

BESCHLUSSVORLAGE V0869/23 öffentlich	Referat	Referat II
	Amt	Kämmerei
	Kostenstelle (UA)	0300
	Amtsleiter/in	Wendl, Stefanie
	Telefon	3 05-13 08
	Telefax	3 05-13 19
	E-Mail	kaemmerei@ingolstadt.de
Datum	04.10.2023	

Gremium	Sitzung am	Beschlussqualität	Abstimmungsergebnis
Ausschuss für Finanzen, Liegenschaften, Wirtschaft und Arbeit	10.10.2023	Vorberatung	
Stadtrat	17.10.2023	Entscheidung	

Beratungsgegenstand

Grundsatzbeschluss zur Haushaltskonsolidierung
(Referent: Herr Fleckinger)

Antrag:

1. Der Bericht zur aktuellen Haushaltsentwicklung für die Jahre 2024 ff. wird bekanntgegeben.
2. Angesichts der finanziellen Entwicklungen beauftragt der Stadtrat die Verwaltung und die städtischen Tochterunternehmen mit der Aufstellung eines Konzeptes zur nachhaltigen Haushaltskonsolidierung, das auch Kürzungen bei Defizitausgleichen für städtische Tochterunternehmen berücksichtigt.

Als **strategische Ziele** werden festgesetzt:

- 2.1. Der Verwaltungshaushalt ist in den Jahren 2024 – 2027 zu den aktuell vorliegenden Mittelanmeldungen der Referate für den Haushaltsplanentwurf 2024 in der Gesamtsumme um 100,0 Mio. Euro zu entlasten.
- 2.2. Davon sollen bereits im Haushalt 2024 kurzfristig 10,0 Mio. Euro im Verwaltungshaushalt eingespart werden.
- 2.3. Die maximale Nettoneuverschuldung für die Haushaltsjahre 2024 - 2027 wird auf 350,0 Mio. Euro gedeckelt.
3. Der Erlass einer haushaltswirtschaftlichen Sperre gem. § 28 KommHV-K für das Haushaltsjahr 2023 in Höhe von 10 % für die in der Anlage genannten Gruppierungen des Verwaltungshaushalts und in Höhe von 25 % für die in der Anlage benannten Gruppierungen des Vermögenshaushalts wird gem. § 29 Abs. 1 KommHV-K bekanntgegeben.

4. Beschlussvorlagen der Verwaltung sind künftig stets um einen Finanzierungsvorschlag zu ergänzen. Anträge der im Stadtrat vertretenen Fraktionen und Wählergruppen, die zusätzliche Finanzmittel erfordern, sollen vorab um eine finanzielle Bewertung der Verwaltung ergänzt und ggf. mit einem Finanzierungsvorschlag hinterlegt werden.
5. Bei investiven Maßnahmen ist besonderes Augenmerk auf die zu erwartenden Folgekosten und deren Darstellung zu legen. Die Auswirkungen auf die Finanzplanung sind stets mit zu beleuchten und zu dokumentieren.
6. Die Finanz- und Haushaltsplanungen werden regelmäßig aktualisiert und der Stadtrat über wesentliche Veränderungen sowie ggf. Schritte der Nachsteuerung informiert.

gez.

Dr. Christian Scharpf
Oberbürgermeister

gez.

Franz Fleckinger
Berufsmäßiger Stadtrat

Finanzielle Auswirkungen:**Entstehen Kosten:** ja nein

wenn ja,

Einmalige Ausgaben	Mittelverfügbarkeit im laufenden Haushalt	
Jährliche Folgekosten	<input type="checkbox"/> im VWH bei HSt: <input type="checkbox"/> im VMH bei HSt:	Euro:
Objektbezogene Einnahmen (Art und Höhe)	<input type="checkbox"/> Deckungsvorschlag von HSt: von HSt:	Euro:
Zu erwartende Erträge (Art und Höhe)	von HSt:	
	<input type="checkbox"/> Anmeldung zum Haushalt 20	Euro:
<input type="checkbox"/> Die Aufhebung der Haushaltssperre/n in Höhe von Euro für die Haushaltsstelle/n (mit Bezeichnung) ist erforderlich, da die Mittel ansonsten nicht ausreichen.		
<input type="checkbox"/> Die zur Deckung herangezogenen Haushaltsmittel der Haushaltsstelle (mit Bezeichnung) in Höhe von Euro müssen zum Haushalt 20 wieder angemeldet werden.		
<input type="checkbox"/> Die zur Deckung angegebenen Mittel werden für ihren Zweck nicht mehr benötigt.		

