



FINANZ BERICHT BREMEN

Der Senator für Finanzen

02/01

Bremens Weg zum Produktgruppenhaushalt

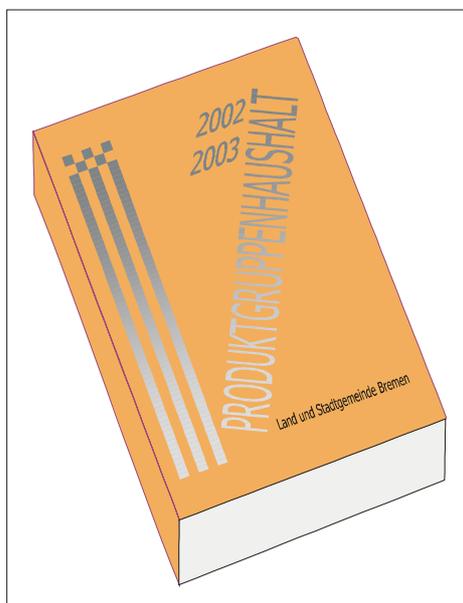
Mehr Transparenz durch 2 1/2 Kilo zusätzliches Papier?

Die Schwächen des öffentlichen, inputorientierten Haushaltssystems sind bundesweit seit vielen Jahren bekannt, ausgiebig diskutiert und beschrieben worden, wobei die geringen haushaltsmäßigen Flexibilitäten einerseits und die fehlenden Informationen für die strategische Steuerung der Haushalte andererseits im Mittelpunkt der Kritik standen. Bremen hat die Notwendigkeit der Umstrukturierung seines Haushaltswesens frühzeitig erkannt und bereits mit den Haushaltsgesetzen für das Jahr 1994 Maßnahmen zur Flexibilisierung und Ökonomisierung, auf der **Kapitel-**ebene insbesondere die Einräumung weitgehender Deckungsfähigkeiten und Rücklagenbildung, später u. a. die generelle Übertragbarkeit aller konsumtiven Sachausgaben sowie die Schaffung von Anreizprinzipien zur Erzielung zusätzlicher Einnahmen eingeführt und die Budgetierung und Dezentralisierung der Personalausgaben realisiert.

Mit diesen Maßnahmen war allerdings noch keine Outputorientierung der Haushalte verbunden. Das hohe Maß der Flexibilisierung, insbesondere die Übertragung weitgehender Befugnisse durch den Haushaltsgesetzgeber auf die Verwaltung (z. B. bei Mittelumschichtungen) führte dazu, dass die Bremische Bürgerschaft als Äquivalent für die aus ihrer Sicht eingeschränkten Budgetrechte alter Art Budgetrechte neuer Qualität, nämlich die Verbindung von Budgets und Leistungen oder „Input“ und „Output“ einforderte. So hatte die Bremische Bürgerschaft in den vom Senat vorgelegten

Haushaltsgeszentwürfen 1998 bereits von sich aus die Verpflichtung zur periodischen Vorlage eines Berichtswesens, das neben dem bereits seit längerem praktizierten Finanz- und Personalcontrolling auch ein unterjähriges Leistungscontrolling enthält, aufgenommen.

In dem folgenden Beitrag soll u. a. über die Zielsetzung, den Entscheidungsweg, die rechtlichen Rahmenbedingungen, den schwierigen Prozess der Ziel- und Kennzahlenbildung, die im Rahmen der Haushaltsaufstellung, des Haushaltsvollzugs und des unterjährigen Controllings bisher gesammelten Erfahrungen, den aktuellen Stand sowie über die künftige Ausgestaltung des Produktgruppenhaushalts praxisorientiert berichtet werden. Der Bericht erhebt dabei nicht den Anspruch, flächendeckend auf alle in diesem Zusammenhang möglichen Einzelthemen und Fragestellungen einzugehen.



Der Produktgruppenhaushalt stellt ein Teilprojekt der breitgefächerten Aktivitäten zur

Umsetzung der Verwaltungsmodernisierung in Bremen dar. Ein Überblick über die diesbezüglichen bremischen Reformaktivitäten im Finanzmanagement kann dem **ReformBerichtFinanzen** (Sachstandsbericht zum Reformprozess des bremischen Finanzmanagements - Stand: August 2001 -) entnommen werden. Der Bericht kann kostenlos beim Senator für Finanzen angefordert werden.

Zielsetzung des bremischen Produktgruppenhaushalts

Ziel des Produktgruppenhaushalts ist es, im Sinne einer erhöhten Transparenz ein Informations- und Entscheidungssystem aufzubauen, das dem Haushaltsgesetzgeber eine wirksame strategische Planung, Steuerung und Kontrolle der bremischen Haushalte ermöglicht. Dem Haushaltsgesetzgeber soll die Möglichkeit gegeben werden, anhand eines weitgehend vereinheitlichten Schemas politische Vorgaben für die quantitative und qualitative Leistungserbringung der Verwaltung festzulegen und die dafür erforderlichen Ressourcen bereitzustellen. Durch den Produktgruppenhaushalt soll eine adressatengerechte Informationsaufbereitung durch Bündelung aller steuerungsrelevanten Informationen auf die jeweils zu budgetierenden Einheiten und somit eine flächendeckende Verbindung zwischen kameraler Ressourcenbereitstellung (Input) und den damit „produzierten“ Leistungen (Output) erfolgen. Der Schwerpunkt liegt dabei auf der Entwicklung von Leistungszielen und der Definition von Leistungskennzahlen als Maßstab zur Messung der Zielerreichung.

