurde sowohl auf Ebene des Bundes als auch der Kantone und Gemeinden seit 2007 bzw. 2008 eine Doppik eingeführt, die sich an die Regelungen der IPSAS anlehnt und sowohl das Haushalts- als auch das Rechnungswesen umfasst.⁸⁶ Allerdings haben sich zum Ende des Jahres 2017 noch nicht alle Kantone und Gemeinden umgestellt.

Die Schweiz gilt als Vorreiter beim Performance Budgeting und hatte bereits seit den 1990er-Jahren auf der Grundlage einer Wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WoV) angefangen, mit Leistungsaufträgen und Globalbudgets zu experimentieren. Wesentliches Instrument der ergebnisorientierten Verwaltungssteuerung in der Schweiz ist auf allen Ebenen der Integrierte Aufgaben- und Finanzplan (IAFP). Im IAFP werden auf der Verdichtungsebene von Produktgruppen oder in den Aufgabenbereichen absehbare Entwicklungen auf der Leistungsseite mit jenen auf der Finanzseite verbunden, so dass daraus eine Planung entsteht, die die Strategien der Verwaltungseinheiten transparent macht. Gleichzeitig bildet der Aufgaben- und Finanzplan eine Grundlage für die politische Diskussion in der Exekutive, wenn Politiken formuliert werden sollen.

Der IAFP umfasst in der Regel die Planung der jeweils kommenden vier Jahre und ist lose mit dem Legislaturplan verbunden, der die politischen Ziele der Regierung für die Legislaturperiode enthält, und wird jährlich rollierend aktualisiert.⁸⁷ Gerade diese Ori-

82 Vgl. Schauer 2020, S. 45.

83 Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung – VRV 2015. BGBl. II Nr. 17/2018 vom 23.01.2018.

84 Vgl. Biwald 2019, S. 5.

85 Vgl. Hammerschmid/Grünwald 2014.

86 Vgl. Eidgenössische Finanzverwaltung 2006, S. 2.

87 Vgl. Summermatter/Demaj 2012, S. 173.

entierung an einer mehrjährigen Perspektive und die Verknüpfung mit den politischen Zielen scheinen dafür verantwortlich zu sein, dass die Umsetzung der ergebnisorientierten Steuerung als recht erfolgreich betrachtet wird.⁸⁸

1.3 Ziele des SNHG

Eine Bewertung des bisherigen Erfüllungsgrades der im Rahmen der SNH-Reform und der SNHG-Verabschiedung definierten Ziele stellt – neben der Identifikation von Potentialen und Handlungsmöglichkeiten sowie eines PEFA-Reviews – eine zentrale Säule dieses Erfahrungsberichts dar.

Im interfraktionellen Antrag „Strategische Neuausrichtung des Haushaltswesens“ vom 23. November 2011 wurde u. a. ausgeführt:

„Ziel der Bürgerschaft bleibt es, die Umstellung auf ein doppisches Haushaltswesen weiter voranzutreiben, um die Transparenz und den Informationsgehalt der Haushaltsdarstellung auch im Sinne von mehr Generationengerechtigkeit zu verbessern. Um diese Transparenz zu erreichen, ist eine übersichtliche Haushaltsstruktur erforderlich, die dem Parlament als Haushaltsgesetzgeber ausreichend Informationen bietet, um seiner verfassungsmäßigen Rolle gerecht zu werden. Die haushaltspolitische Ermächtigung muss hinsichtlich der Ermächtigungsebene und in ihrem Umfang derart begrenzt erfolgen, dass zwar eine reibungslose Durchführung des Haushaltsplanes gewährleistet ist, die Bürgerschaft aber gerade bei sich abweichend entwickelnden Haushaltsverläufen vom Senat informiert werden muss und gegebenenfalls nachsteuern kann.“⁸⁹

Diese initiale Zielsetzung wurde im Rahmen der Entwicklung und Verabschiedung des SNHG weiter ausformuliert. Im Entwurf des Senats zum SNHG vom 18. Juni 2013 wurden die Ziele des SNHG wie folgt dargestellt:

- » „mehr Transparenz über die finanzielle Lage durch zusätzliche und aktuellere Informationen,
- » mehr Generationengerechtigkeit, damit die Staatsverschuldung nicht stärker als der Vermögenszuwachs zu Lasten der folgenden Generationen wächst,
- » eine bessere Steuerung für Politik und Verwaltung mit mehr Informationen zu Zielen und Ergebnissen,
- » eine bessere Vergleichbarkeit und Transparenz öffentlicher Haushalte durch die Anpassung des Haushalts- und Rechnungswesens an den internationalen Trend zur Doppik.“⁹⁰

Auf Basis dieser Ziele wurde nachstehender Bewertungsrahmen erstellt, indem die genannten Ziele systematisiert, um Indikatoren ergänzt und mit konkreten Kriterien hinterlegt wurden, die eine Bewertung der Zielerreichung ermöglichen.

88 Vgl. Reichard/Küchler-Stahn 2019.

89 Drs. 20/2363 vom 23.11.2011, S. 1.

90 Drs. 20/8400 vom 18.06.2013.

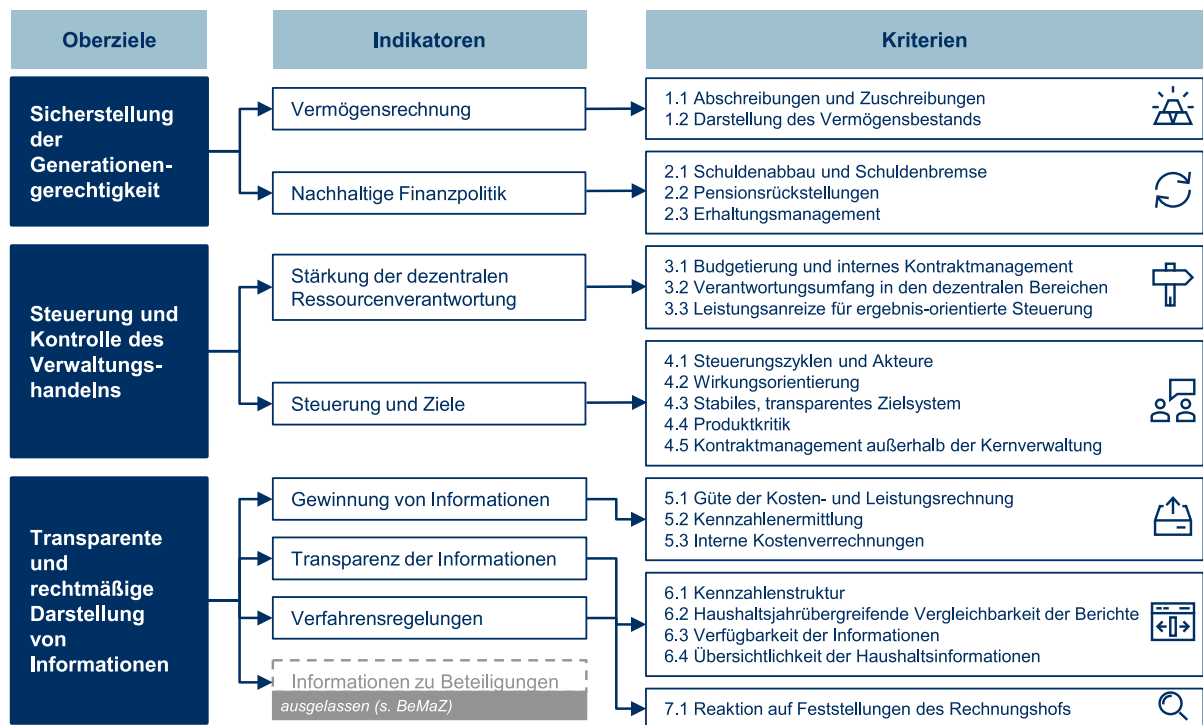


Abbildung 7 – Übersicht der SNHG-Ziele

Der vollständige Indikatorenkatalog ist im Abschnitt 2.1⁹¹ dargestellt, die zugehörigen Bewertungskriterien befinden sich im Anhang. Die Oberziele und Zielbereiche werden nachfolgend kurz skizziert.

Sicherstellung der Generationengerechtigkeit

Um die intergenerative Gerechtigkeit zu gewährleisten, bedarf es eines Überblicks über sämtliche Vermögensgegenstände. Es ist sicherzustellen, dass das für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben erforderliche Vermögen zur Verfügung steht und erhalten wird. Der Werteverzehr u.a. durch Abschreibungen ist durch (Re-)Investitionen auszugleichen. Schulden sollen nur für Investitionen aufgenommen werden, von denen auch zukünftige Generationen profitieren.

Neben den expliziten Schulden (Geldschulden sowie Kredite) sind auch die impliziten Schulden (Rückstellungen z. B. für Pensionen) in finanzwirtschaftliche Betrachtungen einzubeziehen.⁹² Dadurch soll der finanzpolitische Handlungsspielraum für die nächste Generation erhalten bleiben.⁹³

Das Oberziel „Sicherstellung der Generationengerechtigkeit“ umfasst daher sowohl die Vermögensrechnung als auch die nachhaltige Finanzpolitik, die primär auf den Zeithorizont Bezug nimmt.

91 Dem Zielbereich „Verfahrensregelungen“ lassen sich neben dem dort beschriebenen Kriterium auch weitere Kriterien des PEFA-Bewertungskatalogs zuordnen. Diese sind an entsprechender Stelle im Abschnitt 0 dargestellt.

92 Vgl. Berens u. a. 2007, S. 2.

93 Vgl. Gärtner 2014, S. 27 f.

Steuerung und Kontrolle des Verwaltungshandelns

Dem Haushalts- und Rechnungswesen kommt die Aufgabe zu, die für eine ergebnisorientierte Steuerung notwendigen wertmäßigen Informationen und Instrumente für die Planung und Ausführung von Leistungen und die Erzielung von gesellschaftlichen Wirkungen bereitzustellen und die Leistungs- und Ressourcenperspektive miteinander zu verknüpfen.

Im Rahmen der Konzeptionierung eines Steuerungssystems ist es wichtig, die primären Interessen der Akteure und die sich daraus ableitenden Annahmen über die Verhaltensweisen zu kennen, um deren Informationsbedürfnisse zu befriedigen.

Die Managementansätze der Steuerung durch Zielvorgaben anstelle der Führung durch Einzelmaßnahmen und der weitgehenden Dezentralisierung von Entscheidungskompetenzen und Verantwortung, sind wesentliche Grundlagen eines veränderten Steuerungssystems und bedingen sich gegenseitig. Zu ihrer Unterstützung ist es erforderlich, neben einer Output-orientierten Budgetierung das Kontraktmanagement einzusetzen, in dem Ziele zwischen den hierarchischen Ebenen vereinbart werden, die der Koordination dezentraler Einheiten bei größtmöglichem Entscheidungsspielraum der Akteure dienen.⁹⁴

Das Oberziel „Steuerung und Kontrolle des Verwaltungshandelns“ umfasst deshalb den Bereich Steuerung und Ziele, der primär das Ziel der politischen Steuerung abbildet, sowie den Bereich der dezentralen Ressourcenverantwortung, der primär die Verknüpfung zwischen zentralen und dezentralen Bereichen beschreibt und damit insbesondere das Ziel der verwaltungsseitigen Steuerung abbildet.

Transparente und rechtmäßige Darstellung von Informationen

Wirtschaftliches Handeln in der Verwaltung, das nicht nur durch die ökonomische Logik, sondern auch durch Haushaltsgesetze eingefordert wird, benötigt Transparenz über das vollständige Ressourcenaufkommen und den vollständigen Ressourcenverbrauch öffentlicher Leistungen.⁹⁵ Diese wird unterstützt durch die Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit von Produkten und Leistungen und die Implementierung eines Controlling-Systems mit einem unterjährigen Berichtswesen. Zielen und Kennzahlen wird dabei eine zentrale Funktion im Steuerungsprozess zugewiesen.⁹⁶

Das Haushalts- und Rechnungswesen umfasst zahlreiche gesetzliche Vorschriften. Es ist sicherzustellen, dass Verfahren rechtmäßig und wirtschaftlich abgewickelt werden.⁹⁷ In vielen Großstädten ist inzwischen mehr als die Hälfte der personellen und finanziellen Ressourcen verselbstständigten Leistungsbereichen zugeordnet. Es bilden sich kommunale Konzerne von beträchtlichem Umfang. Eine, die Beteiligungen einbeziehende Gesamtsteuerung zur Gewährleistung der kommunalen Daseinsvorsorge gilt deshalb als unverzichtbar.⁹⁸

Die genannten Aspekte werden in vier Zielbereichen dem Oberziel „transparente und rechtmäßige Darstellung von Informationen“ zugeordnet. Anhand des Bereichs Vollständigkeit der Ressourcensicht wurden Umfang und Güte der ressourcenseitigen Abbil-

94 Vgl. Lasar 2018, S. 238.

95 Vgl. Gärtner 2014, S. 29.

96 Klieve/Knirsch 2010, S. 218.

97 Vgl. KGSt 2019a, S. 25.

98 Vgl. Lasar 2018, S. 233.

derung bewertet. Der Bereich Verfahrensregelungen (kaufmännisches Rechnungswesen) umfasst die Bewertung der Qualität der eingeführten Verfahren. Anhand des Bereichs Transparenz der Informationen wurde die Vollständigkeit, Aktualität und Zugänglichkeit der Berichterstattung bewertet. Der vierte Zielbereich umfasst Informationen zu Beteiligungen – dieser wurde jedoch aufgrund des gegenwärtig in der Umsetzung befindlichen Projekts „Beteiligungsmanagement der Zukunft“ (BeMaZ) von der Bewertung ausgenommen, da sich die diesbezügliche Wirkung der SNH-Reform nicht von dessen Projektwirkung abgrenzen lässt.

1.4 Evaluationsmethode

Im nachfolgenden Kapitel (Kapitel 2) wird die strategische Neuausrichtung des Hamburger Haushaltswesens anhand eines Kriterienkatalogs sowohl aus einer Innen- wie auch aus einer Außenperspektive eingeordnet.

Die Darstellung der Innenperspektive erfolgt über eine Bewertung des Erreichungsgrades der im Rahmen der SNH-Reform angegebenen Ziele. Die Abbildung der Außenperspektive erfolgt über eine Bewertung relevanter Kriterien aus dem PEFA-Framework 2016. Das „Public Expenditure and Financial Accountability“-Programm (PEFA) wurde 2001 von verschiedenen nationalen Regierungen und internationalen Organisationen gegründet. Das Programm entwickelt ein Rahmenwerk zur umfassenden Untersuchung der Stärken und Potenziale öffentlicher Haushaltssysteme.

Der Bewertungsrahmen setzt sich aus den Kriterien der Zielerreichung der Ziele der SNH-Reform sowie den Kriterien⁹⁹ der PEFA-Bewertung zusammen. Die in diesem Bewertungsrahmen gesammelten Kriterien wurden jeweils einzeln bewertet und zu Indikatoren zusammengefasst. Sie bilden die Grundlage der Gesamtbewertung.

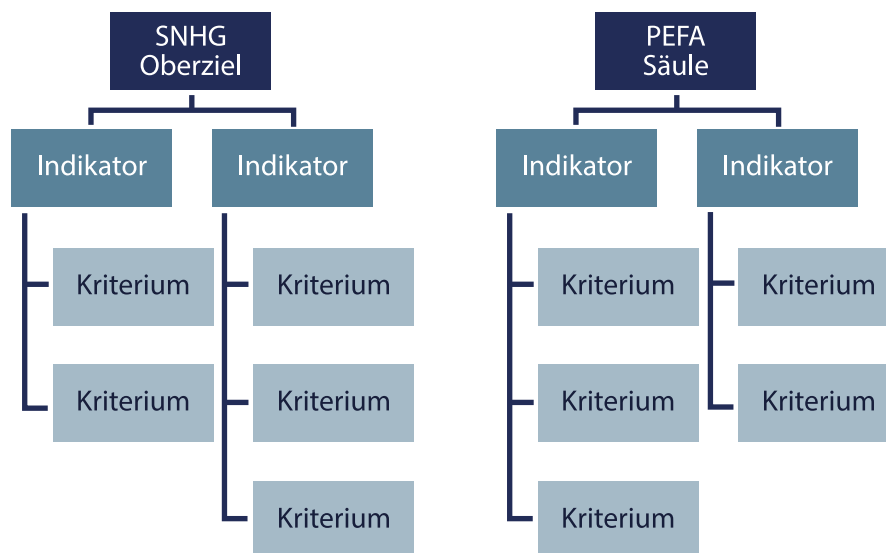


Abbildung 8 – Schematische Darstellung des Aufbaus des Kriterienkatalogs

99 In PEFA wird Begriff „Dimensionen“ anstelle von „Kriterien“ verwendet. Im vorliegenden Erfahrungsbericht werden beide Begriffe synonym verwendet.

Zur konkreten Bewertung der Kriterien wurden qualitative und quantitative Methoden kombiniert. Dabei wurden aus den Behörden und Ämter die wesentlichen am Haushaltsprozess Beteiligten eingebunden.

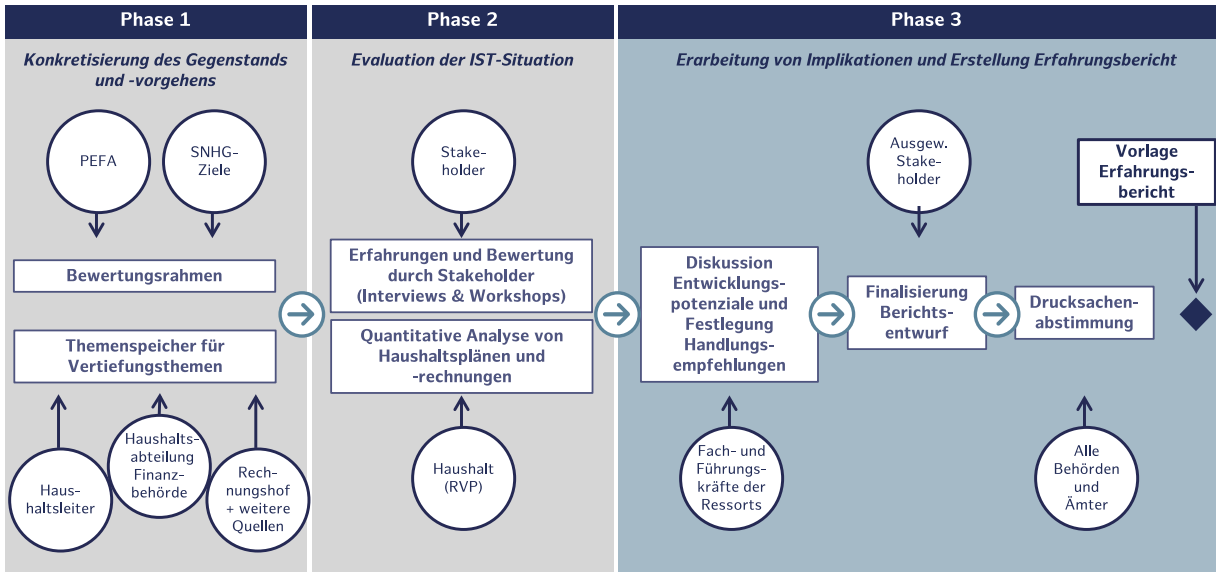


Abbildung 9 – Schematische Darstellung der Phasen der Gesamtbewertung

In der ersten Phase wurde eine Vorauswahl der relevanten PEFA-Kriterien getroffen, sowie eine initiale Definition zentraler Ziele des SNHG und ihrer Operationalisierung entwickelt.

Parallel hierzu wurden unter den am Haushaltsprozess Beteiligten der Behörden und Ämter erhoben, welche Fragestellungen im Rahmen des Erfahrungsberichts zu thematisieren sind. Insgesamt wurden 169 Vorschläge, in einem Themenspeicher gesammelt, klassifiziert und zu fünf Vertiefungsthemen verdichtet:

Der Themenspeicher ...

... enthält 169 Themenvorschläge ...

... mit 5 Vertiefungsthemen

Nr.	Berichtsgegenstand	Erhebungsdatum	Erhebungsart	Erhebungsbereich	Vertiefungsthema	Thema
1.	16.11.2018	Interviews	Anteilnahme BfM	Anteilnahme BfM	Anteilnahme BfM	Anteilnahme BfM
2.	16.11.2018	Interviews	Anteilnahme BfM	Anteilnahme BfM	Anteilnahme BfM	Anteilnahme BfM
3.	16.11.2018	Interviews	Anteilnahme BfM	Anteilnahme BfM	Anteilnahme BfM	Anteilnahme BfM
4.	16.11.2018	Interviews	Anteilnahme BfM	Anteilnahme BfM	Anteilnahme BfM	Anteilnahme BfM
5.	11.12.2018	Arbeitsgespräche	Anteilnahme BfM	Anteilnahme BfM	Anteilnahme BfM	Anteilnahme BfM
6.	11.12.2018	Arbeitsgespräche	Anteilnahme BfM	Anteilnahme BfM	Anteilnahme BfM	Anteilnahme BfM
7.	11.12.2018	Arbeitsgespräche	Anteilnahme BfM	Anteilnahme BfM	Anteilnahme BfM	Anteilnahme BfM
8.	11.12.2018	Arbeitsgespräche	Anteilnahme BfM	Anteilnahme BfM	Anteilnahme BfM	Anteilnahme BfM
9.	16.11.2018	Interviews	Anteilnahme BfM	Anteilnahme BfM	Anteilnahme BfM	Anteilnahme BfM



Abbildung 10 – Darstellung der Themenvorschläge im Themenspeicher

In der zweiten Phase wurden Vorschläge für die die Strategische Neuausrichtung des Hamburger Haushaltswesens entlang des Bewertungsrahmens eingeordnet und die sechs Vertiefungsthemen diskutiert.

Die Einordnung entlang des Bewertungsrahmens erfolgte durch qualitative oder quantitative Analysen der entsprechenden Sachlage (z. B. Umfang, Häufigkeit und Adressaten entsprechender Berichte). Eine zentrale Rolle bei der Bewertung spielte die Einschätzung durch die Beauftragten für den Haushalt (BfH), die Produktgruppenverantwortlichen sowie durch Expertinnen und Experten der Finanzbehörde. Diese Einschätzungen erfolgten im Rahmen von Workshops und Einzelinterviews.

Dabei wurden die Erkenntnisse der von Frau Prof. Müller-Osten anhand des von der KGSt entwickelten Reifegradmodells durchgeführten Workshops einbezogen, in denen das Hamburger Haushaltswesen nach verschiedenen Kategorien den verschiedenen Reifegraden dieses Modells zugeordnet worden waren.¹⁰⁰

In Bezug auf die fünf Vertiefungsthemen wurden auf Basis der Themenvorschläge sowie weiterführender qualitativer und quantitativer Analysen Problembeschreibungen und Lösungshypothesen entwickelt. Um sicherzustellen, dass dabei die Perspektiven verschiedener Beteiligten umfassend repräsentiert wurden, wurden auch diese Problembeschreibungen und Lösungshypothesen im Rahmen der Workshops und Interviews mit den Beteiligten strukturiert besprochen und die Rückmeldungen in die weitere Bearbeitung der Vertiefungsthemen aufgenommen. Die Vertiefungsthemen bildeten dabei das Grundgerüst für die in der dritten Phase erarbeiteten Entwicklungspotenziale.

In der dritten Phase wurden die gewonnenen Erkenntnisse verschriftlicht und der vorliegende Erfahrungsbericht erstellt. Dazu wurden die Außensicht (PEFA-Katalog und Reifegrad), die Zielerreichungssicht (entsprechend dem Kriterienkatalog) und die Stakeholder-Perspektiven (Vertiefungsthemen) zusammengeführt und die entsprechenden Entwicklungspotenziale ausgearbeitet und zusammengefasst.

Auch diese Entwicklungspotenziale wurden wiederum in mehrfachen Abstimmungsrunden mit den Stakeholdern der Ämter und Behörden diskutiert und abgestimmt. Eine Abstimmung des Gesamtberichts erfolgte abschließend im Rahmen des Drucksachenverfahrens.

100 Weitere Informationen: Reifegradmodell von KGSt und KOOP OEFW.

2 Einordnung des Hamburger Haushaltswesens entlang des Bewertungsrahmens

Die Ergebnisse zur Zielerreichung des SNH-Gesetzes und der PEFA-Bewertungsrahmen bilden als Gesamtbewertungsrahmen die Innen- und Außenperspektive auf die SNH-Reform ab. Die Kombination dieser beiden Analysen beantwortet nicht nur der Frage, ob die eigenen Reform-Ziele erreicht werden konnten, sondern ermöglicht gleichzeitig eine Einordnung in den internationalen Entwicklungsstand. Aus beidem konnten in der Folge spezifische Entwicklungspotenziale abgeleitet werden.

2.1 Zielerreichungsgrad

Der Zielerreichungsgrad der SNH-Reform zeigt ein insgesamt positives Ergebnis, wobei jedoch auch Entwicklungspotenziale festgestellt wurden (vgl. Abbildung 11).

Die drei SNHG-Oberziele wurden auf sieben Indikatoren heruntergebrochen. Für diese wurde entlang von 21 Kriterien eine Bewertung analog des PEFA-Katalogs vorgenommen. In der Gesamtwertung wurden die Kriterien in die sieben Indikatoren zusammengefasst¹⁰¹.

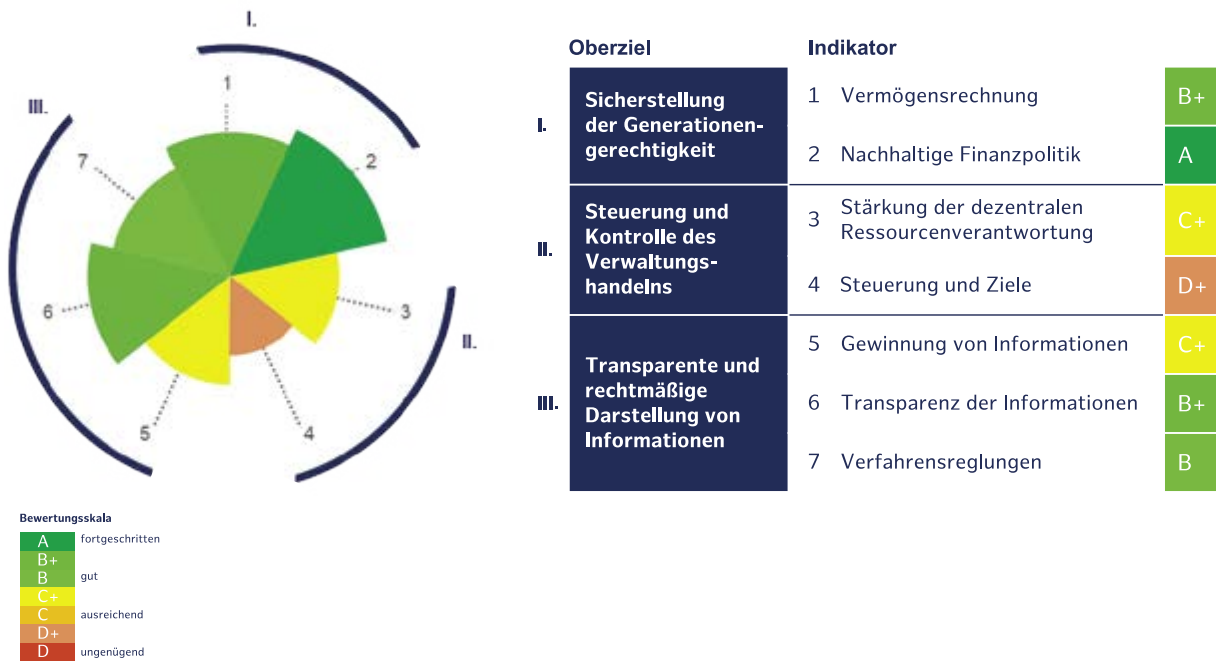


Abbildung 11 – Gesamtbewertung des Zielerreichungsgrades

101 Die Verrechnung der Bewertung mehrere Kriterien zu einem Indikator erfolgt analog zur Verrechnungsmethode von PEFA (Verwendung der Methode M2, siehe unten).

Von den 21 untersuchten Kriterien, die zu den sieben Indikatoren des Zielerreichungsgrads gehören (vgl. Abbildung 7), wurden insgesamt 4 mit der Bestnote „A“ bewertet, 8 mit der Note „B“, 7 mit der Note „C“ sowie 2 mit der Note „D“. Damit wurden 57 Prozent der Kriterien mit mindestens „B“ bewertet. Von den 7 Indikatoren¹⁰² wurden 4 Indikatoren mit mindestens „B“ bewertet, während bei 3 Indikatoren ein Ergebnis zwischen „D+“ und „C+“ vorliegt. Die folgende Abbildung gibt einen Überblick über die Ergebnisse der sieben Indikatoren entlang der drei Oberziele.

Das beste Ergebnis wird für das Oberziel I „Sicherstellung der Generationengerechtigkeit“ erzielt. Dabei wird der Zielbereich „Nachhaltige Finanzpolitik“ mit der Bestnote „A“ bewertet, der Zielbereich „Vermögensrechnung“ mit einer sehr guten Bewertung von „B+“. Ein geringfügiges Verbesserungspotenzial besteht hier in Bezug auf das Erhaltungsmanagement, um die erreichte Wirkung in Bezug auf die Erhaltung der städtischen Vermögenswerte weiter zu stärken (vgl. dazu auch Abschnitt 4.5).

Das zweitbeste Ergebnis wird für das Oberziel III „Transparente und rechtmäßige Darstellung von Informationen“ erreicht. Hier liegen für die Zielbereiche „Transparenz der Informationen“ und „Verfahrensregelungen“ gute bis sehr gute Ergebnisse vor. Verbesserungspotenziale bestehen allerdings insbesondere in Bezug auf den Zielbereich „Gewinnung von Informationen“ und hier insbesondere in Bezug auf die Umsetzung der Kosten- und Leistungsrechnung sowie die Integration von Fach- und Ressourceninformationen (vgl. dazu auch Abschnitt 4.1.2).

Teilweise deutliche Verbesserungspotenziale wurden in Bezug auf das Oberziel II „Steuerung und Kontrolle des Verwaltungshandelns“ identifiziert. In Bezug auf den Zielbereich „Stärkung der dezentralen Ressourcenverantwortung“ können zwar die Ziele bezüglich einer dezentralen Verantwortungsübernahme grundsätzlich als erfüllt angesehen werden, jedoch zeigen sich hier in der Haushaltspraxis noch Verbesserungspotenziale.

Im Gegensatz dazu wurden hier jedoch die Ziele in Bezug auf die Steuerungsmechanismen zur Aufrechterhaltung zentraler Kontrollmöglichkeiten auch bei dezentraler Verantwortung nur eingeschränkt erfüllt. Die deutlichen Verbesserungspotenziale in Bezug auf die Steuerung zeigen sich insbesondere auch im Zielbereich „Steuerung und Ziele.“ Zwar konnten die Ziele mit Bezug zu den Steuerungszyklen und ein transparentes Zielsystem mit der Einführung des verbindlichen Leistungszwecks im Rahmen des SNHG teilweise erfüllt werden. Dies gilt insbesondere auch für die Steuerung öffentlicher Organisationen außerhalb der Kernverwaltung – hier werden gegenwärtig umfassende Maßnahmen im Rahmen des Projekts „Beteiligungsmanagement der Zukunft“ umgesetzt, wodurch eine abermalige Verbesserung des entsprechenden Zielerreichungsgrades erwartet wird.

Nicht erreicht werden konnten jedoch die Ziele in Bezug auf die Wirkungsorientierung und Produktkritik (vgl. Abschnitt 4.1.1 und Abschnitt 4.2.2).

Nachfolgend werden die Ergebnisse im Einzelnen dargestellt.

¹⁰² Der Zielbereich „Informationen zu Beteiligungen“ wurde, wie im Abschnitt 1.3 dargestellt, nicht in die Bewertung aufgenommen.

Tabelle 2 – Gesamtbewertung des Zielerreichungsgrades

Nr.	Indikator	Umrechnungsmethode	I	II	III	IV	V	Gesamtwertung
I Sicherstellung der Generationengerechtigkeit								
1	Vermögensrechnung	M2	B	A				B+
2	Nachhaltige Finanzpolitik	M2	A	A	B			A
II Steuerung und Kontrolle des Verwaltungshandelns								
3	Stärkung der dezentralen Ressourcenverantwortung	M2	C	B	C			C+
4	Steuerung und Ziele	M2	C	D	C	D	C	D+
III Transparente und rechtmäßige Darstellung von Informationen								
5	Gewinnung von Informationen	M2	C	B	C			C+
6	Transparenz der Informationen	M2	B	A	B	B		B+
7	Verfahrensregelungen	M2	B					B

2.1.1 Sicherstellung der Generationengerechtigkeit

Gegenstand des Oberziels I „Sicherstellung der Generationengerechtigkeit“ ist eine nachhaltige Finanzpolitik im Hinblick auf Vermögen und Verbindlichkeiten. Innerhalb dieses Ziels erreicht das Hamburger Haushaltswesen durchgehend Bewertungen der Kategorie A und B.

Tabelle 3 – Bewertungsergebnis für das Oberziel I „Sicherstellung der Generationengerechtigkeit“

Oberziel I – Sicherstellung der Generationengerechtigkeit				
Nr.	Kriterium	Bew.	Bewertungstext	Begründung
1. Vermögensrechnung				
1.1	Abschreibungen und Zuschreibungen	B	Ab- und Zuschreibungen werden nach nationalen Standards durchgeführt. Ab- und Zuschreibungen werden in der Vermögensrechnung berücksichtigt. Ab- und Zuschreibungen werden nach einheitlichen Verfahren mittel- und langfristig geplant.	Ab- und Zuschreibungen werden nach HGB durchgeführt. Die VV Bilanzierung regelt Abschreibungsverläufe, allerdings lediglich auf Kostenseite. Zuschreibungen sind nach HGB nur auf den Anschaffungswert zulässig.
1.2	Darstellung des Vermögensbestands	A	Der Vermögensbestand wird vollständig dargestellt, inkl. Bewertung von immateriellen Vermögensgegenständen. Die Darstellung erfolgt anwendungsorientiert und ermöglicht eine einfache Verwendung im Rahmen der Investitions- und Kreditplanung.	Mit dem Geschäftsbericht werden ein Anlagespiegel sowie eine Konzernbilanzierung veröffentlicht.

Oberziel I – Sicherstellung der Generationengerechtigkeit				
Nr.	Kriterium	Bew.	Bewertungstext	Begründung
2. Nachhaltige Finanzpolitik				
2.1	Schuldenabbau und Schuldenbremse	A	Für die Tilgung von neuen Schulden sind verbindliche Zielvorgaben festgelegt. Die Vorschriften zur Schuldenbremse berücksichtigen den Ressourcenverbrauch (Schuldenbremse). Die Vorschriften zur Schuldenbremse beinhalten eine Konjunkturkomponente. Die Vorschriften zur Schuldenbremse beinhalten klar definierte Ausnahmetatbestände.	Die Schuldenbremse in Artikel 72 der Verfassung der FHH regelt auch Abweichungen im Falle eines konjunkturellen Auf- und Abschwungs und bestimmt die Notwendigkeit einer Tilgungsregelung im Falle von weiteren Abweichungen aufgrund von Naturkatastrophen und außergewöhnlichen Notsituationen.
2.2	Pensionsrückstellungen	A	Pensionsrückstellungen sind in ausreichendem Maße vorhanden. Der zukünftige Bedarf von Pensionsrückstellungen wird anhand valider statistischer Verfahren geschätzt und in der Haushaltsplanung berücksichtigt.	Es wird jährlich ein aktuarisches Gutachten zur Höhe der Pensionsrückstellungen erstellt.
2.3	Erhaltungsmanagement	B	Die geplanten Ausgaben für das Erhaltungsmanagement werden umfänglich erfasst. Die Ausgaben für das Erhaltungsmanagement gehen in die Haushaltsplanung ein. Das städtische Sachanlagevermögen ist in den vergangenen fünf Jahren inflationsbereinigt wertstabil (Investitionen – Abschreibung = Inflationsrate × Vorjahressachanlagevermögen).	Ein Erhaltungsmanagement ist vorhanden und wird technisch unterstützt. Es erfolgen nettopositive Investitionen (d. h., die Investitionen sind größer als die Abschreibungen). Investitionen werden jedoch nicht nach standardisierten Verfahren bzw. nach ihrer Wirkung priorisiert.

2.1.2 Steuerung und Kontrolle des Verwaltungshandelns

Gegenstand des Oberziels II „Steuerung und Kontrolle des Verwaltungshandelns“ ist eine zentrale Säule der Haushaltsmodernisierung: die Stärkung dezentraler Verantwortungsübernahme durch eine zentrale Steuerung auf Basis von – wirkungsorientierten – Zielvorgaben. Sowohl beim Indikator „Stärkung der dezentralen Ressourcenverantwortung“ als auch beim Indikator „Steuerung und Ziele“ konnten jedoch überwiegend nur C- und B-Bewertungen erzielt werden. Auch wenn die dezentrale Fach- und Ressourcenverantwortung in Hamburg normativ umgesetzt ist, beschränkt sie sich in der Praxis aber oftmals auf die Verantwortung für Sachmittel entlang der Kontenbereiche. Ein durchgängiges System der Budgetierung auf Basis von Leistungs- und vor allem Wirkungszielen und auf Grundlage eines übergeordneten Zielsystems existiert nicht.

