

Beschlussvorlage

Sachgebiet 20.1

Aktenzeichen:

Vorlage Nr.: BV/0697/2016

Vorlage für die Sitzung		
Haupt- und Finanzausschuss	14.03.2016	öffentlich
Rat	04.04.2016	öffentlich

Beratungsgegenstand:	Beratung des Entwurfs der Haushaltssatzung für das Haushaltsjahr 2016 mit Haushaltssicherungskonzept 2017-2026
----------------------	---

Anmerkungen zu Belangen von Seniorinnen und Senioren und Menschen mit Behinderungen:
--

Haushaltsmäßige Auswirkungen/Hinweis zur vorläufigen Haushaltsführung:
--

1. Beschlussvorschlag:

- a) Der Rat beschließt – unter Einschluss der vom Haupt- und Finanzausschuss vorgelegten Änderungen – die durch den Haupt- und Finanzausschuss am 14.03.2016 empfohlene Haushaltssatzung nebst Anlagen für das Haushaltsjahr 2016 mit Haushaltssicherungskonzept 2017 bis 2026.
- b) Der Rat beschließt die als Anlage beigefügte 7. Satzung zur Änderung der Satzung über die Festsetzung der Hebesätze für die Grund- und Gewerbesteuer in der Stadt Rheinbach zum 01.01.2017.
- c) Der Rat stimmt der zusätzlichen Verpflichtungsermächtigung in Höhe von 200.000 € für die Investitionsmaßnahme „INV11-0017 Römerkanal, Regenklärbecken“ zu.
- d) Die für den Kreditgenehmigungsantrag nach § 82 Abs. 2 GO NW erforderliche „Prioritätenliste“ wird in der vorgelegten Form beschlossen.
- e) Zur Darstellung und Steuerung des kommunalen Finanzierungsanteils im Flüchtlingsbereich erfolgt der Einsatz von Kennzahlen (siehe Antrag FDP-Fraktion vom 21.11.2015).

2. Sachverhalt/Rechtliche Würdigung:

Zu Beschluss a): Änderungen gegenüber Planansätzen des Entwurfs

Der Entwurf der Haushaltssatzung 2016 mit ihren Anlagen und dem Haushaltssicherungskonzept 2017 bis 2026 wurde in der Sitzung des Rates am 01.02.2016 gemäß § 80 GO formell eingebracht.

Nach Aufstellung des Entwurfs ergab sich aufgrund aktueller Entwicklungen Änderungsbedarf an verschiedenen Haushaltsplanansätzen, der in Anlage 1 tabellarisch aufgeführt ist.

Die aktualisierte Haushaltssatzung und die aktualisierten Ergebnis-/Finanzpläne werden für die Beschlussfassung durch den Rat am 04.04.2016 zur Verfügung gestellt.

Zu Beschluss b): Hebesatzänderungen zu Grund- und Gewerbesteuern

Wesentlich zur Haushaltskonsolidierung tragen die Gemeindesteuern „Grundsteuer A“, „Grundsteuer B“ und die „Gewerbesteuer“ bei. Die Entwicklung der Hebesätze bis zum Jahr 2021 (=erstes Jahr mit Überschuss in der Ergebnisrechnung) ist in der nachfolgenden Tabelle dargestellt:

Hebesatz in %	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Grundsteuer A	310	320	330	340	350	360
Grundsteuer B	501	532	563	594	625	656
Gewerbesteuer	476	491	505	519	525	531

Die Entwicklung der Hebesätze für die Grundsteuer B und die Gewerbesteuer musste im Rahmen der aktuellen Fortschreibung des Haushaltssicherungskonzepts aufgrund zusätzlich zu finanzierender Belastungen angepasst werden (für eine Konkretisierung der Belastungen siehe Seite 8 des Vorberichts zur Fortschreibung des Haushaltssicherungskonzepts, für zusätzliche Erläuterungen zu den Hebesatzentwicklungen siehe Vorbericht zum Haushaltsplanentwurf, Seiten 18 – 23).

Die Hebesatzsatzung für das Jahr 2017 ist als Anlage 2 beigelegt.

