



Amt für Finanzen und
Beteiligungen

04.05.2018

Ihr/e Ansprechpartner/in:

Herr Schetter

Telefon: 492-2000

Schetter@stadt-muenster.de

Öffentliche **Beschluss**vorlage

Betrifft

Antrag Nr. A-R/0018/2017 der CDU-Fraktion und der Fraktion Bündnis 90/Die
Grünen/GAL
"Haushaltsberatungen verbessern"

Beratungsfolge

16.05.2018 Haupt- und Finanzausschuss

Entscheidung

Beschlussvorschlag:

I. Sachentscheidung:

1. Der Haupt- und Finanzausschuss nimmt zur Kenntnis, dass die Verwaltung erstmals bereits im Sommer 2017 das Investitionsprogramm 2018 bis 2021 des Haushaltsplanentwurfes 2018 in der Berichtsvorlage V/0505/2017 dem Rat zur Kenntnis gegeben hat und dieses Verfahren für die folgenden Haushaltsplanentwürfe fortsetzen wird. Der Punkt 1 des o.g. Antrags ist damit erledigt.
2. Der Haupt- und Finanzausschuss nimmt die in der Begründung gegebenen allgemeinen Erläuterungen zur internen Steuerung des städtischen Haushaltes zur Kenntnis. Ebenso werden die Regelungen und Maßnahmen zur flexiblen Bewirtschaftung der Personal- und Versorgungsaufwendungen zur Kenntnis genommen. Der Punkt 2 des o.g. Antrags ist damit erledigt.
3. Der Haupt- und Finanzausschuss nimmt zur Kenntnis, dass die Personalaufwendungen in den Teilergebnisplänen verursachungsgerecht kalkuliert und veranschlagt werden. Gemeinsam mit den zurechenbaren Erträgen bilden sie ein realistisches und gleichzeitig vollständiges Bild ab. Die Beantwortung der in der Begründung des Antrages aufgelisteten Fragen erfolgt unter Ziffer 3.1 der Begründung. Der Punkt 3 des o.g. Antrags ist damit erledigt.
4. Der Haupt- und Finanzausschuss nimmt den in der Begründung dargestellten Vorschlag zur fortlaufenden Überprüfung der Zuschüsse an Dritte zur Kenntnis. Mit Hinweis auf die durch die Verwaltung angekündigte Vorlage zum Sommer 2018 ist der Punkt 4 des o.g. Antrags damit erledigt.
5. Der Haupt- und Finanzausschuss nimmt zur Kenntnis, dass sich die Verwaltung bei der Einschätzung der Finanzzwerte schon heute, neben anderen Erkenntnissen, auch an den Ergebnissen der Vorjahre orientiert. Details zu größeren Abweichungen werden dargestellt
 - in den Erläuterungen zum jeweiligen Jahresabschluss (Erläuterungen zum Ergebnisplan, zum Finanzplan und zur Bilanz)
 - im Vorbericht zum jeweiligen Haushaltsplan

- in der jährlichen Berichtsvorlage zu den Eckwerten des Haushaltsplanentwurfes.
Der Punkt 5 des o.g. Antrags ist damit erledigt.

6. Der Haupt- und Finanzausschuss nimmt die in der Begründung dargestellten Erläuterungen zur politischen Steuerung der Finanzwirtschaft zur Kenntnis. Der Punkt 6 des o.g. Antrags ist damit erledigt.

7. Der Haupt- und Finanzausschuss nimmt die in der Begründung dargestellten Erläuterungen zur Kenntnis. Insbesondere die Frage der Bereitstellung eines offenen Dateiformates bedarf einer näheren Prüfung. Hierzu wird den politischen Gremien erneut berichtet.

II. Finanzielle Auswirkungen:

Mit der Umsetzung der in der Begründung vorgeschlagenen Vorgehensweise entstehen keine weiteren haushaltswirksamen Belastungen.

Zusätzliche finanzielle Belastungen können sich aber ergeben, wenn zur Umsetzung zusätzlicher Personalbedarf entsteht (z.B. zum Aufbau und der Pflege einer verwaltungsweiten Zuschussdatenbank) und/oder Beauftragungen Dritter notwendig werden (z.B. citeq im Rahmen der Schaffung eines offenen Dateiformates beim Haushaltsplan - Antragspunkt 7).

Begründung:

zu Punkt 1

Mit dem Beschlusspunkt 1 des Antrages wird die Verwaltung aufgefordert, zur Vorbereitung der Haushaltsplanberatung eine eigene Vorlage zu erstellen, in der die einzelnen Investitionsprojekte erläutert und priorisiert werden. Mit der Vorlage V/0505/2017 ist die Verwaltung der Forderung nachgekommen und wird dieses Verfahren auch weiterhin fortsetzen.

