

Dr. Krems, Alteburger Str. 298, 50968 Köln

Frau Regierungspräsidentin
Gisela Walsken
Zeughausstraße 2-10
50667 Köln

Einspruch gegen den Kölner Haushalt 2013/2014

Sehr geehrte Frau Walsken,

ich wende mich an Sie wegen Ihrer Zuständigkeit für die Genehmigung des Haushalts der Stadt Köln nach § 75 Abs. 4 Gemeindeordnung und für die Kommunalaufsicht nach § 120 Abs. 2 GO.

Am 30. April hat der Rat der Stadt Köln Haushaltssatzung und Haushaltsplan für 2013/2014 beschlossen. Haushaltssatzung und Haushaltsplan erfüllen nicht die gesetzlichen Anforderungen, die Genehmigung ist deshalb zu verweigern oder nur unter Auflagen zu erteilen, im Rahmen der Kommunalaufsicht ist die Stadt Köln zur Behebung der im Folgenden benannten Mängel des Haushaltsplans zu verpflichten.

1. **Der Haushaltsplan verletzt die Vorgaben für das „Neue kommunale Finanzmanagement“** (NKF) und lässt damit eine verantwortungsvolle Steuerung der Haushaltswirtschaft nicht zu.
2. **Haushaltssatzung und Haushaltsplan verletzen das Wirtschaftlichkeitsgebot**, das in § 75 Abs. 1 Satz 2 Gemeindeordnung NRW (GO) verbindlich vorgegeben ist.
3. **Der Haushaltsplan verletzt die Anforderungen an Transparenz**, und damit an Kontrollierbarkeit und Steuerbarkeit der Haushaltswirtschaft. Die Gemeindeordnung geht ausdrücklich davon aus, dass Bürger den Haushaltsplan einsehen, sich damit über die Haushaltsplanungen informieren und Bedenken vorbringen können, § 80 Gemeindeordnung NRW (GO). Das setzt ein Mindestmaß an Verständlichkeit und Transparenz des Haushaltsplans voraus, die gleichzeitig Voraussetzungen für Steuerung und Kontrolle der Haushaltswirt-

schaft durch den Rat darstellen. Gleichzeitig wird die vom Gesetzgeber vorgegebene Beteiligungsmöglichkeit der Bürger verletzt.

4. **Die „Closed Shop“-Regelung in § 8 Nr. 13 der Haushaltssatzung**, nach der alle Stellen intern zu besetzen sein, es sei denn der Oberbürgermeister genehmige eine Ausnahme, widerspricht Art. 3 Abs. 1 und Art 33 Abs. 5 Grundgesetz und dem Wirtschaftlichkeitsgebot des § 75 Abs. 1 GO.

Verletzung der NKF-Vorgaben

Der Haushaltsplan ist keine vertretbare Umsetzung des gesetzlich vorgegebenen Konzeptes eines Neuen Kommunalen Finanzmanagements.

Fehlerhafte Bildung von Produkten, Zielen, Kennzahlen

Zentrales Instrument zur Steuerung der Ressourcenverwendung im NKF sind Produkte, denen Ziele und Kennzahlen zugeordnet werden, siehe z. B. die amtliche Begründung zum NKF-Gesetz zu § 4 der § 4 GemHVO (amtliche Begründung Nr. 1.4.2, Hervorhebung ergänzt):

Im NKF ist die zeitgemäße Gliederung Bestandteil des umfassenden Reformansatzes, der insbesondere auch die Weiterentwicklung der Führungsmethoden (Management) beinhaltet. **Hierzu gehören die Steuerung über Ziele und Zielvereinbarungen - gerade auch zwischen Rat und Verwaltung - sowie die Möglichkeit, deren Umsetzung mit Hilfe von messbaren Kennzahlen besser nachprüfen zu können.**

Die Stadt Köln hat sich entschlossen, dieses örtliche Bedürfnis dahin zu interpretieren, dass Transparenz möglichst ausgeschlossen werden sollte: statt einer differenzierteren Untergliederung in Produkte, die angesichts des Haushaltes einer Millionenstadt erforderlich ist, wird zum Beispiel im Kulturbereich sogar auf die vorgeschlagene Mindestgliederung verzichtet, ebenso auf Produktbereichsübersichten, den Produkten fehlen angemessene Ziele und Kennzahlen, verwendete Kennzahlen ergeben zum Teil ein völlig falsches Bild der Lage, ernst genommen müssten sie sofortiges Handeln auslösen, werden aber schlicht ignoriert. Das ist nicht die Funktion, die das Gesetz für Ziele und Kennzahlen vorgibt.