Zu Beschluss c): Verpflichtungsermächtigung INV11-0017 „Römerkanal, Neubau Regenklärbecken“

Die Genehmigung der Einleitungsstelle E4 im Römerkanal ist abgelaufen. Nach den heutigen Vorschriften ist eine Verlängerung der Genehmigung ohne den Bau eines Regenklärbeckens nicht möglich. Die Ergebnisse der Vorplanung ergaben, dass aufgrund der beengten Platzverhältnisse die Regenklärung nur unterirdisch errichtet werden kann. Dies führt zu einer deutlichen Kostensteigerung von 400.000 € auf 600.000 €, die entsprechend des geplanten Baufortschritts in 2017 zu erwarten sind (der Mehrbedarf von 200.000 € ist in der Anlage 1 ausgewiesen).

Da eine Auftragsvergabe für die Maßnahme mit dem Gesamtvolumen von 600.000 € in 2016 erfolgen soll, in diesem Jahr aber nur eine Ermächtigung aus der Ansatzbildung von 400.000 € zur Verfügung steht, muss eine ergänzende Ermächtigung über die „Verpflichtungsermächtigung“ in 2016 geschaffen werden.

Zu Beschluss d): Prioritätenliste für Investitionen

Nach § 82 Abs. 2 Gemeindeordnung NRW ist im Rahmen der vorläufigen Haushaltsführung für die Aufnahme von Krediten eine Genehmigung der Kommunalaufsicht erforderlich (die auch für die Beurteilung der Genehmigungsfähigkeit von Haushaltssicherungskonzepten herangezogen wird).

Die Verwaltung hat hierzu einen Vorschlag für eine Prioritätenliste für die Maßnahmen des Haushaltsjahres 2016 erarbeitet, die als Anlage 3 beigelegt ist.

Folgende Bereiche und Prioritäten werden unterschieden:

Bereich I: rentierliche Investition (kostenrechnender Bereich)

Bereich/Priorität II.1: im Rahmen der Erfüllung gesetzlicher Pflichtaufgaben notwendig

Bereich/Priorität II.2: Sicherung der Vermögenssubstanz (wenn Verzicht unwirtschaftlich ist)

Bereich/Priorität II.3: Investitionen, zu denen Fördermittel bewilligt sind

Aktuelle Entwicklungen im Bereich der Unterbringung und Versorgung von Flüchtlingen einschließlich der Einführung von Kennzahlen

1) Aktuelle Entwicklung der Planansätze

Im Zuge der Nachberatungen zum Haushaltsplanentwurf 2016 haben sich erhebliche Mehrbelastungen im Bereich der Flüchtlingsunterbringung in Containeranlagen ergeben. Dies betrifft sowohl die

- investiven Ausgaben (Erhöhung des Investitionsvolumens um rund 50% von ursprünglich 10,5 auf 15,3 Mio. € in 2016 für „Containeranlagen“ und „Gebäude Brahmsstraße“) als auch
- den jährlichen Aufwand (gegenüber dem gedruckten HPL-Entwurf wurden zusätzliche Mittel für Hausmeister/Sicherheitsdienst/Betreuung der beiden ganzjährig zu betreibenden Containeranlagen von rund 2,1 Mio. angemeldet).

Im Einzelnen sind die Aufwendungen für die Versorgung und Unterbringung pro Flüchtling „außerhalb“ und „innerhalb von Containeranlagen“ in Rheinbach dargestellt.

	außerhalb Container	in Container
städt. Personalaufwand	253	253
Aufwand aus Leistungen FlüAG	4.966	4.966
Ersatzbeschaffungen	210	210
sonstiger Aufwand		
(in oberer Grafik wegen Geringfügigkeit nicht beschriftet)	25	25
soziale Betreuung	1.027	1.027
Bewirtschaft./ Unterhaltungsaufwand	1.103	1.131
AfA-Aufwand	146	1.728
Mietaufwand	1.066	0
Hausmeister/Sicherheitsaufwand	498	3.314
Jahresaufwand pro Flüchtling, abhängig von Unterbringungsart	9.294	12.654

Eine Grafik zur Verdeutlichung ist als Anlage 4 beigelegt.

Eine zentrale Planungsgrundlage des Haushaltsplanentwurfs war die Zielsetzung, möglichst keine zusätzlichen Finanzierungbelastungen im Bereich der Flüchtlingsunterbringung entstehen zu lassen, die nicht über die entsprechende Landeszuwendung, sondern über weitere Erhöhungen der Grundsteuer zu decken sind und trotzdem in 2021 den Haushaltsausgleich zu erreichen.

Diese Planungsvorgabe konnte in dem im Rat am 01.02.2016 eingebrachten Entwurf eingehalten werden. Hier reichte eine eingeplante Landeserstattung in Höhe von 6.630 € aus, um den Haushaltsausgleich in 2021 ohne zusätzliche Grundsteuererhöhungen darstellen zu können (bereits ohne Zusatzanforderungen aus dem Flüchtlingsbereich ist eine geplante Hebesatzerhöhung der Grundsteuer B im Zeitraum 2017 – 2021 von jährlich 31 Punkten

vorgesehen!).

Wegen der damals günstigeren Kostensituation konnte aus kaufmännischer Vorsicht im dem am 01.02.2016 eingebrachten Haushaltsplanentwurf auf die Einplanung der „versprochenen“ 10.000 € pro Flüchtling verzichtet werden. Betrachtet man das aktuelle Tauziehen um diesen Betrag zwischen Land und Kommunen, so ist nachvollziehbar, dass nicht mit Sicherheit davon auszugehen ist, dass diese Erstattungshöhe tatsächlich zukünftig ausgezahlt wird. Inzwischen werden seitens des Landes Vorgaben für die Einplanung der Landeserstattung in den kommunalen Haushalten gemacht, die für Rheinbach für das Jahr 2016 eine Landeserstattung pro Flüchtling von rund 6.912 € als obere Grenze festlegen. Ob diese Zahl sich nach Änderung der Verteilungssystematik (weg vom Einwohner-/Flächenschlüssel, hin zu „echten“ Unterbringungszahlen) tatsächlich auf 10.000 € erhöht, ist durchaus fraglich.

Aufgrund der nachgemeldeten Mehrbedarfe im Zuge der zwischenzeitlich gewonnenen Erkenntnisse im Bereich der Versorgung und Unterbringung von Flüchtlingen kann im aktuellen HPL-Entwurf die Risikoversorge einer „vorsichtig eingeschätzten Höhe der Landeszuwendung“ nicht mehr eingehalten werden. Die 10.000 € pro Flüchtling (dynamisiert mit einmalig 4% in 2017) sind absolut erforderlich, um vorläufig keine zusätzliche Erhöhung bei der Grundsteuer B (oder der anderen Gemeindesteuern) zu verursachen.

Hierzu eine kurze Risikoabschätzung:

Sollten zukünftig beispielsweise nur 9.000 € jährlich pro Jahr und Flüchtling vom Land erstattet werden, würde ein nicht geplantes Defizit von rund 1,1 Mio. € entstehen, dessen Deckung eine zusätzliche Grundsteuererhöhung von 105 Hebesatzpunkten auslöst. Damit würde die Grundsteuer bis 2021 um insgesamt 260 Punkte steigen und in 2021 bei 761 liegen (Bei alter Planung des eingebrachten Entwurfs 2016 mit den vorsichtig bemessenen Landeserstattungen würde zunächst keine Kompensation über Erhöhungen der Gemeindesteuern erforderlich sein).

Auch die Ungewissheit über den tatsächlichen Zuzug birgt ein erhebliches Risiko. So würde die notwendig werdende Errichtung einer dritten Containeranlage wegen der hohen Betriebskosten deutliche Anhebungen bei den Hebesätzen ebenfalls erforderlich machen.

2) Zu Beschluss e): Einführung von Kennzahlen

Lt. Antrag der FDP-Fraktion vom 21.11.2015 (siehe Anlage 5) wird die Einführung einer Kennzahl „Flüchtlingskostendeckung“ beantragt.

Konkret lautet der Antrag wie folgt:

„Die Stadt erhebt im Rahmen des Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF) eine Kennzahl Flüchtlingskostendeckung. Dabei sollen alle Kosten, die der Stadt im Zusammenhang mit der Aufnahme und Versorgung von Flüchtlingen entstehen (im Nenner: Unterbringung, Ausbildung (Schulinfrastruktur), Versorgung unbegleiteter Minderjähriger, Personalkostenanteile etc.) zu den diesbezüglichen Ausgleichsleistungen, welche die Stadt empfängt (Zähler), ins Verhältnis gesetzt werden.“

Da die Gegenfinanzierung mitunter mit Verzug erfolgt, müssen die Kennzahlen ggf. in verschiedenen Haushaltsjahren erhoben und zusammengeführt werden.“

Vereinfacht sieht die Kennzahl wie folgt aus:

Summe aller Erträge von Dritten im Flüchtlingsbereich
(z.B. pauschalisierte Landeszuweisung nach FlüAG)

Kosten der Flüchtlingsunterbringung/-betreuung

Vor Einführung einer Kennzahl ist konkret zu prüfen, ob der (Steuerungs-) Ertrag in einem vernünftigen Verhältnis zum (Ermittlungs-) Aufwand steht.