Mit dem Produktgruppenhaushalt soll ferner die in der Vergangenheit in der Regel von verschiedenen Personen getrennt voneinander wahrgenommene Fach-, Personal- und Ressourcenverantwortung zusammengefasst werden.

Von der Konzeption zur Realisierung

Maßgebend für den Neuorientierungsprozess - der Verbindung von Budgets und Leistungen - auf kommunaler Ebene waren zunächst die Modellüberlegungen der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsreform (KGSt). Hier wurde der Begriff der Produktorientierung geprägt. Seit den ersten praktischen Anfängen zur Bildung produktorientierter Haushalte sind in verschiedenen größeren und kleineren Gemeinden unterschiedliche Herangehensweisen erörtert bzw. probiert worden.

Während zunächst noch die Meinung vorherrschte, dass ein öffentlicher (kommunaler) Haushalt über etwa 1.000 bis 1.500 Produkte und deren Budgets transparent zu halten bzw. zu steuern sei, hat sich - zumindest in Bremen - zunehmend die Erkenntnis durchgesetzt, dass eine solche Fülle von Produkten, verbunden mit noch viel mehr Kennzahlen, nicht die gewünschte Transparenz bzw. Steuerungsfähigkeit bringen kann. Bremen hat sich deshalb für einen pragmatischen Weg bei der Verbindung von Budgets und Leistungen entschieden, der allerdings eine Erweiterung um die verbindende und in sich vielschichtige Dimension Personal enthält und als unterste Ebene für die parlamentarische Budgetierung die Aggregation der Produktgruppen festgelegt hat.

Der Produktgruppenhaushalt ist hierarchisch gegliedert in die Ebenen von Produktplänen, Produktbereichen und Produktgruppen. Neben allgemeinen Basisinformationen (Kurzbeschreibung, Auftragsgrundlagen etc.) und der Darstellung der Ziele und Perspektiven wird der Ressourceneinsatz bezüglich der kameralen Finanzdaten (Einnahmen, Personalausgaben, Sachausgaben, Investitionen etc.) und der Personaldaten (z. B. Beschäftigungszielzahlen, Personalbestand, Strukturdaten) ausgewiesen. Darüber hinaus erfolgt die Konkretisierung der Leistungsangaben: neben Leistungszielen/-kennzahlen und Informationen aus der KLR sind hier weitere Kennzahlen und Statistiken, insbesondere aber auch Vergleichskennzahlen (z. B. Vergleiche mit anderen Ländern und Städten) oder besonders erwähnenswerte Kapazitätsdaten darzustellen.



Für die praktische Umsetzung des Produktgruppenhaushalts wurden folgende Handlungsmaximen festgelegt:

- Beschränkung auf eine überschaubare Anzahl von Produktgruppen für die Haushaltsaufstellung und das dezentrale Controlling (Orientierungsgröße: politische Relevanz bzw. Höhe des Budget- oder Personalvolumens),
- Aggregation der Produktgruppen auf etwa 50 Produktbereiche für die Finanz- und Personalplanung sowie das unterjährige zentrale Controlling,
- Zusammenführung der Verantwortlichkeiten für Budgeteinhaltung, Personalmanagement und Leistungserbringung für die jeweilige Ebene (Zusammenlegung von Fach-, Personal- und Ressourcenverantwortung),

- Begrenzung auf steuerungsrelevante Leistungsziele/-kennzahlen (Motto: „keine Zahlenfriedhöfe“),
- Erreichen einer hohen Akzeptanz bei Politik und Verwaltung durch frühzeitige Einbindung der entsprechenden Ebenen,
- höchstmögliches Maß an Technikunterstützung.

In vielen Einzelgesprächen mit den bremischen Fachverwaltungen, aber auch durch ständige Abstimmung mit den an dieser Neuorientierung von Anfang an stark interessierten Haushalts- und Finanzausschüssen sind inzwischen aktuell 226 Produktgruppen gebildet worden, die wegen ihrer politischen Bedeutung bzw. dem hohen Mittel- oder Personalaufwand für parlamentarisch steuerungsfähig bzw. -würdig gehalten wurden. Die angestrebte Zahl von rd. 50 Produktbereichen konnte hingegen nicht ganz realisiert werden. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt bestehen 69 Produktbereiche, darunter auch einige mit einem relativ niedrigen Ressourcenverbrauch bzw. einer geringen Steuerungsrelevanz. Dies liegt u. a. darin begründet, dass nach der Philosophie des bremischen Produktgruppenhaushalts eine flächendeckende Abbildung der kameralen Haushalte sicherzustellen war.

Entsprechend dem Motto „Evolution statt Revolution“ orientierten sich die Produktgruppen und Produktbereiche zunächst noch in hohem Maße an den bestehenden Organisationsstrukturen, wobei darauf geachtet wurde, dass das zuzuordnende Budget abgegrenzt und das Personal konkret zugeordnet werden konnte. Der Prozess der Zusammenführung von Fach- und Ressourcenverantwortung hat in einigen Ressorts zwischenzeitlich auch zu Veränderungen der Organisationsstrukturen geführt.

Als höchste Aggregationsebene wurden insgesamt 25 Produktpläne gebildet, denen sämtliche Produktbereiche und Produktgruppen zugeordnet wurden. Sie entsprechen im wesentlichen den fachlichen Zuständigkeitsbereichen der einzelnen senatorischen Bereiche.

