



Hans-Hinrich Coorssen



Hamburgs Weg in die Doppik – Strategie und Erfahrungen

Hamburg, Februar 2010

FHH = Freie und Hansestadt Hamburg

NHH = Neues Haushaltswesen Hamburgs

NRV = Neues Ressourcenverfahren

Doppik ~ kaufmännische Buchführung

Behörde ~ Ministerium

Amt ~ Abteilung in einem Ministerium

Senat ~ Regierung bzw. Kabinett

Senator ~ Minister

Bürgerschaft ~ Parlament

Senatdirektor ~ Abteilungsleiter / Sektionschef

Haushaltsdirektor ~?

(Jedenfalls ist die Anrede „Exzellenz“ akzeptabel....)

- Vorstellung:
 - Vortragender
 - Hamburg (aus Sicht eines Haushälters)
- Reform des Haushaltswesens in Hamburg
- Exkurs: Konzern
- Erfahrungen
- Fazit

- **Vorstellung:**
 - Vortragender
 - Hamburg (aus Sicht eines Haushälters)
- Reform des Haushaltswesens in Hamburg
- Exkurs: Konzern
- Erfahrungen
- Fazit

geboren 1951 in Marburg/L; Abitur (altsprachlich) 1971 in Marburg

1971 – 1983 Soldat auf Zeit; heute: *Oberst der Reserve, BMVg M 2*

1974-1978 Grundstudium Wirtschaftswissenschaften FernU Hagen

1981-1986 Jurastudium München; Schwerpunkt Wirtschafts- und Steuerrecht,

1990 II. Staatsexamen; Ausbildung z. Fachanwalt f. Steuerrecht

1984 – 1990 Geschäftsführer (Einzelhandel); 1990 – 1991 GmbH-Geschäftsführer

1990 – 1993 Rechtsanwalt, Unternehmensberater; Dozent f. Steuerrecht

1991 Sachsen-Anhalt, Staatskanzlei, Referent (Abzug Sowj. Truppen)

1992 - 2000 Sachsen-Anhalt, Ministerium der Finanzen, Referatsleiter

bis 1993 *Haushaltsabteilung*: Einzelpläne Innen-, Justiz-, Bauministerium

1993- 1994 *Finanzpolitische Grundsatzfragen*

1994-2000 *Verwaltungsreform, KLR, HAMISSA,*

Informationstechnologie im Geschäftsbereich des Ministeriums der Finanzen

2000 – 01/2002 Berlin, Senatsverwaltung für Finanzen, Abteilungsleiter

Abteilung Haushalt, Finanzpolitik, Kredite, Verwaltungsreform

seit 2/2002: Freie und Hansestadt Hamburg, Finanzbehörde, Amtsleiter

Amt für Haushalt und Aufgabenplanung („Haushaltsdirektor“)

Landesflagge:

Hamburg in Deutschland:



Fläche:

755,264 km²

Einwohner:

1.775.333 (31. März 2009)

Bevölkerungsdichte:

2.351 Einwohner pro km²

Arbeitslosenquote:

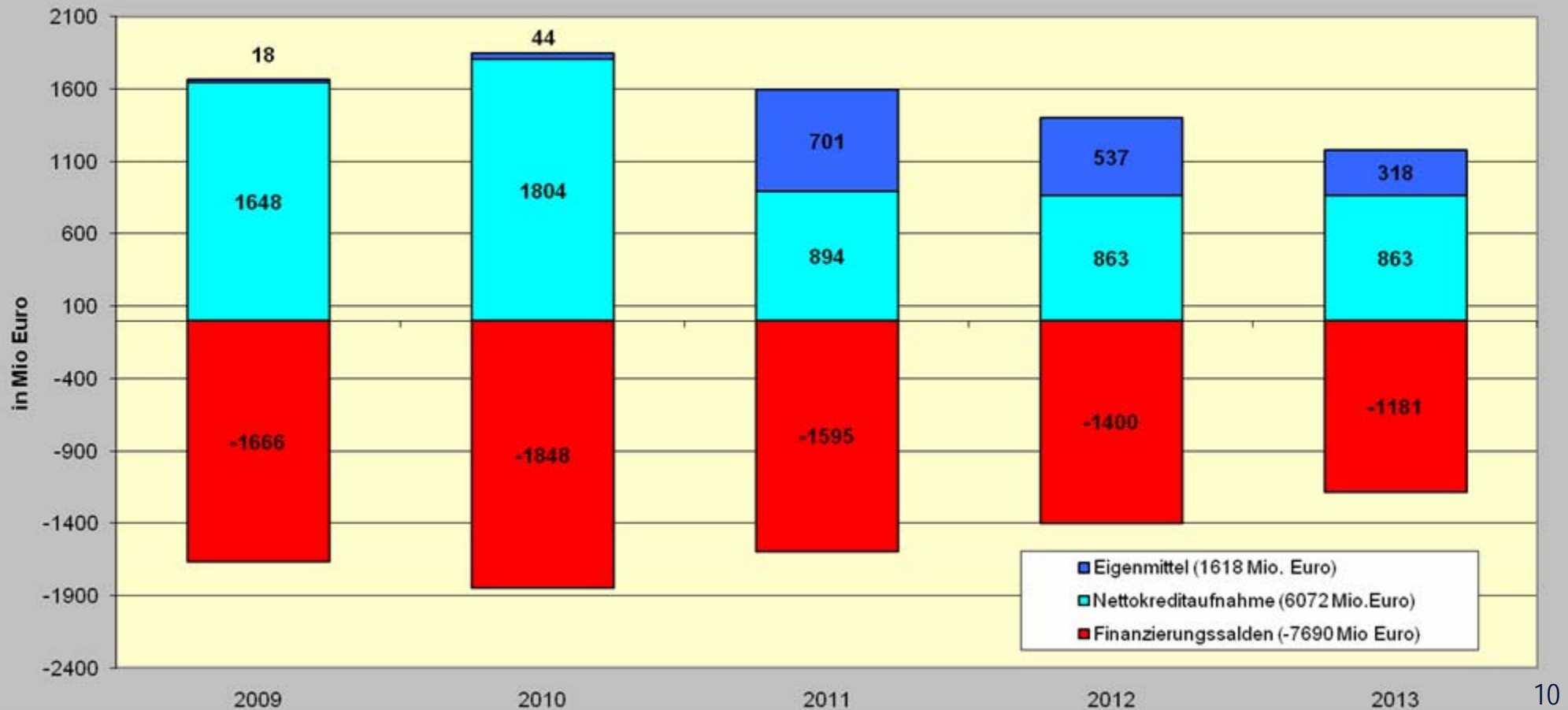
9,1 % (*Januar 2010*)

- > **Stärkung wichtiger Zukunftsfelder** durch gezielte Investitionsausgaben – **Wachsen mit Weitsicht!**
- > Haushaltsfinanzierung **ohne** Nettoneuverschuldung
- > Kontinuierliche **Verringerung des Finanzierungssaldos**
- > **Rückführung bestehender Vergangenheitslasten** durch mittelfristigen Beginn der Altschuldentilgung
- > **Haushaltsklarheit und – Wahrheit** durch Bilanz und Ergebnisrechnung auch als Konzern
- > **Darstellung vorhandener Risiken.** Insbesondere in Zeiten von Krisen: kein ausblenden unliebsamer Themen, sondern gezielt **Transparenz herstellen**, um die **Ziele intergenerativer Nachhaltigkeit** in der Finanzpolitik konsequent weiter zu **verfolgen**

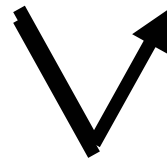
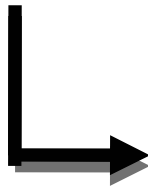
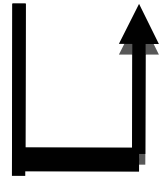
- > **Der Mitte 2008 durch Zuspitzung der Finanzmarktkrise ausgelöste** Abschwung der Weltwirtschaft hat um schwersten **Konjunkturreinbruch seit Bestehen der Bundesrepublik mit einem geschätzten** realen Rückgang des BIP von 5% für 2009.
- > **Deutsche** Exportindustrie überproportional betroffen. Durch **massive Ausdehnung von Kurzarbeit, Abbau von Arbeitszeitkonten etc. nur geringe Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt in 2009**; deutliche Zunahme der Erwerbslosen für **2010 befürchtet**.
- > **Dramatische Wirtschaftslage hat auch Hamburg erfasst. Die starke Export- und Logistikausprägung der Stadt hat besonderen Auswirkungen auf die regionale Wirtschaft in der Metropolregion.**
- > Allmähliche Stabilisierung der Konjunktur – **leichte Belebung der wirtschaftlichen Aktivität in 2010 zu erwarten.**

