

Öffentliche **Beschlussvorlage**

Vorlagen-Nr.:
V/0700/2015
Auskunft erteilt: Frau Cappenberg
Ruf: 492-7022
E-Mail: CappenbergC@stadt-muenster.de
Datum: 02.09.2015

Betrifft

Nachhaltige Haushaltssanierung der Stadt Münster (NaSa 2016)

Beratungsfolge

16.09.2015	Rat	Einbringung
04.11.2015	Haupt- und Finanzausschuss	Vorberatung
11.11.2015	Rat	Entscheidung

Beschlussvorschlag:

I. Sachentscheidung:

1. Kenntnisnahme der Ausgangslage
 - 1.1. Der Rat nimmt die mit dem vorgelegten Haushaltsplanentwurf 2016 aktualisierte finanzielle Ausgangslage und den in der Begründung dargestellten Bericht zu den Auswirkungen früherer Konsolidierungsmaßnahmen des städtischen Haushalts zur Kenntnis.
 - 1.2. Der Rat nimmt zur Kenntnis, dass nach derzeitigem Stand die Erreichung eines strukturell ausgeglichenen Haushaltes im Jahre 2020 nur dann als realistisch angesehen werden kann, wenn eine umfassende nachhaltige Haushaltssanierung durchgeführt wird.
 - 1.3. Kurzfristig ist die Haushaltssicherung durch geeignete Maßnahmen zu vermeiden.
2. Nachhaltige Haushaltssanierung
 - 2.1. Der Rat stimmt den Grundüberlegungen zur Einführung einer nachhaltigen Haushaltssanierung zu.
 - 2.2. Die Verwaltung wird beauftragt, einen Zeit- und Maßnahmenplan für eine systematische, verwaltungsweite Aufgabenkritik aufzustellen und ab 2016 in die Umsetzung einzusteigen.
 - 2.3. Der Rat erkennt an, dass für eine nachhaltige Haushaltssanierung auch die städtischen Beteiligten Beiträge in verlässlichem Umfang zu erbringen haben.
3. Der Rat stimmt den in der Anlage 1 beschriebenen Sofortmaßnahmen zu.
4. Der Antrag der CDU-Ratsfraktion A-R/0008/2015 – „Die Weichen für einen strukturell ausgeglichenen Haushalt 2020 jetzt richtig stellen“ (Anlage 2) ist damit erledigt.

II. Finanzielle Auswirkungen:

Für externe Leistungen zur fachlichen Begleitung und Moderation der Maßnahmen zur nachhaltigen Haushaltssanierung sind im Entwurf des Haushaltsplans 2016 – 2019 für die Jahre 2016 bis 2018 jeweils 300.000 € in der Produktgruppe 0109 „Finanz- und Beteiligungsmanagement“ vorgesehen.

Begründung:

Ausgangslage und Anlass für Maßnahmen zur nachhaltigen Haushaltssanierung

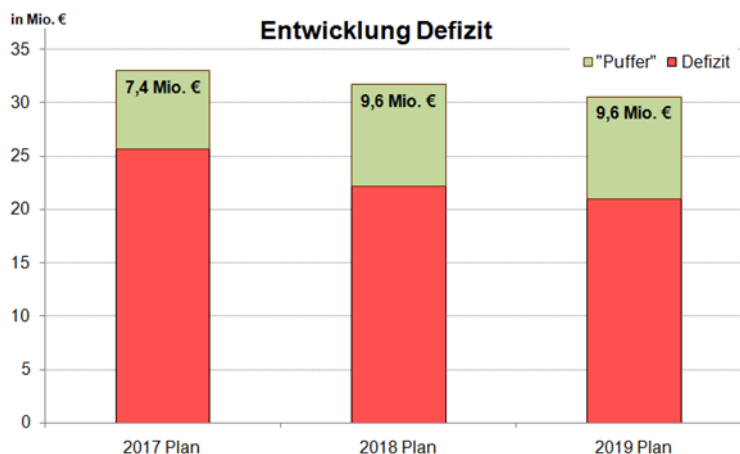
Die städtische Haushaltssituation gestaltet sich in den letzten Jahren ambivalent. Während in den Planungen und Nachtragshaushalten fortlaufend Defizite in überwiegend deutlich zweistelliger Millionenhöhe dargestellt wurden, konnten bei den Jahresabschlüssen 2013 und voraussichtlich 2014 erstmals seit 2008 wieder Überschüsse erwirtschaftet werden. Dies könnte zu der Einschätzung verleiten, der strukturell ausgeglichene Haushalt, der lt. Ratsbeschluss bis 2020 erreicht werden soll, sei bereits Realität.

