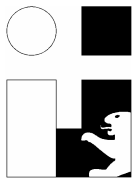


Wirtschaftlichkeit des Projekts NSI
in der Landesverwaltung

Az.: IV - 2000 W 20 - 04.70

Beratende Äußerung
nach § 88 Absatz 2 Landeshaushaltsordnung

März 2007



Rechnungshof Baden-Württemberg

Inhaltsverzeichnis

Seite

1 Zusammenfassung	1
1.1 Allgemein.....	1
1.2 Bewertung des Projekts.....	1
1.3 Vorschläge zur Optimierung und Neuausrichtung.....	2
1.4 Feststellungen zum IuK-Einsatz.....	4
2 Vorbemerkung	6
2.1 Ausgangssituation	6
2.2 Zielsetzung der Prüfung	6
2.3 Prüfungsablauf und Ergebnisdarstellung.....	7
2.3.1 Vorgehensweise	7
2.3.2 Untersuchungsteam	7
2.3.3 Hinweise zum Datenmaterial und zu den Auswertungen	7
3 Implementierung der Neuen Steuerungsinstrumente in der Landesverwaltung	9
3.1 Meilensteine und Projektverlauf	9
3.2 Projektziele.....	10
3.2.1 Generelle Zielsetzungen.....	10
3.2.2 Erwartete Nutzenvorteile	10
3.3 Umsetzung des Projekts	10
3.4 Finanzielle Aufwendungen der NSI-Einführung	11
3.4.1 Kostenplanung des Finanzministeriums.....	11
3.4.2 Wirtschaftlichkeitsanalysen	11
3.5 Finanzierung.....	12
3.5.1 Veranschlagung und Vorfinanzierung der Ausgaben für die Neuen Steuerungsinstrumente	12
3.5.2 Schaffung neuer Stellen	12
3.5.3 Entwicklung der Ausgaben	13
3.5.4 Gegenüberstellung der Kostenplanung 1999 und des aktuellen Stands.....	14
3.5.5 Abwicklung der Vorfinanzierung.....	14
3.5.6 Refinanzierung der Projektkosten	15
3.6 Instrumentarien, Konzepte und Stand der Umsetzung	17
3.6.1 Haushaltsmanagementsystem und Anlagenbuchhaltung	17
3.6.2 Dezentrale Budgetierung.....	17
3.6.3 Personalausgabenbudgetierung	19
3.6.4 Gebäudemanagement	20

3.6.5	Produktorientierter Haushalt	20
4	Landescontrolling	21
4.1	Controlling	21
4.1.1	Definition	21
4.1.2	Controlling-Konzeption des NSI-Projekts	21
4.1.3	Organisation des Controlling	22
4.1.4	Änderung der Zuständigkeit für das Landescontrolling.....	22
4.2	Ergebnis der Controllerbefragung durch den Rechnungshof	23
4.2.1	Auswertung der Controller-Fragebogen.....	23
4.2.2	Untersuchungsergebnis	23
4.2.3	Funktionsbereichs-Zeitanteile in den einzelnen Ressorts	24
4.2.4	Gesamtwürdigung der Auswertung durch den Rechnungshof.....	24
4.3	Hinweise und Anregungen der Mitarbeiter	24
5	Informations- und Kommunikationstechnik	25
5.1	IuK-Situation vor und nach NSI-Einführung	25
5.2	Prüfungsfeststellungen	25
5.2.1	Das IuK-Betriebsmodell der Neuen Steuerungsinstrumente.....	25
5.2.2	Die Benutzerbetreuung im Rahmen der Neuen Steuerungsinstrumente	26
5.2.3	Das SAP-System für doppisch buchende Landesbetriebe	26
5.2.4	Die IuK-Verträge	27
5.2.5	IuK-Betriebskosten	29
5.2.6	IuK-Controlling.....	30
5.2.7	Bestellwesen und Warenwirtschaft	31
5.2.8	Ergonomie des Programms zur kostenträgerorientierten Zeit- und Mengenerfassung	31
6	Einführungsstand, Einschätzung und Bewertung der Neuen Steuerungsinstrumente durch die Landeseinrichtungen	32
6.1	Allgemeine Hinweise	32
6.2	Einschätzung und Bewertung der Neuen Steuerungsinstrumente durch Ministerien, Landtagsverwaltung, Regierungspräsidien und Oberfinanzdirektion	32
6.2.1	Vorbemerkung.....	32
6.2.2	Steuerungs- und Informationsinstrumente	32
6.2.3	Auswirkungen der Verwaltungsstrukturereform aus Sicht der Ministerien, der Landtagsverwaltung, der Regierungspräsidien und der Oberfinanzdirektion.....	32
6.2.4	Einschätzung der Zielerreichung von Neuen Steuerungsinstrumenten durch die Ministerien, die Landtagsverwaltung, die Regierungspräsidien und die Oberfinanzdirektion	33
6.2.5	Perspektiven und Anregungen	34

6.3	Einschätzung und Bewertung der Neuen Steuerungsinstrumente durch nachgeordnete Dienststellen	34
6.3.1	Allgemein	34
6.3.2	Steuerungs- und Informationsinstrumente	34
6.3.3	Auswirkungen der Verwaltungsstrukturereform aus Sicht der nachgeordneten Dienststellen	34
6.3.4	Einschätzung der Zielerreichung durch die nachgeordneten Dienststellen	34
6.3.5	Perspektiven und Anregungen	35
6.4	Beispiele für positive Wirkungen der Neuen Steuerungsinstrumente	35
6.4.1	Vorbemerkung	35
6.4.2	Justizministerium	35
6.4.3	Finanzministerium	36
7	Einschätzung und Bewertung der Neuen Steuerungsinstrumente durch den Rechnungshof.....	37
7.1	Grundsätzliche Hinweise	37
7.2	Einschätzung und Bewertung der Zielerreichung	37
7.2.1	Zielsetzungen	37
7.2.2	Wertung der Zielerreichung auf Grundlage der Erhebungen bei den Landesdienststellen	38
7.2.3	Zielerreichung in Bezug auf die Refinanzierung der Einführungskosten	41
7.3	Einschätzung in Bezug auf die einzelnen Instrumente der Neuen Steuerung	42
7.3.1	Vorbemerkung	42
7.3.2	Haushaltsmanagementsystem und Anlagenbuchhaltung	43
7.3.3	Dezentrale Budgetierung einschließlich Personalausgabenbudgetierung	43
7.3.4	Kosten- und Leistungsrechnung	43
7.3.5	Steuern mit Kennzahlen - Controlling	44
8	Vorschläge des Rechnungshofs zur Optimierung und Neuausrichtung der Neuen Steuerungsinstrumente	47
8.1	Allgemein	47
8.2	Handlungsalternativen zur Optimierung und Neuausrichtung der Neuen Steuerungsinstrumente ..	48
8.2.1	Vorbemerkung	48
8.2.2	Denkbare Handlungsalternativen zur Fortführung der Neuen Steuerungsinstrumente	49
8.2.3	Auswirkungen auf die Steuerungsinstrumente	52
8.2.4	Priorisierung	53
8.2.5	Schlussbemerkung	53
9	Stellungnahmen des Finanzministeriums	54
9.1	Stellungnahme des Finanzministeriums	54
9.2	Erwiderung des Rechnungshofs	55

Tabellenverzeichnis

	Seite
Tabelle 1: Stellenabbau	13
Tabelle 2: Entwicklung der Ausgaben für das NSI-Projekt in den Jahren 2000 bis 2005 (in €)	13
Tabelle 3: Entwicklung des Schuldenstands.....	14
Tabelle 4: Tilgungsraten in den Jahren 2006 bis 2009	15
Tabelle 5: Entwicklung des Schuldenstands bis zum 31.12.2009	15
Tabelle 6: Haushaltsausgaben (Ansatz lt. Haushaltsplan 2005)	18
Tabelle 7: Gesamtausgaben und Budgetierungsmittel (in Tausend €)	19
Tabelle 8: Monatliche Betriebskosten für NSI	30

Abbildungsverzeichnis

	Seite
Abbildung 1: Darstellung der Funktionsbereiche	23
Abbildung 2: Handlungsalternativen	49

Abkürzungsverzeichnis

BSC	Balanced Scorecard
CATS	Cross Application Timesheet
CSC	Controlling Service Center
DV	Datenverarbeitung
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
Epl.	Einzelplan
ERP	Enterprise Resource Planning
IuK	Informations- und Kommunikationstechnik
kw	künftig wefallend
KZM	Kostenträgerorientierte Zeit- und Mengenerfassung
LHO	Landeshaushaltsordnung
NeStUL	Stabsstelle Neue Steuerung und Umwandlung von Landeseinrichtungen beim Finanzministerium
NSI	Neue Steuerungsinstrumente
NSI-CC	NSI-Competence-Center
PEBB§Y	Personalbedarfsberechnungssystem
SAP	Software des Softwareherstellers SAP
StaV	Stabsstelle für Verwaltungsreform beim Innenministerium
StHG	Staatshaushaltsgesetz
StHPl.	Staatshaushaltsplan
UHD	User-Help-Desk
VwV	Verwaltungsvorschrift
VZÄ	Vollzeitäquivalent

1 Zusammenfassung

1.1 Allgemein

1.1.1 Die Erhebungen des Rechnungshofs bei mehr als 200 Landesdienststellen haben deutlich gezeigt, dass die mit hohem finanziellen Mitteleinsatz und hoher Belastung der Mitarbeiter durchgeführte und als „Jahrhundertreform“ angekündigte Einführung Neuer Steuerungsinstrumente (NSI) bisher noch keines ihrer Ziele umfassend erreicht hat.

1.1.2 Die Instrumente der Neuen Steuerung sind zwar weitgehend eingeführt, sie haben aber, abgesehen von Haushaltsmanagementsystem und Anlagenbuchhaltung, bisher kaum positive Wirkungen in Bezug auf die Effektivität und Effizienz der Landesverwaltung entfaltet.

1.1.3 Es hat sich gezeigt, dass sich die Instrumentarien der freien Wirtschaft nicht ohne Weiteres auf die öffentliche Verwaltung übertragen lassen, weil Aufgabenstellung, Führungs- und Entscheidungsstrukturen sowie rechtliche Rahmenbedingungen (insbesondere das Dienstrecht) im öffentlichen Bereich zu Differenzierungen zwingen.

1.2 Bewertung des Projekts

1.2.1 Vor allem fünf Gründe sind ursächlich dafür, dass die betriebswirtschaftlichen Instrumente der NSI bisher kaum Wirkung gezeigt haben:

1.2.1.1 Der Projektansatz, die NSI flächendeckend in 1.200 Dienststellen mit mehr als 110.000 Mitarbeitern gleichzeitig einzuführen, war nicht zielführend. Ausgangspunkt dieser flächendeckenden Einführung war nicht der konkrete Informations- und Steuerungsbedarf der einzelnen Dienststellen, sondern eine allgemeine Grundsatzentscheidung.

1.2.1.2 Wesentliche Elemente der Neuen Steuerung wurden nur zögerlich und unzureichend eingeführt. So wurde die dezentrale Budgetierung nicht konsequent umgesetzt, denn sie erstreckt sich bisher allein auf die Sachkosten. Das ist keine ausreichende Basis für eine umfassende Finanzverantwortung der einzelnen Behörden. Auch fehlen Anreizsysteme für dauerhafte Einsparungen. Die für die NSI ausgegebenen Mittel und die laufenden Kosten für den Betrieb und die Steuerung der Instrumente stehen bisher in keinem wirtschaftlichen Verhältnis zum steuerbaren Finanzvolumen.

1.2.1.3 Wegen der zum 01.01.2005 in Kraft getretenen Verwaltungsstrukturreform konnten die NSI in vielen Verwaltungsbereichen nur eingeschränkt Wirkung entfalten. Durch die Verlagerung der Verantwortung für operative Aufgaben auf die Unteren Verwaltungsbehörden ist eine strategische und operative Gesamtsteuerung einer Vielzahl staatlicher Aufgaben durch Landesbehörden nicht mehr möglich. Diese Verwaltungsstrukturreform wurde konzipiert und beschlossen, ohne die Auswirkungen auf das teure und große NSI-Projekt ausreichend zu berücksichtigen.

1.2.1.4 Die Akzeptanz bei den Mitarbeitern für die NSI, insbesondere bezogen auf die kostenträgerorientierte Zeit- und Mengenerfassung und das Controlling, fehlt weitgehend. Den Mitarbeitern sind die Vorteile, die durch eine landesweite, „konzernorientierte“ Gesamtsteuerung erwachsen sollen, nicht ersichtlich. Die Gründe für die fehlende Akzeptanz sind vielschichtig. Die teilweise sehr abstrakten und an den Bedürfnissen der Landesverwaltung vorbeigehenden Schulungen haben maßgeblich dazu beigetragen. Die Mitarbeiter können bisher auch nicht erkennen, dass sich die - aus ihrer Sicht aufwändige - Zeiterfassung in nachvollziehbaren Führungsentscheidungen niederschlägt.

1.2.1.5 Die Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung wurde im April 2004 abgeschlossen; zum Zeitpunkt der Umfrage war diese somit erst ein Jahr im Wirkbetrieb. Erkenntnisse über Zeitreihenverglei-

che mehrerer Jahre lagen somit noch nicht vor. Nachdem inzwischen insbesondere bei den Querschnittsaufgaben die Kontierungsrichtlinien fortgeschrieben und verändert werden mussten, stehen Zeitreihenvergleiche auch in den nächsten Jahren noch nicht zur Verfügung.

1.2.2 Die aus der Kosten- und Leistungsrechnung gewonnenen Daten werden bisher kaum für die Steuerung der Verwaltung genutzt, obwohl in verschiedenen Bereichen der Landesverwaltung ein fachbereichsspezifisches Berichtswesen inhaltlich und technisch realisiert wurde. Ein zielführendes Berichtswesen ist erst in Ansätzen erkennbar, daher haben sich noch kaum wirtschaftliche Auswirkungen ergeben. Eine zutreffende Bebuchung der Arbeitszeiten auf die entsprechenden Produkte ist weitgehend dem Zufall überlassen. Kennzahlen für die einzelnen Aufwandsarten, wie z. B. für die landesweiten Querschnittsaufgaben, sind bis heute nicht vergleichbar.

1.2.3 Die Gründe hierfür liegen auch darin, dass in vielen Bereichen die Umsetzung von NSI zu wenig als Führungsaufgabe gesehen wird und eher retardierend betrieben wurde, obwohl gerade die Führungskräfte durch eine verbesserte Informationsbasis für Entscheidungen von der Einführung profitieren sollten.

Ursachen hierfür können sein:

- Keine ausreichende Bereitschaft der Führungskräfte, Kostentransparenz herzustellen,
- Mangelnde Aussagekraft der gelieferten Informationen und Daten,
- Lieferung von Daten, die am Bedarf der jeweiligen Führungskräfte vorbei gehen.

1.2.4 Die beabsichtigte Refinanzierung der Projektausgaben konnte nicht realisiert werden.

1.2.4.1 Zur Deckung des Einführungsaufwandes für die NSI in Höhe von rd. 220 Mio. € (Stand 31.12.2005) und der laufenden Kosten in Höhe von 30 Mio. € jährlich sind weder entsprechende Personalkosten- noch Sachkosteneinsparungen in nennenswertem Umfang nachweisbar. Vorübergehend mussten zur NSI-Einführung sogar 257 neue Stellen - überwiegend für Controller - ausgebracht werden.

1.2.4.2 Eine teilweise Refinanzierung der Projektkosten soll nun in einem ersten Schritt aus dem allgemeinen Stellenabbauprogramm des Landes erfolgen, das u. a. auf der Einführung der 41-Stunden-Woche basiert. Die Einsparungen durch den Stellenabbau können dadurch nicht wie notwendig zur Entlastung des Landeshaushaltes bzw. zur Schuldentilgung eingesetzt werden.

1.2.5 Die mit NSI verknüpfte Erwartung, die Leistungen der Landesverwaltung in Zukunft besser und kostengünstiger zu erbringen und die Ressourcen qualitativ und quantitativ besser einsetzen zu können, ist in vielen Bereichen noch nicht verwirklicht. Erschwerend kommt die mangelnde Zielkongruenz zwischen politischen und betriebswirtschaftlichen Zielen hinzu.

1.2.6 Den Controllern des Landes fehlt es nach deren eigenen Aussagen zumeist an eindeutigen Vorgaben der Entscheidungsträger und ausreichender Unterstützung. Ihre Aufgaben seien - wie die Befragung ergab - bisher nicht ausreichend klar und präzise definiert und abgegrenzt. Dies, obwohl im Jahr 2000 eine Konzeption zur Controllingorganisation erstellt wurde, aus der sich die Aufgaben der unterschiedlichen Controllingebenen ergeben. Der durch die Controller bisher verursachte Personalaufwand in Höhe von 15 Mio. € p. a. wird derzeit noch nicht durch ein entsprechend wirksames Controlling gerechtfertigt.

1.3 Vorschläge zur Optimierung und Neuausrichtung

1.3.1 Nach den Ergebnissen der umfassenden Untersuchung des Projekts ist eine unveränderte, flächendeckende Weiterführung der NSI in der Landesverwaltung nicht vertretbar. Die Devise „Augen zu und durch“ stellt für die Fortführung der NSI kein akzeptables Szenario dar. Für die zu treffenden Entscheidungen zur Optimierung und Neuausrichtung der NSI hält der Rechnungshof eine Nachsteuerung bei der Kosten- und Leistungsrechnung und beim Controlling für erforderlich und stellt drei Handlungsalternati-

ven zur Diskussion. Dabei bleiben das bereits eingeführte Haushaltsmanagementsystem inklusive Anlagebuchhaltung von allen Handlungsalternativen und Entscheidungen unberührt.

Unter Berücksichtigung der Steuerungs- und Informationsbedürfnisse und der Produktstruktur muss die Zeiterfassung behördenspezifisch ausgestaltet werden können. Dies kann u. a. auch über festgelegte mittlere Bearbeitungszeiten, Pensen, Kennzahlen, Zeitschätzungen oder standardisierte Profile erfolgen. Dadurch können auch die zeitlichen Aufwendungen für die Nutzer und die laufenden Betriebskosten (geringere Zahlungen an den Outsourcingpartner) reduziert werden.

Für sämtliche Handlungsalternativen sind folgende Rahmenbedingungen unerlässlich:

- Unverzögerlicher, umfassender Ausbau der dezentralen Budgetverantwortung im Bereich der Sachausgaben sowie schnelle Einführung einer Personalkostenbudgetierung, die den operativen Ebenen die dringend erforderliche Flexibilität einräumt und die Interessen des Gesamthaushalts berücksichtigt.
- Orientierung der NSI am jeweiligen Informations- und Steuerungsbedarf der Führungskräfte, die nach Ausrichtung der NSI an ihrem konkreten Bedarf diese auch nutzen müssen.

1.3.1.1 Handlungsalternative A:

Es bleibt bei der flächendeckenden und umfassenden Weiterführung der NSI mit allen Instrumenten für alle Behörden des Landes; deren Einsatz wird jedoch optimiert und an die durch die Verwaltungsstrukturreform veränderten Rahmenbedingungen weiter angepasst. Dabei muss den Zielen des Projekts (Kostentransparenz, gesicherte Daten als Entscheidungsgrundlage und Benchmarkingprozesse) Priorität eingeräumt werden.

1.3.1.2 Handlungsalternative B:

Die NSI mit dem bisherigen Ansatz und den Instrumenten Haushaltsmanagementsystem, Dezentrale Budgetierung, Kosten- und Leistungsrechnung, Controlling und Führungsinformationssystem werden nur noch in den Ressorts Innen, Justiz und Finanzen in allen geeigneten Aufgabenbereichen optimiert weitergeführt und weiterentwickelt. Denn in diesen Ressorts gibt es noch Verwaltungszweige mit einer durchgängigen und umfassenden Behördenstruktur von der unteren Verwaltungsebene bis zum Ministerium. Hier lassen sich die Zielsetzungen des Projekts wohl am ehesten in vollem Umfang realisieren. Die geeigneten Aufgabenfelder müssen entsprechend den Intentionen von § 7 Abs. 3 LHO festgelegt werden. Durch die Konzentration auf diese Kernbereiche können die Ziele konsequenter vorangetrieben und realisiert werden.

Auf der Ebene der Regierungspräsidien gilt das oben ausgeführte, jedoch muss das Kennzahlensystem weiter ausgebaut ggf. auf reduzierter Basis vereinheitlicht und es müssen sukzessiv konkrete Benchmarkingprozesse initiiert werden.

In allen übrigen Ressorts sollten die Kosten- und Leistungsrechnung, das Controlling und das Führungsinformationssystem in reduziertem, auf die spezifischen Anforderungen zugeschnittenem Umfang weitergeführt und weiterentwickelt werden. Die Kosten- und Leistungsrechnung sollte insbesondere bei geeigneten Fachaufgaben, z. B. für Förderverfahren, und im Bereich der Querschnittsaufgaben beibehalten werden.

1.3.1.3 Handlungsalternative C:

Die NSI werden auf freiwilliger Basis in Dienststellen und Einrichtungen mit betriebswirtschaftlichen Strukturen bzw. geeigneten Aufgabenfeldern in einem jeweils angemessenen Umfang weitergeführt.

1.3.2 Bei allen Handlungsalternativen muss eine möglichst weitgehende Refinanzierung der Ausgaben durch Personal- und Sachkosteneinsparungen angestrebt werden. Den laufenden Ausgaben müssen konkrete monetäre und quantitative Einsparungen gegenüberstehen. Der Einsatz der Instrumente hat konsequenter, koordinierter und den konkreten Bedürfnissen der jeweiligen Führungsebene angepasst zu erfolgen.

1.3.3 Der Rechnungshof priorisiert die Handlungsalternative B und empfiehlt erneut, wie schon in der Denkschrift 1999, Nr. 4 dargestellt, die Entscheidungen über Art und Umfang einer teilweise modifizierten Fortführung der NSI auf Basis von ABC-Analysen für den Restbereich zu treffen.

1.3.4 Im Hinblick auf die Einzelbestandteile der NSI bedeutet die Empfehlung des Rechnungshofs Folgendes:

- zum Haushaltsmanagementsystem: flächendeckende Weiterführung,
- zur Anlagenbuchhaltung: flächendeckende Implementierung,
- zur dezentralen Budgetierung: grundsätzlich flächendeckender Einsatz und bedarfsorientierte Erweiterung, insbesondere in Bezug auf die Personalausgaben,
- zur Kosten- und Leistungsrechnung: kein flächendeckender Einsatz, sondern Einführung in geeigneten Bereichen entsprechend der Intention des § 7 Abs. 3 LHO,
- zu Controlling und Führungsinformationssystem: Entwicklung behördenspezifischer interner Controllingssysteme bei den einzelnen Behörden mit Nutzung der eingesetzten Instrumente auf Basis des Bedarfs der Führungskräfte,
- übergreifende Benchmarkingprozesse.

1.3.5 Zwar ist es grundsätzlich geboten, betriebswirtschaftliche Steuerungsmöglichkeiten in den öffentlichen Bereich zu übernehmen, um effektiver und effizienter steuern zu können. Die entscheidende Kraft zur Erhöhung der Wirtschaftlichkeit in der freien Wirtschaft, nämlich der sich aus dem Markt ergebende - im Extremfall Existenz bedrohende - Wettbewerb, kann im öffentlichen Bereich seine Wirkung nicht entfalten. Eine in einer funktionierenden Marktwirtschaft entstehende Effektivität und Effizienz ist deshalb im rechtsstaatlich geprägten öffentlichen Sektor mit dem seiner Aufgabe entsprechenden Dienstrecht nach Auffassung des Rechnungshofs in gleichem Umfang nicht erreichbar. Dementsprechend sind die NSI einzuordnen. Sie sollten mit Augenmaß und bedarfsorientiert eingesetzt, nicht aber als revolutionäre Entwicklung missverstanden werden. Vor überzogenen Erwartungen möchte der Rechnungshof ausdrücklich warnen.

1.4 Feststellungen zum IuK-Einsatz

1.4.1 Der NSI-relevante IuK-Betrieb kostet jährlich rd. 17 Mio. € Davon entfallen auf die kostenträgerorientierte Zeit- und Mengenerfassung, die am wenigsten Akzeptanz findet und deren Ergebnisse derzeit nicht genutzt werden, jährlich 1,8 Mio. €

1.4.2 Ein erheblicher Teil der IuK-Aufgaben wird durch einen Outsourcing-Partner erbracht. Nach überschlägigen Berechnungen könnten insbesondere die Aufgaben der Benutzerbetreuung im Eigenbetrieb wirtschaftlicher realisiert werden. Das Finanzministerium muss im Rahmen einer Erfolgskontrolle prüfen, ob das teilweise Outsourcing wirtschaftlich ist.

1.4.3 Trotz Outsourcing liegen die eigenen Personal- und Sachkosten des Landes bei monatlich 300.000 € das sind 21 % der Gesamtausgaben für das Projekt. Auch diesen Kostenblock muss das Finanzministerium kritisch durchleuchten.

1.4.4 Durch die Verwaltungsstrukturreform haben sich der Umfang des NSI-Projekts sowie die Anzahl der zu betreuenden Nutzer verringert. Das Finanzministerium hat daraufhin Vertragsanpassungen erwirkt und insoweit Kostenminderungen realisiert.

1.4.5 Das durch einen externen Berater durchgeführte Benchmarking der Outsourcing-Kosten hat zwar bereits zu Preisreduzierungen geführt, es enthält aber Hinweise darauf, dass Preise anderer potenzieller Auftragnehmer noch niedriger sind. Diese Hinweise müssen Anlass für weitere Bemühungen zur Preisreduzierung sein.

1.4.6 Für externe Dauerberater fallen derzeit jährlich 5 Mio. € an, obwohl der Geschäftsumfang geringer als geplant ist. Hier muss das Finanzministerium auf jeden Fall deutliche Kostensenkungen anstreben.

1.4.7 Das für die kostenträgerorientierte Zeit- und Mengenerfassung verwendete Programm wird von vielen Benutzern als wenig ergonomisch bewertet. Es sollte optimiert werden.

2 Vorbemerkung

2.1 Ausgangssituation

Das Land Baden-Württemberg hat bereits ab dem Jahr 1995 in ausgewählten Pilotbereichen Modelle dezentraler Budgetverantwortung verbunden mit der Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung erprobt. Durch das Gesetz zur Änderung der Landeshaushaltsordnung vom 15.12.1998 (GBl. S. 662) in Folge der Umsetzung des Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetzes vom 22.12.1997 (BGBl. I S. 3251) wurden die Voraussetzungen für eine generelle Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung (§ 7 Abs. 3 LHO) und für eine dezentrale Finanzverantwortung sowie leistungsbezogene Planaufstellung und -bewirtschaftung (§ 7a LHO) geschaffen. Entsprechend diesen haushaltsrechtlichen Grundlagen wurden in den letzten Jahren die sogenannten Neuen Steuerungsinstrumente (NSI) in der Landesverwaltung schrittweise flächendeckend eingeführt. Die Elemente der NSI sind:

- Automatisiertes Haushaltsmanagementsystem (einschließlich Anlagenbuchhaltung),
- Dezentrale Budgetverantwortung,
- Kosten- und Leistungsrechnung,
- Controlling,
- Führungsinformationssystem.

Der Rechnungshof hat sich schon in der Denkschrift 1999, Nr. 4 mit dem Thema „Neue Steuerungsinstrumente in der Landesverwaltung“ befasst. Im Rahmen der Konzeptionsphase der landesweiten Einführung der NSI war der Rechnungshof bei der Erstellung der Wirtschaftlichkeitsanalysen für das Projekt beteiligt. Daneben hat der Rechnungshof das Projekt über mehrere Jahre hinweg im Unterausschuss NSI verfolgt. In den Jahren 2002 und 2003 wurden vom Rechnungshof die Verwaltungsausgaben zur Einführung der NSI geprüft.

