

Beschlussempfehlung und Bericht

des Finanzausschusses

**zu der Mitteilung des Rechnungshofs vom 27. März 2007
– Drucksache 14/1084**

Beratende Äußerung zur Wirtschaftlichkeit des Projekts NSI in der Landesverwaltung

Beschlussempfehlung

Der Landtag wolle beschließen:

I.

Von der Mitteilung des Rechnungshofs vom 27. März 2007 – Drucksache 14/1084 – zustimmend Kenntnis zu nehmen.

II.

Die Landesregierung zu ersuchen,

1. das Projekt NSI unter Berücksichtigung der Vorschläge des Rechnungshofs neu auszurichten;
2. durch Erhöhung nachweisbarer Effizienzvorteile und durch weitere Reduzierung der laufenden Kosten für NSI eine möglichst weitgehende Refinanzierung derselben zu erreichen;
3. dem Landtag über das Veranlasste und über die wirtschaftlichen Ergebnisse der Neuausrichtung bis 31. Dezember 2007 zu berichten.

10. 05. 2007

Der Berichterstatter:

Manfred Groh

Der Vorsitzende:

Ingo Rust

Bericht

Der Finanzausschuss beriet die Mitteilung Drucksache 14/1084 in seiner 14. Sitzung am 10. Mai 2007. Zur Beratung lag dem Ausschuss noch ein Antrag vor, den Abgeordnete der SPD zur Sitzung eingebracht hatten. (*Anlage*)

Der Berichterstatter führte aus, der Rechnungshof übe in seiner Beratenden Äußerung deutliche Kritik an der Wirtschaftlichkeit des Projekts der Neuen Steuerungsinstrumente (NSI) in der Landesverwaltung. Der Rechnungshof stelle fest, dass die Neuen Steuerungsinstrumente derzeit nur eingeschränkt genutzt würden, da es innerhalb der Landesverwaltung an Akzeptanz für das Projekt mangle. Auch auf der Führungsebene bestünden Identifikations- und Akzeptanzprobleme. NSI entfalte bis auf das Haushaltsmanagementsystem und die Anlagenbuchhaltung weder Effektivität noch Effizienz. Der Rechnungshof bestätige die Funktionsfähigkeit der Neuen Steuerungsinstrumente, hebe mit seiner durchaus berechtigten Kritik aber hervor, dass der bisherige Nutzen in keinem wirtschaftlichen Verhältnis zu den eingesetzten Mitteln stehe. Der Rechnungshof verweise auf den Einführungsaufwand für NSI in Höhe von rund 220 Millionen € und lasse keinen Zweifel daran, dass der Steuerbürger dafür eine angemessene Leistung erwarten dürfe.

Durch den Rechnungshof seien detaillierte Vorschläge unterbreitet worden, um das Projekt NSI zielgerichteter auszugestalten. So sei der Aufwand zu verringern, die Eigenverantwortung der Ressorts zu stärken und die Akzeptanz bei den Beschäftigten auf allen Ebenen zu erhöhen. Der Rechnungshof rege ferner an, die Investitionen und den laufenden Aufwand für NSI zu refinanzieren sowie den Umfang der externen Beratung sowie der kostenträgerorientierten Zeit- und Mengenerfassung (KZM) über CATS zu reduzieren. Vom Rechnungshof werde eingefordert, die aufgezeigten Einsparmöglichkeiten unverzüglich zu realisieren.

Mit NSI sei auch eine Abkehr von der bisherigen kameralistischen Sichtweise verbunden. So leiste NSI eine wichtige Vorarbeit für den Einsatz der Doppik. Die bloße Verteilung der Mittel und spätere Verlaufsabrechnungen genügten den heutigen Anforderungen nicht mehr. Vielmehr müssten die Steuerungsinstrumente grundlegend neu ausgerichtet werden. Auch eine moderne öffentliche Verwaltung komme nicht mehr ohne betriebswirtschaftliche Instrumente, wie sie in der Privatwirtschaft angewandt würden, aus. Allerdings könnten Verteilung und Steuerung der Mittel, die über Jahrzehnte hinweg in angemessener und sachgerechter Weise nach den Regeln der Kameralistik praktiziert worden seien, nicht ohne Weiteres den ständig wachsenden Anforderungen angepasst werden.

Das Finanzministerium habe eine Kabinettsvorlage erarbeitet, die die Kritikpunkte des Rechnungshofs aufgreife. Seine Fraktion gehe davon aus, dass das Projekt NSI auf dieser Basis in enger, konstruktiver Zusammenarbeit weiterentwickelt werde, und dies in einer Weise, die die Interessen aller beteiligten Seiten berücksichtige.

Abschließend schlug der Abgeordnete folgende Beschlussempfehlung an das Plenum vor:

Der Landtag wolle beschließen,

I. von der Mitteilung des Rechnungshofs vom 27. März 2007 – Drucksache 14/1084 – zustimmend Kenntnis zu nehmen;

II. die Landesregierung zu ersuchen,

1. das Projekt NSI unter Berücksichtigung der Vorschläge des Rechnungshofs neu auszurichten;

2. *durch Erhöhung nachweisbarer Effizienzvorteile und durch weitere Reduzierung der laufenden Kosten für NSI eine möglichst weitgehende Refinanzierung derselben zu erreichen;*
3. *dem Landtag über das Veranlasste und über die wirtschaftlichen Ergebnisse der Neuausrichtung bis 31. Dezember 2007 zu berichten.*

Der Vorsitzende des Finanzausschusses bemerkte, das Votum zum Thema NSI, das der Ausschuss im Auftrag des Parlaments abgebe, könne durchaus wichtig sein. Insofern halte er es für etwas unhöflich, dass die Landesregierung wenige Stunden vor dieser Ausschussberatung bereits eine Pressekonferenz zum Thema NSI gegeben und das Votum des Ausschusses nicht abgewartet habe.

