

Landeshauptstadt Magdeburg - Der Oberbürgermeister -		Datum 08.04.2014
Dezernat II	Amt FB 02	Öffentlichkeitsstatus öffentlich

I N F O R M A T I O N

I0114/14

Beratung	Tag	Behandlung
Der Oberbürgermeister	20.05.2014	nicht öffentlich
Finanz- und Grundstücksausschuss	04.06.2014	öffentlich
Stadtrat	12.06.2014	öffentlich

Thema: Abrechnung der Haushaltskonsolidierung per 31.12.2013

Die Landeshauptstadt Magdeburg hat bereits im Jahr 1999 ein erstes Haushaltskonsolidierungskonzept aufgestellt und konnte damit vorübergehend den Haushalt ausgleichen. Seit dem Jahr 2002 hat der Haushalt Magdeburgs jedoch ein Defizit aufgewiesen, das sich in den Folgejahren zunächst vergrößert hat. In der Folge wurde mit dem Jahr 2003 das Haushaltskonsolidierungskonzept quantitativ und qualitativ ausgeweitet, so dass sich das strukturelle Defizit ab dem Jahr 2005 verringerte. Jedoch ist es erst ab dem Jahr 2012 gelungen, den Haushalt in Planung und Rechnung auszugleichen.

Die zentrale verwaltungsinterne Arbeitsgruppe Haushaltskonsolidierung (ZAG HHK) hat sich in ihren Sitzungen der Jahre 2002 bis 2012 kontinuierlich mit der Realisierung der Einsparpotentiale des Haushaltskonsolidierungskonzeptes befasst, die Umsetzung der Einzelmaßnahmen gesteuert sowie neue Konsolidierungsvorschläge entwickelt. Letztendlich enthält der gegenwärtige Haushaltsplan Mehrerträge bzw. Minderaufwendungen in Höhe von insgesamt 79,2 Mio. €, die durch die seit dem Jahr 2003 beschlossenen 171 Konsolidierungsmaßnahmen erreicht wurden.

Es muss in diesem Zusammenhang betont werden, dass sich dieser Konsolidierungserfolg nicht durch eine einseitige Konzentration auf sogenannte „freiwillige Aufgaben“ hat erreichen lassen, sondern dass das gesamte Aufgabenspektrum einer Landeshauptstadt permanent einer Prüfung auf Effizienz unterzogen wird.

Die Landeshauptstadt Magdeburg zeigt aber trotz aller Konsolidierungsanstrengungen ihre selbstbewusste Bereitschaft, einen großen Beitrag für eine auch auf das gesamte Land Sachsen-Anhalt ausstrahlende oberzentrale Funktion der Landeshauptstadt aus eigener Kraft zu leisten. Die entsprechenden Aufgaben fallen zu einem guten Teil in den Bereich der „freiwilligen Leistungen“, sind aber unabdingbar für die Oberzentrumsfunktion einer Landeshauptstadt.

Sowohl wegen der Wirksamkeit des Konsolidierungskonzeptes als auch dessen Transparenz ist die Vorgehensweise der Landeshauptstadt Magdeburg sowohl durch das Landesverwaltungsamt (LVvA) als auch den Landesrechnungshof ausdrücklich gewürdigt worden. Der Stadtrat hat die Konsolidierungskonzepte zusammen mit den jeweiligen Haushaltsplänen mit großer Mehrheit, zum Teil sogar einstimmig, beschlossen.

Durch die Einführung des NKHR im Jahr 2010 hat sich die Haushaltsstruktur erheblich verändert. Dies betrifft insbesondere die Grundsätze des Haushaltsausgleichs, die künftig nicht mehr die Einzahlungen und Auszahlungen (also die Liquiditätsebene) zur Grundlage haben, sondern sich auf Erträge und Aufwendungen (also die Ergebnisebene) beziehen.

Mit der Haushaltssatzung 2014 ist es der Landeshauptstadt Magdeburg zum dritten Mal hintereinander gelungen, einen ausgeglichenen Haushaltsplan vorzulegen. Damit kann der Forderung des § 90 Abs. 3 GO LSA nach einem ausgeglichenen Haushalt, konkretisiert durch § 23 Abs. 1 und 2 GemHVO-Doppik LSA, wiederholt entsprochen werden und somit ist derzeit kein Haushaltskonsolidierungskonzept gemäß § 92 Abs. 3 GO LSA bzw. § 23 Abs. 7 GemHVO-Doppik LSA aufzustellen bzw. eine separate Haushaltskonsolidierungsdrucksache zu erarbeiten.

Dennoch ist die konsequente Beibehaltung des Konsolidierungskurses der Landeshauptstadt Magdeburg von entscheidender Bedeutung für die Genehmigung zukünftiger Haushaltssatzungen durch das LVWA.

Es muss diesbezüglich betont werden, dass der auch mittelfristige Haushaltsausgleich in den kommenden Jahren nur durch eine strikte Fortsetzung des konsequenten Konsolidierungskurses der Landeshauptstadt Magdeburg gewährleistet werden kann. In diesem Zusammenhang ist der Stadtratsbeschluss zum Punkt 3 der DS 0384/11 (Beschluss-Nr. 1010-39(V)11) zu nennen:

Der Stadtrat beschließt die zukünftigen Haushalte in Erträgen und Aufwendungen mit allen Konsequenzen für die Finanzierung von öffentlichen Leistungen, insbesondere in den freiwilligen Bereichen, ausgeglichen zu gestalten.

Der Stadtrat betont in diesem Zusammenhang die verfassungsrechtlichen Gebote zur angemessenen Finanzausstattung der Gemeinden und zur Einhaltung des Konnexitätsprinzips. Er fordert das Land auf, dieses Grundprinzip im zukünftigen kommunalen Finanzausgleich umzusetzen.

Um diesen Beschluss Rechnung tragen zu können, müssen auch zukünftig die nachfolgend aufgeführten Maximen der Haushaltskonsolidierung streng erfüllt werden:

1. Die konsequente Umsetzung der bereits beschlossenen Maßnahmen muss weiter verfolgt und gesteuert werden.

Das bedeutet, dass bei den bereits beschlossenen, aber noch nicht durch Ist-Einsparpotentiale unteretzten HKK-Maßnahmen fortlaufend die Konsolidierungsmöglichkeiten geprüft und umgesetzt werden müssen.

2. Effektivitäts- und Effizienzverbesserungen

Im Rahmen des Personalkostencontrollings wurden in den vergangenen Jahren Beträge von 3 Mio. Euro - 4,8 Mio. EUR pro Jahr zur Konsolidierung beigetragen. An dieser Summe trägt jeder Verwaltungsbereich seinen Anteil. Aufwüchsen in den Aufgaben konnten in erheblichem Umfang durch Optimierung von Prozessen abgefangen werden. Dieser Prozess wird fortgesetzt, wenn gleich, der große Wurf nicht möglich ist. Es muss deutlich betont werden, dass nennenswerte Kostenreduzierungen zukünftig nur noch über einen Aufgabenverzicht realisierbar sein wird.

Wie bereits oben erwähnt, musste die Landeshauptstadt Magdeburg seit dem Jahr 2012 kein Haushaltskonsolidierungskonzept gemäß § 92 Abs. 3 GO LSA aufstellen. Dennoch hat die Landeshauptstadt auch in diesem Zeitraum erhebliche Sparanstrengungen unternehmen müssen, damit dem Stadtratsbeschluss zum Punkt 3 der Drucksache DS0384/11 (Beschluss-Nr.: 1010-39(V)11) Rechnung getragen werden konnte. Es hat sich auch bestätigt, dass die ursprünglich

für das Haushaltsjahr 2012 und per Beschluss zur Haushaltssatzung 2013 fortgeführte Einsparung mit 3,85 Mio. EUR unumgänglich für den nachhaltigen Haushaltsausgleich ist.

