



Haushaltsmodernisierung Hamburg

LIEBE LESERINNEN, LIEBE LESER,

seit Mitte der 90er Jahre hat Hamburg das Haushaltswesen schrittweise modernisiert. Nachdem zunächst mit dem **Neuen Steuerungsmodell** eine neue Philosophie Einzug in die Verwaltung gehalten hat, die neue Denkansätze, wie „Output-Orientierung“, „AKV-Prinzip“ und „Kontraktmanagement“ implementierte, und sich im Produkthaushalt und der Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung in verschiedenen Behörden niederschlug, bekam die Haushaltsmodernisierung mit der **Einführung der Doppik** ab dem Jahr 2003 eine zusätzliche Dynamik. 2007 wurde vom *Projekt Doppik* in Hamburg die erste Bilanz für ein deutsches Bundesland vorgelegt. Erstmals wurden das Vermögen und die Schulden eines Landes dargestellt, wurden Werteverzehr von Vermögensgegenständen durch Abnutzung und zukünftige Belastungen des Staatshaushaltes durch Pensions- und Betriebsrentenzusagen abgebildet. Damit wurde die Basis für eine Steuerung auf Grundlage vollständiger Informationen gelegt. Den vorläufigen Höhepunkt dieser Entwicklung stellt die **Konzernbilanz** dar, die im November 2008 von Senator Dr. Freytag vorgestellt wurde (s. Bericht auf Seite 6). Diese fasst erstmals das Vermögen der Stadt und ihrer Beteiligungen in einer Bilanz zusammen.

Die Reform des Rechnungswesens war aber nur der erste Schritt. Seit nunmehr zwei Jahren arbeiten die Projekte *Neues Haushaltswesen Hamburg* und *Neues Ressourcenverfahren* daran, auch die **Haushaltsplanung und -bewirtschaftung** zu modernisieren, indem diese ebenfalls von dem kameralen auf ein doppisches, am kaufmännischen Rechnungswesen orientiertes System umgestellt werden. Die Projekte bauen dabei auf den Erfolgen der bisherigen Modernisierungsansätze auf und führen diese in einem integrierten System zusammen. So erhalten die Führungskräfte neue, SAP-basierte Werkzeuge für ein Berichtswesen, das fachliche und finanzielle Daten vereint, um besser steuern zu können. Mit diesem **Newsletter** wollen wir Sie über die Aufgaben, Ziele und das Vorgehen der Projekte *Neues Haushaltswesen Hamburg* und *Neues Ressourcenverfahren* sowie über die ersten Erfahrungen bei der Einführung in den Behörden am Beispiel der BfI/Polizei informieren.

Ihr Volker Wiedemann
Projektleiter NHH/NRV

HAMBURGS NEUES HAUSHALTSWESEN

Für eine bessere Steuerung, mehr Transparenz und Generationengerechtigkeit

Seit Ende 2006 arbeiten die Projekte *Neues Haushaltswesen Hamburg (NHH)* und *Neues Ressourcenverfahren (NRV)* an der Vorbereitung der Umstellung der Haushaltsplanung, -bewirtschaftung und -steuerung auf die Doppik. In diesem Prozess arbeiten die Projekte eng mit den sogenannten Auswahlbehörden zusammen, die als erste das Neue Haushaltswesen einführen und testen werden. Aufgabe des Projektes *NHH* ist es, die ziel- und wirkungsorientierte Budgetierung zu konzipieren, während das Projekt *NRV* die technischen Verfahren auf die neue Methodik umstellt und eine moderne Plattform für ein SAP-basiertes Berichtswesen (**BI - Business Intelligence**) entwickelt.

Fortsetzung auf S. 2...

