

Beschlussempfehlung und Bericht

des Finanzausschusses

**zu der Mitteilung der Landesregierung vom 19. Dezember 2007
– Drucksache 14/2203**

**Bericht der Landesregierung zu einem Beschluss des Landtags;
hier: Beratende Äußerung des Rechnungshofs vom
27. März 2007 zur Wirtschaftlichkeit des Projekts NSI
in der Landesverwaltung**

Beschlussempfehlung

Der Landtag wolle beschließen:

I.

Von der Mitteilung der Landesregierung vom 19. Dezember 2007 – Drucksache 14/2203 – Kenntnis zu nehmen.

II.

Die Landesregierung zu ersuchen,

1. die Maßnahmen zur Weiterentwicklung der NSI unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten fortzuführen,
2. den Personalbedarf den Veränderungen im Landes- und Ressortcontrolling anzupassen,
3. dem Landtag in regelmäßigen Abständen, erstmals zum 31. Dezember 2009, zu berichten,
– welche konkreten Maßnahmen zur Steigerung der Effizienz und Effektivität der Verwaltung als Folge der Erkenntnisse der NSI umgesetzt wurden,

- durch welche konkret zuordenbaren monetären Einsparungen und qualitativen Verbesserungen die Kosten des laufenden Betriebs abgedeckt bzw. gerechtfertigt werden konnten.

14. 02. 2008

Der Berichterstatter:

Manfred Groh

Der Vorsitzende:

Ingo Rust

Bericht

Der Finanzausschuss beriet die Mitteilung Drucksache 14/2203 in seiner 24. Sitzung am 14. Februar 2008.

Der Berichterstatter führte aus, es habe sich gezeigt, dass das mit dem Projekt NSI (Neue Steuerungsinstrumente) angestrebte Ziel einer zentralen Steuerung der Landesverwaltung nicht ohne Weiteres erreicht werden könne. Dieses Ziel sei schließlich auch aufgegeben worden. Betriebswirtschaftliche Steuerungselemente in der Landesverwaltung sollten nun auf der Basis neuer Produkte und Kennzahlen sowie einer stärkeren Eigenverantwortung und Dezentralisierung eingesetzt werden. NSI solle also zu einem landeseinheitlichen, dezentral genutzten Instrumentarium werden. Alle im Landtag vertretenen Fraktionen seien sich aber auch darin einig, dass in einer modernen Verwaltung Controlling ein besonders wichtiges Steuerungselement darstelle.

Der Abgeordnete betonte, das jetzt geplante Instrumentarium werde die Grundlage für die mögliche Einführung der doppelten Buchführung auf Landesebene sein, und hielt weiter fest, ein Vergleich zwischen der Kosten- und Leistungsrechnung und den Haushaltsansätzen sei nicht möglich. Er fügte an, das Ziel einer zumindest teilweisen ressortübergreifenden Steuerung solle nunmehr über die Dezentralität erreicht werden. Ab 2008 würden aufgrund neuer Produkte Daten von allen Ressorts verbucht, um sogenannte Querschnittsbenchmarks zu erhalten. Somit werde sich künftig innerhalb der Ressorts ein Vergleich von Fachprodukten herstellen lassen. Allerdings dürfte bei Organisation, Personalhaushalt und IuK doch noch ein ressortübergreifender Vergleich möglich sein.

Erfreulicherweise seien die geforderten Einsparungen bereits zu einem beachtlichen Teil erbracht worden. So hätten die jährlichen Betriebskosten von NSI um 8 Millionen auf 22 Millionen € reduziert werden können. Diese fast 30-prozentige Verringerung sei auf Einsparungen bei Berateraufwand, externen Betriebskosten und Personal zurückzuführen. Die CDU gehe fest davon aus, dass Möglichkeiten zu weiteren spürbaren Einsparungen konsequent genutzt würden.

