

Stadt Wilhelmshaven
Rechnungsprüfungsamt

Stellungnahme

zum Haushaltssicherungsbericht

der Stadt Wilhelmshaven

zum Haushalt 2016



Nordsee Stadt
■ Wilhelmshaven

Inhaltsverzeichnis:	Seite
1 Vorbemerkung	2
2 Haushaltssicherungskonzept	2
3 Stellungnahme zum Haushaltssicherungsbericht	3
3.1 Haushaltslage	3
3.2 Stellungnahmen der Fachbereiche zu den Anmerkungen des RPAs zum HSB des Vorjahres	4
3.3 Umsetzung des Haushaltssicherungskonzepts	4
4 Schlussbemerkung	5

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 2015 und 2016 vom 19.03.2015 und zur 1. Nachtragshaushaltssatzung vom 22.09.2015 verfügt, dass

- entsprechende Haushaltssicherungsberichte für die Jahre 2015 und 2016 vorzulegen sind

und

- die Anregungen des Rechnungsprüfungsamtes aus der Stellungnahme zum letzten Haushaltssicherungsbericht zu prüfen sind und über die Ergebnisse der Prüfung 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 19.03.2015 merkt das MI an, dass zwar in den vergangenen Jahren eine intensive Haushaltskonsolidierung stattgefunden hat aber eine dringend notwendige Fortsetzung aktuell nicht erkennbar ist. Die Leistungsfähigkeit der Stadt Wilhelmshaven ist mangels Haushaltsausgleich nicht gesichert.

3 Stellungnahme zum Haushaltssicherungsbericht (HSB)

3.1 Haushaltslage

Der HSB zum Haushalt 2016 wurde dem RPA am 29.09.2015 in endgültiger Fassung zur Stellungnahme vorgelegt. Er enthält zum Stichtag 31.07.2015 neben Ausführungen zur Haushaltslage (Seiten 10 ff) auch die vom MI geforderten Stellungnahmen zu den Anmerkungen des Rechnungsprüfungsamtes zum HSB des Vorjahres (S. 17 -26). 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 (S. 16). Vielmehr wird bis zum Ende 2019 ein Fehlbetrag in Höhe von 141,82 Mio € erwartet (S. 11).

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 2019 ca. 124 Mio € betragen würde. Der jetzt vorliegende HSB weist zu diesem Zeitpunkt einen geschätzten Fehlbedarf in Höhe von 141,82 Mio € aus.

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

Fehlbetrag Jahr	HSB Stand 24.09.2014 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	-24.242.571,25	-24.242.571,25
2013	- 5.648.592,77	- 5.648.592,77
<u>2014</u>	<u>- 6,05</u>	<u>- 3.283.172,19</u>
Zwischensumme	- 95,55	- 92,78
2015	- 6,58	- 0,58
2016	- 6,85	- 17,36
2017	- 6,50	- 11,20
2018	- 5,22	- 11,68
<u>2019</u>	<u>- 3,09</u>	<u>- 8,22</u>
Summe Ende 2019	-123,79	-141,82 Mio €

Die Entwicklung der Jahre 2015 – 2019 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. 88 f).

Gem. gesetzlicher Regelung wäre die Stadt tatsächlich überschuldet, wenn auch das Basisreinvermögen (entspricht dem „Stammkapital“) verbraucht wäre. Diese Entwicklung wird spätestens voraussichtlich im 2019 eintreten. Es wird dann mit einer Überschuldung in Höhe von 1,79 Mio € gerechnet. Lt. HSB könnte der Überschuldungstatbestand jedoch u. U. auch schon früher eintreten.

Die Aussagen im HSB – insbesondere die Schlussfolgerungen - stellen die Haushaltslage und die daraus resultierenden Konsequenzen nach Auffassung des RPAs zutreffend dar. Dem RPA sind keine weiteren Anhaltspunkte von besonderer Bedeutung bekannt, über die ergänzend zu berichten wäre.

3.2 Stellungnahmen der Fachbereiche zu den Anmerkungen des RPAs zum HSB des Vorjahres

Auf eine Stellungnahme zu den vorliegenden Antworten der Fachbereiche wird verzichtet.

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. 2.249.200 € (HSB S. 28).

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 31.07.2015 für das Haushaltsjahr 2016** wie folgt hervorgeht:

a)	umgesetzt:	62 Einzelmaßnahmen = 12.933.500 € = 71 % (jeweils berechnet auf den Betrag)
	tlw. umgesetzt:	41 Einzelmaßnahmen = 3.797.000 € = 21 %
	nicht umgesetzt:	26 Einzelmaßnahmen = 1.520.000 € = 8 %
b)	der Sache nach ungefährdet:	82 Einzelmaßnahmen = 13.318.500 € = 73 %
	der Sache nach tlw. gefährdet:	37 Einzelmaßnahmen = 4.672.000 € = 26 %
	der Sache nach gefährdet:	10 Einzelmaßnahmen = 260.000 € = 1 %
c)	der Höhe nach ungefährdet:	69 Einzelmaßnahmen = 8.438.300 € = 46 %
	der Höhe nach tlw. gefährdet:	48 Einzelmaßnahmen = 9.132.200 € = 50 %
	der Höhe nach gefährdet:	12 Einzelmaßnahmen = 680.000 € = 4 %

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 6 HSKe mit einem Volumen von 129 Einzelmaßnahmen beschlossen.

