

Haushaltskonsolidierung aus lokaler Sicht: Risiken und Perspektiven

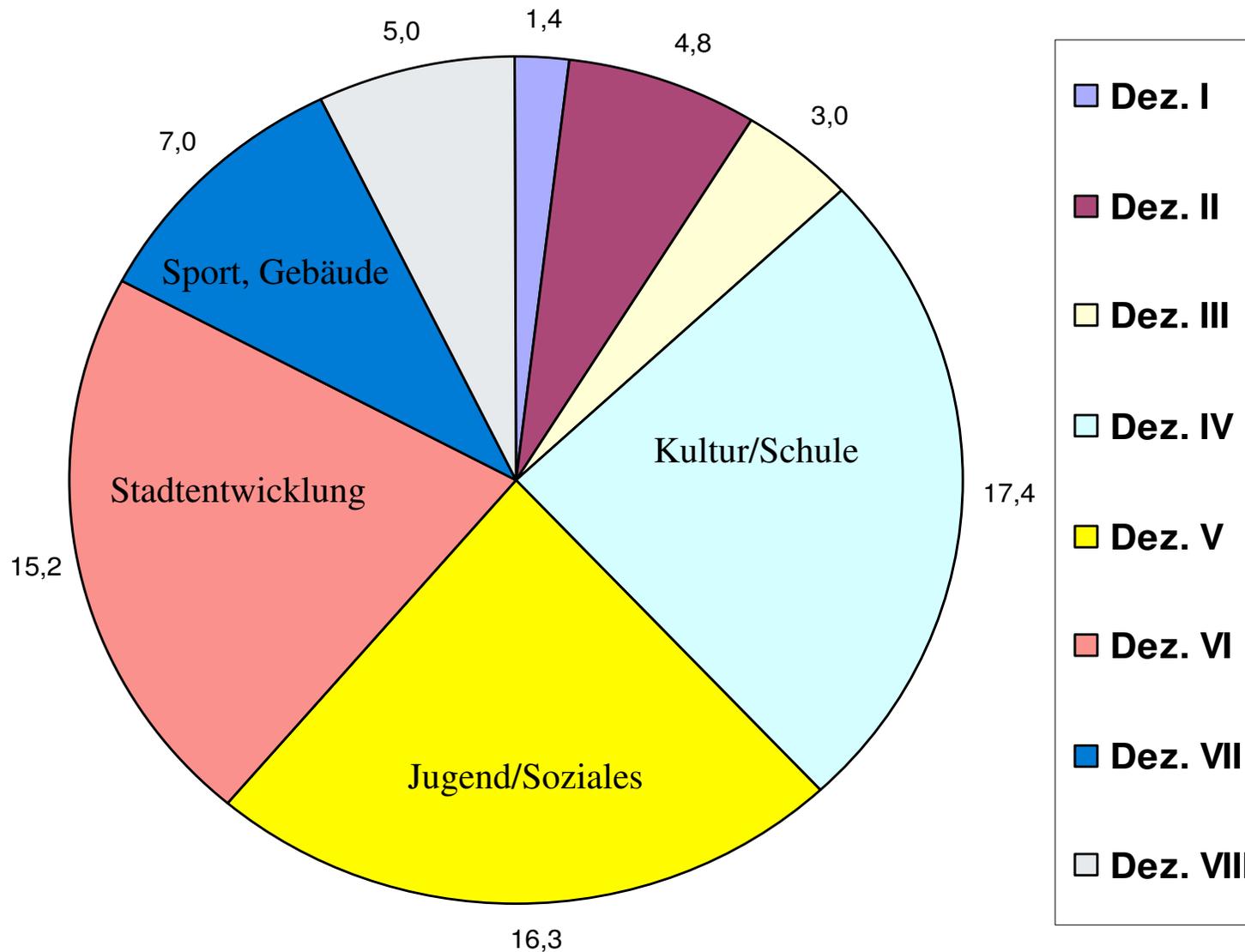
Duisburg
26.11.2010

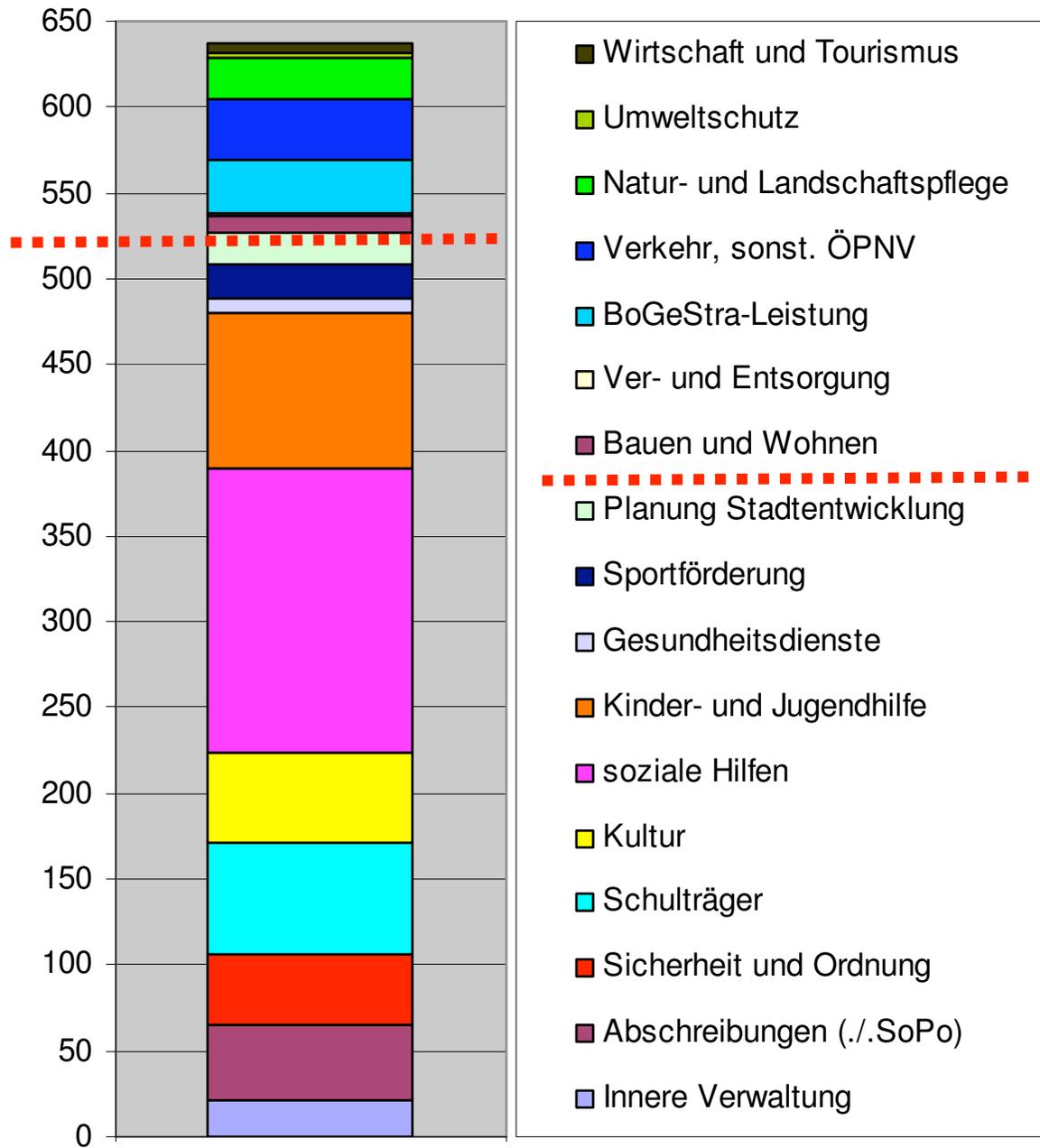
... nach langen Jahren der Konsolidierung ...

- Vermögensveräußerung, Organisationsprivatisierung, materielle Privatisierung, Outsourcing und „public private partnership“ (PPP), jetzt wieder Rekommunalisierung und Ausbau der Geschäftsfelder (z.B. STEAG)
- regionale und interkommunale Kooperation („shared services“)
- e-government, Geschäftsprozessoptimierung
- bürgerschaftliches Engagement, Übergabe der Schlüsselgewalt
- Standardabbau (aktuell wieder: Kommunalfinanzkommission im Bund)
- Abbau freiwilliger Leistungen (IM-Erlass 2003, OVG NRW 2008)
- Demografie-Dividende (z.B. Schulschließungen)
- aktive kommunale Arbeitsmarktpolitik (Optionskommunen)
- aktives Zinsmanagement (Aufwand und Risiko senken? - z.B. Hagen)
- Personalkostenmanagement
(Verzicht auf Beförderungen, leistungsorientierte Bezahlung, Reduzierung von Ausbildung und Nachwuchs-Einstellungen, Personalabbaukonzept)
- neues Steuerungsmodell, NKF, wirkungsorientierte Haushaltssteuerung
- ...

