

**Konzept  
zur  
Haushaltskonsolidierung**

Juni 2010

## **Impressum**

Stadt Münster

Amt für Finanzen und Beteiligungen

Personal- und Organisationsamt

### Kurzzusammenfassung

Wie kann das hohe städtische Haushaltsdefizit reduziert werden, damit die Stadt der Haushaltssicherung und der „kommunalen Insolvenz“ entgeht? Hierzu hat die Stadtverwaltung mit dem hier vorliegenden Konzept eine Vielzahl von Maßnahmen zusammengetragen. Die Verwaltung kommt damit einem Auftrag des Rates der Stadt Münster nach, die Haushaltssicherung zu vermeiden und das Haushaltsdefizit im Jahr 2014 auf maximal 20 Mio. Euro zu begrenzen.

Das Verwaltungskonzept basiert auf fünf Säulen:

▪ Säule 1: Organisationsentwicklung der Verwaltung	1,5 Mio. €
▪ Säule 2: Liste mit denkbaren Konsolidierungsmaßnahmen	13 Mio. €
▪ Säule 3: Pauschale Kürzung der städtischen Aufwendungen	7 Mio. €
▪ Säule 4: Liste mit Steuer- und Abgabenerhöhungen	10 Mio. €
▪ Säule 5: Anhebung des Gewerbesteuerhebesatzes	<u>10 Mio. €</u>

Summe: ~ 42 Mio. €

Um das Ziel zu erreichen, das Defizit im Jahr 2014 auf 20 Mio. Euro zu begrenzen, ist ein Konsolidierungsvolumen von 35 Mio. Euro erforderlich. Das Verwaltungskonzept beinhaltet nahezu 200 Maßnahmen in einer Größenordnung von 42 Mio. Euro.

**Nach Vorstellung des Verwaltungskonzepts am 9. Juni 2010 besteht ein halbes Jahr lang die Möglichkeit, über die Einzelvorschläge im Rat und in der Bürgerschaft zu diskutieren.** Nach ausführlicher Diskussion kann dann der Rat der Stadt Münster im Rahmen der Etatberatungen zum Haushalt 2011 entscheiden, welche Maßnahmen umgesetzt werden sollen. Die Ratssitzung am 8. Dezember 2010 ist für eine abschließende Beschlussfassung über die einzelnen Konsolidierungsmaßnahmen und den Haushaltsplan 2011 vorgesehen.

Weitere Informationen, unter anderem zu geplanten Bürgerversammlungen, sind im Internet zu finden unter:

[www.muenster.de/stadt/haushaltskonzept](http://www.muenster.de/stadt/haushaltskonzept)

## Einleitung

Die städtische Haushaltsslage ist sehr ernst. Ein Defizit von fast 90 Mio. Euro steht bislang für das nächste Jahr in den Büchern. Auch in den Jahren danach ist keine wesentliche Besserung in Sicht. Ohne Gegenmaßnahmen wäre die Stadt in der „Haushaltssicherung“. Deshalb hat die Stadtverwaltung ein umfangreiches Maßnahmenpaket vorgelegt, um den Kollaps der städtischen Finanzen abzuwenden.

Die Konsolidierung des städtischen Haushalts ist aus Sicht der Verwaltung kein Selbstzweck: Haushaltssausgleich und Haushaltssicherung sind rechtliche und technische Aspekte einer weit tiefer gehenden Problematik. Es geht um eine nachhaltige Bewirtschaftung der städtischen Ressourcen und einen fairen Umgang auch gegenüber nachfolgenden Generationen – der Generationengerechtigkeit.

Nachhaltigkeit bezeichnet ursprünglich die Bewirtschaftungsweise eines Waldes. Nur wenn höchstens soviel Holz entnommen wird, wie nachwachsen kann, wird der Wald nachhaltig bewirtschaftet. Obwohl dieses Bild sicherlich schon sehr aussagekräftig ist, wird doch im Zusammenhang mit der Haushaltswirtschaft, insbesondere der öffentlichen, der Begriff Nachhaltigkeit noch umfassender verstanden. Nachhaltig handelt, wer die selbst gesteckten Ziele unter Beachtung der ökonomischen, sozialen und ökologischen Perspektiven verfolgt. Nachhaltig lebt, wer die Ressourcen und damit auch die finanziellen Spielräume für nachfolgende Generationen erhält. Nachhaltig wirtschaftet, wer die städtischen Gelder verantwortungsbewusst und zukunftsgerichtet einsetzt.

