

Landeshauptstadt Magdeburg

Stellungnahme der Verwaltung

öffentlich

Stadtamt	Stellungnahme-Nr.	Datum
FB 02	S0109/22	01.11.2022

zum/zur	
A0034/22- Fraktion DIE LINKE, Stadträtin Lösch, Stadtrat Hempel	
Bezeichnung	
Transparenter Haushalt mit maschinenlesbaren Daten	
Verteiler	Tag
Die Oberbürgermeisterin	15.11.2022
Ausschuss für kommunale Rechts- und Bürgerangelegenheiten	15.12.2022
Finanz- und Grundstücksausschuss	11.01.2023
Stadtrat	19.01.2023

Der Stadtrat möge beschließen:

Die Verwaltung stellt ab 2022 alle Rohdaten der Haushaltsaufstellung in maschinenlesbarer Form (.csv, .xlsx, .ods) zur Verfügung. Dabei soll die Möglichkeit der Nutzung von OpenData berücksichtigt und in Betracht gezogen werden.

Begründung:

Die Anlagen zum Haushalt werden momentan von der Verwaltung im PDF-Format zur Verfügung gestellt. Dies lässt keine zielgerichtete Auswertung der Daten zu. Um mit den Daten arbeiten zu können, diese zu analysieren und auch transparent gegenüber der Zivilgesellschaft zu sein, ist es zwingend notwendig, die Unterlagen zur Haushaltsaufstellung besser verwertbar und leichter verständlich darzustellen.

Stellungnahme:

Die Zurverfügungstellung **aller Rohdaten** der Haushaltsaufstellung (Haushaltsplanung) ist seitens der Verwaltung nicht umsetzbar.

Die Rohdaten der Haushaltsaufstellung bzw. -planung fundieren auf einem umfangreichen und komplexen Prozess mit der Zielstellung einen durch das Landesverwaltungsamt genehmigungsfähigen Haushaltsplan aufzustellen. Im Zuge dieser Aufstellung werden enorme Datenmengen generiert und bewertet. So sind bspw. 1.320 eingerichtete bzw. bebuchte Sachkonten, 915 Kostenstellen (davon 145 Plankostenstellen) und 1.006 Kostenträger (davon 199 Plankostenträger) zu berücksichtigen.

Das führende System für die Planung bildet hier das newsystem kommunal (NSYS). Die beigelegte Anlage gibt hier einen kurzen Überblick über die Systematik der Haushaltsplanung der Landeshauptstadt Magdeburg.

Die rechtliche Grundlage für die Herausgabe von Rohdaten bildet § 12a E-Government-Gesetz – E-GovG - vom 25. Juli 2013 (BGBl. I S. 2749), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 16. Juli 2021 (BGBl. I S. 2941). Danach ist geregelt, dass die Behörden des Bundes mit Ausnahme der Selbstverwaltungskörperschaften unbearbeitete maschinenlesbare Daten, die sie

zur Erfüllung ihrer öffentlich-rechtlichen Aufgaben erhoben haben oder durch Dritte in ihrem Auftrag haben erheben lassen, zum Datenabruf über öffentlich zugängliche Netze bereitzustellen haben. Kommunen sind hiernach explizit ausgenommen.

Es kann bejaht werden, dass zum Verständnis des Haushaltsplanes Kenntnisse über den Aufbau und die Aussagen des Haushaltsplanes notwendig sind; bspw. über Sachkonten, Kostenstellen, Kostenträger bzw. Produkte, Budgets und Deckungskreise, die Gliederungspositionen des Gesamtergebnis- und Gesamtfinanzhaushaltes und entsprechenden Teilergebnis- und Teilfinanzhaushalte sowie die Anlagen sowie die entsprechenden Beziehungen bzw. Verknüpfungen mit bzw. zueinander.

