

Handlungsprogramm 2012 bis 2017

Schwerpunkte
der
Organisationsentwicklung

Schwerpunkte der Organisationsentwicklung

Ergänzende Ausführungen zu Beschlussziffer 2.2 und zum entsprechenden Begründungstext

1. Prozessoptimierung und eGovernment

1.1 Bürger-eGovernment

Das eGovernment zwischen der Verwaltung und ihren Kunden ist ein wichtiger Teilaspekt für die Modernisierungsanstrengungen der Stadt Münster. Doch trotz des Siegeszugs von Online-Banking und Bankautomaten und der Erfolge des eCommerce und des Behörden-eGovernment steht der Durchbruch beim Bürger-eGovernment auch in Münster noch aus. Dieses liegt unter anderem daran, dass Bürgerinnen und Bürger im Internet erst seit der zu November 2010 begonnenen Ausgabe des neuen Personalausweises (nPA) über die auf dem Ausweis optional freischaltbare elektronische Identität (eID) sicher authentisierbar sind.

Seitdem ist es möglich, „authentisierungswürdige“ Antragsverfahren im städtischen Internetauftritt anzubieten und die zugehörigen Verwaltungsprozesse schlanker und schneller zu machen. Weil ein großer Teil der kommunalen Verwaltungsleistungen mit einem Antragsformular startet, ist das Einsparpotenzial enorm. Erschließbar ist dieses Potenzial allerdings nur, wenn die Formulare intelligent gestaltet werden und ein großer Teil der Bürgerinnen und Bürger die Online-Antragsverfahren intensiv nutzt: wahlweise am heimischen PC oder über Behördenterminals.

- eID-Dienste - Angebot und Nachfrage

Leider konnten die aufgetretenen Sicherheitsprobleme bei Ausgabe der ersten Ausweise erst nach mehreren Monaten endgültig gelöst werden. Das führt zu einem erheblichen Akzeptanzverlust der Bürgerinnen und Bürger, erkennbar an einer verhältnismäßig geringen eID-Quote (Entscheidung für die eID bei Ausgabe des nPA) von bundesweit etwa 30 %. In Münster liegt die Quote über 40 %, in der Altersgruppe von 20 bis 40 Jahre sogar bis 80 %. Dies ist durch intensive Werbung und Beratung der städtischen Ämter erreicht worden.

Trotz der Anfangsprobleme ist deutschlandweit mittlerweile eine Mindestmenge erreicht: knapp 5 von 15 Millionen Inhabern eines neuen Personalausweises haben sich für die eID entschieden. Die potentiellen Anbieter von eID-Diensten reagieren bereits: Die Zahl der Institutionen, die über ein zur Bereitstellung eines eID-Dienstes zwingend erforderliches Berechtigungszertifikat verfügen liegt heute bei über 90. Bundesweit nutzbare Dienste sind beispielsweise Schufa- und Flensburger Punkteauskunft oder Rentenservices der Deutschen Rentenversicherung.

eGovernmentgesetz / intelligente Formulare

Der Gesetzgeber berücksichtigt mittlerweile bei neuen Gesetzesvorhaben deren elektronische Umsetzbarkeit und baut sukzessive bestehende eGovernment-Beschränkungen ab. Richtungsweisend ist das in Abstimmung befindliche E-Governmentgesetz des Bundes mit seiner konsequenten Forcierung der elektronischen Verwaltungsarbeit: Ein baldiger Durchbruch des Bürger-eGovernment ist damit in Sicht. Die weitere Entwicklung ist absehbar: Viele Verwaltungsleistungen, die heute wie selbstverständlich am Schalter (persönlich) oder postalisch beantragt werden, werden künftig überwiegend aus der Ferne erledigt: über Internet, Telefon oder über Selbstbedienungsterminals und Automaten. Unabhängig von dieser

Entwicklung bleiben große Verwaltungsbereiche zu überwiegenden Teilen auf einen unmittelbaren persönlichen Kontakt angewiesen, z.B. im Sozial- und Jugendhilfebereich.

Die Stadt Münster sieht die steigenden Zahlen der Online-Anträge und damit Bürger-eGovernment als Chance, einen wachsenden Anteil ihrer Dienstleistungen effizienter zu erbringen. Zu berücksichtigen ist dabei, dass die gewünschte Effizienzsteigerung nur dann zu erreichen ist, wenn der Anteil fehlerhafter Anträge gering bleibt. Die Korrektur fehlerhafter Anträge muss zumeist im Dialog mit dem Antragsteller erfolgen und ist selbst bei Nutzung elektronischer Kommunikationsmittel sehr zeit- und arbeitsaufwändig. Bereits bei einer Fehlerquote von 2 – 3 % wäre es möglicherweise wirtschaftlicher für die Verwaltung, auf den Online-Weg zu verzichten und die Verwaltungsleistung ausschließlich am Schalter anzubieten. Zur Problemlösung hat die Verwaltung intelligente Formulare entwickelt, die das Ausfüllen der Formulare durch automatische Feldfüllfunktionen und Prüfroutinen unterstützen.