Die im Produktgruppenhaushalt vorhandenen Ebenen von Produktbereich und Produktgruppe haben zu den unterschiedlichen Zeitpunkten eine unterschiedlich starke Steuerungsrelevanz. Im Rahmen der parlamentarischen Haushaltsaufstellung stellen Produktgruppen und Produktbereiche in Form von Budgets, Personalzielen und Leistungsanforderungen/-kennzahlen die Entscheidungsgrundlage dar. Für die Finanz- und Personalplanung - und beim unterjährigen zentralen strategischen Controlling - ist dagegen die Ebene der Produktbereiche die maßgebliche Betrachtungsebene.

Rechtliche Rahmenbedingungen

Seit der Änderung des Haushaltsgrundsätzegesetzes im August 1998 sind Bund und Länder ermächtigt, im Rahmen eines Systems der dezentralen Verantwortung die Finanzverantwortung auf der Grundlage der Haushaltsermächtigung auf diejenigen Organisationseinheiten zu übertragen, die die Fach- und Sachverantwortung haben. Voraussetzung hierfür sind jedoch „...geeignete Informations- und Steuerungsinstrumente, mit denen insbesondere sichergestellt wird, dass das jeweils verfügbare Ausgabevolumen nicht überschritten wird. Art und Umfang der zu erbringenden Leistungen sind durch Gesetz oder den Haushaltsplan festzulegen“ (vgl. § 6a des Gesetzes über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder Haushaltsgrundsätzegesetz - HGrG).

Bremen hat diese Regelung mit der Einfügung des § 7a Landeshaushaltsordnung (LHO) übernommen und damit die rechtliche Grundlage für die Aufstellung des Produktgruppenhaushalts geschaffen.

Mit der Vorlage des Produktgruppenhaushalts wurde sowohl der in Artikel 1 Nr. 8 des Gesetzes zur Sicherstellung der Sanierung des Landes Bremen vom 21. Dezember 1999 (Brem.GBl. S. 303) enthaltene Forderung nach Einführung eines Produktgruppenhaushalts als auch der damit verbundenen Maßgabe Rechnung getragen, „Leistungen im konsumtiven Bereich des Kern-Haushaltes und im Zuwendungsbereich ... mit Mengengerüsten zu unterlegen...“. Die Haushaltsgesetze des Landes und der Stadtgemeinde Bremen enthalten deshalb seit dem Jahr 2000 in § 2 die Bestimmung, wonach entsprechend der Regelungen des § 7a der LHO zusätzlich zu den aufzustellenden kameralen Haushalten ein für das Land und die Stadtgemeinde Bremen gemeinsam geltender leistungsbezogener Produktgruppenhaushalt als führender Haushalt vorzulegen und für verbindlich zu erklären ist.

Weil Bremen als Bundesland entsprechend der Regelungen im Haushaltsgrundsätzegesetz zur Einhaltung des bund-/ländereinheitlichen (kameralen) Haushaltssystems verpflichtet ist, werden - bis zu dem Zeitpunkt einer gesetzlichen Änderung - auch weiterhin kameraler Haushalte und Stellenpläne (für das Land und die Stadtgemeinde Bremen) aufgestellt und der Bremischen Bürgerschaft zur Beratung sowie Beschlussfassung vorgelegt. Sie haben aber für die politisch-strategische Steuerung erheblich an Bedeutung verloren und stellen aus bremischer Sicht im wesentlichen nur noch den für die unterjährige Mittelbewirtschaftung erforderlichen „Kontenplan“ der Verwaltung dar.

Wegen der besonderen Situation Bremens als Stadtstaat enthalten die Haushaltsgesetze für das Land und die Stadtgemeinde Bremen jeweils die

Regelung, dass die für den Vollzug des Produktgruppenhaushalts bestehenden haushaltsgesetzlichen Ermächtigungen nur für die Einnahmen und Ausgaben des jeweiligen Haushalts gelten. Mit dieser Regelung wird sichergestellt, dass die Vermögenspositionen der beiden Gebietskörperschaften gewahrt bleiben.

Nach § 9 LHO war es bisher erforderlich, bei jeder Dienststelle, die Einnahmen und Ausgaben bewirtschaftet, einen Beauftragten für den Haushalt zu bestellen. In Konsequenz der mit der Einführung des Produktgruppenhaushalts neu geregelten Verantwortlichkeiten enthält § 3 der Haushaltsgesetze die Bestimmung, dass die Fach-, Personal- und Ressourcenverantwortung einschließlich der Verantwortung im Sinne von § 9 LHO für die Erledigung der Aufgaben der bremischen Verwaltung zusammenzuführen sind.

Diese Neuregelung hatte zunächst zu erheblichen Diskussionen in den Ressorts geführt. Einerseits bestanden bei den bisherigen Beauftragten für den Haushalt zum Teil erhebliche Befürchtungen, Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten abgeben zu müssen. Andererseits waren vielfach Vorbehalte und Bedenken bei den in der Vergangenheit häufig ausschließlich mit der Fachverantwortung betrauten Mitarbeitern vorhanden, auch die Personal- und Finanzverantwortung einschließlich des unterjährigen Controllings übernehmen zu müssen. In den Ressorts wurde die Frage der Zuständigkeit und Verantwortlichkeit in diversen Gesprächsrunden - zum Teil unter Beteiligung des Senators für Finanzen - ausführlich und teilweise sehr kontrovers diskutiert. Letztlich ist es aber gelungen, in allen Fällen eine einvernehmliche Lösung zwischen den Beteiligten zu erzielen. Dabei haben die im Produktgruppenhaushalt benannten Verantwortlichen vielfach die bereits in der Vergangenheit mit der Durchführung des Haushalts oder des Personalmanagements zuständigen Stellen als eine Art „Service-Einrichtung“ mit der Aufgabenwahrnehmung beauftragt.

