



Dezernat für Finanzen,
Beteiligungen und Integration

16.04.2024

Ihr/e Ansprechpartner/in:

Frau Weber, Frau Tingelhoff,
Herr Möller

Telefon: 492-2000

MoellerFrank@stadt-
muenster.de

Öffentliche **Berichtsvorlage**

Betrifft

Finanzstabilität als Voraussetzung für eine zukunftsfähige Stadt

Beratungsfolge

23.04.2024	Ausschuss für Wohnen, Liegenschaften, Finanzen und Wirtschaft	Bericht
24.04.2024	Hauptausschuss	Bericht
24.04.2024	Rat	Bericht

Bericht:

Die haushalterische Lage der Kommunen ist so prekär wie seit vielen Jahren nicht mehr und hat 2023 zu einem Einbruch des Finanzierungssaldos geführt. Der Finanzierungssaldo aller Gemeinden und Gemeindeverbände ist erstmals seit vielen Jahren im letzten Jahr wieder dramatisch negativ ausgefallen mit -6,8 Mrd. Euro. Multiple Krisensituationen mit einer in der Folge nachlassenden Wirtschaftskraft, sprunghaft angestiegenen Inflationsraten und einem hohen Zinsniveau zur Eindämmung dieser sowie Rekord-Tarifabschlüssen haben insbesondere in den Kommunalhaushalten sehr deutliche Spuren hinterlassen. Die Zahlen des Statistischen Bundesamtes bestätigen insofern objektiv, was bei Aufstellung der kommunalen Haushalte spätestens seit dem vergangenen Jahr deutlich wurde: Ein Ausgleich aus eigener Kraft ohne eine substanziell verbesserte Finanzausstattung durch Bund und Länder ist für viele Kommunen nicht mehr möglich.

Diesen aktuellen Herausforderungen sieht sich auch die Stadt Münster gegenübergestellt (vgl. V/0354/2023). Bereits bei der Aufstellung des Haushaltsplans 2024 waren Budgetveränderungen zu berücksichtigen, die weit jenseits früher bekannter Größenordnungen liegen. Allein der Finanzrahmen des Amtes für Kinder, Jugendliche und Familien musste gegenüber dem ursprünglichen Planungsrahmen um annähernd 80 Mio. Euro und damit um fast 20 Mio. Euro pro Haushaltsjahr erhöht werden, der Finanzrahmen für das Sozialamt um 10 Mio. Euro. Hieraus resultierend bewegt sich die Haushaltsplanung der Stadt Münster nur geringfügig von der Haushaltssicherung (Inanspruchnahme der Allgemeinen Rücklage > 5 % in zwei aufeinanderfolgenden Jahren) entfernt. In der Mittelfristplanung sind die Puffer bis zur Haushaltssicherung – vor allem vor dem Hintergrund der aktuellsten Entwicklungen im Bereich der Trägeranteile von Kindertageseinrichtungen (vgl. V/0182/2024) und der Brandschutzbedarfsplanung - definitiv zu gering. Insofern sind erhebliche Anstrengungen erforderlich, die ihren ersten Niederschlag bereits in der Haushaltsplanaufstellung 2025 finden müssen.

Trotz erfolgter Konsolidierungsmaßnahmen, zuletzt in den Jahren 2009 (V/0743/2009), 2012 (V/0702/2012) und 2016 (V/0700/2015), wurde eine nachhaltige Stabilisierung und ein Ausgleich des strukturell vorhandenen Defizits im Münsteraner Haushalt nicht erreicht. Spielräume, die sich insbesondere durch steigende Steuererträge boten dienten weit überwiegend der Finanzierung eines wachsenden Aufgabenportfolios und neuer bzw. höherer Leistungsstandards. Ein nachhaltiger Aufbau der Ausgleichsrücklage erfolgte hingegen nicht; eine Situation, die sich in den aktuell herausfordernden Zeiten besonders belastend darstellt.

