

## **Stellungnahme des Amtes für Finanzwirtschaft zum Schlussbericht des Rechnungsprüfungsamtes über die Prüfung der Jahresrechnung 2004 der Landeshauptstadt Kiel**

Der Schlussbericht des Rechnungsprüfungsamtes (RPA) nimmt umfangreich Stellung zum Eckwertebeschluss und zur Haushaltskonsolidierung. Dies erfolgt nicht nur im Rahmen von Passagen, die mit Textkennziffern versehen sind, sondern auch im weiteren Text.

Auch die Stellungnahme des Amtes für Finanzwirtschaft bezieht sich deshalb neben den Textkennziffern der Kategorie „A“ auch auf andere Aussagen, die im Zusammenhang mit dem Eckwertebeschluss gemacht worden sind.

Seite 18, Tz 2A: Eine merkliche, haushaltsrelevante Umsetzung dieses Potenzials, also Einsparungen für den Haushalt 2005, konnte das RPA nicht feststellen.

Die hier genannten Einsparungen betreffen zum großen Teil Personalkosten und führen erst mittel- bzw. langfristig zu spürbaren Ausgabereduzierungen. Um derartige Maßnahmen dennoch im Haushalt sichtbar zu machen, wurde das Personalvermittlungskontingent (Unterabschnitt 0225) geschaffen. Im Vorbericht zum Haushalt 2005 (Seite 65, Punkt 8) ist hierüber berichtet worden.

Zu Tz 2A auch eine Stellungnahme des Team <sup>26</sup>.

Das Rechnungsprüfungsamt begrüßt in seinem Bericht ausdrücklich den Eckwertebeschluss und die Einrichtung des Personalvermittlungskontingentes. Folglich müsste dann die Verlagerung von Planstellen oder das Anbringen eines KW-Vermerkes als haushaltsrelevant betrachtet werden.

Danach können von dem durch das Team <sup>26</sup> in 2004 identifizierten Einsparpotenzial mindestens 1 Mio € in 2005 als haushaltsrelevante Umsetzung betrachtet werden.

*Anmerkung RPA: Es ist richtig, dass das RPA die Einrichtung des Personalvermittlungskontingentes (PVK) ausdrücklich begrüßt hat (s. Kap. 10, S. 59 ff.) Es war im Gegensatz zum Eckwertebeschluss an dessen Zustandekommen beteiligt. Der Eckwertebeschluss wird wegen seiner strategischen Zielsetzung begrüßt (s. Tz 1C, S. 13 und Kap. 6.1, S. 23 ff.)*

*Es ist mit der Tz 2A nicht beabsichtigt, die aner kennenswerten Leistungen des ersten Team <sup>26</sup> zu kritisieren, da es ihm seit vielen Jahren erstmals gelungen ist, Einsparpotenziale in größerem Umfang zu definieren. Die Umsetzung dieser Potenziale liegt allerdings nicht mehr in der Hand des Teams. Hier sind die Entscheidungsträger am Zuge.*

*Das Team <sup>26</sup> begründet die 1 Mio. € haushaltsrelevante Umsetzung in 2005 überwiegend mit Verlagerungen von Planstellen in das PVK. Dieser Vorgang an sich mindert aber noch nicht das Personalausgabenbudget der Stadt. Erst wenn es gelingt, diesen Personenkreis auf andere freie nicht zu streichende Planstellen umzusetzen, tritt der erwartete Effekt ein. Wir werden hierüber im nächsten Jahr berichten.*

Seite 22, Tz 4A: Diese finanzwirtschaftliche Idealbedingung, den Wert von rd. 1000 Planstellen in 5 Jahren abbauen zu wollen, erscheint dem RPA unrealistisch zu sein. Zumindest 6 Monate des Jahres 2005 sind verstrichen, ohne dass eine nennenswerte Entwicklung in diese Richtung zu erkennen ist.

