

HAMBURG RICHTIG STEUERN

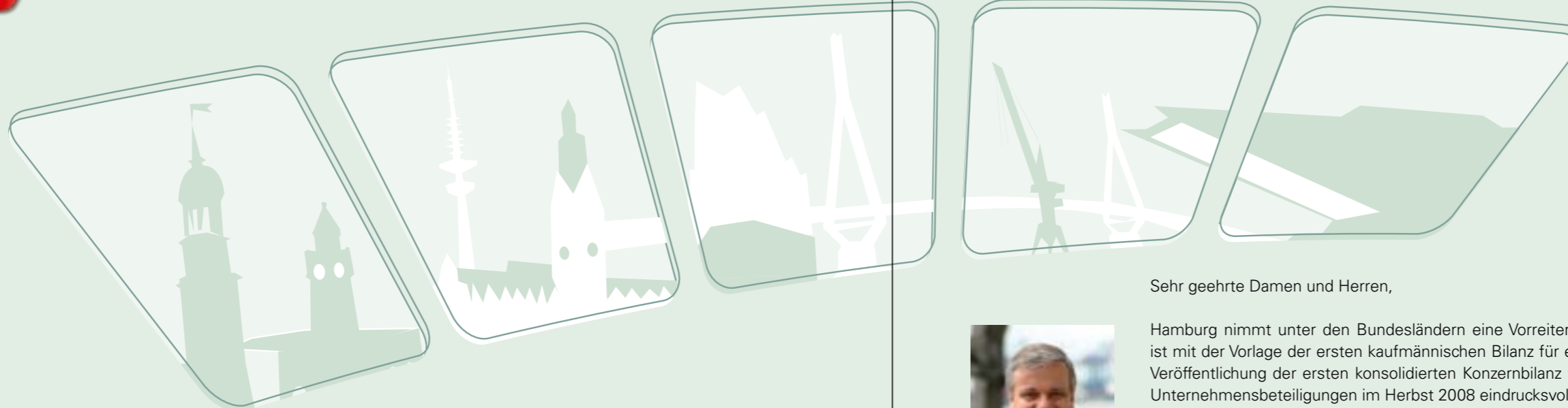
Neues Haushaltswesen Hamburg



NHH
Hamburg richtig steuern



Hamburg



VORWORT	3
1. HAUSHALTSMODERNISIERUNG: HAMBURG DENKT UM	4
2. HAUSHALTSSTRUKTUR: ZWEI EBENEN – EIN ZIEL	8
3. HAUSHALTSPLANUNG: DAS ERGEBNIS ZÄHLT	14
4. HAUSHALTSSTEUERUNG: KURS HALTEN MIT NEUEN INSTRUMENTEN	20
5. ORGANISATION: ERFOLG BRAUCHT STRUKTUR	28
6. MITARBEITER: JEDER EINZELNE WIRD GEBRAUCHT	32
7. TECHNIK: EIN SYSTEM FÜR ALLE PROZESSE	34
8. REFORMFortsCHRITT: HAMBURG GANZ VORNE DABEI	36
9. INTERVIEW	40
Glossar: Ausgewählte Begriffe	44
Impressum	47

Sehr geehrte Damen und Herren,



Hamburg nimmt unter den Bundesländern eine Vorreiterrolle bei der Haushaltsmodernisierung ein. Dies ist mit der Vorlage der ersten kaufmännischen Bilanz für eine öffentliche Verwaltung im Jahr 2007 und der Veröffentlichung der ersten konsolidierten Konzernbilanz für die Hamburger Kernverwaltung und fast 400 Unternehmensbeteiligungen im Herbst 2008 eindrucksvoll belegt.

Dabei soll es auch in Zukunft bleiben. Mit dem Projekt Neues Haushaltswesen Hamburg hat sich Hamburg das ehrgeizige Ziel gesetzt, nach der Rechnungslegung nun auch die Haushaltsplanung, -steuerung und -bewirtschaftung auf die an kaufmännischen Regeln orientierte Doppik umzustellen. 2010 wird der Senat auf Basis der Arbeit des Projekts und aufgrund erster Erfahrungen in Auswahlbereichen zudem über die flächendeckende Einführung eines ergebnis- und wirkungsorientierten Haushaltswesens entscheiden.

Die Reform ist dabei kein Selbstzweck. Im Ergebnis werden die Schwächen unseres heutigen kameralen Haushaltssystems überwunden.

Dazu gehört, dass

- künftig bereits in der Haushaltsplanung die Folgekosten von Entscheidungen über alle Perioden transparent gemacht und berücksichtigt werden;
- die Trennung zwischen Finanz- und Fachverantwortung zu Gunsten einer Fach- und Ressourcensteuerung aus einem Guss überwunden wird;
- der Haushalt über Ziele und Kennzahlen künftig auf die erwünschten Wirkungen und Ergebnisse des Ressourceneinsatzes (Outcome) anstatt auf reine Zahlungsströme ausgerichtet wird.

Diese vom Projekt Neues Haushaltswesen Hamburg verfolgten Ziele werden dazu beitragen, die Hamburger Finanzpolitik nachhaltiger auszurichten und damit der Verantwortung der Politik auch für die nachkommenden Generationen gerecht zu werden.

Die Modernisierung des Haushaltswesens stellt an Politik und Verwaltung hohe Ansprüche. Sie erfordert bei allen Beteiligten die Bereitschaft zum Umdenken und zum engagierten Begleiten der Veränderungen. Einen Anstoß hierzu soll diese Informationsbroschüre zum Neuen Haushaltswesen geben.

Senator Dr. Michael Freytag



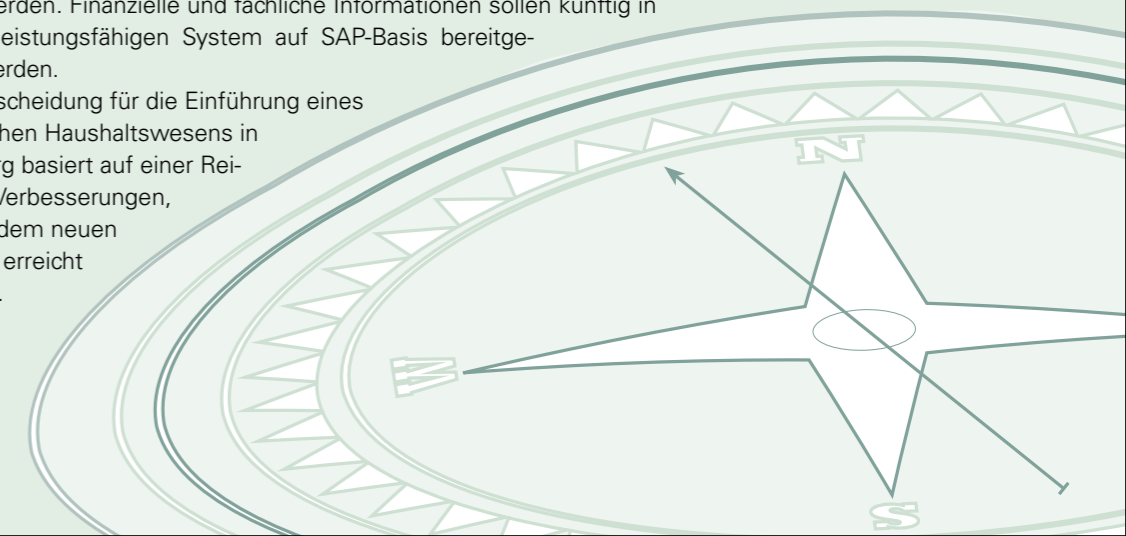
04/05

1. HAUSHALTSMODERNISIERUNG: HAMBURG DENKT UM

Bereits Mitte der 1990er Jahre beginnt Hamburg, sein Haushaltswesen schrittweise zu modernisieren. Der Grundstein wird mit der Einführung des so genannten „Neuen Steuermodells“ gelegt. Moderne Denkansätze wie „Outputorientierung“, „Kontraktmanagement“ und „dezentrale Ressourcenverantwortung“ halten Einzug. Seit 1998 liegen flächendeckend Produktinformationen vor; eine Grundlage für die Betrachtung von Ergebnissen und Wirkungen im Haushalt. Im September 2003 wird das „Projekt Doppik“ mit der Reform des Rechnungswesens beauftragt. Nur wenige Monate später fällt der Startschuss für eine groß angelegte Inventur: Hamburg erfasst sein Vermögen und seine Schulden. Mit der Erstellung einer Eröffnungsbilanz 2006 erreicht Hamburg den ersten großen Meilenstein der Haushaltsmodernisierung. Die Aufnahme sämtlicher Vermögenswerte und Schulden ist abgeschlossen. Mit der Vorlage des ersten doppischen Jahresabschlusses der Kernverwaltung eines Bundeslandes im Herbst 2007 und dem Konzernabschluss im Herbst 2008, der auch die rund 400 Beteiligungen der Stadt umfasst, übernimmt Hamburg auf staatlicher Ebene eine Vorreiterrolle.

Die Reform des Rechnungswesens ist aber nur der erste Schritt, denn die kaufmännische Rechnungslegung steht noch isoliert neben der weiterhin kameralen Aufstellung, Bewirtschaftung und Steuerung des Haushalts. Mit dem im April 2006 vom Senat eingesetzten Projekt Neues Haushaltswesen Hamburg will Hamburg diese Zweiteilung überwinden und bis zum Jahr 2013 schrittweise das gesamte Haushaltswesen der Stadt auf die Doppik umstellen. Das Projekt entwickelt zudem Grundlagen dafür, wie in Zukunft Leistungen und Ressourcenverbrauch Hamburgs besser analysiert und gesteuert werden können. Zu diesem Zweck konzipiert es eine ziel- und wirkungsorientierte Budgetierung. Das Neue Haushaltswesen muss auch technisch umgesetzt werden. Finanzielle und fachliche Informationen sollen künftig in einem leistungsfähigen System auf SAP-Basis bereitgestellt werden.

Die Entscheidung für die Einführung eines doppischen Haushaltswesens in Hamburg basiert auf einer Reihe von Verbesserungen, die mit dem neuen System erreicht werden.



Das doppische Haushaltswesen legt die Grundlage für ...

... mehr Transparenz über die finanzielle Lage.

In der heutigen Kameralistik werden nur die in einer Periode fälligen kassenwirksamen Einnahmen (Einzahlungen) und Ausgaben (Auszahlungen) erfasst. Wichtige Informationen, zum Beispiel über den Wertverlust von Vermögensgegenständen oder die Verpflichtung zu Pensionszahlungen, fehlen. Politische Entscheidungsträger planen und entscheiden daher auf einer unzulänglichen Informationsbasis. Den ersten Schritt zu mehr Transparenz hat Hamburg bereits getan: Mit seiner Konzernbilanz stellt Hamburg sicher, dass das Vermögen und die Schulden der Stadt und ihrer Beteiligungen in ihrer Gesamtheit ausgewiesen werden.

... mehr Generationengerechtigkeit.

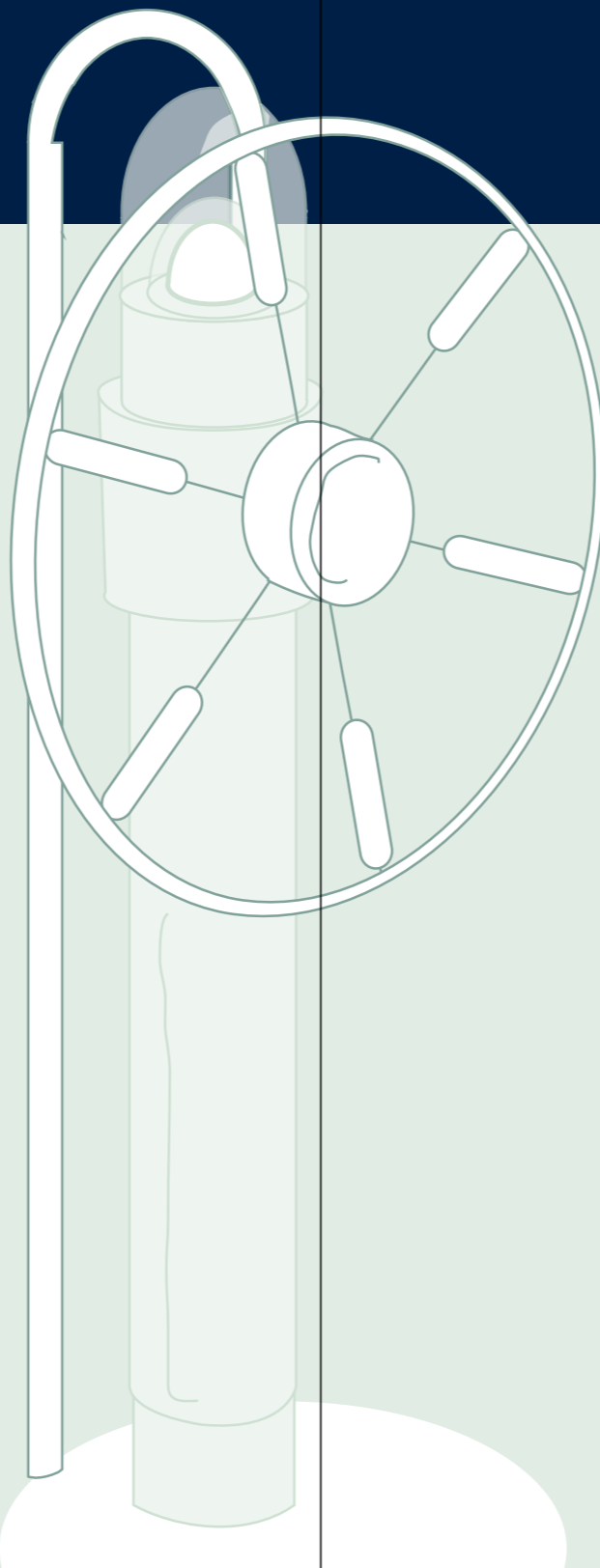
Eng verbunden mit dem Ziel, transparente Entscheidungsgrundlagen zu schaffen, ist der Gedanke der Generationengerechtigkeit. Gibt es kein Umsteuern, führt die gegenwärtige staatliche Praxis der Investitionsfinanzierung in die Schuldenfalle: Da die staatlichen Investitionen fast ausschließlich kreditär finanziert wurden, ohne die Schulden zu tilgen, bestehen Kreditverpflichtungen für Anlagegüter, die längst nicht mehr nutzbar sind. Da das staatliche Rechnungswesen zudem keine Abschreibungen berücksichtigt, wurde die Chance vertan, erforderliche Rücklagen für Ersatzinvestitionen aufzubauen. Im Zusammenspiel mit den für die Kredite fälligen Zinsen baute sich eine „Spirale“ der Staatsverschuldung zu Lasten folgender Generationen auf. Das Neue Haushaltswesen wirkt dem entgegen, indem z.B. die Abbildung des Werteverlustes von Anlagegütern über Abschreibungen sichergestellt wird.

