

Ministerium für Inneres, ländliche Räume,
Integration und Gleichstellung | Postfach 71 25 | 24171 Kiel

Stadt Norderstedt
Die Oberbürgermeisterin
Amt für Finanzen
Zentrale Finanzsteuerung, Investitions-
planung, Grundsatzfragen
Rathausallee 50
22846 Norderstedt

Ihr Zeichen:
Ihre Nachricht vom: 22.06.2021
Mein Zeichen: IV 305 - 47239/2021
Meine Nachricht vom: /

Heino Siedenschnur
Heino.Siedenschnur@im.landsh.de
Telefon: +49 431 988 3109
Telefax: +49 431 988-6-143109

nachrichtlich per E-Mail
Landesrechnungshof Schleswig-Holstein
Prüfungsabteilung 4
Poststelle@lrh.landsh.de

Der Landrat
des Kreises Segeberg
Kommunalaufsicht
Postfach 1322
23795 Bad Segeberg

2. Juli 2021

2. Nachtragshaushaltssatzung der Stadt Norderstedt für das Haushaltsjahr 2021

Die von der Stadtvertretung am 18. Mai 2021 beschlossene 2. Nachtragshaushaltssatzung der Stadt Norderstedt für das Haushaltsjahr 2021 liegt mir zur Kenntnisnahme vor. Bevor ich die rechtlichen und tatsächlichen Rahmenbedingungen meiner Entscheidung zu den genehmigungspflichtigen Festsetzungen erläutere, gehe ich auf die allgemeine kommunale Haushaltslage ein, in die sich der Haushalt der Stadt Norderstedt einfügt.

1. Allgemeine Rahmenbedingungen für die kommunale Haushaltslage

Die kommunale Haushaltslage hat sich bis zum Jahr 2019 kontinuierlich verbessert. So konnte in den Jahren 2016 bis 2018 der hohe Bestand an aufgelaufenen Defiziten bei den Kommunen in Schleswig-Holstein signifikant abgebaut werden. Dieser Trend hat sich auch im Jahr 2019 fortgesetzt. Ausschlaggebend hierfür waren dabei nicht zuletzt der verantwortungsbewusste Umgang der Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger vor Ort, aber auch das Anhalten der günstigen konjunkturellen Rahmen- sowie attraktiven Zinsbedingungen an den Kreditmärkten.

Das Jahr 2020 war durch die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie geprägt. Von allen staatlichen Ebenen wurden und werden Maßnahmen zur Pandemiebekämpfung ergriffen. Die Bewältigung der wirtschaftlichen und fiskalischen Folgen der Pandemie stellt den Bund, das Land und die Kommunen gleichermaßen vor gewaltige Herausforderungen, bietet jedoch auch sich daraus ergebende Chancen. Das Land steht trotz der eigenen Mindereinnahmen seinen Kommunen bei der Bewältigung dieser aktuellen Lage auch finanziell bei.

Mit dem „Stabilitätspakt für unsere Kommunen zwischen dem Land Schleswig-Holstein und den kommunalen Landesverbänden über den gemeinsamen Weg durch die Corona-Pandemie vom 16. September 2020“ wurden die notwendigen Schritte vereinbart, um die Handlungsfähigkeit der Kommunen zu sichern. Gleichwohl stellen sich die finanziellen Folgen für die Kommunen nicht so dar, wie zu Beginn der Pandemie erwartet. Anfang Dezember 2020 wurden, jeweils hälftig finanziert von Bund und Land, 330 Millionen Euro zum Ausgleich der Gewerbesteuermindereinnahmen bereitgestellt und an die Kommunen ausgezahlt. Auf Grundlage der Meldungen des Statistischen Amtes für Hamburg und Schleswig-Holstein beträgt das Gewerbesteueraufkommen (netto) im Jahr 2020 landesweit rd. 1.442 Mio. Euro. Dies sind lediglich rd. 3 Mio. Euro weniger als noch vor der Corona-Pandemie im Oktober 2019 für das Jahr 2020 geschätzt wurde. Der für das Jahr 2020 befürchtete Einbruch bei dem Gewerbesteueraufkommen (netto) ist somit ausgeblieben und die Kommunen werden nahezu in der gesamten Höhe der Ausgleichszahlungen überkompensiert. Es konnten dadurch auch anderweitige Auswirkungen abgefedert werden. Gleichwohl darf nicht verkannt werden, dass allen Kommunen zusätzliche finanzielle Belastungen durch die COVID-19-Pandemie entstanden sind und auch im Jahr 2021 entstehen werden.