Nachhaltigkeitseinschätzung:**Wurde eine Nachhaltigkeitseinschätzung durchgeführt:** ja nein

Wenn nein, bitte Ausnahme kurz darstellen und begründen

Begründung der Ausnahme

Bloßer finanzwirtschaftlicher Beschluss

Kurzvortrag:

Über den gesamten Kurzvortrag:
Verwaltungshaushalt = VwHH
Vermögenshaushalt = VmHH

1. Bericht zur aktuellen Haushaltsentwicklung

Die ursprünglich im Dezember 2022 beschlossene Finanzplanung bis 2026 zum Haushalt 2023 beruhte auf folgenden Eckpunkten:

in Mio. Euro	2024 Plan	2025 Plan	2026 Plan
Zuführung vom VwHH an den VmHH	19,99	0,04	0,04
Zuführung vom VmHH an den VwHH	0,00	31,13	2,98
Mindestzuführung*	0,00	0,00	0,00
Rücklagenentnahme	80,08	0,00	0,00
Kreditaufnahme	0,00	105,90	51,76

Grafik 1: Wichtige Eckpunkte der Finanzplanung zum Haushalt 2023 (ohne Nachtrag)

Für das Jahr 2024 konnte danach noch mit einer Zuführung vom VwHH an den VmHH gerechnet werden. Der Fehlbetrag von knapp 3,0 Mio. Euro im Jahr 2026 hätte so im Rahmen der sich konkretisierenden Planungen noch ausgeglichen werden können. Einzig das Jahr 2025 war danach auf Grund der hohen Gewerbesteuerzahlungen 2023 und der hieraus entfallenden Schlüsselzuweisung in 2025 bei gleichzeitig niedrigerer Gewerbesteuereinnahme nicht ausgleichsfähig. Auch die geplanten Kreditaufnahmen zur Deckung der vorgesehenen Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen hielten sich mit 157,66 Mio. Euro in einem vertretbaren und rückzahlbaren Rahmen.

Für das Planjahr 2024 mit Finanzplanung bis 2027 waren die Referate und Beteiligungen bis zum 30.06.2023 aufgefordert, ihre künftigen Mittelbedarfe anzumelden. In der darauffolgenden ersten Hochrechnung Ende Juli 2023 zeigte sich ein dramatisch verändertes Bild. Ein Ausgleich des Verwaltungshaushaltes war in keinem Jahr der Mittelfristplanung mehr möglich. Gleichzeitig wies der Planungsstand aber noch ein hohes Maß an Unsicherheiten auf, so dass verlässliche Zahlen dem Stadtrat noch nicht benannt werden konnten. Eine vorgenommene Abweichungsanalyse zwischen den Finanzplanungen zum Haushalt 2023 und den ersten Planungen für 2024 zeigte auf, dass die Fehlbeträge auf ein Konglomerat aus stark einbrechenden Steuereinnahmen, steigenden Personal- und Sachausgaben, hohen Energiekosten und steigenden Betriebskostenzuschüssen an die städtischen Tochterunternehmen zurückzuführen sind.

2. Zweite Hochrechnung der Finanzplanung und Potentialanalyse

Der Oberbürgermeister wies die Kämmerei auf Basis der vorliegenden Daten unverzüglich im Juli 2023 an, bis spätestens Anfang September eine erneute, konkretisierte und belastbare Hochrechnung der Finanzplanung vorzulegen. Parallel wurden alle Referate und städtischen Beteiligungen angewiesen, unverzüglich Potentiale zur Haushaltskonsolidierung aufzuzeigen und aufzubereiten.

Mit Wirkung vom 29.09.2023 ordnete der Oberbürgermeister eine Haushaltssperre gemäß § 28 KommHV-K an, die formell mit diesem Beschluss bekanntgegeben wird.