Diese Formulare verkürzen die Antrags-Bearbeitungszeiten und sparen Aufwand für ansonsten erforderliche manuelle Prüfungen und eventuelle Fehlerbehebungen in den Fachämtern. Der größte Teil der intelligenten Formulare wird in zwei Varianten (ohne und - in einer für Bürgerinnen und Bürger und Verwaltung verbesserten Form - mit eID) angeboten, um alle Bürgerinnen und Bürger zu erreichen. Auf Basis der bisherigen Nutzungszahlen sind für 2013 insgesamt mehr als 25.000 Online-Anträge zu erwarten. Die Nutzungsverteilung ist formularspezifisch. Teilweise, wie zur Beantragung des polizeilichen Führungszeugnisses, ist die Nutzung der eID aus rechtlichen Gründen obligatorisch. Derzeit sind 12 intelligente Formulare im städtischen Internetauftritt hinterlegt. Weitere sind im Test oder in der fortgeschrittenen Entwicklung.

1.2 Behörden-eGovernment

Die Arbeit der öffentlichen Verwaltungen findet immer vernetzter statt: Inzwischen werden jährlich mehrere Millionen Datensätze zwischen 5.400 Meldebehörden untereinander und mit staatlichen Einrichtungen ausgetauscht. Neben dem Vorteil einer erheblichen Prozessbeschleunigung und der Steigerung des Bürgerkomforts (Bürger müssen sich beispielsweise bei Umzug in eine neue Stadt nicht mehr abmelden) sind die bereits realisierten Aufwandssparungen im Vergleich zu der früheren papiergebundenen Kommunikation enorm. Diese Dienste werden auch in der Stadtverwaltung Münster kontinuierlich weiter ausgebaut. In einem nächsten Schritt werden z.B. die Standesamtsverfahren mit ihren umfangreichen Kommunikationsbeziehungen einbezogen.

1.3 Verwaltungsinterne Prozessoptimierungen

Die Verwaltung hat sich auf Grundlage der Vorlage V/438/2010 mit dem Themenfeld Verwaltungsprozessoptimierung (VPO) auseinander gesetzt und sich ein Bild über eine infrage kommende VPO-Methode verschafft. Hierzu sind Schulungen durchgeführt und eine Methode in ersten Anwendungen eingesetzt worden.

Ziel ist es, ineffiziente Verwaltungsprozesse zu identifizieren und zu optimieren. Hierbei werden zunächst die Prozesse betrachtet, die ein hohes Veränderungspotenzial (Verbesserung der Bürgerorientierung oder erwartbare, signifikante Effizienzsteigerungen) aufweisen und/oder deren Verbesserungsansätze auf mehrere andere Prozesse in der Stadtverwaltung übertragbar sind. Das ist insofern von

Bedeutung, weil Projekte zur Verbesserung der Verwaltungsprozesse arbeitsaufwendig und zu erzielende Einsparungen im Vorfeld der Maßnahmenumsetzung nur schwer quantifizierbar sind. Charakteristische Prozesseigenschaften sind: hohe Fallzahl, hohe Komplexität, vorhandene Medienbrüche, Beteiligung mehrerer interner Organisationseinheiten oder externer Institutionen, Einrichtungen oder Personen, ein hoher Sachmitteleinsatz, ggf. vorhandene Bürgeranregungen zu Prozessabläufen.

Die Verwaltung wird ausgewählte Prozesse im Hinblick auf die höchste Wahrscheinlichkeit für Verbesserungsansätze priorisieren. Auf diese konzentriert sich anschließend die Verwaltungsprozessoptimierung. Ziel ist es, die wertschöpfende Funktion der vordringlichsten Arbeitsabläufe zu erhöhen.

Beispiel: Alternierende Telearbeit

Telearbeit steht für betriebliche Tätigkeiten, die durch Informations- und Kommunikationssysteme unterstützt, räumlich entfernt vom Standort des Arbeitgebers in einer häuslichen Arbeitsstätte durchgeführt werden. In der Form der alternierenden Telearbeit erfolgt ein regelmäßiger, meist tageweiser Wechsel zwischen einem städtischen und einem heimischen Büroarbeitsplatz. Die Stadtverwaltung hat in 2010 mit dem Personalrat eine Dienstvereinbarung zur alternierenden Telearbeit abgeschlossen. Mit ihrem Einsatz verfolgt die Stadt Münster zum einen die Steigerung der Wirtschaftlichkeit der Verwaltung, z.B. durch geteilte Arbeitsplätze (desk sharing) und zum anderen die stärkere Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf.

Derzeit existieren 50 Telearbeitsplätze in 13 Ämtern und Einrichtungen. Ungefähr die Hälfte der Arbeitsplätze ist auf Antrag städtischer Beschäftigter einzelfallbezogen geschaffen worden, unter anderem um die Akzeptanz der Telearbeit in der Stadtverwaltung zu fördern. Daneben wurde in bislang zwei städtischen Ämtern ein organisationsbezogener Ansatz verfolgt, indem die alternierende Telearbeit in einem größeren Rahmen eingeführt wurde. Neben der Beihilfestelle des Personal- und Organisationsamtes ist insbesondere die Bußgeldstelle des Ordnungsamtes zu nennen.

Im Rahmen eines umfangreichen Projektes ist dort die alternierende Telearbeit eingeführt worden. Von den 24 Beschäftigten nehmen derzeit 20 an der Telearbeit teil. Sie erbringen 50 bis 80 % ihrer Arbeitsleistung zu Hause. Die für die Bußgeldstelle notwendige Anzahl an Büroräumen im Stadthaus 1 konnte daraufhin nach entsprechenden Umbauarbeiten halbiert werden. Neben den bereits eingesparten sieben Räumen, werden 2013 weitere zwei Büroräume frei und können anderweitig vergeben werden. Aufgrund des Umbaus fielen zwar einmalig 72.000 Euro Kosten an. Dem entgegen steht allerdings eine regelmäßige jährliche Ersparnis in Höhe von 91.000 Euro.

