



Wir beraten Sachsen.

Unabhängig, kompetent, nachhaltig.

Beratende Äußerung

BERATUNG

Transparenz, Haushaltsflexibilisierung, Budgetrecht
- Schritte zu einer neuen Haushaltswirtschaft -
Teil II

Transparenz, Haushaltsflexibilisierung, Budgetrecht

- Schritte zu einer neuen Haushaltswirtschaft -

Teil II

Beratende Äußerung gem. § 88 Abs. 2 SäHO

Juni 2012

Az.: PP-0144.0/31 2869/12

Inhaltsverzeichnis

| | Seite |
|---|-------|
| A Zusammenfassung | 5 |
| B Vorbemerkungen | 7 |
| C Ausgangssituation | 7 |
| D Gestaltung des Haushaltssystem - Neue Steuerungsinstrumente | 8 |
| E Empfehlungen des Sächsischen Rechnungshofs | 12 |
| F Fazit | 17 |
| G Stellungnahme des SMF | 18 |

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|---------|--|
| EU | Europäische Union |
| HGrG | Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätze-gesetz) |
| LHO | Landeshaushaltsordnung |
| NSM | Neues Steuerungsmodell |
| SäHO | Sächsische Haushaltsordnung |
| SMF | Sächsisches Staatsministerium der Finanzen |
| SRH | Sächsischer Rechnungshof |
| VwV-NSM | Verwaltungsvorschriften der Sächsischen Staatsre-gierung zur koordinierten Einführung des neuen Steuerungsmodells in der Sächsischen Staatsver-waltung |

A Zusammenfassung

Der sächsische Staatshaushalt steht wie die meisten öffentlichen Haushalte vor der Herausforderung, die heutigen komplexen finanzwirtschaftlichen Vorgänge über ein tradiertes kamerales Haushaltssystem abzubilden. Das geht zwangsläufig mit Transparenz- und Steuerungsverlusten einher. In diesem Zusammenhang wird seit Jahren die Einführung des Neuen Steuerungsmodells im Freistaat diskutiert und erprobt. Eine Entscheidung zur landesweiten Einführung steht jedoch noch aus. Begründet wurde dies zuletzt mit dem anstehenden Transformationsprozess im sächsischen Staatshaushalt.

Aber gerade die Anpassung an die erwartete rückläufige Einnahmesituation wegen des Auslaufens des Solidarpakts, der Rückgänge bei den EU-Mitteln und aufgrund der demografischen Entwicklung fordern zukunftsorientierte tragfähige Haushaltsstrukturen. Dazu bedarf es Informationen zu den langfristigen wirtschaftlichen Auswirkungen von Entscheidungen. Diese werden per se nicht vom kameralem Buchführungssystem geliefert.

Das alternativ zur Debatte stehende Neue Steuerungsmodell bietet die Voraussetzungen, über einen periodengerechten Ausweis der Aufwendungen und Erträge, öffentliche Leistungen und Ressourcen transparent zu planen und den Ressourcenverbrauch und die erzielten Leistungen zu dokumentieren. Das ist die Grundlage für die Abkehr von der titelorientierten Detailsteuerung hin zu einer Ziel- und Wirkungsorientierung und damit für die zukunftsorientierte Gestaltung des Staatshaushalts im Sinne der intergenerativen Gerechtigkeit.

Allerdings liegen für diesen entscheidenden Bestandteil der Einführung der Neuen Steuerung auf Länderebene bislang kaum belastbare Erfahrungen vor. Auch die sächsischen Erkenntnisse in den Modellen und Staatsbetrieben sind dazu aus unserer Sicht noch nicht ausreichend.

Aus diesem Grund rät der SRH, die bisherigen Erfahrungen mit dem Neuen Steuerungsmodell zu erhalten und in der bewährten Weise schrittweise weiter zu führen. Auf Modellprojekte außerhalb des Neuen Steuerungsmodells sollte verzichtet werden.

Mit der Vermögensrechnung hat der Freistaat bereits eine Grundlage für nachhaltige Entscheidungen gelegt. Der SRH sieht jedoch noch einigen Verbesserungsbedarf in der Erfassung, Bewertung und Darstellung der Vermögensrechnung.

Die zunehmende Fragmentierung des Staatshaushalts schränkt die Transparenz und die Steuerungsmöglichkeit erheblich ein. Der SRH schlägt vor, alle Staatsbetriebe auf das Neue Steuerungsmodell umzustellen und so für diesen Bereich eine einheitliche Handhabung zu gewährleisten. Dieser Schritt ist die wesentliche Voraussetzung für eine Konsolidierung der Staatsbetriebe in der Vermögensrechnung des Freistaates, die aus unserer Sicht für die Aussagefähigkeit der Vermögensrechnung dringend erforderlich ist. Darüber hinaus halten wir in Anbetracht ihres erheblichen Haushaltsvolumens auch eine Konsolidierung der Hochschulen für angezeigt.

