

Öffentliche **Beschlussvorlage**

Vorlagen-Nr.:
V/0505/2012
Auskunft erteilt: Herr Möller
Ruf: 492 70 22
E-Mail: MoellerFrank@stadt-muenster.de
Datum: 08.06.2012

Betrifft

Nachhaltige kommunale Haushaltspolitik - Handlungsprogramm 2012 bis 2017

Beratungsfolge

21.06.2012	Ausschuss für Finanzen, Beteiligungen und Liegenschaften	Vorberatung
27.06.2012	Hauptausschuss	Vorberatung
27.06.2012	Rat	Entscheidung

Beschlussvorschlag:

I. Sachentscheidung:

Ausgangslage

1. Der Rat nimmt zur Kenntnis, dass sich in den zurückliegenden Jahren ein nachhaltiger Aufgabenumbau auf kommunaler Ebene mit einer deutlichen Leistungsausweitung z. B. in den Bereichen Kinderbetreuung, Jugendhilfe und soziale Leistungen vollzogen hat, ohne dass sich die Finanzlage der Städte in dieselbe Richtung entwickelt hat. Vor diesem Hintergrund erachtet es der Rat als erstrebenswert, den bisherigen **haushaltspolitischen Kurs unter dem Leitmotiv „Zukunft und Zusammenhalt“ weiter zu entwickeln** und **im Sinne einer dauerhaft nachhaltigen Kommunalpolitik** die bestmöglichen Leistungen für die Bürgerinnen und Bürger unserer Stadt mit den vorhandenen Ressourcen zu erbringen.
2. Der Rat bekräftigt seine **Zielsetzungen**,
 - die Haushaltssicherung zu vermeiden,
 - bis 2014 das Haushaltsdefizit auf 20 Mio. Euro zu verringern und
 - bis 2020 einen ausgeglichen Haushalt für die Stadt Münster zu erreichen.Die mit der Vorlage V/0315/2012 („Aktuelle Haushaltsentwicklung 2012 – Perspektiven für den Haushaltsplan 2013“) bereits zur Kenntnis genommene Haushaltsentwicklung und die hierzu im Rat geführte Debatte soll als Grundlage für die Weiterentwicklung des bisherigen Kurses dienen.
3. Der Rat nimmt zur Kenntnis, dass für die Erreichung dieser Zielsetzungen das Haushaltsvolumen
 - im Jahr 2014 um 15 Mio. Euro,
 - im Jahr 2017 um 45 Mio. Euro und
 - im Jahr 2020 um 60 Mio. Eurozurückzuführen ist.

4. Der in der Anlage 1 dargestellte Zwischenstand zum Konsolidierungsprozess 2011 bis 2014 wird zur Kenntnis genommen. Im Jahr 2011 sind 92 Prozent des vom Rat beschlossenen Konsolidierungsvolumens erreicht worden, bis zum Jahr 2014 verbleibt ein haushaltsrelevantes Umsetzungsdelta von rund 4,5 Mio. Euro. Dieser Betrag wurde in die neuen Zielbeträge (siehe Beschlusspunkt 3) übernommen und soll mit den inhaltlichen Ansätzen der bisherigen Konsolidierung realisiert werden.

Langfristiges Handlungsprogramm

5. Der Rat nimmt zur Kenntnis, dass die Verwaltung ein umfassendes Handlungsprogramm erarbeiten wird, in dessen Mittelpunkt die Darstellung von Einzelmaßnahmen zu Aufgabenwandel, Aufgabenumbruch und Aufgabenkritik stehen wird. Das Handlungsprogramm wird dem Rat in der **September-Sitzung** zeitgleich mit der Einbringung des Haushaltsplanentwurfes 2013 vorgelegt.
6. Ungeachtet der städtischen Leitorientierungen, Ziele und Schwerpunktsetzungen wird es bei der Erarbeitung des Handlungsprogramms keine „Tabubereiche“ geben. Außerdem ist das Handlungsprogramm mit konkreten Maßnahmen und nicht mit Pauschalansätzen zu füllen.

Sofortmaßnahmen

7. Um bereits den Haushaltsplan 2013 an die Genehmigungsfähigkeit durch die Kommunalaufsicht heranzuführen, beschließt der Rat folgende **Sofortmaßnahmen**:
 - 7.1. In **Beschlussvorlagen** wird die Verwaltung grundsätzlich eine **Abschätzung der finanziellen Auswirkungen** im Sinne von Verbesserungen oder Verschlechterungen bzw. Haushaltsneutralität **als ersten Punkt** darlegen. Die Verwaltung wird beauftragt, im Rahmen der jeweiligen Verfahrensvorlagen zu Anträgen nach § 3 Absatz 2 der Geschäftsordnung des Rates die **Ablehnung des jeweiligen Antrages** ohne fachliche Prüfung vorzuschlagen, **wenn** der Antrag **keine Abschätzung der finanziellen Auswirkungen** im Sinne einer Haushaltsverbesserung oder -verschlechterung beinhaltet.
 - 7.2. Im Rahmen der Umsetzung von **Investitionsmaßnahmen** stellt die Verwaltung immer eine zweite (Planungs-)Variante („**Reduktionsvariante**“) dar, die zum Ziel hat, **20 Prozent der Kosten** gegenüber der „Normalvariante“ zu **verringern**. In diesem Zusammenhang sind die Standardveränderungen in der Vorlage darzulegen.
 - 7.3. Mit Blick auf Investitions- und Sanierungsmaßnahmen sind alle hierzu vorhandenen Standards und Richtlinien mit ihrer Bezugsbasis (gesetzliche Vorgaben, Münster-Standards als Ratsbeschlüsse etc.) einmal im Jahr dem betreffenden Fachausschuss sowie dem Ausschuss für Finanzen, Beteiligungen und Liegenschaften vorzulegen. Beschlüsse mit **Abweichungen von diesen Standards / Richtlinien** (Unterschreiten der Standards / Richtlinien) sind – soweit nicht gesetzlich Mindestnormen verletzt werden – bis zum Erreichen eines dauerhaft ausgeglichenen Haushalts **ausdrücklich zulässig**.
 - 7.4. **Nach zwei Jahren Erfahrungsbetrieb** mit Entscheidungen auch auf dem Mindeststandard (unter Kenntnis der dann den Entscheidungen zu Grunde liegenden Normen und Regelungen) sind die zur Zeit existierenden **Standards / Richtlinien kritisch** im Hinblick auf eine gegebenenfalls notwendige Anpassung an die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Stadt Münster zu **überprüfen**. Ebenfalls nach zwei Jahren Erfahrungsbetrieb wird die Wirksamkeit der Darstellung von „Reduktionsvarianten“ bei Investitionsmaßnahmen überprüft.
 - 7.5. Das aktuelle städtische Investitionsprogramm wird grundsätzlich um zwei Jahre gestreckt (**Investitions-Moratorium**). Die Verwaltung wird beauftragt, das aktuell bis zum Jahr 2015 geltende Investitionsprogramm bis zum Jahr 2017 fortzuführen und mit dem Haushaltsplanentwurf 2013 einen Vorschlag zu unterbreiten, wie die bisherigen Investitionsmaßnahmen zeitlich neu veranschlagt werden können.

- 7.6. Der Rat nimmt zur Kenntnis, dass unter der Leitung des zuständigen Beigeordneten eine **Projektgruppe „Verwaltungsreform“ eingerichtet** wird, die die zuletzt eingeleiteten bzw. durchgeführten Anstrengungen zur Organisationsentwicklung, zu E-Government (u.a. Telearbeit, elektronische Akte, integrierte Fachamtsverfahren, elektronische Identität) und zur interkommunalen Zusammenarbeit intensiviert, ihre Verzahnung sicherstellt und im Sinne von Prozessoptimierung und effizienten organisatorischen Strukturen weitere konkrete Umsetzungsvorschläge erarbeitet.
- 7.7. Der Rat nimmt die in der Anlage 2 aufgeführten, **haushaltsentlastend wirkenden Vorschläge aus dem Bürgerhaushalt** zur Kenntnis. Die Verwaltung wird beauftragt, neben den Vorschlägen aus der Bestenliste, die den politischen Gremien ohnehin vorgelegt werden, auch eine Kurzeinschätzung zu den in der Anlage 2 genannten Vorschlägen vorzunehmen und diese dem für die September-Sitzung vorgesehenen Haushaltskonzept beizufügen.

