Haushaltsbegleitbeschluss

I. Beschlussvorschlag

Zur nachhaltigen Sicherung des Haushaltsausgleichs über das Jahr 2023 hinaus wird die Verwaltung wie folgt beauftragt:

1. Erstellung einer flächendeckenden produktbezogenen Darstellung aller rechtlich möglichen Konsolidierungsmaßnahmen, verbunden mit einer fachlichen Bewertung der Folgen dieser Maßnahmen
2. Ermittlung der durch Verwaltungsstrukturreform und durch Beteiligungsstrukturreform erzielbaren Konsolidierungspotentiale
3. Ermittlung der durch Digitalisierung erzielbaren Konsolidierungspotentiale
4. Entwicklung eines partizipativen Prozesses zur Einbeziehung der Bürgerschaft in die Überlegungen zu Punkt 1

Über die Ergebnisse ist in den zuständigen Gremien zu berichten und politisch zu entscheiden.

II. Begründung

Der eingebrachte Doppelhaushalt 2019/2020 sowie die sich auf den Zeitraum bis 2023 erstreckende Finanzplanung sind zwar in den Jahresergebnissen ab 2020 ausgeglichen, für die Jahre 2023ff besteht jedoch erheblicher weiterer Konsolidierungsbedarf, um eine nachhaltig stabile Haushaltswirtschaft zu erreichen und gleichzeitig die Steuerbelastung der Bürgerschaft zu begrenzen. Vorgelagert ist dem die Notwendigkeit, auch in den Jahren 2020-2022 nicht nur ausgeglichene Haushalte, sondern auch ausgeglichene Jahresergebnisse vorlegen zu müssen.

Deshalb sind aus Sicht der Verwaltung die nachfolgend im Einzelnen beschriebenen Konsolidierungsmaßnahmen einzuleiten.

II.1. Aufwuchs des Personalaufwands begrenzen

Mit geplanten 68,355 Mio. € in 2019 ist der Personalaufwand (Gehälter, Umlagen, Beihilfen, Sozialversicherungsbeiträge) eine zentrale Auf-

wandsposition von überragender Bedeutung für die städtische Haushaltswirtschaft. Unmittelbar an diesen geknüpft sind die weiteren Kosten der Arbeitsplätze (Gebäudewirtschaft, IT etc.). Steuerungsinstrument für den Personalaufwand ist die Gestaltung der Aufgabenwahrnehmung im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben.

Der Entwurf von Haushalt und HSK sieht für die Jahre 2019 und 2020 eine realistische Etatisierung des voraussichtlichen Personalaufwands vor, die gegenüber 2018 zu einer Steigerung von insgesamt rd. 10 Mio. €/16% führt. (Für die Jahre ab 2021 ist realistisch mit einer jährlichen Steigerung von 2% bei den Beihilfen, 7% bei der Versorgungsumlage und 3% bei den übrigen Positionen zu rechnen.)

Neben den Ergebnissen der Tarifrunden ist hierfür insbesondere ursächlich, dass die Stellenpläne 2018 und 2019 erhebliche Personalmehrungen beinhalten. Diese waren und sind nach Auffassung der Verwaltung notwendig, um die durch externe Faktoren und stadtinterne Entscheidungen gestiegenen Aufgabenstellungen der Verwaltung erledigen zu können. Dem konnte die - wie von der GPA bestätigt - im interkommunalen Vergleich sehr niedrige Personalausstattung nicht entsprechen. Die Personalmehrungen der Haushaltsjahre 2018 und 2019 sind als daraus unmittelbar resultierende Maßnahmen der Sicherung der Aufgabenerledigung zu begreifen. Das kann aber in den Jahren 2020ff nicht weiter ungebremst fortgesetzt werden. Vielmehr muss die wahrscheinlich nicht komplett zu vermeidende weitere Erhöhung des Personalbestands in sehr engen Grenzen gehalten werden. Ziel muss es sein, ab 2021 einer Etatisierung des Personalaufwands nach den Orientierungsdaten des Landes (1% p.a.) möglichst nahe zu kommen und diese dann auch real einhalten zu können.

Dazu bedarf es einer flächendeckenden Aufgaben- und Standardkritik. Ein Abbremsen des Aufwuchses des Personalaufwands ohne Reduzierung der Aufgabenfülle und der Intensität der Aufgabenwahrnehmung ist objektiv unmöglich.

Diese Aufgaben- und Standardkritik sollte auf folgender methodischen Grundlage erfolgen:

Es ist zwischen freiwilligen und pflichtigen Aufgaben zu unterscheiden. Bei den pflichtigen Aufgaben wiederum unterscheidet man zwischen

- Aufgaben, die dem Grunde und dem Umfang nach komplett vorgegeben sind (z.B. Umlagezahlungen),

- Aufgaben, die zwar dem Grunde nach pflichtig sind, aber hinsichtlich ihrer Intensität und konkreten Ausgestaltung dem pflichtgemäßen Ermessen der Stadt unterliegen

und

- komplett freiwilligen Aufgaben.

Es ist notwendig, mit Ausnahme der komplett pflichtig vorgegeben Aufgaben alle durch die Verwaltung erstellten Produkte flächendeckend auf alle rechtlich zulässigen Konsolidierungspotentiale zu untersuchen und diese nach Bewertung durch die Politik bei der Fortschreibung des HSK frühestmöglichst zu mobilisieren.

