

Öffentliche **Beschlussvorlage**

Vorlagen-Nr.:
V/0511/2013
Auskunft erteilt: Herr Schetter
Ruf: 492-2000
E-Mail: Schetter@stadt-muenster.de
Datum: 26.06.2013

Betrifft

Selbstverpflichtung gegen neue Haushaltsbelastungen
(Antrag Nr. A-R/0051/2012 der FDP-Fraktion vom 26.11.2012 an den Rat)

Beratungsfolge

09.07.2013	Ausschuss für Finanzen, Beteiligungen und Liegenschaften	Vorberatung
10.07.2013	Hauptausschuss	Vorberatung
10.07.2013	Rat	Entscheidung

Beschlussvorschlag:

1. Der Rat nimmt die in der Begründung dargestellten Erläuterungen, insbesondere zum kommunalen Haushaltsrecht in Verbindung mit der städtischen Zuständigkeitsordnung, zur Kenntnis.
2. Der Rat stimmt dem Grundanliegen des Antrags zu, Mehrbelastungen, die durch ungeplante Ausgaben außerhalb der Haushaltsberatungen entstehen, zu vermeiden. Zur konkreten Umsetzung wird die nachfolgende Verfahrensregelung beschlossen:
 - 2.1 Im Rahmen seiner regelmäßigen Kenntnisnahme der über- und außerplanmäßigen Aufwendungen und Auszahlungen teilt der Ausschuss für Finanzen, Beteiligungen und Liegenschaften der Verwaltung mit, bei welchen Positionen ein alternativer Deckungsvorschlag gewünscht wird.
 - 2.2 Bei der Aufstellung des jeweiligen Folgehaushalts benennt die Verwaltung für diese Positionen anderweitige Deckungsvorschläge, die Ausgabenreduzierungen oder auch anderweitige Haushaltsverbesserungseffekte zum Gegenstand haben. Der Rat beschließt über die Realisierung dieser Vorschläge im Gesamtzusammenhang der Verabschiedung des Haushaltsplans.
 - 2.3 Die vorgenannten Verpflichtungen beziehen sich auch auf den Zeitraum der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung, sofern es sich bei der über- oder außerplanmäßigen Ausgabe nicht lediglich um einen Einjahreseffekt handelt.
3. Der Antrag A-R/0051/2012 der FDP-Fraktion „Selbstverpflichtung gegen neue Haushaltsbelastungen“ (Anlage) ist damit erledigt.

Begründung:

Aktuelle Haushaltssituation

Trotz vielfältiger Sparbemühungen ist der Haushalt weiterhin weder im Haushaltsjahr 2013 noch in der mittelfristigen Planung originär ausgeglichen. Zwar zeichnen sich derzeit geringere Defizite beim Jahresergebnis 2012 und beim laufenden Haushalt 2013 im Vergleich zur jeweiligen Planung ab. Gleichwohl muss nach heutigem Kenntnisstand in den Jahren 2014 – 2017 mit weiteren Defiziten von rund 103 Mio. € gerechnet werden.

Die vom Rat gesetzten Ziele, die Haushaltssicherung zu vermeiden und das Haushaltsdefizit im Jahr 2014 auf maximal 20 Mio. Euro zu begrenzen, erscheinen aus heutiger Sicht zwar erreichbar. Gleichwohl setzt sich der Verzehr von städtischem Eigenkapital unvermindert fort. Die sog. Ausgleichsrücklage, mittels derer ein fiktiver Haushaltsausgleich trotz eines originären Defizits herbeigeführt werden kann, wird voraussichtlich mit dem Ergebnis für das Haushaltsjahr 2012 aufgezehrt sein. Damit muss zukünftig darauf geachtet werden, dass das verbliebene bilanzielle Eigenkapital in Form der sog. Allgemeinen Rücklage in zwei aufeinander folgenden Haushaltsjahren jeweils um nicht mehr als 5% in Anspruch genommen wird, um die Verpflichtung zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes zu vermeiden. Die finanziellen Spielräume werden damit mittelfristig weiterhin äußerst begrenzt bleiben.

Genehmigung des Haushalts 2013 durch die Bezirksregierung und Verfügung des Kämmerers zum Haushalt 2013

Weil die Ausgleichsrücklage für einen Haushaltsausgleich 2013 erstmals nicht mehr zur Verfügung steht, bedurfte der Haushalt 2013 einer Genehmigung der Bezirksregierung. Diese Genehmigung ist bekanntlich erteilt worden. Gleichzeitig wurden der Stadt Münster zusätzliche Berichtspflichten aufgegeben, mit denen erkennbare Risiken und unterjährige Entwicklungen frühzeitig zu berichten sind. Auf dieser Grundlage wird die Bezirksregierung ggf. aufsichtlich geeignete Maßnahmen prüfen, um den städtischen Konsolidierungskurs zu unterstützen.

Der Kämmerer behält sich in seiner verwaltungsinternen Verfügung zur Ausführung des Haushaltsplans 2013 vor, bei sich abzeichnenden Etatverschlechterungen durch geeignete Konsolidierungsmaßnahmen aktiv in die laufende Haushaltswirtschaft einzugreifen.

