Sitzungsvorlage

Stadt Meersburg
Fachbereich "Finanzen"
Sonntag, Heike

Nummer: **20/1675**
Datum: 11.12.2020

Beratungsfolge	**Termin**	**Status**
Gemeinderat	26.01.2021	öffentlich **Anlagen** 1. Streuung Hebesätze 2. Entscheidung Mittelbereitstellung/ Änderungen 3. Entwurf Haushaltssatzung 4. Finanzplanung 5. Invest.programm

6. Haushaltsplanentwurf 2021: Beratung des Haushaltsplanentwurfs
Beratung der Wirtschaftspläne Eigenbetrieb Wasserwerk und Eigenbetrieb Abwasser

Sachvortrag:

1) Rahmenbedingungen 2021 – Auswirkungen Covid 19

Wie im Vorbericht seit mehreren Jahren dargestellt, geht die Schere zwischen den Erträgen und den Aufwendungen immer weiter auseinander. Zwar haben die Rechnungsergebnisse immer auch eine deutliche Verbesserung gebracht, aber es war immer davon auszugehen, dass dieses landandauernde Konjunkturhoch seit 2010 nicht auf Dauer anhalten wird. Mit der Covid19-Pandemie war dies dann auch 2020 der Fall. Wurden 2020 die Einnahmenausfälle von der Landesregierung noch weitestgehend kompensiert und war z.B. bei der Gewerbesteuer auch die Abrechnung guter, vergangener Jahre noch deutlich ergebnisverbessernder, so ist für 2021 mit einem deutlichen Rückgang der allgemeinen Finanzmittel (Einkommenssteueranteil, Schlüsselzuweisungen) zu rechnen.
Die Covid 19-Pandemie hat daher die –seit mehreren Jahren angesprochene- Notwendigkeit der Haushaltskonsolidierung lediglich vorgezogen.

Auswirkungen der Covid 19-Pandemie auf den Haushaltsplan 2021:

	Haushaltsjahr 2021		**Haushaltsjahr 2022**	
Zuweisungen	**Lt. Finanz-planung 2020**	**Lt. HH 2021**	**Lt. Finanz-planung 2020**	**Lt. HH 2021**
ESt-Anteil	4.046.144 €	3.647.759 €	4.261.469 €	3.854.503 €
USt-Anteil	384.449 €	365.483 €	335.809	324.160 €
Familienlasten	229.918 €	283.224 €	307.608 €	295.661 €

Schlüsselzuw.	2.821.492 €	1.999.431 €	2.526.669 €	1.711.577 €
Invest.pausch.	494.000 €	497.604 €	456.755 €	588.126 €
Summe Zuweisungen	**7.976.003 €**	**6.793.501 €**	**7.888.310 €**	**6.774.027 €**
Veränderung		-1.182.502 €		-1.114.283 €
Umlagen				
FAG-Umlage	1.444.573 €	2.094.862 €	1.793.114 €	1.674.511 €
Kreisumlage	2.223.691 €	2.857.474 €	2.775.443 €	2.354.321 €
Summe Umlagen	**3.668.264 €**	**4.952.336 €**	**4.568.557 €**	**4.028.832 €**
Veränderung		+1.284.072 €		-539.725 €
In Summe		**-2.466.574 €**		**- 574.558 €**

Allerdings kann nicht innerhalb des kurzen Zeitraums der Haushaltsberatung das komplette Verfahren der Haushaltskonsolidierung abgeschlossen werden und einige Maßnahmen daraus wirken sich auch erst langfristig ergebnisverbessernd aus.

