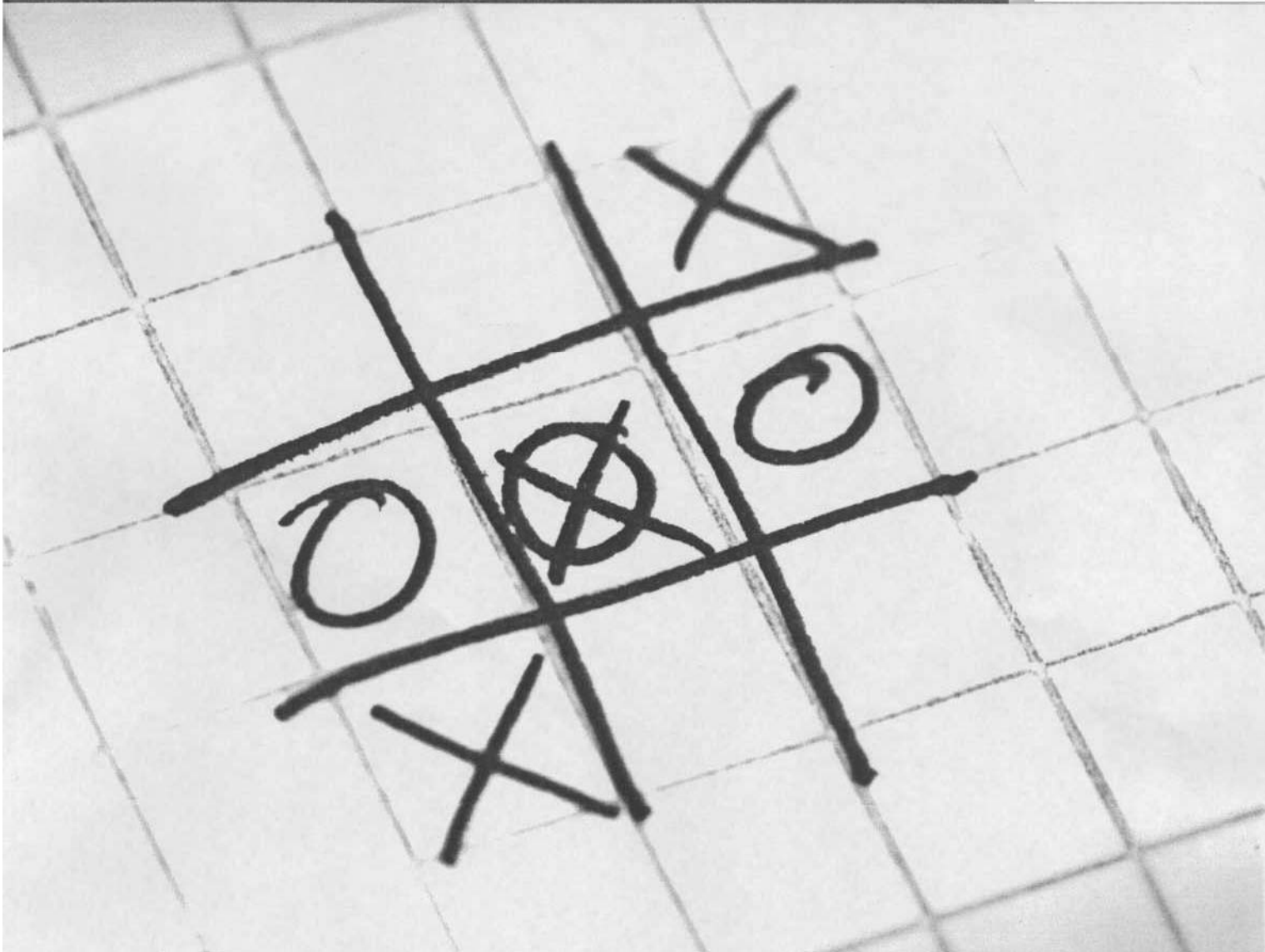


# 360°

Ausgabe 6  
Oktober/November/Dezember  
2006

Fachmagazin für das Management im öffentlichen Sektor



Haushaltskonsolidierung

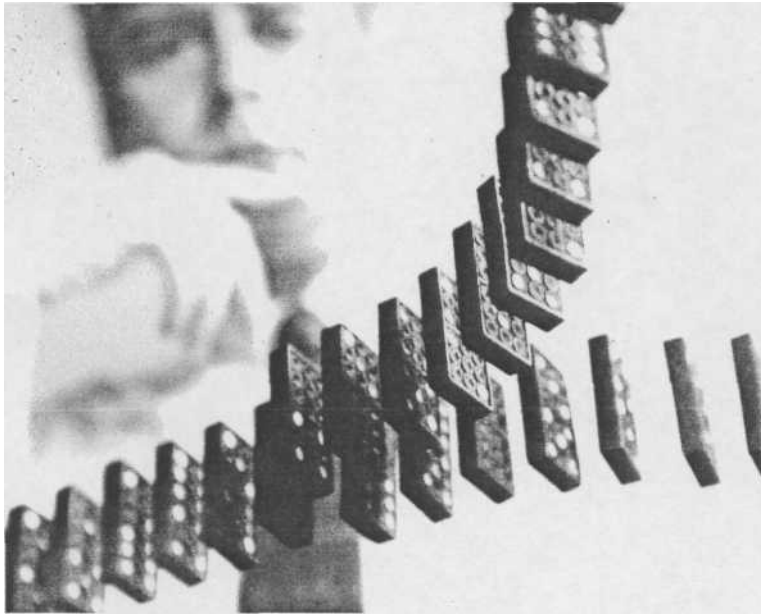
# Doppelter Gewinn

Strategie

Produktkritik - der Masterplan zur Haushaltssanierung

Standpunkte

Sparen ohne Grenzen - wie weit können Kommunalverwaltungen noch gehen?



**Behutsam sparen.**

Haushalte zu sanieren funktioniert auch nach dem Dominoprinzip. Richtig aufgestellt, führen selbst kleine Schritte schnell ans Ziel.

# Politik der kleinen Schritte

Die Kassen sind leer. Überall muss gespart werden. Aber wo anfangen? Prof. Dr. Jörg Bogumil, renommierter Verwaltungswissenschaftler und Gutachter von Verwaltungsstrukturreformen, hat die aktuellen Reformvorhaben der Länder analysiert. Sein Ergebnis: Der Weg, bei den Verwaltungsstrukturen statt bei den Aufgaben