

Behörden Spiegel: Die GPA NRW berät mit einer eigenen Task Force momentan 57 der 61 Kommunen, die in den Stufen 1 und 2 am Stärkungspakt Stadtfinanzen in NRW beteiligt sind. Wie sind ihre bisherigen Erfahrungen?

Gusovius: Zunächst einmal muss man festhalten, dass der Stärkungspakt tatsächlich wirkt. Die Idee des Landes Nordrhein-Westfalen, den Kommunen finanzielle Hilfe zur Selbsthilfe zu geben, damit sie selbst die Kraft aufwenden, zu konsolidieren, funktioniert. In NRW hat man sich ja, anders als in anderen Ländern, dafür entschieden, an den primären Haushaltsausgleich ranzugehen. Ich halte diesen Weg für den richtigen.

Mit Blick auf die Stärkungspaktkommunen können wir heute insbesondere zwei Dinge beobachten. Zum einen geht es darum, den Schuldenaufwuchs zu begrenzen. Hier gelingt es den allermeisten Kommunen, da es jedenfalls in den bisherigen Jahren des Stärkungspaktes einen deutlich abgebremsten Aufwuchs bei den Kassenkrediten gab. Im Gegensatz zu vielen Nicht-Stärkungspaktkommunen. Nun kann man sagen, hierfür seien die Mittel aus dem Stärkungspakt verantwortlich, die einen sonstigen Anstieg der Kassenkredite kompensieren. Das ist nicht ganz richtig, sondern es zeigen sich auch echte Konsolidierungserfolge bei den Kommunen im Bereich der Aufwendungen.

Behörden Spiegel: Aber vielerorts wurde auch an der Einnahmeschraube gedreht.

Gusovius: Das trifft zu, in den allermeisten Stärkungspaktkommunen hat es einen deutlichen Anstieg bei der Grundsteuer B und, nicht ganz so stark, aber doch signifikant, bei der Gewerbesteuer gegeben. Dieses kann man nicht wegdiskutieren, zumal sich dadurch die fiktiven Hebesätze für alle anderen Kommunen auch erhöhen. Das heißt, das GFG hat einen leichten Trend, eine Erhöhung bei den fiktiven Hebesätzen zu sehen.

Man muss in diesem Zusammenhang aber auch eines sehen: Am Anfang der Konsolidierung mussten schnelle Erfolge her, um die jährlichen Konsolidierungserfolge auch gegenüber der Aufsicht nachweisen zu können. Deswegen sind die Haushaltskonsolidierungspläne gerade in den Anfangsjahren eher ertragslastig.

Aber wenn man die Sanierungspläne über die Gesamtlaufzeit betrachtet, kommt nur ein Drittel des Gesamtkonsolidierungsbeitrages aus Erträgen und zwei Drittel aus Konsolidierung bei den Aufwendungen.

Behörden Spiegel: Bei den Aufwendungen lässt sich ja nicht so einfach und auf die Schnelle sparen.

Gusovius: Richtig. Das sind immer mittel- und langfristige Projekte, etwa wenn es um Per-

Erst der Ertrag, nun der Aufwand

Konsolidierungsbemühungen verschieben ihren Fokus

(BS) Zum Aufgaben- und Angebotsspektrum der Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen (GPA NRW) zählt neben der Prüfung der Kommunen des Landes insbesondere auch deren Beratung vor Ort – etwa mit einer eigenen Task Force, welche die teilnehmenden Kommunen des Stärkungspaktes Stadtfinanzen bei der Haushaltskonsolidierung berät. Das Thema Konsolidierung stand auch im Zentrum eines Interviews, welches Behörden Spiegel-Redakteur Guido Gehrt mit dem stellvertretenden Präsidenten der GPA NRW, Christoph Gusovius, führte.



Für den stellvertretenden Präsidenten der Gemeindeprüfungsanstalt NRW, Christoph Gusovius (hier auf dem Bundeskongress Haushalt und Finanzen 2015), sind Aufgabenkritik und Standards gewichtige Themen, für deren erfolgreiche Umsetzung solides Handwerk und die volle Unterstützung des Verwaltungsvorstandes notwendig ist. Foto: BS/Dombrowsky

sonal oder Aufgabenverlagerung geht. Bei derartigen Themen braucht man ein paar Jahre, um dies wirklich ins Werk zu setzen. Während am Anfang viele über die Hebesätze gegangen sind, sind wir jetzt in unserer eigenen Beratung in der Fortschreibung und Umsetzung der Konsolidierungspläne ganz klar auf die Aufwendungen fokussiert.

