

## Government at a Glance 2009

Summary in German

## Regierung und Verwaltung auf einen Blick 2009

Zusammenfassung in Deutsch

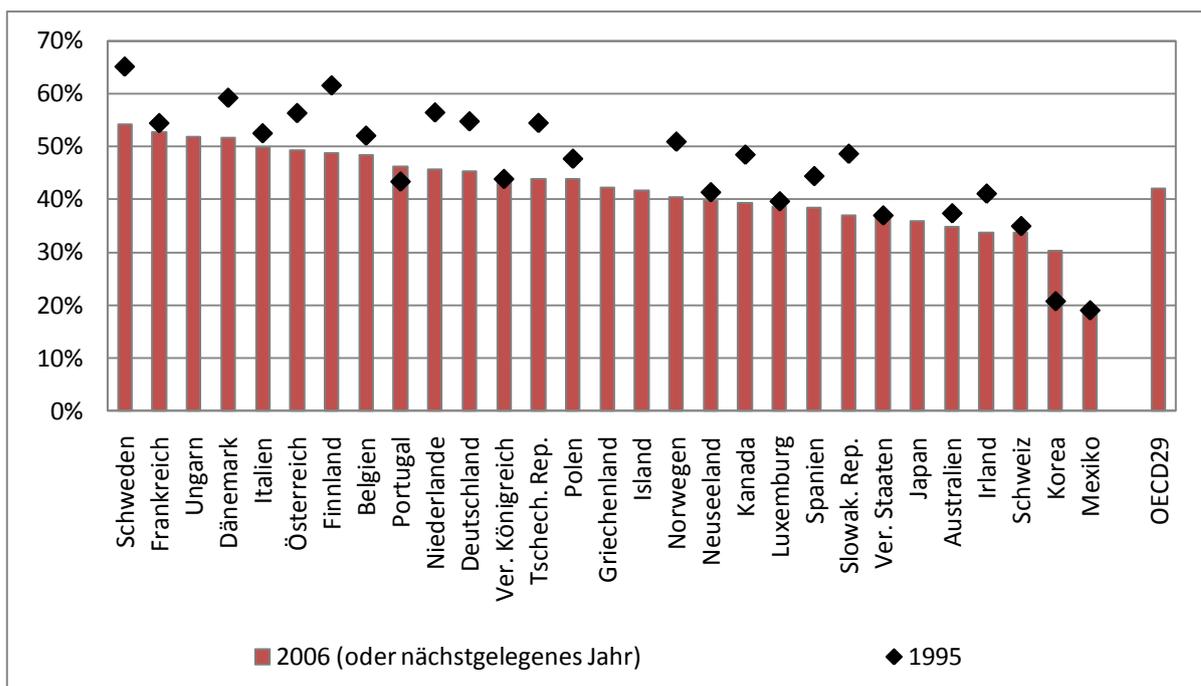
- In *Government at a Glance 2009* werden mehrere entscheidende Herausforderungen im Governance-Bereich identifiziert und grundlegende Fragen angesprochen, die sich Regierungen heute stellen, wenn sie ihre Aufgaben, ihre Kapazitäten und ihre Schwachstellen einer Neubeurteilung im Licht der jüngsten Finanz- und Wirtschaftskrise unterziehen.
- Die Publikation liefert Indikatoren, die es gewissermaßen gestatten, einen Blick in die „Black Box“ der Arbeitsweise von Regierung und Verwaltung zu werfen, u.a. mit Daten zum Umfang des Staatssektors gemessen an Einnahmen, Ausgaben und Beschäftigtenzahl.
- Besonderes Augenmerk gilt in *Government at a Glance 2009* der öffentlichen Verwaltung, wozu zentrale Grundsätze und Praktiken in den Bereichen Personalmanagement, Haushaltsplanung, Regulierungsmanagement und Integrität untersucht werden.
- Die Indikatoren geben Aufschluss über die Kapazität der staatlichen Verwaltung zur Bewältigung aktueller und künftiger Herausforderungen sowie über die Optionen, die sich den Regierungen zur Eindämmung der Haushaltsdefizite und der Verschuldung bieten.

## Wichtigste Herausforderungen im Governance-Bereich

Die Kapazität von Regierung und Verwaltung wird heute wie nie zuvor in der Vergangenheit auf die Probe gestellt. Die politischen Entscheidungsträger sehen sich mit einer Kombination von Herausforderungen beispiellosen Umfangs und noch nie dagewesener Komplexität konfrontiert, von der Arbeitslosigkeit über die Bevölkerungsalterung, die Migration und andere langfristige Fragen bis hin zum Klimawandel. Die Bürgerinnen und Bürger erwarten von den Regierungen rasche Lösungen für komplexe Probleme und verlangen nach qualitativ anspruchsvollen öffentlichen Dienstleistungen, die ihren im Wandel begriffenen Lebensumständen und Bedürfnissen gerecht werden.