Als Grundlage für das Investitionsprogramm findet eine Überprüfung der Maßnahmen nach folgenden Gesichtspunkten statt:

- Anpassung der bereits im Haushaltsplan veranschlagten Investitionsmaßnahmen und Fortschreibung der Ansätze für das letzte Jahr der Investitionsplanung (soweit erforderlich)
- Priorisierung bzw. Zuordnung der Maßnahmen nach Planungs- bzw. Umsetzungsstand
- Ermittlung der darüber hinaus notwendigen zusätzlichen/neuen Maßnahmen, die im Haushaltsplan bisher nicht veranschlagt sind.

zu Punkt 2

Gemäß Punkt 2 des o.g. Ratsantrags soll der Haushalt über eine stärkere Budgetierung für die einzelnen Produktgruppen gesteuert werden. Innerhalb der Dezernatsbudgets sollen stärker als bisher Prioritäten gebildet werden. Die Dezernatsleitungen sollen die Möglichkeit bekommen, Haushaltsansätze flexibler zu nutzen und Entscheidungen über den Einsatz von Personal- und Sachkosten eigenständig zu treffen.

Mit diesem Antragspunkt werden somit - abweichend vom Antragsthema - nicht Fragen zum Vorgehen bei den Haushaltsberatungen, sondern zur unterjährigen Mittelbewirtschaftung und Haushaltssteuerung aufgeworfen. Es wird deshalb nachfolgend zunächst das aktuelle Regelwerk zur Haushaltsführung dargestellt.

Budgetierung von Sachaufwendungen und Erträgen

In § 9 Abs. 1 der städtischen Haushaltssatzung sind die Grundlagen zur flexiblen Haushaltsführung im Rahmen der §§ 20 und 21 GemHVO NRW geregelt. Ziel der Regelungen ist es, der Verwaltung bei der Ausführung des Haushaltsplans Freiräume in der Mittelverwendung einzuräumen, um so die Effizienz und Effektivität des Verwaltungshandelns zu steigern. Spezifische Regelungen zur Umsetzung der flexiblen Haushaltsführung setzt der Kämmerer fest.

Gemäß Punkt 1.2 des § 9 Abs. 1 werden alle Sachaufwendungen und Erträge innerhalb einer Produktgruppe zu Budgets verbunden, sog. "vertikale Deckungsfähigkeit". Hierbei gilt, dass mehr verausgabte Haushaltsmittel an einer Stelle damit einhergehen müssen, dass an einer anderen, deckungsfähigen Stelle entsprechend weniger Haushaltsmittel verausgabt werden.

Weil die Produktgruppen bei der Stadt Münster grundsätzlich an der Struktur der Ämter ausgerichtet sind, führt die Regelung für alle Sachaufwendungen und Erträge zu einer vollständigen dezentralen Ressourcenverantwortung und dezentralen Budgetsteuerung auf Ebene der Ämter. Sofern einem Amt mehrere Produktgruppen zugeordnet sind, können die Aufwendungen und Erträge dieser Produktgruppen zu einem Budget zusammengefasst werden. Der Antragspunkt 2, Satz 1 (Steuerung des Haushalts über eine stärkere Budgetierung für die einzelnen Produktgruppen) ist folglich für Sachaufwendungen und Erträge bereits im Rahmen der bestehenden Regelungen vollständig umgesetzt.

Dezernatsbudgets

Die bestehende Synchronisierung der Produktgruppen mit der Ämterstruktur führt im Rahmen der dezentralen Budgetsteuerung zwangsläufig zu einer operativen Fach- und Ressourcenverantwortung der jeweiligen Amtsleitungen. Die Steuerung erfolgt auf der Grundlage der quantitativen und qualitativen Vorgaben des Haushaltsplans, der in diesem Sinne als Zielvereinbarung / Kontrakt zwischen dem jeweiligen Amt/Dezernat und dem Rat verstanden werden kann.

Die Rolle der jeweiligen Dezernatsleitungen im Rahmen der flexiblen Haushaltsführung bzw. Budgetierung ist nicht verbindlich geregelt, ergibt sich aber mittelbar aus der Aufbauorganisation der Stadt Münster im Rahmen des Dezernatsverteilungsplans und der damit verbundenen (politischen) Verantwortung für die dem jeweiligen Dezernat zugeordneten Ämter. Operative Zuständigkeiten zur Budgetbewirtschaftung der Dezernatsleitungen sind mittelbar verbunden.

Entsprechend der bestehenden operativen Budgetverantwortung auf Amtsebene erfolgen derzeit die erforderlichen Abstimmungen zu Finanzfragen zunächst zwischen dem Amt für Finanzen und Beteiligungen und dem jeweiligen Fachamt. Insbesondere in strategischen Fragen findet zusätzlich eine Abstimmung auf Ebene der Beigeordneten/Dezernate statt. Diese Rollenverteilung sollte auch grundsätzlich beibehalten werden, während die Rolle der Dezernatsleitungen im Sinne ihrer Steuerungsverantwortung weiter gestärkt werden kann.

Budgetierung von Personalaufwendungen

Die Haushaltssatzung der Stadt Münster enthält in § 9 Abs. 1. 1.1 Regelungen zur Bewirtschaftung der Personal- und Versorgungsaufwendungen. Demnach sind alle Personal- und Versorgungsaufwendungen gegenseitig deckungsfähig und einseitig deckungsberechtigt gegenüber den weiteren Aufwendungen (Sachaufwendungen). Das bedeutet, dass horizontal zwischen allen Produktgruppen ein Ausgleich unterjährig möglich ist und damit zentral flexibel personalwirtschaftlich reagiert werden kann.

Diese Regelung stellt sicher, dass einerseits Personal- und Versorgungsaufwendungen zweckentsprechend verwendet werden und andererseits eine verwaltungsweite Aufgabenwahrnehmung si-

chergestellt ist. Das Personalbudget wird zentral durch das Personal- und Organisationsamt gesteuert. Das erleichtert die Umsetzung gesamtstädtischer Ziele wie z.B. Gleichstellung, Beschäftigung Schwerbehinderter, Mitbestimmung im Rahmen des Personalvertretungsrechtes, Krankheitsvertretungen, Ausbildung und einheitliche Stellenbewertungen.

Gleichwohl ist prinzipiell eine stärkere dezernatsbezogene Steuerung der Personal- und Versorgungsaufwendungen vorstellbar; sie erfordert jedoch neben der Änderung der Haushaltssatzung ein umfangreiches neues Regelwerk, das aufwendig erst geschaffen werden müsste und kurzfristig nicht zu realisieren ist. Eine stärkere dezernatsbezogene Verantwortung in Bezug auf die quantitativen Stellenbedarfe (Stellenabbau/Stellenzuwachs) ist gleichwohl schon heute nicht ausgeschlossen.

zu Punkt 3

Während der überwiegende Teil der Personalaufwendungen wie z.B. Gehälter, Sozialversicherungs- und Zusatzversicherungsbeiträge verursachungsgerecht kalkuliert und gebucht wird, werden Aufwendungen für Beihilfen und Zuführungen zu Pensions- und Beihilferückstellungen nicht spitz zugeordnet, um eine gleichmäßige Belastung zwischen den Produktgruppen sicherstellen zu können. Einseitige Belastungen, z. B. im Bereich der Beihilfen, werden so im Sinne einer Solidargemeinschaft vermieden.

Während die Personalaufwendungen den Teilergebnisplänen unschwer zu entnehmen sind (Zeile 11) sind die zuzurechnenden Erträge einschließlich einer Drittmittelfinanzierung nur sehr aufwendig zu ermitteln, da sie in verschiedenen Zeilen des Teilergebnisplanes enthalten sein können. Beispielsweise kommen die Zeilen 04 – öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte -, 06 – Kostenerstattungen und Umlagen oder auch andere Zeilen in Frage. Dem Haushaltsplan selbst sind nähere Informationen nicht zu entnehmen. Das nachvollziehbare Interesse nach mehr Transparenz ist aufgrund der Haushaltssystematik nicht darstellbar. Eine Gesamtübersicht wäre nur mit einem sehr großen Verwaltungsaufwand zu erstellen und aufgrund der Dynamik der Aufgabenentwicklung nur schwer aktuell zu halten.

3.1 Fragen/Antworten zur Stellenplanbewirtschaftung

Wie stellt die Verwaltung sicher, dass die tatsächliche Stellenbesetzung im Rahmen des Stellenplanes erfolgt bzw. damit die geplanten Personalkosten, unabhängig von Tarif- und Besoldungssteigerungen, nicht überschritten werden?

Der Stellenplan ist die Grundlage der Personalwirtschaft und gem. § 74 Abs. 2 GO einzuhalten – Abweichungen sind nach der gleichen Vorschrift nur zulässig, soweit sie aufgrund des Besoldungs- und Tarifrechts zwingend erforderlich werden. Gem. § 8 Abs. 1 GemHVO enthält der Stellenplan die im Haushaltsjahr erforderlichen Stellen der Beamten und der nicht nur vorübergehend Beschäftigten.

An diesen gesetzlichen Rahmen hält sich die Verwaltung, in dem nur die vorhandenen – durch den Rat beschlossenen – Planstellen mit Beamten und unbefristet beschäftigten Arbeitnehmern besetzt werden. Sofern der Rahmen zu erweitern ist, werden Änderungen des Stellenplans auch unterjährig dem Rat zur Entscheidung vorgelegt.

