

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

Die Ausführungen im Teil I (Ausgabe 01-2009 des Public Sector Bulletin) suggerieren, dass es bloß eine technische Frage der richtigen Instrumente wäre, um einen öffentlichen Haushalt zu sanieren; man könnte der Versuchung erliegen, zu glauben, man könne schon mit moderner Kosten- und Leistungsrechnung, Definition von Produkten und Beseitigen von Doppelgleisigkeiten eine negative Defizitdynamik bewältigen. Dem ist jedoch nicht so – der hier vorliegende Teil II des Gastkommentars befasst sich mit Führungskräften, psychologischen Schranken und dem Sanierungswillen der obersten Entscheidungsträger.

Dr. Günter 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.



Hidden Intentions – Moral Hazard

Viele politische Entscheidungsträger sind wahre Künstler im Absetzen von Doppelbotschaften; sie geben offizielle Statements im Sinne von Sprachregelungen ab, und

signalisieren anderntags und anderorts eine Relativierung oder gar eine Gegenposition. In der Ökonomik kennt man das Phänomen auch unter dem Namen „Moral Hazard“ – ein Wirtschaftssubjekt handelt nach einer offiziellen, und einer versteckten Intention („Hidden Intention“).

Besonders augenfällig ist das Problem bei haftungsbeschränkten Unternehmensformen und – bei Städten und Gemeinden.

Die für haftungsbeschränkte Unternehmen gesetzlich eingerichteten Frühwarnsysteme (Pflichten bei Verlust des halben Grund-/Stammkapitals, Überschuldungstatbestand) und gesetzlichen Drohungen von persönlichen Haftungen der Organe sowie des Strafrechtes (Kridatstatbestand) sind letztlich eine Antwort auf das erkannte Problem, dass ein haftungsbeschränktes Unternehmen ab dem Zeitpunkt der Erschöpfung des Eigenkapitals auf Risiko der Gläubiger kontrahiert.

Für öffentliche Haushalte besteht der ... „Hasard“ darin, dass es keine „Konkursauslöser“ und auch kein finanzielles Sanierungsverfahren – im Sinne eines wenigstens teilweisen Schulderrlasses – gibt.

Die Manager der Kapitalgesellschaft sollen durch gesetzlichen Drohungen einen Anreiz erhalten, in der Krise im Sinne der Gläubiger zu denken und frühzeitig geeignete Maßnahmen zu setzen, um

eine negative Entwicklung möglichst frühzeitig zu stoppen („Ende mit Schrecken anstatt Schrecken ohne Ende“).

Für öffentliche Haushalte besteht der analoge „Hasard“ darin, dass es keine „Konkursauslöser“ und auch kein finanzielles Sanierungsverfahren – im Sinne eines wenigstens teilweisen Schulderrlasses – gibt.

Im schlimmsten Fall des Eintrittes einer Zahlungsunfähigkeit im technischen Sinne müsste nolens volens eine Stützungsmaßnahme einer übergeordneten Körperschaft eingreifen, zumal es schon aus Gründen der Bonität, die für die Zinsbelastung der Staatsschuld ganz essentiell ist, undenkbar wäre, dass ein Gläubiger der öffentlichen Hand einen Zahlungsausfall erlitt.

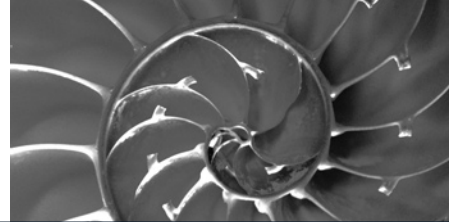
Zudem kommt, dass es kurzfristig politisch lohnender ist, öffentliche Leistungen nicht einzuschränken, sondern zu signalisieren, dass „niemand etwas spüren darf.“

Warum also überhaupt sanieren?

Da der öffentliche Sektor von politischen Entscheidungsträgern gelenkt wird, muss ein Sanierungsplan stets die fachlich-technische, und die politische Komponente gleichermaßen mit einplanen. Eine bloß technisch angelegte Restrukturierung zur Hebung der oftmals beschworenen Synergieeffekte allein ist nicht ausreichend – es bedarf auch des politischen Willens.

Dazu muss ein Klima geschaffen werden, dass es politisch populär macht, eine Sanierung auch tatsächlich durchzuführen.

Neben dem Wirtschafts- und Sanierungsberater bedarf es daher auch eines Beraters in Kommunikationstechniken. Dieser hat dafür zu sorgen, dass die entscheidenden Personen ins Boot geholt werden



und die persönliche Zielorientierung und Erfolgsgeschichte der wichtigsten Entscheidungsträger mit dem Sanierungsziel verknüpft wird. Ein Sanierungsplan muss stets die fachlich-technische, und die politische Komponente gleichermaßen mit einplanen.

Ein Sanierungsplan muss stets die fachlich-technische, und die politische Komponente gleichermaßen mit einplanen.

