

Beschlussvorlage

Sachgebiet 20.1

Aktenzeichen:

Vorlage Nr.: BV/0141/2013

Vorlage für die Sitzung		
Haupt- und Finanzausschuss	28.01.2013	öffentlich

Beratungsgegenstand: **Strukturiertes Haushaltssicherungskonzept 2013-2023, Antrag der CDU-Fraktion und FDP-Fraktion**

Anmerkungen zu Belangen von Seniorinnen und Senioren und Menschen mit Behinderungen:

Haushaltsmäßige Auswirkungen/Hinweis zur vorläufigen Haushaltsführung:

Mit Erstellung eines genehmigungsfähigen Haushaltssicherungskonzeptes wird im Planungszeitraum bis 2023 die Überschuldung verhindert und mit dem Abbau der Liquiditätskredite begonnen.

1. Beschlussvorschlag:

- als Empfehlung an den Rat -

Die Verwaltung wird beauftragt, für das Haushaltsjahr 2013 ein neu strukturiertes Haushaltssicherungskonzept für den Zeitraum bis 2023 aufzustellen, mit dem Ziel, den Verbrauch der 'Allgemeinen Rücklage' und die damit drohende Überschuldung Rheinbachs zu verhindern. Parallel dazu ist der weitere Anstieg der Liquiditätskredite sobald als möglich nicht nur zu vermeiden, sondern langfristig ihr Abbau zu erreichen.

Hierzu sind, orientiert an den strategischen Zielen der Stadtentwicklung 'Rheinbach 2030', die dazu notwendigen Ausgabenreduzierungen sowie Einnahmeverbesserungen darzustellen.

2. Sachverhalt/Rechtliche Würdigung:

Die CDU-Fraktion und die FDP-Fraktion stellten den nachfolgend zitierten gemeinsamen Antrag vom 22.09.2012 (siehe Anlage), der in der Sitzung des Rates am 26.11.2012 zur weiteren Beratung in den Haupt- und Finanzausschuss verwiesen wurde:

„Wir beantragen für das Haushaltsjahr 2013 ein neu strukturiertes Haushaltssicherungskonzept in enger Zusammenarbeit mit dem Bürgermeister und dem Rat aufzustellen, mit dem Ziel, den Verbrauch der „Allgemeinen Rücklage“ und die damit drohende Überschuldung Rheinbachs zu verhindern. Parallel dazu ist der weitere Anstieg der Liquiditätskredite nicht nur zu vermeiden, sondern langfristig ihr Abbau zu erreichen. Hierzu sind, orientiert an den strategischen Zielen der Stadtentwicklung 'Rheinbach 2030' die dazu

notwendigen Ausgabenreduzierungen sowie Einnahmeverbesserungen darzustellen.“

Begründung des Antrages:

Zur Begründung des Antrags wird auf die Anlage verwiesen.

Stellungnahme der Verwaltung:

Seit 2003 befindet sich die Stadt Rheinbach im sogenannten Nothaushaltsrecht nach § 82 GO, da sie nicht mehr in der Lage war, einen ausgeglichenen Haushalt vorzulegen. Auch die aufgestellten Haushaltssicherungskonzepte konnten bis heute dieses Ziel nicht erreichen. Die Umstellung der Haushaltswirtschaft von der Kameralistik zum Neuen Kommunalen Finanzmanagement hat zusätzliche Hürden für den Haushaltsausgleich eingeführt.

Ursächlich hierfür ist neben der Entwicklung des Finanzbedarfes der Infrastruktur zum Beispiel, dass die Entwicklung der Erträge in den letzten Jahren nicht ausreichte, um die stärker steigenden Aufwendungen zu decken. Auch die Übertragung von neuen Aufgaben durch den Bund oder das Land auf die Ebene der Städte und Gemeinden - ohne eine hinreichende Bereitstellung der erforderlichen Finanzmittel - hat die Schere zwischen Erträgen und Aufwendungen weiter geöffnet.

Steigende Steuererträge aufgrund der positiven Konjunkturentwicklung werden weiterhin durch steigende Aufwendungen, insbesondere im Sozialbereich, aufgezehrt.

Ohne dauerhafte deutliche Verbesserungen bei den Erträgen und einer Reduzierung der Aufwendungen durch z. B. eine Absenkung der sogenannten Standards ist ein Haushaltsausgleich, zu dem die Stadt grundsätzlich gesetzlich verpflichtet ist, nicht zu erreichen.