... eine bessere Steuerung.

Ein Produkthaushalt löst das kameralistische Zahlenwerk aus Kapiteln und Einzeltiteln ab. Im Rahmen der Haushaltsmodernisierung wird der Haushaltsplan über die bereits heute vorhandenen Produktinformationen (gelbe Seiten im Haushaltsplan) hinaus um Daten zu Zielen, Ergebnissen und Wirkungen ergänzt. Dieser neue Produkthaushalt bildet dann die Grundlage für die Haushaltsentscheidung der Hamburgischen Bürgerschaft. Aus den politischen Zielen abgeleitete Leistungszwecke, die mit Kennzahlen unterlegt sind, sind die Basis für die Steuerung innerhalb der Verwaltung.

... eine bessere Vergleichbarkeit.

Das Neue Haushaltswesen soll die Vergleichbarkeit und Transparenz öffentlicher Haushalte verbessern. Dies geschieht insbesondere durch die Anpassung des Haushalts- und Rechnungswesens an den nationalen und internationalen Trend zur Doppik. Vergleiche mit anderen Kommunen, Bundesländern und mit dem Ausland sollen ermöglicht oder zumindest unterstützt werden.



„Die Gelegenheit, aktiv eine so tiefgreifende Veränderung des Haushalts- und Finanzwesens zu gestalten, bekommt man wahrscheinlich nur einmal im Verlauf des Berufslebens. Also sollten wir diese Chance engagiert ergreifen und die mit jeder Erneuerung verbundenen Probleme gemeinsam lösen. Für mich sind es auch gerade die Besonderheiten des Bereichs Innere Sicherheit, die den Reiz ausmachen, auf ganz spezielle Fragestellungen am Ende die richtigen Antworten zu finden. Ich bin optimistisch, dass das Projektziel erreicht werden kann: Die bessere Steuerung der öffentlichen Finanzen.“



Arnd Plönjes
Projektleiter in der Behörde für Inneres



Kameralistik vs. Doppik

Die heute praktizierte **Kameralistik** ist rein zahlungsorientiert. Das heißt, sie erfasst alle Ein- und Auszahlungen des Haushaltsjahres. Damit stellt sie allerdings nicht den vollständigen Ressourcenverbrauch dar. Informationen über erst in der Zukunft zahlungswirksam werdende Verpflichtungen der Stadt, die aber schon im laufenden Haushaltsjahr entstehen, werden nicht ausreichend berücksichtigt. Dazu gehören beispielsweise Pensionsansprüche, die sich die Bediensteten täglich erarbeiten. Ebenso wenig erfasst die Kameralistik Wertverluste durch die Abnutzung von Vermögensgegenständen.

Die **Doppik** bildet den gesamten Ressourcenverbrauch eines Haushaltsjahres ab und beschränkt sich nicht auf zahlungswirksame Vorgänge. Pensionsansprüche werden beispielsweise durch Zuführung zu entsprechenden Rückstellungen als Aufwand im Haushaltsjahr erfasst. Für die Abnutzung von Wirtschaftsgütern werden Abschreibungen ebenfalls in Form von Aufwand erfasst.

2. HAUSHALTSSTRUKTUR: ZWEI EBENEN – EIN ZIEL

Der zukünftige Haushalt unterscheidet die Ebenen des „Politikhaushalts“ und des „Verwaltungsmanagementhaushalts“. Der Haushalt gliedert sich in einen Gesamtplan, die Einzelpläne und die Pläne der Budgetbereiche (Politikhaushalt). Die auffälligste Neuerung sind dabei die Budgetbereiche. Hier handelt es sich um – nach derzeitigen Überlegungen – bis zu 100 Aufgabenbereiche, für die durch Beschluss der Hamburgischen Bürgerschaft unmittelbar ein Budget genehmigt wird. Die Haushaltsansätze des Politikhaushalts werden unterhalb der Ebene der Budgetbereiche durch die Verwaltung auf die tiefer gegliederte Struktur der Budgeteinheiten aufgeteilt. Hier findet die Haushaltsbewirtschaftung durch die Verwaltung statt (Verwaltungsmanagementhaushalt).

2.1 Politische Ebene: Planung zeigt Wirkung

Der **Gesamtplan** repräsentiert den Gesamthaushalt der Kernverwaltung, das heißt aller Behörden und Ämter der Freien und Hansestadt Hamburg. Er gliedert sich in Einzelpläne.

Die **Einzelpläne** bilden in der Regel jeweils eine Behörde und damit den Geschäftsbereich eines Senatsmitglieds ab. Sie umfassen die Budgetbereiche, die vollständig der Behörde zugeordnet sind.

Die **Budgetbereiche** werden in Aufgabenbereiche und Besondere Budgetbereiche unterschieden:

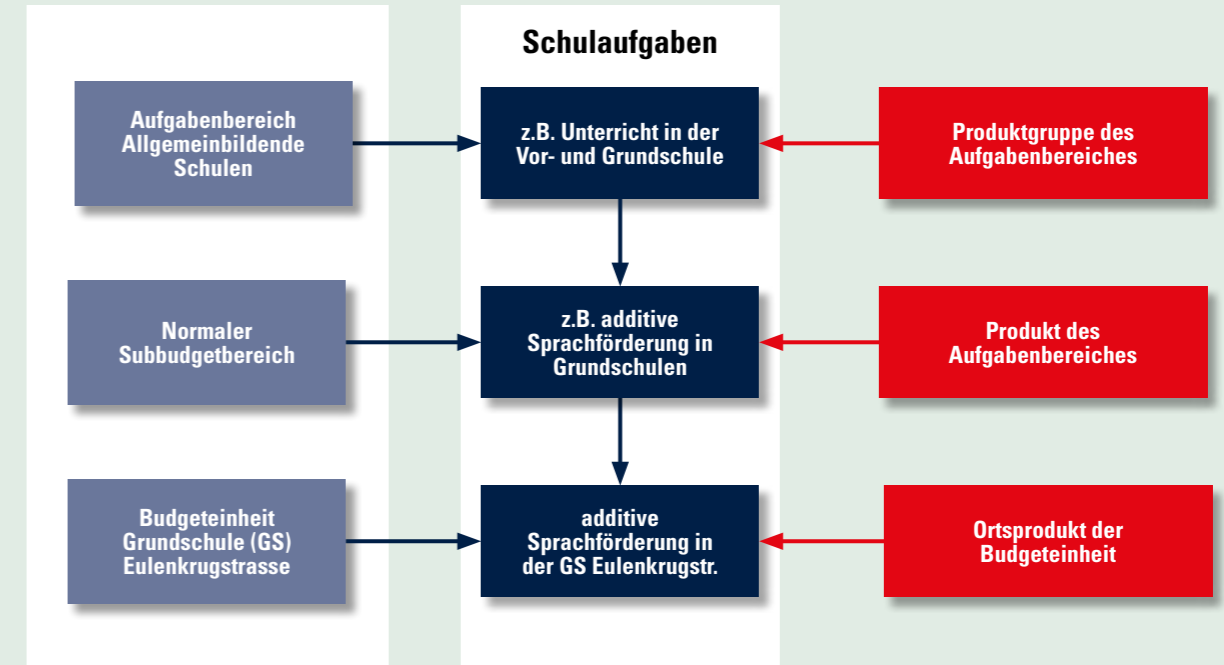
- **Aufgabenbereiche** sind für die Erfüllung bestimmter politisch oder gesetzlich vorgegebener Aufgaben zuständig, die auch als Leistungszwecke bezeichnet werden. Ein Aufgabenbereich umfasst in der Regel mehrere Leistungszwecke. Die Aufgabenbereiche erhalten unmittelbar das Budget von der Hamburgischen Bürgerschaft zugewiesen, das sie zur Erreichung der Leistungszwecke benötigen. Im Neuen Haushaltswesen ist zum Beispiel die Polizei ein Aufgabenbereich der Behörde für Inneres.
- **Besondere Budgetbereiche** erfüllen Querschnittsaufgaben für in der Regel mehrere Aufgabenbereiche. Dafür erhalten sie anteilige Budgets aus diesen Aufgabenbereichen. Die klassischen Verwaltungsämter der Behörden werden künftig Besondere Budgetbereiche sein. Sie erbringen für mehrere Aufgabenbereiche Dienstleistungen, wie zum Beispiel die Personalverwaltung. Zwischen den Besonderen Budgetbereichen und den Aufgabenbereichen, aus denen ihr Budget gespeist wird, sollen Ziel- und Leistungsvereinbarungen abgeschlossen werden.

2.2 Verwaltungsebene: Politik prägt Praxis

Unterhalb der Ebene des Politikhaushaltes gibt es den Verwaltungsmanagementhaushalt. Er ist die differenzierte und praxisorientierte Übersetzung des Politikhaushaltes in die Strukturen der Verwaltung. Dort werden die den Budgetbereichen bewilligten Mittel entsprechend der Organisationsstruktur und der Leistungszwecke über so genannte Subbudgetbereiche bis auf die Ebene der einzelnen für die Bewirtschaftung verantwortlichen **Budgeteinheiten** verteilt.

Verbindung der organisatorischen Ebene zu den Produkten

Den Budget- bzw. Aufgabenbereichen sind Produktgruppen zugeordnet, für deren Erstellung diese verantwortlich sind. Produktgruppen sind eine Ausprägung von Leistungszwecken. Die untergeordneten Organisationsbereiche, die Subbudgetbereiche und die Budgeteinheiten, sind für einzelne Produkte bzw. für Ortsprodukte zuständig.



Für die einzelnen Produktgruppen und Produkte werden Ziele vorgegeben, die im Planjahr realisiert werden sollen. Die Erreichung dieser Ziele wird über Kennzahlen gemessen.



Beispiel:

In der für Bildung zuständigen Behörde ist ein Aufgabenbereich „Allgemeinbildende Schulen“ vorgesehen. Dieser ist für die **Produktgruppen** „Unterricht in der Vor- und Grundschule“, „Unterricht in der Haupt- und Realschule“, „Unterricht in der Gesamtschule“ und „Unterricht im Gymnasium“ zuständig. Eine nachgeordnete **Einheit** dieses Aufgabenbereichs ist der normale Subbudgetbereich. Dieser ist u.a. für das **Produkt** „additive Sprachförderung in der Grundschule“ verantwortlich, welches ein Produkt der Produktgruppe „Unterricht in der Vor- und Grundschule“ ist. Die unterste **organisatorische Ebene**, die örtliche Schule, hier die Budgeteinheit „Grundschule Eulenkrugstraße“, ist für das **Ortsprodukt** „additive Sprachförderung in der Grundschule Eulenkrugstraße“ zuständig, welches Teil des Produktes „additive Sprachförderung in der Grundschule“ ist.



Beispiel:

Dem **Produkt** „Sprachförderung in Grundschulen“ ist das **Ziel** „Steigerung der Sprachkompetenz von Grundschülern“ zugeordnet. Eine **Kennzahl**, mit der die **Zielerreichung** gemessen werden kann, ist „Anteil der Schüler mit ausgeprägtem Sprachförderbedarf an der Gesamtzahl der Schüler in Klassenstufe x der Grundschule“. Im Sinne der Zielvorgabe muss sich der Anteil im Betrachtungszeitraum, bspw. dem Haushaltsjahr, verringern. Im Rahmen der Haushaltsplanung muss zuvor dem qualitativen Ziel eine quantitative Kennzahl mit dem Zielwert, der erreicht werden soll, zugeordnet werden.