Unabhängig von den außergewöhnlichen Eingriffen der jüngsten Zeit spielt der Staat eine große Rolle in der Wirtschaft – als Ausgabenträger, als Steuererheber und als Arbeitgeber. Im Durchschnitt des OECD-Raums belaufen sich die Staatsausgaben auf 40% des Bruttoinlandsprodukts (BIP) (vgl. Abb. 1), und ungefähr 14% der Erwerbsbevölkerung sind im Staatssektor beschäftigt. Der Staat ist ein wichtiger Akteur in der modernen Gesellschaft, der zum Wirtschaftswachstum beiträgt, Güter und Dienstleistungen bereitstellt, Regeln für das Verhalten von Unternehmen ebenso wie Bürgern festlegt und Einkommensumverteilungen vornimmt. Daher ist es unerlässlich, dass der „Staatsapparat“ einwandfrei funktioniert.

Abbildung 1 Staatsausgaben in Prozent des BIP (1995 und 2006)



In ihrem Bemühen um eine rasche Bewältigung der an die derzeitigen Finanz- und Wirtschaftsaussichten geknüpften Probleme denken die Regierungen zudem unter neuen Gesichtspunkten darüber nach, wie sie langfristige Wachstumsstrategien einrichten können, die Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit erhöhen. Angesichts der zunehmenden Vernetzung der Welt müssen die Regierungen agil sein, um in einem dynamischen Umfeld rasch reagieren zu können.

Der Prozess der Reform des öffentlichen Sektors wird sich in den drei großen im Folgenden beschriebenen Bereichen zweifellos beschleunigen müssen, wenn die Regierungen den gegenwärtigen

finanziellen, wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Herausforderungen gerecht werden sollen. Die Daten in *Government at a Glance 2009* liefern Informationen über den derzeitigen Stand mehrerer Reformen in diesen Bereichen und helfen dabei, einige der schwierigen Entscheidungen zu beleuchten, vor denen die Regierungen stehen.

## 1. Haushaltskonsolidierung und Effizienzsteigerungen.

Die derzeitige Wirtschaftskrise hat die Haushaltslage fast aller Länder stark geschwächt. Viele Länder sehen sich mit auf Dauer nicht tragbaren Haushaltsdefiziten konfrontiert, durch die großer Druck zur Senkung der öffentlichen Ausgaben entsteht. Die meisten dieser Länder stehen außerdem noch vor anderen schwerwiegenden langfristigen Herausforderungen – darunter demografische Veränderungen, der weltweite Klimawandel und staatliche Eventualverbindlichkeiten –, die ebenfalls zu einer Bedrohung für die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen werden können. Während die Ansprüche, die die Gesellschaft an den Staat stellt, weiter steigen, werden die Ressourcen knapper, die zur Erfüllung dieser Anforderungen zur Verfügung stehen. Unter diesen Umständen wird es immer dringender notwendig, die Rolle des Staats ebenso wie den Umfang der von ihm wahrgenommenen Aktivitäten zu überdenken und die Effizienz sowie die Effektivität des öffentlichen Sektors zu steigern.

Die meisten OECD-Länder haben bereits Haushaltsreformen umgesetzt, mit denen eine mittel- bis langfristige Vorausschau in das Haushaltsverfahren aufgenommen und Anreize für die Eindämmung der Ausgaben auf kurze Sicht geschaffen wurden. Diese Reformen sind jedoch nicht immer in gleichem Maße wirkungsvoll, und es müssen u.U. weitere Maßnahmen eingeleitet werden, um die Haushaltsdisziplin zu stärken.