Ein Abgeordneter der SPD legte dar, das Miteinander, das der Berichterstatter beschworen habe, was das weitere Vorgehen bezüglich des Problemfalls NSI angehe, sei durch die Pressekonferenz der Landesregierung mit einer schweren Hypothek belastet. Auch die CDU müsse sich dadurch etwas vor den Kopf gestoßen fühlen. In der Tat wäre es wünschenswert gewesen, wenn die Landesregierung die Diskussion im Ausschuss über die Frage abgewartet hätte, welche Konsequenzen aus dem Urteil des Rechnungshofs zu NSI zu ziehen seien. Er gebe die Hoffnung jedoch nicht auf, dass das letzte Wort in dieser Hinsicht nicht schon vor dem Abschluss der Ausschussberatung gesprochen sei.

Der Rechnungshof habe die Fehler, die bei der Einführung von NSI in der Landesverwaltung begangen worden seien, präzise aufgearbeitet. Damit seien die Kritikpunkte, die die SPD-Fraktion schon frühzeitig vorgebracht habe, und die Einwände der Betroffenen voll bestätigt worden.

Die vertraglichen Bedingungen, die der Projektdurchführung zugrunde lägen, seien sehr eng gestaltet. Der Rechnungshof weise darauf hin, dass Teile des Gesamtkomplexes NSI durch Übernahme in die Eigenverantwortung vertraglich beendet werden könnten. Bei NSI gebe es aber leider nur einen großen Gewinner, nämlich den Generalunternehmer, der mit der Projektdurchführung beauftragt worden sei, und diejenigen, die dahinterstünden. Das Beispiel NSI zeige wieder, wohin blindes Vertrauen in die freie Wirtschaft führe. Die Gewinne würden privatisiert, während die Politik mit den Verlusten und den katastrophalen Folgen fertig werden müsse.

Mit Blick vor allem auf das externe Personal und die bestehenden vertraglichen Bedingungen sei eine wie auch immer geartete Neuausrichtung des NSI-Projekts nur schwer vorstellbar. Es bedürfe eines starken politischen Impulses, um in der gegenwärtigen Situation überhaupt noch etwas zum Positiven zu ändern. Dies könne denjenigen, die am laufenden Betrieb noch immer Geld verdienen, jedoch relativ gleichgültig sein. Insofern hätten Finanzausschuss und Landesregierung auch nur sehr begrenzte Einflussmöglichkeiten.

Für viel schlimmer halte er aber, dass die Regierungsfractionen und die Landesregierung – ihren bisherigen Äußerungen nach zu urteilen – die Notwendigkeit einer Neuausrichtung nicht voll erkannt hätten. Deshalb fordere die SPD die Regierungsfractionen und die Landesregierung auf, nicht nur von einer völligen Neuausrichtung zu sprechen, sondern diese Worte auch in die Tat umzusetzen.

Angesichts der vernichtenden Kritik des Rechnungshofs am Projekt NSI sollte der Ausschuss ein präzises und deutliches Votum abgeben und die Landesregierung nicht durch eine nebulöse Formulierung dazu ermächtigen, von den Vorschlägen des Rechnungshofs das umzusetzen, was ihr beliebt. Daher

habe die SPD zur heutigen Beratung den als Anlage beigefügten Antrag eingebracht, auf den er im Folgenden näher eingehe.

Mit Buchstabe a dieses Antrags solle das nachgeholt werden, was in der Vergangenheit versäumt worden sei. Die für die Mitarbeiter sehr belastende KZM wiederum – Buchstabe b – müsse aufgegeben werden. Stattdessen sei zu den Verfahren überzugehen, die der Rechnungshof vorgeschlagen habe und über die sich der gleiche Zweck mit wenig oder sogar ohne Aufwand erreichen lasse.

Das Instrument der dezentralen Budgetverantwortung zähle zu den positiven Elementen von NSI, sei bisher aber nur unzureichend angewandt worden. Es beziehe die Mitarbeiter stärker ein und reduziere vor allem die Dichte des Einsatzes der Methoden Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) und KZM deutlich. So sei es bei der dezentralen Budgetverantwortung mit den entsprechenden Anreizen nicht mehr erforderlich, im bisherigen Umfang von oben Feinsteuerung zu betreiben. Vor diesem Hintergrund müsse die dezentrale Budgetverantwortung ausgeweitet und konsequent umgesetzt werden.

Vom Rechnungshof sei angemahnt worden, die laufenden Betriebskosten bei NSI zu senken und die Zahl der Controllerstellen abzubauen. Dies müsse nach Ansicht der SPD schon im nächsten Nachtragshaushalt umgesetzt werden.

Ein Abgeordneter der Grünen brachte vor, bei der heutigen Pressekonferenz sei das Finanzministerium nach konkreten Resultaten durch NSI – auch in Form von Kostenreduzierungen – gefragt worden, habe darauf aber offensichtlich keine Antwort geben können. Er fuhr fort, der Ansatz sei ohne jede Einschränkung richtig, Steuerungsinstrumente, die sich in der Privatwirtschaft bewährt hätten, auch auf den öffentlichen Dienst zu übertragen. Dieser müsse seine qualitative Leistung auch nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen erbringen.

Aufgrund der Art der Umsetzung von NSI bestehe quer durch alle Bereiche ein Haushaltsmanagementsystem, das offensichtlich einigermaßen funktioniere. Nicht erreicht worden sei jedoch das Ziel, Prozesse besser zu steuern und die Effizienz der Verwaltung zu erhöhen, da die Leitungsebene anscheinend nicht ausreichend in das Projekt eingebunden gewesen sei. Es liege also ein Motivationsproblem vor. Auch mangle es an der Mitwirkungsbereitschaft der Mitarbeiter, da sie der Einführung der KLR mit Vorsicht begegneten. So beinhalte die Erfassung von Arbeitsdaten in Zeiten knapper Kassen aus Sicht der Mitarbeiter immer die Gefahr, dass sie sozusagen ihre eigene Verzichtbarkeit protokollierten.

Das bestehende Dienstrecht biete keine Handhabe, um leistungsfähige, motivierte Mitarbeiter zu fördern. Da sich außerdem die dezentrale Budgetierung nur auf die Sachkosten und nicht auf die Personalkosten erstreckte, entfalle auch dieser Hebel.

Nach Ansicht der Grünen lasse sich NSI nur dann „in der Spur“ halten, wenn das Projekt mit der Dienstrechtsreform verbunden werde. Für sie wolle das Land zum 1. Januar 2009 Mittel bereitstellen. Diesen Zeitpunkt erachte er als sehr spät. Andererseits könnte sich noch ein positives Ergebnis einstellen, wenn die Personalkostenbudgetierung flächendeckend eingeführt würde und damit der Leitungsebene bis hin zu den einzelnen Referaten Verantwortung für die Steuerung der Prozesse übertragen würde.