B Vorbemerkungen

Der SRH hat in seiner Beratenden Äußerung vom Juni 2010¹ den Konflikt für das parlamentarische Budgetrecht aus der erforderlichen Bindung der öffentlichen Mittel und der notwendigen Flexibilität im Haushaltsvollzug eingehend dargestellt.

Er forderte im Interesse der Ausübung der Kontrollfunktionen durch Parlament und Rechnungshof sowie der Transparenz des Staatshaushaltes, den Einsatz der Flexibilisierungsinstrumente auf einen maßvollen Umfang zurückzuführen. Für den erreichten Flexibilisierungsgrad und die dadurch faktische Budgetierung fehlen bislang adäquate Steuerungsinstrumente im sächsischen Staatshaushalt.

Mit dem Rundschreiben zur Aufstellung des Doppelhaushaltes 2013/2014 hat das Sächsische Finanzministerium auf die Kritik so weit reagiert, dass alle Haushaltsvermerke grundsätzlich auf ihre Erforderlichkeit zu prüfen sind. Die Haushaltsvermerke sollen neu gestaltet werden.

Das Problem, dass die Komplexität der heutigen finanzwirtschaftlichen Vorgänge eine Abbildung über die reine Kameralistik kaum mehr zulässt, wird sich auf diesem Weg jedoch nicht lösen lassen. Ein transparentes Haushaltswesen ist aber unabdingbare Voraussetzung für nachvollziehbare Entscheidungen im Sinne der Generationengerechtigkeit und Nachhaltigkeit.

C Ausgangssituation

Die Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise haben bisher nicht zu den befürchteten Einbrüchen der haushaltswirtschaftlichen Lage des Freistaates geführt. Zurzeit kann die Situation nicht zuletzt wegen der ausgeprägten Vorsorgemaßnahmen des Freistaates als stabil eingeschätzt werden.

Um diesen Stand nicht zu gefährden, muss den anstehenden Einnahmerückgängen begegnet werden. Nach der langfristigen Prognose des ifo Instituts für Wirtschaftsforschung zur Einnahmenentwicklung für den Landeshaushalt des Freistaates Sachsen bis zum Jahr 2025 werden die Einnahmen real um rd. 3 Mrd. € zurückgehen. Pro Kopf geht die Prognose von einem Rückgang um 8,5 % der Einnahmen aus. Das Auslaufen der Solidarpaktmittel bis 2020 ist langfristig bekannt und muss in die Haushaltsplanung einbezogen werden.²

¹ Sächsischer Rechnungshof, Transparenz, Haushaltsflexibilisierung, Budgetrecht, Beratende Äußerung nach § 88 Abs. 2 Sächsische Haushaltsordnung (SäHO), Juni 2010.

² Mittelfristige Finanzplanung des Freistaates Sachsen 2011 - 2015 S. 20 ff.

Bei der Anpassung der Ausgaben- an die (zukünftige) Einnahmesituation sollte nicht der kurzfristige Haushaltsausgleich im Mittelpunkt stehen. Vielmehr erfordert die Generationengerechtigkeit Haushaltsstrukturen, die eine langfristige Tragfähigkeit des sächsischen Haushalts gewährleisten. Hierzu bedarf es zukunftsorientierter Konzepte der Staatsregierung. Notwendigen strukturellen Anpassungsmaßnahmen muss eine ausführliche Aufgabenkritik verbunden mit einer Überprüfung der vorhandenen Organisationsstrukturen vorangehen, denn der finanzpolitische Handlungsrahmen des Freistaates Sachsen ist beschränkt.

Mögliche Einsparungen bei Investitionsausgaben sind bis einschließlich 2019 durch die erforderliche Einhaltung der zweckgerechten Verwendung der Solidarpaktmittel begrenzt. Wesentliche Bedeutung für die Konsolidierung des Staatshaushalts nimmt der Stellenabbau ein. Bis zum Jahr 2020 soll die Zahl der Stellen von 85.542 im Jahr 2012 auf einen Richtwert von rd. 70.000 Stellen abgebaut werden. Ein tragfähiges Umsetzungskonzept dafür gibt es bislang noch nicht.

D Gestaltung des Haushaltssystems - Neue Steuerungsinstrumente

Angesichts des anstehenden Transformationsprozesses für den sächsischen Staatshaushalt stellt sich erneut die Frage nach den geeigneten Instrumenten.

Aufgabe des kameralen Buchführungssystems ist es, Einnahmen und Ausgaben jährlich gegenüberzustellen. Es stellt grundsätzlich keine Informationen zu langfristigen wirtschaftlichen Auswirkungen der politischen Haushaltsentscheidungen bereit. Das kamerale System wird den heutigen komplexen haushaltswirtschaftlichen Prozessen nicht mehr gerecht.

