

→ Kommunale Haushaltskonsolidierung – besser mit den Bürgern

Die Finanzlage bleibt in einer Reihe von bundesdeutschen Städten kritisch, trotz allgemein guter Konjunktur und historisch niedriger Zinsen. Zurückzuführen ist diese Situation auf hohe Sozialausgaben, die die Kluft zwischen finanzschwachen und finanzstarken Kommunen immer größer werden lässt. Hinzu kommen ein gravierender Investitionsrückstand und weiterhin hohe Kassenkredite.

In dieser Situation haben mehrere Bundesländer Konsolidierungsprogramme für ihre Kommunen aufgesetzt. Ziel dieser Rettungsschirme ist es, mit einem Abbau der Verschuldung (Rheinland-Pfalz und Hessen) oder einem langfristigen Haushaltsausgleich (Stärkungspakt Stadtfinanzen in NRW) wieder dauerhafte finanzielle Handlungsspielräume zu erreichen.

5.000 Einzelmaßnahmen

Die Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen (gpaNRW) berät die Kommunen bei der Umsetzung ihrer Haushaltssanierungspläne. Hatten zu Beginn des Programms viele Kommunen die Ertragsseite des kommunalen Haushaltes verbessert, insbesondere durch die Erhöhung der Grundsteuer B, weshalb der Stärkungspakt in NRW von Kritikern als „Steuererhöhungspakt“ bezeichnet wurde, wenden sie sich zunehmend der Aufwandsseite zu: Minderung des Personalaufwands durch Organisationsverbesserungen und Geschäftsprozessoptimierung, Aufgabenkritik einschließlich Standardabbau, Neukonzeption von großen Aufgabenbereichen wie IT oder Gebäudemanagement. Die gpaNRW hat auf ihrer Website (www.gpa.nrw.de) einen Katalog von ca. 5.000 Einzelmaßnahmen aus den Sanierungsplänen der NRW-Kommunen veröffentlicht, der zeigt, dass nahezu alle Aufwands-Bereiche des kommunalen Haushalts betroffen sind. Allerdings mit unterschiedlicher Intensität. Dieser Befund lässt sich nicht allein durch den Aufgabencharakter (Pflichtaufgaben/freiwillige Aufgaben) erklären, denn auch pflichtige Aufgaben haben oft einen erheblichen Steuerungs- oder Beeinflussungsgrad („Ob“ und „Wie“). So lassen sich Sozialtransferleistungen (z.B. die Hilfen zur Erziehung) durch eine optimierte Fall(-zugangs-)steuerung (Ausbau von präventiven Leistungen; ambulante vor stationären Hilfen) aufwandsmäßig verbessern. Durch eine Optimierung der Kostenverhandlungen mit den Freien Trägern (Rahmenverträge, Zielvereinbarungen, Abrechnung von Leistungen, Controlling) lassen sich weitere Effizienzsteigerungen erzielen. Die gpaNRW berät einzelne Stärkungspaktkommunen teilweise mit Unterstützung externer Beratungsunternehmen in diesem sehr kostenintensiven Bereich. In vielen Kommunen wird der Bereich der Sozialtransfers aber immer noch nicht kritisch überprüft, und für die Kämmerer bleibt er eine „Black box“.

Gemeinsam besser

Nur wenige Stärkungspaktkommunen machen sich auf den Weg einer gemeinsamen Aufgabenerfüllung im Sinne Interkommunaler Zusammenarbeit. Dies ist erstaunlich, lassen sich doch durch eine gemeinsame Aufgabenerfüllung nicht nur Ressourcen einsparen, sondern auch Leistungsverbesserungen erzielen.

Zwei mutige Kommunen im märkischen Sauerland hat die gpaNRW bei der Zusammenlegung ihrer Bauhöfe unterstützt. Nachdem durch einen externen Gutachter bescheinigt worden war, dass die Zahlen eine Effizienzsteigerung durch Zusammenlegung hergeben, ging es darum, in einem Change-Management-Prozess die Umsetzung operativ zu begleiten. Ablehnung und Vorbehalte in der Politik und bei den Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen mussten abgebaut, verbindliche Strukturen (Technik, Verwaltung) und Vereinbarungen geschaffen werden. Am Ende wurden die Einsparziele der Sanierungspläne sogar noch übertroffen: 450.000 Euro konnten bereits umgesetzt werden, weitere 150.000 Euro werden bis 2021 folgen. Das Fazit beider Kommunen: „Ohne die gpaNRW hätten wir das nicht geschafft.“

Bürger einbeziehen

Neben der binnenorientierten Konsolidierung ist auch ein stärker wirkungsorientierter Ansatz möglich, der an der Frage ansetzt: „Wie können wir es besser machen, um gewünschte Wirkungen zu erzielen.“ Dies öffnet den Blick auf innovative Lösungen, insbesondere aus der Zivilgesellschaft (Ko-Produktion). Nicht nur die Verwaltungsmitarbeiter/innen sind dabei mit ihren Ideen auf den Plan gerufen, sondern auch Bürger/innen, insbesondere Nutzer/innen, die selbst am besten wissen, was sie brauchen. In der Stadt Augsburg unterstützen etwa Sozialpaten Menschen in finanziellen und persönlichen Notlagen mit bemerkenswerten Ergebnissen. Der Wohlfahrtsgewinn für die Kommune beläuft sich auf 174.000 Euro nach Äquivalenzkostenanalyse (<http://www.govint.org/good-practice/case-studies/benefits-of-mentoring-people-and-families-in-difficulties-in-augsburg/>). In Aarhus/Dänemark konnte der Anteil von Kindern mit Migrationshintergrund, die Förderklassen benötigen, um 89 % reduziert werden, indem Eltern unterstützt werden, ihren Kindern vorzulesen. Die Kosten des Vorleseprogramms belaufen sich dagegen nur auf 80 Euro pro Kind (<http://www.govint.org/good-practice/case-studies/read-with-me-how-teachers-in-aarhus-support-parents-to-improve-their-childrens-reading-skills/costs-and-savings/>).

Und in der niederländischen Stadt Zeist ist es in einer kommunalen Aufgabenkritik durch Verwaltung und „beratende Bürger“ gelungen, eine Haushaltslücke von mehreren Millionen Euro zu schließen (Schepers /Brok, 2015: Zeist (NL): Spardialog mit Bürgerinnen und Bürgern, in: Hellmann/Löffler (Hrsg.): Was machen europäische Kommunen anders? Neue Impulse für Kommunen in Deutschland, Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung, S. 6 – 11).

Nur eine Handvoll Beispiele lassen sich dagegen in den Sanierungsplänen der NRW-Kommunen finden. Sie zielen auf „klassische“, substitutive Ko-Produktionsformen wie den Einsatz ehrenamtlicher Kräfte in Büchereien oder die Übertragung der Schlüsselverantwortung für Sportanlagen und Bäder an Vereine.

Ein Paradigmenwechsel „Vom Vater Staat zum Partner Staat“ kann sich aber lohnen. Wir haben wenig finanzielle Ressourcen in den Kommunen, aber viele ungenutzte in der Zivilgesellschaft!

Beitrag vom März 2017 von Dr. Klaus-Peter Timm-Arnold, Leiter der Abteilung Beratung bei der gpaNRW