Das geeignete Instrumentarium hierzu bietet die produktbezogene Abbildung des kompletten Portfolios der Verwaltung nach den Vorschriften des NKF. Jede Tätigkeit der Verwaltung ist in einem von insgesamt 104 Produkten abgebildet, wobei nicht nur die diesbezüglichen Geldzahlungen, sondern auch Abschreibungen, Personalaufwand, innere Verrechnungen etc. beziffert werden. Somit kann für jedes Produkt exakt beziffert werden, welchen Deckungsbeitrag bzw. welche Unterdeckung hierdurch für den Haushalt verursacht wird. Jedes Produkt ist einem Fachbereich als Produktverantwortlicher zugeordnet. Diese Zuordnung muss zweimal jährlich erfolgen, nämlich für den Haushaltsplan und für den Jahresabschluss. Auf das sich daraus ergebende Datenmaterial kann und sollte im Rahmen einer solchen Aufgabenkritik zurückgegriffen werden.

Die Fachbereiche sollten daher beauftragt werden, alle in ihrer Verantwortung liegenden Produkte nach folgender Systematik zu bewerten:

Bezeichnung Produkt....

Ertragspositionen	Aufwandspositionen	Produktergebnis

Kann das Produkt in rechtlicher Hinsicht	Wenn ja, welches Einsparpotential ist dadurch im Saldo erreichbar?	Welche fachlichen/ politischen Folgen hätte dies?
- komplett eingestellt werden?		
- in seiner Intensität reduziert werden?		

Damit kann ein flächendeckender Überblick über alle Verwaltungsprodukte gewonnen werden. Das Ergebnis wird in den jeweils zuständigen Fachausschüssen vorzustellen und zu diskutieren sein, um es frühestmöglichst umsetzen zu können.

II.2. Ergebnisverbesserung durch Verwaltungsstrukturreform und Beteiligungsstrukturreform

Auch hinsichtlich der Strukturen der Verwaltung besteht Prüfungsbedarf. Ob die Verwaltungsstruktur mit faktisch vier Dezernaten und acht Fachbereichen auch zukünftig beizubehalten ist oder ob es (wie bei Landkreisen und kleineren Kommunen) eine sinnvolle Option ist, die Hierarchiestufe der Beigeordneten zu streichen und stattdessen die Fachbereiche zu stärken, bedarf einer vorurteilsfreien Prüfung. Ebenso ist die aktuelle Struktur der Fachbereiche daraufhin zu prüfen, ob sie auch für die Zukunft so bleiben sollte oder ob es notwendig ist, diese umzugestalten.

Die Struktur des Konzerns Stadt Bergisch Gladbach weist ebenfalls Besonderheiten auf, die teilweise nur historisch erklärbar sind. Sie besteht aus einer relativ großen Zahl von Sub- bzw. Parallelstrukturen, nämlich

- hoheitliche Kernverwaltung
- EB Immobilien
- EBe Abwasser, Abfall
- SEB AöR (Stadtentwicklung)
- ZSP GmbH & Ko KG (Stadtentwicklung)
- EBGL GmbH (Entsorgung und Fahrzeugbeschaffung und –
gestellung)
- Bäder GmbH
- GL Service gGmbH
- Stadtverkehrsgesellschaft Bergisch Gladbach mbH

Die derzeit vorhandenen Instrumente der Beteiligungsverwaltung reichen nicht aus, um eine zeitgemäße und leistungsfähige Beteiligungssteuerung zu ermöglichen. Es fehlt an einem ausreichend leistungs- und aussagefähigen Berichtswesen und Controlling. Auch bedeuten Schnittstellen oft Reibungs- und Effizienzverluste. Daher ist es notwendig, sowohl die Instrumente der Beteiligungssteuerung als auch die Konzernstrukturen an sich zu optimieren. Hierzu wird im nächsten Sitzungsturnus unter Berücksichtigung der kurz vor dem Abschluss stehenden externen Analyse der Beteiligungsstrukturen ein konkreter Umsetzungsvorschlag vorgelegt werden.

Aufgrund der engen Verzahnung von Kernverwaltung und Ausgliederungen folgt die Notwendigkeit, Verwaltungsstrukturreform und Beteiligungsstrukturreform als zwei Seiten einer Medaille zu verstehen und ganzheitlich zu diskutieren.

II.3. Aufwandsreduzierung durch Digitalisierung

Digitalisierung ist in großen Teilen der Privatwirtschaft (insb. Kreditgewerbe, Versicherungen, aber auch Industrie und Handwerk) ein erfolgreiches Instrument der Aufwandsreduzierung. Dies lässt sich nicht 1:1 auf die kommunalen Verwaltungen übertragen. Dennoch muss die Frage geprüft werden, ob und wo durch verstärkten IT-Einsatz Prozesse so neu gestaltet werden können, dass dies einen messbaren fiskalischen Vorteil für den städtischen Haushalt bewirkt. Dabei kann auf dem Ratsbeschluss vom 10.07. 2018 (DS-Nr. 0147/2018) aufgebaut werden. Auch insoweit bietet es sich an, alle Produkte der Stadtverwaltung einer Analyse durch die Fachbereiche zu unterziehen.

II.4. Einbeziehung der Bürgerschaft

Ob und wenn ja, zur Stützung welcher Verwaltungsprodukte, die Bürgerschaft bereit wäre, spürbare Abgabenerhöhungen zu akzeptieren, kann nur vermutet, aber nicht belastbar festgestellt werden. Daher ist es aus Sicht der Verwaltung sinnvoll, hierzu einen Dialog mit der Bürgerschaft zu führen.

Ist man bereit, für

- mehr OGS- und Kitaplätze
- mehr Präsenz im Bereich Sicherheit und Ordnung
- bessere Ausstattung der Schulen
- attraktive Gestaltung der öffentlichen Anlagen

mehr Steuern zu zahlen oder besteht diese Bereitschaft nicht?

Dazu liegen keine belastbaren Erkenntnisse vor. Daher ist es sinnvoll, durch einen partizipativen Prozess die Bürgerschaft aktiv an solchen konkreten Fragestellungen zu beteiligen.