



**Gemeinde Havixbeck
-Der Bürgermeister-**

Verwaltungsvorlage Nr. 079/2015

Havixbeck, **02.07.2015**

Fachbereich: **Fachbereich I**

Aktenzeichen:

Bearbeiter/in: **Christoph Gottheil**

Tel.: **02507/33126**

Vertraulich ☐ ja ☒ nein

Betreff: **Haushalt 2015: Aktueller Sachstandsbericht**

Beratungsfolge

Termin

1 Gemeinderat

15.07.2015

Abstimmungsergebnis		
Für (j)	Gegen (n)	Enth (E)

in öffentlicher Sitzung.

Finanzielle Auswirkungen **nein**

Beschlussvorschlag

Der Sachstandsbericht der Verwaltung zum Stand des Genehmigungsverfahrens für den Haushalt 2015 wird zur Kenntnis genommen.

Begründung

Mit Schreiben vom 22.06.2015 beantragen die vier Ratsfraktionen CDU, SPD, Bündnis90/Die Grünen und FDP gem. § 47 GO NRW eine Sondersitzung des Rates der Gemeinde Havixbeck zur Beratung der Haushaltssatzung 2015. Das Schreiben wird dieser Verwaltungsvorlage als Anlage beigefügt.

Abweichend vom Vorschlag der Ratsfraktionen findet die Ratssitzung nicht am 13.07., sondern nach der im interfraktionellen Gespräch am 29.06.2015 getroffenen Absprache am 15.07.2015 statt. Das Ergebnisprotokoll dieses Gesprächs ist allen Ratsmitgliedern per Mail am 30.06.2015 zur Verfügung gestellt worden.

Inhaltlich sollen in der Ratssitzung folgende Themen erörtert werden:

1. Zeitlicher Ablauf des Haushaltsaufstellungs- und des bisherigen – genehmigungsverfahrens
2. Darlegung der Gründe für die Pflicht zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes (HSK)
3. Aktuelle rechtliche Situation der Gemeinde im Stadium der vorläufigen Haushaltsführung
4. Bedeutung und Inhalt eines HSK
5. Voraussetzungen für die Genehmigung der Haushaltssatzung 2015
6. Festlegung der nächsten Arbeitsschritte für die Verwaltung und die politischen Gremien.

Damit alle Ratsmitglieder einen möglichst gleichen Sachstand haben, werden ihnen mit diesem Sachstandsbericht die wesentlichen Informationen vorab zur Verfügung gestellt.

Zu 1.

Der zeitliche Ablauf des Haushaltsaufstellungs- und – genehmigungsverfahrens stellt sich wie folgt dar:

18.12.2014:

Einbringung des Haushaltsentwurfs 2015 in den Gemeinderat

23.12.2014:

Bekanntgabe des Haushaltsentwurfs 2015 im gemeindlichen Amtsblatt

29.01.2015:

Durchführung einer Informationsveranstaltung im Forum der Anne-Frank-Gesamtschule unter Beteiligung des Kämmerers der Stadt Dorsten, Herrn Hubert Große-Ruiken

Sitzungsfolge 01/2015 (05.02.2015 bis 26.02.2015):

Verzicht auf Beratung des Haushaltsentwurfs 2015 auf Wunsch der Ratsmitglieder, stattdessen Verschiebung der Beratung in die 2. Sitzungsfolge des Jahres 2015

Sitzungsfolge 02/2015 (19.03.2015 bis 23.04.2015):

Beratung des Haushaltsentwurfs 2015 in den Fachausschüssen, im Haupt- und Finanzausschuss (15.04.2015) sowie im Gemeinderat (23.04.2015)

23.04.2015:

Parallel zur Haushaltsverabschiedung:

Einstimmiger Beschluss des Rates zur Aufstellung eines „freiwilligen Haushaltssicherungskonzeptes“, und zwar spätestens bis zur Aufstellung des Haushaltsentwurfs 2016

Danach:

Einarbeitung der Änderungen lt. Beschlussfassung im Gemeinderat am 23.04.2015 (Änderungsliste 02/2015) in den Haushalt, Anpassung sämtlicher Erläuterungstexte, Erstellung des endgültigen Haushalts in Druckversion