Generationengerechtigkeit bedeutet, die Lasten zwischen den Generationen gerecht zu verteilen, so dass also auch die nachfolgenden Generationen noch genügend Entwicklungspotenziale besitzen und dafür einen ausreichenden – auch finanziellen – Spielraum zur Verfügung haben.

Konkret heißt das, dass bei allen kommunalen Projekten, Maßnahmen, Aufgaben, Zuschussgewährungen und Investitionen gefragt werden muss, ob diese dauerhaft tragbar sind. Ein finanzieller Indikator wären hier z. B. die Abschreibungen, die bei langlebigen Anlagegütern durchaus fünfzig Jahre vorzunehmen sind. Über Abschreibungen legt man also häufig bereits heute fest, was zukünftige Generationen zu finanzieren haben. Dadurch wird bereits heute der zukünftige kommunale Gestaltungsspielraum eingeschränkt. Das muss nicht immer nachteilig sein. Schließlich kommen zukünftige Generationen auch noch in den Genuss langlebiger Anlagegüter wie beispielsweise Straßenkanäle. Aber eine Stadt muss sich ihrer Verantwortung – gerade in Bezug auf die Verabschiedung kommunaler Haushalte – bewusst sein. Unabhängig von individuell sicherlich immer sehr wichtigen und

nachvollziehbaren Einzelmaßnahmen muss sich der Blick auch auf den Gesamthaushalt richten und die kommunale Verschuldung in den Blick nehmen.

### **Ausgangslage**

Der städtische Haushalt ist im Jahr 2008 auf ein Rechnungswesen nach kaufmännischen Grundsätzen umgestellt worden. Mit der Eröffnungsbilanz konnte die Stadt Münster noch ein Eigenkapital von rund 830 Mio. Euro vorweisen. Wegen der Tatsache, dass – mit Ausnahme des Jahres 2008 – die jährlichen Haushalte nicht mehr originär ausgeglichen sind (Haushaltsausgleich bedeutet, dass die Erträge die Aufwendungen decken), also jährliche Defizite produzieren, findet Eigenkapitalverzehr statt.

Am Ende des Jahres 2010 wird die Stadt bereits rund 160 Mio. Euro dieses Eigenkapitals verbraucht haben, um die Haushalte 2009 und 2010 rechnerisch auszugleichen. In den Jahren 2011 bis 2014 wären nochmals rund 260 Mio. Euro des Eigenkapitals für einen rechnerischen Haushaltsausgleich erforderlich. Hinzu kommt, dass die gesetzlichen Anforderungen in Bezug auf den Eigenkapitalverbrauch ab dem nächsten Jahr für die Stadt Münster erheblich strenger werden.

Vor diesem Hintergrund hat der Rat der Stadt Münster am 9 Dezember 2009 einstimmig (bei einer Stimmenthaltung) unter anderem Folgendes beschlossen: „Der Rat nimmt das Erfordernis zu weiteren Konsolidierungsschritten in den Jahren 2011 bis 2013 zur Vermeidung der Haushaltssicherung zur Kenntnis. Angestrebt wird, das Defizit bis zum Jahr 2014 auf maximal 20 Mio. Euro zu begrenzen. [...] Rat und Verwaltung bekunden ihren festen Willen, eine Haushaltssicherung zu vermeiden. Vor dem Hintergrund der schwierigen Haushaltsslage und im Bewusstsein der Verantwortung für einen generationengerechten Ressourcenverbrauch wird der Abbau des strukturellen Haushaltsdefizits als vorrangige Aufgabe von Rat und Verwaltung anerkannt.“