Etwa die Hälfte der ursprünglichen jährlichen Betriebskosten von 30 Millionen € entfallen auf Stellen für Controllerpersonal. Der Rechnungshof habe angeführt, dass diese Stellen neu geschaffen worden seien und ihnen daher entweder bezifferbare Mehrwerte bzw. qualitative Verbesserungen gegenüberzustellen seien oder aber ihre Zahl über ein Stellenabbauprogramm wieder deutlich reduziert werden müsse. Er (Redner) verweise hierzu auf die Drucksache 13/3476, in der der geplante Stellenabbau bis zum 31. Dezember 2009 detailliert aufgeführt werde.

NSI befinde sich trotz der positiven Ansätze, was z. B. Zielvereinbarungen, Führungsinformationssysteme, Abgeordneteninformationssystem und Ausbau der dezentralen Budgetierung angehe, nach wie vor in der Entwicklungsphase und sei stark auf eine Ressortsteuerung ausgerichtet. Jedes Ressort sollte seine Binnensteuerung über eine ressortspezifische Kosten- und Leistungsrechnung auch tatsächlich und umfassend vornehmen.

Vor diesem Hintergrund schlage er folgende Beschlussempfehlung an das Plenum vor:

Der Landtag wolle beschließen,

I. von der Mitteilung der Landesregierung vom 19. Dezember 2007, Drucksache 14/2203, Kenntnis zu nehmen;

II. die Landesregierung zu ersuchen,

1. die Maßnahmen zur Weiterentwicklung der NSI unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten fortzuführen,

2. den Personalbedarf den Veränderungen im Landes- und Ressortcontrolling anzupassen,

3. dem Landtag in regelmäßigen Abständen, erstmals zum 31. Dezember 2009, zu berichten,

– welche konkreten Maßnahmen zur Steigerung der Effizienz und Effektivität der Verwaltung als Folge der Erkenntnisse der NSI umgesetzt wurden,

– durch welche konkret zuordenbaren monetären Einsparungen und qualitativen Verbesserungen die Kosten des laufenden Betriebs abgedeckt bzw. gerechtfertigt werden konnten.

Ein Abgeordneter der Grünen legte dar, der Berichterstatter habe die Anregung des Rechnungshofs für eine Beschlussempfehlung an das Plenum übernommen. Die Grünen unterstützten diesen Beschlussvorschlag. Die CDU wiederum habe bei der letzten Beratung des Themas NSI die Ansicht vertreten, die Umsetzung der Arbeitszeitverlängerung sei letztlich als Erfolg dieses Projekts zu betrachten. Seine Fraktion könne sich nicht vorstellen, dass mit dem, was unter dem letzten Spiegelstrich der vorgeschlagenen Beschlussempfehlung aufgeführt sei, vergleichbare Maßnahmen gemeint sein sollten. Vielmehr müsse es um etwas anderes gehen als um Maßnahmen, die mit NSI im Kern nichts zu tun hätten. Dazu bitte er noch um Auskunft.

Ein Abgeordneter der FDP/DVP trug vor, ein wesentliches Ergebnis der Untersuchung des Rechnungshofs liege darin, dass der Grundgedanke von NSI auch deshalb nicht voll habe umgesetzt werden können, weil die mit dem Projekt verbundene Abkehr von der kameralistischen hin zur kaufmännischen Sichtweise nicht nachvollzogen worden sei. Es habe keine wirkliche Einsicht bestanden, dass die kaufmännische Buchführung notwendig sei und eine bessere Steuerung ermögliche. In diesem Zusammenhang sehe er auch die Führungsspitzen der Ministerien gefordert.

Er frage, ob das Innen- und das Finanzministerium als federführende Ressorts aufgrund der angesprochenen Feststellungen des Rechnungshofs einen Masterplan aufgelegt hätten. Seine Fraktion wünsche, dass in den Ministerien das Anliegen zur „Chefsache“ erklärt werde, das Projekt NSI, in das viel Mühe und Geld investiert worden sei, mit Leben zu erfüllen und ihm Wirksamkeit

zu verleihen. Damit spreche er nicht zwangsläufig den jeweiligen Minister, aber jedenfalls den Amtschef an.

