

13.10.2021

Beschlussvorlage Nr.: 2021/221

öffentlich

Bezugsvorlage Nr.:

Haushaltssatzung für das Haushaltsjahr 2022 mit Ergebnis- und Finanzhaushalt sowie Stellenplan 2022 und Feststellung der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung und des Investitionsprogramms

Gremium	Sitzung am	TOP	Beschluss		Stimmen			
			Vor-schlag	abweichend	Einst	Ja	Nein	Enth
Rat	14.10.2021 -							
Finanzausschuss	16.11.2021 -							
Schulausschuss	17.11.2021 -							
Jugend- u. Sozialausschuss	18.11.2021 -							
Umwelt- und Stadtentwicklungsaus-schuss	22.11.2021 -							
Ausschuss für Feuerschutz und all-gemeine Ordnungsangelegenheiten	23.11.2021 -							
Kultur- und Sportausschuss	07.12.2021 -							
Ausschuss für Integration und Teilha-be	16.12.2021 -							
Finanzausschuss	21.12.2021 -							
Verwaltungsausschuss	24.01.2022 -							
Rat	27.01.2022 -							

Ortsrat der Ortschaft Bevensen	nachrichtlich							
Ortsrat der Ortschaft Bordenau	nachrichtlich							
Ortsrat der Ortschaft Eilvese	nachrichtlich							
Ortsrat der Ortschaft Helstorf	nachrichtlich							
Ortsrat der Ortschaft Mandelsloh	nachrichtlich							
Ortsrat der Ortschaft Mardorf	nachrichtlich							
Ortsrat der Ortschaft Mariensee	nachrichtlich							
Ortsrat der Ortschaft Mühlenfelder Land	nachrichtlich							
Ortsrat der Ortschaft Neustadt a. Rbge.	nachrichtlich							
Ortsrat der Ortschaft Otternhagen	nachrichtlich							
Ortsrat der Ortschaft Poggenhagen	nachrichtlich							
Ortsrat der Ortschaft Schneeren	nachrichtlich							
Ortsrat der Ortschaft Suttorf	nachrichtlich							

Beschlussvorschlag

Der Rat der Stadt Neustadt a. Rbge. beschließt

1. die als Anlage beigefügte Haushaltssatzung für das Jahr 2022 einschließlich Stellenplan und
2. gemäß § 58 Abs. 1 Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz (NKomVG) das der Finanzplanung zugrundeliegende Investitionsprogramm.

Eine Ausfertigung der Haushaltssatzung wird zum Bestandteil der Niederschrift erklärt.

Anlass und Ziele

Aufstellung des Haushaltsplanes 2022 und Beschlussfassung über die Haushaltssatzung 2022 und den Stellenplan 2022.

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

Begründung

Der Haushaltsplanentwurf 2022 wird zur Beratung eingebracht. Diesem ist das Investitionsprogramm für den Zeitraum bis zum Haushaltsjahr 2025 beigefügt, welches - wie der Haushaltsplan - gemäß § 58 Abs. 1 Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz (NKomVG) vom Rat der Stadt Neustadt a. Rbge. zu beschließen ist. Der beigefügte Stellenplan (**s. Anlage d**) ist Bestandteil des Haushaltsplanes (§ 113 Abs. 2 S. 2 NKomVG). Sämtliche Veranschlagungen und Investitionen für die Jahre 2022 - 2025 werden direkt bei den Produkten ausgewiesen.

Die im Haushaltsentwurf ausgewiesenen Zahlen für das Haushaltsjahr 2020 stellen das aktuelle Rechnungsergebnis 2020 dar. Die Höhe der Planansätze 2022 orientiert sich grundsätzlich an den in der Finanzplanung 2021 für das Haushaltsjahr 2022 eingesetzten Beträgen, den Rechnungsergebnissen der Vorjahre und den unbedingten Erfordernissen der mittelfristigen Finanzplanung. Auch für die Planung des Haushaltsjahres 2022 und der Folgejahre waren die auf kommunaler Ebene voraussichtlich eintretenden Folgen der Covid-19-Pandemie abzuschätzen und - soweit möglich - in der Haushaltsplanung 2022 ff. umzusetzen. Dies galt insbesondere für die Veranschlagung der Erträge aus Gewerbesteuer, den Schlüsselzuweisungen und den Anteilen der Kommune an der Einkommensteuer und der Umsatzsteuer.

