

ÖFFENTLICHE BERICHTSVORLAGE

Amt/Eigenbetrieb:

20 Fachbereich Finanzen und Controlling

Beteiligt:

Betreff:

Einstieg in einen "wirkungsorientierten Haushalt"

Beratungsfolge:

10.04.2014 Haupt- und Finanzausschuss

15.05.2014 Rat der Stadt Hagen

Beschlussfassung:

Rat der Stadt Hagen

Beschlussvorschlag:

Der Rat nimmt den Bericht der Verwaltung zur Kenntnis.

Kurzfassung

Die Verwaltung wurde beauftragt, die Voraussetzungen für einen wirkungsorientierten Haushalt zu schaffen und als ersten Schritt die Vergabe von Beratungsleistungen durchzuführen. Eine Umsetzung ist bisher nicht erfolgt, da die europaweite Vergabe nicht rechtssicher ausgestaltet werden konnte.

Inzwischen konnte die Teilnahme an einem Interkommunalen Kennzahlenvergleichsring geregelt werden, was den Zugriff auf relevante Kennzahlen für alle Themenbereiche in Kürze ermöglicht. Es wird vorgeschlagen, mit den politischen Entscheidungsträgern in eine Diskussion über relevante Kennzahlen und ihre Nutzung für die Haushaltssteuerung einzusteigen.

Begründung

Ausgangslage:

Seit der Umstellung des Haushalts im Jahr 2008 auf die NKF-Gesetzgebung wurden die gesetzlichen Anforderungen dahingehend erfüllt, dass durch Einführung der doppelten Buchführung und damit einhergehender Darstellung der Vermögens-, Schulden-, Finanz- und Ertragslage die Grundlagen für ein Ressourcenverbrauchskonzept geschaffen wurden.

Die in § 12 GemHVO verankerte neue Steuerungsqualität, wonach Ziele und Kennzahlen zur Grundlage der Planung, Steuerung und Erfolgskontrolle des städtischen Haushalts gemacht werden sollen, wurde dagegen noch nicht erreicht. Die Vorschrift des § 12 GemHVO ist allerdings so allgemein gehalten, dass sie dazu führt, dass die Kommunen zwar mehr oder weniger Kennzahlen in ihren Haushalten aufführen, es aber an einem durchdachten Konzept zur Planung, Steuerung und Erfolgskontrolle des Haushalts fehlt.

So wurden auch in Hagen bereits für den Haushalt 2009 erste Versuche unternommen, Handlungsfelder zu definieren und operative Ziele zu beschreiben. Diese Arbeiten wurden mit dem Haushalt 2010 für alle relevanten Produktgruppen Teilpläne des Haushalts – durchgeführt und als gesonderter Band VI vorgestellt.

Zur Erarbeitung des Konzeptes eines „Wirkungsorientierten Haushalts“ unter externer Begleitung hat der Rat der Stadt die Verwaltung mit Beschluss vom 9.3.2011 (Vorlage Nr. 247/2011) beauftragt, das gesetzlich erforderliche Vergabeverfahren durchzuführen und anschließend eine detaillierte Projektplanung vorzulegen.

Der Wirkungsorientierte Haushalt soll die Aufgabe übernehmen, die strategischen Ziele der Kommune im Haushaltsverfahren so zu operationalisieren, dass sie in der Praxis für alle Beteiligten verbindlich und für den Bürger nachvollziehbar werden. Kerngedanke ist, dass die Steuerungsvereinbarungen im Haushaltsverfahren

getroffen werden müssen. Der Haushalt ist der Grundkontrakt zwischen Rat und Verwaltung über die Ziele und die hierfür benötigten Ressourcen im nächsten Jahr.

Die Lenkungsgruppe ist in mehreren Sitzungen über das Modell eines wirkungsorientierten Haushalts informiert worden. Hierbei ist bereits deutlich geworden, dass auch in Hagen zur Umsetzung eines solchen mehrjährigen Prozesses umfangreiche, extern zu vergebende Beratungsunterstützung erforderlich wird.

Die finanziellen und personellen Ressourcen wurden wie folgt geschätzt:

Externe Beratungsleistung	rd. 400.000 €
Interne Personalkosten (3 MA x 45 T€ x 4 Jahre)	rd. 540.000 €
Sachkosten für Softwareeinführung	rd. 100.000 €
Gesamt	rd. 1.040.000 €

Stand der Umsetzung:

Die Vergabe der Beratungsleistung sollte in Form eines Teilmachewettbewerbes erfolgen. Es stellte sich im Laufe der vorbereitenden Arbeiten jedoch heraus, dass die für die Vergabe erforderliche Leistungsbeschreibung inhaltlich nicht in der erforderlichen Detaillierung erbracht werden konnte, um ein europaweites Vergabeverfahren rechtssicher durchführen zu können, zumal entsprechende Vorerfahrungen mit dieser Art der Vergabe bei der Stadt Hagen nicht existierten.

Zeitgleich mit den Arbeiten zum Vergabeverfahren entstand die Verpflichtung der Stadt Hagen, Leistungen nach dem Stärkungspaktgesetz als pflichtige Empfängercommune entgegenzunehmen und einen Haushaltssanierungsplan aufzustellen mit Darstellung des Haushaltausgleichs bis 2021.

Daraufhin wurden alle personellen Ressourcen auf die Erstellung des Haushaltssanierungsplans und des Doppelhaushaltes 2012/2013 verwendet. Die sich aus den Genehmigungsverfahren und aus den Berichtspflichten ergebenden zusätzlichen Arbeiten unter hohem Zeitdruck führten dazu, dass die Einführungsarbeiten für den Wirkungsorientierten Haushalt nicht weiter vorangetrieben werden konnten. Außerdem wurde unter dem hohen Konsolidierungsdruck kein finanzieller Spielraum für ein Projekt mit einem Kostenvolumen von über 1 Mio. Euro gesehen.