Bei der Aufstellung des Haushaltsplans 2016 – 2019 hat die Verwaltung die Verbesserungen gegenüber der Planung, die sich aus der laufenden Bewirtschaftung der Jahre 2013 und 2014 ergeben haben, aufgegriffen und unter Berücksichtigung der aktuellen Erkenntnisse berücksichtigt. Gleichwohl weisen die Planungen für 2016 bis 2019 weiterhin Defizite zwischen 20 und 45 Mio. € auf. Die wesentlichen Ursachen sind in der Vorlage V/0285/2015 "Finanzeckwerte" und der Vorlage V/0662/2015 „Entwurf der Haushaltssatzung der Stadt Münster für das Haushaltsjahr 2016“ dargestellt.

Die Auswirkungen der erwartete Defizite 2016 – 2019 sind erheblich:

- ein strukturell ausgeglichener Haushalt 2020 erscheint derzeit ohne weitreichende und nachhaltige Konsolidierungsmaßnahmen kaum erreichbar,
- der finanzielle Spielraum bis zum Überschreiten der Schwellenwerte, die haushaltsrechtlich die Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes erforderlich machen, wird massiv eingeengt.

Im Haushaltsjahr 2016 wird nach derzeitiger Planung die sog. "Ausgleichsrücklage" (= Eigenkapitalanteil in der städtischen Bilanz) aufgebraucht sein. Zur Vermeidung einer Haushaltssicherung darf bei einem defizitären Haushalt das verbleibende Eigenkapital, die "Allgemeine Rücklage", in zwei aufeinander folgenden Jahren nicht um 5% oder mehr abgebaut werden. Die nachfolgende Grafik stellt den finanziellen "Puffer" dar, der ab 2017 bei der derzeitigen mittelfristigen Finanzplanung verblieben ist.

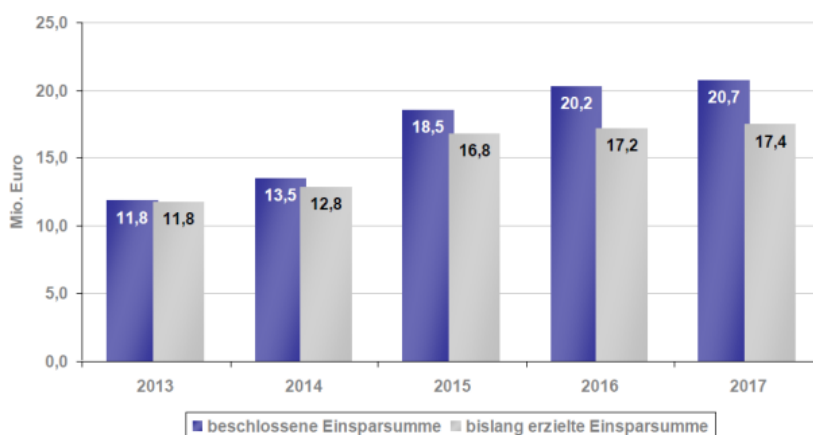


Die Grafik zeigt, dass die haushaltsrechtlichen Schwellenwerte in den Jahren ab 2017 bereits bei einer Erhöhung der jährlichen Defizite um 7,4 bis 9,6 Mio. € erreicht werden. Bezogen auf das Haushaltsvolumen von rund 1,05 Mrd. € (Tendenz steigend) beträgt der finanzielle Spielraum damit weniger als 1%, um Verschlechterungen aus der laufenden Haushaltsbewirtschaftung oder durch einen Nachtragshaushalt aufzufangen, ohne in eine Haushaltssicherung zu fallen.

Bisherige Konsolidierungen

Bereits mehrfach hat sich in der Vergangenheit die Haushaltssituation der Stadt Münster kritisch entwickelt. Mit gemeinsamen Anstrengungen haben Verwaltung und Rat Maßnahmen beschlossen und umgesetzt, mit denen der städtische Haushalt kurz- bis mittelfristig entlastet werden konnte. Die Erarbeitung solcher Konsolidierungsmaßnahmen erfolgte regelmäßig im Sinne eines Krisenmanagements, um der rechtlichen Notwendigkeit eines (zumindest fiktiven) Haushaltsausgleichs gerecht werden zu können.

