

Haushaltskonsolidierung in österreichischen Gemeinden: Ein permanenter Prozess

Die Wirtschaftskrise der letzten Jahre hat auch die österreichischen Städte und Gemeinden vor neue finanzwirtschaftliche Herausforderungen gestellt. Sinkenden Einnahmen standen wachsende Ausgaben als Folge von Leistungserweiterungen oder steigenden Kosten bzw. Umlagen im sozialen Bereich gegenüber. Vielerorts mussten Konsolidierungsprogramme in Angriff genommen werden, um die Handlungsfähigkeit der Gemeinden zu sichern und zu erhalten. Über wesentliche Erfahrungen in solchen Projekten berichtet der nachstehende Beitrag.

Inhalt	Seite
1	Haushaltskonsolidierung als neue Herausforderung 1462
2	Ansätze zur Haushaltskonsolidierung 1462
2.1	Maßnahmen auf der Einnahmenseite 1463
2.2	Maßnahmen auf der Ausgabenseite 1463
3	Haushaltskonsolidierung –Vorgehensweise in den Städten und Gemeinden 1464
3.1	Haushaltskonsolidierungsprojekte: Schrittweises Vorgehen 1464
3.2	Einbinden der politischen Entscheidungsträger 1465
3.3	Praktische Umsetzung der Maßnahmen und Erfolgsfaktoren 1465
4	Haushaltskonsolidierung als Teil des Planungszyklus 1466
5	Einschätzungen – Conclusio 1468

■ Die Autoren

Dr. Klaus Wirth, Senior Experte und Berater, KDZ Zentrum für Verwaltungsforschung Wien; Studium der Verwaltungswissenschaften an der Universität Konstanz, Promotion Martin Luther Universität Halle/Saale. Arbeitsschwerpunkte: Organisationsentwicklung, Führung und Personalmanagement, Strategieprozesse (Publikationen: http://kdz.eu/inhalte_per_autor/Wirth,%20Klaus)

Mag. Alexander Maimer, Senior Experte und Berater, KDZ Zentrum für Verwaltungsforschung Wien; Studium der Betriebswirtschaft an der Wirtschaftsuniversität Wien. Arbeitsschwerpunkte: Organisationsentwicklung, Prozess- und Risikomanagement, Betriebswirtschaftliche Steuerung (Publikationen: http://kdz.eu/inhalte_per_autor/Maimer,%20Alexander)

1 Haushaltskonsolidierung als neue Herausforderung

Die Konsolidierung der Haushalte wird mehr und mehr zu einer jährlich wiederkehrenden Aufgabe der Städte und Gemeinden in Österreich. Wesentliche Ursachen dafür waren:

- die, aufgrund der Wirtschaftskrise gesunkenen Einnahmen,
- steigende Ausgaben im Bereich der öffentlichen Transfers (stark steigende Umlagen der Gemeinden gegenüber den Ländern für Gesundheit und Soziales),
- neue bzw. erweiterte Aufgaben z.B. im Bereich der Kinder- und Altenbetreuung für die Städte und Gemeinden sowie
- ein durchaus notwendiger Anpassungsbedarf im Bereich der Leistungen und der Leistungsstandards.

Ein weiterer Grund ist darin zu sehen, dass in den letzten Jahren aufgrund der veränderten Bevölkerungsstruktur und der Bedürfnisse der Menschen vielfach neue und zusätzliche Leistungen in den Gemeinden entwickelt und gleichzeitig Standards bei bestehenden Leistungen erhöht wurden. Eine Reflexion der Sinnhaftigkeit und Notwendigkeit von bestehenden Leistungen fand häufig nicht ausreichend statt.

Alles in allem hat daher in vielen Städten und Gemeinden der Bedarf nach Konsolidierungsmaßnahmen und -programmen stark zugenommen.

2 Ansätze zur Haushaltskonsolidierung

In der Praxis kommen verschiedene Ansätze zur Haushaltskonsolidierung zum Tragen: einerseits einnahmenseitige und andererseits ausgabenseitige Maßnahmen.