AUSGABE 2

JANUAR 2009

In dieser Ausgabe:

| | |
|--|---|
| Editorial | 1 |
| Hamburgs Neues Haushaltswesen | 1 |
| Über den „Roll-Out“ | 4 |
| Eine Behörde – Auswahlbereich BfI/Polizei | 5 |
| Aktuell: Erster Konzernabschluss für Hamburg | 6 |
| Impressum | 6 |



NHH/NRV
Hamburg richtig steuern

HAMBURGS NEUES HAUSHALTSWESEN

Für eine bessere Steuerung, mehr Transparenz und Generationengerechtigkeit

...Fortsetzung von S. 1

Die Projekte bauen auf der Arbeit des *Vorläuferprojektes Doppik* auf, das im Jahr 2006 eine Eröffnungsbilanz und im Jahr 2007 einen kaufmännischen Jahresabschluss für das Geschäftsjahr 2006 für die Freie und Hansestadt Hamburg vorgelegt hat. Mit der Einführung eines mit der kaufmännischen

Rechnungslegung vergleichbaren Rechnungswesens, der Doppik, hatte Hamburg einen ersten Schritt getan, um Transparenz über Vermögen und Schulden der Stadt herzustellen und über die Entwicklung Rechenschaft abzulegen. Die Doppik steht aber derzeit noch neben der weiterhin kameralen Aufstellung und Bewirtschaftung des Haushaltes. Nur in einem geschlossenen System können aber aussagefähige Abweichungsanalysen zwischen der Planung und dem erreichten IST erstellt werden. Die Einführung dieses geschlossenen Systems durch die Ablösung der Kameralistik in Planung, Bewirtschaftung und Steuerung durch die Doppik ist Aufgabe des Projektes *NRV*.

Mit diesem Vorgehen steht Hamburg nicht alleine da. Insbesondere auf kommunaler Ebene hat deutschlandweit ein Modernisierungsprozess zur Ablösung der herkömmlichen Kameralistik eingesetzt, nachdem die Innenministerkonferenz (IMK) dafür 2003 den Weg bereitet hat. Auf staatlicher Ebene nimmt Hamburg neben Hessen eine Vorreiterrolle ein.

Vorteile des doppischen Haushaltswesens

Die Entscheidung für die Einführung eines doppischen Haushaltswesens in Ländern, Städten und Gemeinden basiert dabei auf einer Reihe von Verbesserungen, die mit dem neuen System verfolgt werden.

Das doppische Haushaltswesen legt die Grundlage für ...

... *mehr Transparenz über die finanzielle Lage.*

Im kameralen System fehlen wichtige Informationen, wie über den Wertverlust von Vermögensgegenständen durch Abnutzung oder über Pensions- und Zusatzversorgungsansprüche, die die noch aktiven oder schon im Ruhestand befindlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gegenüber der Stadt haben. Führungskräfte planen und entscheiden daher auf einer unzulänglichen Informationsbasis. Mit einer Konzernbilanz wird zudem sichergestellt, dass nicht nur das Vermögen, die

Schulden und die Pensionsverpflichtungen des Hamburger Kernhaushaltes transparent sind, sondern ein Gesamtbild über alle Beteiligungen der Stadt hinweg entsteht.

... *mehr Generationengerechtigkeit.*



**Mehr
Generationen-
gerechtigkeit
im Haushalt
schaffen**

Gibt es kein Umsteuern, müssen künftige Generationen die Investitionen von heute zweimal begleichen: Einmal durch Abgeltung der einst hierfür gemachten Schulden und ein weiteres Mal durch Bezahlung der Neuanschaffungen für abgängige Investitionsgüter. Denn die Kameralistik berücksichtigt den Wertverlust von Vermögensgegenständen nicht. Die Notwendigkeit schon während der (Ab-) Nutzung eines Investitionsgutes Vorsorge für den Ersatz zu treffen, wird ausgeblendet. Soll der Haushalt aber dauerhaft ohne neue Schulden auskommen, muss dies schon bei der Aufstellung berücksichtigt werden. Dazu bedarf es aber der Abbildung des Werteverlustes, wie es die Doppik über Abschreibungen über die gesamte Nutzungsdauer sicherstellt.

... *eine bessere Steuerung.*

Da die Kameralistik nur unvollständige Informationen bereitstellt, kann sie zu falschen Entscheidungen führen, weil von finanziellen Spielräumen ausgegangen wird, die es tatsächlich nicht gibt. In einem Thesenpapier gehen sieben Hochschulprofessoren so weit, das parlamentarische Budgetrecht als bedroht anzusehen. Das Budgetrecht des Parlaments sei zwar verfahrenstechnisch noch gewährleistet, durch die unzulängliche Struktur und den unzureichenden Informationsgehalt des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens werde es aber faktisch ausgehebelt. Künftig wird die Steuerungsfähigkeit erhöht, weil Entscheidungen auf systematischen und kontinuierlichen Informationsgrundlagen über Effektivität und Effizienz der eingesetzten Mittel getroffen werden.