Eine erfolgreiche Haushaltskonsolidierung sichert die finanzielle Leistungsfähigkeit der Landeshauptstadt und ist somit von existentieller Bedeutung. In Zahlen bedeutet dies bspw. derzeit 171 Maßnahmen mit einem Einsparvolumen von knapp 80 Mio. EUR pro Jahr. Eine Fortschreibung dieser Konsolidierung ist für den künftigen Haushaltsausgleich und der Politik des Schuldenabbaus unumgänglich und schafft Spielräume für die nachfolgenden Generationen. Diese Konsolidierungsmaßnahmen sind aber auch Rahmenbedingungen für das städtische Wirken im sozialen und kulturellen Bereich sowie für verschiedene Investitionen.

Letztendlich haben die stetig gestiegenen Konsolidierungserfolge dafür gesorgt, dass der Anstieg des Defizits begrenzt werden konnte. Diese Entwicklung wird in Anlage 1 veranschaulicht. Der Anstieg des kumulierten Defizits konnte ab 2005, also bereits zwei Jahre nach Beginn des Konsolidierungskonzeptes, deutlich gebremst werden. Seit 2006 bis zum Ende der kamerale Rechnungslegung 2009 (ab 2010 sind die Ergebnisse nicht mehr mit denen der Vorjahre vergleichbar) hat sich das kumulierte Defizit kaum verändert. So resultierten zum Jahresende 2009 kamerale Altfehlbeträge in Höhe von zwar 178,3 Mio. € - ohne Haushaltskonsolidierung lägen sie jedoch bei 509,8 Mio. € und wären damit fast dreimal so hoch!

Eine detaillierte Übersicht der durch den Stadtrat beschlossenen 171 Konsolidierungsmaßnahmen ist der Anlage 2 zu entnehmen. Hier werden den Einsparzielen (Soll-Einsparpotential) jeder einzelnen HKK-Maßnahme deren Einsparerfolg (Ist-Einsparpotential) gegenübergestellt. Die nachstehende Tabelle gibt einen Überblick über den gesamten Konsolidierungserfolg. Es muss betont werden, dass sowohl in der Tabelle als auch in der Anlage nur die durch den SR explizit beschlossenen HKK-Maßnahmen abgerechnet werden, die Einsparungen seit dem Jahr 2012 also hier keinen Niederschlag finden.

Mit Einführung der Doppik wurde der kamerale Fehlbetrag in das Eigenkapital der Eröffnungsbilanz der Landeshauptstadt Magdeburg gebucht, so dass doppisch kein Fehlbetrag in der Bilanz der Landeshauptstadt Magdeburg ausgewiesen wurde (bei einem positiven Eigenkapital von 764 Mio. EUR).

Entwicklung des Ist-Einsparpotentials bei den HKK-Maßnahmen 1 – 171

Jahr	Jahresscheiben	kumulativ
	Ist	Ist
2003	6.663.094	6.663.094
2004	23.792.353	30.455.447
2005	43.289.074	73.744.521
2006	47.695.207	121.439.728
2007	60.355.309	181.795.037
2008	75.325.126	257.120.163
2009	74.441.301	331.561.464
2010	76.738.930	408.300.394
2011	78.804.003	487.104.397
2012	78.412.570	565.516.968
2013	78.866.988	644.383.956

Nachfolgend werden ausgewählte Maßnahmen aus dem gesamten Konsolidierungszeitraum sowie sämtlicher Dezernate vorgestellt.

