

# ***Konzept***

zur

strategischen Ausrichtung und begleitenden Umsetzung  
einer Aufgaben- und Produktkritik mit dem Ziel  
der nachhaltigen Haushaltskonsolidierung bei der Stadt Tecklenburg

## Ausgangslage

Im Modellprojekt „Neues Kommunales Finanzmanagement (NKF)“ wurde ein neues kommunales Haushalts- und Rechnungswesen entwickelt, das auf der doppelten Buchführung basiert. Das Neue Kommunale Rechnungswesen wurde ab dem Jahr 2009 bei allen Kommunen in Nordrhein-Westfalen umgesetzt.

Die Umstellung bedeutet für die Kommunen einen tiefgreifenden Einschnitt in bestehende Strukturen. Umso bedeutsamer ist ein planmäßiges und strukturelles Vorgehen bei der weiteren Umsetzung und Gestaltung des NKF.

Die Stadt Tecklenburg hat die Voraussetzungen schaffen können, seit dem Haushaltsjahr 2009 auf der Basis des NKF den Haushalt zu gestalten. Im Jahr 2013 wurde ein genehmigtes Haushalts sicherungskonzept erarbeitet. In diesem sind 31 verbindliche Einzelmaßnahmen eingebunden, mit dem Ziel, dass die Stadt voraussichtlich im Jahr 2019 einen Haushaltsausgleich erzielt. Bereits jetzt zeichnet sich jedoch ab, dass zur Zielerreichung erhebliche Nachsteuerungen notwendig sein werden. Dies wird innerhalb des beschlossenen Maßnahmenkorridors nicht in ausreichender Art und Weise möglich sein, weil gegenseitige Kompensationsmöglichkeiten lediglich in sehr begrenzten Umfang bestehen und eine inhaltlich-strukturelle Verknüpfung der Maßnahmen nicht vorliegt.

Die Stadt Tecklenburg unterliegt als Kommune unter 10.000 Einwohnern bei gleichzeitig räumlich ausgedehnter Vierpoligkeit besonderen Herausforderungen der Leistungsvorhaltung in sehr unterschiedlich ausgerichteten Ortsteilen. Eine Herausforderung, der sich viele kleine Kommunen stellen müssen. Die Stadt Tecklenburg beabsichtigt mit dem nachfolgend erläuterten Konzept ein für die Stadt Tecklenburg und mindestens für die Kommunen im Kreis Steinfurt erstmaliges und somit pilothaftes Vorgehen zur nachhaltigen Haushaltskonsolidierung.

Die zukünftige Ausrichtung der Stadt Tecklenburg und seiner Ortsteile unter der Maßgabe einer nachhaltigen, mit u.U. schmerzhaften Einschnitten verbundenen Haushaltskonsolidierung kann dabei nur unter intensiver, konzentrierter Einbeziehung der Einwohnerschaft erfolgen. Zur Bewältigung dieser Aufgabe ist aus Sicht der Stadt Tecklenburg eine externe Moderation, Begleitung und Auswertung des Prozesses unerlässlich. Die Stadt Tecklenburg folgt damit auch einer ausdrücklichen Empfehlung des Vizepräsidenten der Gemeindeprüfungsanstalt NRW im Rahmen der Vorstellung des Prüfberichts 2013 im Rechnungsprüfungsausschuss des Rates der Stadt Tecklenburg.

## Zeitplanung

Das Projekt kann im Herbst 2014 starten. Der geplante Arbeitsablauf stellt sich wie folgt dar:

- III/IV. Quartal 2014 Erstellung eines Leitbildes zur künftigen Stadtentwicklung,
- I. Quartal 2015 Produkt- und Aufgabenkritik,
- II./III. Quartal 2015 Aufstellung modifizierter Konsolidierungsplan,
- III/IV. Quartal 2015 Vorbereitungsarbeiten HH 2016,
- 12.2015 Beschluss des Stadtrates über den Haushalt 2016,
- 12.2015 bis 09.2017 Begleitete Umsetzungsphase (2 Jahre).