Einbindung bisheriger Modernisierungsvorhaben

Die Projekte *NHH* und *NRV* verbinden die Einführung der Doppik mit weiteren Elementen, die zum Teil schon aus dem *Neuen Steuerungsmodell (NSM)* bekannt sind, bisher aber ihre volle Wirkung nicht entfalten konnten, wie beispielsweise die *Output-Orientierung*, die *dezentrale Ressourcenverantwortung* und die *Produktgliederung*.

Fortsetzung auf S. 3...

HAMBURGS NEUES HAUSHALTSWESEN

Für eine bessere Steuerung, mehr Transparenz und Generationengerechtigkeit

...Fortsetzung von S. 2

Output-Orientierung

Das kamerale Geldverbrauchskonzept orientiert sich nur an den Einnahmen und Ausgaben, deren Planwerte in einer Vielzahl von Titeln im Haushaltsplan abgebildet werden. Im Neuen Haushaltswesen werden Ressourceninformationen zusammen mit ergebnisorientierten Informationen abgebildet. Das heißt, es werden Ziele aus den politischen Vorgaben von Senat und Bürgerschaft abgeleitet, für deren Umsetzung das notwendige Budget bereitgestellt wird und deren Erreichung anhand von Kennzahlen und Indikatoren gemessen wird.

Dezentrale Ressourcenverantwortung

Haushaltsmittel werden künftig Aufgabenbereichen zugewiesen. Diese Aufgabenbereiche müssen diese Mittel dann für die Erreichung der damit verbundenen Ziele verwenden, ohne dass zuvor im Detail bestimmt ist, wie die Zielsetzung zu erreichen ist. Dieses Vorgehen entspricht dem Gedanken der Budgetierung. Mit den Budgets erhält die Verwaltung die Möglichkeit zur dezentralen Integration von Sach- und Finanzverantwortung. Wie die Mittel wirtschaftlich und zielführend eingesetzt werden, liegt jeweils in der Hand des Budgetverantwortlichen.

Produktgliederung

Anstatt in einer unübersichtlichen Vielzahl von Kapiteln und Haushaltstiteln, wird der Haushalt vollständig in einer produktorientierten Gliederung geplant, aufgestellt, bewirtschaftet und abgerechnet. Produktgruppen werden von der bislang nur informatorischen Diskussionsgrundlage im Haushaltsaufstellungsverfahren zum zentralen Träger der Ressourcenzuweisung und lösen die bisherige Kapitel- und Titelgliederung ab.

Ziel der Projekte *Neues Haushaltswesen Hamburg (NHH)* und *Neues Ressourcenverfahren (NRV)* ist es, die kamerale Haushaltsplanung und -steuerung durch ein ergebnis- und ressourcenverbrauchsorientiertes System bis zum Jahr 2013 abzulösen.

In den folgenden Ausgaben des Newsletters werden wir Sie über weitere Strukturveränderungen im Zusammenhang mit dem Neuen Haushaltswesen informieren.

Jan Quast, Regina Boy

Stabstelle Veränderungsmanagement

Projektorganisation der Projekte NHH und NRV



ÜBER DEN „ROLL-OUT“

Wie sich der Einführungsprozess in den Behörden gestaltet

Zurzeit wird mit ausgewählten Aufgabenbereichen (u.a. Allgemeinbildende Schulen, Polizei und Justizvollzug) die Aufstellung eines Haushaltsplan-Entwurfs in einem ressourcenverbrauchsorientierten System erprobt und technisch vorbereitet. Die Erprobung hat gezeigt, dass dieses Modernisierungsvorhaben einen über zweijährigen Einführungsprozess (Roll-Out) in den Behörden erforderlich macht. Gründe hierfür sind u.a. die mit der künftigen Aufstellung des Haushaltsplans und der Implementierung einer neuen Haushaltssteuerung einhergehenden Veränderungsprozesse in den Arbeitsinhalten und -abläufen. Zudem bedarf die Qualifizierung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter entsprechender zeitlicher Vorläufe.

