

Methoden erfolgreicher Haushaltskonsolidierung

Das Beispiel der Stadt Hochheim am Main



Martin Gröll*



Christian Dülk**

1. Ausgangslage

Viele hessische Städte und Gemeinden stehen bereits seit längerem vor der schwierigen Aufgabe, einerseits ihre Haushalte nachhaltig zu konsolidieren, andererseits die Pflichtaufgaben sachgerecht zu erfüllen und im Rahmen der kommunalen Daseinsvorsorge zeitgemäße Dienstleistungen anzubieten. Die Verpflichtung wird nochmals deutlich durch den Finanzplanungserlass des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport vom 29. Oktober 2014¹. Er steigert die Pflicht zur Haushaltskonsolidierung und fordert

u.a. einen Abbaupfad zur Reduzierung der Defizite im Ordentlichen Ergebnis mit einem Konsolidierungskorridor von 40 Euro (Mindestabbaubetrag) bis zu 75 Euro je Einwohner und Jahr für den Ausgleich in 2017 und somit die Aufstellung eines qualifizierten Haushaltssicherungskonzepts nach Vorgabe der Leitlinien zur Konsolidierung der kommunalen Haushalte².

In der einschlägigen Literatur gibt es zahlreiche Veröffentlichungen über die Ursachen und Gründe des Konsolidierungsbedarfs der hessischen Kommunen. Die Ausführungen reichen von der Erörterung und Bewertung des Finanzausgleichs (Neuregelung erforderlich aufgrund der Grundsatzentscheidung des Staatsgerichtshofes vom 21.05.2014, „Alsfeld-Urteil“)³ über die ständig zunehmende Aufgabenzuweisung an die Kommunen, bis hin zur Auflistung „hausgemachter“ Probleme vor Ort. Die Ursachen sind vielschichtig und so unterschiedlich wie die Strukturen der

* Der Verfasser ist Dipl.-Verw. (FH), Master of Public Administration, Bürgermeister a.D. und Seniorberater bei der arf Gesellschaft für Organisationsberatung,

** Der Verfasser ist Dipl.-Betriebswirt (FH) und Seniorberater bei der arf Gesellschaft für Organisationsberatung sowie Projektleiter HSK Hochheim am Main.

Die Darstellungen geben die persönlichen Auffassungen der Verfasser wieder.

Städte und Gemeinden selbst. Zusammenfassend wird jedoch klar, dass an einer nachhaltigen Haushaltskonsolidierung kein Weg vorbei führt. Bei der Erarbeitung eines zielgerichteten Haushaltskonsolidierungskonzeptes wird dann sehr deutlich, dass Konsolidierungsprojekte inhaltlich anspruchsvolle, arbeits- und zeitintensive sowie politisch brisante Vorhaben sind. Auch verbale Barrieren gilt es zu relativieren, die immer wieder gegen eine Haushaltskonsolidierung ins Feld geführt werden. Hier einige Beispiele:

- Die Fülle der Aufgabenzuweisung an die Kommunen lässt kein Sparen zu.
- Externe Einflüsse wie z.B. die Wirtschaftsentwicklung verhindern eine nachhaltige Haushaltskonsolidierung.
- Die kommunalen Finanzausgleichssysteme lassen keine Ergebnisverbesserungen zu.
- Es wurden bereits sämtliche Bereiche beleuchtet und alle Möglichkeiten ausgereizt.
- Wenn wir noch mehr sparen, zerstören wir bestehende Strukturen.
- Noch weitere Leistungseinschränkungen sind dem Bürger nicht mehr vermittelbar.
- Weitere Abgaben- und Gebührenerhöhungen sind dem Bürger nicht zuzumuten.
- Mit dem Blick auf die Wahl setzt die Politik Vorschläge nicht oder nur halbherzig um.

Ohne die externen Einflüsse und Wirkungen auf die Finanzausstattung der Kommunen außer Acht zu lassen oder die notwendige Diskussion darüber abkürzen zu wollen, beschäftigen sich die folgenden Ausführungen mit einem eher pragmatischen Ansatz. Es soll anhand eines praktischen Beispiels dargestellt werden, wie die erfolgreiche Erarbeitung eines Haushaltskonsolidierungskonzeptes trotz schwieriger Ausgangslage gelingen kann.

2. Haushaltskonsolidierung am Beispiel Hochheim am Main

Wie viele andere hessische Städte und Gemeinden befand sich auch die Stadt Hochheim am Main seit einigen Jahren in einer äußerst schwierigen Haushaltssituation. Die kommunalen Einnahmen reichten schon länger nicht mehr aus, um die kommunalen Ausgaben zu decken und der Druck zur Haushaltskonsolidierung stieg immer weiter. Die in der Vergangenheit durchgeführten Konsolidierungsmaßnahmen im Rahmen bereits erstellter Haushaltssicherungskonzepte konnten die Entwicklung zum fortwährenden

Haushaltsausgleich zwar lindern, aber nicht sichern. Sowohl die Auflagen im Rahmen der Haushaltsgenehmigung durch den Main-Taunus-Kreis als auch die zu Projektbeginn durchgeführte Haushaltsstrukturanalyse belegten, dass die Stadt Hochheim am Main in den kommenden Jahren einen strikten Haushaltskonsolidierungsprozess durchlaufen muss. Dies bedeutete, dass sowohl die Aufwendungen als auch die Erträge vorbehaltlos, d.h. ohne Tabus und Schonbereiche (Prinzip der Allseitigkeit), auf Konsolidierungspotenziale hin untersucht werden mussten. Dabei war allen Entscheidungsträgern in Politik und Verwaltung bewusst, dass eine nachhaltige Konsolidierung des Haushaltes und damit die Sicherung kommunaler Gestaltungsräume mit symbolischen oder „kosmetischen“ Maßnahmen nicht erreicht werden konnte. Erforderlich war vielmehr eine gezielte, differenzierte und gleichwohl konsequente sowie gemeinsame Konsolidierungspolitik von Verwaltung und Politik.

2.1 Die Aufgabe

Ein Konsolidierungsprozess wird immer schmerzhaft und konfliktträchtig sein, weil er unvermeidbar vielfältige Interessenlagen von Politik, Verwaltung, Bürgern, Gewerbe, Verbänden und anderen Interessengruppen berührt. Eine konsequente Haushaltskonsolidierung impliziert notwendigerweise Verzicht und Belastungen. Hierbei sollte allerdings darauf geachtet werden, dass alle Interessengruppen einen angemessenen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung leisten.

Die Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO)⁴ sowie die dazu erlassenen Leitlinien⁵ enthalten Regelungen zum Aufbau eines Haushaltskonsolidierungskonzeptes, die von den Gebietskörperschaften zu beachten sind. Darüber hinaus hat der Hessische Städte- und Gemeindebund für seine Mitglieder eine umfassende Arbeitshilfe für die Inhalte eines Haushaltssicherungskonzeptes nach § 92 Abs. 4 der Hessischen Gemeindeordnung (HGO) i.V.m. § 24 Abs. 4 GemHVO-Doppik erarbeitet und stellt diese auf seiner Internetseite www.hsgb.de im Mitgliederbereich unter der Rubrik Fachinformationen/Arbeitshilfen/Kommunal Finanzen zu Verfügung. Die Richtlinien und insbesondere die Arbeitshilfe können dazu beitragen, die Ursachenbeschreibung, den Konsolidierungsbedarf mit sämtlichen möglichen Aufwandsreduzierungen und Ertragssteigerungen inkl. deren Wirkungen in einer Zeitschiene bis zum Haushaltsausgleich darzustellen.

Wie jedoch der Prozess für die Erarbeitung eines – im Ergebnis erfolgreichen – Haushaltskonsoli-

dierungskonzeptes gestaltet werden kann, bleibt der Kommune überlassen. Hier aber müssen die richtigen Methoden zur Anwendung kommen, die letzten Endes über Erfolg oder Misserfolg des Konsolidierungsprozesses entscheiden.

2.2 Exkurs: Allgemeine Kritik an den traditionellen Prozessen der Haushaltskonsolidierung⁶

In der Regel werden die vorbereitenden Arbeiten für eine Haushaltskonsolidierung von den Ämtern oder Fachbereichen der Kommune erarbeitet, von den Haushaltsabteilungen zusammengefasst, ergänzt, qualitätsgesichert und dem Gemeindevorstand⁷ für die Feststellung nach § 97 Abs. 1 HGO vorgelegt. So jedenfalls stellt sich das Verfahren analog dem auch sonst üblichen Haushaltsaufstellungsprozess dar. Systembedingt enthalten diese Meldungen üblicherweise keine strategischen Überlegungen, zumindest keine, die einer von der Gemeindevertretung⁸ erarbeiteten strategischen und aktuellen Zielsetzung entspricht. In den wenigsten Fällen haben die Gemeindevertretungen einen Prozess der strategischen Zielfindung gemeinsam mit der Verwaltung erarbeitet, damit die Ergebnisse auf ein verbindliches Haushaltskonsolidierungskonzept übertragen werden können. Die bisherigen Haushaltsansätze, ggf. auch aus alten Haushalts-sicherungskonzepten, werden einfach fortgeschrieben.

Die Erfahrungen zeigen, dass die seit Jahren laufenden Reformbemühungen der öffentlichen Haushaltswirtschaft keine entscheidenden Veränderungen im Verhältnis zwischen Exekutive und Legislative – übertragen auf die kommunale Ebene zwischen Verwaltung und Gemeindevertretung – mit sich gebracht haben⁹. Die Gründe dafür sind zum größten Teil systembedingt, aber auch in einer traditionellen Sichtweise der strikten Arbeitsteilung zwischen Verwaltung und Gemeindevertretung zu finden.

Innerhalb der Kommune liegt der Schwerpunkt der Haushaltsaufstellung – trotz des Budgetrechts der Gemeindevertretung – in der Verwaltung. Die Verwaltung sieht sich auf der einen Seite mit den im hohen Maße fremdbestimmten Anteilen des Haushalts konfrontiert, die durch gesetzliche Aufgabenzuweisung, Förderprogramme, Zweckzuweisungen, kommunale Ausgleichssysteme, aber auch durch demographische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklungen bestimmt werden. Auf der anderen Seite besteht das fortwährende Bestreben der Qualitätsverbesserung der öffentlichen Leistungen für den

Kunden. Als Funktion der Querschnittsverwaltung stehen den Fachbereichen im Planungsprozess die Kämmerereien bzw. die Fachbereiche Finanzen gegenüber, die mit dem Blick auf die Ausgleichsfunktion des Haushalts oft bremsend wirken müssen. Dabei fehlen allen Akteuren objektive Verfahren der Gewichtung der Aufgaben und der zu erbringenden Leistungen.

Weil es in den Kommunen in der Regel an einer strategischen und gemeinsam erarbeiteten Ausrichtung und somit einer Gewichtung der Verwaltungsaufgaben und -leistungen fehlt, treten an ihre Stelle schon im Vorfeld parteipolitische Erwägungen. Dabei kann es durchaus zu Bündnissen zwischen Teilen der Verwaltung und der Politik kommen. Sie mobilisieren gemeinsam Unterstützung für ganz bestimmte begünstigte oder benachteiligte Gruppen (z.B. Vereine, Verbände, Initiativen usw.). Die betroffenen Fachbereiche schützen so ihre Aufgaben vor zu großen Eingriffen und einzelne Mitglieder der Gemeindevertretung versuchen aus ihrem Wiederwahlinteresse heraus, gruppenspezifische Leistungen zu erstreiten. Diese Bündnisse lösen sich spätestens dann wieder auf, wenn Politik detailorientiert in das laufende Geschäft der Verwaltung intervenierend einzugreifen versucht, wie dies oft bei Personal-, Vergabe- oder Grundstücksentscheidungen der Fall ist. Diese Konstellationen aus Eigeninteresse und konkurrierendem Expansionsstreben können schließlich zu parteipolitischen Aufladungen und Blockaden führen. Es fehlt einfach an der objektiven Ableitbarkeit der Entscheidungskriterien, an der Gewichtung und einer Priorisierung der Aufgabenerfüllung; unter anderem auch wegen der fehlenden Abschätzung über die Handlungskonsequenzen.

Der Haushaltsentwurf, der in der Gemeindevertretung vorgelegt wird, ist tief gegliedert und oft bestimmen immer noch Details („Telefonkosten im Standesamt“) die Debatte. Wegen der Zahlenfülle bleibt der Haushalt für viele Gemeindevertreter intransparent und beschränkt die Auseinandersetzung allein auf die Inputs (z.B. Geld für Personalstellen, einzelne Sachkosten). Die Leistungen dieser Verwaltungsprozesse (Outputs) oder gar die Wirkung (Outcomes) bleiben jedoch unklar.¹⁰

Eine Gemeindevertretung, die sich allein auf eine Input-Steuerung beschränkt und darauf verzichtet, die Produkte und Leistungen sowie deren Wirkungen zu betrachten, um daraus strategische Vorgaben abzuleiten, delegiert – wohl wegen fehlinterpretierter Aufgabenteilung – die Steuerungsmöglichkeit an die Verwaltung. Dies

dürfte auch aus demokratiethoretischer Sicht problematisch sein. Insbesondere ein Haushalt, der durch die Haushaltskonsolidierung bestimmt wird, muss zum Ziel haben, die knappen Ressourcen schwerpunktmäßig in die für die Kommune bedeutenden Handlungsfelder zu leiten. Diese Handlungsfelder zu bestimmen und Schwerpunkte für die künftige Aufgabenerfüllung im Sinne des Gemeinwohls zu setzen ist Aufgabe der gewählten Mitglieder der Gemeindevertretung.

2.3. Politik in der Verantwortung

Es wird daher primär eine politische Aufgabe sein, die verschiedenen Interessen im Sinne einer gerechten Belastung in Verbindung mit dem Gemeinwohl auszutarieren. In Hochheim am Main hat sich die Politik dieser Verantwortung in Form einer fraktionsübergreifenden Lenkungsgruppe unter Beteiligung der Verwaltungsführung gestellt. Gerade die Überwindung von überzogenen Partikularinteressen ist ein wichtiges Charakteristikum einer starken, den Interessen der Allgemeinheit verpflichteten Kommunalpolitik. Insofern müssen im Sinne einer nicht fragmentarischen, sondern umfassenden Haushaltskonsolidierung alle Handlungs- und Aufgabefelder (Bauen, Kultur, Sport, Bildung, Soziales etc.) einbezogen werden.

Um zum einen die kommunale Handlungsfähigkeit wieder zu erlangen und Entwicklungen der Stadt zu ermöglichen als auch zum anderen die Generationengerechtigkeit und die Unabhängigkeit zu gewährleisten, mussten durch die Fraktionen Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung erarbeitet und abgestimmt werden, die in den nächsten Jahren umgesetzt werden sollen. Zu diesem Zweck wurden die Rahmenbedingungen der Stadt analysiert, wichtige strategische Handlungsfelder abgestimmt und darauf aufbauend die Konsolidierungsschwerpunkte festgelegt. Für die Entscheidungsträger der Stadt Hochheim am Main war dabei von großer Bedeutung, dass über das ganze Projekt hinweg sowohl die Stadtverwaltung miteinbezogen wurde, als auch den Bürgern stets die Gelegenheit zur Information über das Projekt gegeben wurde.

2.4 Das Vorgehen

a) Definition des Konsolidierungsziels und -zeitraums

§ 92 HGO i.V.m § 24 Abs. 4 GemHVO verlangt nach dem Ausgleich des Haushalts. Der Ergebnishaushalt gilt als ausgeglichen, wenn das ordentliche Ergebnis ausgeglichen ist. Ist ein Aus-

gleich des Ergebnishaushalts nicht möglich, ist ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen. In diesem Haushaltssicherungskonzept sind

- die Ursachen für den nicht ausgeglichenen Ergebnishaushalt zu beschreiben,
- das Konsolidierungsziel verbindlich festzulegen,
- die notwendigen Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung zu beschreiben und
- der angestrebte Zeitraum, in dem der Ausgleich des Ergebnishaushalts erreicht werden soll, zu benennen.

Grundsätzlich ist der gesetzlich vorgegebene Haushaltsausgleich schnellstmöglich wieder herbeizuführen.

Zielsetzung des Haushaltskonsolidierungsprojekts der Stadt Hochheim am Main war es, unter Berücksichtigung der Vorgaben des Main-Taunus-Kreises zum Doppelhaushalt 2013/2014 sowie den zeitlichen Aspekten einer möglichen Konsolidierung, kurzfristige Ergebnisverbesserungspotentiale für 2013/14 insbesondere durch die strikte Umsetzung der bereits begonnenen Maßnahmen zur Haushaltssicherung sowie durch erste Erkenntnisse aus der Analysephase zu erreichen. Mittelfristig sollte dann über einen geeigneten Maßnahmenmix das große Ziel der „schwarzen Null“ sukzessive sichergestellt werden.

b) Projektorganisation

Zur Erarbeitung des Konsolidierungskonzeptes wurde durch die Stadtverordnetenversammlung eine Lenkungsgruppe eingesetzt, die aus Vertretern der Fraktionen und der Verwaltung bestand. Der Lenkungsgruppe fiel die Aufgabe zu, die wesentlichen Entscheidungen zum Projektvorgehen (inkl. Projektorganisation und Projektkommunikation) und den Inhalten der Konsolidierungsentwicklung (Abstimmung und Bewertung der Feststellungen und Vorschläge) zu treffen. Der letztendliche Beschluss der beabsichtigten Konsolidierungsmaßnahmen wurde durch die Stadtverordnetenversammlung getätigt. Die Lenkungsgruppe band durch einen entsprechenden Methodenmix sowohl die Stadtverordnetenversammlung als auch die Bürger regelmäßig in das Projekt ein. Die Projektleitung und den Vorsitz in der Lenkungsgruppe hatte die Bürgermeisterin. Das operative Projektmanagement inkl. der Projektkoordination erfolgte seitens der Verwaltung durch die beiden Fachbereichsleiter Finanzwesen sowie Presse- und Öffentlichkeitsarbeit in enger

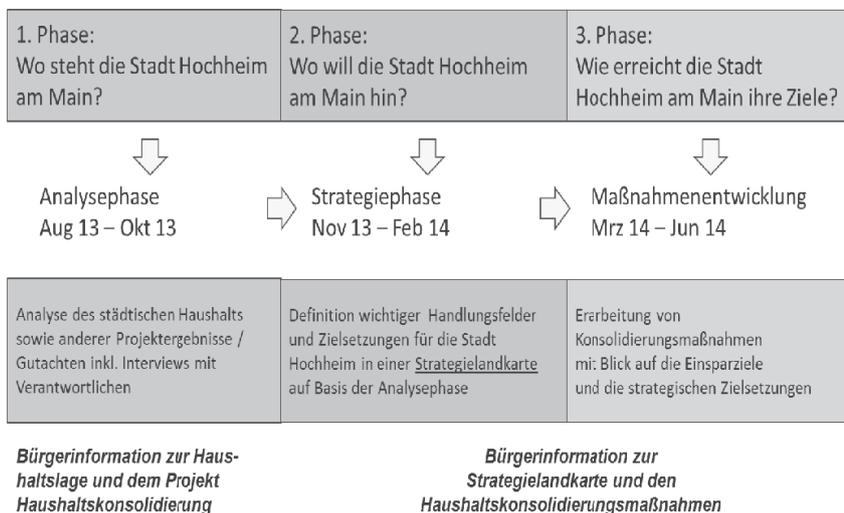
Kooperation mit der arf GmbH. Die arf GmbH begleitet die Lenkungsgruppe fachlich, moderiert den Prozess und übernahm somit die wichtige Rolle eines „neutralen Dritten“.

c) Projektphasen

Das Projekt bestand aus den drei folgenden Projektphasen mit dem Ziel, die dazugehörige Grundfrage zu beantworten, getreu dem Motto: „Wer nicht weiß, wo er steht und nicht weiß, wo er hin will, muss sich später nicht wundern, ganz woanders rauszukommen.“

Das Vorgehen und die Informationsbewertung erfolgte dabei in jeder Projektphase nach einem

Abbildung 1: Projektphasen



Methoden-Mix, der sich in zahlreichen vergleichbaren Haushaltskonsolidierungsprojekten bewährt hat und sich an anerkannten Verfahren der Haushaltsstruktur- und Organisationsanalyse orientiert¹¹. Der verwendete Methoden-Mix beinhaltet u.a. folgende Elemente:

- Dokumentenanalyse – z.B. Haushalts- und Stellenplan, Tätigkeits- und Projektberichte der Fachbereiche und Einrichtungen, etc.
- Durchführung von Interviews mit der Politik und Verwaltung zu den Themen Aufgabenbestand, personelle Ausstattung, Sachausgaben, Verwaltungsorganisation, Einnahmesituation, Ziele etc.
- Transparente und partnerschaftliche Projektdurchführung, um sowohl die Politik als auch die Verwaltung mit ihren Erfahrungen, Wissen und Ideen in die Analyse sowie die Strategie- und Maßnahmenentwicklung einzubeziehen.

- Bürgerbeteiligung und -information durch entsprechende Veranstaltungen nach Zielsetzungen der Lenkungsgruppe.

Analysephase

Die Analysephase diente mittels einer Haushalts- und Dokumentenanalyse insbesondere zur Diagnose des Konsolidierungsbedarfs und der -ursachen sowie der Entwicklung erster Konsolidierungs-ideen. Im Fokus stand dabei insbesondere die Auswertung relevanter Unterlagen wie der Haushalte, Jahresabschlüsse, Projektberichte (Demografie, Bürgerbefragung), frühere Haushaltssicherungskonzepte etc., um relevante Veränderungsimpulse und Sparpotentiale zu identifizieren. Des Weiteren erfolgten Interviews mit politischen Vertretern und Führungskräften zur Aufgaben- und Prozessanalyse sowie zur Erhebung von Stärken und Schwächen sowie künftigen Chancen und Risiken der Stadt Hochheim am Main. Ungeachtet vieler Gemeinsamkeiten hat jede Kommunalverwaltung ihr „eigenes Gesicht“.

Strategiephase

Zielführende Ergebnisverbesserungsmaßnahmen können nur identifiziert werden, wenn sich die Handelnden über die grundlegenden politischen Weichenstellungen und ihre strukturelle Ausgangsposition im Klaren sind.

Dazu schreibt die HSGB-Arbeitshilfe, S. 7-8: „Konkret muss geprüft werden, welche Bereiche und Gegebenheiten für die Kommune prägend sind, ihr im Vergleich zu anderen das individuelle – im Idealfall unverwechselbare – Profil geben: Handelt es sich um eine Wohngemeinde im Ballungsgebiet? Um einen starken Gewerbestandort? Um eine Gemeinde in einer Tourismusregion?“ Will die Gemeinde bestimmte Stärken in den kommenden Jahren ausbauen oder Standards sichern? Nur auf Grundlage einer derartigen Richtungsbestimmung einer Gemeinde können die einzelnen in Betracht gezogenen Ergebnisverbesserungsmaßnahmen kommunalpolitisch bewertet werden, etwa darauf, ob im Sinne des Profils und der Entwicklungsplanungen der Gemeinde eine öffentliche Einrichtung verzichtbar ist oder trotz der von ihr verursachten Defizite beibehalten werden soll und deshalb gegebenenfalls Steuersätze erhöht werden müssen.¹² Strategie und Haushaltskonsolidierung gehören daher zur Findung des Gemeinwohls immer zusammen.

Nach Abschluss der Analysephase entschloss sich die Lenkungsgruppe, eine Bürgerinformationsveranstaltung durchzuführen. Die von der arf GmbH moderierte und durch die Lenkungsgruppe inhaltlich selbst gestaltete Veranstaltung informierte die Teilnehmer ausführlich über die finanzielle Lage der Stadt, den eingeleiteten Konsolidierungsprozess und das weitere Vorgehen.

Entwicklung der Strategielandkarte

Um die wichtigsten Handlungsfelder der Stadt Hochheim am Main bis zum Jahr 2020 zu bestimmen, hatte sich die Lenkungsgruppe entschieden, im Rahmen des Projektes Haushaltskonsolidierung fraktionsübergreifend eine Strategielandkarte zu erarbeiten. Die Erarbeitung erfolgte dabei auf Grundlage der Ergebnisse aus der Analysephase. Die Ergebnisse der Lenkungsgruppe wurden sowohl innerhalb der Verwaltung bewertet, als auch im Rahmen eines Politik-Workshops mit den Stadtverordneten abgestimmt.

Mit der Strategielandkarte wurden die Zielsetzungen für wesentliche Handlungsfelder der Stadt Hochheim am Main definiert. Die Strategielandkarte zeigt auf, wie die Stadt sein soll und gibt dem öffentlichen Handeln damit Orientierung und Richtung. Künftige Maßnahmen und Schlüsselprojekte können und sollten anhand der Strategielandkarte abgeleitet und bewertet werden. Die Strategielandkarte soll durch die Priorisierung von Zielen Bestandteil und Maßstab des Handelns und Entscheidens sein. In diesem Zusammenhang wurden in einem ersten Schritt auch die entwickelten Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung mit Blick auf die Ziele bewertet.

Bei der Entwicklung einer Strategielandkarte ist zu beachten, dass immer viele Verbesserungen wünschenswert sind, bei einer Strategie allerdings das Machbare thematisiert werden muss. Die finanziellen Mittel sowie die Kapazitäten als auch die Zuständigkeiten und Gestaltungsmöglichkeiten der Stadt sind eingeschränkt. Mit Blick auf die Haushaltskonsolidierung muss sowohl eine Strategiefindung als auch eine Haushaltskonsolidierung immer vor dem Hintergrund des Gemeinwohls stattfinden. Doch was ist das Gemeinwohl? „Die Summe aller Einzelinteressen ergibt nicht das Gemeinwohl, sondern Chaos.“ (Manfred Rommel, Stuttgarter OB von 1974 bis 1996). Um dieses Gemeinwohl herauszuarbeiten, bedurfte es der Erarbeitung der Strategielandkarte. Die Entwicklung der Strategielandkarte erfolgte dabei in der Lenkungsgruppe durch die Beantwortung unserer Leitfragen:

- Welche Handlungsfelder prägen die Kommune und welche sind auch künftig wichtig?
- Welche Veränderungen und damit verbundene Chancen und Risiken sind zu erwarten?
- Was wollen wir im jeweiligen Handlungsfeld erreichen? Warum wollen wir es erreichen?
- Wie wollen / könnten wir es erreichen?

Durch die Beantwortung dieser Fragen und der damit verbundenen Festlegung von Handlungsfeldern und Zielsetzungen in der Strategielandkarte besitzt die Stadt Hochheim am Main nun ein Instrument, in dem eine Strategie für die Entwicklung fraktionsübergreifend definiert ist. Es wurden Schwerpunkte gesetzt, um so künftig die knappen Ressourcen der Stadt zum Wohle aller zielgerichtet einsetzen zu können.

Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung

Aufbauend auf den Erkenntnissen der Analysephase sowie mit Blick auf die Zielsetzungen in der Strategielandkarte entwickelte die Lenkungsgruppe in der 3. Projektphase die Maßnahmenempfehlungen an die Stadtverordnetenversammlung, um das Ziel der Haushaltskonsolidierung zu schaffen. Zur Erarbeitung der Maßnahmen bediente sich die Lenkungsgruppe dabei auch der Verwaltung, die mögliche Ergebnisverbesserungspotenziale in den kommunalen Dienstleistungen der Stadt entsprechend produktbezogen benannte und zur Diskussion in der Lenkungsgruppe stellte. Insgesamt wurden rund 200 Maßnahmenvorschläge in der Lenkungsgruppe unter Einbezug der Fachbereichsleitungen mit Blick auf das Gemeinwohl der Stadt Hochheim am Main diskutiert. Vor Finalisierung der Maßnahmenvorschläge veranstaltete die Lenkungsgruppe im Juni 2014 eine Bürgerinformationsveranstaltung. Diese diente zum einen dazu, für Verständnis und Akzeptanz hinsichtlich der anstehenden Konsolidierungsmaßnahmen in der Bürgerschaft zu werben und zum anderen, um sich vor der Empfehlungsvorlage in der Stadtverordnetenversammlung ein Feedback einzuholen und ggf. Maßnahmen nochmals nachzubessern.

Das einjährige Projekt zur Erstellung eines fraktionsübergreifenden Haushaltskonsolidierungskonzepts fand durch die Übergabe des Haushaltskonsolidierungskonzeptes termingerecht zum 30. Juni 2014 seinen erfolgreichen Abschluss. Die Lenkungsgruppe, die mit der Erstellung des Konzepts beauftragt wurde, legte fristgerecht allen Magistratsmitgliedern und Stadt-

verordneten eine umfassende Maßnahmenliste mit Empfehlungen zur Haushaltskonsolidierung bis 2019 zur Entscheidung vor. Die Stadtverordnetenversammlung beschloss das Haushaltskonsolidierungskonzept am 17. Juli 2014, so dass alle beschlossenen Maßnahmen in die Aufstellung des nächsten Haushaltsplanes 2015/16 mit einfließen konnten.

3. Erfolgsfaktoren einer nachhaltigen Haushaltskonsolidierung

a) Traditionelle Methoden – das schnelle Sparen reicht allein nicht mehr aus

„Rasenmäher-Methode“

Der aus dem Konsolidierungszwang heraus oft genutzte Ansatz der „Rasenmäher-Methode“, d.h. die pauschale Kürzung bestimmter Aufwandspositionen über alle Sachgebiete hinweg, stellt sich zunächst als einfach, schnell und vermeintlich gerecht dar. Das Hauptargument, „allen gleichmäßig wehzutun“ fasst zu kurz. Eine weitergehende inhaltliche Auseinandersetzung mit den einzelnen Aufgaben oder gar strategische Überlegungen „wie wichtig ist diese Aufgabe im Vergleich mit anderen Aufgaben unter Berücksichtigung der begrenzten Mittel“ wird nicht vorgenommen. Dabei sind pauschale Kürzungen in den unterschiedlichen Verwaltungsbereichen aufgrund von gesetzlichen Mindestanforderungen an Erfüllung und Qualität der Aufgabe oft nicht möglich. Darüber hinaus werden Bereiche, die bereits in der Vergangenheit versucht haben sich wirtschaftlich aufzustellen, bestraft.

Verkauf von Vermögen

Der Verkauf von Vermögen kann zwar kurzfristig Kassenkredite tilgen, es bleibt jedoch bei Einmalwirkungen und vorhandene strukturelle Probleme werden nicht gelöst. Darüber hinaus kann ein Verkauf z.B. von Grundstücken die künftigen Entwicklungen der Kommune verhindern, zumindest dann, wenn der Veräußerung keine strategische Ausrichtung zugrunde liegt.

Forderung nach Stellenabbau

Oft hört man bei den Haushaltsdebatten aus den Reihen der Politik die pauschale Forderung nach einem Stellenabbau. Dass in den hessischen kommunalen Verwaltungen vereinzelt durchaus Konsolidierungspotentiale bei den Personalkosten vorhanden sind, kann nicht bestritten werden. So stellt dies auch der Hessische Rechnungshof in seinem neuesten Kommunalbericht¹³

fest. Ein Stellenabbau kann jedoch erst nach erfolgreich vollzogener Aufgabenkritik mit Zweck- und Vollzugskritik, sowie der Ausschöpfung von Prozessen der Geschäftsprozessoptimierungen erfolgen. Zu berücksichtigen ist, dass bei Organisationsuntersuchungen zunächst Einsparpotentiale durch Überhänge und organisatorische Optimierungen aufgezeigt und diese summarisch dargestellt werden. Demgegenüber stehen aber oft beamten-, arbeits- und tarifrechtliche Gegebenheiten, die eine Eins-zu-Eins-Erreichung der summarisch belegten Einsparpotentiale erschweren oder gar unmöglich machen können. Bei der tatsächlichen Umsetzung wird im Einzelfall zu prüfen sein, ob etwa eine Stellenanteilereduzierung, eine Umsetzung, organisatorische Veränderungen oder Pensionierungseffekte für die gewünschte Personaleinsparung in Frage kommen. Größere Potentiale von Personaleinsparungen können demnach nur durch Standard- und Leistungsreduzierungen erzielt werden, die sich aufgrund einer sich ständig fortschreibenden Aufgabenkritik ableiten lassen.

Die Entscheidungen über Standard- und Leistungsreduzierungen müssen jedoch die zuständigen politischen Gremien mit Blick auf die künftigen Themenfelder treffen und diese gegenüber dem Bürger kommunizieren und vertreten.

b) Erfolgsfaktor strategischer Ansatz

Erfolgversprechender ist dagegen ein strategischer Ansatz, so wie er in Hochheim am Main praktiziert wurde. Der strategische Ansatz betrachtet die Entwicklung kommunalen Handelns mit dem Ziel, mittelfristig und langfristig Schwerpunkte in den politischen Handlungsfeldern zu setzen, um dann die begrenzt vorhandenen Finanzmittel zielgerichtet nach den gewünschten Prioritäten zu verteilen. Zunächst werden Handlungsfelder bestimmt, die eine charakteristische Darstellung der individuellen Ausrichtung der Kommune widerspiegeln können, z.B. Wohnen mit Qualität, attraktiver Gewerbestandort usw. Für diese ausgewählten Handlungsfelder werden dann strategische Ziele definiert. Der folgende wichtige Schritt ist aufbauend auf einer Priorisierung der strategischen Ziele die Entwicklung geeigneter Maßnahmen zur Zielerreichung.

Das Ergebnis sind formulierte Maßnahmenbeschreibungen, die nach der strategischen Zielsetzung ausgerichtet sind, das individuelle Ergebnisverbesserungspotential aufzeigen und sich nach dem festgelegten Abbaupfad richten. Die Maßnahmenvorschläge beschreiben z.B. den Wegfall, die Reduzierungen oder die Zusammen-

legung von Leistungen in weniger gewichteten Bereichen oder beschreiben den Aufbau bei hohen Prioritäten.

c) Erfolgsfaktor (Neu)-Gestaltung des Verhältnisses zwischen Politik und Verwaltung

In einem komplexen Prozess, wie es die Phasen einer Haushaltskonsolidierung darstellen, ist die ursprüngliche Aufgabenteilung zwischen Politik und öffentlicher Dienstleistung insbesondere im Hinblick auf die Kommunikationsstrukturen zwischen Politik und Verwaltung nicht mehr geeignet. Steht die Haushaltskonsolidierung auf der Tagesordnung, sehen Gemeindevertretungen die Aufgabe zum Sparen in der Regel zunächst bei der Verwaltung und erwarten demzufolge Vorschläge. Die Verwaltung hingegen wird dazu neigen, die üblichen Haushaltsansätze fortzuschreiben, um die Aufgabenfortsetzung zu verteidigen. Ohne strategische Vorgaben bzw. Prioritätensetzung von Seiten der Politik wird es der Verwaltung schwerlich gelingen, ein mehrheitsfähiges Konzept vorzulegen. Weil Haushaltskonsolidierung stets auch mit unpopulären Entscheidungen verbunden sein wird, ist eine gewisse Zurückhaltung der Gemeindevertreter nur verständlich. Denn politische Akteure haben stets die Reaktion des Wählers im Hinterkopf. So spricht zunächst wenig für ein politikübergreifendes Vorgehen der Gemeindevertretung auf der einen und der Verwaltung auf der anderen Seite. Auch ein parteiübergreifendes Vorgehen erscheint zunächst nicht reizvoll, weil gemeinsam erarbeitete Konsolidierungsergebnisse sich wenig für die Außenprofilierung Einzelner eignen. Die Formulierung von Handlungsfeldern und Zielen, sowie die sich daraus ergebenden Prioritäten setzt eine umfassende und tiefe Auseinandersetzung mit den Wünschen, den Gegebenheiten und dem Machbaren voraus. Dies birgt die Gefahr der Erkenntnis, dass viele (versprochenen) Wünsche nicht mehr erreichbar sein werden. Auch dies fördert nicht unbedingt ein motiviertes oder gar fraktionsübergreifendes Vorgehen der Gemeindevertreter.

Bei der Erarbeitung eines Haushaltskonsolidierungskonzeptes, das strategische Leitlinien und Ziele enthält und zudem beschreibt, welche Aufgaben und Leistungen wichtig und welche weniger wichtig sind, ist eine enge Zusammenarbeit und Abstimmung zwischen den Fraktionen der Gemeindevertretung auf der einen und der Verwaltung auf der anderen Seite unumgänglich. Örtliche Politik verträgt solche Schulterschlüsse, ohne dass die Parteienkonkurrenz und die unter-

schiedlichen Funktionen von Mehrheit, Opposition und Verwaltung untergraben werden. Zu einer erfolgreichen Haushaltskonsolidierung sind daher Vorgehens- und Umgangsspielregeln zwischen der Gemeindevertretung und der Verwaltung zu vereinbaren, die fortan in einer übergreifenden z.B. Lenkungsgruppe aus Mitgliedern der Politik und Verwaltung beachtet werden. Dies erfordert von Seiten der Verwaltung größere Offenheit und Transparenz und von Seiten der Politik einen Verzicht auf parteipolitische Profilierungen. Dazu kann es sinnvoll sein, externe Begleitung in Anspruch zu nehmen, die mit den entsprechenden Methoden moderiert und bewährte Lösungen aufzeigt.

Praktische Erfahrungen u.a. aus Hochheim am Main zeigen, dass ein offener und stetiger Kommunikationsaustausch zwischen Verwaltung und Politik zu spürbaren innovativen und sachorientierten Lösungen führen kann. Oft haben Verwaltungsexperten bereits Strategien und Handlungsinstrumente erarbeitet, die – aus welchen Gründen auch immer – in der Politik noch kein Gehör gefunden haben. Die Politik wiederum bringt Vorschläge ein, die aus ihrer Sicht die Ausrichtung der Gemeinde am ehesten wiedergeben. Im Ergebnis besteht auf dieser Arbeitsebene ein sinnvolles Abhängigkeitsverhältnis zwischen Politik und Verwaltung. Die Verwaltung tariert durch die Diskussion und Bewertung der Politik die Mehrheitsfähigkeit ihrer eigenen Konsolidierungsansätze aus, die Politik dagegen wird hinsichtlich ihrer Vorschläge auf die Einschätzung der Verwaltung auf rechtliche und organisatorische Machbarkeit angewiesen sein. Ein nicht zu vernachlässigender Gewinn bei einer solchen Zusammenarbeit ist der Lern- und Qualifikationsfaktor für beide Seiten. So ist die dargestellte kooperative Entscheidungsform ein wichtiger, wenn nicht gar entscheidender Erfolgsfaktor für eine erfolgreiche Haushaltskonsolidierung.

d) Erfolgsfaktor Kommunikation nach Außen

Den Bürgern bleiben der Konsolidierungszwang und die Diskussion dazu nicht verborgen. Sie müssen nämlich mit direkten Auswirkungen in Form von Leistungseinschränkungen, Abgaben- und Steuererhöhungen rechnen. Umso wichtiger ist eine offene, verständliche, gar schonungslose Darstellung der Ausgangslage, der Konsequenzen bei Nichthandeln und den bestehenden Chancen. Dazu bieten sich verschiedene Möglichkeiten der Bürgerinformationen bis hin zur unmittelbaren Bürgerbeteiligung an. Für welche Art der Kommunikation sich die Kommune entschei-

det, kommt auf die individuelle Einschätzung der Lage vor Ort an und muss insbesondere im Hinblick auf die zu erwartende Beteiligung, den Aufwand und den Erfolg abgeschätzt werden. Grundsätzlich ist zu empfehlen, dass Veranstaltungen zum Thema Haushaltskonsolidierung von allen Fraktionen gemeinsam getragen und durchgeführt werden sollten. Erfahrungen belegen, dass offene, sachliche und ohne Wahlkampfpolemik durchgeführte Veranstaltungen, bei denen die Akteure mutig die Probleme benennen und möglicherweise auch unbequeme Lösungen ansprechen, im Ergebnis von den Bürgern als positiv empfunden werden.

Fazit

Weil Sparen kein neues Thema ist, haben viele hessische Kommunen bereits Erfahrungen mit der Haushaltskonsolidierung gemacht. Oft scheitern die Konsolidierungsbemühungen jedoch, weil die Konsolidierungskonzepte als Alibifunktion nur für die Kommunalaufsicht erstellt wurden oder weil die Akteure gelernt haben, die Verantwortung für die Umsetzung von Konsolidierungsvorschlägen entweder abzulehnen oder von sich weg zu verlagern. Eine nachhaltige und erfolgreiche Haushaltskonsolidierung kann jedoch gelingen, wenn sich die Kommune dem Prozess der strategischen Zielfindung stellt, die knappen Finanzmittel unter Beachtung der Ausrichtung schwerpunktmäßig verteilt und die Einschnitte bei Leistungen und Belastungen der Bürger offen nach außen kommuniziert.

Entscheidender Erfolgsfaktor bleibt die Gestaltung der Kommunikation und Zusammenarbeit zwischen Politik und Verwaltung, die hier von einem kooperativen und gegenseitig unterstützenden Arbeitsprozess ausgeht. Die Gemeindevertretungen werden nicht umhinkommen, klare Ziele zu definieren, sie mit den Leistungen zu verbinden und somit ihre politische Steuerungsfunktion wahrzunehmen. Haushaltskonsolidierung hat den Zweck der Zukunftssicherung und soll die örtliche Generationengerechtigkeit berücksichtigen. Das bedeutet aber auch, in wirtschaftlich besseren Zeiten an der Konsolidierung festzuhalten und diese z.B. für den Schuldenabbau zu nutzen. Dieser Appell gilt umso mehr, da die Vergangenheit

gezeigt hat, dass wirtschaftliche Erholungen fragil sein können und kommunale Finanzverteilungssysteme Änderungen unterworfen sind. Um den Anforderungen einer nachhaltigen Konsolidierung sowie auch den inhaltlichen und formellen Anforderungen aus dem aktuellen Erlass und den Leitlinien zur Konsolidierung gerecht zu werden, benötigen die Kommunen Unterstützung. Durch die Verwendung von erprobten Arbeitshilfen und Mustern werden die Grundlagen für eine erfolgreiche Durchführung einer Haushaltskonsolidierung gelegt und die Weichen für die Zukunft gestellt.

¹ Finanzplanungserlass vom 29.10.2014 http://verwaltung.hessen.de/lirj/HMdl_Internet?cid=ded139410b66be48ce0b0379139dfda8, Zugriff am 24.11.2014.

² Leitlinie zur Konsolidierung der kommunalen Haushalte und Handhabung der kommunalen Finanzaufsicht über Landkreise, kreisfreie Städte und kreisangehörige Städte und Gemeinden, Erlass vom 06.05.2010, StAnz. 2010, Nr. 21, S. 2174; Ergänzende Hinweise zur Leitlinie, http://verwaltung.hessen.de/lirj/HMdl_Internet?cid=8b405e843b55447f5f4ea6df22ab75ce, Zugriff am 24.11.2014.

³ siehe u.a. Rauber, HSGZ, Nr. 12/2013, S. 415; Schelzke, HSGZ Nr. 07/08/2014, S. 195.

⁴ GemHVO vom 2. April 2006 (GVBl. I S. 235) geändert durch Verordnung vom 27. Dezember 2011 (GVBl. I S. 840)

⁵ Konsolidierungsrichtlinie vom 06. Mai 2010, StAnz. 2010, 1410 und die Ergänzenden Hinweise zur Anwendung der Leitlinie vom 03. März 2014, http://verwaltung.hessen.de/lirj/HMdl_Internet?cid=8b405e843b55447f5f4ea6df22ab75ce, Zugriff am 24.11.2014

⁶ Die nachfolgenden Ausführungen beruhen auf jahrelangen Erfahrungen und Erkenntnissen der Autoren aus eigener beruflicher Tätigkeit und Beratungsprozessen bei Kommunen bis ca. 30000 Einwohner, die u.a. durch Interviews der Akteure, Verwaltungs- und Politikworkshops usw. gewonnen wurden. Haushaltsaufstellungsprozesse bei größeren Kommunen können durchaus von anderen Einflussfaktoren bestimmt werden.

⁷ In den folgenden Ausführungen wird der Begriff Gemeindevorstand für die Darstellung verwendet. Übertragen auf die Städte gilt der Begriff Magistrat (vgl. § 9 Abs. 2 HGO).

⁸ In den folgenden Ausführungen wird der Begriff der Gemeindevertretung für die Darstellung verwendet. Übertragen für die Städte gilt der Begriff Stadtverordnetenversammlung (vgl. § 9 Abs. 1 HGO)

⁹ Mäding, Öffentliche Haushalte zwischen demokratischer Steuerung und administrativer Effizienz in Wever, Handbuch zur Verwaltungsreform, 3. Aufl., S. 342

¹⁰ Mäding, Öffentliche Haushalte zwischen demokratischer Steuerung und administrativer Effizienz in Wever, Handbuch zur Verwaltungsreform, 3. Aufl., S. 344

¹¹ z.B. „KGSt-Handbuch Organisationsmanagement 1999“, „Handbuch für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlung des Bundesministeriums des Innern 2007“, Prüfungshandbuch des hessischen Rechnungshofs.

¹² 2012-HSGB-Arbeitshilfe Haushaltssicherungskonzept

¹³ http://www.rechnungshof-hessen.de/fileadmin/veroeffentlichungen/veroeffentlichungen_uepkk/26-bericht-upkk.pdf, Seite 33, Zugriff am 21.11.2014

¹⁴ Ovey, Strategie als Grundlage der Haushaltsentwicklung in Weiß, Strategische Haushaltskonsolidierung in Kommunen