Die Hochrechnung der Finanzplanung mit Stand 09/2023 zeigt aktuell folgendes Bild:

in Mio. Euro	2024 Plan	2024 Abwei- chung	2025 Plan	2025 Abwei- chung	2026 Plan	2026 Abwei- chung	2027 Plan
Gewerbesteuer	99,39	-52,44	103,06	-51,01	115,43	-43,36	133,70
Einkommensteuer	123,88	-3,72	129,22	-4,25	136,32	-1,68	142,32
Umsatzsteuer	31,65	+0,07	32,57	+0,23	33,19	+0,28	33,82
Grundsteuer B	30,24	-0,13	30,60	-0,13	30,97	-0,14	31,34
Schlüssel- zuweisungen	29,18	-1,39	3,41	+3,41	34,92	+27,90	33,38
Saldo	-126,36 Mio. Euro						

Grafik 2: Ergebnis der Hochrechnung der Finanzplanung zum Haushalt 2024 (Stand 09/2023) - Einnahmen

Auf der Einnahmenseite wird deutlich, dass die aktuelle wirtschaftliche Entwicklung die Steuereinnahmen selbst unter Berücksichtigung hoher Schlüsselzuweisungen bis 2026 um 126,36 Mio. Euro im Vergleich zu den bisherigen Planungen einbrechen lässt. Auch wenn wir für das Jahr 2027 mit einer leichten Erholung kalkulieren, bleiben die Steuereinnahmen auf eher niedrigem Niveau.

in Mio. Euro	2024 Plan	2024 Abwei- chung	2025 Plan	2025 Abwei- chung	2026 Plan	2026 Abwei- chung	2027 Plan
Zuführung vom VwHH an den VmHH	0,04	-19,95	0,04	0,00	0,04	0,00	0,04
Zuführung vom VmHH an den VwHH	70,55	+70,55	101,28	+70,15	16,13	+13,15	0,00
Fehlbetrag VwHH	0,00	0,00	0,00	0,00	-19,77	-19,77	-82,30
Mindestzuführung	0,00	0,00	0,00	0,00	3,13	+3,13	5,22
Rücklagenentnahme	70,55	-9,53	101,28	+101,28	16,13	+16,13	0,00
Kreditaufnahme	139,29	+139,29	88,81	-17,09	65,49	+13,73	41,70
135,93 Mio. Euro mehr Kreditaufnahme als bisher							

Grafik 3: Ergebnis der Hochrechnung der Finanzplanung zum Haushalt 2024 (Stand 09/2023) - wichtige Eckpunkte

Beim Versuch, den Haushaltsausgleich herzustellen, bestätigte sich erneut, dass ein Ausgleich des VwHH in keinem der Finanzplanungsjahre mehr aus den Einnahmen aus laufender Verwaltungstätigkeit möglich sein wird. Kann der Ausgleich für die Jahre 2024 und 2025 noch über die vorhandenen Rücklagemittel (vgl. § 22 Abs. 3 KommHV-K) erreicht werden, wäre der Haushalt spätestens ab 2026 nicht mehr genehmigungsfähig.

Einschub: Verwendung der Rücklagemittel zum Ausgleich des VwHH

Grundsätzlich werden in der allgemeinen Rücklage Mittel für die rechtzeitige Leistung von Ausgaben (Kassenbetriebsmittel) sowie zur Deckung des Ausgabenbedarfs im Vermögenshaushalt künftiger Jahre angesammelt (§ 20 Abs. 2 Satz 1 und Abs. 3 Satz 1 KommHV-K). Somit steht die allgemeine Rücklage grundsätzlich gebunden zur Finanzierung von Investitionen zur Verfügung.

§ 22 Abs. 3 Satz 1 KommHV-K ermöglicht jedoch die Verwendung von Rücklagemitteln zum Ausgleich des Verwaltungshaushaltes, wenn

- sonst der Ausgleich trotz Ausschöpfung aller Einnahmemöglichkeiten und Ausnutzung jeder Sparmöglichkeit nicht erreicht werden kann und
- die Mittel nicht für die unabweisbare Fortführung bereits begonnener Maßnahmen benötigt wird und
- die Kassenliquidität unter Berücksichtigung möglicher Kassenkredite nicht beeinträchtigt wird.

In den Jahren 2024 und 2025 können diese Voraussetzungen aufgrund der besonderen wirtschaftlichen und finanziellen Lage sowie der Entwicklung bei der Gewerbesteuer bejaht werden, so dass ein Ausgleich des Verwaltungshaushaltes durch Entnahme von Finanzmitteln aus der allgemeinen Rücklage ermöglicht wird. Eine telefonische Voranfrage bei der Regierung von Oberbayern dazu ergab, dass dieses Vorgehen eine langjährige geübte und gängige Praxis in anderen Kommunen darstellt.

