

Beitrag aus der Fachzeitschrift „innovative VERWALTUNG“, Ausgabe 4/2015. Weitere Infos unter:
IV-Redaktion, Postfach 11 30, 27722 Worpsswede, Tel. (0 47 92) 95 52-77, E-Mail: innovative-verwaltung@kloeker.com,
Internet: www.innovative-verwaltung.de. ©2015 Springer Gabler/Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH

Bessere Planung und Steuerung im doppelhaushaltlichen Produkthaushalt

Hamburger Haushaltsmodernisierung als Vorbild auf Länderebene

Was im kommunalen Umfeld weitgehend Standard ist, findet bisher auf der Ebene der Bundesländer noch wenig Akzeptanz: ein an der Doppik ausgerichtetes Haushaltswesen. In Hamburg hat man die Haushaltsmodernisierung eingeleitet. Und wenn auch noch weitere Aktivitäten zur betriebswirtschaftlichen Ausrichtung gehören, sind wesentliche Elemente im Haushalts- und Finanzwesen schon realisiert.



Jan Quast
ist Mitglied der Hamburgischen Bürgerschaft und haushalts- und finanzpolitischer Sprecher der SPD-Fraktion



Anke Schwerin
ist wissenschaftliche Mitarbeiterin und Haushaltsreferentin der SPD-Fraktion in der Hamburgischen Bürgerschaft

Seit Jahresbeginn ist die Freie und Hansestadt Hamburg das erste Bundesland, das seinen Landeshaushalt komplett doppelhaushaltlich plant, bewirtschaftet und steuert. Mitte Dezember 2014 hat die Hamburgische Bürgerschaft, das Landesparlament, die Haushaltspläne für 2015 und 2016 in Form eines doppelhaushaltlichen Produkthaushalts verabschiedet. Rechtliche Grundlage des Doppelhaushalts 2015/2016 ist die am 1. Januar 2015 in Kraft getretene doppelhaushaltliche Landeshaushaltsordnung (LHO), die die Bürgerschaft ein Jahr zuvor beschlossen hat.

Mit diesem Beschluss über den Doppelhaushalt setzt die Bürgerschaft einen vorläufigen Schlusspunkt hinter einen fast eineinhalb Jahrzehnte währenden Prozess der Modernisierung des Haushalts- und Rechnungswesens der Hansestadt. Nunmehr hat der Senat, die Landesregierung, schon bei der Aufstellung des Haushaltsplans die aus dem kaufmännischen Rechnungswesen bekannten Regeln zu berücksichtigen. Er muss Parlament und Öffentlichkeit in Form von Zuführungen zu Rückstellungen über finanzielle Folgewirkungen und Risiken des Haushaltsplans informieren und Wertver-

luste als Aufwand für Abnutzungen (AfA) abbilden. Bürgerschaft und Senat erwarten sich daraus mehr Transparenz und Generationengerechtigkeit, wenn die finanziellen Konsequenzen des Handelns (und Unterlassens) abgebildet werden.

Mit der Umstellung des Haushaltswesens wurde der titelorientierte kamerale Haushalt von einem doppelhaushaltlichen Produkthaushalt abgelöst. Die Bereitstellung finanzieller Mittel durch die Bürgerschaft wird nun an Ziele geknüpft, deren Erfüllung mittels Kennzahlen gemessen wird. Bereits im Haushaltsplan wird festgelegt, was mit dem zur Verfügung gestellten Geld erreicht werden soll. Zentral ist nicht mehr, welcher Ausgabezweck verfolgt wird (in der Kameralistik über „Titel“ festgelegt), sondern die Erreichung von vorgegeben Zielen oder die Erfüllung des sogenannten Leistungszwecks. In Quartals- und Halbjahresberichten informiert der Senat die Bürgerschaft künftig unterjährig über den Haushaltsverlauf und legt damit in den parlamentarischen Ausschussberatungen politische Rechenschaft über den Stand der Zielerreichung und des Ressourcenverbrauchs ab.

