



Gesunderhaltung der Kreisfinanzen und Rücksichtnahme auf Gemeinden

Von Dr. Martin Klein, Hauptgeschäftsführer des Landkreistages Nordrhein-Westfalen

„Die Kreise nehmen bei ihrer Haushaltsführung keine Rücksicht auf die kreisangehörigen Städte und Gemeinden!“. Dies ist eine vielfach gehörte Behauptung, die jedes Jahr aufs Neue erhoben wird. Auf die Pflicht der Kreise, die Kreisfinanzen gesundzuhalten, wird hingegen seltener verwiesen. Vielleicht liegt dies einfach darin begründet, dass es nur 31 Kreise einschließlich der Städteregion Aachen, aber 374 kreisangehörige Städte und Gemeinden gibt. Gleichwohl ist gerade die Gesunderhaltung der Kreisfinanzen – in dieser etwas altertümlich anmutenden, aber plastischen Formulierung – gesetzliche Pflicht, die Rücksichtnahme hingegen ein Gebot: Das Gebot, von dem bei Gesunderhaltung der Kreisfinanzen Mögliches das zu tun, was auf die Gemeinden am stärksten Rücksicht nimmt. Genau dies tun die Kreise jedes Jahr, landauf, landab – und sie tun es beispielhaft, wie dieses EILDienst-Heft veranschaulicht.

Die Sozialaufwendungen der Kommunen in Nordrhein-Westfalen steigen immer weiter. Allein in den ausgewählten Leistungsarten Hilfe zur Pflege, Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen, Hilfe zum Lebensunterhalt, Hilfe zur Gesundheit, Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten und Hilfe in anderen Lebenslagen, Kinder- und Jugendhilfe sowie Kosten der Unterkunft und Heizung ist im Zeitraum der Haushaltsjahre 2007 bis 2013 eine Steigerung der Nettoaufwendungen (also nach der KdU-Bundesbeteiligung) um 4,2 Milliarden Euro, nämlich von 10,6 Milliarden Euro auf

14,8 Milliarden Euro festzustellen. Dies bedeutet eine Steigerung um 39,7 Prozent bei einer mittleren jährlichen Steigerungsrate von 5,7 Prozent (vgl. dazu Abbildung 1 auf dieser Seite). Diese Aufwendungen sind zwischen kreisfreiem Raum und kreisangehörigem Raum relativ gleich verteilt: Es entfallen in den genannten Leistungsarten etwa 7,6 Milliarden Euro (52 %) auf den kreisangehörigen Raum und etwa 7,1 Milliarden Euro (48 %) auf den kreisfreien Raum (vgl. dazu EILDienst LKT NRW 2014, S. 419). Obwohl die Finanzierung sozialer Leistungen im kreisangehörigen Raum dabei zu über 80

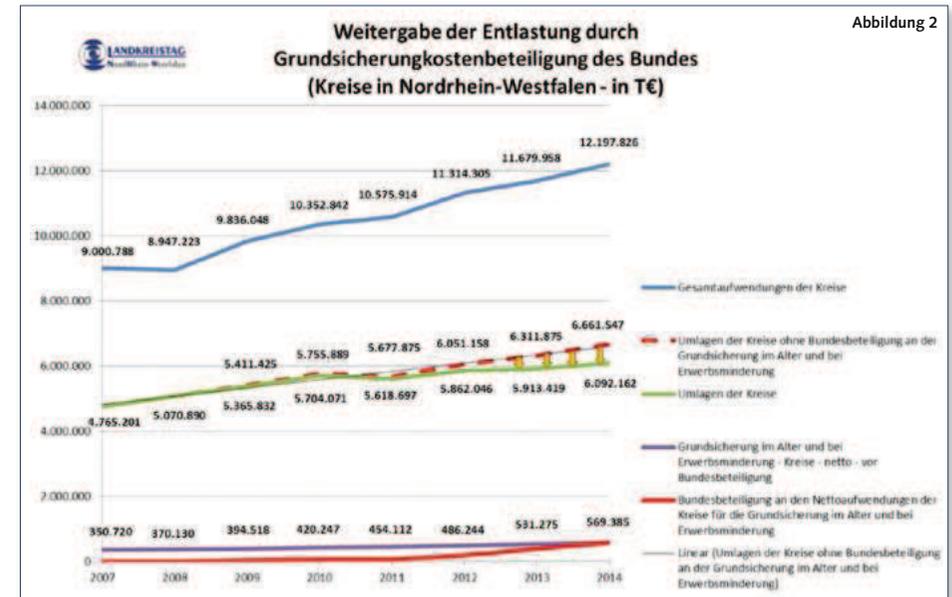
Prozent auf der Kreisebene erfolgt, haben die Kreise (stets einschließlich Städteregion Aachen) einen beachtenswerten Beitrag geleistet, die umlagebedingte Belastung der kreisangehörigen Gemeinden so gering wie möglich zu halten. Dies gilt, obwohl der Kreis als Inbegriff gemeinschaftlicher, die Gemeindegrenzen überschreitenden Aufgaben – insbesondere bei der Wahrnehmung sozialer Pflichtaufgaben und der daraus zwangsläufig entstehenden hohen Aufwendungslast – naturgemäß besonderen finanziellen Anforderungen ausgesetzt ist, die er nur in einem sehr begrenzten Maße kontrollieren kann. Der

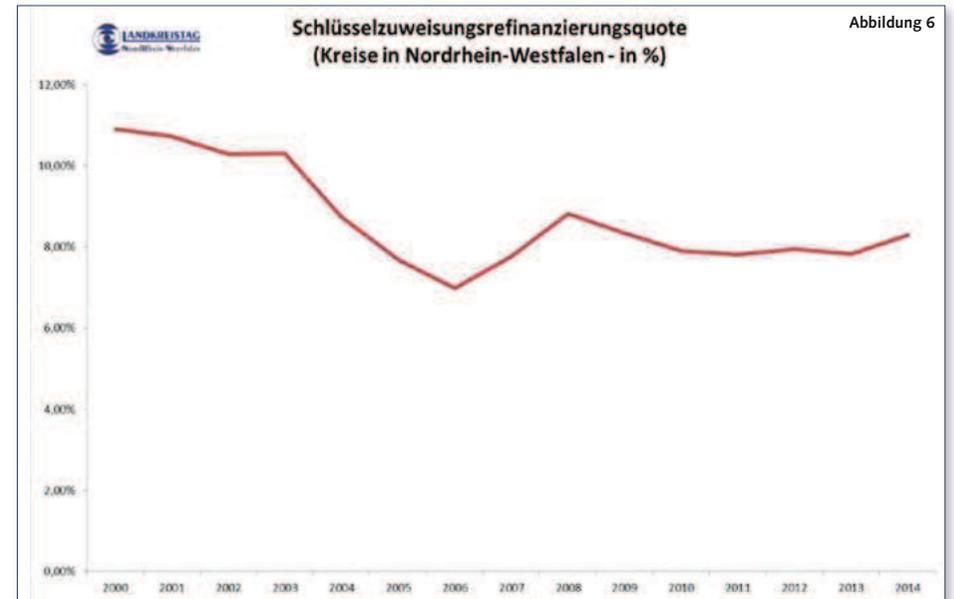
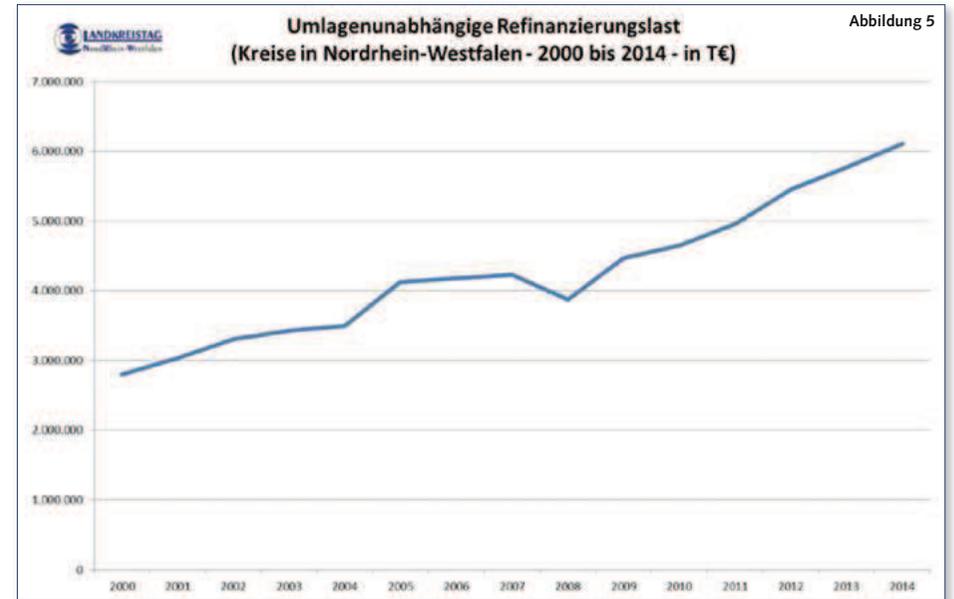
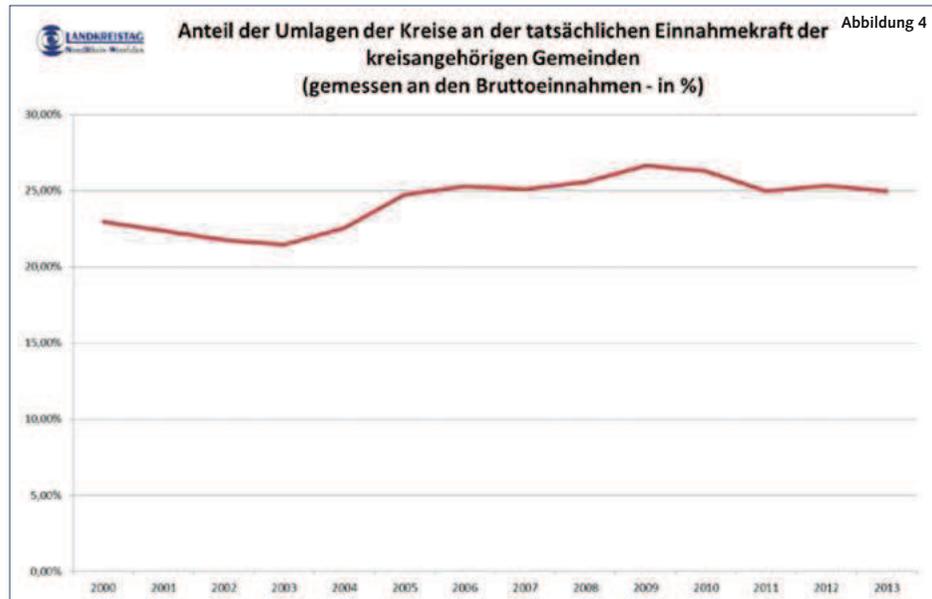
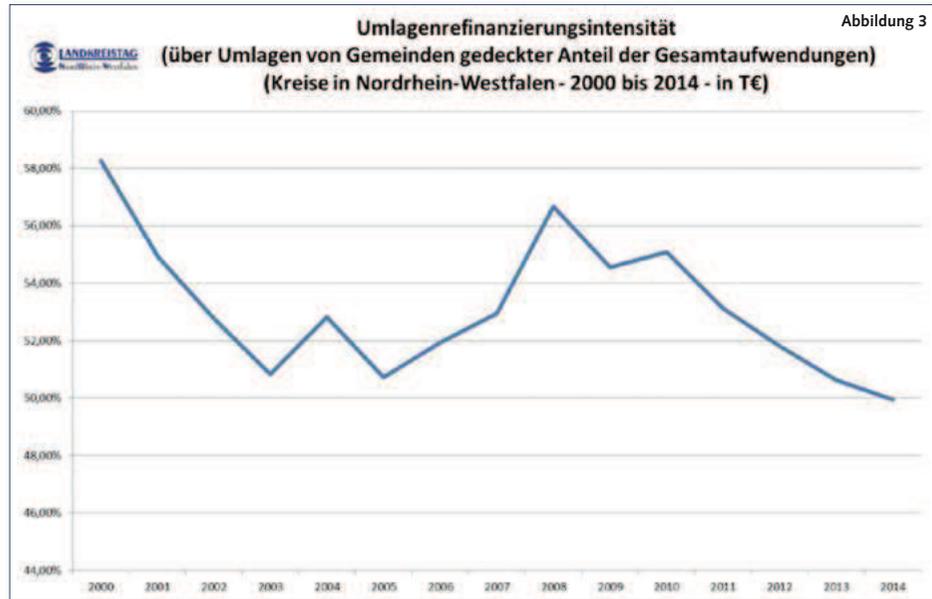


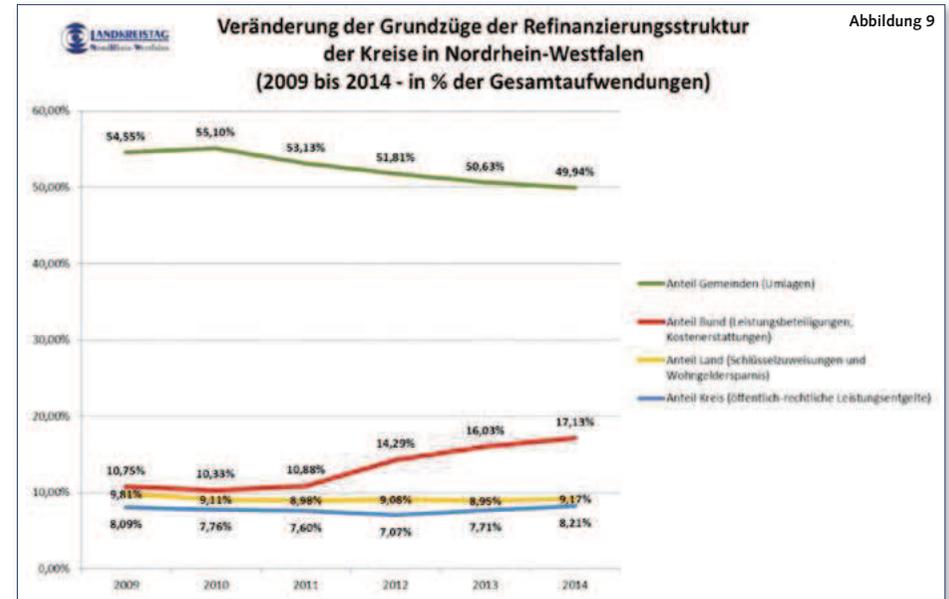
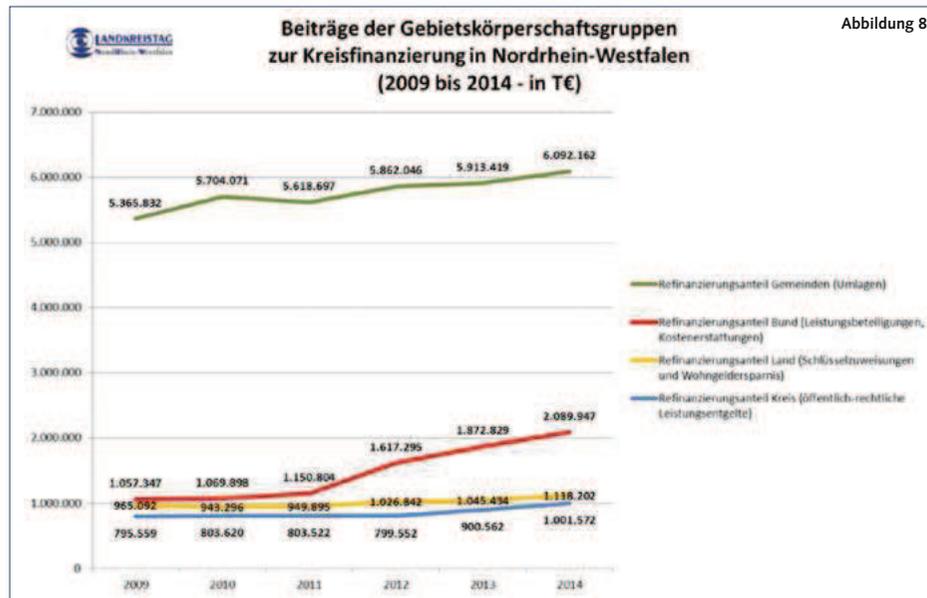
Kreis hat als Kostenträger nicht die Möglichkeit zu sozialen Pflichtaufgaben in einer bestimmten Ausprägung „nein“ zu sagen. Er hat auf Ansprüche zu leisten, die in der Regel sowohl dem Grunde als auch der Höhe nach bundes- und landesgesetzlich bestimmt sind. In welchem Umfang Ansprüche geltend gemacht werden oder ob, wann und wie deren Erfüllung durch bundes- oder landesgesetzliche Standarderhöhungen „verteuert“ wird, entzieht sich ihm. Das Engagement der Kreise zur Rücksichtnahme auf ihre kreisangehörigen Gemeinden zeigt sich darin, dass sich die Umlagen der Kreise trotz dieser ungebrochenen Entwicklung im Bereich der Nettoaufwendungen für soziale Leistungen unterproportional entwickeln: So haben die Kreise die mit der schrittweisen Grundversicherungskostenübernahme durch den Bund einhergehende Entlastung vollständig umlagemindernd eingesetzt und damit effektiv an die kreisangehörigen Kommunen weitgereicht, wie die Umlagenentwicklung der Kreise auch mit Blick auf die stetige Zunahme ihrer Gesamtaufwendungen zeigt (vgl. dazu Abbildung 2 auf dieser Seite). Gleichzeitig ist der Anteil der Gesamtaufwendungen der Kreise, den diese über Umlagen refinanzieren (Refinanzierungs-

intensität der Umlagen) permanent zurückgegangen: Während der Anteil der über Umlagen refinanzierten Gesamtaufwendungen der Kreise im Haushaltsjahr 2000 noch 58,26 Prozent ausmachte, betrug er im Haushaltsjahr 2014 nur noch 49,94 Prozent (vgl. dazu Abbildung 3, Seite 112). Der Anteil der Umlagen der Kreise an der tatsächlichen Einnahmekraft der kreisangehörigen Gemeinden, deren Bruttoeinnahmen, liegt inzwischen im Mittelwert bei etwa 25 Prozent und ist in den letzten Jahren kontinuierlich zurückgegangen (vgl. dazu Abbildung 4, Seite 112). Die Debatte um den angeblich ständigen Anstieg der Kreisumlagen ist also nur in Bezug auf die unstreitig deutlich gestiegene absolute Höhe der gemeindlichen Umlagezahlungen an die Kreise begründet: Es kommt jedoch nicht zu einer wesentlich höheren Anspannung der normierten gemeindlichen Einnahmekraft. Die wesentliche Anspannung hat tatsächlich nicht im Bereich der Kreisumlagen, sondern im Bereich der sonstigen Erträge der Kreise stattgefunden. So ist der Anteil an den Gesamtaufwendungen, den die Kreise unabhängig von Umlagen zu refinanzieren haben (umlagenunabhängige Refinanzierungslast), seit dem Jahr 2000 um 118 Prozent gestiegen (vgl. dazu Abbildung 5, Seite 113).

Dies ist in einer Situation erfolgt, in der die den Kreisen zukommenden Schlüsselzuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich nur mäßig gestiegen sind, so dass der relative Beitrag der Schlüsselzuweisungen zur Deckung der Gesamtaufwendungen der Kreise (Schlüsselzuweisungsrefinanzierungsquote) seit 2000 von 10,9 Prozent auf 8,3 Prozent zurückgegangen ist (vgl. dazu Abbildung 6, Seite 113). In Folge dessen ist der Anteil an den Gesamtaufwendungen, den die Kreise unabhängig sowohl von Umlagen der Gemeinden als auch von Schlüsselzuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich zu refinanzieren haben (Umlagen- und schlüsselzuweisungsunabhängige Refinanzierungslast), seit dem Haushaltsjahr 2000 um 146 Prozent gestiegen (vgl. dazu Abbildung 7, Seite 114). Dass die relative Umlagebelastung der Gemeinden sich dennoch so zurückhaltend entwickelt liegt daran, dass einerseits der Anteil des Bundes an der Finanzierung der Kreislaufwendungen ebenso steigt wie andererseits der Anteil der öffentlich-rechtlichen Entgelte der Kreise selbst (etwa Gebühren, Beiträge) daran. Bei den Beiträgen des Bundes handelt es sich wesentlich um Leistungsbeteiligungen und Kostenerstattungen im Bereich des SGB II und des SGB XII. Dabei wuchs der über die schritt-







weise Übernahme der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (SGB XII) durch den Bund in den Haushalten der Kreise ankommende Betrag von etwa 46 Millionen Euro (2009) auf etwa 570 Millionen Euro (2014) an. Im Bereich der aufgabenbezogenen Leistungsbeteiligungen im Bereich des SGB II stieg der Beitrag des Bundes von etwa 1 Milliarde Euro (2009) auf über 1,5 Milliarden Euro (2014). Somit hat sich der Beitrag des Bundes zur Kreisfinanzierung in Nordrhein-Westfalen in diesen Bereichen von etwa 1 Milliarde Euro (2009) auf über 2 Milliarden Euro (2014) erhöht. Im Bereich der öffentlich-rechtlichen Leistungsentgelte der Kreise – im Wesentlichen also der Verwaltungs- und Benutzungsgebühren sowie der Beiträge – ist eine deutliche Steigerung von etwa 795 Millionen Euro (2009) auf voraussichtlich erstmals etwa 1 Milliarde Euro (2014) festzustellen (vgl. dazu Abbildung 8, Seite 114).