Das Beispiel der Bußgeldstelle steht für die künftige Strategie der Stadt, Telearbeit nicht mehr überwiegend einzelfallbezogen, sondern für gesamte Arbeitsbereiche einzusetzen. Die Verwaltung wird alle städtischen Ämter und Einrichtungen auffordern, Einsatzmöglichkeiten zur Telearbeit zu benennen. Es muss sichergestellt sein, dass die Art und die Anzahl der einzubeziehenden Arbeitsplätze zur Telearbeit für eine auf Dauer erreichte hohe Wirtschaftlichkeit, optimale Arbeitsabläufe, nennenswerte Ersparnis und hohe Arbeitszufriedenheit stehen. Ziel ist es, mithilfe eines Maßnahmenkataloges die Organisationseinheiten zu identifizieren, die sich für die Einführung der Telearbeit am ehesten eignen. Die Zahl der Telearbeitsplätze in der Stadtverwaltung Münster soll durch Reorganisationsmaßnahmen bis zum Ende des Jahres 2014 mindestens verdoppelt werden.

Beispiel: Dokumentenmanagementsysteme (DMS)

Aufgrund sehr hoher Systemkosten und einer rechtlich, organisatorisch und technisch hohen Komplexität wurden DMS bei der Stadt Münster bisher nur in ausgewählten Aufgabenbereichen eingesetzt. Zudem wird die Wirtschaftlichkeit eines DMS bisher noch beschränkt, da wichtige Dokumente auch nach der Digitalisierung (Scannen) zwingend aufzubewahren sind. Mit Rechtswirksamkeit der im eGovernmentgesetz des Bundes vorgesehenen Regelungen zum ersetzenden Scannen vergrößert sich aber der Nutzen eines DMS erheblich. Zudem ist die Einführung eines übergreifenden DMS eine

- Antwort auf die absehbare Steigerung der Online-Beantragung städtischer Dienstleistungen,
- Fortsetzung der städtischen Strategie zur Vermeidung von Medienbrüchen in der internen Verwaltungsarbeit und bei der Kommunikation mit anderen Behörden.

Eine DMS-Einführung ermöglicht eine grundlegende Optimierung der Verwaltungsprozesse:

- Mitarbeiter/innen sparen sich Wege zu ihren Akten. Wegfall von Registrartätigkeiten.
- Büroarbeitsplätze sind nicht mehr zwingend an bestimmte Räume gebunden, flexible Büroraumkonzepte und Telearbeit können einfacher umgesetzt werden.
- Verteiltes Arbeiten wird möglich: mehrere Personen können zeitgleich und an verschiedenen Orten mit einer elektronischen Akte arbeiten. Damit ergeben sich völlig neue Perspektiven zur Prozessgestaltung. Arbeitsschritte können optimiert (Prozessbeschleunigung) werden.
- Durch entsprechende Einstellungen wandern die elektronischen Vorgänge auf fest vorgegebenen Wegen. Das vermeidet Fehlleitungen. Zudem können manuelle Arbeitsschritte eines Verwaltungsprozesses automatisiert werden.
- Die Verkürzung der Transportzeiten von Tagen oder mehreren Stunden auf wenige Sekunden beschleunigt die Vorgangsbearbeitung.
- Platzersparnis: Der Raum für die Aktenhaltung wird reduziert.
- Daten können nicht durch Feuer oder Wasser vernichtet werden, da sie an mehreren Standorten in einem Storage-Area-Network (SAN, dt. Speichernetzwerk) abgelegt und zusätzlich auf optischen Speichermedien (UDO) gesichert sind.
- Der Lebenszyklus von Dokumenten wird automatisch berücksichtigt (Stadtarchiv – Löschpflichten).

Die Einführung eines übergreifenden DMS ist ein über Jahre verteiltes Gesamtprojekt, bestehend aus vielen aufgabenbezogenen Einzelprojekten. Hierzu wird derzeit ein Rahmenkonzept erarbeitet.

Beispiel: Zentrale digitale Rechnungseingangsbearbeitung

Die Verwaltung strebt an, die digitale Rechnungseingangsbearbeitung als erstes übergreifendes DMS-Projekt umzusetzen. Hierfür spricht, dass zwar in vielen Ämtern eine Rechnungseingangsbearbeitung erfolgt, diese aber nur von jeweils wenigen Personen wahrgenommen wird, so dass einerseits die IT-Kosten relativ überschaubar bleiben, sich aber gleichzeitig alle Ämter und Einrichtungen in eigener Anschauung von den Vorteilen eines DMS überzeugt werden.

Die Sachbearbeitungsvorteile der digitalen Rechnungseingangsbearbeitung ergeben sich vor allem aus der Automation der Rechnungserfassung und der Rechnungsprüfung sowie dem automatischen Rechnungseingangsbuch. Die manuellen Aufwände sinken und die Rechnungsprozesse werden beschleunigt.

