

Beitrag aus der Fachzeitschrift „innovative VERWALTUNG“, Ausgabe 7-8/2012. Weitere Infos unter:  
IV-Redaktion, Postfach 11 30, 27722 Worpswede, Tel. (0 47 92) 95 52-77, E-Mail: innovative-verwaltung@kloeker.com,  
Internet: www.innovative-verwaltung.de. ©2012 Springer Gabler/Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH

# Innovative Ansätze strategischer Haushaltskonsolidierung

Optimierung der kommunalen Finanzen erfordert mehr als bloßes Sparen

**Trotz positiver konjunktureller Entwicklung in den vergangenen beiden Jahren sind die strukturellen Defizite der Kommunalfinanzen nicht kleiner geworden. Im Gegenteil: Kredite zur Liquiditätssicherung werden massiv in Anspruch genommen, und es gibt viele Kommunen in Haushaltsnotlagen. Für die Zukunft ist absehbar, dass die Kommunalfinanzen weiterhin stark belastet werden. Das Thema der strategischen Haushaltskonsolidierung rückt vor diesem Hintergrund stärker in den Blick vieler Städte und Gemeinden.**



**Dr. Christian Höfeler**  
ist Geschäftsführer der dchp consulting Dr. Ing. C. Höfeler & Partner in Düsseldorf

Viele Städte und Gemeinden haben zwar in den vergangenen Jahren bereits eigene Konsolidierungsanstrengungen unternommen. Mit einer verwaltungsinternen Aufgabenkritik und der Aktivierung des Wissens von Führungskräften, Mitarbeitern oder Bürgern konnten aber vor allem die vergleichsweise einfach umzusetzenden Potentiale realisiert werden. Sogar die „Rasenmähermethode“, bei der jeder Fachbereich einen bestimmten Prozentsatz der Ausgaben an Einsparungen liefern musste, hatte ihre Berechtigung, als noch genügend kurzfris-

tige Potentiale für Einsparungen in der Kernverwaltung vorhanden waren.

In den zukünftig anstehenden Konsolidierungsrunden werden jedoch vor allem langfristige und fachlich anspruchsvollere Themen der Optimierung im Mittelpunkt stehen. Der Schwerpunkt liegt auf einer strategischen Haushaltsoptimierung. Hier sind innovative Ansätze gefragt, die über die Konsolidierungsrunden vergangener Jahre deutlich hinausgehen. Intelligentes Sparen ist angesagt, wenn die Leistungsfähigkeit der Kommune erhalten werden soll. Eine Aufgabe, die von den Kommunen ohne geeignete externe Unterstützung kaum gestemmt werden kann.

## Strategische Ausrichtung ist unerlässlich

Konsolidierungsmaßnahmen, die in Standardreduzierungen, einem Leistungsverzicht oder in Einnahmesteigerungen bestehen, haben große Auswirkungen auf die Bürger. Sie stehen damit zwangsläufig in der öffentlichen und politischen Diskussion, die jedoch nur fundiert geführt werden kann, wenn sich die Akteure in Politik

und Verwaltung über die politisch-strategische Positionierung der Kommune im Klaren sind und ein – gemeinsam entwickeltes – Zielbild vor Augen haben.

Diese Erkenntnis wird jedoch vielerorts grob vernachlässigt. Indem Haushaltskonsolidierungen ohne eine klare Zielausrichtung und ohne frühzeitige Einbindung der Politik begonnen werden, droht das langfristig ausgelegte Ziel der Optimierung der Finanzen bereits zu scheitern, bevor die ersten Optimierungsmaßnahmen auf dem Tisch liegen.