Begründung:

Zu Beschlusspunkt 1: Ausgangslage

„Münster ist geschichtsbewusst, modern, innovativ, konservativ, bürgerlich, subkulturell und – natürlich stur. Münster ist eben Münster. Denkt jeder, schreibt jeder, weiß jeder. Stimmt aber nicht.

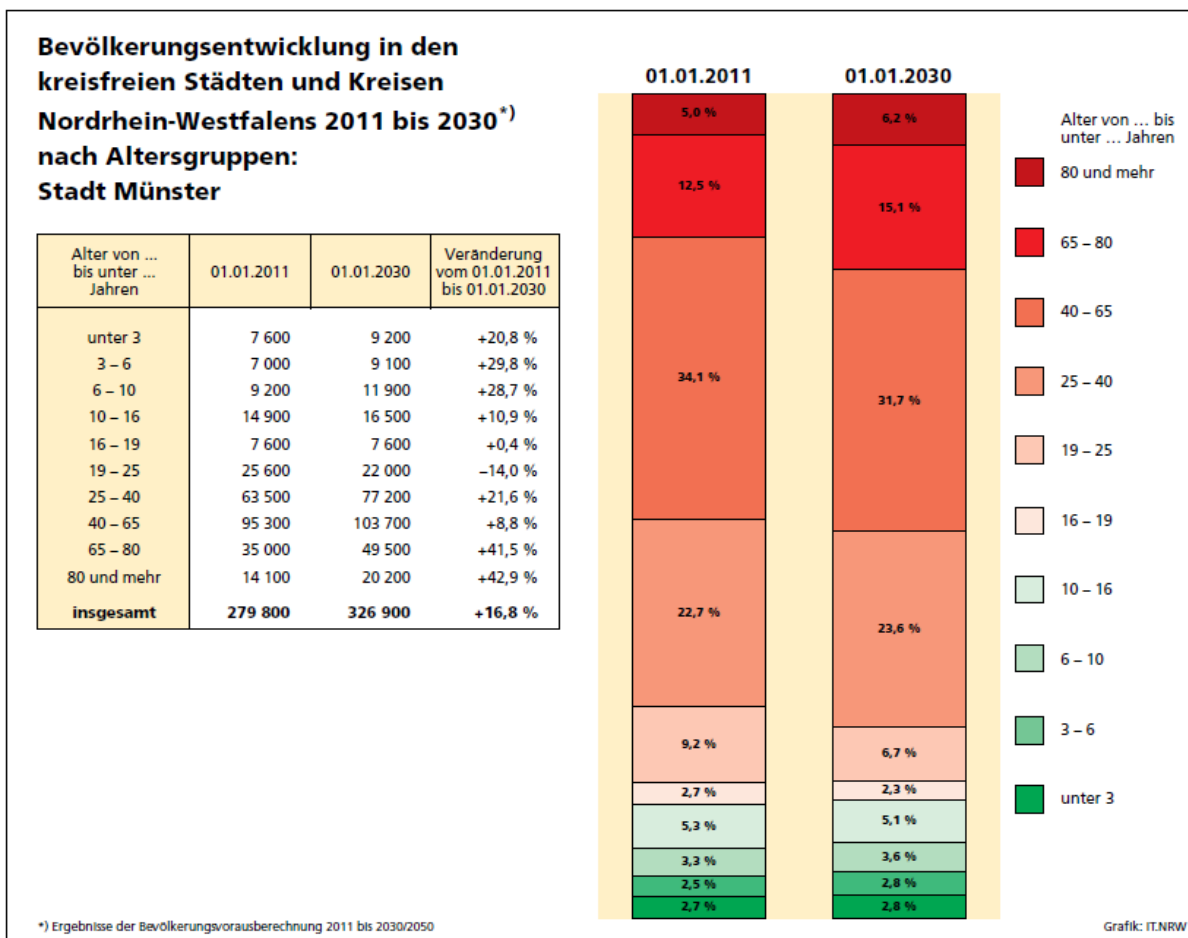
Denn jeder, der mit offenen Augen durch Münster geht, sich mit den Bürgern der Stadt unterhält, stellt eines fest: Es gibt das eine Münster nicht, es gibt „viele Münster“. Viele Menschen, viele Meinungen, viele Lebensentwürfe. Viele Stadtansichten, vielfältige Kultur.“

(Zitat aus der Bewerbung zur Kulturhauptstadt)

Münster hat sich in den letzten Jahren als Stadt der Wissenschaft und Lebensart auf vielfältigste Weise weiter profilieren können. Neben vielen Aspekten, die Münster in der Außensicht interessanter machen, hat sich aber auch bezogen auf die Innensicht die Lebens- und Wohnqualität für die Bürgerinnen und Bürger in der Stadt Münster verbessert.

Münster ist eine Stadt, in der Viele gern leben und arbeiten. Weist doch die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten mit 143.743 (Stand Juni 2011) über die letzten Jahre eine stetig steigende Tendenz auf. Vor 5 Jahren waren insgesamt noch rund 13.000 Personen weniger verzeichnet. Das Wachstum trifft mit 9.205 sozialversicherungspflichtig Beschäftigten auch und gerade für Personen zu, die jünger als 25 Jahre sind.

Münster ist und bleibt auch eine wachsende Stadt. Dies hat die aktuelle Bevölkerungsvorausberechnung des Landesbetriebs Information und Technik Nordrhein-Westfalen (IT.NRW) von Juni 2012 bestätigt: Bis zum Jahr 2030 kann die Stadt Münster mit dem höchsten Zuwachs der Bevölkerungszahl aller kreisfreien Städte und Kreise in Nordrhein-Westfalen rechnen (+ 16,8 Prozent).



Quelle: Landesbetrieb Information und Technik Nordrhein-Westfalen (IT.NRW), im Internet abrufbar unter: http://www.it.nrw.de/presse/pressemitteilungen/2012/pdf/112_12.pdf

Das unterstreicht auch die enormen Anstrengungen, die die Stadt beispielsweise im Bereich der Infrastruktur für Kinder, Jugendliche und Familien in den letzten Jahren unternommen hat. Die Entwicklung macht die nachstehende Übersicht deutlich:

	2009	2010	2011
Tagesbetreuung für Kinder			
Kinder in Tageseinrichtungen und Tagespflege	9.058	9.226	9.405
Versorgungsquote für unter dreijährige Kinder	25,0 %	29,8 %	31,3 %
Versorgungsquote für drei- bis sechsjährige Kinder	104,2 %	101,5 %	100,4 %
Anzahl Familienzentren	22	24	24
Offene Ganztagsgrundschule			
Teilnehmer/-innen	2.503	2.777	3.159
Kinder- und Jugendeinrichtungen			
Anzahl	39	41	43

