

Münster, den 15.11.2005

Antrag

Lebenswert und bezahlbar - Münster zukunftsfähig erhalten

Städtische Ausgaben an die Einnahmen anpassen

I. Einführung

Durch die dramatische Entwicklung der städtischen Finanzen mit wachsenden Ausgaben bei sinkenden Einnahmen droht der Stadt Münster die Haushaltssicherung, d.h. die kommunale Insolvenz. Diese schwierige Situation zu meistern, bedarf es einer grundsätzlichen Neuausrichtung städtischen Handelns. Unter Beibehaltung der Schwerpunkte in den Bereichen Familie, Bildung und Wirtschaft muss ein Weg gefunden werden, um Münster zukunftsfähig zu erhalten. Denn die Haushaltssicherung wäre ein Einschnitt mit weit reichenden Konsequenzen für die Bürgerinnen und Bürger, für Politik und Stadtverwaltung. Wenn die Stadt Münster der Bezirksregierung ein Haushaltssicherungskonzept zur Genehmigung vorlegen müsste, wäre dies mit dem Verlust der finanzpolitischen Eigenständigkeit der Stadt Münster gleichzusetzen. Um den Haushalt wieder auszugleichen, müssten in der Haushaltssicherung neben radikalen Streichungen in allen Bereichen auch die kommunalen Steuern angehoben werden. Zentrale Projekte und Maßnahmen, die für das Profil und die Attraktivität der Stadt Münster auch parteiübergreifend als besonders prägend und wichtig angesehen werden, wie z.B. Projekte in den Bereichen Bildung und Familienpolitik, wären gefährdet.

Oberstes Ziel der Fraktionen von CDU und FDP ist es daher, in Fortsetzung und Ergänzung der bereits beschlossenen Grundsatzanträge (z.B. Antrag der CDU-Fraktion Nr. 27/2002 „Münster muss sparen – auf dem Weg zur schlanken Stadt“) und in enger Anlehnung an die Koalitionsvereinbarung zwischen CDU und FDP die Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzepts zu vermeiden und stattdessen ein ebenso wirksames, aber selbst verantwortetes Spar- und Konsolidierungsprogramm auf den Weg zu bringen, mit dem die laufenden Ausgaben an die laufenden Einnahmen angepasst werden können. Wir können uns nicht heute auf Kosten unserer Kinder und Enkelkinder etwas leisten, für das wir selbst nicht aufkommen können und müssen. Nur in einem gemeinsamen Kraftakt der gesamten Bürgerschaft kann die Finanzsituation der Stadt Münster so gestaltet werden, dass politische Handlungsspielräume erhalten bleiben.

Dieses Unterfangen wird tiefe Einschnitte in Strukturen, Leistungen und Zuschüsse der Stadt Münster bedeuten. Zugleich sichert es aber weiterhin die Möglichkeit, dass wir uns noch immer mehr leisten als viele andere Städte.

Auf der kommunalen Ebene lastet aber ein besonderer finanzieller Druck. Die konjunkturelle Lage, die fehlende Gemeindefinanzreform, die stetig angestiegenen Ausgaben im Sozial- und Jugendbereich sowie zusätzliche Leistungsgesetze von Bund und Land haben dazu beigetragen, dass die finanzielle Lage der Stadt Münster sich in den letzten Jahren ständig verschlechtert hat. Machten z.B. die Sozialleistungen im Jahr 2000 noch 18% der Gesamtausgaben aus, sind es in diesem Jahr bereits 23,4%. Das Versprechen der alten rot-grünen Landesregierung, zumindest die Qualitätsstandards für die kommunale Umsetzung von Landesvorgaben in einigen Bereichen zu senken, wurde von dieser zum Teil sogar ins Gegenteil verkehrt.

