

## Standpunkt

# Alle müssen sparen – aber wer soll es tun?

### Bastian Jantz

Wissenschaftlicher Mitarbeiter  
des Instituts für den öffentlichen  
Sektor e.V.

### Dr. Ferdinand Schuster

Geschäftsführer des Instituts  
für den öffentlichen Sektor e.V.

**Der Haushaltsausschuss des Bundestags hat am 12.11.2010 den Etat für 2011 beschlossen: ein Volumen von insgesamt 305,8 Milliarden Euro. Damit fällt die Neuverschuldung mit rund 48,5 Milliarden Euro zwar deutlich geringer aus als im ersten Entwurf vorgesehen, es ist aber immer noch die zweithöchste Nettokreditaufnahme des Bundes, die es je gab.**

Die Defizitquote wird 2010 nach Prognosen der Deutschen Bundesbank nach 3 Prozent im Vorjahr auf etwa 3,5 Prozent wachsen. Die kürzlich im Grundgesetz verankerte Schuldenbremse verlangt aber, dass der Bund sein Haushaltsdefizit bis Mitte des Jahrzehnts in gleich großen Schritten auf maximal 0,35 Prozent der gesamtwirtschaftlichen Leistung reduziert. Ab 2016 darf die Nettokreditaufnahme – bereinigt um Konjunkturfälle – somit nur noch höchstens neun Milliarden Euro betragen. Für die Bundesländer sind die Regeln ab 2020 noch strenger: Sie dürfen, abgesehen von besonderen konjunkturellen Lagen, Katastrophenfällen oder außergewöhnlichen Notsituationen, gar keine Schulden mehr machen. Eines ist damit klar: Bundes- und Landesregierungen sowie die Parlamente müssen große Sparanstrengungen unternehmen.

Vom Sparen wird zwar schon seit Jahrzehnten gesprochen, die Schulden sind aber immer weiter gestiegen. Erklärungen gibt es viele: Oftmals werden Faktoren wie zu niedriges Wirtschaftswachstum, hohe Arbeitslosigkeit oder der demografische Wandel genannt. Dabei dürfen jedoch die handelnden Akteure

nicht unberücksichtigt bleiben. Die Erfahrung zeigt, dass im Rahmen von Budgetverhandlungen jedes Ministerium bzw. jeder Fachausschuss des Parlaments bestrebt ist, einen möglichst großen Anteil des verfügbaren Budgets für das eigene Haus bzw. das eigene Politikfeld herauszuschlagen. Damit geraten die am Budgetprozess Beteiligten in den Blickpunkt. Die maßgeblichen Kräfte sind dabei neben den Politikern insbesondere die leitenden Mitarbeiter der Ministerialverwaltung, die – gewissermaßen im Hintergrund – einen entscheidenden Einfluss auf die Politikformulierung nehmen. Sie erarbeiten die Vorlagen, die letztlich in Kabinettsrunden, Koalitionsausschüssen und Parlamenten die Entscheidungsgrundlagen darstellen. Ist die Haushaltskonsolidierung für diesen Personenkreis das vordringliche Problem? Wie stehen sie zu möglichen Lösungen?

Eine von der Hertie School of Governance unter Beteiligung mehrerer Universitäten und des Instituts für den öffentlichen Sektor durchgeführte Befragung<sup>1</sup> unter den Abteilungsleitungen aller deut-

<sup>1</sup> Institut für den öffentlichen Sektor e.V. (Hrsg.): Verwaltungsführung heute. Ergebnisse einer Führungskräftebefragung in der deutschen Ministerialverwaltung, Berlin 2010; vgl. zusammenfassend *PublicGovernance* Herbst 2010, S. 6 ff.

schen Bundes- und Landesministerien hat ergeben, dass zumindest die Bedeutung der Haushaltskonsolidierung erkannt wurde. Der budgetäre Druck wurde von den Befragten langfristig als größte Herausforderung für die Verwaltungsführung angesehen, noch vor dem demografischen Wandel.

Bei den Fragen nach dem Nutzen von einzelnen Modernisierungsmaßnahmen zeigt sich jedoch ein anderes Bild. Vergleichsweise hohe Zustimmung finden Ansätze einer verbesserten Koordination zur Überwindung vielfach stark ausgeprägter „Silokulturen“ innerhalb und zwischen den Ministerien, aber auch Programme des E-Government. Stärker effizienz- und einsparungsorientierte Maßnahmen wie etwa Personalabbau, Ausgliederungen, Auslagerungen in die Privatwirtschaft oder Shared-Service-Center werden hingegen eher kritisch gesehen.

