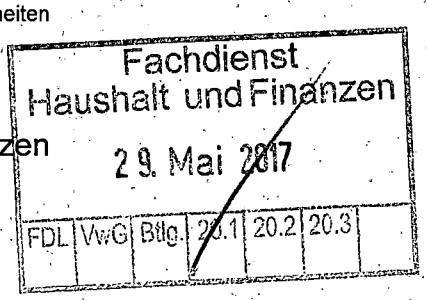
Schleswig-Holstein
Der echte Norden

Schleswig-Holstein
Ministerium für Inneres und Bundesangelegenheiten

Ministerium für Inneres und Bundesangelegenheiten
Postfach 71 25 | 24171 Kiel

Stadt Neumünster
Der Oberbürgermeister
Fachdienst Haushalt und Finanzen
Neues Rathaus
Großflecken 59
24534 Neumünster




Ihr Zeichen: 20.1-ja/te
Ihre Nachricht vom: 10.02.2017
Mein Zeichen: IV 3010 - 6798/2017
Meine Nachricht vom: /

Ralf Warnholz
Ralf.Warnholz@im.landsh.de
Telefon: +49 431 988-3131
Telefax: +49 431 988-6143131

nachrichtlich per E-Mail
Landesrechnungshof Schleswig-Holstein
Prüfungsabteilung 4
Poststelle@lrh.landsh.de

24. Mai 2017

**Haushaltssatzung der Stadt Neumünster für die Haushaltsjahre 2017 und 2018**

## 1. Allgemeine Rahmenbedingungen für die kommunale Haushaltslage

Bund und Land haben durch eine Vielzahl verschiedener Maßnahmen dazu beigetragen, dass sich die kommunale Haushaltslage seit 2012 verbessert hat. Die verschiedenen Maßnahmen sind im Bericht über die Finanzsituation der Kommunen in Schleswig-Holstein dargestellt worden. Der Bericht, der regelmäßig fortgeschrieben wird, ist auf der Internetseite der Landesregierung abrufbar.[1]

Mit einer Erhöhung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer hat der Bund unmittelbar die kommunale Ertragsbasis gestärkt. Vor allem aber die robuste Konjunkturentwicklung einschließlich einer guten Arbeitsmarktlage mit hoher sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung hat zu erfreulichen Ertragszuwächsen geführt. Nach der letzten November-Steuerschätzung können die Kommunen für 2017 in der Summe mit einem Zuwachs ihrer Erträge aus Finanzausgleich und Steuern von knapp rd. 0,4 Mrd. Euro oder knapp 9 % rechnen. Seit dem Ertragseinbruch 2009 in Folge der Wirtschafts- und Finanzkrise ist das der bislang höchste Ertragszuwachs. Die Erträge der Kommunen aus Finanzausgleich und Steuern sind in Anlage 1 des Berichts über die Finanzsituation der Kommunen in Schleswig-Holstein dargestellt.

Insgesamt müssen die aktuell günstigen Rahmenbedingungen genutzt werden, die Haushalte zukunftsfest zu gestalten. Vorrangig gilt es, den Haushaltsausgleich anzustreben und bereits entstandene aufgelaufene Defizite zu reduzieren. Damit einhergehend sollte auch mit Blick auf das Zinsänderungsrisiko der Bestand an Kassenkrediten reduziert werden. Eine nachhaltige Haushaltskonsolidierung bei insgesamt guten Rahmenbedingungen hat bei einer Vielzahl von Kommunen bereits zu sichtbaren Haushaltsverbesserungen geführt.

[1] www.schleswig-holstein.de ➔ Aufgaben und Themen ➔ Kommunales ➔ Kommunale Finanzen ➔ Finanzsituation der Kommunen

Die schwierigen, aber notwendigen Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung dienen letztlich dem kommunalen Anspruch, verlorene Handlungsspielräume auch für Investitionen in die Zukunftsfähigkeit der kommunalen Infrastruktur zurückzugewinnen. Der teilweise hohe Investitionsrückstand auch im kommunalen Bereich ist dabei unbestritten.[2] Allerdings bleibt unumgänglich, Investitionen stets vor dem Hintergrund der jeweiligen Haushaltslage zu beurteilen. Im Übrigen lassen sich nicht alle notwendigen Investitionsbedarfe innerhalb eines Haushaltsjahres auch umsetzen. Der Blick ist daher auf eine realistische Planung und gezielte Schwerpunktsetzung zu richten, um die knappen Mittel möglichst effizient einzusetzen.