Wie dramatisch die Situation der öffentlichen Finanzen ist, zeigt die Tatsache, dass sich zur Zeit 178 der 427 Städte, Gemeinden und Kreise in Nordrhein-Westfalen in der Haushaltssicherung befinden. 77 Städte und Gemeinden unterliegen den noch strengeren Maßstäben der vorläufigen Haushaltsführung. Von den größeren Städten in NRW hat neben der Stadt Düsseldorf nur die Stadt Münster den Haushalt für das Jahr 2005 – wie in den Vorjahren auch – ausgleichen können.

Dieser in Münster bisher stets erreichte Haushaltsausgleich ist jedoch für das Jahr 2006 und die Folgejahre in Gefahr. So mussten bereits in den vergangenen Jahren Einnahmen des Vermögenshaushaltes, z. B. Erlöse aus Grundstücksverkäufen, teilweise zum Ausgleich des Verwaltungshaushaltes, d. h. zur Finanzierung der konsumtiven Ausgaben, eingesetzt werden. Im Haushaltsplan 2005 ist wiederum eine Zuführung vom Vermögenshaushalt zum Ausgleich des Verwaltungshaushalts von rund 40,5 Mio. € geplant. Das strukturelle Defizit zwischen Einnahmen und Ausgaben des münsterschen Verwaltungshaushalts liegt für die kommenden Jahre bei durchschnittlich rund 50 Mio. € pro Jahr.

II. Vorgehen

Um das strukturelle Defizit von rund 50 Mio. Euro in den kommenden Jahren abzubauen, ist folgende Vorgehensweise erforderlich:

1. Befristet bis zum Jahr 2009 wird der Verwaltungshaushalt noch teilweise über Transfers aus dem Vermögenshaushalt gedeckt werden, und zwar abnehmend von 20 Mio. Euro im Jahr 2006 auf 5 Mio. Euro im Jahr 2009.
2. Darüber hinaus müssen Sondereffekte einbezogen werden. In 2006 ist ein solcher Sondereffekt der Teilerlös aus dem Verkauf der Straßenbeleuchtung. Weitere gestaffelt sinkende Sondererlöse müssen auch in den Folgejahren eingeplant werden.
3. Für das Jahr 2006 verbleibt nach gegenwärtigem Kenntnisstand eine Lücke von 25 Mio. Euro. Diese Lücke ist durch Ausgabenreduzierung zu schließen. Die Reduzierung der Ausgaben muss in den Folgejahren entsprechend der Verringerung der oben genannten Stützungsmaßnahmen kontinuierlich erhöht werden.
4. Im Jahr 2010 soll das Ziel ausgeglichener Einnahmen und Ausgaben erreicht sein.
5. Die kommunalen Haushalte dürfen per Landesgesetz NRW spätestens 2009 nicht mehr nach den Prinzipien der kameralen Buchführung ausgeglichen werden. Stattdessen sind die Regeln des ‚Neuen Kommunalen Finanzmanagements‘ anzuwenden, wonach die laufenden Erträge die laufenden Aufwendungen decken müssen. Daher soll in Münster bereits jetzt darauf hingewirkt werden, dass diese neue Form des Haushaltsausgleichs möglichst mit Beginn der neuen Haushaltsrechnung erreicht wird.
6. Zu einer gemeinsamen Stadtverantwortung gehört auch eine Reduzierung der Netto-Neuverschuldung in der mittelfristigen Finanzplanung. Diese soll bis 2010 auf Null gebracht werden. Oder dem Neuen Kommunalen Finanzmanagement entsprechend formuliert: Die Eigenkapitalbasis soll ab spätestens 2010 nicht mehr verringert werden.

Das Gesamtkonzept muss sicherstellen, dass Münster auch nach der Anpassung von Ausgaben und Einnahmen bis zum Jahr 2010 weiterhin eine Stadt mit hoher Lebensqualität sein wird. Diese Lebensqualität darf dann aber nicht mehr über fortlaufend wachsende Schuldenberge auf Kosten der kommenden Generationen finanziert sein. Dieser Aufgabe wird sich die Koalition aus CDU und FDP mit aller Kraft stellen. Die ehrgeizigen Zielvorgaben können wir erreichen, wenn alle Beteiligten an einem Strang ziehen und gemeinsame Verantwortung für diese Stadt leben. Wir werden ein Maßnahmenpaket erarbeiten, das vor allem auf der Ausgabe-seite ansetzen muss. Besonders wichtig wird es dabei sein, dass wir den münsterschen Bürgerinnen und Bürgern frühzeitig die Prioritäten der Politik und die daraus resultierenden finanziellen Konsequenzen genau vorstellen und erläutern. Diese Umstellungen werden ihnen in vielen Bereichen Verzicht auf gewohnte Leistungsqualitäten- und -quantitäten abverlangen.

III. Zehn Leitlinien für die münstersche Politik in den kommenden Jahren

1. Kinder und Jugendliche, Familie und Bildung

Kinder und Jugendliche sind die Zukunft unserer Stadt. Daher sind und bleiben Familien-, Schul- und Bildungspolitik Schwerpunkte für CDU und FDP. Wir wollen weiterhin die Voraussetzungen dafür schaffen, dass jedes Kind und jeder Jugendliche durch schulische Bildung und Qualifikation die Fähigkeit erhält, einen Beruf zu erlernen. Angebote, die es Familien erleichtern, sich für Kinder zu entscheiden, haben weiterhin Priorität.

Dennoch müssen auch in diesen Bereichen alle Abläufe und Strukturen daraufhin überprüft werden, ob die Leistungen noch effizienter erbracht werden können. Internationale Studien belegen, dass in Deutschland zwar überproportional viel Geld in diesen Bereichen ausgegeben wird, die Erfolge jedoch weitaus geringer ausfallen als in vergleichbaren anderen Nationen. Daher muss auch in diesen Bereichen überprüft werden, wie und in welchem Umfang wir künftig Aufgaben für Familien, Kinder und Jugendliche umsetzen.

2. Wirtschaft und Arbeit

Eine dauerhafte dynamische wirtschaftliche Entwicklung verschafft der Stadt Münster die notwendigen Ressourcen, um ihre Aufgaben wahrzunehmen. Zugleich stellt die hohe Arbeitslosigkeit auch in unserer Stadt das größte gesellschaftliche Problem dar. Daher werden alle Maßnahmen, die zur Schaffung oder Absicherung von Arbeits- und Ausbildungsplätzen beitragen, weiterhin im Mittelpunkt der münsterschen Politik stehen. Gleichzeitig muss der Wirtschaftsstandort Münster nachhaltig gestärkt werden.

Auch im Bereich der Wirtschaftsförderung müssen alle Strukturen fortlaufend auf ihre Effizienz zur Erreichung dieser Ziele überprüft werden.

3. Weitere Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements

Münster ist die Stadt des bürgerschaftlichen Engagements. Das belegen vielfältige Aktivitäten der Bürgerinnen und Bürger insbesondere im sozialen, kulturellen, sportlichen und städtebaulichen Bereich. Diese Aktivitäten der Bürgerschaft zur Übernahme von Verantwortung gilt es weiter zu stärken und gezielt zu fördern, auch um die gewachsene Verantwortungspartnerschaft zwischen Rat, Verwaltung und Bürgerschaft für unsere Stadt zu erhalten.

4. 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.

Rat und Verwaltung sind kein Selbstzweck, sondern sie dienen dazu, die vom Bürger benötigten und nachgefragten Leistungen zu erbringen.

Bei der Konzentration und Umgestaltung der Leistungen der Stadt Münster ist neben hoheitlichen Pflichtaufgaben besonders die Perspektive der Bürger ausschlaggebend. So ist es z.B. erforderlich, Geschäftsprozesse derart zu bündeln, dass den Bürgern zusammenhängende Leistungen möglichst an einem Ort angeboten werden.

5. Nutzung und Umsetzung von privatwirtschaftlichen Erfahrungen

Mit Ausnahme hoheitlicher Leistungen der Stadtverwaltung ist zu prüfen, ob eine adäquate oder noch bessere private Leistungserbringung möglich ist. Entscheidungsmaßstab ist dabei vor allem, ob Private objektiv bei gleichen Qualitätsstandards Aufgaben zu gleichen oder niedrigeren Kosten erfüllen können. Bei kommunalen Infrastrukturprojekten, d.h. Hoch- und Tiefbaumaßnahmen, ist grundsätzlich anzustreben, diese über geeignete Modelle der Zusammenarbeit zwischen der Stadt und privaten Unternehmen umzusetzen, sofern dieses wirtschaftlich unter Kosten- und Finanzierungsgesichtspunkten sinnvoll ist.

6. Demographischer Wandel als Herausforderung

Die Veränderungen in der Altersstruktur unserer Gesellschaft werden Bund, Länder und Gemeinden in den nächsten Jahren zunehmend beschäftigen und vor große Aufgaben stellen. Angesichts der absehbaren demographischen Veränderung sind diese Entwicklungen in der Bevölkerungsstruktur bereits jetzt bei weit reichenden und auf viele Jahre angelegten Entscheidungen mit einzubeziehen. Daher sind Vorschläge zu entwickeln, wie die unterschiedlichen Planungsbereiche in der Stadt Münster (z.B. Schulentwicklungsplanung, Sozial- und Jugendhilfeplanung, Stadtplanung) so vernetzt und Planungskompetenzen so gebündelt werden können, dass diese übergreifenden und nachhaltigen Aspekte in die Entscheidungsprozesse einfließen können.

Bei Baumaßnahmen, z.B. im Schulbereich oder bei Kindertageseinrichtungen, sind mögliche Auswirkungen aus der demographischen Entwicklung mit in die Entscheidungsfindung einzubeziehen und ggf. alternative Investitionsmodelle, die einen entsprechenden Rückbau, eine Umnutzung oder eine multifunktionale Nutzung ermöglichen, vorzuschlagen.

7. Modernisierung der Münster - Standards

In vielen Bereichen ist die Stadt Münster bislang über die in Bundes- und Landesvorgaben beschriebenen Standards erheblich hinausgegangen. Diese nur in Münster gültigen und kostenintensiveren Leistungen werden wir mit dem finanziellen Spielraum der Stadt in Einklang bringen. In aller Regel sind daher in Zukunft bei der Erbringung von Leistungen aller Art die vorhandenen Vorgaben 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 am jeweils höchsten Standard kann sich Münster auch hier nicht mehr leisten.

Ausnahmen von diesen Prinzipien müssen in jedem Fall in allen sachlichen und finanziellen Aspekten offen gelegt werden und bedürfen einer besonderen Begründung.

8. Prioritätensetzung bei Investitionen

Um die städtische Neuverschuldung bis 2010 auf „Null“ zurückzuführen, werden sämtliche städtische Investitionen auf ihre Nachhaltigkeit überprüft und nach ihrer Bedeutung für die Stadt Münster geordnet. Vorbild können hierzu die Prioritätenlisten für Städtebauförderungsmaßnahmen sein.

Erster Schritt bei der Entscheidung für neue Maßnahmen muss zukünftig stets ein so genannter grundsätzlicher „Errichtungsbeschluss“ des jeweils zuständigen politischen Gremiums sein, mit dem das jeweilige Projekt in der Sache nach Abwägen von Nutzen und Kosten positiv be-

wertet wird. Erst danach darf die Maßnahme in eine Liste neuer Maßnahmen aufgenommen werden. Über diese wird dann im Rahmen der Haushaltsberatungen unter Berücksichtigung der Realisierungsprioritäten entschieden.

Städtische Flächen binden Ressourcen – unabhängig davon, ob es sich um Gebäude, Grundstücke oder öffentliche Grünflächen handelt. Deshalb ist ein geeignetes Flächenmanagement erforderlich, das Verdichtungen im Bestand und hierdurch eine Reduzierung des Gesamtflächenbedarfs ermöglicht. Um diese Aufgabe zu bewältigen, erscheint es sinnvoll, die Ämter für Liegenschaften und Gebäudemanagement zusammenzuführen. Eine solche Organisationseinheit hat dann den gesamten Lebenszyklus von Grundstücken und Gebäuden im Blick.

