

Ministerium für Inneres, Kommunales,
Wohnen und Sport | Postfach 71 25 | 24171 Kiel

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

Ihr Zeichen: /
Ihre Nachricht vom: 25.01.23
Mein Zeichen: IV 3012-7760/2023
Meine Nachricht vom: /

Fabian Hartmann
fabian.hartmann@im.landsh.de
Telefon: 0431 988-3457
Telefax: 0431 988 614-3457

23. Februar 2023

Haushaltssatzung der Stadt Neumünster für die Haushaltsjahre 2023 und 2024

Die von der Ratsversammlung am 13. Dezember 2022 beschlossenen Haushaltssatzungen der Stadt Neumünster für die Haushaltsjahre 2023 und 2024 liegen mir gemäß §§ 84 und 85 Gemeindeordnung zur Genehmigung der festgesetzten Beträge der Kredite sowie Verpflichtungsermächtigungen zur Genehmigung vor. Bevor ich die rechtlichen und tatsächlichen Rahmenbedingungen meiner Entscheidung zu den genehmigungspflichtigen Festsetzungen erläutere, gehe ich auf die allgemeine kommunale Haushaltslage ein, in die sich der Haushalt der Stadt Neumünster einfügt.

1. Allgemeine Rahmenbedingungen für die kommunale Haushaltslage

Die finanzielle Lage der schleswig-holsteinischen Kommunen hat sich in den letzten Jahren kontinuierlich verbessert. Auch wenn die Entwicklungen in den einzelnen Kommunen sich natürlich unterscheiden: Vielerorts konnten Jahresüberschüsse erwirtschaftet werden, aufgelaufene Defizite wurden oft deutlich abgebaut, Liquidität steht vielen Kommunen zur Verfügung.

Daran hat auch die COVID-19-Pandemie erfreulicherweise nichts grundlegend geändert. Bei allen damit verbundenen Herausforderungen blieben doch die finanziellen Auswirkungen für die Kommunen beherrschbar. Dazu haben auch die zahlreichen finanziellen Unterstützungsmaßnahmen von Land und Bund beigetragen. Noch im Spätherbst 2022 hat das Land einen pauschalen Ausgleich von Lohn- und Einkommensteuermindererträgen an die Gemeinden geleistet.

Seit dem 24. Februar 2022 hat sich vieles verändert. Heute leiden die Menschen in der Ukraine massiv unter dem Angriffskrieg Russlands. Die schlimmen Folgen der Aggression

belasten letztlich ganz Europa und darüber hinaus. Auch die Kommunen in Schleswig-Holstein sind stark gefordert in der Aufnahme, Unterbringung und Versorgung von Schutzsuchenden aus der Ukraine. Dabei erfahren sie auch die finanzielle Unterstützung der Landesregierung. So haben Land und kommunale Landesverbände am 26. September 2022 eine "Folgevereinbarung zur Unterbringung von Schutzsuchenden aus der Ukraine" unterzeichnet.

Die wirtschaftlichen und gesamtgesellschaftlichen Kriegsfolgen belasten die Bürgerinnen und Bürger sowie die Wirtschaft, aber auch die öffentlichen Haushalte in Deutschland stark. Insbesondere die steigenden Energiekosten führen zu anhaltend hoher Inflation. Die Bundesregierung hat ihrerseits Entlastungspakete geschnürt. Die Landesregierung hat daneben das 8-Punkte-Entlastungspaket für die Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft und Institutionen nach dem Energie-Spitzengespräch vom 6. September 2022 auf den Weg gebracht und setzt die vereinbarten Maßnahmen nunmehr sukzessive um. Ein wesentlicher Bestandteil ist dabei beispielsweise die Einführung eines „Schutzschirms für Stadtwerke“ zur Abwendung möglicher Liquiditätsengpässe aufgrund deutlich gestiegener Energie-Einkaufskosten bis zu einer Summe von insgesamt 250 Mio. Euro. Nicht zuletzt hiervon profitiert auch die kommunale Ebene als Träger von Stadt- bzw. Gemeindewerken.

