

## **Bericht**

### **des Haushaltsausschusses**

über die Drucksachen

**22/3184: Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung des digitalen Finanzmanagements in Hamburg und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften (Senatsantrag)**

und

**22/3390: Schulen sind öffentliche Aufgabe – keine Privatisierung der Geschäftsführung des Sondervermögens Schulimmobilien (Antrag DIE LINKE)**

Vorsitz: **Dr. Mathias Petersen**

Schriftführung: **Thilo Kleibauer**

#### **I. Vorbemerkung**

Die Drs. 22/3184 wurde am 24. Februar 2021 auf Antrag der Fraktionen von SPD, GRÜNEN, CDU und DIE LINKE durch die Hamburgische Bürgerschaft an den Haushaltsausschuss überwiesen. Die Drs. 22/3390 wurde am 24. Februar 2021 auf Antrag der Fraktionen von SPD, GRÜNEN und DIE LINKE durch die Hamburgische Bürgerschaft an den Haushaltsausschuss überwiesen. Der Haushaltsausschuss befasste sich in seiner Sitzung am 16. März 2021 abschließend mit den Vorlagen.

#### **II. Beratungsinhalt**

Die Senatsvertreterinnen und -vertreter erläuterten, das Artikelgesetz fasse die wesentlichen Punkte der digitalen Weiterentwicklung der Haushalts- und Finanzpolitik zusammen. Kern sei die Umsetzung der EU-Richtlinie im Hinblick auf die Verpflichtung öffentlicher Auftraggeber, Rechnungen in einem elektronischen Format entgegenzunehmen. Dazu sei eine Verbändeanhörung durchgeführt worden. Zudem seien Klarstellungen zum Haushaltswesen erfolgt, beispielsweise zu seiner Eigenschaft als Staatsaufgabe. Die Änderung der Landeshaushaltsordnung (LHO) bewirke, dass den Grundsätzen der Wirkungsorientierung bei der Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans Rechnung zu tragen sei. So würden in § 1 Satz 3 LHO das Ziel der tatsächlichen Gleichstellung der Geschlechter sowie das Prinzip der ökologischen, ökonomischen und sozialen Nachhaltigkeit aufgenommen. Die Vorschriften im Kassenrecht der §§ 70 bis 74 LHO würden an die Grundsätze der staatlichen Doppik angepasst. Zudem seien weitere redaktionelle und klarstellende Änderungen aufgenommen worden.

Die CDU-Abgeordneten stellten fest, in der Drucksache würden viele unterschiedliche Änderungen der LHO vorgenommen. Die Bürgerschaft habe den Senat aufgefordert, ihr gegenwärtig eine Evaluation der LHO vorzulegen. Es sei nicht nachzuvollziehen, aus welchen Gründen schon vorher einzelne Aspekte aufgegriffen würden. Die CDU-Abgeordneten kritisierten das Verfahren.

Die Senatsvertreterinnen und -vertreter antworteten, bei der Evaluation des SNH-Gesetzes habe es auf vielfältigen Ebenen Prozesse zur Rückkopplung mit dem parlamentarischen Raum gegeben. Im Fall des vorliegenden Gesetzentwurfs seien nicht bestimmte Punkte bewusst aus der Evaluation vorgezogen worden. Die hier aufgeführten Punkte seien unabhängig von der Evaluation zu betrachten. Die Drucksache zur Evaluation, die der Senat in Kürze beschließen werde, werde der Bürgerschaft vorgelegt mit der Möglichkeit, diese ausführlich zu diskutieren und andere Konsequenzen daraus zu ziehen.

Die CDU-Abgeordneten erkundigten sich nach den konkreten Auswirkungen der Änderung in § 1 Satz 3 LHO. Sie riefen in Erinnerung, dass die Senatsvertreterinnen und -vertreter anlässlich der Beratung der letzten Drucksache angekündigt hätten, im Zusammenhang mit der Evaluation einen Vorschlag zur Änderung von § 1 Satz 3 LHO vorzulegen. Davon sei nun ohne erkennbare Begründung abgewichen worden. Gegenüber dem Parlament wäre es transparent, die gesamte Evaluation und Auswertung zur Umsetzung des SNH-Gesetzes vorzulegen.