Die Haushaltskonsolidierung basiert auf 3 Säulen:

Auflösung, Schließung oder Privatisierung Einzelner Einrichtungen	Verbesserung der Ertragslage (Gebühren- und Steuererhöhungen)	Einsparungen beim Aufwand (Reduzierung von Standards, Streichung einzelner Leistungen)

Mit regelmäßigen Gebührenkalkulationen konnte bereits (z.B. Musikschule, Bestattungsgebühren, Parkgebühren) ein Teil aufgearbeitet werden. Für 2021 werden hier weitere Anpassungen (Parkgebühren, Kindergartengebühren, Pendelbus) zur Beratung anstehen. Die Gebührenanpassungen sind zum einen durch die Festlegung auf die gebührenfähigen Kosten –bzw. 20% bei den Elternbeiträgen- zum anderen durch die Sozialstaatsprinzipien beschränkt, so dass in vielen Fällen weitere Subventionen aus allgemeinen Finanzmitteln erforderlich sind.

Daneben werden ab 2021 die Bürger durch verschiedene Steuergesetze entlastet (2. Familienentlastungsgesetz: Erhöhung der Kinderfreibeträge, Progressionsausgleich; Entfall Solidaritätszuschlag, Erhöhung Pendlerpauschale). Für die Kommunen vermindern sich dadurch aber das Aufkommen aus den Steueranteilen und den Finanzausgleichsleistungen.

2) Festlegung der Hebesätze

Der Haushaltsplanentwurf kann wie oben dargestellt, die gesetzlichen Anforderungen aktuell nicht erfüllen. Im Vorgriff auf die weiteren Ergebnisverbesserungen aus der Haushaltskonsolidierung soll daher als ein Baustein bereits kurzfristig auch eine Anpassung der Hebesätze erfolgen.

Der Landtag von Baden-Württemberg hat in Ergänzung zum neu gefassten Bundes-Grundsteuergesetz nach einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts auch eine landesweite Neuregelung der Grundsteuer ab 2025 beschlossen. Es bleibt dabei beim bisherigen zweistufigen Verfahren, dass von den Finanzämtern die Besteuerungsgrundlagen und Messbescheide festgesetzt werden und die Gemeinden die Steuer erheben. Da die Bundesregierung dann für eine aufkommensneutrale Festsetzung der neuen Hebesätze

plädiert, was angesichts voraussichtlicher Verschiebungen auch gerechtfertigt ist, werden langfristig keine Hebesatzanpassungen vertretbar sein.

Der Gemeinderat bewegt sich bei seiner Ermessensentscheidung über die Festlegung der Hebesätze im Spannungsfeld zwischen der Erwirtschaftung einer angemessenen Ausstattung der Gemeinde für die Erfüllung ihrer gesetzlichen und ebenfalls durch den Gemeinderat bestimmten freiwilligen Aufgaben und der Vorgabe des § 78 GemO, auf die wirtschaftlichen Kräfte ihrer Abgabepflichtigen Rücksicht zu nehmen.

Es ist daher aber auch richtig, von Zeit zu Zeit die Hebesätze anzupassen, da Immobilienbesitzer und auch Gewerbetreibende von städtischen Leistungen wie Winterdienst, Erhalt und Beleuchtung der Straßen direkt profitieren.

Zur Ermittlung eines angemessenen Hebesatzes haben wir daher verschiedene Vergleiche herangezogen:

- landesweites Durchschnittsaufkommen:
  Die Gemeinde Meersburg als Standort ohne nennenswertes (Groß-)Gewerbe liegt 2019 mit dem Nettoaufkommen aus Grund- und Gewerbesteuern abzgl. Gewerbesteuerumlage mit 472,43 €/Einwohner deutlich unter dem Landesschnitt von 755, 37 €/Einwohner.[1]
  Im Bodenseekreis rangiert Meersburg mit der Steuerkraft auf Rang 13 von 23 Kommunen.

- Streuung der Hebesätze
  Die Streuung der Hebesätze ist als Anlage beigefügt[2]. Immerhin knapp 9% der Kommunen erheben 2019 bei der Grundsteuer A (land- und forstwirtschaftl. Betriebe) einen
  Hebesatz von über 400 v.H., bei der Grundsteuer B sind dies sogar knapp 12%.
  Betrachtet man die erhobenen, maximalen Hebesätze in anderen Kommunen, so kann die vorgeschlagene Erhöhung durchaus als angemessen und verhältnismäßig gelten. Angesichts der Berichterstattung zu den Haushaltsplanungen 2021 ist davon auszugehen, dass sich dieser Anteil deutlich erhöhen wird.

