

Informationsvorlage der Verwaltung

Gremium	Sitzung am	Beratung
Finanz- und Personalausschuss	21.06.2016	öffentlich

Beratungsgegenstand (Bezeichnung des Tagesordnungspunktes)

Bildung einer Produktgruppe für den Bereich Asyl und geflüchtete Menschen im städtischen Haushalt

Ggf. Frühere Behandlung des Beratungsgegenstandes (Gremium, Datum, TOP, Drucksachen-Nr.)

FiPA 24.05.2016, TOP 4, Drucksachen-Nr. 2986/2014-2020

Sachverhalt:

In der Sitzung des Finanz- und Personalausschusses am 24.05.2016 wurde die Entscheidung über den Antrag der CDU-Fraktion auf die nächste Sitzung vertagt und an die Verwaltung der Wunsch herangetragen, im Rahmen einer Informationsvorlage zunächst über die Möglichkeiten und Auswirkungen einer dezernats- und ämterübergreifenden neuen Produktgruppe informiert zu werden. Dieser Bitte soll mit den folgenden Ausführungen nachgekommen werden.

1. Ausgangssituation

Im Laufe des Jahres 2015 machten sich auch in Bielefeld die Auswirkungen des verstärkten Flüchtlingszuzugs deutlich bemerkbar. Die Aufnahme, Unterbringung, Versorgung und Integration der geflüchteten Menschen stellt seit dem eine bedeutende Aufgabe dar, deren zukünftige Entwicklung auch aus heutiger Sicht nicht belastbar prognostiziert werden kann. Neben den Finanzierungsnotwendigkeiten ergeben sich durch den Flüchtlingszuzug auch zahlreiche kaum messbare Auswirkungen auf die Stadtgesellschaft. Aufgrund der finanziellen Dimension wurde von politischer Seite der nachvollziehbare Wunsch geäußert, einen gesamtstädtischen Überblick über die Erträge und Aufwendungen im Rahmen der Flüchtlingsversorgung zu erhalten, soweit diese von städtischen Dienststellen bewirtschaftet werden. Aufgrund der Vielschichtigkeit der anfallenden Aufgaben sind nach den bisherigen Erkenntnissen mindestens 14 Ämter/EBE und darüber auch alle Dezernate unmittelbar mit Flüchtlingsthemen befasst. Dadurch ergeben sich neben Auswirkungen bei Art und Umfang der Aufgabenwahrnehmung in der Regel auch Auswirkungen auf die im Haushaltsplan/Wirtschaftsplan veranschlagten Budgets.

Die Darstellung der Erträge und Aufwendungen im NKF-Haushaltsplan der Stadt Bielefeld erfolgt aufgrund der gewählten Struktur auf einer sehr aggregierten Ebene, die es nur sehr eingeschränkt gestattet, flüchtlingsbezogene Positionen zu erkennen. Der Höhe der anfallenden Erträge und Aufwendungen sowie der damit zusammenhängenden

Auskömmlichkeit von Kostenerstattungen durch Land und Bund kommt – nicht nur in der politischen Diskussion – eine große Bedeutung zu.

Eine gesamtstädtische Betrachtung der finanziellen Auswirkungen durch den verstärkten Zuzug von Flüchtlingen ist daher aus Gründen der Transparenz unerlässlich. Zu entscheiden ist jedoch, auf welche Art und Weise Politik, Verwaltung und Bürger in Kenntnis gesetzt werden.

2. Informationsvorlage Drucksachen-Nr. 2888/2014-2020

Bereits seit Ende 2015 wurde von politischer Seite die Erwartung formuliert, spätestens im Rahmen der Abschlussberatungen zum Haushaltsplan 2016 aussagekräftige Informationen zu den monetären Auswirkungen der Flüchtlingsversorgung zu erhalten, um die Entwicklungen in diesem Bereich auch kostenmäßig nachvollziehen zu können. Darüber hinaus wurde herausgestellt, dass die gewünschte Darstellung auch dazu dienen sollte, den Einfluss auf die parallel laufende Haushaltskonsolidierung zu verdeutlichen. Hintergrund ist u. a. die sicherlich berechnete Sorge, dass durch die Wahrnehmung der zusätzlichen Aufgaben nicht refinanzierte Mehraufwendungen entstehen, die im Ergebnis die Genehmigungsfähigkeit des Haushaltssicherungskonzeptes gefährden könnten.