Zuletzt hat der Rat mit dem Haushalt 2013 ein umfassendes Maßnahmenpaket beschlossen, das zu relevanten Einspareffekten geführt hat. Die nachfolgende Grafik stellt die beschlossenen und erzielten Einsparsummen dar (vgl. analog V/0865/2014, 3. Projektbericht zur Umsetzung des Handlungsprogramms 2012 bis 2017).



Fast ausschließlich externe Einflussfaktoren waren es, die dazu geführt haben, dass sich die bisherigen Konsolidierungsprogramme trotz Verbesserungen in Millionenhöhe als nicht nachhaltig erwiesen haben.

Neu eingeführte Anforderungen, z.B. im Kita-Bereich, geänderte Verteilerschlüssel beim kommunalen Finanzausgleich oder schwankende Steuereinnahmen erschweren langfristig belastbare Planungen. Zudem sorgen außerordentliche Ereignisse, wie das Hochwasser im vergangenen Jahr, oder unvorhersehbare Entwicklungen, wie die aktuellen Flüchtlingszahlen, für zusätzliche, nicht steuerbare Haushaltsbelastungen. Und auch zukünftig wird der städtische Haushalt mit unerwarteten Anforderungen konfrontiert werden.

Zugleich ist anzunehmen, dass das sehr starke Wachstum der Stadt personell und infrastrukturell bewältigt werden muss. D.h. trotz der finanzpolitischen Herausforderungen kann nicht auf eine Gestaltung der dynamischen Entwicklung unserer Stadt verzichtet werden.

Potentiale, um zukünftigen Haushaltsbelastungen zu begegnen, sind grundsätzlich auch weiterhin durch "ad hoc"-Maßnahmen gegeben. Pauschale Kürzungen ohne Prüfung und Gewichtung eines jeden Einzelfalls führen jedoch nicht zu nachhaltigen Konsolidierungseffekten, berücksichtigen nicht die Schwerpunkte und Ziele der städtischen Aufgaben und belasten darüber hinaus überproportional diejenigen Bereiche, die bereits in einem überdurchschnittlich hohen Maße wirtschaftlich gearbeitet haben.

Zielführender erscheint es deshalb, die bisherige eher zeitpunktorientierte und anlassbezogene Haushaltskonsolidierung durch einen dauerhaften Prozess zu ersetzen.

Nachhaltige Haushaltssanierung

Idealtypisch wird der städtische Haushalt in der Weise entwickelt und gesteuert, dass eine haushalts- und finanzpolitische Flexibilität im Interesse aktueller und insbesondere auch künftiger Generationen dauerhaft gewährleistet ist. Den Haushalt in diesem Verständnis nachhaltig zu gestalten, setzt eine zwischen Verwaltung und Rat einvernehmlich abgestimmte Ausrichtung an künftigen Handlungsfeldern voraus. Dies entspricht einer Leitvorstellung bei der Erarbeitung des Handlungsprogramms 2012 – 2017, dass Rat und Verwaltung bereit sind, den 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 mit den vorhandenen Ressourcen zu erbringen.

Bisherige Konsolidierungsrunden bei der Stadt Münster sind diesen Anforderungen und Leitvorstellungen nur teilweise gerecht geworden. Die nachfolgende Tabelle zeigt die aus Sicht der Politik formulierten wesentlichen Defizite bisheriger Konsolidierungen sowie dazugehörige, grundsätzliche Lösungsvorschläge aus Sicht der Verwaltung.

Problem	Kritikpunkte aus Sicht des Rates	Lösungsvorschläge aus Sicht der Verwaltung
Zeitdruck	Warum Konsolidierung immer so kurzfristig und mit großen Listen parallel zum Haushalt? Warum kommen Haushaltshinweise der Verwaltung teilweise so spät?	Mehrjahreszeitraum für die systematische Haushaltsanalyse ("dauerhaftes Haushaltsverfahren")
Bewertungsunsicherheit	Was ist eine gute Sparmaßnahme?	neuer Produkt- bzw. Leistungsbericht (Kriterien dafür gemeinsam mit Politik entwickeln)
Strategiebedarf	Wo ist die rote Linie? Wo soll Aufgabenkritik stattfinden?	kontinuierliche Aufgabenkritik, stärkere Zielsteuerung
Alternativlosigkeit	Was wäre alternativ möglich?	Variantendarstellung (z. B. bei Aufgabenkritik)
Informationsdefizite	Was ist überhaupt möglich? Was ist freiwillig, was pflichtig?	neuer Produkt- bzw. Leistungsbericht (freiwillig / pflichtig und weitere Kriterien)
Steuerungsprobleme	Kann der Haushalt besser / transparenter gesteuert werden?	wieder regelmäßige unterjährig Finanzberichterstattung, stärkeres Haushalts-Controlling
Beharrungstendenz	Warum gibt es keine (großen) strukturellen Veränderungen?	kontinuierliche Prozess- und Strukturanalyse