Der vom Gesetz gewährte Freiraum für die Gestaltung des Haushaltsplans „nach örtlichen Bedürfnissen“ erlaubt nicht, das örtliche Bedürfnis als Bedürfnis nach Intransparenz zu interpretieren. Insoweit hat die Stadt Köln ihren Ermessensspielraum nicht vertretbar genutzt, d. h. entgegen der gesetzgeberischen Intention und unter Missachtung der Funktion des Haushaltsplanes als Informations- und Steuerungsinstrument und Grundlage für die Rechenschaftslegung.

Beispiel Produktbereich 04 Kultur und Wissenschaft

Die Mängel werden beispielhaft am Produktbereich 04 Kultur und Wissenschaft erörtert, bei dem sich die mangelhafte Umsetzung der Konzeption des NKF besonders deutlich erkennen lässt.

Fehlende Produktbereichsübersicht

Die Produktbereiche sind den Kommunen verbindlich vorgegeben, für die Untergliederung in Produktgruppen und Produkte gibt es Empfehlungen, die aber nicht verbindlich sind. Dazu heißt es in der Verwaltungsvorschrift „Muster zur GO und GemHVO“ vom 24.2.2005¹, Produktgruppen und Produkte könnten „nach örtlichen Bedürfnissen“ gebildet werden.

Der Produktbereich 04 umfasst etwa 130 Seiten (Haushaltsplan 2013/2014 Band I, S. 303 bis 429). Im bereits zitierten Runderlass des Innenministeriums heißt es in Nr. 1.2.5:

„Die produktorientierten Teilpläne sollen daher jeweils die notwendigen Produktinformationen entsprechend der vorgenommenen Gliederungstiefe, den Teilergebnisplan, den Teilfinanzplan, Ziele, Leistungsmengen und messbare Kennzahlen, ggf. einen Auszug aus der Stellenübersicht, und soweit erforderlich die speziellen Bewirtschaftungsregeln sowie die notwendigen Erläuterungen enthalten. Das Muster wird zur Anwendung empfohlen.“

Das Muster für einen Teilplan beginnt mit einer Übersicht über den Teilplan (Einzelheiten siehe dort²). Entgegen den Empfehlungen des Innenministeriums enthält der Haushaltsplan keine Übersicht. Bei der Größe und Komplexität des Produktbereichs 04, dessen Darstellung etwa 130 Seiten erfordert (S. 303 bis 429), ist eine Übersicht unverzichtbar. Plausible Gründe für einen Verzicht auf diese Darstellung sind nicht erkennbar. Denn je größer eine Kommune ist, desto größer ist auch der Bedarf nach Übersichten, die die Fülle an Detailinformationen zusammenfassen.

So ist auch die produktbezogene Stellenübersicht unverzichtbar, insbesondere weil das Dezernat angibt, übergreifende Funktionen für den Museumsbereich zu erfüllen: anhand einer Stellenübersicht lässt sich eher einschätzen, ob Anhaltspunkte für Doppelarbeit oder eine unzweckmäßige Aufteilung zwischen zentral im Dezernat und dezentral wahrgenommenen Aufgaben vorliegen, die durch eine Organisationsuntersuchung zu überprüfen wären. Mangels Informationsgrundlagen kann der Rat derartiges nicht erkennen, und hat auch der Bürger keinerlei Anhaltspunkte. Denn auch

¹ VV Muster zur GO und GemHVO, Runderlass des Innenministeriums v. 24.2.2005 - 34 - 48.01.32.03 - 1259/05, Anlage 6 S. 1. Online-Quelle: https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_bes_text?anw_nr=1&gld_nr=6&ugl_nr=6300&bes_id=7068&val=7068&ver=7&sg=0&aufgehoben=N&menu=1

² Online-Quelle: https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_show_anlage?p_id=13941

der Bürger hat einen Anspruch auf Transparenz des Haushaltsplans, siehe oben (S. 1 Nr. 3).

Der vom Gesetz den Kommunen eingeräumte Ermessensspielraum reduziert sich bei der Stadt Köln mit mehr als einer Million Einwohnern und einen Haushaltsplan von insgesamt mehr als 2.500 Seiten zu einer Verpflichtung, die vorgesehenen Übersichten anzufertigen: alles andere wäre offensichtlich ermessensfehlerhaft, weil der Haushaltsplan seine Informationsfunktion nicht erfüllen kann.

Museumsreferat

Für das Museumsreferats wird auf eine Produktdarstellung überhaupt verzichtet, entgegen §§ 4 und 12 GemHVO, so dass Aufwendungen von netto über 4 Millionen € (ohne durchlaufenden Betriebskostenzuschuss für das Wallraf-Richartz-Museum) keinen Leistungen zugeordnet werden können, für die Aufgabenerledigung sind dementsprechend auch keine Ziele und Kennzahlen definiert. Dass das Gesetz nur „Soll-Vorschriften“ enthält entbindet nicht von der Umsetzung, wenn sie für die Beachtung des Wirtschaftlichkeitsgebots erforderlich ist. Sie ist auch erforderlich, damit der Rat seine politische Steuerungsaufgabe wahrnehmen kann, auf die er nicht verzichten darf.

