

Öffentliche **Beschlussvorlage**

Vorlagen-Nr.:	<b>V/0900/2016</b>
Auskunft erteilt:	Herr Schetter Frau Dr. Cappenberg
Ruf:	492-2000 / 492-7022
E-Mail:	Schetter@stadt-muenster.de CappenbergC@stadt-muenster.de
Datum:	31.10.2016

Betrifft

Nachhaltige Haushaltssanierung 2017

Beratungsfolge

08.11.2016	Ausschuss für Personal, Organisation, Sicherheit, Ordnung und E-Government	Vorberatung
09.11.2016	Haupt- und Finanzausschuss	Vorberatung
16.11.2016	Rat	Entscheidung

**Beschlussvorschlag:**

I. Sachentscheidung:

1. Das vom Rat in seiner Sitzung am 09.12.2009 formulierte Ziel eines ab dem Jahr 2020 dauerhaft ausgeglichenen Haushaltes ist unter den aktuellen Voraussetzungen und Bedingungen nicht erreichbar. Der Rat beschließt deshalb die Sicherung der finanziellen Handlungsfähigkeit und Eigenständigkeit als kurz- bis mittelfristiges Ziel der städtischen Finanzpolitik. Sämtliche Maßnahmen der Stadt Münster mit finanziellen Auswirkungen ordnen sich dem strategischen Ziel der Erhaltung der eigenen Haushaltshoheit unter. Der Abbau des strukturellen Defizits bleibt das langfristige finanzpolitische Ziel.
2. Der Rat nimmt die angestoßenen Maßnahmen zur Nachhaltigen Haushaltssanierung zustimmend zur Kenntnis.
3. Der Rat beauftragt die Verwaltung, die unter Punkt 2 bis 4 der Begründung vorgeschlagenen Vorlagen zu den Etatsitzungen der Gremien für eine Beschlussfassung parallel zum Haushaltsplan 2017 vorzulegen.

II. Finanzielle Auswirkungen:

Keine unmittelbaren Auswirkungen.

## **Begründung:**

### **Übersicht:**

1. Haushaltslage
  - a. Sicherung der finanziellen Eigenständigkeit
  - b. Abbau des strukturellen Defizits
  - c. Konsolidierungsstrategie
2. Aufgabenkritische Ämteruntersuchungen und Geschäftsprozessoptimierung
  - a. Personal- und Organisationsamt
  - b. Amt für Finanzen und Beteiligungen
  - c. Amt für Kinder, Jugendliche und Familien
  - d. Zeitplanung für die weiteren Untersuchungen
3. Weitere Aktivitäten im Rahmen von NaSa
  - a. Langfristige Innovationsprojekte
  - b. Ertragsseitige Haushaltskonsolidierung
  - c. Beiträge der städtischen Beteiligungen
4. Weitere Hinweise zu den Etatberatungen 2017
  - a. Mögliche Effekte von NaSa auf den Ergebnisplan
  - b. Abschluss des Handlungsprogramms 2012-2017
  - c. Ausblick

## **1. Haushaltslage**

Mit der Einbringung des Haushaltsplanentwurfs 2017 hat die Verwaltung den Rat darüber informiert, dass sich die ohnehin bekannte äußerst angespannte Haushaltssituation dramatisch verschlechtert hat.

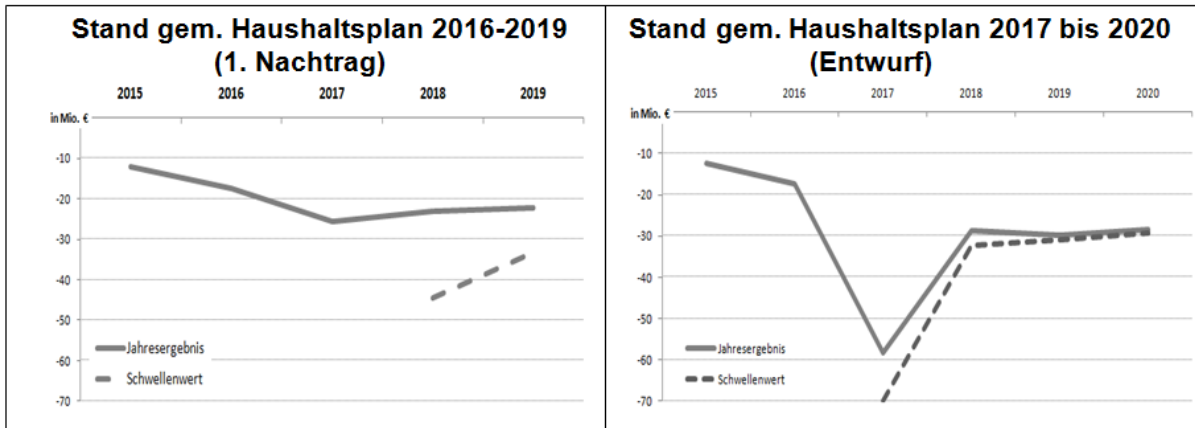
### **1a. Bewahrung der Finanzhoheit**

Die für einen rechtlich zulässigen, fiktiven Haushaltsausgleich erforderlichen Rücklagen ("Ausgleichsrücklage") werden durch fortlaufende Defizite in der Planung sukzessive aufgezehrt, sodass ab 2017 nach heutigem Stand die sog. Allgemeine Rücklage (Bilanzielles Eigenkapital) in Anspruch genommen werden muss. Daraus entstehen unmittelbare Rechtsfolgen, z.B.

- ist der Haushaltsplan der Bezirksregierung nicht nur anzuzeigen, sondern zur Genehmigung vorzulegen,
- die Genehmigung des Haushaltsplans kann von der Bezirksregierung unter Bedingungen und Auflagen erteilt werden,
- bei Förderprogrammen (zweckgebundenen Zuweisungen) ist die kommunalaufsichtliche Zustimmung der Bezirksregierung einzuholen.

Für die Genehmigungsfähigkeit eines nicht ausgeglichenen Haushaltsplanes müssen verbindliche Schwellenwerte, die in der Gemeindeordnung festgeschrieben sind, eingehalten werden. Für die Stadt Münster relevant wird insbesondere die Regelung des § 76 Abs. 1 Nr. 2 GO, wonach in zwei aufeinanderfolgenden Haushaltsjahren die Allgemeine Rücklage nicht um mehr als 5% in Anspruch genommen werden darf.