Die in der Tabelle genannten Lösungsvorschläge zielen auf mehrere Verbesserungen der Haushaltssteuerung in strategischer Hinsicht ab:

- effizientere, zielorientierte Steuerung der Verwaltung
- fokussierterer Blick auf Ressourcen im Verhältnis zu den Zielen und Wirkungen
- frühzeitiges Planen und Verringerung des kurzfristigen Entscheidungsdruckes
- besseres Zusammenspiel von Verwaltung, Politik und Bürgerschaft durch höhere Transparenz und damit offenere Kommunikation

Voraussetzung einer nachhaltigen Haushaltssanierung in diesem Sinne ist eine Aufgabenkritik auf der Grundlage priorisierter Aufgaben und Dienstleistungen, die regelmäßig zwischen Rat und Verwaltung abgestimmt werden.

Aufgabenkritik (Zweck und Vollzug)

Um Spielräume für die Übernahme künftiger Aufgaben oder die Weiterentwicklung vorhandener Aufgaben zu schaffen, ist es bei gleichbleibenden oder abnehmenden Ressourcen notwendig, den bestehenden Aufgabenbestand kritisch zu hinterfragen. Ansatzpunkt dafür ist der bestehende Produkt- und Leistungskatalog. Im Zentrum steht die Fragestellung, ob dieser grundsätzlich und im bisherigen Umfang erbracht werden muss und ob es hinsichtlich der Wahrnehmung Optimierungspotential gibt. Ziel ist es, durch eine kontinuierliche Aufgabenprüfung die Effizienz des Verwaltungshandelns zu steigern und den stetig wachsenden Aufgabenbestand zu reduzieren.

Bereits in der Vergangenheit hat die Verwaltung an vielfältigen Stellen eine Aufgabenkritik vorgenommen. Zentrale Rahmenregelungen und "Leitplanken" fehlen jedoch bislang, so dass die bisherigen Maßnahmen mit unterschiedlichen Zielsetzungen und in unterschiedlicher Intensität durchgeführt wurden. Einen verwaltungsweit einheitlichen Entwicklungsstand der Aufgabenkritik als Instrument der Haushaltssteuerung gibt es deshalb zurzeit nicht.

Für Produkte / Leistungen in freiwilligen Aufgabenbereichen wird einzeln überprüft, ob die Aufgabenerledigung zur politischen Zielerreichung notwendig ist oder ob die Aufgabe (teilweise) entfallen kann. Hier geht es um das „ob“ der Aufgabenerledigung. Auch Pflichtaufgaben stehen nicht per se außerhalb jeder zweckkritischen Betrachtung; da der Gesetzgeber hinsichtlich der Durchführung an sich häufig keine Mindeststandards vorgegeben hat, sind auch pflichtige Aufgaben nach Art und Umfang der Wahrnehmung disponibel.

Bei Pflichtaufgaben und freiwilligen Aufgaben ist stets der Umfang der Leistungen zu hinterfragen und zu prüfen, ob die Erfüllung der Aufgaben wirtschaftlicher und kostengünstiger erfolgen kann (Aufgabenvollzugskritik). Prüfungsgegenstand ist demnach das „wie“ der Aufgabenerfüllung.

Die Durchführung und Umsetzung einer systematischen, verwaltungsweiten Verfahrens der Aufgabenkritik ist ein auf lange Sicht angelegter Prozess. Die Entwicklung und Implementierung des Verfahrens sollte in enger Abstimmung zwischen Verwaltung und Politik erfolgen. Um die vielfältigen kommunikativen Prozesse innerhalb der Verwaltung und mit der Politik zielführend zu organisieren, soll die Umsetzung durch eine externe Projektbegleitung gestützt werden. Des Weiteren sind bedarfsweise Ausschreibungen zur Prüfung einzelner fachlicher Themen durchzuführen, woraus sich der Finanzbedarf der nachhaltigen Haushaltssanierung ergibt. Die erfolgreiche Durchführung einer solchen Aufgabenkritik wirkt bei einer systematischen Steuerung nachhaltig im Hinblick auf das strategische Ziel eines strukturell ausgeglichenen Haushalts.

