

Zweckmäßig – wirtschaftlich – sparsam

(1) Einleitung

Die österreichische Verfassung überträgt dem Bundesrechnungshof, und die Grazer Stadtverfassung dem Stadtrechnungshof die Prüfung der finanziellen Gebarung der Verwaltung hinsichtlich „*ziffernmäßige(r) Richtigkeit, Übereinstimmung mit den Gesetzen, ferner auf die Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit (...)*“.

Ich möchte mich aus Anlass des 15jährigen Bestehens des Grazer Stadtrechnungshofes mit der Frage befassen, was die Begriffe der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit eigentlich bedeuten.

Diese Gebarungsziele erklären sich daraus, dass der Staat von seinen Bürgerinnen und Bürgern einseitig und mit Mitteln des Zwanges Steuern und Gebühren einheben kann – daher ist es nur recht und billig, der Staatsgewalt das Gebot sparsamen, wirtschaftlichen und zweckmäßigen Gebarens aufzutragen. Die Rechnungshöfe und Kontrollämter haben so gesehen die Funktion, im Sinne der Bürgerinnen und Bürger über die sorgfältige Verwendung der Steuer- und Gebühreneinnahmen zu wachen.

(2) Die vermeintliche Klarheit der Gebarungsziele – und wie schnell man in Graubereiche gelangt

Wenn man mit Bürgerinnen und Bürgern über unsere Arbeit und über die Gebarungsziele der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit spricht, besteht zu Beginn des Gesprächs in der Regel eine trügerische Klarheit über diese Begriffe; jeder denkt automatisch im Umkehrschluss an bekannt gewordene exzessive Fälle von Malversationen, Mismanagement und Verschleuderung von staatlichen Ressourcen. Etwa, wenn bei großen Bauprojekten Schwarzgeldflüsse und illegale Preisabsprachen zu Lasten des Bauherrn Republik aufgedeckt werden. Sehr schnell ist man im Gespräch auch bei als überhöht empfundenen Gagen für Manager und Politiker.

Zeitungslesern ist auch die Debatte über aufwändige Werbekampagnen von Mitgliedern der Bundesregierung in Erinnerung, bei denen sehr häufig die inhaltliche Botschaft in den Hintergrund, und die Persönlichkeitswerbung für den oder die jeweiligen(n) MinisterIn ganz offensichtlich im Vordergrund gestanden hat.

An diesen Beispielen zeigt sich bereits, wie sehr diese Begriffe von subjektiven Empfindungen und persönlichen Interessenslagen geprägt sind: wer monatlich EUR 1.400,00 brutto verdient, hat wenig Verständnis dafür, dass einem Manager in einem staatlichen Unternehmen ein Gehalt in 10-20facher Höhe zugestanden wird.

Gleiches gilt für Ausgaben im Bereich der Kunst und Kultur: nur wenige Menschen haben Verständnis dafür, dass für eine Performance, bei der Tierblut und -gedärme auf weiße Leintücher geschüttet werden, und sich Künstler nackt darin wälzen, Steuermittel ausgegeben werden. Viele Menschen haben sich am rostigen Nagel im Stadtpark, an der Lichtschwertskulptur vor der Oper oder an den hohen Errichtungskosten für den friendly Alien, das Grazer Kunsthaus, gestoßen.

Jeder vermag – anhand von Beispielen und auf der Basis subjektiver Empfindungen – sagen zu können, worin Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit genau nicht besteht. Eine positive Definition scheint aber schwierig herzustellen sein.

Wie also heran gehen an die Gebarungsprüfung? Ist Gebarungsprüfung eine rein subjektive Angelegenheit?

(3) Zweckmäßigkeit als Schlüsselbegriff

Der Prüfer muss versuchen, eine objektivierbare Leitlinie für die Beurteilung zu finden. Ganz offensichtlich kann es keine allgemeingültige Antwort auf die Frage geben, welches Gehalt für einen Politiker oder Manager angemessen ist, oder welches Ausmaß an Repräsentationsaufwand gerade noch als „sparsam“ oder „wirtschaftlich“ durchgehen kann.

Der Schlüsselbegriff zur Beantwortung der Frage ist der Begriff der „Zweckmäßigkeit“. Dieser Begriff bestimmt gleichzeitig, wo die institutionelle Grenze für die jeweilige Prüfung liegt: das hierarchisch übergeordnete Organ legt eine bestimmte Zielsetzung – zB Hebung der Volksgesundheit oder Gewährleistung einer bestimmten Verkehrsinfrastruktur – fest, und formuliert im Idealfall auch gleich einen Zielindikator (zB Straßenbahnkilometer) und einen bestimmten Zielwert (100). Die Formulierung grundsätzlicher Zielsetzungen kommen den obersten Organen der Körperschaft – Parlament, Landtage, Gemeinderäte – zu.