„Das Neue Haushaltswesen bringt große Veränderungen und hoffentlich auch deutliche Verbesserungen bei der Steuerung der öffentlichen Finanzen. Die Ausprägung für die Behörde für Schule und Berufsbildung mit ihrer Vielzahl von Schulen mitgestalten zu können, ist eine große Herausforderung, aber auch sehr reizvoll.“



Michael Stanke
Projektleiter in der Behörde für Schule und Berufsbildung

2.3 Ermächtigung per Budget

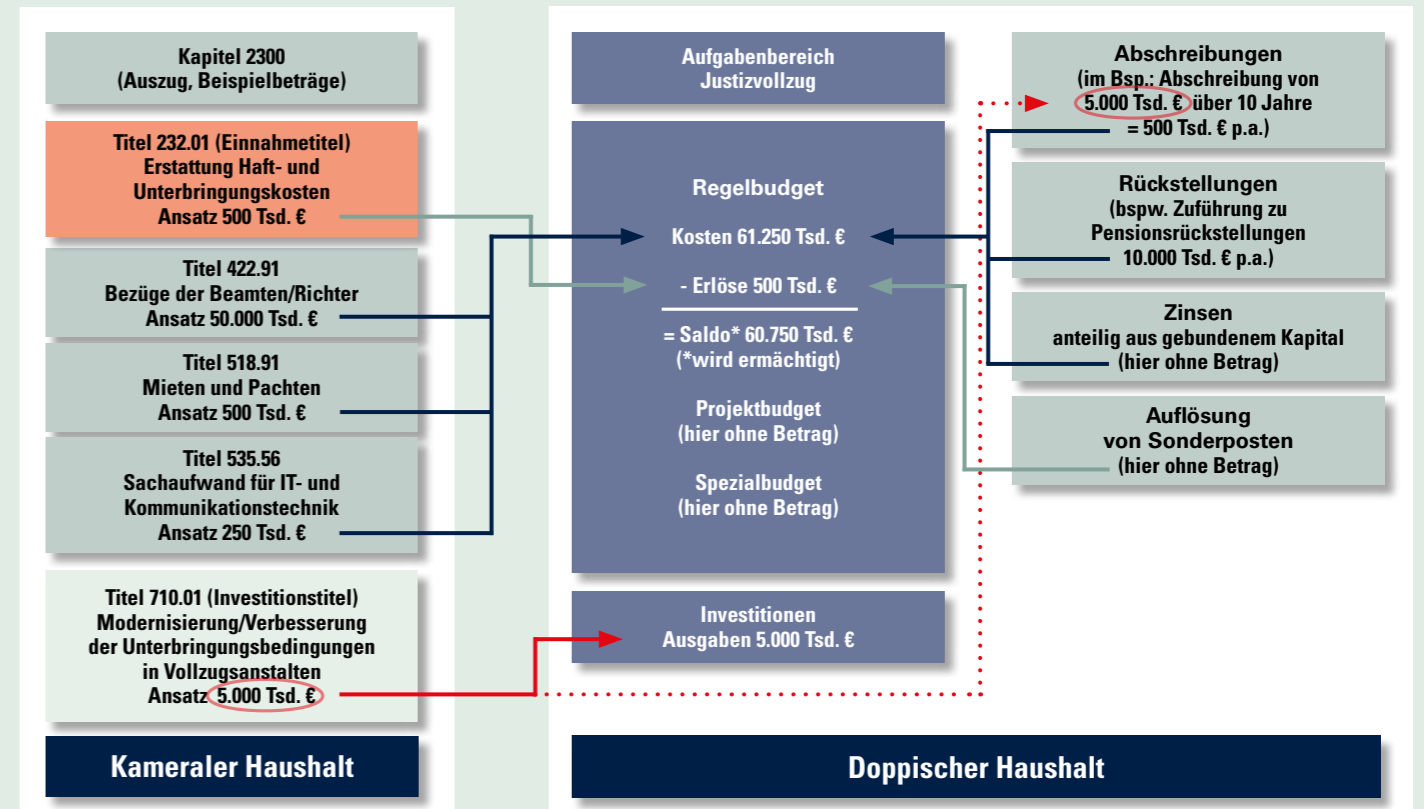
Die Ermächtigung von Haushaltsmitteln durch die Bürgerschaft erfolgt künftig in Form von Budgetzuweisungen. Das Neue Haushaltswesen Hamburg sieht drei Budgetarten vor; und zwar das Regelbudget, das Spezialbudget und das Projektbudget.

- **Regelbudget:** Dem Regelbudget werden alle Kosten und Erlöse zugeordnet, auf die der jeweilige Budgetbereich steuernd einwirken kann, zum Beispiel Personal- und Sachkosten. Mit dem Beschluss des Haushaltsplans wird der geplante Saldo aus Kosten und Erlösen dem Budgetbereich zugewiesen. Der Budgetbereich hat das bewilligte Budget zur Erfüllung seiner im Haushaltsplan dargestellten Aufgaben und Ziele einzusetzen.
- **Spezialbudget:** Die Zuweisung eines „globalen“ Budgets (Regelbudget) zur Finanzierung der Aufgabenerfüllung beruht auf der Vorstellung, dass ein Budgetbereich selbstständig über den Einsatz der zugewiesenen Mittel entscheiden bzw. diesen kurzfristig steuern kann. Diese Annahme trifft insbesondere dann nicht zu, wenn Erlöse und Kosten auf gesetzlichen Verpflichtungen beruhen und damit nicht kurzfristig steuerbar sind. In solchen Fällen wird das Spezialbudget ausgewiesen. Der Anteil des Spezialbudgets wird aus dem Regelbudget ausgegrenzt und steht damit nicht zur freien Verwendung für andere Zwecke im Rahmen der Aufgabenerfüllung zur Verfügung.
- **Projektbudget:** Im Neuen Haushaltswesen werden zwei Arten von Projekten unterschieden: Interne Projekte und politisch relevante Projekte mit erheblicher Außenwirkung. Interne Projekte, z.B. kleinere ad-hoc-Projekte zur Klärung organisatorischer Fragestellungen, werden aus dem Regelbudget finanziert. Bedeutende größere Projekte werden dagegen aus einer eigenen Budgetart, dem Projektbudget, finanziert. Sie werden separat im Haushaltsplan ausgewiesen und durch Beschluss ermächtigt. Dahinter steckt der Gedanke, dass große, über mehrere Jahre andauernde als Projekt organisierte Vorhaben, ein eigenes Budget erhalten, um hinsichtlich ihrer Kosten transparent dargestellt werden zu können.

Von den Budgetarten unterschieden werden die **Investitionsmittel:**

Investitionsmittel für Vermögensgegenstände über 5.000 Euro werden getrennt von den konsumtiven Budgetarten ermächtigt. Investitionsmittel werden getrennt nach größeren Einzelvorhaben und Sammelmaßnahmen veranschlagt. Einzelmaßnahmen sind Investitionsvorhaben von besonderer finanzieller oder politischer Bedeutung, wie zum Beispiel der Bau eines Konzerthauses. Ihr Verwendungszweck ist verbindlich. Sammelmaßnahmen sind ein Bündel gleichwertiger, meist wiederkehrender Investitionsvorhaben (z.B. Beschaffung von Fahrzeugen oder Büromobiliar) oder nicht näher spezifizierter Kleininvestitionen (z.B. kleinere Baumaßnahmen).

Haushaltsdarstellung Heute – Morgen (vereinfacht)





3. HAUSHALTSPLANUNG: DAS ERGEBNIS ZÄHLT

Im Neuen Haushaltswesen Hamburg werden politischer Wille und Verwaltungshandeln durch zwei grundlegende Gedanken verknüpft: Ergebnisorientierung und Berücksichtigung des gesamten Ressourcenverbrauchs. Die Haushaltsplanung erfolgt **ergebnisorientiert**. Die Führungskräfte in Behörden und Ämtern definieren zukünftig – abgeleitet aus politischen Zielen und gesetzlichen Vorgaben – die fachlichen Ziele und die Mittel, die benötigt werden, um diese zu erreichen. Mit Hilfe von Kennzahlen legen sie zudem fest, welche Leistungen in Art und Umfang erbracht werden sollen.

Bei der Planung des Haushalts wird zukünftig der **gesamte Ressourcenverbrauch** abgebildet, der für die Leistungen der Verwaltung aufgebracht werden muss. Das heißt, es werden nicht mehr nur Ein- und Auszahlungen im Sinne des heutigen kameralen Haushalts erfasst, sondern auch Aufwendungen und Erträge, die im Jahr der Entstehung noch nicht zahlungswirksam werden. Dazu gehören zum Beispiel Aufwendungen für Pensionsrückstellungen und für Abschreibungen. Der neue Haushaltsplan bildet auch zukünftige finanzielle Verpflichtungen und den Werteverzehr von Vermögen ab. Damit kann besser eingeschätzt werden, wie sich heute getroffene Entscheidungen auf zukünftige Haushalte auswirken.



Beispiel:

Für die politische Steuerung der öffentlichen Haushalte bietet das kameral System nicht mehr ausreichend Informationen. Dies zeigt die Gegenüberstellung des auf kameraler und des auf doppischer Basis erstellten Jahresabschlusses 2006 für die Kernverwaltung der Freien und Hansestadt Hamburg: Die nach der herrschenden **kameralen** Methode erstellte Haushaltsrechnung weist für das Jahr 2006 im Betriebshaushalt einen Überschuss in Höhe von 587 Millionen Euro aus. Nach der für dieses Haushaltsjahr erstmals parallel erstellten **doppischen Ergebnisrechnung** ist jedoch ein Fehlbetrag in Höhe von 561 Millionen Euro entstanden. Die doppische Ergebnisrechnung (vergleichbar mit der privatwirtschaftlichen Gewinn- und Verlustrechnung) berücksichtigt auch die der Periode 2006 zuzurechnende Zuführung zu Pensionsrückstellungen und Aufwendungen für Abschreibungen.

Die aus der kameralen Haushaltsrechnung abgeleiteten Informationen können zu Fehlentscheidungen führen, da der Eindruck vermittelt wird, dass finanzieller Gestaltungsspielraum besteht. Die doppische Ergebnisrechnung zeigt hingegen Handlungsbedarf, da durch den Fehlbetrag Eigenkapital aufgezehrt wird.

„Zu den Aufgabenbereichen der Justizbehörde gehören mit dem Justizvollzug und den Gerichten zwei sensible Bereiche. Die Gerichte, weil sie mit ihrer verfassungsrechtlichen Stellung einer besonderen Steuerung unterliegen und der Justizvollzug, weil die kostenrechnerische Abbildung der Leistungen des Vollzugs besonders anspruchsvoll ist, da Themen der Behandlung und Betreuung, z.B. durch Schulen, Therapien und Arbeitsbetriebe genauso Relevanz haben wie Sicherheitsaspekte und die Grundversorgung der Gefangenen. Wenn es uns gelingt, für beide Bereiche eine passende Lösung im neuen Haushalt zu entwickeln, war das Projekt erfolgreich.“



Harald Fredenhagen
Projektleiter in der Justizbehörde



Betriebswirtschaftliche Begriffspaare im Neuen Haushaltswesen:

Auszahlungen und Einzahlungen bezeichnen den tatsächlichen Zahlungsmittelab- oder -zufluss.

Im Neuen Haushaltswesen werden Ein- und Auszahlungen in der Finanzrechnung abgebildet.

Die Begriffe **Aufwand und Ertrag** bezeichnen den auf eine Periode bezogenen Werteverzehr oder Wertezuwachs. Die Begriffe **Aufwand und Ertrag** werden im Neuen Haushaltswesen in der Gesamtergebnisrechnung und im Gesamtergebnisplan verwendet. In den Ergebnisplänen der Aufgabenbereiche werden die Begrifflichkeiten der Kosten- und Leistungsrechnung verwendet, da noch interne Verrechnungen enthalten sind, die sich erst im Gesamtergebnisplan durch Aufsummierung aller Aufgabenbereiche gegenseitig aufheben.

Kosten und Leistungen (Erlöse) umfassen den zur betrieblichen Leistungserstellung erfolgten Werteverzehr bzw. die zur Erfüllung des Betriebszweckes erstellten Güter oder Dienstleistungen. Die Begriffe **Kosten und Erlöse** werden im Neuen Haushaltswesen in der Kosten- und Leistungsrechnung sowie im Ergebnisplan der Aufgabenbereiche verwendet.

3.1 Erst das Ziel, dann der Plan

Im Einzelnen haben die zuvor dargestellten Grundgedanken folgende Auswirkungen auf die Haushaltsplanung:

Die Haushaltsplanung erfolgt nach Produkten

Die Planung erfolgt nicht mehr in der Kapitel- und Titelstruktur, sondern nach Produktgruppen bzw. Produkten. Für die einzelnen Produktgruppen werden Ziele, Kennzahlen, Kosten und Erlöse ausgewiesen, die im Neuen Hamburger Haushaltswesen die Grundlage für die Ressourcenzuweisung darstellen. Damit wird besser als bislang deutlich, welchem Ziel die bereitgestellten Haushaltsmittel dienen und was sie bewirken sollen. Werden Produkte bislang nur als rein informatorische Diskussionsgrundlage im Haushaltsaufstellungsverfahren genutzt (gelbe Seiten im Haushaltsplan), so werden sie künftig zum zentralen Träger der Ressourcenzuweisung.