Beispiel: Geodatenmanagement

Geoinformationen sind ein wichtiges Werkzeug zur Unterstützung aller planenden und verwaltenden Vorgänge in der Stadtverwaltung. Etwa 80 % aller Vorgänge/Entscheidungen in der Verwaltung haben einen raumbezogenen Charakter bzw. werden durch Raumbezug beeinflusst. Relevante Geoinformationen für die unterschiedlichen Zwecke werden aus den Geobasisdaten des Vermessungs- und Katasteramtes und aus weiteren Basis- und Fachdaten mit Raumbezug gewonnen, die für Planungs- und Analysezwecke von den verschiedenen Fachämtern und externen Stellen erhoben und gepflegt werden.

Die Nutzung Geographischer Informationssysteme (GIS) unterstützt an vielen Arbeitsplätzen die Verwaltungsprozesse. Zur Regelung und Koordination aller Geodatenaktivitäten bedarf es einer intensiven Abstimmung innerhalb der Stadtverwaltung, um den Aufwand zur Erfassung und Pflege der Daten möglichst gering zu halten und die Qualität des Bürgers- bzw. Kundenservices zu gewährleisten und zu verbessern. Aufgrund der heutigen Organisationsstruktur werden Datenbestände zum gleichen Thema in verschiedenen Ämtern und Einrichtungen redundant vorgehalten und gepflegt. Solche Redundanzen sind ineffizient, erschweren die Kommunikation und den Datenaustausch und sollten deshalb zukünftig abgebaut bzw. ganz vermieden werden.

Zielsetzungen sind:

- Stärkere Koordinierung der ämterübergreifenden Pflege und Nutzung von Geodaten in der technischen Verwaltung und der Gesamtverwaltung.
- Beratung bei der Umsetzung von Geschäftsprozessen mit Geo-Bezug aus der analogen in die digitale Welt mithilfe eines zielgerichteten nachhaltigen Einsatzes von IT-Lösungen.
- Beratung bei der Einführung neuer IT-Systeme im Bereich Geo(fach)daten.
- Einhaltung von anerkannten Standards (ISO, OKSTRA, OGC etc.) in der Datenhaltung/Datenerhebung.

Die bisherige Organisationsstruktur wird im Rahmen des Projektes „Einrichtung eines zentralen amtsübergreifenden Geodatenmanagements“ angepasst werden. Damit wird zugleich ein Beitrag zur Optimierung einer Vielzahl von Prozessen innerhalb der Stadtverwaltung geleistet.

1.4 Potentiale der langfristigen Organisationsentwicklung

Die laufenden Anstrengungen der Organisationsentwicklung sind eng verbunden mit den Strategien zur Haushaltskonsolidierung im Rahmen von Aufgabenkritik, Straffung der Aufbauorganisation, Optimierung der Prozesse und arbeitsteilige Zusammenarbeit mit anderen öffentlichen Verwaltungen. Diese Handlungsstrategien werden auch in den kommenden Jahren prägend sein für die organisatorische Weiterentwicklung der Stadtverwaltung. Im Sinne einer nachhaltigen Wirtschaftlichkeit des städtischen Handelns müssen allerdings auch die gesellschaftlichen Entwicklungen, die Bedarfe und Bedürfnisse der Bürger/innen und anderer Verwaltungskunden sowie der Mitarbeiter/innen der Verwaltung selbst

(Personalentwicklung; Beteiligung des Wirtschaftsausschusses) verstärkt beachtet werden.

Die Kommunikation der Stadtverwaltung mit ihren Kunden wird sich in den kommenden Jahren dramatisch verändern – sie wird zunehmend elektronisch werden. Bei der langfristigen Organisationsentwicklung in der Stadtverwaltung Münster geht es daher u.a. um eine Stärkung des eGovernments und damit den Aufbau von möglichst vielen Online-Diensten, die für Bürger/innen und Verwaltung attraktiv und wirtschaftlich sind. Die Stadtverwaltung wird zugleich für voraussichtlich sämtliche Bürgerdienste die „manuellen“ Zugangswege (persönliches Erscheinen, Briefpost und Telefon) weiterhin vorhalten müssen – selbst wenn diese aufgrund geringer werdender Nutzung immer unwirtschaftlicher werden sollten.

Daraus ergeben sich Herausforderungen, die weit über die Beantwortung der Frage nach der zukünftigen Auslastung der Arbeitsplätze in publikumsintensiven Bereichen hinaus gehen. Die Entwicklung hat erheblichen Einfluss auf die Gestaltung der Verwaltungsabläufe, die Art der Leistungserbringung und in der Folge auch auf die Struktur der städtischen Ämter und Einrichtungen (Stichwort: Front- und Backoffice) sowie deren Standorte.

Ein möglicher weit reichender Entwicklungsansatz für die Stadt Münster kann die übergreifende Steuerung und Bündelung möglichst vieler städtischer Dienstleistungen in einem zentralen Bürger-Servicezentrum sein. Hier wird in multifunktional strukturierten und flexibel nutzbaren Schalterbereichen sowie Beratungsräumen ein breites Leistungsspektrum angeboten. Denkbar wäre zudem, anderen Institutionen mit vergleichbaren Kundenprofilen, z.B. Tochterunternehmen der Stadt, eine kooperative Mitnutzung anzubieten. Ein solch ausgebauter zentraler Ansatz mit dem Ziel einer optimierten Leistungserbringung ist mit Blick auf notwendige Rahmenbedingungen und Realisierungschancen vertiefend zu prüfen.

2. Interkommunale Zusammenarbeit

2.1 Interkommunale Zusammenarbeit der NRW-Großstädte

Auf Anregung der Stadt Münster haben mehrere Großstädte in Nordrhein-Westfalen Ende 2010 einen Arbeitskreis für interkommunale Zusammenarbeit gegründet. Dieser sollte prüfen, in welchen Bereichen Kooperationen und Arbeitsteilung mehr Effizienz, Wirtschaftlichkeit und Qualität für die beteiligten Kommunen versprechen. Beteiligt sind die Städte Aachen, Bielefeld, Bochum, Dortmund, Düsseldorf, Essen, Gelsenkirchen, Hagen, Hamm, Köln, Mülheim an der Ruhr, Wuppertal und Münster. Unterstützung erhält der Arbeitskreis vom Deutschen Städtetag.

Festes Ziel der Städte ist es, die interkommunale Zusammenarbeit zwischen den Städten dort auszubauen, wo sie nachhaltig zur Steigerung

- der Effizienz/Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung,
- der Qualität der Leistungserbringung und/oder
- des Bürgernutzens in anderer Form

führt. Die Städte haben vereinbart, ihre Kontakte zu verstetigen und gemeinsam zu prüfen, in welchen Aufgabenbereichen eine interkommunale Zusammenarbeit zielführend ist. Zu diesem Zweck wurde ein Netzwerk von festen Ansprechpartnern/innen gegründet und wurden bereits bestehende, als erfolgreich angesehene Zusammenarbeiten (z. B. im IT-Bereich) einheitlich zusammengestellt.

Die grundsätzliche Vorgehensweise in dem eingerichteten Arbeitskreis gliedert sich in 8 Phasen, die die nachfolgende Grafik veranschaulicht:



Abbildung 1: Vorgehensweise im Arbeitskreis für interkommunale Zusammenarbeit
(OB = Oberbürgermeister/innen; AK = Arbeitskreis)

Bei einem Treffen der Oberbürgermeister/innen Mitte März dieses Jahres haben die Städte nun gemeinsam mit dem Deutschen Städtetag ihre Zusammenarbeit konkretisiert (IV. Arbeitsphase). Während beim ersten Treffen im November 2010 noch Absichtserklärungen und grundsätzliche Aspekte diskutiert wurden (I. Arbeitsphase), legten die Oberbürgermeister sich nun auf zehn Kooperationsfelder fest:

1. Organisationsangelegenheiten / GPO
2. Einkauf / Vergabe / Beschaffung
3. Geodatenmanagement / ALKIS / etc.
4. Personalmanagement (ohne Beihilfe)
5. Beihilfe
6. Service-Center, Call-Center, D115
7. Finanzmanagement
8. Stadtarchiv / Archivierung
9. Kfz-Zulassungswesen
10. Elektronische Antragsverfahren

Bis November 2012 sollen in einem nächsten Schritt die Details der Zusammenarbeit ausgearbeitet werden. Hierzu gehört die Konkretisierung möglicher Projekte (Benennung, Beschreibung und Zielsetzung), die Prüfung deren Machbarkeit (Beschreibung der wesentlichen Voraussetzungen für eine Umsetzung im rechtlichen, it-technischen, organisatorischen, personellen und finanziellen Sinne), die Prüfung der Wirtschaftlichkeit (Überschlägige Kalkulation einer wirtschaftlichen Projektumsetzung) und die Prüfung der Akzeptanz (Benennung der voraussichtlich beteiligten Städte).

2.2 Interkommunale Zusammenarbeit in der Stadtregion Münster

Die Städte und Gemeinden Altenberge, Ascheberg, Drensteinfurt, Everswinkel, Greven, Havixbeck, Münster, Nottuln, Ostbevern, Senden, Sendenhorst und Telgte praktizieren bereits seit Jahren eine freiwillige Zusammenarbeit in der „Stadtregion Münster“. Die zahlreichen Verflechtungen unter diesen Städten und Gemeinden, die Notwendigkeit, Herausforderungen der Stadtentwicklung auch kommunal-nachbarlich anzugehen, die wachsende Konkurrenz unter den Stadtregionen und die sich stetig verringernden Handlungsspielräume auf kommunaler Ebene haben zu der Zusammenarbeit geführt. Die Ansprechpartner/innen aus den beteiligten Kommunen treffen sich mehrmals Mal im Jahr, Entscheidungen über das Arbeitsprogramm fallen in der jährlichen Bürgermeisterrunde.

Bereits in 2010 vereinbarte die „Stadtregion Münster“ verstärkt zu prüfen, ob durch intensivere Zusammenarbeit Synergien genutzt und damit Beiträge zur Konsolidierung der jeweiligen Haushalte erzielt werden können. Mit der zwischenzeitlich erarbeiteten Liste kleinerer und mittlerer möglicher zukünftiger Kooperationen werden u. a. auch Erwartungen an die oberzentrale Funktion der Stadt Münster deutlich. Nennenswerte Beiträge für die Haushaltskonsolidierung der Stadt Münster können vor dem Hintergrund der diskutierten Leistungsumfänge nicht erwartet werden. Die Gespräche werden konstruktiv fortgesetzt.

2.3 Interkommunale Zusammenarbeit im Bereich der Informationstechnik

Im Rahmen der teilweise seit Jahrzehnten bestehenden erfolgreichen IT-Zusammenarbeit auf regionaler, Landes- und Bundesebene wurden und werden durch die kommunalen IT-Dienstleister (in Münster: die citeq) erhebliche Einsparpotentiale gehoben.