Die Alternative zur freiwilligen Haushaltskonsolidierung hieße Haushaltssicherung und Nothaushaltsrecht – oder einfacher ausgedrückt: die komunale Insolvenz. Die Stadt wäre dann nicht mehr „Herr im eigenen Hause“, sondern müsste ein Haushaltssicherungskonzept aufstellen, welches von der Kommunalaufsicht genehmigt werden müsste. Diese Genehmigung kann auch versagt werden, dann wäre die Stadt im sogenannten Nothaushaltsrecht. Schwerwiegender wäre noch, dass dann einschneidende Konsolidierungsmaßnahmen vorgenommen werden müssten, die über das hier beschriebene Verwaltungskonzept deutlich hinausgehen müssten. Zum Beispiel in folgenden Bereichen:

- Zuschüsse kürzen: Vertraglich vereinbarte Zuschüsse (z. B. für Sportvereine, Kulturinitiativen, soziale Einrichtungen, etc.) müssen mit dem Ziel einer Anpassung

an die schwierigen Finanzverhältnisse überprüft werden. Davon wären in Münster weit über 200 Vereine, Verbände und Initiativen betroffen.

- Steuern erhöhen: Die Hebesätze der Realsteuern (Grundsteuern und Gewerbesteuer) müssen bezogen auf die Gemeindegrößenklasse mindestens in Höhe des jeweiligen Landesdurchschnitts festgesetzt werden. Konkret für Münster: Grundsteuer um 75 %-Punkte (bzw. 18 Prozent) nach oben, Gewerbesteuer um 20 %-Punkte nach oben.
- Pflichtaufgaben einschränken: Die Stadt muss die Aufwendungen für Pflichtaufgaben einer systematischen Prüfung unterziehen. Bei den Pflichtaufgaben ist insbesondere der Standard der Aufgabenerfüllung in den Blick zu nehmen und abzusenken. Beispiel: Eine Einsparung im Schwerbehindertenrecht (Ausstellung von Schwerbehindertenausweisen) könnte zu einer deutlichen Verlängerung der Wartezeit für die Bürgerinnen und Bürger bei Erst- und Änderungsanträgen führen. Die Wartezeit könnte dann sogar über dem Landesdurchschnitt liegen.
- Freiwillige Leistungen reduzieren: Städte in der vorläufigen Haushaltsführung müssen prüfen, inwiefern der bisherige Umfang freiwilliger Leistungen schrittweise reduziert werden kann, auch dadurch, dass bestehende rechtliche Verpflichtungen gekündigt werden. Freiwillige Aufgaben übernimmt die Stadt beispielsweise im kulturellen Bereich (Städtische Bühnen, Stadtmuseum, Stadtarchiv, Stadtbücherei, etc.) oder im Bereich des Sports (z. B. durch Zuschüsse an Vereine).
- Vermögen verkaufen: Die Stadt hat ihre Möglichkeiten zur Reduzierung ihrer Aufwendungen durch Veräußerung von Vermögen zur Konsolidierung des Haushalts verstärkt zu prüfen.
- Neue Investitionen nur nach Genehmigung: Die Förderung von Investitionsmaßnahmen in Nothaushaltsgemeinden unterliegt ausnahmslos der Zustimmung der Bezirksregierung, d. h., keine neue Investition ohne Genehmigung durch die Bezirksregierung.

Um die Haushaltssicherung und einen Nothaushalt in Münster zu verhindern, ist zunächst ein Blick auf das städtische Defizit erforderlich. Dabei ist auch der Beschluss des Rates zu berücksichtigen, das Defizit im Jahr 2014 auf maximal 20 Mio. Euro zu begrenzen.

	2011 Mio. €	2012 Mio. €	2013 Mio. €	2014 Mio. €
<b>Defizit, Stand: Juni 2010</b>	- 88,7	- 51,4	- 60,3	- 54,6
Beschluss des Rates zur Defizithöhe 2014				20,0
<b>Erforderliches Konsolidierungsvolumen</b>				~ 35,0

Es wird deutlich, dass im Jahr 2014 ein Konsolidierungsvolumen von mindestens 35 Mio. Euro erforderlich ist, um das aktuell vorhandene Defizit im Jahr 2014 auf maximal 20 Mio.

