

Vorlage für die Sitzung des Senats am 08. Dezember 2015

Schlussfolgerungen aus den im Haushaltsvollzug 2015 vorgelegten Haushaltssicherungskonzepten

A. Problem

Nach § 7a Landeshaushaltsordnung kann im Rahmen eines Systems der dezentralen Verantwortung die Finanzverantwortung auf Organisationseinheiten übertragen werden, sofern geeignete Informations- und Steuerungsinstrumente vorhanden sind, mit denen insbesondere sichergestellt wird, dass das jeweils verfügbare Ausgabevolumen nicht überschritten wird.

Die Ressorts, deren Produktpläne derzeit Mindereinnahmen oder Mehrausgaben als Risiken aufzeigen, die nicht innerhalb des Produktplans bzw. des Senatorenbudgets gelöst werden können, wurden vom Senat in seiner Sitzung am 3. März 2015 gebeten, in der zweiten Jahreshälfte produktplanbezogene Konzepte zur Sicherung der Produktplanhaushalte vorzulegen. Im Haushaltssicherungskonzept sollte dargelegt werden, wie die ausgewiesenen Fehlbeträge kurz- bzw. mittelfristig abgebaut werden können, das Entstehen neuer Fehlbeträge vermieden werden soll und welche zusätzlichen Maßnahmen deshalb vorgeschlagen werden. Die notwendigen Maßnahmen sollten konkret beschrieben werden, wobei der genaue Umsetzungszeitpunkt, die Umsetzungsmethode und das bezifferte Einsparvolumen benannt werden. Der bloße Hinweis auf abstrakte Prüfaufträge genügt den Anforderungen nicht. Alle nicht auf Gesetz beruhenden Leistungen sollten detailliert aufgelistet und auf ihre Erforderlichkeit hin überprüft werden.

Der Senator für Inneres, die Senatorin für Kinder und Bildung, die Senatorin für Soziales, Jugend, Frauen, Integration und Sport sowie der Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen haben der Senatorin für Finanzen mit den Controllingberichten zum Produktgruppenhaushalt für den Zeitraum Januar bis Juni 2015 Haushaltssicherungskonzepte übersandt, da ihre Haushalte aus ihrer Sicht nicht ausgleichbare Risiken aufzeigen würden.

In den seinerzeit vorgelegten Haushaltssicherungskonzepten fehlte die Darlegung von Steuerungsmaßnahmen, mit denen der erwartete Fehlbetrag kurz- bzw. mittelfristig abgebaut oder das Entstehen neuer Fehlbeträge vermieden werden sollte. Die Qualität der von den Ressorts vorgelegten Haushaltssicherungskonzepte war sehr unterschiedlich. Sie reichen von einer bloßen Feststellung eines nicht im Produktplan ausgleichbaren Risikos bis hin zu einer Vielzahl vorgeschlagener Maßnahmen, deren Effekte jedoch auch in künftigen Jahren nicht zur Deckung des erwarteten Risikos aus-

reichen. Daher hat der Senat in seiner Sitzung am 15. September 2015 den nachfolgenden Beschluss gefasst:

„8. Der Senat nimmt die vom Senator für Inneres, der Senatorin für Kinder und Bildung, der Senatorin für Soziales, Jugend, Frauen, Integration und Sport sowie vom Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen dieser Vorlage beigefügten Haushaltssicherungskonzepte zur Kenntnis. Er bittet die genannten Ressorts, diese im Hinblick auf Steuerungsmaßnahmen, die der mittelfristigen Einhaltung des Budgets dienen, erneut zu bewerten und das Ergebnis zur Sitzung am 13. Oktober 2015 vorzulegen.