Die Haushaltsgesetze (§ 4) sehen in Konsequenz der Einführung des Produktgruppenhaushalts auch eine Neufassung der unterjährigen Deckungsfähigkeiten vor. So wurden die bisher auf Kapitelbene vorhandenen - nach Ausgabearten (Personalausgaben, konsumtive Ausgaben, investive Ausgaben) differenziert wirkenden - Deckungsfähigkeiten auf die Produktgruppen übertragen, mit denen es dem Produktgruppenverantwortlichen möglich ist, „seine“ Haushaltsmittel im Vollzug der Haushalte flexibel einsetzen zu können.

Darüber hinaus wurden in § 5 die bisher den Ressorts eingeräumten Befugnisse für Nachbewilligungen und Sperrenaufhebungen sowie für die Erteilung von Verpflichtungsermächtigungen auf die Produktgruppen-, Produktbereichs- und Produktplanverantwortlichen übertragen.

Definition von Leistungszielen und Kennzahlen - ein schwieriger Prozess

Einen wesentlichen Schwerpunkt des als Informations- und Entscheidungssystem konzipierten Produktgruppenhaushalts stellt die Entwicklung von steuerungsrelevanten Zielvorgaben und damit eng verbunden die Bildung von qualitativen und quantitativen Kennzahlen zur Messbarkeit der Zielerreichung dar. Dabei hatten die Erfahrungen in anderen Ländern und Kommunen gezeigt, dass es sich bei der Erarbeitung eines aussagefähigen Ziel- und Kennzahlensystems um einen längerfristigen Prozess handelt, in dem - sozusagen im Gegenstromverfahren - die Informationsbedarfe des Haushaltsgesetzgebers einerseits und deren Realisierbarkeit durch die Verwaltung andererseits aufeinander abgestimmt werden müssen.

Im Rahmen der Aufstellung des ersten Produktgruppenhaushalts (2000/2001) war deshalb bewusst in Kauf genommen worden, dass die von den Verantwortlichen beschriebenen Ziele und Perspektiven vielfach noch sehr global gehalten waren und sich die gebildeten Kennzahlen häufig weder auf die Messung der Zielerreichung beziehen noch für eine strategische Steuerung der bremischen Haushalte eignen würden.

Die Bremische Bürgerschaft hatte aus diesem Grunde die im Produktgruppenhaushalt enthaltenen Leistungsziele und Kennzahlen nicht als abschließend angesehen, sondern vielmehr den Senat ermächtigt, die im Produktgruppenhaushalt 2000/2001 ausgewiesenen Leistungsangaben (Kennzahlen etc.) anzupassen. Dies insbesondere in den Fällen, in denen von den Ressorts neue bzw. aktualisierte, den Informationsgehalt der vorliegenden Produktbereichs- bzw. Produktgruppenblätter verbessernde Leistungsangaben erarbeitet werden konnten.

Trotz vereinzelt vorgenommener Anpassungen zeichnete sich im Rahmen der im Haushaltsjahr 2000 zu erstellenden Controlling-Berichte deutlich ab, dass im Zuge der Aufstellung der Haushalte 2002/2003 eine grundlegende Überarbeitung des Leistungs- und Kennzahlensystems notwendig sein würde. Die Ressorts wurden deshalb bereits im Dezember 2000 durch den Senator für Finanzen aufgefordert, ihre jeweiligen Kennzahlen kritisch auf Steuerungsrelevanz zu überprüfen, gegebenenfalls anzupassen bzw. durch neue, aussagefähige Kennzahlen zu ersetzen.

Der Senat hat darüber hinaus im Rahmen seiner Eckwertbeschlüsse vom 06. März 2001 für die Aufstellung der Haushalte 2002/2003 hinsichtlich der Ausgestaltung des Produktgruppenhaushalts u. a. deutlich gemacht, dass die Bildung und Weiterentwicklung aussagekräftiger, steuerungsrelevanter Leistungsziele und Kennzahlen einen wesentlichen Bestandteil des anstehenden Aufstellungsverfahrens darstellen werden.

Insbesondere hat er aber auf die zusätzliche Notwendigkeit hingewiesen, die in Bremen im Rahmen des Prozesses der Neuordnung der Aufgabewahrnehmung entwickelten Ressortstrategien und die sich aus den Projekten ergebenden Umsetzungsmaßnahmen im Produktgruppenhaushalt abzubilden. Neu war dabei die Absicht, die Kennzahlen nicht nur für ein Haushaltsjahr (oder bei einem Doppelhaushalt für zwei Jahre) abzubilden, sondern sie aus einer längerfristigen strategischen Zielsetzung abzuleiten.

Im Rahmen des anschließenden Aufstellungsverfahrens 2002/2003 wurden von den Ressorts für die Produktbereiche erstmalig auch zusätzliche Angaben über die strategische Ausrichtung abgefordert, über die politisch beschlossen und über deren Abweichungen im unterjährigen Controlling berichtet werden sollte.

Grundlage für die Definition von strategischen Zielen für die Produktbereiche waren dabei die nachfolgenden, von der KGSt für den Zielfindungsprozess formulierten vier Leitfragen:

- Welche Ergebnisse/Wirkungen sollen erreicht werden?
- Was ist dafür zu tun (Programme/Produkte)?
- Welche Ressourcen sind erforderlich?
- Wie soll das Ziel erreicht werden (Prozesse/Strukturen)?