Wegen der fehlenden Produktdarstellung bleibt auch rätselhaft, was die im Stellenplan für das Dezernat VII³ vorgesehenen 19 „Arbeiter“ tun, welche Leistungen das Dezernat durch ihren Einsatz erbringt, der immerhin pro Jahr Aufwendungen von etwa 1 Million Euro verursacht.

Damit ist der Haushaltsplan völlig intransparent, nicht nur für den Bürger: auch der Rat kann keine sinnvolle politische Steuerung vornehmen. Er weiß nicht, wofür 19 Stellen verwendet werden, geschweige denn ob die Leistungen einen notwendigen und sinnvollen Beitrag für die Stadt darstellen und effizient, entsprechend dem Wirtschaftlichkeitsgebot, erbracht werden.

Beispiel Museen

Vorbemerkung

Die fehlerhafte Bildung von Produkten, Ziele und Kennzahlen sei beispielhaft am Museumsbereich dargestellt. Dabei sei ausdrücklich betont, dass die Museen insgesamt eine herausragende Leistung erbringen und wesentlich zum kulturellen Ruf der Stadt beitragen. Es geht aber auch darum, dass ihre Leistungen im Haushaltsplan angemessen abgebildet werden und mit den Instrumenten des NKF die Rahmenbedingungen für eine erfolgreiche und wirtschaftliche Arbeit geschaffen werden.

³ Anlagenband S. 28

Für die Museen wurden keine Produkte, Ziele und Kennzahlen definiert, die eine Steuerung nach den Leistungen – dem Output – ermöglichen. So wurde für jedes Museen jeweils eine eigene Produktgruppe gebildet, die aber nur ein einziges Produkt umfasst: „Museum ...“. Das Leistungsspektrum der Museen wird in der Produktgliederung nicht erkennbar, gebildete Ziele und Kennzahlen sind für eine Steuerung unbrauchbar, oft sogar irreführend, und werden im Übrigen von der Politik schlicht ignoriert – obwohl doch gerade über Produkte, Ziele und Zielvereinbarungen gesteuert werden soll, wie das NKF-Gesetz regelt.

Die Kernaufgaben von Museen sind⁴:

- Sammeln
- Bewahren
- Erforschen
- Ausstellen/Vermitteln

Das entspricht auch der Aufgabenkurzbeschreibung im Haushaltsplan, siehe beispielhaft für das Museum Ludwig:

„Auf- und Ausbau von Kunst- und Kulturgut durch Sammeln, Erhalten, Forschen/Beraten und Präsentieren, sowie Vermittlung musealer Inhalte“⁵

Diese Aufgabenkurzbeschreibung findet sich weder in einer Produktgliederung wieder noch in Zielformulierungen und Kennzahlen.

Bereits der Produktrahmen NRW⁶ sieht für Museen eine Differenzierung in 3 Produkte vor:

Produktbereich 25, Produktgruppe 07, mit folgenden Produkten:

01: Kunstbesitz

02: Vermittlung

03: Besondere Dienstleistungen

Damit wäre bereits eine wesentlich bessere Transparenz zu erreichen. Sie könnte ausgebaut werden, darauf zu verzichten verletzt die Ziele des NKF und die vom Gesetz vorgegebene Funktion eines Haushaltsplans und ist deshalb unzulässig.

⁴ Deutscher Museumsbund e. V. / ICOM-Deutschland (2006): Standards für Museen, S. 6

⁵ Haushaltsplan-Entwurf in der im Internet veröffentlichten Fassung, Band 1, S. 313. Dass die Formulierung sprachlich nicht korrekt ist, wäre in all den Jahren wohl aufgefallen, wenn man den Haushaltsplan seiner Funktion gemäß ernst genommen hätte.

⁶ Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (2004): Produktrahmen. Hier zitiert nach der Website http://www.neues-kommunales-finanzmanagement.de/html/img/pool/31.03.2004_NKF_Produktrahmen_Liste.pdf, über die Website des MIK nicht recherchierbar.

Die verwendeten Kennzahlen sind unbrauchbar, weil sie nicht nach verschiedenen Aufgaben differenzieren, sondern ausschließlich an der Funktion der Ausstellung der Kulturgüter orientiert sind. Deshalb ist dann die Zahl von Besuchern die zentrale Kenngrößen für die Wirtschaftlichkeit, mit der unsinnigen Konsequenz, dass im Jahr 2014 ein Museumsbesucher Kosten von über 1000 € verursachen soll.

