

Projektstrategie für die Haushaltsmodernisierung



Hamburg



Inhaltsverzeichnis

| | | |
|----|------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 0 | Ausgangslage | 4 |
| 1 | Welchem Leitbild folgen die Projekte NHH und NRV? | 6 |
| 2 | Welche Ziele verfolgen die Projekte NHH und NRV? | 8 |
| 3 | Wie wird die Zielerreichung kontrolliert? | 11 |
| 4 | Was ändert sich im künftigen Haushalt? | 13 |
| 5 | Wie wird die Aufgabenorientierung im Haushalt abgebildet? | 17 |
| 6 | Wie werden Themenfelder abgebildet, die Einzelpläne übergreifen? | 19 |
| 7 | Welche Budgets werden im Haushalt unterschieden? | 20 |
| 8 | Wie werden die Budgets der Aufgabenbereiche im Haushalt abgegrenzt? | 22 |
| 9 | Wie werden Besondere Budgetbereiche (z.B. Bezirksämter) im Haushalt dargestellt? | 24 |
| 10 | Was ändert sich künftig am Verfahren der Haushaltsaufstellung und der Mittelfristigen Planung? | 26 |
| 11 | Wie erfolgen die Berichterstattung und die Kontrolle des Haushaltsvollzugs? | 30 |
| 12 | Wie ist die Kosten- und Leistungsrechnung im neuen Haushaltsverfahren integriert? | 32 |
| 13 | Welche Änderungen im Haushaltsrecht sind notwendig? | 33 |
| 14 | Wie werden bundesweite Standards und die Finanzstatistik bedient? | 35 |
| 15 | Wie erfolgt die Umstellung auf das neue Haushalts- und Rechnungswesen? | 36 |

Abbildungsverzeichnis

| | |
|----------------------------------------------------------------------|----|
| Abbildung 1: Künftige Haushaltstruktur | 15 |
| Abbildung 2: Schematische Darstellung des künftigen Politikhaushalts | 25 |
| Abbildung 3: Ablauf des Planungsprozesses in der Exekutive | 27 |
| Abbildung 4: Haushaltsstrukturen und Ermächtigung | 31 |

0 Ausgangslage

Im Haushalts- und Rechnungswesen der Freien und Hansestadt Hamburg sind bereits seit Mitte der 1990er Jahre ergebnisorientierte Elemente eingeführt worden. Seit 1997 liegen in Hamburg Produktinformationen („gelbe Seiten“) flächendeckend vor. Sie sind nicht verbindlich und dienen in erster Linie der Information von Parlament und Öffentlichkeit; in Teilen auch der Steuerung des Verwaltungshandelns.

Durch den Beschluss zur Einführung der Doppik in der Verwaltung (vgl. Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft 17/3161) hat der Senat die Grundlage für ein ressourcenverbrauchsorientiertes Finanz- und Rechnungswesen gelegt. Um die Einführung der Doppik in eine langfristige Strategie zur Modernisierung des Haushaltswesens einzubinden, hatte das Projekt Doppik bereits modellartige strategische Eckpunkte auch für eine wirkungsorientierte Steuerung erarbeitet. Über diese Eckpunkte wurde dem Unterausschuss „IuK-Technik und Verwaltungsmodernisierung“ im September 2004 im Rahmen einer Selbstbefassung nach § 53 der Geschäftsordnung (GO) der Hamburgischen Bürgerschaft als Zielszenario „20XX“ berichtet. Der Haushaltsausschuss hat in seiner Sitzung am 25.01.2005 von diesen Eckpunkten Kenntnis genommen und mit der Drucksache 18/1695 der Bürgerschaft in ihrer Sitzung am 23.02.2005 berichtet.

Die Anforderungen und Zielsetzungen an einen neuen ergebnis- und ressourcenverbrauchsorientierten Haushalt wurden in der Senatsdrucksache Nr. 2006/0463 „Neues Haushaltswesen Hamburg“ vom 18.04.2006 wie folgt konkretisiert:

„Ein künftiger Haushaltsplan richtet seine Planungs-, Steuerungs- und Kontrollmechanismen an den erwarteten und erzielten Ergebnissen und Wirkungen aus, d.h. Menge, Wert und Folgen der Leistungen bzw. des Produktes werden ins Verhältnis zu den eingesetzten Ressourcen gesetzt. Eine nach Produkten bzw. Programmen gegliederte Darstellung des Haushaltsplans und der Haushaltsrechnung, ergänzt um leistungsbezogene Messgrößen, macht das Leistungsergebnis hinsichtlich seiner betriebswirtschaftlichen oder auch gesellschaftspolitischen Wirkungen bewertbar. Ein Produkthaushalt wird – statt in einer unübersichtlichen Vielzahl von Haushaltstiteln – vollständig in einer Produktgliederung geplant, aufgestellt, bewirtschaftet und abgerechnet. Produkte werden damit von der bislang nur informatorischen Diskussionsgrundlage im Haushaltsaufstellungsverfahren zum zentralen Träger der Ressourcenzuweisung und lösen die bisherige Kapitel- und Titgliederung ab.“

Zur Umsetzung dieser strategischen Vorgaben wurden zwei Projekte eingerichtet, die nach ihren Einsetzungsverfugungen folgende Schwerpunkte haben:

- Das Projekt "Neues Haushaltswesen Hamburg (NHH)" konzentriert sich auf die Veränderungen der politischen Haushaltsplanung und Budgetgewährung durch die Bürgerschaft.
- Das Projekt "Neues Ressourcenverfahren (NRV)" konzentriert sich auf die technische Umsetzung der Veränderungen im Haushalts- und Rechnungswesen der FHH.

Strategiekonzept

Mit der Umsetzung des „Neuen Ressourcenverfahrens“ werden die Voraussetzungen geschaffen, alle Informationen für das künftige Haushalts- und Rechnungswesen konsistent zur Verfügung zu stellen. Das Projekt NHH überprüft anhand der Beispiele der Auswahlbereiche, inwiefern die zusätzlichen Informationen zum Gegenstand der politischen Beschlussfassung werden sollen.

Die hiermit vorgelegte Projektstrategie zur Haushaltsmodernisierung beruht auf den Vorgaben des Senatsauftrags aus der Drucksache 2006/0463 und den dort festgelegten strategischen Projektzielen. Das vorgelegte Konzept beschreibt die Struktur des künftigen Haushalts, den zukünftigen Haushaltsaufstellungsprozess und den Migrationsprozess sowie neue Anforderungen an das Haushaltsrecht.

1 Welchem Leitbild folgen die Projekte NHH und NRV?

Hamburg richtig steuern, heißt ...

... das parlamentarische Budgetrecht um Elemente der Ziel- und Wirkungssteuerung zu ergänzen und damit zu stärken.

Die doppische Grundorientierung ist dabei nur ein erster Schritt. Im Rahmen des Vorhabens soll das Haushaltswesen über die heutigen Produktinformationen hinaus mit Daten zu Zielen, Ergebnissen und Wirkungen angereichert werden. Die heutigen Produktinformationen stehen als Informationswerk „neben“ dem entscheidungsleitenden kameralistischen Zahlenwerk. Im Rahmen von NHH soll der Produkthaushalt künftig mit Daten zur Ziel- und Wirkungssteuerung zur Grundlage für Haushaltsentscheidungen werden. Dazu wird der Haushalt nach Aufgaben gegliedert. Die politischen Zielsetzungen für einen Aufgabenbereich bilden die Grundlage für die Budgetansätze.

Hamburg richtig steuern, heißt ...

... transparente Entscheidungsgrundlagen für mehr Generationengerechtigkeit im Haushalt zu schaffen.

Die Generationengerechtigkeit ist ein wichtiger Aspekt des öffentlichen Haushaltswesens. Entscheidungen über den Haushalt erfordern daher auch Informationen über Abschreibungen und Pensionsrückstellungen sowie langfristige Finanzierungsstrukturen im Verhältnis zu Vermögen und Schulden. Die doppische Ausrichtung des Haushaltswesens ist vor diesem Hintergrund eine unerlässliche Voraussetzung zur Verbesserung der Datenbasis und Datenqualität.

Hamburg richtig steuern, heißt ...

... durch Ausrichtung an anerkannten Standards sich mit anderen messen zu können.

Das neue Haushaltswesen soll die Vergleichbarkeit und Transparenz öffentlicher Haushalte national und international nachhaltig verbessern. Vergleiche zu anderen Metropolen und Ländern in Deutschland, Europa und der Welt sollen ermöglicht oder zumindest unterstützt werden. Hamburg will mit seinem neuen Haushaltswesen einen Beitrag zur Entwicklung moderner und international kompatibler Standards des Haushalts- und Rechnungswesens in Deutschland leisten.

Hamburg richtig steuern, heißt ...

... das kameralistische durch ein doppisches Haushaltswesen zu ersetzen.

Die Entscheidung zugunsten des doppischen Jahresabschlusses verlangt eine Ausrichtung von Haushaltsplanung und Haushaltssteuerung an den später in der Öffentlichkeit präsentierten Ergebnis-

sen. Senat und Bürgerschaft müssen wissen, wie sich Haushaltsentscheidungen im doppelten Jahresabschluss auswirken.

2 Welche Ziele verfolgen die Projekte NHH und NRV?

Aus dem Leitbild der Projekte NHH und NRV leiten sich die strategischen Ziele für beide Projekte ab.

Dabei sollen ...

... die Erfolge der Verwaltungsmodernisierung genutzt und für die Zukunft gesichert werden.

Die Projekte NHH und NRV bauen konsequent auf den Projekten der Verwaltungsmodernisierung auf, führen die bewährten Ansätze zusammen und entwickeln sie weiter. Es geht nicht darum, alle Inhalte neu zu definieren oder in den Projekten NHH und NRV alle Vorhaben der Verwaltungsreform zu bündeln. Die eingeleiteten Reformen des Haushalts- und Rechnungswesens (z. B. Produktinformationen, Doppik, Neue Steuerungsinstrumente) sollen konsequent zusammengeführt und zu einem integrierten und modernen Haushaltsverfahren auf Grundlage eines doppischen Rechnungswesens verbunden werden.

Dabei sollen ...

... internationale Entwicklungen im Haushalts- und Rechnungswesen berücksichtigt und aufgegriffen werden.

Die internationale Tendenz im Haushalts- und Rechnungswesen öffentlicher Gebietskörperschaften wie auch in der Finanzstatistik geht weg von der Zahlungsstromorientierung in Richtung auf eine Orientierung am Ressourcenverbrauch. Informationen über Ergebnisse und Wirkungen spielen eine immer größere Rolle. Hamburg hat in Deutschland eine Vorreiterrolle übernommen, um mit begrenztem Risiko und überschaubarem Aufwand auch internationale Erfahrungen zu übernehmen.

