



Stadt Wilhelmshaven  
Rechnungsprüfungsamt

## **Stellungnahme**

**zum Haushaltssicherungsbericht**

**der Stadt Wilhelmshaven**

**zum Haushalt 2014**



**Nordsee Stadt**  
**Wilhelmshaven**

<b>Inhaltsverzeichnis:</b>	<b>Seite</b>
1 Vorbemerkung	2
2 Haushaltssicherungskonzept	2
3 Stellungnahme zum Haushaltssicherungsbericht	3
3.1 Haushaltslage	3
3.2 Hinweise zu den Stellungnahmen der Verwaltung zu den Anmerkungen des RPAs zum HSB des Vorjahres	5
3.3 Umsetzung des Haushaltssicherungskonzepts	6
4 Schlussbemerkung	6

## 1 Vorbemerkung

Das Nds. Ministerium für Inneres, Sport und Integration (MI) hat in seiner Genehmigung der Haushaltssatzung und des Haushaltsplanes der Stadt Wilhelmshaven für die Haushaltsjahre 2013 und 2014 vom 31.05.2013 verfügt, dass

- Haushaltssicherungsberichte jeweils für die Haushaltsjahre 2013 und 2014 zu erstellen sind. Der erste Bericht ist spätestens bis zum 31.01.2014 vorzulegen, der zweite Bericht mit Vorlage der Haushaltssatzung 2015.
- die Anregungen des Rechnungsprüfungsamtes aus der Stellungnahme zum Haushaltssicherungsbericht zum Haushalt 2013 auf ihre Umsetzbarkeit zu prüfen sind und über die Ergebnisse ebenfalls bis zum 31.01.2014 zu berichten ist.

## 2 Haushaltssicherungskonzept (HSK)

Kann eine Gemeinde den Haushaltsausgleich weder durch realisierte Überschüsse aus Vorjahren noch durch geplante Überschüsse der zwei Folgejahre erreichen, so hat sie nach § 110 Abs. 6 Satz 1 NKomVG ein HSK aufzustellen. Das HSK ist spätestens mit der Haushaltssatzung zu beschließen und zusammen mit dieser der Kommunalaufsichtsbehörde vorzulegen. Ist ein HSK zu beschließen und war dies bereits für das Vorjahr erforderlich, so ist gem. § 110 Abs. 6 Satz 4 NKomVG ein Haushaltssicherungsbericht zu erstellen, in dem über den Erfolg der Haushaltssicherungsmaßnahmen zu berichten ist.

Dieses Konzept muss zum einen die Maßnahmen beschreiben, die zu einem **nachhaltigen** Ausgleich des Haushalts führen sollen sowie zum anderen den Zeitraum benennen, in dem dieser Ausgleich erreicht werden soll.

Das MI hat in seiner Bekanntmachung vom 30.10.2007 „Hinweise zur Aufstellung und inhaltlichen Ausgestaltung des Haushaltssicherungskonzepts“ gegeben.

Im Wesentlichen hat das MI festgelegt:

1. Das HSK hat die Ausgangslage, Ursachen der Fehlentwicklung und deren vorgesehene Beseitigung zu beschreiben. Ziel ist es, den Haushaltsausgleich schnellstmöglich, zumindest aber innerhalb des Zeitraumes der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung wieder zu erreichen. Eine Überschreitung dieses Zeitraumes ist nur im Ausnahmefall zulässig.
2. Die Maßnahmen sind einzeln, konkret und verbindlich zu beschreiben. Für jede Einzelmaßnahme ist der genaue Umsetzungszeitpunkt, die Umsetzungsmethode und das bezifferte Einsparvolumen zu benennen. Abstrakte Prüfaufträge reichen nicht aus.
3. Alle Möglichkeiten der Ertragsverbesserung sind zu überprüfen. Alle nicht auf Gesetz beruhenden Leistungen sind detailliert aufzulisten, kritisch zu überprüfen und ggf. konsequent zu reduzieren. Zudem sind Aufwandserhöhungen im Bereich der nicht auf Gesetz beruhenden Leistungen einzeln darzustellen und zu begründen.

