

Öffentliche **Beschluss**vorlage

Vorlagen-Nr.:
V/0743/2009
Auskunft erteilt:
Herr Möller
Ruf:
492 70 22
E-Mail:
MoellerFrank@stadt-muenster.de
Datum:
19.11.2009

Betrifft

Strategische Haushaltsentwicklung und Haushaltssteuerung in Münster

Beratungsfolge

08.12.2009	Ausschuss für Finanzen, Beteiligungen und Liegenschaften	Vorberatung
09.12.2009	Hauptausschuss	Vorberatung
09.12.2009	Rat	Entscheidung

Beschlussvorschlag:

Sachentscheidung:

Haushalt 2010

1. Der Rat nimmt die mit dem Entwurf des Haushaltsplans 2010 vorgelegte schwierige Haushaltslage und das hohe strukturelle Defizit zur Kenntnis. Das Defizit liegt im Jahr 2010 voraussichtlich bei rund 87 Mio. Euro.
2. Der Rat nimmt weiterhin zur Kenntnis, dass
 - 2.1. das Defizit in 2010 letztmalig und nur zum Teil, nämlich in einer Größenordnung von rund 77 Mio. Euro, über die Ausgleichsrücklage rechnerisch aufgefangen werden kann;
 - 2.2. das verbleibende Defizit von rund 10 Mio. Euro nur durch Verringerung der Allgemeinen Rücklage rechnerisch ausgeglichen werden kann und beide Maßnahmen einer Verringerung des Eigenkapitals in der Bilanz führen;
 - 2.3. eine Verringerung der Allgemeinen Rücklage und damit Verringerung des Eigenkapitals in der städtischen Bilanz in zwei aufeinander folgenden Jahren (Haushaltsjahr und / oder mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung) um mehr als 5 Prozent zur sofortigen Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes zwingt;
 - 2.4. die Verwaltung im Entwurf des Haushaltsplans 2010 zur Vermeidung eines zweimaligen Überschreitens der 5-Prozent-Grenze

- 2.4.1. einerseits bereits verschiedene Maßnahmen zur Haushaltsentlastung berücksichtigt hat, darunter Maßnahmen mit einmaliger Wirkung im Jahr 2010 in einer Größenordnung von rund 2,5 Mio. Euro und Maßnahmen mit dauerhafter Wirkung in einer Größenordnung von rund 1 Mio. Euro, und
- 2.4.2. andererseits einen „globalen Mehrertrag“ für das Haushaltsjahr 2012 in Höhe von 20 Mio. Euro eingestellt hat; dieser globale Mehrertrag ist bis zur Verabschiedung des Haushaltes 2010 mit konkreten Maßnahmen auf der Aufwands- oder Ertragsseite des Haushalts auszufüllen, damit der Haushalt 2010 kommunalaufsichtlich genehmigt werden kann;
- 2.5. die Verwaltung in der Begründung dieser Vorlage erste Vorschläge zur Konkretisierung des globalen Mehrertrags unterbreitet hat.

Haushalt 2011 ff.

3. Der Rat nimmt das Erfordernis zu weiteren Konsolidierungsschritten in den Jahren 2011 bis 2013 zur Vermeidung der Haushaltssicherung zur Kenntnis. Das Konsolidierungsvolumen liegt 2011 bei voraussichtlich weiteren 5 Mio. Euro, 2012 bei voraussichtlich weiteren 5 Mio. Euro und 2013 bei voraussichtlich weiteren 10 Mio. Euro.

Zukünftige Haushaltsstrategie

4. Rat und Verwaltung bekunden ihren festen Willen, eine Haushaltssicherung zu vermeiden. Vor dem Hintergrund der schwierigen Haushaltslage und im Bewusstsein der Verantwortung für einen generationengerechten Ressourcenverbrauch wird der Abbau des strukturellen Haushaltsdefizits als vorrangige Aufgabe von Rat und Verwaltung anerkannt. Zur Unterstützung dieser finanzstrategischen Ziele und zur strukturellen Verbesserung der städtischen Steuerung sollen zukünftig folgende Grundsätze beitragen:
- 4.1. Im Sinne des Neuen Kommunalen Finanzmanagements werden Ziele und Zielkennzahlen zukünftig stärker als Grundlage und Bestandteil der Steuerung durch den Haushalt eingesetzt. Die klare Identifizierung feststehender Basis-Ziele und die Entwicklung und Benennung spezifischer Münster-Ziele tragen dazu bei, kommunale Gestaltungsspielräume zu erkennen und diese für ein neues Profil der Stadt nutzen zu können.
- 4.2. Die Mitwirkungsmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger vor der Verabschiedung des Haushalts durch den Rat werden weiter gestärkt.
- 4.3. Ab dem Haushaltsjahr 2011 wird der Haushalt von der Verwaltung so rechtzeitig eingebracht, dass eine Verabschiedung durch den Rat vor Beginn des Haushaltsjahres ermöglicht werden kann (Jährlichkeitsprinzip).
- 4.4. Die Haushaltsaufstellung erfolgt ab dem Haushaltsjahr 2011 im „Gegenstromprinzip“. Das heißt, die Verwaltung legt dem Rat zunächst einen Vorschlag für Budgetvorgaben auf Ebene der Produktbereiche / -gruppen vor, der Rat trifft auf dieser Basis Entscheidungen

für die einzelnen Produktbereiche / -gruppen, und die Verwaltung erarbeitet aufgrund der beschlossenen Budgetvorgaben den konkreten Haushaltsplanentwurf, der den parlamentarischen Gremien zur Beratung und Beschlussfassung vorgelegt wird.

- 4.5. Spätestens im Jahr 2020 decken die Erträge alle Aufwendungen im städtischen Haushalt.
- 4.6. Die städtischerseits mit Gebäuden und Anlagen in Anspruch genommenen Flächen werden signifikant gesenkt. Gleichzeitig ist darauf zu achten, dass die verbleibenden Anlagen und Gebäude im Hinblick auf Funktionalität, Qualität und Vermögenswert erhalten werden.
- 4.7. Werden durch städtische Vorlagen Flächen ausgeweitet, muss in der jeweiligen Vorlage gleichzeitig eine über den Beschlusspunkt 4.6 hinausgehende Einsparung flächenbedingten Aufwandes an anderer Stelle in mindestens gleicher Größenordnung einhergehen.
- 4.8. Auf unterjährige, haushaltsbelastende Beschlüsse wird – außer bei rechtlichen Verpflichtungen oder außergewöhnlichen Umständen – solange verzichtet, bis ein echter Haushaltsausgleich (Erträge = Aufwendungen) erreicht ist. Soweit aufgrund rechtlicher Verpflichtungen oder außergewöhnlicher Umstände zusätzliche Belastungen auftauchen, ist diese Belastung im laufenden Jahr oder spätestens im Folgejahr durch zusätzliche Konsolidierungen auszugleichen.
- 4.9. Mit Blick auf die kommunalen Risikofelder und ihre Auswirkungen auf die Haushaltswirtschaft wird ein Risikomanagementsystem eingeführt.
- 4.10. In die Bemühungen um einen dauerhaft tragfähigen Haushalt werden neben der Kernverwaltung auch die städtischen Eigenbetriebe und Gesellschaften einbezogen.

Politische Arbeitsgruppe und Beauftragungen

5. Weiterhin beschließt der Rat die Bildung einer politischen Arbeitsgruppe aus der Mitte des Rates, die ein konstruktives Miteinander von Rat und Verwaltung bei der Weiterentwicklung des städtischen Haushalts unterstützen soll. Die Größe der Arbeitsgruppe und ihre Zusammensetzung werden zwischen den Parteien im Rat der Stadt Münster abgestimmt.
6. Der Rat beauftragt die Verwaltung,
 - 6.1. auf der Basis der bereits im Haushalt verankerten Ziele im Jahr 2010 ein schlüssiges Zielsystem zu entwickeln und dieses dem Rat rechtzeitig vor Einbringung des Haushalts 2011 vorzulegen;
 - 6.2. im Frühjahr / Frühsommer 2010 einen Vorschlag für Budgetvorgaben auf Produktbereichs- bzw. -gruppenebene für den Haushalt 2011 vorzulegen, mit dem prozentuale und absolute Einsparvorgaben inklusive der dazu erforderlichen Maßnahmen getroffen werden;
 - 6.3. ein Konzept zu erarbeiten, wie zukünftig der städtische Flächenverbrauch verringert werden kann;
 - 6.4. ein Risikomanagementsystem zu entwickeln, mit dem latente Risiken identifiziert und beherrschbar gemacht werden können;

- 6.5. mit den städtischen Eigenbetrieben und Gesellschaften eine Abstimmung darüber herbeizuführen, wie der städtische Haushalt durch Beiträge der Eigenbetriebe und Gesellschaften dauerhaft gestärkt werden kann;
- 6.6. geeignete frühere Ratsbeschlüsse, die dauerhaft zu Haushaltsbelastungen führen, zu sondieren und zu prüfen, ob und inwieweit dem Rat alternative Entscheidungsvorschläge unterbreitet werden können.

