

DIE BERÜCKSICHTIGUNG VON GRÖßEREN INVESTITIONS-PROJEKTEN IN FINANZPLANUNG UND HAUSHALT

Im Zusammenhang mit der Planung und insbesondere mit der Finanzierung von größeren staatlichen Investitionsprojekten entsteht in der Öffentlichkeit häufig der Eindruck, es gäbe keine schlüssigen Regelungen bzw. die vorhandenen Regelungen seien so kompliziert, daß sie geradezu zu ihrer Umgehung herausforderten. Insbesondere mangle es an Sorgfalt, da es bei Einzelprojekten zu nicht unerheblichen Kostensteigerungen komme.

Dies ist nicht zutreffend. Die Entscheidungsgänge sind klar vorgegeben und dabei denen in der privaten Wirtschaft sogar sehr ähnlich. Der folgende Beitrag soll hierzu Klarheit schaffen.

Er bezieht sich schwerpunktmäßig auf die Durchführung von größeren Bauprojekten. Als Bauprojekte sind alle solche Vorhaben zu verstehen, die über das normale Maß einer baulichen Instandhaltung hinausgehen und die demzufolge den Vermögenswert der Bausubstanz erhöhen.

Unabhängig von Art und Qualität bzw. finanziellem Umfang eines Investitionsprojektes ist vor seiner planerischen Einleitung stets eine (politische) Entscheidung - in der Regel im Zusammenhang mit der Einwerbung der notwendigen Finanzmittel in die Finanzplanung - erforderlich.

Der Entscheidungsgang sieht üblicherweise wie folgt aus:

- Grundsatzentscheidung auf der Basis einer (zu diesem Zeitpunkt noch groben) Kostenannahme, verbunden mit einer Nutzen-Kosten-Analyse
- bei positiver Entscheidung Beschluß über Aufnahme in die Finanzplanung bzw. in den Haushalt.
- sodann Konkretisierung des Projektes in seinen technischen und finanziellen Einzelheiten (konkrete Kostenberechnung).

Präzise Einzelheiten hierzu sind in den bremischen Richtlinien für die Planung und Durchführung von Bauaufgaben (RL Bau) geregelt.

1. Grundsatzentscheidung und Einstellung in die Finanzplanung

Die Einwerbung der notwendigen Ressourcen, die mit einem Projekt verbunden sind, erfolgt üblicherweise über die mehrjährige Finanzplanung des Senats. Insbesondere im investiven Bereich legt der Senat seine Schwerpunkte maßnahmenbezogen bzw. haushaltsstellenscharf für den gesamten Planungszeitraum fest. Der Planungszeitraum umfaßt in der Regel vier sich an das laufende Haushaltsjahr anschließende Planungsjahre. Eine Abweichung ist nur dann zu verzeichnen, wenn Doppelhaushalte beschlossen werden.

Voraussetzung für die Aufnahme in die Finanz- bzw. Investitionsplanung des Senats ist zunächst eine Grobplanung des Projektes, eine Nutzen-Kosten-Analyse sowie eine Darstellung der Folgekosten. Nur so ist der Senat in der Lage, das Projekt von seiner politischen Priorität und seiner ökonomischen Wirkung her einzuschätzen und über eine Aufnahme in die Planung zu entscheiden.

Weil es sich bei dieser Planung zunächst noch um eine Grobplanung (bei Baumaßnahmen: Kostenannahme) handelt, stellt die Aufnahme in die Finanz- und Investitionsplanung lediglich eine Grundsatzentscheidung dar; für die Verwaltung ist diese Entscheidung allerdings die Ermächtigung, in die nähere Planung einzutreten. Diese vorgenannte Grobplanung muß in der Folge weiter präzisiert werden (bei Baumaßnahmen: Kostenschätzung). Der finanzielle Planungsprozeß mündet zuletzt in eine genaue Kostenberechnung. Für Bauinvestitionen ist die Qualität dieser Kostenberechnung in der DIN Norm 276 festgelegt. Zusammen mit den notwendigen Planungsunterlagen ist mit dieser Unterlage die Planungsreife für den Haushalt erreicht.

2. Veranschlagung im Haushalt

Liegen die genannten Unterlagen für die Planung sowie die Kostenberechnung vor, gibt es drei Möglichkeiten der haushaltsmäßigen Einplanung:

Veranschlagung einer Verpflichtungsermächtigung: Soweit es zunächst darum geht, (vertragliche) Bindungen einzugehen, die erst in späteren Haushaltsjahren zu Zahlungen führen, sind Verpflichtungsermächtigungen zu veranschlagen.

Bildung von Bar-Anschlägen:

Wenn hingegen im Jahr des Eingehens der Bindung die Zahlungen bereits fällig werden, sind entsprechende Bar-Anschläge in den Haushalt aufzunehmen.

Veranschlagung von Verpflichtungsermächtigungen und Barmitteln.:

Eine Kombination von Verpflichtungsermächtigungen und Bar-Anschlägen ist dann erforderlich, wenn zwar eine rechtliche Bindung im vollen Umfang eingegangen werden soll, allerdings nur ein Teilbetrag zu einer tatsächlichen Zahlung im betreffenden Haushaltsjahr führen wird, weitere Beträge aber in zukünftigen Jahren anfallen.

3. Haushaltmäßige Absicherung/Entscheidung

Für Baumaßnahmen gilt, daß sobald eine Maßnahme als Projekt mit Verpflichtungsermächtigungen und/oder Bar-Anschlägen in den Haushalt eingestellt ist, nach einer letzten Entscheidung der politischen Gremien die Durchführung begonnen werden kann. Das heißt, daß anhand aktueller Planungsunterlagen und Kostenberechnungen die Barmittel freigegeben werden bzw. die Verpflichtungsermächtigungen erteilt werden. Zuständig hierfür sind in der Regel die jeweilige Fachdeputation sowie die Finanzdeputation/der Haushaltsausschuß. Erst nach deren Zustimmung können rechtliche Bindungen gegenüber Dritten eingegangen werden.

