

## Anlage:

# **Zukunft ohne Schulden – Leitlinien für eine Haushaltssanierung und eine nachhaltige Haushaltspolitik in Halle (Saale)**

## Einführung

In den vergangenen Jahren ist es Halle nicht gelungen den Trend des ständig wachsenden Haushaltsdefizits zu stoppen. Der Schuldenberg im Verwaltungshaushalt wächst von Jahr zu Jahr. Versuche der Stadtverwaltung und der Stadtratsmehrheit den Haushalt zu konsolidieren, griffen meist zu kurz. Aktuelle Überlegungen, Teile des städtischen Vermögens zu veräußern um das aufgelaufene Defizit zu tilgen, scheinen haushaltstechnisch ebenfalls halbherzig zu sein. Solange die Ausgaben nicht an die Einnahmen angepasst werden besteht die Gefahr, dass sich die beklagte Haushaltssituation in einigen Jahren erneut einstellt.

Ähnlich unbefriedigend wie im Verwaltungshaushalt stellt sich die Situation im Vermögenshaushalt dar. Das Vermögen der Stadt scheint für Einige als Kompensationsmasse für die Defizite im Verwaltungshaushalt zu dienen. Überlegungen, das Vermögen für die Zukunft zu erhalten oder sogar auszubauen spielen keine Rolle. Noch ist die Stadt Halle eine auch materiell reiche Stadt. Sie besitzt zehntausende Wohnungen, viele attraktive Grundstücke und Versorgungsunternehmen wie die EVH. Charakteristisch ist für den größten Teil des städtischen Vermögens, dass es nicht in besonders wertstabilen bzw. renditesicheren Anlagen investiert ist. Die meisten städtischen Unternehmen agieren auf schrumpfenden Märkten bzw. Märkten, die einem wachsenden Wettbewerbsdruck ausgesetzt sind. Das Ergebnis dieser Situation ist ein permanenter Wertverlust bzw. eine immer kleinere Rendite. Oder anders gesagt Halle wird ärmer und verliert finanzielles Potential.

Die beschriebene Situation umzukehren bedarf eines mutigen politischen Handelns. Grundlage dieses Handelns müssen folgende Einsichten sein:

- Eine schrumpfende Kinder- und Einwohnerzahl kann in der Zukunft nicht die in unserer Generation ständig wachsenden Schulden und die daraus erwachsenden Verbindlichkeiten tragen.
- Nur das hat dauerhaft Bestand, was durch kontinuierlich gesicherte Einnahmen getragen werden kann.
- Neue Projekte, Investitionen oder Zukunft sichernde Maßnahmen sind nur denkbar, wenn wir auch bereit sind von alten Projekten, nicht mehr zeitgemäßen Investitionen und Maßnahmen zu trennen. Eine ausschließlich additive Haushaltspolitik ist nicht durchzuhalten.
- Kreditfinanzierte öffentliche Ausgaben werfen auch im großen Kontext nur selten gesellschaftliche Renditen ab. In der Regel zahlt der Bürger und Steuerzahler am Ende drauf.
- Permanent kreditfinanzierte öffentliche Haushalte schränken die politischen Gestaltungsmöglichkeiten über lange Zeiträume ein. Im Extremfall verhindern sie jegliche politische Gestaltung.

Wir wissen, dass die Schuld an der Situation nicht allein die Stadtverwaltung oder der Stadtrat trägt. Die finanziellen Rahmenbedingungen haben sich in den letzten Jahren verschlechtert. Weniger Landeszuweisungen, weniger Steuerzahler und wachsenden Leistungsansprüche im Sozialbereich haben die Situation verschärft. Auf diese Veränderungen können die Vertreter der Stadt meist nur reagieren. Unmittelbarer Einfluss besteht kaum.

Bedenkt man zudem die fiskalischen Prozesse auf Landes- und Bundesebene wird man auch zu der Einsicht kommen, dass eine spürbare Entlastung kaum zu erwarten ist. Sowohl das Land Sachsen-Anhalt als auch der Bund stehen unter einem Konsolidierungsdruck, der trotz des aktuellen konjunkturellen Aufschwungs die Verteilungsspielräume enger werden lässt. Daraus folgt für die Konsolidierung vor Ort eine noch stärkere Betonung des eigenen Konsolidierungspotentials.