4. Das HSK ist eine jährlich fortzuschreibende Anlage des Haushaltsplans und damit so lange jährlich neu durch den Rat zu beschließen, bis der Haushaltsausgleich wieder erreicht ist.

Da die Stadt Wilhelmshaven keinen ausgeglichenen Haushalt vorlegen kann, ist sie zwingend verpflichtet, ein HSK aufzustellen und dieses HSK jährlich fortzuschreiben.

In der Genehmigung vom 31.05.2013 merkt das MI an, dass zwar eine tendenziell positive Entwicklung bzw. Aussicht erkannt wird, aber dennoch die Haushaltslage der Stadt Wilhelmshaven weiterhin angespannt ist. Hieraus resultiert die Forderung des MI, dass die Konsolidierungsmaßnahmen auszuweiten und auch die bisher noch nicht umgesetzten Vorschläge einer erneuten Prüfung zu unterziehen sind.

### **3 Stellungnahme zum Haushaltssicherungsbericht (HSB)**

#### **3.1 Haushaltslage**

Der HSB zum Haushalt 2014 wurde dem RPA am 08.10.2013 in endgültiger Fassung zur Stellungnahme vorgelegt. Er enthält zum Stichtag 31.07.2013 neben Ausführungen zur Haushaltslage (Seiten 7 ff) auch die vom MI geforderten Stellungnahmen zu den Anmerkungen des Rechnungsprüfungsamtes zum HSB des Vorjahres (S. 10 -19). Der umfangreichste Teil des HSBs gibt die Konsolidierungsmaßnahmen – sowohl beschlossene als auch nicht-beschlossene - sowie deren jeweiligen Umsetzungsgrad sehr detailliert und übersichtlich wieder.

Obwohl zusätzliche Konsolidierungs- und in den Vorjahren abgelehnte Maßnahmen nunmehr doch beschlossen bzw. Alternativbeschlüsse gefasst wurden, geht die Verwaltung davon aus, dass erst ab dem Haushaltsjahr 2017 ein Haushaltsausgleich wieder erreicht werden kann (S. 64 f). Erst ab dann kann der bis zu diesem Zeitpunkt aufgelaufene Verlustvortrag sukzessive abgebaut werden. Die Verwaltung sieht diese Zielsetzung als realistisch und erreichbar an.

Allerdings wird aus Sicht der Verwaltung der alleinige Einfluss der endogenen Faktoren nicht ausreichen um die dauernde Leistungsfähigkeit der Stadt stetig sicherstellen zu können, sondern es müssen auch die exogenen Faktoren stimmen.

Im HSB des Vorjahres wurde davon ausgegangen, dass der Fehlbedarf bis Ende 2017 ca. 107,09 Mio € betragen würde. Der jetzt vorliegende HSB weist zu diesem Zeitpunkt einen geschätzten Fehlbedarf in Höhe von 100,01 Mio € aus.

Vergleicht man die beiden Berichte hinsichtlich ihrer zum jeweiligen Stichtag geschätzten Jahreseinzelfehlbeträge, so fällt auf, dass diese Schätzungen tlw. deutlich voneinander abweichen:

<b>Fehlbetrag Jahr</b>	<b>HSB Vorjahr in €</b>	<b>HSB Stand 24.09.2013 in €</b>
2007 – 2008	-16.885.475,24	-16.885.475,24
2009	-10.006.713,36	- 9.885.320,83
2010	-19.229.668,--	-20.238.762,68
2011	- 5.026.814,92	-12.407.535,52
2012	-20.760.000,--	-20.056.353,87
<b>Summe Ende 2012 gerundet</b>	<b>-71,91 Mio €</b>	<b>-79,47 Mio €</b>
2013	- 9,40	-10,61
2014	- 8,16	- 5,55
2015	- 5,89	- 2,57
2016	- 6,36	- 1,83
2017	- 5,37	+ 0,02 Mio €
<b>Summe Ende 2017</b>	<b>-107,09 Mio €</b>	<b>-100,01 Mio €</b>

So wurde die Entwicklung für das Jahr 2011 im letzten Jahr noch deutlich zu positiv eingeschätzt. Dies resultiert gem. Auskunft der Verwaltung daraus, dass zum damaligen Zeitpunkt der Jahresabschluss noch nicht vorlag und somit auch der Endbestand nur geschätzt werden konnte.