Alternativ steht das so genannte Neue Steuerungsmodell zur Debatte, das Sächsische Modell beruht grundsätzlich auf einer kaufmännischen Buchführung. Es bietet die Voraussetzungen, über einen periodengerechten Ausweis der Aufwendungen und Erträge, öffentliche Leistungen und Ressourcen transparent zu planen und den Ressourcenverbrauch und die erzielten Leistungen zu dokumentieren, als Grundlage für ein transparentes Haushaltswesen und nachvollziehbare Entscheidungen im Sinne der Generationengerechtigkeit und Nachhaltigkeit.

Mit Kabinettsbeschluss vom März 2000 wurde das SMF mit der Erarbeitung von Richtlinien zur „koordinierten Einführung betriebswirtschaftlicher Methoden in die Sächsische Staatsverwaltung („Neues Steuerungsmodell“) beauftragt. Damit sollte den bis dahin verbreiteten Teilansätzen und uneinheitlichen Vorgehensweisen beim Einsatz von Elementen des Neuen

Steuerungsmodells im Freistaat begegnet werden, da „das Neue Steuerungssystem letztlich nur als Gesamtsystem funktionieren kann“.³

Die Verwaltungsvorschrift der Sächsischen Staatsregierung zur koordinierten Einführung des Neuen Steuerungsmodells in der Sächsischen Staatsverwaltung (VwV-NSM) wurde am 8. Juli 2003 vom Kabinett beschlossen. Die VwV-NSM schreibt die Anwendung der Bestimmungen des Rahmenhandbuchs „Neues Steuerungsmodell der Sächsischen Staatsverwaltung“ (NSM-Rahmenhandbuch) bei der Einführung betriebswirtschaftlicher Methoden und Steuerungselemente vor. Zunächst war eine Erprobung in folgenden Modellbehörden geplant:

- Landesamt für Archäologie mit Museum für Vorgeschichte,
- Justizvollzugsanstalt Waldheim,
- Vermessungsamt Plauen,
- Staatsbetrieb Staatliche Schlösser, Burgen und Gärten Sachsen - Schlossbetrieb Moritzburg.

Darüber hinaus wurde das Neue Steuerungssystem in zahlreichen Staatsbetrieben umgesetzt.

Der Prozess der Umsetzung und das NSM-Konzept wurden in der Vergangenheit mehrfach positiv evaluiert.⁴ Die Funktionsfähigkeit der wesentlichen Bestandteile Planung/Zielvereinbarung und Budgetierung wurde aber bislang nicht abschließend evaluiert und in ihren Auswirkungen auf den Gesamthaushalt betrachtet.

Die Eignung betriebswirtschaftlicher Instrumente in öffentlichen Verwaltungen ist seit Jahren in der Diskussion. Für die Kommunen hat die Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (IMK) 2003 die Reform des Gemeindehaushaltsrechts beschlossen, wonach von einem zahlungsorientierten auf ein ressourcenorientiertes Haushalts- und Rechnungswesen umzustellen ist. Die Wahl stand zwischen erweiterter kameralistischer Buchführung oder einem doppischen Haushalts- und Rechnungswesen. Der Sächsische Landtag hat 2007 die Einführung eines doppischen Haushalts- und Rechnungswesens für die Kommunen des Freistaates Sachsen spätestens zum 01.01.2013 beschlossen.

In den Bundesländern gibt es dagegen keine gemeinsame Entscheidung für ein Haushaltssystem. Aber die Voraussetzungen für Umgestaltungen im staatlichen Haushaltswesen sind mit dem Gesetz zur Modernisierung des HGrG vom 10.07.2009 gegeben. Darin wurde die

³ Kabinettsbeschluss Nr. 03/61, Sitzung des Kabinetts vom 14.03.2000.

⁴ Sächsischer Rechnungshof, Jahresbericht 2009, Beitrag 7, S. 139 ff.

zwingende Verpflichtung von Bund und Ländern, ein kamerales Rechnungswesen zu führen, aufgehoben. Nach § 49a HGrG wurde ein gemeinsames Gremium von Bund und Ländern eingerichtet, das zur Gewährleistung einheitlicher Verfahrens- und Datengrundlagen jeweils für Kameralistik, Doppik und Produkthaushalte Standards erarbeitet. Die „Standards staatlicher Doppik“ legen einheitliche Ansatz-, Bewertungs- und Darstellungsregeln für öffentliche Haushalte fest.

Die Erfahrungen bei der Anwendung neuer Steuerungsinstrumente auf der Länderebene sind bislang eher gering.

