STADT NORDEN

Sitzungsvorlage

Wahlperiode 2016 - 2021	Beschluss-Nr: 1452/2020/1.1	Status öffentlich
<u>Tagesordnungspunkt:</u> Haushaltssatzung 2021		
<u>Beratungsfolge:</u> 30.11.2020 Finanz- und Personalausschuss öffentlich 02.12.2020 Verwaltungsausschuss nicht öffentlich 08.12.2020 Rat der Stadt Norden öffentlich		
<u>Sachbearbeitung/Produktverantwortlich:</u> Team Kämmerei		<u>Organisationseinheit:</u> Finanzen

Beschlussvorschlag:

1. Die Haushaltssatzung und der Haushaltsplan einschließlich Anlagen für das Haushaltsjahr 2021 werden beschlossen.
2. Im Haushaltsjahr 2021 und den beiden Folgejahren muss gemäß § 182 Abs. 4 Ziffer 3 NKomVG ein Haushaltssicherungskonzept nach § 110 Abs. 8 NKomVG nicht aufgestellt werden, weil wegen der festgestellten epidemischen Lage der Haushaltsausgleich nicht erreicht werden kann.

Sach- und Rechtslage:

Gemäß § 112 Abs. 1 NKomVG haben die Kommunen für jedes Haushaltsjahr eine Haushaltssatzung zu erlassen und diese gemäß § 114 NKomVG vor Beginn des Haushaltsjahres der Kommunalaufsichtsbehörde vorzulegen.

Seit Ablösung der kameralistischen Buchhaltung durch die doppische Buchhaltung im Jahre 2010 ist es erstmals im letzten Jahr gelungen, den Haushaltsplanentwurf für das Folgejahr im ablaufenden Haushaltsjahr durch die Gremien der Stadt Norden beraten und vom Rat der Stadt Norden am 03.12.2020 beschließen zu lassen.

Nach § 112 Abs. 3 Satz 2 NKomVG i. V. m. § 7 KomHKVO können Haushaltssatzung und Haushaltsplan auch Festsetzungen für zwei Jahre enthalten. Wegen der herrschenden finanzwirtschaftlichen Ungewissheiten infolge der Corona-Krise wird an einer einjährigen Haushaltsplanung festgehalten.

Gesetzlich vorgeschrieben ist, dass der Rat der Stadt Norden als verantwortliches Entscheidungsgremium in jedem Haushaltsjahr einen Haushalt aufstellt, der ausgeglichen ist. Kommt der Rat der Stadt Norden dieser gesetzlichen Verpflichtung zum Haushaltsausgleich nicht nach, ist die Stadt verpflichtet, ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen (§ 110 Abs. 8 NkomVG).

Der Deutsche Bundestag hat am 25.03.2020 anlässlich der Corona-Pandemie eine epidemische Lage von nationaler Tragweite festgestellt. Der Niedersächsische Landtag hat mit der Beschlussfassung des Corona-Bündelungsgesetzes nach § 3a des Niedersächsischen Gesetzes über den öffentlichen Gesundheitsdienst am 15.07.2020 eine epidemische Lage von landesweiter Tragweite festgestellt. Mit dieser Feststellung treten verschiedene Rechtsfolgen ein.

Weil die Ertragseinbrüche bei den Steuern mit den daraus resultierenden Folgen für den Haushaltsausgleich alle Kommunen betreffen, hat der Niedersächsische Gesetzgeber in § 182 Abs. 4 NKomVG haushaltsrechtliche Sonderregelungen erlassen und das Gebot des Haushaltsausgleichs **vorübergehend** gelockert. Demnach kann der Rat beschließen, dass in dem betreffenden Haushaltsjahr und den beiden Folgejahren ein Haushaltssicherungskonzept nicht aufgestellt wird, *soweit wegen der festgestellten epidemischen Lage der Haushaltsausgleich nicht erreicht werden kann*. Voraussetzung dafür ist ein diesbezüglich expliziter Beschluss des Rates.

Wegen der sich aufgrund der Corona-Krise sehr wahrscheinlich im nächsten Jahr fortsetzenden erheblichen Gewerbesteuer- und Einkommensteuerausfälle, wird ein Haushaltsausgleich im Jahr 2021 und in den Folgejahren 2022 und 2023 sehr wahrscheinlich nicht erreichbar sein.

Aktuell zeichnet sich im städt. Ergebnishaushalt 2021 ein Fehlbedarf von 7.942.410 Euro ab (Stand 13.11.2020).