- > **Drastische Mindereinnahmen für Bund, Länder und Gemeinden für den Zeitraum von 2009 bis 2013**
- > **1/3 sind auf Steuerrechtsänderungen zurückzuführen (z.B. Konjunkturprogramme I, II, Wiedereinführung Pendlerpauschale, verbesserte Berücksichtigung Vorsorgeaufwendungen usw.)**
- > **Für Hamburg bedeutet das: 2009 = - 520 Mio. Euro, 2010 = - 1,3 Mrd. Euro weniger als ursprünglich im Haushalt veranschlagt**
- > **Insgesamt fehlen Hamburg im Vergleich zu den ursprünglichen Planungen bis 2013 rd. 6 Mrd. Euro an Steuererträgen**
- > **Vorübergehende krisenbedingte Wiederaufnahme der Nettoneuverschuldung unumgänglich, jedoch an klare Tilgungsregelungen gebunden**

Finanzierungssalden nach Mai-Steuerschätzung 2009 und deren Deckung



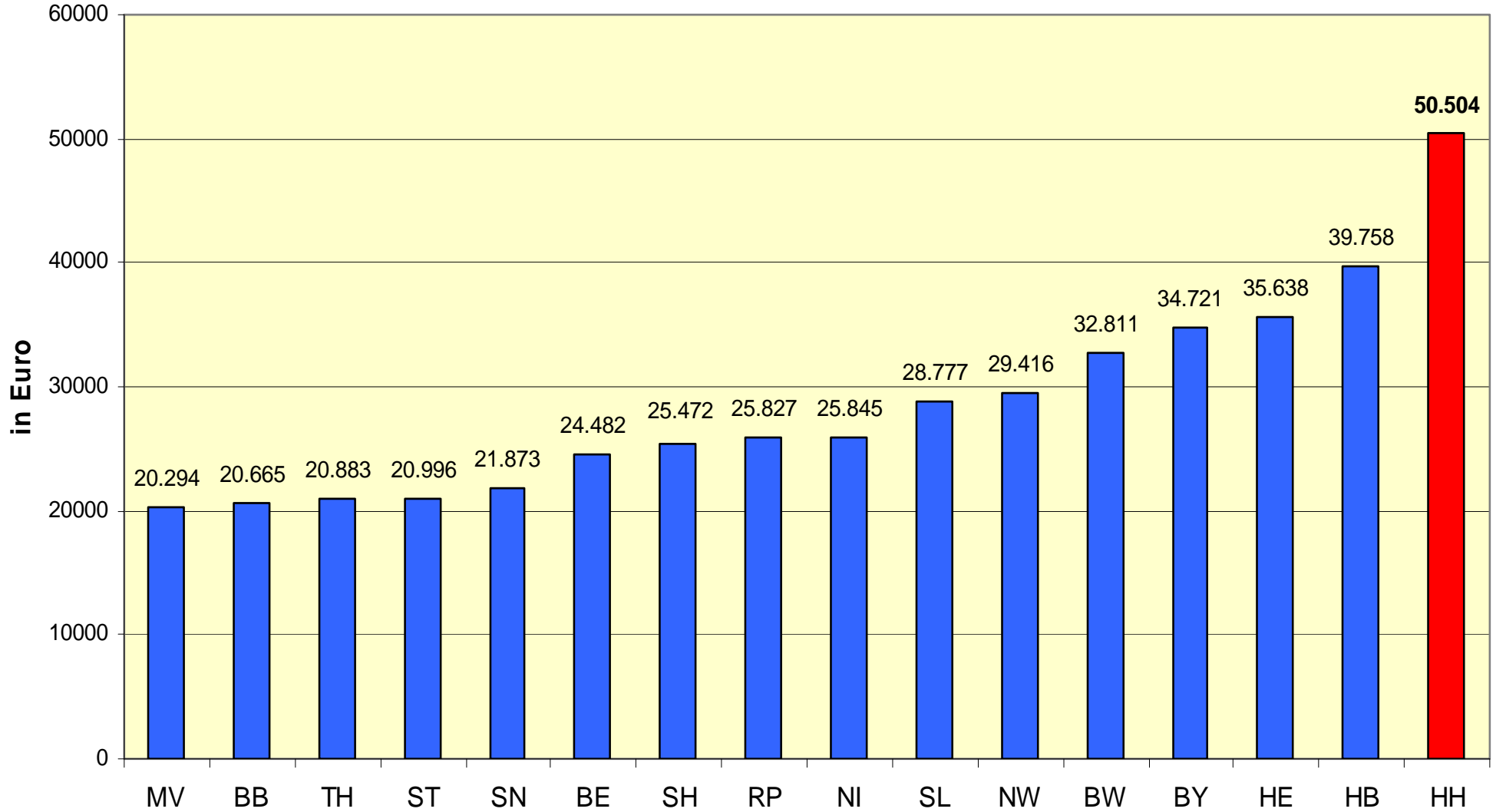
WULV?

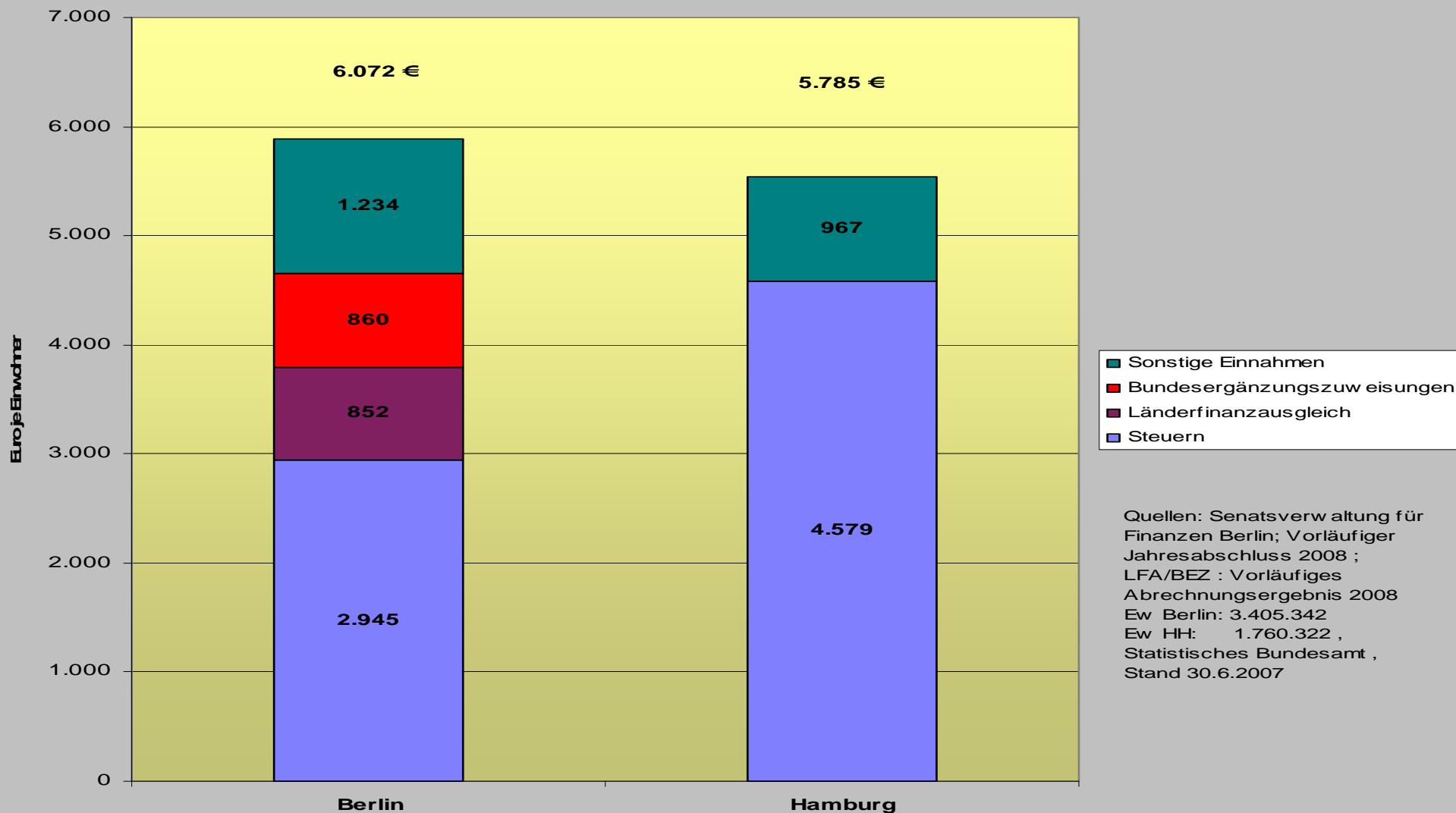


11.033.162.000 €

(Haushaltsplan 2009/2010
für das Haushaltsjahr 2010)

