



Stadt Wilhelmshaven
Rechnungsprüfungsamt

Stellungnahme

zum Haushaltssicherungsbericht

der Stadt Wilhelmshaven

zum Haushalt 2015



Nordsee Stadt
Wilhelmshaven

Inhaltsverzeichnis:	Seite
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	4
3.3 Umsetzung des Haushaltssicherungskonzepts	5
4 Schlussbemerkung	6

1 Vorbemerkung

Das Nds. Ministerium für Inneres, Sport und Integration (MI) hat in seinen Genehmigungsverfügungen zur Haushaltssatzung und dem Haushaltsplan der Stadt Wilhelmshaven für die Haushaltsjahre 2013 und 2014 vom 31.05.2013, zur 1. Nachtragshaushaltssatzung vom 05.02.2014 und 2. Nachtragshaushaltssatzung vom 25.07.2014 verfügt, dass

- mit Vorlage der Haushaltssatzung 2015 ein Haushaltssicherungsbericht vorzulegen ist

und

- die Anregungen des Rechnungsprüfungsamtes aus der Stellungnahme zum letzten Haushaltssicherungsbericht auf ihre Umsetzbarkeit zu prüfen sind und hierzu Stellung zu nehmen 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 den Genehmigungen vom 31.05.2013, 05.02.2014 und 25.07.2014 merkt das MI an, dass der Konsolidierungskurs der letzten Jahre zwar seine Wirkung zeigt, aber dennoch die dauernde Leistungsfähigkeit der Stadt Wilhelmshaven mangels Haushaltsausgleich nicht gesichert ist.

3 Stellungnahme zum Haushaltssicherungsbericht (HSB)

3.1 Haushaltslage

Der HSB zum Haushalt 2015 wurde dem RPA am 07.11.2014 in endgültiger Fassung zur Stellungnahme vorgelegt. Er enthält zum Stichtag 30.09.2014 neben Ausführungen zur Haushaltslage (Seiten 10 ff) auch die vom MI geforderten Stellungnahmen zu den Anmerkungen des Rechnungsprüfungsamtes zum HSB des Vorjahres (S. 17 -24). Der umfangreichste Teil des HSBs gibt die Konsolidierungsmaßnahmen – sowohl beschlossene als auch nicht-beschlossene - sowie deren jeweiligen Umsetzungsgrad sehr detailliert und übersichtlich wieder.

Die Verwaltung kommt nach Erläuterung aller vorliegenden Zahlen und Entwicklungen zu der Einschätzung, dass die Stadt Wilhelmshaven einen Haushaltsausgleich weder kurz- noch mittelfristig erreichen kann. Vielmehr wird bis zum Ende 2019 ein Fehlbetrag in Höhe von 124 Mio € erwartet (S. 75).

Insofern wird auch die dauernde Leistungsfähigkeit durch die Stadt nicht wieder hergestellt werden können.

Im letzten HSB wurde noch davon ausgegangen, dass der Fehlbedarf bis Ende 2017 ca. 100,01 Mio € betragen würde. Der jetzt vorliegende HSB weist zu diesem Zeitpunkt einen geschätzten Fehlbedarf in Höhe von 115,48 Mio € aus.

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

Fehlbetrag Jahr	HSB Stand 24.09.2013 in €	HSB Stand 30.09.2014 in €
2007 – 2008	-16.885.475,24	-16.885.475,24
2009	- 9.885.320,83	- 9.885.320,83
2010	-20.238.762,68	-20.238.762,68
2011	-12.407.535,52	-12.599.533,18
2012	-20.056.353,87	-24.242.571,25
2013	-10,61	- 5.648.592,77
Summe Ende 2013	-90,08 Mio €	-89.500.255,95
2014	- 5,55	- 6,05
2015	- 2,57	- 6,58
2016	- 1,83	- 6,85
2017	+ 0,02	- 6,50
2018		- 5,22
2019		- 3,09
Summe Ende 2017		-123,79 Mio €

Die Entwicklung der Jahre 2015 – 2017 wurde im letzten Jahr anscheinend deutlich zu positiv eingeschätzt.