Im Vergleich zum Haushaltsplan 2016 hat sich die aktuelle Haushaltssituation im laufenden Jahr weiter verschlechtert. Die nachfolgenden Grafiken stellen die sich aus den vorhandenen Planungen ergebenden Jahresergebnisse sowie die jeweiligen Schwellenwerte zur Genehmigungsfähigkeit des Haushaltsplans für die Jahre 2015 bis 2020 dar.



Zur Erläuterung der Grafiken:

Der Puffer zwischen jährlichem Defizit und den Schwellenwerten zur Vermeidung einer Haushaltssicherung sinkt im Haushaltsplan 2016-2019 (1. Nachtrag) bis 2019 auf nur noch rund 11 Mio. € (Grafik links). Die weiter erhöhten Defizite nach dem Haushaltsplanentwurf 2017-2020 brauchen die verbliebenen Puffer ab 2018 annähernd vollständig auf, so dass faktisch keinerlei Spielraum für finanzielle Mehrbelastungen mehr gegeben ist, um die Aufstellung eines Sicherungskonzepts bei der Kommunalaufsicht zu vermeiden.

Im Zusammenhang mit der Vorlage V/0743/2009 hat der Rat umfangreiche Beschlüsse zur zukünftigen Haushaltsstrategie gefasst. U.a. wurde der Abbau des strukturellen Haushaltsdefizits als vorrangige Aufgabe von Rat und Verwaltung anerkannt. Spätestens im Jahr 2020 sollte der Haushalt strukturell ausgeglichen sein.

Dieses strategische Finanzziel war in der Folge Grundlage verschiedener Aktivitäten zur Haushaltskonsolidierung, die ihrerseits auf einer Reihe von Maßnahmen in den 2000er Jahren fußten. Die erheblichen Anstrengungen von Verwaltung und Rat in diesen Jahren haben zwar teilweise zu deutlich positiven Effekten für den Haushalt geführt und den vorzeitigen Verlust der städtischen Haushaltshoheit verhindert. In einer gesamtheitlichen Betrachtung waren die Maßnahmen jedoch nicht nachhaltig, weil die Grundproblematik der defizitären Struktur im Haushalt nicht beseitigt wurde.

Im Haushaltsplan 2017 wird im Rahmen der mittelfristigen Finanzplanung erstmals das Haushaltsjahr 2020 prognostisch dargestellt und sein voraussichtliches Ergebnis ermittelt. Das im Jahr 2009 beschlossene Finanzziel eines ausgeglichenen Haushaltes 2020 wird demnach insbesondere durch das immense Investitionsprogramm für die wachsende Stadt, das in den kommenden vier Jahren finanziert werden muss, nicht erreicht.

Drohende zukünftige Defizite aus den Erfordernissen zur Bewältigung der Herausforderung der wachsenden Stadt werden die Rücklagen und Puffer zur Vermeidung einer Haushaltssicherung weiter aufzehren. Zunächst ist es deshalb erforderlich, die Verringerung von Defiziten in den Fokus zu rücken. Auf diese Weise soll kurz- bis mittelfristig die Haushaltshoheit gewahrt werden. Um dieses Finanzziel zu erreichen, ist ihre konsequente Umsetzung durch Priorisierung auf allen Ebenen von Verwaltung und Rat erforderlich.

Gleichwohl ist festzustellen: gelingt es nicht, die Defizite vollständig abzubauen, ist der Weg in die Haushaltssicherung allein schon rechnerisch zwangsläufig vorgezeichnet. Das langfristige Ziel eines strukturell ausgeglichenen Haushalts muss deshalb weiterhin aufrecht erhalten werden.

## 1b. Strukturelles Defizit

Die Stadt Münster ist - wie alle Kommunen - verpflichtet, dauerhaft einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen. Nur dann kann sie eigene Handlungsspielräume wahren oder wiedererlangen. Die dazu

geeigneten Maßnahmen müssen gefunden und umgesetzt werden. Der Umfang der Maßnahmen wird dabei durch die Höhe des Defizits bestimmt (Konsolidierungsbedarf).

Die Ermittlung der strukturellen Haushaltssituation erfolgt anhand der realisierten Ergebnisse im Rahmen der Jahresabschlüsse. Aber auch die in den jeweiligen Jahresabschlüssen ausgewiesenen Daten geben nur bedingt einen Hinweis auf die strukturelle Haushaltssituation. Insbesondere werden die Ergebnisse durch oft stark schwankende Erträge und Aufwendungen beeinflusst. Relevante Einflussgrößen sind z.B. die Gewerbesteuer, Anteile an den Gemeinschaftssteuern, der kommunale Finanzausgleich und die von der Stadt zu leistenden Umlagen. Zudem können Sondereffekte den tatsächlichen Konsolidierungsbedarf überdecken.

Angelehnt an die Systematik der Gemeindeprüfungsanstalt NRW wird in der nachfolgenden Tabelle das aktuelle strukturelle Defizit der Stadt Münster ermittelt. Dabei werden die prognostizierten Werte des Jahresergebnisses 2015 durch Durchschnittswerte der vergangenen fünf Haushaltsjahre ersetzt.

Jahresergebnis 2015	-12,2 Mio. €
./. Standardbereinigungen	357,9 Mio. €
./. Bereinigungen Sondereffekte	0 Mio. €
<hr/>	
= bereinigtes Jahresergebnis 2015	-367,9 Mio. €
+ Hinzurechnungen (Mittelwerte)	339,4 Mio. €
<hr/>	
<b>= aktuelles strukturelles Ergebnis</b>	<b>-30,7 Mio. €</b>

**Bezogen auf das Jahr 2015 besteht ein strukturelles Defizit von 30,7 Mio. €. In dieser Höhe besteht unter der Annahme unveränderter Rahmenbedingungen eine nachhaltig zu schließende Konsolidierungslücke.**

Im Vergleich zum letzten Bericht der GPA NRW (Bezugsjahr 2012) hat die Stadt Münster das strukturelle Defizit von damals 34,0 Mio. € verringern können. Hier zeigen sich positive Effekte des "Handlungsprogramms 2012 bis 2017", die jedoch nicht ausreichen, um das strukturelle Defizit vollständig auszugleichen. Zur Erinnerung: Bis zum Haushaltsjahr 2015 wurden im Rahmen des "Handlungsprogramms" insgesamt 18,5 Mio. € an Verbesserungen für den städtischen Haushalt realisiert, bis 2017 soll dieser Wert auf 20,7 Mio. € steigen (vgl. Berichtsvorlage V/1030/2015). Diese Verbesserungen sind jedoch nicht nachhaltig, sondern werden zum überwiegenden Teil durch aktuelle, ungeplante und nicht steuerbare Effekte aufgezehrt.