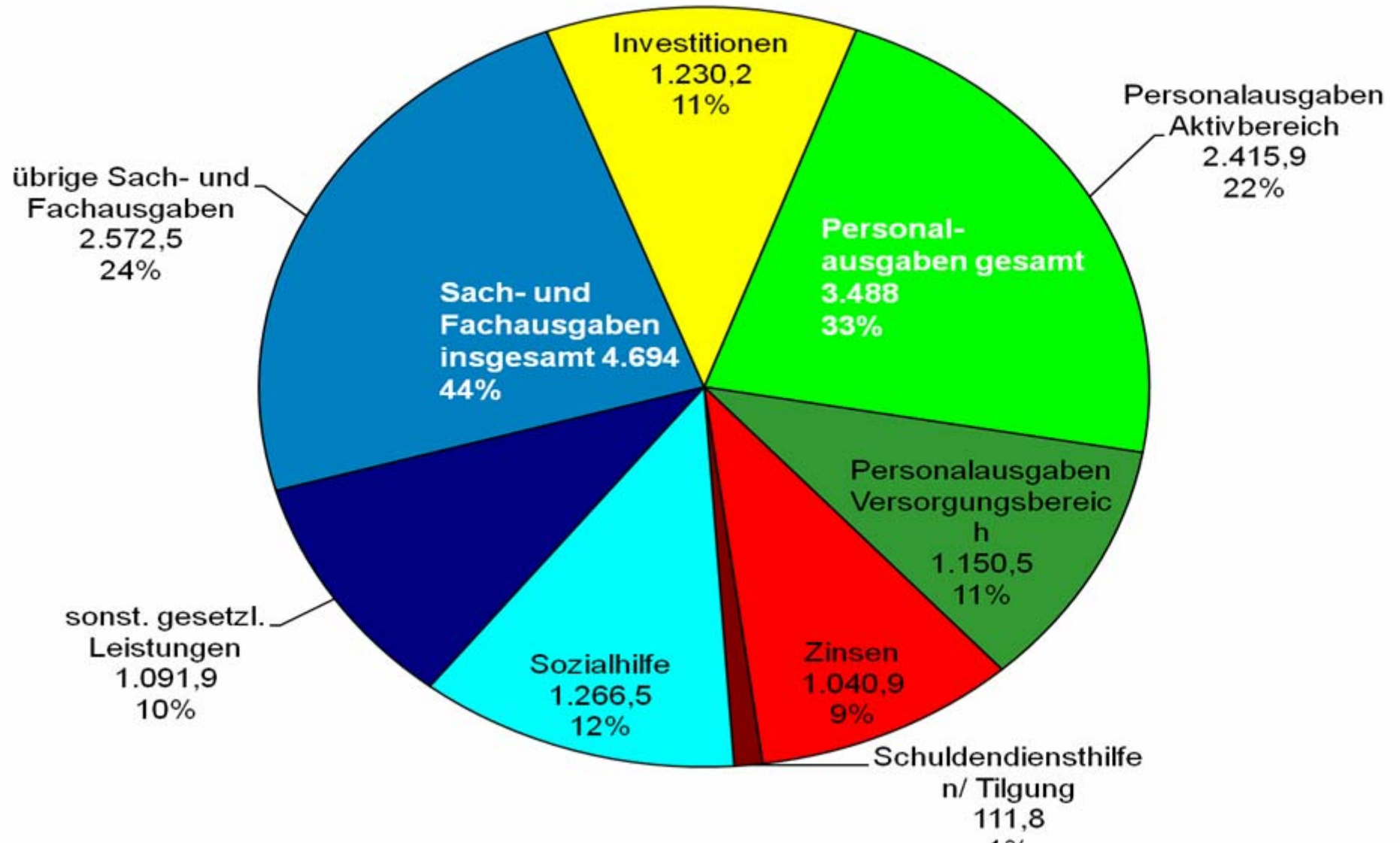
Bruttoinlandsprodukt pro Einwohner 2007



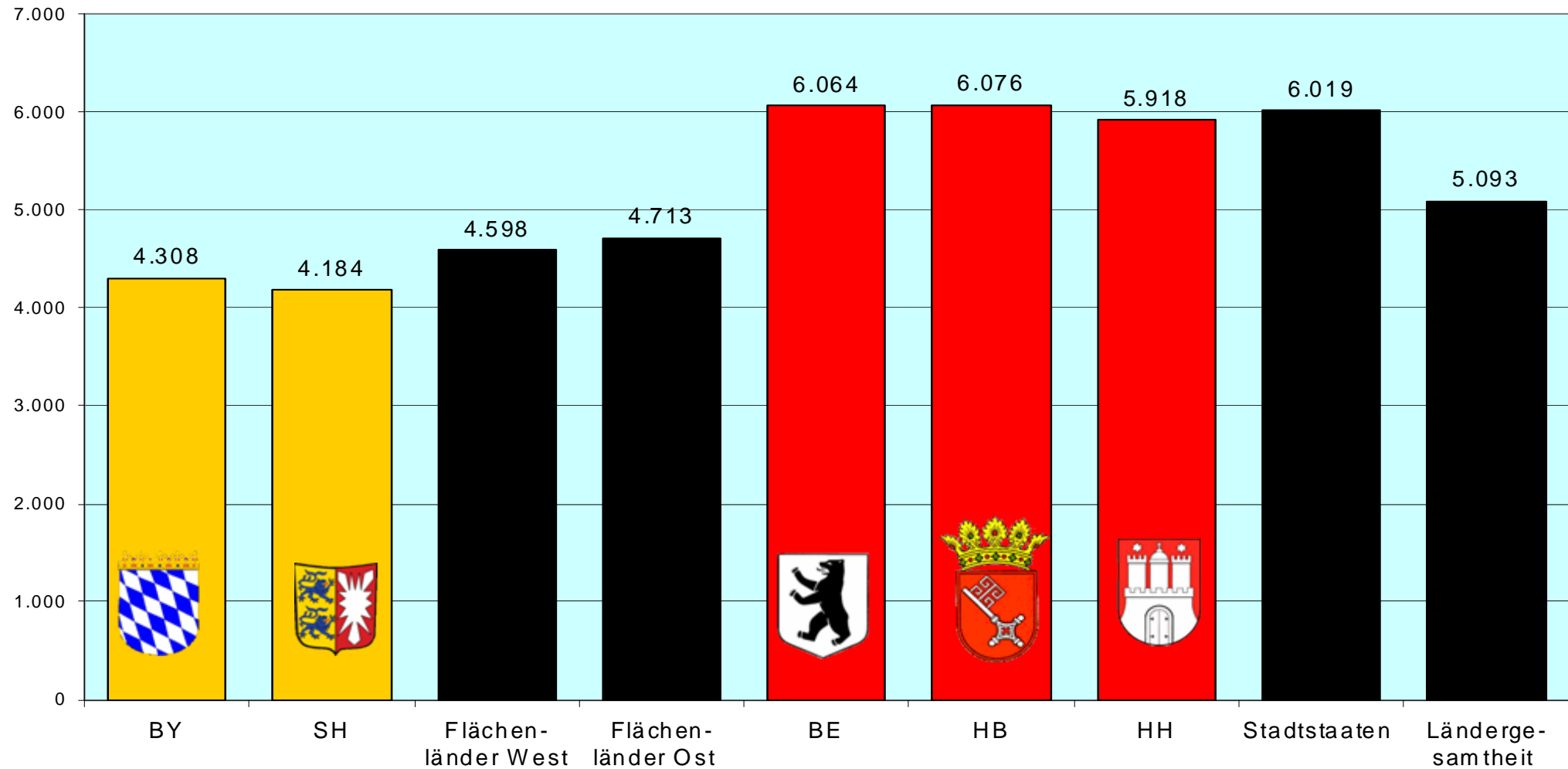


Bereinigte Gesamtausgaben 2010

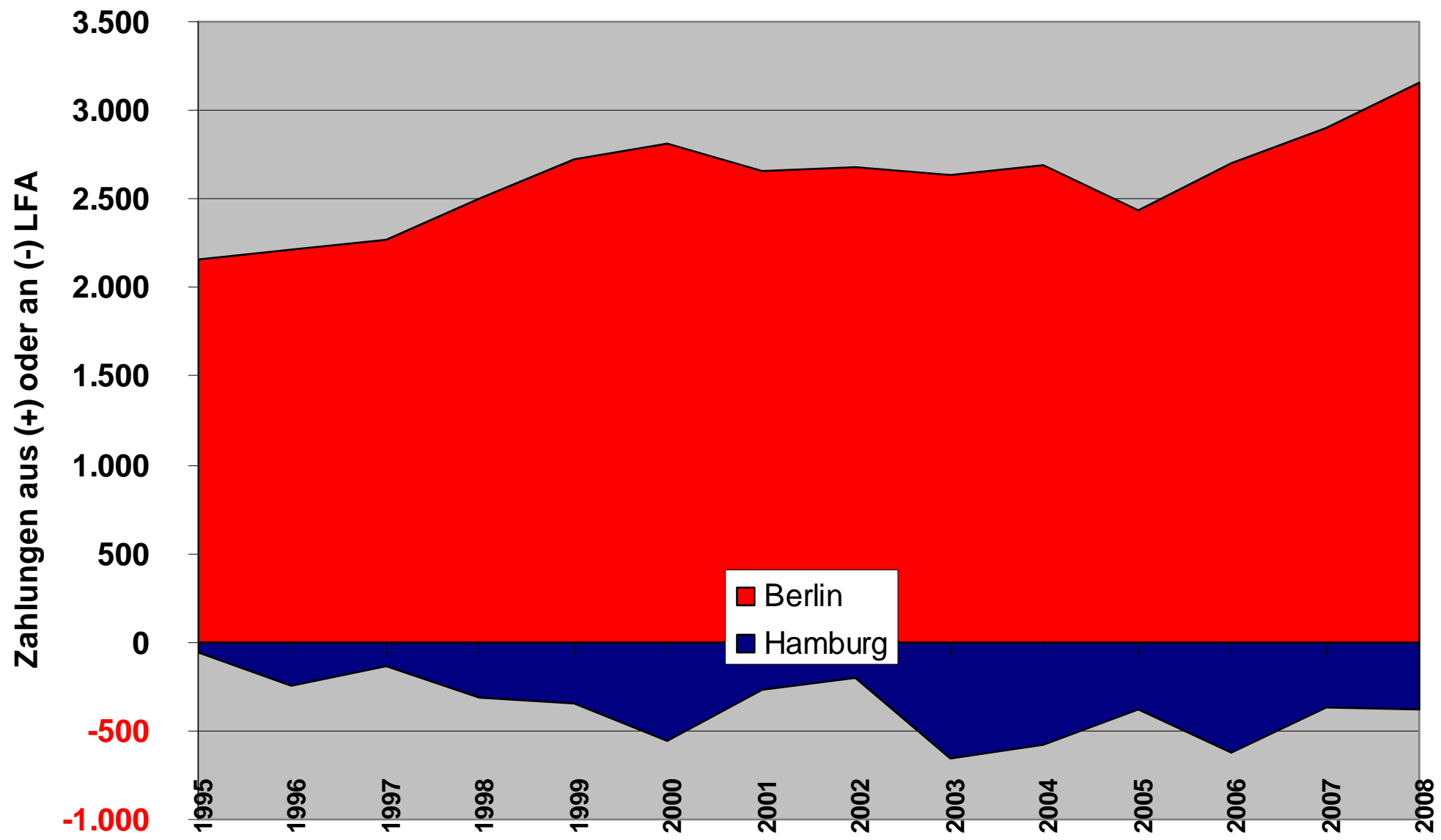
