

Vorlage für die Sitzung des Senats am 21. April 2015

Einrichtung eines Projekts

„Elektronische Haushaltsdarstellung und Haushaltsanalytik (E-Haushalt)“

A. Problem

Um die bremischen Konsolidierungsanstrengungen besser unterstützen zu können, ist einerseits eine differenzierte Betrachtung der Leistungen der kommunalen Gebietskörperschaften und des Landes Bremen sowie andererseits eine integrierte Betrachtung von Finanz-, Personal-, Investitions- und Wirtschaftsplanungen nötig. Der integrierten Steuerung des Haushalts über Fach-, Personal-, und Finanzziele einschließlich zugehöriger Kennzahlen wird bereits mit dem Produktgruppenhaushalt Rechnung getragen. Jedoch können Wirkungszusammenhänge unterjährig bisher schwer aufgezeigt werden. Das liegt u.a. daran, dass der Haushaltsplan selbst sowie das dazugehörige Berichtswesen nicht intuitiv auf elektronischem Wege nutzbar sind. Der Haushalt der FHB wird derzeit neben der Papierform mittels PDF- und Excel-Dateien veröffentlicht. Eine interaktive und intuitive Bedienung, die Schritt für Schritt den Haushalt in der gewünschten Detaillierung darstellt, wäre die bessere Alternative, um den Abgeordneten, den Beschäftigten der Verwaltung sowie den Bürgerinnen und Bürgern einen leichteren und adressatengerechten Überblick über den Haushalt zu verschaffen.

Um auf entscheidungsrelevante Informationen zugreifen zu können, wird in der Regel Expertenwissen benötigt, zumal die Informationen über eine Vielzahl von Finanz-, Personal- und Fachsystemen verteilt sind. Die mit Hilfe von Textverarbeitungs- oder Tabellenkalkulationsprogrammen erstellten Einzelberichte werden noch manuell zusammengefasst und ausgewertet. Mit dieser Vorgehensweise ist ein hoher Zeitaufwand verbunden. Die entscheidungsrelevanten Informationen werden deshalb in der Regel auch erst verspätet veröffentlicht und sind teilweise uneinheitlich. Im Berichtswesen sind die verwendeten Daten oft veraltet. Die für die Bereitstellung von Informationen verantwortlichen Organisationseinheiten sind zudem zum wesentlichen Teil mit der Datenbeschaffung und -aufbereitung beschäftigt statt mit der Analyse und Ableitung von Handlungsempfehlungen.

Eine zielgruppenspezifische Aufbereitung sowie die Abstimmung der einzelnen fragmentarischen Berichte sind eine besondere Herausforderung für die Transparenz und Stringenz des Haushalts. Moderne Haushaltssysteme sehen integrierte Berichte aus Finanz-, Personal- und Leistungsdaten vor und folgen der im Haushalt gewählten Struktur. Um eine bessere Steuerung des Haushaltsvollzuges für Senat, Verwaltung

und Parlament zu ermöglichen, sollten die Ziele und Ergebnisse daher so kommuniziert werden, dass alle Beteiligte genau die Informationen zu dem Zeitpunkt abrufen können, zu dem sie sie brauchen.

B. Lösung

Im Rahmen der „Neuordnung der Aufgabenwahrnehmung“ wurde das Projekt „Berichtswesen im Ressort der Senatorin für Finanzen“ initiiert, das sich dem Umfang, Erstellungsaufwand und Verwertbarkeit des Berichtswesens widmet und dessen Zielsetzung es ist, Entscheidungsprozesse durch eine effiziente, transparente und zeitnahe Bereitstellung von Steuerungsinformationen zu unterstützen. In dem Projekt wurde festgestellt, dass die wirkungsorientierte Steuerung des Haushalts durch mehr Transparenz und Interaktivität im Rahmen eines webbasierten Management-Informationen-Systems deutlich gesteigert werden könnte.

Um die Transparenz des Haushalts für die Verwaltung und die Politik zu verbessern, sollte zukünftig eine Controllingsoftware für die elektronische Haushaltsdarstellung und -analytik in Ergänzung zur Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesensoftware eingesetzt werden. Mit dem Einsatz eines so genannten Business-Intelligence-Systems (BI-Systems), das der Sammlung, Auswertung und Darstellung von Daten in elektronischer Form dient, soll ein nutzerfreundliches Berichtswesen geschaffen sowie effiziente Planungs- und Prognoseprozesse möglich gemacht werden. Ein BI-System kann auch dazu genutzt werden, derzeit noch bestehende Redundanzen und Darstellungsmengen des Berichtswesens zu reduzieren.

