



Stadt Wilhelmshaven
Rechnungsprüfungsamt

Stellungnahme

zum Haushaltssicherungsbericht

der Stadt Wilhelmshaven

zum Haushalt 2011



Nordsee Stadt
Wilhelmshaven



Inhaltsverzeichnis:	Seite
1 Vorbemerkung	2
2 Haushaltssicherungskonzept	2
3 Stellungnahme zum Haushaltssicherungsbericht	3
3.1 Haushaltslage	3
3.2 Umsetzung des Haushaltssicherungskonzepts	5
4 Schlussbemerkung	5

1 Vorbemerkung

Kann eine Gemeinde den Haushaltsausgleich nicht erreichen, so hat sie nach § 82 Absatz 6 Satz 1 der Niedersächsischen Gemeindeordnung (NGO) ein Haushaltssicherungskonzept (HSK) aufzustellen. Das HSK ist spätestens mit der Haushaltssatzung zu beschließen und zusammen mit dieser der Kommunalaufsichtsbehörde vorzulegen.

Ist ein HSK aufzustellen und war dies bereits für das Vorjahr erforderlich, so ist gemäß § 82 Absatz 6 Satz 4 NGO über den Erfolg der Haushaltssicherungsmaßnahmen ein Haushaltssicherungsbericht zu erstellen. Auf Anforderung der Kommunalaufsichtsbehörde erstellt die für die Rechnungsprüfung zuständige Stelle (Rechnungsprüfungsamt) eine Stellungnahme zu dem Haushaltssicherungsbericht.

Da die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt sind, ist der Haushaltssatzung 2011 der Stadt Wilhelmshaven ein Haushaltssicherungsbericht beizufügen.

Bereits in seiner Genehmigung des Haushaltsplans und der Haushaltssatzung der Stadt Wilhelmshaven für die Jahre 2009 und 2010 hat das Nds. Ministerium für Inneres, Sport und Integration (MI) am 29.05.2009 verfügt, dass dem Haushaltssicherungsbericht bei der Vorlage der Haushaltssatzung 2011 eine Stellungnahme des Rechnungsprüfungsamts beizufügen ist. Diese Verfügung ist in der am 08.04.2010 erteilten Genehmigung der 3. Nachtragshaushaltssatzung wiederholt worden.

2 Haushaltssicherungskonzept

Das Haushaltssicherungskonzept hat vor dem Hintergrund, dass die Gemeinden ihre dauernde Leistungsfähigkeit zu gewährleisten haben, eine herausragende Bedeutung und stellt eine besondere Ausprägung der in § 82 Absatz 2 NGO enthaltenen Grundsätze von Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit dar. Die mit der neuen NGO zum 01.01.2006 eingeführte Bezeichnung ersetzte das bis dahin gebräuchliche Haushaltskonsolidierungskonzept, um begrifflich noch deutlicher zu machen, dass es nicht nur um die Konsolidierung, sondern die Sicherung des Haushalts geht.

Im HSK ist nach § 82 Absatz 6 NGO festzulegen, innerhalb welchen Zeitraums der Haushaltsausgleich erreicht, wie der ausgewiesene Fehlbetrag abgebaut und wie das Entstehen eines neuen Fehlbetrags künftig vermieden werden soll. Da das HSK spätestens zusammen mit der Haushaltssatzung vom Rat beschlossen wird, bindet sich der Rat an die aufgeführten Sparziele.

Um eine einheitliche Beurteilung der vorgelegten HSKe zu ermöglichen, hat das MI 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 wiederzuerlangen.
2. Die Maßnahmen sind konkret und verbindlich zu beschreiben und deren finanzielle Auswirkungen festzulegen. Abstrakte Prüfaufträge reichen nicht aus.
3. Alle Möglichkeiten der Ertragsverbesserung sind zu überprüfen. Alle nicht auf Gesetz beruhenden Leistungen werden detailliert aufgelistet, kritisch überprüft und ggf. konsequent reduziert.
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.