Wenn in den Pilotfinanzämtern die Kostenerfassung ausgesetzt werde und in zwei Jahren eine Dienstrechtsreform in Kraft trete und der nächste Haushalt

in Teilbereichen vielleicht eine Reduzierung der Personalkosten vorsehe, fange das Finanzministerium wieder bei null an. Der Leiter eines Pilotfinanzamts habe nichts davon, wenn er aus den Ergebnissen der KLR Konsequenzen ziehe, um die Effizienz zu steigern. Auch stelle er sich ab 2009, wenn möglicherweise mehr Instrumente zur Verfügung stünden, schlechter als diejenigen, die an der bisherigen Sach- und Personalkostenstruktur hätten festhalten können. Er frage, wie das Finanzministerium in der Übergangszeit verfahren wolle, bis die angesprochenen Instrumente, die auf der Leitungsebene offensichtlich noch fehlten, greifen würden.

Ein Abgeordneter der FDP/DVP dankte dem Rechnungshof für die Beratende Äußerung. Er fügte hinzu, die breit angelegte Untersuchung des Rechnungshofs biete die Möglichkeit, anhand unabhängig ermittelter zusätzlicher Fakten über Sachstand und Konsequenzen der Einführung des NSI-Projekts in der Landesverwaltung zu diskutieren.

Viele Punkte der Beratenden Äußerung seien für den Finanzausschuss nicht neu. So sei immer wieder über die Akzeptanz des Projekts bei den Mitarbeitern gesprochen worden. Allerdings stoße die Umstellung auf neue Systeme in allen Organisationen auf Widerstände und Vorbehalte. Dies hänge zum einen mit Unkenntnis, zum anderen aber auch mit der Befürchtung zusammen, Transparenz in Form von Zahlen könne auch dazu führen, dass Ressourcen eingespart und Arbeitsabläufe verändert würden.

Wie aus der Beratenden Äußerung hervorgehe, seien die einzelnen Steuerungs- und Informationsinstrumente in der Landesverwaltung zum Stand September 2005 mit unterschiedlich hohen Quoten realisiert gewesen. Dies reiche von 12 % bei der dezentralen Budgetierung bis zu 80 % bei der KLR.

Nach den Feststellungen des Rechnungshofs seien wesentliche Elemente der neuen Steuerung nur zögerlich und unzureichend eingeführt worden. Ferner habe die Verwaltungsstrukturreform im einen oder anderen Bereich zu Veränderungen geführt, die bei der ursprünglichen Konzeption von NSI nicht vorgesehen gewesen seien.

Ein wichtiger Punkt, zu dem sich auch das Parlament klar äußern müsse, sei die Frage, inwieweit ein Umsetzungsdefizit bestehe. Der Rechnungshof sehe einen Grund für die offensichtlich nicht ganz optimale Umsetzung von NSI darin, dass diese Aufgabe in zu geringem Maß als Führungsaufgabe betrachtet worden sei. Den Controllern fehle es nach ihren eigenen Aussagen meist an eindeutigen Vorgaben der Entscheidungsträger und an ausreichender Unterstützung. Allerdings gebe es durchaus auch Bereiche in der Landesverwaltung, die das Projekt sehr gut umgesetzt und die Neuen Steuerungsinstrumente als Chance erkannt hätten, um gerade bei knapper werdenden Ressourcen die richtigen Entscheidungen zu treffen.

Der Rechnungshof bemerke, dass die mit NSI verbundenen umfassenden Ziele grundsätzlich nur noch in den Geschäftsbereichen von Innen-, Justiz-, Finanz- und Wissenschaftsministerium erreicht werden könnten. Dies hänge mit der Verwaltungsstrukturreform zusammen. Der Rechnungshof hebe insbesondere auch auf die Justizverwaltung ab. Dies erachte er als bemerkenswert, da gerade die Justizverwaltung aus verfassungsrechtlichen Gründen erhebliche Bedenken geäußert habe, dass die betriebswirtschaftliche Steuerung überhaupt eine Rolle spielen könne. Der Rechnungshof schreibe unter anderem:

Die Justizverwaltung hat die Chancen und finanziellen Möglichkeiten des Projekts genutzt und ein funktionierendes und weithin auch von den Bediensteten akzeptiertes Steuerungssystem aufgebaut und installiert. Insbesondere auch die Sachausgaben lassen sich damit transparent darstellen und optimieren. Die Justizverwaltung nimmt dadurch eine führende Rolle im NSI-Projekt wahr.

Interessant sei auch, dass dies sogar zu einem bundeseinheitlichen Personalbedarfsberechnungssystem geführt habe. Vor diesem Hintergrund halte er es für bedauerlich, dass vor allem die SPD das NSI-Projekt von Anfang an schlechtgeredet habe. Von ihr sei bezweifelt worden, dass das Projekt überhaupt zu einem Erfolg führe.

Viele Mitarbeiter in der Landesverwaltung hielten NSI nicht für notwendig, da sie die Einführung betriebswirtschaftlicher Steuerungsinstrumente als Ursache für den Personalabbau betrachteten. Diese Ansicht sei unsinnig. Vielmehr müssten Personalstellen abgebaut und Ressourcen eingespart werden. Um die Frage zu beantworten, wie sich dieser Prozess angemessen gestalten lasse, seien wiederum betriebswirtschaftliche Steuerungsinstrumente erforderlich. Sie stellten nicht die alleinige Lösung für die angesprochene Frage dar, bildeten aber auch nicht die Ursache für Einsparmaßnahmen. Er frage sich, wer auf die Idee gekommen sei, dass allein die Einführung der KLR Einsparungen bewirken könne. Jedem hätte von vornherein klar sein müssen, dass die Einführung der KLR noch nicht zu irgendwelchen Einsparungen führe. Vielmehr liefere die KLR Informationen, auf deren Grundlage sich besser über die Frage entscheiden lasse, wo eingespart werde.

