

B e s c h l u s s v o r l a g e

Vorlage-Nr.: 2017/172

freigegeben am **10.10.2017**

Stab

Sachbearbeiter/in: Dudek

Datum: 26.09.2017

Haushaltssatzung und Haushaltsplan 2018

Beratungsfolge:

<u>Status</u>	<u>Datum</u>	<u>Gremium</u>
Ö	16.10.2017	Finanz- und Wirtschaftsausschuss
Ö	23.10.2017	Ausschuss für Bau, Planung, Umwelt und Straßen
Ö	24.10.2017	Kinder-, Jugend- und Sozialausschuss
Ö	06.11.2017	Schulausschuss
Ö	13.11.2017	Feuerschutzausschuss
Ö	14.11.2017	Kultur- und Sportausschuss
Ö	04.12.2017	Finanz- und Wirtschaftsausschuss
N	11.12.2017	Verwaltungsausschuss
Ö	12.12.2017	Rat

Beschlussvorschlag:

- 1. Für den Finanz- und Wirtschaftsausschuss zur ersten Beratung:*
Dem Entwurf der Haushaltsplanung wird unter Berücksichtigung der Beratung zugestimmt und er wird zur weiteren Beratung in die Fachausschüsse überwiesen.
- 2. Für die Beratung in den Fachausschüssen:*
Der Ausschuss stimmt dem Entwurf der Haushaltsplanung unter Berücksichtigung der Beratung zu.

Sach- und Rechtslage:

Diese Vorlage knüpft an die Beratung im Finanz- und Wirtschaftsausschuss am 04.09.17 (Sitzungsvorlage 2017/148) an. In der Sitzung am 04.09.17 wurde die Haushaltssituation 2018 beschrieben und es wurde vor dem Hintergrund der kommunalaufsichtlichen Hinweise zur Haushaltssatzung und dem Haushaltsplan 2017 ein Ausblick auf die planerischen Herausforderungen und die Planung 2018 gemacht.

Die Haushaltsplanung 2018 hat zu folgendem ersten Ergebnis geführt, dargestellt in einem Entwurf einer Haushaltssatzung:

Haushaltssatzung § 1		Vergleichend 2017	2018	Überschuss in 2018
Der Haushaltsplan für das Haushaltsjahr .. wird				
1.				
mit dem jeweiligen Gesamtbetrag				
1.1 der ordentlichen Erträge auf				
1.2 der ordentlichen Aufwendungen auf				
1.3 der außerordentlichen Erträge				
1.4 der außerordentlichen Aufwendung auf				
im Ergebnishaushalt				
		36.267.200	39.085.888	
		37.527.105	40.344.574	-1.258.686
		414.000	1.219.000	1.219.000
		0	0	-39.686
2.				
mit dem jeweiligen Gesamtbetrag				
2.1 der Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit				
2.2 der Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit				
2.3 der Einzahlungen für Investitionstätigkeit				
2.4 der Auszahlungen für Investitionstätigkeit				
2.5 der Einzahlungen für Finanzierungstätigkeit				
2.6 der Auszahlungen für Finanzierungstätigkeit				
im Finanzhaushalt				
		33.618.983	34.808.095	
		32.624.176	33.597.562	1.210.533
		1.934.200	4.639.660	
		10.492.850	15.954.025	-11.314.365
		8.208.843	10.873.832	
		645.000	770.000	
festgesetzt.				
Nachrichtlich: Gesamtbetrag				
- der Einzahlungen des Finanzhaushaltes				
- der Auszahlungen des Finanzhaushaltes				
		43.762.026	50.321.587	
		43.762.026	50.321.587	
§ 2				
Der Gesamtbetrag der vorgesehenen Kreditaufnahmen für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen (Kreditermächtigung) wird auf ... Euro festgesetzt.				
		8.208.843	10.873.832	
§ 3				
Der Gesamtbetrag der Verpflichtungsermächtigungen wird auf ... Euro festgesetzt.				
		9.952.350	2.237.469	
§ 4				
Der Höchstbetrag, bis zu dem im Haushaltsjahr ... Liquiditätskredite zur rechtzeitigen Leistung von Auszahlungen in Anspruch genommen werden dürfen, wird auf ... Euro festgesetzt.				
		3.000.000	3.000.000	
§ 5				
Die Steuersätze (Hebesätze) für die Realsteuern werden für das Haushaltsjahr ... wie folgt festgesetzt :				
1. Grundsteuer				
1.1 für die land- und forstwirtschaftlichen Betriebe (Grundsteuer A)				
		295 v. H.	295 v. H.	
1.2 für die Grundstücke (Grundsteuer B)				
		315 v. H.	315 v. H.	
2. Gewerbesteuer				
		325 v. H.	325 v. H.	