Träfe es zu, dass jeder Besucher des Museums für Angewandte Kunst 2014 die Stadt 1.006 Euro kostet, wäre die Stadt zu unverzüglichem Handeln verpflichtet, denn dieser Aufwand ist unvertretbar.

Einen Überblick über diese Kennzahlen – im Haushaltsplan nicht enthalten – gibt Tabelle 1⁷.

Die Stadt Köln ist verpflichtet, aufgrund dieser Daten zu handeln: ist die Kennzahl nicht aussagekräftig, muss sie geändert werden, denn falsche Kennzahlen erlaubt das Gesetz nicht; sollte sie aussagekräftig sein, müssten Maßnahmen ergriffen werden, um das Problem in der Sache anzugehen.

Produkt Daten der Museen nach dem HPI-Entwurf 2013/2014 der Stadt Köln, Stand: 27.11.2012¹⁾

Plandaten 2012, sofern nicht anders angegeben				Stand der Bearbeitung:		08.03.2013		© Dr. Burkhardt Krems, Köln					
	Jahresergebnis (Mio. €)	Produktresultat (= Zuschussbedarf) lt. KLR (Mio. €)	Anteil am Gesamt-Zuschussbedarf ²⁾	Besucher pro Öffnungsstunde	Kosten pro Öffnungsstunde	Zuschuss pro Besucher Ist 2011	Zuschuss pro Besucher Plan 2012	Zuschuss pro Besucher Plan 2013	Zuschuss pro Besucher Plan 2014	Tsd. Besucher 2011 - Ist -	Tsd. Besucher 2012 - Plan -	Tsd. Besucher 2013 - Plan -	Tsd. Besucher 2014 - Plan -
Museum Ludwig	-8,59	-23,50	23%	127	10.584	105	75	95	95	226	312	240	240
Römisch-Germanisches Mu	-2,17	-7,97	8%	70	3.933	44	52	68	69	167	152	120	120
Rautenstrauch-Joest-Museu	-7,15	-22,36	22%	44	8.899	95	196	191	191	183	114	100	100
Museum für Angewandte Ku	-2,34	-14,97	15%	37	7.591	376	201	237	1006	42	74	63	15
Ostasiatisches Museum	-1,36	-2,99	3%	12	3.376	177	109	157	211	19	27	20	16
Museum Schnütgen	-1,35	-4,71	5%	26	1.980	55	71	136	139	90	66	35	35
Kölnisches Stadtmuseum	-1,88	-3,92	4%	22	1.777	75	77	86	93	48	51	45	43
Archäologische Zone ³⁾	-0,71	-0,75	1%			21	13	21	21	71	60	60	60
Kunst- und Museumsbibliothek / Rheinisches Bildarchiv	-1,31	-2,35	2%										
Dokumentationszentrum	-1,81	-1,98	2%										
Museumsdienst	-0,99	-1,86	2%										
Wallraf-Richartz & FC ⁴⁾	-3,88	-5,82	6%										
Museumsreferat ⁴⁾	-4,90	-7,35	7%										
Summen:	-38,44	-100,53								847	857	684	629
										Besucherschiff WRM/FC	125	188	
										lt. Studie Boston Consulting 2012			

Tabelle 1: Produktdaten der Kölner Museen 2013/14 (eigene Darstellung nach den Daten des Haushaltsplans 2013/2014)

Darüber hinaus gibt es keine Übersichten, die einen Vergleich zwischen den Museen zulassen. Damit fehlt jeder Ansatz einer Wirtschaftlichkeitssteuerung, der gerade

⁷ Quelle: <https://olevde.wiki.zoho.com/wirtschaftlichkeit/Faelle.html#Museumsmanagement>, dort auch weitere Informationen und Analysen zu den im Haushaltsplan enthaltenen Ziele und Kennzahlen.

durch den Vergleich zwischen den Museen möglich wäre, und durch das NKF möglich werden soll. Es ist nicht erkennbar, wie die Stadt Köln ihre Verpflichtung zu wirtschaftlichem Umgang mit dem Geld des Bürgers erfüllen will, wenn sie auf diese Informationen verzichtet.

Scheinselbständigkeit durch „Eigenbetriebsähnliche Einrichtungen“

Das Problem der „Ausgliederung“ von Teilen der Verwaltung in „eigenbetriebsähnliche Einrichtungen“ hat eine Reihe von Aspekten. Einerseits schließt es Transparenz im Museumsbereich aus, führt zur Fehlsteuerung und zum Verzicht auf wesentliche Steuerungsmöglichkeiten, die das NKF über das Instrument der Zielvereinbarungen vorgesehen hat, andererseits handelt es sich um eine zweckwidrige Gestaltung, die auch in anderen Bereichen der Verwaltung verwendet wird.