Hier setzt bei modernen Optimierungsprojekten die strategische Ausrichtung an. Ein Strategie-Workshop mit Politik und Verwaltungsführung setzt den Startpunkt für die Haushaltsoptimierung und legt die Zielausrichtung für alle weiteren Aktivitäten fest. Im Rahmen der Strategie-Workshops werden durch Analyse-Instrumente (z. B. Sociological, Technological, Economical and Political Change – kurz STEP – oder die Stärken-Schwächen-Analyse SWOT) auch Techniken verwendet, wie sie in Industrie- und Dienstleistungsunternehmen seit langem erfolgreich für die Strategieentwicklung

eingesetzt werden. Sie ermöglichen vor allem eine fundierte Einschätzung der Stärken und Schwächen einer Kommune sowie der Chancen und Risiken, die in ihrem Umfeld bestehen. Mit ihrem ganzheitlichen Ansatz berücksichtigen sie sowohl ökonomische und technologische als auch soziokulturelle und politische Faktoren.

Auf dieser Basis kann eine strukturierte Diskussion über strategische Fragestellungen stattfinden, die zum Beispiel die Frage beantwortet, wie sich die Stadt oder Gemeinde positioniert und wo sie in drei, fünf oder zehn Jahren stehen will. Das führt schließlich auch zu der Entscheidung, welche Aufgabenbereiche vom Dienstleistungsniveau gestärkt werden sollen und welche von einem hohen Standard eher heruntergefahren werden können. Eine solche politisch-strategische Positionierung ermöglicht es, die Konsolidierungsanstrengungen fokussiert und ergebnisorientiert anzugehen.

Da gerade die großen und einschneidenden Optimierungsmaßnahmen meist durch die Politik zu beschließen sind, stellen die Strategierunden aus Beratersicht eine zwingende Voraussetzung dafür dar, dass ein Konsolidierungsprozess ergebnisorientiert verlaufen kann. Denn eine Vernachlässigung der Auseinandersetzung mit strategischen Themen zu Beginn des Prozesses birgt die Gefahr einer hohen Ablehnungsquote, wenn die Maßnahmenvorschläge am Ende der Politik zur Entscheidung vorgelegt werden.

### **Konsolidierung als Konzernaufgabe verstehen**

Ein weiterer, häufig vernachlässigter Ansatz der Haushaltsoptimierung besteht in der Einbeziehung städtischer Beteiligungsgesellschaften. Damit die Haushaltsoptimierung ihre maximale Wirkung entfalten kann, sollten die Ansätze grundsätzlich auf den gesamten Konzern Stadt angewendet werden. Die Erfahrung hat gezeigt, dass die Konsolidierungsbeiträge der Beteiligungen häufig höher ausfallen als jene der Kernverwaltung selbst. Dieses Potential kann sehr unterschiedliche Quellen haben.

Zum einen werden städtische Beteiligungsgesellschaften oftmals noch zu sehr verwaltungsorientiert geführt. Durch eine höhere Ergebnisorientierung könnten bei Stadtwerken, Stadtparkassen, kommunalen Wohnungsgesellschaften, Bauhöfen und Servicebetrieben vielerorts signifikante Potentialbei-

der, und sie sind komplexer geworden. Gleichzeitig steigen aber auch die Chancen, von der Entwicklung hin zur dezentralen Erzeugung überproportional zu profitieren. Die neuen Rahmenbedingungen erzwingen ein Umdenken in der Unternehmensstrategie mit der Anforderung, die strategischen Zielvorgaben an-

## **Empfehlungen zur Haushaltskonsolidierung**

- Nicht die strategische Ausrichtung vernachlässigen. Sie ist für ein intelligentes Sparen unerlässlich und ermöglicht es, die Konsolidierungsanstrengungen fokussiert und ergebnisorientiert anzugehen.
- Die Konsolidierung im Konzern Stadt angehen und kommunale Unternehmen und Beteiligungen nicht aus der Pflicht entlassen, einen eigenen Beitrag für die Konsolidierung des kommunalen Haushalts zu leisten.
- Die Konsolidierung kurzfristig angehen. Der Handlungsdruck steigt zunehmend an, und je eher begonnen wird, desto mehr Handlungsspielräume sind für Haushaltsoptimierungen vorhanden.
- Langfristige Themen im Bereich der Infrastruktur nicht ausblenden, sondern aktiv managen. Die Konsolidierung sollte hier auch als Chance erkannt werden, um die Finanzierung langfristig auf stabile Füße zu setzen.
- Weitere Partner in der Region aktiv in die Konsolidierung einbeziehen. So gelingt es meistens, in Partnerschaft mit Gleichgesinnten Win-win-Situationen zu schaffen, die Flexibilität zu erhöhen und neue Handlungsspielräume zu erschließen.
- Den fachlichen Diskurs zulassen, aber effizient gestalten. Auf diese Weise wird die Umsetzbarkeit der Maßnahmen sichergestellt und die Verbindlichkeit in der Umsetzungsphase gestärkt.
- Die langfristige Zielerreichung durch geeignete Instrumente sicherstellen. Durch ein HSK-Monitoring wird die Gefahr gebannt, dass sich die Umsetzung verzögert oder im schlimmsten Falle ganz im Sande verläuft.

