



Haushaltskonsolidierung – mit Blick nach vorne

Bernward K. Junge und Dr. Horst Körner, arf GmbH

Haushaltskonsolidierung wirkt dann erfolgreich, wenn handwerklich solide Arbeit mit mutigen politischen Entscheidungen Hand in Hand gehen. In beiden Bereichen – der soliden Analyse und Maßnahmenfindung und bei der politischen Entscheidung – sollten unter einem strategischen Blickwinkel stets die langfristigen Folgen bedacht werden.

Die akute Haushaltslage zwingt viele hessische Kommunen zu drastischen Maßnahmen. Die Einschnitte werden tiefer, die Wirkungen nachhaltiger. Streichungen von Aufgaben, die Schließung von Einrichtungen oder die Einschränkung bisher gewohnter Standards werden immer öfter umgesetzt.

Der Zusammenhang von Konsolidierungs- und Zukunftswirksamkeit der Instrumente der Haushaltskonsolidierung ist in u. a. Abbildung schematisch dargestellt. Nicht erwähnt sind Optimierungsmaßnahmen für Vermögens- oder Finanzierungsstruktur (Leasing, Schulden- und Zinsmanagement, Veräußerung von Vermögen), weil diese Instrumente eigentlich kontinuierlich im Haushaltsmanagement eingesetzt werden sollten.

Traditionelle Instrumente

Trotz vielfältiger Kritik sind altbekannte Instrumente in der Praxis kaum verzichtbar.

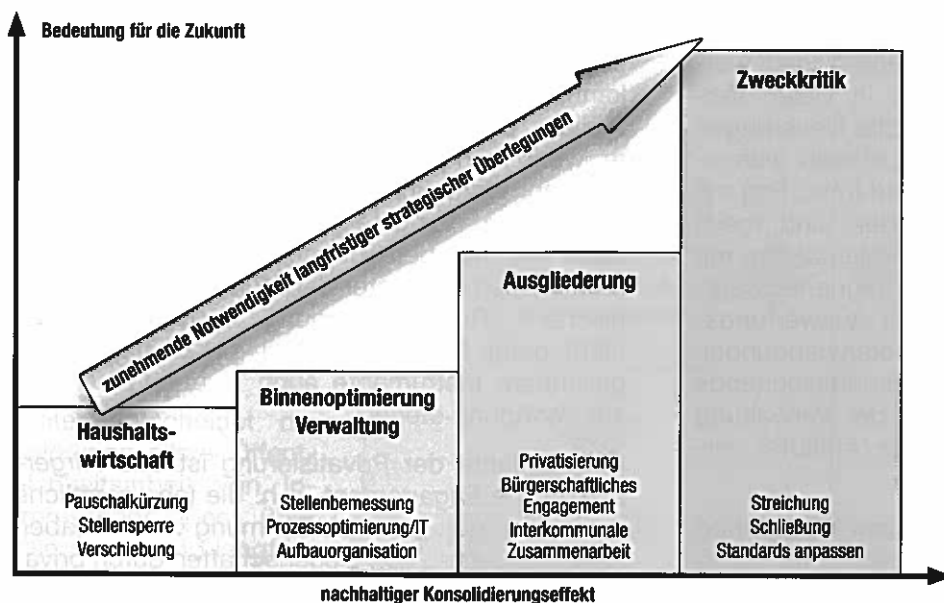
Pauschalkürzungen entlasten den Haushalt und sind politisch durchsetzbar, weil Belastungen i. S. einer gefühlten Gleichbehandlung „gerecht“ verteilt werden. Der Nachteil: Sie treffen diejenigen am härtesten, die ihr Budget bisher sparsam bewirtschaftet und „belohnen“ indirekt diejenigen, die bisher „gemauert“ haben.

Stellenbesetzungssperren zwingen Ämter dazu, Personal intern umzuschichten, was andernfalls eher zögerlich geschieht. Wenn frei werdende Stellen nicht (oder erst nach einer Frist) wieder besetzt werden, Genehmigungsvorbehalte erlassen oder Personalkosten verbindlich budgetiert werden, müssen z. B. Abläufe verändert oder Aufgaben umgeschichtet und priorisiert werden. Der Nachteil: Häufig bleibt es dem Zufall überlassen, wo sich welche Lücke auftut.

Das Schieben, Strecken und Streichen von Unterhaltsmaßnahmen oder Sanierungsinvestitionen kann kurz- und mittelfristig von Finanzierungsbedarfen entlasten, löst die dahinter liegenden Probleme aber nicht wirklich.

Entscheidungen über den Einsatz der vorgenannten Instrumente lassen sich bei Bedarf relativ zügig herbeiführen. Da im Kern eine Auseinandersetzung mit Sachfragen unterbleiben kann, wirken sie meist auch nicht nachhaltig, weil sie umgangen, durch Ausnahmen konterkariert oder bei ersten Aufhellungstendenzen „nachgeholt“ werden.

Fazit: In der Praxis sind diese Instrumente geläufig.



fig, wirken aber nicht nachhaltig. Dahinter steht meist die Hoffnung, dass die Finanzausstattung künftig wieder eine Finanzierung alter Aufgaben erlaubt.

Binnenoptimierung der Verwaltung

Vollzugskritik schafft Druck in der Verwaltung, Rationalisierungen und Optimierungen durchzuführen.

Stellenbemessungen erfolgen regelmäßig nach analytischen Verfahren, welche Fallzahl mit mittlerer Bearbeitungszeit multiplizieren; sie gelten als objektive Methode. Praktisch zieht dies nach gewisser Zeit Nachforderungen an Kapazitäten oder neue (bessere) Stellenbemessungen nach sich. Zugelassene Ausnahmen bergen das Risiko in sich, das Gesamtgefüge stückweise wieder einzureißen.

Mit *Organisationsuntersuchungen* Geld zu sparen setzt voraus, eine Organisation nach rein sachlichen und/oder wirtschaftlichen Kriterien zu strukturieren. Die Folge sind meist weniger Führungskräfte und/oder ausführende Kräfte. Damit werden auch Entwicklungschancen reduziert und individuell gestaltete Verantwortungsbereiche reduziert.

Durch *Prozessoptimierung* (Straffung der Ablauforganisation) Geld zu sparen heißt, Arbeitsschritte zusammenzufassen oder wegzulassen, den Informationsfluss vereinfachen, Mitzeichnungsvorbehalte streichen. Führungskräfte befürchten häufig Kontrollverlust und mangelnde (Rechts)sicherheit. Mitarbeiter hoffen auf Anreicherung ihrer Tätigkeiten und Höhergruppierung. Rechtliche und/oder verfahrenstechnische Neuerungen (Dokumenten-Management, Vorgangsbearbeitung etc.) sollten regelmäßig zum Anlaß für eine Prüfung von Abläufen herangezogen werden. Erstaunlicherweise werden in vielen Verwaltungen v. a. verfahrenstechnische Neuerungen eingesetzt, ohne Abläufe neu zu justieren, was regelmäßig zu zusätzlichem Aufwand führt. Eng mit der Prozessoptimierung verbunden sind meist *neue, leistungsfähigere technische Verfahren*, mit denen z. B. Schnittstellen durch integrierte Systeme abgebaut, der Eingabe- oder Auswertungsaufwand für Daten durch Internetanwendungen auf potenzielle Nutzer oder Auskunftssuchende verlagert oder Medienbrüche in der Verwaltung (durchgehend technikerunterstützte Abläufe) vermieden werden können.

Gebäude- oder Facility-Management konzentriert und verselbständigt organisatorisch jene Funktionen, die kommunale Hochbauten betreuen.

Geld gespart wird, wenn Synergieeffekte entstehen, insbesondere dann, wenn genutzte Flächen verringert werden können. Grundsätzlich sind derartige Funktionsbündelungen auch für Tiefbau oder andere Aufgabengebiete vorstellbar.

Alle diese Maßnahmen verursachen zunächst Aufwand (und manchmal auch Unmut in der Verwaltung). Häufig befassen sich die politisch Verantwortlichen (zu) wenig mit diesen Veränderungen oder nehmen Einsparungen zur Kenntnis und fordern weitere Anstrengungen ein. Diese Einspareffekte können den Haushalt nachhaltig entlasten – wenn eine saubere Aufgabenkritik vorausgegangen ist oder deren Ergebnisse umgesetzt worden sind.

Fazit: Diese Instrumente erfordern eine starke Führung und ein straffes Projektmanagement, ohne die Beschäftigten zu überfordern. Finanziell sind sie bei konsequenter Analyse und Umsetzung nachhaltig wirksam.

Ausgliederung

Die *Ausgliederung öffentlicher Aufgaben* z. B. in Zweckverbänden für Wasser, ÖPNV und Abwasser oder in Eigenbetrieben (z. B. Baubetriebshof) ist eine geläufige Praxis. Bei klaren Zielen, sinnvoller Aufgabenbündelung und wirtschaftlicher Betriebsführung wird in der Regel eine finanzielle Verbesserung erreicht.

Die *Privatisierung* von Aufgaben wird nicht immer vorurteilsfrei diskutiert. Umstritten sind z. B. Kultur-GmbHs oder Ausgliederungen, die auf eine Absenkung bisheriger Löhne oder Sozialleistungen abzielen, weniger kritisch werden z. B. Parkraumbewirtschaftungsgesellschaften gesehen. Ausgliederungen sind kein Selbstzweck und funktionieren nur dann nachhaltig, wenn ein wirtschaftlicher Betriebszweck realisiert werden kann, sprich ein nachhaltiges Geschäftsmodell vorliegt. Steuersparmodelle laufen dann ins Leere, wenn sich prognostizierte Überschüsse nicht oder nur unzureichend erzielen lassen – die gegenläufigen Verluste treten erfahrungsgemäß stets ein. Mit dem neuen Gemeindehaushaltsrecht lassen sich unter dem Blick einer kaufmännischen Rechnungslegung Ausgliederungen nicht mehr begründen, weil grundsätzlich vergleichbare Instrumente auch in der Verwaltung zur Verfügung stehen.

Eine Variante der Privatisierung ist das *bürger-schaftliche Engagement*, d. h. die (ehrenamtliche oder teilentgeltete) Wahrnehmung von Aufgaben oder der Betrieb von Liegenschaften durch private Gemeindebürger oder Vereine. Mögliche Pro-

bleme können im Koordinationsaufwand (z. B. freiwilliger Ordnungsdienst, freiwillige Seniorenhilfe) oder in der Nachhaltigkeit liegen (z. B. Bürgerverein, der das Schwimmbad retten/betreiben möchte).

Auch diese Maßnahmen verursachen zunächst Aufwand, entlasten aber nachhaltig. Zeitpunkt und Höhe der Netto-Entlastung für den Haushalt lassen sich nicht immer im Voraus bestimmen. Erkannte Möglichkeiten sollten genutzt werden, wobei insbesondere interkommunale Zusammenarbeit abseits der klassischen Aufgabenbereiche häufig auf Empfindlichkeiten stößt, die sich die Betroffenen eigentlich nicht leisten können.

Fazit: Ausgliederungen bringen dann einen nachhaltigen Beitrag zur Haushaltssanierung, wenn sie an der richtigen Stelle eingesetzt werden. Dies setzt Einzelfallprüfungen voraus, die bei positivem Befund auch realisiert werden sollten.

Zweckkritik

Aufgabenkritik als Zweckkritik ist Pflichtbestandteil jedes Haussicherungskonzepts. Dies kann zur Kürzung freiwilliger Aufgaben und Einrichtungen (z. B. Sport- und Kulturförderung, Märkte und Feste, Museen, Schwimmbäder, andere Sporteinrichtungen), zur Schließung von Einrichtungen, die aufgrund des demografischen Wandels nicht mehr sinnvoll ausgelastet werden können (z. B. Kindergartenstandorte, Dorfgemeinschaftshäuser) oder zur Verringerung von Standards (auch bei pflichtigen Aufgaben, z. B. Öffnungszeiten, Grünpflege, Winterdienst, Müllabfuhr, Straßenbeleuchtung, Stadtreinigung) führen.

Varianten zur Aufrechterhaltung von Angeboten unter Absenkung von Zuschüssen oder Erhöhung von Entgelten sind nahezu beliebig kombinierbar.

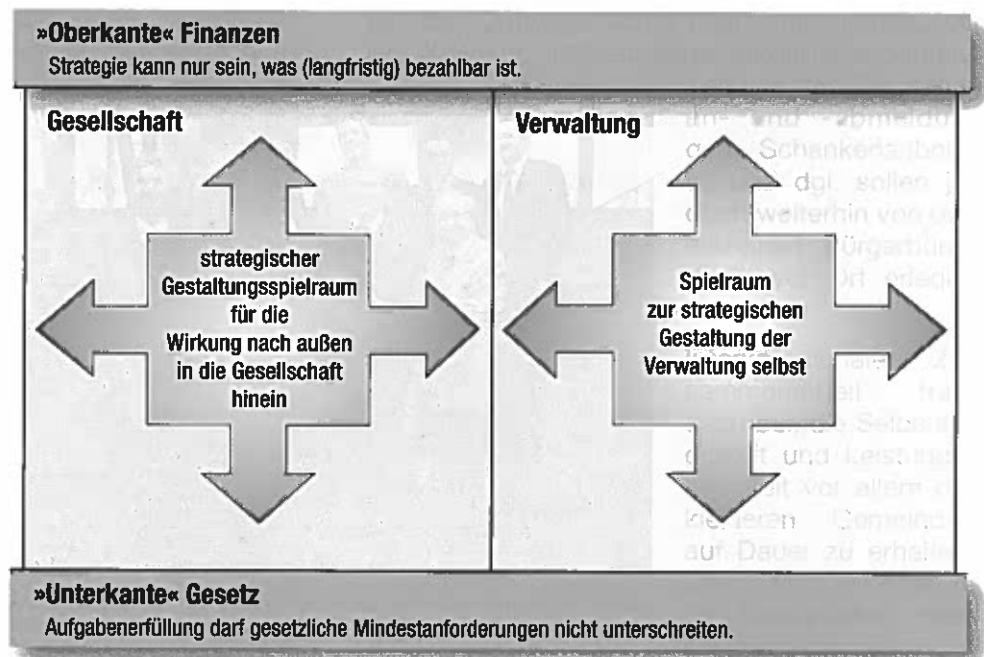
Diese Instrumente sind die harten Maßnahmen der Haushaltskonsolidierung, deren negative Auswirkungen schnell deutlich und die deshalb auch kontrovers diskutiert werden. Mitunter entscheidet die wirkungsvollste Öffentlichkeitsarbeit von Interessengruppen über die mittel- und langfristigen Folgen für die Ge-

meinde als Ganzes. Kompromisse sind häufig notwendig – sollten aber nicht dazu führen, dass z. B. Einrichtungen, die die Gemeinde langfristig nicht halten kann, zunächst nicht mehr unterhalten und erst später aufgegeben werden. Dies zieht meist dennoch Kosten nach sich und kann auch das Vertrauen in den Partner Gemeinde untergraben. Einvernehmliche Lösungen sind möglich, wenn es gelingt, an Stelle von Einzelinteressen gemeinsam langfristige Strategien zu formulieren. Genau wie beim Aufbauen ist auch beim Abbauen ein Bild der Zukunft notwendig und ein Weg, um dorthin zu gelangen.

Fazit: Eine konsequente Aufgabenkritik, die auch Kürzungen oder Schließungen beinhalten kann, ist in den meisten Gemeinden bei nachhaltiger Schiefelage im Haushalt unumgänglich. Das führt im Einzelfall zu heftigen Konflikten. In der Gesamtbetrachtung ist ein klares Bild über die Zukunft und dauerhafte Leistungen der Gemeinde notwendig. Zaghafte Kompromisse sind langfristig meist teurer und verlängern nur den Ärger.

Langfristige Überlegungen tragen

Die Notwendigkeit zu langfristigen, grundsätzlichen Überlegungen zeigt sich umso deutlicher, je akuter der Sanierungsdruck ist. Dies bedeutet für alle Verantwortlichen *innere Konflikte*, die sich ihrer Überzeugung zu bestimmten Themen, ihrem Verein, ihrem Ortsteil usw. verpflichtet fühlen. Die *Strategie-Diskussion* sollte deshalb nicht in den Haushaltsdebatten geführt werden, sondern dieser voraus gehen und *Orientierungsmarken* setzen. Dabei sind die Rahmenbedingungen klar:





Wie sieht das praktisch aus? Ein Beispiel zeigt, dass Strategie nicht heißt, „höher, schneller, weiter“ und damit teurer. Es geht um klare, einfache und realistische Aussagen, die Orientierung geben. Diese Orientierung kann mit einem Eckwertbeschluss zum Haushalt verknüpft werden.

Dabei liefert der *produktorientierte* Haushalt eine Steilvorlage für die Strategiedebatte. Produkte (= Leistungen der Verwaltung) müssen mit Zielen und Kennzahlen versehen werden. Überlässt man das (nur) den Produktverantwortlichen, erhält man (nach bestem Wissen und Gewissen) meist Ziele aus verwaltungsfachlicher Sicht.

Für eine wirksame strategische Steuerung muss jedes Produkt/-ziel einen Beitrag zur Erfüllung eines strategischen Ziels leisten, d.h. mit diesem verknüpft werden. Zu jedem strategischen Ziel gibt es mindestens ein operatives Produktziel.

Haushaltskonsolidierung mit strategischen Überlegungen

Debatten über Strategien bleiben so lange unverbindlich, bis *Produkte und deren Budgets mit strategischen Zielen verknüpft* werden. Haus-

haltssanierung unter langfristigen Überlegungen heißt dann, Zweck- und Vollzugskritik konsequent in Bereichen anzusetzen, denen die geringste strategische Bedeutung zugeordnet ist. Auch Pflichtaufgaben können bis an die Grenze des rechtlich vertretbaren angepasst werden.

Als einfaches, anschauliches Instrument zur Übersetzung von Strategie in Euros kann z. B. eine (Excel-) Tabelle verwendet werden, die ein Einsparvolumen nach strategischer Bedeutung und Beeinflussbarkeit der Aufgabenerfüllung verteilt. Es dient gewissermaßen als strategisch differenzierter „Rasenmäher“, erzeugt unmittelbar (noch) keine Umsetzungsmaßnahmen, vermittelt aber den Beteiligten konkrete Erwartungen in Zahlen.

Wichtig sind dabei klare Konturen. Statt mit arithmetischer Verteilungsgerechtigkeit an allem zu sparen und nichts mehr richtig durchzuführen, sollte man rechtzeitig Dinge ganz bleiben lassen, die für die Zukunft nicht höchste Priorität haben und deshalb dauerhaft wahrscheinlich ohnehin nicht gehalten werden können.

Nur wer das Udenkbare denkt, kann das Realistische erkennen und das Notwendige tun.