

24.04.2019

Beschlussvorlage Nr. 2019/082/1

öffentlich

Bezugsvorlage Nr.

Umsetzung Eckwerte Haushaltsplan 2020 und Haushaltsstabilisierung

Gremium	Sitzung am	TOP	Beschluss		Stimmen			
			Vor- schlag	abwei- chend	einst.	Ja	Nein	Enth.
Finanzausschuss	-							
Verwaltungsausschuss	29.04.2019 -							
Rat	09.05.2019 -							

Beschlussvorschlag

Der Rat nimmt die Umsetzung der Vorgaben aus den Haushaltsberatungen „Eckwerte“ zum Haushalt 2020 und die geplante Vorgehensweise zur Haushaltsstabilisierung 2020 ff. zur Kenntnis.

Der Rat beauftragt die Verwaltung, die Konsolidierungsstrategie und die dargestellten Handlungsfelder sowie die bisher bekannten Veränderungen und die Zielvorgaben der Ergebnis- und Investitionsplanung im Rahmen der konkreten Haushaltsplanung 2020 und für den mittelfristigen Zeitraum bis wenigstens 2023 zu beachten. Ziel ist es, den „Fiktiven Haushaltsausgleich“ zumindest bis zum Jahr 2021 sicherzustellen.

Die im vorgelegten Grobkonzept festgelegten Eckwerte zur Haushaltsstabilisierung sind bei der Einbringung des Haushaltsentwurfs 2020 zu berücksichtigen. Weiterhin sind die Zielvorgaben als verbindliche quantitative und zeitliche Orientierung für Politik und Verwaltung in die Haushaltsplanung einzuarbeiten.

Anlass und Ziele

Sicherstellung der langfristigen finanziellen Leistungsfähigkeit der Stadt Neustadt a. Rbge.

Finanzielle Auswirkungen			
Haushaltsjahr:			
Produkt/Investitionsnummer:			
	einmalig		jährlich
Ertrag/Einzahlung		EUR	EUR
Aufwand/Auszahlung		EUR	EUR
Saldo		EUR	EUR

Begründung

Bei der Vorbereitung der Sitzung des Finanzausschusses am 23.04.2019 wurde

bemerkt, dass die Werte in der Übersicht „Entwicklung der Überschussrücklage“ (Seite 6 der Vorlage 2019/082) teilweise fehlerhaft sind. Die fehlerhaften Werte wurden in dieser Ergänzungsvorlage korrigiert und sind hier „fett“ und „kursiv“ dargestellt. Da auch die Werte in der Anlage „Vergleich Eckwerte/Aktuelle Planung 2019 ff.“ der Vorlage 2019/082 zum Teil fehlerhaft waren, wurde die Anlage „Vergleich Eckwerte/Aktuelle Planung 2019 ff. neu“ erstellt und dieser Ergänzungsvorlage beigelegt.

Mit Beschluss des Rates vom 07.02.2019 über die Haushaltssatzung 2019 wurde u.a. die Reduzierung der Personalaufwendungen um 1,6 Mio. EUR für das Haushaltsjahr 2019 beschlossen. In der mittelfristigen Finanzplanung wurde diese Reduzierung unter Berücksichtigung von zu erwartenden Tarifierhöhungen fortgeschrieben. In den folgenden Finanzplanungsjahren wurde die jährliche Reduzierung der Personalaufwendungen allerdings sukzessive angepasst, so dass nach aktueller Planung z.B. für das Haushaltsjahr 2022 von einer Reduzierung der Personalaufwendungen in Höhe von 2,79 Mio. EUR ausgegangen wird.

Weiterhin wurde in Anbetracht der allgemein günstigen Wirtschaftslage davon ausgegangen, dass die Erträge aus Gewerbesteuersteuereinnahmen stabil bleiben und in 2019 zumindest eine Summe von rd. 12,7 Mio. EUR erreichen. In der mittelfristigen Finanzplanung sind in diesem Bereich weiter steigende Erträge in der Haushaltsplanung angenommen worden.