Bewertet man die Satzung unter haushaltsgenehmigungsrechtlichen Aspekten, kommt man zu folgendem Ergebnis:

- Der ordentliche Ergebnishaushalt hat ein Defizit in Höhe von 1.258.686 Euro. Haushaltsrechtlich gefordert ist hier ein Defizit von 0 Euro.
- Der außerordentliche Ergebnishaushalt hat einen Überschuss von 1.219.000 Euro.
- Kumuliert ergibt sich für den Gesamtergebnishaushalt ein Defizit von 39.686 Euro. Damit kann der Gesamtergebnishaushalt erneut nicht ausgeglichen werden. Haushaltsrechtlich gefordert ist hier ein Defizit von 0 Euro.

Insoweit gilt auch für 2018 die gesetzliche Regelung, dass der Haushalt trotz Defizits als ausgeglichen gilt, wenn im Rahmen des Jahresabschlusses eine Verrechnung mit der bilanziellen Überschussrücklage möglich ist. Das ist der Fall.

- d) Der Finanzhaushalt im Bereich laufende Verwaltungstätigkeit weist einen Überschuss von 1.210.533 Euro aus. Zieht man davon die ordentliche Tilgung in Höhe von 770.000 Euro ab, dann bleibt ein für Investitionen einsetzbarer Überschuss in Höhe von 440.533 Euro übrig.

Das Ergebnis ist nicht ausreichend, weil die Eigenfinanzierungskraft ca. nur zur Hälfte erwirtschaftet wird. Der Landkreis Ammerland hatte in seinem Begleitschreiben zur Genehmigung des Haushaltes 2017 darauf hingewiesen, dass die Gemeinde ihre Eigenfinanzierungskraft nicht erwirtschaftete und die derzeitige Wirtschaftsleistung im Zusammenhang mit dem Investitionsvolumen völlig unzureichend ist; dieser Hinweis wurde in Zusammenhang mit der Genehmigung des Nachtragshaushaltes, die zwischenzeitlich vorliegt, nochmals bekräftigt.

Die erforderliche Eigenfinanzierungskraft für 2018 beträgt planerisch 2.416.319 Euro (Abschreibungen in Höhe von 4.838.187 Euro abzüglich 2.421.868 Euro Sonderposten ergeben die zu erwirtschaftende Eigenfinanzierungskraft in Höhe von 2.416.319 Euro). Es fehlen somit in der Planung 2018 1.205.786 Euro (Eigenfinanzierungskraft in Höhe von 2.416.319 Euro abzüglich erwirtschaftete Eigenfinanzierungskraft in Höhe von 1.210.533 Euro ergibt einen Fehlbedarf in Höhe von 1.205.786 Euro).

Der Fehlbedarf der Eigenfinanzierungskraft liegt wegen des einmaligen Zuschusses des Landkreises für Kindertagesstätten tatsächlich sogar noch um 628.890 Euro höher.

