

„Die Pinneberger Krankheit“

(Versuch einer Diagnose, wie es dazu kommen konnte, und Schlussfolgerungen daraus, wie die Stadt wieder genesen kann, von Johannes Seifert und Manfred von Bergner)

1 Vorwort

Nach der Kommunalwahl am 25. Mai 2008 war bald die desolate Finanzlage Pinnebergs im Fokus der Diskussionen und es wurde gefragt, wie es in einer doch so lebendigen und wirtschaftlich soliden Stadt wie Pinneberg zu einer derartig hohen Verschuldung auf derzeit ca. 50 Mio € kommen konnte. Schnell war auch der Arbeitstitel gefunden: „Die Pinneberger Krankheit“.

Pinneberg befindet sich durch die hohe Verschuldung nicht nur im Würgegriff des Schuldendienstes sondern wird auch, wenn sich nichts Grundlegendes ändert, den nachfolgenden Generationen sehr große finanzielle Hypotheken hinterlassen, die die politischen Spielräume noch weiter beschneiden werden, als dies schon heute der Fall ist.

Hannes Seifert gab den Anstoß dafür, der o. g. Frage nachzugehen und hierfür die Prüfungsberichte des Landesrechnungshofs (LRH) heranzuziehen, die mit Sicherheit eine Fülle von Antworten geben würden. Diesem Vorschlag wurde zugestimmt.

Da etwa 20 Jahre in die Betrachtung einbezogen werden sollten, wurde auf folgende vier Prüfungsberichte des LRH zurückgegriffen, die insgesamt die Zeitspanne von 1979 bis 2005 umfassen:

Prüfungsbericht 1984 -	Prüfungszeitraum 1979 - 1983
„ 1992 -	„ 1985 - 1991
„ 1997 -	„ 1992 - 1996
„ 2005 -	„ 1999 - 2004

Der Prüfungsbericht 2005 ist der vorläufig letzte vorliegende LRH - Bericht.

Die in dieser Querschnittsuntersuchung gemachten Aussagen beziehen sich somit nur auf die LRH - Feststellungen bis Ende 2004.

Die Durchsicht und Analyse der LRH - Berichte übernahm Manfred von Bergner. Johannes Seifert widmete sich als langjähriger Kommunalpolitiker und Mitglied der Geschichtswerkstatt der VHS der stadthistorischen Betrachtung zu dem Thema „Die Pinneberger Krankheit“.

Es gab in der Fraktion auch die Meinung, man solle sich besser mit der Zukunft befassen als mit der Vergangenheit.

Wir meinen, beides ist richtig und notwendig, denn wer die Vergangenheit versteht, kann auch die Zukunft besser gestalten.

2 Analyse der „Pinneberger Krankheit“ aus finanz- und haushaltswirtschaftlicher Sicht auf der Grundlage der o. g. LRH - Prüfungsberichte

Der LRH macht folgende grundsätzliche Aussagen zur finanziellen und haushaltswirtschaftlichen Situation der Stadt Pinneberg im letzten Prüfungszeitraums 1999 bis 2004:

„Die Stadt liegt mit ihrer Finanz- und Steuerkraft mit 714 €/EW bzw. 688 €/EW nach wie vor deutlich über dem Landesdurchschnitt aller kreisangehörigen Städte über 20 000 Einwohner. Trotz Einbrüchen bei der Gewerbesteuer ist Pinneberg bezogen auf die Steuerkraft pro Einwohner mit durchschnittlich 688 € im Prüfungszeitraum oberhalb des Landesdurchschnitts der Gemeinden, auch vor Elmshorn und Itzehoe.

Ganz anders stellt sich die Lage beim „**freien Finanzspielraum**“ dar.

Es handelt sich hierbei um eine Art Leitkenngroße als Indikator für die Analyse der finanziellen Situation einer Kommune. Hierbei werden verschiedene Kriterien in die Bewertung einbezogen (siehe Anlage 4 Seite 9).

Beim „freien Finanzspielraum“ liegt Pinneberg deutlich unterhalb des Landesdurchschnitts aller Mittelstädte im Lande.

Im Ergebnis war bei der Stadt Pinneberg für den gesamten Prüfungszeitraum (1999 bis 2004) die dauernde finanzielle Leistungsfähigkeit nicht mehr gegeben.

Die gegenwärtige Finanzsituation der Stadt Pinneberg lässt sich in der Zusammenfassung als desolat bewerten.

Die Ausblicke auf die Zukunft verheißen daher eher eine bedenkliche finanzwirtschaftliche Tendenz bei kontinuierlich anwachsendem Schuldendienst durch steigenden Kapitaldienst (Zins- und Tilgungsleistungen)“.

