

Öffentliche **Berichtsvorlage**

Vorlagen-Nr.:

V/0750/2006

Auskunft erteilt:

Herr Goerke

Ruf:

492 11 00

E-Mail:

Erwin.Goerke@stadt-muenster.de

Datum:

15.09.2006

Betrifft

Haushaltskonsolidierungsprogramm 2007 bis 2010 - Abschlussbericht der Firma Rödl & Partner
hier: Produktübergreifende Vergleiche: Personalkosten

Beratungsfolge

24.10.2006 Ausschuss für Personal, Recht und Ordnung

Bericht

Vorbemerkung/Berichtsanlass:

Der Rat der Stadt hat in seiner Sitzung am 23. 8.2006 die Vorlage 0579/2006 „Haushaltskonsolidierungsprogramm 2007 bis 2010 – Abschlussbericht der Firma Rödl & Partner GbR: Beratung und Begleitung der Stadt Münster bei der Konsolidierung des städtischen Haushaltes 2007 ff.“ beraten. Der Abschlussbericht der Firma Rödl & Partner ist den Mitgliedern der Ausschüsse zugeleitet worden. Ergänzend ist zur Vorlage der Verwaltung (Antrag der CDU-Fraktion und der FDP-Fraktion - Ziffer 1.4 des Ratsbeschlusses) u.a beschlossen worden:

„Der Rat beauftragt die Verwaltung:

- Die im Abschlussbericht der Firma Rödl & Partner durch interkommunalen Vergleich erhobenen Konsolidierungspotentiale hinsichtlich der finanzwirksamen Gründe für die Unterschiede in der Leistungserbringung zwischen der Stadt Münster und den Vergleich Städten zu analysieren und zu konkretisieren.
- Für die einzelnen Konsolidierungspotentiale aus dem IKV ein individuelles Stufenraster vorzulegen, aus dem hervorgeht, welche prozentuale Ausnutzung des Einsparpotentials welche Auswirkungen auf die jeweilige Leistungserbringung durch die Stadt Münster oder freie Träger hat.
- Darzustellen, bis wann der entsprechende Konsolidierungseffekt erzielt werden kann.
- Diese Analysen spätestens bis zu den Herbstferien zur weiteren Beratung vorzulegen.“

Die Verwaltung kommt mit dieser Berichtsvorlage diesem Auftrag nach. Der folgende Bericht analysiert zum einen den vorgenommenen Städtevergleich für das Produkt/den Aufgabenbereich, um mögliche Besonderheiten und signifikante Unterschiede, die für die Interpretation der Ergebnisse des Städtevergleichs von Bedeutung sind, herauszuarbeiten und die vermuteten Konsolidierungspotentiale im Hinblick auf ihre sachliche und zeitliche Umsetzbarkeit zu prüfen. Dabei bezieht sich die Verwaltung auf die Hinweise im Abschlussbericht der Firma Rödl & Partner unter Einbezug der nachgereichten (Zusammenfassung vom 25.08.2006) Hinweise der Firma Rödl & Partner zu einigen interkommunalen Vergleichen.

Die Prüfungsergebnisse zu den interkommunalen Vergleichen hat die Verwaltung dem Hauptausschuss zusammengefasst in seiner Sitzung am 27.9.2006 zur Kenntnis gegeben, mit dem Vorschlag, die Berichte zur jeweiligen fachpolitischen Debatte in den/die zuständigen Fachausschüsse zu verweisen. Diesem Vorschlag ist der Hauptausschuss gefolgt.

Gemäß Ratsbeschluss zur Vorlage 0579/2006 „Haushaltskonsolidierungsprogramm 2007 bis 2010“ (Beschlussvorschlag Ziffer 2) wird das Gutachten der Firma Rödl & Partner GbR zur weiteren Konkretisierung, Abstimmung und Begleitung des Beratungsverfahrens federführend an den Ausschuss für Finanzen, Beteiligungen und Liegenschaften und für die übergreifenden personellen organisatorischen Prüfungs- und Entscheidungssachverhalte an den Ausschuss für Personal, Recht und Ordnung verwiesen. Dem Ausschuss für Finanzen, Beteiligungen und Liegenschaften (AFBL) obliegt (vgl. Begründung zu Beschlussvorschlag Ziffer 3 der Vorlage 0579/2006) die federführende, ressortübergreifende Bündelungsfunktion im Hinblick auf die fachlich, finanzielle Gesamtsteuerung der Umsetzung der Haushaltskonsolidierung unter Einbezug der Hinweise und Vorschläge der Firma Rödl & Partner. Daher hat der Ausschuss Hauptausschuss die Verwaltung beauftragt nach Abschluss der Beratungen in den zuständigen Fachausschüssen eine zusammenfassende Vorlage mit den Ergebnissen der Beratungen dem AFBL vorzulegen.