Weiterhin erhalten die Kommunen aufgestockte Mittel für Integration, Stärkung der Infrastruktur und Straßenausbau im Rahmen einer Erhöhung der Verbundquote des kommunalen Finanzausgleiches. Außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs wird ab 2021 ein Infrastrukturfonds „Schule, Klimaschutz und Mobilität“ mit einem Volumen von 150 Millionen Euro eingerichtet und seitens des Landes mit den entsprechenden Mitteln ausgestattet. Zur fiskalischen Bewältigung der Pandemie wird der negative Abrechnungsbetrag aus dem kommunalen Finanzausgleich 2020 (135 Millionen Euro) durch das Land und die Kommunen zeitlich gestreckt und außerdem in den Jahren 2022 bis 2031 gemeinsam jeweils hälftig finanziert. Für das Jahr 2022 ergibt sich hieraus ein durch das Land getragener Abrechnungsbetrag von knapp 7 Millionen Euro. Weitergehend wird das Land in erheblichem Umfang Steuerausfälle der Kommunen kompensieren. Dabei geht es um bis zu rd. 110 Millionen Euro Kompensationsleistung für die Mindereinnahmen bei den Gemeindeanteilen an der Lohn- und Einkommenssteuer in den Jahren 2021 und 2022.

Daneben trägt auch die Erhöhung der Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft und Heizung nach dem Sozialgesetzbuch II von 49 Prozent auf bis zu 74 Prozent zu einer dauerhaften und nicht unerheblichen Entlastung der kommunalen Haushalte bei. Auch die bedarfsgerechte Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleiches wird – unabhängig von den Maßnahmen zur Abhilfe der finanziellen Pandemiefolgen – die kommunale Haushaltsslage dauerhaft stärken. Diese trat zum 1. Januar 2021 mit der Neufassung des Finanzausgleichsgesetzes in Kraft. Diese Weiterentwicklung regelt die Verteilung der Finanzausgleichsmasse auf die Kommunen bedarfsgerechter, nachhaltiger und fairer und basiert auf konkreten, wissenschaftlichen Finanzbedarfsermittlungen. Ferner wurde die Finanzausgleichsmasse vom Land aufgestockt. Bereits ab dem Jahr 2021 steigt die Finanzausgleichsmasse um 65 Millionen Euro an. In den Jahren 2022, 2023 und 2024 wird die Ausgleichsmasse um jeweils weitere fünf Millionen Euro erhöht, bis 2024 insgesamt 80 Millionen Euro erreicht sind.

Die vereinbarten und teilweise bereits umgesetzten unterstützenden Maßnahmen schaffen Perspektiven und sichern die nachhaltige Daseinsvorsorge für die Menschen im Land. Für die Kommunen wird es so möglich, die Phase der Pandemiebekämpfung finanziell durchzustehen. Auch das Haushaltsjahr 2021 wird davon geprägt sein, bestehende Leistungsangebote und vorhandene Infrastruktur der Kommunen zu erhalten sowie die Investitionstätigkeit im Land zu stabilisieren. Neben der Erhaltung von Bestehendem lässt sich die Chance nutzen, insbesondere im Rahmen des Infrastrukturfonds „Schule, Klimaschutz und Mobilität“, in zukunftsfähige Infrastruktur zu investieren.

Ab dem Haushaltsjahr 2022, das hoffentlich auch wieder besser planbar sein wird, werden die regelmäßigen Herausforderungen der kommunalen Haushaltswirtschaft wieder stärker in den Vordergrund rücken. Einer ausgeglichenen kommunalen Haushaltsslage muss im Interesse der nachfolgenden Generationen weiterhin eine hohe Priorität eingeräumt werden. So werden insbesondere die Investitionsentscheidungen weiterhin im Hinblick auf die dauerhafte finanzielle Leistungsfähigkeit der Kommune zu treffen sein.