Nachdem das dem 1. Nachtrag zum Haushalt 2009/2010 beigefügte HSK nach Beurteilung des MI noch nicht den gesetzlichen Vorgaben entsprach, weil es noch zu viele Eckpunkte, Prüfaufträge und Prognosen enthielt und zu wenig verbindlich war, wurde zum 3. Nachtrag ein den o.a. Voraussetzungen entsprechendes HSK vorgelegt. Dieses HSK, das beschlossene Haushaltsverbesserungen für die Haushaltsjahre 2010 - 2013 von 27,7 Mio. € vorsieht, ist Gegenstand des vorliegenden Haushaltssicherungsberichts.

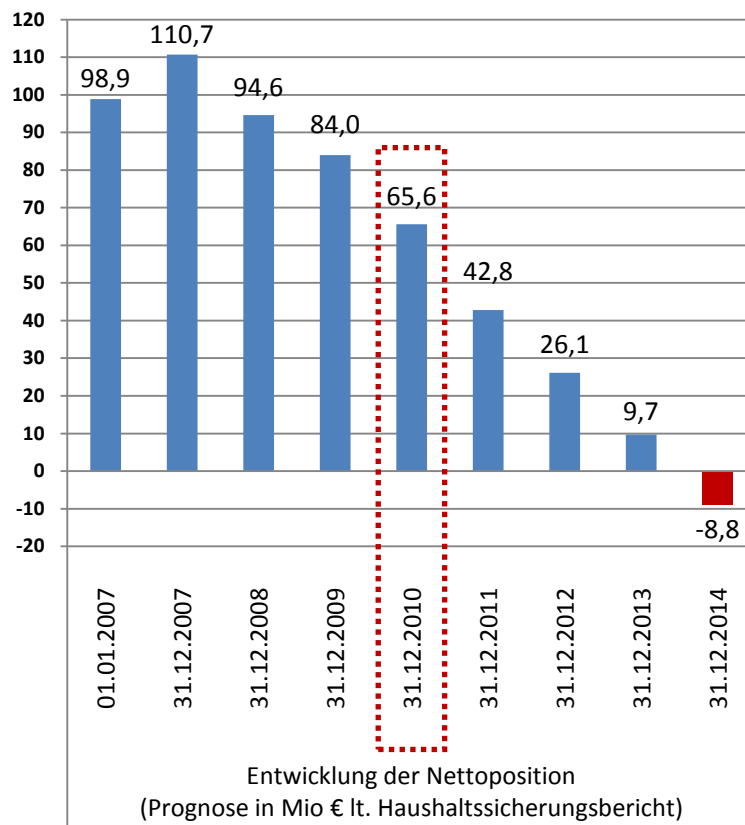
3 Stellungnahme zum Haushaltssicherungsbericht

3.1 Haushaltslage

Der Haushaltssicherungsbericht zum Haushalt 2011 enthält zum Stichtag 30.06.2010 neben kurzen Ausführungen zur Haushaltslage insbesondere einen allgemeinen und maßnahmenbezogenen Soll-Ist-Vergleich des beschlossenen HSK (siehe 3.2). Insoweit stellt er evaluierend einen Statusbericht zum 30.06.2010 dar.

Die Haushaltslage ist nach Einschätzung der Verwaltung geprägt von prognostizierten jährlichen Fehlbeträgen in erheblicher Höhe, die sich bis zum Jahresabschluss 2014 auf fast 108 Mio. € aufsummiert haben dürften.