HKK 12 Neuorganisation der EB Magdeburger Stadtgartenbetrieb / Friedhofsbetrieb Magdeburg (MSB/FBM)

Im Rahmen der Haushaltskonsolidierung wurde mit der DS 0058/03, Maßnahme 12, beschlossen, für die Eigenbetriebe FBM und MSB eine Einsparung in Höhe von 1,3 Mio. € für das Wirtschaftsjahr 2004 zu erzielen. Durch die Zusammenlegung beider Eigenbetriebe zum 01.01.2004 konnte dieses Ziel mittels Personalkosteneinsparungen, Vergabe betrieblicher Leistungen, Schließung von Stützpunkten bzw. die Kündigung von Objekten sowie der Überarbeitung des Pflegestandards erreicht werden.

HKK 24 Überarbeitung Schulplanung

Mit den Beschlusslagen zur „Mittelfristigen Schulentwicklungsplanung 2004/05 bis 2008/09“ (DS0784/03) wurde ein Stand erreicht, der die Fortsetzung der weiteren, bestandsfähigen Profilierung ermöglichte. Mit dem Beschluss-Nr. 2953-79(III)04 bestätigte der Stadtrat den Vorschlag der Verwaltung, so dass eine Einsparung von jährlich 5.365.800 € erreicht werden konnte.

HKK 41 Mittelfristige Reduzierung der Personalausgaben

Die Reduzierung wurde im Wesentlichen erreicht durch Verträge zu Personalwirtschaftlichen Maßnahmen, Stellensperrungen, Stellenstreichungen sowie Ausgliederungen. Nach Einarbeitung in den mittel- und langfristigen Modellstellenplan konnte ein Einsparvolumen von 7.354.896 € pro Jahr erreicht werden. Bereits in den Jahren 2004 und 2005, die die Basis der HKK-Maßnahme 41 bilden, konnte eine Einsparung von ca. 240 Stellen erreicht werden.

Die zwischen dem Oberbürgermeister und den Beigeordneten abgeschlossenen Kontrakte bildeten hierbei die Grundlage der Strategie zur Stellen- und Personalentwicklung der Landeshauptstadt Magdeburg. Ausgangsbasis war hierbei die Anzahl der Stellen der Dezernate im Stellenplan 2003.

Mit den HKK-Maßnahmen 66 „Stellen- und Personalentwicklungskonzept (SPE)“ sowie 112 „Personalanpassung der Stadtverwaltung“ sind diese Anstrengungen verstärkt worden, so dass als sehr bedeutendes Ergebnis ein Abbau von ca. 600 Stellen erreicht werden konnte. Es hat sich gezeigt, dass der Prozess der Haushaltskonsolidierung verlangte, den bereits 2003 begonnenen Weg der Aufgabenkritik konsequent fortzusetzen. Dieser Prozess mit den gesetzten Zielen der Stellen- und Personalentwicklung war nur durch die Mitwirkung aller Dezernate zu erreichen.

HKK 64 Zweitwohnungssteuer

In seiner Sitzung am 02.12.2004 hat der Stadtrat die Einführung einer Zweitwohnungssteuer beschlossen. Neben dem direkten Einnahmeziel wurde auch eine Erhöhung der Einwohnerzahl angestrebt, die sich in höheren Zuweisungen gemäß Finanzausgleichsgesetz niederschlagen sollte. Beide positiven Effekte wurden erreicht. Unter der HKK 64 ist jedoch nur der direkte Effekt mit 427.000 € abgerechnet.

HKK 115 Reduzierung Zuschüsse der AQB / Gise GmbH

Der Stadtrat hat in seiner Sitzung am 27.09.2007 die Haushaltskonsolidierungsmaßnahme Nr. 115 mit einer Einsparung bei den beiden Beschäftigungsgesellschaften AQB und GISE in 2008 in Höhe von 594.000 € und ab 2009 in Höhe von 1 Mio. € jährlich beschlossen und umgesetzt.

Dennoch leistet die Landeshauptstadt Magdeburg weiterhin einen ganz erheblichen Beitrag in der Arbeits- und Beschäftigungsförderung in Magdeburg, obwohl aufgrund der seit Jahren forcierten Einsparpolitik des Bundes die Mittel für die Arbeits- und Beschäftigungsförderung sinken.

