

**Impulsreferat von Prof. Dr. Jobst Fiedler,
Hertie School of Governance,
anlässlich der Mitgliederversammlung des
Städtetages Nordrhein-Westfalen
in Mönchengladbach, 13. Juni 2012**

**Stärkungspakt Stadtfinanzen: Chance zum Neuanfang – aber die
Hauptaufgabe liegt noch vor uns**

1. Konditionierte Finanzhilfen: ein verbreiteter Mechanismus

Die Herausforderung für die Kommunen in NRW ist am Besten zu verstehen durch einen **Blick auf den Gesamtrahmen**, vor dem wir in Europa stehen. Auf allen Ebenen geht es nach Jahren von hohen Defiziten und schwacher Aufsicht um finanzielle Hilfen (Rettungsschirme) verbunden mit strikten Vorgaben zum Defizitabbau. Konditionalität ist das Schlagwort. Wir finden es nicht nur im Euro-Raum, sondern auch im Bund-Länder-Verhältnis soweit es darum geht, auch den Bundesländern mit drohenden Haushaltsnotlagen die Erfüllung der Schuldenbremse in 2020 zu ermöglichen.

Gerne stimmt eine große Mehrheit in Deutschland diesen Konditionalitätsmechanismen zu, wenn es um Irland, Portugal, Spanien, gar nicht zu sprechen von Griechenland, geht. Seltener wird bislang die Frage gestellt, ob unsere internen Mechanismen, wie fiskalische Verantwortung auf der Bund-Länder-Ebene oder im Verhältnis von Land zu Kommune,

eingefordert wird in ihrer Stringenz dem entsprechend, was die deutsche Position für Europa verlangt.

Heute und hier geht es darum, welche Chancen und Herausforderungen sich daraus ergeben, dass NRW mit dem Stärkungspakt Stadtfinanzen einen ähnlichen Weg eingeschlagen hat.

2. Der Stärkungspakt Stadtfinanzen gibt die Chance zum Neuanfang

Er zielt ab auf Haushaltsausgleich und Abbau der überaus hohen Kassenkredite und ist ein Novum auf der Land-Kommunen-Ebene da aus vielfältigen Gründen in keinem Bundesland eine ähnlich hohe Zahl von Städten mit hohen Finanzdefiziten und Kassenkrediten anzutreffen ist. Das auf dem Gutachten von Junkernheinrich und Lenk beruhende Gesetz kommt spät, aber nicht zu spät und setzt die wichtigsten Eckpunkte richtig:

- Vorgabe von verbindlichen Konsolidierungszielen
- Erreichen der Ziele in einem Stufenprogramm
- Fühlbare finanzielle Entlastungsmittel in den 10 Jahren bis 2020 durch das Land – verbunden mit einer Bundesentlastung bei den Sozialkosten (Grundsicherung als erster Schritt)
- Sanktionen bei Nichterfüllen der verbindlichen Vorgaben

Der Stärkungspakt erlaubt einen Neuanfang, der unverzichtbar ist. Nur durch ein Überwinden der häufig zu beobachtenden „Vergeblichkeitsfalle“ und der über Jahre in Verwaltung und Politik eingesickerten Mentalität der roten Zahlen erlaubt es, neue Energien frei zu setzen. Diese Energien sind auch zwingend erforderlich, denn das Gesetz ist darauf angelegt, dass die Ansatzpunkte und Programme der Defizitreduzierung nicht von außen

vorgegeben, sondern in den Städten erarbeitet und verantwortet werden müssen.

3. Paradigmenwechsel auf allen Ebenen erforderlich

Die **Ausgangslage** für einen **Neuanfang in der Praktizierung fiskalischer Verantwortung ist somit günstig**. Aber sie erfordert einen **Paradigmenwechsel auf allen Ebenen**. In der anschließenden Diskussion werden wir darüber sprechen, inwieweit sich dieser im ersten Jahr der Arbeit in diesem neuen Verpflichtungsrahmen zeigt.