Als „Ertrag“ der Kennzahl ist ihr Charakter als Messgröße der Finanzierungsbeteiligung von Bund und Land an der Finanzierung der auf die Kommunen übertragenen Aufgabe der Unterbringung und Versorgung von Flüchtlingen zu identifizieren. Gerade bei der Kombination von kritischer kommunaler Haushaltslage und schleppenden Verhandlungen über die Landeserstattungen hilft die Ausprägung der Kennzahl, das Verhältnis von fremdbestimmten Belastungen und externen Finanzierungsbeteiligungen einzuschätzen (siehe nachfolgende Tabelle).

Ausprägung der Kennzahl	Ursache	Wirkung Gesamthaushalt
Kennzahl „größer eins“	Die Erträge Dritter liegen über dem Aufwand im Bereich Flüchtlinge	entlastende Wirkung für den allgemeinen Haushalt
Kennzahl „gleich eins“	Die Erträge Dritter entsprechen dem Aufwand im Bereich Flüchtlinge	Keine Auswirkungen auf den allgemeinen Haushalt
Kennzahl „kleiner eins“	Die Erträge Dritter liegen unter dem Aufwand im Bereich Flüchtlinge	Belastungen für den allgemeinen Haushalt, die kompensiert werden müssen

Als Nächstes ist die Frage nach dem „Aufwand“ der Ermittlung der Kennzahl zu stellen. Vorab ist anzumerken, dass die Stadt Rheinbach über ein gut ausgebautes System der internen Leistungsverrechnung verfügt.

Damit ist sie in der Lage, die Kosten in den Bereichen

- direkte Personalkosten (der KTR 05-02-01P und 05-03-03P)
- Aufwand aus gesetzlichen Leistungen an Flüchtlinge (FlüAG)
- Bewirtschaftungskosten der Unterkünfte
- Unterhaltungskosten der Unterkünfte
- sonstiger externer Dienstleistungsaufwand (Hausmeister/Sicherheitsdienst/soziale Betreuung)
- Aufwand aus Anmietungen
- Abschreibungsaufwand

schnell zu ermitteln, da sie alle den Kostenträgern 05-02-01P „Leistungen für Asylbewerber“ und 05-03-03P „Unterbringung von Asylbewerbern“ angelastet sind.

Folgende Belastungen stehen nicht automatisch zur Verfügung und müssen untersucht werden, inwieweit sie mit akzeptablem Arbeitsaufwand ermittelt werden können oder sie – wegen Geringfügigkeit – unbeachtet bleiben können.

- Der Aufwand für unbegleitete minderjährige Ausländer (kurz: UMA) ist im Produktbereich 06 angesiedelt. Hier wird seitens des Jugendamts die Entwicklung von Aufwand und Ertrag überwacht. Aktuell liegt eine 100% Deckung des

Aufwands über Landeserstattungen vor. Solange dies der Fall ist, kann auf die Berücksichtigung in der Kennzahl verzichtet werden (bei Verschlechterung der Finanzierungslage erfolgt eine entsprechende Berücksichtigung).

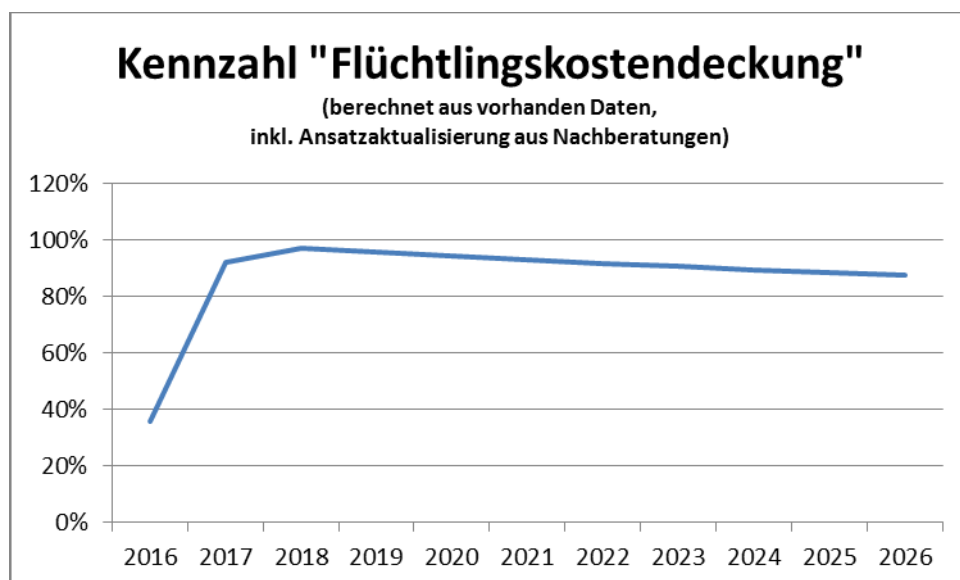
- Bedeutende Integrationskosten (und dazugehörige Erstattungen) sind bisher nicht bekannt. Sobald entsprechende Bedarfe konkret werden, erfolgt eine Berücksichtigung.
- Die Zuordnung von Infrastrukturkosten sollte pragmatisch gewählt werden, um nicht zu kompliziert und zu aufwendig zu arbeiten. Im Extremfall kann jeder Meter Kanal, jeder Meter Bürgersteig usw. anteilig der Flüchtlingsbetreuung angerechnet werden.