Soll eine Haushaltssanierung ernsthaft gelingen, bedarf es eines sehr starken Willens einer Führungspersönlichkeit, für die es auch politisch lohnend sein muss, unpopuläre Sanierungsmaßnahmen zu setzen. Sanierung muss „sexy“ in Erscheinung treten.

Planung von kurzfristigen Erfolgen und langfristigen strukturellen Maßnahmen

Da die wichtigsten Stakeholder – Personalvertretung, Medien, Manager der zweiten und dritten Ebene – erfahrungsgemäß keinen stark belastbaren Geduldsfaden haben, ist es auch wichtig, kurzfristig darstellbare Erfolge („Quick wins“) in die Planung aufzunehmen und darzustellen.

Dazu können operative Maßnahmen (rasch beseitigbare Doppelgleisigkeiten und rasch wirksame Synergieeffekte) ebenso geeignet sein, wie politisch mit übergeordneten Körperschaften ausgehandelte Sanierungsbeiträge sowie schließlich auch Einnahmesteigerungen aus Gebühren und Beiträgen der Kunden und Bürgern.

Die Kunst der Berater liegt darin, die wichtigsten Entscheidungsträger dahin gehend zu coachen, gegenüber übergeordneten politischen Entscheidungsträgern entschlossen aufzutreten und auf diesem Wege das politische Risiko des Scheiterns teilweise auf diese über zu wälzen.

Hier spielt Kommunikation die entscheidende Rolle – einige Randnotizen in lokalen Medien sind wenig hilfreich; wirksamer politischer Druck wird nur erzielt, wenn das ganze Land über das Thema spricht.

Gestärkt durch kurzfristig darstellbare Erfolge müssen parallel auch langfristige Weichenstellungen in Angriff genommen werden; besonderes Augenmerk ist von Beraterseite auch hier darauf zu legen, die richtigen Personen, formelle und informelle Führungspersönlichkeiten, zu identifizieren und für das Projekt zu gewinnen.

Die Wirtschaftsberater wiederum sollten den Blick auf wesentliche Defizitpositionen richten – das sind insbesondere jene Bereiche, in denen große personelle Fluktuationen und/oder zukünftig große Wachstumspotenziale (im positiven wie im negativen

Ergebnis) liegen. Es ist leichter, für einen Bereich, der in den nächsten Jahren große Zuwächse an Mitarbeitern und Ausgaben erwarten lässt, smarte Weichenstellungen zu treffen und „Zeitfenster“ auszunützen.

Als allgemeine Regel bei Synergiethemen kann auch gelten, dass man sich bei der „Beweisführung“, ob eine bestimmte Umstrukturierung Defizitreduktionen erwarten lässt, nicht allzu lange aufhalten sollte; wer sich vor Inangriffnahme einer Umstrukturierung erst Monate lang in ganztägigen Sitzungen über alle möglichen „Wenns und Abers“ des „Ob“ verbreitert, dem fehlt erfahrungsgemäß in der Folge der lange Atem für das „Wie“ und für die Umsetzung.

Ein Plädoyer für In-House-Experten

Aus dem vorstehend Gesagten könnte der Eindruck entstehen, man müsse sich am Beginn eines Sanierungsmanagementprozesses vor allem mit einem Stab von externen Beratern „eindecken“. Um diesen Eindruck zu beseitigen, sei hier noch ein Plädoyer für In-House-Experten ausgesprochen.

Umstrukturierungsprozesse benötigen viel Erfahrung auf vernetzten Gebieten, die man angesichts knapper Mittel nur beschränkt über Beratungsaufträge zukaufen kann. Bei Sanierungs- und Umstrukturierungsmaßnahmen kommt es auf ein Bündel an Fachkompetenzen an: vom Vergaberecht über steuerliche Themen und Finanzierungs-Know-How bis hin zu gesellschaftsrechtlichen Darstellungsfragen.

Wer nie eine Umstrukturierung durchgeführt hat, wird kreative Möglichkeiten gar nicht erkennen oder die Umsetzbarkeit richtig einschätzen können.

Die traditionelle Rekrutierungspolitik öffentlicher Haushalte – Führungskräfte müssen in der Organisation erst über Jahre heran gereift sein – ist hier wenig dienlich. Wer nie eine Umstrukturierung durchgeführt hat, wird kreative Möglichkeiten gar nicht erkennen oder die Umsetzbarkeit richtig einschätzen können.

Daher gilt die Devise: rechtzeitig Zeitfenster nützen, um einige wenige Schlüsselkräfte „vom Markt“ zu holen, und an sich zu binden. Wobei für den Auswahlprozess im Zuge von Kandidatenhearings nach meiner Erfahrung gilt: im Zweifel ist einem „Pragmatiker“ der Vorzug zu geben. Das ist über gezielte Fragen abzutesten, was auch wiederum ein gewisses Maß an Erfahrung erfordert.