Die hohe Inflation trägt dazu bei, dass die Erträge der Kommunen aus Steuern und aus dem kommunalen Finanzausgleich deutlich steigen. Nach der aktuellen Steuerschätzung aus dem Oktober 2022 werden die Erträge in jedem einzelnen Haushaltsjahr deutlich höher sein als nach der vorangehenden Schätzung aus Mai 2022. Die absoluten Beträge erreichen immer neue Rekordhöhen. Dem gegenüber stehen erhöhte Aufwendungen, nicht zuletzt bei Energielieferungen und bei solchen Waren und Dienstleistungen, die von den Energiepreisen stark abhängig sind. Für die Kommunen wird es darauf ankommen, steigende Erträge und steigende Aufwendungen in einem angemessenen Gleichgewicht zu halten.

Wenn Kommunen Konsolidierungspotenziale in ihren Haushalten prüfen, sollte deshalb gerade aktuell eine Begrenzung der Aufwendungen im Vordergrund stehen. So werden Ressourcen geschont. Potenziale aus der Digitalisierung können einbezogen werden, die Effizienz der Aufgabenwahrnehmung in den Fokus rücken. Dafür sprechen auch der verschärfte Fachkräftemangel und die leider oft großen Herausforderungen in der zeitgerechten Umsetzung von Maßnahmen und Projekten. Eine kritische Auseinandersetzung mit der zeitlichen Umsetzbarkeit kommunaler Maßnahmen und eine Priorisierung zugunsten der erfolgversprechendsten Vorhaben kann eine zielführende Strategie sein. Nichts sollte aus den Augen verloren werden, vielmehr muss ein stets realistischer Angang Leitlinie der Umsetzung sein. Damit wird im kommunalen Haushalt zugleich der weiterhin elementare Grundsatz der Haushaltsklarheit und -wahrheit gelebt.

Gemeinsam gilt es für die demokratischen Gemeinschaften, kriegerischer Aggression entschlossen entgegenzutreten und Solidarität zu beweisen. Die Kommunen in Schleswig-

Holstein sind in einer insgesamt guten finanziellen Verfassung. Vielen Kommunen ist es deshalb möglich, mit den Kriegsfolgen aus einer Position der finanziellen Solidität heraus umzugehen und ihnen umso wirksamer begegnen zu können. Aber auch Kommunen mit einer schwierigeren Haushaltslage erfahren mittelbare Erleichterung aus den gesamtgesellschaftlichen Entlastungsmaßnahmen.

2. Haushaltslage der Stadt Neumünster

Nach § 85 Absatz 2 der Gemeindeordnung bedarf der Gesamtbetrag der in einer Haushaltssatzung vorgesehenen Kreditaufnahmen für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen grundsätzlich der Genehmigung der zuständigen Kommunalaufsichtsbehörde. Entsprechendes gilt gemäß § 84 Absatz 4 der Gemeindeordnung auch für den Gesamtbetrag der Verpflichtungsermächtigungen. Entscheidendes Kriterium für die Erteilung oder die Versagung der Genehmigung ist, ob die Haushaltssatzung den Grundsätzen einer geordneten Haushaltswirtschaft entspricht. Das Gesetz gibt regelhaft vor, dass die Genehmigung zu versagen ist, wenn die „Kreditverpflichtungen mit der dauernden Leistungsfähigkeit der Gemeinde nicht im Einklang stehen“. Hierbei handelt es sich um einen rechtstechnischen Begriff, dessen Bedeutung in § 26 Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik sowie unter Ziffer 2.3 des Runderlasses zu §§ 85, 95 g der Gemeindeordnung – Kredite vom 01. Februar 2022 näher ausgeführt worden ist.

Demnach ergeben sich Aufschlüsse über die dauernde Leistungsfähigkeit bei Gemeinden, die ihre Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung führen, aus der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung und der Ergebnissrücklage. Die mittelfristige Ergebnisplanung soll in jedem Jahr in Erträgen und Aufwendungen ausgeglichen sein, d. h. sie soll möglichst einen Jahresüberschuss ausweisen, dabei sind das Haushaltsjahr, die drei nachfolgenden Jahre sowie die beiden vorangegangenen Haushaltsjahre – hier die Ergebnisrechnung, soweit sie vorliegt – zu betrachten. Bei mittelfristig negativem Jahresergebnis hat die Kommunalaufsichtsbehörde die Gesamtgenehmigung auf einen Teil des Gesamtbetrages zu beschränken oder ganz zu versagen.