Um nicht auch noch die Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die Wirtschaft und die Bevölkerung mit drastischen Maßnahmen zur Haushaltssicherung zu belasten, soll – vor dem Hintergrund, dass vom Rat der Stadt Norden bereits 13 langfristig wirkende Maßnahmen zur Haushaltsoptimierung beschlossen worden sind (Beschlüsse vom 26.06.2019 -Sitzungsvorlage 923/2019/1.1 und vom 22.09.2020 – Sitzungsvorlage 1336/2020/1.1 nebst Ergänzungsvorlage 1336/2020/1.1/1)- auf die Aufstellung eines ansonsten erforderlichen Haushaltssicherungskonzeptes für das Jahr 2021 verzichtet werden. Nach § 182 Absatz 4 Satz 2 NKomVG kann der aus diesen Gründen entstehende Jahresfehlbetrag, abweichend von der sonst sehr kurzfristigen 2-jährigen Deckungsnotwendigkeit in bis zu 30 Jahren ausgeglichen werden. Dieser Zeitrahmen ermöglicht es, die notwendigen Einschnitte zu begrenzen und in den kommenden Haushaltsjahren zu berücksichtigen. Gemäß § 182 Abs. 4 Ziffer 1 NKomVG müssen zur Bewältigung der Folgen einer epidemischen Lage nach Absatz 1 die Fehlbeträge des ordentlichen und außerordentlichen Ergebnisses aus dem betreffenden Haushaltsjahr oder den betreffenden

Haushaltsjahren und dem Folgejahr in ihrer Bilanz auf der Passivseite gesondert ausgewiesen werden.

Die Aufstellung eines politisch beschlussfähigen Haushaltssicherungskonzeptes nach § 110 Abs. 8 NKomVG, mit dem ein Fehlbetrag dieser Größenordnung ausgeglichen werden kann, ist aus Sicht der Kämmerei unrealistisch.

Die Verwaltung legt in Ziffer 2. eine Beschlussempfehlung vor, die die Anwendung der Ausnahmeregelung des § 182 Abs. 4 Ziffer 3 NKomVG vorsieht.

Nach telefonischer Rücksprache der Kämmerei mit der Kommunalaufsicht des Landkreises Aurich gibt es bisher keinen Erlass von Seiten des Landes Niedersachsen, wie die Neuregelung des § 182 Abs. 4 NKomVG anzuwenden ist. Eine Beschlussfassung, die sich auf diese Regelung stützt, ist jedenfalls für jedes Haushaltsjahr neu durch den Rat zu fassen. Ohne eine solche Beschlussfassung besteht keine Möglichkeit, dass der Haushalt durch die Kommunalaufsicht genehmigt wird, ohne, dass auf die Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes verzichtet werden kann. Sollte der fehlende Haushaltsausgleich nicht aufgrund der Folgen der epidemischen Lage bestehen, kann gleichwohl ein Haushaltssicherungskonzept erforderlich werden.

Keinesfalls darf die Anwendung der Sonderregelung gemäß § 182 Abs. 4 Ziffer 3 NKomVG als Alibi dazu dienen, die aus der Corona-Pandemie entstandene größte Wirtschaftskrise nach dem zweiten Weltkrieg als Ausrede bzw. als Rechtfertigung heranzuziehen, dass keine selbstverantwortlichen hinreichenden Maßnahmen zur Haushaltsverbesserung ergriffen werden.

Vielmehr ist es erforderlich, in den nächsten Monaten konsequent und diszipliniert die Ergebnisse des Rates der Stadt Norden zur Haushaltsoptimierung umzusetzen und weitere haushaltskonsolidierende Maßnahmen in den Blick zu nehmen, bis ausgeglichene Haushalte in Planung und Ergebnis erreicht werden.

Für Investitionsförderungsmaßnahmen nach § 120 Abs. 2 NKomVG und für Verpflichtungsermächtigungen nach § 119 Abs. 4 NKomVG sind mit § 182 Abs. 4 NKomVG keine Ausnahmeregelungen geschaffen worden.

Ergebnishaushalt:

Die vorläufigen Erträge und Aufwendungen des Ergebnishaushalts 2021 ergeben insgesamt einen strukturellen Fehlbedarf in Höhe von **7.942.410 €**.

