Senatorin für Finanzen
Referat 20

Bremen, 30. September 2013

Beschlossene Fassung

Vorlage 1159/18

für die Sitzung des Senats
am 15. Oktober 2013

Liquiditätssteuerung und Investitionscontrolling

A. Problem

Für die Durchführung von Investitionsmaßnahmen in den bremischen Haushalten bestehen aktuell zu beachtende Anforderungen bzw. Problemlagen:

- Die Koalitionsvereinbarung für die laufende Legislaturperiode sieht eine stärkere Transparenz im Bereich der Investitionen vor: „Vorzusehen ist eine maßnahmenbezogene mittelfristige Investitionsplanung. Hierbei ist eine zusammenfassende Betrachtung aller Investitionen der bremischen Haushalte und der zuzuordnenden Sondervermögen sowie ausgewählter Gesellschaften erforderlich. Mit Blick auf die Einhaltung der Defizitobergrenzen ist ein verstärktes Controlling der Mittelabflüsse bei den Investitionen erforderlich.“ (S. 130). Die bereits bestehenden Controllingberichte einzelner Ressorts bieten – auch aufgrund unterschiedlicher Standards – für eine entsprechende Gesamtdarstellung noch keine ausreichende Grundlage.

- Im Rahmen des vereinbarten, sich in den kommenden Jahren in der Umsetzung weiter verschärfenden Konsolidierungskurses wird es zunehmend erforderlich sein, im Jahresabschluss der bremischen Haushalte eine möglichst genaue Einhaltung der veranschlagten Ausgaben zu gewährleisten. Mittelverlagerungen zwischen den Haushaltsjahren, die insbesondere durch eine verzögerte Umsetzung größerer Investitionsvorhaben notwendig werden, sind unter diesen Vorzeichen praktisch nicht mehr möglich, weil eine zusätzliche Verausgabung in nachfolgenden Haushaltsjahren das (strukturelle) Defizit dieser Jahre in einer den Konsolidierungspfad gefährdenden Form erhöhen würde.

  Zwar wurde als Ad-hoc-Lösung für einen Liquiditätsausgleich zwischen den Haushaltsjahren in den Haushaltsgesetzen des Landes (§13 Abs.2 Nr. 10) und der Stadt Bremen (§12 Abs. 2 Nr. 10) – mit Prüfvorbehalt – festgelegt, dass Mittelreste (vom Haushalts- und Finanzausschuss gesetzter Schwellenwert: bis zu 20 % der für ein Jahr veranschlagten Haushaltszuweisungen) auf Antrag des jeweiligen Ressorts den Sondervermögen als Selbstbewirtschaftungsmittel zugewiesen werden können (vgl.

analoge Regelung in § 15 Abs. II LHO). Darüber hinaus wurden bisher mit Zustimmung des Haushalts- und Finanzausschusses auf Grundlage von Einzelfallentscheidungen auch vorübergehende Mittelaustausche mit den Sondervermögen zugelassen. Es fehlt jedoch eine generelle Verfahrensregelung, die haushaltsjahrübergreifende Liquiditätssteuerung zulässt, vollständig maßnahmen-bezogen erfasst und für die zu beteiligenden Gremien in Form zusammenfassender Beschlussvorlagen und entsprechender Umsetzungsberichte aufbereitet wird.

- Der Senat hat am 03. September 2013 in seinen Beschlüssen zu den Haushaltsgesetzen und –plänen für die Jahre 2014 / 2015 festgestellt: „Die Senatorin für Finanzen beabsichtigt daher, dem Senat einen Vorschlag zu einer ressortübergreifenden maßnahmen-bezogenen Liquiditätssteuerung insbesondere durch Mitteltausche zwischen den Ressorts vorzulegen. Eine derartige Liquiditätssteuerung über die gesamten bremischen Haushalte setzt auch ein umfassendes und zielgerichtetes Investitionscontrolling voraus, welches kurzfristig aufzubauen wäre.“. In den zugehörigen Haushaltsgesetzen ist hierzu ergänzend ausgeführt: „Der Senat erörtert aktuell die Möglichkeiten der konkreten Ausgestaltung einer solchen Investitionssteuerung und wird den Haushalts- und Finanzausschuss zu gegebener Zeit über Einzelheiten unterrichten.“.

