



Beschlussvorlage

Amt: 201 Wurth	Datum: 03.06.2014	Az.:	Drucksache Nr.: 145/2014
-------------------	-------------------	------	--------------------------

Beratungsfolge	Termin	Beratung	Kennung	Abstimmung
Haupt- und Personalausschuss	30.06.2014	vorberatend	nichtöffentlich	
Gemeinderat	28.07.2014	beschließend	öffentlich	

Beteiligungsvermerke

Amt						
Handzeichen						

Eingangsvermerke

Oberbürgermeister	Erster Bürgermeister	Bürgermeister	Haupt- und Personalamt Abt. 10/101	Kämmerei	Rechts- und Ordnungsamt

Betreff:

Finanzierungs- und Entschuldungskonzept
für die Haushaltsjahre 2015 ff.

Beschlussvorschlag:

Siehe Seite 2

Anlage(n):

Anlage 1 -Finanzplanung 2013 -2017 -Stand 04.06.2014

Anlage 2 -Rücklagendarstellung mit Ergebnis 2013 -Stand 04.06.2014

BERATUNGSERGEBNIS		Sitzungstag:			Bearbeitungsvermerk	
<input type="checkbox"/> Einstimmig	<input type="checkbox"/> lt. Beschlussvorschlag	<input type="checkbox"/> abweichender Beschluss (s. Anlage)			Datum	Handzeichen
<input type="checkbox"/> mit Stimmenmehrheit	Ja-Stimmen	Nein-Stimmen	Enthalt.			

Begründung:**Beschlussvorschlag:**

1. Der Gemeinderat der Stadt beschließt das Finanzierungs- und Entschuldungskonzept für die Haushaltsjahre 2015 ff. nach Maßgabe der in der Vorlage enthaltenen Ausführungen bzw. Festlegungen.
2. Wesentliche Eckpunkte des „Zwei-Phasen-Konzepts“ sind:

Erste Phase (Finanzierungskonzept / Zeitraum bis zur LGS)

Ab 2015 ff. sind in den jeweiligen Haushalten im Vergleich zur aktuellen mittelfristigen Finanzplanung (Haushaltsplan 2014) Haushaltsmittel in Höhe von mind. 1 Mio. Euro für die Finanzierung der LGS bzw. des Zukunftsinvestitionsprogramms freizusetzen. Dabei sind die Vorgaben für den Fall einnahmeseitiger Verbesserungen („Bonus“) bzw. Verschlechterungen („Malus“) entsprechend zu berücksichtigen

Der kommende Haushalt 2015 ist so zu planen, dass vorrangig die hohen Haushaltsreste abgebaut werden. Neue Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen werden nur bei absolut zwingendem Bedarf in den Haushaltsplan 2015 aufgenommen.

Zweite Phase (Entschuldungskonzept / nach der LGS)

Die Rückführung der (nach der ersten Phase) noch erforderlich gewordenen Neuverschuldung erfolgt über einen angemessenen Zeitraum mit für den Haushalt verkraftbaren Ratentilgungen.

Die konkrete Ausgestaltung dieser Entschuldungsphase (z.B. Zeitraum der Entschuldung bzw. Höhe der jährlichen Schuldrückführung), die in Abhängigkeit der tatsächlichen Höhe der Neuverschuldung und der Vereinbarkeit mit der Leistungsfähigkeit des Haushalts steht, ist nach der LGS bis spätestens Sommer 2019 durch einen entsprechenden Beschluss des Gemeinderats zu fixieren.

3. Die Verwaltung wird beauftragt, die künftigen Haushalts- und Finanzplanungen in den jeweiligen Entwurfsfassungen (erstmalig für das kommende Haushaltsjahr 2015) entsprechend der Beschlusslage aufzustellen und dem Gemeinderat vorzulegen.

Begründung:

Ausgangslage:

Im April 2009 hat sich die Stadt Lahr mit einem landschaftsplanerischen Konzept für die Gewanne „Mauerfeld“, „Stegmatten“ und „Unteres Brüchle“ um die Austragung einer Landesgartenschau in den Jahren 2015 bis 2025 beworben.