Der Abbau von rd. 1000 Stellen in 5 Jahren ist keine „finanzwirtschaftliche Idealbedingung“, sondern ein strategisches und absolut erforderliches Ziel, das sich die Verwaltungsleitung in Anbetracht der dramatischen Haushaltssituation gesetzt hat. Inwieweit dieses Ziel erreicht

werden kann, hängt ganz maßgeblich davon ab, wie konstruktiv und ernsthaft von allen Beteiligten - insbesondere auch der Politik - daran gearbeitet wird, verzichtbare Aufgaben zu identifizieren und dann tatsächlich auch abzuschaffen.

Es liegt auf der Hand, dass ein Projekt in einer solchen Größenordnung nicht von heute auf morgen durchgeplant und umgesetzt werden kann. Hinzu kommen die auch dem RPA bekannten Rahmenbedingungen, unter denen sich in einer öffentlichen Verwaltung die Besetzung von Stellen realisieren lassen. Allein bis die notwendigen personellen Ressourcen (im Personalamt und Amt 90) verfügbar waren, ist ein gutes halbes Jahr vergangen. Dies ist aber systemimmanent und keine Schwäche des Projektes. Personalab- und -umbau ist ein „langwieriges Geschäft“.

Seite 23, Tz 5A: Das zu den Haushaltsberatungen vorgelegte Zahlenwerk ist – soweit hier bekannt – weder mit den Querschnittsämtern noch den Fachämtern vorher abgestimmt worden. Auch die AG „Alle Kraft für Kiel“ wurde nicht einbezogen

Die Vorgabe der Eckwerte durch den Finanzbereich ergibt sich aus dessen originärer Aufgabe, die finanzwirtschaftlichen Vorgaben für die Dezernate und Ämter zu erstellen. Von einem Alleingang sollte in diesem Zusammenhang deshalb nicht gesprochen werden. Im Übrigen wäre der Eckwertebeschluss nicht zeitgerecht zu erstellen gewesen, wenn im Vorwege alle Dezernate und Ämter einbezogen worden wären.

Dabei war uns von Anfang an bewusst, dass – wie immer bei Rahmenvorgaben – nicht alle Besonderheiten berücksichtigt werden konnten. Dies zeigt auch die Vorlage zum Eckwertebeschluss, in der ausgeführt wurde,

- dass es sich um einen pragmatischen Ansatz handelt, der den Dezernaten einen Einsparkorridor vorgibt, den diese über die Aufgabenkritik zu erbringen haben,
- wie die Vorgaben ermittelt wurden,
- welche methodischen Vor- und Nachteile der Ansatz hat,
- wie die praktische Abwicklung und das Controlling erfolgen sollen und
- welche personellen Voraussetzungen dafür erforderlich sind.

Der Hinweis, dass die Fachämter erstmals mit Schreiben des Kämmerers vom 14.04.2005 in den Prozess einbezogen worden sind, ist für den Prozess irrelevant. Nach unserer Kenntnis sind den Ämtern mit Beschlussfassung im Dezember 2004 der Eckwertebeschluss und somit die auf Amtsebene heruntergebrochenen Zahlen bekannt gewesen. Jede Führungskraft hätte sich von diesem Zeitpunkt an mit dem Thema auseinandersetzen können. Die Vielzahl von Nachfragen aus allen Dezernaten, die in der Folge vom Amt für Finanzwirtschaft dazu beantwortet worden sind, lassen keinen anderen Schluss zu. Wir haben auch durchaus positive Rückmeldungen aus den Ämtern erhalten, insbesondere wurde die längerfristige Planungssicherheit ausdrücklich begrüßt.

Verzögerungen in der Umsetzung des Eckwertebeschlusses ließen sich leider nicht vermeiden, da die erforderlichen zwei Mitarbeiter aufgrund des notwendigen Ausschreibungsverfahrens erst nach über einem halben Jahr nunmehr (seit Mitte Juni) in 90 verfügbar sind. Dies ist auch im Finanzausschuss thematisiert worden.