Dabei sollen ...

... Daten, Strukturen und Anwendungen entlang von Standardsoftware vereinheitlicht werden.

Die doppische Ausrichtung des Haushaltswesens und des ERP-Systems¹ ermöglicht eine Vereinheitlichung der Daten, Strukturen und Anwendungen, die heute in Hamburg von zahlreichen über Jahre gewachsenen Besonderheiten geprägt sind. Die Vereinheitlichung ist auf der Basis des neuen ERP-Verfahrens konsequent am Standard auszurichten. Damit sollen Einführungs- und Betriebskosten nachhaltig gesenkt werden.

Dabei sollen ...

¹ In diesem Konzept wird der allgemeine Begriff ERP-System (Enterprise Resource Planning) verwendet. Das derzeitige und für das Projekt NRV vorgesehene ERP-System in Hamburg ist ein SAP-System. Dies soll keine zukünftigen Systementscheidungen präjudizieren.

die IT-Systeme des Haushalts und der Ressourcensteuerung doppisch ausgerichtet werden.

Die Grundausrichtung des Systems verändert sich von der Kameralistik zur Doppik. Bilanz und Ergebnisrechnung werden derzeit aus dem kameralistischen Zahlenwerk des Rechnungswesens abgeleitet. Künftig wird die Finanzstatistik aus einem doppischen Zahlenwerk abgeleitet.

Dabei sollen ...

... sich Politik- und Verwaltungsmanagementhaushalt ergänzen.

Ziel der Haushaltsmodernisierung ist eine Verbesserung und Konzentration der Daten für die politische Steuerung. Die Detaillierung wird in angemessenem Umfang über einen Verwaltungsmanagementhaushalt auf Basis der Kosten- und Leistungsrechnung sichergestellt. Die Daten der Kosten- und Leistungsrechnung bilden die Grundlage für die Erstellung und Steuerung des Produkthaushalts, so dass eine enge Koppelung zwischen Verwaltungsmanagement- und Politikhaushalt erreicht wird. Der Politikhaushalt wird um Daten zu Zielen und Wirkungen ergänzt, um damit die Budgetansätze zu legitimieren. Dabei werden Informationen zu Fach- und Finanzziele zusammengeführt.

Dabei soll ...

... die mittelfristige Orientierung von Fach- und Finanzziele im Haushalt stärker verankert werden.

Die Notwendigkeit, politische Programmziele mittel- und längerfristig und in Stufen umzusetzen, wird deutlich zunehmen. Darüber hinaus wird künftig auch der Ressourcenverbrauch stärker im Vordergrund stehen, weshalb eine engere Verzahnung von Mittelfristiger Aufgabenplanung und Mittelfristiger Finanzplanung zu einem Gesamtwerk erforderlich ist. Die Rahmendaten der aufgabenorientierten Budgets im Neuen Haushalt sollen deshalb in einem Verhandlungsprozess vor dem Eckwertebeschluss mittelfristig festgelegt werden. Diese aufgabenorientierte Vorklärung programmatischer Prioritäten und Posterioritäten entlastet die Verhandlungen über den nächsten Haushaltsplan nachhaltig.

Die produktorientierte, mit Kennzahlen unterlegte Mittelfristplanung soll künftig als Erläuterung zu den Haushaltsansätzen vollständig im Politikhaushalt dargestellt werden

Dabei sollen ...

... Haushalts- und Controllingprozesse integriert werden.

Der Aufbau einer durchgängigen Systematik der Detailsteuerung im Verwaltungsmanagementhaushalt ermöglicht die flächendeckende Etablierung von modernen Controllingprozessen in der hamburgischen Verwaltung. Sowohl Haushaltswesen als auch Controlling beschäftigen sich mit Planung,

Steuerung und Kontrolle von Verwaltungsprozessen. Die Controllingprozesse sollen deshalb nicht neben den Haushaltsprozessen etabliert, sondern in die Haushaltsprozesse integriert werden. Damit wird der Aufwand begrenzt und die Qualität der Haushalts- und Controllingprozesse verbessert.

3 Wie wird die Zielerreichung kontrolliert?

Die Zielerreichung wird in den Projekten NHH und NRV durch verschiedene Projektinstanzen überwacht und gesteuert:

- Die Projekte verfügen über je eine Lenkungsgruppe, die alle strategischen Entscheidungen im Projekt trifft, den Projektverlauf steuert und die Projektergebnisse kontinuierlich überwacht.
 - Die Lenkungsgruppe NHH² befasst sich mit den grundsätzlichen Aspekten der Haushaltsplanung und Ermächtigung.
 - Die Lenkungsgruppe NRV³ setzt sich mit umsetzungsorientierten Aspekten mit Schwerpunkt auf der Ebene des Verwaltungsmanagementhaushalts auseinander.
- Die Projekte werden von der Projektleitung gesteuert, die durch ihre organisatorische Eingliederung in das Amt 2 der Finanzbehörde in engem Austausch zu den Haushaltsabteilungen und Fachdienststellen der Behörden und Ämter steht. Zugleich ist die Anbindung an die zentrale LuK – Planung sichergestellt. Besonderer Wert wird auf die Beteiligung der Auswahlbereiche (einschl. Bezirksämter) und des Rechnungshofs sowie die Einbeziehung von Personalamt, Personalräten und Datenschutzbeauftragten gelegt.
- Die Projektleitung wird durch ein institutionalisiertes Qualitätsmanagement unterstützt, das neben der Qualitätssicherung der Projektergebnisse auch die Prozesse im Projektmanagement und die Dokumentation im Auge behält sowie am Risikomanagement mitwirkt.
- Die Projekte sind je für sich genommen Innovationsprojekte, die derzeit in deutschen Landesverwaltungen auf keine praxiserprobten Beispiele zurückgreifen können. Die Umsetzung beider Vorhaben wird daher von einem Risikomanagement begleitet, das die Entwicklungen in anderen Bundesländern und der Bundesverwaltung sorgfältig beobachtet. Dabei werden stets auch die Umsetzungsrisiken in den Projekten begrenzt, indem bei der Realisierung der innovativen Inhalte auf bewährte Techniken zurückgegriffen wird.
- Der Senat wird mit der Haushaltsdrucksache zur Aufstellung des Haushalts 2009/2010 der Bürgerschaft eine Empfehlung darüber vorlegen, in welcher Form und in welchem Umfang die Ziel- und Wirkungsorientierung im künftigen Haushalt zum Gegenstand der politischen Beschlussfassung werden soll. Bei der Entscheidungsfindung wird er dazu auf die Haushaltsplanentwürfe der Auswahlbereiche zurückgreifen können, die vor dem Ende des Jahres 2008 abgeschlossen sein werden.

² Leitung: Staatsrat der Finanzbehörde, Vertretung durch den Staatsrat der Senatskanzlei

³ Leitung: Amtsleiter Haushalt und Aufgabenplanung (Amt 2) der Finanzbehörde

Strategiekonzept

Die Gesamtkonzeption von NHH und NRV wird vor diesem Hintergrund im Rahmen dieses Strategiekonzeptes und eines darauf aufbauenden detaillierten Rahmenkonzeptes mit einer Perspektive für das Jahr 2013 beschrieben. Die Inhalte, Verfahren und Prozesse werden als Basis für die Fach- und Modulkonzepte zur Umsetzung in den Auswahlbereichen so beschrieben, wie sie bei einer vollständigen Realisierung von NHH und NRV im Jahr 2013 erreicht sein sollen. Etwaige Änderungen werden dann im Jahr 2008 als Änderungen der Strategie-, Rahmen-, Fach- und Modulkonzepte für den Roll Out beschrieben.

4 Was ändert sich im künftigen Haushalt?

Der künftige Haushalt soll stringent an doppischen Prinzipien ausgerichtet sein. Haushaltsplanung und Haushaltssteuerung erfolgen auf doppischer Grundlage und schließen mit einem doppischen Jahresabschluss aus Ergebnis-, Finanz- und Vermögensrechnung (Bilanz) ab. Es wird zu folgenden Änderungen der Strukturen des Haushalts kommen:

- Der Gruppierungsplan wird durch den Verwaltungskontenrahmen ersetzt, so dass künftig Auswertungen nach Sachkonten erfolgen.
- Ergebnis- und Finanzrechnung als Nachweisrechnungen der laufenden Werteströme in der FHH werden ergänzt um die Bilanz als Nachweisrechnung für die Bestandspositionen (z.B. Vermögensgegenstände oder Schulden). Die Bilanz wird nur im Rahmen des Jahresabschlusses erstellt, es gibt *keine* Plan-Bilanz. Der Haushaltsplan enthält lediglich eine Ergebnis- und Finanzplanung⁴. Aus dem Saldo der Ergebnisplanung lässt sich die Veränderung des Eigenkapitals in der Bilanz erkennen, aus dem Saldo der Finanzrechnung die Veränderung der Zahlungsmittelbestände.
- Der Funktionenplan wird durch den Produktkatalog ersetzt⁵, in dem alle Leistungszwecke der FHH erfasst werden. Mit Hilfe der Kosten- und Leistungsrechnung werden die vollständigen Kosten der Leistungszwecke ermittelt und im Haushalt (zumeist aggregiert als Produktgruppen) dargestellt.
- Die Darstellung der Leistungszwecke (Produktgruppen, Transferprogramme, Projekte mit eigenständiger Veranschlagung im Haushalt) basiert nicht allein auf Finanzkennzahlen, sondern integriert die Finanz- und Fachziele. Im Haushalt werden daher Zielwerte für die Messung der Finanz- und Fachziele durch Kennzahlen abgebildet und im Jahresabschluss als Istwerte nachgewiesen.
- Die im Haushalt abgebildeten Zielwerte werden aus den politischen Zielen für die verschiedenen Aufgabenbereiche abgeleitet. Die politischen Ziele sind deshalb im Haushalt aufzuführen.

Einen ersten Eindruck von der künftigen Darstellung des Haushalts geben die Beispielhaushalte der Auswahlbereiche.

Der Haushalt gliedert sich in Gesamtplan, Einzelpläne und Budgetbereiche⁶:

⁴ Finanzplanung meint hier die Darstellung der geplanten Ein- und Auszahlungen („Cash – flow“) in Anlehnung an die Finanzrechnung der Dreikomponentenrechnung, nicht den Begriff nach dem Gesetz zur Förderung der Stabilität und das Wachstum der Wirtschaft (StWG).