Mit Beschluss des Ministerrats Baden-Württemberg vom 15.12.2009 erhielt die Stadt Lahr den Zuschlag zur Ausrichtung der Landesgartenschau 2018 (kurz: LGS). Der Zuschlag ist verbunden mit einer Landesförderung in Höhe von max. 5 Mio. Euro aus dem Programm „Natur in Stadt und Land“ zur Schaffung von neuen, auf Dauer angelegten Parkanlagen.

Am 5. Juli 2010 hat der Gemeinderat den formalen Annahmebeschluss zur Durchführung der LGS gefasst.

Als grundlegende Basis für die Planungen wurde zunächst ein landschaftsarchitektonischer Wettbewerb zur Gestaltung der Daueranlagen ausgelobt. Im Juli 2011 ist das Landschaftsarchitekturbüro club L 94 aus Köln als Erstplatzierter ausgewählt worden.

Im Weiteren folgte dann die Durchführung eines Planungswettbewerbs für das Brückenbauwerk. Im Juni 2012 ging der erste Preis an das Büro EiSat mit Henchion Reuter Architekten aus Berlin.

Am 27. Januar 2014 hat der Gemeinderat die ersten Beschlüsse für (Hoch-) Baumaßnahmen auf dem Gelände LGS gefasst. So wurde entschieden, sowohl eine Sporthalle als auch Sportfreianlagen (zwei Sportplätze und ein Multifunktionsfeld) im Bürgerpark Mauerfeld zu errichten.

Mit Beschluss vom 31. März 2014 hat sich der Gemeinderat hinsichtlich der Anlegung eines Sees im Stegmattenpark mehrheitlich für einen Natur- und Badesee (Variante 2) ausgesprochen.

Eine Fülle weiterer Entscheidungen bezüglich der LGS bzw. über Maßnahmen auf dem Gartenschaugelände (nach dem „Zukunftsinvestitionsprogramm Lahr 2019“) hat der Gemeinderat in der Sitzung am 12. Mai 2014 getroffen.

So wurde der Beschluss über die Gründung und Beteiligung der Stadt Lahr an der „Landesgartenschau Lahr 2018 GmbH“ herbeigeführt sowie beschlossen,

- ein römisches Streifenhaus mit Funktionsräumen für die museale Betreuung und Begegnungsräumen und
- eine 4-gruppige Kindertagesstätte

auf dem LGS-Gelände (Bürgerpark Mauerfeld) zu errichten.

Auch votierte der Gemeinderat für die Verkleinerung der Kleingartenanlage und stimmte schließlich dem vorgelegten Rahmen- und Kostenplan „Landesgartenschau 2018“ einschließlich dem „Zukunftsinvestitionsprogramm Lahr 2019“ zu.

Das „Zukunftsinvestitionsprogramm Lahr 2019“, das einen Bestandteil des Rahmenplans darstellt, beinhaltet eigenständige Projekte auf dem Gartenschaugelände. Im Einzelnen handelt es sich hier um folgende Maßnahmen:

- Sporthallenkomplex
- Sportfreiflächen
- Römisches Streifenhaus (Finanzierung über Sparkasse)
- Museale- und Begegnungsräume (Teilfinanzierung über Regionalstiftung der Sparkasse)
- Kindertagesstätte (4-gruppige Einrichtung)

Finanzierungs- und Entschuldungskonzept:

Der Finanzierungshintergrund für die Landesgartenschau 2018 ist allgemein bekannt: es darf weiterhin davon ausgegangen werden, den Kernbereich der LGS, also die Parkdaueranlagen mit See (in der vom Gemeinderat am 31. März 2014 beschlossenen Variante 2 „Natur- und Badesee“) und Brücke ohne neue Schulden finanzieren zu können.

Für diese Daueranlagen (einschließlich See und Brücke) werden nach dem vom Rat am 12. Mai 2014 beschlossenen Rahmen- und Kostenplan „Landesgartenschau 2018“ für den Zeitraum bis 2017 Gesamtkosten (Brutto) in Höhe von rd. 25,7 Mio. Euro angesetzt. Davon können erwartete Förderzuwendungen (u.a. 5 Mio. Euro Landesförderung aus dem Programm „Natur in Stadt und Land“) in Abzug gebracht sowie Vorsteuerabsetzungen berücksichtigt werden.