Der Senator für Finanzen hat für die Erstellung der Produktbereichs- und Produktgruppenblätter zusätzliche Hinweise und Informationen erarbeitet und diese den Ressorts für das Haushaltsaufstellungsverfahren zur Verfügung gestellt. Die darin enthaltenen Ausführungen zu den einzelnen Feldern sind als praxisorientierte Hilfestellung für die Verantwortlichen zu verstehen, wobei auch die bisherigen Erfahrungen bei der Umsetzung des Produktgruppenhaushalts und die Arbeitsergebnisse aus verschiedenen Workshops zu diesem Themenkomplex mit eingeflossen sind.

Die Definition von kurz- und mittelfristigen Zielen, aber auch die Entwicklung von Kennzahlen als Leistungsmaßstab, gestaltete sich in der Praxis jedoch als sehr schwierig. Dies bestätigten auch die mit den Ressorts und in Workshops geführten Diskussionen, in denen für die praktische Umsetzung der Vorgaben immer wieder kritische Fragen gestellt wurden, wie z. B. „Welche Inhalte sind für Politik/Parlament steuerungsrelevant?“, „Wie soll mit übergeordneten strategischen Zielen umgegangen werden?“ und „Wie sieht das Zusammenspiel zwischen den verschiedenen Instrumenten (z. B. Produktgruppenhaushalt/KLR) aus?“.

Im Rahmen der Diskussionen ist deutlich geworden, dass ein flächendeckender „Optimalzustand“ in einem ersten Schritt nicht zu erreichen ist.

Im Rahmen der Haushaltsaufstellung 2002/2003 sollte deshalb zunächst die Notwendigkeit von bereits definierten Leistungen, Produkten und Einrichtungen kritisch hinterfragt werden. In diesem Zusammenhang sollte schwerpunktmäßig auch eine Definition der strategischen Ziele und die Abbildung der Leistungen über Kennzahlen erfolgen. Dabei stand die Frage „Was wollen wir erreichen“ im eigentlichen Mittelpunkt der Betrachtung. Die Ressorts sind deshalb gebeten worden, bei der Zielformulierung kritisch zu hinterfragen, welche konkreten Leistungen für den Bürger erbracht werden sollen und ob sich die Angaben für die Budgetzuweisung durch das Parlament auch tatsächlich eignen. Soweit möglich, sollen klar definierte und messbare Ziele formuliert werden, die auch einen geeigneten Maßstab für die Feststellung von „Kursabweichungen“ und für die Durchführung geeigneter Gegensteuerungsmaßnahmen darstellen.

Die Auswertung der von den Ressorts vorgelegten Produktgruppen- und -bereichsblätter zeigt, dass die Ressorts im Rahmen des Aufstellungsverfahrens 2002/2003 entsprechend der Vorgaben des Senats - wenn auch mit unterschiedlicher Intensität - eine Optimierung des Leistungs- und Kennzahlensystems erreicht haben. Dass dies nicht in allen Fällen und noch nicht flächendeckend erfolgt ist, lag zu wesentlichen Teilen auch daran, dass - bedingt durch den erstmaligen und flächendeckenden Einsatz von SAP R/3 für die Aufstellung der Haushalte - in den Ressorts erhebliche personelle Kapazitäten für die Dateneingabe und insbesondere für die technische Erfassung im Leistungs- und Kennzahlenbereich gebunden waren.

Der Senat hat aus diesem Grunde in seiner Sitzung am 19. Juni 2001 die vorhandenen Leistungsangaben und Kennzahlen im Produktgruppenhaushalt zunächst zur Kenntnis genommen und die betroffenen Ressorts gebeten, etwaige Mängel auf der Leistungsseite bis zum Druckbeginn des Produktgruppenhaushalts auszuräumen.

Controlling des Produktgruppenhaushalts

Ziel des unterjährigen Controllings ist es, unter Einbeziehung der Daten aus der Kosten- und Leistungsrechnung, Entwicklungen zu erkennen und aufzugreifen, soweit diese von finanzieller, personalwirtschaftlicher oder leistungsbezogener Bedeutung sind, bei Abweichungen rechtzeitig Gegensteuerungsmaßnahmen einzuleiten und Vorschläge zur Einhaltung des Budgetrahmens, der Personalziele und der Leistungsziele aufzuzeigen.

Den Verantwortlichen müssen zur Wahrnehmung der Controlling-Funktion im Vollzug des Produktgruppenhaushalts sämtliche entscheidungsrelevanten Informationen hinsichtlich der Finanz-, Personal- und Leistungsdaten zur Verfügung stehen. Dieser Informationsbedarf stellt sich je nach Steuerungsebene sehr unterschiedlich dar. Das

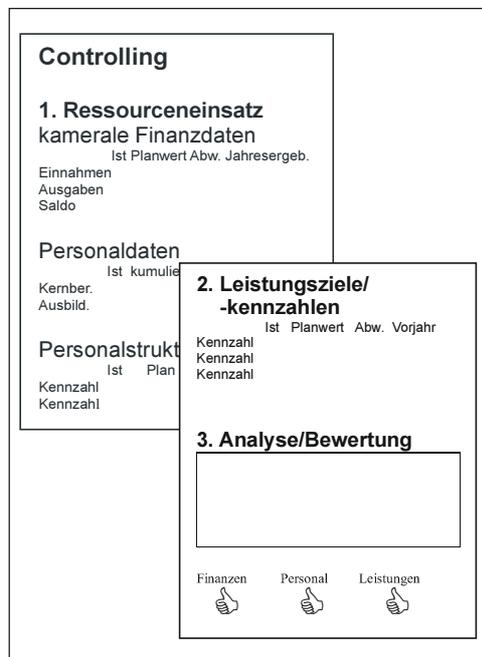
Berichtswesen entspricht dem Aufbau des Produktgruppenhaushalts und dementsprechend sind zunächst die jeweils „übergeordneten“ Ebenen Berichtsempfänger.