3. Konsolidierungsbedarf

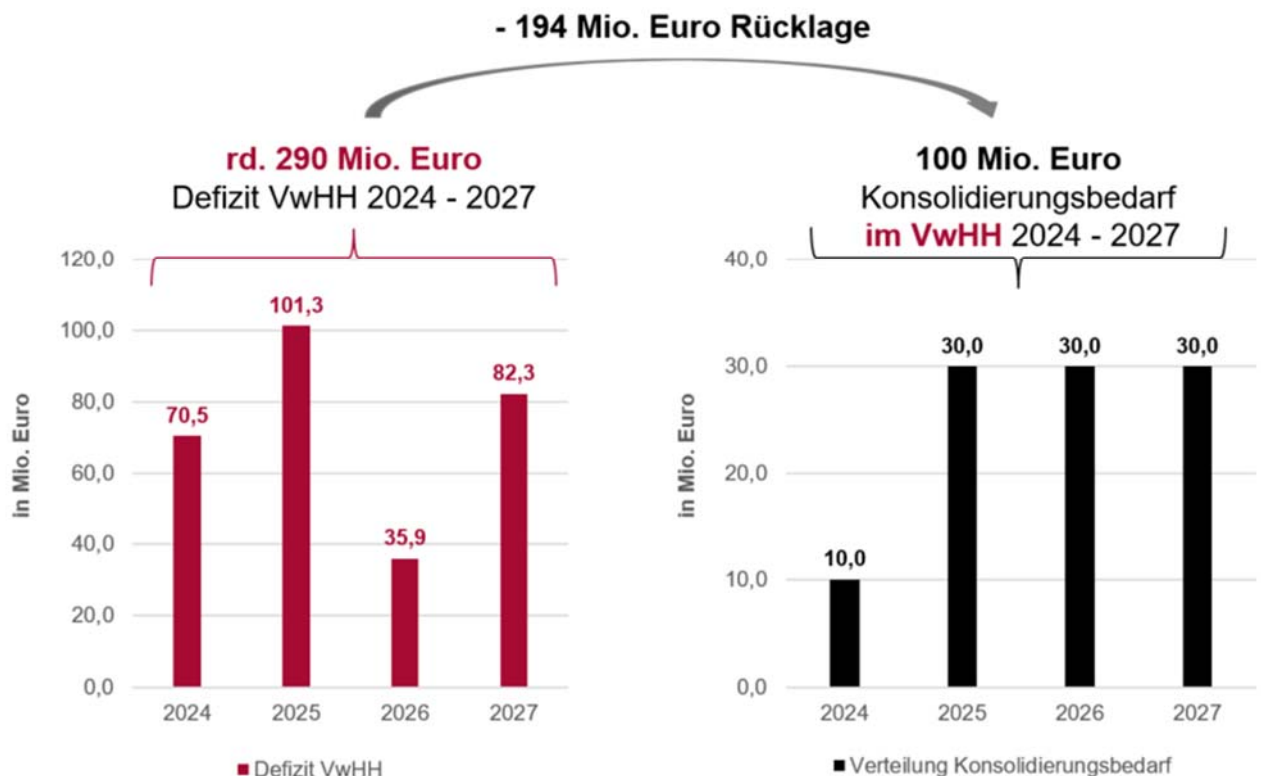
3.1 Verwaltungshaushalt

Auf Grund der dargestellten Entwicklungen zeigt sich, dass unverzüglich Schritte einzuleiten sind, die den Ausgleich des Verwaltungshaushaltes für die künftigen Jahre wieder sicherstellen. Frühzeitig eingeleitete Maßnahmen zur Reduktion der Aufgaben und Ausgaben, wie zum Beispiel eine Null-Runde für 2024 beim Personal, Controlling und ein zentrales Nachtragsmanagement bei Bauprojekten, Aufgabenkritik, Überprüfung der Geschäftsprozesse sowie der internen Budgetvorgaben, haben merkbare Effekte erwirkt, reichen aber nicht aus, den erforderlichen Ausgleich herbeiführen zu können.

Gemeinsame Verantwortung von Verwaltung und Stadtrat ist es nun, einen Konsolidierungsprozess mit einem strategischen Ziel und einem realistischen Zeitplan festzulegen. Die Zielsetzung sollte dabei sein, einen genehmigungsfähigen Rahmen für den Ausgleich der Haushaltsjahre 2026 und 2027 zu erreichen. Der Vorschlag der Verwaltung ist deshalb, die Defizite in allen Haushaltsjahren zu reduzieren, so dass die verfügbaren Rücklagemittel für den Ausgleich der Fehlbeträge in den Jahren 2024 – 2027 ausreichen. Spätestens ab 2028 sollte dann der Haushaltsausgleich ohne den Einsatz von Unterstützungsmitteln wieder möglich sein.

Für die Ermittlung des dafür erforderlichen Konsolidierungsvolumens wurden die Fehlbeträge der VwHH, die das Defizit der laufenden Verwaltungstätigkeit abbilden, für die Jahre 2024 – 2027 aufaddiert (290,0 Mio. Euro) und die noch nach heutigem Planungsstand vorhandenen Rücklagemittel (rund 194,0 Mio. Euro) in Abzug gebracht. Eine positive Hochrechnung des Jahresabschlusses 2023 ist in den Rücklagen bereits einkalkuliert.

Es ergibt sich danach ein Konsolidierungsbedarf von aufgerundet 100,0 Mio. Euro, der wie nachstehend vorgeschlagen auf die Haushaltsjahre verteilt werden sollte:



Grafik 4: Konsolidierungsbedarf und Verteilung auf die Haushaltsjahre

Bei Betrachtung dieser Darstellung ist zunächst die unterschiedliche Skalierung der linken und der rechten Graphik zu beachten; die Defizitbalken wären bei gleicher Skalierung bedeutend höher. Sodann ist zu beachten, dass die nachhaltige Konsolidierung eines Kommunalhaushaltes ein längerfristiger Prozess ist, der nicht innerhalb weniger Monate umgesetzt werden kann. Insbesondere auf Grund der erforderlichen Größenordnung empfiehlt sich ein „rasenmäherartiges“ Vorgehen weder bei den Sach- noch bei den Personalausgaben. Das zu erreichende Konsolidierungsvolumen bringt Einschnitte und Aufgabenreduzierungen mit sich, die seitens der Verwaltung und der Beteiligungsunternehmen qualifiziert vorzubereiten und dann politisch zu diskutieren sind. Es gilt deshalb, das Defizit strategisch abzubauen.

Mit Blick auf die Dringlichkeit der Situation ist aber auch bereits für das Jahr 2024 durch erste, deutliche Konsolidierungsmaßnahmen kurzfristig eine Entlastung um mindestens 10,0 Mio. Euro umzusetzen. In den Folgejahren ist der Verwaltungshaushalt um je 30,0 Mio. Euro jährlich zu entlasten.

An dieser Stelle ist unbedingt darauf hinzuweisen, dass jede weitere, unvorhergesehene negative Entwicklung bei den Einnahmen wie den Ausgaben das Konsolidierungsvolumen zusätzlich erhöhen wird. Die Volatilität des Steuerrechts (Besteuerungsgesetze) und unkalkulierbare Steuerschwankungen mit sprunghaften Veränderungen erschweren hier die Planbarkeit. Die Kämmerei wurde deshalb beauftragt, die Lage einem ständigen Monitoring zu unterziehen und sofern erforderlich, unverzüglich an den Oberbürgermeister zu berichten und geeignete Maßnahmen zur Nachsteuerung vorzuschlagen.

3.2 Vermögenshaushalt

Alle Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen, die nicht über Einnahmen des VmHH finanziert werden können, müssen ab dem Haushaltsjahr 2024 fremdfinanziert (Kredite) werden. Dadurch entstehen durch Zinszahlungen und die Pflichtzuführung vom VwHH an den VmHH in Höhe der ordentlichen Tilgungen eben dieser Kredite für die Folgejahre weitere Belastungen im VwHH, die den Spielraum dort weiter einschränken. Die städtischen Referate und Beteiligungsunternehmen sind deshalb aufgefordert, die investiven Planungen kritisch auf deren unbedingte Notwendigkeit, Wirtschaftlichkeit und Höhe der Folgekosten hin zu überprüfen.

Die maximale Kreditaufnahme für die Jahre 2024 – 2027 wird auf 350,0 Mio. Euro gedeckelt. Mit dieser Festsetzung soll eine Überschuldung des Haushaltes der Stadt Ingolstadt vermieden und die damit verbundenen Belastung für die künftigen Generationen in einem angemessenen Rahmen gehalten werden.