Diese Zielvorgabe ist nun Leitlinie für das Handeln der dazu bevollmächtigten Minister, Landes- und Stadträte, Beamten und Manager. Ausgehend von einem oder mehreren strategischen Oberzielen haben diese Exekutivorgane Vorschläge für operationalisierbare Teilziele zu erstatten und haben die übergeordneten Organe diese Teilziele zu genehmigen.

Alle Tagesentscheidungen der Minister und Manager sind dann daran zu messen. In diesem Sinne können die täglichen Einzelentscheidungen zweckmäßig oder unzweckmäßig sowie wirtschaftlich oder unwirtschaftlich in Bezug auf das strategische Gesamtziel sein.

Lassen Sie mich zu diesem Thema beispielhaft auf ein prominentes Beispiel der Arbeit des Stadtrechnungshofes Graz eingehen:

- Im Rahmen der Grundsatzbeschlussfassung zur Bewerbung der Stadt Graz als Kulturhauptstadt hat der Gemeinderat – auf Vorschlag von Experten und Politikern – ein Bündel an Schwerpunkten und Zielen formuliert: das Kulturhauptstadtjahr sollte Graz im Schnittpunkt zwischen West- und Osteuropa darstellen; es sollte der lokalen Kulturszene ein innovativer Impuls gegeben und es sollte der interreligiöse Dialog gefördert werden. Darüber hinaus bestanden budgetäre Vorgaben (rund 62 Mio EUR Gesamtbudget). Damit waren die Zielvorgaben verhältnismäßig klar definiert und die Prüfung des Stadtrechnungshofes erstreckte sich in der Folge darauf, inwieweit die verausgabten Programmbudgetmittel (ca 31 Mio EUR ohne Investitionen) im Sinne dieser Zielsetzungen eingesetzt worden waren.
- Bei der Prüfung stellte sich heraus, dass rund 60 % des Gesamtbudgets in Programm und Investitionen (Stichwort: Murinsel), weitere 11 % in Personalaufwand für die Organisation sowie 18% für Werbung und Marketing gegangen waren. Rund 25% des Programmbudgets inklusive Investitionen floss in „Kunst im öffentlichen Raum“, was einleuchtet, wenn man bedenkt, dass es wichtig ist, den Menschen in dieser Stadt auf ihren täglichen Wegen das Kulturhauptstadtjahr quasi im Vorbeigehen bemerkbar zu machen. Weitere 25% fielen in die Kategorie klassischer Ausstellungen. 9% des gesamten Programmbudgets floss in den Themenkreis „Religion“, 13% der Programmausgaben hatten den Schwerpunkt „Osteuropa“ zum Inhalt. Alle diese zahlenmäßigen Zusammenhänge wurden durch den Stadtrechnungshof erhoben.
- Insgesamt kam der Stadtrechnungshof vor diesem Hintergrund zu einem positiven Gesamturteil, was die Zweckmäßigkeit des Mitteleinsatzes angeht. Auch vor dem Hintergrund der positiven internationalen Resonanz, die letztlich ein Gradmesser für die Qualität der Mittelverwendung war. Dennoch fühlten sich Management und Intendanz „auf den Schlips getreten“ und zeigte sich verärgert darüber, dass der Stadtrechnungshof sich überhaupt angemaßt hatte, über programmatische Inhalte Wertungen abzugeben. Ironisch könnte man sagen, dass nicht einmal das grundsätzlich positive Ergebnis der Zweckmäßigkeitsprüfung erwünscht war, weil die Geschäftsführung offenbar der Meinung war, dass uns dieses Urteil gar nicht zustand.

- Am Beispiel des Kulturhauptstadtjahres zeigt sich auch die Schwierigkeit der Zweckmäßigkeitprüfung im Detail: Intendant Lorenz ließ in der für ihn typisch provokanten Art anlässlich der Eröffnung der Murinsel fallen, dass besonders reizvoll an der Murinsel sei, dass diese eigentlich völlig nutzlos sei. Dennoch kann man dieser scheinbar nutzlosen Investition, die nicht unbeträchtliche Folgekosten verursacht, ökonomisch Positives abgewinnen: gerade die Investitionen im öffentlichen Raum haben ganz erheblich zur Steigerung des Bekanntheitsgrades der Stadt Graz sowie zu nachhaltigen Steigerungen im Städtetourismus geführt.
- Eine Kritik, die der Stadtrechnungshof hat fallen lassen, und die die Manager von Graz 2003 sehr verärgert hat, war jene, dass es vor dem Hintergrund des ebenfalls formulierten Zieles der Nachhaltigkeit vermutlich besser gewesen wäre, einige Projekte im öffentlichen Raum – wir erinnern uns, etwa 25% der 30 Mio EUR an Gesamtbudget waren in diese Sparte geflossen – nicht gemacht zu haben, und die Mittel intelligent in Nachfolgeprojekte zu investieren. Unser Zugang war: wenn man schon keine allgemeingültige Messlatte anlegen kann, so kann man doch in Ansehung des Gesamtprogrammes sagen, dass ein etwas weniger umfangreiches Programm dem Gesamterfolg keinen Abbruch getan hätte; die frei werdenden Mittel aber hätten gut für Nachhaltigkeitsprojekte eingesetzt werden können.