⁵ Unberührt bleibt die nach derzeitiger Rechtslage fortgeltende Verpflichtung, die finanzstatistischen Informationen nach Gruppierungs- und Funktionenplan zu liefern, siehe Abschnitt 14

⁶ Budgetbereiche = Oberbegriff für Aufgabenbereiche und Besondere Budgetbereiche.

- Der Gesamtplan besteht aus der Ergebnis- und Finanzplanung für die ganze Kernverwaltung. In der Haushaltsrechnung wird der Gesamtplan durch die entsprechende Ergebnis- und Finanzrechnung dargestellt und um die Bilanz ergänzt.
- Die Einzelpläne werden durch die Ergebnis- und Finanzplanungen für den jeweiligen Geschäftsbereich eines Senatsmitgliedes abgebildet, umfassen also alle einem Präses zugeordneten Budgetbereiche. Für die Einzelpläne wird im Jahresabschluss eine Ergebnis- und Finanzrechnung, aber keine (Teil-) Bilanz erstellt.
- Die Budgetbereiche sind Organisationseinheiten im Sinne des § 6a Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätze-gesetz – HGrG), welchen im Haushalt unmittelbar von der Bürgerschaft ein Budget zugeordnet wird. Auf Ebene der Budgetbereiche werden neben der Ergebnis- und Finanzplanung zusätzliche Informationen, vor allem zu den Finanz- und Fachzielen der Leistungszwecke gegeben. Im Jahresabschluss werden neben der Ergebnis- und Finanzrechnung auch die erreichten Ergebnisse und Wirkungen durch Kennzahlen berichtet. (Teil-) Bilanzen werden nicht erzeugt.

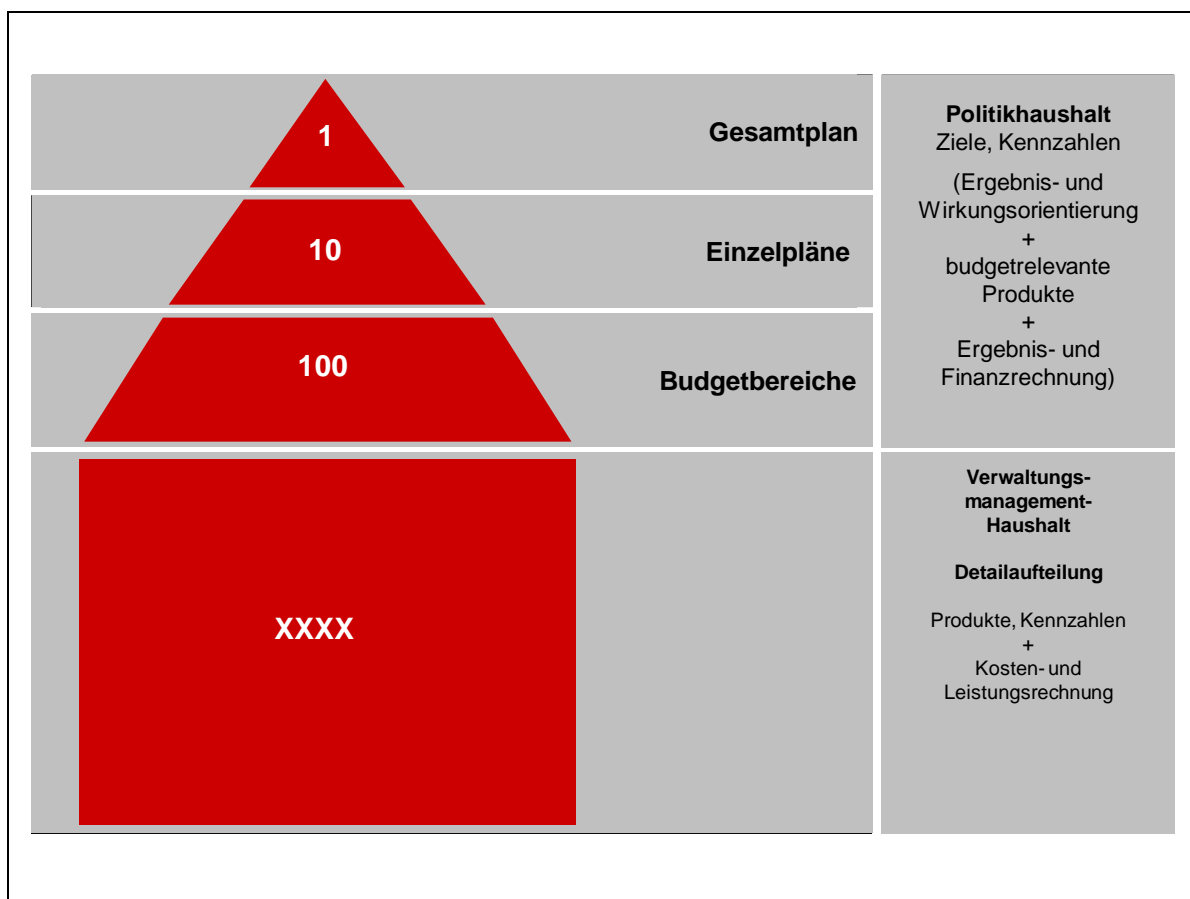


Abbildung 1: Künftige Haushaltstruktur

Die Haushaltsansätze des Politikhaushalts werden unterhalb der Budgetbereiche im Verwaltungsmanagementhaushalt auf eine tiefer gegliederte Struktur herunter gebrochen, die zur Haushaltsbewirtschaftung durch die Verwaltung geeignet ist. Dabei werden die von der Bürgerschaft dem Senat bewilligten Haushaltsmittel auf einzelne Budgeteinheiten verteilt, die für die Bewirtschaftung verantwortlich sind. Aufgrund seiner Organisationshoheit kann der Senat die organisatorischen Zuständigkeiten bei der Haushaltsbewirtschaftung jederzeit ändern, solange die vom Parlament beschlossenen Leistungszwecke beibehalten werden.

Der Ressourcenverbrauch wird nicht mehr durch Ausgabenzwecke (Haushaltstitel in Haushaltskapiteln), sondern durch Leistungszwecke legitimiert. Die Darstellung der Leistungszwecke mit ihren Sach- und Finanzziele und die Messung dieser Ziele durch Kennzahlen führen zu einer konsequenten Ziel- und Aufgabenorientierung des künftigen Haushaltswesens. Die Bürgerschaft wird daher im neuen Haushalt über bessere Informationen verfügen als im kameralistischen Haushalt, zumal durch die Ergebnis- und Finanzplanung auch Informationen zu den Werteströmen vorliegen. Dies ermöglicht eine

Strategiekonzept

Ausrichtung des Haushaltsverfahrens auf die Ziele und Wirkungen des Verwaltungshandelns sowie auf die zur Zielerreichung erforderlichen Ressourcen.

5 Wie wird die Aufgabenorientierung im Haushalt abgebildet?

Eine (politische) Aufgabe ist im neuen Haushalt ein (politisches) Leistungsversprechen des Senats gegenüber der Bürgerschaft (Leistungszweck) im Planungszeitraum. Die Leistungszwecke werden im künftigen Haushalt eindeutig einem Aufgabenbereich zugeordnet. Ein Aufgabenbereich umfasst in der Regel mehrere Leistungszwecke, die zu einem Budget zusammengefasst werden. Die Aufgabenverantwortlichen erhalten somit zur Aufgabenerfüllung ein Gesamtbudget jeweils für einen Aufgabenbereich.

Im Haushalt werden für alle Aufgabenbereiche die (politischen) Ziele dargestellt und durch Kennzahlen zur Zielerreichung messbar gemacht. Dazu werden im Haushalt für alle Kennzahlen Zielwerte definiert, die eine Maßgröße für die Zielerreichung darstellen. Die Ziele und Kennzahlen werden nicht allein den Aufgabenbereichen zugeordnet, sondern allen zugehörigen Leistungszwecken. Im Rahmen des Jahresabschlusses legt der Senat Rechenschaft über die Zielerreichung ab.

Der Haushaltsplan wird zu einem Regierungsprogramm in Zahlen:

- Was soll mit den einzelnen Produktgruppen erreicht werden?
- Welche Wirkungen erwarten Senat und Bürgerschaft von einzelnen Transferprogrammen?
- Welche Ziele werden mit Projekten verfolgt?

Im Haushaltsplan werden mit dieser Zielsetzung Finanz- und Fachziele zusammen geführt. Aus den Etatansätzen einzelner Leistungszwecke wird künftig sowohl erkennbar sein, welche Ressourcen aufgewendet werden sollen, als auch was mit den Ressourcen erreicht werden soll.

Der Haushalt wird durch die Integration der Fach- und Finanzzielplanung erstmals zu einem Steuerungsinstrument auch für die Effektivität der Mittelverwendung („Tun wir die richtigen Dinge?“). Senat und Bürgerschaft können die notwendigen Steuerungsimpulse setzen, wenn mit bestimmten Produktgruppen, Transferprogrammen oder Projekten die gesetzten (Fach-) Ziele nicht erreicht werden.

Gleichzeitig kann auch die Effizienz der Mittelverwendung besser gesteuert werden („Tun wir die Dinge richtig?“), insbesondere weil die Zusammenschau von Fach- und Finanzzielen die Transparenz deutlich erhöht.

Durch die Zuordnung der Ressourcen (Kosten) zu einzelnen Leistungszwecken wird deutlich, welche Mittel für welchen Leistungszweck eingesetzt wurden und künftig werden sollen. Dies stärkt unter anderem die Möglichkeiten für vergleichende Betrachtungen in der hamburgischen Verwaltung (z.B. zwischen Bezirksamtern) sowie zwischen Hamburg und vergleichbaren Gebietskörperschaften.

Im Produkthaushalt nach § 6a HGrG werden somit im Haushaltsplan die Leistungszwecke festgelegt, weshalb in den Fachkonzepten folgende Regelungen vorzusehen sind:

- Die Budgets werden Aufgabenbereichen und Besonderen Budgetbereichen zugewiesen, die das Budget nur für ihre verbal und durch Kennzahlen beschriebenen Leistungszwecke verwenden dürfen. Der Senat legt gegenüber der Bürgerschaft vierteljährlich Rechenschaft über die im Sinne von § 27 HGrG zweckentsprechende Budgetverwendung ab, weil die zweckentsprechende Budgetverwendung künftig vor dem Hintergrund der verbal und durch Kennzahlen beschriebenen Leistungszwecke einer politischen Beurteilung bedarf. Die Fachkonzepte sehen daher **Quartalsberichte an die Bürgerschaft** vor.
- Falls Budgetmittel nicht ausreichen, um die Leistungszwecke zu erfüllen oder falls Budgetmittel für andere oder ergänzende Leistungszwecke verwandt werden sollen, ist – mit Ausnahme des Notbewilligungsrechts - die *vorherige* Zustimmung der Bürgerschaft im Wege einer **Nachbewilligung** erforderlich. Dies gilt auch, falls einzelne Leistungszwecke (z.B. Produkte oder Projekte) oder diese beschreibende Kennzahlen einzeln für verbindlich erklärt werden.
- Die **Übertragbarkeit von Budgetmitteln** wird an den Leistungserfolg im Sinne der durch Kennzahlen messbaren Zielerreichung geknüpft, so dass die Assistenzeinheiten des Senats im Rahmen einer generellen Übertragbarkeit der Budgetreste einer tatsächlichen Übertragung nur insoweit zustimmen als auch die Ziele erreicht wurden.
- Die **politische Rechenschaft** für den gesamten Leistungserfolg im Sinne des Regierungsprogramms legt der Senat im Rahmen der **Quartalsberichte** und im **Entlastungsverfahren ab**. Dies ermöglicht in diesem Zusammenhang parlamentarische Debatten über die Erfüllung der Leistungszwecke.