9. Verlässliche Politik für die städtischen Partner

Mit dem neuen Haushalt 2006 wird der Rahmen gesetzt, wo es für Institutionen, Einrichtungen, freie Träger und die Bürgerinnen und Bürger in Münster Einschnitte geben muss und warum diese Entscheidungen notwendig sind. Mit den jetzigen Entscheidungen wird diesen Partnern der Stadt Planungssicherheit für die kommenden Jahre gegeben. Auch wenn es zum Teil deutliche Einschränkungen in einigen Bereichen geben wird, bedeutet dies aber nicht, dass Münster von seiner Rolle als kulturelles und wirtschaftliches Oberzentrum für die Region oder seinem Anspruch als soziale und familienfreundliche Stadt sowie Zentrum für Bildung und Wissenschaft abrückt. Es geht mit diesem Antrag darum, die Münster typischen Ansprüche und Standards so zu korrigieren, dass die hohe Lebensqualität in unserer Stadt dauerhaft erhalten bleibt.

10. Bürger und Unternehmen nicht stärker belasten

Die Fraktionen von CDU und FDP haben sich das Ziel gesetzt, sowohl die münsterschen Unternehmen als auch die Hausbesitzer und Mieter nicht weiter steuerlich zu belasten und ihnen verlässliche Rahmenbedingungen zu bieten. Es darf daher zu keiner Erhöhung der Gewerbe- und Grundsteuern kommen. Durch diese Planungssicherheit für münstersche Unternehmen soll die Schaffung neuer und die Stabilität bestehender Arbeits- und Ausbildungsplätze gewährleistet werden. Nur wenn die Stadt Münster wider Erwarten durch unvorhersehbare dramatisch steigende gesetzliche Ausgabeverpflichtungen oder Einnahmeausfälle in die Haushaltssicherung geraten oder akut davon bedroht wird, kann sich die Stadt einer solchen Verpflichtung zur Erhöhung der Gewerbe- und / oder Grundsteuern nicht entziehen.

IV. Einzelmaßnahmen

Als konkrete Einzelmaßnahmen benennen die CDU-Fraktion und die FDP-Fraktion beispielhaft:

1. Personal

Aufgrund des hohen Anteils von Personalkosten an den laufenden Ausgaben sind Konsolidierungseffekte im Personalbereich immer von besonderer Bedeutung. Betriebsbedingte Kündigungen sollen dabei nach Möglichkeit vermieden werden. Zur Konsolidierung sollen in diesem Bereich folgende Maßnahmen dienen:

- a. Frei werdende Stellen werden nur wiederbesetzt, wenn sie nicht entfallen können. Notwendige Wiederbesetzungen werden in aller Regel intern und nicht extern vorgenommen.
- b. Befristete Verträge laufen im Regelfall aus. In Kinder betreuenden Einrichtungen können frei werdende Stellen nachbesetzt werden.
- c. Im Wissen um die besondere Bedeutung des pädagogischen Bereichs werden auch dort die Weichen so gestellt, dass neben der hohen Betreuungsqualität auch eine dauerhafte

Finanzierung gesichert werden kann. Gemäß obiger Leitlinie werden daher auch in diesem Umfeld Bundes- und Landesvorgaben künftig in der Regel 1:1 umgesetzt.

- d. Der neue Tarifvertrag Öffentlicher Dienst (TVöD) wird auch zur Entlastung des Personalhaushalts genutzt.
- e. Werden Aufgaben innerhalb des Konzerns Stadt Münster verlagert, so folgt nach Möglichkeit auch eine Verlagerung des betroffenen Personals.
- f. Fallbezogen wird auch externes Projektmanagement in Anspruch genommen.
- g. Einsparungen müssen auch alle Leitungsebenen einbeziehen. Die Anzahl der Dezernate und Ämter soll weiter reduziert werden.
- h. Persönliche Referenten werden zukünftig den Beigeordneten befristet zugeordnet.