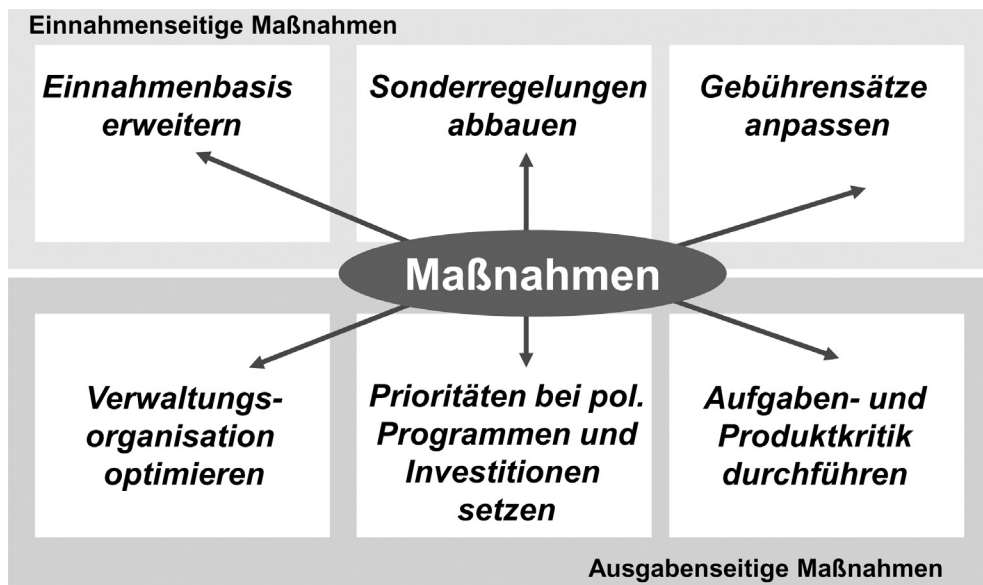


Abb. 1: Ansätze zur Bewältigung der Finanzkrise

2.1 Maßnahmen auf der Einnahmenseite

Einnahmenseitige Maßnahmen fokussieren meist auf folgende 3 Ansatzpunkte:

- 1. Ansatzpunkt ist das Bemühen, die Einnahmenbasis zu erweitern. Hierunter sind einerseits langfristige Maßnahmen wie die Forcierung des Wohnungsbaus (Zuzug von neuen Einwohnern) oder die Ansiedlung von Firmen und andererseits kurzfristige Maßnahmen wie die Einführung oder Ausweitung von Kurzparkzonen zu verstehen.
- Ein 2. Ansatzpunkt betrifft einnahmenreduzierende Sonderregelungen, wie sie vielfach in den Gemeinden praktiziert werden, z.B. Ermäßigungen für bestimmte Personengruppen (z. B. Seniorenrabatt im Bad) oder eine zeitweilige günstigere Besteuerung für Unternehmen oder das temporäre Aussetzen von kommunalen Abgaben.
- Ein 3. Ansatzpunkt betrifft die Überprüfung der Höhe der Gebühren hinsichtlich deren Kostendeckung bzw. Anpassungsspielräumen.

2.2 Maßnahmen auf der Ausgabenseite

Bei den ausgabenseitigen Maßnahmen bieten sich ebenfalls verschiedene Ansatzpunkte zur Konsolidierung an:

- Ein Themenfeld betrifft das Hinterfragen der Prioritäten und Zielbezüge von politischen Programmen und Investitionsplanungen.
- Auch die Verwaltungsorganisationen bieten häufig Optimierungspotenziale; sei es durch Verbesserungen der Strukturen oder aber durch den Einsatz verbesserter Instrumenten der Steuerung.
- Ein weiteres Feld potenzieller Konsolidierungsreserven bieten die Analyse und Optimierung der Leistungserbringungsprozesse (Geschäftsprozessoptimierung). Diese müssen natürlich einhergehen mit einer Aufgaben- und Produktkritik (z.B. bezüglich der kommunalen Standards). Im Rahmen dieser Aufgaben- und Produktkritik werden sämtliche Leistungen der Stadt oder Gemeinde bezüglich ihrer Notwendigkeit auf den Prüfstand gestellt. Hier wird analysiert, ob eine Leistung überhaupt bzw. in der bestehenden Form noch notwendig ist. Leistungen können auf Basis dieser Analyse gestrichen oder der Ressourceneinsatz kann optimiert werden. Beide Varianten führen zu einer Reduktion der notwendigen Personal- und Finanzressourcen.

In der Praxis hat sich letztlich – in Abhängigkeit von den örtlichen Bedingungen und Möglichkeiten – ein Mix aus unterschiedlichen einnahmen- und ausgaben-seitigen Maßnahmen als besonders ergiebig herausgestellt. Sollen die Maßnahmen nachhaltig sein, sollte der Schwerpunkt allerdings sehr wesentlich auf den ausgabenseitigen Maßnahmen liegen.