Von den Neuen Steuerungsinstrumenten müsse nun zur neuen Steuerung übergegangen werden. Der Rechnungshof habe aufgezeigt, dass NSI in einigen Bereichen der Landesverwaltung erfolgreich gewesen sei. Dies sollte in den übrigen Bereichen alle dazu ermutigen, den gleichen Weg zu beschreiten. Insofern halte er eine Pauschalkritik am NSI-Projekt für kontraproduktiv. Bei den Wortmeldungen vonseiten der Opposition sei zum Ausdruck gekommen, dass sie dem Grundgedanken der Einführung betriebswirtschaftlicher Steuerungsinstrumente in der öffentlichen Verwaltung positiv gegenüberstehe. Er nehme die Opposition beim Wort.

Die Beratende Äußerung des Rechnungshofs bilde eine gute Grundlage für die weitere Diskussion. Sie beinhalte viele Ansatzpunkte, die Chancen für die zukünftige Umsetzung der neuen Steuerung eröffneten. Aus der Beratenden Äußerung lasse sich nicht die Aussage ableiten, das Projekt NSI sei von vornherein falsch gewesen. Der Rechnungshof bestätige vielmehr, dass die Einführung betriebswirtschaftlicher Steuerungsinstrumente sinnvoll sein könne, wenn sie konsequent und richtig erfolge. Der Grundgedanke, den zahlreiche Kommunen erfolgreich umgesetzt hätten, sei für die Zukunft viel zu wertvoll, als dass darüber vorschnell der Stab gebrochen werden sollte.

Im Übrigen sei er gespannt auf die Diskussion über die Produktdefinition und den produktorientierten Haushalt. Die beteiligten Fachausschüsse hätten das Thema Produktinformationen zum Teil einfach „durchgewunken“. Der Finanzausschuss sei in diesem Zusammenhang selbst gefordert. Er müsse als Entscheidungsträger die Frage behandeln, wie er mit dem angesprochenen Thema umgehe und welche Signale er an die Ministerien sende.

Der Finanzminister dankte dem Rechnungshof seinerseits für die Beratende Äußerung und fügte an, die Äußerung sei in der Wortwahl manchmal zwar etwas „harsch“, vom Inhalt her aber sicher richtig. Das Finanzministerium werde sich in vielerlei Hinsicht nach den Vorschlägen des Rechnungshofs richten.

Mit NSI sei eine „Kulturrevolution“ in der öffentlichen Verwaltung vorgesehen. Ein solches Projekt lasse sich insbesondere in der öffentlichen Verwaltung nicht problemlos einführen. Ein Teil des Parlaments unterstütze noch immer diejenigen, die Bedenken gegenüber dem Projekt hätten, unabhängig davon, wie stichhaltig diese Bedenken seien. Außerhalb des Finanzministeri-

ums und bei einem Teil der Fraktionen habe NSI anscheinend nur wenige Befürworter.

Bei der Einführung von NSI seien sicher Fehler begangen worden. Dies äußere er auch selbstkritisch. Die Fehler gingen auch darauf zurück, dass viele der Entscheidungsträger noch in der alten Kultur aufgewachsen seien. Es gebe zahlreiche Gründe, weshalb das Projekt bisher nicht optimal umgesetzt worden sei. Sie lägen zum großen Teil in der Politik.

Er habe nach seinem Amtsantritt die für ihn unverständliche Annahme korrigiert, dass durch NSI 7 000 Stellen eingespart würden. Durch NSI werde keine einzige Stelle eingespart. NSI zeige vielmehr auf, wo effizienter gearbeitet werden könne, was eine Leistung koste, worauf sich die Verwaltung konzentrieren solle, welche Aufgaben nicht mehr mit der gleichen Intensität wie bisher erledigt werden sollten und schließlich auch, wo Stellen eingespart werden könnten. Doch müsse über eine Stelleneinsparung nach wie vor politisch entschieden werden. Nach seinem Eindruck sei dies ursprünglich nicht deutlich genug gesehen worden. Auch stelle er selbstkritisch fest, dass es nicht sehr geschickt gewesen sei, Mitarbeitern zu erklären, mit der Einführung von NSI würden sie zum Abbau ihrer eigenen Stellen beitragen.

Als Argument gegen NSI höre er auch, dass z. B. Polizisten Zeitaufschriebe nicht zugemutet werden könnten; diese sollten ihrer eigentlichen Arbeit nachgehen. Wenn er jedoch einen Handwerker beschäftige, erhoffe er sich zumindest, dass dieser auf der Rechnung genau ausweise, welche Arbeiten ausgeführt worden seien.

Derzeit sei viel Positives über die Doppik zu hören und werde oft darauf verwiesen, dass fortschrittliche Länder diese Art des Rechnungswesens einführen. Die für das Land interessanten Teile der Doppik aber seien in NSI enthalten. Das Land wolle keine Gewinn- und Verlustrechnung. Auch den Nutzen einer Bilanz hielte er für fraglich. Sehr nützlich werde allerdings das mit NSI eingeführte Instrument der Anlagenbuchhaltung sein. Auch das neue Abgeordneteninformationssystem, das der Finanzausschuss bei der entsprechenden Präsentation vor einigen Wochen sehr positiv aufgenommen habe, bilde im Übrigen einen Teil von NSI.

Wiederum selbstkritisch äußere er, dass die Politik selbstverständlich hinter dem Projekt stehen müsse. So sei der „kleine Beamte“ nicht unbedingt daran interessiert, dass er mit einem anderen Beamten verglichen werde, der die gleiche Arbeit verrichte. Wenn die Beamten dann auch aus dem Landtag hörten, dass das ganze Projekt ohnehin unsinnig sei, fühlten sie sich in ihrer Haltung noch bestätigt. Inzwischen sei bekannt, was in den Finanzämtern A, B und C die Erstellung eines Einkommensteuerbescheids jeweils koste.

Der Sinn des NSI-Projekts seien Kontrollen und Vergleiche. Insofern bedeutete es das Ende von NSI, wenn dem Buchstaben a des Antrags der SPD gefolgt würde. Danach solle die KLR auf die Bereiche der Landesverwaltung beschränkt werden, in denen die Mitarbeiter mit diesem Instrument einverstanden seien. Auch das Begehren unter Buchstabe b des Antrags halte er für sinnlos. Darin werde verlangt, in allen Bereichen die KZM aufzugeben. Wenn ganz darauf verzichtet würde, zu ermitteln, was ein Mitarbeiter leiste, könnte das Projekt beendet werden. Den übrigen Begehren des Antrags hingegen könnte er zustimmen.

Bei der Pressekonferenz heute Vormittag sei gefragt worden, wo sich nachweisen lasse, was durch NSI eingespart worden sei. Diese Frage könne im Einzelnen nie beantwortet werden. So habe z. B. die Einführung des Telefons die Wirtschaftlichkeit der Abläufe zweifellos erheblich gesteigert. Doch habe

niemand ermittelt, was durch das einzelne Telefon an Einsparungen erzielt worden sei. Auch durch NSI allein werde keine einzige Stelle eingespart. NSI zeige vielmehr, wie die Prozesse optimiert werden könnten. Ob sie tatsächlich optimiert würden, hänge von den Führungskräften und der Politik ab. Er halte es für den falschen Weg, NSI zu kritisieren, wenn es vielleicht an anderer Stelle an politischem Mut gefehlt habe.

Insgesamt betrachtet, sei er fest davon überzeugt, dass NSI ein gutes Projekt darstelle. In zehn Jahren werde sich niemand mehr die öffentliche Verwaltung ohne NSI vorstellen können.

Der Abgeordnete der SPD unterstrich, es sei bezeichnend, dass der Minister in dieser Auseinandersetzung mit „Selbstkritik“ und „Kulturrevolution“ auf das Vokabular kommunistischer Diktaturen zurückgreifen müsse. Solche Aussagen wolle er in einer modernen Demokratie und im Zuge von Verwaltungsreformen nicht hören. Er rate dazu, von den großen Worten abzukommen und die Realität zu betrachten.

Im Landtag sei niemand gegen die Ideen von NSI gewesen. Die SPD und wohl auch die Grünen hätten aber von Anfang an geäußert, dass sie das gewählte Einführungskonzept für grundlegend falsch hielten. Die SPD lasse es auch in dieser Phase der Auseinandersetzung nicht zu, dass man ihr ein misslungenes Einführungskonzept anlaste und den Eindruck erwecke, als würde sie sich dem Projekt völlig verweigern. Letzteres sei nie der Fall gewesen.

Der Rechnungshof habe in umfassender Weise genau das bestätigt, was die SPD frühzeitig kritisiert und wovor sie gewarnt habe. Mit der flächendeckenden Einführung der Neuen Steuerungsinstrumente sei die Landesregierung nicht auf die Bedürfnisse der einzelnen Verwaltungsbereiche eingegangen. Dieser Ansatz habe zu großen Problemen geführt und den Handlungsspielraum im weiteren Verfahren aufgrund der engen vertraglichen Bindungen stark eingeschränkt.

Nun müsse daran gearbeitet werden, die gegenwärtige Situation halbwegs zu bereinigen. Die von der SPD zu diesem Zweck unterbreiteten Vorschläge lehnten sich eng an das an, was der Rechnungshof selbst für möglich und naheliegend erachtet habe. So empfehle der Rechnungshof selbst, den Umfang der KLR zu beschränken. Auch fordere die SPD in diesem Zusammenhang kein Vetorecht der Beschäftigten. Sie wolle nur, dass das Land bei der Neuausrichtung von NSI anders als bei der Einführung des Projekts in den Dialog mit den Beschäftigten eintrete und gemeinsam mit ihnen überlege, wie die KLR eingeführt werden könne. Für den Bereich der Polizei etwa sei er zuversichtlich, dass man dort sehr weit komme. So sei aus Pilotprojekten bekannt, dass es weiter führe, wenn das Verfahren in einzelnen Verwaltungsbereichen von unten nach oben erarbeitet werde, als es von oben her durchzusetzen.

Der Rechnungshof schlage außerdem vor, die individuelle KZM aufzugeben und durch Stichproben zu ersetzen bzw. durch eine Zeiterfassung, die über kurze Perioden laufe und in die Zukunft fortgeschrieben werde. Dieses Vorgehen sei auch aus anderen Bereichen bekannt.

Im Rahmen der Beratenden Äußerung stelle das Justizministerium eine Überraschung dar. Diese erkläre sich aber bei näherer Betrachtung wie folgt – er zitiere dazu aus Seite 41 der vorliegenden Drucksache –:

Das Justizministerium hat sich, letztlich unabhängig vom NSI-Projekt, aber mithilfe der verfügbaren NSI-Mittel ein wirksames und von den Mitarbeitern akzeptiertes Steuerungs- und Controllingsystem geschaffen, das permanent weiterentwickelt wird.

Auch auf Baden-Württemberg sei das offensichtlich sehr sinnvolle bundeseinheitliche Personalbedarfsberechnungssystem (PEBBSY) zugekommen. Dieses Verfahren sei mithilfe von NSI auf Landesebene umgesetzt worden. Doch halte er es historisch für nicht gerechtfertigt, PEBBSY als durchschlagenden Erfolg des NSI-Projekts zu erachten.

Schon vor NSI habe es Erhebungen in Bezug auf die Kosten eines Steuerbescheids gegeben. Der Finanzminister habe zuvor erklärt, dass nun bekannt sei, was die Erstellung eines Einkommensteuerbescheids koste. Er (Redner) halte es für etwas dürftig, diese Erkenntnis als Durchbruch für NSI zu betrachten und sie gegenüber der Öffentlichkeit und den Beschäftigten als Legitimation dafür anzusehen, das Projekt im bisherigen Umfang fortzusetzen.

Einer dpa-Meldung zufolge wolle die Landesregierung NSI flächendeckend weiterführen. Demnach würde sich im Grunde nichts ändern. Gemäß dem Beschlussvorschlag des Berichterstatters dürfe die Landesregierung selbst entscheiden, wie sie das Projekt neu ausrichte. Für die weitere politische Diskussion wäre es wichtig zu wissen, in welcher Richtung Landesregierung und Regierungskoalition das Projekt neu gestalten wollten.

Der Berichterstatter zeigte auf, in seinem Beschlussvorschlag heiße es: „das Projekt NSI unter Berücksichtigung der Vorschläge des Rechnungshofs neu auszurichten“. Damit sei auch den Anliegen der SPD voll und ganz Rechnung getragen. Auf eine weitere Detaillierung, wie sie der Antrag der SPD beinhalte, habe er verzichtet.