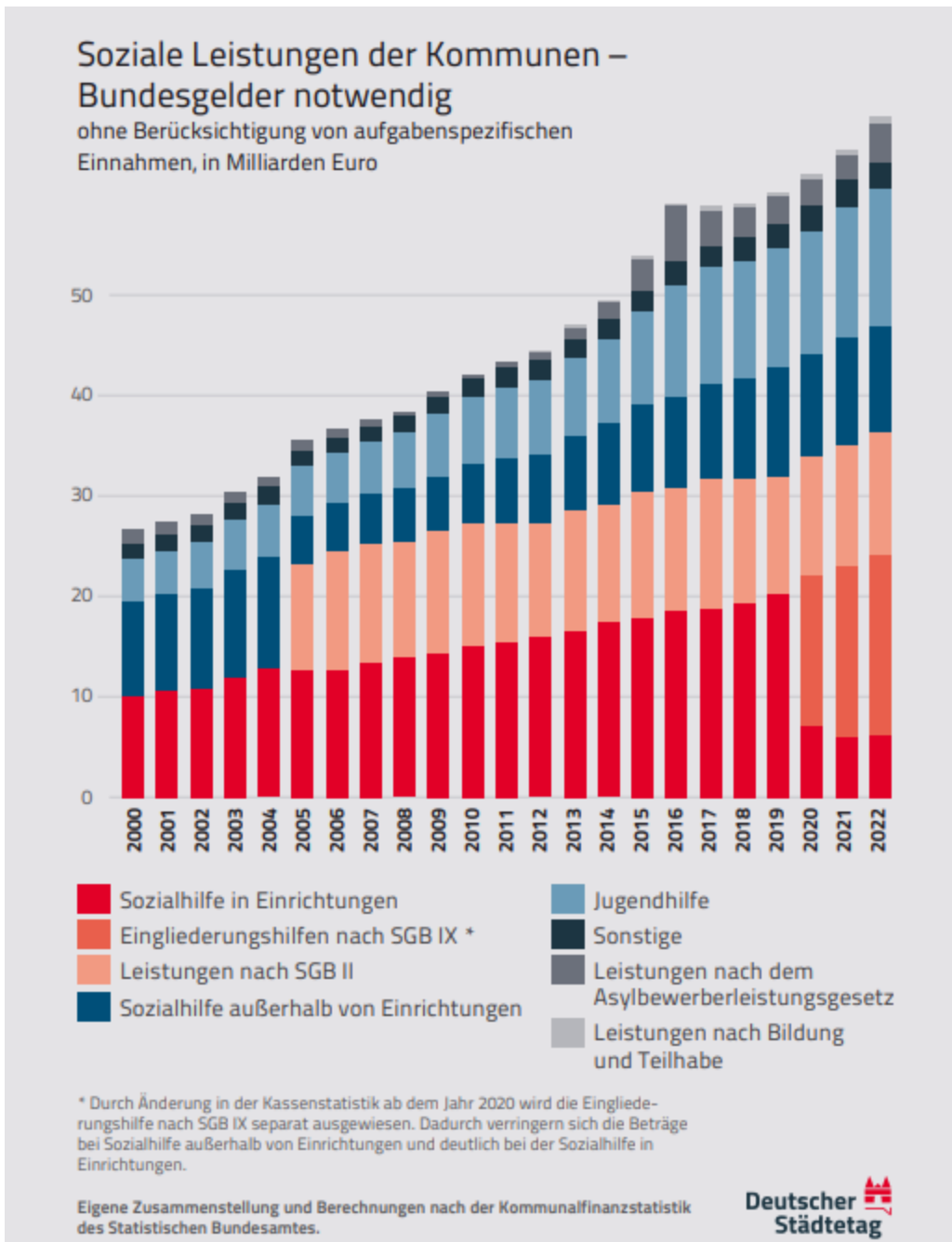
Um den sich daraus ergebenden haushalterischen Konsequenzen entgegen zu wirken, wurde bereits für den Haushalt 2022 durch die Einführung der Dezernatsbudgets im Investitionsprogramm und das Setzen eines Ämterfinanzrahmens im Ergebnisplan ab 2023 die Ergebnisentwicklung gesteuert und die Inanspruchnahme des Eigenkapitals auf das maximal Mögliche begrenzt.

So konnte das Investitionsprogramm auf ein Volumen reduziert werden, das zunächst die faktische Realisierbarkeit berücksichtigt und sich insofern von den Wunschlisten der Vorjahre absetzt und im Weiteren insbesondere die Perspektive der Folgekosten deutlich einnimmt. Die mittelfristige Ergebnisplanung 2023 konnte erstmals wieder eine konkret positive Tendenz aufweisen.



Insbesondere die aktuell bereits erkennbare Dimension des erheblichen Aufwandsanstiegs in den Sozialtransfers wird trotz der bisher zielführenden Maßnahmen zu einem eklatanten Missverhältnis zwischen Erträgen und Aufwand in den kommenden Haushalten führen. Insofern bedarf es für eine dauerhafte Finanzstabilität weiterer Instrumente. Allein mit der soliden Steuerkraft konnte der Haushaltsplan 2024 fiktiv ausgeglichen aufgestellt werden.

Die Tendenz steigender sozialer Leistungen ist dabei keine münstertypische, sondern zeigt sich in gleicher Weise für die gesamte kommunale Ebene, wie der Deutsche Städtetag in seinen Beiträgen zur Stadtpolitik zum Thema „Stadtfinanzen 2023“ darstellt:



Dabei plädiert der Städtetag für ein „atmendes“ Finanzierungssystem, das die kommunalen Bedarfe stärker als bislang in den Blick nimmt. Hilfreich für die kommunale Ebene wäre auch die stringente Einhaltung des Konnexitätsgrundsatzes durch die anderen Gebietskörperschaftsebenen, damit das Selbstverwaltungsrecht der Kommunen nicht immer weiter eingeschränkt bzw. ausgehöhlt wird.

Ohne derlei systemische Änderungen verbleiben die haushalterischen Konsequenzen der aktuellen Herausforderungen jedoch in den Kommunen. Der Haushaltsplan 2024 in Münster weist einen hohen Jahresfehlbetrag von - 56,7 Mio. Euro aus. Die Jahresfehlbeträge sinken in den Folgejahren, sind aber für 2025 mit - 44,3 Mio. Euro, für 2026 mit - 34,3 Mio. Euro und für 2027 mit - 26,6 Mio. Euro auf einem weiterhin hohen Niveau. Obwohl es gelungen ist, sinkende Defizite in den kommenden Jahren zu planen, besteht für die Stadt enormer Handlungsdruck, da bereits ab dem Jahr 2026 die Ausgleichsrücklage vollständig verzehrt sein wird. Ab diesem Zeitpunkt belastet jeder Euro des Defizits die allgemeine Rücklage.