3 Haushaltskonsolidierung –Vorgehensweise in den Städten und Gemeinden

Das KDZ hat in den letzten Jahren viele österreichische Städte und Gemeinden bei ihren Konsolidierungsbemühungen unterstützt. Dabei galt es immer, den finanziellen Spielraum wieder zu verbessern, damit die Gemeinden in die Lage versetzt werden, die zukünftigen Herausforderungen (neue Aufgaben, Investitionen) zu bewältigen und handlungsfähig zu bleiben.

3.1 Haushaltskonsolidierungsprojekte: Schrittweises Vorgehen

Vor dem Hintergrund unserer praktischen Erfahrung in Haushaltskonsolidierungsprojekten empfiehlt sich ein schrittweises Vorgehen, das im Wesentlichen folgenden Schritten folgt:

- In einem 1. Schritt wird ermittelt und durch politische Beschlüsse fixiert, welche Einsparungen getätigt bzw. wie viel an zusätzlichen Einnahmen lukriert werden muss. Die Höhe des ermittelten Konsolidierungsbedarfs hat wesentlichen Einfluss auf den weiteren Konsolidierungsprozess. Der Konsolidierungsbedarf muss durch ein politisches Entscheidungsgremium – z. B. Finanzausschuss – festgelegt werden; gleichzeitig muss auch bestimmt werden, ob und ggf. welche Leistungen von der Haushaltskonsolidierung ausgenommen werden sollen (Tabubereiche).
- In einem nächsten Schritt gilt es, den Einsparungsbedarf für die einzelnen Organisationseinheiten der Verwaltung festzulegen. Hier wird insbesondere ermittelt, welchen Prozentsatz der laufenden Ausgaben die einzelnen Organisationseinheiten einsparen müssen. Diese Ermittlung ist ein Richtwert für die Suche nach einnahmen- und ausgabenseitigen Einsparungen in den Organisationseinheiten.
- Danach werden in aller Regel auf der Grundlage der Fachkenntnis der Abteilung und der Konsolidierungserfahrungen des KDZ Einsparungsvorschläge erarbeitet und hinsichtlich deren Effekten, deren Vor- und Nachteilen, deren Machbarkeit/Erfordernissen bewertet.

3.2 Einbinden der politischen Entscheidungsträger

Alle Vorschläge werden alsdann zu einem Bericht für die politischen Entscheidungsträger verdichtet und für die politische Diskussion aufbereitet. Als wichtig hat sich für die anschließende erste politische Bewertung der Vorschläge erwiesen, die Benennung des Einsparungseffekts, das Jahr der Umsetzbarkeit und die erwarteten Auswirkungen auf die Zielgruppen der Leistung (politische Folgen) deutlich sichtbar zu machen. Auf der Grundlage der ersten Zusammenstellung von Konsolidierungsvorschlägen erfolgen dann die Diskussion der Vorschläge durch die politischen Entscheidungsträger und die Zustimmung bzw. Ablehnung der vorgeschlagenen Maßnahmen. Festgelegt wird dabei, welche Maßnahmen unmittelbar umgesetzt werden, welche verworfen werden und welche Maßnahmen noch intensiver zu prüfen sind (z. B. hinsichtlich der Kosten und des Nutzens, ggf. auch der politischen Folgen).

3.3 Praktische Umsetzung der Maßnahmen und Erfolgsfaktoren

Nun beginnt ein wichtiger 1. Umsetzungsabschnitt im Prozess. Einige Vorschläge müssen – entsprechend den zuletzt getroffenen Festlegungen – unmittelbar umgesetzt werden, andere noch vertiefend geprüft und in weiteren Abstimmungsrunden mit den politischen Entscheidungsträger finalisiert werden. Um letztlich Verfahrenssicherheit zu erlangen, ist es wesentlich, dass die Einspa-

rungsentscheidungen durch ein offizielles politisches Gremium (Stadtrat oder Gemeinderat) beschlossen und somit genehmigt werden.

Die weitere Umsetzung von Konsolidierungsmaßnahmen erfolgt durch die Verwaltung selbst. Wichtig ist dabei, dass die Maßnahmen durch ein entsprechendes Projektmanagement begleitet werden.