### **1c. Konsolidierungsstrategie**

Um das strukturelle Defizit nachhaltig zu verringern, hat die Verwaltung während der Etatberatungen 2016 das Programm der „Nachhaltigen Haushaltssanierung“ (Vorlage V/0700/2015) vorgeschlagen, das der Rat am 16.12.15 beschlossen hat. Unter Einbezug der beschlossenen Maßnahmen aus dem Antrag der Fraktionen von CDU und Bündnis90/Die Grünen/GAL „Solide Finanzen für die wachsende Stadt Münster“ hat die Verwaltung, eine Konsolidierungsstrategie erarbeitet und in der Vorlage V/0481/2016 dem Rat vorgestellt.

Auf der Aufwandsseite soll die Aufgabenkritik durch Leistungsreduzierung, Standardanpassung und Effizienzsteigerung zu nachhaltig konsolidierenden Effekten führen. Ertragsseitig sollen Einnahmeerhöhungen dazu beitragen, das strukturelle Defizit zu verringern. Neben den Effekten für die mittelfristige Finanzplanung sollen im Rahmen von NaSa aber auch Projekte angestoßen werden, die langfristig für Einsparungen sorgen. Diese Innovationsprojekte sollen grundlegende Veränderungsprozesse

in der Verwaltung anstoßen, die durch eine modernere Leistungserbringung zu nachhaltigen Konsolidierungseffekten führen (vgl. Erläuterungen zu den 3 Säulen von NaSa in Vorlage V/0481/2016).

## **2. Aufgabenkritische Ämteruntersuchungen und Geschäftsprozessoptimierung**

Im August 2016 hat die Verwaltung drei Aufträge an externe Beratungsunternehmen mit dem Ziel vergeben, nachhaltige Konsolidierungspotenziale zur Reduzierung des Haushaltsdefizits durch eine systematische Aufgabenzweck- und -vollzugskritik sowie durch Struktur- und Geschäftsprozessoptimierungen zu identifiziert und zu realisieren. Gegenstand der Untersuchungen sind die folgenden Ämter:

- Personal- und Organisationsamt,
- Amt für Finanzen und Beteiligungen,
- Amt für Kinder, Jugendliche und Familien,
- Sportamt.

Die Untersuchungen sind jeweils als gemeinsames Projekt des jeweiligen Amtes, des Projektteams „NaSa“ und des externen Beratungsunternehmens organisiert. Die Projekte wurden im Laufe der Sommerferien initiiert, so dass die operativen Projektphasen per Anfang September 2016 gestartet werden konnten. Die Untersuchung des Sportamtes hat allerdings aus verwaltungsinternen Gründen erst zum Stichtag 01.11.2016 begonnen. Relevante Ergebnisse für das Sportamt werden deshalb im Rahmen der Beratungen zum Haushalt 2017 ff. noch nicht vorgelegt werden können.

Für das Amt für Immobilienmanagement war zunächst kein externer Auftrag vergeben worden, da kürzlich eine externe Orga-Untersuchung abgeschlossen wurde. Die dabei festgestellten Erfordernisse einer Stellenausweitung sind in der Ratssitzung vom 29. Juni 2016 beschlossen worden. Ein Fokus der Untersuchung des Amtes für Immobilienmanagement im Rahmen von NaSa soll daher zunächst darauf liegen, wie in der Vorlage V/0311/2016 angekündigt, die Effekte der Organisationsentwicklung auf die Aufgabenerledigung zu überprüfen, um ggf. Anpassungen im Sinne einer Nachhaltigen Haushaltssanierung vornehmen zu können.

### **2a. Personal- und Organisationsamt**

Das Personal- und Organisationsamt ist, bis auf wenige Ausnahmen, für alle Personal- und Organisationsfragen der Ämter und Eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen der Stadt Münster verantwortlich. Das Amt erbringt verwaltungsweite Dienstleistungen für alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, arbeitet eng mit den Ämtern und Einrichtungen zusammen und unterstützt die Verwaltungsführung in allen personellen und organisatorischen Fragen. Es nimmt insbesondere die Aufgaben des Dienstherrn und der Arbeitgeberin für die Beamtinnen/en und Beschäftigten wahr. Darüber hinaus ist das Amt als interner (Verwaltungs-) Dienstleister in den Bereichen Beschaffung von Büroeinrichtungen, Büromaterialien, Schutzkleidung sowie Expedition, Druckerei und Kantinen tätig.

Im Rahmen der gemeindlichen Personalhoheit handelt es sich bei den Leistungen des Personal- und Organisationsmanagements um Pflichtleistungen, die durch gesetzliche oder tarifrechtliche Vorgaben zwingend vorgeschrieben sind. Der in der Anlage dargestellte Produktplan führt die einzelnen Leistungen und Teilleistungen auf (Anlage 1).

Das Personal- und Organisationsamt ist, neben dem gesamten Personalbudget im städtischen Haushalt, für die Produktgruppen

- 0108 Personal- und Organisationsmanagement
- 0113 Zentrale Dienste

verantwortlich. Im NaSa-Prozess soll in erster Linie die Produktgruppe 0108 betrachtet werden, da die Aufwendungen (Entwurf 2017) mit 10.471.580 € und die Erträge von 718.600 € nur in dieser Pro-

duktgruppe eine betragsmäßige Relevanz haben. Soweit sich in der Produktgruppe 0113 gleichwohl Einspar- und Optimierungsmöglichkeiten abzeichnen, werden sie ebenfalls aufgezeigt.

Das Personalbudget – die Personal- und Versorgungsaufwendungen aller Ämter im städtischen Haushalt – beläuft sich im Entwurf des Haushaltsplans 2017 auf 278.770.170 €.