Zur Erläuterung der o. a. Zahlen hat die Verwaltung die Entwicklung der Höhe der ordentlichen Erträge und Aufwendungen der Jahre 2007 – 2019 dargestellt (HSB S. 11). Ob die zukünftige Entwicklung so eintreten wird, wird sowohl von der internen Steuerung durch die Stadt Wilhelmshaven als auch von der Entwicklung exogener Faktoren abhängen (sh. hierzu HSB S. 76).

Gem. gesetzlicher Regelung 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 +20,69 Mio € Stand Ende 2019 verringern. Insofern wird ein Überschuldungsrisiko bis Ende 2019 nicht gesehen. Allerdings besteht dann ein latentes Überschuldungsrisiko für die Folgejahre, sollte es nicht gelingen, positive Ergebnisse zu erwirtschaften.

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:

Die bereits umgesetzten Maßnahmen haben zu einer Verringerung der Anzahl der vorhandenen Beteiligungen geführt. Bei den durchgeführten Verschmelzungen handelt es sich um Verschmelzungen bestehender städtischer Konzerngesellschaften.

Unter den Maßnahmen, die sich in der Umsetzung befinden, sind sowohl Verkäufe an private Dritte als auch

Verschmelzungen bestehender städtischer Konzerngesellschaften enthalten.

Im Rahmen der Verschmelzungen erscheint es so als ob die Aufgaben der verschmolzenen Gesellschaften zunächst von den aufnehmenden Gesellschaften übernommen werden. Eine Aufgabenkritik – wie vom RPA für erforderlich gehalten - ist damit aber anscheinend noch nicht verbunden.

Ob die gen. Verkäufe tatsächlich umgesetzt werden können, wird davon abhängen, ob externe Käufer gefunden werden.

zu Nr. 2 Bereich 51 - Jugendamt:

sh. hierzu unter 4.4

3.3 Umsetzung des Haushaltssicherungskonzepts

Der vorliegende HSB 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.

Die nicht durch die Politik umgesetzten Vorschläge der Verwaltung umfassen ein entgangenes Einsparvolumen in Höhe von rd. 149.200,-- €/Jahr (HSB S. 27).

In einem Soll-Ist-Vergleich ist dem HSB für jede einzelne Maßnahme die Stellungnahme der/des Produktverantwortlichen beigefügt, aus der der **Umsetzungs- und Gefährdungsgrad Stand Oktober 2014 für das Haushaltsjahr 2014** wie folgt hervorgeht:

- | | |
|--------------------------------|------------------|
| a) umgesetzt: | 6,9 Mio € = 78 % |
| tlw. umgesetzt: | 2,1 Mio € = 17 % |
| nicht umgesetzt: | 0,6 Mio € = 5 % |
| b) der Sache nach ungefährdet: | 7,2 Mio € = 81 % |
| der Sache nach tlw. gefährdet: | 2,3 Mio € = 17 % |
| der Sache nach gefährdet: | 0,2 Mio € = 2 % |
| c) der Höhe nach ungefährdet: | 4,2 Mio € = 48 % |
| der Höhe nach tlw. gefährdet: | 4,9 Mio € = 44 % |
| der Höhe nach gefährdet: | 0,6 Mio € = 8 % |

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

4 Schlussbemerkung

Die Stadt Wilhelmshaven hat bisher 5 HSKe mit einem Volumen von 117 Einzelmaßnahmen und einem Gesamtbetrag in Höhe von rd. 73,82 Mio € beschlossen.

Als der „Sache nach gefährdet“ werden zum Stichtag 30.09.2014 7 Einzelmaßnahmen = 6% und als „teilweise gefährdet“ 38 Einzelmaßnahmen = 32% der Gesamtmaßnahmen eingeschätzt. „Der Höhe nach gefährdet“ sind nach Wertung der Fachbereiche 11 Einzelmaßnahmen = 9% und „teilweise gefährdet“ 48 Maßnahmen = 41%.

Dies lässt zum jetzigen Zeitpunkt darauf schließen, dass es sich bei den beschlossenen Maßnahmen um realistische, mindestens aber überdenkenswerte Ideen / Konzepte handelt. Allerdings scheinen die erwarteten Beträge (Mehrerträge / Minderaufwendungen) zumindest tlw. als zu optimistisch eingeschätzt worden zu sein.

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

1. Das RPA sieht sich veranlasst, seine Feststellungen aus den vergangenen Jahren bzgl. der Qualität der durch die städtischen Fachbereiche / Eigenbetriebe durchgeführten Vergabeverfahren zu wiederholen.