Gegenüber den Ämtern hat das Amt für Finanzwirtschaft immer darauf hingewiesen, dass es, sobald die neuen Kollegen da sind, in die Ämter gehen wird, um Detailfragen- und -probleme zu erörtern und einen Maßnahmenkatalog zu erarbeiten. Diese Arbeit hat zwischenzeitlich begonnen.

Das Thema Zuordnung der Personalausgaben ist stadtweit seit mindestens 10 Jahren bekannt und wird, leider bisher vergeblich, versucht, in den Griff zu bekommen. Darauf weist das RPA in diesem Bericht im Kapitel 10.2.1.1 auch selber hin.

Das Manko der Personalkostenzuordnung ist aber kein Fehler des Eckwertebeschlusses selbst! Dieser kann nur auf vorhandenem Zahlenmaterial aufsetzen.

Bei dem zitierten Schreiben von 18.05.2005 zum Thema „Umsetzung des Eckwertebeschlusses“ handelt es sich um eine Einladung zu einer Besprechung zum Thema Zuordnung und Qualität der Personalkosten. Diese Besprechung wurde durch das Amt für Finanzwirtschaft angeregt, gerade weil diesen Thema für die Umsetzung des Eckwertebeschlusses von zentraler Bedeutung ist. In Zusammenarbeit mit den Dezernaten und dem Amt für Finanzwirtschaft arbeitet das Personalamt derzeit an einer Lösung dieses Problems (siehe Anmerkungen zu TZ 6A).. Die in der Einladung des federführenden Personalamtes enthaltene und vom RPA zitierte Aussage *„Für den Eckwertebeschluss gibt es noch keine Umsetzungsstrategie. Nach Rücksprache ...“* ist mehr als unglücklich formuliert und weder vorab mit dem Amt für Finanzwirtschaft abgestimmt noch so zu interpretieren, wie es das RPA macht. Über die geplante Umsetzung gibt der Eckwertebeschluss in der Begründung (siehe Abschnitt „Praktische Abwicklung und Controlling“) Hinweise.

Abschließend zu diesem Punkt noch Folgendes: In der Begründung zum Eckwertebeschluss ist ausgeführt, dass damit kein Perfektionsanspruch erhoben wird und er laufend aufgrund von neuen in der Umsetzung gewonnenen Erkenntnissen angepasst werden muss. Die daraus resultierenden Veränderungen müssen im Ergebnis jedoch zu einer Verbesserung führen und nicht an anderer Stelle neue, z. T. größere Probleme erzeugen.

Die vom RPA getroffene Feststellung, dass noch keine konkreten Umsetzungsvorschläge gemacht worden sind, haben auch wir mit Bedauern feststellen müssen. Dies zeigt einmal mehr, wie schwer der vor allen Beteiligten liegende Weg ist.

Seite 23, Tz 6A: Das RPA plädiert nicht dafür, die Personalausgaben insgesamt von den Eckwertekürzungen auszunehmen, sie sollten lediglich gesondert, auf einer nachvollziehbaren Basis (z. B. dem von der RV beschlossenen Stellenplan) für jeden UA dargestellt werden.

Die Personalausgaben aus dem Eckwertebeschluss herauszunehmen, führt nicht zu einer Verbesserung der Zuordnung und somit u. E. auch nicht der Lösung des Problems.

Die Personalausgaben als größter Kostenblock und entscheidende Stellschraube für Konsolidierungsmaßnahmen müssen in den Budgets der Dezernate bzw. Ämter verbleiben. Nur so haben die Ämter die Möglichkeit, Personalkosten und Sachkosten zu substituieren. Amt 90 prüft zurzeit, ob die Ausgangsbasis 2004 von den vom Personalamt aus Vergangenheitswerten abgeleiteten Planzahlen durch die nunmehr vorliegenden Ergebnisse der Jahresrechnung 2004 zu ersetzen und die Eckwerte entsprechend anzupassen sind. Der Vorteil wäre eine zeitnähere und somit genauere Zuordnung der Personalkosten im Ausgangsjahr auf die Unterabschnitte. Auch wenn diese Lösung noch nicht perfekt ist, eine perfekte und zeitnahe Zuordnung erfordert ein neues EDV-Programm im Personalamt.

Der Eckwertebeschluss muss u. E. auf den konkreten Haushaltszahlen des Ausgangsjahres 2004 basieren und sollte nicht auf einer fiktiv-theoretischen Berechnung aus Stellenplan und Mittelwerten ausgerichtet sein.

Das vorgeschlagene Verfahren bringt keine Verbesserung, sondern würde u. E. lediglich zu „Ungerechtigkeiten“ an anderer Stelle führen (nämlich dort, wo längere Zeit unbesetzte, im Grunde nicht mehr benötigte Stellen immer noch im Stellenplan aufgeführt sind). Er sollte deshalb nicht weiter verfolgt werden.

Anmerkung RPA: Das RPA begrüßt die vorgesehene Anpassung der Eckwerte. Ob allerdings das Ist-Ergebnis 2004, das wie beschrieben von vielen Zufälligkeiten geprägt ist, eine akzeptable Berechnungsbasis darstellt, bezweifeln wir.

Das vom RPA beispielhaft vorgeschlagene Verfahren, den von der Ratsversammlung beschlossene Stellenplan als Grundlage heranzuziehen, halten wir nach wie vor für geeigneter. Die von 90 beschriebene Ungerechtigkeit, dass nämlich im Grunde nicht mehr benötigte, weil längere Zeit freie Stellen immer noch im Stellenplan aufgeführt sind, sollte sofort (z. B. im Nachtragshaushalt 2005) zu einer Streichung derartiger Stellen führen. Eine weitere Lösung dieses Problems wäre es, sie nicht in die Soll-Berechnung aufzunehmen.

Seite 24, Tz 7A: Auch dieser Kostenblock (Gebäudewirtschaft) sollte aus den Kürzungsbeiträgen der einzelnen UA herausgenommen und gesondert betrachtet werden.

Die Feststellung des RPA impliziert, dass die Gebäudebewirtschaftungskosten Bestandteil der Eckwerte und somit der Kürzungsvorgaben wären. Dies ist jedoch gerade nicht der Fall. Derzeit sind die Gebäudebewirtschaftungskosten innere Verrechnungen und somit eben nicht eckwerterelevant.

Um die Anreize zum Einsparen von Raumkapazitäten und Bewirtschaftungskosten für die Dezernate und Ämter zu erhöhen, sollen diese Kosten nach Entscheidung der Oberbürgermeisterin jedoch zukünftig eckwerterelevant werden. Dies wird voraussichtlich mit dem Haushalt 2006 erfolgen, wenn die Berechnung der fiktiven Mieten auf eine realistischere Basis als bisher gestellt worden ist. Daran arbeitet die Immobilienwirtschaft zur Zeit. Eine entsprechende Berücksichtigung in den Eckwertevorgaben wird dann vom Amt 90 vorbereitet.

Seite 24, Tz 8A: Ein drittes Problem bietet die pauschale Kürzung der Zuschussbedarfe dadurch, dass UA mit hohen Einnahmeanteilen (z. B. im Ordnungsamt durch die Bußgelder) andere defizitäre UA „subventionieren“, also vor den Einsparvorgaben schützen. Auch hier bedarf die Kürzungsvorgabe einer Überarbeitung.

