

Vorlage

an den Verwaltungsausschuss
über den Finanzausschuss

Auswirkungen des Runderlasses des MI vom 08.01.2013 auf die Haushaltsgenehmigungen der Kommunalaufsichtsbehörden ab 2013

Das Niedersächsische Ministerium für Inneres und Sport hat im anliegenden Runderlass Eckpunkte zum Genehmigungsverfahren für die Kommunalhaushalte der Jahre 2013 ff erlassen. Daraus ergeben sich Auswirkungen für die zukünftige Haushaltsaufstellung und die weiteren Schritte zur Haushaltskonsolidierung der Stadt Helmstedt.

1. Grundsatz

Die Kommunen haben ihre Haushaltswirtschaft so zu planen, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist (§ 110 Abs. 1 NKomVG). Die Haushaltswirtschaft ist sparsam und wirtschaftlich zu führen (§ 110 Abs. 2 NKomVG).

2. Kredite (§ 120 NKomVG)

Bei fehlender dauernder Leistungsfähigkeit einer Kommune soll im Finanzplanungszeitraum bis 2016 eine erkennbare und spürbare Entschuldung erfolgen. Kreditgenehmigungen oberhalb der sog. Nettoneuverschuldung-Null sind zu vermeiden. Unabweisbare Investitionen außerhalb dieser Vorgabe sind im Einzelfall zu begründen.

Auswirkungen für Helmstedt:

Zu vermeiden sind Kredite die oberhalb von 300.000 € jährlich liegen. Kreditaufnahmen für Investitionen oberhalb dieses Betrages sind schlüssig zu begründen. Ausnahmen gibt es für rentierliche Investitionen (Energiesparinvestitionen, Investitionen mit Rückflüssen von Zahlungsmitteln).

Die Stadt Helmstedt überträgt zum Jahreswechsel 2012/2013 investive Haushaltsauszahlungsreste in Höhe von 4.189.000 €, die voraussichtlich auch im Jahr 2013 nicht vollständig abgearbeitet werden können.

In den Jahren 2014 und 2015 müssen die Investitionen auf zwingend notwendige Ersatzinvestitionen und rentierliche Investitionen beschränkt werden.

Für den Planungszeitraum 2014 – 2018 ist eine Prioritätenliste mit Begründung der Maßnahmen zu erstellen, mit dem Ziel einer Begrenzung der Kreditaufnahmen von den politischen Gremien zu beraten und mit verbindlichen Obergrenzen für neue Kredite zu beschließen.

3. Haushaltssicherungskonzept

Das Haushaltssicherungskonzept (HSK) bildet das zentrale Element der Bewertung des Haushaltes und des Haushaltsvollzuges. Die Haushaltssatzung kann bei wesentlichen Mängeln des Konzeptes als unvollständig zurückgewiesen werden.

Eine Haushaltssicherungsmaßnahme ist ein von der Kommune initiiertes Handeln, das kausal zu einer Einsparung führt. Es setzt geplantes aktives Tun oder Unterlassen voraus. Im HSK muss ein erkennbarer und nachvollziehbarer konzeptioneller Umgang mit den Herausforderungen des demographischen Wandels stattfinden.

Freiwillige Leistungen sind permanent kritisch zu hinterfragen, eine Ausweitung hat grundsätzlich zu unterbleiben.

Es ist möglich im HSK zunächst unbezifferte Maßnahmen aufzunehmen, die nach maximal zwei Haushaltsjahren zu bezifferbaren Maßnahmen führen.

Auswirkungen für Helmstedt

Bisher wurde eine Vielzahl auch kleinerer Haushaltsicherungsmaßnahmen in Helmstedt beraten und teilweise beschlossen. In Zukunft sollten langfristige Überlegungen im Vordergrund stehen, die die demographische Entwicklung berücksichtigen.

Im Rahmen einer Produktkritik sollten alle Produkte der Stadt Helmstedt auf den Prüfstand gestellt werden.

Bei Pflichtprodukten: In welchem Leistungsstandard soll das Produkt in Zukunft mit welchem Ressourceneinsatz erbracht werden?

Bei freiwilligen Produkten: Ist das Produkt überhaupt noch notwendig? Wie wird der demographischen Entwicklung Rechnung getragen (Bsp. Kommunale Einrichtungen)? Wie kann die Wirtschaftlichkeit verbessert werden?

