



Beschlussvorlage

Vorlage-Nr.:	BV/0717/2015/1	Datum:	19.01.2016
Oberbürgermeister			
Verfasser:	20-Kämmerei und Steueramt	Az:	20
Gremienweg:			
28.01.2016	Stadtrat	<input type="checkbox"/>	einstimmig
		<input type="checkbox"/>	mehrheitlich
		<input type="checkbox"/>	abgelehnt
		<input type="checkbox"/>	Kenntnis
		<input type="checkbox"/>	abgesetzt
		<input type="checkbox"/>	verwiesen
		<input type="checkbox"/>	vertagt
		<input type="checkbox"/>	geändert
	TOP	<input type="checkbox"/>	Enthaltungen
	öffentlich	<input type="checkbox"/>	Gegenstimmen
Betreff: Künftige Haushaltsplanaufstellung			

Beschlussentwurf:

Der Stadtrat beschließt für das Jahr 2017 und die folgenden Jahre unverändert die Aufstellung von Einjahreshaushalten.

Begründung:

Die Ratsfraktion „Bündnis 90/Die Grünen“ hatte in der Ratssitzung am 24.7.2015 den Antrag gestellt, die zukünftigen Haushalte (ab 2016/17) als Doppelhaushalte zu beraten und zu beschließen (AT/0033/2015). Der Stadtrat war damit einverstanden, dass die Verwaltung die Vor- und Nachteile in einer Vorlage gegenüberstellt und den Gremien Anfang des Jahres 2016 vorlegt.

Die Verwaltung hat sich zwischenzeitlich mit der Thematik befasst und auch Kontakt mit anderen kreisfreien Städten wie Trier, Mainz, Ludwigshafen und Kaiserslautern aufgenommen, um deren Erfahrungen mit Doppelhaushalten zu erfragen.

Mit der Möglichkeit, Haushaltssatzung und Haushaltsplan jeweils für zwei Jahre verbindlich zu planen (= Doppel- oder Zweijahreshaushalt), werden die Gemeinden in die Lage versetzt, ihre finanzwirtschaftlichen Entscheidungen für einen längeren Zeitraum festzulegen. Durch die Einführung eines Doppelhaushaltes ändert sich die Planungsstruktur innerhalb der städtischen Haushaltsplanung. Im Falle einer Doppelhaushaltsplanung plant die Kommune die beiden folgenden Haushaltsjahre nach Jahren getrennt und legt diese Zahlen dann verbindlich für die beiden Jahre fest. Daran schließen sich dann die unverbindlichen Prognosen im Rahmen der mittelfristigen Finanzplanung mit zwei Folgejahren an (bislang drei Folgejahre).

Pro und Contra zur Einführung eines Doppelhaushalts

Pro:

- Reduzierter administrativer und politischer Aufwand im zweiten Haushaltsjahr.
- Vorläufige Haushaltswirtschaft als „Nothaushaltsrecht“ mit ihren Einschränkungen (z. B. keine neuen Maßnahmen beginnen, bis die erforderlichen Haushaltsgenehmigungen vorliegen) entfällt im zweiten Jahr; dadurch zügige Auftragsvergaben und höherer

Mittelabfluss im zweiten Planjahr zu realisieren, insbesondere im Sektor des Investitionshaushalts.

- Festlegung politischer Schwerpunkte wird deutlicher und entsprechende Planungen verbindlicher, dadurch verstärkte Planungssicherheit bei Verwaltung, Politik und freien Trägern.