In der mittelfristigen Finanzplanung bzw. im dazugehörenden mehrjährigen Maßnahmenprogramm sind die Daueranlagen unter der Kategorie I (= Kern-/Pflichtbereich der LGS) gelistet. Dort sind im Vergleich zum Rahmen- und Kostenplan „Landesgartenschau 2018“ noch weitere Einzelmaßnahmen (Grundenerwerb, Straßenbaumaßnahme „Mauerweg“, klimafreundliche LGS) ausgewiesen. Die obige Aussage für eine Projektrealisierung ohne neue Schulden bezieht sich auch auf diese Maßnahmen, d.h., auf alle Vorhaben der Kategorie I.

Neben der LGS sieht das mehrjährige Maßnahmenprogramm für den Zeitraum 2014 bis 2017 weitere Bauinvestitionen zur Stadtentwicklung in Höhe von rd. 23,7 Mio. Euro vor, die ebenfalls ohne weitere Fremdmittel finanziert werden können.

Als Beispiele können genannt werden: Erweiterung der Otto-Hahn-Realschule zur Ganztageschule, Stadtsanierungsmaßnahme „Kanadaring“, Umbau der ehem. Tonofenfabrik zu einem stadthistorischen Museum, Umgestaltung von Bahnhof und Bahnhofsvorplatz, Umbau Friedrich-Ebert-Platz sowie eine ganze Reihe von Maßnahmen in den Stadtteilen.

Die Daten der Finanzplanung zeigen aber auch deutlich auf, dass ein Großprojekt wie der vom Gemeinderat Ende Januar 2014 beschlossene Neubau einer Sporthalle im Bürgerpark Mauerfeld ohne zusätzliche Kredite nicht schaffbar ist. Neben der Sporthalle kommen auch noch die Sportfreiflächen sowie die weiteren Maßnahmen nach dem „Zukunftsinvestitionsprogramm Lahr 2019“ hinzu. Allein für die beiden Vorhaben „Sporthalle“ und „Sportfreiflächen“ ist mit (voraussichtlich verbleibenden) Gesamtkosten von insgesamt rd. 13 Mio. Euro zu rechnen.

Bei einer Neuverschuldung kann und darf es aber keinen nach oben offenen Spielraum für Kreditneuaufnahmen geben. Bereits im Rahmen der Neujahrsansprache ist der Betrag mit 10 Mio. Euro beziffert und gemessen an den geschaffenen Werten als gerechtfertigt und für die Stadt leistbar bewertet worden. Allerdings kann es nicht alleine bei der Nennung eines Betrages bleiben. Vielmehr gilt es, flankierend ein Konzept festzulegen, um ein definiertes Kreditlimit sicherzustellen und wenn irgend möglich, den unabdingbaren Bedarf an neuen Darlehen zu reduzieren.

Diesen Überlegungen folgend ist dem Gemeinderat in der Sitzung am 27. Januar 2014 im Rahmen der Entscheidung zum Neubau der Sporthalle im Bürgerpark Mauerfeld auch vorgeschlagen worden, ein entsprechendes Finanzierungs- und Entschuldungskonzept festzulegen.

Dieser Empfehlung ist der Gemeinderat in der Sitzung am 27. Januar 2014 bei nur einer Gegenstimme gefolgt.

Der Vorschlag basierte dabei auf folgenden in der Ratssitzung skizzierten Überlegungen:

- (1) In einer **ersten Phase** sollten auf dem Weg zur Landesgartenschau bis 2018 in den einzelnen Haushalten erhöht Mittel in einer Größenordnung von zumindest 1 Mio. Euro für die Finanzierung der Landesgartenschau freigesetzt werden. Dabei sollten bei den jährlichen Haushaltsberatungen orientiert an den Eckwerten der vorliegenden mittelfristigen Finanzplanung -namentlich Zuführungsrate und Rücklagenverbrauch- entsprechende Verbesserungen erreicht werden.

Ergeben sich in den einzelnen Jahresergebnissen Verbesserungen, sollten diese -soweit möglich- ebenfalls einbezogen werden.