Eine Haushaltskonsolidierung in diesem Umfang allein über Ausgabenreduzierungen realisieren zu wollen hieße, eine Hälfte des Haushaltes komplett außer Betracht zu lassen. Dieser Logik folgend ist die Verbesserung der Einnahmesituation ebenso erforderlich wie die Ausgabenkürzungen. Darüber hinaus besteht häufig eine Wechselwirkung zwischen Einnahmen und Ausgaben, die nicht vernachlässigt werden darf. Der Eckwertebeschluss basiert deshalb auf dem Zuschussbedarf. Für Bereiche mit Einnahmepositionen ist dies Chance und Risiko zugleich, denn sie müssen auch mögliche Einnahmeeinbrüche auffangen.

Im Übrigen richtet sich die Betrachtung im Rahmen der Eckwertevorgaben nicht auf einzelne Ämter oder gar Unterabschnitte, sondern auf die Dezernate. „Subventionierungen“ durch UA mit hohen Einnahmeanteilen zugunsten defizitärer UA wirken sich daher erst auf Dezernatsebene aus, wo sie verhältnismäßig nicht mehr besonders ins Gewicht fallen.

Anmerkung RPA: Diese Ausführungen sind für uns nicht nachvollziehbar, da wir an keiner Stelle des Berichtes vorgeschlagen haben, die Einnahmen außer Acht zu lassen. Unser Vorschlag, sich die UA mit hohen Einnahmeanteilen noch einmal anzusehen, soll bewirken, dass bei Bereichen mit hohen Einnahmen, also geringem Zuschussbedarf, trotzdem ein spürbarer Konsolidierungsbeitrag erreicht wird.

Seite 25, Abschnitt 6.2 Systematische Aufgabenkritik und Tz 10C: Diese Bilanz zeigt deutlich, dass noch längst nicht alle Möglichkeiten der LHK, aus eigener Kraft gegenzusteuern, ausgeschöpft sind.

Dieser Abschnitt enthält neben einer Darstellung zweier möglicher Wege zur Aufgabenkritik im Grunde die Hoffnung, dass die Anzahl konkret umsetzbarer Haushaltskonsolidierungsvorschläge künftig steigen möge. Dieser Hoffnung schließen wir uns ebenso an, wie der Aussa-

ge zu Tz 10C, dass noch nicht alle Möglichkeiten der LHK ausgeschöpft sind, aus eigener Kraft gegenzusteuern.

Seite 119, Tz 20A: Im Wesentlichen musste festgestellt werden, dass einem jährlichen Finanzaufwand von rd. 1,5 Mio € derzeit ein nicht annähernd so hoher messbarer Nutzen entgegensteht.

Diese Anmerkung muss inhaltlich von uns korrigiert werden, zumal das RPA in seinem Bericht über die „Prüfung der Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung“ zu einer anderen Aussage gelangt ist. Auf Seite 21 dieses Berichtes führt es nämlich aus, dass die KLR aus sich heraus keinen ursächlichen Nutzen generieren kann, sondern immer nur ein Steuerungsinstrument ist, mit dessen Hilfe verschiedene Fragestellungen beantwortet werden können. Diese Einschätzung teilen wir, weisen jedoch nochmals darauf hin, dass wir in 2004 unsere Prüfaufträge von der Lenkungsgruppe AKK mit Hilfe der KLR-Informationen detailliert auf der Ebene der Kostenträger (Leistungen) aufbereitet und hieraus entsprechende Handlungsempfehlungen abgeleitet haben. Dieses Optimierungspotential wird auf Seite 23 des o.g. KLR-Prüfberichtes auf 2.370 T€ Personalkosten quantifiziert. Nach unserer Einschätzung wird sich der Nutzen der KLR über dieses Optimierungspotential hinaus erst mit Hilfe des neuen outputorientierten Produkthaushaltes voll entfalten. Eine adäquate Beurteilung des Verhältnisses Aufwand - Nutzen der KLR sollte daher u. E. nicht zum derzeitigen Zeitpunkt erfolgen. Auch diese Auffassung wird vom RPA in dem o.g. Bericht über die KLR-Prüfung geteilt. Auf Seite 23 merkt es hierzu an, dass aus den durch die KLR bereitgestellten Informationen nur teilweise ein Nutzen gewonnen werden konnte. Das liegt seiner Meinung nach jedoch nicht an der KLR, sondern vielmehr an dem fehlenden Ziel- und Controlling-system. Eine Beurteilung der Angemessenheit des Verhältnisses von Aufwand und Nutzen hält das RPA daher auch gegenwärtig für nicht gerechtfertigt.