Dabei sollte bei anstehenden Investitionsentscheidungen Unterhaltungs- und Instandsetzungsmaßnahmen sowie wirtschaftlich notwendigen Ersatzinvestitionen ein Vorrang gegenüber Neuinvestitionen eingeräumt werden, um die bestehende kommunale Infrastruktur langfristig erhalten zu können. Dieses ist ein wichtiger Beitrag für eine generationengerechte Haushaltspolitik. Unterlassene Unterhaltungsmaßnahmen führen zwar vordergründig zu einer vermeintlichen Aufwandsreduzierung, die jedoch mit einem Substanzverlust einhergeht und sich am Ende wirtschaftlich nachteilig für die Kommune auswirkt. In diesem Zusammenhang wiederhole ich meinen Hinweis, dass eine Beschränkung der Bauunterhaltungsmittel für das Ziel einer mittelfristigen Haushaltskonsolidierung auch kontraproduktiv sein kann.[3]

## 2. Haushaltslage der Stadt Neumünster

Die Finanzlage der Stadt Neumünster stellt sich nach den vorliegenden Planungen wie folgt dar:

| Lfd. Nr. | | in TEUR |
|---|---|---|
| 1. | voraussichtlich bis Ende 2016 aufgelaufene Defizite | 40.600 |
| 2. | einen Jahresfehlbetrag 2017 | 3.578 |
| 3. | einen Jahresfehlbetrag 2018 | 3.425 |
| 4. | erwartete Defizite in den Jahren 2019 bis 2021 | 3.193 |
| 5. | zu erwartende aufgelaufene Defizite bis Ende 2021 (Summe Lfd. Nr. 1-4) | 50.796 |
| 6. | Eigenkapital Ende 2016 | 122.879 |
| 7. | Eigenkapital Ende 2021 | 112.683 |
| 8. | Abnahme der liquiden Mittel in den Jahren 2017 bis 2021 um | 9.573 |

[2] Vgl. KfW-Kommunalpanel 2016: www.kfw.de → KfW-Konzern → KfW-Research → Publikationen-thematisch → Kommunen-und-Infrastruktur

[3] Erlass des MIB vom 15. August 2016 zur Haushaltskonsolidierung und Gewährung von Fehlbetragszuweisungen: www.schleswig-holstein.de → Aufgaben und Themen → Kommunales → Kommunale Finanzen → Unterstützung defizitärer Kommunen

| | | in TEUR | EUR/Ew. |
|---|---|---|---|
| 9. | eine Verschuldung Anfang 2017 | 137.067 | 1.763 |
| 10. | eine Verschuldung Ende 2021 | 174.525 | 2.245 |
| 11. | eine Gesamtverschuldung (Gesamt I) Anfang 2017 | 468.400 | 6.025 |
| 12. | eine Gesamtverschuldung (Gesamt I) Ende 2017 | 483.800 | 6.224 |
| 13. | eine Gesamtverschuldung (Gesamt I) Ende 2018 | 492.800 | 6.339 |
| 14. | eine Gesamtverschuldung (Gesamt I) Ende 2020 (Daten der Gesellschaften liegen für 2021 nicht vor) | 494.100 | 6.356 |
| 15. | ein Bestand an Kassenkrediten Ende 2016 | 1.900 | 24 |
| 16. | eine Gesamtverschuldung (Gesamt II) Anfang 2017 | 470.300 | 6.050 |
| 17. | eine Gesamtverschuldung (Gesamt II) Ende 2017 | 491.900 | 6.328 |
| 18. | eine Gesamtverschuldung (Gesamt II) Ende 2018 | 501.800 | 6.455 |

Die Zahlen (s. Ziff. 1-5) machen deutlich, dass die dauernde Leistungsfähigkeit der Stadt Neumünster nicht gegeben ist.

Die bisherigen Konsolidierungsanstrengungen der Stadt Neumünster erkenne ich ausdrücklich an. Hierzu zähle ich insbesondere die im Rahmen der Konsolidierungshilfe gemeldeten und umgesetzten Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung. Erfreulich ist auch, dass die Stadt in den Jahren 2013 bis 2015 und voraussichtlich auch 2016 positive Ergebnisse ausweisen konnte und so, wenn auch teilweise nur mit Hilfe der Fehlbetragszuweisungen und Konsolidierungshilfen, ihr aufgelaufenes Defizit (Ende 2016 rd. 42 Mio. €) zu einem nicht unerheblichen Teil abgebaut hat. Da die positiven Jahresabschlüsse trotz ursprünglich prognostizierter Jahresfehlbeträge gelangen, besteht die Hoffnung, dass die für die Folgejahre ausgewiesenen Jahresfehlbeträge zumindest in geringerer Höhe ausfallen.

Die freiwilligen Aufwendungen und Auszahlungen für Zuweisungen und Zuschüsse an Vereine und Verbände (A 59 ff.) steigen im Vergleich zu den Vorjahren an. Ein erheblicher Teil des Anstiegs entfällt auf das Produkt 31501 „Soziale Einrichtungen" und wird durch Erstattungen vom Land nahezu vollständig gedeckt. Darüber hinaus wurden aber weitere Zuschüsse erhöht oder erstmalig gewährt. Bei der für die kommenden Jahre prognostizierten Haushaltslage sollte die Stadt in Erwägung ziehen, an anderer Stelle Zuweisungen und Zuschüsse entsprechend zu senken.

Bereits im Genehmigungserlass des Doppelhaushaltes 2013/2014 wurde auf die niedrige Umsetzungsquote investiver Maßnahmen hingewiesen. In den Jahren 2009 bis 2011 sind von den für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen zur Verfügung stehenden Mitteln (fortgeschriebener Planansatz) nur jeweils etwa 40% tatsächlich verbraucht worden. Gemäß § 10 Absatz 3 GemHVO-Doppik sind Einzahlungen und Auszahlungen in Höhe der voraussichtlich zu erzielenden oder zu leistenden Beträge zu veranschlagen. Diese Vorschrift dient der Sicherstellung der Haushaltswahrheit, einem der grundlegenden Pfeiler des Haushaltsrechts. Mit der Haushaltswahrheit grundsätzlich vereinbar wären durchschnittliche Verwendungsquoten von mindestens 60 % der zur Verfügung stehenden Mittel.
In den Jahren 2012 und 2013 betrug die Verwendungsquote durchschnittlich lediglich rd. 45 % der zur Verfügung stehenden Mittel. Im Genehmigungserlass des Doppelhaushaltes 2015/2016 wurde erneut auf diesen Umstand hingewiesen und die Qualität der Investitionsplanung der Stadt Neumünster in Frage gestellt. Auch auf eine mögliche Kürzung der in der Haushaltssatzung festgesetzten Gesamtbeträge der Kredite und Verpflichtungsermächtigungen als Folge der Nichtbeachtung des § 10 Absatz 3 GemHVO-Doppik wurde hingewiesen.

Nun zeigt sich auf Seite A 76 des Vorberichts, dass auch in den Jahren 2014 und 2015 eine Verwendungsquote von mindestens 60 % der zur Verfügung stehenden Mittel deutlich unterschritten wurde. Im Jahr 2014 wurden knapp 40 % des fortgeschriebenen Planansatzes tatsächlich verbraucht. Im Jahr 2015 wurden sogar nur 17,3 Mio. € der zur Verfügung stehenden 59,8 Mio. € und somit lediglich 29 % verausgabt.
Entsprechend dieser Entwicklung sind auch die in das Folgejahr übertragenen Mittel von 23,1 Mio. € im Jahr 2012 auf 35,3 Mio. € im Jahr 2015 stetig gestiegen. In keinem der Jahre 2012 bis 2015 ist es der Stadt Neumünster gelungen, Mittel für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen zumindest in Höhe der jeweils aus dem Vorjahr übertragenen Gelder zu verausgaben. Dies ist nach Übermittlung der vorläufigen Werte durch die Stadt Neumünster auch im Jahr 2016 nicht gelungen.

Im Jahr 2017 soll das Investitionsvolumen mit rd. 39,7 Mio. € im Vergleich zu den Vorjahren deutlich ausgeweitet werden. Es ist nach den Erfahrungen der Vorjahre offensichtlich, dass eine Umsetzung dieses Investitionsvolumens, übertragene Haushaltsreste aus dem Jahr 2016 in Höhe von rd. 34,3 Mio. € kommen noch hinzu, unrealistisch ist. Dies gilt auch dann, wenn man berücksichtigt, dass Haushaltsreste für Investitionsauszahlungen in einem begrenzten Umfang unvermeidbar sind und der Sicherstellung einer reibungslosen Abwicklung von größeren Investitionsmaßnahmen dienen. Die Planung der Stadt Neumünster widerspricht damit § 10 Absatz 3 GemHVO-Doppik. Schon vor diesem Hintergrund ist eine uneingeschränkte Genehmigung des Gesamtbetrages der Kredite für das Haushaltsjahr **2017** nicht möglich. Zur Erreichung einer im Jahr 2017 vorübergehend noch zu duldenden Umsetzungsquote wäre eine Kreditkürzung und damit einhergehende Investitionsreduzierung um zumindest 8 Mio. € erforderlich.
Mit E-Mail vom 17. Mai 2017 hat die Stadt Neumünster zur Problematik der niedrigen Verwendungsquoten Stellung genommen. Es werden darin verschiedene Maßnahmen beschrieben, mit denen eine Steigerung der Umsetzungsquote erreicht werden soll. Ich erkenne an, dass mit den dargestellten Maßnahmen ein erfolgversprechender Weg zur Erhöhung der Haushaltswahrheit und somit Einhaltung des § 10 Absatz 3 GemHVO-Doppik beschritten werden soll, und ich unterstütze diesen Lösungsvorschlag der Stadt Neumünster. Die im Jahr 2017 für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen zu Verfügung stehenden Mittel in Höhe von rd. 75 Mio. € sollen um 8 Mio. € reduziert werden. Hierbei werden nach Mitteilung der Stadt Neumünster auch übertragene Haushaltsreste aus Vorjahren berücksichtigt, die keinen unmittelbaren Einfluss auf den Kreditbedarf des Haushaltsjahres 2017 haben. Dem vorgeschlagenen Verfahren zur Mittelreduzierung im Jahr 2017 stimme ich zu. Ausgehend von einer Reduzierung der aus Vorjahren übertragenen Haushaltsreste in Höhe von mindestens 4 Mio. € kann die Kreditkürzung im Jahr 2017 somit auf 4 Mio. € beschränkt werden.

## 3. Genehmigungspflichtige Festsetzungen in der Haushaltssatzung 2017/2018

Von dem Gesamtbetrag der Kredite für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen für das Haushaltsjahr **2017** in Höhe von 22.283.300 € habe ich einen Teilbetrag in Höhe von 18.283.300 € genehmigt. Die Kürzung ist Folge der unzureichenden Investitionsplanung und des damit einhergehende Verstoßes der Stadt Neumünster gegen § 10 Absatz 3 GemHVO-Doppik. Mit meiner Genehmigung verbinde ich die Erwartung, dass die Stadt Neumünster die entwickelten Maßnahmen zur Erreichung einer Verwendungsquote der für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen zur Verfügung stehenden Mittel von mindestens 60 % zügig umsetzt. Ich gebe zu bedenken, dass der von der Stadt mitgeteilte Zeitraum zur Erreichung einer Verwendungsquote von mindestens 60 % bis zum Jahr 2022 (5 Jahre!) mit Informations- und Transparenzdefiziten gegenüber der Öffentlichkeit und der Ratsversammlung verbunden ist. Vor diesem Hintergrund rege ich nachdrücklich an, diesbezüglich bereits das Jahr 2020 anzustreben.

Den Gesamtbetrag der Kredite für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen für das Haushaltsjahr **2018** in Höhe von 24.588.600 € habe ich, trotz Bedenken auf Grund der nicht gegebenen dauernden Leistungsfähigkeit, genehmigt.

Den Gesamtbetrag der Verpflichtungsermächtigungen für das Haushaltsjahr **2018** in Höhe von 15.196.700 € habe ich genehmigt.

Die Genehmigungsurkunde ist als Anlage beigefügt.

## 4. Formelle Hinweise

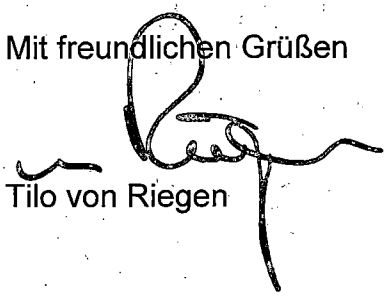
1. Im Vorbericht werden auf den Seiten A 44 ff. Einsparungen durch einmalige Maßnahmen in Höhe von rd. 3,2 Mio. € aufgeführt. Hierzu ist anzumerken, dass es sich überwiegend um Verschiebungen von Maßnahmen handelt und keine dauerhaften Einsparungen erzielt wurden.
   Zu der ebenfalls als einmalige Maßnahme aufgeführten Reduzierung der Bauunterhaltung weise ich auf meine allgemeinen Ausführungen auf Seite 2 zweiter Absatz dieses Erlasses hin. Mit der Bedeutung und Höhe angemessener Bauunterhaltungsmittel hat sich der Landesrechnungshof in den Kommunalberichten 1999 und 2013 befasst.