Es muss eine Personalplanung (analog zu den Fusionsunterlagen) mit dem Ziel des sozialverträglichen Stellenabbaus bei reduzierten Leistungen erstellt werden. Dabei sind Stellenenerweiterungen bei wirtschaftlicher Ausweitung des Leistungsangebotes (z.B. IT für andere Kommunen) möglich.

Mit der Produktkritik der freiwilligen Leistungen sollte, im Rahmen der AG Konsolidierung, ab März 2013 begonnen werden.

4. Überschuldete Kommunen (110 Abs. 8 NKomVG)

Die Kommunen dürfen sich nicht über den Wert ihres Vermögens hinaus verschulden.

Überschuldete Kommunen müssen sich in jedem Haushaltsjahr erkennbar entschulden.

Kreditermächtigungen sind nur in unabweisbaren Fällen und bei schlüssiger Begründung und grundsätzlich nur für dringend notwendige und nachhaltige Investitionen in die kommunale Bildungsinfrastruktur, in die energetische Sanierung kommunaler Investitionen, in die energetische Sanierung kommunaler Liegenschaften und in Maßnahmen, die erhebliche Synergieeffekte nach sich ziehen, zulässig.

Auswirkungen für Helmstedt

Helmstedt ist keine überschuldete Kommune, da die Vermögenswerte die Schulden noch übersteigen (31.12.2010: 58.400.000 €).

Die bis Ende 2012 angesammelten Defizite betragen jedoch 28.266.000 €. Positiv ist, dass die Defizite der Jahre 2014 – 2016 kontinuierlich sinken und in 2016 nur noch mit 1.960.000 € erwartet werden (vgl. Anlage 2).

Ein ausgeglichener Haushalt ist für die Stadt Helmstedt erreichbar wenn der eingeschlagene Konsolidierungskurs fortgesetzt wird und folgende Ziele verfolgt werden:

- Reduzierung der freiwilligen Leistungen auf rd. 3 % (2013: 4,88 %) oder um rd. 750.000 €.
- Senkung der Leistungsstandards von Produkten und Wegfall von freiwilligen Leistungen.
- Senkung der Personalaufwendungen durch sozialverträglichen Stellenabbau (Personalaufwendungen 2013: 10.107.000 €).
- Anpassung der städtischen Einrichtungen an den Bedarf und die demographische Entwicklung (Schulen, JFBZ usw.).
- Einsatz für eine regionale Lösung, die zu einer Absenkung der Kreisumlage (2013: 10.310.000 €) führt, bei gleichzeitigem Erhalt der Stadt Helmstedt als selbstständige Stadt und ihrer Funktion als Mittelzentrum.

Beschlussvorschlag:

Die Haushaltskonsolidierung der Stadt Helmstedt wird fortgesetzt, indem folgende Ziele verfolgt werden:

- Reduzierung der freiwilligen Leistungen auf rd. 3 % (2013: 4,88 %) oder um rd. 750.000 €.
- Senkung der Leistungsstandards von Produkten und Wegfall von freiwilligen Leistungen.
- Senkung der Personalaufwendungen durch sozialverträglichen Stellenabbau (Personalaufwendungen 2013: 10.107.000 €).
- Anpassung der städtischen Einrichtungen an den Bedarf und die demographische Entwicklung (Schulen, JFBZ usw.).
- Einsatz für eine regionale Lösung, die zu einer Absenkung der Kreisumlage (2013: 10.310.000 €) führt, bei gleichzeitigem Erhalt der Stadt Helmstedt als selbstständige Stadt und ihrer Funktion als Mittelzentrum.

Die konkreten Vorschläge zur Zielerreichung sollen ab März 2013 von der Arbeitsgruppe Haushaltskonsolidierung in Zusammenarbeit mit der Verwaltung vorbereitet werden.

In Vertretung

(Junglas)

2 Anlagen



LANDKREIS HELMSTEDT

DER LANDRAT

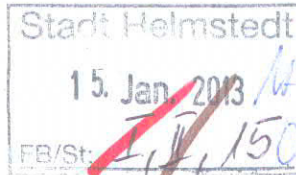


Landkreis Helmstedt - Postfach 15 60 - 38335 Helmstedt

Stadt Helmstedt

Markt 1

38350 Helmstedt



Geschäftsbereich:
Finanzen - Kommunalaufsicht

Kreishaus: 1

Hausadresse:
Südertor 6, 38350 Helmstedt

Bearbeitet von:
Frau Hobbie

E-Mail:
Hella.Hobbie@landkreis-helmstedt.de

Allgemeine Sprechzeiten:
Mo.-Fr. v. 09.00 - 12.00 u. Mi. v. 14.00 - 15.30 Uhr

(Vermittlung) 05351/1210
(Telefax) 05351/121-1606

(bei Antwort bitte angeben)