Eine fundierte Bewertung der Wirtschaftlichkeit dieses umfangreichen Projekts war nach Einschätzung des Rechnungshofs erst nach Abschluss der Projektphase möglich. Auch der Aufbau der Verwaltung nach der Verwaltungsstrukturreform musste abgewartet werden, da erst dann verlässlich beurteilt werden konnte,

- welche Auswirkungen sich für das Projekt ergeben,
- wo Anpassungen erfolgen müssen und
- in welchem Verhältnis dann Kosten und Nutzen zueinander stehen.

2.2 Zielsetzung der Prüfung

Der Rechnungshof hat im Rahmen seiner Untersuchung die Zielerreichung und die Wirtschaftlichkeit des Projekts NSI geprüft. Dabei wurden insbesondere folgende Fragen aufgeworfen:

- Können die Leistungen der Landesverwaltung durch NSI besser und kostengünstiger erbracht werden?
- Werden fundiertere Informationen für die Verwaltungen bereitgestellt, um hierdurch deren Leistungen quantitativ und qualitativ verbessern zu können?
- Ist auf Basis der NSI eine bessere, d. h. stärker ziel- und ergebnisorientierte Planung und Steuerung möglich?
- Bieten die NSI eine rationale Entscheidungsgrundlage für den Ressourceneinsatz, insbesondere für Personal, Sachkosten und Investitionsmittel?

- Ist das Projekt insgesamt gesehen wirtschaftlich?

2.3 Prüfungsablauf und Ergebnisdarstellung

2.3.1 Vorgehensweise

Der Rechnungshof hat die Untersuchung mit zwei Fragebogenaktionen Mitte des Jahres 2005 eingeleitet. Zum einen wurden die Aufgaben von insgesamt 400 Landesmitarbeitern, die Controllingaufgaben wahrnahmen, analysiert. Zum anderen wurde ebenfalls mit Hilfe von standardisierten Fragebogen, die vorab mit dem Finanzministerium und Innenministerium abgestimmt wurden, von den Landesdienststellen ihre Einschätzung zu folgenden Themen erbeten:

- Eingeführte Verfahren/SAP-Module,
- Steuerungs- und Informationsinstrumente vor und seit der Einführung von NSI,
- Auswirkungen der Verwaltungsstrukturreform,
- Dezentrale Finanzverantwortung,
- Kosten- und Leistungsrechnung,
- Kostenträgerorientierte Zeit- und Mengenerfassung,
- Produktbildung und Steuerungsrelevanz,
- Kennzahlen,
- Schulung,
- Einschätzung der Zielerreichung von NSI insgesamt,
- Perspektiven/Hinweise und Anregungen/Voraussetzungen und Rahmenbedingungen.

Die Fragebogen zur Einschätzung der Wirksamkeit der NSI-Instrumente wurden an alle Abteilungen der Ministerien, der Regierungspräsidien und der Oberfinanzdirektion und rd. 200 sonstige Behörden und Dienststellen des Landes gesandt. Damit war der Großteil der Landesdienststellen einbezogen und somit gewährleistet, dass die Ergebnisse repräsentativ und belastbar sind.

Darüber hinaus hat der Rechnungshof ergänzend zur Fragebogenaktion bei den Ministerien und ausgewählten nachgeordneten Dienststellen sowie mit den Verantwortlichen des Projekts (Finanzministerium/Innenministerium) zahlreiche Gespräche geführt.

2.3.2 Untersuchungsteam

Mit den Erhebungen waren die Herren Schneider und Volz unter der Leitung von Direktor beim Rechnungshof Prof. Dr. Kiefer und Ministerialrat Stengel beauftragt. IuK-technische Fragestellungen wurden von Regierungsdirektor Albert sowie Frau Kunz und Herrn Tielmann behandelt.

2.3.3 Hinweise zum Datenmaterial und zu den Auswertungen

Zur besseren Lesbarkeit wird von einer Unterscheidung zwischen weiblicher und männlicher Form abgesehen.

In den Zahlenübersichten kann es durch Verzicht auf Dezimalstellen zu Rundungsdifferenzen kommen. Auf die Darstellung der Nachkommastellen wurde verzichtet; in die Berechnung sind diese aber eingeflossen. Das Ergebnis und die Kennzahlen werden in ihren Kernaussagen jedoch nicht beeinträchtigt.

In die Auswertung wurden die Arbeitszeiten für Beamte und Angestellte generell mit der Regelarbeitszeit von maximal 100 % einbezogen. Für die Berechnung der Personalkosten wurden die Pauschalsätze der durchschnittlichen jährlichen Dienstbezüge für die einzelnen Laufbahnen der VwV-Kostenfestlegung zugrunde gelegt.

Die Bedeutung der verwendeten Abkürzungen ist im Abkürzungsverzeichnis erläutert.

3 Implementierung der Neuen Steuerungsinstrumente in der Landesverwaltung

3.1 Meilensteine und Projektverlauf

- 03.07.1998: Ministerrat nimmt von der Grundkonzeption zur landesweiten Einführung der NSI Kenntnis. Das Finanzministerium wird beauftragt, auf Basis der Grundkonzeption einen EU-weiten Teilnahmewettbewerb durchzuführen, dem sich ein Verhandlungsverfahren anschließen sollte.
- 01.09.1998: Errichtung der Stabsstelle NeStUL im Finanzministerium und des Bereiches Landescontrolling der StaV im Innenministerium zur strategischen Projektsteuerung.
- 03.12.1998: Konstituierung eines Lenkungsausschusses zur Unterstützung des Gesamtprojekts. Darin waren alle Ressorts sowie der Rechnungshof vertreten.
- 22.11.1999: Ministerrat beschließt auf Grundlage der Kabinettsvorlage des Finanzministeriums vom 17.11.1999 die flächendeckende Einführung der neuen Steuerungsinstrumente in der Landesverwaltung. Ein Generalunternehmer wurde nach der EU-weiten Ausschreibung mit der Projektdurchführung beauftragt.
- 17.01.2000: Projektstart der Konzeptionsphase.
- 17.02.2000: Bildung von sogenannten Kopfstellen in den Ressorts und Einrichtung eines „NSI-Jourfixe“ zur Unterstützung des Lenkungsausschusses.
- 29.06.2000: Konstituierung eines „Parlamentarischen Beirats“.
- 12.12.2000: Beschluss des Ministerrats über die Fortführung des NSI-Projekts.
- 28.02.2001: Abschluss der Konzeptionsphase (Phase 1).
- 08.05.2001: Beschluss des Ministerrats über den Eintritt in die Umsetzungsphase.
- 20.09.2001: Einsetzung eines Unterausschusses „Neue Steuerungsinstrumente“ des Finanzausschusses als Fortsetzungsgremium des Parlamentarischen Beirats der 12. Legislaturperiode.
- 30.11.2001: Einführung Funktionsumfang I (Haushaltsmanagementsystem einschließlich Anlagenbuchhaltung, Kostenarten- und vereinfachte Kostenstellenrechnung) abgeschlossen.
- 25.03.2003: Ministerpräsident verkündigt die Eckpunkte der Verwaltungsstrukturreform.
- 30.04.2004: Einführung Funktionsumfang II (Kostenträgerrechnung, vertiefte Kostenstellenrechnung) abgeschlossen; Abschluss der Projektphase.
- 30.06.2004: Landtag beschließt Verwaltungsstruktur-Reformgesetz.
- 01.01.2005: Verwaltungsstruktur-Reformgesetz tritt in Kraft.

3.2 Projektziele

3.2.1 Generelle Zielsetzungen

Die Zielsetzung der NSI wird in der Begründung der Kabinettsvorlage des Finanzministeriums vom 17.11.1999 wie folgt beschrieben:

„Die NSI verfolgen das Ziel, die Leistungen der Landesverwaltung besser und kostengünstiger zu erbringen. Es geht also nicht nur um einen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung im Sinne einer Steigerung der Effizienz, sondern auch um fundiertere Informationen für die Verwaltungen, wie sie mit den vorhandenen Ressourcen ihre Leistungen quantitativ und qualitativ verbessern, also ihre Effektivität steigern können. Nicht nur der „Schlanke Staat“ ist das Leitbild, sondern auch der „wirtschaftlich optimal handelnde, anpassungsfähige Staat“. Wenn die Leistungen des Staates nur auf Erforderlichkeit geprüft, die Kosten aber nicht betrachtet werden, ist dies ebenso einseitig und verkürzt, wie wenn nur Kostenreduzierungen angestrebt würden, ohne die Auswirkungen auf die Leistungsfähigkeit zu bedenken. Die NSI wollen beide Aspekte einbeziehen und ihre Relationen aufzeigen, um konkrete Ansätze für Reorganisation und Optimierung von Verwaltungsprozessen zu liefern.“

Nach Abschluss der Konzeptionsphase hat der Ministerrat am 12.12.2000 die Fortführung des Projekts beschlossen. In der zugrunde liegenden Kabinettsvorlage des Finanzministeriums vom 07.12.2000 ist zu den Projektzielen ausgeführt:

„Die landesweite Einführung der „Neuen Steuerungsinstrumente“ (NSI), bestehend aus den Elementen Erneuerung der kameralen Systeme, dezentrale Budgetverantwortung, Kosten- und Leistungsrechnung und Controlling soll so rasch wie möglich erfolgen. Diese Instrumente werden qualitative Verbesserungen durch Optimierung von Verwaltungsprozessen eröffnen und bedeutende Effizienzpotenziale aufzeigen, die entsprechende Einsparungen in der Verwaltung ermöglichen werden.“

3.2.2 Erwartete Nutzensvorteile

Der Gesamtnutzen der Einführung der NSI ist in der Kabinettsvorlage des Finanzministeriums vom 02.05.2001 dargestellt:

„Die neuen Steuerungsinstrumente ermöglichen insbesondere über die drastische Reduzierung von Systemschnittstellen im Haushaltswesen, über Kostentransparenz und über größere Flexibilität beim Ressourceneinsatz eine signifikante Verbesserung von Effektivität und Effizienz der Landesverwaltung. Allerdings entsteht der Nutzen des Projekts letztlich erst dadurch, dass die Empfänger der durch NSI zur Verfügung gestellten Informationen (Führungskräfte aller Ebenen) umfassend in die Lage versetzt werden und bereit sind, ihren Verantwortungsbereich mit Hilfe dieser Informationen besser zu steuern; dies gilt sowohl hinsichtlich eines wirtschaftlichen Einsatzes der Ressourcen als auch hinsichtlich der Qualität und Wirksamkeit der zu treffenden Maßnahmen. Das Projekt NSI geht in seiner Zielrichtung damit weit über eine IuK-basierte Modernisierung der „Finanzbuchhaltung“ des Landes hinaus und zielt auf einen Paradigmenwechsel zu einem stärker ergebnis- und wirkungsorientierten Denken und Handeln in der Landesverwaltung.“

3.3 Umsetzung des Projekts

Das Projekt NSI wurde auf der Basis von drei Ausschreibungen des Finanzministeriums in den Jahren 1998/1999 durchgeführt. Mit der Projektdurchführung wurde ein Generalunternehmer beauftragt. Mit der Unterstützung des Projektteams des Landes wurde eine weitere Firma beauftragt. Eine Unternehmensberatungsfirma wurde mit der Durchführung von externen Qualitätssicherungsmaßnahmen betraut.

3.4 Finanzielle Aufwendungen der NSI-Einführung

3.4.1 Kostenplanung des Finanzministeriums

Im Jahr 1999 wurde vom Finanzministerium geschätzt, dass in den Jahren 2000 bis 2003 Einführungsausgaben in Höhe von rd. 289 Mio. € und danach laufende jährliche Ausgaben bis 2009 in Höhe von rd. 36,8 Mio. € anfallen. Dem Unterausschuss NSI wurde am 21.01.2003 eine Überarbeitung der Projektkosten vorgelegt. Das Finanzministerium ging zu diesem Zeitpunkt von reduzierten Einführungsausgaben von 245 Mio. € aus.

3.4.2 Wirtschaftlichkeitsanalysen

3.4.2.1 Gutachten zur landesweiten Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung

Um über eine landesweite Ausdehnung des Einsatzes der Kosten- und Leistungsrechnung fundiert entscheiden zu können, hatte das Finanzministerium vor Projektbeginn ein Unternehmen beauftragt, den Kosten einer landesweiten Einführung den Nutzen gegenüber zu stellen. Ergebnis der Studie war, dass sich die Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung für das Land als eine lohnende Investition darstellt. Der von dem Gutachter ermittelte Einführungsaufwand lag bei 197,9 Mio. € und die laufenden Betriebsausgaben bei rd. 57 Mio. € jährlich. In seinem Trendszenario ging der Gutachter davon aus, dass sich das Vorhaben bereits nach rd. 5,5 Jahren amortisiert habe. In diesem Szenario beträgt im Endausbau der jährliche Gesamtnutzen rd. 388,6 Mio. €, wovon 45 Mio. € auf den Sachmittel- und 350 Mio. € auf den Personalbereich entfallen. Das erwartete Einsparpotenzial lag im Personalbereich bei rd. 6.600 Stellen, dem allerdings - nach Meinung des Gutachters - ein Aufbau von 700 Controllerstellen gegenüberstand.

Der Rechnungshof wies in der Denkschrift 1999, Nr. 4 darauf hin, dass die vom Gutachter berechnete Amortisationsfrist einen sofortigen Stellenabbau unterstellt. Diese Berechnung müsse modifiziert werden, da mit einem zusätzlichen Stellenabbau erst nach Ablauf der bereits beschlossenen und noch laufenden Stellenabbauprogramme begonnen werden sollte. Bereits hier wies der Rechnungshof auch darauf hin, dass sich der geplante Stellenabbau nicht automatisch aus der Einführung der NSI ergeben werde, sondern gesondert als politische Zielvorgabe beschlossen werden müsse.

3.4.2.2 Wirtschaftlichkeitsberechnung des Finanzministeriums

Das Finanzministerium legte seiner auf dem genannten Gutachten aufbauenden Umsetzungsstrategie eine Amortisationszeit von zehn Jahren zugrunde. Die Refinanzierung sollte sich danach durch die Streichung von insgesamt 3.500 Stellen und zusätzliche dauerhafte Sachmitteleinsparungen von jährlich 15,34 Mio. € ergeben.

3.4.2.3 Wirtschaftlichkeitsberechnungen des Generalunternehmers

Der mit der Projektdurchführung beauftragte Generalunternehmer hatte das „Konzept zur Wirtschaftlichkeitsbetrachtung des Gesamtprojekts NSI“ erstellt. In dieser Wirtschaftlichkeitsrechnung sind zwei Szenarien dargestellt, die beide als Ergebnis zu einer Amortisationsdauer des Gesamtprojekts von unter fünf Jahren gelangen und zwar bei einem Ausgabevolumen von 552 Mio. € innerhalb mehr als 13 Jahre. Dort ist auch aufgeführt, dass die nach dem Jahr 2002 erforderlichen Stelleneinsparprogramme in der Umsetzung wesentlich auf die NSI als zusätzliche Werkzeuge gestützt sein müssen. Im Konzept sind auch Überlegungen zur Nutzenverfolgung für den Sach- und Personalmittelbereich aufgeführt.

Der Rechnungshof hatte zu dieser Wirtschaftlichkeitsberechnung Folgendes angemerkt:

- In der Wirtschaftlichkeitsberechnung wurden nur die beiden Extremvarianten „NSI-komplett“ und „tradierte Kameralistik“ untersucht. Denkbare Zwischenvarianten wurden nicht in Erwägung gezogen. Bereits in der Denkschrift 1999, Nr. 4 hatte der Rechnungshof darauf hingewiesen, dass sich die Ausprä-

gung der Kosten- und Leistungsrechnung an den Bedürfnissen der einzelnen Verwaltungszweige orientieren müsse und daher angemessene Formen von Kostenrechnungssystemen zu entwickeln sind. Nicht zuletzt aus wirtschaftlichen Erwägungen sei eine stufenweise Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung sinnvoll. Die Erstellung einer ABC-Analyse, um herauszufinden, bei welchen Behörden die Kosten- und Leistungsrechnung schnell einen Nutzen erbringt, um eine stufenweise Einführung nach entsprechender Priorisierung vorzunehmen, wurde vom Finanzministerium zwar zugesagt, aber nicht weiterverfolgt.

- Der Rechnungshof unterstützte die Aussage des Konzepts, dass Personalkosteneinsparungen nur durch eine Budgetierung der Personalkosten erreicht werden könnten.
- Zumindest in geeigneten Teilbereichen sollte das Ziel der outputorientierten Budgetierung und Steuerung aufrecht erhalten und weiterverfolgt werden.
- Der Rechnungshof schloss sich der Auffassung an, dass für die Nutzenverfolgung im Sach- und im Personalbereich wirksame Instrumente eingeführt werden müssen. Daneben müssten aber auch die Projektkosten fortlaufend dokumentiert werden, um bei Bedarf geeignete Gegenmaßnahmen einleiten zu können.

Das Finanzministerium hatte dargestellt, dass es keine gesonderten Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen für Zwischenvarianten erforderlich halte. Die ABC-Analyse zur Festlegung der spezifischen Ausstattung bzw. Ausprägung der NSI-Komponenten solle zu Beginn der Projektphase 2 gemeinsam mit den Ressorts beginnen. Am Ziel der outputorientierten Budgetierung halte das Finanzministerium fest. Es war mit dem Rechnungshof einig, dass die Entwicklung der Projektkosten fortlaufend zu beobachten sei. Die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung des Gesamtprojekts wurde vom Ministerrat in seiner Sitzung am 12.12.2000 zur Kenntnis genommen. Auf die projektbegleitende Wirtschaftlichkeitsberechnung im Rahmen der Umsetzungsphase und die vorgesehene ABC-Analyse wurde im Rahmen einer Vertragsänderung verzichtet.

3.5 Finanzierung

3.5.1 Veranschlagung und Vorfinanzierung der Ausgaben für die Neuen Steuerungsinstrumente

Für das Projekt wurde im Landeshaushalt ein eigenes „Kapitel 1230 - Neue Steuerungsinstrumente“ eingerichtet, in dem die Einnahmen und Ausgaben für die Einführung der Neuen Steuerungsinstrumente veranschlagt sind.

Aufgrund der Ermächtigung in § 4 Abs. 15 StHG 2000/2001 wurde die Finanzierungsgesellschaft für Öffentliche Vorhaben des Landes Baden-Württemberg mbH (Finanzierungsgesellschaft) mit der Vorfinanzierung der Projektkosten bis zum Gesamtbetrag von 332,34 Mio. € beauftragt. Die Refinanzierung der Projektkosten und der Finanzierungskosten soll durch Sachmittel- und Personaleinsparungen, beginnend ab dem Jahr 2005, erfolgen.

3.5.2 Schaffung neuer Stellen

Für das Projekt NSI wurden im StHPl. 2000/2001 insgesamt 257 neue Stellen ausgebracht. Sie gliedern sich wie folgt auf:

- 200 Controllerstellen bei den Ressorts, beim Rechnungshof und dem Landtag,
- 20 Kopfstellen bei den obersten Landesbehörden und beim Landtag,
- 23 Stellen für die NeStUL (Finanzministerium 16,5 Stellen) und die StaV (Innenministerium 6,5 Stellen),
- 14 Stellen für das NSI-Competence-Center.

Alle o. g. neuen Stellen waren ursprünglich mit einem kw-Vermerk (Wegfall bis 31.12.2009) versehen. Im Doppelhaushalt 2005/2006 wurden die ersten Controller-/Kopfstellen in die jeweiligen Einzelpläne übernommen. Diese Stellen wurden jedoch weiterhin aus Mitteln des Kapitels 1230 bis zum Vollzug der kw-Vermerke, längstens bis 2009, finanziert. Der insoweit erforderliche Stellenabbau war in den jeweiligen Einzelplänen wie folgt vorgesehen:

Tabelle 1: Stellenabbau

Einzelplan	Anzahl	Wegfall 2005	Verwaltungsreform	Künftig wegfallend					Summe
				31.12.2005	31.12.2006	31.12.2007	31.12.2008	31.12.2009	
01	2,0	1,0						1,0	2,0
02	4,0	1,0		2,0				1,0	4,0
03	48,5	8,5		3,0	4,0	6,0	3,0	24,0	48,5
04	12,0		4,0		2,0	2,0	2,0	2,0	12,0
05	22,0					4,0	7,0	11,0	22,0
06	46,5	2,0		9,0	9,0	8,0	6,0	12,5	46,5
07	9,0	1,0	1,0	1,0		1,0	1,0	4,0	9,0
08	29,0	2,0	13,0	2,0	3,0	3,0	3,0	3,0	29,0
09	8,0		4,0		1,0	1,0	1,0	1,0	8,0
10	30,0	6,0	11,0	2,0	2,0	3,0	3,0	3,0	30,0
11	1,0	1,0							1,0
12	14,0							14,0	14,0
14	31,0			2,0	2,0	2,0	2,0	23,0	31,0
Summe	257,0	22,5	33,0	21,0	23,0	30,0	28,0	99,5	257,0

3.5.3 Entwicklung der Ausgaben

Die nachfolgende Tabelle zeigt die Ausgaben für das Projekt in den Jahren 2000 bis 2005:

Tabelle 2: Entwicklung der Ausgaben für das NSI-Projekt in den Jahren 2000 bis 2005 (in €)

Haushaltsjahr	Personalausgaben	Sächliche Verwaltungsausgaben	Investitionen	Summe
2000	1.672.447	4.881.194		6.553.641
2001	4.541.083	20.062.115	830.580	25.433.779
2002	8.646.829	44.959.633	5.440.545	59.047.007
2003	10.793.446	40.346.460	892.737	52.032.642
2004	11.121.052	21.540.420	2.180.628	34.842.100
2005	9.160.954	18.344.039	92.427	27.597.420
Summe	45.935.811	150.133.861	9.436.918	205.506.590

Bis zum 31.12.2005 wurden (ohne Zinsen und Refinanzierungsleistungen) Ausgaben in Höhe von 205.506.590 € geleistet. Mit rd. 150,1 Mio. € entfällt der größte Teil hiervon auf die sächlichen Verwaltungsausgaben. Allein 112 Mio. € entfielen auf den Generalunternehmer.

Die Personalausgaben lagen im Jahr 2000 noch bei rd. 1,7 Mio. € Infolge der sukzessiven Besetzung der aus Kapitel 1230 finanzierten 257 Personalstellen lag der jährliche Personalausgaben-Höchststand im Jahr

2004 bei rd. 11,1 Mio. € Im Jahr 2005 zeigte der beschlossene Stellenabbau bereits Wirkung; die Personalausgaben reduzierten sich auf rd. 9 Mio. €

Die IuK-Investitionen im Laufe des Projekts beliefen sich auf insgesamt rd. 9,4 Mio. € Sie gingen von 5,4 Mio. € im Jahr 2002 auf rd. 92.000 € im Jahr 2005 zurück.

3.5.4 Gegenüberstellung der Kostenplanung 1999 und des aktuellen Stands

Die tatsächlichen Ausgaben liegen zum Jahresende 2005 um 49 % unter den im Jahr 1999 geschätzten Ausgaben, u. a. weil sich infolge der Verwaltungsstrukturreform der Einführungsaufwand reduzierte. Auch die Kosten für den laufenden Betrieb liegen unter den ursprünglichen Ansätzen. Als unrealistisch erwiesen sich die Planungen aber in Bezug auf die ab dem Jahr 2004 erwarteten Einsparungen bei den Personalausgaben. Für die Jahre 2004 bis 2009 wurden Einsparungen in Höhe von insgesamt 143,2 Mio. € erwartet. Vorsichtige Schätzungen des Rechnungshofs gehen von jährlichen, konkret der Einführung von NSI zurechenbaren Einsparungen von nur 1,9 Mio. € aus (siehe hierzu auch Pkt. 7.2.3).

Statt den im Jahr 1999 geplanten 533 Mio. € werden für das Projekt in den ersten zehn Jahren nach Berechnungen des Finanzministeriums „lediglich“ Ausgaben in Höhe von 367 Mio. € anfallen.

3.5.5 Abwicklung der Vorfinanzierung

In den Jahren 2000 bis 2005 wurden von der Finanzierungsgesellschaft für die zu leistenden Ausgaben insgesamt 223.574.860 € bereitgestellt. Eigene, dem Projekt zurechenbare Einnahmen wurden nur in Höhe von 50 € verbucht und sind zu vernachlässigen. Die Finanzierungsgesellschaft erhält für ihre Leistungen eine Vergütung in Höhe von jährlich 0,025 % der am Ende des Vorjahres gegen das Land bestehenden Forderung.

Tabelle 3 zeigt die Entwicklung des Projekt-Schuldenstandes bei der Finanzierungsgesellschaft:

Tabelle 3: Entwicklung des Schuldenstands

Zeitpunkt	Schuldenstand in Mio. €
31.12.2000	7,0
31.12.2001	32,7
31.12.2002	96,4
31.12.2003	155,0
31.12.2004	196,7
31.12.2005	197,8

Die Projektausgaben ohne Zinszahlungen und Refinanzierungsleistungen lagen bis Ende 2005 bei 205,5 Mio. €, der Schuldenstand Ende des Jahres 2005 liegt bei 96,3 % der finanzierten Ausgaben.

Nach der Mittelfristigen Finanzplanung des Landes Baden-Württemberg für die Jahre 2005 bis 2009 (Stand: Dezember 2005) soll die NSI-Refinanzierung bis zum Jahr 2010 abgeschlossen sein. Im Jahr 2005 wurde an die Finanzierungsgesellschaft eine erste Tilgungsrate in Höhe von 33,737 Mio. € geleistet; im Zuge der Haushaltsberatungen für das Jahr 2006 wurde die Höhe der Tilgungsleistung für 2006 einmalig von 59 Mio. € auf 19 Mio. € deutlich reduziert.

In den Jahren 2006 bis 2009 sind nach der mittelfristigen Finanzplanung folgende Leistungen des Landes an die Finanzierungsgesellschaft vorgesehen:

Tabelle 4: Tilgungsraten in den Jahren 2006 bis 2009

Jahr	Refinanzierungsraten in Mio. €
2006	19,0
2007	78,6
2008	83,9
2009	71,8

Im StHPI. 2007/2008 wurde die Refinanzierungsrate für das Jahr 2008 bereits wieder von 83,9 Mio. € auf 77,0 Mio. € reduziert.

Der Rechnungshof hat die Entwicklung des voraussichtlichen Schuldenstands auf Basis einer Tabelle des Finanzministeriums fortgeschrieben und dabei die in der mittelfristigen Finanzplanung ausgewiesenen Tilgungsraten zugrunde gelegt. Die zu leistenden Zinsen wurden mit einem Zinssatz von 4,5 % angesetzt. Daraus ergibt sich die folgende Schuldenentwicklung:

Tabelle 5: Entwicklung des Schuldenstands bis zum 31.12.2009

Zeitpunkt	Schuldenstand in Mio. €
31.12.2006	214,0
31.12.2007	169,1
31.12.2008	115,5
31.12.2009	70,8

Die von der Finanzierungsgesellschaft vorfinanzierten Projektkosten können danach voraussichtlich im Jahr 2010 vollständig zurückgeführt werden. Damit sind zwar die Projektausgaben aus Haushaltsmitteln gedeckt. Eine Refinanzierung durch Einsparungen, die sich aus dem Projekt ergeben, ist damit aber bei weitem noch nicht erreicht.

