

III. Staatsverwaltung – geschäftsbereichsübergreifende Prüfungsergebnisse

Neues Steuerungsmodell und neue betriebswirtschaftliche Steuerung

12

Neue auf ein Mindestmaß zurückgeführte Bestimmungen zur betriebswirtschaftlichen Steuerung werden nicht ausreichen, um künftig ein einheitliches Verwaltungshandeln sowie Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sicherstellen zu können.

Die Zulässigkeit der Rücklagenbildung und die Abweichung von der Stellenplanbindung im Rahmen der Budgetierung sollten gestrichen werden.

Für im Staatshaushalt mit Einnahmen und Ausgaben veranschlagte Einrichtungen und für Staatsbetriebe sind getrennte Regelungen zu erwägen.

1 Neues Steuerungsmodell und neue betriebswirtschaftliche Steuerung

- 1 Der Begriff Neues Steuerungsmodell (NSM) bezeichnet in der Organisationslehre öffentlicher Verwaltungen eine Form der strategischen Steuerung durch Funktionsträger im Rahmen ihrer Aufgabenerfüllung. Es nutzt aus der Betriebswirtschaftslehre entlehnte Instrumente für das Führungs- und Finanzmanagement.
- 2 Mit Kabinettsbeschluss vom 14.03.2000 stimmte die Sächsische Staatsregierung dem Rahmenkonzept des SMF für die koordinierte Einführung betriebswirtschaftlicher Methoden in der Sächsischen Staatsverwaltung zu. Daraufhin kam es zum Erlass der Verwaltungsvorschrift der Sächsischen Staatsregierung zur koordinierten Einführung des neuen Steuerungsmodells in der Sächsischen Staatsverwaltung (VwV-NSM) und des NSM-Rahmenhandbuches mit einheitlichen konzeptionellen Vorgaben für die Umsetzung des Modells im Freistaat Sachsen.
- 3 Ursprünglich war die Einführung des NSM in der ganzen sächsischen Landesverwaltung vorgesehen. Anwendung fand das NSM in den vergangenen 20 Jahren lediglich in den Staatsbetrieben und dem Arbeitsbetrieb in der Justizvollzugsanstalt Waldheim. Diese waren als „NSM-Einrichtungen“ bezeichnet.

1.1 Abkehr vom NSM

- 4 Im Ergebnis einer Evaluierung des Umsetzungsstandes des NSM von 2018 und auf der Grundlage des Auftrages im Kabinettsbeschluss vom 25.06.2019 beabsichtigt das SMF, neue Regelungen über Methoden der betriebswirtschaftlichen Steuerung zu verabschieden und die VwV-NSM sowie das Rahmenhandbuch aufzuheben.
- 5 Die neuen Vorschriften sehen nach Auffassung des SRH eine zu geringe Regelungstiefe vor. Es handelt sich um ungenügende „Minimalstandards“. Sollvorschriften anstelle verbindlicher Regelungen werden eine koordinierte betriebswirtschaftliche Steuerung nicht mehr ausreichend gewährleisten. Jeder Anwender hat dann ein „eigenes Steuerungsmodell“ und es droht der Verlust bewährter Instrumente.
- 6 Der SRH gibt zu bedenken, dass die neuen Regelungen nicht ausreichend sein werden, um künftig ein einheitliches Verwaltungshandeln durch die Anwender und die Fachaufsicht sicherstellen zu können. Ein Mehrwert für die Haushaltsaufstellung und den Haushaltsvollzug ist nicht erkennbar.

1.2 Budgetierung

- 7 Die SÄHO enthält Bestimmungen, die bei wirksamer Nutzung von betriebswirtschaftlichen Steuerungsinstrumenten ein erhöhtes Maß an haushaltswirtschaftlicher Flexibilisierung gewähren sollen. Die Budgetierung ist definiert als Lockerung der Ressourcensteuerung und -kontrolle bei Einnahmen, Ausgaben und VE durch Übertragung dezentraler Finanzverantwortung auf einzelne Dienststellen. In Sachsen umschließt dies auch

- die Bildung von Rücklagen und
- Abweichungen von der Stellenplanbindung.