Tabelle 4 – Bewertungsergebnis für das Oberziel II „Steuerung und Kontrolle des Verwaltungshandelns“

Oberziel II – Steuerung und Kontrolle des Verwaltungshandelns				
Nr.	Dimension	Bew.	Bewertungstext	Begründung
3. Stärkung der dezentralen Ressourcenverantwortung				
3.1	Budgetierung und Kontraktmanagement innerhalb der Kernverwaltung	C	Zwischen dem Senat und den nachgeordneten Bereichen werden Zielvereinbarungen mit Einzelheiten zum Umfang der Leistungen getroffen. Den fachlich zuständigen Einheiten sind die personellen und sachlichen Mittel als Budgets zur Aufgabenerfüllung zugeordnet.	Der Haushaltsplan kann als Hauptkontrakt zwischen der Bürgerschaft und der Verwaltung sowie innerhalb der Verwaltung angesehen werden, in dem die veranschlagten Ressourcen anhand von Zielen und korrespondierenden Kennzahlen einem Leistungszweck im Produkthaushalt zugeordnet sind. Die Anforderungen für eine Bewertung mit „A“ bzw. „B“ werden nicht systematisch erfüllt.
3.2	Verantwortungsumfang in den dezentralen Bereichen	B	Die dezentralen Akteure (z. B. nachgeordnete Einheiten, Fachämter, Abteilungen) tragen die Verantwortung für die Erreichung der vereinbarten Ziele. Die dezentralen Akteure sind für die Bewirtschaftung der Sachmittel und der ihnen zugeordneten Personalmittel zuständig.	Die Mittelbewirtschaftung erfolgt grundsätzlich dezentral. Nicht alle Produktgruppenverantwortliche haben Personalverantwortung, daher ist hier keine vollständige Einheit von delegierter Fach- und Ressourcenverantwortung im Sinne einer fortgeschrittenen Bewertung gewährleistet.
3.3	Leistungsanreize für ergebnisorientierte Steuerung	C	Im Budgetierungsprozess sind Mechanismen zur Förderung eines umsichtigen Umgangs mit Ressourcen der Profit-Center etabliert.	Bezogen auf das Budget können die Kriterien als voll erfüllt gelten, da Budgetüberschreitungen mit Disziplinarverfahren sanktioniert werden können und die FHH in Bezug auf die Übertragung von Ermächtigungen ein System umgesetzt hat, das „selbstersteuerte“ Mehrerlöse oder Minderkosten durch vollständige Übertragungsmöglichkeiten belohnt. In Bezug auf Leistungsziele fehlen jedoch jenseits der politischen Kontrolle Anreiz- und Sanktionsmechanismen.
4. Steuerung und Ziele				
4.1	Steuerungszyklen und Akteure	C	Strategische Zielstellungen der Legislative werden festgelegt, in einzelnen Haushaltsplänen operationalisiert und im Rahmen einer Berichterstattung überwacht. Der Steuerungskreislauf enthält Revisionsmechanismen, die eine rechtzeitige Anpassung der Festlegungen auf der operationalen Ebene ermöglichen.	Anträge zum Haushaltsplan (-entwurf) operationalisieren die Zielstellung und es wird eine Steuerung über das Berichtswesen ermöglicht.

Oberziel II – Steuerung und Kontrolle des Verwaltungshandelns				
Nr.	Dimension	Bew.	Bewertungstext	Begründung
4.2	Wirkungsorientierung	D	Das Kriterium für eine „C“-Bewertung lautet: Im Zusammenhang mit der Mittelbereitstellung wird auch die Erreichung von Wirkungszielen berücksichtigt. Die Definition und Anpassung der Wirkungsziele erfolgt im Rahmen eines geeigneten politischen Verfahrens. Es erfolgt eine Berichterstattung an politische Entscheidungsträger über die gemessene Wirkleistung.	Teilweise liegen mit Kennzahlen hinterlegte Outcome-Ziele vor. Es erfolgt jedoch keine regelbasierte Verknüpfung von Zielerreichung und Mittelbereitstellung.
4.3	Stabiles, transparentes Zielsystem	C	Für jedes Haushaltsjahr werden Produkt- bzw. Leistungsziele (Output) festgelegt und an quantitative Indikatoren und den jährlichen Haushalt geknüpft. Die Leistungsziele werden von der Verwaltungsspitze verantwortet.	Bislang eher unsystematische Ableitung der Ziele aus mittelfristiger Strategie (langfristige Aufgaben und Koalitionsvertrag), keine flächendeckende Weitergabe von Leistungs- und Wirkungszielen.
4.4	Produktkritik	D	Das Kriterium für eine „C“-Bewertung lautet: In mindestens 25 Prozent der Profit-Center wird einmal in einer Legislaturperiode eine Analyse der Aufgaben und der erbrachten Leistungen sowie ihres Beitrags zur Realisierung der strategischen Ziele durchgeführt.	Zwar ist eine Verknüpfung der Aufgaben zu den Leistungszwecken gesetzlich vorgeschrieben, in der Praxis wird diese jedoch nicht oder nur unzureichend als Grundlage für eine Produktkritik verwendet. Es existiert kein systematischer Prozess zur regelmäßigen Durchführung einer Produktkritik.
4.5	Kontraktmanagement außerhalb der Kernverwaltung	C	Mit Organisationseinheiten außerhalb der Kernverwaltung, die mit der Erfüllung von öffentlichen Aufgaben beauftragt sind, werden Ziel- bzw. Servicevereinbarungen getroffen. Es sind Berichtspflichten vereinbart, die der Kernverwaltung einen umfassenden Überblick über die finanzielle Lage des Auftragnehmers sowie die Risiken in Verbindung mit der Erfüllung der Leistungen durch den Dritten geben.	Sowohl für öffentliche Beteiligungen als auch Einrichtungen außerhalb der Verwaltung werden Ziel- und Servicevereinbarungen im weiteren Sinne getroffen und es findet ein entsprechendes Reporting in verschiedenen Formen statt. Insbesondere gilt dies für den Zubereich, in dem zusätzlich Verwendungsnachweisprüfungen zum Einsatz kommen.

2.1.3 Transparente und rechtmäßige Darstellung von Informationen

Gegenstand des Oberziels III „Transparente und rechtmäßige Darstellung von Informationen“ ist die Sicherstellung der Transparenz vollständiger Informationen zum staatlichen Ressourcenaufkommen und verbrauch sowie zum erzielten Leistungszweck. Dies umfasst Verfahren zur Gewinnung dieser Informationen sowohl in Bezug auf die Haushaltsdaten und Controlling-Systeme als auch auf die fachlichen Kennzahlen. Dabei sind auch die Verfügbarkeit und die Anwenderfreundlichkeit der dargestellten Informationen von zentraler Bedeutung sowie die Sicherstellung von Verfahrensregelungen zur Identifikation und Behebung etwaiger Mängel sowohl in Bezug auf die Haushaltsgegenstände als auch auf deren Darstellung. Innerhalb des Indikators „Gewinnung von Informationen“ erreicht das Hamburger Haushaltswesen bei zwei Kriterien nur C-Bewertungen aufgrund von Einschränkungen bei der Anwendung der Kosten-Leistungsrechnung und der internen Kostenverrechnung. Bei allen weiteren Kriterien können auch hier A- und B-Bewertungen erzielt werden.

Tabelle 5 – Bewertungsergebnis für das Oberziel III „Transparente und rechtmäßige Darstellung von Informationen“

Oberziel III – Transparente und rechtmäßige Darstellung von Informationen				
Nr.	Kriterium	Bew.	Bewertungstext	Begründung
5. Gewinnung von Informationen				
5.1	Güte der Kosten- und Leistungsrechnung	C	Für mindestens 50 Prozent der Profit-Center werden: fixe und proportionale sowie direkte und indirekte Kosten; und auf Basis von Ist- und Plan-KLR Kosten- und Mengenabweichungen monatlich erfasst und analysiert. Rückschlüsse und Maßnahmen werden dokumentiert und verfolgt.	Hinsichtlich der Umsetzung der KLR operieren die Behörden weitgehend autonom, wodurch beispielsweise unterschiedliche Auffassungen zur Kopplung von Menge und Preis bestehen. Es erfolgt eine Quartalsberichterstattung jedoch keine durchgehende monatliche Analyse. Eine flexible Informationsgewinnung ist grundsätzlich möglich.
5.2	Kennzahlenermittlung	B	Das Verfahren der Kennzahlenermittlung ist für alle Kennzahlen verständlich dokumentiert. Die Kennzahlen werden automatisch errechnet. Die Verfahren zur Kennzahlenermittlung werden mindestens einmal in der Legislaturperiode sowohl auf die Ermittlungsmethoden hin als auch auf die Notwendigkeit der Erhebung überprüft und an die gewonnenen Erkenntnisse angepasst.	Das Verfahren ist verständlich dokumentiert (z. B. definiert das Kennzahlenbuch Bezüge und Kriterien der Kennzahlen, und Änderungen bedürfen der Zustimmung der Bürgerschaft), einige Kennzahlen werden noch manuell berechnet. Es besteht kein systematischer Prüfprozess, aber im Rahmen der Haushaltsplanaufstellung müssen sich Behörden an bestehende Kennzahlen halten oder die Definition formal verändern. Der Rechnungshof berichtet im Rahmen seiner Jahresberichte regelmäßig über die Ordnungsmäßigkeit der Kennzahlenwerte.
5.3	Interne Kostenverrechnungen	C	Die meisten (über 50 %) Verwaltungseinheiten weisen ihre empfangenen und abgegebenen Leistungen von und an andere Behörden aus und verrechnen diese mit pauschalen Umlagen.	Interne Kostenverrechnungen sind teilweise nicht erstrebenswert. In anderen Fällen (z. B. Intendantenkosten) ist deren Berechnung erstrebenswert, aber bisher nicht umgesetzt. In wiederum anderen Fällen werden diese nach VV zu § 37 durchgeführt, häufig auf Basis pauschaler Verrechnungen.
6. Transparenz der Informationen				
6.1	Kennzahlenstruktur	B	Die Kennzahlen sind in ihrer Art und Anzahl so ausgewählt, dass sie der Messung und Steuerung von festgelegten Leistungszielen dienen. Die Kennzahlen geben Auskunft über Informationen zur Vergangenheit und zur zukünftigen Entwicklung. Die Zusammenhänge und Abhängigkeiten zwischen den Kennzahlen sind transparent, insbesondere ist die Verknüpfung von Leistungs- und Finanzkennzahlen erkennbar.	Jede Kennzahl ist einem Ziel und einer Produktgruppe zugeordnet. Abhängigkeiten gehen aus dem Kennzahlenbuch hervor und werden ggf. anlassbezogen kommentiert.

Oberziel III – Transparente und rechtmäßige Darstellung von Informationen				
Nr.	Kriterium	Bew.	Bewertungstext	Begründung
6.2	Haushaltsjahrübergreifende Vergleichbarkeit der Berichte	A	Die Struktur der Daten ist in Haushaltsjahrübergreifenden Berichten in mindestens 75 Prozent der Fälle gleich. Abweichungen von der Struktur sind kenntlich gemacht und erläutert. Bei Strukturveränderungen innerhalb der Verwaltung werden Bereinigungen der Zeitreihen angeboten. Die Berechnungs- und Bewertungsmethoden in gleichen Berichten verschiedener Jahre sind in mindestens 75 Prozent der Fälle gleich. Methodische Abweichungen werden kenntlich gemacht und erläutert.	Sowohl die Haushaltsstrukturen als auch die Bilanzbewertung sind rechtlich verankert und weitestgehend zeitstabil. Beispielsweise erfolgen lediglich geringfügige Änderungen der VV-Bilanzierung. Die LHO wird zwar gelegentlich angepasst, jedoch erfolgt dies ausschließlich auf Grundlage einschlägiger parlamentarischer Verfahren. Wesentliche strukturelle Veränderungen des Haushaltsplans werden durch gesonderte Überleitungsrechnungen erläutert.
6.3	Verfügbarkeit der Informationen	B	Die Haushaltsinformationen sind unabhängig von Zeit und Ort verfügbar. Die vergangenheitsorientierten und zukunftsbezogenen Haushaltsinformationen können innerhalb einer Behörde ad-hoc ausgewertet werden.	Innerhalb der Verwaltung sind die entsprechenden Informationen tagesaktuell digital verfügbar. Außerhalb der Verwaltung ist dies aufgrund der technischen Rahmenbedingungen nicht tagesaktuell möglich.
6.4	Übersichtlichkeit der Haushaltsinformationen	B	Die Haushaltsinformationen haben eine klare, standardisierte Struktur. Die Haushaltsinformationen werden aggregiert und komprimiert (Auszüge, Zusammenfassungen). Wichtige Daten werden grafisch dargestellt und erläutert.	Die Informationen werden strukturiert und teilweise aggregiert dargeboten und es erfolgt teilweise eine grafische Aufbereitung. Ein Dashboard oder ähnliche interaktive Darstellungen liegen jedoch nicht vor. Ebenso erfolgt bisher keine Aggregation auf eine überschaubare Anzahl steuerungsrelevanter Elemente auf den Ebenen unterhalb des Gesamthaushalts.
7. Verfahrensregelungen				
7.1	Reaktion auf Feststellungen des Rechnungshofs	B	Schwerwiegende Korrekturbedarfe aufgrund von Feststellungen des Rechnungshofs werden nach Feststellung innerhalb von sechs Monaten umgesetzt. Empfehlungen aufgrund von Prüfungsfeststellungen werden innerhalb von drei Jahren zu mindestens 75 Prozent umgesetzt. Verfolgung der übrigen Empfehlungen ist mit Festlegung von Maßnahmen, Verantwortlichen und Zeitplänen geplant.	Die Prüfungen des Rechnungshofs haben einen hohen Stellenwert und Anmerkungen bzw. Verstöße werden, sofern möglich, zeitnah umgesetzt. Dabei erfolgt eine enge Zusammenarbeit mit dem Rechnungshof im Sinne einer kontinuierlichen Verbesserung. Dennoch lassen sich nicht sämtliche Punkte innerhalb der bei „A“ angegebenen Zeiträume umsetzen.

2.2 Einordnung entlang des PEFA-Bewertungsrahmens

Das internationale PEFA-Rahmenwerk umfasst insgesamt 7 Säulen mit 31 Indikatoren, denen jeweils verschiedene Einzelkriterien (bei PEFA „Dimensionen“ genannt) zugeordnet sind. Aus diesen Indikatoren wurden im Rahmen dieses Erfahrungsberichts 25 mit insgesamt 57 Kriterien ausgewählt und erhoben. Dabei wurden nur solche Indikatoren ausgewählt, die auf Hamburg anwendbar sind und die im Zusammenhang mit dem Hamburger Modernisierungsprozess des Haushaltswesens bzw. dem SNHG stehen.¹⁰³

Die Untersuchung der strategischen Neuausrichtung des Hamburger Haushaltswesens im Rahmen der PEFA-Bewertungskriterien zeigt insgesamt ein sehr positives Ergebnis.

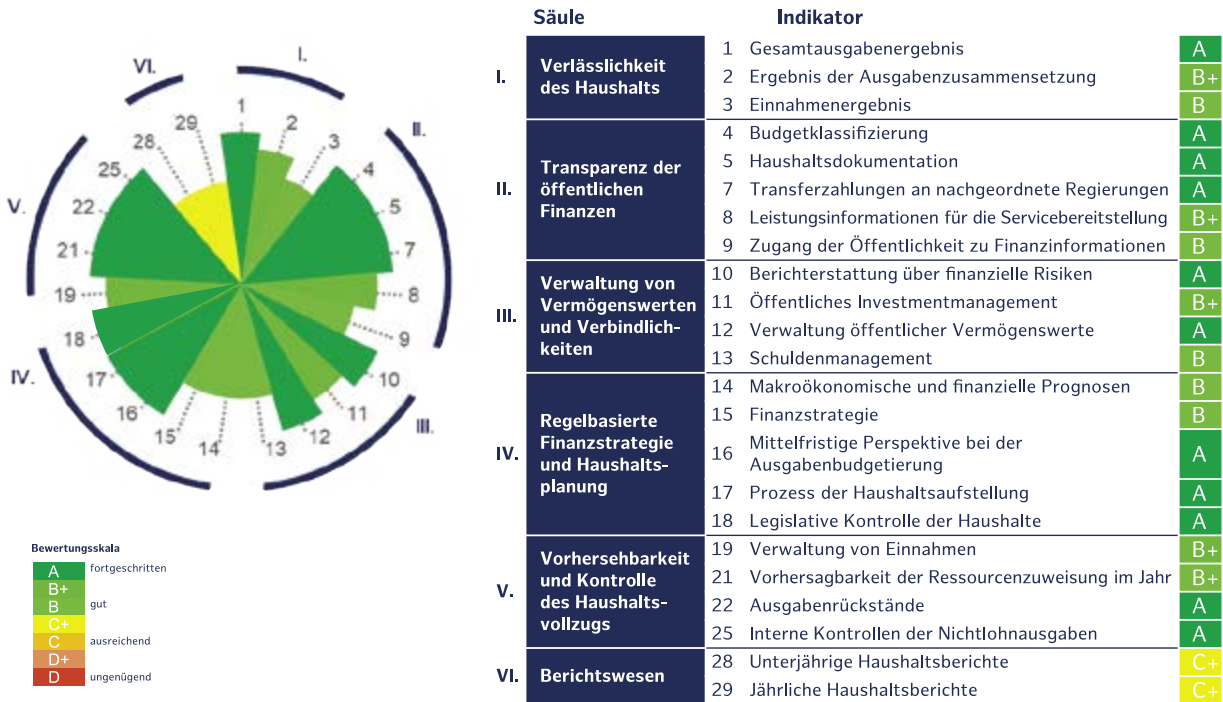


Abbildung 12 – Gesamtergebnis der bewerteten PEFA-Indikatoren

Von den 57 untersuchten Kriterien wurden 40 mit der Bestnote „A“ bewertet. Dies entspricht einer sehr guten Bewertung von 70 Prozent der geprüften Kriterien.

Darüber hinaus wurden 10 Kriterien mit der Note „B“ bewertet, 4 mit der Note „C“ und 2 Kriterien mit der Note „D“. Das bedeutet, dass insgesamt 88 Prozent der überprüften Kriterien mit mindestens der Note „B“ bewertet wurden. Im nationalen Vergleich steht das Hamburger Haushaltswesen damit sehr gut da.

Die Ergebnisse wurden entlang der jeweiligen PEFA-Säulen und Indikatoren ausgewertet, indem dazu entweder ein Mittelwert der jeweiligen Kriterien gebildet wurde (Verfahren M2), oder das jeweils am schwächsten bewertete Kriterium ausschlaggebend für die Gesamtbewertung (Verfahren M1; bei andernfalls positiver bewerteten Kriterien innerhalb desselben Indikators wird zusätzlich ein „+“ vergeben) war. Auf Indikatorebene werden dadurch 11 von 23 Indikatoren mit „A“ bewertet, 6 mit „B+“, 5 mit „B“ und 1 mit „C“.

¹⁰³ Insbesondere wurde die gesamte PEFA-Säule VII „Externe Überprüfung“ nicht in die Prüfung mit aufgenommen. Weitere nicht überprüfte Kriterien sind in Tabelle 6 – Gesamtauswertung der überprüften PEFA-Indikatoren ersichtlich.

Das beste Gesamtergebnis wird in der PEFA-Säule V „Vorhersagbarkeit und Kontrolle des Haushaltsvollzugs“ erzielt. Dies ist als ein sehr positives Ergebnis für die SNH-Reform und das SNHG aufzufassen, da dieses das Oberziel einer verbesserten Steuerung und Kontrolle des Verwaltungshandelns adressiert. Im Vergleich zu den im Zielerreichungsgrad benannten Indikatoren steht im Rahmen der PEFA-Untersuchung jedoch verstärkt der Haushaltsvollzug im Mittelpunkt.

Ein ähnlich gutes Gesamtergebnis erzielt die PEFA-Säule II „Transparenz der öffentlichen Finanzen“. Dies lässt sich als ein ebenso positives Ergebnis der strategischen Neuausrichtung des Hamburger Haushaltswesens werten, da diese Säule eng verknüpft ist mit dem Oberziel der transparenten und rechtmäßigen Darstellung von Informationen. Verbesserungspotenziale zeigen sich hier in Bezug auf den Zugang der Öffentlichkeit zu Finanzinformationen.

Das drittbeste Ergebnis wurde für die PEFA-Säule III „Verwaltung von Vermögenswerten und Verbindlichkeiten“ erzielt, wobei hier insbesondere in Bezug auf die Verwaltung öffentlicher Vermögenswerte ein positives Ergebnis erzielt werden konnte. Damit stellt auch dieses in Bezug auf die SNH-Reform und das SNHG ein sehr positives Ergebnis dar, da die PEFA-Säule III eng verknüpft ist mit dem Oberziel der Generationengerechtigkeit und hier insbesondere mit der staatlichen Vermögensrechnung. Verbesserungspotenziale bestehen hier insbesondere in Bezug auf das Investitionsmanagement.

Die PEFA-Säulen I „Verlässlichkeit des Haushalts“ und IV „Regelbasierte Finanzstrategie und Haushaltsplanung“ weisen eine gleiche Bewertung auf. In Bezug auf die PEFA-Säule I ergibt sich dies insbesondere aus der Bewertung des Indikators „Einnahmen-Ergebnis“, der jedoch nur eingeschränkt unter haushälterischer Kontrolle ist und politischen Prozessen sowie konjunkturellen Schwankungen obliegt.

Hinsichtlich der Säule IV werden insbesondere die Indikatoren „mittelfristige Perspektive bei der Ausgabenbudgetierung“ sowie „Prozess der Haushaltsaufstellung“ positiv bewertet, die vor dem Zielbild der SNH-Reform, insbesondere in Bezug auf die Rechtmäßigkeit der Informationsdarstellung, als positiv zu bewerten sind. Verbesserungspotenziale zeigen sich dagegen in Bezug auf die Indikatoren Finanzstrategie sowie makroökonomische und finanzielle Prognosen.

Relativ gesehen wurde die PEFA-Säule VI „Rechnungs- und Berichtswesen“ am schlechtesten bewertet. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass dies mit der Berechnung der Gesamtbewertung zusammenhängt, durch die das mit „C“ bewerteten Kriterien für die Bewertung ausschlaggebend sind. Hintergrund dieser Bewertung ist der Zeitraum für die Erstellung der jeweiligen Berichte, der knapp oberhalb der Schwelle für eine „B“-Bewertung liegt.

Dies deutet darauf hin, dass im Rahmen des Berichtswesens Digitalisierungspotenziale noch stärker genutzt werden und gegebenenfalls Prozesse vereinfacht werden sollten, um eine zügigere Bereitstellung der Berichte zu ermöglichen.

Nachfolgend werden die Ergebnisse der jeweiligen PEFA-Säulen im Einzelnen dargestellt.

Tabelle 6 – Gesamtauswertung der überprüften PEFA-Indikatoren

PEFA-Nr.	Indikator	Umrechnungsmethode ¹⁰⁴	I	II	III	IV	Gesamtwertung
I Verlässlichkeit des Haushalts							
1	Gesamtausgabenergebnis	M1	A				A
2	Ergebnis der Ausgabenzusammensetzung	M1	A	A	B		B+
3	Einnahmen-Ergebnis	M2	B	-			B
II Transparenz der öffentlichen Finanzen							
4	Budgetklassifizierung	M1	A				A
5	Haushaltsdokumentation	M1	A				A
7 ¹⁰⁵	Transferzahlungen an nachgeordnete Regierungen	M2	A	A			A
8	Leistungsinformationen für die Servicebereitstellung	M2	A	A	B	C	B+
9	Zugang der Öffentlichkeit zu Finanzinformationen	M1	B				B
III Verwaltung von Vermögenswerten und Verbindlichkeiten							
10	Berichterstattung über finanzielle Risiken	M2	-	-	A ₁₀₆		A
11	Öffentliches Investmentmanagement	M2	B	C	A	A	B+
12	Verwaltung öffentlicher Vermögenswerte	M2	B	A	A		A
13	Schuldenmanagement	M2	A	A	D		B
IV Regelbasierte Finanzstrategie und Haushaltsplanung							
14	Makroökonomische und finanzielle Prognosen	M2	B	A	C		B
15	Finanzstrategie	M2	D	A	A		B
16	Mittelfristige Perspektive bei der Ausgabenbudgetierung	M2	A	A	A	A	A
17	Prozess der Haushaltsaufstellung	M2	A	A	A		A
18	Legislative Kontrolle der Haushalte	M1	A	B	A	A	A
V Vorhersehbarkeit und Kontrolle des Haushaltsvollzugs							
19	Verwaltung von Einnahmen	M2	B	-	-	A	B+
21	Vorhersagbarkeit der Ressourcenzuweisung im Jahr	M2	-	A	A	C	B+
22	Ausgabenrückstände	M1	A	A			A
25	Interne Kontrollen der Nichtlohnausgaben	M2	A	-	A		A
VI Rechnungs- und Berichtswesen							
28	Unterjährige Haushaltsberichte	M1	A	C	A		C+
29	Jährliche Haushaltsberichte	M1	A	A	B		B+

104 PEFA, Fieldguide, 2012, Seite 14 f.

105 PEFA-Indikatoren, die nicht in der Bewertung verwendet wurden, sind nicht aufgeführt. Um die Vergleichbarkeit zu gewährleisten, wurde die PEFA-Nummerierung beibehalten.

106 Einzelne PEFA-Dimensionen wurden nicht in die Prüfkriterien aufgenommen und in der Tabelle mit einem „-“ gekennzeichnet. Für die verwendeten Dimensionen wurde die PEFA-Struktur beibehalten, wodurch es zu Lücken in der Zahlenfolge kommt. Näheres zu den nicht verwendeten PEFA-Dimensionen wird in den entsprechenden Abschnitten erläutert.

2.2.1 Verlässlichkeit des Haushalts

Gegenstand dieser Säule ist die Frage, inwiefern der öffentliche Haushalt realistisch ist und wie intendiert er umgesetzt wird. Dazu werden die tatsächlichen Einnahmen und Ausgaben mit den veranschlagten bzw. bewilligten Planwerten verglichen und die Abweichung bewertet. Dabei wurde das Kriterium PI-3.2 nicht betrachtet, da sich aus der dort vorgesehenen Aufschlüsselung der Einnahmen nach Kategorie keine Bezüge zur SNH-Reform ableiten ließen.

Tabelle 7 – Ergebnis ausgewählter Kriterien der PEFA-Säule I „Verlässlichkeit des Haushalts“

Säule I				
	Dimension	Bew.	Bewertungstext	Begründung
Verlässlichkeit des Haushalts				
Gesamtausgabenergebnis				
1.1	Kumuliertes Gesamtausgabenergebnis	A	Das Gesamtergebnis der Ausgaben lag in mindestens zwei der letzten drei Jahre zwischen 95 Prozent und 105 Prozent der ursprünglich veranschlagten Gesamtausgaben.	In 2 von 3 Jahren liegt der Wert der tatsächlichen Ausgaben gegenüber den Planausgaben zwischen 95 Prozent und 105 Prozent (im Jahr 2017: 102 %, 2018: 124 %, 2019: 103 %).
Ergebnis der Ausgabenzusammensetzung				
2.1	Ausgabenzusammensetzung nach Funktion (Einzelpläne)	A	Die Abweichung (Ist vs. Plan) der Ausgabenzusammensetzung nach Programm, administrativer oder funktionaler Klassifizierung betrug in mindestens zwei der letzten drei Jahre weniger als 5 Prozent.	Es wird die prozentuale Abweichung der im Haushaltsplan angesetzten und tatsächlichen Gesamtausgaben je Aufgabenbereich ermittelt. Über diese Abweichungen wird der Mittelwert berechnet. Betrachtet werden die letzten drei abgeschlossenen Haushaltsjahre (2017, 2018, 2019). Die FHH erreicht in diesen Jahren jeweils Abweichungsmittel unter 1 Prozent. Damit ist die Bewertung von A erreicht, die eine Abweichung von 5 Prozent als Maximum vorsieht.
2.2	Ausgabenzusammensetzung nach wirtschaftlicher Kategorie (Ausgabenarten)	A	Die Abweichung (IST vs. Plan) der Ausgabenzusammensetzung nach wirtschaftlicher Klassifizierung betrug in mindestens zwei der letzten drei Jahre weniger als 5 Prozent.	Die Abweichung in der Ausgabenzusammensetzung betrug 2017, 2018 und 2019 jeweils weniger als 5 Prozent (im Jahr 2017: 2 %, 2018: 4 %, 2019: 2 %).
2.3	Ausgaben aus Rückstellungen für ungewisse Verbindlichkeiten	B	Die tatsächlichen Ausgaben für eine Abstimmung über unvorhergesehene Ausgaben betragen durchschnittlich zwischen 3 Prozent und 6 Prozent einschließlich des ursprünglichen Haushaltsplans.	In Bezug auf den Kernhaushalt 2018 liegt die Quote bei 4.9% (Bei Rückstellungen in Höhe von 39.267 TSD EUR liegt ein Verbrauch von 1.809 TSD EUR vor).
Einnahmen-Ergebnis				
3.1	Kumuliertes Einnahmengesamtergebnis	B	Die tatsächlichen Einnahmen lagen in mindestens zwei der letzten drei Jahre zwischen 94 Prozent und 112 Prozent der budgetierten Einnahmen.	In 2 von 3 Jahren liegt der Wert der tatsächlichen Einnahmen gegenüber den Planeinnahmen zwischen 94 Prozent und 112 Prozent (im Jahr 2017: 110 %, 2018: 115 %, 2019: 108 %).

2.2.2 Transparenz der öffentlichen Finanzen

Gegenstand der PEFA-Säule II „Transparenz der öffentlichen Finanzen“ ist die Konsistenz, Vollständigkeit und Zugänglichkeit der Haushaltsinformationen. Dazu wurden die Konsistenz verwendeter Klassifikationsprinzipien, die Dokumentation des Haushalts und die Zugänglichkeit der Finanzinformationen bewertet. Darüber hinaus wurde auch die Darstellung von Transferzahlungen innerhalb der Verwaltung untersucht sowie die Darstellung der erbrachten Leistungen in Bezug auf die Mittelverwendung.

Nicht untersucht wurde der Indikator PI-6, der öffentliche Einnahmen und Ausgaben außerhalb der Haushaltsdokumentation zum Gegenstand hat, da diese nicht im Bezug zum SNHG stehen.

Tabelle 8 – Ergebnis ausgewählter Kriterien der PEFA-Säule II „Transparenz der öffentlichen Finanzen“

Säule II				
	Dimension	Bew.	Bewertungstext	Begründung
Transparenz der öffentlichen Finanzen				
Budgetklassifizierung				
4.1	Budgetklassifizierung	A	Die Formulierung, Ausführung und Berichterstattung des Budgets basiert auf jeder Ebene der administrativen, wirtschaftlichen und funktionalen Klassifizierung unter Verwendung von GFS/COFOG oder vergleichbaren Standards. Eine subfunktionale Klassifikation kann durch Programmklassifikation substituiert werden, sofern diese mit einem Detailgrad, der mindestens der subfunktionalen Klassifikation entspricht, durchgeführt werden.	Die Budgetklassifizierung erfolgt auf Basis des Integrierten Produktrahmens (IRP) und des IMK-Kontenrahmens. Beides ist an COFOG angelehnt.
Haushaltsdokumentation				
5	Haushaltsdokumentation	A	Die Haushaltsdokumentation umfasst zehn Elemente, einschließlich aller Grundelemente.	Die Haushaltsdokumentation enthält alle Grundelemente. Der Geschäftsbericht enthält die Kriterien 5, 7, 8. Der Prognosebericht enthält einige Informationen zu 6, jedoch nicht zu Wechselkursen (nicht relevant) und Inflation, 9, 10 (für wichtige Initiativen/Themen). Die mittelfristige Finanzplanung enthält Informationen zu 11. Das Kriterium 12 wird intern erhoben aber nicht veröffentlicht. Insgesamt sind damit 11 von 12 Kriterien einschließlich aller Grundkriterien erfüllt.
Transferzahlungen an nachgeordnete Regierungen				
7.1	System zur Zuordnung von Zuweisungen	A	Die horizontale Zuordnung aller Transferzahlungen vom Senat an nachgeordnete Einheiten wird durch transparente, regelbasierte Systeme bestimmt.	Zuweisungen der Fachbehörden an die Bezirksämter sind reglungsseitig eindeutig identifizierbar.

Säule II				
Dimension	Bew.	Bewertungstext	Begründung	
Transparenz der öffentlichen Finanzen				
7.2	Aktualität der Informationen über Zuweisungen	A	Der Prozess, durch den nachgeordnete Einheiten Informationen über ihre jährlichen Überweisungen erhalten, wird über den regulären Haushaltskalender verwaltet, der im Allgemeinen eingehalten wird und klare und ausreichend detaillierte Informationen für nachgeordnete Einheiten bereitstellt, damit mindestens sechs Wochen Zeit sind, um die Haushaltsplanung rechtzeitig abzuschließen.	Zuweisungen werden im Rahmen des Haushaltskalenders bearbeitet. Verhandlungen über Zuweisungen starten am 02.01. und werden innerhalb von sechs Wochen (14.02.) abgeschlossen.
Leistungsinformationen für die Servicebereitstellung				
8.1	Leistungsorientierte Ziele für öffentliche Leistungen	A	Jährlich werden Informationen zu den Zielen der Politik, den wichtigsten Leistungsindikatoren, den zu erbringenden Ergebnissen sowie zu den nach Programmen oder Funktionen aufgeschlüsselten geplanten Ergebnissen für mindestens 75 Prozent der Ressorts veröffentlicht.	Auf Basis von §§ 3 Abs. 1, 14 Abs. 2, Nr1, 16 Abs.1 LHO werden Ziele, Leistungskennzahlen und Ergebnisse nach Produktgruppen aufgeschlüsselt für alle Ressorts erhoben und veröffentlicht.
8.2	Rechenschaft über erzielte Leistungen	A	Jährlich werden Informationen über die Menge der erzielten Ergebnisse und die erzielten Wirkungen für mindestens 75 Prozent der Ministerien veröffentlicht.	Im Rahmen der Haushaltsrechnung und Halbjahresberichte wird flächendeckend über die Leistungserbringung berichtet (§§ 10 Abs. 3, 77 Abs. 2 LHO).
8.3	Ressourcenbereitstellung für Serviceeinheiten	B	Informationen zu Ressourcen, die von leistungserbringenden Einheiten verbraucht werden, werden für mindestens ein großes Ministerium gesammelt und aufgezeichnet. Ein Bericht, der die Informationen zusammenstellt, wird mindestens einmal jährlich erstellt.	Der Haushaltsveranschlagung liegt eine KLR zugrunde (§ 3 Abs. 3 LHO). Die entsprechenden Informationen gehen aus dem Haushalt hervor; es erfolgt jedoch grundsätzlich keine Aufschlüsselung nach Finanzierungsquellen, allerdings enthalten Wirtschaftspläne von Landesbetrieben derartige Angaben.
8.4	Bewertung der Leistungserbringung	C	In den letzten 3 Jahren wurden für mindestens 25 Prozent der Ministerien mindestens einmal Bewertungen der Effizienz oder Effektivität der Leistungserbringung durchgeführt.	Die Abrechnung sämtlicher Kennzahlenwerte erfolgt im Rahmen der Haushaltsrechnung (§ 77 Abs. 2 Nr. 1 LHO) und ist damit Teil des Entlastungsverfahrens von Senat und Bürgerschaft. Es erfolgen im Rahmen von Stichproben jährlich Prüfungen der Ordnungsmäßigkeit der Kennzahlenwerte durch den Rechnungshof. Die Ergebnisse werden, soweit sie entlastungsrelevant sind, jährlich veröffentlicht.

Säule II				
Dimension	Bew.	Bewertungstext	Begründung	
Transparenz der öffentlichen Finanzen				
Zugang der Öffentlichkeit zu Finanzinformationen				
9	Zugang der Öffentlichkeit zu Finanzinformationen	B	Die Regierung stellt der Öffentlichkeit sechs Elemente, einschließlich mindestens vier Grundelemente, gemäß dem festgelegten Zeitrahmen zur Verfügung.	Haushaltsplan und -rechnung sind frei verfügbar, jedoch erfolgt die Fertigstellung, Versendung und Veröffentlichung von Haushaltsrechnung und Geschäftsbericht erst im September des Folgejahres, weshalb die 6-Monats-Frist nicht eingehalten wird. Die unterjährige Berichterstattung erfolgt quartalsweise im Rahmen von (öffentlich zugänglichen) Bürgerschaftsdrucksachen.

2.2.3 Verwaltung von Vermögenswerten und Verbindlichkeiten

Gegenstand der PEFA-Säule III „Verwaltung von Vermögenswerten und Verbindlichkeiten“ ist die Effizienz und Effektivität der öffentlichen Vermögenswerte und Verbindlichkeiten. Im Vergleich zum kameralen System bildet diese Säule damit zentrale Eigenschaften der staatlichen Doppik ab. Zur Bewertung wurde daher das Risiko-, Investitions-, Vermögens- und Schuldenmanagement untersucht. Dabei wurden zwei Kriterien nicht untersucht: 10.1 bezieht sich auf das Risikomanagement öffentlicher Organisationen und ist daher nicht Gegenstand des SNHG. Kriterium 10.2 bezieht sich auf das Monitoring von Regierung und Verwaltung auf subnationaler Ebene und ist daher ausschließlich für nationale PEFA-Assessments relevant.

Tabelle 9 – Ergebnis ausgewählter Kriterien der PEFA-Säule III „Verwaltung von Vermögenswerten und Verbindlichkeiten“

Säule III				
Dimension	Bew.	Bewertungstext	Begründung	
Verwaltung von Vermögenswerten und Verbindlichkeiten				
Berichterstattung über finanzielle Risiken				
10.3	Eventualverbindlichkeiten und sonstige finanzielle Risiken	A	Der Senat veröffentlicht jährlich einen Bericht, in dem Informationen zu allen signifikanten Eventualverbindlichkeiten und anderen fiskalischen Risiken quantifiziert und konsolidiert werden.	Im Chancen- und Risikobericht des Geschäftsberichts werden die Verbindlichkeiten und ihre Zusammensetzung dargestellt, dies umfasst auch Eventualverbindlichkeiten.
Öffentliches Investmentmanagement				
11.1	Wirtschaftliche Analyse von Investitionsvorschlägen	B	Gemäß den nationalen Richtlinien werden wirtschaftliche Analysen durchgeführt, um die meisten (mind. 75 %) Großinvestitionsprojekte zu bewerten, und die Ergebnisse werden veröffentlicht. Die Analysen werden von einer anderen Stelle als der fördernden Stelle geprüft.	Die FHH schreibt mit § 7 LHO und den zugehörigen VV die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Realisierungsvarianten vor. In der Umsetzung (ob und in welcher Qualität diese Untersuchungen in den Einzelfällen durchgeführt bzw. veröffentlicht werden) gibt es jedoch teilweise Verbesserungspotenzial. Dies gilt auch für Forderungen nach Prüfung der Analysen durch andere Stelle

Säule III				
	Dimension	Bew.	Bewertungstext	Begründung
Verwaltung von Vermögenswerten und Verbindlichkeiten				
11.2	Auswahl der Investitionsprojekte	C	Vor ihrer Aufnahme in den Haushalt werden einige der Großinvestitionsprojekte von einer zentralen Stelle priorisiert.	Die Priorisierung wichtiger Großinvestitionsprojekte erfolgt im Rahmen von Entscheidungen des Senats und der Bürgerschaft. Darüber hinaus erfolgt kein ausreichendes, Kriterien-basiertes Investitionsportfoliomanagement.
11.3	Investitionsprojektkalkulation	A	In den Haushaltsdokumenten sind Prognosen der Gesamtlebenszykluskosten von Großinvestitionsprojekten enthalten, die sowohl die Kapitalkosten als auch die laufenden Kosten sowie eine jährliche Aufschlüsselung der Kosten für mindestens die nächsten drei Jahre umfassen.	Mit der Drs. Kostenstabiles Bauen werden Kostenprognosen strukturiert und mit hoher Transparenz und Belastbarkeit erfasst. Die Grundsätze für Kalkulationen sind in der VV-Bau niedergelegt. Für den Hochbau (Projekte > 6 Mio. Euro) ist mit dem Mieter-Vermieter-Modell ein Modell für städtische Bauvorhaben etabliert worden, das eine detaillierte Instandhaltungsplanung über den Lebenszyklus hinterlegt. Das MVM wird in einem strategischen Monitoring begleitet. Es gibt Sammel- und Einzelinvestitionen mit entsprechenden Schwellenwerten, die mit mehrjähriger Planung ausgewiesen werden. Lebenszykluskosten werden erhoben, gehen aber nicht in die Quartalsberichterstattung ein.
11.4	Monitoring von Investitionsprojekten	A	Die Gesamtkosten und der physische Fortschritt von Großinvestitionsprojekten werden während der Implementierung von der ausführenden Regierungseinheit überwacht. Es besteht ein hohes Maß an Übereinstimmung mit den festgelegten Standardverfahren und -regeln für die Projektumsetzung. Informationen zur Durchführung wichtiger Investitionsprojekte werden jährlich in den Haushaltsdokumenten oder in anderen Berichten veröffentlicht.	Es erfolgt ein auf die Drs. Kostenstabiles Bauen zurückgehendes Bau-Monitoring, das eine zunehmende Einhaltung vereinbarter und inhaltlich begründeter Kostenobergrenzen und Termine sowie die Nachvollziehbarkeit von Kostensteigerungen erreicht. Grundsätze entsprechen VV 7 LHO, VV 18 LHO, Bauhandbuch.
Verwaltung öffentlicher Vermögenswerte				
12.1	Überwachung finanzieller Vermögenswerte	B	Die Regierung führt Aufzeichnungen über ihre Bestände an den wichtigsten Kategorien von finanziellen Vermögenswerten, die zum beizulegenden Zeitwert oder zum Marktwert angesetzt werden. Informationen zur Wertentwicklung des Portfolios finanzieller Vermögenswerte werden jährlich veröffentlicht.	Die Aufzeichnungen erfolgen insbesondere auf Basis der Anlagenbuchhaltung sowie weiterer Register und sind Bestandteil des Geschäftsberichtes der jährlich veröffentlicht wird. Die Berichterlegung ist bewusst am HGB ausgerichtet (Standards staatliche Doppik). Ein Fair-Value-Accounting o. Ä. findet nicht statt.