Hat möglicherweise die Spardebatte der letzten Jahrzehnte etwas in der Verwaltungsführung verändert? Befragt nach Veränderungen in ihren Behörden während der letzten zehn Jahre hat nach Meinung der Führungskräfte vor allem der Einsatz von IT starke Auswirkungen gehabt, auch der Führungsstil habe sich verändert. Wirtschaftlichem Denken oder dem Einsatz betriebswirtschaftlicher Instrumente wird hingegen deutlich schwächere Resonanz bescheinigt. Auch auf der individuellen Führungsebene ist eine mögliche „Sparmentalität“ bislang nur in engen Grenzen zu erkennen. Bei der Frage nach der Bedeutung unterschiedlicher Aspekte der Führungstätigkeit rangiert die Förderung von Wirtschaftlichkeit an drittletzter Stelle.

Vor diesem Hintergrund überrascht es nicht, dass in der Bewertung des Nutzens von Instrumenten der Verwaltungsführung leistungsorientierte Budgetierung,

Leistungsmessung, Produktsteuerung sowie Kosten- und Leistungsrechnung am hinteren Ende stehen, während zum Beispiel Personalentwicklung und Mitarbeitergesprächen ein deutlich höherer Nutzen bescheinigt wird.

Zwar garantieren betriebswirtschaftlich geprägte Instrumente noch keine wirtschaftliche Verwaltungsführung und schon gar nicht unmittelbare Einsparungen, die skeptische Sicht darauf aber erscheint angesichts der massiven Sparanforderungen bemerkenswert. Die Einsicht in die Notwendigkeit der Haushaltskonsolidierung ist unter den Führungskräften offenbar unumstritten, möglicherweise hilfreiche Maßnahmen wie etwa Aufgabenkritik, Personalabbau, Auslagerungen oder Kosten- und Leistungsrechnung sind es jedoch nicht.

Insgesamt verdichtet sich der Eindruck, dass Strukturen und Bewusstsein der Verwaltung, exemplarisch verdeutlicht an der geschilderten Haltung der Führungskräfte, Ausgabenbegrenzung nicht begünstigen. Entsprechendes kann für die Parlamente angenommen werden, in denen die Haushaltsausschüsse sich den ausgabefreudigen Fachausschüssen gegenübersehen.

Was ist daher zu tun? Eine naheliegende Lösung könnten Fortbildungsprogramme sein, die einen Bewusstseinswandel im Hinblick auf wirtschaftliche Führung der Verwaltung fördern. Auch ein verändertes Verfahren der Haushaltsaufstellung, das sich an messbaren Leistungszielen statt Ausgabenmengen orientiert, erscheint überlegenswert. Bislang geben weder das Kabinett noch der Bundeskanzler noch das Finanzministerium den Ministerien klare Vorgaben von Leistungszielen mit korrespondierenden Budgets. Auch die Ministerien selbst orientieren ihr Ausgabenverhalten nicht an expliziten, quantitativ messbaren Zielset-



zungen. Empirische Untersuchungen zeigen zudem, dass Länder mit stärker hierarchischen Verfahren der Haushaltsaufstellung eine größere Wahrscheinlichkeit auf ausgeglichene Haushalte aufweisen als Länder wie Deutschland mit seinem starken Ressortprinzip.

Auch stellt sich die Frage, ob die Position des Finanzministers im Governance-System von Bundes- und Landesregierungen gestärkt werden müsste. Derzeit hängt das Gewicht im Kabinett stark von politischen Konstellationen ab, etwa der Unterstützung durch den Regierungschef, und ist nicht institutionell abgesichert. Möglicherweise ändert sich dies beim Bund durch den geplanten Übergang zum „Top-Down“-Prinzip beim regierungsinternen Haushaltsaufstellungsverfahren ab dem Haushaltsjahr 2012.

Die Einsparvorgaben sind hoch; die verfassungsrechtlichen Vorgaben zu erfüllen, wird in den kommenden zehn Jahren noch große Kraftanstrengungen erfordern. Noch offen ist, ob die augenblicklichen Strukturen und Verfahrensweisen ausreichen, um diese schwere Aufgabe zu bewältigen oder ob nicht neue Strukturen, neue Verfahren und Instrumente notwendig sein werden, um am Ende die neuen Schuldenregeln einhalten zu können. ■