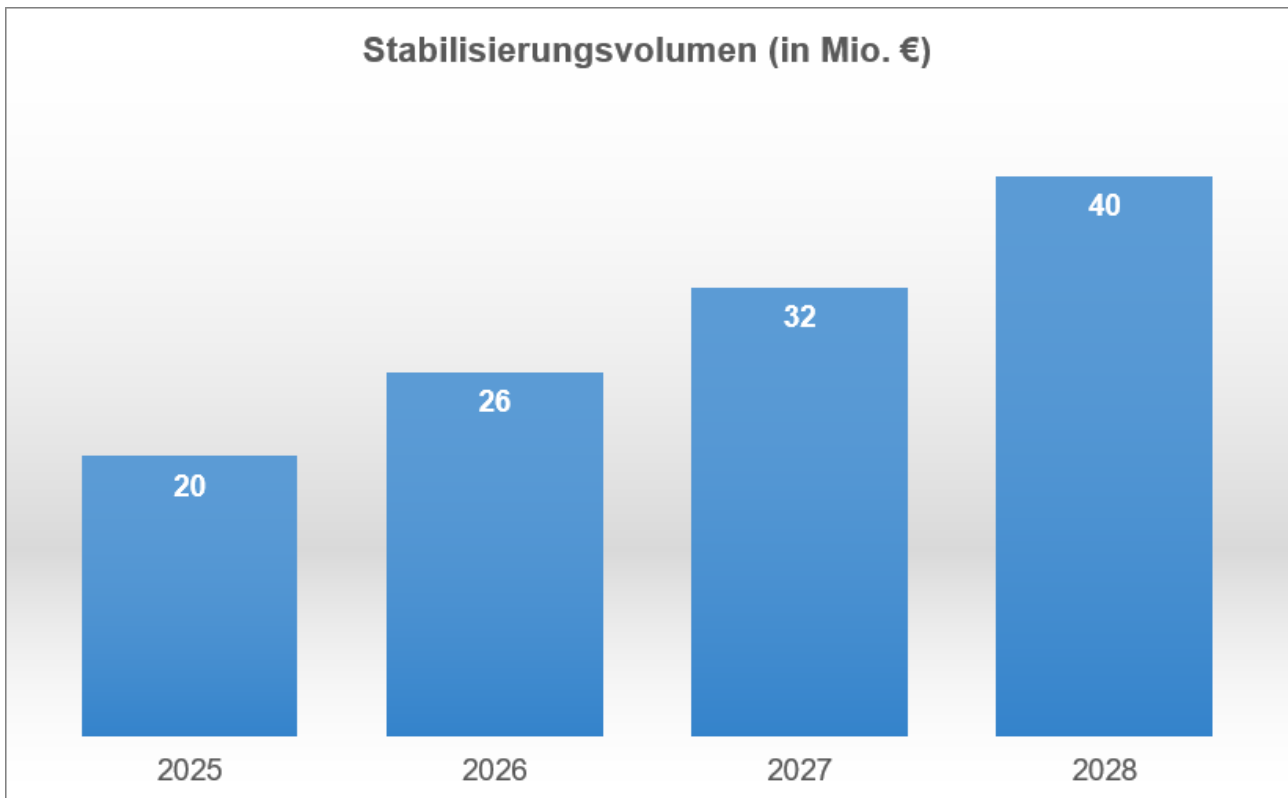
Position (Beträge in Mio. Euro)	2023	2024	2025	2026	2027
Allgemeine Rücklage am 01.01.	690,1	689,1	689,1	677,0	642,8
Ausgleichsrücklage am 01.01.	144,1	88,9	32,3	0,0	0,0
(voraussichtliches bzw. geplantes) Jahresergebnis	-55,2	-56,7	-44,3	-34,3	-26,6
Verrechn. mit der Allg. Rücklage gem. § 44 KomHVO	-1,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Zuführung/Entnahme Allgemeine Rücklage	0,0	0,0	-12,1	-34,3	-26,6
Zuführung/Entnahme Ausgleichsrücklage	-55,2	-56,7	-32,3	0,0	0,0
Allgemeine Rücklage am 31.12.	689,1	689,1	677,0	642,8	616,1
Ausgleichsrücklage am 31.12.	88,9	32,3	0,0	0,0	0,0
Schwellenwert gemäß § 76 Abs. 1 Nr. 2 GO (5,0%)	34,5	34,5	34,5	33,9	32,1
Puffer/Abstand bis zum Schwellenwert	34,5	34,5	22,4	-0,4	5,5
Schwellenwert	%	%	%	%	%
Inanspruchnahme der Allgemeinen Rücklage	0,0%	0,0%	1,8%	5,1%	4,1%

Das Erfordernis eines finanziellen Stabilisierungsprozesses auch in Münster ist unbestritten. Dieser muss aufgabenkritisch im Rahmen einer Diskussion zwischen Verwaltung, Politik und Stadtgesellschaft zu strategischer Steuerung von priorisierten Handlungsfeldern und damit Schwerpunktsetzungen bei der Ressourcenbereitstellung geführt werden, um eine dauerhafte Finanzstabilität erreichen zu können.

Hierzu ist verwaltungsseitig ein Prozess angestoßen worden, der die dauerhafte Stabilisierung der städtischen Finanzen zum Ziel hat. Dieser Prozess der Finanzstabilität wurde vom Verwaltungsvorstand beschlossen, um kurzfristig die finanzielle Handlungsfähigkeit zu erhalten und in jedem Fall die Notwendigkeit zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes zu vermeiden. Neben dieser kurzfristig ausgerichteten Zielsetzung steht insbesondere die nachhaltige Balance der städtischen Finanzlage im Fokus. Hier wird nun die Finanzstabilität im Einklang mit dem anstehenden Transformationsprozess der Verwaltung strukturiert, um dauerhaft die städtische Handlungsfähigkeit zu erhalten. Das Selbstverständnis dabei muss sein diesen Prozess als Chance zu begreifen, um die Stadt von morgen weiterhin aktiv gestalten zu können.

Um die Zielsetzungen zu erreichen wurde ein zweistufiges Verfahren konzipiert: In der ersten Stufe ist über Sofortmaßnahmen ein Umfang von 20 Mio. Euro an Aufwandssenkungen (oder Ertragssteigerungen) zu ermitteln, der sukzessive bis zum Jahr 2028 auf 40 Mio. Euro erhöht wird.

