

(Erstveröffentlichung: Edition „Der Gemeinderat“: Haushalt 2.0.
Strategien für die nachhaltige Konsolidierung; <http://www.treffpunkt-kommune.de/produkte/spezialausgaben/haushalt-2-0/>)

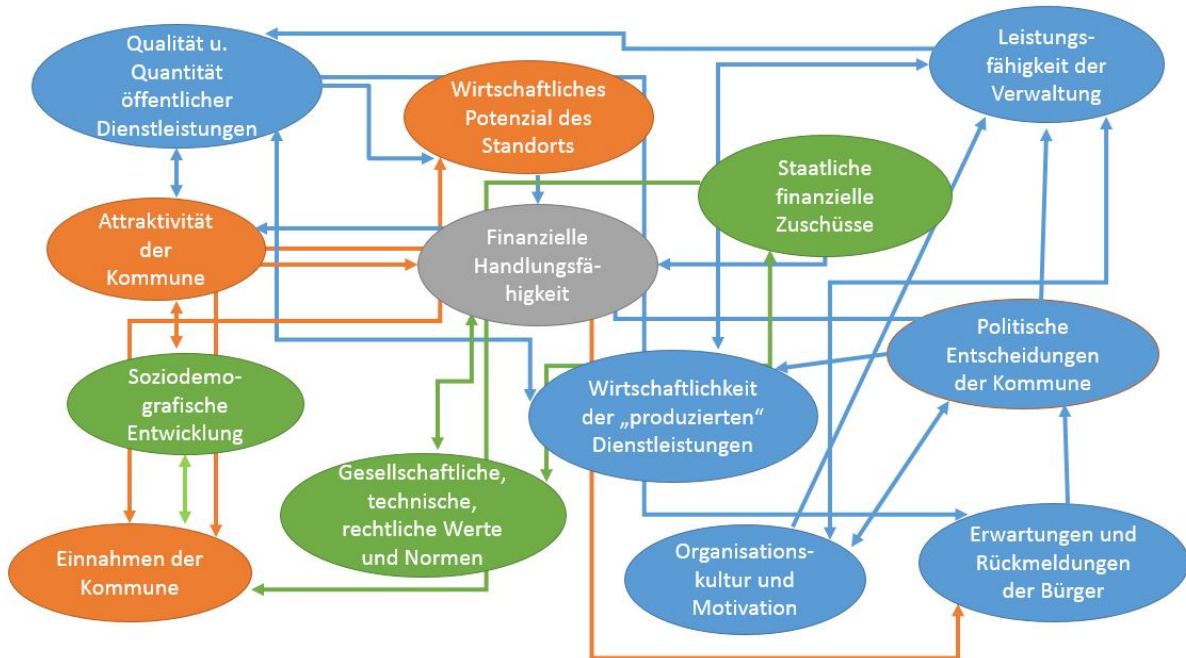
Innovative Konsolidierung von Haushalten: In 9 Schritten systemische Komplexität in den Griff bekommen

Von einem „schmerzhaften Prozess der Haushaltskonsolidierung“ konnte der Autor dieses Beitrags erst kürzlich wieder lesen. **Dabei ist der Begriff der „Konsolidierung“ an sich positiv, bedeutet er doch „Festigung“**. Medizinisch etwa steht er für den Stillstand eines Krankheitsprozesses, in der Informationstechnik wird der Begriff für eine Optimierung von Strukturen verwendet, die etwa den Zugriff auf Daten verbessern sollen. In der Welt der öffentlichen Verwaltung ist er hingegen häufig negativ besetzt, weil er mit schwierigen politischen Entscheidungen verknüpft wird, etwa Kürzungen bei „freiwilligen“ Aufgaben, der Reduzierung von Personalkosten oder der Erhöhung von Steuersätzen und Beiträgen.