Regional kooperieren seit mehr als 40 Jahren Münster und 19 Städte, Gemeinden und Kreisverwaltungen auf Basis einer öffentlich rechtlichen Vereinbarung (ÖrV). Schwerpunkte sind große Kommunalverfahren wie Finanz-, Einwohner-, Personenstands-, Personal- oder Sozialwesen sowie Internet- und Netzwerkdienste.

Kooperations-Trägereinrichtungen auf **Landesebene** sind KDN und d-NRW. Mitglieder des Zweckverbandes KDN sind Städte wie Bonn, Gelsenkirchen, Köln, Münster, Paderborn und viele andere. Der KDN hatte in den letzten beiden Jahren sehr starken Zulauf durch neue Mitglieder wie Bielefeld, Bochum, LVR, LWL, Mönchengladbach, regio IT Aachen und weitere Städte. Kooperationsschwerpunkte sind die gemeinsame Beschaffung und der zentrale Betrieb von Systemen und Anwendungen, z.B. Lizenzbeschaffungen, Entwicklungsaufträge und Betrieb personalwirtschaftlicher Anwendungen. Die Kooperationsfelder werden derzeit massiv erweitert. Besondere Impulse zu größeren Beschaffungsvolumina und Betriebseinheiten sind aufgrund der neuen KDN-Mitglieder zu erwarten.

Gesellschafter von D-NRW sind das Land NRW, Städte wie Dortmund, Hagen, Münster und Oberhausen, der LVR, die Kreisverwaltung Mettmann und IT-Dienstleister mit eigener Rechtspersönlichkeit wie die regio iT Aachen und andere. D-NRW hat sich als Kopfstelle für landesweite Innovationsprojekte zu Prozessmodellierung, eGovernment und interkommunale Zusammenarbeit etabliert und betreibt Anwendungen, die von allen NRW-Kommunen nutzbar sind, z. B. KiTa-Finder NRW, NRW-Vergabeportal, Meldeportal Behörden, Verwaltungssuchmaschine NRW und Digitales Archiv.

Kooperations-Trägereinrichtungen auf **Bundesebene** sind der Bundesverband der kommunalen IT-Dienstleister (vitako) und die zugehörige Einkaufsgesellschaft pro-vitako. Mehr als 50 kommunale IT-Dienstleister aus allen Bundesländern tauschen in den Facharbeitsgruppen der vitako ihre Erfahrungen aus und unterstützen die Kommunalen Spitzenverbände bei der Erarbeitung kommunaler Positionen zu IT-Themenstellungen. Die Zusammenarbeit mit der vitako eröffnet der Stadt Münster darüber hinaus den Zugang zu Bundesministerien und deren Einrichtungen.

Die dargestellten Kooperationsebenen im Bereich der kommunalen IT-Dienstleister sollen zukünftig noch stärker als bislang unter dem Gesichtspunkt möglicher Konsolidierungspotentiale genutzt und ausgebaut werden. Dabei besteht eine enge Verflechtung zu anderen aktuellen Aktionsfeldern der interkommunalen Zusammenarbeit (siehe z.B. Arbeitskreis NRW-Großstädte).

3. Zusammenarbeit im Konzern Stadt Münster

3.1 Prüfung des vorhandenen Beteiligungsportfolios

Über die Grundausrichtung des Beteiligungsmanagements im Stadtkonzern Münster wird der Rat jeweils zu Beginn einer neuen Wahlperiode unterrichtet; letztmalig zu Beginn des Jahres 2010 (vgl. Vorlage V/0053/2010). Im Jahre 2010 gehörten 17 unmittelbare und 30 mittelbare Beteiligungen zum Beteiligungsportfolio der Stadt Münster. Angesichts der hohen Zahl der direkten und indirekten Beteiligungen sowie der sehr dynamischen Entwicklung des Portfoliumfangs gilt es festzuhalten, dass die im Zusammenhang mit der vor zehn Jahren erfolgten grundsätzlichen Neustrukturierung des Beteiligungsmanagements (vgl. Vorlage V/1215/2000) getroffene Entscheidung, die Steuerungsschwerpunkte des Beteiligungsmanagements auf die wichtigsten Beteiligungen („steuerungsrelevante Beteiligungen“) zu konzentrieren, nach wie vor richtig ist. Die Vielzahl der Beteiligungen und ihre stetige Zunahme lässt ansonsten keine effektive und effiziente Arbeit erwarten.

Die Optimierung des städtischen Beteiligungsportfolios ist eine dauerhafte Aufgabe der Verwaltung. Dabei wird auch das Ziel verfolgt, die Beteiligungsgesellschaften stärker in den städtischen Konsolidierungsprozess einzubeziehen und letztlich weitere Beiträge zur Konsolidierung des städtischen Haushalts zu erreichen.

3.2 Organisationsentwicklung Tiefbau / Stadtwerke

In der Vorlage V/0316/2011 wurde bereits über einen Zwischenstand berichtet.