2. Überprüfung städtischer Leistungen

Vor dem Hintergrund der aktuellen Haushaltslage ist es zwingend erforderlich, sämtliche städtische Leistungen zu überprüfen. Dazu sind zunächst hinreichend systematisierte Übersichten über den Aufgabenbestand und Leistungsstandard der Stadtverwaltung sowie den Pflichtigkeitsgrad dieser Aufgaben in den relevanten Ressorts erforderlich. Zusätzlich ist dabei auch für alle Leistungen, die die Stadt für die Bürger erbringt, dezidiert darzulegen, ob es gleichartige oder ähnliche privatwirtschaftliche oder gemeinnützige Angebote gibt.

Auf dieser Grundlage ist dann zu entscheiden, welche Aufgaben in private bzw. trägerschaftliche Hände übergeben werden können, welche Aufgaben als Kernaufgaben weiterhin bei der Stadt angesiedelt sein müssen und welche Leistungen abgebaut werden können.

Zusätzlich stellt sich bei allen weiter zu erbringenden Leistungen die Frage nach einer Veränderung der Leistungsstandards.

3. Neuausrichtung der Wohnbauentwicklung

Bei der Entwicklung und Erschließung von Wohnbauflächen oder ganzer Baugebiete sollen zukünftig stärker Private eingebunden werden. Außerdem soll überlegt werden, ob Baugebiete noch in verstärktem Maße vollständig an Private zur Erschließung weitergegeben werden.

Insgesamt wird die Entwicklung von Baugebieten u.a. wegen der hohen städtischen Vorleistungen an die absehbare Nachfrage und an die demographische Entwicklung angepasst.

4. Anpassung der auslaufenden Finanzformeln für die städtischen Gesellschaften / Einrichtungen

Alle auslaufenden Finanzformeln zwischen Stadt und städtischen Gesellschaften und Einrichtungen sind bei Neuabschluss zukünftig stärker unter dem Aspekt der Konsolidierung neu zu fassen. Genauso wie die Kernverwaltung werden auch die städtischen Gesellschaften und Einrichtungen einen weiteren Beitrag zur Konsolidierung leisten müssen, der sich in den zukünftigen Finanzformeln und im zukünftigen Handeln widerspiegeln soll.

5. Einbeziehung externen Sachverständigen

Die mit diesem Leitantrag vorgeschlagene Neuausrichtung der kommunalen Leistungserbringung ist komplex und erfordert auch zum Teil einen unvoreingenommenen - d. h. interkommunal ausgerichteten - Blick auf Strukturen und Abläufe. Daher sollen, soweit für die Prüfung und Abarbeitung von Antragsinhalten dieses Leitantrages notwendig und sinnvoll, externe Beratung und Sachverstand hinzugezogen werden. Hier sind die notwendigen Vorbereitungen zu treffen, um ein Beratungsunternehmen für die Unterstützung der Umsetzung der Antragsanliegen zu benennen und erforderliche Beschlüsse vorzubereiten.

V. Beschluss

Der Rat der Stadt Münster beauftragt daher die Verwaltung:

- die im Leitantrag formulierten Einsparziele und Prüfaufträge – soweit möglich – spätestens bei Satzungsbeschluss im April in den Haushaltsplan 2006 einfließen zu lassen, um so einen ausgeglichenen Haushalt vorzulegen zu können.
- die grundlegenden Antragsanliegen zügig - soweit erforderlich - unter Einbeziehung externer Beratung zu prüfen, Umsetzungsvorschläge für die zuständigen Gremien zu erarbeiten und weitere geeignete Konsolidierungsmaßnahmen für die Haushaltsplanberatungen 2006 vorzuschlagen, um die Einsparvorgabe von 25 Mio. Euro im Jahr 2006 zu erreichen.

gez. H.-D. Sellenriek
CDU-Fraktion

gez. C. Möllemann-Appelhoff
FDP-Fraktion