Quelle: Geschäftsbericht 2011, Amt für Kinder, Jugendliche und Familien

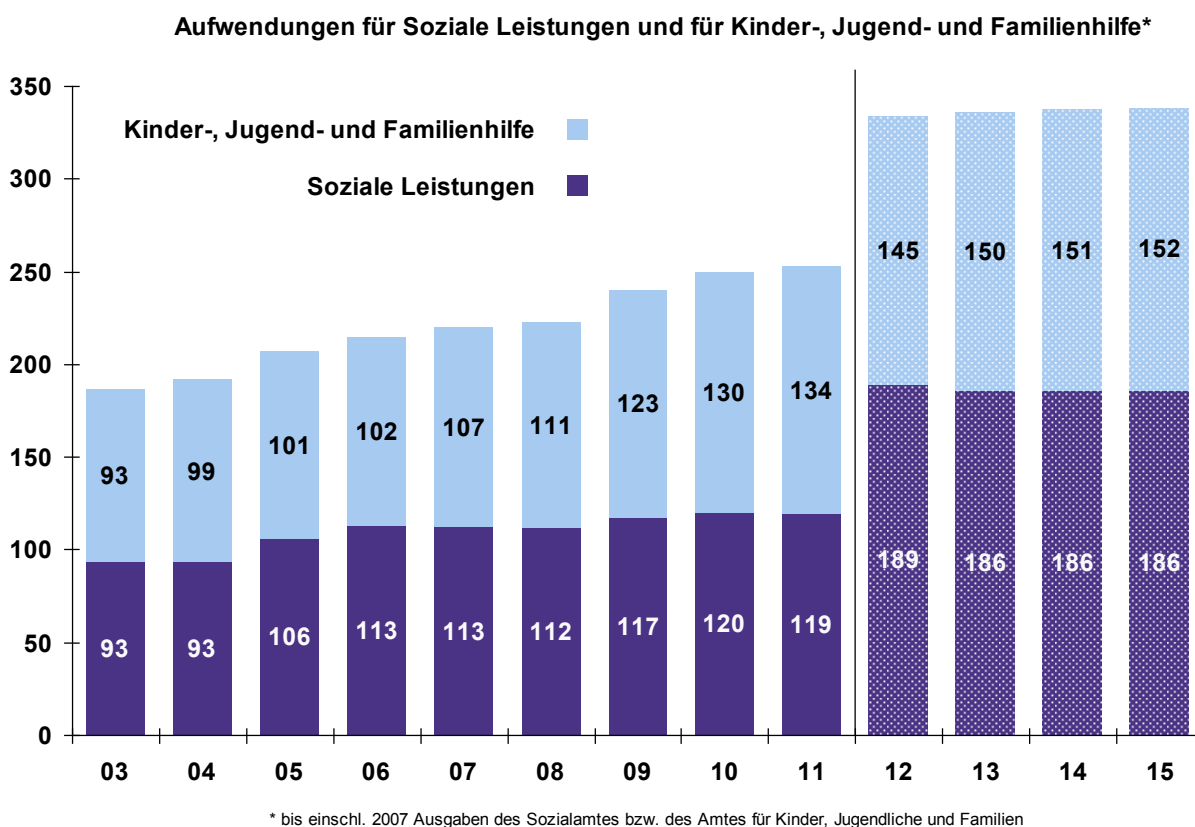
An den Schulen dieser Stadt wurden bei 19 Schulen an 14 Schulstandorten im Rahmen des 1000-Schulen-Programms Räume für Aufenthalts- und Verpflegungsmöglichkeiten in der Mittagspause geschaffen. Im Bereich des Sports wurden (in den letzten 3 Jahren) zwei neue Sporthallen errichtet und im Rahmen der Sicherheit wurden bei der Feuerwehr mehrere Feuerwehrgerätehäuser saniert bzw. neu gebaut, und in Hiltrup wurde die provisorische Feuer- und Rettungswache 3 eingerichtet.

Neben all diesen Investitionen bietet die Stadtverwaltung mit rund 200 Produkten für die Bürgerinnen und Bürger der Stadt Dienstleistungen in den verschiedensten Formen in 17 Produktbereichen an. Neben den bereits dargestellten Leistungen erbringt die Stadtverwaltung aber auch Leistungen für viele Bürgerinnen und Bürger, die städtischer sozialer Unterstützung bedürfen, wie z.B.

- 8.405 Arbeitslose , davon 2.436 Langzeitarbeitslose (Stand 15.12.2011)
- 19.355 Personen in 10.166 Bedarfsgemeinschaften (Stand: 31.12.2011).

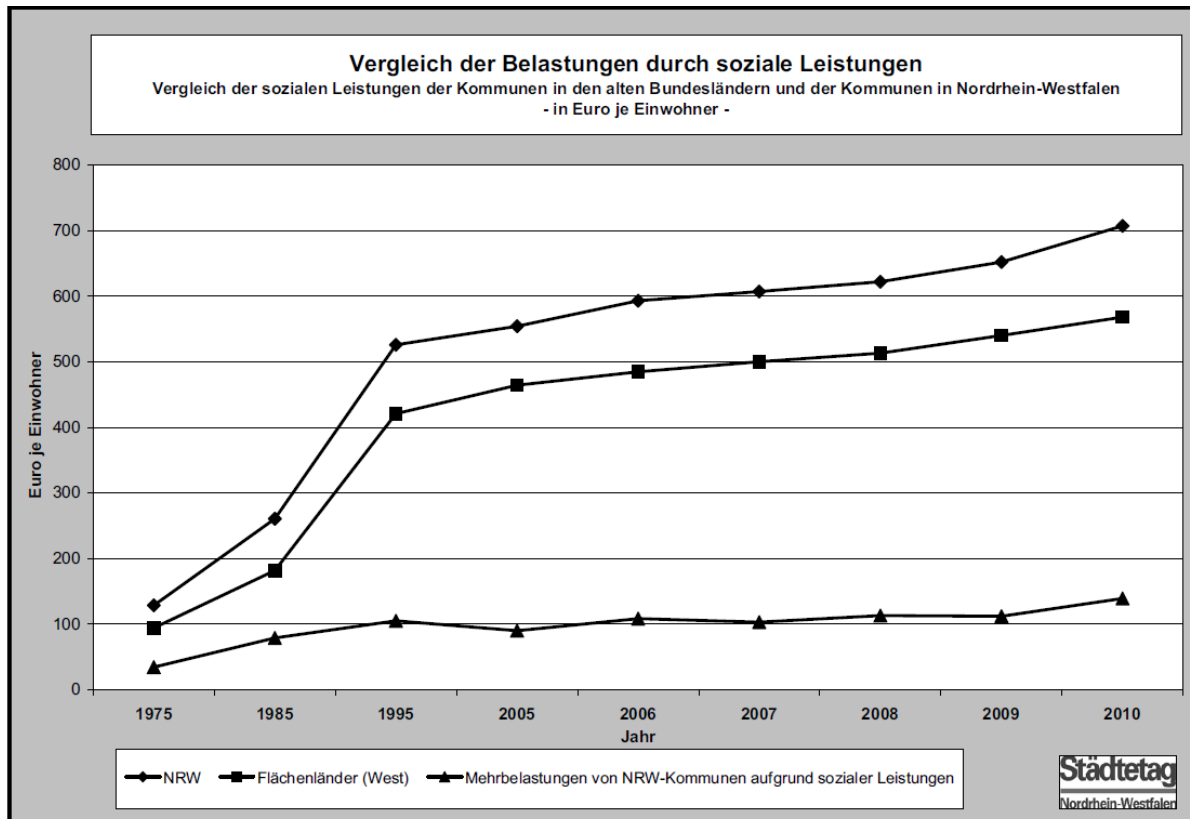
Positiv hervorzuheben ist mit Blick auf den städtischen Haushalt, dass die Stadt Münster bislang erfolgreich die bereits mehrfach drohende Haushaltssicherung hat abwehren können. Damit ist Münster neben Düsseldorf die einzige kreisfreie Stadt in Nordrhein-Westfalen, die ihren städtischen Haushalt vollständig allein verantworten kann und darf.

Allerdings sind die finanzwirtschaftlichen Rahmenbedingungen auch in Münster immer schwieriger geworden: Gerade die starken Anstiege der Aufwendungen in den Bereichen ‚Soziale Leistungen‘ und ‚Kinder-, Jugend- und Familienhilfe‘ machen deutlich, dass sich in den zurück liegenden Jahren ein nachhaltiger Aufgabenumbuch auf der kommunalen Ebene vollzogen hat, ohne dass sich die Finanzlage aufgrund dieser neuen Aufgaben auskömmlich gestaltet hat.



Hinweis: Teile der hier dargestellten Aufwendungen sind durch Erträge gedeckt, so z. B. weitgehend der Bereich des Jobcenters. Der deutliche „Sprung“ zwischen 2011 und 2012 ist auf die Übernahme der alleinigen Trägerschaft für das Jobcenter Münster zurückzuführen.

Die Erfahrung in Münster deckt sich im Übrigen mit der Entwicklung in anderen Städten, wie der Gemeindefinanzbericht 2011 des Städtetags Nordrhein-Westfalen belegt:

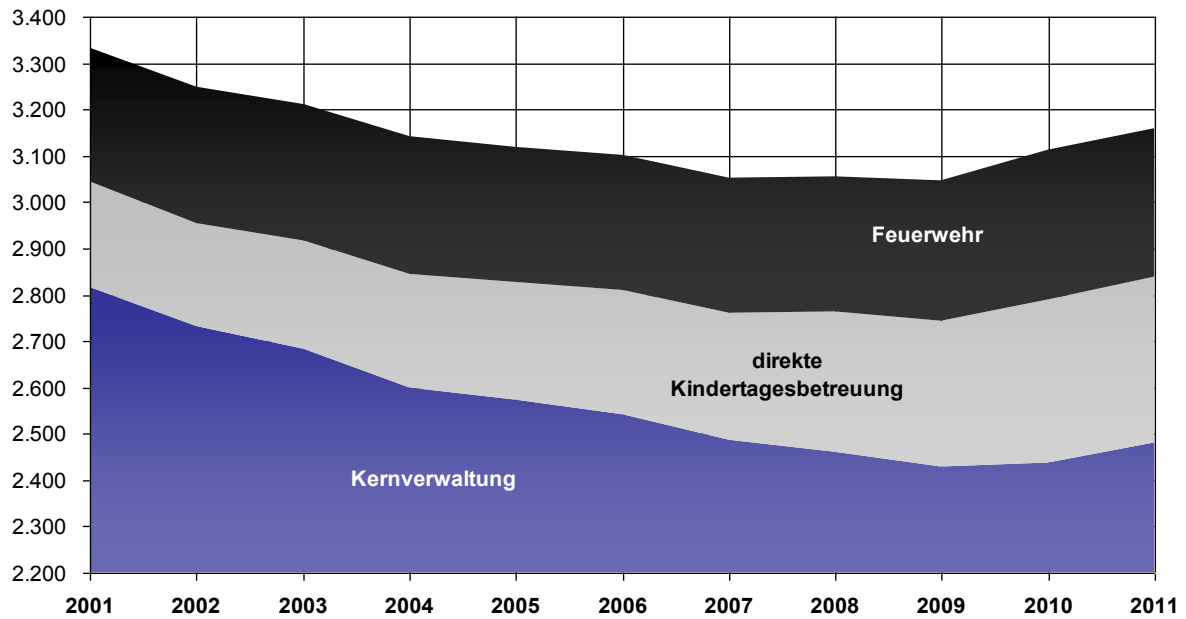


Quelle: Gemeindefinanzbericht 2011 des Städtetages Nordrhein-Westfalen

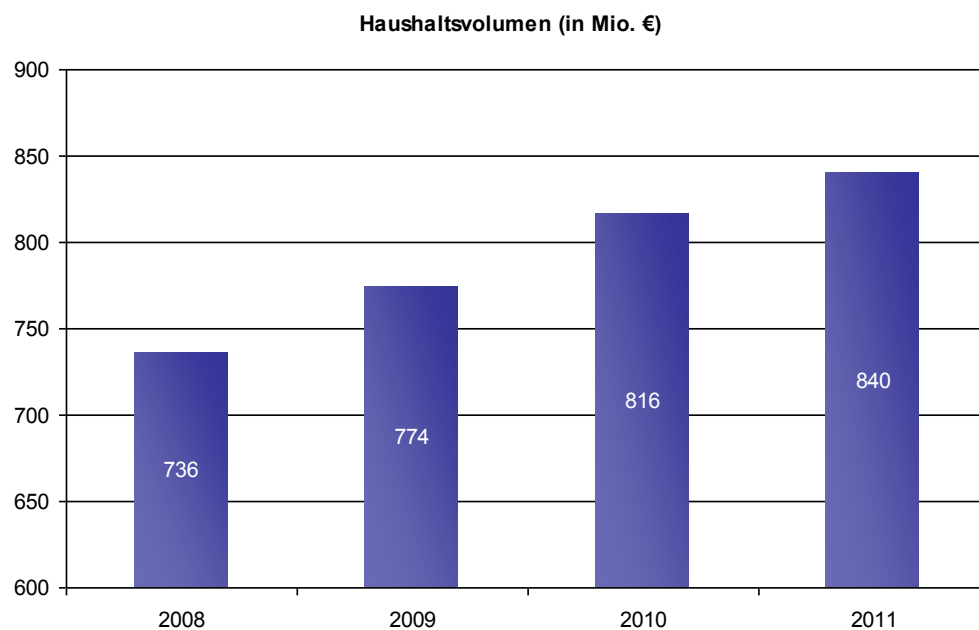
Aus der Darstellung wird auch deutlich, dass die Städte in Nordrhein-Westfalen gegenüber den Städten in anderen westdeutschen Bundesländern (Flächenländer) im Bereich der sozialen Leistungen höhere Belastungen haben. Die Mehrbelastungen summieren sich auf etwa 140 Euro je Einwohner.

Materiell bedeutet dies auch, dass durch die Übertragung von Aufgaben des Bundes und Landes auf die Kommunen bei Verletzung des Konnexitätsgrundsatzes das Selbstverwaltungsrecht der Kommunen eingeschränkt bzw. ausgehöhlt wird. Die gerade in der jüngsten Zeit vor dem Verfassungsgerichtshof NRW geführten Beschwerden wie z. B. gegen das Kinderförderungsgesetz, das Einheitslastenabrechnungsgesetz und das Gemeindefinanzierungsgesetz mögen dies belegen.

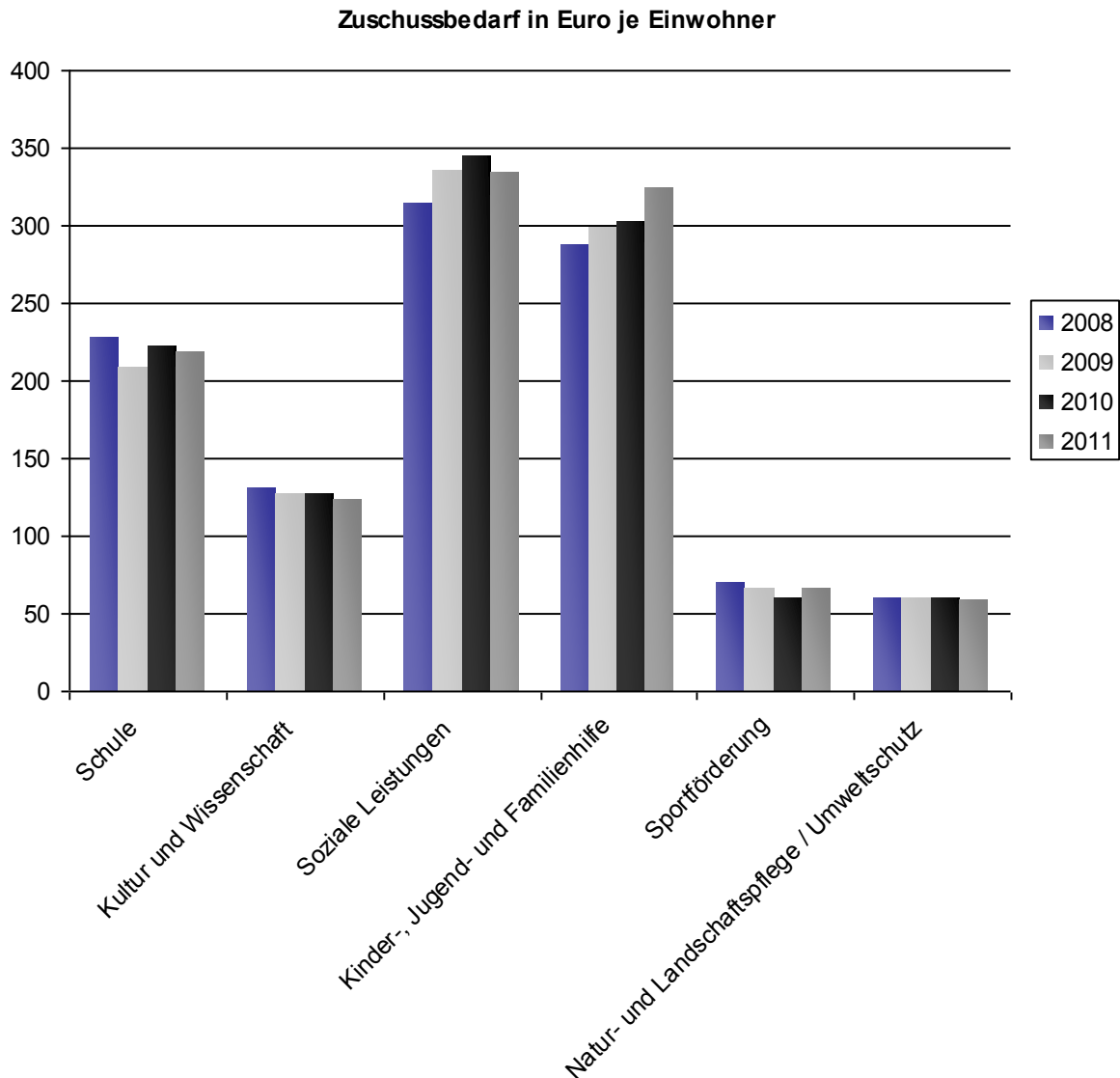
Und dies in einer Situation, wo der Dienstleistungsanspruch nicht zurückgefahren wird, sondern wo stattdessen mehr von der Stadt Münster als Dienstleistungseinrichtung gefordert wird. In den vergangenen Jahren konnten diese Dienstleistungen erbracht werden, in dem ein ständiger Leistungsoptimierungs- und Konsolidierungsprozess erfolgte. So sind in den letzten drei Konsolidierungsrunden rund 80 Mio. € konsolidiert worden und 489,75 Stellen brutto bei ursprünglich vorhandenen 3.334,28 Stellen (2001) eingespart worden, während bedingt durch neue Aufgaben 344,35 Stellen neu geschaffen wurden. Dies sei mit der nachfolgenden Grafik exemplarisch dargestellt:



Das städtische Haushaltsvolumen ist in den letzten Jahren in den Haushaltsplänen wie folgt angewachsen:



Betrachtet man ausgewählte Bereiche des Haushalts, stellt man unterschiedliche Entwicklungen fest: Während einige Bereiche einen nahezu konstanten Zuschussbedarf – bezogen auf die Einwohnerzahl – hatten, ist der Zuschussbedarf in anderen Bereichen kontinuierlich angestiegen.