4. Kostenüberschreitungen

Trotz korrekter Planung werden sich Kostenüberschreitungen nicht in allen Fällen vermeiden lassen. Nach bisherigen Erfahrungen besteht die Gefahr in der Regel bei der Sanierung/Umgestaltung vorhandener älterer Bausubstanz, wenn gewisse Sanierungserfordernisse erst im Umbauprozess zutage treten. Aber auch bei größeren Bauprojekten, bei denen wegen langwieriger politischer Abstimmungs- und Entscheidungsprozesse ein großer zeitlicher Abstand zwischen der ersten Kostenannahme und der dann tatsächlichen Umsetzung, u.U. verbunden mit Änderungen und Zusatzwünschen bei der Planung, kann es zu höheren Kosten kommen, die in der Öffentlichkeit als planerische Defizite aufgenommen werden. Insbesondere gesetzlich vorgeschriebene Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen haben hier zu Kostensteigerungen geführt. Selbstverständlich können aber auch Planungsfehler entstanden sein. Sobald sich Anzeichen für eine Überschreitung der Gesamtkosten ergeben, sind die Mehrkosten unverzüglich fundiert zu ermitteln. Dann ist zunächst dringend zu versuchen, diese Mehrkosten durch Minderkosten (ggf. durch Standardabsenkung oder Verzicht auf Extras) auszugleichen. Sollte dies trotz intensivster Versuche nicht möglich sein, ist es notwendig, alle Entscheidungsträger, die bei der Bewilligung des Projektes mitgewirkt haben, in Kenntnis zu setzen bzw. entsprechende Beschlüsse fassen zu lassen.

Dies gilt insbesondere für die Finanzdeputation bzw. den Haushaltsausschuß. Für den Fall, daß sich der gesamte Kostenrahmen erhöht, weil Kostenreduzierungen an anderer Stelle nicht möglich sind, sind unverzüglich die notwendigen Haushaltsbeschlüsse zu fassen. D.h. konkret, entweder Bereitstellung zusätzlicher Verpflichtungsermächtigungen und/oder Bewilligung zusätzlicher Barmittel. Die Finanzierung dieser Mehrkosten hat dabei grundsätzlich durch das verantwortliche Ressort zu erfolgen.

5. Das Investitionssonderprogramm

Das Investitionssonderprogramm (ISP) stellt als Bestandteil aller Investitionsprojekte eine Besonderheit dar und kann

bei der Umsetzung einzelner Projekte von dem vorab skizzierten Verfahren abweichen.

Im Rahmen der mit dem Bund und den Ländern geschlossenen Sanierungsvereinbarung hat Bremen entschieden, die Zinsentlastungen aus den Sanierungshilfen zur Finanzierung eines Investitionssonderprogramms einzusetzen und darüberhinaus fünf weitere Jahre zusätzlich 600 Mio. DM im Rahmen des ISP zu investieren. Insgesamt ist das ISP über einen Zeitraum von zehn Jahren mit einem Gesamtbetrag von 4,8 Mrd. DM verteilt. Besondere Anforderungen an die Projekte ergeben sich aus der bereits erwähnten Sanierungsvereinbarung. Danach sind für das ISP ausschließlich Maßnahmen geeignet, die im Rahmen des allgemeinen Haushalts, d. h. ohne Mittel des Bundes, nicht abgedeckt werden können. Desweiteren sollen sie zu nachhaltigen wirtschafts- und finanzkraftstärkenden Effekten in Bremen führen.

Aufgrund der völligen Neuerschaffung dieses zusätzlichen Investitionsprogramms waren am Anfang keine oder nur sehr unzulängliche Planungsunterlagen für die einzelnen Projekte vorhanden. Als Folge dessen lagen deshalb nur grobe Kostenschätzungen vor, die anzupassen waren bzw. noch gegenwärtig anzupassen sind.

In zum Teil komplizierten Abstimmungsprozessen wurde Projekt für Projekt detailliert erarbeitet und auf die vorgenannten Kriterien hin überprüft. Einzelne Maßnahmen, die die Anforderungen hinsichtlich Wirtschafts- und Finanzkraftstärkung nicht erfüllten, wurden wieder aus dem ISP eliminiert (z. B. Bau der Straßenbahnlinie 4).

Da für die einzelnen Jahre jeweils nur eine festgelegte Rate zur Verfügung steht, liegt nunmehr nach weitestgehender Definition der Projekte, die im ISP abgewickelt werden sollen, die Hauptaufgabe darin, die vorhandenen Mittel entsprechend den Bedarfen zur Verfügung zu stellen. Dies stößt regelmäßig dann auf Probleme, wenn eine Abhängigkeit von der Bereitstellung von Bundesmitteln (z. B. für den Bau der A 281) besteht. Vergleichbare Schwierigkeiten treten bei Abhängigkeit von privaten Investoren (z. B. für den Space-Park, Ocean-Park) auf.

Eine weitere Unwägbarkeit bei der Umsetzung der Maßnahmen des ISP liegt in der Möglichkeit von Kostensteigerungen. Die Ursachen sind vielfältig; zum einen haben derart große Projekte in der Regel einen langen Planungsvorlauf, zum anderen kann allein eine Verzögerung bei der Durchführung zu erheblichen Kostensteigerungen führen. Lassen sich diese Kostensteigerungen bereits im Vorfeld erkennen, können diese aber auch zu einer Revision der Vorgabe führen (z.B. Hemelinger Tunnel)

Autor : Günter Block