Bericht:

1. Analyse des Vergleichs

1.1 Grundlagen

Es handelt sich um einen produktübergreifenden Vergleich. Einbezogen werden die Personalausgaben der Kernverwaltung einschließlich der doppisch geführten Ämter, der gebührenrechnenden Einrichtungen, der Städtischen Bühnen sowie der eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen Münster Marketing und citeq (städtische Leistungen). Nicht enthalten sind die Personalausgaben der eigenbetriebsähnlichen Einrichtung AWM, des ÖRV-Bereichs der citeq und die nach den Haushaltsvorschriften zu den Personalausgaben zählenden Ausgaben für die Ratsgremien.

Grundlage für die Personalausgaben sind der Stellenplan und die Stellenübersichten der eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen. Hinzu kommen die Personalausgaben, die nicht stellenabhängig sind. Dazu gehören vor allem die Versorgungsbezüge für Beamte, Beihilfen und Unterstützungen, Beschäftigungsentgelte, Ausgaben der gesundheitlichen Fürsorge und Personalnebenausgaben.

1.2 Pflichtigkeit / Standards

Die Personalausgaben sind im Buchungsplan 9311 „Personalausgaben ZA 10“ (Haushaltsplan Band 1), in den Ansätzen für Personalaufwendungen im doppischen Haushaltsplanteil, Band 3 (Ergebnisplan Zeile 11) und in den entsprechenden Positionen in den Wirtschaftsplänen der eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen aufgeführt. Die Höhe der Zahlungen an Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger richtet sich ausschließlich nach gesetzlichen und tariflichen Vorschriften, z. B. Bundesbesoldungsgesetz (BBesG) oder Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (TVöD).

1.3 Analyse der Vergleichszahlen

Der Vergleich der Personalausgaben hat als Grundlage die Kommunalumfrage des Bundes der Steuerzahler im Jahre 2005. Rödl & Partner hat mit Unterstützung des Personal- und Organisationsamtes versucht, Strukturunterschiede annähernd zu be-

reinigen. Die Datengrundlage ist unter Beachtung dieser Einschränkung nicht weiter verbesserungsfähig.

1.3.1 Formale Personalkennzahlen

Ein interkommunaler Vergleich der Personalausgaben erscheint auf den ersten Blick problemlos und einfach.

Die in der Wirtschaft verwandte Personalquote ist auch von Rödl & Partner als „Anteil am Verwaltungshaushalt“ übernommen aber nicht zu einem Vergleich mit weiteren Kommunen ausgebaut worden. Andere Städte weisen Quoten aus, die deutlich unter bzw. über dem Münsteraner Wert liegen. Der Grund liegt im Wesentlichen in den unterschiedlichen Umfängen der Auslagerungen in Eigenbetriebe oder andere Rechtsformen. Die Personalquote ist damit im IKV begrenzt aussagefähig.

Die strukturellen Unterschiede bestimmen auch die Kennzahl „Personalausgaben je Einwohner“.

Da es einheitliche Regeln für die Ermittlung dieser Kennzahl nicht gibt, hat Rödl & Partner das zu dem im Gutachten aufgeführten Ergebnis bereinigt. Dieses Ergebnis ist nach einvernehmlicher Auffassung unscharf, zeigt jedoch eine Tendenz auf.

Aufgrund eines Übermittlungsfehlers sind im Vergleich der „Personalausgaben je Einwohner“ für Münster 187,5 Mio. € in der Berechnung angesetzt. Die tatsächliche Summe beträgt 185,5 Mio. €. Für die unter Ziffer 1.1 aufgeführten Bereiche verbessert sich die Münsteraner Kennzahl, so dass die Abweichung vom Mittelwert der Vergleichsstädte nur noch 5 € beträgt.

1.3.2 Qualitative Betrachtung

Die unter Ziffer 1.3.1 kommentierte formale Betrachtung der Personalausgaben unter Einbeziehung der eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen zeigt Tendenzen der Kostenstrukturen im kommunalen Vergleich auf. Das ist jedoch pauschal nicht ausreichend, um die Personalausgaben abzusenken.