Gemeinsam mit dem Beratungsunternehmen werden zurzeit Aufgabenbereiche und Prozesse auf ihre Optimierungspotenziale hin untersucht. Im Einzelnen sind hier zu nennen:

- Modifizierung der Berechnung für die Pensionsrückstellungen: Ermittlung und Verwendung der individuellen Parameter statt der bisher auch zulässigen Pauschalwerte
- Prüfung des Angebotes der Agentur für Arbeit zur Übernahme der Aufgaben der Familienkasse (Kindergeld für städtische Bedienstete)
- Prozessoptimierung durch weitere Digitalisierung von Verfahren zur Personalgewinnung (E-Recruiting), Personalratsbeteiligung, Krankmeldungen und Beihilfegewährung
- Überarbeitung des bisherigen „Vorschlagswesens“ zu einem modernen Ideenmanagement zur Optimierung der Verwaltungsabläufe und Hebung von Einsparpotenzialen
- Zukünftige Aufwandsreduzierung durch Modifikation der Regelungen zur Altersteilzeit für Beamtinnen und Beamte (V/0822/2016 vom 05.10.2016)
- Verpachtung der Kantine im Stadthaus 1 an einen Integrationsbetrieb im Jahr 2019 (siehe Ratsbeschluss vom 28.09.2016; Vorlage V/0690/2016 vom 01.09.2016)

Das Projekt befindet sich im Zeitplan. Soweit Einsparpotenziale kurzfristig benannt werden können, werden sie über Beschlussvorlage in die Haushaltsplanberatungen eingebracht.

## **2b. Amt für Finanzen und Beteiligungen**

Das Amt für Finanzen und Beteiligungen erbringt als sog. Querschnittsamt zentrale Dienstleistungen für die Verwaltung sowie für die Bürgerschaft, vgl. dazu im Einzelnen Anlage 2. Die Struktur des maßgeblichen Teilergebnisplans 0109 im städtischen Haushalt ist entsprechend geprägt mit dem Schwerpunkt im Bereich der Personalaufwendungen.

Um Potentiale für eine Haushaltsverbesserung zu identifizieren, stehen ausgewählte, zentrale Geschäftsprozesse im Fokus der laufenden Organisationsuntersuchung. Mit gutachterlicher Beratung werden Einschätzungen über Art und Umfang der Aufgabenwahrnehmung vorgenommen; dazu gehören auch die verbindliche Klärung zur Wahrnehmung freiwilliger Aufgaben oder Aufgabenbestandteile sowie die Ermittlung von Innovationspotentialen bei Geschäftsprozessen inkl. der Digitalisierung. Im Ergebnis werden Effekte in mittel- bis langfristiger Sicht angestrebt: bessere Ergebnisqualität (inkl. höherer städtischer Erträge), schlankere Geschäftsprozesse, geringerer Personalbedarf bei unverändertem Aufgabenbild im Amt und verwaltungsweit.

Schwerpunkte der Untersuchung, die gemeinsam mit der externen Beratung durchgeführt wird, sind:

- Rolle des Amtes für Finanzen und Beteiligungen als Querschnittsamt im Hinblick auf die Geschäftsprozesse bei der Haushaltsplanung und -steuerung sowie bei Buchhaltungs- und Jahresabschlussaufgaben
- Geschäftsprozesse im Bereich des Mahnwesens und der Vollstreckung als Grundlagen zur Einführung eines verwaltungsweiten Forderungsmanagements
- Verfahren der zentralen und dezentralen Rechnungsbearbeitung zur Einführung einer elektronischen Rechnungsbearbeitung
- Qualitätssicherung beim Geschäftsprozess zur Veranlagung der Grundsteuern

Das Projekt befindet sich im Zeitplan, so dass nach jetzigem Stand mit einer Beschlussvorlage zu den Haushaltsberatungen im Dezember zu rechnen ist.

## **2c. Amt für Kinder, Jugendliche und Familien**

Die Leistungen des Amtes für Kinder, Jugendliche und Familien sind als Anlage 3 [Hinweis: wird noch ergänzt] dieser Vorlage beigefügt. Der Teilergebnisplan im maßgeblichen Produktbereich 06 ist auf der Einnahmeseite geprägt durch Landeszuwendungen sowie durch Beiträge im Bereich der Kindertagesbetreuung. Wesentliche Aufwandsarten sind Transferleistungen im Bereich der Kindertagesbetreuung und der Hilfen zur Erziehung sowie die eigenen Personalaufwendungen.

Auf der Grundlage eines globalen Haushaltsbenchmarkings hat der externe Berater die Kinder- und Jugendarbeit als zentralen Untersuchungsschwerpunkt definiert. Anhand der Kriterien Angebote, Nutzerzahlen, Auslastung und Kostendeckung sollen Einsparpotentiale identifiziert und benannt werden.

Auch im Bereich der Hilfen zur Erziehung hat sich aus Beratersicht ein expliziter Untersuchungsschwerpunkt ergeben. Zwar ergeben erste Tendenzen aus dem Haushaltsbenchmark, dass die Stadt Münster im Bereich der erzieherischen und wirtschaftlichen Hilfen für Familien sowohl bei den Personalkosten als auch bei den ordentlichen Aufwendungen insgesamt keine Auffälligkeiten zeigt. Diese Einschätzung hat der detaillierte Fachbenchmark auf Basis von Fallzahlen, - dauern und geleisteten Fachstunden bestätigt. Dennoch zeigt die Analyse der Haushaltsdaten, dass die Aufwendungen in diesem Bereich steigen. Aus diesen Gründen wurde festgelegt, die Produktgruppe „Erzieherische und wirtschaftliche Hilfen für Familien“ im Rahmen der Vertiefungsphase des Projekts weitergehend zu untersuchen.

Bei den Aufgaben zur Förderung von benachteiligten jungen Menschen sollen die städtischen Angebote für Jugendsozialarbeit im Vergleich zu den Angeboten freier Träger geprüft werden, um ggf. Anpassungsvorschläge entwickeln zu können.

Bei weiteren Themen, wie z.B. bei Maßnahmen zur Jugendhilfe an Schulen, der Drogenhilfe, bei Angeboten für Familien sowie besonderen familienpolitischen Maßnahmen haben sich zwar im Rahmen der Globalanalyse des Gutachters einzelne Potentiale ergeben. Im Sinne einer Schwerpunktsetzung für dieses Projekt sollen diese Themen jedoch zunächst nicht weiter verfolgt werden.