Bochum: Einsparvorgaben nach Dezernaten

(100 Mio €/Jahr-Ziel im ersten HSK; dezernatsbezogene Einspar-Konzepte)





z.B. Bochum:
 Netto-Aufwand 2010
 nach Aufgabenbereichen
 (rd. 635 Mio €/Jahr)

und

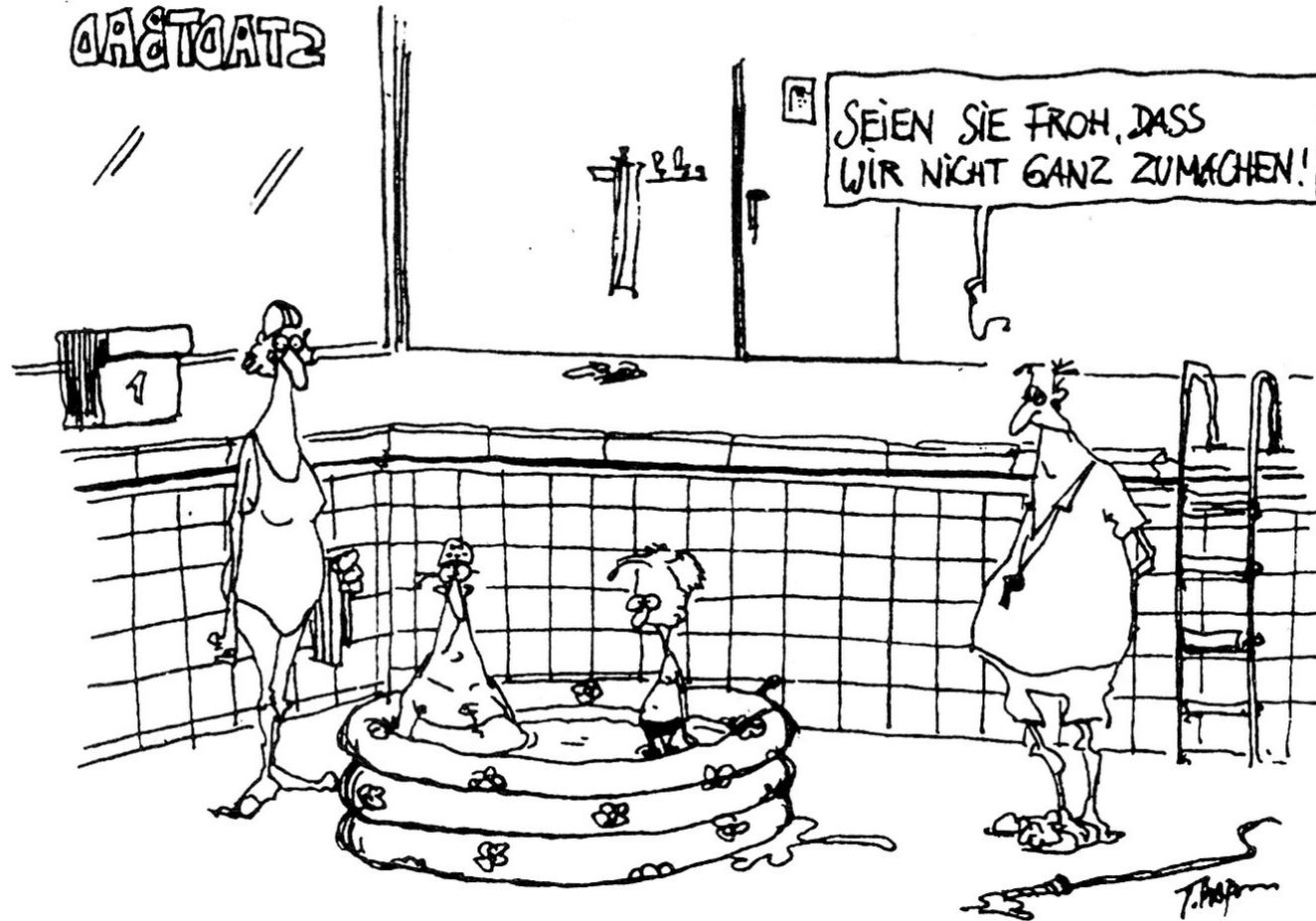
zur Erreichung der
 Genehmigungsfähigkeit
 erforderliche
 Einsparungen bei der
 Aufgaben-Erfüllung
 der Kernverwaltung
 (rd. 105 Mio €/Jahr
 oder rd. ein Sechstel)

zusätzlich:
 Steuern rd. 20 Mio €/Jahr
 Töchter rd. 26 Mio €/Jahr

Marsch in die Haushaltskonsolidierung: anfangs Engagement, dann Demotivation

- üblicher Verlauf in (fast) allen Kommunen:
 - Verwaltung stellt HSK auf
 - Sturm der Entrüstung in der Öffentlichkeit
 - Politik beschließt Teile davon
 - beschlossene Kürzungen werden zögerlich oder nicht umgesetzt
 - Töchter übernehmen Teile der weggesparten Aufgaben
 - außerhalb des HSK zwingen neue Entwicklungen zu neuen Ausgaben
 - Einsparziele werden verfehlt, deshalb neuer Anlauf
 - usw.
- Ergebnisse sind undurchschaubar, Erfolge nicht erkennbar ...
Konsolidierung politisch nicht attraktiv und kaum durchhaltbar!

... so nicht!

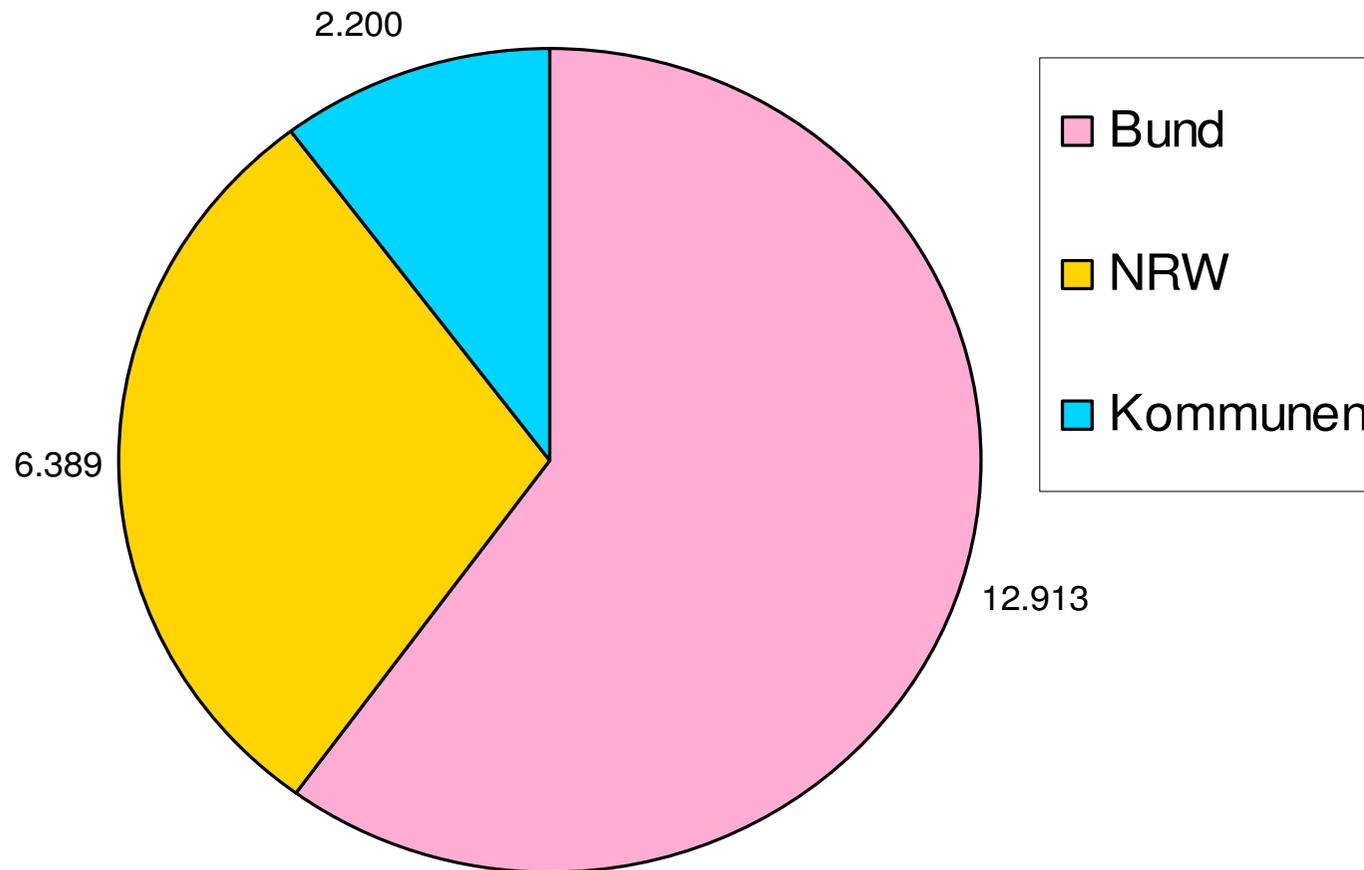


KOMMUNEN - HAUSHALTE AM ABGRUND

Argumente gegen Konsolidierung

- unzureichende Finanzausstattung (Art. 28 II GG)
(Finanzausstattung reicht nicht aus, wenn Defizit > freiwillige Ausgaben)
- Sicherung des „Grundbestands kommunaler Daseinsvorsorge“
(Kultur, Sport, Infrastruktur, Sozial- und Jugendverbände etc.)
- Vergeblichkeitsfalle
wiederholte Verletzungen des Konnexitätsprinzips,
explodierende Soziallasten, Wirtschaftskrise
- kommunaler „Attentismus“:
Wieviel Hilfe wird wann kommen?
- „schlechte Vorbilder“: Staatsverschuldung ohne Strafe!?
(Land NRW, Bund, Europa, USA ...)

Schulden in € pro EinwohnerIn 2009



Mängel des HSK-Ansatzes

- extreme Detailliertheit (hunderte Einzelmaßnahmen):
 - Interdependenzen zwischen Einzelmaßnahmen werden ausgeblendet (z.B. Öffnungszeiten-Reduzierung, Wassertemperatur-Absenkung, Überstunden-Abbau, Kursangebot-Reduzierung, Schulschwimmen u.ä.)
 - für politische Gremien nicht beratungs- und steuerungsfähig
 - für Verwaltung und Kämmerei ein bürokratischer Molloch
- lange Laufzeiten (bis zu 7 Jahre)
 - mangelnde Überprüfbarkeit der Einzelmaßnahmen (Referenz bleibt Startjahr des HSK)
 - mangelnde Planbarkeit/Prognosefähigkeit der Aufgaben und des Aufwands
- isolierte Betrachtung von Einzelmaßnahmen
 - fehlender Überblick über Gesamt-Aufwand / Aufgabenerfüllung / Wirkungen („Prinzip der partiell beleuchteten Bühne“)
 - fehlende strategische Ausrichtung / Priorisierung

NKF wird (noch) nicht genutzt

- Produkte sind nicht etabliert / unbekannt
- Vergleichsmöglichkeiten zu Vorperioden fehlen
- Wirkungen des Ressourceneinsatzes weitgehend unbekannt
- präzise Einzelkosten / Nettoaufwände nicht entscheidungsrelevant
- Vergleichbarkeit zu anderen Kommunen fehlt wg. Benchmark-Paradoxon:
 - Produktgruppen ganz unterschiedlich abgegrenzt
 - Vorleistungen fließen sehr unterschiedlich ein (Vollkosten, Teilkosten etc.)
 - teilweise mit, teilweise ohne Abschreibungen (z.B. bei Eigenbetrieben)

Benchmark - „Paradoxon“:

(Orientierung am „Besten“)

identische Städte	A	B	C
Einwohnerzahl	400.000	400.000	400.000
Gebäudekosten in Mio €	50,0	50,0	50,0
Personalkosten in Mio €	50,0	50,0	50,0
Gebäudekosten Schule	35,0	37,5	32,5
Gebäudekosten Sport	15,0	12,5	17,5
Personalkosten Schule	35,0	37,5	32,5
Personalkosten Sport	15,0	12,5	17,5
Schule: Kosten pro Einwohner	175	188	163
Abstand zur Benchmark Schule	13	25	0
Sport: Kosten pro Einwohner	75	63	88
Abstand zur Benchmark Sport	13	0	25
Einsparpotenzial in Mio €	10,0	10,0	10,0



symbolischer 500 € - Schein

übergeben anlässlich des Gesprächs des Aktionsbündnisses „Raus aus den Schulden“
mit Frau Ministerpräsidentin Kraft und Herrn Innenminister Jäger am 23.09.2010 in Düsseldorf

Paradigmenwechsel

- Dogma: interne Ursachen der kommunalen Finanzkrise (IM-Erlass v. 06.03.2009: individuelle Verursachung sollte im HSK-Vorspann begründet werden)
- Scheitern des „Modell Hagen“ (vorher schon Waltrop)
 - externer Berater zeigte Unerreichbarkeit des Haushaltsausgleichs (letzter Vorschlag: Grundsteuer-Hebesatz > 1.000)
 - Zukunftskommission und Zukunftsbericht Hagen (nach der Kommunalwahl in der Schublade verschwunden)
- externe Ursachen, deshalb Landes- und Bundeshilfe (politischer Konsens bereits vor der Landtagswahl)
- Wieviel kommunale Daseinsvorsorge bleibt erhalten, wieviel kommunaler Leistungsabbau ist gefordert?

Ziel: genehmigte HSKs

- ohne genehmigtes HSK gilt § 82 GO („Nothaushalt“):
 - konsumtiv: ausschließlich Erfüllung rechtlicher Verpflichtungen und Weiterführung notwendiger Aufgaben;
 - investiv: ausschließl. Weiterführung investiver Maßnahmen/Ersatzinvestitionen
- Mit einem genehmigten HSK (Ausgleich > 3 Jahre) kann auch der unausgeglichene Haushalt genehmigt und wirksam werden
- IM-Leitfaden 06.03.2009 Kapitel 4 und 5 gelten dann nicht mehr:
 - Restriktionen bei Ausbildung, Einstellung, Beförderung und Stellenbewertung
 - strenger Kreditdeckel (< 2/3 Tilgung) und Dringlichkeitsliste B
 - Vermögensveräußerungserlöse nicht zur Investitionsfinanzierung
 - keine freiwilligen Eigenanteile bei Förderprogrammen
- konkrete Sparmaßnahmen im beschlossenen HSK sind umzusetzen (OVG NRW v. 17.12.2008 „Hagener Schulstreit“)

Erwartungen an das Land

(natürlich: Bund soll Gewerbesteuer unangetastet lassen und Soziallasten übernehmen)

- neue Perspektive / neue Ziele: Wege aus der Schuldenfalle
(Gutachten Junkernheinrich/Lenk)
- auskömmliche, verlässliche und gerechte Finanzausstattung
(Gesamtdotierung GFG, auch Soziallasten-Ansatz für Großstädte)
- keine weiteren Mehrbelastungen durch das Land
(strikte Beachtung des Konnexitätsprinzips i.w.S. trotz Schuldenbremse)
- möglichst wenig Ausnahme-Entscheidungen, die
die Glaubwürdigkeit der Konsolidierungsanstrengungen untergraben
(auch nicht aus „übergeordnetem Landesinteresse“)
- Unterstützung bei Modernisierungsmaßnahmen
(z.B. Ausnahme vom Kreditdeckel)

Kommunalaufsicht als Partner der Kommunen

- Grundkonsens: „keine Strukturen zerschlagen!“
(Kernbestand kommunaler Daseinsvorsorge)
- Unterstützung bei strategischen Entscheidungen
 - im HSK materielle Ziele vereinbaren
(z.B. Reduzierung der Wasserflächen, Schulflächen etc. um x%)
 - koordinierende Funktion z.B. bei interkommunaler Kooperation
- Entwicklung eines wirksamen Konsolidierungs-Instrumentariums:
 - kleinteilige Einzelmaßnahmen zur Plausibilisierung
 - produktgruppen- oder dezernats-bezogene Zielvereinbarungen mit der Kommunalaufsicht (Controlling im HSK)
 - wirkungsorientierte Haushaltssteuerung als zwingende NKF-Erweiterung

Herzlichen Dank
für Eure Aufmerksamkeit!