

Anlage 1 - Entwurf zur Weiterentwicklung des strategischen Ziels „Finanzkraft stärken“

- Finanzkraft stärken

Sachverhalt:

Finanzkraft stärken

Bericht:

Die Sinnhaftigkeit, die strategischen Ziele weiterzuentwickeln, hat der Stadtrat schon vor einigen Jahren erkannt. Spätestens mit der Tilgung der letzten Kreditrate im Dezember 2019 ist der städtische Kernhaushalt schuldenfrei. Ohne geänderte Zielformulierung wäre mit Eintritt der Schuldenfreiheit die strategische Zielsetzung zu Ende gewesen.

So hat der Stadtrat in der Sitzung am 06.08.2015 u.a. das strategische Ziel „Finanzkraft stärken“ beschlossen. Es wurde aus dem bisherigen Ziel der Schuldenfreiheit entwickelt und setzt neben der reinen Haushaltslage weitergehende inhaltliche Akzente bei der zukunftsorientierten Aufgabenerfüllung. Die Bewertung finanzieller Möglichkeiten erfolgt über deren Verwendung für eine nachhaltig verantwortungsgerechte Aufgabenerfüllung.

In einem regelmäßigen Überprüfen seiner Zielsetzungen bleibt der Stadtrat Herr des Geschehens und reflektiert aktuelle Entwicklungen. Es ist dabei nicht nur die Corona-Pandemie, die zu einer Weiterentwicklung des Finanzziels Anlass gibt.

Daher ist der Stadtrat am 26.09.2020 erneut in Klausur gegangen, um die strategischen Ziele grundsätzlich zu diskutieren. Die Ergebnisse prägen nun die fortentwickelte strategische Zielsetzung für den Finanzbereich als Befähiger einer geordneten Wahrnehmung der städtischen Aufgaben.

„Finanzkraft stärken“

Dieses Ziel sollte weiterhin in zwei sich ergänzende Unterziele, Finanzwirtschaft und Aufgabenerfüllung“ unterteilt werden.

1. Unterziel Finanzwirtschaft:

a) Eine geordnete und nachhaltige Finanzwirtschaft befähigt uns, die notwendigen Aufgaben übernehmen zu können.

Ein Haushalt ist grundsätzlich nachhaltig aufgestellt, wenn Folgendes erfüllt ist:

- Die Zuführungen vom Verwaltungs- an den Vermögenshaushalt sind ausreichend hoch.
- Der Finanzbedarf im Vermögenshaushalt wird idealerweise ohne Neuverschuldung und ohne Rücklagenentnahme gedeckt.

Um als wesentlicher Ausgangspunkt unseres Handelns zu funktionieren, muss das Unterziel „Finanzwirtschaft“ einer fokussierten Betrachtung und Behandlung in Form von

einzelnen Handlungsfeldern unterzogen werden.

b) Handlungsfeld Schulden:

Der städtische Kernhaushalt ist seit Ende des Jahres 2019 schuldenfrei. Eine Neuverschuldung wird künftig in Kauf genommen, wenn notwendige Aufgaben ansonsten nicht oder nicht zeitnah erfüllt werden können. Die Priorisierung von Aufgaben wird im Handlungsfeld „Investitionsmanagement“ näher erläutert.

Die Verschuldung sollte strukturiert und begrenzt werden. Die Neuverschuldung kann sich an einem absoluten Höchstbetrag bzw. an einer Quote orientieren.

Hierzu gibt es kein „richtig“ oder „falsch“, da viele Regelungen denkbar sind. Dennoch erscheint eine gewisse Strukturierung notwendig, um der Gefahr einer grundsätzlichen Überschuldung vorzubeugen bzw. einem dann von der Rechtsaufsicht geforderten Haushaltskonsolidierungskonzept vorzugreifen.

Folie „Entwicklung der Schulden“

Denkbar wäre folgendes Modell:

1. Die Höhe der jährlichen Neuverschuldung soll max. 40 % der Investitionen bzw. max. 15 Mio. EUR nicht überschreiten.
In der derzeitigen Finanzplanung ist ab 2023 eine Neuverschuldung von 13,73 Mio. EUR geplant, in 2024 weitere 14,56 Mio. EUR (Für 2023 läge die Neuverschuldungsquote bei 29,35 %, für 2024 bei 37,55 %).
2. Die Gesamtverschuldung soll 50 Mio. EUR nicht übersteigen (Herleitung über eine Formel zur Gesamtverschuldung: Diese soll das 1,5-fache des Investitionen der vorangegangenen fünf Jahre nicht übersteigen; Berechnung: $180,4/5 = 36,08$; $36,08 \times 1,5 = 54,12$ Mio. EUR; Betrag nach unten geglättet auf 50 Mio. EUR)
3. Neu aufgenommene Kredite sollten innerhalb von 15 Jahren getilgt werden. Damit werden die nachfolgenden Generationen nicht über Gebühr belastet. Es gibt einen zeitlichen Verantwortungszusammenhang zwischen Schuldenaufnahme und Schuldendienst.
4. Eine Kreditaufnahme ist haushaltsrechtlich nur für die Finanzierung von Investitionen möglich. Diese sind zu priorisieren (vgl. Handlungsfeld „Investitionsmanagement“).