Die Haushaltslage der Stadt Neumünster stellt sich nach den vorliegenden Jahresabschlüssen und der Planung wie folgt dar:

Lfd. Nr.		in TEUR
1.	Voraussichtlich bis Ende 2022 aufgelaufene Defizite	0
2.	einen Jahresfehlbetrag 2023	23.598
3.	einen Jahresfehlbetrag 2024	27.433
4.	Erwartete Defizite in den Jahren 2025 bis 2027	80.778
5.	Zu erwartende aufgelaufenen Defizite bis Ende 2027 (Summe Lfd. Nr. 1-4)	131.809
6.	Eigenkapital Ende 2022	167.832

7.	Eigenkapital Ende 2027	36.023	
8.	Abnahme der liquiden Mittel in den Jahren 2023 bis 2027 um	70.675	
		in TEUR	EUR/Ew.
9.	eine Verschuldung Anfang 2023	125.428	1.546
10.	eine Verschuldung Anfang 2024	152.789	1.883
11.	eine Verschuldung Ende 2027	226.989	2.786
12.	eine Gesamtverschuldung (Gesamt I) Anfang 2023	505.400	6.230
13.	eine Gesamtverschuldung (Gesamt I) Ende 2023	559.900	6.901
14.	eine Gesamtverschuldung (Gesamt I) Anfang 2024	559.900	6.901
15.	eine Gesamtverschuldung (Gesamt I) Ende 2024	609.600	7.514
16.	eine Gesamtverschuldung (Gesamt I) Ende 2027	726.000	8.949
17.	ein Bestand an Kassenkrediten Ende 2022	0	0
18.	eine Gesamtverschuldung (Gesamt II) Anfang 2023	505.400	6.230
19.	eine Gesamtverschuldung (Gesamt II) Ende 2023	559.900	6.901
20.	eine Gesamtverschuldung (Gesamt II) Anfang 2024	559.900	6.901
21.	eine Gesamtverschuldung (Gesamt II) Ende 2024	609.600	7.514

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

Im Verlauf der letzten Haushaltsjahre haben sich teilweise erhebliche positive Abweichungen ergeben. So betrug die durchschnittliche Abweichung in den Haushaltsjahren 2015 bis 2021 ca. 16,5 Mio. Euro. Im Jahr 2021 wich die Ergebnisrechnung von der Ergebnisplanung um rund 38,1 Mio. Euro ab. Die Zahlen der vorläufigen Finanzrechnung 2022 der Stadt Neumünster lassen eine erneut deutlich positivere Entwicklung in der Ergebnisrechnung erwarten. Ob sich das für die Jahre 2023 und 2024 wieder positiv entwickeln wird, bleibt abzuwarten.

Gründe für die Abweichung von Planung und Jahresergebnis können vielfältig sein. Um demokratische Spielräume nicht zu beschneiden, empfehle ich, die Planung stärker an die sich realisierenden Gegebenheiten anzupassen, sobald dies abschätzbar ist. Soweit nicht ohnehin praktiziert, kann es ggf. geeignet sein, vermehrt ein Top-Down-Verfahren mit den Budgetverantwortlichen im Rahmen der Haushaltsaufstellung auf Basis der Teilpläne der vorliegenden Jahresabschlüsse anzuwenden. Nachrangig bietet sich hierfür das Instrument der Nachtragshaushaltssatzung an.

In diesem Zusammenhang ist darauf zu verweisen, dass die Soll-Regelung zum Haushaltsausgleich aus § 75 Absatz 3 GO eine der wichtigsten Grundsätze des kommunalen Haushaltsrechts ist. Sie enthält einen nur engen Ermessensspielraum. Zur Auslegung des Ermessensspielraums sind auch §§ 25 und 25 der Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik (GemHVO-Doppik) heranzuziehen. So ergibt sich nach § 26 Absatz 5 Satz 1 GemHVO-Doppik die dauernde Leistungsfähigkeit aus der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung und der Ergebnisrücklage. In § 25 Absatz 3 GemHVO-Doppik sind darüber hinaus weitere Rahmenbedingungen zur Pufferfunktion der