Mein Zeichen
20 - 15 - 00

Datum
15.01.2013

Datum und Zeichen Ihres Schreibens

Durchwahl
05351/121-1226

Kommunalhaushalte 2013ff.

hier: Eckpunkte der Genehmigungsverfahren seitens der Kommunalaufsichtsbehörden

Als Anlage übersende ich die vom Nds. Ministerium für Inneres und Sport vorgegebenen Eckpunkte der Genehmigungsverfahren für die Kommunalhaushalte 2013 ff. seitens der Kommunalaufsichtsbehörden zur Kenntnis.

Zusatz für die Samtgemeinden:

Die Samtgemeinden werden gebeten, die Mitgliedsgemeinden entsprechend zu unterrichten.

Im Auftrage

(Vorbrd)
Kreisamtmann

Internet: www.Helmstedt.de

E-Mail:
Kreisverwaltung@landkreis-helmstedt.de

Postbank Hannover:
(BLZ 25010030)
Kto.-Nr. 62143304
IBAN: DE29250100300062143304
BIC: PBNKDEFF

Nord/LB Landessparkasse Helmstedt:
(BLZ 25050000)
Kto.-Nr. 5802020
IBAN: DE88250500000005802020
BIC: NOLADE2HXXX



**Niedersächsisches Ministerium
für Inneres und Sport**

Nds. Ministerium für Inneres und Sport, Postfach 221, 30002 Hannover

Region Hannover und Landkreise

Nachrichtlich:

Große selbständige und kreisfreie Städte
Landeshauptstadt Hannover
Stadt Göttingen

Präsident Landesrechnungshof

Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom

Mein Zeichen (Bei Antwort angeben)
32.1-10302 N (2013)

Durchwahl Nr. (05 11) 1 20-
4815

Hannover
08.01.2013

Kommunalhaushalte 2013ff.

Hier: **Eckpunkte der Genehmigungsverfahren seitens der Kommunalaufsichtsbehörden**

Die Kommunen haben ihre Haushaltswirtschaft so zu planen, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist (§ 110 Abs. 1 NKomVG). Die Haushaltswirtschaft ist sparsam und wirtschaftlich zu führen (§ 110 Abs. 2 NKomVG). Eine Kreditfinanzierung von Maßnahmen ist zwar grundsätzlich zulässig, hat jedoch immer nachrangig zu sein (§ 111 Abs. 6 NKomVG). Liquiditätskredite als reine Kassenverstärkungsmittel dürfen nur kurzfristig und wenn der Kasse keine anderen Mittel zur Verfügung stehen in Anspruch genommen werden (§ 122 Abs. 1 S.1 NKomVG). Eine längerfristige Vorfinanzierung von Investitionsmaßnahmen durch Liquiditätskredite erlaubt das niedersächsische Kommunalrecht nicht.

In gesamtwirtschaftlich schwierigen Zeiten erfordert die Einhaltung der Eingangs beschriebenen kommunalwirtschaftlichen Grundsätze besondere Anstrengungen. Mit Erlass vom 28.10.2009 „Kommunale Investitionstätigkeit in den Jahren 2010 bis 2013“ (Az. 32.1-10302 (2009)) wurde daher darauf hingewiesen, dass Zukunft sichernde kommunale Investitionen trotz der Finanzkrise grundsätzlich möglich sind. Gleichzeitig wurde in den vergangenen Jahren, zum Teil mit Hilfe von Bund und Land, erheblich in die kommunale Infrastruktur investiert. Jede daraus folgende neue Kreditverbindlichkeit birgt allerdings erhebliche Haushaltsrisiken für die nachfolgenden Generationen, auch wenn eine Kommune aktuell die jahresbezogenen Zins- und Tilgungsleistungen erwirtschaften kann.