Wer dem Dargestellten folgt, wird letztlich auch zu der Einsicht kommen, dass die Situation über ein weiteres Abschmelzen aller Töpfe allein nicht gelöst werden kann. Die Bemerkung: „auch wenn Halle auf alle freiwilligen Aufgaben verzichtet, dann ist der Haushalt noch nicht ausgeglichen“ stimmt unter der Voraussetzung, dass man ansonsten alles beim Alten belässt. Daher ist der zentrale Schlüssel der Konsolidierung ein deutlich breiterer Ansatz. Gleichzeitig müssen die Strukturen verändert, Pflichtaufgaben preiswerter umgesetzt, freiwillige Aufgaben gekürzt und das Vermögen anders genutzt werden. Nur über einen solchen differenzierten Ansatz kann die Stadt das Ziel der Konsolidierung erreichen ohne dabei jeglichen Gestaltungsspielraum aufzugeben.

In den folgenden Abschnitten stellen wir Leitlinien und Ideen vor, die unserer Ansicht nach Grundvoraussetzung sind, in der Haushaltspolitik die Sisyphusrolle aufgeben zu können. Zugleich wollen wir Wege zeigen, wie das Vermögen der Stadt langfristig erhalten werden kann und somit dauerhaft einen berechenbaren Beitrag für die Finanzierung insbesondere freiwilliger Aufgaben leisten kann.

### **Allgemeines Vorgehen**

Ein Weg, das strukturelle Defizit von 30-50 Mio. Euro in den kommenden Jahren abzubauen, ist:

1. Für eine befristete Zeitspanne von fünf Jahren darf das Vermögen der Stadt zu Gunsten des Ausgleichs im Verwaltungshaushalt weiter abgeschmolzen werden. Dabei ist jedoch radikal degressiv vorzugehen. Im Zuge der Konsolidierung muss dieses Finanzierungsmittel am Ende der Zeitspanne ganz verschwinden.
2. Analog zum Punkt eins ist auch die Kreditfinanzierung kontinuierlich zurück zufahren. Perspektivisch ist die Kreditfinanzierung konsumtiver Ausgaben sogar gänzlich zu vermeiden. Bei investiven Ausgaben muss der langfristige betriebswirtschaftliche Mehrwert nachgewiesen werden, dass gilt ebenfalls für weitere PPP-Projekte.
3. Sondereffekte jeglicher Art dürfen nicht Bestandteil der Konsolidierung sein. Sondereffekte dienen der Schuldentilgung oder werden in das Vermögen der Stadt überführt.
4. Da offensichtlich in vielen Bereichen ein schrittweiser Abbau der Ausgaben leichter umzusetzen ist, sollte in der Regel dieser Weg genutzt werden. Generell ist darauf zu achten, dass die betroffenen Empfänger ein verbindliches Szenario für einen längeren Zeitraum von fünf bis zehn Jahren zugesichert bekommen. Nur eine Berechenbarkeit ermöglicht es den Empfängern sich darauf einzustellen und gibt ihnen die Chance sich zukünftig verstärkt anderweitig zu finanzieren.
5. Das Prinzip der Degressivität sollte möglichst auf viele Bereiche ausgedehnt werden. Entsprechend sind Subventionierungen in der Regel zeitlich zu befristen.

Das Gesamtkonzept muss sicherstellen, dass Halle auch nach der Anpassung von Ausgaben und Einnahmen eine Stadt mit hoher Lebensqualität sein wird. Diese Lebensqualität darf dann aber nicht mehr über fortlaufend wachsende Schuldenberge auf Kosten der kommenden Generation finanziert werden. Das ehrgeizige Ziel können wir erreichen, wenn alle Beteiligten an einem Strang ziehen und gemeinsam Verantwortung für unsere Stadt tragen. Das konkrete Maßnahmenpaket muss aufgrund der gegebenen Rahmenbedingungen primär an der Ausgabenseite ansetzen, aber auch auf der Einnahmenseite ist zum Teil mehr als bisher zu erreichen. Beides wird den Menschen zwangsläufig in vielen Bereichen Verzicht auf gewohnte öffentliche kommunale Leistungen abverlangen.

