

STADT NORDEN

Sitzungsvorlage

Wahlperiode	Beschluss-Nr:	Status
2016 - 2021	1336/2020/1.1	öffentlich

Tagesordnungspunkt:

Umsetzung der Ergebnisse der Arbeitsgruppe Haushaltsoptimierung;
AG-Besprechung vom 11.06.2020
AG-Besprechung vom 14.07.2020
AG-Besprechung vom 27.08.2020

Beratungsfolge:

10.09.2020	Finanz- und Personalausschuss	öffentlich
16.09.2020	Verwaltungsausschuss	nicht öffentlich
22.09.2020	Rat der Stadt Norden	öffentlich

Sachbearbeitung/Produktverantwortlich:

Team Kämmerei

Organisationseinheit:

Finanzen

Der Ausschuss / der Rat beschließt für die Aufstellung der Haushaltspläne ab dem Haushaltsjahr 2021ff., aufbauend auf den Ergebnissen der Arbeitsgruppe Haushaltsoptimierung des letzten Jahres, weitere folgende Eckpunkte:

7. Kontinuierliche Anpassung von Satzungen, öffentlich- und privatrechtlicher Entgelte ab 2021; spätestens alle drei Jahre
8. Hinwirken von Verwaltung und Politik auf die Anwendung des Symmetriegebots beim Landkreis Aurich (Gleichrangigkeit der Belange der Kommunen und des Landkreises Aurich)
9. Festsetzung einer Wertgrenze gem. § 12 Abs. 1. S. 1 KomHKVO zum 01.01.2021 auf 500.000 Euro
10. Festsetzung einer Wertgrenze für Folgekostenberechnungen zum 01.01.2021 auf 50.000 Euro
11. Zurückführung der Haushaltsreste im Finanzhaushalt
 - Maßnahmen aus Vorjahren, die in keiner Weise begonnen worden sind, werden eingezogen und müssen neu veranschlagt werden.
 - Wiederkehrende Investitionen (Erwerb beweglicher Sachen) werden grundsätzlich nicht mehr übertragen (ca. 223.700 €).
 - Neue Investitionen sollen grundsätzlich nicht veranschlagt werden, so lange noch Haushaltsreste vorhanden sind.
12. Deckungsvorschläge in Sitzungsvorlagen sowie Verdeutlichung finanzieller Auswirkungen innerhalb der Sach- und Rechtslage
13. Reduzierung der Anzeigekosten durch Verzicht auf rechtlich nicht notwendige Bekanntmachungen in den Printmedien
14. Senkung der freiwilligen Ausgaben um jeweils 200.000 Euro im Ergebnis- sowie im Finanzhaushalt für das Jahr 2021

Die vorgenannten Maßnahmen sind durch Dienstverfügung zu regeln.

Der Ausschuss / der Rat nimmt folgende - in der Arbeitsgruppe Haushaltsoptimierung angesprochenen Themen – ohne Beschluss - zur Kenntnis:

15. Deckungsvorschläge bei Anträgen der Politik
16. Mittelfristige Überprüfung und ggf. Anpassung der Steuerhebesätze (insbesondere in Bereichen, die deutlich unter dem Landesdurchschnitt liegen)
17. Erlass einer Nachhaltigkeitssatzung

Sach- und Rechtslage:

Vor den Grundsätzen der Haushaltswahrheit und Haushaltsgenauigkeit nach § 10 Abs. 2 S. 3 KomHKVO sollen die in den Haushaltsplan errechneten Ansätze möglichst mit den tatsächlichen Jahresabschlüssen übereinstimmen. In den Jahren 2010 bis 2019 lag die durchschnittliche Abweichung der Plan- und Ist-Werte bei 3,7 Mio. Euro. Zudem ist es seit der Einführung der Doppik im Jahre 2010 nicht gelungen, einen ausgeglichenen Haushalt in der Planung aufzustellen. Daher besteht die Notwendigkeit, den Haushaltsfehlbedarf in der Planung sowie die erhöhte Abweichung von Plan- und Ist-Werten künftig zu minimieren. Dieses Ziel ist durch **die gemeinsame Arbeit von Rat und Verwaltung** zu gewährleisten.