So bestätigen die durch das RPA in diesem Jahr vorgenommenen Vergabeprüfungen erneut, dass in vielen Vergabeverfahren Fehler unterschiedlichster Art auftreten, wobei es sich sowohl um leichte als auch schwerwiegende Fehler handelt.

Diese Fehler treten sowohl in Verfahren auf, die von den Fachbereichen in Eigenregie als auch von beauftragten Büros durchgeführt werden. Insbesondere sieht das RPA Nachbesserungs-/ Handlungsbedarf in Bezug auf die Erstellung der Leistungsverzeichnisse, die den Ausschreibungsverfahren zu Grunde liegen.

Das RPA sieht hier die Fachbereichs- / Betriebsleiter in der Pflicht, die Gründe für die in selbst durchgeführten Verfahren auftretenden Fehler zu ermitteln und geeignete Maßnahmen zu deren Verhinderung zu entwickeln und umzusetzen (z.B. durch Fortbildung etc.)

Bei den beauftragten Büros scheint es weiterhin des Öfteren mangelnde Kenntnisse in Bezug auf die Anwendung der einschlägigen Vergabe- und Vertragsordnungen zu geben. Hier stellt sich die Frage, ob nicht eine sorgfältigere Auswahl der Büros in Hinsicht auf deren Qualität vorgenommen werden sollte.

2. Die Stadt Wilhelmshaven hat 4 Eigenbetriebe eingerichtet, die auf Grund der ihnen übertragenen Aufgaben und somit wirtschaftlichen Mitteln große wirtschaftliche Bedeutung besitzen.

Die Betriebsleiter haben bzgl. der ihnen obliegenden / übertragenen Aufgaben durchaus weitgehende eigenständige Entscheidungsbefugnisse gem. Eigenbetriebsrecht, jeweiliger

Betriebssatzung und Organisationsverfügung des Oberbürgermeisters zur Übertragung der Personalhoheit.

Insbesondere im Bereich der Personalentscheidungen sieht das RPA eine erhöhte Wahrscheinlichkeit, dass in Bezug auf die Entscheidungen der Betriebsleiter, die durch die jeweils übertragene Personalhoheit gedeckt sind, Konflikte mit der Kernverwaltung – Fachbereiche Organisation und Personalwirtschaft - entstehen. Beispielhaft seien hier die Stellenbemessung und -wiederbesetzung in den Eigenbetrieben genannt über die zumindest ein Teil der Betriebsleiter in eigener Verantwortlichkeit, d.h., ohne Beteiligung der Fachbereiche Organisation und Personalwirtschaft, entscheiden kann.

Da es sich bei den Eigenbetrieben um rechtlich unselbständige Bereiche handelt, verpflichten deren Handlungen aber immer die Stadt Wilhelmshaven und belasten somit auch den Kernhaushalt (z.B. GGS über die internen Mieten, TBW über den städtischen Zuschuss des Kernhaushalts für bestimmte Aufgabenbereiche) bzw. den Bürger über Gebühren (z.B. TBW: Straßenreinigung, Abwasserbeseitigung, Müllentsorgung).

Das RPA empfiehlt daher, die getroffenen Regelungen – insbesondere zur Übertragung der Personalhoheit - kritisch zu hinterfragen und ggfs. anzupassen.

Zudem sollten die in den Eigenbetrieben wahrgenommenen Aufgaben / Arbeiten darauf hin untersucht werden, ob durch die Eigenbetriebe zentrale Aufgaben erledigt werden, die auch durch die zentralen Fachbereiche der Kernverwaltung mit abgedeckt werden könnten. Evtl. könnte dies zu Kosteneinsparungen und somit einem positiven Effekt auf den städtischen Haushalt führen.

3. Das RPA sieht weiterhin Handlungsbedarf bei den städtischen Gesellschaften.

Beispielhaft sei die WTF genannt, deren GuV-Ergebnis letztlich durch den städtischen Haushalt übernommen wird.

Hier ist im Wirtschaftsplan 2015 – Stand November 2014 – für 2015 eine Erhöhung des Defizits gegenüber dem Planansatz 2014 um rd. 168 T€ veranschlagt. Zudem wird gem. Hochrechnung zum Ende des Jahres 2014 ein um rd. 109 T€ höherer Verlust als für 2014 geplant erwartet.

