



5. EURORAI-Kongress in Barcelona

Verwaltungsreform in Deutschland

von

Norbert Hauser

Vizepräsident des Bundesrechnungshofs

Inhaltsverzeichnis

1	EINFÜHRUNG	3
2	DER BEGINN DES UMDENKENS – STAND DER REFORMEN	4
3	DIE PRINZIPIEN DER REFORM	4
4	BAUSTELLEN DER VERWALTUNGSREFORM	5
4.1	Denken in Prozessen	5
4.2	Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung	6
4.3	Zweckorientierter Umgang mit Haushaltsmitteln - Einführung der Doppik	6
5	TRANSFORMATION VON BEHÖRDEN	8
6	PRIVATISIERUNG STAATLICHER LEISTUNGEN	9
6.1	Allgemeines zu Privatisierungen	9
6.2	Sog. „unechte“ Organisationsprivatisierung	10
6.3	Kernkompetenzen	10
6.4	Externe Berater	10
7	AUSWIRKUNGEN AUF DIE TÄTIGKEIT DER EXTERNEN FINANZKONTROLLE	11

1 Einführung

Weltweit steckt die öffentliche Verwaltung in einer Krise. Finanzielle Spielräume werden zunehmend enger, Personal wird abgebaut. Demgegenüber steigen kontinuierlich die qualitativen und quantitativen Ansprüche der Bevölkerung an die Verwaltung. Denken wir nur an die Bereiche Umwelt und Gesundheit oder das Bedürfnis nach Schutz vor terroristischen Anschlägen. Zugleich wird diese staatliche Verwaltung mit Ineffizienz und Unwirtschaftlichkeit gleich gesetzt. Da kein Wettbewerb existiert, mangle es am Leistungsdruck. Auch sei im Vergleich zu privaten Unternehmen die Organisationssteuerung nicht mehr zeitgemäß.

Die Rechnungslegung des Bundes, die Kameralistik, lässt bestehende, aber noch nicht fällige Verbindlichkeiten nicht erkennen, insbesondere werden die finanziell sehr bedeutsamen künftigen Pensionsverpflichtungen nicht abgebildet. Die Bundesregierung verschafft sich verdeckte Kredite, indem sie um Stundung zugesagter Zuwendungen bittet. Der Ressourcenverbrauch und der Werteverzehr für eine staatliche Leistung, ein Produkt, werden nicht erfasst oder Ausgaben nicht demjenigen zugeordnet, der sie veranlasst.

Die Medien beklagen ein Staatsversagen und unterstützen den Ruf nach Abhilfe. Der Bürger wünscht verstärkt, über den Ressourceneinsatz und -verbrauch informiert zu werden. Er fühlt sich hilflos und verliert das Vertrauen in seinen Staat.

Um sich bei den bestehenden finanziellen Engpässen Luft zu verschaffen, veräußert die Regierung große Teile des staatlichen *'Tafelsilbers'*, was nur kurzfristig Ergebnisverbesserungen bringt, während die zugrunde liegenden Probleme zeitversetzt wieder auftreten. Es wurden *Steuern* erhöht, wie beispielsweise in Deutschland die Tabak- und Mineralölsteuer und damit faktisch auch die auf diese Steuern entfallende Umsatzsteuer. Ausgaben wurden *linear gekürzt*, was oft ungeplante Folgewirkungen nach sich zieht und künftige Haushalte vermehrt belastet: Kürzungen von

Instandhaltungsausgaben führen in den Folgejahren zu kostenintensiven Ersatzinvestitionen oder unwirtschaftlichem Substanzverlust. Kürzungen haben oftmals auch eine Verschlechterung des Leistungsangebots der Verwaltung zur Folge, wenn nicht im Gegenzug die Verwaltungsabläufe effizienter gestaltet werden. In einigen Bundesländern wird zurzeit kontinuierlich das Personal in der Finanzverwaltung abgebaut, während gleichzeitig die Aufgaben anwachsen. Die Folge sind Einnahmeverluste im zweistelligen Milliardenbereich. Man folgt anscheinend der Devise: „Wenn’s dem Staat schlecht geht, entlassen wir als erstes den Kassierer“.

