



Foto: Achim Mende

# **ABSCHLUSSBERICHT**

## HAUSHALTSSTRUKTURKOMMISSION 2021

## Inhaltsverzeichnis

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| I. Einleitung: Einrichtung und Besetzung der Strukturkommission.....                                                                                                                                                                                                                                        | 2  |
| II. Grobanalyse der aktuellen Haushaltssituation .....                                                                                                                                                                                                                                                      | 3  |
| III. Vertiefende Analyse des Haushalts .....                                                                                                                                                                                                                                                                | 3  |
| a) Erträge aus Gebühren und Bußgeldern und Kostendeckungsgrade .....                                                                                                                                                                                                                                        | 3  |
| b) Übersicht über Pflichtaufgaben/freiwillige Aufgaben des Landkreises .....                                                                                                                                                                                                                                | 4  |
| c) Prüfung einer möglichen Optimierung bei den sonstigen Einnahmepositionen<br>(Parkraumbewirtschaftung u. a.) .....                                                                                                                                                                                        | 5  |
| d) Besondere Berücksichtigung des Klimaschutzes: Darstellung der Amortisation von Maßnahmen,<br>Ermittlung/Darstellung der CO <sub>2</sub> -Bepreisung, Nutzung sämtlicher Zuschussmöglichkeiten .....                                                                                                      | 7  |
| e) Analyse der Zuschüsse gemäß der Liste mit den freiwilligen Leistungen .....                                                                                                                                                                                                                              | 8  |
| f) Strategische Haushaltskonsolidierung (Bereiche): .....                                                                                                                                                                                                                                                   | 9  |
| <i>Soziales</i> .....                                                                                                                                                                                                                                                                                       | 9  |
| <i>ÖPNV/Fortschreibung des Nahverkehrsplans/Festlegung von Standards</i> .....                                                                                                                                                                                                                              | 10 |
| <i>Straßenbau</i> .....                                                                                                                                                                                                                                                                                     | 10 |
| <i>Hochbau- und Gebäudemanagement</i> .....                                                                                                                                                                                                                                                                 | 11 |
| g) Einführung einer flexiblen Zielmarke für die Entwicklung der Verschuldung .....                                                                                                                                                                                                                          | 11 |
| h) Ergänzung der Sitzungsvorlagen um folgende Punkte: Charakterisierung der<br>Aufgabe/Entscheidung (Pflichtaufgabe, Pflichtaufgabe nach Weisung, weisungsfreie<br>Pflichtaufgabe, freiwillige Aufgabe) .....                                                                                               | 16 |
| i) Erstellung einer fortgeschriebenen Übersicht für die Fachausschüsse, aus der die finanziellen<br>Auswirkungen von gefassten Beschlüssen/Empfehlungsbeschlüssen ersichtlich sind (laufendes<br>Jahr/Folgejahre) .....                                                                                     | 16 |
| j) Entwicklung eines Modells zur strategischen Steuerung des Haushaltes nach<br>Zielvorgaben/Wirkungszielen. Orientierung am Modell Lörrach (Entwicklung von strategischen<br>Handlungsschwerpunkten, Aufstellung des Haushaltes entlang der Handlungsschwerpunkte,<br>Evaluation der Zielerreichung) ..... | 16 |
| k) Arbeitspapier der CDU-Fraktion vom 3. Mai 2021 und Vorschläge der Verwaltung .....                                                                                                                                                                                                                       | 20 |

## I. Einleitung: Einrichtung und Besetzung der Strukturkommission

In der Sitzung des Kreistags am 7. Dezember 2020 wurde im Zusammenhang mit der Beratung und Beschlussfassung über den Haushalt 2021 die Einrichtung einer Strukturkommission Haushalt beschlossen.

Auch wurde beschlossen, dass in der Kommission alle Fraktionen vertreten sein sollen.

In der konstituierenden Sitzung am 1. Februar 2021 wurden das Arbeitsprogramm und die weiteren Termine am 3. Mai 2021 und 12. Juli 2021 festgelegt. Am 27. September 2021 fand eine weitere Sitzung der Strukturkommission Haushalt statt.

Die Strukturkommission Haushalt setzt sich aus folgenden Mitgliedern zusammen:

Vorsitzender: Landrat **Danner**, Zeno

1. stellvertretender Vorsitzender: CDU **Lehmann**, Hans-Peter
2. stellvertretender Vorsitzender: GRÜNE **Hirt**, Claus-Dieter

| Fraktion | Mitglied | Stellvertretung<br>(in Reihenfolge) |
|----------|----------|-------------------------------------|
|----------|----------|-------------------------------------|

|     |                     |                   |
|-----|---------------------|-------------------|
| CDU | Häusler, Bernd      | Jüppner, Manfred  |
| CDU | Lehmann, Hans-Peter | Friedrich, Stefan |
| CDU | Röwer, Marcus       | Zindeler, Florian |

|       |                             |                          |
|-------|-----------------------------|--------------------------|
| GRÜNE | Hirt, Claus-Dieter          | Beyer-Köhler, Günter     |
| GRÜNE | Jacobs-Krahn, Dorothee, Dr. | Luick, Rainer, Prof. Dr. |
| GRÜNE | Kreitmeier, Christiane, Dr. | Fuchs, Soteria           |

|    |                |                |
|----|----------------|----------------|
| FW | Mors, Benjamin | Kessler, Peter |
| FW | Staab, Martin  | Volk Bernhard  |

|     |                  |                    |
|-----|------------------|--------------------|
| SPD | Baumert, Ralf    | Schrott, Walafried |
| SPD | Schreier, Marian | --                 |

|     |                |                    |
|-----|----------------|--------------------|
| FDP | Bröße, Kirsten | Geiger, Georg, Dr. |
|-----|----------------|--------------------|

|           |               |               |
|-----------|---------------|---------------|
| DIE LINKE | Röth, Sibylle | Behler, Antje |
|-----------|---------------|---------------|



## II. Grobanalyse der aktuellen Haushaltssituation

Hintergrund für die Einrichtung der Strukturkommission Haushalt ist die Finanzlage des Landkreises infolge der wirtschaftlichen Auswirkungen der Corona-Pandemie. Der Kreistag hat am 7. Dezember 2020 den Haushalt 2021 mit einem Defizit von 5,5 Mio. EUR und einer Nettoneuverschuldung von ebenfalls 5,5 Mio. EUR beschlossen. Der Anstieg der Verschuldung wird bis Ende 2024 auf 64 Mio. EUR prognostiziert.

Der beschlossene und zwischenzeitlich genehmigte Haushaltsplan 2021 weist unter anderem einen erhöhten Zuschussbedarf im Sozial- und Jugendbereich gegenüber den Vorjahren, eine Verlustabdeckung beim Gesundheitsverbund Landkreis Konstanz gGmbH, höhere Personalaufwendungen sowie ein hohes Investitionsvolumen aus.

Das negative ordentliche Ergebnis mit rund 5,5 Mio. EUR kann durch die zum 31.12.2020 nicht verplanten verfügbaren liquiden Mittel ausgeglichen werden und es stehen genügend Rücklagen aus Überschüssen des ordentlichen Ergebnisses aus Vorjahren zur Verfügung. In der Finanzplanung ab 2022 bis 2024 werden durchweg positive ordentliche Ergebnisse prognostiziert.

Der Kreisumlagehebesatz wurde für das Jahr 2021 auf 32,0 v.H. festgelegt und steigt somit gegenüber dem Jahr 2020 um 0,5 Prozentpunkte. Das Kreisumlageaufkommen steigt gegenüber dem Vorjahr um rund 8,2 Mio. EUR auf ca. 145,8 Mio. EUR.

Der Investitionssaldo beträgt rd. 15,1 Mio. EUR. Die gesamten Investitionen werden zu rund 36 % beziehungsweise rund 5,5 Mio. EUR über Eigenfinanzierung abgewickelt.

Der Gesamtbetrag der Verpflichtungsermächtigungen beträgt im Haushalt 2021 rund 32,3 Mio. EUR und bezieht sich auf den Bau des Berufsschulzentrums Konstanz (20,0 Mio. EUR), Baumaßnahmen für die Gemeinschaftsunterkunft in der Kasernenstraße (2,0 Mio. EUR), den Bau einer Atemschutzübungsstrecke (6,1 Mio. EUR), die Elektrifizierung der Bodenseegürtelbahn (2,735 Mio. EUR) und Investitionen in Straßen und Radwege (1,5 Mio. EUR).

## III. Vertiefende Analyse des Haushalts

### a) Erträge aus Gebühren und Bußgeldern und Kostendeckungsgrade

Die Verwaltung hat die gesamten Gebühreneinnahmen des Landratsamtes Konstanz - gegliedert nach den jeweilig einnahmenerzielenden Ämtern mit den Haushaltsplanzahlen 2020 sowie 2021 – dargestellt und der Haushaltsstrukturkommission erläutert.