Unter Beachtung der Komplexität der Buchhaltung und unter Anerkennung der Komplexität der zu planenden und zu bewertenden Einzelsachverhalte, welche im Rahmen des Planprozesses von allen Beteiligten bewertet und eingeordnet werden, wird durch den FB 02 eingeschätzt, dass eine Analyse von Rohdaten der Haushaltsplanung ohne intensive Einarbeitung in die Haushaltssystematik für einen Dritten (bspw. einen Stadtratsangehörigen oder im Rahmen von Open Data auch Bürger*innen) nur sehr schwer möglich ist.

Durch eine bloße Analyse der Rohdaten bzw. Werte der Haushaltsplanung ohne Beachtung etwaiger Beziehungen oder Querverbindungen dieser Werte, besteht eine hohe Wahrscheinlichkeit für Fehlinterpretationen und nachgelagerten Arbeitsaufwand der Verwaltung zur Beantwortung etwaiger Anfragen auf Grundlage dieser Analysen.

Daher ist die Stadtverwaltung angehalten, den Entscheidungsträgern im Stadtrat die Haushaltsplandaten in einer Form zu präsentieren, welche sie auch ohne Kenntnis der genauen buchhalterischen Haushaltssystematik in die Lage versetzt, einen genauen Überblick über die Aufwendungen und Auszahlungen auf der einen, und den Erträgen und Einzahlungen auf der anderen Seite zu erhalten. Hierzu werden dem Stadtrat im Haushaltsplan diverse detaillierte Informationen als Anlagen zur Verfügung gestellt und im Rahmen eines ausführlichen Vorberichtes erläutert.

Insbesondere die Anlage 10 (Zahlenmaterial) für den konsumtiven und die Anlage 4 (Maßnahmenliste) für den investiven Haushalt des Haushaltsplanes der LH MD bieten einen umfangreichen, aber bereits deutlich aggregierten Einblick in die erfassten Plandaten. Hier werden bspw. alle notwendigen Beziehungen der einzelnen Rohdaten zueinander hergestellt.

Für eine fundierte Diskussion des konsumtiven und investiven Haushaltsplans der LH MD in den Gremien des Stadtrates und in der Öffentlichkeit ist es überaus wichtig, eine einheitliche Diskussionsgrundlage für alle Prozessbeteiligten vorzuhalten. Durch die individuelle Auswertungsmöglichkeit von Plandaten und der damit ermöglichten individuellen Erstellung von Berichten und Auswertungen ist diese wünschenswerte einheitliche Diskussionsgrundlage nicht mehr gegeben. Die individuelle Auswertung von Plandaten birgt das Risiko von Fehlinterpretationen oder Fehleinschätzungen. Die dann notwendige Klärung der Sachverhalte durch die Verwaltung bindet Personalressourcen und behindert den eigentlich beabsichtigten inhaltlichen Diskurs über die vorliegende Planung.

Die Rohdaten allein bzw. die entsprechenden Verknüpfungen führen somit nicht zwangsläufig zu aussagekräftigen Analysen und Transparenz gegenüber der Zivilgesellschaft.

Zudem können nicht alle Rohdaten vor dem Hintergrund der Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) zur Verfügung gestellt werden, da bspw. durch die Benutzer-ID, zum Teil in den Erfassungstexten etc. personenbezogene Daten verarbeitet werden. Auch ein Lese-Zugriff auf NSYS als Alternative scheidet auf Grundlage der DSGVO aus genannten Gründen aus.

Unabhängig vom Antrag entwickelt der Fachbereich Finanzservice das newsystem kommunal (NSYS) und das auf den Datenbeständen des NSYS beruhende Berichtswesen – derzeit das Business Information System – beständig weiter.