Begründung:

Zu Beschlusspunkt 1: Kenntnisnahme des Defizits

Der Entwurf des Haushaltsplans 2010 ist durch ein hohes strukturelles Defizit im Ergebnisplan gekennzeichnet. Auch in den Jahren der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung (2011 – 2013) liegen regelmäßig hohe Defizite vor. Nähere Hinweise sind dem Vorbericht zum Haushaltsplanentwurf zu entnehmen.

Zu Beschlusspunkt 2.1: Verbrauch der Ausgleichsrücklage

Das städtische Eigenkapital setzt sich in der Bilanz aus zwei Positionen zusammen: der Allgemeinen Rücklage und der Ausgleichsrücklage (Sonderrücklagen sind in Münster nicht gebildet worden). In der auf den 01.01.2008 festgestellten Eröffnungsbilanz (vgl. Vorlage V/0618/2009) hatte das Eigenkapital ein Volumen von 832,5 Mio. Euro. Auf die Allgemeine Rücklage entfielen dabei 676,5 Mio. Euro, die Ausgleichsrücklage belief sich auf 156 Mio. Euro.

Weist der Ergebnisplan des Haushalt ein Defizit aus (Aufwendungen > Erträge), wird zunächst die Ausgleichsrücklage in Anspruch genommen, um einen rechnerischen oder fiktiven Haushaltsausgleich herzustellen.

In Münster musste die Ausgleichsrücklage in den Jahren 2008 und 2009 voraussichtlich so stark in Anspruch genommen werden, dass ihr rechnerischer Wert im Jahr 2010 nur noch rund 77 Mio. Euro beträgt. Da das voraussichtliche Defizit 2010 aber bei rund 87 Mio. Euro liegen wird, ist die Ausgleichsrücklage bereits 2010 vollständig verbraucht.

Zu Beschlusspunkt 2.2: Verringerung der Allgemeinen Rücklage

Der Haushalt 2010 kann rechnerisch nur ausgeglichen werden, indem auch auf die Allgemeine Rücklage zurückgegriffen wird. Die Allgemeine Rücklage muss in der Größenordnung von 10 Mio. Euro verringert werden, um einen Haushaltsausgleich zu gewährleisten. Eine Verringerung der Allgemeinen Rücklage bedarf in jedem Fall der Genehmigung durch die Kommunalaufsicht.

Zu Beschlusspunkt 2.3: Höchstgrenze bei Verringerung der Allgemeinen Rücklage

An die Verringerung der Allgemeinen Rücklage sind durch die Gemeindeordnung NRW verschiedene Bedingungen geknüpft: Erstens darf die Allgemeine Rücklage in einem Jahr nicht mehr als 25 Prozent in Anspruch genommen werden, zweitens darf der Planansatz der Allgemeinen Rücklage in zwei aufeinander folgenden Jahren nicht um mehr als 5 % verringert werden und drittens darf die allgemeine Rücklage innerhalb der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung nicht aufgebraucht werden. Kann eine (oder mehrere) dieser Bedingungen nicht erfüllt werden, ist unverzüglich ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen.

Ein Haushaltssicherungskonzept bedarf der Genehmigung der Kommunalaufsicht (Bezirksregierung Münster); die Genehmigung kann nur erteilt werden, wenn spätestens im letzten Jahr der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung der Haushaltsausgleich (Erträge = Aufwendungen) wieder erreicht wird. Die Genehmigung kann unter Bedingungen und mit Auflagen erteilt werden.

Für den Münsteraner Haushalt ist vor allem das oben genannte, zweite Kriterium ausschlaggebend: Spätestens mit der Verabschiedung des Haushalts 2010 muss gewährleistet sein, dass die allgemeine Rücklage nicht in zwei aufeinander folgenden Jahren um mehr als 5 Prozent verringert wird (5 Prozent-Grenze).

Zu Beschlusspunkt 2.4: Konsolidierungsmaßnahmen 2010 und „Mehrertrag 2012“

Der nachfolgenden Übersicht ist zu entnehmen, wie sich die Verringerung der Allgemeinen Rücklage ohne Konsolidierungsbemühungen durch die Verwaltung dargestellt hätte.

vor der Konsolidierung

Stand/ geplante Entnahmen	Allgemeine Rücklage	Ausgleichs- rücklage	voraus- sichtliches Defizit	Schwellenwert nach § 76 Abs. 1 Nr. 2 GO NRW	Entnahme Allgemeine Rücklage	%-Satz der Allgem. Rücklage	Unter- bzw. Überschreitung des Schwellen- wertes
	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €	%	Mio. €
01.01.2008	676,4	156,0	0				
Entnahme 2008	0	0		33,8	0,0	0,0	-33,8
	676,4	156					
01.01.2009	676,4	156	79,3				
Entnahme 2009	0	79,3		33,8	0,0	0,0	-33,8
	676,4	76,7					
01.01.2010	676,4	76,7	90,7				
Entnahme 2010	14,0	76,7		33,8	14,0	2,1	-19,8
	662,4	0					
01.01.2011	662,4	0,0	68,3				
Entnahme 2011	68,3	0,0		33,1	68,3	10,3	35,2
	594,1	0,0					
01.01.2012	594,1	0,0	45,5				
Entnahme 2012	45,5	0,0		29,7	45,5	7,7	15,8
	548,6	0,0					
01.01.2013	548,6	0,0	37,6				
Entnahme 2013	37,6	0,0		27,4	37,6	6,9	10,2
	511,0	0,0					

Anhand der vorletzten Spalte wird ersichtlich, dass die 5-Prozent-Grenze nicht nur in zwei aufeinander folgenden Jahren, sondern in allen Haushaltsjahren (2010 – 2013) überschritten würde. Vor diesem Hintergrund hat die Verwaltung bereits einige Konsolidierungsmaßnahmen in den Haushaltsplanentwurf eingearbeitet, um der Erfüllung des 5 Prozent-Kriteriums zumindest näher zu kommen. Diese sind wie gesagt bereits im Haushaltsplanentwurf eingearbeitet und sollen nachfolgend vorgestellt werden:

- Absenkung der Straßenbauunterhaltung
In der Produktgruppe 1201 „Bereitstellung von Verkehrsflächen und -anlagen“ ist der Haushaltsansatz in der Zeile 13 (Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen) in 2010 um 1,8 Mio. Euro abgesenkt worden (jeweils 1 Mio. Euro in 2011 bis 2013).
- Absenkung der allgemeinen Bauunterhaltung
In der Produktgruppe 0111 „Immobilienmanagement“ ist der Haushaltsansatz in der Zeile 13 (Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen) um 1,8 Mio. Euro abgesenkt worden.

Daneben war es erforderlich, einen „globalen Mehrertrag“ im Haushaltsjahr 2012 aufzunehmen, um ein zweimaliges Überschreiten der 5 Prozent-Grenze (nämlich 2011 und 2012) zu vermeiden. Der globale Mehrertrag in Höhe von 20 Mio. Euro ist im vorliegenden Haushaltsplanentwurf in der Produktgruppe 1601 „Allgemeine Finanzwirtschaft“ in der Zeile 07 „Sonstige ordentliche Erträge“ für das Jahr 2012 angesetzt worden.

Dieser globale Mehrertrag ist rein fiktiv und soll verdeutlichen, dass dauerhaft wirkende Haushaltsverbesserungen oder zumindest Einmaleffekte in dieser Größenordnung bis zur Verabschiedung des Haushaltsplans 2010 gefunden und in den Haushalt integriert werden müssen, damit die Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes vermieden werden kann. Denn nur wenn es gelingt, die 5 Prozent-Grenze nicht zweimal hintereinander zu überschreiten, kann auf ein Haushaltssicherungskonzept verzichtet werden.