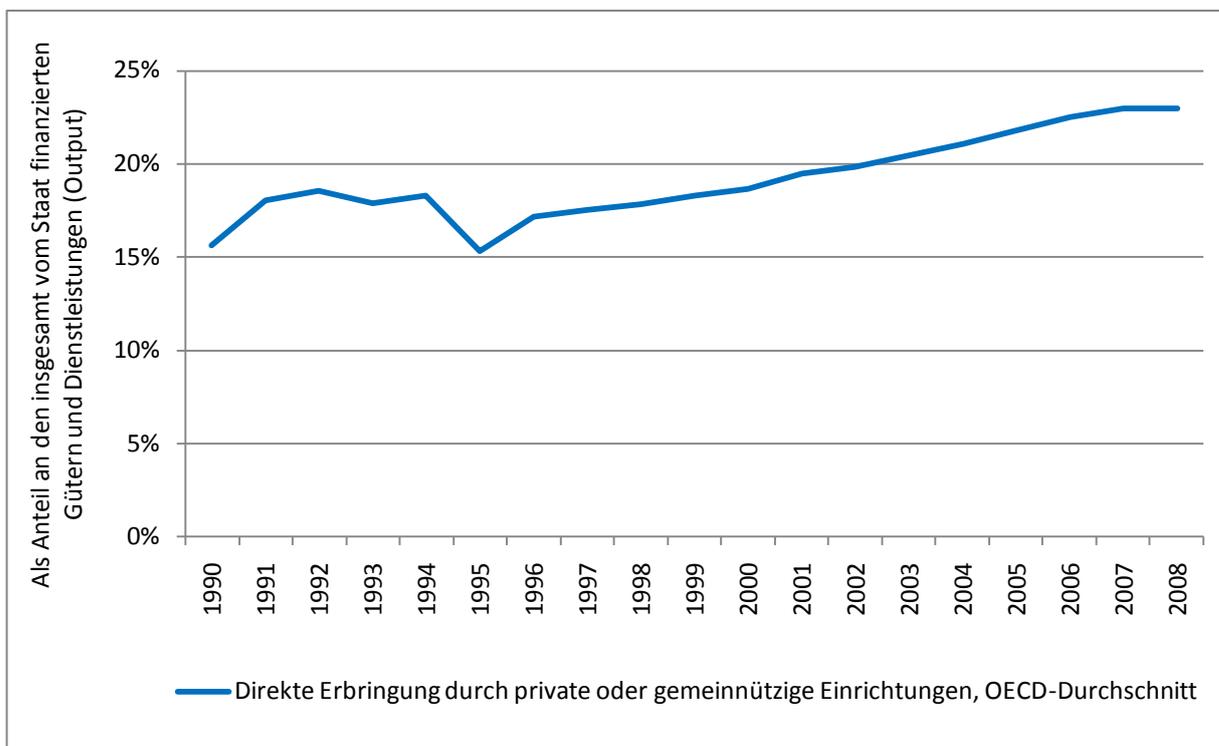
- Mit Ausnahme von fünf Ländern verfügen alle OECD-Mitglieder über die eine oder andere Art von Haushaltsregel (zumeist bezogen auf die Verschuldung oder die Erzielung eines ausgeglichenen Haushalts), um die Ausgaben zu begrenzen.
- In den vergangenen zehn Jahren hat sich der Einsatz von Haushaltsprojektionen in den OECD-Ländern zunehmend verbreitet: 2007 arbeiteten 25 OECD-Länder mit diesem Instrument. Über die Hälfte aller OECD-Länder erstellen jährliche Haushaltsprojektionen, in fünf Ländern werden solche Projektionen in regelmäßigen Abständen ausgearbeitet (alle drei bis fünf Jahre), und zwei Länder erstellen sie auf Ad-hoc-Basis.
- Alle Mitgliedsländer mit Ausnahme von Griechenland erstellen Ausgabenschätzungen, zumeist auf aggregierter Ebene.

In den vergangenen zwanzig Jahren haben die Regierungen in allen Bereichen der öffentlichen Verwaltung Reformen durchgeführt, um die Effizienz zu steigern; viele dieser Reformen waren mit der Einführung von Marktmechanismen und/oder Investitionen in Kommunikationstechnologien verbunden. Im Zuge der fortgesetzten Bemühungen der Regierungen um weitere Effizienzsteigerungen könnte es im derzeitigen Kontext knapper Ressourcen häufiger zu Partnerschaften mit dem privaten Sektor bei der Herstellung und Erbringung von Gütern und Dienstleistungen kommen, und auch der Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologien dürfte zunehmen.

- Die Auslagerung von Aktivitäten, das Outsourcing, ist in den OECD-Ländern eine gängige Praxis: 45% der in der staatlichen Produktion eingesetzten Güter und Dienstleistungen werden im OECD-Durchschnitt von externen Unternehmen bereitgestellt. Dieser Prozentsatz ist in den letzten zwanzig Jahren allerdings weitgehend unverändert geblieben.
- Die staatlichen Stellen betrauen zunehmend private oder gemeinnützige Einrichtungen mit der direkten Erbringung von Gütern und Dienstleistungen für die Bürger. 2008 wurden 23% aller vom Staat finanzierten Güter und Dienstleistungen den Bürgern direkt von privaten Akteuren zur Verfügung gestellt, im Vergleich zu 15% im Jahr 1995 (vgl. Abb. 2).

- Gemessen an dem großen Angebot an E-Government-Diensten, das zur Verfügung steht, nehmen die Bürger solche Dienste – selbst in den in diesem Bereich führenden Ländern – relativ wenig in Anspruch, was darauf schließen lässt, dass noch Spielraum zur Erzielung von Effizienzgewinnen bei der Erbringung solcher Dienste besteht. 2006 nutzten zwischen 10% und 60% der Bürger in den OECD-Ländern E-Government-Dienste, während sich dieser Anteil unter den Unternehmen auf 55-90% belief.