Der Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg hat im November 2010 mit einer Beratenden Äußerung die Ausgestaltung wesentlicher Aspekte des parlamentarischen Budgetrechts und die Umsetzung des Neuen Haushaltswesens Hamburg analysiert. Er kommt im Ergebnis zu vergleichbaren Schlussfolgerungen wie der SRH. Der Hamburger Rechnungshof stellt fest, dass das heutige kamerale Haushaltswesen mit seiner titelbezogenen Ermächtigung und seiner hohen Flexibilität im Haushaltsvollzug den Anliegen der Verwaltung noch Rechnung tragen kann, die parlamentarische Steuerung aber eher schwächt. Die Kleinteiligkeit des Haushalts gibt eine faktisch nicht mehr gegebene Einflussnahmemöglichkeit des Parlaments im Detail vor. Er hält einen Haushaltsplan mit transparenten Zielen der Regierung und entsprechenden Kennzahlen und Zielwerten für geeignet, eine qualitativ neue Form der parlamentarischen Beratung und Ausübung des Budgetrechts zu ermöglichen.

Den entscheidenden Faktor sieht der Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg in der Frage des politischen Willens bei der praktischen Anwendung und Ausfüllung des Neuen Haushaltswesens.⁵

Genau dieser Punkt ist derzeit bei der Umsetzung des hessischen Modells der Neuen Verwaltungssteuerung zum Hemmnis geworden. Das alte Rechnungswesen wurde durch ein neues ersetzt, eine neue ziel- und wirkungsorientierte Steuerung staatlicher Leistungen wurde bisher noch nicht erreicht.⁶

Erfolg verspricht eine neue Haushaltswirtschaft also nur, wenn sie mit dem politischen Willen zum Umdenken einhergeht. Die Entscheidung muss das Parlament treffen.

⁵ Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg, Budgetrecht im Neuen Haushaltswesen, Beratende Äußerung nach § 88 Absatz 2 LHO, Hamburg, den 19. November 2010.

⁶ Prof. Dr. Friedrich W. Bolay: Ist die Neue Verwaltungssteuerung in Hessen gescheitert?, in: Verwaltung und Management, 2012 (Heft 1), S. 17 - 20.

Nach wie vor stehen im kameralen System die klassischen Instrumente der Haushaltsplanung und Steuerung zur Verfügung. Gerade im anstehenden Transformationsprozess scheint es problematisch, bewährte Vorgehensweisen zu verändern, nicht zuletzt wegen der erheblichen Kosten, die eine Systemumstellung mit sich bringt.

Außerdem fehlen bei den Ressorts aufgrund der umfänglich eingeräumten Flexibilitäten im jetzigen Staatshaushalt nachhaltige Anreize zu einer Neuorientierung. In den zunehmenden Experimentierklauseln erkennt der SRH im Rahmen seiner Prüfungen regelmäßig die Verschärfung der Intransparenz des Staatshaushaltes. Die klassischen Prinzipien der Kameralistik werden durch eine starke Anwendung der als Ausnahme eingerichteten Instrumente der Flexibilisierung überdehnt, ohne einen entsprechenden Ersatz für Transparenz zu schaffen. Die damit erreichten Effekte hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit des Mitteleinsatzes lassen sich mangels Bestimmung der Ausgangslage und konkreter Zielvorgaben nicht ermitteln. Vor diesem Hintergrund kommt bspw. der Evaluierung der derzeit laufenden Modelle zur Personalausgabenflexibilisierung eine hohe Bedeutung zu.

Das alternativ diskutierte Modell der erweiterten Kameralistik hält der SRH nicht für geeignet. Grundsätzlich liefert es im Ergebnis die gleichen Informationen wie die kaufmännische Buchführung, allerdings mit dem Aufwand und der Fehleranfälligkeit zahlreicher Nebenrechnungen. Die Weiterführung und Qualifizierung der Vermögensrechnung und die Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung stehen auch bei diesem System an. Problematisch ist insbesondere, dass die Chance zu einem tatsächlichen Umdenken verschwindend gering wird, da die bisherigen Informationsquellen in gleicher Weise zur Verfügung stehen und die zusätzlichen Informationen nicht nachgefragt werden. Die Erstellung eines konsolidierten Abschlusses unter Einbeziehung aller Nebenhaushalte führt bei Anwendung der erweiterten Kameralistik langfristig zu einem sehr hohen Aufwand.

Für das Neue Steuerungsmodell spricht, dass die neuen Instrumente wesentlich bessere Voraussetzungen bieten, die parlamentarische Steuerung von der titelorientierten Detailsteuerung zu einer Ziel- und Wirkungsorientierung zu wandeln und den anstehenden Konsolidierungsprozess dadurch im Sinne der intergenerativen Gerechtigkeit zukunftsorientiert zu gestalten.

Allerdings liegen für diesen entscheidenden Bestandteil der Neuen Steuerung, die Nutzung der neu gewonnenen Erkenntnisse im Steuerungsprozess, auf Länderebene bislang kaum belastbare Erfahrungen vor. Auch die sächsischen Erkenntnisse in den Modellen und Staatsbetrieben sind dazu aus unserer Sicht noch nicht ausreichend für eine Überwälzung auf den Gesamthaushalt.

Aus diesem Grund rät der SRH, die bisherigen Erfahrungen mit dem Neuen Steuerungsmodell zu erhalten und in der bewährten Weise schrittweise weiter zu führen.

