

Vorlage für die Sitzung des Senats am 12. Oktober 2010

Neufassung

„Überarbeitung der Verwaltungsvorschriften zu § 7 Landeshaushaltsordnung: Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, Nutzen-Kosten-Untersuchungen“

A. Problem

Es ist Ziel des Senats, dass er Leitlinien für die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen beschließt, die allen Investitionen zu Grunde gelegt werden.

§ 7 der Landeshaushaltsordnung (LHO), der unverändert bleibt, regelt die Einhaltung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sowie die Durchführung angemessener Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen (WU). Näheres wird in der dazugehörigen Verwaltungsvorschrift (VV-LHO) und deren Anlagen ausgeführt.

In der derzeit gültigen Fassung der VV-LHO zu § 7 ist die Bewertung von Maßnahmen mit gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen nur rudimentär beschrieben. Die entsprechende Anlage 2 fehlt.

Zudem hat sich in den vergangenen Jahren gezeigt, dass die praktische Anwendbarkeit der VV-LHO zu § 7 aus Sicht der anwendenden Verwaltungen wie auch der Entscheidungsgremien verbesserungsbedürftig ist. Einige Aspekte, wie z.B. die Behandlung von Maßnahmen mit Öffentlich-Privaten-Partnerschaften fehlten vollständig.

Es wurde daher der Auftrag erteilt, die VV zu § 7 LHO vollständig zu überarbeiten, zukünftig den Zugang zu allen Verfahren, Instrumenten und Rahmendaten nutzerfreundlich über Internet zu gestalten sowie gezielte praxisnahe Schulungen nicht nur für die Anwender, sondern auch für Führungskräfte anzubieten. Die Überarbeitung der Verwaltungsvorschriften des § 7 LHO bettet sich darüber hinaus in die allgemeine Aktualisierung der LHO ein.

B. Lösung

Projektorganisation

Noch vor der Sommerpause 2009 hat die mit der Aktualisierung beauftragte Arbeitsgruppe zunächst ermittelt, welche Erfahrungen im Umgang mit WU bislang gesammelt werden konnten und welche Verbesserungen aus der Praxis sinnvollerweise vorgenommen werden sollten. Dazu wurden Veranstaltungen mit drei verschiedenen Anwendergruppen durchgeführt: Ressorts, Eigenbetriebe / Sondervermögen sowie Spiegelsachbearbeiter bei der Senatorin für Finanzen.

Abgeleitet aus den Ergebnissen wurden sieben Unter-Arbeitsgruppen gebildet:

1. Koordinierung, Normalfall, Beschaffung
2. Hochbau
3. Straßen- und Brückenbau
4. Öffentlich-Private-Partnerschaften (ÖPP / PPP)
5. Maßnahmen mit gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen
6. Internet / Nutzerführung
7. Überarbeitung der VV sowie deren Anlagen

In unterschiedlicher Besetzung (vorrangig betroffene Ressorts, Sondervermögen, Eigenbetriebe, Gesellschaften des Stadtstaates Bremen, Magistrat Bremerhaven sowie beratend der Landesrechnungshof und das Rechnungsprüfungsamt Bremerhaven) haben sich die Arbeitsgruppen 1 bis 6 ausführlich beraten. Seit März 2010 hat die AG 7 die Auswertung der Arbeitsergebnisse der Arbeitsgruppen 1-6 sowie die Überarbeitung der VV und deren Anlagen übernommen.

Projektbegleitend wurden sämtliche Protokolle und Dokumente in einem geschützten Internet-Portal allen Beteiligten zugänglich gemacht. So wurde die Information aller Ressorts und Gesellschaften sichergestellt.

Neue Inhalte der Verwaltungsvorschrift zu § 7 LHO

Die dieser Senatsvorlage anliegende aktualisierte VV-LHO unterscheidet sich gegenüber der alten in folgenden Inhalten:

- Es wird klar heraus gearbeitet, dass das Sparsamkeitsprinzip gegenüber dem Ergiebigkeitsprinzip im Vordergrund steht.
- Es werden Beteiligungsgesellschaften des Landes Bremen und seiner Stadtgemeinden einbezogen, wenn mittelbar oder unmittelbar bremische Leistungen in Anspruch genommen werden.
- Es werden Zuwendungsempfänger, Eigenbetriebe und Sondervermögen einbezogen.
- Es wird klarer heraus gearbeitet, was in welchen Phasen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung (WU) zu tun ist.
- Bedarf es vor der Planung und Durchführung einer Maßnahme einer gesonderten Gremienbefassung (hierzu gehören insbesondere Befassungen von Ausschüssen, Deputationen), ist der Vorlage eine Übersicht zu der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung (WU-Übersicht, Anlage 3) in der Planungsphase beizufügen. Sie soll die wesentlichen Aspekte der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für die Entscheidungsgremien deutlich machen.
- Mit dem Instrument Nutzwertanalyse können ergänzend nichtmonetäre Effekte dargestellt werden.
- Die neuen Formulierungen zum gesamtwirtschaftlichen Verfahren sollen sicher stellen, dass
 - gesamtwirtschaftliche Maßnahmen präziser definiert sind,
 - die Berechnung fiskalischer Effekte vor und nach dem bundesstaatlichen Finanzausgleich zu erfolgen hat,

- Doppelzählungen vermieden werden,
- realistische und plausible Annahmen verwendet werden,
- fiskalische Berechnungen zukünftig mit SF abzustimmen sind.
- Die Methodenvielfalt wurde praxisorientiert angepasst. Dies bedeutet, dass die Anzahl der Methoden deutlich eingeschränkt worden ist.
- Es wird klargestellt, wie bei Öffentlich-Privaten-Partnerschaften verfahren werden soll.
- Die Erfolgskontrolle wird umfassender erläutert.
- Mit Hilfe der WU-Übersicht (Anlage 3 zur VV) soll auch sicher gestellt werden, dass die Ergebnisse der Erfolgskontrolle den Gremien vorgelegt werden, die die Ausgangsentscheidung getroffen haben.

Anwenderfreundliche Gestaltung der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

Die aktualisierte Anleitung für die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für einzelwirtschaftliche Verfahren in der bremischen Verwaltung (Anlage 1 zur VV) wird aus dieser VV-LHO abgeleitet. Gleiches gilt für die Anleitung für die Bewertung gesamtwirtschaftlicher Auswirkungen (Anlage 2 zur VV).

Darüber hinaus sollen im Anschluss an die Senatsbefassung Praxisanleitungen zu den Themen

- Beschaffung
- Hochbau
- Tiefbau
- Öffentlich-Private-Partnerschaften (ÖPP / PPP)
- Maßnahmen mit gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen

erarbeitet werden. Ferner soll sukzessive die bundeseinheitlich verwendete kostenlose durch das Bundesinnenministerium zur Verfügung gestellte Software „WiBe-Kalkulator“ eingeführt werden. Diese Software lässt sich auf bestimmte Anwendungsfälle standardisieren, in dem der sogenannte Kriterienkatalog angepasst wird. Dies ermöglicht passgenaue Lösungen für die Anwendung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen.

Für die Erfolgskontrollen werden in Abhängigkeit der jeweiligen Maßnahmen standardisierte Kriterienraster entwickelt.

Rahmendaten (Personalkosten, Arbeitsplatzkosten, Zinssätze, Preisindizes, fiskalische Effekte von Einwohnern und Arbeitsplätzen vor und nach bundesstaatlichem Finanzausgleich) werden regelmäßig aktualisiert.

Das Gesamtsystem wird sukzessive benutzerfreundlich im Internetangebot der Senatorin für Finanzen veröffentlicht und ist dann für alle ohne Beschränkung zugänglich.

Das bisher im Aus- und Fortbildungszentrum bestehende Schulungsangebot für die praktische Anwendung von WU, das nach Angaben des zuständigen Seminarleiters in der Vergangenheit nur unzureichend genutzt worden ist, soll aufgrund der neuen

Verwaltungsvorschriften für die Mitarbeiter des Stadtstaates neu konzipiert werden und um zwei Fortbildungsveranstaltungen ausgeweitet werden: Zum einen sollen die sog. Spiegelsachbearbeiter bei der Senatorin für Finanzen für die Wahrnehmung der Controllingfunktion als Spiegel bei der Beurteilung von Ressortprojekten geschult werden und zum anderen soll eine Schulung für Führungskräfte mit dem Thema „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und politisches Handeln – ein Widerspruch?; Beachtung und Umsetzung von § 7 LHO im täglichen Handeln“ angeboten werden.