Vor diesem Hintergrund wäre es auch empirisch absolut falsch, den Stärkungspakt Stadtfinanzen als reine Steuererhöhungsorgie zu bezeichnen.

Behörden Spiegel: Bei den Bürgern kam das aber vielfach so an.

Gusovius: Natürlich kommt beim Bürger zunächst die erhöhte Grundsteuer an. Völlig verständlich. Aber es gibt auch eine Vielzahl von Konsolidierungsprojekten, die sich auf der Aufwandsseite bewegen und die im Moment auch umgesetzt werden. Die erste Nagelprobe kommt ja in diesem Jahr, wenn die Stärkungspaktkommunen der Stufe 1 erstmalig den Haushaltsausgleich erreichen müssen. Im Moment sehe ich gute Chancen, dass dies mit gutem Erfolg gelingen wird. Dazu ist auch festzustellen, dass der Stärkungspakt mit Blick auf Konjunktur und Zinsniveau bislang unter guten Rahmenbedingungen verläuft. Das Glück ist in dem Fall auf der Seite des Tüchtigen.

Behörden Spiegel: Wenn man über Konsolidierung auf der Aufwandsseite spricht, landet man relativ schnell beim Thema

“Was will ich machen? Alles! Wie will ich es machen? So gut wie irgend möglich! Das ist aus der Rationalität der Kommune heraus vollkommen nachvollziehbar, allerdings bei begrenzten Ressourcen nicht umsetzbar.”

Standards. Welches Potenzial sehen Sie hier?

Gusovius: Das Thema Standards ist in der Tat ein Dauerthema im Bereich unserer aufgabenkritischen Verfahren, dies gilt für die Beratung im Stärkungspakt ebenso wie für unser klassisches Beratungsgeschäft. Dort, wo wir eine Kommune bei der Organisationsuntersuchung begleiten, ist das Thema Aufgabenkritik und damit das Thema Standards nach wie vor ein Riesenspektrum.

Dabei handelt es sich nicht um Hexenwerk, sondern um gutes, methodisch sauber durchgeführtes Handwerk, das dann gelingt, wenn der Rat, alle Ebenen der Verwaltung und wir als Berater an einem Strang und in dieselbe Richtung ziehen. Absolut erfolgskritisch ist dabei, dass der Verwaltungsvorstand einer Kommune einhellig hinter solchen Projekten steht und dies auch an die Beschäftigten kommuniziert. Nur so können Unsicherheiten, die ganz natürlich in Veränderungsprojekten bei den Beschäftigten entstehen, aufgefangen und abgebaut werden.

Im Grunde geht es in der jeweiligen Kommune immer darum, zwei Fragen zu beantworten: Erstens, was will ich in Zukunft noch machen? Zweitens, wie will ich es machen?

An dieser Fragestellung scheitern häufig schon interne Projekte: Was will ich machen? Alles! Wie will ich es machen? So gut wie irgend möglich! Das ist aus der Rationalität der Kommune heraus vollkommen nachvollziehbar, allerdings bei begrenzten Ressourcen nicht umsetzbar.

Unsere Aufgabe besteht dann darin, gemeinsam mit der Politik und den Beschäftigten die Erkenntnis zu gewinnen, was man wirklich tun muss. Wir leisten dazu unseren Input aus einer Vielzahl verschiedener Projekte.

Wenn man sich mit Standards beschäftigt, hat dies auch immer mit Prioritätensetzung zu tun. Das gilt nicht nur für freiwillige, sondern auch für den Bereich der pflichtigen Aufgaben, hier geht es mehr um das “Wie” als um das “Ob” der Aufgabenerfüllung.

Behörden Spiegel: Beispiel?

Gusovius: Ein kleines Beispiel ist die Rentenberatung in Kommunen. Kommunen sind gesetzlich nur verpflichtet, den Rentenantrag “entgegenzunehmen”. Viele Kommunen bieten jedoch viel mehr, bis hin zu einer

umfassenden Rentenberatung. Aber genau die wird auch vom Rentenversicherungsträger angeboten. Andere Beispiele sind die organisatorischen Optimierungen von Bürgerbüros, Volkshochschulen oder Bauhöfen; dabei geht es auch und immer öfter um die Interkommunale Zusammenarbeit von Einheiten. Letztlich müssen sich die Kommunen darauf konzentrieren, was sie tun wollen, vor allem aber, was sie auch tatsächlich leisten können. Natürlich gibt es vor Ort auch gewachsene Standards oder Verfahrensweisen, an denen von Politik und Verwaltung nicht gern gerüttelt wird. Hier ist es dann wichtig, dies einmal unvoreingenommen und strukturiert infrage zu stellen; dabei kann ein Externer manchmal gute Dienste leisten.