Für den Bereich der Kindertagesbetreuung wird die Verwaltung zu den Etatberatungen 2017 eine Vorlage einbringen, die eine Änderung der Satzung zur Erhebung und zur Höhe von Elternbeiträgen mit Wirkung zum 01.08.2017 vorschlagen wird. Es sind Mehrerträge von etwa 2 Mio. Euro geplant.

Bei den Leistungen zur Förderung von Kindern in Tagesbetreuung ergibt sich aus Sicht des Gutachters ein Handlungsansatz im Zusammenhang mit der Übernahme von Trägeranteilen.

## **2d. Zeitplanung für die weiteren Untersuchungen**

Der Rat der Stadt Münster hat entschieden, die bisherige eher zeitpunktorientierte und anlassbezogene Haushaltskonsolidierung durch einen dauerhaften Prozess zu ersetzen (vgl. Vorlage V/0700/2015). Danach soll „eine umfassende Aufgabenkritik, Prozessanalyse und Infragestellung der ‚Münster-Standards‘ in der Stadtverwaltung initiiert“ werden.

Gemäß dem o.g. Ratsbeschluss ist das Projekt „NaSa“ zunächst auf drei Jahre (2016 bis 2018) ausgelegt. Während dieses Zeitraums wird eine Aufnahme und Betrachtung der gesamten Verwaltung nicht möglich sein. Für die Identifizierung von Projekten zur Aufgabenkritik und Geschäftsprozessanalyse wurden deshalb anhand verschiedener Kriterien insgesamt 24 Produktgruppen des Haushaltsplanes bestimmt, die zweck- und vollzugskritisch untersucht werden (vgl. Vorlage V/481/2016).

Auf dieser Grundlage wurden diejenigen Ämter identifiziert, die im Zeitraum bis 2018 systematisch untersucht werden sollen. Mit dem Ziel einer annähernd gleichmäßigen Verteilung auf die drei Jahre hat die Verwaltung den nachfolgenden Zeitplan für die Untersuchungen festgelegt.

Jahr	Amt	Produktgruppe gem. Produktplan	
	(Kennziffer)	(Nr.)	(Bezeichnung)
2016	10	01 08	Personal- und Organisationsmanagement
	20	01 09	Finanz- und Teilnehmungsmanagement
	23	01 11	Immobilienmanagement
	20	04 07	Theater Münster
	51	06 01	Förderung von Kindern in Tagesbetreuung
		06 02	Kinder- und Jugendarbeit
		06 03	Förderung von benachteiligten jungen Menschen
		06 04	Familienförderung
		06 05	Erzieherische und wirtschaftliche Hilfen für Familien
	52	08 01	Sportentwicklung, Sportanlagen und -stätten
08 02		Bäder	
2017	37	02 09	Brandschutz und feuerwehrtechnische Hilfeleistungen
	41	04 01	Kulturmanagement / Kulturförderung
	45	04 05	Stadtmuseum
	50	05 02	Sicherung des Lebensunterhalts
		05 03	Sicherung besonderer sozialer Bedarfe
	66	12 01	Bereitstellung von Verkehrsflächen und -anlagen
2018	40	03 01	Leistungen für Schulen
		03 02	Zentrale Leistungen für am Schulleben Beteiligte
		04 02	Volkshochschule
	44	04 03	Westf. Schule für Musik + Förderung Stadtteilmusikschulen
	42	04 04	Stadtbücherei + Förderung von Büchereien freier Träger
	59	05 01	Leistungen der Grundsicherung nach dem SGB II
	67	13 01	Grün- und Freiflächen

### 3. Weitere Aktivitäten im Rahmen von NaSa

Neben den aufgabenkritischen Ämteruntersuchungen, den langfristigen Innovationsprojekten, der ertragsseitigen Haushaltskonsolidierung durch Einnahmeerhöhungen sollen auch die städtischen Beteiligungen Beiträge zur Nachhaltigen Haushaltssanierung erbringen.

#### 3a. Langfristige Innovationsprojekte

Wie in der Vorlage V/0481/2016 vorgestellt wurde, ist es Ziel der Innovationsprojekte zur Verwaltungsmodernisierung im Rahmen von NaSa, die Leistungserbringung zu optimieren, ggf. neu zu definieren und finanzielle Vorteile aufzuzeigen. Hierbei sind zwei Wege initiiert worden, um Projekte zu identifizieren. Einerseits sind die Ämter aufgefordert, eigene Projekte vorzuschlagen. Andererseits zeigen die ersten aufgabenkritischen Ämteruntersuchungen, dass sich häufig die größten Potenziale einer Geschäftsprozessoptimierung durch eine zunehmende Digitalisierung insbesondere auch von ämterübergreifenden Prozessen heben ließen. Mögliche Themen sind die Ausweitung von Dokumentenmanagementsystemen, E-Government oder die Automatisierung von Datenerfassungsprozessen.

Die Verwaltung verfolgt daher die Zielsetzung, auf drei Wegen zusätzliche Innovationsprojekte anzustoßen:

1. Initiativen aus den Ämtern
2. ämterübergreifende Optimierung bürgernaher Dienstleistungen
3. ämterübergreifende Optimierung von Querschnittsfunktionen

Die Personalressourcen für die Umsetzung der Projekte sollen sich vorrangig aus der Aufgabenkritik ergeben. Ressourcen für den Umsetzungsprozess können auch aus den Mitteln, die der Rat für NaSa bereitgestellt hat, eingesetzt werden. Die ersten konkreten Projekte sind derzeit in Planung und werden den politischen Gremien ebenfalls durch separate Vorlagen vorgestellt.

Als erste Initiative aus den Ämtern wird das Tiefbauamt eine Vorlage (V/0613/2016) in die politische Beratung einbringen, in der das Projekt „Tiefbau Infrastruktur Management Münster (TIMM)“ vorgeschlagen wird. Ziel ist es, die langfristigen Aufwendungen für das Infrastrukturvermögen durch ein Zusammenführen von technischer und kaufmännischer Sicht besser zu steuern. Dadurch sollen langfristig Entlastungen in Höhe von mindestens 1 Million Euro erreicht werden.

Die ämterübergreifende Optimierung bürgernaher Dienstleistungen korrespondiert mit den Aktivitäten zur Umsetzung des E-Government-Gesetzes. Ziel dieser Projekte ist es, dass Bürgeranliegen unter Abbau bürokratischer Hürden langfristig gezielter zugeordnet, schneller bearbeitet und einfacher nachverfolgt werden können. Hierdurch sind Effizienzgewinne zu erwarten. Ansatzpunkte für diese Projekte werden insbesondere aus dem Vorhaben des Bürgerservicezentrums sowie verschiedenen konkreten Einzelvorhaben zur Umsetzung des E-Government-Gesetzes NRW ergeben.