Bei dem derzeit bestehenden Veränderungsbedarf hält der SRH eine deutliche Positionierung des Parlaments für erforderlich. Das schließt auch einen realistischen Zeitrahmen für weitere Vorhaben bei der Umsetzung des Neuen Steuerungsmodells ein.

E Empfehlungen des Sächsischen Rechnungshofs

Der SRH empfiehlt folgende Schritte auf dem Weg der weiteren Erprobung des Neuen Steuerungsmodells.

- Umgang mit Nebenhaushalten

Der SRH verfolgt mit Sorge die Bestrebungen, wesentliche Teile des Staatshaushaltes außerhalb des Kernhaushaltes abzuwickeln. Diese Praxis führt zu weiteren Intransparenzen im Staatshaushalt.⁷

Es erfolgen zunehmend Ausgliederungen in Nebenhaushalte. Zu den Nebenhaushalten gehören die Staatsbetriebe und Einrichtungen, die wie Staatsbetriebe geführt werden (z. B. Krankenhäuser), juristische Personen des öffentlichen Rechts (Körperschaften, Stiftungen, Anstalten) und Beteiligungen an Unternehmen des privaten Rechts sowie Sondervermögen (z. B. Grundstock, Fonds). Im Hj. 2010 flossen rd. 17 % der Gesamtausgaben in Nebenhaushalte. Im Hj. 2012 wird bereits rd. jede 5. Stelle des Gesamtstellenplans in einem Nebenhaushalt veranschlagt sein.

In den Nebenhaushalten herrschen unterschiedliche Rechnungsstile vor. Staatsbetriebe haben nach § 74 SäHO nach den Regeln der kaufmännischen Buchführung zu buchen. Ausnahmen sind zugelassen. Diese Staatsbetriebe buchen kameral. Die kaufmännisch buchenden Staatsbetriebe sind teilweise an das NSM angepasst. Für die Hochschulen wurde im Rahmen ihrer Ausgliederung in Körperschaften eine Neue Hochschulsteuerung eingerichtet, wonach die Hochschulen ebenfalls ein kaufmännisches Rechnungswesen einführen sollen. Die Beteiligungen sind als Kapitalgesellschaften dem Handelsgesetzbuch unterworfen.

⁷ Sächsischer Rechnungshof, Jahresbericht 2009 Beitrag 3, S. 97, Jahresbericht 2010, Beitrag 3, S. 72 und Jahresbericht 2011, Beitrag 3, S. 61 ff.

Ein Gesamtüberblick über die tatsächliche Haushaltslage des Freistaates ist unter diesen Voraussetzungen nicht mehr gegeben. Eine Risikosteuerung im Interesse des Gesamthaushaltes ist nicht möglich.

Der SRH schlägt vor, zunächst alle Staatsbetriebe auf NSM umzustellen und so für diesen Bereich eine einheitliche Handhabung zu gewährleisten. Gleichzeitig sind Staatsbetriebe, die bereits NSM eingeführt oder erprobt haben, vollständig an die Vorgaben des NSM-Rahmenhandbuch anzupassen. Eine qualifizierte Steuerung über Produkte und Kennzahlen anstatt über Zuschusstitel ist dann möglich.⁸

Diese Schritte sind wesentliche Voraussetzungen für eine Konsolidierung der Staatsbetriebe in der Vermögensrechnung des Freistaates, die aus unserer Sicht für die Aussagefähigkeit der Vermögensrechnung dringend erforderlich ist.⁹ Dazu sollte die Entscheidung für eine einheitliche Software nicht mehr aufgeschoben werden.

Darüber hinaus halten wir in Anbetracht ihres erheblichen Zuschussvolumens von 592 Mio. € (2011) auch eine Konsolidierung der Hochschulen in der Vermögensrechnung für angezeigt.

Langfristig sollte nicht ausgeschlossen werden, die Mehrheitsbeteiligungen des Freistaates an Unternehmen des öffentlichen und des privaten Rechts zu konsolidieren.

Der Freistaat ist in diesen Bereichen Eigentümer/Miteigentümer und damit Träger der finanziellen Risiken, die sich aus dem Geschäftsgebaren der Nebenhaushalte ergeben. Insofern ist die tatsächliche Haushaltslage umfassend nur über eine Vermögensrechnung aller Bereiche feststellbar.

Wo erforderlich, müssen dazu die Rechnungslegungssysteme in den unterschiedlichen Bereichen der Nebenhaushalte angeglichen werden und einheitliche Bewertungs- und Bilanzierungsvorschriften zugrunde gelegt werden. Zur Steuerung und Kontrolle der Nebenhaushalte erachten wir auch eine Stärkung des betriebswirtschaftlichen Verständnisses in den Ressorts für notwendig.

⁸ Sächsischer Rechnungshof, Jahresbericht 2011, Beitrag 3, S. 67.

⁹ Sächsischer Rechnungshof, Jahresbericht 2009, Beitrag 5, S. 116 f. und Jahresbericht 2011, Beitrag Nr. 5, S. 89 f.