träge generiert werden. Ergebnisorientierung ist dabei nicht auf die reine Sicht auf Gewinne und Verluste beschränkt. Sie umfasst auch die Bereiche Liquidität, Rentabilität und Vermögen der Beteiligungen, die einer sorgfältigen Analyse bedürfen. Nicht zuletzt gehören auch das Überprüfen von Führungsstrukturen, die Steigerung der operativen Leistung und die Optimierung der Investitionsrendite zu den wichtigsten Handlungsfeldern.

Zum anderen liegen in unzureichenden oder unzeitgemäßen strategischen Zielvorgaben der Unternehmen weitere Optimierungsansätze. So haben sich mit dem Umbruch der Energiewirtschaft insbesondere für die Stadtwerke die Rahmenbedingungen in kürzester Zeit geän-

zupassen und neue strategische Ziele zu definieren. Dabei ist es aus Sicht des Eigentümers Stadt legitim, auch im Sinne seiner eigenen finanziellen Interessen aktiv Einfluss zu nehmen. Um die Zielerreichung sicherzustellen, sind moderne Führungsstandards in den Beteiligungsgesellschaften der Schlüssel zum Erfolg. Hierbei geht es in erster Linie darum, den Führungswirkungsgrad zu erhöhen, die eigenen Qualifikationen zu überprüfen und eine ausreichende Mitarbeiterunterstützung im Unternehmen sicherzustellen.

Bei kommunalen Wohnungsbaugesellschaften liegt der Fokus in der Regel auf der klassischen Bewirtschaftung mit der Steigerung von Mieterlösen, dem Ab-

bau von Leerstand und der Optimierung der Bewirtschaftungskosten. Auch hier sind die Zielsetzungen der Gesellschaften und die strategischen Vorgaben des Eigentümers Stadt zu hinterfragen und die Vorgaben für die Führung der Gesellschaften anzupassen. Weitere Potentiale bestehen häufig im Einkauf und den Verwaltungsprozessen.

Städtische Bauhöfe und Servicebetriebe dagegen leiden vielfach unter Führungs- und Steuerungsdefiziten. Hier sind vor allem eine Professionalisierung der Betriebssteuerung und eine angemessene Führungsunterstützung angesagt. Dazu gehören die Festlegung des Steuerungsansatzes und die Identifikation notwendiger Kennzahlen. Ein anforderungsgerechtes Steuerungssystem und ein empfängerorientiertes Berichtswesen runden die Führungsunterstützung ab.

Aus Beratersicht wird daher grundsätzlich dafür plädiert, nicht nur die Kernverwaltung, sondern alle städtischen Unternehmen und Beteiligungen in die Konsolidierungsbemühungen einzubeziehen. Ergebnissteigerungen von 15 bis 25 % pro Jahr sind hier durchaus realistisch. Das führt in der Folge Jahr für Jahr zu besseren Ergebnissen und lässt alle Beteiligten – d. h. die Beteiligungsgesellschaft selbst, die Kommune und die Bürger – gleichzeitig gewinnen.