Darüber hinaus werden die Berichte auf der Ebene der Produktgruppen -und nachrichtlich auf der Ebene der Produktbereiche, ggf. auf Planebene der jeweiligen Fachdeputation zur Beratung vorgelegt (dezentrales Controlling). Der Senat erhält für die Steuerung des Produktgruppenhaushalts standardisierte Berichte auf der Ebene der Produktpläne und -bereiche (zentrales Controlling). Aufgrund der haushaltsgesetzlichen Regelungen (§ 10) ist er verpflichtet, diese neben Berichten für den Gesamthaushalt, für die Betriebe, Beteiligungen und Zuwendungsempfänger an die parlamentarischen Haushalts- und Finanzausschüsse weiterzuleiten, die auch die Form, den Inhalt und die Periodizität dieses Berichtswesens festlegen.

In diesem Beitrag steht das strategische (zentrale) Controlling des Produktgruppenhaushalts im Mittelpunkt. In den Dimensionen Finanzen, Personal und Leistungen wird eine Abweichungsanalyse zwischen den zum Berichtszeitraum festgestellten Ist-Werten und den auf der Basis der jahresbezogenen Zielvorgaben zeitanteilig gebildeten Planwerten vorgenommen. Letztere sind als ein vorausschauendes Element bereits vor Beginn des Haushaltsjahres zu entwickeln. Abweichungen werden somit frühzeitig deutlich, so dass der jeweils Verantwortliche zunächst innerhalb seines Verantwortungsbereichs Gegensteuerungsmaßnahmen einleiten bzw. in Abstimmung mit anderen Verantwortlichen Vorschläge zum Ausgleich unterbreiten kann. Bei der Beurteilung der sich im Berichtszeitraum ergebenden Daten handelt es sich zunächst um eine rückwirkende Betrachtungsweise. Um zukunftsgerichtete Informationen zu erhalten, werden im Bericht Prognosen für die Dimensionen des Produktgruppenhaushalts zum voraussichtlichen Jahresergebnis vorgenommen. Die Verknüpfung einer rückschauenden Betrachtung der Daten und einer in die Zukunft ausgerichteten Betrachtung ist wesentlicher Bestandteil eines Controllings.

Die Abweichungsanalyse und die daraus resultierende Kommentierung in den von den jeweils Verantwortlichen zu erstellenden Berichten wurde anfänglich individuell nach eigener Einschätzung vorgenommen und führte somit zu uneinheitlichen Bewertungen. Der Senat hat deshalb bereits im Jahre 1999 (in dem bereits ohne verbindliche Zielvorgaben ein Controlling durchgeführt wurde) den

Senator für Finanzen um Vorschläge für ein einheitliches Bewertungsschema für die Beurteilung von Abweichungen gebeten. Seitdem sind Abweichungen zwischen den (zeitanteiligen) Plan- und den Ist-Werten von mehr als 10 v.H. bzw. 1 Mio. DM (künftig 0,5 Mio. EURO) durch die Verantwortlichen zu kommentieren und ggf. erforderliche einzuleitende Gegensteuerungsmaßnahmen aufzuzeigen. Eine solche „Toleranzschwelle“ stellt sich jedoch insbesondere bei den sehr heterogenen und nicht immer steuerungsrelevanten Leistungskennzahlen aufgrund der unterschiedlichen „Wertigkeit“ von Kennzahlen problematisch dar. Solange sich die Qualität der Kennzahlen insgesamt nicht verbessert, ist derzeit noch ein individueller Maßstab zu berücksichtigen. Im übrigen werden in den Berichten grafische Elemente verwendet: die Einschätzung des Berichterstellers zur Einhaltung der Zielvorgaben wird als „Lesehilfe“ mittels eines Piktogramms (Daumensymbol) dargestellt.



Die im zentralen Controlling von den jeweils Verantwortlichen erstellten Berichte werden durch den Senator für Finanzen - in seiner Funktion als Zentralressort - bewertet, mit einer eigenen Einschätzung versehen und dem Senat zur Beratung vorgelegt. Dieser Controllingbericht wird in der vom Senat beschlossenen Fassung anschließend den Haushalts- und Finanzausschüssen zur Kenntnisnahme und eigenen Bewertung zugeleitet. Die Vorlage des zentralen Controllings erfolgt in der Regel quartalsweise, auf ausdrücklichen Wunsch der Haushalts- und Finanzausschüsse zusätzlich zum 31.10. eines Jahres.

Im zentralen Controlling werden Berichte in der Struktur des Produktgruppenhaushalts bereits seit April 1999 erstellt und den zentralen Steuerungsgremien zur Beratung vorgelegt. Darüber hinaus war die im Rahmen des Haushaltsgesetzes 2000 rechtlich verankerte Verantwortlichkeit in die Praxis umzusetzen. In der Umsetzung ergaben sich weitreichende Veränderungen auch im Controlling-Prozess, z. B. hinsichtlich der Abstimmungserfordernisse zwischen den Produktgruppen-, -bereichs und -planverantwortlichen. Dabei wurde auch ein mangelndes „Feedback“ auf die erstellten Controllingberichte beklagt mit der Folge, dass das Controlling oftmals auf ein „reines“ Berichtswesen für den Senat und die Haushalts- und Finanzausschüsse reduziert wurde. Der Produktgruppenhaushalt wurde noch nicht, insbesondere bezogen auf die Leistungsdaten, als eigenes Steuerungsinstrument angesehen. Wie bereits an anderer Stelle ausgeführt, lag dieses u. a. daran,