3.1. Abkehr von über Jahre eingeübten Verhaltensweisen

Paradigmenwechsel heißt in klare Sprache übersetzt: **Wir brauchen eine Abkehr von über Jahre eingeübten Verhaltensweisen**, die vor allem im Ruhrgebiet oft als Spätfolgen von Strukturwandel, unzureichender ökonomischer Dynamik und hohen Sozialkostensteigerungen zu beobachten waren. Nach Wellen von Sparrunden und Jahren in Haushaltssicherungskonzepten haben sich mancherorts Verhaltensweisen verfestigt, die Sie alle kennen, und die mir als früherer Berater und Chef einer großen Stadtverwaltung vertraut sind: Vergeblichkeitsfalle, Mentalität der roten Zahlen, Verzeihenskumpaneie zwischen Rat und Verwaltung, Suche nach Scheinauswegen und Luftnummern, wenn es um Deckungen geht, Verlagerungen von Aufgaben in ein verschachteltes Gebilde von Auslagerungen, etc. Es gibt Erklärungen hierfür, auch Erklärungen dafür, dass tatkräftiges eigenes Tun mancherorts zurückblieb hinter dem wiederholten öffentlichen Einklagen, Nachteile auszugleichen. Gerade weil es oft schwer ist, zwischen den Faktoren, die durch eine negative ökonomisch-soziale Entwicklung bedingt sind und denen, die auf eigenen Schwächen in Management und in der Politik von Städten beruhen, zu unterscheiden wurden

die eigenen Kräfte für eine Defizitreduzierung nicht ausreichend mobilisiert. Die Abkehr von diesen Verhaltensmustern der Vergangenheit ist nicht nur bei der jetzt laufenden Erstellung der Sanierungskonzepte erforderlich, sondern vor allem während ihrer mehrjährigen Umsetzung.

Eingeübte Verhaltensweisen sind aber durch diesen **Neustart** auch auf anderen Ebenen zu verändern

- in der Kommunalaufsicht und ihrer neuen Rolle im Rahmen des Stärkungspakts,
- in der Praxis des GPA und seiner neuen Rolle in der Unterstützung der Haushaltssanierung,
- in der Landespolitik, die auch viel zu lange keine richtige Antwort fand auf die steigenden Defizite und Kassenkredite der Kommunen.

3.2. Mobilisierung neuer Fähigkeiten

Die bloße Aufstellung von Sanierungskonzepten ist noch nicht der Durchbruch. Gleiches gilt für das neue NKF oder die KLR: nicht die Verfügbarkeit und Kenntnis von zusätzlichen Leistungs- und Finanzdaten ist der Durchbruch, sondern ihre Nutzung zum Steuern, vor allem zum Umsteuern, ist die zentrale Aufgabe. Das mehrjährige Sanierungsmanagement erfordert Stringenz und neue Fähigkeiten auf allen Führungsebenen: Kritisches Hinterfragen der Leistungsstandards, Optimierung der internen Prozesse, besserer Einsatz von IT, Abbau von interner Bürokratisierung und vor allem Steuerung und Transparenz bei den kommunalen Beteiligungen etc. All dies muss frühzeitig angepackt werden, gerade weil die finanziellen Entlastungseffekte meist erst in mehrjährigen Stufen erreichbar sind. Dies ist innerhalb des gewählten Ansatzes weiter das originäre Feld kommunaler Selbstverwaltung. Dies ist nicht nur der Garantie kommunaler Selbstverwaltung geschuldet, sondern es ist auch das

klügere Vorgehen die Spielräume, wo und wie die Top-Down-Vorgaben der Haushaltssanierung zu erreichen sind, den Städten zu überlassen.

Es ist deshalb empfehlenswert, so oft es geht, die **GPA Task-Force** mit einzubeziehen. Viele Felder sind meines Erachtens häufig intern „verkämpft“, der Blick von außen ist deshalb hilfreich. Und da, wo die internen Kapazitäten der Task-Force nicht ausreichen, sollte auch geeignete externe Beratung herangezogen werden. Allerdings gibt es wirkungsvolle und weniger wirkungsvolle externe Beratung...

3.3. Verbindliche Mittelfristvorgaben

Auch in den Haushaltsprozessen steht ein weiterer Paradigmenwechsel nach Einführung des NKf an: Er ergibt sich vor allem daraus, dass jetzt mit **verbindlichen Mittelfristvorgaben** gearbeitet werden muss: Anders als in der Vergangenheit, darf es jetzt nicht mehr im Vordergrund der Aufmerksamkeit stehen, den nächsten Jahreshaushalt einigermaßen gestalten und darstellen zu können, es geht vielmehr um ein verbindliches mehrjähriges Stufenprogramm des Defizitabbaus. Dies erfordert unter anderem auch eine mittelfristig verbindliche Personalplanung, die frühzeitig die Spielräume natürlicher Fluktuation genauso einbezieht wie ein breit angelegtes Managementtraining für die Führungsebenen der Ämter.