Die Verwaltung hat daher auf Basis des inzwischen beschlossenen Haushaltsplanes 2016 verwaltungsweit alle Erträge und Aufwendungen abgefragt und in der Informationsvorlage 2888/2014-2020 zusammengefasst. Diese Vorlage wurde dem Haupt- und Beteiligungsausschuss am 03.03.2016 sowie dem Finanz- und Personalausschuss am 14./15.03.2016 vorgelegt. Mit dieser Vorlage ist bereits ein aussagekräftiger und vollständiger Überblick über Aufwendungen und Erträge im Rahmen der Flüchtlingsversorgung gegeben worden, der auch dem Bürger ausreichende Transparenz bietet. Die Herleitung der einzelnen Positionen und die Art der Darstellung sind reproduzierbar, so dass ein entsprechender Überblick auch in kommenden Jahren in gleicher Weise gegeben werden kann. Die Übersicht kann im Rahmen der Möglichkeiten weiter optimiert und an die politischen Erwartungen angepasst werden.

3. Eigene Produktgruppe für die Flüchtlingsversorgung

Zur Sitzung des Sozial- und Gesundheitsausschusses (SGA) am 05.04.2016 hatte die CDU beantragt, gegenüber der Verwaltung die Empfehlung auszusprechen, „für den Bereich Asyl und geflüchtete Menschen eine neue Produktgruppe zu gründen, um eine Aufschlüsselung aller damit verbundenen haushälterischen Mittel darzustellen“. Dieser Antrag wurde vom SGA an den Finanz- und Personalausschuss zur Entscheidung verwiesen.

Grundsätzlich ist festzustellen, dass der Gesetzgeber bei der Haushaltsplanstruktur lediglich die Darstellung auf Ebene der Produktbereiche verbindlich vorgegeben hat. Alle weiteren Untergliederungen in Produktgruppen, Produkte und ggf. Unterprodukte können von den Kommunen in eigener Zuständigkeit entschieden werden, wobei bei der Produktgruppenbildung finanzstatistische Vorgaben zu beachten sind. Da die Produktbereiche nur eine sehr grobe Unterteilung der kommunalen Aufgaben darstellen, wurde im Rahmen des NKF-Einführungsprojektes in Bielefeld entschieden, den Haushalt auf Ebene der Produktgruppen abzubilden. Eine Darstellung aller (inzwischen) 446 Produkte wäre dagegen zu kleinteilig und viel zu umfangreich ausgefallen.

Eindeutige Verantwortlichkeit für Planung und Bewirtschaftung

Ein Grundprinzip der Struktur des Haushalts der Stadt Bielefeld besteht darin, dass für jede Produktgruppe immer nur ein Verantwortlicher eindeutig identifizierbar sein soll. Diese eindeutige Verantwortungszuordnung gilt für die Planung und Bewirtschaftung des Haushalts

gleichermaßen. Sie wurde im Rahmen der NKF-Einführung ausdrücklich durch die eingesetzte interfraktionelle Arbeitsgruppe befürwortet und spiegelt sich seit dem auch im Berechtigungskonzept der Stadt Bielefeld wider.

Lässt man die (nicht näher geprüften) finanzstatistischen Anforderungen außen vor, spricht rein rechtlich nichts gegen die Bildung einer eigenen Produktgruppe zur Darstellung der finanziellen Auswirkungen der Flüchtlingsversorgung. Damit verbunden wäre allerdings die Zusammenfassung von Erträgen und Aufwendungen, die bislang in den Produktgruppen von verschiedenen Ämtern und Dezernaten veranschlagt sind. Damit würde erstmalig das Grundprinzip der eindeutigen Verantwortlichkeit für eine Produktgruppe in Frage gestellt bzw. durchbrochen. Nach Ansicht der Verwaltung hat sich sowohl bei der Planung als auch bei der Bewirtschaftung des Haushaltsplanes die eindeutige Zuordnung von Verantwortlichkeiten bewährt. Dies gilt insbesondere auch für das ebenfalls auf Produktgruppenebene angesiedelte Berichtswesen.

