Kempten Allgäu

öffentliche Sitzungsvorlage

Haupt- und Finanzausschuss am 14.11.2022

Amt: 31 Amt für Finanzen
Verantwortlich: Matthias Haugg, Leiter Amt 31
Vorlagennummer: 2022/31/385

TOP 1

Budget Amt 31

Sachverhalt:

Allgemeines; Aussagen zur Haushaltswirtschaft:
Auch in diesem Jahr sind die Rahmenbedingungen für die Aufstellung des städtischen Haushaltes alles andere als einfach. Makroökonomisch blicken wir auf die Folgen des russischen Angriffskriegs auf die Ukraine, die sich daraus ergebende Unsicherheit im Energiesektor, die Flüchtlingskrise sowie die hohe Inflation. In der Binnensicht auf unseren Haushalt stehen wir vor der Herausforderung enorm hoher Investitionen bei zwar guten Steuereinnahmen aber stark steigenden Baukosten, so dass die Finanzierungslücke immer größer wird.
Die Ausgangslage für die Stadt ist zunächst gut, da wir einen schuldenfreien Kernhaushalt aufweisen. Auch hat uns die Haushaltskonsolidierung geholfen, die Finanzierungslücke zu verkleinern. Die nun vom Stadtrat neu justierten strategischen Ziele, v.a. das Ziel „Stärkung der Finanzkraft und Verwaltungseffizienz" schaffen die nötige Klarheit bei der künftigen Strukturierung, also Begrenzung der Schulden.
Die Patenrezepte für die Haushaltsaufstellung einer Kommune sind dabei immer dieselben: Nur das ausgeben, was man sich auf Dauer leisten kann. Dazu vor allem bei den Investitionen sortieren nach Wichtigkeit und Dringlichkeit und selbst die unabdingbaren Investitionen nicht alle auf einmal angehen. Im Verwaltungshaushalt müssen die Ausgaben begrenzt werden. Dies gilt insbesondere für die Personalkosten und damit der Beginn neuer Projekte, die Frage nach freiwilligen Aufgaben und die Verhinderung, zumindest Eindämmung stetig steigender Zuschüsse.
Eine völlig neue Herausforderung wird künftig die Finanzierung des Schuldendienstes und damit die Höhe der Zuführung sein. Im derzeitigen Entwurf bis einschließlich 2026 scheint dies noch zu gelingen. Ab 2027 wird es wirklich sehr schwer.

Zunächst aber zum Vollzug des Jahres 2022:
Stand des Haushaltsvollzugs 2022:
Nach Rückmeldung der städtischen Dienststellen zum Stand September 2022 sowie dem sehr guten dritten Steuerquartal gehen wir im Haushaltsvollzug 2022 von einer Verbesserung in Höhe von 3,00 Mio. EUR aus. Zu erwähnen sind hierbei der erhöhte Zuschuss für die Allgäuer Festwoche i.H.v. ca. 1,2 Mio. EUR auf der Ausgabenseite sowie die deutlich besseren Steuereinnahmen, vor allem bei der Gewerbesteuer (plus von ca. 3 Mio. EUR).

Haushaltskonsolidierung:
Um die Leistungsfähigkeit des Haushaltes zu verbessern, wurde bereits Ende 2021 eine Haushaltskonsolidierung angestoßen. Das ursprüngliche Ziel der Konsolidierung sollte eine Verbesserung von ca. 3 bis 4 Mio. EUR sein, so dass die Zuführung bei mindestens ca. 7 Mio. EUR liegen würde. Das Ergebnis der Haushaltskonsolidierung wurde nicht als Block vorgestellt, sondern fließt vielmehr durch die jeweiligen Einzelmaßnahmen in den städtischen Haushalt ein. In Summe gibt es ein grundsätzliches Verbesserungspotential von ca. 4,0 Mio. EUR, vorbehaltlich noch ausstehender Beschlussfassungen in den städtischen Gremien. Ungeachtet dessen sind die meisten Effekte für die Haushaltsplanung bereits berücksichtigt. Damit war die Haushaltskonsolidierung grundsätzlich erfolgreich. Allerdings haben sonstige Effekte, die Höhe der Zuführung wieder minimiert. Dazu später mehr.

Nun zum Haushalt 2023:
Vorweghinweise:
Bis zur Rechtskraft der Haushaltssatzung, also nach Genehmigung durch die Regierung von Schwaben und Veröffentlichung im Amtsblatt, gelten die Vorschriften der GO über die vorläufige Haushaltsführung. Somit dürfen nur Ausgaben getätigt werden, zu denen die Stadt gesetzlich oder vertraglich verpflichtet ist. Der Haushalt 2023 ist genehmigungspflichtig, da für 2024 Kreditaufnahmen geplant und hierfür bereits in 2023 Verpflichtungsermächtigungen vorgesehen sind.

Allgemeine Rahmenbedingungen:
Zitat aus der Herbstprojektion der Bundesregierung:
„In Folge des russischen Angriffskrieges auf die Ukraine wächst die deutsche Volkswirtschaft im laufenden Jahr demnach nur noch um 1,4 % und schrumpft im nächsten Jahr sogar um 0,4 %. Zentraler Grund für die Abwärtskorrektur gegenüber der Frühjahrsprojektion ist der Stopp russischer Gaslieferungen. Dadurch befinden sich die Energiepreise weiterhin auf einem sehr hohen Niveau. Die hohen Preise bremsen die Industrieproduktion – vor allem in energieintensiven Bereichen. Der Kaufkraftverlust hinterlässt auch Spuren im preisbereinigten privaten Konsum, der im nächsten Jahr rückläufig sein dürfte.
Die Verbraucherpreise bleiben dementsprechend auf einem hohen Niveau. Allerdings dürfte die geplante Gaspreisbremse den Preisanstieg dämpfen. Die Bundesregierung prognostiziert eine Inflationsrate von 8,0 % im Jahr 2022 und 7,0 % im Jahr 2023. Ohne den preisdämpfenden Effekt der Gaspreisbremse würde die Inflationsrate vor allem im Jahr 2023 nochmals deutlich höher ausfallen."

Zur Entwicklung in Kempten können wir feststellen, dass die Gewerbesteuer in den ersten drei Quartalen 2022 um 32 % gestiegen ist, im Vergleich zum gleichen Zeitraum des Vorjahres (Bayernweit liegt der Schnitt bei allen kreisfreien Städten bei 14 %). Der Haushaltansatz für die Gewerbesteuer 2023 zum Stand vor der Steuerschätzung steigt damit um gut 4,8 Mio. EUR auf ca. 51,2 Mio. EUR (2022: 46,4 Mio. EUR). Die Ergebnisse der Herbst-Steuerschätzung werden im Nachgang noch eingehend erläutert. Sie sind noch nicht in den aktuellen Beratungsunterlagen enthalten, da die Ergebnisse erst nach der Drucklegung bekannt waren. Die aktuellen Zahlen werden in die Änderungsliste aufgenommen.

Zu den Ergebnissen der Steuerschätzung:
Folie Veränderung der Prognosen
Im Vergleich zur Maischätzung dieses Jahres ist von erheblich geänderten Rahmenbedingungen auszugehen. Die globalen Unsicherheiten, insbesondere der barbarische Krieg in der Ukraine, aber auch die anhaltenden Lieferkettenprobleme sowie in erster Linie auch die massiven Preissteigerungen, v.a. im Energiesektor, haben auch Auswirkungen auf die prognostizierten Steueränderungen.
Allen voran ist trotz sinkender Realeinkommen und einer Rezession im Jahr 2023 ist von einer nominellen Erhöhung aller Steueraufkommen auszugehen. Grund hierfür ist die ebenfalls anhaltend hohe Inflation.
Die wichtigsten Ergebnisse für uns, die Prognosen hinsichtlich der Einkommensteueranteile und Umsatzsteueranteile der Gemeinden führen auf den ersten Blick zu positiven Eindrücken. So ist durchweg mit einer Verbesserung der Steigerungsraten gegenüber der Maischätzung auszugehen.

Folie Schätzung der Einkommensteuersteigerung - 1
Bei der Einkommensteuer trübt sich das Bild aber bereits deutlich ab, so ist der Beteiligungsbetrag der Stadt Kempten (Allgäu) im dritten Quartal deutlich abgesackt – auf ein Niveau wie in den Zeiten der Höhepunkte der Corona Krise 2020 und 2021 (statt deutlich über 10 bzw. 11 Mio. EUR im ersten und zweiten Quartal nur 8,8 Mio. EUR).

Folie Schätzung der Einkommensteuersteigerung - 2
Zentral ist hier auch, dass wesentliche Steuerentlastungen der Bundesregierung noch nicht in den Schätzungen eingepreist wurden. Laut dem Deutschen Städtetag verringern die Maßnahmen bei Umsetzung (wovon auszugehen ist) im Jahr 2023 um ca. 1,8 Mrd. EUR und ab 2024 um 2,6 Mrd. EUR.

Folie Auswirkungen der Entlastungspakete
Diese Abschläge führen zu deutlich geringeren Steigerungsprognosen wie in der Steuerschätzung angegeben.

Folie Veränderung der Prognosen
Im Ergebnis ist bis auf 2023 teilweise sogar von Rückgängen des Steueranteiles der Kommunen auszugehen.

Folie Auswirkungen auf den Plan 2023
Einer sehr positiven Entwicklung bei der Gewerbesteuer und der Umsatzsteuer ist es für 2023 allerdings zu verdanken, dass das Gesamtaufkommen in 2023 stabil bleiben sollte - hier gehen wir unter Berücksichtigung der neuen Aspekte und unter Zugrundelegung vorsichtiger Prognosen von einer minimalen Gesamtsteigerung von ca. 45 Tsd. EUR aus.

Folie Auswirkungen auf den Finanzplan
Im Finanzplanungszeitraum stellt sich die Situation ebenfalls stabil dar – es ist zwar von einer deutlichen Verbesserung in 2024 und 2025 – dafür aber auch von einer deutlichen Verschlechterung in 2026 auszugehen.

Folie Fazit
Die Einkommenssteuer ist deutlich schlechter als erwartet; Umsatzsteuer und Gewerbesteuer können dies aber wohl kompensieren.

Im Ergebnis stehen ca. 590 tsd. EUR mehr zur Verfügung - eine Steigerung von kaum Relevanz.

Nun zu den Rahmenbedingungen für die Haushaltsplanung:
Noch einmal können wir zum Ausgleich des Haushaltes einen größeren Betrag aus der Rücklage entnehmen. Die Neuverschuldung ist ab 2024 eingeplant.
Die Beratung des Haushaltsplanentwurfs im Haupt- und Finanzausschuss bereits in der zweiten Novemberhälfte bedingt, dass maßgebliche Kalkulationsgrundlagen, wie z.B. die Höhe der Schlüsselzuweisungen noch nicht klar vorliegen. Auch die Höhe der Bezirksumlage ist nicht abschließend bekannt. Wie in den Vorjahren auch müssen daher Unschärfen und Berichtigungen in Kauf genommen werden.

Für die Aufstellung des Haushaltsplanes 2023 sowie des Finanzplanes 2024 bis 2026 wurden wiederum strikte Vorgaben aufgegeben. Zielvorgabe für den Verwaltungshaushalt war, dass der Zuschussbedarf in den Ämterbudgets für das Haushaltsjahr 2022 nicht über dem des Vorjahres liegen durfte.
Die Veranschlagung der Planansätze wurde verwaltungsintern eingehend geprüft. Im Vermögenshaushalt wurden die Investitionen im Haushaltsjahr 2023 und den Finanzplanungsjahren einer detaillierten Untersuchung auf Notwendigkeit, Dringlichkeit, Höhe und zeitlichen Ablauf hin unterzogen und entsprechende Kürzungen und Verschiebungen vorgenommen. Die ersten Anmeldungen aller gewünschten Investitionen hätten im Finanzplanungszeitraum zu einer Gesamtverschuldung von fast 165 Mio. EUR geführt. Der nun vorgelegte Haushaltsentwurf ist rechtskonform und hält im Wesentlichen auch die Vorgaben der strategischen Finanzziele ein.

Folie Haushaltsvolumen
Haushaltsvolumen (diese Folie bildet den Stand der Beratungsunterlagen ab; die u.a. durch die Steuerschätzung noch möglichen Änderungen werden am Ende der Beratungen in den Änderungslisten abgebildet). Die Gesamtsumme steigt um 33,1 Mio. EUR auf 299,8 Mio. EUR.

Verwaltungshaushalt:
Volumen bei 240,6 Mio. EUR - deutliche Steigerung von um 13,71 Mio. EUR gegenüber 2022, wesentliche Faktoren:

Einnahmen:
+ 9,61 Mio. EUR höhere Steuern und allgem. Zuweisungen (davon, höhere Gewerbesteuer von lt. Beratungsband - ca. + 4,8 Mio. EUR und Einkommenssteuerbeteiligung von ca. 4,0 Mio. EUR; höhere Einnahmen aus der Umsatzsteuerbeteiligung von ca. – 0,4 Mio. EUR)

+ 2,8 Mio. EUR höhere Einnahmen aus Verwaltung u. Betrieb (v.a. Zuweisungen und Zuschüsse)

Ausgaben:
+ 4,47 Mio. EUR höhere Personalausgaben (insgesamt 70,79 Mio. EUR; Tarifsteigerungen, neue Planstellen)
+ 2,30 Mio. EUR höhere Sach-, Verwaltungs- und Betriebsausgaben
+ 4,65 Mio. EUR höhere Zuweisungen und Zuschüsse

+ 2,36 Mio. EUR höhere sonstige Finanzausgaben (u.a. 0,91 Mio. EUR höhere Zuführung an den Vermögenshaushalt (lt. Beratungsband); 0,96 Mio. EUR erhöhte Bezirksumlage

Vermögenshaushalt:
Volumen steigt sehr stark um 19,3 Mio. EUR gegenüber 2021, wesentliche Veränderungen:

Einnahmen:
+ 0,91 Mio. EUR höhere Zuführung vom Verwaltungshaushalt
+ 11,68 Mio. EUR höhere Rücklagenentnahme
- 0,59 Mio. EUR niedrigere Investitionszuschüsse

Ausgaben:
+ 17,05 Mio. EUR höhere Hochbauausgaben
- 2,18 Mio. EUR niedrigere Tiefbauausgaben
- 0,59 Mio. EUR niedrigere Zuweisungen u. Zuschüsse
+ 4,70 Mio. EUR höhere Beschaffung von beweg. Sachen des AV

Folie Tortendiagramm Investitionen Finanzplanung
Diese Übersicht soll veranschaulichen, welche Anteile die jeweiligen Bereiche an den Investitionen haben.

Folie Haushaltsausgleich
Der Entwurf für den Haushaltsplan sieht einen Überschuss im Verwaltungshaushalt von sehr bescheidenen 4,4 Mio. EUR vor.
Der Vermögenshaushalt hat einen Finanzbedarf von rd. 24,9 Mio. EUR. Nach der Zuführung aus dem Verwaltungshaushalt verbleibt noch immer ein hoher Fehlbetrag im Vermögenshaushalt von 20,5 Mio. EUR. Der Fehlbetrag kann noch durch eine entsprechend hohe Entnahme aus der Rücklage ausgeglichen werden.

Zuführung:
Die Zuführung vom Verwaltungs- zum Vermögenshaushalt ist das Schlüsselthema. An ihr orientiert sich die Machbarkeit der künftigen Haushalte.
(Vortrag durch Herrn Mair)

Folie Zuführung VwH ➔ VmH
Im Ihnen vorliegenden Plan ergeben sich allesamt Zuführungen vom Verwaltungs- zum Vermögenshaushalt: 2023, 2025 und 2026 jeweils über 3 bzw. 4 Mio EUR; sehr schwach das Jahr 2024 mit nur knapp 1,6 Mio. EUR bei Haushaltsvolumen von jeweils ca. 250 Mio. EUR.
Wie Leistungsfähig ein Haushalt ist zeigt sich an den Zuführungen – hier unterscheidet der Gesetzgeber zwei Arten – eine Pflichtzuführung und eine Sollzuführung