3.5.6 Refinanzierung der Projektkosten

3.5.6.1 Ursprünglich beabsichtigte Refinanzierung

Der Ministerrat hatte in seiner Sitzung am 22.11.1999 der Gesamtfinanzierungskonzeption zugestimmt und weiterhin folgende Eckpunkte zur Refinanzierung bestimmt:

„Die Refinanzierung aller Investitions- und sonstigen Einmalkosten der Einführung der Neuen Steuerungsinstrumente muss durch Stellen- und Sachmitteleinsparungen auf der Basis einer Vollkostenrechnung bis zum Jahr 2010 gewährleistet sein. Dies bedeutet eine Einsparung von 3.500 Stellen und eine Sachmitteleinsparung von dauerhaft 30 Mio. DM (jeweils beginnend in 2004). Bei Bedarf soll eine Flexibilisierungsregelung entsprechend § 2 Abs. 3 StHG 98/99 geschaffen werden. Die durch die Neuen Steuerungsinstrumente frei werdenden Effizienzpotenziale sind vom Innenministerium und Finanzministerium ab dem Jahr 2003 in Abstimmung mit den Ressorts zu erheben und dem Ministerrat zu berichten. Sie sind als Basis für die Verteilung der Einsparungen im Personal- und Sachmittelbereich zugrunde zu legen. Nach Abschluss der Refinanzierung ist über die Höhe der weiteren Abschöpfung und Verwendung der Effizienzrendite (§ 7a Abs. 2 Ziff. 4) gesondert zu entscheiden.“

Von dieser eindeutigen Zielvorgabe und Prämisse ist die Landesregierung im Jahr 2003 abgerückt. In der Landtagsdrucksache 13/1754 vom 04.02.2003 wurde hinsichtlich der personellen und finanziellen Einsparungen der NSI-Einführung Folgendes dargestellt:

„Neben einer Geschäftsprozessoptimierung im Haushaltswesen werden die wesentlichen Einsparungen aus der Einführung der neuen Steuerungsinstrumente von der deutlich größeren Effektivität und der erheblich verbesserten Effizienz des Ressourceneinsatzes in der Verwaltung erwartet.“

3.5.6.2 Tatsächliche Refinanzierung

Im StHPI. 2000/2001 ist in der Vorbemerkung zu Kapitel 1230 aufgeführt, dass die Refinanzierung der Projektkosten durch Sachmittel- und Personaleinsparungen, beginnend ab dem Jahr 2004, erfolgen soll. Bei Titel 671 01 „Rückerstattung der im Rahmen der Sonderfinanzierung vorfinanzierten Ausgaben“ waren für das Haushaltsjahr 2005 Ausgabemittel in Höhe von 33.737.000 € veranschlagt. In den Erläuterungen ist dargestellt, dass die Refinanzierung ab dem Jahr 2005 aus dem allgemeinen Stelleneinsparprogramm 2004-2008 erfolgen soll. Der Einsparbetrag für das Jahr 2004 in Höhe von 22,4 Mio. € ist in der Basis ab 2005 ff. entsprechend berücksichtigt. Bei der Berechnung der Refinanzierungsraten wurde eine Stelle mit 38.500 € angesetzt. Die für das Jahr 2005 veranschlagten Tilgungsleistungen entsprechen umgerechnet der Einsparung von 876 Stellen.

Nach § 2 Abs. 1 StHG 2004 sind in den Jahren 2004 bis 2008 insgesamt 2.842 Stellen zu streichen. In der Gesetzesbegründung führt die Landesregierung aus, dass angesichts des deutlich verschärften Konsolidierungsbedarfs und des weiterhin über 40 % liegenden Anteils der unmittelbaren Personalausgaben am Haushalt die Anstrengungen zur Verschlinkung der Verwaltung fortgeführt werden müssen. Deshalb habe die Landesregierung am 23.09.2003 ein neues Stellenabbauprogramm beschlossen, das in den Jahren 2004 bis 2008 den Abbau von jährlich 1 % der Stellen vorsieht. Dieses Stelleneinsparprogramm wurde im Zusammenhang mit der Einführung der 41-Stunden-Woche für Beamte zum 01.09.2003 beschlossen.

Für die in die Regierungspräsidien und andere Landesbehörden einzugliedernden Behörden sowie für den Nichtvollzugsdienst der Polizei und den höheren Dienst der Landratsämter wurde ein zusätzlicher Personalabbau in den Jahren 2005 bis 2011 im Umfang von 2.116 Stellen beschlossen. Dies entspricht der Vorgabe einer Effizienzrendite von 20 %.

Für das Haushaltsjahr 2005 ergab sich aufgrund dieser Stellenabbauprogramme ein Einsparungsbetrag bei den Personalausgaben in Höhe von 31,4 Mio. € (siehe Begründung der Landesregierung zu Absatz 4 Satz 1 zum StHG 20005/06). Für das Haushaltsjahr 2006 ist eine Einsparung in Höhe von 67,3 Mio. € vorgesehen; dies entspricht der Einsparung von rd. 1.600 Stellen in den Jahren 2005 und 2006.

Das im Jahr 1997 erstellte Gutachten ging ursprünglich davon aus, dass durch die Einführung der NSI insgesamt 6.600 Personalstellen eingespart werden können. Die Kostenplanung zu Projektbeginn bedingte unter Zugrundelegung eines längeren Amortisationszeitraumes dann nur noch die Einsparungen von 3.500 Personalstellen und jährlich rd. 15 Mio. € zur Gegenfinanzierung.

Im Zuge des Projekts wurde erkannt, dass sich allein durch die NSI keine Stellen einsparen lassen bzw. eine Kausalität zwischen Stellenabgängen und NSI nicht hergestellt werden kann. Da damit die beabsichtigte Refinanzierung der hohen Projektkosten nicht mehr zu realisieren war, hieß es in der Folgezeit nur noch, dass durch die NSI Einsparmaßnahmen unterstützt werden. Die konkrete Ausgestaltung der Refinanzierung wurde dann im Zuge der Aufstellung des Haushaltsplanes 2005/2006 festgelegt. Der Zusammenhang zwischen den NSI-Instrumenten und dem Stellenabbau ist danach nicht mehr vorhanden.

3.6 Instrumentarien, Konzepte und Stand der Umsetzung

3.6.1 Haushaltsmanagementsystem und Anlagenbuchhaltung

Seit dem Jahre 1994 stellte das Finanzministerium auf Anfrage allen Dienststellen, die über eine geeignete IuK-Ausstattung verfügten, auf dezentraler Basis ein dv-gestütztes automatisiertes Haushaltsvollzugsverfahren zur Verfügung. Im Rahmen der NSI-Einführung sollte ein dv-gestütztes Haushaltsmanagementsystem, verbunden mit einer Komponente Rechnungslegung und einem neuen Haushaltsaufstellungsverfahren, landesweit flächendeckend auf Basis einer technisch zentralisierten Lösung eingeführt werden. Eine während der Konzeptionsphase erstellte Wirtschaftlichkeitsrechnung kam zu dem Ergebnis, dass es wirtschaftlich sei, für den kameralen und den betriebswirtschaftlichen Bereich eine integrierte SAP R/3-Lösung einzuführen. Das Kassenverfahren bei der Landesoberkasse sollte nicht durch SAP abgelöst, sondern über Schnittstellen bedient werden. Seit der Einführung des Funktionsumfangs I der NSI (Haushaltsmanagement, Anlagenbuchhaltung sowie Kostenarten- und vereinfachte Kostenstellenrechnung) im Jahre 2003 werden die bei der Haushaltsmittelbewirtschaftung anfallenden Geschäftsprozesse grundsätzlich mit dem SAP-System abgewickelt. Die anfallenden Aufwendungen werden nach Kostenarten differenziert den einzelnen Kostenstellen zugeordnet. In der Anlagenbuchhaltung werden derzeit nur bewegliche Sachen geführt. Die Übergabe der zahlungsrelevanten Daten an die Landesoberkasse findet auf elektronischem Wege statt. Der Landeshaushalt und die Landeshaushaltsrechnung werden seit 2004 auf der Basis des neuen Verfahrens erstellt.

3.6.2 Dezentrale Budgetierung

3.6.2.1 Pilotämter

Die dezentrale Budgetierung wurde seit dem Jahr 1995 sukzessive in insgesamt 49 Pilotämtern erprobt. Mit der dezentralen Budgetierung sollten die Behörden in die Lage versetzt werden, die verfügbaren Mittel zur Aufgabenerfüllung flexibel und bedarfsgerecht eigenverantwortlich einzusetzen. Für ihr sparsames und wirtschaftliches Verhalten wurden Anreizsysteme eingeführt. Die Ziele sollten durch folgende Modifikationen der tradierten Kameralistik erreicht werden¹:

- die Zusammenfassung der Titel auf einen Titel je Hauptgruppe und gegenseitige Deckungsfähigkeit,
- die Übertragbarkeit aller Mittel über das Jahresende hinaus und der hiermit verbundenen Zusicherung, dass Ausgabereste nicht gestrichen werden,
- die Möglichkeit, freie und besetzbare Stellen nicht zu besetzen und hieraus Mittel zu schöpfen,
- die Möglichkeit, erzielte Mehreinnahmen bzw. Einsparungen aus Minderausgaben im eigenen Bereich verwenden zu können, sofern ein sinnvoller Zusammenhang besteht.

Die konzeptionellen Grundlagen bei den Pilotämtern blieben in den zurückliegenden elf Jahren im Wesentlichen unverändert. Ergänzende Regelungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung sehen für die Pilotämter nunmehr vor, dass das Finanzministerium nach § 45 Abs. 3 Satz 1 LHO in die Inanspruchnahme von bis zu 50 % der in das folgende Haushaltsjahr übertragenen Ausgabereste allgemein einwilligt. Über die Freigabe weiterer Reste wird entschieden, sobald die Ausgabereste rechnerisch ermittelt, vom Finanzministerium geprüft sind und die Landesregierung über den Wegfall von Ausgaberesten beschlossen hat. Gleichzeitig mussten aber die in den Vorjahren stark zusammengefassten Einnahme- und Ausgabebetitel ab 2004 - mit Ausnahme des Hochschulbereichs - zur Erfüllung bundesrechtlich vorgegebener Statistikpflichten wieder an die allgemeine Haushaltssystematik angepasst werden.

¹ Bericht des Finanzministeriums „Evaluation der Nutzenpotentiale nach 2 ½ Jahren Modellversuch“ vom 03.11.1997

3.6.2.2 Hochschulen und staatliche Museen

Den Hochschulen und den staatlichen Museen wurde die dezentrale Finanzverantwortung nach § 7a LHO übertragen (siehe § 6 Abs. 5 und 6 StHG 2005/06). Dabei müssen im Voraus festgelegte globale Minderausgaben erwirtschaftet werden. Allerdings sind weitere Sperren, Kürzungen oder Minderausgaben im laufenden Haushaltsjahr grundsätzlich ausgeschlossen. Weiterhin ist normiert, dass übertragbare Mittel nicht in Abgang gestellt werden.

3.6.2.3 Übrige Landesverwaltung

In § 6 a StHG 2002/03 war vorgesehen, dass bei Vorliegen einer Kostenstellenrechnung die erste Stufe der dezentralen Budgetverantwortung umgesetzt werden kann. Ende des Jahres 2002 war die Kostenstellenrechnung als Teil des Funktionsumfangs I fast flächendeckend in der Landesverwaltung eingeführt. Der Unterausschuss NSI hatte daher entsprechend § 6 a Abs. 3 StHG in seiner Dezembersitzung in die erste Stufe der dezentralen Budgetverantwortung mit Wirkung für das Haushaltsjahr 2003 für die Bereiche eingewilligt, in denen die Kostenstellenrechnung eingerichtet war. Entsprechend der Grobkonzeption zur dezentralen Budgetverantwortung vom 17.11.2000 bezog sich die Flexibilisierung auf die vom Verwaltungsbetrieb der Behörden veranlassten Ausgaben. Sie sah im Wesentlichen eine erweiterte Deckungsfähigkeit innerhalb der Hauptgruppen 5 und 8 und die Übertragbarkeit der in das dezentrale Budget einbezogenen Ausgaben vor.

Die Handlungsspielräume bei den Pilotämtern sind im Vergleich zu den Flexibilisierungsregelungen nach § 6a StHG größer. Insbesondere ist bei den Pilotämtern eine Sachmittelschöpfung aus der Nichtbesetzung von Stellen möglich.

3.6.2.4 Budgetierungsmittel

Bei jährlichen Gesamtausgaben von rd. 31 Mrd. € (Planansatz 2005) entfallen fast 13 Mrd. € auf die Personalausgaben. Die Ausgabenblöcke im Einzelnen zeigt die nachfolgende Tabelle:

Tabelle 6: Haushaltsausgaben (Ansatz lt. Haushaltsplan 2005)

	Planansatz 2005 in Tsd. €
Personalausgaben	12.736.187,8
Sächliche Verwaltungsausgaben	1.477.060,9
Schuldendienst	2.133.759,9
Zuweisungen und Zuschüsse ohne Investitionen	12.005.803,0
Ausgaben für Investitionen	2.718.154,0
Besondere Finanzierungsausgaben	-134.261,9
Summe	30.936.703,7

Nach § 6 a StHG 2005/06 umfasste die erste Stufe der dezentralen Finanzverantwortung die Ausgaben der Obergruppen 51, 52 - mit Ausnahme der Gruppe 529 -, 53, 54, 81, die Gruppe 429 und die Titel 427 51 und 685 49. Da der Pilotversuch „Dezentrale Budgetierung“ noch nicht beendet wurde und den Hochschulen und Museen nach § 7a LHO eine weitergehende Budgetverantwortung übertragen wurde, erweitern sich die in die dezentrale Budgetierung fallenden Mittel.

In der nachfolgenden Tabelle sind die Haushaltsausgaben der Ressorts lt. Planansatz 2005 und die in die dezentrale Budgetierung fallenden Mittel, errechnet nach den Regelungen des § 6a Abs. 2 StHG 2005/06, dargestellt. Unberücksichtigt blieb, dass bei den Titelgruppen nur die entsprechenden Titel der Titelgruppen 66, 68 und 69 von den Regelungen des § 6a StHG 2005/06 umfasst sind und nur wenige Kapitel in die

dezentrale Finanzverantwortung einbezogen wurden. Im Geschäftsbereich des Justizministeriums wurde eine Bereinigung um die „Auslagen in Rechtssachen (Titel 536 01)“ vorgenommen. Berücksichtigt wurde, dass im Epl. 12 die zentral veranschlagten Bewirtschaftungskosten (Gruppe 517), Mieten und Pachten (Gruppe 518) und der Bauunterhalt (Gruppe 519) bisher nicht in die dezentrale Bewirtschaftung einbezogen sind. Weiterhin wurde eine Bereinigung um die von den NSI nicht umfassten Personalausgaben der Lehrer und um die Landesbetriebe vorgenommen, die als bereits voll budgetierte Einheiten betrachtet wurden. Mit Ausnahme des Epl. 14 (Wissenschaftsministerium), dessen Einrichtungen zum Großteil über weitgehende Flexibilisierungsregelungen verfügen, stellt sich die Situation folgendermaßen dar:

Tabelle 7: Gesamtausgaben und Budgetierungsmittel (in Tausend €)

Einzelplan	Gesamtausgaben	Bereinigung um Hauptgruppen 6 bis 9 sowie Obergruppen 56 - 58	Gesamtausgaben abzgl. Bereinigungen = budgetierbare Mittel	in Budgetierung fallende Mittel	Budget-Anteil
01	40.387,0	6.454,0	33.933,0	4.250,2	13 %
02	39.292,7	8.949,4	30.343,3	7.361,2	24 %
03	2.430.826,4	440.037,6	1.990.788,8	203.370,1	10 %
04	7.288.688,2	5.202.556,9	2.086.131,3	40.993,5	2 %
05	1.362.850,7	267.041,5	1.095.809,2	155.801,6	14 %
06	1.069.632,0	51.805,5	1.017.826,5	234.082,8	23 %
07	482.712,0	344.107,8	138.604,2	47.465,1	34 %
08	900.075,0	484.862,4	415.212,6	133.748,4	32 %
09	1.171.804,8	1.041.106,7	130.698,1	33.311,7	25 %
10	1.973.949,3	1.598.537,5	375.411,8	158.148,5	42 %
11	18.280,6	0,0	18.280,6	842,9	5 %
12	10.801.990,6	10.385.896,7	416.093,9	33.373,5	8 %
Summe/ Durchschnitt	27.580.489,3	19.831.356,0	7.749.133,3	1.052.749,5	14 %

Überträgt man die Regelungen des § 6a Abs. 2 StHG auf den gesamten Haushalt und führt die oben beschriebenen Bereinigungen durch, zeigt sich, dass bei einem Ausgabevolumen von insgesamt 27,6 Mrd. € nur rd. 7,7 Mrd. € überhaupt budgetierbar sind. Nach den Regelungen des § 6a Abs. 2 StHG wären dann 14 % der Mittel budgetiert. Berücksichtigt man noch den Epl. 14 (Wissenschaftsministerium), dann erhöht sich der Budgetierungsanteil auf insgesamt 30 % infolge der dort bereits umfangreichen Flexibilisierungsregelungen.

Mit Blick auf die mit den NSI verbundenen Kosten einerseits und die verfolgten Ziele andererseits ist der Anteil der in die Budgetierung einbezogenen Mittel zu gering. Eine Ausweitung auf die nach Stellen bewirtschafteten Personalausgaben erscheint geboten.

3.6.3 Personalausgabenbudgetierung

Aufgrund des Ministerratsbeschlusses vom 12.12.2000 erarbeitete das Finanzministerium eine Konzeption für die dezentrale Personalausgabenbudgetierung, die der NSI-Lenkungsausschuss am 27.02.2002 zur Kenntnis nahm. Das Finanzministerium wurde beauftragt, ab 2003 die dezentrale Personalausgabenbudgetierung in geeigneten Pilotprojekten zu erproben und ab 2005 flächendeckend einzuführen, sofern ein geeignetes DV-System zur Verfügung stehe. Die Thematik wurde vom Finanzministerium in einer Arbeitsgruppe mit den Ressorts weiter verfolgt. Die Kabinettsvorlage des Finanzministeriums vom Januar 2003 wurde vom Ministerrat am 04.02.2003 behandelt. Das Kabinett hat das Finanzministerium u. a. beauftragt, die Budgetierung in geeigneten Piloten zu erproben und bis zum Ende des Jahres 2004 erneut zu berichten. Die in Rheinland-Pfalz bereits eingesetzte EDV-Software sollte auf die baden-württembergischen Belange angepasst und die notwendige Hardware erworben werden. 2003 wurde für das ehemalige Zentrum für Informationstechnik ein Server beschafft. Von den Anschaffungsausgaben von 990.000 € waren

rd. 441.000 € durch die Personalausgabenbudgetierung bedingt. Der Server steht seit März 2004 zur Verfügung und wird, da die Personalausgabenbudgetierung nicht umgesetzt wurde, hierfür nicht genutzt. An den Softwarelieferanten wurden bis Ende des Jahres 2005 rd. 30.000 € für fachliche Beratung und Pilotierung geleistet.

3.6.4 Gebäudemanagement

Nach Nr. 13.2 VwV-Haushaltsvollzug 2006 können Dienststellen, die effektiv zu zusätzlichen Einsparungen bei Flächen z. B. durch Rückgabe von nicht mehr benötigten Räumen an die Vermögens- und Bauverwaltung verhelfen, gemäß § 8 Abs. 5 StHG 2005/06 mit Zustimmung des Landesbetriebs Vermögen und Bau Baden-Württemberg und des Finanzministeriums auf die Dauer von höchstens 5 Jahren eine zusätzliche Ausgabeermächtigung in Höhe von bis zu 50 % der konkreten Einsparungen erhalten. Entsprechendes gilt für Mehreinnahmen. Die Regelung entsprechend § 8 Abs. 5 StHG 2005/06 wurde erstmalig im StHG 2000/01 eingeführt. In der Begründung wurde ausgeführt, dass mit dieser Regelung für die nutzenden Dienststellen ein finanzieller Anreiz geschaffen werden soll, nicht mehr benötigte Räume bzw. Flächen dauerhaft an die Staatliche Vermögens- und Hochbauverwaltung zurückzugeben und zusätzliche konkrete Einsparungen bei den Gebäudebewirtschaftungskosten zu erzielen. Damit solle die dezentrale Verantwortung der Nutzer gestärkt und das zentrale Immobilien- und Gebäudemanagement der Staatlichen Vermögens- und Hochbauverwaltung verbessert werden. Durch diese Regelung wurde von den Dienststellen in den Jahren 2000 bis 2004 mehr als 1 Mio. € an Einsparungen realisiert und hiervon wieder rd. 600.000 € den Ressorts zur Verfügung gestellt.

3.6.5 Produktorientierter Haushalt

Entsprechend dem Beschluss des Landtags vom 29.07.2004 wurde mit dem StHPl. 2005/2006 der Einstieg in die Produktorientierung des Haushalts vollzogen, indem erste Informationen zu Kosten und Leistungen, Zielen und Messgrößen/Kennzahlen aufgenommen wurden. Im StHPl. 2007/2008 wurden Kosten und Erlöse der Fachbereiche erstmals in komprimierter Form dargestellt. Ob und inwieweit die damit dem Parlament gelieferten Zahlen zielführend im Sinne einer „outputorientierten“ Steuerung des Haushalts sind, kann und will der Rechnungshof derzeit noch nicht abschließend bewerten.

4 Landescontrolling

4.1 Controlling

4.1.1 Definition

Unter Controlling versteht man den begleitenden betriebswirtschaftlichen Service für das Management durch Informationen und Vorschläge für Planung, Steuerung, Kontrolle und Systemgestaltung (einschließlich der Gestaltung des Führungs- und Controllingsystems).²

Die Sammlung und Aufbereitung steuerungsrelevanter Informationen für die öffentliche Verwaltung betreffen insbesondere

- Outcome/Wirkungen,
- Leistungen (nach Menge, Qualität, Zeit),
- Kosten der Produkte/Leistungen (Kostenrechnung),
- Erlöse - soweit vorhanden,
- Kunden-/Bürgerzufriedenheit und
- Mitarbeiterzufriedenheit.

Die Art der Informationen und die Reihenfolge sollten sich nach dem Zielsystem einerseits und dem Entwicklungsstand des Controlling-Systems andererseits richten. Die Unterstützung des Budgetierungsprozesses und Kostenanalysen gehören zum klassischen Bestand des Controllings in der Privatwirtschaft und sind auch in der öffentlichen Verwaltung noch relativ einfach zu verwirklichen, während die Erfassung von Qualität oder gar der Wirkungen der Verwaltungsleistungen wesentlich schwieriger ist. Letztlich wird aber das Controlling der Aufgabenstellung der öffentlichen Verwaltung auch nur dann gerecht werden, wenn alle oben genannten Zielelemente einbezogen bleiben.

4.1.2 Controlling-Konzeption des NSI-Projekts

Im Dezember 1999 wurde vom Innenministerium die Rahmenkonzeption Controlling veröffentlicht. Ziel und Inhalt der Rahmenkonzeption wurde wie folgt beschrieben³:

„Die Entwicklung und Einführung eines derartigen umfassenden Controllingsystems für die Landesverwaltung kann nicht über Nacht geschehen, sondern erfordert intensive mehrjährige Anstrengungen der gesamten Verwaltung. Controlling muss für jedes Aufgabenfeld und jeden Behördentyp der Landesverwaltung spezifisch ausgestaltet werden. Gleichzeitig müssen aber auch generelle, behördenübergreifende Leitlinien entwickelt werden: Denn nur so ist eine Gesamtsteuerung zu erreichen.“

Die Rahmenkonzeption Controlling soll Hinweise für die Einführung, Organisation und Ausgestaltung des Controllings geben, einen einheitlichen Sprachgebrauch fördern und als Nachschlagewerk dienen.

An diesen Zielen muss sich das in der Landesverwaltung „realisierte“ Controlling messen lassen.

² In Anlehnung an das Online-Verwaltungslexikon (www.olev.de)

³ S. 3 ff. der „Rahmenkonzeption Controlling“, Band 20 der Schriftenreihe „Verwaltung im Wandel“ der Stabsstelle für Verwaltungsreform im Innenministerium Baden-Württemberg

4.1.3 Organisation des Controlling

Durch das Controlling soll für jede Ebene der Verwaltung ein umfassendes Führungsunterstützungssystem zur Verfügung gestellt werden. Damit sollen die Auswirkungen bei Entscheidungen finanzieller wie nicht-finanzieller Art rechtzeitig und umfassend aufgezeigt werden und somit eine wichtige Entscheidungs- und Umsetzungshilfe bieten.

Das im Rahmen von NSI entwickelte Controlling umfasst vor allem folgende Themen:

- Planung,
- Balanced Scorecard (BSC),
- Zielvereinbarungen,
- Steuerung,
- Berichtswesen (verwaltungsintern und verwaltungsextern),
- Führungsinformationssystem.

Hierzu wurde das Fachkonzept „Planung und Steuerung“⁴ entworfen, das im Wesentlichen einen anzustrebenden Soll-Zustand beschreibt. Das Konzept gab lediglich einen Rahmen vor, der von den einzelnen Ressorts, den Fachbereichen und Organisationseinheiten interpretiert und spezifisch ausgestaltet werden musste.

Um den Einführungsprozess zu fördern, hatte das Kabinett schon im November 1999 u. a. die Bereitstellung von 200 zusätzlichen Controllerstellen bei den Ressorts, dem Rechnungshof und dem Landtag gebilligt. Sie sollten im Rahmen des Planungs- und Steuerungsprozesses als Moderatoren und Prozessbegleiter fungieren, die Daten entsprechend aufbereiten und die Planungsergebnisse technisch umsetzen. Die Verantwortung für die Inhalte der Planung oblag immer den jeweiligen Führungskräften.

4.1.4 Änderung der Zuständigkeit für das Landescontrolling

Das Landescontrolling war seit Projektbeginn beim Innenministerium - Stabsstelle für Verwaltungsreform - angesiedelt. Der Rechnungshof hat bereits anlässlich der Vorgespräche mit Finanzministerium und Innenministerium im Frühjahr 2005 die Sinnhaftigkeit der Aufgabentrennung zwischen NeStUL und StaV hinterfragt. Die Gespräche zeigten, dass sich seit Projektbeginn in Bezug auf die Ausgestaltung des Landescontrollings nur wenig getan hatte. Weiterhin wurden nur Rahmenkonzeptionen zur Verfügung gestellt. Die Zusammenführung von Daten, die Steuerung und konkrete Hilfestellungen für die Ressorts wurden gänzlich vernachlässigt. In der Sitzung des Ministerrats vom 25./26.07.2005 wurden die Zuständigkeiten für das Landescontrolling auf das Finanzministerium übertragen und somit die Verantwortung für das NSI-Projekt zusammengefasst. Dabei erhielt das Finanzministerium den Zugriff auf alle NSI-relevanten Daten, um die Aufgaben des Landescontrollings wahrnehmen zu können. Das strategische Controlling im Rahmen des Landescontrollings ist seit dem 15.05.2006 beim Staatsministerium angesiedelt⁵. Diese organisatorischen Veränderungen waren überfällig und haben sich dann auch positiv ausgewirkt.