Aktuell sind daher erforderliche Anstrengungen zur Haushaltskonsolidierung im Ergebnisplan zumindest insoweit vorzubereiten, dass sie nach erfolgreicher Pandemiebekämpfung nachhaltig umgesetzt werden können und etwaige Finanzprobleme beherrschbar bleiben. Die Steuerschätzung vom Mai 2021 legt nahe, dass sich die kommunale Haushaltsslage mit erfolgreicher Eindämmung der Pandemie positiv entwickelt. Unter der Voraussetzung der erfolgreichen Eindämmung werden stetig steigende Steuereinnahmen über dem – sehr guten – Niveau des Jahres 2019 für den Zeitraum 2021 bis 2025 angegeben.

2. Haushaltslage der Stadt Norderstedt

Nach § 85 Absatz 2 der Gemeindeordnung bedarf der Gesamtbetrag der in einer Haushaltssatzung vorgesehenen Kreditaufnahmen für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen grundsätzlich der Genehmigung der zuständigen Kommunalaufsichtsbehörde. Entsprechendes gilt gemäß § 84 Absatz 4 der Gemeindeordnung auch für den Gesamtbetrag der Verpflichtungsermächtigungen.

Entscheidendes Kriterium für die Erteilung oder die Versagung der Genehmigung ist, ob die Haushaltssatzung den Grundsätzen einer geordneten Haushaltswirtschaft entspricht. Das Gesetz gibt regelhaft vor, dass die Genehmigung zu versagen ist, wenn die „Kreditverpflichtungen mit der dauernden Leistungsfähigkeit der Gemeinde nicht im Einklang stehen“. Hierbei handelt es sich um einen rechtstechnischen Begriff, dessen Bedeutung in § 26 Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik sowie unter Ziffer 2.3 des Runderlasses zu §§ 85, 95 g der Gemeindeordnung – Kredite vom 23. Januar 2017 näher ausgeführt worden ist.

Demnach ergeben sich Aufschlüsse über die dauernde Leistungsfähigkeit bei Gemeinden, die ihre Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung führen, aus der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung und der Ergebnisrücklage. Die mittelfristige Ergebnisplanung soll in jedem Jahr in Erträgen und Aufwendungen ausgeglichen sein, d. h. sie soll möglichst einen Jahresüberschuss ausweisen, dabei sind das Haushaltsjahr, die drei nachfolgenden Jahre sowie die beiden vorangegangenen Haushaltsjahre – hier die Ergebnisrechnung, soweit sie vorliegt – zu betrachten. Bei mittelfristig negativem Jahresergebnis hat die Kommunalaufsichtsbehörde die Gesamtgenehmigung auf einen Teil des Gesamtbetrages zu beschränken oder ganz zu versagen.

Die Haushaltslage der Stadt Norderstedt stellt sich nach den vorliegenden Planungen wie folgt dar:

Lfd. Nr.		in TEUR	
1.	bis Ende 2020 aufgelaufene Defizite	0	
2.	einen Jahresüberschuss 2021	1.623	
3.	erwartete Fehlbeträge in den Jahren 2022 bis 2024	0	
4.	zu erwartende aufgelaufene Defizite bis Ende 2024 (Summe Lfd. Nr. 1 bis 3)	0	
5.	Eigenkapital Ende 2020	307.365	
6.	Eigenkapital Ende 2024	324.787	
7.	Abnahme der liquiden Mittel in den Jahren 2021 bis 2024	67.738	
		in Mio.EUR	EUR/Ew.
8.	eine Verschuldung Anfang 2021	134	1.694
9.	eine Verschuldung Ende 2024	210	2.643

10.	eine Gesamtverschuldung (Gesamt I) Anfang 2021	377	4.748
11.	eine Gesamtverschuldung (Gesamt I) Ende 2021	377	4.748
12.	eine Gesamtverschuldung (Gesamt I) Ende 2024*	451	5.680
13.	ein Bestand an Kassenkrediten Ende 2020	10	134
14.	eine Gesamtverschuldung (Gesamt II) Anfang 2021	435	5.487
15.	eine Gesamtverschuldung (Gesamt II) Ende 2021	425	5.353

Die Zahlen (s. Ziffern 1-4) machen deutlich, dass die dauernde Leistungsfähigkeit der Stadt Norderstedt gegeben ist.