dass vielfach statistische Kennzahlen und/oder nicht steuerungsrelevante Leistungsziele/-kennzahlen im Produktgruppenhaushalt aufgenommen worden waren, um das gesamte Aufgabenspektrum mit Hilfe von Kennzahlen auszuweisen. Andererseits wurde eine inhaltliche Auseinandersetzung mit den Berichten vielfach durch die Fülle der Informationen im einzelnen erschwert. Es wurde in den Haushalts- und Finanzausschüssen kontrovers diskutiert, ob auf die Vorlage von unkritischen Berichten verzichtet werden könne oder ob eine weitere Verdichtung der Berichte angestrebt werden solle. Diese Diskussion ist noch nicht beendet, jedoch haben sich die Berichtsempfänger für einen Übergangszeitraum dafür ausgesprochen, nur die Berichte vorgelegt zu bekommen, bei denen aus der Sicht des Senators für Finanzen die Zielerreichung gefährdet ist. Zusätzlich wird ihnen eine vollständige Sammlung aller Berichte auf CD-ROM übersandt.

Zwischenzeitlich haben sich die Strukturen weitestgehend gefestigt. Die Auseinandersetzung mit dem Produktgruppenhaushalt als Entscheidungs- und Führungsinstrument gewinnt zunehmend an Bedeutung.

Die Akzeptanz des Controllings hängt jedoch maßgeblich von der Qualität der im Rahmen der Haushaltsaufstellung gebildeten Leistungsziele und Kennzahlen ab.

Im Sinne eines Controlling-Regelkreises sind die Verfahren Finanz- und Personalplanung, Haushaltsaufstellung und Controlling/unterjähriger Vollzug stärker miteinander zu verknüpfen. Die Ergebnisse aus dem Vollzug des Produktgruppenhaushalts sind sowohl bei der Fortschreibung der Finanzplanung als auch bei der Haushaltsaufstellung zu berücksichtigen. Eine Verbesserung kann u. a. dadurch erreicht werden, dass nicht nur die Budget- und Personaldaten miteinander verknüpft werden, sondern diese auch stärker mit den Leistungsdaten des Produktgruppenhaushalts verbunden werden.

DV-mäßige Unterstützung / Einsatz von SAP R/3

Mit der grundsätzlichen Entscheidung, neben dem kameralen Haushalt auch einen Produktgruppenhaushalt aufzustellen, war die Forderung verbunden, die hierdurch entstehenden Mehrbelastungen für die Mitarbeiter auf ein Mindestmaß zu reduzieren. Die Aufstellung der Haushalte 2000/2001 erfolgte deshalb mit der in Eigenentwicklung erstellten Software „SintHa“. Für das unterjährige Controlling wurde ebenfalls eine Softwarelösung erarbeitet, die es den Verantwortlichen ermöglicht, die kameralen Finanz- und Personaldaten dezentral zu ermitteln, zu bewerten und mit einer Einschätzung zu versehen.

Für die Aufstellung der Haushalte 2002/2003 wurde hingegen die Standard-Software SAP R/3 ein-

gesetzt, die das aus den 70er Jahren stammende Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen ersetzen und stattdessen in der Bremischen Verwaltung zum Einsatz kommen wird. Mit SAP R/3 können - quasi in einem Arbeitsgang - die für die Erstellung der kameralen Haushaltspläne notwendigen Informationen (kameraler Finanzdaten, Haushaltsvermerke, Erläuterungen etc.) abgebildet und darüber hinaus die für die Erstellung des Produktgruppenhaushalts erforderlichen Eintragungen (Basisinformationen, Personaldaten, Leistungsangaben, Kennzahlen etc.) vorgenommen werden. Während der Aufstellungsphase 2002/2003 haben bereits rd. 170 Mitarbeiter in den Ressorts und zentral beim Senator für Finanzen mit SAP R/3 die Haushaltsentwürfe 2002/2003 im Echtbetrieb erstellt und termingerecht, flächendeckend und technisch-inhaltlich vollständig den jeweiligen Entscheidungsgremien vorlegen können.

Für das Controlling des Produktgruppenhaushalts soll ebenfalls die Standardsoftware SAP R/3 eingesetzt werden. Die Arbeiten hierfür befinden sich zum gegenwärtigen Zeitpunkt in der Konzeptionsphase, sollen aber nach den aktuellen Planungen rechtzeitig bis zum Produktivstart abgeschlossen sein.

Schlussfolgerungen für die weitere Vorgehensweise

- Der erstmals im Jahr 2000 im „Echtbetrieb“ befindliche Produktgruppenhaushalt ist seitens der Politik und Verwaltung bereits positiv angenommen worden. Die mit dem Produktgruppenhaushalt gewollte Zusammenführung von Fach-, Personal- und Ressourcenverantwortung hat bereits zu organisatorischen Anpassungen in den Ressorts geführt. Allerdings bestehen z. T. noch erhebliche Schwächen im Kennzahlen- und Leistungsbereich.
- Zum gegenwärtigen Zeitpunkt setzen sich die Ressorts mit dem Produktgruppenhaushalt vielfach nur während der Haushaltsaufstellung und mit dem Controlling nur zu den jeweiligen Erstellungs- bzw. Vorlageterminen auseinander. Ziel ist aber die Erreichung eines umfassenden, sich verstetigenden Prozesses, so dass z. B. strategische Einzelentscheidungen des Senats in gesonderten Vorlagen ihren Niederschlag durch neu aufzunehmende Leistungsziele und -kennzahlen im Produktgruppenhaushalt/Controlling finden.
- Auch der zweite - aktuell der Bremischen Bürgerschaft als Entwurf zur weiteren Beratung vorgelegte - Produktgruppenhaushalt 2002/2003 ist noch nicht in allen Fällen „rund“, sondern bedarf der kontinuierlichen Nachbesserung und Weiterentwicklung hinsichtlich seiner Struktur und insbesondere bei den Leistungen und Kennzahlen.