Insgesamt hat die Kommunalaufsicht bei der Genehmigung der Haushaltssatzung 2018, wie auch schon bei der Genehmigung der Haushaltssatzung 2017, darauf hingewiesen, dass die finanzielle Leistungsfähigkeit der Stadt mit Blick auf die sich in der Finanzplanung abzeichnenden Defizite und den gegebenen Beständen der Überschussrücklagen auf Dauer nicht gegeben ist. Besonders besorgniserregend stuft sie auch das Investitionsvolumen und den damit verbundenen Kreditbedarf sowie den daraus resultierenden Schuldendienst ein. Sofern die bisher veranschlagten Projekte umgesetzt würden, stiege die Verschuldung der Stadt in den Finanzplanungsjahren auf rd. 121 Mio. EUR (derzeit rd. 42,660 Mio. EUR eigene Kredite) an, was erhebliche Mehrbelastungen nach sich ziehe. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass diverse Großprojekte wie z.B. das Schulzentrum Süd bisher lediglich mit Planungsmitteln in der mittelfristigen Finanzplanung berücksichtigt sind. Vor diesem Hintergrund weist die Kommunalaufsicht eindringlich darauf hin, dass eine Fortsetzung der kreditfinanzierten Investitionstätigkeit in den von der Stadt Neustadt a. Rbge. geplanten Bereichen sorgfältig überlegt und ausführlich begründet werden müsse. Insbesondere müsse die Stadt Neustadt a. Rbge. im Hinblick auf die dramatische Entwicklung in den Finanzplanungsjahren dringend **alle** Investitionen auf ihre Notwendigkeit und zeitliche Unabdingbarkeit prüfen. Im Hinblick auf die steigenden Belastungen des Ergebnishaushaltes der Stadt Neustadt a. Rbge. sieht die Kommunalaufsicht bereits jetzt Konsolidierungsmaßnahmen als dringend erforderlich an. So sollte bei der Planung weiterer Maßnahmen eine sorgfältige Abwägung, auch im Hinblick auf die Vorgaben des § 12 der Kommunalhaushalts- und -kassenverordnung (KomHKVO), vorgenommen werden. Weiterhin könne z. B. anhand von Prioritätenlisten über die Notwendigkeit von durchzuführenden Maßnahmen entschieden werden, ggfs. könnten Maßnahmen dann auch wieder gestrichen werden. Eine Übersicht der voraussichtlich umzusetzenden Investitionen mit den daraus resultierenden Auswirkungen auf den städtischen Haushalt wird derzeit erarbeitet und demnächst veröffentlicht.

Die vorhandene Überschussrücklage (Jahresabschluss 2017/Prognose Jahresergebnis 2018) würde unter Berücksichtigung des Haushaltsplanes 2019 wie folgt aufgezehrt werden:

	31.12.2017	Prognose 31.12.2018	Planung 31.12.2019	Planung 31.12.2020	Planung 31.12.2021	Planung 31.12.2022
Ergebnisplan		9.300.000	-6.116.600	-4.768.000	-3.171.700	-3.498.100
Überschuss- rücklage	10.240.059	19.540.59	13.423.459	8.655.459	5.483.759	1.985.659

Diese Entwicklung macht deutlich, dass sowohl die Verwaltung, als auch der Rat im Hinblick auf die aufgezeigte Perspektive verantwortungsbewusst handeln müssen. Voraussetzung hierfür ist eine konstruktive Zusammenarbeit zwischen Rat und Verwaltung, damit die kommenden Anforderungen bewältigt werden können. Gleichwohl sind in dieser Übersicht noch Parameter enthalten, die voraussichtlich nicht so, wie in der Planung der Haushaltsjahre

2019 ff. angenommen, eintreten werden bzw. in der Planung noch nicht berücksichtigt wurden oder berücksichtigt werden konnten.

Bereits in der Vorlage 2018/109 „Umsetzung Eckwerte Haushaltsplan 2019“ wurden 3 wesentliche Bausteine zur Haushaltskonsolidierung benannt.