Die Definition der Leistungszwecke durch verbale Beschreibungen und Kennzahlen ist daher als haushaltsbegründende Festlegung verbindlich: Budgets dürfen ohne vorherige Zustimmung der Bürgerschaft nicht für andere als die definierten Leistungszwecke verwendet werden. Ausnahmen ergeben sich lediglich im Zusammenhang mit dem Notbewilligungsrecht.

Die Verbindlichkeit der Leistungszwecke kann jedoch nach den verfassungsrechtlichen Prinzipien der Gewaltenteilung nicht so weit gehen, dass der Senat der Bürgerschaft einen konkret beschriebenen Leistungserfolg schuldet – etwa im Sinne eines privatrechtlichen Werkvertrages. Nach § 3 HGrG enthält der Haushalt eine Ermächtigung, keine Verpflichtung des Senats zu bestimmten Aufgaben. Die in den Zielwerten der Kennzahlen liegende Beschreibung einer konkreten Erfolgserwartung ist daher ein **Leistungsversprechen des Senats an die Bürgerschaft** (Regierungsprogramm in Zahlen), *kein* Leistungsauftrag der Bürgerschaft an den Senat. Der Senat legt daher gegenüber der Bürgerschaft künftig in einem Haushaltsverfahren nach NHH 'lediglich' Rechenschaft über die erzielten Leistungserfolge ab.

6 Wie werden Themenfelder abgebildet, die Einzelpläne übergreifen?

Es gibt Themenfelder, die sich nicht allein einem Aufgabenverantwortlichen zuordnen lassen, weil sie – aus verschiedenen Blickwinkeln betrachtet - unterschiedlichen politischen Zielen dienen. Das Themenfeld „Integration“ enthält beispielsweise Aspekte der Bildung, der Sozialraumplanung oder anderer Zielsetzungen. Das neue Rechnungswesen ermöglicht übergreifende Auswertungen, um solche Themenfelder bewerten zu können.

Die übergreifenden Auswertungen für derartige Themenfelder können bei Bedarf für die Haushaltsplanungen (Planungskonferenzen) oder Haushaltsberatungen oder für gesonderte Berichte zur Verfügung gestellt werden. Im Rechnungswesen werden dabei vorhandene Leistungszwecke für die Zusatzauswertung anders zusammengestellt oder auch Leistungszwecke anteilig oder nach festzulegenden Regeln aufgeteilt. Voraussetzung dafür ist, dass die übergeordneten Themenfelder jeweils so exakt definiert werden, dass sie in den verschiedenen Leistungszwecken erkennbar sind.

Die spezielle Zusammenstellung von vorhandenen Leistungszwecken für übergreifende Auswertungen kann im Einzelfall sehr aufwendig sein. Aus diesem Grund sind solche speziellen Aggregationen nur für besonders wichtige und langfristig stabile Themenfelder wirtschaftlich. Daten auf einer so modifizierten Erfassungsbasis lassen sich nur ab dem Zeitpunkt der Zusammenstellung auswerten. In allen anderen Fällen sind einfache Auswertungen vorgesehen, die vorhandene Leistungszwecke und damit im Rechnungswesen vorhandene Daten anteilig oder nach festzulegenden Regeln einem Themenfeld zuordnen. In gleicher Weise können im Regelfall nur im System vorhandene Kennzahlen ausgewertet werden. Etwaige Anpassungen an Kennzahlen mit Blick auf ein Themenfeld setzen oft lange Vorlaufzeiten voraus, etwa wenn statistische Erfassungsregeln und Definition zwischen unterschiedlichen Politikbereichen vereinheitlicht werden müssen.

Die Auswertungen zu übergreifenden Themenfeldern ermöglichen - unabhängig von der Art der Datenerfassung - die Steuerung politischer Programme (z.B. zur Integration), weil aus der Gesamtsicht die Anteile der einzelnen Leistungszwecke und die dafür notwendigen Ressourcen besser beurteilt werden können.

Die übergreifende Auswertung kann auch genutzt werden, um einer Fachbehörde die übergreifende Koordination im Sinne einer Gesamtverantwortung zu übertragen, die dann z.B. über Zielvereinbarungen wahrgenommen werden kann, ohne die jeweilige Aufgabenverantwortung der anderen Fachbehörden aufzuheben. In solchen Fällen wird im Regelfall die Einrichtung einer übergreifenden Zuständigkeit mit der Notwendigkeit entsprechender Personal- und Sachressourcen zur Koordination einhergehen.

7 Welche Budgets werden im Haushalt unterschieden?

Nach dem Grundgedanken der Budgetierung sollen die Aufgabenverantwortlichen umfassende Budgets erhalten, die ihnen alle Ressourcen bereitstellen, die der Senat zur Aufgabenerfüllung für erforderlich hält. Mit der Budgetierung soll nach § 6a HGrG insbesondere die Fach- und Finanzverantwortung zusammengeführt und an den Aufgaben ausgerichtet werden. Die Budgetierung nach § 6a HGrG geht davon aus, dass einer Organisationseinheit (in NHH: Budgetbereich) neben ihrer fachlichen Verantwortung auch die finanzielle Ressourcenverantwortung übertragen wird. Die Ressourcenverantwortung im Sinne des § 6a HGrG schließt dabei (alle) Erträge und Aufwendungen ein, die im direkten Zusammenhang mit der Leistungserstellung stehen, so dass der Finanzbedarf in seiner Höhe von Art und Umfang der Leistungserbringung abhängt.

Mit der Budgetierung werden Entscheidungsmöglichkeiten im Haushaltsvollzug geschaffen, die eine Optimierung der Ergebnisse und Kosten ermöglichen und somit Grundvoraussetzung für den Nutzen neuer Steuerungsinstrumente sind. Die Aufgaben- und Budgetverantwortlichen können prinzipiell mit dem für sie ermächtigten Budget im Rahmen der Ermächtigung der Bürgerschaft frei verfahren. Sie sind allein an die **Leistungszwecke** gebunden, nicht aber an die aus dem Ergebnis- und Finanzplan ersichtlichen Ausgabearten. Die Freiheit in der Budgetverwendung schließt grundsätzlich die Möglichkeit einer Übertragung von Mitteln in folgende Haushaltsjahre ein, soweit dies dem Leistungszweck entspricht. Die genauen Regeln für Budgetverwendung und Budgetübertragungen werden in den Fachkonzepten definiert.

Die Bindung der Budgets an die Leistungszwecke erfordert eine getrennte Ermächtigung und Bewirtschaftung von drei Budgetarten:

- In einem „**Regelbudget**“ werden vor allem Personal- und Sachressourcen ausgewiesen, um die Erstellung von Produkten zu ermöglichen, die der Daueraufgabe des Budgetbereichs entsprechen. Dem Regelbudget sind daher alle Erträge und Aufwendungen zuzuordnen, die der Produkterstellung dienen und deren Höhe von Art und Umfang der durch Senat und Verwaltung beeinflussbaren Leistungserbringung bei den Daueraufgaben abhängt.
- Im „**Spezialbudget**“ werden dagegen die Erträge und Aufwendungen veranschlagt und ermächtigt, deren Höhe von Art und Umfang der durch Senat und Verwaltung beeinflussbaren Leistungserbringung bei den Daueraufgaben *nicht* entscheidend abhängt, insbesondere weil sie auf gesetzlich anderweitig vorgeschriebenen Verpflichtungen beruhen. Das Spezialbudget beinhaltet daher Erträge und Aufwendungen, die auf einer gesetzlichen Verpflichtung beruhen,
 - die keinen Entscheidungsspielraum bei der Budgetsteuerung zulässt oder
 - bei deren Anwendung zwar Ermessensspielräume bestehen, die aber unabhängig von Budgetrestriktionen ausgeübt werden sollen.

- Im Haushalt können auch einzelne Projekte veranschlagt und getrennt vom Regelbudget als „**Projektbudget**“ ermächtigt werden. Dies kommt z.B. in Betracht, wenn die Bürgerschaft Mittel für bestimmte Projekte nur temporär zur Verfügung stellt oder ein politisch besonders wichtiges Projekt hervorgehoben werden soll.

Investitionsmittel⁷ werden getrennt nach laufenden bzw. Globalinvestitionen (Sammelmaßnahmen) und nach größeren Einzelvorhaben veranschlagt und ermächtigt. Damit werden die Investitionen transparent nachgewiesen. Außerdem könnten auf diese Weise auch künftig Kreditermächtigungen⁸ an Investitionen geknüpft und so sichergestellt werden, dass Investitionsmittel im Rahmen der definierten Budgetregeln nur für Investitionen eingesetzt werden und nicht dezentral zur Finanzierung von Personal- oder Sachaufwendungen verwandt werden.

In ähnlicher Weise wie Investitionsmittel werden auch Darlehensmittel und Kreditermächtigungen getrennt von den erfolgswirksamen Budgets veranschlagt und ermächtigt.

⁷ aktivierungsfähige Vermögenswerte, nicht orientiert am Gruppierungsplan

⁸ Derzeit nicht vorgesehen, ab 2013 in der Landeshaushaltsordnung (LHO) untersagt

8 Wie werden die Budgets der Aufgabenbereiche im Haushalt abgegrenzt?

Den Aufgabenbereichen werden im Haushalt alle Ressourcen zugewiesen, die sie zur Erfüllung ihrer in den Leistungszwecken festgelegten Aufgaben einsetzen. Die Kosten interner Dienstleistungen werden über die Kosten- und Leistungsrechnung verrechnet, um sie bei dem Leistungszweck nachweisen zu können, dessen Erfüllung die interne Dienstleistung letztlich dient. Z.B. werden die Kosten einer (internen) Werkstätte auf die Produkte verrechnet, an deren Erstellung die Werkstätte mitwirkt. Damit werden interne Dienstleister externen Lieferanten gleich gestellt, deren Rechnungen auch den Produkten belastet werden. Auf die Leistungszwecke der Aufgabenbereiche verrechnet werden ferner 'normale' Intendantleistungen, die zur Führung und Steuerung der Verwaltung erforderlich sind (z.B. Leitung eines Bezirksamtes oder eines Finanzamtes).