anzusetzen, ist problematisch. Für 360° formulierte Bogumil jetzt mit fünf Thesen, was passieren muss, damit der Staat künftig seine Handlungsfähigkeit aufrechterhalten kann.

- Statt im Schritt-für-Schritt-Verfahren Verwaltungsprozesse zu straffen und zu konzentrieren, versuchen die Bundesländer zurzeit, durch groß angelegte Strukturreformen ihre Haushalte zu sanieren.
- Oberstes Ziel der Modernisierungsmaßnahmen sollte die Bündelung und Optimierung der verwaltungsinternen Aufgaben sein, nicht aber der Umbau der Verwaltungsorganisation selbst. Um effizient zu arbeiten, ist es nicht so wichtig zu fragen, wer künftig welche Aufgaben erledigt, sondern wie die Geschäftsprozesse aussehen und ob sie optimierbar sind.

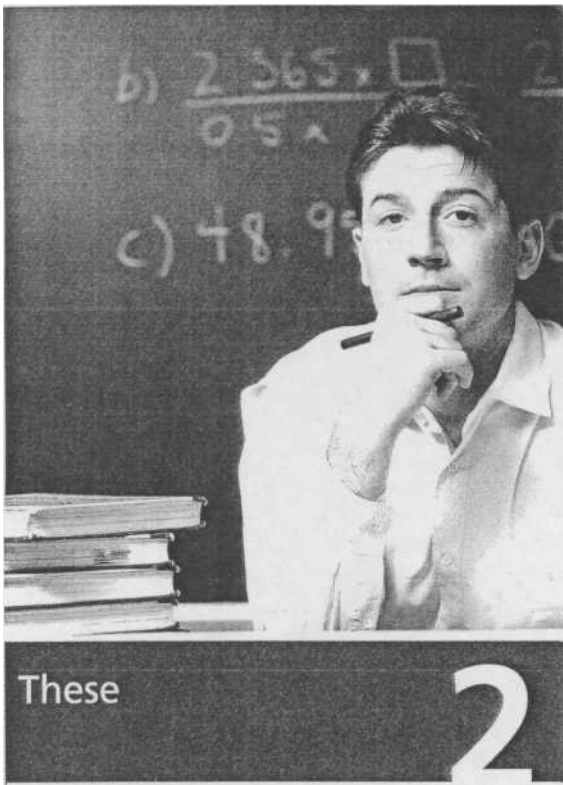


Politik und Verwaltung dürfen die Wirksamkeit der Verwaltungsstrukturreform für die Haushaltskonsolidierung nicht überschätzen.