Die Gebühreneinnahmen lassen sich anhand der Rechtsgrundlagen in drei Kategorien einteilen: Es gibt die Gebührenverordnung des Landratsamtes Konstanz, andere Rechtsgrundlagen des Landes oder Bundes sowie weitere Rechtsverordnungen des Landratsamtes Konstanz.

Die Gebührenverordnung des Landkreises Konstanz beinhaltet eine kostendeckende Kalkulation einer Zeitgebühr auf Basis der Plankosten des jeweiligen Amtes beziehungsweise Referates und wurde

zuletzt anhand der Plankosten 2020 neu kalkuliert. Es erfolgt eine regelmäßige Überprüfung der Kalkulation. Dementsprechend besteht für diesen Teil der Gebühreneinnahmen aktuell kein weiterer Einnahmespielraum.

Sofern Gebühreneinnahmen auf Basis von Rechtsgrundlagen des Landes oder Bundes erzielt werden, besteht ebenfalls kein Einnahmenspielraum.

Hinsichtlich der Rechtsverordnungen des Landkreises für das Veterinärwesen und für den Bereich Amt für Migration und Integration bieten sich vereinzelt Überprüfungen an. Diese werden von den Fachämtern vorgenommen und im Rahmen der kommenden Haushaltsplanung berücksichtigt.

Ergänzend zu den Gebühreneinnahmen wurden die Einnahmen aus Bußgeldern in den betroffenen Fachämtern dargestellt. Die Höhe der Einnahmen richtet sich bei den Bußgeldern ausschließlich am bundeseinheitlichen Bußgeldkatalog aus. Änderungen werden insoweit im Rahmen der Haushaltsplanung entsprechend durch das jeweilige Fachamt berücksichtigt.

Der Landkreis hat die beiden Eigenbetriebe „Eigenbetrieb Abfallwirtschaft“ und den „Eigenbetrieb EVU Seehäsele“. Der Eigenbetrieb Abfallwirtschaft kalkuliert seine Gebühren kostendeckend. Eventuelle Fehlbeträge oder Überschüsse werden in den nachfolgenden Jahren ausgeglichen. Der Eigenbetrieb EVU Seehäsele hat einen Kostendeckungsgrad um die 70 %. Der Fehlbetrag wird durch den Landkreis ausgeglichen.

## b) Übersicht über Pflichtaufgaben/freiwillige Aufgaben des Landkreises

Die verschiedenen Aufgaben des Landkreises wurden auf Produktgruppenebene analysiert und als weisungsgebundene bzw. weisungsfreie Pflichtaufgabe oder freiwillige Leistung kategorisiert. Es wurde ein Überblick über die unterschiedlichen Aufgabenarten sowie deren entsprechende Auftragsgrundlagen gegeben. Die Übersicht wurde um das für das Haushaltsjahr 2021 veranschlagte ordentliche Ergebnis sowie den Nettoressourcenbedarf ergänzt. In der folgenden Übersicht sind die Haushaltsansätze 2021 je Aufgabenart zusammengefasst dargestellt:

| Aufgabenart                      | Ordentliches Ergebnis | Nettoressourcenbedarf |
|----------------------------------|-----------------------|-----------------------|
| Weisungsgebundene Pflichtaufgabe | -15.051.504 EUR       | -8.337.501 EUR        |
| Weisungsfreie Pflichtaufgabe     | -170.732.843 EUR      | - 179.331.493 EUR     |
| Freiwillige Leistung             | -29.405.118 EUR       | -5.886.966 EUR        |

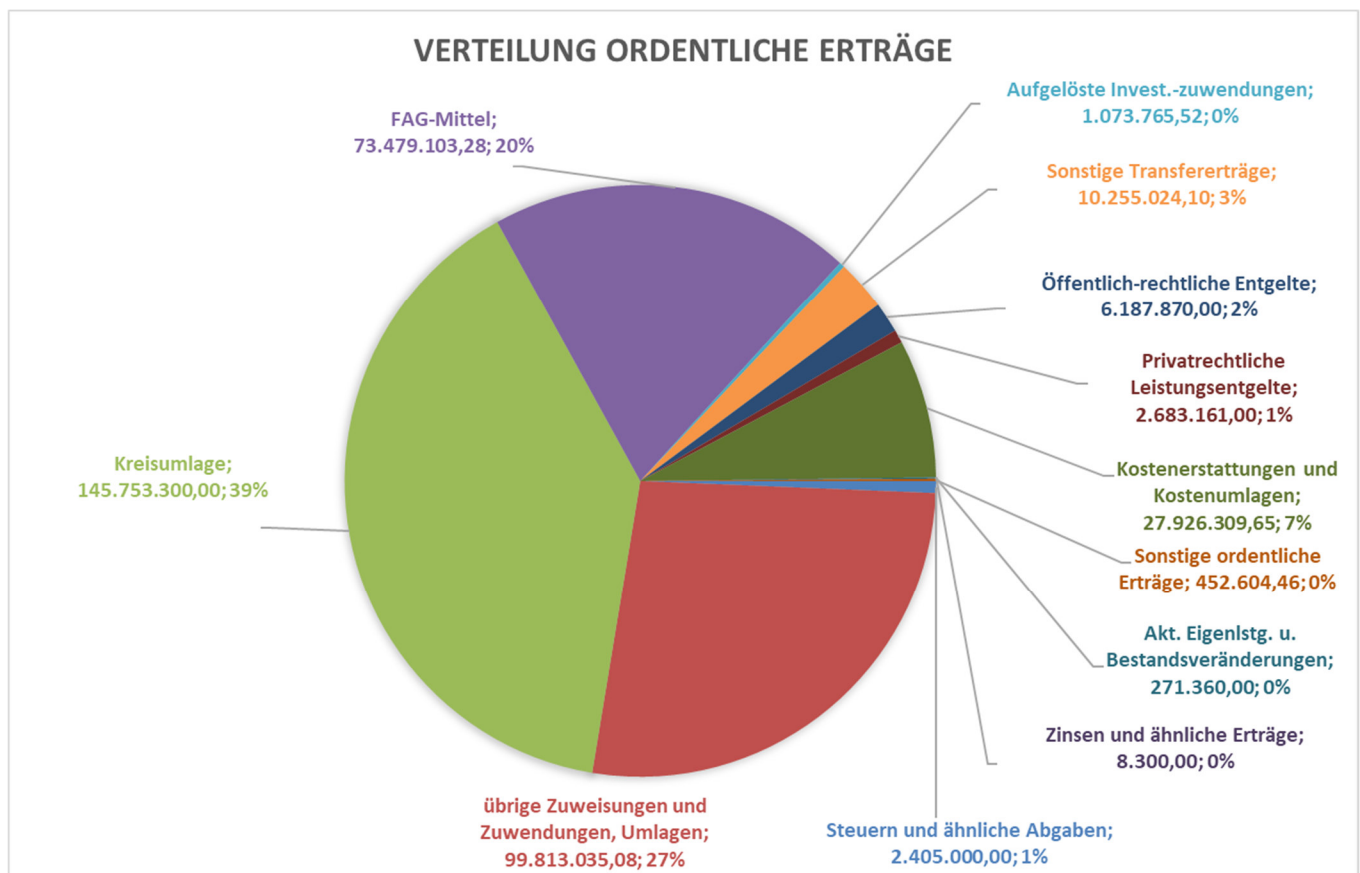
Die weisungsfreien Pflichtaufgaben sind die pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben und machen den größten Teil des Landkreishaushalts aus. Hier ist dem Landkreis weitgehend freigestellt, auf welche Art und Weise er die Aufgaben erledigt.

Siehe hierzu auch unten „h) Ergänzung der Sitzungsvorlagen“.

c) Prüfung einer möglichen Optimierung bei den sonstigen Einnahmepositionen  
(Parkraumbewirtschaftung u. a.)

Neben den Gebühren hat der Landkreis Konstanz noch weitere Einnahmepositionen. Auch diese wurden von der Verwaltung im Hinblick auf die Rechtsgrundlage und den Handlungsspielraum betrachtet.

Für das Haushaltsjahr 2021 plant der Landkreis Konstanz insgesamt Erträge in Höhe von rund 370 Mio. EUR. Diese verteilen sich auf die verschiedenen Einnahmepositionen wie folgt:



Mit einem Anteil von insgesamt rund 86 % an den für das Haushaltsjahr 2021 geplanten Erträgen bilden die Zuweisungen und Zuwendungen sowie Umlagen die mit Abstand größte Einnahmeposition. Zu dieser Einnahmeposition zählen neben der Kreisumlage (39% der gesamten Erträge), die Schlüsselzuweisungen und weiteren Mittel aus dem Finanzausgleich (20 % der gesamten Erträge) auch die Grunderwerbsteuer und die Gebühren. Des Weiteren werden die Erstattungen SGB II, die Erstattungen zur Grundsicherung im Alter sowie die Beteiligung des Landes an den Kosten für AsylbLG-Empfänger nach der vorläufigen Unterbringung („Konnexität“) des Amtes für Integration und Migration unter dieser Einnahmeposition verbucht.