Die Aufgabenstellung ist in der Vergangenheit mehrfach mit gleicher Zielrichtung untersucht worden. Ergebnis war, dass die nach wie vor existierende Betriebsform als städtisches Amt beschlossen worden ist. In der Vergangenheit ist im Vorfeld der Vorlage 0464/2006 „Überführung des städtischen Tiefbauamtes in eine Anstalt des öffentlichen Rechts (AöR)“ eine Optimierung geprüft und diese entsprechend vorgeschlagen worden. Politisch ist diese Umorganisation aber letztlich nicht beschlossen worden. Auch im Rahmen des Rödl-Gutachtens sind im Anhang 3 vom 24.6.2006 die rechtlichen und steuerrechtlichen Grundfragen der Übertragung der Aufgaben des Tiefbauamtes in eine Anstalt des öffentlichen Rechts gem. § 114 a GO NRW geprüft worden. Seinerzeit sind die identifizierten Organisationsvorteile/Konsolidierungsbeiträge größtenteils realisiert worden, ohne eine Änderung der Rechtsform zu vollziehen.

Darüber hinaus hat eine Arbeitsgruppe aus Vertretern der Verwaltung und der Stadtwerke GmbH anhand von Beispielsfällen anderer Organisationsabläufe bei den Stadtwerken Osnabrück sowie den Stadtwerken Rheine die Verfahrensabläufe und deren betriebswirtschaftliche Konsequenzen untersucht. Dabei ist nicht erkennbar, dass die Nähe zu den Stadtwerken größere Vorteile bringt, als die dadurch entstehenden Nachteile durch die entstehende Ferne zur Stadtverwaltung. Sinnvolle Abstimmungen mit den übrigen Aufgabenbereichen der Stadt werden bei der Überführung des Tiefbauamtes in eine private Rechtsform erschwert (im Planungsbereich, Kanalbau und Straßenbau, Immobilienmanagement).

Im Ergebnis ist insbesondere die steuerliche Belastung der 19 %igen Umsatzsteuer bei der Überführung der Dienstleistung Entwässerung in den Bereich der Stadtwerke als erheblicher Nachteil gegeben. Auch wenn der mögliche Vorsteuerabzug berücksichtigt wird, ist es fraglich, ob die dadurch bedingte Verteuerung der Leistungen durch Effizienzsteigerungen ausgeglichen werden kann. Es wären also entsprechende Gebührensteigerungen zu erwarten. Insgesamt ist mit der Übertragung des Bereiches Entwässerung kein Konsolidierungsbeitrag verbunden, da dieser Bereich gebührenfinanziert ist.

Die Überführung des Tiefbaubereichs der Stadtverwaltung in die Stadtwerke GmbH in der Rechtsform der GmbH sollte daher nicht weiter verfolgt werden.

3.3 Organisationsentwicklung Bäder / Stadtwerke

Mit der Vorlage V/0204/2011 „Steuroptimierung und Bilanzpolitik zur Haushaltskonsolidierung nutzen“ hat die Verwaltung dem Rat einen Sachstandsbericht zur heute existierenden Steuroptimierung bei der Stadtwerke Münster GmbH vorgelegt. Dabei wurden steuerliche Optimierungspotentiale festgestellt, für die eine weitergehende Untersuchung notwendig war. Aufgrund der Komplexität der Fragestellung wurde vorgeschlagen, ein Wirtschaftsprüfer-/Steuerberatungsbüro, zu beauftragen, das bezüglich der Besteuerung der öffentlichen Hand über adäquate Erfahrungen verfügt. Der Rat hat dem zugestimmt und hierfür Haushaltsmittel in der Größenordnung von 10.000 € bereitgestellt. Auf der Basis des Ratsbeschlusses V/0204/2011 galt es, unter Berücksichtigung der Ergebnisse der vorangegangenen Betriebsprüfung steuerliche Optimierungspotenziale für die genannten Bereiche zu untersuchen. Folgende konkrete Optimierungswege werden für den Bereich Bäder untersucht.

Optimierungspotenzial Bäder, Einlagemodell 1

Als Maßnahme 56, Anlage 1 a, werden die Effekte aus der Zusammenfassung der beiden bestehenden Betriebe gewerblicher Art (BgA Bäder mit Blockheizkraftwerk (BHKW) und BgA Bäder ohne BHKW) dargestellt. Durch die Zusammenfassung der Bäderverluste mit den Dividenden der Stadtwerke Münster GmbH kann eine Minderung der Kapitalertragsteuer in Höhe von ca. 554 T € p. a. erreicht werden. Dieser Steuervorteil soll ab sofort und rückwirkend bis 2009 generiert werden.

Die gegenwärtige Situation stellt sich so dar, dass für zwei Hallenbäder (Hiltrup und Roxel) eine technisch wirtschaftliche Verflechtung von einigem Gewicht zwischen diesen Hallenbädern und dem Geschäftsbetrieb der Stadtwerke (Blockheizkraftwerke BHKW) gegeben ist. Dadurch können Verluste aus dem laufenden Bäderbetrieb mit Gewinnen der Stadtwerke verrechnet werden. Für die übrigen sechs Hallen- bzw. Freibäder besteht (gemäß Betriebsprüfung 2007-2008) keine enge wechselseitige

wirtschaftlich-technische Verflechtung von einigem Gewicht zu dem Geschäftsbetrieb der Stadtwerke.