Vor dem Hintergrund der angespannten Lage der öffentlichen Finanzen und angesichts eines Personalkostenanteils der Länder von durchschnittlich rund 40 Prozent ist das allererste Ziel von Reformmaßnahmen die Reduktion der Personalkosten in den Landesverwaltungen. Die Politik der kleinen Reformschritte hat in der Vergangenheit zu keinen signifikanten Einsparungen bei den Personalkosten geführt. Und so glauben die Landesregierungen, nur noch durch groß angelegte Verwaltungsreformen und den radikalen Abbau ganzer Entscheidungsebenen die für einen Befreiungsschlag notwendigen Personalkürzungen und Effizienzsteigerungen zu erreichen (siehe Kasten Seite 13).

Richtig ist, dass wer einen schwer kranken Patienten behandelt, auch nicht vor massiven Eingriffen zurückschrecken darf. Doch zu glauben, dass die Therapie bes-

ser anschlägt, wenn der Arzt statt auf Patientenaufklärung auf Überraschungseffekt und Zeitdruck setzt, bringt Risiken mit sich, die am Ende den Heilungserfolg sogar torpedieren. Im Vorfeld der Neugestaltung wurden in mehreren Ländern auf politischer Ebene die Eckpunkte der Reformen, einschließlich der zukünftigen strukturellen Ausrichtung und der wirtschaftlichen Ziele, beschlossen. Dies geschah in Ad-hoc-Komitees unter Ausschluss der Öffentlichkeit, ohne eine detaillierte Aufgabenkritik und ohne eine intensive Einbeziehung der Verwaltungen. Der Vorteil: So entzogen sich die Regierungen der aufreibenden Kompromissuche auf fachlicher Ebene und konnten dadurch auf dem Papier beherztere Personaleinschnitte erreichen. Die vorgegebenen Eckpunkte stellte die Politik als nicht zu diskutierende Reformpakete dar. Mit dem Argument, dass die Reform nur als Ganzes umgesetzt und Ausnahmen nicht gemacht werden können. Doch gerade die Ausblendung funktionaler und sachlicher Argumente kann in der Praxis zu erheblichen Widerständen und Problemlagen führen. Verwaltungsreformen scheitern vor allem an starken Beharrungskräften in den Organisationen. Es bedarf deshalb immer der Schaffung eines institutionellen und auch individuellen Eigennutzes und einer aktiven Gestaltung der Reformprozesse.



Nur durch radikale Einschnitte in gewachsene Verwaltungsstrukturen ließen sich die Personal kosten signifikant senken. Dies würde aber die Funktionsfähigkeit der Verwaltung erheblich beeinträchtigen und ist nur zu realisieren, wenn das Niveau der Sozialstaatlichkeit gesenkt wird.

Auf dem Papier lassen sich Abteilungen, Ämter und sogar *ganze* Verwaltungsebenen leicht streichen. In der Praxis sind die durch die Strukturreformen erzielten Einspareffekte im Verhältnis zu den Kosten der Umwälzungsprozesse jedoch gering. So verabschiedete sich Niedersachsen beispielsweise von der Dreistufigkeit seiner Landesverwaltung, indem es seine Bezirksregierungen strich. Eine institutionelle Umstrukturierung per se bringt jedoch noch keine Vorteile. Der unmittelbare Personalspareffekt der Abschaffung der Bezirksregierungen ist deshalb sogar eher zu vernachlässigen. Laut Landesregierung fallen durch diese Maßnahme zwar offiziell 1.350 Stellen weg. Doch weil die Stellen für die Kommunalisierung, die Verlagerung an Dritte oder durch die Privatisierung in Wirklichkeit entweder nicht komplett gestrichen werden oder andere Kosten entstehen, spart das Land unterm Strich netto maximal 660 Stellen ein - also gerade mal 0,3 Prozent der Landesbediensteten. Dafür verzichtet die Landesregierung auf die Durchgriffsmöglichkeiten und die wichtige Bündelungsfunktion von Mittelinstanzen. Fakt ist: Den Großteil der Staatsbediensteten machen Lehrer, Hochschullehrer, Polizisten und Finanzbeamte aus. Solange - aus sehr guten Gründen - die personalintensiven Bereiche der Schulen und Hochschulen, der Polizei und der Finanzverwaltung nicht deutlich reduziert werden können, lässt sich der derzeitige Personalkostenanteil der Länder von besagten 40 Prozent also nicht nennenswert verringern.