Die zweitgrößte Einnahmeposition sind mit rund 7 % die Kostenerstattungen und Kostenumlagen. Hierzu zählen Erstattungen der Personal- und Verwaltungskosten, Abrechnungen gegenüber Bund oder Land sowie die Pauschalenerstattungen im Sozialbereich. Des Weiteren zählen die Erstattungen des Bundes und Landes zum Gemeinschaftsaufwand bei den Straßen sowie die Eigenanteile der Schülerbeförderung zu den Kostenerstattungen. Auch die Abrechnung von Steuerungskosten und weiteren Dienstleistern gegenüber den Eigenbetrieben sowie privatrechtlichen Unternehmen fließen in die Einnahmeposition der Kostenerstattungen ein.

Bei den Einnahmepositionen „Zuweisungen und Zuwendungen“ sowie „Kostenerstattungen und Kostenumlagen“ ist der Handlungsspielraum hinsichtlich Ertragssteigerungen sehr begrenzt. Diese Erträge ergeben sich zum einen aufgrund von gesetzlichen Vorgaben und Förderrichtlinien. Zum anderen werden zumeist angefallene Ist-Kosten erstattet, sodass sich eine Erhöhung der Erstattungsbeträge nur bei gleichzeitiger Erhöhung der Aufwendungen ergibt - was aber keine Entlastung des Haushalts zur Folge hätte.

Die Ertragsposition „sonstige Transfererträge“ beinhaltet die Transferleistungen der Sozialhilfe und Jugendhilfe. Hierbei handelt es sich um Kostenersätze, die in den Sozialleistungsgesetzen vorgesehen sind. Unter dieser Position wird auch die Planung der Pauschalwertberichtigungen dargestellt.

Die Ertragsposition „Steuern und ähnliche Abgaben“ enthält die Weitergabe des Nettoentgelts des Landes durch Wegfall des Wohngeldes. Unter der Position „Zinsen und ähnliche Erträge“ werden die Zinserträge der Kreditinstitute aufgrund der Negativzinsen bei Kassenkrediten sowie die Avalprovision, welche der Landkreis von der Gesundheitsverbund Landkreis Konstanz gGmbH für die Übernahme einer Bürgschaft erhält, verbucht. Die aufgelösten Sonderposten und Sonderposten aus Zuwendungen werden mit der Aktivierung bzw. mit Beginn der Abschreibung über den Abschreibungszeitraum des damit finanzierten Investitionsvorhabens aufgelöst.

Bei diesen Ertragspositionen besteht von Seiten des Landkreises keine Möglichkeit die Erträge zu optimieren. Beispielsweise sind die Ersatzleistungen nach SGB (Transfererträge) festgelegt oder die aufgelösten Sonderposten sind abhängig von den Investitionszuwendungen, welche der Landkreis erhält.

Unter der Ertragsposition „aktivierte Eigenleistungen und Bestandsveränderungen“ werden die Eigenleistungen des Personals aus den Bereichen Hochbau und Straßenbau aktiviert bzw. verbucht.

Weiter wurden die Ertragspositionen „öffentlich-rechtliche Entgelte“, „privatrechtliche Leistungsentgelte“ und die „sonstigen ordentlichen Erträge“ im Hinblick auf deren Rechtsgrundlage und den Handlungsspielraum analysiert. Insgesamt haben diese beiden Einnahmepositionen einen Anteil von rund 3 % an den gesamten ordentlichen Erträgen des Landkreises.

Im Zuge der Haushaltsberatungen 2021 hat der Kreistag die Verwaltung beauftragt, ein Parkraumkonzept für alle Verwaltungsgebäude und Schulen auszuarbeiten. Zum einen sollen die Einnahmen des Landkreises erhöht werden, zum anderen sollen im Hinblick auf den Klimaschutz Anreize für den ÖPNV und das Jobticket geschaffen werden. Ein erstes Konzept wird am 26. Juli im Kreistag beraten. Hierdurch ist mit Mehreinnahmen in Höhe von rd. 25.000 EUR p.a. gegenüber dem vorherigen Stand zu rechnen.

#### d) Besondere Berücksichtigung des Klimaschutzes: Darstellung der Amortisation von Maßnahmen, Ermittlung/Darstellung der CO<sub>2</sub>-Bepreisung, Nutzung sämtlicher Zuschussmöglichkeiten

Im Zuge der nicht öffentlichen Sitzung der Strukturkommission Haushalt am 1. Februar 2021 wurde die Kreisverwaltung gebeten, das Thema „Klimaschutz“ als Thema in der Strukturkommission zu berücksichtigen. Im Arbeitsprogramm der Kommission wurde hierbei die Darstellung nachfolgender Klimaschutz-Themenpunkte beschlossen:

- Darstellung der Amortisation von Klimaschutz-Maßnahmen
- Nutzung sämtlicher Zuschussmöglichkeiten
- Ermittlung/Darstellung der CO<sub>2</sub>-Bepreisung
- Ergänzung der Sitzungsvorlagen des Landkreises (Darstellung von Auswirkungen auf das Klima/den Klimaschutz).

Die Finanzplanung von Klimaschutzmaßnahmen wird grundsätzlich von der möglichen Amortisation umgesetzter Maßnahmen sowie der Verwendung von Zuschüssen und bestehender Fördermöglichkeiten auf EU-, Bundes- und Landesebene beeinflusst.

Amortisations-, Lebenszyklus- und Betriebskostenberechnungen werden von den jeweiligen Fachämtern der Landkreisverwaltung bereits an geeigneter Stelle berücksichtigt (z.B. Bau- und Sanierungsmaßnahmen, Photovoltaik-Ausbau, Beschaffungswesen). Gerade bei den Liegenschaften bilden zudem kostenneutrale bis gering investive Energieeffizienzmaßnahmen weitere Stellschrauben für mögliche Kosteneinsparungen im Klimaschutzbereich. Die Energieagentur Landkreis Konstanz gGmbH bietet hierfür Beratungen zu Effizienzmaßnahmen, die sich zügig amortisieren (z.B. Anlagentoptimierung, Hausmeisterschulungen, LED-Tausch o.Ä.).

Bestehende Zuschuss- und Fördermöglichkeiten für geplante Maßnahmen werden in den jeweiligen Fachämtern eigenverantwortlich geprüft. Umfassendes Fachwissen zu möglichen Förderprogrammen im Bereich Gebäude, Wirtschaft und Technik ist über die Energieagentur Landkreis Konstanz gGmbH sowie über die zur Energieagentur gehörige KEFF (Regionale Kompetenzstelle Netzwerk Energieeffizienz) kostenlos verfügbar. Mit Besetzung der Klimaschutzmanagementstelle werden Kreisprojekte und mögliche Zuschüsse gezielt zusammengeführt, die Energieagentur hat ihr Beratungsportfolio im Jahr 2021 zudem um den E-Mobilitätssektor erweitert.

Die CO<sub>2</sub>-Bilanzierung von Klimaschutz-Maßnahmen ist aufgrund der benötigten umfassenden Datengrundlage, personeller Ressourcen sowie im Vorfeld zu treffender konsultativer Entscheidungen (z.B. Höhe CO<sub>2</sub>-Preis) komplex. Um eine langfristige, fundierte Vorgehensweise zu erarbeiten, wird die Klimarelevanz bei investiven Kreistagsbeschlüssen in den Sitzungsvorlagen dargestellt. Im Klimaschutzkonzept und in der Zieldiskussion des Haushalts werden längerfristige Ziele erarbeitet, dazu gehören auch Themen wie ein CO<sub>2</sub>-Schattenpreis.

In der Sitzung am 12. Juli 2021 hat der Dezernent für öffentliche Ordnung und Klimaschutz, Herr Neugebauer, den Sachstand dargestellt.



## e) Analyse der Zuschüsse gemäß der Liste mit den freiwilligen Leistungen

In der Anlage 16 zum Haushaltsplan 2021 des Landkreises Konstanz werden Mitgliedsbeiträge und Förderzuschüsse dargestellt. Im ersten Abschnitt werden Pflicht-Mitgliedschaften und freiwillige Mitgliedschaften aufgeführt. Hierunter sind nur wenige Pflichtmitgliedschaften enthalten, größtenteils handelt es sich um freiwillige Mitgliedschaften, in denen der Landkreis vertreten ist. Auch die Förderzuschüsse und Umlagen im zweiten Abschnitt werden unterteilt nach gesetzlicher/satzungsrechtlicher/vertraglicher Grundlage und aufgrund freiwilliger Grundlage. Im dritten Abschnitt werden die Investitionszuweisungen separat dargestellt.

Folgende Tabelle fasst die Anlage 16 für das Haushaltsjahr 2021 zusammen:

|                                                                            |                |
|----------------------------------------------------------------------------|----------------|
| Pflicht-Mitgliedschaften                                                   | 634.341 EUR    |
| Freiwillige Mitgliedschaften                                               | 275.469 EUR    |
| Förderzuschüsse und Umlagen (gesetzlich/satzungsrechtlich/<br>vertraglich) | 43.258.178 EUR |
| Förderzuschüsse und Umlagen (freiwillig)                                   | 1.125.799 EUR  |
| Förderzuschüsse Investiv / Investitionszuweisungen                         | 7.571.800 EUR  |

Die Förderzuschüsse auf gesetzlicher/satzungsrechtlicher/vertraglicher Grundlage fallen vorwiegend im Bereich Soziales und Gesundheit (THH 3) an. Mit 20 Mio. EUR ist der größte Posten in 2021 für den Verlustausgleich der Gesundheitsverbund Landkreis Konstanz gGmbH (GLKN) angesetzt. Weitere große Posten sind im THH 5 für den ÖPNV (2,9 Mio. EUR) und Regionalbus (13,5 Mio. EUR) veranschlagt.

Im Abschnitt der Investitionszuweisungen stellt ebenso der GLKN die größten Posten von insgesamt 6,5 Mio. EUR dar.

In der Sitzung der Haushaltsstrukturkommission am 3. Mai 2021 wurde besprochen, dass die Verwaltung die Positionen intern einmal klärt – inwieweit sie alle noch benötigt werden und zum anderen prüft, ob Doppelveranschlagungen vorliegen. Dies ist im Rahmen der Planung für den Haushalt 2022 erfolgt. Die Informationen für die Anlage 16 für den Haushalt 2022 wurden bei den Ämtern abgefragt - hierbei wurden die Fachämter gebeten, ein besonderes Augenmerk auf die Mitgliedschaften zu legen und deren Notwendigkeit intern zu prüfen. Weiter wurde die bestehende Anlage 16 des Haushaltsplanes 2021 auf Doppelungen geprüft. Die Ergebnisse wurden der Strukturkommission Haushalt in ihrer Sitzung am 12. Juli 2021 vorgelegt.

Auch bei der Beratung über Zuschüsse und Mitgliedsbeiträgen werden die Gremien künftig über die Anpassung der Standardvorgaben von Sitzungsvorlagen über die Art der Aufgabe und über den Handlungsspielraum informiert.

## f) Strategische Haushaltskonsolidierung (Bereiche):

### *Soziales*

Die Erstellung einer Sozialstrategie für den Landkreis Konstanz befindet sich in der Vorbereitung. Mittel für eine beratende Begleitung sind im Haushalt 2021 veranschlagt.

Die Verwaltung sieht die Notwendigkeit einer zukunftsorientierten Sozialstrategie auch vor dem Hintergrund, dass aufgrund von sozialpolitischen Herausforderungen – Stichwort insbesondere: demografischer Wandel – und Gesetzesänderungen im Sozialbereich Kostensteigerungen zu erwarten sind.

Dabei ist die Sozialstrategie wesentlicher Baustein einer strategischen Steuerung für den gesamten Landkreis Konstanz. Strategische Steuerung und Sozialstrategie müssen Hand in Hand gehen und aufeinander abgestimmt sein.

Das übergeordnete Ziel ist eine zukunftsgerichtete Aufstellung des Sozialbereichs. So soll die Grundlage für ein gemeinsames, zielorientiertes Handeln im Landkreis Konstanz geschaffen werden, um zu einer besseren Orientierung und Entscheidungsfindung und auch zu einer Verbesserung der Leistungsqualität unter Berücksichtigung der Wirtschaftlichkeit zu kommen.

Die umfassende Sozialstrategie soll mit Hilfe einer externen Beratung erstellt werden. Der Projektstart ist spätestens für Herbst 2021 vorgesehen. Bis spätestens 2023 soll die Strategie vorliegen.



Das Thema wurde in der Sitzung der Strukturkommission Haushalt am 3. Mai 2021 vorgestellt und von deren Mitgliedern begrüßt. Die Kommission versteht die Sozialstrategie vor allem als Instrument, um die Strukturen zu analysieren und Mittel optimal einzusetzen. Die Kommission begrüßt die Einbindung einer externen Beratung ausdrücklich.

## *ÖPNV/Fortschreibung des Nahverkehrsplans/Festlegung von Standards*

Im Jahr 2021 erfolgt die Fortschreibung des Nahverkehrsplans. Die zweite Phase der Fortschreibung (nach der Umsetzungsanalyse), die voraussichtlich im Sommer/Herbst 2021 beginnt, beschäftigt sich mit der zukünftigen Ausrichtung des ÖPNV im Landkreis. Hier können auch die Belange der Haushaltskonsolidierung eingebracht werden. Es gibt zahlreiche Einsparmöglichkeiten die aber auf die übergeordneten Ziele wirken.

Am 3. Mai 2021 beschäftigte sich die Strukturkommission Haushalt mit dem ÖPNV und inwieweit in dem Bereich Haushaltskonsolidierung möglich und sinnvoll ist. Es wurde deutlich, dass Klimaschutz und Haushaltskonsolidierung zum Teil divergierende Richtungen haben; hier können Zielkonflikte entstehen. In der Diskussion wurde deutlich, wie wichtig eine strategische Zielvorgabe durch den Kreistag für die Verteilung der begrenzten Ressourcen ist.

Die künftige Ausrichtung orientiert sich an dem Ziel von Bund und Land, eine Verdoppelung der Fahrgastzahlen bis 2030 zu erreichen.

Die Mitglieder der Strukturkommission Haushalt diskutierten die Aufgabenzuständigkeit und Finanzierungsverantwortung im Bereich des Schienennetzes. Die Zuständigkeiten liegen beim Bund und beim Land bzw. der DB AG. Im Bundesverkehrswegeplan ist ein vordringlicher Bedarf und ein weiterer Bedarf formuliert. Solange eine Maßnahme – wie die Bodenseegürtelbahn – nicht in die Kategorie des vordringlichen Bedarfs aufgenommen wird, kommt eine Planung und ggf. Umsetzung nur voran, wenn die kommunale Seite Eigenanteile leistet. Darüber hinaus wurde die Einführung einer Nahverkehrsabgabe auf Landesebene thematisiert. Zusammenfassend lässt sich eine kurzfristige Einführung nicht realisieren.

Insgesamt geht es beim ÖPNV aufgrund der Klimaschutzaspekte eher in Richtung eines weiteren Ausbaus statt kurzfristige Einsparungen zu erzielen oder gar Angebote zu reduzieren. Mehrkosten sind daher zu erwarten. Ein Finanzierungskonzept wurde seitens der Kommission als erforderlich angesehen.

## *Straßenbau*

Die Vorstellung der Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkte wurde mit der Fortschreibung des Bau- und Sanierungsprogramms im Technischen und Umweltausschuss (TUA) am 21. Juni 2021 dargestellt.

Eine Betrachtung der einzelnen Investitionsmaßnahmen sowie die langfristige Entwicklung der Investitionen im Rahmen der Zehn-Jahres-Planung erfolgte im Verwaltungs- und Finanzausschuss (VFA) am 3. Mai 2021.

Das Thema „Strategische Haushaltskonsolidierung“ im Hochbau- und Gebäudemanagement wurde am 12. Juli 2021 in der Strukturkommission Haushalt beraten. Für die Sitzung wurden die wesentlichen Einflussfaktoren der Gebäudewirtschaft auf den Kreishaushalt dargestellt und in der Sitzung diskutiert. Dies sind im Einzelnen:

- Größe / Umfang der zu bewirtschaftenden Flächen
- Veräußerbare Grundstücke
- Bauliche Unterhaltung der Liegenschaften
- Bewirtschaftung der Liegenschaften
- Erträge aus Dienstleistungen des Amtes für Hochbau und Gebäudemanagement
- Investitionen.

Auch künftig erfolgt eine frühzeitige Information des VFA (jeweils in der Mai-Sitzung) über anstehende Investitionen inklusive Gremien-Meilensteine sowie Betrachtung der langfristigen Entwicklung (10-Jahres-Planung).