Die Finanzierung sollte auf möglichst viele Schultern verteilt werden, zumal gerade in Meersburg auch eine Vielzahl an hochpreisigen Immobilien besteht, die nur als Nebenwohnsitz genutzt werden. Auch bietet Meersburg eine Vielzahl an Einrichtungen (Bildungs- und Betreuungseinrichtungen, Museen, Kulturveranstaltungen), die die Stadt als Wohn- und Arbeitsstandort attraktiv machen.

a) Grundsteuer A
Der Hebesatz für die land- und forstwirtschaftlichen Grundstücke beträgt bisher 330 v.H. des Messbetrags.
Die Verwaltung schlägt vor, den Hebesatz auf 400 v.H. anzupassen. Angesichts der Aufwendungen für den Unterhalt der Wald- und Feldwege erscheint die Anpassung gerechtfertigt. Die Erhöhung des Hebesatzes um 70 v.H. bedeutet effektiv +21,2 %. Der durchschnittliche Messbetrag all unserer Steuerschuldner beträgt 40,26 €. Die darauf entfallende Gewerbesteuer beträgt derzeit 132,86 € und steigt bei einem Hebesatz von 400 v.H. auf 161,04 €. Das Gesamtaufkommen von 34.000 € erhöht sich damit auf 41.200 €.

b) Grundsteuer B
Der Hebesatz für die Grundsteuer B beträgt derzeit 340 v.H. Bei einer Erhöhung auf

[1] Quelle: Statistische Berichte Baden-Württemberg, Steuereinnahmen der Gemeinden in Baden-Württemberg 2019, Hersg. Statistisches Landesamt Baden-Württemberg
[2] Quelle: s. 1

ebenfalls 400 v.H. ergibt sich eine effektive Erhöhung von 17,6 %.
Der Messbetrag bei einem Einfamilienhaus liegt bei ungefähr 100 €. Die Anpassung des Hebesatzes wirkt sich mit ca. 60 €/Jahr aus. Insgesamt kann damit das Aufkommen von 1.310.000 € auf 1.541.100 € erhöht werden.
Zu berücksichtigen ist auch, dass bei der Grundsteuer i.d.R. ohne Veränderungen am Gebäude auch keine Anpassung des Messbetrags erfolgt, so dass sich die Grundsteuer ohne Anpassung des Hebesatzes über die Jahre hinweg auch nicht erhöht.

c) Gewerbesteuer
Die Gewerbesteuer lässt sich im Gegensatz zur Grundsteuer durch einzelbetriebliche Entwicklung und individuelle Unternehmensgewinne nur sehr schwer kalkulieren. Trotz des Wegzugs verschiedener größerer Unternehmen konnte mit den Nachzahlungen und positiven wirtschaftlichen Entwicklungen der vergangenen Jahre ein deutliches Gewerbesteuermehr erzielt werden.
Auch wenn die Unternehmen ebenfalls die wirtschaftlichen Folgen der Covid 19-Pandemie mitzutragen haben, hält die Verwaltung eine moderate Anpassung des Hebesatzes für sachgerecht und zumutbar. Dies auch deshalb, weil für Einzelunternehmer, und das sind die Mehrzahl bei unseren bisherigen Gewerbesteuerzahlern, eine Gewerbesteuerlast bis zu einem Hebesatz von 420 v.H. auf die persönliche Einkommenssteuerschuld (bis 2019 noch 400 v.H.) anrechenbar ist und damit dort kompensiert wird und sich die Gesamtsteuerbelastung nicht ändert. Lediglich bei Unternehmen in der Rechtsform als juristische Person, z.B. GmbH, wirkt sich die Anhebung des Hebesatzes tatsächlich als Mehrbelastung aus. Auch hier hat der Gesetzgeber die Freibeträge für die Hinzurechnung auf den Gewerbeertrag erhöht.
Anhand der vorliegenden Vorauszahlungen wird der Ansatz für 2021 auf 1,5 Mio. € geschätzt. Eine Erhöhung auch hier auf 400 v.H. bedeutet effektiv +14,3 % und eine Steigerung des Aufkommens auf 1.714.200 €.
Der Mittelwert des Messbetrags aller Steuerveranlagungen beträgt 2.210 €. Geht man von einem eher kleineren Unternehmen mit einem Gewinn von ca. 17.700 € aus, bedeutet dies einen Messbetrag von 616 € und eine Steuerbelastung von 2.156 €. Diese würde sich auf 2.464 € erhöhen.

