

Erneuerung der Haushaltswirtschaft in der Staatsverwaltung und in den Kommunen von Baden-Württemberg – ein Interview mit Michael Theurer

[18. Februar 2008]

Nach der anfänglichen Euphorie um das Projekt der „Neuen Steuerungsinstrumente“ (NSI) ist es nach dem tendenziell unrühmlichen Rechnungshofbericht im März 2007 sehr still um die Modernisierung der Haushaltswirtschaft in der Staatsverwaltung von Baden-Württemberg geworden. Beim Blick auf die kommunale Ebene des Landes entsteht fast der Eindruck, als ob sich die Ernüchterung um die NSI auf Landesebene auch auf den Reformeifer auf kommunaler Ebene auswirkt.

HaushaltsSteuerung.de sprach dazu mit dem FDP-Landtagsabgeordneten und Oberbürgermeister von Horb am Neckar, Michael Theurer.



Michael Theurer,
FDP-Landtagsabgeordneter
und Oberbürgermeister der
Stadt Horb am Neckar

HaushaltsSteuerung.de: Herr Theurer, der Landesrechnungshofbericht zur Wirtschaftlichkeit der NSI hat deutlich gemacht, dass die NSI-Einführung nicht flächendeckend rund gelaufen ist. Woran liegt das? Hatte die Verwaltungsstrukturreform einen Einfluss? Lag es an der mangelnden Akzeptanz bei den Mitarbeitern oder daran, dass einige Führungskräfte die Umsetzung nicht als ihre Aufgabe betrachtet haben?

Theurer: Der Rechnungshofbericht wurde als vernichtende Kritik am gesamten Projekt NSI wahrgenommen. Genau hingeschaut ergibt die Untersuchung des Rechnungshofs jedoch ein zweigeteiltes Bild: ausdrückliches Lob für die Justiz und einige andere Bereiche der Landesverwaltung, Tadel für die vielen anderen. Konkret wird bemängelt, dass NSI zu starr und unflexibel angewandt wurde. Außerdem hätten die Spitzen der Ministerien in den meisten Fällen das Reformprojekt nicht zur Chefsache gemacht. Das war schon vor der Verwaltungsstrukturreform, die dann aber noch dazu kam.

HaushaltsSteuerung.de: Ihre „Kollegin“, die Landtagsabgeordnete Theresia Bauer (Bündnis 90/Die Grünen), hat im Oktober 2006 eine Pressemitteilung herausgegeben. Hier wird sie mit den Worten zitiert „NSI war beim TÜV, und das Urteil ist eindeutig: Alles Schrott. Deshalb muss das Projekt sofort gestoppt werden.“ Sehen Sie das auch so?

Theurer: Nein. Fundamentalkritik wird dem Projekt NSI nicht gerecht. Allerdings zeigt der Rechnungshofbericht große Schwächen auf, die dringend und mit mehr Energie konsequent beseitigt werden müssen. Dazu muss das Projekt wirklich Chefsache in den



Ministerien werden. Denn wer NSI auf den Schrottplatz wirft, muss sagen, was dann an die Stelle treten soll. Für mich und die FDP jedenfalls ist klar: wir brauchen in der Landesverwaltung betriebswirtschaftliche Steuerungssysteme. Die Ratschläge des Rechnungshofs sollten jetzt umgesetzt werden: NSI muss praktikabler und flexibler gemacht und dann vor allem angewandt werden.

HaushaltsSteuerung.de: Könnte eine Ausweitung der Budgetierung ein probates Mittel sein, um die Motivation der Mittelbewirtschaftler zu fördern? Ist die Budgetierung ein probates Mittel zur Realisierung von Effizienzgewinnen?

Theurer: Das wichtigste ist in der Landesverwaltung einen Kulturwandel zu erreichen. Hier erwarte ich, dass von den Amtsspitzen Überzeugungsarbeit geleistet wird. Denn die alte kameralistische Steuerung gleicht doch einem Blindflug – es fehlen ja die ganzen Informationen über die Leistung, also den Output, die zugrunde liegenden Prozesse und die Kosten. Eine Ausweitung der Budgetierung ist ein Baustein im Konzept. Gerade in den Kommunen wurden damit gute Erfahrungen gemacht. Die Delegation von Verantwortung von oben nach unten eröffnet Freiräume, verkürzt Entscheidungswege, ermöglicht schnellere, schlankere und bürgernähere Entscheidungen. Sie fordert aber von den Mitarbeitern auch, dass diese Freiräume beherzt ausgefüllt werden.