Euro zu begrenzen, wie es der Ratsbeschluß vom Dezember 2009 vorsieht. Ein Konsolidierungskonzept muss also mindestens in einer Größenordnung von 35 Mio. Euro Vorschläge zur Umsetzung beinhalten.

Ergänzend seien noch die bisherigen städtischen Konsolidierungsprogramme erwähnt: Die Stadt Münster hat bislang vier große Konsolidierungen des Haushalts vorgenommen. Dabei wurden insgesamt Konsolidierungseffekte in einer Größenordnung von rund 220 Mio. Euro erzielt. Gleichzeitig hat die Stadtverwaltung in den vergangenen Jahren seit 2002 rund 260 Stellen abgebaut, obwohl viele neue Aufgaben zum Beispiel im Bereich der Kinderbetreuung hinzugekommen sind.

Abschließend soll auf den Prozess der Bürgerinnen- und Bürgerbeteiligung am Haushaltsverfahren eingegangen werden: Dass die Themen ‚Bürgerbeteiligung‘ und ‚Haushaltkonsolidierung‘ in diesem Jahr zusammen fallen, darf nicht falsch verstanden werden: Auch ohne Konsolidierungsnotwendigkeiten wäre in Münster das Thema ‚Bürgerbeteiligung‘ aufgegriffen worden. Die Bürgerbeteiligung am städtischen Haushalt soll – das Interesse und Engagement der Einwohnerinnen und Einwohner vorausgesetzt – als langfristiger Prozess verstanden werden. Zunächst muss jedoch das Verfahren erarbeitet werden, wie diese Beteiligung am Haushalt aussehen soll. Deshalb laufen die Themen ‚Bürgerhaushalt‘ und ‚Konsolidierung‘ in diesem Jahr quasi parallel.

Weitere Informationen zum Bürgerinnen- und Bürgerhaushalt sind im Internet zu finden unter:

[www.muenster.de/stadt/buergerbeteiligung.php](http://www.muenster.de/stadt/buergerbeteiligung.php)

### Konzept zur Haushaltskonsolidierung

Das Verwaltungskonzept ist über mehrere Monate erarbeitet worden und sieht folgende Konsolidierungseffekte ab dem Haushalt 2011 vor:

	2011 Mio. €	2012 Mio. €	2013 Mio. €	2014 Mio. €
<b>Defizit laut Eckwertepapier</b>	<b>- 88,7</b>	<b>- 51,4</b>	<b>- 60,3</b>	<b>- 54,6</b>
Organisationsentwicklung der Verwaltung		+ 0,5	+ 1,0	+ 1,5
stufenweise Aufwandsreduzierung auf der Grundlage der „Liste denkbarer Konsolidierungsmaßnahmen“	+ 5,0	+ 6,0	+ 7,0	+ 8,0
pauschale Aufwandsreduzierung um 1,5 %	+ 7,0	+ 7,0	+ 7,0	+ 7,0
Ertrag durch Grundsteuererhöhung, Zweitwohnungssteuer und Parkentgelterhöhung	+ 6,0	+ 10,0	+ 10,0	+ 10,0
Ertrag durch Gewerbesteuererhöhung	+ 10,0	+ 10,0	+ 10,0	+ 10,0
<b>Neues Defizit</b>	<b>- 60,7</b>	<b>- 17,9*</b>	<b>- 25,3</b>	<b>- 18,1</b>

\* Das Defizit 2012 ist wegen eines Sondereffekts (20 Mio. € durch städt. Beteiligungen) niedriger als 2013 / 2014.

Das Konzept basiert im Wesentlichen auf fünf Säulen:

- Säule 1: Organisationsentwicklung der Verwaltung (Umfang rund 1,5 Mio. Euro)
- Säule 2: Liste mit denkbaren Konsolidierungsvorschlägen (Umfang insgesamt rund 13 Mio. Euro), die neben Aufwandsreduzierungen bei städtischen Ämtern und Einrichtungen auch Auswirkungen auf Bürgerinnen und Bürger, Vereine und Institutionen haben kann;
- Säule 3: pauschale, solidarische Kürzung der Aufwendungen bei allen städtischen Ämtern und Einrichtungen um 1,5 Prozent (entspricht rund 7 Mio. Euro), ohne dass dadurch die Leistungserbringung der Stadtverwaltung gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern sowie den Unternehmen im Wesentlichen spürbar verschlechtert wird;
- Säule 4: Liste mit Steuer- und Abgabenerhöhungen (Umfang rund 10 Mio. Euro);
- Säule 5: Anhebung des Gewerbesteuerhebesatzes (Umfang rund 10 Mio. Euro).