Ein Abgeordneter der SPD brachte zum Ausdruck, seine Fraktion habe den mit NSI verbundenen Grundgedanken von Anfang an unterstützt und stets versucht, die aktuellen Teilelemente wie das Abgeordneteninformationssystem oder die Produkte konstruktiv zu begleiten. Dem Beschlussvorschlag des Berichterstatters jedoch könne die SPD nicht zustimmen, da sie es nicht für möglich halte, dass eine Weiterentwicklung von NSI tatsächlich den ursprünglichen Gedanken erfülle und zu einem Erfolg des Projekts führen könne. Auch meine seine Fraktion nicht, dass dies ausgerechnet mit der Firma gelinge, die das Projekt in die falsche Richtung geführt habe.

Die Ministerialdirektorin im Finanzministerium gab bekannt, NSI umfasse ein auf mehrere Jahre angelegtes Großprojekt, das unter wesentlichem Einsatz von IT-Instrumenten grundlegende Veränderungen in der gesamten Landesverwaltung herbeiführen solle. Dort habe es zuvor diese Instrumente nicht gegeben und sei es nicht möglich gewesen, eine transparente Kosten- und Leistungsrechnung für einzelne Verwaltungsprodukte zu erzeugen. NSI sei nicht nur ein kleines Teilthema und lasse sich insbesondere auch nicht auf Kosten- und Leistungsrechnung sowie IT-Einsatz reduzieren. Wahrscheinlich müsse statt „NSI“ ein neuer Name gefunden werden, um zu verdeutlichen, dass es mit NSI um viel mehr gehe, nämlich um Verwaltungsmodernisierung. Ohne diese könne die Landesverwaltung nicht weiterbetrieben werden. Insofern sei sie dankbar, dass es ab und zu auch zu positiven Einschätzungen von NSI komme.

In gemeinsamer Anstrengung aller Ministerien und vor allem auch der Ressortchefs sei die Weiterentwicklung von NSI schon nennenswert vorangekommen. Sie danke in diesem Zusammenhang auch ausdrücklich dem Rechnungshof für seine tatkräftige Unterstützung. Finanzministerium und Rechnungshof hätten in ständigem Dialog gestanden. Davon habe das Ministerium profitiert.

Gerade der Finanzausschuss habe immer wieder darauf hingewiesen, Meilensteine wie die dezentrale Personalausgabenbudgetierung seien die Voraussetzung dafür, dass der Modernisierungsprozess überhaupt in Gang komme. Die pilothafte Einführung der dezentralen Personalausgabenbudgetierung werde auf der Grundlage einer Ministerratsentscheidung vom Dezember 2007 im laufenden Jahr vorbereitet und solle 2009 in der Steuerverwaltung und im Strafvollzug des Landes, im Regierungspräsidium Karlsruhe und im Landesamt für Besoldung und Versorgung, das zugleich die IT-Betreuung übernehme, erfolgen. Dieses Instrument bestehe bisher nur in wenigen Ländern und führe zu einem wesentlichen Fortschritt.

Die Landesregierung werde die im Rahmen der Pilotphase gesammelten Erfahrungen schließlich auswerten, sodass die Landesverwaltung hoffentlich in wenigen Jahren flächendeckend mit dezentralen Budgets arbeiten könne. Sie ermöglichen ein eigenverantwortliches Handeln der Ressorts. Damit werde auch die Feinsteuerung vonseiten des Finanzministeriums durch eine Globalsteuerung ersetzt. So würden zwar die Eckpunkte vereinbart, doch hätten die Ressorts künftig die Möglichkeit, ihre Arbeitsabläufe selbst effektiv und effizient zu steuern. Dazu wiederum benötigten sie die Kosten- und Leistungsrechnung.