nach Arten (Gesamt: 11.033 Mio. Euro)



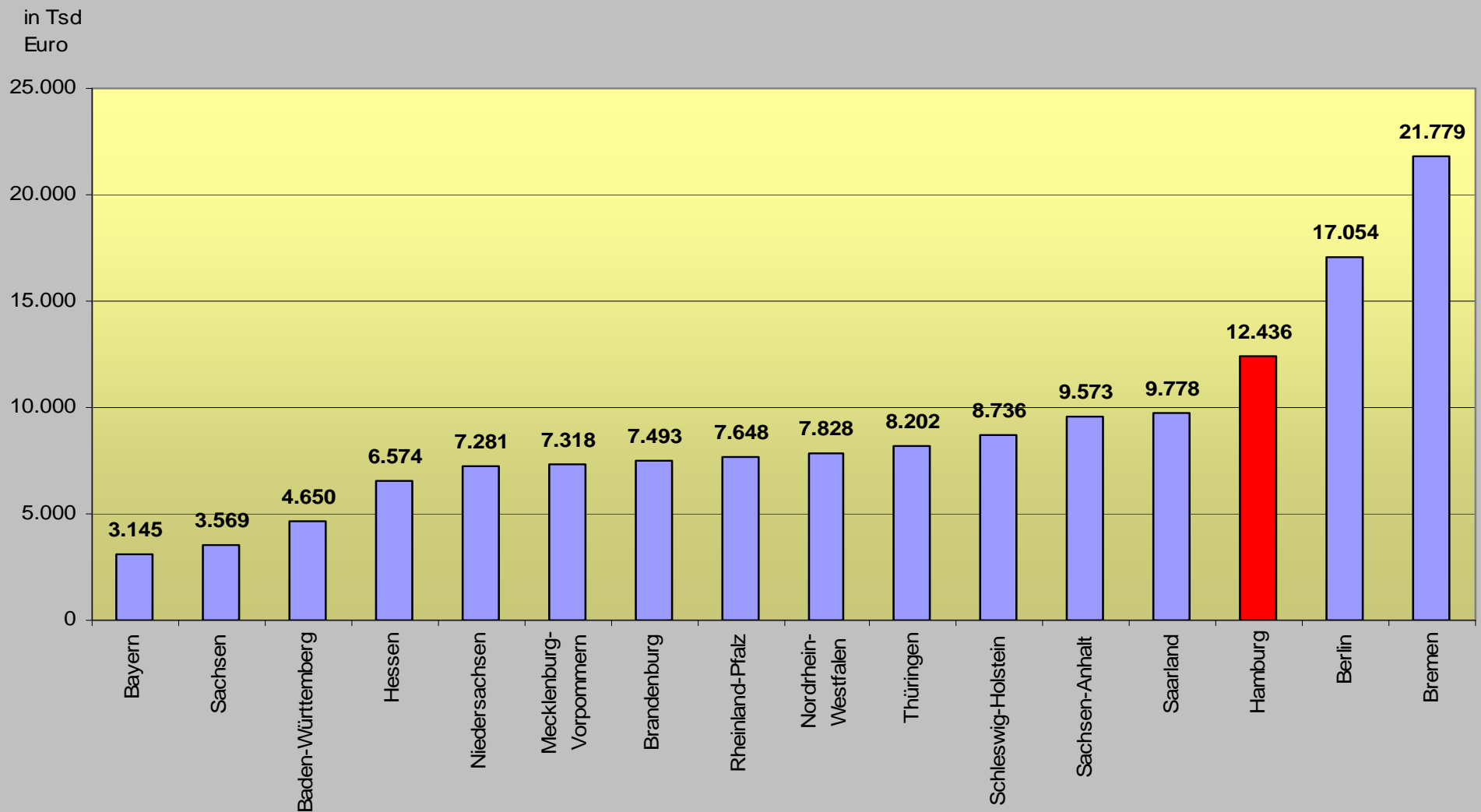
Ausgaben (pro Einwohner in Euro, Kassenwerte 2007)



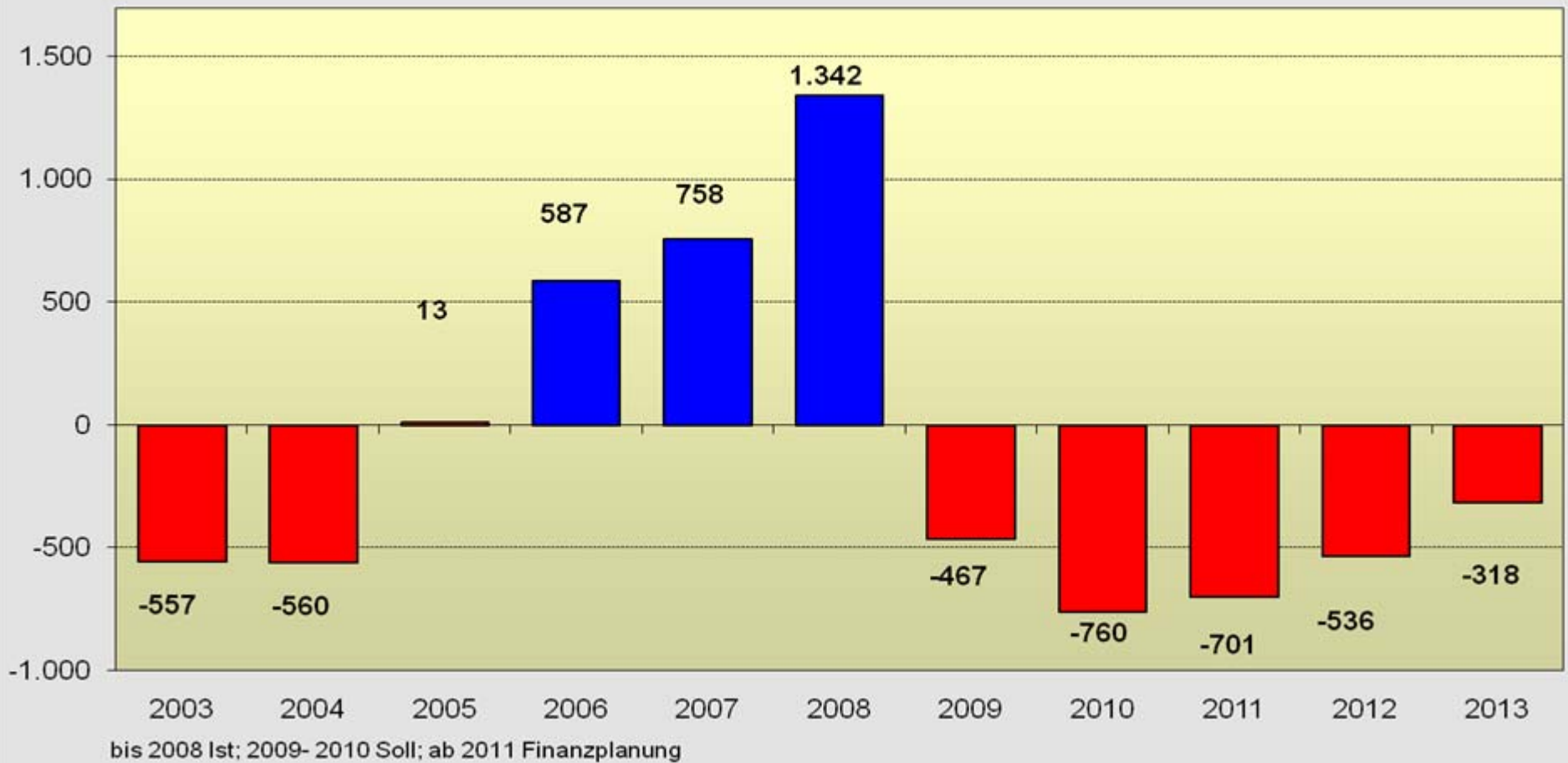
Geben (HH) und Nehmen (Berlin)