Der scheinbare Widerspruch zwischen der starken Finanz- und Steuerkraft der Stadt einerseits und der desolaten Finanzsituation andererseits lässt sich auf folgenden Nenner bringen:

Pinneberg hat seine Haushaltswirtschaft teilweise nicht an den durchaus guten Einnahmemöglichkeiten ausgerichtet, sondern an den von Verwaltung und Politik für erforderlich gehaltenen Ausgabennotwendigkeiten. Damit hat die Stadt erheblich über ihre Verhältnisse gelebt.

Die folgenden Kriterien haben im Einzelnen den Ausschlag dafür gegeben.

a) Mangelnde Haushaltsdisziplin auf derAusgabenseite

Als größtes Investitionsvorhaben wurde im Prüfungszeitraum die **Rathaussanierung und -erweiterung** mit einem Ausgabevolumen im Zeitraum 2000 bis 2004 von rd. 15,4 Mio € realisiert. Da die Einnahmesituation für die Finanzierung dieses Projekt bei weitem nicht ausreichte, stieg die Verschuldung entsprechend auf 51,6 Mio € in 2004 an.

Die Stadt hat in der Vergangenheit für wünschenswert und finanzierbar erschienene Standards **(z. B. hochwertige und große Park-, Grün- und Sportanlagen, Ausstattung und Programmangebot der Stadtbücherei, Volkshochschule und der Musikschule etc.)** realisiert, die sie sich angesichts der fehlenden Mittel eigentlich in dem Umfang nicht hätte leisten können. Auch diese wurden zum Teil durch Kredite finanziert.

Der LRH hat in allen Prüfungsberichten moniert, dass die Stadt es bisher versäumt hat, eine Aufgabenkritik und Reorganisation der Verwaltung durchzuführen und damit die **Personalkosten zu senken**.

Reformbemühungen der Stadt haben im Prüfungszeitraum wenig konkrete Ergebnisse gebracht.

Die Einführung der Budgetierung wurde versäumt.

Erst in den Jahren 2003 und 2004 wurden wirksamere Maßnahmen umgesetzt.

Eine nicht zu unterschätzende **Folgeerscheinung von neuen Wohngebieten ist die Übernahme von zusätzlichen Grünanlagen, Spielplätzen, Straßenkörpern inkl. Straßenentwässerung etc. in die öffentliche Unterhaltungslast**, die zusätzliche Investitionen nach sich zieht.

Eine positive Einwohnerentwicklung bedingt nicht immer automatisch positive finanzielle Auswirkungen für die jeweilige Kommune, sondern häufig eine höhere Verschuldung.

Weitere große Investitionsvorhaben werden die Schuldenlast weiter anwachsen lassen, z. B. die **Westumgehung (10 Mio €) sowie die Müßentwiete (2 Mio €)**.

Der LRH geht von einer Netto-Neuverschuldung 2005 bis 2008 von 15 Mio € aus, für Ende 2008 prognostiziert er einen Schuldenstand von ca. 71 Mio €.

Zu hohen Belastungen im Haushalt führt auch die **unterlassene Bauunterhaltung (sog. „stille Verschuldung“)**.

Auch hier können noch erhebliche Mehrbelastungen auf die Stadt zukommen.

b) Mängel bei der Haushaltsplanung und dem Haushaltsvollzug der Stadt Pinneberg

haben sich ebenfalls negativ auf die Verschuldung der Stadt ausgewirkt.

Es handelt sich um **Verstöße gegen die Gemeindeordnung und das Gemeindehaushaltsrecht** (Jährlichkeits- und des Kassenwirksamkeitsprinzip).

Hier sind insbesondere **die exorbitant hohen Haushaltsausgabereste** zu beanstanden.

Sie entstanden dadurch, dass im Durchschnitt des Betrachtungszeitraums 59 % der veranschlagten Investitionsmittel (noch tolerierbar sind max. 40 %) nicht im Jahr der Veranschlagung kassenwirksam geworden sind. Sie sind ins nächste Jahr oder weitere Jahre übertragen worden. Es wurden also in erheblichem Maße viel zu früh Kredite aufgenommen. **Neben Zinsverlusten entstand dadurch auch ein „Schattenhaushalt“, der der Kontrolle der Ratsversammlung weitgehend entzogen war.**

Weitere Verstöße betreffen **kreditfinanzierte allgemeine Rücklagen** sowie eine **Kreditfinanzierung des Verwaltungshaushalts**.

Alle diese Verstöße haben sich nachteilig auf den Schuldenstand ausgewirkt.

Seit 2001 entstanden Jahresfehlbeträge im Rechnungsergebnis, d. h. **nicht ausgeglichene Haushalte**.

3 Analyse der „Pinneberger Krankheit“ aus stadtgeschichtlicher Sicht

Bis zum plötzlichen Tod von Bürgermeister Kath im Januar 1990 lagen die Finanzen der Stadt weitgehend im Normalbereich.

Von da an setzte eine Negativentwicklung ein, die in einem scheinbaren Gegensatz zur überdurchschnittlichen Steuer- und Finanzkraft der Stadt steht.

Am Ende stand 2005 die vernichtende Kritik des LRH: „Im Ergebnis war bei der Stadt Pinneberg für den gesamten Prüfungszeitraum die dauernde finanzielle Leistungsfähigkeit nicht mehr gegeben.“

a) Einnahmen

Die Einnahmesituation der Stadt ist prinzipiell nicht schlecht.

Die Gewerbesteureinnahmen in Elmshorn und Wedel waren zwar wesentlich höher.

Das lag an einigen wenigen Großbetrieben, deren Verschwinden zu erheblichen Problemen führte (Wedel z. B. AEG, Mobil).

In Pinneberg ist das Gewerbesteueraufkommen breiter gestreut, aber stabiler (allerdings: Abwanderung EDEKA Fleischwerk).

Verwaltung und Selbstverwaltung gelang es nicht, finanzkräftige Betriebe nach Pinneberg zu holen (kurzzeitiges Interesse von Comdirect an Gehrstücken).

Hinzu kommen Konjunkturlinien.

Ab Mitte der 90er Jahre begann eine längere Wirtschaftsrezession, die u. a. die Gewerbesteuer und den Einkommensteueranteil sinken ließ.

Sinkende Landeszuschüsse, Fördermittel des Landes zum Ausbau der Schulen wurden kaum abgegriffen (IZBB, Negativfolge der CDU-Sparpolitik), steigende Kreisumlage.

Ein Kuriosum wurde zeitweilig zur Verschleierung der Einnahmesituation benutzt: Der „Verkauf“ des Abwassernetzes an die Stadtwerke.

Der „Verkaufserlös“ musste später zurückgezahlt werden, insgesamt ein auf Dauer schlechtes Geschäft für die Stadtfinanzen.

b) Verwaltung

Aus heutiger Sicht scheint in der Zeit der Bürgermeister Nevermann und Nitt ein sich beschleunigender Desintegrationsprozess der Verwaltung stattgefunden zu haben, der in öffentlich ausgetragenen Streitereien der Amtsleiter untereinander am Ende der Amtszeit Nitts mündete. Dieser Desintegrationsprozess ist Folge mangelhafter Verwaltungsleitung und Verwaltungsreform.

Einmal aufgestellte Regelwerke werden schon im nächsten Moment nicht mehr beachtet. Insofern läuft der Haushaltsbegleitbeschluss zur Einsparung der Personalkosten ins Leere,

zumal wenn die Politik nicht auf dessen Einhaltung drängt.

Ein entscheidendes Moment zur Umsteuerung, nämlich die Arbeitsplatzbewertungen der Amtsleiter 2006, ist vom Bürgermeister nicht für eine Optimierung genutzt worden.

Die Verwaltung wurde nicht angemessen in Richtung auf mehr Kostenbewusstsein modernisiert.

Erst spät wurden z. B. mit der Gründung des KSP Konsequenzen gezogen.

Ein funktionierendes Gebäude- und Energiemanagement gibt es immer noch nicht.

Der Einsatz der EDV scheint bisher kaum zu nennenswerten Einsparungen geführt zu haben.

Die Stabsstelle beim Bürgermeister, wie sie zuletzt ausgestaltet war, ist wirkungslos; grundsätzlich aber notwendig (Beispiel: Herr Lanz unter Kath).

c) Politik

Sie trägt genauso viel Verantwortung für den Ausbruch der Pinneberger Krankheit.

Beginnend mit dem Bau der IGS, über 3-Feld-Halle Heuß bis zur Rathaussanierung in aufwendigster Form stieg die Verschuldung der Stadt seit 1990 in direkter Abhängigkeit von eigentlich nicht finanzierbaren Investitionen.

Daran waren fast immer alle Fraktionen beteiligt. Neu ausgebaute Gewerbegebiete (Am Hafen, Gehrstücken) führten keineswegs zu einem den Kosten entsprechenden Anstieg der Gewerbesteuereinnahmen.

Im Hinblick auf die Westumgehung und die Gewerbegebiete Ossenpadd und Müßentwiete wurden Grundstücke gekauft, die bis jetzt zu keinen Einnahmen führten.

Folgekosten aus Investitionen wurde nicht die nötige Aufmerksamkeit geschenkt.

Die freiwilligen Leistungen blieben weitgehend unangetastet.