So ist die Zielstellung für die Weiterentwicklung des NSYS u.a. die Anpassung an derzeitige gesetzliche Normen (hier insbesondere der Kontenrahmen- und Produktrahmenplan sowie die Änderung des Gesetzes über die Statistiken der öffentlichen Finanzen und des Personals im öffentlichen Dienst - Finanz- und Personalstatistikgesetz - FPStatG), die Erhöhung der Transparenz des Haushaltes und Jahresabschlusses bzw. die Möglichkeit einer interaktiven bzw. intuitiven Darstellung des Haushaltes und Jahresabschlusses. Damit sollen die Prozesse der Haushaltsplanung, der Durchführung und des Jahresabschlusses qualitativ verbessert und vereinfacht werden, was letztlich auch zu mehr Transparenz führt.

In 2016 ist die KID mit der Anpassung der Stammdaten in NSYS an den damals aktuellen gesetzlichen Vorgaben mittels des späteren Mastermandantenmanagements beauftragt worden. Projektbeginn war 2018. Zielsetzung war die Anpassung der Buchungssystematik der LH MD an den damals geltenden Kontenrahmen- und Produktrahmenplan des Statistischen Landesamtes. Der Finanz- und Grundstücksausschuss wurde hier über die nicht öffentliche Information 0291/18 unterrichtet. Aus Gründen der Komplexität konnte dieses Projekt nicht umgesetzt werden. Die gesetzlich geforderte Meldung kann weiterhin nur durch aufwendige manuelle Aufbereitungen der Daten erfüllt werden.

Die Änderung des FPStatG bedeutet, dass die LH MD künftig jährlich u.a. die Erträge und Aufwendungen der Ergebnisrechnung nach Arten und Produktgruppen entsprechend der für die Finanzstatistik maßgeblichen geltenden Systematik sowie Ansatz- und Bewertungsvorschriften zu melden hat.

Die zunehmenden Anforderungen an das NSYS sind aber aufgrund des nicht standardisierten Aufbaus bzw. durch die seinerseits individuellen Anpassungen nur durch immer stärkere händische Aufbereitungen von Daten lösbar.

Ein Kernproblem der derzeitigen Buchungssystematik bzw. Planungs- und Durchführungsprozesses ist, dass die Buchungen im Plan und Ist grundsätzlich mit der Kombination Sachkonto und (Plan-)Kostenstelle (ohne Kostenträger) vorgenommen werden. Sämtliche Schnittstellen der LH MD (PAISY, Jugendamt etc.) geben die Buchungsinformationen mit der Kombination Sachkonto und (Plan-)Kostenstelle ohne Kostenträgerinformation an das Modul Finanzverwaltung und werden entsprechend verbucht. Nur die Ämter 50 und 37 nehmen einen Großteil ihrer Buchungen inkl. Kostenträgerinformationen vor, aber auch hier ohne Schnittstellen (insb. PAISY). Die Produktabbildungen erfolgen nachgelagert im Modul Kosten- und Leistungsrechnung mittels Umverteilungen.

Damit bildet die LH MD ein nicht dem Standard entsprechendes NSYS ab. Die LH MD war zur Einführung des NSYS ein Pilot und hat dadurch insbesondere für die anderen Kommunen, die NSYS später eingeführt haben, und dem Anbieter von NSYS der Axians Infoma GmbH wichtige Erfahrungen generiert. Nach ca. 12 Jahren Nutzung sind wichtige Anpassungen bzw. ein vollständiger Neuaufbau unumgänglich.

Um den Anforderungen des Kontenrahmen- und Produktrahmenplanes sowie des geänderten FPStatG gerecht zu werden, ist eine Änderung der Buchungssystematik erforderlich. Künftig muss auf die Kombination Sachkonto, (Plan-)Kostenstelle und (Plan-)Kostenträger geplant und gebucht werden. Hierzu sind umfangreiche Abstimmungen mit den Ämtern und Fachbereichen der LH MD und Einstellungen im NSYS notwendig. Für die Umsetzung ist die KID seit 2021 involviert worden und hat die Komplexität, den Bedarf „umfangreicher Anpassungen“ bis hin zum „Neuaufsetzen“ von NSYS und das hohe Maß an zeitlichem Vorlauf bestätigt.

Die Anpassung des NSYS wie auch die weitere Digitalisierung des Finanzbereiches bedeutet nicht nur die Erfüllung des gesetzlichen Rahmens, sondern kann auch die Abbildung eines vollständigen interaktiven Haushaltsplans und Jahresabschlusses führen. So kann intuitiv bspw. bis auf die Produkt- und Organisationssicht gewählt sowie zwischen einzelnen Haushaltsjahren

gewechselt werden. Über Diagrammdarstellungen und Tabellen besteht die Möglichkeit durch Bewegung des Mauszeigers über das Element oder durch Anklicken einer Position auf weiterreichende Informationen zuzugreifen. Über die Suchfunktion kann in der „Organisationshierarchie“ nach Bereichen (bspw. Fachbereich für Schule und Sport) oder Produkten (bspw. Grundschulen) recherchiert werden. In der „Produkt Hierarchie“ kann nur nach Produkten gesucht werden. Eine Betrachtung bis auf die Sachkontenebene ist möglich.

Des Weiteren werden Voraussetzungen für automatisierte Haushaltsvorberichte, Rechenschaftsberichte, Anhänge etc. sowie verbesserte unterjährige Auswertungen von Finanzdaten mit automatisierten und manuellen Prognosen geschaffen.

Auch eine digitale Haushaltsplanung mit Szenarienvergleich ist dann perspektivisch möglich.

Auch perspektivisch denkbar ist die automatisierte Nutzung und Berechnung eines vollständigen Kennzahlensets für alle kommunalen Aufgaben und Zielgruppen, inkl. Benchmark zu anderen Verwaltungen sowie Auswertungen nach Nachhaltigkeitszielen.

Insbesondere die Haushaltsplanung und -steuerung vor dem Hintergrund der Nachhaltigkeit wird künftig an Bedeutung zunehmen.

Im Sinne von Open Data kann eine Möglichkeit geschaffen werden, wichtige Haushaltsdaten (nicht die vollständigen Rohdaten) zu recherchieren und auszuwerten. Notwendige Beziehungen der Daten zueinander werden vorgegeben und verhindern Fehlinterpretationen. Kenntnisse über die Definition von bspw. Sachkonten, Kostenstellen und Produkten sind hier aber ebenfalls erforderlich. Für Stadträte*innen sind künftige Schulungen möglich.

Damit verbunden sind aber auch erhebliche zusätzliche Kosten und Personalressourcen. Über das Ergebnis der Prüfung von Softwarelösungen wird der Stadtrat entsprechend informiert.

Gern nimmt der FB 02 zu den Haushaltsberatungen Anfragen im Vorfeld entgegen, um sie konkret in den Ausschüssen beantworten zu können. Nicht alle Fragen lassen sich auf der Basis von Sachkonten, Kostenstellen und Kostenträgern beantworten. Dennoch ist der FB 02 gern bereit, die Darstellung (Präsentationen) in den Ausschüssen durch individuelle Folien zu ergänzen. Nach Freigabe des Haushaltsplanes durch die Oberbürgermeisterin besteht die Möglichkeit, die investive Maßnahmenliste und die Übersicht der Investitionen und Bauunterhaltung in das Radwegenetz im Excelformat den Fraktionen zuzusenden, was Auswertungen erleichtern kann. Zudem kann die Masterpräsentation zum Haushaltsplan den Fraktionen zur Verfügung gestellt werden, so dass sich Stadträte*innen im Vorfeld mit den Kernaussagen bzw. Eckpunkten des Haushaltes beschäftigen können. Eine weitere Option ist die Zusendung von Anfragen, Übersichten und Auswertungen in Vorbereitung von Ausschusssitzungen bzw. im Rahmen der Behandlung des Haushaltsplanes. Auch auf die bewährte Möglichkeit der Haushaltsberatung in den jeweiligen Fraktionen möchte ich ebenfalls verweisen.

Kroll

Anlage