Öffentliche Leistungen werden über die wirtschaftlichen Ausgliederungen hinaus durch Dritte erbracht, z.B. freie Träger von Kindertagesstätten, oder bei Betriebsaufgaben eingekauft, z.B. im Bereich der Gebäudereinigung. Für einen aussagefähigen Vergleich ist es daher notwendig, das gesamte Leistungsspektrum mit den dafür insgesamt eingesetzten Ressourcen zu beschreiben und zu vergleichen. Dann sind vergleichende Analysen der erbrachten Leistungen und Entscheidungen über den zukünftigen Ressourceneinsatz – bezogen auf die Kostenstruktur – möglich. Der Vergleich wird jedoch nur dann aussagefähig sein, wenn er bereits auf der Produktebene ansetzt (s. a. interkommunale Vergleiche im Gutachten von Rödl & Partner).

1.3.3 Aufbau von Kennzahlensystemen

Außerhalb der derzeit geltenden Vorschriften zur Gruppierung des Haushaltsplans gibt es bislang kein einheitliches Vergleichsinstrument. Der Städtetag arbeitet an einem Modell, dass allerdings hinsichtlich der nichtstellenbezogenen Personalausgaben noch verfeinert werden muß. Auch die Einbeziehung der in Eigenbetriebe etc. ausgelagerten Bereiche ist noch klärungsbedürftig.

In Nordrhein-Westfalen wird die Gemeindeprüfungsanstalt nach der Erstprüfung der kreisfreien Städte im Jahr 2007 ein Kennzahlensystem aufbauen, das das gesamte vergleichbare Leistungsspektrum der Städte umfasst.

1.4 Zusammenfassung der Analyse

Aufgrund des formalen Vergleichs der Kennzahlen wird festgestellt, dass die Personalkostenunterschiede zu den Vergleichsstädten längst nicht so gravierend – wie in anderen Vergleichen ausgewiesen – sind.

Unter Berücksichtigung der Korrektur aus Ziffer 1.3.1 und der im Gutachten aufgeführten Vorschläge werden die Personalausgaben so reduziert, dass Münster den Mittelwert der Vergleichsstädte um ca. 10 € je Einwohner unterschreitet. Durch die weitere Einsparung von 1 Mio. € aus dem Konsolidierungsvorschlag Nr. 23 liegt der Wert dann um 12 € je Einwohner unter dem Vergleichswert.

2. Bewertung möglicher Konsolidierungspotentiale

Das Gutachten vermutet aufgrund des formalen Vergleichs Potential für eine weitere Senkung der Personalausgaben, schränkt jedoch gleichzeitig ein, dass Ursachen und Schwerpunkte noch zu ermitteln sind.

Bezogen auf die „Spitzenreiter“ im Vergleichsring bedeutete dies eine Absenkung um max. 12 Mio. € bzw. 250 Stellen.

Seit 2002 sind 339 Stellen abgebaut worden. Die Umsetzung der Vorlage 1065/2005 führt zur Einsparung von insgesamt 56 Stellen (ohne Bäderkonzept, davon können zum Stellenplan 2007 bereits 49 Positionen abgesetzt werden. Die Vorschläge im nun vorliegenden Gutachten umfassen 93 Stellen.

Das Gutachten enthält nur 73 Maßnahmen des Strategieelements „Effizienzsteigerung“, die „Standardanpassungen“ sind mit 148 Vorschlägen doppelt so hoch. Es ist daher festzustellen, dass Rödl & Partner weitere gravierende Einsparungen durch zielgerichtete Verbesserungen in den Verwaltungsprozessen nicht sieht.

Sollen trotzdem in dem theoretisch möglichen Umfang die Personalausgaben bis 2010 abgesenkt werden (ohne Berücksichtigung der personalrechtlichen Umsetzbarkeit), zielt dies nahezu ausschließlich auf das Strategieelement „Neuausrichtung der städtischen Produkte und Dienstleistungen“ (Wegfall von Produkten und Standardabbau).

Systematisch kann der IKV Entscheidungsgrundlagen für eine solche Reduzierung der Personalausgaben bei weitergehender Kostenoptimierung nur schaffen, wenn ein qualifizierter Vergleich des Leistungsspektrums, wie unter Ziffer 1.3.2 und 1.3.3 aufgeführt, unter dem Gesichtspunkt der Kostenstruktur durchgeführt wird. Die Voraussetzungen für diese qualitativen Vergleiche sollen im Laufe des Jahres 2007 geschaffen werden.

Die Verwaltung geht davon aus, dass dadurch Entscheidungen ermöglicht werden, weitere Reduzierungen aus dem tendenziell vorhandenen Potential vorzunehmen. Zielgröße ist es, bis zum Jahr 2010 60 bis 70 Stellen einzusparen. Bei konsequenter Umsetzung dieses Konsolidierungspotenzials ergibt sich ein weiterer Konsolidierungsbeitrag (Durchschnittswert von 45.000 € je Stelle) von bis zu 3.150.000 €.

In Vertretung

gez.
Dr. Heinrichs