Letztes Jahr habe der Lenkungsausschuss, der auf Ebene der Ministerialdirektoren der Ressorts bestehe, entschieden, dass 2009 in allen Bereichen der Landesverwaltung flächendeckend Zielvereinbarungen eingeführt würden. Das Finanzministerium habe im Sinne einer Vorbildfunktion allein für 2008

eine Zielvereinbarung mit fast 90 Maßnahmen getroffen. Es werde erstmals mit sieben nachgeordneten Bereichen Zielvereinbarungen abschließen und vertragsmäßig gestalten. Dies sei ein am Ergebnis ausgerichtetes Vorgehen. Die Arbeitsabläufe könnten erst dann wesentlich effizienter erfolgen, wenn es gelinge, weg von der reinen Inputorientierung und hin zu der Fragestellung zu kommen, welche Ziele überhaupt erreicht werden sollten und welche Ressourcen dafür benötigt würden.

Bei der dezentralen Sachkostenbudgetierung, die ein weiteres wichtiges Element des NSI-Projekts darstelle, sei ein deutlicher Fortschritt erzielt worden. Diesbezüglich würden 2008 auch für mittel- und längerfristige Maßnahmen Entscheidungen getroffen.

Das Fördercontrolling bilde einen der Punkte, bei denen nach übereinstimmender Auffassung von Rechnungshof und Finanzministerium noch zentral vorgegangen werden müsse. Dieser Punkt werde sehr intensiv beraten. Gegenstand des angesprochenen Controllings sei die Prüfung, ob bei Förderprogrammen die Verwaltungskosten in einem wirtschaftlich angemessenen Verhältnis zum Nutzen stünden. Die Landesregierung wolle auch prüfen, ob der Förderzweck als solcher überhaupt erfüllt werde. Auch dies lasse sich erstmals über Kennzahlen darstellen. Voraussetzung sei allerdings, dass die Politik erkläre, welchen Förderzweck sie erreichen wolle. Dieses schwierige Thema könnten Politik und Verwaltung nur gemeinsam bewältigen.

In Bezug auf das Querschnittsbenchmarking habe das Finanzministerium umdenken müssen. Es habe keinen Sinn, davon auszugehen, dass das Finanzministerium tief in die Ressorts Einblick nehme und dann, wenn es dabei Einsparpotenzial feststelle, entsprechende Streichungen vorsehe. Sinnvoll sei vielmehr nur, wenn eine Einigung über die Eckpunkte sowie die Vorgehensweise erfolge und die Ministerien ein Eigeninteresse entwickelten, die Arbeitsabläufe effizient und effektiv zu gestalten. Das Querschnittsbenchmarking solle es den Ressorts ermöglichen, die ihnen auferlegten umfangreichen Einsparvorgaben zu realisieren. Die Landesverwaltung habe in den Jahren 2005 bis 2011 eine sehr anspruchsvolle Einsparverpflichtung in Höhe von über 5 130 Stellen zu erfüllen.

Auf dem Weg zur modernen Landesverwaltung Baden-Württemberg seien auch hinsichtlich des produktorientierten Haushalts gute Fortschritte erzielt worden. Das Gleiche gelte für die Führungsinformationssysteme, die dank der beim Finanzministerium angesiedelten Stabsstelle „Neue Steuerung und Umwandlung von Landeseinrichtungen“ und des Einsatzes privater Softwarefirmen in verschiedenen Verwaltungsbereichen hätten eingeführt werden können.

Eine wichtige Rolle im Zusammenhang mit der Verwaltungsmodernisierung werde auch der im Rahmen der Dienstrechtsreform vorgesehenen Leistungsprämie zukommen. So könne diese Prämie auch an die Erreichung von Zielvereinbarungen geknüpft werden und würden Führungskräfte damit für gute Leistungen belohnt.

Der entscheidende Ansatz für die Weiterentwicklung des NSI-Projekts liege darin, die Eigenverantwortung der Ressorts zu stärken. Die Stabsstelle beim Finanzministerium erhalte im Wesentlichen einen Dienstleistungsauftrag. Ferner solle insbesondere das Jahr 2008 dazu genutzt werden, um aufgrund einer Art Masterplan alle wichtigen Entscheidungen für die nächsten Jahre zu treffen, was die Verwaltungsmodernisierung angehe.

Ein Abgeordneter der CDU regte an, den Begriff NSI durch LIS als Kurzform für „Landesinformationssystem“ zu ersetzen. Er fuhr fort, wie die Ministerialdi-

rektorin gerade verdeutlicht habe, bestehe zu NSI keine Alternative. Er frage den Abgeordneten der SPD, welche Alternative dieser sehe. Eine Alternative läge vielleicht darin, die mehreren Hundert Millionen Euro, die in das Projekt bereits investiert worden seien, abzuschreiben und neu anzufangen. Dafür würde die Bevölkerung aber sicher kein Verständnis aufbringen.

Das Verwaltungshandeln auf Landesebene müsse ebenso wie die Tätigkeit in einem großen Privatunternehmen auf einem effizienten System beruhen. In dieser Hinsicht liege die Landesverwaltung weit hinter der freien Wirtschaft zurück. Es habe keinen Sinn, ständig Personal vorzuhalten, das nicht effizient eingesetzt werde. Insofern sei zu prüfen, inwieweit die Landesverwaltung wirtschaftlich arbeite.

Vom Rechnungshof sei deutlich dargestellt worden, dass es bisher an Akzeptanz für NSI gemangelt habe. Dies sei auch ein Punkt, auf den geachtet werden müsse, und eine der Ursachen für die eingetretene Fehlentwicklung. Aufgrund der gemachten Erfahrungen sollte das Projekt NSI so weiterentwickelt werden, dass die damit verfolgten Ziele auch erreicht würden.

Der Abgeordnete der SPD hob hervor, er sei sehr daran interessiert, dass der Grundgedanke von NSI erfolgreich umgesetzt werde. So habe er sich in seiner Eigenschaft als Ausschussvorsitzender sehr für die Einführung und Weiterentwicklung des Abgeordneteninformationssystems eingesetzt. Auch habe er zusammen mit den finanzpolitischen Sprechern der Fraktionen den von der Regierung vorgelegten umfangreichen Katalog der produktorientierten Informationen vollständig durchgearbeitet und mit dem Ziel angepasst, dass der Katalog übersichtlicher werde und sich im Gegensatz zur ursprünglichen Fassung tatsächlich zur Steuerung eigne.

Er hätte auf die Fehlentwicklung bei NSI rechtzeitig reagiert und nicht wieder die Firma beauftragt, die das Projekt von Anfang an in die falsche Richtung geführt und einen falschen Ansatz verfolgt habe. Etwa die Hälfte der auf NSI zurückgeführten Erfolge hätten sich auch ohne dieses Projekt erzielen lassen. So stelle die dezentrale Budgetierung durchaus einen großen, wichtigen Erfolg dar und werde von seiner Fraktion unterstützt. Doch wäre dieser Erfolg auch auf anderen Wegen möglich gewesen. Dazu hätte es keines umfangreichen Instrumentariums wie NSI bedurft.

Der Abgeordnete der CDU merkte an, große Unternehmen verfügten über Führungsinformationssysteme. In das landesweite Führungsinformationssystem wiederum müssten einerseits Kosten- und Leistungsrechnung sowie Buchhaltung und müsse andererseits das eingebunden werden, was sein Vordner erwähnt habe. Das Ganze sei also im Zusammenhang zu betrachten. Jedoch wäre es bei der Einführung von NSI wichtig gewesen, zunächst Inselösungen zu wählen. So hätte dort mit der Umsetzung des Projekts begonnen werden müssen, wo Erfolge leicht möglich gewesen wären. Der praktizierte Ansatz allerdings, NSI flächendeckend und gleichzeitig einzuführen, sei falsch gewesen, wie auch der Rechnungshof verdeutlicht habe.