Die Anpassung der Hebesätze, als ein erster Baustein der Haushaltskonsolidierung, soll insgesamt Mehreinnahmen in Höhe von ca. 400.000 € erwirtschaften. Zusammen mit den heute bereits bekannten Einsparungen bei den Personalkosten ergibt sich damit ein ordentliches Ergebnis im Haushalt, dass eine Beschlussfassung zulässt. Die weitere Verbesserung der Haushaltslage und Erwirtschaftung von weiteren Eigenmitteln, aus denen die weitere Finanzierung der Investitionen künftig erfolgt, wird dann im Rahmen der Haushaltskonsolidierung zusammengestellt und dem Gemeinderat zur Beschlussfassung vorgelegt.

3) Ergebnishaushalt 2021

Auf Basis der Fortschreibung der Mittelanmeldungen 2020 sowie zusätzlich angemeldeter Mittel ergab sich ein erster Entwurf mit einem ordentlichen Ergebnis von -3,2 Mio. €, eine Überarbeitung ergab bis zur Erstellung des Druckentwurfs weitere Einsparungen, so dass dieser ein ordentliches Ergebnis von -1,68 Mio. € ausweist. Weitere Veränderungen an den Planansätzen sind nun mit grundlegenden Entscheidungen über die Fortführung einzelner Aufgaben oder über die Höhe von Steuern verbunden und müssen daher vom Gemeinderat getroffen werden.

Wie bereits mehrfach dargestellt, muss die Haushaltslage dringend verbessert werden. Die Rechtsaufsicht hat die „Stärkung der Ertragskraft“ bereits in mehreren Haushaltserlässen

angemahnt, aber auch die Aufgaben- und Standardkritik gehört zu den notwendigen Maßnahmen, um langfristig wieder eigene Finanzmittel erwirtschaften zu können.

Das Abwarten auf die konkreten Vorschläge der Haushaltskonsolidierung hätte eine vollständige Handlungsunfähigkeit zur Folge, da während er Interimszeit nach § 83 GemO die Gemeinde

1. finanzielle Leistungen nur erbringen [darf], zu denen sie rechtlich verpflichtet ist oder die für die Weiterführung notwendiger Aufgaben unaufschiebbar sind; sie darf insbesondere Bauten, Beschaffungen und sonstige Leistungen des Finanzhaushalts, für die im Haushaltsplan eines Vorjahres Beträge vorgesehen waren, fortsetzen,
2. Steuern, deren Sätze nach § 79 Abs. 2 Nr. 5 festgesetzt werden, vorläufig nach den Sätzen des Vorjahres erheben [darf] und
3. Kredite umschulden [darf].

Die Anpassung der Hebesätze ist nur bis 30.06. zulässig.

Die Verwaltung schlägt daher als einen ersten Schritt die Anpassung der Hebesätze vor. Die Anlage „Gesamtergebnishaushalt einschl. Finanzplanung“ zeigt auf, dass auch mit einer moderaten Anpassung auf jeweils 400 v.H.