Die Senatorin für Finanzen wird gebeten, diese Ergebnisse sowie die Ergebnisse der Abarbeitung des Beschlussvorschlags Nr. 5 in die abschließende Bewertung der Budgetrisiken, offenen Finanzierungen und Liquiditätsanmeldungen einzubeziehen und hierüber dem Senat bis zum 20. Oktober 2015 zu berichten.“

Der Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen hat daraufhin dem Senat in seiner Sitzung am 13. Oktober 2015 ein überarbeitetes und aktualisiertes Haushaltssicherungskonzept für die Produktpläne 31 Arbeit und 71 Wirtschaft vorgelegt. Die Budgetrisiken des Produktplans 31 Arbeit wurden von 13,85 Mio. € um 3,5 Mio. € auf nunmehr 10,3 Mio. € reduziert. Dies ist u.a. auf die Inanspruchnahme von Rücklagen für Leistungen der Kriegsopferversorgung und nach dem Opferentschädigungsgesetz (1,1 Mio. €), für die dennoch zusätzliche Liquidität durch die Gesamthaushaltssteuerung bereitzustellen ist und auf eine Prognoseänderung des Mittelabflusses beim ESF-Programm 2014-2020 (geringere Ausgaben in Höhe von 2,45 Mio. €) zurückzuführen. Im Produktplan 71 Wirtschaft wurde festgestellt, dass die veranschlagten Einnahmen des EFRE-Programms 2014-2020 in diesem Haushaltsjahr nicht zu realisieren sind. Hinweisen wurde auf die beabsichtigte Verbesserung der Prüfungsqualität in den Projekten, was künftig zu einer Verstetigung des Zahlungsflusses beitragen soll. Der Senat hat die vorgelegten Haushaltssicherungskonzepte zur Kenntnis genommen.

Der Senator für Inneres, die Senatorin für Kinder und Bildung und die Senatorin für Soziales, Jugend, Frauen, Integration und Sport haben dem Senat dann in seiner Sitzung am 20. Oktober 2015 Haushaltssicherungskonzepte vorgelegt.

Vom Produktplan 07 Inneres wurden Maßnahmen aufgezeigt, deren Wirkungen sich allerdings nicht in diesem Haushaltsjahr abzeichnen werden. Der Senat hat zur Kenntnis genommen, dass der vom Ressort erwartete Fehlbetrag in Höhe von bis zu 10,4 Mio. € nicht innerhalb des Ressortbudgets Inneres dargestellt werden kann. Außerdem hat er die Senatorin für Finanzen darum gebeten, wie bereits im Vorjahr die in diesem Jahr erwarteten Risiken im Bereich der Polizei, Feuerwehr und des Stadtamts des Produktplans Inneres in das dem Senat zur Beschlussfassung vorzulegende Konzept zur Lösung der Budgetrisiken der Ressorts 2015 einzubeziehen.

Im Produktplan 21 Bildung wurde ein strukturelles Haushaltsrisiko insbesondere aufgrund höherer Zuschüsse an Privatschulen, Mehraufwendungen bei persönlichen Assistenzleistungen bzw. Klassenassistenzen in Höhe von rd. 6,6 Mio. € dargestellt, welches durch einmalig zur Verfügung stehende Deckungsmittel in diesem Haushaltsjahr um rd. 4,6 Mio. € ausgeglichen werden kann. Dauerhafte strukturelle Einspar-

maßnahmen wurden nicht dargelegt. Der Senat hat die von der Senatorin für Kinder und Bildung vorgenommene Bewertung der Haushaltssituation zur Kenntnis genommen.

Die Haushaltssituation des Produktplans 41 Jugend und Soziales ist insbesondere gekennzeichnet durch Mehrausgaben aufgrund der Betreuung und Unterbringung von Flüchtlingen. Die Leistungen für Flüchtlinge sind Bestandteil der gesetzlichen Sozialleistungen, die aufgrund der Zuwanderungsentwicklung in allen Bundesländern bzw. Kommunen gestiegen sind. Hinzu kommt ein erheblicher Bedarf an investiven Mitteln zum Ausbau der Unterbringungskapazitäten. Hinzu kommen höhere Kinderbetreuungskosten (u.a. Beitragsrückerstattung, Tarifsteigerung und Ausbauplanung). Die Risiken sind lt. Ressort in Anbetracht der Größenordnung ressortintern nicht durch Bewirtschaftungsmaßnahmen ausgleichbar. Der Senat hat die Senatorin für Finanzen gebeten, die erwartete Entwicklung bei den Sozialleistungen (Flüchtlinge) in den Nachtragshaushalt 2015 und die entstandenen Mehrbedarfe im Bereich der Kinderbetreuung in das dem Senat zur Beschlussfassung vorzulegende Konzept zur Lösung der Budgetrisiken der Ressorts 2015 einzubeziehen. Hinsichtlich des Mehrbedarfs beim kommunalen Anteil für das Jobcenter ist zu prüfen, ob dieser innerhalb der Gesamtentwicklung der Sozialleistungen darstellbar ist.