Im Roll-Out ist nach derzeitiger Planung vorgesehen, die bestehenden Einzelpläne sukzessiv (Wellen 0 bis 3) zu folgenden Zeitpunkten nach doppischen Grundsätzen und ergebnisorientiert zu bewirtschaften:

01.01.2010 (Welle 0): Justizbehörde, Behörde für Schule und Berufsbildung und die Polizei als Teil der Behörde für Inneres

01.01.2011 (Welle 1): Behörde für Wissenschaft und Forschung, Behörde für Kultur, Sport und Medien, Behörde für Wirtschaft und Arbeit, Finanzbehörde und restliche Bereiche der Behörde für Inneres

01.01.2012 (Welle 2): Bezirksämter, Behörde für Soziales, Familie, Gesundheit und Verbraucherschutz und Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt

01.01.2013 (Welle 3): Senat und Senatsämter, Bürgerschaft, Verfassungsgericht, Rechnungshof und Allgemeine Finanzverwaltung

Über die endgültige Ausgestaltung der Wellen entscheiden der Senat und die Lenkungsgruppe NHH.

Der Roll-Out in jeder Behörde stellt ein eigenes Projekt dar, für das die Behörde selbst verantwortlich ist. Von daher ist es erforderlich, eine entsprechende behördeninterne Projektorganisation einzurichten, die die für eine erfolgreiche Projektarbeit erforderlichen quantitativen und qualitativen Kapazitäten sicherstellt. Zu den zu bearbeitenden Themenfeldern gehören u.a. die Entwicklung ergebnis- und wirkungsorientierter Ziele, Produkte und Kennzahlen sowie die Definition und detaillierte Ausprägung von doppischen Strukturen im

Rechnungswesen. In diesem Zusammenhang müssen auch die vorhandenen Aufbau- und Ablauforganisationen der jeweiligen Behörde betrachtet werden.

Das Zentralprojekt bietet den Behörden umfangreiche Hilfeleistungen an. Diese Leistungen betreffen das behördeninterne Projektmanagement ebenso wie die Unterstützung bei fachlichen und konzeptionellen Fragestellungen sowie bei der Qualifizierung von Behördenmitarbeiterinnen und -mitarbeitern. In diesem Zusammenhang wird jeder Behörde seitens des Zentralprojekts ein „Roll-Out Manager“ zur Seite gestellt, der als Ansprech- und Beratungspartner dient.

Die ausgeprägten Wechselbeziehungen zwischen den jeweiligen Behördenprojekten und dem Zentralprojekt bedürfen einer engen Kooperation aller Beteiligten, um eine zielführende Projektarbeit zu gewährleisten. Beide Partner sind dabei darauf angewiesen, dass die jeweils andere Seite die komplexen Projektanforderungen erfüllt. Damit die Anforderungen und die damit verbundenen Leistungsprofile für alle an der Umstellung Beteiligten transparent und nachvollziehbar sind, ist es vorgesehen, entsprechende Kontrakte zwischen der betreffenden Behörde und der Finanzbehörde abzuschließen. Diese legen u.a. die wesentlichen Arbeitspakete der Projektarbeit und Besonderheiten der wechselseitigen Zusammenarbeit fest.

Britta Hansen

Teilprojektleiterin Roll-Out NHH/NRV

Die Novellierung des Haushaltsgrundsätzegesetzes (HGrG), die die Grundlage dafür schaffen soll, dass Hamburg künftig nur noch ein doppisches Rechnungswesen haben wird, ist auf einem guten Weg. Begonnen hatte dieser Weg mit der sog. § 1a-Initiative von Hamburg und Hessen im Bundesrat im Juli 2006. Nach der Gründung eines Bundesländer-Arbeitskreises (BLAK), zahlreichen Sitzungen und einer umfassenden „Doppisierung“ des gesamten HGrG, ist ein Ende des Weges abzusehen: Am 17.12.2008 wurde die Novelle vom Bundeskabinett beschlossen und ist jetzt beim Bundesrat anhängig. Wenn das weitere Verfahren so gut läuft wie die bisherige Wegstrecke, können wir noch in dieser Legislaturperiode das neue HGrG im Bundesgesetzblatt (BGBl) lesen!

Dr. Kai Bücking
Finanzbehörde

EINE BEHÖRDE — AUSWAHLBEREICH BFI/POLIZEI

Mit einem klaren Zielszenario für die Polizei haben wir vor ca. zwei Jahren das Projekt Neues Haushaltswesen begonnen.

