

## Im Fokus

# Konsolidierung durch Haushalts-sicherungskonzepte? Das Beispiel Nordrhein-Westfalen

**Weltweit sind die Spuren der Finanz- und Wirtschaftskrise zu erkennen. Deutlich werden die Auswirkungen für die Bürger im direkten Lebensumfeld, da viele Kommunen zu einem harten Sparkurs gezwungen sind. Die Städte und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen sind hier besonders betroffen. Mit fehlenden Einnahmen und steigenden Ausgaben gehen Kürzungen in den verschiedensten Bereichen einher, von der Verwaltung bis zu sozialen Einrichtungen. Ein Haushaltssicherungskonzept (HSK) wird von der Kommunalaufsicht verlangt, um eine drohende Überschuldung abzuwenden.**

### **Das Haushaltssicherungskonzept – Zielsetzung und Umsetzung**

Gemäß §76 Abs. 2 GO NRW dient das Haushaltssicherungskonzept dem Ziel, im Rahmen einer geordneten Haushaltswirtschaft die künftige dauernde Leistungsfähigkeit der Gemeinde zu erreichen. Es bedarf der Genehmigung der Aufsichtsbehörde. Diese Genehmigung kann nur erteilt werden, wenn aus dem Haushaltssicherungskonzept hervorgeht, dass spätestens im letzten Jahr der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung der Haushaltsausgleich nach §75 Abs. 2 GO NRW wieder erreicht wird. Dies ist der Fall, wenn die Gesamtsumme der Erträge den Gesamtbetrag der Aufwendungen erreicht beziehungsweise übersteigt oder der Fehlbedarf mit der Ausgleichsrücklage gedeckt werden kann. Andernfalls kann das HSK nicht genehmigt werden, der städtische Haushalt befindet sich dann in der vorläufigen Haushaltsführung gemäß §82 GO NRW, erlangt keine Rechtskraft und unterliegt dem sogenannten „Nothaushaltsrecht“. Damit geht unter anderem der Verzicht auf freiwillige Leistungen und eine ein-

geschränkte Investitionstätigkeit (Genehmigung durch Aufsichtsbehörde) einher.

Obwohl alle Kommunen in NRW ihre Haushaltsplanung auf das Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF) umgestellt haben, gibt es keine einheitliche Struktur der Haushaltspläne und Sicherungskonzepte. Die Kommunen sollen sich bei der Aufstellung ihres Haushaltssicherungskonzeptes an dem vom Innenministerium herausgegebenen Leitfaden „Maßnahmen und Verfahren zur Haushaltssicherung“ orientieren, dennoch fallen diese sehr unterschiedlich aus. Eine einheitliche Gliederung nach Produkten wird vom Land nicht vorgeschrieben (§4 Abs. 2 GemHVO). Daraus resultieren Konzepte unterschiedlicher Ausprägung. Gladbeck liegt beispielsweise mit einem 34 Seiten starken HSK deutlich hinter Städten wie Duisburg (299 Seiten) und Mülheim mit 328 Seiten. Einige Städte gliedern ihre Maßnahmen nach Dezernaten, die aber je nach Stadt unterschiedlich aufgeteilt sind, andere nach Produkten. Weiterhin erstellen einzelne Städte Maßnahmenkataloge für die Fachbereiche unterhalb der Amts-

Kommune (Zeitraum HSK)	Konsolidierungsvolumen HSK in Mio. Euro	davon im Personalbereich in Mio. Euro	Anteil Personalbereich am Konsolidierungsvolumen HSK in Prozent	Anteil Konsolidierungsvolumen in 2010 an Gesamtaufwendungen in Prozent
Castrop-Rauxel (2010–2013)	35,7	23,1	64,7	4,3
Duisburg (2010–2013)	429,1	97,6	22,7	4,6
Essen (2010–2013)	567,8	130,2	22,9	5,7
Gelsenkirchen (2010–2013)	46,8	15,1	32,3	0,4
Gladbeck (2010–2014)	19,0	2,9	15,3	0,2
Leverkusen (2010–2015)	72,8	43,3	59,5	2,4
Unna (2010–2014)	21,7	5,4	24,9	1,8
Velbert (2009–2013)	6,4	1,5	23,4	0,6

Abb. 1

Quelle: eigene Darstellung

ebene. Auch der allgemeine Teil am Anfang jedes Konzeptes weist verschiedene Inhalte auf, sodass ein Vergleich der Finanzkennzahlen erschwert wird.

### Die Lage der Kommunen in Nordrhein-Westfalen

Die Zahl der Städte und Kommunen, die aufgrund dieser Regelungen ein HSK erstellen müssen, nimmt zu. Nach dem nordrhein-westfälischen Kommunalfinanzbericht von 2009<sup>1</sup> haben von 429 Kommunen 59 die Pflicht, ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen, 276 können ihren Haushalt fiktiv ausgleichen und 13 sind bereits überschuldet.<sup>2</sup> Die Kommunen mit einem fiktiv ausgeglichenen Haushalt haben zwar höhere Aufwendungen als Erträge und müssten eigentlich ein HSK erstellen, sie gleichen jedoch die Defizite mit der Ausgleichsrücklage aus. Trotzdem wird ihnen empfohlen, ebenso Maßnahmen zu verabschieden, da sonst das Eigenkapital in naher Zukunft aufgebraucht sein könnte.

In der jährlichen Haushaltsbefragung seiner 359 Mitgliedskommunen beobachtet der Städte- und Gemeindebund NRW jüngst einen enormen Anstieg der Kommunen mit HSK. Waren es im vergangenen Jahr noch 45, sind es in 2010 bereits

143 Mitgliedskommunen.<sup>3</sup> Überproportional betroffen sind vor allem die Großstädte. So prognostiziert der Städtetag NRW die Gefahr der Überschuldung für nahezu jede zweite Mitgliedstadt.<sup>4</sup> Somit wird deutlich, dass trotz des Überschuldungsverbotes nach § 75 Abs. 7 GO NRW immer mehr Kommunen in NRW Defizite in der Haushaltsplanung aufweisen und diese langfristig kaum ausgleichen können.

In den Haushaltssicherungskonzepten werden zum Großteil die gleichen Gründe für die desolate Haushaltslage genannt. Übergeordnet spielt die Wirtschafts- und Finanzkrise eine bedeutende Rolle. Fehlende Gewerbe- und Einkommensteuereinnahmen und steigende Ausgaben im Bereich Personal- und Sachkosten bewirken eine negative Entwicklung in den Städten. Ebenso steigt der Anteil an sozialen Leistungen aufgrund der zunehmenden Arbeitslosigkeit. Viele Städte sehen zudem den Ausgabenanstieg durch übertragene Aufgaben aus Bund und Land als ungerechtfertigt an.

### Die Situation ausgewählter Städte

Im Folgenden soll beispielhaft anhand der Haushaltssicherungskonzepte die Situation einiger größerer Städte Nordrhein-Westfalens aufgezeigt werden, um die

wichtigsten Einsparpotenziale zu identifizieren und deren Umsetzbarkeit einschätzen zu können.

#### Duisburg

Die Stadt Duisburg ist überschuldet, da 2010 das Eigenkapital aufgebraucht sein wird. Die Konsolidierungsmaßnahmen für den Zeitraum 2010 bis 2013 sind bei Weitem nicht ausreichend, da ca. eine Milliarde Euro benötigt würde, jedoch vorerst 429 Millionen Euro geplant sind. Ungefähr ein Drittel dieser Summe entfällt auf politische Forderungen an den Bund und das Land. In 2010 betragen die Forderungen nach Entlastung bezüglich des Solidaritätspaktes, höherer Beteiligung an den Kosten bei der Umsetzung des SGB II (insbesondere Kosten für Unterkunft) sogar mehr als die Hälfte der Einsparsumme. Eigene Konsolidierungsanstrengungen sollen vor allem im Bereich freiwillige Leistungen (Kultur und Sport), Personalaufwendungen (Abbau von ca. 160 Stellen pro Jahr) durch Auslagerung kommunaler Aufgabenerfüllung und Anpassung an die demografische Entwicklung durch Schließungen von Schulen umgesetzt werden.<sup>5</sup>

#### Castrop-Rauxel

Die Stadt gehört ebenso zu den bereits in 2010 überschuldeten Städten. Hier sind Einsparmaßnahmen überwiegend

<sup>1</sup> Der Kommunalfinanzbericht für 2010 wird frühestens im September 2010 erwartet.

<sup>2</sup> Vgl. Innenministerium Nordrhein-Westfalen, Kommunalfinanzbericht September 2009, abrufbar unter: [http://www.im.nrw.de/bue/doks/kommunalfinanzbericht\\_0909.pdf](http://www.im.nrw.de/bue/doks/kommunalfinanzbericht_0909.pdf).

<sup>3</sup> Vgl. Städte- und Gemeindebund Nordrhein Westfalen, Pressemitteilung 15/2010, Düsseldorf 26.4.2010, abrufbar unter: [www.kommunen-in-nrw.de/presse/pressemitteilungen/detail/dokument/kommunalumfrage-belegt-schwere-finanzkrise/aktion/details.html](http://www.kommunen-in-nrw.de/presse/pressemitteilungen/detail/dokument/kommunalumfrage-belegt-schwere-finanzkrise/aktion/details.html).

<sup>4</sup> Vgl. Gemeindefinanzbericht des Städtetages NRW 2009, abrufbar unter: [www.staedtetag-nrw.de/imperia/md/content/stnrw/internet/3\\_veroeffentlichungen/2009/2009\\_eildienst\\_heft\\_11.pdf](http://www.staedtetag-nrw.de/imperia/md/content/stnrw/internet/3_veroeffentlichungen/2009/2009_eildienst_heft_11.pdf).

<sup>5</sup> Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (2010): „Duisburger Haushalt vor dem Kollaps?“ Eine Analyse des Haushaltsplanentwurfs 2010 und des Haushaltssicherungskonzepts der Stadt Duisburg.



im Personalbereich (drei Viertel der Einsparsumme in 2010) geplant. Dagegen wurden in den Jahren 1997 bis 2009 im Bereich Sachkosten, verglichen mit den Personalkosten, fast doppelt so viele Einsparungen umgesetzt. Insgesamt kommt Castrop-Rauxel in den Jahren 2010 bis 2013 auf ein Einsparvolumen von 36 Millionen Euro inklusive der Kürzung investiver Maßnahmen, die für 2010 eingeplant sind.

#### Leverkusen

Im Falle von Leverkusen ist das HSK, wie auch in Duisburg und Castrop-Rauxel, nicht genehmigt worden. Im Zeitraum 2010 bis 2013 sind im Personalbereich Einsparungen in der Höhe von 43,3 Millionen Euro veranschlagt, das sind über 59 Prozent des Gesamtkonsolidierungsvolumens. Sind es im Jahr 2010 noch gut 6 Millionen Euro, sollen im Jahr 2015 bereits über 10 Millionen bei den Personalaufwendungen gekürzt werden. Konsolidierungspotenziale werden zudem vor allem im Bereich Gebäudewirtschaft, gefolgt von den Bereichen Finanzen, Kultur und Jugend gesehen.

#### Gladbeck

Die Stadt Gladbeck hatte 2009 ein genehmigtes Haushaltssicherungskonzept, da sie den Haushalt durch Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage formal ausgleichen konnte. Diese ist jedoch aufgebraucht worden, sodass 2010 der Kommunalaufsicht erneut ein modifiziertes HSK vorgelegt werden musste. Darin ist

ein Gesamteinsparvolumen von 2010 bis 2014 in der Höhe von 19 Millionen Euro geplant. Auf den Personalbereich entfallen dabei 2,9 Millionen Euro, wobei der größte Anteil mit 1,5 Millionen Euro durch Reduzierung von Rückstellungen für Überstunden und Urlaub, gefolgt von Abbau frei werdender Stellen (1,2 Millionen Euro) und durch Reduzierung der Ausbildung über Bedarf gespart werden soll.

#### Gelsenkirchen

In Gelsenkirchen sollen zunächst fast ein Drittel der Einsparmaßnahmen im Bereich Personal stattfinden. Rechnet man jedoch aus dem Gesamtvolumen der Einsparmaßnahmen von 46,8 Millionen Euro die gesondert aufgeführte und noch zu konkretisierende Maßnahme „Verwertung Kinderklinikgelände“ im Wert von 24 Millionen Euro heraus, ergeben sich konkrete Maßnahmen von 22,8 Millionen Euro. Bei dieser Betrachtungsweise würden in Gelsenkirchen die Einsparungen im Personalbereich weit über die Hälfte der Gesamtsumme betragen.

#### Unna und Essen

Diese Städte planen hingegen, wie auch die Stadt Velbert, jeweils nur knapp ein Viertel der Einsparungen im Personalbereich vorzunehmen. In Unna werden dabei 37 Stellen durch Reduzierung von Standards und Aufgabenverdichtung im Zeitraum von 2010 bis 2014 abgebaut. Ansonsten erstrecken sich die Maßnahmen auf mehrere Bereiche: 25 Prozent Infrastrukturmaßnahmen, 20 Prozent Ertragsverbesserungen, 15 Prozent Optimierung der Beteiligungen und 10 Prozent auf Reduzierung von Sachaufwendungen. In Essen verteilen sich die Einsparungen fast ausgewogen auf die Bereiche Defizit-reduzierung beziehungsweise Gewinnausschüttung der städtischen Beteiligungunternehmen, Personalkostenreduzierung, Aufwandsreduzierung im Verwaltungsbereich und Steigerung der Erträge.

#### Fazit

Aus den betrachteten Haushaltssicherungskonzepten wird deutlich, dass erhebliche Einsparungen im Personalbereich geplant sind (vgl. Abbildung 1). Sie umfassen in Castrop-Rauxel, Leverkusen und Gelsenkirchen (ohne nicht konkretisierte Maßnahmen) über die Hälfte der Einsparsumme. Dies muss nicht zwangsweise immer Personalabbau bedeuten, es handelt sich auch um Maßnahmen wie Beförderungsstopp oder die Reduzierung von Rückstellungen. Betrachtet man das Jahr 2010, so reicht das Konsolidierungsvolumen in Bezug auf die Gesamtaufwendungen im aktuellen Haushalt in den einzelnen Städten von 0,2 Prozent in Gladbeck bis 5,7 Prozent in Essen.

Die Frage wird nun sein, ob diese Pläne umzusetzen sind. Daher gilt es, in den kommenden Jahren zu überprüfen, inwiefern die identifizierten Einsparpotenziale realisiert werden konnten oder die Schwerpunktsetzung verändert werden muss. Fraglich ist zudem, ob ein HSK auf möglicherweise nicht zu realisierenden politischen Forderungen basieren sollte, wie es im Falle Duisburg geschehen ist.

Einige Städte werden jedoch den Weg aus der Schuldenfalle aus eigener Kraft kaum bewerkstelligen können. Daher wurde von mehreren Städten ein Entschuldungsfonds gefordert, der vom damaligen Finanzminister allerdings abgelehnt wurde. Derzeit findet darüber eine politische Debatte statt, in der sich die neue Landesregierung für eine solche Konsolidierungshilfe ausspricht. Allerdings müssen die Städte und Gemeinden erhebliche eigene Anstrengungen unternehmen, auch wenn diese schmerzliche Einschnitte bedeuten. Dabei geht es um eine langfristige Planung mit Blick auf nachhaltige Konzepte und wachstumswirksame Maßnahmen, die den Zeitraum von vier Jahren übersteigen dürfte. ■