Im Aufstellungsverfahren wird der Eckwertebeschluss gestärkt

Die wesentlichen Beteiligten am Haushaltsaufstellungsprozess sind unverändert die Hamburgische Bürgerschaft, der Senat, die Behörden, die Bezirks- und Senatsämter sowie die Assistenzeinheiten des Senats (z.B. der Planungsstab in der Senatskanzlei). Das künftige Planungsverfahren orientiert sich grundsätzlich an den heutigen Zuständigkeiten und Verfahrensabläufen; es wird jedoch hinsichtlich bestimmter Schwerpunkte weiterentwickelt.

So werden aufgrund der Aufgabenorientierung die Fachzielplanung und die Finanzplanung integriert, indem im Haushaltsplan nicht nur die Budgetwerte festgelegt, sondern zu deren Legitimation auch die politischen und fachlichen Zielsetzungen dargestellt werden.

Der Eckwertebeschluss des Senats ist ein wichtiger Bestandteil des ergebnis- und wirkungsorientierten Haushalts. Der Senat entscheidet mit dem Eckwertebeschluss über verbindliche Rahmenvorgaben zur gesamtpolitischen Zielsetzung für das zu planende Haushaltsjahr und den Zeitraum der Mittelfristigen Planung. Der Haushalt wird als zentrales Instrument zur politischen Gestaltung genutzt. Das gilt umso mehr, als die Eckwertepaltung nicht nur Finanzziele, sondern auch Fachziele umfasst. Der Eckwertebeschluss steht gegen Ende des ersten Quartals des Jahres, in dem der Haushaltsplan aufgestellt wird.

An den Eckwertebeschluss schließen sich die eigentlichen Haushaltsplanungen und -verhandlungen an. Die Haushaltsverhandlungen werden wegen der intensiveren Eckwertepaltung künftig weniger Zeit in Anspruch nehmen. Die Budgetbereiche werden stark an den Planungen beteiligt sein, um Sach- und Finanzzielplanung aufeinander abzustimmen.

Wenn die Haushaltsverhandlungen innerhalb der Verwaltung abgeschlossen sind, wird der Senatsbeschluss zum Haushaltsplan-Entwurf herbeigeführt. Der Bürgerschaft wird dieser Entwurf des Haushaltsplans zur Beratung und Beschlussfassung zugeleitet. Gleichzeitig beginnt die Verwaltung bereits auf Basis des Senatsbeschlusses zum Haushaltsplan damit, die Budgetansätze aus dem Politikhaushalt für einzelne Budgeteinheiten auszuplanen.



Beispiel:

In der Justizbehörde würden nach dem heutigen Planungsstand die Haushaltsmittel des Budgetbereichs „Staatsanwaltschaften“ auf die nachgeordneten Budgeteinheiten – „Generalstaatsanwaltschaft Hamburg“ und „Staatsanwaltschaft Hamburg“ – „aufgeteilt“. Im Verwaltungsmanagementhaushalt werden die Ansätze den einzelnen Produkten zugeordnet. Dies sind zum Beispiel „Allgemeine Ermittlungsverfahren gegen Erwachsene“ bzw. „Ermittlungsverfahren gegen Jugendliche/Heranwachsende“.

Diese Bewirtschaftungsplanung im Verwaltungsmanagementhaushalt wird erst freigegeben, wenn die Bürgerschaft über den Haushalt beschlossen hat. Ergeben sich aus dem Bürgerschaftsbeschluss Änderungen, muss die Planung im Verwaltungsmanagementhaushalt entsprechend angepasst werden.

Solide Steuerung braucht vorausschauende Planung

Neben der größeren Betonung des Eckwertebeschlusses und der Einbeziehung von Sachzielen in die Haushaltsplanung ändert sich auch der Stellenwert der Mittelfristigen Aufgabenplanung. Die Mittelfristige Aufgabenplanung hat einen Zeithorizont von fünf Jahren und wurde bislang separat neben dem Haushalt geplant. Zukünftig wird die Mittelfristige Aufgabenplanung vollständig in die Haushaltsplanung integriert werden. Der Eckwertebeschluss umfasst dann nicht nur die Sach- und Finanzziele für die bevorstehende Haushaltsperiode, sondern für den gesamten Zeitraum der Mittelfristigen Aufgabenplanung.

3.2 Der neue Haushalt

Der Politikhaushalt wird pro Aufgabenbereich in gedruckter Form vorgelegt und zusätzlich über elektronische Medien verfügbar sein. Er wird an Umfang im Vergleich zu den heutigen gebundenen Einzelplänen deutlich abnehmen, dafür aber wesentlich politischer ausgerichtet sein, da Ziele und Kennzahlen, die die Zielerreichung abbilden, dargestellt werden und damit für alle anhand der Berichte überprüfbar sein werden. Das Bild der neuen Haushaltsdarstellung wird insbesondere von der Doppik geprägt: An die Stelle der Titel im früheren kameralistischen Haushalt treten ein doppischer **Ergebnisplan** und ein doppischer **Finanzplan**. Der Ergebnisplan entspricht der Gewinn- und Verlustrechnung in der Privatwirtschaft. Der Saldo aus Erlösen und Kosten des Ergebnisplans ergibt die Budgetzuweisung. Der Finanzplan stellt – wie ein kameralistischer Haushalt – vollständig alle Zahlungsströme dar, die zur Finanzierung des Verwaltungshandelns notwendig sind.



Im **Ergebnisplan** werden der geplante Ressourcenverbrauch als Kosten und die geplante Ressourcenerhöhung als Erlöse des Aufgabenbereichs erfasst. Kosten und Erlöse sind grundsätzlich in der Periode zu verbuchen, in der sie auch angefallen sind – also unabhängig vom Zahlungszeitpunkt, den die heutige Kameralistik als Bezugspunkt kennt. Das Budget ergibt sich als Saldo der Kosten und Erlöse des Ergebnisplans.

Im **Finanzplan** werden die geplanten Ein- und Auszahlungen erfasst. Er gibt Auskunft über den Finanzbedarf an liquiden Mitteln. Aus ihm leiten sich außerdem der Zuschussbedarf für Investitionen und ein eventueller Zuschussbedarf für Darlehen des Aufgabenbereichs ab. Damit umfasst die Finanzplanung nicht allein Finanzmittelermächtigungen, sondern auch die Zahlungsströme aus dem Ressourcenverbrauch der verschiedenen Budgets.

Budgets für Transferleistungen (z.B. Sozialleistungen) für bedeutende große Projekte und Investitionsmaßnahmen werden gesondert ausgewiesen. Die Ergebnis- und Wirkungsorientierung des neuen Haushalts wird durch Ziele und Kennzahlen deutlich. Sie werden sowohl für den gesamten Aufgabenbereich als auch für die einzelnen Produktgruppen definiert.

Im Haushalt sollen künftig auch Leistungsvergleiche mit anderen Gebietskörperschaften dargestellt werden können. So sind im Aufgabenbereich „Allgemeinbildende Schulen“ Schüler-Lehrer-Relationen für verschiedene Schultypen im Vergleich zu den Stadtstaaten Berlin und Bremen sowie zu den Nachbarländern Schleswig-Holstein und Niedersachsen vorgesehen. Die Leistungsfähigkeit der Behörden kann so noch besser eingeordnet werden.

4. HAUSHALTSSTEUERUNG: KURS HALTEN MIT NEUEN INSTRUMENTEN

Ziel des Neuen Hamburger Haushaltswesens ist es, die Steuerungsmöglichkeiten für Politik und Verwaltung zu verbessern. Daher werden in Zukunft in den Haushaltsplänen (Politikhaushalt) die zu erbringenden Leistungen und Produkte (Output) und die damit verbundenen Ziele und beabsichtigten Wirkungen (Outcome) detailliert beschrieben. Gleichzeitig wird dargestellt, mit welchen Finanzmitteln, Personal- und Sachmitteln (Input) diese Leistungen erstellt werden. Die Verknüpfung von In- und Output sowie Outcome ermöglicht eine moderne Haushaltssteuerung.

Moderne Haushaltssteuerung in Hamburg bedeutet:

- **Die Verantwortung für Fachziele und finanziellen Ressourcenverbrauch wird zusammengeführt:** Bereits bei der Haushaltsplanung werden neben den einzusetzenden Ressourcen auch die zu erzielenden Ergebnisse geplant. Aufgabe der Budgetverantwortlichen aller Ebenen ist es, unterjährig den finanziellen Ressourcenverbrauch so zu steuern, dass die fachliche Zielerreichung sichergestellt ist. Die Zielerreichung soll an entsprechend definierten Zielwerten für Kennzahlen abgelesen werden können.
- **Verantwortung wird delegiert und das Haushaltswesen flexibilisiert:** Mit den Budgets erhalten die Budgetbereiche und nachgeordneten Organisationseinheiten (Budgeteinheiten) Handlungsräume, innerhalb derer sie ihre dezentrale Fach- und Finanzverantwortung wahrnehmen. Im Rahmen des Haushaltsvollzuges können die zugewiesenen Mittel „frei“ im Sinne der bestmöglichen Zielerreichung eingesetzt werden. Verantwortlich für die Mittelverwendung ist der Budgetverantwortliche – in der Regel ist das die Leitung des Budgetbereichs.
- **Durch Stärkung der dezentralen Ressourcenverantwortung werden mehr Anreize für effizientes Handeln und Effektivität geschaffen:** Aufgabenbereiche und nachgeordnete Ebenen erhalten nicht allein eine Ermächtigung zum Ressourcenverbrauch, sondern auch einen Anreiz dafür, die Ertragsseite zu verbessern. Erlöse, zum Beispiel Gebührenerträge oder privatrechtliche Entgelte, erhöhen die Budgets. Mehrerträge können für Mehraufwendungen verwendet werden. Umgekehrt sind Mindererträge durch Minderaufwendungen auszugleichen.



Die eingesetzten Mittel, die zur Erstellung von Leistungen/Produkten benötigt werden, bilden den **Input**. Dieser kann beispielsweise der Personalaufwand für einen Lehrer sein. Die tatsächlich realisierten Leistungen/Produkte stellen den **Output** dar, zum Beispiel die Anzahl der Jugendlichen, die einen bestimmten Schulabschluss erreichen. Vom Output zu unterscheiden ist der **Outcome**, die Auswirkung auf die Gesellschaft (z.B. Erhöhung des Anteils der Abiturienten an der Gesamtbevölkerung). Der Outcome als Teil der Effektivitätsbeurteilung liefert keine monetären Ergebnisse. Bei der Outcome-Messung steht die Qualität im Vordergrund.

4.1 Richtungsweisend: Ziele und Kennzahlen

Die im Rahmen der Haushaltsplanung definierten Ziele und Kennzahlen ermöglichen im Jahresverlauf eine integrierte Steuerung von Kosten und Leistungen. Die Führungskräfte haben dabei die Aufgabe, die Zielerreichung durch den Abgleich der Plan- und Istwerte der Kennzahlen zu überwachen.

Für die Steuerung von Zielen und Kennzahlen gilt wie für die Steuerung von Budgets und Investitionen, dass die Verantwortung für die Zielerreichung bei der budgetverantwortlichen Fachführungskraft liegt. Sie hat die Aufgabe, bei absehbaren Zielabweichungen unverzüglich mit Gegensteuerungsmaßnahmen zu reagieren. Dabei wird sie von Controllern im eigenen Aufgabenbereich, durch die Haushalts- und Controllingabteilung der Behörde oder auch durch Vorgesetzte unterstützt.

Verändern sich Rahmenbedingungen (Veränderungen in politischen Zielsetzungen, Rechtsänderungen, Veränderungen beim Finanzrahmen), können Plananpassungen sowohl auf der Budget- als auch auf der Leistungsseite durchgeführt werden.

Ziele und Kennzahlen ermöglichen im neuen Haushalt, neben den finanziellen auch die politisch-fachlichen Zielsetzungen der Stadt Hamburg festzuschreiben. Daraus folgt, dass die Wirkungen und Zielsetzungen so genau wie möglich beschrieben werden müssen, damit sie mittels Kennzahlen messbar und kontrollierbar sind.

Die heutigen Produktinformationen können das vielfach nicht leisten. Bei ihnen handelt es sich zumeist um eine bloße Darstellung der Tätigkeit der jeweiligen Verwaltungseinheit, und die Kenngrößen beschränken sich oftmals auf reine Mengenangaben. Künftig werden Zielformulierungen den Zweck des Ressourceneinsatzes und des Verwaltungshandelns in den Vordergrund stellen.



Beispiel:

Ein politisches Ziel kann die Förderung des Fahrradverkehrs in Hamburg sein. Während heute die Umsetzung anhand der für diesen Zweck in einem Haushaltstitel bereitgestellten bzw. ausgezahlten Mittel gemessen würde, werden künftig beispielsweise die mit dem Ressourceneinsatz zusätzlich entstandenen Fahrradwege oder die Anzahl der im öffentlichen Fahrradleihsystem ausgeliehenen Fahrräder (Output) gemessen. Besser noch wäre es, die Erhöhung des Anteils der Fahrradfahrer am gesamten Verkehrsaufkommen (Outcome) als Erfolgskennzahl zu erheben.

Ziele werden künftig für alle Ebenen des Haushalts definiert:

- Auf Ebene eines Budgetbereichs (Aufgabenbereichs) werden insbesondere **politische Ziele** dargestellt.
- Für die unterhalb der Budget- bzw. Aufgabenbereiche ausgewiesenen Produktgruppen werden bereichsspezifische **fachliche und finanzielle Ziele** beschrieben.

Durch Kennzahlen wird die Zielerreichung auf allen Ebenen messbar gemacht.