- ⁸ Die Bildung von Rücklagen kommt nur bei selbst erwirtschafteten Überschüssen in Betracht. Die „NSM-Einrichtungen“ – eingeschlossen zahlreiche Staatsbetriebe – wiesen nicht einmal Umsatzerlöse in nennenswertem Umfang aus; vgl. Jahresbericht 2020, Beitrag Nr. 4, Übersicht 1 und Tz. 30 ff. Die Erforderlichkeit dieser Regelung ist mehr als fraglich.
- ⁹ Der Gesamtpersonalhaushalt weist bereits eine Vielzahl von Flexibilisierungsmöglichkeiten auf. Sie führten in der Vergangenheit zur schrittweisen dauerhaften Erweiterung des Stellenplans und nicht zu Einsparungen. Vor dem Hintergrund des massiven Stellenaufwuchses der letzten Jahre, der im Doppelhaushalt 2021/2022 mit über 2.200 neuen Stellen einen neuen Höhepunkt erreichen wird, sind Stellenplanerweiterungen im Rahmen von Budgetierungen auszuschließen. Diese sind außerdem nicht einmal im Stellenentwicklungsbericht der Staatsregierung an den SLT aufgeführt.
- ¹⁰ Der SRH schlägt dem SLT vor, die Zulässigkeit der Rücklagenbildung und die Abweichung von der Stellenplanbindung in § 7a Abs. 3 SÄHO zu streichen.

1.3 Anwendung bei Staatsbetrieben

- ¹¹ Staatsbetriebe sind nicht mit Einnahmen und Ausgaben im vom Parlament bewilligten Haushaltsplan veranschlagt, sondern sind Nebenhaushalte; vgl. Jahresbericht 2020, Beitrag Nr. 4, Tz. 5 ff. Sie stellen einen Wirtschaftsplan auf, der nicht verbindlich ist. Es findet also keine Ressourcensteuerung bei Einnahmen und Ausgaben des StHpl. statt. Budgetierung ist bei diesen Einrichtungen nicht denkbar.
- ¹² Die VwV-NSM und das Rahmenhandbuch waren gleichwohl auf Staatsbetriebe für anwendbar erklärt. Die Rücklagenbildung und Abweichungen von der Stellenplanbindung galten damit auch für sie. Die neuen Vorschriften sollen daran nichts ändern.
- ¹³ Der SRH empfiehlt, die Bestimmungen für die
- betriebswirtschaftliche Steuerung und Budgetierung von im Haushalt geführten Organisationseinheiten und
 - operative Steuerung und Kontrolle der Staatsbetriebe zur Erreichung deren erwerbswirtschaftlichen Zielstellung
- an getrennten Regelungsorten zu erlassen.
- ¹⁴ In diesem Zusammenhang fordert der SRH erneut zu einer strengen Prüfung der bestehenden Staatsbetriebe auf das Vorliegen der Voraussetzungen für die Ausgliederung aus dem Staatshaushalt auf. Der SRH verweist auf seine Darlegungen im Jahresbericht 2020, Beitrag Nr. 4, Übersicht 1 und Tz. 30 ff.

2 Stellungnahme des Ministeriums

Abkehr vom NSM

- ¹⁵ Ziel der vorgesehenen neuen Regelungen über die betriebswirtschaftliche Steuerung im Freistaat Sachsen sei es, den im Rahmen der externen Evaluierung der bestehenden Vorschriften festgestellten Schwächen des NSM zu begegnen. Vornehmlich solle den Empfehlungen folgend einerseits die Regelungsdichte reduziert und damit andererseits zugleich ermöglicht werden, Bestimmungen für die betriebswirtschaftliche Steuerung jeweils adressatengerecht auszugestalten.
- ¹⁶ Die vorgesehene Neuregelung sei – gutachterlich besichert – entgegen der Auffassung des SRH hinsichtlich der geforderten Regelungstiefe („Minimalstandards“) für eine betriebswirtschaftliche Steuerung der insgesamt nicht homogenen sog. „NSM-Einrichtungen“ (Staatsbetriebe und JVA Waldheim) ausreichend.