Erste Ansatzpunkte für eine ämterübergreifende Optimierung von Querschnittsfunktionen zeigen sich bereits in der aufgabenkritischen Untersuchung des Personal- und Organisationsamtes sowie des Amtes für Finanzen und Beteiligungen. Die Aufgaben dieser beiden Ämter wirken sich durch ihre Querschnittsfunktion auch auf alle übrigen Ämter der Verwaltung aus. Die Untersuchung der Geschäftsprozesse in diesen Ämtern offenbart Ansatzpunkte für längerfristige Projekte, die durch eine verstärkte Zentralisierung und Digitalisierung Optimierungspotenziale in der gesamten Verwaltung eröffnet, wie z.B. die Einführung einer elektronischen Rechnungsbearbeitung (siehe Abschnitt 2b). Diese Projekte erfordern durch die erforderlichen Investitionen in die Umsetzung eine tiefgreifende Abschätzung der Potenziale und durch ihre große Auswirkung innerhalb der Verwaltung eine systematische Umsetzungsplanung.

Der Verwaltung fokussiert bei der Priorisierung der Innovationsprojekte darauf, welche Projekte geeignet sind, den steigenden Ressourcenverbrauch der Verwaltung zu bremsen. Der wachsende Aufgabenumfang aufgrund der wachsenden Stadt darf nicht weiterhin zu einem proportionalen Anstieg der Aufwendungen für die Leistungserbringung führen.

### **3b. Ertragsseitige Haushaltskonsolidierung**

Im Rahmen einer nachhaltigen Konsolidierungsstrategie ist es unausweichlich, dass auch die Ertragsseite des Haushalts in den Blick genommen wird. Insbesondere in den Bereichen, in denen entschieden worden ist, die Standards der städtischen Leistungserbringung beizubehalten, muss der Kostendeckungsgrad untersucht werden. Vor allem bei bürgernahen Dienstleistungen, die einzelnen Nutzerinnen und Nutzern zugutekommen, ist systematisch zu hinterfragen, ob die Leistung durch einen höheren Anteil vom Nutzer selbst zu tragen ist oder ob weiterhin die Allgemeinheit denjenigen Anteil refinanzieren soll, der durch Gebühren und Beiträge nicht gedeckt wird.

Auf der Basis der NaSa-Sofortmaßnahme Nr. 9 und des Auftrags Nr. 5 aus dem beschlossenen Antrag „Solide Finanzen für die wachsende Stadt Münster“ hat die Verwaltung eine Überprüfung aller städtischer Gebühren und Beiträge durchgeführt. Um mindestens die Kostensteigerungen in den Gebühren und Beiträgen abzubilden, hat das Amt für Finanzen und Beteiligungen die Ämter aufgefordert, dem Rat grundsätzlich durch eine Vorlage mindestens eine Steigerung in Höhe von 2,5 % pro Jahr, das seit der letzten Gebührenerhöhung vergangen ist, vorzuschlagen. Zu den Etatsitzungen

wird die Verwaltung daher entsprechende Vorlagen zur Anpassung der städtischen Gebühren vorlegen.

Im Folgenden werden diejenigen Gebührensteigerungen, die Mehrerträge von mehr als 100.000 Euro erwarten lassen, vorgestellt (Zur bereits in Vorlage V/0481/2016 angekündigten Erhöhung der KiTa-Beiträge vgl. Abschnitt 2c.):

Die Stadtbücherei wird mit Vorlage V/0805/2016 vorschlagen, die Benutzungsgebühren anzupassen und die erforderliche Satzungsänderung zu beschließen. Mehrerträge in Höhe von 170.000 Euro sind bereits im Haushaltsplanentwurf 2017 veranschlagt.

Das Sportamt wird - wie bereits in der Vorlage V/0381/2016 zur Weiterentwicklung der städtischen Bäderlandschaft angekündigt - einen Vorschlag zur Anpassung der Eintrittsentgelte der städtischen Bäder vorlegen. Die Neuregelungen sollen zum 01.01.2017 in Kraft treten. Ziel ist auch hierbei eine Steigerung der Erträge von mindestens 150.000 Euro.

Vergleichbare Mehrerträge sind auch im Zuständigkeitsbereich der Westfälischen Schule für Musik anvisiert.

Ebenso plant die Verwaltung eine Anpassung der Gebühren für das Parken auf öffentlichen Wegen und Plätzen. Hierdurch sollen Mehrerträge in Höhe von ca. 215.000 Euro erwirtschaftet werden.

Eine neue Gebühr eingeführt worden ist im Zuständigkeitsbereich des Amtes für Gesundheit, Veterinär- und Lebensmittelangelegenheiten. Wie die Verwaltung mit Vorlage V/0692/2016 dem Ausschuss für Soziales, Stiftungen, Gesundheit, Verbraucherschutz und Arbeitsförderung berichtet hat, werden aufgrund einer Änderung der Allgemeinen Verwaltungsgebührenordnung des Landes Nordrhein-Westfalen nun auch Gebühren für amtliche Regelkontrollen in der Lebensmittel- und Futtermittelüberwachung erhoben, die voraussichtlich für ein Gebührenaufkommen in Höhe von etwa 130.000 Euro sorgen.

Weitere Anpassungen sind unter anderem auch in den Bereichen der VHS, des Amtes für Bürger- und Ratsservice, der Feuerwehr, in den weiteren Bereichen des Amtes für Kinder, Jugendliche und Familien und des Sportamtes, des Vermessungs- und Katasteramtes, des Amtes für Wohnungswesen und Quartiersentwicklung und des Tiefbauamtes geplant. Bei Beschluss aller Anpassungen können für den Haushaltsplan 2017 Verbesserungen in Höhe von etwa 1 Million Euro zuzüglich der Erträge aus der Anpassung der KiTa-Beiträge erreicht werden.

### **3c. Beiträge der städtischen Beteiligungen**

Im Rahmen des NaSa Projektes werden die kommunalen Unternehmen in zwei Projektaufträgen beleuchtet.