Baustein 1 (Ertragsbasis)

Bisher wurde die Ausgangssituation für eine aufgabengerechte Finanzausstattung der Stadt Neustadt a. Rbge. auch aufgrund der Novellierung des kommunalen Finanzausgleiches in der Entwicklung sehr positiv eingeschätzt. Dies hat sich auch in der Erwartung (Veranschlagung) der Höhe des Gemeindeanteiles an der Einkommensteuer manifestiert. Gleiches gilt bei der Veranschlagung der Erträge aus der Gewerbesteuer. Auch hier wurde aufgrund der allgemeinen Wirtschaftslage von einer deutlich positiven Entwicklung ausgegangen.

Nun ist anhand der laufenden Erträge aus der Gewerbesteuer zu beobachten, dass sich die im Vorfeld eher pessimistische Geschäftsfeldeinschätzung hiesiger Unternehmen zu bewahrheiten scheint. Ebenso wird sich nach neuesten Erkenntnissen der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer nicht so positiv entwickeln wie erwartet.

Zu berücksichtigen ist in diesem Kontext, dass sowohl die Hunde- als auch die Vergnügungssteuer der Höhe nach bereits angepasst wurden.

Für die Kindertagesstätten wird sich die Ertragslage aufgrund des beitragsfreien Besuches von Kindergärten und der damit einhergehenden Erhöhung von Personalkostenzuschüssen durch das Land im Verhältnis zum vorherigen Status Quo nach Lage der Dinge leicht verbessern. Hier muss betrachtet werden, wie sich die Gebührenerhebung für über die Regelbetreuungszeit hinausgehende Sonderdienste entwickelt.

Insgesamt sollte im Bereich der kostenrechnenden Einrichtungen die Optimierung von Deckungsgraden ins Auge gefasst werden. Insbesondere ist hier festzustellen, dass die letzte Gebührenanpassung im Bereich der Kindertagesstätten aus dem Jahr 2008 datiert. Zu beachten ist, dass im Rahmen dieser Anpassung die Beiträge gesenkt wurden. Hier ist für die betroffenen Bereiche (Hort/Krippe) eine zeitgemäße Anpassung der Beiträge eine naheliegende Option.

Zusammenfassend muss Folgendes festgehalten werden und Einfluss auf die Haushaltsplanung 2020 ff. haben:

- Die positiv eingeschätzte Ertragssituation gerade im Bereich der Gewerbesteuer und beim Gemeindeanteil der Einkommensteuer muss kritisch hinterfragt werden.
- Die gegebenen Einflussmöglichkeiten bei der Generierung von Erträgen müssen in einem allgemeinverträglichen Rahmen, gerade auch bei den kostenrechnenden Einrichtungen, analysiert werden und in der Folge mit Nachdruck eine Umsetzung erfahren.

Baustein 2 (eigener Konsolidierungsbeitrag)

Entsprechend den Regelungen des NKomVG gilt es, den Haushaltsausgleich (das heißt die Erträge decken die Aufwendungen) als unumstößliche Richtschnur zum Erhalt der eigenen finanziellen Handlungsfähigkeit der Stadt Neustadt a. Rbge. anzustreben. Hierzu wurden mit Ratsbeschluss vom 07.02.2019 Aufwandsreduzierungen (Pauschalkürzungen bei den Personalaufwendungen) beschlossen.

Wie bereits in der Vorlage 2018/109 „Umsetzung Eckwerte Haushaltsplan 2019“ und Haushaltsstabilisierung dargestellt, haben sich durch den herrschenden Fachkräftemangel die Aufwände für Stellenbesetzungsverfahren erheblich erhöht. An dieser Stelle wird noch einmal darauf hingewiesen, dass die Themen „Mitarbeitergewinnung, Mitarbeiterbindung und betriebliches Gesundheitsmanagement“ hochrelevant sind und die Bereitstellung zusätzlicher Ressourcen erfordern. Vielfache und langfristige Vakanzen gefährden potenziell die Leistungs- und Funktionsfähigkeit der Verwaltung und führen zu Überlastungen in den Fachdiensten.