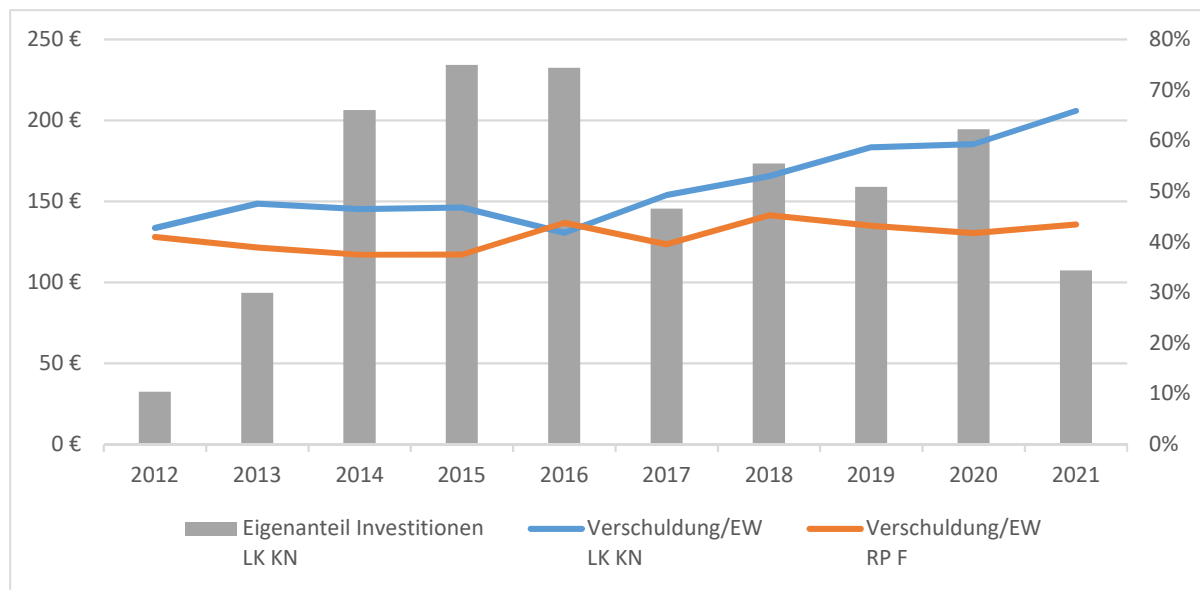
### g) Einführung einer flexiblen Zielmarke für die Entwicklung der Verschuldung

Die Entwicklung der Verschuldung ist maßgeblich abhängig von den großen Investitionsmaßnahmen.

Der Kreistag hat am 23.07.2018 das folgende Ergebnis der AG Haushalt zum Thema Kreditaufnahme beschlossen:

*„Die Höhe der Kreditaufnahme ist jährlich neu festzusetzen. Das Ziel der Netto-Neuverschuldung von Null wird voraussichtlich in Jahren mit erheblichem Investitionsvolumen nicht einzuhalten sein. Die Verwaltung wird bei der Haushaltsplanung einen ausgewogenen Vorschlag zwischen Eigenmittelfinanzierung und Kreditaufnahme vorlegen.“*

Die folgende Grafik gibt einen Überblick über die Entwicklung der Verschuldung pro Einwohner sowie über den Anteil der Eigenmittel für die Finanzierung von Investitionen.



#### Überblick wichtiger Eckpunkte 2019 - 2024

Stand: 03.02.2021

|                                                        | IST<br>2019  | IST / PROGNOSE<br>2020<br>(Prognosestand<br>31.12.2020) | Ermächtigungen<br>zum 31.12.2020<br>(Prognosestand<br>31.12.2020) | PLAN<br>2021 | PLAN<br>2022 | PLAN<br>2023 | Plan<br>2024 |
|--------------------------------------------------------|--------------|---------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Kreisumlage Volumen                                    | 123.632.234  | 137.519.333                                             |                                                                   | 145.753.000  | 159.198.000  | 164.128.000  | 169.259.000  |
| Kreisumlage Hebesatz                                   | 29,90%       | 31,50%                                                  |                                                                   | 32,00%       | 35,30%       | 36,05%       | 36,43%       |
| Steuerkraftsummen                                      | 413.485.733  | 436.564.008                                             |                                                                   | 455.479.146  | 449.966.221  | 454.945.727  | 459.475.550  |
| Kreditaufnahme lfd. Jahr                               |              | 5.549.000 €                                             |                                                                   | 9.600.000 €  | 7.600.000 €  | 7.600.000 €  | 6.600.000 €  |
| Kreditaufnahme aus Ermächtigung VJ                     |              |                                                         | 15.751.000 €                                                      |              |              |              |              |
| Tilgung                                                | -3.080.765 € | -3.265.430 €                                            |                                                                   | -4.100.000 € | -5.140.000 € | -5.640.000 € | -5.950.000 € |
| Tilgungsrate                                           | 8,69%        | 8,67%                                                   |                                                                   | 6,96%        | 8,38%        | 8,91%        | 9,30%        |
| Nettoneuverschuldung                                   | -3.080.765 € | 2.283.570 €                                             | 15.751.000 €                                                      | 5.500.000 €  | 2.460.000 €  | 1.960.000 €  | 650.000 €    |
| Anteil Kreditaufnahme an gesamten<br>Investitionssaldo | 0%           | 18%                                                     | 86%                                                               | 64%          | 26%          | 29%          | 25%          |
| Schuldenstand zum Jahresende                           | 35.438.527 € | 37.650.988 €                                            |                                                                   | 58.901.988 € | 61.361.988 € | 63.321.988 € | 63.971.988 € |
| Pro-Kopf-Verschuldung                                  | 124 €        | 131 €                                                   |                                                                   | 204 €        | 211 €        | 216 €        | 217 €        |
| Investitionssaldo gesamt                               | -18.125.899  | -30.785.612                                             | -18.276.950                                                       | -15.084.050  | -29.463.724  | -25.820.000  | -26.143.000  |

(Quelle: Haushaltsplan 2021, S. 51, Tabellenauszug).

Das Regierungspräsidium stellt in seiner Haushaltsgenehmigung 2021 vom 22. März 2021 fest, S. 3: „Während der Kreis sich mit seiner Verschuldung in den letzten Jahren allenfalls geringfügig über dem Schnitt der Landkreise im Regierungsbezirk bewegt hat, wird sie nach der Planung Ende 2021 um mehr als 50 % darüber liegen (205 Euro/Ew., Schnitt RP Freiburg: 136 Euro/Ew.)“.

Zu den Verpflichtungsermächtigungen führt es aus, S. 4: „Bei der gleichwohl erteilten Genehmigung der Verpflichtungsermächtigungen hat sich das Regierungspräsidium davon leiten lassen, dass sich innerhalb des Finanzplanungszeitraums die jährlichen Neuverschuldungen immerhin reduzieren. Dabei gehen wir davon aus, dass im Haushaltsvollzug 2021 Verbesserungen bei der Liquidität vorrangig zur Schuldentilgung bzw. dazu verwendet werden, dass Kreditermächtigungen nicht bzw. nicht voll in Anspruch genommen werden.“

Auch aus der Haushaltsgenehmigung wird deutlich, dass auf die weitere Entwicklung der Verschuldung im Landkreis ein besonderes Augenmerk zu richten ist. Im Gegensatz zu den anderen Landkreisen im Regierungsbezirk entwickelt sich die Pro-Kopf-Verschuldung im Landkreis Konstanz derzeit deutlich



nach oben. Bei den anderen Landkreisen gibt es derzeit einen Seitwärtstrend (siehe Grafik oben). Dort wurde und wird stärker mit Eigenmitteln finanziert als beim Landkreis Konstanz.

Während der Landkreis Konstanz mit seiner pro-Kopf-Verschuldung 2018 noch 17 % über dem Schnitt der Landkreise im Regierungsbezirk lag, steigerte sich dies in den vergangenen Jahren auf insgesamt 36 % in 2019, 42 % in 2020 und 52 % in 2021.

Die Verschuldung des Landkreises wird laut Haushaltsplan 2021 zum Jahresende 2021 auf 58,9 Mio. EUR (pro-Kopf-Verschuldung 204 EUR) und zum Jahresende 2024 auf rd. 64 Mio. EUR (pro-Kopf-Verschuldung 217 EUR) ansteigen.

Der Kennzahl der pro-Kopf-Verschuldung kann man entgegenhalten, dass sie die der Verschuldung gegenüberstehende Vermögenssituation nicht berücksichtigt und allein schon schwankende Einwohnerzahlen zu einer Veränderung der Kennzahl führen können. Dennoch ist die pro-Kopf-Verschuldung eine Kennzahl, die durchaus für grobe Vergleiche herangezogen werden kann. Zur Beurteilung der finanziellen Leistungsfähigkeit bedient sich das Regierungspräsidium auch dieser Kennzahl.

In den Sitzungen am 3. Mai 2021, 12. Juli 2021 und am 27. September 2021 wurden verschiedene Möglichkeiten einer Kennzahlenbildung im Bereich der Verschuldungsentwicklung diskutiert.