Säule III				
	Dimension	Bew.	Bewertungstext	Begründung
Verwaltung von Vermögenswerten und Verbindlichkeiten				
12.2	Überwachung nicht finanzieller Vermögenswerte	A	Die Regierung führt ein Verzeichnis ihrer Bestände an Anlagevermögen, Grundstücken und (gegebenenfalls) Untergrundvermögen, einschließlich Informationen zu deren Nutzung und Alter, das mindestens einmal jährlich veröffentlicht wird.	Die Überwachung nichtfinanzieller Vermögenswerte ist in Bezug auf die Systematik fortgeschritten, wenn auch noch nicht komplett vollständig (z. B. hinsichtlich Kunstgegenständen). Es erfolgen Bilanzierung, Inventuren und Anlagenbuchhaltung, die u.a. in den Geschäftsbericht und die Haushaltsrechnung einfließen.
12.3	Transparenz der Veräußerung von Vermögenswerten	A	Es werden Verfahren und Regeln für die Übertragung oder Veräußerung von finanziellen und nichtfinanziellen Vermögenswerten festgelegt, einschließlich Informationen, die dem Gesetzgeber zur Information oder Genehmigung vorzulegen sind. Informationen zu Übertragungen und Veräußerungen sind in Haushaltsdokumenten, Finanzberichten oder anderen Berichten enthalten.	Die Verfahren sind beispielsweise in der VV-Bilanzierung festgelegt. Transparenz wird dabei insbesondere durch Drucksachen hergestellt.
Schuldenmanagement				
13.1	Erfassung und Meldung von Schulden und Garantien	A	In- und Auslandsschulden sowie garantierte Schuldenaufzeichnungen werden monatlich vollständig und exakt aktualisiert und abgeglichen. Umfassende Management- und statistische Berichte über Schuldendienst, Aktien und Operationen werden mindestens vierteljährlich erstellt.	In Bezug auf den Kernhaushalt erfolgt ein monatlicher Bericht der Finanzbehörde über die Entwicklung der Schulden mit statistischer Meldung an das Bundesministerium der Finanzen sowie qualitativen Berichten an die Behördenleitung. Bezüglich den Garantien erfolgt ein vierteljährlicher Bericht, jedoch erfolgt ein monatliches Sicherheiten-Controlling. Insgesamt liegt ein Gesamtvolumen von ca. 24 Mrd. Euro Schulden und 14 Mrd. Euro Garantien vor. Verbindlichkeiten und sonstige finanzielle Verpflichtungen (wie Garantien) werden zudem jährlich im Geschäftsbericht differenziert erläutert.

Säule III					
Dimension	Bew.	Bewertungstext	Begründung		
Verwaltung von Vermögenswerten und Verbindlichkeiten					
13.2		Genehmigung von Schulden und Garantien	A	Die Primärgesetzgebung erteilt die Genehmigung zur Aufnahme von Krediten sowie zur Ausgabe neuer Schulden und Darlehensgarantien im Namen der Regierung an eine einzige verantwortliche Schuldenverwaltungseinheit. Dokumentierte Richtlinien und Verfahren bieten Leitlinien für die Kreditaufnahme, die Ausgabe neuer Schulden, die Durchführung schuldenbezogener Transaktionen, die Ausgabe von Darlehensgarantien und die Überwachung von Schuldenmanagementtransaktionen durch eine einzelne Schuldenverwaltungseinheit. Die jährliche Kreditaufnahme muss von der Regierung oder dem Gesetzgeber genehmigt werden.	In Bezug auf den Kernhaushalt erfolgt eine zentrale Schuldenverwaltung, wobei Ermächtigungen für Bürgschaften, Garantien und Krediten über den Haushaltsbeschluss erfolgen. In Bezug auf öffentliche Unternehmen erfolgt eine Bürgschafts-ermächtigung im Rahmen des Haushaltsbeschlusses. Die AöR sind jedoch bei ihrer Kreditaufnahme eigenverantwortlich. Einschlägige Richtlinien und Verfahren sind im Rahmen von Dienstanweisungen und Vorgaben vorhanden.
13.3		Schuldenmanagementstrategie	D	Die nicht erfüllte Bewertung „C“ lautet: Eine aktuelle mittelfristige Schuldenmanagementstrategie für bestehende und prognostizierte Staatsschulden ist öffentlich verfügbar. Die Strategie zeigt zumindest die bevorzugte Entwicklung von Risikoindikatoren, wie Zinssätzen und Refinanzierungen, sowie Fremdwährungsrisiken an.	Eine mittelfristige Schuldenmanagementstrategie besteht, wird jedoch nicht veröffentlicht. Zwar umfasst der Chancen- und Risikobericht des Finanzberichts Informationen zur Zinsentwicklung, diese sind jedoch nicht hinreichend spezifisch und umfassen lediglich einen kürzeren Projektionszeitraum. Eine breitere öffentliche Darstellung kollidiert ggf. mit den Handlungsoptionen der FHH am Kapitalmarkt.

2.2.4 Regelbasierte Finanzstrategie und Haushaltsplanung

Die PEFA-Säule IV „Regelbasierte Finanzstrategie und Haushaltsplanung“ hat die Einhaltung des bürgerschaftlichen Budgetrechts sowie einschlägiger finanz- und fiskalpolitischer Richtlinien in Bezug auf Haushaltsplanung, -aufstellung, -vollzug und -kontrolle zum Gegenstand. Aufgrund der Bedeutung dieser Säule für die Ziele von SNH-Reform und SNHG wurde diese vollständig in die Evaluation aufgenommen.

Tabelle 10 – Ergebnis ausgewählter Kriterien der PEFA-Säule IV „Regelbasierte Finanzstrategie und Haushaltsplanung“

Säule IV				
	Dimension	Bew.	Bewertungstext	Begründung
Regelbasierte Finanzstrategie und Haushaltsplanung				
Makroökonomische und finanzielle Prognosen				
14.1	Makroökonomische Prognosen	B	Die Regierung erstellt Prognosen für makroökonomische Schlüsselindikatoren, die zusammen mit den zugrundeliegenden Annahmen in den dem Gesetzgeber vorgelegten Haushaltsdokumentationen enthalten sind. Diese Prognosen decken das Haushaltsjahr und die beiden folgenden Geschäftsjahre ab.	Schätzungen zur Zinsentwicklung sowie zur Bevölkerung sind im Haushaltsplan enthalten. BIP-Schätzungen gehen mittelbar in die Steuerschätzung ein und werden im Finanzbericht und der Mittelfristigen Finanzplanung abgebildet.
14.2	Steuerprognosen	A	Die Regierung erstellt Prognosen für die wichtigsten Haushaltsindikatoren, einschließlich der Einnahmen (nach Art), der Gesamtausgaben und des Haushaltssaldos für das Haushaltsjahr und die beiden folgenden Geschäftsjahre. Diese Prognosen sind zusammen mit den zugrunde liegenden Annahmen und einer Erläuterung der Hauptunterschiede zu den im Haushaltsplan des Vorjahres gemachten Prognosen in der dem Gesetzgeber vorgelegten Haushaltsdokumentationen enthalten.	Die Anforderungen werden im Rahmen der Steuerschätzung sowie des Steuertrendverfahrens erfüllt und im Finanzbericht und der Mittelfristigen Finanzplanung abgebildet.
14.3	Makrofiskale Sensitivitätsanalyse	C	Die von der Regierung erstellten makrofiskalischen Prognosen enthalten eine qualitative Bewertung der Auswirkungen alternativer makroökonomischer Annahmen.	Im Rahmen der Steuerschätzung erfolgt halbjährlich eine makrofiskalische Prognose. Es erfolgt jedoch keine makrofiskalische Sensitivitätsanalyse, wie diese für eine Bewertung mit „B“ erforderlich wäre.
Finanzstrategie				
15.1	Steuerliche Auswirkungen politischer Vorschläge	D	Die nicht erfüllte Bewertung „C“ lautet: Die Regierung erstellt Schätzungen der steuerlichen Auswirkungen aller vorgeschlagenen Änderungen der Einnahmen- und Ausgabenpolitik für das Haushaltsjahr.	Sämtliche im Rahmen von Senatsbeschlüssen getroffenen Maßnahmen müssen entsprechend einschlägiger gesetzlicher Rahmenbedingungen wirtschaftlich sein und erfordern eine Betrachtung der Folgewirkungen. Allerdings werden diese Folgewirkungen nur bei entsprechender Relevanz im Rahmen der entsprechenden Drucksachen thematisiert, so dass dieses Kriterium im engeren Sinne als nicht erfüllt angesehen wird.

Säule IV					
Dimension	Bew.	Bewertungstext	Begründung		
Regelbasierte Finanzstrategie und Haushaltsplanung					
15.2		Annahme der Finanzstrategie	A	Die Regierung hat eine aktuelle Haushaltsstrategie verabschiedet, dem Gesetzgeber vorgelegt und veröffentlicht, die explizite zeitbasierte quantitative Haushaltsziele und qualitative Ziele für mindestens das Haushaltsjahr und die folgenden zwei Geschäftsjahre enthält.	Im Rahmen des Haushaltsplanentwurfs sowie des Finanzberichts werden die entsprechenden Anforderungen erfüllt.
15.3		Berichterstattung über die Haushaltsergebnisse	A	Der Senat hat der Bürgerschaft zusammen mit dem Jahresbudget einen Bericht vorgelegt, in dem die Fortschritte bezüglich der Finanzstrategie beschrieben und Abweichungen von Zielen und Vorgaben begründet werden. Der Bericht enthält auch Maßnahmen des Senats, um etwaige Abweichungen gemäß den gesetzlichen Bestimmungen zu beheben.	Gemäß § 10 (3) LHO wird in den Quartalsberichten zu den Zielen und Zielerreichungsgraden berichtet. Abweichungen von über 25 Prozent müssen erläutert werden, bei erheblichen Abweichungen sind Gegenmaßnahmen zu definieren.
Mittelfristige Perspektive bei der Ausgabenbudgetierung					
16.1		Mittelfristige Ausgaben-schätzungen	A	Das Jahresbudget enthält Schätzungen der Ausgaben für das Haushaltsjahr und die beiden folgenden Geschäftsjahre, die nach administrativer, wirtschaftlicher und funktionaler Klassifizierung zugeordnet sind.	Die mittelfristige Finanzplanung beschreibt Ausgaben nach ihrer Art, Organisationseinheit sowie nach Produktgruppen für vier Jahre im Voraus.
16.2		Mittelfristige Ausgabenobergrenzen	A	Die Ausgabenobergrenzen auf Gesamt- und Ministeriumsebene für das Haushaltsjahr und die beiden folgenden Geschäftsjahre werden von der Regierung genehmigt, bevor das erste Haushaltsrundsreiben herausgegeben wird.	Das Aufstellungsrundsreiben beruht auf den vom Senat beschlossenen Eckdaten. Das Bewirtschaftungs-rundsreiben berücksichtigt den beschlossenen Haushaltsplan und wird i. d. R. vor Beginn des Haushaltsjahres versandt.
16.3		Ausrichtung strategischer Pläne und mittelfristiger Budgets	A	Mittelfristige strategische Pläne werden für mindestens 75 Prozent der Ministerien erstellt und beziffert. Die meisten Vorschläge zur Ausgabenpolitik in den genehmigten mittelfristigen Haushaltsvoranschlägen stimmen mit den strategischen Plänen überein.	Die mittelfristige Finanzplanung wird für insgesamt fünf Jahre vorgelegt und entspricht damit der mittelfristigen Planung gemäß § 50 HGrG. Diese ist aufgrund der Doppelhaushalte in jedem zweiten Jahr in den Haushaltsplan integriert und bezieht sich dann auf sämtliche Ressorts.
16.4		Übereinstimmung der Budgets mit den Schätzungen des Vorjahres	A	Die Haushaltsdokumente enthalten eine Erläuterung aller Änderungen der Ausgabenschätzungen zwischen dem letzten Mittelfristbudget und dem aktuellen Mittelfristbudget auf Ebene der einzelnen Ressorts.	Änderungen von Plan zu Soll werden in jedem Jahr des Doppelhaushalts im Berichtswesen erläutert, im Halbjahresbericht sogar bis auf die Produktebene. Ermächtigungsüberträge müssen ab 500.000 Euro begründet werden.

Säule IV				
	Dimension	Bew.	Bewertungstext	Begründung
Regelbasierte Finanzstrategie und Haushaltsplanung				
Prozess der Haushaltsaufstellung				
17.1	Haushaltskalender	A	Ein klarer jährlicher Haushaltskalender ist vorhanden, wird im Allgemeinen eingehalten und ermöglicht es allen Haushaltseinheiten, spätestens sechs Wochen nach Erhalt des Haushaltsrundschreibens ihre detaillierten Schätzungen rechtzeitig sinnvoll abzuschließen.	Zwischen der Eingabe der Eckwerte und der Angabe der Schätzungen liegen vier Wochen.
17.2	Haushaltsrundschriften	A	Ein umfassendes Haushaltsrundschriften wird an die Haushaltseinheiten ausgegeben und deckt die gesamten Haushaltsausgaben für das gesamte Haushaltsjahr ab. Das Budget spiegelt die vom Kabinett (oder einem gleichwertigen Gremium) vor der Verteilung des Rundschreibens an die Haushaltseinheiten genehmigten Ministerialobergrenzen wider.	Das Bewirtschaftungsrundschriften berücksichtigt den beschlossenen Haushaltsplan und wird i. d. R. vor Beginn des Haushaltsjahres versandt.
17.3	Vorlage des Haushaltsplans beim Gesetzgeber	A	Die Exekutive hat dem Gesetzgeber den jährlichen Haushaltsvorschlag mindestens zwei Monate vor Beginn des Geschäftsjahres in den letzten drei Jahren vorgelegt.	Die Vorlage des Haushaltsplanentwurfs findet i.d.R. im September statt, die Beratungen der Bürgerschaft sind i.d.R. bis Jahresende abgeschlossen. Von dieser Zeitplanung wird grundsätzlich nicht abgewichen.
Legislative Kontrolle der Haushalte				
18.1	Umfang der Budgetprüfung	A	Die Überprüfung des Gesetzgebers umfasst die Finanzpolitik, mittelfristige Finanzprognosen und mittelfristige Prioritäten sowie Einzelheiten zu Ausgaben und Einnahmen.	Im Rahmen der parlamentarischen Haushaltsberatungen (Sitzungen des Haushaltsausschusses und der Fachausschüsse) werden die Veranschlagung, Prognosen und die mittelfristigen Planwerte geprüft und ggf. erörtert. Mit der Feststellung des HHPlans hat die Bürgerschaft das Beschlussrecht. Der Rechnungshof kann die Beratungen der Bürgerschaft um Berichte zur Beurteilung der Haushaltslage erweitern wie z. B. durch Beratende Äußerungen nach § 81 Absatz 2 LHO ¹⁰⁷ .

107 Vgl. z. B. Rechnungshof Freie und Hansestadt Hamburg (2020).

Säule IV				
	Dimension	Bew.	Bewertungstext	Begründung
Regelbasierte Finanzstrategie und Haushaltsplanung				
18.2	Gesetzgebungsverfahren für die Haushaltskontrolle	B	Die Verfahren des Gesetzgebers zur Überprüfung von Haushaltsvorschlägen werden vom Gesetzgeber vor den Anhörungen zum Haushaltsplan genehmigt und eingehalten. Die Verfahren umfassen interne organisatorische Vorkehrungen, wie Gesetzgebungsausschüsse, technische Unterstützung und Verhandlungsverfahren.	Die Haushaltsplanaufstellung ist gesetzlich geregelt. Bürgerkonsultationen sind in dem Verfahren nicht vorgesehen.
18.3	Zeitpunkt der Budgetgenehmigung	A	Der Gesetzgeber hat das Jahresbudget vor Jahresbeginn in jedem der letzten drei Geschäftsjahre genehmigt.	Dies ergibt sich aus der gesetzlichen Regelung zur Haushaltsplanaufstellung.
18.4	Regeln für Budgetanpassungen durch die Exekutive	A	Es gibt klare Regeln für die Anpassung des Haushalts durch die Exekutive im Jahr. Die Regeln setzen dem Umfang und der Art der Änderungen strenge Grenzen und werden in allen Fällen eingehalten.	Soll-Veränderungen sind nach Arten definiert und in entsprechenden VVen geregelt. Soll-Veränderungen werden im BI nachgehalten und, sofern erforderlich, im Rahmen des Drucksachenverfahrens der Bürgerschaft vorgelegt. Verstöße werden vom Rechnungshof der Bürgerschaft berichtet.

2.2.5 Vorhersagbarkeit und Kontrolle des Haushaltsvollzugs

Die PEFA-Säule V „Vorhersagbarkeit und Kontrolle des Haushaltsvollzugs“ hat zum Gegenstand, inwiefern veranschlagte Mittel für die intendierten Zwecke eingesetzt werden. Dazu wurde evaluiert, inwiefern Standards und Verfahren sowie einschlägige Kontrollmechanismen vorhanden und in der Praxis implementiert sind.

Im Rahmen dieses Erfahrungsberichts wurden die Indikatoren PI-20 (Accounting bzgl. Einnahmen), PI-23 (Lohn- und Gehaltszahlungen) und PI-24 (Beschaffung), PI-26 (interne Revision) nicht in die Evaluation aufgenommen, da diese nicht im Zusammenhang mit dem SNHG stehen.

Gleiches gilt für die Kriterien PI-19.2 & 3 (Einnahmenbezogenes Risikomanagement und Audits), PI-21.1 (Barmittel) sowie PI-25.2 (Wirksamkeit der Ausgabenbegrenzungsmechanismen im Zahlungsverkehr).

Tabelle 11 – Ergebnis ausgewählter Kriterien der PEFA-Säule V „Vorhersagbarkeit und Kontrolle des Haushaltsvollzugs“

Säule V				
	Dimension	Bew.	Bewertungstext	Begründung
Vorhersehbarkeit und Kontrolle des Haushaltsvollzugs				
Verwaltung von Einnahmen				
19.1	Rechte und Pflichten	B	Einheiten, die insgesamt mindestens 50 Prozent der Einnahmen erheben, bieten den Zahlern Zugang zu umfassenden und aktuellen Informationen zu den wichtigsten Bereichen der Einnahmenverpflichtung und zu Rechten, einschließlich mindestens Rechtsschutzverfahren.	Steuer- und Gebührenbescheide werden i. d. R. postalisch zugestellt und umfassen neben der Rechtsgrundlage eine Rechtsbehelfsbelehrung. Eine digitale Bereitstellung erfolgt i. d. R. nur auf Nachfrage, eine digitale Umsetzung ist im Zuge des Bürgerkontos jedoch geplant.
19.4	Überwachung der Einnahmerückstände	A	Der Bestand an offenen Forderungen am Ende des letzten abgeschlossenen Geschäftsjahres liegt unter 10 Prozent der gesamten Jahreseinnahmen. Forderungen, die älter als 12 Monate sind, betragen weniger als 25 Prozent der Gesamtsumme offener Forderungen des Jahres.	Es besteht ein zentrales Forderungsmanagement. An dieses werden weit unter 10 Prozent der Jahreseinnahmen abgegeben.
Zahlungsrückstände				
21.2	Cash-Prognose und Überwachung	A	Für das Geschäftsjahr wird eine Cashflow-Prognose erstellt, die monatlich auf Basis der tatsächlichen Mittelzu- und -abflüsse aktualisiert wird.	Es erfolgt eine jährliche Prognose der Liquiditätsplanung, die monatlich aktualisiert wird. Zusätzlich erfolgt eine monatliche Kassenlage mit Steuereinnahmen, -zerlegung, Personalausgaben, Kassengeldern, Termingeldern etc.
21.3	Informationen zu Verpflichtungsobergrenzen	A	Haushaltseinheiten können Ausgaben mindestens sechs Monate im Voraus gemäß den budgetierten Mitteln und den Freigaben für Bargeld bzw. Verpflichtungen planen und festschreiben.	Im Haushaltsplan werden Verpflichtungsermächtigungen veranschlagt. In den Erläuterungen werden deren Fälligkeiten dargestellt.
21.4	Bedeutung der Haushaltsanpassungen im Jahr	C	Wesentliche Anpassungen der Haushaltszuweisungen innerhalb des Jahres sind häufig und teilweise transparent.	Unterjährige Haushaltsanpassungen erfolgen regelmäßig im Rahmen von Nachtragshaushalten und Nachbewilligungen. Vgl. dazu auch Abbildung 20
Zahlungsrückstände				
22.1	Bestand an Zahlungsrückständen	A	Der Bestand an Zahlungsrückständen beträgt in mindestens 2 der letzten 3 abgeschlossenen Geschäftsjahre nicht mehr als 2 Prozent der Gesamtausgaben.	Im Haushaltsvollzug liegen nahezu keine Zahlungsrückstände vor. Dies zeigt sich beispielsweise daran, dass bei durchschnittlich 500.000 Eingangsrechnungen in den Geschäftsjahren 2018 und 2019 durchschnittlich ca. 600 Mahnungen (d. h. ca. 0,1 %) gestellt wurden. Ein ähnlicher Verlauf ist trotz der Belastungen durch den Umgang mit COVID-19 auch im Jahr 2020 zu erwarten (Stand 15.09.2020: 627 Mahnungen).

Säule V				
Dimension	Bew.	Bewertungstext	Begründung	
Vorhersehbarkeit und Kontrolle des Haushaltsvollzugs				
22.2		A	Daten zu Bestand, Alter und Zusammensetzung der Zahlungsrückstände werden vierteljährlich innerhalb von vier Wochen nach Ende eines jeden Quartals erstellt.	Es erfolgt eine Quartalsberichterstattung durch die Kasse, die meist innerhalb von vier Wochen erfolgt; bei späterer Meldung seitens der Behörden gegebenenfalls verspätet.
Interne Kontrollen der Nichtlohnausgaben				
25.1		A	Die Aufgabentrennung ist während des gesamten Zahlungsprozesses vorgeschrieben. Die Verantwortlichkeiten sind klar definiert.	Durch einen nahezu zu 100 Prozent digitalisierten Zahlungsverkehr wird die Aufgabentrennung stets eingehalten. Diesen umfassten Eingang, Vorkontierung, Budgetverantwortung, Zahlung. Die Verwahrung erfolgt automatisch.
25.3		A	Alle Zahlungen entsprechen den regulären Zahlungsverfahren. Alle Ausnahmen sind im Voraus ordnungsgemäß genehmigt und begründet.	Auszahlungen erfolgen grundsätzlich auf Basis ordnungsgemäßer Rechnungen, nicht ordnungsgemäße Rechnungen werden entsprechend zurückgesendet. Ausnahmen sind marginal und begründet.

2.2.6 Rechnungs- und Berichtswesen

Die PEFA-Säule VI „Rechnungs- und Berichtswesen“ bezieht sich auf die Genauigkeit und Reliabilität des öffentlichen Rechnungswesens sowie die zeitlich und sachlich angemessene Bereitstellung der Haushaltsinformationen, insbesondere im Kontext politischer Entscheidungsprozesse. Im Rahmen dieses Erfahrungsberichts wurde der Indikator PI-27 (Integrität der Haushaltsdaten) nicht untersucht, da dieser nicht im Bezug zum SNHG steht und eine gesonderte Untersuchung erfordern würde.

Tabelle 12 – Ergebnis ausgewählter Kriterien der PEFA-Säule VI „Rechnungs- und Berichtswesen“

Säule VI				
Dimension	Bew.	Bewertungstext	Begründung	
Rechnungs- und Berichtswesen				
Unterjährige Haushaltsberichte				
28.1		A	Die Erfassung und Klassifizierung von Daten ermöglicht einen direkten Vergleich mit dem ursprünglichen Budget in allen Haushaltsposten. Ausgaben aus Übertragungen an dezentrale Einheiten sind in den Berichten enthalten.	Die unterjährige Berichtslegung ermöglicht einen direkten Vergleich mit dem Gesamthaushalt, im Halbjahresbericht auf Produktebene, in den weiteren Quartalsberichten auf Ebene des Gesamthaushalts (Q1) bzw. der Einzelpläne (Q3). Überträge an dezentrale Einheiten gehen aus dem Halbjahresbericht hervor.
28.2		C	Berichte werden vierteljährlich erstellt (möglicherweise ohne das erste Quartal) und innerhalb von acht Wochen ab dem Ende eines jeden Quartals ausgestellt.	Es erfolgt ein interner, monatlicher Periodenabschluss. Eine Berichterstattung erfolgt quartalsweise und i. d. R. innerhalb von sechs Wochen.

Säule VI				
	Dimension	Bew.	Bewertungstext	Begründung
Rechnungs- und Berichtswesen				
28.3	Genauigkeit der Budgetberichte	A	Es bestehen keine wesentlichen Bedenken hinsichtlich der Datengenauigkeit. Eine Analyse der Ausführung des Haushaltsplans erfolgt mindestens halbjährlich. Informationen zu Ausgaben werden sowohl in der Verpflichtungs- als auch in der Zahlungsphase abgedeckt.	Die Daten werden monatlich abgeglichen, weshalb keine Bedenken hinsichtlich der Datengenauigkeit bestehen. Es erfolgt halbjährlich eine Berichterstattung bis auf die Produktstrukturen. Darüber hinaus werden Ergebnis- und Finanzberichte erstellt.
Jährliche Haushaltsberichte				
29.1	Vollständigkeit der Jahresabschlussberichte	A	Jahresabschlussberichte werden jährlich erstellt und sind mit dem genehmigten Haushalt vergleichbar. Sie enthalten vollständige Informationen zu Einnahmen, Ausgaben, finanziellen und materiellen Vermögenswerten, Verbindlichkeiten, Garantien und langfristigen Verpflichtungen und werden durch eine abgestimmte Kapitalflussrechnung gestützt.	Im Jahresabschluss werden Informationen zu Einnahmen, Ausgaben, finanziellen Vermögenswerten, finanziellen Verbindlichkeiten, Garantien und langfristigen Verpflichtungen dargestellt. Es erfolgt eine Kapitalflussrechnung.
29.2	Einreichung von Berichten für externe Revisionen	A	Jahresabschlussberichte werden innerhalb von drei Monaten nach Ende des Geschäftsjahres zur externen Prüfung vorgelegt.	Die Prüfung des Rechnungshofs erfolgt schon parallel zur Erstellung des Jahresabschlusses und endet im Testat.
29.3	Rechnungslegungsstandards	B	Die auf alle Finanzberichte angewandten Rechnungslegungsstandards entsprechen den rechtlichen Rahmenbedingungen des Landes. Die meisten internationalen Standards (mind. 75 %) wurden in die nationalen Standards aufgenommen. Unterschiede zwischen internationalen und nationalen Standards werden offengelegt und eventuelle Lücken erklärt. Die Standards für die Erstellung von Jahresfinanzberichten werden offengelegt.	Die Rechnungslegungsstandards entsprechen den gesetzlichen Grundlagen des HGB und dessen Konkretisierungen in Form der Standards staatlicher Doppik. Das Vorgehen wird im Anhang zum Geschäftsbericht entsprechend und ergänzend anlassbezogen erläutert. Es erfolgt bewusst keine Orientierung an IPSAS oder anderen Standards aus dem angloamerikanischen Raum.

3 Perspektive: Budgetierung weiterentwickeln

Nach der Strategischen Neuausrichtung erreicht das Hamburger Haushaltswesen einen guten bis sehr guten Entwicklungsstand bezüglich der Oberziele „Sicherstellung der Generationengerechtigkeit“ und mit kleineren Einschränkungen „Transparenz und rechtmäßige Darstellung von Informationen“. Die PEFA-Bewertungen sind durch durchweg gute bis sehr gute Bewertungen¹⁰⁸ entlang der Säulen „Verlässlichkeit des Haushalts“; „Transparenz der öffentlichen Finanzen“, „Verwaltung von Vermögenswerten und Verbindlichkeiten“, „Regelbasierte Finanzstrategie und Haushaltsplanung“ sowie „Vorhersagbarkeit und Kontrolle des Haushaltsvollzugs“ geprägt. Verbesserungspotenziale bestehen allerdings bei den folgenden Themen:

- » Geschwindigkeit des Berichtswesens
- » Gesamtstädtische und wirkungsorientierte Steuerung
- » Stärkung der dezentralen Ressourcenverantwortung
- » Gewinnung und Integration von steuerungsrelevanten Informationen

Zudem ergaben sich aus der Erhebung der für den Erfahrungsbericht relevanten Fragestellungen unter den am Haushaltsprozess Beteiligten der Behörden und Ämter fünf Vertiefungsthemen. Diesen können Verbesserungspotenziale aus den Bereichen des PEFA-Rahmens zugeordnet werden. Die Ergebnisse des PEFA-Bewertungsrahmens unterstützen somit die entsprechende Themenauswahl. Die folgenden fünf Handlungsfelder haben sich ergeben:

1. Verbesserung der strategischen Haushaltssteuerung durch Einführung eines gesamtstädtischen Zielsystems und Einrichtung eines Management-Informationssystems.
2. Stärkung der Wirkungsorientierung durch Weiterentwicklung von Zielen mit hoher Steuerungsrelevanz zu Wirkungszielen mit enger Verknüpfung von Fach- und der Ressourcenkennzahlen.
3. Ausweitung der dezentralen Fach- und Ressourcenverantwortung durch Etablierung einer durchgehenden Budgetierung.
4. Beschleunigung des Berichtswesens durch Automatisierung und gleichzeitiger Bereitstellung interaktiver Berichtsformate.
5. Verbesserung der Transparenz zum Investitionsgeschehen durch Weiterentwicklung der maßnahmenbezogenen Investitionsplanung und -steuerung.

Die Gesamtheit aller doppischen Prozesse, Aktivitäten und Regelungen im Zusammenhang mit der Aufstellung, Genehmigung und Bewirtschaftung einschließlich der unterjährigen Überwachung und dem Abschluss werden allgemein als Budgetierung verstanden.¹⁰⁹

108 Überdies lässt sich die FHH im OECD-Vergleich der kleineren Gruppen an Staaten zuordnen, die sowohl eine doppische Rechnungslegung als auch eine doppische Haushaltsplanung aufweisen. Durch die Einbeziehung von Leistungsinformationen in die Haushaltsplanung kann das Hamburger Haushaltswesen als zudem „Performance-Informed Approach“ charakterisiert werden, was eine höhere Entwicklungsstufe gegenüber einem „Presentational Approach“ darstellt.

109 KGSt (2017), S. 10.

Als wesentlichen Erfolgsfaktor zur Verbesserung der Budgetierung nennt die KGSt die Zusammenführung verschiedener Planungs-, Steuerungs- und Kontrollinstrumente zu einem für Steuerungszwecke effektiv nutzbaren Gesamtsystem.¹¹⁰ Dies erfordert vor allem die Verknüpfung von politischen Vorgaben und strategischen Zielen mit der operativen Planung und Steuerung, die Koppelung von Budgets mit Zielen, Kennzahlen und Anreizsystemen, die Berücksichtigung von Chancen und Risiken im Budgetierungsprozess und den Aufbau eines leistungsfähigen und adressatengerechten Berichtswesens. Die langfristige strategische Ausrichtung, der kommunale Produkthaushalt sowie unterjährige Ziele, Kennzahlen und Berichte müssten aufeinander abstimmt sein.

Hieraus ergibt sich ein Budgetierungsgesamtprozess, wie er in der folgenden Abbildung dargestellt ist.



Abbildung 13 – Budgetierung als Gesamtprozess (in Anlehnung an KGSt)

Der Begriff Budgetierung wird in der LHO der FHH nicht verwendet. Er ist jedoch in § 6a Absatz 1 des Gesetzes über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (HGrG) verankert. Hier steht unter der Überschrift „Budgetierung“:

(1) Die Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen können im Rahmen eines Systems der dezentralen Verantwortung einer Organisationseinheit veranschlagt werden. Dabei wird die Finanzverantwortung auf der Grundlage der Haushaltsermächtigung auf die Organisationseinheiten übertragen, die die Fach- und Sachverantwortung haben. Voraussetzung sind geeignete Informations- und Steuerungsinstrumente, mit denen insbesondere sichergestellt wird, dass das jeweils verfügbare Ausgabevolumen nicht überschritten wird. Art und Umfang der zu erbringenden Leistungen sind durch Gesetz oder den Haushaltsplan festzulegen.

(2) In den Fällen des Absatzes 1 sollen durch Gesetz oder Haushaltsplan für die jeweilige Organisationseinheit Regelungen zur Zweckbindung, Übertragbarkeit und Deckungsfähigkeit getroffen werden.¹¹¹

Die Formulierung stellt somit die dezentrale Fach- und Ressourcenverantwortung ins Zentrum, wie sie auch im § 9 Absatz 2 der Hamburger LHO verankert ist. Die hier skizzierte Budgetierung als Gesamtprozess kann somit als konsequente Weiterentwicklung der Hamburger Haushaltsreformen verstanden werden.

¹¹⁰ ebenda, S. 21.

¹¹¹ Haushaltsgrundsätzegesetz – HGrG, Zuletzt geändert durch Art. 10 G v. 14.8.2017 | 3122.

Ein sich hieraus ergebendes mögliches neues Zusammenwirken zwischen Organisationseinheiten, Inhalten, Zielen, Steuerungs- und Gliederungsebenen sowie Berichtszyklen ist in der nachfolgenden Abbildung dargestellt.



Abbildung 14 – Haushalts-, Organisations-, Steuerungs- und Berichtslogik

Die gesamtstädtischen Ziele werden dabei auf der Senatsebene verankert. Sie beschreiben den gesamtstädtisch gewünschten Impact und werden mit dem Eckwertebeschluss für die Haushaltsaufstellung verankert. Auf der Ebene der Behörden bilden die in den Einzelplänen abgebildeten Fachprogramme die strategische Steuerungsebene. Die operative Steuerungsebene bildet die Amtsebene und die ihr zugeordnete Produktgruppe. Hier werden aufgabenspezifische Leistungs- und ggf. Wirkungsziele formuliert. Das Tagesgeschäft findet schließlich in den jeweiligen organisatorischen Untergliederungen auf der Einzelprodukt- und Maßnahmenebene statt. Hier werden Einzelprozesse, aber auch Projekte gesteuert.

Insgesamt nimmt dabei von oben nach unten die Breite der formulierten Ziele und Entscheidungen, also der Umfang und die Anzahl der betroffenen Aufgaben ab, die Tiefe, bzw. der Grad der Detaillierung und Konkretisierung nimmt zu.

Eine verstärkte Orientierung an den wirkungsorientierten Zielen der SDG wird bereits vom Senat verfolgt. Verschiedene Ansätze der Steuerungsunterstützung, wie die Einführung eines Management-Information-Systems, sind in Planung.

4 Entwicklungspotenziale

Die Entwicklungspotenziale sind dabei mit wenigen Ausnahmen dadurch charakterisiert, dass sie nicht im Widerspruch zur bestehenden LHO stehen und lediglich eine behutsame Weiterentwicklung entlang des Gesamtprozesses der Budgetierung nahelegen. Verschiedene beobachtete Schwierigkeiten im Umgang mit der Hamburger Haushaltssystematik beruhen oftmals darauf, dass Regelungen noch nicht konsequent oder uneinheitlich umgesetzt wurden. Daher beschreiben viele hier dargestellte Entwicklungspotenziale sowohl punktuelle mögliche Anpassungen der LHO als auch eine verbesserte Umsetzungspraxis.

Für eine bessere Einordnung der folgenden Abschnitte werden zu jedem Abschnitt zunächst die einschlägigen Regelungen der LHO aufgeführt, auf die sich die anschließenden Ausführungen beziehen.

4.1 Strategische Steuerung

§ 16 Absatz 1 LHO: Art und Umfang der zu erbringenden Leistungen (Leistungszweck) sind für jede Produktgruppe im Haushaltsplan verbindlich festzulegen. Der Leistungszweck bildet die Grundlage für die Ermächtigungen nach § 5, Kosten zu verursachen und insoweit Verpflichtungen einzugehen. Er wird in Form der zugeordneten Produkte, der Ziele, Kennzahlen und Kennzahlenwerte dargestellt. Große Projekte sind hinsichtlich ihres Inhalts sowie ihrer Zielsetzung und Dauer darzustellen.

§ 17 Absatz 1 LHO: Für dasselbe Ziel dürfen weder Kosten noch entsprechende Verpflichtungsermächtigungen für verschiedene Produktgruppen veranschlagt werden. Für dasselbe Ziel dürfen weder Auszahlungen für Investitionen und Darlehen noch entsprechende Verpflichtungsermächtigungen für verschiedene Aufgabenbereiche veranschlagt werden.

§ 3 Absatz 4 LHO: Für die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans sind Informations- und Steuerungsinstrumente einzusetzen, die ein Fach- und Finanzcontrolling ermöglichen.