Budgetierung

- 17 Der Freistaat Sachsen habe entsprechende Regelungen im Jahr 2000 in § 7a Abs. 3 SäHO eingeführt und dabei die Legaldefinition gegeben. Damit sei kein Platz für ein anderweitiges Verständnis des Begriffs „Budgetierung“.
- 18 Zudem sei – auf Ebene der SäHO und damit des Gesetzes – die Einführung der Budgetierung in den jeweiligen Dienststellen an dezidierte Voraussetzungen geknüpft worden.
- 19 Die Erweiterung der Flexibilisierungsmöglichkeiten über die Zweckbindung, Übertragbarkeit und Deckungsfähigkeit hinaus um die Bildung von Rücklagen und die Abweichung von der Stellenplanbindung seien dabei Teil der vom Gesetzgeber vorgesehenen Übertragung von Verantwortung auf die Exekutive.

Anwendung bei Staatsbetrieben

- 20 Eine Budgetierung (i. S. d. SäHO) sei dabei auch bei Staatsbetrieben möglich. Dass diese nicht mit Einnahmen und Ausgaben im vom Parlament bewilligten Haushaltsplan veranschlagt sind und einen Wirtschaftsplan aufstellten, der nicht verbindlich ist, sei dabei nicht relevant. Denn § 26 SäHO regle als Norm des Haushaltsrechts (und nicht des Organisationsrechts) lediglich, dass im Haushaltsplan nur die Zuführungen oder die Ablieferungen zu veranschlagen seien. Damit sei indes ausdrücklich noch keine Befugnis verbunden, etwa auch von (anderweitig geregelten) Stellenplanbindungen abzuweichen oder (kamerale) Rücklagen zu bilden. Dieser Weg werde erst über eine Anwendung des § 7a SäHO auch auf Staatsbetriebe eröffnet.
- 21 Gesonderte Bestimmungen an getrennten Orten erscheinen hierfür weder geeignet noch erforderlich. Einerseits führe eine solche Doppelregelung rechtlich zu keinem anderen Ergebnis (mit der vorgesehenen Regelung auf Ebene der Verwaltungsvorschriften zur SäHO komme bereits ein entsprechender „einheitlicher Regelungswille“ zum Ausdruck; ein Rückgriff auf die Regelungstechnik für Gesetze oder Rechtsverordnungen sei insoweit nicht erforderlich). Zum anderen leiden bei einem solchen Regelungsansatz die notwendige Übersichtlichkeit und die Verwaltungseffizienz.

3 Schlussbemerkung

- 22 Der SRH hält an seiner Auffassung fest.
- 23 Er sieht seine Bedenken hinsichtlich der zu geringen Regelungstiefe nicht ausgeräumt. Mindeststandards für strategisches Controlling und Zielvereinbarung müssen Pflichtinhalt sein. Ob die fachaufsichtführenden Ministerien die erforderlichen einrichtungsspezifischen Regelungen in der nötigen Art und Weise erlassen und anwenden werden, insbesondere um den Mehrwert für Haushaltsaufstellung und –vollzug zu erzeugen, wird sich zeigen müssen.
- 24 Zur Budgetierung verweist das SMF auf die Entscheidung des Gesetzgebers aus dem Jahr 2000. Aus heutiger Sicht ist jedoch ein Festhalten an der Zulässigkeit der Rücklagenbildung und der Stellenplanflexibilisierung aus den o. g. Gründen fragwürdig. Die vorgeschlagene Streichung stellt einen gebotenen Regelungsabbau dar. Innerhalb des Staatshaushaltes ist keine praktische Bedeutung zu erkennen, denn es ist in den letzten 20 Jahren nicht eine neue Budgetierung hinzugekommen. Danach dürfte auch für die Zukunft kaum damit zu rechnen sein.
- 25 Für die Möglichkeit der Budgetierung von Staatsbetrieben ist es entgegen der Auffassung des SMF der entscheidende Gesichtspunkt, dass die Wirtschaftspläne nicht verbindlich sind. Die Bindung an Haushaltsansätze ist die Ressourcensteuerung, an der die Lockerung ansetzt. Eine Doppelregelung würde die empfohlene Trennung der Vorschriften nicht darstellen, da sie sich auf unterschiedliche Regelungsgegenstände, die im Haushalt geführten „budgetieren“ Organisationseinheiten einerseits und die aus dem StHpl. ausgegliederten Staatsbetriebe andererseits, bezögen.