1) Die **Managementkontrakte**, die gemäß Antrag CDU/Grüne im Jahr 2015 nur für ein Jahr (2016) abgeschlossen wurden, sollen im Jahr 2016 erneut dem Rat zur Beschlussfassung vorgelegt werden. Bis auf den MMK Stadtwerke werden die Managementkontrakte Westfälischer Zoologischer Garten Münster GmbH, Münster Marketing, Westfälische Bauindustrie GmbH, Wohn- und Stadtbau GmbH in der Sitzung am 16. November 2016 in den Rat eingebracht und für die Ratssitzung am 14. Dezember zur Beschlussfassung für fünf Jahre vorgelegt. Der Managementkontrakt für die Stadtwerke Münster GmbH soll aufgrund struktureller Überlegungen im Konzern ggfs. zu einem späteren Zeitraum erstellt werden.

2) In den Beteiligungen sollen **Benchmarkuntersuchungen** durchgeführt werden, um über die bisher in den Unternehmen realisierten Optimierungen hinaus, weitere Konsolidierungspotentiale zu ermitteln, die im Ergebnis für den kommunalen Haushalt genutzt werden können (Antrag CDU/Grüne). Für die Untersuchung von Konsolidierungspotentialen stehen dabei im Rahmen des NaSa Projektes Mittel für externe Gutachteraufträge in der Größenordnung von 200 T€ zur Verfügung.

Zwischenzeitlich sind mit verschiedenen kommunalen Unternehmen (Stadtwerke Münster GmbH, MCC Messe und Congress Centrum Halle Münsterland GmbH, Westfälischer Zoologischer Garten Münster GmbH, Wirtschaftsförderung Münster GmbH sowie dem Theater Münster) Gespräche mit dem Ziel der Durchführung von Projekten zur Realisierung von Konsolidierungspotentialen geführt worden:

a) Die **Stadtwerke Münster GmbH** hat aus ihren Abteilungen zehn Projekte entwickelt, die insgesamt alle weiter verfolgt werden sollen. Davon wurden vier Projekte ausgewählt, die mit finanzieller Unterstützung aus dem NaSa Projekt in der Größenordnung von insg. 80 T € für Gutachtaufträge durchgeführt werden sollen. Die Projekte sind im Einzelnen:

(1) Bereich Kundenservice, Marketing und Kommunikation: Untersuchung extern vergebener Dienstleistungen auf Insourcingpotenzial (make or buy) und/oder Kosteneinsparungspotential  
Potential: Effizienzsteigerung bei Wahrung bzw. Ausbau der Kunden-Servicequalität durch Optimierung/Rollen-Anpassung der Dienstleistungserbringung entlang der Wertschöpfungskette.

(2) Bereich Nahverkehrsmanagement: Verbesserung des Störungs- und Unterhaltungsmanagements Haltestellen mit besonderem Fokus auf Wartehallen  
Potential: Zeitliche, qualitative und wirtschaftliche Verbesserung durch Aufgabenbündelung und effizienten Prozessablauf, Beteiligte diverse städtische Ämter.

(3) Bereich münsterNETZ: Optimierung der Planungs- und Bauprozesse – von den Schnittstellen mit der Stadt bis zur Baudurchführung  
Potential: Effizienz- und Qualitätssteigerung durch verschiedene Maßnahmen, insb. Optimierung der Abstimmungsprozesse zwischen Stadt Münster und SWMS Planung.

(4) Bereich Verkehrsbetrieb: Optimierung Fuhrparkmanagement  
Potential: Die direkten Aufwendungen entfallen, statt dessen entstehen Aufwendungen für die Entleerung –geschätzter Nettoeffekt bei SWMS 60 T€ p.a. Der Ausbau des Car-Sharing unterstützt die plusCard-Aktivitäten des ÖPNV-potentieller Ertrag wäre abzuschätzen.

Die Beauftragung und die Auswahl der Gutachter für die Durchführung der Projekte erfolgt durch die Stadtwerke Münster GmbH in Abstimmung mit den jeweiligen Beteiligten bei der Stadt Münster. Mit ersten Gutachtenergebnissen kann voraussichtlich gegen Ende des Jahres 2017 gerechnet werden.

b) Von der **Westfälischer Zoologischer Garten Münster GmbH** wurde ein Projektvorschlag unterbreitet, der die Zielsetzung Energiesparen unterstützt. Hierzu sollen zu der vom Zoo verfolgten Thematik „Zukunftsorientierte und unabhängige Energieversorgung mit möglichst hoher CO<sub>2</sub>-Minimierung“ Analysen durchgeführt werden.

In zwei Teilprojekten soll ein Konzept entwickelt werden, dass zur “Nachhaltigen zentralen Energieerzeugung und dezentralen Energieverteilung“ eine Neustrukturierung der Wärmeversorgung im Zoo zum Ziel hat.

Eine Gutachtenbeauftragung mit einem Auftragsvolumen von 30 T€ soll bis Ende des Jahres erfolgen. Mit Gutachtenergebnissen wird im Jahre 2017 gerechnet. Es wird eine Aufteilung der Gutachtenergebnisse zwischen Stadt (70 % durch Absenkung des Zuschusses) und Zoo (30 %) zugrunde gelegt. Eine Größenordnung der Optimierungspotentiale kann zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht beziffert werden.

c) Von der **Messe und CongressCentrum Halle Münsterland GmbH** sind verschiedene Projekte vorgeschlagen worden, u.a. zu:

- Outsourcing von derzeit intern erbrachten Leistungen an extern (zwecks Personaleinsparung),
- Steigerung der Wirtschaftlichkeit durch Umnutzung (Erhöhung der Wirtschaftlichkeit des Auktionszentrums) und Reduktion der Rabatte (bei traditionellen und kulturellen und gesellschaftlichen Veranstaltungen),
- Optimierung der Gebäudeinstandhaltung und Anlageunterhaltung

Eine Festlegung auf konkrete Projekte sowie eine Gutachterausswahl soll bis Ende des Jahres stattfinden. Es sollen Projektmittel für die Gutachtenbeauftragung in der Größenordnung von 30 T€ bereitgestellt werden.