Die Produktpläne 07 (Inneres), 21 (Bildung) und 41 (Jugend und Soziales) können - ausweislich der dem Senat vorgelegten Haushaltssicherungskonzepte – derzeit die Fehlbeträge durch steuernde Maßnahmen des jeweiligen Ressorts nicht weiter reduzieren. Ein Ausgleich der Fehlbeträge erfolgte deshalb im Rahmen des vom Senat am 17. November 2015 beschlossenen Konzepts zur Lösung der aktuellen Budgetprobleme 2015.

B. Lösung

Zur Steuerung der Produktpläne sind zumindest die in der LHO genannten und grundsätzlich vorhandenen Informations- und Steuerungsinstrumente zu nutzen.

Nach § 7 Absatz 2 LHO soll die Kosten- und Leistungsrechnung in allen Organisationseinheiten eingeführt werden. Sie zielt auf die Steigerung der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung ab, indem sie über die Zuordnung von Kosten- und Erlösarten zu Kostenstellen und Kostenträgern den tatsächlichen Ressourcenverbrauch und Kostendeckungsgrad der Leistungserstellung transparent macht. Sie bildet damit die Leistungen sowie den in diesem Zusammenhang stehenden ursächlich bedingten Verbrauch von Ressourcen (Kosten) ab. Als Planungsrechnung soll die Kosten- und Leistungsrechnung über kostenmäßige Konsequenzen von Handlungsalternativen Aufschluss geben.

Die Kosten- und Leistungsrechnung ist Bestandteil des Betriebswirtschaftlichen Rechnungswesens der FHB. Ein von der Senatorin für Finanzen entwickeltes Standard-Vorgehensmodell zur Einführung der Kosten-Leistungs-Rechnung ist vorhanden.

Um zukünftig die Ursachen von Budgetüberschreitungen besser darstellen und dem Entstehen von Fehlentwicklung rechtzeitig und wirksamer entgegenwirken zu kön-

nen, wurden mit Vertretern der Ressorts Inneres (PPL 07), Kinder und Bildung (PPL 21) und Soziales, Jugend, Frauen, Integration und Sport (PPL 41) die Rahmenbedingungen für die Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung erörtert, wobei sich alle drei Ressorts - insbesondere wegen der zum großen Teil gesetzlichen oder vertraglichen Leistungsverpflichtungen und der zusätzlichen Bindung von personellen Kapazitäten – gegen eine flächendeckende Einführung der KLR für ihre Bereiche ausgesprochen haben.

Allerdings konnte mit den drei Ressorts Einvernehmen darüber erzielt werden, die KLR zunächst für einzelne, klar abgrenzbare Aufgabenfelder pilothaft einzuführen.

