



BESCHLUSSVORLAGE

Federführung:
FB Finanzen

VORL.NR. 186/15

Sachbearbeitung:
Kiedaisch, Ulrich
Datum:
10.06.2015

Beratungsfolge	Sitzungsdatum	Sitzungsart
Ausschuss für Wirtschaft, Kultur und Verwaltung	16.06.2015	ÖFFENTLICH

Betreff: Weiteres Vorgehen zur Haushaltskonsolidierung
Bezug SEK: ---

Bezug:
Anlagen:

Beschlussvorschlag:

1. Gemeinderat und Verwaltung vereinbaren das Ziel, durch Einsparungen und Mehreinnahmen eine strukturelle Verbesserung des Ergebnishaushalts von mindestens 5-7 Mio. Euro im Zeitraum von drei Jahren zu erreichen.
2. Gemeinderat und Verwaltung entwickeln in der Haushaltsstrukturkommission bis Ende Oktober 2015 ein diesbezügliches Programm.

Sachverhalt/Begründung:

Ausgangslage

Der Haushaltsplan der Stadt weist in 2015 und in den Finanzplanungsjahren 2016-2018 ein strukturelles Delta in der Größenordnung von 5-7 Mio. Euro aus. Dieses ergibt sich aus der Differenz zwischen dem Zahlungsmittelüberschuss aus der laufenden Verwaltungstätigkeit und den Nettoabschreibungen (Abschreibungen abzgl. der aufgelösten Ertragszuschüsse). Die Ursachen sind vielfältig. Im Vordergrund stehen allerdings die überproportional gewachsenen Bildungsaufwendungen. Eine aktuelle Studie der Bertelsmann-Stiftung hat ermittelt, dass die Sozialkosten die kommunalen Haushalte mittlerweile auf Rekordniveau belasten. Auch hier wurde festgestellt, dass die Kosten für die Kindertagesstätten im Zeitraum von 2006 bis 2013 von 11,5 Mrd. EUR auf 22,3 Mrd. EUR gestiegen sind, mithin sich in diesem Zeitraum verdoppelt haben. Auch in Ludwigsburg ist in den Jahren 2008 bis 2015 der aus Steuermitteln zu finanzierende Aufwand von 12 Mio. EUR auf rd. 24 Mio. EUR gestiegen. Trotz vielfältiger und erfolgreicher Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen sowie den seit 2011 gestiegenen Steuereinnahmen kann dieses Defizit aus dem laufenden Haushalt strukturell nicht mehr gedeckt werden.

Strategische Haushaltskonsolidierung auf der Basis des Stadtentwicklungskonzepts

Das Thema der generationengerechten Finanzen ist ein zentrales Thema der Nachhaltigen Stadtentwicklung. Die Stadt verfügt mit dem Stadtentwicklungskonzept (SEK) und den Masterplänen über ein Instrument zur strategischen und nachhaltigen Stadtentwicklung. Über das Kommunale Steuerungs- und Informationssystem KSIS werden die Ziele und Maßnahmen zu den einzelnen Masterplänen gesteuert. Die Konsolidierung des Haushalts mit dem Ziel generationengerechter Finanzen sollte deshalb auf der Grundlage des SEK/KSIS erfolgen.

Eine strategische, an den Zielen des SEK orientierte Haushaltskonsolidierung ist eine systematische Ergänzung des SEK zur Erreichung eines generationengerechten Haushalts. Im Vergleich zu den traditionellen Methoden der Haushaltskonsolidierung vergangener Jahre liegt die Besonderheit dieses Vorgehens auch darin, dass eben keine reaktive, durch Einnahmeausfälle oder Ausgabesteigerungen verursachte Haushaltspolitik betrieben wird, sondern Haushaltskonsolidierung als Daueraufgabe im System des SEK aktiv ausgeübt wird.