- erst 2023 ein positives ordentliches Ergebnis erwirtschaftet werden kann.
- bis dahin (ohne weitere Haushaltskonsolidierung) ein Fehlbetragsvortrag von ca. 1,7 Mio. (2020: voraussichtlich +/- 0, 2021 und 2022 jeweils ca. 850 T€) aufläuft, der ebenfalls abzudecken ist.
- die Nachhaltigkeit für eine solide Haushaltsplanung (Absinken 2024 auf lediglich 80 T€) noch nicht gegeben ist und die Haushaltskonsolidierung parallel vorangetrieben werden muss.
- Der Zahlungsmittelüberschuss eine eventuelle Tilgung abdecken kann.
- Der Zahlungsmittelüberschuss in Bezug zum aufgelaufenen Sanierungsstau „keine großen Sprünge“ zulassen wird.
- Massive Einbrüche infolge weiterer Beschränkungen 2021 durch Covid 19 den Handlungsdruck weiter verschärfen bzw. die Handlungsfähigkeit der Stadt rapide einschränken könnten.

Ziel der Verwaltung und des Gemeinderats sollte es sein, die Bandbreite des eigenen Handlungsspielraums für konzentrierte Unterstützungen der örtlichen Gemeinschaft nutzen zu können, die kommunale Infrastruktur erhalten und Investitionen als Vorleistung für das Funktioniere von Gesellschaft und Wirtschaft tätigen zu können. Dazu gehört aber auch, dass bei der Gesamtbetrachtung aller Handlungsfelder auch unpopuläre Entscheidungen getroffen oder Einschnitte vorgenommen werden müssen.

4) Finanzhaushalt 2021

Wie zu Zeiten der kameralen Haushaltsplanung mit der Erwirtschaftung einer positiven Zuführungsrat an den Vermögenshaushalt und jeder soliden privaten Vermögensplanung sollte auch im NKHR der Ergebnishaushalt einen Zahlungsmittelüberschuss (s. Ziff. 2.3 der Haushaltssatzung) erwirtschaften.

Wie oben dargestellt, führen die Nachwirkungen der Covid 19-Pandemie zu erheblichen Auswirkungen bei den Steueranteilen und dem Finanzausgleich. Das Innenministerium hat daher den Rechtsaufsichtsbehörden für 2021 und 2022 einen Handlungsspielraum zur Genehmigung eingeräumt. Das Ziel muss es bleiben mittel- und langfristig eine geordnete Haushaltswirtschaft und dauernde Leistungsfähigkeit der Gemeinde zu gewährleisten.

Die Anforderungen an eine geordnete Haushaltswirtschaft kann die Stadt 2021 unter

Beachtung einer kontinuierlichen Haushaltswirtschaft und einer Berücksichtigung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Steuer- und Abgabeschuldner nicht erfüllen. Sämtliche Maßnahmen müssen daher unter Berücksichtigung auf den gesamten Finanzplanungszeitraum (und darüber hinaus) betrachtet werden. Ledigliche Verschiebungen von Maßnahmen haben keinen nachhaltigen Effekt auf eine solide Haushaltswirtschaft.

Die Investitionstätigkeit 2021 konzentriert sich dabei auf die Fortsetzung bereits begonnener Maßnahmen und der Bereitstellung von Mitteln für möglicherweise notwendiger Ersatzbeschaffungen.
Zur Übersicht ist der Sitzungsvorlage das Investitionsprogramm 2020-2024 mit Anmerkungen zu den einzelnen Maßnahmen beigefügt.

5) Finanzplanung 2021-2024

Neben der bereits ausführlich dargestellten Notwendigkeit, mehr eigene Finanzierungsmittel zu erwirtschaften und den kurzfristigen Auswirkungen der Covid 19-Pandemie ergeben sich für die Liquiditätsplanung und die Veränderungen des Finanzmittelbedarfs (Ziff. 2.11 der Haushaltssatzung und Ziff. 36 des Gesamtfinanzhaushalts) folgende Rahmenparameter:
- Mittel für die Sanierung/Erweiterung der Sommertalschule (Invest bisher 5,3 Mio. €) ohne Zuschüsse
- Fehlende Einnahmen aus der Grundstücksveräußerung (lediglich in kleineren Randbereichen)
- Bau eines Parkdecks sowie eine Vielzahl kleinerer Investitionen

