

Konzept Haushaltskonsolidierung Gemeinde Winden am See

1	Einleitung	2
1.1	Aufgabenstellung	2
1.2	Zusammenfassendes Ergebnis	2
2	Elemente einer erfolgreichen Konsolidierung.....	2
2.1	Kurzfristige Krisenintervention	2
2.2	langfristige Konsolidierung.....	3
3	Muster wirkungsorientierte Strukturanalyse.....	7

1 Einleitung

1.1 Aufgabenstellung

Bewertung der bisherigen Prozessschritte, Darstellung notwendiger weiterer Prozessschritte für eine erfolgreiche Konsolidierung des Haushaltes der Gemeinde Winden am See unter Berücksichtigung finanzmathematischer Gegebenheiten und gesetzlicher Vorgaben.

Verwendet Abkürzungen:

EHH	Ergebnishaushalt	FHH	Finanzierungshaushalt
VHH	Vermögenshaushalt	GHVO	Gemeinde Haushaltsverordnung
VA	Voranschlag	RA	Rechnungsabschluss
NVA	Nachtragsvoranschlag		

1.2 Zusammenfassendes Ergebnis

Die übermittelten Informationen und Unterlagen über die derzeitigen, „Haushaltskonsolidierung“ genannten, Aktivitäten der Gemeinde Winden am See entsprechen nicht den Kriterien einer wirkungsvollen Haushaltssanierung. Das, was bisher geschah, entspricht in etwa einer kurzfristigen Krisenintervention mit maximaler Wirkungsdauer von ein paar Monaten.

Eine wirkungsvolle Haushaltskonsolidierung wäre wie nachfolgend dargestellt zu gestalten.

2 Elemente einer erfolgreichen Konsolidierung

Die Gemeinde hat nicht nur ein langfristiges Strukturproblem im Haushalt zu sanieren, sondern ist mittlerweile auch einer unmittelbaren Gefährdung der Zahlungsfähigkeit¹ ausgesetzt. Der Konsolidierungsprozess muss daher in 2 parallele Prozesse aufgliedert werden:

- Die kurzfristige Krisenintervention
- Die langfristige (nachhaltige) Konsolidierung

Darüber hinaus muss ein Konsolidierungsprozess klar unterscheiden, welche Aufgaben von den politischen Entscheidungsträgern wahrzunehmen sind, und welche Aufgaben der Konsolidierung der Verwaltung zufallen und von dieser zu übernehmen sind. Empfohlene Aufgaben, die die politischen Entscheidungsträger nehmen sollten (schon deswegen, weil es kein anderes Organ im gesetzlichen Aufbau der Gemeinde dafür gibt) und in einem Grundsatzdokument zu verankern wären, sind nachfolgend als „Prozessvereinbarung“ bezeichnet.

2.1 Kurzfristige Krisenintervention

2.1.1 Beschreibung

Diese ist erforderlich, sobald die akute Situation der Gemeinde nicht mehr die notwendige Zeit gibt, um eine nachhaltige Konsolidierung umzusetzen. Dieser Zustand ist bereits eingetreten. Die kurzfristige Krisenintervention dient ausschließlich dem Zweck, jene Zeit zu gewinnen, die für die langfristige und nachhaltige Konsolidierung unbedingt erforderlich ist und den Alltagsbetrieb inklusive aller laufender Verpflichtungen und damit die Handlungsfähigkeit aufrechterhält.

Die kurzfristige Krisenintervention besteht in der Sicherstellung der unmittelbaren Zahlungsfähigkeit. Dies ist eine Aufgabe der Verwaltung und deren Leitung. Sie besteht im Wesentlichen darin, Pflicht- und Ermessensausgaben zu trennen und einen reinen Verwaltungshaushalt ohne jegliche Ermessensausgaben zu erstellen. Reicht dies allein nicht aus, sind von der Verwaltung jene vertraglichen Verpflichtungen aufzulösen, die in der kurzfristigen Zeit

¹ Bereits der Haushalt 2023 war liquiditätsmäßig nicht vollständig bedeckt (B.III im RA 2022 + SA5 im VA 2023 < 0). Konsolidierungsbedarf an sich ist längst gegeben, da auch der SA1 im VA bereits negativ.

auflösbar sind und Pflichtaufgaben nicht gefährden.