Hinweis: In den Jahren 2008 bis 2010 sind die Rechnungsergebnisse zugrunde gelegt, im Jahr 2011 die Planwerte gemäß Haushaltsplan.

Erfreulicherweise konnte auch die Ertragsseite des Haushalts bedingt durch Anhebungen der Hebesätze wie auch aufgrund der guten wirtschaftlichen Konjunktur gesteigert werden, so dass in den letzten Jahren Spitzenergebnisse sowohl absolut für die Stadt Münster wie auch im Vergleich zu anderen Städten erreicht wurden. An der finanziellen Situation der Stadt Münster kann also nicht vorrangig beklagt werden, dass zu wenig Geld vorhanden sei.

Vielmehr weist die Ausgangslage auf einen laufend zu hohen Konsum, auf ein zu hohes Anspruchsniveau von öffentlicher Dienstleistung hin (teilweise extern verursacht, z. B. durch Bund oder Land NRW), das zu dauerdefizitären Haushalten mit strukturellen Defiziten führt. In den Jahren 2012 bis 2016 ergibt sich aus heutiger Sicht voraussichtlich ein durchschnittliches Defizit von rund 37 Mio. Euro.

Hierzu schlägt die Stadtverwaltung vor, eine Weiterentwicklung des bisherigen Kurses von Politik und Verwaltung hin zu einer dauerhaft nachhaltigen Kommunalpolitik im Sinne von „Zukunft und Zusammenhalt“ vorzunehmen und mit den vorhandenen Finanzmitteln für die Bürgerinnen und

Bürger die bestmöglichen städtischen Leistungen anzubieten. Diese Weiterentwicklung ist als Prozess zu verstehen, bei dem der kommunale Leistungsumfang und die damit einher gehende Zahlungsbereitschaft bzw. Zahlungsverpflichtung bestimmt wird.

Zu Beschlusspunkt 2: Zielsetzungen

Mit der Vorlage V/0743/2009 hat der Rat der Stadt Münster am 09.12.2009 unter anderem Folgendes beschlossen:

- „3. *Der Rat nimmt das Erfordernis zu weiteren Konsolidierungsschritten in den Jahren 2011 bis 2013 zur Vermeidung der Haushaltssicherung zur Kenntnis. Angestrebt wird, das Defizit bis zum Jahr 2014 auf maximal 20 Mio. Euro zu begrenzen.*
4. *Rat und Verwaltung bekunden ihren festen Willen, eine Haushaltssicherung zu vermeiden. Vor dem Hintergrund der schwierigen Haushaltslage und im Bewusstsein der Verantwortung für einen generationengerechten Ressourcenverbrauch wird der Abbau des strukturellen Haushaltsdefizits als vorrangige Aufgabe von Rat und Verwaltung anerkannt.*
- 4.5 *Spätestens im Jahr 2020 decken die Erträge alle Aufwendungen im städtischen Haushalt.“*

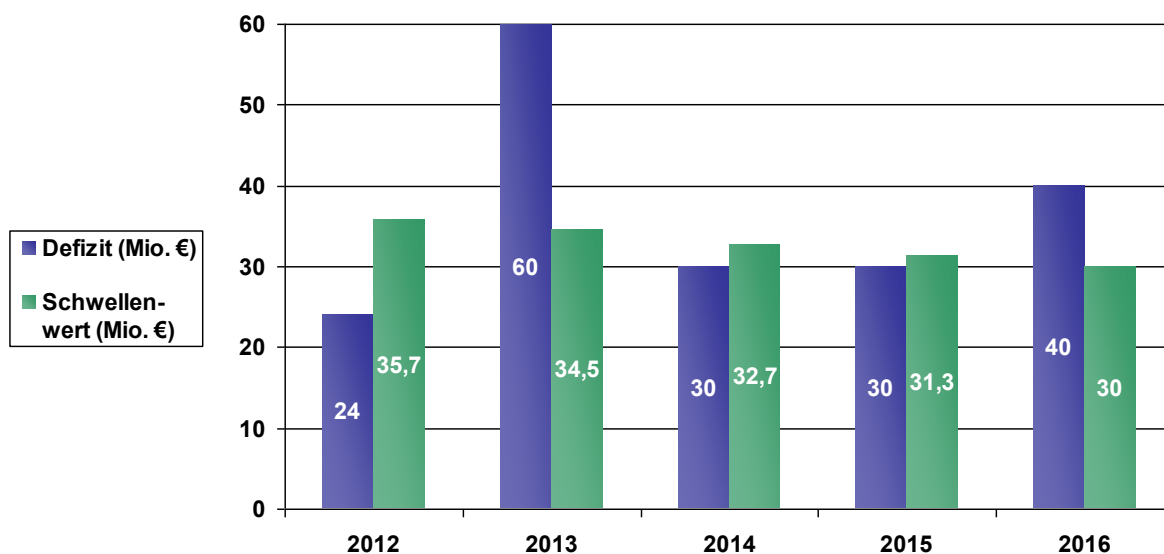
Mit der aktuellen Vorlage sollen die seinerzeit formulierten Zielsetzungen nochmals bekräftigt werden, nämlich

- die Haushaltssicherung zu vermeiden,
- bis 2014 das Haushaltsdefizit auf 20 Mio. Euro zu verringern und
- bis 2020 einen ausgeglichen Haushalt für die Stadt Münster zu erreichen.

Für die Erreichung der ersten Zielsetzung (Haushaltssicherung vermeiden) ist die sogenannte allgemeine Rücklage in den Blick zu nehmen. Die allgemeine Rücklage ist eine Bilanzposition, die bei einem unausgeglichenen Haushalt für einen „fiktiven“ Haushaltsausgleich heranzuziehen ist, wenn die Ausgleichsrücklage bereits verbraucht ist. Bereits für das Haushaltsjahr 2012 ist eine Verringerung der allgemeinen Rücklage vorgesehen, ebenso in den nachfolgenden Jahren. Bei der Verringerung der allgemeinen Rücklage ist Folgendes zu berücksichtigen:

Erstens darf die allgemeine Rücklage in einem Jahr nicht mehr als 25 Prozent in Anspruch genommen werden, zweitens darf der Planansatz der allgemeinen Rücklage in zwei aufeinander folgenden Jahren nicht um mehr als 5 Prozent verringert werden und drittens darf die allgemeine Rücklage innerhalb der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung nicht aufgebraucht werden. Kann eine (oder mehrere) dieser Bedingungen nicht erfüllt werden, ist unverzüglich ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen.

Für die Stadt Münster ist insbesondere die zweite Bedingung kritisch, wie der Blick auf die geplanten Defizite und die damit einhergehende Rücklagenentnahme zeigt:



Hinweis: Bei den Defiziten der Folgejahre sind alle bekannten Entwicklungen berücksichtigt, unter anderem auch eine Übertragung des Tarifabschlusses auf die Beamtinnen und Beamten sowie die Versorgungsempfänger.

Der in der Grafik dargestellte Schwellenwert entspricht einer Rücklagenentnahme in Höhe von exakt 5 Prozent der gesamten Rücklage. Im Jahr 2013 wird der Schwellenwert bereits nach jetziger Planung deutlich überschritten, ebenso im Jahr 2016. Damit wird deutlich, dass es bereits aus heutiger Sicht schwierig wird, die Haushaltsdefizite und die damit einhergehende Rücklagenentnahme ohne zusätzliche Maßnahmen so zu steuern, dass eine Haushaltssicherung (und die Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes) vermieden wird.