Zu Beschlusspunkt 2.5: Konkretisierung des „Mehrertrags 2012“

Insofern ist es zwingend erforderlich, entweder die weiter unten aufgeführten, noch in der Prüfung befindlichen Maßnahmen oder andere, haushaltsentlastend wirkende Maßnahmen in den Haushaltsplan 2010 aufzunehmen. Sollte eine solche Haushaltsentlastung bis zum Satzungsbeschluss nicht erreichbar sein, müsste die Verwaltung ein Haushaltssicherungskonzept erarbeiten. Das Haushaltssicherungskonzept müsste jedoch über die unten dargestellten Maßnahmen deutlich hinausgehen, damit es durch die Kommunalaufsicht genehmigt werden könnte. Konkret müsste das Haushaltssicherungskonzept so mit Maßnahmen hinterlegt sein, dass bis zum Ende der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung, also im Jahr 2013, der Haushalt wieder ausgeglichen ist (Erträge = Aufwendungen). Dieses Ziel wird ungleich schwerer zu erreichen und mit stärker spürbaren Einschnitten verbunden sein. Vor diesem Hintergrund ist auch der Beschlusspunkt 4.5 zu sehen.

Deshalb empfiehlt die Verwaltung, in einem ersten Schritt – quasi um Zeit für weitere sinnvolle Umsetzungsschritte hin zu einem langfristig ausgeglichenen Haushalt zu gewinnen – die Konsolidierungsanstrengungen so auszurichten, dass ein Haushaltssicherungskonzept vermieden wird.

Dabei spielt die Entwicklung der Allgemeinen Rücklage – wie oben bereits ausgeführt – eine entscheidende Rolle. Die Rücklage darf nicht in zwei aufeinander folgenden Jahren um mehr als 5 Prozent verringert werden. Dies gelingt aus heutiger Sicht nur, wenn im Jahr 2012 ein „globaler Mehrertrag“ eingeplant wird, der bis zum Satzungsbeschluss über den Haushalt 2010 mit Maßnahmen hinterlegt werden muss.

Die Verringerung der Allgemeinen Rücklage, wie sie sich gemäß vorliegendem Haushaltsplanentwurf – also inklusive der bereits eingearbeiteten Konsolidierungsmaßnahmen (siehe oben S. 6) und des globalen Mehrertrags, der noch zu konkretisieren ist – darstellt, kann der folgenden Übersicht entnommen werden.

nach der Konsolidierung

Stand/ geplante Entnahmen	Allgemeine Rücklage	Ausgleichs- rücklage	voraus- sichtliches Defizit	Schwellenwert nach § 76 Abs. 1 Nr. 2 GO NRW	Entnahme Allgemeine Rücklage	%-Satz der Allgem. Rücklage	Unter- bzw. Überschreitung des Schwellen- wertes
	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €	%	Mio. €
01.01.2008	676,4	156,0	0				
Entnahme 2008	0	0		33,8	0,0	0,0	-33,8
	676,4	156					
01.01.2009	676,4	156	79,3				
Entnahme 2009	0	79,3		33,8	0,0	0,0	-33,8
	676,4	76,7					
01.01.2010	676,4	76,7	87,1				
Entnahme 2010	10,4	76,7		33,8	10,4	1,5	-23,4
	666,0	0					
01.01.2011	666,0	0,0	67,3				
Entnahme 2011	67,3	0,0		33,3	67,3	10,1	34,0
	598,7	0,0					
01.01.2012	598,7	0,0	24,5				
Entnahme 2012	24,5	0,0		29,9	24,5	4,1	-5,4
	574,2	0,0					
01.01.2013	574,2	0,0	36,6				
Entnahme 2013	36,6	0,0		28,7	36,6	6,4	7,9
	537,6	0,0					

Die Übersicht verdeutlicht, dass nur ein aktiver Beschluss des Rates über zusätzliche Maßnahmen (z. B. wie im nächsten Absatz dargestellt) in der Größenordnung des „globalen Mehrertrags“ (20 Mio. Euro) zu einem Haushalt 2010 ohne Haushaltssicherungskonzept führt. Nur so kann die Entscheidungs- und Gestaltungsverantwortung vollständig auf Ebene der parlamentarischen Gremien gehalten und muss nicht in Teilen an die Kommunalaufsicht abgetreten werden.

Die Verwaltung prüft zurzeit unterschiedliche Maßnahmen, mit denen der „globale Mehrertrag“ tatsächlich hinterlegt werden könnte. Diese Prüfung beinhaltet beispielsweise

- den Erwerb eigener Geschäftsanteile durch städtische Gesellschaften,
- die Neustrukturierung des Immobilienportfolios und
- die Optimierung der Ertragsseite des städtischen Haushalts.

Die Ergebnisse der Prüfung wird die Verwaltung den parlamentarischen Gremien zeitnah (möglichst vor den Etatberatungen der Parteien) zur Verfügung stellen.

Zu Beschlusspunkt 3: Kenntnisnahme der weiteren Konsolidierungsschritte

Um langfristig das finanzstrategische Ziel eines ausgeglichenen Haushalts (Erträge = Aufwendungen) zu erreichen, wird schrittweise eine Anpassung der Aufwendungen an die Erträge (bzw. umgekehrt) erforderlich sein. Die Verwaltung schlägt vor, im Jahr 2011 mit einem Konsolidierungsvor-

lumen von 5 Mio. Euro (zusätzlich zu den oben bereits genannten Maßnahmen) zu beginnen und dieses Konsolidierungsvolumen jährlich zu erhöhen (siehe nachfolgende Tabelle).

	2011	2012	2013
Konsolidierungsvolumen durch Aufwandssenkung / Ertragssteigerung	5 Mio. €	weitere 5 Mio. €	weitere 10 Mio. €

Zu Beschlusspunkt 4: „Präambel“ zur zukünftigen Haushaltsstrategie

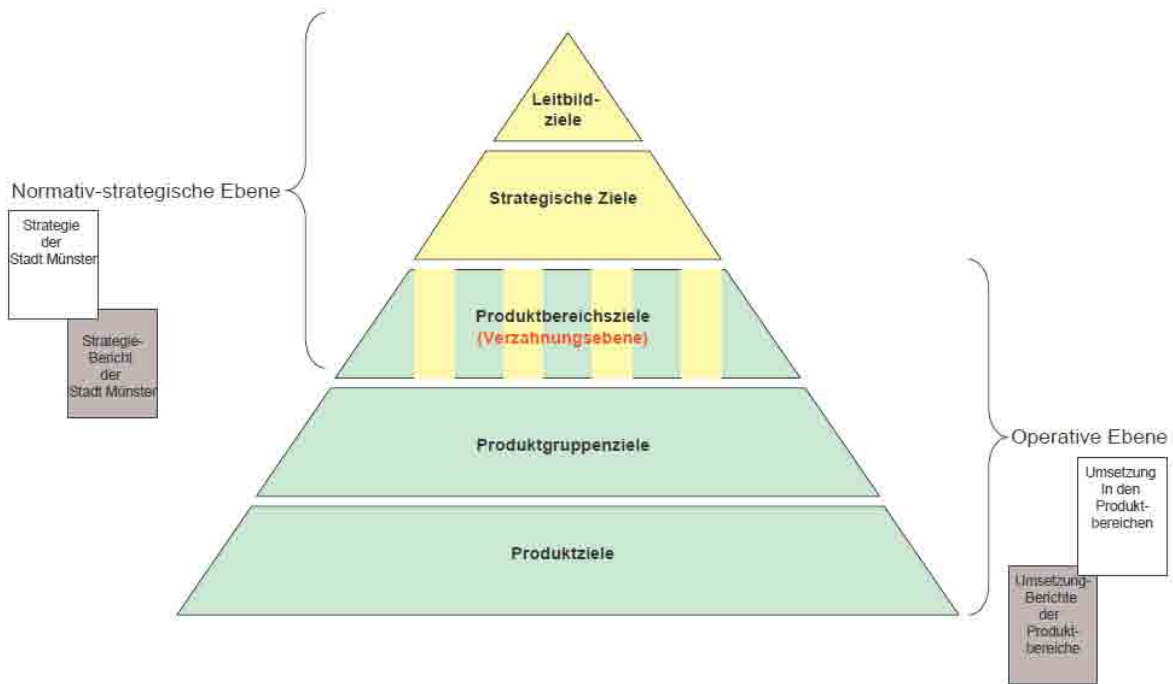
Angesichts der dramatischen Haushaltslage in Münster gilt es einen Weg zu finden, den aktuellen Ressourcenverbrauch wieder den aktuell tatsächlich zur Verfügung stehenden Ressourcen anzupassen und dabei die heutigen Gestaltungsspielräume auch für zukünftige Generationen zu erhalten. Dazu soll die „Selbstverpflichtung“ von Rat und Verwaltung dienen, erstens eine Haushaltssicherung zu vermeiden und zweitens das strukturelle Haushaltsdefizit kontinuierlich abzubauen. Der Weg dorthin soll mithilfe der Grundsätze, die in den Beschlusspunkten 4.1 bis 4.10 formuliert sind, beschriftet werden.