Aus den in der Personalgewinnung getätigten Erfahrungen heraus kann allerdings davon ausgegangen werden, dass sich durch verzögerte Stellenbesetzungen, nicht besetzte Stellen etc. ein jährliches Einsparpotential von rd. 1 Mio. EUR ergibt. Die durch den Ratsbeschluss vom 07.02.2019 festgesetzten Vorgaben für die Personalaufwendungen (wie nachfolgend dargestellt), in denen bereits ein deutlich höheres Einsparpotential berücksichtigt wurde, sollten im Rahmen der Haushaltsplanung für den Produkthaushalt 2020 ff. kritisch überprüft und ggf. angepasst

werden. Dies auch unter Berücksichtigung der jüngst getätigten Tarifabschlüsse für den öffentlichen Dienst der Länder und Kommunen.

Haushaltsjahr 2019	31.073.600 EUR
Haushaltsjahr 2020	30.280.300 EUR
Haushaltsjahr 2021	30.999.900 EUR
Haushaltsjahr 2022	31.746.200 EUR

Sollten die Aufwandsreduzierungen (Pauschalkürzungen bei den Personalaufwendungen) nicht umzusetzen sein, würde die vorhandene Überschussrücklage wie folgt aufgezehrt werden:

	31.12.2017	Prognose 31.12.2018	Planung 31.12.2019	Planung 31.12.2020	Planung 31.12.2021	Planung 31.12.2022
Ergebnisplan		9.300.000	-7.716.300	-7.723.100	-6.048.100	-6.288.100
Überschuss- rücklage	10.240.059	19.540.059	11.823.759	4.100.659	-1.947.441	-8.235.541

Diese Zahlen spiegeln allerdings den aktuellen Planungsstand für die Haushaltsjahre 2019 ff. wider. Für die Planung der Haushaltsjahre 2020 ff. ist noch die geplante, erhebliche Ausweitung der Kinderbetreuungsangebote zu berücksichtigen. Aufgrund der Vielzahl der aus diesem Grunde noch einzuplanenden Stellen für Fachkräfte für Kinderbetreuung werden sowohl die Zuschüsse an die freien Träger von Kindertagesstätten wie auch die Personalaufwendungen für die städtischen Kindertagesstätten enorm ansteigen - dies auch unter Berücksichtigung der Personalkostenzuschüsse durch das Land Niedersachsen.

Ein weiterer Konsolidierungsbeitrag könnte durch die Digitalisierung generiert werden. Inwieweit, in welchem Zeitraum und ob überhaupt durch die Digitalisierung ein dauerhafter Konsolidierungsbeitrag erwirtschaftet werden kann, ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt allerdings seriös nicht abzuschätzen. Hier gilt es, die weitere Entwicklung abzuwarten.

Außerdem ist auch die bereits in der o.a. Vorlage benannte „Rückübertragung“ oder Verlagerung von Aufgaben bzw. die aufgabenstrukturierte Verdichtung von Personaleinsätzen zu thematisieren. Hier sind beispielhaft zu nennen: die Waffenbehörde, die Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung, die Hortbetreuung. Dabei ist zu beachten, welche Leistungen vor Ort erbracht werden, welche Leistungen ganz entfallen können und welche Auswirkungen sich für die betroffenen Personenkreise ergeben.

Als zusätzlicher Aspekt der Haushaltskonsolidierung könnte sich die im Raum stehende Entlastung der regionsangehörigen Kommunen durch eine Senkung bzw. Festschreibung der Regionsumlage ergeben. Hier wurde bereits eine entsprechende Initiative von mehreren Bürgermeistern regionsangehöriger Gemeinden gestartet. Es können aktuell allerdings noch keine belastbaren Zahlen genannt werden. Es kann davon ausgegangen werden, dass sich im Laufe des Haushaltsaufstellungsverfahrens Genaueres ergibt.