2 Der Beginn des Umdenkens – Stand der Reformen

Um das Vertrauen des Bürgers in seinen Staat wiederzugewinnen und ein grundlegend geändertes Staatsverständnis zu erreichen, werden Markt- und Wettbewerbselemente unter dem Begriff ‚New Public Management‘ in die politisch-administrativen Steuerungsstrukturen eingebaut. Damit soll die Bürokratisierung des Staates vermindert, die betrieblichen Abläufe im öffentlichen Sektor vereinfacht, beschleunigt und damit für den Bürger transparenter und verständlicher gestaltet werden.

Die Einführung betriebswirtschaftlicher Instrumente ist aber nur dann sinnvoll, wenn sie dazu beiträgt, die Wirtschaftlichkeit der Verwaltung zu verbessern und eine effektivere Kontrolle der Regierung zu ermöglichen.

3 Die Prinzipien der Reform

Dabei sind die folgenden Modell-Prinzipien zügig umzusetzen.

Steuern statt Rudern - Leistungen sind zu gewährleisten und zu kontrollieren, nicht alles ist selbst zu machen.

Resultate statt Regeln - Orientierung an Ergebnissen und Kosten statt Fixierung auf Verfahren und Regeln. Der Hausmeister einer Behörde beauftragt ein viel teureres privates Gartenbauunternehmen, die Hecke zu

schneiden, weil der Haushaltstitel, aus dem er sich eine Heckenschere hätte kaufen können, erschöpft ist.

Eigenverantwortlichkeit statt Hierarchie - Klare Zuweisung und ungeteilte Verantwortung für die Ressourcen. Bislang sagen die Haushaltspläne an Hunderten von Stellen, wie viel Geld die Verwaltung ausgeben darf, aber nirgends präzise, welche Leistungen (Produkte) sie mit diesem Geld erzeugen soll.

Wettbewerb statt Monopol - Ermittlung von Kosten und Qualitäten öffentlicher Leistungen im Vergleich zu anderen Anbietern.

Motivation statt Alimentation - Neubestimmung der ‚Ressource Personal‘, die weit über eine Änderung des Dienstrechts hinausgeht.

Ich möchte Sie nun mit einigen ‚Baustellen‘ der Verwaltungsreform in Deutschland näher bekannt machen.

4 Baustellen der Verwaltungsreform

4.1 Denken in Prozessen

Die Behörde soll lernen, in Prozessen zu denken. Der Bürger als Kunde muss im Vordergrund der Verwaltungsmodernisierung stehen. Was zählt, ist, ihm beispielsweise möglichst schnell eine Genehmigung für Produktionsprozesse oder Fördermittel zur Verfügung zu stellen. Dazu müssen Verwaltungsabläufe umgebaut und die Grenzen der Behörden vertikal im Amt selber und horizontal, sprich über die Ebenen von Bund, Ländern Landkreisen und Kommunen hinweg durchlässiger werden. Eine tief greifende Reform des öffentlichen Dienstes, neue Formen der Bewertung, Aufstiegsmöglichkeiten, Anreize für serviceorientiertes Verhalten sind gefragt. Vorgesetzte und ihre Mitarbeiter müssen lernen, in Prozessen und auf die Ergebnisse orientiert zu denken.

4.2 Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung

Mit den Kosten- und Leistungsrechnungen (KLR) werden die Voraussetzungen geschaffen, längerfristig die auf den Input orientierte Sichtweise der kameralistischen Haushaltsrechnung um eine stärker an Leistungen und Produkten, also an dem Output, orientierte Darstellung zu ergänzen. Die KLR ist Voraussetzung eines Controllings. Mit Hilfe von Produkthaushalten wird nun für den Haushaltsgesetzgeber generell die Möglichkeit geschaffen, die von ihm gesetzten Schwerpunkte besser zu verdeutlichen. Es soll nicht mehr gefragt werden „Wie viel Geld ist vorhanden, was wollen wir damit machen?“ sondern vielmehr „Was will ich erreichen, welche Ressourcen benötige ich dafür?“.