Zu Beschlusspunkt 4.1: Zielorientierung

Zu diesem Weg gehört es, den Ressourcenverbrauch nunmehr grundsätzlich an konkrete inhaltliche Ziele zu knüpfen. Anhand von Zielen muss einerseits klar werden, was wichtig ist und auch in Zukunft Priorität genießen muss, und andererseits, was für die Zukunft der Stadt Münster keine entscheidende Bedeutung hat und daher in der Verantwortung für nachfolgende Generationen nicht bzw. nicht im bisherigen Umfang fortgeführt werden darf.

Ziele haben insofern eine zentrale Bedeutung.

Innerhalb von zwei Modellprojekten hat die Verwaltung bereits Erkenntnisse darüber sammeln können, welche Bausteine zu einem schlüssigen Zielsystem gehören sollten und wie Ziele in die Planungs-, Entscheidungs- und Kontrollprozesse der Stadt Eingang finden sollten.



In der oben stehenden Grafik werden 5 Zielebenen und 2 Steuerungsebenen unterschieden. Die obere Steuerungsebene fasst die oberen 3 Zielebenen zusammen, kann als normativ-strategisch bezeichnet werden und wird in einem Strategiepapier jährlich behandelt. Die untere Steuerungsebene fasst die unteren 3 Zielebenen zusammen, kann als operative Ebene bezeichnet werden und wird in 17 Produktbereichs-Strategien jährlich behandelt. Die Produktbereichsebene ist die Verzahnungsebene zwischen beiden Steuerungsebenen und stellt den Zusammenhang bzw. die Durchgängigkeit zwischen beiden Steuerungsebenen her (damit nicht beides nebeneinander her läuft).

Die bedeutsamen Wirkungsziele werden auf den oberen drei Zielebenen beschränkt. Darunter wird nur festgestellt, ob und inwieweit die einzelnen Produktgruppen und Produkte die Wirkungsziele unterstützten. Bei der modellhaften Umsetzung wurde festgestellt, dass es Produktgruppen und Produkte gibt, die viele oder zumindest einige Wirkungsziele unterstützten und auch, dass bestimmte Produktgruppen und Produkte überhaupt keine Wirkungsziele unterstützten. Letztere enthalten teilweise gesetzliche Aufgaben.

Für den zukünftigen Prozess der Haushaltsplanung erscheint es bedeutsam, das Strategiepapier (normativ-strategisch) bereits zur Grundlage der eigentlichen Haushaltsplanung zu machen und daher vorab zu beschließen (siehe hierzu auch Beschlusspunkt 4.4 sowie die Begründung dazu). Grundsätzlich gilt es, jeder Zieldiskussion einen Bericht über die Erreichung der bisherigen Ziele voran zu stellen.

Zu Beschlusspunkt 4.2: Mitwirkungsmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger

Die Verwaltung schlägt vor, die Mitwirkungsmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger vor der Verabschiedung des Haushalts durch den Rat weiter zu stärken.

Bislang können sich die Bürgerinnen und Bürger im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten während des Haushaltsverfahrens einbringen. Hier sind beispielsweise Haushaltsanträge, Anregungen gemäß § 24 GO NRW oder Einwendungen gegen den Haushaltsplanentwurf zu nennen. In der Vergangenheit ist von diesen Instrumenten zum Teil reger Gebrauch gemacht worden.

Für die Haushaltsjahre ab 2011 wird die Verwaltung einen noch intensiveren Dialog mit den Bürgerinnen und Bürgern suchen. Unter dem Schlagwort „Bürger_Haushalt_Münster“ (Arbeitstitel) soll ein Konzept entwickelt werden, welches die folgenden Aspekte umfassen könnte:

- Einrichtung eines Internetauftritts und einer E-Mail-Hotline
- Erstellung von Informations- und Umsetzungsbroschüren / Flyern (inklusive einer Postkartenaktion)
- Einrichtung von Bürgersprechstunden zum Haushalt
- Durchführung von Informations- / Diskussionsveranstaltungen zu ausgewählten Schwerpunktthemen
- Ratssitzung zur Diskussion der besten durch die Verwaltung zusammengestellten Vorschläge.

Da die genannten Aspekte Ressourcen binden werden (oder Ressourcen gegebenenfalls sogar erweitert werden müssten), ist jeder Teilaspekt einer Detailprüfung zu unterziehen, bei der zu klären sein wird, ob und gegebenenfalls in welchem Umfang er aufgegriffen wird.

Außerdem ist zu prüfen, ob und inwieweit zukünftig Bürger, Vereine, Verbände oder Initiativen selber über die Verwendung von Mitteln des städtischen Haushalts für bestimmte Aufgaben im sozialen, sportlichen oder kulturellen Bereich entscheiden. Eine solche Vorgehensweise hätte den Vorteil, dass sich die Bürgerinnen und Bürger nicht zwingend mit dem gesamten komplexen Regel- und Zahlenwerk des Haushalts auseinandersetzen müssten, sondern sich auf die Bereiche konzentrieren könnten, die ihnen besonders wichtig erscheinen. Ein weiterer Vorteil wäre, dass durch diese Strategie das in der Bürgerschaft bereits vorhandene hohe Engagement weiter ausgebaut werden könnte.

Die Erfahrungen anderer Städte haben gezeigt, dass es sinnvolle Wege gibt, die Mitwirkungsmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger im Rahmen der Beratungen zum Haushalt weiter zu stärken, ohne dabei den Fokus ‚Sparbemühungen / Konsolidierungserfordernisse‘ aus den Augen zu verlieren. Gleichzeitig muss der Mitteleinsatz, der bei der Begleitung verstärkten Bürgerengage-

ments durch die Verwaltung anfällt, im angemessenen Verhältnis zu den zu erwartenden Ergebnissen bzw. Erkenntnissen stehen.

Das bedeutet zunächst, dass die Verwaltung dem Rat im Frühjahr 2010 ein Konzept „Bürger_Haushalt_Münster“ vorlegen wird, das als erster Umsetzungsschritt verstanden werden sollte. Bei hoher Akzeptanz sind Erweiterungen bzw. Ergänzungen selbstverständlich möglich und sollten dann für die Folgejahre in das Konzept eingearbeitet werden. Insofern wird die Verwaltung dem Rat nach Beschluss über den Haushalt 2011 die gesammelten Erfahrungen mit dem neuen Konzept darstellen und einen entsprechenden Entscheidungsvorschlag unterbreiten.

Zu Beschlusspunkt 4.3: Jährlichkeitsprinzip

Das sogenannte Jährlichkeitsprinzip ist ein Grundsatz der Haushaltswirtschaft, der sich aus § 80 Abs. 5 Gemeindeordnung NRW (GO NRW) ableitet. Danach soll der Haushaltsplanentwurf so rechtzeitig den parlamentarischen Gremien zur Beratung vorliegen, dass ein Beschluss über den Haushalt vor dem eigentlichen Haushaltsjahr möglich ist. Konkret heißt es in § 80 Abs. 5 GO NRW: „Die vom Rat beschlossene Haushaltssatzung mit ihren Anlagen ist der Aufsichtsbehörde anzuzeigen. Die Anzeige soll spätestens einen Monat vor Beginn des Haushaltsjahres erfolgen.“

Die bislang geübte Praxis, den Haushaltsplanentwurf erst im Dezember des Vorjahres in den Rat einzubringen, hatte vor allem einen Hintergrund: So konnte abgewartet werden, in welcher Höhe die Stadt Schlüsselzuweisungen und Pauschalzuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich zwischen Land NRW und Kommunen in NRW erhält. Die voraussichtliche Höhe stand in den zurückliegenden Jahren regelmäßig im November des Vorjahres fest und konnte so noch im Etatentwurf berücksichtigt werden.

Allerdings spielte dieses Argument in den letzten Jahren zunehmend weniger eine Rolle, weil die Stadt Münster häufig abundant war, d. h. keine Schlüsselzuweisungen erhalten hat. Darüber hinaus sind auch am kommunalen Finanzausgleich Änderungen vorgenommen worden, die dazu geführt haben, dass seit vorletztem Jahr die voraussichtliche Höhe der Zuweisungen bereits früher im Jahr, nämlich bereits im September, feststeht.

Vor diesem Hintergrund schlägt die Verwaltung vor, ab dem Haushaltsjahr 2011 wieder zum Jährlichkeitsprinzip überzugehen und durch frühzeitige Einbringung des Haushaltsplanentwurfes einen Beschluss über den Haushaltsplan noch vor Beginn des Haushaltsjahres zu ermöglichen.