**Abbildung 2** Prozentualer Anteil der vom Staat finanzierten Güter und Dienstleistungen, die den Bürgern direkt von privaten oder gemeinnützigen Einrichtungen angeboten werden

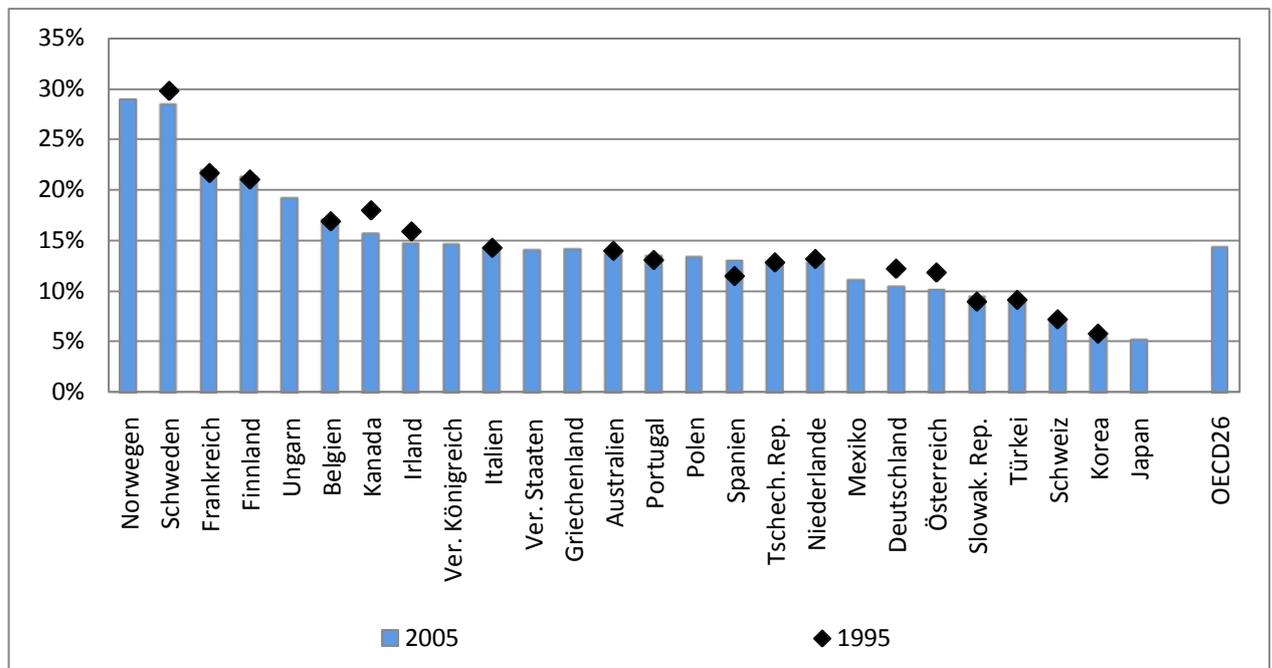


Doch so wichtig die Erzielung von Effizienzsteigerungen auch sein mag, wird es in den meisten Ländern damit nicht getan sein. In einigen Bereichen könnten Haushaltskürzungen unvermeidlich sein. Die Regierungen müssen kritisch darüber nachdenken, welche Güter und Dienstleistungen vom Staat bereitgestellt werden sollten und wie dabei optimal vorgegangen werden kann.

- Die großen Unterschiede, die im Hinblick auf den Umfang der Beschäftigung im öffentlichen Dienst bestehen, sind das Resultat unterschiedlicher Entscheidungen der Politik über Umfang und Niveau der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen sowie über die Formen dieser Dienstleistungserbringung (z.B. ob die fraglichen Leistungen von öffentlich Bediensteten oder vom privaten Sektor erbracht werden). Der Anteil der öffentlich Beschäftigten unter den Erwerbstätigen insgesamt reicht von knapp über 5% in Japan und Korea bis zu fast 30% in Norwegen und Schweden (vgl. Abb. 3). Die öffentliche Beschäftigung ist allerdings relativ unbeweglich, ihr Niveau hat sich in den letzten zehn Jahren kaum verändert, wobei die meisten Kräfte von den nachgeordneten Gebietskörperschaften beschäftigt werden. Daher verfügen die zentralen Regierungsebenen über wenig Spielraum zur Senkung der Personalkosten.
- In den OECD-Ländern flossen 2006 im Durchschnitt fast 60% der Gesamtstaatsausgaben in Sozialprogramme (Arbeitslosenversicherung, Gesundheitsversorgung, Bildung, Altersversorgung usw.), im Vergleich zu rd. 55% im Jahr 1995, was darauf hindeutet, wie schwierig die

Entscheidungen sind, vor denen die politisch Verantwortlichen bei der Suche nach Möglichkeiten zur Kosteneinsparung stehen. Je nach dem Grad der fiskalischen Dezentralisierung können diese Entscheidungen direkt von den nachgeordneten Gebietskörperschaften getroffen werden. In der Schweiz, wo weniger als 15% der öffentlichen Gesamtausgaben auf die Bundesebene entfallen, spielen die nachgeordneten Gebietskörperschaften eine wesentlich größere Rolle bei der direkten Finanzierung von Gütern und Dienstleistungen. Demgegenüber werden in Neuseeland 90% aller öffentlichen Ausgaben von der Zentralregierung getragen.