Die in den vergangenen Jahren positive Entwicklung bei den Gewerbesteuererträgen ist durch die seit März 2020 andauernde Corona-Krise abrupt beendet worden. Im Jahr 2020 konnten aktuell nur 7 Mio. Euro an Gewerbesteuererträgen verbucht werden (Jahresergebnis 2019: 16,8 Mio. Euro, Plan 2020: 13 Mio. Euro). Aufgrund von innovativen Veränderungen in der Wirtschaft und in den Verwaltungen, die bedingt durch die Corona-Krise erarbeitet wurden, ist die Kämmerei optimistisch, im Jahr 2021 mit Gewerbesteuererträgen in Höhe von 9 Mio. Euro planen zu können (Jahresergebnis 2014: 8.4 Mio. Euro). In den Planjahren 2022 bis 2024 sind Steigerungen kalkuliert, die den Empfehlungen des Orientierungsdatenerlasses des Niedersächsischen Landesamtes für Statistik entsprechen. Aufgrund der Mindererträge bei der Gewerbesteuer (minus 4 Mio. Euro) verbessern sich die gegenläufigen Erträge aus Schlüsselzuweisungen des Landes um 1.196.000 Euro.

Des Weiteren wird es für das Jahr 2021 keine Kompensationszahlung von Seiten des Landes Niedersachsen geben, um Gewerbesteuerausfälle auszugleichen. Für das Jahr 2020 hat das Landesamt für Statistik aktuell mitgeteilt, dass die Stadt Norden Ausgleichsleistungen für Gewerbesteuerausfälle des Jahres 2020 in Höhe von 4.092.932 Euro (rd. 90,5 Prozent) erhält.

Belastend für den Haushalt der Stadt Norden ist, dass die Einwohnerzahl in der Stadt Norden tendenziell weiterhin sinkt. Mit Stand vom 30.06.2020 hat das Statistische Landesamt für Nor-

den eine Einwohnerzahl von 24.795 ausgewiesen. Dies hat bereits Auswirkungen auf die Erträge aus der Konzessionsabgabe für das Jahr 2021, wodurch rund 221.000 Euro (-17 Prozent) weniger in die Stadtkasse fließen. Für die Jahre 2021 ff. sind die Schlüsselzuweisungen und die Zuweisungen für den übertragenen Wirkungskreis derzeit noch auf Basis des 5-Jahres-Durchschnitts (25.064 Einwohner) berechnet. Fällt die Einwohnerzahl weiter, fallen in den Folgejahren die Schlüsselzuweisungen des Landes Niedersachsen und die Zuweisungen für die Wahrnehmung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises deutlich niedriger aus. Aus Sicht der Verwaltung sind umgehend Maßnahmen erforderlich, die Möglichkeiten schaffen, dass die Einwohnerzahl in Norden sich in den nächsten Jahren kontinuierlich erhöhen kann.

Die Steuersätze (Grundsteuer A: 360 %, Grundsteuer B: 390 %, Gewerbesteuer: 380 %) sind seit sechs Jahren unverändert. Die geplanten Erträge aus diesen Steuerarten sind mit den vorgenannten Steuerhebesätzen kalkuliert.

Evtl. Auswirkungen von Anpassungen der Steuerhebesätze für den Haushalt der Stadt Norden mit den durchschnittlichen Mehrbelastungen je Veranlagung bei der Grundsteuer A und B sind in der als Anlage beigefügten Übersicht „Grundsteuern A, B und Gewerbesteuer“ dargestellt.

Die dramatischen Entwicklungen im laufenden Haushaltsjahr mit den massiven Einbrüchen bei den Gewerbesteuererträgen und diversen anderen Ertragsarten, verschiedene Mehraufwendungen zur Bewältigung der Corona-Krise, die nicht ausreichende Kompensationszahlung für Gewerbesteuerausfälle 2020 führen dazu, dass der vom Rat der Stadt Norden in der Haushaltssatzung 2020 festgelegte Fehlbedarf von 4.886.720 Euro voraussichtlich nicht geringer eintreten wird, weshalb auch auf eine Nachtragshaushaltssatzung 2020 verzichtet werden kann.

Nach § 182 Absatz 4 Ziffer 8 NKomVG gilt der in der Haushaltssatzung festgelegte Höchstbetrag für die Aufnahme von Liquiditätskrediten als von der Kommunalaufsicht genehmigt, wenn der Höchstbetrag ein Drittel der im Finanzhaushalt veranschlagten Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit nicht übersteigt. Nach dieser Vorgabe gilt der Höchstbetrag von 14.770.000 Euro für Liquiditätskredite als genehmigt.