Dies bedeutet auch, dass die Etatberatungen der Fraktionen, Gruppen und fraktionslosen Mitglieder im Rat zu einem früheren Zeitpunkt als bisher durchgeführt werden müssten.

Ein möglicher Zeitplan für den Haushalt 2011 könnte wie folgt aussehen, die genauen Zeitpunkte wären noch mit den Mitgliedern des Rates und der Bezirksvertretungen abzustimmen:

September 2010:	Einbringung des Haushaltsplanentwurf 2011 in den Rat
Oktober/November 2010:	Etatberatungen der Fraktionen, Gruppen und Einzelmitglieder des Rates
November/Dezember 2010:	Beratung des Haushaltsplans in den parlamentarischen Gremien / Bezirksvertretungen
Anfang Dezember 2010:	Verabschiedung des Haushaltsplans 2011

Zu Beschlusspunkt 4.4: „Gegenstromprinzip“

Die Verwaltung schlägt außerdem vor, das Verfahren von der Haushaltsaufstellung bis zur Verabschiedung durch den Rat anzupassen, um einerseits dem Steuerungsgedanken im Neuen Kommunalen Finanzmanagement (NKF) stärker Rechnung tragen zu können und andererseits das Zusammenspiel von Rat und Verwaltung zu intensivieren.

Mit der Einführung des NKF sollen strategische Steuerungsaspekte in den Vordergrund treten, um dauerhaft eine effiziente Arbeitsteilung zwischen Verwaltung und Parlament zu gewährleisten. In der 3. Handreichung des Innenministeriums NRW zum NKF ist hierzu auf S. 88 zu lesen:

„Zur Ausfüllung der Haushaltsgrundsätze im NKF gehört auch, dass die Gemeinden nicht mehr ihre Haushaltswirtschaft nach den eingesetzten Finanzmitteln, Sachmitteln und Personaleinsatz (Input) ausrichten, sondern vor allem nach den erbrachten und zu erbringenden gemeindlichen Leistungen (Output). Diese neue Steuerung soll unter Einbeziehung des Ressourcenaufkommens und des Ressourcenverbrauchs vorgenommen werden (Ressourcenverbrauchskonzept), das in der fachlichen Ausführung möglichst eigenverantwortlich in einer Hand liegen soll (dezentrale Ressourcenverantwortung).“

Zu diesem Zweck sollte am Anfang jeder Haushaltsberatung die Gesamtbetrachtung des Haushalts stehen. Ausgangspunkt wäre die Höhe der gesamten Erträge, an denen sich dann die Gesamtaufwendungen bzw. die Aufwendungen in einzelnen Produktbereichen / -gruppen auszurichten hätten. Sicherlich wird es in den nächsten Jahren nicht gelingen, die Aufwendungen vollständig durch die Erträge zu decken und damit auf den Rückgriff auf das Eigenkapital zu verzichten. Dies muss aber zwingend langfristig erreicht werden (vgl. auch Beschlusspunkt 4.5). Dabei ist die Fragestellung zu berücksichtigen, ob alle bisher kommunal erbrachten Leistungen auch weiterhin zu erbringen sind und wie die Leistungen auch bei einem engeren Budgetrahmen erfüllt werden können. Denn nur so wird es gelingen, die Aufwendungen den Erträgen anzupassen.

Die Umstellung des Haushaltsaufstellungsverfahrens würde bedeuten, dass der oben dargestellte Zeitplan (vgl. S. 13) etwas abgeändert werden müsste. Die Verwaltung würde dann dem Rat zu-

nächst eine Budgetvorgabe auf Ebene der Produktbereiche bzw. -gruppen vorlegen (ca. Mai / Juni 2010). Die Budgetvorgaben wären verwaltungsseitig um konkrete Maßnahmen zu ergänzen, wie diese Budgetvorgaben grundsätzlich erreicht werden könnten. Auf dieser Grundlage träte der Rat dann die Budgetvorgaben für die einzelnen Produktbereiche bzw. -gruppen (ca. Juni 2010), und die Verwaltung erarbeitete aufgrund der Budgetvorgaben den konkreten Haushaltsplanentwurf, der den parlamentarischen Gremien zur Beratung (ca. September 2010) und Beschlussfassung (Anfang Dezember 2010) vorgelegt würde.

Die Umstellung des Verfahren würde dazu führen, dass die Fraktionen, Gruppen und Mitglieder des Rates zweimal über den Haushaltsplan zu beraten hätten: Anfangs über die Festlegung der „Grobstruktur“ (durch Beschluss über die Höhe der einzelnen Produktbereiche bzw. -gruppen), danach über die Festlegung der „Feinstruktur“ (durch Beschluss über den eigentlichen Haushaltsplanentwurf). Die Verwaltung geht davon aus, dass die Etatberatungen insgesamt nicht länger dauern werden als bislang.

Vor Festlegung der Budgetvorgaben auf Produktbereichs- bzw. -gruppenebene sollte eine Diskussion der politischen Prioritäten erfolgen, die dann für den jeweiligen Konsolidierungsbeitrag entscheidend wären.

Zu Beschlusspunkt 4.5: Erträge = Aufwendungen

Die Verwaltung schlägt diesen Beschlusspunkt als entscheidendes mittel- bis langfristiges Ziel der Konsolidierung der städtischen Finanzen vor. Nur wenn es gelingt, dauerhaft die Aufwendungen den Erträgen (gegebenenfalls auch umgekehrt) anzupassen, wird ein generationengerechter Ressourcenverbrauch erzielt. Nur dann lebt die Stadt nicht „über ihre Verhältnisse“. Hierzu möge eine Verhältniszahl dienen, die als plakatives Beispiel gedacht ist: Wollte man für den Haushalt 2010 bereits einen echten Haushaltsausgleich erzielen (also ohne das strukturelle Defizit in Höhe von 87 Mio. Euro auskommen) und dies nur über die Ertragsseite des Haushalts erreichen, müsste jede Einwohnerin und jeder Einwohner in Münster im Jahr 2010 einen „Solidarbeitrag“ von rund 300 Euro zahlen, mithin eine vierköpfige Familie 1.200 Euro! Und damit wäre nur der Haushalt 2010 ausgeglichen, nicht die Folgejahre!

Der Zeitpunkt für die (späteste) Erreichung eines ausgeglichenen Haushalts ist bewusst auf das Jahr 2020 gelegt worden. Hintergrund dafür ist, dass sich auch Bund und Länder dieses Zieldatum gesetzt haben, um ihre Verschuldung deutlich einzugrenzen.

Dazu soll die neue Schuldenregel dienen, auf die sich Bund und Länder kürzlich verständigt haben. Der Bundestag hatte Ende Mai 2009 eine Änderung des Grundgesetzes (GG) beschlossen,

der Bundestag stimmte den Änderungen in seiner Juni-Sitzung zu, im Juli / August wurde die Neufassung des Grundgesetzes im Bundesgesetzblatt verkündet.

Konkret wurden in das Grundgesetz neue Regelungen für die Begrenzung der Kreditaufnahme von Bund und Ländern verankert. Ausgangspunkt der neuen Schuldenregel ist der Grundsatz, dass die Haushalte von Bund und Ländern ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen sind. Dazu wird zunächst die Verschuldung in eine konjunkturelle und eine nicht konjunkturbedingte (sogenannte strukturelle) Komponente aufgeteilt. Die strukturelle Verschuldung des Bundes darf nicht höher als 0,35 Prozent des Bruttoinlandsproduktes ausfallen, die Bundesländer müssen ohne strukturelle Verschuldung auskommen. Für Notsituationen existiert eine Ausnahmeregelung, nach der in konjunkturell schlechten Zeiten zusätzliche Kredite aufgenommen werden können, die aber mit der Verpflichtung verknüpft ist, in konjunkturell guten Zeiten entsprechende Überschüsse zu erwirtschaften.

Zu ergänzen ist noch, dass die neue Schuldenregel von Bund und Ländern im Gegensatz zum alten Art. 115 GG keine reine „Aufstellungsregel“ ist, d. h., sie muss nicht nur bei Aufstellung des Haushalts, sondern auch bei dessen Vollzug berücksichtigt werden.