Pro-Kopf-Verschuldung der Bundesländer 2007 (inkl. Gemeindehaushalte)

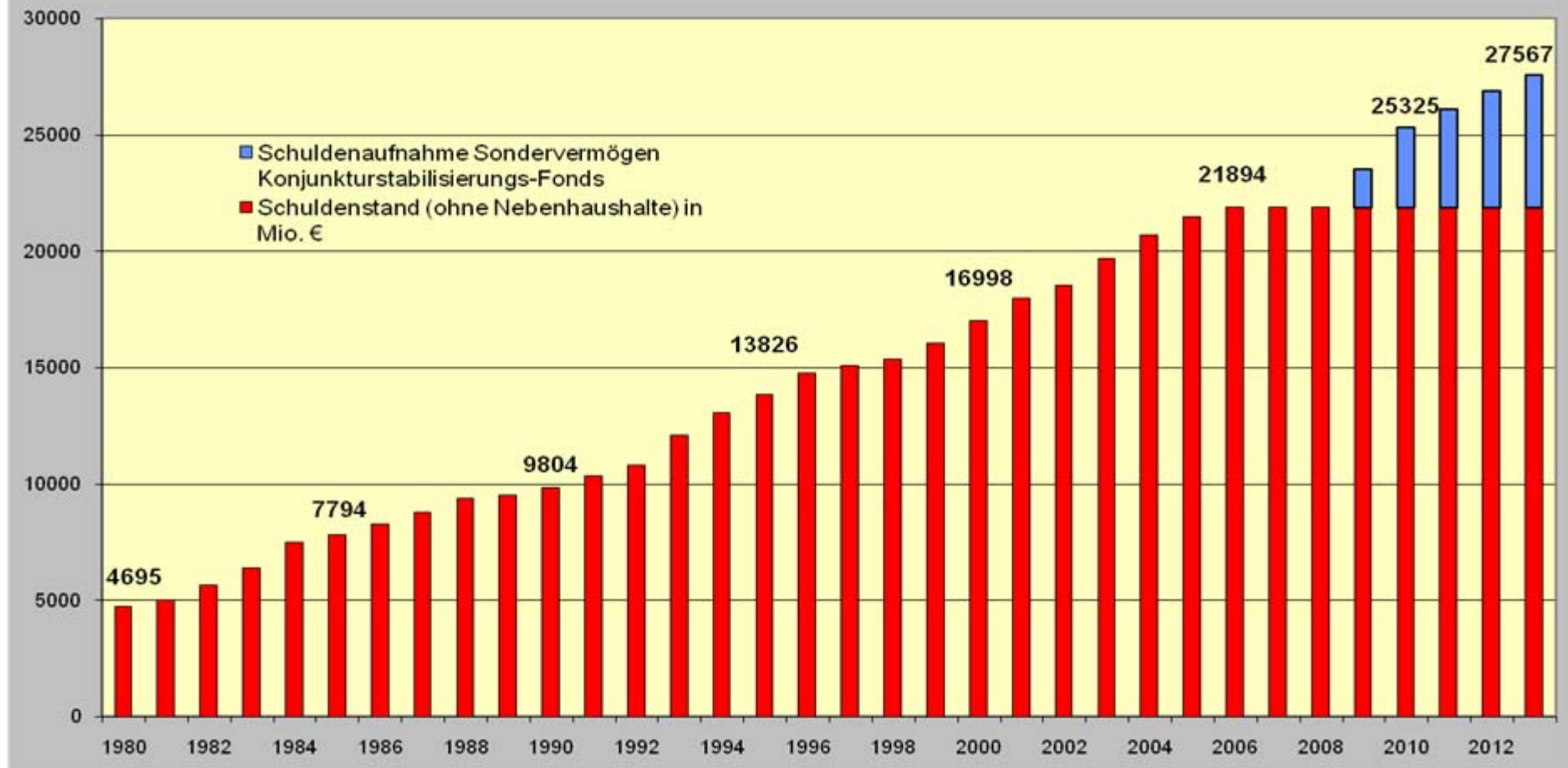


Finanzierungssalden im Betriebshaushalt 2002-2013 in Mio. Euro

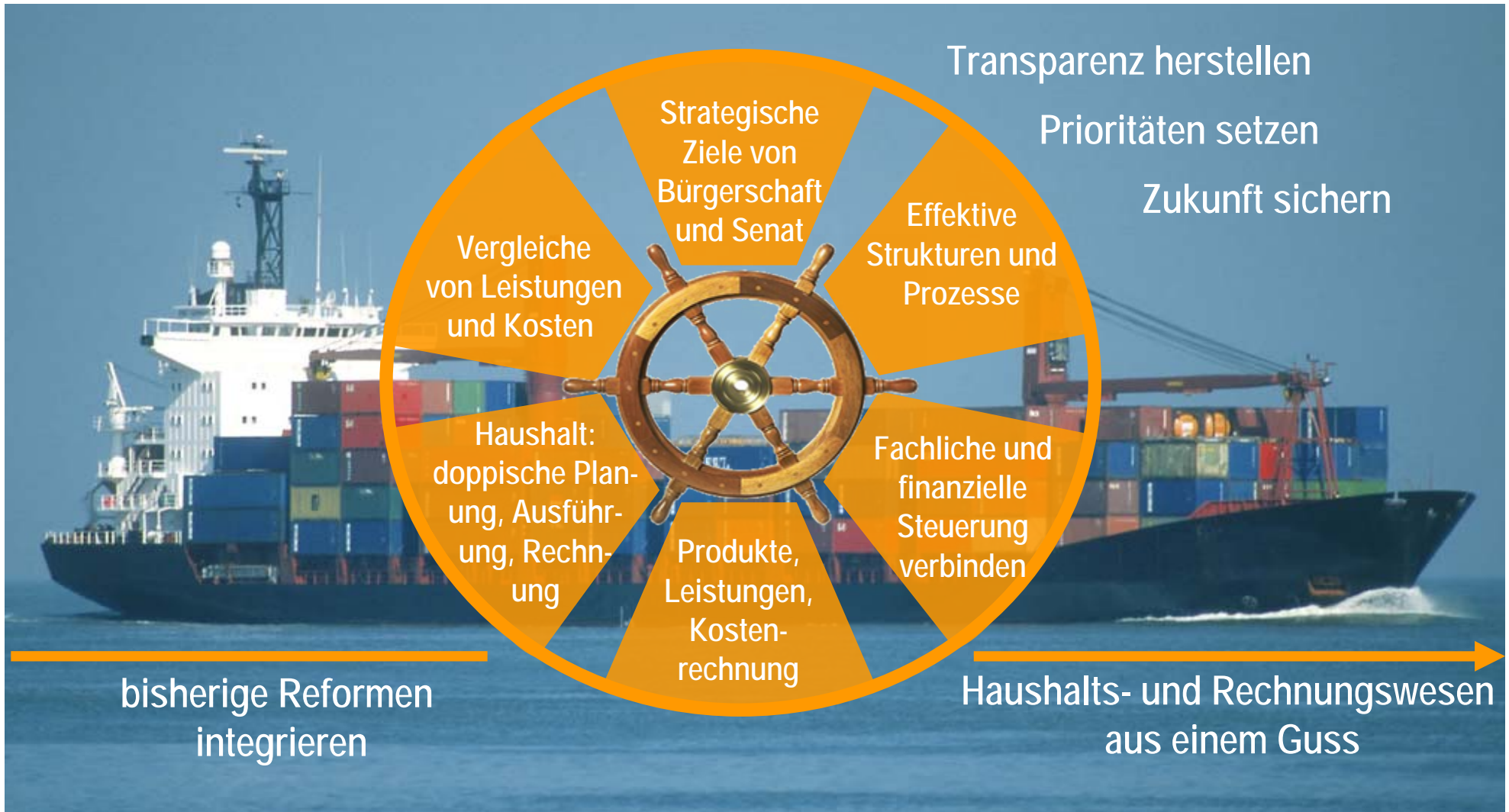


Verschuldung Hamburgs (Kernhaushalt)

Entwicklung des Schuldenstandes
(ohne Nebenhaushalte) in Mio. Euro



- Vorstellung:
 - Vortragender
 - Hamburg (aus Sicht eines Haushälters)
- Reform des Haushaltswesens in Hamburg
- Exkurs: Konzern
- Erfahrungen
- Fazit



Also:

Ein Schiff ist nicht dann gut, wenn es richtig viel Diesel braucht.