Die dafür erforderlichen Schritte entsprechen im Wesentlichen jenen Initiativen, welche im sogenannten Konsolidierungsausschuss² mit Unterstützung einer externen Beratungsfirma begonnen wurden. Der substanzielle Fehler bei dieser Vorgangsweise besteht darin, dass Pflicht- und Ermessensausgaben bzw. kurzfristig lösbare Verpflichtungen eine juristische Definition darstellen, und keine politische. Die Gemeindeorgane Gemeinderat und Vorstand wurden das gesamte Jahr 2023 mit Details aufgehalten, die in die Kompetenz der Verwaltung fallen. Wertvolle Zeit verstrich, ohne die nur im Aufgabenbereich der Politik stehende Konsolidierung überhaupt zu starten.

2.1.2 Prozessvereinbarung

Eine sinnvolle Prozessvereinbarung auf politischer Ebene für den Bereich „kurzfristige Krisenintervention“ lautet:

- Gemeinderatsbeschluss Verwaltungshaushalt ohne jegliche Ermessensausgaben so bald wie möglich ohne weitere politische Diskussion (in Kauf nehmend, dass dies eine substanzielle Konsolidierung gegenwärtig nicht enthalten kann)
- Unter der Voraussetzung dass die langfristige Konsolidierung wie nachfolgend dargestellt gestartet wird
- Nachtrags-VA spätestens Jahresmitte zur Anpassung an das bis dahin fortgeschrittene Konsolidierungskonzept – inkl. stichhaltigem mittelfrist-Plan
- Je nach Fortschreiten des tatsächlichen Konsolidierungsprozesses ein weiterer NVA im Herbst

2.2 langfristige Konsolidierung

Ein wirkungsvoller Konsolidierungsprozess muss folgende Elemente aufweisen:

2.2.1 Einschätzung der Lage

Eine erfolgreiche Konsolidierung ist nur dann möglich, wenn die Handlungsmehrheit der Entscheidungsträger die Lage richtig einschätzt. Nach den derzeit vorliegenden Informationen ist es nicht Konsens, dass tatsächlich ein substanzielles und nur langfristig lösbares Problem vorliegt. Dass dies unbenommen dessen der Fall ist, wird durch 2 Fakten belegt:

- Die mathematischen Fakten: die Ergebnisrechnung weist langfristig einen Verlust von über 30% auf. Bei Fortsetzung diese Trends ist in 14,1 Jahren die buchmäßige Überschuldung (mehr Schulden als Vermögen) und damit die juristische Definition der Insolvenz erreicht.
- Die gesetzliche Definition: Eine Gemeinde, welche im Rechnungsabschluss einen negativen SA1 aufweist, ist eine Konsolidierungsgemeinde

Die burgenländische GHVO schreibt vor, dass in diesem Fall ein Haushaltskonsolidierungskonzept zur „Erreichung einer dauernden wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit“ zu erstellen ist. Der Landesgesetzgeber geht dabei (zu Recht) von einem mehrjährigen Prozess aus – nur wenn dieser mehr als 10 Jahre dauern soll, darf die Gemeindeaufsicht die Genehmigung verweigern.

In der Praxis wird, abhängig von zahlreichen weichen Faktoren, die Zahlungsunfähigkeit schon deutlich früher eintreten als es gemäß der juristischen Definition errechenbar ist.

2.2.2 Festlegung der Ziele

2.2.2.1 Steuerungsgrößen

Konsolidierung kann nur funktionieren, wenn die Handlungsmehrheit der Entscheidungsträger Klarheit über die anzuwendenden Zielstellungen in Form von Steuerungsgrößen (Kennzahlen) herstellt. Kennzahlen sind dabei nicht beliebig, sondern in ihrer exakten Definition und tatsächlichen Aussagekraft zu verwenden.