Die förmliche Herbeiführung eines Eckwertebeschlusses durch den Rat für die Haushaltsplanung 2022 ist nicht erfolgt. Auch ist das anvisierte Ziel, den Haushalt des Planjahres mindestens fiktiv mit den Beständen der Überschussrücklagen auszugleichen, bisher deutlich nicht erreicht worden. Näheres wird in der Folge erörtert.

Die Darstellung der Ansätze im Planentwurf 2022 erfolgt aggregiert auf Produktebene. Die beigefügte Haushaltssatzung 2022 (**s. Anlage a**) beinhaltet für das Planungsjahr 2022 derzeit einen Fehlbetrag von -11.703.900 EUR (**s. Anlage b**). Die Rücklagen aus den Überschüssen des ordentlichen und außerordentlichen Ergebnisses werden unter Berücksichtigung des derzeitigen Rechnungsergebnisses für das Haushaltsjahr 2020 in Höhe von rd. -3,53 Mio. EUR und vorbehaltlich der entsprechenden Ratsbeschlüsse zum 31.12.2020 rd. +15,63 Mio. EUR betragen. Dieser Betrag kann zum Ausgleich des Haushaltes herangezogen werden.

Aufgrund der vorliegenden Planung für das Haushaltsjahr 2022 (-11.703.900 EUR) gelingt nach derzeitigem Stand der Haushaltsplanung 2022 damit der fiktive Haushaltsausgleich (§ 110 Abs. 5 NKomVG) für das Planungsjahr 2022 nicht mehr. Tatsächlich fehlen zu einem fiktiven Haushaltsausgleich zum gegenwärtigen Zeitpunkt rd. 4,91 Mio. EUR. Inwieweit sich hier im Rahmen der Haushaltsausführung 2021 und der Haushaltsplanung 2022 noch Änderungen ergeben, kann erst Ende November 2021 besser beurteilt werden. Zu diesem Zeitpunkt liegen die nächsten Prognosedaten für die Haushaltsdurchführung 2021 sowie die Daten für den Finanzausgleich 2022 vor. Aufgrund der insbesondere den Finanzausgleich beeinflussenden Unwägbarkeiten der fortbestehenden epidemischen Lage wird hier seitens der Verwaltung allerdings gegenwärtig mit keiner wesentlichen Verbesserung des Ergebnisses der Haushaltsplanung für das Planungsjahr 2022 gerechnet.

Aufgrund der Höhe des Fehlbetrages ist davon auszugehen, dass ein fiktiver Haushaltsausgleich für das Planungsjahr 2022 nicht erreicht werden kann. Damit wäre nach den einschlägigen Vorgaben des § 110 Abs. 8 NKomVG bereits für das Planungsjahr 2022 ein Haushalts sicherungskonzept (HSK) aufzustellen.

Allerdings hat der Gesetzgeber, um den Auswirkungen von epidemischen Lagen besser begegnen zu können, den § 182 NKomVG „Sonderregelungen für epidemische Lagen“ erlassen. In § 182 Abs. 4 S. 1 Nr. 3 NKomVG wurde geregelt, dass die Vertretung (der Rat) beschließen kann, dass in dem von einer epidemischen Lage betroffenen Haushaltsjahr und in den beiden Folgejahren ein Haushaltssicherungskonzept nicht aufgestellt wird, soweit wegen der festgestellten epidemischen Lage der Haushaltsausgleich nicht erreicht werden kann. Ob diese gesetzlich geschaffene Möglichkeit von der Stadt Neustadt a. Rbge. in Anspruch genommen wird/werden kann, muss noch abschließend bewertet und in der Folge ggfs. entsprechend beschlossen werden.