⁴ IBAI-Fachkonzept Planung und Steuerung_V0.8_040727, Version 0.8 vom 27.07.2004

⁵ Artikel 1 Nr. 1 a) der Bekanntmachung der Landesregierung zur Änderung der Bekanntmachung über die Abgrenzung der Geschäftsbereiche der Ministerien vom 04.07.2006, GBl. S. 219

4.2 Ergebnis der Controllerbefragung durch den Rechnungshof

4.2.1 Auswertung der Controller-Fragebogen

Um eigene Erkenntnisse zum Stand und den Wirkungen des Controllings zu gewinnen, hat der Rechnungshof im Juli 2005 die Aufgaben aller Mitarbeiter der Landesverwaltung, die in irgendeiner Art und Weise mit Controllingaufgaben (nachfolgend kurz als Controller bezeichnet) befasst sind, analysiert. Mit Hilfe von standardisierten Fragen wurden die Aufgabenschwerpunkte und die dafür notwendigen Arbeitszeiten erhoben und ausgewertet, die Mitarbeiter erhielten Gelegenheit, ihre Erfahrungen mit den NSI mitzuteilen bzw. Verbesserungsvorschläge zu äußern. Der Fragebogen wurde **vorab** mit der StaV und der NeStUL **abgestimmt**. Die Funktionen und Aufgaben wurden für die Erhebungen in die Bereiche Planung, Kontrolle, Berichtswesen und Grundsatzangelegenheiten gegliedert.

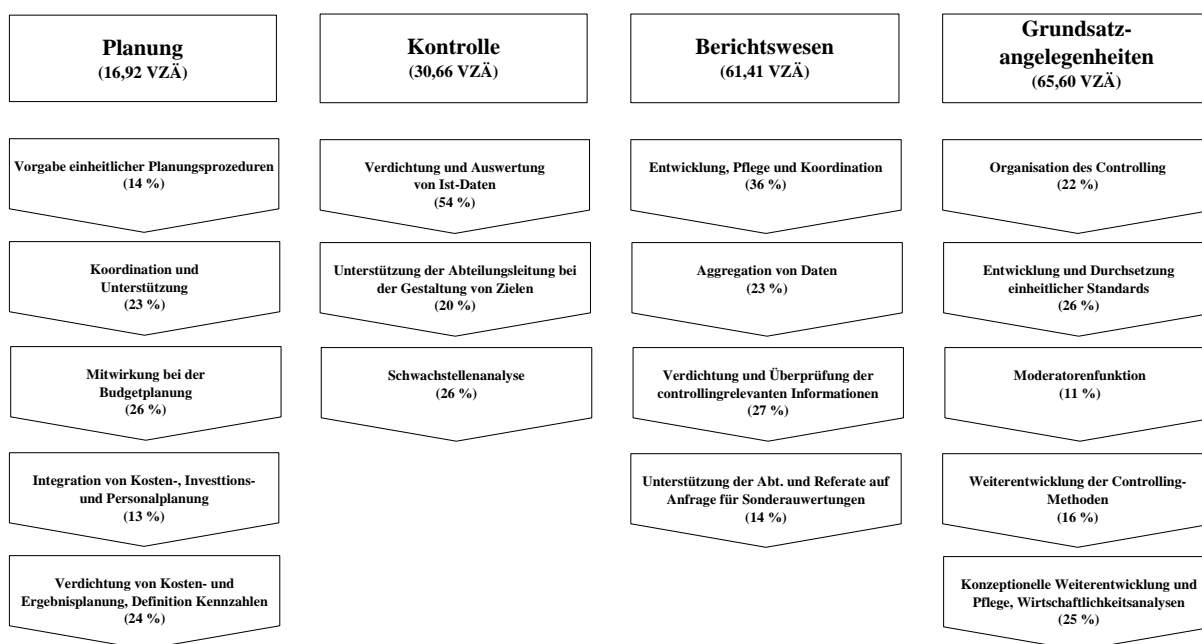
4.2.2 Untersuchungsergebnis

Landesweit befassen sich insgesamt rd. 400 Mitarbeiter mit Controllingaufgaben. Die Auswertung ergab, dass die Controller des Landes lediglich im Umfang von 45 % ihrer Tätigkeit mit originären Controllingaufgaben befasst sind. Die Controller nehmen danach im Umfang von 55 % andere Aufgaben in ihren Dienststellen wahr. Vor allem die bei den Finanzämtern eingesetzten Controller nehmen nur mit einem geringen Bruchteil Controllingaufgaben wahr. Insgesamt sind für Controllingaufgaben rd. 175 VZÄ eingesetzt. Hierfür fallen Personalkosten in Höhe von rd. 15 Mio. € je Jahr an.

Die Auswertung zeigt, dass die Funktionsbereiche „Grundsatzangelegenheiten“ und „Berichtswesen“ jeweils rd. ein Drittel der Arbeitszeit der Controller in Anspruch nehmen. Unter dem Funktionsbereich „Kontrolle“ sind rd. 18 % der Aufgaben subsumiert worden, lediglich 10 % der Controllertätigkeiten entfallen auf die Planung. Die Ergebnisse verdeutlichen, dass sich das Controlling im Zeitpunkt der Befragung noch im Anfangsstadium befand.

In der folgenden Abbildung ist dargestellt, wie sich innerhalb der einzelnen Funktionsbereiche die personellen Aufwände prozentual auf die jeweiligen Aufgaben verteilen:

Abbildung 1: Darstellung der Funktionsbereiche



Innerhalb des Funktionsbereichs „Planung“ liegt mit 24 % aller belegten Aufgaben der Schwerpunkt auf der Verdichtung von Kosten- und Ergebnisplanung und der Definition von Kennzahlen. Innerhalb des Funktionsbereichs „Kontrolle“ entfallen 54 % aller dort belegten Aufgaben auf die Verdichtung und Auswertung von Ist-Daten. Hierdurch sind landesweit rd. 17 VZÄ gebunden. Auf die Entwicklung, Pflege und Koordination entfallen innerhalb des Funktionsbereichs „Berichtswesen“ rd. 36 % von 61,41 VZÄ. Durch Grundsatzangelegenheiten sind 65,60 VZÄ gebunden. Insgesamt rund die Hälfte aller Mitarbeiterkapazitäten entfällt auf die Entwicklung und Durchsetzung einheitlicher Standards, auf die konzeptionelle Weiterentwicklung und Pflege und auf Wirtschaftlichkeitsanalysen. Dieser hohe Anteil ist für die Zeit des Aufbaus akzeptabel. Im laufenden Betrieb muss aber dem Berichtswesen und den Wirtschaftlichkeitsanalysen größere Bedeutung zukommen.

4.2.3 Funktionsbereichs-Zeitanteile in den einzelnen Ressorts

Die Auswertung nach Ressorts zeigt eine starke Streuung der Zeitanteile für die einzelnen Funktionsbereiche. Die Werte des Funktionsbereichs Planung liegen zwischen 0 % bei der Landtagsverwaltung und 22 % im Sozialministerium. Der Funktionsbereich Kontrolle bewegt sich zwischen 8 % im Wissenschaftsministerium und 32 % wiederum im Sozialministerium, das ganz offensichtlich in diesen Funktionsbereichen seine Arbeitsschwerpunkte setzt. Das Berichtswesen ist mit 19 % im Umweltressort am wenigsten, im Justizministerium mit 55 % am höchsten ausgeprägt. Grundsatzangelegenheiten nehmen im Justizressort nur noch einen Arbeitszeitanteil von 26 % ein, während die Landtagsverwaltung hier noch 57 % der Arbeitszeit investieren muss.

Die meisten Controller, nämlich rd. 50 VZÄ sind im Finanzressort (Oberfinanzdirektion und Finanzämter), gefolgt von Innenressort (u. a. Regierungspräsidien und Polizeibereich) mit 46 VZÄ eingesetzt. Die geringsten VZÄ sind im Staatsministerium (1,5) und in der Landtagsverwaltung (0,7) gebunden.

Die eingesetzten VZÄ zeigen auch eine Abhängigkeit vom Umfang des den Ressorts nachgeordneten Bereichs.

4.2.4 Gesamtwürdigung der Auswertung durch den Rechnungshof

Die Auswertung der Controller-Fragebogen insgesamt hat ein sehr uneinheitliches Bild ergeben. Sowohl die funktionsbezogene wie auch die ressortbezogene Betrachtung der Aufgabenstruktur haben die unterschiedlichen Einführungsstände wie auch die unterschiedlichen Schwerpunktsetzungen in den Ressorts aufgezeigt. Inhaltliche Ausführungen hierzu sind in Pkt. 7.3.5 zu finden.

4.3 Hinweise und Anregungen der Mitarbeiter

Die Controller hatten die Möglichkeit, Erfahrungen/Vorschläge zur Einführung, zum Betrieb und zur zukünftigen Perspektive von NSI mitzuteilen. Sie konnten außerdem ihre subjektive Einschätzung zur Wirksamkeit ihrer Controllerfunktion, z. B. Benennung wichtiger Erfolge oder noch bestehende Hindernisse, mitteilen. Die Controller haben diese Möglichkeit intensiv genutzt; 217 der rd. 400 Controller haben hierzu Ausführungen gemacht. Der Rechnungshof hat auch diese Ausführungen im Rahmen seiner Bewertung berücksichtigt.

5 Informations- und Kommunikationstechnik

5.1 IuK-Situation vor und nach NSI-Einführung

Das Haushaltsmanagementsystem, die Finanzbuchhaltung, die Anlagenbuchhaltung, die Kosten- und Leistungsrechnung, die kostenträgerorientierte Zeit- und Mengenerfassung (KZM) und das Führungsinformationssystem werden mit dem Softwarepaket R/3 der Firma SAP, das Kassenverfahren mit der Software der Firma Dogro abgewickelt. Im Bereich der Hochschulen wird teilweise Software der Firma HIS eingesetzt.

Vor NSI wurden der Staatshaushaltsplan und die Haushaltsrechnung größtenteils manuell erstellt, der Haushalt wurde manuell vollzogen. Alle drei Aufgaben wurden im Zuge der NSI-Einführung auf DV umgestellt und miteinander verknüpft. Nur rd. 150 von 1.200 Dienststellen unterstützten den Haushaltsvollzug vorher maschinell. Diese Automatisierung des Haushaltsmanagements wäre unabhängig von der „Neuen Steuerung“ notwendig geworden. Die wichtigen Basisanwendungen des Haushaltsmanagementsystems stehen nicht im Vordergrund der allgemeinen NSI-Kritik durch die Landesbehörden; diese richtet sich vornehmlich gegen die Kosten- und Leistungsrechnung, insbesondere gegen die Kostenträgerrechnung verbunden mit Zeitaufschrieben.

Vor der flächendeckenden NSI-Einführung nahmen 22 Dienststellen (auch der Rechnungshof) an einem Modellversuch „Dezentrale Budgetverantwortung verbunden mit einer Kosten- und Leistungsrechnung“ auf Basis der Software der Firma Dogro teil.

5.2 Prüfungsfeststellungen

5.2.1 Das IuK-Betriebsmodell der Neuen Steuerungsinstrumente

Am Betrieb der Gesamtaufgabe NSI sind beteiligt bzw. werden verwendet:

- Zwei Rechenzentren; ein privates für den Betrieb der SAP Programme (Gesamtkosten etwa 510.000 € monatlich) und ein staatliches für den Betrieb der Programme für das Kassenverfahren bei der Landesoberkasse.
- Zwei Software-Pakete mit einer aufwendigen Schnittstelle dazwischen.
- Mehrere „Mannschaften“ zum Betrieb und zur Betreuung bei unterschiedlichen Stellen; das NSI-Competence-Center (NSI-CC) bei der Stabsstelle Neue Steuerung (NeStUL) im Finanzministerium, das Arbeitsgebiet EDV 242 im Landesbetrieb Landeszentrum für Datenverarbeitung bei der Oberfinanzdirektion Karlsruhe, das Arbeitsgebiet LOK 3 bei der Landesoberkasse und das Controlling Service-Center (CSC) im Geschäftsbereich des Wissenschaftsministeriums. Insgesamt arbeiten in diesen vier genannten Institutionen rd. 45 staatliche Bedienstete, die jährlich überschlägig 3,6 Mio. €kosten.
- 25 externe „Dauerberater“ im NSI-CC, die jährlich 5 Mio. €kosten.

Im Einzelnen nicht bekannt ist der in den Behörden zusätzlich entstehende Aufwand für den Betrieb der Endgeräte sowie für Dateneingabe im Haushaltsmanagementsystem und Durchführung der KZM; in aller Regel wurde ein Kostenträger bzw. ein Produkt „NSI-Betrieb“, mit dem die NSI-Kosten vor Ort offen gelegt werden könnten, dort nicht gebildet.

Die Wirtschaftlichkeit dieses aufwendigen Mischbetriebs („partielles Outsourcing“), die der Rechnungshof bezweifelt, muss das Finanzministerium dringend durch Vorlage einer Erfolgskontrolle nach § 7 LHO belegen. Neben einer Personalbedarfsberechnung für die staatlichen Mitarbeiter muss die Erfolgskontrolle insbesondere Antwort auf folgende Fragen geben:

- Ist der SAP-Betrieb in einem privaten Rechenzentrum wirtschaftlich?
- Ist es auf Dauer technisch notwendig und wirtschaftlich, für eine einzige zusammenhängende Aufgabe Software-Pakete von zwei Herstellern einzusetzen?
- Ist die Anzahl des staatlichen Personals notwendig und seine Zuordnung zu mehreren Organisationseinheiten zweckmäßig?

Auch vor dem Hintergrund der Verwaltungsstrukturreform, durch die ein Großteil des geplanten Geschäftsumfanges weggefallen bzw. nicht entstanden ist, sollte den Projektverantwortlichen eine deutliche Einsparquote vorgegeben werden. Die Ansicht, dass das NSI-CC einen geringeren Geschäftsumfang betreut als geplant, teilt das Finanzministerium nicht. Zwar seien durch die Verwaltungsstrukturreform rd. 20 % der Nutzer weggefallen, vom NSI-CC wurden aber eine Vielzahl zusätzlicher Aufgaben übernommen.

5.2.2 Die Benutzerbetreuung im Rahmen der Neuen Steuerungsinstrumente

Die Benutzerbetreuung teilen sich hauptsächlich das Unternehmen, das die SAP-Programme betreibt und das NSI-CC im Finanzministerium. Das Unternehmen hat einen User-Help-Desk (UHD) eingerichtet, bei dem alle Anfragen (kostenpflichtig) auflaufen. Die Routineanfragen löst das Personal des Auftragnehmers, die (anspruchsvolleren) Aufgaben des Application-Managements, für die umfangreiche Fachkenntnisse der SAP-Software erforderlich sind, werden an das Land zurückgegeben und in Verantwortung der Landesverwaltung beim NSI-CC bearbeitet. Normalerweise wird umgekehrt verfahren. Die Landesverwaltung muss somit trotz Outsourcing weiter selbst SAP-Know-How vorhalten und zusätzlich für jährlich 5 Mio. € Personal beim Outsourcingpartner teuer einkaufen sowie Büroräume und -ausstattung zur Verfügung stellen.

Auch hier konnte das Finanzministerium einen Nachweis der Wirtschaftlichkeit bisher nicht erbringen. Nach einer überschlägigen Berechnung könnten die jährlichen Kosten für den UHD bei Eigenbetrieb um etwa 400.000 € reduziert werden.

Das Finanzministerium betreibt bereits - neben dem UHD für NSI - eigene UHD in der Steuerverwaltung, dem Statistischen Landesamt, dem Landesamt für Besoldung und Versorgung, der Hochbauverwaltung und der Landesoberkasse, die sich - soweit nicht Fachanwendungen direkt betroffen sind - mit den selben Aufgaben beschäftigen. Diese sollte das Finanzministerium möglichst konsolidieren bzw. zusammen führen. Einen eigenständigen UHD für die NSI hält der Rechnungshof nicht für erforderlich.

Das Finanzministerium hat in seiner Stellungnahme mitgeteilt, dass es zurzeit die Wirtschaftlichkeit des Eigenbetriebs des UHDs prüfe.

5.2.3 Das SAP-System für doppisch buchende Landesbetriebe

Außer der SAP-Installation für die laufende DV-Abwicklung der NSI-Aufgaben betreibt der Outsourcingpartner in seinem Rechenzentrum eine weitere SAP-Installation für die Finanzbuchhaltung und Kosten- und Leistungsrechnung mehrerer Landesbetriebe. In diese sind 14 von geplanten 15 Landeseinrichtungen überführt worden (Stand 01.01.2007). Einige von diesen Landesbetrieben hatten vorher eigene SAP-Installationen, andere nutzten vor der Umwandlung in einen Landesbetrieb das NSI-System als Landesbehörde. Diese Zusammenführung der Landesbetriebe auf einem System hält der Rechnungshof für sinnvoll. Ob der Betrieb in einem privaten oder in einem staatlichen Rechenzentrum wirtschaftlicher ist, hat das Finanzministerium auch für diese Aufgabe nicht belegt.

Den früheren Aufwand für den Betrieb dieser SAP-Systeme bei den Landesbetrieben hat das Land nicht erhoben. Stichproben in den Kosten- und Leistungsrechnungen bisheriger SAP-Anwender durch den Rechnungshof deckten für sieben der 15 Landesbetriebe einen Personal- und Sachaufwand in Höhe von rd. 400.000 € jährlich auf. Diesen muss das Land abbauen bzw. den in den Landesbetrieben noch vorhan-

denen SAP-Sachverstand möglichst in das NSI-CC übertragen. Während das NSI-CC auch vier Jahren nach Arbeitsaufnahme noch darauf hinweist, dass bei ihm zu wenig SAP-Sachverstand vorhanden sei und daher teuer zugekauft werden müsse, liegt andernorts im Land möglicherweise SAP-Sachverstand brach. Für einen externen SAP-Berater zahlt das Finanzministerium etwa 16.000 € im Monat, während für einen staatlichen Bediensteten im gehobenen Dienst 6.300 € aufzubringen sind.

5.2.4 Die IuK-Verträge

5.2.4.1 Verträge mit dem Generalunternehmer

Den NSI liegen im Wesentlichen drei Verträge mit dem Generalunternehmer zugrunde: Ein Projektvertrag, ein Betriebsvertrag und ein sogenannter Application-Management-Vertrag für Beratungs- und Unterstützungsleistungen. Darüber hinaus gibt oder gab es eine Reihe weiterer Verträge im NSI-Umfeld.

Mit dem Projektvertrag wurden Aufträge für die Konzeptionserstellung (Phase 1) und die NSI-Realisierung (Phase 2) erteilt. Der ursprünglich vereinbarte Preis in Höhe von 70,8 Mio. € konnte mit Hilfe eines externen Qualitätssicherers und durch Verzicht auf in Folge der Verwaltungsstrukturreform nicht mehr erforderliche Leistungen um 26 % auf 52,4 Mio. € reduziert werden. Im Gegenzug hat sich das Land allerdings verpflichtet, weitere Beratungsleistungen in Höhe von 7,1 Mio. € beim Generalunternehmer abzurufen, die nach Ansicht des Finanzministeriums aufgrund zusätzlicher Anforderungen und Anpassungen im Zusammenhang mit der Verwaltungsstrukturreform im Wesentlichen ohnehin hätten in Anspruch genommen werden müssen. In der Abnahmevereinbarung wurde die noch ausstehende vierte Teilzahlung in Höhe von 19,1 Mio. € aufgrund festgestellter Mängel um rd. 18,4 Mio. € auf einen Betrag von 700.000 € reduziert. Mängel, die zu einer Minderung geführt haben, waren beispielsweise fehlende Nachbetreuung, nicht durchgeführte Schulungen und das nicht vollständig umgesetzte Mobilisierungskonzept, zu dem Maßnahmen zur Akzeptanzsicherung gehörten.

Der Betriebsvertrag regelt die Leistungen, die der Generalunternehmer zum Betrieb der SAP-Systeme und für die Bereitstellung des UHD erbringt. Er wurde für eine Mindestlaufzeit von 13 Jahren mit einer Ausstiegsklausel vereinbart. Das Preismodell besteht aus Sockelbeträgen sowie aus Positionen, die von der Anzahl der Benutzer abhängen. Dabei wird unterschieden zwischen dem Hauptsystem und dem System für die KZM, sowie zwischen den Aufgaben der System- und der Benutzerbetreuung. Daneben werden Festbeträge für eine Datenleitung zwischen dem Landesverwaltungsnetz und dem Rechenzentrum des Generalunternehmers sowie einige weitere Systemkomponenten in Rechnung gestellt.

Das Preismodell hat das Finanzministerium zugunsten des Landes im Verhandlungswege verändert, z. B.:

- Die Verbindung zwischen dem Landesverwaltungsnetz und dem Rechenzentrum des Generalunternehmers war mit 1.449.000 € jährlich relativ teuer. Der Preis wurde inzwischen auf 557.000 € (-65 %) gesenkt.
- Der Generalunternehmer hat vertragswidrig NSI-Leistungen für den Geschäftsbereich der Justiz nicht auf einem von den anderen Systemen getrennten System erbracht („Pensenerfassung“) und dafür trotzdem 165.000 € in Rechnung gestellt, die das Finanzministerium inzwischen einbehalten hat.
- Im Zuge der Anpassung an die Verwaltungsstrukturreform wurde die Mindestnutzerzahl von 10.000 auf 5.000 reduziert. Dabei wurden ein geringerer Sockelbetrag und ein höherer nutzerbezogener Betrag vereinbart. Für diese Anpassung musste das Land dem Generalunternehmer einmalig 928.000 € sogenannte Right-Sizing-Kosten bezahlen.
- Mit Hilfe eines Unternehmensberaters hat das Finanzministerium die Marktangemessenheit der Preise für den Betrieb des SAP-Hauptsystems überprüft (Benchmark). Danach konnten die Kosten je User um über die Hälfte gesenkt werden. Insgesamt reduzierte sich der Preis von 655.400 € monatlich auf 235.480 € monatlich. Für Sondereffekte musste das Land einmalig 1 Mio. € zahlen. Durch beide Aktionen ergaben sich monatliche Preisreduzierungen von 420.000 €, die beiden Einmalzahlungen haben

sich demnach bereits in etwa fünf Monaten amortisiert. Gleichzeitig machte das Benchmark aber auch deutlich, dass die ursprünglich vereinbarten Preise überhöht waren. Nach Ansicht des Finanzministeriums lagen die ursprünglich hohen Preise an der wegen Jahrtausendwechsel und Euro-Umstellung „überkochenden“ Konjunktur im IuK-Bereich.

- Bei dem Kostenvergleich (Benchmark) hat der Gutachter darauf hingewiesen, dass er auch Preise bei potenziellen weiteren Anbietern erfragt habe und diese weit unter den in seiner Datenbank gespeicherten Marktpreisen lägen. Das Thema Betriebskosten ist daher noch nicht ausgereizt. Das Finanzministerium muss weitere Preisreduzierungen anstreben.

Durch die Vertragsanpassungen wurden die monatlichen Zahlungen an den Generalunternehmer für das Hauptsystem und das System für die KZM von 910.000 € im Jahr 2003 auf 293.000 € im Jahr 2006 gesenkt.

Der Applications-Management-Vertrag umfasst Personaldienstleistungen für Software-Wartung, Release-Wechsel, Projektmanagement und nicht näher definierte „zusätzliche Leistungen“. Die Tagespreise reichen von 790 € für einen Programmierer bis 1.860 € für einen Projektleiter. Insgesamt wurden bis zum 30.06.2006 auf Basis des Applications-Management-Vertrags 9,5 Mio. € bezahlt.

Die Tagespauschalen wurden inzwischen zwar etwas gesenkt; sie sind aber immer noch hoch. Der Markt für SAP-Berater hat sich verändert; die Angemessenheit der Preise muss das Finanzministerium im Wege einer Ausschreibung überprüfen. Das Finanzministerium ist der Ansicht, die Preise seien marktgerecht, es habe dies durch einen Gutachter überprüfen lassen.

5.2.4.2 Strittige Vertragsauslegung

Für das Nutzungsrecht an einer Datenübertragungssoftware des Generalunternehmers zahlt das Finanzministerium jährlich 60.700 €. Sie dient zur Datenübertragung zwischen Vorkomplexen und dem Rechenzentrum des Generalunternehmers. Der muss lt. Vertrag die Schnittstellen zur Datenübertragung realisieren. Ob er diese einzeln programmiert oder dafür eines seiner „Standard-Software-Pakete“ verwendet, bleibt ihm überlassen. Deshalb dürften besondere Zahlungen hierfür nicht anfallen; sie sind durch die Zahlungen aus dem Projektvertrag abgegolten. Finanzministerium und Rechnungshof legen den Vertrag insoweit unterschiedlich aus; das Finanzministerium hält die Forderung für berechtigt.

5.2.4.3 Nutzungsrechte am Softwarepaket SAP und an der Datenbanksoftware (Lizenzverträge)

Für die Nutzungsrechte der SAP und der Datenbank-Software sind Einmalzahlungen in Höhe von 16,9 Mio. € und Wartungskosten bis Ende 2005 von insgesamt 8,6 Mio. € angefallen. Das Lizenzpaket war ausgelegt für 13.000 Nutzer mit vollem und 3.000 Nutzer mit beschränktem Nutzungsumfang sowie für eine unbegrenzte Anzahl von Benutzern, die ausschließlich die KZM nutzen. Die jährliche Pflegegebühr lag ursprünglich bei 2,9 Mio. €. Im Zuge der Anpassung an die Verwaltungsstrukturreform wurde sie - ausgehend von nur noch 7.000 Nutzern - auf 1,6 Mio. € gesenkt. Eine anteilige Rückerstattung der Einmalzahlung hat das Finanzministerium nicht geltend gemacht. Das Land hatte auch vor der Verwaltungsstrukturreform bei weitem keine 13.000 SAP-NSI-Nutzer. Insofern wurde hier zu viel eingekauft und bezahlt.

Die oben erwähnten 3.000 SAP-Lizenzen mit beschränktem Nutzungsumfang werden nach Auskunft des NSI-CC bislang überhaupt nicht genutzt, wurden aber im Rahmen der Vertragsverhandlungen mit SAP in das Gesamtpaket mit aufgenommen. Auf diese Nutzer entfallen 2,96 % des Vertragswerts, also 274.000 €. Von den jährlichen Pflegegebühren werden 47.600 € für diese nicht genutzten Lizenzen bezahlt. Auf drei Jahre gerechnet ist hier dem Land ein Schaden von rd. 400.000 € entstanden.

Das Finanzministerium teilt diese Betrachtung des Rechnungshofs nicht. Es habe sich um einen Paketpreis gehandelt, der auf Basis von Softwarepreisen, die bereits im Angebot des Generalunternehmers, auf das

der Zuschlag für die Generalunternehmerverantwortung erteilt worden ist, nach langen Verhandlungen erzielt werden konnte. In diesen Nachverhandlungen habe man einen wesentlich günstigeren Preis als im ursprünglichen Angebot erzielen können und gleichzeitig die Lizenzierung auf die neue SAP-Software-Version erhalten. Ein weiteres Entgegenkommen von SAP hinsichtlich des Preises wäre nach Meinung des Finanzministeriums auch bei einer Reduzierung der Nutzerzahlen oder Verzicht auf die derzeit ungenutzten Lizenzen mit beschränktem Nutzungsumfang nicht durchzusetzen gewesen.

5.2.4.4 Vertrag mit einem externen Berater

Ein externer Berater, der früher Verträge mit dem Generalunternehmer hatte und in dessen Auftrag er im NSI-Projekt mitarbeitete, wird seit Oktober 2003 vom Finanzministerium an durchschnittlich 20 Arbeitstagen im Monat beschäftigt, was faktisch einer Dauerbeschäftigung entspricht. Sein Honorar hat sich von Oktober 2003 bis Juni 2006 auf 722.000 € summiert. Er hat Beratungs-, Unterstützungs- und Coachingleistungen zu erbringen und wurde - so der Vergabevermerk - auch engagiert, weil bei den Landesmitarbeitern noch kein ausreichendes Know-How vorhanden sei, um möglichen Eigeninteressen des Generalunternehmers in ausreichendem Maße entgegenzuwirken. Der Auftrag wurde freihändig vergeben.