Für die Zusammenfassung der Bäderverluste ist die technisch-wirtschaftliche Verflechtung nach mündlicher Auskunft des Bundesministeriums für Finanzen (BMF) inzwischen nicht mehr notwendig. Eine Zusammenfassung der Bäder-BgA im Einlagemodell ist nach Vorschlag der Gutachterin Ernst & Young mit der Finanzverwaltung inzwischen bereits abgestimmt worden und bereits für das Jahr 2010 in der Steuererklärung berücksichtigt worden. Die Veränderung der Veranlagungen 2008/ 2009 sind möglich und sollen in der Betriebsprüfung rückwirkend erfolgen. Die jährliche Steuerersparnis wird auf 554 T € geschätzt. Die Einsparung erfolgt durch die Minderung der Kapitalertragssteuer (15,83 % des Verlustes des BgA Bäder ohne Stadtwerke).

Optimierungspotenzial Bäder, Einlagemodell 2

Das Verrechnungspotenzial im steuerlichen Querverbund könnte durch die Schaffung einer zusätzlichen technisch-wirtschaftlichen Verflechtung zu den übrigen Bädern, Bereich des BgA Bäder ohne BHKW steigen. Hierzu sollen Gespräche zwischen Technikern und Steuerexperten geführt werden. In Abhängigkeit von den Ergebnissen dieser Gespräche, ergeben sich weitere Untersuchungsschritte.

Sollte es möglich sein, diese technisch wirtschaftliche Verflechtung herzustellen und durch die Finanzbehörde anerkannt zu bekommen, wäre dies mit entsprechenden organisatorischen Änderungen verbunden (Einbringung der Bäder in die Stadtwerke, Gründung einer GmbH als Tochter der Stadtwerke). Die Einbringung der Bäder in eine Konzerntochtergesellschaft (Stadtwerke Münster GmbH) als Sparte oder als eigenständige Tochter ist aufwendig, daher nur sinnvoll als „große Lösung“, d.h. bei Einbringung aller Bäder. Dies erfordert eine komplexe Gestaltung, ist steuerlich allerdings grundsätzlich möglich.

Sinnvoller weise sollte dabei die technisch-wirtschaftliche Verflechtung für alle Bäder geschaffen und von der Finanzverwaltung anerkannt werden.

In diesem Zusammenhang einer „großen Lösung“ ist dann auch zu prüfen, ob durch einen weiteren Schritt eine Übertragung des Bäderbetriebs an die Stadtwerke Münster GmbH möglich ist, um ggf. Effizienzgewinne durch eine andere Form der Bewirtschaftung zu erreichen. Dabei ist allerdings sicherzustellen, dass der Zuschussbedarf für den Bäderbetrieb nicht höher wird als in der gegenwärtigen Betriebsform.

3.4 Managementkontrakte

Mit dem Instrument des Managementkontraktes soll beschrieben und hinreichend fixiert werden, welche Zielerwartungen die Stadt Münster und die jeweilige (steuerungsrelevante) Beteiligung haben und wie beide Partner dazu beitragen können, diese Ziele zu erreichen. Ausgehend vom Unternehmensgegenstand werden Oberziele definiert, welche die Basis für die Ableitung von Teilzielen darstellen. Diese untergliedern sich unter anderem in Finanzziele, z. B. die Festlegung von Ausschüttungsbeträgen bei Gewinnunternehmen und von Zuschussbeträgen bei defizitären Unternehmen.

Die aktuellen Managementkontrakte haben im Wesentlichen eine Laufzeit bis 2015. Zur Vorbereitung der danach folgenden Kontrakte sollen Gespräche mit den

steuerungsrelevanten Beteiligungen in der Hinsicht geführt werden, weitere Konsolidierungspotentiale für den städtischen Kernhaushalt zu identifizieren und im danach folgenden Managementkontrakt als verbindliche Zielvereinbarungen für die Konsolidierung umzusetzen. Ansatzpunkte können z.B. (steuer)rechtliche, organisatorische und aufgabenkritische Fragen sein.

3.5 Organisation des städtischen Beteiligungsmanagements

Das Beteiligungsmanagement der Stadt Münster wurde jüngst von der Unternehmensberatung Ernst & Young begutachtet. Die Ergebnisse wurden dem AFBL in der Sitzung am 21.06.2012 von Vertretern von Ernst & Young präsentiert (vgl. Vorlage V/0501/2012). Nach der Identifikation von alternativen Modellen des Beteiligungsmanagements wurden Beteiligungsmodelle im Vergleich (Potenziale und Risiken) dargestellt. Dabei zeigte sich, dass in Münster ein sog. Mischmodell besteht, bei dem sich von den ca. 50 Beteiligungen etwa die Hälfte der Gesellschaften im Teilkonzern Stadtwerke befinden und dort gesteuert werden. Die übrigen Gesellschaften werden direkt von der Stadt Münster gesteuert. Diese Organisation des Beteiligungsmanagements (Mischmodell) entspricht der Praxis vieler Kommunen. Der KGSt-Bericht 3/2012 („Steuerung kommunaler Beteiligungen“) bestätigt dieses Ergebnis ebenfalls.

Fazit des Gutachtens ist, dass die Stadt Münster seit 10 Jahren über ein erfolgreiches Konzept zur Steuerung und zum Management ihrer Beteiligungen verfügt und bereits erfolgreich verschiedene Ansätze und Instrumente zur Steuerung ihrer Beteiligungen nutzt. Die Empfehlungen der Gutachter zur Neuausrichtung des Beteiligungsmanagements beziehen sich ausschließlich auf die Bereiche Information, Risiko-steuerung und Wirtschaftlichkeit.