Weiterhin wurde im § 182 NKomVG geregelt, dass Fehlbeträge aus epidemischen Lagen in der Bilanz gesondert ausgewiesen und über einen Zeitraum von 30 Jahren gedeckt werden sollen.

Davon ausgehend, dass aufgrund der geschilderten Rechtslage die Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes auch für das Planungsjahr 2022 seitens der Stadt Neustadt a. Rbge. nicht notwendig sein wird, ist es doch dringlichste Aufgabe der Politik und der Verwaltung den städtischen Haushalt langfristig zu konsolidieren bzw. eine Strategie zu erarbeiten.

Wie der Ergebnisplanung 2022 zu entnehmen ist, stellen sich zum gegenwärtigen Zeitpunkt auch die Planungen für die Finanzplanungsjahre 2023 - 2025 als nicht ausgeglichen dar und weisen die nachstehenden erheblichen Fehlbeträge aus:

Haushaltsjahr 2023 rd. - 13,26 Mio. EUR
Haushaltsjahr 2024 rd. - 11,55 Mio. EUR
Haushaltsjahr 2025 rd. - 11,06 Mio. EUR

Es müssen nunmehr zwingend Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen eingeleitet werden, damit die unabhängige Handlungsfähigkeit der Stadt Neustadt a. Rbge. zur Erfüllung ihrer kommunalen Aufgaben auch langfristig erhalten bleibt.

Wie bereits mehrfach in der Vergangenheit seitens der Verwaltung aufgezeigt, kommen im Rahmen der Konsolidierung von Haushalten folgende Stabilisierungsmaßnahmen in folgender Reihenfolge in Betracht:

- a) Wegfall freiwilliger Maßnahmen

- b) Einschränkung des Leistungsumfanges bei der Aufgabenerfüllung
- c) Einschränkung des öffentlichen Anteils an den Gebühren auf das rechtliche Mindestmaß
- d) Erhöhung der örtlichen Steuern und Abgaben

Für die Diskussion hierüber hat die Verwaltung dieser Beschlussvorlage eine Übersicht (**Anlage e**) beigefügt, aus der ersichtlich ist, wie die Stadt Neustadt a. Rbge. im Vergleich zu den anderen Regionsgemeinden hinsichtlich der wichtigsten Steuern und Abgaben steht und in welchem Jahr die Sätze bei der Stadt Neustadt a. Rbge. letztmalig angepasst wurden.

Sofern keine Konsolidierungsmaßnahmen eingeleitet werden, ist schon jetzt aufgrund der Fehlbetragshöhen in den Finanzplanungsjahren abzusehen, dass die dann aufgrund eines Haushaltssicherungskonzeptes zu ergreifenden Maßnahmen für die Bevölkerung sehr massiv sein werden. Zur Abmilderung dieser Einschnitte empfiehlt es sich daher ggfs. schon jetzt, die Steuern und Abgaben teilweise in Schritten anzuheben.

Wie bereits im Vorjahr wird an dieser Stelle nochmals darauf hingewiesen, dass aufgrund der bereits fertiggestellten, teilweise in der Ausführung und in der Planung befindlichen Investitionen (Feuerwehrzentrum Neustadt, Rathaus, Neubau Gymnasium Neustadt a. Rbge. (ehemals: Schulzentrum Süd), Kindertagesstätten, sonstige Feuerwehrgerätehäuser, Innenstadtentwicklungskonzept 2030, Perspektive Innenstadt etc.) und den hieraus entstehenden Folgekosten (z. B. Abschreibungen, Schuldendienst (Zinsen, Tilgung), Unterhaltungsaufwand) die Belastung des Ergebnis- und des Finanzhaushaltes sowohl mittel- als auch langfristig massiv anwachsen wird. Auch unter Berücksichtigung des Umstandes, dass einige dieser Maßnahmen nicht unerheblich von Bund und/oder Land gefördert werden, gilt es doch zu bedenken, dass hier grundsätzlich - zum Teil erhebliche - Folgekosten zu tragen sind.