Nicht nur aufgrund der aktuellen Finanz- und Wirtschaftskrise befinden sich die Haushalte des Bundes und der Mehrzahl der Länder in einem Zustand, der es nicht erlaubt, die neuen Regelungen ab sofort und ohne Abweichungsmöglichkeiten anzuwenden. Deshalb ist das Regelwerk mit einer Übergangsregelung versehen worden. Die neue Schuldenregel ist erstmalig für das Haushaltsjahr 2011 anzuwenden, allerdings dürfen die Länder noch bis zum 31.12.2019 von einzelnen Vorgaben abweichen. In der Übergangsphase haben die Bundesländer ihre Haushalte so auszurichten, dass sie (spätestens) im Haushaltsjahr 2020 ohne strukturelle Verschuldung auskommen werden.

Betrachtet man die obigen Ausführungen, so ist es geradezu angezeigt, eine ähnliche Herangehensweise auch auf kommunaler Ebene zu wählen. Angesichts der Schwierigkeit, die Verschuldung auf lokaler Ebene in einen konjunkturellen und einen nicht konjunkturellen Teil aufzuteilen, schlägt die Verwaltung eine weitergehende Regel als auf Ebene des Bundes und der Länder vor. So sollen (spätestens) ab dem Haushaltsjahr 2020 nicht nur keine Kreditaufnahmen mehr erforderlich sein, vielmehr sollen sämtliche Aufwendungen durch sämtliche Erträge gedeckt werden. Angesichts der aktuell hohen Defizite ist dies ein anspruchsvoller, aber – wegen der Übergangsfrist bis 2020 – auch ein realistischer Weg.

Zu Beschlusspunkt 4.6: Flächenverringering

Die Stadt Münster verfügt (immer noch) über zahlreiche Flächen im gesamten Stadtgebiet, die für vielfältigste Nutzungen vorgehalten bzw. benötigt werden. Dabei soll an dieser Stelle der Fokus auf die mit Gebäuden und Anlagen bebauten Flächen gerichtet werden, weil mit der Bewirtschaftung eben dieser Flächen in der Regel besonders hohe Aufwendungen einhergehen, die den städtischen Haushalt dauerhaft belasten.

Um diese dauerhafte Haushaltsbelastung signifikant zurückzuführen, ist der einzige Ausweg, durch sinnvolle und vertretbare Lösungsvorschläge und deren konsequente Umsetzung eine nachhaltige Reduzierung der Flächeninanspruchnahme zu erreichen. Nachhaltigkeit muss in diesem Zusammenhang so verstanden werden, dass im gesamtstädtischen Portfolio signifikant mehr Flächen verringert als neu geschaffen werden.

Nur wenn eine Flächenreduzierung gelingt, kann eine dauerhafte Konsolidierung des städtischen Haushalts erreicht werden. Scheitert die signifikante Flächenreduzierung, scheitert auch die Haushaltskonsolidierung.

In einem ersten Schritt schlägt die Verwaltung deshalb vor, dass der Rat einen Grundsatzbeschluss zur Flächenverringering beschließt (Beschlusspunkt 4.6). Dies soll (in dieser Vorlage) noch nicht mit konkreten Einsparvorgaben verknüpft werden. Gleichwohl wird anhand der nachfolgenden Übersicht deutlich, dass die Flächenverringering nur gelingen kann, wenn möglichst alle der aufgeführten Fachbereiche in die Flächenverringeringstrategie eingebunden werden.

Fachbereich	Nettogrundfläche	Anteil	Aufwand (ink. anteiliger Zinszahlungen und Personal)
Betriebsgebäude	16.662,64	2,0%	1.767.631
Bildung	478.311,83	57,1%	50.740.999
Feuerwehr	27.162,65	3,2%	2.881.509
Gesundheit	2.504,17	0,3%	265.651
Jugend	17.174,76	2,1%	1.821.959
Kindergärten/Kita	27.639,46	3,3%	2.932.091
Kultur	110.471,08	13,2%	11.719.160
Sozial	11.159,68	1,3%	1.183.858
Sport	46.851,81	5,6%	4.970.205
Verkehr	12.488,84	1,5%	1.324.860
Verwaltung	86.859,40	10,4%	9.214.350
Summe	837.286,32	100,0%	88.822.274

Hinweis: In der Aufwandsspalte sind nicht die tatsächlichen Aufwendungen je Fachbereich aus der Kostenrechnung dargestellt. Der jeweilige Aufwand ergibt sich vielmehr als Multiplikation von Anteil und Gesamtaufwand (88,8 Mio. €).

Die Flächenverringerung darf dabei nicht einseitig mit Schließung von Einrichtungen / Standorten verwechselt werden. Vielmehr wird es darauf ankommen, geeignete Strategien zu entwickeln, um für die Flächenverringerung eine Akzeptanz in der Bürgerschaft herbeizuführen.

Zu einer solchen Strategie gehören sicherlich

- die Bündelung von Einrichtungen / Kompetenzen an einem (neuen) Standort,
- die Kombination von unterschiedlichen Nutzungsinteressen an einem Standort,
- die Verringerung von Grundstücksgrößen (zur Vermarktung dieser Teilgrundstücke) ohne Einschränkung der Nutzungsmöglichkeiten für die Nutzer der Gebäude,
- die Entwicklung von Einzellösungsansätzen, die auf besondere örtliche Gegebenheiten, Anforderungen und / oder Besonderheiten zugeschnitten sind, und auch
- die Aufgabe einzelner Standorte.

Zu Beschlusspunkt 4.7: Kompensation bei Flächenausbau

Für die politischen Entscheidungsträger ist es bislang bei Beschluss über einzelne Vorlagen, die eine Ausweitung der Flächeninanspruchnahme beinhalten, schwierig, das städtische Gesamtportfolio im Blick zu halten und festzustellen, ob diese einzelne Flächenausweitung auch insgesamt zu einer Flächenerweiterung führt oder ob diese Ausweitung durch Verringerung an anderer Stelle kompensiert wird.

Vor diesem Hintergrund schlägt die Verwaltung vor, zukünftig in allen Vorlagen, die Flächenausweitungen nach sich ziehen, zeitgleich eine Reduzierung des flächenbedingten Aufwandes in Höhe der Aufwendungen der angestrebten Flächenausweitung vorzuschlagen, zu beschließen und umzusetzen. Maßstab für diese Kompensation ist die Betrachtung des flächenbedingten Aufwandes, da eine reine Betrachtung der Flächengrößen (Ersatz einer „günstigen“ Fläche durch eine „teure“) das Erreichen des Konsolidierungszieles nicht sicherstellt. Die Kompensation muss dabei nicht dem gleichen „Fachbereich“ entstammen.

Ferner muss der Kompensationsvorschlag über die im Rahmen des Beschlusspunktes 4.6 dargestellte signifikante Senkung städtisch genutzter Flächen hinausgehen. Ansonsten ist zu befürchten, dass diese Flächenreduzierungen für die Kompensation von Flächenausweitungen herangezogen und somit die Aufwendungen für die städtische Flächeninanspruchnahme und -nutzung insgesamt nicht gesenkt werden können.

Für die Koordinierung dieser Aufgabe wird eine Stabsstelle im Amt für Immobilienmanagement eingerichtet.

Zu Beschlusspunkt 4.8: Keine unterjährigen Haushaltsbelastungen

Auch dieser Beschlusspunkt ist vor dem Hintergrund der Neuregelungen auf Bundes- und Länderebene (vgl. Begründung zu Beschlusspunkt 4.5) aufgenommen worden. Mit Beschluss über den Haushalt dokumentiert der Rat sein Bestreben, im Haushaltsjahr einerseits den gesetzlichen Anforderungen genüge zu tun und andererseits eigene Schwerpunkte zu setzen. Im Rahmen des Haushaltsvollzugs setzt die Verwaltung diese Vorgaben um.

Unterjährige Beschlüsse führen jedoch häufig dazu, dass weitere Haushaltsbelastungen entstehen. Damit solche unterjährigen Haushaltsbelastungen möglichst vermieden werden, schlägt die Verwaltung vor, im Regelfall bis auf Weiteres auf solche Beschlüsse zu verzichten. Das bedeutet selbstverständlich auch, dass die Verwaltung auf die Erstellung entsprechender Vorlagen verzichten wird – es sei denn, es handelt sich um neue rechtliche Verpflichtungen oder außergewöhnliche Umstände. Und auch in diesen Fällen soll die zusätzliche Belastung des Haushalts durch eine entsprechende zusätzliche Konsolidierung im laufenden Jahr oder spätestens im Folgejahr ausgeglichen werden.

Nur so wird ein Haushaltsvollzug gewährleistet, der das mittel- bis langfristige Ziel eines ausgeglichenen Haushalts im Auge behält.

Zu Beschlusspunkt 4.9: Risikomanagementsystem

Die auf kommunaler Ebene bestehenden Risiken sind vielfältig und komplex. Vorab sei gesagt, dass in der Regel dort, wo Risiken bestehen können, auch Chancen existieren.