Dienstgebäude/
Paketanschrift
Lavesallee 6
30169 Hannover

Telefon
(05 11) 1 20-0
Telefax
(05 11) 1 20-65 50
Nach Dienstschluss:
(05 11) 1 20-61 50

E-Mail
poststelle@mi.niedersachsen.de

Überweisung an Niedersächsische Landeshauptkasse Hannover
Konto-Nr. 106 035 355
Norddeutsche Landesbank Hannover (BLZ 250 500 00)

Die grundsätzlichen konjunkturellen Aussichten sind gegenüber dem Jahr 2009 deutlich positiver geworden, was sich bereits in der aktuellen Haushaltssituation vieler Kommunen widerspiegelt. Entsprechend muss die sich verbessernde Ertragslage im Sinne der Generationengerechtigkeit genutzt werden, die kommunale Verschuldung insgesamt zu reduzieren. Dazu ist zum Einen eine deutliche Rückführung der Kreditverbindlichkeiten sowohl im Kernhaushalt als auch bei den kommunalen Unternehmen und Einrichtungen anzustreben. Zum Anderen sind zur Verminderung des besonderen Zinsrisikos die Liquiditätskredite weiter zurückzuführen. Entsprechend wird die Bewertung des satzungsmäßigen Höchstbetrages der Liquiditätskredite und gegebenenfalls das Haushaltskonsolidierungskonzept weiterhin ein zentrales Thema der Kommunalaufsichtsbehörden bleiben.

1.) Kredite (§ 120 NKomVG)

Eine Kommune muss grundsätzlich in der Lage sein, das zur Erfüllung ihrer Aufgaben notwendige Vermögen zu erhalten und die dazu notwendigen Investitionen entsprechend den veranschlagten Abschreibungen zu tätigen. Die hierfür erforderlichen Eigenmittel sind aus laufender Verwaltungstätigkeit zu erwirtschaften. Kreditaufnahmen sind nachrangig (§ 111 Abs. 6 NKomVG).

Bei fehlender dauernder Leistungsfähigkeit (§ 23 GemHKVO) einer Kommune soll im Finanzplanungszeitraum bis 2016 eine **erkennbare und spürbare Entschuldung** erfolgen. Unabweisbare Investitionen außerhalb dieser Vorgabe sind im Einzelfall schlüssig zu begründen. Kreditgenehmigungen oberhalb der sog. Netto-Neuverschuldung-Null sind jedoch zu vermeiden. Abweichende Kreditrahmenczusagen aus vorausgegangenen Haushaltsjahren bleiben mit allen Nebenabreden für den vereinbarten Zeitraum gültig.

Im Einzelfall kann es zu einem Konflikt zwischen der Notwendigkeit einer Entschuldung und dem grundsätzlichen Gebot des Vermögenserhaltes kommen. In diesen Fällen müssen Faktoren wie die Höhe der tatsächlichen investiven Verschuldung, Fragen des Standards der Kommunen etc. in die Gesamtbewertung der Kommunalaufsichtsbehörde aufgenommen werden. Seitens der Kommune muss sich intensiv mit der Frage auseinandergesetzt werden, inwieweit beispielsweise bei negativer demografischer Entwicklung mittelfristig der aktuelle Vermögensbestand weiterhin benötigt wird. Im Einzelfall wird ein bewusster Vermögensverzehr nicht zu vermeiden sein. Hilfreich ist zudem eine seitens der Vertretung beschlossene Prioritätenliste der zukünftigen kommunalen Investitionen, die sich auch mit Fragen des Vermögensverzehrs auseinandersetzt.

Um dem **Gebot des Werterhaltes** Rechnung zu tragen, ist grundsätzlich seitens der Kommunal-
aufsichtsbehörde zu hinterfragen, ob für im Haushaltsjahr unterlassene Instandhaltungsaufwen-
dungen Rückstellungen gebildet wurden (§ 122 NKomVG iVm § 43 Abs. 1 Ziffer 3 GemHKVO)
bzw. ein zulässiger Vermögensverzehr ausreichend abgebildet wurde.

Es hat grundsätzlich eine Gesamtbetrachtung von Krediten und kreditähnlichen Rechtsgeschäften
zu erfolgen.