HaushaltsSteuerung.de: Im Justizministerium scheint die Einführung der NSI gegen den Trend ein Erfolg zu sein. So bescheinigt es der Rechnungshof. Was wurde in diesem Ministerium anders gemacht oder liegt das an den größeren Möglichkeiten aufgrund der durchgängigen Behördenstruktur in diesem Ressort?

Theurer: Anfangs war im Justizministerium die Skepsis gegenüber NSI am größten. Wegen der besonderen rechtlichen Situation, insbesondere der verfassungsrechtlich gebotenen Unabhängigkeit der Gerichte und der Staatsanwaltschaften, hat das Justizressort sich dann entschlossen, NSI auf die besonderen Bedürfnisse anzupassen. Dies wurde intensiv mit den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern diskutiert. Dies war das Erfolgsrezept – und mittlerweile ist das baden-württembergische Modell Vorbild bundesweit.

HaushaltsSteuerung.de: Was halten sie von einer KLR-Einführung auf freiwilliger Basis auf Ebene der Landesverwaltung oder von einer Beschränkung auf den Bereich der Querschnittsaufgaben und des Fördercontrollings?

Theurer: Die Einführung einer Kosten-Leistungsrechnung ist kein Allheilmittel. Zunächst muss man sich klar machen: die Berechnung von Kosten und Leistungen alleine spart ja



nichts ein. Sie erfordert sogar zunächst einigen Aufwand. Und auch in der Privatwirtschaft hat sich manches Unternehmen mit zu komplizierten KLR-Systemen übernommen. Ich plädiere deshalb für einen pragmatischen Ansatz. Der Erhebungsaufwand muss minimiert werden. Die Steuerungsfunktion muss im Vordergrund stehen. Welche Informationen brauche ich, um für die Verwaltungssteuerung die richtigen Entscheidungen treffen zu können. Ich empfehle den Fokus auf die Verwaltungsprozesse zu richten und würde im Sinne der ABC-Analyse zunächst die besonders ressourcenintensiven Prozesse untersuchen.

HaushaltsSteuerung.de: Wie beurteilen Sie die Qualität des produktorientierten Haushalts: Sind die gebildeten Produkte/Produktaggregate für die Parlamentarier steuerungsrelevant? Wurden und werden neben dem Finanzausschuss auch die Fachausschüsse bei der Weiterentwicklung steuerungsrelevanter Kennzahlen adäquat eingebunden? Und ist mittlerweile das angekündigte Abgeordneteninformationssystem im Wirkbetrieb?

Theurer: Die gebildeten Produkte sind eine erste gute Grundlage. Die Fachausschüsse wurden in die Erarbeitung der Produkte und Produktgruppen einbezogen. Allerdings haben es sich einige Fachausschüsse sehr leicht gemacht und den Produkthaushalt ohne große Diskussion „durchgewunken“. Das ist nicht im Sinne der Erfinder. Die Fachausschüsse sind aufgerufen Fach- und Finanzverantwortung zusammenzuführen. Dafür ist das Abgeordneteninformationssystem das notwendige Instrument – es wird gerade in Betrieb genommen. Die Schulungen laufen bereits.

HaushaltsSteuerung.de: Haben Landesregierung oder Regierungsfractionen bereits erste Konsequenzen aus dem Bericht des Landesrechnungshofes gezogen? Wie geht es mit der Reform des Haushalts- und Rechnungswesens auf staatlicher Ebene weiter?

Theurer: In der jüngsten Sitzung des Finanzausschusses hat die Landesregierung über das weitere Vorgehen berichtet. Die Vorschläge des Rechnungshofs sollen weitestgehend berücksichtigt werden. Das ist gut so.

HaushaltsSteuerung.de: Sowohl CDU als auch FDP haben sich in ihren Landtagswahlprogrammen die Einführung der Staatsdoppik ausgesprochen. Selbst im Koalitionsvertrag von CDU und FDP wird dieses Ziel benannt. Ist diesbezüglich für diese Legislaturperiode noch etwas zu erwarten?

Theurer: Die Einführung der kaufmännischen Buchführung im Landeshaushalt bleibt für die FDP ein wichtiges Ziel. Eine flächendeckende Einführung noch in dieser



Legislaturperiode halte ich allerdings nicht für realistisch. Es sollten nicht die gleichen Fehler wie bei NSI gemacht werden. Allerdings hoffe ich, dass substantielle Grundlagen gelegt und vor allem ein Masterplan erstellt wird, wie die Umstellung auf die Doppik realisiert werden kann.