Aufgabekritische Ansätze (Säule 1) werden zukünftig auch im Rahmen der Einführung einer zielorientierten Steuerung weiter vertieft werden müssen. Daneben wird die Organisationsentwicklung der Verwaltung mit neuen Impulsen versehen. Organisatorische Prozesse und Strukturen sind verstärkt zu hinterfragen und interkommunale und konzernweite Zusammenarbeiten auf mögliche Synergien zu prüfen.

Zur Liste mit denkbaren Konsolidierungsmaßnahmen (Säule 2) sei erwähnt, dass zur Frage, ob sich die Einzelvorschläge im Bereich der freiwilligen oder der pflichtigen Aufgaben bewegen, auf die Produktgruppenbeschreibungen im Haushalt verwiesen werden kann. Aus den Beschreibungen ist in der Regel erkennbar, ob es sich um eine gesetzliche oder freiwillige Leistung handelt. Die Konsolidierungsvorschläge gemäß Säule 2 sind dementsprechend nach Produktgruppen sortiert, um eine Vergleichbarkeit mit der Haushaltssystematik zu gewährleisten und so auch die Frage nach der Pflichtigkeit von Aufgaben zu beantworten.

Weiter sei zum gesamten Konzept gesagt, dass die Verwaltung auf die Aufnahme von Einmaleffekten verzichtet hat. Als Einmaleffekte sieht die Verwaltung alle Maßnahmen an, die nur einen einmaligen positiven finanziellen Effekt erzielen können. Zu einer dauerhaften Konsolidierung des städtischen Haushalts können solche Effekte folglich nicht beitragen. Insbesondere das Langfristziel, spätestens im Jahr 2020 wieder einen ausgeglichenen Haushalt vorzulegen, kann so nicht erreicht werden.



Säule 1  
des Verwaltungskonzepts  
**Organisationsentwicklung der Verwaltung**

Umfang: rund 1,5 Mio. Euro

Laufende Nummer: 1

**Maßnahme:****Organisationsentwicklung der Verwaltung****Beschreibung:**

Die Organisation der Verwaltung wird mit neuen Impulsen dynamisch weiterentwickelt. Die Entwicklung wird beschleunigt und verstärkt auf kosteneffiziente Lösungen fokussiert. Strukturen, Prozesse und Verhaltensweisen werden zunehmend darauf ausgerichtet, das breite Leistungsangebot der Verwaltung vor dem Hintergrund immer knapper werdender Ressourcen zu erhalten und im Rahmen der Möglichkeiten zusätzliche Ressourcen einzusparen. Dabei wird eine Verwaltungskultur gefördert, die Veränderungen nicht scheut, sondern als Chance für mehr Zukunftsfähigkeit begreift. Zu den Prinzipien der organisatorischen Entwicklung gehören grundsätzlich

- ein von außen nach innen gerichtetes Denken und Organisieren, d.h. eine Ausrichtung von Zielen, Prozessen und Strukturen auf die Bürgerbedürfnisse,
- Bearbeitungsschritte in Arbeitsprozessen nur dann beizubehalten, wenn diese nachweislich einen Mehrwert für das Ergebnis erbringen und
- organisatorische Strukturen eng an optimierte Prozesse zu orientieren sowie so einfach und flexibel wie möglich zu gestalten.