### Kurzfristige Konsolidierung langfristig verfolgen .....

Mehr als bisher rücken bei modernen Optimierungsansätzen die großen Vermögens- und Investitionsblöcke der öffentlichen Infrastruktur in den Blick. Eine besondere Brisanz kommt diesen Themen im Zusammenhang mit der Haushaltssanierung zu. Denn gerade die Bereitstellung kommunaler Infrastruktur steht häufig in der öffentlichen Kritik der Bürger. Als Beispiele hierfür seien Proteste über die mangelnde Instandhaltung von Schulgebäuden und Kindergärten oder Beschwerden über häufiger werdende Schlaglöcher in städtischen Straßen genannt.

Nach aktuellen Berechnungen des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu) und der Kreditanstalt für Wiederaufbau

(KfW) besteht bei deutschen Kommunen ein Investitionsrückstand von knapp 100 Mrd. Euro. Die Probleme bei der Infrastrukturfinanzierung verschärfen sich sogar vielerorts durch sinkende Einwohnerzahlen, vor allem in strukturschwachen Gebieten, und durch gestiegene Ansprüche und Forderungen einer im Schnitt älter werdenden Bevölkerung – Stichwort: altersgerechte Infrastruktur.

Auch der Sparkommissar darf vor dem bestehenden Sanierungsstau und den in diesem Zusammenhang drängenden Zukunftsthemen nicht die Augen verschließen. Sonst droht das Konsolidierungskonzept spätestens mit der nächsten unaufschiebbaren Schulsanierung über Bord geworfen zu werden.

Um den Herausforderungen aus dem Investitionsstau zu begegnen, sollte ein langfristiges Infrastrukturmanagement aktiv in die Konsolidierungsüberlegungen einbezogen werden. In seinem Mittelpunkt stehen die Optimierung des Gebäudemanagements für öffentliche Verwaltungsgebäude, Schulen und Kindergärten und die Einführung eines modernen Investitionscontrollings für die Bereiche Ver- und Entsorgung, Straßen und Grünflächen. Mit Hilfe des Investitionscontrollings, das auch die Höhe der Nutzungs- und Folgekosten berücksichtigt, können der optimale Investitionszeitpunkt und die beste Investitionsalternative bestimmt werden. Ein Vorteil, der sich auszahlt, denn allein die Nutzungskosten einer Immobilie übersteigen in der Regel bereits nach sechs bis neun Jahren die Investitionskosten. Folgekosten unterlassener Investitionen potenzieren sich dagegen. Zu den eigentlichen Investitionskosten kommen höhere Betriebskosten und zunehmende Leistungseinschränkungen hinzu, bis hin zu einer Gefährdung der Nutzer von maroden Infrastrukturen.

Zusätzlich lassen sich mit einem aktiven Infrastrukturmanagement teils erhebliche Potentiale durch die energetische Gebäude- und Infrastrukturoptimierung und alternative Bereitstellungsformen wie Contracting und Partnerschaftsmodelle realisieren. Diese Optimierungen sollten möglichst kurzfristig

angegangen werden, da die zeitliche Komponente hier die maßgebliche Rolle für die Realisierung von Einsparungen spielt.

Nicht zuletzt ermöglichen Infrastruktur- und Investitionsmanagement auch die Entwicklung von Unterhaltungs- und Modernisierungsstrategien und damit eine langfristige Planung zum Abbau des Investitionsrückstands. Sie sollten schon deshalb aktiv in die Haushaltsoptimierung einbezogen werden, da ohne ihre Berücksichtigung die langfristige Tragfähigkeit des Konzepts gefährdet wäre.

### Konsolidierung in Partnerschaft mit Gleichgesinnten .....

Einen besonderen Schwerpunkt moderner Haushaltsoptimierungen bilden die intensiveren Kooperationen bei Konsolidierungsbemühungen. Nicht die einzelne Kommune steht allein im Mittelpunkt, sondern auch die umliegenden Städte und Gemeinden, der Kreis oder die Mittelbehörden werden bei der Haushaltsoptimierung mitgenommen. Denn bei dem Thema der Sanierung der Haushalte sitzen letztendlich alle in einem Boot.