Zentral budgetierte Aufwendungen werden ebenfalls auf die Leistungszwecke verrechnet, um die vollständigen Kosten der Leistungszwecke zu ermitteln und bei der Veranschlagung zu berücksichtigen. Beispiele sind Beihilfeaufwendungen, Schuldzinsen und die Zuführung zu Pensionsrückstellungen, die nach ermittelten Durchschnittssätzen verrechnet werden.

Keine Leistungsverrechnung findet statt bei „Regierungsaufgaben“ oder bei „Aufgaben der besonderen Verfassungsorgane“. Unter „Regierungsaufgaben“ werden zentrale Steuerungsleistungen der Ministerialverwaltungen in den Fachbehörden verstanden, die der Konzernsteuerung und besonderen (politischen) Aufgaben (z.B. Rechtsentwicklung, Außenvertretung) dienen. „Aufgaben der besonderen Verfassungsorgane“ fassen Leistungszwecke für die Bürgerschaft, den Rechnungshof und das Verfassungsgericht in einem Aufgabenbereich zusammen.

Die interne Verrechnung von Dienstleistungen führt dazu, dass interne Dienstleister und Intendantbereiche im Verwaltungsmanagementhaushalt eigene Budgets für ihre (Teil-) Aufgaben erhalten. Deren Budgets leiten sich ab von den verrechneten Kosten in den Haushaltsansätzen der Leistungszwecke. Auf diese Weise können Senat und Bürgerschaft im Politikhaushalt anhand der vollständigen Kosten erkennen, welche Ressourcen inklusive der verrechneten Dienstleistungen für einen Leistungszweck tatsächlich aufgewendet werden. Damit wird die Transparenz im Gesamthaushalt nachhaltig gestärkt, denn so wird erstmals der Anteil der verrechneten Dienstleistungen an den Gesamtkosten erkennbar. Nach den Erfahrungen vieler Gebietskörperschaften machen diese oft einen Großteil der tatsächlich angefallenen Kosten aus. Unbeschadet der durchzuführenden Leistungsverrechnung können Intendantleistungen weiterhin in zentralen Organisationseinheiten der Behörden erbracht und behördenübergreifenden Vergleichsprozessen unterzogen werden. Fragen der Steuerungsrelevanz von Fixkosten können durch Deckungsbeitragsrechnungen in Staffelform transparent gemacht und in verwaltungsinterne Entscheidungsprozesse einbezogen werden.

Die Budgets der Aufgabenbereiche enthalten nicht allein eine Ermächtigung zum Ressourcenverbrauch, also für Aufwendungen. Die Budgets werden in bestimmten Fällen auch maßgeblich durch eigene Erträge (z.B. Gebührenerträge und privatrechtliche Entgelte) bestimmt, die Bestandteil der Re-

gelbudgets werden. Damit wird ein Anreiz auf die Verwaltung ausgeübt, dass sich deren Aktivität der Nachfrage nach solchen (gebührenpflichtigen) Leistungszwecken anpasst. In diesem Fall können Mehrerträge für Mehraufwendungen verwendet werden, Mindererträge müssen allerdings ebenso durch Minderaufwendungen ausgeglichen werden.

Die exakte Abgrenzung der einzelnen Budgets wird in den Fachkonzepten definiert. Eine genauere Festlegung einzelner Leistungen, Aufwendungen und Erträge wird im konkreten Einzelfall vorgenommen. In gleicher Weise ist bei der Umsetzung zu klären, in welchem Umfang interne Leistungsverrechnungen die Transparenz und Steuerungsfähigkeit verbessern oder zu einer ineffizienten Detailbetrachtung beitragen.

9 Wie werden Besondere Budgetbereiche (z.B. Bezirksämter) im Haushalt dargestellt?

Ein Besonderer Budgetbereich ist ein Budgetbereich, der kein Aufgabenbereich ist, weil dieser Budgetbereich keine eigenen (politischen) Aufgaben und damit keine originär eigenen Leistungszwecke verfolgt, dem aber trotzdem im Politikhaushalt ein Budget zugeordnet werden soll. Beispiele sind in erster Linie die Bezirksämter und aufgabenbereichsübergreifende Organisationseinheiten der Fachbehörden. Besondere Budgetbereiche erhalten im Politikhaushalt ein abgeleitetes Budget zugewiesen, das sich aus Anteilen verschiedener Aufgabenbereiche zusammensetzt. Auf diese Weise können aufgabenbereichsübergreifende Budgets in Bezirken und Fachbehörden veranschlagt und ermächtigt werden.

In den Budgets der Aufgabenbereiche sind die vollständigen Kosten der Leistungszwecke dargestellt, sie enthalten also auch die anteiligen Budgets der Besonderen Budgetbereiche (Beispiel: Das Budget der BSU für die Unterhaltung öffentlicher Straßen enthält sämtliche Aufwendungen einschließlich der von den Bezirksämtern zu tätigenden). Dies entspricht der politischen Gesamtverantwortung des zuständigen Senatsmitglieds für den jeweiligen Leistungszweck. Durch die Gewährung eigener Budgets für die Besonderen Budgetbereiche wird wiederum deren Teilverantwortung ebenfalls im Politikhaushalt verdeutlicht. Die Budgets der Besonderen Budgetbereiche orientieren sich an ihren (Teil-) Leistungszwecken. Sie werden aus den Leistungszwecken der Aufgabenbereiche abgeleitet. Da Besondere Budgetbereiche eine eigenständige Verantwortung für die Aufgabenerledigung in ihrem Bereich tragen, werden für sie eigene Budgets ermächtigt, deren Verwendung in Leistungsvereinbarungen geregelt werden soll.

Diese Systematik einer eigenständigen Teilverantwortung für die Aufgabenerfüllung kann auch in anderen Bereichen vorkommen, z.B. im Einwohnerzentralamt in der Kernverwaltung oder in den Hochschulen außerhalb der Kernverwaltung.

Die Budgets der Besonderen Budgetbereiche werden im Politikhaushalt in einem gesonderten Teil zusätzlich nachgewiesen, um die eigenständige Ermächtigung durch die Bürgerschaft zu ermöglichen.

Für die Erarbeitung der künftigen Darstellung der Bezirksämter im Neuen Haushaltswesen haben die Projekte zur Haushaltsmodernisierung eine gesonderte Arbeitsgruppe unter Beteiligung der Bezirksaufsicht, der Bezirksämter und Fachbehördenvertretern eingesetzt. Die Arbeitsgruppe befasst sich mit Blick auf die spätere Abbildung der Bezirksämter im Rollout mit Lösungsvorschlägen für die Darstellung von den Bezirken durchzuführender originärer fachbehördlicher Aufgaben wie auch für die Darstellung originär bezirklicher Aufgaben (z.B. Bürgerhäuser). Die Umsetzung der Auswahlbereiche erfolgt zunächst ohne Abbildung derartiger Aufgaben der Bezirksämter.

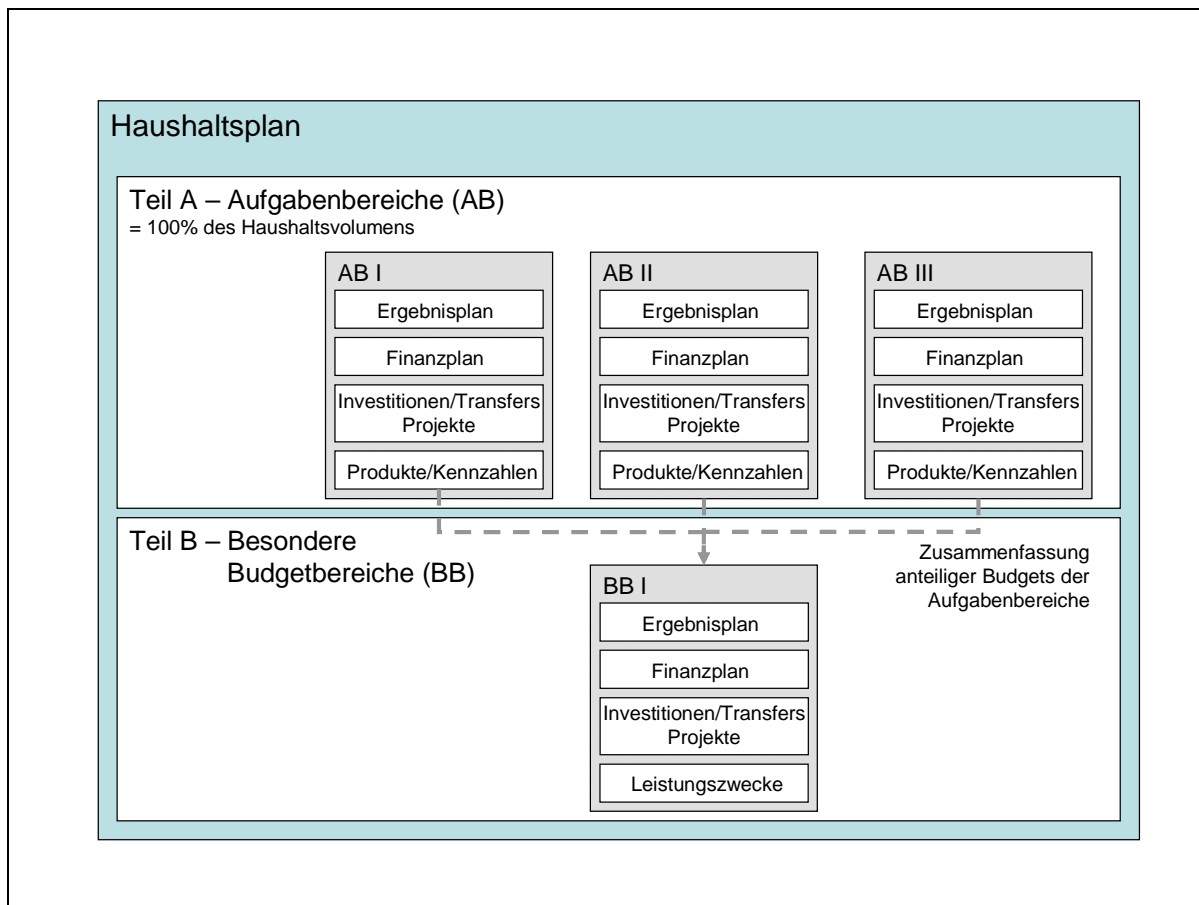


Abbildung 2: Schematische Darstellung des künftigen Politikhaushalts

Die Budgets der Besonderen Budgetbereiche sind ebenso strukturiert wie die Budgets der Aufgabenbereiche. Sie umfassen alle Aufwendungen und Erträge, die im Zusammenhang mit den (Teil-) Leistungszwecken der Besonderen Budgetbereiche stehen, also neben den Aufwendungen für Personal insbesondere auch die Aufwendungen für Fachaufgaben. Damit unterscheiden sich die künftigen Gesamtbudgets von der heutigen Systematik der Mittelzuweisung an die Bezirke.

Die Besonderen Budgetbereiche erhalten nach dieser Systematik im Politikhaushalt ein Gesamtbudget zur Erfüllung ihrer Aufgaben. Die Aufgaben z.B. eines Bezirksamts setzen sich damit aus Leistungszwecken unterschiedlicher Aufgabenbereiche zusammen. Die Besonderen Budgetbereiche können im Rahmen ihrer Ermächtigung Ressourcen auch zwischen Aufgabenbereichen umschichten, solange sie sich im Rahmen der für sie ermächtigten Leistungszwecke und der mit den Fachbehörden abgeschlossenen Leitungsvereinbarungen bewegen.

10 Was ändert sich künftig am Verfahren der Haushaltsaufstellung und der Mittelfristigen Planung?

Die Planungsverfahren sollen hinsichtlich folgender Schwerpunkte weiter entwickelt werden:

- Die Fachzielplanung soll im Rahmen der Aufgabenorientierung mit der Finanzplanung integriert werden, indem der Haushaltsplan künftig nicht nur Budgetwerte festlegt, sondern zu deren Legitimation auch die Fachziele nachweist.
- Die Mittelfristige Planung (Aufgaben-, Investitions- und Finanzierungsplanung) soll mit der Haushaltsplanung vollständig integriert werden, indem der Senat mit dem Eckwertebeschluss nicht nur die Eckwerte der Sach- und Finanzziele für die Budgetbereiche für die bevorstehende Haushaltsperiode festlegt, sondern für die gesamte Periode der Mittelfristigen Planung. Die Mittelfristige Planung wird im Haushaltsplan entsprechend der bundesrechtlichen Vorgaben nachrichtlich dargestellt, um die einzelnen Planwerte des Senats zur Erreichung seiner Fach- und Finanzziele zu dokumentieren. Damit werden die Jährlichkeit des Haushaltsverfahrens und die abnehmende Genauigkeit der Plandaten mit längerem Planungshorizont hinreichend berücksichtigt.
- Der Top-Down-Impuls in der Haushaltsplanung soll durch einen Eckwertebeschluss des Senats mit in der skizzierten Form verbindlicheren Inhalten intensiviert werden, ohne das Gegenstromverfahren aufzugeben.
- In der Koalitionsvereinbarung ist ein Prüfauftrag für ein Hamburger Finanzrahmengesetz vorgesehen; danach könnte z.B. der Eckwertebeschluss des Senats künftig auf den verbindlichen Vorgaben eines Finanzrahmengesetzes der Bürgerschaft basieren, um der gestiegenen Bedeutung einer mittelfristig verlässlichen und auf Nachhaltigkeit ausgerichteten Haushaltspolitik gerecht zu werden.

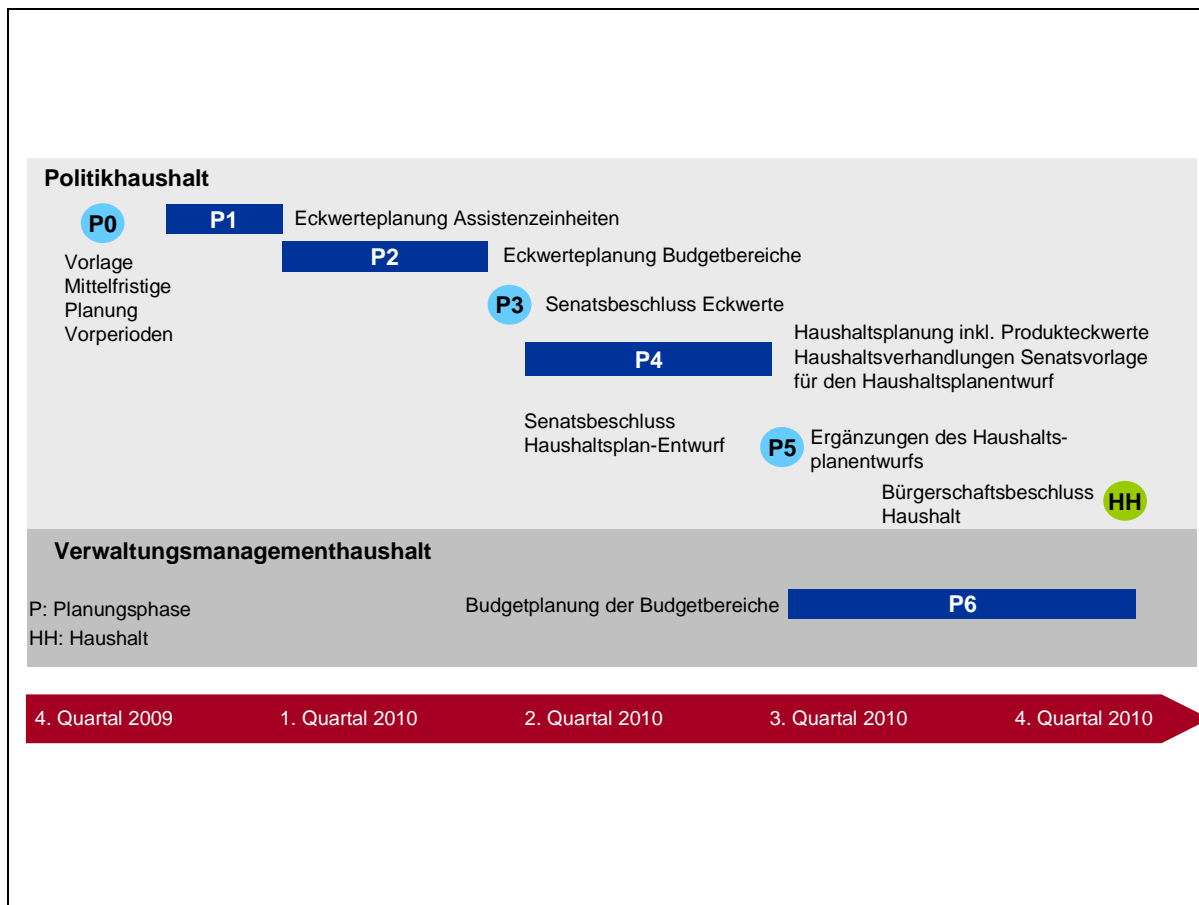


Abbildung 3: Ablauf des Planungsprozesses in der Exekutive

Das künftige Planungsverfahren orientiert sich an den heutigen Zuständigkeiten und Verfahrensabläufen, insbesondere am zeitlichen Ablauf der Haushaltsaufstellung. Die bewährten Verfahren würden allerdings künftig auf dem Finanzrahmengesetz basieren und in wichtigen Punkten ergänzt werden.

Ein künftiges Finanzrahmengesetz (P0) müsste von der Bürgerschaft **vor Beginn der Haushaltsaufstellung** in der Verwaltung im Dezember oder Januar beschlossen werden und würde auf den letzten Daten der Steuerschätzung, wenn möglich, der Novemberschätzung, beruhen. Das künftige Finanzrahmengesetz könnte für einen **Horizont von vier Jahren** (Haushaltsjahr, zweites Jahr Doppelhaushalt, zwei weitere Jahre) verbindliche **Obergrenzen für sechs Politikcluster** festlegen:

1. Innere Sicherheit und Recht
2. Soziales, Gesundheit, Familie, Jugend und Sport
3. Bildung, Wissenschaft und Forschung, Kultur
4. Wirtschaft und Arbeit
5. Bau, Stadtentwicklung, Umwelt, Verkehr

6. Allgemeine Finanzen (Zinsen, Versorgung, Länderfinanzausgleich, Liquidität/ Kassenkredite, öffentliche Unternehmen und Beteiligungen)

Die Obergrenzen für die sechs Cluster würden aus der jeweils geltenden Mittelfristigen Planung definiert werden, die nach dem Konzept von NHH unmittelbar zuvor mit dem jeweils letzten Haushalt der Bürgerschaft vorlag. Auf Basis der Steuerschätzung müssten in einem von den Assistenzeinheiten vorbereiteten Senatsbeschluss die finanziellen Obergrenzen für die sechs Cluster gegenüber der Mittelfristigen Planung aktualisiert werden. Dabei wären die der Mittelfristigen Planung zugrunde liegenden politischen Ziele vor dem Hintergrund der erwarteten finanzpolitischen Entwicklung zu überprüfen.

Das Finanzrahmengesetz würde für die folgende Haushaltsplanung einen verbindlichen Finanzrahmen in Form der finanziellen **Obergrenzen für die sechs Cluster** sowie ein daraus abgeleitetes **Gesamthaushaltsvolumen mit Eckwerten für die Erträge und Krediteinnahmen** als Finanzierungsbasis setzen. Die Obergrenzen der sechs Cluster wären im Rahmen der nachfolgenden Haushaltsplanung nur in Abhängigkeit weniger Indikatoren veränderbar, insbesondere, falls sich in den Haushaltsplanungen die Ertragsentwicklung, etwa auf Basis der Steuerschätzung, verschlechtert oder falls z.B. die Fallzahlentwicklung bei Ausgaben im Spezialbudget eine Anpassung erfordert.

Der Eckwerteentscheid des Senats (P3) würde auf Grundlage eines künftigen Finanzrahmengesetzes durch eine Eckwerteplanung der Fachbehörden hinsichtlich der Sach- und Finanzziele künftig intensiver vorbereitet. In diese Planung müssten alle Aufgabenbereiche und Besonderen Budgetbereiche einbezogen (P2) werden. Die Eckwerteplanung für den Gesamthaushalt müsste dabei durch die Assistenzeinheiten auf die vorgegebenen Finanzziele (z.B. Haushaltsausgleich) des künftigen Finanzrahmengesetzes ausgerichtet werden (P1). Die Assistenzeinheiten würden auf Grundlage des Top-Down-Impulses aus dem Finanzrahmengesetz eine erste Eckwerteplanung definieren, indem sie zentrale Planungsvorgaben (z.B. Entwicklungslinien für bestimmte Aufwandsarten, Tarifsteigerung, Schwerpunkte) aufnehmen bzw. detaillieren und so die Fiskalziele für die Eckwerteplanung vorgeben (P1). Der Eckwerteentwurf wäre dann vom Präses der Finanzbehörde in den Senat einzubringen (P3). Hierzu könnten vorhergehende Verhandlungen zwischen Fachbehörden und Assistenzeinheiten erforderlich sein.