Insgesamt ist zu konstatieren, dass seitens der Landeshauptstadt Magdeburg und des Stadtrates an der grundlegenden freiwilligen Aufgabe "Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigungsförderung" mit guten Gründen festgehalten wird - unter dem Strich dürfte über die durchgeführten Maßnahmen und Projekte von AQB und GISE ein deutlicher Mehrwert für die Landeshauptstadt Magdeburg jährlich bestehen und eine Abfederung der sozialen Probleme bei einem nicht unerheblichen Teil der Bevölkerung Magdeburgs (Langzeitarbeitslosigkeit) bewirkt werden.

HKK 120 Erweiterung der bewirtschafteten Flächen für den ruhenden Verkehr sowie eine Erhöhung der Gebühren für Langzeitparker

Mit der DS 0261/07 hat der Stadtrat die Änderung der Parkgebührenordnung beschlossen und damit die HKK-Maßnahme 120 „Erweiterung der bewirtschafteten Flächen für den ruhenden Verkehr sowie eine Erhöhung der Gebühren für Langzeitparker“ untersetzt, so dass ein Ist-Einsparpotential von 957.700 € erreicht werden konnte. Zwar zeichneten sich für das Jahr 2009 Risiken hinsichtlich der geplanten Einnahmeerhöhung ab, jedoch konnte das Dezernat VI diesen Risiken innerhalb des eigenen Budgets begegnen.

HKK 121 „Einnahmeneffekt LSA“

Bei dem „Einnahmeneffekt LSA“ beruhte die prognostizierte Entlastung einerseits auf einer Erhöhung des Anteils der kreisfreien Städte an den Schlüsselzuweisungen andererseits auf einen fairen Anteil Magdeburgs am Ausgleichsstock, aus dem gemäß § 12 FAG „Bedarfszuweisungen zur Milderung außergewöhnlicher Belastungen und Notlagen im Haushalt der Kommunen erbracht“ werden sollen.

Mit der sonderbaren „Begründung“, dass „Bedarfszuweisungen in der benötigten Größenordnung ... die Verfügbarkeit der Mittel des Ausgleichsstocks für andere Notfälle gefährden“ würde, sind bereits entsprechende „bisherige Anträge von Landkreisen ... aus diesem Grund abgelehnt worden.“ Nach diesem Ablehnungsbescheid des MI LSA vom 27.02.2009 auf die Anträge der Landeshauptstadt Magdeburg auf Bedarfszuweisungen vom 07.04.2006 [!] und 29.05.2008 musste das Einsparpotential auf Null gesetzt werden.

HKK 151 Eingeschränkte Budgetfreigabe

Der Stadtrat hat die HKK-Maßnahme 151 als Untersetzung der Einsparvorgabe 2010 aus der HKK-Maßnahme 150 „weitere Maßnahmen“ in seiner Sitzung am 09.12.2010 zur Kenntnis genommen. Diese Maßnahme diente auch zur Absicherung der zusätzlichen Bewirtschaftungskosten des Paketes 4 des PPP-Projektes Schulen und erfüllte damit die Auflage 1 aus der Verfügung des Landesverwaltungsamtes vom 21.06.2010. Insgesamt konnte ein Einsparvolumen von 1.651.431 € erreicht werden.

HKK 171 Aufgabenorientiertes FAG

Mit dem Koalitionsvertrag für die Legislatur 2007-2012 hatte die Landesregierung Grundprinzipien eines kommunalen Finanzausgleichs (objektive aufgabengerechte Finanzausstattung; Berücksichtigung der zentralörtlichen Funktion) beschlossen. Der Referentenentwurf zum neuen FAG vom 21.04.2009 hatte versucht, den kommunalen finanziellen Mindestbedarf an den tatsächlichen Ausgaben und Einnahmen zu orientieren, hierbei aber zwischen den verschiedenen Gebietskörperschaftsklassen zu differenzieren. Dieses war mit Einschränkungen gelungen.

