Stadt Hamm

Beschlussvorlage der Verwaltung

Stadtamt	Vorlage-Nr.
20	0495/21

Beschlussvorschriften § 41 Abs. 1 Satz 2 Buchstabe h) GO NRW			Datum 05.10.2021
Beschlussorgan Rat	Sitzungstermin 05.10.2021 16:00	Ergebnis	Genehmigungsvermerk I, gez. OB Herter
Beratungsfolge	Sitzungstermin	Ergebnis	Federführender Dezernent II, gez. EB u. StK Kreuz
Bezeichnung der Vorlage (kurze Inhaltsangabe) Erlass der Haushaltssatzung für die Haushaltsjahre 2022 und 2023			Beteiligte Dezernenten

Beschlussvorschlag

Der Beschlussvorschlag wird nach Abschluss der Haushaltsberatungen formuliert.

Finanzielle Auswirkungen

-

Sachdarstellung und Begründung

Hinweis

Die Beschlussfassung über die Haushaltssatzung 2022 und 2023 soll in der Sitzung des Rates am 14.12.2021 erfolgen.

Die Vorlage wird im Anschluss an die Haushaltseinbringung in allen Ausschüssen beraten. Für die Bezirksvertretungen werden gesonderte Vorlagen erstellt.

Anlagen dieser Vorlage sind:

1. Haushaltsplanentwurf 2022/2023 - Teil 1
   - Haushaltssatzung
   - Vorbericht
   - Anlagen: Ergebnisrechnung 2020, Finanzrechnung 2020, Bilanz zum 31.12.2020, Haushaltsquerschnitt, Entwicklung des Eigenkapitals, Verbindlichkeiten, Verpflichtungsermächtigungen, Übersicht über die Zuwendungen an die Fraktionen und Gruppen, Sonderbaumaßnahmen, Stellenplan, Stellenübersicht.
     Neu werden hier folgende Inhalte abgebildet, welche die bisherigen Anlagenbände 2 und 3 ersetzen:
     - Angaben zum Abfall- und Stadtreinigungsbetrieb Hamm (sog. Sondervermögen mit Sonderrechnung) und
     - Übersicht über die Wirtschaftslage und die voraussichtliche Entwicklung der Unternehmen und Einrichtungen, an denen die Stadt Hamm mit mehr als 20 % beteiligt ist.

2. Haushaltsplanentwurf 2022/2023 - Teil 2
   - Strategische Ziele, Ergebnisplan, Finanzplan
   - Teilpläne nach Produktbereichen
   - Teilpläne der Dezernate und Stadtämter

3. Bezirksplan 2022/2023 mit Angaben zu den Bezirken Hamm Mitte, Hamm Uentrop, Hamm Rhynern, Hamm Pelkum, Hamm Herringen, Hamm Bockum-Hövel, Hamm Heessen

   Der Bezirksplan wurde neu strukturiert und alle bezirksbezogenen Informationen in einem Band zusammengefasst.

1. Zusammenfassung

Auch der Entwurf des Haushaltes 2022/2023 wird außerordentlich durch die Covid-19-Pandemie beeinträchtigt. Insbesondere die zentralen Finanzen sind stark betroffen.

Vor dem Hintergrund der Covid-19-Pandemie hat der Gesetzgeber das Gesetz zur Isolierung der aus der COVID-19-Pandemie folgenden Belastungen der kommunalen Haushalte im Land Nordrhein-Westfalen (**NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz – NKF-CIG**) erlassen. Das NKF-CIG sieht u.a. vor, dass die prognostizierte Haushaltsbelastung infolge der Pandemie als außerordentlicher Ertrag in den Ergebnisplan aufzunehmen ist. Die hieraus resultierende sogenannte Bilanzierungshilfe ist beginnend im Haushaltsjahr 2025 linear über längstens 50 Jahre erfolgswirksam zu Lasten künftiger Generationen abzuschreiben. Die Zahlungsebene bleibt hierbei unberührt.

Ab 2026 ist nach derzeitigem Stand keine Aktivierung von Corona-Schäden mehr möglich, so dass voraussichtlich eine Inanspruchnahme der Rücklagen erforderlich sein wird.

Im Rahmen eines Gesetzes zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften soll auch das NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz angepasst werden. Die bisher gewährten Erleichterungen für die kommunale Haushaltswirtschaft sollen fortgeschrieben werden. Der Gesetzentwurf sieht diese Regelungen für die Aufstellung der kommunalen Haushalte 2022 sowie der Jahresabschlüsse 2021 und 2022 vor. Abzuwarten bleibt, ob die Regelung auch für die Haushaltsplanung 2023 vorgesehen wird.

Die Stadt Hamm beabsichtigt, einen Doppelhaushalt für die Jahre 2022/23 aufzustellen, so ist der vorliegende Entwurf erarbeitet worden. Der Ausgleich in den Haushaltsjahren 2022 bis 2025 kann hier nur durch die Aktivierung des Corona-Schadens erzielt werden. Das NKF-CIG in seiner geltenden Fassung sowie des aktuell diskutierten Gesetzesentwurfs, sieht jedoch keine Isolierung der coronabedingten Schäden für das Jahr 2023 vor. Damit wäre der Doppelhaushalt in seiner jetzigen Form nicht genehmigungsfähig.

Die Entwicklung und die Prämissen der Haushaltsplanung wurden am 20.09.2021 mit der Bezirksregierung Arnsberg besprochen. Ein Kernpunkt war die Isolierung der coronabedingten Schäden in den einzelnen Jahren des Haushaltsplans.

Mit der Bezirksregierung Arnsberg wurde aufgrund der nicht abschießend geklärten rechtlichen Lage folgendes Verfahren abgestimmt:

Der Entwurf für den neuen Haushaltsplan wird als Doppelhaushalt eingebracht und beraten. Bis zur Beschlussfassung voraussichtlich im Dezember diesen Jahres wird erwartet, dass die Gesetzesänderung in Kraft getreten ist, welche die Vorgaben auch für das Jahr 2023 regelt.

In Abhängigkeit der gesetzlichen Regelung wird dann ein Einzel- oder Doppelhaushalt beschlossen, so dass die Haushaltssatzung nur für 2022 oder für die Doppelhaushaltsjahre 2022 und 2023 beschlossen wird. Das Zahlenwerk bleibt in der Form des Doppelhaushaltes bestehen.

Das **Investitionsniveau** erreicht in den Planjahren nicht mehr den Spitzenwert des Jahres 2021, ist aber weiter durch die seit dem Haushalt 2021 vorgenommene Erhöhung des Kreditrahmens für Investitionen (ohne Konzernfinanzierung) auf 100 % der ordentlichen Tilgung statt bisher 50 % erhöht.

Die **Verschuldung** steigt perspektivisch insbes. aufgrund der nicht finanzierten Corona-Schäden.

2. Eckpunkte des Haushaltes 2022/2023

Für den aktuell vorliegenden Haushalt 2022/2023 gibt es aufgrund der Covid-19-Pandemie eine große Ungewissheit hinsichtlich der tatsächlichen Entwicklung. Wegfallende Einnahmen stehen perspektivisch noch stärker steigenden Jugend- und Sozialleistungen gegenüber.

Formal ist die **Ergebnisrechnung** zwar ausgeglichen, dies ist auf Basis der aktuellen Planungsgrundlagen nur durch Nutzung der sog. Bilanzierungshilfe möglich. Mit dieser werden die kalkulierten Corona-Schäden als Erträge aktiviert und zu Lasten künftiger Generationen ab 2025 über max. 50 Jahre als Aufwand wieder aufgelöst bzw. ganz oder teilweise gegen das Eigenkapital gebucht. (vgl. §§ 4 und 6 des Gesetzes zur Isolierung der aus der COVID-19-Pandemie folgenden Belastungen der kommunalen Haushalte im Land Nordrhein-Westfalen; NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz – NKF-CIG).

In der vorliegenden Haushaltsplanung ist eine Abschreibung des aktivierten Corona-Schadens über 50 Jahre ab dem Jahr 2025 vorgesehen. Folgende Übersicht verdeutlichen die angespannte Situation:

Gesamtergebnis (Mio. EUR)	Plan 2022	Plan 2023	Plan 2024	Plan 2025	Plan 2026
Ergebnis der laufenden Verwaltungstätigkeit	**50,4-**	**54,1-**	**46,9-**	**38,2-**	**29,4-**
Außerordentliche Erträge (Aktivierung der Corona-Schäden)	51,0	54,2	46,9	42,2	
Außerordentliche Aufwendungen (Auflösung der Corona-Schäden)				3,9	4,7
Ergebnis	**0,7**	**0,1**	**0,1**	**0,1**	**34,1-**

Das Ergebnis der letzten Jahre war trotz stetig steigender Soziallasten stabil leicht positiv. Das Ergebnis 2020 mit 6,6 Mio. € war das Resultat eines langjährigen erfolgreichen Konsolidierungsprozesses i.V.m. den 2020 erfolgten Corona-Hilfen von Bund und Land (näheres vgl. Beschlussvorlage 0474/21 – Entwurf des Jahresabschlusses der Stadt Hamm zum 31.12.2020). Diese stabile Situation ist durch die COVID-19-Pandemie nunmehr nicht mehr gegeben. Ab 2021 wird das Jahresergebnis voraussichtlich nur durch die Aktivierung des Corona-Schadens positiv ausfallen. **Die prognostizierten Corona-Schäden der Jahre 2022 bis 2025 belaufen sich auf insgesamt 194 Mio. € bzw. 236 Mio. € ab 2021.**

Im Einzelnen sind insbes. folgende Corona-Schäden eingeplant:

		HH-Planung 2022 ff. **Corona-Schäden in der Ergebnisrechnung**			* + = Verbesserung - = Verschlechterung
		Ertrags- und Aufwandsarten (Mio. €)	**Bemerkungen zu den wesentlichen Punkten**	**Mio. € ***	
			Stichpunkt	**2022**	**2023**
1		Steuern und ähnliche Abgaben	Gewerbesteuer	10,6-	7,5-
			Einkommensteuer	7,8-	7,8-
			Umsatzsteuer	0,8-	0,7-
			Vergnügungssteuer	0,6-	0,6-
			Leistungen Familienleistungsausgleich	1,0-	1,1-
2	+	Zuwendungen und allgemeine Umlagen	Schlüsselzuweisungen	13,4-	21,4-
3	+	Sonstige Transfererträge			
4	+	Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	Wegfall der KiTa und OGS-Gebühren	4,3-	4,4-
			Ausfall weiterer Gebühren	1,0-	0,8-
5	+	Privatrechtliche Leistungsentgelte			
6	+	Kostenerstattungen, Kostenumlagen	Auswirkung Ausgaben BuT 2021 auf 2022	1,3-	0,0+
7	+	Sonstige ordentliche Erträge	Ausfall Bußgelder	0,2-	0,0-
8	+	Aktivierte Eigenleistungen			
9	+/-	Bestandsveränderungen			
10	**=**	**Ordentliche Erträge**			
11	-	Personalaufwendungen	zusätzl. Personal, Sonderprämien	4,8-	4,7-
			Mehrarbeit inkl. Rückstellungen	0,4-	0,4-
			Personalkosten per ILB	0,6-	0,6-
12	-	Versorgungsaufwendungen			
13	-	Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	Mehraufwendungen für Corona-Schutz (Tests, Schutzausrüstung, Sicherheitsdienste etc.)	2,2-	1,4-
14	-	Bilanzielle Abschreibungen			
15	-	Transferaufwendungen	höhere Aufwendungen für soziale Leistungen	1,7-	1,6-
			geringere Gewerbesteuerumlage	0,8+	0,6+
			höhere LWL-Umlage		1,5-
16	-	Sonstige ordentliche Aufwendungen	Mehraufwendungen für Corona-Schutz (Tests, Schutzausrüstung, Veröffentlichungen etc.)	1,4-	0,5-
17	**=**	**Ordentliche Aufwendungen**			

Das **Eigenkapital** bleibt somit nur unter Nutzung der sog. „Bilanzierungshilfe“ / Aktivierung des Corona-Schadens bis einschließlich 2025 „scheinbar / formal“ stabil:

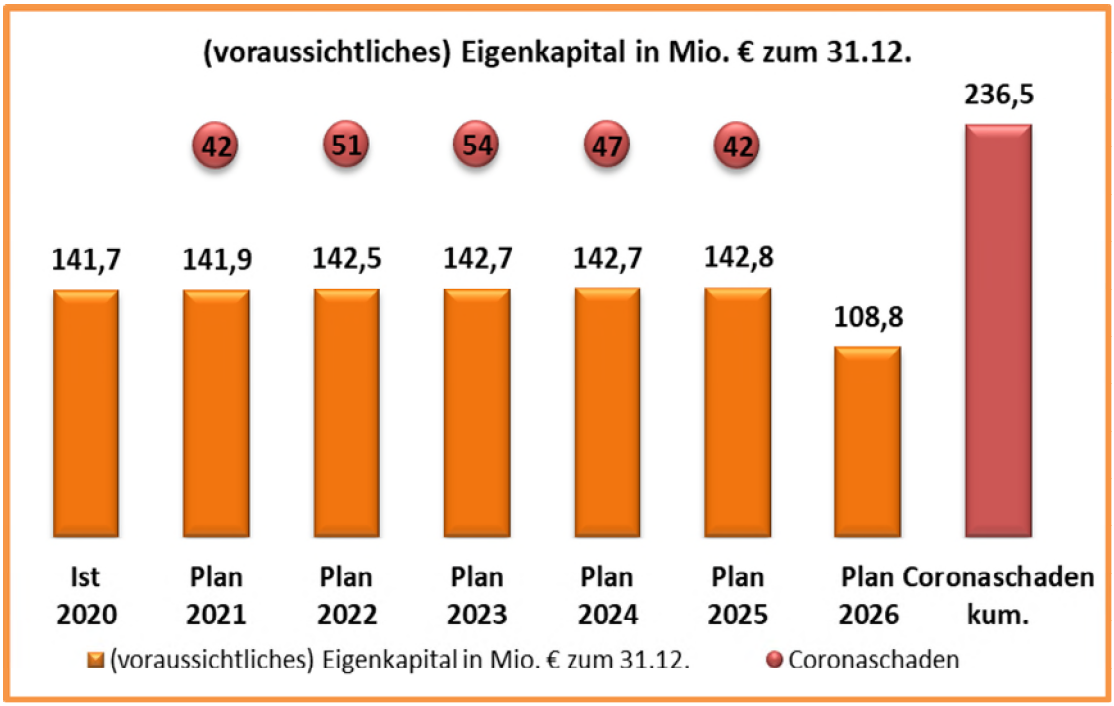


Abbildung 1: Entwicklung des Eigenkapitals inkl. Betrachtung des Corona-Schadens

Ab 2026 entfällt die „Bilanzierungshilfe“ und das Eigenkapital sinkt durch die Inanspruchnahme der Rücklagen.

Gem. dem in Kapitel 1.4 des Vorberichtes beschriebenen Verfahren werden voraussichtlich ab 2026 die Rücklagen in Anspruch genommen. Zum 31.12.2020 beläuft sich die Ausgleichsrücklage auf 10,8 Mio. € und die allgemeine Rücklage auf 130,9 Mio. € (25 % = 32,7 Mio. €). Der Fehlbetrag aus 2026 i.H.v. 34,1 Mio. € kann somit ohne erneute Pflicht zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes in Anspruch genommen werden.

Das Eigenkapital deckt tatsächlich mittelfristig nicht mehr die eingetretenen Corona-Schäden, sofern es keine weiteren Hilfen von Bund und Land gibt. **Nur die „Verschiebung“ der Corona-Belastung auf künftige Generationen durch die sog. Bilanzierungshilfe führt dazu, dass formell keine Überschuldung (Verzehr des Eigenkapitals) in der Planung ausgewiesen werden muss.**

Das **Haushaltsvolumen** (als Summe aller Aufwendungen ohne interne Leistungsbeziehungen) beläuft sich auf der Ergebnisebene im Jahr 2022 auf 843 Mio. €, im Jahr 2023 auf 862 Mio. €. Bis zum Jahr 2026 steigt es auf 902 Mio. €. Die korrespondierende Ertragshöhe enthält jeweils den als Ertrag aktivierten Corona-Schaden. Nur mit diesem kann das Ergebnis formal ausgeglichen werden.

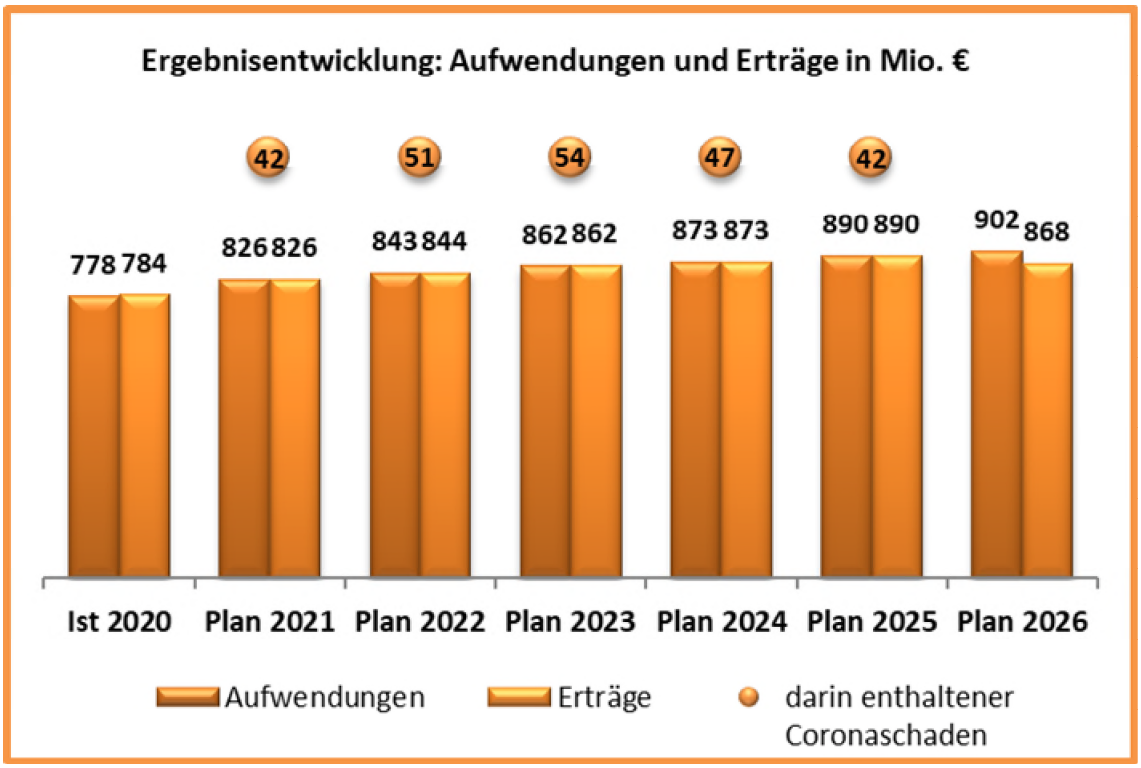


Abbildung 2: Ergebnisentwicklung der Vorjahre

Im Jahr 2020 erhielt die Stadt Hamm letztmalig Zuweisungen aus dem Stärkungspakt. Bereits 2021 muss der Haushaltsausgleich ohne Hilfen aus dem Stärkungspakt erreicht werden.

Folgende Darstellung verdeutlicht die prekäre Entwicklung von 2020 auf 2022:

	Ist 2020	Plan 2022	Veränderung	
	Mio. €	Mio. €	Mio. €	%
Ergebnis	**6,6**	**-50,4**	**-57,0**	
Ergebnis nach Aktivierung Corona-Schaden		**0,7**		
Zentrale Finanzen	**332,7**	**323,1**	**-9,6**	**-3%**
Personal / Versorgung	**-160,2**	**-178,5**	**-18,3**	**11%**
50 / Amt für Soziales, Wohnen und Pflege*	**-43,6**	**-52**	**-8,4**	**19%**
51 / Jugendamt*	**-78,9**	**-95,4**	**-16,5**	**21%**

Sinkenden Mitteln der zentralen Finanzen stehen steigende Aufwendungen insbes. für Personal/Versorgung, Soziales und Jugend gegenüber.

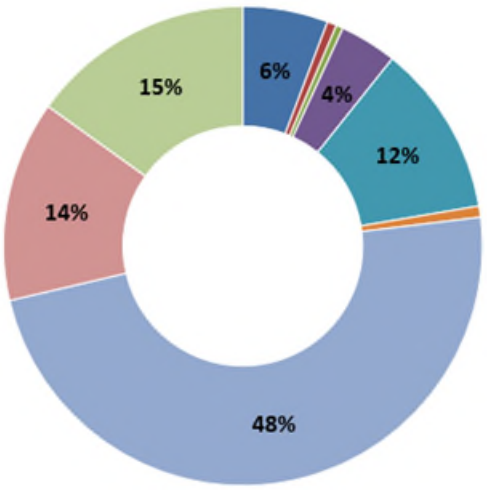
Die Entwicklung des Jahres 2022 setzt sich für die weiteren Planungsjahre entsprechend fort.

Die Entwicklung der für die in den Ämtern zur Verfügung stehenden Budgets relevanten **zentralen Finanzen** stellt sich wie folgt dar:

in Mio. EUR	Ist 2019	Ist 2020	Plan 2021	Plan 2022	Plan 2023
Zentrale Finanzen	**319,5**	**332,7**	**318,1**	**323,1**	**325,6**
davon Grundsteuer B	33,5	33,9	34,5	**34,7**	**35,0**
davon Gewerbesteuer	79,9	65,6	75,8	**79,2**	**86,0**
davon Gewerbesteuerausgleich		7,7			
davon EinkommenSt	68,8	66,1	67,2	**70,7**	**74,8**
davon Umsatzsteuer	15,6	17,2	15,7	**14,0**	**14,4**
davon Vergnügungssteuer	3,0	2,6	2,7	**2,7**	**2,7**
davon Schlüsselzuweisung	161,4	171,2	173,0	**173,3**	**168,5**
davon Stärkungspaktmittel	6,9	12,3			
davon GewSt-Umlage	5,6-	5,0-	5,7-	**6,0-**	**6,5-**
davon Landschaftsumlage	50,1-	51,1-	53,0-	**56,0-**	**60,3-**
davon RVR Umlage	2,4-	2,3-	2,3-	**2,4-**	**2,5-**

Weitere Erläuterungen zu v.g. Positionen können Kapitel 4 des Vorberichtes zur Ergebnisplanung entnommen werden.