Der Abgeordnete der Grünen wies darauf hin, die Buchstaben a und b des SPD-Antrags lehnten die Grünen ab. Würde diesen Begehren gefolgt, bedeutete dies im Prinzip, das Projekt, die gesamte Vorleistung und die betriebswirtschaftliche Zielsetzung „abzumeiern“. Dem Buchstaben c stimmten die Grünen zu, wenn er auch die Personalkostenbudgetierung umfasse. Der Abgeordnete der SPD habe ihm auf Nachfrage erklärt, dass dies der Fall sei. Die Ziffern 3 und 5 würden von den Grünen ebenfalls mitgetragen, während sie sich bei Ziffer 4 der Stimme enthielten.

Mit Blick auf den allgemein gehaltenen Beschlussvorschlag des Berichterstatters benötige er noch einige präzise Informationen. Die aus der Kritik des Rechnungshofs zu ziehenden Konsequenzen auf der operativen Ebene müssten etwas deutlicher unterstrichen werden. Er frage, ob es verbindliche Zielvereinbarungen mit den Leitungsebenen der einzelnen Häuser über die Funktionalität von NSI gebe, in welchen Bereichen die Einführung der Personalkostenbudgetierung geplant sei und welche Ergebnisse die Prüfung in den Pilotfinanzämtern nach Abschluss des Modellversuchs Controlling im letzten Jahr erbracht habe.

Bei der Pressekonferenz heute Vormittag sei angekündigt worden, dass der Erhebungsumfang in den Pilotfinanzämtern reduziert werde. Ihn interessiere, wie das Qualitätscontrolling bei der Weiterführung von NSI erfolgen solle.

Der Minister habe Selbstkritik geübt und geäußert, dass auf der administrativen Ebene nicht mit dem notwendigen politischen Nachdruck versucht worden sei, bei den Führungskräften für eine ausreichende Unterstützung des Projekts zu sorgen. Einerseits ehre dieses Eingeständnis den Minister, andererseits stelle es aber mit Blick auf die Kosten ein großes Problem dar, dies in der Öffentlichkeit zu verkünden.

Der Abgeordnete der FDP/DVP trug vor, auf Seite 40 der Beratenden Äußerung stehe:

Die baden-württembergischen Gerichte und Staatsanwaltschaften haben dabei im Rahmen des Projekts NSI bundesweit als Erste mit der Umsetzung von PEBBSY begonnen und flächendeckend alle eingehenden Verfahren nach der neuen PEBBSY-Geschäftsgliederung erfasst.

Von dem Abgeordneten der SPD sei fälschlicherweise der Eindruck erweckt worden, das baden-württembergische Justizministerium habe ein bundeseinheitliches System eingeführt. Das Justizministerium habe vielmehr eine Pilotfunktion übernommen und die Möglichkeiten von NSI und SAP genutzt, um das Ganze voranzutreiben. Auch PEBBSY beruhe auf KLR und KZM. Sie seien schließlich allerdings standardisiert worden. Es führe also kein Weg daran vorbei, Zeit- und Mengenerfassung zu betreiben, um zu solchen Standardsätzen zu gelangen. Der Rechnungshof stelle zu Recht fest, dass das Justizministerium einen innovativen Weg beschritten habe.

In der Landesverwaltung gebe es Bereiche, für die die Umsetzung von NSI ein Anliegen gewesen sei. Sie seien mit dem vorhandenen Instrumentarium weiter gekommen als andere. Zum Teil handle es sich also um eine Frage der Einstellung, mit der die Umsetzung angegangen werde.

Mit dem Beschlussvorschlag des Berichterstatters bestehe in der Tat eine Basis, auf der das Projekt NSI neu ausgerichtet werden könne. Dafür bedürfe es aber der entsprechenden politischen Unterstützung durch die Entscheidungsträger und das Parlament. Dies sei der maßgebliche Punkt. Leider hätten die SPD und zum Teil auch Verbände und Gewerkschaften von Anfang an „Stimmung“ gegen das Projekt betrieben. Dadurch hätten sie eher die Widerstände gestärkt, anstatt konstruktiv an der Lösung der auftretenden Probleme mitzuwirken.

Ein Abgeordneter der SPD machte darauf aufmerksam, die Buchstaben a und b des Antrags der SPD seien vom Berichterstatter, von dem Abgeordneten der Grünen und vom Finanzminister völlig unterschiedlich interpretiert worden. Beide Begehren griffen zwei zentrale Kritikpunkte des Rechnungshofs auf.

In Buchstabe a verlange die SPD, die KLR auf die geeigneten Bereiche zu konzentrieren. Der Finanzminister habe erklärt, es bedeutete das Ende von NSI, wenn die KLR auf die Bereiche der Landesverwaltung beschränkt würde, in denen die Mitarbeiter mit diesem Instrument einverstanden seien. Dies sei eine Haltung, nach der die eigenen Mitarbeiter im Grunde als Gegner betrachtet würden.

Der Rechnungshof kritisiere, dass NSI flächendeckend in allen Dienststellen des Landes gleichzeitig eingeführt worden sei. Dies habe sich als nicht zielführend erwiesen. Der Finanzminister habe zuvor betont, dass die Technik allein kein Problem löse. Vielmehr müsse die Politik ihre Aufgaben erfüllen. Nach den Hinweisen des Rechnungshofs wäre es die Aufgabe der Landesregierung, einmal zu identifizieren, wo Informations- und Steuerungsbedarf vorhanden sei, und bei der Einführung von NSI Prioritäten zu setzen. Dem verweigere sich die Landesregierung, indem sie bei dem flächendeckenden Ansatz bleibe. So verfolge sie den Grundsatz, alles, was sich in der Privatwirtschaft bewähre, völlig unabhängig vom konkreten Bedarf auch auf die öffentliche Verwaltung zu übertragen. Wenn der Beschlussvorschlag des Berichterstatters das Identifizieren der Prioritäten beinhalte, könne die Koalition auch dem Antrag der SPD zustimmen.

Auf Seite 10 der vorliegenden Drucksache führe der Rechnungshof aus:

Eine zutreffende Bebuchung der Arbeitszeiten auf die entsprechenden Produkte ist weitgehend dem Zufall überlassen.