3.4. Interkommunale Shared Service Center nutzen

Der Paradigmenwechsel bezieht sich auch darauf, bisher seltener genutzte neue **Felder der Kosteneinsparung ohne Serviceverschlechterung zügig** und kompetent anzupacken. Ein wichtiges Feld ist hier eine Intensivierung und Verbreiterung der **interkommunalen Zusammenarbeit**. Vielfältige Gründe haben bislang oft verhindert, dass die Städte, gerade die Ruhrgebietsstädte mit hohen Haushaltsproblemen, das im doppelten Sinne Naheliegende beherzt

angepackt haben: Nämlich das große Feld von administrativen Unterstützungsfunktionen, bei denen es nicht um den persönlichen Kontakt mit den Bürgern geht, mit anderen Städten zusammen in sogenannte „Shared Service Center“ zu verlagern. Natürlich gibt es hier schon, wie Herr Dr. Articus heute dargelegt hat, eine längere Tradition im Ruhrgebiet, die heute noch zum Beispiel im Regionalverband Ruhr weiter besteht. Aber die viel breiteren heutigen Möglichkeiten von IT und die für die nächsten Jahre bestehenden Finanzzwänge führen dazu, dass diese Debatte mit sehr viel mehr Schwung und Ergebnisdruck weiter geführt werden muss. Viele Felder kommen in Betracht, von der Kfz-Zulassung bis hin zu Rettungsdiensten, Lebensmittelüberwachung und gemeinsamem Einkauf. Vor allem ermöglichen die IT-Potenziale auch in nennenswertem Umfang rein administrative Unterstützungsfunktionen im Personal- und Haushaltswesen nicht mehr in den Städten, sondern in sogenannten „Shared Service Centern“ wahrzunehmen.

Ein Umdenken findet hier auch in der Verwaltungswissenschaft statt. Die klassische Territorialität der Verwaltungen und damit die breite Präsenz der Produktion in der Fläche geht historisch auf die Zeit zurück, in der mittels moderner IT noch **keine Entörtlichung der Leistungserbringung** möglich war. Inzwischen wird immer häufiger unterschieden zwischen Front Office („Kundenkontakt“) und Back Office-Tätigkeiten (Produktion). Bei größeren Einheiten können grundsätzlich Mengeneffekte realisiert werden. Grundprinzip eines **neuen kommunalen Produktionsmodells „Stein/ Hardenberg 2.0“** ist eine vernetzte Arbeitsteilung durch die Neuverteilung von Prozessschritten über Organisationsgrenzen hinweg. Die Produktion wird „entörtlicht“ (gleich räumlich gebündelt) und in Shared Service Centern organisiert, dadurch Senkung der Produktionsstückkosten. Der Bürgerkontakt bleibt in den Gemeinden lokal gebündelt. Auch für den Bereich der IT Services selbst stellt sich hier eine große Aufgabe. Derzeit gibt es über 100 kommunale

Rechenzentren, eine Reduzierung auf 3-5 IT-Dienstleister wäre ebenfalls angemessen und würde weiter Konkurrenz aber sicherlich Kosteneinsparungen ermöglichen.

Diese Potenziale sind zu nutzen, um die Sanierungsziele zu erreichen. Dies setzt allerdings voraus, dass möglichst schnell die Unsicherheiten über die Umsatzsteuerpflichtigkeit bei Shared Service Centern beseitigt werden.

4. Dieser Neuanfang erfordert Führungskraft

All dies ist nur zu erreichen über eine **aktive Promotorenrolle der Oberbürgermeister und Dezernenten.**

Se sind gefordert, als „Machtpromotoren“ und in der Kommunikation gegenüber Verwaltung und Stadträten. Gerade die mehrjährige Umsetzung der jetzt zu erstellenden Haushaltssanierungskonzepte erfordert Überzeugungskraft und Konfliktbereitschaft gegenüber Verwaltung und Ratsfraktionen genauso wie die Fähigkeit, den Bürgern und Gruppen in der Stadt gegenüber offen und klar zu kommunizieren.

Diese Rolle ist anspruchsvoll, sie ist aber nicht nur notwendig sondern den Beteiligten auch zumutbar. Denn anders als „die Politiker“ werden – nach einer Umfrage der Bertelsmann Stiftung aus 2009 - die Oberbürgermeister und Bürgermeister in den Städten noch immer von einer hohen Wertschätzung getragen.

Ich freue mich auf die Diskussion.