Folie Pflichtzuführung:
Diese entspricht der veranschlagten ordentlichen Tilgung der Kredite;
Wie der Name schon sagt handelt es sich um eine Mindestgrenze – für Genehmigungspflichtige Bestandteile ist die Einhaltung ein „hartes Kriterium" – wird diese nicht „erwirtschaftet" ist die Leistungsfähigkeit i.d.R. nicht gegeben;

Folie Leistungsfähigkeit „Pflichtzuführung"

Im Finanzplanungszeitraum wird diese durchgehend erwirtschaftet – hier ist aber anzumerken, dass aufgrund der Kreditaufnahmen ab 2025 die Pflichtzuführung auf massiv ansteigt – in 2026 liegt sie bei 2,2 Mio. EUR – die „Überschüsse" hier reduzieren sich von über 4 Mio. EUR in 2023 auf nur 1,9 Mio. EUR. Da in 2027 aufgrund der Neuaufnahmen in 2026 die Tilgung weiter zunimmt ist von weiteren Kreditaufnahmen nach 2026 unter diesem Aspekt dringend abzuraten, die Leistungsfähigkeit des Haushaltes gibt diese Niveau aber noch gut her.

Folie Sollzuführung
Diese ist ein Kriterium für die Nachhaltigkeit der Haushalte einer Kommune und liegt deutlich über der Pflichtzuführung. Es kommt hier noch auf die ordentliche Tilgung die Summe von Ersatzbeschaffungen und Ausgaben für Straßenerneuerungen hinzu. Grundlage ist hier der Gedanke, dass der Vermögenverschleiß zusätzlich zur Pflichtzuführung erwirtschaftet werden soll, um das Vermögen nachhaltig zu erhalten. Die Einhaltung wird zwar eingehend empfohlen, diese ist aber keine Pflicht.

Folie Leistungsfähigkeit Sollzuführung
In unserem Fall kann die Sollzuführung in keinem Jahr erwirtschaftet werden – es fehlen p.a. jeweils zwischen 3 und 4,8 Mio. EUR – um die Sollzuführung zu erwirtschaften müssten die Zuführungen in jedem Jahr ungefähr verdoppelt werden.
Das zeigt auf, dass bereits die Vermögenserhaltung zu einem großen Teil entweder aus der Rücklage oder, wenn diese aufgebraucht ist, durch Kredite finanziert werden müssen – neue Investitionen bleiben dabei unberücksichtigt.

Folie strategische Zielzuführung
Ein zusätzliches Kriterium ergibt sich aus dem vom Stadtrat letztes Jahr verabschiedeten strategischen Ziel Verwaltungseffizienz und Finanzkraft stärken – hier wird vorgegeben, den „Großteil der Investitionen durch die Zuführung zu decken
Hierbei handelt es sich um einen Zielwert, zu welchem die Haushalte der Zukunft hin entwickelt werden sollen. Gemessen an den Werten des Haushaltes 2023 wäre die strategische Vorgabe bei einem „Deckungsgrad" von ca. 35 v.H. erfüllt.

Folie Leistungsfähigkeit strategische Zielzuführung
Daraus ergeben sich rechnerisch Zuführungsbeträge von ca. 8,1 Mio. EUR in 2025 bis über 12,5 Mio. EUR in 2023 – die Zuführungen müssten in jedem Jahr verdoppelt bis verdreifacht werden.

Folie Deckungsgrad der Nettoinvestitionen
Strategisch bleibt daher eine große Aufgabe bestehen. Es ist eine weitere wesentliche Stärkung der Zuführung vonnöten. Im derzeitigen unsicheren und hochinflationären Umfeld gestaltet sich eine Stärkung allerdings als schwierig.

Folie Rücklagenentwicklung
Der Rücklagenstand wird ausgehend von Ende 2022 mit 26,1 Mio. EUR zum Jahresende 2023 voraussichtlich auf rd. 5,6 Mio. EUR fallen. In 2024 kann aus der Rücklage noch einmal eine Entnahme von ca. 3,3 Mio. EUR erfolgen, so dass der Rücklagenstand Ende 2024 bei dem dann gleichbleibenden kleinen Sockel von ca. 2,3 Mio. EUR liegen würde. Dieser Betrag darf kraft Gesetzes nicht mehr unterschritten werden, was zur Folge hat,

dass bereits die kleinste Störung im Haushaltsvollzug zu einem Nachtragshaushalt führen würde. Solange die Finanzierung des Vermögenshaushaltes im Wesentlichen auf Neuverschuldungen basiert, ist ein Aufbau der Rücklage nicht möglich.

Investitionen

Folie Entwicklung der Investitionen

Wieder einmal erreichen wir mit ca. 59,1 Mio. EUR eine Rekordinvestition. Die Höhe ist eigentlich finanzwirtschaftlich nicht verantwortbar, da sie nicht nachhaltig finanziert werden kann. Sie ist dennoch Ausfluss einer Vielzahl vor allem von Pflichtaufgaben, also Aufgaben, die ohne jeden Zweifel geleistet werden müssen. Hier könnte sich lediglich die Frage nach dem Zeitpunkt der Umsetzung stellen. Wie bereits in den vergangenen Jahren bemerkt, bleibt die personelle Umsetzung eine weitere Herausforderung für die städtischen Investitionen.

Im Investitionsprogramm werden die jeweiligen Einzelprojekte näher besprochen. Die Investitionsquote liegt bei 19,7 % (Vorjahr 14,92 %). Die Quote berechnet sich nach dem Verhältnis von Investitionen zum Gesamthaushalt.

(Definition Investitionen im Wesentlichen: Gesamtausgaben VMHH abzügl. Zuführung zum VWHH, abzügl. Zuführung Rücklage, abzügl. Tilgungsausgaben)

Folie Schuldenentwicklung

Eine gute Nachricht ist, dass wir für das Haushaltsjahr 2023 noch keine Kredite aufnehmen müssen. Erst in 2024 ist eine Kreditaufnahme von 22,42 Mio. EUR geplant. Weitere Kredite folgen in 2025 mit 20,72 Mio. EUR und 2026 mit 26,40 Mio. EUR. Am Ende des Finanzplanungszeitraums weisen wir eine geplante Gesamtverschuldung von 66,21 Mio. EUR aus. Lediglich im Finanzplanungsjahr 2026 überschreiten wir unwesentlich die vom Stadtrat gesetzten Grenzen (Strategisches Ziel „Stärkung der Finanzkraft und Verwaltungseffizienz") der Neuverschuldung (um 0,57 Mio. EUR) und der Gesamtverschuldung (um 1,81 Mio. EUR). Aber: Durch die erreichte Gesamtverschuldung zum einen und die im Verwaltungshaushalt erforderliche Höhe der Zuführung zum anderen, dürften wir ab 2027 kein Potential mehr zu einer weiteren Schuldenaufnahme haben.

Folie Finanzplanung

In der Folie ist ersichtlich, welche Beträge in den Finanzplanungsjahren zum Haushaltsausgleich notwendig sind. In keinem einzigen Jahr sind wir auch nur annähernd in der Lage einen positiven Saldo zu erwirtschaften. Von 2023 bis einschließlich 2026 liegen die Einnahmen des Vermögenshaushaltes unterhalb der Ausgaben, so dass keine Rücklagen aufgebaut werden können. Der negative Ausgleichsbetrag liegt zwischen 20,5 Mio. EUR und 26,4 Mio. EUR.

Fazit

Wir sind für die nächsten Jahre noch in der Lage, den Haushalt rechtskonform aufstellen zu können. Auch die strategischen Ziele haben wir im Blick und halten sie weitgehend ein. Durch die eklatante Schwäche im Verwaltungshaushalt werden wir spätestens ab 2027 Schwierigkeiten bekommen, die erforderlichen Zuführungen zu erreichen. Die künftigen Vermögenshaushalte drohen ihre Investitionsfähigkeit zu verlieren. Wir können künftig weniger investieren und wir müssen die Verwaltungshaushalte dringend in Ordnung bringen.

Unseren nun folgenden Haushaltsplanberatungen wünsche ich einen guten Verlauf!