Darauf sollte wegen des bedeutenden Arbeitsaufwands verzichtet werden und nur Bereiche mit besonderer Bedeutung ausgewählt werden (z.B. Kitas/Schulen).

Und auch hier sollte eine einfache Abschätzung erfolgen und keine vollständige Kostenerfassung via zeitintensiven „Betriebsabrechnungsbogen“.

- Die Personalkosten außerhalb der Kostenträger 05-02-01P und 05-03-03P, z.B. in Bereichen der Bewirtschaftung, Bauunterhaltung, Finanzbuchhaltung, Verwaltungsvorstand fehlen in der bisherigen Kostenermittlung. Hier wären individuelle Abschätzungen der Mitarbeiter über ihre Jahresleistung für den Bereich Flüchtlinge erforderlich. Nach dieser Ermittlung könnten die Verwaltungskostenerstattungen (kurz: VKE) um den Bereich „Flüchtlinge“ erweitert werden. Hierbei handelt es sich um einen zeitintensiven Vorgang.
- Im Haushalt gilt das allgemeine Deckungsprinzip. Deswegen wird der gesamte Zinsaufwand dem „Finanzkostenträger“ 16-02-01P zugeordnet. Um den Zinsaufwand nur für den Bereich „Flüchtlinge“ zu ermitteln, ist eine kleine Nebenberechnung – ohne großen Zeitaufwand – erforderlich.

Insgesamt kann der Aufwand für die Ermittlung der noch fehlenden Daten auf 1 bis 2 Wochen abgeschätzt werden, solange ein pragmatischer Weg gewählt wird. Bereits ohne diese fehlenden Kostenkomponenten lassen sich aus den vorhandenen Daten aussagekräftige Abschätzungen ermitteln, wie die nachfolgende Grafik zeigt:



Die vertikale Skala („ in %“) zeigt den Wert der Kennzahl. Es gilt 100% = 1. In 2016 liegt eine extrem niedrige Ausprägung vor. Dies ist gleichbedeutend mit einer hohen Belastung des allgemeinen Haushalts.

Ursache für den schlechten Wert in 2016 sind die niedrigen Landeserstattungen (die ab 2017 angehoben werden sollen) und die hohen einmaligen Herrichtungskosten von Flüchtlingsunterkünften (z.B. „Internatsgebäude Pallottiner“). Ab 2017 bis 2026 schwankt der Kennzahlenwert von 87% – 97%. Die abnehmende Tendenz resultiert daher, dass der Aufwand mit einer Preisseigerungsrate jährlich dynamisiert wurde, die Landeserstattungen bisher jedoch nur einmal in 2017. Hier werden in den zukünftigen Jahren neue Erkenntnisse gewonnen werden, ob und wie die Landeserstattungen entsprechend der Preisentwicklung angepasst wird.

Rheinbach, den 08.03.2016

gez. Stefan Raetz
Bürgermeister

gez. Walter Kohlosser
Kämmerer

Anlagen:

- | | |
|----------|---|
| Anlage 1 | Änderungsliste Planansätze |
| Anlage 2 | Hebesatzsatzung |
| Anlage 3 | Prioritätenliste für Investitionen |
| Anlage 4 | Grafik Pro-Kopf-Aufwand Flüchtlinge nach Unterbringungsart |
| Anlage 5 | Antrag FDP-Fraktion v. 21.11.15 „Einführung Kennzahl „Flüchtlingskostendeckung“ |