Durch das FAG vom 16.12.2009 wurde die sachlich gerechtfertigte Systematik des Referentenentwurfes jedoch weitgehend aufgegeben, die Verteilung der FAG-Masse zwischen den Gemeindeklassen erfolgte wie nach alter Gesetzeslage willkürlich und orientierte sich diesbezüglich am Status quo des Jahres 2009. In der Konsequenz lagen die FAG-Zuweisungen an die kreisfreien Städte deutlich unter dem im selben Gesetz festgestellten aufgabenorientierten finanziellen Mindestbedarf; der Minderertrag für Magdeburg belief sich nach vorsichtiger Schätzung auf ca. 29,7 Mio. €. Die HKK-Maßnahme 171 stellt mit einem Soll-Einsparpotential in entsprechender Höhe die politische Forderung der Landeshauptstadt dar, diesen Minderertrag auszugleichen.

Fazit und Ausblick

Die kommunalen Aufgaben und Ziele der Landeshauptstadt bedeuten mehr denn je eine Herausforderung. Eine entsprechend auskömmliche Finanzausstattung entsprechend unserer Verfassung des LSA und unserer GO LSA ist daher unumgänglich. Die künftigen Jahre werden zunehmend durch stärkere Ausgaben im sozialen, kulturellen und investiven Bereich geprägt sein. Daher sind die notwendige Weiterentwicklung des Wirtschaftsstandortes Magdeburg und die Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen eine Antwort auf den zu erwartenden Aufwand, aber nicht das Allheilmittel.

Steigende Aufwendungen und die notwendigen Investitionen sind die Prioritäten der Gegenwart und Zukunft. Den sich aus zunehmenden kommunalen Aufgaben erwachsenden steigenden Finanzmittelbedarf muss das Land mit einer ordentlichen Finanzausstattung ermöglichen. Hier steht das Land in der Pflicht, die Gemeinden als Rückgrat der Gesellschaft zu stärken und nicht durch die Einsparung im Landeshaushalt und die Umsetzung der Schuldenbremse für die Bundesländer die Kommunen zusätzlich zu belasten.

Das Ziel unserer Stadt ist nicht nur bestehende Substanz zu erhalten, sondern zukunftssträftig mehr in das Anlagevermögen der Landeshauptstadt zu investieren. Deshalb ist nicht nur der Haushaltsausgleich durch die Kommune und das Land zu gewährleisten, sondern für Ergebnisüberschüsse zu sorgen, damit unsere Stadt diese Herausforderungen der Zukunft lösen kann.

Bezüglich des FAG ist anzustreben, dass die jetzigen und die durch erforderliche höhere Investitionen geprägten Eigenanteile der Investitionen und Konsolidierungserfolge stärker bzw. vollständig im FAG berücksichtigt werden.

Der Ansatz der Remanenzkosten muss zwischen Kommunen mit und ohne Bevölkerungsrückgang entsprechend für beide Seiten stringent nivelliert werden. Eine zukünftige Finanzierung der Auswirkungen des Bevölkerungsrückganges in den Gemeinden und Landkreisen durch die kreisfreien Städte muss in jedem Fall entgegengewirkt werden. Insoweit muss gewährleistet werden, dass die in Ansatz gebrachten Remanenzkosten stets zu einer echten Erhöhung der Verteilungsmasse FAG führen und nicht über eine willkürliche Kürzung an anderer Stelle gegenfinanziert werden.

Nur bei einer wirklichen Konsolidierungspartnerschaft zwischen Land und Kommunen kann es gelingen, unser Land und unsere Städte und Gemeinden erfolgreich für eine gemeinsame Zukunft weiterzuentwickeln.

Zimmermann

- Anlage 1: Wirkung der Haushaltskonsolidierung auf das Defizit
- Anlage 2: Umsetzung des Haushaltskonsolidierungskonzeptes bis 2015