**Es ist dann gut, wenn es die richtige Ladung zur richtigen Zeit
zum richtigen Marktpreis in den richtigen Hafen bringt.**

Nicht:
mehr
Treibstoff
verbrauchen.

Sondern:
mehr
Transport-
leistung
bringen.

Umfassender Ansatz zur Reform des Hamburger Haushalts- und Rechnungswesens

I

Projekt Doppik

Reform des Rechnungswesens

- Aufbau einer Anlagenbuchhaltung
- Flächendeckende Erfassung und Bewertung des Vermögens
- Erstellung einer Eröffnungsbilanz auf den 01.01.2006
- Einführung der Konzernrechnungslegung – erster Abschluss 2007

II

Neues Haushaltswesen Hamburg (NHH)

Reform des Haushaltswesens und der Planung

- Verwendung der Daten der Doppik für die Planung
- Ergebnis- / wirkungsorientierte Planung und Steuerung (Produkte und KLR)
- Messung der Zielerreichung mit Kennzahlen
- Umfassende Ressourcenverantwortung durch Budgetierung

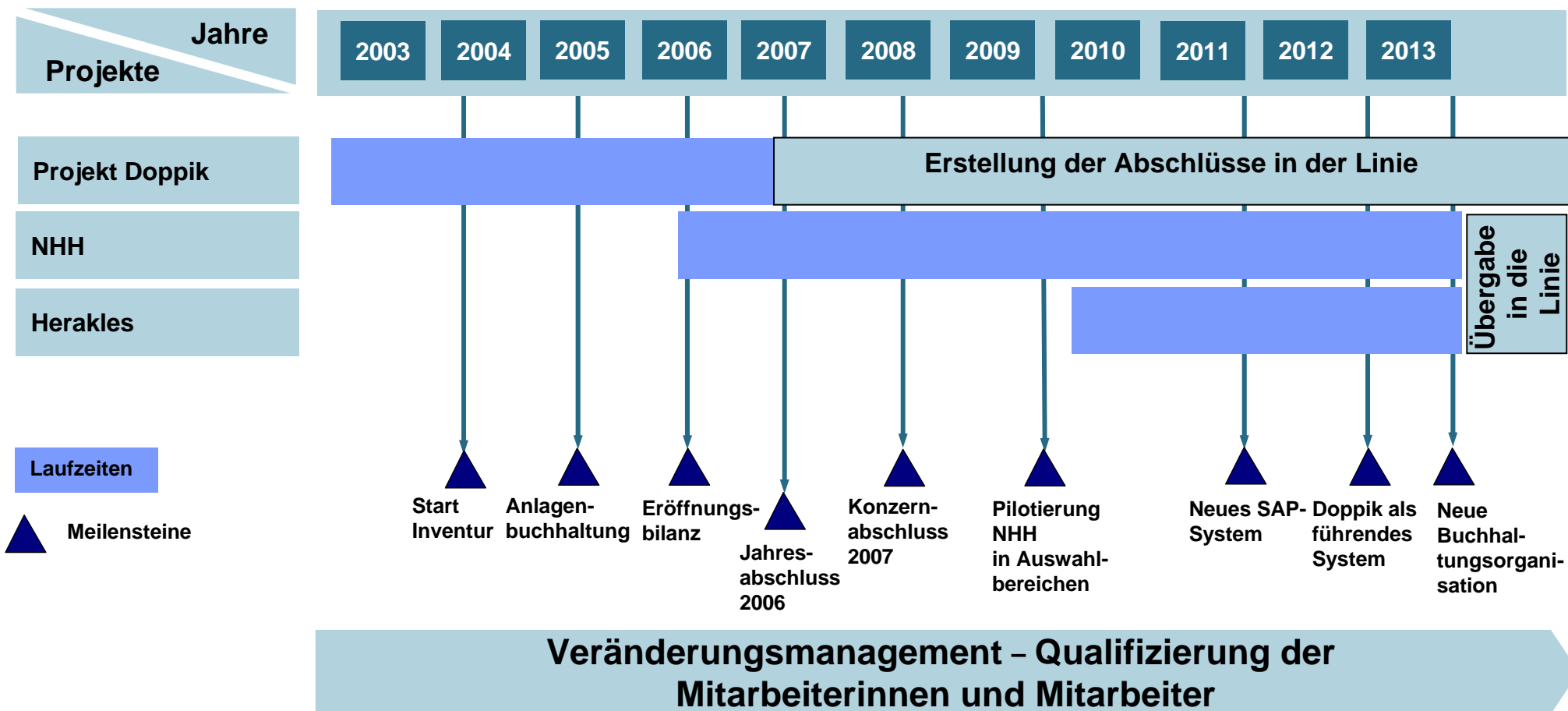
III

Herakles

Optimierung der Buchhaltung und der Organisation

- Schaffung einer effizienten und effektiven Buchhaltungsorganisation
- Automatisierung („Capturing“)
- Umfassende Qualifizierung des Personals
- Aufbau eines Internen Kontrollsystems (IKS)
- Einrichtung Vertragskataster

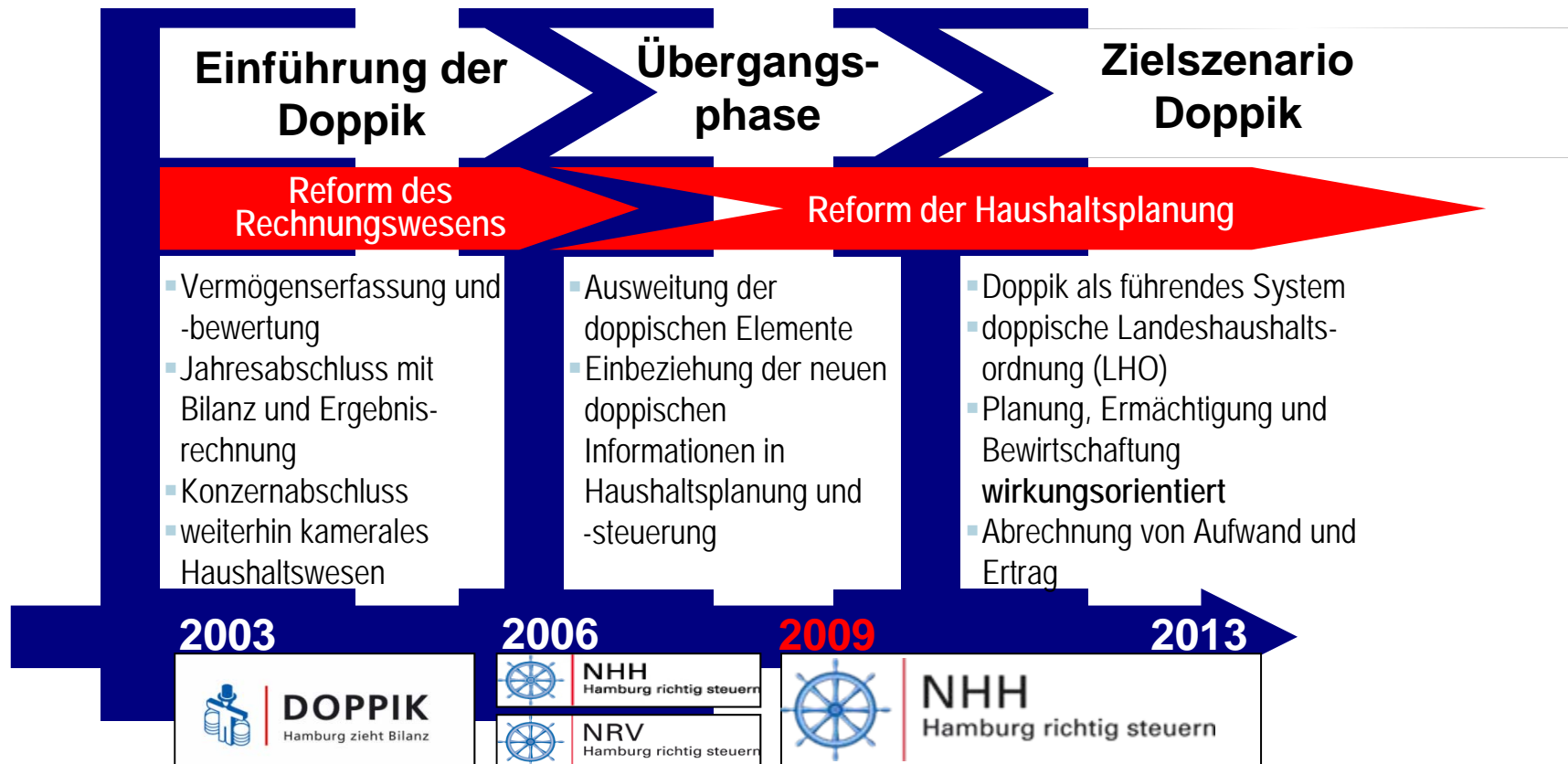
Ziel ist es, ein wirkungsorientiertes, dem Grundsatz der intergenerativen Gerechtigkeit genügendes Haushalts- und Rechnungswesen zu errichten!