Die **Festlegung der Ziele und Kennzahlen** erfolgt bereits im Verfahren zur Haushaltsaufstellung: Der Senat legt auf Basis des Regierungsprogramms die politische Zielrichtung für die Aufgabenbereiche für das betreffende Haushaltsjahr fest. Vorbereitet wird dies durch die Assistenzeinheiten des Senats und durch die Behörden. Dafür definieren diese einen Budgetrahmen. Die Behörden und Ämter leiten aus den politischen Zielsetzungen und aus gesetzlichen Vorgaben die fachlichen Zielsetzungen ab. Sie definieren auch die zugehörigen Kennzahlen. Diese Kennzahlen werden im Haushaltsplan in Form von „Ziel- und Leistungsvorgaben“ festgeschrieben.

Im Zuge der Haushaltsplanung werden Zielwerte für die Kennzahlen als Maßstab für die Zielerreichung definiert. Während des Haushaltsjahres werden die Planziele und die Ist-Erreichung in regelmäßigen Abständen gegenübergestellt, so dass die Budgetverantwortlichen bei absehbaren Zielabweichungen zeitnah reagieren können.

4.2 Für mehr Flexibilität: Budgetierung

Im Neuen Haushaltswesen gewinnt die Verwaltung beim Einsatz des Budgets an Flexibilität, solange sichergestellt ist, dass die „Ziel- und Leistungsvorgaben“, die Grundlage für die Bereitstellung der finanziellen Ressourcen waren, verfolgt werden. Die Verwaltung kann daher ohne erneuten Beschluss der Bürgerschaft **Budgetanpassungen** innerhalb gleichartiger Budgets und innerhalb eines Budgetbereichs vornehmen, wenn sich unterjährig Mittelbedarfe zur Erstellung der Leistungszwecke (Produkte) des Budgetbereichs verändern. So können Mittel aus dem Regelbudget einer Budgeteinheit für das Regelbudget einer anderen Budgeteinheit desselben Aufgabenbereichs verwendet werden.

Wenn sich allerdings unterjährig politische Schwerpunktsetzungen ändern, weil beispielsweise eine sich verschlechternde konjunkturelle Lage staatliche Maßnahmen erfordert, oder wenn aufgrund besonderer Ereignisse die für einen Aufgabenbereich vorgesehen Mittel nicht auskömmlich sind, muss der Grundsatz gewahrt bleiben, dass alleine die Bürgerschaft die Budgethoheit hat, also Veränderungen des Haushalts beschließt.

Abweichungen von dem durch die Bürgerschaft ursprünglich ermächtigten Haushalt werden als Budgetaktualisierungen bezeichnet. Eine **Budgetaktualisierung** liegt immer dann vor, wenn die ursprüngliche Budgetzuweisung für den Budgetbereich (Erhöhungen, Absenkungen, Verschiebungen innerhalb der Budgetarten) verändert wird.



Beispiel:

Budgetanpassung: Innerhalb des Aufgabenbereichs (Budgetbereichs) Strafvollzug benötigt die Budgeteinheit Justizvollzugsanstalt A aufgrund rückläufiger Häftlingszahlen weniger Personal- und Sachkosten und behält somit (Regel-)Budget übrig. Die ebenfalls zum Aufgabenbereich Strafvollzug gehörende Budgeteinheit Untersuchungshaftanstalt Z hat aufgrund einer unerwartet ansteigenden Anzahl von Untersuchungshäftlingen einen Mehrbedarf an (Regel-)Budget für Personal- und Sachkosten.

Budgetaktualisierung: Der Aufgabenbereich (Budgetbereich) Strafvollzug benötigt aufgrund rückläufiger Häftlingszahlen weniger Personal- und Sachkosten und behält somit Budget übrig. Im Aufgabenbereich (Budgetbereich) Gerichte wiederum sind die Personalkosten unerwartet stark gestiegen. Die Bürgerschaft genehmigt die Übertragung von Budget im Nachbewilligungsverfahren. Es findet eine Budgetaktualisierung mit einer Übertragung der Budgetzuweisung vom Budgetbereich Strafvollzug zum Budgetbereich Gerichte statt – ggf. mit gleichzeitiger Anpassung der Ziele und Kennzahlen.

„Die Ausgestaltung des kaufmännischen Rechnungswesens und seiner Verfahren zur neuen Verwaltungssteuerung setzt den Prozess der Verwaltungsmodernisierung im Sinne des so genannten Neuen Steuerungsmodells konsequent fort. Angesichts der damaligen Erfahrungen achten wir bei unserer Entwicklungsarbeit peinlichst darauf, dass die neuen Verfahren wirtschaftlich sind. Der betriebswirtschaftliche Instrumentenkasten soll unseren Managementebenen helfen, auch in einer angespannten Finanzlage Handlungsspielräume aufzuzeigen, um auch künftig hochwertige Polizeiarbeit zu leisten.“



Olaf Michaelis
Projektverantwortlicher der Polizei Hamburg

4.3 Grundlage für outputorientierte Steuerung: Die Kosten- und Leistungsrechnung

Die Grundlage für effizientes Verwaltungshandeln ist die Bereitstellung von Informationen über Kosten und Leistungen. Daher wird als zentrales Element des Neuen Haushaltswesens in allen Bereichen der hamburgischen Verwaltung eine Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) eingeführt. Sie wird vollständig in die Haushaltssteuerung integriert. Die Kosten- und Leistungsrechnung bildet die Basis für die Planung, Bewirtschaftung und Abrechnung der Budgetbereiche und Budgeteinheiten.

Die Kosten- und Leistungsrechnung hat zwei wichtige Funktionen: Zum einen ist sie Grundlage für eine outputorientierte Steuerung, zum anderen ist sie internes Steuerungsinstrument.

Die Kosten- und Leistungsrechnung beantwortet folgende Fragen:

- Welche Kosten sind entstanden (zum Beispiel Personalkosten)?
- Wo sind die Kosten entstanden (zum Beispiel bei der Staatsanwaltschaft Hamburg)?
- Wofür sind die Kosten entstanden (zum Beispiel zur Bearbeitung von Ermittlungsverfahren)?



Die Kosten und Leistungsrechnung enthält eine Kostenartenrechnung zur Erfassung der Ressourcenarten (welche Kosten sind entstanden?), eine Kostenstellenrechnung zur Erfassung des Ortes der Kostenentstehung (wo sind die Kosten entstanden?) und eine Kostenträgerrechnung zur Erfassung des Verbrauchszwecks (wofür sind die Kosten entstanden?).

Bei der Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung wird nach einem „Grundmodell“ und nach einem „erweiterten Modell“ differenziert. Die Behörden können, ausgehend von ihren Steuerungserfordernissen, das Grundmodell der Kosten- und Leistungsrechnung ausbauen – zum Beispiel für Zwecke der Preis-, Leistungs- und Gebührenkalkulation.

4.4 Lotsen im Datenfluss: Das Berichtswesen

Die im Verwaltungsmanagementhaushalt bis auf die Ebene der Budgeteinheiten konkretisierten Planansätze werden von den Budgetverantwortlichen während des Haushaltsjahres kontinuierlich überprüft. Bei der unterjährigen Steuerung werden die Führungskräfte durch ein umfangreiches Berichtswesen unterstützt. Insgesamt kennt die Freie und Hansestadt Hamburg künftig sechs Typen von Steuerungsberichten. Zu den verfügbaren Berichten gehören unter anderem:

- **Budgetbericht zur unterjährigen Budgetüberwachung:** Neben einem Plan-Ist-Vergleich für das Budget enthält der Bericht auch eine Prognose darüber, wie sich das Budget im weiteren Verlauf des Jahres entwickeln wird.
- **Bericht zum Finanzmitteldeckungsrahmen:** Er unterstützt bei der Steuerung der Ein- und Auszahlungen für Investitionen und Darlehen.
- **Kennzahlenbericht:** Dieser Bericht ist für die unterjährige Steuerung der im Haushalt definierten Ziele vorgesehen. Ziele und Fachkennzahlen sind immer produktorientiert. Entsprechend kann im Berichtskopf ausgewählt werden, für welches Objekt in der Produkthierarchie der Bericht erstellt werden soll.

Außerdem gibt es Berichte im Rahmen der unterjährigen Information der Bürgerschaft über den Stand der Haushaltsrechnung und Zielerreichung, die in der Darstellungslogik des Politikhaushaltes gestaltet sind. Über die Zielerfüllung und die zweckentsprechende Verwendung der ermächtigten Budgets wird der Senat zudem wie bisher im Rahmen der Haushaltsrechnung Rechenschaft ablegen.

5. ORGANISATION: ERFOLG BRAUCHT STRUKTUR

Das Neue Haushaltswesen setzt auf integrierte Planungs- und Steuerungsprozesse, um die Leistungsziele, die benötigten Ressourcen und die damit verbundenen Ergebnisse und Wirkungen aus einer Hand planen, steuern und transparent darstellen zu können. Damit sind Anpassungen in verschiedenen Bereichen der Organisationsstruktur verbunden, die im Folgenden dargestellt werden.

Innerhalb der Verwaltung sind Anpassungen der Geschäftsprozesse und der Organisationsstruktur, insbesondere in folgenden Bereichen, erforderlich:

- **Ablauforganisation:** Mit der Einführung eines doppischen Haushalts- und Rechnungswesens, der Bewirtschaftung in einem Buchungskreis und der Notwendigkeit der Erstellung eines Konzernabschlusses ändern sich die Anforderungen. Erforderlich sind eine einheitliche und kontinuierlich hohe Qualität des Rechnungsstoffes in Bewirtschaftung, Buchhaltung und Kasse sowie zentrale Verantwortlichkeiten bei der Stammdatenpflege und Buchhaltung.

- **Funktionen:** Es wird Veränderungen in verschiedenen Funktionen geben. Haushalt und Controlling werden zusammengeführt. Führungskräfte werden künftig nicht nur für den Leistungserfolg, sondern auch für den Ressourceneinsatz Verantwortung tragen.
- **Aufbauorganisation:** Die gemeinsame Verantwortung für die Planung und Bewirtschaftung des Einzelplanes muss sich in der Organisation abbilden; daneben ist für diesen Arbeitsbereich zu klären, ob die Fachführkräfte in der Budget- und Leistungssteuerung durch zentrale Controller oder durch ein dezentrales Bereichs-Controlling unterstützt werden sollen. Die Verantwortungen für die zentralen Behörden- und die dezentralen Bereichs-Buchhaltungsstellen mit den Schnittstellen sind ebenso zu definieren wie die Verortung der zentralen „Hüter“ der Kosten- und Leistungsrechnung und der Kennzahlen. Außerdem ist angesichts neuer SAP-Module und eines erweiterten Anwenderspektrums der Support, der die SAP-Anwender technisch unterstützt und Hilfestellung leistet, weiter zu entwickeln.
- **Organisationskultur:** Die integrierte Fach- und Ressourcenverantwortung sowie die gewonnene Transparenz in der Haushaltssteuerung bringen Veränderungen in der Organisationskultur von Behörden und Ämtern mit sich. So werden die Bereiche, die Gesamtverantwortung für Leistungserfüllung und Wirtschaftlichkeit haben, die neue Organisationskultur stärker prägen. Ziel- und Leistungsvereinbarungen werden dadurch eine andere Bedeutung erhalten, und Anforderungsprofile von Führungskräften werden neben Fachkompetenz und Erfahrung zunehmend unternehmerische Kompetenzen aufweisen.



Die Devise lautet: Zusammenführen, was zusammen gehört!

Haushalt und Controlling verändern sich durch die Zusammenführung von Fach- und Ressourcenverantwortung und die Stärkung dieser Verantwortung auf allen Ebenen. Dies erfordert eine organisatorische Integration. Das heißt:

- Haushalt und Controlling werden in einer Organisationseinheit zusammengeführt. Die Verantwortung für die Koordination aller Planungs-, Steuerungs- und Bewirtschaftungsprozesse soll konzentriert und die Kommunikation zwischen den ressourcenverantwortlichen Führungskräften und der Haushaltsabteilung erleichtert werden.
- Fach- und Finanzcontrolling sollen so nah wie möglich im jeweiligen Verantwortungsbereich integriert werden; die Anforderungen an das jeweilige Berichtswesen orientieren sich an den Informations- und Steuerungserfordernissen der jeweiligen Organisationseinheit. Gleichzeitig gilt es, das Berichtswesen im Sinne der Behördensteuerung zentral zusammen zu führen.

5.1 Die Rolle des Beauftragten für den Haushalt

Der Beauftragte für den Haushalt (BfH) trägt in seiner Behörde die wirtschaftliche Verantwortung für den Einzelplan und wirkt in seiner haushaltsrechtlichen Stellung gemäß § 9 der Landeshaushaltsordnung (LHO) an der Verwaltungsführung mit. Er hat dabei u.a. folgende Aufgaben:

- Im Zusammenhang zunehmender Budgetverantwortung der Führungskräfte achtet der BfH darauf, dass der Haushaltsplan die strategischen Ziele der Fachbehörde abbildet und veränderte Haushaltsansätze in Planung und Bewirtschaftung berücksichtigt werden.
- Im Rahmen des Behördencontrollings beraten und unterstützen „seine“ Haushälter/Controller die Führungskräfte bei der Bewirtschaftung und sorgen für geeignete (Gegensteuerungs-) Maßnahmen bei Planabweichungen.
- Zudem ist er zuständig für die Organisation der Finanz- und Anlagenbuchhaltung seiner Behörde. Das heißt: Er sorgt u.a. dafür, dass die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung eingehalten werden, trifft fachliche Grundsatzentscheidungen und berät die Behördenspitze.