Betrachtet man die Risikostuktur einer Kommune, so können beispielsweise Finanzrisiken aus Derivatgeschäften, Steuerrisiken aus Betriebsprüfungen oder Immobilienrisiken aus fehlerhafter Baudurchführung vorliegen. Darüber hinaus führen unerwartete Zunahmen der Bedarfsgemeinschaften nach dem Zweiten Sozialgesetzbuch oder – bei Konzernbetrachtung – Gewinnausfälle bei kommunalen Unternehmen zu finanzbezogenen Risiken im kommunalen Haushalt.

Ziel eines Risikomanagementsystems ist die langfristige Steuerung der Kommune durch Identifikation, Analyse und Bewertung von Risiken, um hieraus Handlungsstrategien zur Vermeidung, Verminderung, Begrenzung und Überwälzung der Risikopotenziale abzuleiten. Risiken sollten frühzeitig identifiziert, dokumentiert und möglichst in ihrem Umfang begrenzt oder zumindest beherrschbar gemacht werden. Das kommunale Risikoprofil sollte regelmäßig überwacht, die Risikotragfähigkeit geprüft werden.

Neben einem Risikomanagementsystem sollte eine Kommune auch über ein sogenanntes „Internes Kontrollsystem (IKS)“ verfügen. Im Unterschied zum Risikomanagementsystem liegt der

Schwerpunkt des IKS auf der Sicherung der Wirksamkeit und der Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns, der Ordnungsmäßigkeit und Verlässlichkeit der Rechnungslegung sowie die Einhaltung der maßgeblichen gesetzlichen und internen Regelungen (sogenanntes Compliance). Typische Beispiele für ein IKS sind allgemeine Dienst- und Geschäftsanweisungen, Geschäftsverteilungspläne, die Dienstanweisung für die Finanzbuchhaltung und die Zahlungsabwicklung oder die Inventurrichtlinie. Typische Beispiele für Kontrollmaßnahmen sind die jährliche Kassenprüfung, die regelmäßige Abstimmung der Konten der Finanzrechnung mit den Ergebnissalden der Anlagenbuchhaltung oder eine gezielte Rechtevergabe im DV-System.

Zu Beschlusspunkt 4.10: Konsolidierung im „Konzern“

Die städtischen Gesellschaften tragen bereits zum jetzigen Zeitpunkt dazu bei, den städtischen Haushalt zu stützen. Dies gilt insbesondere für die Stadtwerke Münster GmbH, für die Wohn+Stadtbau GmbH und die Westfälische Bauindustrie GmbH (über die Stadtwerke Münster).

Daneben gibt es aber auch zahlreiche städtische Tochterunternehmen, die einer Unterstützung durch den städtischen Haushalt bedürfen. Die Finanzverflechtungen zwischen Stadt und ihren Töchtern werden ausführlich im städtischen Beteiligungsbericht (vgl. z. B. Vorlage V/0843/2008 oder V/0766/2009) dargestellt, so dass an dieser Stelle auf weitere Erläuterungen verzichtet wird.

Angesichts der dramatischen Krise der kommunalen Haushalte – insbesondere bedingt durch hohe Ausfälle bei den Steuererträgen – sind auch die städtischen Beteiligungen gefordert, einen Anteil zur langfristigen Konsolidierung des Haushalts zu leisten.

Die Verwaltung steht bereits im intensiven Gespräch mit mehreren städtischen Gesellschaften, hieraus ist auch der zu prüfende Vorschlag (Erwerb eigener Geschäftsanteile durch städtische Gesellschaften) zur Konkretisierung des „globalen Mehrertrags“ von 20 Mio. Euro hervorgegangen (siehe Begründung zu Beschlusspunkt 2.5).

Darüber hinaus schlägt die Verwaltung vor, die Gespräche mit den städtischen Gesellschaften fortzuführen bzw. auf weitere Gesellschaften auszudehnen, um so zu Konsolidierungsvorschlägen zu kommen, die ab dem Haushaltsjahr 2011 (möglichst dauerhafte) Wirkung entfalten.

Zu Beschlusspunkt 5: Politische Arbeitsgruppe

In Anbetracht der schwierigen Haushaltslage und des Erfordernisses, umfassende Konsolidierungsanstrengungen zu unternehmen, hält die Verwaltung die Einrichtung einer politischen Arbeitsgruppe für Ziel führend.

Die politische Arbeitsgruppe sollte in regelmäßigen Abständen zumindest bis zur Verabschiedung des Haushalts 2011 tagen und sich – gemeinsam mit der Verwaltung – insbesondere mit folgenden Aufgaben beschäftigen:

- Aufbau bzw. Erweiterung des Zielsystems zur zukünftigen Nutzung als Steuerungsinstrument
- Aufbau des Konzepts „Bürger_Haushalt_Münster“
- Planung des Zeitablaufs für die Haushaltsaufstellung 2011
- Konkretisierung des „Gegenstromprinzips“ (Aufbau, Ablauf, Detailtiefe, etc.)
- Vorstellung von Konsolidierungsvorschlägen der Kernverwaltung sowie im Konzern
- Aufbau von Rahmenvorgaben zur Erreichung des Ziels, ab dem Jahr 2020 kein Defizit im Haushalt mehr auszuweisen (Erträge = Aufwendungen)
- Begleitung des Konzepts zur Flächenverringering.

Die Arbeitsgruppe soll dabei keine wesentlichen Entscheidungen selbst treffen, sondern die von den parlamentarischen Gremien zu treffenden Entscheidungen vorbereiten.

Die Verwaltung schlägt vor, dass die Größe der Arbeitsgruppe und ihre Zusammensetzung zwischen den Parteien im Rat der Stadt Münster abgestimmt werden. Verwaltungsseitig wird Frau Stadtkämmerin Bickeböller die Sitzungstermine der Arbeitsgruppe koordinieren und an den Sitzungen der Arbeitsgruppe – gegebenenfalls unter Hinzuziehung weiterer Beigeordneter bzw. Verwaltungsmitarbeiter – teilnehmen. Selbstverständlich ist es möglich, zu ausgewählten Fragestellungen auch externe Hilfe hinzuzuziehen (z. B. zum Thema „Bürger_Haushalt_Münster“ oder zum Konzept zur Flächenverringering).

Zu Beschlusspunkt 6.1: Beauftragung zur Entwicklung eines Zielsystems

Der Rat hat am 26.05.2004 das „Integrierte Stadtentwicklungs- und Stadtmarketingkonzept Münster (ISM)“ beschlossen, das bereits Ziele im Sinne von Leitbildzielen enthält (siehe Anlage 1).

Die Verwaltung wird die bisherigen Erkenntnisse und Erfahrungen zu einem neuen Zielsystem vollständig auswerten und in einer eigenen Vorlage an den Rat zusammenfassen.

Zu Beschlusspunkt 6.2: Erstellung einer „Budgetvorgaben-Vorlage“

Bei Einführung des „Gegenstromprinzips“ (siehe Beschlusspunkt 4.4) wird es erforderlich, dass die Verwaltung im Frühjahr bzw. Frühsommer den parlamentarischen Gremien einen Vorschlag unterbreitet, wie mögliche Budgetvorgaben auf Ebene der Produktbereiche bzw. -gruppen aussehen können.

Solche Budgetvorgaben müssen mit prozentualen bzw. absoluten Einsparbeiträgen einhergehen, um das mittel- bis langfristige Ziel eines ausgeglichenen Haushalts erreichen zu können. Gleichzeitig müssen die jeweiligen Einsparbeiträge auch mit konkreten Maßnahmen hinterlegt werden, damit die Wirkung entsprechender Budgetvorgaben durch den Rat bereits vor der Beschlussfassung verdeutlicht werden kann.

Wichtig wäre auch, dass über die Budgetvorgaben die Relation der unterschiedlichen Produktbereiche bzw. -gruppen zueinander erkennbar würde.

Exemplarisch soll die nachstehende Übersicht verdeutlichen, wie eine solche Budgetvorgabe auf Ebene eines Produktbereichs bzw. mehrerer Produktgruppen aussehen könnte. Die Übersicht stellt lediglich einen ersten Einstieg in die Thematik dar.