Für die Sitzung am 12. Juli 2021 hat die Verwaltung - auch auf Grundlage der Hinweise aus der Sitzung vom 3. Mai 2021 - einen Vorschlag für eine „Leitlinie Verschuldung“ erarbeitet. Gleichwohl hat sie in der Vorlage darauf hingewiesen, dass es angesichts der hohen anstehenden Investitionen sinnvoll sein könnte, aktuell keine Leitlinie vorzugeben, um eine ausreichende Flexibilität für die nächsten Haushalte zu bewahren – auch in Anbetracht der aktuellen Zinsentwicklung.

Die Strukturkommission Haushalt hat am 12. Juli 2021 den Vorschlag der Verwaltung diskutiert und grundsätzliche Überlegungen zu einer „Leitlinie Verschuldung“ angestellt. Das Für und Wider einer solchen Leitlinie zum jetzigen Zeitpunkt und die einzelnen Aspekte der Leitlinie wurden in der Kommission intensiv diskutiert. So bestand bei einigen Mitgliedern der Kommission der Wunsch, auch die Leistungsfähigkeit der kreisangehörigen Städte und Gemeinden zu berücksichtigen und ggf. einen Hinweis zur künftigen Entwicklung des Kreisumlagehebesatzes aufzunehmen. Bei Ziffer 2 lautet der Vorschlag der Verwaltung eine Aufteilung der Verbesserung des Zahlungsmittelüberschusses auf maximal 40 v.H. für die Entlastung der Kreisumlage und mindestens 60 % zum Abbau der Verschuldung bzw. zur Reduzierung der vorgesehenen Kreditaufnahme. Diese Prozentanteile hat die Strukturkommission Haushalt zunächst offengelassen.

Auch wenn sich die kommunale wirtschaftliche Situation schwieriger gestaltet als in den Vorjahren und gleichzeitig in den kommenden Jahren erhebliche Investitionen anstehen, besteht in der Kommission Einigkeit, dass der Landkreis eine Strategie hinsichtlich der Verschuldung benötigt.

## Entwurf einer „Leitlinie Verschuldung“ laut Beratung am 12. Juli 2021

1. Die Verschuldung im Verhältnis zur Bilanzsumme des Landkreises liegt im Landesvergleich über dem Durchschnitt. Es soll innerhalb der nächsten zehn Jahre eine Angleichung an den Landesdurchschnitt erfolgen.
2. Verbesserungen des Zahlungsmittelüberschusses des Ergebnishaushalts eines Haushaltsjahres, die in dem Jahr nicht für die Eigenmittelfinanzierung von Investitionen oder zur Tilgung von Krediten verwendet werden, können mit *[maximal 40 v.H.]* für die Entlastung der Kreismulage der dem Jahresabschluss folgenden Kreishaushalte eingesetzt werden. *[Mindestens 60 v.H.]* dieser Verbesserungen werden zum Abbau der Verschuldung oder zur Reduzierung der vorgesehenen Kreditaufnahme eingesetzt.

Zum 31.12.2019 beträgt die Darlehensquote im Durchschnitt der Stadt- und Landkreise Baden-Württembergs 10,24 % und beim Landkreis Konstanz 16,08 %. Somit sind zu dem Stichtag beim Landkreis Konstanz 16,08 % der Bilanzsumme durch Verbindlichkeiten durch Kreditaufnahmen für Investitionen finanziert, landesweit sind es 10,24 %. Eine Angleichung an den Landesdurchschnitt bedarf daher eines Schuldenabbaus. Da der Landkreis in den Jahren 2020 und 2021 die Verschuldung weiter erhöht hat und auch 2022 ff. hohe Investitionen anstehen, ist eine Angleichung nicht kurzfristig umsetzbar. Diese Darlehensquote zeigt - anders als die pro-Kopf-Verschuldung - den Anteil des Vermögens auf, welcher mit Krediten finanziert wird.

Eine Begrenzung der Neuverschuldung und ein Schuldenabbau werden erreicht, soweit die Tilgung die Neuverschuldung übersteigt. Investitionen sind daher soweit wie möglich, sinnvoll und vertretbar aus Eigenmitteln zu finanzieren. Als Richtschnur soll in die Haushaltspläne der nächsten Jahre ein Verhältnis von 80 % Eigenmittelfinanzierung zu 20 % Fremdmittelfinanzierung aufgenommen werden. Es handelt sich ausdrücklich um keine festen Quoten, um abhängig vom Investitionsvolumen, der wirtschaftlichen Lage und von den Auswirkungen auf Punkt 1 dieser Leitlinie ausreichend Flexibilität zu behalten.

Mit der Verwaltung wurde vereinbart, dass diese sich bei der Aufstellung des Haushaltsplanentwurfs 2022 hieran und an den Ziffern 1 und 2 des oben dargestellten Entwurfs einer „Leitlinie Verschuldung“ orientieren. Bei der Ziffer 2 wird die Verwaltung im Haushaltsentwurf 2022 zunächst eine Quote von maximal 40 v.H. für die Entlastung der Kreismulage und mindestens 60 v.H. für den Abbau der Verschuldung bzw. Reduzierung der vorgesehenen Kreditaufnahme berücksichtigen, sofern Zahlungsmittelüberschüsse aus den Haushalten 2020/2021 eingeplant werden können.

Nachdem die Verwaltung mit dem Entwurf der Richtlinie bei Aufstellung des Haushaltsentwurfs 2022 praktische Erfahrungen sammeln konnte, hat sie die Formulierung der Leitlinie nochmals nachgeschärft. Dabei hat sie auch zwischenzeitlich eingegangene Hinweise von Mitgliedern der Strukturkommission Haushalt berücksichtigt. Auch soll der aktuellen Situation Rechnung getragen werden, dass sich der Kapitalmarkt weiterhin in einer Niedrigzinsphase befindet und gleichzeitig die Inflation steigt. Kreditaufnahmen können vor dem Hintergrund zu erwartender Kostensteigerungen wirtschaftlich sinnvoll sein. Voraussetzungen dafür sind weiterhin niedrige Marktzinsen und die Möglichkeit der langfristigen (ca. 30 Jahre) Zinsbindung bei langfristig nutzbaren Anlagegütern.

Über das Thema hat die Strukturkommission Haushalt am 27. September 2021 nochmal beraten und schlägt dem Verwaltungs- und Finanzausschuss und dem Kreistag vor, auf Grundlage des folgenden Entwurfs über eine Leitlinie „Verschuldung“ zu beraten.

1. Die Verschuldung im Verhältnis zur Bilanzsumme des Landkreises liegt im Landesvergleich über dem Durchschnitt. Es soll innerhalb der nächsten zehn Jahren eine Angleichung an den Landesdurchschnitt erfolgen.
2. Eine Begrenzung der Neuverschuldung bzw. ein Schuldenabbau werden erreicht, soweit die Tilgung der Neuverschuldung entspricht bzw. die Neuverschuldung übersteigt.

Investitionen sind daher soweit wie möglich, sinnvoll und vertretbar aus Eigenmitteln zu finanzieren. Als Richtschnur soll in die Haushaltspläne der nächsten Jahre ein Verhältnis von 70 bis 80 % Eigenmittelfinanzierung zu 30 bis 20 % Fremdmittelfinanzierung aufgenommen werden.

3. Die wirtschaftliche Situation der Städte und Gemeinden im Landkreis, die wirtschaftliche Gesamtlage und die wirtschaftliche Situation des Landkreises spielen bei der Festlegung der Kreisumlage eine wesentliche Rolle. Daher handelt es sich ausdrücklich um keine festen Quoten, um abhängig vom Investitionsvolumen, der wirtschaftlichen Lage, den verfügbaren Zahlungsmittelüberschüssen aus Vorjahren und von den Auswirkungen auf Punkt 1 dieser Leitlinie ausreichend Flexibilität zu behalten.
4. Eine Abweichung von den Ziffern 1 und 2 kann für einzelne Maßnahmen eines Haushaltsjahres vor dem Hintergrund der aktuellen Niedrigzinsphase erfolgen, sofern eine darüber hinausgehende Kreditaufnahme wirtschaftlich sinnvoll und im Hinblick auf die Entwicklung der Gesamtverschuldung des Landkreises vertretbar ist. Als Richtschnur soll für diese Investitionen ein Verhältnis von 50 % Eigenmittelfinanzierung zu 50 % Fremdmittelfinanzierung gelten. Der jeweilige Kredit soll mit Auslaufen der Zinsbindung getilgt sein.

h) Ergänzung der Sitzungsvorlagen um folgende Punkte: Charakterisierung der Aufgabe/Entscheidung (Pflichtaufgabe, Pflichtaufgabe nach Weisung, weisungsfreie Pflichtaufgabe, freiwillige Aufgabe)

Die Standardvorgabe der Sitzungsvorlagen wird angepasst. Es wird eine zusätzliche Information zu der Art der Aufgabe (Selbstverwaltungsaufgabe/freiwillige oder pflichtige Aufgabe) aufgenommen. Dies soll verdeutlichen, ob ein Handlungsspielraum besteht, ob und ggf. wie eine Aufgabe wahrgenommen wird. Darüber hinaus soll zukünftig bei der Darstellung der finanziellen Auswirkungen noch deutlicher werden, welche Folgeaufwendungen in der Zukunft auf den Landkreis zukommen und die Auswirkungen auf Ziele und Kennzahlen werden dargestellt.