Zur Erläuterung der Konsequenzen wird hier zunächst der Wortlaut des § 82 GO zur vorläufigen Haushaltsführung wiedergegeben werden:

(1) Ist die Haushaltssatzung bei Beginn des Haushaltsjahres noch nicht bekannt gemacht, so darf die Gemeinde ausschließlich

1. Aufwendungen entstehen lassen und Auszahlungen leisten, zu denen sie rechtlich verpflichtet ist oder die für die Weiterführung notwendiger Aufgaben unaufschiebbar sind; sie darf insbesondere Bauten, Beschaffungen und sonstige Investitionsleistungen, für die im Haushaltsplan des Vorjahres Finanzpositionen oder Verpflichtungsermächtigungen vorgesehen waren, fortsetzen,
2. Realsteuern nach den Sätzen des Vorjahres erheben,
3. Kredite umschulden.

(2) Reichen die Finanzmittel für die Fortsetzung der Bauten, der Beschaffungen und der sonstigen Leistungen des Finanzplans nach Absatz 1 Nr. 1 nicht aus, so darf die Gemeinde mit Genehmigung der Aufsichtsbehörde Kredite für Investitionen bis zu einem Viertel des Gesamtbetrages der in der Haushaltssatzung des Vorjahres festgesetzten Kredite aufnehmen. Die Gemeinde hat dem Antrag auf Genehmigung eine nach Dringlichkeit geordnete Aufstellung der vorgesehenen unaufschiebbaren Investitionen beizufügen. Die Genehmigung soll unter dem Gesichtspunkt einer geordneten Haushaltswirtschaft erteilt oder versagt werden; sie kann unter Bedingungen und mit Auflagen erteilt werden. Sie ist in der Regel zu versagen, wenn die Kreditverpflichtungen mit der dauernden Leistungsfähigkeit der Gemeinde nicht in Einklang stehen.

(3) Ist im Fall des §76 Abs. 1 die Haushaltssatzung bei Beginn des Haushaltsjahres noch nicht bekannt gemacht, gelten ergänzend zu den Regelungen der Absätze 1 und 2 die nachfolgenden Bestimmungen vom Beginn des Haushaltsjahres - bei späterer Beschlussfassung über die Haushaltssatzung vom Zeitpunkt der Beschlussfassung - bis zur Genehmigung

des Haushaltssicherungskonzeptes:

1. Die Gemeinde hat weiter gehende haushaltswirtschaftliche Beschränkungen für die Besetzung von Stellen, andere personalwirtschaftliche Maßnahmen und das höchstzulässige Aufwandsvolumen des Ergebnishaushalts sowie die Regelungen zur Nachweisführung gegenüber der Aufsichtsbehörde zu beachten, die durch Rechtsverordnung des für Inneres zuständigen Ministeriums im Einvernehmen mit dem Finanzministerium festgelegt werden.
2. Der in Absatz 2 festgelegte Kreditrahmen kann mit Genehmigung der Aufsichtsbehörde überschritten werden, wenn das Verbot der Kreditaufnahme anderenfalls zu einem nicht auflösbaren Konflikt zwischen verschiedenen gleichrangigen Rechtspflichten der Gemeinde führen würde. Die Genehmigung kann unter Bedingungen und mit Auflagen erteilt werden.

(4) Die Bestimmungen des Absatzes 3 gelten ab dem 1. April des Haushaltsjahres bis zur Beschlussfassung über einen ausgeglichenen Haushalt oder bis zur Erteilung der Genehmigung für ein Haushaltssicherungskonzept auch dann, wenn bis zu dem Termin kein ausgeglichener Haushalt beschlossen worden ist.

Angesichts der anhaltenden kommunalen Finanzkrise hatte das Innenministerium am 06.03.2009 einen Leitfaden zu „Maßnahmen und Verfahren zur Haushaltssicherung“ für die Kommunalaufsichtsbehörden herausgegeben, der auch Erleichterungen im Verhältnis zu den Vorgaben des § 82 GO bei nicht genehmigungsfähigen Haushaltssicherungskonzepten vorsah (Beispiel: Kreditgenehmigungen zuletzt bis zu 2/3 der Nettokreditaufnahmegrenze, tolerierbares Kontingent für freiwillige Leistungen, personalwirtschaftliche Maßnahmen).

Der Landtag hat am 18.05.2011 das Gesetz zur Änderung des § 76 GO NRW (Haushaltssicherungskonzept) beschlossen. Das Gesetz ist am 04.06.2011 in Kraft getreten. Mit dem Gesetz ist die Regelung des § 76 Abs. 2 Satz 3 GO NRW, wonach die Genehmigung eines Haushaltssicherungskonzeptes (HSK) nur erteilt werden kann, wenn aus dem HSK hervorgeht, dass spätestens im letzten Jahr der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung (= 5. Jahr) der Haushaltsausgleich wieder erreicht wird, geändert worden. Nunmehr haben die Gemeinden grundsätzlich die Möglichkeit, auch eine Genehmigung für ihr HSK zu erhalten, wenn der Haushaltsausgleich im 10. Jahr wieder erreicht wird.

Mit Erlass vom 09.08.2011 regelt das Ministerium für Inneres und Kommunales Zuständigkeitsfragen und gibt Hinweise zu Plandaten zur Aufstellung von Haushaltssicherungskonzepten, die über den Zeitraum der mittelfristigen Finanzplanung hinausgehen. Außerdem wird in dem Erlass geregelt, dass der Leitfaden „Maßnahmen und Verfahren zur Haushaltssicherung“ vom 06.03.2009 zunächst in vollem Umfang in Kraft bleibt. Der Leitfaden sollte überarbeitet werden, sobald ausreichende Erfahrungen mit den Wirkungen des neuen § 76 Abs. 2 GO NRW in der Praxis vorliegen und sich die Ausgestaltung des in diesem Jahr anstehenden „Stärkungspakt Stadtfinanzen“ konkretisiert hat.

Mit Nachricht vom 15.11.2011 wurde darauf hingewiesen, dass ein HSK, das nicht innerhalb von 10 Jahren einen strukturellen Haushaltsausgleich darstellt, also nicht genehmigungsfähig ist, zwingend das Haushaltsjahr plus 10 Jahre umfassen muss.

In der Verfügung der Kreiskommunalaufsicht vom **01.10.2012** zur Haushaltssatzung 2012 mit Haushaltssicherungskonzept bis 2022 findet sich u.a. folgender Hinweis:

„Wegfall der Duldungen für Nothaushalte

In Folge der Aufhebung der durch den Leitfaden des Innenministeriums vom 06.03.2009

den Nothaushaltskommunen bislang eingeräumten Duldungen mit Wirkung vom 30.09.2012 ergeben sich weitere Einschränkungen der verbliebenen haushaltsrechtlichen Spielräume. Diese müssten bei der Aufstellung eines erneut nicht genehmigungsfähigen HSK entsprechend berücksichtigt werden.“

Zur Begründung der Aufhebung des Leitfadens enthält der Erlass des Ministeriums für Inneres und Kommunales NRW vom 25.05.2012 zu Maßnahmen und Verfahren zur Haushaltssicherung in Kommunen folgende Ausführungen:

„Der Leitfaden „Maßnahmen und Verfahren zur Haushaltssicherung“ vom 6. März 2009 wird zum 30. September 2012 aufgehoben, da nach Inkrafttreten der Änderung des § 76 GO NRW und der Verabschiedung des Stärkungspaktgesetzes die heutigen Nothaushaltskommunen grundsätzlich in der Lage sind, genehmigungsfähige Haushaltssicherungskonzepte bzw. eine den Vorgaben des Stärkungspaktgesetzes entsprechenden Haushaltssanierungsplan ab dem Jahr 2012 vorzulegen.“

Durch die Aufhebung der eingeräumten Duldungen ist davon auszugehen, dass bei einem Verbleib im sogenannten Nothaushaltsrecht die sogenannten „Freiwilligen Leistungen“ in Frage gestellt werden könnten. Die Verfügung der Kreiskommunalaufsicht enthält hierzu jedenfalls den Hinweis, dass Steigerungen in der Summe der freiwilligen Aufwendungen gegenüber dem Vorjahr unzulässig sind.

Auch hinsichtlich der Kreditgenehmigung hat die Aufhebung Bedeutung. Ohne Duldung können künftig lediglich Kredite bis zu einem Viertel der letzten Kreditgenehmigung gem. § 82 Abs. 2 GO durch die Kommunalaufsicht genehmigt werden. Im Einzelfall können darüber hinaus Kredite für die Erfüllung gesetzlicher Pflichten erteilt werden, wenn diese der Schranke in § 82 Abs. 2 GO gleichwertig gegenüberstehen. Diese Regelung wird nach dem bisherigen Informationsstand restriktiv durch die Kommunalaufsicht gehandhabt.