Es ist bedenklich, den Generalunternehmer durch einen seiner bisherigen Geschäftspartner „kontrollieren“ zu lassen, zumal es dem Generalunternehmer gelungen ist, fortwährend steigende Umsätze zu generieren. Das Argument, dass das Finanzministerium mangels Fachwissen seine Auftragnehmer nicht selbst steuern kann, darf sechs Jahre nach Projektbeginn nicht mehr gelten. Wäre dies zutreffend, müsste das Finanzministerium dringend seine Personalpolitik überdenken.

Dieser Beratervertrag sollte nach Meinung des Rechnungshofs baldmöglichst beendet werden. Falls das Finanzministerium jedoch weiterhin externes Coaching für sein Personal benötigt, sind die Leistungen zeitlich befristet auszuschreiben. Der bisherige Berater kann dann am Wettbewerb teilnehmen.

Nach Ansicht des Finanzministeriums liegen die steigenden Umsätze darin begründet, dass das NSI-CC mit einer Vielzahl zusätzlicher Projekte betraut wurde, bei denen auch die Erfahrung dieses externen Beraters von großem Vorteil war. Das Land könne selbstverständlich den Generalunternehmer steuern, die Landesmitarbeiter haben jedoch nicht den gleichen Erfahrungsschatz und das ausgeprägte SAP-Können dieses externen Beraters.

5.2.5 IuK-Betriebskosten

Die monatlichen Betriebskosten für NSI betragen 1,4 Mio. € Sie setzen sich aus den in folgender Tabelle aufgeführten Personal- und Sachkosten zusammen. Sofern die monatlichen Preise im Jahresverlauf variieren, wurde der Monatswert von Juni 2006 herangezogen.

Tabelle 8: Monatliche Betriebskosten für NSI

Kostenart	Ausgaben für	Kosten	
		in €	in %
Lizenzkosten	SAP	180.000	13
	Datenbanksoftware		
	Datenübertragungssoftware		
	Software für das Kassenverfahren		
IT-Betrieb	System zur kostenträgerorientierten Zeiterfassung	510.000	36
	Hauptsystem		
	Netzanbindung		
	Mail- und Faxserver		
	Erweiterung Plattenkapazität		
	Web-Application-Server		
	Archivsystem		
Externe Berater	Application-Management-Vertrag	424.000	30
	Selbstständiger Berater		
	Raumkosten und Arbeitsplatzausstattung für externe Mitarbeiter ⁶		
Personal- und Sachkosten Landesverwaltung	Personal- und Sachkosten NSI-Competence-Center	298.000	21
	Personal- und Sachkosten Oberfinanzdirektion Karlsruhe		
	Anteilige Sach- und Personalkosten Landesoberkasse		
	Anteilige Sach- und Personalkosten Controlling Service Center		
Summe laufende Kosten je Monat		1.412.000	100

Jährlich fallen damit allein für den IuK-Betrieb rd. 17 Mio. € an, davon 1,8 Mio. € für die KZM. Die Personalkosten der Mitarbeiter der NSI-Kopfstellen in den Ressorts und die für die Controller sind in den laufenden IuK-Betriebskosten nicht enthalten, ebenso wie die Aufwände der KZM-Erfassung.

Für externe Dauerberater fallen - bei geringerem Geschäftsumfang als geplant - jährlich 5 Mio. € an. Hier muss das Finanzministerium auf jeden Fall deutliche Kostensenkungen anstreben. In seiner Stellungnahme hat das Finanzministerium mitgeteilt, dass der derzeit noch hohe Bedarf an externer Unterstützung durch die große Anzahl der zeitlich begrenzten Projekte bedingt sei. Es geht davon aus, dass sich der Bedarf bereits in 2007 um rd. 50 % reduziert.

Diese IuK-Betriebskosten für NSI werden derzeit zentral vom Finanzministerium bezahlt; sie sollten zukünftig jedoch aus dem jeweiligen Einzelplan finanziert werden, auch als Hilfe zur Selbststeuerung. Die Ministerien werden auf Dauer nur bereit sein, diejenigen Leistungen zu zahlen, die sie auch benötigen. Das Finanzministerium würde stärker als bisher angehalten, die Informationssysteme zielgerichtet und kostengünstig auszugestalten und zu betreiben. Das Finanzministerium plant, die Betriebskosten erst ab dem Jahr 2010 umzulegen.

5.2.6 IuK-Controlling

Ein zur ressortübergreifenden Steuerung geeignetes IuK-Controlling wurde bisher nicht eingerichtet. Mangels verbindlicher Richtlinien ist die einheitliche Bebuchung der fünf landesweit definierten IuK-Querschnittsprodukte dem Zufall überlassen, soweit sie überhaupt stattfindet. Eine Definition, welche Ausgaben zu den IuK-Kosten gehören, fehlt immer noch. Finanzministerium und Rechnungshof sind darin einig, dass ein Benchmarking auf dieser Datenbasis wenig Sinn macht. Auch wegen dieser Mängel messen lediglich 6 % der vom Rechnungshof Befragten den IuK-Querschnittsprodukten eine Steuerungs-

⁶ berechnet aus Zuschlägen der VwV-Kostenfestlegung; je Person jährlich 6.300 € (2.500 € Raumkosten, 1.100 € Ausstattung, 2.700 € sächlicher Verwaltungsaufwand) für 27 externe Mitarbeiter

relevanz zu. Das Finanzministerium sieht als eine der Ursachen für dieses Befragungsergebnis auch die zum Befragungszeitraum noch zu kurze Dauer des Echtbetriebs der Kostenrechnung.

Den nötigen Neubeginn hat das Finanzministerium bereits durch Einsetzung eines Arbeitskreises eingeleitet. Der Rechnungshof hat dort Vorschläge eingebracht, welche Kennzahlen und Daten ein IuK-Controlling für Steuerungs- und Benchmarkzwecke der Ministerien gebildet werden sollen. Nach deren Steuerungsbedürfnissen müssen die Systeme ausgestaltet, Begriffe einheitlich definiert und die Buchungsverfahren verbindlich eingeführt werden.

5.2.7 Bestellwesen und Warenwirtschaft

In zwei Pilotprojekten hat das Finanzministerium durch den Generalunternehmer auch die Wirtschaftlichkeit der maschinellen Unterstützung des Bestellwesens und der Warenwirtschaft mit weiteren SAP-Modulen untersuchen lassen. Die (Einmal-)Ausgaben für die Pilotinstallationen betragen 1,1 Mio. € der lfd. Betrieb kostet rd. 14.000 € monatlich, was dem Gegenwert von rd. zwei Personalstellen entspricht.

Das Finanzministerium hat durch die Pilotinstallationen zwar die Funktionsfähigkeit der SAP-Module MM und EBP im NSI-Umfeld nachgewiesen. Den Wirtschaftlichkeitsnachweis kann es aber bislang nicht führen. Einer Aufforderung des Rechnungshofs vom April 2004, eine Wirtschaftlichkeitsrechnung mit allen auf den Haushalt wirkenden Daten vorzulegen, ist das Finanzministerium bis dato nicht nachgekommen. Nach den vorliegenden Unterlagen stehen realen Ausgaben lediglich „rechnerisch mögliche“ Einsparungen entgegen, die aus geringen Minutengewinnen je Bestellvorgang resultieren.

Darüber hinaus gibt es Überschneidungen und Parallelarbeit auf dem Gebiet der elektronischen Beschaffung zwischen dem Logistikzentrum Baden-Württemberg aus dem Geschäftsbereich des Innenministeriums und dem NSI-Projekt unter Verantwortung des Finanzministeriums. Die Oberfinanzdirektion hat berichtet, dass das Bestellverfahren über die NSI-Pilotinstallation aufwendiger sei, als ein Warenabruf über das Logistikzentrum Baden-Württemberg.

Vor einer Entscheidung über einen landesweiten Einsatz der SAP-Software zur Unterstützung der Beschaffungsvorgänge muss die Wirtschaftlichkeit nachgewiesen werden. Dabei müssen auch die Ressorts intensiver eingebunden werden. Auch wegen der bisherigen Erfahrungen mit dem NSI-Gesamtprojekt sollten weitere NSI-Module den Verwaltungen nicht einfach übergestülpt werden. Das Finanzministerium hat in seiner Stellungnahme zugesagt, vor einer landesweiten Einführung eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchzuführen.

5.2.8 Ergonomie des Programms zur kostenträgerorientierten Zeit- und Mengenerfassung

Das SAP-Programm zur Erfassung und Zuordnung der Arbeitszeiten zu Kostenträgern im Rahmen der KZM wird von vielen Benutzern nicht als ergonomisch bewertet. Der Rechnungshof, dessen Bedienstete das Programm selbst intensiv nutzen, kann die Kritik der Landesbehörden nachvollziehen. Auf dem Weg zur Dateneingabe muss der Nutzer zwangsgeführt viele Arbeitsschritte durchlaufen, die ihm verwirrend, unverständlich und teilweise überflüssig erscheinen. Zusätzliche Ausgaben von mehr als 100.000 € zur Verbesserung der Software-Ergonomie haben zu keiner signifikanten Verbesserung geführt. Das Finanzministerium muss sich bei der Neujustierung des NSI-Projekts der Frage, mit welcher Software die Arbeitszeiten den Kostenträgern zugeordnet werden, noch einmal grundsätzlich widmen. Die gute ergonomische Gestaltung einer Software ist besonders wichtig, weil die Akzeptanz des Benutzers entscheidend ist.

Auch bei der Befragung der Ressorts wurde das Buchungsprocedere vielfach als benutzerunfreundlich und zu kompliziert beschrieben. Diese Kritik der Landesbediensteten an der KZM ist aus der Sicht des Rechnungshofs nachvollziehbar. Dabei ist jedoch zu bedenken, dass derjenige, der die Sinnhaftigkeit einer Zeit- und Mengenerfassung nicht erkennt oder akzeptiert, an jeder Erfassungssoftware etwas auszusetzen haben wird.

6 Einführungsstand, Einschätzung und Bewertung der Neuen Steuerungsinstrumente durch die Landeseinrichtungen

6.1 Allgemeine Hinweise

Bei den Ressorts und den nachgeordneten Landesdienststellen als potenzielle Nutzer der NSI führte der Rechnungshof im August 2005 einer Fragebogenaktion durch, mit deren Hilfe wichtige Basisdaten sowie deren Einschätzung zu Nutzen und Perspektiven der Neuen Steuerungsinstrumente abgefragt wurden. Der Rechnungshof kam vorab mit StaV und NeStUL überein, die mit diesen abgestimmten Fragebogen im Land nahezu flächendeckend einzusetzen, um ein möglichst repräsentatives Bild zu erhalten.

Unabhängig von den jeweiligen Adressaten sollten dabei Basisinformationen und Aussagen über den Einsatz der SAP-Module abgefragt werden. Daneben sollten dezidierte Fragestellungen zur Verwaltungsstrukturreform, Kosten- und Leistungsrechnung, Produktbildung, Schulung, Zielerreichung und die Perspektive der NSI mittels verschiedener Skalierungen bewertet werden.

In die Fragebogenaktion wurden alle Abteilungen der Ministerien und der Landtagsverwaltung, der Regierungspräsidien und der Oberfinanzdirektion sowie weitere Behörden und Dienststellen des Landes einbezogen. Insgesamt 213 Landesdienststellen wurden befragt. 291 Erhebungsbogen wurden in die Bewertung einbezogen.

6.2 Einschätzung und Bewertung der Neuen Steuerungsinstrumente durch Ministerien, Landtagsverwaltung, Regierungspräsidien und Oberfinanzdirektion

6.2.1 Vorbemerkung

Durch die Einbeziehung aller Ministerien, des Landtags, der Regierungspräsidien und der Oberfinanzdirektion mit insgesamt 94 Abteilungen in die Befragung ergab sich für den Rechnungshof eine ausreichende und repräsentative Datenbasis zur Einschätzung der NSI.

6.2.2 Steuerungs- und Informationsinstrumente

Durch die Einführung von NSI sind in den befragten Behörden die nachfolgend aufgeführten Steuerungs- und Informationsinstrumente mit den genannten Quoten realisiert worden (Stand: September 2005):

- Dezentrale Budgetierung (12 %),
- Kosten- und Leistungsrechnung (80 %),
- Controlling/Führungsinformationssystem (72 %),
- Zielvereinbarungen (44 %),
- Balanced Scorecard (27 %).

In den Pilotämtern (nicht in den obigen Daten enthalten) waren diese Steuerungs- und Informationsinstrumente teilweise schon früher eingeführt.

6.2.3 Auswirkungen der Verwaltungsstrukturreform aus Sicht der Ministerien, der Landtagsverwaltung, der Regierungspräsidien und der Oberfinanzdirektion

Die zum 01.01.2005 in Kraft getretene Verwaltungsstrukturreform hat das NSI-Projekt nach Aussage der Befragten in starkem Maße tangiert und beeinflusst. Wesentliche Zielsetzungen des Reformprojektes, insbesondere auch Benchmarkingprozesse zwischen den unteren Sonderbehörden, wurden in Frage gestellt und gingen dann auch verloren. Dies insbesondere in denjenigen Ressorts, bei denen nachgeordnete

Bereiche komplett oder überwiegend in die Landkreise integriert worden sind; beispielsweise die Landwirtschafts- und Forstverwaltung ebenso wie die Sozialverwaltung.

In der Umsetzungsphase zur Verwaltungsstrukturreform wurden mit den Landkreisen keinerlei Vereinbarungen hinsichtlich der Einbeziehung in die NSI oder Übernahme von Instrumenten der NSI getroffen. Ebenso gibt es auch keine verbindlichen Absprachen hinsichtlich der Weiterleitung notwendiger Strukturdaten (VZÄ, Fallzahlen usw.). Das Finanzministerium wies darauf hin, dass zwar das ursprünglich als Bestandteil des Controlling geplante Benchmarking zwischen den unteren Sonderbehörden durch die Verwaltungsstrukturreform obsolet wurde. Dafür würden aber zahlreiche Kreise an in Baden-Württemberg gebildeten Vergleichsringsen der KGSt teilnehmen. Weiterhin führt das Finanzministerium aus, dass durch die Verwaltungsstrukturreform letztlich die Steuerungsobjekte (z. B. Produkte) und das Steuerungsvolumen verändert wurden. „Die Änderungen der Steuerungsobjekte - insbesondere der Verzicht auf eine Verwaltungskostensteuerung der auf die unteren staatlichen Verwaltungsbehörde übertragenen Aufgaben - erfordern eine Verlagerung von der Kostensteuerung auf die Steuerung der Aufgabenerfüllung unter Berücksichtigung der Ressortspezifika im Rahmen der Fachaufsicht.“, so das Finanzministerium.

Die Nutzungsmöglichkeiten und Chancen der NSI haben sich in einzelnen Ressorts erheblich reduziert. Im Bereich des Sozialministeriums beispielsweise ist weitgehend nur noch eine hausinterne Binnensteuerung möglich. In einzelnen Aufgabenfeldern ist eine Steuerung nur noch für einzelne Fachaufgaben bis auf Regierungspräsidiums-Ebene möglich.

Die Verwaltungsstrukturreform hat den NSI-Einführungsprozess - wegen vorübergehend anderer Prioritäten - deutlich verlängert und den Zielsetzungen der NSI im Blick auf die beabsichtigte flächendeckende Steuerung der Verwaltung in erheblichem Umfang den Boden entzogen.

Nach Inkrafttreten der Verwaltungsstrukturreform musste das NSI-Projekt in vielen Verwaltungsbereichen neu ausgerichtet werden. Vielfach haben sich die Ansätze und Zielsetzungen deutlich verschoben. Die Bewertungen der Dienststellen zum Einführungsstand und zum Nutzen der NSI waren zum Erhebungszeitpunkt noch deutlich von dieser Übergangsphase und der daraus resultierenden Probleme geprägt. Die Sinnhaftigkeit der NSI wurde vielfach angezweifelt.

6.2.4 Einschätzung der Zielerreichung von Neuen Steuerungsinstrumenten durch die Ministerien, die Landtagsverwaltung, die Regierungspräsidien und die Oberfinanzdirektion

Eine detaillierte Auswertung der jeweiligen Bewertungsergebnisse zu den einzelnen Steuerungsinstrumenten wurde den Befragten vom Rechnungshof zur Verfügung gestellt und zumindest teilweise mit diesen auch ausführlich erörtert.

Die Einschätzung der bisher realisierten Zielerreichung wurde in den einzelnen Dienststellen sehr unterschiedlich gesehen. Die Dienststellen wurden dabei gebeten anzugeben, ob bestimmte Aussagen, wie z. B. ob die Einführung der NSI zu einer Erhöhung der Kosten- und Leistungstransparenz geführt habe, zutreffend oder unzutreffend sind. Nachfolgend werden die prozentualen positiven Angaben zu den einzelnen Fragestellungen zusammengefasst wiedergegeben:

- Erhöhung der Kosten- und Leistungstransparenz: 61 %,
- Verbesserung der Entscheidungsgrundlagen: 44 %,
- Ziel- und ergebnisorientierte Planung und Steuerung: 37 %,
- Verbesserung der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit: 28 %,
- Stärkung von Eigenverantwortung und Handlungsspielräumen: 23 %,
- Hoher Nutzen und Wirtschaftlichkeit des Projekts insgesamt: 21 %,
- Flexibleres Verwaltungshandeln: 16 %,

- Verbesserung der Mitarbeitermotivation: 11 %,
- Realisierung der prognostizierten Einsparpotenziale: 7 %.

Diese recht unterschiedlichen Einschätzungen zur Zielerrechnung geben Hinweise darauf, welche Ziele bisher nur schlecht erreicht wurden und wo vorrangig nachgebessert werden muss.

6.2.5 Perspektiven und Anregungen

Hinsichtlich der Frage, ob NSI unverändert fortgeführt werden soll, sprachen sich lediglich 13 % der Befragten für „JA“ aus. Eine Überarbeitung würde von 62 % begrüßt werden.

6.3 Einschätzung und Bewertung der Neuen Steuerungsinstrumente durch nachgeordnete Dienststellen

6.3.1 Allgemein

In die Untersuchung des Rechnungshofs waren ohne die Regierungspräsidien und die Oberfinanzdirektion (die Ergebnisse sind in Pkt. 6.2 enthalten) weitere 197, den Ministerien nachgeordnete Dienststellen einbezogen. Hierdurch war auch eine ausreichende und repräsentative Datenbasis gegeben, um die Befragungsergebnisse für diese nachgeordneten Dienststellen gesondert ausweisen zu können.

6.3.2 Steuerungs- und Informationsinstrumente

Durch die Einführung von NSI sind auch in den bei der Landesverwaltung verbliebenen nachgeordneten Dienststellen verschiedene Steuerungs- und Informationsinstrumente neu aufgenommen worden. Hier nicht berücksichtigt sind die bereits bei den Pilotämtern vorhandenen Steuerungs- und Informationsinstrumente:

- Dezentrale Budgetierung (67 %),
- Kosten- und Leistungsrechnung (72 %),
- Controlling/Führungsinformationssysteme (78 %),
- Zielvereinbarungen (26 %),
- Balanced Scorecard (22 %).

6.3.3 Auswirkungen der Verwaltungsstrukturreform aus Sicht der nachgeordneten Dienststellen

Die unteren Sonderbehörden wurden im Rahmen der Verwaltungsstrukturreform in die unteren allgemeinen Verwaltungsbehörden integriert. Die Steuerverwaltung und die Justiz waren von der Verwaltungsstrukturreform nicht betroffen.

6.3.4 Einschätzung der Zielerreichung durch die nachgeordneten Dienststellen

Die Einschätzung der Zielerreichung wurde von den nachgeordneten Behörden ebenfalls sehr unterschiedlich gesehen. Dabei wird die Zielerreichung bei fast allen Punkten teilweise deutlich positiver bewertet, als in den Ministerien, Regierungspräsidien und der Oberfinanzdirektion. Nachfolgend werden die prozentualen positiven Angaben zu den einzelnen Fragestellungen zusammengefasst wiedergegeben:

- Erhöhung der Kosten- und Leistungstransparenz: 68 %,
- Verbesserung der Entscheidungsgrundlagen: 54 %,
- Stärkung von Eigenverantwortung und Handlungsspielräumen: 52 %,

- Flexibleres Verwaltungshandeln: 43 %,
- Verbesserung der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit: 42 %,
- Ziel- und ergebnisorientierte Planung und Steuerung: 41 %,
- Realisierung der prognostizierten Einsparpotenziale: 30 %,
- Verbesserung der Mitarbeitermotivation: 24 %,
- Hoher Nutzen und Wirtschaftlichkeit des Projekts insgesamt: 18 %.

Die NSI haben nach Einschätzung der nachgeordneten Dienststellen deutlich bessere Ergebnisse produziert als bei den Ministerien, der Landtagsverwaltung, der Regierungspräsidien und der Oberfinanzdirektion.

6.3.5 Perspektiven und Anregungen

Hinsichtlich der Frage, ob NSI unverändert fortgeführt werden soll, sprachen sich 29 % der befragten, nachgeordneten Dienststellen mit „JA“ aus. Eine Novellierung würde von 52 % begrüßt.

6.4 Beispiele für positive Wirkungen der Neuen Steuerungsinstrumente

6.4.1 Vorbemerkung

Der Rechnungshof hat aufgrund der aus den Erhebungen vom August 2005 erkennbaren, eher negativen Ergebnissen im Mai und Juni 2006 bei den Ministerien und zwei Regierungspräsidien weitere Gespräche geführt. 10 Monate nach Abschluss der Fragebogenaktion sollte die aktuelle Einschätzung der Ressorts zu den NSI eruiert werden. Die Gespräche hatten auch das Ziel, inzwischen erkennbare positive Ansätze und Ergebnisse sowie Weiterentwicklungen zu berücksichtigen. Dabei sollte auch die Frage beantwortet werden, ob zumindest den jetzt noch für das Projekt anfallenden laufenden jährlichen Kosten monetäre Einsparungen und z. B. qualitative Nutzen gegenübergestellt werden können.

Es hat sich gezeigt, dass es Ansätze und Entwicklungen gibt, wie man die NSI in der Landesverwaltung Erfolg versprechend umsetzen kann. Exemplarisch seien das Finanzministerium und das Justizministerium genannt. Hier wirkt sich positiv aus, dass diese Ressorts auch nach der Verwaltungsstrukturreform noch über einen klar strukturierten nachgeordneten Bereich verfügen. Wirtschaftsministerium und Sozialministerium als Vertreter der Ressorts, deren nachgeordnete Dienststellen weitgehend in die Stadt- und Landkreise integriert wurden, haben sich auf die Binnensteuerung konzentriert und werden sich künftig verstärkt dem Fördercontrolling widmen.

6.4.2 Justizministerium

Mit dem Justizministerium bestand während des Untersuchungszeitraums ein enger Erfahrungsaustausch, da dieses Ressort mit der Umsetzung der NSI einen innovativen Weg eingeschlagen hat. Das Justizministerium besitzt mit dem bundeseinheitlichen Verfahren PEBB§Y ein neues, analytisch abgesichertes und fortschreibungsfähiges Personalbedarfsrechnungssystem als Orientierungs- und Entscheidungshilfe. Das Justizministerium hat dabei die Instrumente der NSI, insbesondere die Kosten- und Leistungsrechnung, genutzt und sich darüber hinaus der Möglichkeiten von SAP bedient. Die baden-württembergischen Gerichte und Staatsanwaltschaften haben dabei im Rahmen des Projekts NSI bundesweit als Erste mit der Umsetzung von PEBB§Y begonnen und flächendeckend alle eingehenden Verfahren nach der neuen PEBB§Y-Geschäftsgliederung erfasst.

Grundlage des Benchmarking bilden Kennzahlen der Kosten- und Leistungsrechnung der Justiz. Für die Dienststellen werden je Periode die Werte der Bezugsgrößen (z. B. Eingänge) der einzelnen PEBB§Y-Produkte und der tatsächliche Personalbestand erfasst. Diese Daten werden in die Kosten- und Leistungsrechnung überführt und geben Hinweise zum Auslastungsgrad und über die Rückstandsquoten. Die durch-

schnittlichen Bearbeitungszeiten je Geschäft lassen sich nach standardisierten Kostensätzen in die Personalkosten je Geschäft umrechnen und liefern so eine zuverlässige Grundlage für die Arbeit mit den Neuen Steuerungsinstrumenten.

Auf verschiedenen Ebenen wurden Vergleichsringe eingerichtet. Dort werden die Daten der Kosten- und Leistungsrechnung für die Vergleichspartner transparent dargestellt und es können Benchmarkingvergleiche durchgeführt werden. Z. B. wird in diesen Vergleichsringen untersucht, worin Unterschiede bei den Stückkosten begründet liegen. Dies gibt Hinweise für Kostenreduzierungen.

Mit der Justizcard, der BSC der Gerichte und Staatsanwaltschaften, wurde ein weiteres Kennzahlensystem entwickelt, aus dem steuerungsrelevante Informationen gewonnen werden können. Darüber hinaus steht der Justiz mit der kennzahlenbasierten Organisationsuntersuchung ein Instrument zur Verfügung, mit dessen Hilfe umfassende Evaluationen durchgeführt werden können.

Das Justizministerium hat sich, letztlich unabhängig vom NSI-Projekt, aber mit Hilfe der verfügbaren NSI-Mittel ein wirksames und von den Mitarbeitern akzeptiertes Steuerungs- und Controllingsystem geschaffen, das permanent weiterentwickelt wird. Die hohe Akzeptanz der NSI in der Justiz ist mit darauf zurückzuführen, dass die Führungskräfte das Projekt unterstützt haben und NSI konsequent an den Steuerungsbedürfnissen der Justiz ausgerichtet wurde.

6.4.3 Finanzministerium

Das Finanzministerium und die Oberfinanzdirektion erproben derzeit bei sechs Finanzämtern das Projekt „Controlling im Finanzamt 2010“. Ziel des Projekts ist es, die zukünftige Steuerung und Steuerungsunterstützung für ein Finanzamt zu erarbeiten sowie Verbesserungsmöglichkeiten bei den Rahmenbedingungen aufzuzeigen bzw. umzusetzen. Die wesentlichen Bestandteile des Projekts sind:

- Abschluss von Zielvereinbarungen: Für die drei Kernbereiche Veranlagung, Betriebsprüfung und Vollstreckung wurden wenige, wesentliche Ziele (z. B. Erhöhung der Qualität bei risikobehafteten Veranlagungsfällen) erarbeitet, die für alle am Pilotversuch beteiligten Finanzämter einheitlich sind. Die zur Messung der Zielerreichung notwendigen Kennzahlen wurden erarbeitet (z. B. Abweichvolumen, gegliedert nach der Höhe der Abweichungen). Die hierfür notwendigen Ressourcen wurden festgelegt und konkrete Zielwerte hinterlegt.
- Messung der Zielvereinbarung über ein vereinfachtes Berichtswesen: Hierfür wurde ein dreistufiges Berichtswesen (Amtsberichte, Bereichsberichte, Kennzahlenberichte) entwickelt, welches die wichtigsten steuerungsrelevanten Kennzahlen abbildet.
- Verbesserung der Rahmenbedingungen: Hierzu wurde die dezentrale Sachkostenbudgetierung eingeführt. Die Personalkapazitäten im Veranlagungsbereich sollen auf risikoreiche Fälle konzentriert und das Zeichnungsrecht erweitert werden.