Die Senatsvertreterinnen und -vertreter kündigten an, die Drucksache zur Evaluation werde der Bürgerschaft in Kürze vorgelegt. Sie werde keine Vorschläge zu Gesetzesänderungen enthalten. Das Parlament könne uneingeschränkt darüber entscheiden, ob es Änderungsbedarf erkenne. Mit der Drs. 22/3184 habe der Senat Änderungen vorgelegt, die er unabhängig von der Evaluation für erforderlich halte. § 1 Satz 3 LHO diene der Beschreibung der Bedeutung des Haushaltsplans. Die Änderung habe keine unmittelbare Wirkung. Es wäre durchaus möglich, durch die Ausbringung von Zielen und Kennzahlen eine unmittelbare Wirkung in einer Produktgruppe zu bewirken. Jedoch sei dies eine kleinteilige Steuerung. Die Ziele geschlechtergerechte Haushaltsplanung und -führung sowie Nachhaltigkeit seien in § 1 LHO aufgenommen worden, damit sie auf allen Ebenen der Haushaltswirtschaft berücksichtigt würden. Die Senatsvertreterinnen und -vertreter sagten, in zahlreichen Erörterungen im parlamentarischen Raum seien sie zu der Auffassung gelangt, dass sich Senat und Bürgerschaft hinsichtlich dieser Zielbestimmung einig seien.

Die CDU-Abgeordneten vertraten die Auffassung, eine andere Verortung der Zielbestimmung in der LHO würde konkreter und effektiver wirken. Sie stellten fest, die Formulierung des § 1 LHO folge bisher der Formulierung im Haushaltsgrundsätzegesetz. Sie fragten, ob andere Bundesländer in die entsprechenden Bestimmungen zur Bedeutung des Haushaltsplans ihre jeweiligen länderindividuellen Ziele aufgenommen hätten.

Die Senatsvertreterinnen und -vertreter bewerteten es als gut, dass Hamburg Trendsetter im Hinblick auf die haushaltsrechtliche Weiterentwicklung sei. Kein anderes Bundesland veranschlage doppisch. Auch hinsichtlich des Gender Budgeting und der Nachhaltigkeit sei Hamburg weit fortgeschritten. Durch diese Zielbestimmung werde deutlich, in welche Richtung Hamburg den Haushalt weiterentwickeln wolle. Welche Zielbestimmungen die anderen Bundesländer hätten, vermochten die Senatsvertreterinnen und -vertreter nicht detailliert zu sagen. In einigen Ländern seien Gender Budgeting und Nachhaltigkeit in der Landeshaushaltsordnung verankert. Nichts deute darauf hin, dass die Zielbestimmung gegen höherrangiges Recht verstoße. Hamburg sei verpflichtet, die im Haushaltsgrundsätzegesetz verankerten Grundsätze zu übernehmen. In der Vergangenheit sei es verpflichtend gewesen, den Inhalt des Haushaltsgrundsätzegesetzes im Wortlaut in die Haushaltsordnungen der Länder zu übernehmen. Im Zuge der Einführung der Doppik sei es durch das Haushaltsgrundsatzmodernisierungsgesetz möglich geworden, vom Wortlaut abzuweichen. Auch die Schuldenbremse habe Auswirkungen gehabt, weil ein Teil der Länder diese nicht in der Verfassung, sondern in der Landeshaushaltsordnung verankert habe. In der Folge stimmten die Haushaltsordnungen der Länder und des Bundes nicht mehr überein. Die Ersetzungsregelung des Haushaltsgrundsätzegesetzes müsse beachtet werden.

Aus diesem Grund sei in der LHO noch immer das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht verankert, obwohl es nur eingeschränkt zur Schuldenbremse passe. Zusätzliche Zielbestimmungen verstießen nicht gegen das Haushaltsgrundsätzegesetz.

Die CDU-Abgeordneten erklärten, sie hielten die Zielbestimmung nicht für abwegig. Da die Änderungen in der LHO aber über redaktionelle Änderungen hinaus gingen, sei es angemessen, diese zu hinterfragen und die Auswirkungen zu betrachten.

Die Abgeordneten der GRÜNEN Fraktion sagten, sie sähen in dem Gesetzentwurf nicht den Versuch, Teile der Evaluierung des SNH-Gesetzes vorwegzunehmen. Sie hielten es für richtig, die Evaluierung im Haushaltsausschuss ausführlich zu diskutieren und gegebenenfalls Konsequenzen daraus zu ziehen.

Die Abgeordneten der Fraktion DIE LINKE stellten fest, dass keine Gewerkschaften an der Verbändeanhörung beteiligt worden seien. Ein Teil der Aspekte, die der Gesetzentwurf aufgreife, spiele im sozialpartnerschaftlichen Handeln eine Rolle. Darum sei zu fragen, aus welchen Gründen die Gewerkschaften nicht beteiligt worden seien.

Die Senatsvertreterinnen und -vertreter teilten mit, die Gewerkschaften würden bei zahlreichen Vorhaben beteiligt, beispielsweise bei vergaberechtlichen Themen. In diesem Fall seien die öffentlichen Auftraggeber sowie die Auftragnehmer in Bezug auf die elektronische Rechnungsstellung von dem Gesetz betroffen. Die Senatsvertreterinnen und -vertreter erklärten, sie hätten nicht gesehen, dass die Sozialpartner berührt seien. Darum seien die Gewerkschaften nicht beteiligt worden.

Die Abgeordneten der Fraktion DIE LINKE vertraten die Auffassung, betriebsinterne Verfahrensumstellungen seien vom Betriebsverfassungsgesetz erfasst. Insofern sei es angemessen, den Gewerkschaften eine Beteiligung anzubieten.

Die CDU-Abgeordneten gingen auf die Änderung in § 3 LHO ein. Die Kosten- und Leistungsrechnung sei im SNH-Gesetz ein wesentliches Element. In der Ausgangsdrucksache sei eine flächendeckende Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung angekündigt worden. Die CDU-Abgeordneten kritisierten, dass an dieser Stelle eine Änderung vorgenommen werden solle, bevor der Bürgerschaft die Evaluation vorliege. Die angestrebte Änderung bringe eine weitreichende Ermächtigung für die Finanzbehörde mit sich. Die CDU-Abgeordneten äußerten, ihnen sei nicht klar, aus welchen Gründen die Kosten von Präsidialabteilungen und von Führung innerhalb der Verwaltung nicht umgelegt und in einer Kosten- und Leistungsrechnung berücksichtigt würden.