Höherer Aufwand und zusätzliche Risiken

Technisch würde eine eigene Produktgruppe für die Flüchtlingsversorgung die Bildung eines virtuellen Amtes erforderlich machen, in dem alle konsumtiven und investiven (Teil-)Ansätze aus den bisherigen Fachämtern zusammengeführt würden. Für dieses „Amt“ müsste erstmalig das Berechtigungskonzept der Stadt Bielefeld durchbrochen werden, da die Ansätze von verschiedenen Organisationseinheiten geplant und bewirtschaftet werden müssten. Im Rahmen der Planung ist auf ein sachgerechtes Splitten der bisherigen Gesamtansätze zu achten; im Rahmen der Bewirtschaftung sind die Buchungsmöglichkeiten technisch nicht mehr auf die „eigenen“ Mittel begrenzt. Für ein effektives Controlling sowie ein verlässliches Berichtswesen würde daher ein höherer (personeller) Aufwand für die Koordination und Abstimmung untereinander erforderlich.

In der Anpassung und Neugestaltung der bislang in klaren Strukturen festgelegten Verrechnungszyklen liegt darüber hinaus eine große technische und konzeptionelle Herausforderung, die im Vorfeld einer Neugestaltung ausgiebig zu testen wäre, um stimmige Ergebnisse zu erzielen. Aufgrund der möglichen Schwankungen im Flüchtlingsaufkommen, müssten die Verrechnungszyklen im Ist unterjährig regelmäßig (ggf. monatlich) im SAP-System angepasst und verrechnet werden, um belastbare Aussagen treffen zu können. Dies bedeutet ebenfalls zeitlichen und personellen Mehraufwand.

Auch die (technischen) Auswirkungen eines veränderten Berechtigungskonzeptes sind aus heutiger Sicht nicht abschließend vorhersehbar.

Weitere Aspekte

Derzeit ist eine Entspannung beim Thema der Flüchtlingszuwanderung zu erkennen. Vor allem erfolgt eine solche Darstellung aber auch in Bezug auf andere Zielgruppen von städtischen Leistungen nicht.

Aus Sicht der Verwaltung ist festzustellen, dass die Bildung einer eigenen Produktgruppe technisch sicherlich realisierbar aber auch mit großem Personalaufwand und möglichen Risiken verbunden wäre. Darüber hinaus könnte die Abkehr von bisherigen Grundprinzipien dazu führen, dass diese auf Dauer auch für den Resthaushalt aufgeweicht werden.

Abschließend sei noch darauf hingewiesen, dass die Frage, aus welchen anderen (allgemeinen) Finanzmitteln der Fehlbetrag für die Gesamthematik der Flüchtlingsversorgung zumindest anteilig aufgebracht wird, grundsätzlich für alle defizitären Produktgruppen zu stellen wäre. Entsprechende Zuschussbedarfe werden unter Beachtung des Prinzips der Gesamtdeckung des Haushalts ganz oder teilweise an anderer Stelle erwirtschaftet. In der Regel gleichen die allgemeinen Deckungsmittel einen Teil der Zuschussbedarfe einzelner

Produktgruppen aus. Verbleibende Fehlbeträge werden zur Sicherstellung der Aufgabenerfüllung ggf. über Kredite zur Liquiditätssicherung finanziert. Eine dezidierte Zuordnung von (anteiligen) allgemeinen Deckungsmitteln zu einzelnen Produktgruppen ist haushaltsrechtlich nicht möglich.

4. Vorschlag zum weiteren Vorgehen

Auf Ebene der Koalitionsfraktionen im Landtag NRW und den kommunalen Spitzenverbänden wurde im Dezember 2015 vereinbart, ab Juli 2016 nach einem vereinheitlichten Verfahren eine gemeinsame Kostenerhebung zur Flüchtlingsversorgung von Land und Kommunen durchzuführen. Auf Basis dieser Erhebung soll eine ausreichende Kostenerstattung sichergestellt werden. Das Ergebnis dieser landesweit vereinheitlichten Darstellung von kommunalen Erträgen und Aufwendungen ist abzuwarten.

Die Verwaltung wird bis dahin den vorhandenen Überblick über die Aufwendungen und Erträge im Rahmen der Flüchtlingsversorgung in der 2. Jahreshälfte 2016 aktualisieren. Eine eigene Produktgruppe für den Bereich Asyl und geflüchtete Menschen sollte nicht eingerichtet werden.

Moss
In Vertretung des Stadtkämmerers

Wenn die Begründung länger als drei Seiten ist, bitte eine kurze Zusammenfassung voranstellen.