

Budgetbüro als Rettung?



Hamburg will die Parlamentsarbeit stärken. Wichtigster Punkt: Eine bemerkenswerte Innovation innerhalb des Parlamentes wäre die Einrichtung eines Budgetbüros, wie es schon seit Längerem in den USA oder den Niederlanden existiert. Der Hintergrund: Die Bürgerschaftsabgeordneten haben Mühe, dem Senat und seiner Verwaltung bei Einnahmen und Ausgaben auf die Finger zu schauen. Das Königsrecht des Parlaments – die

Budget-Kontrolle – steht auf dem Prüfstand.

Seit 2015 ist der öffentliche Haushalt in Hamburg vollständig auf die Doppik, d.h. eine kaufmännische Betrachtungsweise umgestellt worden. Wesentliche Gründe für die Umstellung waren, dass in der bis dahin praktizierten kameralistischen Haushaltsplanung und -führung weder der Verschleiß des öffentlichen Vermögens (Abschreibungen) noch Rückstellungen vor allem für die Altersvorsorge erfasst waren. Schließlich wurde sich von einer Ausrichtung auf einen produktorientierten Haushalt mit entsprechenden Kennzahlen eine effizientere Ausgabenpolitik versprochen. Die Entscheidung für eine vollständige Umstellung auf die Doppik geschah, obwohl die Frage nach den Produkten, den heranzuziehenden Kennziffern und der Transparenz bis heute nicht geklärt ist.

Der Umstieg von der Kameralistik auf ein doppisches Haushalts- und Rechnungswesen steht seit Ende der 1990er Jahre im Zentrum der Modernisierungsbestrebungen in den öffentlichen Verwaltungen. In den deutschen Kommunalverwaltungen ist die Kameralistik schon jetzt ein Auslaufmodell. Aber auch auf Ebene der Bundes- und Landesverwaltungen wird seither verstärkt über die Einführung der Doppik diskutiert. Hamburg hat als erster Stadtstaat seine Rechnungslegung bereits auf die kaufmännische Buchführung umgestellt.

Die Innenministerkonferenz der Länder hatte sich im Juni 1999 für eine grundlegende Reform des Gemeindehaushaltsrechts ausgesprochen. Deren Gegenstand ist insbesondere die Einführung der doppelten Buchführung. Das Land Nordrhein-Westfalen hatte mit dem Gesetz über ein Neues Kommunales Finanzmanagement für Gemeinden vom 16. November 2004 als erstes Bundesland die gesetzlichen Grundlagen hierfür geschaffen. Danach haben seit 1. Januar 2009 alle Gemeinden das Neue Kommunale Finanzmanagement anzuwenden. Auch die anderen Bundesländer haben die Rechtsgrundlagen dafür inzwischen geschaffen.

In den meisten Bundesländern ist nach einer mehr oder weniger ausgedehnten Übergangsphase (in Baden-Württemberg bis 2016) nur noch die Anwendung der doppelten Buchführung vorgesehen. In Bayern, Schleswig-Holstein und Thüringen jedoch können die Gemeinden nach derzeitiger Rechtslage wählen, ob sie ihr Rechnungswesen auf Grundlage der doppelten Buchführung oder auf Grundlage der bisherigen kameralistischen Buchführung führen möchten. Auch in Hessen besteht ein Wahlrecht, dort aber zwischen der doppelten Buchführung und einer »erweiterten Kameralistik«.

Die Befürworter der »modernen«, sprich doppischen Haushaltsrechnung und -planung erhoffen sich von der Umstellung zugleich ein Ende der Krise der öffentlichen Finanzen. Aber die Finanzkrise der Kommunen und Bundesländer in den letzten Jahren hat ihre Ursache weniger in den nicht erkannten Ressourcenverbräuchen der Vergangenheit, als vielmehr im »Einbruch« des Ressourcenaufkommens, also im Rückgang des kommunalen Einkommensteueranteils, der Verminderung der Zuweisungen im Finanzausgleich und – teilweise in sehr gravierender Form – im Rückgang der Gewerbesteuereinnahmen. Entsprechend fällt der Rückgang bei den Länderfinanzen ins Gewicht. Die Zukunftsrisiken können nur im Rahmen einer sorgfältigen Gesamtbetrachtung der öffentlichen Finanzen, nicht jedoch durch eine Vielzahl von Kennziffern oder Rückstellungen beherrscht werden.

Durch den Einsatz von Komponenten des »Neuen Steuerungsmodells« ergeben sich neue Anforderungen für das Rechnungswesen und für die parlamentarische Beratung und Kontrolle. Zu nennen sind hier die zunehmende Produktorientierung, die Budgetierung sowie der Aufbau einer Kosten- und Leistungsrechnung, die wiederum eine weitergehende Vermögensbewertung und Wertfortschreibung dieses Vermögens bedingen. Die Transparenz ist keineswegs gegeben, eine Kosten- und Leistungsrechnung fällt wesentlich schwieriger, weil die öffentlichen Leistungen sich markant von privatkapitalistischen Unternehmen unterscheiden.

Durch die Einführung der Doppik sollte der öffentliche Haushalt »ergebnis- und wirkungsorientiert ausgerichtet« werden. »Das heißt, Menge, Wert und Folgen der Leistungen werden ins Verhältnis zu den eingesetzten Ressourcen gesetzt. Ziel des NHH ist es, [...] den Haushalt über Ziele und Kennzahlen künftig auf die erwünschten Ergebnisse und Wirkungen des Ressourceneinsatzes (Output und Outcome) anstatt auf reine Zahlungsströme auszurichten. Auf diese Weise soll erreicht werden, knappe öffentliche Mittel wirkungsorientiert einzusetzen, mehr

Transparenz im Hinblick auf politische Schwerpunktsetzung zu erzielen sowie Wirkungen staatlicher Maßnahmen und die Entwicklung des Vermögens der Stadt besser abzubilden.« (BÜDrs. 19/4142, S. 1 und 5 »Mitteilung des Senats zum Haushaltsplan 2009/2010, Einzelpläne 2 und 8.1.«)

In dieser Drucksache heißt es unter »4. Entwicklung und Definition von Kennzahlen«: »Die in den Wirtschaftsplänen der Auswahlbereiche dargestellten Kennzahlen wurden aus vorhandenem Datenmaterial (Statistiken, Kosten- und Leistungsrechnungen, Produktinformationen) übernommen. Die Steuerungsrelevanz der zurzeit ausgewählten Kennzahlen wird in einem ständigen Prozess von den Verantwortlichen in und zwischen den Behörden und unter Berücksichtigung der fachlichen Erörterungen in den Ausschüssen der Bürgerschaft zu überprüfen sein.«

Festgehalten werden muss: Der Verständigungsprozess zwischen den Verantwortlichen in der Finanzbehörde und den Vertretern der Bürgerschaftsfraktionen ist nach vielen gescheiterten Versuchen eingestellt worden. Hamburg hat jetzt ein vermeintlich modernes Verfahren beim öffentlichen Haushalt, aber die Transparenz und damit das Budgetrecht des Parlaments haben sich erheblich verschlechtert. Die wesentlichen Schwachpunkte: Es gibt weder eine befriedigende Kostenleistungsrechnung, noch aussagekräftige Kennzahlen. Wenn man sich die gigantischen Kosten für die Einführung dieses Systems vor Augen hält, kann man ohne Übertreibung von einer großen Fehlinvestition sprechen. Seit 2003 beschäftigt sich die Hamburgische Bürgerschaft mit der Umstellung des kameralen Haushaltswesens auf die an kaufmännische Regeln ausgerichtete Buchführung (Doppik). Seit 2010 werden einzelne Behörden umgestellt.

Die Umstellungskosten bis zum 31. März 2014 betragen insgesamt 80,2 Mio. Euro. Einschließlich der Reste standen für das Projekt noch Haushaltsmittel in Höhe von 26,1 Mio. Euro zur Verfügung. Die Mittel sollten auskömmlich sein. Also 100 Mio. Euro, deren Abgrenzung man noch in Zweifel ziehen kann; faktisch dürften die Aufwendungen weit höher ausgefallen sein.

Es war klar, dass diese komplette und überstürzte Umstellung ab 2010 ihren Tribut fordern würde, weil die Unterschiede zur bisherigen kameralistischen Buchführung beträchtlich sind und damit eine Betrachtung im Vergleich zu den vorangegangenen Haushalten vielfach schwierig ist. Die Zweifel an der Ausgestaltung der Produkte, der Konkretisierung von Kennzahlen und der unverzichtbaren Transparenz sowohl für die Abgeordneten, die BehördenmitarbeiterInnen und die politische Öffentlichkeit konnten bisher nicht ausgeräumt werden, sondern haben sich im Gegenteil verstärkt.

Wie berechtigt diese Zweifel sind, kann in einem Bericht des Landesrechnungshofs nachgelesen werden, der sich mit den steuerungsrelevanten und aussagekräftigen Kennzahlen beschäftigt, die für das doppelte System so entscheidend sind. Geprüft wurden die Kennzahlenwerte der Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration (BASFI). »Aus den 155 Kennzahlen wurden 75 ausgewählt und hierzu gemäß den Angaben im Haushaltsplan 2015/2016 die vorgefundenen 67 Istwerte des Haushaltsjahres 2012 und die 72 Istwerte des Haushaltsjahres 2013 überprüft.«

Bei seiner Recherche kommt der Rechnungshof einem ziemlich harschen Befund:

- mangelnde rechnerische Richtigkeit

Bei der Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration stellt der Rechnungshof fest, dass ca. 2/3 der geprüften IST-Werte richtig berechnet waren, ca. 15% geringe Abweichungen und ca. 15% Abweichungen von über 2% aufweisen.

- völlig unzureichende Dokumentation des Erhebungswegs

Nur in drei der geprüften 75 Fälle hat der Rechnungshof eine schriftliche Dokumentation vorgefunden, die es ermöglichte, den Rechenweg, die Datengrundlagen und den Auswertungszeitpunkt einwandfrei nachzuvollziehen. In 30 Fällen konnte die Behörde keinerlei Unterlagen hierzu vorlegen. »Die BASFI hat für mehrere Kennzahlen angegeben, dass es jeweils Beschäftigte gebe, die in der Lage seien, die jeweiligen Kennzahlenwerte zu ermitteln. Dies halte sie in einem ersten Schritt trotz fehlender schriftlicher Dokumentation für ausreichend.«

- Unzuverlässigkeit der Information

Nur bei 24 der 75 geprüften Kennzahlen (32%) erwies sich die Kennzahl als eindeutig beschrieben und nicht weiter erläuterungsbedürftig. Bei 41 Kennzahlen (55%) ist es jedoch notwendig, eine Erläuterung auszubringen oder die Benennung der Kennzahl bzw. bereits vorhandene Erläuterung im Haushaltsplan zu präzisieren. Bei weiteren zehn Kennzahlen (13%) weicht die Bezeichnung von der tatsächlichen Berechnungsgrundlage erheblich ab bzw. war die Berechnungsgrundlage nicht mehr vorhanden.

Beispiele:

- »Mehrere Kennzahlen waren mit einer falschen Rechengröße ausgewiesen, wie zum Beispiel bei den Ausgaben für die »Hilfe zur Erziehung insgesamt«. Diese betragen zum Beispiel im Jahr 2013 mehr als 259 Mio. Euro und nicht, wie im Haushaltsplan dargestellt, 259.606 Euro.«

- Für die Berechnung von Kennzahlen, die Bevölkerungszahlen berücksichtigen, bedient sich die BASFI der Daten des Statistikamts Nord. Es handelt sich zum Teil um Hochrechnungen, deren Ursprungsdaten aus unterschiedlichen Quellen (Volkzählung 1987, Zensus 2011) stammen, oder um Auszählungen des Melderegisters. Die Aussagekraft der Kennzahl ist abhängig von der jeweils genutzten Datenbasis. Lediglich in einem Fall hat die BASFI in der Erläuterung auf die exakte Datenquelle hingewiesen.

- fehlende Qualitätssicherung

Soweit eine Abweichung der Kennzahlen-Istwerte um mehr als plus/minus 2 % vorliegt (Tz. 525), sieht der Rechnungshof die bisherige Qualitätssicherung als nicht ausreichend an. »Insbesondere hat seine stichprobenhafte Prüfung korrespondierender Kennzahlen (>davon<) Differenzen in der Summenbildung ergeben: So wird die >Summe der HzE-Gesamtausgaben< aufgeschlüsselt auf die Bezirke und das Familieninterventionsteam. Die Summe der im Haushaltsplan 2015 genannten Einzelergebnisse für 2012 ergibt nicht den Wert für die ausgewiesenen Gesamtausgaben, sondern weicht davon um 9 Mio. Euro ab.«

Mit der versprochenen Transparenz und Effektivität des doppelhaushaltlichen Systems ist es also nicht weit her, wenn sich Parlament und Öffentlichkeit bei den von den Behörden ausgewiesenen Kennzahlen nicht auf Richtigkeit, Nachvollziehbarkeit und Qualität verlassen können. Man muss dahinter keine Absicht vermuten, sondern eher ein unausgeglichenes System, das selbst die, die damit befasst sind, oft überfordert. Davon zeugen auch die Antworten in vielen kleinen und großen Anfragen an den Senat. So ist es offensichtlich außerordentlich schwierig, Informationen zu produkt- und damit behördenübergreifenden Politikfeldern zu erhalten. So gab es die letzte zusammenfassende Darstellung der Kosten für die Unterbringung und Integration der großen Zahl der Schutzsuchenden in der Stadt Mitte 2014.

Und nicht einmal die Haushaltsexperten der Fraktion waren bisher in der Lage die entsprechenden Planpositionen im Doppelhaushalt 2015/16 zusammenfassend darzustellen. Um die Haushaltshoheit des Parlaments wiederherzustellen, muss deshalb über eine Verbesserung des doppelhaushaltlichen Systems gesprochen werden. Zudem sollten den Fraktionen Ressourcen für eine bessere »Übersetzungsarbeit« und Kontrolle zur Verfügung gestellt werden. Hier wird jetzt also die Einrichtung eines Budget-Büro geprüft. Die Bürgerschaft hat sich einen Bericht über die Erfahrungen mit einem solchen Büro in Hessen angehört und zudem eine Studie über die Parlamentsarbeit in Auftrag gegeben.

Das Thema »Einsetzung eines Budgetbüros« soll gemeinsam mit dem Unterausschuss »Stärkung der Hamburgischen Bürgerschaft« entschieden werden. Nüchtern betrachtet geht es im Wesentlichen darum, wie den einzelnen Abgeordneten und teilweise auch den Fraktionen dabei geholfen werden kann, die vorgelegten Zahlen des doppelhaushaltlichen Haushaltes sowie den Quartalsberichten zu interpretieren. Außerdem gilt es ergänzende Zahlen aus der Finanzbehörde zu bekommen, weil die summarischen Angaben zu den »Produktbereichen« teils nichtssagend sind und die Kennziffern bislang (siehe Rechnungshof) völlig untauglich sind.

Diese grundlegenden Mängel können auch nicht durch schriftliche Anfragen beseitigt werden, weil die Verwaltung entweder zum Teil selbst nicht in der Lage ist, diese Information bereitzustellen, oder die unklaren Antworten als politische Mittel der Desinformation einsetzt. Die Aufstellung des Haushalts wird sich durch ein Budget-Büro des Parlaments nicht wesentlich ändern. Es geht also zentral um die Frage, ob die Bürgerschaft über eine zusätzliche Haushaltsexpertise in ihrer Arbeit unterstützt werden kann. Die Hauptaufgabe eines Budgetbüros bestünde in der Stärkung der Arbeitsfähigkeit der Abgeordneten und in der Folge einer besseren Unterrichtung der Öffentlichkeit sowie der Erhöhung der Kontrolle der Verwaltung.

Allein der Abgeordnete der Fraktion DIE LINKE, Norbert Hackbusch, bezeichnete es als dringend erforderlich, das Parlament zu stärken und zu diesem Zweck ein Budgetbüro zu etablieren. Für ihn stelle sich die Situation des Parlaments derzeit durchaus kritisch dar, was sicherlich in Zusammenhang mit der erwähnten Studie zur Sprache kommen werde. Er zeigte sich zuversichtlich, in diesem Jahr hinsichtlich der Einsetzung eines Budgetbüros zu einer Entscheidung zu gelangen. Ja, eine Entscheidung wird es wohl geben; aber wie bei der Beerdigung des im Jahr 2009 eingesetzten Unterausschusses zur Haushaltsmodernisierung kann eben die ganze Prüfung auch im Sande verlaufen. Der Unterausschuss wurde in der nachfolgenden Legislaturperiode mit all seiner Kritik an Kostenleistungsrechnung, den Kennziffern und den Überlegungen zu einem Budget-Büro in den Parlamentsschlaf versetzt.

Quelle: https://www.vorort-links.de/nc/archiv/analysen_ansichten/detail/artikel/budgetbuero-als-rettung/