- Qualifizierung der Vermögensrechnung

Das kameralistische Buchführungssystem ist auf den jährlichen Nachweis der Einnahmen und Ausgaben beschränkt. Mit der Ergänzung der Haushaltsrechnung um eine Vermögensrechnung werden zumindest teilweise der Ressourcenverbrauch im Haushaltsjahr und künftige Belastungen des Staatshaushaltes abgebildet. Damit kann die Vermögensrechnung zu einem Instrument für politische Entscheidungen im Sinne der intergenerativen Gerechtigkeit weiter entwickelt werden. Dem Vermögen werden die Schulden und Verpflichtungen des Freistaates gegenüber gestellt. Insofern erleichtert die Vermögensrechnung die Einschätzung der wirtschaftlichen Lage des Freistaates.

Die Vermögensrechnung des Freistaates ist noch nicht vollständig. Unter Beachtung des Erhebungs- und Bewertungsaufwandes sollte die Vermögensrechnung schrittweise aufgebaut und qualifiziert werden.

Bis heute fehlen bspw. Angaben zu den Kunst- und Sammlungsgegenständen des Freistaates. Nach Kenntnis des SRH gibt es aber Aktivitäten, die Kunst- und Sammlungsgegenstände zu erfassen.

Der SRH hält auch eine Erfassung der bislang in der Vermögensrechnung fehlenden übrigen beweglichen Vermögensgegenstände für erforderlich. Dies muss nicht unbedingt für Altbestände erfolgen. Bei Neuanschaffungen sind die Vermögensgegenstände zu Anschaffungskosten zu erfassen.

Defizite sieht der SRH in der ungenügenden Abbildung von Verpflichtungen des Freistaates. Einerseits werden die großen Zahlungsverpflichtungen für Pensionsverpflichtungen und aus dem Gesetz zur Überführung der Ansprüche und Anwartschaften aus Zusatz- und Sonderversorgungssystemen des Beitrittsgebietes ausgewiesen. Korrespondierend zu den Pensionslasten sind die Ansparungen für Pensionsverpflichtungen als Vermögensbestandteil des Freistaates ausgewiesen.

Dagegen wird beispielsweise das Sondervermögen „Altlastenfonds Sachsen“ mit einem Bestand von rd. 96 Mio. € (Stand 31.12.2010) nur im Vermögensbestand abgebildet. Es beruht auf einem Pauschalierungsabkommen zwischen dem Freistaat Sachsen und dem Bund. In das Sondervermögen wurden eine abgezinste Einmalzahlung des Bundes und die entsprechenden Landesmittel eingestellt. Die Zahlungsverpflichtungen des Freistaates aus Altlasten werden nicht als Verpflichtung in die Vermögensrechnung aufgenommen. Insofern ist in der Vermögensrechnung die tatsächliche Haushalts- und Vermögenslage des Freistaates nicht korrekt wieder gegeben.

Aus Gründen der transparenten Darstellung der Haushalts- und Vermögenslage sollte überlegt werden, langfristige finanzielle Verpflichtungen in der Vermögensrechnung auszuweisen. So ist beispielsweise bei dem Projekt City-Tunnel Leipzig der Freistaat bekanntermaßen erhebliche Zahlungsverpflichtungen eingegangen, die in einer Vermögensrechnung auszuweisen wären.¹⁰

Der SRH regt weiterhin an, bei den Zahlungsverpflichtungen der Altersversorgung auch die Zahlungsverpflichtungen des Freistaates aus Altersteilzeitverträgen aufzunehmen, wie es bereits z. T. bei den Nebenhaushalten erfolgt und für die Kommunen verbindlich vorgegeben ist.¹¹

Zum Konsolidierungsbedarf verweisen wir auf unsere Ausführungen zum Thema Nebenhaushalte.

Mit der Initiative des Freistaates zur Erstellung einer Vermögensrechnung ist eine solide Grundlage für nachhaltige Entscheidungen im Freistaat gelegt.

Jedoch bedarf es noch einiger Verbesserungen in der Erfassung, Bewertung und Darstellung der Vermögensrechnung. Der SRH sieht in der Zusammenlegung der Zuständigkeiten für die Vermögensrechnung und das NSM im SMF die besten Voraussetzungen, die Vermögensrechnung als Einstieg in ein neues Haushaltssystem zu verstehen.

Die „Standards staatlicher Doppik“ (§ 49 HGrG) legen einheitliche Ansatz-, Bewertungs- und Darstellungsregeln für öffentliche Haushalte fest. Sie sind zwingend anzuwenden, wenn die Haushaltswirtschaft in ihrem Rechnungswesen nach den Grundsätzen der staatlichen doppelten Buchführung ausgestaltet ist. Bund und Länder mit erweitert kamerale Haushalten, die einen erweiterten Vermögensnachweis erstellen, **sollen** die „Standards staatlicher Doppik“ für den erweiterten Vermögensnachweis zur Erfassung und Bewertung der Vermögensgegenstände und Schulden anwenden.¹²

Um bei einer möglichen Umstellung des Haushaltssystems auf der Vermögensrechnung aufbauen zu können, empfiehlt der SRH bei der weiteren Gestaltung der Vermögensrechnung die „Standards staatlicher Doppik“ zu berücksichtigen.