Die genannten Maßnahmen unterliegen jedoch nicht oder lediglich bedingt der direkten Steuerung durch die Stadt Neustadt a. Rbge. Um für die Haushaltsjahre 2020 ff. wenigstens einen fiktiven Haushaltsausgleich zu erreichen, erscheint es deshalb zwingend erforderlich, einzelne Deckungskreise/Produkte und/oder bestimmte Aufwendungen (z.B. Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen) nach dem Top-Down-Prinzip zu deckeln.

Baustein 3 (Nachhaltige Strukturveränderungen)

Orientierung an den strategischen Zielbereichen und Oberzielen des zwischenzeitlich vom Rat beschlossenen Leitbildes unter besonderer Berücksichtigung der gegebenen Schlüsselprojekte

- Neubau Rathaus
- Innenstadtentwicklung (InSek)
- Hochwasserschutz Silbernkamp (HWS)
- Höhengleiche Bahnübergänge (z.B. Poggenhagen)
- Neubau Feuerwehrzentrum
- Schulzentrum Süd
- Kooperativer Hort/Ganztagsschulbetrieb

- Kindertagesstätten

Hier werden in naher Zukunft voraussichtlich folgende Aufgaben als Schlüsselprojekte hinzukommen:

- Bildungslandschaft West
- Digitalisierung

Deshalb ist die Entwicklung und Ausdifferenzierung des Zielsystems und Zuordnung von Finanzdaten auf Leistungsebene notwendig. Diese sollte sich an dem Interkommunalen Kennzahlen Vergleichssystem (IKVS) orientieren, um Benchmarks zu erkennen und eine eigene Positionierung vornehmen zu können.

Fazit:

Unter Berücksichtigung der Auswirkungen der genannten Parameter:

- Geringere Erträge aus der Gewerbesteuer als aktuell geplant
- Geringeres Einsparpotential bei den Personalaufwendungen
- „Einfrieren“ der Regionsumlage auf einen angenommenen Betrag von 20 Mio. EUR

würde die Überschussrücklage voraussichtlich wie folgt aufgezehrt werden.:

	31.12.2017	Prognose 31.12.2018	Planung 31.12.2019	Planung 31.12.2020	Planung 31.12.2021	Planung 31.12.2022
Ergebnisplan		9.300.000	-8.716.600	-7.773.300	-5.298.100	-5.138.100
Überschuss- rücklage	10.240.059	19.540.059	10.823.459	3.050.159	-2.247.941	-7.386.041

Wobei in den Zahlen in der Übersicht noch davon ausgegangen wird, dass sich der Gemeindeanteil zur Einkommensteuer weiterhin positiv entwickelt.

Kern-Handlungsfelder

Weiterhin sind die Strategieansätze in den identifizierten 6 Kern-Handlungsfeldern weiter konkret zu verfolgen. Die Kern-Handlungsfelder seien hier zur Erinnerung nochmals benannt:

- Infrastrukturentwicklung**
- Optimierung Flächen/Energiebilanz**
- Kostendeckungsgrade optimieren (+Erträge/-Aufwand)**
- Produktkritik/Wirkungsorientierung**
- Prozessoptimierungen**
- Interkommunale Kooperationen**

Zukünftiges Investitionsprogramm/Kreditaufnahmen

Vor dem Hintergrund der zunehmenden Kreditfinanzierung und damit steigender Tilgungsbedarfe besteht im Rahmen der Fortschreibung der Investitionsplanung fortwährend ein zwingender Priorisierungsbedarf. Der Spielraum für neue/zusätzliche Investitionsmaßnahmen, insbesondere in freiwilligen Bereichen, ist äußerst gering. Die Investitionsschwerpunkte liegen entsprechend der Prioritäten fokussiert im Bildungsbereich (Schulbau, Ausbau U3-Betreuung), in der Innenstadtentwicklung und in der Verbesserung der baulichen Situation der Feuerwehren.

Das Verschuldungsvolumen der Stadt Neustadt a. Rbge. wird aufgrund mehrerer anstehender Großprojekte von derzeit rd. 42,660 Mio. EUR tatsächlicher Verschuldung (ohne Konzernkredit Wirtschaftsbetriebe Neustadt am Rübenberge) auf rd. 121 Mio. EUR ansteigen. Wobei festzuhalten ist, dass noch nicht alle Großprojekte in der mittelfristigen Finanzplanung voll umfänglich verankert sind.