Weiteres Vorgehen

Die Verbesserung der Steuerung des Haushalts setzt auf jeden Fall voraus, dass in einem ersten Schritt in einem Diskussionsprozess mit den politischen Entscheidungsträgern relevante Kennzahlen bestimmt werden, die sowohl zur internen Entscheidungsfindung herangezogen werden als auch im interkommunalen Vergleich Hinweise auf Optimierungspotenzial liefern können.

Die Stadt Hagen wird hierzu ab April an einem interkommunalen Kennzahlenvergleichsring teilnehmen. Dazu werden in einer internetbasierten Datenbank sämtliche relevanten statistischen Grunddaten und Leistungen (wie z.B. Einwohnerzahlen, Flächenangaben, Baugenehmigungen, Schuldaten u.a.) erfasst, die durch die Kommunen aufgrund gesetzlicher Verpflichtung an die statistischen Landesämter sowie die Bundesanstalt für Arbeit geliefert werden. Hierüber hinaus werden einmal jährlich eigene Fallzahlen erfasst.

Die Konten des Ergebnis- und Finanzhaushalts der teilnehmenden Kommunen werden als Plan- und Ergebnisgröße auf Produktebene automatisiert in die Datenbank übernommen. Hierbei wird sichergestellt, dass die Daten der teilnehmenden Kommunen durch eine Überleitungstabelle in einer vergleichbare Konten- und Produktstruktur erfasst werden.

Zu allen steuerungsrelevanten Themen sind in der Datenbank standardisierte Kennzahlen-Sets (rd. 3000 Kennzahlen) hinterlegt, die sich aus den gelieferten Finanzdaten und den erhobenen statistischen Daten erzeugen lassen. Analysen stehen für alle Themen- und Produktbereiche zur Verfügung, also von der Ebene des Gesamthaushalts hin bis zum einzelnen Produktbereich. In Ampelfarben wird angezeigt, wie die Ergebnisse im interkommunalen Vergleich, in der Trendentwicklung und in Bezug auf die selbstgesteckten Ziele zu bewerten sind.

Die Ergebnisse können als Tabelle, als Graphik oder als Bericht z. B. in den Haushalt übernommen werden. Alle Auswertungen werden mit anonymisierten Vergleichsdaten anderer Kommunen angezeigt. Daneben wird sich die Stadt Hagen einem offenen Vergleichsring anschließen, so dass die Werte der anderen Kommunen dieses Vergleichsrings für interne Auswertungen in nicht anonymisierter Form vorliegen.

Es sind zurzeit bereits 300 Städte aus verschiedenen Bundesländern in dem Vergleichsring vertreten, davon allein in NRW bereits 30 – 40 % aller Städte, wobei in der vergleichbaren Größenklasse der Stadt Hagen bereits rd. 20 Städte in NRW teilnehmen.

Mit Abschluss der Datenübernahme des Vergleichsrings ist vorgesehen, den Prozess der Steuerung über Leistungskennzahlen auf neuer Basis voranzubringen, indem in Workshops mit den politischen Entscheidungsträgern eine Auswahl aus dem umfangreichen Kennzahlen-Set vorgestellt und steuerungsrelevante

Kennzahlen für die zukünftige Haushaltsplanung und Haushaltssteuerung festgelegt werden. Sich daran anschließende Schritte, beispielsweise die pilothafte Gestaltung

eines ausgewählten Aufgabenbereichs im Rahmen der Haushaltsplanung, können gemeinsam entwickelt werden.

Vorteil dieses Einstiegs ist, dass ohne nennenswerte personelle und finanzielle Belastungen ein umfangreicher Zugang zu steuerungsrelevanten Kennzahlen gelingt, der es ermöglicht, die Idee des NKF-Haushalts zur Steuerung mit Zielen und Kennzahlen zu beginnen und bereits für das kommende Haushaltaufstellungsverfahren wertvolle Zusatzinformationen zu erhalten.

Es kann zu gegebener Zeit überlegt werden, ob die Erfahrungen zunächst in die Strukturen der Haushaltsplanung und des Controllings integriert werden oder weitere – dann allerdings personal- und kostenintensive – Schritte sich anschließen sollen.

Es wird dann ein Konzept des Wirkungsorientierten Haushalts mit Hilfe externer Beratung zu definieren und eine geeignete Software zur Umsetzung dieses Konzeptes zu finden sein. Weiterhin ist die Frage der Personalbeschaffung zu klären, da aktuell aus dem Personalbestand Mitarbeiter mit betriebswirtschaftlicher Vorbildung nicht mehr verfügbar sind.

Finanzielle Auswirkungen

(Bitte ankreuzen und Teile, die nicht benötigt werden löschen.)

- Es entstehen keine finanziellen und personellen Auswirkungen

gez.

Jörg Dehm
Oberbürgermeister

gez.

Christoph Gerbersmann
Stadtkämmerer

Verfügung / Unterschriften

Veröffentlichung

Ja

Nein, gesperrt bis einschließlich _____

Oberbürgermeister

Gesehen:

Stadtkämmerer

Stadtsyndikus

Beigeordnete/r
Die Betriebsleitung
Gegenzeichen:

Amt/Eigenbetrieb:

20 Fachbereich Finanzen und Controlling

Beschlussausfertigungen sind zu übersenden an:

Amt/Eigenbetrieb: Anzahl:
