

Standpunkt aus Wissenschaft und Forschung

Vom linearen zum intelligenten Sparen



Prof. Dr. Gerhard Hammerschmid
Hertie School of Governance,
Professor for Public and Financial
Management, wissenschaftlicher
Leiter des Instituts für den
öffentlichen Sektor e.V.

Sowohl in Deutschland als auch im europäischen Ausland setzt sich zunehmend die Einsicht durch, dass für öffentliche Verwaltungen Einsparungen und Budgetkonsolidierung die zentralen Herausforderungen der nächsten Jahre sind. Die aktuelle Finanzkrise hat den budgetären Druck auf die öffentliche Hand nochmals deutlich verschärft. Veränderte Aufgaben, wegbrechende Einnahmen und die neue Schuldenregel zwingen die öffentliche Hand zu Sparmaßnahmen. Allein auf Bundesebene müssen bis 2016 jährlich 10 Milliarden Euro eingespart werden. Die Führungskräfte der Verwaltung sind sich dieser schwierigen Aufgabe bewusst: Eine kürzlich durchgeführte Führungskräftebefragung in der staatlichen Verwaltung in Deutschland hat klar gezeigt, dass budgetärer Druck als die wichtigste Herausforderung der nächsten Dekade gesehen wird.¹

Finanzielle Engpässe sind natürlich alles andere als neu in der öffentlichen Verwaltung. Neu sind jedoch die Größenordnung und die Dringlichkeit der aktuellen Herausforderung.

Wie kann ein derart tief greifendes Sparen sowohl wirksam als auch nachhaltig sowie mit dem Auftrag und den Aufgaben der öffentlichen Hand vereinbar sein? Wie können Sparpotenziale identifiziert und genutzt werden, ohne zu den bekannten negativen Effekten zu führen, die man aus primär finanzorientierten Reformbewegungen wie zum Beispiel in Großbritannien kennt? Einfache und simple Antworten auf diese Fragen greifen sicherlich zu kurz und Lösungen müssen immer auch die Spezifika eines Ressorts oder Sektors berücksichtigen. Eine aus politi-

scher Logik durchaus verständliche und vielfach praktizierte Kompromisslösung ist daher der Ansatz linearer Einsparungen nach dem „Rasenmäherprinzip“ bzw. inkrementalen opfersymmetrischen Maßnahmen. Die Nachteile dieses Ansatzes sind ebenfalls seit Langem bekannt: Undifferenzierte Einsparungen auf Kosten bereits effizient und effektiv aufgestellter Bereiche und Programme sowie stark negative Auswirkungen auf die Leistungsfähigkeit und insbesondere die Motivation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Angesichts des immer wiederkehrenden Einsatzes in den letzten Jahren scheint diese inkrementale Ausdünnung mittlerweile in vielen Bereichen bereits an ihre Grenzen zu stoßen. Es muss die Frage gestellt werden, ob es sich mittel- bzw. langfristig wirklich um eine erfolgreiche Methode handelt. So bestehen etwa auch in privaten Unternehmen starke Zweifel am Erfolg von Kostensenkungen nach dem „Rasenmäherprinzip“.

¹ Die Erhebung der Hertie School of Governance mit Unterstützung des Instituts für den öffentlichen Sektor beruht auf einer schriftlichen Befragung von 351 hohen Führungskräften der Ministerialverwaltungen des Bundes und der Länder (mehrerlich Abteilungsleiter). Die Ergebnisse der Studie werden demnächst veröffentlicht.



Die entscheidende Frage ist daher: Gibt es intelligente Alternativen zu den herkömmlichen linearen Sparvorgaben? Man muss sich dabei sowohl vergangene als auch internationale Erfahrungen vergegenwärtigen, um intelligente und politisch realistische Ansätze zu entwickeln. So ist es etwa Schweden und Kanada gelungen, in den Jahren 1992 bis 1998 durch Einsparungen in allen Bereichen ein Budgetdefizit von über minus 8 Prozent des BIP nachhaltig abzubauen.