² Unverbindliche Arbeitsgruppe der Gemeinde, kein Ausschuss im Sinne der Gemeindeordnung
Haushaltskonsolidierung Gemeinde Winden am See, 5.1.2024

Als Basis für die richtige Steuergröße wird die allgemein übliche und anerkannte Definition herangezogen: Ein Haushalt ist dann nachhaltig (ausgeglichen), wenn nicht mehr ausgegeben als eingenommen wird.

Allerdings beziehen sich Einnahmen und Ausgaben nicht, wie meist fälschlich unterstellt, auf den reinen Geldfluss. Die Finanzierungsrechnung ist daher keine Einnahmen-/Ausgabenrechnung, sondern eine Einzahlungs-/Auszahlungsrechnung. Diese begriffliche Unterscheidung wird auch in den gesetzlichen Grundlagen exakt so vorgenommen. Die Finanzierungsrechnung dient der Darstellung der kurzfristigen Liquidität (zur Krisenintervention gem. Pkt. 2.1), nicht aber dem Nachweis einer erfolgreichen Konsolidierung.

„Einnahmen“ bedeutet alles, was das eigene (selbst finanzierte) Vermögen steigert und „ausgeben“ alles, was das eigene Vermögen schmälert. Zum eigenen Vermögen (Nettovermögen im Vermögenshaushalt) gehören finanzierungswirksame Einnahmen und Ausgaben, aber auch zahlreiche nicht finanzierungswirksame Einnahmen + Ausgaben wie Beteiligungsgewinne, zeitliche Wertverluste, uneinbringliche Forderungen, verderbende Ware, Schäden durch Unwetter und andere Katastrophen und Rückstellungen.

Alle Einnahmen und Ausgaben stellt der Ergebnishaushalt dar: die Veränderung des eigenen Vermögens (Nettovermögen).

Die Investitionstätigkeit selbst stellt keine Ausgaben dar, denn die Ausgabe der Investition ist die Abschreibung. Auch Schuldaufnahmen/-tilgungen und Haushaltsrücklagen sind keine Einnahmen/Ausgaben. Sie verändern nicht das Nettovermögen (und sind daher nicht Bestandteil des operativen Ergebnishaushaltes). Ein wesentlicher Faktor einer erfolgreichen Konsolidierung ist die sachgerechte Kommunikation bei diesen Begriffen, sowohl in den internen Diskussionen der Entscheidungsorgane als auch in der Kommunikation mit der Öffentlichkeit: Einnahmen und Ausgaben sind nicht als solche zu bezeichnen, wenn sie keine sind.

Kostendeckung = Kostenwahrheit = Konsolidierung = Eregebnishaushalt

Die Aufgabe einer Haushaltskonsolidierung kann nur sein:

Den Ergebnishaushalt so umsteuern, dass die Gemeinde nicht mehr mehr ausgibt als einnimmt, kurz gesagt: keine Verluste mehr macht. Dies ist erreicht, wenn der SA0 (das Ergebnis) \geq (größer/gleich) 0 wird.

2.2.2.2 Konsolidierungsbedarf

In der übermittelten Unterlage „VA 2024 MFP bis 2028 im Detail_mit_Ergebnis_Ausschuss vom 29.11.2023.xlsx“ stellt die Gemeinde eine aktualisierte mittelfristige Finanzierungsrechnung dar. Sie weist einen negativen operativen Saldo SA1 von € 455.000 auf, bezogen auf das 5-Jahresmittel 2023-2027. Dies ist der akute Liquiditätsbedarf zur kurzfristigen Krisenintervention.