Nach zwölf Jahren Stellenabbau ist der Anteil der Beschäftigten in der öffentlichen Verwaltung pro 1.000 Einwohner wieder auf dem Stand der 60er-Jahre angekommen. Allmählich bedroht der Personalabbau die Funktionsfähigkeit der Verwaltung.

Seit Anfang der 90er-Jahre haben die Länder durchschnittlich rund 20 Prozent ihres Personals abgebaut. Einsparungen ohne Aufgabenverzicht erscheinen vor diesem Hintergrund kaum mehr möglich. Zumal die Alterspyramide der Beschäftigten in den nächsten Jahren zunehmend ins Wanken kommt. Das Durchschnittsalter der Mitarbeiter in den öffentlichen Verwaltungen Deutschlands liegt heute bei weit über 40 Jahren. Besonders eklatant ist der niedrige Anteil der unter 30-Jährigen: Er liegt im Schnitt bei acht Prozent. Demgegenüber machen die über 50-Jährigen schon heute bereits mehr als ein Drittel der Mitarbeiter aus. In den nächsten Jahren werden alternde Belegschaften und Pensionswellen die Leistungserbringung in der öffentlichen Verwaltung also weiter erschweren. Dass sich Effizienzrenditen durch Personalabbau nur schwer erreichen lassen, bedeutet aber noch lange nicht, dass es nicht zu weiteren Effizienzsteigerungen in der öffentlichen Verwaltung kommen kann. Dies erfordert aber ein generelles Umdenken: Nicht das Schließen von Behörden, sondern eine grundsätzliche Modernisierung innerhalb der bestehenden Strukturen muss die Zielvorgabe der Reformen sein. Durch den Einsatz moderner Informationstechnologie oder interkommunale Zusammenarbeit lassen sich Verwaltungsprozesse weiter optimieren. Solche Modernisierungsprozesse erfordern allerdings eine inhaltlich orientierte Interessenabwägung zwischen Fachbereichen und Politik, damit es wirklich zu einem effizienten Einsatz der knappen Ressourcen kommen kann. Die Aufgabenkritik von unten (Anmerkung der Redaktion: die zum Beispiel mittels des Verfahrens der Produktkritik betrieben werden kann, siehe Seite 4 f.) ist zwar zeitaufwändig, aber offensichtlich der erfolgversprechendste Weg. Denn die bisherigen Erfahrungen deuten darauf hin, dass die Kombination drastischer Personalkostenreduktionen mit der Strategie großer Reformentwürfe zu nicht unerheblichen Einbußen an Leistungsqualität führen.

Ämterschließungen nicht überschätzen. Im Fokus der Reformen sollte nicht die Schließung von Behörden, sondern die Optimierung der Prozesse stehen.



