



HAMBURGER STEUERUNGS- MODELL

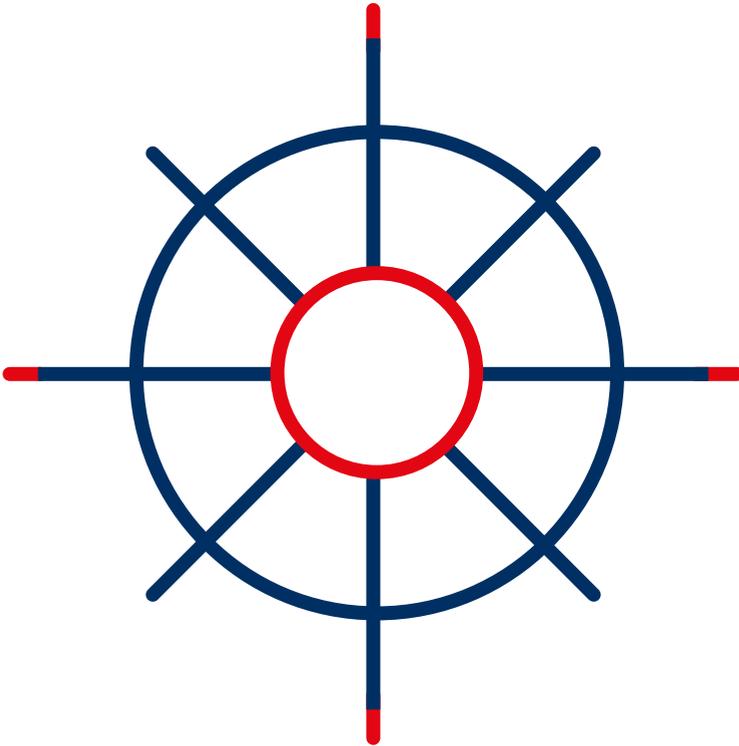
Hamburg richtig steuern



Hamburg

Hamburger Steuerungsmodell

Hamburg richtig steuern



Inhalt

4	1. Vorwort
8	2. Allgemeine Einführung
14	3. Hamburger Reformphilosophie
22	4. Konzern Freie und Hansestadt Hamburg
28	5. Elemente des Hamburger Steuerungsmodells
34	6. Strategische Steuerung
38	Konjunkturbereinigungsverfahren
46	7. Zielbezogene Budgetierung
50	Nachhaltigkeit
54	Gleichstellungswirksame Haushaltssteuerung

58	8. Leistungsbezogener Produkthaushalt
65	Kosten- und Leistungsrechnung
70	9. Integrierte Fach- und Ressourcenverantwortung
80	10. Berichtswesen und Controlling
88	Digitaler Haushalt
90	11. Weiterentwicklung des Hamburger Steuerungsmodells
94	12. Glossar
104	13. Verzeichnis der Bürgerschaftsdrucksachen
108	14. Verzeichnis der Verwaltungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung
112	15. Landeshaushaltsordnung



1. Vorwort



1. Vorwort

Hamburg hat als wirtschaftlich starker Stadtstaat immer eine besondere Rolle im deutschen Föderalismus gespielt. In Hamburg werden die kommunalen Angelegenheiten in eigener Verantwortung geregelt und die staatlichen Aufgaben vor Ort erfüllt. Gleichzeitig entscheidet Hamburg als eines von sechzehn deutschen Ländern auf Bundesebene mit. Mit ihren Behörden, Ämtern, Betrieben und Unternehmen verfügt die Freie und Hansestadt Hamburg über eine innovative und moderne Verwaltung mit qualifizierten und engagierten Beschäftigten, die dem Wohl der Allgemeinheit und den Grundsätzen der Bürgernähe und Transparenz verpflichtet sind.

Die Hamburger Verwaltung hat sich immer modernisiert. In den 1990er Jahren hat sie damit begonnen, das Neue Steuerungsmodell einzuführen und im Rahmen von mehreren Modernisierungsphasen im Jahre 2013 mit dem Gesetz zur strategischen Neuausrichtung des Haushaltswesens (SNH-Gesetz) einen leistungsbezogenen Produkthaushalt nach den Standards der staatlichen Doppik geschaffen.

Die im Jahr 2022 durchgeführte Evaluation der Strategischen Neuausrichtung des Haushaltswesens der Freien und Hansestadt Hamburg anhand des internationalen Bewertungsrahmen „Public Expenditure and Financial Accountability Frameworks“ (PEFA) kommt zu dem Ergebnis, dass in Hamburg ein effektives und effizientes Planungs- und Steuerungssystem für Politik und Verwaltung etabliert ist.