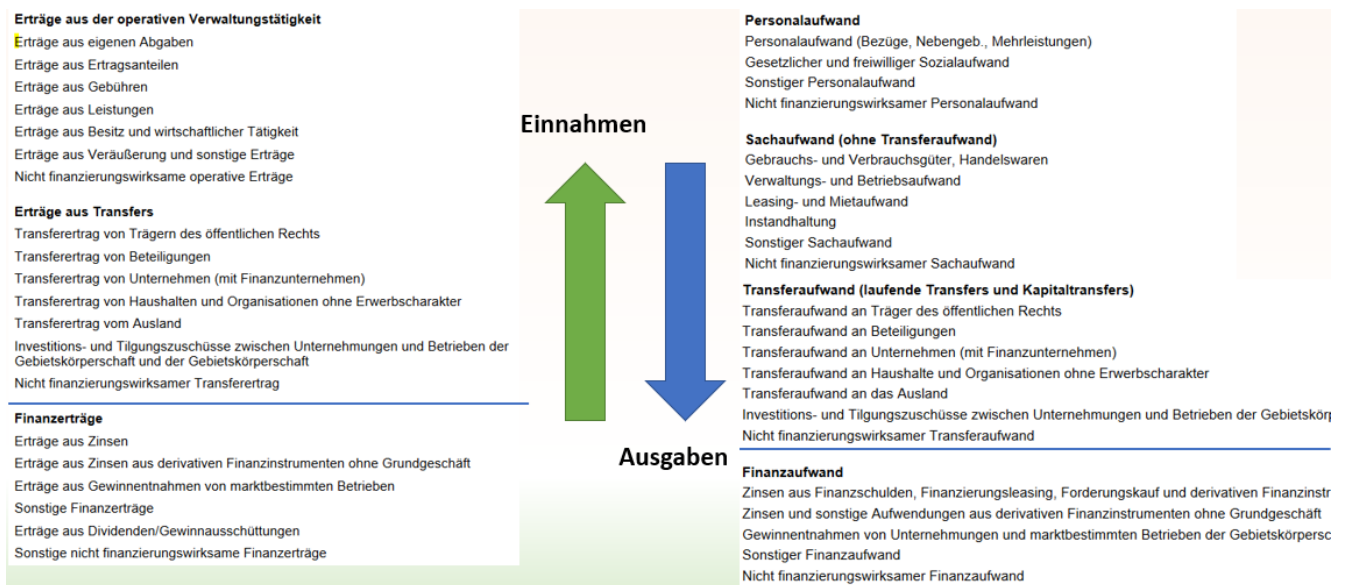
Zur Herstellung der gem. § 58 Bgld. GHVO geforderten „Erreichung einer dauernden wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit“ sind aber die Ausgaben der Investitionen (Abschreibungen) ebenfalls zu berücksichtigen. Dies nicht zu tun bedeutet, im Haushalt ab sofort für immer keinerlei Instandsetzungen in der Infrastruktur mehr vorzusehen. Dies kann nicht nur in der Theorie keinesfalls als Konsolidierung bezeichnet werden, sondern ist auch in der Praxis völlig utopisch anzunehmen. Spätestens wenn in der Infrastruktur Gebrechen im Ausmaß gesetzlicher Gefahr in Verzug entstehen, müssen Instandsetzungsmittel eingesetzt werden.

Die Abschreibungen werden gem. letztverfügbarer Zahl (VA 2023, MVAG 2226 „Nicht finanzierungswirksamer Sachaufwand“) mit € 277.000 pro Jahr als Jahresmittel 2023-2027 angenommen³.

Der Konsolidierungsbedarf der Gemeinde Winden am See beträgt daher **€ 732.000 pro Jahr** welche über Einnahmen und Ausgaben des EHH einzubringen sind.

Einnahmen und Ausgaben sind:

³ Schätzung erforderlich, da kein mittelfristiger Ergebnishaushalt der Gemeinde vorliegt. Für eine endgültige Präzisierung ist ein mittelfristiger EHH zu erstellen.