Der Minister erhalte eine Menge an gedrucktem Papier, dessen Inhalt mit der Realität jedoch nichts zu tun habe. Glücklicherweise hätten diese Angaben noch nicht zu politischen Entscheidungen geführt. Der Rechnungshof kritisiere im Übrigen auch den Umstand, dass viele Informationen vorhanden seien, aufgrund derer aber nichts umgesetzt werde. Dies wiederum sei auch richtig, da die Informationen die Realität überhaupt nicht abbildeten.

In Buchstabe b ihres Antrags fordere die SPD, die KZM aufzugeben. Das Land müsse auf seine Mitarbeiter eingehen und sie als Partner betrachten. Dies sei die einzige Chance, aus den Informationen tatsächlich einen realitätsnahen Gehalt zu gewinnen.

Wenn die Ausschussmehrheit diese Punkte ablehne, bestehe zwar der Dank an den Rechnungshof, doch werde das bisherige Verfahren fortgesetzt.

Der Berichterstatter erwähnte, die Buchstaben a und b des SPD-Antrags umfassten zwei zentrale Punkte, die hinsichtlich der Neuausrichtung von NSI mit geprüft würden. Die SPD fordere jedoch, beide Punkte gleich umzusetzen. Dies lehne die CDU ab. Seine Fraktion wolle die Prüfung der kritischen Punkte dem weiteren Verfahren zwischen Rechnungshof und Finanzministerium überlassen.

Ein Vertreter des Rechnungshofs erklärte, der Rechnungshof halte Zeitaufschriebe in der Tat für weitgehend entbehrlich, habe aber auch klar dargestellt, dass es Bereiche gebe, in denen Zeitaufschriebe sinnvoll seien. Auch könne die Mengenerfassung auf andere Weise betrieben werden. Der Rechnungshof würde z. B. die Form der Selbsteinschätzung für ein ganzes Arbeitsjahr bevorzugen. Diese Art der Erfassung lasse sich sehr schnell durchführen und erbringe relativ valide Daten.

Finanzministerium und Rechnungshof hätten es in Gesprächen für durchaus sinnvoll erachtet, die KLR in den Bereichen, in denen eine sehr detaillierte Durchführung nicht zweckmäßig sei, auf einfachstem Niveau mit wenigen Produkten fortzuführen, um die Gesamtkosten der Landesverwaltung abbilden zu können. Insofern sei die Forderung des Finanzministeriums, an der KLR festzuhalten, richtig. Andererseits sei auch der Vorschlag des Rechnungshofs angemessen, die Tiefe der Durchführung behördenspezifisch anzupassen.

Ein Abgeordneter der CDU führte an, nach seinem Eindruck wolle die SPD die KLR künftig auf das Innen-, das Justiz- und das Finanzministerium beschränken. Jedoch entfalle ein großer Teil der Personalkosten im Landeshaushalt auf das Kultus- und das Wissenschaftsministerium. Diese Bereiche könnten nicht ausgeklammert werden. Das gegenteilige Vorgehen würde einem Steuerungsinstrument wie NSI nicht gerecht.

Der Vertreter des Rechnungshofs betonte, in den Geschäftsbereichen des Innen-, des Justiz- und des Finanzministeriums sei die detaillierte Durchführung der KLR in Ordnung. In den anderen Bereichen hingegen solle die KLR in einer einfachen, auf wenige Produkte reduzierten Form erfolgen. So wäre es nach Ansicht des Rechnungshofs wenig ergiebig, beispielsweise von Lehrkräften oder Universitätsbediensteten Zeitaufschriebe zu verlangen. Der Rechnungshof schlage vor, es den einzelnen Ressorts zu überlassen, in welcher Ausprägungsstufe sie in welchem Bereich die KLR einführen.

Der Finanzminister äußerte, ihm sei nicht ganz verständlich, weshalb „Selbstkritik“ und „Kulturrevolution“ Begriffe aus kommunistischen Diktaturen sein sollten. Seine Aussage, dass das NSI-Projekt von Verwaltung und Politik nicht ausreichend unterstützt worden sei, betreffe nicht so sehr die Opposition, sondern auch die Regierung. Im Übrigen verweise er darauf, dass zu NSI ein Lenkungsausschuss bestehe, an dem die Personalvertretungen beteiligt seien.

Es stelle in der Tat einen Unterschied dar, ob auf die KLR ganz verzichtet werde oder ob man sie in verschiedenen Bereichen unterschiedlich intensiv durchführe. Würde in manchen Bereichen auf die KLR verzichtet, wären nicht alle Kosten erfasst und könnte jemand bei entsprechendem Willen alle Kosten in diese Bereiche verlagern. Deshalb sei es notwendig, unter Mitsprache der Ressorts die KLR in der gesamten Landesverwaltung durchzuführen, dies allerdings in unterschiedlich hoher Intensität. Er sei dankbar für die entsprechende Aussage des Rechnungshofvertreters. Das Finanzministerium habe dies eingesehen und wolle dies auch in der angesprochenen Weise umsetzen.

Der Abgeordnete der Grünen hielt fest, dass keine seiner zuvor gestellten Fragen beantwortet worden sei, und fügte hinzu, er werde die Fragen gegebenenfalls schriftlich nachreichen.

Eine Vertreterin des Finanzministeriums teilte mit, bei dem von dem Abgeordneten der Grünen aufgegriffenen Modellversuch mit sechs Finanzämtern seien Zielvereinbarungen und Kennwerte festgelegt worden. Die über zwei Jahre hinweg intensiv geführten Aufschriebe der Finanzämter gäben einen Überblick über etwaige Schwankungsbreiten in bestimmten Bereichen. Die aufgetretenen und durch das Controlling verifizierten Schwankungen seien nicht sehr hoch.

Aus diesen Aufschrieben ließen sich Verrechnungssätze bilden. Diese Vollverteilerschlüssel würden mit jedem Finanzamt behördenspezifisch vereinbart und stellen die Grundlage der künftigen Berechnungen dar. Variabel bleibe immer der Personaleinsatz. Festgeschrieben seien nur bestimmte Anteile der Arbeitszeit. Die Daten seien nicht über eine Selbsteinschätzung, sondern über Zeitaufschriebe ermittelt worden. Im Übrigen seien auch bei PEBBSY die Grundwerte bundesweit durch Aufschriebe ermittelt und schließlich den einzelnen Ländern für bestimmte Bereiche als gesetzte Verteilmaßstäbe an die Hand gegeben worden.