Die schon für den Jahresabschluss 2014 absehbare negative Nettoposition würde eine Überschuldung bedeuten und damit gegen § 82 Absatz 8 Satz 1 NGO verstoßen. Die visuelle Darstellung der im vorliegenden Haushaltssicherungsbericht bis 2014 prognostizierten bilanziellen Nettoposition verdeutlicht die dramatische finanzielle Lage, in der sich die Stadt Wilhelmshaven befindet:



Um den Eintritt dieses Szenarios (die „Insolvenz“ im unternehmerischen Sinne) noch zu verhindern, ist es nach Einschätzung des RPA unerlässlich, alle Optionen der Haushaltsverbesserung voll auszuschöpfen, auch wenn ein Haushaltsausgleich derzeit nicht mehr absehbar ist.

Das RPA beurteilt die Frage, ob und ggfs. wann sich die dauernde Leistungsfähigkeit der Stadt Wilhelmshaven nach § 23 GemHKVO aus eigener Kraft wieder herstellen lassen wird, eher skeptisch. Auch wird die bisherige Annahme einer mittelfristig positiven Entwicklung des Wirtschaftsstandorts Wilhelmshaven und damit auch der so dringend benötigten zusätzlichen Gewerbesteuereinnahmen nach den jüngsten Absagen von Großinvestitionen der Wirtschaft vorsichtiger ausfallen – trotz der großen Bedeutung des JadeWeserPorts, dessen Bau sichtbar vorankommt und an dessen Betrieb sich die positiven Prognosen der Stadt weiter knüpfen. Belastend wirken zudem die unvermindert hohen Sozialausgaben.

Notwendig sind strukturelle Verbesserungen im Ergebnishaushalt um jährlich durchschnittlich ca. 18 Mio. €.

Der im Haushaltssicherungsbericht zum Erreichen dieses Finanzziels kurz angesprochene „Maßnahmen-Mix“ aus 1/3 Mehrerträgen, 1/3 Minderaufwendungen und 1/3 Optimierungen im Konzern Stadt stellt ein Denkmodell der Verwaltung dar, das dringend zusammen mit dem Rat durch konkrete Maßnahmen und mit Zahlen zu hinterlegen sein wird.

3.2 Umsetzung des Haushaltssicherungskonzepts

Der Haushaltssicherungsbericht führt alle Maßnahmen des HSK 2010 mit den beschlossenen Haushaltsverbesserungen 2010 - 2013 auf. Sie belaufen sich auf insgesamt ca. 27,7 Mio. €. In einem Soll-Ist-Vergleich sind dem Haushaltssicherungsbericht für jede einzelne Maßnahme die Stellungnahme der bzw. des Produktverantwortlichen beigelegt, aus der der Umsetzungs- und Gefährdungsgrad zum 30.06.2010 hervorgeht.

Für das Haushaltsjahr 2010 ist festzustellen, dass von den beschlossenen Haushaltsverbesserungen von knapp 6 Mio. € immerhin 5 Mio. € bereits zum 30.06.2010 umgesetzt waren. Alle wesentlichen Maßnahmen sind damit realisiert, in einer Größenordnung von ca. 85.000 € waren Maßnahmen teilweise umgesetzt, und über 840.000 € haben sich Maßnahmen (noch) nicht umsetzen lassen. Letztere sind zum Teil als gefährdet anzusehen.

Für die Haushaltsjahre 2010 - 2013 geht die Prognose der Verwaltung zum 30.06.2010 von einer ungefährdeten Haushaltsverbesserung durch die beschlossenen Maßnahmen in Höhe von ca. 17,7 Mio. € aus. In einem Volumen von rund 9,3 Mio. € werden Maßnahmen als teilweise gefährdet und über 650.000 € als gefährdet beurteilt.

Im Rahmen dieser Stellungnahme wird 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. In der Risikobeurteilung tendiert das RPA aus seiner bisherigen Erfahrung heraus jedoch zu einer vorsichtigeren Einschätzung des Gefährdungspotenzials, so dass derzeit von einer etwas ungünstigeren Entwicklung ausgegangen wird.