Ich will Sie nicht mit Informationen zu diesem einen Prüfungsfall überladen – es wurde hoffentlich klar, dass der Prüfer immer nach übergeordneten Zielsetzungen und deren Erreichung fragen muss.

Damit wird zwar auch noch keine allgemeingültige Lösung, aber zumindest ein roter Faden für die weitere Beurteilung gewonnen: Zweckmäßigkeit ist das Rechtfertigen-Können von Ausgaben vor dem Hintergrund eines von höherer Stelle vorgegebenen Zieles.

Und zu guter Letzt sei folgendes erwähnt: unter dem Aspekt der Zweckmäßigkeit hat das Management auch stets die Internen Kontrollsysteme (IKS) adäquat einzurichten und eine Risikoevaluierung durchzuführen; denn auch ein durch das Management ungewollt eintretender Vermögensverlust – etwa durch Unterschlagungen – führt letztlich zu einer unzumutbaren Ausgabe.

(4) Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit als Unterziele

Bei bloß oberflächlicher Betrachtung könnte man meinen, eine Ausgabe müsse „wirtschaftlich und sparsam“ sein. Tatsächlich sind aber diese beiden Ziele denklingsmäßig nicht gleichzeitig verfolgbar.

Lassen Sie mich das an einem Beispiel erklären:

- Sie können ein Theater, ein Schwimmbad oder die Verkehrsbetriebe mit einem bestimmten Budget ausstatten, und dem Management den Auftrag geben, mit diesem gedeckelten Budget ein Maximum an Output zu produzieren.
- Oder aber einen bestimmten Output – zB eine bestimmte Anzahl und Qualität an Theateraufführungen, Schwimmbecken oder eine bestimmte Straßenbahn- und Busfrequenz – definieren, und den Auftrag erteilen, dies mit einem geringstmöglichen Defizit (Minimalprinzip) zu tun.

Im ersteren Falle würden wir von Wirtschaftlichkeit, im zweiten Falle von Sparsamkeit sprechen. Nach beiden Zielgrößen gleichermaßen zu streben, geht – wie schon gesagt – denklogisch nicht. Daher ist die im täglichen Leben häufig zu hörende Forderung nach „*maximaler Qualität zum minimalen Preis*“ eine unerfüllbare und logisch ungültige Formulierung.

Tatsächlich – und erlauben Sie mir nun diese ironische Bemerkung – ist aber genau das die politische Praxis: die Politik will, dass der Staat und die Stadt Musterknabe bei Umwelt, Verkehr, Sozialem, Bildung, Infrastruktur, Kunst, Tourismus und Sport sein soll – und das alles bei möglichst geringem Defizit.

Es soll gespart werden, aber es darf niemandem weh tun.

Im Ergebnis ist zu kritisieren und zu fordern, dass Politiker mehr Mut haben sollten, sich zu einem eindeutigen Zielbündel – im Sinne einer Gesamtstrategie – zu bekennen; erst das ist die denklogische Voraussetzung für eine wirtschaftliche und sparsame Gebarung.

(5) Praxisprobleme und deren Lösungen

Vielfach ist es aber gar nicht möglich, von höherer Stelle eine eindeutige Zielvorgabe in Absolutbeträgen zu formulieren. Denken wir etwa an die Bezüge von Politikern oder Managern. Der Bund hat sich zwar auf eine verbindliche Gehaltspyramide für Politiker – ausgearbeitet vom früheren RH-Präsidenten Fiedler – festgelegt, für MangerInnen fehlt jedoch ein vergleichbares Regelwerk.