5.2 Buchhaltung verbessern

Die Freie und Hansestadt Hamburg bilanziert und bewertet nach den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung (GoB). Die Bilanz und die Konzernbilanz stellen hohe Anforderungen an die Qualität des Buchungsschlusses, weil grundsätzlich jede Buchung hierauf einwirkt. Zudem steigen die Anforderungen an Datenerfassung und -verarbeitung aufgrund der flächendeckenden Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung und der komplexeren Stammdatenstruktur. Im Vordergrund steht die **Sicherstellung einer hohen Buchungsqualität** in den Behörden und im gesamten „Konzern“ Hamburg. Daran sollen sich die Prozesse in der Verwaltung orientieren. Dies erfordert zentrale Regelungen und zentral vorgegebene Standards.

Die **Finanzbehörde** ist für alle zentralen Prozesse der Bilanz-, Finanz- und Anlagenbuchhaltung zuständig. Zudem steuert und kontrolliert sie die Abschlussprozesse im neuen Rechnungswesen. Sie gibt zentral die Standards für die Anwendung der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung in der hamburgischen Verwaltung vor. Diese sind behördenübergreifend für alle Teilbuchhaltungen (Finanz- und Anlagenbuchhaltung sowie Kosten- und Leistungsrechnung) bindend.

Eine **zentrale Buchhaltung pro Behörde** verantwortet künftig die Qualität des behördlichen Buchungsgeschäfts. Sie übernimmt dabei als Serviceeinrichtung das behördenweite Buchungsgeschäft oder richtet bedarfsgerecht dezentrale Buchhaltungsstellen ein. In den **Budgetbereichen** werden Mittelreservierungen vorgenommen, Buchungen (vor-) erfasst und ggf. Zahlungen freigegeben.

5.3 Technik unterstützt Anwender

Moderne IT-Module und -Verfahren unterstützen die veränderten Prozesse im künftigen Haushalts- und Rechnungswesen auch mit einer anforderungsgerechten und qualitätsgesicherten Informations- und Datenversorgung. Damit verbunden ist eine zentralisierte Stammdatenpflege, die z.B. die Pflege der Struktur der Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) sowie auch die der behördlichen Kennzahlen in die Hände von Fachkräften legt (sog. KLR-Administrator und Kennzahlenadministrator).

Der SAP-Chief in der Behörde wird für die Anwenderunterstützung und Pflege des Systems bei den so genannten ERP-Modulen für Buchhaltung, Bewirtschaftung und Controlling verantwortlich sein. Daneben werden die Aufgaben im Rahmen des neuen Business-Intelligence-Systems (BI-System, vgl. Kapitel 7), welches das Berichtswesen unterstützt, vom so genannten BI-Verantwortlichen wahrgenommen.



6. MITARBEITER: JEDER EINZELNE WIRD GEBRAUCHT

Das Neue Haushaltswesen führt die Verantwortung für Fachziele und Ressourcenverbrauch zusammen. Die Stärkung der dezentralen Ressourcenverantwortung geht einher mit Anreizen für wirtschaftliches Handeln, das zukünftig messbar belegt werden kann. Für Führungskräfte bringt die Zusammenführung und Stärkung der dezentralen Ressourcenverantwortung folgende Veränderungen mit sich:

- Das Neue Haushaltswesen und die technischen Module unterstützen Führungskräfte aller Ebenen darin, sich mit wenig Aufwand jederzeit die für sie erforderlichen Informationen über den aktuellen Stand der Aufgabenerfüllung und des Ressourcenverbrauchs aufzubereiten.
- Die Verantwortung für Fachlichkeit und Ressourcen hat auch Auswirkungen auf die Personalführung: Die Vereinbarung von Zielen mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern knüpft unmittelbar an die jeweiligen Organisationsziele an. Leitung und Mitarbeiterführung werden in diesem System enger verknüpft.

Reform braucht Schulung

Der Erfolg der Einführung des Neuen Haushaltswesens ist maßgeblich von dem Know-how und der Motivation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter abhängig. Um einen sicheren Umgang mit den Aufgaben- und Rollenveränderungen zu ermöglichen sowie die Notwendigkeit dieser Änderungen transparenter zu machen, wird die Einführung des Neuen Haushaltswesens durch ein umfassendes Qualifizierungsprogramm des Projekts begleitet:

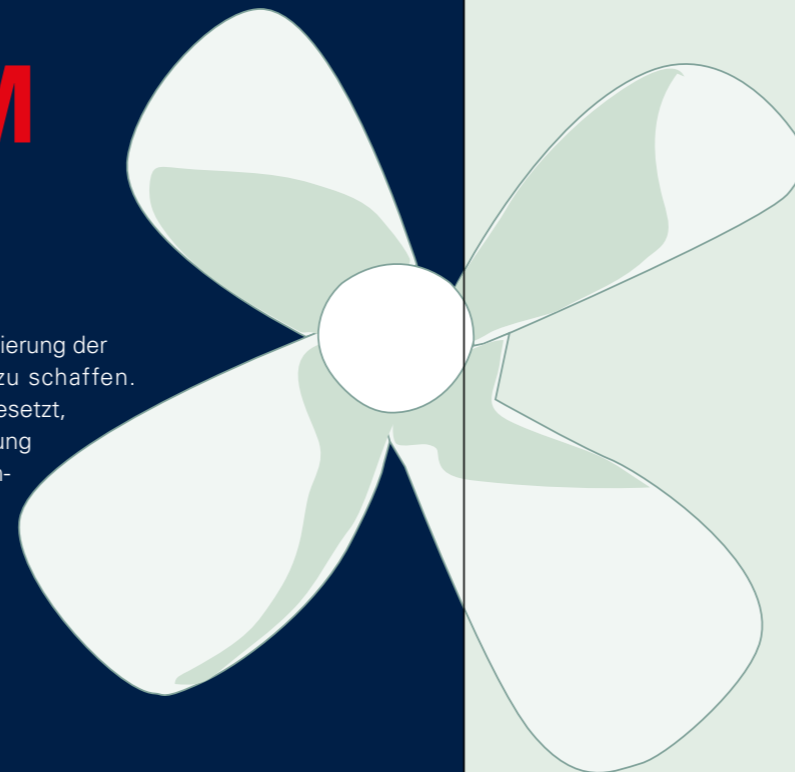
- Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Stadt sollen die Chancen und Möglichkeiten der Reform nachvollziehen können. Daher werden sie die Auswirkungen des Projekts auf ihre Arbeit, die Prozesse, die Struktur und die Rollen in ihrem Aufgabenbereich kennen lernen.
- In Schulungen werden die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit den konkreten Instrumenten und deren Nutzen für die praktische Arbeit vertraut gemacht. Dabei wird großer Wert auf die Vermittlung von Problemlösungskompetenz gelegt.
- Neue technische Komponenten und SAP-Module werden den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in Schulungen nahegebracht und praxisnah trainiert. Daneben werden Handbücher und Online-Hilfen erstellt, die eine sichere Handhabung auch in der täglichen Praxis ermöglichen.

Die Schulungen werden **zielgruppenspezifisch** angeboten. Im Vordergrund steht die Frage, welche Funktionsträger welche Kenntnisse benötigen, um die Reform in der praktischen Arbeit umsetzen zu können. In den einzelnen Schulungsmodulen wird die Vermittlung fachlicher und technischer Inhalte **eng miteinander gekoppelt**. Beide Inhalte werden als eine zusammengehörige Schulung mit einheitlichen Lernzielen aufgebaut und von Dozenten, die mit dem Projekt Neues Haushaltswesen Hamburg vertraut sind, vermittelt.



7. TECHNIK: EIN SYSTEM FÜR ALLE PROZESSE

Die Reform des hamburgischen Haushalts- und Rechnungswesens geht einher mit einer Modernisierung der technischen Systeme. Ziel ist es, eine weitestgehend einheitliche Daten- und IT-Struktur zu schaffen. Um die neuen fachlichen Anforderungen zu unterstützen, wird ein neues SAP ERP-System aufgesetzt, in dem alle Bewirtschaftungs- und Kassenprozesse, die Prozesse der Kosten- und Leistungsrechnung sowie Teile des Jahresabschlusses abgebildet werden. Dieses SAP ERP-System ist an ein so genanntes Business-Intelligence-System (BI) gekoppelt. Business Intelligence steht für die systematische Analyse (engl. intelligence) der eigenen Organisation und ihres Umfelds (engl. business) mit dem Ziel, Erkenntnisse zu gewinnen, die hinsichtlich der Unternehmensziele bessere Entscheidungen ermöglichen. Die gesamte Ressourcenplanung wird durch eine komplexe Anwendersoftware unterstützt. Das neue System soll bis zum Jahr 2013 schrittweise eingeführt werden.



Aufgaben des neuen BI-Systems

- Das BI-System wird Prozesse der Haushaltsplanung, -steuerung und des Jahresabschlusses unterstützen.
- Daneben werden in dem BI-System alle haushaltsrelevanten Berichte erstellt. Dazu gehören neben dem Haushaltsplan und der Haushaltsrechnung auch zahlreiche Berichte, die die unterjährige Steuerung, z.B. im Rahmen von Monats- oder Quartalsberichten, unterstützen. Zudem werden Sonderberichte für einmalige Auswertungen hinsichtlich bestimmter Fragestellungen, beispielsweise im Rahmen der Beantwortung von parlamentarischen Anfragen, und Themenberichte, die aufgabenbereichsübergreifende gesellschaftspolitische Problemstellungen umfassen können, möglich.
- Eine weitere Kernaufgabe des BI-Systems ist es, fach-, ergebnis- und wirkungsbezogene Informationen mit Finanzinformationen in Form von Kennzahlen in einem Data-Warehouse zusammenzuführen. Data-Warehouse (bzw. Datenlager) ist eine zentrale Datensammlung, deren Inhalt sich aus Daten unterschiedlicher Quellen zusammensetzt. Als zentrales Datenlager bildet das Data-Warehouse die technische Normierungs-, Prüfungs- und Qualitätssicherungsinstanz für alle Kennzahlen.



36/37

8. REFORMFORTSCHRITT: HAMBURG GANZ VORNE DABEI

Die **internationale Reformentwicklung** weist eine klare Richtung: Auf staatlicher wie auf kommunaler Ebene findet eine Abkehr von der bloßen Abbildung von Einnahmen und Ausgaben im Haushaltsplan statt. Einnahmen und Ausgaben werden durch ergebnis- und ressourcenverbrauchsorientierte Informationen ergänzt oder ersetzt. So erfolgt die Haushaltsführung in Frankreich, Großbritannien, Schweden, der Schweiz und Spanien sowohl auf kommunaler wie auf staatlicher Ebene nach doppischen und in weiten Teilen auch nach wirkungsorientierten Grundsätzen. In Italien und den Niederlanden gilt dies zumindest auch für die kommunale Ebene.

8.1 Der Trend geht Richtung Doppik

Die aktuelle Situation in Deutschland zeigt, dass der Reformbedarf für das öffentliche Haushalts- und Rechnungswesen auf allen drei Ebenen – Bund, Länder und Kommunen – als sehr wichtig angesehen und akzeptiert wird. Die Reformbemühungen stellen sich allerdings sehr unterschiedlich dar:

Auf **Bundesebene** konzentrieren sich die Reformbemühungen auf die Kosten- und Leistungsrechnung. Durch diesen Ansatz soll das Geldverbrauchs-konzept durch zusätzliche Informationen über die Leistungen und den tatsächlichen Ressourcenverbrauch ergänzt werden (Erweiterte Kameralistik).

Auf **Länderebene** sind die Reformbemühungen unterschiedlich weit fortgeschritten. Wie auf Bundesebene finden sich in der überwiegenden Zahl der Länder bisher nur Ansätze einer erweiterten Kameralistik. In Hamburg und Hessen wird hingegen schon „doppisch“ gearbeitet. In Nordrhein-Westfalen und Bremen ist ein doppisches System im Entstehen.

Neben Hamburg nimmt Hessen auf Länderebene eine Vorreiterrolle ein. Bereits seit 1998 verfolgt Hessen einen Reformansatz, der seinen Schwerpunkt auf die Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns legt. Auch in Hessen steht daher die Einführung einer outputorientierten Budgetierung und einer leistungsorientierten Ergebnissteuerung im Mittelpunkt der Reform. Entsprechend wurden hier zunächst eine Vermögensrechnung und Ergebnisrechnung auf Basis der Doppik eingeführt. Die Aufstellung der Produkthaushalte mit ergebnisorientierter, dezentraler Budgetierung folgte.