Der Reformprozess

Ausgangspunkt des Modernisierungsprozesses war die anhaltende Debatte um die Schwächen des kameralen Haushalts- und Rechnungswesens. Daraus hatten Senat und Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg Konsequenzen gezogen und auf Basis eines bürgerschaftlichen Ersuchens im Jahr 2002 einen mehrstufigen Reformprozess gestartet. In dessen Verlauf wurde zunächst das Rechnungswesen auf eine an kaufmännischen Regeln orientierte Buchführung umgestellt (staatliche Doppik) und danach das Haushaltswesen (Haushaltsplanung, -bewirtschaftung und -steuerung) um doppische Elemente erweitert. Parallel dazu wurde auf Bundes- wie auf Landesebene auf eine Öffnung oder eine Weiterentwicklung der rechtlichen Grundlagen für ein modernes Haushaltswesen hingewirkt.

Kaufmännisches Rechnungswesen und Bilanz

Nachdem das 2003 eingesetzte Projekt Doppik das Vermögen und die Schulden der Hansestadt nach kaufmännischen Regeln erfasst und bewertet hatte, erreichte Hamburg mit der Erstellung der Eröffnungsbilanz 2006 einen ersten großen Meilenstein im Modernisierungsprozess, dem der Jahresabschluss 2006 für den Kernhaushalt und der Abschluss 2007 für den Konzern Hamburg folgten, der auch die über 400 Beteiligungen der Stadt umfasst.

Die Einführung des kaufmännischen Rechnungswesens, der Doppik, als Methode der Rechnungslegung diente dem Ziel, den Informationsgehalt des Rechnungswesens zu erhöhen. Dazu sollten stärker als bislang Wertverlust und Verpflichtungen der Zukunft abgebildet werden. Die Kameralistik als ein System, in dem nur Zahlungsströme (Einzahlungen und Auszahlungen) erfasst werden, kann das nicht leisten. Mit der Doppik hingegen liegt ein bewährtes System vor, das auch nicht zahlungswirksame Komponenten (Erträge und Aufwendungen) berücksichtigt und zudem Vermögen und Schulden der Stadt erfasst. So werden durch die

Darstellung von Abschreibungen und Pensionsrückstellungen zukünftige Handlungserfordernisse und Zahlungsverpflichtungen transparent dargestellt und können somit zu einem generationsgerechteren Wirtschaften beitragen. Außerdem sollte über die Einführung einer flä-

■ **Doppischer Produkthaushalt:** Mit der Neuausrichtung des Haushaltswesens auf die Doppik wurde der titelorientierte kamerale Haushalt von einem doppischen Produkthaushalt abgelöst. Der neue Haushalt ist outputorientiert und als Produkthaushalt in Produkt-

The screenshot shows a web browser displaying the Hamburg website. The main content area is titled "Strategische Neuausrichtung des Haushaltswesens (SNH)". The text below the title discusses the decision by the Senate in 2003 to introduce a resource-oriented financial and accounting system. It mentions the "Doppik" method and the "SNH" (Strategische Neuausrichtung des Haushaltswesens) project. The text also refers to the "Verwaltungsvorschriften zu § 15a LHO" and the date "1. Dezember 2014". The right sidebar contains contact information for the Finanzbehörde, including an address, phone numbers, and social media links for Twitter and Facebook.

chendeckenden Kosten- und Leistungsrechnung auch die nötige Transparenz geschaffen werden, um die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung der Behörden im Rahmen von Benchmarking mit Dritten vergleichen zu können.

Neues Haushaltswesen

Mit der Einführung der doppelten Buchführung hatte Hamburg den Grundstein für ein ressourcenverbrauchsorientiertes Finanz- und Rechnungswesen gelegt. Ein bedeutender Schritt war getan, um Transparenz über die Vermögens-, Ertrags- und Finanzlage der Stadt herzustellen und über die Entwicklung Rechenschaft abzulegen. Dennoch stand die kaufmännische Rechnungslegung isoliert neben der weiterhin kameralen Aufstellung, Bewirtschaftung und Steuerung des Haushalts. Daher wurde 2006 im Rahmen des Projekts „Neues Haushaltswesen Hamburg“ (NHH), später „Strategische Neuausrichtung des Haushaltswesens“ (SNH), mit der Umstellung auf die Doppik begonnen. Ziel war es, Informationen, die das doppische Rechnungswesen liefert, auch für die Haushaltsplanung nutzbar zu machen:

gruppen und Produkte gegliedert. Etwa 280 Produktgruppen werden zu 82 Aufgabenbereichen (Teilplänen) zusammengefasst, die den 22 Einzelplänen des Gesamtplans zugeordnet sind. Im Mittelpunkt des Haushalts stehen die Teilpläne der Aufgabenbereiche, in denen unter anderem die Produktgruppen mit Ergebnisplan, Zielen und Kennzahlen sowie die Produkte mit Kosten und Erlösen dargestellt werden. Für jede Produktgruppe ist der Leistungszweck verbindlich festzulegen. Der Leistungszweck umfasst alle in der Produktgruppe zusammengefassten Leistungen (Produkte) und eins oder mehrere Ziele und Kennzahlen zur Messung der Zielerreichung. Der Leistungszweck bildet die Grundlage für die Ermächtigung, bestimmte Kosten zu verursachen. Die Kosten – abgebildet in den Kontenbereichen der Ergebnispläne der Produktgruppen – werden vom Parlament ermächtigt. Die von der Bürgerschaft zusammen mit den finanziellen Ressourcen beschlossenen Ziele, Kennzahlen und Kennzahlenwerte dürfen nur mit ihrer Zustimmung abgeändert werden. Auf der Ebene der

Aufgabenbereiche werden die Investitionen und Darlehen, die wesentlichen gesetzlichen Leistungen und haushaltsrechtliche Regelungen dargestellt, beispielsweise Deckungsfähigkeiten und Verwendungsaufgaben.

- **Berichtswesen:** Über die Zielerreichung berichtet der Senat der Bürgerschaft in Quartalsberichten in einer aggregierten Form über das erste und dritte Quartal, die jeweils sechs Wochen nach Quartalsende vorliegen müssen, und in einem Halbjahresbericht, der den Haushaltsverlauf auf der Ebene der Produktgruppen im direkten Vergleich zu den ermächtigten fachlichen und finanziellen Kennzahlen darstellt. Die Berichte werden in den Fachausschüssen und im Haushaltsausschuss und bei Bedarf im Plenum der Bürgerschaft beraten.

Modernisierung der IT-Systeme

Die Reform des hamburgischen Haushalts- und Rechnungswesens ging mit einer Modernisierung der technischen Systeme einher. Das kameral strukturierte SAP-Verfahren wurde durch ein doppeltes SAP-ERP-System und eine Business-Intelligence-Lösung (BI) ersetzt. Ziel war es, eine einheitliche Daten- und IT-Struktur zu schaffen. Um die neuen fachlichen Anforderungen zu unterstützen, werden in dem neuen SAP-ERP-System die Bewirtschaftungs- und Kassenprozesse, die Prozesse der Kosten- und Leistungsrechnung und Teile des Jahresabschlusses abgebildet. Dieses System ist an das BI-System gekoppelt, das die Prozesse der Haushaltsplanung und -steuerung und des Jahresabschlusses unterstützt und in dem alle haushaltsrelevanten Berichte erstellt werden.

Rechtliche Rahmenbedingungen

Um die Modernisierung des Haushalts- und Rechnungswesens abzusichern, war es notwendig, die rechtlichen Rahmenbedingungen zu schaffen. Daher hat Hamburg zusammen mit Hessen bereits 2006 im

Bundesrat mit der sogenannten §1a-Initiative die Novellierung des Haushaltsgrundsatzgesetzes (HGrG) angestoßen, damit sich Gebietskörperschaften künftig eigenverantwortlich zwischen einem kameralen Rechnungswesen und der doppelten Buchführung entscheiden können. Mit Beschluss des Haushaltsgrundsatzmodernisierungsgesetzes (HGrGMoG) im Jahr 2009 ist es den Ländern seither möglich, als alleinigen Rechnungsstil die „staatliche Doppik“ zu wählen. Der Zwang zur parallelen kameralen Buchführung ist entfallen.