Der Stadtrechnungshof Graz hat letztes Jahr einen Versuch einer Objektivierung durchgeführt: wir haben die Gehälter von Führungskräften der städtischen Beteiligungen – insgesamt 80 Personen – erhoben und in Beziehung zu objektiven Unternehmensdaten (Bilanz-

summe, Umsatz, Leitungsspanne, Gesamtzahl der Mitarbeiter etc) gesetzt. Daraus ließ sich zumindest eine Korrelationsaussage treffen – gefragt wurde von uns, ob zwei Manager mit gleicher Verantwortung auch das Gleiche verdienen. Die Ergebnisse zeigten im Einzelfall große Ausschläge: bei ein- und derselber Punktezahl (Maß der Verantwortung) differierten die Gehälter im Extrem um mehrere tausend Euro Brutto pro Monat. Man darf gespannt sein, wie sich vor dem Hintergrund der gewonnenen Erkenntnisse die Entwicklung bei Neuverträgen in den nächsten Jahren darstellen wird.

An diesem sowie an vielen anderen Beispielen sieht man: nicht die absoluten Beträge, sondern der Vergleich (der Benchmark) ergibt erst das Bild. Die Grazer Managergehälter bewegen sich in Bereichen zwischen 4.500 EUR bis 16.000 EUR brutto pm. Innerhalb gleichartiger Verantwortlichkeiten ergibt sich zwar eine hohe Korrelation – wer mehr verantwortet, verdient auch mehr – aber es gibt Sonderfälle, die im Einzelfall diskutiert werden sollten.

Ein anderes Beurteilungsproblem, an dem man sich aus theoretischer Perspektive die Zähne ausbeißen könnte, ist die Frage finanzieller Risikostrategien. Während man nämlich bei den operativen Ausgaben – zB für Kultursubventionen oder Soziales – immerhin noch nach Zielvorgaben und Ziel-Wirkungsbeziehungen fragen und hoffen kann, eine Antwort zu finden, wird man bei Fragen der Finanzierung und von Finanzinstrumenten keine allgemein gültigen Festlegungen finden.

Soll eine Stadt oder Gemeinde bei der Veranlagung von Cash-Überschüssen ein hohes Risiko (mit hohen Ertragschancen) oder ein geringes Risiko wählen? Soll eine Stadt oder Gemeinde bei Kreditfinanzierungen den sicheren, aber teureren Weg der Fixzinsvereinbarungen gehen, oder mutiger sein, und mit der allgemeinen Zinsentwicklung „floaten“?

In der März-Ausgabe der steirischen Gemeindezeitung wurde diese Frage skeptisch auf den Punkt gebracht und folgende Vermutung formuliert: *„Wie man es macht, macht man es falsch.“* Geht man eine Fixzinsvereinbarung oder eine konservative Veranlagung ein, kritisiert der Rechnungshof möglicherweise die niedrigen Erträge. Geht man ein höheres Risiko ein, und erleidet einen Verlust, trifft einen der Vorwurf der Spekulation.

Diese Frage möchte ich gerne mit den Kollegen von Bundes- und Landesrechnungshof andiskutieren.

Meine Antwort lautet: die Finanzmanager der Betriebe und der Stadt haben umfassende Informationen einzuholen, den EntscheidungsträgerInnen transparent aufzubereiten und letztlich eine Entscheidung vorzuschlagen; ist die vorgeschlagene Strategie nachvollziehbar und gut begründet, muss man in der Folge dazu stehen und sind die Auswirkungen der gewählten Strategie auch zu vertreten. Eine solche Strategie kann zulässigerweise auch darin bestehen, den Weg eines zumindest teilweise höheren Risikos – mit Gewinn- und Verlustchancen – zu gehen.

Falsch und vorwerfbar wäre es, lediglich aus dem Bauch und ohne sorgfältig vorbereitete Grundlagen zu handeln, wie das leider in der Vergangenheit bei kleineren Gemeinden mitunter vorgekommen ist.

(6) Fazit und Schlusswort

Mein Credo lautet: Strategiebildung und sorgfältige Zielformulierung auf der übergeordneten Ebene. Prüfung auf Zieleinhaltung und nachvollziehbare Teilzielformulierung auf der Ebene von Aufsichtsräten und Managern.

Eine ganz bedeutende Rolle kommt dabei dem guten alten Papier zu: langfristige strategische und kurzfristige operative Entscheidungen sollten in einer guten Wirtschaftsführung auf der Grundlage einer transparenten und sorgfältig dokumentierten Entscheidungsvorbereitung und Planung – zB auf nachvollziehbaren Business-Plänen – beruhen. Eine gewisse formale Strenge zwingt die zur Gebarung Befugten zu einer objektiveren und zielgerichteteren Vorgehensweise. Ermöglicht wird dadurch auch ein Soll-/Ist-Vergleich und eine Abweichungsanalyse.

Wenn diese grundsätzlichen Regeln eingehalten werden, kann eine Prüfung durch den Rechnungshof eigentlich nur zu einem positiven Ergebnis führen.

Danke für die Aufmerksamkeit.