Dieser Betrag entspricht rd. zwei Prozent des Haushaltsvolumens und orientiert sich damit an dem Wert, den das Land NRW mit dem jüngst in Kraft getretenen dritten Weiterentwicklungsgesetz des Neuen Kommunalen Finanzmanagements (3. NKFVG) für die Aufnahme eines sog. globalen Minderaufwands in den Fokus rückt. Wird dieser globale Minderaufwand im Haushalt veranschlagt, sind durch die unterjährige Bewirtschaftung entsprechende Einsparungen in den Budgets zu realisieren.



Um das Volumen von 20 Mio. Euro bereits für die Haushaltsplanung 2025 zu erreichen, ist die gesamte Verwaltung gefordert mit Hilfe des Finanzdezernats geeignete Maßnahmen zu erarbeiten.

Erste potenzielle Maßnahmen, die einen Beitrag zur Stabilisierung des Haushalts leisten können, wurden bereits identifiziert, werden derzeit von den beteiligten Ämtern konkretisiert und sollen anschließend durch ein ämterübergreifendes Projektteam plausibilisiert werden, bevor sie dem Verwaltungsvorstand und den politischen Gremien vorgelegt werden.

Das Thema Aufgabenkritik im Bereich der freiwilligen Leistungen wird eine zentrale Rolle einnehmen. Hier werden ebenso quantitative wie qualitative Fragestellungen zu beantworten sein. Standards, die über die gesetzlichen Anforderungen hinausgehen, werden identifiziert und auf eine mögliche Absenkung hin geprüft. Gleichzeitig wird der Spielraum auf der Ertragsseite analysiert. Bei allem steht die Wirkung und die langfristige Tragfähigkeit vor dem Hintergrund einer nachhaltigen Haushaltsführung im Fokus.

Die Einbindung der Politik erfolgt über einen interfraktionellen Arbeitskreis und weitere Vorlagen zum Prozess.

Aus den Gesprächen, die bereits im ersten Quartal 2024 begonnen wurden, ergeben sich Maßnahmenvorschläge, die derzeit intensiv unter der Maßgabe der finanziellen Auswirkungen, Pflichtigkeit, Konsequenzen auf die Handlungsschwerpunkte, Digitalisierung sowie grundsätzliche Umsetzbarkeit erörtert werden.

Geplant ist ein zeitliches Vorgehen anhand der folgenden Meilensteine:

Mai 2024	Interfraktioneller Arbeitskreis
Juni 2024	Entscheidung Verwaltungsvorstand über die Maßnahmenvorschläge
Sommer	Interfraktioneller Arbeitskreis

Oktober 2024 Einbringung Haushaltsplanentwurf und Maßnahmenvorschläge
Dezember 2024 Beschluss Haushaltsplan

Das Thema der Finanzstabilität endet jedoch nicht mit der Benennung von Sofortmaßnahmen. Die erforderlichen Einsparungen der Jahre ab 2026 werden in der zweiten Stufe in Verknüpfung mit dem Transformationsprozess von allen Ämtern und eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen entwickelt. Hierzu hat die Vorlage V/0328/2023 ausgeführt, dass die öffentlichen Verwaltungen in Deutschland auf allen Gebietskörperschaftsebenen bis heute zumeist von hergebrachten Strukturen und Prozessen gekennzeichnet sind. Für die Lösung komplexer Sachverhalte fehlen noch zu häufig die passgenauen Instrumente, Prozessoptimierung und Digitalisierung können nicht zügig genug umgesetzt werden. Haltung und Denkweise in den öffentlichen Verwaltungen müssen sich noch stärker auf die sich wandelnden Rahmenbedingungen ausrichten. Eine weitere Herausforderung stellt aktuell der Blick auf die Ressourcen dar, sowohl in finanzieller als auch in personeller Hinsicht (Stichwort Fachkräftemangel).

Übergeordnetes Ziel des Transformationsprozesses ist daher die Anpassung und Optimierung der Verwaltungsleistungen. Das Setzen von Prioritäten, eine adäquate Ressourcensteuerung und eine jederzeitige Transparenz über Projekte und Vorhaben sind dabei elementare Bestandteile. Die Steuerung von Wirkung und Wirksamkeit von städtischen Maßnahmen muss in den Vordergrund gerückt werden. Gleichzeitig stehen Aspekte einer effizienten Aufgabenerfüllung und damit auch die Berücksichtigung der Wirtschaftlichkeit im Fokus. Hier greifen beide Projekte ineinander und können optimal miteinander wirken. Damit die Chancen der Transformation dauerhaft wirken, wird der Prozess unter Einbindung einer externen Beratung vorangetrieben. Die Verwaltung ist davon überzeugt, dass der Prozess der Transformation ein agileres und effektiveres Arbeiten ermöglicht und dabei auch unter Effizienzgesichtspunkten nennenswerte Verbesserungen entstehen werden.