Die Senatorin für Finanzen wird der Senatskommission für öffentliche Unternehmen einen Vorschlag unterbreiten, wie die Umsetzung der Verwaltungsvorschrift zu § 7 LHO im Beteiligungshandbuch eingearbeitet wird.

C. Alternativen

Keine.

D. Finanzielle / Personalwirtschaftliche Auswirkungen / Gender-Prüfung

Die finanziellen Auswirkungen bei konsequenter Anwendung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind nicht exakt zu beziffern.

Personalwirtschaftliche Auswirkungen sind nicht erkennbar.

Auswirkungen auf die Gleichstellung von Männern und Frauen ergeben sich durch diese Vorlage nicht.

E. Beteiligung / Abstimmung

Wie bereits dargestellt, hatten und haben alle Ressorts und Gesellschaften Zugriff auf den Daten- und Dokumentenpool des Projektes per Internetportal. Darüber hinaus wurden alle Beteiligten regelmäßig per e-mail-Versand über den Projektverlauf informiert. Die Projektdokumente wurden jeweils entsprechend übersandt.

Die Vorlage selbst, die neue Verwaltungsvorschrift mit den dazugehörigen Anlagen 1 bis 3 zur VV wurde mit allen Ressorts und der Landesbeauftragten für den Datenschutz und Informationsfreiheit abgestimmt. Zudem wurden Anregungen des Rechnungshofs, sowie des Rechnungsprüfungsamtes Bremerhaven, die bei sämtlichen Sitzung der Arbeitsgruppen beratend teilgenommen haben, aufgegriffen. Der Rechnungshof unterstützt das Vorhaben ausdrücklich.

Als Zwischenergebnis wurden die Projektstruktur und wichtige Projektergebnisse (z.B. Anlage 3 zur VV - WU-Übersicht) im staatlichen Rechnungsprüfungsausschuss der Bremischen Bürgerschaft in Anwesenheit von Vertretern des Rechnungshofs und der Ressorts Wirtschaft und Häfen sowie Umwelt, Bau, Verkehr, Europa vorgestellt und von den Ausschussmitgliedern ausdrücklich begrüßt und eingefordert.

F. Öffentlichkeitsarbeit / Veröffentlichung nach dem Informationsfreiheitsgesetz

Nach Beschlussfassung durch den Senat für eine Veröffentlichung nach dem Informationsfreiheitsgesetz geeignet.

G. Beschlussvorschlag

1. Der Senat beschließt die als Anlage A beigefügte Neufassung der Verwaltungsvorschrift zu § 7 LHO sowie die Anlagen 1 bis 3 zur VV zu § 7 LHO.
2. Der Senat bittet alle Ressorts, die aktualisierte Fassung der VV-LHO zu § 7 LHO ab sofort anzuwenden.
3. Der Senat bittet alle Ressorts, sämtliche Richtlinien und Dokumente, die im Rahmen von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen Anwendung finden, der Senatorin für Finanzen in elektronischer Fassung bereit zu stellen und über Änderungen laufend zu informieren.
4. Der Senat bittet den Magistrat der Stadt Bremerhaven darauf hinzuwirken, dass die aktualisierte Fassung der VV-LHO zu § 7 LHO ab sofort angewendet wird.
5. Der Senat bittet die Senatorin für Finanzen, die entsprechenden Gremien (Haushalts- und Finanzausschüsse und Rechnungsprüfungsausschuss) zu informieren.
6. Der Senat bittet die Senatorin für Finanzen nach drei Jahren eine Bestandsaufnahme über die Praxis der Anwendung der Verwaltungsvorschrift zu § 7 LHO in Abstimmung mit den Ressorts zu erstellen und dem Senat vorzulegen.

Anlage A:

- § 7 Landeshaushaltsordnung
- Verwaltungsvorschrift zu § 7 LHO
- Anlage 1 zur VV-LHO zu § 7: Anleitung für die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für einzelwirtschaftliche Verfahren in der bremischen Verwaltung
- Anlage 2 zur VV-LHO zu § 7: Anleitung für die Bewertung gesamtwirtschaftlicher Auswirkungen
- Anlage 3 zur VV-LHO zu § 7: Wirtschaftlichkeitsuntersuchungs-Übersicht