Als wesentliche Projekte sind zu nennen:

Projekt	Geschätzter Kreditbedarf in EUR (derzeit)	Abschreibungen, Zins- u. Tilgungslast bereits in den Finanzplanungsjahren im Haushalt veranschlagt?
Neubau Feuerwehr Neustadt	17.815.000	Ja
Neubau Rathaus	25.843.000	Teilweise (Zins- und Tilgungsleistungen für die veranschlagten Planungsmittel)
Neubau Sporthalle Gymnasium	6.100.000	Ja
Neubau Kitas (Auengärten und Ratzenspatz)	4.142.000	Ja
Neugestaltung Schulzentrum Süd	40.000.000	Teilweise (Zins- und Tilgungsleistungen für die veranschlagten Planungsmittel)
Bildungslandschaft West/Familienzentrum	11.309.800	Teilweise (Baukosten, sowie Zins- und Tilgungsleistungen, aber keine Abschreibungen)
Investitionen Feuerwehr	17.000.000 (bis 2030)	Teilweise (Baukosten sowie Zins- und Tilgungsleistungen sowie Abschreibungen für die veranschlagten Planungen (Otternhagen, Eilvese)
Ausbau Gehweg K 347 (Landwehr)	1.047.000	Ja
Brücke Nordstraße	1.000.000	Ja
Hochwasserschutz Leine (Kernstadt)	2.100.000	Ja
Aufhebung Bahnübergänge Poggenhagen, Himmelreich, Siemensstraße	5.000.000 Grob geschätzter städtischer Anteil lediglich für Poggenhagen	Nein (Lediglich Zins- und Tilgungsleistungen für die veranschlagten Planungsmittel Übergang Poggenhagen)

Bezogen auf eine Einwohnerzahl von rd. 44.000 Personen wird die zusätzliche jährliche Belastung je Einwohner durch diese Projekte – je nach Entwicklung – mindestens rd. 100 EUR aufwärts allein bei den Abschreibungen sowie den Belastungen aus den noch aufzunehmenden Investitionskrediten betragen. Die Steigerungen bei den Aufwendungen für den lfd. Betrieb kommen hier noch hinzu.

Andererseits ist noch nicht absehbar, in welchem Umfang Landes- und/oder Bundeszuschüsse für pflichtige Aufgaben realisiert werden können.

Strategische Ziele der Stadt Neustadt a. Rbge.

Die Stadt Neustadt a. Rbge. ist zukunfts- und handlungsfähig.

Aus den vorangegangenen Ausführungen wird ersichtlich, dass zur Erreichung der finanziellen Handlungsfelder mehrere Zielkonflikte ausgelöst werden. Um diese lösen zu können, muss der Rat der Stadt Neustadt a. Rbge. eine Abwägung vornehmen und eine entsprechende Priorisierung der Handlungsfelder zur Umsetzung vorgeben.

Auswirkungen auf den Haushalt

Die Auswirkungen auf den Haushalt werden sich im Einzelnen aus der Umsetzung der abschließenden und noch

festzulegenden Haushaltskonsolidierungsstrategie ergeben.

So geht es weiter

Bei entsprechender Beschlussfassung durch den Rat der Stadt Neustadt a. Rbge. werden die Vorgaben bereits in Teilen im Haushaltsplan 2020 und nachfolgend in der mittelfristigen Finanzplanung umgesetzt.

In diesem Kontext sind der Rat und die Verwaltung der Stadt Neustadt a. Rbge. gehalten, ein tragfähiges Gerüst zu entwickeln, mit dem dauerhaft ein ausgeglichener Haushalt erreicht werden kann und mit dem gleichzeitig die Leistungsfähigkeit der Stadt Neustadt a. Rbge. als Kommune erhalten bleibt.

Fachdienst 20 - Finanzwesen -

Anlage:

Vergleich Eckwerte/Aktuelle Planung 2019 ff. neu