Vergleicht man die Jahre 2013 - 2014 sind auch hier Verschiebungen in den Schätzungen zu erkennen – es wird jedoch mit einer positiven Gesamtentwicklung bis Ende 2017 gerechnet. Hierzu sollen nicht zuletzt die getroffenen Entscheidungen über die zusätzlichen Konsolidierungsmaßnahmen beitragen.

Diese Einsparbemühungen werden aber nur dann den gewünschten Erfolg erbringen, wenn nicht endogene Faktoren, die von der Stadt Wilhelmshaven nicht beeinflusst werden können, diese Effekte wieder zu Nichte machen. Zu denken ist hier z. B. an steigende soziale Ausgaben für z. B. Kosten der Unterkunft etc.. Zudem sind die erhofften deutlich positiven Effekte aus der Eröffnung des JadeWeserPorts bisher leider ausgeblieben.

Gem. Gesetz wäre die Stadt tatsächlich überschuldet, wenn auch das Basisreinvermögen (entspricht dem „Stammkapital“) verbraucht wäre. Das Basisreinvermögen würde sich unter Berücksichtigung der auflaufenden Fehlbeträge von einem Schlussbestand Ende 2007 in Höhe von 172 Mio € auf 50,30 Mio € Stand Ende 2017 verringern.

Die Verwaltung geht für 2017 und die Folgejahre von positiven Jahresabschlussergebnissen aus, so dass aus Sicht der Verwaltung nur noch ein langfristig latentes Überschuldungsrisiko bestehen dürfte. Um dieses Ziel zu erreichen bzw. evtl. sogar früher entsprechend positive Entwicklungen realisieren zu können, wird es weiterhin erforderlich sein, eine restriktive Ausgabenpolitik zu betreiben.

Die Aussagen im HSB stellen die Haushaltslage nach Auffassung des RPAs zutreffend dar. Dem RPA sind keine weiteren Anhaltspunkte von besonderer Bedeutung bekannt, über die ergänzend zu berichten wäre.

### **3.2 Hinweise zu den Stellungnahmen der Verwaltung zu den Anmerkungen des RPAs zum HSB des Vorjahres – soweit nicht im Rahmen der Schlussbemerkungen -**

#### **zu Nr. 1 -3:**

Das RPA begrüßt grundsätzlich die gefassten Prüfaufträge zu diesen Themen. Die gen Aufträge sind im HSK – bis auf die Ausnahme „Zusammenführung Botanischer Garten mit Rosarium, einschl. Ziergärtnerei TBW im Stadtpark“ - nicht mit Beträgen beziffert. Die gen. Zusammenführung soll in 2014 eine Einsparung von 75 T€ erbringen, ab 2015 ff jeweils 150 T€.

Das RPA vermisst jedoch weiterhin Prüfaufträge zu dem Thema Sponsoring privater Dritter durch die städtischen Beteiligungen. Hierbei geht es um die Beantwortung der Frage, welche Zahlungen seitens der Gesellschaften an private Dritte geleistet werden. Als Beispiel sei hier das Sponsoring des Wilhelmshavener Handballvereins durch die GEW Wilhelmshaven GmbH genannt. Solche Ausgaben verringern im Fall der GEW die Gewinnausschüttung an die beteiligten städtischen Gesellschaften im Konzern WTFS.

#### **zu Nr. 4:**

Die durch das RPA in diesem Jahr vorgenommenen Vergabepflichten bestätigen leider wiederum in vielen Fällen die mangelnden Kenntnisse der beauftragten Büros in Bezug auf die Anwendung der einschlägigen Vergabe- und Vertragsordnungen. Insofern verbleibt hier die Forderung des RPAs nach einer besseren Projektsteuerung / Bauleitung durch das vorhandene eigene Personal.

Die Beantwortung der Frage, ob für eine zumindest tlw. Eigenerledigung zusätzliches Personal erforderlich ist / wäre, sollte jeweils im Rahmen von Organisationsuntersuchungen geklärt werden. Dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass Maßnahmen auch abgeschlossen und somit Personalkapazitäten bei dem vorhandenen Personal frei werden.