- **Gründung des Projektes Doppik im September 2003 mit dem Auftrag:**
 - Erfassung und Bewertung des Vermögens und der Schulden der FHH zur Erstellung einer Eröffnungsbilanz per 01.01.2006
 - Aufbau einer Anlagenbuchhaltung
 - Schulung der Beschäftigten der FHH
 - Erstellung eines doppischen Jahresabschlusses für 2006 (vorgelegt: August 2007)
 - Erstellung der ersten Konzernbilanz eines Bundeslandes für 2007 (vorgelegt: Nov. 2008)
- **Gründung des Projektes Neues Haushaltswesen Hamburg (NHH) im April 2006**
 - Ziel: Alle Haushaltsprozesse (Planung, Steuerung, Bewirtschaftung) auf die Doppik **und Wirkungs-Orientierung** umstellen



Einführung Doppik für Planung/Steuerung (Ablosung Kameralistik)
 Schaffung der technischen Basis (SAP)



Transparenz bedingt ein doppisches Rechnungswesen – Mängel der Kameralistik offenkundig



Bezeichnung	Bestand am 31.12.2007 €	Berichtigung -/+ €	Zugänge €	Abgänge €	Bestand am 31.12.2008 €
	5	2	3	4	5
1. Allgemeines Vermögen					
10 Betriebsvermögen					
100 Landesbetriebe/netto-veranschlagte Einrichtungen (soweit kaufmännische Buchführung)	96.947.408	13.085.235	83.477.492	16.748.482	176.761.652
101 Kapitalbeteiligungen	7.382.678.670	-1.771.532	304.649.095	1.767.393.892	5.918.162.342
Zwischensumme 10	7.479.626.077	11.313.703	388.126.587	1.784.142.374	6.094.923.994
11 Kapitalvermögen (Forderungen aus Darlehen und ähnlichen Rechtsgeschäften)	520.213.598	26.912	24.468.758	69.768.853	474.940.415
Summe 1 - Allgemeines Vermögen	7.999.839.675	11.340.615	412.595.345	1.853.911.227	6.569.864.409

AKTIVA (In Mio. Euro)

A. Anlagevermögen	45.832
B. Umlaufvermögen	3.534
C. Rechnungsabgrenzung	278
Bilanzsumme	49.644

PASSIVA (In Mio. Euro)

A. Eigenkapital	2.390
B. Sonderposten	1.774
C. Rückstellungen	20.151
D. Verbindlichkeiten	25.325
E. Rechnungsabgrenzung	4
Bilanzsumme	49.644

...kamerale Darstellung – ohne Angabe des Grundvermögens in Hektar....

Bezeichnung	Bestand am 31.12.2007 €	Berichtigung -/+ €	Zugänge €	Abgänge €	Bestand am 31.12.2008 €
	5	2	3	4	5
1. Allgemeines Vermögen					
10 Betriebsvermögen					
100 Landesbetriebe/netto-veranschlagte Einrichtungen (soweit kaufmännische Buchführung)	98.947.408	13.085.235	83.477.492	16.748.482	178.761.652
101 Kapitalbeteiligungen	7.382.678.670	-1.771.532	304.649.095	1.767.393.892	5.918.162.342
Zwischensumme 10	7.479.626.077	11.313.703	388.126.587	1.784.142.374	6.094.923.994
11 Kapitalvermögen (Forderungen aus Darlehen und ähnlichen Rechtsgeschäften)	520.213.598	28.912	24.468.758	69.768.853	474.940.415
Summe 1 - Allgemeines Vermögen	7.999.839.675	11.340.615	412.595.345	1.853.911.227	6.569.864.409

- Vorstellung:
 - Vortragender
 - Hamburg (aus Sicht eines Haushälters)
- Reform des Haushaltswesens in Hamburg
- **Exkurs: Konzern**
- Erfahrungen
- Fazit

- > Hamburg legt **erste konsolidierte Konzernbilanz** für seinen **öffentlichen Haushalt und seine Unternehmensbeteiligungen** vor. Steigerung des Informationsgehalts gegenüber den bisher schon vorgelegten kaufmännischen Jahresabschlüssen.
- > Hamburg tritt den Beweis an, dass staatliche Gebietskörperschaften **kaufmännisch Rechnung legen** und nach Konzerngrundsätzen steuern können.
- > Nur ein **konsolidierter Konzernabschluss schafft Transparenz** über die gesamte Vermögens-, Finanz- und Ertragslage einer öffentlichen Gebietskörperschaft.



[in Mio. Euro]

KERNKENNZAHLEN	Kern- Verwaltung	Konzern
Summe der Erträge	13.581	18.897
davon Erträge aus Verwaltungstätigkeit	9.347	-
davon Umsatzerlöse	-	3.312
Summe der Aufwendungen	12.650	16.869
davon Personalaufwendungen (inkl. Zuführung zu Pensionsrückstellungen)	4.242	6.086
davon Abschreibungen	564	1.274
Verwaltungsergebnis (Ergebnis der laufenden Geschäftstätigkeit)	931	2.028
Finanzergebnis	-829	-1.147
Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit	102	881
Ausserordentliches Ergebnis / Steuern	0	-83
Jahresüberschuss	102	798

[in Mio. Euro]

AKTIVA

	Kern- verwaltung	Konzern
A. Anlagevermögen	45.832	55.083
I. Immaterielles Vermögen	3.328	5.484
II. Sachanlagen	32.150	45.730
III. Finanzanlagen	10.354	3.869
B. Umlaufvermögen	3.534	10.437
I. Vorräte / Grundstücke zum Verkauf	156	515
II. Forderungen / sonst. Vermögen	2.051	7.688
III. Kassenbestände, Guthaben	1.327	2.234
C. Rechnungsabgrenzung	278	307
Bilanzsumme	49.644	65.827

PASSIVA

	Kern- verwaltung	Konzern
A. Eigenkapital	2.390	3.773
B. Sonderposten	1.774	2.061
I. Investitionszuschüsse	1.543	1.802
II. Beiträge und Gebühren	231	259
C. Rückstellungen	20.151	22.983
I. Pensionen u. ä. Verpflicht.	18.067	20.016
II. Sonstige Rückstellungen	2.084	2.967
D. Verbindlichkeiten	25.325	36.912
E. Rechnungsabgrenzung	4	98
Bilanzsumme	49.644	65.827

Kurzbilanz 2008

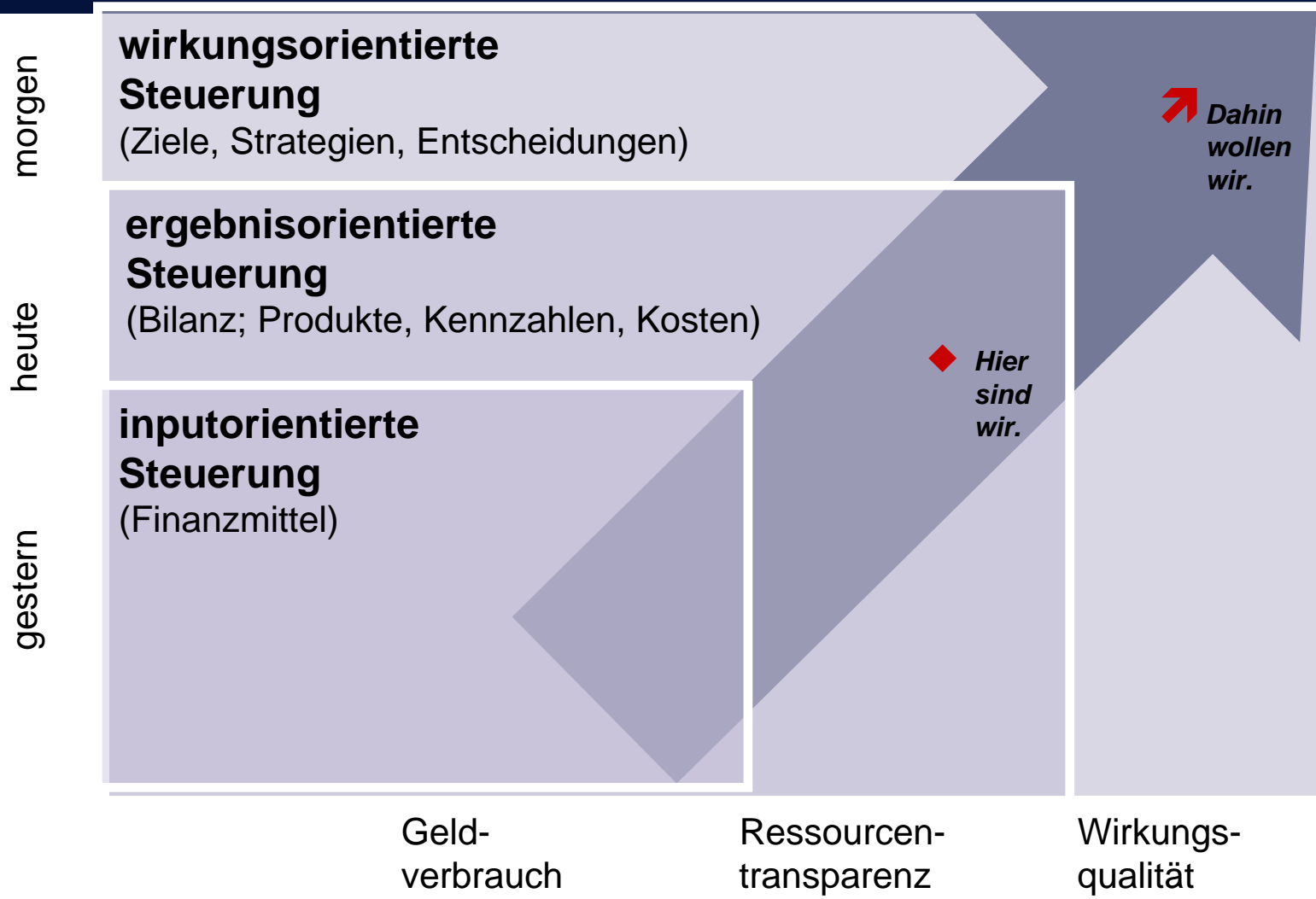
AKTIVA	31.12.2007 in Mio. Euro	31.12.2008 in Mio. Euro
A. ANLAGEVERMÖGEN	45.832	43.844
I. Immaterielle Vermögensgegenstände	3.328	3.833
II. Sachanlagen	32.150	31.948
III. Finanzanlagen	10.354	8.063
B. UMLAUFVERMÖGEN	3.534	3.462
I. Zum Verkauf bestimmte Grundstücke	151	130
II. Vorräte	5	7
III. Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände	2.051	1.745
IV. Kassenbestand, Bundesbankguthaben, Guthaben bei Kreditinstituten und Schecks	1.327	1.580
C. RECHNUNGSABGRENZUNGSPOSTEN	278	321
BILANZSUMME	49.644	47.627

PASSIVA	31.12.2007 in Mio. Euro	31.12.2008 in Mio. Euro
A. EIGENKAPITAL	2.390	57
B. SONDERPOSTEN	1.774	1.639
I. Sonderposten für Investitionszuschüsse	1.543	1.420
II. Sonderposten für Beiträge und Gebühren	230	217
III. Sonstige Sonderposten	1	2
C. RÜCKSTELLUNGEN	20.151	20.729
I. Rückstellungen für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen	18.067	18.334
II. Rückstellungen für Rückzahlungsverpflichtungen	11	30
III. Sonstige Rückstellungen	2.073	2.365
D. VERBINDLICHKEITEN	25.325	25.197
E. RECHNUNGSABGRENZUNGSPOSTEN	4	5
BILANZSUMME	49.644	47.627

- > Grundphilosophie: **pragmatischer (minimal-invasiver) Projektansatz** auch bei der Einführung des Konzernrechnungswesens. Strategisches Ziel: **schnelle Erkenntnisgewinne bei geringem Einführungsaufwand.**
- > **Vereinfachungen** wurden **unter strikter Berücksichtigung** des Grundsatzes der **Wesentlichkeit** zugelassen.
- > **Intensive Vorbereitungen** im Rechnungswesen der Konzerneinheiten **notwendig:**
 - Kommunikation an alle Geschäftsführer der Unternehmen und Beteiligungen
 - Schaffung einer geeigneten technischen Plattform für die Konsolidierung
 - Intensive Zusammenarbeit mit Rechnungswesen der Tochterorganisationen
- > Hohe Komplexität: **70 Unternehmen in der Vollkonsolidierung**
- > **Harmonisierung** / konzernweite Vorgaben für die Vereinheitlichung der **Ansatz-, Darstellungs- und Bewertungsgrundsätze**. Prozess noch nicht abgeschlossen, weitere Schritte geplant (Herausforderung einheitliche Umsetzung des BilMoG)

- Vorstellung:
 - Vortragender
 - Hamburg (aus Sicht eines Haushälters)
- Reform des Haushaltswesens in Hamburg
- Exkurs: Konzern
- **Erfahrungen**
- Fazit

Von der Transparenz zur Steuerung – wie geht es weiter?



- 1. Vereinfachungsregelungen im Einführungsprozess (80/20, minimal-invasiver Projektansatz) zulassen**
 - > Projekt zur Einführung in Zeit, Kosten und Qualität ein voller Erfolg
 - > Schnell nutzbare Erkenntnisgewinne und geringer Einführungsaufwand
 - > Vereinfachungen ohne Systembruch
- 2. Stufenkonzept: sukzessive Erweiterung der Standards in der Folgebilanzierung**
 - > Mehrjähriger Lern- und Entwicklungsprozess mit Nachjustierung führt im Ergebnis zu dauerhaft belastbaren Ergebnissen
- 3. Durch System der doppelten Buchführung von Geschäftsvorfällen ist die Doppik deutlich weniger fehleranfällig als die Kameralistik**
 - > Durch Doppik eine Vielzahl von Widersprüchen, Fehlern, Risiken und Gefahrenquellen in der bisherigen kameralen Buchführung aufgezeigt (Beispiel Risiken aus Verträgen)

4. **Die Doppik lässt sich problemlos durch am Markt erhältliche Standardsoftware unterstützen und erweitern**
 - > Nutzung erprobter (IT-unterstützter) Prozesse der Wirtschaft
 - > Einsatz eines modernen Steuerungs- und Berichtswesens, ohne kostenaufwändige Eigenentwicklungen

5. **Erweiterte Kameralistik keine Alternative zur Einführung der staatlichen Doppik**
 - > Von Beginn an integriertes System ohne Neben- oder Zweitrechnungen
 - > Primäre Liquiditätssteuerung und integrierte Finanzrechnung nur in der Doppik möglich

6. **Konsequente Ressourcenverbrauchsorientierung, Höhe des erstbilanzierten Eigenkapitals sekundär**
 - > Entscheidend sind zwei Faktoren: Veränderung des Vermögens; einheitliche Bewertungs- und Bilanzierungsmaßstäbe bei Bund, Ländern und Kommunen

7. **Ein konsolidierter Konzernabschluss nur auf der Grundlage der Doppik möglich**
 - > der öffentliche Haushalt spiegelt nur noch einen Teil der Finanzlage einer Gebietskörperschaft wider – viele Vermögensgegenstände und Schulden sind in öffentlichen Unternehmen, Anstalten, Stiftungen u. a. Einheiten ausgelagert
 - > zunehmend schwieriger sich einen Überblick über die komplexe Gesamtlage zu verschaffen – auch weil fast alle öffentlichen Unternehmen bereits kaufmännisch buchen
 - > gezielt Intransparenz über Verschuldung und Vermögensverzehr zu schaffen und beizubehalten, ist über ein doppeltes Konzernrechnungswesen ausgeschlossen, es macht die realen Folgen einer Politik von Schatten- und Nebenhaushalten transparent

8. **Prüfung der Abschlüsse durch den Rechnungshof**
 - > Durchgehende Begleitung des Einführungsprozesses und Prüfung der Abschlüsse
 - > Gemeinsame Ziele: Sicherstellung der Qualität und Verlässlichkeit der Abschlüsse, Schaffung einer verbindlichen Grundlage der Rechnungslegung

- Vorstellung:
 - Vortragender
 - Hamburg (aus Sicht eines Haushälters)
- Reform des Haushaltswesens in Hamburg
- Exkurs: Konzern
- Erfahrungen
- **Fazit**

Was würden wir genauso machen

- Minimal-invasiver Ansatz bei der Doppikeinführung hat sich bewährt – **Vereinfachungsregeln zulassen!**
- **Stufenkonzept** für den sukzessiven Abbau von Vereinfachungen – **Lerneffekte nutzen!**
- **Klare Aufgabenverteilung zwischen Projekt und Verwaltung** – effiziente Strukturen schaffen!
- Konzeptionelle Verknüpfung von Planungs- und Rechnungsebene – **System aus einem Guss schaffen!**
- **Steuerungsphilosophie in den Vordergrund stellen** – es geht um Ziele, Leistungen und Ergebnisse!
- Einführung in Wellen – **Verwaltung schrittweise umstellen!**

„Das
perfekte
Projekt“

Was würden wir anders machen

- Stärkerer Fokus auf die prozessuale Ebene – frühzeitig effektive und effiziente Strukturen für das Rechnungswesen schaffen (Herakles)!
- Technische Voraussetzungen für die Anbindung von Fachverfahren frühzeitig thematisieren – Automatisierungspotentiale nutzen!
- Frühzeitig Rechtssicherheit schaffen – nicht länger als nötig im Rahmen von Experimentierklauseln operieren!
- Strikte Verfahrensverantwortlichkeiten definieren – welche Stelle ist für welche Ergebnisse verantwortlich!
- Noch größeres Augenmerk auf die fachlichen Voraussetzungen legen – frühzeitig verwaltungsweit mit der Qualifizierung beginnen!

Was würden wir genauso machen

Frühe Einbindung
sämtlicher Akteure!

- Verwaltung,
- Politik und
- **Rechnungshof!**

„Das
perfekte
Projekt“

Was würden wir anders machen

(Noch) frühere
Einbindung sämtlicher
Akteure!

- Verwaltung,
- **Politik** und
- Rechnungshof!