Ausgangspunkt der Überlegungen ist häufig eine Potentialanalyse zur interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ). Mit Hilfe der Analyse werden über die Einzelbetrachtung einer Kommune hinaus weitere Konsolidierungsfelder identifiziert, die nur im Zusammenspiel der Partner ein Potential ergeben, das am Ende jedoch allen gleichermaßen zur Verfügung steht.

Ressourcen gemeinsam zu nutzen und Synergien in der Zusammenarbeit zu schaffen, das wird in Zukunft wichtiger denn je für die erfolgreich haushaltende Kommune sein. Wirtschaftliche Effekte können erschlossen werden durch den Abbau von Doppelstrukturen, die Realisierung von Größenvorteilen bei Einkauf und Beschaffungen sowie eine zunehmende Spezialisierung und Professionalisierung in gebündelten Bereichen. Hinzu kommen Potentiale aus der Optimierung des Ressourceneinsatzes und aus der Angleichung des Leistungsangebots, die als Verbundeffekte ab einer bestimmten Größenordnung genutzt werden können.

Als Gegenstand einer IKZ sind die „klassischen“ Kooperationsfelder Stadt- und Regionalplanung, Wirtschaftsförderung und Tourismus ebenso geeignet wie die Bereiche Bildung und Kultur. Die größten Potentiale für den kommunalen Haushalt ergeben sich nach aller Erfahrung allerdings in den technischen Aufgabefeldern, vor allem bei Werkstätten, Bauhöfen und Fuhrpark sowie den Querschnittsbereichen Gebäudemanagement, IT, Einkauf und Beschaffung, und bei den verwaltungsinternen Dienstleistungen.

Über die reinen Einsparungen hinaus ermöglicht die IKZ positive Nebeneffekte und Größenvorteile. So gelingt es den Beteiligten meist, die Flexibilität zu erhöhen, neue Handlungsspielräume zu erschließen und so die eigene Gestaltungsfähigkeit abzusichern. Im Ergebnis handelt es sich bei einer IKZ in vielen Fällen um eine echte Win-win-Situation, denn alle beteiligten Partner profitieren von den Ergebnisverbesserungen gleichermaßen.

### **Fachlicher Diskurs und wirksame Ergebnisse**

Ein weiterer innovativer Ansatz für eine erfolgreiche Haushaltsoptimierung besteht in einer engen partnerschaftlichen, aber auch fordernden Einbindung der fachlich zuständigen Führungskräfte. Dieser Ansatz zieht die Lehren aus zahlreichen Umsetzungsproblemen bei Konsolidierungsrunden in der Vergangenheit. Viele Kommunen haben schlechte Erfahrungen gemacht. Obwohl mit großem Aufwand zahlreiche Maßnahmen erarbeitet und enorme Potentiale ermittelt wurden, ließen haushaltswirksame Ergebnisse oft zu lange auf sich warten. Die häufigste Ursache war die unzureichende Umsetzungsorientierung der handelnden Personen. Vielfach stellte sich heraus, dass wichtige Rahmenbedingungen der Umsetzung nicht beachtet wurden und die Potentiale als zu hoch angenommen worden waren. Fehler, die mit einer engeren Einbindung der fachlich zuständigen Führungskräfte hätten verhindert werden können. Vor allem fehlte es aber am nötigen Durchsetzungs- und Umsetzungswillen der Führungskräfte und an notwendigen Führungsinstrumenten.

Zur stärkeren Umsetzungsorientierung rücken die fachlich zuständigen Führungskräfte als Umsetzungsverantwortliche in den Mittelpunkt. Sie übernehmen für ihren Zuständigkeitsbereich die Verantwortung dafür, dass die Ergebnisse realisiert und die Optimierungsziele tatsächlich erreicht werden. Von Seiten der Verwaltungsspitze werden sie auf die Umsetzung der beschlossenen Maßnahmen verpflichtet, was die Verbindlichkeit in der Umsetzungsphase maßgeblich stärkt. Entsprechende haushaltswirksame Ergebnisse werden eingefordert.