Evtl. wäre es auch möglich, durchzuführende Maßnahmen zeitlich an die vorhandenen Personalkapazitäten anzupassen – soweit es sich nicht um unaufschiebbare Aufgaben handelt.

Die Stadt Wilhelmshaven hat zum 01.10.2013 die Stelle eines Referatsleiters Personal / Organisation besetzt. Das RPA verbindet hiermit die Hoffnung auf eine verbesserte strategische Steuerung und somit entsprechende positive Effekte im Personalbereich.

#### **zu Nr. 6:**

Das RPA hat im Rahmen seiner in diesem Jahr bisher vorgenommenen Vergabepflichten ebenfalls erneut in einigen Fällen Defizite in der Erstellung der Leistungsverzeichnisse festgestellt. Es verbleibt somit bei der Forderung nach möglichst sorgfältigen detaillierten Beschreibungen. Allerdings erkennt das RPA nicht, dass in manchen Fällen auf Grund besonderer Gegebenheiten nachträgliche Änderungen erforderlich werden.

Besonderes sorgfältiges Augenmerk ist zudem auf die ordnungsgemäße Abwicklung der Baumaßnahmen gem. VOB B zu legen

### 3.3 Umsetzung des Haushaltssicherungskonzepts

Der HSB zum Haushalt 2014 führt sehr detailliert – getrennt nach Dezernaten - alle Maßnahmen der bisher beschlossenen HSKe mit den jeweils angestrebten Haushaltsverbesserungen auf. Ebenfalls dargestellt werden die gefassten Alternativbeschlüsse sowie die nicht beschlossenen Maßnahmen.

Positiv ist zu bemerken ist, dass nur noch einige wenige Vorschläge der Verwaltung nicht durch die Politik beschlossen wurden. Insges. handelt es sich hier um ein entgangenes Einsparvolumen in Höhe von rd. 149.200,-- €/Jahr (S. 23).

In einem Soll-Ist-Vergleich ist dem HSB für jede einzelne Maßnahme die Stellungnahme der bzw. des Produktverantwortlichen beigefügt, aus der der **Umsetzungs- und Gefährdungsgrad zum 31.07.2013** wie folgt hervorgeht:

- |                                |                  |
|--------------------------------|------------------|
| a) umgesetzt:                  | 8,1 Mio € = 56 % |
| tlw. umgesetzt:                | 3 Mio € = 21 %   |
| nicht umgesetzt:               | 3,5 Mio € = 23 % |
|                                |                  |
| b) der Sache nach ungefährdet: | 9 Mio € = 63 %   |
| der Sache nach tlw. gefährdet: | 5,3 Mio € = 37 % |
| der Sache nach gefährdet:      | 0,05 Mio € = 0 % |
|                                |                  |
| c) der Höhe nach ungefährdet:  | 8,8 Mio € = 61 % |
| der Höhe nach tlw. gefährdet:  | 4,9 Mio € = 34 % |
| der Höhe nach gefährdet:       | 0,7 Mio € = 5 %  |

Auffallend ist, dass alle Kategorien Maßnahmen enthalten, deren Summe mit „N.N.“, also nicht bezifferbar, angegeben werden und die somit rechnerisch mit dem Betrag „0,--€“ angesetzt werden. Da es sich hierbei auch um umgesetzte/tlw. umgesetzte Maßnahmen (z.B. Aufgabe Bürgerbüro Nordseepassage S. 50 Nr. 29 / Auflösung der Fahrbetriebsgesellschaft S. S. 56 Nr. 94) handelt, sollten hier zumindest Beträge im Vorher/Nachher-Vergleich ermittelbar sein.

Im Rahmen dieser Stellungnahme wird ansonsten darauf verzichtet, auf die im HSK enthaltenen Einzelmaßnahmen näher einzugehen, da die aufgeführten Feststellungen und Einschätzungen nach Ansicht des RPA im Wesentlichen als zutreffend anzusehen sind.

## 4 Schlussbemerkung

Die Stadt Wilhelmshaven hat bisher 4 HSKs mit einem Volumen von 115 Einzelmaßnahmen und einem Gesamtbetrag in Höhe von rd. 67,334 Mio € beschlossen.