Unberührt davon bleibt die Möglichkeit der Verwaltung, in begründeten Situationen mit befristeten Beschäftigungen und innerhalb des Budgetrahmens auf kurzfristige Bedarfe zu reagieren. Beispiele dafür sind der hohe Flüchtlingszuzug im Jahr 2015 oder die Beseitigung der Schäden des Unwetters vom 28.07.2014; hier hat die Verwaltung jedoch auch immer unmittelbar und über Vorlagen den Rat beteiligt.

Stimmt die Anzahl der tatsächlichen Vollzeitäquivalente (VZÄ)/ Beschäftigten und der Stellen im Stellenplan überein? Bei Überschreitung durch VZÄ gegenüber gezeigten Stellen im Stellenplan stellt sich die Frage, welche Aufgaben diese „Beschäftigten“ wahrnehmen.

Der Stellenplan und die jeweils angegebene Ist-Besetzung zum 30.06. stimmen überein.

Beschäftigungen von Mitarbeiter/-innen ohne Planstellen erfolgen nur befristet und regelmäßig als Krankheitsvertretung oder in Projekten, diesen liegen weit überwiegend konkrete Ratsbeschlüsse zugrunde. Darüber hinaus enthält der Stellenplanentwurf der Verwaltung dazu eine Übersicht, die auch Informationen zum Inhalt der Projekte enthält und die Frage nach den wahrgenommenen Aufgaben somit beantwortet.

Enthält der Stellen- bzw. Haushaltsplan Kennzahlen, die einen bestimmten Verwaltungsstandard ausweisen (z.B. maximale Wartezeit für AntragstellerInnen)? Wenn ja, wo und welche?

Der Haushaltsplan der Stadt Münster enthält neben den Finanzinformationen (Input-Daten) auch sogenannte Output-Daten. Mit Output-Daten sind der Produktplan und die Produktbeschreibungen gemeint, die das Leistungsspektrum der Stadtverwaltung abbilden und mit Hilfe von Zielen, Kennzahlen und Erläuterungen eingehend beschreiben. Vor allem in den dargestellten Zielen und Kennzahlen werden vielfach Standards der Leistungserbringungen beschrieben. Beispielhaft sei das Produkt Meldeangelegenheiten (Produkt-Nr. 02.04.01) mit dem 1. Ziel genannt – eine Neuanmeldung soll 12 Minuten dauern. Es kann auch das Produkt „Brandbekämpfung“ (Produkt-Nr. 02.09.01) mit seinen dort dargestellten Zielen und Kennzahlen genannt werden, so werden zum Beispiel die Zielerreichungsgrade der Schutzziele dargestellt. Angemerkt sei, dass die Ziele und Kennzahlen wie die Finanzinformationen jährlich Gegenstand der Haushaltsberatungen sind und damit im Dialog von Politik und Verwaltung stets angepasst werden können bzw. sollten.

Wie ist die Wiederbesetzungspraxis bei absehbarem Ausscheiden eines Mitarbeiters/ einer Mitarbeiterin. Kommt es zu temporären Doppelbesetzungen und sind diese Mehrkosten schon eingeplant?

Die Stellenbesetzung der frei werdenden Stellen erfolgt grundsätzlich planmäßig zu dem Zeitpunkt, zu dem die Stelle auch tatsächlich frei ist. Da die meisten Stellenbesetzungen über interne und ggf. auch über externe Ausschreibungen erfolgen, erfolgt die tatsächliche Besetzung nicht selten erst zu einem späteren Zeitpunkt als zu dem Tag, an dem die Stelle frei ist. Das liegt daran, dass das Auswahlverfahren und der Wechselzeitpunkt des ausgewählten Bewerbers / der ausgewählten Bewerberin insgesamt einen Zeitraum von 3-6 Monaten in Anspruch nehmen.

Doppelbesetzungen erfolgen grundsätzlich nicht. Nur in vereinzelt begründeten Ausnahmefällen, werden befristete Doppelbesetzungen als Maßnahme gegen den „Wissensverlust“ zugelassen, soweit die erforderlichen Haushaltsmittel zur Verfügung stehen.

Wie ist die Beförderungspraxis (auch im Vergleich zu anderen Kommunen)? Wie wirkt es sich finanziell aus, wenn es z.B. pro Jahr nur einen Beförderungstermin geben würde?

Die beamtenrechtlichen Regelungen sehen zwar keinen Anspruch auf Beförderung vor, allerdings hat ein Beamter / eine Beamten über die beamtenrechtlichen Zulagenregelungen 12 Monate nach der Übertragung einer höherwertigen Tätigkeit einen Anspruch auf die Zahlung einer Zulage, soweit die laufbahnrechtlichen und haushaltsrechtlichen Voraussetzungen erfüllt sind. Die Zulage ist in Höhe des Unterschiedsbetrages zwischen dem Grundgehalt seiner Besoldungsgruppe und dem Grundgehalt des höherwertigen Amtes zu gewähren.