Teilweise wurden vom Bund und Land (z. B. Kindergärten, Krippen) Vorgaben gemacht, ohne eine Gegenfinanzierung bereitzustellen.

Auch der zunächst energisch verfolgte Sparkurs der CDU ist mittlerweile verwässert.

Die damalige Haushaltsrunde mit Vertretern aller Fraktionen sollte laufend die Finanzsituation der Stadt begleiten und hatte sehr viele sehr gute Vorschläge gemacht.

Gescheitert ist sie an der Unfähigkeit, gemeinsam Verantwortung für schmerzhaft Kürzungen zu übernehmen.

Die Politik versuchte, der Verwaltung den Schwarzen Peter zuzuschieben und umgekehrt.

4 Vorschläge der Verfasser, wie die Pinneberger Krankheit geheilt werden kann.

Die von der Bürgermeisterin jetzt einberufene neuen „Arbeitsgruppe Haushaltskonsolidierung“ wäre gut beraten, wenn sie auch die Ergebnisse ihrer Vorgänger-AG sichten und sich mit der Frage beschäftigen würde, woran diese seinerzeit gescheitert ist. Ein erneutes Scheitern kann die AG sich vor den Hintergrund der desolaten Finanzlage der Stadt nicht leisten.

Die AG wird nur Erfolg haben, wenn alle Fraktionen entschlossen sind mit einvernehmlichen Lösungen zur Gesundung der Pinneberger Finanzen beizutragen.

Die von der Politik an die Verwaltung gegebenen Arbeitsaufträge müssen von dieser zügig umgesetzt werden.

Die Politik muss dann wiederum durch einen Berichtsdienst der Verwaltung in die Lage versetzt werden, die Umsetzung der politischen Zielvorgaben zeitnah zu kontrollieren.

Die Antworten auf die Frage, wie die Pinneberger Krankheit geheilt werden kann, ergeben sich zwangsläufig aus der obigen Analyse der LRH-Berichte und der stadtgeschichtlichen Betrachtung.

Nach unserer Auffassung sollten daher die folgenden Themen auf die Agenda der neuen „Arbeitsgruppe Haushaltskonsolidierung“ gesetzt werden:

- a) Abbau des Schuldenbergs von derzeit rd. 50 Mio €.
- b) Dadurch Rückführung des Schuldendienstes und mehr Spielraum für Investitionen.
- c) Strenge Haushaltsdisziplin (Ausgaben an den Einnahmen orientieren).
- d) Alle größeren Ausgabepositionen auf den Prüfstand, ggf. Streichung oder Kürzung (z. B. Abkehr von Großinvestitionen – Westumgehung - , Überprüfung der freiwilligen Leistungen, z. B. zentrales Jugendzentrum).
- e) Verbesserung der Einnahmesituation: Parkplatzbewirtschaftung, Hallenbenutzungsgebühr, nicht kostendeckende Stellen (z. B. Friedhof) maßvoll erhöhen, Veranlagung Eckgrundstücke usw.
- f) ÖPP ernsthaft prüfen.
- g) Umfassende Reorganisation der Verwaltung (Ziel Optimierung der Verwaltungsabläufe und Personalkosteneinsparung).
- h) Keine weiteren Wohngebiete mit entsprechenden Infrastruktur-Folgekosten und Einfrieren der Einwohnerzahl auf 43 000 Einwohner.
- i) Stringentere Haushaltsplanung und Haushaltsvollzug (Kredite für Investitionen grundsätzlich erst in dem Jahr veranschlagen und aufnehmen, in dem sie kassenwirksam werden).
- j) Dadurch keine hohen Haushaltsausgabereste (Bevorratung von Krediten) mehr.
- k) Ausgeglichene Haushalte vorlegen.
- l) Ein neues an den Anforderungen der Doppik orientiertes Berichtswesen installieren, das die Politik in die Lage versetzt, die von ihr vorgegebenen Ziele regelmäßig zeitnah zu kontrollieren.

m)Anmerkungen zur Doppik: Die Einführung der Doppik an sich ändert gar nichts. Nicht ohne Grund führen Bund und Länder wie Bayern die Doppik nicht ein. Pinneberg ist jedoch bei der Einführung der Doppik gut aufgestellt.

Die Eröffnungsbilanz dürfte positiv sein, da den Schulden durch Investitionen geschaffene Werte gegenüberstehen.

Was aber soll ein Produkthaushalt, wenn keine Produktziele formuliert sind? Die Aufstellung von Produktzielen hatte nur ein Fachbereich geschafft, daraufhin wurden gar keine Ziele veröffentlicht.

Die Berechtigung der Einführung der Doppik wird letztlich daran gemessen werden, ob sie ein wirksames Instrument für das Ziel ist, die Finanzmisere in Pinneberg zu beseitigen.