Auch die zweite, vom Rat formulierte Zielsetzung (Defizit bis 2014 auf maximal 20 Mio. Euro begrenzen) wird aktuell ohne zusätzliche Maßnahmen noch nicht erfüllt, wie dem Diagramm oben entnommen werden kann. Während das Defizit 2012 bei voraussichtlich 24 Mio. Euro liegen wird, steigt es im Jahr 2013 auf 60 Mio. Euro an und sinkt 2014 auf 30 Mio. Euro. Damit wird die Zielzahl 2014 nach heutigem Stand um 10 Mio. Euro verfehlt.

Wirft man erneut einen Blick auf das Diagramm oben wird deutlich, dass voraussichtlich auch die dritte Zielsetzung des Rates (2020 ausgeglichener Haushalt) ohne zusätzliche Maßnahmen gefährdet ist. Während das Defizit in den Jahren 2013 bis 2015 sinkt bzw. konstant bleibt, steigt es nach bisheriger Planung im Jahr 2016 wieder an – auf dann 40 Mio. Euro. Erforderlich wäre aber ein weiterer regelmäßiger Abbau des Defizits, um spätestens im Jahr 2020 zu einem echten Haushaltsausgleich zu kommen.

Fazit: Ohne zusätzliche Maßnahmen, die das Haushaltsvolumen kontinuierlich zurückführen, sind die drei Zielsetzungen des Rates nicht zu erreichen.

Zu Beschlusspunkt 3: Kenntnisnahme des zurückzuführenden Haushaltsvolumens

Um dem Ratsauftrag zu entsprechen, ist folglich das Haushaltsvolumen so zu verändern, dass die vom Rat beschlossenen Zielsetzungen erreicht werden können. Für die Ermittlung des hierfür erforderlichen Haushaltsvolumens sind folgende Überlegungen angestellt worden: Über die Haushaltsdaten ist das jährliche Defizit bislang nur bis zum Jahr 2016 bekannt. Deshalb wurde für die Zeit bis 2020 unterstellt, dass die Aufwandsseite des Haushalts ohne Konsolidierung – wie in der Vergangenheit auch – kontinuierlich anwächst (2008: 736 Mio. € / 2009: 774 Mio. € / 2010: 816 Mio. € / 2011: 840 Mio. €). Gleichzeitig unterliegt die Ertragsseite des Haushalts deutlichen Schwankungen, so dass sich ohne Veränderung des Haushaltsvolumens die Schere zwischen Aufwand und Ertrag voraussichtlich noch weiter öffnet. Dies ist eine wesentliche neue Erkenntnis.

Während bislang bei sehr langfristigen Prognosen unterstellt wurde, dass sich das Delta aus Aufwand und Ertrag nicht wesentlich verändert, legen die Rechnungsergebnisse seit Umstellung auf das ‚Neue Kommunale Finanzmanagement‘ im Jahr 2008 einen anderen Schluss nahe.

Hierzu einige Beispiele: Während auf der Aufwandsseite regelmäßig ein „Inflationsausgleich“ vorgenommen wird (etwa durch Tarifsteigerungen, durch Nachverhandlungen mit freien Trägern, durch Energiepreissteigerungen, durch Baukostensteigerungen etc.), ist dies – jedenfalls auf kommunaler Ebene – auf der Ertragsseite nur sehr bedingt möglich. Einzig bei den Gemeindeanteilen an der Einkommensteuer und Umsatzsteuer ist ein „Inflationsausgleich“ bereits eingeschlossen, weshalb diese Haushaltsansätze auch (außerhalb von Rezessionszeiten) regelmäßig mit Steigerungen versehen werden können. Bei anderen wesentlichen Ertragspositionen des städtischen Haushalts ist ein „Inflationsausgleich“ nicht automatisch vorgesehen, so etwa bei der Gewerbesteuer oder der Grundsteuer.

Neben der Veränderung der Haushaltsansätze durch die Preisentwicklung spielen gesetzliche Veränderungen eine nicht zu unterschätzende Rolle. In aller Regel handelt es sich hierbei um Veränderungen, die zu einem Mehraufwand führen (zum Beispiel, weil Leistungsgesetze verbessert werden), ohne dass den Kommunen hierfür ein finanzieller Ausgleich gewährt wird. Zwar wird in diesem Zusammenhang gerne auf die vorhandenen Konnexitätsgesetze („Wer bestellt, muss auch bezahlen.“) verwiesen, jedoch wirken diese nur auf neue Aufgaben und nicht auf die Veränderung bestehender Aufgaben. Hinzu kommt, dass sich bei bundesgesetzlichen Regelungen in der Regel nur Bund und Länder einigen müssen, während die Kommunen keine rechtlich garantierten Mitspracherechte besitzen. Kurzum: Auch hier öffnet sich die Schere zwischen Aufwand und Ertrag regelmäßig weiter.

Drittes Beispiel: Während früher häufig unterstellt wurde, dass sich im Sozial- und Jugendhilfebereich die Fallzahlenentwicklung mit der wirtschaftlichen Entwicklung verändert, sprechen die tatsächlichen Zahlen eine andere Sprache: Selbst bei guter konjunktureller Lage steigen einige Fallzahlen kontinuierlich weiter. Exemplarisch lässt sich das an der Entwicklung der Zahl der Leistungsberechtigten im Bereich der Grundsicherung im Alter und bei dauerhaft voller Erwerbsminderung nachvollziehen:

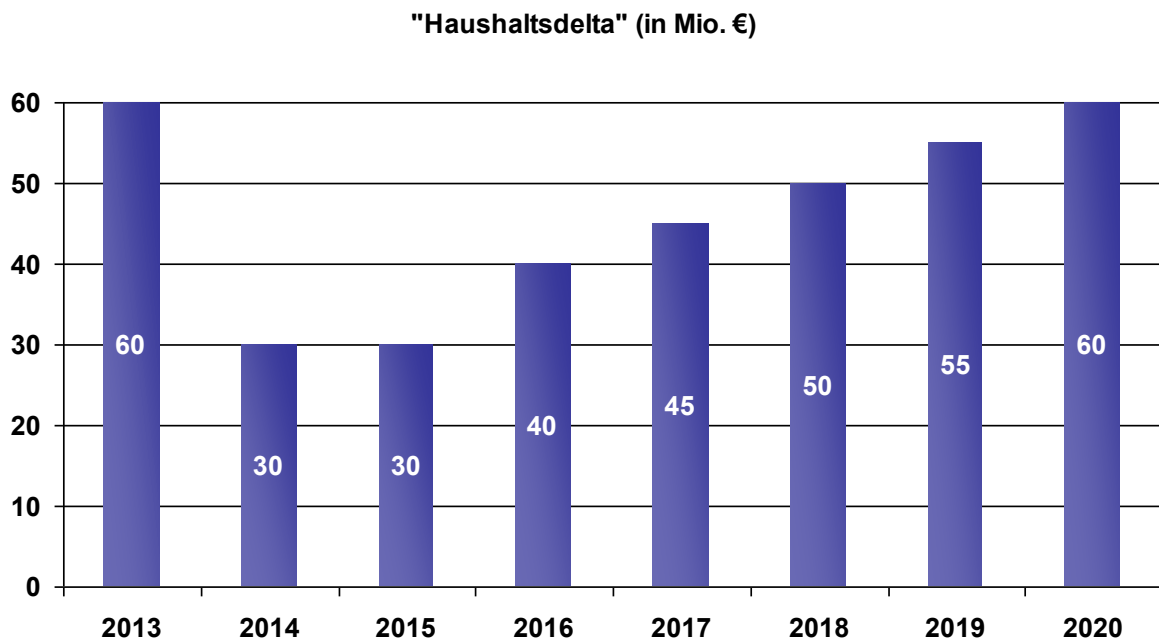
Stichtag	Gesamtzahl der Personen	davon Personen über 65 Jahre	davon Personen 18 bis 65 Jahre und voll erwerbsgemindert
31.12.2004	1.860	1.172	688
31.12.2005	2.005	1.211	794
31.12.2006	2.173	1.298	875
31.12.2007	2.344	1.373	971
31.12.2008	2.447	1.424	1.023
31.12.2009	2.552	1.449	1.103
31.12.2010	2.686	1.519	1.167
31.12.2011	2.854	1.590	1.264

Quelle: Geschäftsbericht des Sozialamtes 2011, Seite 17.

Insbesondere die Tatsache, dass auch die Zahl der jüngeren Menschen ansteigt, die dauerhaft auf die Leistungen angewiesen sind, macht deutlich, dass hier nicht allein demografische Aspekte und auch nicht die wirtschaftliche Entwicklung als erklärende Größen angeführt werden können.