Neuerung im Haushaltsrecht

Haushaltsstabilisierung und Transformation sind mithin kein Selbstzweck, sondern dringend erforderliche Schritte zur Erhaltung der Handlungsfähigkeit der Stadt Münster. Dies gilt auch und insbesondere angesichts der Novelle des nordrhein-westfälischen Haushaltsrechts durch das Dritte Gesetz zur Weiterentwicklung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements im Land Nordrhein-Westfalen (3. NKF-Weiterentwicklungsgesetz Nordrhein-Westfalen – 3. NKFVG NRW), das rückwirkend zum 31.12.2023 in Kraft getreten ist.

Die GO NRW erleichtert nun Verlustvorträge, fordert jedoch weiterhin eine eigenkapitalschonende Haushaltsbewirtschaftung: So bleibt die Verpflichtung zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzepts bei Rückgriff auf die Allgemeine Rücklage um mehr als fünf Prozent in zwei aufeinanderfolgenden Haushaltsjahren bestehen.

Mit dem neu geschaffenen § 79 Abs. 3 Satz 1 GO NRW enthält das Gemeindehaushaltsrecht zwar nun die Möglichkeit, globalen Minderaufwand zu veranschlagen, wenn der Ausgleich des Jahresergebnisses trotz Ausnutzung von Spar- und Ertragsmöglichkeiten nicht erreicht werden kann: In diesem Fall kann im Ergebnisplan eine pauschale Kürzung von Aufwendungen bis zu einem Betrag von zwei Prozent der Summe der ordentlichen Aufwendungen veranschlagt werden; anstelle dessen oder zusätzlich kann die Ausgleichsrücklage verwendet werden. Satz 2 formuliert sodann die Möglichkeit, einen etwaigen verbleibenden Fehlbetrag zum Ausgleich des Jahresergebnisses in der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung längstens in die drei folgenden Haushaltsjahre vorzutragen. Dieses Vorgehen bedarf allerdings gem. § 84 Abs. 2 Satz 1 GO NRW der Genehmigung der Aufsichtsbehör-

de, die die Kommune zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes verpflichten kann, wenn die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben nicht gesichert erscheint.

§ 95 Abs. 2 GO NRW sieht zudem vor, dass ein sich im Jahresabschluss ergebender Fehlbetrag unverzüglich gedeckt werden soll, vorrangig durch Entnahme aus der Ausgleichsrücklage. Ein danach verbleibender Fehlbetrag ist spätestens nach drei Jahren mit der allgemeinen Rücklage zu verrechnen, soweit er nicht mit Jahresüberschüssen in einem vorangehenden Haushaltsjahr gedeckt werden kann.

Insgesamt enthält die Novellierung hauptsächlich formale Erleichterungen; die neu eingeführten Instrumente in Bezug auf die Haushaltsaufstellung und –bewirtschaftung sind auf eine kurzfristige Wirkung ausgelegt und allein zur kurzfristigen Aufrechterhaltung der haushalterischen Handlungsfähigkeit geeignet. Dringend erforderliche nachhaltige und strukturelle Lösungen für die Haushaltsprobleme der Kommunen sind hingegen ebenso wenig vorgesehen wie dringend notwendige zusätzliche finanzielle Ausstattung durch Land und Bund. Erleichterungen im Haushaltsrecht, z.B. in Bezug auf den relevanten Schwellenwert und die Verpflichtung zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes haben in dieser Novellierung keinen Niederschlag gefunden. Der Blick auf das Eigenkapital der Kommunen, über das die Aufgabenerfüllung jederzeit sicherzustellen ist, bleibt bestehen.

Hierdurch wird deutlich, dass der Landesgesetzgeber die Kommunen wie bisher zu einer nachhaltigen Handlungsweise verpflichtet und weiterhin in der Eigenverantwortung hierfür sieht.

Auch unter Berücksichtigung dessen ist eine konsequente Stabilisierung des städtischen Haushalts unumgänglich.

I.V.

gez.

Christine Zeller
Stadtkämmerin