**Abbildung 3 Beschäftigung im öffentlichen Dienst im Verhältnis zur Summe der Erwerbstätigen (1995 und 2005)**



## 2. Aufbau strategischer Kapazitäten für die Lösung komplexer Probleme.

Es ist äußerst wichtig, dass die politischen Entscheidungsträger die Sachlage richtig einschätzen können und die Maßnahmen der öffentlichen Politik unter einem strategischen Blickwinkel betrachten. Auf Grund der Komplexität der Herausforderungen, vor denen die Politik gegenwärtig steht, müssen die staatlichen Stellen insbesondere ihre Fähigkeit zu weitsichtigem Denken und Handeln, zur Zusammenarbeit und Koordinierung zwischen verschiedenen Regierungsebenen und -bereichen sowie zur Analyse und Verarbeitung unterschiedlichster Informationen ausbauen. Dazu bedarf es qualifizierter und gut ausgebildeter Mitarbeiter, qualitativ hochwertiger Daten und Analysen sowie Anreize zur Betrachtung der anstehenden Fragen in einer mittel- bis langfristigen Perspektive.

Im Verlauf der vergangenen zwanzig Jahre haben viele Zentralregierungen Reformen im Personalmanagement vorgenommen, um den Fachministerien mehr Entscheidungsbefugnisse zu übertragen, die Einstellungsverfahren für externe Kandidaten zu öffnen, Leistungsbewertungen und eine leistungsorientierte Bezahlung einzuführen und die Herausbildung einer separat verwalteten Gruppe oberster Führungskräfte zu fördern.

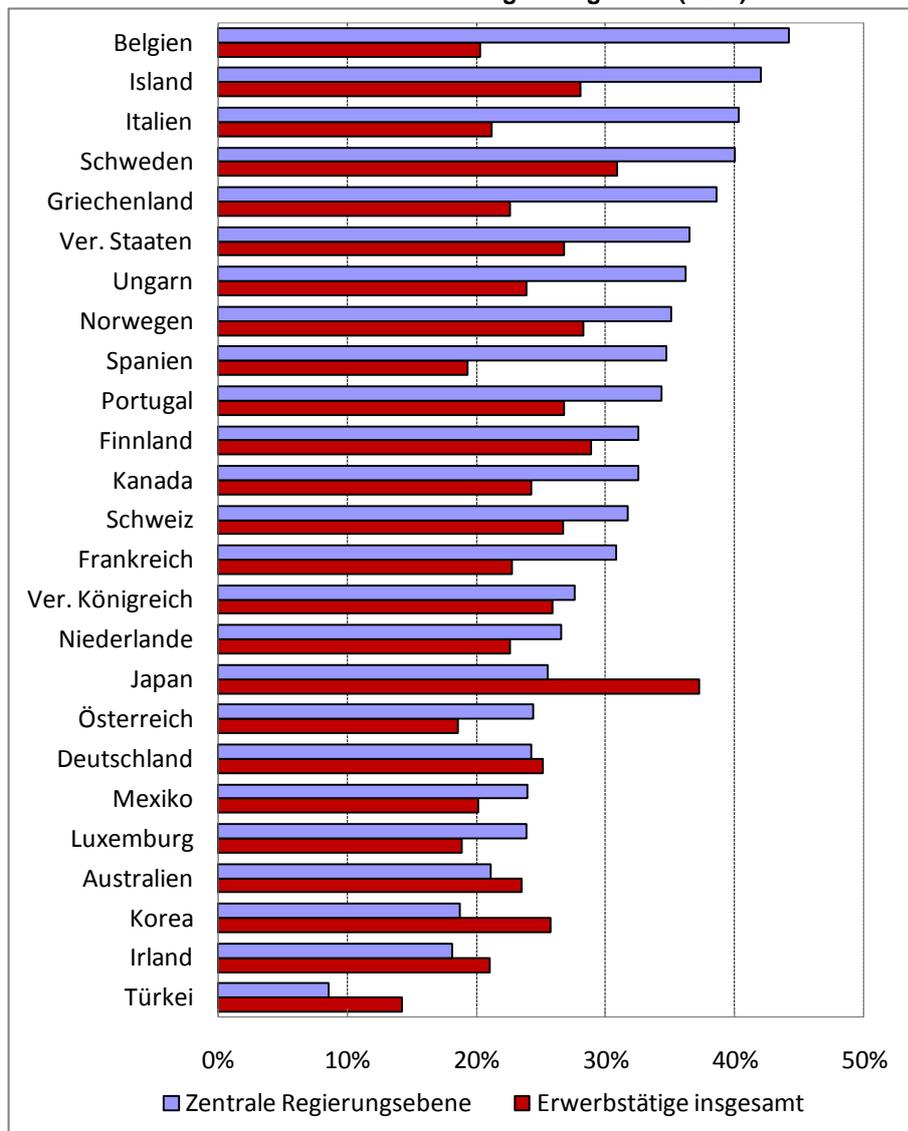
Das Erscheinungsbild der Beschäftigung auf den zentralen Regierungsebenen ist bereits dabei sich zu verändern.