Auf **kommunaler Ebene** ist die Reform des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens wesentlich intensiver betrieben worden und daher auch entsprechend weit fortgeschritten. Dieser Fortschritt ist ganz wesentlich auf die Begleitung des Reformprozesses durch die „Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren“ (IMK) zurückzuführen. Mit den Leittexten „Gemeindehaushaltsverordnung für ein doppisches Haushalts- und Rechnungswesen“ und „Gemeindehaushaltsverordnung für die erweiterte Kameralistik“ hat die IMK im Jahr 2003 den Weg für ein modernes Haushalts- und Rechnungswesen auf kommunaler Ebene bereitet. Auf der Grundlage dieser Leittexte sind Entwürfe für ein neues kommunales Haushalts- und Rechnungswesen erarbeitet und in vielen Ländern bereits als Gesetz verabschiedet worden. Allerdings wird den Kommunen in einigen Ländern die Wahl zwischen erweiterter Kameralistik und Doppik gelassen (Optionsmodell), was die Vergleichbarkeit und ein einheitliches Fortschreiten der Reform erschwert.

8.2 Rechtliche Grundlagen schaffen

Für die doppische Veranschlagung, Bewirtschaftung und Abrechnung der Auswahlbereiche wurde mit dem § 15a der Landeshaushaltsordnung (LHO) in Hamburg eine Rechtsgrundlage für die Übergangszeit geschaffen. Auf dieser Basis können die ersten Auswahlbereiche mit dem neuen System am 1. Januar 2010 starten. Ziel ist es, rechtzeitig im Jahr 2011 eine doppische Landeshaushaltsordnung in Kraft zu setzen.

Zudem ist eine Anpassung des Bundesrechts in Form des Haushaltsgrundsätzegesetzes (HGrG) erforderlich. So kann nach den bislang gültigen Regelungen eine ressourcen- und outputorientierte Budgetierung und ein entsprechendes Rechnungswesen auf Basis der Doppik nur zusätzlich zum kameralen Haushalts- und Rechnungswesen geführt werden.



Dr. Robert Heller
Staatsrat
der Finanzbehörde

Hamburg gehört unter den Bundesländern zu den Schrittmachern bei der Haushaltsmodernisierung, wie zuletzt mit der Konzernbilanz belegt. Eine Hürde für den weiteren Modernisierungsprozess stellte bislang das Haushaltsgrundsätzegesetz dar, weil es die reformwilligen Länder dazu verpflichtet, die Kameralistik auch dann weiter zu führen, wenn eine kaufmännische Buchführung und Rechnungslegung eingeführt ist. Ein teurer Doppelaufwand.

Hamburg hat sich deshalb parallel zur Vorbereitung der Ablösung der Kameralistik durch die Arbeit des Projektes NHH dafür eingesetzt, dass die Bundesvorgabe modifiziert wird und hat dafür mit dem Land Hessen einen Partner gewonnen. 2006 haben Hamburg und Hessen über eine Bundesratsinitiative eine entsprechende Diskussion angestoßen. Diese hat schließlich dazu geführt, dass das Bundeskabinett im Dezember 2008 einen Regierungsentwurf für ein Gesetz zur Modernisierung des Haushaltsgrundsätzegesetzes beschlossen hat, welches die Verpflichtung zum Parallelbetrieb von Doppik und Kameralistik abschafft.

Aber auch weitere Regelungen bestätigen und bestärken den Hamburger Reformweg. Etwa die Benennung des ergebnisorientierten Produkthaushalts, wie ihn der Senat anstrebt, als Alternative zur herkömmlichen Haushaltstitelstruktur und die Orientierung an den Vorgaben des Handelsgesetzbuches als Standard für die Qualität von Buchführung und Bilanzierung. Im Juli 2009 haben Bundestag und Bundesrat die Novelle des Haushaltsgrundsätzegesetzes beschlossen. Die Gesetzesänderungen treten am 1. Januar 2010 in Kraft.

9. INTERVIEW

WAS LEISTET DAS PROJEKT NEUES HAUSHALTSWESEN HAMBURG?



Das im Jahr 2006 vom Senat ins Leben gerufene Projekt Neues Haushaltswesen Hamburg wird seit 2007 vom Leitenden Regierungsdirektor Volker Wiedemann geleitet, der in gleicher Funktion bereits im „Projekt Doppik“ tätig war. Mit den Feinheiten beider Projekte vertraut, steht er an dieser Stelle Rede und Antwort.



Herr Wiedemann, was steht im Mittelpunkt der Reformbemühungen des Projektes Neues Haushaltswesen Hamburg?

Das Neue Haushaltswesen Hamburg umfasst zwei zentrale Vorhaben: Zum einen die vollständige Einführung der Doppik für unser Haushalts- und Rechnungswesen und zum anderen die Umstellung unserer Budgetierungsverfahren auf ergebnis- und wirkungsorientierte Instrumente.

Welche Ziele werden damit verfolgt?

Mit der Einführung der Doppik verfolgen wir das Ziel, stärker als bislang finanzielle Verpflichtungen der Zukunft im Haushalt abzubilden. Dahinter steht die unzweifelhafte Erkenntnis, dass wir auf Dauer nicht mehr ausgeben können, als wir einnehmen. Die Kameralistik erfasst mit ihrer reinen Zahlungsorientierung die heute entstehenden Zukunftslasten nicht vollständig. Die mangelnde Information trägt dazu bei, dass wir diese Lasten künftigen Generationen aufbürden. Mit der Doppik liegt dagegen ein bewährtes System vor, das durch Darstellung von Abschreibungen, Rückstellungen und Rechnungsabgrenzungsposten Zukunftsbelastungen schon heute transparent macht.

Der zweite Punkt, die Einführung eines ergebnis- und wirkungsorientierten Haushaltswesens, berührt die Frage des Verteilungsprozesses von knappen Ressourcen. Im Neuen Haushaltswesen wird die Vergabe von Budgets an Ziele und Wirkungen gebunden. Im Fokus des Verteilungsprozesses steht nicht mehr die Frage, welcher Ausgabenzweck – in der Kameralistik durch den „Titel“ festgelegt – verfolgt wird, sondern die Erreichung von vorgegebenen Zielen.



Ein an Ergebnissen und Wirkungen orientierter Haushalt stärkt nach meiner Auffassung auch die Rolle des Parlaments. Im kameralen System geht hinter der Vielzahl von Einzelinformationen in den rund 4.000 bewirtschafteten Haushaltstiteln der politisch-strategische Steuerungsgedanke leicht verloren. Das Neue Haushaltswesen liefert bessere Informationen, um die Ressourcen wirkungsorientiert verteilen zu können.

Wird die Umsetzung des Neuen Haushaltswesens von einem Qualitätsmanagement begleitet?

Ja. Die Reform des Haushaltswesens ist ein komplexer Prozess, der mit einer fachlichen Konzeptionsphase begonnen hat, die technische Umsetzung in einem SAP-System und schließlich die konkrete Ausrollung in den Behörden umfasst. Dort müssen Ziele und Kennzahlen definiert und die Kosten- und Leistungsrechnung ausgestaltet werden. Diese vielschichtigen Anforderungen werden durch das zentrale Projektmanagement geplant und terminiert. Wichtig dabei ist, dass dem Projekt immer wieder der Spiegel vorgehalten wird. Dies geschieht einerseits durch die eng in das Projektgeschehen eingebundenen Behörden selbst. Andererseits unterliegt das Projekt einem strengen Qualitätsmanagement. Dieses prüft alle vorgelegten Konzepte dahingehend, ob sie logisch, untereinander widerspruchsfrei und verständlich sind. Zudem hinterfragt das Qualitätsmanagement regelmäßig die Projektprozesse sowie die Kommunikation und Zusammenarbeit mit unseren internen und externen Partnern. Dieses ständige Hinterfragen der eigenen Arbeit ist zwar anstrengend, ich denke aber, es bringt für alle Beteiligten spürbare Verbesserungen in der Zusammenarbeit.

Wer ist von der Umstellung des Haushaltsverfahrens betroffen?

Das Neue Haushaltswesen wird die gesamte Hamburger Verwaltung in unterschiedlichen Ausprägungen berühren. Auf Ebene der Führungskräfte wird es zu einem grundlegenden Rollenwandel kommen. Führung beruht in Zukunft auf einer ziel- und wirkungsorientierten Steuerung. Wenn Budgets an Ziele und Kennzahlen gebunden werden, werden sich auch die Beziehungen zwischen Führungskräften und Mitarbeitern sukzessive wandeln. Diese Rollenänderung zieht sich durch alle Ebenen. Betroffen sind auch die heutigen Haushälter und Controller sowie diejenigen, die noch nach kameralen Vorschriften Titel bewirtschaften und künftig doppische Regeln anwenden müssen. Die Reform verändert das Haushaltsverfahren und berührt damit auch Bürgerschaftsabgeordnete, Mitglieder der Bezirksversammlungen und Deputierte.

Was bringt die Reform der Stadt und dem einzelnen Bürger?

Ich sehe vor allem drei Punkte. Erstens: Mit der Einführung eines Neuen Haushaltswesens beweist die Verwaltung einmal mehr ihre Innovationsbereitschaft. Der öffentliche Dienst wird flexibler und noch handlungsfähiger, um sich neuen Herausforderungen stellen zu können. Dies ist ein wichtiger Faktor für den Erfolg des Standortes Hamburg. Zweitens: Auch wenn die Modernisierung des Haushaltswesens nicht zu einer Vermehrung des Geldes beiträgt, erwarte ich, dass die doppelischen Mechanismen zu einem generationengerechteren – sprich auch sparsameren und effizienteren – Wirtschaften beitragen. Drittens: Ich habe die Hoffnung, dass das Neue Haushaltswesen für die Bürger verständlicher sein wird als die Kameralistik, die vielen fremd ist. Die Funktionsweise der doppelten Buchführung und Bilanzierung dagegen ist gerade in einer Wirtschaftsmetropole wie Hamburg den Menschen vertrauter. Davon erwarte ich mir auch ein größeres Interesse an Finanzpolitik und dem öffentlichen Haushalt, da Ziele und Prozesse transparenter sind.

Welchen Zeitplan verfolgt das Projekt?

Die Modernisierung erfolgt sukzessive. Die Behörden und Ämter sind auf vier Wellen verteilt worden. Jede Behörde hat rund zwei Jahre Zeit, um die inhaltlichen und organisatorischen Vorbereitungen zu treffen, bevor die kamerale Planung, Steuerung und Bewirtschaftung durch doppische Verfahren ersetzt werden. Wir nennen dies Produktivsetzung, die jeweils zum 1. Januar eines Jahres erfolgt. Die erste Welle – sie geht mit Beginn des Jahres 2010 produktiv – umfasst die Justizbehörde und das Amt Polizei der Behörde für Inneres. Die Behörden der weiteren Wellen folgen 2011, 2012 und 2013. Während bis dahin im Hamburger Haushaltswesen die kamerale und doppische Welt, bei einem entsprechenden Beschluss des Senats nach dem Review, nebeneinander existieren, wird 2013 das Neue Haushaltswesen das führende System sein.

Herr Wiedemann, stellen Sie sich vor, es ist das Jahr 2013. Was wünschen Sie sich?

Auch wenn alle Behörden produktiv sind und das Projekt beendet ist, wird das Neue Haushaltswesen im Jahr 2013 erst am Anfang stehen. Ich wünsche mir, dass zu diesem Zeitpunkt das Potenzial dieses Systems zur Entfaltung kommt und es im Hinblick auf die vielfältigen Wirkungszusammenhänge des Hamburger Mikrokosmos verfeinert wird. Ich habe zudem die Hoffnung, dass wir im bundesweiten Reformprozess ein Stück weiter sein werden und die Diskussionen über Doppik und Wirkungsorientierung zu sachlich belastbaren Ergebnissen geführt haben. Und nicht zuletzt wünsche ich mir, dass alle Beteiligten, die viel Engagement, Herzblut und nicht zuletzt auch Überstunden in dieses Projekt gesteckt haben, zufrieden zurücksehen und sagen: „Ich war dabei“.

Glossar

Abschreibung, AfA (Absetzung für Abnutzung)

Abschreibungen erfassen die Wertminderung von materiellen und immateriellen Gegenständen des Anlagevermögens im Laufe der Nutzungsdauer. Mit ihrer Hilfe werden die für diese Güter anfallenden Anschaffungs- bzw. Herstellungskosten als anteiliger Aufwand auf die Rechnungsperioden der Nutzung aufgeteilt.

Bilanz

Die Bilanz ist ein Bestandteil des Jahresabschlusses. In ihr werden das Vermögen (Aktiva) und dessen Finanzierungsquellen (Passiva) einander zu einem bestimmten Stichtag (meist 31.12.) in Kontenform gegenübergestellt. Die linke Seite der Bilanz gibt Auskunft über die Verwendung der eingesetzten finanziellen Mittel, d.h. über die Zusammensetzung des Vermögens. Die rechte Bilanzseite gibt durch Ausweis des Fremdkapitals (Ansprüche der Gläubiger wie Kreditverpflichtungen, Rückstellungen) und des Reinvermögens (Differenz zwischen Vermögen und Fremdkapital) Auskunft über die Mittelherkunft. In der Drei-Komponenten-Rechnung entspricht die Vermögensrechnung der Bilanz.

BI-System

Beim BI-Verfahren handelt es sich um ein eigenständiges System, das an das ERP-Verfahren zum Datenaustausch technisch angebunden ist. Ziel von BI-Verfahren (BI = Business Intelligence) allgemein ist die Gewinnung von Erkenntnissen (Intelligence), die in Hinsicht auf die Organisationsziele (Business) bessere operative oder strategische Entscheidungen ermöglichen. In der FHH kommen BI-Verfahren für die Haushaltsplanung, Budgetaktualisierungen, Ermächtigungsübergänge und für das Berichtswesen zum Einsatz.