4. Haushaltssanierungskonzept und Zeitschiene

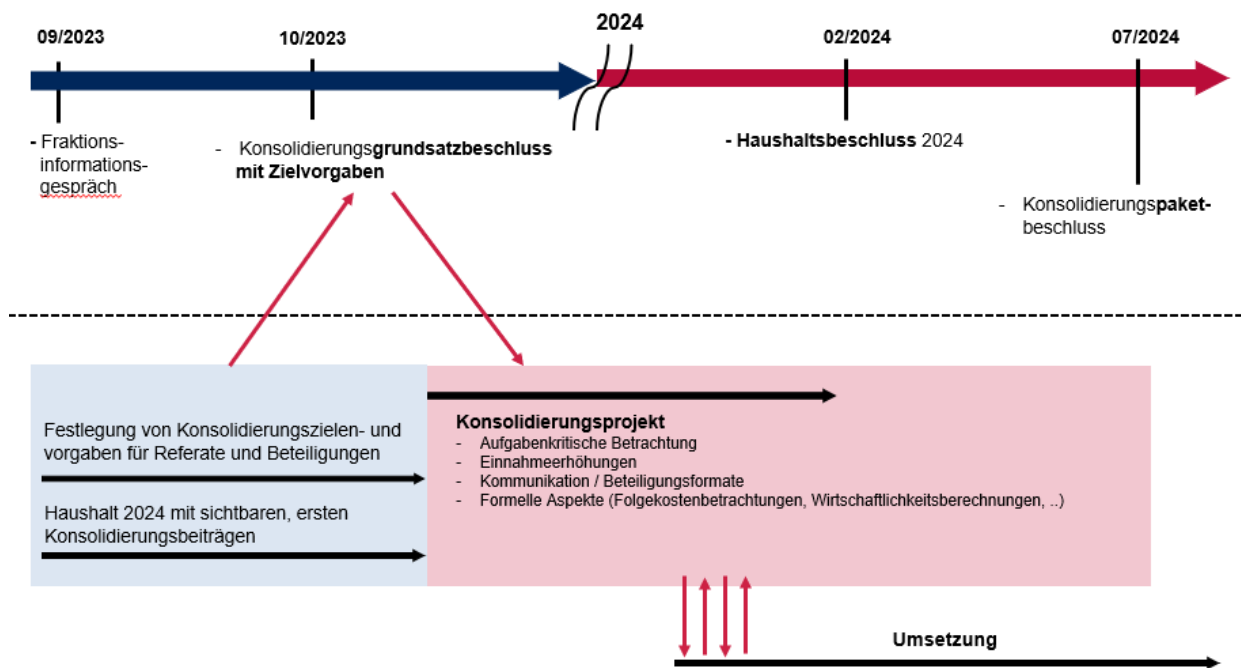
Die städtischen Referate und Tochterunternehmen wurden seitens des Oberbürgermeisters bereits im Juli mit einer umfangreichen Potentialanalyse beauftragt. Ziel dieser Analyse ist die Erarbeitung von konkreten Maßnahmen zur Entlastung des Haushalts, die größer sind, als das zu konsolidierende Jahresvolumen. Jedes Potential wird mit den zugehörigen Sach- wie Personalressourcen hinterlegt.

Leicht zu erhebende und schnell umzusetzende Potentiale werden bereits im Haushalt 2024 umgesetzt. Auch wenn erste verwaltungsinterne Rückmeldungen dazu bereits vorliegen, wird sich der Prozess der Potentialermittlung schon allein auf Grund der Größenordnung noch bis voraussichtlich Ende des Jahres 2023/Anfang 2024 erstrecken. Auch stehen die Rückmeldungen der städtischen Töchter noch aus.

Der Haushaltsbeschluss 2024 kann deshalb frühestens im ersten Sitzungslauf 2024 erfolgen.

Die weitere umfassende Potentialanalyse wird zunächst intern durchgeführt. Sollte sich zeigen, dass Potentiale in ausreichender Höhe nicht gefunden werden können, würde ggf. externe Unterstützung erforderlich werden. Als Basis werden dabei die Ergebnisse des Projektes Aufgabenkritik herangezogen. In Zusammenarbeit zwischen Finanzreferat und den Fachreferaten werden die Potentiale aufbereitet, die Vorschläge erläutert sowie ggf. positive und negative Effekte im Falle der Umsetzung des Potentials beschrieben. Dem Stadtrat wird schließlich ein konkreter Verwaltungsvorschlag umzusetzender Potentiale zur politischen Diskussion vorgelegt.

Geplant ist die Verabschiedung eines Haushaltssanierungskonzeptes, in dem dargestellt sein wird, welche konkreten Maßnahmen die Verwaltung zur Erreichung des Haushaltsausgleichs vorschlägt und wie neue Fehlbeträge vermieden werden können, als Konsolidierungspaketbeschluss im II. Quartal 2024.



Grafik 5: Zeitschiene