Als der „Sache nach gefährdet“ werden zum Stichtag 31.07.2015 10 Einzelmaßnahmen = 1% und als „teilweise gefährdet“ 37 Einzelmaßnahmen = 26% der Gesamtmaßnahmen eingeschätzt. „Der Höhe nach gefährdet“ sind nach Wertung der Fachbereiche 12 Einzelmaßnahmen = 4 % und „teilweise gefährdet“ 48 Maßnahmen = 50%.

Dies lässt zum jetzigen Zeitpunkt darauf schließen, dass es sich bei den beschlossenen Maßnahmen um realistische, mindestens aber überdenkenswertes 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:

1. Das RPA erstellt seit dem 2. Halbjahr 2012 gem. der vom Rat beschlossenen Rechnungsprüfungsordnung sogenannte Tätigkeitsberichte, in denen die durch das RPA vorgenommenen Prüfungen dargestellt werden.

Die Auswertung der geprüften Vergaben und Schlussrechnungen hat über alle Bereiche zu Hinweisen und Beanstandungen geführt. Das RPA kann aus der Entwicklung dieser Zahlen im Vergleich zu den Vorjahren noch keine entscheidende Verbesserung der Situation ableiten.

Dies resultiert sicherlich auch daraus, dass die zentrale Vergabestelle momentan nur für GGS (und in speziellen Fällen auch für die anderen Fachbereiche) zuständig ist. Zudem werden nur Vergabeverfahren ab 50.000,- € Vertragswert durch die Vergabestelle begleitet. Schlussrechnungen werden von dort naturgemäß nicht bearbeitet. Die durch die Vergabestelle begleiteten Verfahren führten im RPA zu keinerlei Beanstandungen. Insofern hält das RPA eine Ausweitung der Zuständigkeit der Vergabestelle für zwingend notwendig.

Positiv sind in diesem Zusammenhang die durch die Technischen Betriebe Wilhelmshaven beabsichtigten Maßnahmen zur Verbesserung der bestehenden Situation zu werten.

2. Das RPA sieht weiterhin Handlungsbedarf bei den Eigenbetrieben (ab 2016 noch die Eigenbetriebe GGS, RNK, TBW) bzgl. der bestehenden internen Regelungen der Betriebsatzungen und Organisationsverfügungen in Bezug auf die übertragene Personalhoheit.

Die in der Stellungnahme des Fachbereichs 10 aufgeführten aktuell eingeführten Maßnahmen (Vorbehalt des Oberbürgermeisters bei Wiederbesetzung freier Stellen / aufgabenkritische Untersuchung der Notwendigkeit der Wiederbesetzungen durch den Fachbereich 10) im Rahmen der

aktuellen Möglichkeiten werden seitens des RPAs als Einführung erster Steuerungsmaßnahmen gewertet. Ohne Änderung der bestehenden Regelungen sieht das RPA immer noch mögliche Konfliktpotentiale.

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 erneut, die getroffenen Regelungen – insbesondere zur Übertragung der Personalhoheit - kritisch zu hinterfragen und ggfs. anzupassen. Dies insbesondere vor dem Hintergrund einer zentraleren Steuerung.

Zudem sieht das RPA weiterhin Handlungsbedarf in Bezug auf die durch die Eigenbetriebe wahrgenommenen Aufgaben / Tätigkeiten. Hier sollte weiterhin untersucht werden, ob durch die Eigenbetriebe zentrale Aufgaben erledigt werden, die auch durch die zentralen Fachbereiche der Kernverwaltung mit abgedeckt werden oder auch ob Aufgaben besser durch die Eigenbetriebe als durch die zentralen Einheiten ausgeführt werden könnten.. Evtl. könnte dies zu Kosteneinsparungen und somit einem positiven Effekt auf den städtischen Haushalt führen. Mögliches weiteres Potential liegt evtl. auch in einer noch stärkeren Bündelung von Aufgaben gleicher Art bei nur einem Betrieb/Fachbereich (Beispiel: GGS für den kompletten Hochbau, TBW für alles Grün)

3. Um den Haushaltsausgleich erreichen zu können, sind weiterhin / erneut die freiwilligen Aufgaben einer kritischen Würdigung zu unterziehen.

So wurden in diesem Jahr sowohl Beschlüsse zur Reduzierung der Gewerbesteuer als auch Änderungen im Bereich der Parkraumbewirtschaftung getroffen, die zu einer Verringerung der Einnahmen führen bzw. aller Wahrscheinlichkeit nach führen werden. Es bleibt abzuwarten, ob diese Änderungen die angedachten positiven Wirkungsmechanismen – wie Steigerung der Attraktivität der Stadt / Verbesserung der Situation der Einzelhändler etc. - bewirken werden

Ohne weitere – tlw. sicherlich auch schmerzliche - Einschnitte bei den freiwilligen Leistungen wird eine Verbesserung des städtischen Haushalts wohl kaum zu erreichen sein.

4. In Bezug auf die Gesellschaften sind schon diverse Maßnahmen ergriffen worden, um durch Verschlankung die Transparenz und Steuerungsmöglichkeiten der Kommune zu verbessern. Hier bietet sich an – falls nicht bereits geschehen – zu untersuchen, ob nicht eine Abführung / Gewinnausschüttung durch die Sparkasse Wilhelmshaven an den Träger Stadt Wilhelmshaven gem. § 24 Nds. Sparkassengesetz möglich wäre.

Stadt Wilhelmshaven
Rechnungsprüfungsamt

Wilhelmshaven, den 07.10.2015

Hansemann
- Amtsleiterin RPA -