Der Abgeordnete der Grünen habe außerdem gefragt, wie bei Weiterführung von NSI die Qualität gesichert werden solle. Das Finanzministerium wolle auf ein bewährtes Instrument zurückgreifen und auf der Ebene der Ministerialdirektoren wieder einen Lenkungsausschuss einrichten, in den auch der oberste Personalvertreter sowie Bedienstete des Rechnungshofs und der Landtagsverwaltung eingebunden werden sollten. Den Ressorts würden neue Spielräume eröffnet. Das Finanzministerium hoffe, dass der Lenkungsausschuss im Hinblick darauf begleitend tätig werde.

Zum Vergleich von Querschnittsprodukten über die Ministerien hinweg würden Festlegungen benötigt, die für alle Ressorts gälten. Hierfür werde an einem zentraleren Ansatz festgehalten, wie es auch der Rechnungshof vorschläge. Hingegen spiegle sich die Freiheit der Ressorts gerade auch in der Produktstruktur wider. Diese solle überarbeitet werden.

Ein weiteres Thema sei die dezentrale Budgetierung gewesen. Die Personalausgabenbudgetierung solle 2007/08 in einem Pilotversuch erprobt werden. Danach sei zu prüfen, wie die Umsetzung insgesamt gestaltet werden könne.

Der Abgeordnete der Grünen erwiderte, eine Personalausgabenbudgetierung nütze nur dann etwas, wenn Leistungsanreize über die Besoldungsstruktur gesetzt würden. Lediglich auf diese Weise lasse sich eine Effizienzsteigerung in der Feinsteuerung der Ressource Personal erzielen. Insofern hebe er noch einmal auf eine Kopplung des NSI-Projekts mit der Dienstrechtsreform ab.

Der Finanzminister gab bekannt, für die Dienstrechtsreform würden zusätzliche Mittel bereitgestellt. Das Finanzministerium beabsichtige, einen Teil davon mit dem Ziel zu vergeben, Leistungsanreize zu setzen. Dazu sei noch nichts Endgültiges festgelegt. Er sei davon überzeugt, dass das Projekt NSI nur dann erfolgreich verlaufen könne, wenn der einzelne Mitarbeiter darin nicht nur Nachteile, sondern auch Vorteile erkenne.

Der Vertreter des Rechnungshofs bemerkte, der Rechnungshof sehe seine Tätigkeit zum Thema NSI mit der Vorlage dieser Beratenden Äußerung nicht als beendet an, sondern sei gern bereit, an der weiteren Diskussion beratend mitzuwirken.

Die Untersuchung durch den Rechnungshof habe eine intensive Diskussion mit Kollegen aus anderen Rechnungshöfen und mit Fachleuten auf dem Gebiet der betriebswirtschaftlichen Steuerungsmöglichkeiten ausgelöst. Gerade in diesen Diskussionen habe er eine Reihe von zusätzlichen Erkenntnissen gewonnen, aus denen wiederum weitere Vorschläge entstanden seien. Diese wolle er gern einbringen.

An einem dieser Vorschläge sei ihm besonders gelegen. So müsse der Einsatz der Controller – neben der wohl erforderlichen Verringerung ihrer Zahl – anders organisiert und strukturiert werden. Sie sollten stärker den Kräften, die an der Spitze entschieden, und nicht so sehr einzelnen Amtsleitern unterstellt werden. Dort nämlich könnten die Controller nicht in dem von ihnen erwarteten Maß wirken.

Die Buchstaben a und b des von Abgeordneten der SPD zur Sitzung eingebrachten Antrags (*Anlage*) wurden in gemeinsamer Abstimmung mehrheitlich abgelehnt. Buchstabe c sowie die Ziffern 3 und 4 verfielen in getrennter Abstimmung ebenfalls mehrheitlich der Ablehnung.

Der Abgeordnete der SPD zog Ziffer 5 des Antrags zurück.

Der vom Berichterstatter vorgeschlagenen Beschlussempfehlung wurde daraufhin mehrheitlich zugestimmt.

Der Vorsitzende des Finanzausschusses erklärte, der Landtag habe, was das Projekt NSI angehe, noch die Produkte zu definieren. Die Fachausschüsse hätten sich in der Tat sehr unterschiedlich mit dem Thema Produktinformationen befasst. Er appelliere an alle Kollegen, die auch Mitglied eines Fachausschusses seien, dort genau prüfen zu lassen, welche Produktinformationen für die parlamentarischen Beratungen benötigt würden.

22. 05. 2007

Manfred Groh

Anlage

**Antrag
der Abg. Dr. Nils Schmid u. a. SPD**

für eine Beschlussempfehlung des Finanzausschusses

**zu der Mitteilung des Rechnungshofs vom 27. März 2007
– Drucksache 14/1084**

**Beratende Äußerung zur Wirtschaftlichkeit des Projekts NSI in der
Landesverwaltung**

Der Landtag wolle beschließen:

die Landesregierung zu ersuchen,

bei der Umsetzung der Vorschläge des Rechnungshofs

- a) die KLR in erheblich reduziertem Umfang auf die wenigen geeigneten Bereiche der Landesverwaltung zu beschränken, die unter Einbeziehung der Personalvertretung und Mitarbeiter ausgewählt werden,
- b) die individuelle kosten- und zeitorientierte Mengenerfassung (KZM) in allen Bereichen aufzugeben,
- c) die dezentrale Budgetverantwortung auszuweiten und konsequent umzusetzen;
3. die laufenden Betriebskosten durch die Neuausrichtung erheblich abzusenkten;
4. die Controller-Stellen den reduzierten Aufgaben entsprechend zu verringern und im nächsten Nachtragshaushalt in Abgang zu stellen;
5. dem Landtag über das Veranlasste und über die wirtschaftlichen Ergebnisse der Neuausrichtung bis zum 31. Dezember 2007 zu berichten.

10. 05. 2007

Dr. Schmid, Dr. Mentrup, Rust,
Queitsch, Rudolf, Schmiedel SPD