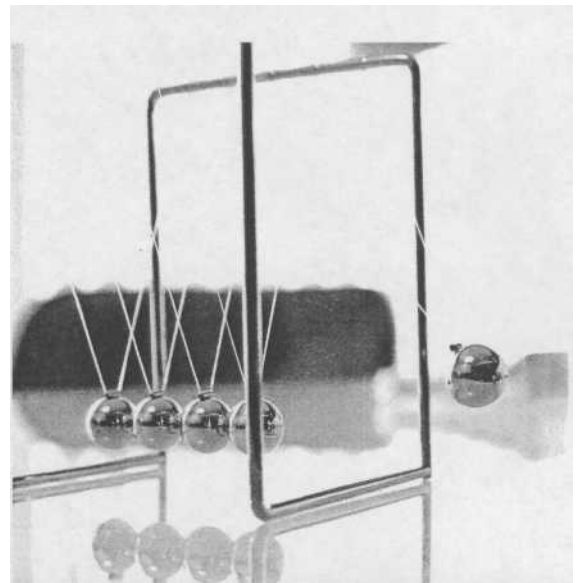
## These 4

Staatliche Aufgaben verstärkt den Kommunen zu übertragen und auf weniger Entscheidungsebenen zu konzentrieren, kann die Verwaltung effizienter machen. Eine übertriebene Kommunalisierung birgt jedoch die Gefahr zunehmender Interessenkonflikte und Vetternwirtschaft in sich.

Das Prinzip der Einheit der Verwaltung ist ein Mythos. Es macht durchaus einen Unterschied, ob man eine Ordnungsverwaltung, eine Dienstleistungsverwaltung oder eine politische Verwaltung verändern will. In Abhängigkeit vom Verwaltungstyp und je nach Aufgabenstellung, Aufgabenvollzug, Organisation und Kontrollmodus bestehen beträchtliche Unterschiede. Aufgaben- und institutionenspezifische Differenzierungen bei Reformvorhaben sind deshalb in der Regel auch erfolgreicher durchsetzbar als Globalkonzepte. Trotzdem hat sich in Baden-Württemberg der Abbau von Doppelstrukturen aus Sonderbehörden und Mittelinstanzen im Rahmen der auch hier breit angelegten Verwaltungsstrukturreform gelohnt. Die mit Vollzugs- und Aufsichtsaufgaben betrauten Landesoberbehörden wurden in die staatliche Mittelinstanz integriert und jene unteren Landesbehörden kommunalisiert, die Vollzugs- und Genehmigungsaufgaben übernehmen. Als genauso sinnvoll erwies es sich, Behörden mit Fach- und Serviceleistungen zusammenzufassen und in betriebliche Organisationsformen zu überführen. Das Erfolgsrezept der Baden-Württemberger, die sich von ihrer Verwaltungsstrukturreform immerhin eine Effizienzrendite von 20 Prozent im Landeshaushalt und damit jährliche Einsparungen von 130 Millionen Euro bis 2011 versprechen, war es allerdings, an der konzentrierten Dreistufigkeit der Verwaltung festzuhalten.

Ganz ohne Risiko ist diese Reform jedoch nicht. Mit der Verlagerung von Aufgaben aus „neutralen“ Sonderbehörden in die allgemeine Landesverwaltung und die Kommunen geht eine potenzielle Schwächung der Grundwerte „Gleichbehandlung und Rechtsschutz“ einher. Die neuen Träger haben per se eigene Interessen. Sie sind beispielsweise in direkter Weise mit den Kosten ihrer Maßnahmen verbunden. Dies ist gewollt und trägt maßgeblich zum fiskalischen Erfolg der Reform bei, bringt aber auch Gefahren mit sich. Städte und Landkreise sind immer gezwungen, Kosten zu senken, ihre Unternehmen zu fördern, die Standortbedingungen zu verbessern, die Infrastruktur auszubauen. Sachliche Widerstände werden es durch die Zu-

sammenfassung unter einem Dach schwerer haben, sich in so genannten Ausgleich unterschiedlicher sektoraler Interessen zu behaupten. Das gilt für fast alle Aufgabengebiete, ist aber besonders kritisch im Bereich der Gewerbeaufsicht, des Hochwasserschutzes, des Naturschutzes und vor allem in Bereichen mit direkten Auswirkungen auf Menschen, beispielsweise bei der Wiedereingliederungshilfe für Behinderte. Es ist eine zentrale Herausforderung für Wissenschaft und Zivilgesellschaft, darauf zu achten, dass der zu erwartende Flickenteppich an Lösungsansätzen und Politiken den Gleichbehandlungsgrundsatz nicht untergräbt und dass die Auslegung der Anspruchsgrundlagen nicht je nach Haushaltssituation der Gebietskörperschaften erfolgt.



## These 5

Die Finanznot hat ein Gutes: Sie erhöht den Druck, sich selbstkritisch mit der eigenen Arbeit auseinanderzusetzen und Prozesse effizienter zu gestalten.