Diese Schritte verdeutlichen die schwierige und angespannte Situation, in der sich der städtische Haushalt 2013 befindet. Verfahrensvorschläge wie der vorliegende FDP-Antrag (vgl. Anlage 1), die auf eine Verbesserung der haushaltswirtschaftlichen Verhältnisse abzielen, sind daher grundsätzlich zu unterstützen.

Kommunales Haushaltsrecht und Zuständigkeitsordnung

Im § 9 der Satzung zum Haushalt 2013 hat die Stadt Münster – wie in den Vorjahren auch – die Grundlagen einer flexiblen Haushaltsführung geregelt. Damit werden Erträge und Aufwendungen innerhalb einer Produktgruppe zu Budgets verbunden und zur eigenverantwortlichen Bewirtschaftung auf die Ämter übertragen. Die Budgetverantwortlichen erhalten damit die Möglichkeit, ungeplante Mehrausgaben im Rahmen ihres Budgets durch anderweitige Minderausgaben oder durch Mehreinnahmen auszugleichen. Belastungen für das Haushaltsergebnis entstehen daraus nicht.

Erst durch einen ungeplanten Bedarf oberhalb des Summenbetrags eines Budgets entsteht ein zusätzlicher Regelungs- und Genehmigungsbedarf für die sog. über- oder außerplanmäßigen Aufwendungen und Auszahlungen. Haushaltsrechtliche Voraussetzung für die Genehmigung solcher Ausgaben ist die Feststellung einer dringenden sachlichen Notwendigkeit bzw. Eilbedürftigkeit der

Umsetzung einer Maßnahme im Haushaltsjahr, bei der eine Verschiebung auf einen späteren Zeitpunkt nicht möglich ist oder wirtschaftlich unzumutbar wäre. Ferner muss eine Deckung durch anderweitige Minderausgaben oder durch Mehreinnahmen gewährleistet sein, so dass auch diese Ausgaben nicht zu negativen Effekten beim Haushaltsergebnis führen.

Die Entscheidungszuständigkeiten des Kämmers und des Rates für über- oder außerplanmäßigen Aufwendungen und Auszahlungen sind in der Zuständigkeitsordnung der Stadt Münster festgelegt. Danach entscheidet der Kämmers bei Ausgaben bis zu 125.000 € bzw. bei gesetzlichen / tarifvertraglichen Grundlagen bis 250.000 €. Gemäß § 83 Abs. 2 Gemeindeordnung NRW werden über- und außerplanmäßige Aufwendungen und Auszahlungen, die in der Zuständigkeit des Kämmers entschieden werden, anschließend dem Rat zur Kenntnis gegeben, zuletzt mit der Vorlage V/0105/2013 zur Sitzung am 13.03.2013. Bei Beträgen oberhalb der genannten Wertgrenzen sowie in Einzelfällen mit grundsätzlicher Bedeutung entscheidet der Rat unmittelbar über die vorgeschlagene über- oder außerplanmäßige Ausgabe und deren Deckung.

Die unterjährige Bereitstellung von Finanzmitteln zur Deckung über- und außerplanmäßiger Ausgaben unterliegt somit strengen haushaltsrechtlichen Vorgaben.

Die Verwendung der im vorliegenden FDP-Antrag genannten „Allgemeinen Deckungsreserve“ zum Ausgleich ungeplanter Mehrausgaben ist dagegen nicht zulässig. Im früheren, kameralen Haushaltsrecht konnte eine Deckungsreserve als pauschaler Erhöhungsbetrag für Ausgaben veranschlagt werden, die nicht im Rahmen der Haushaltsplanung, sondern erst in der Ausführung entsprechend der dann entstandenen tatsächlichen Verwendung einer Haushaltsposition zugeordnet werden mussten. Im Neuen Kommunalen Finanzmanagement würde eine solche Deckungsreserve im Widerspruch zu den elementaren Grundsätzen der Haushaltswahrheit und -klarheit sowie zum Budgetrecht des Rates stehen und kommt deshalb nicht in Betracht.

Über das Haushaltsrecht hinausgehende freiwillige Beschränkung zur Vermeidung neuer Haushaltsbelastungen

Der vorliegende Antrag geht insoweit über die gerade beschriebene Umsetzung des geltenden Haushaltsrechts hinaus, als eine Deckung ungeplanter Mehrausgaben ausschließlich durch Einsparungen an anderer Stelle im Haushalt erreicht werden soll. Bei konsequenter Umsetzung wird damit eine Erhöhung des Ausgabevolumens für den Gesamthaushalt vermieden. Mehreinnahmen, die nicht im Zusammenhang mit einer Mehrausgabe stehen, führen dann zu Verbesserungen beim Jahresergebnis.

Dabei ist zu beachten, dass den Budgetverantwortlichen grundsätzlich die Möglichkeit erhalten bleiben sollte, Deckungsvorschläge auch in Form von Mehreinnahmen zu machen. Z.B. sollten zweckgebundene Drittmittel, die für die vollständige Finanzierung einer ungeplanten Maßnahme angeboten werden, dann auch in dieser Form zur Deckung genutzt werden können.

Für ein Controlling der über- und außerplanmäßigen Mittelbereitstellungen im Rahmen des geltenden Haushaltsrechts bietet sich ein Verfahren an, bei dem der Rat in die Lage versetzt wird, alternative Deckungsvorschläge einzufordern. Um die Handlungsfähigkeit der Verwaltung zu gewährleisten, kann dies jedoch nicht im laufenden Geschäftsbetrieb erfolgen. Statt dessen bietet es sich an, das regelmäßige, haushaltsrechtlich vorgegebene Berichtswesen zu nutzen, mit dem der Rat über die entstandenen über- und außerplanmäßigen Ausgaben informiert wird, sh. nachfolgendes Beispiel aus der Vorlage V/0105/2013.

Itd. Nr.	Datum der Bewilligung	Art der Bereitstellung = über-/außerplanmäßig (1. Zeile Itd. Nr.) Deckung = Mehretrag/-einzahlung, Minderaufwand/-auszahlung (2. Zeile Itd. Nr.)	Produktgruppe		Amt	Teilplan (konsuntive MB = Teilergebnisplan, investive MB = Teilfinanzplan)	Zeile / Maßnahme	Betrag (volle €)	Begründung
			Nr.	Bezeichnung			Nr. - Bezeichnung		
19	21.11.2012	Überplanmäßige Aufwendungen	0209	Brandschutz und feuerwehrtechnische Hilfeleistungen	37	Teilergebnisplan	13 - Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	50.000	Mehrbedarf für die Fahrzeugunterhaltung (Reparatur einer Drehleiter, Reifen- und Schlauchbeschaffung) und zur Deckung der Kosten, die durch die Sprengung im Dortmund-Ems-Kanal verursacht wurden.
		Minderaufwendungen	1601	Allgemeine Finanzwirtschaft	20	Teilergebnisplan	20 - Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen	50.000	

Als Verfahrensschritte bieten sich an:

- Bei der Vorberatung dieser turnusmäßigen Vorlagen im Ausschuss für Finanzen, Beteiligungen und Liegenschaften teilen die Gremienvertreterinnen und -vertreter zukünftig mit, bei welchen Positionen eine anderweitige Deckung gewünscht wird.
- Die Verwaltung wird damit beauftragt, für diese Positionen im Rahmen der Vorbereitung des Haushaltsplans für das Folgejahr alternative Deckungsvorschläge zu entwickeln.
- Der Rat beschließt über die Realisierung der alternativen Deckungsvorschläge im Gesamtzusammenhang des Haushaltsplans.

Auf diese Weise können durch eine abgestimmte Vorgehensweise zwischen Verwaltung und Rat Mehrbelastungen für den städtischen Haushalt infolge über- und außerplanmäßiger Belastungen in den Folgejahren kompensiert werden.

Haushaltsbelastungen im Zeitraum der mittelfristigen Finanzplanung

Ein Vorschlag zur Deckung einer ungeplanten Mehrausgabe ist haushaltsrechtlich immer nur für das jeweils laufende Haushaltsjahr erforderlich. Häufig entstehen aber Effekte für Folgejahre, die dann zu einer Belastung der geplanten Ergebnisse in der mittelfristigen Finanzplanung, z.B. aktuell 2014 bis 2016, führen. Auf diese Weise wird das auszugleichende Ausgabevolumen für Folgejahre „auf stillem Wege“ kontinuierlich erhöht.

Um dieser Entwicklung entgegen zu wirken, kann das oben beschriebene Verfahren auch auf den Zeitraum über das laufende Haushaltsjahr hinaus bezogen werden. Damit wären auch für mehrjährige und dauerhafte Haushaltsbelastungen in den Folgejahren Deckungsmöglichkeiten aufzuzeigen.

Fazit und Empfehlung

Das intendierte Ziel des vorliegenden Antrags, ungeplante, unterjährige Belastungen des städtischen Haushalts zu vermeiden, ist uneingeschränkt zu unterstützen. Die aktuelle Haushaltssituation bietet nur noch einen geringen Spielraum, um ungeplante Verschlechterungen auffangen zu können, ohne unmittelbar in die Haushaltssicherung zu geraten. Der Intention des Antrags sollte deshalb grundsätzlich gefolgt werden.

Negative Auswirkungen auf das Haushaltsergebnis infolge unterjähriger Mehrausgaben werden durch das geltende Haushaltsrecht verhindert. Durch ein geeignetes Controlling-Verfahren zu über- und außerplanmäßigen Ausgaben kann der Rat zusätzlich in die Lage versetzt werden, alternative Deckungsvorschläge ex post zu beschließen und damit in nachfolgenden Haushaltsjahren zu Ergebnisverbesserungen zu kommen.

Um negativen Effekten entgegen zu wirken, die in späteren Jahren in Folge von Mehrausgaben des laufenden Haushaltsjahres entstehen, sollte das beschriebene Verfahren auch auf den Zeitraum der mittelfristigen Finanzplanung bezogen werden.

I.V.

gez.
Reinkemeier
Stadtkämmerer

Anlage