## Einzelne politische Handlungsfelder oder Prioritätenliste für die Finanzpolitik

1. **Kinder- und Jugendpolitik, elementare Bildungsinfrastruktur:** Da die Zahl der Einwohner und die Qualifikation der Einwohner die zentrale Voraussetzung für die Zukunftsfähigkeit der Stadt ist, sollten Ausgaben in diesem Bereich oberste Priorität haben. Kindertagesstätten, Schulgebäude oder präventive Jugendsozialarbeit sollten von weiteren Kürzungen verschont bleiben. Dennoch ist zu prüfen ob mit demselben finanziellen Aufwand zukünftig mehr zu leisten ist. Die Erfolge der genutzten Instrumente sind kontinuierlich zu evaluieren.
2. **Wirtschaft und Arbeit:** Eine positive wirtschaftliche Entwicklung und eine weitere Entlastung des Arbeitsmarktes würde der Stadt Halle die notwendigen Ressourcen verschaffen, um in seinem Haushalt dauerhaft Überschüsse zu erwirtschaften, die wiederum neue Verteilungsspielräume und damit Gestaltungsmöglichkeiten eröffnen. Daher stehen auch die Maßnahmen, die real zur Schaffung oder Absicherung von Arbeits- und Ausbildungsplätzen beitragen, ebenfalls an vorderster Stelle der Prioritätenliste. Aber auch hier ist die Effizienz der bisher genutzten Instrumente zu prüfen. Dies gilt sowohl für die klassische Wirtschaftsförderung als auch für die Maßnahmen der ARGE SGB II Halle GmbH.
3. **Universität, Hochschulen und Forschung:** Stärker als von anderen Bereichen hängt die Perspektive unserer Stadt von den Hochschulen und der Forschungslandschaft ab. Dieser Bereich bietet hoch qualifizierte Arbeit, Innovationen, zieht kontinuierlich junge leistungsfähige Menschen an und internationalisiert ein Stückweit das Leben in der Stadt. Daher sind die zwar formell vom Land und Bund getragenen Einrichtungen auch durch die Stadt zu unterstützen.

## Wege zum konsolidierten Haushalt

1. **Bürgerschaftliches Engagement spart öffentliche Aufgaben:** Überall dort, wo ehrenamtliche, bürgerschaftliche oder familiäre Strukturen funktionieren, reduzieren sich auch die öffentlichen Kosten. Engagement im sozialen, kulturellen und sportlichen Bereich ist daher öffentlich zu unterstützen. Die Stadt sollte in diesen Bereichen Eigenverantwortung stärken und sich umgekehrt mit administrativen Regulierungen weitestgehend zurück halten.
2. **Konzentration auf die Kernaufgaben:** In Zeiten knapper Kassen ist es unabdingbar, städtische Aufgaben auf die rechtlich gebotenen und die politisch gewollten Kernaufgaben zurückzuführen. Hier gilt es, den gesamten derzeitigen kommunalen Aufgabenbestand zu überprüfen. **Stadtrat und Stadtverwaltung sind kein Selbstzweck, sondern dienen dazu, die vom Bürger benötigten und nachgefragten Leistungen zu erbringen.** Bei der Konzentration und Umgestaltung der Leistungen der Stadt Halle ist es erforderlich, Geschäftsprozesse so zu bündeln, dass den Bürgern zusammenhängende Leistungen möglichst an einem Ort angeboten werden.
3. **Personalquote anpassen:** Sollte eine Stabilisierung der Einwohnerzahl nicht gelingen, so ist die Personalquote je Einwohner kontinuierlich anzupassen, was auch analoge kontinuierliche Aufgaben- und Strukturveränderungen in den Fachbereichen mit einschließt. Generell ist die Zahl der städtischen Beschäftigten mindestens auf entsprechende Durchschnittswerte vergleichbarer westdeutscher Kommunen zu senken. Um die erforderliche fachliche Qualität des Personals zu erhalten, sollten betriebsbedingte Kündigungen nicht kategorisch ausgeschlossen werden. Entsprechend ist auch ein Einstellungskorridor zu gewährleisten. Von alternativen weiteren Arbeitszeitverkürzungen ist abzusehen.