Vor diesem Hintergrund hat die Stadtverwaltung versucht, über die großen Haushaltspositionen (Personal, Soziales, Jugendhilfe, Steuern etc.), das jährlich anwachsende Delta zwischen Aufwand und Ertrag annähernd zu ermitteln. Die Prognose hat zu dem Ergebnis geführt, dass mit einem jährlich um 5 Mio. Euro wachsenden Defizit gerechnet werden muss.

Legt man dieses Zwischenergebnis zugrunde und schlägt ab dem Jahr 2016 jährlich diese 5 Mio. Euro auf das vorhandene Defizit auf, wird das Haushaltsvolumen deutlich, das es zurückzuführen gilt:



Hinweis: Die Werte sind zum Teil gerundet.

Konkret sollen folgende Zielzahlen für die Zurückführung des Haushaltsvolumens ins Auge gefasst werden:

2014: 15 Mio. Euro

2017: 45 Mio. Euro

2020: 60 Mio. Euro.

Mit diesen Zielzahlen ließen sich alle drei vom Rat formulieren Zielsetzungen erreichen. Die Zielzahl 2017 (45 Mio. Euro) wurde auch deshalb gewählt, um die kontinuierliche Zurückführung des Haushaltsvolumens bis 2017 auch tatsächlich erreichen zu können.

Es sei an dieser Stelle aber auch deutlich darauf hingewiesen, dass bestimmte Risikopositionen zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht kalkulierbar sind. So ist die Frage, ob die Stadt Münster zukünftig eine sogenannte Abundanzumlage an das Land NRW bzw. andere Städte und Gemeinden in NRW zahlen muss, noch offen. Spätestens mit dem Gemeindefinanzierungsgesetz 2014 wird hierüber Klarheit herrschen. Auch die Höhe zukünftiger Tarifabschlüsse kann aktuell nur geschätzt, aber nicht verlässlich berechnet werden. Schließlich wird die Entwicklung der kommunalen Finanzen auch maßgeblich von der konjunkturellen Entwicklung bestimmt. Sollte es in den kommenden Jahren zu einer konjunkturellen Abkühlung kommen, wären hiervon verschiedene Haushaltspositionen negativ betroffen.

Zu Beschlusspunkt 4: Konsolidierungsprogramm 2011 bis 2014

Die Anlage 1 gibt den aktuellen Umsetzungsstand der im Dezember 2010 beschlossenen Haushaltskonsolidierung wieder. Wie in vorherigen Konsolidierungsrunden auch konnte zwar der weit- aus überwiegende Teil der Sparvorgaben bzw. -maßnahmen umgesetzt werden. Ein bislang nicht umsetzbarer Teil ist offen. Er wird jedoch sukzessive abgearbeitet (siehe Beschlusspunkt 7.6 und Begründungstext hierzu).

Zu Beschlusspunkt 5: Langfristiges Handlungsprogramm

Mit der Darstellung der Ausgangslage (siehe oben) wird deutlich, dass nur ein langfristig angelegtes Haushalts- und Zukunftskonzept sowie die Weiterentwicklung des Programms „Zukunft und Zusammenhalt“ dazu geeignet sind, die vom Rat beschlossenen Zielsetzungen zu erreichen.

Entweder gilt es, in einer gemeinsamen Kraftanstrengung von Bürgerschaft, Politik und Verwaltung das Haushaltsvolumen wieder etwas zurückzuführen, um wieder „Luft zum Atmen“ zu bekommen, oder die Stadt Münster muss sich zukünftig damit abfinden, zur großen Zahl von Haushaltssicherungskommunen in Nordrhein-Westfalen zu gehören. Die Wirkung einer Haushaltssicherung ist bereits im Zuge der letzten Haushaltskonsolidierung mit der Vorlage V/0743/2009 ausführlich beschrieben worden.

Die Stadtverwaltung ist für den erstgenannten Weg bereit und wird dem Rat der Stadt Münster in der September-Sitzung deshalb ein umfassendes Handlungsprogramm vorlegen, in dessen Mittelpunkt die Darstellung von Einzelmaßnahmen zu Aufgabenwandel, Aufgabenumbruch und Aufgabenkritik stehen wird.

Bis zur September-Sitzung wird die Verwaltung dazu einen Prozess der Aufgaben- und Leistungsanalyse durchlaufen, der sämtliche Bereiche der Stadtverwaltung umfassen wird. Es ist geplant, das Handlungsprogramm mit Einzelmaßnahmen in der September-Sitzungskette einzubringen, damit den politischen Gremien und der Bürgerschaft anschließend die Möglichkeit eröffnet wird, das Handlungsprogramm ausgiebig zu erörtern.

Zu Beschlusspunkt 6: keine „Tabubereiche“ / keine Pauschalansätze

Mit jeder Haushaltsaufstellung erfolgt eine verwaltungsseitige und mit jedem Haushaltsbeschluss eine politische Schwerpunktsetzung. Auch bei der Haushaltskonsolidierung in den Jahren 2007 bis 2010 haben verschiedene Bereiche ein höheres Konsolidierungsvolumen erbringen müssen als andere.

Ungeachtet der städtischen Leitorientierungen, Zielsetzungen und Schwerpunkte schlägt die Verwaltung als Maxime für das aktuelle Handlungsprogramm (wie bei der Konsolidierung 2011 bis 2014) vor, bei der Aufstellung des Programms keine „Tabubereiche“ zu benennen.

Damit sind alle Ämter, eigenbetriebsähnliche Einrichtungen und die Gesellschaften im „Konzern Stadt Münster“ aufgefordert, zum Handlungsprogramm ihren Beitrag zu leisten.

Die letzte Konsolidierung hat gezeigt, dass die Umsetzung von Pauschalansätzen teilweise nur sehr schwer möglich ist. Deshalb sollte das Handlungsprogramm mit konkreten Maßnahmen und nicht mit Pauschalansätzen gefüllt werden (siehe oben Begründung zu Beschlusspunkt 4 und unten Begründung zu Beschlusspunkt 7.6).

Zu Beschlusspunkt 7.1: Abschätzung der Kosten in Vorlagen und Anträgen

In der Vergangenheit ist der Aspekt der haushalterischen Folgen bei Vorlagen und politischen Initiativen nicht immer ausreichend verdeutlicht worden.

Deshalb schlägt die Verwaltung vor, in Beschlussvorlagen der Verwaltung als ersten Punkt eine Abschätzung der Kosten bzw. Folgekosten im Sinne von Verbesserungen oder Verschlechterungen bzw. Haushaltsneutralität darzulegen. Nur in Kenntnis dieser Aussagen sind politische Entscheidungen zu treffen.

Auch bei der Behandlung von politischen Anträgen schlägt die Verwaltung eine Veränderung der Vorgehensweise vor, wenn die Anträge keine Darstellung der finanziellen Auswirkungen beinhalten. In diesem Fall wäre im Rahmen der zu erstellenden Verfahrensvorlagen zu Anträgen nach § 3 Absatz 2 der Geschäftsordnung des Rates die Ablehnung des jeweiligen Antrages ohne fachliche Prüfung seitens der Verwaltung vorzuschlagen.

Zu Beschlusspunkt 7.2: Reduktionsvariante bei Investitionsmaßnahmen

Bei der Planung und Durchführung von Investitionsmaßnahmen werden Aspekte der Flächeneffizienz, der Bau- und Ausstattungsstandards noch nicht immer durchgängig kritisch beleuchtet. Die Sicht der zukünftigen Nutzerinnen und Nutzer dominiert ganz wesentlich die Planungs- und Bauprozesse, während die Eigentümersicht der Stadt dabei manchmal aus dem Blick gerät.

In diesem Zusammenhang sei auch auf die vom Rat im März 2012 beschlossene Vorlage V/0176/2011/1 (Strategisches Flächenmanagement: Zwischenbericht unter Berücksichtigung der Handlungsempfehlungen des Gutachtens Deloitte und Einführung eines Flächenplanes als Anlage zum Haushaltsplan) hingewiesen. Der Rat hat damit seinen Willen nach einer kontinuierlichen Entwicklung eines strategischen Flächenmanagements offen gelegt.

Dazu gehören aus Sicht der Verwaltung auch Planungsüberlegungen bei Investitionsmaßnahmen. Erst jüngst ist in diesem Zusammenhang bemängelt worden, dass für die politischen Gremien zu wenig Spielraum bei der Entscheidung über Investitionsmaßnahmen bestünde, insbesondere was die Höhe des zur Verfügung stehenden Budgets für die Maßnahme angeht.