Es sollte darauf geachtet werden, dass bei den städtischen Beteiligungen die gleichen Maßstäbe zu Grunde gelegt werden wie für den Kernhaushalt.

Das RPA vermisst 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.

4. Das RPA sieht auch weiterhin hohen Handlungsbedarf im Fachbereich 51 – Jugendamt.

Die Mittelplanung stellt sich nunmehr wie folgt dar:

Veranschlagung im Haushalt mit Stand 29.10.2014

- 2014 ff = Planzahlen

- 2013 = Rechnungsergebnis nach Prüfung Jahresabschluss

Jahr	Gesamterträge	Gesamtaufwendungen	Defizit
2013	5.313.902,48 €	31.844.586,18 €	26.230.683,70 €
2014	3.266.100,-- €	32.693.100,-- €	29.427.000,-- €
2015	4.743.100,-- €	33.459.800,-- €	28.716.700,-- €
2016	4.743.100,-- €	34.159.600,-- €	29.416.500,-- €
2017	4.743.100,-- €	34.787.300,-- €	30.044.200,-- €
2018	4.743.100,-- €	35.415.200,-- €	30.672.100,-- €
2019	4.743.100,-- €	36.101.700,-- €	31.358.600,-- €

Die Steigerung der Gesamterträge von 2015 ff gegenüber 2014 ist lt. FB51 auf die Erhöhung von Transfererträgen sowie Kostenbeiträgen von Eltern / Leistungen von Sozialleistungsträgern zurück zu führen. Die Planzahlen zeigen aber auch, dass mit einer stetigen deutlichen Steigerung der Aufwendungen geplant wird, die sich über alle Aufwandspositionen erstreckt. So soll das Defizit 2016 zwar noch unter dem Defizit 2014 liegen, jedoch ergeben sich für die Planungen 2017 ff deutlich steigende Defizite.

Entwicklung der Transferaufwendungen:

- 2014 ff = Planzahlen

- 2013 = Rechnungsergebnis nach Prüfung Jahresabschluss

Jahr	Transferaufwendungen	Steigerung zum jeweiligen Vorjahr
2013	23.982.492,94 €	
2014	25.198.500,-- €	1.216.007,06 €
2015	24.474.200,-- €	-724.300,-- €
2016	25.974.200,-- €	1.500.000,-- €
2017	26.474.200,-- €	500.000,-- €
2018	26.974.200,-- €	500.000,-- €
2019	27.527.600,-- €	553.400,-- €

Die Veranschlagung lässt erkennen, dass bis 2019 mit einem stetigen Anstieg der durch die Stadt Wilhelmshaven zu leistenden Transferaufwendungen gerechnet wird. Ob und In wie weit der Anstieg ohne die durch das Jugendamt gen. Präventionsleistungen noch stärker ausfallen würde, lässt sich aus Sicht des RPAs weder beweisen noch verneinen.

Auf Grund der o. a. Entwicklung wiederholt das RPA insofern seine Anregung aus der letzten Stellungnahme sowohl zu untersuchen, wie die zu erledigenden Aufgaben –freiwillige oder Pflichtaufgaben – möglichst kostengünstig erledigt werden können als auch den Grad der

Aufgabenerfüllung zu betrachten. Dies umfasst die Beantwortung der Frage, ob Aufgaben nicht „übererfüllt“ werden und sich statt am maximal Nötigen am maximal Möglichen orientieren. Mindestens sollten die Kosten, die durch eine evtl. „Übererfüllung“ entstehen transparent offengelegt werden.

In seiner Stellungnahme zu den Anmerkungen des RPAs argumentiert der FB 51, dass die angeregte Reduzierung der Aufgabenqualität – die nur zu minimalen Reduzierungen der Aufwendungen führen soll - unmittelbar zu steigenden Kosten für die Stadt im Bereich der Erziehungshilfen führen würde.

Sollte es einen solchen Automatismus wirklich geben, wäre dieser zumindest ansatzweise nachzuweisen.

Stadt Wilhelmshaven
Rechnungsprüfungsamt

Wilhelmshaven, den 18.11.2014

Heike Hanseemann
Leiterin Rechnungsprüfungsamt