Als der „Sache nach gefährdet“ werden zum Stichtag 31.07.2013 lediglich 6 Einzelmaßnahmen = 5% der Gesamtmaßnahmen eingeschätzt. Dies lässt zum jetzigen Zeitpunkt darauf schließen, dass es sich bei den beschlossenen Maßnahmen um realistische und somit erreichbare Ziele gehandelt hat bzw. handelt.

Es bleibt jedoch zu hoffen, dass die angestrebten Mehreinnahmen bzw. Minderausgaben in diesem Umfang auch wirklich erreicht werden. Immerhin werden 49 Einzelmaßnahmen = 43% der Gesamtmaßnahmen der Höhe nach als gefährdet bzw. tlw. gefährdet eingestuft.

Um den angestrebten Haushaltsausgleich 2017 oder früher erreichen zu können, wird daher eine konsequente Weiterführung des eingeschlagenen Haushaltskonsolidierungskurses zwingend notwendig sein.

Folgende Hinweise / Anregungen ergeben sich aus Sicht des RPAs – soweit nicht bereits unter 3.2 aufgeführt -:

1. Ein Anteil in Höhe von 25.470.300 € = 37,83 % des Gesamtvolumens wird als Einsparpotential in Bezug auf die Beteiligungen der Stadt Wilhelmshaven (sowohl Eigenbetriebe als auch städt. Gesellschaften) angegeben.

Dieses Ziel wird aus Sicht des RPAs nur unter optimalen Bedingungen zu erreichen sein, da hier auch endogene Faktoren eine Rolle spielen, die durch die Stadt Wilhelmshaven nicht beeinflusst werden können (z.B. Verkauf Anteile JadeWeserAirport / Verkauf Anteile Parkhaus im Zentrum).

Das RPA begrüßt ausdrücklich den gefassten Ratsbeschluss vom 19.12.2012 (Vorschläge zur Neuausrichtung der städt. Beteiligungen).

Zur Beantwortung der Frage, welche Restrukturierungen machbar und umsetzbar sind, wurde an eine Wirtschaftsprüfungs- /Beratungsgesellschaft ein entsprechender Auftrag zur Erstellung eines Gutachtens vergeben. Das RPA erwartet aus diesem Gutachten konkrete Umstrukturierungsvorschläge unter Nennung der wirtschaftlichen mit Zahlen belegten oder sonstigen Vorteile.

Allerdings erscheint das Erreichen der Höhe des angedachten Einsparpotentials von 350 T€ in 2014 sowie jeweils 500 T€ in den Jahren 2015 – 2017 (zzgl. der angedachten Maßnahmen in Bezug auf Einzelgesellschaften wie HBG, Grund und Bau etc.) als sehr ambitioniertes Ziel. So wurde die Bildung der jeweiligen Gesellschaften zu den damaligen Zeitpunkten aus nachvollziehbaren Gründen realisiert – i. d. R. ebenfalls unter Beratung und Begleitung namhafter Wirtschaftsprüfungs- und Beratungsgesellschaften - und es entstanden verflochtene Gebildestrukturen, deren Entflechtung heute u. U. einige Schwierigkeiten und evtl. zunächst auch Kosten verursachen könnte (Beteiligung privater Dritter an den Gesellschaften etc.).

Im Rahmen von Umstrukturierungen wird es daher auch erforderlich sein, die den Gesellschaften übertragenen Aufgaben in Bezug auf ihre Notwendigkeit hin erneut kritisch zu hinterfragen. Hier könnte aus Sicht des RPAs u. a. insbesondere die Wilhelmshaven Touristik & Freizeit GmbH betrachtet werden, da diese einen nicht unerheblichen Zuschuss aus dem städtischen Haushalt zur Erfüllung ihrer Aufgaben erhält.