2.) Haushaltssicherungskonzept

Ergänzend zu meinem Erlass vom 30.10.2007 „Hinweise zur Aufstellung und inhaltlichen Ausges-
taltung des Haushaltssicherungskonzepts“ (Az.: 33.1 – 10002 (§ 82 Abs. 6)) gelten nachfolgende
Hinweise:

Soweit ein Haushaltssicherungskonzept (HSK) aufzustellen ist, bildet es das zentrale Element der
Bewertung des Haushaltes und des Haushaltsvollzuges. Ein entsprechend hoher Maßstab ist sei-
tens der Kommunalaufsichtsbehörde an dessen Inhalt zu stellen. Sind die Maßnahmen einschließ-
lich Prüfaufträge insbesondere nur pauschal und nicht realistisch bzw. seit mehr als zwei Haus-
haltsjahren erfolglos aufgeführt, erfüllt das HSK nicht die gesetzlichen Vorgaben und hat wesentli-
che Mängel. Da es Bestandteil der zusammen mit der Haushaltssatzung vorzulegenden Unterlagen
ist (§ 114 NKomVG i.V.m. § 1 GemHKVO), kann die Haushaltssatzung bei wesentlichen Mängeln
des HSK als unvollständig zurückgewiesen werden. Als Rechtsfolge beginnen die Fristen nach §
114 Abs. 2 Satz 2 bzw. § 176 Abs. 1 NKomVG nicht.

Eine Haushaltssicherungsmaßnahme ist ein von der Kommune initiiertes Handeln, das kausal zu
einer Einsparung führt. Es setzt geplantes aktives Tun oder Unterlassen voraus. Bewertungsmaß-
stab sind also primär indogene Faktoren und keine sich aus anderen Gründen ergebenden Er-
tragsverbesserungen oder Minderaufwände. Es muss ein erkennbarer und nachvollziehbarer kon-
zeptioneller Umgang mit den Herausforderungen des zu erwartenden **demographischen Wandel**,
z. B. der Personalentwicklungsplanung, Überlegungen zum zukünftigen Umfang des kommunalen
Leistungsangebotes etc. stattfinden. Auch freiwillige Leistungen sind permanent kritisch zu hinter-
fragen, eine Ausweitung bei bestehender Haushaltskonsolidierungspflicht hat grundsätzlich zu un-
terbleiben.

Es ist möglich, in einem HSK zunächst unbezifferte Maßnahmen aufzunehmen. Bedingung ist ein dahinter stehender realistischer Prüfauftrag, der nach maximal zwei Haushaltsjahren bezifferbare Maßnahmen erwarten lässt (vergleiche oben). Derartige Prüfaufträge müssen seitens der Kommunalaufsichtsbehörde regelmäßig hinterfragt und ggf. mit entsprechenden Berichtspflichten in die Haushaltsgenehmigung aufgenommen werden. Eine aktive Nachsteuerung der Prüfaufträge seitens der Kommune ist denkbar, muss aber immer im aktuellen HSK abgebildet werden. So ist die Nachsteuerung beispielsweise durch Aufnahme neuer Ansätze aus dem Haushaltsvollzug möglich. Die Begrenzung auf zwei Haushaltsjahre bleibt aber grundsätzlich von einer Nachsteuerung unberührt.

3.) Überschuldete Kommunen (§ 110 Abs. 8 NKomVG)

Überschuldete Kommunen müssen sich in jedem Haushaltsjahr erkennbar entschulden. Kreditermächtigungen sind nur in unabweisbaren Einzelfällen und bei schlüssiger Begründung und grundsätzlich nur für dringend notwendige und nachhaltige Investitionen in die kommunale Bildungsinfrastruktur, in die energetische Sanierung kommunaler Liegenschaften und in Maßnahmen, die erhebliche Synergieeffekte nach sich ziehen, zulässig.

Von überschuldeten Kommunen ist seitens der Kommunalaufsichtsbehörde zudem ein **Konzept zur Entschuldung** zu fordern, soweit nicht bereits eine Pflicht zur Erstellung eines HSK besteht. Dieses Konzept ist eng an die Vorgaben an ein HSK anzulehnen und muss sich auch mit der Rückführung der Kredite auseinandersetzen. Die Kommunalaufsichtsbehörde kann sich jederzeit über Angelegenheiten der Kommune unterrichten. Das beinhaltet auch Fragestellungen, wie mit bestimmten Situationen umgegangen wird respektive ein rechtmäßiger Zustand wieder hergestellt werden soll. Entsprechend wäre darzustellen, wie der Verstoß gegen das Überschuldungsverbot beseitigt werden soll. Die Konsolidierungsvolumina und der zeitliche Rahmen sind zu beziffern.