¹⁰ Vgl. Sächsischer Rechnungshof, City-Tunnel Leipzig, Gutachten nach § 88 Abs. 3 SäHO, April 2011.

¹¹ Vgl. Sächsischer Rechnungshof, Jahresbericht 2009, Beitrag 5, S. 120 und Jahresbericht 2011, Beitrag Nr. 5, S. 94.

¹² Standards für die staatliche doppelte Buchführung (Standards staatliche Doppik) nach § 7a HGrG i. V. m. § 49a HGrG, Stand 09.08.2011, S. 12.

- Umgang mit Modellprojekten

Der ausgiebige Einsatz von Flexibilisierungsinstrumenten im Staatshaushalt hat im Ergebnis zu faktischen Budgetierungen im Kernhaushalt geführt.

Nach § 7a SäHO ist eine Budgetierung nur zulässig, wenn über eine funktionsfähige Kosten- und Leistungsrechnung hinaus eine wirksame Ergebnissteuerung und -kontrolle mittels Produkthaushalt, Zielvereinbarung und kennzahlengestütztem Berichtswesen eingerichtet ist, die Steuerung und Kontrolle beim Einsatz öffentlicher Mittel garantieren und sicherstellen, dass das jeweils verfügbare Ausgabevolumen nicht überschritten wird.

Zur koordinierten Einführung betriebswirtschaftlicher Methoden und Steuerungselemente i. S. v. § 7 Abs. 3, § 7a SäHO und den Normen zur Einführung der Budgetierung im jeweiligen Haushaltsgesetz und zur Sicherstellung einheitlichen Verwaltungshandelns sind die Regelungen der VwV-NSM anzuwenden. Danach sind bei der Einführung betriebswirtschaftlicher Methoden und Steuerungselemente die Bestimmungen des Rahmenhandbuchs „Neues Steuerungsmodell der Sächsischen Staatsverwaltung“ (NSM-Rahmenhandbuch) die relevante Grundlage.

Trotz dieser eindeutigen Regelungen gibt es weiterhin Aktivitäten, außerhalb der genannten Vorgaben Budgetierungsversuche zu unternehmen, wie beispielsweise die Modellprojekte zur Personalausgabenflexibilisierung im Staatshaushalt 2011/2012. Die Erarbeitung solcher Projekte verursacht zusätzlichen Aufwand, ohne dass Nutzen und Strategie für den Gesamthaushalt erkennbar sind. Eine Evaluierung durch einen externen Dritten steht noch aus und soll z. B. in der SK am Ende des Pilotierungszeitraumes (2012) durchgeführt werden.

Mit diesen Einzelmaßnahmen entfernt sich der Freistaat zunehmend von einer koordinierten Einführung betriebswirtschaftlicher Methoden. Der SRH rät von weiteren Modellversuchen außerhalb des NSM-Projektes, insbesondere im Personalbereich, ab. Der vorgesehene, anspruchsvolle Personalabbau verlangt vielmehr nach einem strategisch ausgerichteten gesamtstaatlichen Personalabbaukonzept.

Der SRH empfiehlt, die verbliebenen NSM-Modelle nicht vorschnell aufzugeben. Der wesentliche Vorteil des NSM besteht in der zugrunde liegenden gesamtstaatlichen Konzeption. Eine endgültige Aussage hinsichtlich der Anwendbarkeit der Ergebnisse aus dem NSM-Projekt ist aufgrund der bislang begrenzten Umsetzung noch nicht möglich. Die bisherigen Aktivitäten sind auf die jeweilige Einrichtung beschränkt ohne Einbindung der übergeordneten Ebenen. Ein Controlling, in dem die in den Modellen gewonnenen Informationen zielgerichtet ausgewertet werden, ist modellübergreifend nicht etabliert worden.¹³

Die Kompetenz im Umgang mit den NSM-Controllinginstrumenten und die zielgerechte Nutzung der Informationen aus den Modellen muss gestärkt werden.

F Fazit

Nach Ansicht des SRH ist es unter Beachtung des anstehenden Haushaltstransformationsprozesses nachvollziehbar, dass etablierte Instrumente der Kameralistik nicht voreilig zugunsten noch nicht ausreichend erprobter neuer Systeme ersetzt werden. Aus diesem Grund rät der SRH, die bisherigen Erfahrungen mit dem Neuen Steuerungsmodell zu erhalten und in der bewährten Weise schrittweise weiter zu führen.