- In vielen OECD-Ländern schreitet der Prozess der Alterung der Erwerbsbevölkerung unter den Beschäftigten der zentralen Verwaltungsebenen rascher voran als auf dem Arbeitsmarkt insgesamt (vgl. Abb. 4). In 14 OECD-Ländern werden über 30% der Beschäftigten auf Ebene

der Zentralregierung innerhalb der nächsten 15 Jahre in den Ruhestand gehen. Dieser demografische Wandel stellt zweifellos eine Herausforderung dar, was Kontinuität und Führungskompetenz anbelangt, ist aber zugleich eine Chance, um Mitarbeiter mit neuen Qualifikationen einzustellen und die Beschäftigungsstruktur umzuorganisieren.

- Frauen sind unter den Beschäftigten im öffentlichen Dienst zunehmend stark vertreten, ihr Anteil ist dort häufig höher als unter den Erwerbstätigen insgesamt. 2006 kamen auf 100 Mitarbeiter der zentralen Regierungsebenen 45 Frauen – im Vergleich zu 40 im Jahr 1995. Der völlige Gleichstand ist jedoch noch nicht erreicht. Der Anteil der Frauen ist auf den oberen Führungsebenen weniger hoch als in den zentralen Regierungsstellen insgesamt, wohingegen sie auf unteren Ebenen bzw. in Verwaltungsposten vergleichsweise stärker vertreten sind.
- Darüber hinaus bekommen die staatlichen Stellen zunehmend ein „virtuelles“ Gesicht, da immer mehr Informationen und Dienstleistungen online angeboten werden.

**Abbildung 4** Prozentualer Anteil der Beschäftigten ab 50 Jahre auf der zentralen Regierungsebene sowie unter den Erwerbstätigen insgesamt (2005)