4.3 Zweckorientierter Umgang mit Haushaltsmitteln - Einführung der Doppik

In Deutschland führt das Land Hessen bis zum Jahr 2008 ein ressourcenorientiertes, doppelisches Haushalts- und Rechnungswesen ein, um die gewünschte Transparenz des Haushalts sowohl für die Bürger als auch die Abgeordneten herzustellen. Der Haushalt soll lesbar und verständlich gestaltet werden, damit Parlamentarier und Öffentlichkeit klar erkennen können, welche Verwaltungsleistung wie viel kostet.

Bei der Kameralistik ist das wichtigste Ziel der Nachweis der Einhaltung des Haushaltsgesetzes und des Haushalts. Es wird festgestellt, inwieweit sich Einnahmen und Ausgaben decken, eine Überschuss- und Fehlbe-tragsermittlung. Die Kameralistik ist also eine Soll-Ist-Rechnung zur Kontrolle des Budgetvollzugs.

Aufgabe der kaufmännischen Buchführung ist hingegen die Ermittlung des Erfolges durch Erfassung von Aufwendungen und Erträgen in der Gewinn- und Verlustrechnung. Die Vermögens- und Finanzlage sowie ihre Änderungen durch die Bilanz werden auf der Grundlage einer Inventur dargestellt.

Verwaltungsreform in Deutschland

Parlament und Steuerzahlern werden durch eine Änderung in der Rechnungslegung objektivere Finanzinformationen für politische Entscheidungen durch einheitlich angewandte Rechnungslegungsgrundsätze bereitgestellt, die zu einem ‚ehrlichen Kassensturz‘ der öffentlichen Hand führen. Folge davon wird sein, dass die Bürger sowohl die Erfüllbarkeit ihrer Forderungen gegenüber dem Staat wie auch die Versprechungen der Politik realistischer beurteilen können. Die Reformdebatten werden versachlicht.

Die Regierung kann zuverlässiger die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage einschätzen. Die doppische Rechnungslegung erbringt einen nicht zu unterschätzenden Beitrag zu fundierten Führungsentscheidungen. Handlungsbedarf kann aufgrund der verbesserten Kenntnisse der finanziellen Risiken früher und besser erkannt werden. Die Verwaltung kann aufgrund der Tatsache, dass der Substanzverzehr besser ersichtlich wird, die Investitionen nachhaltiger bewirtschaften. Erst die Doppik wird auf Dauer die Erstellung einer konsolidierten Rechnung in den Bundesländern vor allem aber für den Bund sowie ein Benchmarking mit anderen Organisationen ermöglichen.

Das wichtigste ist, dass die Daten qualifiziert aufbereitet und den Entscheidungen zugrunde gelegt werden. Daher sollte die externe Finanzkontrolle eine qualifizierte Aufbereitung der Daten durch die betroffene Behörde selbst fordern, die dann ggf. vom Rechnungshof in den jeweiligen Fachbereichen überprüft werden kann. Im Einzelfall könnte er eine Stellungnahme dazu abgeben und den Entscheidungsträgern zur Verfügung stellen. Soweit in der von Ihnen geprüften Verwaltung in jüngster Zeit Änderungen der Rechnungslegung vorgenommen wurden, ist es sinnvoll zu erheben, welche Kosten die Umstellung verursacht hat, ob die Daten nun qualifiziert aufbereitet werden und insbesondere, welche Änderungen im Verhalten dadurch herbeigeführt wurden. Entsprechende Berichte könnten dazu führen, dass eine Best Practice im Umgang mit den Daten aufgezeigt werden kann.

Viele Staaten in Europa sowie internationale Organisationen wechseln von der Kameralistik zur Doppik oder haben sie bereits eingeführt. Immer häufiger werden dabei die speziell für den staatlichen Bereich aufgestellten International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) angewendet. Formuliert werden die IPSAS vom Public Sector Committee (PSC) der International Federation of Accountants (IFAC). EUROSAI und EURORAI stehen hierbei weitgehend abseits; lediglich die INTO-SAI hat Beobachterstatus. Die externe Finanzkontrolle muss die Frage beantworten, ob sie es bei dem Beobachterstatus in derartigen Gremien über Rechnungslegungsstandards belassen will oder ob es nicht angezeigt wäre, sich aktiv mit den Standards zu befassen, die wir ggf. alle einmal anwenden werden.

5 Transformation von Behörden

Auch im Miteinander von Behörden zeichnet sich ein neuer Trend ab, wonach Preis, Qualität und Know-how, also wettbewerbliche Elemente, den Ausschlag geben, welche Behörde ein Aufgabenfeld behält oder ein neues übernimmt.

Nehmen wir zum Beispiel die Auszahlung von Renten. Diese Aufgabe wurde bisher - historisch - von der Post wahrgenommen. Die Bundesknappschaft – eine gesetzliche Sozialversicherung für den schon fast nicht mehr vorhandenen Bergbau in Deutschland – sieht sich seit Jahren einer Überalterung der versicherten Mitglieder und mangelndem Neuzustrom ausgesetzt. Daher überlegte die Geschäftsführung, welche neuen Aufgaben sie zur Erhaltung ihrer Organisation und vor allem zur Weiterbeschäftigung ihrer Mitarbeiter gewinnen kann. Sie legte ein Angebot vor, die Rentenauszahlung deutlich billiger als die Post durchzuführen. Bereits vorher setzte sie sich mit einem wirtschaftlicheren Konzept gegenüber der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (BfA) durch, als es darum ging, die Betreuung aller geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse bei denen die Bruttoverdienstgrenze 400 Euro beträgt hinsichtlich der An- und Abmeldungen sowie Beitragsnachweise und Pauschalabgaben - sog. „Zentrale für Minijobs“ - zu übernehmen.

Auch die Frage, wie künftig die polizeilichen Vollzugsdienste zwischen Bundesgrenzschutz, Polizei und dem Zoll aufgeteilt werden, stellt eine Vorstufe zu wirklichem Wettbewerb dar. Die Entscheidungsträger prüfen dabei, wer besser, effizienter und billiger arbeiten kann. Dies sind Beispiele für den beginnenden Wettbewerb der Behörden untereinander.

6 Privatisierung staatlicher Leistungen

6.1 Allgemeines zu Privatisierungen

Neben einer Übertragung von Managementmethoden aus der Privatwirtschaft auf die öffentliche Verwaltung und einer Public Private Partnership sucht der Staat oftmals sein Heil direkt in der Privatisierung.

In wachsendem Maße werden Aktivitäten aus den Kernhaushalten des Staates in rechtlich selbstständige Einheiten des öffentlichen und auch des privaten Rechts ausgelagert. Soweit keine stichhaltige Begründung dafür vorliegt, besteht der Verdacht, dass sich die Exekutive auf diesem Wege der parlamentarischen und womöglich auch der externen Finanzkontrolle entziehen will. Unbeachtet bleibt dabei, dass die Handelnden damit gleichzeitig einen Teil ihrer demokratischen Legitimation verlieren. Wir werden frühzeitig und in jedem Einzelfall auf diese Gefahr aufmerksam machen.

Bei der notwendigen Reform des Haushaltsrechtes ist die *Budgethoheit* des Parlamentes ein zentraler Punkt. Parlament und Regierung sind Treuhänder für die (Steuer-)Gelder der Bürger. Der Geschäftsführer einer Firma hingegen vertritt lediglich die Interessen der Shareholder.

Veränderungen müssen daher immer unter dem Gesichtspunkt betrachtet werden, ob sie gewährleisten, dass das Parlament weiterhin Schwerpunkte setzen und den Ressourceneinsatz festlegen kann. Dabei geht es insbesondere darum, politische Ziele möglichst genau zu bestimmen, den Ressourceneinsatz - z.B. als Budget - vorzugeben und die erforderliche Kontrolle zu gewährleisten.