An den Eckwerteentscheid schließen sich die eigentlichen Haushaltsplanungen und Haushaltsverhandlungen an, die wegen der intensiveren Eckwerteplanung zeitlich gestrafft werden können (P4). In diesem Verfahren sind die Budgetbereiche im Sinne des Gegenstromverfahrens intensiv in den Planungsprozess einzubinden, um eine Abstimmung der detaillierten Sachzielplanung auf die Finanzzielplanung zu erreichen. Dabei werden auch die Eckwerte auf ihre Umsetzbarkeit überprüft. Die Budgeteckwerte (Finanzziele) aus dem Eckwerteentscheid können nur durch einen weiteren Senatsbeschluss zum Haushaltsplan verändert werden. Der Präses der Finanzbehörde bringt schließlich einen auf das im Eckwerteentscheid definierte Fiskalziel ausgerichteten Haushaltsentwurf in den Senat ein (P5).

Die Bürgerschaft berät im Herbst den im Juli beschlossenen Haushaltsplanentwurf des Senats und fasst hierzu einen Haushaltsbeschluss.

Die Verwaltung beginnt auf Basis des Senatsbeschlusses zum Haushaltsplan mit der Detailplanung in den Budgetbereichen, also mit der Aufteilung der Budgetansätze aus dem Politikhaushalt auf einzelne Bewirtschaftungseinheiten (P6). Diese Aufteilung hat zum Ziel, für die Bewirtschaftung ausreichend differenzierte Budgetansätze im System hinterlegen zu können. Das Ergebnis dieser Bewirtschaftungsplanung heißt „Verwaltungsmanagementhaushalt“.

Die Bewirtschaftungsplanung im Verwaltungsmanagementhaushalt wird vor ihrer Freigabe zur Bewirtschaftung durch die Verwaltung an den Haushaltsbeschluss der Bürgerschaft angepasst und durch die Finanzbehörde freigegeben.

11 Wie erfolgen die Berichterstattung und die Kontrolle des Haushaltsvollzugs?

Der künftige Haushalt unterscheidet einen Politik- und einen Verwaltungsmanagementhaushalt, die aufeinander aufbauen.

- Der Politikhaushalt ist der Haushaltsplan, wie er der Bürgerschaft zur Beschlussfassung vorliegt. Im Vergleich zum heutigen kameralistischen Haushalt enthält er zusätzliche Informationen zu den Zielen und Wirkungen der Haushaltsansätze und stellt Aufwendungen und Erträge in den Vordergrund.
- Der Verwaltungsmanagementhaushalt dient der Binnensteuerung. Er ist eine differenzierte Ausprägung des Politikhaushalts, in der einzelne Budgetansätze den Bewirtschaftungseinheiten der Verwaltung zur Bewirtschaftung zugewiesen werden können.
- Der Verwaltungsmanagementhaushalt liegt nur elektronisch im System als Grundlage der Bewirtschaftung durch die Verwaltung vor und konzentriert sich auf die planerische Differenzierung der Ansätze des Politikhaushalts durch die Kosten- und Leistungsrechnung (z.B. im Aufgabenbereich Polizei bis auf einzelne Polizeikommissariate). Der Verwaltungsmanagementhaushalt kann damit im Vergleich zum heutigen kameralistischen Haushalt eine wesentlich weitere Differenzierung darstellen.

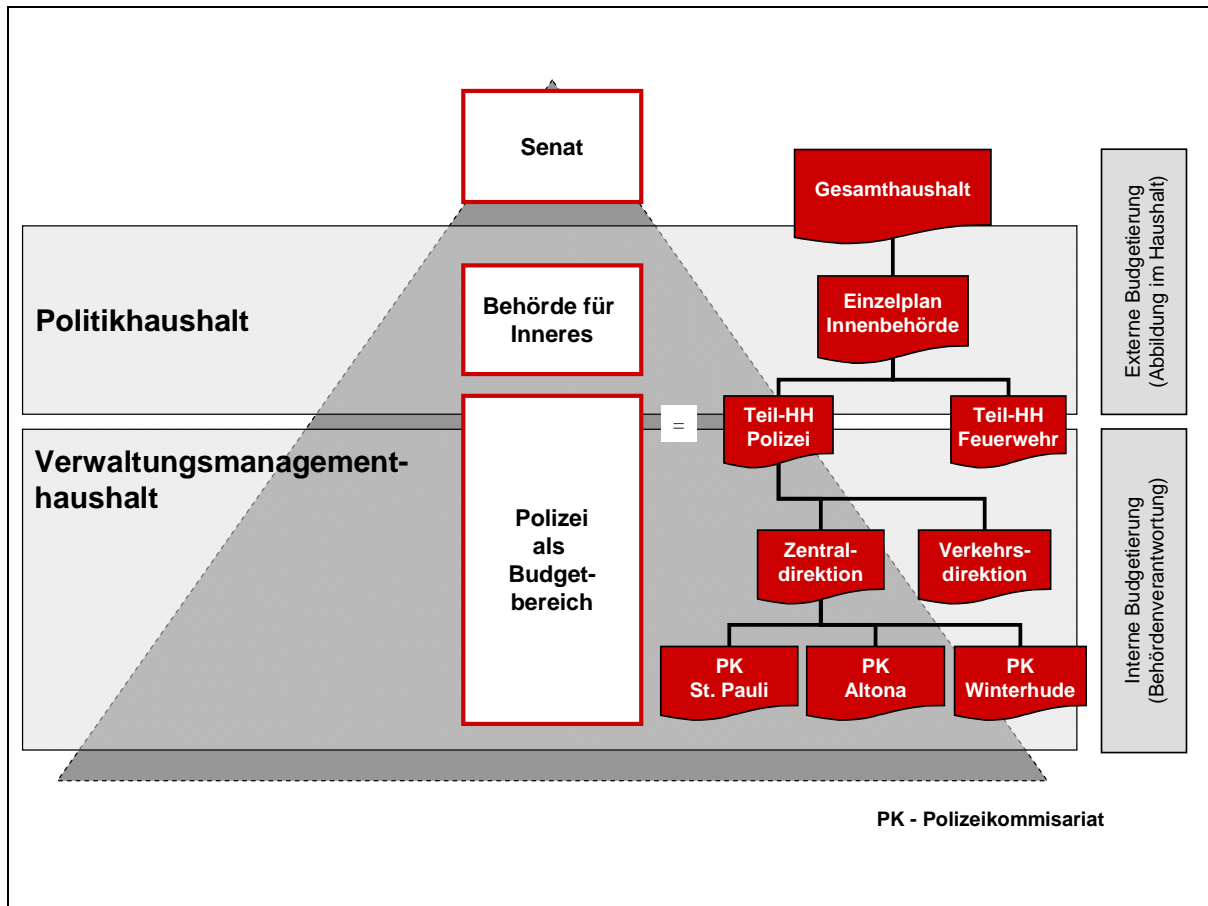


Abbildung 4: Haushaltsstrukturen und Ermächtigung

Der Politikhaushalt ist als Gegenstand des Haushaltsbeschlusses der Bürgerschaft auch Gegenstand der Rechenschaftslegung. Dabei werden alle Planansätze des Politikhaushalts durch Plan-Ist-Vergleiche abgerechnet. Dies trifft auf Finanz- wie Fachziele zu, so dass künftig eine echte Erfolgskontrolle der einzelnen Planansätze möglich ist.

Die unterjährige Information der Bürgerschaft über den Haushaltsvollzug soll verbessert werden, indem in der Bürgerschaftskanzlei ein Informationsservice (Budgetbüro) für Haushaltsinformationen aufgebaut wird. Experten der Bürgerschaftskanzlei sollen dort Zugriff auf vierteljährlich aufbereitete Informationen über die Budgetbereiche erhalten und können auf dieser Grundlage die Abgeordneten unterstützen. Details hierzu werden in den Fachkonzepten erarbeitet.

12 Wie ist die Kosten- und Leistungsrechnung im neuen Haushaltsverfahren integriert?

Die Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) wird im neuen doppischen Haushalt flächendeckend eingeführt und vollständig in das Haushaltsverfahren integriert. Sie ist Grundlage der Haushaltssteuerung im Verwaltungsmanagementhaushalt. Damit werden negative Erfahrungen anderer Bundesländer vermieden, in denen die Kosten- und Leistungsrechnung außerhalb des Haushaltsverfahrens betrieben und ohne umfassende Budgetierung als Steuerungsinstrument nicht hinreichend genutzt wird.

Die Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung soll in einem Grundmodell auf die notwendigen Basisdaten für die 'Budgetrechnung' in Politik- und Verwaltungsmanagementhaushalt beschränkt werden. Die Behörden und Ämter können nach ihren Steuerungsbedarfen das Grundmodell ausbauen und vertiefen (z.B. für Zwecke der Gebührenkalkulation, des Leistungsvergleichs oder der internen Steuerung von Wertschöpfungsketten und Dienstleistungen). Dieser differenzierte Ansatz der KLR senkt nicht nur die Kosten der Einführung und im Betrieb, er steigert auch die Akzeptanz. Letztlich sollen nur Daten ermittelt werden, die für die Steuerung im Haushalt oder in den Behörden unbedingt erforderlich sind.

Mit der KLR werden die vollständigen Kosten der Leistungszwecke ermittelt und die Bewirtschaftungsansätze im Verwaltungsmanagementhaushalt nachgewiesen. Dabei werden die Kosten durch Kostenstellen am Ort der Entstehung erfasst und mit Hilfe der Leistungsverrechnung bis auf die Leistungszwecke des Politikhaushalts verrechnet. Im Verrechnungsmodell der KLR ist eine einfache Ermittlung der vollständigen Kosten für die Leistungszwecke vorgesehen. Die Verrechnung von Kosten soll im Grundmodell insbesondere nur dann leistungsorientiert erfolgen, wenn die Ermittlung der vollständigen Kosten anhand der Wertschöpfungsketten der Verwaltung dies erfordert (z.B. bei hohen und schwankenden Anteilen von bestimmten Teilleistungen) oder wenn interne Leistungsbeziehungen mit Hilfe der Kosten- und Leistungsdaten gesteuert werden sollen (z.B. Werkstattleistungen).