Bereits im letzten Jahr 2019 hat sich die Arbeitsgruppe Haushaltsoptimierung bestehend aus Vertretern der Fraktionen, dem Bürgermeister, dem Ersten Stadtrat und der Kämmerei in zwei Sitzungen für folgende Maßnahmen der Haushaltskonsolidierung entschieden:

- 1. Die Fehlbeträge sollen deutlich verringert werden.**
- 2. Das Instrument der Verpflichtungsermächtigung soll verbessert / verstärkt eingesetzt werden.**
- 3. Das sogenannte Bottom-Up-Verfahren soll durch das Down-Up-Verfahren ersetzt werden.**
- 4. Der Haushaltsplanentwurf soll zukünftig in der letzten Ratssitzung des Jahres beschlossen werden.**
- 5. Über- und außerplanmäßige Aufwendungen bzw. Auszahlungen sollen zukünftig bis zu einem Betrag von EUR 30.000 pro Buchungsstelle und Haushaltsjahr im Sinne von § 117 Abs. 1 NKomVG vom Verwaltungsvorstand verantwortet werden können. Die Richtlinie vom 11.10.1989 ist entsprechend zu überarbeiten.**
- 6. Haushaltsausgabereise im Ergebnishaushalt sollen deutlich reduziert werden.**

Diese wurden am 17.06.2019 im Finanz- und Personalausschuss, am 19.06.2019 im Verwaltungsausschuss sowie letztlich am 26.06.2019 im Rat der Stadt Norden einstimmig beschlossen.

Um die stetige Aufgabe der Haushaltsoptimierung die nächsten Jahre weiterhin entwickeln zu können, wurde die Arbeitsgruppe im Jahr 2020 fortgesetzt. Dort gab es insgesamt drei Sitzungen (11.06.2020, 14.07.2020 sowie 27.08.2020), in denen weitere Maßnahmen erarbeitet, diskutiert und einige von ihnen im Konsens empfohlen wurden.

Insgesamt bestand Einigkeit darüber, dass folgende Ziele innerhalb der Haushaltsplanung sowie Haushaltsausführung wesentliche konsolidierende Wirkungen mit sich bringen werden:

7. Anpassung von Satzungen, öffentlich- und privatrechtlicher Entgelte

Im Jahr 2021 wird durch die Verwaltung ein Status Quo sämtlicher Satzungen erstellt. Vor dem Hintergrund der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit nach § 110 Abs. 2 NKomVG werden die Satzungen zukünftig spätestens alle drei Jahre auf ihre Aktualität überprüft und im Rahmen der Fachausschüsse, ggf. mit Anpassungsvorschlägen, vorgelegt. Ausnahmetatbestände sollen zukünftig auf ein Mindestmaß reduziert werden. Diese Selbstverpflichtung der Verwaltung wird im Rahmen einer Dienstverfügung geregelt.

Diese Maßnahme hat keine unmittelbaren finanziellen Auswirkungen im Rahmen der Haushaltsoptimierung, sondern dient neben der Sicherstellung eines stetigen Status Quo als strategisches Instrument der zukünftigen Zusammenarbeit zwischen Politik und Verwaltung. Im Fokus steht zudem, dass mithilfe dieser Zusammenarbeit kontinuierliche Veränderungs- sowie Verbesserungsprozesse angestoßen werden und die Satzungen auf ihre Rechtssicherheit sowie Abgabengerechtigkeit überprüft werden.