Belastende und begünstigende Faktoren für den Haushalt 2018:

- a) Der Landkreis zahlt aufgrund seiner guten Kassenlage den kreisangehörigen Gemeinden für Zwecke der Kindertagesstätten einen einmaligen Zuschuss. Er beträgt für die Gemeinde Rastede 628.890 Euro. D.h., das Defizit des Ergebnishaushaltes ist grundsätzlich um diesen Betrag höher und im Finanzhaushalt wäre der Überschuss entsprechend niedriger. Im Finanzhaushalt wäre er sogar um so viel niedriger, dass selbst die ordentliche Tilgung nicht erwirtschaftet wird, ganz zu schweigen davon, dass die Eigenfinanzierungskraft sowieso gerade nur zur Hälfte erreicht wird.

- b) Allgemeine Deckungsmittel
(Grund-, Gewerbe-, Hunde- und Vergnügungssteuer, Beteiligung an der Einkommen- und Umsatzsteuer, Schlüsselzuweisungen abzüglich Kreisumlage und Gewerbesteuerumlage).

Die Allgemeinen Deckungsmittel erreichen derzeit ein Volumen von 16.247.700 Euro. Das sind rd. 100.000 Euro weniger als 2017. Hintergrund hierfür ist die hohe Steuerkraft 2016 / 2017 bei vergleichsweise hohen Schlüsselzuweisungen. Veränderungen werden sich möglicherweise noch dadurch ergeben, dass im November die neue Steuerschätzung bewertet werden muss und erst dann der Grundbetrag für die Schlüsselzuweisungen bekannt wird. Außerdem muss die Höhe der Ist-Einnahmen der Gewerbesteuer im letzten Moment möglicher Planungsänderungen noch einmal bewertet werden.

	2017		2018	
	Ansatz	Stand 27.09.17	Ansatz, Stand 30.08.17	Ansatz, Stand 27.09.17
Grundsteuer A	149.000	151.020,75	150.000	140.000
Grundsteuer B	2.700.000	2.756.397,76	2.750.000	2.800.000
Gewerbsteuer	8.600.000	8.803.305,57	8.710.000	8.800.000
Einkommensteuerbet.	8.400.000	8.600.000,00	8.900.000	8.900.000
Umsatzsteuerbet.	910.000	900.000,00	1.100.000	1.100.000
Vergnügungssteuer	120.000	119.285,39	65.000	65.000
Hundesteuer	65.000	68.749,34	65.000	65.000
Schlüsselzuweisungen	4.330.000	4.568.257,00	3.329.000	3.721.000
Zusch. übertr. WK	411.000	422.312,00	430.700	430.700
Summe	25.685.000,00	26.389.327,81	25.499.700,00	26.021.700

Gewerbsteuerumlage	1.800.000,00	1.841.922,40	1.800.000,00	1.842.000
Entschuldungsumlage	50.000,00	50.000,00	50.000,00	50.000
Kreisumlage für HHPlan	7.490.200,00	7.490.000,00	7.882.000,00	7.882.000
Summe	9.340.200,00	9.381.922,40	9.732.000,00	9.774.000

Saldo	16.344.800,00	17.007.405,41	15.767.700,00	16.247.700
--------------	----------------------	----------------------	----------------------	-------------------

- c) Die Einnahmen aus den Allgemeinen Deckungsmitteln betragen, wie aus dem vorstehenden Punkt zu entnehmen ist, 26.021.700 Euro. Das sind 67 % aller Einnahmen. Gegenüber den Ansätzen von 2017 ist das eine Verbesserung um 340.000 Euro. D.h., nur diese 340.000 Euro können dazu beitragen, die im Haushalt gestiegenen Aufwendungen zu finanzieren. Spezielle Einnahmen (insbesondere Zuschüsse) oder Ausgabenreduzierungen müssen hinzukommen, um alle Aufwendungen decken zu können. Insbesondere folgenden Situationen muss der Haushalt 2018 gerecht werden:

a. Personal

Die Personalauszahlungen steigen gegenüber 2017 um 535.000 Euro auf 9.675.300 Euro.