Leitsätze des Zielszenarios waren:

1. Konsequente Fortsetzung des betriebswirtschaftlichen Entwicklungsprozesses bei der Polizei
2. Erstellung
 - einer durchgängigen Zielpyramide
 - einer vollständigen Produktstruktur
 - eines aussagekräftigen Kennzahlensystems
3. Verzahnung von Fach- und Finanzcontrolling
4. Umstellung auf kaufmännisches Rechnungswesen (Doppik).

Diese Leitsätze gaben ganz konkret die Ziele und Arbeitspakete für unsere Projektorganisation vor. In den Leitsätzen steckt aber insbesondere auch der Wille - neben der Systemumstellung auf das kaufmännische Rechnungswesen - sich durch die Steuerung mit Zielen, Produkten, Kennzahlen, betriebswirtschaftlichen Hilfsmitteln und der Verzahnung von Fach- und Finanzverantwortung weiter zu entwickeln und noch professioneller zu wirtschaften.

Heute, zwei Jahre später, liegen umfangreiche, insgesamt einige tausend Seiten starke Fachkonzepte zu den Themen Haushaltsplanung, Steuerung, Bewirtschaftung, Haushaltsrechnung/ Jahresabschluss, Organisation, Budgetstrukturen, Altdatenübernahme, Schnittstellen Fachverfahren etc. vor. Die Systeme für die Polizei sind inzwischen weitgehend konzipiert und die Erprobungstests stehen unmittelbar bevor.

Es wird darauf ankommen, neben diesen überwiegend notwendigen, zum Teil aber sehr kleinteiligen Verfahrensregelungen das Wesentliche im Auge zu behalten, nämlich mit dem Neuen Haushaltswesen die Bewirtschaftung sicherzustellen und eine verbesserte Steuerung zu gewährleisten. Bis zum Produktivstart am 1.1.2010 werden die Regelungen der Konzepte

noch einmal darauf hin zu überprüfen sein, ob sie einerseits Verfahrenssicherheit gewährleisten und andererseits zu einer besseren Planung, Steuerung und Bewirtschaftung der öffentlichen Haushalte beitragen.

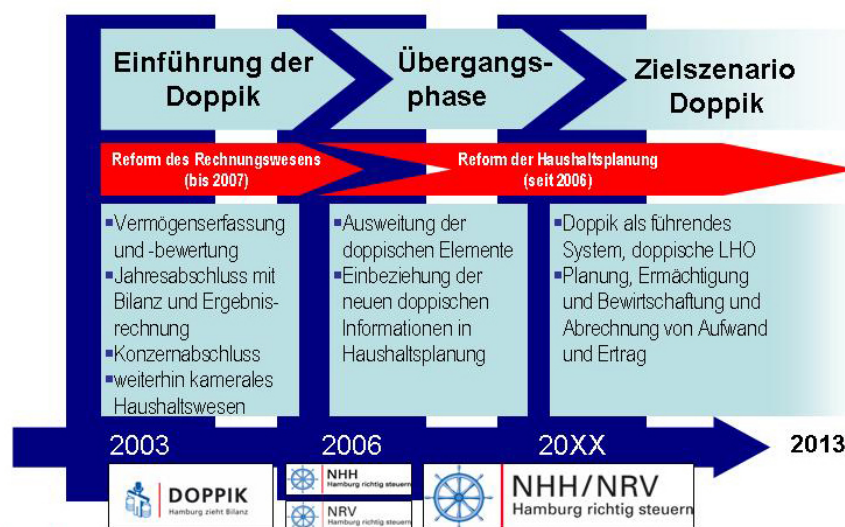
In den Jahren 2009 und 2010 planen wir, die anderen Ämter der Behörde für Inneres auf das Neue Haushaltswesen vorzubereiten und am 1.1.2011 produktiv zu gehen.

Die Erfahrungen aus dem Pilotprojekt Polizei zeigen, dass zwei Jahre keine lange Zeit für diesen sehr intensiven und komplexen Prozess ist. Aus der Erprobungsphase des Pilotbereichs Polizei werden wir insbesondere auch lernen, ob mit den neuen Systemen und Instrumenten die Polizei intern, die Behörde für Inneres insgesamt, der Senat und die Bürgerschaft ein noch besseres und wirkungsorientiertes Management erreichen können. Vor allem an dieser Stelle wird mir gegenüber oft noch Skepsis geäußert.