2. Einen großen Anteil an den Gesamtausgaben des städtischen Haushalts haben die Sozialausgaben.

Veranschlagung im Haushalt:

2013	Gesamteinnahmen:	207.119.500 €	Gesamtausgaben:	217.731.450 €
2014		212.390.300 €		217.942.950 €

Jahr	FB	Einnahmen	Ausgaben	E – A	Anteil E Ges.HH	Anteil A Ges. HH
2013	50	47.102.200	73.233.900	-26.131.700	22,74 %	33,63 %
2014	50	48.909.200	75.677.600	-26.768.400	23,03 %	34,72 %
2013	51	3.266.100	31.005.700	-27.739.600	1,58 %	14,24 %
2014	51	3.266.100	31.769.700	-28.503.600	1,54 %	14,58 %

Es fällt auf, dass der Sozialbereich insg. den städtischen Haushalt in einem nicht unerheblichen Umfang belastet. So verbleibt eine Unterdeckung in Höhe von 53.871.300 € im Jahr 2013 und 55.272.000 € im Jahr 2014.

Speziell im Bereich 51 Jugendamt / Pädagogischer Dienst wurden in den vergangenen Jahren diverse Maßnahmen umgesetzt, die zu einer Verringerung der Ausgaben führen sollten (z. B. Schaffung von Familienzentren, zusätzliche Streetworker etc.). Anhand der o. a. Veranschlagungs- / Planzahlen lässt sich eine positive Ausgabenentwicklung allerdings nicht direkt erkennen – vielmehr ist eine Ausgabensteigerung von 2013 auf 2014 um 764 T€ veranschlagt und das, obwohl für 2013 lt. FB 51 500 T€ eingespart worden sind. Zudem ist für 2013 eine Nachbewilligung in Höhe von 500 T€ beabsichtigt. Grund hierfür könnten möglicherweise exogene Faktoren (wie z.B. Zuzüge) sein, die zu einer Überlagerung der positiven Effekte aus den gen. Maßnahmen geführt haben.

Auf Grund der gen. Bedeutung der beiden Bereiche empfiehlt das RPA beide Bereiche einer genaueren Betrachtung zu unterziehen. In diesem Zusammenhang wird angeregt, nicht nur zu untersuchen, wie die zu erledigenden Aufgaben – unabhängig, ob es sich um freiwillige oder Pflichtaufgaben handelt – möglichst kostengünstig erledigt werden können, sondern auch das Augenmerk auf den Grad der Aufgabenerfüllung zu richten. Dies umfasst die Beantwortung der Frage, ob Aufgaben nicht „übererfüllt“ werden und sich statt am maximal Nötigen am maximal Möglichen orientieren. Eine Rückführung auf niedrigere Standards - soweit gesetzlich zulässig - könnte somit u. U. einen positiven Beitrag zur Haushaltskonsolidierung leisten.

Sinnvoll könnte auch das Entwickeln weiterer Konzepte über definierte Teilbereiche sein, um beobachteten negativen Entwicklungen gegensteuern zu können.

3. Bzgl. der Personalsituation nimmt das RPA die Stellungnahme des FBs 10 und somit das Bekenntnis zur angedachten Wiederbesetzung eines Großteils der Stellen positiv z. Ktns. Dies sollte entsprechende positive Effekte hinsichtlich der Aufgabenbewältigung bewirken.

Es wird allerdings nochmals darauf hingewiesen, dass bei der Entscheidung über Wieder-/ Nichtbesetzung stringent auf eine Gleichbehandlung aller Fachbereiche – insbesondere im Hinblick

auf die Eigenbetriebe - zu achten ist. Z. Zt. scheint es leichter zu sein, Stellen in den wirtschaftlich selbstständigen Eigenbetrieben besetzen zu dürfen – sowohl über interne Ausschreibung als auch extern über die Ausnahme vom Einstellungsstopp - als in den Bereichen der Kernverwaltung. Es darf in diesem Zusammenhang aber nicht übersehen werden, dass die Eigenbetriebe bzw. deren Bereiche, die sich nicht über Gebühren kostendeckend refinanzieren können, immer Kosten für den Kernhaushalt verursachen.

Alle Maßnahmen, die die rechtlich unselbstständigen Eigenbetriebe treffen – auch außerhalb der hier gen. Personalentscheidungen - verpflichten immer die Stadt Wilhelmshaven.

Das RPA regt in diesem Zusammenhang an, die Anzahl der Organisationsuntersuchungen zu erhöhen.

Stadt Wilhelmshaven  
Rechnungsprüfungsamt

Wilhelmshaven, den 10.10.2013

Heike Hanseemann  
Leiterin Rechnungsprüfungsamt