Zur leichteren Steuerung der Aufgabenerfüllung soll mittels des BI-Systems ein unterjähriges Berichtswesen aufgebaut werden, das die im Haushalt festgelegten Ziele, Maßnahmen und Kennzahlen jeweils darstellt. Das BI-System zur Haushaltsdarstellung und -analytik soll einen ständig aktuellen Überblick über die Zielerreichung in den Produktplänen, -bereichen und -gruppen sowie deren Meilensteine und Maßnahmen ermöglichen. Es soll zeitnah Informationen darüber liefern, ob die angestrebten Ziele erreicht werden oder gefährdet sind.

Das BI-System zur Haushaltsdarstellung und -analytik (E-Haushalt) soll die Entscheidungsprozesse durch eine effiziente, transparente und zeitnahe Bereitstellung von Steuerungsinformationen unterstützen. Es soll die Analyse von Wirkungszusammenhängen zwischen Ressourceneinsatz und Zielerreichung auf Basis von Fach-, Personal-, und Finanzziele bedarfs- und adressatengerecht möglich machen. Das System wird damit das klassische Berichtswesen ersetzen und die Steuerung auf Basis von Wirkungszusammenhängen ermöglichen.

Mit Hilfe des E-Haushalts lassen sich auf einer gemeinsamen Datenbasis unterschiedliche Berichte generieren – sowohl vorgefertigte Berichte als auch ad-hoc Analysen. Der E-Haushalt soll über nutzerfreundliche, programmierfreie Berichtsportale und Analysewerkzeuge verfügen. Benutzerspezifische Anwendungen sollen die für die jeweilige Nutzerin bzw. den jeweiligen Nutzer individuell wichtigsten Kennzahlen grafisch aufbereitet darstellen können. Ein webbasierter Zugriff soll mobile Analysen über den Browser zu jeder Zeit ermöglichen. Entscheidungsrelevante Kennzahlen sollen online verfügbar sein.

Der E-Haushalt soll Finanz-, Personal- und Fachdaten aus den unterschiedlichen Vorkomplexen (SAP, Personal- und Fachverfahren) mit größtmöglichem Automatisierungsgrad einbeziehen können. Eine differenzierte Rechtevergabe muss dabei für die notwendige Einschränkung von Lese- und Schreibzugriffen sorgen. Die Installation der BI-Software erfolgt oberhalb der operativen Fachanwendungen. Sie kann Fachanwendungen nicht ersetzen.

Im Rahmen des Projekts wird in einem ersten Schritt die Überführung des derzeitigen Datenbestands, vor allem des Produktgruppenhaushalts und zugehöriger Berichte in eine BI-Software realisiert. Damit sind zunächst die gewohnten Informationen über einen neuen Zugangskanal verfügbar. Im zweiten Schritt werden für das Berichtswesen auch Planwerte (Finanz-, Personal- und Leistungsplanwerte) erfasst. Auch Planungen des Ressourceneinsatzes und der Leistungsangaben sind später möglich.

Die Überführung der bestehenden Haushaltsinstrumente in ein gemeinsames BI-System allein führt noch nicht zu wirkungsorientierter Steuerung. Es ist lediglich das Werkzeug zur Sichtbarmachung von Wirkungszusammenhängen. Jedoch ist davon auszugehen, dass eine Überprüfung der gegenwärtigen Ziel- und Kennzahlensysteme im Hinblick auf ihre Steuerungsrelevanz und Wirkungsorientierung leichter durchgeführt werden kann. Insbesondere ermöglicht das System eine Verknüpfung von Finanz-, Personal-, und Fachkennzahlen.

Der Public Corporate Governance Codex der FHB verlangt von den Geschäftsführern der Gesellschaften, ein Berichtswesen zu implementieren und die Beteiligungsverwaltung im Rahmen von Quartalsberichten zu informieren. Auch hier wird mit Leistungs- und Finanzziele gesteuert. Die Berichterstattung erfolgt derzeit dezentral über den quartalsweisen Managementreport sowie zentral über den Beteiligungsbericht. Beteiligungs- und Sondervermögenscontrolling könnten durch den Einsatz eines BI-Systems vereinfacht und verbessert werden. Deshalb sollten diese in den E-Haushalt integriert werden.

Das bisher in Bremen für die Steuerung im Personalmanagement eingesetzte System PuMa wird perspektivisch durch die integrierte Standard-Software KoPers abgelöst. Eine BI-Software des E-Haushaltes würde es ermöglichen, Personal- und Fachinformationen zu verknüpfen und diese Angaben zur Steuerung des Personalhaushaltes zu nutzen. Es ist daher im Rahmen der Projekte KoPers und E-Haushalt zu prüfen, welche Kennzahlen und Berichte zukünftig in das BI-System überführt werden sollen. Mit der Schaffung von entsprechenden Schnittstellen würden Redundanzen zwischen dem Personalfachverfahren KoPers und dem E-Haushalt vermieden werden.