Konkret haben sich die betroffenen Ressorts wie folgt zu der Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung geäußert:

- Der Senator für Inneres weist darauf hin, dass in verschiedenen Dienststellen des Innerressorts bereits in Teilbereichen eine anwenderorientierte Kosten- bzw. Kosten- und Leistungsrechnung eingeführt wurde. Das Ressort hat angeboten, die derzeitige Ausgestaltung im weiteren Verfahren bilateral zu erörtern.
- Die Senatorin für Kinder und Bildung verweist darauf, dass das Ressort bereits mit der Einführung von SAP eine Kostenrechnung für die selbst bewirtschafteten Schulbudgets eingeführt habe, um die Budgets besser steuern zu können. In den übrigen „Risikobereichen“ (Privatschulzuschüsse und Assistenz in Schulen) könnte aufgrund klar vereinbarter Mengengerüste das Finanzierungsrisiko auch durch eine KLR-Einführung nicht besser gesteuert werden. Allerdings werde geprüft, ob eine Kosten- und Leistungsrechnung im Zusammenhang mit der Einführung einer (Landes-) Zuweisungsrichtlinie in Verbindung gebracht werden könne.
- Die Senatorin für Soziales Jugend, Frauen, Integration und Sport verweist darauf, dass es sich bei den Ausgaben des Ressorts größtenteils um gesetzlich verpflichtete Aufgaben handele, für die sich eine KLR nicht eigne. Nach Auffassung des Ressorts würde eine flächendeckende Einführung einer KLR darüber hinaus erhebliche Ressourcen in den einzelnen Fachreferaten binden, die an anderer Stelle dringend benötigt würden. Das Ressort nennt beispielhaft die hohe Arbeitsbelastung durch die aktuelle Flüchtlingssituation. Das Ressort hat jedoch seine Bereitschaft erklärt, die Einsatzmöglichkeiten der KLR innerhalb eines abgrenzbaren Bereichs, der gegenwärtig nicht durch die Flüchtlingssituation belastet ist, zu testen. Beispielhaft wurden vom Ressort die Bereiche „Spielplätze“ und „Altenhilfe“ benannt.

Mit den Ressorts wurde vereinbart, in bilateralen Gesprächen die konkreten Umsetzungsschritte zwecks der pilothaften Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung in ausgewählten Aufgabenbereichen vorzubereiten und konkrete Bereiche für die Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung zu benennen. Die Senatorin für Finanzen hat die Bereitschaft erklärt, im Rahmen der zur Verfügung stehenden personellen Möglichkeiten des für Grundsatzfragen des betrieblichen Rechnungswesens zuständigen Referats die einzelnen Einführungsprozesse zu unterstützen.

Die Ressorts werden dem Senat erstmalig bis zum 30.06.2016 über die ausgewählten Aufgabenbereiche und den erreichten Sachstand der Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung berichten.

C. Alternativen

Werden nicht vorgeschlagen.

D. Finanzielle und Personalwirtschaftliche Auswirkungen, Gender-Prüfung

Mit dieser Vorlage werden die vorgelegten Haushaltssicherungskonzepte des Senators für Inneres, der Senatorin für Kinder und Bildung, der Senatorin für Soziales, Jugend, Frauen, Integration und Sport sowie des Senators für Wirtschaft, Arbeit und Häfen durch die Senatorin für Finanzen bewertet. Finanzielle, personalwirtschaftliche oder genderbezogene Auswirkungen sind damit unmittelbar nicht verbunden.

E. Beteiligung und Abstimmung

Die Vorlage ist mit dem Senator für Inneres, der Senatorin für Kinder und Bildung und der Senatorin für Soziales, Jugend, Frauen, Integration und Sport sowie der Senatskanzlei abgestimmt worden.

F. Öffentlichkeitsarbeit und Veröffentlichung nach dem Informationsfreiheitsgesetz

Geeignet.

G. Beschluss

1. Der Senat bittet jeweils den Senator für Inneres, die Senatorin für Kinder und Bildung und die Senatorin für Soziales, Jugend, Frauen, Integration und Sport, der Senatorin für Finanzen bis Ende Januar 2016 darüber zu berichten, in welchen Aufgabenbereichen die Kosten- und Leistungsrechnung pilothaft kurzfristig eingeführt werden soll.
2. Der Senat bittet die betroffenen Ressorts, im Rahmen der regelmäßig vorzulegenden Controllingberichte zum Produktgruppenhaushalt der Fachdeputation und der Senatorin für Finanzen über die Ergebnisse aus der Kosten- und Leistungsrechnung zu berichten.