Auf der anderen Seite gehört jedoch dazu, dass die Umsetzungsmaßnahmen mit den Führungskräften zuvor qualitätsgesichert werden und ihnen die entsprechenden Hilfsmittel und Instrumente an die Hand gegeben werden, so dass sie eine Umsetzung im vorgegebenen Zeitraum realisieren können.

Zum Zweck der Qualitätssicherung werden die Konsolidierungsmaßnahmen in Rückkopplungsschleifen mit den fachlich zuständigen Führungskräften in drei Schritten abgestimmt. Dieser fachliche Diskurs beginnt bereits relativ früh im Konsolidierungsprozess und wird idealerweise nicht von der Verwaltung selbst, sondern von einem neutralen Dritten moderiert. Hierbei wird auch auf das Kreativitätspotential von Führungskräften und Mitarbeitern gesetzt, eigene Themen in den Prozess einzubringen. Im Laufe des weiteren Prozesses dienen die Rückkopplungsschleifen dann der fachlich-inhaltlichen Verfeinerung der Konsolidierungsmaßnahmen. Im Ergebnis wird erreicht, dass noch offene Punkte inhaltlich geklärt werden, die Rückmeldungen der Verwaltung effizient aufgenommen und eingearbeitet werden können und eine abschließende Maßnahmenempfehlung formuliert wird.

Auch für die Politik ist ein qualitätsgesichertes Ergebnis wichtig. Denn kaum ein Ratsmitglied kann im Detail die fachliche Tragfähigkeit jeder Maßnahme beurteilen. Jedes Ratsmitglied muss sich darauf verlassen können, dass jede einzelne Maßnahme umsetzbar ist. Durch die enge Einbindung der fachlich zuständigen Führungskräfte bekommt die Poli-

tik ein mehrfach gegengechecktes Maßnahmenpaket mit umsetzbaren Einzelmaßnahmen in die Hand, das sie mit ihrer jeweiligen politischen Gewichtung bewerten kann.

### **HSK-Monitoring sichert die langfristige Zielerreichung**

Der vollständige Konsolidierungseffekt lässt sich in der Regel erst nach einem Umsetzungszeitraum von drei bis vier Jahren erreichen. Maßgeblich hierfür sind die Fluktuationspotentiale im Personalbereich und die Geschwindigkeit, in der es gelingt, moderne Führungsstandards und Steuerungssysteme für städtische Unternehmen und Beteiligungen aufzubauen. Die Erfolgskontrolle über den mehrjährigen Umsetzungszeitraum sichert ein Monitoring zum strategischen Haushaltssicherungskonzept (HSK-Monitoring) ab.

Im HSK-Monitoring werden alle Konsolidierungsprogramme und -maßnahmen erfasst und können kontinuierlich weiterverfolgt werden. Außerdem kann mit Hilfe dieses Instruments steuernd eingegriffen werden, wenn die Umsetzung einzelner Maßnahmen aus dem Ruder zu laufen droht. Die Maßnahmen haben unterschiedliche Steuerungsanforderungen. Es kann aber davon ausgegangen werden, dass 30 bis 40 % von ihnen nur durch ein Monitoring vollständig umgesetzt werden können, weil sie langfristig und kontinuierlich verfolgt werden müssen.

Den besten Erfolg erzielt dabei eine kontinuierliche datenbankgestützte Nachverfolgung in klar definierten Kategorien, den sogenannten Umsetzungsstufen. Vor allem im ersten Umsetzungsjahr sind häufig Anlaufschwierigkeiten bei der Maßnahmenumsetzung zu überwinden. Denn Maßnahmen, die nicht sofort angepackt werden, laufen Gefahr, überhaupt nicht in die Umsetzung zu gelangen. Um den Umsetzungserfolg sicherzustellen, wird das HSK-Monitoring frühzeitig implementiert und eine offizielle „Staffelübergabe“ als Startschuss für die Umsetzung vereinbart.

Weitere Informationen zu diesem Thema erhalten Sie bei **dchp consulting, Dr. Christian Höfeler, E-Mail: hoefeler@dchp-consulting.de.**