	2014	2015	2016	2017	2018
Personalauszahlungen	7.493.778,84	7.840.756,30	8.411.167,63	9.140.200,00	9.675.300,00

b. Unterhaltung bauliche Anlagen

Gegenüber 2017 reduziert sich das Ausgabevolumen aufgrund von Kürzungen um 472.450 Euro auf 688.000 Euro. 2017 war für die bauliche Unterhaltung eine sehr hohe Finanzausstattung vorhanden. Sie liegt nun bei 688.000 Euro, also rd. 8.500 Euro niedriger als 2016 bei mehr Einrichtungen und bereits im Vorjahr verschobener Maßnahmen.

	2014	2015	2016	2017	2018
Unterhaltung der Gebäude	1.023.650,00	844.150,00	696.580,00	1.160.520,00	688.070,00

c. Bewirtschaftung

Trotz steigender Zahl an Einrichtungen (Gebäude/Räume) wurden die Aufwendungen für die Bewirtschaftung um 20.600 Euro niedriger berechnet als 2017 und belaufen sich damit auf 1.917.000 Euro.

h. Saldo Schulen (ohne Schülerbeförderung)

Der belastende Saldo für den Bereich Schulen ist tendenziell steigend. Für 2018 ergibt sich eine Reduzierung durch Kürzungen von Ausgaben insbesondere bei der baulichen Unterhaltung.

	2014	2015	2016	2017	2018
Aufwendungen	2.553.905,00	2.767.795,32	2.507.997,38	2.944.286,11	2.789.590,00
Erträge	439.764,23	436.115,87	428.735,34	481.398,00	465.099,00
Ungedeckte Ausgaben	2.114.140,77	2.331.679,45	2.079.262,04	2.462.888,11	2.324.491,00

d) Investitionen

Das Investitionsvolumen 2018 beträgt 15.954.025 Euro. Diesen Auszahlungen stehen 4.639.660 Euro Einzahlungen gegenüber. Der Saldo beträgt 11.314.365 Euro. Der Bereich laufende Verwaltung des Finanzhaushaltes kann zur Deckung dieses Betrages lediglich 440.533 Euro beisteuern, so dass sich ein Kreditbedarf in Höhe von 10.873.832 Euro ergibt.

Das Investitionsprogramm wurde auf die gesetzlich erforderlichen Investitionen (insbesondere Schulen und Kindertagesstätten) und darüber hinaus auf einige wenige notwendige Investitionen beschränkt. Trotzdem ergibt sich für die Gemeinde ein hohes Auszahlungsvolumen und, mangels ausreichender Eigenfinanzierungskraft, damit auch ein sehr hoher Kreditbedarf.

	2014	2015	2016	2017	2018
Auszahlungen	12.586.755,92	9.574.659,85	13.125.383,82	12.812.850,00	15.954.025
Einzahlungen	5.923.532,95	2.869.751,83	9.019.667,82	2.368.700,00	4.639.660
zu finanzieren	6.663.223	6.704.908	4.105.716	10.444.150	11.314.365

Der Landkreis hatte in seinem Begleitschreiben zur Genehmigung des Haushaltes 2017 u.a. ausgeführt, dass die Gemeinde für den Finanzplanungszeitraum einen Grad der Verschuldung aufweist, der die stetige Aufgabenerfüllung der Gemeinde zumindest fraglich erscheinen lässt. Und, gemessen an dem Investitionsvolumen, sei die Eigenfinanzierungskraft vollkommen unzureichend. Aus der investiven Ausgabenplanung ergibt sich, wie bei diesen Bedingungen nicht anders zu erwarten, eine steigende Verschuldung.

e) Verschuldung

Die Höhe der Kredite zum 01.01.2017 stehen fest. Noch nicht bekannt ist die Höhe der tatsächlich aufzunehmenden Kredite, die sich aus der Haushaltssatzung 2017 (10.094.343 Euro) und dem Haushaltseinnahmerest 2016 (4.227.190,04 Euro) ergeben. Grundsätzlich muss davon ausgegangen werden, dass die geplanten Kredite benötigt werden. Das ist nur dann nicht so, wenn entweder das sonstige Wirtschaftsergebnis der Gemeinde Geld in die Kasse gespült hat oder wenn sich die Kreditaufnahme verschiebt, weil die Maßnahmen nicht den gewünschten Baufortschritt erzielt haben. Für die geplante Verschuldung zum 31.12.2018 ist im Haushaltsplan und damit auch gegenüber der Kommunalaufsicht eine vollständige Berechnung vorzulegen.

Das Investitionsprogramm zeigt zwar für die Finanzplanungsjahre einen günstigeren Verlauf (2019 Finanzierungsbedarf: 2.404.369 Euro, 2020 Überschuss: 1.549.677 Euro, 2021 Überschuss: 1.013.672 Euro), aber die Überschüsse sind zumindest fraglich, weil die genannten Investitionen in den Finanzplanungsjahren einen aus heutiger Sicht erforderlichen Mindestbedarf darstellen.

Genehmigungsfähigkeit der Haushaltssatzung 2018:

Entscheidend ist für den Haushaltsplan, dass er bislang keine Handlungen und Maßnahmen enthält, die Entscheidungen erkennen lassen, die im Ergebnis zu einer nachhaltigen Verbesserung der Situation führen. Der Haushaltsplan 2018 ist das Ergebnis des Reduzierens.

Die Kommunalaufsicht wird prüfen, inwieweit die Gemeinde nachhaltig etwas dafür unternommen hat, dass sie in den nächsten Jahren einen ausgeglichenen ordentlichen Ergebnishaushalt hat, die zu berechnende Eigenfinanzierungskraft tatsächlich erwirtschaftet und die Investitionen reduziert bzw. die Eigenfinanzierung dieser Investitionen nachhaltig verstärken kann.

Die Verwaltung ist der Überzeugung, dass neben allen anderen Überlegungen, Prüfungen und Beratungen, die ihre Zeit brauchen, auch eine Einnahmeverbesserung erzielt werden muss. Das macht es unumgänglich, die Diskussion auch über die Anhebung der Hebesätze für die Realsteuern zu führen. Insoweit ist der Diskussionsfaden der Sitzung des Finanz- und Wirtschaftsausschusses am 04.09. aufzunehmen.

Finanzielle Auswirkungen:

Vgl. Darstellung Sach- und Rechtslage

Anlagen:

Anlage 1: Haushaltsplan

Seit Einführung der Doppik versucht die Verwaltung, eine geeignete Form der Darstellung der Haushaltsplanung zu finden. Dabei soll absprachegemäß dem politischen Anspruch gerecht werden, umfangreichste Informationen zu geben. Das führt zu einem Zahlenvolumen, welches sich nicht leicht so organisieren lässt, dass die benötigten Informationen übersichtlich und schnell erkennbar sind. Die Verwaltung hat für diese Beratung erstmalig eine einzige Tabelle erstellt und diesem Tagesordnungspunkt beigefügt, welche die Reihenfolge der Teilhaushalte und Produkte beachtet. Das ist nur dadurch möglich geworden, dass die Planungswerte, die neben der Produktveranschlagung ergänzend auch im Rahmen einer Kostenrechnung ermittelt werden (insbesondere Liegenschaften, Abwasser usw.), den Produktplanungswerten zugefügt wurden. Das Ergebnis ist, dass der Leser zu einem Produkt nun grundsätzlich alle Einnahmen und Ausgaben findet, die zu dem Produkt gehören, sortiert nach Einnahmen, Ausgaben und Sachkonto. Bestimmte Werte fehlen aber und können mit vertretbarem Aufwand erst zu einem späteren Zeitpunkt ermittelt werden. Folgende Besonderheiten muss der Leser also wissen:

- a) Die Personalaufwendungen, die das Produkt Liegenschaften aufweist (GB1), sind nicht auf die Produkte umgelegt.
- b) Die Regiekosten sind nicht abgebildet.

Anlage 2: Investitionsprogramm

Anlage 3: Übersicht über Produkte und Kostenstellen

Anlage 4: Stellenplanübersicht mit Erläuterungen