Wichtige Erfolgsfaktoren

Als wichtige Erfolgsfaktoren im Konsolidierungsprozesses haben sich dabei gezeigt:

- ein gutes Zusammenwirken zwischen Politik und Verwaltung – es ist Aufgabe der Verwaltung, zielführende und umsetzbare Vorschläge zu machen; Aufgabe der Politik ist es, den Konsolidierungsprozess nicht durch kurzfristige Entscheidungen/Ausgaben zu konterkarieren;
- klare politische Mehrheitsverhältnisse erleichtern Entscheidungen und verhindern kostspielige Kompromisse (Bedienung vieler Interessengruppen, Abtausch bei Entscheidungen);
- Bürgerbeteiligung ist in Österreich generell wichtiger geworden, jedoch nicht so sehr bei der Budgetkonsolidierung (Bürgerhaushalte sind – trotz einer intensiven zeitweiligen Diskussion – defacto in Österreich ohne praktische Relevanz geblieben);
- das Einbeziehen eines externen Beraters mit Konsolidierungserfahrung als Motor für den Prozess, als Mediator zwischen Politik und Verwaltung sowie als Gewährleister für die anschließende Umsetzung (manchmal werden Programme sehr schnell eingestellt, wenn die ersten Konsolidierungserfolge verbucht oder neue Einnahmen realisiert werden konnten).

4 Haushaltskonsolidierung als Teil des Planungszyklus

Leider ist in der Praxis im Allgemeinen eine einmalige Kraftanstrengung zur Konsolidierung nicht ausreichend. Haushaltskonsolidierung und damit die Optimierung der Einnahmen und Ausgaben muss vielmehr zu einem kontinuierlichen Prozess und möglichst Teil der jährlichen Budgetierung werden.

Abb. 2 zeigt, wie die Haushaltskonsolidierung im laufenden Budgetierungsprozess berücksichtigt werden kann.

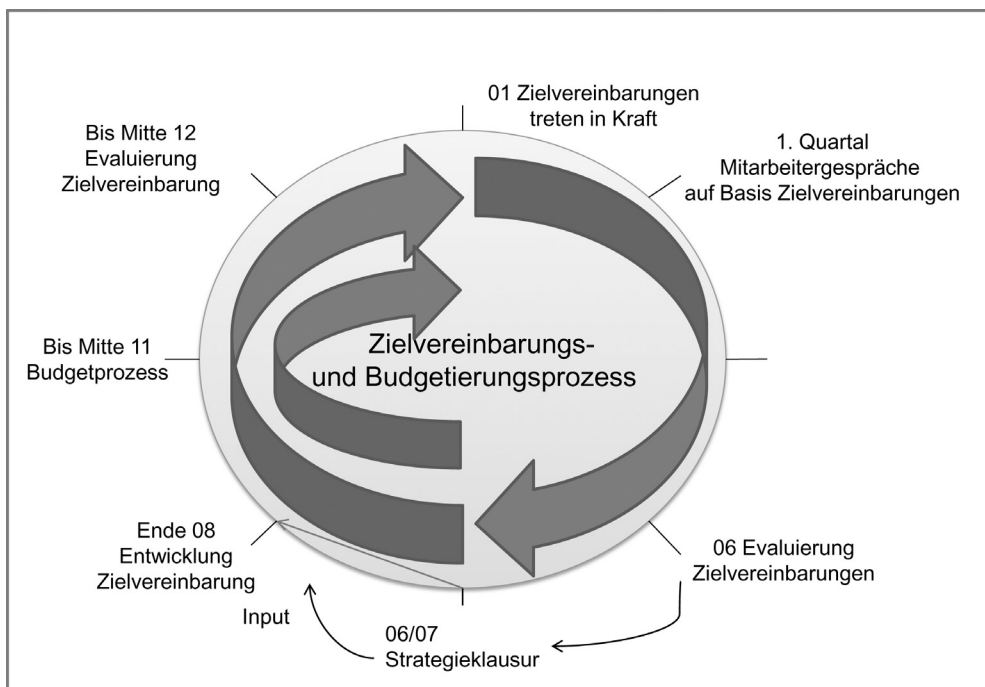


Abb. 2: Zielvereinbarungs- und Budgetierungsprozess

Der zentrale Ausgangspunkt dieses Planungszyklus bildet in aller Regel eine jährliche Strategieklausur im Vorfeld der eigentlichen Budgetplanung. Im Rahmen dieser Klausur – an der die politische Führung und die Verwaltungsspitze teilnehmen – werden wesentliche strategische Parameter festgelegt, also z. B.: Wohin will sich die Stadt in den nächsten Jahren entwickeln und wo liegen wesentliche Schwerpunkte für uns?

