

An die
Mitglieder und
ständigen Ersatzmitglieder der
Enquete-Kommission 16/1 „Kommunale Finanzen“

**Konsolidierungspotential im Bereich der Auftragsangelegenheiten, Pflichtaufgaben und freiwilligen Aufgaben der kommunalen Selbstverwaltung
Auswertung der Anhörung**

Anliegend erhalten Sie den von der Enquete-Kommission seitens des Wissenschaftlichen Dienstes erbetenen und mit dem Vorsitzenden der Enquete-Kommission 16/1 abgestimmten Bericht zur Anhörung am 21. Januar 2015 zum Thema „Konsolidierungspotential im Bereich der Auftragsangelegenheiten, Pflichtaufgaben und freiwilligen Aufgaben der kommunalen Selbstverwaltung“.

Wissenschaftlicher Dienst



Wissenschaftliche Dienste

Abteilung II

Wissenschaftlicher Dienst, Parlamentsdienst und Informationsdienste

Aktenzeichen W6/52-1664

6. Februar 2015

„Konsolidierungspotential im Bereich der Auftragsangelegenheiten, Pflichtaufgaben und freiwilligen Aufgaben der kommunalen Selbstverwaltung“

Bericht über das Anhörverfahren der Enquete-Kommission 16/1 „Kommunale Finanzen“ vom 21. Januar 2015

A. Gegenstand des Anhörverfahrens

Die Enquete-Kommission 16/1 „Kommunale Finanzen“ hat in ihrer 31. Sitzung am 21. Januar 2015 ein Anhörverfahren zu dem Thema „Konsolidierungspotential im Bereich der Auftragsangelegenheiten, Pflichtaufgaben und freiwilligen Aufgaben der kommunalen Selbstverwaltung“ durchgeführt und diesem die nachstehenden Leitfragen zugrundegelegt:

Leitfragen der Fraktionen der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN:

1. Welchen Beitrag kann die Organisationsgliederung einer Kommunalverwaltung, ggf. auch die Einrichtung einer "Strategie und Ablauf-Planung", zur Kostendämmung bringen?
2. Welchen Beitrag kann die Kooperation zwischen benachbarten kommunalen Gebietskörperschaften zur Kosteneinsparung bringen?
3. Welchen Einfluss hat die Zusammenlegung von Kommunalverwaltungen (Gebietsreform) auf die "Fallkosten" der Verwaltung?
4. Sollten einer Reform der kommunale Aufgaben und Standards Pilotprojekte voraus gehen, bei denen ausgewählte Kommunalverwaltungen von bestimmten Aufgaben und Standards freigestellt werden?
5. Welche Aufgaben und Standards würden sich für welche "Pilot-Kommunen" anbieten?

Leitfragen der Fraktion der CDU:

1. Welches Konsolidierungspotential sehen Sie in den kommunalen Haushalten (gegliedert jeweils nach Pflichtaufgaben, Auftragsangelegenheiten und freiwilligen Aufgaben)?
2. Wie bewerten Sie die Wertschöpfung von freiwilligen Ausgaben für eine Kommune?

3. Erschließen Konsolidierungsverträge bzw. Konsolidierungskonzepte das Konsolidierungspotential einer Kommune ausreichend?

4. Welche Rolle spielt die Doppik? In welchem Maße erhöht sich dadurch die Konsolidierungsnotwendigkeit?

5. In welchem Maße kann das Ehrenamt zur Konsolidierung beitragen?

6. Welche Konsolidierungstechnik halten Sie für erfolgversprechend

- a) Rasenmähermethode,
- b) Aufgabenkritik,
- c) Standardabbau,
- d) Benchmarking,
- e) Controlling?

7. Sehen Sie in allen Kommunen gleiche oder unterschiedliche Konsolidierungspotentiale und wie beurteilen Sie die Konsolidierungspotentiale in Abhängigkeit vom Leitbild einer Kommune? Hat eine strategische Prioritätensetzung bei den kommunalen Zielen Einfluss auf den Konsolidierungserfolg?

8. Wie schätzen Sie die Chancen ein

- a) über eine Verbesserung der Erträge,
- b) über eine Reduzierung der Aufwendungen,
- c) über eine Optimierung der Betriebsabläufe,

zeitnah die angestrebten Konsolidierungsziele zu erreichen?

9. Ist das Konsolidierungspotential im bestehenden Rechtsrahmen hoch genug, um den Konsolidierungsbedarf zu erfüllen?

10. Wie wird sich Konsolidierungspotential bei sich abschwächender Konjunktur verändern?

An dem Anhörverfahren haben Herr Manfred Schnur (Landrat des Landkreises Cochem-Zell), Herr Dr. Bernhard Matheis (Oberbürgermeister der Stadt Pirmasens), Frau Anke Denker (Bürgermeisterin der Verbandsgemeinde Stromberg und Mitglied im Vorstand des Gemeinde- und Städtebundes Rheinland-Pfalz) und Herr Bruno Zimmer (Oberbürgermeister der Stadt Idar-Oberstein) teilgenommen. Herr Hans-Dieter Wieden (Leiter des Revisionsamts der Stadt Frankfurt am Main) hat zu den Leitfragen der Fraktionen schriftlich Stellung genommen.

B. Berichte der Auskunftspersonen

I. Wesentliche Ausführungen von Herrn Manfred Schnur¹

Herr Schnur führte aus, zur Verbesserung der Verwaltungsorganisation gehörten eine permanente Aufgabenkritik, das „Null-Fehler-Management“, die Verbesserung der technischen Ausstattung, die Kooperation mit anderen Verwaltungen, die Vereinbarkeit von Beruf und Familie, individuelle Arbeitszeitregelungen, Telearbeit und Gesundheitsmanagement.

Kooperationen auf gemeindlicher Ebene seien umso notwendiger, je kleiner die Gebietskörperschaften seien. Allerdings stehe die Kommunalaufsicht solchen Kooperationen wegen der Zuständigkeiten der Aufgabenwahrnehmung oft ablehnend gegenüber. Erfolgreiche Kooperationen im Landkreis Cochem-Zell bestünden z.B. beim Klimaschutz, der Energiewende, beim Feuerwehrewesen, der Schulsozialarbeit oder der Wasserversorgung. Erfolgversprechend sei auch der Aufbau eines kommunalen Bürgerportals, in dem in Zukunft alle Verwaltungsleistungen digital abgewickelt werden könnten. Dies erfordere eine flächendeckend gute Internetversorgung. Den Aufbau einer solchen unterstütze der Landkreis als freiwillige Aufgabe.

Daneben gebe es landkreisübergreifende erfolgreiche Kooperationen wie z.B. im Bereich der öffentlichen Einrichtungen (Abfall, Wasser), im Tourismus oder der Partnerschaftshilfe bei personellen Engpässen. Hier bestehe aber die Gefahr, dass die aktuelle Rechtsprechung des Oberlandesgerichts Koblenz zur delegierenden Aufgabenübertragung zwischen zwei Gebietskörperschaften diese erfolgreiche Art der Kooperation gefährde.

Die unterschiedlichen Kooperationsmodelle zeigten, dass sich nicht alle Aufgaben für eine Kooperation eigneten und nicht immer zu Kosteneinsparungen führten. Die Zusammenlegung von Kommunalverwaltungen hätte z.B. keinen Einfluss auf die „Fallkosten“. Durch Zusammenlegung könnten oftmals nur die Overheadkosten eingespart werden. Notwendige Stellenanteile zwischen 0,1 und 0,3 könnten mit intelligenten Arbeitszeitmodellen aufgefangen werden. Zudem führe die Fremdvergabe der Aufgabe häufig zu Einsparungen.

Die Umsetzung von innovativen Ideen und Lösungen erfordere keine Freistellung von Aufgaben oder Standards. Wichtiger sei, dass die Kommunen die Ideen in vertretbarem Rahmen ohne Eingriffe der Kommunalaufsicht umsetzen könnten. Hilfreich wäre eine finanzielle und fachliche Begleitung von Pilotprojekten.

Die Konsolidierung der kommunalen Haushalte stelle enorme Anforderungen an die Landkreise und Kommunen. Der Kreishaushalt sehe auch für 2015 eine Unterdeckung vor. Der Landkreis sei hoch verschuldet. Folge sei eine seit Jahren steigende Kreisumlage. Damit werde zwar ein Beitrag zur Konsolidierung des Kreishaushalts geleistet, allerdings zu Lasten der Ortsgemeinden und Städte. Die Schlüsselzuweisungen B erhöhten sich seit vielen Jahren

¹ Protokoll der EK 16/1 vom 21. Januar 2015, S. 6 ff., 20, 22; Vorlage EK 16/1-181.

nicht. Eine Verbesserung der Finanzausstattung sei auch in den kommenden Jahren nicht zu erwarten.

Eine Konsolidierung auf einem gleichbleibenden Arbeitsniveau sei eine Illusion. Aktualitäten, neue Aufgaben und Herausforderungen, oftmals auch Vorgaben des Gesetzgebers, betreffen unmittelbar die Kommunen.

Die Wertschöpfung von freiwilligen Aufgaben für eine Kommune sei nur durch eine Eigenentwicklung möglich, für die entsprechende finanzielle Mittel notwendig seien. Für den hiesigen Landkreis lohnend seien Ausgaben für touristische Regionalagenturen, für den Bereich Energieeinsparung, Energieeffizienz und Ausbau der Erneuerbaren Energien sowie für die Breitbandversorgung.

Das Konsolidierungspotential sei bei freiwilligen Aufgaben mittlerweile sehr beschränkt, zumal vor dem Hintergrund des demographischen Wandels die künftigen Herausforderungen umso größer seien. Hingegen bei Pflichtaufgaben und Auftragsangelegenheiten bestünden noch Möglichkeiten. Hier erfordere eine Konsolidierung allerdings die Verschiebung der finanziellen Verantwortlichkeit weg von den Kommunen oder die Reduzierung der Leistungen. Erforderlich seien Entlastungen durch das Land, z.B. bei der Finanzierung der Kindertagesstätten oder der Schülerbeförderung. Zwar habe der Entschuldigungsfonds zur Konsolidierung des Kreishaushaltes beigetragen, allerdings nicht im erhofften Maße. Die Hälfte der Unterstützung stamme aus Mitteln des Kommunalen Finanzausgleichs und fehle deshalb an anderer Stelle.

Die Umstellung des Haushaltsrechts auf Doppik habe keinen besonderen Beitrag zur Konsolidierung geleistet, erhöhe aber den Verwaltungsaufwand und sei für die Mitglieder kommunaler Gremien wegen des Umfangs der Haushaltspläne nicht mehr überschaubar.

Die Einbeziehung des Ehrenamtes sei wenig erfolgversprechend zur Konsolidierung. Das Engagement für das kommunale Ehrenamt sei erheblich rückläufig.

Die erfolgreichste Methode der Konsolidierung sei die dauernde Aufgabenkritik. Jede Aufgabe sei einzeln zu betrachten, mit anderen zu vergleichen und zu einem effektiveren Ergebnis zu führen. Auch die Aufgabe als solche sei zu hinterfragen. Neuen Wegen dürfe man sich nicht verschließen. Die wirtschaftliche Entwicklung sei untrennbar mit den örtlichen Stärken und Rahmenbedingungen verknüpft. Sinnvoll sein könne auch ein Zukunftsprogramm mit verbindlichen Zielen, Strategien und Leitbildern.

Die notwendige Konsolidierung der Kreishaushalte erfordere eine deutliche Verbesserung der Einnahmesituation, insbesondere im Bereich der sozialen Aufwendungen. Diese Aufwendungen stiegen stetig, sowohl durch höhere Standards wie auch durch höhere Pflegesätze. Eine Neuaufteilung der Kostenträgerschaft dieser Aufwendungen sei notwendig. Eine kommunale Gebietsreform trage kurzfristig nicht zur Haushaltskonsolidierung bei.

Das Konsolidierungspotential schwäche sich bei abschwächender Konjunktur ab, da die kommunalen Einnahmen wie die Gewerbesteuer konjunkturellen Schwankungen unterlägen.

II. Wesentliche Ausführungen von Herrn Dr. Bernhard Matheis²

Herr Dr. Matheis führte einleitend aus, die freiwilligen Aufgaben der Stadt Pirmasens machten im Haushaltsjahr 2015 lediglich einen Anteil von 5,08 % am Gesamthaushalt aus. Alle anderen Aufgaben der Stadt seien Auftragsangelegenheiten oder Pflichtaufgaben. Allein der Fehlbedarf des Finanzierungssaldos im Sozialhaushalt habe im Jahr 2014 bei 27,4 Mio. Euro bei Gesamtausgaben im Bereich Soziales (Sozialleistungen, Personal- und Sachkosten) von 61,9 Mio. Euro gelegen. Dies zeige die Relation, auf welcher Grundlage sämtliche Fragen zu beantworten seien.

Die Konsolidierungspotentiale nach der „Strategie und Ablaufplanung“ seien grundsätzlich ausgeschöpft. Die Stadt Pirmasens arbeite seit dem Jahr 2001 nach der „Rasenmähermethode“ und habe über Haushaltssperren durchschnittlich jährlich 873.000,00 Euro eingespart. Insgesamt seien es inzwischen 13,1 Mio. Euro gewesen. Die Stadt erbringe darüber hinaus im Rahmen des Entschuldungsfonds ihren Anteil. Dies erfolge ungefähr zu je einem Drittel über Personal- und Sachkosteneinsparungen, Anhebung von Steuern sowie Erträgen aus den Stadtwerken.

Intensive Abstimmungen unter den Kommunen im Bereich der Auftragsangelegenheiten und Pflichtaufgaben zwecks Optimierung der Verwaltungsabläufe seien längst üblich.

Problematisch sei für die Kommunen besonders der Brandschutz. Wolle man z.B. die Funktionalität und Energieeffizienz eines Gebäudes verbessern, müssten zunächst Mittel für Brandschutzmaßnahmen zur Verfügung gestellt werden. Zur eigentlichen Maßnahme komme man wegen erschöpfter Mittel dann kaum, so dass nur in wenigen Fällen eine erfolgreiche Verbesserung/Sanierung habe erfolgen können.

Die Konsolidierung habe bereits dazu geführt, dass man bei Personal- und Sachkosten in vielen Fällen „auf Kante genäht“ sei. So werde z.B. 25 % des ausscheidenden Personals bei der Stadt Pirmasens nicht mehr ersetzt. Aufgrund dieser Entwicklung würde den Kommunen die Problemlösungskompetenz, wie sie z.B. bei den Bürgerkriegsflüchtlingen oder der U3-Betreuung gefordert sei, und die Nähe zum Bürger entzogen werden. Dies könne nicht im Sinne von Bund und Land sein.

III. Wesentliche Ausführungen von Frau Anke Denker³

Frau Denker führte aus, die Organisationsgliederung könne zur Konsolidierung der Verwaltungskosten, nicht hingegen der Maßnahmenkosten beitragen. Kurze Entscheidungswege reduzierten die Verwaltungsprozesse. Ob eine „Strategie- und Ablaufplanung“ tatsächlich zur Kostendämmung beitragen könne, könne sie nicht beantworten.

² Protokoll der EK 16/1 vom 21. Januar 2015, S. 10 ff., 18 f., 23 f.

³ Protokoll der EK 16/1 vom 21. Januar 2015, S. 13 f., 22, 24; Vorlage EK 16/1-182.

Kooperationen brächten oft zusätzlichen Verwaltungsaufwand durch die notwendige Koordination der Beteiligten mit sich. Die Entscheidung für eine Kooperation solle im Rahmen einer Kosten-Nutzen-Betrachtung erfolgen und sich nicht alleine an den Kosten orientieren.

Es bestehe vordringlicher Handlungsbedarf bei der kommunalen Zusammenarbeit in Bezug auf die Rechtsprechung des Bundesfinanzhofs, die hinsichtlich der Umsatzsteuerfreiheit nicht mehr auf die Betriebe gewerblicher Art, sondern alleine auf die Wettbewerbswirkungen abstelle. Dadurch erhöhe sich die Kostenbelastung um 19 %, was die Wirtschaftlichkeit interkommunaler Kooperationen in Frage stelle. Sie erwarte, dass sich das Land auf Bundes- und EU-Ebene für eine Umsatzsteuerbefreiung der interkommunalen Kooperation einsetze.

Die steigende Größe einer Verwaltung erhöhe nicht zwangsläufig die Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns. Mit steigender Größe nehme die Übersichtlichkeit der lokalen Verhältnisse ab, was regelmäßig zu höheren Informations-, Management- und Kontrollkosten führe. In größeren Einheiten könnten Mitarbeiter allerdings fachspezifischer eingesetzt werden. In jedem Falle entstünden nach einer Zusammenlegung zunächst höhere Kosten. Die Aufgabenerledigung werde ineffizienter. Mit Einsparungen sei erst mittelfristig zu rechnen.

Es mache Sinn, über Pilotprojekte zu ermitteln, welche Aufgaben und Standards entbehrlich seien. Beispielhaft umgesetzt werden könnten: Die Aufhebung der Beschränkung der Vollstreckungstätigkeit nur im Verwaltungsbezirk und die Übertragung der Vollstreckungstätigkeit auf private Inkassobüros, die Prüfung der ortsfesten und -veränderlichen elektrischen Betriebsmittel, die Verlängerung der Prüfungszeiträume, die trotz Fremdvergabe der arbeitsmedizinischen und sicherheitstechnischen Betreuung des Personals sehr arbeits- und zeitintensive Ablauf- und Organisationsplanung, die Prüfungsgrundsätze für Ausrüstung und Geräte der Feuerwehr, die Flexibilisierung der Standards im Kita-Bereich.

Die Haushalte der Kommunen in ihrem Verantwortungsbereich seien seit Jahren nicht mehr auszugleichen. Konsolidierung im Bereich der freiwilligen Aufgaben scheidet oft aus, da die Kommunalaufsicht die freiwilligen Aufgaben ohnehin nicht mehr genehmige. In kleinen Ortsgemeinden, die seit Jahren ihre Haushalte nicht mehr ausgleichen könnten, gebe es z.T. keine Gemeindemitarbeiter mehr. Seit Jahren würden auch z.T. Rücklagen zum Haushaltsausgleich aufgewendet.

Freiwillige Aufgaben seien fast ausschließlich dem Bereich der Ehrenamts- und Vereinsförderung zuzuordnen. Diese, meist präventiven Maßnahmen, wie z.B. in der Jugendarbeit, seien eine gute Investition in die Zukunft. Ohne ehrenamtliches Engagement seien Angebote wie Heimatmuseum, Büchereien, Betreuung der Grünschnittplätze, Pflege von Pflanzbeeten, Betreuung von Kinderspielplätzen, Burgpaten oder ein Freibad nicht mehr weiterführbar. In diesem Maße trage Ehrenamt bereits zur Konsolidierung bei. In Euro und Cent lasse sie das allerdings nicht bewerten.

Ob Konsolidierungsverträge bzw. -konzepte das Konsolidierungspotential einer Kommune ausreichend erschließen, könne sie nicht beantworten. Die Vergangenheit habe gezeigt, dass verschobene Maßnahmen in Folgejahren zu Mehrausgaben geführt hätten.

Die Doppik habe zu beachtlichen Mehrausgaben geführt. Die gesetzliche Vorgabe, die Ergebnishaushalte auszugleichen, sei für die Verbandsgemeinde Stromberg aus wirtschaftlichen Gründen nicht umsetzbar.

Aufgabenkritik, Standardabbau und Controlling seien die Erfolg versprechenden Konsolidierungstechniken. Konsolidierungspotentiale ließen sich allerdings nicht in dem bestehenden Rechtsrahmen umsetzen. Hierzu bedürfe es der Anpassung von Gesetzen.

Die Konsolidierungspotentiale in den Kommunen seien unterschiedlich. Ob dies in Abhängigkeit von Leitbildern stehe, könne sie nicht beantworten. Eine strategische Prioritätensetzung bei den kommunalen Zielen sei eher ein geeignetes Mittel eines Konsolidierungserfolges.

Konsolidierungsziele könnten durch eine Verbesserung der Erträge, eine konsequente Ausgabenkritik und eine Optimierung der Betriebsabläufe erreicht werden. Auch die Vergabe von Dienstleistungen an Externe, z.B. EDV, könne zur Kostenreduzierung beitragen.

Eine schwache Konjunktur führe zu einem Rückgang der Gewerbesteuerzahlungen mit der Folge, dass sich die Einnahmen der Kommunen verringerten und die Konsolidierungsnotwendigkeit vergrößere.

Die Einnahmesituation der Kommunen müsse verbessert werden. Der Kommunale Finanzausgleich wolle sicherstellen, dass den Kommunen die Mittel zur Verfügung stünden, die sie zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben benötigten. Die Reform habe das Ziel nicht erreicht. Die Kommunen müssten auch ausreichende Mittel für freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben erhalten.

IV. Wesentliche Ausführungen von Herrn Bruno Zimmer⁴

Herr Zimmer führte aus, Konsolidierung erfolge seit 20 Jahren. Die Organisation werde zum Teil gestrafft. So sei in Idar-Oberstein die Zahl der hauptamtlichen Beigeordneten von drei auf zwei reduziert worden. Ebenso seien aus drei Dezernaten zwei (ein technisches und ein allgemeines) gemacht worden.

Darüber hinaus sei ein Projekt „Verwaltungsstruktur 2020“ ins Leben gerufen worden. Es sei schwierig, in technischen Bereichen geeignetes Personal zu finden, da die Bezahlung nicht sehr attraktiv sei. Erhebliche Personalzuwächse gebe es im Bereich der Kindertagesstätten. In der Kernverwaltung hingegen sei man „auf Kante genäht“. Der Bereich Jugend und Soziales sei in den letzten Jahren um 30 Stellen ausgebaut worden, so dass man den Haushalt nicht so sehr habe entlasten könnte. Auch der Tourismusbereich sei personalintensiv. Dies sei eine Investition in die Zukunft. Jeder investierte Euro habe eine Umwegrendite von ca. 4 bis 5 Euro.

⁴ Protokoll der EK 16/1 vom 21. Januar 2015, S. 15 ff., 24.

Der ÖPNV müsse vorgehalten werden, was erhebliche Kosten verursache. Gebraucht würde beim ÖPNV die Vernetzung von Bus und Schiene, sonst würde der demografische Wandel eine noch viel stärkere Negativspirale in Gang setzen.

Kooperationen gebe es seit vielen Jahren z.B. im Bereich Tourismus oder bei der Feuerwehr.

Sinnvoll sei auch das Zusammenlegen von Kommunalverwaltungen. Die Bürger nähmen aber nicht mehr alle Entscheidungen hin, so dass die Fälle schwieriger würden.

Es dürfe nicht der Eindruck entstehen, durch Ausschöpfung der Konsolidierungspotentiale könnten die Haushalte ausgeglichen werden. Das sei nicht der Fall. Die Dinge, die die Bürger in Anspruch nähmen, müssten am Laufen gehalten werden. Viele, eigentlich notwendige Maßnahmen würden in Folgejahre verschoben. Der Unterhaltungsstau werde dadurch immer größer.

Einnahmeerhöhung durch Erhöhung der Gewerbesteuer sei zwar sinnvoll. Gleichzeitig müsse den Unternehmen aber die entsprechende Infrastruktur wie Straßen und Breitbandversorgung geboten werden.

Das Ehrenamt sei von großer Bedeutung und werde von der Stadt unterstützt. Ohne das Engagement der Verein sähe Idar-Oberstein anders aus. Allerdings sei das Engagement in den städtisch geprägten Kernstadtteilen geringer als in den ländlich geprägten.

Die „Rasenmähermethode“ sei die schlechteste Konsolidierungstechnik. Die Aufgabenkritik sei sinnvoll. Standardabbau sei nur möglich, wo man diesen beeinflussen könne. Benchmarking sei ebenfalls wichtig, erfordere aber vergleichbare Kennzahlen. Hier würden oft Äpfel mit Birnen verglichen.

Insgesamt müssten Prioritäten gesetzt werden. Es gehe dabei auch um die Frage, welches Leitbild man sich leisten wolle bzw. könne.

Trotz einer derzeit guten konjunkturellen Lage sei ein Haushaltsausgleich nicht möglich, auch nicht bei Zurückstellung freiwilliger Leistungen.

V. Wesentliche Ausführungen von Herrn Hans-Dieter Wieden⁵

Herr Wieden führte einfürend aus, Kommunalverwaltungen hätten heute die unterschiedlichsten Aufgaben zu erfüllen. Dabei seien die Erwartungen der Bürgerschaft und teils widersprüchliche gesetzliche Vorgaben und Standards zu berücksichtigen. Lebenssachverhalte und Regelungen seien immer komplexer und überforderten teilweise die Entscheidungsträger und die Verwaltungen. Modelle der Neuen Verwaltungssteuerung gingen von Strategischen Vorgaben der Entscheidungsträger und Zielkaskaden aus und beinhalteten Elemente von Budgete-

⁵ Vorlage EK 16/1-178.

tierung und Controlling zur Zielerreichung. Entscheidend sei die Bündelung der fachlichen und der Finanzverantwortung in jeweils einer Hand (Budgetverantwortliche). Basis hierfür sei ein doppisches Rechnungswesen. Erfahrungen aus Hessen zeigten, dass die Kommunen unabhängig von Größe und Zahl der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit der Umstellung überfordert seien. Die Elemente Budgetierung und Controlling seien wenig ausgeprägt und würden nicht gelebt. In den Verwaltungen seien die Aufgaben jeweils gesondert zu betrachten. Es sei zu unterschreiben zwischen Aufgaben der Leistungs- und der Eingriffsverwaltung. Arbeitsabläufe sollten als Prozesse dargestellt werden. Zu unterscheiden seien Kernprozesse, Führungsprozesse, sowie Service- und Unterstützungsprozesse. Die heutigen Anforderungen an eine moderne Verwaltung könnten nur Projektstrukturen erfüllen, die nicht der klassischen Organisationsstruktur kommunaler Verwaltungen entsprächen.

Die Leitfragen beantwortete Herr Wieden wie folgt:

Die Organisations- und Entscheidungsstruktur solle sich an den zu erbringenden Leistungen und zu erfüllenden Aufgaben orientieren. Prozesse und Projekte sollten beschrieben werden. Strategische Ziele, operationale Ziele und die Kontrolle der Zielerreichung könnten zur Kostendämmung beitragen, indem rechtzeitig auf Fehlentwicklungen reagiert werden könne.

Interkommunale Zusammenarbeit sei nicht nur zur Kostenreduzierung, sondern auch zur Sicherung und Verbesserung der Qualität der Aufgabenerfüllung sinnvoll.

Das Zusammenlegen von Verwaltungen habe per se keinen Kosten senkenden Effekt. Vor- und Nachteile einer Kooperation seien jeweils Aufgaben bezogen zu beurteilen. Zwingend erforderlich für die Abwägung seien eine umfassende Aufgabenkritik sowie eine Erfassung der Kernprozesse und der Fallzahlen. Bei einer Gebietsreform sollten alle die Bürgerschaft unmittelbar betreffenden Prozesse auch künftig dezentral und bürgernah vorgehalten werden, wie z.B. durch Bürgerämter, Bürgersprechstunden. Die weitere Bearbeitung könne an zentraler Stelle erfolgen. Viele Dienstleistungen könnten durch das Internet unterstützt werden.

Vor einer umfassenden Gebiets- und Verwaltungsreform seien Pilotprojekte zu empfehlen, unter wissenschaftlicher Begleitung und Einbeziehung der Bürgerschaft. Als solche Pilotprojekte würden sich Unterstützungsprozesse wie z.B. die Haushaltsaufstellung, die Buchführung, die Jahresabschlussaufstellung und die Personalverwaltung, aber auch der gesamte Baubereich (Bauhof, Bauunterhaltung, Ersatz- und Neubau, Friedhöfe, Grünflächen) sowie Leistungen anbieten, die nur selten nachgefragt würden, oder nur auf größere Einheiten bezogen sinnvoll zu erfüllende Aufgaben (z.B. Standesämter, Ordnungsämter, Wirtschafts- und Tourismusförderung).

Maßgeblich für das Konsolidierungspotential seien jeweils die Verhältnisse in der Kommune. Erhebliches Konsolidierungspotential bestehe beim Wegfall von Aufgaben und der Übertragung von Auftragsangelegenheiten auf staatliche Behörden.

Die Begriffe „Pflichtaufgaben“ und „Freiwillige Aufgaben“ eigneten sich nicht für eine Bewertung der Wertschöpfung. Freiwillige Leistungen könne er mangels detaillierter Kenntnisse von Rheinland-Pfalz nicht bewerten. Empfehlenswert sei eine Kosten-Nutzen-Betrachtung.

Regelungen des Hessischen Schutzschildes zeigten, dass die Konsolidierungsvereinbarungen in vielen Fällen ihr Ziel erreicht hätten, allerdings nicht nachhaltig.

Die Einführung der Doppik habe die Konsolidierungsnotwendigkeit nicht erhöht. Dieses Rechnungswesen zeige aber deutlicher und zeitnah die Folgebelastungen aus Entscheidungen. Die Kameralistik verführe dazu, auf Unterhaltung und Rücklagenbildung zu verzichten.

Alle ehrenamtlich übernommenen Aufgaben trügen zur Konsolidierung bei.

Bei Konsolidierungstechniken erziele die „Rasenmähermethode“ nur kurzfristige „Erfolge“. In der Regel führe sie zur „Bestrafung der Sparsamen und Ehrlichen“ und zu entsprechender Frustration. Nachhaltig könne eine Konsolidierung nur durch eine umfassende, die Ebenen übergreifende Aufgabenkritik und die Überprüfung der festgelegten Standards erfolgen. Prozessbeschreibungen, Benchmarking und Controlling könnten die Potentiale in den Prozessen aufdecken und die Abläufe beschleunigen. Hierbei ließen sich auch Doppelstrukturen erkennen, z.B. der dreistufige Verwaltungsaufbau.

Konsolidierungspotentiale seien unterschiedlich und abhängig vom Leitbild der Kommune. Die strategische Ausrichtung sowie die Einstellung der Entscheidungsträger und der Verwaltung zu einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung seien entscheidend. Kommunen müssten sich auf die wandelnde Gesellschaft und den demographischen Wandel einstellen. Wer hierauf rechtzeitig reagiere, habe keinen oder nur geringen Konsolidierungsdruck.

Um Konsolidierungsziele zu erreichen seien eine Verbesserung der Erträge, eine Reduzierung der Aufwendungen und eine Optimierung der Betriebsabläufe kumulativ erforderlich.

Die gute Konjunktur sei zum Schuldenabbau und zur Durchsetzung der notwendigen Reformen nicht genutzt worden. Bei Konjunkturabschwächung werde sich der Konsolidierungsdruck erhöhen und die Spielräume für eine notwendige Anpassung einschränkt.

VI. Fazit – übereinstimmende Positionen der Auskunftspersonen

Die Auskunftspersonen waren sich einig, dass verschiedene Strategien zur Verbesserung der Verwaltungsorganisation eingesetzt werden könnten. Am erfolgversprechendsten wurde die Methode der dauernden Aufgabenkritik bewertet. Darüber hinaus wurden das Controlling und der Standardabbau als weitere, überwiegend erfolgversprechende Methoden dargestellt. Pilotprojekte könnten helfen zu ermitteln, welche Aufgaben und Standards entbehrlich seien. Kritisch wurde angemerkt, dass der Standardabbau nur dort möglich sei, wo man die Standards selbst beeinflussen könne und nicht vorgegeben seien. Von dem überwiegenden Teil der Auskunftspersonen wurde die „Rasenmähermethode“ als die schlechteste Konsolidierungsmethode bezeichnet, wenngleich ein Anzuhörender die „Rasenmähermethode“ in seiner Stadt als seit langem erfolgreich angewendet beschrieb.

Einig waren sich die Auskunftspersonen auch, dass Kooperationen auf gemeindlicher Ebene sinnvoll und notwendig seien. Solche Kooperationen würden bereits in vielfältigem Umfang sowohl auf kommunaler als auch auf Ebene der Landkreise praktiziert. Ziel sei neben der Kosteneinsparung auch die Aufrechterhaltung der Qualität der Leistung. Als erfolgreiche Beispiele wurden die Zusammenarbeit bei Abfall, Wasser, Feuerwehr und im Tourismus genannt.

Übereinstimmend gaben die Auskunftspersonen an, die Zusammenlegung von Verwaltungen hätte keinen Einfluss auf die Fallkosten. Das Einsparpotential sei hier deshalb nur sehr gering. Erfolg versprechender sei die Fremdvergabe von Aufgaben. Darüber hinaus wurde überwiegend der Ausbau der Breitbandversorgung gefordert mit dem Ziel, sowohl eine attraktive Infrastruktur für Bürger und Gewerbeansiedlung zu schaffen, als auch die Dienstleistungen der Ämter zu unterstützen und Bürgerportale zu schaffen.

Gleichfalls übereinstimmend beklagten alle Auskunftspersonen die schlechte Finanzausstattung der Kommunen. Kritisiert wurde teilweise, dass der kommunale Finanzausgleich nicht die Wirkung erziele, die beabsichtigt sei, ebenso nicht der kommunale Entschuldungsfonds. Den Kommunen müssten auch ausreichende Mittel für freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben zur Verfügung gestellt werden. Selbst in einer wirtschaftlich starken Zeit wie derzeit sei ein ausgeglichener Haushalt auf kommunaler Ebene weitgehend nicht zu erreichen. Die Haushalte seien in vielen Fällen bereits „auf Kante genäht“. Wichtige Unterhaltungsmaßnahmen würden in die Zukunft geschoben, so dass ein Unterhaltungstau entstehe.

Weitere Konsolidierungspotentiale wurden bei freiwilligen Aufgaben überwiegend nicht mehr gesehen, da diese nur noch einen ganz geringen Teil des jeweiligen Haushaltes ausmachten und neue Herausforderungen wie z.B. der demographische Wandel auf die Kommunen zukämen. Allerdings seien hier zum Teil Wertschöpfungspotentiale vorhanden, wie z.B. im Tourismusbereich. Diese Bereiche sollten ausgebaut werden. Problematisch seien die Kosten für die Pflichtaufgaben und Auftragsangelegenheiten. Ganz besonders wurden übereinstimmend die hohen Kosten im Bereich des Sozialhaushalts beklagt, ohne dass diese den Kommunen in adäquatem Umfang vom Bund oder dem Land erstattet würden.

Ehrenamtliches Engagement wurde von der überwiegenden Anzahl der Auskunftspersonen als sehr hilfreich angesehen. Ohne Ehrenamt seien viele freiwillige Aufgaben der Kommunen nicht mehr zu bewältigen. Als Beispiele wurden Heimatmuseen, Büchereien, die Betreuung der Grünschnittplätze, die Pflege von Pflanzbeeten, Kinderspielplätzen und der Betrieb von Freibädern genannt. Hingewiesen wurde aber auch, dass das ehrenamtliche Engagement stark zurückgehe, wobei es in ländlich geprägten Regionen stärker verbreitet sei als in städtischen.