Die Stadt Köln hat das Wallraf-Richartz-Museum in eine eigenbetriebsähnliche Einrichtung umgewandelt, im Unterschied zu den anderen Museen. Während für die anderen Museen Ziele und Kennzahlen formuliert sind, fehlen sie für das WRM. Damit ist eine Vergleichbarkeit nicht mehr gegeben, es ist aber unverständlich, warum Ziele und Kennzahlen für die Museen festgelegt werden, für das WRM aber keine ausgewiesen werden. Sind Kennzahlen ein sinnvolles Instrument, sind sie für alle Museen erforderlich, gleich welcher Rechtsform.

Die Vorgabe des NKF, über den Output zusteuern, kann nicht willkürlich durch Wahl der Rechtsform ausgehebelt werden.

Einerseits ist die Wahl der Rechtsform rechtfertigungsbedürftig, wenn sie zu dieser Intransparenz führt, andererseits ist die Wahl der Rechtsform nicht zwangsläufig mit dem Verlust entsprechender Informationen verbunden: die Stadt Köln ist nicht gehindert dem WRM aufzuerlegen, zu den gleichen Zielen und Kennzahlen Plan- und Ist-daten vorzulegen, die für die anderen Museen definiert sind, und diese Angaben auch in Übersichten im Haushaltsplan zu dokumentieren.

Das Ziel, den Museen und anderen kulturellen Einrichtungen optimale Arbeitsbedingungen zu schaffen, kann über das vom NKF vorgesehene Instrument der Zielvereinbarung erreicht werden, das die Stadt Köln anscheinend überhaupt nicht einsetzt.

Die Verselbständigung durch die Rechtsform „eigenbetriebsähnliche Einrichtung“ schafft nicht die Voraussetzungen für die optimale Arbeit der Museen. Das Gutachten von Boston Consulting⁸ kommt zu folgendem Ergebnis:

⁸ The Boston Consulting Group (2012): Evaluierung der Umwandlung des Wallraf- Richartz-Museum & Fondation Corboud in eine eigenbetriebsähnliche Einrichtung Köln, 4. Dezember 2012. Exzerpt verfügbar über das Ratsinformationssystem der Stadt Köln

1	Wirtschaftliche Flexibilität	<ul style="list-style-type: none">• Rücklagenbildung ermöglicht strategische Planung• Wirtschaftlichere Perspektive in der Betriebsführung• Kostenbewusstsein der Mitarbeiter erhöht• Finanzielles Ergebnis nicht grundsätzlich verändert	
2	Prozesse und Strukturen	<ul style="list-style-type: none">• Personal- und Organisationsbefugnisse kaum verändert• Starke Interaktion mit städtischen Ämtern¹ weiterhin vorhanden• Motivation nicht erhöht• Arbeitsbelastung teilweise gestiegen	
3	Museumsauftrag	<ul style="list-style-type: none">• Besucherzahlen mittelfristig erhöht²• Künstlerische/wissenschaftliche Leistungen unbeeinflusst	

Zusammenfassend:

1. Man hat nichts gespart, aber etwas bessere Leistungen bekommen.
2. Die Zusammenarbeit mit und Unterstützung durch die Kölner Verwaltung ist weiterhin mangelhaft.

Nicht neu, aber für Köln nicht schmeichelhaft sind die weiteren Detailergebnisse der Studie: die Kölner "Verwaltungskultur" ist ein wesentlicher Faktor, der die Museumsarbeit behindert und Effizienz verhindert:

- Formale finanzwirksame Entscheidungsbefugnisse haben sich nicht wie erhofft verändert.
- Entscheidende betriebliche Prozesse des Museums wurden nicht vereinfacht.
- Die Museumsverwaltung hat weiterhin geringe Befugnisse in Personal- und Organisationsprozessen.
- Museumsreputation, Forschungserfolge und Bildungsarbeit durch Umwandlung unbeeinflusst.

Die zentrale Aussage zur Frage der Betriebsform:

- **Durch die Änderung der Betriebsform konnten grundsätzliche strukturelle und prozessuale Ineffizienzen nicht behoben werden.**
- Diese Probleme haben sowohl die Kölner Museen im Regiebetrieb, als auch die als "eigenbetriebsähnliche Einrichtung" geführten Museen.

Die Stadt Köln versucht, die Unfähigkeit zu sachgerechten, auch mittelfristig orientierten haushaltspolitischen Entscheidungen durch eine scheinbare Verselbstständigung von Verwaltungsbereichen zu bekämpfen – statt die Entscheidungsgrundlagen selbst durch eigene politische Entscheidungen zu verbessern – und scheitert dabei aber aus den Gründen, die bereits die Enquetekommission „Kultur in Deutschland“

2007 (noch zum kameralistischen Haushaltswesens) ermittelt hatte⁹: die Abhängigkeit von jährlichen Mittelzuweisungen schafft nicht die erforderliche wirtschaftliche Unabhängigkeit und damit Planungs- und Gestaltungsmöglichkeiten¹⁰. Darüber hinaus sind die allseits bekannten strukturellen Defizite in der Arbeitsweise der Kölner Verwaltung nicht angegangen.