Allerdings enthält der Erlass des Ministeriums für Inneres und Kommunales NRW vom 09.08.2011 zum Gesetz zur Änderung des § 76 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen folgenden Hinweis unter Punkt 1. Inhalt, Reichweite und Anwendbarkeit:

„Anders als das Recht der vorläufigen Haushaltsführung, das von seinem Grundgedanken her allein der Wahrung der Budgethoheit der kommunalen Vertretung in der Übergangszeit vom Beginn eines Haushaltsjahres bis zur Beschlussfassung über den Haushalt dient, schließen das Haushaltssicherungskonzept wie auch das Sanierungskonzept es nicht aus, wirtschaftliche Überlegungen in die Haushaltsplanung einfließen zu lassen. So kann beispielsweise ein Haushaltssicherungskonzept Projekte, Personalentwicklungs- oder Investitionsmaßnahmen enthalten, die rechtlich geboten sind (sog. „freiwillige Leistungen“) und gleichwohl die finanzwirtschaftliche Situation zu verbessern helfen; derartige Maßnahmen stehen für sich genommen einer Genehmigung des Haushaltssicherungskonzeptes nicht entgegen. Unter den gleichen Voraussetzungen gilt dieses auch für präventive Maßnahmen im Bereich der Sozial- und Jugendhilfe sowie für wirtschaftliche Maßnahmen im Bereich des Klimaschutzes.“

In einer gemeinsamen Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände vom 06.03.2012 zum Entwurf eines Ausführungserlasses zum Stärkungspaktgesetz hat sich diese u. a. um Präzisierungen zum Begründungserfordernis zum Nachweis der Wirtschaftlichkeit freiwilliger Leistungen bemüht. Nach der Antwort des MIK bittet dieses um Verständnis, dass von einer weiteren Präzisierung des Themenkomplexes

„Begründungserfordernisse zum Nachweis der Wirtschaftlichkeit freiwilliger Leistungen“ zum jetzigen Zeitpunkt abgesehen wurde. Es soll zunächst abgewartet werden, inwiefern sich aus der Praxis weiterer Regelungsbedarf ergibt.

Ziel der Aufstellung des Haushaltssicherungskonzeptes 2014 bis 2023 muss es also auch nach Auffassung der Verwaltung sein, die Genehmigungsfähigkeit durch die Kommunalaufsicht herzustellen sowie den Erhalt von Eigenkapital und die Handlungsfähigkeit der Stadt sicherzustellen.

Der Zeitpunkt an dem der weitere Anstieg der Kassenkredite nicht mehr erfolgt, ist erst nach Aufstellung eines ersten Entwurfes für das neue Haushaltssicherungskonzept abschätzbar. Da nicht alle Konsolidierungsmaßnahmen einschließlich der Ertragsverbesserungen sofort umsetzbar sein dürften, schlägt die Verwaltung vor, den auf der Grundlage des Antrages formulierten Beschlussvorschlag hinsichtlich der Begrenzung des Anstieges der Liquiditätskredite um die Worte „*sobald als möglich* „ zu ergänzen.

Die Verwaltung beabsichtigt, wie folgt vorzugehen:

In der Ratssitzung am 18.02.2013 werden zwei Zahlenwerke für die Haushaltsplanberatungen verteilt.

Zum einen handelt es sich um den **Haushaltsplanentwurf 2013** in herkömmlicher Form. In diesem Haushaltsplanentwurf sind die Planansätze nach üblichem Verfahren gebildet worden. Zwar verringern sich die Fehlbeträge der Ergebnisrechnungen im Zeitraum 2013-2022 gegenüber der Planung des Vorjahres jährlich durchschnittlich um 3,6 Mio. €Millionen Euro und auch der jährliche Anstieg der Liquiditätskredite verringert sich jährlich um durchschnittlich 2,8 Mio. € allerdings werden durch diese Verbesserungen die im Antrag formulierten Ziele (Vermeidung Überschuldung, Rückführung der Liquiditätskredite) nicht erreicht.

Deswegen wird als zweite Planungsgrundlage das **Haushaltssicherungskonzept 2013-2023** erstellt, dass in komprimierter Form sich auf die Einnahme- und Ausgabepositionen beschränkt, bei denen noch Potential für Haushaltsverbesserungen gesehen werden. Selbstverständlich besteht im Zuge des üblichen Verfahrens der Haushaltsplanberatungen die Möglichkeit, diese Vorschlagsliste der Verwaltung zu ergänzen bzw. zu verändern.

Die Ansätze des Haushaltssicherungskonzeptes sind so gestaltet, dass die im Antrag formulierten Ziele (Vermeidung Überschuldung, Beginn der Rückführung der Liquiditätskredite) im Planungszeitraum erreicht werden und damit ein genehmigungsfähiges Haushaltssicherungskonzept aufgestellt ist.

Rheinbach, den 12.01.2013

Stefan Raetz
Bürgermeister

Walter Kohlosser
Kämmerer

Anlagen:

Anlage „Gemeinsamer Antrag der CDU-Fraktion und FDP-Fraktion“