Problematisch bei solchem Vorgehen ist, dass bei direkter Fokussierung auf die rasche Verringerung eines Defizits die strukturellen Schwierigkeiten werden auf diesem Weg nicht bewältigt werden. So wie auch bei einer Kopfschmerztablette der Schmerz wieder erscheint, wenn der oder die eigentlichen Auslöser (zum Beispiel ein Defizit an Flüssigkeit oder Mineralien) nicht beseitigt werden, führt ein solch „lineares“ Herangehen erfahrungsgemäß dazu, dass Kommunen von einer Kürzungswelle in die nächste geraten.

Noch problematischer sind die mit diesem Verfahren verbundenen „Risiken“ und „Nebenwirkungen“, die sich zu einem späteren Zeitpunkt offenbaren. So kann die Erhöhung von Kita-Gebühren dazu führen, dass junge Familien ihren Lebensschwerpunkt verlagern oder Einschnitte im Bereich der sozialen Betreuung von Kindern und Jugendlichen führen dazu, dass es aufgrund auftretender Frustrationen zu einem höheren Grad an Sachbeschädigung an kommunaler Infrastruktur kommt.

Abb. 1: Beziehungsgeflecht von Konsolidierung



Quelle: eigene Abbildung

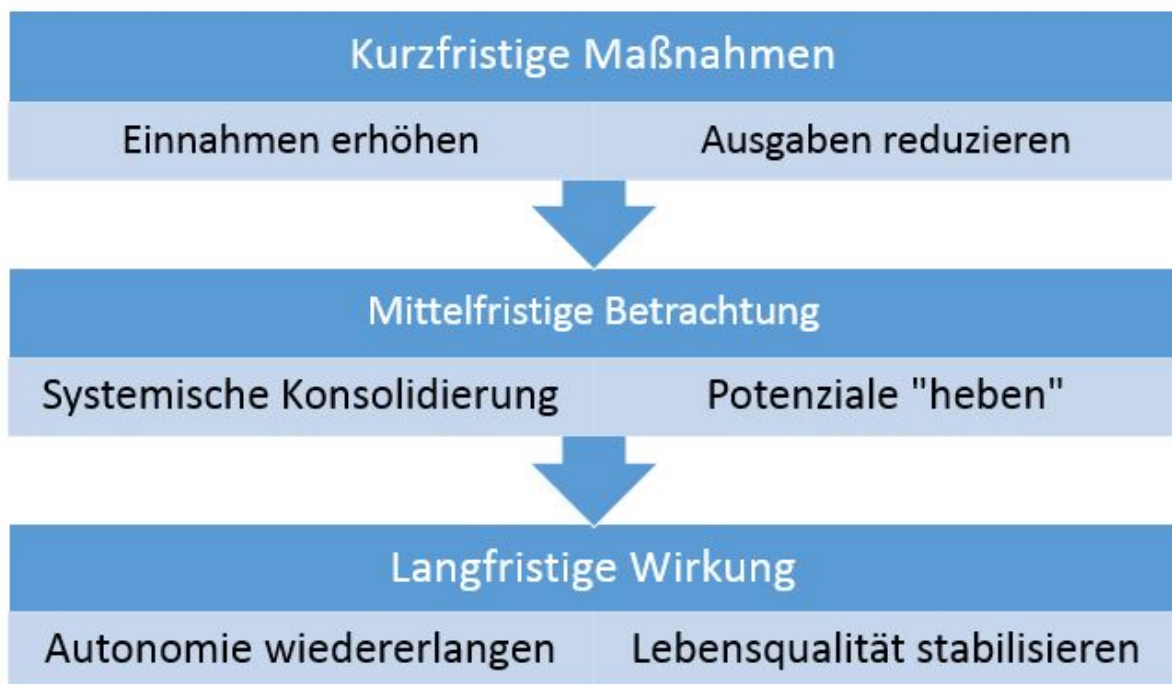
Ein Blick auf die vernetzten Zusammenhänge der kommunalen Arbeit trägt dazu bei, diese Nebenwirkungen zu vermeiden. In Abbildung 1 sind einige Einflussgrößen und Verbindungen in diesem System dargestellt, unterteilt nach externen Einflüssen (grün), finanzökonomischen Faktoren (orange) und Komponenten der unmittelbaren Verwaltungsarbeit (blau). Diese Komplexität in ihrer Gesamtheit zu betrachten, fällt naturgemäß schwer.