Die Produktanalyse sowie die Aufstellung des Konsolidierungs- bzw. Sanierungsplanes sind rechtzeitig abzuschließen, um als Grundlage für die Aufstellung des HH 2016 zu dienen. Dabei kann die Produkt- und Aufgabenkritik bereits parallel zur Erstellung des Leitbildes durchgeführt werden. Während der Bearbeitungsphasen sollten einzelne Meilensteine dazu beitragen, das Projekt zeitlich zielgerichtet zu führen. Diese sind in Rücksprache mit der Stadt Tecklenburg zu definieren. Es ist von allen Beteiligten daraufhin zu wirken, dass die begleitete Umsetzungsphase bereits mit dem HH 2016 beginnen kann und spätestens im September 2017 endet.

## Projektorganisation

Im Zuge der Leitbildentwicklung sowie der Produkt- und Aufgabenkritik werden 4 produktorientierte thematische Cluster (z.B. Familie und Bildung, Wirtschaft und Tourismus, Wohnen und Infrastruktur; Verwaltungsmodernisierung) gebildet werden, deren inhaltliche Bearbeitung in Workshops unter Beteiligung der thematisch relevanten gesellschaftlichen Gruppen erfolgen wird. Der vom Rat der Stadt Tecklenburg 2013 ins Leben gerufene Arbeitskreis Sanierungskonzept 2023 wird als Projektgruppe fungieren. Aufgabe der Projektgruppe wird die thematische Festlegung der 4 Workshops, deren Besetzung und insbesondere die Auswertung der Ergebnisse der Workshops und deren Aufbereitung für die Lenkungsgruppe sein. Die Lenkungsgruppe wird hieraus Beschlussempfehlungen für den Rat der Stadt Tecklenburg erarbeiten. In der Lenkungsgruppe werden die Verwaltungsspitze, die Fraktionsvorsitzenden des Rates, Vertreter des Kreises Steinfurt und der Bezirksregierung Münster sowie die externe Projektleitung vertreten sein. Durch diese Projektorganisation sind eine jederzeitige Beteiligung der Politik in jeder Prozessebene und eine Steuerungsbeteiligung der übergeordneten Behörden sichergestellt.



## Projektumfang

Die Projektleistungen sind in 4 nachstehende Verfahrensgruppen zu unterscheiden:

- 1.) Erstellung eines Leitbildes zur künftigen Stadtentwicklung,
- 2.) Produkt- und Aufgabenkritik,
- 3.) Umsetzung des bisherigen Konsolidierungsplanes und dessen Erweiterung,
- 4.) Begleitende Umsetzungsphase.

### *Zu 1.) „Erstellung eines Leitbildes zur künftigen Stadtentwicklung“*

Das zu erstellende Leitbild soll die strategische, d.h. mittel- bis längerfristige Ausrichtung Tecklenburgs in Form von Entwicklungszielen für den Zeitraum bis 2023 beschreiben. Es bildet die Basis für die anschließende kritische Überprüfung der in diesem Sinne strategischen Relevanz der Produkte der Stadt und die daraus abzuleitende Formulierung der für jedes Produkt jeweils anzustrebenden wirtschaftlichen, qualitativen und quantitativen Entwicklung.

Notwendig hierfür ist neben der inhaltlichen Abgrenzung von Themenfeldern eine für die weitere Arbeit verbindliche Priorisierung der im Leitbild formulierten Entwicklungsziele. Erst eine klare Prioritätenbildung erlaubt es, die zu erwartenden Zielkonflikte aufzulösen. Dabei wird es darauf ankommen, eine Perspektive für die Gesamtstadt Tecklenburg zu formulieren, auch wenn diese Belangen einzelner Ortschaften im Zweifel zuwider laufen kann.

Um im Hinblick auf die Konsolidierung des Haushalts nachhaltig wirksame Entscheidungen aus der strategischen Ausrichtung ableiten zu können, ist es wichtig, dass Politik, kommunale Akteure außerhalb der Verwaltung und nicht zuletzt die Einwohnerschaft frühzeitig in die Erarbeitung einbezogen werden. Dies ist in gemischten Workshops zu realisieren.

