

## **Lüneburg - ein Sanierungsfall?**

### **2012 gerade erst gerettet – der Entschuldungsvertrag**

2012 entledigte sich die Stadt Lüneburg mit dem Abschluss eines Entschuldungsvertrages mit dem Land Niedersachsen Schulden in Höhe von 70 Millionen Euro. In der Präambel des Vertrages heißt es: „Nur handlungs- und leistungsfähige Kommunen sind in der Lage, die im Rahmen ihrer Selbstverwaltung zu gestaltenden Aufgaben sachgerecht zu erfüllen. Der Vertrag dient ausschließlich der verbindlichen Vereinbarung über den Umfang einer konkreten Entschuldungshilfe und dem seitens der Kommune zu aktivierenden eigenen Konsolidierungsbeitrag zur nachhaltigen Haushaltskonsolidierung. Dabei wird mit dem Nds. Ministerium für Inneres und Sport lediglich das Konsolidierungsziel vereinbart. Die Auswahl der Maßnahmen zur Erreichung des Konsolidierungszieles obliegt – im Rahmen des verfassungsrechtlich garantierten Rechtes auf kommunale Selbstverwaltung – ausschließlich den zuständigen Organen der Kommune. Die Hansestadt Lüneburg stellt somit in eigener Verantwortung sicher, dass die einzelnen Konsolidierungsmaßnahmen rechtlich und tatsächlich möglich sind und kassenwirksam werden.“

Der Entschuldungsvertrag hat eine Laufzeit bis 2022. Seither ist die Hansestadt Lüneburg verpflichtet, ein ausgeglichenes Jahresergebnis des Ergebnishaushaltes (ordentliches Ergebnis) zu erzielen. Nur im Einzelfall können hierbei außerordentliche Erträge berücksichtigt werden. Weiter verpflichtet sich die Hansestadt Lüneburg, Personal- und Sachkosten auf das notwendige Maß zu senken und die freiwilligen Leistungen auf maximal 3% der ordentlichen Aufwendungen zu begrenzen.

Doch mehr als 5 Jahre nach Abschluss des Entschuldungsvertrages zeigt dieser offensichtlich keine ausreichende Wirkung. So belegt Lüneburg mit einer Pro Kopf Verschuldung von 2.857 Euro je Einwohner (2017) niedersachsenweit noch immer den 5. Platz, während der Landesdurchschnitt bei knapp 1.600 € pro Kopf liegt.

### **Der Haushaltsentwurf 2020 – eine Bankrotterklärung?**

Bei der Präsentation des Haushaltsentwurfes 2020 mahnen Oberbürgermeister und Kämmerin die Politik zu mehr Sparsamkeit. Das aus allen Aufgaben des laufenden Verwaltungsgeschäftes resultierende ordentliche Ergebnis ist aufgrund steigenden Personalbedarfs mit - 1,7 Millionen Euro negativ. Das mit 2,4 Millionen Euro letztendlich dennoch positive Haushaltsergebnis soll mit Sondereinnahmen aus dem Verkauf von Grundstücken in Höhe von 4,2 Millionen Euro erreicht werden. 2 Millionen Euro sollen dabei aus Grundstücksverkäufen des noch nicht einmal beschlossenen Neubaugebietes „Am Wienebütteler Weg“ fließen. Das Prinzip Hoffnung lässt grüßen.

Prägnant fasst die Landeszeitung die Ergebnisse des Haushaltsentwurfes zusammen: „Wie groß das Dilemma der Stadt aber wirklich ist, zeigt sich darin, dass sie es nicht mehr schafft, selbst die laufenden Kreditzahlungen aus ihren Einnahmen zu bedienen. Mit anderen Worten: Sie muss Schulden machen, um ihre Schulden zu bezahlen. Dieser „Liquiditätssaldo“ genannte Posten wird im kommenden Jahr auf knapp 2,1 Millionen Euro klettern und sich auch in den kommenden Jahren nicht wesentlich ändern, wie

Lukoschek ausführte. Wie damit der 2022 endende Entschuldungsvertrag mit dem Land erfolgreich abgeschlossen werden soll, ließ die Kämmerin offen.“

### **Verstoß gegen den Entschuldungsvertrag – Wo sind die Einsparbemühungen? – 6 Fragen an die Verwaltung**

Ein klarer Verstoß gegen den Entschuldungsvertrag, mit dem Lüneburg sich zu kassenwirksamen Sparmaßnahmen verpflichtet hat. Statt die eigene Haushaltsplanung, wie in allen seriös geführten Kommunen und Unternehmen, in sämtlichen Bereichen auf Einsparmöglichkeiten zu untersuchen und Einsparerfolge darzulegen, beschränkt sich die Verwaltung auf Sparsamkeitsappelle an die Politik, welche jedoch aufgrund der knappen Haushaltslage schon seit Jahren kaum noch politischen Handlungsspielraum hat. Die Verwaltung leistet einen Offenbarungseid, kapituliert vor der Erfüllung des Entschuldungsvertrages und lässt die von ihr zu beantwortenden folgenden Fragen offen:

1. Warum gelingt es Lüneburg nicht, nach 10 Jahren sprudelnder Steuereinnahmen einen im ordentlichen Ergebnis ausgeglichenen Haushalt vorzulegen?
2. Wie erfolgte der Planungsprozess? Vorjahr plus x oder wurden sämtliche Positionen (Kosten wie Leistungen) detailliert hinterfragt?
3. Wurden, wie auch bei einem Haushaltssicherungskonzept notwendig, die Ursachen der entstandenen Fehlentwicklungen und deren vorgesehene Beseitigung genau beschrieben?
4. Wurden alle Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung konkret und verbindlich mit genauem Umsetzungszeitpunkt sowie der Umsetzungsmethode beschrieben und das Einsparvolumen jeder Einzelmaßnahme beziffert und wurden diese offengelegt?
5. Erfolgte die Haushaltsplanung lediglich auf Dezernenten- und Fachbereichsebene oder wurde in einem bottom-up-Prozess das Fachwissen der Mitarbeiter maßgeblich einbezogen?
6. Gibt es für alle Verwaltungsbereiche eine präzise mittel- und langfristige Ergebnis- und Finanzplanung?

### **Die fetten Jahre sind vorbei!**

Wenn 2020 kein Haushalt mit einem ausgeglichenen ordentlichen Ergebnis vorgelegt werden kann, wann dann? Noch schlägt die schwächelnde Konjunktur 2020 weit weniger auf die Staatseinnahmen durch als befürchtet. So müssen Bund, Länder und Kommunen im nächsten Jahr nur mit 1,7 Milliarden Euro weniger Steuereinnahmen auskommen als zuvor erwartet. Mittelfristig dagegen sind die Prognosen deutlich schlechter: Bis 2023 rechnen die Steuerschätzer wegen der trüben Konjunktur mit insgesamt 7,1 Milliarden Euro weniger Steuereinnahmen als noch im Frühjahr vorhergesagt, wie das Bundesfinanzministerium bekanntgab. Die Stadt Lüneburg muss daher dringend handeln und kann nicht abwarten, bis weiter sinkende Steuereinnahmen zu einem auch mit größten Anstrengungen nicht mehr zu stopfenden Finanzloch führen.

## **Zu wenig Einnahmen oder zu wenig Planung? - Wie die Sanierung gelingen kann**

Der Haushaltsentwurf zeigt nicht in erster Linie ein Defizit an finanziellen Mitteln, sondern einen Mangel an Zielen, Strategien und Planungen. Ein verfrühter Sparappell an die Politik ohne vorher die Prämissen, Prozesse und Einsparerfolge bei der eigenen Haushaltsplanung darzulegen, das ist zu wenig. So sind bei einer qualifizierten Haushaltsplanung auch Einsparmaßnahmen ganz konkret, inklusive der genauen Auswirkung und dem Zeitpunkt der Umsetzung, zu beschreiben.

Um eine Haushaltsplanung im Hinblick auf die gewünschte Zielerreichung und Effizienz überhaupt beurteilen zu können, sind Zielplanungen für die einzelnen Themenkomplexe bzw. Verwaltungsbereiche notwendig. Gibt es eine strategische, über das Haushaltsjahr und die Wahlperiode hinausgehende Planung? Oder ist der Haushaltplan nach dem Schema „Vorjahr plus x“ erstellt worden? Die Planung reduziert sich im letzteren Fall auf die Frage, wo zusätzliche Kosten (in erster Linie Personal und Investitionen) notwendig sind, ohne das Große Ganze im Blick zu behalten und im Hinblick auf Effizienz und die definierten Ziele in Frage zu stellen und neu zu strukturieren. Eine diesen Anforderungen entsprechende Verwaltungsreform, welche einige Kommunen schon in den 90er-Jahren absolviert haben, ist an Lüneburg in den letzten Jahrzehnten offensichtlich nahezu spurlos vorübergegangen.

Die Alternativlosigkeit der Politik der knappen Kassen besteht nicht wirklich und ist nicht weiter hinzunehmen. Neben der offenen Grundfrage was man sich weiter leisten kann und will, müssen auch in Lüneburg für die Zukunft weitere Einnahmequellen entwickelt werden. Denn um die Attraktivität der Stadt zu halten und zu steigern, darf nicht wahllos der Rotstift angesetzt werden.

Grundsätzlich muss hinterfragt werden: Welche Leistungen können effizienter und/oder günstiger angeboten werden? Muss alles personalintensiv rund um die Uhr angeboten werden? Die Verwaltung muss sich aber ebenfalls mit neuen Entwicklungen befassen und darf diesen nicht hinterherlaufen. Wenn man digitale Verwaltung ernst nimmt, könnten gerade viele klassische Verwaltungsleistungen künftig online „rund um die Uhr“ ohne zusätzlichen Personalbedarf angeboten werden.

Als Haushaltsgrundsatz für die Kosten der laufenden Verwaltung muss wieder die alte Hausfrauen-Regel „Gib nicht mehr Geld aus, als Du einnimmst“ gelten. Nur so ist zu erreichen, dass in der Zukunft wichtige und notwendige Investitionen in die kommunale Infrastruktur möglich sind und vor allem auch, dass es eine Trendwende von der Lüneburger Verwaltungsregierung zu tatsächlicher politischer Stadtentwicklung gibt.

Vor dem Hintergrund zukünftig stagnierender oder sinkender Steuereinnahmen muss in der Haushaltsführung eine Kehrtwende erfolgen, wobei klar zwischen „konsumtiven“ und „investiven“ Verbindlichkeiten zu unterscheiden ist. Die Finanzierung von wichtigen Investitionen kann auch in Zukunft teilweise mit Krediten erfolgen, da diesen Verbindlichkeiten entsprechende Werte gegenüberstehen.

## 8 Thesen und Forderungen für eine erfolgreiche Haushaltssanierung

1. Trotz 10 Jahren Hochkonjunktur mit sprudelnden Steuereinnahmen und dem 2012 mit dem Land Niedersachsen abgeschlossenen Entschuldungsvertrag ist die Stadt Lüneburg mit rund 80 Millionen Euro Kassenkrediten ein Sanierungsfall. Trotz erheblicher zusätzlicher Steuereinnahmen, welche allein von 2015 – 2019 um mehr als 30% gestiegen sind, konnte für 2020 kein Haushaltsentwurf mit einem ausgeglichenen operativen Ergebnis vorgelegt werden. Eine Haushaltsplanung, welche Schulden mit Schulden bezahlen und gegen den Entschuldungsvertrag verstoßen will, ohne weitere Einsparmöglichkeiten zu prüfen sowie ein Sanierungskonzept zu entwickeln, ist eine für die Bürger\*innen völlig inakzeptable Bankrotterklärung.
2. Nur mit einem langfristig ausgeglichenen ordentlichen Haushalt ohne die permanente Inanspruchnahme von Kassenkrediten kann Politik im Sinne der Bürger\*innen zukunftsorientiert gestalten. Ohne finanzielle Spielräume reduziert sich Kommunalpolitik für die kommende Generation auf das Bezahlen alter Rechnungen ohne jeglichen Gestaltungsspielraum für die Zukunft.
3. Die aktuelle Haushaltssituation ist dramatisch. Schon geringste Rückgänge der Steuereinnahmen, welche in den kommenden Jahren jedoch zu erwarten sind, führen zu weiteren, nicht mehr ohne ein „Verscheuern des Tafelsilbers“ auszugleichenden Haushaltsdefiziten.
4. Der Haushaltsentwurf zeigt nicht in erster Linie ein Defizit an finanziellen Mitteln, sondern einen Mangel an Zielen, Strategien und Planungen. Ein verfrühter Sparappell an die Politik ohne vorher die Prämissen, Prozesse und Einsparerfolge bei der eigenen Haushaltsplanung darzulegen, das ist zu wenig.
5. Eine erfolgreiche Haushaltssanierung ist kein Hexenwerk und kann ohne zu große Einschnitte für die Bürger\*innen umgesetzt werden, wenn ein breiter politischer und gesellschaftlicher Konsens über die Notwendigkeit besteht.
6. Je später ein Sanierungskonzept für die Stadt Lüneburg verabschiedet wird, desto drastischer werden sich die notwendigen Einsparmaßnahmen oder höhere Gebühren und Abgaben für Bürger und Unternehmen bemerkbar machen.
7. Soll die Erhöhung von Steuern und Gebühren und eine maßgebliche Reduzierung der freiwilligen Leistungen (insbesondere des Kultur- und Sportangebots) vermieden werden, sind wesentliche Einspareffekte in erster Linie in der Gebäudewirtschaft sowie beim Personal zu suchen. Dies bedeutet nicht zwangsläufig die Reduzierung von Leistungen, wie einige Kommunen beispielsweise mit einer Abkehr vom klassischen Hausmeister\*innensystem bewiesen haben. Ebenso große Erfolge haben zahlreiche Kommunen mit einer Reduzierung der Hierarchieebenen innerhalb der Verwaltung von 5 auf 3 zu verzeichnen.
8. Die Senkung der Kreisumlage muss vom Landkreis nachdrücklich eingefordert werden. Es ist weder akzeptabel noch haushaltsrechtlich zulässig, dass der Landkreis, der sich fast ausschließlich über die Kreisumlage finanziert, ein positives Haushaltsergebnis ausweist, während einige Städte und Gemeinden nicht in der Lage sind, ein ausgeglichenes Ergebnis zu erreichen. Mögliche Effekte aus der Senkung der Kreisumlage sowie höhere Erträge aus dem neu verhandelten Lüneburg-Vertrag zwischen Stadt und Landkreis müssen zu einer Reduzierung der Kassenkredite eingesetzt werden.

## **Erfolgreiche Sanierung erfordert einen breiten gesellschaftlichen Konsens**

Um aus einer Zielplanung und Strategie ein erfolgreiches Sanierungskonzept zu entwickeln, müssen die folgenden Fragen diskutiert und auf Grundlage eines möglichst breiten gesellschaftlichen Konsens beantwortet werden:

### Verhältnis Bürger – Kommune

- Wie ist das Verhältnis zwischen Verwaltung und Politik und wie kann in Zukunft produktiver agiert werden, damit sich auch die Bürger\*innen wieder mehr mit der kommunalen Verwaltung und Politik identifizieren können?
- Kennen die Bürger\*innen die Höhe des Schuldenbergs der Stadt?
- Lässt die Kommune Bürger\*innen in guten Zeiten, z.B. durch die Senkung von Steuern und Gebühren, am Erfolg teilhaben?
- Wird das bürgerliche Engagement in Vereinen, Verbänden und Institutionen genügend anerkannt?

### Politik und Verwaltung

- Welche Arbeitshaltung herrscht im Stadtrat, insbesondere im Hinblick auf transparente und schnelle Entscheidungen?
- Wie stark ist der Dienstleistungsgedanke in der Stadtverwaltung ausgeprägt? Wird ausreichend über das kommunale Haushaltsjahr und die Wahlperiode hinaus geplant?
- Welche langfristige strategische Ausrichtung der Stadt gibt es und bezieht sie alle Bereiche mit ein?
- Wieviel investiert die Stadt in eine „Infrastruktur der Zukunft“?
- Werden bei großen Bauvorhaben die Folgekosten in der Finanzplanung berücksichtigt?
- Werden Investitionszuschüsse grundsätzlich mitgenommen oder im Hinblick auf die Folgekosten abgewogen?
- Welche Lösungsansätze gibt es für einen möglichen Investitionsstau bei öffentlichen Gebäuden?

### Personalplanung

- Werden gute Leistungen der Mitarbeiter\*innen besonders gewürdigt? Werden gute Ideen durch ein gutes Ideenmanagement wertgeschätzt?
- Wie sieht es mit einer Verschlinkung des Verwaltungsapparats aus? Wann wurden bereits einmal die Hierarchien überprüft und ggf. die Hierarchieebenen reduziert?
- Wann wurde der gesamte Stellenplan im Zusammenhang mit Zuständigkeiten und Arbeitsprozessen im Hinblick auf Effizienz geprüft?

## Organisation und Planung

- Wann wurde letztmalig eine vollständige Organisationsanalyse unter Berücksichtigung von Zuständigkeiten und Arbeitsprozessen vorgenommen und die Arbeitsorganisation inklusive Stellenplan effizient weiterentwickelt?
- Wurden einzelne Leistungen untersucht bzw. in Frage gestellt, um die Gebührenlast für die Bürgerschaft zu reduzieren?  
Wie effizient ist das Gebäudemanagement in städtischen Einrichtungen und Institutionen organisiert?

## Wirtschaft

- Ist nach außen ein Engagement zu spüren, die Stadt für neue Unternehmen attraktiv zu machen?
- Wird ein bestimmter Branchenmix angestrebt? Welche Branchen sind für unsere Stadt attraktiv?
- Gibt es eine Art „runden Tisch“, an dem alle relevanten Ansprechpartner\*innen versammelt sind, um potenzielle Investor\*innen bei ihren Fragen und Anliegen zu unterstützen?
- Werden Unternehmen in guten Zeiten z. B. durch eine Reduzierung der Gewerbesteuer an Erfolgen der Stadt beteiligt?
- Werden Infrastrukturlasten etwa durch Erschließungsverträge mit niederlassungswilligen Firmen gerecht aufgeteilt?