Insoweit erinnert das RPA an den konkreten und verbindlichen Charakter des HSK (sh. Nr. 2 der Hinweise des MI), mit dem sich die Stadt Wilhelmshaven verpflichtet hat, die beschlossenen Maßnahmen auch umzusetzen. Im HSK wird künftig noch stärker als schon zum 3. Nachtrag 2009/2010 auf verbindlich belastbare Zahlen abzielen sein. In Einzelfällen müsste noch deutlicher das Vorsichtsprinzip Anwendung finden.

4 Schlussbemerkung

Die dramatische Haushaltslage der Stadt Wilhelmshaven ist das Ergebnis einer Reihe exogener und endogener Faktoren. Auch wenn sich die dauernde Leistungsfähigkeit der Stadt Wilhelmshaven in absehbarer Zeit aus eigener Kraft nicht herstellen lassen sollte, so bleibt es nach Überzeugung des RPA oberstes Gebot, sich im Rahmen der Haushaltssicherung auf alle endogenen Faktoren zu konzentrieren und alle selbst erbringbaren Beiträge zur Verbesserung der Finanzlage voll auszuschöpfen.

Mit dem HSK zum 3. Nachtrag des Doppel-Haushalts 2009/2010 hat der Rat der Stadt Wilhelmshaven einen ehrgeizigen Versuch unternommen, einen nachhaltigen Beitrag zur Verbesserung der Haushaltslage zu leisten.

Für das Haushaltsjahr 2010 ist festzustellen, dass zum Stichtag 30.06.2010 erst die Hälfte der mit dem HSK beschlossenen Maßnahmen umgesetzt war, damit jedoch immerhin 5 von knapp 6 Mio. € an Haushaltsverbesserungen erreicht werden. Lediglich 17% des Maßnahmenvolumens war zu diesem Zeitpunkt noch nicht umgesetzt.

Teilweise haben sich die im HSK enthaltenen sehr ambitionierten Einzelmaßnahmen als nicht oder nur eingeschränkt umsetzbar erwiesen. Künftig wird daher noch mehr auf den konkreten und verbindlichen Charakter des HSK zu achten sein.

Gerade angesichts der Verbindlichkeit des HSK kommt es darauf an, dass alle beschlossenen Maßnahmen in vollem Umfang umgesetzt werden. Nur so kann das HSK seine vom Gesetzgeber gewollte Aufgabe erfüllen und auch der Aufsichtsbehörde als verlässliche Beurteilungsgrundlage dienen. Insoweit ist der Grad der Umsetzung des HSK noch zu verbessern.

Über den vorliegenden Haushaltssicherungsbericht hinaus regt das RPA Folgendes an:

1. Angesichts der prognostizierten Entwicklung der Finanzplanungsdaten sollten die bislang nicht beschlossenen Vorschläge der Verwaltung einer erneuten Betrachtung durch den Rat unterzogen und ggf. in das fortzuschreibende HSK eingearbeitet werden. Dies ist auch der Genehmigung des 3. Nachtrags zu entnehmen. Wegen der dramatischen Haushaltslage könnten die seinerzeit bereits vorgeschlagenen, vom Rat jedoch nicht mitgetragenen Maßnahmen heute politisch neu bewertet werden.
2. Darüber hinaus sind weitere Vorhaben neu zu entwickeln. Es wird unerlässlich sein, die Haushaltssicherung noch restriktiver zu verfolgen, also alle vertretbaren Ansätze zur Haushaltsverbesserung voll auszuschöpfen.
3. Zum Abbau des Fehlbetrags und zur Vermeidung neuer Fehlbeträge sollte auf neue Investitionen mit Folgekosten (Wirtschaftlichkeitsvergleich) und auf eine Neuverschuldung verzichtet, der Standard von unverzichtbaren Investitionen kritisch überdacht, für die Aufgabenerfüllung verzichtbares Vermögen zum Zweck der Entschuldung veräußert und Einsparungen am bestehenden Leistungsangebot vorgenommen werden. Letzteres korrespondiert mit dem seit Jahren bei der Stadt Wilhelmshaven verfolgten Ziel der Personalkosteneinsparung.
4. Das RPA empfiehlt eine mehrdimensionale Betrachtung der Personalkosten: zwar stellen Personalkosteneinsparungen einen wichtigen und unverzichtbaren Beitrag zur Haushaltskonsolidierung dar, doch dürften die Potenziale einer im Wesentlichen leistungsneutralen Einsparung inzwischen weitgehend ausgeschöpft sein. Um auch künftig Personalkosteneinsparungen generieren zu können, wird es unverzichtbar sein, die Standards der Leistungserbringung zu reduzieren und ggf. das Leistungsangebot zu verringern. Hierbei ist auf eine Beteiligung des Rates (Verantwortung für inhaltliche Prioritäten) und auf ein strategisches Controlling (Wirkungsziele) zu achten.
5. Kritisch sieht das RPA das inzwischen erreichte Ausmaß, das die Inanspruchnahme externer Dienstleistungen (Ingenieure, Architekten, Beratungsleistungen u.Ä.) erreicht hat. Diese Sachausgaben dürften häufig den Personalkosten hinzuzurechnen sein, da sie für Leistungen anfallen, für die die Stadt nicht oder nicht mehr entsprechendes Personal vorhält