Für die Erarbeitung des Leitbildes und der strategischen Ausrichtung sind folgende Arbeitsschritte vorgesehen:

Nr.	Arbeitsschritt	Bearbeiter	Beratungs- aufwand (BT)
1	Festlegung von vier thematischen Clustern zur Beschreibung der künftigen Ausrichtung der Stadt Tecklenburg	Projektgruppe (PG)	1 BT
2	Ein halbtägiger Workshop mit Vertretern von Politik, Verwaltung und kommunalen Interessengruppen zur Erarbeitung von 3-4 möglichen Zielen je Cluster	Moderation durch 2 Berater	Durchführung: 1 BT Dokumentation: 1 BT
3	Auswertung der Workshops in der PG, Rückkoppelung in die Lenkungsgruppe (PLG) und Information der Workshop-Teilnehmer über die Ergebnisse	PG/PLG	1 BT
4	Ein halbtägiger Workshop mit Vertretern von Politik, Verwaltung und kommunalen Interessengruppen zur Erarbeitung des Leitbildes mit 5 zentralen Entwicklungszielen und Priorisierung dieser Ziele	Moderation durch 2 Berater	Durchführung: 1 BT Dokumentation: 1 BT
5	Formulierung eines Entwurfs der strategischen Ausrichtung der Stadt Tecklenburg	Berater	1 BT
6	Überarbeitung des Entwurfs der strat. Ausrichtung in der PG, Rückkoppelung in die PLG	PG/PLG	1 BT
7	Verabschiedung der strat. Ausrichtung der Stadt Tecklenburg im Rat	Rat	0,5 BT
8	Information der Mitarbeiterschaft und der Einwohnerschaft über die Ausrichtung und deren Bedeutung	Bürgermeister / Berater	0,5 BT

Mit den bei anderen Kommunen erarbeiteten Erfahrungen unterstützt das Projektteam die Stadt Tecklenburg bei der Definition seines Leitbildes, das z.B. mittelstandsfreundlich geprägt sein kann, durch das Herausarbeiten besonderer Standortfaktoren (Hotelbranche),

niedriger Hebesätze oder aber der besonders frühzeitigen Begleichung offener Rechnungen. Aber auch andere Ansätze sind denkbar, wie die Bürgerfreundlichkeit der Kommune besonders herauszustellen durch z.B. besonders kurze Bearbeitungszeiten innerhalb der Verwaltung, durch interessante Öffnungszeiten der Verwaltung und Ämter oder der besonderen Berücksichtigung demografischer Entwicklungen, die in Tecklenburg deutlich zu erkennen sind.

Inhalt einer Umsteuerung muss auch der Status quo mit Vor- und Nachteilen aus dem Luft- und Kneippkurort –insbesondere der Entwicklungschancen in den vier Stadtteilen- sein.

#### Zu 2.) „Produkt- und Aufgabenkritik“

Die mit dem Haushalt 2014 beschlossenen Maßnahmen zur Konsolidierung des Haushalts werden nach derzeitiger Abschätzung nicht ausreichen, um eine nachhaltige Haushaltswirtschaft zu erreichen. Daher ist es erforderlich, eine Produkt- und Aufgabenkritik durchzuführen, um die Ressourcen der Stadt bestmöglich zu nutzen.

Im Zusammenhang mit der Aufgabenkritik soll eine umfassende Bestandsaufnahme der vorhandenen Strukturen der vier Ortsteile Tecklenburgs erfolgen. Dabei sollen sowohl einwohnerspezifische Daten, Daten zur Bevölkerungszusammensetzung als auch die jeweils vorhandene Infrastruktur aufgenommen werden. Die aus der überörtlichen Prüfung der GPA NRW im November 2013 dokumentierten Feststellungen, Hinweise und Erkenntnisse sind vollständig in das Projekt aufzunehmen. Weiter sind die bestehenden städt. verbundenen Unternehmen/ Beteiligungen/ Einrichtungen in ihren Haushalts- und Wirtschaftsbeziehungen bzw. mit ihrem Konsolidierungspotential darzustellen.

Erfahrungsgemäß geht eine rein an formalen Kriterien der Pflichtigkeit oder Freiwilligkeit entlang durchgeführte Aufgabenkritik meist ins Leere, da sie die jeweiligen kommunalen Besonderheiten nicht ausreichend berücksichtigt. Daher ist das hier vorgeschlagene Verfahren einer an einer strategischen Orientierung der Stadt Tecklenburg ausgerichteten kritischen Bewertung des derzeitigen Produktportfolios vorzuziehen.