Die Konsolidierung ist dann erfolgreich abgeschlossen, wenn der SA0 des EHH im 5 Jahresmittel \geq (größer/gleich) 0 ist. Das 5-Jahresmittel wird herangezogen, um einzelne, von der Gesamtlage abweichende Jahresausschläge zu kompensieren.

2.2.2.3 Nicht-Ziele

Nicht geeignet zur Konsolidierung sind folgende allgemeine Methoden:

- Ausblenden unbequemer Kostenfaktoren, da diese meist die größten Potentiale beinhalten
- „Gießkannen-Sparen“, also Anweisungen wie „alle Sachausgaben -10%“, da dies keine Rücksicht auf die qualitativen Konsequenzen der Handlungsergebnisse nimmt

Warum? Weil all diese Maßnahmen nicht die Auswirkungen auf die Wirkung berücksichtigen.

Nicht geeignet zur Konsolidierung sind folgende spezielle Methoden:

- Instandsetzungen und Sanierungen verschieben
- Schulden aufnehmen / tilgen
- Haushaltsrücklagen auflösen

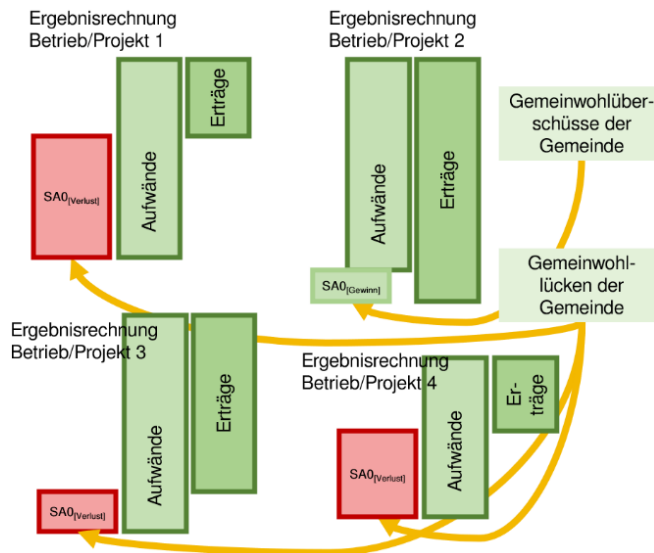
Warum? Weil all diese Maßnahmen nicht das Nettovermögen verbessern.

2.2.3 Wirkungsorientierte Strukturanalyse („Kassasturz“)

Echte Konsolidierung funktioniert nur mit einer substantiellen Analyse der gesamten Kostenstruktur unter Berücksichtigung der Auswirkungen auf die Zielstellungen (ggf. Verpflichtungen, bestimmte Dinge zu leisten). Ein veraltetes Wort dafür ist der „Kassasturz“, veraltet, weil sich dieser lediglich auf die rechnerische Richtigkeit des Kassenbestandes bezieht. Das Grundziel ist aber das gleiche wie das der „wirkungsorientierte Strukturanalyse“: sich einen vertieften und rechnerisch nachvollziehbaren Überblick über die Gesamtlage zu verschaffen.

Jedes Vorhaben ist in diesem Prozessschritt einer eigenen Kostenrechnung zu unterziehen (analog einem EHH). Erst dann ist eine sinnvolle Aussage darüber machbar, was die Gemeinde entbehren kann ohne allzu viel Leistungen gegenüber der Allgemeinheit einzustellen.

Dies, auch „Kostenwahrheit“ genannt, wird derart gerechnet, dass für jedes Vorhaben ein „Projekt-Ergebnishaushalt“ gebildet wird. Selbstverständlich beinhaltet diese Kostenrechnung auch Erträge, vorausgesetzt es gibt solche.