12.05.2015:

Einleitung des Genehmigungsverfahrens für die Haushaltssatzung 2015 durch Übergabe von 2 Druckexemplaren des beschlossenen Haushalts 2015 im Rahmen einer persönlichen Vorsprache des Kämmerers bei der Finanzaufsicht des Kreises Coesfeld

22.05. bis 11.06.2015:

Schriftlicher und mündlicher Informationsaustausch zur Klärung offener Fragen zwischen der Gemeinde und der Finanzaufsicht des Kreises Coesfeld

11.06.2015:

Erlass der Verfügung durch die Finanzaufsicht des Kreises Coesfeld mit Feststellung der HSK-Pflicht (vgl. Anlage zum Protokoll der Ratssitzung vom 18.06.2015)

11.06. bis 18.06.2015:

In Absprache mit der Finanzaufsicht des Kreises Coesfeld: Rechtliche Prüfung der dortigen Einschätzung zur HSK-Pflicht durch Informationsaustausch mit dem FZ Baumberge, der Bezirksregierung Münster, der Gemeindeprüfungsanstalt NRW sowie der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft EuReWi aus Coesfeld

18.06.2015:

Information des Gemeinderates in der Ratssitzung über den aktuellen Sachstand

22.06.2015:

Antrag aller vier Ratsfraktionen auf Durchführung einer Sonderratssitzung

29.06.2015:

Erörterungsgespräch von Bürgermeister und Kämmerer bei der Finanzaufsicht des Kreises Coesfeld, Anschließend interfraktionelles Gespräch im Havixbecker Rathaus zum Austausch der Informationen aus dem Gespräch im Kreishaus und zur Festlegung der weiteren Vorgehensweise.

Zu 2.

In der Ratssitzung am 23.04.2015 ist der Jahresabschluss 2013 nach Vorberatung im Rechnungsprüfungsausschuss am 15.04.2015 festgestellt worden.

Die Jahresabschlüsse 2012 und 2013 weisen Fehlbeträge und gleichzeitig vollständige Entnahmen aus der Allgemeinen Rücklage in Höhe von 5,12 % (2012) und 5,07 % (2013) aus. Somit erfolgte in diesen zwei aufeinanderfolgenden Jahren jeweils eine Entnahme aus der Allgemeinen Rücklage von über mehr als einem Zwanzigstel.

Der Fehlbetrag 2013 übersteigt den 5 %-Wert insbesondere deshalb, weil der diesen Jahresabschluss erstmals prüfende Wirtschaftsprüfer die Bildung einer Rückstellung für erforderlich erachtet hat, die zeitlich bis auf den Zeitraum vor der Eröffnungsbilanz (01.01.2009) zurückreicht. Eine nachträgliche Änderung der Eröffnungsbilanz war rechtlich nicht möglich. Daher musste die Rückstellungsbildung, die von einer früher beauftragten Wirtschaftsprüfungsgesellschaft für nicht erforderlich gehalten wurde, im Jahresabschluss 2013 berücksichtigt werden.

Die Ursachen für die Rückstellungen liegen weit zurück, zu einem Großteil beziehen sie sich auf das Jahr 2008. Bei frühzeitiger richtiger Würdigung durch die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft sowie auch die Gemeindeprüfungsanstalt NRW bei der Prüfung der „ersten“ NKF-Eröffnungsbilanz zum 01.01.2009 wäre bereits in dieser Bilanz eine Rückstellung berücksichtigt worden. Nicht zuletzt wegen Zeitablaufs konnte diese Bilanz nachträglich nicht mehr korrigiert werden. Auch spätere Jahresabschlüsse 2009 bis 2012 dürfen nach übereinstimmender Einschätzung der Finanzaufsicht des Kreises und der Bezirksregierung nachträglich nicht wieder aufgemacht werden.

Allein dieser Umstand belegt, dass die Frage der HSK-Pflicht nicht gerade einfach zu beantworten.