Die Produktbereiche der Stadt Tecklenburg mit ihren jeweiligen Produktgruppen und Produkten werden hinsichtlich ihrer Relevanz für die strategischen Ziele im Detail klassifiziert. Dabei wird unterschieden zwischen sogenannten Pflichtprodukten, temporären Produkten (auch temporäre Produkte können sowohl freiwilliger als auch pflichtiger Natur sein), freiwilligen Produkten sowie dauerhaften Produkten.

Dem übergeordneten Ziel der Haushaltskonsolidierung entsprechend richtet sich dabei der Blick sowohl auf die inhaltliche Relevanz eines Produktes für die angestrebte Entwicklung der Stadt als auch seine wirtschaftliche Auswirkung auf den Haushalt. Im Zweifel, d. h. wenn Handlungsspielräume bestehen, ist für ein Produkt dann die für den Haushalt positivste Entwicklung anzustreben. Maßstab hierfür ist der jeweilige Zuschussbedarf eines Produktes.

Im Ergebnis ergeben sich folgende Handlungsoptionen, die dann von den Produktverantwortlichen in ihren jeweiligen Planungen umzusetzen sind:

- Zuschuss hoch, Strategiebeitrag niedrig: Angebot prüfen / Zuschuss deutlich senken
- Zuschuss niedrig, Strategiebeitrag niedrig: Angebot prüfen / Zuschuss senken
- Zuschuss hoch, Strategiebeitrag hoch: Angebot halten / Zuschuss senken
- Zuschuss niedrig, Strategiebeitrag hoch: Angebot steigern / Zuschuss prüfen.

Für die Durchführung der Aufgaben- und Produktkritik sind folgende Arbeitsschritte vorgesehen:

Nr	Arbeitsschritt	Bearbeiter	Beratungs- aufwand (BT)
1	Bestandsaufnahme zur Struktur der vier Ortsteile	Verwaltung	1 BT
2	Abstimmung eines Fragebogens zur Aufgaben- und Produktkritik	Projektgruppe (PG)	1 BT
3	Erstellung der Produktbewertungsblätter und Einspeisen der Formalinformationen	Fachbereich Finanzen /1Berater	1 BT
4	Information der Produktverantwortlichen über ihre Aufgabe und die Anwendung des Fragebogens	1 Berater	1 BT
5	Durchführung der Beurteilung durch die Produktverantwortlichen, Klärung von Fragen, Rücksprachen	Produktverantwortliche/PG	1 BT
6	Zusammenstellung der Dokumentationsbögen	Fachbereich Finanzen /1Berater	1 BT
7	Diskussion der Ergebnisse in der PG und ggf. Korrekturvorschläge	PG	1 BT
8	Erstellung der Ergebnisdokumentation zur Aufgabenkritik	PG	1 BT
9	Diskussion/Freigabe der Ergebnisse in der PLG	PLG	1 BT

10	Erstellung der Teilnehmerunterlagen für den Workshop unter Nr. 11	PG	1 BT
11	Ein halbtägiger Workshop zur Beurteilung der strat. Relevanz der Produkte (Teilnehmer wie bei Leitbild)	2 Berater	1 BT
12	Auswertung der Ergebnisse und Erstellung der Portfolios	Berater	2 BT
13	Diskussion der Ergebnisse und Festlegung der Anforderungen an die Produktverantwortlichen	PG / PLG / Verwaltungsvorstand	1 BT
14	Information von Mitarbeitern und Öffentlichkeit über die Ergebnisse der Aufgaben- und Produktkritik	Bürgermeister/Rat	

*Zu 3.) „Umsetzung des bisherigen Konsolidierungsplanes und dessen Erweiterung“*

Die Erweiterung des städtischen Konsolidierungsplanes soll von einer Bilanzanalyse und der Produkt-/Aufgabenkritik ausgehen. Es ist aufzuzeigen, welches Konsolidierungspotential Bilanz und Ergebnisrechnung der Stadt beinhalten und wie resultierende Kostenminderungen und nicht realisierte Ertragspotentiale im Produktportfolio zur Konsolidierung beitragen können. Dabei ist die Schaffung zusätzlicher Liquidität Voraussetzung. In diesem Zusammenhang sind z.B. die geschlossenen Kreditverträge, eine eventuelle Umschuldung, Vorfälligkeiten aber auch die Veräußerung von nicht betriebsnotwendigem Sachanlagevermögen zu prüfen.