Die Verwendung der geänderten Sitzungsvorlagen erfolgt seit dem TUA am 21. Juni 2021.

i) Erstellung einer fortgeschriebenen Übersicht für die Fachausschüsse, aus der die finanziellen Auswirkungen von gefassten Beschlüssen/Empfehlungsbeschlüssen ersichtlich sind (laufendes Jahr/Folgejahre)

Künftig sollen zu jeder Ausschuss- und Kreistagssitzung mit den Sitzungsunterlagen eine fortgeschriebene Übersicht über die finanziellen Auswirkungen der bisherigen Beschlüsse des Gremiums auf den Folgehaushalt/die Folgehaushalte mitversandt werden. Damit soll ein Gesamtüberblick über die finanziellen Vorbelastungen des folgenden Haushalts gewährleistet werden.

Die Übersicht über die finanziellen Auswirkungen der bisherigen Beschlüsse des Gremiums auf den Folgehaushalt wird seit dem Technischen und Umweltausschuss am 21. Juni 2021 zu jeder Sitzung erstellt und fortgeschrieben. Zudem wird sie im Hinblick auf ihre Transparenz fortentwickelt.

j) Entwicklung eines Modells zur strategischen Steuerung des Haushaltes nach Zielvorgaben/Wirkungszielen. Orientierung am Modell Lörrach (Entwicklung von strategischen Handlungsschwerpunkten, Aufstellung des Haushaltes entlang der Handlungsschwerpunkte, Evaluation der Zielerreichung)

#### Grundsätzliches zur Gesamtstrategie

Durch die Umstellung des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen von der Kameralistik auf die Doppik wird der Ressourcenverbrauch für die einzelnen Leistungen der Landkreisverwaltung flächendeckend dargestellt. Die kommunale Doppik steht damit auch für eine Abkehr von der kameralen Geldverbrauchs Betrachtung. Im nächsten Schritt soll die Steuerung durch die Vereinbarung von Zielen und Kennzahlen verbessert werden. Dabei werden für jeden Teilbereich sowohl übergeordnete Themenfelder als auch konkrete Ziele formuliert. Die Themenfelder und Ziele werden in einer Gesamtstrategie sinnvoll zusammengefasst und miteinander verknüpft und können durch geeignete Kennzahlen überprüft und gesteuert werden. Diese sogenannte „wirkungsorientierte Steuerung“ bildet die Grundlage für die ganzheitliche Betrachtung des kommunalen Haushalts- und

Rechnungswesens, auf deren Basis der komplette Jahreszyklus von der Haushaltsplanung bis zum Jahresabschluss durchgeführt werden kann.

Um diese ganzheitliche Vorgehensweise sinnvoll anwenden zu können, ist die Erarbeitung eines übergeordneten Zielsystems notwendig. Dieses besteht aus einem Leitbild (I.) bzw. aus Handlungsfeldern (II.), die die grundsätzliche haushaltspolitische Zielorientierung des Landkreises in einem Zeithorizont zum Beispiel der kommenden zehn Jahre aufzeigen. Hier können individuelle Schwerpunkte im Rahmen der politischen Ausrichtung gesetzt werden, um ein wirkungsorientiertes Handeln des Landkreises zu ermöglichen.

Weiter wird aus diesem Zielsystem ein strategisches Grundsatzprogramm (III.) abgeleitet. Dieses Grundsatzprogramm hat zum einen Wirkungsziele (=Was wollen wir erreichen?) zum Inhalt, in denen festgeschrieben wird, welche Wirkung durch die jeweiligen Ziele bei den Kreiseinwohnern, Unternehmen etc. erreicht werden soll. Zum anderen werden konkrete Leistungsziele (=Was müssen wir dafür tun?) festgelegt, die die Verwaltung zur Erreichung der Wirkungsziele erfüllen soll.

Mit dieser wiederkehrenden Planung können die individuell gebildeten Handlungsfelder [Leistungsziele und Maßnahmen (=Wie müssen wir es tun?)] und Wirkungsziele der Gesamtstrategie auf deren Zielerreichungsgrad überprüft werden. Je nach Ergebnis der Überprüfung sind die Leistungsziele - oder Nuancen der Ziele - zu verändern und somit Schwerpunkte anzupassen oder Entwicklungen verändert zu steuern.



Eine Strategie allein ist noch kein Garant für die Konsolidierung eines kommunalen Haushalts. Daher ist es von großer Bedeutung, die finanziellen Auswirkungen der Maßnahmen – auch mittel –und langfristig zu bewerten. Der finanzielle Aspekt muss ein wesentlicher Teil der Strategie sein. Dann kann hier auch eine strategische Haushaltskonsolidierung ansetzen.

### Bereits vorhandene Steuerungselemente im Kreishaushalt

Bisher werden Steuerungselemente im Kreishaushalt schwerpunktmäßig in den zuschussrelevantesten Haushaltsbereichen abgebildet. Dies sind der Sozialbereich sowie die Bereiche Nahverkehr und Straßen (Zu Einzelheiten der Festlegungen sowie zu weiteren Entwicklungen hierzu wird auf die Ausführungen in der Drucksachen-Nummer 2020/072 verwiesen).

Zusätzlich werden Schlüsselprodukte aus den Bereichen Personalwesen und Ausbildung, Gebäudemanagement, Sonderpädagogische Bildungs- und Beratungszentren, Bereitstellung und Betrieb von Berufsschulen sowie sonstige schulische Aufgaben abgebildet. Schlüsselprodukte sind Produkte, die für den Landkreis Konstanz von besonderer Bedeutung sind und denen deshalb eine besondere Aufmerksamkeit zukommt.

Dabei werden im Rahmen der Haushaltsplanung (siehe hierzu Anlage 5 des Haushaltsplans 2021) und im Rahmen des Haushaltsvollzugs (siehe hierzu Anlage 8 im Jahresabschluss 2019) für die genannten Bereiche sowohl Zielbeschreibungen in Form von Wirkungs- und Leistungszielen aufgezeigt sowie Plan- und Zielerreichungskennzahlen abgebildet.

Die Entwicklung der aufgezeigten vorhandenen Steuerungselemente erfolgte bisher „bottom-up“ durch Zusammenarbeit der jeweiligen Fachämter mit der Kämmerei. Neben den genannten Steuerungselementen wurden bei der AG Haushalt am 26.06.2018 die folgenden ressourcenorientierten Ergebnisse für den Kreishaushalt festgelegt:

- Der Eckwert Personal gibt die maximale Erhöhung der Personalaufwendungen auf bis zu 500 TEUR, aufgrund von Stellenmehrungen für die Haushaltsjahre 2019, 2020, 2021 vor. Im Jahr 2021 hat die Verwaltung diesen bei Aufstellung des Haushalts wegen der angespannten finanziellen Lage nicht ausgeschöpft.
- Für den Bauunterhalt für Schul- und Verwaltungsgebäude wurden die Aufwendungen nach Eigentum auf 1,2% der Wiederbeschaffungszeitwerte und für Mietobjekte auf 60% des Gebäudewertes festgelegt.
- Für Investitionen in Grundstücke und Gebäude im Bereich Hochbau wurde eine frühzeitige Einbindung der Gremien in die Investitionsplanung vereinbart.
- Ein weiteres Ergebnis der AG Haushalt war, dass die Verwaltung die Mitglieder des Kreistages zukünftig noch vor der Sommerpause über den aktuellen Stand der Haushaltsplanungen informiert.

Sondereffekte sind bei der Ermittlung der Eckwerte ausgenommen. Diese werden im Rahmen der Haushaltsplanung festgestellt. Über sich abzeichnende neue Sondereffekte wird der Verwaltungs- und Finanzausschuss frühzeitig informiert (Beschluss im Kreistag am 23.07.2018).

### Beispielhafte Darstellung der künftigen Haushaltssteuerung

Die Verwaltung schlägt vor, bei den künftigen Haushaltsplanberatung folgende Elemente zu berücksichtigen:

#### 1. Vision und übergreifende Leitsätze (Leitbild)

Vision und Leitsätze sollen beschreiben, wie wir den Landkreis Konstanz sehen und wie wir ihn langfristig gestalten möchten. Zusammen bilden Vision und Leitsätze die übergeordnete Strategie für den Landkreis Konstanz und dienen als Handlungsrahmen und Grundlage für zukünftige



Entscheidungen. Diese Ebene soll im Rahmen des Strategieworkshops des Kreistags im nächsten Jahr formuliert werden.