Um zukünftige Ansprüche auf Zulagenzahlungen zu vermeiden, hat der Verwaltungsvorstand in seiner Sitzung am 24.01.2017, die bis dahin 18monatige Wartezeit bei Beförderungen ab sofort generell auf 12 Monate nach der Übertragung der höherwertigen Tätigkeit festgeschrieben, soweit die haushaltsrechtlichen und laufbahnrechtlichen Voraussetzungen für die Übertragung des Amtes zu diesem Zeitpunkt vorliegen.

Die Festsetzung eines Beförderungstermins im Jahr hätte zur Folge, dass nach 12 Monaten eine Zu-

lage gezahlt werden müsste. Dadurch würde es finanziell zu keiner Einsparung kommen, wohl aber zu einem erhöhten Verwaltungsaufwand.

Die Beförderungspraxis anderer Kommunen wurde über den Arbeitskreis Beamtenrecht kürzlich abgefragt. Viele Kommunen (z.B. Bonn, Düsseldorf, Gelsenkirchen, Köln, Krefeld) befördern früher als die Stadt Münster, nämlich nach Ablauf der gesetzlich vorgesehenen Erprobungszeit (das sind je nach Laufbahn zwischen 3 und 9 Monaten). Andere befördern wie die Stadt Münster nach 12 Monaten bzw. zahlen die gesetzlich vorgesehene Zulage (z.B. Essen, Wuppertal) bzw. prüfen derzeit eine entsprechende Anpassung aufgrund des Dienstrechtsmodernisierungsgesetzes (z.B. Bochum, Bielefeld, Oberhausen). Aus dem Kreis der Kommunen, die sich an der Umfrage beteiligt haben, hat lediglich die Stadt Aachen einen 1xjährlichen Beförderungstichtag – dies verbunden mit einer insgesamt sehr komplexen Beförderungsregelung. Die Stadt Aachen hat keine Aussage zu der Zahlung von Zulagen getroffen, allerdings besteht – wie oben erläutert – ein entsprechender Rechtsanspruch.

Wie lange sind Stellen im Durchschnitt vakant? Welche monetären Effekte erzielt die Personalverwaltung mit einer verzögerten Wiederbesetzung der freien Stellen?

Freie und freiwerdende Planstellen werden möglichst immer zum notwendigen (Wieder-)Besetzungszeitpunkt besetzt. Neben dem Zusammenwirken zwischen Fachamt/ Einrichtung und dem Personal- und Organisationsamt als zentrale Servicestelle beeinflusst das Angebot des Arbeitsmarktes – sowohl auf dem internen als auch dem externen – maßgeblich den Zeitpunkt (s.a. oben zur Wiederbesetzungspraxis). Ein planmäßige verzögerte Stellenbesetzung oder -wiederbesetzung erfolgt nicht.

Eine belastbare Auswertung, wie lange zu besetzende Planstellen frei sind und welche monetären Effekte sich daraus ergeben, ist derzeit mit vertretbarem – und leistbarem – Aufwand nicht möglich.

Welche Steuerungselemente (z. B. Kennzahlen) nutzt die Verwaltung, um den Personalkostenetat (zukünftig Personal- und Sachkostenbudget) nicht zu überschreiten (unterjährig und dauerhaft)?

Derzeit findet unterjährig eine Mittelabflusskontrolle bei gleichzeitiger Hochrechnung der Aufwendungen bis zum Jahresende statt. Die Hochrechnung berücksichtigt feststehende Einmalzahlungen (Sonderzahlung und Leistungsentgelt tariflich Beschäftigte) und vereinbarte Besoldungs- und Tarifierhöhungen. Zeichnen sich Ansatzüberschreitungen, wie z.B. im Jahr 2015 durch kurzfristige Einstellungen zur Flüchtlingsunterbringung ab, werden in Zusammenarbeit mit dem Finanzdezernat Lösungen erarbeitet.

Werden alle Mehranforderungen von Personal der Fachämter im jeweiligen Stellenplanentwurf aufgelistet?

Der vorgelegte Stellenplanentwurf ist der Entwurf des Personaldezernenten und Ergebnis eines verwaltungsinternen Abstimmungsprozesses, insbesondere im Verwaltungsvorstand. Im Sinne der Einheitlichkeit der Verwaltungsführung kann nur das gemeinsame Beratungsergebnis dargestellt werden.

Gibt es Zielvereinbarungen („Steuerung durch Kennzahlen“), mit den produktgruppenverantwortlichen Dezernatsleitungen die Kosten (Personal- und Sachkosten) bzw. die Ertragslage zu optimieren?