Contra:

- Unter Berücksichtigung der aktuellen Entwicklungen mit schnell wechselnden Finanzsituationen (z.B. im Sozialhaushalt, Volatilität Gewerbesteuer) ist ein verantwortungsbewusster Haushalt für 2 Jahre nicht zu planen (fehlende Prognosesicherheit).
- Doppelhaushalte sind anfällig für Nachtragshaushalte. Insbesondere im zweiten Jahr des Doppelhaushalts ist zu deren Erstellung ein erhöhter Verwaltungs- und politischer Aufwand einzukalkulieren.
- Die Erstellung von Doppelhaushalten ist im Verwaltungsverfahren aufwendiger als ein Einjahreshaushalt, insbesondere um auch schon für das zweite Planungsjahr wenigstens einigermaßen prognosesichere Daten liefern zu können. Politischer Aufwand und Verwaltungsaufwand steigen dementsprechend in der Planerstellungphase (u. a. auch zusätzliche Erläuterungen im Haushaltsplan, Mehraufwand Änderungslisten, Anhörung Ortsbeiräte, Haushaltsberatungen in den Gremien).
- Die anstehenden organisatorischen Veränderungen im Verwaltungsaufbau führen zu Haushaltsumstrukturierungen, die sich ggfs. in zusätzlich erforderlichen Nachtragshaushaltsplänen auswirken werden, wenn Doppelhaushalte erstellt werden. Diese werden erneut das Manko fehlender Vergleichbarkeit zu den Vorjahren haben.
- Das Budgetrecht des Rates wird eingeschränkt, da keine umfassenden jährlichen Haushaltsberatungen mit aktueller Fortschreibung der Haushaltsdaten mehr stattfinden. Die Nachtragspläne beinhalten im Wesentlichen nur die von den Fachdienststellen angesprochenen Haushaltskorrekturen. Die Budgetinitiative der politischen Gremien ist damit in der Nachtragsplanung begrenzt. Somit entfällt im zweiten Jahr weitgehend die Möglichkeit, im Rahmen der Einbringung bzw. Verabschiedung eines Etats die eigenen politischen Schwerpunkte der Öffentlichkeit / einem breiteren Publikum vorzustellen.
- EDV-technische Anpassungen von Produktblättern und Investitionsübersichten sind erforderlich. Die neuen Muster sind weniger transparent, es treten Darstellungsprobleme in den Nachtragshaushaltsplänen auf, da die Mittelfristplanung ggfs nicht mehr ausgewiesen werden kann (**s. Auszug Nachtrag Stadt Trier**). Auch wird der Haushaltsplan durch notwendige zusätzliche Erläuterungen zum zweiten Planjahr weiter aufgebläht und auch hierdurch intransparenter.

- Die eigenständigen Wirtschaftspläne der Eigenbetriebe müssen synchron zum Kernhaushalt ebenso als Doppelhaushalte gestaltet werden, weil die Gesamtbeträge der notwendigen Investitionskredite und Verpflichtungsermächtigungen für die Eigenbetriebe in der Haushaltssatzung ebenso für zwei Jahre festzusetzen sind.

Es bleibt insgesamt festzustellen, dass die Aufstellung von Doppelhaushalten nicht unproblematisch ist. Den erhofften Rationalisierungseffekt bringen Doppelhaushalte nur dann, wenn nicht eine größere Zahl von Veränderungen durch jeweils erforderliche Nachtragshaushalte aufgefangen werden muss. Vor allem für das zweite Planjahr ist diese Gefahr sehr groß.

Ergebnisse der Abfrage bei anderen Städten:

Die vier „großen“ kreisfreien Städte haben mittlerweile alle Doppelhaushalte eingeführt. Während Mainz und Trier dieses Verfahren bereits aus der Kameralistik kennen, haben Ludwigshafen und Kaiserslautern Doppelhaushalte erst vor kurzem (2013 bzw. 2015) eingeführt. Die Einführung erfolgte dabei sowohl auf Intention der Verwaltung (Mainz, Ludwigshafen) als auch des Rates (Trier).

Die Anzahl der erforderlichen Nachträge schwankt zwischen einem Nachtrag (Mainz) und bis zu drei Nachträgen (Trier). Der Umfang dieser Nachträge bewegt sich dabei zwischen 150 Seiten (Mainz) und 500 Seiten (Trier). Der reguläre Haushaltsplan umfasst bei den meisten Städten ähnlich wie in Koblenz rund 1.500 Seiten.

Die Einschätzungen und Erfahrungen sind ebenfalls unterschiedlich. Mainz und Ludwigshafen weisen durchweg auf die Vorteile des eingesparten Arbeitsaufwandes hin, es würden Zeitpuffer geschaffen. Trier macht darauf aufmerksam, dass die erhoffte Stringenz / Verkürzung des Beratungsaufwands kaum eingetreten sei. Das Planungsverhalten für das zweite Planungsjahr sei sehr problembehaftet und löse die Notwendigkeit von bis zu drei Nachtragsplanungen aus.

Der Rat der Stadt Mayen hat z.B. die Einführung eines Doppelhaushaltes insbesondere mit der Begründung abgelehnt, dass das Budgetrecht ein ureigenes Recht des Rates sei. Diese Kompetenz würde ein Stück weit an die Verwaltung abgegeben. Der Rat müsse aber näher am Pulsschlag sein, was das Haushaltsgeschehen betrifft.

Stellungnahme der Verwaltung:

Die Verwaltung ist unter Abwägung von Pro und Contra der Auffassung, dass die Einführung eines Doppelhaushaltes zum jetzigen Zeitpunkt nicht empfohlen werden kann und die bisherige Praxis von Einjahreshaushalten beibehalten werden soll.

Die aktuelle Entwicklung im Sozialhaushalt wird voraussichtlich auch in den kommenden Jahren kurzfristig notwendige erhebliche Anpassungen der Haushaltsansätze erfordern. Gleichzeitig sind große Teile der Steuereinnahmen als wichtigste städtische Einnahmequellen volatil (insbesondere Gewerbesteuer). Eine nur annähernd prognosesichere Festsetzung dieser Haushaltsdaten in einem Doppelhaushalt ist für das zweite Planjahr nicht zu erfüllen.

Gleiches kann auch für die mehrjährige Veranschlagung von Haushaltsmitteln für Großprojekte des Investitionshaushaltes (Brücken, Kindertagesstätten, Asyl) gelten. Auch hier zeigte es sich in der Vergangenheit, dass Plandaten (Verpflichtungsermächtigungen, Bauraten, Landeszuweisungen, Investitionskreditfinanzierungen) regelmäßig unterjährig anzupassen waren.

Durch entsprechende zusätzliche Nachtragshaushaltspläne müssten Haushaltskorrekturen erfolgen, wobei die angestrebte Reduzierung des Aufwands für Politik und Verwaltung dann

nicht eintreten würde. Für das zweite Planjahr wird bei einer Doppelhaushaltsplanung mindestens ein zusätzlicher Nachtragshaushaltsplan prognostiziert. In die Überlegungen sollte einbezogen werden, dass die Erstellung eines Doppelhaushaltes einen deutlichen Mehraufwand im ersten der beiden Planungsjahre verursachen wird.

Auch die geplante Umorganisation von Verwaltungsbereichen mit großen Kostenblöcken (Asyl, Integration) spricht zur Zeit gegen Doppelhaushalte. Umorganisationen führen zu erheblichen Umstrukturierungen innerhalb der Produkte bzw. Leistungsbereiche (in der Vergangenheit z. B. die Verwerfungen durch die Einführung des Zentralen Gebäudemanagements) und machen eine Vergleichbarkeit zu Vorjahren nahezu unmöglich. Solche gravierenden haushaltsmäßigen Korrekturen sollten im Übrigen immer im Basishaushalt (also im 1. Jahr eines evtl. Doppelhaushaltes) und nicht in einem Nachtragshaushaltsplan (2. Jahr des Doppelhaushaltes) erfolgen.

Anlagen: Auszug Nachtrag Stadt Trier

Historie:

Haupt-und Finanzausschuss 18.01.2016 (BV/0717/2015)