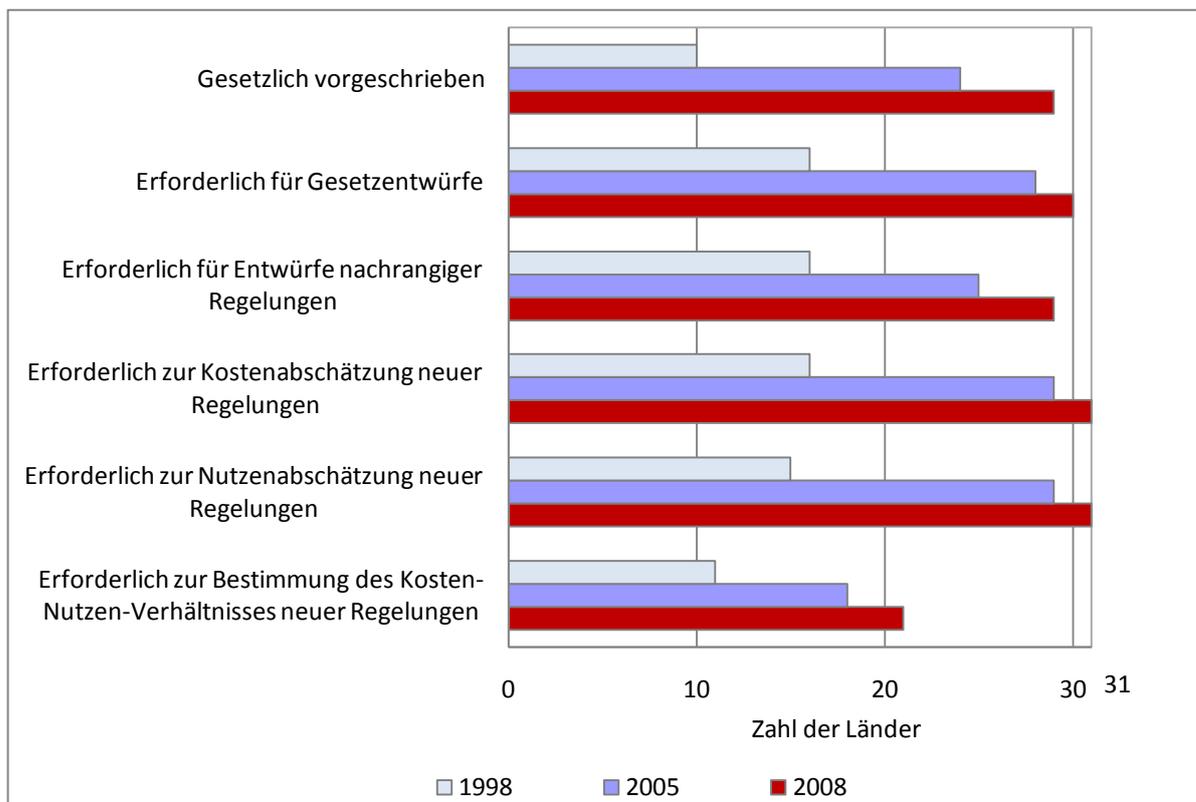


Mit Blick auf die Zukunft wird der öffentliche Sektor neue Regeln für den privaten Sektor

prägen müssen, mit denen ein Ausgleich zwischen öffentlicher Verantwortung und privatem Interesse geschaffen werden kann. Dies wird mit der Einrichtung eines ausgewogeneren Regulierungsrahmens verbunden sein, der übersteigerte Entwicklungen verhindert und eine angemessene Risikostreuung gewährleistet, ohne unternehmerische Initiative und Innovationen zu behindern. Um dies zu erreichen, ist es wichtig, dass die Länder starke Systeme für das Regulierungsmanagement entwickeln, was den Einsatz von Gesetzesfolgenabschätzungen und öffentlichen Konsultationen bei der Ausarbeitung neuer Regelungen sowie Strategien zur Minimierung der durch bereits existierende Vorschriften entstehenden Lasten beinhaltet. Einige Elemente solcher Systeme sind bereits eingerichtet, die staatlichen Stellen müssen hier jedoch u.U. noch mehr tun.

- Die Gesetzesfolgenabschätzung (GFA) ist ein wichtiges Politikinstrument, das den Entscheidungsträgern genaue Informationen über die potenziellen Effekte von Rechtssetzungsmaßnahmen, einschließlich ihrer Kosten und Vorteile, liefert. In fast allen Ländern hat die Anwendungsbreite der Systeme für die Gesetzesfolgenabschätzung zugenommen. In Bezug auf ihre Anwendungstiefe bestehen jedoch noch Unterschiede (vgl. Abb. 5).
- Eine große Zahl von Ländern arbeitete 2008 intensiv an Strategien zur Vereinfachung der Verwaltungsverfahren. Am weitesten verbreitet waren dabei Strategien, die auf dem Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologien beruhen und elektronische Berichts- und Meldeverfahren umfassen, die es Unternehmen und Bürgern z.B. gestatten, Steuererklärungen online abzugeben und ihre Steuern online zu zahlen.

**Abbildung 5 Gesetzesfolgenabschätzung auf der zentralen Regierungsebene (1998, 2005 und 2008)**



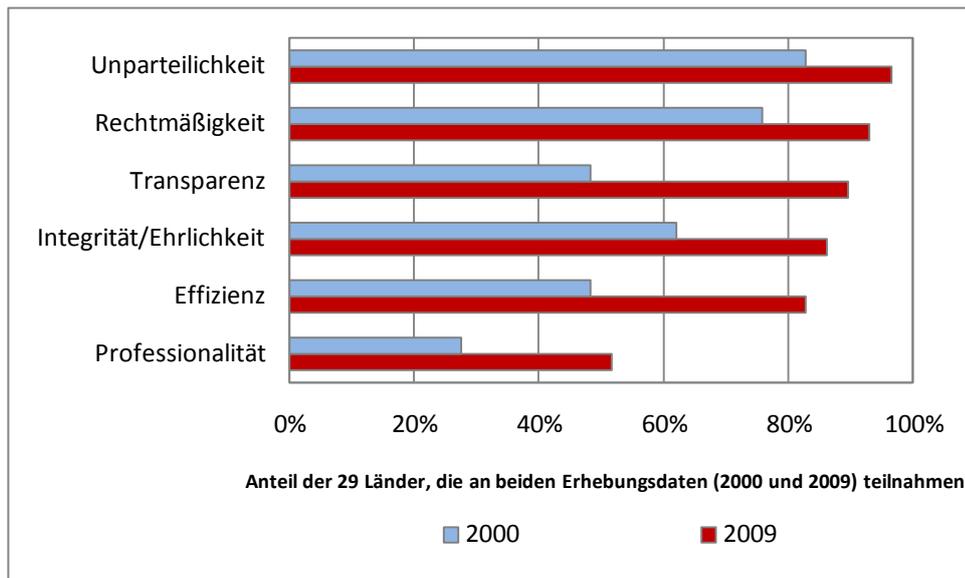
### 3. Sicherung von Transparenz und Rechenschaftspflicht.