Konkret werden sich die Schulden, wie bereits mehrfach in den Vorjahren angekündigt, schon in den kommenden Haushaltsjahren drastisch erhöhen. Der derzeitige Schuldenstand (31.12.2020) der eigenen Kredite von rd. 47,63 Mio. EUR kann nach der derzeitigen Planung bis zum Ende des Jahres 2025 in der Spitze voraussichtlich auf rd. 222,75 Mio. EUR ansteigen. In den genannten Beträgen sind die für die Wirtschaftsbetriebe Neustadt am Rübenberge GmbH aufgenommenen Konzernkredite nicht enthalten (*s. Übersicht 3*). Bei Betrachtung eines noch längerfristig angelegten Investitionszeitraumes ist mit einer weiteren deutlichen Zunahme der Verschuldung zu rechnen.

In diesem Zusammenhang wird darauf hingewiesen, dass aus dem Genehmigungsschreiben der Kommunalaufsichtsbehörde für die Haushaltssatzung 2021 zu entnehmen war, dass die bisher ohne Bedingungen oder Auflagen erteilte Genehmigung der Kreditaufnahmen kritisch betrachtet wird. Es wurde seitens der Kommunalaufsichtsbehörde weiterhin explizit darauf hingewiesen, dass im Hinblick auf den steigenden Schuldendienst der Stadt Neustadt a. Rbge. alle Investitionen kritisch auf ihre Dringlichkeit überprüft werden sollten.

An dieser Stelle sei, wie bereits in den Vorjahren, zur Verdeutlichung noch einmal auf folgende Regelungen für den Schuldendienst hingewiesen:

Der Schuldendienst setzt sich aus den Zinszahlungen für die aufgenommenen Kredite und den Tilgungsleistungen zusammen.

Zinsen

Die Zinszahlungen sind ergebniswirksam sowie zahlungswirksam und werden als Aufwand im Ergebnishaushalt sowie als Auszahlung im Finanzhaushalt abgebildet. Der Zinsaufwand ist dann durch Erträge gedeckt, wenn der Ergebnishaushalt im Ergebnis mindestens ausgeglichen ist.

Tilgung

Die Kredittilgung ist nur zahlungswirksam und wird daher nur im Finanzhaushalt als Auszahlung berücksichtigt. Sie darf nicht durch neue Kreditaufnahmen finanziert werden. Entsprechend muss der Saldo aus der laufenden Verwaltungstätigkeit in der Finanzplanung höher sein als die Auszahlung für die Tilgung (Cash-Flow).

Bereits im Haushaltsjahr 2020 wird kein positives Ergebnis mehr erzielt. Damit konnte schon im Jahr 2020 die künftig weiter steigende Zinslast nicht aus den Erträgen des Ergebnishaushaltes gedeckt werden. Nach aktuellem Planungsstand wird auch bei der Inanspruchnahme der Regelungen des § 182 NKomVG kurzfristig ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen sein. Ein Haushaltssicherungskonzept unterliegt in der Aufstellung hohen rechtlichen Anforderungen und wird die Handlungsspielräume und Gestaltungsmöglichkeiten von Rat und Verwaltung der Stadt Neustadt a. Rbge. in der Haushaltsplanung und -ausführung immens einschränken.