Die Senatsvertreterinnen und -vertreter berichteten, seit Einführung des neuen Haushaltswesens im Jahr 2015 werde zwischen den Behörden und der Finanzbehörde ständig darüber diskutiert, welche Verrechnungen unter welchen Bedingungen vorgenommen werden dürften. Die Senatsvertreterinnen und -vertreter erläuterten die frühere Handhabung von Leistungen, die eine Behörde für eine andere erbringe, im kameralen System. Seit Einführung des doppischen Systems sei es zu Fällen gekommen, in denen Behörden solche Leistungen der Behörde in Rechnung gestellt hätten, für die sie sie erbracht hätten. Die Behörden seien aber nicht auf die Rechnungen eingestellt gewesen und hätten keine Ermächtigung dafür gehabt. Zudem seien die Kosten bei der Behörde veranschlagt gewesen, die die Leistungen erbracht habe. Insofern wäre es falsch gewesen, die Kosten zu erstatten. Es sei bewertet worden, welche Verrechnungen als sachgerecht zu betrachten seien. Die Kosten für sachgerechte Verrechnungen müssten entsprechend veranschlagt werden. Die Verwaltungsvorschriften zu § 37 LHO seien geändert worden. Es sei ein umfangreicher Katalog erstellt worden. Dabei seien sogenannte Steuerungsleistungen definiert worden. Zu den Steuerungsleistungen zählten unter anderem die Bürgerschaft und der Senat als interne Organe innerhalb der Freien und Hansestadt Hamburg, die die Verwaltung beaufsichtigten. Streng genommen müssten ihre Kosten in einer Kosten- und Leistungsrechnung auf jedes einzelne Produkt verrechnet werden. Die Verrechnung wäre sehr aufwendig und der Aufwand größer als der Nutzen im Sinne der Transparenz. Produktleistungen würden erbracht in Fällen, in denen ein Teil der Verwaltung gegenüber einer anderen Dienststelle wie Bürgerinnen und Bürger auftrete, beispielsweise um eine Baugenehmigung zu beantragen. Hier seien die Gebühren ebenso zu

zahlen, wie sie auch von Bürgerinnen und Bürgern entrichtet würden. Eine Verrechnung sei in solchen Fällen regelhaft vorgesehen. Einige Fälle seien nicht klar abzugrenzen. Der Rechnungshof habe sich dahin gehend geäußert, dass die Verwaltungsvorschrift zu § 37 LHO nicht zulässig sei, weil die gesetzliche Norm eine ausnahmslose Verrechnung aller Kosten und Erlöse vorsehe. Das Haushaltswesen sei aber seit 2015 nicht so ausgestaltet worden. Es seien zentrale Produktgruppen eingerichtet worden, in denen beispielsweise die Instanzleistungen einer Behörde veranschlagt würden, anstatt auf alle externen Produkte verrechnet zu werden. Die Änderung in § 3 LHO sei als klarstellende Erläuterung der Zulässigkeit der bisherigen Praxis zu verstehen.

Die CDU-Abgeordneten sagten, sie verstünden die genannten Fälle und die geschilderte Konfliktlage, meinten aber, dass die Formulierung „(...) kann abweichende allgemeine Regelungen treffen“ einen sehr großen Spielraum zulasse. Die Formulierung „(...) kann Ausnahmen zulassen“ wäre spezifischer gewesen.

Die Senatsvertreterinnen und -vertreter berichteten, sie hätten zunächst die Formulierung „(...) kann Ausnahmen zulassen“ vorgeschlagen, die aber vom Rechnungshof abgelehnt worden sei. Denn diese könne so ausgelegt werden, dass die Finanzbehörde in jedem Einzelfall Ausnahmen zulassen könne, also auch wenn eine Ausnahme nicht sachgerecht wäre. Darum sei die Formulierung „(...) kann abweichende allgemeine Regelungen treffen“ gewählt worden. Die Finanzbehörde habe das Anhörungsverfahren gegenüber dem Rechnungshof und informiere gemäß § 11 LHO den Haushaltsausschuss regelmäßig über die Änderung der Verwaltungsvorschriften zur LHO. Die Regelung habe eine rechtssystematische Herleitung, die auf die Verwaltungsvorschriften als Rechtsinstitut abziele. Die Senatsvertreterinnen und -vertreter wiesen darauf hin, dass der Bericht des Haushaltsausschusses an die Bürgerschaft Teil der erweiterten Gesetzesbegründung sei. Insofern sei mit dieser Beratung die Handhabung eingegrenzt worden.

Die CDU-Abgeordneten fragten, wie die elektronische Rechnungsstellung im Falle von Abschlagszahlungen funktioniere.

Die Senatsvertreterinnen und -vertreter antworteten, Abschlagszahlungen könnten mit verschiedenen Kennziffern verarbeitet werden.