B. Lösung

Die Einhaltung der für die einzelnen Haushaltsjahre bestehenden Defizit-Obergrenzen erfordert eine maßnahmenbezogene Liquiditätssteuerung. Da hinreichende Gestaltungsspielräume für vorübergehende Mittelverlagerungen zum Zeitpunkt absehbarer Verzögerungen im Kernhaushalt allein kaum bestehen dürften, kann eine – im Sinne der punktgenauen Ausgabengestaltung wirksame - Liquiditätssteuerung nur unter Einbeziehung der investiven Zuschüsse an die Sondervermögen realisiert werden.

Die unterjährige Liquiditätssteuerung innerhalb der einzelnen Produktpläne bleibt dabei unverändert Aufgabe der jeweiligen Ressorts. Ziel ist es jedoch, gegen Jahresende absehbare Verzögerungen im Mittelabfluss durch Selbstbewirtschaftung bzw. vorübergehende Mitteltausche auszugleichen und damit eine vollständige Ausschöpfung der Eckwerte sicherzustellen bzw. Eckwertüberschreitungen im jeweiligen Folgejahr zu vermeiden. Das Verfahren entspricht einer bereits durch Einzelentscheidungen des Haushalts- und Finanzausschusses bzw. im Rahmen einzelner Programme geübten Praxis.

Die hierauf bezogenen **Leitlinien** sind grob wie folgt zu skizzieren:

- Zum Ende eines Haushaltsjahres (rechtzeitig vor Kassenschluss im „12. Monat“) ermitteln die betroffenen Ressorts unter Koordination der Senatorin für Finanzen, für welche Investitionsvorhaben und in welcher Größenordnung aufgrund von Verzögerungen in der Realisierung der Maßnahmen bis zum Abschluss der Haushalte **Mittelanschläge nicht ausgeschöpft** werden können.

- Die in diesem Haushaltsjahr nicht mehr auszugebenden Investitionsmittel werden – mit einer entsprechenden Beschlussfassung des Haushalts- und Finanzausschusses (dafür ist ggf. eine **HaFA-Sondersitzung** erforderlich) sowie unter Wahrung bestehender bzw. zu definierender Obergrenzen – **den Sondervermögen für Investitionsvorhaben des Folgejahres** zugewiesen.

- Im Folgejahr führt dieses Verfahren - **bei Mitteltauschen zwischen Ressorts** - **zu entsprechend verringerten Zuweisungsbedarfen** der Ressorts an die jeweils betroffenen Sondervermögen. Die aus diesen Minderausgaben verfügbaren Investitionsansätze werden durch Umbewilligungen für die weitere Realisierung derjenigen Investitionsvorhaben genutzt, deren Verzögerungen die im Hinblick auf die einzuhaltenden Jahresergebnisse notwendige Liquiditätssteuerung im Abschluss des Vorjahres verursacht haben.

Ein entsprechendes Verfahren wurde vom Haushalts- und Finanzausschuss – verbunden mit der Forderung nach einer grundsätzlichen, die notwendige Transparenz gewährleistenden Regelung – bisher nur im Rahmen von Ausnahme-Entscheidungen („Selbstbewirtschaftung“) akzeptiert.

Liquiditätssteuerung in der beschriebenen Form setzt eine stärker maßnahmen-orientierte Betrachtung der Investitionen sowohl im Kernhaushalt als auch in den Sondervermögen voraus, mit der auch den Anforderungen der Koalitionsvereinbarung entsprochen werden kann. Erforderlich hierfür ist der Aufbau eines ressortübergreifenden Investitionscontrollings.