Die Verbesserung der Steuerungsmöglichkeiten durch zusätzliche Informationen im Haushalt war ein zentrales Anliegen des SNHG. So heißt es im interfraktionellen Antrag zum SNHG: „Parlament und Senat erhalten dadurch mehr Transparenz über die finanzielle Lage, die Grundlage für eine bessere Planung und Steuerung ist und zugleich die Chance für eine generationengerechtere Politik eröffnet.“¹¹²

Die verbesserte Steuerungsmöglichkeit ergibt sich dabei nicht nur aus der verbesserten Transparenz über die finanzielle Lage, sondern durch die Regelung des § 16 LHO vor allem über eine bessere Transparenz in Bezug auf die Leistungserbringung der FHH, die sich in der Abbildung von Leistungszielen und Kennzahlen widerspiegelt.

Dieser zusätzliche Aspekt schlägt sich in der positiven „B+“-Bewertung im PEFA-Indikator PI-8 „Leistungsinformationen für die Servicebereitstellung“ nieder. Allerdings wurde hier einschränkend festgestellt, dass zwar eine Darstellung, aber keine systematische Bewertung dieser Informationen erfolgt.

¹¹² Vgl. Drucksache 20/10265 vom 10.12.2013.

4.1.1 Zielsystem

Defizite bei der Nutzung der Leistungsinformationen wurden auch im Zielkriterium „Steuerung und Ziele“ deutlich, bei dem die FHH nur einen Wert von D+ erreicht – unter anderem aufgrund einer Wirkungsorientierung, die nur in Ansätzen existiert (vgl. nachfolgenden Abschnitt), und dem Fehlen eines übergreifenden Zielsystems, auf das die einzelnen Leistungsziele bezogen werden können. Ein solches übergreifende Zielsystem ist bislang in der LHO nicht verankert, da nach § 16 Absatz 1 alleine den Produktgruppen Ziele, Kennzahlen und Kennzahlenwerte zugeordnet werden können.

Ein gesamtstädtisches Zielsystem kann eine produkt- bzw. aufgabenübergreifende Steuerung erheblich erleichtern. Zwar bildet das jeweils aktuell gültige Regierungsprogramm der FHH bereits einen Orientierungsrahmen für die Ausrichtung der Fachbehörden. Über ein gesamtstädtisches Zielsystem könnten die unterschiedlichen Zielstellungen der Produktgruppen miteinander in Beziehung gesetzt werden. So wird ein mögliches „Silo-denken“ aufgebrochen und Synergien zwischen den Aufgabenbereichen können besser identifiziert werden. Auch lassen sich übergreifende Priorisierungen einfacher vornehmen. Dezentrale Entscheidungsträger erhalten eine wichtige Orientierungsmöglichkeit, nach der sie sich in ihrer dezentralen Fach- und Ressourcenverantwortung ausrichten können und die in dieser Hinsicht gesetzliche Regelungen und Regierungsprogramme ergänzt.

Auch in einem mit der Finanzbehörde im Vorfeld der Evaluierung des SNHG von der Kooperation Öffentliches Finanzwesen (KOOP OEFW) gemeinsam mit der KGSt durchgeführten Workshops zur Bestimmung des Reifegrades des Hamburger Finanzwesens werden lediglich Reifegrad 2 („Die formalisierte Steuerung auf Basis von Produkten“) vollständig und Reifegrad 3 („Die integrierte produktorientierte Steuerung“) von insgesamt 5 („Die integrierte Steuerung in horizontal und vertikal vernetzten Verwaltungen“) möglichen Reifegraden erreicht.

Zum Erreichen von Reifegrad 4 („Die wirkungsorientierte Steuerung entlang kommunalpolitischer Handlungsfelder“) fehlt laut KOOP OEFW unter anderem „eine Gesamtstrategie und Fachstrategie als Grundlage für den Eckwertebeschluss zu Beginn der Haushaltsplanung unter Berücksichtigung von Wirkungen in Hinblick auf Produkte, Leistungen sowie Ressourcenbedarfe“¹¹³. Zudem wird auf die mangelnde Datenintegration von Fachverfahren und damit die mangelnde Verknüpfung von Fach- und Ressourceninformationen ebenso wie auf die mangelnde Nutzung von Leistungsvergleichen im Hinblick auf die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit hingewiesen.

Im internationalen Vergleich lässt sich das Hamburger Haushaltswesen insgesamt als System mit einem „Performance-Informed Approach“ und noch nicht mit einem „Managerial Performance Approach“ einordnen, womit Hamburg im OECD-Vergleich in einem guten Mittelfeld bezüglich des Entwicklungsstands des Haushaltswesens liegt.

Diese Befunde weisen insgesamt auf große Entwicklungspotenziale sowohl bei der Haushaltsplanung und Steuerung als auch bei der verwaltungsinternen Steuerung im Rahmen des Haushaltsvollzugs hin – insofern bei der strategischen als auch der operativen Steuerung. Die Potenziale bestehen im Wesentlichen in der Stärkung der Wirkungsorientierung, der Einbettung der produktgruppenspezifischen Ziele in eine gesamtstädtische Strategie und in einer Verbesserung der Verknüpfung von Ressourcen- und Leistungsinformationen.

¹¹³ KOOP OEFW: Reifegrad des Finanzwesens der FHH, Ergebniszusammenfassung und Dokumentation des Strategietreffens vom 20.02.2020

Dabei orientiert sich eine gesamtstädtische Strategie in der Regel an den beabsichtigten Gesamtwirkungen des Verwaltungshandelns und ist somit wesentlicher Baustein einer wirkungsorientierten Haushaltssteuerung. Würden diese Entwicklungspotenziale ausgeschöpft, könnte das Hamburger Haushaltswesen als ein System mit einem „Managerial Performance Approach“ eingestuft werden und würde damit zu den fortschrittlicheren Ländern in Fragen der Haushaltssteuerung aufschließen.

4.1.2 Verknüpfung von Fach- und Ressourceninformationen

Die bessere Verknüpfung von Fach- und Ressourceninformationen ist wesentliche Voraussetzung zur Verbesserung der Steuerung. Nur die Fachinformationen können Auskunft über den Grad der Zielerreichung geben und nur wenn eine Vorstellung davon besteht, welchen Ressourcenaufwand die jeweilige Zielerreichung bedeutet, kann diese in der Haushaltsplanung gezielt budgetiert werden. Dadurch kommt der Qualität der zugrundeliegenden Informationssysteme eine besondere Bedeutung zu.

Einer vollständigen Integration stehen neben lösbaren technischen Hürden insbesondere Bedenken gegenüber einem nicht sachgerechten Umgang mit den Fachinformationen entgegen. Informationen aus Fachverfahren bedürfen in der Regel einer gewissen Kompetenz im Umgang und in der Interpretation. Diese bezieht sich zum einen auf das Verständnis für den Informationskontext, zum anderen aber auch auf die Kompetenz zur Einschätzung der Datenqualität.

Sind die Kontexte besonders komplex und die Qualität niedrig, können auch nur in sehr begrenztem Umfang steuerungsrelevante Informationen gewonnen werden und es ist sehr leicht, falsche Schlussfolgerungen zu ziehen. Aus diesem Grund bestehen Fachressorts und Einzelbehörden in der Regel auf einer weitgehenden Hoheit über ihre jeweiligen Daten. So soll verhindert werden, dass falsche Schlussfolgerungen aus den Informationen gezogen werden und daraus fehlerhafte Entscheidungen durch eine zentrale(re) Entscheidungsebene entstehen.

Zusätzlich sind auch der inhaltlichen Verknüpfung von Fach- und Ressourceninformationen Grenzen gesetzt. So wird es nur in den wenigsten Fällen gelingen, konkrete Wirkungen exakt mit Ressourcenbedarfen zu hinterlegen, da Ursache-Wirkungs-Beziehungen nicht eindeutig sind und Ressourcenverbrauchsinformationen oftmals nicht vollständig bestimmt werden können. Damit bleibt auch ein durchgängiges Controlling des wirkungsbezogenen Ressourceneinsatzes ein eher theoretisches Fernziel und es wird weiterhin in großem Umfang die Notwendigkeit bestehen, Budgets für bestimmte Ziele aus der fachlichen Kompetenz der zuständigen Organisationseinheiten heraus abzuschätzen.

Umgekehrt schafft aber erst die größere Transparenz überhaupt die Voraussetzung, dass die Kompetenz im Umgang mit den entsprechenden Informationen durch Anspruchsgruppen außerhalb der Fachbehörden erworben werden kann und dass dadurch ein besseres gegenseitiges Verständnis gefördert wird. Gleichzeitig erfordert es die Transparenz, in qualitativ hochwertige Informationen und Informationssysteme zu investieren, und liefert einen Ausgangspunkt, um ein wirkungsbezogenes Ressourcencontrolling und das operative Controlling auf Fachebene kontinuierlich zu verbessern.

Beides fördert nicht nur eine zentrale, sondern auch und vor allem die dezentrale Steuerungsfähigkeit. Sie ist mithin also Voraussetzung für eine weitere Stärkung der dezentralen Fach- und Ressourcenverantwortung: Erst anhand von transparenten Informationen zur fachlichen Zielerreichung und zu verlässlichen Controlling-Möglichkeiten

des entsprechenden Ressourcenverbrauchs können sich Haushaltsverhandlungen stärker auf die Frage konzentrieren, was erreicht werden soll, während die ausführenden Einheiten dann eine größere Eigenverantwortung über das wie der Zielerreichung bzw. den optimalen Mitteleinsatz erhalten können (vgl. auch Abschnitt 4.3). Beides ist über den Aushandlungsprozess der Haushaltsaufstellung miteinander zu verknüpfen.

4.1.3 Ansätze zur Weiterentwicklung

Zur Stärkung einer gesamtstädtischen Perspektive sollte eine Verpflichtung in der LHO aufgenommen werden, dass strategische, gesamtstädtische Ziele für den Gesamthaushalt zu bilden sind und Strategien bzw. Teilziele sowie entsprechende Kennzahlen für die einzelnen Organisationseinheiten bzw. Einzelpläne abzuleiten sind. Die §§ 16 Absatz 1 könnten entsprechend angepasst werden. Ein gesamtstädtisches Zielsystem würde die Gesamtstrategie mit dem Haushaltsplan verknüpfen und die Fachstrategien über die Einzelpläne an der Gesamtstrategie ausrichten.¹¹⁴

Ein erster Schritt in diese Richtung ist bereits mit dem „Gesetz zur Weiterentwicklung des digitalen Finanzmanagements“ durch den Senat auf den Weg gebracht worden. Im Rahmen dieses Gesetzes soll § 1 LHO ergänzt werden um die Aussage, dass bei Haushaltsaufstellung und Ausführung den Erfordernissen der „Grundsätze der Wirkungsorientierung insbesondere unter Berücksichtigung des Ziels der tatsächlichen Gleichstellung der Geschlechter sowie des Prinzips der ökologischen, ökonomischen und sozialen Nachhaltigkeit“ Rechnung getragen werden soll. Dieser Verweis auf allgemeine übergreifende Ziele wäre durch ein konkretes gesamtstädtisches Zielsystem zu ergänzen.

Ein solches Zielsystem schafft eine größere Transparenz über die Zusammenhänge im städtischen Verwaltungshandeln und verbessert somit sowohl die Steuerung im Zusammenhang mit der Haushaltsplanung und Kontrolle als auch die senatsinterne Steuerung im Haushaltsvollzug. Es ersetzt damit nicht die bisherigen Produktgruppenziele und -kennzahlen, sondern bildet lediglich eine neue Bezugs- und Strukturierungsebene, die in der Zielformulierung jeder einzelnen Produktgruppe adressiert werden muss. Im Haushaltsplan und in der Haushaltsrechnung kann diese Ebene durch einen eigenen, den Einzelplänen vorgelagerten Berichtsteil (Beispielsweise im Finanzbericht) abgebildet werden.

Die Verbindung zu den Zielen der Produktgruppen erfolgt über Ziele der Einzelpläne. Hier formulieren die einzelnen Fachbehörden und Bezirksämter Teil- bzw. Fachstrategien für ihren Verantwortungsbereich, die sich auf die gesamtstädtischen Ziele beziehen und die wiederum eine Orientierung für die Produktgruppenziele geben.

Die Steuerungswirkung der gesamtstädtischen Strategie wird darüber hinaus zusätzlich gestärkt, wenn sie mit eigenen gesamtstädtischen Kennzahlen hinterlegt ist, die ebenfalls Teil des Haushaltsplans werden. Auch diese können dann auf Einzelpläne und Produktgruppen heruntergebrochen werden und ergänzen (teilweise auch ersetzen) die dortigen Fachkennzahlen bzw. werden in Beziehung zu diesen gesetzt.

114 Vgl. KGSt (2015), S. 23.

Eine gute Orientierung können dabei die international etablierten 17 UN-Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals – SDG) in Verbindung mit den Berichterstattungsstandards der Global Reporting Initiative (GRI) bieten.^{115/116}

Eine zentrale Anforderung an ein erfolgreiches Zielsystem ist dabei jedoch, dass es zu keiner erheblichen Komplexitätserhöhung führt und dass die Ressortzuständigkeit gewahrt bleibt. Gesamtstädtische Ziele sollten Prioritäten und Leitplanken, im Sinne von strategischen Handlungsfeldern deutlich machen und dabei wesentliche Zielkonflikte adressieren, aber keinesfalls den Anspruch erheben, Politik- und Verwaltungsziele vollständig abzubilden. Nur ein einfaches, überschaubares Zielsystem gibt den dezentralen Verwaltungseinheiten Orientierung und verbessert Steuerungsmöglichkeiten.

Als Teil des Haushaltskreislaufes wird das Zielsystem nach einer initialen Aufstellung Teil von Haushaltsplanung, Vollzug, Berichterstattung und Abrechnung. Für jeden Haushaltsplan werden auf allen Planungsebenen Ziele angepasst, abgeleitet und verhandelt. Verbindliche und im Haushaltsplan dokumentierte Zielwerte für Kennzahlen spielen hingegen weiterhin nur auf Produktgruppenebene eine Rolle. Auf den höheren Ebenen werden Kennzahlenergebnisse nur berichtet. Die Ressourcenplanung wird mit diesen Zielvorgaben in Einklang gebracht. Beides ist maßgeblich für den Vollzug und die Rechnungslegung und die entsprechende Berichterstattung.

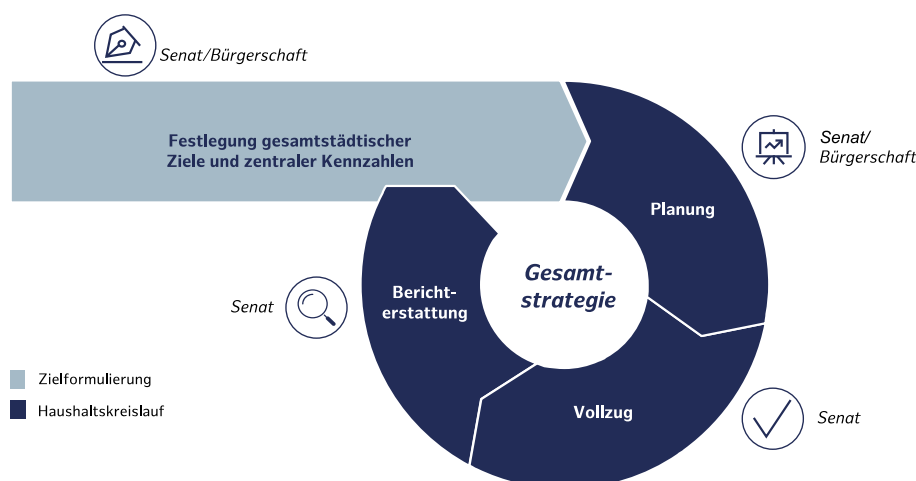


Abbildung 15 – Gesamtstädtisches Zielsystem im Haushaltskreislauf

Die Datenintegration und ihre Aufbereitung können über ein Management-Informationssystem (MIS) erfolgen. Hier werden steuerungsrelevante Finanzinformationen und Informationen aus Fachverfahren integriert und für die unterschiedlichen Entscheidungsinstanzen übersichtlich dargestellt. Das Haushaltsberichtsweisen kann dann im Wege des Management-Information-Systems erfolgen. Ein solches System ist bereits seit längerem Teil der Hamburger Reformüberlegungen. Im Rahmen des Modernisie-

115 Vgl. UN SDGs und GRI.

116 Natürlich können und müssen solche Kennzahlen auch kontinuierlich weiterentwickelt, verbessert und ergänzt oder konsolidiert werden, insbesondere dann, wenn neue gesamtstädtische Ziele formuliert werden, die sich in keiner der bis dahin vorhandenen Kennzahlen widerspiegeln. Wichtig ist, dass die gesamtstädtischen Kennzahlen als lernendes System angelegt werden, das sich in den Diskussionen von Senat und Bürgerschaft dynamisch entwickelt und nicht den Anspruch hat, zu jedem Zeitpunkt exakt und vollständig das Hamburger Verwaltungsgeschehen abzubilden. Dabei ist auch wichtig, dass eine Konzentration auf eine handhabbare Menge von gesamtstädtischen Kennzahlen stattfindet, damit diese Steuerungsrelevanz entfalten können.

rungsprojekts der Haushaltsverfahren ERP 4.0 wird aktuell in der Hamburger Senatsverwaltung an seiner Umsetzung gearbeitet.

4.2 Wirkungsorientierung

§ 1 LHO, Sätze 2 und 3 (in der geänderten Fassung bei Umsetzung des geplanten Gesetzes zur Weiterentwicklung des digitalen Finanzmanagements): Der Haushaltsplan ist Grundlage für die Haushalts- und Wirtschaftsführung. Bei seiner Aufstellung und Ausführung ist den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts und den Grundsätzen der Wirkungsorientierung insbesondere unter Berücksichtigung des Ziels der tatsächlichen Gleichstellung der Geschlechter sowie des Prinzips der ökologischen, ökonomischen und sozialen Nachhaltigkeit Rechnung zu tragen.

§ 5 Absatz 1 LHO: Der Haushaltsplan ermächtigt die Verwaltung, für bestimmte Leistungszwecke Kosten zu verursachen [...].

§ 16 Absatz 1 LHO: Art und Umfang der zu erbringenden Leistungen (Leistungszweck) sind für jede Produktgruppe im Haushaltsplan verbindlich festzulegen. Der Leistungszweck bildet die Grundlage für die Ermächtigungen nach § 5, Kosten zu verursachen und insoweit Verpflichtungen einzugehen. Er wird in Form der zugeordneten Produkte, der Ziele, Kennzahlen und Kennzahlenwerte dargestellt. Große Projekte sind hinsichtlich ihres Inhalts sowie ihrer Zielsetzung und Dauer darzustellen.

Bereits mit der geplanten Änderung des § 1 LHO im Zuge des Gesetzes zur Weiterentwicklung des digitalen Finanzmanagements strebt die FHH eine Ausrichtung des Haushalts in Richtung Wirkungsorientierung an. Dabei wurde mit dem SNHG zunächst eine Leistungsorientierung etabliert und in den §§ 5 und 16 LHO verankert.

Die geplante Weiterentwicklung des Haushalts der FHH legt die genauere Untersuchung der Wirkungsorientierung im Unterschied zu einer reinen Leistungsorientierung nahe.

4.2.1 Wirkungsziele

Im Wirkungszusammenhang wird zwischen Output und Outcome und häufig auch Impact unterschieden. Während Output die unmittelbaren Ergebnisse des Verwaltungshandelns bezeichnet, beschreibt Outcome die mit den Ergebnissen des Verwaltungshandelns erzielte Wirkung. Impact wiederum beschreibt diese Wirkung in einem langfristigen und gesamtgesellschaftlichen Kontext.



Abbildung 16 – Wirkungstheorie zwischen strategischen Zielen und Ressourcen¹¹⁷

Während die Ergebnisse in der Regel noch leicht erfassbar sind, ist die Wirkung vielfach von externen Einflussfaktoren abhängig und schwierig oder nur mit Zeitverzögerung messbar.

¹¹⁷ Frei nach Bertelsmann Stiftung, 2018, S. 53.

Die Messung des Outcome erfolgt vielfach durch Indikatoren¹¹⁸ (vgl. Leitfaden für Produktdefinition und -beschreibung, Anhang 1, Produktlexikon¹¹⁹).

Das Potenzial von Outcome-Zielen ist somit, dass sie die kritische Bewertung von Maßnahmen erlauben, und zwar über die Bewertung hinaus, ob eine Maßnahme beispielsweise von Nutzern wahrgenommen wurde. Vielmehr ermöglichen sie ein Controlling des Wirkungsbeitrages einer Maßnahme und liefern damit steuerungsrelevante Feedback-Informationen. Auf ihrer Basis können neue und passgenauere Maßnahmen gefunden bzw. bereits laufende Maßnahmen verbessert werden.

Die Organisation lernt somit durch ihr Handeln, welche Maßnahmen die gewünschte Wirkung entfalten, und kann hier kontinuierlich nachjustieren. Entscheidend hierfür ist die „Zieltiefe“, das heißt, wie konkret werden Wirkungsziele beschrieben. Dabei ist zu beachten, dass in der Planung „rückwärts“, das heißt ausgehend vom strategischen Ziel, geplant wird.

Die nachstehende Wirkungstreppe stellt die Zielgruppen in den Mittelpunkt:¹²⁰

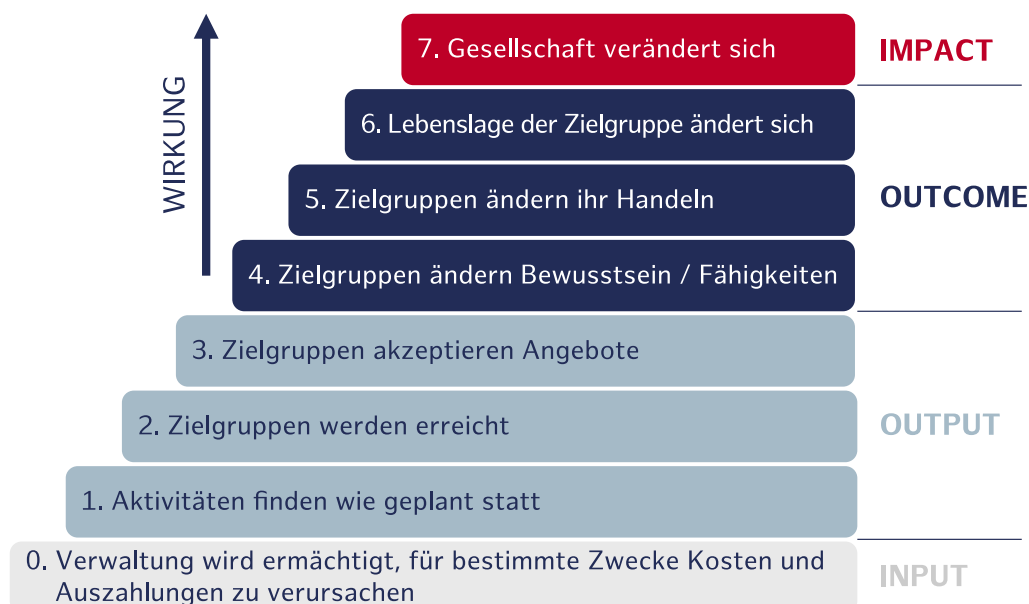


Abbildung 17 –Wirkungstreppe in Anlehnung an PHINEO

Während das Erreichen von Zielgruppen und das Wahrnehmen von Angeboten durch Zielgruppen noch die Output-Ebene beschreibt, wird eine herbeigeführte Bewusstseinsänderung und Fähigkeitsänderung als erste Stufe des Outcomes bzw. der Wirkung beschrieben. Weitere Stufen werden erreicht, wenn Bewusstsein und Fähigkeiten auch zu Verhaltensänderungen oder sogar zur Veränderung der Lebenslage bei den Zielgruppen führen.

118 Eine Impact-Messung weist demgegenüber eine noch deutlich größere Komplexität auf. Dadurch ist sie in der Regel deutlich weniger geeignet für eine Verwendung im Rahmen von Steuerungskreisläufen als Messungen auf Output- oder Outcome-Ebene, da sie in deutlich geringerem Maße in der Lage ist, zeitnahes und kausal zuzuordnendes Feedback auf das Verwaltungshandeln zu geben.

119 Produktdefinition und Produktbeschreibungen in der Hamburger Verwaltung.

120 Vgl. PHINEO (2018), S. 5.

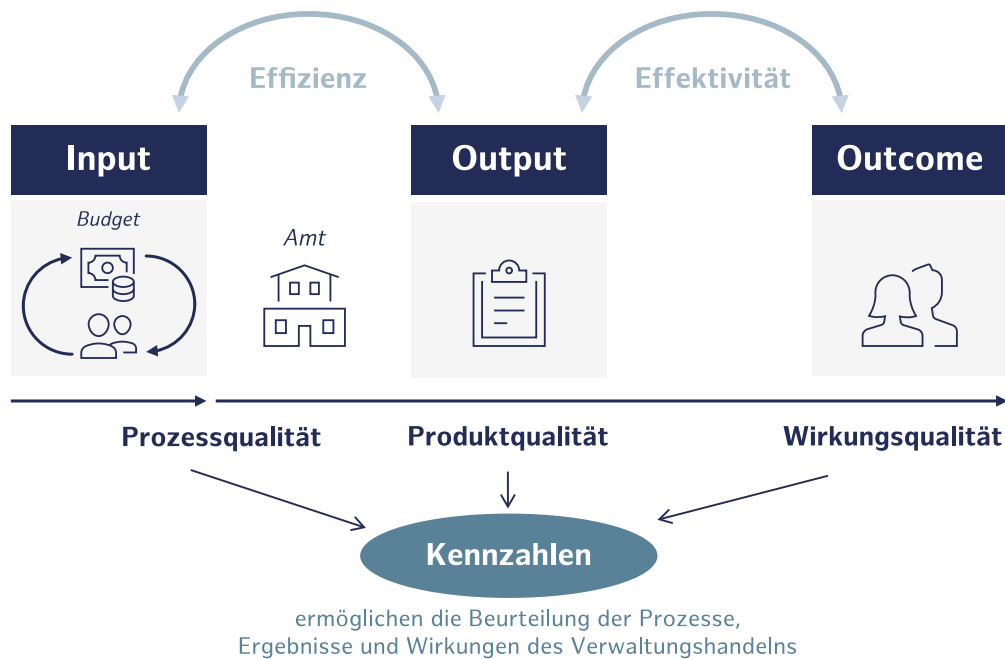


Abbildung 18 – Steigerung von Effizienz und Effektivität durch Wirkungstheorien¹²¹

Input, Output und Outcome können in ein Verhältnis zueinander gebracht werden. Während das Verhältnis zwischen Input und Output die Effizienz darstellt, bildet das Verhältnis zwischen Output und Outcome die Effektivität einer Maßnahme ab. Fehlt die Formulierung von Outcome-Zielen, ist eine Abschätzung der Effektivität nicht oder nur schwer möglich.

Die Formulierung von Wirkungszielen stellt somit ein wichtiges Instrument dar, um Klarheit zu schaffen, was mit Verwaltungshandeln bewirkt werden soll, und liefert eine Basis zur Bewertung der Effektivität von Maßnahmen. Wirkungsziele können dabei produkt- oder sogar ressortübergreifend formuliert werden und damit eine gesamtstädtische Perspektive beschreiben. Aber auch für Teilpläne und einzelne Leistungen kann es sinnvoll sein, Wirkungsziele zu formulieren.

Die Operationalisierung von Wirkungszielen im Sinne einer möglichst vollständigen Messung von Outcome-Indikatoren auf Basis von Wirktheorien hat jedoch Grenzen. Eine Grenze ist die im Vergleich zur Output-Messung höhere Komplexität einer Outcome-Messung. Die Entwicklung entsprechender Kennzahlen und ihre Messung sind aufwendig und erfordern in der Regel selbst einen längeren Entwicklungs- und Lernprozess. Dieser Weg sollte daher gezielt und schrittweise zunächst dort eingeführt werden, wo sich der Einsatz besonders „lohnt“, in der Regel also dort, wo es sich um prioritäre Zielstellungen mit hohem Ressourcenaufwand handelt.

Die Entwicklung eines geschlossenen, auf Wirkungen basierenden Steuerungssystems, welches das städtischen Produktportfolio und die damit verbundenen Zielstellungen vollständig abbildet, scheitert an seiner Komplexität.

In der LHO kommt in der bisherigen Fassung der Begriff Wirkungsziel oder Wirkungsorientierung nicht vor. Sie stellt hingegen in den §§ 5 und 16 den Leistungszweck ins Zentrum. Auch wenn der Begriff Leistungszweck grundsätzlich offen für eine

¹²¹ Produktdefinition und Produktbeschreibungen in der Hamburger Verwaltung, Seite 12, vgl. auch 3-E-Modell www.haushaltssteuerung.de/lexikon-drei-3-e-modell.html

wirkungsorientierte Interpretation wäre, befinden sich in der Haushaltspraxis ganz überwiegend nur Output-orientierte Beschreibungen des Leistungszwecks und entsprechende Kennzahlen.

Aktuell fehlt es folglich an der Verbindung zwischen Leistungszweck bzw. dem Output und dem Outcome und daher an einer Informationsgrundlage zur Effektivität von Maßnahmen. Dies führt zu einer mangelnden Zielqualität und fehlender Steuerungswirkung. So lässt sich beispielsweise nicht wissen, ob für bestimmte gesellschaftliche Ziele eventuell zu wenige Ressourcen bereitgestellt wurden.

Die derzeit im Haushaltsplan zur Verfügung stehenden Informationen aus den Leistungszielen und ihre Kennzahlen eignen sich aufgrund der aufgeführten Herausforderungen nur bedingt für die Steuerung. Für diese wäre es nötig, zu erfahren, wie viel eine Maßnahme zu einem Ziel beigetragen hat und wie gut sich der Zielerreichungsbeitrag über verschiedenen Maßnahmen hinweg im Zeitverlauf darstellt.

4.2.2 Wirkungsorientierte Steuerung

Kern eines wirkungsorientierten Haushaltswesens ist die Verknüpfung von Ressourcen, Verwaltungsprozessen und Wirkungszielen durch eine Steuerung des Ergebnisses („Output-Steuerung“) bzw. dessen erzielter Wirkung („Outcome-Steuerung“). Das Hamburger Haushaltswesen ist durch seinen Einstieg in die Ziel- und Kennzahlenorientierung und durch die verpflichtende Definition von Leistungszwecken für eine wirkungsorientierte Steuerung prinzipiell gut aufgestellt. Allerdings erfolgt durch die Ermächtigung auf Kontenbereiche und in der Planungspraxis häufig eine Steuerung auf Basis von Mittelarten („Input-Steuerung“), bei der der Leistungszweck und die möglichen Wirkungen in den Hintergrund treten.

Die gegenwärtige Berichterstattung in Bezug auf die Zielerreichungsgrade ist erheblich durch die Qualität der Kennzahlen limitiert und spielt daher in der Haushaltspraxis (noch) keine hervorgehobene Rolle. Teilweise ist der Bezug zur tatsächlichen Leistung der jeweiligen Organisationseinheit schwer erkennbar.

Zwar werden die Ziele und Kennzahlen je Produktgruppe mit Plan- und Ist-Werten berichtet, eine Abweichungsanalyse erfolgt jedoch nur im 3. Quartalsbericht bezogen auf erhebliche Abweichungen der Ist-Kennzahlenwerte im Vergleich zum Plan. Die Diskussion erfolgt in der Regel erst im nachfolgenden Haushaltsjahr. Eine für eine Effizienzbewertung notwendige Gegenüberstellung mit den Ressourcen erfolgt nicht und Konsequenzen für zukünftige Mittelermächtigungen können in der Regel nicht gezogen werden.

Insgesamt können damit derzeit Ziele und Kennzahlen in der derzeitigen Form nur sehr eingeschränkt zur Steuerung verwendet werden, was sich in der schwachen Bewertung beim Kriterium 4.2 „Wirkungsorientierung“ im Bewertungsrahmen widerspiegelt.

Diese Einschränkung gilt für alle Steuerungsebenen: Weder nehmen Ziele und Kennzahlen eine zentrale Rolle bei der immer noch durch Input-Steuerung geprägten Haushaltsplanung und Kontrolle ein, noch gewinnen sie eine besondere Steuerungsrelevanz bei der Kaskadierung der Verantwortung über die Verwaltungsebenen hinweg im Rahmen des Haushaltsvollzugs. Die Chance, hierüber eine Stärkung der dezentralen Fach- und Ressourcenverantwortung zu erreichen, wird damit nicht erreicht.

4.2.3 Ansätze zur Weiterentwicklung

Zur Verwirklichung einer wirkungsorientierten Steuerung bedarf es einer Stärkung der Wirkungsorientierung im Haushalt und einer entsprechenden Verankerung in der LHO als Grundlage. Die oben beschriebene Änderung des § 1 LHO, im Sinne einer expliziten Aufnahme der Wirkungsorientierung und des Verweises auf Gleichstellungsziele sowie die drei Dimensionen der Nachhaltigkeit, stellt hierfür einen wichtigen Schritt dar. Eine weitergehende Verankerung von Wirkungszielen und -kennzahlen in der LHO über die bereits in § 16 bestehende Formulierung (siehe oben) hinaus könnte hilfreich sein.

Eine solche Regelung könnte dann mit einer Haushaltspraxis unterlegt werden, in der gesamtstädtische Ziele auf einer Outcome- oder sogar Impact-Ebene formuliert werden, während Produktgruppenziele weiterhin schwerpunktmäßig als Leistungs- bzw. Output-Ziele formuliert werden. Dazwischen vermitteln die ebenfalls als Wirkungsziele bzw. Outcome-Ziele formulierten Ziele auf Einzelplanebene zwischen diesen beiden Zielbereichen. Hierzu kann eine entsprechende Richtlinie formuliert werden.

Auf Ebene der Produktgruppen sollte zudem der Produktbezug klarer herausgestellt werden. Dies könnte durch einen direkten Ausweis erfolgen, welches Produkt auf die jeweils formulierten Ziele einzahlt. Dies fördert die Möglichkeit, Leistungsziele innerhalb der Verwaltung zusammen mit den entsprechenden Ressourcen auf dezentrale Einheiten weiterzureichen und stärkt somit die dezentrale Fach- und Ressourcenverantwortung.

Dabei sollte nicht das Ziel verfolgt werden, sämtliche Produkte mit Leistungs- und Wirkungskennzahlen zu hinterlegen und diese durchgängig aus den strategischen Zielen abzuleiten. Dies gilt insbesondere für interne Leistungen der Verwaltung sowie gesetzliche Grundleistungen, die nicht im Zusammenhang mit aktuellen strategischen Zielen stehen. Dennoch können auch diese sich an den strategischen Zielen ausrichten, indem beispielsweise Teilaspekte hervorgehoben werden, die bislang nicht im Fokus standen und indem Priorisierungen geändert werden.

Wirkungsorientierung ist somit ein Instrument, das die Zielerreichung für Maßnahmen und Leistungen mit Bezug zu sozialen, ökonomischen oder ökologischen Veränderungen unterstützen kann.

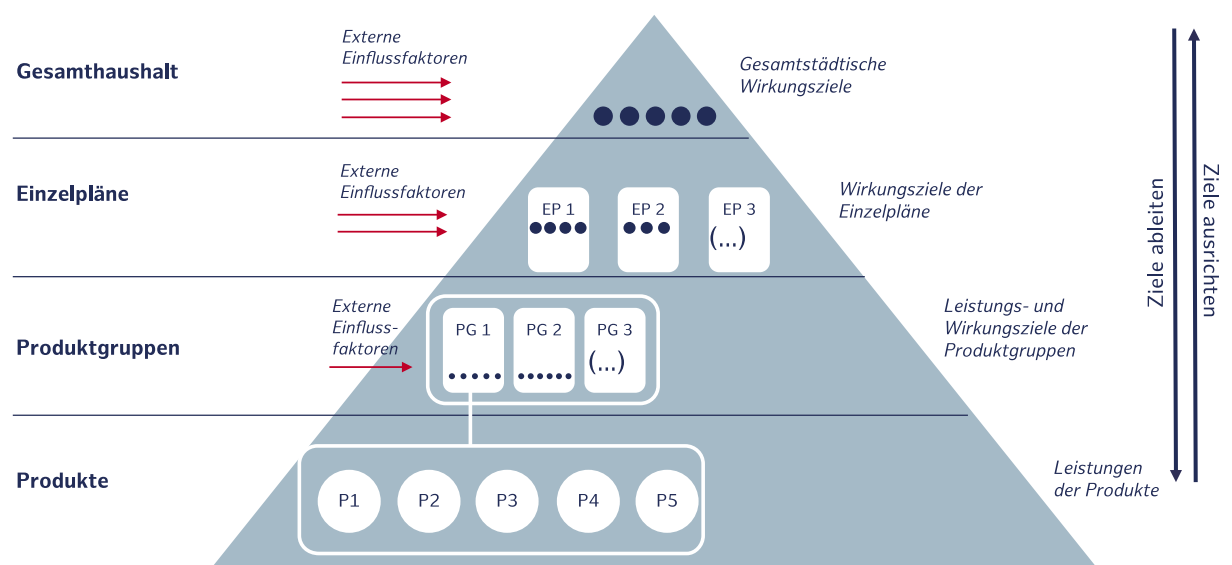


Abbildung 19 – Zielsystem im Haushalt

Für eine erfolgreiche Umsetzung von Wirkungsorientierung in der Tiefe muss dazu zunächst das Wissen innerhalb der Verwaltung geschaffen werden. In einem ersten Schritt sollte daher die Wirkungsorientierung anhand von ausgewählten Produkten bzw. Leistungen pilotiert werden. Parallel sollte das Wissen für die Wirkungsorientierung im Rahmen von systematischen Fortbildungen stärker verankert werden.

Dabei könnte ein Verfahren zur Verbesserung der Qualität der verwendeten Kennzahlen hin zu einer stärkeren Wirkungsorientierung implementiert werden.

4.3 Bildung von Budgets

§ 3 Absatz 1 LHO: Leistung oder eine Gruppe von Leistungen. [...] Produkte werden zu Produktgruppen, Produktgruppen zu Aufgabenbereichen zusammengefasst (Produktstruktur).

§ 9 Absatz 2 LHO: Die Behördenleitung bestellt, soweit sie die Aufgaben nicht selbst wahrnimmt, jeweils eine verantwortliche Person für die Erfüllung der in den Produktgruppen zusammengefassten Leistungen sowie für die Erfüllung der Investitions- und Darlehenszwecke der Aufgabenbereiche. Dieser obliegt die Fach- und Ressourcenverantwortung.

§ 14 LHO (Teilpläne, Einzelpläne, Gesamtplan):

(1) Der Haushaltsplan besteht aus den Teilplänen der Aufgabenbereiche, den Einzelplänen der einzelnen Verwaltungszweige und dem Gesamtplan.