Wie bereits vorstehend dargestellt enthält der städtische Haushalt Ziele und Kennzahlen. Der städtische Haushalt ist damit – in gewissem Sinne - ein Kontrakt zwischen Rat und Verwaltung über die von der Verwaltung zu erbringenden Leistungen und das dafür zur Verfügung gestellte Budget. Der Haushaltsplan gliedert sich insgesamt produktorientiert. Gleichwohl ist jede Produktgruppe (Teilbudget) eindeutig einem Amt zugeordnet. Damit sind die jeweiligen Amtsleiter/-innen die Verantwortlichen für die jeweiligen Produktgruppen bzw. Teilbudgets. Im Rahmen der jährlichen Aufstellung des Haushaltsplans und im Rahmen der kontinuierlichen Überwachung der unterjährigen Haushaltsent-

wicklung sind die Dezernatsleitungen in die Abstimmungs- und Entscheidungsprozesse eingebunden.

Gibt es Erfahrungen, wie sich Personalbedarfe durch telefon- und besucherfreie Zeiten, z.B. Schließen am Nachmittag, auswirken?

Einzelne Ämter mit hohem Besucheraufkommen haben in den vergangenen Jahren die Öffnungszeiten reduziert, um weitere Zeiträume für ausschließliche Sachbearbeitung zu erhalten, d. h. es wurde eine notwendige Anpassung der Arbeitsstruktur, nicht der Arbeitsmengen/Fallzahlen, durchgeführt. Die Veränderungen im Besucheraufkommen werden nicht ausgewertet. Gleichwohl kann man feststellen, dass das Besucheraufkommen in der Summe nicht abnimmt, sondern sich entsprechend zeitlich verschiebt. Dies ist insbesondere bei den Ämtern, die existenzsichernde Leistungen gewähren, der Fall.

zu Punkt 4

Durch die Gewährung von Zuschüssen werden Vereine, Verbände und sonstige Organisationen von der Stadt Münster in ihrer Aufgabenwahrnehmung finanziell unterstützt. Zur fortlaufenden Überprüfung der Zuschüsse hat die Verwaltung im Rahmen der Beratungen zum Haushaltsplan 2018 auf den jeweiligen Fachausschuss bezogene, strukturierte Übersichten erstellt. Diese geben für jeden einzelnen Zuschuss differenziert Auskunft über

- den Förderzweck (z.B. Kinder-, Jugend-, Familienhilfe, Soziales, Schule, Sport, Kultur etc.),
- den Empfänger,
- die Höhe des Zuschusses bzw. der Wert der vergünstigten Bereitstellung von Immobilien
- die mit der Gewährung verbundene Zielsetzung,
- die Pflichtigkeit (rechtliche Grundlage oder politischer Beschluss),
- die Art (Betriebskosten-, Projektkosten-, Investitionskostenzuschuss),
- die zeitliche Befristung,
- die Frage, ob es sich um einen neuen oder laufenden Zuschuss handelt, und
- die produktorientierte und organisatorische Zuordnung.

Die Überprüfung der Zuschüsse wurde als eigenständiger Beratungspunkt in die Tagesordnungen der Etat-Sitzungen der Fachausschüsse aufgenommen. Basis für die Beratung in den Fachausschüssen waren die von der Verwaltung erstellten Übersichten. Vertiefende Informationen konnten bei Bedarf von den Fachämtern gegeben werden.

Der Haupt- und Finanzausschuss hat in seiner Sitzung am 06.12.2017 die Verwaltung beauftragt, eine Prüfung aller Zuschüsse nach Träger, Laufzeit etc. und Kriterien bis zum Sommer 2018 in den Fachausschüssen zur Beratung vorzulegen.

Die Verwaltung beabsichtigt darüber hinaus, ein Konzept für eine Zuschussdatenbank zu entwickeln. Dabei sollen auch Bewertungsvorschläge zu den einzelnen Zuschüssen als weitergehende Entscheidungsgrundlagen für den Rat und seine Ausschüsse abgebildet werden. Angesichts der erheblichen Reichweite einer solchen Datenbank ist zunächst für 2018 ein Pilotverfahren in Abstimmung zwischen dem Amt für Finanzen und Beteiligungen und dem Sozialamt vorgesehen. Bei erfolgreichem Verlauf des Pilotverfahrens soll die Datenbank im Laufe des Jahres 2019 auf die gesamte Verwaltung ausgeweitet und zu den Beratungen des Haushaltsplan 2020 zur Verfügung stehen.

zu Punkt 5

Abweichungen in der laufenden Bewirtschaftung von den Planansätzen können sich aufgrund verschiedener Ursachen ergeben. Sind die Abweichungen so groß, dass sie auch im Rahmen der flexiblen Haushaltsführung nicht aufgefangen werden können, führt dies in der Regel zur Aufstellung eines Nachtragshaushaltes. Spätestens nach Ablauf des Haushaltsjahres wird eine Planabweichung offensichtlich. Eine Analyse dieser Veränderungen gegenüber dem Planansatz erfolgt z.B. bezogen auf die Aufgabenbereiche (Soziales, Schule, Kultur etc.). Ebenso ist die Analyse der Abweichung nach Auf-

wandsarten (z.B. Personalaufwand) sinnvoll.