In den Erlassen zu Haushalten der Vorjahre der Stadt Norderstedt sowie E-Mails an die Stadtverwaltung wurde bereits ausdrücklich auf die Entwicklung der Ist-Auszahlungen für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen gegenüber den Planungen hingewiesen. Leider ist die Umsetzungsquote der Investitionsmaßnahmen auch im Haushaltsjahr 2020 deutlich unter der gerade noch als vertretbar angesehene Investitionsquote von 60 % geblieben. So konnte die Stadt Norderstedt von den im Vorjahr zur Verfügung stehenden Haushaltsermächtigungen in Höhe von rd. 90,0 Mio. Euro lediglich 37,9 Mio. Euro oder etwas mehr als 42 % umsetzen.

Dem Jahresabschluss der Stadt Norderstedt ist zu entnehmen, dass in der Folge rd. 37,4 Mio. Euro investive Haushaltsermächtigungen aus dem Vorjahr in das aktuelle Haushaltsjahr übertragen worden. Im Jahr 2021 sind nach der Finanzplanung darüber hinaus Auszahlungen für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen in Höhe von 44,5 Mio. Euro eingeplant. Somit steht im Jahr 2021 ein fortgeschriebener Planansatz i. H. v. 81,9 Mio. Euro für investive Auszahlungen zur Verfügung.

Das Auszahlungs-Ist der Vorjahre macht deutlich, dass unter diesen Voraussetzungen eine gerade noch als vertretbar angesehene Investitionsquote von 60 % auch im Haushaltsjahr 2021 offensichtlich nicht erreicht werden wird. Somit liegt ein wiederholter Verstoß gegen § 78 Absatz 1 Nummer 2 GO i. V. m. § 10 Absatz 3 GemHVO-Doppik vor.

3. Genehmigungspflichtige Festsetzungen in der Haushaltssatzung 2021

Da der Ergebnisplan des Haushaltsjahres sowie der drei nachfolgenden Haushaltsjahre ausgeglichen sind und die Ergebnispläne bzw. Ergebnisrechnungen der beiden vorangegangenen Haushaltsjahre ebenfalls ausgeglichen sind, bedürfen die vorgesehene Kreditaufnahme für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen und die Verpflichtungsermächtigungen gemäß § 80 i. V. m. § 85 Absatz 6 und § 84 Absatz 5 GO keiner Genehmigung.

Die von der Stadtvertretung am 18. Mai 2021 beschlossene 2. Nachtragshaushaltssatzung der Stadt Norderstedt für das Haushaltsjahr 2021 enthält somit keine genehmigungspflichtigen Bestandteile.

4. Formelle und rechtliche Hinweise

Leider bleibt die Umsetzungsquote der Investitionsmaßnahmen wie oben dargestellt immer noch viel zu niedrig. Bereits mit E-Mail vom 3. Februar 2021 wurde der Stadt noch einmal ausdrücklich empfohlen, einen Nachtragshaushalt aufzustellen. Dabei sollte berücksichtigt werden, dass bestehende interne und externe Kapazitäten bereits wesentlich durch voraussichtlich nicht unbeträchtliche Ermächtigungsvorträge für laufende Investitionsvorhaben aus Vorjahren gebunden sein werden. Die Stadt Norderstedt wurde ferner vorsorglich darauf hingewiesen, dass bei einer hiesigen Prüfung nicht zuletzt die investiven Planansätze besonders in den Blick genommen werden. Gleichzeitig wurden sich schon seinerzeit entsprechende kommunalaufsichtliche Maßnahmen vorbehalten.

Wie unter Ziffer 2 festgestellt, wird mit Blick auf das Auszahlungs-Ist der Vorjahre eine gerade noch als vertretbar angesehene Investitionsquote von 60 % auch mit der 2. Nachtragshaushaltsplanung der Stadt Norderstedt für das Haushaltsjahr 2021 offensichtlich nicht erreicht werden. Somit liegt ein wiederholter Verstoß gegen § 78 Absatz 1 Nummer 2 GO i. V. m. § 10 Absatz 3 der Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik (GemHVO-Doppik) vor. Infolge dessen wurden gezwungenermaßen weitergehende kommunalaufsichtliche Maßnahmen stark in Betracht gezogen. Hierzu zählt auch eine Beanstandung des Beschlusses der Stadtvertretung vom 18. Mai 2021 über die 2. Nachtragshaushaltsatzung für das Haushaltsjahr 2021 der Stadt Norderstedt gem. § 123 GO.