Konkrete Ansatzpunkte sind:

- I. Optimierung der städtischen Verwaltungsprozesse vor allem im Kontext mit der Einführung von eGovernment und it-gestützter workflow-Systeme
- II. Verringerung der Zahl der Organisationseinheiten und Optimierung der vorhandenen Führungsspannen
- III. Analyse vorhandener und zielgerichtete Förderungen neuer Denkweisen (Verwaltungskultur)
- IV. Verstärkte Nutzung interkommunaler Zusammenarbeit in der Region
- V. Nutzung von Synergien im „Konzern Stadt Münster“

zu I. Verwaltungsprozessoptimierung ist ein Kernthema bei der Modernisierung der öffentlichen Verwaltung. Die Abläufe sind heute häufig durch die Aufgabenvielfalt und komplexe innere Verflechtungen weder transparent noch amtsübergreifend optimiert. Der Einsatz neuer IT-Systeme im Rahmen der Einführung des eGovernments oder verwaltungsinterner Workflow-Lösungen bietet mittelfristig neue Möglichkeiten zu effizienteren Prozessgestaltungen. Wenn Bürger/innen im Internet oder Mitarbeiter/innen an Ihren Arbeitsplätzen unmittelbar mit bedienerfreundlichen

Anwendungen kommunizieren, entfallen aufwendige manuelle Bearbeitungsschritte und die Bearbeitungsgeschwindigkeit steigt merklich. Zurzeit werden rund 60 eGovernment-Vorhaben und zahlreiche Workflow-Lösungen angegangen.

- zu II. Die städtischen Ämter und Einrichtungen sind unterschiedlich groß. Der jeweilige Stellenbestand reicht von 4 bis über 400 Stellen. In kleineren Einheiten bieten sich nur begrenzte Möglichkeiten, Führungsspannen und interne Querschnittsfunktionen effizient zu gestalten. Bereits durch aufgabenadäquate Fusionen können Synergien genutzt und Strukturen optimiert werden. Eine Reduzierung der Anzahl der städtischen Ämter / Eigenbetriebe (zurzeit 36) erscheint sinnvoll. Darüber hinaus sind die strukturellen Konsequenzen aus der Optimierung der Verwaltungsprozesse zu ziehen.
- zu III. Die gemeinsamen Vorstellungen, Werte und Normen in einer Verwaltung bilden ihre Verwaltungskultur. Vermeintlich kaum sichtbar kommt sie in Verhaltensweisen, Zeichen und Symbolen zum Ausdruck. Wenngleich nicht schnell und unmittelbar steuerbar, hat sie enormen Einfluss auf den Erfolg oder Misserfolg von Veränderungsprozessen. Als flankierende Maßnahme für alle übrigen hier genannten Ansätze wird die aktuelle Verwaltungskultur analysiert und als Baustein in die zukünftige Organisationsentwicklung bewusst mit eingesetzt.
- zu IV. Interkommunale Zusammenarbeit wird bereits heute von vielen Kommunen in verschiedenen Bereichen (u.a. Tourismusförderung, Wasserver- und Abwasserentsorgung, Volkshochschule, Einkauf, Informationstechnologie, Bauhöfe und Gebäudewirtschaft) genutzt. Sie wird in Zukunft an Bedeutung gewinnen. Die Größe der Münsteraner Verwaltung und die vorhandene Infrastruktur bilden ein Potential, das auch für ein Leistungsangebot an umliegende Kommunen genutzt werden könnte. Gelingt es, klar definierte Leistungsbündel im Rahmen einer interkommunalen Zusammenarbeit kostengünstig anzubieten, können Synergien in der Region genutzt und Kapazitäten in Münster erhalten werden.
- zu V. Gemeinsam organisiert kann das Ganze effizienter sein als die Summe seiner Teile. Durch die „horizontale“ Zusammenfassung oder zumindest Zusammenarbeit geeigneter Einheiten im Konzern Stadt Münster können ggf. gemeinsame Synergiegewinne erzielt und ein Beitrag zur Haushaltskonsolidierung generiert werden. Es gilt diesen Ansatz verstärkt zu prüfen.

Bürgerwirkung:

Die Leistungserbringung der Stadtverwaltung soll gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern sowie den Unternehmen durch eine Organisationsentwicklung im oben beschriebenen Sinne transparenter werden.

Finanzielle Wirkung (in Euro):

2011	2012	2013	2014
0	500.000	1.000.000	1.500.000



Säule 2  
des Verwaltungskonzepts  
**Liste der denkbaren  
Konsolidierungsmaßnahmen**

Umfang: rund 13 Mio. Euro