Verwaltungsseitig ist in der Argumentation darauf abgestellt worden, dass nicht nur der reine Zahlenwert des Fehlbetrages 2013 beurteilt wird, sondern die quasi nachträgliche Korrektur der Eröffnungsbilanz bei der Prüfung durch den Kreis isoliert betrachtet bzw. herausgerechnet wird. Das operative Geschäft des Jahres 2013 wies nämlich einen Fehlbetrag deutlich unterhalb der 5%-Grenze aus.

Die Angelegenheit ist nach Erhalt der Verfügung vom 11.06.2015 mit Wissen des Kreises in mehreren Telefonaten und per Schriftverkehr zwischen Kreis, Gemeinde, Bezirksregierung Münster, Wirtschaftsprüfer und der Gemeindeprüfungsanstalt thematisiert worden. Erst am späten Nachmittag des 18.06.2015 hat ein Mitarbeiter der Bezirksregierung endgültig die rechtliche Auffassung des Kreises zur bestehenden HSK-Pflicht bestätigt. Die von den beteiligten Stellen benötigte Zeit für die Beurteilung der HSK-Pflicht mag weiteres Indiz für die Komplexität des Themas sein. Auch das FZ Baumberge und die Wirtschaftsprüfer haben während der Jahresabschlussarbeiten die HSK-Pflicht zu keinem Zeitpunkt thematisiert. Es handelt sich also schon um eine nicht ganz alltägliche Situation.

Gem. § 76 Abs. 1 Nr. 2 GO NRW hat die Gemeinde zur Sicherung ihrer dauerhaften Leistungsfähigkeit ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen und darin den nächstmöglichen Zeitpunkt zu bestimmen, bis zu dem der Haushaltsausgleich wieder hergestellt ist, wenn u.a. bei der Aufstellung der Haushaltssatzung in zwei aufeinanderfolgenden Haushaltsjahren geplant ist, den in der Schlussbilanz des Vorjahres auszuweisenden Ansatz der allgemeinen Rücklage jeweils um mehr als ein Zwanzigstel zu verringern.

Dies gilt nach § 76 Abs. 1 Satz 2 GO NRW entsprechend bei der Bestätigung über den Jahresabschluss gem. § 95 Abs. 3 GO NRW.

Dementsprechend hat die Finanzaufsicht des Kreises Coesfeld im Zuge des Genehmigungsverfahrens mit Verfügung vom 11.06.2015 die Pflicht zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes festgestellt. Die Gemeinde ist daher aufgefordert worden, kurzfristig ein Haushaltssicherungskonzept als Anlage zum Haushalt 2015 zur Genehmigung vorzulegen und eine entsprechend geänderte Haushaltssatzung anzuzeigen.

Aus der Selbstbindung des Rates, parallel zum Haushaltsaufstellungsverfahren 2016 ein „freiwilliges Haushaltssicherungskonzept“ aufzustellen, ist somit inzwischen eine gesetzliche Verpflichtung geworden, die diesen Beschluss überlagert.

Zu 3.

Solange die gemeindliche Haushaltssatzung nicht bekannt gemacht ist, befindet sich eine Kommune in der sog. vorläufigen Haushaltsführung. Die Bekanntmachung wiederum darf nur erfolgen, sofern die Haushaltssatzung genehmigt ist. Da das Genehmigungsverfahren für die Haushaltssatzung 2015 bislang noch nicht abgeschlossen ist, befindet sich die Gemeinde Havixbeck weiterhin, aber auch bereits seit dem 01.01.2015, in der vorläufigen Haushaltsführung. Durch die Feststellung des Kreises Coesfeld, ein pflichtiges HSK aufstellen zu müssen, besteht dieses schon bekannte Verfahrensstadium weiter fort. Das ist im Übrigen auch die einzige unmittelbare Konsequenz daraus, wenn der Finanzaufsicht des Kreises Coesfeld bis zum 31.07.2015 kein beschlossenes HSK vorgelegt werden kann.

Nach den gesetzlichen Regelungen zur vorläufigen Haushaltsführung (§ 82 GO NRW) ist bis zur Rechtskraft des Haushalts 2015 Folgendes zu beachten:

- Es dürfen zum einen nur Aufwendungen bzw. Auszahlungen getätigt werden, zu denen die Gemeinde Havixbeck rechtlich verpflichtet ist (z.B. gesetzliche Vorgaben, am 01.01.2015 bereits bestehende Vertragsverhältnisse).

- Zum anderen dürfen Aufwendungen bzw. Auszahlungen getätigt werden, die für die Weiterführung notwendiger Aufgaben unaufschiebbar sind. Insoweit ist also eine zwingende Notwendigkeit im Sinne einer Unabweisbarkeit vorauszusetzen.

Bei der Einbringung des Haushalts 2015 sowie in der Informationsveranstaltung ist verwaltungsseitig mehrfach dargelegt worden, dass sich der Großteil der jährlich wiederkehrenden Aufwendungen aus pflichtigen Aufgabenstellungen ergibt. Daher werden rd. 90 Prozent des alltäglichen Verwaltungshandelns wegen zeitlicher und inhaltlicher Unabweisbarkeit planmäßig abgewickelt werden.

In der Besprechung im Kreishaus am 29.06.2015 haben die Kreisvertreter aus durchaus nachvollziehbaren Gründen die Auffassung vertreten, dass bei einem derzeit noch nicht genehmigten Haushalt 2015 aktuell ein Klimaschutzmanager nicht eingestellt werden darf und auch keine freiwilligen Zuschüsse ausgezahlt werden dürfen.

Erst mit Genehmigung und Bekanntmachung der genehmigten Haushaltsatzung im Amtsblatt wird der Zustand der vorläufigen Haushaltsführung beendet und die Möglichkeit zur Abwicklung sämtlicher freiwilliger Leistungen geschaffen.

Natürlich ist die Situation der Vereine nicht angenehm, die eingeplante jährliche Zuwendung der Gemeinde aktuell noch nicht zu erhalten. Ohne die Thematik zu verharmlosen, sei jedoch ein kurzer Blick in die Vergangenheit erlaubt. Im Jahr 2011 ist der Haushalt auch erst sehr spät beschlossen worden mit der Folge, dass die Vereinszuschüsse erst im September 2011 ausgezahlt wurden. Auch für 2015 erscheint bei stringenter Vorgehensweise von Verwaltung und Politik eine vergleichbare Vorgehensweise noch möglich.

Zu 4.

Das HSK dient dem Ziel, im Rahmen einer geordneten Haushaltswirtschaft die künftige, dauernde Leistungsfähigkeit der Gemeinde zu erreichen (§ 76 Abs. 2 Satz 1 GO NRW). Es bedarf nach § 76 Abs. 2 Satz 2 GO NRW der Genehmigung der Aufsichtsbehörde. Diese wiederum soll nur erteilt werden, wenn aus dem Haushaltssicherungskonzept hervorgeht, dass spätestens im zehnten auf das Haushaltsjahr folgenden Jahr der Haushaltsausgleich nach § 75 Abs. 2 wieder erreicht wird. Im Einzelfall kann durch Genehmigung der Bezirksregierung auf der Grundlage eines individuellen Sanierungskonzeptes von diesem Konsolidierungszeitraum abgewichen werden. Die Genehmigung des Haushaltssicherungskonzeptes kann unter Bedingungen und Auflagen erteilt werden.

Da der im Jahr 2015 bestätigte und festgestellte Jahresabschluss 2013 die Ursache für die HSK-Pflicht darstellt, beginnt die Frist für den 10-Jahreszeitraum in 2015. Das letzte Jahr des sog. Konsolidierungszeitraums ist somit das Jahr 2025.

Bei der Aufstellung des HSK ist also in einer Zahlenübersicht die mögliche Entwicklung des Haushaltsvolumens, konkret insbesondere des Ergebnisplans, für die Jahre 2015 bis 2025 zu dokumentieren. Eine fest vorgegebene äußerer Form gibt es hierfür nicht. Entscheidend ist, dass alle Beteiligten – Verwaltung, Rat, Finanzaufsicht – nachvollziehbare Zahlen erhalten und die Zahlen insgesamt realistisch und damit glaubhaft sind.