Langfristig sollte das Neue Steuerungsmodell Bestandteil haushaltswirtschaftlicher Veränderungsprozesse sein. Es bietet die Voraussetzungen für vollständige und transparente Informationsgrundlagen als Basis für nachhaltige Planungen und Entscheidungen.

Der Transparenzeffekt aus den Vorgaben des Haushaltsaufstellungsschreibens 2013/2014 bleibt abzuwarten. Zur Gewährleistung der parlamentarischen Steuerung und Kontrolle sollten die oben genannten Punkte umgesetzt werden.

¹³ Sächsischer Rechnungshof, Jahresbericht 2009, Beitrag 7, S. 141 f.

Der SRH empfiehlt dringend, eine weitere Zersplitterung des Staatshaushalts zu vermeiden und auf einzelne Experimentierklauseln zu verzichten. Er hält eine strategische Ausrichtung der weiteren Aktivitäten zur Koordinierung und Steuerung des Gesamthaushalts und für die Sicherstellung des parlamentarischen Budgetrechts für unerlässlich. Seitens des Parlaments ist eine deutliche Positionierung erforderlich. Das schließt auch die Festlegung eines realistischen Zeitrahmens für weitere Vorhaben bei der Umsetzung des Neuen Steuerungsmodells ein.

G Stellungnahme des SMF

Das SMF befürwortet die vom SRH gegebenen Empfehlungen zur weiteren NSM-Umsetzung:

- Erhalt der bisherigen Erfahrungen mit dem NSM und Weiterführung in bewährter Weise,
- Verzicht auf Modellprojekte außerhalb des NSM und
- Umstellung aller Staatsbetriebe auf NSM.

Insbesondere die Umsetzung des NSM in allen Staatsbetrieben entspräche der Sichtweise des Lenkungsausschusses NSM, der sich mehrheitlich für eine NSM-Einführung in allen Staatsbetrieben und die Implementierung einer NSM-Standardsoftware ausgesprochen habe.

Auch wenn kurzfristig eine flächendeckende Implementierung des NSM im hoheitlichen Bereich nicht vorgesehen sei, bleibe die Option, insbesondere durch die Überführung der JVA Waldheim in den NSM-Echtbetrieb, erhalten.

Die vom SRH vorgetragenen Optimierungsmöglichkeiten hinsichtlich der Vermögensrechnung werde das SMF im Rahmen der langfristig angelegten Qualifizierung der Vermögensrechnung aufgreifen und in Abstimmung mit dem SRH umsetzen.

Leipzig, den 21. Juni 2012

Rechnungshof des Freistaates Sachsen

Prof. Dr. Karl-Heinz Binus
Präsident

Stefan Rix
Vizepräsident

Dr. Reinhard Augstein
Rechnungshofdirektor

Dr. Wilfried Spriegel
Rechnungshofdirektor

Peter Teichmann
Rechnungshofdirektor

Herausgeber:

Sächsischer Rechnungshof

Redaktion:

Sächsischer Rechnungshof

Gestaltung und Satz:

Sächsischer Rechnungshof

Redaktionsschluss:

21. Juni 2012

Bezug:

Sächsischer Rechnungshof

Diese Druckschrift kann kostenfrei bezogen werden bei:

Sächsischer Rechnungshof

Schongauerstraße 3, 04328 Leipzig

Telefon: +49 341 3525-1010

Telefax: +49 341 3525-1999

E-Mail: poststelle@srh.sachsen.de

www.rechnungshof.sachsen.de

Verteilerhinweis

Diese Informationsschrift wird vom Sächsischen Rechnungshof im Rahmen seiner verfassungsmäßigen Verpflichtung zur Information der Öffentlichkeit herausgegeben. Sie darf weder von Parteien noch von deren Kandidaten oder Helfern im Zeitraum von sechs Monaten vor einer Wahl zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für alle Wahlen.

Missbräuchlich ist insbesondere die Verteilung auf Wahlveranstaltungen, an Informationsständen der Parteien sowie das Einlegen, Aufdrucken oder Aufkleben parteipolitischer Informationen oder Werbemittel. Untersagt ist auch die Weitergabe an Dritte zur Verwendung bei der Wahlwerbung. Auch ohne zeitlichen Bezug zu einer bevorstehenden Wahl darf die vorliegende Druckschrift nicht so verwendet werden, dass dies als Parteinarbeit des Herausgebers zu Gunsten einzelner politischer Gruppen verstanden werden könnte.

Diese Beschränkungen gelten unabhängig vom Vertriebsweg, also unabhängig davon, auf welchem Wege und in welcher Anzahl diese Informationsschrift dem Empfänger zugegangen ist. Erlaubt ist jedoch den Parteien, diese Informationsschrift zur Unterrichtung ihrer Mitglieder zu verwenden.

Copyright

Diese Veröffentlichung ist urheberrechtlich geschützt. Alle Rechte, auch die des Nachdruckes von Auszügen und der fotomechanischen Wiedergabe, sind dem Herausgeber vorbehalten.