Behörden Spiegel: Auch die öffentlichen Haushalte stehen vor dem Hintergrund des Flüchtlingszustroms vor einer zusätzlichen Herausforderung. Wie wird

sich dies auf die Konsolidierungskurse in den Kommunen auswirken?

Gusovius: Das ist derzeit aus mehrerlei Gründen noch nicht konkret absehbar. Zunächst müssen wir die Entwicklung der Flüchtlingszahlen abwarten. Nach dem großen Zustrom im letzten und Anfang dieses Jahres, ist die Tendenz momentan stark rückläufig. Wir werden uns irgendwo dazwischen einpendeln, allerdings weiß im Moment wohl noch niemand, ob am oberen oder unteren Ende der Skala.

Welche Belastungen sich daraus für die Haushalte ergeben, dazu müssen wir zunächst einmal Erkenntnisse gewinnen. Das gilt für die Kommunen wie für uns gleichermaßen. Im Moment gibt es auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene verschiedene Arbeitsgruppen, die sich dem Thema der Quantifizierung der Kosten für die Flüchtlinge widmen. Dies gilt so-

wohl für die primären Kosten für Unterkunft und Versorgung als auch für die folgenden Kosten beim längeren Verbleib der Menschen in den jeweiligen Kommunen. Wir beteiligen uns an diesen Prozessen. Auswirkungen auf die Konsolidierungspfade der Kommunen werden wir erst sehen können, wenn wir die Kosten ebenso wie die Höhe der endgültigen Erstattungen wirklich kennen.

Behörden Spiegel: Inwieweit spielen dabei neben den finanziellen auch organisatorische Fragestellungen im Hinblick auf die Aufnahme und Integration der Flüchtlinge eine Rolle?

Gusovius: Man wird sich in den Kommunen sicherlich zukünftig intensiv Gedanken machen, wie man mit der “Lebenslage Asyl” und den daraus folgenden Integrationsaufgaben umgeht. Momentan wird innerhalb der Verwaltungen an verschiedensten Stellen dafür Know-how vorgehalten. Dadurch entsteht eine Vielzahl von Schnittstellen. In welchem Umfang man die Verwaltungsabläufe hier optimieren kann und muss, wird in der nächsten Zeit zu beantworten sein. Wir als GPA NRW wollen und werden mit unseren Ideen und Erfahrungen versuchen, ebenfalls einen Beitrag dazu zu leisten. Bisher hatten alle Verwaltungen vor allem damit zu tun, die schiere Menge an ankommenden Menschen unterzubringen und zu versorgen. Dies ist auch ganz hervorragend gelungen.

“Überörtliche Prüfung” kompakt

Einsparungen durch systematisches Energiemanagement

von Dr. Ulrich Keilmann



Dr. Ulrich Keilmann leitet die Abteilung Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften

beim Hessischen Rechnungshof in Darmstadt.

Foto: BS/Hessischer Rechnungshof

Die Vorstellung, mit grünen Ideen schwarze Zahlen zu schreiben, ist nicht neu. Zuhäufig kommen unter dieser Überschrift angegangene Projekte jedoch nicht über diesen Wunsch hinaus. Tatsächlich haben Energieaufwendungen einen erheblichen Anteil an den laufenden Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen in kommunalen Haushalten.

Mit der 180. Vergleichenden Prüfung untersuchte die Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen das Energiecontrolling sowie das operative und strategische Energiemanagement einschließlich ihrer Eigenbetriebe und ihrer Mehrheitsbeteiligungen. Ein systematisches Energiemanagement kann durchaus Beiträge für gesunde Kommunalfinanzen leisten. Gleichwohl sind dazu einige erfolgskritische Faktoren zu beachten:

Vor der Frage der Optimierung des Energiebedarfes steht die Frage der inhaltlichen Notwendigkeit der einzelnen bestehenden Einrichtungen. Das gilt insbesondere bei freiwilligen Infrastrukturen, z. B. kommunalen Bädern.

Bei der Planung und der Auswahl von neuen Maßnahmen sind die Folgekosten in Bezug auf die energierelevanten Betriebskosten – vor dem Hintergrund einer anzustrebenden, nachhaltigen Verbrauchs- und Kostensenkung – zu berücksichtigen. Neben Energieeffizienzmaßnahmen spielt dabei der Einsatz Erneuerbarer Energien aus der Region zur Deckung des verbleibenden Energiebedarfs eine Rolle. Auf diese Weise können der kommunale Haushalt langfristig entlastet, die lokale Wirtschaftskraft gefördert sowie Umwelt und Ressourcen geschont werden.