Die sich aus dem Haushalt 2015 ergebenden Haushaltsansätze bzw. Fehlbeträge im Ergebnisplan für die Jahre 2015 bis 2018 sind dabei zunächst anhand von nachvollziehbaren Annahmen hochzurechnen, um möglichst realistische Fehlbeträge für die Folgejahre zu erhalten.

Erklärtes Ziel des HSK muss es sein, diese Fehlbeträge zum frühestmöglichen Zeitpunkt, spätestens jedoch in 2025 durch geeignete Maßnahmen vollständig zu reduzieren und im Optimalfall sogar einen Überschuss zu erzielen. Im derzeit von der Verwaltung vorbereiteten HSK werden produktbezogen Maßnahmen zusammengestellt, bei denen entweder durch Reduzierung von Aufwendungen oder durch Erhöhung von Erträgen Verbesserungspotentiale für den Ergebnisplan erreicht werden können.

Die zahlenmäßige Übersicht ist um ausführliche inhaltliche Erläuterungen zu ergänzen, damit nicht zuletzt die Finanzaufsicht des Kreises Coesfeld den Aussagegehalt und die Eintrittswahrscheinlichkeit eines real ausgeglichenen Haushalts besser nachvollziehen kann.

Insbesondere das erste HSK sollte von einer breiten Mehrheit der Ratsmitglieder inhaltlich mitgetragen werden, gilt es doch, ggf. auch unpopuläre Konsolidierungsvorschläge in Folgejahren im Rahmen der NKF-Haushaltsplanung einvernehmlich umzusetzen.

Solange sich die Gemeinde Havixbeck in der Haushaltssicherung befindet, also bis zum ersten Nachweis eines positiven Jahresergebnisses in der Zukunft (der voraussichtlich positive Jahresabschluss 2014 entfaltet insoweit keine Bindungswirkung, weil der Konsolidierungszeitraum erst in 2015 beginnt), muss mit jedem neuen Haushaltsplan auch eine Fortschreibung des HSK vorgelegt werden. Auch zukünftige Haushalte werden vom Kreis nur genehmigt werden, wenn auch die Fortschreibung des HSK genehmigt wird.

Demzufolge entfaltet insbesondere auch das erste HSK eine nicht zu unterschätzende Bindungswirkung für die Zukunft. Natürlich ist es möglich, den einen oder anderen Vorschlag, der 2015 Aufnahme gefunden hat, zukünftig wieder herauszunehmen und nicht umzusetzen. Dies bedingt jedoch, dass neue Vorschläge diese Verschlechterung kompensieren müs-

sen. Auch bei den Fortschreibungen des HSK gilt es, bis spätestens 2025 Grundlagen für einen dauerhaften Haushaltsausgleich zu schaffen.

Zu 5.

Voraussetzung für die Genehmigung der Haushaltssatzung 2015 ist

- a) ein Beschluss des Gemeinderates über eine Ergänzung der bisher beschlossenen Haushaltssatzung 2015 um den § 7 mit folgendem Wortlaut:

„ Nach dem Haushaltssicherungskonzept ist der Haushaltsausgleich im Jahre ... wieder hergestellt. Die im Haushaltssicherungskonzept enthaltenen Konsolidierungsmaßnahmen sind bei der Ausführung des Haushaltsplans umzusetzen.“

Die bisherigen §§ 7 und 8 rücken eine Ziffer nach hinten und werden zu §§ 8 und 9.

- b) ein Beschluss des Gemeinderates über das von der Verwaltung aktuell vorbereitete HSK.

Zu 6.

Die Verwaltung arbeitet aktuell mit Hochdruck an der Vorbereitung eines konsensfähigen HSK.

Im interfraktionellen Gespräch am 30.06.2015 bestand Konsens zwischen den Gesprächsteilnehmern, dass den Ratsmitgliedern das HSK spätestens mit der Einladung für die am 12.08.2015 terminierte zusätzliche Sitzung des Haupt- und Finanzausschusses vorgelegt wird und der Gemeinderat den erweiternden Beschluss zur -Haushaltssatzung sowie zum HSK in der Sondersitzung am 19.08.2015 fasst.

Finanzielle Auswirkungen

Keine

Christoph Gottheil

Anlagen

Antrag der vier Ratsfraktionen vom 22.06.2015