Auch die Ressource IT wird zur Erreichung von Zielen und zur Umsetzung wirkungsorientierter Strategien in der FHB genutzt. Die Excel basierte Ressourcenplanung auf Basis von Innenaufträgen soll durch eine browserbasierte WEB-Anwendung abgelöst werden. Bremische Anforderungen können nunmehr in das Gesamtprojekt E-Haushalt eingebracht werden.

Darüber hinaus kann ein solches BI-System auch für den Aufbau eines integrierten

finanz- und fachpolitischen Controllings genutzt werden. Im Zuge des Projekts E-Haushalt könnte - mittels eigener Mandanten – sowohl ein Controlling der Sozialleistungsausgaben und –einnahmen als auch ein Investitionscontrolling aufgebaut werden. Im Übrigen könnte das BI-System auch zur programmorientierten Gesamtsteuerung genutzt werden.

Das Projekt „Elektronische Haushaltsdarstellung und Haushaltsanalytik (E-Haushalt)“ soll in folgende Projektphasen gegliedert werden:

1. Definition der Anforderungen an eine BI-Software
2. Erstellung eines Leistungsverzeichnisses
3. Ausschreibungs- und Vergabeverfahren
4. Überführung bestehender zentraler Datenbestände und Berichtsformen in die BI-Software (insbesondere Produktgruppenhaushalt und kameraler Haushalt)
5. Planwerterfassung im BI-System (Haushaltscontrolling)
6. Überführung von Fach- und Finanzcontrolling in ausgewählten Piloten
 - Beteiligungscontrolling
 - Personalcontrolling
 - IT-Controlling
 - Investitionscontrolling
 - Controlling der Sozialleistungsausgaben und -einnahmen

C. Alternativen

Werden nicht vorgeschlagen.

D. Finanzielle und Personalwirtschaftliche Auswirkungen, Gender-Prüfung

Zur Vorbereitung und Umsetzung der Projekte „E-Rechnung“ und „Elektronische Haushaltsdarstellung und Haushaltsanalytik“ hat die Senatorin für Finanzen beim Haushaltsdirektor die Stabsstelle „E-Haushalt“ eingerichtet. Diese ist derzeit mit einem Projektleiter und einem weiteren Mitarbeiter ausgestattet.

Die Ermittlung der Projektkosten und -ressourcen sowie wirtschaftlichen Effekte ist Gegenstand des im Projekt zu erarbeitenden Umsetzungskonzepts. Für die BI-Software werden bei einer späteren Projektumsetzung sowohl einmalige Ausgaben für die Anschaffung bzw. Anpassung als auch laufende Ausgaben für Lizenz- und Wartungskosten und den Serverbetrieb anfallen, die im Laufe des Projektverlaufs konkretisiert werden sollen.

Es wird davon ausgegangen, dass nach der Einführung des E-Haushalts der Arbeitsanteil für die Datenbeschaffung und -aufbereitung im Rahmen des unterjährigen Berichtswesens erheblich reduziert werden kann. Zudem wird davon ausgegangen, dass die durch den E-Haushalt gestützte wirkungsorientierte Haushaltssteuerung dazu führt, dass Verwaltungsabläufe verbessert, Kosten gesenkt und Risiken minimiert werden können.

Eine elektronisch gestützte Haushaltsdarstellung und -analytik kann darüber hinaus zum weiteren Ausbau von Gender Budgeting genutzt werden.

E. Beteiligung und Abstimmung

Die Vorlage ist mit der Senatskanzlei abgestimmt.

Im Rahmen des Projekts sind die Ressorts sowie der Rechnungshof, die Datenschutzbeauftragte, die Zentralstelle für die Verwirklichung der Gleichberechtigung der Frau und der Gesamtpersonalrat zu beteiligen.

F. Öffentlichkeitsarbeit und Veröffentlichung nach dem Informationsfreiheitsgesetz

Geeignet.

G. Beschluss

1. Der Senat bittet die Senatorin für Finanzen, das Projekt „Elektronische Haushaltsdarstellung und Haushaltsanalytik (E-Haushalt)“ durchzuführen und ein elektronisches Berichtswesen für den Senat aufzubauen, das insbesondere für die unterjährige Berichterstattung zu den Zentralen Finanzen, zum Produktgruppenhaushalt, den Beteiligungen und Sondervermögen sowie zu den Personal- und IT-Ressourcen geeignet ist.
2. Der Senat bittet die Senatorin für Finanzen die Projektarbeiten fortzusetzen, die Voraussetzungen für den Aufbau eines E-Haushaltes zu definieren sowie im Sommer 2015 dem Senat ein Konzept zur Umsetzung (einschließlich einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und eines Vorschlages zur Finanzierung) vorzulegen.