Die Zeit- und Mengenerfassung ist ein Hilfsmittel im Verrechnungsmodell, um leistungsorientierte Verrechnungen zu ermöglichen. Allerdings kann nach der Zwecksetzung der Verrechnungen durch vereinfachte Modelle (z.B. temporäre Ermittlung von Pauschalierungen oder Prozesskosten) der Aufwand reduziert und die Akzeptanz gesteigert werden. Eine kontinuierliche Zeitaufschreibung ist hingegen dort erforderlich, wo unterschiedliche Leistungen mit stark wechselnden Zeit- oder Mengenanteilen erbracht werden.

Bei der Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung werden die Belange der Beschäftigten beachtet, die KLR dient nicht der individuellen Leistungsmessung oder -überprüfung. Die Projekte NHH und NRV arbeiten mit dem Hamburger Datenschutzbeauftragten und den Personalvertretungen vertrauensvoll zusammen und beziehen die Spitzenorganisationen frühzeitig in die Konzeptentwicklung ein.

13 Welche Änderungen im Haushaltsrecht sind notwendig?

Für eine Übergangszeit (Projektverlauf 2008 bis 2012) und für die Zeit nach der flächendeckenden Umstellung auf das doppische Haushalts- und Rechnungswesen ab 2013 ist bzw. war das Haushaltsrecht wie folgt anzupassen:

- Für die doppische Veranschlagung, Bewirtschaftung und Abrechnung der Auswahlbereiche wurde mit dem (neuen) § 15a LHO übergangsweise eine Rechtsgrundlage geschaffen.
- Für eine Übergangszeit bis zum Ende des Jahres 2012 wird der Haushalt in Teilen sowohl doppisch als auch noch kameral aufgestellt. Ziel ist es, dass spätestens zum 01.01.2011 eine doppische LHO in Kraft tritt. Die doppische LHO wird Übergangsbestimmungen für die zu diesem Zeitpunkt noch kameralistisch wirtschaftenden und Rechnung legenden Bereiche enthalten.
- Mit dem Ablauf des *31. Dezember 2012* wird die kameralistische LHO durch das Auslaufen der doppischen Übergangsregeln für das Haushaltsjahr 2013 *gegenstandslos*, die doppische LHO wird *ab dem Jahr 2013* das kameralistische Haushaltswesen *komplett* ablösen. Die Berichtspflichten zur Bedienung der Finanzstatistik und die Haushaltsrechnung für das Jahr 2012 bleiben davon unberührt.

Für die Änderung der LHO gelten entsprechend der Zielsetzung der Projekte NHH und NRV folgende Maßgaben:

- Haushaltsgrundsätze von Verfassungsrang sind durch die Umstellung auf eine doppische LHO *nicht* unmittelbar betroffen, wie das Rechtsgutachten von Prof. Dr. Ferdinand Kirchhof zu § 1a HGrG-E nachgewiesen hat. Die Änderungen betreffen z.B. den neuen integrierten Planungsprozess, die neue Haushaltsdarstellung und die doppische Haushaltsrechnung. Darüber hinaus müssen eine umfassende Budgetierung und doppische Bewirtschaftungsprinzipien als Regelfall abgebildet werden.
- Die Konzeption von NHH und NRV berücksichtigt weitestgehend die im Entstehen begriffenen doppischen Standards für öffentliche Gebietskörperschaften. Entsprechende Vorgaben der zuständigen Bund-Länder-Arbeitskreise, wie der Verwaltungskontenrahmen (VKR) und der Integrierte Produktrahmen (IPR) sowie Vorschriften zur Bilanzierung bilden die Basis für eine doppische LHO.
- Die umfassende aufgabenorientierte Budgetierung von Organisationseinheiten ist bereits heute durch § 6a HGrG gedeckt. § 33a HGrG lässt ein doppisches Haushalts- und Rechnungswesen derzeit jedoch nur "zusätzlich" zur Kameralistik zu. Ein Verfahren zur Änderung des HGrG mit dem Ziel der Schaffung eines neuen einheitlichen Rechtsrahmens für das staatliche Haushalts- und Rechnungswesen ist durch Hamburg eingeleitet worden. Angestrebt wird eine Anpassung des Bundesrechts bis 2009.

Hieraus leitet sich – in Abhängigkeit von der bundesweiten Rechtsentwicklung zum Haushaltsgrundsatzgesetz und dem Verlauf der Erprobungsphase - folgender Zeitplan für die notwendigen Rechtsänderungen ab:

- Der Senat strebt an, der Bürgerschaft bis spätestens Mitte 2010 einen Entwurf für eine doppelte LHO zuzuleiten. Die parlamentarischen Beratungen könnten in der zweiten Jahreshälfte 2010 stattfinden, so dass die neue doppelte LHO spätestens zum 1. Januar 2011 in Kraft treten kann.
- Zur Regelung von Haushaltsplanung und -bewirtschaftung in der Erprobungsphase bis zur Inkraftsetzung einer doppelten LHO werden von der Finanzbehörde „Doppelte Ausführungsregelungen“ bis zum 1. Januar 2010 erarbeitet und im Einvernehmen mit dem Rechnungshof in Kraft gesetzt.
- Parallel zur Entwicklung einer doppelten LHO sollen in enger Abstimmung mit dem Rechnungshof und der Lenkungsgruppe NHH auf Grundlage der "Doppelten Ausführungsregelungen" für die Erprobungsphase (Buchungs- und Kontierungsvorschriften zu § 15a LHO) im Jahr 2010 Verwaltungsvorschriften zur doppelten LHO geschaffen werden, damit diese ebenfalls spätestens am 1. Januar 2011 in Kraft treten können.

14 Wie werden bundesweite Standards und die Finanzstatistik bedient?

Im Rahmen von Bund-Länder-Arbeitskreisen der Finanzministerkonferenz werden bundesweite Standards für das staatliche Haushalts- und Rechnungswesen etabliert. Die Bundesratsinitiative von Hamburg und Hessen zu § 1a HGrG hat mittlerweile dazu geführt, dass unter der Federführung des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) an einem einheitlichen Rechtsrahmen für das staatliche Haushalts- und Rechnungswesen gearbeitet wird, der auch doppische Standards umfasst. Wann diese Bestrebungen zu konkreten Ergebnissen führen ist derzeit nicht absehbar. Das BMF strebt die erste Jahreshälfte 2009 an.

Hamburg hat in diesen Bund-Länder-Arbeitskreisen im eigenen Interesse an der bundesweiten Rechtssicherheit erklärt, dass die Projekte NHH und NRV erkennbare bundesweite Standards berücksichtigen. Damit wird auch die Investitionssicherheit verbessert, weil nachträgliche Änderungen an Systemstandards im neuen hamburgischen Haushalts- und Rechnungswesen, wenn nicht vermieden, so doch reduziert werden können.

Aus heutiger Sicht sind vor allem folgende doppische Standards erkennbar, die in den Projekten NHH und NRV berücksichtigt werden:

- Der Verwaltungskontenrahmen (VKR) soll nach einem Beschluss der Finanzministerkonferenz in einem doppischen System den Gruppierungsplan ersetzen.
- Ein Integrierter Produktrahmen (IPR) wird den Funktionenplan ersetzen.
- Rahmenvorschriften zur Bilanzierung und Bewertung wurden auf Basis des Handelsrechts formuliert, die in den Prozess zur Findung eines einheitlichen Rechtsrahmens einfließen sollen.

Die skizzierten bundesweiten Standards werden in den Projekten NHH und NRV berücksichtigt. Der VKR ist Basis des Kontenplans, der IPR wird bei der Entwicklung des Produktkatalogs berücksichtigt und die Bilanzierungs- und Kontierungsvorschriften berücksichtigen die bundesweiten Rahmenvorschriften.

Die heute geltende gesetzliche Finanzstatistik orientiert sich demgegenüber weitestgehend an kame-ralistischen Prinzipien wie dem Gruppierungs- und Funktionenplan. Sie ist bis zu entsprechenden bundesweit verbindlichen Gesetzesänderungen zu bedienen. Die Projekte NHH und NRV stellen dies sicher, indem die geforderten Informationen aus den doppischen Buchungsinformationen meist durch Verknüpfung von automatisierten Auswertungen oder auch durch heuristische Zuordnungen abgeleitet werden.

15 Wie erfolgt die Umstellung auf das neue Haushalts- und Rechnungswesen?

Die Umstellung auf das neue Haushalts- und Rechnungswesen erfolgt, abgestimmt auf die notwendigen Rechtsänderungen, in drei Phasen:

- Der Doppelhaushalt 2009/10 wird auf Basis der kameralistischen LHO und des neuen § 15a LHO bewirtschaftet. Die Auswahlbereiche werden nach § 15a LHO wie netto etatisierte Einrichtungen mit eigenem kaufmännischem Rechnungswesen neben dem alten SAP-System abgebildet und ab dem 1. Januar 2010 im neuen SAP-System bewirtschaftet.
- Der Doppelhaushalt 2011/12 wird dann bereits auf Grundlage der neuen doppelischen LHO bewirtschaftet.
 - In den doppelischen Bereichen gilt nur noch die neue doppelische LHO, für die kameralistischen Bereiche gilt die alte kameralistische LHO im Wege der Übergangsbestimmungen noch fort.
 - In diesem Zusammenhang ist zu prüfen, ob und wie die politische Steuerung des Gesamthaushalts möglichst frühzeitig auf doppelischer Grundlage erfolgen kann. Dabei ist zu beachten, dass die Datenqualität aufgrund der Einbindung von Bereichen aus dem alten kameralistischen System nicht uneingeschränkt den Anforderungen des neuen doppelischen Systems entspricht.
- Am 1. Januar 2013 beginnt die Bewirtschaftung des gesamten Haushalts im neuen SAP-System. Das alte SAP-System wird nur noch für die Haushaltsrechnung 2012 und etwaige Archivierungszwecke fortgeführt.

In den drei skizzierten Umstellungsphasen wird der Haushalt in folgenden Wellen in das neue SAP-System überführt:

- Die Auswahlbereiche beginnen am 1. Januar 2010 mit dem Produktivbetrieb der Bewirtschaftung nach § 15a LHO.
- Am 1. Januar 2011 und 2012 wird in zwei Wellen ein Großteil des Haushalts auf Basis der neuen doppelischen LHO überführt. Dabei werden schwerpunktmäßig am 1. Januar 2011 die Fachbehörden ohne intensive bezirkliche Vollzugsaufgaben und zum 1. Januar 2012 alle Bezirke sowie die mit den Bezirken eng verbundenen Behörden umgestellt.
- Die Umstellung endet am 1. Januar 2013 mit etwaigen noch fehlenden Bereichen und dem Einzelplan 9.2.

An der Erstellung des Strategiekonzepts beteiligte Beratungshäuser:

