

Konzept zur transparenten Darstellung und zur Konsolidierung des städtischen Haushaltes

1. Vorbemerkung

Der Haushalt der Stadt Wetzlar konnte bis einschließlich des Jahres 2008 ausgeglichen gestaltet werden. Seit dem Jahre 2009 haben sich Jahresfehlbeträge in unterschiedlicher Höhe ergeben, die in der Spannbreite zwischen minus 9,86 Mio. € (Haushaltsplanung 2010) und minus 4,14 Mio. € (Haushaltsplanung 2011) lagen. Insgesamt haben sich seit 2009 die Jahresfehlbeträge gemäß Haushaltsplanung auf rd. 40,6 Mio. € kumuliert, die über Kassenkredite solange zwischen zu finanzieren sind, bis über positive Abschlüsse des Ergebnishaushaltes ein schrittweiser Rückbau dieser Kassenkredite möglich wird. Aufgrund des extrem niedrigen Zinsniveaus ist derzeit die finanzielle Belastung durch diese Kassenkredite noch überschaubar (2014 geplant: 291.000 €); soweit jedoch in zukünftigen Jahren Zinssteigerungen Platz greifen sollten, ergeben sich hieraus finanzielle Risiken für den Gesamthaushalt.

Im Wesentlichen haben drei Ursachen dazu geführt, dass seit 2009 der Haushaltsausgleich nicht realisiert werden konnte:

- Nach der Finanz- und Wirtschaftskrise der Jahre 2008/2009 sind die für Wetzlar maßgeblichen Gewerbesteuereinnahmen massiv eingebrochen und haben bis heute nicht den Stand des Jahres 2008 erreicht. Insbesondere in den Jahren 2009 und 2010 (16,5 Mio. bzw. 25,2 Mio. € Gewerbesteuereinnahmen) hat dieser Einnahmeausfall maßgeblich zur Entwicklung des Haushaltsfehlbedarfes beigetragen, der in diesen Jahren nur noch begrenzt durch Auflösung von Rücklagen bzw. Rückstellungen eingedämmt werden konnte. Auch aktuell trägt insbesondere die Ertragsschwäche der Stahlbranche zu einem weiterhin verhaltenen Gewerbesteueraufkommen bei.
- Durch die Einführung der Doppik sind die Hürden für einen Haushaltsausgleich erheblich höher geworden. Im Gegensatz zur früheren kameralen Haushaltsführung müssen nunmehr die Abschreibungen und die Rückstellungen (z. B. für Pensionslasten der Beamten) vollständig im Ergebnishaushalt „verdient“ werden. Darüber hinaus sind die Kriterien zur Abgrenzung zwischen Finanzhaushalt und Ergebnishaushalt im Vergleich zum früheren Verwaltungs- und Vermögenshaushalt in der Weise verschärft worden, dass nur aktivierungsfähige Maßnahmen im Finanzhaushalt abgebildet werden können. Dadurch haben sich beispielsweise im Bereich von Sanierungsaufwendungen an Gebäuden oder allgemeinen Planungskosten Verschiebungen ergeben.

- Seit dem Jahre 2010 sind darüber hinaus durch die Umsetzung des Rechtsanspruches auf einen Kindertagesstättenplatz für unter dreijährige Kinder erhebliche zusätzliche Personal- und Sachkosten im Bereich der Kindertagesstätten auf die Stadt Wetzlar zugekommen, die durch das Kinderförderungsgesetz und die damit verbundene erhöhte Landesförderung nur begrenzt abgefangen werden konnten. Seit dem Jahre 2010 sind zu diesem Zweck im Stellenplan des Jugendamtes zusätzlich 38,45 Stellen geschaffen worden, um in Wetzlar eine angemessene Versorgungsquote für die U3-Betreuung sicherzustellen. Der Zuschussbedarf im Bereich der Kindertageseinrichtungen, der noch im Jahre 2008 bei rd. 5,8 Mio. € lag, wird im Jahre 2014 voraussichtlich bei rd. 10,3 Mio. € liegen.

Die gesamte Haushaltslage zwingt die städtischen Gremien dazu, alle gebotenen Möglichkeiten zur Haushaltskonsolidierung auszuschöpfen. Da dies – insbesondere bei größeren Personal- oder Sachkosteneinsparungen oder Einnahmeverbesserungen – nicht ohne spürbaren Eingriff in das bisherige Leistungsspektrum der Stadt bzw. dem Finanzierungsanteil der Bürger am städtischen Haushalt machbar sein wird, muss dies innerhalb der städtischen Gremien angemessen diskutiert und nach bürgerschaftlicher Beteiligung umgesetzt werden.

2. Rahmenbedingungen für eine Haushaltskonsolidierung

Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen sollten eine Reihe von Rahmenbedingungen berücksichtigen, die für eine positive Entwicklung unserer Stadt unabdingbar sind, zumal sich Wetzlar im Verhältnis zu den anderen Mittelzentren in den letzten zehn Jahren durchaus positiv entwickeln konnte.

- 2.1. Trotz aller Haushaltsprobleme, die natürlich den Spielraum im Finanzhaushalt begrenzen, muss der Erhalt der städtischen Vermögens- und Substanzwerte im vielfältigen Anlagevermögen (z. B. Straßen, Gebäude, Kanäle) angemessen gewährleistet werden. Die Sicherung dieser Infrastruktur ist auch deshalb geboten, damit nicht in künftigen Jahren Investitionsstaus die Leistungskraft zukünftiger Finanzhaushalte überfordern würden.
- 2.2 Maßnahmen zur Sicherung und Attraktivierung von Arbeitsplätzen (z. B. Gewerbegebiete, verkehrliche Infrastruktur, Steuerhebesätze) wie auch zur Stabilisierung der Bevölkerungsentwicklung (z. B. Baugebiete, Kinder- und Jugendbetreuung) haben ebenso wie Maßnahmen zur Integration von Migranten, Inklusion von Menschen mit Behinderung, Nachhaltigkeit im Umgang mit Ressourcen der natürlichen Umwelt und Energieeffizienz eine wichtige Funktion bei der Weiterentwicklung unseres Gemeinwesens.
- 2.3 Der Erhalt und Ausbau des vielfältigen ehrenamtlichen Engagements in unserer Stadt, z. B. durch angemessene Vereinsförderung im sportlichen, sozialen und kulturellen Bereich, dient der Lebendigkeit unserer Stadtentwicklung und entlastet die Stadt Wetzlar von Aufgaben, die ansonsten in der Verwaltung absolviert werden müssten.

- 2.4 Die Entwicklung des Dienstleistungsangebotes der Verwaltung muss auch den gesellschaftlichen Wandel berücksichtigen, der beispielsweise durch die zunehmende Nutzung digitaler Medien in der Kommunikation ausgelöst wird. Chancen, Risiken, aber auch Konsolidierungspotentiale in diesem Umfeld sind zu berücksichtigen und zu definieren.
- 2.5 Die im Vergleich zu anderen Sonderstatusstädten schwache Steuerertragskraft der Stadt Wetzlar bedeutet eine vergleichsweise stärkere Abhängigkeit von den Schlüsselzuweisungen im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleiches. Da dieser sich aktuell mit Wirkung ab 2016 in einem grundlegenden Umgestaltungsprozess befindet, gilt es hier, die Interessen der Stadt Wetzlar angemessen einzubringen. Vor dem Hintergrund der dort geführten Diskussion über angemessene Bedarfe der Kommune sind aktuell eigenständige Definitionen in der Abgrenzung von freiwilligen und pflichtigen Aufgaben zurückzustellen, da genau dieses Feld aktuell sehr kontrovers zwischen Land und kommunalen Spitzenverbänden diskutiert wird und im Zweifelsfall erhebliche Auswirkungen auf die Finanzausstattung der Stadt Wetzlar haben könnte.

Die Stadt Wetzlar verfügt über ein umfangreiches, vom Regierungspräsidenten in Gießen als Aufsichtsbehörde akzeptiertes und über mehrere Jahre fortgeschriebenes Haushaltskonsolidierungskonzept, das bereits eine Reihe von Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung beschreibt. Gleichwohl bedarf es weiterer Anstrengungen, um den Prozess der Haushaltskonsolidierung trotz der unverändert schwierigen Rahmenbedingungen voranzutreiben, um in zukünftigen Jahren notwendige Haushaltsspielräume zu sichern.

3. Maßnahmen zur Haushaltstransparenz, Verbesserung der Steuerung und Umsetzung von Konsolidierungsschritten

Die Umsetzung und insbesondere Akzeptanz von Konsolidierungsmaßnahmen setzt eine gute Beurteilungsgrundlage und Transparenz insbesondere im Hinblick auf die Auswirkungen dieser Maßnahme voraus.

Hierzu sollen die nachfolgenden Schritte einen Beitrag liefern:

- 3.1 Zur transparenten, verständlichen Darstellung der durchaus komplexen Haushaltswirtschaft der Stadt Wetzlar wird die Kämmerei einen Folienvortrag vorbereiten, der nicht nur allgemeine Haushaltsentwicklungen aufzeigt, sondern auch die Kosten bzw. Zuschussentwicklung in einzelnen wesentlichen Produkten (z. B. Kindertagesstätten, Bäder, Sport, Kultur, Brandschutz) deutlich macht. Dieser Vortrag soll nicht nur innerhalb der städtischen Gremien für mehr Transparenz und Aufmerksamkeit bei der Haushaltsentwicklung sorgen, sondern auch eine Grundlage für die mit der Bürgerschaft zukünftig zu führende Diskussion sein, da wir auch hier um Akzeptanz für Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen – insbesondere wenn es um Leistungsveränderungen der Stadt geht – werben müssen.

- 3.2 Erkennbar sind die finanziellen Mittel im Finanzhaushalt in den nächsten Jahren begrenzt, da mögliche angestrebte und erwünschte Überschüsse im Ergebnishaushalt zunächst zum Abbau der Kassenkredite Verwendung finden müssen. Vor diesem Hintergrund soll das Instrument der mittelfristigen Finanzplanung in stärkerem Maße auch für die Steuerung von Investitionsvorhaben genutzt werden, soweit diese aktuell erkennbar sind. Dies setzt eine Priorisierung von Investitionsplanungen voraus, die durch die Fachdezernenten in Abstimmung mit ihren Fachämtern unter Berücksichtigung der mittelfristigen finanziellen Leistungsfähigkeit der Stadt vorzunehmen ist. Dazu dient zunächst die Ergänzung der bisherigen Mittelanmeldungsbögen durch eine Spalte, wo Mehrjahresprogramme (z. B. in der Kanalsanierung) abgebildet werden können. Die hier notwendige Prioritätensetzung sollte darüber hinaus nicht nur im Dezernentenkreis, im Magistrat oder den Gremien der Stadtverordnetenversammlung erfolgen, sondern auch in die öffentliche Diskussion gegeben werden.
- 3.3 Eine Entscheidung über ein Investitionsvorhaben kann nicht alleine vor dem Hintergrund der einmalig zu tätigen Investitionssummen getroffen werden, sondern muss insbesondere die jährlichen Folgekosten mit einbeziehen. Derzeit wird in Abstimmung mit der Aufsichtsbehörde bereits bei allen größeren Fahrzeugbeschaffungen die Alternative Kauf/Leasing anhand von Folgekostenberechnungen geprüft. Den Mittelanmeldungen sind generell von den Fachämtern Folgekostenberechnungen, die mit Unterstützung der Kämmerei erstellt werden können, beizufügen, soweit das Investitionsvolumen eine Summe von 50.000 € für Beschaffungen und 250.000 € für sonstige Investitionen (Baumaßnahmen) überschreitet. Ferner sind bei größeren Investitionsvorhaben, die mit eigenen Vorlagen den Gremien vorgestellt werden, generell Folgekostenberechnungen beigefügt, um die Entscheidung von Magistrat und Stadtverordnetenversammlung auf eine breitere Basis zu stellen. Dabei ist auch aufzuzeigen, welche Folgen die Nichtrealisierung dieser Maßnahme auslöst.
- 3.4 Insbesondere für die Umsetzung solcher Investitionsvorhaben, die für die Aufrechterhaltung eines funktionsfähigen Infrastrukturangebotes der Stadt nicht zwingend notwendig sind, kann das Instrument des "Bürgerkredits" eine Finanzierungsvariante eröffnen, die es interessierten Einwohnerinnen und Einwohner der Stadt, aber auch der Region ermöglicht, sich an der Finanzierung eines Vorhabens zu beteiligen. Hierdurch wird im Idealfall die Identifikation der Beteiligten mit der Stadt, insbesondere aber dem zu finanzierenden Investitionsobjekt gestärkt.
- 3.5 Die klassischen Gebührenhaushalte wie Abwasser, Wasser, Straßenreinigung und (mit Einschränkungen) Friedhofswesen sind nicht nur nach den einschlägigen Vorschriften der Hessischen Abgabenordnung sondern auch nach den ausdrücklichen Auflagen der Aufsichtsbehörde kostendeckend zu betreiben. Vor diesem Hintergrund sind auf der Basis entsprechender Gebührenbedarfsberechnungen alle Maßnahmen zu ergreifen, um diese Gebührenhaushalte kostendeckend zu gestalten.

- 3.6 In den Produkthaushalten der Stadt Wetzlar sind die für das jeweilige Produkt maßgeblichen Aufwendungen abgebildet. Im Bereich der Gebührenhaushalte sind darüber hinaus produktbezogen nicht nur alle Sach- und Personalaufwendungen sondern auch über sogenannte „innere Verrechnungen“, d. h. Personal- und Sachkostenanteile der sogenannten „Querschnittsämter“ (z. B. Kämmerei, Stadtkasse, Personalamt, Rechtsamt, IT) ausgewiesen. Die Haushaltsdarstellung in den übrigen Produkten weicht davon ab. Es sind zwar dort die unmittelbar betroffenen Personal- und Sachkosten ausgewiesen, jedoch sind die kompletten Aufwendungen der Querschnittsämter nicht auf die übrigen Produktbereiche verteilt. Dies würde bei den betreffenden Querschnittsämtern erheblichen zusätzlichen Verwaltungsaufwand auslösen, da diese bei insbesondere kleineren Produktbereichen nur punktuell und zum Teil im Laufe eines Jahres gar nicht tätig werden (z. B. Rechtsamt, RPA). Darüber hinaus könnte eine Verteilung dieser Kosten aktuell im Hinblick auf die ungeklärte Fortschreibung des Kommunalen Finanzausgleiches kontraproduktiv sein, da insoweit Kosten in Bereiche verlagert werden würden, die vom Land als rein freiwilliger Bedarf der Kommunen und damit innerhalb des KFA nicht berücksichtigungsfähig betrachtet würden. Insoweit könnten der Stadt finanzielle Nachteile entstehen. Ob und inwieweit Aufwendungen die Querschnittsämter auf andere Produktbereiche sinnvoll und zielführend sind und der hierfür erforderliche Personal- und Sachaufwand gerechtfertigt ist, soll ab 2016 erneut geprüft werden.
- 3.7 Um Maßnahmen der Haushaltskonsolidierung richtig beurteilen zu können, müssen deren Auswirkungen auf Art und Umfang der Erbringung von städtischen Leistungen abschätzbar sein. Hierzu sind bereits bei einer Reihe von Produkten Leistungsstandards entwickelt worden, die aus den Haushaltsplänen der Stadt entnommen werden können. Gleichwohl ergeben sich hier noch qualitative Unterschiede. Ferner sind nicht alle relevanten Produkte mit derartigen qualitativen Leistungsbeschreibungen versehen. In Kooperation mit der Kämmerei soll insoweit ein Raster für Mindeststandards von Leistungsbeschreibungen entwickelt werden, die dann durch jeweilig fachlich bezogene Situationen in den einzelnen Produktbereichen ergänzt werden können. Ziel muss es sein, dass erkennbar wird, dass bei Personal- oder Sachkostenreduzierung in einem Produkt auch eine entsprechende qualitative Veränderung der jeweiligen Dienstleistung erforderlich wird.
- 3.8 Zur Stärkung der Budgetverantwortung der einzelnen Fachämter und der von ihnen bewirtschafteten Produkte sind bereits im Haushalt 2014 die Deckungskreise deutlich erweitert worden. Dies hat dazu geführt, dass im Nachtragshaushalt 2014 – entsprechend der Vorgabe der Kämmerei und des Finanzdezernenten – wesentlich weniger Veränderungen im Sachkostenbereich angemeldet wurden als in früheren Jahren, da die Ämter gehalten waren, im Rahmen des Deckungskreises Mehraufwendungen bei einzelnen Konten durch Einsparungen bei anderen Sachkonten in eigener Verantwortung aufzufangen. Die Fortschreibung dieses Prozesses soll unter Berücksichtigung praxisnaher Erwägungen mit den Dezernenten und den Amtsleitern/innen im Rahmen der nächsten Klausurtagung der Führungsspitze der Stadtverwaltung weiter entwickelt werden. Dabei ist jedoch sorgfältig darauf zu achten, dass dies nicht zusätzlichen Personalbedarf bei einzelnen Fachämtern auslöst.

4. Verfahrensschritte im Rahmen der Haushaltskonsolidierung

Da erkennbar nachhaltige Konsolidierungsmaßnahmen zu Auswirkungen auf bisherige Standards und Leistungen der Wetzlarer Stadtverwaltung führen werden, ist eine stärkere Einbeziehung sowohl der Kommunalpolitik wie auch der Öffentlichkeit im Rahmen dieses Prozesses geboten. Hierzu können die nachfolgenden Maßnahmen einen Beitrag leisten:

- 4.1 Aus dem Wirtschafts- und Finanzausschuss wird eine Arbeitsgruppe „Haushaltskonsolidierung“ gebildet, an der sich jeweils ein/e Vertreter/in der in der Stadtverordnetenversammlung vertretenen Fraktionen beteiligt. Dort stellt der Stadtkämmerer in Verbindung mit den jeweils betroffenen Fachdezernenten Vorschläge vor, die zunächst in nicht öffentlicher Sitzung erörtert werden können. Hinweise aus dieser Arbeitsgruppe fließen in Beschlussvorlagen ein, die über den Magistrat oder möglichst von allen Fraktionen getragen über den Wirtschafts- und Finanzausschuss in den Geschäftsgang der Stadtverordnetenversammlung gegeben werden. In dieser Arbeitsgruppe kann eine Standarddiskussion geführt werden, können aber auch Eckpunkte zur Fortschreibung des bereits bestehenden Haushaltskonsolidierungskonzeptes entwickelt werden. Es bleibt der AG unbenommen – ähnlich wie bei Ausschusssitzungen – bei Bedarf sachkundige Dritte zu den Beratungen hinzuzuziehen.
- 4.2 Die Prioritätenliste zur mehrjährigen Investitionsplanung (vgl. Punkt 3.2) wird im Vorfeld der jeweiligen Haushaltsplanentscheidung über den Magistrat an die Stadtverordnetenversammlung und ihre Ausschüsse herangetragen, um insbesondere die Reihung von notwendigen Maßnahmen unter fachlichen, rechtlichen und kommunalpolitischen Rahmenbedingungen sicherzustellen. Diese Prioritätensetzung wird dann Grundlage für die Fortschreibung der Haushaltsplanung im Rahmen der insgesamt für Investitionen zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel.
- 4.3 Einzelmaßnahmen der Haushaltskonsolidierung – soweit dadurch Leistungen der Stadtverwaltung gegenüber dem Bürger betroffen sind (z. B. Grünflächenpflege, Bürgerbüros) – können parallel zur Beratung in den Gremien der Stadtverordnetenversammlung auf einer Internetplattform der Stadt Wetzlar dargestellt werden und es könnte im Rahmen eines Internetforums den Bürgerinnen und Bürgern Gelegenheit gegeben werden, Anregungen und Hinweise zu diesen Maßnahmen einzubringen. Im Einzelfall kann dies durch Bürgerversammlungen (z. B. Schwimmbadentwicklung in Wetzlar) oder andere Beteiligungsformen ergänzt werden. Das genannte Verfahren könnte auch im Rahmen der Priorisierung der Investitionsvorhaben Anwendung finden.

5. Schlussbemerkung

Erfahrungsgemäß ist bisher das bürgerschaftliche Interesse an der Entwicklung der kommunalen Haushaltslage eher gering. Erst wenn bereits getroffene Entscheidungen Bürgerinnen und Bürger in ihrem gewohnten Dienstleistungsspektrum, das sie von der Stadt erwarten (z. B. Grünflächen- und Sportplatzpflege), beeinträchtigen, formiert sich Bürgerprotest.

Das vorgenannte Konzept soll einen Beitrag dazu leisten, dass transparent und frühzeitig Kommunalpolitik und Bürgerschaft von notwendigen Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen Kenntnis erhalten und sich – was zu hoffen wäre – aktiv mit eigenen Vorschlägen in die Debatte mit einbringen können. Nur dann wird es gelingen, auch in finanziell schwierigen Zeiten Stadtentwicklung im Konsens zumindest mit einem größeren Teil der Bürgerschaft gestalten zu können und dabei Verständnis dafür zu wecken, dass Nachhaltigkeit auch bei der Entwicklung der städtischen Finanzwirtschaft angesagt ist.