Es gilt die Interessen aller Beteiligten an den Prozessen zu erkennen und auszugleichen, ohne das Ziel der Konsolidierung aus den Augen zu verlieren. Dazu ist es sicherlich notwendig, dass von jedem Beteiligten Zugeständnisse gemacht werden. Der Haupt- und Finanzausschuss muss frühzeitig die notwendigen Informationen erhalten, um in den Fraktionen die Meinungsbildung anzustoßen und zur Beschlussfassung ein beschlussfähiges Bild geschaffen zu haben. Es werden die notwendigen Informationen gegeben, die für die Akzeptanz und damit für die Realisierungsfähigkeit erforderlich sind.

Die Projektarbeit berücksichtigt neben dem Aufwand der Bilanzanalyse, mit den daraus zu entwickelnden Prüfungsschritten in den zuarbeitenden Bereichen, diverse Besprechungs- und Abstimmungstermine mit der Verwaltungs- und Finanzleitung sowie mit den politischen Gremien. Das Projekt ist in die jährliche Fortschreibung des Haushaltssicherungskonzeptes einzubetten und mit der Finanzaufsicht des Kreises Steinfurt abzustimmen.



#### Zu 4.) „Begleitende Umsetzungsphase“

Das aufgezeigte „theoretische“ Konsolidierungspotential des vorstehenden Punktes 3.) ist nunmehr „praktisch“ umzusetzen. Die intensive Umsetzungsbegleitung sieht hierfür einen verkürzten Zeitraum von 2 Jahren, nach Vorlage des vom Rat der Stadt Tecklenburg beschlossenen Konsolidierungspotentials, vor. Dabei ist eine wesentliche Grundlage, dass mit dem Willen aller Beteiligten die beschriebenen Maßnahmen für das bisher genehmigte Haushaltssicherungskonzept umgesetzt werden.

Das Projektteam sieht hier zunächst die Detailberechnung und Darstellung der unter Punkt 3.) gewonnen Erkenntnisse vor. Darüber hinaus richtet dieses die erforderliche Umsetzungsorganisation ein. Arbeitskreise und Sitzungen politischer Gremien werden vorbereitet, moderiert und dokumentiert. Parallel zur Umsetzungsphase werden die Verwaltungsleitung sowie die zuständigen Gremien über wichtige Umsetzungsschritte und die erzielten Ergebnisse im Rahmen eines Reportings informiert. Dabei wird ständig einen Zielabgleich durchgeführt, um rechtzeitig reagieren zu können. Somit können auch bidirektional Vorgaben und Erkenntnisse aus den Sitzungen oder von der Verwaltung den laufenden Prozess noch zeitnah beeinflussen. Im Einzelnen stellen sich die Leistungen der externen Projektteams wie folgt dar:

- Organisation des Umsetzungsprozesses,
- Konkretisierung (Detailberechnung) des erweiterten Konsolidierungspotentials,
- Aufbau eines operativen Controllings,
- „praktische“ Umsetzungsbegleitung vor Ort,
- Erstellung Berichtswesen, Reporting an Verwaltung und Gremien, Darstellung des Umsetzungsfortschrittes, Beschlussvorbereitung,
- Moderation, Vorbereitung u. Dokumentation der Arbeitskreise,
- Teilnahme an Sitzungen der kommunalen Gremien,
- Integration eventueller Vorgaben der Verwaltung bzw. Gremien in den Umsetzungsprozess.

Mit Hilfe einzurichtender Meilensteine kann während des Umsetzungsprozesses eine systematische Erfolgskontrolle durchgeführt werden. Die Umsetzungsbegleitung soll, in Absprache mit den zuständigen Aufsichtsbehörden, dazu beitragen, schnellstmöglich einen dauerhaften Haushaltsausgleich zu erreichen, bestenfalls vor dem Jahr 2019.