2. Gemäß § 6 Absatz 1 Nr. 15 GemHVO-Doppik enthält der Vorbericht jeweils eine Übersicht über die Entwicklung der Verbindlichkeiten aus Krediten und
   gemäß Nr. 16 jeweils eine Übersicht über die geplanten Auszahlungen für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen in den letzten drei abgeschlossenen Haushaltsjahren sowie deren voraussichtliche Entwicklung im Vorjahr, im Haushaltsjahr und in den drei nachfolgenden Jahren für
   a) jedes Sondervermögen der Gemeinde, für das Sonderrechnung geführt wird,
   b) jede Gesellschaft, an denen die Gemeinde, auch mittelbar, mit mindestens 75 % beteiligt ist,
   c) jedes Kommunalunternehmen nach § 106 a der Gemeindeordnung, das von der Gemeinde getragen wird, und
   d) jede andere Anstalt, die von der Gemeinde getragen wird, mit Ausnahme der öffentlich-rechtlichen Sparkassen.
   Auf diese Verpflichtung wurde die Stadt Neumünster in den Genehmigungserlassen der Haushalte 2013/2014 und 2015/2016 hingewiesen. Es gilt, der Öffentlichkeit und der Ratsversammlung die Entwicklung der Verschuldung und die Qualität der Investitionsplanung für jedes Sondervermögen, jede Gesellschaft und jedes Kommunalunternehmen transparent darzulegen. Ich bitte, die Übersichten sowohl nach § 6 Absatz 1 Nr. 15 GemHVO-Doppik als auch die Übersichten nach § 6 Absatz 1 Nr. 16 GemHVO-Doppik zu erstellen, der Ratsversammlung vorzulegen und mir hierüber **bis zum 31. Juli 2017** zu berichten.

3. Im Rahmen der Durchsicht des Haushalts fielen bei den Ermächtigungsübertragungen von 2015 nach 2016 größere Unterschiede auf. Die Übertragungen im investiven Bereich (A 76) belaufen sich auf rd. 35,3 Mio. €; ihnen gegenüber stehen Ermächtigungsübertragungen von Kreditaufnahmen (A 67) in Höhe von rd. 0,0 Mio. €.
   In dem Vorgespräch zum Doppelhaushalt 2017/2018 am 22. Juli 2016 wurde bereits darauf hingewiesen, dass eine Aufnahme von Krediten, ohne das ihnen entsprechende Investitionen gegenüberstehen, kritisch gesehen wird. Dies führt vielfach zu einem Auseinanderdriften von Kreditaufnahme und entsprechender Investition. Auf die Einhaltung der §§ 76 Absatz 3 und 95 g Absatz 1 Gemeindeordnung weise ich hin.
   Der Vorgang zeigt darüber hinaus die Mängel in der Haushaltsplanung/-ausführung auf.

Der Stadt Neumünster gelingt es offenbar in erheblichem Umfang nicht, Investitionen oder Investitionsförderungsmaßnahmen im Haushaltsjahr oder dem auf das Haushaltsjahr folgenden Jahr abzuschließen. Auf die Ausführungen auf Seite 3 und 4 dieses Erlasses zur Einhaltung des § 10 Absatz 3 GemHVO-Doppik wird verwiesen.

Mit freundlichen Grüßen



Tilo von Riegen

**Anlage**

# Genehmigung

Aufgrund § 95 g Abs. 2 und § 95 f Abs. 4 der Gemeindeordnung genehmige ich in der von der Ratsversammlung am 13. Dezember 2016 beschlossenen Haushaltssatzung der Stadt Neumünster

für das Haushaltsjahr 2017 die Festsetzung

**eines Teilbetrages der Kredite für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen von** **18.283.300 €**

für das Haushaltsjahr 2018 die Festsetzung

1. **des Gesamtbetrages der Kredite für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen von** **24.588.600 €**
2. **des Gesamtbetrages der Verpflichtungsermächtigungen von** **15.196.700 €.**

Kiel, 24. Mai 2017

Ministerium für Inneres und
Bundesangelegenheiten
des Landes
Schleswig-Holstein

MINISTERIUM FÜR INNERES UND BUNDESANGELEGENHEITEN DES LANDES SCHLESWIG-HOLSTEIN 16

Tilo von Riegen