Eines der entscheidenden Missverständnisse im Umgang mit ihr ist, dass komplexe soziale Systeme, wie das Finanzwesen einer Kommune, sich von einem bestimmten Punkt aus zielgerichtet in eine bestimmte Richtung lenken ließen. So entstehen neben den oben genannten unbeachteten Nebenwirkungen weitere typische Fehler, zum Beispiel:

- **Fokussierung auf ein falsches Ziel:** Statt der Erhöhung der Leistungsfähigkeit des „Gesamtsystems“ richtet sich die Aufmerksamkeit auf die Beseitigung eines „Missstands“, wobei neue „Missstände“ oftmals Spätwirkungen früherer Entscheidungen sind (z. B. notwendige Erhöhung von Gebühren und Beiträgen, weil Kosten zwischenzeitlich deutlich erhöht),

- **Bündelung von Energie auf unangemessene Schwerpunkte:** Unnötig viel Kraft wird in die Lösung eines „gordischen“ Knotens investiert (z. B. Reduzierung von allgemeinen Kosten), während andere Aspekte (z. B. innovative Modernisierung mit Effizienzgewinn) übersehen werden,
- **Tendenz zur Übersteuerung:** Bleiben kleinere Eingriffe (scheinbar) ohne Wirkung, erfolgen kräftigere Interventionen, wobei die zeitverzögerten Auswirkungen früherer Aktionen sich zu einer „größeren Wirkung“ addieren und ihrerseits Wirkung entfalten (z. B. Haushaltssperren, die wiederholt verschärft werden),
- **Tendenz zu autoritärem Verhalten:** Die Annahme, ein System durchschaut zu haben, und die Macht, es verändern zu können, führen zu Verhaltensmustern, die zu Widerstand bei anderen Teilen im System führen (z. B. Demotivation bei Beschäftigten, „innere Kündigung“)

Abb. 2: Strategie systemischer Konsolidierung



Quelle: eigene Darstellung

Welchen Ausweg gibt es aus diesem Dilemma der Komplexität? Es ist der Ansatz des systemischen Denkens (Abbildung 2). Er funktioniert, vereinfacht dargestellt, folgendermaßen:

Nicht alle Bestandteile des Systems sind gleich bedeutsam für das Verhalten eines Gesamtgefüges. Einige von ihnen sind bei genauerem Hinsehen eher „passiv“, während andere sich bei genauerem Hinsehen als ausgesprochen „aktiv“ zeigen, weil sie mit vielen anderen Elementen in Verbindung stehen. Im konkreten Schaubild der Abbildung 1 sind letztere zum Beispiel jene, die sich auf die Qualität von Dienstleistungen, die Leistungsfähigkeit der Verwaltung und die Attraktivität der Kommune beziehen. Der eigentliche „Dreh- und Angelpunkt“ (finanzielle Handlungsfähigkeit) kann nur indirekt beeinflusst werden.

Um das Zusammenspiel des Systems zu beeinflussen, müssen dessen „innere Spielregeln“ (die Strukturen und inneren Wirkungen) verstanden werden, um die „sensiblen Druckpunkte“ zu identifizieren.

Das bedeutet, jene Elemente herauszufinden, die als strategische Bausteine eine größere Hebelwirkung für die dauerhafte Stärkung der finanziellen Handlungsfähigkeit entfalten als kurzfristige Schritte. Solche strategischen Bausteine zielen auf die Modernisierung der Verwaltung, die Erhöhung der Effizienz und die Verbesserung der Qualität der Leistungsprozesse ab. Dazu gehören beispielsweise:

- **Aufbau und Verstetigung einer Innovationskultur** und einer ständigen Verbesserungsprozesses,
- **Restrukturierung und Vereinfachung von Geschäftsprozessen** (z. B. Schaffung oder Optimierung eines zentralen Einkaufs),
- **Bündelung von Ressourcen, Kompetenz und Abläufen durch klare Zuständigkeiten** in Shared-Service-Centern, verbunden mit dem Umbau unterstützender Dienste (z. B. Fuhrpark, Bauhof)
- **elektronische Umstellung von Arbeitsprozessen** (E-Government),
- und **verstärkte Kundenorientierung aus der zuvor gestellten Sinn-Frage von modernem Verwaltungshandeln** (z. B. Bürgertelefon, aufsuchende Verwaltung).

Für die konkrete Umsetzung systemischer Konsolidierung hat sich eine umfassende Betrachtung des konkreten kommunalen „Systems“ in folgenden acht Schritten bewährt:

1. **Feststellung der Sicht des (eigentlichen) Auftraggebers:** Die Sicht des „Kunden“ (die des Bürgers, Unternehmers, von Touristen und Familien) auf die Kommune ist erforderlich, um die Kundenorientierung des Verwaltungshandelns zu sichern. Dafür sind auch die Ideen der Kunden nützlich, um Weiterentwicklung zu erkennen und einzuleiten.

2. **Sinn-Klärung:** Die Beantwortung der Frage „Wofür sind wir (wirklich) da und was ist uns wichtig?“ gibt wertvolle Orientierung, um effektives (wirksames) Verwaltungshandeln zu erreichen.
3. **Umfeld-Betrachtung:** Das dynamische Umfeld der gesellschaftlichen, technologischen, wirtschaftlichen und politisch-rechtlichen Entwicklung gilt es zu analysieren und Trends abzuleiten, um die Gefahr von Fehlentscheidungen zu verringern.
4. **Inventur des Tuns:** Eine Bestandsaufnahme der wahrgenommenen Aufgaben und die Analyse von Kostentreibern unterstützen bei der Einleitung gezielter Veränderungen hin zu kosteneffizientem Handeln.
5. **Strategie:** Die Bildung eines Markenkerns für den kommunalen Standort und die Umsetzung dieser Strategie in ein kennzahlenbasiertes System sind klare politische Positionierungen für die zukunftsorientierte Stabilisierung.
6. **Neuordnung:** In dieser Phase werden die Aufgaben auf ihre Relevanz hin neu geordnet und Schwerpunkte für den Ressourceneinsatz gesetzt. Die Geschäftsprozesse werden auf Schwachstellen untersucht, um mit deren Beseitigung zu einer Stärkung der Leistungsfähigkeit zu gelangen.
7. **Umsetzung:** Nunmehr werden konkrete Änderungen beschlossen, geplant und umgesetzt. Hohes Augenmerk wird dabei auf die Veränderung der Organisationskultur gelegt. Neue Formen der Kommunikation, Führung und Zusammenarbeit werden ausprobiert und eingeübt.
8. **Qualitätssicherung:** Die getroffenen Entscheidungen und unternommenen Schritte werden hinsichtlich der Sichten des Auftraggebers, der Sinn-Klärung und der getroffenen Strategieausrichtung überprüft.

Abb. 3: Phasenmodell systemischer Konsolidierung



Quelle: eigene Darstellung

Mit diesem grundsätzlichen Herangehen sind die Erfolgsaussichten der Konsolidierung deutlich größer als bei kurzfristigen „Umgehungsstrategien“.

Professor Dr. phil. Dirk Furchert ist Geschäftsführer der [Sikosa-Beratungsgesellschaft](#), [Honorarprofessor für Verwaltungsmanagement und Kommunikation an der Hochschule Harz](#), arbeitet in Fachgremien zur Verwaltungsmodernisierung mit und berät Kommunen und Organisationen in strategischen Themen.