Ebenso wie der Begriff der „Budgetierung“ wird auch das „Budget“ in der LHO der FHH nicht verwendet. Nach der aktuellen Definition der KGSt ist ein Budget ein aus mehreren Ertrags- und Aufwandsposten bestehender Finanzrahmen, der einer Organisationseinheit zur selbständigen und eigenverantwortlichen Bewirtschaftung von bestimmten Ressourcen im Haushaltsjahr übertragen wird. Innerhalb dieses Budgets erstellt die zuständige Organisationseinheit konkret benannte Produkte und Leistungen mit einem bestimmten Verbindlichkeitsgrad. Im Rahmen des Haushaltsvollzugs wird regelmäßig über die Budgetumsetzung berichtet.¹²²

Budgets können wirtschaftliches Verwaltungshandeln fördern, sofern sie den Fach- und Ressourcenverantwortlichen Steuerungsverantwortung über die Verwendung von Ressourcen geben. Diese können den Spielraum dann aus ihrer besseren Kenntnis des Gegenstands heraus und in möglicher Reaktion auf sich ändernde Rahmenbedingungen optimal nutzen. Dies gelingt umso besser, je mehr bei Planung und Kontrolle die Zielerreichung bezogen auf den Leistungszweck bzw. die Wirkung und nicht die Mittelverwendung in den Fokus rückt. Der Verbleib nicht ausgeschöpfter Mittel beim Produkt über die Periode hinaus, wie sie durch die Übertragbarkeit unter bestimmten Voraussetzungen gemäß § 20 LHO geregelt ist, schafft zudem einen Anreiz, diesen Handlungsspielraum auch tatsächlich zu nutzen.

Durch die Produktorientierung der Hamburger Haushaltsordnung ist die Fokussierung des Leistungszwecks erheblich gestärkt worden. Das Produkt stellt dabei die öffentliche Leistung dar, die gegenüber anderen Verwaltungseinheiten (interne Produkte) oder gegenüber Dritten (externe Produkte) erbracht wird. Die FHH hat sich im § 3 LHO grundsätzlich zu einer solchen Produktorientierung bekannt.

§ 14 Absatz 6 LHO stellt darüber hinaus fest, dass die Produktstruktur so einzuteilen ist, „dass eine eindeutige Zuordnung nach den Verwaltungsvorschriften über die

¹²² KGSt (2017), S. 11.

funktionale Gliederung des Produkthaushalts (Produktrahmen) sichergestellt ist“.¹²³ Damit wird der Bezug zum Integrierten Produktrahmen (IPR) hergestellt, auf den sich Bund und Länder auf Basis von §§ 10 Absatz 2 Satz 5 und 11 Absatz 3 i. V. m. § 49a HGrG geeinigt haben. Der IPR verzichtet dabei auf die Verwendung interner Produkte und erfordert eine vollständige Zurechnung aller für interne Produkte notwendigen Ressourcen auf die externen Produkte.

Insgesamt weisen damit die Ermächtigungsebenen einen hohen Aggregationsgrad auf und es werden dementsprechend viele Produkte in einem Budget zusammengefasst. Im Zusammenhang mit den recht flexiblen Möglichkeiten zur Erklärung von Deckungsfähigkeiten zur Förderung von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gemäß § 21 LHO ergibt sich das Bild einer recht weitgehenden globalen Budgetbildung.

4.3.1 Produktgruppen und Haushaltsgliederung

Bei der Übertragung der Fach- und Ressourcenverantwortung im Rahmen der Budgetierung stehen die Organisationseinheiten im Fokus, die Mittel erhalten und dafür Leistungen zu erbringen haben. Die Produktorientierung der Hamburger Haushaltssystematik fokussiert auf die Leistungen. Ähnliche oder zusammenhängende Leistungen werden zu Produktgruppen, und ähnliche bzw. zusammenhängende Produktgruppen werden zu Aufgabenbereichen zusammengefasst.

Die Frage, welche organisatorische Einheit diese Leistungen und Aufgaben wahrnimmt, ist in Hamburg derzeit zweitrangig. Als Konsequenz ergibt sich für die FHH ein sehr heterogenes Bild darüber, auf welcher Verwaltungsgliederungsebene Produktgruppen und Aufgabenbereiche verantwortet werden. Ein einzelnes Amt kann eine Produktgruppe verantworten, ein anderes mehrere Aufgabenbereiche. Aus Sicht der Budgetierung werden hier jeweils unterschiedlich komplexe Budgets geplant und ermächtigt.

Zwischen dem einzelnen Produkt und dem Einzelplan weist das Hamburger Haushaltswesen zwei weitere Gliederungsebenen mit eigenen Ergebnisplänen auf, die nicht unmittelbar eine organisatorische Verwaltungsgliederung abbilden. Folgende Beobachtungen können bezüglich dieser Ebenen gemacht werden:

- » Die Hamburger Produkt-Gliederungsstruktur entspricht nur lose derjenigen des Integrierten Produktrahmens. Abweichungen gibt es insbesondere in Bezug auf „Produktgruppen ohne Leistungen“, die rein interne Produkte beschreiben und im IPR nicht vorgesehen sind, und aufgrund unterschiedlicher hierarchischer Verortung von Leistungen bzw. Produkten. So sind einzelne Hamburger Produkte Teilprodukte im Sinne des IPR. Hamburger Produktgruppen wiederum entsprechen zum einen Teil dortigen Produkten (Dreisteller-Ebene) und zum anderen Teil der dortigen Aufgabenebene (Zweisteller-Ebene). Eine Überleitung bzw. Umrechnung der Hamburger Produkte auf den IPR, die aus Sicht der amtlichen Statistik erforderlich ist, erfolgt im Rahmen der ERG2 Rechnung.
- » Die Veranschlagung von Kosten auf Produktgruppenebene und die Veranschlagung von Investitionen auf Aufgabenbereichsebene gemäß § 14 Absatz 2 LHO führt zu einer Trennung von investiven Ausgaben und resultierenden Kosten. Dieses haushaltssystematische Auseinanderfallen der Ermächtigungs- und Steuerungsebenen führt zu erhöhter Komplexität.

123 §14 Absatz 6 LHO.

- » Eine Abbildung der Kosten und Erlöse der Produkte im Haushaltsplan wird von der LHO nicht gefordert, findet aber dennoch statt. Insgesamt werden somit vier Gliederungsebenen im Haushalt abgebildet (die wie erwähnt nur bedingt eine organisatorische Entsprechung besitzen). Umgekehrt wird auf Produktebene aber auf einen Ausweis der Kontenbereiche verzichtet, so dass Kosten und Erlöse hier nicht heruntergebrochen werden können.

4.3.2 Ermächtigung der Kontenbereiche

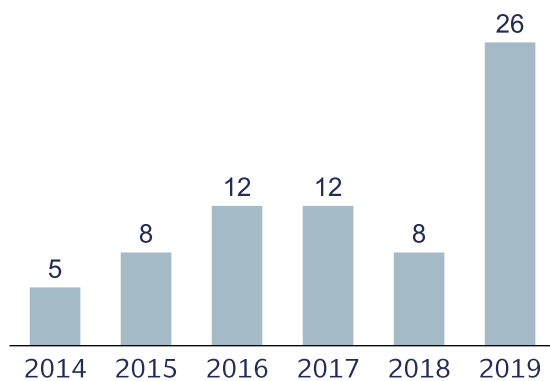
Als eines der größten Hindernisse für eine durchgehende Budgetierung erweisen sich in der Praxis die Kontenbereichsgrenzen der Produktgruppen. Durch die Ermächtigung auf Kontenbereichen werden unterschiedliche Kostenarten budgetiert, was eine deutliche Ähnlichkeit mit dem kameralen Prinzip der Input-Steuerung aufweist. Dort wurden auch über die Titelstruktur Ausgabenarten vorgeschrieben. Dieser Weg wurde mit Einführung des SNHG deshalb gewählt, weil die Produktgruppenbudgets ansonsten zu groß erschienen und damit aus Sicht der Bürgerschaft die parlamentarischen Steuerungsmöglichkeiten zu sehr eingeschränkt worden wären.

In der Folge haben sich komplexe Bewirtschaftungsstrukturen ausgeprägt: Beispielsweise gibt es neben den weitreichenden Deckungsfähigkeitsregelungen im Haushaltsbeschluss mehr als 100 Einzelregelungen zu produktgruppeninternen Deckungsfähigkeiten im Haushaltsplan.

Trotzdem bestehen weiterhin noch erhebliche Schwierigkeiten im Vollzug, da die Beplanung der Kostenarten mit hohen Unsicherheiten behaftet ist. Zudem bestehen seitens der Verantwortlichen oftmals Unsicherheiten in der Klassifizierung bestimmter Kosten bei der Planung. Im Ergebnis kommt es daher in Hamburg zu häufigen regelmäßigen Überschreitungen einzelner Kontenermächtigungen und der Notwendigkeit entsprechender Nachbewilligungen in der Bürgerschaft – und das teilweise nach Periodenschluss, weil sich eine Vielzahl von Buchungen als nicht sachgerecht erwiesen hat. Insgesamt befassten sich gut 15 Prozent aller im Rahmen des Themenspeichers erhobenen Meldungen mit der Frage der Ermächtigungen auf Kontenbereichsebene.

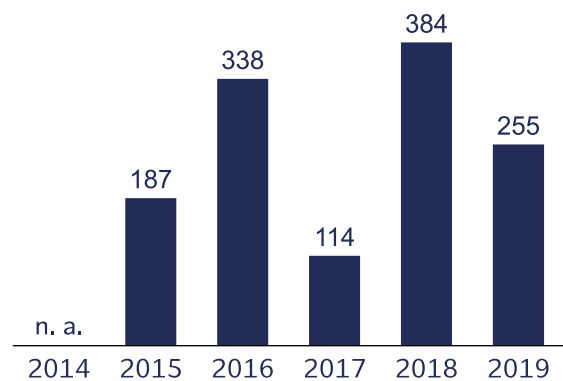
Abbildung 20 stellt zudem dar, wie stark sich Nachbewilligungen seit Einführung des SNHG entwickelt haben. Das erste Balkendiagramm bezieht sich dabei auf eine Zählung der Drucksachen, die ein entsprechendes Schlagwort enthalten, das zweite zeigt, wie viele Kostenpositionen im Haushalt durch Nachbewilligungen in den jeweiligen Jahren geändert wurden.¹²⁴

¹²⁴ Nachbewilligungen entstehen nicht nur aufgrund von Planungsunsicherheiten, sondern sind oftmals auch nicht antizipierten Veränderungen in Politik und Gesellschaft geschuldet. Sie fallen daher auch besonders häufig im zweiten Jahr eines Doppelhaushalts an.

Anzahl Nachbewilligungen*

Quelle: Parlamentsdatenbank der Hamburgischen Bürgerschaft

* Anzahl Drucksachen, die eine Nachbewilligung nach §35 LHO darstellen (ohne Verpflichtungsermächtigungen)

Anzahl nachbewilligte Kostenpositionen**

Quelle: FHH/ SAP BI

** Gezählt wurden Sollveränderungen der Kategorie NBB und NBBHA (erst 2015 eingeführt) zu Kostenermächtigungen (ohne Verpflichtungsermächtigungen) im Zusammenhang mit Nachbewilligungsdrucksachen

Abbildung 20 – Nachbewilligungen

Weitere Schwierigkeiten im Vollzug ergeben sich bei der Übertragung von Ermächtigungen. Hier ist es insbesondere der Umgang mit Mehrerlösen und das erforderliche Genehmigungsverfahren für Übertragungen, was beanstandet wurde. Auch die Personalplanung, die auf den drei Ebenen Personalkosten, Vollzeitäquivalente und Stellenplan erfolgt, wurde von den Evaluationsteilnehmern thematisiert.¹²⁵

4.3.3 Ansätze zur Weiterentwicklung

Die Stärkung der dezentralen Fach- und Ressourcenverantwortung und ihre einheitliche Wahrnehmung ist den Evaluationsteilnehmern ein wichtiges Anliegen. Eine solche Stärkung erfolgt durch die Etablierung einer durchgehenden Budgetierungspraxis, die die benannten Schwierigkeiten adressiert und entsprechende Hürden reduziert.

Eine wesentliche Vereinfachung bestünde in der Abschaffung einer Gliederungsebene. Durch Verzicht auf die Aufgabenbereichsebene könnten die Investitionen des Finanzplans und die Kosten des Ergebnisplans gemeinsam mit den Zielen und Kennzahlen auf einer Ebene abgebildet werden und so Komplexität reduziert werden.

Eine solche Neugliederung böte Gelegenheit bei bislang 92 Aufgabenbereichen aber 315 Produktgruppen, Produktgruppenzuschnitte neu zu ordnen und auf Übereinstimmung mit den Organisationseinheiten als Budgetierungseinheiten zu überprüfen. Dabei sollte der Grundsatz gelten, dass eine Budgetierungseinheit einer Organisationseinheit entspricht.

Auf Ebene der Fachbehörde wäre das in der Regel das Amt, große nachgeordnete Einheiten qualifizieren sich ebenfalls als eigene Produktgruppen. Allerdings müssen dabei den fachspezifischen Anforderungen Rechnung getragen werden und daher Abweichungen von dieser Regel möglich sein. Gleichzeitig gilt weiterhin, dass ein Zusammenfassen von Produkten fachlich begründet sein sollte, sodass weiterhin ein sinnvoller Leistungszweck und gegebenenfalls produktgruppenübergreifende Wirkungs-

¹²⁵ Beide Themen werden im Rahmen dieses Erfahrungsberichts nicht weiter vertieft, da es sehr unterschiedliche Positionen zu den Weiterentwicklungspotenzialen gab. Diese Thematik kann aber gegebenenfalls zu einem späteren Zeitpunkt nochmals aufgegriffen werden.

ziele formuliert werden können. Im Ergebnis kann die Anzahl der Produktgruppen somit deutlich reduziert werden.

Das Prinzip der Übereinstimmung von Budgetierungs- und Organisationseinheit im Sinne der dezentralen Fach- und Ressourcenverantwortung kann entsprechend verwaltungsintern heruntergebrochen werden auf Teilorganisationen oder andere nachgeordnete Bereiche. Dies setzt voraus, dass neben den Budgets auch die Leistungs- und gegebenenfalls Wirkungsziele ebenfalls heruntergebrochen werden. Hierfür ist es wiederum auf Ebene des Haushaltsplans erforderlich, dass für Ziele und Kennzahlen kenntlich gemacht wird, auf welche Einzelprodukte sich diese Ziele und Kennzahlen beziehen.

Weiterhin ist eine nachrichtliche, erläuternde Untergliederung der Kosten und Erlöse der Produkte nach Kontenbereichen und damit eine durchgehend einheitliche Gliederung der Ergebnispläne für eine kohärente Planung hilfreich. Dies sollte jedoch nicht zu einer Erhöhung der Komplexität führen.

Eine weitere Verbesserung der Budgetierungspraxis kann durch eine Erweiterung der Deckungsfähigkeiten zwischen den Kontenbereichen einer Produktgruppe erfolgen. Hierfür sind zwei Varianten denkbar, die im Folgenden kurz skizziert werden.

In Variante 1 werden die existierenden Deckungsfähigkeiten erweitert. Beispielsweise können die Prozentsätze der übergreifenden Deckungsfähigkeiten im Haushaltsbeschluss hochgesetzt werden. Um gleichzeitig die komplexen Bewirtschaftungsstrukturen zu vereinfachen, insbesondere in Bezug auf die Vielzahl von produktgruppeninternen Deckungsfähigkeiten im Haushaltsplan, können Standards für Deckungsfähigkeiten definiert werden. In diesen werden für eine überschaubare Anzahl unterschiedlicher Fallkonstellationen spezifische Ausprägungen von Deckungsfähigkeiten definiert. In der Folge werden dann nicht mehr produktgruppenindividuell Deckungsfähigkeiten ausgebracht, sondern es findet eine Zuordnung zu der jeweils geeigneten Fallkonstellation und eine Anwendung des dort hinterlegten Deckungsfähigkeitsschemas statt.

In Variante 2 werden Kosten mit Ausnahme der Personalkosten summarisch ermächtigt bzw. hier eine 100%ige Deckungsfähigkeit hergestellt. Die Planung und Veranschlagung erfolgt dabei weiterhin auf Ebene der Kontenbereiche, im Vollzug entstehen aber für die Fach- und Ressourcenverantwortlichen weitergehende Steuerungsmöglichkeiten. Die Personalkosten sind davon auszunehmen, da Personalentscheidungen im öffentlichen Sektor in der Regel irreversibel sind und daher eine enge Steuerung hier sinnvoll ist.

Auch angesichts des hohen Anteils der Personalkosten am Gesamtvolumen des Haushalts, hat der Senat jüngst sein Konzept zur gezielten Steuerung des Personalbestandes und zur Begrenzung des Personalkostenanstiegs weiterentwickelt. Danach sollen sich die Personalentwicklungspfade insbesondere an der demografischen Entwicklung und der Altersstruktur in der Hamburger Verwaltung orientieren.¹²⁶

Die beiden Varianten sind ausgehend von der Ist-Situation in der folgenden Abbildung dargestellt. Verwaltungsintern wird Variante 2 stark präferiert, da hier die Komplexität bei der Ausbringung von Deckungsfähigkeiten und bei der IT-systemseitigen Abbildung deutlich reduziert werden kann.

126 FHH, Finanzbericht 2021/2022, S. 26.

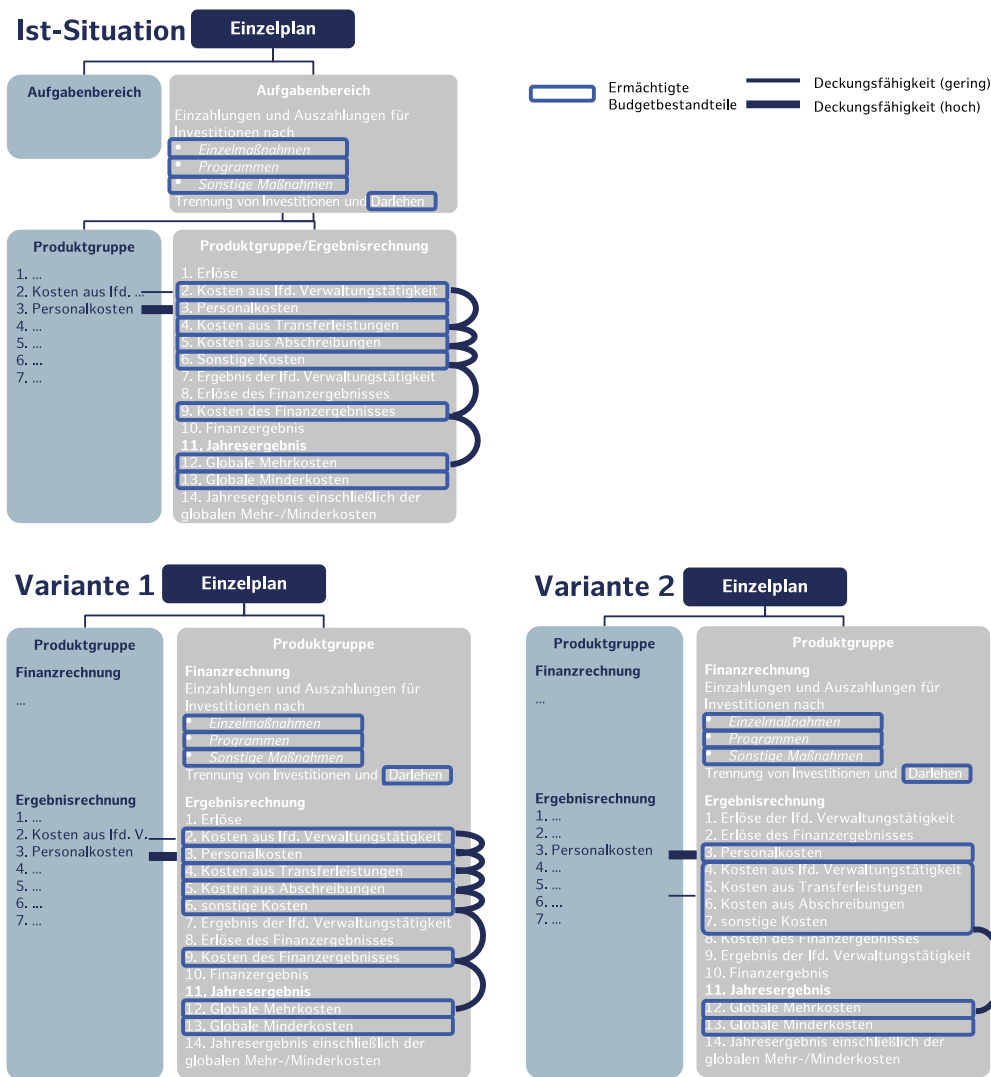


Abbildung 21 – Budgetierungsvarianten

Grundsätzlich gilt, dass im Zuge solcher Vereinfachungen, die die Steuerungsfähigkeit der Verwaltung stärken, die Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten durch die Bürgerschaft nicht geschwächt werden dürfen, sondern vielmehr ebenfalls weiter gestärkt werden müssen. Dies gelingt insbesondere durch die Stärkung der Leistungsseite entsprechend der oben skizzierten Wirkungsorientierung und der Einführung gesamtstädtischer Ziele.

Schließlich wäre der Budgetierungsprozess bzw. Planprozess insgesamt zu überprüfen und gegebenenfalls weiterzuentwickeln. Die Planung erfolgt in Hamburg sowie auch in anderen Gebietskörperschaften vergangenheitsorientiert in Form einer bloßen Fortschreibung der bisherigen Ansätze. Eine Veränderung von Budgetansätzen erfolgt nur im begrenzten Umfang durch die Berücksichtigung von Kostensteigerungen. Puffer und Budgetreserven können so nicht aufgedeckt werden. Die Einführung modernerer Budgetierungsmethoden¹²⁷ wäre zu prüfen.

127 Beispielsweise steht mit dem Zero-Base-Budgeting eine Methode zur Verfügung, die maßnahmenbezogen eine Herleitung der Kosten von Grund auf erfordert und somit eine enge Verknüpfung von Budgetierung und Leistungserbringung ermöglicht.

4.4 Berichtswesen

§ 10 (Unterrichtung der Bürgerschaft) Absatz 3 LHO¹²⁸: Der Senat unterrichtet die Bürgerschaft nach Ablauf des ersten Quartals über die Ausführung des Gesamtergebnisplans und des doppelischen Gesamtfinanzplans, über relevante Abweichungen zum anteiligen Haushaltssoll sowie über die Entwicklung der Hamburger Steuererträge und Schulden und gibt einen Prognosebericht zum Gesamthaushalt und zu wichtigen Einflussfaktoren.

Nach Ablauf des zweiten Quartals berichtet der Senat über die Ausführung der Teilpläne, der Einzelpläne und des Gesamtplans, über Art und Umfang der erbrachten Leistungen und die Geschäftsentwicklung der Einrichtungen nach § 26 Absatz 1. Er unterrichtet die Bürgerschaft mit dem Bericht zum zweiten Quartal auch über die nach § 47 Absätze 2 und 3 übertragenen Ermächtigungen und Fehlbeträge sowie im Rahmen der Erläuterung der Ermächtigungsüberträge in den jeweiligen Produktgruppen beziehungsweise Aufgabenbereichen über Umfang und Gründe für die Übertragung von Ermächtigungen über mehr als ein Jahr hinaus.

Nach Ablauf des dritten Quartals berichtet der Senat über die Ausführung der Ergebnispläne der Einzelpläne, des Gesamtergebnisplans und des doppelischen Gesamtfinanzplans, über relevante Abweichungen zum anteiligen Haushaltssoll sowie über den Stand der Ein- und Auszahlungen der im Haushaltsplan veranschlagten Investitionen. Der Senat weist in seinen Berichten auf erhebliche Abweichungen der zum Ende des Haushaltsjahres zu erwartenden Kennzahlenwerte von den Kennzahlenwerten des Haushaltsplans besonders hin und berichtet über etwaige Gegenmaßnahmen.

Nach Ablauf des vierten Quartals berichtet der Senat über die vorläufige Gesamtergebnisrechnung und die vorläufige Gesamtfinanzrechnung. Weicht ein Bericht von den Berichten der Präsidentin oder des Präsidenten der Bürgerschaft, des Verfassungsgerichts, des Rechnungshofs oder der oder des Hamburgischen Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit ab und ist der Änderung nicht zugestimmt worden, so sind die Teile, über die kein Einvernehmen erzielt worden ist, dem Bericht des Senats unverändert beizufügen.

Die FHH hat im Zuge der SNH-Reform ein modernes, teilweise bereits digital unterstütztes Haushaltswesen aufgebaut. Dieses umfasst insbesondere:

- » den produktorientierten Haushaltsplan, inklusive Finanzbericht und Kennzahlenbücher für die Einzelpläne – Haushaltsplan und Finanzbericht werden dabei als PDF-Dokumente zur Verfügung gestellt; online besteht Zugriff auf den interaktiven Haushalt,
- » den Geschäftsbericht mit dem Jahresabschluss für die Kernverwaltung und für den konsolidierten Gesamtkonzern (inklusive Sondervermögen und wesentliche Beteiligungen) mit Berichterstattung zur Vermögens-, Finanz- und Ertragslage,
- » die (mittelfristige) Finanzplanung,
- » die Haushaltsrechnung sowie
- » ein Quartalsberichtswesen.

Seit Einführung des SNHG wurde das Berichtswesen weiterentwickelt, zuletzt insbesondere auf Grundlage der umfangreichen Empfehlungen des Forschungsprojekts „Parlamentarische Steuerung“¹²⁹. Hinsichtlich der Berichtslegung und der damit ver-

¹²⁸ Die hier gebildeten Absätze wurden aus Gründen der Lesbarkeit hinzugefügt.

¹²⁹ Drs. 21/9120.

knüpften Generierung von Nutzen für die verschiedenen Adressatengruppen bestehen laufend Verbesserungspotenziale.

4.4.1 Berichterstellung und Aufwände

Die Berichterstellung umfasst gegenwärtig die drei Phasen Periodenabschluss, Berichterstellung, Verteilung. Die Phase des Periodenabschlusses verläuft durch eine umfangreiche ERP-Nutzung weitgehend automatisch, so dass insbesondere bei Quartalsberichten ein Periodenabschluss in der Regel nach nicht mehr als zehn Werktagen erfolgt ist.

Anschließend werden die Berichtsvorlagen automatisiert mit den entsprechenden Zahlenwerten befüllt und an die relevanten fachlichen Einheiten zur Kommentierung weitergegeben. Nach einer initialen Kommentierung durch die entsprechenden Haushaltsabteilungen der Fachbehörden und -ämter werden die Berichtsvorlagen zunächst mit den Planführenden und nachfolgend mit den Behördenleitungen abgestimmt, bevor sie an die Finanzbehörde übermittelt und hier qualitätsgesichert und in Einzelplanbänden und dem Gesamtband zusammengefasst werden.

Abschließend werden sie in der Parlamentsdatenbank veröffentlicht, wo sie sofort öffentlich zugänglich sind, gedruckt und an die jeweiligen Adressaten verteilt.

Zwar weist die Berichtslegung in der ersten Phase einen hohen Automatisierungsgrad auf, in der zweiten Phase erfolgt jedoch eine manuelle Kommentierung und in der dritten Phase teilweise eine physische Distribution. Allein für die Quartalsberichte sind vier mehrwöchige Kommentierungsphasen pro Jahr festgelegt.

Zusammen mit der manuellen Distributionsphase führt dies zu einem langen Zeitraum – bei Quartalsabschlüssen sechs Wochen nach Quartalsabschluss –, bis die Berichte der Bürgerschaftskanzlei als gedruckte Versionen zugestellt werden.

4.4.2 Berichtsinhalte und Zielgruppen

Die Grundstruktur des Berichtswesens ist durch den Haushaltsplan vorgegeben.

Der Berichtsband „Gesamtaushalt“ enthält zahlreiche Tabellenwerke, die in folgender Abbildung dargestellt sind.



* für die Produkte werden jeweils Kosten und Erlöse ausgewiesen

** mit gesondertem Ausweis von Einzahlungen und Auszahlungen aus zusammengefassten Investitionsprogrammen und namentlicher Einzelinvestitionen, inklusive Ausweis der Verpflichtungsermächtigungen

Abbildung 22 – Schematische Darstellung des Gesamthaushalts

Die Einzelpläne wiederum folgen dem in Abbildung 23 dargestellten Schema, mit jeweils unterschiedlichen Berichtstiefen auf den einzelnen Gliederungsebenen.

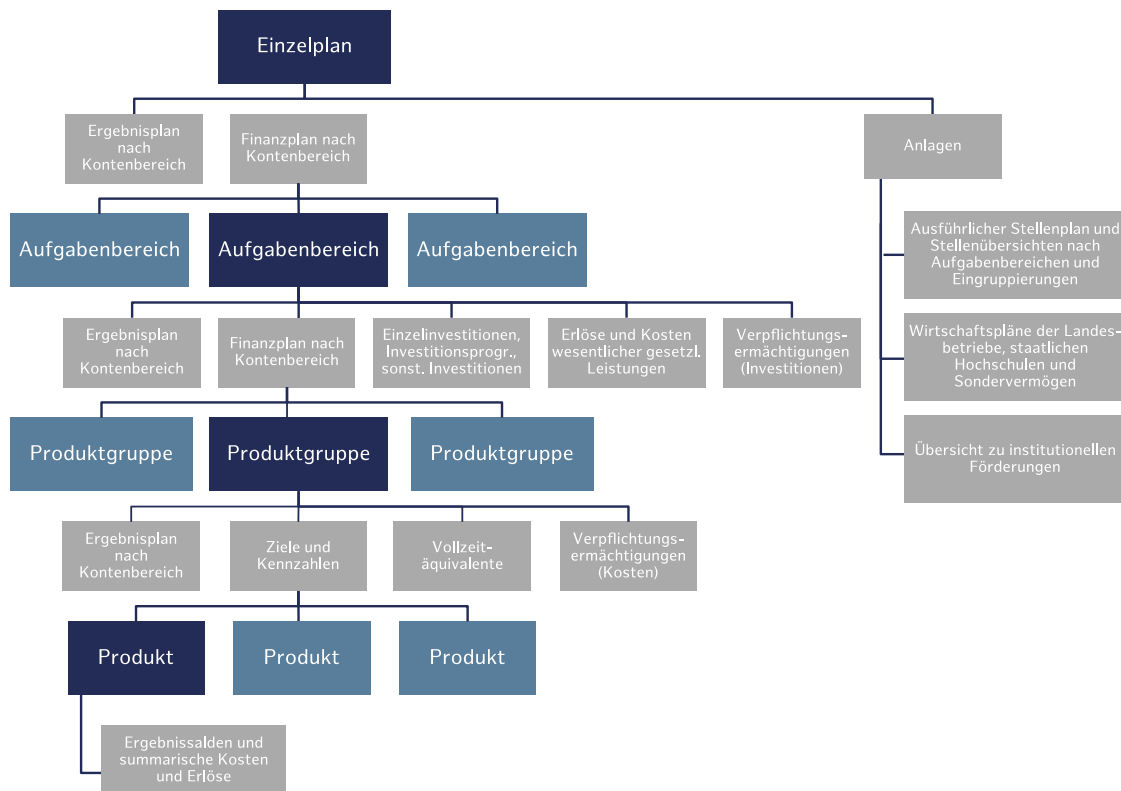


Abbildung 23 – Schematische Darstellung der Einzelpläne

Die Struktur ist damit durch unterschiedliche Darstellungstiefen auf verschiedenen Gliederungsebenen gekennzeichnet. Dabei steigt der Detaillierungsgrad nicht konsequent mit der Gliederungstiefe, sondern nimmt an vielen Stellen sogar ab. So befinden sich auf der Ebene der Einzelprodukte nur die drei Positionen Erlöse, Kosten und Saldo Jahresergebnisse (vgl. dazu Abschnitt 4.3). Finanzpläne, Investitionen, Darlehen und Stellenpläne werden wiederum ausführlich nur auf Aufgabenebene dargestellt (Letzteres abgetrennt im Anhang). Es ergibt sich damit also eine recht vielschichtige und komplexe Berichtsstruktur des Haushalts.

Dabei ist auffällig, dass die Gliederungsstruktur auch dann beibehalten wird, wenn die entsprechenden Tabellen gar keine Daten enthalten, da in der entsprechenden Gliederungseinheit der gemeldete Sachverhalt keine Rolle spielt. Beispielsweise listet die Einzeldarstellung der Investitionen des Abschnittes 6 im Teilbericht Gesamthaushalt des Haushaltsplans in einer knapp 100-seitigen Übersicht für jeden Teilplan bzw. Aufgabenbereich Investitionsprogramme, Einzelinvestitionen und sonstige Investitionen auf – obwohl in einer Vielzahl der Aufgabenbereiche weder Investitionsprogramme noch Einzelinvestitionen eine Rolle spielen. Dieser Sachverhalt könnte durch das Weglassen der entsprechenden Zeilen genauso gut zum Ausdruck gebracht und der Umfang somit erheblich reduziert werden. Von solchen Leertabellen sind natürlich solche zu unterscheiden, die 0-Werte enthalten. Diese können für ausgeglichene Salden oder Rundungen kleiner Beträge stehen und haben damit einen zusätzlichen Informationsgehalt.

Bezogen auf die Quartalsberichte erfolgt die gegenwärtige Darstellung und Aufbereitung des Berichtswesens gemäß § 10 Absatz 3 LHO je Quartalsbericht unterschiedlich. Dabei erfolgt die Berichtslegung zum zweiten Quartal (Halbjahresbericht) nach derselben Struktur wie der Jahresabschluss (bzw. der Haushaltsrechnung), der wiederum auf Ebene der Einzelpläne dem Haushaltsplan entspricht. Für jeden Einzelplan beinhaltet dies eine umfängliche Berichterstattung aller Produktgruppen, die jeweils eine Ergebnisrechnung (auf Ebene der Kontenbereiche), eine Berichterstattung über Ziele und Kennzahlen (Plan und Ist), Kosten und Erlöse (Plan, Soll und Ist), Vollzeitäquivalente (Plan, Soll und Ist) und Ermächtigungsüberträge erhält. Für jedes dieser Elemente erfolgt eine Kommentierung.

Aufgrund der detaillierten und umfänglichen Berichterstattung ist die Übersichtlichkeit der Berichte teilweise eingeschränkt. So umfasste beispielsweise der Halbjahresbericht 2019 in insgesamt 17 Teilen eine Gesamtlänge von rund 2.578 Seiten.

Die Verwendung einer solchen Berichtssystematik ist zwar aus Transparenzgründen wünschenswert, führt jedoch zu einer unzureichenden Berücksichtigung der Nutzeranforderungen auf Basis der spezifischen Anwendungsfälle. Wie bereits im Abschlussbericht im Forschungsprojekt „Parlamentarische Steuerung“ von 2017 ausgeführt wird, liegen insbesondere im Haushaltsausschuss sowie in den diversen Fachausschüssen unterschiedliche Anwendungsfälle vor.¹³⁰ Während im Haushaltsausschuss primär der Mittelabfluss von Relevanz ist, steht dagegen in den Fachausschüssen die kennzahlbezogene Zielerreichung im Vordergrund.

Darüber hinaus findet eine Verwendung der Berichte auch im Rahmen der Haushaltsaufstellung sowie im Kontext der unterjährigen Steuerung durch den Senat sowie die Verwaltungen statt. Dass die Anforderungen, insbesondere der Bürgerschaft, an das Berichtswesen bisher teilweise unzureichend abgedeckt wurden, zeigt sich auch daran, dass im Rahmen des Forschungsberichts viele Abgeordnete spezifische Unterstützungs- und Erklärungsbedarfe hinsichtlich der Bedeutung von Informationen in den Berichten angemerkt haben.¹³¹

Vor diesem Hintergrund sollte der Turnus des Berichtswesens überprüft werden. Laut Forschungsbericht kann seitens der Bürgerschaft der Bericht Q1 als weitgehend obsolet betrachtet werden – eine Einschätzung, die auch im Rahmen dieses Erfahrungsberichts durch die Beteiligten bestätigt wurde. Dagegen werden insbesondere die Berichte Q2 und Q3 als sinnvoll erachtet.

Im Gegensatz zu den Berichten der ersten drei Quartale wird im Forschungsbericht hinsichtlich des Berichts Q4 ein Defizit festgestellt. Seitens der Bürgerschaft existiere der Bedarf nach einem zeitnah verfügbaren Bericht des Mittelabflusses zum Ablauf des Vorjahres. Dieser könnte beispielsweise in Form eines hinsichtlich einer Fokussierung auf den (zahlungsseitigen) Mittelabfluss angepassten Berichts Q4 vorgelegt werden.¹³²

Allerdings ist aufgrund von notwendigen Nachbuchungen nach dem 31. Dezember des abgelaufenen Haushaltsjahres nicht auf die endgültigen doppelten Ergebnisse zu schließen sei.

130 Anlage zur Drs. 21/9120, bspw. S. 14.

131 Drs. 21/9120, bspw. S. 17.

132 Drs. 21/9120, S. 14.

Anzumerken ist, dass gemäß § 26 Absatz 1 LHO lediglich Informationen zu Zuwendungsempfängern, die ganz oder teilweise durch die FHH unterhalten werden (sog. institutionelle Förderung), als Anlage zum Haushaltsplan beigefügt werden. Vor diesem Hintergrund ist eine entsprechende Ausweitung des Berichtswesens um eine Darstellung der Projektförderung, die ebenfalls ein erhebliches Ausmaß annimmt, zu prüfen.

Erläuterungen zu den Ermächtigungsüberträgen befinden sich an verschiedenen Stellen in der Haushaltsrechnung: bei der Ergebnisrechnung der jeweiligen Produktgruppe bzw. den Investitionen und Darlehen des jeweiligen Aufgabenbereichs, den Vollzugsbuchungen und Überträgen zu Kosten und Erlösen bzw. Ein- und Auszahlungen und den gesonderten Übersichten. Eine gebündelte Erläuterung erscheint entsprechend sinnvoll.

Zuletzt ist festzustellen, dass das gegenwärtige Berichtswesen eine äußerst detaillierte Berichterstattung in die Tiefe (bis auf Kontenbereichsebene der Produktgruppen) aufweist. Es wird jedoch auf jegliche Form der Schwerpunktsetzung verzichtet. Eine Abbildung übergreifender Vorhaben oder übergreifender Ereignisse mit Einfluss auf Haushalt und Haushaltsrechnung ist bislang nicht möglich. Hierfür müssen ergänzende Berichterstattungen, wie sie aktuell im Rahmen des Corona-Monitorings erprobt werden, genutzt werden.

4.4.3 Ansätze zur Weiterentwicklung

Das Berichtswesen hat das Ziel, die insbesondere mit dem Rechnungswesen gewonnenen Daten so zusammenzufassen und aufzubereiten, dass die jeweilige Anspruchsgruppe effizient und effektiv mit steuerungsrelevanten Informationen versorgt wird. Dementsprechend sollte das Berichtswesen weiterentwickelt werden, um die oben dargestellten Verbesserungspotenziale hinsichtlich Aufwand und Nutzen des Berichtswesens zu realisieren. Bspw. wäre zu überlegen die Berichte stärker auf die steuerungsrelevanten Produktgruppen zu fokussieren.