## 2. Strategische Handlungsfelder

Mit Hilfe von strategischen Handlungsfeldern wird konkretisiert, welche Bereiche strategische Bedeutung und Priorität haben.

## 3. Wirkungsziele, Leistungsziele, Maßnahmen

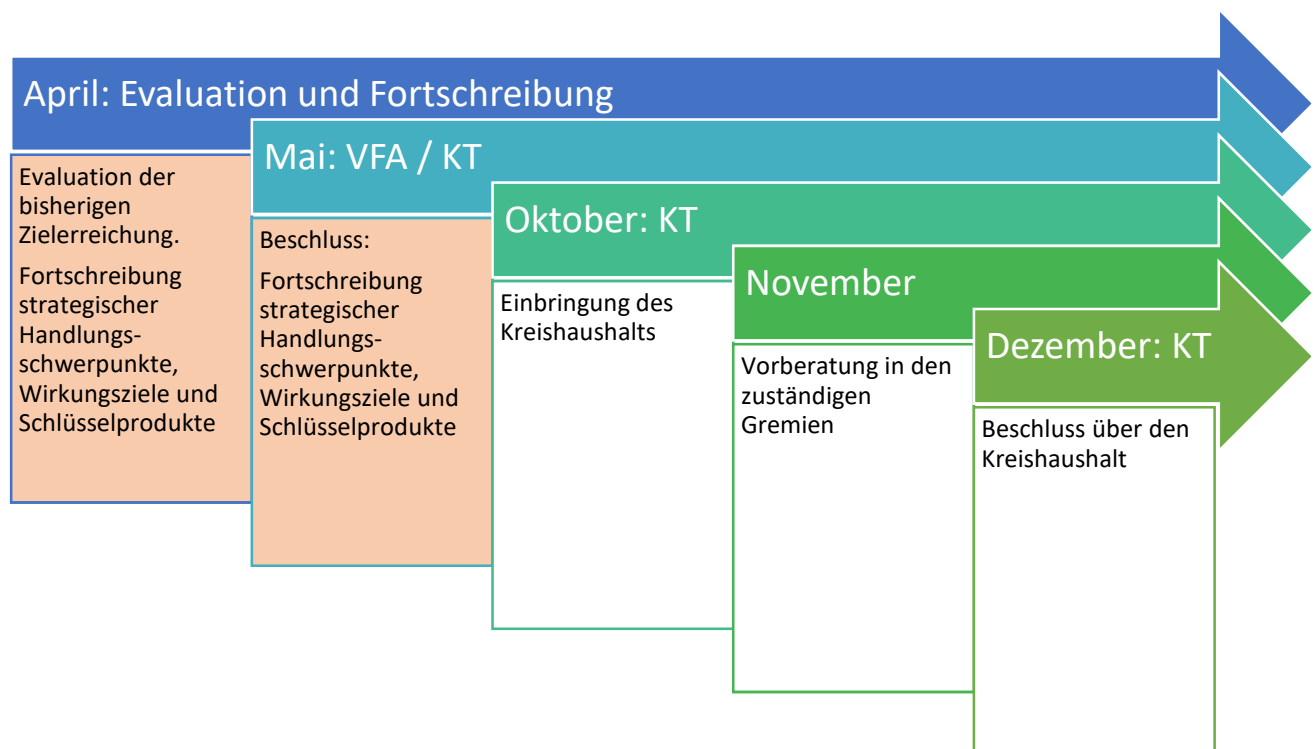
Die Wirkungsziele konkretisieren die strategischen Handlungsfelder und verdeutlichen, was erreicht werden soll. Noch konkreter wird es bei den Leistungszielen: Dort geht es darum, was zur Zielerreichung konkret zu tun ist. Erstmals im Rahmen der Haushaltsplanung 2022 sollen die Haushaltsveränderungen gegenüber dem Vorjahr auf Grundlage der Ziele dargestellt werden. Dann kann die Strategie mit der Haushaltsplanung verbunden werden.

## 4. Schlüsselprodukte

Schlüsselprodukte sind Produkte, die für den Landkreis Konstanz von besonderer Bedeutung sind und denen deshalb eine besondere Aufmerksamkeit gewidmet wird. Wie oben erläutert, werden aus den Bereichen Personalwesen und Ausbildung, Gebäudemanagement, Sonderpädagogische Bildungs- und Beratungszentren, Bereitstellung und Betrieb von Berufsschulen sowie sonstige schulische Aufgaben bereits Schlüsselprodukte abgebildet.

## 5. Anpassung der jährlichen Haushaltsplanberatung

Die Verwaltung schlägt vor, die jährliche Haushaltsplanberatung um eine jährliche Evaluation und Fortschreibung der Strategie zu ergänzen. Hierbei soll die strategische Ausrichtung besprochen und an geänderte Rahmenbedingungen angepasst werden.



Das Thema wurde bei den Sitzungen der Strukturkommission Haushalt am 8. März 2021 und am 3. Mai 2021 behandelt. Es bestand Einvernehmen, dass die Verwaltung basierend auf bereits bestehenden Zielen und best practice-Beispielen anderer Kommunen im ersten Schritt die strategischen Ziele im Entwurf zusammenstellt. Durch die Einführung einer strategischen Steuerung verspricht sich die Strukturkommission Haushalt mehr Transparenz.

Der Entwurf dieser Strategie-Tabelle wurde der Strukturkommission Haushalt am 12. Juli 2021 vorgestellt. Bei der Tabelle handelt es sich noch um einen Entwurfsstand, der bis zur Einbringung in den VFA und Kreistag im Oktober noch einer Überarbeitung bedarf.

Sobald es die Entwicklung der Pandemie zulässt, soll sich der Kreistag in eine Strategiesitzung mit dem übergeordneten Leitbild und der vorgeschlagenen Zielstruktur beschäftigen und „top down“ seine Vorstellungen und Priorisierungen einbringen.

Strategiesitzungen entweder des Kreistags oder eines von ihm beauftragten Gremiums sollen sich einmal im Jahr mit der Weiterentwicklung der Strategie beschäftigen und damit Lenkungen für die anstehende Haushaltsplanung vornehmen.

Parallel wird eine Sozialstrategie als wesentlicher Baustein der Gesamtstrategie erstellt. Die Ergebnisse der Sozialstrategie fließen dann in die Gesamtstrategie des Landkreises ein.

Im Haushalt 2022 sollten – soweit möglich – schon erste Elemente einer Gesamtstrategie enthalten sein. Diese wäre dann – einschließlich der Sozialstrategie – in den nächsten Jahren weiter auszubauen. Der Kreistag soll sich mit dem Thema in einer Klausurtagung beschäftigen.

#### k) Arbeitspapier der CDU-Fraktion vom 3. Mai 2021 und Vorschläge der Verwaltung

Das Arbeitspapier der CDU-Fraktion vom 3. Mai 2021 beinhaltet als Arbeits- und Diskussionsgrundlage einen Vorschlag für einen Mechanismus zur strategischen Finanzsteuerung.

Die Strukturkommission Haushalt hat sich in ihrer Sitzung am 12. Juli 2021 mit dem Arbeitspapier der CDU sowie mit den verwaltungsseitigen Vorschlägen dazu beschäftigt. Sie nimmt zur Kenntnis, dass die Verwaltung im Haushaltsplanentwurf 2022 eine Verstetigung des Kreisumlagehebesatzes versuchsweise in die Finanzplanung einplant. Der Vorschlag der Verwaltung, 2023/2024 einen Doppelhaushalt aufzustellen, wird kontrovers diskutiert. Der Doppelhaushalt kann einerseits mehr Planungssicherheit mit sich bringen, zum anderen können unterjährige Entwicklungen und veränderte Prognosen der Steuererträge Korrekturen mittels Nachtragshaushalts notwendig machen. Diese Frage soll der Verwaltungs- und Finanzausschuss diskutieren.

Die Verwaltung hat vorgeschlagen, den unterjährigen Budgetbericht jeweils auch auf das zweite Jahr des Doppelhaushalts auszudehnen. Sie sieht auch den bereits eingeführten „Kontoauszug“ zu den Ausschuss- und Kreistagssitzungen als transparenzverbessernd, da dieser die finanziell relevanten Änderungen enthält, die bereits beschlossen wurden und sich auf die Folgejahre auswirken. Auch werden weiterhin in der Juli-Sitzung des Verwaltungs- und Finanzausschusses die Finanzkennzahlen für die nachfolgende Haushaltsplanung – soweit bekannt – mitgeteilt. Hierdurch entsteht frühzeitig ein erster Eindruck über die finanzielle Lage des Folgehaushalts.

