



öffentliche Sitzungsvorlage

Haupt- und Finanzausschuss am 15.05.2024

Amt: 31 Amt für Finanzen
Verantwortlich: Alexander Mair
Vorlagennummer: 2024/31/492

TOP 2

Haushaltsaufstellung und Vollzug; Überarbeitung des Budgetierungsverfahrens; Beschluss

Sachverhalt:

Haushaltsaufstellung und Vollzug; Überarbeitung des Budgetierungsverfahrens; Beschluss

Sachverhalt:

Wie sich bereits in den Vorjahren abzeichnete und im Herbst 2023 bei der Haushaltsplanaufstellung 2024 mit Finanzplanung 2025 ff. stark manifestierte ist es in zunehmendem Maße schwieriger, einen genehmigungsfähigen Haushalt aufzustellen. Die derzeitige Haushaltslage ist dabei durch nachfolgende Tatsachen und Problemstellungen gekennzeichnet:

1. Die Auszahlungen für die veranschlagten, notwendigen Investitionen sind insbesondere in den Jahren 2024 und 2025 mit jeweils über 60 Mio. EUR sehr hoch und liegen deutlich über den Beträgen, die der Haushalt der Stadt Kempten (Allgäu) leisten kann (es wird nur ein Bruchteil durch die „Überschüsse“ im Verwaltungshaushalt gedeckt - in 2024 steht den Investitionen von 60 Mio. EUR nur ein Überschuss von etwas über 1 Mio. EUR gegenüber);
2. Die Rücklagenmittel sind aufgrund der hohen Entnahmen im Jahr 2023 ab dem Jahr 2024 erschöpft und stehen für einen Ausgleich auf absehbare Zeit nicht mehr zur Verfügung. Daher sind jegliche, nicht durch „erwirtschaftete“ Überschüsse finanzierte Investitionen entweder aus Vermögensveräußerungen oder aber aus Krediten zu stemmen – gleichzeitig sind damit Vollzugsabweichungen oder Mittelmehrbedarfe nicht „auffangbar“. Stagnierende Einnahmen und steigende Ausgaben sowie die fehlende Rücklage führen dazu, dass „Überplan“ nichts mehr geht;
3. Die strategische Gesamtverschuldungsgrenze ist Ende 2027 nahezu erreicht, damit ist eine Neuverschuldung ab dem Jahr 2028 nicht mehr möglich. Dies führt nicht nur dazu, dass ab 2028 die Investitionen ggf. nicht mehr oder nur sehr schwer fortgeführt werden können ohne die Schuldengrenze zu überschreiten, die Konsequenz ist auch, dass der aus den hohen Schuldenständen resultierende Schuldendienst viel zu hoch ist und zusätzlich die Haushalte der Zukunft stark belastet und einschränkt;

4. Die Ausgaben – v.a. im Verwaltungshaushalt – steigen ohnehin schon deutlich stärker an als die Einnahmen – die Stadt „bürdet“ sich zu viele Projekte auf. Die Zuführung aus dem Verwaltungshaushalt fällt unter diesem Hintergrund deutlich zu gering aus, sodass der Schuldendienst zunehmend nicht mehr erwirtschaftet werden kann. Es wird zudem kaum ein Beitrag zur investiven Tätigkeit geleistet. Da die ordentliche Tilgung nach den Vorgaben der KommHV erwirtschaftet werden muss (=gesetzliche Mindestzuführung) und die anfallenden Zinsen zusätzlich die Überschüsse im Verwaltungshaushalt aufzehren ist die dauernde finanzielle Leistungsfähigkeit künftig nicht mehr gegeben;
5. Den Haushalten droht damit die objektive genehmigungsunfähigkeit, denn nach Art. Art. 71 GO ist durch die Rechtsaufsichtsbehörde die Genehmigung von Kreditaufnahmen i.d.R. zu versagen, wenn die Kreditverpflichtungen mit der dauernden Leistungsfähigkeit der Gemeinde nicht im Einklang stehen.

Ursachen:

Als Ursachen für die schwierige Situation lassen sich viele Faktoren identifizieren. Allen voran sind natürlich die sich deutlich verschlechternden wirtschaftlichen Rahmenbedingungen sowie die zumindest in der Vergangenheit sehr hohe Inflationsrate zu nennen, die für stagnierende Einnahmen und stärker steigenden Ausgaben (v.a. Personal-, Baukosten, Anschaffungskosten etc...) sorgen.