Zur Fortsetzung der Haushaltsmodernisierung startete die Freie und Hansestadt Hamburg im Jahr 2020 unter anderem das Projekt „Weiterentwicklung der Digitalen Verwaltung und des Digitalen Haushalts – ERP 4.0“. Die Systemlandschaft des Enterprise Resource Planning (ERP) soll für die Aufstellung des Haushalts, seine Bewirtschaftung und die Abrechnung bis 2025 fachlich und technisch von Grund auf weiterentwickelt und noch besser an die Bedürfnisse einer modernen digitalen Verwaltung angepasst werden. Zu den Zielen des Projekts gehören insbesondere die Erweiterung der Möglichkeiten für ergebnisbezogene Steuerung und Kontrolle, Verringerung der Komplexität der Strukturen in der Haushaltsplanung, der Planausführung und der Abschlusserstellung, jederzeit

abrufbare Verwaltungsinformationen sowie verbesserte Möglichkeiten zur Gesamtsteuerung mittels eines standardisierten elektronischen Berichtswesens.

Die Digitalisierung verändert die öffentliche Verwaltung und auch ihre Steuerung. Die Digitalisierung des Finanzmanagements wird zukünftig eine bessere nachhaltige und wirkungsorientierte Steuerung möglich machen, indem für die politisch-administrative Steuerung der Verwaltung alle steuerungsrelevanten Informationen digital zusammengeführt und verknüpft werden können.

Entscheidend für die Steuerungsfähigkeit der Verwaltung ist allerdings, dass die Führungskräfte es als ureigene Aufgabe verstehen, Leistungserbringung und Ressourceneinsatz zu verbessern. Dazu, dass das auf Basis der Strategischen Neuausrichtung des Haushaltswesens entstandene „Hamburger Steuerungsmodell“ als Führungs- und Managementinstrument nachhaltig vermittelt und verstanden werden kann, dient dieses Handbuch.

Ich bedanke mich bei allen, die an der Entstehung dieses Handbuches zum Hamburger Steuerungsmodell mitgewirkt haben. Mein ganz besonderer Dank gilt Herrn Michael Klöker sowie all denen in der Hamburger Verwaltung, auf deren Texte dieses Buch aufbauen konnte.



A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Andreas Dressel'.

Dr. Andreas Dressel
Senator und Präses der Finanzbehörde
der Freien und Hansestadt Hamburg

2. Allgemeine Einführung





2. Allgemeine Einführung

Die Verwaltung muss ständige Selbstreflexion betreiben, damit öffentliche Aufgaben zeitgemäß wahrgenommen und die öffentlichen Leistungen bestmöglich sowie wirtschaftlich und sparsam erbracht werden. Verwaltungsmodernisierung dient dazu, zweckmäßige Leistungen für die Bürgerinnen und Bürger sowie für die Wirtschaft ressourcensparend zu erbringen, die das Leben der Menschen verbessern.

In Deutschland ist die Verwaltung nicht typisch monokratisch organisiert, sondern auf horizontaler und vertikaler Ebene miteinander verflochten. Nach dem Grundgesetz ist die Erfüllung aller staatlichen Aufgaben grundsätzlich Sache der Länder. Soweit den Kommunen staatliche Aufgaben zugewiesen wurden, werden sie als örtliche Verwaltungsträger tätig.

Nachdem 1993 in Hamburg das Neue Steuerungsmodell vorgestellt wurde und in den Kommunen große Reformwellen auslöste, haben sich insbesondere die Großstädte zu kostenbewussten und kundenorientierten Dienstleistern entwickelt. Viele Kommunen haben nicht nur die doppelte Buchführung, sondern eine ergebnisorientierte Budgetierung und zielorientierte Steuerung eingeführt. Dadurch werden Ziele explizit formuliert und ihre Erreichung durch geeignete Kennzahlen dokumentiert. Die Ausrichtung auf klare Ziele, die Konzentration auf die wesentlichen Produkte und die Delegation von Ressourcenverantwortung haben die Komplexität in der Verwaltung reduziert. Die Kosten- und Leistungsrechnung gehört in vielen Städten und Gemeinden mittlerweile zum Standard.

Im Rahmen der strategischen Steuerung stellen sich immer wieder folgende Grundfragen:

- Wie soll sich die Gebietskörperschaft verändern?
- Welche Veränderungen gibt es bei den Zielgruppen?
- Welche Leistungen soll die Verwaltung anbieten?
- Wie sollen die Leistungen erstellt werden?
- Welche Ressourcen können eingesetzt werden?