Die Rechtsgrundlage für die Erprobung des neuen Haushaltswesens in Hamburg hat die Bürgerschaft bereits im Jahr 2007 mit der Einführung des §15a der LHO geschaffen. Mit dieser Experimentier-Klausel wurde es möglich, die Leistungen und Aufgaben der Verwaltung in Form von Produkten abzubilden und den Haushalt entsprechend den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung und Bilanzierung aufzustellen. Die Regelung wurde 2010 um Verwaltungsvorschriften ergänzt, die die Erprobung im Detail regelten.

Mit dem „Gesetz zur strategischen Neuausrichtung des Haushaltswesens“ wurde von der Hamburgischen Bürgerschaft im Dezember 2013 unter anderem eine komplett novellierte, erstmals auf das Haushaltsjahr 2015 anzuwendende LHO verabschiedet. Die mit Änderungen einstimmig beschlossene Senatsvorlage beendete die Erprobungsphase und bildete die Voraussetzung dafür, dass der Senat die Haushaltsplan-Entwürfe für 2015 und 2016 in Form doppischer Produkthaushalte aufstellen und im Sommer 2014 der Bürgerschaft zur Beratung zuleiten konnte. Seitdem arbeitet Hamburg als erstes Bundesland auf Basis einer doppelten Landeshaushaltsordnung.

Kein einfacher Weg zum modernen Haushalt

Mit der Reform des Haushalts- und Rechnungswesens hatte sich Hamburg ein ehrgeiziges Ziel gesetzt. Das Bestreben der Modernisierung war es, die Schwächen des kameralen Systems zu überwinden. Allein einen doppelten Rech-

nungsstil und einen kaufmännischen Jahresabschluss zu etablieren hätte bedeutet, auf halben Weg stehen zu bleiben. Daher war es konsequent, trotz aller Hemmnisse und Rückschläge den Weg weiter zu verfolgen, auch die Haushaltsplanung, -steuerung und -bewirtschaftung doppisch auszurichten. Senat und Bürgerschaft müssen wissen, wie sich Haushaltsentscheidungen auf das Vermögen und das Ergebnis der Stadt auswirken (können). Die vollständige doppelte Ausrichtung des Haushalts liefert durch Berücksichtigung des Werteverzehrs von Vermögen und zukünftiger finanzieller Verpflichtungen eine wichtige Daten- und Informationsgrundlage auch für künftige Haushalte. Das stellt im Sinne von nachhaltiger Politik und Generationengerechtigkeit einen wichtigen Aspekt dar.

Der Weg zum doppelten Produkthaushalt war kein einfacher. Nachdem das Projekt aufgrund von massiven Akzeptanzproblemen in Politik und Verwaltung ins Stocken geraten war, hatte der Senat in der zweiten Jahreshälfte 2010 eine Zwischenevaluation in Auftrag gegeben. Die Ergebnisse haben im Jahr 2011 unter neuer Regierungsverantwortung zu Abstrichen bei der Umsetzung des Reformvorhabens und der Berücksichtigung parlamentarischer Vorbehalte geführt und letztlich so zu einer erfolgreichen Weiterführung und zum erfolgreichen Abschluss des Projekts beigetragen.

Die nächste Herausforderung, vor der die Entscheidungsträger in Legislative und Exekutive stehen, ist, die vielfältigen Informationen, die die doppelten Produkthaushalte und das neue Berichtswesen liefern, in der Praxis zu nutzen.

Beides – überwundene und bestehende Akzeptanzprobleme und die praktische Nutzung der betriebswirtschaftlichen und fachlichen Informationen des doppelten Produkthaushalts – sind Themen, die eine weitere Betrachtung verdienen.

Weitere Informationen zum Thema erhalten Sie bei **Jan Quast, E-Mail: MdHB@JanQuast.de**, oder bei **Anke Schwerin, E-Mail: anke.schwerin@spd-fraktion.hamburg.de**. ●