4. **Stadt ist oft nur die Zweitgünstigste:** Städtische Dienstleistungen, die keinen hoheitlichen Charakter haben sollten an freie Träger oder private Unternehmen abgegeben werden, sofern diese bei gleichen Qualitätsstandards, kostengünstiger arbeiten und sich an den jeweiligen Branchentarif halten.
5. **Kostenkontrolle durch Eigenbetrieb:** Die Kosten verschiedener städtischer Einrichtungen können besser kontrolliert werden, wenn für diese die Rechtsform des Eigenbetriebs genutzt wird und gleichzeitig eine klare Budgetierung vereinbart wird. Aber auch bei anderen Einrichtungen ist zu prüfen inwieweit sich aktuelle Rechtsformen mit Blick auf zu erbringende Konsolidierungsbeiträge bewährt haben.
6. **Anpassung der Standards:** In vielen Bereichen ist die Stadt Halle bislang über die in Bundes- und Landesvorgaben beschriebenen Standards erheblich hinausgegangen. Diese nur in Halle gültigen und kostenintensiveren Leistungen werden mit dem finanziellen Spielraum der Stadt in Einklang zu bringen sein. In aller Regel sind daher in Zukunft bei der Erbringung von Leistungen aller Art die gegebenen Vorgaben des Bundes/Landes 1:1 umzusetzen. Für alle Bereiche, in denen keine derartigen Vorgaben vorliegen, muss zukünftig ein Vergleich mit den Standards in anderen vergleichbaren Kommunen als Richtschnur dienen. Eine Orientierung an höheren Standards kann sich Halle schlicht nicht leisten. Ausnahmen von diesen Prinzipien müssen in jedem Fall in allen sachlichen und finanziellen Aspekten offen gelegt werden und bedürfen einer besonderen Begründung.
7. **Einnahmen erhöhen:** Inwiefern durch eine weitere Erhöhung der Gebühren und Steuern die Einnahmen erhöht werden können ist fraglich. Größere Steigerungspotentiale scheint es hingegen noch bei Eintrittspreisen und den subventionierten Fahrpreisen zu geben. Der Grundsatz Subventionierungen kommen nur noch Bedürftigen zugute, ist generell umzusetzen. Ein höheres Steueraufkommen und eine Stabilisierung der Landeszuschüsse kann durch verbesserte politische Lobbyarbeit und durch Einwohnergewinnung erzielt werden. Dies kann Halle über ein zielgerichtetes Marketing und durch partielle Eingemeindungen erreichen. Bei Eingemeindungen ist jedoch darauf zu achten, dass die Kosten des neuen Stadtteils die Einnahmenvorteile nicht überkompensieren.
8. **Einnahmen aus städtischen Vermögen verstetigen – Vermögen sichern:** Durch eine Neustrukturierung des städtischen Vermögens können die Abgaben an den Verwaltungshaushalt oder für von der Stadt gewünschte Projekte und Leistungen verstetigt werden. Hierzu ist es notwendig die jetzigen Anlageformen auf ihre Renditeperspektive und dies auch im weiteren Sinne zu überprüfen. Dort wo perspektivisch in Relation zum Anlagewert nur ungenügende Renditen zu erwarten sind und auch sonstige Vorteile für unser Gemeinwesen fraglich sind, ist eine Neuanlage zu realisieren. In besonderer Form gilt es für die Anlagen, wo neben der schwachen Rendite auch ein sukzessiver Wertverlust der Anlage zu erwarten ist.
9. **Städtische Stiftungen übernehmen freiwillige Aufgaben:** Teile oder auch das ganze städtische Vermögen werden in stadt-eigene gemeinnützige Stiftungen überführt. Diese von den gewählten Stadträten und der Stadtverwaltung kontrollierten Stiftungen finanzieren aus ihren Erträgen große Teile der politisch gewollten freiwilligen Leistungen. Sofern hierzu der politische Wille besteht, wäre über diesen Weg auch eine überdurchschnittliche Finanzierung des Sozial- oder Kulturbereiches möglich. Die bisherige Struktur wird hingegen zu einem nahezu kompletten Abbau aller freiwilligen Leistungen führen. Den Titel Kulturhauptstadt könnte man nur noch über unterfinanzierte Kulturinstitutionen mit dennoch überdurchschnittlich zu erbringenden Leistungen behaupten.

10. **Pflichtaufgaben kostengünstig erbringen:** Pflichtaufgaben sind nicht nur staatlich definierte Versorgungsleistungen. Zu den Pflichtaufgaben zählen auch staatliche Dienstleistungen wie Baugenehmigungen und Denkmalschutz. So ist zum Beispiel im Fachbereich Bauordnung und Denkmalschutz der Stadt Halle der vorgehaltene Personalbestand den rückläufigen Aufgaben anzupassen. Generell sind in allen Bereichen Effizienzpotentiale zu erschließen, u.a. durch Stellenprofile, die den Mitarbeitern mehr Eigenverantwortung zuweisen und flacheren Hierarchien.
11. **Weniger Personal – weniger Betriebskosten:** Mit dem sinkenden Personalbestand sinken auch die Betriebskosten. Kosten für Arbeitsräume, Arbeitsmittel und Personalverwaltung reduzieren sich weitestgehend analog. Durch die Stadtverwaltung ist darauf zu achten, dass die sich eröffnenden Einsparpotentiale auch genutzt werden.