Dies hat dazu geführt, dass die komfortable Finanzausstattung der Stadt nun gebunden ist. Zum Stand der Haushaltsplanung 2021 kann mit einer Umsetzung der Grundstücksverhandlungen und dem Eingang des Schulbauzuschusses nicht sicher gerechnet werden. Die Liquiditätssicherung soll daher -sofern notwendig- über ein Darlehen erfolgen. Da die Kreditaufnahme im Haushalt genehmigungspflichtig ist, muss sie bereits von vorherein veranschlagt werden. Sollte sich im Vollzug ergeben, dass die entsprechenden Einnahmen fließen, führt dies zu Mehreinnahmen, die die tatsächliche Aufnahme des Kredits für den Kernhaushalt entbehrlich machen. Andersherum könnte eine weitere Veranschlagung der potenziellen Einnahmen ohne Umsetzung eine Zahlungsunfähigkeit zur Folge haben.
Auch die Erhebung von Erschließungsbeiträgen erfordert die vollständige Vorfinanzierung durch die Stadt.

Betrachtet man daher die Gesamtinvestitionen und deren entsprechenden Zuschüsse und Einzahlungen so ist festzustellen, dass über den Finanzplanungszeitraum mit einer ausgeglichenen Finanzierung gerechnet werden kann. Allerdings beschränkt sich die Investitionstätigkeit lediglich auf unbedingt notwendige Sanierungsmaßnahmen und Ersatzbeschaffungen. Neue Maßnahmen z.B. aus dem Stadtentwicklungsprogramm Meersburg 2030 können nur umgesetzt werden, wenn die notwendigen Refinanzierungen der bisherigen Maßnahmen erfolgt sind und unter zusätzlicher Mitfinanzierung durch Zuschüsse.

6) Wirtschaftsplan Eigenbetrieb Wasserwerk

Auch im Bereich des Eigenbetriebs Wasserwerk ist ein erheblicher Investitionsbedarf in den Erhalt der Infrastruktur und Versorgungssicherheit zu leisten. Die Mitfinanzierung bzw. Refinanzierung des Fremdkapitals erfolgt durch den Wasserpreis, welchen der Gemeinderat in seiner Sitzung am 15.12.2020 festgesetzt hat.

7) Wirtschaftsplan Eigenbetrieb Abwasserbeseitigung

Größter Kosten und Investitionsblock beim Eigenbetrieb Abwasserbeseitigung sind die Umlagen an die Abwasserzweckverbände. Dort werden derzeit ebenfalls größere Investitionen in die Schaffung einer vierten Reinigungsstufe getätigt. Dies wird sich auf den Preis des Abwassers auswirken. Die Refinanzierung die Gebühren für Schmutz- und Niederschlagswasser, welche der Gemeinderat in seiner Sitzung am 15.12.2020 festgesetzt hat.

Der Wirtschaftsplan der Meersburg Therme Betriebsgesellschaft mbH & Co. KG wird nach Vorberatung durch den Aufsichtsrat dem Gemeinderat vorgelegt.

Damit die Fragen der Gemeinderäte in der Beratung direkt geklärt werden können, bitten wir Sie, diese der Unterzeichnerin vorab zukommen zu lassen.

Beschlussvorschlag:

1. Der Gemeinderat nimmt den Entwurf des Haushaltsplans 2021 zur Kenntnis.

2. Der Gemeinderat entscheidet über die ersten Änderungen gemäß Anlage.

3. Zur Verbesserung der Finanzlage im Vollzug und zur zukünftigen Haushaltsplanung werden in den Sitzungen der Haushaltskonsolidierungskommission gemeinsam Vorschläge erarbeitet und dem Gemeinderat zur Entscheidung vorgelegt.

4. Der Gemeinderat nimmt die Wirtschaftspläne 2021 der Eigenbetriebe Wasserwerk und Abwasserbeseitigung zur Kenntnis.

Sonntag