Budgetierung

Die Budgetierung stellt eine Möglichkeit dar, Verantwortung zu dezentralisieren. Dazu erhält eine Organisationseinheit einen Finanzrahmen, mit dem sie einen festgelegten Leistungsumfang erreichen muss, selbst aber über den zeitlichen und sachgerechten Mitteleinsatz bestimmen kann.

Dezentrale Ressourcenverantwortung

Neben der im Rahmen der Budgetierung übertragenen Verantwortung für die Finanzen, wird auch die Verantwortung über sämtliche anderen Ressourcen auf die Fachbereiche übertragen, die so nicht nur die fachliche, sondern auch die wirtschaftliche Verantwortung tragen.

Doppik (doppelte Buchführung)

Der Begriff Doppik ist ein an den Begriff Kameralistik angelehntes Kunstwort (= Doppelte Buchführung in Konten), das die doppelte Buchführung in der öffentlichen Verwaltung bezeichnet. Bei der doppelten Buchführung erfolgt die Buchung auf mindestens zwei Konten. Sie bedient sich dabei der so genannten Bestandskonten (für die Erstellung einer Bilanz) und der Erfolgskonten (für die Erstellung einer Gewinn- und Verlustrechnung / Erfolgsrechnung). Die Doppik bildet den gesamten Ressourcenverbrauch eines Haushaltsjahres (inkl. Abschreibungen und Zuführungen zu Rückstellungen) ab und beschränkt sich nicht auf zahlungswirksame Vorgänge.

Ergebnisplan

Im Ergebnisplan werden der geplante Ressourcenverbrauch als Aufwendungen und die geplante Ressourcenmehrung als Ertrag des Aufgabenbereichs erfasst. Die Aufwendungen und Erträge sind grundsätzlich in der Periode zu verbuchen, in der sie auch angefallen sind – also unabhängig vom Zahlungszeitpunkt, den die heutige Kameralistik als Bezugspunkt kennt.

Ergebnisrechnung (vergleichbar der kaufmännischen Gewinn- und Verlustrechnung)

Die Ergebnisrechnung ist ein Bestandteil der Drei-Komponenten-Rechnung und weist durch Gegenüberstellung der tatsächlichen Aufwendungen und Erträge eines Geschäftsjahres das Jahresergebnis (Jahresüberschuss oder Jahresfehlbetrag) aus. Die Ergebnisrechnung entspricht der kaufmännischen Gewinn- und Verlustrechnung. Während die Bilanz einen stichtagsbezogenen Überblick auf die Lage des Vermögens gewährleistet, stellt die (Gesamt-) Ergebnisrechnung Aufwendungen und Erträge innerhalb einer Rechnungslegungsperiode, also zeitraumbezogen, dar.

ERP-System

ERP (Enterprise Resource Planning – Planung des Einsatzes der Unternehmensressourcen) bezeichnet die Aufgabe, die in einer Organisation vorhandenen Ressourcen (z.B. Finanzen oder Personal) möglichst effizient für die Abläufe innerhalb der Organisation einzusetzen. ERP-Systeme bestehen aus Anwendungssoftware zur Unterstützung der Ressourcenplanung.

Finanzplan

Im Finanzplan werden die Ein- und Auszahlungen erfasst. Er gibt Auskunft über den Bedarf an liquiden Mitteln für Budgetzuweisungen. Aus ihm leiten sich außerdem der Zuschussbedarf für Investitionen und ein eventueller Zuschussbedarf für Darlehen ab.

Finanzrechnung

Die Finanzrechnung ist ein Bestandteil der Drei-Komponenten-Rechnung und dient dem Nachweis über Ein- und Auszahlungen in einer Periode (Rechnungsjahr). Sie weist die Veränderung an liquiden Mitteln in der Periode aus.

Haushaltsplan

Der Haushaltsplan stellt die für eine Finanzperiode (Haushaltsjahr) vorgesehenen Ausgaben und Einnahmen gegenüber. Der Haushaltsplan ermächtigt die Verwaltung, Ausgaben zu leisten und Verpflichtungen einzugehen. Er ist der zahlenmäßige Niederschlag der geplanten finanzwirtschaftlichen Aktivitäten und wird mit Gesetzeskraft verabschiedet.

Kameralistik

Heute praktizierte Methode der Planung, Bewirtschaftung und Rechnungslegung in der öffentlichen Verwaltung. Die Kameralistik ist rein zahlungsorientiert, d.h., sie erfasst alle Ein- und Auszahlungen des Haushaltsjahres. Sie stellt den Ressourcenverbrauch nicht vollständig dar, da Informationen über erst in der Zukunft zahlungswirksam werdende Verpflichtungen (bspw. Pensionen), die aber schon im laufenden Haushaltsjahr entstehen, nicht berücksichtigt werden. Ebenso wenig erfasst die Kameralistik Wertverluste durch die Abnutzung von Vermögensgegenständen.

Kennzahlen

Kennzahlen sind Indikatoren, die der Messung der Zielerreichung im Betrachtungszeitraum dienen.

Kennzahlenadministrator

Die zentrale Funktion des Kennzahlenadministrators ist zuständig für die Pflege der Fach- und Finanzkennzahlen (Definition und Abbildung in den Modulen) und die Pflege des entsprechenden technischen Systems.

Kontraktmanagement

Zwischen Politik und Verwaltung werden Vereinbarungen über die zu erstellenden Leistungen (Produkte) und über die Budgets mit entsprechenden Gestaltungsspielräumen getroffen. Dies setzt sich zwischen den Verwaltungsebenen in Form von Ziel- und Leistungsvereinbarungen fort.

Leistungszweck

Als Leistungszwecke bezeichnet man politisch oder gesetzlich vorgegebene Aufgaben. Für die Erfüllung der Leistungszwecke sind die Aufgabenbereiche zuständig.

Outcome

Die mit der Leistung erzielte Wirkung. Hierbei werden die gewünschten Ergebnisse beschrieben und dabei die erwarteten Standards und Indikatoren zur Messung der Zielerreichung vorgegeben. Der Outcome als Teil der Effektivitätsbeurteilung liefert keine quantifizierbaren (monetären) Ergebnisse. Bei der Outcome-Messung steht die Qualität im Vordergrund.

Outputsteuerung

Anstatt die Aufgabenerfüllung über Mittelzuweisung (Input) zu steuern, steht die zu erstellende Leistung/das zu erstellende Produkt (Output) und was sie/es kosten darf im Mittelpunkt der Steuerung.

Produkt

Ein Produkt ist eine Leistung oder eine Gruppe von Leistungen. Dieses wird für Dritte außerhalb der „produzierenden“ Organisationseinheit unter Einsatz von Ressourcen erstellt.

Produktgruppe

Produkte werden thematisch (u.a. nach Zielgruppen, Objekten) zu Produktgruppen zusammengefasst, z.B. „Unterricht in der Vor- und Grundschule“, „Unterricht in Haupt- und Realschulen“, „Unterricht in Gesamtschulen“.

Ziele

Für einzelne Produktgruppen und Produkte werden Ziele vorgegeben, die im Planjahr realisiert werden sollen. Die Ziele werden aus den politischen Zielsetzungen bzw. gesetzlichen Vorgaben abgeleitet. Die Erreichung dieser Ziele wird über Kennzahlen gemessen.

Hans Hinrich Coorssen (Amtsleiter Haushalt und Aufgabenplanung der Finanzbehörde) dankt den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Projektes Neues Haushaltswesen Hamburg:



Ronald Abraham, Annette Agather, Anette Ahlf, Lutz Albrecht, Thomas Bandurski, Petra Bödeker-Schoemann, Marc Bittner, Nils Bommers, Regina Boy, Bozena Budnik, Thi Kim-Anh Bui-Dietrich, Volker Dorsch, Detlef Faber, Renate Franke, Ralf Frommhagen, Anke Greschkowiak, Markus Griesing, Britta Hansen, Herbert Harnacke, Olivia Ihrig, Friedhelm Imkampe, Ursula Königsmark, Petra Koops, Norbert Kuhn, Ute Lattmann, Margarete Melnik, Valerie Onken, Mario Pahl, Jan Quast, Michael Reichmann, Marion Ritz, Bodo Röhrs, Volker Roisch, Antche Ruge, Claudia Schacht, Günter Sogorski, Maren Sommerfeld, Andreas Wehking, Nicole Weidemann, Volker Wiedemann (Stand: Juni 2009).

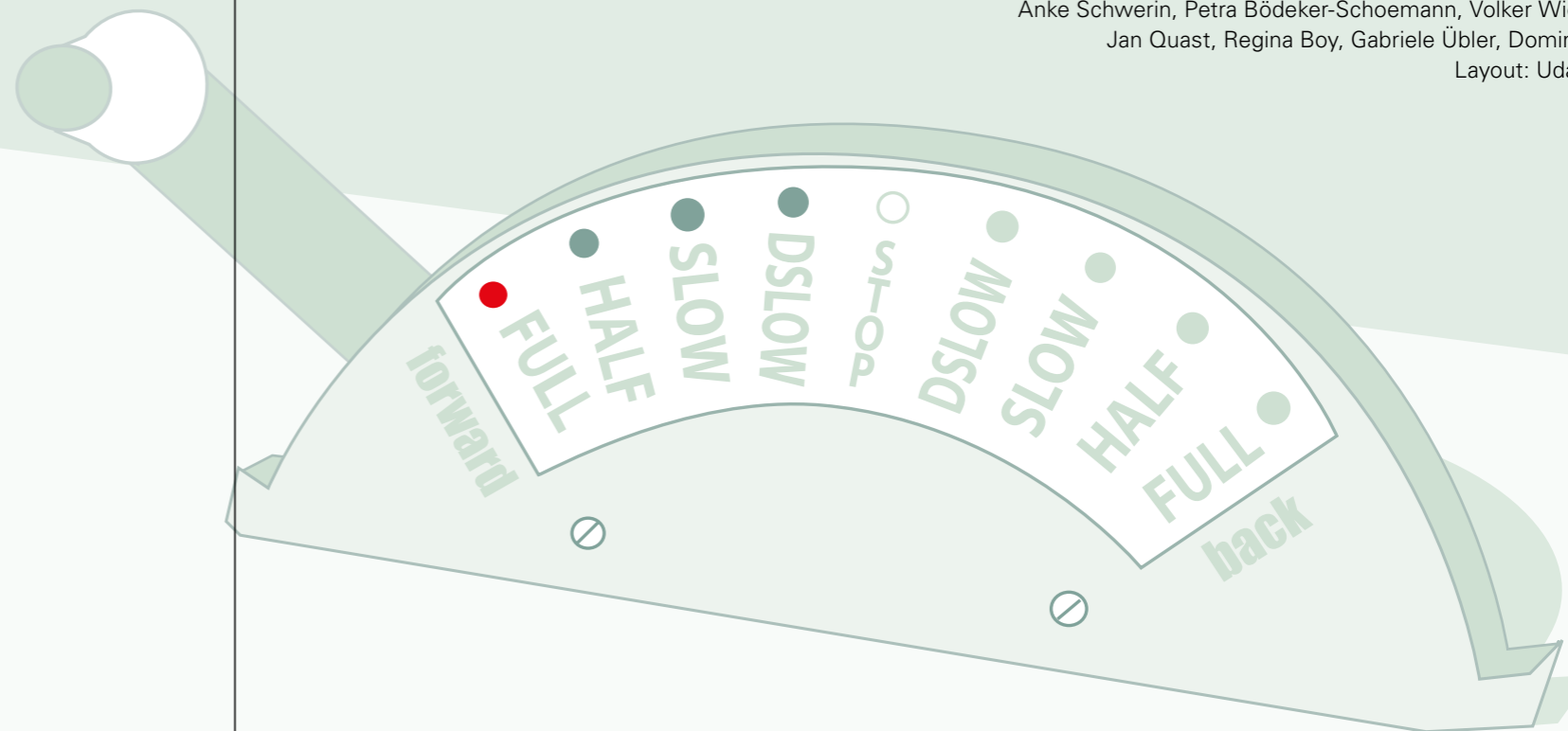
Bemerkung zum Sprachgebrauch

Die Bezeichnung weiblicher und männlicher Personen durch die jeweils traditionelle, meist maskuline Form im Text bringt den Auftrag, die verfassungsrechtlich gebotene Gleichstellung von Mann und Frau zu verwirklichen und bestehende Nachteile zu beseitigen, sprachlich nicht angemessen zum Ausdruck. Auf die Verwendung von Doppelformen wird in der Regel jedoch verzichtet, um die Lesbarkeit und Übersichtlichkeit zu wahren. Mit allen im Text verwendeten Personenbezeichnungen oder ähnlichen Formulierungen sind stets beide Geschlechter gemeint.

Herausgeber:
Freie und Hansestadt Hamburg
Finanzbehörde
Gänsemarkt 36
20354 Hamburg

www.hamburg.de/neues-haushaltswesen
www.neues-haushaltswesen-hamburg.de

Redaktionsteam:
Anke Schwerin, Petra Bödeker-Schoemann, Volker Wiedemann,
Jan Quast, Regina Boy, Gabriele Übler, Dominik Becker
Layout: Uda Albrecht





www.hamburg.de

Freie und Hansestadt Hamburg

Finanzbehörde

Gänsemarkt 36

20354 Hamburg

Telefon: 040 / 42823 - 1662