(ausgenommen sind ausdrücklich z.B. Fachingenieure, die selbst vorzuhalten für die Stadt unverhältnismäßig wäre). Hier sieht das RPA einen Ansatz für eine kritische Überprüfung der Wirtschaftlichkeit.

6. Positive Effekte für den Haushalt dürften in Zukunft weniger von weiteren Personaleinsparungen, als von Prozessoptimierungen zu erwarten sein. Dies schließt die Installation einer Innenrevision (mindestens) in den Bereichen mit den größten Teilbudgets ein.
7. Die internen Steuerungspotenziale könnten noch besser ausgeschöpft werden. Hierzu ist der städtische Produkthaushalt noch konsequenter mit aussagefähigen Kennzahlen zu hinterlegen.
8. Die Gesellschaften und Eigenbetriebe (die grundsätzlich einen Ertrag für den Kernhaushalt abwerfen sollen) sind noch stärker als bisher in die Bemühungen zur Haushaltssicherung mit einzubeziehen. Zu diesem Zweck ist es unverzichtbar, die Steuerungsmöglichkeiten erheblich zu verbessern. Die aktuelle Beteiligungsstruktur ist weder überschaubar noch ermöglicht sie ein ordnungsgemäßes Beteiligungsmanagement i.S.d. § 114 a NGO. Nachdem die Bildung einer Anstalt öffentlichen Rechts keine Ratsmehrheit gefunden hat, befindet sich die beabsichtigte Straffung der Beteiligungslandschaft noch im Prozess.

Statt zumindest einen Ertrag von rd. 5 Mio. € p.a. einzubringen (dies entspräche der Verzinsung des für die Beteiligungen eingesetzten Kapitals), ergeben sich aus den Beteiligungen jährlich Verluste in Höhe von 7 - 8 Mio. €. Maßgeblich hierfür sind im Wesentlichen 4 „Verlustbringer“.

Empfohlen wird auch ein anzustrebender Abbau des Gefälles zwischen Gesellschaften, Eigenbetrieben und Kernverwaltung (Beiträge zur Haushaltssicherung, Standards, Ausstattung). Ziel sollte es sein, in allen Bereichen den „Konzernblick“ und ein gemeinsames Verantwortungsbewusstsein zu schärfen.

9. Mit Sorge wird der hohe Betrag der Verbindlichkeiten in den Gesellschaften betrachtet. Es sind alle Möglichkeiten der Gegensteuerung auszuschöpfen.

Wilhelmshaven, 14. September 2010

Stadt Wilhelmshaven
Rechnungsprüfungsamt



Udo Weiß
Leiter Rechnungsprüfungsamt