Für beide Aspekte bietet das Instrument der Zielvereinbarung eine Lösung, weil Zielvereinbarungen auch mehrjährige Perspektiven festschreiben und zum Beispiel Regelungen dafür treffen können, wenn Überschüsse oder Defizite erwirtschaftet werden. Bewährt haben sich Regelungen die festlegen, zu welchem Anteil Überschüsse bei der kulturellen Einrichtung verbleiben oder zur Entlastung des Haushalts verwendet werden. Und Zielvereinbarungen können auch definieren, welche Unterstützungsleistungen die kulturelle Einrichtung zu welchen Bedingungen erhält, wie diese Leistungen gestaltet werden (Ziele, Kennzahlen).

Verletzung des Wirtschaftlichkeitsgebots: ausgewählte Beispiele

Bewilligung von 3,5 neuen Stellen für Diplomingenieure im Dezernat VII

Mangels einer Stellenübersicht für den Produktbereich 04 nicht ohne weiteres erkennbar ist, dass mit dem Haushaltsplan 3,5 Stellen für Diplomingenieure bewilligt werden. Das wird gerechtfertigt mit den Bau- und Sanierungsmaßnahmen im Bereich der Museen in den nächsten Jahren.

Stellen dürfen nur für Daueraufgaben bewilligt werden. Die Bewilligung einer Stelle ist immerhin eine Entscheidung mit langfristiger Wirkung und finanziellen Auswirkungen in der Größenordnung von 1 Million Euro.

Wirtschaftlich vertretbar ist eine Schaffung von Stellen nur für Daueraufgaben. Die Sanierung der Museen ist hoffentlich keine Daueraufgabe. Darüber hinaus gibt es baufachliche Kapazität in anderen Bereichen der Verwaltung, insbesondere bei der Gebäudewirtschaft. Hintergrund der Schaffung dieser Stellen ist wohl die Unzufriedenheit mit der Arbeit der Gebäudewirtschaft: das Kulturdezernat will sich deshalb davon unabhängig machen.

Selbst wenn ein Stellenbedarf für die im Kulturbereich anstehenden Bau- und Sanierungsmaßnahmen akzeptiert wird, ist die Bildung eines besonderen Bereichs im Dezernat VII problematisch und führt zwangsläufig zu Unwirtschaftlichkeit. Denn der

⁹ Enquete-Kommission „Kultur in Deutschland“ (2007): Schlussbericht. Deutscher Bundestag, Drucksache 16/7000, S. 116

¹⁰ Die Enquete-Kommission (ebenda) empfiehlt „den Abschluss eines auf mehrere Jahre (etwa fünf) befristeten Zuwendungsvertrages mit den jeweiligen Einrichtungen, der jeweils durchsetzbare Ansprüche gegen den Zuwendungsgeber begründet. Die Häuser müssen selbst erwirtschaftete Überschüsse thesaurieren und mit den ihnen zugewiesenen Mitteln in den Grenzen ihrer Zwecksetzung frei wirtschaften können.“ Anmerkung: Der „Zuwendungsvertrag“ kann im Rahmen des NKF auch eine Zielvereinbarung sein.

Bedarf nach fachlicher Kapazität variiert im Laufe der Zeit, sowohl im Umfang als auch in der fachlichen Ausrichtung. Kleine gesonderte Zuständigkeitsbereiche haben aber keine Möglichkeit, Belastungsspitzen und besonderen fachlichen Anforderungen durch internen Personaleinsatz aufzufangen, ebenso wenig wie sie zeitweise Überkapazitäten ausgleichen bzw. nutzen können. Auch deshalb ist die Zusammenfassung fachlicher Kapazitäten notwendig, bzw. Regelungen für den übergreifenden fachlichen Einsatz. Dabei ist der Einsatz der Kapazitäten durch Leistungsvereinbarungen und eine geeignete Prozessorganisation zu lösen, die sicherstellt, dass der Bedarf des Dezernats gedeckt wird. Die Schaffung von Doppelkapazitäten ist ein unwirtschaftlicher und deshalb unzulässiger Weg.

Unzutreffende Beurteilung von Baualternativen

Bauplanungen finden ihren Niederschlag im Haushaltsplan. Die Beurteilung unterschiedlicher Alternativen erfolgte in der Vergangenheit mit fehlerhaften Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen. Deshalb sind alle Bauplanungen und die darauf beruhenden Haushaltsplanungen zu überprüfen, ob sie darauf beruhen. Das ist durch entsprechende Haushaltsvermerke sicherzustellen.

Im Einzelnen

Alternative Bauplanungen müssen in ihrer Wirtschaftlichkeit geprüft werden, indem die langfristigen Folgen systematisch erfasst und bewertet werden. Die Auswahl hat danach zu erfolgen, welche Alternative das nachhaltig günstigste Kosten-Nutzen-Verhältnis hat.

Für die Bewertung der monetären Folgen ist die Kapitalwertmethode zu verwenden, mit der der zeitliche Anfall von Zahlungen während der Nutzungsdauer auf den Wert zu Beginn der Investition zurückgerechnet (abgezinst/diskontiert) wird, um die Zahlungen vergleichbar zu machen. Der Vergleich der Summe der Barwerte der verschiedenen Alternativen, der Kapitalwert, zeigt, welche Alternative monetär besser ist, und in welchem Ausmaß. Das ist nationaler und internationaler Standard seit Jahrzehnten¹¹.

Die Gebäudewirtschaft der Stadt Köln hat derartige Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bisher mit grundlegenden Fehlern durchgeführt bzw. sich auf entsprechend fehlerhafte Untersuchungen gestützt. Auf diesen Untersuchungen beruhende Planungen können deshalb in ihrer Wirtschaftlichkeit nicht beurteilt und in Haushaltsplanungen übersetzt werden: es ist nicht erkennbar, wie wirtschaftlich die Alternativen im Verhältnis zueinander sind und welche Alternative deshalb zu wählen ist. Vergleichbare Fehler liegen oder lagen auch bei Planungen z. B. des Dezernats VII vor¹².

¹¹ Einzelheiten siehe <https://olevde.wiki.zoho.com/wirtschaftlichkeit/Bauvorhaben.html>, Quellennachweise unter <https://olevde.wiki.zoho.com/wirtschaftlichkeit/Quellen-zu-Bauvorhaben.html>

¹² Einzelheiten siehe https://olevde.wiki.zoho.com/Opernquartier-Koeln.html#neue_Fehler

Die wesentlichen Fehler:

- Bei der Beurteilung der finanziellen Folgen wurde zwar die Kapitalwertmethode (Barwertmethode) verwendet, es wurden aber fiktive Zahlungen für einen Kommunalkredit berücksichtigt, die gar nicht anfallen. Solche fiktiven Zahlungen einzurechnen widerspricht auch dem Grundprinzip der Kapitalwertmethode. Denn die Notwendigkeit, Eigenmittel einzusetzen oder Kredite aufzunehmen, wird in der Kapitalwertmethode durch Abzinsung (Diskontierung) aller Zahlungen entsprechend dem Zahlungszeitpunkt bereits berücksichtigt. Unverständlich ist es auch, wenn die Gebäudewirtschaft für einen solchen Kredit im Jahr 2012 einen Zinssatz von 7 % unterstellt.
- Die Gebäudewirtschaft hatte darüber hinaus, wie sich bei der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für eine Grundschule als Grundlage für eine Grundsatzentscheidung über Baustandards¹³ gezeigt hat, für technische Anlagen (Lüftung, Gebäudeautomation usw.) einen Abschreibungszeitraum von 80 Jahren kalkuliert¹⁴, was unrealistisch ist und verbindlichen Vorgaben für Abschreibungszeiträume¹⁵ widerspricht.

Pflicht zur internen Stellenbesetzung

Die Haushaltssatzung schreibt in § 8 Nr. 13, wie frühere Haushaltssatzungen, vor, dass alle Stellen intern zu besetzen seien, es sei denn der Oberbürgermeister genehmige eine Ausnahme. Diese „Closed-Shop“-Regelung widerspricht Art. 3 Abs. 1 und Art 33 Abs. 5 Grundgesetz, europäischem Recht sowie dem Wirtschaftlichkeitsgebot des § 75 Abs. 1 GO und ist aufzuheben.

Das Wirtschaftlichkeitsgebot verpflichtet die Verwaltung, möglichst qualifiziertes Personal zu gewinnen. Es ist bekannt, dass die Kölner Verwaltung vor allem das Problem eines ausgeprägten Korpsgeistes hat, der durch eine derartige Verpflichtung zur internen Stellenbesetzung verstärkt wird, zu Lasten der Leistungsfähigkeit der Verwaltung. Grundsätzlich müssen sich auch interne Bewerber der Konkurrenz stellen, zum Beispiel durch externe Bewerber, die in einer anderen Kommune Kenntnisse und Erfahrungen speziell im Kommunalbereich erworben haben. Generell wäre ein stärkerer Austausch von Beschäftigten zwischen verschiedenen Kommunalverwaltungen als personalpolitischer Gewinn anzustreben, um die jeweils best geeigneten Bewerber für die Stellen zu gewinnen und externe Erfahrungen für die Weiterentwicklung der Verwaltung nutzen zu können.

Mit der Verletzung der Chancen externer Bewerber verstößt die Stadt Köln auch gegen deutsches Verfassungs- und europäisches Recht. Denn es ist eindeutig, dass in

¹³ Ratsvorlage 2967/2012

¹⁴ siehe Anlage 5 zur Ratsvorlage 2967/2012

¹⁵ die auf der Grundlage von § 35 Abs. 3 GemHVO erlassenen AfA-Tabellen des Innenministeriums

einem Bewerbungsverfahren eine Entscheidung pauschal danach, ob der Bewerber bereits der Verwaltung angehört oder nicht, rechtswidrig wäre. Werden Stellen gar nicht öffentlich bekannt gemacht, haben Externe noch weniger Chancen, als wenn sie am Auswahlverfahren teilnehmen könnten, werden also noch stärker benachteiligt. Diese Regelung ist also ein noch stärkerer Verstoß gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz, auf den sich externe Bewerber berufen können, und gegen die Verpflichtung aus Art. 33 Abs. 5 Grundgesetz, über den Zugang zu allen öffentlichen Ämtern nur nach Leistung, Befähigung und fachlicher Eignung zu entscheiden, als es eine Bevorzugung interner Bewerber im Auswahlverfahren wäre.

Unter welchen Bedingungen eine auf interne Bewerber begrenzte Stellenbesetzung rechtmäßig erfolgen könnte, ist hier nicht zu erörtern, dafür mag es im Einzelfall oder bei bestimmten typischen Konstellationen Gründe geben; rechtswidrig ist es aber, die interne Besetzung zum allgemeinen Prinzip zu erklären.

Fraglich ist auch, ob diese Regelung in der Haushaltssatzung zulässig ist, § 78 Abs. 2 GO nicht als abschließende Aufzählung des Inhaltes der Haushaltssatzung zu verstehen ist. Nach dieser Vorschrift kann die Haushaltssatzung „weitere Vorschriften enthalten, die sich auf die Erträge und die Aufwendungen, Einzahlungen und Auszahlungen, den Stellenplan des Haushaltsjahres und das Haushaltssicherungskonzept beziehen.“ Die Verpflichtung zur internen Stellenbesetzung ist damit nicht erfasst, sie ist eine Regelung der *Stellenbewirtschaftung*.

Haushaltspolitische Situation allgemein

Die strukturellen Mängel des Haushaltsplans sind Ergebnisse einer jahrelangen Fehlentwicklung, sie sind als Ergebnis der „organisierten Unverantwortlichkeit“ traditioneller Organisationsstrukturen zu verstehen. Organisations- und haushaltspolitisch sind deshalb Lösungen auf übergeordneter strategischer Ebene zu empfehlen.

Dazu gehört zunächst, die Funktion des Dezernats II, Stadtkämmerei, zu stärken. Innerhalb der fest gefügten Strukturen der Stadtverwaltung hat die Kämmerei nur einen begrenzten Einfluss, abgesehen davon, dass ohnehin die Verantwortlichkeit für die jeweiligen Haushaltsbereiche primär bei den fachlich Verantwortlichen liegt. Wenn der inzwischen ausgeschiedene Beigeordnete Professor Quander im Verlauf der 3. Stadtkonferenz zum Haushalt auf den Hinweis, dass die Bühnen der Stadt Köln zu Unrecht mit politisch veranlassten Kosten von Planungsänderungen belastet werden, antwortet, es sei doch gleichgültig, an welcher Stelle des Haushaltsplanes Mittel veranschlagt würden, und weder der Oberbürgermeister noch eines der anwesenden Ratsmitglieder dagegen protestiert, dann zeigt das die prinzipielle Geringschätzung des Haushaltes als zentrales politisches Steuerungsinstrument. Es darf gerade nicht gleichgültig sein, an welcher Stelle und damit mit welcher Steuerungswirkung Mittel veranschlagt werden.

Die Verwaltung der Stadt Köln braucht insgesamt mehr zentrale „Intelligenz“, dazu ist die Stärkung der Kämmerei ebenso erforderlich wie die Nutzung des Potenzials des

Rechnungsprüfungsamtes, das bisher nicht einmal in Grundsatzfragen der Wirtschaftlichkeit einbezogen wird, und eine effektivere Organisationsarbeit, die ihren Schwerpunkt vor allem daran sieht, die Managementkapazitäten innerhalb der Stadtverwaltung und die entsprechenden Strukturen und Prozesse zu optimieren.

Mit freundlichen Grüßen

Burkhardt Krems

(elektronisch übermittelt)

Diese Eingabe wird in Kopie dem Oberbürgermeister und der Stadtkämmerin zugeleitet und im Internet veröffentlicht.