Die Abgeordneten der Fraktion DIE LINKE begründeten den Antrag aus der Drs. 22/3390. Sie sahen die Regelung kritisch, der zufolge die Finanzbehörde Dritte mit der Geschäftsführung des Sondervermögens Schulimmobilien beauftragen könne, weil diese Dritten nicht näher definiert seien. Ihnen sei daran gelegen, eindeutig festzulegen, dass nur Tochterunternehmen der Freien und Hansestadt Hamburg beauftragt werden könnten. Das Allgemeininteresse solle im Zentrum stehen, nicht aber eine Profitorientierung.

Die Senatsvertreterinnen und -vertreter betonten, seitens des Senats bestehe keinerlei Absicht, im Bereich des Sondervermögens Schulimmobilien Privatisierungen vorzunehmen. Die Regelung habe rechtssystematische Gründe. Die verschiedenen Gesetze zur Errichtung von Sondervermögen sollten synchronisiert werden.

Die CDU-Abgeordneten bemerkten, es gehe ausschließlich um die Geschäftsführung im Auftrag einer Behörde. Die derzeitige Lösung mit der Hamburger Gesellschaft für Vermögens- und Beteiligungsmanagement mbH (HGV) sei gut.

Die Abgeordneten der GRÜNEN berichteten, die Fraktionen von GRÜNEN und SPD hätten sich mit der Forderung der Fraktion DIE LINKE nach einer Klarstellung auseinandergesetzt. Die Senatsvertreterinnen und -vertreter hätten erklärt, dass nicht geplant sei, die Geschäftsführung an private Dritte zu übertragen. Die GRÜNEN Abgeordneten schlugen vor, folgendes Ersuchen zu beschließen: „Der Senat wird ersucht, keine privaten Dritten außerhalb des Konzerns der Freien und Hansestadt Hamburg mit der Geschäftsführung des Sondervermögens Schulimmobilien zu betrauen.“ Auch für die GRÜNE Fraktion komme nicht infrage, einen privaten Dritten zu beauftragen.

Die CDU-Abgeordneten kritisierten, dass die GRÜNEN Abgeordneten den Text des vorgeschlagenen Ersuchens nicht – wie sonst üblich – schriftlich vorgelegt hätten. Es sei zu klären, ob die HGV von dem Ersuchen erfasst werde. Denn sie sei eine privatrechtliche Institution.

Der Vorsitzende gab den CDU-Abgeordneten recht. Ersuchen seien grundsätzlich schriftlich vorzulegen. Er sprach sich dafür aus, das vorgeschlagene Ersuchen aufgrund seiner Kürze ausnahmsweise zuzulassen.

Die GRÜNEN Abgeordneten sicherten zu, Ersuchen künftig schriftlich vorzulegen.

Die Abgeordneten der Fraktion DIE LINKE erklärten, an ihrem Antrag festzuhalten, weil sie eine Klarstellung im Gesetzestext für erforderlich hielten. Die Erklärung der Senatsvertreterinnen und -vertreter sei nicht ausreichend.

### **III. Ausschussempfehlung**

*Der Haushaltsausschuss empfiehlt der Bürgerschaft*

1. *mehrheitlich mit den Stimmen der Abgeordneten der Fraktionen von SPD, GRÜNEN, CDU und AfD gegen die Stimmen der Abgeordneten der Fraktion DIE LINKE, den Antrag aus der Drs. 22/3390 abzulehnen,*
2. *mehrheitlich mit den Stimmen der Abgeordneten der Fraktionen von SPD, GRÜNEN und AfD gegen die Stimmen der Abgeordneten der Fraktion DIE LINKE bei Enthaltung der CDU-Abgeordneten, das Gesetz aus der Drs. 22/3184 zu beschließen,*
3. *einstimmig, das nachstehende Ersuchen zu beschließen:*  
*„Der Senat wird ersucht, keine privaten Dritten außerhalb des Konzerns der Freien und Hansestadt Hamburg mit der Geschäftsführung des Sondervermögens Schulimmobilien zu betrauen.“*

Thilo Kleibauer, Berichterstattung