6.2 Sog. „unechte“ Organisationsprivatisierung

Um den als hemmend eingeschätzten Rahmenbedingungen staatlicher Auftrags erledigung wie eigenes Dienstrecht der öffentlich Bediensteten, Haushaltsvorschriften und langwierigen Entscheidungsprozessen auszuweichen, sehen viele Regierungen einen geeigneten Lösungsansatz in der Übertragung von Aufgaben an privatwirtschaftlich organisierte Einrichtungen, wobei aber Regierung und Verwaltung ihren Einfluss- und Steuerungsmöglichkeiten und damit letztendlich die Verantwortlichkeit nicht abgeben. Es stellt sich für uns die Frage, inwieweit eine solche „unechte“ Organisationsprivatisierung vom Ansatz her falsch angelegt ist. Oft genug steigen die Kosten: Die Leistungserbringung unterliegt nach der Privatisierung der Umsatzsteuer, bei der Übertragung von Grundstücken fällt Grunderwerbsteuer an und nicht selten steigen die Managergehälter um ein Vielfaches gegenüber den Besoldungen, die die bisherigen Entscheidungsträger erhielten. Die externe Finanzkontrolle wird zu prüfen haben, ob Staatsbetriebe diese Leistung erbringen müssen oder sich der Staat dadurch ohne Not in einen Wettbewerb mit Privaten begibt, was ordnungspolitisch verfehlt wäre.

6.3 Kernkompetenzen

Dort, wo marktwirtschaftlicher Wettbewerb wirklich greifen würde, stellt sich in aller Regel die Frage nach dem *Sinn staatlicher Leistungserbringung* per se. NPM wäre dann nicht nur eine Reform der Verwaltung, sondern eine Neudefinition der staatlichen Aufgaben, verbunden mit einer kräftigen Redimensionierung der Verwaltung. Wo liegt aber die absolute Grenze der Erfüllung der bisher staatlichen Aufgaben durch Private und was sind staatliche *Kernkompetenzen*?

6.4 Externe Berater

Die ‚Verschlankung‘ des Staates hat vielfach zur Folge, dass Dienstleistungen Privater eingekauft werden müssen. Der Staat muss selbst in den Kernbereichen bei der Erfüllung seiner Aufgaben auf private externe Be-

rater zurückgreifen. Bedingt durch Stellenabbau geht zunehmend das Expertenwissen für die Auftragserteilung und die Überprüfung der Auftrags Erfüllung in der Verwaltung bei vielen maßgebenden Großprojekten verloren.

7 Auswirkungen auf die Tätigkeit der externen Finanzkontrolle

Die mit der Einführung von Kosten- und Leistungsrechnungen, Doppik, Public Private Partnerships, Privatisierung und die Auftragsvergabe an externe Berater verbundenen strukturellen und inhaltlichen Änderungen stellen auch die externe Finanzkontrolle vor neue Herausforderungen.

Diese ist gefordert, die wünschenswerte Transparenz des Staates für den Bürger und die staatlichen Organe herbeizuführen und damit das Vertrauen des Bürgers zu seinem Staat zu stärken.

Parlament, Regierung und Verwaltung, die die Reformprozesse initiieren und begleiten benötigen fundierte Kenntnisse der anstehenden Probleme. Diese Kenntnisse könnte ihnen die externe Finanzkontrolle verschaffen.

Die Prüfer müssen sich zunächst selbst Grundlagen in der Nutzung von Informationstechnik, modernen Steuerungsinstrumenten, Personalmanagement und der Doppik aneignen. Bei der Beratung der Umsetzung von Verwaltungsreformmaßnahmen kann sich dann die Rolle der externen Finanzkontrolle der Funktion eines – und dies ist das Besondere – unabhängigen, klientenungebundenen Unternehmensberaters annähern. Die Prüfer könnten darüber hinaus ‚Forscher und Entwickler‘ werden, indem sie die Anwendungsmöglichkeiten für eine effiziente und effektive Verwaltung einander gegenüberstellen, prüfen, bewerten und Alternativen aufzeigen, unter denen die Politik, der die letzte Entscheidung obliegt, wählen kann.

Letztlich sind wir aufgerufen bzw. verpflichtet, unsere Erkenntnisse als quasi Musterinstitution selber zu praktizieren.