Soweit die Planabweichungen erkennbar dauerhaft sind, werden entsprechende Erkenntnisse bei der Aufstellung der folgenden Haushaltspläne berücksichtigt.

Dem Rat der Stadt Münster werden Details zu größeren Abweichungen zwischen Plan- und Ist-Werten auf verschiedenen Wegen dargestellt. Zu nennen sind hier insbesondere:

- die Erläuterungen im jeweiligen Jahresabschluss (Erläuterungen zum Ergebnisplan, zum Finanzplan und zur Bilanz),
- Hinweise im Vorbericht zum jeweiligen Haushaltsplan,
- die jährliche Berichtsvorlage an den Rat zu den Eckwerten des Haushaltsplanentwurfes.

zu Punkt 6

Gemäß Punkt 6 des o.g. Ratsantrags sollen Best-Practice-Beispiele ausgewertet werden, um die politische Steuerung der Finanzwirtschaft zu verbessern. Insbesondere sollen aussagekräftigere Kennzahlen in den Haushaltsplan übernommen werden. Die gegenwärtig hohe Zahl an Kennzahlen soll möglichst verringert werden.

Grundsätzlich sind für die politische Steuerung zwei Phasen der Finanzwirtschaft zu unterscheiden, nämlich die Planung des Haushaltes und der Jahresabschluss einschl. der laufenden Bewirtschaftung. Entsprechend der unterschiedlichen Ziele und Inhalte dieser beiden Phasen sind geeignete Steuerungskennzahlen differenziert zu betrachten.

Haushaltsplanung

Die Frage, wie die politische Steuerung kommunaler Haushalte verbessert werden kann, wird in der kommunalen Welt seit rund 30 Jahren diskutiert. Unter den Stichworten „Neues Steuerungsmodell“, „Neue Verwaltungssteuerung“ und „new public management“ werden in der Literatur und in der Beratungspraxis immer wieder bestimmte Elemente einer verbesserten Haushaltssteuerung propagiert.

Der sich herausgebildete „Mainstream“ hat in NRW mit der Umstellung auf das Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF) selbst Eingang in die kommunale Verfassung gefunden. So schreibt die Gemeindeordnung (§ 41 Abs. 1 Buchstabe t) zwingend vor, dass nur der Rat selbst strategische Ziele unter Berücksichtigung der Ressourcen festlegen kann. Die Gemeindehaushaltsverordnung schreibt in § 12 vor, dass die gemeindliche Aufgabenerfüllung produktorientierte Ziele unter Berücksichtigung des einsetzbaren Ressourcenaufkommens und des voraussichtlichen Ressourcenverbrauchs festgelegt sowie Kennzahlen zur Zielerreichung bestimmt werden. Diese Ziele und Kennzahlen sollen zur Grundlage der Gestaltung der Planung, Steuerung und Erfolgskontrolle des jährlichen Haushalts gemacht werden.

Literatur, Beratungspraxis und auch die Gemeindeverfassung sehen damit weitgehend einheitlich eine kommunale Haushaltssteuerung im modernen Sinne untrennbar verbunden mit den Steuerungselementen Produkte, Ziele, Kennzahlen und Budgetierung. In der Praxis haben die oben genannten Steuerungsinstrumente instrumentell zwar mehr oder weniger Eingang gefunden, zur tatsächlichen Haushaltssteuerung durch Politik und Verwaltung werden diese jedoch kaum bis gar nicht genutzt. Damit muss ein erhebliches Umsetzungsdefizit festgestellt werden, zu dem es in der Literatur verschiedentliche Erklärungsversuche gibt, die aber insgesamt die Vertreter/innen der neuen Steuerung bis heute verblüffen.

Ungeachtet der bislang ausgebliebenen Erfolge in der praktischen Umsetzung besteht nach wie vor darüber Einigkeit, dass eine Verbesserung der Steuerung kommunaler Haushalte nur mit den Elementen Produkte, Ziele, Kennzahlen und Budgetierung funktionieren kann. Diese Instrumente sind

jeweils vor Ort individuell zu entwickeln und in einen Steuerungskreislauf unter Beteiligung von Politik und Verwaltung einzubauen.