Ein Vertreter des Rechnungshofs äußerte, der Berichterstatter habe erwähnt, dass die Betriebskosten von NSI um 8 Millionen € pro Jahr hätten reduziert werden können. Die vorliegende Mitteilung der Landesregierung vom Dezember 2007 weise aber für die Jahre 2007 und 2008 insgesamt nur 3 Millionen € an Einsparungen aus. Die übrigen 5 Millionen € gingen wohl auf den Abbau von Controllernstellen zurück. Der Rechnungshof halte dies noch nicht für ausreichend transparent und würde die tatsächliche Entwicklung noch weiter beobachten. Selbst wenn die jährlichen Betriebskosten jedoch um 8 Millionen € verringert würden, hätten sie nach wie vor eine beträchtliche Höhe. Seines Erachtens müsse sich insbesondere das Finanzmi-

nisterium weiter darum bemühen, diesbezüglich eine bessere Ausgewogenheit zwischen Nutzen und Kosten zu erreichen.

Finanzministerium und Rechnungshof seien bezüglich der Fortentwicklung von NSI nicht in allen Details völlig einer Auffassung. Vielmehr gebe es durchaus noch kontrovers diskutierte Punkte. Er meine aber, dass gerade davon positive Impulse ausgingen.

Angesichts der Motivationslage in den Ressorts sei das verstärkte Setzen auf Freiwilligkeit gegenwärtig möglicherweise die richtige Strategie. Doch bereite ihm dieses Vorgehen noch Sorgen. Aus seiner Sicht wäre es vielleicht besser, die Häuser mehr in die Pflicht zu nehmen. Er hoffe, dass sich diejenigen Ressorts, die sich nach wie vor sehr zurückhielten, zumindest durch eine jährliche Berichtspflicht, wie sie der Berichterstatter vorgeschlagen habe, etwas stärker dazu aufgefordert sähen, ihre Beiträge zu leisten, damit einige der Ziele von NSI besser erreicht würden als bisher. Der Rechnungshof werde sich des Themas auch künftig annehmen und stehe gern für weitere Diskussionen hierüber zur Verfügung.

Der Berichterstatter brachte vor, der Abgeordnete der SPD habe für seine Fraktion erklärt, sie könne dem von ihm (Redner) eingangs vorgetragenen Beschlussvorschlag nicht zustimmen. Er zitiere im Folgenden einige Aussagen, die ein SPD-Abgeordneter bei der Behandlung der Beratenden Äußerung des Rechnungshofs im Finanzausschuss am 10. Mai 2007 getroffen habe. Vielleicht ermöglichten diese Zitate der SPD doch noch eine Zustimmung:

Das Instrument der dezentralen Budgetverantwortung zähle zu den positiven Elementen von NSI, sei bisher aber nur unzureichend angewandt worden. ... 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.

Der Abgeordnete wies darauf hin, Letzteres geschehe und werde weiterhin erfolgen.

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.

Er fügte hierzu an, da sein Beschlussvorschlag wiederum mit dem Rechnungshof abgestimmt sei, dürfte sich die darin zum Ausdruck kommende Position nicht sehr von der der SPD unterscheiden.

Der Abgeordnete SPD zeigte auf, er habe die dezentrale Budgetierung zuvor ja als Erfolg bezeichnet. Doch sei dieser nicht ursächlich mit NSI verbunden, sodass es dieses Projekts nicht bedurft hätte. Er halte es für etwas schwierig, die Kosten, die durch NSI entstanden seien, mit einem anderen Instrument gegenzurechnen, das auch ohne diese Kosten möglich gewesen wäre. Die SPD könne den Beschlussvorschlag des Berichterstatters also nach wie vor nicht mittragen.

Daraufhin stimmte der Ausschuss der vom Berichterstatter vorgeschlagenen
Beschlussempfehlung an das Plenum mehrheitlich zu.

22. 02. 2008

Manfred Groh