Das als Basis der Liquiditätssteuerung und zur Verbesserung der Transparenz einzurichtende Investitionscontrolling

- kann auf bereits vorhandene maßnahmen-bezogene Auswertungen der Senatorin für Finanzen aufsetzen, die aktuell in komprimierter Form in der Anlage der Finanzplanung 2012 / 2017 abgebildet sind,

- muss für größere Investitionsprojekte des Kernhaushaltes und der Sondervermögen auf Informationen über zugrundeliegende Beschlüsse, Mittelvolumina, Mittelherkunft und geplante bzw. realisierte Mittelabflüsse zurückgreifen können,

- kann die Grundlage eines – auch unterjährigen – Berichtswesens werden, das neben der Datengrundlage für die Liquiditätssteuerung ggf. auch frühzeitig maßnahmenbezogene Hinweise auf sich abzeichnende Abweichungen vom beschlossenen Kostenrahmen liefern kann und

- könnte damit längerfristig zu einer umfassenden Dokumentation aller bremischen Investitionsvorhaben führen, die weitergehende Nutzungs- und Auswertungsmöglichkeiten bietet.

Bei der konkreten Ausgestaltung der Inhalte und Verfahrensschritte der aufzubauenden Steuerungs- und Controlling-Prozesse sind sowohl die Ansprüche einer umfassenden Einbindung und Information der Entscheidungsgremien als auch die bestehenden Eigenverantwortlichkeiten der Ressorts zu berücksichtigen. Die Senatorin für Finanzen wird die hierfür erforderlichen Abstimmungen in einem ersten Schritt mit den „großen Investitionsressorts“ (Bau, Wirtschaft und Wissenschaft) aufnehmen.

C. Alternativen

Als Alternative kommt eine Fortführung des bisherigen, anlassbezogenen Verfahrens in Betracht. Über Formen eines hierauf gerichteten Berichtswesens und Controllings wäre separat zu entscheiden.

D. Finanzielle und Personalwirtschaftliche Auswirkungen, Gender-Prüfung

Mit einer maßnahmen-bezogenen Liquiditätssteuerung werden die Voraussetzungen geschaffen, die sich im weiteren Konsolidierungszeitraum permanent verengenden Ausgaberahmen der jeweiligen Haushaltsjahre möglichst exakt einzuhalten und damit rechnerische Überzeichnungen der Folgejahre (Reste, Rücklagen) zu verhindern.

Genderaspekte werden durch die angestrebten Verfahren nicht berührt.

E. Beteiligung und Abstimmung

Die Vorlage wurde auf Ebene der Staatsräte abgestimmt.

F. Öffentlichkeitsarbeit und Veröffentlichung nach dem Informationsfreiheitsgesetz

Die Vorlage ist nach Beschlussfassung für die Veröffentlichung über das elektronische Informationsregister geeignet. Datenschutzrechtliche Belange werden durch die Vorlage nicht berührt.

G. Beschluss

1. Der Senat nimmt die Vorschläge zum Aufbau einer maßnahmen-bezogenen Liquiditätssteuerung und eines insbesondere hierauf bezogenen Investitionscontrollings zur

Kenntnis und bittet die Senatorin für Finanzen, die weitere Konkretisierung der Inhalte und Verfahrensschritte in Abstimmung mit den Ressorts vorzunehmen.

2. Der Senat bittet die Senatorin für Finanzen, einen entsprechend abgestimmten Verfahrensvorschlag bis Ende Oktober 2013 vorzulegen und darüber den Haushalts- und Finanzausschuss in seiner Sitzung am 08. November 2013 zu informieren.

3. Der Senat bittet die Ressorts, ihre Fachdeputationen bzw. Fachausschüsse über das geplante Verfahren zur Liquiditätssteuerung und zum Investitionscontrolling kurzfristig zu informieren.