Eine wesentliche Weiterentwicklung wird dabei nur über eine weitere Digitalisierung der Haushaltsberichterstattung und mit den damit verbundenen interaktiven Flexibilisierungsmöglichkeiten bei den Sichten auf den Haushalt erreichbar sein. In einem solchen digitalen Haushaltswesen wird es für die unterschiedlichen Nutzer möglich sein, den Detailgrad der Berichterstattung selbst auszuwählen.

Denkbar ist auch die digitale Abbildung von Programmhaushalten. In Programmhaushalten werden solche Budgets und Kennzahlen ausgewiesen, die sich auf ein bestimmtes Produktprogramm beziehen unabhängig davon, welchem Einzelplan die einzelnen Produkte zugeordnet sind. Typische Beispiele für solche Produkthaushalte wären ein Bildungs- oder Klimaschutzhaushalt. Das aktuelle Corona-Monitoring geht bereits in eine ähnliche Richtung.

Entwicklungspotenzial für das Berichtswesen liegt vor allem in einer besseren Verzahnung von Budget- und Leistungsdaten einerseits und Informationen der Kernverwaltung und der Extrahaushalts- und Beteiligungsinformationen. Zu diesem Zweck soll ein Management-Informationssystem aufgebaut werden, das entsprechende steuerungsrelevante Informationen mit relevanten Abweichungsanalysen möglichst (verwaltungsintern) in Echtzeit zur Verfügung stellt und hier Haushaltsinformationen mit Informationen aus den Fachverfahren und aus dem Beteiligungs-Controlling verknüpft.

Zur Reduktion der Erstellungsaufwände und zur Reduzierung derstellungszeit sollte für die Berichte Q1 und Q3 eine Vollautomatisierung angestrebt werden, was nur zu

erreichen ist, wenn auf eine Kommentierung in den beiden Berichten verzichtet wird. Das Ergebnis könnte ein interaktiver Haushalt sein, der die Möglichkeit bietet, individuelle Informationsbedürfnisse durch personalisierte Sichten auf den Haushalt abzubilden.

Da im Halbjahresbericht eine kommentierte Abweichungsanalyse weiterhin als notwendig erachtet wird, kann hier eine Beschleunigung des Berichtsprozesses vor allem durch eine interne Verkürzung der Kommentierungsfristen erreicht werden, sofern die technischen Voraussetzungen dafür geschaffen werden können. Dies würde dadurch unterstützt, dass die Schwellenwerte für eine Kommentierungsnotwendigkeit nochmal nachjustiert werden. Sinnvoll wäre ein doppelter Schwellenwert. Voraussetzung für eine Kommentierungsnotwendigkeit wäre dann nicht nur die bisherige relative Soll-Ist-Abweichung von mindestens zehn Prozent. Hinzu käme die Bedingung, dass diese Abweichung auch einen absoluten Betrag von x Euro überschreiten muss. Schließlich sollte für die gesamte Berichterstattung auf das Erstellen und Verteilen von Druckexemplaren verzichtet werden.

Zur Stärkung der Wirkungsorientierung kann im Gegenzug die Kennzahlenberichterstattung in den Quartalsberichten ausgebaut werden. Ein Vorziehen der bisherigen Q3-Kennzahlenberichterstattung auf Q2 wäre in diesem Zusammenhang zu prüfen, da die Q3-Berichterstattung einer Vollautomatisierung von Q3 im Wege steht und eine Diskussion der dortigen Abweichungen derzeit sehr spät im Haushaltsjahr erfolgt.

4.5 Investitionsplanung und -steuerung

§ 18, Absätze 1–4 LHO (Investitionen und Darlehen):

(1) Auszahlungen und Verpflichtungsermächtigungen für Investitionen dürfen nur für bilanzierungsfähiges Anlagevermögen veranschlagt werden.

(2) Einzahlungen, Auszahlungen und Verpflichtungsermächtigungen für Investitionen sind für jeden Aufgabenbereich getrennt nach Einzelmaßnahmen, Programmen und sonstigen Maßnahmen zu veranschlagen. Investitionen sind einzeln zu veranschlagen, wenn dies auf Grund ihrer Bedeutung oder ihres finanziellen Umfangs geboten ist. Nicht einzeln zu veranschlagende, gleichartige oder gleichgerichtete Investitionen für einen Aufgabenbereich sind zu Programmen, alle übrigen Investitionen zu sonstigen Maßnahmen zusammengefasst zu veranschlagen. Die Veranschlagung globaler Minderauszahlungen für Investitionen ist nur zulässig, wenn diese in den Erläuterungen begründet werden.

(3) Die Veranschlagung muss bei Einzelmaßnahmen auf vorliegenden Plänen und Kostenermittlungen beruhen.

(4) Die Veranschlagung der Einzahlungen, Auszahlungen und Verpflichtungsermächtigungen für Investitionen ist zu erläutern. Dazu sind bei der ersten Veranschlagung von Einzelmaßnahmen und Programmen Inhalt, zeitliche Abwicklung und Ziel, voraussichtliche Gesamt- und Folgekosten sowie deren Finanzierung, Kostenbeteiligungen Dritter, Nutzungsdauer und Abschreibungsraten, bei sonstigen Maßnahmen mindestens Inhalt und Ziel darzulegen. Bei jeder folgenden Veranschlagung ist die finanzielle Abwicklung zu erläutern.

Öffentliche Investitionen sind von zentraler Bedeutung für die staatliche Daseinsvorsorge und daher mit allen drei Oberzielen der SNH-Reform verknüpft. Im Sinne der Generationengerechtigkeit spielen Investitionen in einer nachhaltigen Finanzpolitik eine wesentliche Rolle. Das gilt sowohl für die langfristige Erhaltung als auch die Entwicklung staatlicher Vermögenswerte und öffentlicher Güter mit dem Ziel einer besseren Aufgabenerfüllung.

Um diese Ziele zu erreichen, bedarf es einer vollständigen Erfassung und transparenten Darstellung steuerungsrelevanter Informationen und eines verantwortungsvollen und nachvollziehbaren Umgangs mit diesen im Rahmen einer leistungsfähigen Investitionssteuerung.

4.5.1 Planung und Abbildung von Investitionen

Die Einführung der Doppik bis hin zur SNH-Reform hat die Abbildung von Investitionen im Haushalts- und Rechnungswesen durch die Abbildung des Ressourcenverbrauchs und der Notwendigkeit zur Bildung von Rückstellungen wesentlich verbessert und damit die Grundlage für eine bessere Investitionssteuerung geschaffen.

Über die gesamte parlamentarische Berichterstattung hinweg lassen sich zahlreiche Angaben zu Investitionen finden:

- » Im Gesamthaushalt des Haushaltsplans sind die Abschnitte 5 und 6 den Investitionen gewidmet. In der Investitionsübersicht des Abschnitts 5 befinden sich summarische Übersichten zu Ist- und Plan-Investitionen je Aufgabenbereich und Einzelplan, unterschieden nach Investitionsprogrammen, Einzelinvestitionen, sonstigen Investitionen und Globalen Minderausgaben.

Abschnitt 6 befasst sich mit Einzeldarstellungen der Investitionen. Hier werden Einzahlungen und Auszahlungen für jedes Investitionsprogramm und jede Einzelinvestition ausgewiesen und um Verpflichtungsermächtigungen ergänzt. Die Darstellung erfolgt für alle Aufgabenbereiche – dies umfasst dabei auch Aufgabenbereiche, denen keine Investitionen zugewiesen sind, wodurch die Übersicht zahlreiche leere Tabellen enthält.

Weiterhin existieren im Gesamthaushalt in den Abschnitten 3.2 und 3.3 kompakte summarische Übersichten über Investitionen und Verpflichtungsermächtigungen im Gesamthaushalt. Der Finanzbericht enthält ebenfalls eine textlich erläuterte Gesamtübersicht über die Investitionen, dargestellt als Balkendiagramm über den Zeitverlauf und als Tortendiagramm über die Verteilung nach Einzelplänen. Über die Abbildung der Abschreibungen in den Ergebnisrechnungen ist auch die Kostenseite der Investitionen im Gesamthaushalt dokumentiert.

- » In den Einzelplänen werden Investitionen je Aufgabenbereich ausgewiesen. Der Ausweis folgt den Veranschlagungsregelungen von Auszahlungen, Einzahlungen und Verpflichtungsermächtigungen für Investitionen im Rahmen der Haushaltsplanung des § 18 LHO. Die Darstellung in den Einzelplänen unterscheidet sich dabei von der Übersicht der Einzelinvestitionen im Gesamthaushalt durch die ergänzenden Erläuterungen. Die Inhalte dieser Erläuterungen sind im § 18 Absatz 4 LHO definiert.

Insbesondere bei Erstveranschlagung umfassen die Informationspflichten „Inhalt, zeitliche Abwicklung und Ziel, voraussichtliche Gesamt- und Folgekosten sowie deren Finanzierung, Kostenbeteiligungen Dritter, Nutzungsdauer und Abschreibungsraten“¹³³ und geben damit eine umfassende Übersicht über die geplante Investition.

Während sich die Informationen im Gesamthaushalt auf den Kernhaushalt beschränken, befinden sich in den Einzelplänen zudem weitere Informationen zu Investitionen in den Wirtschaftsplänen der Landesbetriebe, Sondervermögen und Hochschulen – hier insbesondere in den Kapitalflussrechnungen.

133 Vgl. § 18 Absatz 4 LHO.

- » Im Geschäftsbericht enthält Abschnitt 6.4 eine knappe inhaltliche Beschreibung der Großinvestitionsprojekte der Kernverwaltung. Sie wird ergänzt um eine Übersicht zur Investitionstätigkeit des Gesamtkonzerns, in der große Landesbetriebe und Beteiligungen gesondert ausgewiesen sind und für die ebenfalls jeweils eine kurze inhaltliche Beschreibung erfolgt. Weitere Informationen zu Investitionen befinden sich in der Konzernbilanz, der Konzernkapitalflussrechnung und im Konzernanlagespiegel.
- » Die Quartalsberichterstattung und die Haushaltsrechnung folgen in den Einzelplänen der Struktur des Haushaltsplans. In der Gesamthaushaltsdarstellung fehlen jedoch die entsprechenden Investitionsübersichten.

Insgesamt kann damit festgestellt werden, dass die Berichterstattung zu den Investitionen einen Schwerpunkt in der Haushaltsberichterstattung bildet und in Bezug auf laufende Investitionsauszahlungen ein hoher Informationsdetailgrad aus den Berichten zu gewinnen ist.

Zudem werden einige einschlägige Gesamtübersichten angeboten: Die mit investiven Maßnahmen verbundenen Ein- und Auszahlungen werden im Finanzplan bzw. der Finanzrechnung des Kernhaushalts und in den Kapitalflussrechnungen der Landesbetriebe, Sondervermögen und sonstigen Beteiligungen ausgewiesen. Die Darstellung und Entwicklung des mit den Investitionen geschaffenen Vermögens werden in der Bilanz und detailliert im Anlagespiegel abgebildet. Durch die Erfassung von Abschreibungen im Ergebnisplan bzw. der Ergebnisrechnung wird dem mit der Haushaltsreform verbundenen Ziel – der vollständigen Abbildung des Ressourcenverbrauchs – Rechnung getragen.

Es kann jedoch auch festgestellt werden, dass verschiedene Informationen zu Investitionen (z. B. Investitionen von Landesbetrieben, von Beteiligungen, Übersichten zum Sachanlagevermögen, Darstellung der mit Investitionen verbundenen Verpflichtungsermächtigungen) an sehr unterschiedlichen Stellen im parlamentarischen Berichtswesen erscheinen und gleichzeitig erhebliche Redundanzen bestehen.

Auch ergibt sich trotz ausführlicher Einzeldarstellung bei Erstveranschlagungen aus der Berichterstattung kein Gesamtbild über die Entwicklung des Investitionsportfolios der FHH oder zumindest ein Überblick über die wichtigsten Hamburger Investitionen. Insgesamt fällt auf, dass viele Einzelinvestitionen in den sogenannten Investitionsprogrammen zusammengefasst werden, so dass hier der Haushaltsgrundsatz der sachlichen Spezialisierung eingeschränkt ist. Wie Abbildung 24 zeigt, werden in Hamburg ca. die Hälfte aller Investitionsauszahlungen nicht einzeln, sondern in Investitionsprogrammen ausgewiesen.

Investitionsauszahlungen Plan 2021

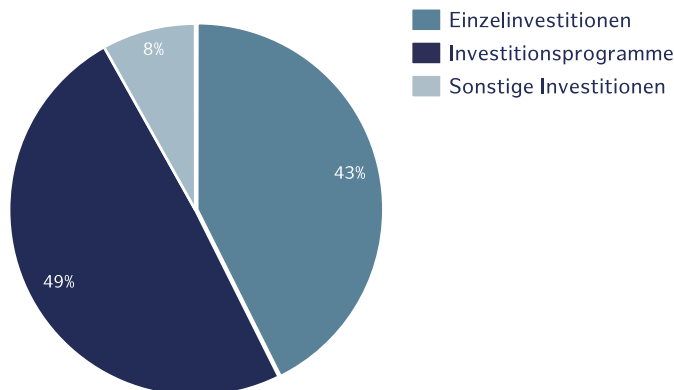


Abbildung 24 – Aufteilung der Investitionen

Es erfolgt zudem auf der Ebene der Erstveranschlagung von Einzelinvestitionen und Investitionsprogrammen keine systematische Verknüpfung mit den Leistungszielen im Haushaltsplan.

4.5.2 Ansätze zur Weiterentwicklung

Zur Verbesserung der Steuerung und Transparenz von Investitionsvorhaben ist die maßnahmenbezogene Investitionsplanung und -steuerung zu stärken. Diese setzt eine konsequente und systematische Umsetzung des § 18 Absatz 4 LHO voraus. Die hier geforderten Planungsparameter, insbesondere zum Investitionsverlauf, zur Nutzungsdauer und zu den Gesamt- und Folgekosten, wären dabei nicht nur einmalig aufzustellen, sondern sollten systematisch als Grundlage für ein übergreifendes Investitions-Controlling genutzt werden.

Die Weiterentwicklung und die Standardisierung dieser Parameter sind dabei anzustreben. So sollten nicht nur die direkten Folgekosten, die durch die Instandhaltung bzw. das Erhaltungsmanagement von getätigten Investitionen entstehen, erfasst werden.

Daneben gibt es auch indirekte Folgekosten, die durch den Betrieb des jeweiligen Investitionsobjekts verursacht werden (z. B. Straßenreinigung, Heizkosten bei neuen Gebäuden etc.). Beides sollte auf Basis von § 7 (2) LHO in Form von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen abgeschätzt werden. Für mehrjährige Maßnahmen und dementsprechend für alle größeren Investitionsvorhaben ist dabei eine Investitionsrechnung auf Basis des dynamischen Verfahrens der Kapitalwertmethode durchzuführen.¹³⁴

Im Rahmen der Weiterentwicklung der maßnahmenbezogenen Investitionsplanung- und -steuerung können Methoden und Darstellungen dieser Berechnungen weiter standardisiert werden, so dass die FHH hier auf einheitliche Planungsgrundlagen zugreifen kann.

Das auf diesen Planungen fußende Investitions-Controlling kann dann ebenfalls Bestandteil des MIS der FHH werden. Die notwendige Planungstiefe und die entsprechende Abbildung im MIS können dabei in Abhängigkeit von der Größe der jeweiligen Investition gestaltet sein. So kann beispielsweise auf eine weitergehende Erfassung von Informationen zu in Investitionsprogrammen zusammengefassten Investitionen gegebenenfalls verzichtet werden. Weitere Vereinfachungen für wertmäßig unbedeutendere Einzelinvestitionen sind ebenfalls denkbar.

Zum Zwecke eines besseren Controllings sind die Investitionsprogramme zu entbündeln.¹³⁵ Die integrierte Investitionsberichterstattung des MIS kann dann wiederum Grundlage für einen eigenständigen Investitionsbericht werden, der planungsbegleitend erstellt wird und somit die Haushaltsplanung unterstützt.

Ein solcher Investitionsbericht bietet ein Format, in dem planungsrelevante Informationen zum Gesamtinvestitionsportfolio und zu den wesentlichen Einzelinvestitionen übersichtlich zusammengestellt werden können. Dies fördert die Fähigkeit zur Abwägung und Priorisierung unterschiedlicher Einzelvorhaben im Planungsprozess. Zudem bietet ein Investitionsbericht gleichzeitig ein übersichtliches Investitions-Monitoring zur Stärkung der Haushaltskontrolle.

Da ein solcher Bericht die Haushaltsplanung unterstützen soll, sollte er parallel zum zweijährigen Haushaltsplan erstellt werden, sofern die technischen Voraussetzungen

¹³⁴ Vgl. VV zu § 7 LHO.

¹³⁵ Maßgeblich hierfür ist die Ziffer 2. der VV zu § 18 LHO.

dafür geschaffen werden können. Zur Gewährleistung der Monitoring-Funktion sollte er darüber hinaus jährlich fortgeschrieben werden und entsprechende Elemente der Haushaltsrechnung enthalten. Eine weitergehende Fortschreibung einzelner Bestandteile in der Halbjahres- bzw. Quartalsberichterstattung ist ebenfalls denkbar, sollte dann aber weitgehend automatisiert erfolgen.

Inhaltlich kann der Investitionsbericht folgende Elemente beinhalten:

- » Darstellung vom Gesamtinvestitionsgeschehen und großer Einzelinvestitionen aus Konzernsicht: Der Bericht fokussiert damit nicht nur auf den Kernhaushalt, sondern stellt explizit die Investitionsaktivitäten der Landesbetriebe und Sondervermögen dar. Gegebenenfalls können auch wesentliche Investitionsaktivitäten beherrschter Beteiligungen einbezogen werden.
- » Summarische Gesamtübersichten zur Vermögenslage, zur prognostizierten Wertentwicklung (nach Abschreibungen) und zu Folgekosten aktueller Neuinvestitionen: Diese können nach verschiedenen Anlagegruppen (z. B. Straßen, Schulen, Verwaltungsgebäude) differenziert werden. Die genannten Übersichten können dabei um Informationen zu Instandhaltungsrückstellungen bzw. darüber hinaus zum weiteren Instandhaltungsstau ergänzt werden. Ebenso können hier Informationen über noch zu leistende (erhebliche) Erhaltungsaufwendungen einbezogen werden. Die Informationen zur Vermögenslage können über die üblichen Kennzahlen, wie Reinvestitionsquote, Anlagenabnutzungsgrad etc., insgesamt und heruntergebrochen auf Aufgabenbereiche unterstützt werden.
- » Standardisierte Darstellung wesentlicher Einzelinvestitionen in der Lebenszyklusbetrachtung: Die Darstellung beinhaltet wesentliche Zahlungsströme und Kostenfolgen über den Gesamtlebenszyklus der Investition und wird ergänzt um Informationen zum Bau- und Projektfortschritt
- » Verbindung der großen Investitionsvorhaben mit Leistungs- und Wirkungszielen: In der inhaltlichen Begründung der Investitionen sollte ein direkter Bezug zu den Leistungs- und Wirkungszielen hergestellt werden. Diese Verknüpfung kann mit Zielen der Produktgruppe bzw. Produkte sowie auch mit gesamtstädtischen Zielen erfolgen. Dabei sollte der angestrebte Beitrag zu den Zielen deutlich gemacht werden, idealerweise in einer messbaren und überprüfbaren Form.

Perspektivisch ergeben sich weitere Entwicklungsmöglichkeiten für die Investitionssteuerung und -berichterstattung, beispielsweise durch eine Verknüpfung mit Geoinformationen, eine Ergänzung um Informationen zu Leasingfinanzierungen, die nicht zur Aktivierung führen, oder durch die Abbildung von (zweckgebundenen) Zuweisungen und Zuschüssen für investive Zwecke an nichtstaatliche Akteure.

Ein solcher Investitionsbericht reduziert den Erläuterungsbedarf und ermöglicht gegebenenfalls den Verzicht auf die Abschnitte 5 und 6 im Gesamthaushaltsplan.

Abkürzungsverzeichnis

Abkürzung	Begriff
AöR	Anstalt öffentlichen Rechts
BeMaZ	Beteiligungsmanagement der Zukunft
Bew.	Bewertung
BezVG	Bezirksverwaltungsgesetz
BfH	Beauftragte/r für den Haushalt
BI	Business Intelligence
bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
COFOG	Classification of the Functions of Government (Klassifikation der Aufgabenbereiche des Staates)
COVID-19	Corona virus disease 2019
d. h.	das heißt
Doppik	Doppelte Buchführung in Konten
Drs.	Drucksache
EPSAS	Europäischer Standard für das öffentliche Rechnungswesen
ESVG	Europäisches System volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen
EU	Europäische Union
FHH	Freie und Hansestadt Hamburg
GFS	Global File System
ggf.	gegebenenfalls
GoB	Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung
GoöB	Grundsätze ordnungsmäßiger öffentlicher Buchführung
GRI	Global Reporting Initiative
HGB	Handelsgesetzbuch
HGrG	Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätzegesetz)
i. V. m.	in Verbindung mit
i. d. R.	in der Regel
IAFP	Integrierter Aufgaben- und Finanzplan
IDW	Institut der Wirtschaftsprüfer
IFAC	International Federation of Accountants and the Accountability
IFRS	International Financial Reporting Standards
IMK	Innenministerkonferenz
IÖR	Integriertes öffentliches Rechnungswesen
IPR	Integrierter Produktrahmen
IPSAS	International Public Sector Accounting Standards / Internationale Standards für das öffentliche Rechnungswesen
IPSASB	International Public Sector Standards Board
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung

Abkürzung	Begriff
KomHVO	Kommunalhaushaltsverordnung
KOOP OEFW	Kooperation Öffentliches Finanzwesen
LHO	Landeshaushaltsordnung
mind.	mindestens
MIS	Management-Informationen-System
Mrd.	Milliarde
MVM	Mieter-Vermieter-Modell
NHH	Neues Haushaltswesen Hamburg
NKF	Neues Kommunales Finanzmanagement
NKFW	Neues Kommunales Finanzwesen
NKHR	Neues Kommunales Haushalts- und Rechnungswesen
NKR	Neues kommunales Rechnungswesen
NKRS	Neues Kommunales Rechnungs- und Steuerungssystem
NPM	New Public Management
NRV	Neues Ressourcenverfahren
NRW	Nordrhein-Westfalen
NSM	Neues Steuerungsmodell
NVS	Neue Verwaltungssteuerung
o. Ä.	oder Ähnliches
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development / Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
ÖPP	Öffentlich-private Partnerschaften
PEFA	Public Expenditure and Financial Accountability Programme
PGV	Produktgruppen-Verantwortliche
PPP	Public-private-Partnership
RH	Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg
SDG	Sustainable Development Goals
SNH	strategische Neuausrichtung des Hamburger Haushaltswesens
SNHG	Gesetz zur strategischen Neuausrichtung des Haushaltswesens der Freien und Hansestadt Hamburg
tlw.	teilweise
vgl.	vergleiche
VRV 2015	Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung 2015
VV	Verwaltungsvorschriften
WoV	Wirkungsorientierte Verwaltungsführung
z. B.	zum Beispiel

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1	– Budgetierung als Gesamtprozess (in Anlehnung an KGSt)	5
Abbildung 2	– Verlauf der historischen Entwicklung (2003 – 2021)	9
Abbildung 3	– OECD Countries: Accounting Basis for Annual Financial Reports	18
Abbildung 4	– OECD Countries: Selected Budgeting Practice	19
Abbildung 5	– Performance Budgeting Approaches	21
Abbildung 6	– Zentrale Herausforderungen bei der Einführung des Performance Budgeting	22
Abbildung 7	– Übersicht der SNHG-Ziele	25
Abbildung 8	– Schematische Darstellung des Aufbaus des Kriterienkatalogs	27
Abbildung 9	– Schematische Darstellung der Phasen der Gesamtbewertung	28
Abbildung 10	– Darstellung der Themenvorschläge im Themenspeicher	28
Abbildung 11	– Gesamtbewertung des Zielerreichungsgrades	30
Abbildung 12	– Gesamtergebnis der bewerteten PEFA-Indikatoren	38
Abbildung 13	– Budgetierung als Gesamtprozess (in Anlehnung an KGSt)	56
Abbildung 14	– Haushalts-, Organisations-, Steuerungs- und Berichtslogik	57
Abbildung 15	– Gesamtstädtisches Zielsystem im Haushaltskreislauf	62
Abbildung 16	– Wirkungstheorie zwischen strategischen Zielen und Ressourcen	63
Abbildung 17	– Wirkungstreppe in Anlehnung an PHINEO	64
Abbildung 18	– Steigerung von Effizienz und Effektivität durch Wirkungstheorien	65
Abbildung 19	– Zielsystem im Haushalt	67
Abbildung 20	– Nachbewilligungen	71
Abbildung 21	– Budgetierungsvarianten	73
Abbildung 22	– Schematische Darstellung des Gesamthaushalts	75
Abbildung 23	– Schematische Darstellung der Einzelpläne	76
Abbildung 24	– Aufteilung der Investitionen	81

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1	– Stand des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens in Deutschland	12
Tabelle 2	– Gesamtbewertung des Zielerreichungsgrades	32
Tabelle 3	– Bewertungsergebnis für das Oberziel I „Sicherstellung der Generationengerechtigkeit“	32
Tabelle 4	– Bewertungsergebnis für das Oberziel II „Steuerung und Kontrolle des Verwaltungshandelns“	34
Tabelle 5	– Bewertungsergebnis für das Oberziel III „Transparente und rechtmäßige Darstellung von Informationen“	36
Tabelle 6	– Gesamtauswertung der überprüften PEFA-Indikatoren	40
Tabelle 7	– Ergebnis ausgewählter Kriterien der PEFA-Säule I „Verlässlichkeit des Haushalts“	41
Tabelle 8	– Ergebnis ausgewählter Kriterien der PEFA-Säule II „Transparenz der öffentlichen Finanzen“	42
Tabelle 9	– Ergebnis ausgewählter Kriterien der PEFA-Säule III „Verwaltung von Vermögenswerten und Verbindlichkeiten“	44
Tabelle 10	– Ergebnis ausgewählter Kriterien der PEFA-Säule IV „Regelbasierte Finanzstrategie und Haushaltsplanung“	48
Tabelle 11	– Ergebnis ausgewählter Kriterien der PEFA-Säule V „Vorhersagbarkeit und Kontrolle des Haushaltsvollzugs“	52
Tabelle 12	– Ergebnis ausgewählter Kriterien der PEFA-Säule VI „Rechnungs- und Berichtswesen“	53

Literatur- und Quellenverzeichnis

Adam, Berit (2019): Öffentliches Rechnungswesen, in: Veit, Sylvia/Reichard, Christoph/Wewer, Göttrik (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, 5. Auflage, Wiesbaden, S. 443–456

Arbeitskreis „Integrierte Verbundrechnung“ (IVR) (2005): Eckpunkte für die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung im öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesen auf Basis der Integrierten Verbundrechnung, in: Die Wirtschaftsprüfung, Nr. 16/2005, S. 887–890

Assmann, Dirk/ Honold, Jasmin/ Grabow, Busso/ Roose, Jochen (2018): SDG-Indikatoren für Kommunen – Indikatoren zur Abbildung der Sustainable Development Goals der Vereinten Nationen in deutschen Kommunen. Hrsg. Bertelsmann Stiftung, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, Deutscher Landkreistag, Deutscher Städtetag, Deutscher Städte- und Gemeindebund, Deutsches Institut für Urbanistik, Engagement Global, Gütersloh

Beckhof, Heiner (2007): Die Zielorientierung kommunalen Handelns – der Zwilling des Ressourcenverbrauchskonzeptes im haushaltsrechtlichen Licht – Eine Betrachtung nach neuem Kommunalem Haushalts- und Rechnungswesen in Niedersachsen (NKR) und nach Neuem Kommunalem Finanzmanagement in Nordrhein-Westfalen (NRW), in: Der Gemeindehaushalt, Heft Nr. 11/2007, S. 248–260

Berens, Wolfgang/Budäus, Dietrich/Buschor, Ernst/Fischer, Edmund/Lüder, Klaus/Mundhenke, Ehrhard/Streim, Hannes (2007): Kamerales Haushalts- und Rechnungswesen in einem demokratischen Gemeinwesen nicht mehr vertretbar. Hamburger Thesen zum notwendigen Wechsel von der Kameralistik zur integrierten Verbundrechnung mit outputorientierter Budgetierung, Hamburg

Biwald, Peter (2019): Gemeinde-Haushaltsreform in Österreich. Umsetzungsstand, Materialien zum Vortrag im Gutachterausschuss Finanzmanagement der KGSt am 22. November 2019 in Köln

Bolsenkötter, Heinz (2008): Modernisierung des Bilanzrechts – Auswirkungen auf öffentliche Unternehmen und Verwaltungen, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Nr. 3/2008, S. 302–310

Buchholz, Gabriele/Lasar, Andreas (2010): Entwicklung der ergebnisorientierten Steuerung in der Kommunalverwaltung, in: Verwaltung und Management, Heft Nr. 6/2010, S. 293–303

Budäus, Dietrich (2009) in: Bertelsmann/KGSt (Hrsg.), Manifest zum öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesen in Deutschland

Bundesministerium der Finanzen (2014): Raupach und Hilgers der Projektgruppe Modernisierung des Haushalts- und Rechnungswesens (MHR), Berlin

Bundesministerium der Finanzen (2019): Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2019, Berlin

Das Modell Mannheim – Informationen zur neuen Haushaltsaufstellung entlang der Gesamtstrategie und den sieben strategischen Zielen Mannheims, https://www.mannheim.de/sites/default/files/page/18902/informationen_haushaltsaufstellung_gesamtstrategie.pdf , abgerufen am 15.08.2020.

Eidgenössische Finanzverwaltung (2006): Das neue Rechnungsmodell des Bundes, Bern

Ellerich, Marian/Radde, Jens (2009): Keine Auswirkung des BilMoG auf den kommunalen Jahresabschluss?, in: Die Wirtschaftsprüfung, Nr. 15/2009, S. 780–786

EPOS.NRW – Programm zur Einleitung der Reform des Haushalts- und Rechnungswesens (Einführung von Produkthaushalten zur Outputorientierten Steuerung – Neues Rechnungswesen), <https://www.finanzverwaltung.nrw.de/de/eposnrw>

Freie und Hansestadt Hamburg, Finanzbehörde (2007): Geschäftsbericht der Freien und Hansestadt Hamburg, <https://www.hamburg.de/contentblob/23858/3dd11d7eb3b5820017aaa0de7414873d/data/geschaeftsbericht-2006.pdf>, abgerufen am 15.08.2020

Freie und Hansestadt Hamburg, Finanzbehörde (2008): Die erste Konzernbilanz eines deutschen Bundeslandes Hansestadt Hamburg, <https://www.hamburg.de/contentblob/860980/f187ddd7ddf2b3c4c5a47183b04201cd/data/geschaeftsbericht-2007.pdf>, abgerufen am 15.08.2020
Gärtner, Johanna (2014): Mehr Wirtschaftlichkeit durch Systemwechsel? Empirische Befunde zum neuen kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen, Berlin, zugl.: Lüneburg, Univ., Diss., 2013

Freie und Hansestadt Hamburg, Finanzbehörde (2009a), Projekte NHH, NRV: Haushaltsmodernisierung Hamburg, Ausgabe 2: <https://www.hamburg.de/contentblob/1354966/e35874b26f658bdf581415205004c245/data/nhh-newsletter-januar-2009.pdf>, abgerufen am 09.09.2020

Freie und Hansestadt Hamburg, Finanzbehörde (2009b), Hamburg richtig steuern – Neues Haushaltswesen Hamburg

Freie und Hansestadt Hamburg, Finanzbehörde (2011): Evaluation NHH – Abschlussbericht, vom 17.02.2011

Gatzer, Werner (2018): Gatzer zu EPSAS „Unterm Strich überwiegend die Vorteile“, in: Der Neue Kämmerer, Finanzmanagement vom 21.06.2018

Global Reporting Initiative (GRI) (2020) – internationale Berichterstattungsstandards, <https://www.globalreporting.org/>, abgerufen am 5.8.2020

Goldbach, Arnim (2010): Eine zielorientierte Doppik ist das geeignete Rechnungswesen, in: Innovative Verwaltung, Heft Nr. 6/2010, S. 13–16

Goldbach, Arnim/Lasar, Andreas/Diekhaus, Berta (2020): European Public Sector Accounting Standards (EPSAS) – Neue Herausforderungen für das Rechnungswesen im öffentlichen Sektor, Dresden

Hammerschmid, Gerhard/Grünwald, Alexander (2014): Einführung der wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung. Erfolge – Potenziale – Perspektiven, Wien

Heiling, Jens/Wirtz, Holger (2009): Anmerkungen zur Modernisierung des Haushaltsgrundsatzgesetzes – Grundsätze staatlicher Doppik, in: Die Wirtschaftsprüfung, Nr. 16/2009, S. 821–827

IDW 2020, Schreiben des Instituts der Wirtschaftsprüfer an das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung (HKBG) des Landes Nordrhein-Westfalen zu den „Änderungen der kommunalen Doppik in Nordrhein-Westfalen“ vom 2. Juni 2020, <https://www.idw.de/blob/123828/3a13132e7efebf0fa3d2b175eb84a991/down-nrw-kommunale-doppik-data.pdf>, abgerufen am 18.01.2021

IMK (2003): Innenministerkonferenz – Beschluss der Musterentwürfe für eine kamerale sowie eine doppische Gemeindehaushaltsverordnung vom 21.11.2003

Jethon, André (2020a): Neues Kommunales Finanzmanagement (NKF) in NRW: Rechtspolitik und -entwicklung, in: Kreis Recklinghausen/ Studieninstitut für kommunale Verwaltung Emscher-Lippe (Hrsg.): Die zweite Weiterentwicklung des NKF in NRW und kommunales Finanzmanagement in der Region – Sammelband zur Fachtagung Finanzen vom 10. Oktober 2019, Recklinghausen/Dorsten 2020, S. 16–33

Jethon, André (2020b): Handlungsfeld- statt Produktsteuerung, in: Kreis Recklinghausen/ Studieninstitut für kommunale Verwaltung Emscher-Lippe (Hrsg.): Die zweite Weiterentwicklung des NKF in NRW und kommunales Finanzmanagement in der Region – Sammelband zur Fachtagung Finanzen vom 10. Oktober 2019, Recklinghausen/Dorsten 2020, S. 158–164

KGSt (1993): Das Neue Steuerungsmodell, Bericht Nr. 5/1993, Köln

KGSt (2013): Das kommunale Steuerungsmodell, Bericht Nr. 5/2013, Köln

KGSt (2015): Wege zur kommunalen Gesamtstrategie. Sieben Schritte strategischer Steuerung, Bericht Nr. 6/2015, Köln

KGSt (2017): Budgetierung in Kommunen, Bericht Nr. 19/2017, Köln

KGSt (2019a): Finanzsteuerung und -service im Wandel, Teil 1: Erfolgsfaktoren für eine leistungsfähige Finanzfunktion, Bericht Nr. 4/2019, Köln

KGSt (2019b): Finanzsteuerung und -service im Wandel, Teil 2: Erfolgsfaktoren für eine leistungsfähige Finanzfunktion, Bericht Nr. 5/2019, Köln

KGSt (2020a) Reifegradmodell von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement und KOOP

OEFW, <https://www.koop-oefw.de/reifegrad-analyse/>, zuletzt abgerufen am 27.07.2020.

KGSt (2020b): KOOP OEFW: Reifegrad des Finanzwesens der FHH, Ergebniszusammenfassung und Dokumentation des Strategietreffens vom 20.02.2020

Klieve, Lars/Knirsch Hanspeter (2010): Ziele und Kennzahlen im NKF, in: Verwaltungsrundschau, Heft Nr. 7/2010, S. 217–222.

Lasar, Andreas (2010): Keine Harmonisierung im öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesen, in: Verwaltung und Management, Heft Nr. 1/2010, S. 3–16 (Teil 1), und Heft Nr. 3/2010, S. 128–136 (Teil 2)

Lasar, Andreas (2018): Gesamtsteuerung des kommunalen Konzerns: Konzept, Umsetzungsstand, Erfolgsfaktoren, in: Beck, Joachim/Stember, Jürgen (Hrsg.), Perspektiven der angewandten Verwaltungsforschung in Deutschland, Baden-Baden, S. 233–252

Lasar, Andreas/Fischer, Edmund (2010): Der konsolidierte Gesamtabchluss als Informations- und Steuerungsinstrument, in: Zeitschrift für Kommunal Finanzen (ZKF), Heft Nr. 7/2010, S. 145–150

Lüder, Klaus (1999): Konzeptionelle Grundlagen des Neuen Kommunalen Rechnungswesens (Speyerer Verfahren), 2. Aufl., Schriftenreihe des Innenministeriums Baden-Württemberg zum kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens, Heft 6, Stuttgart

Lüder, Klaus (2006): Notwendige rechtliche Rahmenbedingungen für ein reformiertes staatliches Rechnungs- und Haushaltswesen, in: Die Öffentliche Verwaltung, Nr. 8/2006, S. 641–648

Lüder, Klaus (2009): Zum Entwurf eines Haushaltsgrundsätzemodernisierungsgesetzes (HGrGMoG), in: Die Öffentliche Verwaltung, Nr. 14/2009, S. 567–574;

Lüder, Klaus (2013): Die neue Verwaltungssteuerung des Landes Hessen – Interpretative Chronik einer Reform, in Wallmann, Walter/Nowak, Karsten/Mühlhausen, Peter/Steingässer, Karl-Heinz (Hrsg.), Moderne Finanzkontrolle und öffentliche Rechnungslegung, Denkschrift für Manfred Eibelshäuser, Köln, S. 237–299

Lüder, Klaus (2017): 30 Jahre Reform des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens – Versuch einer Bilanz, in: von Lucke, Jörn/Lenk, Klaus (Hrsg.), Verwaltung, Informationstechnik & Management, Baden-Baden, S. 153–162

OECD (2019), Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019, OECD Publishing, Paris

OECD/IFAC (2017): Accrual Practices and Reform Experiences in OECD Countries, OECD Publishing, Paris

PEFA (2012), Fieldguide – for undertaking an assessment using the PEFA performance measurement framework, 2012, <https://www.pefa.org/sites/pefa/files/resources/downloads/PEFAFieldguide.pdf>, Seite 14 f.

PEFA (2016a), Public Expenditure and Financial Accountability Programm: Bewertungskatalog zur Untersuchung der Stärken und Potenziale öffentlicher Haushaltssysteme, gegründet 2001 und 2016 zuletzt überarbeitet: <https://www.pefa.org/index.php/resources/pefa-2016-framework>, zuletzt abgerufen am 27. Juli 2020.

