

Wie man eine Stadt saniert (I) – Ein Beitrag zum Sanierungsmanagement öffentlicher Haushalte

Ein Blick in die Medien: die makroökonomischen Daten sind schlecht. Die Defizite der öffentlichen Haushalte werden in den nächsten Jahren – teilweise geplant, teilweise ungeplant – zunehmen. Der Kreis an Personen, die öffentliche Leistungen in Anspruch nehmen, wird laufend größer. Und auch der qualitative Umfang der vom Staat den BürgerInnen zugeordneten Leistungen wächst.



Es gibt zahlreiche gute Gründe für die Annahme, dass vor allem Städte und Gemeinden in den kommenden Monaten und Jahren an die Grenzen ihrer finanziellen Möglichkeiten gelangen werden. Wie kann das Sanierungsmanagement öffentlicher Haushalte aussehen?

Erster Schritt: Konsolidierter Kassasturz

Die Tendenz der Finanzwirtschaft vieler öffentlicher Körperschaften hat in den letzten Jahren – vor dem Hintergrund der zu erreichenden Maastricht-Ziele – in der Auslagerung der Neuverschuldung in nettobudgetierende Eigenbetriebe und Tochtergesellschaften bestanden.

Es gibt zahlreiche gute Gründe für die Annahme, dass vor allem Städte und Gemeinden in den kommenden Monaten und Jahren an die Grenzen ihrer finanziellen Möglichkeiten gelangen werden.

Der verbleibende kameral dargestellte Haushalt wurde und wird zunehmend „verschlankt“ – gleichzeitig wachsen Mitarbeiterstände, Verluste und Schuldenstände in ausgegliederten Rechtsträgern. Diese „Zwei-Welten-Buchführung“ ermöglicht reichhaltige Gestaltungspotenziale: von der Auslagerung von Schulden (klassische Technik: Sale-and-Lease-Back-Technik mit Tochtergesellschaften) abgesehen, können Tochterunternehmen durch Sacheinlagen buchmäßig mit Eigenkapital ausgestattet werden, um kurzfristig die gesellschaftsrechtlichen Eigenkapitalerfordernisse zu erfüllen. Liquiditätsbedarfe von ausgegliederten Rechtsträgern können über aperiodische Transferzahlungen abgedeckt werden – dadurch ist es möglich, das Defizit im öffentlichen Haushalt nach Wunsch zu variieren.

Es ist davon auszugehen, dass so mancher öffentliche Haushalt den Überblick über die wirtschaftliche

Ertrags- und Finanzlage verloren hat. Erster Schritt ist daher eine konsolidierte Ertrags- und Schuldenrechnung – dabei werden, wie auch im privatwirtschaftlichen Bereich die Ergebnisse und Schulden des öffentlichen Haushaltes mit den Ergebnissen und Schulden der ausgelagerten Rechtsträger zusammen gefasst und werden „Innenumsätze“ (via Transfers und Subventionen) eliminiert. Stellt man eine derartige Rechnung über mehrere Jahre an, gewinnt man ein annähernd realistisches Bild über die wirkliche Ertrags- und Finanzlage.

Die europaweiten Tendenzen zur Vereinheitlichung der Rechnungslegung von öffentlichen Haushalten und ausgegliederten Rechtsträgern („Von der Kameralistik zur Doppik“) könnte hier einen wertvollen Beitrag leisten.

Zweiter Schritt:

Identifizieren von Defizitursachen

Dass man im öffentlichen Haushaltswesen sinnvollerweise „Produkte“ definiert und die damit verbundenen Zielsetzungen und Zielerreichungsgrade erhebt, ist mittlerweile „State-of-the-Art“ im New Public Management. Viele öffentliche Haushalte haben bereits Produktkostenrechnungen und Balanced-Scorecard-Modelle installiert, um einer zielorientierten Steuerung einen Schritt näher zu kommen. Trotzdem vergrößern sich die Defizite. Was sind die Ursachen?

Überzogene Qualitätsvorstellungen:

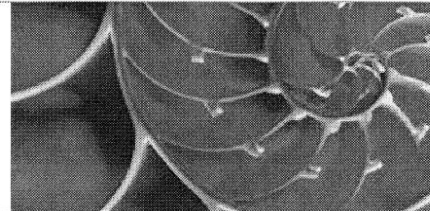
Praktisch jede öffentliche Verwaltung formuliert in ihren Balanced-Scorecards Qualitätsziele in Form von Superlativen. Die beste und schnellstmögliche Dienstleistung für den/die KundIn wird postuliert, als ob es keine knappen Finanzen gäbe. Hier werden Erwartungshaltungen geschaffen, die die öffentlichen Haushalte in eine ruinöse Entwicklung treiben.