8. Hinwirken von Verwaltung und Politik auf die Anwendung des Symmetriegebots beim Landkreis Aurich (Gleichrangigkeit der Belange der Kommunen und des Landkreises Aurich)

Gem. § 15 Niedersächsisches Gesetz über den Finanzausgleich (NFAG) müssen kreisangehörige Gemeinden, Samtgemeinden sowie gemeindefreie Gebiete eine Kreisumlage an ihren Landkreis zahlen, soweit dessen Erträge nicht zur Bedarfsdeckung ausreichen. Die Kreisumlage bildet somit ein Fehlbedarfsfinanzierungsinstrument des Landkreises. In den Jahren 2014 bis 2016 hat der Landkreis Aurich insgesamt 18,7 Mio. Euro an Überschüssen generiert, welche zur Reduzierung des Alt-Fehlbetrages aus Zeiten der Kameralistik genutzt wurden. Für die Jahre 2017 bis 2019 werden laut Hochrechnung des Landkreises Überschüsse von ca. 21,3 Mio. € erwartet.

Vom Landkreis Friesland und vom Landkreis Ammerland hingegen wird das Symmetrieangebot angewandt. Dies stellt die Belange der Landkreise mit denen seiner Kommunen gleich. Bereits in vielen Landkreisen verbleiben die Jahresüberschüsse zu 50% bei ihm selbst, die anderen 50% werden entsprechend der Kreisumlagen-Quotelung an die kreisangehörigen Gemeinden ausgeschüttet. Für die Jahre 2017 bis 2019 wären dies 10,65 Mio. Euro für den Landkreis sowie 10,65 Mio. Euro für seine kreisangehörigen Kommunen.

Es soll auf politischer Ebene zum einen aktiv darauf hingewirkt werden, dass der Landkreis seine Jahresabschlüsse zeitnah aufholt. Gleichzeitig sollen künftige Planungen des Landkreises keine immensen Überschüsse mehr aufweisen. Das Symmetrieangebot soll entsprechend zukünftig vom Landkreis angewandt werden. In diesem Zusammenhang ist bei zu erwartenden Überschüssen der Blick für den Landkreis hinsichtlich einer möglichen Kreisumlagesenkung zu schärfen.

9. Festsetzung einer Wertgrenze gem. § 12 Abs. 1. S. 1 KomHKVO zum 01.01.2021

Gem. § 12 KomHKVO muss bei Investitionen von erheblicher finanzieller Bedeutung oberhalb einer von der Kommune festgelegten Wertgrenze ein Wirtschaftlichkeitsvergleich unter Berücksichtigung mehrerer Möglichkeiten durchgeführt werden. Im Jahr 2018 wurde diese Grenze von den Hauptverwaltungsbeamten auf 5% der Erträge (damals: 2,3 Mio Euro) empfohlen. Der Rat der Stadt Norden hat diese am 27.02.2018 (Sitzungsvorlage 428/2018.1.1) entsprechend beschlossen.

Diese Maßnahme hat keine unmittelbare Auswirkung auf die Erträge, sondern dient als künftiges Steuerungsinstrument unter Berücksichtigung der gebotenen Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit gem. § 110 Abs. 2 NKomVG. Der Landkreis hat einer Senkung bereits zugestimmt.

Die Wertgrenze gem. §12 Abs. 1 S. 1 KomHKVO wird zum 01.01.2021 von 2.300.000 Euro auf 500.000 Euro abgesenkt.

10. Festsetzung einer Wertgrenze für Folgekostenberechnungen zum 01.01.2021

Bisher war bei der Stadt Norden keine Wertgrenze für die Folgekostenberechnungen festgesetzt. Nach §12 Abs. 1 S. 2 KomHKVO muss vor Beginn einer Investition mit unerheblicher finanzieller Bedeutung bis zu der nach S. 1 festgelegten Wertgrenze eine Folgekostenrechnung vorgenommen werden. Die Wertgrenze für Folgekostenberechnungen soll auf 50.000 Euro festgesetzt werden. Diese Maßnahme hat keine unmittelbare finanzielle Auswirkung. Vielmehr wird durch das Festsetzen der Wertgrenze das Augenmerk auf Transparenz für politische Beschlüsse sowie Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit gerichtet.

11. Zurückführung der Haushaltsreste im Finanzhaushalt

Aufgrund der nicht aufgenommenen Investitionskredite in den Jahren 2017 und 2018 fehlen der Stadt Norden rund 6,2 Mio. Euro zur Deckung der entsprechenden Haushaltsausgabereste. Zukünftig wird insbesondere darauf geachtet, dass Vorjahresmaßnahmen, die in keiner Weise

begonnen worden sind, eingezogen werden und neu veranschlagt werden müssen. Gleichzeitig werden wiederkehrende Investitionen (Erwerb beweglicher Sachen, ca. 223.700 Euro) grundsätzlich nicht mehr übertragen. Der Fokus liegt insgesamt darauf, dass neue Investitionen nicht mehr veranschlagt werden sollen, sofern noch Haushaltsreste vorhanden sind. Diese Maßnahme geht mit der Implementierung der neuen Finanzsoftware „Infoma“ im Jahr 2021 einher. Das Ziel ist es, die Finanzierungslücke zu schließen und die Liquidität der Stadt Norden zu sichern.

12. Deckungsvorschläge in Sitzungsvorlagen sowie Verdeutlichung finanzieller Auswirkungen innerhalb der Sach- und Rechtslage

Derzeit wird in der Regel nur in den Sitzungsvorlagen und nicht in der Sach- und Rechtslage dargestellt, ob ein Beschlussvorschlag finanzielle Auswirkungen hat. Zukünftig sollen Beschlüsse, die Mindererträge oder Mehraufwendungen zur Folge haben, mit Deckungsvorschlägen durch die Fachdienste in Abstimmung mit der Kämmerei unter Berücksichtigung der Reihenfolge der Finanzmittelbeschaffung in der Sach- und Rechtslage dargelegt werden. Diese Maßnahme kennzeichnet sich zwar nicht durch unmittelbare finanzielle Auswirkungen, sondern stellt vielmehr ein Mittel zur Transparenzschaffung zwischen der Politik und der Verwaltung dar.

13. Reduzierung der Anzeigekosten durch Verzicht auf rechtlich nicht notwendige Bekanntmachungen in den Printmedien

Derzeit werden Bekanntmachungen für Ratssitzungen sowie Ausschüsse in nicht unerheblichem Umfang in den Printmedien publiziert. Um dem Gebot der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit Rechnung zu tragen, ist ein Verzicht – unter rechtlicher Berücksichtigung - möglich. Einige Umlandgemeinden sowie der Landkreis Aurich haben diese Richtung bereits eingeschlagen und veröffentlichen die Bekanntmachungen ausschließlich auf ihrer Internetpräsenz. Alleine die Veröffentlichungen von öffentlichen Gremiensitzungen kosten rund 3.000 Euro. Zusätzlich würde innerhalb der Verwaltung personeller Verwaltungsaufwand reduziert werden. In diesem Zusammenhang würde dem Streben nach Prozessoptimierung sowie Bürokratieabbau Rechnung getragen werden. Folglich sollen z.B. Bekanntmachungen für Ratssitzungen sowie Ausschüsse ab dem 01.01.2021, angelehnt an die Regelungen des Landkreises Aurich, im Internet veröffentlicht werden.

14. Senkung der freiwilligen Ausgaben um jeweils 200.000 Euro im Ergebnis- sowie im Finanzhaushalt für das Jahr 2021

Die Stadt Norden finanziert (inkl. investivem Bereich) insgesamt freiwillige Ausgaben von derzeit rund 3 Mio. Euro. Im Rahmen der Arbeitsgruppe wurde als realistische Zielgröße vorgeschlagen, die freiwilligen Ausgaben im Ergebnis- sowie Finanzhaushalt um jeweils 200.000 Euro zu senken. Diese Maßnahme stellt eine kurzfristige, wenngleich nicht unerhebliche, Entlastung des derzeitigen Haushalts dar.

Die vorgenannten Maßnahmen 7 – 13 sind von der Arbeitsgruppe im Konsens empfohlen worden, die Maßnahme 14 mehrheitlich.

Diese Empfehlungen der Arbeitsgruppe Haushaltsoptimierung kennzeichnen Meilensteine für eine langfristig angelegte Haushaltsoptimierung der Stadt Norden. Sie werden für die Haushaltsplanung 2021ff. berücksichtigt.

Der Ausschuss / der Rat nimmt folgende - in der Arbeitsgruppe Haushaltsoptimierung angesprochene Themen - zur Kenntnis:

Die Stadt Norden ist gesetzlich dazu verpflichtet, einen ausgeglichenen Haushalt vorzulegen (§ 110 Abs. 4 NKomVG). Im Rahmen der Arbeitsgruppe wurde über die Thematik weiterer möglicher Konsolidierungsmaßnahmen beraten. Aus strategischer Sicht sollen folgende potenzielle haushaltsoptimierende Instrumente künftig im Auge behalten werden:

15. Deckungsvorschläge bei Anträgen der Politik:

Die Arbeitsgruppe Haushaltsoptimierung sah den Vorschlag der Kämmerei zur Einführung einer freiwilligen Vereinbarung zwischen Politik sowie Verwaltung in Bezug auf Deckungsvorschläge kritisch und hat diesen lediglich zur Kenntnis genommen. Die Kämmerei hat seitens der Verwaltung angeboten, Unterstützung bei der Erarbeitung von Deckungsvorschlägen zu leisten, falls dies im Einzelfall gewünscht ist.

16. Mittelfristige Überprüfung und ggf. Anpassung der Steuerhebesätze (insbesondere in Bereichen, die deutlich unter dem Landesdurchschnitt liegen)

Die Höhe der abzuführenden Kreisumlage berechnet sich auf Basis der Landesdurchschnittssätze bei der Grundsteuer A und B sowie der Gewerbesteuer, die jeweils höher sind als die einzelnen Steuerhebesätze der Stadt Norden. Dadurch ist der Abfluss zusätzlicher Einnahmen umso höher, je niedriger die jeweiligen Hebesätze sind bzw. umso niedriger je höher die jeweiligen Hebesätze sind.

Sämtliche Einnahmen **über** dem Landesdurchschnitt verbleiben im Haushalt der Gemeinden.

Bei der Grundsteuer A liegt die Stadt Norden 28 Prozentpunkte unterhalb des Landesdurchschnitts. Die Grundsteuer B sowie die Gewerbesteuer liegen jeweils 20 Prozentpunkte darunter.

Im Vergleich zu den Steuerhebesätzen anderer kreisangehöriger Kommunen steht die Stadt Norden auffällig unterdurchschnittlich da.

Eine kurzfristige Erhöhung der Steuern angesichts der derzeitigen Situation ist aus Sicht der Arbeitsgruppe nicht angezeigt. Die Stadt Norden muss somit mittelfristig eine Überprüfung und ggf. Anpassung der Steuerhebesätze vornehmen.

17. Erlass einer Nachhaltigkeitssatzung

Innerhalb der Arbeitsgruppe wurde zudem das Instrument der kommunalen Nachhaltigkeitssatzung erläutert. Sollte ein Haushaltsausgleich trotz Ausschöpfung aller Finanzierungsmöglichkeiten nicht zu gewährleisten sein, ist als „Ultima Ratio“ der Erlass einer Nachhaltigkeitssatzung rechtlich möglich. Die Nachhaltigkeitssatzung ist folglich, wie die Kreisumlage beim Landkreis, ein Fehlbedarfsfinanzierungsinstrument der Kommunen. Hierbei liegt der Fokus auf der intergenerativen Gerechtigkeit. Demnach soll jede Generation den von ihr verursachten Ressourcenverbrauch selbst finanzieren. Dies gelingt durch eine jährliche Anpassung des Hebesatzes der Grundsteuer B. Dieser wird als sogenannter Generationenbeitrag bezeichnet, der in der Höhe erhoben wird, die für einen Haushaltsausgleich notwendig ist. Einige Kommunen haben aus der Not heraus bereits eine Nachhaltigkeitssatzung erlassen.

Alle Konsolidierungsmaßnahmen sind in enger Zusammenarbeit in der Arbeitsgruppe Haushaltsoptimierung entwickelt worden. Sie bilden die Grundlage für die Berichterstattung an die Kommunalaufsicht des Landkreises Aurich zum 30.09.2020.