Erste „lessons learned“ zeichnen sich anhand vorhandener Untersuchungen und konkreter Umsetzungserfahrungen ab. Intelligentes Sparpotenzial entsteht vor allem dann, wenn Kostensenkungen mit Innovationen verbunden werden. Internationale wie auch privatwirtschaftliche Erfahrungen zeigen, dass gerade starker Konsolidierungsdruck die Initiierung umfassender Veränderungen ermöglicht. Der anstehende Konsolidierungsdruck sollte nicht nur im Hinblick auf die zweifellos bestehenden negativen Auswirkungen betrachtet werden, sondern auch positiv als einmalige Chance für eine nachhaltige Neuausrichtung und Reform des öffentlichen Haushalts und der öffentlichen Verwaltung.

Sämtliche bisherigen Erfahrungen unterstreichen auch, dass intelligentes Sparen primär intelligente Politik ist. Intelligentes Sparen heißt, den Staat und seine Verwaltungen auf die Herausforderungen der Zukunft vorzubereiten und klare Prio-

ritäten zu entwickeln. Ein ganzheitlicher, strategischer Ansatz, der keine Bereiche auslässt und von strategischen Prioritäten ausgeht, erscheint unerlässlich. Priorisierung ohne vorangehenden politisch getragenen strategischen Prozess ist kaum möglich. Dieser ist gleichzeitig die Grundlage für systematische Aufgaben- und Ausgabenüberprüfungen („spending reviews“). Anzusetzen ist somit bei den Methoden der Planung und Budgetierung, kombiniert mit Aufgabenentflechtungen und klaren Zuteilungen von Verantwortlichkeiten. Gerade in der Überprüfung und sorgfältigen Anpassung von Strukturen und Prozessen liegt ein großes, nachhaltiges und in der öffentlichen Verwaltung bisher kaum genutztes Sparpotenzial, ebenso wie im konsequenten Einsatz von E-Government-Lösungen. Ein kritisches Durchleuchten von Organisation und Prozessen erscheint ebenso wichtig wie das der Aufgaben selbst. Eine bedeutende Rolle nehmen dabei Kosten- und Leistungsdaten zur Identifikation von Verbesserungspotenzialen und insbesondere im Hinblick auf wirkungsvolle Umsetzungskontrollen ein.

Dies bedingt auch eine entsprechende Führungskultur: Neben der Bereitschaft zu kritischen Analysen und Diskussionen sind vor allem klare Entscheidungen sowie Konsequenz in der Umsetzung erforderlich. Internationale Erfahrungen legen nahe, dass die Kernherausforderung darin besteht, Anreizstrukturen zu schaffen, welche eine Selbstbeurteilung der Produktivität fördern und einzelne Einheiten anregen, Produktivitätspotenziale zu nutzen. Auch gilt es, Führungskräfte und Mitarbeiter für Veränderungen zu mobilisieren und mit klaren Verantwortlichkeiten einzubinden.

Konsolidierungsbestrebungen haben auch Auswirkungen für die vielen, oft auf halbem Weg stehen gebliebenen Ansätze der Verwaltungsmodernisierung.

So könnte der zunehmende budgetäre Druck eine Chance für die Neubelebung und Weiterentwicklung von Konzepten wie Leistungskennzahlen und -messung, leistungsorientierter Budgetierung, Benchmarking, Kosten- und Leistungsrechnung und anderer Ansätze der ergebnisorientierten Steuerung, aber auch neuer doppischer Rechnungslegungssysteme darstellen. Die Haushaltskonsolidierung stellt diese Konzepte und Instrumente gleichzeitig auf eine klare Bewährungsprobe. Sie werden selbst zum Objekt systematischer kritischer Überprüfung im Hinblick auf Zweckmäßigkeit und Nutzen. ■