Die im städtischen Haushalt wiedergegebenen Kennzahlen sind – für sich genommen - nicht generell gut oder schlecht. Die Aussagekraft einer Kennzahl kann nur dann bewertet werden, wenn man die Frage beantworten kann, was man denn eigentlich wissen will. Es geht also um die Ziele, die man in der Regel auf das kommunale Leistungsspektrum bezieht (Welche Produkte soll die Stadt mit welcher Wirkung, in welcher Menge und Güte, in welchem Zeitraum und mit welchem Ressourcenverbrauch erbringen?). Kennzahlen können ergänzend eine Zielsetzung konkretisieren, geben in jedem Fall aber Auskunft über den Grad der Zielerreichung.

Vor diesem Hintergrund ist eine Suche nach Best-Practice-Beispielen im Sinne einer interkommunalen Suche nach den besten Zielen und Kennzahlen wenig sinnvoll. Wichtige Ziele und Kennzahlen einer anderen Stadt können in Münster völlig bedeutungslos sein und umgekehrt.

Die Steuerung des städtischen Haushaltes kann perspektivisch nur dann nachhaltig verbessert werden, wenn sich Rat und Verwaltung gemeinsam auf den Weg machen, ein münsterindividuelles zielorientiertes Steuerungssystem zu entwickeln. Erst wenn dies zumindest in Teilen erreicht ist, kann beurteilt werden, ob die bereits im Haushalt enthaltenen Ziele und Kennzahlen zu viele sind.

Das Land NRW führt in einer Handreichung für Kommunen im September 2008 aus: „Insgesamt gesehen muss ein örtlich gestaltetes handhabbares System entstehen, in dem durch quantitative Sollgrößen wünschenswerte Zustände beschrieben werden, die in einem von der Gemeinde zu bestimmenden Zeitraum erreicht werden sollen.“

Jahresabschluss

Mit dem Jahresabschluss ist das Ergebnis der Haushaltswirtschaft eines Haushaltsjahres nachzuweisen. Der Jahresabschluss dient insbesondere dazu, ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Schulden-, Ertrags- und Finanzlage zu vermitteln. Zur Analyse dieser Bereiche haben Aufsichtsbehörden der Kommunen sowie die Gemeindeprüfungsanstalt als überörtliche Prüfungseinrichtung und Vertreter/innen der örtlichen Rechnungsprüfung ein NRW-weit einheitliches Kennzahlenset für die Beurteilung der wirtschaftlichen Lage der Kommunen entwickelt:

- Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation
 - Aufwandsdeckungsgrad
 - Eigenkapitalquoten 1 und 2
 - Fehlbetrags- / Überschussquote
- Vermögenslage
 - Infrastrukturquote
 - Abschreibungsintensität
 - Drittfinanzierungsquote
 - Investitionsquote
- Finanzlage
 - Anlagendeckungsgrad
 - Liquidität
 - Verschuldungsgrad
 - Kurzfristige Verbindlichkeitsquote
 - Zinslastquote
- Ertragslage
 - Steuerquote
 - Zuwendungsquote
 - Personalintensität

- Sach- und Dienstleistungsintensität
- Transferaufwandsquote

Die vorgenannten Kennzahlen werden im Jahresabschluss der Stadt Münster regelmäßig einschl. der Vorjahreswerte abgebildet, um einen Zeitvergleich zu ermöglichen. Datengrundlagen für interkommunale Vergleiche wurden bisher nicht berücksichtigt. Entsprechende Kennzahlenwerte werden auch von anderen NRW-Kommunen veröffentlicht. Die Verwaltung wird prüfen, ob zukünftig entsprechende Daten geeigneter Kommunen erhoben und z.B. im Lagebericht des Jahresabschlusses als Vergleichswerte ausgewiesen werden sollten.

zu Punkt 7

Mit dem Antragspunkt 7 wird die Verwaltung aufgefordert, Daten zum Haushaltsplan der Folgejahre (Priorisierte Investitionsliste, Teilergebnis und Teilfinanzpläne, den Zuschussbericht etc.) sowohl im gängigen Tabellenkalkulationsformat (wie z.B. Excel) als auch in einem offenen Tabellenkalkulationsformat bereit zu stellen.

Die Investitionslisten, die der jeweiligen Vorlage an den Rat beigefügt sind, sowie der Zuschussbericht können z.B. den Fraktionsgeschäftsstellen und einzelnen Ratsmitgliedern bereits heute als Excel-Dateien zur Verfügung gestellt werden.

Auch ist die Bereitstellung der (Teil-)Ergebnis- und (Teil-)Finanzpläne als Excel-Dateien grundsätzlich möglich. Hierzu ist allerdings ebenso wie zur weitergehenden Forderung nach einem offenen Tabellenkalkulationsformat für „alle Daten aus SAP“ eine eingehende Prüfung erforderlich.

I.V.

gez.
Reinkemeier
Stadtkämmerer

Anlage

Antrag Nr. A-R/0018/2017 der CDU-Fraktion und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen/GAL
"Haushaltsberatungen verbessern"