Daraus folgt eine kontinuierliche deutliche Veränderung der Refinanzierungsstruktur der Kreise in Nordrhein-Westfalen: Der in den genannten Bereichen erbrachte Refinanzierungsanteil des Bundes steigt „parallel“ zum Absinken des Refinanzierungsanteils der Gemeinden. Während der Gemeindeanteil, der – wie vorstehend ausgeführt und gemessen an den Gesamtauf-

wendungen der Kreise – im Jahr 2009 noch 54,55 Prozent betrug, auf 49,94 Prozent (2014) gefallen ist, ist der Refinanzierungsanteil des Bundes von 10,75 Prozent (2009) auf 17,13 Prozent (2014) gestiegen (vgl. dazu Abbildung 9 auf dieser Seite).

Sicherlich wäre die Behauptung zu weitgehend, dass der Bund und die eigene Gebührenerhebung der Kreise die kreisangehörigen Gemeinden bei der Kreisfinanzierung gleichsam ablösen. Ersichtlich ist aber, dass Erhöhungen des „Bundesbeitrags“ und des „Eigenbeitrags“ zu einem äquivalenten Absinken des „Gemeindebeitrags“ führen. Daraus kann geschlossen werden, dass die rechtliche Mechanik der Regelungen zur Kreisumlagefinanzierung (§ 56 Abs. 1 KrO NRW) funktioniert: Die Kreise erheben Umlagen nur insoweit, als ihre sonstigen Erträge die entstehenden Aufwendungen nicht decken. Die Umlage dient damit „nur“ als – wenn auch im Umfang sehr große – Residualfinanzierung, also als allen anderen Ertragsquellen rechtlich nachgeordnete Größe.

Insgesamt zeigt sich, dass die Kreise – entgegen bisweilen im Schrifttum oder in politischen Diskussionsbeiträgen wahrzunehmenden anderweitigen Behauptungen – alle Entlastungen, die sie von dritter Seite erhalten, zur Umlageminderung einsetzen und damit vollständig weitergeben. Hinzu

tritt ein erheblicher Einsatz von Eigenkapital durch den weitgehenden Verzehr der Ausgleichsrücklagen. Dieser hat inzwischen ein Maß erreicht, das offenkundig an seine objektiven Grenzen kommt. Die Wahrnehmung der Aufgaben des Sozialbereichs und dessen Finanzierung durch die Solidargemeinschaft Kreis ist damit die Strukturstütze, die es den kreisangehörigen Gemeinden ermöglicht, auch heute noch kommunale Selbstverwaltung in örtlichen Angelegenheiten „leben“ zu können.

Das entbindet den Kreis nicht von seiner Verantwortung wirtschaftlich zu handeln und auf die Leistungsfähigkeit seiner kreisangehörigen Städte und Gemeinden Rücksicht zu nehmen. Reflexhafte Abwehrhaltungen bei notwendigen Anpassungen der Kreisumlage sind zwar zunächst verständlich. Diesen kann und muss aber mit aufgeklärtem Blick auf die Fakten begegnet werden. Dazu gibt es eine Reihe instruktiver Beiträge in dieser EILDienst-Ausgabe. Maßnahmen der Kreise – aufbauend auf Personalbedarfsanalyse, Organisationsuntersuchungen und Aufgabenkritik – sind die Grundlage, um das Ziel des Haushaltsausgleichs und die Erfüllung der unbedingten Pflicht der Sicherung der Kreisfinanzen (§ 9 Satz 1 Kreisordnung NRW) so wirtschaftlich wie möglich zu erreichen. Damit wird der besonderen Bedeutung des Rück-

sichtnahmegebots (§ 9 Satz 2 Kreisordnung NRW) Rechnung getragen. Anhand der in den folgenden Beiträgen gezeigten praktischen Beispiele kann so deutlich aufgewiesen werden, dass in der Praxis eine

effektive Begrenzung der erhobenen Kreisumlagen auf ein kleinstmögliches Maß erfolgt, um das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden kraftvoll zu erhalten. Der Kreis erfüllt damit seine Pflicht, Garant der kom-

munalen Freiheit für seine ihm angehörenden Städte und Gemeinden zu sein.

EILDienst LKT NRW
4./April 2015 20.21.04



Haushaltskonsolidierung als Daueraufgabe - Der Kreis Kleve ist für die Zukunft gut gerüstet

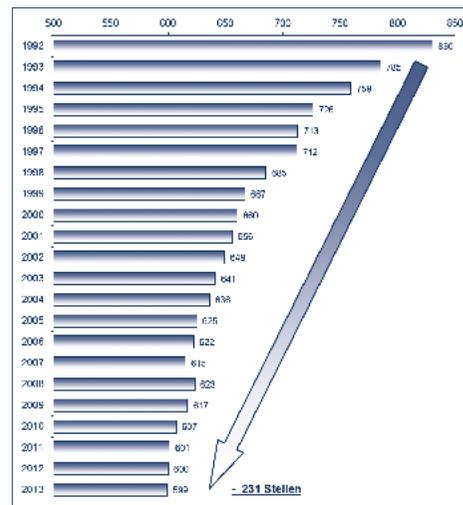
Von Landrat Wolfgang Spreen, Kreis Kleve

Den Blick auf das Wesentliche richten und sparen wo immer dies vertretbar ist. Besonders in Zeiten von Aufgaben- und Ausgabenwüchsen ist das eine große Herausforderung. Hinzu kommt: Bezahlen müssen, der bestellt. Wenn diese Grundsätze eingehalten werden, kann Finanzplanung auf sicheren Füßen stehen. Konsolidierung ist und bleibt mit hohen Anforderungen verbunden.

Die Aufgaben jeder Kreisverwaltung sind sehr vielfältig und sie unterliegen ständigen gesetzlichen Anpassungen. Umstrukturierungen innerhalb der Verwaltung, aber auch übergreifende Veränderungen wie die Verwaltungsstrukturreform im Jahr 2008 und insbesondere die permanent steigenden finanziellen Belastungen im Sozialbereich hinterlassen ihre Spuren in den Kreishaushalten. Zu einer maßvollen Ausgabepolitik gehört das bewusste Gegensteuern insbesondere in kostenintensiven Bereichen, wie zum Beispiel dem Personalbereich. In der Kreisverwaltung Kleve gilt seit mehr als zwei Jahrzehnten die Devise der Konzentration auf Kernaufgaben. Vorausschauend hatte sich seinerzeit bereits die Erkenntnis durchgesetzt, dass – gerade angesichts der sehr begrenzten eigenen Einnahmemöglichkeiten der Kreise – ein ständiger Kostenaufwuchs bei den Personalkosten auf dem Niveau der Vorjahre dauerhaft nicht verkraftbar ist. Der hohe Einsatz der Beschäftigten, Beamtinnen und Beamten ist beim Kreis Kleve vorbildlich. Dank dieses großen Engagements sind Qualität und Quantität der Leistung haltbar. Nicht mit jeder Aufgabenzuweisung ist eine personelle Anpassung verbunden. Nicht jede dankbare freiwillige Aufgabe wird angesichts der damit verbundenen Kostenlast blindlings übernommen.

Deutlicher Stellenabbau

Es ist nicht neu und sicher nicht nur in der Kreisverwaltung Kleve so, dass die Arbeitsverdichtung nicht mehr nur Schlagwort sondern gelebte Realität ist. Im Verbund mit der Nutzung softwaregestützter Optimierungsmöglichkeiten hat das konsequent durchdachte Personalmanagement des Kreises Kleve in den vergangenen 22



Stellenentwicklung von 1992 bis 2013 beim Kreis Kleve.

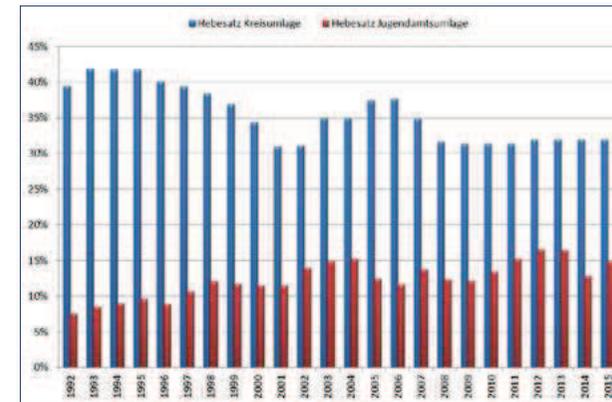
Jahren (Stellen Ende 2013 im Vergleich zu den Stellen Anfang 1992) zu einem Stellenabbau von 231 Stellen geführt. Die zwischenzeitliche Steigerung der Stellenzahl im Jahr 2008 spiegelt den Zugang der Beschäftigten in den Bereichen Elterngeld, Schwerbehindertenangelegenheiten und Immissionsschutz wider. Dank einer parallel vollzogenen Stellenreduzierung in Höhe von fünf Stellen in anderen Bereichen fiel der Zuwachs dennoch moderat aus. Während die Umfänge der Stellenreduzierungen in den ersten Jahren noch deutlich größer waren, haben sie sich naturgemäß in den letzten Jahren erheblich verringert.

Das erklärt sich insbesondere daraus, dass Rationalisierungseffekte in der Anfangszeit erheblich leichter fallen. Allein im Jahr 2013 haben die Stellenreduzierungen seit 1992 Einsparungen bei den Personalkosten von rund 10 Millionen Euro bewirkt. Dieser Effekt wiederholt sich Jahr für Jahr, weil die entsprechenden Wirkungen von Dauer sind. Dabei beschränkt sich diese Darstellung lediglich auf die Personalausgaben ohne Pensionsrückstellungen, weil hierzu vor 2009, dem Jahr der Einführung des neuen kommunalen Finanzmanagements beim Kreis Kleve mit der erstmaligen Aufstellung einer Bilanz, keine Vergleichswerte vorliegen. Es liegt auf der Hand, dass die Einspareffekte unter Berücksichtigung der ersparten Pensionsrückstellungen für jede der nicht neu besetzten 61 Beamtenstellen entsprechend höher liegen.

Kreisumlage eine der geringsten im Land

Der Kreis Kleve ist sich seiner Verantwortung für eine nachhaltige Finanzwirtschaft beständig bewusst. Im Interesse seiner

Bürgerinnen und Bürger sowie der 16 Städte und Gemeinden hat der Kreis Kleve nie mehr ausgegeben, als er sich leisten konnte. Systembedingt verfügen die Kreise über geringe eigene Einnahmequellen. Die Finanzierung der vielfältigen Aufgaben erfordert jedoch eine entsprechende Finanzausstattung. Hierzu gehören allgemeine Zuweisungen nach dem Gemeindefinanzierungsgesetz. Da diese Einnahmen alleine bei weitem nicht ausreichen, muss der Kreis Kleve auch die kreisangehörigen Kommunen über die Kreisumlage an der Finanzierung seiner Aufgaben beteiligen. Gerade aus diesem Grund ist es für den Kreis Kleve selbstverständlich, kontinuierlich an der Optimierung seiner übrigen Einnahmen zu arbeiten, insbesondere aber auch durch ständige Aufgabenkritik die Aufwandsseite auf das unabdingbar notwendige Maß zu begrenzen, so dass die Kreisumlage möglichst niedrig bleibt. Diese nachhaltige Ausgabe- und Einnahmepolitik hat maßgeblich dazu beigetragen, dass sich sowohl der Kreis Kleve als auch die 16 kreisangehörigen Städte und Gemeinden bisher nicht in der Haushaltssicherung befinden oder befinden. Die Hebesätze der Kreis- und Jugendamtsumlage stellen sich im Kreis Kleve wie folgt dar:



Mit einer Kreisumlage im Jahr 2015 in Höhe von 32,00 Prozent erhebt der Kreis Kleve eine der geringsten Kreisumlagen im Land Nordrhein-Westfalen. Auch im Bereich der Jugendamtsumlage ist durch das Gebot der Sparsamkeit auf der Ausgabenseite eine für die Kommunen erträgliche Höhe erzielbar. Hier beträgt der Umlagehebesatz in 2015 14,87 Prozent. Im Vergleich der Kreise in Nordrhein-Westfalen erreichte der Kreis Kleve immer einen der vordersten

Plätze. Der Gesamtumlagesatz des Kreises Kleve ist nach Addition der Kreisumlage und der Jugendamtsumlage einer der niedrigsten Sätze in NRW. Ein vernünftiger Einsatz der Ressourcen setzt voraus, dass die Verwaltungsleitung und die Kreispolitik einen Überblick darüber haben, wie sich Aufgaben und Ergebnisse im Jahresvergleich darstellen. Dank der Kennzahlen, die quartalsmäßig, aufgeteilt in Finanz- und Produktcontrolling, eine Wertung der Aufgabenentwicklung ermöglicht, ist der Mitteleinsatz entsprechend der vorgegebenen Ziele steuerbar.

Bürgerservice steht trotz Konsolidierung hoch im Kurs

Doch trotz aller Sparbemühungen: Der Bürgerservice steht beim Kreis Kleve hoch im Kurs. In den vergangenen Jahren wurden einige Verwaltungsbereiche umbeziehungsweise neugebaut, Arbeitsabläufe und Verwaltungsstrukturen hinterfragt und verändert. So hat die Ausländerbehörde des Kreises Kleve moderne, großzügige Räumlichkeiten bekommen. Die Wartezeit der Besucherinnen und Besucher konnte dank der Optimierung von Raum und Arbeitsablauf deutlich reduziert werden. Gleiches gilt für den Neubau der Stra-

etwa 2.500 Schülerinnen und Schüler in Geldern. Außerdem wurde in den vergangenen Jahren ein Bildungsbüro eingerichtet, das Jobcenter des Kreises Kleve hat sich extern beraten lassen und es kam zur Bildung einer neuen Abteilung für diesen Bereich. Natürlich gab es noch viele weitere hier im Detail nicht aufführbare Veränderungen in Aufgaben und Struktur der Kreisverwaltung Kleve. Doch wie eingangs erwähnt und hier gerne noch ausgeführt, geht Konsolidierung nicht ohne das hohe Engagement der Beschäftigten, Beamtinnen und Beamten der Kreisverwaltung Kleve. Dieser große Einsatz wird von der Verwaltungsleitung erkannt, geschätzt und gefördert. So bietet der Kreis Kleve zum Beispiel im Rahmen der betrieblichen Gesundheitsförderung während der Arbeitszeit Gesundheits- und Stressbewältigungskurse an, die von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern gerne besucht werden.

Zugewiesene Aufgaben müssen bezahlt werden

Alles in allem sieht sich der Kreis Kleve gut für die Zukunft aufgestellt. Damit die umfangreichen Bemühungen zur Konsolidierung nicht ins Leere laufen, ist es von entscheidender Bedeutung, dass Land und Bund für die Erledigung der Aufgaben, die auf die Kreise übertragen werden, ausreichend Finanzmittel zur Verfügung stellen. Das bedeutet, dass zukünftig bei der Übertragung neuer Aufgaben im Sinne der Konnexität noch mehr auf eine angemessene Finanzausstattung der Kreise zu achten ist. Das bedeutet darüber hinaus aber auch, dass die Kreise durch Bund und Land so mit Finanzmitteln ausgestattet werden müssen, dass sie in die Lage versetzt werden, ihr grundgesetzlich verankertes Selbstverwaltungsrecht auch tatsächlich mit Leben erfüllen zu können. Das ist nämlich inzwischen weitestgehend nicht mehr gewährleistet. Mit der Übernahme der Kosten der Grundversicherung im Alter hat der Bund einen ersten großen Schritt getan. Die entsprechend dem Koalitionsvertrag der aktuellen Bundesregierung verabredete bundesweite Entlastung der Kommunen von 5 Milliarden Euro jährlich bei den Eingliederungsleistungen ist ein weiterer überaus wichtiger Schritt, der dringend folgen muss. Dies alleine wird jedoch nicht ausreichen, die enormen Kostenaufwüchse im Bereich der sozialen Sicherungssysteme und der Pflegeleistungen mittel- und langfristig zu neutralisieren.

EILDienst LKT NRW
Nr. 4./April 2015 20.21.04



Konsolidierungsprozesse im Kreis Unna

Von Dr. Thomas Wilk, Kreisdirektor und Kreiskämmerer, Kreis Unna

„Der Kreis Unna wird voraussichtlich mit dem Jahresabschluss 2014 sein Eigenkapital aufgezehrt haben und aufgrund der dann eingetretenen bilanziellen Überschuldung gezwungen sein, eine pflichtige Sonderumlage gem. § 56c KrO NRW von seinen Städten und Gemeinden zu erheben.“ Diese dramatische Prognose zu den Kreisfinanzen prägte alle politischen Beratungen des Kreistages und seiner Ausschüsse sowie die Gespräche mit den Städten und Gemeinden im vergangenen Haushaltsjahr.

Im März 2015 ist nun davon auszugehen, dass dem Kreis Unna dieses Szenario noch einmal knapp erspart geblieben ist, da durch positivere Entwicklungen als prognostiziert sowie bestimmte bilanzielle Effekte noch ein kleines Eigenkapital in der Schlussbilanz zum 31.12.2014 erhalten bleiben wird. Dieser im Landesvergleich bei Kreisen in NRW außergewöhnliche Befund ist festzustellen, obwohl der Kreis Unna seit Jahrzehnten massive Konsolidierungsanstrengungen unternimmt.

Der Kreis Unna, gelegen an der östlichen Ballungsrandzone des Ruhrgebietes mit 392.000 Einwohnern, weist Strukturen auf, die mit denen des Kerns der Metropole Ruhr vergleichbar sind. Der Kreis ist seit langem gekennzeichnet durch eine geringe Steuerkraft, eine geringe Anzahl sozialversicherungspflichtiger Arbeitsplätze sowie einer hohen Arbeitslosenquote von über neun vom Hundert. Knapp 41.000 Personen leben in SGB II-Bedarfsgemeinschaften, dies entspricht rund elf vom Hundert der Kreisbewohner. Ursache hierfür sind insbesondere die Folgen des Strukturwandels von Kohle und Stahl. Der Kreis Unna ist also nicht durch ländliche Strukturen geprägt, unterscheidet sich insofern strukturell deutlich von anderen Kreisen in NRW und versteht sich daher auch nicht als „Land“-Kreis.

Finanzsituation des Kreises und der kreisangehörigen Kommunen

Die zehn Städte und Gemeinden des Kreises sind Teilnehmer am Stärkungspakt Stadtfinanzen oder befinden sich in der Haushaltssicherung. Die Genehmigungsfähigkeit einzelner Haushaltssicherungskonzepte ist in den kommenden Jahren nicht gesichert. Auf der Aufwandsseite sind in den gemeindlichen Haushalten die Möglichkeiten ausgeschöpft, auf der Ertragsseite sind Hebesätze bei der Grundsteuer B von über 800 Punkten keine Seltenheit. Ein Aufkommen von 538 Millionen Euro an Kassenkrediten Ende 2013 nur im Kreis Unna, die zur dauerhaften Finanzierung

laufender Aufgaben eingesetzt werden, ist ein alarmierendes Zeichen.

Der Kreishaushalt weist ein Gesamtvolumen von knapp 450 Millionen Euro und einen Hebesatz der Allgemeinen Kreisumlage von 47,52 vom Hundert auf. Das verbliebene restliche Eigenkapital wird mehr und mehr aufgezehrt, so dass die Grenze der bilanziellen Überschuldung nicht mehr weit entfernt ist. Die beiden größten Ansätze im Kreishaushalt 2015 sind die kommunalen Kosten der Unterkunft und Heizung mit 97 Millionen Euro sowie die insbesondere die Eingliederungshilfe für Behinderte betreffende Landschaftsumlage von rund 90 Millionen Euro. Beide Leistungen weisen in den vergangenen Jahren Steigerungsraten von rund fünf vom Hundert auf. Alle sozialen Transferleistungen machen mit rund 270 Millionen Euro über 60 vom Hundert des Gesamtvolumens des Kreishaushaltes aus, so dass ein Großteil der Aufwendungen überhaupt nicht beeinflussbar und der Kreishaushalt quasi ein Sozialhaushalt ist (siehe Abbildung 1).

rungsgesetzes (GFG) „abgehängt“ und seit Jahrzehnten finanziell nicht aufgabengerecht durch das Land NRW ausgestattet. Die verfassungsrechtlich gebotene Vergleichbarkeit der Lebensverhältnisse ist dadurch vor Ort gefährdet.

Diese Situation lässt sich an einem einfachen Vergleich aufzeigen: Seit dem Jahr 2000 haben die 30 Kreise und die Städteregion in NRW rund 14,2 vom Hundert mehr Schlüsselzuweisungen erhalten. Im selben Zeitraum haben die kreisfreien Städte dagegen eine deutlich höhere Steigerung der Schlüsselzuweisungen von rund 71,5 vom Hundert zu verzeichnen gehabt. Da der Kreis Unna als Ruhrgebietsrandkreis jedoch ähnliche Aufwendungen vor allem im Bereich der sozialen Transferleistungen zu verzeichnen hat wie die großen Ruhrgebietsmetropolen, ist die sich über Jahre verschlimmernde finanzielle Schieflage des Kreises evident.

Haushaltskonsolidierung als Daueraufgabe

Der Kreis Unna kann auf dem Gebiet der Haushaltskonsolidierung seit langem erhebliche Erfolge darstellen.

So gab es bereits zu Beginn der 1980er- und 1990er-Jahre Erfahrungen mit Haushaltssicherungskonzepten. Die beschriebene finanzielle Situation führte schon sehr früh zur Schließung von kulturellen und sozialen Einrichtungen (z. B. Theater, Bücherei, Kinderkuratorium), die in anderen Regionen auch heute noch zum Aufgabenportfolio von Kreisen gehören. Aufgrund der immer weiter steigenden



Unzureichende Finanzausstattung des Kreises

Der Kreis Unna wird wie alle Kreise durch die Regelungen des Gemeindefinanz-

bücherei, Bücherbus, Kinderkuratorium), die in anderen Regionen auch heute noch zum Aufgabenportfolio von Kreisen gehören. Aufgrund der immer weiter steigenden

Sozialausgaben war dies jedoch unvermeidbar, um die Städte und Gemeinden mit der Kreisumlage nicht noch stärker zu belasten. Auch in den Stellenplänen des Kreises Unna wurde dies sichtbar: Waren es im Jahr 1991 in der Spitze insgesamt 938 Planstellen im Kreishaushalt, sind es heute weniger als 750 Planstellen, die über die Kreisumlage finanziert werden müssen. Daher gehörten Haushaltssicherungskonzepte schon seit langer Zeit wie selbstverständlich zur Aufstellung des jährlichen Haushaltsplans. Haushaltskonsolidierung kann somit im Kreis Unna zu Recht als Daueraufgabe bezeichnet werden.

Besondere Beachtung des Rücksichtnahmegebotes

Angesichts der prekären Finanzsituation der Kommunen war es für den Kreis Unna immer handlungsleitend, den Kreishaushalt unter besonderer Beachtung des Rücksichtnahmegebotes aufzustellen.

Dies führte zu einer dramatischen Entwicklung in den Kreishaushalten von 2002 bis 2008, da hier die Allgemeine Kreisumlage nicht in der Höhe nach festgesetzt wurde, wie es zur Deckung der Ausgaben erforderlich gewesen wäre. Die Folgen waren jährliche Haushaltsdefizite, die allein in dieser Zeit auf rund 70 Millionen Euro anwuchsen und einen entsprechenden Kassenkreditbedarf auslösten. Erst durch die Umstellung auf das Neue kommunale Finanzmanagement (NKF) konnte diese Situation bereinigt werden. Möglich war dies jedoch nur, weil der Kreis weiteres „Tafelsilber“ in Form von Aktienvermögen eingesetzt hat. Die Folge dieses erheblichen Eigenkapitalverzehrs war, dass die Eröffnungsbilanz des Kreises Unna nur mit erheblichen Anstrengungen ausgeglichen werden konnte und bei einem Volumen von rund 368 Millionen Euro letztlich nur rund 250.000 Euro (!) Eigenkapital auswies. Dieser im Vergleich mit anderen Kommunen beispiellose Start in die neue Welt der Doppik wirkt bis heute nach und führt dazu, dass nahezu kein Spielraum für den Ausgleich von jahresbezogenen Defiziten vorhanden ist.

Eine Verwendung des möglichen Eigenkapitals „bis zum Anschlag“ im Sinne der Städte und Gemeinden kennzeichnet damit die bisherige Politik im Kreis Unna. Eine weitere Kreisumlagedämpfung durch Eigenkapitaleinsatz ist unmöglich geworden. Das gemeindefreundliche Verhalten des Kreises Unna zeigt sich auch darin, dass alle nennenswerten finanziellen Entlastungen, die sich auf der Kreisebene ergeben haben, in der Vergangenheit an die Städte und Gemeinden direkt und vollumfänglich im Wege von Nachtragssatzungen

weiter gegeben worden sind. Beispielhaft sei hier die verfassungsgerichtlich gegenüber dem Land erstrittene Wohngeleiderstattung genannt, die zu Entlastungen von knapp 20 Millionen Euro für die Städte und Gemeinden geführt hat.

Enger Austausch mit den Kommunen und Interkommunale Zusammenarbeit

Trotz oder vielleicht auch gerade wegen der ungewöhnlich schwierigen finanziellen Bedingungen gab es im Kreis Unna schon immer eine Kultur der engen fachlichen Zusammenarbeit mit den Städten und Gemeinden auf Augenhöhe. In der

einmündigkeit mit allen gemeindlichen Belangen und Argumenten sind schon lange selbstverständlich. Hinzu kommen regelmäßige Auftritte des Kreiskämmerers in den gemeindlichen Finanzausschüssen zur Erläuterung des Kreishaushaltes.

Kurzbeschreibung der großen Konsolidierungsprozesse

Aus der jahrzehntelangen Daueraufgabe der Haushaltskonsolidierung beim Kreis Unna werden nachfolgend die in den Jahren 2002, 2006 und 2010 durchgeführten letzten großen Konsolidierungsprozesse beschrieben (siehe Abbildung 2) und einige allgemeine Anmerkungen gemacht:

Übersicht Konsolidierungsmaßnahmen Kreis Unna				
Jahr	Maßnahme	Methode	Messbare Ergebnisse	
			Planstellen	Ansätze
2002	Aufgabenkritische Betrachtung	rd. 120 Ideen und Vorschläge aus den Fachbereichen	24,5	1,2 Mio. € 2,9 Mio. €
2006	Finanzstrukturkommission Wirkung: 2007 - 2011	gezielte analytische Aufgabenbetrachtung gemeinsam mit der GPA	37,0	2,0 Mio. €
2010	Konsolidierungsstrategie für den Kreis Unna Wirkung: 2011 - 2015	externe Beratung durch zwei Unternehmen für die Kernverwaltung (128 Optionen / rd. 6,8 Mio. €), die Beteiligungen und den Bereich KfU / HzE	19,7	1,6 Mio. € 1,4 Mio. € 0,5 Mio. €
Summen:			81,2	9,6 Mio. €

Bürgermeisterkonferenz unter Vorsitz des Landrates, im Arbeitskreis der Kämmerer und in mehreren Fachdezernentenrunden werden die Probleme und Lösungsansätze regelmäßig besprochen.

Im Kreis Unna gibt es seit Jahren Themenfelder interkommunaler Zusammenarbeit in unterschiedlicher Größenordnung, in denen Kooperationen stattfinden. Trotzdem besteht noch weiteres Potential, denn Schwierigkeiten zeigen sich häufig bei der konkreten Umsetzung der Vorschläge. Aktuelles positives Beispiel ist die Zusammenarbeit im Bereich der Datenverarbeitung mit einer kleineren Gemeinde, mit der die Kosten der IT-Arbeitsplätze vor Ort deutlich gesenkt werden konnten.

Bemehmersherstellung und UmlGemeinG

Der Kreis Unna hat den beschriebenen engen Austausch mit den kreisangehörigen Kommunen schon immer auch im Zusammenhang mit der Aufstellung des Kreishaushaltes „gelebt“. Das UmlGemeinG hat seit dem Jahr 2013 für den Kreis Unna daher keine inhaltlichen Unterschiede gebracht. Ein jedes Jahr über 20 Seiten starkes Eckdatenpapier zur Einleitung des Benehmens und eine qualifizierte Aus-

Aufgabenkritische Betrachtung 2002

Nach Einführung des Neuen Steuermodells und der dezentralen Ressourcenverantwortung in der Kreisverwaltung Unna im Jahr 1998 wurde im Jahr 2002 ein erster umfangreicher Prozess zur Haushaltskonsolidierung in der gesamten Verwaltung mit Arbeitsgruppen in allen Fachbereichen und rund 120 Ideen und Vorschläge begonnen. Untersucht wurden alle denkbaren Möglichkeiten von Einsparpotentialen (Senkung von Ausgaben und Erhöhung von Einnahmen). Als nachweisliches Ergebnis der durchgeführten „Aufgabenkritischen Betrachtung“ konnte erreicht werden, dass dauerhafte Verbesserungen im Volumen von rund vier Millionen Euro pro Jahr im Haushalt und im Stellenplan eingestellt wurden.

Finanzstrukturkommission und Beratung durch die GPA 2006

Auf Beschluss des Kreistages im Jahr 2006 wurde eine sogenannte „Finanzstrukturkommission“ gebildet, in der auch ein Kämmerer der kreisangehörigen Kommunen Mitglied war. Methodisch ging es nicht um die bloße Anwendung des „Rasenmäherprinzips“, sondern um die gezielte analytische Beratung der Aufgaben, die von der GPA im interkommunalen Vergleich

untersucht worden sind. Außerdem wurden weitere Aufgabenbereiche betrachtet, die aus Sicht der Finanzstrukturkommission Potentiale bieten könnten. Der Prozess wurde permanent durch die CPA begleitet. Im Ergebnis wurden Stellenreduzierungen im Umfang von 37 Planstellen und konkrete Veränderungen von Aufwands- und Ertragspositionen in den Haushalten 2007 und 2008 erreicht.

Externer Beratungsprozess 2010

Im Rahmen einer Beratung durch einen privaten Gutachter im Jahr 2010 wurden für die Kernverwaltung für alle 154 Produkte des Kreises Unna in einem differenzierten Nährungsverfahren die konsolidierungsrelevanten Gestaltungsprozesse ermittelt. Die so erarbeitete Grundlage wurde mit der bestehenden Finanzstrukturkommission abgestimmt. Als Ergebnis dieses Verfahrensschrittes wurden dem Kreistag vom Landrat insgesamt 128 Maßnahmen mit einem finanziellen Potential von rund 6,8 Millionen Euro bis zum Jahr 2015 vorgelegt. Hierin war eine Einsparung von weiteren 47 Planstellen enthalten. Die Einbeziehung der Unternehmensbeteiligungen des Kreises in die Haushaltskonsolidierung war ebenfalls ein Schwerpunkt der Untersuchungen des externen Beraters.

Generelle Instrumentarien

Instrumente wie die Verhängung haushaltswirtschaftlicher Sperren, pauschale Kürzungen im Bereich der Geschäftsaufwendungen oder auch verzögerte Stellenbesetzungen gehören zwangsläufig generell zum Standard bei der Haushaltsplanung und -bewirtschaftung. Geeignete Investitionen in die Sanierung von Gebäuden – insbesondere im Rahmen eines Schulsanierungsprogramms – führ-

ten zu einer ganz erheblichen Senkung der Betriebs- und der Bauunterhaltungskosten. Es erfolgte dadurch keine zusätzliche finanzielle Belastung der Städte und Gemeinden über die Abschreibungen, da die Nutzungsdauern der sanierten Gebäude erheblich verlängert werden konnten. Insoweit leisten auch sinnvolle Investitionen einen Beitrag zum „intelligenten“ Sparen. Zukünftig wird der Kreis Unna verstärkt Prioritäten bei der Aufgabenerfüllung setzen müssen und seine Haushaltsplanung im engen Austausch zwischen Verwaltung und Politik nach Zielen und Nachhaltigkeitsaspekten ausrichten müssen.

Fazit

Der Kreis Unna hat die Grenzen der Haushaltskonsolidierung erreicht. Die Standards der Aufgabenerfüllung sind auf das minimal Vertretbare abgesenkt. Noch weitergehende Reduktionen würden die ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung tangieren. Das „Zerschlagen“ freiwilliger Leistungen insbesondere im kulturellen Bereich muss dringend vermieden werden, um die längst in Gang gesetzte Abwärts Spirale nicht durch eine weitere Verschlechterung der für den Erhalt der Attraktivität der Region

noch zu verschärfen. Die sozialen Transferleistungen belasten die gemeindlichen Haushalte seit Jahren so stark, dass keine reale Aussicht besteht, aus eigener Kraft eine nachhaltige strukturelle Haushaltskonsolidierung zu erreichen. Auch für die nächsten Haushaltsjahre ist davon auszugehen, dass die Zahllast der Allgemeinen Kreisumlage weiter ansteigen wird. Dies ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass die Kosten der Eingliederungshilfe als die am dynamischsten wachsende Hilfeart weiter ansteigen werden. Die bestehenden Belastungen können mit den Mechanismen des GFG nicht kompensiert werden. Daher bleibt zu hoffen, dass sich der Bund stärker und schneller als angekündigt an der Finanzierung dieser gesamtgesellschaftlichen Aufgabe beteiligt.



Auch im Kreishaus Unna stellt man sich den Konsolidierungsaufgaben.

Rahmenbedingungen | EILDienst LKT NRW
Nr. 4/April 2015 20.21.04



Fachkonzepte - Konsolidierungsprozess bei der Kreisverwaltung Soest

Von Kreisdirektor Dirk Lönnecke, Kreis Soest¹

Mit dem Instrument Fachkonzepte sollten Einsparmöglichkeiten in der gesamten Kreisverwaltung aufgedeckt und umgesetzt werden. Nach internen Voruntersuchungen in den Jahren 2007 und 2008 wurde Ende 2008 eine externe Beraterfirma hinzugezogen. Bis Ende 2009 wurden Fachkonzepte mit einem Konsolidierungspotential in Höhe von 5,8 Millionen Euro erstellt. Dieses Konsolidierungspotential wurde eigenverantwortlich von den Fachabteilungen bis Ende 2013 umgesetzt.

Kurzer Überblick zur Kreisverwaltung Soest:

Die Kreisverwaltung Soest mit über 1.200 Bediensteten arbeitet für rund 300.000 Einwohnerinnen und Einwohner im Kreis-

gebiet. Sie ist mit dem Kreistag Teil der kommunalen Selbstverwaltung und übernimmt Aufgaben in den verschiedensten Bereichen: in fünf Dezernaten mit mehr als 20 Fachabteilungen, die sich weiter in Sachgebiete aufgliedern, werden Aufga-

ben in den Bereichen Ordnung, Gesundheits- und Verbraucherschutz, Bau, Kataster, Straßen, Umwelt, Jugend, Schule und

¹ An dem Artikel mitgewirkt haben Svenja Ferber und Katrin Westerwelle, Kreis Soest

Soziales wahrgenommen. Darüber hinaus betreibt der Kreis Soest den Rettungsdienst, drei berufsbildende Schulen, sechs Förderschulen, eine Heilpädagogische Kindertagesstätte, einen Kindergarten, ein Archiv, ein Medienzentrum sowie eine Fahrbücherei. Als sogenannter Flächenkreis verfügt die Kreisverwaltung neben dem zentralen Standort des Kreishauses in Soest über einige Nebenstellen. Diese hohe Aufgabenvielfalt und Verteilung auf verschiedenste Standorte erfordert organisatorisch und technisch einen besten Einsatz der Ressourcen.

Vorgehensweise und Zielvorgaben des Konsolidierungsprozesses

Mit dem Projekt Fachkonzepte wurde bereits im Jahr 2007 begonnen. In internen Voruntersuchungen wurden Konsolidierungspotentiale aufgezeigt und Abteilungen mit hohen Einsparpotenzialen priorisiert. Ab Ende 2008 ist von Mitarbeiterinnen aus den Bereichen Organisation und Zentrale Steuerungsunterstützung mit Unterstützung einer externen Beratungsgesellschaft eine flächendeckende Untersuchung aller Bereiche der Kreisverwaltung im Hinblick auf Konsolidierungspotentiale durchgeführt worden. Von der Landrätin wurden Ziele wie zum Beispiel Umsetzung der Einsparvorgaben des Berichtes der Gemeindeprüfungsanstalt von 2006, strukturelle Einsparung von 5 Millionen Euro, Festlegung des Einsparvolumens bis Ende 2009 und Realisierung bis Ende 2013, optimaler Einsatz von Ressourcen (Personal, Finanzen, EDV) definiert. Über die Fachkonzepte und die Konsolidierungssumme hat im Dezember 2009 eine verwaltungsinterne Lenkungsgruppe entschieden. Es wurden insgesamt 68 Fachkonzepte verabschiedet. Das Soll-Konsolidierungspotential bis Ende 2013 wurde auf 5,8 Millionen Euro festgelegt.

Zu den einzelnen Fachkonzepten wurden Controllingblätter entwickelt. Das Controlling wurde auch kontinuierlich durchgeführt und in einem Gesamtcontrolling über alle Fachkonzepte zusammengefasst. Daraus ließen sich jederzeit der Umsetzungsstand und der Zielerreichungsgrad der Maßnahmen ablesen. In der Umsetzungsphase ist im Kreisausschuss und in den jeweiligen Fachausschüssen regelmäßig informiert worden.

Ergebnis

Das Ergebnis Ende 2013 war, dass die Konsolidierungssumme vollständig umgesetzt worden ist. Da es sich um eine strukturelle Einsparung von 5,8 Millionen Euro gehan-

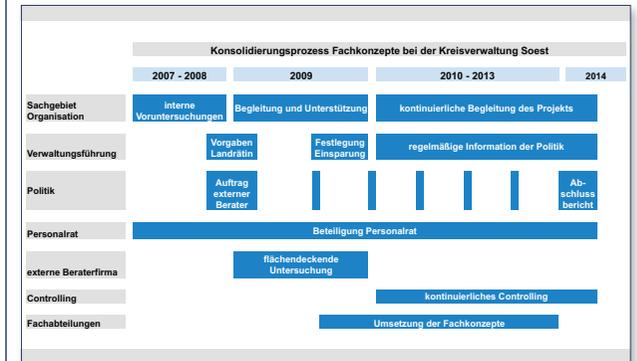
delt hat, ergibt sich über den gesamten Zeitraum eine kumulierte Einsparsumme in Höhe von 19,1 Millionen Euro. Der Anteil der Personalaufwendungen an diesem Einsparpotenzial beträgt circa 30 Prozent. Insgesamt ergibt sich eine Stelleneinsparung von 41,0 Planstellen. Mit dem Personalrat wurde vereinbart, dass betriebsbedingte Kündigungen ausgeschlossen waren. Die Umsetzung der Fachkonzepte erfolgte daher sozialverträglich. Beispielhaft werden hier einige Fachkonzepte genannt:

- In der hauseigenen Druckerei der Kreisverwaltung Soest wurde die Farbdruckmaschine verkauft und eine Stelle eingespart.
- Der Fuhrpark wurde dahingehend optimiert, dass dem zentralen Fahrzeugpool mehr Fahrzeuge zugeordnet wurden (vorher den einzelnen Fachabteilungen zugeordnet). Dadurch konnte die Anzahl der Fahrzeuge reduziert werden und die vorhandenen Fahrzeuge sind besser ausgelastet.
- Die Beihilfesachbearbeitung wurde aus wirtschaftlichen Gründen zu den Kommunalen Versorgungskassen Westfalen Lippe abgegeben.
- Im Rahmen der Fachkonzepte in der Abteilung Gesundheit wurde der Bürgerservice Gesundheit geschlossen. Neben den daraus resultierenden Stellenreduzierungen bei den Schreibkräften konnten Stellen bei den Gesund-

- Der Baubetriebshof wurde zum 01.01.2010 zum optimierten Regiebetrieb umstrukturiert. Neben Stelleneinsparungen wurde der Fahrzeugpool sukzessive auf Leasingfahrzeuge umgestellt. Durch interkommunale Zusammenarbeit können Großkundenrabatte bei Einkäufen erzielt werden.
- Das Fachkonzept „Delegationssatzung Elternbeiträge aufheben“ hatte für den Kreis Soest den positiven Effekt der zusätzlichen Einnahmenerzielung.
- Aufgrund des Fachkonzeptes zur Optimierung Nebenstelle des Jugendamtes Werl wurde die Nebenstelle der Abteilung Jugend und Familie in Werl geschlossen. Hierdurch werden Mietkosten eingespart.
- Im Rahmen des Fachkonzeptes Desk-sharing wurde ein Raumkonzept für die gesamte Kreisverwaltung erstellt. Durch Umsetzung des Konzeptes konnten zusätzliche freie Kontingente geschaffen und über 70 Arbeitsplätze im Kreishaus zur Verfügung gestellt werden. Eine Anmietung von externen Räumlichkeiten konnte daher bisher vermieden werden.

Ausblick

Auch nach Abschluss des Konsolidierungsprozesses Fachkonzepte werden bei der Kreisverwaltung Soest weiterhin kritisch Aufgaben und Standards durch interne



- heitsaufsehern und Laborkräften vorgenommen werden.
- In der Abteilung Liegenschaftskataster und Vermessung wurde eine Reorganisation vorgenommen, die Stelleneinsparungen zur Folge hatte.
- In der Abteilung Bauen und Wohnen wurden aufgrund von sinkenden Fallzahlen Stellen reduziert.

Organisationsuntersuchungen und Personalanalysen im Rahmen des Ausbaus von eGovernmentkomponenten hinterfragt. Ziel ist ein optimaler Ressourceneinsatz und damit eine wirtschaftliche Wahrnehmung der Aufgaben.

EILDienst LKT NRW
Nr. 4/April 2015 20.21



Haushaltskonsolidierung im Kreis Euskirchen

Von Ingo Hessenius, Kreisamtkämmerer, Kreis Euskirchen

Der Kreis Euskirchen betreibt seit langer Zeit vielfältige Haushaltskonsolidierung, unter anderem durch zwei politisch begleitete aufgabenkritische Prozesse. Dennoch und auch trotz Vermögensverzehr zur Verringerung der Kreisumlage werden pauschale Vorwürfe nicht unterlassen. Der eigentliche Grund der Auseinandersetzung dürfte jedoch die Tatsache sein, dass angesichts enorm steigender Soziallasten alle Konsolidierungsbemühungen nur als „Tropfen auf den heißen Stein“ wirken und daher deren Ergebnisse kaum wahrgenommen werden.

Jahr für Jahr stehen Kreishaushalte und Kreisumlagen in der Diskussion zwischen Kreisen und deren Städten und Gemeinden. Sachliche Auseinandersetzungen und inhaltlich unterschiedliche Auffassungen über einzelne Themen werden häufig flankiert von globalen Vorwürfen mangelnder Sparsamkeit eines Kreises oder auch der Gemeinschaft aller Umlageverbände. Auch im Kreis Euskirchen ist dies nicht anders. Vorwürfe, der Kreis enthalte sich jeglicher Sparbemühungen und bediene sich letztlich über die Kreisumlage, um die eigenen Wünsche zu befriedigen, lassen sich öffentlichkeitswirksam gut platzieren und hervorragend mit der allgemeinen Forderung nach Personal- oder Aufgabenaufbau kombinieren. Kreisvertretern verbleibt dann lediglich die Rolle des reagierenden Verteidigers. Die Pauschalkritik beweist jedoch nur die Ignoranz aller kreisseitigen Bemühungen, obwohl diese immer transparent dargestellt wurden. Sie ignoriert darüber hinaus die eigentlichen Ursachen der finanziellen Nöte.

Für den Kreis Euskirchen kann festgestellt werden, dass Sparbemühungen eine lange Tradition haben. Dies beinhaltet insbesondere auch den sparsamen Umgang mit Personalressourcen. Wirtschaftliches Handeln steht in der Kreisverwaltung Euskirchen nicht nur auf dem Papier, sondern ist Maßgabe und gelebte Verwaltungskultur. Bereits seit 1984 ist in der Kreisverwaltung Euskirchen verwaltungsintern die „Organisations- und Stellenbewertungskommission“ eingesetzt, deren Aufgabe unter anderem die jährliche Aufgabenkritik und darauf aufbauend die Personalbedarfsplanung ist. Aufgabenkritik und systemische Planung sind in der Kreisverwaltung Euskirchen damit seit rund 30 Jahren ein dynamischer und fortlaufender Prozess.

Auch externe Gutachten, die das Ziel der Kosteneinsparung hatten, wurden in einzelnen Fällen in Auftrag gegeben. Die Erfahrung mit Gutachten aus den neunziger Jahren, die auf politischen Wunsch für die Bereiche Rettungsdienst, Zentrale

Mülldeponie und Bauhof in der Erwartung in Auftrag gegeben wurden, um Personalüberhänge zu identifizieren, hat angesichts des genau gegenläufigen Ergebnisses jedoch dazu geführt, dass hierin kein Allheilmittel gesehen wird.

Der Kreis Euskirchen hat abseits der üblichen Haushaltsberatungen zwei umfangreiche politische Beratungsläufe (2004 bis 2006 sowie 2010/2011) durchgeführt, die eine umfassende Aufgabenkritik über sämtliche Produkte, Leistungen und Beteiligungen des Kreises zum Inhalt hatten. Im Ergebnis wurden jeweils nicht nur weitere Stellen abgebaut, sondern auch über den Personalabbau hinausgehende Sparmaßnahmen umgesetzt.

Aus der ersten politischen Aufgabenkritik 2004-2006, für die fünf gesonderte Arbeitsgruppen in Ausschusstärke gebildet wurden, resultierte eine Vielzahl an Maßnahmen, deren Einsparvolumen seinerzeit nicht quantifiziert wurde. Inhaltlich seien kurz die wichtigsten Grundsatzbeschlüsse genannt:

- Übergabe des Eifelmuseums an die Gemeinde Blankenheim
- Kultur: Wegfall/Straffung Kulturveranstaltungen des Kreises, Reduzierung der Kulturarbeit auf 0,2 Stellenanteil
- Medienzentrum: Wegfall Fotobetrieb und Umstellung auf elektronischen Medienverleih
- Personalmanagement: Externe Vergabe von Beihilfe- und Reisekostenabrechnungen
- Stellenreduzierungen in verschiedenen Bereichen (z.B. Immobilienmanagement, Archiv, Einbürgerungen)
- Räumliche Zusammenlegung Erziehungsberatung und Schulberatung
- Überarbeitung der Entgeltordnung für die außerschulische Nutzung der Sporthallen
- Überführung der Kreisverkehrsgesellschaft (100%ige Tochter in Form einer GmbH) in einen Betrieb gewerblicher Art im Kreishaushalt
- Abstufung von Kreisstraßen

- Schnittstellenuntersuchung Berufsbildungszentrum, Technikagentur, Berufskolleg und Volkshochschule

In der zweiten politischen Aufgabenkritik 2010/2011 wurden zunächst diverse Haushaltsposten gekürzt, die in Summe ein jährliches Einsparvolumen von circa 200.000 Euro bedeuten. Darüber hinaus wurden Stelleneinsparungen beschlossen, die sich mit circa 650.000 Euro pro Jahr auswirken. Ferner wurden über sogenannte k.w. (künftig wegfallend)-Vermerke weitere künftige Einsparungen beschlossen, die aber erst bei entsprechender Fluktuation wirksam werden. Bei diesen k.w.-Einsparungen geht es um zusätzlich circa 175.000 Euro pro Jahr.

Ergebnis der beiden Prozesse der politischen Aufgabenkritik ist ein weitreichender interfraktioneller Konsens über die Aufgabenstellungen des Kreises, was durch das hohe Maß an Transparenz sicherlich begünstigt wurde.

Infolge der Aufgabenkritik beschloss der Kreistag unter anderem zwei Personalabgabeneinsparungskonzepte mit einem Volumen von drei Millionen Euro.

Auch das Ziel der Erschließung von Synergien durch interkommunale Zusammenarbeit wird seitens des Kreises Euskirchen seit langer Zeit verfolgt. Die Erfolge sind jedoch überschaubar. Das letzte größere gelungene Beispiel ist die Fusion der beiden Volkshochschulen der Kreisstadt Euskirchen und des Kreises Euskirchen.

Abseits aller klassischen Konsolidierungsmaßnahmen wurde die Kreisumlage auch über die sogenannten Einmaleffekte des Vermögensverzehr niedrig gehalten. Bereits vor Inkrafttreten des Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF) wurden Einnahmen aus Aktienverkäufen, Auflösungen von Deponierücklagen, Veräußerungen von Grundstücken und Gebäuden sowie Nichttilgung innerer Darlehen mit einem Gesamtvolumen von circa 60 Millionen Euro dazu eingesetzt, den Verwaltungshaushalt auszugleichen und damit die Kreisumlage möglichst niedrig

zu halten. Aber auch im NKF sind jenseits der Inanspruchnahme des Eigenkapitals alle Anstrengungen unternommen worden, den Städten und Gemeinden Gutes zu tun. So sei beispielhaft auf das Jahr 2010 verwiesen: der Kreistag hat in seiner Dezembersitzung 2010 einen Beschluss zur Weiterreichung eventuell eingehender Landeszuweisungen aus der Verteilung der Wohngeldersparnis gefasst, ohne dass zu diesem Zeitpunkt klar war, ob und in welcher Höhe diese eingehen würden. Die Landeszuweisung (es handelt sich dabei um die Folge eines Änderungsgesetzes, das aufgrund der Verfassungswidrigkeit der Vorgängerregelung erlassen wurde) ging beim Kreis erst nach Weihnachten 2010 (Bescheideingang 28.12.2010) ein. Der Kreis hat dann noch (aufgrund des vorsorglichen Beschlusses) vor dem 31.12.2010 Mittel in Höhe von 10,7 Millionen Euro an die Städte und Gemeinden ausgekehrt. Bedenkt man, dass weder der Kreistagsbeschluss noch der dazu ergangene Verwaltungsvorschlag Ergebnis einer Forderung der Städte und Gemeinden, sondern eine reine Kreisinitiative war, so verwundert es, wenn die Gemeindefreundlichkeit des Kreises nach wie vor in Frage gestellt wird.

Abschließend ist festzustellen, dass der Kreis Euskirchen in Vergangenheit und Gegenwart alles versucht, die Kreisumlage möglichst niedrig zu halten. Die vielfältigen Konsolidierungsanstrengungen des Kreises



bis hin zum Vermögenseinsatz konnten die steigenden Soziallasten im Ergebnis jedoch nur gering bremsen.

Denn die wesentlichen sozialen Lasten stiegen im Zeitraum von 2005 bis 2015 (HH-Plan) um mehr als 38 Millionen Euro¹, was eine Steigerung von mehr als 50 Prozent bedeutet. Solche Dimensionen (kumuliert immerhin 190 Millionen Euro) sind durch Konsolidierungsbemühungen nicht annähernd erreichbar. Dies dürfte die hauptsächliche Erklärung, wenglich

keine Rechtfertigung, der mangelnden Anerkennung der Sparbemühungen des Kreises sein. Denn was wie ein Tropfen auf den heißen Stein wirkt, wird im Grunde kaum wahrgenommen.

ELDIENST LKT NRW
Nr. 4/April 2015 20.21.04

¹ Ohne Grundsicherung nach dem SGB XII, deren Finanzierung mittlerweile vom Bund übernommen wurde.



Kreis Wesel - Strategische Haushaltskonsolidierung 2011-2015

Von Karl Borkes, Kämmerer und Andreas Ochs, stv. Fachdienstleiter Finanzen und Beteiligungen, Kreis Wesel

Ein wichtiger Schritt zur Haushaltskonsolidierung des Kreises und damit auch seiner kreisangehörigen Kommunen wurde durch die Strategische Haushaltskonsolidierung 2011 bis 2015 des Kreises gesetzt. Ziel dieser Konsolidierung war und ist es, bis 2015 ein jährliches Einsparvolumen von über 5 Millionen Euro mit einem Gesamtvolumen von über 20 Millionen Euro zu erzielen. Dieses Ziel wurde sogar leicht übertroffen. Im Vordergrund der Strategischen Haushaltskonsolidierung 2011-2015 steht dabei die Generierung von dauerhaften Konsolidierungspotentialen, die einen Beitrag zu einer strukturellen Konsolidierung leisten.

Ausgangslage

Der Kreis Wesel liegt mit rund 457.000 Einwohnern am Niederrhein und umfasst die 13 Städte und Gemeinden Alpen, Dinslaken, Hamminkeln, Hünxe, Kamp-Lintfort, Moers, Neukirchen-Vluyn, Rheinberg, Schermbeck, Sonsbeck, Voerde, Wesel und Xanten. Er ist geographisch Bindeglied

zwischen dem Ruhrgebiet und den Niederlanden. Die Struktur der kreisangehörigen Kommunen ist dabei heterogen. Während Alpen, Hamminkeln, Hünxe, Schermbeck, Sonsbeck und Xanten eher ländlich geprägt sind, können die Städte Dinslaken, Kamp-Lintfort, Moers, Neukirchen-Vluyn, Rheinberg, Voerde und Wesel dem Rand des Ruhrgebietes zugeordnet werden.

Die finanzielle Lage der kreisangehörigen Kommunen differiert ebenfalls, zeigt jedoch eine gemeinsame Tendenz auf: Die Verschlechterung der Haushaltsituation. Der fortschreitende und durch die Finanz- und Wirtschaftskrise beschleunigte Eigenkapitalverzehr erforderte bei fünf Kommunen in den letzten Jahren Haushalts-sicherungskonzepte, die zuletzt genehmigt

werden konnten. Die Stadt Moers nimmt mit einem genehmigten Haushaltsanierungsplan an der 2. Stufe des Stärkungspakts teil. Nur fünf Kommunen können durch vorhandene Ausgleichsrücklagen ihre Haushalte noch fiktiv ausgleichen. Ein originärer Ausgleich gelingt derzeit keiner Kommune im Kreisgebiet. Zwei Kommunen wurde für 2014 eine Entnahme aus der Allgemeinen Rücklage genehmigt.

Die finanzielle Lage des Kreises Wesel folgt ebenfalls der beschriebenen Tendenz. In seiner NKf-Eröffnungsbilanz hat der Kreis Wesel zum 01.01.2009 bei einem Bilanzvolumen von rund 535 Millionen Euro eine Ausgleichsrücklage in Höhe von 53 Millionen Euro bilanziert. Schon die Haushaltsatzung für das Jahr 2009 sah bei Erträgen von 425 Millionen Euro und Aufwendungen von 432 Millionen Euro eine Entnahme der Ausgleichsrücklage in Höhe von knapp 7 Millionen Euro vor. Tatsächlich belief sich der Jahresfehlbetrag für das Jahr 2009 im Jahresabschluss schlussendlich auf acht Millionen Euro. Der Entwurf des Haushaltsplanes für das Jahr 2010 übertraf diese Entwicklung noch und sah im Ergebnisplan ein Defizit von 22 Millionen Euro vor. Im Vergleich zum Haushaltsjahr 2009 wäre bei diesen Daten der Hebesatz der allgemeinen Kreisumlage von 39,20 Prozent um 5,05 Prozent auf 44,25 Prozent anzuheben gewesen. Für die kreisangehörigen Kommunen hätte dieses eine Mehrbelastung von 21 Millionen Euro bedeutet. Eine solche Umlageanhebung wurde vor dem Hintergrund der Haushaltsentwicklung in den kreisangehörigen Kommunen nicht akzeptiert. Vielmehr kam die Forderung auf, dass der Kreis Wesel eigenes Vermögen sowie die Ausgleichsrücklage zur Senkung der Umlage einsetzen sollte. Auch der Blick in die Zukunft liess für den Haushalt des Kreises Wesel eher steigende Defizite erwarten.

Diese Entwicklung war Anlass für ein Maßnahmenpaket, dessen Ziel es war, die Aufwendungen und Erträge des Kreises nachhaltig wieder in Einklang zu bringen. Als erste Maßnahme wurde für das Haushaltsjahr 2010 ein kurzfristiges Konsolidierungspotential aus dem Bereich der freiwilligen Leistungen sowie den Reisekosten und Kosten für Fortbildung dargestellt. Daneben wurde zu Gunsten der kreisangehörigen Kommunen eine Entnahme aus der Ausgleichsrücklage von 16 Millionen Euro geplant. Im Ergebnis wurde damit der Hebesatz der allgemeinen Kreisumlage nicht auf 44,25 Prozent, sondern lediglich auf 40,70 Prozent angehoben. Da jene Maßnahmen jedoch nur begrenzt und schon gar nicht strukturell zu einer Verbesserung der Haushaltssituation beitragen konnten, war die Entscheidung für

die Entwicklung und Aufstellung einer freiwilligen Haushaltskonsolidierung notwendig. Damit sollte nachhaltig zu einer Stabilisierung der Haushaltslage des Kreises Wesel und in deren Folge auch der seiner kreisangehörigen Kommunen beigetragen werden. Das Vorgehen zur Entwicklung der „Strategischen Haushaltskonsolidierung 2011-2015“ soll im Folgenden vorgestellt werden.

Vorgehen zur Aufstellung der strategischen Konsolidierung

Da sich im Zuge der Einbringung des Entwurfes des Haushaltes 2010 das hohe Defizit frühzeitig abzeichnete, wurde eine politische Arbeitsgruppe Haushaltskonsolidierung gegründet. Diese hatte neben der Erarbeitung von Konsolidierungsmaßnahmen, die bereits für den Haushalt 2010 ergebniswirksam werden, gemeinsam mit der Verwaltung einen Prozess festgelegt, nach dem für den mittelfristigen Zeitraum von 2011 bis 2015 eine strategische Haushaltskonsolidierung für den Gesamthaushalt erfolgt. Mit Beschluss vom 24.06.2010 hat der Kreistag die Verwaltung beauftragt, ein Konsolidierungskonzept zu erarbeiten, das ausgehend von den Ansätzen des Haushaltsplanentwurfes für das Jahr 2010 eine strukturelle Haushaltskonsolidierung in Höhe von 5 Millionen Euro pro Jahr spätestens mit dem

	Ertrag	Aufwand	Netto-Bedarf
Gesamthaushalt (o. Umlagen)	198.053.766 Euro	440.931.766 Euro	242.878.000 Euro
Umlagebedarf I (allg. KU, fest)	33.812.813 Euro	233.372.400 Euro	199.559.587 Euro
Umlagebedarf II (allg. KU, disp.)	152.495.092 Euro	176.705.505 Euro	24.210.413 Euro
Umlagebedarf III (Jugendamtsumlage)	11.745.861 Euro	30.853.861 Euro	19.108.000 Euro

Haushaltsplan 2015 für den Bereich der allgemeinen Kreisumlage ermöglicht. Für die Zeit bis zum 31.12.2015 wurden mit diesem Beschluss strukturelle Konsolidierungsergebnisse im kumulierten Volumen von 15 Millionen Euro vom Kreistag erwartet. Für den Bereich der differenzierten Jugendamtsumlage wurde die Verwaltung beauftragt, ein Konsolidierungskonzept zu erarbeiten, das ausgehend von den Ansätzen des Haushaltsplanentwurfes für das Jahr 2010 eine strukturelle Haushaltskonsolidierung in Höhe von 0,5 Millionen Euro pro Jahr spätestens mit dem Haushaltsplan 2015 ermöglicht.

Inhalt der Konsolidierung war es, die einzelnen Konsolidierungsmaßnahmen nicht nur hinsichtlich ihrer finanzwirtschaft-

lichen Auswirkungen, sondern insbesondere auch hinsichtlich ihrer Konsequenzen in den Bereichen Leistungsangebot, Standards und Wirkungen zu beschreiben. Auf der Grundlage dieser ganzheitlichen Betrachtungsweise und somit der bekannten Umsetzungsfolgen für die Bürgerinnen und Bürger sollte es der Politik ermöglicht werden, im Dezember 2010 ein Paket von Konsolidierungsmaßnahmen festzulegen, das in den Jahren 2011 bis 2015 verwaltschaftsweit umzusetzen ist. Der gesamte Prozess erfolgt dabei unter externer Begleitung. Die Politik wurde dabei über die Arbeitsgruppe in den Prozess eingebunden.

Ermittlung des durch konkrete Maßnahmen zu beschreibenden Konsolidierungsvolumens

In einem ersten Schritt wurde das durch konkrete Maßnahmen zu beschreibende Konsolidierungsvolumen ermittelt. Basis für die Ermittlung war der Entwurf des Haushaltes des Jahres 2010. Dieser weist bei einem Gesamtaufwand von rund 441 Millionen Euro einen Gesamtumlagebedarf von etwa 243 Millionen Euro auf. Dieser Umlagebedarf wurde für Zwecke der strategischen Konsolidierung und Steuerung der Finanzwirtschaft des Kreises in den Folgejahren wie folgt unterteilt:

Der Umlagebedarf I definiert den Umlagebedarf aus Netto-Aufwendungen, die dem Grunde und der Höhe nach nicht unmittelbar durch den Kreis selbst bestimmt werden können (insbesondere Sozialtransfers, Landschaftsverbandsumlage). Bei diesem Umlagebedarf (2010 rund 200 Millionen Euro) handelt es sich somit um den nicht disponiblen Teil der allgemeinen Kreisumlage. Dem Umlagebedarf II wurden die ordentlichen Erträge und Aufwendungen außerhalb der Transferleistungen, insbesondere jedoch die kompletten Personalaufwendungen zugeordnet. Der Netto-Bedarf betrug rund 24 Millionen Euro für 2010 und umfasste somit den in Grenzen disponiblen Teil der allgemeinen Kreisumlage. Dem Umlagebedarf III wurde die

differenzierte Jugendamtsumlage zugeordnet. Die spezifischen Jugendhilfeaufwendungen betragen (netto) circa 19 Millionen Euro für 2010.

Im nächsten Schritt wurde das angestrebte Konsolidierungsvolumen verwaltungsintern mit Hilfe eines Verfahrens, das die Gestaltungspotenziale sämtlicher Produkte der Verwaltung betrachtete, ermittelt. Diesem Verfahren wurden einheitliche Kriterien zugrunde gelegt. Eine Realisierung des Konsolidierungspotenzials konnte grundsätzlich in drei Kategorien erfolgen:

- Effizienzsteigerung (Informationstechnik und eGovernment)
- Veränderung von Leistungen nach Art, Umfang und Standards
- Interkommunale Zusammenarbeit

Diese differenzierte Analyse führte zu der Einschätzung, dass innerhalb des gewählten Zeitraums ein Konsolidierungsvolumen von 5 Millionen Euro im Bereich der allgemeinen Kreisumlage sowie 0,5 Millionen Euro innerhalb der differenzierten Jugendamtsumlage durch konkrete Maßnahmen herausgearbeitet werden konnte. Das mit dem eingeleiteten strategischen Haushaltskonsolidierungsprozess angestrebte Maßnahmenpaket im Volumen von 5 Millionen Euro für den Bereich der allgemeinen Kreisumlage erstreckte sich auf den Umlagebedarf II der allgemeinen Kreisumlage und betrug rund 21 Prozent der Netto-Aufwendungen. Das angestrebte Maßnahmenpaket im Volumen von 0,5 Millionen Euro für den Bereich der differenzierten Jugendamtsumlage erstreckte sich auf den Umlagebedarf III und betrug in etwa drei Prozent des dortigen Netto-Bedarfes. Hinsichtlich des Jugendhilfebedarfs musste jedoch das ursprüngliche Ziel aufgegeben werden, so dass es lediglich zu geringfügigen Einsparungen kam. Die wesentlichen Ergebnisse dieses Prozesses stellen sich wie folgt dar:

	in Millionen Euro	
	Sollvorgabe	Ergebnis
a) Konsolidierungsvolumen gesamt		
Allgemeine Kreisumlage	5,0	5,3
Differenzierte Jugendamtsumlage	0,5	0,04
Kumulierte Konsolidierungsbeiträge bis 2015	15,0	20,5
b) Verteilung des Konsolidierungsvolumens	in Millionen Euro	Prozent
Verringerung Personalaufwand	3,2	59
Reduzierung Betriebs- und Geschäftsaufwand	1,2	23
Reduzierung von Zuschüssen an Dritte	0,2	4
Erhöhung Erträge	0,7	14

Mit dieser Konsolidierung waren als externe Folgen ein Standardabbau sowie eine höhere finanzielle Belastung der „Kunden“ bedingt. Interne Folgen waren eine

Leistungsverdichtung sowie ebenfalls ein Abbau von Standards.

Festlegung des Umsetzungszeitraumes

Neben Ertragssteigerungen und Reduzierungen im Sachaufwandsbereich wurden im nennenswerten Umfang Effekte aus einer kritischen Überprüfung des Leistungsumfanges, des Abbaus von Standards der jeweiligen Leistungserbringung sowie der Effizienzsteigerungen durch weitere Technikeinsatz und Optimierung der Abläufe erwartet.

Diese Effekte bedurften immer auch der Möglichkeit einer personalwirtschaftlichen Umsetzbarkeit unter Verzicht auf betriebsbedingte Kündigungen und waren daher abhängig vom Fluktuationvolumen im Personalbereich. Der Umsetzungszeitraum bis 2015 bot dabei aus Sicht der Verwaltung bei einem Volumen von rund 150 Fluktuationen (vollzeitverrechnete Stellenäquivalente) die erforderliche Flexibilität zu einer vertraglichen Umsetzung. So konnten am Ende eine Stellenreduzierung um circa 37 Vollzeitäquivalente und eine Personalkosteneinsparung von rund 3 Millionen Euro den Hauptbeitrag zur Konsolidierung leisten.

Die Festlegung von Konsolidierungsmaßnahmen in 2010 für den Zeitraum bis einschließlich 2015 sollte die nach damaligen Erkenntnissen umsetzbaren und umzusetzenden Maßnahmen aufzeigen. Das Recht des Kreistages, jährlich über Änderungen beziehungsweise Streichungen bereits beschlossener sowie Aufnahme neuer Maßnahmen zu beschließen, blieb davon unberührt.

Die letztendlichen Maßnahmen wurden in den politischen Beratungen beschlossen und waren Bestandteile der Haushalte 2011 fortfolgende.

Aktueller Sachstand

Über die Ergebnisse der durch die Strategische Haushaltskonsolidierung 2011-2015

bewirkten Konsolidierungsmaßnahmen wird dem Kreistag jährlich berichtet. Zum letzten Berichtzeitpunkt, dem 31.12.2013, war festzustellen, dass der ursprünglich geplante Konsolidierungsbeitrag für das Jahr 2013 in Höhe von 4.165.082 Euro mit insgesamt 4.258.780 Euro um rund 93.000 Euro übererfüllt werden konnte.

Somit konnten in den bislang abgelaufenen Jahren 2011 bis 2013 die angestrebten Ziele in jedem Jahr erreicht und sogar noch übertroffen werden.

Die Aufbereitung der Konsolidierungsbeiträge für das Jahr 2014 zeigt, dass im Ergebnis auch der für 2014 geplante Konsolidierungsbeitrag in Höhe von 4.831.084 Euro bei tatsächlichen Konsolidierungseffekten von 5.010.964 Euro insgesamt um 179.880 Euro übererfüllt werden konnte. Der Bericht wurde dem Kreistag am 26.03.2015 vorgelegt und ist auf der Internetseite des Kreises Wesel im Kreistagsinformationssystem unter dem Link www.kreis-wesel.de/kreitag/inhalt/sitzungen verfügbar.

Insgesamt bleibt festzustellen, dass die Maßnahmen der Strategischen Haushaltskonsolidierung 2011-2015 im Ergebnis bislang planmäßig abgearbeitet werden konnten. Die beabsichtigten Wirkungen auf den Haushalt des Kreises Wesel konnten erzielt und die Konsolidierungsziele, die der Kreistag der Verwaltung auf den Weg gegeben hat, erreicht werden. Hiervon profitieren letztendlich auch die kreisangehörigen Kommunen.

Ausblick

Die eingangs beschriebene Haushaltssituation des Kreises Wesel hat sich trotz des Erfolges der Strategischen Haushaltskonsolidierung 2011-2015 seit 2010 aufgrund von anderen, nicht vom Kreis verursachten, Faktoren nicht verbessert. Insbesondere die weiteren Anstiege der (Sozial-) Transferaufwendungen haben die Effekte aus den Konsolidierungsmaßnahmen aufgezehrt und waren nicht zu kompensieren. So schloss das Haushaltsjahr 2010 nicht wie geplant mit einem Defizit von 16 Millionen Euro ab, vielmehr war ein Jahresfehlbetrag in Höhe von 29 Millionen Euro im Jahresabschluss zu bilanzieren. Da auch die bis 2014 folgenden Jahresabschlüsse Fehlbeträge auszuweisen hatten, ist die Ausgleichsrücklage zum 31.12.2014 aufgezehrt. Die Ausgleichsrücklage hat somit die ihr zugeordnete Pufferfunktion verloren. Ein weiterer Verzehr von Eigenkapital in Gestalt der Allgemeinen Rücklage ist nach dem Umlagenehmigungsgesetz im Rahmen der Haushaltsplanung grundsätzlich nicht mehr zulässig. Sie wäre vor dem Gebot zur Sicherung der dauerhaften

Leistungsfähigkeit des Kreises auch kritisch zu betrachten. Der Kreis Wesel hat diese Herausforderung erkannt und sieht abermals das Erfordernis einer weiteren strategischen Konsolidierung. Insbesondere vor dem Hintergrund des Anstieges der Belastungen aus Transferaufwendungen, wird der Kreis Wesel zusätzlich eigene Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen ergreifen müssen. Bereits im Rahmen der Haushaltsplanung 2016 wird erneut eine politische Arbeitsgruppe eingerichtet werden, die erste Vorab-Konsolidierungsmaßnahmen mit der Verwaltung auf den Weg bringen soll. Danach ist es beabsichtigt unter dem Namen „Wirkungsorientierte Haushaltskonsolidierung 2017-2021“ die strategischen Ziele, die sich der Kreis Wesel mit

seinem Kreisentwicklungskonzept 2020 gesetzt hat, mit der Konsolidierung im Rahmen einer wirkungsorientierte Diskussion zu verknüpfen. Da offensichtliche Fluktuationseffekte bereits abgeschöpft wurden, wird besonderes Augenmerk auf die Optimierung von Prozessen sowie die Beschreibung und Auseinandersetzung mit Leistungsstandards zu legen sein. Kernfragen der wirkungsorientierten Konsolidierung müssen dabei sein:

- Welche Wirkung wollen wir erreichen?
- Welchen Nutzen wollen wir für unsere Bürgerinnen und Bürger erzielen?
- Wie viele und welche Ressourcen wollen wir dafür einsetzen?
- Können wir Aufgaben noch wirtschaftlicher erbringen?

Diese Fragen gilt es unter der Zielsetzung der Überprüfung von freiwilligen Leistungen, sowie den bereits genannten Faktoren Standardabbau und Prozessoptimierung unter der wirkungsorientierten Perspektive zu beantworten. Konkrete Vorgaben für Konsolidierungsbeträge bestehen zum heutigen Tage noch nicht. Mit der „Wirkungsorientierten Konsolidierung 2017-2021“ soll ein weiterer Beitrag zum Erhalt der Leistungsfähigkeit des Kreises Wesel und damit nicht zuletzt auch seiner kreisangehörigen Kommunen geleistet werden.

EILDENST LKT NRW
Nr. 4/April 2015 20.21.04



Konsolidierung - eine Daueraufgabe im Kreis Warendorf

Von Dr. Stefan Funke, Kammerer, Kreis Warendorf

Die Finanzprobleme der Kommunen werden im Wesentlichen extern verursacht. Nur zögerlich und bislang quantitativ unzureichend erfolgen Lösungshilfen von Bund und Land. Die eigene Haushaltskonsolidierung bleibt deshalb eine Daueraufgabe, obgleich sie allein das Problem nicht lösen kann. Neben den klassischen Konsolidierungs-Dreikampf „Streichen, Strecken und Schieben“ von Aufwand in ehreigenen Sparpaketen treten im Kreis Warendorf weitere Instrumente wie interkommunale Zusammenarbeit und Prozessmanagement hinzu. Es gilt diese weiter zu intensivieren und die Kultur des Maßhaltens zu fördern.

Das Sparen hat Tradition

Im Kreis Warendorf hat das Sparen in den kommunalen Haushalten Tradition. Der Kreishaushalt profitiert noch heute von mehreren rigiden Sparrunden seit Mitte der 1990er Jahre. Damals wurde erstmals ein drastischer Stellenabbau von gut 70 Stellen – das entsprach 10 Prozent des Stellenplans – als Konsolidierungsziel von der Verwaltungsleitung vorgegeben und innerhalb von drei Jahren umgesetzt. Stellenabbau wirkt in jedem Konsolidierungspaket besonders nachhaltig und im Volumen ergiebig. Weitere Sparpakete schlossen sich an, wenn sich zu Beginn der Aufstellungsphase des Kreishaushalts abzeichnete, dass eine deutliche Anhebung der Belastung der kreisangehörigen Kommunen aus der Kreisumlage drohte: Das war zuletzt 2003 und 2011 der Fall. Die Verwaltung arbeitete einmalige Maßnahmen in die Sparpakete ein, schlug aber vor allem langfristig wirksame Etatverbesserungen vor, die der Kreistag in Begleitvorlagen zum Etat in großem Umfang auch beschlossen und die die Verwaltung realisiert hat. Die Etatentlastungen wurden stets auch für die Jahre der mittelfristigen Finanzplanung geplant. Mittels

des unterjährigen Controllings wurden die tatsächlichen Wirkungen festgehalten und dem Finanzausschuss belegt. In den Vorberichten der Haushaltsplanentwürfe informierte die Kämmerer kontinuierlich über die Umsetzung und Fortsetzung der Maßnahmenbündel. Inhaltlich wurde eine ausgewogene Relation zwischen Aufwandsreduzierung und Ertragssteigerung mit einer zwei Drittel zu ein Drittel-Relation angestrebt: Konsolidieren sollte im Schwerpunkt den Aufwand reduzieren und nur in zweiter Linie die Bürger im Kreis finanziell stärker fördern.

Für die Haushalte 2003 und 2004 wurden alle kameralen Haushaltspositionen auf den Prüfstand der Konsolidierungspotentiale gestellt. So wurden zunächst 2003 eine Reihe von Verträgen mit Sozialleistungsträgern pauschal um 20 Prozent gekürzt und zahlreiche freiwillige Zuschüsse an Vereine und Verbände mit unterschiedlichen Raten verringert oder in einigen Fällen komplett gestrichen. Im Etat 2004 wurde die pauschale Kürzung mit Sätzen von 10 Prozent bis zu 50 Prozent auf den kulturellen Bereich ausgedehnt. Der Personalhaushalt wurde trotz bekannter Tarif- und Besoldungserhöhungen für zwei Jahre auf dem Vorjahresniveau eingefroren. Dies

gelang unter anderem durch den Abbau von zehn Planstellen und durch temporäre Wiederbesetzungssperren. Außerdem wurden mit Beschluss des Kreistages mehrere Kreisimmobilien – zwei Schullandheime, eine Jugendbegegnungsstätte sowie ein Straßengrundstück – veräußert. Die Erlöse wurden dem Verwaltungshaushalt zugeführt, um die Kreisumlage zu entlasten. Ersatzbeschaffungen an Dienstfahrzeugen wurden ausgesetzt, und der Beschaffungsansatz für Fahrzeuge an den Bauhöfen wurde um ein Drittel reduziert. Das Konsolidierungspaket umfasste zudem eine Vielzahl kleiner und kleinster Positionen, die geradezu als symbolisch zu bezeichnen waren. Aber auch diese Symbole sind in jedem Konsolidierungsverfahren wichtig. Die Unterscheidung freiwilliger und pflichtiger Leistungen ist bekanntlich schwierig. Insbesondere gilt dies für dem Grunde nach pflichtige Leistungen, bei denen in der Ausführung ein Gestaltungsspielraum hinsichtlich der viel zitierten Standards besteht. Der Anteil der freiwilligen und damit aus rein rechtlicher Sicht streichbaren Leistungen ist in einem Kreishaushalt, der durch den hohen Anteil sozialer Pflichtleistungen maßgeblich bestimmt wird, relativ gering. Für den Warendorfer Kreishaushalt wurde

dieser Anteil mit nur etwa 1,0 Prozent oder 3,5 Millionen Euro im Ergebnisplan berechnet. Das jüngste mittelfristig wirkende Konsolidierungspaket, das der Kreistag in einer Konsolidierungsvorlage mit dem Etat 2011 beschlossen hat, sah 46 Einzelmaßnahmen vor, mit denen im ersten Jahr rund 1,2 Millionen Euro Entlastungen der Kreisumlagen erzielt werden sollten, im zweiten Jahr etwa 1,7 Millionen Euro und im dritten Jahr noch rund 1,5 Millionen Euro. Eine Maßnahme war, jeweils fünf Planstellen in den Jahren 2011 und 2012 abzubauen. Angesichts der durch Bund und Land stetig neuen Aufgaben und wachsender Fallzahlen bei vielen sozialen Leistungen wird eine weitere Personalreduzierung allerdings immer schwieriger. Des Weiteren wurden erneut einige Zuschüsse an freie Träger und Vereine gekürzt oder gestrichen. Eine besonders kreative Idee des Jugendamts und des Fachausschusses war, für die Heimerziehung ein Platzkontingent zu deutlich vergünstigten Tagessätzen einzukaufen und damit – verbunden mit der Optimierung der Verweildauer – die zehn Kommunen, die das Jugendamt tragen, inzwischen mit jährlich etwa 250.000 Euro zu entlasten. Auf der Ertragsseite hat insbesondere die deutliche Erhöhung der Elternbeiträge für Kindertageseinrichtungen konsolidierend gewirkt, was aber auch kontroverse Debatten und öffentliche Diskussionen ausgelöst hat. Des Weiteren wurden – trotz geringer Volumina – Nutzungsentgelte für Geräte des Medienzentrums, für Anfragen beim Kreisarchiv und für Führungen in den beiden Kreis-museen eingeführt, Gebühren für den Musikschulunterricht erhöht und die Entgelte für Übernachtungen im letzten noch verbliebenen Schullandheim angehoben. Soeben hat der Kreistag – außerhalb eines neuen Sparpakets – beschlossen, auch dieses letzte Schullandheim des Kreises aufzugeben. Es war seit 50 Jahren in den Bergen Österreichs für Schulen und Vereine aus dem Kreis angemietet und hat einen Zuschuss von jährlich etwa 35.000 Euro aus dem Kreistat erfordert. Trotz dieses nur relativ kleinen, aber dauerhaften Entlastungsbeitrags traf der Kreistag diese für viele Nutzer schmerzhaft Entscheidung einstimmig, auch um damit den Städten und Gemeinden zu verdeutlichen, wie wichtig das Rücksichtnahmegebot gesehen wird. Diese beispielhaften Einzelmaßnahmen zählen zur klassischen Konsolidierung, die wohl überall praktiziert wird.

Eine Mentalität der Sparsamkeit

Mindestens ebenso wichtig ist neben den finanzwirtschaftlichen Erfolgen gezielter



Der Weg bis zur Aufstellung des Haushaltes ist für das Team der Kämmerer in jedem Jahr eine Herausforderung: v.l.n.r. Kämmererleiter Dr. Ansgar Seidel, die stellvertretende Kämmererleiterin Ulrike Kleier, Kreiskämmerer Dr. Stefan Funke und Mitarbeiterin Fabienne Knoche.

Sparrunden eine ausgeprägte Neigung von Verwaltung und Politik zum Sparen. Hierzu zählt eine positive Grundhaltung, jeden Wunsch nach neuen Leistungen kritisch zu hinterfragen, die Nutzen und die Kosten ausgiebig zu erörtern und abzuwägen sowie im Zweifel Nein zu sagen. Sparen ist, wenn dies wirtschaftlich erfolgt, nicht als Übel zu sehen, sondern aktiv zu unterstützen mit dem Ziel, die Bürger im Kreis nicht sofort mit Kommunalsteuern übermäßig zu belasten und auch nicht über Kredit-aufnahmen Belastungen in spätere Jahre zu verschieben und diese damit künftigen Generationen aufzubürden. Es gilt, dieses Ziel mit überzeugender Kommunikation immer wieder zu vermitteln.

Dem Neuen Kommunalen Finanzgesetz (NKF) ist es zu verdanken, dass die intergenerative Gerechtigkeit für alle politischen Entscheidungsträger in den Kommunen in den Fokus gerückt ist. Wenn sich Verwaltung und Politik im Kreis Warendorf das langfristige Ziel setzen, die Kreditverschuldung bis 2030 komplett abzubauen, dann begrenzt diese Maßgabe das Ausgabeverhalten insbesondere im investiven Bereich auf das mit Förder- und Eigenmitteln Finanzierbare. Diese „Kreis-Schuldenbremse“ hält die Folgekosten aus Investitionen, die den Ergebnisplan und damit die Kreisumlage belasten würden, in tragbaren Grenzen. Die Kommunalaufsicht hat diese Anstrengungen regelmäßig ausdrücklich begrüßt und im Ausmaß gewürdigt. Auch diese Anerkennung trägt zu einer Kultur des Sparens bei. Wenn dann auch noch die Gemeindeprüfungsanstalt – wie geschehen – die Haushaltspolitik als gemeindefreundlich bewertet und sich die Kritik der Städte und Gemeinden – auch wegen der

vollständigen Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage – in Grenzen hält, steigert dies zusätzlich die Motivation.

Das Diktat des gemeinsamen Rotstifts

Diese Mentalität fördert die bedeutende Funktion des „Rotstifts“. Ein solcher ist in der Phase der internen Aufstellung des Haushalts wirkungsvoll, obgleich hierüber in den Etatberatungen wenig gesprochen wird. Es wäre auch nicht serios, sich mit Konsolidierungserfolgen darzustellen, die sich aus der Differenz von Veranschlagungswünschen der Fachämter und den im Etatentwurf tatsächlich zugelassenen Ansätzen ergeben.

Dies gilt übrigens nicht nur für frühzeitige Kürzungen von Aufwandspositionen, sondern auch für das Heraussetzen von Einnahmepositionen im Sinne von Zielvorgaben etwa aufgrund von Auswertungen des Finanzcontrollings durch Kämmerer und Kämmerer. In regelmäßigen Personalplanungsgesprächen zu Jahresbeginn werden vorab Mehrbedarfe von Personalstellen kritisch hinterfragt und Einsparungen eingefordert. Auch in der Ausführungsphase des Haushaltes ergeben sich Möglichkeiten für Einsparungen im großen Personalhaushalt durch strenge Bewirtschaftungsregeln unterhalb der Schwelle einer Haushaltssperre: So werden zum Beispiel mindestens dreimonatige Vakanzen bei Ausscheiden von Mitarbeitern gefordert, Aufstockungen der Arbeitszeit grundsätzlich nicht finanziert oder Altersteilzeit restriktiv bewilligt. Der Einsparereffekt betrug aktuell in der zweiten Jahreshälfte 2014 gut 250.000 Euro.



Landrat Dr. Olaf Gericke und Kämmerer Dr. Stefan Funke präsentieren den Kreishaushalt.

Mit Kooperationen Verwaltungskosten senken

Nach der x-ten Sparrunde stellen alle Akteure fest, dass sich die Potentiale für Etatverbesserungen durch reines Streichen freiwilliger Leistungen oder das Senken von Standards deutlich verringert haben. Als ein intelligentes Instrument der wirtschaftlicheren Aufgabenerledigung und als ergänzender Beitrag für die Haushaltskonsolidierung wurde die interkommunale Kooperation erkannt. Im Kreis Warendorf wird diese recht intensiv gelebt: Die

stelle, des Geodatenmanagements und des Einheitlichen Ansprechpartners – letztere sogar für das gesamte Münsterland – vor nur einem Partner übernommen. Sechs Städte und der Kreis haben sich zudem zu einer „Servicestelle Personal“ zusammengeschlossen, in der umfangreiche Personaldienstleistungen für über 2.000 Beschäftigte erledigt werden. Weitere Partner werden erwartet. Das spart dauerhaft Ressourcen und fördert zudem die Qualität der Leistungen. Es besteht der Wille der Kommunen im Kreis Warendorf, die interkommunalen

kreisangehörigen Gemeinden und der Kreis arbeiten bei der Erfüllung zahlreicher Aufgaben eng zusammen und haben sich wechselseitig Aufgaben übertragen. So gibt es gemeinsam beispielsweise einen Bauhof, eine Adoptionsvermittlung, eine Inobhutnahmestelle, eine Touristische Arbeitsgemeinschaft und seit kurzem ein Kleinkläranlagenmanagement.

Mittels öffentlich-rechtlicher Vereinbarungen werden die Aufgaben der Brandschutzdienst-

Kooperationen auf weitere Bereiche auszuweiten.

Mehr Wirtschaftlichkeit durch Prozessmanagement

Ein zunehmend beachtetes Instrument zur Effizienzsteigerung sind Prozessanalysen. Hierzu wurde in der Kreisverwaltung eine Software zur Prozessmodellierung angeschafft, in die die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Organisationsabteilung durch eine anfänglich hinzugezogene Unternehmensberatung gründlich eingewiesen wurden. Die ersten Arbeitsabläufe wurden noch mit externer Unterstützung untersucht und optimiert. Nach dieser Startphase des „Learning-by-doing“ wird das Prozessmanagement nunmehr eigenständig fortgeführt. Optimierungen zunächst bei den „großen“ Arbeitsprozessen wie zum Beispiel der Gewährung von SGB II-Leistungen, der Abrechnung von Rettungsdiensttransporten, der Bewilligung und Abrechnung von Hilfen zur Erziehung oder der Erteilung von Baugenehmigungen senken die Verwaltungskosten nachhaltig. In Verbindung mit dem IT-basierten Dokumentenmanagementsystem lässt zum Beispiel die eingesparte und im Workflow bearbeitete Eingangsrechnung spürbare Arbeitserleichterungen, einen noch wirtschaftlicheren Einsatz des Personals und letztlich den Verzicht auf Stellenanteile erwarten. Prozessoptimierungen sind deshalb ein weiterer dauerhafter Bestandteil der Haushaltskonsolidierung.

EILDienst LKT NRW
Nr. 4/April 2015 20.21.04



Der Kreis Paderborn auf Konsolidierungskurs

Von Dr. Claudia Bevering, Amtsleiterin Zentrale Dienste, Büro des Kreistages und Heiner Harms, Leiter der Kämmererei, Kreis Paderborn

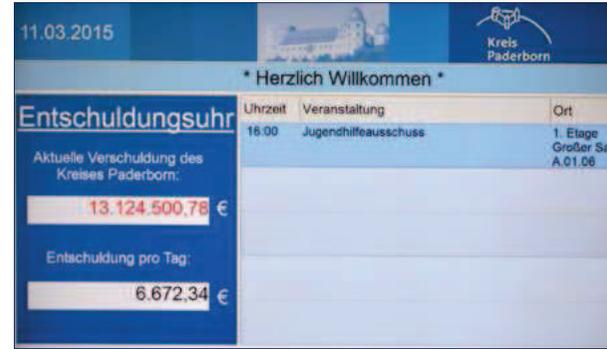


Der Kreis Paderborn beschreitet seit einigen Jahren einen konsequenten Konsolidierungskurs, in dem das Investitionsvolumen gedeckelt, die Entschuldung fortgesetzt und verschiedene organisatorische Maßnahmen umgesetzt wurden. Dies führte zu einer deutlichen Verringerung der Zinsbelastung, effizienteren Arbeitsabläufen und Organisationsstrukturen.

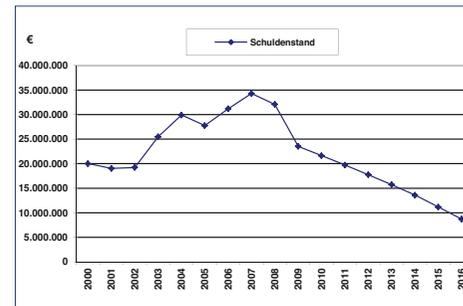
Die Finanzlage der Kommunen in NRW verschärft sich bekanntlich unverändert weiter. So stiegen allein zwischen 2007 und 2011 die Kassenkredite erneut um fast 60 Prozent. Viele Kommunen sind damit in einer Verschuldungsspirale gefangen, die keinen Spielraum für dringend notwendige Investitionen lässt. Die

Haushaltsentwicklung der Kreise in NRW ist trotz der zwischenzeitlich vorgenommenen Entlastungen, wie zum Beispiel der Vollübernahme der Grundsicherung im Alter bei Erwerbsminderung, nach wie vor besorgniserregend, auch weil die Sozialaufwendungen in ihrer Summe weiterhin steigen.

Trotz Weitergabe dieser Entlastungen ist die Städte und Gemeinden stieg die Kreisumlage des Kreises Paderborn seit der NKF-Einführung um rund 30 Millionen Euro auf rund 152 Millionen Euro in 2015. Bezeichnend ist jedoch auch, dass der Anteil der Landschaftsumlage an der allgemeinen Kreisumlage und die Sozialaufwendungen



seit diesem Zeitraum ebenfalls erheblich ansteigen. Auch vor diesem Hintergrund hat der Kreis Paderborn bereits seit seinem ersten NKF-Haushalt 2008 das Ziel formuliert, die Höhe der Pro-Kopf-Verschuldung in Zukunft unter dem Durchschnitt der Kreise in NRW zu halten und einen langfristigen Schuldenabbau zu erreichen. In diesem Zusammenhang wurden die Investitionsausgaben auf das Notwendigste begrenzt und verschiedenste Konsolidierungsmaßnahmen zur Entlastung der Kreisumlage eingeleitet. Seit 2009 wurden im Kreis Paderborn pro Jahr zwei Millionen Euro Schulden abgebaut. Für die Öffentlichkeit tickt im Foyer des Kreishauses eine rückwärts laufende „Schuldenuhr“. Die aktuelle Verschuldung des Kreises kann auch auf der Internetseite unter www.kreis-paderborn.de eingesehen werden. Pro Tag sinkt der Schuldenstand um rund 6.600 Euro. Läuft alles wie geplant, wird sich der Schuldenstand mittelfristig im einstelligen Millionenbereich bewegen. Die nachfolgende Abbildung zeigt die Entwicklung des Schuldenstandes des Kreises Paderborn:



Durch die Reduzierung der Schulden gelang eine deutliche Senkung der Darlehenszinsen, was sich wiederum entlastend auf die Kreisumlage auswirkt. Der Zinsaufwand ist aus der folgenden Darstellung ersichtlich:

Der Schuldenabbau war zwangsläufig eng gekoppelt an die Forderung, eine Neuaufnahme von Schulden zu vermeiden. Durch verschiedene Maßnahmen gelang es, seit dem Jahr 2008 auf die Aufnahmen von Kassenkrediten und Darlehen vollständig zu verzichten. Voraussetzung war ein maßvoller Umgang mit den geplanten Investitionsmaßnahmen, die nach folgendem Muster gedeckelt wurden:

Maßnahme	Betrag
Aufwand für bilanzielle Abschreibungen	9 Mio. €
Erlöse aus der Auflösung von Sonderposten	- 5 Mio. €
Tilgung von Investitionskrediten	- 2 Mio. €
Zuwendungen für Investitionsmaßnahmen	3 Mio. €
Investitionsvolumen ohne Fremdfinanzierung	5 Mio. €

Auch unter Berücksichtigung der Liquiditätsplanung wurde auf diese Art und Weise eine Obergrenze für das jährliche durchschnittliche Investitionsvolumen von circa fünf Millionen Euro geschaffen. Neue Kredite für Investitionsmaßnahmen sollen auch künftig nicht

aufgenommen werden. Ebenfalls wurden im Rahmen der Haushaltskonsolidierung verschiedene Gegensteuerungsmaßnahmen zur Eindämmung des Anstiegs der sozialen Kosten ergriffen. Die konsequente Umsetzung des Prinzips „ambulant vor stationär“ bei der Hilfe zur Pflege erfolgt durch die seit 2009 eingerichtete Pflegeberatung sowie durch den seit 2011 bestehenden Pflegestützpunkt zusammen mit den Krankenkassen. Durch die intensive Beratungstätigkeit konnten die Kosten ambulanter Pflege pro Leistungsfall deutlich gesenkt werden. Bei der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen ist aufgrund der demographischen Entwicklung auch weiterhin ein Anstieg der Fälle zu verzeichnen, allerdings verlangsamt durch die Pflegeberatung. Kostensteigerungen verursachen auch die Erhöhungen der Pflegesätze. Durch effiziente Unterhaltsprüfungen im Bereich der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen konnten die Erträge von rund 215.000 Euro im Jahre 2009 auf aktuell rund 340.000 Euro gesteigert werden. Die Leistungsverträge mit Einrichtungsträgern und Wohlfahrtsverbänden werden aktuell überprüft. Dabei werden mit Einrichtungsträgern neue Wohnformen (Seniorenwohngruppen, Mehrgenerationshäuser, betreutes Wohnen) konzipiert und mit den Wohlfahrtsverbänden (Schuldnerberatung, Wohnberatung, Frühförderung, Betreuungsvereine etc.) Kostenentwicklungen untersucht. Auch die Sicherstellung einer steten und nachhaltigen Aufgabenwahrnehmung ist für den Kreis Paderborn insbesondere vor dem Hintergrund des Gebotes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit von besonderer Bedeutung. Die Erhöhung der Effizienz bei Erledigung der Aufgaben hat ein hohes Gewicht und die kontinuierliche kritische Überprüfung der Erledigung von Aufgaben stellt einen wichtigen Baustein dar.

Der Kreis Paderborn hat in den vergangenen Jahren verschiedene Organisationsuntersuchungen durchgeführt. Ziel der Organisationsuntersuchung der fünf technischen Ämter (Amt für Geoinformation, Kataster und Vermessung; Amt für Bauen und Wohnen; Gebäudemanagement; Umweltamt; Kreisstraßenbauamt) war es, Entscheidungsgrundlagen für die Anpassung des Aufgabenbestandes, der Arbeitsabläufe und der Organisationsstruktur zu liefern sowie die damit verbundenen Änderungen des Personalbestandes aufzuzeigen. Erfasst wurden dabei Aufgabenquantitäten und -qualitäten, Leistungsstandards sowie der aufgabenbezogene Personaleinsatz als Grundlage der Analysen. Vor dem Hintergrund des demographischen Wandels und dessen Auswirkungen

auf die ambulante und stationäre Alten- und Behindertenhilfe, wurde im Rahmen einer Organisationsuntersuchung des Sozialamtes die Notwendigkeit einer zielgerichteten und wirkungsorientierten Sozialplanung und Ressourcensteuerung angestoßen. Auf der Grundlage einer Aufgabenkritik wurden Vorschläge zur Optimierung der Aufbau- und Ablauforganisation erarbeitet, um darüber hinaus belastende Aussagen über den zur Aufgabenerfüllung und ihrer gewünschten Qualitätsausprägung notwendigen Stellenbedarf treffen zu können. Zudem wurden Vorschläge gemacht, wo und in welcher Form eine Sozialplanung beim Kreis Paderborn instal-

liert und wie eine Harmonisierung der einzelnen Fachplanungen herbeigeführt werden kann. Bei der derzeit durchgeführten Organisationsuntersuchung der miteinander vernetzten Aufgabenbereiche Schule, Bildung, Integration und Inklusion steht vornehmlich die effiziente Gestaltung und Optimierung der Prozesse, die organisatorische Betrachtung der Aufgabenwahrnehmung der schulischen und nicht schulischen Inklusion sowie die Abgrenzung der Aufgaben nach der internen Aufbau- und Ablauforganisation im Vordergrund. Auch der interkommunale Erfahrungsaustausch spielt im Rahmen der Optimierung

von Geschäftsprozessen eine immer größere Rolle. Durch die Beteiligung an den jüngsten KGSt-Vergleichsrängen „Ausländerwesen“ und „IT-Service Landkreise bundesweit“ konnten Kennzahlensysteme und -vergleiche aufgebaut und fortgeschrieben werden. Ziel der aufgeführten Maßnahmen ist es, die Entwicklung des Kreishaushaltes transparent zu machen und damit einen unterstützenden Beitrag zu den Konsolidierungsmaßnahmen auf Kreisebene zu leisten.

EILDienst LKT NRW
Nr. 4/April 2015 20.21.04



Konsolidierungsmaßnahmen der StädteRegion Aachen

Von Arno Mergenthaler, Zentrales Controlling, StädteRegion Aachen

Neben den für die StädteRegion Aachen rechtlich normierten Konsolidierungsmaßnahmen (Synergieeffekte durch die Gründung der StädteRegion Aachen) werden seit 2010 durch ein jährlich fortgeschriebenes sogenanntes Ökonomieprogramm verschiedene Konsolidierungsmaßnahmen bei der StädteRegion Aachen umgesetzt. 2015 startet die StädteRegion Aachen mit einer hausweiten Aufgaben-/Produktkritik, um sich kritisch mit der Verwaltungsstruktur und den einzelnen Prozessen auseinanderzusetzen und darüber hinaus weitere Einsparpotenziale zu generieren.

Synergieeffekte StädteRegion Aachen

Die StädteRegion Aachen wurde gegründet, um für ihre Einwohner, für Handel, Gewerbe, Wissenschaft und Forschung in vielfältiger Hinsicht Mehrwerte zu schaffen und die Attraktivität der Region dadurch zu steigern. Gleichzeitig sollten durch Zusammenlegung und Straffung von Aufgaben Synergieeffekte erzielt werden, die in den beteiligten Gebietskörperschaften Einsparungen ermöglichen. Diese Synergieeffekte sind im Gesetz zur Bildung der StädteRegion Aachen (Aachen-Gesetz) vom 26.02.2008 festgelegt. In der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung zum Vermögensübergang und zur Regelung der Finanzbeziehungen haben sich die beteiligten Gebietskörperschaften Stadt und Kreis Aachen verpflichtet, bei den zu übertragenden Aufgaben im Bereich der Personal- und Sachkosten Einsparungen in Höhe von drei Prozent bis zum 31.12.2009 und insgesamt zehn Prozent bis zum 31.12.2015 zu erzielen. Als Grundlage zur Berechnung der Einsparungen dient ein Modellhaushalt (2005 Basisjahr). Der bis zum 31.12.2015 zu erreichende zehnprozentige Synergieeffekt beläuft sich auf 3.079.000 Euro.

Größenordnung der erwarteten Synergieeffekte (bezogen auf Personal- und Sachaufwendungen ohne Transferaufwendungen)			
Aufgabe	Kreis Aachen T€	Stadt Aachen T€	Summe T€
Ausländerwesen	1.225	2.008	3.233
Förderschulen, Berufskollegs, Abendschulen	2.748	1.225	3.973
Jugend und Familie	992	986	1.978
Kataster- u. Vermessungsamt	3.777	2.454	6.231
Schulaufsicht	765	331	1.096
Soziales	2.186	2.562	4.748
Veterinäramt/ Lebensmittelüberwachung	1.844	844	2.688
Wohnraumförderung	428	108	536
Gesundheitsamt	3.014	2.909	5.923
Sonstige Aufgaben	87	300	387
Summe	17.066	13.727	30.793
Synergieeffekt bis zum 31.12.2009 (3 %)			924
Synergieeffekt bis zum 31.12.2015 (10 %)			3.079

Die bereits eingetretenen Synergieeffekte lagen zum Zeitpunkt des Starts der StädteRegion mit 2,0 Millionen Euro schon weit über den vereinbarten drei Prozent

(= 924.000 Euro). In Verbindung mit den Synergieeffekten des Straßenverkehrsamtes (569.000 Euro) sowie des Schulverbandes (369.000 Euro) betragen die

Einsparungen zum Start der StädteRegion bereits fast das Dreifache des vereinbarten Zieles, nämlich 2,9 Millionen Euro. Im Modellhaushalt wurden diese beiden Bereiche nicht berücksichtigt, da sie vor Gründung der StädteRegion in Zweckverbänden geführt wurden. Die ermittelten Synergieeffekte im Rahmen der Haushaltsaufstellung 2014 (Stand: 30.04.2013) beliefen sich bereits auf mehr als 3,3 Millionen Euro, so dass das Gesamtziel bereits ein Jahr vorher erreicht werden konnte.

Zusammenfassung der erreichten Synergieeffekte				
Aufgabe	Vollzeitstellen Basisjahr 2005	Vollzeitstellen Stand: 30.04.13	Synergieeffekt	neue Aufgaben
Ausländerwesen	64,14	57,07	-7,07	+10,00
Förderschulen, Berufskollegs, Abendschulen	66,05	62,44	-3,61	+3,36
Jugend und Familie	4,24	3,60	-0,64	0,00
Kataster- u. Vermessungsamt	91,14	69,72	-21,42	+15,50
Schulaufsicht	18,97	18,79	-0,18	+1,57
Soziales	82,06	67,12	-14,94	+20,73
Veterinäramt/ Lebensmittelüberwachung	29,90	26,50	-3,40	+1,00
Wohnraumförderung	9,60	8,40	-1,20	0,00
Gesundheitsamt	80,44	72,76	-7,68	+4,82
Summe Vollzeitstellen	446,54	386,40	-60,14	+56,98

Insgesamt wurden bei Gründung der StädteRegion Aachen Beschäftigte im Umfang von 446,54 Vollzeitstellen (Ausgangsbasis 2005) in den verschiedenen Aufgabenbereichen aus Stadt und Kreis Aachen unter dem Dach der StädteRegion Aachen zusammengeführt. Zum Stand 30.04.2013 konnten Synergieeffekte in Höhe von 60,14 Vollzeitstellen ermittelt werden. Ausgehend von einem Durchschnittswert von 50.000 Euro je Vollzeitstelle ergibt sich demnach ein Einsparvolumen von rund drei Millionen Euro; zusätzlich zehn Prozent der mit den eingesparten Personalaufwendungen verbundenen Sachaufwendungen. Unter Hinzurechnung der Synergieeffekte des Straßenverkehrsamtes und des Schulverbandes beträgt der gesamte Synergieeffekt rund 4,8 Millionen Euro zum Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung 2014. Neben den oben angegebenen Einsparungen ist eine Vielzahl von neuen Aufgaben auf die Fusionsämter übergegangen. Hierdurch ist es in den letzten Jahren zu Erweiterungen der Stellenpläne um rund 57 Vollzeitstellen gekommen. Beispielfhaft seien hier neue zusätzliche Aufgaben wir

„Einführung des elektronischen Aufenthaltstitels“, „Schulsozialarbeit im Rahmen des BuT“, „Umstellung der Katasterdaten nach ALKIS“ sowie 21 Vollzeitstellen im Bereich des Sozialamtes zu nennen. Aus Gründen der Transparenz sind diese Stellenerweiterungen ebenfalls in die Übersicht mit aufgenommen worden. Es ist ersichtlich, dass trotz intensiver Sparbemühungen erzielte Synergien bei den Personalaufwendungen durch erforderliches Personal für weitere neue Aufgaben wieder aufgezehrt werden.

Ökonomieprogramm

Im Rahmen der Beratungen und Beschlüsse für das Haushaltsjahr 2010 wurde deutlich, dass trotz erheblicher Anstrengungen und Anhebung der Regionsumlage ein Haushaltsausgleich nicht erreicht werden konnte. Da sich für die Folgejahre dieser Trend ebenfalls abzeichnete (Deckungslücken summieren sich in den Jahren 2010-2013 auf circa 68 Millionen Euro), beschloss der Städteregionstag im Rahmen des Haushaltsbeschlusses 2010 die Personalaufwendungen 2011 – 2013 auf den Stand 2010 zu begrenzen. Um diese Vorgabe zu erreichen und weitere Einsparpotenziale zu generieren, legte die Verwaltung 2010 erstmals ein sogenanntes Ökonomieprogramm auf. Wesentliche Inhalte waren Stelleneinsparungen, Einsparungen bei den ‚dezentralen Ressourcen‘ (Bürobedarf, Zeitschriften, Dienstreisekosten et cetera) sowie Kürzung ‚weiterer beeinflussbarer Positionen‘ (Sachverständigenkosten, Mitgliedsbeiträge et cetera). Darüber hinaus wurden die Standzeiten für PC und Hardware an den einzelnen

Arbeitsplätzen von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern von drei auf vier Jahre erhöht, Netzwerkdrucker eingerichtet, die Notwendigkeit von Telearbeitsplätzen sowie mobilen Endgeräten (Handy/BlackBerry) überprüft. Der Behördenleitung war es hierbei wichtig, die Belegschaft in den durch das Ökonomieprogramm ausgelösten Prozessen mitzunehmen. Alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter waren aufgerufen, eigene Ideen einzubringen und sich aktiv an den Sparbemühungen zu beteiligen.

In den jährlichen Fortschreibungen zum Ökonomieprogramm wurden weitere Maßnahmen umgesetzt. Hierzu gehörten die einheitliche Bewirtschaftung von IT-Kosten und Fortbildungskosten, die kritische Überprüfung der internen Bewirtung, die Kürzung des Bürobedarfs im Rahmen eines Drucker-/Kopierkonzeptes sowie die Einführung eines Personalkostencontrollings. Im Ergebnis kann festgehalten werden, dass die StädteRegion im Bereich der Personalaufwendungen unter Berücksichtigung der beschlossenen Ausnahmen von der Personalkostendeckelung in den Jahren 2010 bis 2013 rund 7,5 Millionen Euro Personalkosten einsparen konnte. Auch im Bereich der ‚dezentralen Ressourcen‘ konnten Reduzierungen der Haushaltsansätze 2010 bis 2014 von rund 285.000 Euro verzeichnet werden. Bei den ‚weiteren beeinflussbaren Aufwendungen‘ konnten die Haushaltsansätze 2010 im Haushalt 2014 um rund 750.000 Euro gekürzt werden. Insgesamt erfolgte eine Kürzung der Ansätze 2010 bis 2014 in Höhe von rund 3,6 Millionen Euro. Schwerpunkt im Rahmen der Fortschreibung 2015 wird die nachfolgend aufgeführte Aufgaben-/Produktkritik sowie die Erstellung eines Personalbewirtschaftungskonzeptes sein.

Aufgaben-/Produktkritik

Der Städteregionstag hat im Zusammenhang mit dem Beschluss über den Doppelhaushalt 2015/2016 die Verwaltung beauftragt, eine Aufgaben-/Produktkritik mit anschließendem Personalbewirtschaftungskonzept 2015 bis 2020 durchzuführen. Im ersten Quartal 2015 wird die Verwaltung in mehreren Workshops alle Aufgaben in einem bottom-up-Prozess kritisch betrachten und einen Maßnahmenkatalog erstellen, welcher im Laufe des Jahres dem Städteregionstag zur Beschlussfassung vorgelegt wird. Alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wurden aufgerufen Vorschläge im Rahmen der Aufgaben-/Produktkritik zu machen. Hierbei geht es nicht nur um

einzelne weitere Sparvorschläge, sondern auch um grundlegende strukturelle Überlegungen zum Aufgabenspektrum (müssen wir alle bisherigen Aufgaben weiter wahrnehmen?) und zur Breite und Tiefe der bisher praktizierten Aufgabenwahr-

nehmung (müssen wir Aufgaben weiter in der bisherigen Form wahrnehmen oder gibt es neue, sparsamere Alternativen?). Über ein Berichtswesen soll anschließend wird die Umsetzung der einzelnen Maßnahmen sowie die daraus resultierenden

Auswirkungen dokumentiert und der Städtetagestag regelmäßig informiert werden.

EILDienst LKT NRW
Nr. 4/April 2015 20.21.04



Strategisch wirtschaftliches Handeln versus Konsolidierungsaktionismus

Von Veronika Traumann, Dipl.-Kauffrau, Abteilungsleiterin Strategisches Finanzmanagement, Kreis Herford

Der Kreis Herford sieht Konsolidierung als das Ergebnis eines ganzheitlichen Ansatzes für nachhaltig wirtschaftliches Handeln in seinen Aufgabefeldern. Hierzu zählen: Reduzierung der Verbindlichkeiten des Kreises und Entlastung der kreisangehörigen Kommunen durch Vermögensveräußerung in der Vergangenheit, Haushaltskonsolidierungskonzepte des Kreises Herford, Erarbeitung eines dynamischen Strategiekonzeptes mit der Einführung des Neuen kommunalen Finanzmanagements (NKF), das eine Finanzstrategie und begleitende Maßnahmen für wirtschaftliches Handeln beinhaltet. Der Kreis Herford ist davon überzeugt, dass strategisch wirtschaftliches Handeln die Voraussetzung für eine nachhaltige Konsolidierung bildet, getreu dem Motto: Kurzfristige Erfolge in der Konsolidierung zählen, können und sollen jedoch nicht alleiniges Ziel sein, um negative „Spätfolgen“ der Konsolidierungsmaßnahmen möglichst zu vermeiden.

Im Kreis Herford befinden sich von neun kreisangehörigen Kommunen zwei in einem Haushaltssicherungskonzept und eine Kommune ist Mitglied im Stärkungspakt Stufe II. Konsolidierung betrifft jedoch auch die übrigen Kommunen und natürlich den Kreis Herford selbst. Damit stellt sich natürlich auch die Frage: Was versteht man unter „Nachhaltigkeit“? Mit Nachhaltigkeit wird die Zielsetzung verbunden, die Situation der heutigen Generation zu verbessern ohne die Chancen künftiger Generationen zu beeinträchtigen. Insbesondere ist der Begriff Nachhaltigkeit in den Handlungsfeldern Ökologie, Soziales und Ökonomie in diversen Konzepten zu finden¹. Der Kreis Herford sieht für sich Handlungsbedarf insbesondere in den Bereichen Finanzen, Energiepolitik, demographische Entwicklung und gesellschaftliche Veränderungen. Eine Vernetzung der einzelnen Bereiche mit entsprechenden Wechselwirkungen ist durchaus gewünscht und entspricht dem ganzheitlichen Ansatz. Durch wirtschaftlich strategisches Agieren mit einer mittel- bis langfristigen geplanten Zielerreichung ergeben sich beinahe als Begleiterscheinung durchaus ansehnliche Konsolidierungseffekte. Aktionismus als schneller Erfolgsgarant zur Erreichung eines gewünschten Konsolidierungsergebnisses erscheint für den Kreis Herford nicht zielführend. Tatsächlich wirken bereits in der Vergangenheit getroffene Entscheidungen mit strategischer Ausrichtung bis heute positiv auf die aktuelle wirtschaftliche Situation des Kreishaushaltes und der Bilanz.

Reduzierung der Verbindlichkeiten des Kreises und Entlastung der kreisangehörigen Kommunen durch Vermögensveräußerung in der Vergangenheit

Der Kreis Herford hat in der Zeit von 1996 bis 2001 durch den Verkauf von Anteilen an der Müllverbrennungsanlage Bielefeld (MVA) und von EMR-Anteilen (Energieversorger) eine Entschuldung mit einer Gesamthöhe von 42,6 Millionen Euro vorgenommen. Die Gesamterlöse aus dem Verkauf wurden nicht nur genutzt, um Verbindlichkeiten abzubauen sondern auch, um die kreisangehörigen Kommunen durch konsumtive Verwendung der Einnahmen zu entlasten. Dies ist entweder durch eine Senkung oder eine Nicht-Anhebung des Kreisumlagebesatzes geschehen. Hier befindet sich der Kreis Herford regelmäßig in einem Spannungsfeld zwischen den kreisangehörigen Kommunen und der Kommunalaufsicht sowie der Gemeindeprüfungsanstalt (GPA NRW), die in ihrem Fazit der überörtlichen Prüfung des Kreises Herford die Verwendungspraxis der Verkaufserlöse kritisiert. Auszug aus dem Bericht der GPA NRW, Überörtliche Prüfung des Kreises Herford; Dezember 2006: „Insgesamt verfügt der Kreis Herford über gute Rahmenbedingungen, sowohl in wirtschaftlicher als auch in sozialer Hinsicht, was sich jedoch nicht im Kreishaushalt widerspiegelt. Bereits seit 1996 wies der Kreishaushalt ein strukturelles Defizit aus;

im Jahr 1997 einen Fehlbetrag, der bis zum Jahr 2000 abgebaut werden konnte. Seit 2002 bestehen erneut strukturelle Defizite in zweistelliger Millionenhöhe, die nach dem Willen des Kreistages bewusst durch den Einsatz von Erlösen aus dem Verkauf von Geschäftsanteilen kompensiert wurden, so dass diese aufgezehrt wurden. [...] Auch wenn wir anerkennen, dass die Intention des Kreistagsbeschlusses war, die kreisangehörigen Kommunen zu entlasten, weisen wir darauf hin, dass der Einsatz der Erlöse aus dem Verkauf der Geschäftsanteile keine langfristige Entlastung der Kommunen gewährleisten kann und der Einsatz für konsumtive Zwecke aus unserer Sicht grundsätzlich unwirtschaftlich ist.“ Die Entschuldung trägt maßgeblich zum aktuellen Bilanzbild des Kreises Herford bei und die damit einhergehenden reduzierenden Effekte beim Zinsaufwand beeinflussen die Ergebnisrechnung in positiver Hinsicht. Der Vergleich der Fremdfinanzierungsquoten zwischen 2005, 2010 und 2013 zeigt auf, dass im Zeitablauf seit 2010 der Anteil an Fremdfinanzierungen für Investitionen gestiegen ist, jedoch immer noch fast drei Viertel des Anlagevermögens nicht über Kredite finanziert ist. Damit wird dokumentiert, dass einer Erhöhung des Kreditvolumens jeweils auch eine entsprechende Erhöhung des Anlagevermögens gegenüber steht; der Belastung zukünftiger Generationen mit Zins- und Tilgungslei-

¹ Wehrmann, Torsten: „Nachhaltigkeit“ in der Kommunalverwaltung – mehr als ein Schlagwort?, DVP 2/15 66. Jahrgang, S. 62.

	Anlagevermögen	Sonderposten	Investitionskredite	Fremdfinanzierungsquote: (Inv. Kredite/AV-SoPo *100)
31.12.2005	215.654.856,39	69.382.137,75	28.418.624,90	19,43 %
31.12.2010	228.688.360,34	65.271.987,10	31.929.729,43	19,54 %
31.12.2013	242.375.208,48	70.140.761,99	47.333.885,77	27,48 %

Entwicklung der Fremdfinanzierungsquote.

stungen steht damit auch eine entsprechende Nutzungsmöglichkeit von geschaffenen Anlagegütern zur Verfügung.

Haushaltssicherungskonzepte in der Vergangenheit

Der Kreis Herford hat sich mehrfach, zuletzt in den Jahren 2006 und 2007 sowie 2010 bis 2012 in der Haushaltssicherung befunden. Aus dieser Situation heraus wurden bereits in der Vergangenheit verschiedene Maßnahmen zur Konsolidierung geplant und umgesetzt, die sich in den Folgejahren entsprechend positiv auf die Haushaltsituation des Kreises ausgewirkt haben. Hierbei handelte es sich zum Beispiel um die Überprüfung und Neuausschreibung von abgeschlossenen Versicherungen, den Abschluss eines Energie-Einspar-Contractings (EEC) mit einem Energieversorger, die Reduzierung des Umfangs der Reinigungsleistungen, die Überprüfung und Reduzierung der freiwilligen Leistungen und gemäß Kreistagsbeschluss eine grundsätzliche Wiederbesetzungsquote von nur noch 50 Prozent der frei werdenden Stellen.

Erarbeitung eines Strategiekonzeptes mit der Einführung von NKF

Mit der Einführung des NKF im Jahr 2006 beim Kreis Herford wurde eine Finanzstrategie entwickelt, die einerseits eine optimierte Startsituation des Kreises in das NKF-Zeitalter gewährleisten und andererseits für den Kreis Herford eine finanziell solide Basis sichern sollte, um zukünftige wirtschaftliche und finanzielle Schwankungen ausgleichen und gesellschaftliche Veränderungen in den Handlungsfeldern berücksichtigen zu können. Damit soll ein größtmöglicher Gestaltungsspielraum für die politischen Entscheidungsträger des Kreises Herford im Sinne der Bürgerinnen und Bürger, der Wirtschaft und der kreisangehörigen Kommunen gesichert werden, so dass die Erbringung adäquater, bedarfsgerechter kommunaler Leistungen auch in der Zukunft gewährleistet ist.

Hierzu zählt aktives Handeln in den Tätigkeitsfeldern Zukünftige Verpflichtungen, Liquiditätsmanagement, Kredite für Investitionen und Zins- und Schuldenmanagement. Als Rechtsgrundlage ist der §76 GO – Allgemeine Haushaltsgrundsätze – von elementarer Bedeutung² und mit seiner Aussage zur stetigen Aufgabenerfüllung und deren Finanzierung gleichzeitig eine Hommage an die Nachhaltigkeit.

Kredite, Zins- und Schuldenmanagement: Der Kreis Herford hat die Aufnahme von Krediten für Investitionen auf eine fristenkongruente Finanzierung³ umgestellt, so dass langfristig genutztes Anlagevermögen langfristig und kurz- bis mittelfristig genutztes Anlagevermögen entsprechend finanziert wird. Das heißt, mit dem Ende der wirtschaftlichen Nutzungsdauer der Anlagegüter ist in der Regel auch der dazugehörige Kredit getilgt. Damit wird die Refinanzierung der Tilgungen durch Abschreibungen und automatisch der Grundsatz der Generationengerechtigkeit verwirklicht. Flankiert durch ein risikoorientiertes Zins- und Schuldenmanagement ergeben sich tatsächlich nachhaltig positive Effekte auf den Kreishaushalt.

Vorsorgebildung für zukünftige Verpflichtungen: Um die zukünftigen Verbindlichkeiten, insbesondere die Pensions- und Beihilferückstellungen ohne Aufnahme von Liquiditätskrediten bedienen zu können, hat der Kreis Herford bis jetzt eine Vorsorgeposition von rund zwölf Millionen Euro aufgebaut. Weiterhin wurde der Gesellschafteranteil der WVE GmbH & Co.KG (Energieversorger) in 2013 auf 4 Prozent ausgeweitet, was zu höheren regelmäßigen Erträgen führt. Damit wird sowohl eine Anlagestrategie verfolgt als auch den politischen Entscheidungsträgern die Möglichkeit des Informationsaustausches im energiepolitischen Sektor dieser Region erhalten.

Interkommunale Zusammenarbeit

Der Kreis Herford und der Kreis Lippe haben die Vereinbarung getroffen, nach der die Beihilfestelle des Kreises Lippe seit

2012 die Berechnung und Festsetzung der Beihilfen nach der Beihilfeverordnung NRW für den Kreis Herford übernommen hat. Die Abwicklung der Lohn- und Gehaltsabrechnungen übernimmt seit 2011 die Stadt Herford für den Kreis Herford. Die Zentrale Vergabestelle des Kreises Herford übernimmt seit 2010 die Begleitung der Vergabeprojekte für kreisangehörige Kommunen, beteiligte Unternehmen und Dritte, wie zum Beispiel das Jobcenter mit deutlich steigender Tendenz. Im Jahr 2010 hat die Zentrale Vergabestelle zwei Ausschreibungen einer kreisangehörigen Kommune begleitet; im Jahr 2013 wurden bereits 15 Vergaben begleitet. Die Anzahl der Vergaben ist jedoch lediglich als Indikator für die wachsende Zusammenarbeit zu sehen.

Je nach Art und Umfang kann eine einzelne Vergabe äußerst aufwändig oder auch schnell zu bearbeiten sein. Die erbrachten Leistungen werden mit den Kommunen auf pauschaler oder auf Stundenbasis abgerechnet, je nach umzusetzendem Verfahren. Dieser Leistungsaustausch bietet für beide Parteien Vorteile: Die zentrale Vergabestelle des Kreises kann stets aktuelles Wissen vorhalten bei einer sehr guten Auslastung der Kapazitäten und die Kommunen müssen das erforderliche Wissen nicht auf Vorrat vorhalten. Kosten werden auf einem hohen Qualitätsniveau für beide Seiten optimiert.

Eingehen von Partnerschaften im Facility-Management

Im Jahr 2008 hat der Kreis Herford einen 15-jährigen Vertrag über Energielieferung und Energieeinsparung für die Berufskollegs sowie das Kreishaushalt mit Nebengebäuden geschlossen. Ziel ist es, den Energieverbrauch zu senken, die Energiekosten zu reduzieren, die Erzeugeranlagen zu erneuern, sowie die CO₂-Immissionen erheblich zu mindern. Erreicht wird dies durch energieeffiziente Heizungsanlagen und energieerlevante Baumaßnahmen, wie zum Beispiel den Einbau neuer Fenster, Wärmedämmung von Dächern und Fassaden und Austausch der Beleuchtung. Das sogenannte Energieliefer- und -einsparcontract-

² § 76 GO; Abs. 1, S.1: Die Gemeinde hat ihre Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist; Satz 6: Die Liquidität der Gemeinde einschließlich der Finanzierung der Investitionen ist sicherzustellen.

³ „Die Laufzeit eines Kredits soll sich grundsätzlich an der Lebensdauer des damit finanzierten Investitionsobjektes orientieren. ...“ RdErl. D. Innenministeriums vom 09.10.2006 „Kredite und kreditähnliche Rechtsgeschäfte der Gemeinden (GV).“

ting (EEC) wurde europaweit ausgeschrieben. Mit diesem ganzheitlichen Ansatz kommt es nicht nur zu wirtschaftlichen Verbesserungen für den Kreis Herford, sondern es ist auch sichergestellt, dass die Schul- und Verwaltungsgebäude in künftigen Jahren ohne Einschränkungen für ihre Zwecke genutzt werden können. So werden die CO₂-Immissionen um mehr als 40 Prozent reduziert. Das Ergebnis macht sich für den Kreis Herford auch wirtschaftlich bemerkbar. Gegenüber früheren Aufwendungen in den vertraglich zugeordneten Teilen des Facility Managements werden jährliche Einsparungen von rund 400.000 Euro realisiert.

Der Kreisausschuss hat am 12.03.2014 beschlossen, den Auftrag für die Vergabe von Teilleistungen des technischen Immobilienmanagements an den Liegenschaften des Kreises Herford sowohl für die bauliche Unterhaltung (Reparaturarbeiten, Wartungsleistungen, kleinere Baumaßnahmen, etc.) als auch für investive Baumaßnahmen (Sanierungen, Umbauten, Neubauten) an einen privaten Partner zu vergeben. Der Kreis Herford lässt künftig Teile der Aufgaben des technischen Immobilienmanagements durch das Privatunternehmen erbringen. Diese Einbeziehung des privaten Partners in die Aufgabenerfüllung im Bereich des technischen Immobilienmanagements hat für den Kreis Herford Modell- und Experimentiercharakter. Die Zahl der Bauingenieure konnte im Vergleich zum Jahr 2006 mit fünf Bauingenieuren aufgrund der oben genannten

Maßnahmen in 2015 auf einen Bauingenieur reduziert werden; und dies bei den gleichzeitig erweiterten Möglichkeiten, das fachliche Know-how des Partners kostenoptimierend zu nutzen.

Nutzung aller vorhandener Ressourcen im Kreisgebiet

Aufgrund eines Beschlusses des Kreistages aus 2012 wird bei zusätzlich entstehendem Raumbedarf zunächst die Verfügbarkeit und Prüfung von vorhandenem Raumangebot durchgeführt, bevor ein Neubau in Erwägung gezogen wird. Dies soll sowohl zusätzliche Kosten wie auch eventuelle Leerstände vermeiden helfen. Dabei werden auch die im Eigentum der kreisangehörigen Kommunen befindlichen Gebäude in die Prüfung mit einbezogen. So wurde seit dem Schuljahr 2013/2014 eine im Eigentum der Stadt Herford befindliche nicht mehr genutzte Schule vom Kreis für 5 Jahre gepachtet, um einen temporären zusätzlichen Raumbedarf an den Berufskollegs zu befriedigen.

Personalentwicklung

Stichwort "Demographischer Wandel": In 2012 wurde eine differenzierte Altersstrukturanalyse als Bestandsaufnahme für die Personalplanung und -entwicklung gestartet. Die Analyse skizziert Szenarien hinsichtlich der Altersstruktur und der Altersfluktuation einschließlich der Problemfelder und des Handlungsbedarfs bis in das Jahr

2020. Der Kreistag hat in seinem Eckpunktepapier vom 16.12.2011 dazu ausgeführt, dass zur Identifikation von Qualifizierungsbedarfen und Einsparpotenzialen aber auch zur Sicherung der Aufgabenerfüllung bei zunehmender Personalfuktuation Prozessuntersuchungen durchzuführen sind. Dabei sind für freiwillige und pflichtige Aufgaben Optimierungspotenziale darzustellen und umzusetzen, die insbesondere auch den erforderlichen Wissenstransfer gewährleisten helfen. Alle Möglichkeiten einer flexiblen und zukunftsgerichteten Personalbewirtschaftung sollen genutzt werden.

Fazit:

Nachhaltig wirtschaftliches Handeln scheint mit der „homöopathischen Methode“ vergleichbar. Die Kommune wird als Ganzes gesehen, um einen Gesundheitseffekt erreichen zu können beziehungsweise die Gesundheit bestmöglich zu erhalten. Die kreisangehörigen Kommunen werden dabei im Rahmen der gesetzlichen und strukturellen Möglichkeiten in diesen Prozess mit einbezogen. Damit stehen für den Kreis Herford bei Konsolidierungsmaßnahmen insbesondere positive Effekte für die mittel- bis langfristige Zukunft im Vordergrund. Strategisches Handeln ohne Aktionismus hilft Folgeschäden zu vermeiden.

EILDienst LKT NRW
Nr. 4/April 2015 20.21.04

Produktkritik beim Rheinisch-Bergischen Kreis

Von Romana Fiedler, Personalverwaltung und Klaus Eckl, Kreiskämmerer, Rheinisch-Bergischer Kreis

Der Rheinisch-Bergische Kreis hat sich seit Anfang der neunziger Jahre mit Möglichkeiten befasst, stetig steigende Aufgaben mit immer knapper werdenden Finanzressourcen zu erfüllen, ohne die Kommunen immer weiter zu belasten. Unter dem Leitgedanken „der kommunalen Familie“ hat der Kreis bereits 1993 eine flächendeckende Aufgabenanalyse durchgeführt (s. Veröffentlichung der Methode in „Der Landkreis“, 65. Jahrgang Aug./Sept. 1995 S.430 ff.). Die Methode sah eine vollständige Analyse aller Aufgaben- und Leistungen der Behörde vor unter den Fragestellungen: „Effektivität (Tun wir das Richtige?)“ und „Effizienz (Tun wir das Richtige richtig?)“.

Zwischen 1993 und 2003 wurden netto insgesamt 93,5 Stellen abgebaut und das Stellenoll um zwölf Prozent abgesenkt. Dies konnte realisiert werden obwohl dem Rheinisch-Bergischen Kreis zum Beispiel zwischen 1997 und 2001 insgesamt 112 zusätzliche Aufgaben von Land und Bund übertragen wurden, die mit einem Personalkostenvolumen von circa 1,9 Millionen Euro verbunden waren, was einem Stellenvolumen von 37 Stellen (50.000 Euro pro Stelle) entspricht. Im Jahre 2001 hat der Rheinisch-Bergische Kreis dann eine Strukturanalyse durchgeführt. Das Ergebnis der Strukturanalyse führte bis 2006 zu weiterem Stellenabbau im Umfang von 31,5 Stellen, was insgesamt im Zeitraum von 1993 bis 2006 eine Reduzierung von 125 Stellen bewirkte.

Die sich immer weiter verschärfende Finanzsituation der kommunalen Haushalte erforderte weitere Maßnahmen. Neben einer regelmäßigen Aufgabenkritik wurde 2006 mit der Politik eine Verein-

barung zur Stellenbewirtschaftung abgeschlossen. Diese Vereinbarung sah eine Stellenreduzierung von durchschnittlich einem Prozent jährlich bis 2009 vor. 2010 hat sich der Rheinisch-Bergische Kreis dann

gemeinsam mit den kreisangehörigen Kommunen in ein Haushaltssicherungskonzept begeben. Im Jahr 2011 – dem zweiten Jahr des Haushaltssicherungskonzeptes – hatte die Bezirksregierung die Genehmigung des

Haushaltes unter eine Auflage gestellt. Diese sah vor, in den Jahren 2011 bis 2013 eine jährliche Einsparung von 25 Prozent des prognostizierten Jahresfehlbedarfs zu erbringen.

In Abstimmungsgesprächen haben sich der Rheinisch-Bergische Kreis und die Kommunalaufsicht der Bezirksregierung darauf verständigt, eine flächendeckende Produktkritik auf Basis der Produktgruppen durchzuführen, um diese Vorgabe schrittweise zu erreichen.

Die Methode wurde auf Grund der Erfahrungen aus den bereits beim Rheinisch-Bergischen Kreis durchgeführten Analysen und der laufenden Ressourcensteuerung entwickelt. Sie erfolgte auf der Grundlage vorgegebener Quoten, in deren Höhe Einsparungsvorschläge durch die Budgetverantwortlichen vorzuschlagen waren. Die Gesamtquote je Produktgruppe wurde einheitlich auf fünf Prozent der Erträge und fünf Prozent der Aufwendungen auf Basis der Produktgruppenbudgets festgesetzt. Ziele der Produktkritik waren

- eine rationellere Leistungserbringung,
- die Reduktion von Aufwendungen/Erhöhung der Erträge und
- die Prüfung von Möglichkeiten einer Leistungsreduktion (Output Kundenseite) zu erreichen. Die Durchführung der Methode erfolgte formulargebunden. Alle Detailinformationen waren jederzeit für alle Mitarbeitenden im Intranet nachzulesen. Es wurde eine Lenkungsgruppe eingesetzt, in der neben einer Geschäftsführung auch aus jedem Dezernat eine Person verantwortlich mitwirkte. Die Gesamtverantwortung lag gemeinsam beim zuständigen Dezernenten für „Innere Verwaltung“ und dem Kreisdirektor. Jede Dezernatsleitung war und ist bis zum endgültigen Abschluss 2016 für den eigenen Zuständigkeitsbereich verantwortlich. Der Personalrat sowie die Gleichstellungsbeauftragte begleiteten von Beginn an alle Analyseprozesse.

Einbindung der Aufsichtsbehörde und der Politik

Die Methode sowie die Durchführung wurden aktiv mit der Kommunalaufsicht der Bezirksregierung abgestimmt und von

dieser begleitet. Die Vertreter der Kommunalaufsicht haben an einer gemeinsamen Sitzung der Lenkungsgruppe mit der Verwaltungskonferenz zur Bewertung der eingebrachten Vorschläge am 19.01.2011 teilgenommen.

Mit der Politik wurde nachfolgende Regelung getroffen:

Im Ältestenrat wurden die Rahmenbedingungen für die politische Einbindung vereinbart. Der Ausschuss für Finanzen und Beteiligungen hatte eine koordinierende Rolle. Für die Weitergabe der Ideen an die Politik einigte sich die Verwaltungskonferenz auf die Bewertung der Ideen mit folgenden Merkmalen:

Eine Idee galt als

- R= Realisierbar: wenn sie wirtschaftlich war (Nettoreduktion), rechtmäßig war, ein akzeptables Risiko aufwies und hat und im HSK Zeitraum umgesetzt werden konnte.
- N= Nicht realisierbar: wenn mindestens eine Bedingung nicht erfüllt/erfüllbar war.
- UR = Unentschieden, positives Votum seitens der Verwaltung für die Politik
- UN = Unentschieden, negatives Votum seitens der Verwaltung für die Politik
- UI = Unentschiedene Ideen verwaltungsintern
- RK = realisierbar mit Personaleinsparungen, Kontrolle bezüglich Umfang und Zeitpunkt

Die als R + N kategorisierten Merkmale wurden als Geschäft der laufenden Verwaltung behandelt und zunächst nur die mit R gekennzeichneten Ideen in der Ursprungsvorlage im Kreistag am 07.04.2011 behandelt. Darüber hinaus hatte die Politik über die UR- und UN-Ideen zu entscheiden.

Verlauf und Abschluss

Im Rahmen der Produktkritik wurden circa 400 Einzelvorschläge überprüft, die zu einer Gesamtentlastung von circa 31 Millionen Euro verteilt über die Jahre 2011 bis 2016 führen. Diese wurden in die Kreistagsitzung am 07.04.2011 und in der weiteren Folge im Ausschuss für Finanzen und Beteiligungen am 24.11.2011 und am 01.03.2012 beraten. Die Ideen, die in der Ursprungsliste bereits mit N bewertet wur-

den, sind zur Vereinfachung des Verfahrens nicht mehr politisch beraten worden, sondern wurden von der Verwaltung dem Ausschuss für Finanzen und Beteiligungen zur Kenntnis gegeben. Notwendige politische Beschlüsse wurden nach vorheriger Beratung in der Verwaltungskonferenz durch die zuständigen Ämter/Dezernate eingeholt.

Mit R wurden 195 Ideen, mit RK 6 Ideen und mit N 185 Ideen bewertet. Die abschließende Gesamtliste der R-Ideen ist im Haushaltsplan im Vorbericht abgedruckt und wird jährlich fortgeschrieben. Die RK-Ideen werden vom Amt für Personalverwaltung und -betreuung nachgehalten und bei Personalanforderungen gegen gerechnet.

Fazit

Dieses Projekt hat im Kern die Gesamtverwaltung lediglich sechs Monate beschäftigt. Das absehbare Ende sowie die Erkenntnis, dass neben den erzielbaren Einsparungen eine positive und anerkennende Außenwirkung in der Politik, beim Bürger sowie den kreisangehörigen Kommunen erzielt wird, hat verwaltungsintern bei allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern die für ein solches Projekt notwendige Motivation erzeugt. Trotz der enormen erzielten Einsparsumme hat dieses Verfahren auch bestätigt, dass die im Tagesgeschäft angewendeten Prüfroutinen zur Sicherstellung eines sparsamen und wirtschaftlichen Verwaltungsbetriebs im Wesentlichen ihrem Anspruch gerecht werden. Die meisten erzielten Einsparvorschläge ließen sich nur durch Leistungs- und Qualitätsreduzierungen erzielen.

Hier ist den Kommunen aufgrund gesetzlicher Vorgaben eine natürliche Grenze gesetzt, die nicht unterschritten werden kann. Ein solches Vorgehen ist daher aufgrund der schwierigen kommunalen Finanzsituation ein unverzichtbares, aber auch nur ein ergänzendes Instrument. Es kann jedoch nicht die in den vergangenen Jahrzehnten entstandene Schiefe Lage der kommunalen Finanzen ausgleichen.

EILDienst LKT NRW
Nr. 4/April 2014 29.21.04



Nachhaltige Haushaltskonsolidierung: Innovative Beispiele und Steuerung sozialer Leistungen

Von Direktor Matthias Løb und Claudia Große Lanwer, Finanzabteilung, Landschaftsverband Westfalen Lippe (LWL)



Der Landschaftsverband Westfalen-Lippe (LWL) hat – wie andere Kommunen auch – zahlreiche Runden der Haushaltskonsolidierung durchlaufen. Darüber hinaus führt er im Sinne eines kontinuierlichen Verbesserungsprozesses laufend Maßnahmen zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit durch. Dieser Beitrag beschreibt innovative Beispiele für eine kontinuierliche, nachhaltige Haushaltskonsolidierung und die Steuerung sozialer Leistungen.

Steuerung sozialer Leistungen

Im Haushalt des LWL sind für die Aufwendungen für soziale Leistungen 2.781 Millionen Euro eingeplant; für alle anderen Aufwendungen 348 Millionen Euro.

markt – statt eines kostenintensiven Werkstattplatzes – 100 Menschen pro Jahr konnten von der Werkstatt auf den ersten Arbeitsmarkt wechseln. Das ist deutschlandweit Spitze, obwohl die Zahl angesichts von circa 700 Neuzugängen pro Jahr gering erscheint. Für die Menschen, die

und programmtechnisch unterstützt. Die Gespräche enden mit einer Hilfeplanung inklusive Zielvereinbarung. Im Sinne einer Gesamtplanung beraten die Hilfeplaner/-innen auch zu vorrangigen Hilfen. Bei unklaren Bedarfssituationen wird verstärkt der medizinische Dienst des LWL-Sozialdezernates einbezogen. Das Projekt wird von den Sozialdezernaten der Mitglieds-körperschaften begleitet.

Auch von den Anbietern hat der LWL einen Konsolidierungsbeitrag gefordert: Die erbrachten Leistungen haben eine hohe Personalkostenintensität (80 Prozent). Durch intensive Verhandlungen beider Landschaftsverbände ist es in den letzten Entgeltverhandlungen regelmäßig gelungen, die pauschale Fortschreibung der Entgelte unterhalb der Tarifsteigerungen des TVöD zu halten. Die Kostensteigerungen wurden so erheblich gedämpft: Seit 2011 kann bei der Eingliederungshilfe von einem Konsolidierungsbeitrag von fast 90 Millionen Euro und für die heilpädagogischen Kindertageseinrichtungen von rund 5 Millionen Euro ausgegangen werden.



Abb. 1: Anteil der sozialen Leistungen am Haushalt des LWL

Anteil der sozialen Leistungen am Haushalt des LWL.

Daher führt der LWL bereits seit Jahren eine Reihe von Maßnahmen durch, um die Kostensteigerung der sozialen Leistungen zu dämpfen. Hier einige Beispiele: Der LWL wirkt in den Regionalplanungskonferenzen gemeinsam mit den Mitglieds-körperschaften darauf hin, dass kostengünstige Betreuungsangebote im Bereich des Wohnens (unter anderem innovative ambulante Wohnkonzepte, Betreutes Wohnen in Gastfamilien, Tagesstätten, komplementäre Angebote) geschaffen werden. So wird die Zahl der Menschen, die stationäre Wohnhilfen benötigen, begrenzt. Ziel ist es, eine ortsnahe inklusive Versorgung sicherzustellen, um teurere unnötige stationäre Wohnhilfen zu vermeiden. Mehrere Projekte des LWL ermöglichen mehr Menschen mit wesentlicher Behinderung eine Arbeit auf dem ersten Arbeits-

trotz Schaffung kostengünstiger Betreuungsangebote Wohnhilfen brauchen, greift „ambulante vor stationär“: Dazu werden seit 2006 die mit den Verbänden der Freien Wohlfahrtspflege geschlossenen Rahmenzielvereinbarungen umgesetzt. Hierbei wurde mehrfach intensiv geprüft, für welche Menschen eine Entlassung aus einer stationären Einrichtung vertretbar ist, um ein weniger kostenintensives Setting im ambulanten Bereich zu realisieren. Um den Menschen mit Behinderung passgenau und möglichst kostengünstig zu helfen, wird das Hilfeplanverfahren neu konzipiert. Das neue Verfahren wird in sechs Modellregionen durchgeführt. Dabei erfolgen Beratung, Bedarfserhebung, Hilfeplanung sowie Wirkungskontrolle im direkten Dialog zwischen Hilfesuchendem und einem/einer intensiv geschulten Hilfeplaner/-in des LWL strukturiert

Organisationsentwicklung

Der LWL führt kontinuierlich Organisationsuntersuchungen durch, um seine Wirtschaftlichkeit zu verbessern. Beispielfähig ist hier die Gründung der Zentralen Einkaufskoordination (ZEK) genannt: Die ZEK ist heute zuständig für sämtliche Vergabeverfahren (ausgenommen Bauleistungen) ab einem Auftragswert von 10.000 Euro. Die ZEK hat in den letzten zehn Jahren über 3.200 Ausschreibungen mit einem Gesamtvolumen von circa 1,23 Milliarden Euro durchgeführt. Dabei konnten die kalkulierten Planzahlen beziehungsweise alte Konditionen durch Bündelung der Nachfrage, Abschluss von Rahmenverträgen, Optimierung der Standards und Verstärkung der Wettbewerbssituation insgesamt um circa 110 Millionen Euro unterschritten werden. Seit 2013 bietet die ZEK auch den

Mitgliedskörperschaften an, sich an Ausschreibungen von Rahmenverträgen zu beteiligen, um so einerseits von den ausgesprochen vorteilhaften Konditionen profitieren und darüber hinaus Arbeitserleichterungen im Bereich „Beschaffungswesen“ erwirken zu können.

Seit 2009 führt der LWL schrittweise ein Dokumentenmanagementsystem (DMS) ein, mit dem bereits circa 1.300 Mitarbeiter/-innen arbeiten. Hierdurch sollen sich die Qualität erhöhen, die Prozesse beschleunigt werden (unter anderem durch standardisierte Ablagestruktur, elektronische Genehmigungsverfahren, verbesserte Vernetzung von Arbeitsprozessen, verbesserte Verfügbarkeit von Informationen, Integration von Fachverfahren) und Kosten eingespart werden (zum Beispiel durch Verringerung Registraturen, Einsparung von Druckkosten und Einsparung von Archivierungsfläche).

Nachhaltiges Energiekonzept

Der LWL spart bereits seit 1978 systematisch Energie. Der Energieverbrauch entwickelte sich wie folgt:

Energieträger	1978	1990	2012
Heizenergie MWh	377.206	261.938	205.518
Stromenergie MWh	28.686	36.245	33.554
LWL-Gesamtenergieverbrauch MWh	405.892	298.183	239.072

Unter Berücksichtigung des Witterungseinflusses und des Flächenzuwachses reduzierte sich der Heizenergieverbrauch von 1990 bis 2012 um 49,2 Prozent sowie der Fremdstrombezug um 24,0 Prozent. Neben den gesunkenen Energieverbräuchen sanken die Energiekosten dank günstiger Ausschreibungsergebnisse gegenüber 2009 um 17 Prozent.

Die Energieeinsparungen wurden durch konsequent energieeffizientes und wirtschaftliches Bauen und Sanieren sowie ein Energiedatenmanagement (EDM) erreicht. Hierzu hat der LWL eine Leitlinie erlassen, deren Ziel es ist, bei allen Bauvorhaben die Summe aus Investitions- und Betriebskosten über die Lebensdauer der Gebäude zu minimieren. Neben bekannten Vorgaben – zum Beispiel im Bereich Heizung und Dämmung – enthält die Leitlinie zahlreiche Details, die mit geringen oder ohne Mehrkosten zu Einsparungen führen (zum Beispiel kompakte Bauweise, Raumtiefe möglichst < 6 Meter, hohe Reflektion von Decken, Wänden und Böden). Weitere Angaben können den Vorlagen 13/1585 und 12/1231 entnommen werden (www.lwl.org/LWL/Politik/gremien-und-dokumente → Textrecherche). Für das EDM wurden 4,32 Millionen Euro aus dem Kon-

junkturpaket II verwendet. Eine repräsentative Auswertung zeigte, dass durch die Erkenntnisse aus dem EDM der Energieverbrauch in den ersten Jahren bereits im Mittel um circa 3,8 Prozent sank. Es kann dementsprechend davon ausgegangen werden, dass die Einsparung in 2013 circa 490.000 Euro betrug.

Auf der Grundlage der Leistungsdaten aus dem EDM können die Fernwärmelieferverträge auf die tatsächlich notwendigen Anschlussleistungen angepasst werden, wodurch sich die Energiekosten für Fernwärme um circa 88.500 Euro per annum verringern. Kesselanlagen können aufgrund der EDM-Daten verbrauchsorientiert erneuert werden. Dadurch reduzieren sich die Investitionen um mindestens 253.000 Euro jährlich. Das EDM ermöglicht, verbrauchsabhängige Energieausweise zu erstellen. Zum einen sind diese aussagekräftiger, zum anderen spart der LWL circa 45.000 Euro per annum. Die Vorlage 14/0171 enthält hierzu weitere Angaben.

Konsolidierung

Darüber hinaus hat der LWL zahlreiche

Konsolidierungsrunden durchlaufen, die hier ab 1987 aufgelistet sind:
1987/88 Grundlegende Prüfung der Aufgabenwahrnehmung
1991 Arbeitsgruppe Kostenbegrenzung
1992 Parlamentarische Haushalts- und Strukturkommission
1995 Haushaltssicherungskonzept
2001/02 Aufgabenkritik: Der strukturelle Sparerfolg durch aufgabenkritische Betrachtungen betrug rund 100 Millionen Euro.
2003 Haushaltsbegleitbeschluss: Das Einsparpotenzial – bei Umsetzung aller Maßnahmen und Beschluss entsprechender Gesetzesänderungen – belief sich auf circa 61 Millionen Euro per annum.
2009-2014 Haushaltskonsolidierungsprogramm: Das ergebniswirksame Einsparvolumen lag in 2011-2015 zwischen rund 40-87 Millionen Euro jährlich. Es wurden mehrere hundert Konsolidierungsmaßnahmen umgesetzt. Dabei hat sich der LWL an den Vorgaben für die Haushaltssicherung und den Konsolidierungsmaßnahmen nordrhein-westfälischer Kommunen orientiert. Wesentliche Maßnahmen können einer Vorlage entnommen werden, die ab Juni 2015 in den politischen Gremien des LWL beraten und dann im Internet einsehbar sein wird.

Vergleichlichkeitsfall

Durch all diese Maßnahmen lässt sich der jährliche Anstieg der Aufwendungen für Menschen mit Behinderung nicht auffangen. Diese steigen bundesweit jährlich um vier bis fünf Prozent. Dementsprechend steigen auch beim LWL die Aufwendungen für die Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung: in 2015 sind hierfür 122 Millionen Euro mehr eingeplant. Ursachen sind steigende Fallzahlen und Fallkosten. Steigende Fallzahlen unter anderem aufgrund der demographischen Entwicklung und der verbesserten medizinischen Versorgung, die zu einer höheren Lebenserwartung führt.

Darüber hinaus stellt die steigende Zahl der Menschen mit psychischen Behinderungen eine wachsende Herausforderung dar. Auch hinter dieser Entwicklung liegt ein allgemeiner Trend: Im Bereich der Rentenversicherung zum Beispiel steigt der Anteil der Fälle, in denen eine psychische Erkrankung hauptsächlich für den erstmaligen Bezug einer vorgezogenen Rente wegen verminderter Erwerbsfähigkeit ist, ebenfalls erheblich an. Hier müsste darüber nachgedacht werden, was es braucht, damit Menschen nicht psychisch krank und dann psychisch behindert werden.

Bei den Fallkosten ist die hohe Personalkostenintensität zu bedenken, so dass Tarifsteigerungen zu höheren Kosten führen. Ursachen sind aber auch NRW-spezifische Standards und Rahmenbedingungen, zum Beispiel die Aufnahme schwerstmehrfachbehinderter Menschen in Werkstätten, die Standards des Wohn- und Teilhabegesetzes NRW (Einbettzimmerquote mindestens 80 Prozent, Neubau von stationären Plätzen soll dezentral mit je maximal 24 Plätzen erfolgen), höherer Ausbaustand für Angebote des ambulanten betreuten Wohnens als in jedem anderen Flächenland, höhere Tarifbindung der Leistungsanbieter als in anderen Bundesländern.

Diese durch den LWL nur in begrenztem Maß beeinflussbaren Entwicklungen führen zu einer weiter steigenden Überlastung der kommunalen Haushalte. Dementsprechend fordert der LWL seit Jahrzehnten den Gesetzgeber zur Finanzierung von Sozialleistungen – insbesondere der Eingliederungshilfe – und zur Reduzierung beziehungsweise Beibehaltung von Standards auf. Diese Erkenntnis ist nunmehr auch bis zur Bundesebene vorgedrungen, sodass die kommunalen Kassen im Zuge der Reform der Eingliederungshilfe um 5 Milliarden Euro pro Jahr entlastet werden sollen.