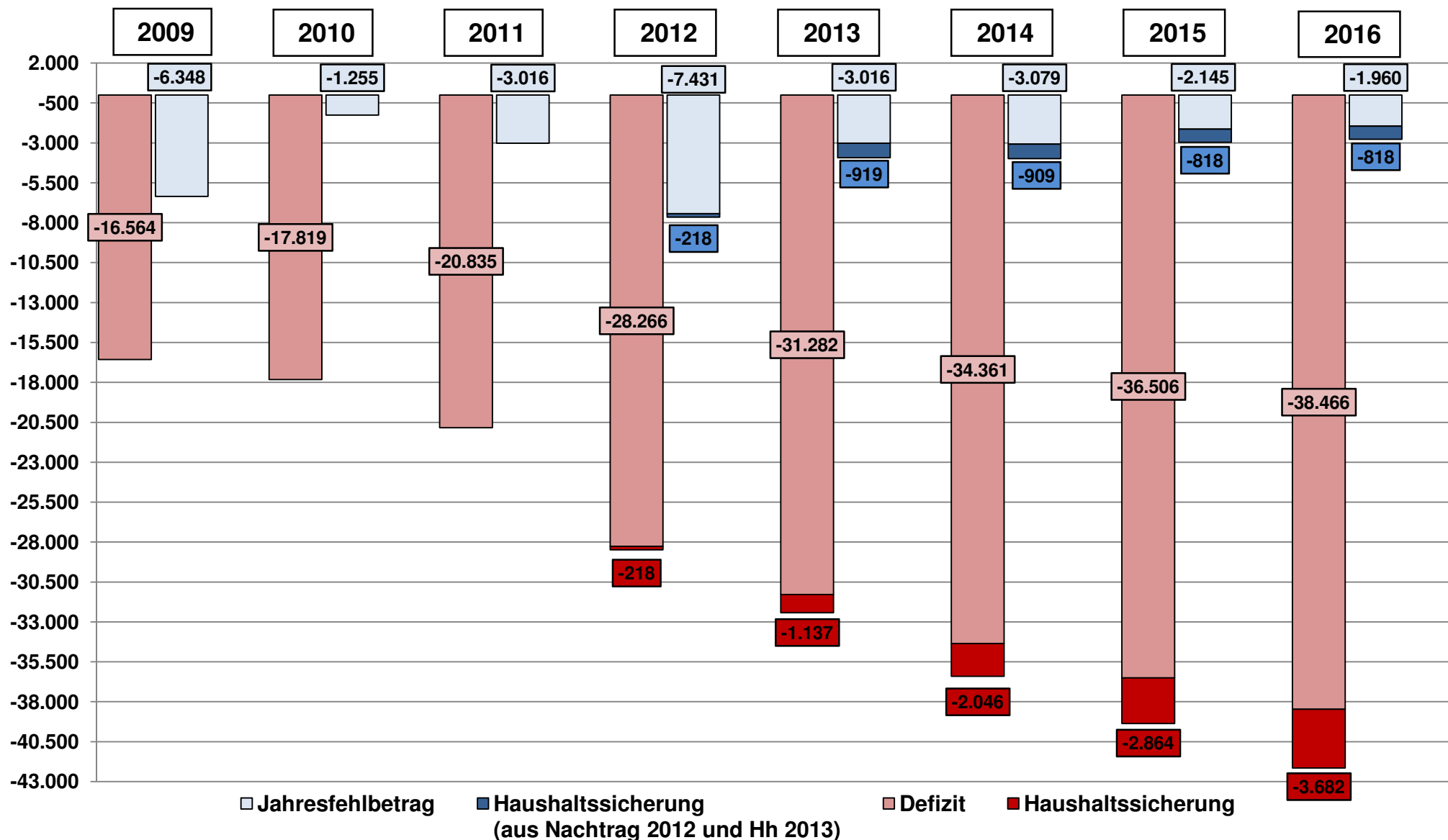
Ich bitte die Region Hannover sowie die Landkreise um Beachtung sowie die ihrer Aufsicht unterstehenden Gemeinden entsprechend zu informieren. Im Rahmen meiner eigenen Zuständigkeit werde ich ab dem Haushaltsjahr 2013 ebenfalls nach diesen Grundsätzen verfahren.

Im Auftrage

Warlitz

Haushaltsentwicklung Stadt Helmstedt

(Die Haushaltssicherung basiert auf den Daten Hh-Plan 2013 Stand 23.11.12)



Die positiven außerordentlichen Ergebnisse der Jahre 2009 bis 2011 wurden beim Vortrag der kameralen Ergebnisse bis 2008 abgesetzt.