c) Handlungsfeld Rücklagen:

Rücklagen sind u.a. ein Instrument um den Finanzbedarf des Haushalts sicherzustellen, wenn dieser nicht auskömmlich ist. Dazu müssen Rücklagen vernünftig hoch ausgestattet sein. Solange der Haushaltsausgleich noch über Neuverschuldungen erfolgt, ist der Aufbau einer höheren Rücklage nicht möglich. In dieser Phase muss der Rücklagenstand auf ein absolutes Mindestmaß zurückgeführt werden. Ein Stand von 8 Mio. EUR kann daher nicht mehr eingehalten werden. Der Wiederaufbau der ausreichend hohen Rücklagen kann nur über nachhaltig aufgestellte Haushalte erfolgen. Hierzu müssen die Haushalte grundlegend neu strukturiert werden. Dies geschieht über den Prozess der Organisations- und Personalentwicklung (vgl. Handlungsfelder „Controlling, Investitionsmanagement“ bzw. Unterziel „Aufgabenerfüllung“).

Der aktuelle Stand der Rücklage (31.12.2020) beträgt 28,59 Mio. EUR.

Folie „Entwicklung der Rücklagen bis 2024“

d) Handlungsfeld Controlling:

Es gibt bereits funktionierende Controlling-Strukturen innerhalb der Verwaltung. Sie müssen intensiver genutzt und besser aufeinander abgestimmt werden.

Zentrales Haushaltscontrolling mit dezentraler Unterstützung:

Seit 01.08.2020 sind im Rahmen des Tax-Compliance-Management-Systems (TCMS) in den Ämtern der Stadtverwaltung flächendeckend und stellenneutral sog. Finanzbeauftragte benannt worden. Sie werden vom zentralen Dienstleister Kämmerei unterstützt (u.a. durch künftig regelmäßige Schulungen) und helfen, die haushaltswirtschaftliche Situation besser beurteilen zu können. Hierzu ist ein Berichtswesen installiert, das auch unterjährige Abfragen und Prognosen zur Haushaltsentwicklung ermöglicht (z.B. Halbjahresbericht).

Ämterspezifisches Controlling:

In einer Vielzahl von Ämtern gibt es ein sog. Fachcontrolling:

So wird z.B. im Stadtjugendamt aus einer fachlichen Steuerung heraus die Maßnahmenpalette so abgestimmt, dass sowohl die erzieherischen Effekte als auch die haushaltswirtschaftlichen Folgen im Blick sind. Bereits seit Jahren sind die Jugendhilfekosten in Kempten im Vergleich zu der allgemeinen Entwicklung in der Jugendhilfe rückläufig.

Zwei Controller im Amt für Gebäudewirtschaft stimmen in enger Zusammenarbeit mit den Technikern und Haushältern die einzelnen Maßnahmen ab (vgl. hierzu Handlungsfeld Investitionsmanagement).

e) Handlungsfeld Investitionsmanagement:

Um die investiven Aufgaben nach und nach bewältigen zu können, müssen Prioritäten gesetzt werden. Es können nicht alle Investitionen sofort umgesetzt werden. Aus der Gesamtmenge der Aufgaben gilt es daher, einzelne Teilmengen abzuschichten, z.B. nach den Kategorien „Umsetzen“ „Später umsetzen“ und „Gar nicht umsetzen“. Zunächst sollte im Bereich des Amtes für Gebäudewirtschaft die mittelfristige Finanzplanung um eine zusätzliche Bedarfs- und Vorhabensplanung ergänzt werden. Diese ermöglicht eine bessere Transparenz und Planbarkeit und ist Grundlage für die Finanz- und Haushaltsplanung. Aus dieser Planung heraus könnte das sog. Investitionsmanagement aufgebaut werden, um künftig die Investitionsvorhaben besser organisieren zu können. Durch eine standardisierte Projektstruktur können die Vorhaben stringenter umgesetzt werden.

2. Unterziel Aufgabenerfüllung:

a) Der Kernbereich des städtischen Handelns ist die Ausrichtung am Bürgerinteresse. Der Begriff des bürgerorientierten Dienstleisters betrifft konsequenterweise sowohl das richtig verstandene Agieren bei der hoheitlichen Verwaltung ebenso wie der „leistenden Bereiche“. In der näheren Befassung sind wir in den organisatorischen Überlegungen zur Verwaltungsmodernisierung, u.a. zur Digitalisierung. Zudem ist ein zeitgemäßes Personalentwicklungskonzept wichtig, um über ausreichend qualifiziertes Personal für die Umsetzung der komplexen Aufgabenpalette einer kreisfreien Stadt zur Verfügung zu stellen. In der logischen Kette ist die Abbildung dieser beiden Grundpfeiler im städtischen Haushalt auf den ersten Blick ein reiner Reflex. Dieser würde dann ins Leere laufen, wenn die Finanzkraft nicht stark genug wäre.

b) Handlungsfeld Effiziente Verwaltung:

Die städtischen Aufgaben möglichst effizient zu erledigen, liegt im Interesse des optimalen Einsatzes von Steuer- und Gebührengeldern. Die Stadt Kempten bereitet sich mit dem Masterplan „Kempten Digital“ intensiv auf die Herausforderungen der Digitalisierung vor. Seine Umsetzung und konstante Weiterentwicklung führt dazu, dass sich Kempten entsprechend den strategischen Zielen 2030 zukunftsgerichtet präsentieren und den Erwartungen von Bevölkerung, Wirtschaft und Gästen an eine zeitgemäße Stadtverwaltung entsprechen kann. Aus einer Vielzahl von Einzelprojekten sind beispielhaft zu nennen die Einführung eines Dokumentenmanagementsystems, der sog. elektronische Rechnungsworkflow (u.a. E-Rechnung) oder die Ausweitung der Bezahldienste für die Bürgerinnen und Bürger (E-Payment).

Als Grundlage für das Leben und Arbeiten in Kempten muss die Stadt die gesamte Infrastruktur (Bildung, Soziales, Kultur, Verkehr, Energieversorgung, Abfallentsorgung, usw.) leistungsfähig gestalten. Die Weiterentwicklung der Mobilität an die aktuellen Herausforderungen spiegelt sich u.a. in dem vom Stadtrat verabschiedeten Mobilitätskonzept wider. Zudem gilt es, für die stark wachsende, sehr attraktive Stadt, ausreichend Bauflächen für Wohnen und Gewerbe auszuweisen und zu entwickeln.

c) Handlungsfeld Stadt als attraktiver Arbeitgeber:

Als Stadtverwaltung mit den vielfältigen, facettenreichen Aufgaben ist Kempten auf unterschiedlichen Arbeitsmärkten präsent und versucht auf diesen passgenau sich als attraktiver Arbeitgeber zu positionieren. Da die verschiedenen Aspekte der beruflichen Beschäftigung auf Personen unterschiedlich attraktiv wirken, kann leider keine „One fits all“-Lösung der Zielerreichung dienen. Ebenso kann die geografische Lage im Süden Deutschlands sowohl als Vor-, als gleichermaßen auch als Nachteil betrachtet werden. Um auch in Zukunft unter Rahmenbedingungen, die von Mangel an Fachkräften und veränderten Ansprüchen an Arbeitgeber geprägt sind, auf diesen Arbeitsmärkten als attraktiver Arbeitgeber wahrgenommen zu werden, sollen zukünftig für folgende Handlungsfelder Maßnahmen erarbeitet werden und kontinuierlich umgesetzt, bzw. optimiert werden:

Interne Personalentwicklung:

- Bedarfsorientierte Kompetenzentwicklung
- Individuelle Entwicklungswege planen
- Gezielte Nachfolgeplanung

Zielgruppenorientiertes Arbeitgebermarketing:

- Identifizierung der jeweiligen Motivatoren der Zielgruppe
- Passgenaue, sprachlich leicht verständliche, Aufmerksamkeit steigernde Marketingmaßnahmen (elektronisches Infoboard in öffentlichen Verwaltungsräumen / städt. Gebäuden; Print/Online-Anzeigen; Radio-/Kinowerbung, Jobmessen...)
- Aktive Personalgewinnung durch Direktansprachen
- Kooperation mit Kommunen zur Imagewerbung für den ÖD

Zeitgemäßes, attraktives Arbeitsumfeld:

- Arbeitsplätze optimieren (z.B. Vorteile des mobilen Arbeitens ausschöpfen, Arbeitsräume und Arbeitsplatzausstattung modernisieren, ...)
- Workflow basierte Arbeitsprozesse implementieren
- Gesundheitsangebote (mobile Massage, Unterstützung gesunder Ernährung, ...)
- Betriebskultur prägen (Führungsverhalten harmonisieren, ehrliches, direktes Feedback fordern und fördern, Fehlerkultur pflegen, ...)

Beschäftigungsbedingungen

- Möglichkeiten zur Flexibilisierung von Beschäftigungsumfängen (bedarfsgerechte, transparente Regeln für Teilzeit, Sabbaticals, etc.)
- Leistungsorientierte Vergütung stärken und Möglichkeiten des TVÖD ausschöpfen
- Erhöhung der Mitarbeiterbindung durch Verbeamtung zielgenau einsetzen

Die durchdachte Umsetzung von Maßnahmen in diesen Handlungsfeldern benötigt allerdings Kapazitäten für Projektarbeiten, insbesondere dort, wo die Veränderung zum Status Quo hoch ist. Zum aktuellen Zeitpunkt stehen diese Kapazitäten nur bedingt und temporär zur Verfügung, da die Stellenbemessungen grundsätzlich keine Arbeiten für Veränderungsprojekte beinhalten. Daher muss die Priorisierung vor allem vor dem Hintergrund der Verfügbarkeit von Ressourcen erfolgen. Ebenso haben solche Maßnahmen Vorrang, die die Effizienzsteigerung zum Ziel haben, also mehr Arbeitsergebnisse mit gleichem oder weniger Einsatz versprechen (Prozessoptimierungen durch Softwareunterstützung) und somit zukünftig Freiraum für die Initiierung von Veränderungsprozessen schaffen.

Bei allem Bestreben, die Aufgaben gut und effizient umzusetzen, sind die Rahmenbedingungen in den letzten Jahren deutlich erschwert worden. So muss durch die Änderungen im Steuerrecht (Stichwort § 2b UStG) das gesamte städtische Handeln überprüft und ggfs. angepasst werden. Die Effekte aus der Aufgabenwahrnehmung ändern sich dadurch nicht. Der sog. Outcome liefert aus volkswirtschaftlicher Sicht also keinen Mehrwert.

Weitere Beispiele für eine tendenziell überbordende Bürokratie ergeben sich aus den

Anforderungen des Vergaberechts, des EU-Beihilferechts oder des Datenschutzrechts. Die rechtskonforme Umsetzung innerhalb der Stadt Kempten ist schon aus rechtstaatlicher Sicht eine Selbstverständlichkeit. Die Klage über den enormen Umsetzungsaufwand an die Gesetzgeber auf allen Ebenen ist gleichwohl legitim und angezeigt.

Beschlussvorschlag:

Der Stadtrat beschließt als strategisches Ziel

„Stärkung der Finanzkraft“

Kempten handelt nachhaltig und setzt alle Ressourcen mit Augenmaß ein, um die Aufgaben bürgernah und effizient zu erfüllen.

Es wird angestrebt, einen auch finanziell nachhaltigen Haushalt aufzustellen, der dadurch gekennzeichnet ist, dass

- die Zuführung vom Verwaltungs- an den Vermögenshaushalt ausreichend hoch ist,
- der Finanzbedarf im Vermögenshaushalt idealerweise ohne Neuverschuldung und ohne Rücklagenentnahme gedeckt wird und
- notwendige Neuverschuldungen qualitativ auf investive Maßnahmen und quantitativ auf jährlich 40 % der Investitionen bzw. max. 15 Mio. EUR sowie insgesamt auf max. 50 Mio. EUR begrenzt werden.

Auf Grundlage einer jahrelang erarbeiteten guten Finanzlage, u.a. einem derzeit schuldenfreien Kernhaushalt, ist es verantwortbar, im Interesse von notwendigen Investitionen neue Schulden aufzunehmen. Die **Verschuldung** ist im oben genannten Sinne zu begrenzen. Im Interesse der Generationengerechtigkeit ist jeder Einzelkredit von Beginn an bereits stetig zu tilgen.

Der **Rücklagenstand** kann vorübergehend das bisherige Mindestmaß von 8 Mio. EUR unterschreiten. Im Bemühen um eine nachhaltige Haushaltswirtschaft soll die Rücklage wieder zu einem adäquaten Finanzausgleichsinstrument aufgebaut werden.

Hierzu sind das **Controlling** auszubauen und ein wirksames **Investitionsmanagement** aufzubauen.

Als **bürgerorientierter Dienstleister** optimiert die Verwaltung ihre Organisation und Arbeitsstrukturen stetig. Auch für ihre Beschäftigten ist sie durch laufende Modernisierung und Anpassung an allgemeine Entwicklungen ein attraktiver Arbeitgeber bzw. Dienstherr.