—Druck erzeugt immer Gegendruck, so lautet ein physikalisches Prinzip. Und wo Druck herrscht, kommt es zu Veränderungen. Dieses Gesetz der Physik lässt sich auf alle möglichen Felder übertragen - auch auf die Verwaltung. So ist es äußerst unwahrscheinlich, dass sich eine Verwaltung selbst grundlegend verändert und infrage stellt, wenn es keinen manifesten äußeren Druck gibt. Mit der Autonomie einer Verwaltung wächst auch ihre Reformresistenz. Dies lässt sich an vielen Beispielen aus dem Bereich der Ministerialverwaltungen zeigen. Als am reformfähigsten hat sich in der Vergangenheit die kommunale Ebene erwiesen. Der Grund: Die kommunalen Verwaltungen sind am wenigsten autonom und stehen am stärksten unter Öffentlichkeitsdruck. Das könnte bedeuten, dass die Verwaltungsreformen der kleinen Schritte unter dem steigenden Druck, die Haushalte sanieren zu müssen, wieder an Fahrt gewinnen könnten.

**Gleichbehandlung sicherstellen.**  
Je mehr Aufgaben die Kommunen  
ernehmen, desto größer die  
Gefahr,  
dass Schwächere im Ausgleich der  
Interessen zu kurz kommen.

**Fazit:** Bisherige Reformbewegungen in der Verwaltung orientierten sich eher an einem Politikstil zurückhalten- den Veränderns. Unter dem Druck der Haushaltskonsolidierung zeichnet sich seit Beginn des 21. Jahrhunderts jedoch ein Stilwechsel in den Handlungsstrategien der Verwaltungspolitik ab. Statt eine Schritt-für-Schritt-Strategie beim Umbau der bestehenden Strukturen zu fahren, werden in jüngster Zeit mit einer neuen Politik der „großen Entwürfe“ ganzheitliche Lösungen angestrebt, die keine Provisorien akzeptieren. Alle Länder haben weitreichende Maßnahmen im Bereich der Verwaltungsstrukturereformen eingeleitet. Sie stellen sich der von der Verwaltungswissenschaft schon lange eingeforderten Aufgabe, zu einer Konzentration und Straffung der unmittelbaren Staatsverwaltung zu kommen. Die Ziele sind:

- Doppelstrukturen aus Sonderbehörden und Mittelinstanzen abzubauen
- Kommunalisierungspotentiale auszuschöpfen
- dort, wo möglich, Aufgaben zu privatisieren und
- die Verfahrenswege und Verfahrenszeiten kunden- und bürgerorientierter zu gestalten

Im Prinzip sind die gesteckten Ziele richtig. Ob jedoch die in manchen Bundesländern gewählte Reformstrategie der großen Entwürfe wirklich dazu beiträgt, die Haushalte zu konsolidieren und die Aufgabenerfüllung effizienter zu machen, ist mehr als fraglich. Denn die tiefere Analyse der Verwaltungsstrukturen offenbart: Die Modernisierung im Status quo mag nicht den Charme des weit reichenden Reformentwurfs haben, aber letztlich hat nur sie die Chance auf reale Veränderungen. Umso wichtiger ist es, dass die Führungsspitzen auf allen Ebenen der Verwaltung die Optimierung der Prozesse weiter Schritt für Schritt, aber mit voller Kraft vorantreiben.

Im Zentrum der internen Modernisierung der Verwaltung sollten zukünftig nicht die Streichung oder Verlagerung von Behörden stehen, sondern die Überprüfung und Optimierung der bisherigen Formen der Aufgabenerledigung. Ziel sollte eine verwaltungsinterne Bündelung bei der Aufgabenwahrnehmung durch innerorganisatorische Umstellungen und durch eine Integration der staatlichen Sonderverwaltungen in die Bezirksregierungen sein. Dabei kommt es nicht so sehr darauf an, die einzelnen Aufgaben durchzugehen und zu überlegen, wer sie künftig erledigt, sondern vor allem ist danach zu fragen, wie die Geschäftsprozesse aussehen und ob sie optimierbar sind. O

#### Links und weiterführende Informationen

Bogumil, Jörg/Siebart, Patricia/Reichard, Christoph: **Gutachten zur Verwaltungsstrukturereform in NRW.** Schriftenreihe der Stiftung Westfalen-Initiative, Band 8, Ibbenbüren, 2004.

Bogumil, Jörg/Ebinger, Falk: **Die Große Verwaltungsstrukturereform in Baden-Württemberg.** Schriftenreihe der Stiftung Westfalen-Initiative, Band 8, Ibbenbüren, 2005.

Bogumil, Jörg/Kottmann, Steffen: **Verwaltungsstrukturereform in Niedersachsen.** Die Abschaffung der Bezirksregierungen. Schriftenreihe der Stiftung Westfalen-Initiative, Band 11, Ibbenbüren, 2006. <http://homepage.ruhr-uni-bochum.de/Joerg.Bogumil>

## Kein Reformpfad gleicht dem anderen

Der ehemalige Ministerpräsident Erwin Teufel vollbrachte 2005 in Baden-Württemberg eine „mikropolitische Meisterleistung“ und landete mit seiner Verwaltungsstrukturereform einen großen Wurf: Über 450 Behörden und Ämter waren einbezogen, mehr als 350 von ihnen wurden abgebaut, zusammengelegt oder eingegliedert. Rund 20.000 Landesbedienstete waren von der Reform betroffen und unterm Strich soll die konzertierte Aktion 20 Prozent Effizienzrendite bringen, das heißt dem Lände bis zum Jahr 2011 jährlich 130 Millionen Euro einsparen, was rund 3.250 Stellen entspricht. Der Clou gelang Teufel allerdings nur durch ein im Geheimen im Bündnis mit Landräten und Regierungspräsidenten vorbereitetes Konzept sowie eine generalstabsmäßige Planung und Kontrolle aller für die Verwaltungsstrukturereform notwendigen Gesetzesvorhaben. Baden-Württemberg entschied sich bei seiner Verwaltungsreform, am Prinzip der Dreistufigkeit der Verwaltung festzuhalten, aber Landes- und Sonderbehörden abzubauen und die Funktionen zu bündeln und zu konzentrieren.

**Die staatliche Bündelung im Rahmen der Dreistufigkeit** findet sich außerdem in sieben weiteren Flächenländern - allerdings mit sehr verschiedenen Formen von Mittelinstanzen. Es lassen sich drei Typen unterscheiden:

- **der dreistufige Aufbau mit Landesverwaltungsämtern**  
(Sachsen-Anhalt und Thüringen)
- **der dreistufige Aufbau mit funktionalem Aufgabenzuschnitt**  
(Rheinland-Pfalz)
- **der dreistufige Aufbau mit regional ausgerichteten Mittelinstanzen**  
(Baden-Württemberg, Bayern, Sachsen und Nordrhein-Westfalen)

Ausgehend von diesem dreistufigen Aufbau wird in der Regel eine Fokussierung der Mittelinstanzen versucht, indem diese einer Aufgabenkritik unterzogen, entbehrliche Aufgaben teils privatisiert, teils an Kreise und Kommunen abgegeben werden, sie zum Teil funktional neu ausgerichtet oder durch die Integration von unteren und oberen Sonderbehörden in ihrer Aufgabenwahrnehmung sogar gestärkt werden (siehe oben Baden-Württemberg).

Der zweite Ansatz ist **die staatliche und kommunale Konzentration im Rahmen der Zweistufigkeit.** Hauptmerkmal der zweistufigen Konzentration ist, dass es keine Mittelinstanz gibt (Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Saarland und Schleswig-Holstein) oder sie abgeschafft wird (Niedersachsen im Jahr 2005). In diesen Ländern wird versucht, die anstelle der Mittelinstanzen vermehrt entstandenen Sonderbehörden zusammenführen oder ihre Zahl per Umwandlung in Landesbetriebe zu reduzieren. Parallel dazu streben diese Bundesländer an, die unteren Landesbehörden zu reduzieren, etwa indem sie in obere Landesbehörden integriert oder ihre Aufgaben auf Kommune und Kreise verlagert werden.

#### Der Autor:

*Prof. Dr. Jörg Bogumil ist Inhaber des Lehrstuhls Vergleichende Stadt- und Regionalpolitik an der Ruhr-Universität Bochum. Der Sozialwissenschaftler erstellte zahlreiche Gutachten zur Verwaltungsstrukturereform etwa in Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg und Niedersachsen.*