- Es ist die Aufgabe aller Beteiligten, konstruktiv an der Erarbeitung und Optimierung eines aussagekräftigen und für die strategische Steuerung geeigneten Kennzahlensystems unter Einbeziehung der Daten aus der Kosten- und Leistungsrechnung mitzuwirken. Bei diesem Prozess wird es im wesentlichen darauf ankommen, herauszuarbeiten, über welche Kennzahlen die Politik die bremischen Haushalte steuern möchte. Die Adressaten sollten also stärker als bisher deutlich machen, welche Informationen sie in welcher Verdichtung und zu welchem Zeitpunkt von der Verwaltung erwarten. Es erscheint erforderlich, noch stärker als bisher, in einem gemeinsamen Dialog mit allen am Prozess Beteiligten die bisher gebildeten Kennzahlen zu diskutieren, diese erforderlichenfalls anzupassen und ggf. neue Anforderungen zu definieren, damit die strategische Steuerung der Haushalte schnellstmöglich und flächendeckend realisiert werden kann. Die bisher geschaffenen Instrumente erhöhen zwar die Transparenz, erleichtern bzw. ermöglichen aber nicht immer strategische Entscheidungen.
- Die jeweiligen Vorgaben aus dem Produktgruppenhaushalt dienen als Maßstab für die Abfassung der periodisch vorzulegenden Controllingberichte für die Ebenen von Ressortleitung/Fachdeputation (dezentrales Controlling) sowie Senat/Haushalts- und Finanzausschuss (zentrales Controlling). Mit dem vorliegenden Entwurf des Produktgruppenhaushalts 2002/2003 wurden die auf der Ebene von Produktbereichen und Produktgruppen im Rahmen der Haushaltsaufstellung 2000/2001 gebildeten Budgets, Personalziele, Leistungsanforderungen und Kennzahlen überarbeitet, ergänzt und hinsichtlich der Produktbereiche für die strategische Steuerung mit zusätzlichen Informationen versehen. Kernpunkt für die Erhöhung der Akzeptanz bleiben die Verbesserung der Qualität der Leistungsdaten und die adressatengerechte Verdichtung der Informationen.

Im Haushaltsaufstellungsverfahren 2002/2003 wurde daher die strategische Zielbildung und -beschreibung der Produktbereiche forciert. Auf dieser Basis können steuerungsrelevante und messbare Kennzahlen/Indikatoren gebildet werden. Dabei ist dieser Prozess nicht abschließend auf den Zeitraum der Haushaltsaufstellung bezogen, sondern als kontinuierlicher Veränderungs- bzw. Verbesserungsprozess zu verstehen. Daher muss der Produktgruppenhaushalt 2002/2003 „gelebt“ werden und sich in der Praxis bewähren.

- Ggf. kann im zentralen Controlling durch die Beschränkung auf politisch relevante TOP-Kennzahlen, auf denen nach entsprechender Prioritätensetzung der Schwerpunkt der Zielerreichung liegt, ein noch stärker auf die Adres-

saten Senat und Haushalts- und Finanzausschüsse ausgerichtetes Steuerungsinstrument entwickelt werden. Hierüber sind insbesondere mit den Mitgliedern der Haushalts- und Finanzausschüsse noch Abstimmungsgespräche zu führen.

- Im weiteren Reformprozess des bremischen Finanzmanagements wird der Produktgruppenhaushalt als zielorientiertes Planungsinstrument der Bremischen Bürgerschaft bzw. als Controllinginstrument für die Haushalts- und Finanzausschüsse, den Senat, die Fachpolitik und die Ressorts künftig im Rahmen der Konzeption des Integrierten öffentlichen Rechnungswesens eine wesentliche Rolle spielen. Denn die Planung wird - wie bei privatwirtschaftlichen Unternehmen - auch weiterhin einen sehr hohen Stellenwert einnehmen.

Fazit

Auf die Frage „Bremens Weg zum Produktgruppenhaushalt - Mehr Transparenz durch 2 ½ Kilo zusätzliches Papier?“ ein eindeutiges „Ja“: denn der Produktgruppenhaushalt liefert für die gebildeten Produktgruppen und Produktbereiche und damit für die einzelnen Aufgabenbereiche der bremischen Verwaltung eine Vielzahl von ressourcen- und leistungsbezogenen Informationen. Diese können dem kameralen Haushaltsplan nicht entnommen werden.

Zugegebenermaßen hat die zusätzliche Transparenz aber noch nicht in allen Fällen zu der gewünschten „Gewichtszunahme“ bei der Steuerungs- und Entscheidungsrelevanz geführt. Hier muss also noch kräftig „nachgefüttert“ werden.

Letztlich gibt es beim Produktgruppenhaushalt Parallelen zum idealen Körpergewicht:

Viel mehr Vitamine - und auf die „Dickmacher“ verzichten!

Autoren:

Dieter Meyer und Andreas Fehren
(Grundsatzreferat für Haushaltsaufstellung und Haushaltsdurchführung, Senator für Finanzen, Bremen)