Deshalb schlägt die Verwaltung folgendes neues Vorgehen vor: Im Rahmen der Umsetzung von Investitionsmaßnahmen stellt die Verwaltung immer eine zweite (Planungs-)Variante („Reduktionsvariante“) dar, die zum Ziel hat, 20 Prozent der Kosten gegenüber der „Normalvariante“ zu reduzieren. In diesem Zusammenhang werden dann auch die Standardveränderungen in der Vorlage dargestellt.

Zu Beschlusspunkt 7.3: Prüfung von Standards und Richtlinien

Die Stadtverwaltung schlägt vor, mit Blick auf Investitions- und Sanierungsmaßnahmen alle hierzu vorhandenen Standards und Richtlinien mit ihrer Bezugsbasis (gesetzliche Vorgaben, Münster-Standards als Ratsbeschlüsse etc.) einmal im Jahr dem betreffenden Fachausschuss sowie dem Ausschuss für Finanzen, Beteiligungen und Liegenschaften vorzulegen.

Beschlüsse mit Abweichungen von diesen Standards / Richtlinien (Unterschreiten der Standards / Richtlinien) sind – soweit nicht gesetzliche Mindestnormen verletzt werden – bis zum Erreichen eines dauerhaft ausgeglichenen Haushalts ausdrücklich zulässig.

Zu Beschlusspunkt 7.4: Überprüfung nach zweijährigem Erfahrungsbetrieb

Um die Wirksamkeit der Beschlusspunkt 7.2 und 7.3 überprüfen zu können, schlägt die Stadtverwaltung vor, nach zwei Jahren Erfahrungsbetrieb mit Entscheidungen auch auf dem Mindeststandard (unter Kenntnis der dann den Entscheidungen zu Grunde liegenden Normen und Regelungen) die zur Zeit existierenden Standards / Richtlinien kritisch im Hinblick auf eine gegebenenfalls notwendige Anpassung an die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Stadt Münster zu überprüfen.

Ebenfalls nach zwei Jahren Erfahrungsbetrieb soll die Wirksamkeit der Darstellung von „Reduktionsvarianten“ bei Investitionsmaßnahmen überprüft werden.

Zu Beschlusspunkt 7.5: Investitions-Moratorium

Das Investitionsprogramm soll in den nächsten Jahren deutlich zurückgefahren werden. Dies ist nach den hohen Investitionen der vergangenen Jahre im Rahmen des städtischen Konjunkturprogramms und des Konjunkturprogramms des Bundes (KP II) durchaus vertretbar. Es ist vorgesehen, das zurzeit in der Finanzplanung des beschlossenen Haushaltsplans 2012 ausgewiesene Gesamtinvestitionsvolumen in den Jahren 2013 bis 2015 von rd. 207 Mio. € auf die Jahre 2013 bis 2017 zu verteilen. Hierdurch ergibt sich zumindest ein haushaltswirksamer Einspareffekt bei den Abschreibungen und den Zinsaufwendungen für die Kredite zur Investitionsfinanzierung (rd. 50 % des Investitionsvolumens muss über Kredite finanziert werden). Die konkreten Einspareffekte kön-

nen erst nach der endgültigen Zuordnung der Investitionsausgaben auf die Jahre 2013 bis 2017 ermittelt werden. Inwieweit darüber hinaus Einspareffekte im Personal- und Sachkostenbereich erzielt werden können, kann zurzeit nicht eingeschätzt werden.

Zu Beschlusspunkt 7.6: Projektgruppe „Verwaltungsreform“

Der Rat hat im Dezember 2010 Beschlüsse zur Konsolidierung der städtischen Finanzen gefasst. In der sog. Säule 1 der Konsolidierung sind Ansätze zur „Organisationsentwicklung der Verwaltung“ enthalten. Die Ansätze bezogen sich auf

- I. Optimierung der städtischen Verwaltungsprozesse vor allem im Kontext mit der Einführung von eGovernment und IT-gestützter Workflow-Systeme
- II. Verringerung der Zahl der Organisationseinheiten und Optimierung der vorhandenen Führungsspannen
- III. Analyse vorhandener und zielgerichtete Förderungen neuer Denkweisen (Verwaltungskultur)
- IV. Verstärkte Nutzung interkommunaler Zusammenarbeit in der Region
- V. Nutzung von Synergien im „Konzern Stadt Münster“

In der Anlage 1 zu dieser Vorlage ist der aktuelle Stand der bisherigen Haushaltskonsolidierung dargestellt. Bezüglich der Säule 1 zeigt sich, dass der Zeitbedarf für die zum Teil sehr weit reichenden Entwicklungsansätze unterschätzt wurde. Konsolidierungserfolge durch die Optimierung von Geschäftsprozessen, E-Government und die Weiterentwicklung der Organisation hängen u.a. von tiefgehender Analyse, technologischen Entwicklungen, Personalfluktuationsentwicklung oder voraussetzungsreichen Kooperationsentwicklungen ab, d.h. sie müssen in der Regel aufwendig erarbeitet werden. Zudem sind Konsolidierungserfolge nicht immer trennscharf zugrunde liegenden Organisationsmaßnahmen zuzuordnen.

Die einzusetzende Projektgruppe soll vor diesem Hintergrund eine Intensivierung der Anstrengungen sicher stellen und konkrete Teilvorhaben umsetzen.

Zu Beschlusspunkt 7.7: haushaltsentlastend wirkende Vorschläge aus dem Bürgerhaushalt

Erstmalig sind in diesem Jahr die Bürgerinnen und Bürger bei Abgabe eines Vorschlags zum Bürgerhaushalt gefragt worden, ob ihr Vorschlag kostenneutral ist, Geld spart oder Geld kostet.

Im Ergebnis haben die Bürgerinnen und Bürger bei den 392 Vorschlägen folgende Kategorie ausgewählt:

154 Vorschläge: Vorschlag spart Geld¹

133 Vorschläge: Vorschlag kostet Geld

104 Vorschläge: Vorschlag ist kostenneutral.

Die 154 Vorschläge, die aus Sicht der Bürgerinnen und Bürger zu Einsparungen führen, sind in der Anlage 2 dieser Vorlage aufgeführt. Deutlich wird, dass die überwiegende Anzahl der diesjährigen Vorschläge entweder als kostenneutral oder als Sparvorschläge gekennzeichnet ist.

Das weitere Verfahren im Bürgerhaushalt sieht wie folgt aus:

¹ Ein weiterer Vorschlag, der Geld spart, wurde vom Verfasser während der Bewertungsphase zurückgezogen.

22.06.2012: Ende der Bewertungsphase

25.06.2012: Veröffentlichung der Bestenliste (die von den Bürgerinnen und Bürgern am besten bewerteten, rund 100 Vorschläge kommen in die Bestenliste)

19.09.2012: Dokumentation der Bestenliste (die Dokumentation umfasst die Stellungnahme der Verwaltung zu allen Vorschlägen der Bestenliste und wird dem Rat in der September-Sitzung vorgelegt)

12.12.2012: Beschluss des Rates über die Vorschläge der Bestenliste, parallel Beschluss über den Haushalt 2013.

Das bisherige Verfahren ist so angelegt, dass die Vorschläge der Bestenliste mit einer Stellungnahme der Verwaltung versehen werden. Die Verwaltung empfiehlt dem Rat, neben den Vorschlägen der Bestenliste alle weiteren Sparvorschläge mit einer Kurzeinschätzung zu versehen. Gegebenenfalls lassen sich auf diesem Weg weitere Maßnahmen in das Handlungsprogramm integrieren.

Die Kurzeinschätzung zu den Sparvorschlägen wird sich von den ausführlicheren Stellungnahmen zur Bestenliste wie folgt unterscheiden: Die Verwaltung wird kurz darstellen, wie der Vorschlag bewertet wurde, ob der Vorschlag auch aus Verwaltungssicht zu Einsparungen führt, ob und wann er umsetzbar ist und welche finanzielle Entlastung mit dem Vorschlag einhergeht.

In Vertretung

gez.

Reinkemeier
Stadtkämmerer

gez.

Heuer
Stadtrat

Anlagen:

- Anlage 1: Zwischenstand zum Konsolidierungsprozess 2011 bis 2014
- Anlage 2: Haushaltsentlastend wirkende Vorschläge aus dem Bürgerhaushalt