Wenn alle Beteiligten sachlich und erfolgsorientiert managen, kann dieses Projekt aber ein großer Erfolg für Hamburg werden.

Arnd Plönjes

Projektleiter Neues Haushaltswesen in der Behörde für Inneres



Von der Einführung der Doppik bis zur vollständigen Ablösung der Kameralistik in drei Phasen

AKTUELL: ERSTER KONZERNABSCHLUSS FÜR HAMBURG

Am 18.11.2008 hat Hamburg seinen Geschäftsbericht 2007 vorgelegt. Er enthält neben der zweiten Schlussbilanz für die Kernverwaltung erstmals einen konsolidierten Konzernabschluss auf den 31.12.2007.

Mit der Einführung eines Konzernrechnungswesens vollzieht Hamburg den nächsten logischen Schritt zu einer vollständigen Darstellung seiner Vermögens-, Finanz- und Ertragslage, in der auch ausgegliederte Aufgabenbereiche und Beteiligungen in den Abschluss mit einbezogen werden. Hierdurch wird eine nochmalige Steigerung des Informationsgehalts gegenüber den bisher schon vorgelegten kaufmännischen Jahresabschlüssen der FHH erreicht.

Hamburg erwirtschaftete 2007 im Konzern aus der laufenden Geschäftstätigkeit einen Überschuss in Höhe von rd. 2,0 Mrd. Euro. Diesem Überschuss standen Kapitaldienste entgegen, die auf Altschulden der Stadt und seiner Unternehmen zu leisten waren. Das Finanzergebnis minderte somit das Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit. Im Ergebnis erzielte Hamburg – unter Berücksichtigung von Abschreibungen und Zuführungen zu Rückstellungen – einen konsolidierten Jahresüberschuss in Höhe von 798 Mio. Euro. Die Konzernbilanzsumme beträgt rd. 65,8 Mrd. Euro und entspricht der eines mittleren deutschen DAX-Unternehmens. Der Abschluss weist ein Konzerneigenkapital von rd. 3,8 Mrd. Euro aus. Für 88.980 Konzernbeschäftigte ist Hamburg direkt oder indirekt Arbeitgeber.

Der Konzernabschluss stellt keine bloße Addition der Daten der einbezogenen Tochterorganisationen der Stadt dar, sondern fasst die Rechnungswesendaten unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Verflechtungen zwischen den einzelnen rechtlich selbständigen Einheiten zur Konzernsicht zusammen. Insgesamt wurden 390 Ausgliederungen und Beteiligungen Hamburgs berücksichtigt.

Der Jahres- und Konzernabschluss 2007 sowie der Geschäftsbericht wurden von der Finanzbehörde erstellt. Zur Einführung des Konzernrechnungswesens in der Hamburger Verwaltung ist im Referat Jahres- und Konzernabschluss ein Projekt eingerichtet worden, das die betriebswirtschaftlichen Grundlagen erarbeitet, die hamburgweiten Saldenbestätigungs- und Abstimmungsprozesse organisiert und die technischen Grundlagen für die Konzernöffnungsbilanz und den ersten Konzernabschluss geschaffen hat. Unterstützt wurde der Einführungsprozess von einer Vielzahl von Kolleginnen und Kollegen in den Fachbehörden, Ämtern und in den verbundenen Organisationen, die maßgeblich und mit großem Engagement zum Erfolg des Projekts beigetragen haben!



Nähere Informationen zum Geschäftsbericht 2007, zum Jahres- und Konzernabschluss und zur kaufmännischen Rechnungslegung in der Hamburger Verwaltung finden Sie im Intranet unter:

<http://www.fhinettranet.stadt.hamburg.de/FHHintranet/Haushalt/Doppik/start.html>

Christian Heine

Referatsleiter Jahres- und Konzernabschluss

Impressum

Herausgeber:
Freie und Hansestadt Hamburg, Finanzbehörde, Projekte NHH, NRW

Projektleiter:
Volker Wiedemann

Texte: Dr. Kai Bücking, Arndt Plönjes, Christian Heine, Volker Wiedemann, Jan Quast, Regina Boy, Britta Hansen

Redaktion: Regina Boy