Die vorgenannten Rahmenbedingungen spiegeln sich in der **Mittelverwendung** im vorliegenden städtischen Haushalt wider. So werden von 1.000 € zentralen Finanzen 483 € für Jugend und Soziales verausgabt sowie 116 € für den Bereich Schulen. Dies entspricht 60 % der Finanzmittel.



1.000 Euro aus den zentralen Finanzen fließen in folgende Produktbereiche *:

Bereich	Betrag in €	in %
Verkehr	58	6%
Wirtschaft- und Tourismus	6	1%
Bauen und Wohnen	5	0%
Kultur und Wissenschaft	39	4%
Schule	116	12%
Sport	8	1%
Jugend und Soziales	483	48%
Verwaltung	136	14%
Sonstiges	151	15%

Datenquelle: Haushaltsplanentwurf 2022

* ohne Produktbereich 11 Ver- und Entsorgung

Wirtschaft- und Tourismus / Sport mit je 1 %
Bauen und Wohnen < 1 %

Abbildung 3: Mittelverwendung 2022

Für die **Zahlungsebene** ergibt sich folgende Entwicklung:

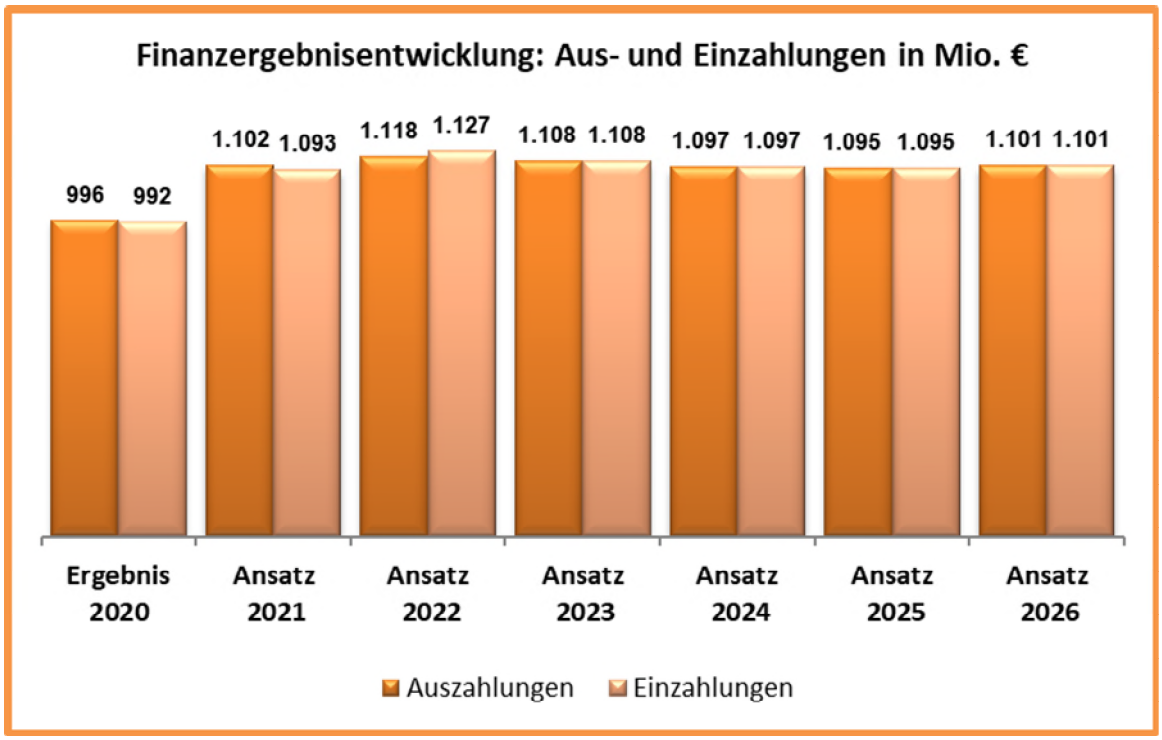


Abbildung 4: Entwicklung des Finanzergebnisses

Das **Investitionsvolumen** in den Planjahren erreicht nicht mehr den Spitzenwert des Jahres 2021. Das Niveau in den Planjahren 2022 und 2023 liegt weiterhin über dem Ist aus 2020. In der mittelfristigen Finanzplanung sinkt das geplante Investitionsvolumen:

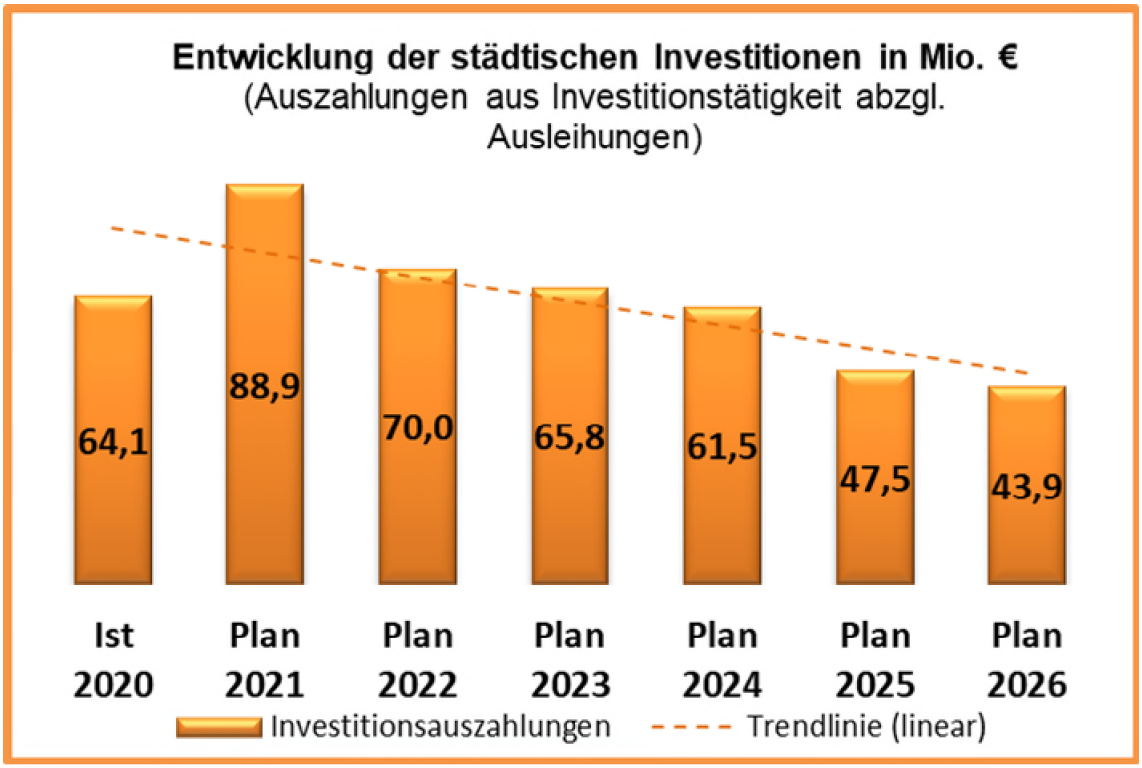


Abbildung 5: Entwicklung der städtischen Investitionen

Zusätzlich sind übertragene Ermächtigungen aus Vorjahren weiter abzuarbeiten. Hier sind insbes. Überträge aus dem Programm Gute Schule 2020 sowie der Schulpauschale für die 3. Gesamtschule zu nennen. Die konkreten Überträge ab 2022 ergeben sich erst im Jahresabschluss 2021.

In v.g. Investitionsvolumen sind noch freie Mittel enthalten, die im weiteren Beratungsprozess konkretisiert werden sollen:

Mio. €	**2022**	**2023**	**2024**	**2025**	**2026**
Kreditrahmen 100% der ordentlichen Tilgung	13,6	14,6	15,4	16,3	12,9
Investitionsvolumen ohne Ausleihungen* *(ohne freie Mittel)*	66,4	63,0	56,7	41,4	28,3
Finanzierungslücke(-) / freie Mittel (+)	+3,6	+2,7	+4,9	+6,2	+15,6

Insbesondere durch die nicht finanzierten Corona-Schäden entwickelt sich die **Verschuldung** nach langjähriger Entschuldung im Haushalt 2022 ff. negativ:

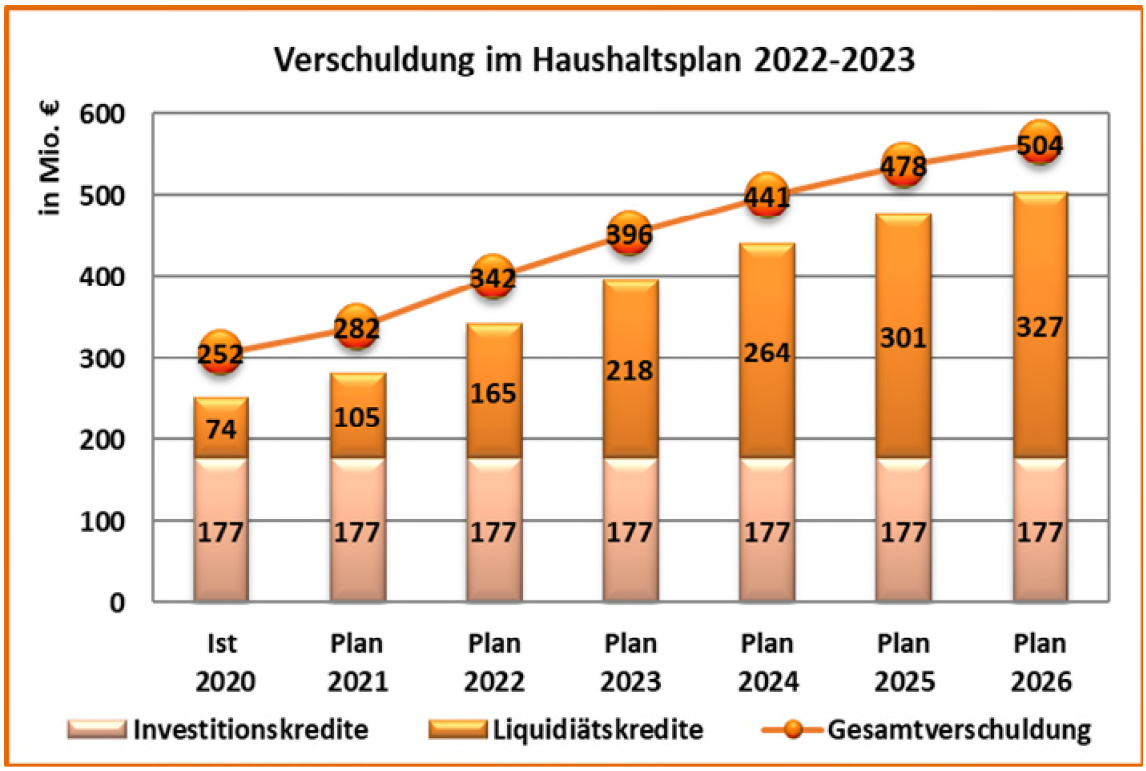


Abbildung 6: Stand der Verschuldung zum 31.12. (ohne Ausleihungen und ohne Sonderprogramme) – Haushaltsplan 2022-2023

3. Senkung des kalkulatorischen Zinssatzes

Gem. § 6 Kommunalabgabengesetz (KAG) gehören zu den ansatzfähigen Kosten für die gebührenrechnenden Einrichtungen der Stadt Hamm auch die kalkulatorischen Zinsen. Diese dienen der angemessenen Verzinsung des vom Träger der Einrichtung aufgewendeten Kapitals für die Bereitstellung der Anlagegüter der Einrichtungen.

Die Festsetzung des kalkulatorischen Zinssatzes für die gebührenrechnenden Einrichtungen wird jährlich überprüft. Nach der Rechtsprechung des OVG NRW zur Frage der Angemessenheit des kalk. Zinssatzes dienen die „Durchschnittsrenditen festverzinslicher Wertpapiere inländischer Emittenten – Anleihen der öffentlichen Hand“ als Orientierung. Die Berechnung des Zinssatzes stützt sich bei der Festlegung auf einen Mittelwert von 50 Jahren. Die Berechnung des kalk. Zinssatzes ergibt einen höchstzulässigen Zinssatz von 5,24 % (Vgl. auch Veröffentlichung auf der Internetseite der GPA NRW). Somit wird der aktuell angewandte Zinssatz i.H.v. 5,42 % ab dem 01.01.2022 auf 5,24 % reduziert.

Die Senkung des kalkulatorischen Zinssatzes bezieht sich auf die Gebührenrechnungen des ASH (Straßenreinigung, Abfallsammlung, Deponien und Kompostierung) und des Kernbereiches der Stadt Hamm (Rettungsdienst, Friedhöfe, Märkte, Schlammabfuhr sowie städtischer Bereich der Entwässerung). Das Kanalvermögen des Gebührenbereiches Entwässerung unterliegt beim Lippeverband der Realverzinsung.