Die Praxistauglichkeit der Steuerungsansätze und der verbesserten Rahmenbedingungen sollte in einem bis Ende des Jahres 2006 dauernden Pilotversuch getestet werden.

7 Einschätzung und Bewertung der Neuen Steuerungsinstrumente durch den Rechnungshof

7.1 Grundsätzliche Hinweise

Das Projekt NSI in der Landesverwaltung war von Anfang an von hohen Zielsetzungen geprägt. Mehrere Kabinettsbeschlüsse begleiteten den Einführungsprozess. Baden-Württemberg wollte mit seinem zentralen und ganzheitlichen Ansatz einen Paradigmenwechsel bei der wirtschaftlichen Gestaltung des Verwaltungshandelns herbeiführen. Neben der Einführung eines modernisierten Anordnungs- und Buchungssystems zielte das Projekt durch die flächendeckende Kosten- und Leistungsrechnung auf ein stärker ergebnis- und wirkungsorientiertes Denken und Handeln der Landesverwaltung ab. Die erheblichen Einführungskosten in Höhe von rd. 322 Mio. € (geplanter Gesamtaufwand) sollten durch die Streichung von insgesamt 3.500 Stellen und einer zusätzlich dauerhaften Sachmitteleinsparung von jährlich rd. 15 Mio. € beginnend im Jahr 2004 bis zum Jahr 2010, refinanziert werden. Diese möglichen Einspar- und Nutzenpotenziale basierten auf Schätzungen eines externen Gutachtens und den Ergebnissen der Evaluierung der Pilotbehörden. Baden-Württemberg wollte einmal mehr seine Spitzenstellung auch bei der Modernisierung seines Verwaltungshandelns unter Beweis stellen. Hierfür wurden erhebliche Mittel aufgewendet und im Projektverlauf insgesamt rd. 150 Mio. € alleine an externe Dienstleister bezahlt. Für kein Projekt der Landesverwaltung wurde jemals so viel Geld ausgegeben und zusätzlich in diesem Umfang eigene Dienstleistungen bereitgestellt. Über Jahre hinweg waren eine Vielzahl von Landesbediensteten mit Projektaufgaben und der Erbringung von Beistelleleistungen befasst; die Landesverwaltung war dadurch in starkem Maße mit sich selbst beschäftigt.

7.2 Einschätzung und Bewertung der Zielerreichung

7.2.1 Zielsetzungen

Mit der Einführung der NSI sollte die Effizienz und Effektivität des staatlichen Handelns gesteigert werden. Es sollten also nicht nur die Leistungen der Verwaltung zukünftig besser und kostengünstiger (= effizienter) erbracht, sondern auch fundierte Informationen für die Verwaltungen, wie sie mit den vorhandenen Ressourcen ihre Leistungen quantitativ und qualitativ verbessern kann (= effektiver), bereitgestellt werden. Im Einzelnen wurden folgende Zielsetzungen angestrebt:

- Verbesserte Kostentransparenz,
- Ziel- und ergebnisorientierte Planung und Steuerung,
- Verbesserte Steuerungsinformation und Entscheidungsgrundlagen,
- Flexibilitätssteigerung,
- Erweiterung der Handlungsspielräume,
- Motivationssteigerung.

Auf die Entscheidungsebenen bezogen sollten sich die Nutzen der NSI wie folgt ergeben:

Operative Ebene:

- Die Transparenz der Prozesse sollte die Optimierung der Arbeitsprozesse ermöglichen (Selbststeuerung).
- Der Ressourceneinsatz sollte durch flexibleren Mitteleinsatz und Anreizsysteme reduziert und optimiert werden.

Ministerialebene:

- Benchmarking, d. h. der Vergleich von Kosten und Prozessen im Ressortbereich, sollte die Optimierung der Prozesse, der Kosten und damit des Ressourceneinsatzes ermöglichen.

Parlamentarische Ebene:

- Durch Kosten- und Leistungstransparenz sollte eine outputorientierte Steuerung möglich werden.

Die politischen Entscheidungen zum Projekt waren eindeutig davon bestimmt, dass von der Refinanzierung über die Einsparung von 3.500 Personalstellen einerseits und über laufende Sachmitteleinsparungen andererseits in einem engen Zeitfenster ausgegangen wurde. Selbst eine Erhöhung der Betriebskosten und eine geringfügige Verlängerung der Projektdauer sollten diese Zielsetzung nicht beeinflussen.

7.2.2 Wertung der Zielerreichung auf Grundlage der Erhebungen bei den Landesdienststellen

Die nahezu flächendeckenden Erhebungen des Rechnungshofes bei den Dienststellen des Landes zum Einführungsstand der NSI sowie zu Einschätzungen und Perspektiven der Steuerungsinstrumente haben ein sehr ernüchterndes Ergebnis erbracht. Die mit erheblichem finanziellen Mitteleinsatz und hoher Mitarbeiterbindung durchgeführte „Jahrhundertreform“ („die größte Reform seit Stein-Hardenberg“), welche flächendeckend die Verwaltung völlig neu positionieren sollte, hat bisher keines ihrer Ziele umfassend erreicht. Fast sieben Jahre nach Projektstart sind die Instrumente der Neuen Steuerung zwar weitgehend eingeführt. Sie haben aber, vom Haushaltsmanagementsystem abgesehen, bis heute kaum die erhofften Wirkungen gezeigt. Der betriebswirtschaftliche Ansatz der NSI wirkt noch aufgesetzt und ist derzeit in vielen Bereichen weder adaptiert noch akzeptiert. Die Wirklichkeit des Verwaltungshandelns wurde bisher offensichtlich nur wenig beeinflusst. Man musste erkennen, dass Instrumentarien der freien Wirtschaft sich nicht so einfach auf die Verwaltung übertragen lassen, weil Aufgabenstellung, Führungs- und Verantwortungsstrukturen sowie rechtliche Rahmenbedingungen (Dienstrecht) Differenzierungen notwendig machen.

Die zentrale Zielsetzung des Projekts, die eng mit dem Namen des Projekts verknüpft ist, nämlich den „Tanker Landesverwaltung“ mit neuen Instrumenten wirksamer und effizienter zu steuern, wurde, wie in Pkt. 6.2.4 und Pkt. 6.3.4 dargestellt, bisher noch nicht erreicht.

Nach Einschätzung des Rechnungshofs ist dieses eher negative Zwischenergebnis hauptsächlich auf folgende fünf Gründe zurückzuführen:

(1.) Flächendeckender Projektansatz

Der Ansatz, bundesweit die Vorreiterrolle zu übernehmen und die NSI umfassend flächendeckend in 1.200 Dienststellen mit mehr als 110.000 Bediensteten gleichzeitig einzuführen, war verfehlt. Fachleute und die Personalvertretungen hatten vor diesem umfassenden Ansatz gewarnt. Der Rechnungshof hatte in seiner Denkschrift 1999 ausdrücklich eine stufenweise Einführungsstrategie auf der Grundlage einer ABC-Analyse vorgeschlagen, damit bei solchen Behörden mit der Einführung begonnen werden kann, bei denen ein hoher Nutzen zu erwarten ist. Dabei sollten jeweils auf den Behördenzweig angepasste und für die jeweilige Größenordnung der Behörde geeignete Formen der Kosten- und Leistungsrechnung erarbeitet werden. Eine umfassende, voll ausgebaute Kosten- und Leistungsrechnung hielt der Rechnungshof schon damals nur dort für sinnvoll, wo nach näher zu bestimmenden Kriterien ein wirtschaftlicher Ansatz erkennbar war. Diese Kriterien sollten sich nach den Vorschlägen des Rechnungshofs orientieren

- am beeinflussbaren Budgetvolumen,
- an der Anzahl der Mitarbeiter,

- an der Aufgabenstellung (privatwirtschaftlich oder hoheitlich),
- an der Konkurrenzsituation zu privaten Anbietern,
- an Organisationsabläufen, die betriebswirtschaftlichen Charakter haben,
- am Bedarf einer Kalkulationsgrundlage für die Festsetzung von Gebühren.

Dies gilt primär für Dienststellen und Einrichtungen des Landes, die für ihre Leistungen Gebühren und Entgelte erheben können bzw. im „Markt“ stehen.

Für die anderen Behörden sollten nach der damaligen Empfehlung des Rechnungshofs einfachere Systeme auf Basis des Haushaltsmanagementsystems, ergänzt um wenige Kennzahlen genügen. Weiter hatte der Rechnungshof vorgeschlagen, die Kosten- und Leistungsrechnung, aufbauend auf den Erfahrungen der Pilotämter, ggf. auch in Form der Teilkostenrechnung, in Wellen einzuführen und erst nach der Evaluation die abschließenden flächendeckenden Festlegungen zu treffen. Der Rechnungshof war davon überzeugt, dass sich die Gesamtausgaben durch die stufenweise Einführung insbesondere in Bezug auf die DV-Ausstattung, die Lizenz-, Schulungs- und Betreuungskosten erheblich reduzieren bzw. verschieben lassen, und sich vor allem Umsetzungsprobleme durch eine höhere Akzeptanz vermeiden lassen. Bei dieser, vom Rechnungshof empfohlenen Vorgehensweise, wären auch eine schnellere Amortisation und eine erheblich niedrigere Kapitalbindung möglich gewesen.

Die Landesregierung hat diese Hinweise nicht aufgegriffen und an einer sofortigen, umfassenden und flächendeckenden Einführung u. a. auch der Vollkostenrechnung festgehalten. Die bisherigen negativen Ergebnisse des NSI-Projekts bestätigen die Richtigkeit der damaligen Einschätzung des Rechnungshofs weitgehend.

(2.) Zögerliche und unzureichende Einführung einzelner Instrumente

Wesentliche Elemente der neuen Steuerung wurden zudem nur zögerlich und unzureichend eingeführt. Dies gilt insbesondere für die dezentrale Ressourcenverantwortung, die über erste Ansätze nicht hinaus kam. Die bis heute weitgehend allein auf die Sachkosten beschränkten Budgets haben wenig neue Handlungsspielräume ergeben. Weiter angedachte Flexibilisierungsregelungen, insbesondere die Personalausgabenbudgetierung, wurden bisher nicht realisiert. Die Unsicherheit, ob und inwieweit nicht ausgegebene Mittel im kommenden Jahr weiter zur Verfügung stehen, ist geblieben. Vielfach werden die alten Mechanismen der Haushaltswirtschaft weiter genutzt (z. B. globale Minderausgaben, Haushaltssperren, Kürzung der gebildeten Ausgabenreste), welche den Zielen der NSI entgegenwirken.

Die Ausweitung der dezentralen Finanzverantwortung wird von der Mehrzahl der befragten Dienststellen gefordert. Bereits Ende 2000 wurde das Finanzministerium vom Ministerrat gebeten, die Ausdehnung der dezentralen Budgetverantwortung in Abstimmung mit den Ressorts auf die Bereiche Personal, Gebäudemanagement sowie Information und Kommunikation zu prüfen. Die Personalausgabenbudgetierung sollte in geeigneten Projekten erprobt und ab 2005 flächendeckend eingeführt werden.

In anderen Bundesländern wird beispielsweise das Instrument der Personalkostenbudgetierung intensiver erprobt bzw. ist zumindest teilweise umgesetzt. Noch zum Start des Projekts hatte der Finanzminister selbst betont, dass „der wirtschaftliche Nutzen der neuen Konzepte umso höher sein wird, je mehr fachliche und finanzielle Kompetenz auf die untere Verwaltungsebene übertragen wird. Es sei unbestritten, dass teilweise erhebliche Effizienzreserven mobilisiert werden können, wenn den Ämtern mehr Eigenverantwortung und Flexibilität eingeräumt werde.“

Die mit der Personalausgabenbudgetierung verbundenen Fragestellungen und Probleme sind in Baden-Württemberg immer noch nicht gelöst.

Das Finanzministerium entwickelt aktuell auf der Grundlage der neuesten Erkenntnisse auf Bundes- und Landesebene inhaltliche und zeitliche Festlegungen zur Einführung der Personalausgabenbudgetierung.

(3.) Unzureichende Mitarbeitermotivation

Auf die Frage ob eine verbesserte Mitarbeitermotivation erreicht worden sei, haben die Positivbewertungen mit nur 20 % einen Tiefstand erreicht. Die fast durchgängig fehlende Akzeptanz der NSI bei den Mitarbeitern hat vielschichtige Gründe. Die unzureichend vollzogene Zusammenführung von Fach- und Finanzverantwortung auf der operativen Ebene, die Einführung von KZM, ohne dass hieraus aussagekräftige Berichte entwickelt wurden, sind hierfür beispielhaft zu nennen. Aus der Sicht der Mitarbeiter wurden die NSI in erster Linie als bloßes Stelleneinsparinstrument betrachtet. Insoweit war die Verknüpfung mit dem verfolgten Einsparziel von 3.500 Stellen kontraproduktiv.

Auch die eher negativen Erfahrungen bei den Schulungsmaßnahmen zur Einführung der NSI schlagen sich hier stark nieder. Diese mit hohen Kosten verbundenen Maßnahmen waren vielfach kontraproduktiv und haben die Vorbehalte der Landesbediensteten gegenüber den NSI eher aus- als abgebaut. Die fehlende Kenntnis der externen Trainer bezüglich konkreter Aufgaben- und Problemstellungen der Verwaltungspraxis hat mehr geschadet als genutzt. Durch die Schulungen konnten nur wenige Mitarbeiter für die neuen Instrumente gewonnen werden. Da gleichzeitig die erwartete höhere Effizienz und Effektivität des Verwaltungshandelns bis heute nicht unter Beweis gestellt werden konnte und sich wenig Steuerungsrelevanz zeigt, ist die Skepsis und Zurückhaltung der Mitarbeiter nachvollziehbar. Dies ist wohl vor allem darauf zurückzuführen, weil von den Mitarbeitern teilweise schon seit Jahren unbequeme Arbeitszeitbuchungen gefordert werden, die oft ohne Resonanz bleiben. Trotz erheblicher Bemühungen der Verantwortlichen des Projekts und in den Kopfstellen der Ressorts werden die vermeintlichen Vorteile der NSI insbesondere bezogen auf die KZM und das Controlling von den Mitarbeitern noch nicht gesehen. Die Akzeptanz für die Steuerungsinstrumente fehlt daher weitgehend.

(4.) Verwaltungsstrukturreform

Die vom Landtag am 30.06.2004 beschlossene Verwaltungsstrukturreform, die zum 01.01.2005 in Kraft trat, hat das Projekt in starkem Maße tangiert und beeinflusst. Wesentliche Zielsetzungen des Reformprojektes, insbesondere die Gesamtsteuerung der Landesverwaltung auch in Bezug auf die gesamten Fachbereiche und auch die Benchmarkingprozesse zwischen den unteren Sonderbehörden wurden damit in Frage gestellt und sind nur noch in Teilen erreichbar.

Dies gilt insbesondere für diejenigen Ressorts, bei denen der nachgeordnete Bereich komplett oder weitgehend in die Stadt- und Landkreise integriert wurde. Exemplarisch sollen an dieser Stelle die Landwirtschafts- und Forstverwaltung sowie die Versorgungs- und Straßenbauverwaltung genannt werden. In der Umsetzungsphase zur Verwaltungsstrukturreform wurden mit den Stadt- und Landkreisen keinerlei Vereinbarungen hinsichtlich der Einbeziehung in die NSI oder Übernahme von Instrumenten der NSI getroffen. Ebenso gibt es auch keine verbindlichen Absprachen hinsichtlich der Weiterleitung notwendiger Strukturdaten (VZÄ, Fallzahlen ...). Diese fehlenden Festlegungen haben massive Auswirkungen auf die Steuerungsrelevanz der gebildeten Kennzahlen und machen eine durchgängige fachbezogene Steuerung unmöglich.

Die Nutzungsmöglichkeiten der NSI in einzelnen Ressorts wurden durch die Verwaltungsstrukturreform erheblich reduziert. Beispielsweise ist im Bereich des Sozialministeriums durch die NSI weitgehend nur noch eine Binnensteuerung innerhalb der Behörde möglich. Das Ministerium für Ernährung und Ländlichen Raum hat lediglich noch Steuerungsmöglichkeiten für seine Anstalten. In einzelnen Aufgabenfeldern ist eine Steuerung für die Fachaufgaben noch bis auf die Ebene der Regierungspräsidien möglich. Für eine durchreichende Fachbereichssteuerung ist dies zu wenig.

Die Erhebungen und Gespräche haben gezeigt, dass nach Inkrafttreten der Verwaltungsstrukturreform das NSI-Projekt neu austariert werden musste bzw. immer noch muss. Vielfach haben sich die Ansätze, Ziel-

setzungen und vor allem die Möglichkeiten der Steuerung deutlich verschoben und reduziert. Die Bewertungen der Dienststellen zum Einführungsstand und zum Nutzen der NSI waren zum Erhebungszeitpunkt davon geprägt.

Aus Sicht des Rechnungshofs ist nur schwer nachvollziehbar, dass eine Entscheidung für eine Verwaltungsreform getroffen wurde, ohne dass im Vorfeld die erkennbaren Auswirkungen auf das Projekt „NSI-Einführung“ geprüft und verarbeitet wurden. Die - in sich durchaus schlüssige - Entscheidung, die Verwaltungsreform durchzuführen, abstrahierte das Thema NSI; hernach waren die dargestellten Nachbesserungsaktivitäten nötig.

Das Finanzministerium weist darauf hin, dass die fachliche Steuerung durch die Verwaltungsstrukturreform nicht infrage gestellt würde. Sie werde durch die Ministerialbürokratie und durch die Regierungspräsidien, wie in anderen Bereichen seit langer Zeit bewährt, über die Fachaufsicht sichergestellt. Es gebe seit Jahrzehnten bewährte Beispiele in teilweise auch politisch sehr sensiblen Bereichen, etwa im Ausländer- und Asylrecht, aber auch im Baurecht, mit sehr hohen Fallzahlen, die zeigten, dass die Ziele und Interessen des Landes in den unteren staatlichen Verwaltungsbehörden auch ohne „Hoheit“ über die Ressourcen wirkungsvoll umgesetzt werden würden. Das Finanzministerium verkennt bei dieser Argumentation den grundlegenden Unterschied zwischen Fachaufsicht einerseits und der Steuerung des operativen (eigenen) Geschäfts andererseits. Wäre dieser Unterschied - wie das Finanzministerium zu meinen scheint - irrelevant, so wären nach der Argumentation des Finanzministeriums die NSI insgesamt obsolet und verzichtbar.

Im Übrigen hat z. B. das Ministerium für Ernährung und Ländlichen Raum in seiner Stellungnahme dem Finanzministerium gegenüber erklärt, dass es in den Verwaltungsbereichen, in denen die operativen Einheiten im Zuge der Verwaltungsreform in die Regierungspräsidien bzw. in die Zuständigkeit der Stadt- und Landkreise integriert und damit der Finanzverantwortung des Ministeriums für Ernährung und Ländlichen Raum entzogen wurden, die Ansicht des Rechnungshofs teile, dass eine strategische und operative Gesamtsteuerung der staatlichen Aufgaben nicht mehr möglich sei.

(5.) Dauer des Wirkbetriebs

Die Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung wurde im April 2004 abgeschlossen. Zum Zeitpunkt der Umfrage war die Kosten- und Leistungsrechnung somit erst ein Jahr im Wirkbetrieb. Erkenntnisse über Zeitreihenvergleiche mehrerer Jahre lagen somit noch nicht vor. Nachdem inzwischen insbesondere bei den Querschnittsaufgaben die Kontierungsrichtlinien fortgeschrieben werden mussten, stehen diese Zeitreihenvergleiche auch in den nächsten Jahren noch nicht zur Verfügung.

7.2.3 Zielerreichung in Bezug auf die Refinanzierung der Einführungskosten

Aus Sicht der Finanzkontrolle schlägt die weitgehend verfehlte Zielerreichung in Bezug auf die Refinanzierung der Ausgaben in besonderem Maße zu Buche. Das Ziel, die Refinanzierung der NSI-Kosten über den Abbau von 3.500 Stellen, die mit Hilfe der NSI-Instrumente gezielt hätten identifiziert werden sollten, und jährliche Sachmitteleinsparungen in angemessener Zeit zu amortisieren, wurde aufgegeben bzw. verändert. Dabei wurde im Vorfeld bereits versäumt, einen Nachweis zu fordern, welche Stellen aufgrund der neuen Steuerungsmöglichkeiten abgebaut werden konnten. Vielmehr hat man von diesem NSI bedingten Stellenabbau „leise“ Abstand genommen. Im StHPl. 2005/06 wurde in den Erläuterungen lediglich darauf hingewiesen, dass die Refinanzierung ab dem Jahr 2005 aus dem allgemeinen Stellenabbauprogramm 2004 bis 2008 erfolgen soll, welches aber ganz überwiegend auf den Auswirkungen der Einführung der 41-Stunden-Woche basiert. Die so erbrachten Einsparungen führen damit nicht - wie geplant - zu einer Entlastung des Landeshaushalts bzw. zur Schuldentilgung, sondern müssen zur Refinanzierung der NSI eingesetzt werden. Eine Kausalität zwischen der Einführung der NSI und diesem Abbauprogramm ist hinsichtlich des Aufzeigens von Effizienzpotenzialen nicht gegeben.

Konkret der NSI-Einführung zuzuordnende, geringfügige Einsparungen können bisher nur an folgenden Stellen gesehen werden:

- Die Eingangsbuchhaltung der Landesoberkasse Baden-Württemberg wurde in den Jahren 2002 bis 2004 um 10 Stellen reduziert.
- Beim Druck der Haushaltspläne werden nach Mitteilung des Finanzministeriums Ausgaben in Höhe von 125.000 € eingespart.
- Durch die pilothafte Einführung des Moduls „Materialwirtschaft“ konnte eine Vollzeitstelle beim Chemischen Veterinär- und Untersuchungsamt Stuttgart eingespart werden.
- Je Finanzamt hat die Einführung des Haushaltsmanagementsystems nach Darstellung des Finanzministeriums zu rechnerischen Einsparungen von 0,5 VZÄ geführt; dies entspricht rd. 40 VZÄ. Der haushaltswirksame Abbau muss noch nachgewiesen werden.

Effizienzpotenziale wurden nach Darstellung des Finanzministeriums in dessen Geschäftsbereich auch in Folge der dezentralen Budgetierung (Sachausgabenbudgetierung) erzielt. Z. B. erfolgen Postzustellungen durch private Anbieter und es gebe Einsparungen im Bereich Reisekosten. Wo Zielvereinbarungen eingeführt wurden, habe dies zu einem Umdenken in der Verwaltung hin zu wirtschaftlichen Alternativen geführt.

Weitere Einsparungen waren für den Rechnungshof nicht erkennbar und wurden auch in den im Mai und Juni 2006 geführten Nachgesprächen nicht genannt. Das NSI-bedingte Einsparpotenzial liegt somit aktuell bei rd. 51 Stellen. Bei der Berechnung der Refinanzierungsraten (Titel 671 01) wurde eine Stelle mit 38.500 € angesetzt; insgesamt kann danach bislang von Einsparungen in Höhe von allenfalls rd. 1,925 Mio. € ausgegangen werden.

Im Bezug auf die bis zum Jahr 2005 aufgelaufenen Ausgaben von rd. 220 Mio. € würden sich die Anfangsinvestitionen für das Projekt auf Basis dieser Zahlen „rechnerisch“ erst in 114 Jahren amortisieren. Da aber selbst die laufenden Kosten mit rd. 30 Mio. € je Jahr nicht einmal annähernd über die Einsparpotenziale abgedeckt werden, ist derzeit überhaupt keine Amortisation in Sicht. Vielmehr entstehen dem Land auf Dauer zusätzliche laufende Kosten.

7.3 Einschätzung in Bezug auf die einzelnen Instrumente der Neuen Steuerung

7.3.1 Vorbemerkung

Gespräche im Rahmen der Validierung der Umfrageergebnisse aus den Fragebogenaktionen haben gezeigt, dass der wahllose Verzicht auf einzelne Instrumente der NSI nicht zielführend ist. Nur durch sinnhaftes Zusammenwirken der Instrumente können die mit den NSI bezweckten Ziele erreicht werden; insbesondere ist Controlling ohne das Zusammenspiel mit den anderen NSI-Instrumenten nicht möglich.

Die für die Nutzenentfaltung notwendigen Begleitinstrumente, insbesondere die dezentrale Budgetierung, sind auch 6 Jahre nach Projektbeginn und 11 Jahre nach dem Start in Pilotämtern nur rudimentär in der Landesverwaltung eingeführt. Die Verwaltungsstrukturreform hat zu einer weiteren Verzögerung geführt. Die NSI können ihre Wirkung erst dann vollständig entfalten, wenn die Begleitinstrumente eingeführt und die hierfür erforderlichen Rahmenbedingungen geschaffen wurden. Mit der Föderalismusreform und der damit verbundenen Übertragung dienstrechtlicher Kompetenzen auf den Landesgesetzgeber sollten die Möglichkeiten, die mit der Budgetierung verbundenen Fragestellungen zu lösen, für das Land besser geworden sein.

Zu den einzelnen Instrumenten ist aus Sicht des Rechnungshofs Folgendes anzumerken:

7.3.2 Haushaltsmanagementsystem und Anlagenbuchhaltung

Der Haushalt wird seit dem Jahr 2003 flächendeckend mit dem neuen Haushaltsmanagementsystem ohne Medienbrüche vollzogen. Eingangsrechnungen müssen bei der Dienststelle nur noch kontiert und erfasst werden. Bis zur Auszahlung des Rechnungsbetrags, der Verbuchung im Haushalt und in der Kosten- und Leistungsrechnung und ggf. in der Anlagenbuchhaltung wird durchgängig DV-gestützt gearbeitet. Auf Basis der Daten des Haushaltsmanagementsystems und der Kasse kann die Landeshaushaltsrechnung erstellt werden. Das neue Verfahren hat hier zu einer Arbeitserleichterung bei den anordnenden Dienststellen und bei der Landesoberkasse im Bereich der Eingangsbuchhaltung zu einem Personalrückgang (10 Stellen) geführt.

Das externe Rechnungswesen basiert derzeit noch auf der Kameralistik und wurde um Informationen aus der Kosten- und Leistungsrechnung ergänzt. Mit dem ERP-System⁷ SAP R/3 steht dem Land ein Verfahren zur Verfügung, das grundsätzlich in der Lage ist, zwei Arten von Rechnungswesen (Kameralistik und Doppik) zu bedienen. Die Einführung der Doppik würde aber voraussetzen, dass das gesamte Vermögen des Landes bewertet würde.

7.3.3 Dezentrale Budgetierung einschließlich Personalausgabenbudgetierung

Ein wesentlicher Erfolgs- und Akzeptanzfaktor des Projekts stellt die Ausgestaltung der dezentralen Budgetierung dar. Das vom Finanzministerium entwickelte Grobkonzept zur dezentralen Budgetverantwortung sah u. a. eine erweiterte Deckungsfähigkeit, Zusammenfassung von Titeln, Übertragbarkeit von Haushaltsresten, Beschränkung der Eingriffe des Finanzministeriums (Globalsteuerungsreserve) in den laufenden Haushaltsvollzug sowie eine Effizienzrendite vor.

In den Gesprächen anlässlich der NSI-Untersuchung und durch die Fragebogenaktion wurde bestätigt, dass die Steuerungsmöglichkeiten, die eine dezentrale Budgetierung bieten, auch im Jahr 2006 noch nicht annähernd ausgeschöpft werden. Die dezentrale Budgetierung beschränkt sich im Land derzeit hauptsächlich auf haushaltsrechtliche Techniken wie gegenseitige Deckungsfähigkeit oder Übertragbarkeit der Mittel. Im bisherigen Verlauf des Projekts NSI erstreckte sich die dezentrale Budgetverantwortung mit Ausnahme des Pilotversuches zur selbst gesteuerten Bewirtschaftung der Personalausgaben beim Rechnungshof allein auf die Sachkosten (sächliche Verwaltungsausgaben und Ausgaben für Investitionen), die aber lediglich rd. 14 % des Haushaltsvolumens ausmachen.

Vor diesem Hintergrund rät der Rechnungshof, die ursprünglichen weitergehenden Ansätze der dezentralen Budgetierung wieder aufzugreifen und umzusetzen und den Behörden die notwendige Flexibilität und Verlässlichkeit einzuräumen. Dabei kommt der Umsetzung der Personalausgabenbudgetierung besondere Bedeutung zu. Die zur Personalausgabenbudgetierung noch offenen, seit Jahren einer Lösung harrenden schwierigen Fragestellungen, sollten alsbald gelöst werden. Das Finanzministerium sieht sich durch den Vorschlag des Rechnungshofs bestärkt und unterstützt; es wird nunmehr mit Nachdruck diesen noch offenen Punkt klären. Die Voraussetzungen für eine pilothafte Erprobung der Personalausgabenbudgetierung sind bereits seit 2003 durch entsprechende haushaltsgesetzliche Regelungen gegeben.

7.3.4 Kosten- und Leistungsrechnung

Durch eine Kosten- und Leistungsrechnung sollen die Kosten der Verwaltung in Form von Fachprodukten abgebildet werden. Den überwiegenden Teil dieser Vollkostenrechnung bilden die Personalaufwendungen. Diese werden nicht nach der tatsächlichen Höhe, sondern in Form von pauschalierten, laufbahnbezogenen Kostensätzen ermittelt. Hierzu sind von den Mitarbeitern entsprechende Zeitaufschriebe durchzu-

⁷ ERP-Systeme bestehen aus komplexer Anwendungssoftware zur Unterstützung der Ressourcenplanung einer ganzen Unternehmung.

führen. Für die den Fachprodukten nicht direkt zuordenbaren Kosten wurden sogenannte Querschnittsprodukte und Regierungsfunktionen gebildet. Die Ergebnisse gerade dieser Produkte sollten auch für Benchmarkingvergleiche herangezogen werden.

Die Untersuchung hat gezeigt, dass im Bereich der Kosten- und Leistungsrechnung noch Nachbesserungsbedarf besteht. Insbesondere hat eine erste Auswertung der Ergebnisse der Querschnittsprodukte durch das Finanzministerium ergeben, dass die ermittelten Werte selbst in diesem relativ leicht abgrenzbaren Aufgabenbereich so weit auseinander liegen, dass sie im Rahmen eines Benchmarking-Prozesses bisher nicht vergleichbar sind. Dies liegt insbesondere am sehr unterschiedlichen KZM-Buchungsverhalten. Ein eindeutiger, praktikabler Kontierungsleitfaden für Querschnittsprodukte ist zur Vermeidung von Fehlbuchungen und zur Herstellung der Vergleichbarkeit der Daten unabdingbar. Dies hat das Finanzministerium inzwischen zum Anlass genommen, die Produktbildung und die Kontierungsrichtlinien in Abstimmung mit den Ressorts zu präzisieren.

Dabei muss auch das Produkt „Regierungsfunktion“ nochmals auf den Prüfstand. Die Bebuchung dieses Produkts ist in den Ministerien sehr unterschiedlich. Es ist anzunehmen, dass dieses Produkt als eine Art Sammelbecken für ministerielle Tätigkeiten genutzt wird. Ob die Beibehaltung der Regierungsfunktionen als eigenständige Produkte überhaupt sinnvoll ist, muss überdacht werden.

Gleichzeitig verzichten zumindest einzelne Landesdienststellen bei gleich bleibenden Aufgaben, u. a. z. B. bei den Unterstützungskräften, bei Querschnittsaufgaben, aber auch bei Fachaufgaben wie z. B. im Strafvollzug, bereits jetzt auf die KZM-Erfassung über CATS. Ersatzweise werden im System z. B. abteilungs- bzw. aufgabenbezogene Zeitprofile hinterlegt.

Die KZM-Konzeption gibt kein starres landeseinheitliches Erfassungsmodell vor. Grundsätzlich soll die Zeiterfassung der Mitarbeiter in CATS erfolgen. Dies gilt insbesondere in Bereichen mit wechselnden Aufgaben und für Projektarbeiten. Unter Berücksichtigung der Steuerungs- und Informationsbedürfnisse und der Produktstruktur kann und muss die Zeiterfassung behörden-spezifisch ausgestaltet werden können. Dies kann u. a. auch über festgelegte mittlere Bearbeitungszeiten, Pensen, Kennzahlen, Zeitschätzungen, Profile erfolgen. Dadurch können auch die zeitlichen Aufwendungen für die Nutzer und die laufenden Betriebskosten zurückgeführt werden.

Wirtschaftliche Auswirkungen in der Weise, dass die aus der Kosten- und Leistungsrechnung gewonnenen Daten für die tägliche Arbeit oder gar in irgendeiner Weise für die Steuerung der Verwaltungsbereiche eingesetzt und genutzt werden, sind auch nach vielen Jahren der Projektlaufzeit und nach zwei Jahren Wirkbetrieb noch kaum erkennbar. Die Akzeptanz bei den Mitarbeitern fehlt u. a. deshalb weitgehend. Die KZM-Buchungen werden nur als notwendiges Übel akzeptiert.

7.3.5 Steuern mit Kennzahlen - Controlling

7.3.5.1 Allgemeine Bewertung

Kennzahlen zur methodischen Analyse der Wirtschaftlichkeit staatlichen Handelns gewinnen mit der Einführung der NSI an Bedeutung. Spätestens dann, wenn aus den NSI Zahlen über die Aufwände vorliegen, werden diese mit Bezugsgrößen zu verknüpfen sein, um steuerungsrelevante Kennzahlen zu erhalten. Für die fachlich-administrative Steuerung sind fundierte Kennzahlen von erheblicher Bedeutung. Kennzahlen können als absolute Zahlen (z. B. Fallzahlen, Bearbeitungsdauer, Kosten einzelner Aufgaben) oder als Verhältniszahlen (z. B. personell betreute Bedienstete je Mitarbeiter) gebildet werden. Sie liefern in präziser und konzentrierter Form Informationen über Verwaltungstatbestände und Entwicklungen. Kennzahlen sollen Transparenz schaffen und prägnante Kurzinformationen insbesondere für Führungskräfte ermöglichen. Die Entwicklung von Kennzahlen für Steuerungs- und Unterstützungsleistungen ist für weite Bereiche staatlichen Handelns noch nicht sehr weit gediehen. Nach den Feststellungen des Rechnungshofs lagen solche steuerungsrelevanten Kennzahlen vor der Einführung von NSI nur in sehr geringem Umfang vor.

Controlling bedeutet einen begleitenden betriebswirtschaftlichen Service für das Management durch Informationen über Entwicklung von Kosten und Leistungen meist anhand geeigneter Kennzahlen und daraus abgeleiteter Vorschläge für Planung, Steuerung, Kontrolle und Systemgestaltung (einschließlich der Gestaltung des Führungs- und Controlling-Systems).

Das für das Controlling notwendige Berichtswesen befindet sich in einigen Ressorts noch „in den Kinderschuhen“. Berichte, die die maßgeblichen steuerungsrelevanten Kennzahlen für die Entscheidungsträger enthalten, sind die Ausnahme. Dies liegt auch u. a. darin begründet, dass die Controller von den Führungskräften keine eindeutigen Vorgaben erhalten, welche Werte für sie von besonderer Bedeutung sind. Die zumeist quartalsweise erstellten Controlling-Berichte bestehen in der Regel aus einem Konvolut von nackten, unbewerteten Zahlen mit wenig Aussagekraft. Die Bewertung der Zahlen ist aber gerade eine wichtige Aufgabe der Controller.

Da auch das vorgelegte Controlling-Fachkonzept lediglich als Rahmenkonzept ausgestaltet war, fühlten sich die Ressorts mit der Ausfüllung des konzeptionellen Rahmens teilweise überfordert. Hier müssen über die Rahmenvorgaben hinaus durch das Landescontrolling verbindliche Regelungen und praktische Empfehlungen erarbeitet werden, um zu verwertbaren Ergebnissen zu kommen.

Weiterhin beklagten die Controller häufig mangelnde Unterstützung durch Ressortchefs und Abteilungsleiter. Die Verwaltungsstrukturreform tat ihr Übriges dazu, den Steuerungsprozess in den Fachbereichen zu hemmen. Echtes Interesse an behördenübergreifenden Benchmarking-Prozessen besteht offenkundig bisher nur in wenigen Verwaltungen.

Bisher erschöpft sich das Controlling weitgehend im Sammeln riesiger Datenmengen, ohne daraus steuerungsrelevante Schlüsse zu ziehen. Obwohl bei der Einführung von NSI bei den Führungskräften eine Informationsbedarfsanalyse durchgeführt wurde und das Berichtswesen entsprechend aufgebaut wurde, werden die gelieferten Kennzahlen und Daten bei weitem nicht in allen Fällen den Bedürfnissen der Führungskräfte gerecht.

Erst langsam entwickeln sich Ansätze eines aussagekräftigen Berichtswesens, das komprimierte Daten in einer für die Führungsebene geeigneten Form enthält. Viele Landesdienststellen sind bemüht, ein für ihre Steuerungsbedürfnisse adäquates Berichtswesen aufzubauen. Im Hochschulbereich wurde ein entsprechendes Berichtswesen zum Ende des Jahres 2006 produktiv gesetzt. Dieses orientiert sich auch an bundesweiten Standards und soll überregionale Vergleiche eröffnen.

Ein wesentliches Element der NSI sind die sogenannten Zielvereinbarungen. Dies sind verbindliche Absprachen zwischen zwei hierarchischen Ebenen für einen festgelegten Zeitraum über die zu erbringenden Leistungen (Output) und/oder zu erreichenden Wirkungen/Ergebnisse (Outcome) und die hierzu bereitgestellten Ressourcen. Die durchgängige Verwendung von Zielvereinbarungen soll zu einem neuen Verhältnis zwischen den Beteiligten führen, das nicht mehr auf Über- und Unterordnung mit jederzeitigen Eingriffsrechten beruht. Zielvereinbarungen werden neben der Finanzverwaltung hauptsächlich zwischen den Fachbereichen der Ministerien und der Regierungspräsidien geschlossen. Hier liegen jedoch noch keine gesicherten Erkenntnisse über den Zielerreichungsgrad und die Wirksamkeit vor.

Ein weiteres Instrument für eine umfassende Zielplanung und darauf basierende Steuerung ist die BSC. Deren Einsatz ist ebenso wie die Zielvereinbarungen bei den Landesbehörden erst im Aufbau. Die BSC ist nur bei wenigen Behörden seit kurzer Zeit und in sehr unterschiedlichen Ausprägungen im Einsatz. Häufig enthält die BSC bisher nur qualitative, aber keine quantitativen Zielvorgaben. Die Auswirkungen auf die Zielerreichung bleiben abzuwarten. Verschiedentlich wurde aber auch die Auffassung vertreten, dass die BSC nicht zielführend sei und daher nicht eingesetzt werde.

Der produktorientierte Haushalt ist ein Instrument der Outputsteuerung, bei dem die Bewilligung von Finanzmitteln mit den zu erbringenden Leistungen, dem Output, verknüpft wird. Für den Bereich des

Landes wird der klassische kameralistische Haushalt nicht ersetzt, sondern nur ergänzt, indem lediglich eine exemplarische Darstellung der Produkte im Haushalt erfolgte. Es bleibt abzuwarten, ob und ggf. in welcher Weise ein für Steuerungszwecke geeigneter produktorientierter Haushalt entwickelt und vor allem auch vom Parlament sinnvoll genutzt werden kann.

7.3.5.2 Bewertung der Hinweise aus der Controller-Befragung

Die ergänzenden Hinweise und Anregungen, die mehr als die Hälfte der befragten Controller auf den Fragebogen des Rechnungshofs anbrachten, geben nach Einschätzung des Rechnungshofs ein realistisches Bild zum Einführungsstand wider und bringen die Probleme auf den Punkt. Hierzu zählen, hier nur exemplarisch durch einige Argumente belegt, u. a. folgende Aussagen:

- Mit der Einführung der NSI seien Personaleinsparungen verknüpft und damit die Erwartung geweckt worden, mit den NSI könnten die Probleme der öffentlichen Haushalte gelöst werden.
- Das Projekt sei durch Führungskräfte und Entscheidungsträger nicht ausreichend unterstützt worden; dieser Mangel ist vielfach bis heute nicht behoben. Anstelle konkreter Erwartungen und Vorgaben auch in Bezug auf das Berichtswesen müssen die Controller weitgehend selbst festlegen, was die Führungskräfte interessieren könnte. Vielfach erleben sie dann, dass an den Berichten nur wenig Interesse besteht und keine Konsequenzen gezogen werden.
- Die weithin fehlende Mitarbeitermotivation wirke sich auf das Buchungsverhalten negativ aus und belastet und erschwert so in erster Linie die Arbeit der Controller.
- Die lediglich konzeptionellen, unzureichenden Vorgaben durch das Landescontrolling hätten zu Inselösungen und ressortspezifischen Eigenentwicklungen geführt, die ressortübergreifende Auswertungen und die angestrebten Vergleiche bisher nicht möglich machen.

Insgesamt steht dem Personalaufwand allein für die Controller von jährlich mehr als 15 Mio. € bisher wenig Nutzen gegenüber. Das Controlling in den Landesdienststellen ist weitgehend reduziert auf ein in den Anfängen steckendes Berichtswesen. Von neuer Steuerung oder gar von Auswirkungen auf die Aufgabenerledigung oder die Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns kann nicht gesprochen werden. Die Einschätzungen lassen vielmehr den Schluss zu, dass diese ursprünglichen Zielsetzungen kaum mehr im Blick sind.

8 Vorschläge des Rechnungshofs zur Optimierung und Neuausrichtung der Neuen Steuerungsinstrumente

8.1 Allgemein

Nach den Ergebnissen aus den Befragungen der Dienststellen und den daraus folgenden Einschätzungen und Perspektiven für die NSI könnte es nahe liegend erscheinen, das Projekt zumindest in einzelnen Ressortbereichen vollständig zu beenden. Allerdings wäre die Konsequenz, die Bemühungen um mehr wirtschaftliches Handeln mittels betriebswirtschaftlicher Instrumente gänzlich aufzugeben, nach Meinung des Rechnungshofs nicht richtig.

Die mit den Ressorts und zwei Regierungspräsidien im Juni 2006 geführten Gespräche waren für die Beurteilung des Projektstandes hilfreich. Qualifizierte und engagierte Mitarbeiter im Projektteam und in den Kopfstellen der Ministerien bzw. Verantwortliche der Regierungspräsidien sind bemüht, Versäumnisse der Vergangenheit aufzuarbeiten. Durch behördenspezifische Anpassungen der KZM und bessere Controlling-Berichte können den Mitarbeitern und Führungskräften inzwischen erste konkrete Ergebnisse und Nutzen vermittelt werden. Die Beteiligungsquote bei den Zeitaufschrieben, insbesondere bei den Ministerien, hat sich erhöht, sodass nun damit begonnen werden kann, Zeitreihenvergleiche aufzubauen. Da jedoch gleichzeitig die Kontierungsrichtlinien modifiziert, im IuK-Bereich die Produktstruktur insgesamt angepasst werden muss und der Wegfall der Regierungsfunktion zur Diskussion steht, werden sich Zeitreihenvergleiche gerade im Bereich der Querschnittsaufgaben weiter hinauszögern.

Die Ressorts haben den durch die Verwaltungsstrukturreform erheblich eingeschränkten Nutzen der Instrumente akzeptiert und sind dabei, die notwendigen Konsequenzen hieraus zu ziehen. Verstärkt wurden die Aktivitäten dahin gehend, die noch vorhandenen Möglichkeiten für eine sinnvolle Binnen- oder Fachbereichssteuerung zu nutzen.

Zielvereinbarungen innerhalb der Ministerien und in Ansätzen auch für Fachbereiche der Regierungspräsidien sind Schritte in die richtige Richtung. Durch die Aufgabenverlagerung auf die Landkreise ist aber vielfach nicht einmal mehr eine eingeschränkte Fachbereichssteuerung möglich. Dies führt in einigen Ressorts zu Ergebnissen mit wenig Aussagekraft. Für den Rechnungshof nicht nachvollziehbar ist die Auffassung des Finanzministeriums, dass die fachliche Steuerung durch die Verwaltungsstrukturreform nicht infrage gestellt sei. Erforderlich sei danach lediglich eine Verlagerung von der Kostensteuerung auf die Steuerung der Aufgabenerfüllung. Dabei wird verkannt, dass eine stark an den Kosten orientierte Steuerung eigener Aufgaben etwas grundlegend anderes ist als eine wirkungsvolle Fachaufsicht. Das Ministerium für Ernährung und Ländlichen Raum, in vielen Aufgabenbereichen von der Verwaltungsstrukturreform besonders betroffen, teilt dagegen die Ansicht des Rechnungshofs, dass eine strategische und operative Gesamtsteuerung der staatlichen Aufgaben nicht mehr möglich ist.

Die mit den NSI verbundenen umfassenden Zielsetzungen können grundsätzlich nur noch im Geschäftsbereich des Innen-, Justiz-, Finanz- und Wissenschaftsministeriums erreicht werden. 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 Sachaufgaben lassen sich damit transparent darstellen und optimieren.

Die Justizverwaltung nimmt dadurch eine führende Rolle im NSI-Projekt wahr. Bemerkenswert ist insoweit, dass gerade das Ressort, das mit pauschalierten bundesweit verbindlich vereinbarten Verrechnungssätzen für die Personalkosten (auf Basis von PEBB§Y) arbeitet und dementsprechend auf die - in anderen Bereichen wenig akzeptierte - Arbeitszeiterfassung verzichtet, im Bereich des Berichtswesens und der Steuerung am weitesten ist, obwohl das Ressort nahezu ausschließlich hoheitliche Aufgaben erfüllt. Das Justizministerium verzichtet auch im Ministerium selbst weitgehend auf die fortlaufende Zeiterfassung und hat für die meisten Aufgabenbereiche Zeitprofile zur Steuerung der Aufgaben hinterlegt.

Die pilothafte Entwicklung der BSC und Anwendung von Zielvereinbarungen bei einzelnen Finanzämtern im Finanzressort zeigt ebenfalls positive Ansätze auf. Auch das Vorgehen der Regierungspräsidien weist in die richtige Richtung. Erste behördenübergreifende Vergleiche mit nur wenigen Kennzahlen haben hier Schritte nach Vorne gebracht. Die Absicht, die Aufgabenerledigung mit Hilfe von Zielvereinbarungen und evtl. einer BSC zu steuern, wird inzwischen vielfach bekundet. Konkrete, greifbare und verifizierbare Ergebnisse liegen aber bisher nur in wenigen Bereichen vor.

Durch die Initiativen einzelner Verantwortungsträger und der Arbeit der Projektverantwortlichen selbst sind nach vielen Jahren Projektarbeit eine Reihe guter Ansätze erkennbar. Diese sind im Blick auf die hohen Zielsetzungen des Projekts und dem enormen finanziellen und personellen Einsatz aber immer noch unzureichend. Der große Durchbruch als wirksames Steuerungsinstrument ist den NSI auch sieben Jahre nach offiziellem Projektstart noch nicht gelungen. Die neue Steuerung der Landesverwaltung ist bislang reduziert auf ein gut funktionierendes Haushaltsmanagementsystem und ein Controlling, das sich in einer Datenerhebung mit ersten Ansätzen des Berichtswesens erschöpft.

Der Rechnungshof hat den Einführungsprozess anfangs intensiv begleitet und bereits in seiner Denkschrift 1999 ausdrücklich die Bemühungen der Landesverwaltung begrüßt, zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit und Effizienz des Verwaltungshandelns betriebswirtschaftliche Methoden und Instrumente in den Dienststellen des Landes einzuführen und eine höhere Professionalisierung im Umgang mit betriebswirtschaftlichen Instrumenten aufzubauen. Der Rechnungshof hat dabei aber immer wieder darauf hingewiesen, dass die Instrumente der NSI unterschiedlich auszugestalten und stufenweise umzusetzen sind. Dabei sind die ressortspezifischen Anforderungen und Steuerungsbedürfnisse mit ausschlaggebend.

Auf der Grundlage seiner aktuellen Untersuchung und der weiter gültigen Intension, die Landesverwaltung in den dafür geeigneten Aufgabenbereichen durch den Einsatz betriebswirtschaftlicher Instrumente besser steuern und wirtschaftlicher ausrichten zu können, stellt der Rechnungshof für die zu treffenden Entscheidungen Handlungsalternativen zur Optimierung und Neuausrichtung der NSI zur Diskussion.

8.2 Handlungsalternativen zur Optimierung und Neuausrichtung der Neuen Steuerungsinstrumente

8.2.1 Vorbemerkung

Die Devise „Augen zu und durch!“ oder „Einfach weiter so!“ stellt für die Fortführung der NSI kein vertretbares Szenario dar. Der Status quo ist nach vielen Jahren Projektarbeit mit Ausgaben von rd. 220 Mio. € und hohem personellen Aufwand in der Landesverwaltung in vielen Teilbereichen des Projekts aus unterschiedlichsten Gründen unbefriedigend. Selbst den für das Projekt jährlich aufzubringenden rd. 30 Mio. € steht bisher kein nennenswerter monetärer Nutzen gegenüber.

Der Landtag hatte bereits auf der Grundlage der Empfehlungen des Rechnungshofs in seiner Denkschrift 1999 die Landesregierung u. a. aufgefordert, eine am Grundsatz der Wirtschaftlichkeit ausgerichtete, praxisorientierte Einführungsstrategie für die Kosten- und Leistungsrechnung zu erarbeiten. Diesen Beschluss gilt es nun konsequent umzusetzen. Hierauf aufbauend muss eine wirtschaftliche, praxisorientierte Anwendung für die Aufgabenfelder und Dienststellen geschaffen werden, in denen betriebswirtschaftlich orientierte Steuerungsinstrumente tatsächlich auch greifen und Sinn machen.

Als Grundlage für den dringend notwendigen und kurzfristig anstehenden Entscheidungsprozess und die dann konsequent zu ziehenden und umzusetzenden Folgerungen stellt der Rechnungshof drei nachfolgend beschriebene Handlungsalternativen („Szenarien“) und seine eigene Priorisierung zur zwingenden Neuausrichtung der NSI zur Diskussion. Im Zuge dieser Entscheidungen müssen sich dann auch die Führungskräfte der einzelnen Ressorts und auch die politisch Verantwortlichen klar positionieren und festlegen.

Unberührt von allen Handlungsalternativen und Entscheidungen bleibt das neu eingeführte und funktionierende Haushaltsmanagementsystem einschließlich der Anlagenbuchhaltung als Basis. Dieses Finanz- und Buchungssystem muss und kann unabhängig von allen anderen Instrumenten in allen Landesbehörden weitergeführt werden.

Ebenso unbestritten bleiben die Vorteile der dezentralen Budgetierung. Auch dieses Instrument und die damit verbundene höhere Flexibilität in den Behörden sind unabhängig von der Ausprägung und Tiefe der anderen Instrumente der Neuen Steuerung weiter zu nutzen und konsequent auszubauen. Vorhandene Daten der Kosten- und Leistungsrechnung, unabhängig davon, in welcher Form sie gewonnen werden, müssen künftig für die Budgetbemessung genutzt werden und Basis für die Überlegungen von Einsparauflagen z. B. im Rahmen der Haushaltsstrukturkommission darstellen.

Bei der Entscheidung über die künftige Ausgestaltung der NSI muss berücksichtigt werden, dass zumindest die Kosten des laufenden Betriebs durch konkret zurechenbare, monetäre Effekte gedeckt werden müssen. Für den Rechnungshof bleibt die Refinanzierung der Einführungskosten entsprechend der ursprünglichen Zielsetzung eine weiterhin bedeutsame Zielvorgabe.

8.2.2 Denkbare Handlungsalternativen zur Fortführung der Neuen Steuerungsinstrumente

Aufbauend auf dem installierten Haushaltsmanagementsystem und der dezentralen Budgetierung ergeben sich für den Rechnungshof die in der folgenden Abbildung dargestellten drei Handlungsalternativen:

Abbildung 2: Handlungsalternativen

	Alternative A	Alternative B	Alternative C
	<p><u>Optimierte</u> Projektfortführung mit <u>allen</u> Instrumenten und in <u>allen</u> beteiligten Behörden</p>	<p><u>Optimierte</u> Projektfortführung nur im Innen-, Justiz- und Finanz-Ressort und bei den Regierungspräsidien in geeigneten Aufgabenbereichen</p> <p><u>Reduzierte</u> Projektfortführung in den übrigen Ressorts; Anwendung der Instrumente in den Hochschulen sowie bei Landesanstalten und Betrieben und bei geeigneten Fachaufgaben, z.B. Förderverfahren</p>	<p>Projektfortführung grundsätzlich auf freiwilliger Basis in Dienststellen mit betriebswirtschaftlichen Strukturen bzw. mit geeigneten Aufgabenbereichen</p>
Basis	Dezentrale Budgetierung		
	Anlagenbuchhaltung		
	Haushaltsmanagementsystem		

Handlungsalternative A:

Die NSI werden für alle Behörden des Landes unter Berücksichtigung der im Vollzug des Projekts gemachten Erfahrungen sowie aufgrund der Vorschläge des Rechnungshofs optimiert und an die durch die Verwaltungsstrukturreform veränderten Rahmenbedingungen angepasst weitergeführt. Alle Instrumente wie Haushaltsmanagementsystem, dezentrale Budgetierung, Kosten- und Leistungsrechnung, Controlling und Führungsinformationssystem bleiben dabei flächendeckend im Einsatz. Im Prinzip deckt sich diese Alternative mit der ursprünglichen vom Finanzministerium verfolgten Einführungsstrategie und den Zielen der NSI. Der Einsatz der Instrumente muss dabei einerseits den ressortspezifischen Steuerungserfordernissen angepasst, gleichzeitig jedoch konsequenter, koordinierter und stringenter erfolgen, um die durch die Verwaltungsstrukturreform veränderte „Konzernsicht“ des Landes Baden Württemberg zu ermöglichen.

Dabei müssen die vom Projekt NSI selbst gesetzten Ziele der Kostentransparenz, der gesicherten Datenbasis als Entscheidungsgrundlage, des Benchmarking, der behördenübergreifenden Planung und Steuerung, der flexiblen und schnellen Anpassung an sich verändernde Rahmenbedingungen im Verwaltungsaufbau und -ablauf und die Refinanzierung weiter verfolgt werden.

Handlungsalternative B:

Die NSI mit dem bisherigen Ansatz und den Instrumenten Haushaltsmanagementsystem, Dezentrale Budgetierung, Kosten- und Leistungsrechnung, Controlling und Führungsinformationssystem werden in den Ressorts Innen, Justiz und Finanzen in allen geeigneten Aufgabenbereichen optimiert weitergeführt und weiterentwickelt. In diesen Ressorts gibt es noch Verwaltungszweige mit einer durchgängigen und umfassenden Behördenstruktur von der unteren Verwaltungsebene bis zum Ministerium. Hier lassen sich die Zielsetzungen des Projekts wohl am ehesten in vollem Umfang realisieren. Die geeigneten Aufgabenfelder müssen entsprechend den Intentionen von § 7 Abs. 3 LHO festgelegt werden. Durch die Konzentration auf diese Kernbereiche können die Ziele konsequenter vorangetrieben und realisiert werden.

Der Justizbereich nutzt die verfügbaren Instrumente schon jetzt nahezu umfassend. Hier ist eine Feinjustierung und konsequentes Handeln mit entsprechenden Zielvereinbarungen ausreichend.

Das Finanzministerium muss insbesondere für den Bereich der Steuerverwaltung die pilothafte Anwendung bei einzelnen Ämtern möglichst zügig in die Fläche bringen, um die Nutzen der Kosten- und Leistungsrechnung und des Berichtswesens zu erschließen. Gleichzeitig müssen die ersten Erfahrungen mit den Zielvereinbarungen evaluiert und dieses Steuerungsinstrument zielführend weiter ausgebaut werden. Für die weiteren Aufgabenfelder im Geschäftsbereich (Vermögen und Bau, Landesamt für Besoldung und Versorgung, Statistisches Landesamt) sind gemeinsam mit den Verantwortlichen der Dienststellen Entscheidungen im Blick auf den weiteren Einsatz und die Ausgestaltung der Steuerungsinstrumente zu treffen. Hier sollten behördenspezifisch zugeschnittene Lösungen, welche auch die Akzeptanz der Beteiligten erhöhen, entwickelt werden.

Auf der Ebene der Regierungspräsidien muss das Kennzahlensystem ggf. auf reduzierter Basis vereinheitlicht und sukzessive konkrete Benchmarkingprozesse initiiert werden. Die dezentrale Budgetierung muss erweitert und gerade im Bereich der Präsidien auf die Abteilungen ausgeweitet werden.

In den übrigen Ressorts sollte die Kosten- und Leistungsrechnung, das Controlling und das Führungsinformationssystem in reduziertem, auf die spezifischen Anforderungen zugeschnittenem Umfang weitergeführt und weiterentwickelt werden. Die Kosten- und Leistungsrechnung sollte insbesondere bei geeigneten Fachaufgaben, z. B. für Förderverfahren, und im Bereich der Querschnittsaufgaben beibehalten werden.

Die positiven Erfahrungen im Justizbereich im Blick auf die Steuerung des Personaleinsatzes und der Aufgabenerledigung und die hohe Akzeptanz bei den Mitarbeitern müssen stärker als bisher ins Projekt einfließen. So hat sich z. B. der Verzicht auf die individuelle KZM-Erfassung, die durch Zugrundelegung

von festgelegten durchschnittlichen Erledigungszeiten (Pensen) bzw. im System hinterlegte Profile ersetzt wurde, ganz offensichtlich bewährt. Einen ähnlichen Ansatz will die Innenverwaltung im Bereich der Polizei mit einem Stichprobenkonzept verfolgen. Die bisherigen Erfahrungen des Rechnungshofs, im Wege der Selbsteinschätzung durch die Mitarbeiter für die Aufgabenfelder der Steuerungs- und Unterstützungsleistungen (Querschnittsaufgaben) mit sehr wenig Aufwand geeignete Kennzahlen für die Steuerung zu gewinnen, sind ebenfalls positiv. Auch dadurch ließen sich die Belastungen der Mitarbeiter deutlich reduzieren und eine höhere Akzeptanz für die Ziele der Neuen Steuerung erreichen. Im Zuge der derzeit laufenden Querschnittuntersuchungen bei den Regierungspräsidien werden aktuelle, steuerungsrelevante Kennzahlen gebildet. Diese könnten dann ab 2008 anstelle der individuellen KZM-Erfassung im System hinterlegt und für die Steuerung der meisten Querschnittsaufgaben und zur Bemessung des Personaleinsatzes genutzt werden. Lediglich bei wechselnden Aufgaben und für Projekte sind weiterhin fortlaufende Zeiterfassungen notwendig. Die Steuerung der Aufgabenwahrnehmung und des Personaleinsatzes sind trotzdem weiter möglich.

Nach Realisierung dieser Handlungsalternative werden in vielen Ressorts die Instrumente der NSI nicht in bisherigem Umfang weiter geführt. Die Anzahl der Lizenzen und damit die lfd. Betriebskosten können dadurch reduziert werden. Bei Fortführung und weiterem Ausbau der dezentralen Budgetierung muss geklärt werden, mit welchen Instrumenten den Forderungen von § 7a LHO Rechnung getragen werden kann. Das von § 7a LHO geforderte Junktum zwischen der dezentralen Finanzverantwortung und der Kosten- und Leistungsrechnung ist nach Auffassung des Rechnungshofs nicht zwingend. Die dezentrale Budgetierung ist auch ohne das Instrument der Kosten- und Leistungsrechnung praktikabel umsetzbar.

Die Controllerstellen müssen den veränderten Aufgaben entsprechend angepasst und erste Stellen dann bereits im Haushaltsplan 2007 in Abgang gestellt werden.

Landesweite Kennzahlenvergleiche und Benchmarkingprozesse sind bei Umsetzung dieser Handlungsalternative nicht mehr für alle Aufgabenfelder erreichbar. Die mit dem Projekt beabsichtigte Konzernsteuerung ist aber bereits durch die Verwaltungsstrukturreform nicht mehr mit umfassender Wirkung und Nutzen möglich. Zwischen den Ministerien und den Regierungspräsidien sind aber unabhängig vom zukünftigen Erfassungsmodell Quervergleiche weiter möglich. Die gebildeten Messgrößen und Kennzahlen können dann weiteren Bereichen der Landesverwaltung als Grundlage für eigene Analysen und Optimierungen bereitgestellt werden. Insoweit halten sich die Steuerungsverluste im Rahmen.

Das Finanzministerium ist gefordert, den für das Landescontrolling benötigten Personalbedarf und auch die personellen Ressourcen des NSI-CC konsequent dem veränderten Einsatzbereich und den veränderten Rahmenbedingungen anzupassen und auch bei den outgesourcten Leistungen möglichst kurzfristig die zu erbringenden Leistungen und damit die zu leistenden Ausgaben zurückzuführen.

Handlungsalternative C:

Für den Rechnungshof wäre auch eine Weiterführung der NSI auf freiwilliger Basis in den Dienststellen und Einrichtungen mit betriebswirtschaftlichen Strukturen bzw. geeigneten Aufgabenfeldern denkbar. Der Aspekt der Freiwilligkeit könnte nach Einschätzung des Rechnungshofes auch dazu führen, dass die Entscheidungen innerhalb der Ressorts nochmals neu unter Einbeziehung der Personalvertretungen und Mitarbeiter getroffen werden. Für die freiwillige Lösung spricht auch, dass die Ressorts, die das Projekt weiterführen wollen, damit auch die Bereitschaft erklären, ihre spezifischen Anforderungen und Steuerungsbedürfnisse zu definieren; die Kernfrage, wer welche Daten und Kennzahlen benötigt, würde dann beantwortet, die NSI entsprechend zielorientiert genutzt werden.

Die für die Handlungsalternative A beschriebenen Erfordernisse nach Kostentransparenz, gesicherten Daten für Entscheidungen und für Benchmarkingprozesse gelten in gleicher Weise auch für die Handlungsalternativen B und C. Dies gilt selbstverständlich auch in Bezug auf die Sicherstellung der Refinanzierung für die bisher angefallenen und laufenden Kosten.

8.2.3 Auswirkungen auf die Steuerungsinstrumente

Unter Pkt. 7.3 hat der Rechnungshof seine Einschätzungen zur bisherigen Nutzung und Wirksamkeit der einzelnen Instrumente der NSI zusammengefasst. Im Blick auf die Instrumente der NSI lassen sich im Detail folgende Auswirkungen bzw. Empfehlungen ableiten:

- Haushaltsmanagementsystem
 - Flächendeckende Weiterführung

- Anlagenbuchhaltung
 - Flächendeckende Implementierung
 - Ausbau mit dem Ziel eines aussagefähigen Vermögensnachweises im Sinne der §§ 73, 86 LHO, insbesondere Erweiterung hinsichtlich des „unbeweglichen“ Vermögens

- Dezentrale Budgetierung
 - Grundsätzlich flächendeckender Einsatz
 - Bedarfsorientierte Erweiterung, insbesondere bezüglich der Einbeziehung der Personalausgaben
 - Sachorientierte Modifizierung (z. B. unterschiedliche Ausgestaltung für Ministerien, nachgeordnete Behörden, Hochschulen usw.)

- Kosten- und Leistungsrechnung
 - Modifizierte, behördenspezifisch ausgestaltete Zeiterfassung
 - Kein flächendeckender Einsatz; Bedarfserhebung durch ABC-Analyse und entsprechend selektiver Einsatz
 - Einführung in „geeigneten“ Bereichen entsprechend der Intention des § 7 Abs. 3 LHO
 - Differenzierte (zweckgerichtete) Ausgestaltung (z. B. Vollkosten- oder Teilkostenrechnungen) in den verschiedenen Bereichen (z. B. unter dem Gesichtspunkt geeigneter und vergleichbarer „Produkte“, Verwendung zur Kalkulation von Gebühren und Entgelten, Ermittlung „fiktiver“ Marktpreise usw.)
 - Aufhebung des Junktims der dezentralen Budgetierung in Verbindung mit einer Kosten- und Leistungsrechnung gemäß § 7a Abs. 4 LHO. Dieses in § 7 a Abs. 4 LHO festgelegte Junktim ist nicht zwingend, weil die „kamerale“ Budgetierung mit einer betriebswirtschaftlich ausgerichteten Kosten- und Leistungsrechnung in der jetzigen Form nicht steuerbar ist (z. B. wegen pauschalierter Personalkosten, kalkulatorische Kosten).

- Controlling und Führungsinformationssystem
 - Weiterentwicklung eines bedarfsgerechten „internen“ Controllings bei den einzelnen Behörden auf der Basis der eingesetzten Elemente/Instrumente
 - Landescontrolling (durch das Finanzministerium) mit folgenden Aufgaben:
 - Weiterentwicklung landeseinheitlicher Vorgaben für die Kosten- und Leistungsrechnung und das Controlling soweit erforderlich
 - Durchführung übergreifender Auswertungen
 - Zuarbeit für die Haushaltsstrukturkommission

- Erstellung von übergreifenden Berichten und Auswertungen für die Landesregierung
- Ob und ggf. in welcher Weise ein für Steuerungszwecke geeigneter produktorientierter Haushalt entwickelt werden kann, bleibt abzuwarten.

8.2.4 Priorisierung

Die Ergebnisse aus der umfassenden Evaluation des Projekts durch den Rechnungshof schließen die unveränderte, flächendeckende Nutzung der NSI für die Landesverwaltung grundsätzlich aus; sie verdeutlichen vielmehr, dass bei den NSI erheblicher Anpassungsbedarf besteht. Es sind kaum Anhaltspunkte vorhanden, die erahnen ließen, dass auf dem bisher eingeschlagenen Weg die Sinnhaftigkeit, Zielerreichung und Wirtschaftlichkeit des Gesamtprojekts erreicht werden könnte.

Um die mit den NSI verbundenen Chancen doch noch zu erschließen und die bereits ausgegebenen Mittel sinnvoll zu nutzen, ist eine pragmatische Neuausrichtung der Kosten- und Leistungsrechnung und des Controlling sowie eine eindeutige politische Positionierung notwendig. Der Rechnungshof schließt die Handlungsalternative A aus und priorisiert die Handlungsalternative B; er empfiehlt dabei, wie schon in der Denkschrift 1999, Nr. 4 dargestellt, die Entscheidungen über Art und Umfang der Fortführung der NSI auf Basis von ABC-Analysen zu treffen.

Alternativ könnte aber auch eine Neuausrichtung auf der Grundlage der Handlungsalternative C weiter verfolgt, also den Dienststellen und Einrichtungen auf freiwilliger Basis die Chance der Beteiligung und Nutzung der NSI ermöglicht werden. Insbesondere der Aspekt der Freiwilligkeit bietet nach Einschätzung des Rechnungshofs den Dienststellen eine neue Chance, die Instrumente der NSI auf die konkreten Erfordernisse auszurichten und die Mitarbeiter für den notwendigen Veränderungsprozess zu gewinnen. Dem Aspekt der Mitarbeitermotivation misst der Rechnungshof eine hohe Bedeutung bei.

Unabhängig davon, welche Handlungsalternative letztlich umgesetzt wird, sind zwingend politische Festlegungen erforderlich, die u. a. klare zeitliche und messbare Vorgaben zur Realisierung der Projektziele setzen. Die dann in wenigen Jahren angebrachte erneute Evaluation muss zeigen, ob und inwieweit die Ziele erreicht sind und wie sich die Wirtschaftlichkeit des Projekts darstellt. Spätestens zu diesem Zeitpunkt müssen dann ggf. auch einschneidende Konsequenzen gezogen werden.

8.2.5 Schlussbemerkung

Das Projekt NSI hat gezeigt, dass die Einführung betriebswirtschaftlicher Instrumente, die sich in der freien Wirtschaft seit Jahrzehnten bewährt haben, in der Verwaltung ein schwieriger und langer Prozess ist. Die im Rahmen des Projekts NSI eingeführten betriebswirtschaftlichen Instrumente stehen flächendeckend der Verwaltung seit 01.05.2004 zur Verfügung, somit lagen erstmals 2005 die betriebswirtschaftlichen Daten für ein Kalenderjahr vor.

Zwar ist es grundsätzlich geboten, betriebswirtschaftliche Steuerungsmöglichkeiten in den öffentlichen Bereich zu übernehmen, um effektiver und effizienter steuern zu können. Die entscheidende Kraft zur Erhöhung der Wirtschaftlichkeit in der freien Wirtschaft, nämlich der sich aus dem Markt ergebende - im Extremfall Existenz bedrohende - Wettbewerb und der sich daraus ergebende Zwang zur Veränderung und Anpassung, kann im öffentlichen Bereich seine Wirkung nicht entfalten. Eine in einer funktionierenden Marktwirtschaft entstehende Effektivität und Effizienz ist deshalb im rechtsstaatlich geprägten öffentlichen Sektor mit dem seiner Aufgabe entsprechenden Dienstrecht nach Auffassung des Rechnungshofs in gleichem Umfang nicht erreichbar. Dementsprechend sind die NSI einzuordnen. Sie sollten mit Augenmaß und bedarfsorientiert eingesetzt, nicht aber als revolutionäre Entwicklung missverstanden werden. Vor überzogenen Erwartungen möchte der Rechnungshof ausdrücklich warnen. Da vereinzelt aber bereits gute Ansätze erkennbar sind, sollten die Erfahrungen hieraus genutzt und bei deutlich reduziertem Aufwand entsprechender Nutzen realisiert werden.

9 Stellungnahmen des Finanzministeriums

9.1 Stellungnahme des Finanzministeriums

Der Rechnungshof hatte das Finanzministerium gebeten, zur Prüfungsmittelteilung des Rechnungshofs eine möglichst mit den Ressorts abgestimmte Stellungnahme abzugeben. Diese Stellungnahme wurde im Dezember 2006 im Kabinett behandelt.

Das Finanzministerium unterstützt das Bekenntnis des Rechnungshofs, dass es grundsätzlich geboten sei, betriebswirtschaftliche Steuerungsmöglichkeiten in die öffentliche Verwaltung zu übernehmen. Denn trotz der insgesamt kritischen Bewertung des Gesamtprojekts durch den Rechnungshof stelle die Untersuchung am Beispiel der Justiz zutreffend heraus, dass die zentralen Instrumente der Neuen Steuerung, insbesondere die Kosten- und Leistungsrechnung, auch im hoheitlichen Bereich bezüglich der Kostentransparenz und der Ressourcensteuerung hervorragende Dienste leisten könnten.

Dies ändere jedoch nichts daran, dass das Finanzministerium wesentliche Ergebnisse und Schlussfolgerungen des Rechnungshofs, die überwiegend auf schriftlichen Erhebungen in 2005 und auf ergänzenden Gesprächen u. a. mit den Landesministerien im Mai/Juni 2006 basierten, aufgrund der vom Rechnungshof angewandten Analysemethoden für nicht vollständig belastbar halte, weil die Konzeption der Fragebögen bzw. Fragen unter der nicht zutreffenden Prämisse erfolgte, dass bereits ein regulärer Einsatz aller NSI-Instrumente erreicht sei. Dadurch suggerierten die Ergebnisse und Bewertungen eine unzureichende Zielerreichung des Projekts NSI. Vom Finanzministerium wurde weiter dargelegt, dass sowohl das Finanzministerium als auch das Innenministerium jeweils mit Schreiben vom 23.06.05 an den Rechnungshof auf diese Problematik hingewiesen hätten. An verschiedenen Stellen in seiner Stellungnahme stellt das Finanzministerium die im Prüfungsbericht ausführlich dargestellten Auswertungsergebnisse in Frage.

Das Finanzministerium teilt nicht die Kritik des Rechnungshofs an der Einführungsstrategie. Es führt aus, dass im Rahmen des zentral koordinierten Einführungsprozesses die Kosten- und Leistungsrechnung nicht gleichzeitig in allen Behörden der Landesverwaltung eingeführt worden sei. Die Einführung sei in zwei Funktionsumfängen, die ihrerseits wiederum in mehreren Wellen produktiv gesetzt wurden, erfolgt. Auch weist das Finanzministerium auf die dem Projekt vorgelagerte 1995 begonnene Pilotierung der NSI bei zuletzt 27 Behörden der unterschiedlichsten Verwaltungsbereiche und auf umfassende Studien zur Einführungsstrategie hin.

Die vom Rechnungshof damals vorgeschlagene selektive und wellenförmige Einführungsstrategie, die auf einer ABC-Analyse basiert, um die Behörden zu lokalisieren, bei welchen die Einführung der NSI den größten Nutzen erwarten lässt, erkennt das Finanzministerium weiterhin nicht an. Das Finanzministerium führt hierzu aus, dass eine ABC-Analyse mit den vom Rechnungshof genannten Kriterien - je nach Gewichtung - voraussichtlich dazu geführt hätte, dass die NSI gerade im Justizbereich, der erfolgreich alle NSI-Instrumente nützt, nicht oder nur in geringem Umfang eingeführt worden wären.

Die pauschale Kritik, wonach die für NSI ausgegebenen Mittel und die laufenden Betriebskosten in keinem wirtschaftlichen Verhältnis zum Nutzen stünden, werde vom Finanzministerium nicht geteilt. Bei der Ausgestaltung der NSI-Instrumentarien sei immer größter Wert auf ein vernünftiges Aufwand-Nutzen-Verhältnis gelegt worden. Die NSI würden dabei nicht nur monetäre Effekte verfolgen, sondern auch nichtmonetäre Nutzenaspekte (z. B. bedarfsgerechte Personaleinsatzsteuerung, Führen mit Zielen sowie Steuerung fachlicher Ziele über Zielvereinbarungen der Ministerien mit den Regierungspräsidien). Insbesondere könne durch die Kosten- und Leistungsrechnung eine verbesserte Kostentransparenz geschaffen sowie mittelfristig das Kostenbewusstsein bei den Mitarbeitern verbessert werden.

Nach Auffassung des Finanzministeriums war und wird es auch künftig nicht möglich sein im Einzelnen nachzuweisen, auf welche Maßnahmen es zurückzuführen ist, dass bisherige und künftige Stellenstreichungen ohne Leistungs- bzw. Qualitätseinbußen bei der Aufgabenerfüllung erbracht werden konnten

bzw. erfolgen können. Unstreitig ist jedoch, dass hierbei die NSI und insbesondere die durch sie erzielte Kostentransparenz einen wesentlichen Anteil haben. Gerade deshalb wurde - wie auch vom Rechnungshof gefordert - die Stellenstreichung zur Refinanzierung von NSI als politische Zielvorgabe beschlossen und von einer Identifizierung einzelner Stellen in den einzelnen Ressorts abgesehen.

Auch die Bemerkung des Rechnungshofs, in der Verwaltungsstrukturreform sei eine wesentliche Ursache für die nicht vollständig befriedigende Entwicklung der Neuen Steuerungselemente zu sehen, teilt das Finanzministerium nicht. Die Instrumente der Zielvereinbarung oder auch der Balanced Scorecard sowie ein darauf aufbauendes Berichtswesen können einen wichtigen Beitrag zur Unterstützung der fachlichen Steuerung der unteren Verwaltungsbehörden leisten.

In seinem Bericht führe der Rechnungshof aus, dass die vom Finanzministerium im Jahr 2005 durchgeführten ressortübergreifenden Querschnittsvergleiche die geringe Steuerungsrelevanz der Querschnittsprodukte bestätigt hätte. Diese Interpretation werde vom Finanzministerium nicht geteilt. Das Finanzministerium habe vielmehr erstmals für das Jahr 2005 landesweite Auswertungen der Querschnittsprodukte vorgenommen. In der Diskussion mit den anderen Ressorts sei eine Verständigung darauf erfolgt, diese Daten in erster Linie für eine Verbesserung der Datenvalidität und zur Nachjustierung der Querschnittsprodukte zu verwenden.

Die KZM-Konzeption gebe ganz bewusst kein starres landeseinheitliches Erfassungsmodell vor. Die Zeiterfassung könne dabei unter Berücksichtigung der Informations- und Steuerungsbedürfnisse und unter Berücksichtigung der jeweiligen Produktstruktur behördenspezifisch ausgestaltet werden. Aufgrund der vielen Vereinfachungsmöglichkeiten sei die pauschale KZM-Kritik des Rechnungshofs nicht nachvollziehbar.

Weiterhin teilt das Finanzministerium die Aussage des Rechnungshofs nicht, wonach ein zielführendes Berichtswesen erst in Ansätzen erkennbar sei. Ein auf Basis einer Ressortabfrage vom Dezember 2004 konsolidiertes Führungsinformationssystem befinde sich derzeit im Probetrieb (Anmerkung: seit 2007 Echtbetrieb). Weiter seien eine Vielzahl von fachspezifischen Führungsinformationssystemen, die neben betriebswirtschaftlichen Daten insbesondere fachspezifische Daten enthalten, im Einsatz.

Abschließend führt das Finanzministerium aus, dass es die Handlungsalternativen und insbesondere die Handlungsempfehlungen des Rechnungshofs seinen derzeitigen Überlegungen zur konzeptionellen Anpassung der NSI zugrunde legen werde. Die vom Rechnungshof häufig verwandte Formulierung "kein flächendeckender Einsatz der Kosten- und Leistungsrechnung" sei allerdings stark zu relativieren. Denn die vom Rechnungshof priorisierte Handlungsalternative B entspricht einer mehr oder weniger unveränderten Weiterführung von NSI bei 80 % - 90 % der Landesverwaltung. Außerdem seien im Hinblick darauf, dass der Rechnungshof das Projekt im Unterausschuss NSI über mehrere Jahre begleitet habe, einige Hinweise des Rechnungshofs (z. B. Aufhebung des Junktims) in der jetzigen Stellungnahme überraschend.

9.2 Erwiderung des Rechnungshofs

Die Stellungnahme des Finanzministeriums geht auf die wichtigsten inhaltlichen Aussagen des Rechnungshofs wie die „Refinanzierung der Investitionsausgaben“, die „Wirtschaftlichkeitsberechnung (einschließlich Amortisationsrechnung)“ und die „Vorschläge zur Neuausrichtung der NSI“ nicht konkret ein. In der im Kabinett behandelten Stellungnahme werden die vom Rechnungshof für das bisher negative Zwischenergebnis genannten Aspekte (siehe Pkt. 7.2.2) teilweise völlig gegensätzlich beurteilt, obwohl einzelne Ressorts die Einschätzung des Rechnungshofs teilten.

Das Finanzministerium kritisiert den Zeitpunkt und die Fragestellungen der landesweiten Erhebungen des Rechnungshofs. Die Fragebogen waren inhaltlich vor ihrem Einsatz mit dem Finanzministerium und dem Innenministerium abgestimmt worden. Von der Prämisse, dass zum Zeitpunkt der Erhebungen bereits ein regulärer Einsatz aller Instrumente erreicht sei, ging der Rechnungshof nicht aus. Durch die Einbeziehung

des Großteils der Landesverwaltung, die im Übrigen auch auf Bitte der beiden Ministerien erfolgte, sollte fünf Jahre nach Projektstart der Einführungsstand und die bisher erzielten Auswirkungen der NSI abgebildet werden. Dies auch mit der Zielsetzung, rechtzeitig Defizite zu erkennen und beheben zu können.

Wenn das Finanzministerium nun argumentativ die Einführung der NSI in zwei Funktionsumfängen mit der vom Rechnungshof empfohlenen stufenweisen Realisierung in den Dienststellen und die vorherige Pilotierung als „Wellenkonzeption“ darstellt, macht dies deutlich, dass weiterhin völlig gegensätzliche Philosophien vertreten werden. Ausgangspunkt der flächendeckenden Einführung waren eben nicht die Eignung und der konkrete Informations- und Steuerungsbedarf der einzelnen Dienststellen, sondern eine allgemeine Grundsatzentscheidung.

Das NSI-Projekt wurde auf der Grundlage eines Gutachtens, das eine kurzfristige Amortisation durch Stelleneinsparungen prognostizierte, beschlossen. Wenn das Finanzministerium nun ausführt, dass es nicht möglich sein wird, Stelleneinsparungen auf konkrete Maßnahmen zurückführen zu können, so steht dies hierzu im Widerspruch.

Auch hat die Verwaltungsstrukturreform die Zielsetzungen des Projekts im Blick auf die angestrebte „Konzernsteuerung“ und die Fachbereichssteuerung erheblich eingeschränkt. Die Konzernsteuerung steht im Übrigen zumindest in gewissem Umfang im Widerspruch zum Ressortprinzip und zur Verantwortlichkeit der Minister für ihren jeweiligen Fachbereich.

Nachdem die Zuschnitte der Querschnittsprodukte nachgebessert werden mussten und auch im laufenden Jahr weitere Anpassungen erfolgen werden, sind ressortübergreifende Zeitreihenvergleiche auch in absehbarer Zeit noch nicht zu erwarten.

Pauschale Kritik hat der Rechnungshof am Projekt und seiner Realisierung an keiner Stelle geübt. Vielmehr wurden alle Effekte mit in die Wirtschaftlichkeitsanalyse einbezogen und daraus die Folgerungen abgeleitet. Das Finanzministerium war im Übrigen weder in seiner Stellungnahme noch in Berichten an den Landtag zum Thema NSI bisher - abgesehen vom Justizressort - in der Lage, konkrete und nachprüfbare Erfolgsgeschichten darzustellen. Der Rechnungshof kann bisher nicht erkennen, welche wichtigen Steuerungen und/oder Umsteuerungen durch die NSI veranlasst wurden und ohne die NSI nicht möglich gewesen wären.

Auch hat der Rechnungshof die NSI nicht pauschal diskreditiert, sondern offenkundige Mängel dargestellt und konstruktive Vorschläge unterbreitet, wie die NSI künftig ausgerichtet werden könnten. Das Finanzministerium hat diese Vorschläge bisher nicht aufgegriffen. Die in dieser Pauschalität allein vom Finanzministerium vertretene Auffassung, wonach das Projekt NSI die gesteckten Ziele schon erreicht habe bzw. durch die jetzt erfolgenden Anpassungen noch erreichen würde, ist im Hinblick auf die Wirtschaftlichkeit, die Wirksamkeit und die notwendige Akzeptanz bei den Mitarbeitern unzutreffend und nicht weiterführend. Die Feststellungen und Vorschläge des Rechnungshofs, die auf einer umfassenden Befragung der Landesdienststellen und auf vielen Gesprächen mit den Ressorts beruhen, sollten aufgegriffen und gemeinsam mit den Ressorts eine Neuausrichtung der NSI angegangen werden.

gez. Kunz

gez. Prof. Dr. Kiefer