Auch wird im Zeitraum bis 2018 zu überlegen sei, ein Jahr einzulegen, in dem vorrangig die hohen Haushaltsreste abgebaut werden sollten. Neue Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen könnten dann nur bei absolut zwingendem Bedarf in den Haushaltsplan aufgenommen werden.

Ziel sollte sein, ein Kreditvolumen von bis zu 10 Mio. Euro sicherzustellen.

- (2) In einer **zweiten Phase** sollten nach der Landesgartenschau 2018 Mittel in Höhe von jährlich 1 Mio. Euro bzw. für den Haushalt verkraftbaren Raten zur Rückführung der zusätzlich aufgenommenen Kredite aber auch fortgesetzt zur Tilgung der Altschulden aufgewendet werden. Der tatsächliche Kreditbedarf sollte weitest möglich reduziert und eine angemessene Schuldrückführung nach der LGS gewährleistet werden.

Dieses "Zwei-Phasen-Konzept" ist von der Verwaltung in der mit gemeinderätlichen Vertretern besetzten Lenkungsgruppe „Haushaltsstruktur“ in der Sitzung am 26. März 2014 detailliert vorgestellt und erläutert worden.

Nach einem ausgiebigen Austausch bzw. Beratungsverlauf haben die vorgeschlagenen inhaltlichen Ausgestaltungspunkte für das vorgesehene Finanzierungs- und Entschuldungskonzept eine breite Zustimmung der Lenkungsgruppe erfahren.

Gleichzeitig ist einvernehmlich festgelegt worden, das Finanzierungs- und Entschuldungskonzept noch vor der Sommerpause 2014 dem Gemeinderat zur Beschlussfassung vorzulegen.

Nach der sehr positiven Behandlung der Angelegenheit in der Lenkungsgruppe „Haushaltsstruktur“ wird dem Gemeinderat der Vorschlag unterbreitet, die **beiden** vorgenannten Handlungs**phasen** inhaltlich wie folgt auszugestalten und umzusetzen:

Erste Phase (Finanzierungskonzept/Zeitraum bis zur LGS)
--

In dieser **ersten Phase** sind in den jeweiligen Jahreshaushalten Mittel in einer Größenordnung von mind. 1 Mio. Euro für die Finanzierung der LGS bzw. des Zukunftsinvestitionsprogramms freizusetzen.

Gradmesser hierfür sind die Eckwerte des Haushaltsplans 2014 bzw. der Mittelfristigen Finanzplanung (kurz: MifriFi) und damit die jährlichen Zuführungsraten vom Verwaltungs- an den Vermögenshaushalt und im Weiteren die jeweils vorgesehenen Rücklagenentnahmen.

Der Haushaltsplan 2014 bzw. die MifriFi basieren einnahmeseitig 1:1 auf den Orientierungsdaten des Landes für die kommunale Haushalts- und Finanzplanung (Haushaltserlass 2014 vom 17.06.2013 unter Einbeziehung der November-Steuer-schätzung 2013).

Im Weiteren sind alle sonstigen erwarteten Einnahmen für den Verwaltungs- und Vermögenshaushalt sowie alle zum Zeitpunkt der Planaufstellung bzw. -verabschiedung erkennbaren und für notwendig erachteten ausgabeseitigen Mittelbedarfe für laufende und vermögenswirksame Zwecke berücksichtigt. Damit stellen die Eckwerte der MifriFi eine grundsätzlich belastbare Vergleichsgrundlage bzw. messbare Basis für die Zielerreichung dar.

Dies gilt jedoch nur unter folgenden wesentlichen Vorbehalten bzw. Annahmen, da ansonsten eine Korrektur bzw. Fortschreibung der maßgeblichen Eckwerte erforderlich würde (allgemeine und stadtindividuelle „Risiken“, keine abschließende Auflistung):