Die Größenordnung der Optimierungspotentiale aller Projekte insgesamt und ihr Effekt auf den kommunalen Haushalt lassen sich zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht beziffern.

d) Die städtischen Zuschüsse an die **Wirtschaftsförderung Münster GmbH** werden regelmäßig im Hinblick auf Beihilfekonformität überprüft. Danach darf der Zuschuss nicht höher sein, als er zur Erfüllung der von der Gesellschaft erbrachten Leistungen erforderlich ist. Für die Wirtschaftsförderung Münster GmbH wurde bei dieser Überprüfung festgestellt, dass unter den gesetzten Annahmen eine Absenkung des städtischen Zuschusses für die Haushaltsjahre ab 2017 erfolgen kann. Die Kürzung in der Größenordnung von 250 T€ wurde im Haushaltsplanentwurf bereits umgesetzt.

e) Gemäß Beschluss des Rates zur nachhaltigen Haushaltssanierung soll im **Theater Münster** der Kostendeckungsgrad gesteigert werden. Hierzu plant das Theater ab der Spielzeit 2017/2018 eine Preisanpassung für Abonnements im Theater und Orchester vorzunehmen. Dadurch wird mit Mehreinnahmen von 200 T€ gerechnet. Diese Summe soll in der Spielzeit 2017/2018 als einmalige Sonderzahlung an die Stadt Münster abgeführt werden.

Im neuen Managementkontrakt, der im Frühjahr 2017 parallel zum Wirtschaftsplan für eine vierjährige Laufzeit beraten und beschlossen werden soll, soll ab der Spielzeit 2018/2019 ein um 200 T€ verringerter Zuschuss vereinbart werden, der ab der Spielzeit 2020/2021 um weitere 50 T€ abgesenkt werden soll.

#### **4. Ausblick**

Neben den verschiedenen Beschlussvorlagen mit den Vorschlägen der Verwaltung zur Nachhaltigen Haushaltssanierung wird über die Effekte regelmäßig gebündelt an den Haupt- und Finanzausschuss und den Rat berichtet.

##### **4a. Mögliche Effekte von NaSa auf den Ergebnisplan**

Die Anlage 4 fasst die möglichen Effekte durch die Nachhaltige Haushaltssanierung auf den Ergebnisplan des Haushalts zusammen. Dort sind auch diejenigen NaSa-Sofortmaßnahmen und Aufträge aus dem beschlossenen Antrag „Solide Finanzen für die wachsende Stadt Münster“ aufgeführt, für die ein Konsolidierungsbeitrag beziffert werden kann. Der Umsetzungsstand dieser Maßnahmen ist in Vorlage V/0481/2016 dargestellt worden, die noch offenen Maßnahmen werden entsprechend weiterbearbeitet.

Die Überprüfung der Höhe der Pensionsrückstellungen als NaSa-Sofortmaßnahme Nr. 7 hat ergeben, dass der Ansatz hierfür im Nachtragshaushalt 2016 um 4,6 Mio. Euro gesenkt werden kann. In Zukunft werden sich voraussichtlich weitere Anpassungen der Pensionsrückstellungen ergeben, die durch das Personal- und Organisationsamt bearbeitet werden (siehe Abschnitt 2a) und deren genaue Höhe zum jetzigen Zeitpunkt noch offen ist.

Neben den noch zu beratenden und beschließenden Einnahmeerhöhungen (siehe Abschnitt 3b) werden auch diejenigen Verbesserungen aufgeführt, die bereits im Haushaltsplanentwurf enthalten sind: die Erträge aus der Beherbergungssteuer und der Erhöhung der Hundesteuer. Noch verwaltungsintern in Vorbereitung ist die beschlossene Einführung des Gewerbesteuerprüfdienstes. Auch dargestellt werden die beschlossenen aufwandsseitigen Verbesserungen des Ergebnisplans, die bereits umgesetzt wurden.

Die Potenziale, die sich aus der Aufgabenkritik der Ämter und den Benchmarkuntersuchungen der Beteiligungen für den Ergebnisplan ergeben können, können derzeit noch nicht abschließend beziffert werden (vgl. Abschnitte 2a-c und 3c). Die möglichen Konsolidierungsbeiträge des Theater Münster und der Wirtschaftsförderung Münster sind angegeben.

Die langfristig wirkenden Maßnahmen wie TIMM und die Anpassung der Altersteilzeit der Beamten gehen in der Darstellung der Effekte über den aktuellen Zeithorizont der mittelfristigen Finanzplanung hinaus, werden jedoch zukünftig signifikante Beiträge zu einer Nachhaltigen Haushaltssanierung leisten.

#### **4b. Abschluss des Handlungsprogramms 2012 bis 2017**

Die Umsetzung der Maßnahmen aus dem Handlungsprogramm 2012 bis 2017, zu denen mit der Vorlage V/1030/2015 noch kein Abschlussbericht vorgelegt wurde, verfolgt die Verwaltung weiter, teilweise geschieht dies durch die Bearbeitung von Aufträgen im Rahmen von NaSa, die als Weiterentwicklung der vorherigen Aufträge aus dem Handlungsprogramm gesehen werden können. Abschließend bleibt zum Handlungsprogramm festzuhalten, dass auch alle noch offenen Maßnahmen inzwischen mindestens angestoßen wurden, sodass eine Umsetzung aller beschlossenen Maßnahmen gewährleistet ist.

#### **4c. Weitere Hinweise zu den Etatberatungen 2017**

Um die Gefahr einer Haushaltssicherung zu schmälern, wird die Verwaltung während der Etatberatungen ausschließlich Veränderungsblätter mit einem Deckungsvorschlag vorlegen. Zusätzliche Belastungen des Ergebnisplans werden dabei durch entsprechende Entlastungen an anderer Stelle des Ergebnisplans aufgefangen. Bei Veränderungsblättern, die auf Beschlüssen der Fachausschüssen in deren Etatsitzungen beruhen und die keinen Deckungsvorschlag aufweisen, wird die Verwaltung den Haupt- und Finanzausschuss als vorberatendes Gremium für den Rat zu einer Korrektur dieser Beschlüsse auffordern, um die finanzielle Eigenständigkeit der Stadt Münster nicht zu gefährden.

i.V.

i.V.

gez.  
Reinkemeier  
Stadtkämmerer

gez.  
Heuer  
Stadtrat

#### **Anlagen:**

1. Produktplan des Personal- und Organisationsamtes
2. Produktplan des Amtes für Finanzen und Beteiligungen
3. Produktplan des Amtes für Kinder, Jugendliche und Familien
4. Mögliche Effekte durch die Nachhaltige Haushaltssanierung auf den Ergebnisplan