Diese Entwicklung hat zur Folge, dass sich die Zuführungen verringern bzw. drohen sogar negativ auszufallen. Hinzu kommt noch, dass die hohen Kreditaufnahmen und damit einhergehenden stark gestiegenen Schuldenstände zu hohen Schuldendiensten (Zins und Tilgung) in der Zukunft führen. Diese Gelder fehlen einerseits für Investitionen, gleichzeitig führt dies wiederum zu einer deutlichen Zunahme der Mindestzuführung, welche nicht mehr erwirtschaftet werden kann.

Gleichzeitig muss zunehmend festgestellt werden, dass die Kosten für die Erfüllung der Bedarfe aus fachlicher Hinsicht, egal in welchen Bereichen, um ein vielfaches höher ausfallen als das finanziell Stemmbare. Zudem sind aus fachlicher Hinsicht zahlreiche zusätzliche Projekte angedacht, welche zu deutlich erhöhten Ausgabebedarfen in den Budgets führen.

Hinzu kommt noch, dass bereits jetzt schon „outgesourcte“ Investitionen zusätzlich die Spielräume im Vermögenshaushalt einengen (derzeit ca. 9 Mio. EUR p.a. – hier u.a. Klinikum 2,3 Mio. EUR p.a. (Zusätzliches Risiko: Defizitausgleich), Dreifachsporthalle 1 – 2 Mio. EUR p.a., Beruf Schulzentrum 4 Mio. EUR p.a., etc.)

Dies führt in letzter Konsequenz dazu, dass das bisherige Vorgehen bei Projekten und bei Haushaltsplanung nicht mehr möglich ist – allen voran ist es nicht mehr möglich, die bisherige Ausrichtung auf maximale Bedarfsdeckung und damit einhergehend auch die Bemessung der Amts- und Investitionsbudgets rein nach fachlichen Vorgaben ohne Fokus auf finanzielle Spielräume und ohne striktere Finanzsteuerung (v.a. im Gesamtkontext der finanziellen Möglichkeiten) beizubehalten.

Zielsetzung:

Es bedarf im Vollzug der Haushalte, in der jeweiligen Projektsteuerung und bei den Investitionen – insgesamt bei jeglichem städtischen Handeln - dringend einer größeren „Finanz-Disziplin“. Hierzu ist es erforderlich durch den schon stattfindenden und immer weiter zu forcierenden Ausbau des Finanzcontrollings eine bessere Steuerbarkeit der Finanzflüsse zu ermöglichen.

Oberstes Ziel muss dabei sein, Fremdsteuerung durch Auflagen bzw.

Entscheidungszwänge durch die Rechtsaufsicht zu vermeiden. Die Stadt Kempten muss selbst „Herr im eigenen Hause“ bleiben.

Bei der Bedarfserfüllung ermöglichen nachhaltige Haushalte mit geringeren „Ambitionen“ eine dauerhafte, wenngleich nicht sofortige, Erfüllung von Bedarfen.

Lösungsmöglichkeit:

Es ist unabdingbar, eine stringente, (pro)aktiven Finanzkontrolle bei allen städtischen Handlungen (Projekte, Investitionen etc.), in Sitzungsvorlagen (Standard-Vorlage) und unter Beteiligung der Kämmerei (Controlling) zu implementieren.

Dabei muss eine transparente und konkrete Sichtbarmachung von Kosten und Folgekosten bei jeder Entscheidung (vgl. u.a. § 10 KommHV) erfolgen – als Prüfungs- und Entscheidungsmaßstab muss künftig eine nachhaltige Finanzierbarkeit und die Ausrichtung auf nur notwendige, leistbare (nicht maximal mögliche) Erfüllung des fachlichen Bedarfs dienen.

Hierbei ist auch die bisherige Praxis der Haushaltsplanung dahingehend zu verändern, als dass eine Vorgabe von Betragsgrenzen für Amts- und Investitionsbudgets anhand der hochgerechneten Einnahmen für die Folgejahre erfolgt. Dabei definieren die finanziellen Spielräume die umsetzbaren Maßnahmen (nicht wie bisher die Maßnahmen die als gegeben gesehene Finanzierung).

Gleichzeitig muss auch die maximale Nettoneuverschuldung reduziert und vorgegeben werden, um einerseits auch künftig noch über Spielräume bei den notwendigen Investitionen zu haben, andererseits aber auch um den enormen Schuldendienst auf ein leistbares Niveau zu reduzieren.

Konkret bedeutet dies folgende Vorgehensweise:

1. Ermittlung der voraussichtlich zur Verfügung stehenden Einnahmen;
2. Vorgabe einer Zuführung aus dem Verwaltungshaushalt in „vernünftiger“ Höhe (Mindestzuführung (= ordentliche Tilgung) zzgl. X EUR, bspw. 5,5 Mio. EUR);
3. Vorgabe einer nachhaltigen Kreditaufnahme (später Schuldenabbau);
4. Ggf. Vorgabe des Wiederaufbaus der allgemeinen Rücklage;
5. Ermittlung und **verbindliche Vorgabe** von Betragsgrenzen:
 1. Für die „Amtsbudgets“;
 - Pflicht vor freiwillig;
 2. Für die „Investitionsbudgets“;
 - ggf. anhand einer nachhaltigen und finanzierbaren Investitionsquote;
 3. Wenn möglich für „freie“ Mittel;
 - z.B. für freiwillige Aufgaben, neue Aufgaben, Projekte, Stellenschaffungen etc.

Vorgaben:

Hinsichtlich des Haushaltsjahres 2025 wären folgende Rahmenbedingungen aus finanzwirtschaftlicher Sicht erforderlich, aber auch realistisch umsetzbar, wenngleich es hier in einigen Bereichen zu schmerzhaften Einschnitten kommen wird:

- Um die „Investitionsfähigkeit“ der Stadt Kempten (Allgäu) zu stärken und gleichzeitig die gesetzlichen Anforderungen an die Zuführungen zu übertreffen wird in allen Planungsjahren eine Zuführung vom Verwaltungs- in den Vermögenshaushalt von 6 Mio. EUR p.a. als Minimum definiert;

- Die Neuverschuldung sollte nach den strategischen Zielen nicht über 40 v.H. der Nettoinvestitionen liegen. Hinsichtlich der Erhaltung der Investitionsfähigkeit auch in der Zukunft darf die Nettoneuverschuldung zudem nicht höher wie 15 Mio. EUR p.a. liegen, sofern dadurch die 40 v.H. -Vorgaben der strategischen Ziele nicht überschritten wird;
- Die derzeitigen finanziellen Spielräume lassen kurz- bis mittelfristig den Wiederaufbau der allgemeinen Rücklage nicht zu.

In der nachfolgenden Tabelle wurde seitens der Finanzverwaltung die jeweiligen zu erwartenden Einnahmen anhand der Finanzplanung 2025 – 2027 und den aktuellen Entwicklungen v.a. im Steuerbereich für den Verwaltungshaushalt hochgerechnet.

Hieraus ergeben sich dann die jeweiligen möglichen Referatsausgabebudgets im Verwaltungshaushalt, welche anhand des Durchschnittswertes der letzten drei Jahre des Anteils der Ausgaben des jeweiligen Referatsbudgets an den Gesamtausgaben ergibt.

Sogenannte haushaltsübergreifende Budgets (v.a. innere Verrechnungen, kalkulatorische Kosten, Abschreibungen etc.) wurden bereits hiervon abgezogen.

Bei den nachfolgend aufgezeigten Beträgen handelt es sich um festgeschriebene „Budgetgrenzen“, welche bei der Planung unter keinen Umständen überschritten werden dürfen.

Es kann jedoch, um eine möglichst hohe Flexibilität bei der Aufgabenwahrnehmung zu ermöglichen, Mittel von einem Referat oder Amt zu einem Anderen „verschoben“ werden, ohne die Gesamtausgaben zu erhöhen.

	2025	2026	2027
Einnahmen abzgl. Zuführung abzgl. übergr. Budgets	239.793.200 EUR	243.172.900 EUR	245.071.500 EUR
Ausgaben Stabstellen	298.200 EUR	299.000 EUR	294.900 EUR
Ausgaben Referat 1	94.517.900 EUR	96.236.800 EUR	97.297.700 EUR
Ausgaben Referat 3	51.164.000 EUR	52.156.700 EUR	53.007.900 EUR
Ausgaben Referat 5	70.793.800 EUR	70.955.500 EUR	70.562.700 EUR
Ausgaben Referat 6	23.019.300 EUR	23.524.900 EUR	23.908.300 EUR

Gegenüber der Finanzplanung der jeweiligen Jahre (Basis Haushaltsplanung 2024) ergeben sich somit folgende Änderungen:

	2025	2026	2027
Einnahmen abzgl. Zuführung	-4.462.600 EUR	-5.728.600 EUR	-6.406.700 EUR
Ausgaben Stabstellen	- 7.600 EUR	- 9.800 EUR	- 10.900 EUR
Ausgaben Referat 1	- 1.707.900 EUR	- 2.192.400 EUR	- 2.452.000 EUR
Ausgaben Referat 3	- 957.800 EUR	- 1.229.500 EUR	- 1.375.100 EUR
Ausgaben Referat 5	- 1.344.300 EUR	- 1.725.600 EUR	- 1.929.800 EUR
Ausgaben Referat 6	- 445.000 EUR	- 571.300 EUR	- 638.800 EUR

Im Vermögenshaushalt ergeben sich anhand der Finanzplanung und einer unterstellten Zuführung von 6 Mio. EUR p.a. folgende verfügbaren Mittel:

	2025	2026	2027
Zuführung	6.000.000 EUR	6.000.000 EUR	6.000.000 EUR
Kreditaufnahmen	15.000.000 EUR	9.047.100 EUR	15.000.000 EUR
Rückfl. Darlehen	3.647.200 EUR	3.647.200 EUR	3.647.200 EUR
Vermögensveräußerung	5.165.500 EUR	3.415.000 EUR	167.000 EUR
Beiträge	620.000 EUR	570.000 EUR	620.000 EUR
Investitionspauschale	1.400.000 EUR	1.400.000 EUR	1.400.000 EUR
Einnahmen ohne Zuweisungen	31.834.725 EUR	24.079.300 EUR	26.836.227 EUR

Hierin nicht enthalten sind die Zuweisungen und Zuschüsse für bestimmte Investitionen – diese sind abhängig von den jeweils umzusetzenden Maßnahmen und erhöhen diese Einnahmen noch.

Allerdings führen einige zahlreiche Verpflichtungen zu Beteiligungen an Investitionen zu einer „Einengung“ der finanziellen Möglichkeiten (u.a. für die Investitionen am Klinikum und nicht zuletzt künftig auch für die neue Dreifachsporthalle).

Ausgegangen von diesen Einnahmen und abzüglich der „Fixkosten“ ergeben sich folgende mögliche Beträge für Ausgaben im Vermögenshaushalt:

	2025	2026	2027
Einnahmen ohne Zuweisungen	31.834.725 EUR	24.079.300 EUR	26.836.227 EUR
Abzgl. Inv. Klinikum	- 2.300.000 EUR	- 2.300.000 EUR	- 2.300.000 EUR
Abzgl. Inv. BSZ	- 3.950.000 EUR	- 3.950.000 EUR	- 3.950.000 EUR
Abzgl. Inv. DFH			- 2.000.000 EUR
Abzgl. „Sonstige“ Inv.	- 200.000 EUR	- 400.000 EUR	- 200.000 EUR
Mögliche Nettoinvestitionsausgaben (Hoch- und Tiefbau, Erwerb von Anlagevermögen)	25.384.725 EUR	17.429.300 EUR	18.386.227 EUR

Die dargestellten Beträge sind die Höchstbeträge der Ausgaben im Vermögenshaushalt für Nettoinvestitionen, d. h. von den ermittelten Kosten der jeweiligen Maßnahmen sind, entsprechend aufgeteilt auf die verschiedenen Jahre, noch die Förderungen für das jeweilige Projekt gegenzurechnen.

Anhand dieser ermittelten Ausgabemöglichkeiten müssen die investiven Bedarfe gegeneinander abgewogen, priorisiert und umgesetzt bzw. zurückgestellt werden.

Beschlussvorschlag:

Der Haupt- und Finanzausschuss beschließt die Umstellung des Haushaltsplanprozesses in der vorgestellten Form und gibt für die Aufstellung des Haushaltsplanes 2025 und der Finanzplanung 2026 – 2028 folgende Rahmenbedingungen vor:

1. Es wird verbindlich eine Zuführung vom Verwaltungs- in den Vermögenshaushalt i. H. v. 6 Mio. EUR p.a. ab dem Haushaltsjahr 2025 vorgegeben;
2. Die Neuverschuldung darf höchstens 15 Mio. EUR p. a. betragen (jedoch max. 40 v. H. der Investitionen);
3. Für die Jahre 2025 – 2028 wird kein Aufbau der allgemeinen Rücklage vorgegeben;
4. Im **Verwaltungshaushalt** wird Folgendes festgelegt:
Hinsichtlich der Referate werden (bei Gesamteinnahmen wie dargestellt) folgende Betragsgrenzen für die Ausgaben verbindlich vorgegeben, ein „Mitteltausch“ ist möglich:

	2025	2026	2027
Einnahmen abzgl. Zuführung abzgl. übergr. Budgets	239.793.200 EUR	243.172.900 EUR	245.071.500 EUR
Ausgaben Stabstellen	298.200 EUR	299.000 EUR	294.900 EUR
Ausgaben Referat 1	94.517.900 EUR	96.236.800 EUR	97.297.700 EUR
Ausgaben Referat 3	51.164.000 EUR	52.156.700 EUR	53.007.900 EUR
Ausgaben Referat 5	70.793.800 EUR	70.955.500 EUR	70.562.700 EUR
Ausgaben Referat 6	23.019.300 EUR	23.524.900 EUR	23.908.300 EUR

Gegenüber der Haushaltsplanung 2024 ergeben sich **damit** folgende Änderungen:

	2025	2026	2027
Einnahmen abzgl. Zuführung	-4.462.600 EUR	-5.728.600 EUR	-6.406.700 EUR
Ausgaben Stabstellen	- 7.600 EUR	- 9.800 EUR	- 10.900 EUR
Ausgaben Referat 1	- 1.707.900 EUR	- 2.192.400 EUR	- 2.452.000 EUR
Ausgaben Referat 3	- 957.800 EUR	- 1.229.500 EUR	- 1.375.100 EUR
Ausgaben Referat 5	- 1.344.300 EUR	- 1.725.600 EUR	- 1.929.800 EUR
Ausgaben Referat 6	- 445.000 EUR	- 571.300 EUR	- 638.800 EUR

5. Im **Vermögenshaushalt** wird Folgendes festgelegt:

Für die „Investitionsbudgets“ wird von folgenden Einnahmen als Bemessungsmaßstab ausgegangen:

	2025	2026	2027
Zuführung	6.000.000 EUR	6.000.000 EUR	6.000.000 EUR
Kreditaufnahmen	15.000.000 EUR	9.047.100 EUR	15.000.000 EUR
Rückfl. Darlehen	3.647.200 EUR	3.647.200 EUR	3.647.200 EUR
Vermögensveräußerung	5.165.500 EUR	3.415.000 EUR	167.000 EUR
Beiträge	620.000 EUR	570.000 EUR	620.000 EUR
Investitionspauschale	1.400.000 EUR	1.400.000 EUR	1.400.000 EUR
Einnahmen ohne Zuweisungen	31.834.725 EUR	24.079.300 EUR	26.836.227 EUR

Die Nettoinvestitionsbudgets werden daraus resultierend wie folgt vorgegeben:

	2025	2026	2027
Einnahmen ohne Zuweisungen	31.834.725 EUR	24.079.300 EUR	26.836.227 EUR
Abzgl. Inv. Klinikum	- 2.300.000 EUR	- 2.300.000 EUR	- 2.300.000 EUR
Abzgl. Inv. BSZ	- 3.950.000 EUR	- 3.950.000 EUR	- 3.950.000 EUR
Abzgl. Inv. DFH			- 2.000.000 EUR
Abzgl. „Sonstige“ Inv.	- 200.000 EUR	- 400.000 EUR	- 200.000 EUR
Mögliche Nettoinvestitionsausgaben (Hoch- und Tiefbau, Erwerb von Anlagevermögen)	25.384.725 EUR	17.429.300 EUR	18.386.227 EUR

Beschlussvorschlag:

Der Haupt- und Finanzausschuss beschließt die Umstellung des Haushaltsplanprozesses in der vorgestellten Form und gibt für die Aufstellung des Haushaltsplanes 2025 und der

Finanzplanung 2026 – 2028 folgende verbindliche Rahmenbedingungen vor:

2. Es wird eine Zuführung vom Verwaltungs- in den Vermögenshaushalt i.H.v. 6 Mio. EUR p.a. ab dem Haushaltsjahr 2025 vorgegeben;
6. Die Neuverschuldung darf höchstens 15 Mio. EUR p.a. betragen (jedoch max. 40 v.H. der Investitionen);
7. Für die Jahre 2025 – 2028 wird kein Aufbau der allgemeinen Rücklage vorgegeben;
8. Im **Verwaltungshaushalt** wird folgendes festgelegt:
Hinsichtlich der Referate werden (bei Gesamteinnahmen wie dargestellt) folgende Betragsgrenzen für die Ausgaben verbindlich vorgegeben, ein „Mitteltausch“ ist möglich:

	2025	2026	2027
Einnahmen abzgl. Zuführung abzgl. übergr. Budgets	239.793.200 EUR	243.172.900 EUR	245.071.500 EUR
Ausgaben Stabstellen	298.200 EUR	299.000 EUR	294.900 EUR
Ausgaben Referat 1	94.517.900 EUR	96.236.800 EUR	97.297.700 EUR
Ausgaben Referat 3	51.164.000 EUR	52.156.700 EUR	53.007.900 EUR
Ausgaben Referat 5	70.793.800 EUR	70.955.500 EUR	70.562.700 EUR
Ausgaben Referat 6	23.019.300 EUR	23.524.900 EUR	23.908.301 EUR

Gegenüber der Haushaltsplanung 2024 ergeben sich **damit** folgende Änderungen:

	2025	2026	2027
Einnahmen abzgl. Zuführung	-4.462.600 EUR	-5.728.600 EUR	-6.406.700 EUR
Ausgaben Stabstellen	- 7.600 EUR	- 9.800 EUR	- 10.900 EUR
Ausgaben Referat 1	- 1.707.900 EUR	- 2.192.400 EUR	- 2.452.000 EUR
Ausgaben Referat 3	- 957.800 EUR	- 1.229.500 EUR	- 1.375.100 EUR
Ausgaben Referat 5	- 1.344.300 EUR	- 1.725.600 EUR	- 1.929.800 EUR
Ausgaben Referat 6	- 445.000 EUR	- 571.300 EUR	- 638.800 EUR

9. Im **Vermögenshaushalt** wird folgendes festgelegt:

Für die „Investitionsbudgets“ wird von folgenden Einnahmen als Bemessungsmaßstab ausgegangen:

	2025	2026	2027
Zuführung	6.000.000 EUR	6.000.000 EUR	6.000.000 EUR

Kreditaufnahmen	15.000.000 EUR	9.047.100 EUR	15.000.000 EUR
Rückfl. Darlehen	3.647.200 EUR	3.647.200 EUR	3.647.200 EUR
Vermögensveräußerung	5.165.500 EUR	3.415.000 EUR	167.000 EUR
Beiträge	620.000 EUR	570.000 EUR	620.000 EUR
Investitionspauschale	1.400.000 EUR	1.400.000 EUR	1.400.000 EUR
Einnahmen ohne Zuweisungen	31.834.725 EUR	24.079.300 EUR	26.836.227 EUR

Die Nettoinvestitionsbudgets werden daraus resultierend wie folgt vorgegeben:

	2025	2026	2027
Einnahmen ohne Zuweisungen	31.834.725 EUR	24.079.300 EUR	26.836.227 EUR
Abzgl. Inv. Klinikum	- 2.300.000 EUR	- 2.300.000 EUR	- 2.300.000 EUR
Abzgl. Inv. BSZ	- 3.950.000 EUR	- 3.950.000 EUR	- 3.950.000 EUR
Abzgl. Inv. DFH			- 2.000.000 EUR
Abzgl. „Sonstige“ Inv.	- 200.000 EUR	- 400.000 EUR	- 200.000 EUR
Mögliche Nettoinvestitionsausgaben (Hoch- und Tiefbau, Erwerb von Anlagevermögen)	25.384.725 EUR	17.429.300 EUR	18.386.227 EUR