PEFA (2016b), Bewertungskatalog angewandt auf Osnabrück, <https://www.pefa.org/assessments/summary/3936>, zuletzt abgerufen am 8.10.2020. Landes- bzw. Bundesebene: <https://www.pefa.org/country/germany>

Produktdefinition und Produktbeschreibungen in der Hamburger Verwaltung (2. Auflage) – Leitfaden, <https://www.hamburg.de/contentblob/2302566/6d6a9829976113180d657e050097e01b/data/leitfaden-produkt.pdf>

Raupach und Hilgers (2012) Quo Vadis? Die Reform des Hamburger Haushalts- und Rechnungswesens in VM Verwaltung & Management, Seite 283 – 291, Nomos

Rechnungshof Freie und Hansestadt Hamburg (2011): Jahresbericht 2011 Kurzfassung als Pressemitteilung vom 11.02.2011, <https://www.hamburg.de/contentblob/2780206/f3548ddb087dfd86a797f1db56a3bf4/data/jahresbericht-2011-pressemittteilung.pdf>, abgerufen am 09.09.2020.

Rechnungshof Freie und Hansestadt Hamburg (2013): Rechtliche Ausgestaltung der strategischen Neuausrichtung des Haushaltswesens – Beratende Äußerung nach § 88 (2) LHO (Bericht, Präsident des Rechnungshofs), vom 1. August 2013. Abrufbar unter: <https://www.hamburg.de/contentblob/4087916/4c1a263f61e6551639c55cdcc4ce7385/data/beratendeeausserung-2013-snhg.pdf>, zuletzt am 21.7.2020

Rechnungshof Freie und Hansestadt Hamburg (2020): Haushaltslage 2020/2021 – Beratende Äußerungen nach § 81 Absatz 2 LHO, <https://www.hamburg.de/contentblob/14819402/9982369c3965227259703e8e6cd90f90/data/beratendeeausserung-2020-haushaltslage.pdf>, abgerufen am 01.02.2021.

Reichard, Christoph (2014): Leistungsinformationen im neuen Kommunalhaushalt – welche Rolle spielen diese Daten in der Praxis?, in: *Verwaltung und Management*, 3/2014, S. 125–129

Reichard, Christoph (2017): Vom Programmbudget zum Performance Budgeting: Verlauf und Ergebnisse von 50 Jahren Budgetreformen, in: von Lucke, Jörn/Lenk, Klaus (Hrsg.), *Verwaltung, Informationstechnik & Management*, Baden-Baden, S. 141–152

Reichard, Christoph/Küchler-Stahn, Nicole (2019): Performance budgeting in Germany, Austria and Switzerland, in: De Vries, Michiel/Nemc, Juraj (Hrsg.), *Performance budgeting in the public sector*

Rudolf, Christine (2017): Gender Budgeting in deutschen Bundesländern. Analyse der Implementierungsimpulse einer Innovation in öffentlichen Haushalten, Wiesbaden

Schauer, Reinbert (2020): Rechnungswesen in öffentlichen Verwaltungen, 4. Auflage, S.226, auf der Grundlage der Daten aus www.haushaltssteuerung.de, Stand: 20.8.2019, Wien

Schröter, Eckhard (2019): New Public Management, in: Veit, Sylvia/Reichard, Christoph/Wewer, Göttrik (Hrsg.): *Handbuch zur Verwaltungsreform*, 5. Auflage, Wiesbaden, S. 115–126;

Summermatter, Lukas/Demaj, Labinot (2012): Die Nutzung integrierter Aufgaben- und Finanzpläne (IAFP). Wie Schweizer Kantonsparlamentarier den IAFP im Budgetprozess verwenden, in: *Verwaltung und Management* 4/2012, S. 171–179

Sustainable Development Goals (SDG) – 17 UN-Ziele für nachhaltige Entwicklung, <https://sdgs.un.org/>

Urban Data Platform Hamburg, <http://www.urbandataplattform.hamburg/>

WFD (2020), Performance-Based Budgeting: a ‚Whole of Government‘ Initiative, in: WFD Financial Accountability Series Briefing Paper 8, Oktober 2020

DOPPIK WEITER DENKEN. MEHR BUDGETIERUNG WAGEN.

Evaluation der Strategischen Neuausrichtung des Haushaltswesens
der Freien und Hansestadt Hamburg (SNH)

Bericht des Senats über die Erfahrungen
mit dem SNH-Gesetz

– Anhang –

PEFA-Katalog

Nr.	Dimension	PEFA Bewertungstext A	PEFA Bewertungstext B	PEFA Bewertungstext C
1.1	Kumuliertes Gesamtausgabenergebnis	Das Gesamtergebnis der Ausgaben lag in mindestens zwei der letzten drei Jahre zwischen 95 Prozent und 105 Prozent der ursprünglich veranschlagten Gesamtausgaben.	Das Gesamtergebnis der Ausgaben lag in mindestens zwei der letzten drei Jahre zwischen 90 Prozent und 105 Prozent der ursprünglich veranschlagten Gesamtausgaben.	Das Gesamtergebnis der Ausgaben lag in mindestens zwei der letzten drei Jahre zwischen 85 Prozent und 105 Prozent der ursprünglich veranschlagten Gesamtausgaben.
2.1	Ausgabenzusammensetzung nach Funktion (Einzelpänen)	Die Abweichung (Ist vs. Plan) der Ausgabenzusammensetzung nach Programm, administrativer oder funktionaler Klassifizierung betrug in mindestens zwei der letzten drei Jahre weniger als 5 Prozent.	Die Abweichung (Ist vs. Plan) der Ausgabenzusammensetzung nach Programm, administrativer oder funktionaler Klassifizierung betrug in mindestens zwei der letzten drei Jahre weniger als 10 Prozent.	Die Abweichung (Ist vs. Plan) der Ausgabenzusammensetzung nach Programm, administrativer oder funktionaler Klassifizierung betrug in mindestens zwei der letzten drei Jahre weniger als 15 Prozent.
2.2	Ausgabenzusammensetzung nach wirtschaftlicher Kategorie (Ausgabenarten)	Die Abweichung (Ist vs. Plan) der Ausgabenzusammensetzung nach wirtschaftlicher Klassifizierung betrug in mindestens zwei der letzten drei Jahre weniger als 5 Prozent.	Die Abweichung (Ist vs. Plan) der Ausgabenzusammensetzung nach wirtschaftlicher Klassifizierung betrug in mindestens zwei der letzten drei Jahre weniger als 10 Prozent.	Die Abweichung (Ist vs. Plan) der Ausgabenzusammensetzung nach wirtschaftlichen Kriterien nach wirtschaftlicher Klassifizierung lag in mindestens zwei der letzten drei Jahre unter 15 Prozent.
2.3	Ausgaben aus Rückstellungen für ungewisse Verbindlichkeiten	Die tatsächlichen Ausgaben für eine Abstimmung über unvorhergesehene Ausgaben betragen im Durchschnitt weniger als 3 Prozent des ursprünglichen Budgets.	Die tatsächlichen Ausgaben für eine Abstimmung über unvorhergesehene Ausgaben betragen durchschnittlich zwischen 3 Prozent und 6 Prozent einschließlich des ursprünglichen Haushaltsplans.	Die tatsächlichen Ausgaben für eine Abstimmung über unvorhergesehene Ausgaben betragen im Durchschnitt mehr als 6 Prozent, jedoch weniger als 10 Prozent des ursprünglichen Budgets
3.1	Kumuliertes Einnahmengesamtergebnis	Die tatsächlichen Einnahmen lagen in mindestens zwei der letzten drei Jahre zwischen 97 Prozent und 106 Prozent der budgetierten Einnahmen.	Die tatsächlichen Einnahmen lagen in mindestens zwei der letzten drei Jahre zwischen 94 Prozent und 112 Prozent der budgetierten Einnahmen.	Die tatsächlichen Einnahmen lagen in mindestens zwei der letzten drei Jahre zwischen 92 Prozent und 116 Prozent der budgetierten Einnahmen.
4.1	Budgetklassifizierung	Die Formulierung, Ausführung und Berichterstattung des Budgets basiert auf jeder Ebene der administrativen, wirtschaftlichen und funktionalen Klassifizierung unter Verwendung von GFS/ COFOG oder vergleichbaren Standards. Subfunktionale Klassifikation kann durch Programmklassifikation substituiert werden, sofern diese mit einem Detailgrad, der mindestens der subfunktionalen Klassifikation entspricht, durchgeführt wird.	Die Formulierung, Ausführung und Berichterstattung des Budgets basiert auf administrativen, wirtschaftlichen (mindestens Stufe 3 - „Gruppen“ des GFS-Standards) und funktionalen / subfunktionalen Klassifizierungen unter Verwendung von GFS / COFOG-Standards oder einer Klassifizierung, die mit diesen Standards vergleichbar ist.	Die Formulierung, Ausführung und Berichterstattung des Budgets basiert auf einer administrativen und wirtschaftlichen Klassifizierung unter Verwendung von GFS-Standards (mindestens Stufe 2 – Abteilungen des GFS-Standards) oder einer Klassifizierung, die mit diesen Standards vergleichbar ist.
5	Haushaltsdokumentation	Die Budgetdokumentation umfasst zehn Elemente, einschließlich aller Grundelemente.	Die Budgetdokumentation umfasst sieben Elemente, einschließlich mindestens drei Grundelementen.	Die Budgetdokumentation umfasst mindestens drei Grundelemente.
7.1	System zur Zuordnung von Zuweisungen	Die horizontale Zuordnung aller Transferzahlungen vom Senat an nachgeordnete Einheiten wird durch transparente, regelbasierte Systeme bestimmt.	Die horizontale Zuordnung von mindestens 75 Prozent der Transferzahlungen vom Senat an nachgeordnete Einheiten wird durch transparente, regelbasierte Systeme bestimmt.	Die horizontale Zuweisung von mindestens 25 Prozent der Transferzahlungen vom Senat an nachgeordnete Einheiten wird durch transparente, regelbasierte Systeme bestimmt.

Nr.	Dimension	PEFA Bewertungstext A	PEFA Bewertungstext B	PEFA Bewertungstext C
7.2	Aktualität der Informationen über Zuweisungen	Der Prozess, durch den nachgeordnete Einheiten Informationen über ihre jährlichen Überweisungen erhalten, wird über den regulären Haushaltskalender verwaltet, der im Allgemeinen eingehalten wird und klare und ausreichend detaillierte Informationen für nachgeordnete Einheiten bereitstellt, damit mindestens sechs Wochen Zeit sind, um ihre Haushaltsplanung rechtzeitig abzuschließen.	Der Prozess, durch den nachgeordnete Einheiten Informationen über ihre jährlichen Transfers erhalten, wird über den regulären Haushaltskalender verwaltet, der klare und ausreichend detaillierte Informationen für nachgeordnete Einheiten enthält, damit mindestens vier Wochen Zeit sind, um ihre Haushaltsplanung rechtzeitig abzuschließen.	Bei der Umsetzung der Haushaltsverfahren können erhebliche Verzögerungen auftreten. Informationen zu jährlichen Übertragungen an nachgeordnete Einheiten werden vor Beginn des Geschäftsjahres veröffentlicht, möglicherweise nach der Entscheidung über die Haushaltspläne.
8.1	Leistungsorientierte Ziele für öffentliche Leistungen	Jährlich werden Informationen zu den Zielen der Politik, den wichtigsten Leistungsindikatoren, den zu erbringenden Ergebnissen sowie den nach Programmen oder Funktionen aufgeschlüsselten geplanten Ergebnissen für mindestens 75 Prozent der Ressorts veröffentlicht.	Jährlich werden Informationen zu politischen Zielen, Leistungsindikatoren und zu den zu erbringenden Ergebnissen oder den für mindestens 75 Prozent der Ressorts geplanten Ergebnissen veröffentlicht.	Jährlich werden Informationen zu den Aktivitäten veröffentlicht, die im Rahmen des Haushalts für mindestens 50 Prozent der Ressorts durchzuführen sind.
8.2	Rechenschaft über erzielte Leistungen	Jährlich werden Informationen über die Menge der erzielten Ergebnisse und die erzielten Wirkungen für mindestens 75 Prozent der Ministerien veröffentlicht.	Jährlich werden Informationen über die Menge der erzielten Ergebnisse oder die erzielten Wirkungen für mindestens 75 Prozent der Ministerien veröffentlicht.	Jährlich werden Informationen über die durchgeführten Aktivitäten für mindestens 50 Prozent der Ministerien veröffentlicht.
8.3	Ressourcenbereitstellung für Serviceeinheiten	Informationen zu Ressourcen, die von leistungserbringenden Einheiten verbraucht werden, werden für mindestens zwei große Ministerien gesammelt und aufgezeichnet, aufgeschlüsselt nach Finanzierungsquellen. Ein Bericht, der die Informationen zusammenstellt, wird mindestens einmal jährlich erstellt.	Informationen zu Ressourcen, die von leistungserbringenden Einheiten verbraucht werden, werden für mindestens ein großes Ministerium gesammelt und aufgezeichnet. Ein Bericht, der die Informationen zusammenstellt, wird mindestens einmal jährlich erstellt.	Eine, in einem der letzten drei Jahre durchgeführte Umfrage liefert Schätzungen der Ressourcen, die leistungserbringenden Einheiten für mindestens ein großes Ministerium verbrauchen.
8.4	Bewertung der Leistungserbringung	In den letzten drei Jahren wurden für mindestens 75 Prozent der Ministerien mindestens einmal unabhängige Bewertungen der Effizienz und Effektivität der Leistungserbringung durchgeführt und veröffentlicht.	In den letzten drei Jahren wurden für mindestens 50 Prozent der Ministerien mindestens einmal Bewertungen der Effizienz und Effektivität der Leistungserbringung durchgeführt und veröffentlicht.	In den letzten drei Jahren wurden für mindestens 25 Prozent der Ministerien mindestens einmal Bewertungen der Effizienz oder Effektivität der Leistungserbringung durchgeführt.
9	Zugang der Öffentlichkeit zu Finanzinformationen	Die Regierung stellt der Öffentlichkeit acht Elemente, einschließlich aller fünf Grundelemente, gemäß den festgelegten Zeitrahmen zur Verfügung.	Die Regierung stellt der Öffentlichkeit sechs Elemente, einschließlich von mindestens vier Grundelementen, gemäß den festgelegten Zeitrahmen zur Verfügung.	Die Regierung stellt der Öffentlichkeit vier Grundelemente, gemäß dem festgelegten Zeitrahmen, zur Verfügung.
10.3	Eventualverbindlichkeiten und sonstige finanzielle Risiken	Der Senat veröffentlicht jährlich einen Bericht, in dem Informationen zu allen signifikanten Eventualverbindlichkeiten und anderen fiskalischen Risiken quantifiziert und konsolidiert werden.	Behörden und Ämter quantifizieren die wichtigsten Eventualverbindlichkeiten in ihren jeweiligen Finanzberichten.	Behörden und Ämter quantifizieren einige Eventualverbindlichkeiten in ihren jeweiligen Finanzberichten.

Nr.	Dimension	PEFA Bewertungstext A	PEFA Bewertungstext B	PEFA Bewertungstext C
11.1	Wirtschaftliche Analyse von Investitionsvorschlägen	Gemäß den nationalen Richtlinien werden wirtschaftliche Analysen durchgeführt, um alle Großinvestitionsprojekte zu bewerten, und die Ergebnisse werden veröffentlicht. Die Analysen werden von einer anderen Stelle als der fördernden Stelle geprüft.	Gemäß den nationalen Richtlinien werden wirtschaftliche Analysen durchgeführt, um die meisten (mind. 75 %) Großinvestitionsprojekte zu bewerten, und die Ergebnisse werden veröffentlicht. Die Analysen werden von einer anderen Stelle als der fördernden Stelle geprüft.	Wirtschaftsanalysen werden durchgeführt, um einige (mind. 25 %) Großinvestitionsprojekte zu bewerten.
11.2	Auswahl der Investitionsprojekte	Vor ihrer Aufnahme in das Budget werden alle Großinvestitionsprojekte von einer zentralen Stelle auf der Grundlage veröffentlichter Standardkriterien für die Projektauswahl priorisiert.	Vor ihrer Aufnahme in das Budget werden die Großinvestitionsprojekte von einer zentralen Stelle auf der Grundlage von Standardkriterien für die Projektauswahl priorisiert.	Vor ihrer Aufnahme in den Haushalt werden einige der Großinvestitionsprojekte von einer zentralen Stelle priorisiert.
11.3	Investitionsprojektkalkulation	In den Haushaltsdokumenten sind Prognosen der Gesamtlebenszykluskosten von Großinvestitionsprojekten enthalten, die sowohl die Kapitalkosten als auch die laufenden Kosten sowie eine jährliche Aufschlüsselung der Kosten für mindestens die nächsten drei Jahre umfassen.	Projektionen der Gesamtkapitalkosten von Großinvestitionsprojekten sowie eine jährliche Aufschlüsselung der Kapitalkosten und Schätzungen der wiederkehrenden Kosten für die nächsten drei Jahre sind in den Haushaltsdokumenten enthalten.	Projektionen der Gesamtkapitalkosten von Großinvestitionsprojekten sowie der Kapitalkosten für das kommende Haushaltsjahr sind in den Haushaltsdokumenten enthalten.
11.4	Monitoring von Investitionsprojekten	Die Gesamtkosten und der physische Fortschritt von Großinvestitionsprojekten werden während der Implementierung von der ausführenden Regierungseinheit überwacht. Es besteht ein hohes Maß an Übereinstimmung mit den festgelegten Standardverfahren und -regeln für die Projektumsetzung. Informationen zur Durchführung wichtiger Investitionsprojekte werden jährlich in den Haushaltsdokumenten oder in anderen Berichten veröffentlicht.	Die Gesamtkosten und der physische Fortschritt von Großinvestitionsprojekten werden von der ausführenden Regierungseinheit überwacht. Standardverfahren und -regeln für die Projektumsetzung sind vorhanden, und Informationen zur Umsetzung großer Investitionsprojekte werden jährlich veröffentlicht.	Die Gesamtkosten und der physische Fortschritt von Großinvestitionsprojekten werden von der ausführenden Regierungseinheit überwacht. Informationen zur Durchführung großer Investitionsprojekte werden jährlich erstellt.
12.1	Überwachung finanzieller Vermögenswerte	Die Regierung führt Aufzeichnungen über ihre Bestände an allen Kategorien von finanziellen Vermögenswerten, die gemäß den internationalen Rechnungslegungsstandards zum beizulegenden Zeitwert oder zum Marktwert angesetzt werden. Informationen zur Wertentwicklung des Portfolios finanzieller Vermögenswerte werden jährlich veröffentlicht.	Die Regierung führt Aufzeichnungen über ihre Bestände an den wichtigsten Kategorien von finanziellen Vermögenswerten, die zum beizulegenden Zeitwert oder zum Marktwert angesetzt werden. Informationen zur Wertentwicklung des Portfolios finanzieller Vermögenswerte werden jährlich veröffentlicht.	Die Regierung führt Aufzeichnungen über ihre Bestände an den wichtigsten Kategorien von finanziellen Vermögenswerten.
12.2	Überwachung nicht finanzieller Vermögenswerte	Die Regierung führt ein Verzeichnis ihrer Bestände an Anlagevermögen, Grundstücken und (gegebenenfalls) Untergrundvermögen, einschließlich Informationen zu deren Nutzung und Alter, das mindestens einmal jährlich veröffentlicht wird.	Die Regierung führt ein Verzeichnis ihrer Bestände an Anlagevermögen, einschließlich Informationen zu deren Nutzung und Alter, das veröffentlicht wird. Ein Grundbuch und (gegebenenfalls) Untergrundvermögen wird ebenfalls geführt.	Die Regierung führt ein Register über ihre Bestände an Sachanlagen und sammelt teilweise Informationen über deren Nutzung und Alter.

Nr.	Dimension	PEFA Bewertungstext A	PEFA Bewertungstext B	PEFA Bewertungstext C
12.3	Transparenz der Veräußerung von Vermögenswerten	Es werden Verfahren und Regeln für die Übertragung oder Veräußerung von finanziellen und nichtfinanziellen Vermögenswerten festgelegt, einschließlich Informationen, die dem Gesetzgeber zur Information oder Genehmigung vorzulegen sind. Informationen zu Übertragungen und Veräußerungen sind in Haushaltsdokumenten, Finanzberichten oder anderen Berichten enthalten.	Es werden Verfahren und Regeln für die Übertragung oder Veräußerung nichtfinanzieller Vermögenswerte festgelegt. Informationen zu Überweisungen und Veräußerungen sind in Haushaltsdokumenten, Finanzberichten oder anderen Berichten enthalten.	Es werden Verfahren und Regeln für die Übertragung oder Veräußerung nichtfinanzieller Vermögenswerte festgelegt. Teilinformationen zu Übertragungen und Veräußerungen sind in Haushaltsdokumenten, Finanzberichten oder anderen Berichten enthalten.
13.1	Erfassung und Meldung von Schulden und Garantien	In- und Auslandsschulden sowie garantierte Schuldenaufzeichnungen werden monatlich vollständig und exakt aktualisiert und abgeglichen. Umfassende Management- und statistische Berichte über Schuldendienst, Aktien und Operationen werden mindestens vierteljährlich erstellt.	In- und Auslandsschulden sowie garantierte Schuldenaufzeichnungen sind vollständig, exakt und werden vierteljährlich aktualisiert. Die meisten Informationen werden vierteljährlich abgeglichen. Umfassende Management- und statistische Berichte über Schuldendienst, Aktien und Operationen werden mindestens einmal jährlich erstellt.	In- und Auslandsschulden sowie garantierte Schuldenaufzeichnungen werden jährlich aktualisiert. Abgleiche werden jährlich durchgeführt. Bereiche, in denen für die Abgleichung zusätzliche Informationen erforderlich sind, werden entsprechend als solche dokumentiert.
13.2	Genehmigung von Schulden und Garantien	Die Primärgesetzgebung erteilt die Genehmigung zur Aufnahme von Krediten sowie zur Ausgabe neuer Schulden und Darlehensgarantien im Namen der Regierung an eine einzige verantwortliche Schuldenverwaltungseinheit. Dokumentierte Richtlinien und Verfahren bieten Leitlinien für die Kreditaufnahme, die Ausgabe neuer Schulden, die Durchführung schuldenbezogener Transaktionen, die Ausgabe von Darlehensgarantien und die Überwachung von Schuldenmanagementtransaktionen durch eine einzelne Schuldenverwaltungseinheit. Die jährliche Kreditaufnahme muss von der Regierung oder dem Gesetzgeber genehmigt werden.	Die Primärgesetzgebung erteilt die Genehmigung zur Aufnahme von Krediten sowie zur Ausgabe neuer Schulden und Darlehensgarantien im Namen der Regierung an Einrichtungen, die explizit in der Gesetzgebung genannt sind. Dokumentierte Richtlinien und Verfahren bieten Leitlinien für die Kreditaufnahme und andere schuldenbezogene Transaktionen sowie für die Ausgabe von Darlehensgarantien an eine oder mehrere Einrichtungen. Diese Transaktionen werden von einer einzigen verantwortlichen Stelle gemeldet und überwacht. Die jährliche Kreditaufnahme muss von der Regierung oder dem Gesetzgeber genehmigt werden.	Die Primärgesetzgebung erteilt die Genehmigung zur Aufnahme von Krediten sowie zur Ausgabe neuer Schulden und Darlehensgarantien im Namen der Regierung an Einrichtungen, die explizit in der Gesetzgebung genannt sind. Dokumentierte Richtlinien und Verfahren bieten Leitlinien für die Durchführung von Kreditaufnahmen und andere schuldenbezogene Transaktionen sowie für die Ausgabe von Darlehensgarantien an eine oder mehrere Einrichtungen. Diese Transaktionen werden von einer einzigen verantwortlichen Stelle gemeldet und überwacht.
13.3	Schuldenmanagementstrategie	Eine aktuelle mittelfristige Schuldenmanagementstrategie für bestehende und prognostizierte Staatsschulden mit einem Horizont von mindestens drei Jahren wird öffentlich gemeldet. Die Strategie umfasst Zielbereiche für Indikatoren sowie Zinssätzen, Refinanzierungen und Fremdwährungsrisiken. Die jährliche Berichterstattung über die Ziele des Schuldenmanagements wird dem Gesetzgeber zur Verfügung gestellt. Der jährliche Kreditplan der Regierung steht im Einklang mit der genehmigten Strategie.	Eine aktuelle mittelfristige Schuldenmanagementstrategie, die bestehende und prognostizierte Staatsschulden mit einem Horizont von mindestens drei Jahren abdeckt, wird öffentlich gemeldet. Die Strategie umfasst Zielbereiche für Indikatoren sowie Zinssätzen, Refinanzierungen und Fremdwährungsrisiken.	Eine aktuelle mittelfristige Schuldenmanagementstrategie für bestehende und prognostizierte Staatsschulden ist öffentlich verfügbar. Die Strategie zeigt zumindest die bevorzugte Entwicklung von Risikoidikatoren sowie Zinssätzen und Refinanzierungen sowie Fremdwährungsrisiken an.

Nr.	Dimension	PEFA Bewertungstext A	PEFA Bewertungstext B	PEFA Bewertungstext C
14.1	Makroökonomische Prognosen	Die Regierung erstellt Prognosen für wichtige makroökonomische Indikatoren, die zusammen mit den zugrunde liegenden Annahmen in den dem Gesetzgeber vorgelegten Haushaltsdokumentationen enthalten sind. Diese Prognosen werden mindestens einmal jährlich aktualisiert. Die Prognosen beziehen sich auf das Haushaltsjahr und die beiden folgenden Geschäftsjahre. Die Projektionen wurden von einer anderen Stelle als der vorbereitenden Stelle geprüft.	Die Regierung erstellt Prognosen für makroökonomische Schlüsselindikatoren, die zusammen mit den zugrunde liegenden Annahmen in den dem Gesetzgeber vorgelegten Haushaltsdokumentationen enthalten sind. Diese Prognosen decken das Haushaltsjahr und die beiden folgenden Geschäftsjahre ab.	Die Regierung erstellt Prognosen der wichtigsten makroökonomischen Indikatoren für das Haushaltsjahr und die beiden folgenden Geschäftsjahre
14.2	Steuerprognosen	Die Regierung erstellt Prognosen für die wichtigsten Haushaltsindikatoren, einschließlich der Einnahmen (nach Art), der Gesamtausgaben und des Haushaltssaldos für das Haushaltsjahr und die beiden folgenden Geschäftsjahre. Diese Prognosen sind zusammen mit den zugrunde liegenden Annahmen und einer Erläuterung der Hauptunterschiede zu den im Haushaltsplan des Vorjahres gemachten Prognosen in der dem Gesetzgeber vorgelegten Haushaltsdokumentationen enthalten.	Die Regierung erstellt Prognosen für die wichtigsten Haushaltsindikatoren, einschließlich der Einnahmen (nach Art), der Gesamtausgaben und des Haushaltssaldos für das Haushaltsjahr und die beiden folgenden Geschäftsjahre. Diese Prognosen sind zusammen mit den zugrunde liegenden Annahmen in den dem Gesetzgeber vorgelegten Haushaltsdokumentationen enthalten.	Die Regierung erstellt Prognosen über Einnahmen, Ausgaben und den Haushaltssaldo für das Haushaltsjahr und die beiden folgenden Geschäftsjahre.
14.3	Makrofiskale Sensitivitätsanalyse	Die Regierung erstellt eine Reihe von Finanzprognoseszenarien auf der Grundlage alternativer makroökonomischer Annahmen. Diese Szenarien werden zusammen mit ihrer zentralen Prognose veröffentlicht.	Die Regierung erstellt für den internen Gebrauch eine Reihe von Finanzprognoseszenarien auf der Grundlage alternativer makroökonomischer Annahmen. Die Haushaltsdokumente enthalten eine Diskussion der prognostizierten Sensitivitäten.	Die von der Regierung erstellten makrofiskalischen Prognosen enthalten eine qualitative Bewertung der Auswirkungen alternativer makroökonomischer Annahmen.
15.1	Steuerliche Auswirkungen politischer Vorschläge	Die Regierung erstellt Schätzungen der steuerlichen Auswirkungen aller vorgeschlagenen Änderungen der Einnahmen- und Ausgabenpolitik für das Haushaltsjahr und die folgenden zwei Geschäftsjahre, die dem Gesetzgeber vorgelegt werden.	Die Regierung erstellt Schätzungen der steuerlichen Auswirkungen aller vorgeschlagenen Änderungen der Einnahmen- und Ausgabenpolitik für das Haushaltsjahr und die folgenden zwei Geschäftsjahre.	Die Regierung erstellt Schätzungen der steuerlichen Auswirkungen aller vorgeschlagenen Änderungen der Einnahmen- und Ausgabenpolitik für das Haushaltsjahr.
15.2	Annahme der Finanzstrategie	Die Regierung hat eine aktuelle Haushaltsstrategie verabschiedet, dem Gesetzgeber vorgelegt und veröffentlicht, die explizite zeitbasierte quantitative Haushaltsziele und qualitative Ziele für mindestens das Haushaltsjahr und die folgenden zwei Geschäftsjahre enthält.	Die Regierung hat eine aktuelle Haushaltsstrategie verabschiedet und dem Gesetzgeber vorgelegt, die quantitative oder qualitative Haushaltsziele für mindestens das Haushaltsjahr und die folgenden zwei Geschäftsjahre enthält.	Die Regierung hat für den internen Gebrauch eine aktuelle Finanzstrategie vorbereitet, die qualitative Ziele für die Finanzpolitik enthält.

Nr.	Dimension	PEFA Bewertungstext A	PEFA Bewertungstext B	PEFA Bewertungstext C
15.3	Berichterstattung über die Haushaltsergebnisse	Der Senat hat der Bürgerschaft zusammen mit dem Jahresbudget einen Bericht vorgelegt, in dem die Fortschritte bezüglich der Finanzstrategie beschrieben und Abweichungen von Zielen und Vorgaben begründet werden. Der Bericht enthält auch Maßnahmen des Senats, um etwaige Abweichungen gemäß den gesetzlichen Bestimmungen zu beheben.	Der Senat hat der Bürgerschaft zusammen mit dem Jahresbudget einen Bericht vorgelegt, in dem die Fortschritte bezüglich der Finanzstrategie beschrieben und Abweichungen von Zielen und Vorgaben begründet werden.	Der Senat erstellt einen internen Bericht über die Fortschritte, die bezüglich der Finanzstrategie erzielt wurden. Ein solcher Bericht wurde mindestens für das letzte abgeschlossene Geschäftsjahr erstellt.
16.1	Mittelfristige Ausgaben-schätzungen	Das Jahresbudget enthält Schätzungen der Ausgaben für das Haushaltsjahr und die beiden folgenden Geschäftsjahre, die nach administrativer, wirtschaftlicher und funktionaler Klassifizierung zugeordnet sind.	Das Jahresbudget enthält Schätzungen der Ausgaben für das Haushaltsjahr und die beiden folgenden Geschäftsjahre, die nach administrative und wirtschaftliche Klassifizierung zugeordnet sind.	Das Jahresbudget enthält Schätzungen der Ausgaben für das Haushaltsjahr und die beiden folgenden Geschäftsjahre, die nach administrativer oder wirtschaftlicher Klassifizierung zugeordnet sind.
16.2	Mittelfristige Ausgabenobergrenzen	Die Ausgabenobergrenzen auf Gesamt- und Ministeriumsebene für das Haushaltsjahr und die beiden folgenden Geschäftsjahre werden von der Regierung genehmigt, bevor das erste Haushaltsrundsreiben herausgegeben wird.	Die Obergrenzen für die Ausgaben für das Haushaltsjahr und die beiden folgenden Geschäftsjahre sowie die Obergrenzen auf Ministeriumsebene für das Haushaltsjahr werden von der Regierung genehmigt, bevor das erste Haushaltsrundsreiben herausgegeben wird.	Die Ausgabenobergrenzen für das Haushaltsjahr und die beiden folgenden Geschäftsjahre werden von der Regierung vor der Veröffentlichung des ersten Haushaltsrundsreibens genehmigt.
16.3	Ausrichtung strategischer Pläne und mittelfristiger Budgets	Mittelfristige strategische Pläne werden für mindestens 75 Prozent der Ministerien erstellt und beziffert. Die meisten Vorschläge zur Ausgabenpolitik in den genehmigten mittelfristigen Haushaltsvoranschlägen stimmen mit den strategischen Plänen überein.	Mittelfristige strategische Pläne werden für mindestens 50 Prozent der Ministerien erstellt und enthalten Kosteninformationen. Der Großteil der ausgabenpolitischen Vorschläge in den genehmigten mittelfristigen Haushaltsvoranschlägen stimmt mit den strategischen Plänen überein.	Mittelfristige strategische Pläne werden für mindestens 25 Prozent der Ministerien erstellt. Einige ausgabenpolitische Vorschläge in den jährlichen Haushaltsvoranschlägen stimmen mit den strategischen Plänen überein.
16.4	Übereinstimmung der Budgets mit den Schätzungen des Vorjahres	Die Haushaltsdokumente enthalten eine Erläuterung aller Änderungen der Ausgabenschätzungen zwischen dem letzten Mittelfristbudget und dem aktuellen Mittelfristbudget auf Ebene der einzelnen Ressorts.	Die Haushaltsdokumente enthalten eine Erläuterung der meisten Änderungen (mind. 75 %) der Ausgabenschätzungen zwischen dem zweiten Jahr des letzten Jahres des mittelfristigen Haushalts und das erste Jahr des aktuellen mittelfristigen Haushalts auf Ebene der einzelnen Ressorts.	Die Haushaltsdokumente enthalten eine Erläuterung einiger Änderungen der Ausgabenschätzungen zwischen dem zweiten Jahr des letzten Jahres des mittelfristigen Haushalts und das erste Jahr des aktuellen mittelfristigen Haushalts auf aggregierter Ebene.
17.1	Haushaltskalender	Ein klarer jährlicher Haushaltskalender ist vorhanden, wird im Allgemeinen eingehalten und ermöglicht es allen, Haushaltseinheiten, spätestens sechs Wochen nach Erhalt des Haushaltsrundsreibens ihre detaillierten Schätzungen rechtzeitig sinnvoll abzuschließen.	Ein klarer jährlicher Haushaltskalender existiert und wird weitgehend eingehalten. Der Kalender sieht Budgeteinheiten mindestens vier Wochen nach Erhalt des Budgetrundsreibens vor. Mindestens 75 Prozent der Haushaltseinheiten können ihre detaillierten Schätzungen rechtzeitig abschließen.	Es gibt einen jährlichen Haushaltskalender, und mindestens 25 Prozent der Haushaltseinheiten halten diesen und die Fristen für die Fertigstellung der Schätzungen ein.

Nr.	Dimension	PEFA Bewertungstext A	PEFA Bewertungstext B	PEFA Bewertungstext C
17.2	Haushaltsrundschriften	Ein umfassendes Haushaltsrundschriften wird an die Haushaltseinheiten ausgegeben und deckt die gesamten Haushaltsausgaben für das gesamte Haushaltsjahr ab. Das Budget spiegelt die vom Kabinett (oder einem gleichwertigen Gremium) vor der Verteilung des Rundschriftens an die Haushaltseinheiten genehmigten Ministerialobergrenzen wider.	Ein umfassendes Haushaltsrundschriften wird an die Haushaltseinheiten ausgegeben und deckt die gesamten Haushaltsausgaben für das gesamte Haushaltsjahr ab. Das Budget spiegelt die dem Kabinett (oder einer gleichwertigen Einrichtung) vorgelegten Ministerialobergrenzen wider. Die Genehmigung der Obergrenzen durch das Kabinett kann nach der Verteilung des Rundschriftens an die Haushaltseinheiten erfolgen, jedoch bevor die Einreichung der Haushaltseinheiten abgeschlossen ist.	Ein umfassendes Haushaltsrundschriften wird an die Haushaltseinheiten ausgegeben, einschließlich Obergrenzen für Verwaltungs- oder Funktionsbereiche. Die gesamten Haushaltsausgaben werden für das gesamte Geschäftsjahr gedeckt. Die Haushaltsvoranschläge werden vom Kabinett geprüft und gebilligt, nachdem sie von den Haushaltseinheiten in allen Einzelheiten ausgefüllt wurden.
17.3	Vorlage des Haushaltsplans beim Gesetzgeber	Die Exekutive hat dem Gesetzgeber den jährlichen Haushaltsvorschlag mindestens zwei Monate vor Beginn des Geschäftsjahres in den letzten drei Jahren vorgelegt.	Die Exekutive hat dem Gesetzgeber den jährlichen Haushaltsvorschlag mindestens zwei Monate vor Beginn des Geschäftsjahres in zwei der letzten drei Jahre und im dritten Jahr vor dem Beginn des Geschäftsjahres eingereicht.	Die Exekutive hat dem Gesetzgeber den jährlichen Haushaltsvorschlag mindestens einen Monat vor Beginn des Geschäftsjahres in zwei der letzten drei Jahre vorgelegt.
18.1	Umfang der Budgetprüfung	Die Überprüfung des Gesetzgebers umfasst die Finanzpolitik, mittelfristige Finanzprognosen und mittelfristige Prioritäten sowie Einzelheiten zu Ausgaben und Einnahmen.	Die Überprüfung des Gesetzgebers umfasst die Finanzpolitik und aggregate für das kommende Jahr sowie Einzelheiten zu Ausgaben und Einnahmen.	Die Überprüfung umfasst Einzelheiten zu Ausgaben und Einnahmen.
18.2	Gesetzgebungsverfahren für die Haushaltskontrolle	Die Verfahren des Gesetzgebers zur Überprüfung von Haushaltsvorschlägen werden vom Gesetzgeber vor den Anhörungen zum Haushaltsplan genehmigt und eingehalten. Die Verfahren umfassen Vorkehrungen für die öffentliche Konsultation. Dazu gehören auch interne organisatorische Vorkehrungen, wie Gesetzgebungsausschüsse, technische Unterstützung und Verhandlungsverfahren.	Die Verfahren des Gesetzgebers zur Überprüfung von Haushaltsvorschlägen werden vom Gesetzgeber vor den Anhörungen zum Haushaltsplan genehmigt und eingehalten. Die Verfahren umfassen interne organisatorische Vorkehrungen, wie Gesetzgebungsausschüsse, technische Unterstützung und Verhandlungsverfahren.	Die Verfahren des Gesetzgebers zur Überprüfung von Haushaltsvorschlägen werden vom Gesetzgeber vor den Anhörungen zum Haushaltsplan genehmigt und eingehalten.
18.3	Zeitpunkt der Budgetgenehmigung	Der Gesetzgeber hat das Jahresbudget vor Jahresbeginn in jedem der letzten drei Geschäftsjahre genehmigt.	Der Gesetzgeber hat das Jahresbudget vor Jahresbeginn in zwei der letzten drei Geschäftsjahre mit einer Verzögerung von bis zu einem Monat im dritten Jahr genehmigt.	Der Gesetzgeber hat das Jahresbudget innerhalb eines Monats nach Jahresbeginn in zwei oder mehr der letzten drei Geschäftsjahre genehmigt.
18.4	Regeln für Budgetanpassungen durch die Exekutive	Es gibt klare Regeln für die Anpassung des Haushalts durch die Exekutive im Jahr. Die Regeln setzen dem Umfang und der Art der Änderungen strenge Grenzen und werden in allen Fällen eingehalten.	Es gibt klare Regeln für jährliche Budgetanpassungen durch die Exekutive, die in mindestens 75 Prozent der Fälle eingehalten werden. Umfangreiche administrative Neuzuweisungen können zulässig sein.	Es gibt klare Regeln, die in mindestens 25 Prozent der Fälle eingehalten werden können oder die eine umfassende administrative Umverteilung sowie eine Ausweitung der Gesamtausgaben ermöglichen.

Nr.	Dimension	PEFA Bewertungstext A	PEFA Bewertungstext B	PEFA Bewertungstext C
19.1	Rechte und Pflichten	Einheiten, die insgesamt mindestens 75 Prozent der Einnahmen erheben, nutzen mehrere Kanäle, um den Zahlern einen einfachen Zugang zu umfassenden und aktuellen Informationen zu den wichtigsten Bereichen der Einnahmenverpflichtung und zu Rechten zu bieten, einschließlich mindestens Rechtsschutzverfahren.	Einheiten, die insgesamt mindestens 50 Prozent der Einnahmen erheben, bieten den Zahlern Zugang zu umfassenden und aktuellen Informationen zu den wichtigsten Bereichen der Einnahmenverpflichtung und zu Rechten, einschließlich mindestens Rechtsschutzverfahren.	Einheiten, die insgesamt mindestens 50 Prozent der Einnahmen erheben, bieten den Zahlern Zugang zu Informationen über die wichtigsten Bereiche der Einnahmenverpflichtung und zu Rechten, einschließlich mindestens Rechtsschutzverfahren.
19.4	Überwachung der Einnahmerückstände	Der Bestand an offenen Forderungen am Ende des letzten abgeschlossenen Geschäftsjahres liegt unter 10 Prozent der gesamten Jahreseinnahmen. Forderungen, die älter als 12 Monate sind, betragen weniger als 25 Prozent der Gesamtsumme offener Forderungen des Jahres.	Der Bestand an offenen Forderungen am Ende des letzten abgeschlossenen Geschäftsjahres liegt unter 20 Prozent der gesamten Jahreseinnahmen. Forderungen, die älter als 12 Monate sind, machen weniger als 50 Prozent der Gesamtsumme offener Forderungen des Jahres aus.	Der Bestand an offenen Forderungen am Ende des letzten abgeschlossenen Geschäftsjahres liegt unter 40 Prozent der gesamten Jahreseinnahmen. Forderungen, die älter als 12 Monate sind, machen weniger als 75 Prozent der Gesamtsumme offener Forderungen des Jahres aus.
21.2	Cash-Prognose und -Überwachung	Für das Geschäftsjahr wird eine Cashflow-Prognose erstellt, die monatlich auf Basis der tatsächlichen Mittelzu- und -abflüsse aktualisiert wird.	Für das Geschäftsjahr wird eine Cashflow-Prognose erstellt, die mindestens vierteljährlich auf der Grundlage der tatsächlichen Mittelzu- und -abflüsse aktualisiert wird.	Für das Geschäftsjahr wird eine Cashflow-Prognose erstellt.
21.3	Informationen zu Verpflichtungsobergrenzen	Haushaltseinheiten können Ausgaben mindestens sechs Monate im Voraus gemäß den budgetierten Mitteln und den Freigaben für Bargeld bzw. Verpflichtungen planen und festschreiben.	Die Haushaltseinheiten erhalten mindestens vierteljährlich im Voraus zuverlässige Informationen zu den Verpflichtungsobergrenzen.	Die Haushaltseinheiten erhalten mindestens einen Monat im Voraus zuverlässige Informationen zu den Verpflichtungsobergrenzen.
21.4	Bedeutung der Haushaltsanpassungen im Jahr	Wesentliche Anpassungen der Haushaltszuweisungen innerhalb eines Jahres finden nicht mehr als zweimal im Jahr statt und erfolgen auf transparente und vorhersehbare Weise.	Wesentliche Anpassungen der Haushaltszuweisungen innerhalb eines Jahres finden nicht mehr als zweimal im Jahr statt und erfolgen auf weitgehend transparente Weise.	Wesentliche Anpassungen der Haushaltszuweisungen innerhalb des Jahres sind häufig und teilweise transparent.
22.1	Bestand an Zahlungsrückständen	Der Bestand an Zahlungsrückständen beträgt in mindestens zwei der letzten drei abgeschlossenen Geschäftsjahre nicht mehr als 2 Prozent der Gesamtausgaben.	Der Bestand an Zahlungsrückständen beträgt in mindestens zwei der letzten drei abgeschlossenen Geschäftsjahre nicht mehr als 6 Prozent der Gesamtausgaben.	Der Bestand an Zahlungsrückständen beträgt in mindestens zwei der letzten drei abgeschlossenen Geschäftsjahre nicht mehr als 10 Prozent der Gesamtausgaben.
22.2	Überwachung der Zahlungsrückstände	Daten zu Bestand, Alter und Zusammensetzung der Zahlungsrückstände werden vierteljährlich innerhalb von vier Wochen nach Ende eines jeden Quartals erstellt.	Daten zum Bestand und zur Zusammensetzung der Zahlungsrückstände werden vierteljährlich innerhalb von acht Wochen nach Ende eines jeden Quartals erstellt.	Daten zum Bestand und zur Zusammensetzung der Zahlungsrückstände werden jährlich zum Ende eines jeden Geschäftsjahres erstellt.
25.1	Aufgabentrennung	Die Aufgabentrennung ist während des gesamten Zahlungsprozesses vorgeschrieben. Die Verantwortlichkeiten sind klar definiert.	Die Aufgabentrennung ist während des gesamten Zahlungsprozesses vorgeschrieben. Die Verantwortlichkeiten für die wichtigsten Schritte sind klar definiert, während in einigen Bereichen möglicherweise weitere Details erforderlich sind.	Die Aufgabentrennung ist während des gesamten Zahlungsprozesses vorgeschrieben. Eine genauere Definition wichtiger Verantwortlichkeiten ist erforderlich.
25.3	Einhaltung der Zahlungsregeln und -verfahren	Alle Zahlungen entsprechen den regulären Zahlungsverfahren. Alle Ausnahmen sind im Voraus ordnungsgemäß genehmigt und begründet.	Mindestens 75 Prozent der Zahlungen entsprechen den regulären Zahlungsverfahren. Die meisten (mind. 50 %) Ausnahmen sind ordnungsgemäß genehmigt und begründet.	Mindestens 50 Prozent der Zahlungen entsprechen den regulären Zahlungsverfahren. Die meisten (mind. 50 %) Ausnahmen sind ordnungsgemäß genehmigt und begründet.

Nr.	Dimension	PEFA Bewertungstext A	PEFA Bewertungstext B	PEFA Bewertungstext C
28.1	Berichterstattung und Vergleichbarkeit von Berichten	Die Erfassung und Klassifizierung von Daten ermöglicht einen direkten Vergleich mit dem ursprünglichen Budget in allen Haushaltsposten. Ausgaben aus Übertragungen an dezentrale Einheiten sind in den Berichten enthalten.	Die Erfassung und Klassifizierung von Daten ermöglicht einen direkten Vergleich mit dem ursprünglichen Budget mit teilweiser Aggregation. Die Ausgaben für Übertragungen an dezentrale Einheiten sind in den Berichten enthalten.	Die Erfassung und Klassifizierung von Daten ermöglicht einen direkten Vergleich mit dem ursprünglichen Budget für die wichtigsten Verwaltungsfunktionen.
28.2	Zeitpunkt der Haushaltsberichte im Jahr	Berichte werden monatlich erstellt und innerhalb von zwei Wochen ab dem Ende eines jeden Monats veröffentlicht.	Berichte werden vierteljährlich und innerhalb von vier Wochen ab dem Ende eines jeden Quartals erstellt.	Berichte werden vierteljährlich erstellt (möglicherweise ohne das erste Quartal) und innerhalb von acht Wochen ab dem Ende eines jeden Quartals ausgestellt.
28.3	Genauigkeit der Budgetberichte	Es bestehen keine wesentlichen Bedenken hinsichtlich der Datengenauigkeit. Eine Analyse der Ausführung des Haushaltsplans erfolgt mindestens halbjährlich. Informationen zu Ausgaben werden sowohl in der Verpflichtungs- als auch in der Zahlungsphase abgedeckt.	Es können Bedenken hinsichtlich der Datengenauigkeit bestehen. Datenprobleme werden im Bericht hervorgehoben und die Daten sind konsistent und nützlich für die Analyse der Budgetausführung. Eine Analyse der Ausführung des Haushaltsplans erfolgt mindestens halbjährlich. Die Ausgaben werden mindestens in der Zahlungsphase erfasst.	Es können Bedenken hinsichtlich der Datengenauigkeit bestehen. Daten sind nützlich für die Analyse der Budgetausführung. Die Ausgaben werden mindestens in der Zahlungsphase erfasst.
29.1	Vollständigkeit der Jahresabschlussberichte	Jahresabschlussberichte werden jährlich erstellt und sind mit dem genehmigten Haushalt vergleichbar. Sie enthalten vollständige Informationen zu Einnahmen, Ausgaben, finanziellen und materiellen Vermögenswerten, Verbindlichkeiten, Garantien und langfristigen Verpflichtungen und werden durch eine abgestimmte Kapitalflussrechnung gestützt.	Jahresabschlussberichte werden jährlich erstellt und sind mit dem genehmigten Haushalt vergleichbar. Sie enthalten mindestens Informationen zu Einnahmen, Ausgaben, finanziellen Vermögenswerten, finanziellen Verbindlichkeiten, Garantien und langfristigen Verpflichtungen.	Jahresabschlussberichte werden jährlich erstellt und sind mit dem genehmigten Haushalt vergleichbar. Sie enthalten Informationen zu Einnahmen, Ausgaben und Barguthaben.
29.2	Einreichung von Berichten für externe Revisionen	Jahresabschlussberichte werden innerhalb von drei Monaten nach Ende des Geschäftsjahres zur externen Prüfung vorgelegt.	Jahresabschlussberichte werden innerhalb von sechs Monaten nach Ende des Geschäftsjahres zur externen Prüfung vorgelegt.	Jahresabschlussberichte werden innerhalb von neun Monaten nach Ende des Geschäftsjahres zur externen Prüfung vorgelegt.
29.3	Rechnungslegungsstandards	Die auf alle Finanzberichte angewandten Rechnungslegungsstandards entsprechen den internationalen Standards. Die meisten internationalen Standards (mind. 75 %) wurden in die nationalen Standards aufgenommen. Unterschiede zwischen internationalen und nationalen Standards werden offengelegt und eventuelle Lücken erklärt. Die Standards für die Erstellung von Jahresfinanzberichten sind im Anhang zu den Berichten angegeben.	Die auf alle Finanzberichte angewandten Rechnungslegungsstandards entsprechen den rechtlichen Rahmenbedingungen des Landes. Die meisten internationalen Standards (mind. 75 %) wurden in die nationalen Standards aufgenommen. Unterschiede zwischen internationalen und nationalen Standards werden offengelegt und eventuelle Lücken erklärt. Die Standards für die Erstellung von Jahresfinanzberichten werden offengelegt.	Die auf alle Finanzberichte angewandten Rechnungslegungsstandards stimmen mit den rechtlichen Rahmenbedingungen des Landes überein und gewährleisten eine einheitliche Berichterstattung im Zeitverlauf. Die Standards für die Erstellung von Jahresfinanzberichten werden offengelegt.

Zielerreichungsgrad-Kriterien

Nr.	Kriterium	Zielerreichungsgrad Bewertungstext A	Zielerreichungsgrad Bewertungstext B	Zielerreichungsgrad Bewertungstext C
1.1	Abschreibungen und Zuschreibungen	<ul style="list-style-type: none"> - Ab- und Zuschreibungen werden nach internationalen Standards (z. B. IFRS, EPA) durchgeführt. - Ab- und Zuschreibungen werden in der Vermögens- und Investitionsrechnung berücksichtigt. - Ab- und Zuschreibungen werden nach einheitlichen Verfahren mittel- und langfristig geplant; das Volumen der Planabweichungen ist vernachlässigbar. 	<ul style="list-style-type: none"> - Ab- und Zuschreibungen werden nach nationalen Standards durchgeführt. - Ab- und Zuschreibungen werden in der Vermögensrechnung berücksichtigt. - Ab- und Zuschreibungen werden nach einheitlichen Verfahren mittel- und langfristig geplant. 	<ul style="list-style-type: none"> - Ab- und Zuschreibungen werden in der Vermögensrechnung berücksichtigt.
1.2	Darstellung des Vermögensbestands	<ul style="list-style-type: none"> - Der Vermögensbestand wird vollständig dargestellt, inklusive Bewertung von immateriellen Vermögensgegenständen. Die Darstellung erfolgt anwendungsorientiert und ermöglicht eine einfache Verwendung im Rahmen der Investitions- und Kreditplanung. 	<ul style="list-style-type: none"> - Der Vermögensbestand wird umfangreich dargestellt. - Die Darstellung erfolgt anwendungsorientiert und ermöglicht eine einfache Verwendung im Rahmen der Investitions- und Kreditplanung. 	<ul style="list-style-type: none"> - Der Vermögensbestand wird umfangreich dargestellt.
2.1	Schuldenabbau und Schuldenbremse	<ul style="list-style-type: none"> - Für die Tilgung von neuen Schulden sind verbindliche Zielvorgaben festgelegt. - Die Vorschriften zur Schuldenbremse berücksichtigen den Ressourcenverbrauch. - Die Vorschriften zur Schuldenbremse beinhalten eine Konjunkturkomponente. - Die Vorschriften zur Schuldenbremse beinhalten klar definierte Ausnahmetatbestände. 	<ul style="list-style-type: none"> - Für die Tilgung von neuen Schulden sind verbindliche Zielvorgaben festgelegt. - Die Vorschriften zur Schuldenbremse beinhalten eine Konjunkturkomponente. - Die Vorschriften zur Schuldenbremse beinhalten klar definierte Ausnahmetatbestände. 	<ul style="list-style-type: none"> - Für die Tilgung von neuen Schulden sind verbindliche Zielvorgaben festgelegt.
2.2	Pensionsrückstellungen	<ul style="list-style-type: none"> - Pensionsrückstellungen sind in ausreichendem Maße vorhanden. - Der zukünftige Bedarf von Pensionsrückstellungen wird anhand valider statistischer Verfahren geschätzt und in der Haushaltsplanung berücksichtigt. 	<ul style="list-style-type: none"> - Pensionsrückstellungen sind in ausreichendem Maße vorhanden. - Der zukünftige Bedarf von Pensionsrückstellungen wird geschätzt und in der Haushaltsplanung berücksichtigt. 	<ul style="list-style-type: none"> - Pensionsrückstellungen sind in ausreichendem Maße vorhanden.
2.3	Erhaltungsmanagement	<ul style="list-style-type: none"> - Die geplanten Ausgaben für das Erhaltungsmanagement werden umfangreich erfasst und anhand ihrer Wirkung priorisiert. - Die Ausgaben für das Erhaltungsmanagement gehen im Rahmen eines standardisierten Verfahrens in die Haushaltsplanung ein. - Das städtische Sachanlagevermögen weist über die vergangenen fünf Jahre einen Zuwachs auf (Investitionen > Abschreibungen). 	<ul style="list-style-type: none"> - Die geplanten Ausgaben für das Erhaltungsmanagement werden umfangreich erfasst. - Die Ausgaben für das Erhaltungsmanagement gehen in die Haushaltsplanung ein. - Das städtische Sachanlagevermögen ist in den vergangenen fünf Jahren inflationsbereinigt wertstabil (Investitionen - Abschreibung = Inflationsrate × Vorjahressachanlagevermögen). 	<ul style="list-style-type: none"> - Die geplanten Ausgaben für das Erhaltungsmanagement werden erfasst. - Das städtische Sachanlagevermögen ist in den vergangenen fünf Jahren nominal wertstabil (Investitionen - Abschreibung = Inflationsrate × Vorjahressachanlagevermögen).

Nr.	Kriterium	Zielerreichungsgrad Bewertungstext A	Zielerreichungsgrad Bewertungstext B	Zielerreichungsgrad Bewertungstext C
3.1	Budgetierung und Kontraktmanagement innerhalb der Kernverwaltung	<ul style="list-style-type: none"> - Zwischen dem Senat und den Ressorts sowie zwischen den Ressorts und ihren nachgeordneten Bereichen werden Ziel- oder Servicevereinbarungen mit Einzelheiten zu Qualität, Umfang, zeitlicher Verfügbarkeit der Leistungen getroffen. - Die vereinbarten Leistungen leiten sich aus den strategischen Zielen der Legislativen ab; - den fachlich zuständigen Einheiten sind die personellen und sachlichen Mittel als Budgets zur Aufgabenerfüllung zugeordnet. 	<ul style="list-style-type: none"> - Zwischen dem Senat und den Ressorts sowie zwischen den Ressorts und ihren nachgeordneten Bereichen werden Zielvereinbarungen mit Einzelheiten zum Umfang der Leistungen getroffen Die vereinbarten Leistungen leiten sich aus den strategischen Zielen der Legislativen ab. - Den fachlich zuständigen Einheiten sind die personellen und sachlichen Mittel als Budgets zur Aufgabenerfüllung zugeordnet. 	<ul style="list-style-type: none"> - Zwischen dem Senat und den nachgeordneten Bereichen werden Zielvereinbarungen mit Einzelheiten zum Umfang der Leistungen getroffen. - Den fachlich zuständigen Einheiten sind die personellen und sachlichen Mittel als Budgets zur Aufgabenerfüllung zugeordnet.
3.2	Verantwortungsumfang in den dezentralen Bereichen	<ul style="list-style-type: none"> - Die dezentralen Akteure (z. B. nachgeordnete Einheiten, Fachämter, Abteilungen) tragen die Verantwortung für die Erreichung der vereinbarten Ziele. Die dezentralen Akteure sind für die Personalkosten sowie für die Bewirtschaftung der Sachmittel und der Investitionen zuständig. 	<ul style="list-style-type: none"> - Die dezentralen Akteure (z. B. nachgeordnete Einheiten, Fachämter, Abteilungen) tragen die Verantwortung für die Erreichung der vereinbarten Ziele. Die dezentralen Akteure sind für die Bewirtschaftung der Sachmittel zuständig. 	<ul style="list-style-type: none"> - Die Fachbehörden bzw. Ressorts tragen die Verantwortung für die Erreichung der vereinbarten Ziele. Die Fachbehörden bzw. Ressorts sind für die Personalkosten sowie für die Bewirtschaftung der Sachmittel und der Investitionen zuständig.
3.3	Leistungsanreize für ergebnisorientierte Steuerung	<ul style="list-style-type: none"> - Im Budgetierungsprozess sind Mechanismen zur Förderung eines umsichtigen Umgangs mit Ressourcen der Fachbereiche etabliert. - Im Steuerungsprozess wurden Anreizsysteme etabliert, die personalisierte Ergebnisverantwortung der Verwaltungsmitarbeiter fördern. - Im Steuerungsprozess sind Mechanismen zur Sanktionierung eines unwirtschaftlichen Umgangs mit Ressourcen etabliert (z. B. Übertragung der Verantwortung an andere interne oder externe - Stellen). 	<ul style="list-style-type: none"> - Im Budgetierungsprozess sind Mechanismen zur Förderung eines umsichtigen Umgangs mit Ressourcen der Fachbereiche etabliert. - Im Steuerungsprozess wurden Anreizsysteme etabliert, die personalisierte Ergebnisverantwortung der Verwaltungsführung fördern. 	<ul style="list-style-type: none"> - Im Budgetierungsprozess sind Mechanismen zur Förderung eines umsichtigen Umgangs mit Ressourcen der Profit-Center etabliert.
4.1	Steuerungszyklen und Akteure	<ul style="list-style-type: none"> - Strategische Zielstellungen der Legislative werden mit mittelfristiger Finanzplanung hinterlegt, die wiederum in einzelnen Haushaltsplänen und Kontrakten mit der Exekutive operationalisiert und mithilfe einer Berichterstattung überwacht werden. - Der Steuerungskreislauf enthält Revisionsmechanismen, die eine rechtzeitige Anpassung der Festlegungen auf der strategischen und operationalen Ebene ermöglichen. 	<ul style="list-style-type: none"> - Strategische Zielstellungen der Legislative werden mit mittelfristiger Finanzplanung hinterlegt und in einzelnen Haushaltsplänen operationalisiert und mithilfe einer Berichterstattung überwacht. - Der Steuerungskreislauf enthält Revisionsmechanismen, die eine rechtzeitige Anpassung der Festlegungen auf der strategischen und operationalen Ebene ermöglichen. 	<ul style="list-style-type: none"> - Strategische Zielstellungen der Legislative werden festgelegt, in einzelnen Haushaltsplänen operationalisiert und mithilfe einer Berichterstattung überwacht. - Der Steuerungskreislauf enthält Revisionsmechanismen, die eine rechtzeitige Anpassung der Festlegungen auf der operationalen Ebene ermöglichen.

Nr.	Kriterium	Zielerreichungsgrad Bewertungstext A	Zielerreichungsgrad Bewertungstext B	Zielerreichungsgrad Bewertungstext C
4.2	Wirkungsorientierung	<ul style="list-style-type: none"> - Die Mittelbereitstellung folgt durchgehend auf Basis der Erreichung von Wirkungszielen. - Die Definition und Anpassung der Wirkungsziele erfolgt im Rahmen eines geeigneten politischen Verfahrens. - Die Qualität der Wirkungsziele wurde durch ein geeignetes Verfahren überprüft und harmonisiert. - Die gemessene Wirkleistung geht in ein angemessenes, kontinuierliches Steuerungsverfahren ein und es erfolgt eine Berichterstattung an politische Entscheidungsträger. 	<ul style="list-style-type: none"> - Die Mittelbereitstellung und die Erreichung von Wirkungszielen sind regelbasiert miteinander verknüpft. - Die Definition und Anpassung der Wirkungsziele erfolgt im Rahmen eines geeigneten politischen Verfahrens. - Die Qualität der Wirkungsziele wurde durch ein geeignetes Verfahren überprüft. - Die gemessene Wirkleistung geht in ein Steuerungsverfahren ein und es erfolgt eine Berichterstattung an politische Entscheidungsträger. 	<ul style="list-style-type: none"> - Im Zusammenhang mit der Mittelbereitstellung wird auch die Erreichung von Wirkungszielen berücksichtigt. - Die Definition und Anpassung der Wirkungsziele erfolgt im Rahmen eines geeigneten politischen Verfahrens. - Es erfolgt eine Berichterstattung an politische Entscheidungsträger über die gemessene Wirkleistung.
4.3	Stabiles, transparentes Zielsystem	<ul style="list-style-type: none"> - Aus einer mittel- und langfristigen politischen Strategie werden Wirkungsziele (Outcome) abgeleitet. Die Wirkungsziele werden durch Leistungsziele operationalisiert. - Die Leistungs- und Wirkungsziele werden an quantitative und qualitative Indikatoren und den jährlichen Haushalt geknüpft. - Die Leistungs- und Wirkungsziele werden von der Verwaltungsspitze bis zu den ausführenden Stellen weitergegeben. 	<ul style="list-style-type: none"> - Aus einer mittel und langfristigen politischen Strategie werden Leistungsziele (Output) für jedes Haushaltsjahr abgeleitet. - Die Leistungsziele werden an quantitative und qualitative Indikatoren und den jährlichen Haushalt geknüpft. - Die Leistungsziele werden von der Verwaltungsspitze bis zu den ausführenden Stellen weitergegeben. 	<ul style="list-style-type: none"> - Für jedes Haushaltsjahr werden Produkte bzw. Leistungsziele (Output) festgelegt und an quantitative Indikatoren und den jährlichen Haushalt geknüpft. - Die Leistungsziele werden von der Verwaltungsspitze verantwortet.
4.4	Produktkritik	<ul style="list-style-type: none"> - In mindestens 50 Prozent der Profit-Center wird zur Mitte einer Legislaturperiode eine Analyse der Aufgaben und erbrachten Leistungen sowie ihres Beitrags zur Realisierung der strategischen Ziele von einer unabhängigen Stelle durchgeführt. - Produkte und Aufgaben, die nicht oder nicht effektiv zur Erreichung der Ziele beitragen, werden angepasst oder aus dem Leistungskatalog der öffentlichen Verwaltung entfernt. 	<ul style="list-style-type: none"> - In mindestens 50 Prozent der Profit-Center wird einmal in einer Legislaturperiode eine Analyse der Aufgaben und erbrachten Leistungen sowie ihres Beitrags zur Realisierung der strategischen Ziele durchgeführt. - Produkte und Aufgaben, die nicht oder nicht effektiv zur Erreichung der Ziele beitragen, werden angepasst oder aus dem Leistungskatalog der öffentlichen Verwaltung entfernt. 	<ul style="list-style-type: none"> - In mindestens 25 Prozent der Profit-Center wird einmal in einer Legislaturperiode eine Analyse der Aufgaben und der erbrachten Leistungen sowie ihres Beitrags zur Realisierung der strategischen Ziele durchgeführt.

Nr.	Kriterium	Zielerreichungsgrad Bewertungstext A	Zielerreichungsgrad Bewertungstext B	Zielerreichungsgrad Bewertungstext C
4.5	Kontraktmanagement außerhalb der Kernverwaltung	<ul style="list-style-type: none"> - Mit Organisationseinheiten außerhalb der Kernverwaltung, die mit der Erfüllung von öffentlichen Aufgaben beauftragt sind, werden Ziel- bzw. Servicevereinbarungen getroffen sowie Metriken zur Überprüfung der Zielerreichung festgelegt. - Es werden Förderungs- und Sanktionsmaßnahmen bei Erfüllung und Nichterfüllung von Kontraktzielen vereinbart. - Es sind Berichtspflichten vereinbart, die der Kernverwaltung einen umfassenden Überblick über die finanzielle Lage des Auftragnehmers sowie die Risiken in Verbindung mit der Erfüllung der Leistungen durch den Dritten geben. 	<ul style="list-style-type: none"> - Mit Organisationseinheiten außerhalb der Kernverwaltung, die mit der Erfüllung von öffentlichen Aufgaben beauftragt sind, werden Ziel- bzw. Servicevereinbarungen getroffen sowie Metriken zur Überprüfung der Zielerreichung festgelegt. - Es sind Berichtspflichten vereinbart, die der Kernverwaltung einen umfassenden Überblick über die finanzielle Lage des Auftragnehmers sowie die Risiken in Verbindung mit der Erfüllung der Leistungen durch den Dritten geben. 	<ul style="list-style-type: none"> - Mit Organisationseinheiten außerhalb der Kernverwaltung, die mit der Erfüllung von öffentlichen Aufgaben beauftragt sind, werden Ziel- bzw. Servicevereinbarungen getroffen. - Es sind Berichtspflichten vereinbart, die der Kernverwaltung einen umfassenden Überblick über die finanzielle Lage des Auftragnehmers sowie die Risiken in Verbindung mit der Erfüllung der Leistungen durch den Dritten geben.
5.1	Güte der Kosten- und Leistungsrechnung	<ul style="list-style-type: none"> - Für alle Profit-Center werden: <ul style="list-style-type: none"> - monatlich fixe und proportionale sowie direkte und indirekte Kosten ermittelt; - monatlich auf Basis von Ist- und Plan-KLR Kosten- und Mengenabweichungen erfasst und analysiert. Rückschlüsse und Maßnahmen werden dokumentiert und verfolgt. - Die KLR ist so aufgebaut, dass daraus flexibel neue Informationen gewonnen werden können. 	<ul style="list-style-type: none"> - Für mindestens 75 Prozent der Profit-Center werden: <ul style="list-style-type: none"> - monatlich fixe und proportionale sowie direkte und indirekte Kosten ermittelt; - monatlich auf Basis von Ist- und Plan-KLR Kosten- und Mengenabweichungen erfasst und analysiert. Rückschlüsse und Maßnahmen werden dokumentiert und verfolgt. - Die KLR ist so aufgebaut, dass daraus flexibel neue Informationen gewonnen werden können. 	<ul style="list-style-type: none"> - Für mindestens 50 Prozent der Profit-Center werden: <ul style="list-style-type: none"> - monatlich fixe und proportionale sowie direkte und indirekte Kosten ermittelt; - monatlich auf Basis von Ist- und Plan-KLR Kosten- und Mengenabweichungen erfasst und analysiert. Rückschlüsse und Maßnahmen werden dokumentiert und verfolgt.
5.2	Kennzahlenermittlung	<ul style="list-style-type: none"> - Das Verfahren zur Kennzahlenermittlung ist für alle Kennzahlen verständlich dokumentiert. - Die Kennzahlen werden automatisch errechnet. - Die Verfahren zur Kennzahlenermittlung werden jährlich sowohl auf die Ermittlungsmethoden hin als auch auf die Notwendigkeit der Erhebung überprüft und an die gewonnenen Erkenntnisse angepasst. - Bei der Ermittlung der Kennzahlen ist ein internes Qualitätsmanagementprozess definiert und wird gelebt. 	<ul style="list-style-type: none"> - Das Verfahren zur Kennzahlenermittlung ist für alle Kennzahlen verständlich dokumentiert. - Die Kennzahlen werden automatisch errechnet. - Die Verfahren zur Kennzahlenermittlung werden mindestens einmal in der Legislaturperiode sowohl auf die Ermittlungsmethoden hin als auch auf die Notwendigkeit der Erhebung überprüft und an die gewonnenen Erkenntnisse angepasst. 	<ul style="list-style-type: none"> - Das Verfahren zur Kennzahlenermittlung ist für alle Kennzahlen verständlich dokumentiert. - Die Kennzahlen werden manuell errechnet und beruhen auf messbaren Werten (keinen Schätzungen).

Nr.	Kriterium	Zielerreichungsgrad Bewertungstext A	Zielerreichungsgrad Bewertungstext B	Zielerreichungsgrad Bewertungstext C
5.3	Interne Kostenverrechnungen	<ul style="list-style-type: none"> - Ein System der internen Erstattungen eigener oder fremder Serviceeinrichtungen von Behörden untereinander ist eingeführt, d. h.: - die Verwaltungseinheiten weisen ihre empfangenen und abgegebenen Leistungen von und an andere Behörden flächendeckend aus. - Serviceleistungen werden mit Verrechnungspreisen hinterlegt und weitergegeben. - Die Preise für Serviceleistungen werden zur Verhaltenssteuerung eingesetzt (z. B. Entscheidung für eine günstigeren „Dienstleister“). 	<ul style="list-style-type: none"> - Ein System der internen Verrechnungen ist vorbereitet, d. h.: - die meisten (über 50 %) Verwaltungseinheiten weisen ihre empfangenen und abgegebenen Leistungen von und an andere Behörden aus. - Serviceleistungen werden mit Verrechnungspreisen hinterlegt und weitergegeben. 	<ul style="list-style-type: none"> - Die meisten (über 50 %) Verwaltungseinheiten weisen ihre empfangenen und abgegebenen Leistungen von und an andere Behörden aus und verrechnen diese mit pauschalen Umlagen.
6.1	Kennzahlenstruktur	<ul style="list-style-type: none"> - Die Kennzahlen sind in ihrer Art und Anzahl so ausgewählt, dass sie der Messung und Steuerung von festgelegten Wirkungs- und Leistungszielen dienen. - Die Kennzahlen geben Auskunft zur Vergangenheit und zur zukünftigen Entwicklung. - Die Zusammenhänge und Abhängigkeiten zwischen den Kennzahlen sind transparent, insbesondere ist die Verknüpfung von Wirkungs- und Finanzkennzahlen erkennbar. 	<ul style="list-style-type: none"> - Die Kennzahlen sind in ihrer Art und Anzahl so ausgewählt, dass sie der Messung und Steuerung von festgelegten Leistungszielen dienen. - Die Kennzahlen geben Auskunft über Informationen zur Vergangenheit und zur zukünftigen Entwicklung. - Die Zusammenhänge und Abhängigkeiten zwischen den Kennzahlen sind transparent, insbesondere ist die Verknüpfung von Leistungs- und Finanzkennzahlen erkennbar. 	<ul style="list-style-type: none"> - Die Kennzahlen geben Auskunft über Informationen zur Vergangenheit und zur zukünftigen Entwicklung gemäß den Anforderungen in Gesetzen und Richtlinien.
6.2	Haushaltsjahrübergreifende Vergleichbarkeit der Berichte	<ul style="list-style-type: none"> - Die Struktur der Daten ist in Haushaltsjahr-übergreifenden Berichten in mindestens 75 Prozent der Fälle gleich, Abweichungen von der Struktur sind kenntlich gemacht und erläutert. - Bei Strukturveränderungen innerhalb der Verwaltung werden Bereinigungen der Zeitreihen angeboten. - Die Berechnungs- und Bewertungsmethoden sind in gleichen Berichten verschiedener Jahre in mindestens 75 Prozent der Fälle gleich, methodische Abweichungen werden kenntlich gemacht und erläutert. 	<ul style="list-style-type: none"> - Die Struktur der Daten ist in Haushaltsjahr-übergreifenden Berichten in mindestens 50 Prozent der Fälle gleich, Abweichungen von der Struktur sind kenntlich gemacht und erläutert. - Bei Strukturveränderungen innerhalb der Verwaltung werden Bereinigungen der Zeitreihen angeboten. - Die Berechnungs- und Bewertungsmethoden sind in gleichen Berichten verschiedener Jahre in mindestens 50 Prozent der Fälle gleich, methodische Abweichungen werden kenntlich gemacht und erläutert. 	<ul style="list-style-type: none"> - Die Struktur der Daten ist in Haushaltsjahr-übergreifenden Berichten in mindestens 25 Prozent der Fälle gleich, Abweichungen von der Struktur sind kenntlich gemacht und erläutert. - Die Berechnungs- und Bewertungsmethoden sind in gleichen Berichten verschiedener Jahre in mindestens 50 Prozent der Fälle gleich, methodische Abweichungen werden kenntlich gemacht und erläutert.

Nr.	Kriterium	Zielerreichungsgrad Bewertungstext A	Zielerreichungsgrad Bewertungstext B	Zielerreichungsgrad Bewertungstext C
6.3	Verfügbarkeit der Informationen	<ul style="list-style-type: none"> - Die Haushaltsinformationen sind unabhängig von Zeit und Ort verfügbar. - Die vergangenheitsorientierten und zukunftsbezogenen Haushaltsinformationen können innerhalb einer Behörde ad hoc ausgewertet werden. - Die vergangenheitsorientierten und zukunftsbezogenen Haushaltsinformationen werden zwischen Behörden sowie zwischen Behörden und Abgeordneten bei Bedarf ad hoc ausgetauscht und können tagesaktuell bereitgestellt werden. 	<ul style="list-style-type: none"> - Die Haushaltsinformationen sind unabhängig von Zeit und Ort verfügbar. - Die vergangenheitsorientierten und zukunftsbezogenen Haushaltsinformationen können innerhalb einer Behörde ad hoc ausgewertet werden. 	<ul style="list-style-type: none"> - Die Haushaltsinformationen sind elektronisch verfügbar. - Die vergangenheitsorientierten Haushaltsinformationen können innerhalb einer Behörde tagesaktuell ausgewertet werden.
6.4	Übersichtlichkeit der Haushaltsinformationen	<ul style="list-style-type: none"> - Die Haushaltsinformationen haben eine klare, standardisierte Struktur. - Die Haushaltsinformationen werden auf wenige, steuerungsrelevante Elemente aggregiert und komprimiert (Steuerungs-Dashboard). - Die Darstellung ermöglicht eine interaktive und dynamische Betrachtung der Daten. - Wichtige Daten werden grafisch dargestellt und erläutert. 	<ul style="list-style-type: none"> - Die Haushaltsinformationen haben eine klare, standardisierte Struktur. - Die Haushaltsinformationen werden aggregiert und komprimiert (Auszüge, Zusammenfassungen). - Wichtige Daten werden grafisch dargestellt und erläutert. 	<ul style="list-style-type: none"> - Die Haushaltsinformationen haben eine standardisierte Struktur. - Wichtige Daten werden grafisch dargestellt und erläutert.
7.1	Reaktion auf Feststellungen des Rechnungshofs	<ul style="list-style-type: none"> - Verpflichtende bzw. schwerwiegende Korrekturbedarfe des Rechnungshofs werden nach Feststellung innerhalb von drei Monaten vorgenommen. - Empfehlungen aufgrund von Prüfungsfeststellungen werden innerhalb von zwei Jahren zu mindestens 75 Prozent umgesetzt. Verfolgung der übrigen Empfehlungen ist mit Festlegung von Maßnahmen, Verantwortlichen und Zeitplänen geplant. 	<ul style="list-style-type: none"> - Verpflichtende bzw. schwerwiegende Korrekturbedarfe des Rechnungshofs werden nach Feststellung innerhalb von sechs Monaten vorgenommen. - Empfehlungen aufgrund von Prüfungsfeststellungen werden innerhalb von drei Jahren zu mindestens 75 Prozent umgesetzt. Verfolgung der übrigen Empfehlungen ist mit Festlegung von Maßnahmen, Verantwortlichen und Zeitplänen geplant. 	<ul style="list-style-type: none"> - Verpflichtende bzw. schwerwiegende Korrekturbedarfe des Rechnungshofs werden nach Feststellung innerhalb von sechs Monaten vorgenommen. - Empfehlungen aufgrund von Prüfungsfeststellungen werden innerhalb von drei Jahren zu mindestens 50 Prozent umgesetzt.

Impressum

Erstellt durch:

Freie und Hansestadt Hamburg

Finanzbehörde

Amt 2 Haushalt und Aufgabenplanung

Abteilung 22 Haushaltsmodernisierung

In Zusammenarbeit mit der PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

Der Erfahrungsbericht ist in elektronischer Form veröffentlicht unter:

www.hamburg.de/fb/doppik

Drucksache 22/3643

Herausgeberin

Freie und Hansestadt Hamburg

Finanzbehörde

Gänsemarkt 36

20354 Hamburg

Rückfragen

Presse- und Öffentlichkeitsarbeit der Finanzbehörde

Telefon: +49 40 / 4 28 23 16 62

E-Mail: pressestelle@fb.hamburg.de

Konzept und Gestaltung

Landesbetrieb Geoinformation und Vermessung,

Kommunikations- und Webdesign

www.geoinfo.hamburg.de

März 2021



www.blauer-engel.de/uz195

**Dieses Druckerzeugnis ist mit dem
Blauen Engel ausgezeichnet.**