Der Fehlbedarf setzt sich zusammen aus

Aufwendungen in Höhe von insgesamt	54.398.460 €
und	
Erträgen in Höhe von insgesamt	46.456.050 €

Die Beträge verteilen sich im Vergleich zum Jahr 2020 wie folgt auf die einzelnen Teilhaushalte:

TH	Bezeichnung	Aufwendungen		Erträge	
		2020	2021	2020	2021
0	Oberste Gemeinde- Organe/RPA/GB u. PR	466.300 €	494.050 €	49.000 €	54.900 €
1	Interne Dienste	32.247.440 €	27.285.260 €	41.502.450 €	38.502.750 €
2	Ordnung, Soziales und Bildung	10.957.850 €	11.351.620 €	3.999.500 €	4.057.200 €
3	Planen, Bauen und Umwelt	9.615.280 €	15.267.530 €	2.824.400 €	3.841.200 €
	Insgesamt	53.286.870 €	54.398.460 €	48.788.150 €	46.456.050 €

Die Überschussrücklage aus den Jahren 2011, 2012, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018 und 2019 hat aktuell einen Bestand in Höhe von 9.906.059,16 €.

Nach Abzug des erwarteten Fehlbetrages für das Jahr 2020 in Höhe der Planzahlen verbleibt eine Überschussrücklage in Höhe von 5,0 Mio. Euro, die nicht ausreicht, um den Fehlbedarf zu decken und einen faktisch ausgeglichenen Haushalt (§ 110 Abs. 5 NKomVG) vorzulegen.

Personalaufwendungen

Der Gesamtansatz für Aufwendungen für aktives Personal (netto) für das Haushaltsjahr 2021 hat einen Umfang von insgesamt 14.545.720 €. Im Haushaltsjahr 2020 war ein Betrag in Höhe von 14.112.290 € ausgewiesen.

Sachaufwendungen

Die Sachaufwendungen (Zeile 15: 10.511.430 € und Zeile 19: 2.260.220 €) steigen im Vergleich zu den Haushaltsansätzen 2020 um 928.190.

Die Transferaufwendungen (Zeile 18: 23.895.19.292.520 €) **belasten den Haushalt wesentlich und sind durch die Stadt Norden nicht beeinflussbar.**

Bereits bei den Haushaltssatzungen 2019 und 2020 hat die Kämmerei in den Sitzungsvorlagen und in den Vorberichten zum Haushalt den Rat der Stadt Norden auf die hohen Belastungen durch die Kreisumlage hingewiesen. In den vergangenen Monaten hat die Verwaltung sehr umfangreich informiert, dass die deutlich über dem Durchschnitt in Niedersachsen (2018: 46,8%) liegende Kreisumlage des Landkreises Aurich (53,5%), die bereits seit dem Jahr 2006 in dieser Höhe festgesetzt ist, den finanziellen Belangen der Stadt Norden nicht angemessen gerecht wird. Die Kreisumlage ist ein „reines“ Fehlbedarfsfinanzierungsinstrument, weshalb Überschüsse aus den Jahresabschlüssen dem Grunde nach – zumindest anteilig - an die Städte und Gemeinde zurückfließen müssten. Die Jahresabschlüsse des Landkreises Aurich für die Jahre 2014 bis 2016 sind bereits durchgeführt und haben insgesamt Jahresüberschüsse von 18,7 Mio. Euro ergeben. Der Landkreis hat diese Jahresüberschüsse verwendet, um eigene Fehlbeträge aus kameraler Zeit zu decken. Für die Jahresabschlüsse 2017 bis 2019, die der Landkreis aktuell nachholt, weist der Landkreis in einer Sitzungsvorlage erwartete Überschüsse von insgesamt 21,3 Mio. Euro aus.

Wären diese Überschüsse wegen der Gleichrangigkeit der Belange von Landkreis und Kommunen, zumindest anteilig (50% verbleiben beim Landkreis und 50 % werden an die Städte und Gemeinden in der Quotelung der gezahlten Kreisumlage zurückgeführt) wieder ausgeschüttet worden, hätte dies für die Jahre 2014 bis 2016 eine entsprechende Rückführung der Kreisumlage an die Stadt Norden in Höhe von 945.630 Euro bedeutet. Für die noch abzurechnenden Jahre 2017 bis 2019 belief sich der Rückführungsbetrag auf 1.425.670 Euro.

Die hohen Jahresüberschüsse des Landkreises in den vergangenen Jahren machen deutlich, dass die Kreisumlage bereits in diesen Zeiten deutlich zu hoch festgesetzt wurde und eine Senkung dringend erforderlich ist, den finanziellen Belangen der Städte und Gemeinden angemessen Rechnung zu tragen. Die von einer Kreistagsfraktion geforderte Senkung der Kreisumlage um 3,5 Prozentpunkte würde für den Haushalt 2021 eine Entlastung in Höhe von 994.000 Euro bedeuten (1 Prozentpunkt = 284.000 Euro).