Entgegen der generell bestehenden Befürchtungen sind einschneidende Auswirkungen der Covid-19-Pandemie für das vergangene Haushaltsjahr 2020 nicht eingetreten. Tatsächlich wird es besser abschließen als geplant. Dies ist unter anderem den Leistungen aus den Konjunktur- und Krisenbewältigungspaketen des Bundes und der Länder geschuldet. Für die Jahre 2021 und 2022 sind solche Unterstützungsleistungen - jedenfalls zum gegenwärtigen Zeitpunkt der Planung - nicht zu erwarten. Die Vorhersage, dass es ab 2021 gesamtwirtschaftlich betrachtet zu einer Erholung kommen wird, zeichnet sich derzeit in der positiven Entwicklung des Bruttoinlandsproduktes (BIP) ab. In welcher Form sich diese Entwicklung allerdings speziell im Jahr 2022 in den einzelnen kommunalen Haushalten niederschlägt, kann derzeit noch nicht seriös eingeschätzt werden. Die Verwaltung der Stadt Neustadt a. Rbge. rechnet damit, dass sich die Auswirkungen der Covid-19-Pandemie auf kommunaler Ebene in den Jahren 2021 und 2022 wenigstens im Rahmen des Finanzausgleichs negativ darstellen werden.

Aufgrund dieser Entwicklung stehen die Ansätze der erwarteten Anteile an der Einkommen- und Umsatzsteuer, der Schlüsselzuweisungen und der damit verbundenen Regionsumlage noch unter Vorbehalt. Die aktuellen Ansätze sind aufgrund der derzeit vorliegenden Daten des Landesamtes für Statistik und der Regionshebesätze ermittelt worden und noch nicht endgültig. Hier wird es bis zur Beschlussfassung über den Haushalt 2022 sicher noch zu Änderungen kommen.

Für die Personalaufwendungen der Haushaltsjahre 2022 ff. sind folgende Beträge veranschlagt worden

Haushaltsjahr 2022	34.284.500 EUR
Haushaltsjahr 2023	34.841.700 EUR
Haushaltsjahr 2024	35.425.700 EUR
Haushaltsjahr 2025	36.167.900 EUR

In den veranschlagten Summen sind bereits pauschale Aufwandsreduzierungen vorgenommen worden. Die pauschale Personalaufwandsreduzierung für 2022 beträgt -2,8 Mio. EUR. Ob diese tatsächlich umgesetzt/erreicht werden können, ist zum derzeitigen Zeitpunkt konkret nicht abzusehen. Die Verwaltung arbeitet weiterhin an der Entwicklung von Strategien und Steuerungsmethoden, mit denen ggf. mittelfristig eine Minderung der Personalaufwendungen in dem vorgesehenen Rahmen der Aufwandsreduzierungen erreicht werden kann.

Der Stellenplan der Stadt Neustadt a. Rbge. für das Haushaltsjahr 2022 ist dieser Vorlage als **(Anlage d)** beigefügt. Insgesamt ergeben sich für den Stellenplan 2022 folgende Gesamtsummen:

Stellenart	1. Nachtrag 2021	2022	Veränderung
Beamte	108,475	108,475	0
Beschäftigte	502,932	519,150	+16,218
Nachwuchskräfte	20	20	0
Stellen insgesamt	631,407	647,625	+16,218

Eine Gewinnabführung durch die Wirtschaftsbetriebe Neustadt am Rübenberge GmbH an die Stadt Neustadt a. Rbge. ist für das Jahr 2022 nicht vorgesehen und in den Folgeplanungsjahren ebenfalls nicht veranschlagt.

Das geplante Investitionsvolumen beträgt im Jahr 2022 rd. 48,6 Mio. EUR (s. Investitionsplan im Haushaltsentwurf).

Für die von der Stadt Neustadt a. Rbge. benannten Schlüsselvorhaben sind - soweit veranschlagungsfähig - Mittel in den Haushaltsentwurf für das Jahr 2022 bzw. die Finanzplanungsjahre eingestellt worden. Hiervon sind u. a. berührt:

- Innenstadtentwicklung/Einheitlicher Verwaltungsstandort (Rathausneubau)
- Aufhebung der Bahnübergänge (z.B. Poggenhagen)
- Neubau Gymnasium Neustadt am Rübenberge (ehemals: Schulzentrum Süd)
- Kindertagesstätten (z.B. Kitas Büren, Helstorf, Mardorf und Mandelsloh)
- Hochwasserschutz (Silbernkamp)
- Digitalisierung

Der Kreditbedarf der Stadt für Investitionen (ohne Umschuldungen) umfasst in 2022 insgesamt 46.020.200 EUR. Die Nettoneuverschuldung der Stadt steigt um 41.004.000 EUR.

Die im Haushaltsjahr 2022 vorgesehenen Verpflichtungsermächtigungen belaufen sich auf insgesamt 56.098.000 EUR und sind auch der *Übersicht 1* des Vorberichtes zu entnehmen.

Es handelt sich hierbei um folgende Maßnahmen:

- Neubau Gymnasium (40.000.000 EUR)
- Neubau Sporthalle Michael-Ende-Schule (2.500.000 EUR)
- Gerätewagen Einsatzstellenhygiene (170.000 EUR)
- Erneuerung Herzog-Erich-Allee (3.300.000 EUR)
- Erneuerung Großer Weg (1.750.000 EUR)
- Radweg entlang der Leine zur neuen Brücke (160.000 EUR)
- Radweg Apfelallee (400.000 EUR)
- Erneuerung Brücke Hahnstraße Borstel (3.000.000 EUR)
- Urngemeinschaftsanlage IV Wacholdergarten (18.000 EUR)
- Hochwasserschutz Leine (4.800.000 EUR)

Den 17 Teilhaushalten wurden auch in diesem Jahr zur Verbesserung der Information und Lesbarkeit Erläuterungen vorangestellt. Damit sollen die politischen Gremien und die Einwohner und Einwohnerinnen in die Lage versetzt werden, einen Überblick über die bisherige und zukünftige finanzielle Entwicklung und die zu bearbeitenden Themenfelder sowie Projekte in den jeweiligen Fachdiensten zu gewinnen.

Ein produktkontengenauer Zugriff auf den Haushaltsplanentwurf 2022 ist ab dem 14.10.2021 über die Homepage der Stadt www.neustadt-a-rbge.de sowie die weiteren Menüpunkte: > Rathaus > Service für den Bürger > Interaktiver Haushalt > Button unter dem Text „Interaktiver Haushalt“ möglich.

Auswirkungen auf den Haushalt

- Haushaltsfehlbetrag -11.703.900 EUR
- Kreditvolumen (eigene Investitionen) 46.020.200 EUR
- Nettoneuverschuldung 41.004.000 EUR
- Volumen Verpflichtungsermächtigungen 56.098.000 EUR
- Höchstbetrag der Liquiditätskredite 14.500.000 EUR

Strategische Ziele der Stadt Neustadt a. Rbge.

Neustadt a. Rbge. ist zukunfts- und handlungsfähig (Sicherung der finanziellen Handlungsfähigkeit der Stadt Neustadt a. Rbge. durch Vorgabe eines finanziellen Handlungsrahmens für die Verwaltung).

So geht es weiter

- Beratung und Beschlussfassung des Haushaltsentwurfes in den Ortsräten und Ausschüssen.
- Beratung und Beschlussfassung der Haushaltssatzung im Rat.
- Antrag auf Genehmigung bei der Kommunalaufsicht stellen.
- Bekanntmachung der Haushaltssatzung nach erfolgter Genehmigung.

Sachgebiet 200 - Allgemeine Finanzen -

Anlage a öff. - Haushaltssatzung 2022 - Stand 14.10.2021
Anlage b öff. - Gesamtergebnishaushalt 2022 - Stand 14.10.2021
Anlage c öff. - Vorbericht 2022 - Entwurf
Anlage d öff. - Stellenplan 2022 - Stand 14.10.2021
Anlage e öff. - Realsteuerhebe- u. Gebührensätze in der Region