Insgesamt sollten die Aufgaben des Energiemanagements gebündelt und miteinander verknüpft werden. Dabei sind Schnittstellen und Verantwortlichkeiten zu klären. Eine Bündelung der Aufgaben im Energiemanagement einer Gesamtkommune – das heißt für die Kommune einschließlich ihrer Eigenbetriebe, Zweckverbände und Mehrheitsbeteiligungen – beispielsweise durch einen Energiebeauftragten kann an dieser Stelle ein zielführendes Mittel darstellen.

Zentral ist die Einführung und Anwendung eines effektiven Energiecontrollings. Dazu gehört die systematische und kontinuierliche Erfassung der Energieverbräuche. Sie ist leider noch nicht in allen Kommunen der Regelfall, denn ohne fundierte Datengrundlage ist eine zielgerichtete strategische Ausrichtung und operative Umsetzung des Energiemanagements nicht möglich. Gerade für kleinere und mittelgroße Kommunen ist dafür grundsätzlich keine aufwendige Softwarelösung mit hohem Automatisierungsgrad erforderlich. Eine transparente Datenerfassung, Auswertung und Verwaltung, z. B. mittels eines Edv-gestützten Tabellenkalkulationsprogramms, kann bereits ausreichend sein.

Es bedarf sowohl eines operativen als auch eines strategischen Energiemanagements: Unter operativem Energiemanagement sind alle betrieblichen und organisatorischen Maßnahmen zur Steuerung und Optimierung des Energieverbrauchs und seiner Kosten angesprochen. Ziel ist es, in der bestehenden Gebäude- und Anlagenstruktur der kommunal genutzten Liegenschaften kontinuierlich Optimierungsmaßnahmen vorzunehmen, die den Energieverbrauch so-

wie die Energiekosten und CO₂-Emissionen senken. Ziel des strategischen Energiemanagements ist es hingegen, die Gebäude- und Anlagenstruktur im Rahmen einer langfristigen Optimierungsstrategie auf die Ziele und die finanzielle Leistungsfähigkeit der Kommune abzustimmen.

Mit einem derart strukturierten Management gelingt es nicht nur bei Nicht-Wohngebäuden, sondern auch bei der Straßenbeleuchtung oder der Ver- und Entsorgung zu Verbesserungen zu gelangen. Einer untersuchten Stadt gelang es beispielsweise an dieser Stelle mit zahlreichen Optimierungsmaßnahmen (Erneuerung der Belüftungstechnik einschließlich Steuerungstechnik, Einsparung zweier Belüftungsbrücken, landwirtschaftliche Nutzung des Klärschlammes), den Energieverbrauch um mehr als 50 Prozent zu senken. Und bei der Straßenbeleuchtung konnten in einzelnen Fällen aufgrund der konsequenten Bündelung und regelmäßigen Neuvergabe der Energielieferverträge unter aktiver Gestaltung der Vertragsbedingungen günstige Bezugspreise gesichert werden.

Lesen Sie mehr zum Thema “Energiemanagement” im Kommunalbericht 2015, Hessischer Landtag, Drucksache 19/2404 vom 12. November 2015, S. 264 ff.

MELDUNG

Wettbürosteuer rechtens

(BS/lkm) Das Oberverwaltungsgericht (OVG) NRW hat Mitte April in drei Musterverfahren entschieden, dass die Stadt Dortmund Wettbürobetreiber zu einer Wettbürosteuer heranziehen darf. Das Urteil hat Relevanz für Dutzende Verfahren, die an den Verwaltungsgerichten noch nicht entschieden wurden. Allein am OVG sind noch 30 Fälle anhängig. Die neue kommunale Steuer besteu-

ert das Vermitteln oder Veranstalten von Pferde- und Sportwetten in Wettbüros, die neben der Annahme von Wettscheinen das Mitverfolgen der Wettresultate ermöglichen. Die Höhe der Wettbürosteuer berechnet sich dabei nach der Betriebsfläche des Wettbüros. Dortmund rechnet mit Einnahmen von rund einer halben Million für das Jahr 2015. In Baden-Württemberg war eine

Vergnügungssteuer nach ähnlichem Modell Anfang März vom obersten Verwaltungsgericht gekippt worden. Damit es zu einer bundesweit einheitlichen Regelung kommen kann, ließen die Richter vom OVG in Münster daher Revision beim Bundesverwaltungsgericht zu. Sollte das BVG zugunsten der Wettanbieter entscheiden, sind weitere Widersprüche und Klagen zu erwarten.