Anmerkung RPA: Um einen evtl. erzielten Nutzen der KLR zu erkennen bzw. beurteilen zu können, haben wir den Amtsleitungen (AL) folgende Fragen gestellt:

- welche konkreten Veränderungen haben Sie durch die Erkenntnisse der KLR in Ihrem Amt umgesetzt?
- lässt sich der Nutzen konkret beziffern?
- wenn ja, in welcher Art und in etwa welcher Höhe?

Die Auswertung der Umfrage erbrachte, dass lediglich 4 von 28 AL Folgerungen aus den Ergebnissen der KLR gezogen haben.

Monetärer Nutzen aus konkreten Veränderungen durch die Erkenntnisse aus der KLR wurde in keinem Fall beziffert.

Weiterhin führten wir zu diesem Thema aus:

*In den vorgenannten Fällen der Optimierungsuntersuchungen konnte durch die KLR belegt werden, welche Kosten und Leistungen für bestimmte Kostenträger angefallen sind. Darauf aufbauend ist dann mittels analytischer Personalberechnungsverfahren ein notwendiger Personalbedarf berechnet worden und dieser in Vergleich zum vorhandenen Personalbestand gesetzt worden. Die sich hieraus ergebende Abweichung stellt dann das Optimierungspotenzial dar.*

*Die im Rahmen des AKK-Prozesses einmalig initiierten Untersuchungen und die daraus resultierenden Ergebnisse **wären auch schon im laufenden Geschäftsbetrieb erreichbar gewesen.***

*Insofern halten wir an unserer Feststellung fest, „...dass einem jährlichen Finanzaufwand von rd. 1,5 Mio € derzeit ein nicht annähernd so hoher messbarer Nutzen entgegensteht.“*

Der vom RPA ermittelte Finanzaufwand von 1,5 Mio. € für die KLR beruht u.a. auf der Befragung der Fachämter zum Personaleinsatz. Diese Angaben der Fachämter stehen aus unserer Sicht in einem krassen Widerspruch zu den realen Verhältnissen, weil die Stellenanteile in den Ämtern de facto nicht oder nur zu einem viel geringeren Teil bereitgestellt wurden. Die Datenbasis für die Berechnung des jährlichen KLR-Aufwandes bedarf daher dringend einer Korrektur; der jährliche Finanzaufwand für die KLR ist beträchtlich geringer.

Anmerkung RPA: *Wir gehen davon aus, dass die Angaben der Amtsleitungen zum Personaleinsatz im Rahmen der KLR den realen Verhältnissen entsprechen. Insofern entsprechen die aufgezeigten Personalkosten auch dem seinerzeitigen Ist-Zustand. Um hier fundierte Personalbemessungen zu erreichen, gerade auch im Hinblick auf den weiteren Ausbau und Reorganisation der KLR, schlagen wir vor, die zentrale Organisation mit einer entsprechenden Untersuchung zum notwendigen Personalbedarf zu beauftragen.*

Abschließend weisen wir darauf hin, dass wir beabsichtigen, die Umsetzung des Eckwertebeschlusses mit den Informationen aus der KLR zu unterstützen und zu forcieren, indem wir von uns aus Optimierungsmöglichkeiten in den Dezernaten aufzeigen. Die KLR ist aus unserer Sicht das wichtigste Instrument zur Unterstützung einer fundierten Aufgabenkritik und damit unverzichtbar für die anstehende Haushaltskonsolidierung.