Für die Jahre 2021 bis 2024 sind **Abführungen der Kreisumlage an den Landkreis Aurich** in Höhe von 15.233.00 €, 14.870.00 €, 15.110.000 € und 15.660.000 € eingeplant.

Der Tourismusbeitrag und **der Vorteilsausgleich für den Gästebeitrag**, die seit dem Jahr 2018 an die Wirtschaftsbetriebe der Stadt Norden GmbH abzuführen sind, werden im Haushaltsplannentwurf mit 734.000 € (2020: 643.100 €) und 250.000 (2020: 252.000 €) berücksichtigt.

Die Zuschüsse der Stadt Norden für den Betrieb der Kindertagesstätten, die sich in städtischer und freier Trägerschaft befinden, belaufen sich inklusive der Unterhaltungsaufwendungen für die Gebäude sowie der Personal- und Materialaufwendungen auf zirka 2,9 Millionen Euro.

Finanzhaushalt –laufende Verwaltungstätigkeit-:

Der Entwurf der Teilfinanzhaushalte 0 bis 3 –laufende Verwaltungstätigkeit- weist für das Haushaltsjahr 2021 insgesamt einen Saldo in Höhe von **- 7.072.560 €** aus.

Dieser setzt sich zusammen aus

Auszahlungen in Höhe von insgesamt 51.397.160 €
und
Einzahlungen in Höhe von insgesamt 44.324.600 €

Die Differenz zum Fehlbedarf des Ergebnishaushalts resultiert aus den zahlungsunwirksamen Erträgen (Erträge aus der Auflösung von Sonderposten und Rückstellungen) sowie aus den zahlungsunwirksamen Aufwendungen (ordentliche und außerordentliche Abschreibungen, Zuführung zu Rückstellungen).

Diese Erträge und Aufwendungen werden im Ergebnishaushalt nachgewiesen und beeinflussen das Ergebnis. Da sie jedoch nicht Bestandteil der Zahlungsströme sind, werden sie im Finanzhaushalt – laufende Verwaltungstätigkeit – nicht ausgewiesen.

Im Finanzhaushalt werden außerdem die Ein- und Auszahlungen für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen sowie für die Finanzierungstätigkeit nachgewiesen.

Die Zusammenfassung der einzelnen Salden stellt sich wie folgt dar:

Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	- 7.072.560 €
Saldo aus Investitionstätigkeit	- 3.878.950 €
<u>Saldo aus Finanzierungstätigkeit</u>	<u>2.448.500 €</u>
<u>Insgesamt</u>	<u>- 8.503.010 €</u>

Finanzhaushalt –Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen-

Die vorgesehenen Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen umfassen ein Volumen in Höhe von **4.889.060 €**.

Diesen geplanten Auszahlungen stehen geplante Einzahlungen/Eigenmittel in Höhe von **1.010.110 €** gegenüber, so dass noch **3.878.950 €** abzudecken sind.

Für die Jahre 2016, 2017 und 2018 wurden am Kapitalmarkt keine Kredite aufgenommen. Der Kredit für das Jahr 2019 in Höhe von 4.834.800 Euro wurde zum 30.11.2020 mit einem festen Zinssatz bis zum Ende der 30-jährigen Laufzeit (30.11.2050) von 0,46 % jährlich aufgenommen.

Für das Jahr 2020 ist im Finanzhaushalt –Finanzierungstätigkeit- eine Kreditaufnahme in Höhe von **3.879.000 €** vorgesehen.

Fazit:

Der Haushalt 2020 war von der Kämmerei als Haushalt der „Chancen“ bezeichnet worden, weil im Gegensatz zu den Vorjahren, die eher vom „Verwalten“ geprägt waren, aktiv zukunftsweisende Investitionen (z.B. Kauf des Doornkaatgeländes) auf den Weg gebracht worden sind.

Auch der Haushalt 2021 ist – sowohl im Ergebnishaushalt als auch im Finanzhaushalt - nach dem Prinzip aufgestellt, die Möglichkeiten der Zukunft nutzen zu können.

Um die Zukunftsfähigkeit der Stadt Norden finanziell sicher zu stellen, sind Politik und Verwaltung angehalten, sparsam und verantwortlich mit den knappen Ressourcen umzugehen und weitere finanzielle Belastungen, die für die Daseinsvorsorge der Stadt Norden nicht notwendig sind, zu unterlassen.

Anlagen:

- Haushaltsplanentwurf 2021