Ergebnisrücklage enthalten. Diese darf höchstens 33 % und soll mindestens 10 % der Allgemeinen Ergebnisrücklage betragen. Innerhalb der vorgenannten Parameter kann es kommunalhaushaltsrechtlich durchaus vertretbar sein, nicht dauerhafte, moderate Defizite bereits in der Planung in Kauf zu nehmen. Legt man die Planung für die Beurteilung der Haushaltslage zugrunde, bleibt festzuhalten, dass das geplante Defizit bis Ende 2026 nicht durch die Ergebnisrücklage gedeckt werden kann. Die dauernde Leistungsfähigkeit wäre somit nicht gegeben.

Sollten sich die prognostizierten Defizite jedoch tatsächlich realisieren, ist sowohl die Ratsversammlung als auch die Verwaltung der Stadt Neumünster akut gefordert, sich mit weitergehenden Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung zu beschäftigen, um den Haushaltsausgleich und die dauernde Leistungsfähigkeit wiederherzustellen.

In den vergangenen Jahren und Haushaltsgenehmigungen wurde die Stadt Neumünster wiederholt auf die zu niedrigen Umsetzungsquoten investiver Maßnahmen in Verbindungen mit den rechtlichen Rahmenbedingungen aus § 10 Absatz 3 GemHVO-Doppik hingewiesen. Nach den vorläufigen Zahlen für 2022 hat die Stadt Neumünster von ihren geplanten 55,9 Mio. Euro ca. 31,1 Mio. Euro tatsächlich investiert, was eine Quote von 55,5 % ergibt. Diese liegt immer noch unter der gerade noch als vertretbar angesehenen Investitionsquote von 60 %. Zwar ist eine klare Verbesserung zu den vier vorangegangenen Haushaltsjahren erkennbar. Trotzdem ist hier immer noch eine Verbesserung gefordert und notwendig. Aufgrund der voraussichtlich nicht unbeträchtlichen Ermächtigungsvorräte für laufenden Investitionsvorhaben aus Vorjahren sowie den im Haushaltsjahr 2023 neu eingeplanten Investitionsauszahlungen i. H. v. ca. 43,8 Mio. Euro bestehen erhebliche Zweifel, dass eine ausreichende Verbesserung der Umsetzungsquote im Haushaltsjahr 2023 zu erwarten ist

Nach sorgfältiger Abwägung des Sachverhaltes wird die Genehmigung mit der Auflage erteilt, dass der fortgeschriebene Planansatz bei den Investitionsauszahlungen im Haushaltsjahr 2023 den Betrag von 60,0 Millionen Euro nicht überschreitet.

Eine mögliche Erhöhung des Haushaltsansatzes aufgrund fortschreitender Planung und positiver Entwicklung der Ist-Auszahlungen im Rahmen der Haushaltsführung durch eine Nachtragshaushaltssatzung wird hierdurch ausdrücklich nicht ausgeschlossen.

Abschließend möchte ich betonen, dass regelmäßige Investitionen in die Infrastruktur der Stadt Neumünster auch aus meiner Sicht zwingend notwendig sind. Zwar geht es mit der heutigen Entscheidung darum, zunächst einmal auf die Planungen der Stadt mit der tatsächlich zu erwartenden Umsetzung in Einklang zu bringen, somit der geforderten Haushaltsklarheit und -wahrheit gerecht zu werden und überhaupt einen rechtmäßigen Zustand zu erreichen. Wenn aber in späteren Haushaltsjahren in belegbarer Weise zusätzliche Maßnahmen sicherstellen, dass ein höheres im Haushalt zu veranschlagendes Investitionsvolumen auch tatsächlich umgesetzt werden können, dann werden perspektivisch auch höhere Investitionsvolumina in zulässiger Weise

veranschlagungsfähig und, im Lichte der dauernden Leistungsfähigkeit der Stadt, genehmigungsfähig sein können.