Überzogene Qualitätsvorgaben aus Gesetzen:

Die Entwicklung der vergangenen Jahre hat gezeigt, dass die gesetzgebenden Körperschaften verstärkt Qualitäts- und Anspruchsgrundlagen für BürgerInnen

Dr. Günther Riegler

Der Autor ist Leiter des Stadtrechnungshofs in Graz. Als Wirtschaftsprüfer und Steuerberater ist er darüber hinaus Mitglied einer Arbeitsgruppe zur Bilanzierung im öffentlichen Sektor.



ausgeweitet haben, deren Finanzierung zumindest teilweise durch die Städte und Gemeinden abzudecken ist. Die Städte und Gemeinden kämpfen hier auf verlorenem Posten: sie finden sich in einer Funktion als „Anspruchsprüfstelle“ und „Auszahlungsstelle“ wieder. Diese Spirale dreht sich immer schneller: tritt ein Missstand – ein spektakulärer Verkehrsunfall oder ein Aufsehen erregender Fall im Sozialbereich – auf, werden Infrastrukturmaßnahmen oder gesetzliche Ansprüche auf Wohlfahrtsleistungen ausgeweitet. Verschärft wird diese Entwicklung auch durch Regelungsinhalte von europäischer Ebene (Beispiel: Ausweitung der Bereitstellungspflicht von Kinderbetreuungseinrichtungen).

Verstärkter Standortwettbewerb:

Durch den Beitritt der CEE-Staaten zur westlichen Wirtschaftsordnung wurde – was grundsätzlich zu begrüßen ist – der Standortwettbewerb verstärkt. Was zunehmend zählt, sind verkehrsmäßige, kulturelle, bildungsmäßige und soziale Infrastruktur. Wer hier nicht investiert – bzw schon investiert hat – ist langfristig vom Aussterben bedroht. Das erhöht die Schulden- und Finanzierungslast. Wer erfolgreiche Infrastrukturpolitik betreibt, muss darüber hinaus auch die Folgekosten von Investitionen abdecken.

Diese bleiben überwiegend bei den Städten und Gemeinden hängen, während die Erstinvestitionen oftmals von übergeordneten Körperschaften mitfinanziert werden. Auch hier liegt eine Problemursache: bei Investitionen im öffentlichen Sektor wird in der Regel nur die kurzfristige Erstinvestitionsperspektive („Schnäppchen-Jagd“ bei Ko-Finanzierungen) mitgedacht.

Dritter Schritt:

Identifizieren von Defizittreibern

Ausgehend von dieser – hier nur ansatzweise diskutierten – Ursachenanalyse sind im Rahmen eines finanziellen Restrukturierungsprogrammes die konkreten Defizittreiber zu identifizieren. Dies geschieht zumeist in einer Aufteilung der Produkte und Dienstleistungen des öffentlichen Haushaltes in sogenannte „Pflichtausgaben“ (gesetzlich determinierte Ausgaben – etwa im Sozialbereich) und „freiwillige Ausgaben“.

Das Verhängnis zeigt sich zumeist darin, dass im Rahmen einer mittelfristigen Vorschau schon aus der Pflichtausgaben-Dynamik heraus (steigende Fallzahlen, steigende Kosten pro Fall) ein Zeitpunkt absehbar ist, zu dem die freiwilligen Ausgaben, die der Inbegriff der „politischen Gestaltung“ sind, nicht mehr finanzierbar erscheinen. Dennoch wird aber weiterhin auch ein „freiwilliger“ Bereich budgetiert – alles andere wäre die Aufgabe des politischen Gestaltungswillens.

Der Sanierungsberater hat hierbei ein besonderes Augenmerk auf die Pflichtausgabendynamik zu legen, und zwar hinsichtlich folgender Fragen:

Eine sehr stringente Finanzzielsetzung über die Fachzielsetzung zu stellen stellt einen möglichen Ansatz dar, um die finanziellen Zielwerte für Defizite und Schulden neu auszurichten zu können

- Wie kommen Entscheidungen über Pflichtausgaben auf politischer Ebene zustande? Werden alle Möglichkeiten genutzt, um auf politischer Ebene Lobbying bei den gesetzgebenden Körperschaften zu betreiben?
- Sind Pflichtausgaben tatsächlich Pflichtausgaben? Bei näherem Studium von vermeintlich zwingenden Ausgabenpositionen zeigt oft, dass die öffentliche Verwaltung – getrieben vom politischen Willen – sehr häufig mehr tut, als notwendig. Dies liegt in der Natur des politischen Prozesses: politische Fachverantwortliche sehen sich – systembedingt – als Lobbyisten für die potenziell Anspruchsberechtigten. Daraus ergibt sich beinahe zwingend eine Zielantinomie zwischen finanziellen Zielen (zB Eindämmung der Neuverschuldung) und Partikularzielen aus fachlicher Sicht.
- Fachverantwortliche werden in der Praxis zumeist nach ausschließlich fachlichen Kriterien ausgesucht: Kulturreferenten sollen Kulturexperten sein, Sozialreferenten sollen Sozialexperten sein. In der Management-Kultur von öffentlichen Haushalten wird der permanente Zielkonflikt („Fachziel versus Finanziel“) durch die hier geschilderte Praxis der Personalrekrutierung stets zulasten des Finanzzieles fortgeschrieben. Anstatt nach kreativen Lösungen für kostengünstigere Leistungen zu suchen, wird das Defizit verwaltet.

Ein Versuch eines Lösungsansatzes besteht im Sanierungsprozess darin, eine sehr stringente Finanzzielsetzung über die Fachzielsetzungen zu stellen. Die Fachzielsetzungen sind nach Maßgabe der Wichtigkeit und der finanziellen Spielräume zu priorisieren. Eine finanzielle Mittelfristplanung, die die obigen Überlegungen berücksichtigt, ist ebenfalls unerlässlich. Nur auf diesem Wege können finanzielle Zielwerte für Defizite und Neuverschuldung formuliert, und die Strategie daran ausgerichtet werden.

(Wird fortgesetzt)