Folgende Vorgehensweise wird vorgeschlagen:

1. Reduzierung der Aufwendungen

Um strategisch sinnvolle Entscheidung zur Reduzierung von Aufwendungen treffen zu können, sind unter Berücksichtigung der jeweiligen Konsequenzen folgende Maßnahmen erforderlich:

a) Analyse des Aufgabenportfolios

Es wird eine systematische Prüfung aller Fachbereiche (einschl. Eigenbetriebe SEL und TEL) durchgeführt. Zu jeder Produktgruppe (Systematik der Teilhaushalte) erfolgt eine Aufgabenbeschreibung (liegt mit dem Haushaltsplan teilweise schon vor) mit Antworten auf folgenden Fragestellungen:

- Welchen Beitrag leisten die Produkte/Produktgruppen zur Erreichung strategischer Ziele der Stadtentwicklung?
- Kann auf die Aufgabe vollständig oder teilweise verzichtet werden?
- Welche negativen Konsequenzen (Wirkungen) hätte ein vollständiger oder teilweiser Verzicht? Welche mit der Aufgabe verbundenen Ziele können ggf. nicht erreicht werden?
- Wenn kein Verzicht möglich ist, können dann Standards reduziert werden?
- Welche negativen Konsequenzen (Wirkungen) hätte eine Standardreduzierung? Welche Ziele können ggf. nicht erreicht werden?
- Kann die Aufgabe durch Dritte wirtschaftlicher wahrgenommen werden?

Auf der Basis dieser Antworten werden Entscheidungsvorschläge zur Reduzierung von Aufwendungen erstellt.

b) Effizienzsteigerung

Es erfolgt durch den Fachbereich Revision eine Festlegung der Bereiche, die im Rahmen der neu übertragenen Aufgabe „Prüfung der Organisation und Wirtschaftlichkeit der Verwaltung“ betrachtet werden. Grundlagen sind zum einen bereits erfolgte Organisationsuntersuchungen bzw.-entwicklungen und die Umsetzung deren Ergebnisse und zum anderen Erkenntnisse aus den allgemeinen Prüfungen, die ggf. einer weiteren Untersuchung/Entwicklung zugeführt werden müssen (Optimierung von Strukturen und Prozessen).

Neben den zu untersuchenden Kernprozessen eignen sich insbesondere die Bereiche, die Aufgaben wahrnehmen, welche grundsätzlich auch von Dritten erbracht werden könnten (TDL,

Planungsleistungen, Personalabrechnung, Vollstreckung, Reinigung etc.) oder die eine hohe Personalaufwandsquote (Verhältnis Personalaufwand zum ordentlichen Aufwand) haben.

Ebenfalls können fachbereichsübergreifende Themen wie z. B. Gebäude/ Flächenmanagement oder Vertragsmanagement in diesem Zusammenhang betrachtet werden.

c) Organisationsentwicklung/-untersuchungen

In Abstimmung mit den Fachbereichen werden federführend durch Fachbereich Organisation und Personal Organisationsentwicklungen durchgeführt. Ziel: Optimierung der Prozesse, Erhöhung der Effizienz, Reduzierung des Aufwands.

d) Interkommunale Zusammenarbeit

Die Stadt Ludwigsburg ist kreisweit Vorreiter für Interkommunale Zusammenarbeit. Beispiele sind etwa die landesweit einmalige Kooperation bei der Durchführung der Volkszählung, die Personalabrechnung für die Stadt Sachsenheim oder die interkommunale Vollstreckung für die Kommunen Kornwestheim, Remseck, Asperg und Benningen. Unter diesem Thema wird eine Auflistung der Aufgaben erstellt, welche grundsätzlich gemeinsam mit anderen Städten wahrgenommen werden könnten. Allerdings bestehen hier derzeit noch nicht endgültig geklärte vergabe- und steuerrechtliche Fragen.

2. Identifizierung der Wachstumsbereiche

Einige Aufgabenbereiche unterliegen einem weiteren absehbaren Wachstum (z.B. Kindertagesstätten, der Ausbau des schulischen Ganztags sowie die Umsetzung der frühkindlichen und schulischen Inklusion etc.). Hier sind auf der Basis der voraussichtlichen Entwicklung aktuelle Prognoserechnungen für die nächsten 4-5 Jahre zu erstellen. Ggf. müssen die Finanzplanungszahlen aktualisiert werden.

3. Einnahmeerhöhung

Das strukturelle Defizit kann nicht alleine durch Einsparungen und Effizienzsteigerungen vermieden werden. Ansatzpunkt ist deshalb auch, die zur Aufgabenerfüllung erforderliche Einnahmenbasis stetig zu erweitern. Hierunter sind sowohl langfristige wirkende und lokal beeinflussbare Maßnahmen (z.B. Entwicklung neuer Baugebiete mit Zuzug von neuen Einwohnern, Maßnahmen zur Verbesserung der Sozialstruktur), die Auswirkungen auf die Schlüsselzuweisungen und den Anteil an der Einkommensteuer haben, zu verstehen.

Zudem geht es auch darum, die staatlichen Zuweisungen, wie es etwa beim Ausbau U3 gelungen ist (Land trägt 68% der Betriebskosten; Bund fördert Investition) angemessen zu erhöhen. Hierauf hat die Stadt allerdings keinen unmittelbaren Einfluss.

Im Wirkungskreis einer Kommune gibt es hinsichtlich der Verbesserung der Einnahmen nur zwei wesentliche Hebel:

- regelmäßige Überprüfung und Anpassung von Gebühren/Entgelten und
- die Anpassung der Hebesätze für die Realsteuern (Grund- und Gewerbesteuer)

Angesichts der heute doppelt so hohen Nettoaufwendungen für die frühkindliche Bildung in Kindertageseinrichtungen und dem beschriebenen strukturellen Delta von 5 – 7 Millionen ist nach Überzeugung der Verwaltung eine strategisch angelegte nachhaltige Haushaltskonsolidierung ohne deutliche Mehreinnahmen realistisch nicht möglich.

Durch den Ausbau der Kinderbetreuung erhöhen sich mit einem zeitlichen Versatz von mindestens einem Jahr auch die Einnahmen aus FAG-Zuweisungen. Diese sind für den Finanzplanungszeitraum noch zu aktualisieren.

4. Einbeziehung der Beteiligungsunternehmen

Bei den Beteiligungsunternehmen ist zu prüfen und zu entscheiden, welche Beiträge zur Verbesserung der Ertragskraft des Ergebnishaushalts die zwei großen Beteiligungsunternehmen (SWLB, WBL) leisten können. Des Weiteren ist zu überprüfen, ob der Zuschuss an die Blühendes Barock GmbH und/oder die Zuschüsse bei Kleinbeteiligungen (FMF, Kleeblatt, Sportinternat, ADK) reduziert werden können.

5. Generationengerechte Finanzen als Teil des (Haushalts-)Planungsprozesses

Die Optimierung der Einnahmen und Ausgaben ist ein kontinuierlicher Prozess und Teil der jährlichen internen Budgetgespräche. Ziel ist immer ein ausgeglichener Ergebnishaushalt und ein Zahlungsmittelüberschuss in Höhe der Nettoabschreibungen.

Ausgangspunkt ist die strategische Zielplanung in den Masterplänen und die sich daraus ableitenden operationalen Ziele und Maßnahmen (Abbildung und Auswertung in KSIS). Grundlage für die Entscheidung über die Budgets werden dann die Antworten auf die unter 1 a) formulierten Fragen sein.

6. Investitionen

Bei der Festlegung der Prioritäten für das Investitionsprogramm ist ein frühzeitig einzubindendes Investitionscontrolling unerlässlich. Dort werden – in enger Abstimmung mit den Fach-, Bau- und Querschnittsfachbereichen – insbesondere folgende Aufgaben bearbeitet:

- Bedarfsprüfung insbesondere mit Blick auf die demografische Entwicklung (langfristiger oder nur temporärer Bedarf).
- Festlegung von Standards für die Hoch- und Tiefbaumaßnahmen („angemessener mittlerer Standard“)
- Detaillierte Folgekostenberechnung
- Besondere Betrachtung der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen (insbesondere Oststadt): Hier werden voraussichtlich Kreditaufnahmen erforderlich sein, um den Grunderwerb und die Herstellung der Infrastruktur zu finanzieren. Die Refinanzierung erfolgt durch Verkauf der erschlossenen Baugrundstücke.

7. Interkommunaler Vergleichsring

Es ist geplant, mit den Städten Esslingen und Göppingen (evtl. noch Heilbronn und Böblingen) einen interkommunalen Vergleichsring aufzubauen. Die Vergleichsringarbeit wird unterstützt durch ein internetbasiertes Programm „IKVS“. Ziel ist, durch die Erkenntnisse aus der Vergleichsringarbeit weitere Hinweise auf Optimierungspotenziale zu bekommen.

8. Dokumentation

Alle Maßnahmen und Prüfaufträge werden im neuen Masterplan „Generationengerechte Finanzen“ dokumentiert. Prüfaufträge aus früheren Haushaltskonsolidierungen, die nicht umgesetzt bzw. wieder rückgängig gemacht wurden, werden ebenfalls aufgenommen.

9. Erfolgsfaktoren

- Es besteht Konsens darüber, dass die Sicherstellung eines generationengerechten Haushalts eine Daueraufgabe der gesamten Stadtverwaltung und des Gemeinderats ist
- Die Fachbereichsleitungen beteiligen sich aktiv und konstruktiv am Verfahren, vermitteln den Sinn des generationengerechten Haushalts im Fachbereich, erarbeiten die Konsolidierungsvorschläge und gleichen diese mit der Zielplanung des Fachbereichs ab.
- Das Referat Nachhaltige Stadtentwicklung koordiniert zusammen mit dem Fachbereich Finanzen die Verknüpfung der einzelnen Masterpläne mit dem Haushalt und dem Masterplan Generationengerechte Finanzen und unterstützt eine ergebnisorientierte Abstimmung bei Konfliktfällen.
- Die Querschnittsbereiche 10, Personal und Organisation, 14, Revision und 20 Finanzen unterstützen die übrigen Fachbereiche in der Erarbeitung und Umsetzung der Konsolidierungsvorschläge und dokumentieren das gesamte Verfahren.

Ohne die Bereitschaft der politischen Entscheidungsträger ggf. auch unpopuläre Entscheidungen (z.B. Vereinsförderung, Gebühren-/Steuererhöhungen etc.) zu treffen, lässt sich ein generationengerechter Haushalt nicht gestalten. Nur mit Spar -Maßnahmen, die nach außen nicht spürbar sind („niemanden wehtun“) wird es nach den ambitionierten Konsolidierungsmaßnahmen der letzten Jahre nicht möglich werden das gemeinsame Ziel eines generationengerechten Haushalts zu erreichen.

Unterschriften:

Ulrich Kiedaisch

Finanzielle Auswirkungen?				
<input type="checkbox"/> Ja	<input type="checkbox"/> Nein	Gesamtkosten Maßnahme/Projekt:		EUR
Ebene: Haushaltsplan				
Teilhaushalt		Produktgruppe		
ErgHH: Ertrags-/Aufwandsart				
FinHH: Ein-/Auszahlungsart				
Investitionsmaßnahmen				
Deckung		<input type="checkbox"/> Ja		
		<input type="checkbox"/> Nein, Deckung durch		
Ebene: Kontierung (intern)				
Konsumtiv			Investiv	
Kostenstelle	Kostenart	Auftrag	Sachkonto	Auftrag

Verteiler:
20