3. Genehmigungspflichtige Festsetzungen in der Haushaltssatzung 2023/2024

Von dem Gesamtbetrag der Kredite für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen für das Haushaltsjahr **2023** i. H. v. 35.708.000 Euro habe ich einen Teilbetrag i. H. v. 12.500.000 Euro genehmigt. Die Kürzung ist die konsequente Folge der über Jahre andauernden unzureichenden Investitionsplanung und des damit einhergehenden Verstoßes der Stadt Neumünster gegen § 10 Absatz 3 GemHVO-Doppik und ist das mildere Mittel im Vergleich zu einer Beanstandung des Haushalts. Darüber hinaus steht der veranschlagten Kreditaufnahme die nicht gegebene dauernde Leistungsfähigkeit entgegen.

Die Genehmigung wird mit der Auflage erteilt, dass der fortgeschriebene Planansatz – mithin unter Berücksichtigung der Übertragungen aus Vorjahren – bei den Auszahlungen aus Investitionstätigkeit im Haushaltsjahr 2023 den Betrag von 60,0 Millionen Euro nicht überschreitet. Die Auflage ist insoweit bei der Aufstellung des Jahresabschlusses 2022 oder über eine angepasste Nachtragshaushaltsplanung 2023 umzusetzen.

Sofern sich aus der Nachtragshaushaltssatzung ergibt, dass eine erhöhte Genehmigung für Kredite für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen notwendig ist, biete ich unter der Voraussetzung einer vertretbaren Umsetzungsquote im aktuellen und den folgenden Haushaltsjahren die Möglichkeit einer Prüfung der geforderten Spielräume an. Mit der Nachtragshaushaltssatzung soll dementsprechend auch eine überarbeitete mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung vorgelegt werden.

Den Gesamtbetrag der Verpflichtungsermächtigungen für das Haushaltsjahr **2023** i. H. v. 66.000 Euro habe ich genehmigt.

Für das Haushaltsjahr **2024** halte ich sinngemäß an meinen vorherigen Ausführungen fest. Von dem Gesamtbetrag der Kredite für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen i. H. v. 31.112.900 Euro habe ich einen Teilbetrag i. H. v. 12.500.000 Euro genehmigt.

Von den Verpflichtungsermächtigungen für das Haushaltsjahr **2024** i. H. v. 59.231.800 Euro habe ich trotz Bedenken einen Teilbetrag von 40.000.000 Euro genehmigt. Bei meiner Entscheidung habe ich berücksichtigt, dass sich die Verpflichtungsermächtigungen zwar auf die Jahre 2025-2027 aufteilen, zugleich jedoch auch, dass die mittelfristige Ergebnisplanung sich deutlich negativ darstellt und zu hohe Vorbelastungen späterer Haushaltsjahre vermieden werden müssen. Die Stadt Neumünster muss sich dabei bewusst sein, dass der immer noch hohe Betrag der Verpflichtungsermächtigungen die Möglichkeit der Inanspruchnahme von Krediten in den entsprechenden Jahren einschränkt.

Die Genehmigungsurkunde ist als Anlage beigefügt.

gez.

Matthias Nowotny

Genehmigung

Aufgrund § 85 Absatz 2 und § 84 Absatz 4 der Gemeindeordnung genehmige ich in der von der Ratsversammlung in ihrer Sitzung am 13. Dezember 2022 beschlossenen Haushaltssatzung der Stadt Neumünster

für das Haushaltsjahr 2023 die Festsetzung

- | | |
|---|------------------------|
| 1. eines Teilbetrags der Kredite für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen von | 12.500.000 Euro |
| 2. des Gesamtbetrags der Verpflichtungsermächtigungen von | 66.000 Euro |

für das Haushaltsjahr 2024 die Festsetzung

- | | |
|---|------------------------|
| 1. eines Teilbetrags der Kredite für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen von | 12.500.000 Euro |
| 2. eines Teilbetrags der Verpflichtungsermächtigungen von | 40.000.000 Euro |

unter der Auflage, dass der fortgeschriebene Planansatz bei Auszahlungen aus Investitionstätigkeit 2023 den Betrag von 60,0 Millionen Euro nicht überschreitet.

Kiel, 28. Februar 2023

Ministerium für Inneres,
Kommunales,
Wohnen und Sport des Landes
Schleswig-Holstein

gez.
Mathias Nowotny