Veranschaulichung von Budgetvorgaben

Ordentliche Aufwendungen insgesamt: 743,3 Mio. €
Konsolidierungsziel: 10 Mio. €
Prozentualer Konsolidierungsbetrag: 1,3 %

Nr.	Produktbereich	Erträge	Aufwendungen	Saldo	Konsolidierungsbeitrag gemäß obigen %-Satz	bei strategischer Gewichtung	Gewichtungs- satz
		in Mio. €	in Mio. €	in Mio. €	in Mio. €	in Mio. €	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
01	Innere Verwaltung	27,882	114,615	-86,733	1,542	2,292	2,00%
	Produktgruppe						
0101	Bezirksvertretungen	0,000	0,326	-0,326	0,004	0,001	0,20%
0102	Geschäftsf. f. politische Gremien, Städtepartnerschaften	0,032	3,194	-3,162	0,043	0,013	0,40%
0103	OBM, BM und Verwaltungsführung	0,050	3,046	-2,996	0,041	0,018	0,60%
0104	Gleichstellung von Mann und Frau	0,005	0,584	-0,579	0,008	0,005	0,80%
0105	Personal- und Schwerbehindertenvertretung	0,103	0,688	-0,585	0,009	0,007	1,00%
0106	Wirtschaftlichkeitsprüfung u. Revision	0,065	1,090	-1,025	0,015	0,013	1,20%
0107	Public Relations	0,087	1,173	-1,086	0,016	0,016	1,40%
0108	Personal- und Organisationsmanagement	0,865	6,174	-5,309	0,083	0,099	1,60%
0109	Finanz- u. Beteiligungsmanagement	1,400	7,754	-6,354	0,104	0,140	1,80%
0110	Recht	0,535	2,250	-1,715	0,030	0,045	2,00%
0111	Immobilienmanagement	16,560	23,364	-6,804	0,314	0,514	2,20%
0112	Gebäudemanagement	6,792	60,639	-53,847	0,816	1,455	2,40%
0113	Zentrale Dienste	0,888	3,100	-2,212	0,042	0,081	2,60%

Die beispielhafte Übersicht ist wie folgt zu lesen. Setzt man das Konsolidierungsziel (im Beispiel 10 Mio. Euro) ins Verhältnis zu den ordentlichen Aufwendungen des Gesamthaushalts, erhält man einen festen prozentualen Konsolidierungsbetrag (im Beispiel 1,3 %). Dieser feste Satz wird für den jeweiligen absoluten Betrag in Spalte 6 zugrunde gelegt. Im Beispiel müsste der Produktbereich „Innere Verwaltung“ also einen Konsolidierungsbetrag von 1,542 Mio. Euro erbringen.

Alternativ dazu wäre die Vorgehensweise, wenn man zuvor Prioritäten im Haushalt (idealerweise abgeleitet aus der Zieldiskussion) festgelegt hat. Dann könnte ein differenzierter Prozentsatz je Produktbereich bzw. je Produktgruppe zugrunde gelegt werden. Im Beispiel wird der „strategische Gewichtungssatz“ für den Produktbereich „Innere Verwaltung“ auf 2 % festgelegt (Spalte 8), das entspricht einem absoluten Konsolidierungsbeitrag von 2,292 Mio. Euro (Spalte 7). Für die dargestellten Produktgruppen sind in der Übersicht willkürlich Gewichtungssätze von 0,20 % bis 2,60 % (Spalte 8) eingetragen worden.

Wie bereits dargestellt, müssten die verwaltungsseitigen Vorschläge für Budgetvorgaben mit konkreten Einzelmaßnahmen hinterlegt werden. Im obigen Beispiel müsste also eine Aufschlüsselung erfolgen, mit welchen Maßnahmen beispielsweise die Einsparung im Produktbereich „Innere Verwaltung“ von 1,542 Mio. Euro (Spalte 6) erreicht werden könnte.

Zu Beschlusspunkt 6.3: Konzept zur Verringerung des städt. Flächenverbrauchs

Das bereits auf S. 17 skizzierte Konzept sollte die Aspekte

- Bündelung von Einrichtungen / Kompetenzen an einem (neuen) Standort,
- Kombination von unterschiedlichen Nutzungsinteressen an einem Standort,
- Verringerung von Grundstücksgrößen (zur Vermarktung dieser Teilgrundstücke) ohne Einschränkung der Nutzungsmöglichkeiten für die Nutzer der Gebäude,
- Entwicklung von Einzellösungsansätzen, die auf besondere örtliche Gegebenheiten, Anforderungen und / oder Besonderheiten zugeschnitten sind, und auch
- Aufgabe einzelner Standorte

beinhalten.

Da eine Flächenverringerung in der Regel ein mittel- bis langfristiges Unterfangen ist und eines zeitlichen Vorlaufs (vom Beschluss über die Flächenverringerung bis zur effektiven Flächeneinsparung) bedarf, wird die Verwaltung den parlamentarischen Gremien möglichst zeitnah einen konkreten Konzeptvorschlag unterbreiten, auf dessen Basis dann Umsetzungsvorschläge erarbeitet werden können.

Zu Beschlusspunkt 6.4: Entwicklung eines Risikomanagementsystems

Bei der Entwicklung eines geeigneten Risikomanagementsystems ist eine Vielzahl von Fragen zu klären:

- Welche Anforderungen sind an das Risikomanagementsystem zu stellen?
- Welche Risikofelder sind auf kommunaler Ebene zu identifizieren?

- Wie wird ein solches System sinnvollerweise ausgestaltet, wo wird es angebunden?
- Wie kann eine Risikobewältigung funktionieren?
- Können vorhandene DV-technische Lösungen (z. B. SAP) für ein solches System genutzt werden?

Die Verwaltung wird den parlamentarischen Gremien hierzu einen geeigneten Vorschlag unterbreiten. Die Erfahrungen, die die städtischen Gesellschaften bereits mit Risikomanagementsystemen gesammelt haben, sollen in diesen Vorschlag einfließen, um ein stimmiges Gesamtsystem zu erhalten.

Zu Beschlusspunkt 6.5: Abstimmung von Haushaltsstützungsmaßnahmen im Konzern

Die Abstimmungsgespräche mit den städtischen Eigenbetrieben und Gesellschaften sind dahingehend weiter zu führen, dass eine dauerhafte Stärkung des städtischen Haushalts erreicht werden kann. Dies darf wie bereits dargestellt nicht auf diejenigen Unternehmen beschränkt sein, die Gewinne erwirtschaften, sondern muss möglichst alle Gesellschaften im „Konzern Stadt Münster“ umfassen.

Zu Beschlusspunkt 6.6: Prüfung alter Ratsbeschlüsse

Um das Ziel zu erreichen, Aufwendungen und Erträge in Einklang zu bringen, wird die Verwaltung geeignete frühere Ratsbeschlüsse daraufhin untersuchen, ob und inwieweit dem Rat alternative Entscheidungsvorschläge unterbreitet werden können, die die bisherigen Haushaltsbelastungen reduzieren.

In Vertretung

gez.
Lewe
Oberbürgermeister

gez.
Bickeböller
Stadtkämmerin

Anlagen:

Anlage 1: Profil und Leitorientierungen aus dem „Integrierten Stadtentwicklungs- und Stadtmarketingkonzept Münster (ISM)“

Anlage 1 zur Vorlage V/0743/20009

Profil und Leitorientierungen aus dem „Integrierten Stadtentwicklungs- und Stadtmarketingkonzept Münster (ISM)“

Profil

Wissenschaft und Lebensart

Leitorientierungen

Wir werden einer der führenden Bildungs-, Wissenschafts-, Forschungs- und Entwicklungsstandorte in Europa

Wir werden als Wirtschaftsstandort die Stadt des dynamischen Mittelstandes in Nordrhein-Westfalen

Wir wollen das Zentrum für Verwaltungen und Institutionen sowie für öffentliche und private Dienstleistungen in Westfalen bleiben und an ihrer Modernisierung aktiv mitwirken

Wir werden als ein kulturelles Zentrum unseres Landes Projekte mit internationaler Ausstrahlung entwickeln

Wir werden das unverwechselbare Stadtbild bewahren und die City als Ort der Begegnung, als Marktplatz und als Motor der Stadtentwicklung stärken

Wir werden Münster zu einer Stadt mit höchster Lebens- und Erlebnisqualität weiterentwickeln:

- mit hoher Umwelt- und Freizeitqualität
- mit breitem Freizeit- und Sportangebot
- mit hohem Wohnwert, Familienfreundlichkeit und sozialer Balance in der Stadtgesellschaft

Wir werden Münster auf der Basis unserer Geschichte und des Prinzips von „Toleranz durch Dialog“ zu einer weltoffenen Stadt weiterentwickeln

Wir setzen uns weiterhin dafür ein, dass Münster nachhaltig lebenswert bleibt – als Stadt im Gleichgewicht!

Vom Rat der Stadt Münster am 26. Mai 2004 beschlossen.