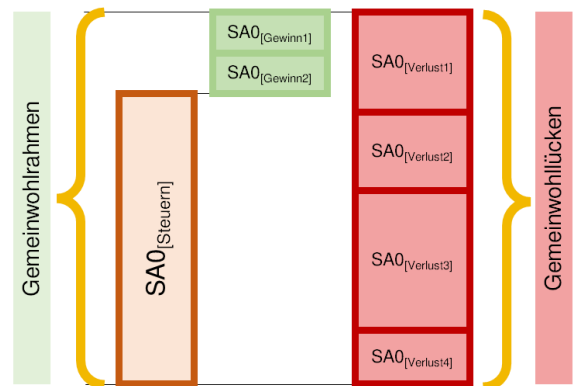


Ist das Ergebnis eines Projekthaushaltes EHHProjekt1[SA0] kleiner Null (Zuschussprojekt), muss dieser Betrag durch ein anderes Gesamtergebnis EHHProjekt2[SA0] des Gemeindehaushaltes abgedeckt werden. Ist der EHHProjekt[SA0] dauerhaft größer Null, ist ein Projekt auf jeden Fall zu begrüßen. Ein derartiges Vorhaben ist ein Ertragsprojekt und liefert einen unmittelbaren, direkten Beitrag zur Verbesserung des Gesamthaushaltes und der Gesamtsubstanz.

Nicht jede Gemeindetätigkeit (Global- oder Detailhaushalt) muss per se einen positiven

EHHProjekt[SA0] aufweisen. Gemeinden sind ideale Zweckgemeinschaften, es ist in Folge durchaus zulässig, dass die Summe der negativen Gemeinwohllücken größer ist als die Summe der Gemeinwohlüberschüsse. Denn es gibt eine ausgleichende Größe: die Steuereinnahmen. Sie sind der gesetzliche Rahmen zur Abdeckung von Gemeinwohllücken.

Eine Gemeinde ist dann wirtschaftlich gesund, wenn die Summe aller EHHProjekt[SA0] nicht negativer ist als die Summe der Steuereinnahmen. Die Gemeinwohllücken (Summe aller Zuschussprojekte) dürfen nicht größer sein als der Gemeinwohllückenrahmen (Steuerüberschuss plus Summe aller Ertragsprojekte).



Eine erste Basis einer sinnvollen Gliederung der Gemeinde in Betriebe/Projekte kann die Ebene „Abschnitt“ der Ansatzgliederung im Detailnachweis sein. Siehe dazu das Muster gem. Pkt. 3. Nicht berücksichtigt werden kann in diesem Erstentwurf die sachliche Richtigkeit und Sinnhaftigkeit der im Detailnachweis vorhandenen „Abschnitte“ (die Leistungskennzahl). Dies wäre dann mit der offiziellen Analyse gem. diesem Muster zu ergänzen.

2.2.4 Prozessvereinbarung

Eine sinnvolle Prozessvereinbarung auf politischer Ebene für den Bereich „langfristige Konsolidierung“ lautet:

- Die Lageeinschätzung ist: unbenommen notwendiger kurzfristiger Interventionen auf Verwaltungsebene zur Herstellung der Zahlungsfähigkeit ist die tatsächliche Haushaltskonsolidierung (in Übereinstimmung mit § 58 Bgl. GHVO) ein mehrjähriger Prozess;
- Als Ziel wird definiert: der Haushalt hat seine „dauernde wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit“ im Sinne der Bgl. GHVO erreicht, wenn die Gemeinde keine Verluste mehr macht. Dies wird im Ergebnis des Ergebnishaushaltes SA0 wieder gegeben;
- Der Konsolidierungsbedarf beträgt: € 732.000 pro Jahr bezogen auf Einnahmen und Ausgaben des Ergebnishaushaltes;
- Das Ziel ist erreicht und die Konsolidierung erfolgreich abgeschlossen, wenn der SA0 des EHH im 5 Jahresmittel \geq (größer/gleich) 0 ist;
- Die wirkungsorientierte Strukturanalyse („Kassasturz“) wird aufzeigen, mit welchen Maßnahmen der Haushalt nachhaltig konsolidiert werden kann und wie lange dies dauert. Dies ist nach Vorliegen dieser Analyse im Konsolidierungsausschuss festzulegen;

- Qualitätsverbesserung: Zur Vermeidung neuerlicher Haushaltsschieflagen wird auch nach Abschluss der Konsolidierung die mittelfristige Haushaltsplanung wie auch die verwaltungsinterne Haushaltssteuerung grundsätzlich auf Basis einer Ergebnisrechnung (Leistung in Form der Einnahmen/Ausgabenrechnung) vorgenommen. Projekte werden immer hinsichtlich ihrer Leistung, und nicht bloß auf Basis der Finanzierbarkeit kalkuliert.

3 Muster wirkungsorientierte Strukturanalyse

Auf Basis der Ebene Abschnitt der Ansatzgliederung im Detailnachweis. Spalte Pflicht/Ermessen: so weit sachlich erkennbar, bedarf näherer Informationen; Spalte Leistungsbeschreibung: was wird unter diesem Abschnitt geleistet und ist die gewählte Gliederung vollständig – oder sind Teile der dargestellten Leistungen in anderen Abschnitten untergebracht (und nicht über interne Vergütungen richtig gestellt); Spalte KPI: Kosten/Ertrag pro Leistungseinheit: auch wenn eine Aufgabe Pflicht ist (also nicht eingestellt werden darf), ist eine derartige Kosten/Nutzenrechnung ein mögliches Steuerinstrument.

Dies ist eine Mustervorlage, die nicht alle Abschnitte des Haushaltes enthält. Die hier angeführten Zahlen entsprechen dem VA 2023 und sind die aktuell vorliegenden.

Abschnitt	Name des Absch	SA0 im VA 2023	Pflicht/ Ermessen	Leistungs- beschreibung	KPI
Abschnitt 00	Gewählte Gemeindeorgane	-103.100	P		
Abschnitt 01	Hauptverwaltung	-371.300	P		
Abschnitt 02	Hauptverwaltung	-20.000	(P)	<i>Warum 2x HV?</i>	
Abschnitt 03	Bauverwaltung	-20.000	P		
Abschnitt 06	Sonstige Maßnahmen	-8.600	?		
Abschnitt 12	Sicherheitspolizei	+2.000	?	<i>Nur Einnahme: leistungslos?</i>	
Abschnitt 13	Sonderpolizei	-5.300	P		
[...]					
Abschnitt 16	Feuerwehrwesen	-67.700			
[...]					
Abschnitt 21	Allgemeinbildender Unterricht	-409.400	P	VS+HS	<i>Zb Kosten pro Schüler</i>
Abschnitt 22	Berufsbildender Unterricht; Lehrer- und Erzieher-bildung	-10.000			
Abschnitt 24	Vorschulische Erziehung	-476.000	P	KIGAs	<i>Zb Kosten pro Kind</i>
[...]					
Abschnitt 41	allgemeine öffentliche Wohlfahrt	-277.700	P	Transfers Land	
[...]					
Abschnitt 61	Straßenbau	-258.300			
[...]					

Abschnitt 71	Land- und fortwirtschaftlicher Wegebau	-31.300			
[...]					
Abschnitt 81	Öffentliche Einrichtungen	-52.900		Wasser, Müll, Bauschutt, Parks, Kinderspielpl, Beleuchtung ...	
(U)Abschnitt 851	Abwasserbeseitigung	+137.200		Abschreibungen scheinen niedrig, altes Netz? Sonst: Gewinn- betrieb, finanziert übrigen Haushalt!	
85?				Wasser, Müll kein 85er-Betr?	
[...]					
Abschnitt 92	Öffentliche Abgaben	1.503.700		Gemeindeab- gaben + Ertragsant	
Abschnitt 93	Landesumlage	-42.000			
Abschnitt 94	Finanzzuweisungen und Zuschüsse	+204.300			
[...]					
Summe Haushalt		-629.100			