Die Verwaltung muss immer wieder von neuem auf ihren Zweck ausgerichtet werden, der vordringlich als das Wohl der Allgemeinheit festgeschrieben ist. Den Menschen bedarfsgerechte Leistungen anzubieten, ist die Grundlage des Staates. Dabei muss sich die Verwaltung auf die Leistungserbringung konzentrieren und sich immer wieder fragen, was sie im Leben der Menschen tatsächlich verbessert. Zukünftig wird es vermehrt darum gehen, die beabsichtigten Wirkungen in den Blick zu nehmen und die Steuerung der Verwaltung noch besser auf die Erzielung von Ergebnissen auszurichten.

Entscheidend für den Erfolg der Verwaltung ist, dass alle ihre Ebenen und Organisationen – einschließlich der öffentlichen Unternehmen – an gemeinsamen Zukunftsvisionen und -missionen arbeiten. Mit den globalen Zielen für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals – SDG) gibt es schon eine gute gemeinsame Basis für die Ableitung von ökologischen, sozialen und ökonomischen Zielrichtungen. Missionsbasierte Steuerungsansätze, die sich am öffentlichen Zweck orientieren, können helfen, dass sich die öffentlichen – aber auch die privaten Akteure, die öffentliche Zuwendungen erhalten, – gemeinsam ausrichten, um anspruchsvolle Ziele zu erreichen. Alle dezentralen Akteure wirken auf die gemeinsamen Ziele hin und setzen ihre Ressourcen dafür ein. Herausfordernd ist dabei, die zentrale Steuerungsverantwortung mit der dezentralen Umsetzungsverantwortung in Einklang zu bringen. Einerseits müssen Anreize für die effiziente und effektive Erreichung von Zielen in den dezentralen Einheiten geschaffen werden. Andererseits müssen zentrale Vorgaben den erforderlichen Rahmen für die Gesamtverantwortung der dezentralen Akteure geben.



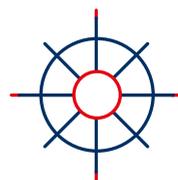
Auf der Basis von Zielen über die Wahl der Mittel selbst zu entscheiden, macht die Verwaltung leistungsfähiger und schneller. Deshalb hat eine Vielzahl der Städte in Deutschland Elemente ergebnisorientierter Budgetierung eingeführt. Dazu gehört zum einen die Zusammenführung von Ergebnis- und Finanzverantwortung in den einzelnen organisatorischen Einheiten und zum anderen eine ergebnisorientierte Steuerung, die die angestrebten Wirkungen festlegt. Die ergebnisorientierte Budgetierung gewährt den notwendigen Managementspielraum und erhöht die Transparenz hinsichtlich der Leistungserbringung. Einer erfolgreichen Budgetierung dienen insbesondere die Verknüpfung von programmatischen Vorgaben und strategischen Zielen mit der operativen Planung

und Steuerung, die Koppelung von Budgets mit Wirkungszielen und aussagekräftigen Kennzahlen sowie der Einsatz eines adressatengerechten Berichtswesens.

Klare Ziele schaffen die Grundlage für dezentrale Autonomie und Delegation von Verantwortung. Verwaltungssteuerung sollte von der Erkenntnis geprägt sein, dass die Frage, wie eine Aufgabe optimal erledigt wird, am besten dezentral entschieden wird. Die Beschäftigten der dezentralen Einheiten verfügen über Wissen, das benötigt wird, um die großen Herausforderungen von Ökologie, Ökonomie und Sozialem meistern zu können. Entscheidend ist, dass klare Ziele vorhanden sind und möglichst wenige Eingriffe von außen erfolgen. Es sollte nur vorgegeben werden, was erreicht werden soll, und den dezentralen Akteuren überlassen bleiben, wie sie die Ziele erreichen.

Eigenständig handelnde und zur Verantwortung fähige Menschen in der Verwaltung können flexibel auf neue Anforderungen reagieren, wenn man ihnen die Freiheit dazu gibt. Statt zentralistischer Detailsteuerung ist eine Globalsteuerung erforderlich, die die dezentralen Akteure in der Zielerreichung unterstützt. Dezentrale Gesamtverantwortung kann allerdings nur gewährt werden, wenn gleichzeitig Informationspflichten festgelegt werden. Dezentrale Fach- und Ressourcenverantwortung und Verwaltungscontrolling sind zwei Seiten einer Medaille. Managementsysteme müssen die Verbindung von globalen Zielen und alltäglichem Verwaltungshandeln sicherstellen.

Arne Schneider
Haushaltsdirektor



3. Hamburger Reformphilosophie