Sofortmaßnahmen

Um neben den langfristigen Wirkungen eines nachhaltigen Sanierungsprozesses auch kurzfristig Entlastungen des städtischen Haushalts zu erreichen, werden Sofortmaßnahmen ergriffen (Anlage 1). Ziel ist es, bereits im Laufe des Jahres 2016 erste Effekte zu erreichen.

Geplant sind zehn Maßnahmen, die zeitnah umgesetzt werden können und sowohl Belastungen verringern als auch Entlastungen auslösen. Bei der Umsetzung einer langfristigen Strategie kann hierauf aufgebaut werden. Ebenso führen Maßnahmen, die die Transparenz erhöhen, dazu, dass eine Aufgabenkritik gezielt vorbereitet wird.

Die Verwaltung wird dem Rat regelmäßig über die Umsetzungsfortschritte der Sofortmaßnahmen berichten.

Antrag der CDU-Ratsfraktion A-R/0008/2015 – „Die Weichen für einen strukturell ausgeglichenen Haushalt 2020 jetzt richtig stellen“

Die CDU-Fraktion beantragte mit Schreiben vom 03.02.2015, der Rat möge beschließen:

- 1) „Der Rat bekennt sich zum Ziel, mit dem Beschluss des Haushaltsplanentwurfs 2020 einen ausgeglichenen Haushalt zu verabschieden.“
- 2) „Der Rat nimmt zur Kenntnis, dass nach Beschluss des Haushaltentwurfs für 2015 die Ausgleichsrücklage nun fast vollständig aufgezehrt ist und nach aktuellem Stand für den Haushalt 2016 ein Fehlbetrag von 33,817 Millionen Euro zu erwarten ist.“

Ferner soll der Rat die Verwaltung beauftragen, verschiedene Schritte zu einem nachhaltig wirkenden Konzept für einen strukturellen Haushaltsausgleich im Jahre 2020 mit dem Entwurf des Haushalts 2016 zu realisieren. Eine Erhöhung der Gewerbe- und Grundsteuern soll dabei ausgeschlossen werden.

Mit den oben dargestellten Maßnahmen einer nachhaltigen Haushaltssanierung schlägt die Verwaltung einen Weg vor, der grundsätzlich geeignet erscheint, den städtischen Haushalt auf Dauer strukturell ausgeglichen zu halten.

Gleichwohl kann auch für die Zukunft nicht ausgeschlossen werden, dass ungeplante Ereignisse den Haushalt unmittelbar belasten und kurzfristig wirkende Maßnahmen im Sinne pauschaler Aufwandskürzungen erforderlich machen. Als Instrument einer nachhaltigen Haushaltssanierung erscheinen pauschale Kürzungen gleichwohl weniger geeignet und sollten deshalb als Reaktion auf ungeplante, krisenhafte Ereignisse beschränkt werden.

Die Erhöhung der Hebesätze für Gewerbe- und Grundsteuern zur Einnahmeverbesserung ist als nachrangiges Instrument anzusehen.

Um Verbesserungen für den städtischen Haushalt zu realisieren, sind auch Beiträge der verselbständigten Aufgabenbereiche weiterhin zwingend erforderlich. Die Veräußerung von Beteiligungen oder Beteiligungsanteilen ist aus Sicht der Verwaltung keine Option im Rahmen einer nachhaltigen Haushaltssanierung, da lediglich Einmaleffekte entstehen würden und Steuerungsverluste hingenommen werden müssten. Je nach Aufgabenart und wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit erfolgen die Beiträge der städtischen Tochtergesellschaften in Form moderater Zuschussbedarfe oder angemessener Ausschüttungsbeträge. Ebenso sollen die städtischen Gesellschaften auf strukturelle Konsolidierungsmöglichkeiten hin überprüft werden.

Fazit

Die aktuelle Haushaltssituation sorgt für grundlegenden Handlungsbedarf. Es wird vorgeschlagen, sowohl langfristige als auch kurzfristige Maßnahmen zu ergreifen. Um langfristig das Ziel eines strukturell ausgeglichenen Haushalts erreichen zu können, wird eine nachhaltige Haushaltssanierung angestoßen, indem eine Aufgabenkritik durchgeführt werden soll. Kurzfristig werden auch zur Vorbereitung der nachhaltigen Sanierung Konsolidierungsmaßnahmen eingeleitet. Auf allen Ebenen des Stadtkonzerns sind Anstrengungen nötig, um in regelmäßiger Abstimmung mit der Politik weiterhin einen strukturell ausgeglichenen Haushalt anzustreben.

I.V.
gez.

Reinkemeier
Stadtkämmerer

Anlagen