Die Beantwortung dieser Fragen determiniert sehr wesentlich zentrale Ausgabenblöcke einer Stadt bzw. einer Gemeinde. Die Ergebnisse der Strategieklausur sind ein wesentlicher Bestandteil der Zielvereinbarungen, die zwischen der politischen Führung (Bürgermeister) und den einzelnen Verwaltungseinheiten getroffen werden. Diese Zielvereinbarungen determinieren sehr wesentlich den Budgetprozess. Gegen Ende des Jahres werden die Zielvereinbarungen aus dem Vorjahr nochmals evaluiert (erstmalig werden sie vor der Strategieklausur evaluiert) und die Evaluierungsergebnisse fließen in die aktuellen Zielvereinbarungen und das Budget ein.

Die Zielvereinbarungen treten mit Beginn des Jahres in Kraft und sind auch eine wesentliche Grundlage für Mitarbeitergespräche in den einzelnen Organisationseinheiten.

Dieser Prozess zeigt, dass Ansätze der Haushaltskonsolidierung einen Anteil in der Strategieklausur und in den Zielvereinbarungen haben und sich letztendlich im Budget niederschlagen müssen.

5 Einschätzungen – Conclusio

Obwohl sich viele Städte und Gemeinden bereits intensiv mit dem Thema Haushaltskonsolidierung auseinandergesetzt haben, wird sie dieses Thema auch in den nächsten Jahren begleiten. Die Reichweite der Maßnahmen ist in Österreich letztlich aber meist davon abhängig, ob die politischen Entscheider bereit sind, auch unpopuläre Entscheidungen zu treffen und insbesondere auch ihre Klientelgruppen zu belasten, z. B. bei

- Förderung von Vereinen,
- Verzicht auf Festivals,
- Erhöhung der Preise für kommunale Einrichtungen.

Kurzfristige Systemerhaltungsüberlegungen (Wahltermin) stehen langfristigen Konsolidierungserfordernissen und ökonomischer Rationalität entgegen. Und so fokussiert Konsolidierung häufig primär auf Maßnahmen in der Verwaltungsorganisation (Einsparungen sollen nicht sichtbar werden) und begrenzt damit die Möglichkeiten.

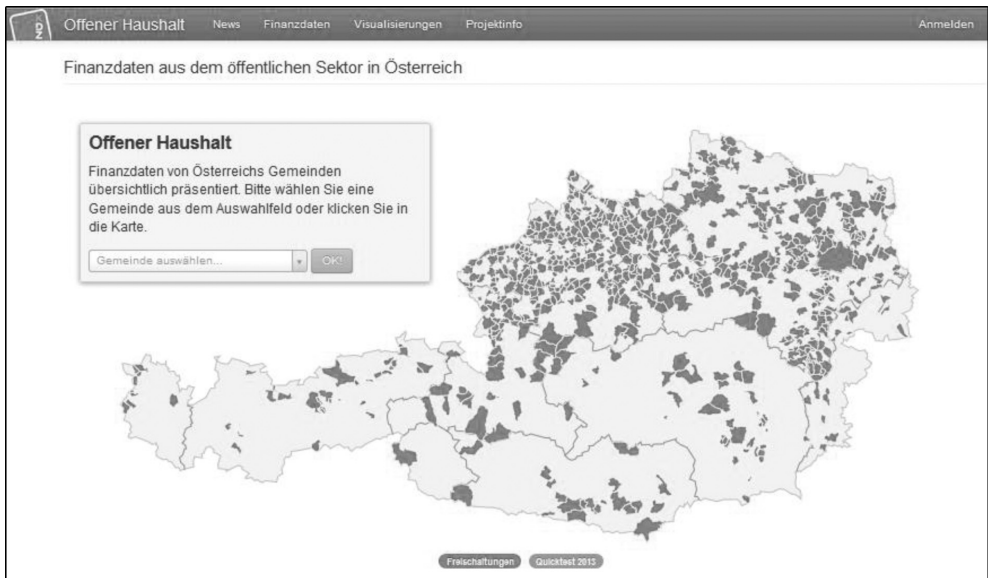


Abb. 3: Offener Haushalt in Österreich¹

Im Rahmen der Haushaltskonsolidierung bei Gemeinden gewinnt seit einiger Zeit die vom KDZ betriebene Plattform „Offener Haushalt“² an Bedeutung. Zum einen hinsichtlich der Transparenz gegenüber den Bürgerinnen und Bürger einer Gemeinde, indem man sich über die Verwendung öffentlicher Mittel der Gemeinde sehr leicht und intuitiv informieren kann. Zum anderen können auch Vergleiche zwischen Gemeinden relativ leicht angestellt und damit Reflexions- und Modernisierungsprozesse angestoßen werden.

¹ Quelle: www.offenerhaushalt.at (Abruf: 05.03.2015).

² Vgl. www.offenerhaushalt.at (Abruf: 05.03.2015).