HaushaltsSteuerung.de: Mal zu einer anderen politischen Ebene: Wie geht es eigentlich mit der Umstellung auf das neue kommunale Haushaltsrecht in Baden-Württemberg weiter?

Theurer: Die Landesregierung hat den Gesetzentwurf zur Änderung des Kommunalen Haushaltsrechts vor kurzem vorgelegt und zur Anhörung freigegeben. Wie seit Jahren von der Innenministerkonferenz beschlossen, sieht er die Umstellung der kommunalen Haushalte von der Kameralistik auf die Doppik vor. Damit diese Umstellung ohne Friktionen und mit überschaubaren Kosten bewerkstelligt werden kann, ist – auch auf Vorschlag der FDP – eine sehr lange Übergangsfrist bis 2016 vorgesehen.

HaushaltsSteuerung.de: Sie sind nicht „nur“ MdL, sondern auch Oberbürgermeister der Stadt Horb am Neckar. 2007 wurde in Horb erstmals ein Haushaltsplan nach den Grundsätzen der kommunalen Doppik aufgestellt. Mal ehrlich: Wie lange haben die Vorbereitungen dafür gedauert? Würden Sie Ihren Bürgermeisterkollegen in Baden-Württemberg ebenfalls eine Umstellung empfehlen?

Theurer: Ja, wir sind stolz, dass Horb die dritte Große Kreisstadt im Regierungspräsidium Karlsruhe ist, die jetzt auf die Doppik umgestellt hat. Die Vorbereitungen dafür haben gut ein Jahr gedauert. Allerdings wurde der Grundstein viel früher bereits durch die Verwaltungsreform auf der Grundlage einer Funktionsanalyse, die Einführung des Produkthaushalts und der Budgetierung seit 1998 gelegt. Und dieser Weg war richtig. Ja, ich empfehle den Kollegen die Umstellung. Wir brauchen in den Kommunen ein Finanzwesen, das die Ressourcenverbräuche aufzeigt und Entscheidungen unterstützt, durch die keine Lasten auf zukünftige Generationen verschoben werden.

HaushaltsSteuerung.de: Von wem kam in Horb die Initiative zur Umstellung auf die Doppik – aus der Verwaltung oder aus den Reihen der Stadträte heraus? Wie finden sich die Räte mit dem neuen Haushalt zurecht? Wurden Schulungen für die Mandatsträger durchgeführt?

Theurer: Als Volkswirt stand für mich früh fest, welche Vorteile die Instrumente der kaufmännischen Buchführung aufweisen. Wir haben in der Verwaltung deshalb früh die Weichen in Richtung Doppik gestellt. Allerdings kam die Initiative auch aus dem

Gemeinderat. Die Politik hat die Verwaltung ermutigt, diesen Schritt zu gehen. Der neue Haushalt ist sicherlich für diejenigen schwierig, die sich im kameralen Recht zu Hause fühlten. Doch das konnten nur wenige Stadträte von sich behaupten. Andererseits kennen viele Stadträte die Doppik aus ihrem beruflichen Umfeld und finden sich deshalb damit besser zurecht. Gleichwohl sind Schulungen natürlich notwendig und werden von uns auch angeboten.

Im Interview angesprochene Textquellen:

- Mitteilung des Rechnungshofs: Beratende Äußerung zur Wirtschaftlichkeit des Projekts NSI in der Landesverwaltung, Drucksache 14/1084 vom 27.03.2007
- Pressemitteilung von Theresia Bauer: NSI: Prestigeprojekt sofort stoppen [16. Oktober 2006]
- CDU Baden-Württemberg: In der Tat besser. Regierungsprogramm der CDU Baden-Württemberg 2006–2011, Seite 75
- FDP Baden-Württemberg: Regierungsprogramm 2006 bis 2011, Seite 33
- Koalitionsvertrag: CDU Baden-Württemberg / FDP Baden-Württemberg: Vereinbarung zwischen der Christlich Demokratischen Union Deutschlands, Landesverband Baden-Württemberg, und der Freien Demokratischen Partei, Landesverband Baden-Württemberg, über die Bildung einer Koalitionsregierung für die 14. Legislaturperiode des Landtags von Baden-Württemberg, Seite 60