- unverändert gute volkswirtschaftliche Rahmenbedingungen
(die Orientierungsdaten des Landes für die MifriFi basieren auf den Ergebnissen der Steuer-schätzungen 2013 und spiegeln -in Erwartung einer stabilen konjunkturellen Entwicklung bis zum Jahr 2017- positive Einnahmeprognosen mit z.T. beachtlichen Steigerungsraten wider)
- keine ungeplanten und unabsehbaren Ausgaben(mehr)bedarfe in größerem Umfang
(z.B. Bauunterhaltungs-/Brandschutzmaßnahmen, Mehrkosten bei investiven Maßnahmen)
- keine übermäßigen Steigerungen der Personalkosten
(z.B. erhebliche Tarif-/Besoldungserhöhungen, Stellenmehrungen)
- keine übersteigerten Energiepreisentwicklungen *(z.B. aktuelle Situation Ukraine)*
- keine übermäßigen Verschlechterungen des Zinsniveaus auf dem Kreditmarkt
- keine ungünstigen Entwicklungen des Hebesatzes für die Kreisumlage
- eines finanziell überschaubar gehaltenen Aufwandes für den Durchführungs-haushalt der LGS
- keine unerwarteten Entwicklungen der Bewirtschaftungsaufwendungen für die Flugbetriebsflächen *(derzeit kostenneutral)*
- überschaubar gehaltene haushaltstechnische Auswirkungen im Zuge der Ein-führung des „Neuen kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens“ (NKHR)
(z.B. der Erwirtschaftung der Abschreibungen)
- keine sonstigen erheblichen finanziellen Verschlechterungen im Vergleich zum planmäßigen Status quo
(z.B. im Zuge der Umsetzung neuer Rechtsvorgaben übergeordneter staatlicher Stellen ohne auskömmliche Mittelkompensation)

Hinsichtlich der Freisetzung von Mitteln in Höhe einer jährlichen Größenordnung von mind. 1 Mio. Euro beschränkt sich der Blick bezogen auf den **Verwaltungs-haushalt** in erster Linie auf die **Ausgabenseite**, da verstärkt hier ausreichende Steuerungsmöglichkeiten für die Zielerreichung gesehen werden.

Auf der Einnahmenseite des Verwaltungshaushaltes sind solche Lenkungs-/ Eingriffsmöglichkeiten nur sehr begrenzt vorhanden (z.B. nur über die Festsetzung von Hebesätzen und über Gebühren und Entgelte).

Aus diesem Grund fokussiert sich das Handlungsfeld zunächst auf die Ausgaben des Verwaltungshaushaltes. Hier werden vornehmlich im Bereich des sächlichen Verwaltungs- und Betriebsaufwandes sowie eingeschränkt im Personal- und Zuschussektor entsprechend zielführende Steuerungselemente gesehen.

Sofern es in einem Planjahr im Vergleich zur MifriFi zu Mehreinnahmen im Verwal-tungshaushalt kommen sollte (Stichwort „Bonus“), sind diese zur ausgabenseitigen Mittelfreisetzung von mind. 1 Mio. Euro hinzuzurechnen, d.h. als weitere Ver-besserung zu betrachten.

Kommt es auf der Einnahmenseite des Verwaltungshaushaltes hingegen zu Verschlechterungen in der Planungsphase (Stichwort „Malus“), sind diese bis zu einer Höhe von mind. 0,5 Mio. Euro über eine weitere Mittelfreisetzung auf der Ausgabenseite des Verwaltungshaushaltes bzw. überhaupt ausgabenseitig auszugleichen, ggf. auch in einem mehrjährigen Betrachtungszeitraum.

Gleichzeitig ist der jahresbezogene **Vermögenshaushalt** bzw. das **Investitionsprogramm** planmäßig so zu gestalten, dass die im Verwaltungshaushalt erzielte Mittelfreisetzung bzw. Verbesserung auch zu einer entsprechend reduzierten Rücklagenverwendung führt bzw. sind im Weiteren auch **vermögenswirksame Mittelfreisetzungen** vorzunehmen (z.B. zeitliche Streckung von Investitionsmaßnahmen).

Darüber hinaus ist im Planungszeitraum bis 2018 ein Haushaltsjahr einzuplanen, in dem vorrangig die hohen Haushaltsreste abgebaut werden (Summe der Haushaltsausgaberreste 2013: rd. 13 Mio. Euro). Neue Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen werden dann nur bei absolut zwingendem Bedarf in den Haushaltsplan aufgenommen. Dies schafft Finanzkapazität für die LGS und Arbeitskapazität für die Umsetzung schon beschlossener Maßnahmen.