Forderungen nach einer größeren Transparenz und Rechenschaftspflicht der staatlichen Stellen stoßen angesichts der Insolvenzen im öffentlichen und im privaten Sektor, die Mitauslöser der Finanzkrise waren, sowie des Umfangs der staatlichen Eingriffe und Ausgaben, zu denen die Krise führte, auf zunehmende Resonanz. In den europäischen OECD-Mitgliedsländern entfielen vor der Krise 10-25% des BIP auf das öffentliche Beschaffungswesen, das als der am stärksten korruptionsanfällige Bereich staatlichen Handelns identifiziert wurde.

Innerhalb der staatlichen Stellen hat die Transparenz im Verlauf der letzten zehn Jahre stark an Bedeutung gewonnen. Die Zahl der staatlichen Stellen, in denen Transparenz laut eigenen Angaben zu den entscheidenden Grundwerten gehört, hat sich zwischen 2000 und 2009 fast verdoppelt (vgl. Abb. 6). Diese verstärkte Betonung des Transparenzgedankens drückt sich auch in Reformen der Haushaltsverfahren, in gesetzlichen Vorschriften zur Förderung des Informationszugangs, in einer Stärkung des Integritätssystems der staatlichen Stellen sowie in einem intensiveren Einsatz öffentlicher Konsultationen aus.

- Der erforderliche gesetzliche Rahmen für eine „offene Regierung“ (*Open Government*) ist in den OECD-Ländern heute weitgehend eingerichtet. Er setzt sich zusammen aus Gesetzen über Informationszugang, Schutz der Privatsphäre und Datenschutz, aus Verwaltungsverfahren, Ombudseinrichtungen und obersten Rechnungskontrollbehörden.
- In allen OECD-Ländern gibt es oberste Rechnungskontrollbehörden, die die öffentlichen Haushaltsrechnungen prüfen. Alle Länder machen die geprüften Haushaltsrechnungen der Öffentlichkeit zugänglich; was den Zeitpunkt anbelangt, an dem dies geschieht, bestehen jedoch erhebliche Unterschiede. Weniger als die Hälfte der OECD-Länder veröffentlicht die Haushaltsrechnungen innerhalb von sechs Monaten nach Ende des Finanzjahres, wie dies in den *OECD Best Practices for Budget Transparency* empfohlen wird.
- In allen außer zwei OECD-Ländern wird von den politischen Entscheidungsträgern auf Ebene der Legislative und der Exekutive verlangt, dass sie private Interessen offenlegen, um potenzielle Interessenkonflikte zu vermeiden, wenngleich die entsprechenden Unterlagen der Öffentlichkeit vielfach nicht in vollem Umfang zugänglich sind.
- 2009 bestanden in fast 90% der OECD-Mitgliedsländer bestimmte Vorkehrungen zum Schutz von Hinweisgebern bei der behördeninternen Aufdeckung von Missständen (*Whistle blowing*).
- In den OECD-Ländern werden viele verschiedene Mechanismen zur Einbindung der Öffentlichkeit in die Ausarbeitung von Rechtsvorschriften angewandt, wobei öffentliche Konsultationen in den vergangenen fünf Jahren immer häufiger zum Einsatz kamen. Während in den meisten OECD-Ländern informelle Konsultationen mit ausgewählten Gruppen üblich sind, nutzen weniger als zwei Drittel der Länder öffentliche Bekanntmachungen und Aufforderungen zur Stellungnahme.

Abbildung 6 Häufig genannte Grundwerte des öffentlichen Diensts (2000 und 2009)



© OECD 2009

**Übersetzung durch den Deutschen Übersetzungsdienst der OECD.**

Die Wiedergabe dieser Zusammenfassung ist unter Angabe der Urheberrechte der OECD sowie des Titels der Originalausgabe gestattet.

**Zusammenfassungen in Drittsprachen enthalten auszugsweise Übersetzungen von OECD-Publikationen, deren Originalfassungen in englischer und französischer Sprache veröffentlicht wurden.**

**Sie sind unentgeltlich beim Online-Bookshop der OECD erhältlich unter Bookshop [www.oecd.org/bookshop/](http://www.oecd.org/bookshop/)**

Wegen zusätzlicher Informationen wenden Sie sich bitte direkt an die OECD Rights and Translation Unit, Public Affairs and Communications Directorate unter: [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org) oder per Fax: +33 (0)1 45 24 99 30

OECD Rights and Translation unit (PAC)  
2 rue André-Pascal, 75116  
Paris, France

Besuchen Sie unsere Website [www.oecd.org/rights/](http://www.oecd.org/rights/)

