

Sparen – wie geht das?

Zwang und Druck, in den öffentlichen Haushalten Einsparpotenziale zu finden, sind für Politik und Verwaltung unvermindert groß. Demografischer Wandel, steigende Sozialausgaben und neue Verschuldungsgrenzen stellen die Beteiligten in den Kommunen kontinuierlich vor neue Herausforderungen. Der folgende Beitrag widmet sich daher weniger der Ursachenforschung der schwierigen Haushaltslage als vielmehr der Darstellung potenzieller Konsolidierungschancen.

1. Sparen – warum eigentlich?

Der Blick auf die kommunale Finanzlage des Jahres 2010 zeigt ein noch nie da gewesenes jährliches Defizit der deutschen Kommunen von 7,8 Milliarden Euro. Dies trifft auch eine Reihe von Kommunen, die mitunter seit vielen Jahren Haushaltskonsolidierungsaktivitäten durchführen. Nicht zuletzt durch steigende Soziallasten und die Aufgabewahrnehmung für andere staatliche Ebenen geht die Schere von Einnahmen und Ausgaben für viele Kommunen seit langer Zeit stetig auseinander. Die Wirtschafts- und Finanzkrise hat diese Entwicklung für alle Beteiligten kurzfristig verschärft.

Die Finanzdefizite der deutschen Kommunen werden größtenteils durch Kreditaufnahmen gedeckt. Die daraus resultierenden Kredit- und Zinsbelastungen engen jedoch die kommunale Handlungsfähigkeit zunehmend ein. Diese geringeren Spielräume führen nicht nur im Bereich freiwilliger Infrastruktureinrichtungen sowie Kultur- und Freizeitangeboten zu Einschränkungen kommunaler Leistungsangebote. Auch im pflichtigen Bereich der

Daseinsvorsorge wie beispielsweise Ver- und Entsorgung, Sicherheit und Verkehr werden Standards gesenkt.

Infolgedessen wird die gesetzliche Pflicht zur stetigen Aufgabenerfüllung sowie zu einer wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung¹ zunehmend schwieriger. In letzter Konsequenz droht sogar die vollständige Aushöhlung der Leistungsfähigkeit von Kommunen. Der drohende Wegfall kommunaler Angebote und Unterstützungsleistungen wäre eine bedeutende Verschlechterung der Lebensbedingungen der Menschen vor Ort.

2. Sparen und Konsolidieren – was genau ist gemeint?

Nur eine Minderheit der kommunalen Haushalte ist in der Lage, Überschüsse (Rücklagen) zu erwirtschaften und diese „auf die hohe Kante“ zu legen – also im Wortsinne zu sparen. Die aktuelle Situation ist vor allem dadurch gekennzeichnet, dass zahlreiche Kommunen erhebliche Probleme haben, überhaupt gesetzlich geforderte Rücklagen – beispielsweise

¹ Vgl. § 75 GO NW, § 72 GO Sachsen.

für Pensionen oder Renaturierungsaufgaben – anzusparsen. Rücklagenbestände, also die „Sparstrümpfe der Vergangenheit“, nehmen kontinuierlich ab. Daher geht es im Kern zunächst um die vorrangige Aufgabe, die Defizitspirale zu stoppen und mittelfristig wieder eine ausgeglichene Finanzstruktur zu erreichen. Erst wenn dieses Ziel umgesetzt ist, kann jeder weitere Euro ein echter „Spargroschen“ sein.

Sparen im aktuellen Kontext bedeutet daher, eigene Ausgaben dort zu senken, wo dies nötig ist, und Einnahmen zu erhöhen, wo dies möglich ist.

3. Intelligente Konsolidierungskonzepte sind gefragt

Die Konsolidierungsanstrengungen zahlreicher Kommunen reichen bis in die 1990er Jahre zurück. Auch die Aufsichtsbehörden der Länder haben Prüfprogramme und Leitfäden unterschiedlicher Intensität entwickelt, um aufzuzeigen, welche Sparideen und -ansätze verfolgt werden sollen.²

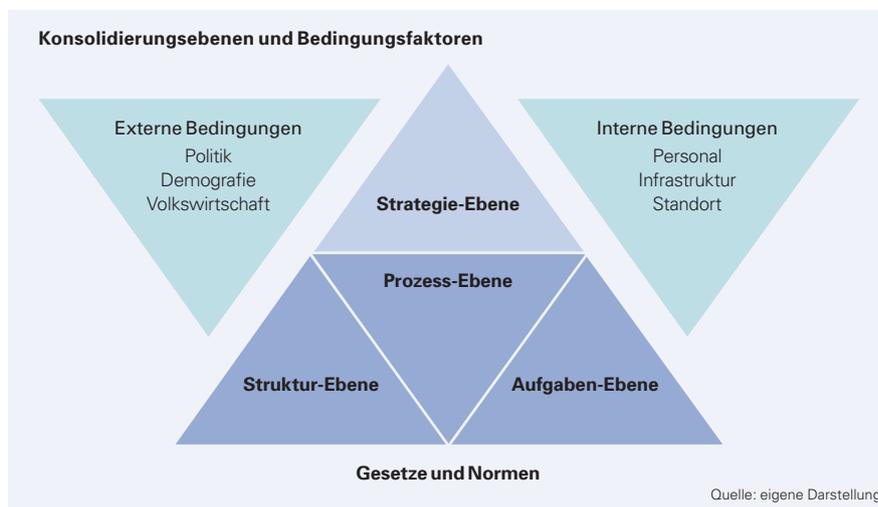
Wie jedoch sehen in dem beschriebenen Kontext gelungene Beispiele aus, die das Sparen ernst nehmen – ohne dass dabei wesentliche kommunale Angebote dem Rotstift zum Opfer fallen?

Konsolidierungskonzepte sollten sich je nach institutioneller Entscheidungsebene auf die Faktoren konzentrieren, die selbst und direkt beeinflusst werden können.

Das bezieht sich insbesondere auf folgende Konsolidierungsebenen:

Strategie – Welche Konsolidierungsfelder werden priorisiert (Politikbereiche)?

Struktur – In welcher Struktur/Organisationsform können Aufgaben und Prozesse optimal realisiert werden?



Aufgaben – Welche Aufgaben müssen nicht (selbst) erledigt werden?

Prozesse – Wie beziehungsweise mit welchen Mitteln/Medien sollen die Aufgaben optimal erledigt werden?

Die kommunalen Akteure sollten ihre Energie auf die Maßnahmen konzentrieren, die auch lokal realisiert werden können. Zu vermeiden ist dabei, dass sich die Akteure auf das Zuschieben des „Schwarzen Peters“ für unangenehme Entscheidungen beschränken und in einem „Bermudadreieck“ der Unverantwortlichkeit versinken.³ Damit sollten übergreifende Ansätze und berechnete Forderungen beispielsweise zur zweifelsfreie Gemeindefinanzreform nicht außer Acht gelassen werden. Sie entziehen sich jedoch dem eigenen Gestaltungsraum der Verwaltung und lokalen Parlamente und können daher nur an anderer Stelle gelöst werden.

Im Folgenden wird eine Auswahl von Projektbeispielen vorgestellt, die idealtypisch verschiedene Konsolidierungsebenen berühren. Sie können in vielen anderen Kommunen ebenfalls in Betracht gezogen werden.

Strategische Ebene: Bürgerbeteiligte Haushaltskonsolidierung⁴

Sparkurse und -strategien können dann erfolgreich sein, wenn sie auf ein breites Akzeptanzfundament gesetzt werden. Diese Akzeptanzsuche darf sich nicht auf Rathäuser oder Ratssäle begrenzen. Die Städte Essen und Solingen haben sich beispielsweise entschlossen, sogenannte „Bürgerhaushaltsverfahren“ durchzuführen. So können Bürger via Internet fortlaufend ihre Pro- oder Kontra-Bewertung zu Strategien und Vorschlägen aus Politik und Verwaltung abgeben sowie eigene Vorschläge einbringen. Das Ergebnis ist bisher überaus positiv: In Essen wurden 70 Prozent aller Vorschläge mit einem Konsolidierungsvolumen von 263 Millionen Euro überwiegend zustimmend bewertet. In Solingen wurden nur 15 von 78 Vorschlägen abgelehnt. In beiden Kommunen wurden dabei Maßnahmen positiv bewertet, bei denen dies im Vorfeld nicht erwartet wurde. Hierzu zählten unter anderem Vorschläge zur Aufgabe von Schulstandorten, zur Ausweitung der Parkraumbewirtschaftung und sogar zur Aufgabe eines Sportstadions. Daraus kann abgeleitet werden, dass Bürger ein wesentlich höheres Problembewusstsein

² Siehe zum Beispiel den Leitfaden für Haushaltskonsolidierung, Innenministerium NRW vom 6.3.2009.

³ Vetter/Holtkamp (2008): Lokale Handlungsspielräume und Möglichkeiten der Haushaltskonsolidierung, S.45 f.

⁴ Vgl. Märker, O./Wehner, J. (2011): Bürgerbeteiligte Haushaltskonsolidierung – Leitideen, Verfahren, Ergebnisse – der Gemeindehaushalt 2011.

haben, als ihnen im politischen Raum gelegentlich unterstellt wird.

Neben der Sensibilisierung der Bürger und Politik für die Haushaltssituation wurden die Erwartungen und Meinungen der interessierten Bürger aufgenommen und in die finale Verabschiedung der strategischen Maßnahmen integriert.⁵ Das vergleichsweise breite Votum für diese Vorschläge erleichtert den Kommunen auch gegenüber Aufsichtsbehörden den Nachweis und die Grenzen der eigenen Anstrengungen. Nach Ansicht von Lars Martin Klieve, Beigeordneter der Stadt Essen, war das Verfahren „alle Mühen wert und hat gezeigt, dass die Identifikation und der Ideenreichtum der Bürger mit ihrer Stadt auch nicht vor unliebsamen Notwendigkeiten des Sparens halt macht, solange sich die Bürger nur ernst genommen und gut informiert fühlen.“

Strukturebene: Interkommunale Kooperation/Shared Service Center

Die Möglichkeit der interkommunalen Kooperation ist ein gutes Beispiel dafür, dass bestimmte kommunale Aufgaben wichtig sind, jedoch nicht zwingend durch jede Kommune alleine erledigt werden müssen.

Insbesondere Querschnitts-, aber auch Ver- und Entsorgungsaufgaben mit hohem Mengenvolumen und technischen Spezialisierungsvorteilen bieten sich für diese Organisationsform an. Dabei werden die Aufgaben im Sinne eines gemeinsamen Shared Service Centers erledigt.

Ein besonders gelungenes Beispiel ist das Modellprojekt der Gemeinden Hückeswagen, Wipperfürth, Marienheide und Radevormwald.⁶

In fünf Einzelprojekten (Beschaffungsmanagement, Immobilienmanagement, Bauhof [Konzeption und Umsetzung], Stadtkasse und Personalverwaltung) ließ sich hier – neben zahlreichen immateriellen Vorteilen – ein gesamtes jährliches Einsparungsvolumen von 1,5 Millionen Euro aus der Zusammenarbeit realisieren. Pro Einwohner konnte ein Einsparbeitrag von rund 19 Euro erwirtschaftet werden, ohne dass dieser eine Einbuße an Dienstleistungsqualität erlitten hätte.

Konsolidierungspotenziale dabei waren:

- **Höhere Einnahmen** durch ein effektiveres Forderungsmanagement
- **Senkung der Betriebskosten** durch günstigeren Einkauf sowie die Nutzung frei gewordener Kapazitäten zum Insourcing (wie zum Beispiel Reinigungsarbeiten oder Rasenmähen)
- **Senkung von Personalkosten**, etwa durch Verzicht auf Wiederbesetzung von Stellen, die durch Fluktuation sowie altersbedingt ausscheidende Mitarbeiter frei wurden
- **Vermögens- und Liquiditätssteigerung** durch Veräußerung nicht betriebsnotwendiger Immobilien, Geräte und Fahrzeuge.

Diese Formen der Zusammenarbeit sind freiwillig und erfordern von Politik und Verwaltungsführung eine hohe Bereitschaft, interkommunale Zusammenarbeit vorzuleben. Hierzu gehört insbesondere, dass sich die beteiligten Kommunen partnerschaftlich auf Augenhöhe bewegen. Sie müssen in offener Form über ihre komparativen Stärken bei möglichen Aufgabenbündelungen einen Konsens erzielen. Idealerweise gelingt es dabei, alle Partner mit der Durchführung mindestens einer Aufgabe zu betrauen. Das Spektrum der Organisationsmodelle reicht dabei von informellen Kooperationen bis hin zur Gründung gemeinsamer

Unternehmen.⁷ Der Verbindlichkeitsgrad der Zusammenarbeit steigt dabei mit dem Formalisierungsgrad der Organisationsmodelle an.

Bürgermeister Uwe Ufer (Stadt Hückeswagen) zieht Resümee über seine Erfahrungen: „In Zeiten knapper Kassen der kommunalen Haushalte ist die interkommunale Zusammenarbeit mehr denn je zur Notwendigkeit geworden. Mit Kirchturmsdenken alter Art kann die Politik vor Ort – gerade auch in kleineren Kommunen – nicht mehr erfolgreich sein. Wenn man sich zusammenschließt und Kräfte bündelt, ist man stärker und kann nicht nur kostengünstiger arbeiten, sondern auch positive Effekte für die Bürgerschaft vor Ort erzielen.“

Aufgabenebene: Integration von Aufgaben in Stadtwerke

Aufgabenkritische Analysen sollten zur geübten Praxis in allen Aufgabenbereichen des Konzerns Stadt einschließlich seiner Beteiligungsunternehmen gehören. Eine Reihe von Querschnitts- und Unterstützungsleistungen in der klassischen Verwaltungsorganisation gerät dabei relativ schnell in den Fokus von Überlegungen, die sich mit vollständigem Aufgabenverzicht oder Privatisierung befassen. Einen anderen Weg ist die Stadt Brühl (NRW) gegangen. Gegenstand ähnlicher Überlegungen war 2006 der städtische Bauhof mit rund 80 Mitarbeitern. Hier schien die Entlassung von Mitarbeitern oder eine Privatisierung die einzige Möglichkeit, sparen zu können. Die Verwaltungsführung konnte gemeinsam mit dem Tochterunternehmen Stadtwerke Brühl GmbH eine andere Strategie erfolgreich entwickeln. Man erkannte, dass bei einer Integration von Aufgaben und Personal in den technischen Konzern Stadtwerke Brühl GmbH die positiven Effekte für Stadt, Stadtwerke und vor allem für Mit-

⁵ Vgl. www.Essen-kriegt-die-Kurve.de.

⁶ Vgl. Abschlussbericht „Geschäftsprozessoptimierung durch Shared Services der Kommune“, Juli 2009; (u.a. www.hueckeswagen.de).

⁷ Zum Beispiel aufgrund des Gesetzes für kommunale Gemeinschaftsarbeit NRW.

arbeiter und Bürger überwiegen würden. Diese Lösung bot viele Vorteile:

- Fixierung von Dienstleistungskosten für die Stadt auf dem Niveau des Jahres 2008, das heißt reale Kostensenkung im sechsstelligen Bereich
- Erhalt von 80 Arbeitsplätzen im TV-V-Tarifwerk
- Stärkung des Multi-Utility-Ansatzes und Ausbau von Geschäftsfeldern für die Stadtwerke
- Erhöhung des Kostenbewusstseins durch transparentes Auftragsmanagement
- Nutzung von steuerlichen Abzugs- und Verrechnungsmöglichkeiten bei Investitionen durch die Stadtwerke.

Auch in diesem Fall – wie in den anderen hier aufgeführten Beispielen – ließen sich die Einsparerfolge nicht sofort realisieren. Änderungsprozesse, die tief greifende Struktur- und Verhaltensänderungen zum Inhalt haben, benötigen einen 12- bis 36-monatigen Umsetzungspfad. Schnelligkeit wäre hier nur zulasten von Akzeptanz und Umsetzungsbereitschaft möglich. Dass dies den mittel- und langfristigen Erfolg gefährdet, liegt auf der Hand.

Prozessebene: Gebäudemanagement Immobilien stellen in vielen Haushalten – unter Einbeziehung aller damit verbundenen Kapital-, Sach- und Personalkosten – einen erheblichen Aufwandsfaktor dar.

Das Gebäudemanagement kann daher immer eine relevante Stellschraube zur Generierung von Einsparpotenzialen sein.

Die Stadt Recklinghausen hat hierzu in einer Balanced Scorecard für die Gebäudewirtschaft folgende relevanten Ebenen auf den Prüfstand gestellt und optimiert:

- Finanzen
- Nutzer/Kunden
- Prozesse
- Mitarbeiter/Potenziale.

Im Laufe von drei Jahren wurden die Ergebnisse unter wissenschaftlicher Begleitung evaluiert und die positiven Ergebnisse dieser ganzheitlichen Ausrichtung unter Nachhaltigkeitsaspekten (Lebenszyklusplanung) bestätigt. Nach Angaben von Christoph Tesche, Erster Beigeordneter der Stadt Recklinghausen, war dies ein wichtiger Baustein einer Konsolidierungsstrategie, die „das konkret Machbare und Vernünftige realisieren sollte.“

Als Beleg für die positiven Ergebnisse gelten folgende Maßnahmen:

- Optimierung der städtischen Eigenreinigung mit einem Gesamteinsparvolumen von 5,7 Millionen Euro seit 2006
- Intensive Nutzerbeteiligung durch regelmäßige Quartalsgespräche mit den Nutzern bei allen Baumaßnahmen
- Fortbildung von Hausmeistern zur Prüfung ortsbeweglicher elektrischer Betriebsmittel sowie Stärkung der Eigenverantwortlichkeit durch Zuweisung von Budgets zur Kleinschadenbeseitigung unter Nutzung von Bestellscheinen zur Materialbeschaffung
- Übertragung von Reinigungsunterhaltung sowie kleinerer Bauunterhaltung an Sportvereine
- Flächendeckende Nutzung der steuerlichen Vorteile aus den Betrieben gewerblicher Art (zum Beispiel bei Investitionen für Sportstätten oder Restauration)
- Konsequente Nutzung von Energieeinsparpotenzialen durch Stärkung des Energiemanagements
- Beschleunigung der innerbetrieblichen Workflows.

4. Sparen – wie geht das? Ein Ausblick

Sparen fängt im Kleinen an und endet bei großen Entscheidungen zur Daseinsvorsorge. Jeder Mitarbeiter im Konzern Stadt, alle Bürger und Unternehmer, vor allem aber die politischen Kräfte können bei allen ihren Aktivitäten Einfluss auf den Sparwillen der Kommune nehmen. Die



Summe aller Einzelaktivitäten wird dabei stets größer sein als bei einer Einzelbetrachtung.

Um dauerhaften Erfolg zu realisieren, sollten Spar- und Konsolidierungskonzepte folgende elementaren Bedingungen erfüllen:

- **Ursachenkonformität:** Die Konzepte setzen grundsätzlich an der Ursache und nicht erst an Symptomen an
- **Beteiligungswillen:** Sie beteiligen Politik, Bürger, Unternehmen und Verwaltung und sorgen so für ein Höchstmaß an Akzeptanz
- **Nachhaltigkeit:** Sie haben dauerhaft defizitsenkende Wirkung – und stoppen die Verschuldung nachhaltig
- **Gewährleistung:** Sie erhalten kommunale Leistungsangebote der Daseinsvorsorge – wenn auch nicht zwingend in Eigenerledigung
- **Gerechtigkeit:** Sie entlasten Kommune, Bürger und Unternehmen und vermeiden eine bloße Umverteilung der Konsolidierungslasten.

Wichtigste Triebfeder für ein funktionierendes Gemeinwesen bleiben handlungsfähige Kommunen, die ihren eigenen Beitrag dazu leisten können. ■