Nach sorgfältiger Abwägung des Sachverhaltes wird von einer Beanstandung unter der Voraussetzung abgesehen, dass die Stadt Norderstedt bis Herbst dieses Jahres eine 3. Nachtragshaushaltssatzung für das Haushaltsjahr 2021 beschließen wird. Ich weise schon jetzt darauf hin, dass im Rahmen der 3. Nachtragshaushaltsplanung sehr starke Kürzungen der Auszahlungen für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen für 2021 und der mittelfristigen Investitionsplanung erforderlich sind. Eine Haushaltsplanung, die investive Auszahlungen oberhalb einer Grenze von 25,0 Mio. Euro vorsehen würde, wird angesichts der erheblichen übertragenen Haushaltsermächtigungen aus Vorjahren als kommunalhaushaltsrechtlich unzulässig angesehen. Insgesamt stünden der Stadt Norderstedt für das Haushaltsjahr 2021 unter Einschluss der Übertragungen dennoch rund 62,4 Mio. Euro an investiven Auszahlungsermächtigungen zur Verfügung. Es wird darauf verwiesen, dass im Durchschnitt der letzten drei Haushaltsjahre investive Auszahlungen in Höhe von lediglich rd. 28,5 Mio. Euro getätigt wurden, der höchste Wert wurde nach Angaben der Stadt im Jahr 2020 mit rd. 37,9 Mio. Euro erreicht.

Soweit die Stadt Norderstedt bis Herbst dieses Jahres eine entsprechende 3. Nachtragshaushaltssatzung für das Haushaltsjahr 2021 beschließen wird, werden die Be-

denken gegen eine Bekanntmachung und infolgedessen ein entsprechendes Inkrafttreten zurückgestellt. Andernfalls bitte ich von einer Bekanntmachung abzusehen und sich zeitnah mit mir in Verbindung zu setzen.

Unabhängig davon wird von hier festgestellt, dass regelmäßige Investitionen in die Infrastruktur der Stadt Norderstedt auch aus hiesiger Sicht zwingend notwendig sind. Zwar geht es mit der heutigen Entscheidung darum, zunächst einmal auf Basis des aktuell durch die Stadt Umsetzbaren den kommunalen Haushalt mit der tatsächlich zu erwartenden Umsetzung in Einklang zu bringen, somit der geforderten Haushaltsklarheit und -wahrheit gerecht zu werden und überhaupt einen rechtmäßigen Zustand zu erreichen. Wenn aber in späteren Haushaltjahren in belegbarer Weise zusätzliche Maßnahmen sicherstellen, dass ein höheres im Haushalt zu veranschlagendes Investitionsvolumen auch tatsächlich umgesetzt werden können, dann werden perspektivisch auch höhere Investitionsvolumina in zulässiger Weise veranschlagungsfähig sein können.

Bezüglich der kommunalhaushaltsrechtlichen Veranschlagungsreife werden zu § 12 Absatz 2 GemHVO-Doppik erneut ergänzend zu den auf der Internetseite des MILIG veröffentlichten Erläuterungen folgende Hinweise gegeben:

1. Für eine haushaltsrechtliche Veranschlagung von Auszahlungen und Verpflichtungsermächtigungen liegen sorgfältig erarbeitete Unterlagen nach § 12 Absatz 2 Satz 1 grundsätzlich erst mit Erreichen der Leistungsphase 4 nach der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI) bei der Objekt- und Fachplanung vor.
2. Gerade in Hinblick auf § 12 Absatz 2 Satz 3 GemHVO-Doppik wird auf die einzuhaltende Regelung in § 10 Absatz 3 GemHVO-Doppik hingewiesen. Demnach ist für eine Veranschlagung im Haushaltsjahr zwingend notwendig, dass die in der Leistungsphase 8 der HOAI bei der Objekt- und Fachplanung aufgeführte Leistungsabrechnung der bauausführenden Unternehmen im betreffenden Haushaltsjahr voraussichtlich erreicht wird und somit Auszahlungen getätigt werden.
3. Die darüberhinausgehende Ausnahme nach § 12 Absatz 3 GemHVO-Doppik ist nur für Vorhaben von geringer finanzieller Bedeutung unter den dort genannten Voraussetzungen zulässig. Diese sind regelmäßig bereits dann nicht mehr gegeben, wenn das Erreichen einer investiven Umsetzungsquote von mindestens 60 % durch eine hohe Anzahl von Vorhaben von geringer finanzieller Bedeutung gefährdet wird.

Gez.
Mathias Nowotny