Vorgeschlagen wird, bereits den kommenden Haushaltsplan 2015 in diesem Kontext aufzustellen, d.h. neue Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen nur bei unabweisbarem Bedarf einzuplanen.

Sofern sich in den einzelnen Jahresergebnissen gegenüber den Planungen (weitere) Verbesserungen ergeben, sind diese ebenfalls einzubeziehen, soweit sie nicht zwingend als Finanzierungs-/Deckungsmittel für ungeplante und unabweisbare Mittelbedarfe einzusetzen sind.

Im Weiteren wird auf die **Anlage 1** „Investitions- und Finanzierungsplan für die Jahre 2013 bis 2017“ verwiesen. Hierbei handelt es sich im Vergleich zum Abdruck im Haushaltsplan 2014 (Seite 461 ff.) um eine in folgenden Punkten fortgeschriebene Fassung:

- die Ergebnisverbesserung 2013 ist mit rd. 6,5 Mio. Euro statt wie bisher mit 4,0 Mio. Euro berücksichtigt (= + 2,5 Mio. Euro)
- die Kosten für den Stegmattensee im Bürgerpark Mauerfeld (Variante 2: Natur- und Badesee) sind von bisher 4,2 Mio. Euro auf rd. 3,85 Mio. Euro reduziert worden (= - 0,35 Mio. Euro)
- Die Planungskosten für die Parkanlagen sind um 0,345 Mio. Euro reduziert worden (künstlerische Oberleitung)
- Die Baukosten für den Kleingartenpark sind um 0,4 Mio. Euro reduziert worden (Verkleinerung der Parkanlage).

In der Summe führen diese Fortschreibungen im Vergleich zur bisherigen MifriFi mit Stand vom 10.12.2013 (Haushaltsplan 2014) zu einer Gesamtverbesserung von rd. 3,6 Mio. Euro. Dies führt im Betrachtungszeitraum bis **2017** statt einer Neuverschuldung von 1,4 Mio. Euro zu einem Finanzierungs-/Deckungsmittelüberhang von rd. 2,2 Mio. Euro.

Darüber hinaus ist in der angeschlossenen **Anlage 2** „Übersicht über den voraussichtlichen Stand der allgemeinen Rücklage“ der aktuelle Rücklagenbestand bzw. die einsetzbare Rücklage (Stand: 04.06.2014) dargestellt.

Zweite Phase (Entschuldungskonzept/nach der Landesgartenschau)

In dieser **zweiten Phase** gilt es, die dann (nach der ersten Phase) noch erforderlich gewordene Neuverschuldung zurückzuführen. Die dann noch vorhandenen Neukredite sind nach der LGS über einen angemessenen Zeitraum mit für den Haushalt verkraftbaren Raten zu tilgen.

Die Vorgehensweise für die Entschuldung entspricht im Grunde genommen dem unter der Phase 1 dargelegten Handlungsfeld, d.h. vornehmlich sind planmäßige Mittelfreisetzung auf der Ausgabenseite des Verwaltungs- und Vermögenshaushaltes zu erreichen. Darüber hinaus sind erzielte Verbesserungen der Jahresergebnisse im Idealfall in die Schuldrückführung einzubeziehen.

Die **konkrete inhaltliche Ausgestaltung** dieser **Entschuldungsphase** (z.B. Zeitraum der Entschuldung bzw. Höhe der jährlichen Schuldrückführung), die in Abhängigkeit der tatsächlichen Höhe der Neuverschuldung und der Vereinbarkeit mit der Leistungsfähigkeit des Haushalts steht, ist nach der LGS bis spätestens Sommer 2019 durch einen entsprechenden Beschluss des Gemeinderats zu fixieren.

Weiteres Vorgehen:

Die Verwaltung wird beauftragt, die künftigen Haushalts- und Finanzplanungen in den jeweiligen Entwurfsfassungen entsprechend der Beschlusslage aufzustellen und dem Gemeinderat vorzulegen. Dies gilt erstmals für das kommende Haushaltsplanjahr 2015, in welchem vorrangig die hohen Haushaltsreste abzubauen sind. Neue Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen werden demnach nur bei absolut zwingendem Bedarf in das Planwerk aufgenommen.