

STADT NORDEN

Sitzungsvorlage	Wahlperiode	Beschluss-Nr:	Status
	2016 - 2021	0923/2019/1.1	öffentlich
<u>Tagesordnungspunkt:</u>			
Umsetzung der Ergebnisse der Arbeitsgruppe zur Haushaltsoptimierung			
<u>Beratungsfolge:</u>			
17.06.2019	Finanz- und Personalausschuss		öffentlich
19.06.2019	Verwaltungsausschuss		nicht öffentlich
26.06.2019	Rat der Stadt Norden		öffentlich
<u>Sachbearbeitung/Produktverantwortlich:</u>		<u>Organisationseinheit:</u>	
Team Kämmerei		Finanzen	

Beschlussvorschlag:

Der Ausschuss / der Rat nimmt Kenntnis.

Der Ausschuss / der Rat beschließt für die Aufstellung der Haushaltspläne ab dem Haushaltsjahr 2020 folgende Eckpunkte:

- 1) Die Fehlbeträge sollen deutlich verringert werden.
- 2) Das Instrument der Verpflichtungsermächtigung soll verbessert / verstärkt eingesetzt werden.
- 3) Das sogenannte Buttom-Up-Verfahren soll durch das Down-Up-Verfahren ersetzt werden.
- 4) Der Haushaltsplanentwurf soll zukünftig in der letzten Ratssitzung des Jahres beschlossen werden.
- 5) Über- und außerplanmäßige Aufwendungen bzw. Auszahlungen sollen zukünftig bis zu einem Betrag von EUR 30.000 pro Buchungsstelle und Haushaltsjahr im Sinne von § 117 Abs. 1 NKomVG vom Verwaltungsvorstand verantwortet werden können. Die Richtlinie vom 11.10.1989 ist entsprechend zu überarbeiten.
- 6) Haushaltsausgabereste im Ergebnishaushalt sollen deutlich reduziert werden.

BÜ	StR	FB	RPA	FD	Erarbeitet von:

Sach- und Rechtslage:

Vor dem Hintergrund der Haushaltswahrheit und -klarheit sollen Haushaltspläne einer Kommune mit den tatsächlichen Jahresabschlüssen möglichst übereinstimmen. Dies ist bei der Stadt Norden seit mehreren Jahren nicht der Fall.

Seit Einführung der Doppik im Jahre 2010 ist es der Stadt Norden in keinem Jahr gelungen, einen in der Planung ausgeglichenen Haushalt vorzulegen. Die Abweichung von Plan- und Ist-Werten im Ergebnishaushalt liegt im Durchschnitt der vergangenen neun Jahre in etwa bei 3,5 Mio. Euro jährlich - siehe folgende Übersicht (Ausgangsposition):

Haushaltsjahr	Planung (Soll)	Ergebnis (Ist)	Abweichung (Planung/Ergebnis)	Abweichung (Planung/Ergebnis) in %
2010	-3.167.450,00 €	-342.849,00 €	2.824.601,00 €	89,18%
2011	-1.497.480,00 €	2.234.577,21 €	3.732.057,21 €	249,22%
2012	-2.196.590,00 €	1.272.721,13 €	3.469.311,13 €	157,94%
2013	-3.399.700,00 €	-2.047.005,34 €	1.352.694,66 €	39,79%
2014	-2.356.240,00 €	1.769.133,21 €	4.125.373,21 €	175,08%
2015	-1.482.885,00 €	1.492.974,55 €	2.975.859,55 €	200,68%
2016	-2.443.290,00 €	57.515,86 €	2.500.805,86 €	102,35%
2017	-3.356.405,00 €	1.546.967,92 €	4.903.372,92 €	146,09%
2018 (ungeprüft)	-4.439.650,00 €	1.335.747,90 €	5.775.397,90 €	130,09%
Summe	-24.339.690,00 €	7.319.783,44 €	31.659.473,44 €	130,07%
			3.517.719,27 €	Durchschnitt der letzten 9 Jahre

Der jährliche Haushaltsfehlbedarf in der Planung sowie die regelmäßig hohe Abweichung von Plan- und Ist-Werten müssen von **Rat und Verwaltung durch gemeinsames Handeln** deutlich reduziert werden.

Die Arbeitsgruppe Haushaltsoptimierung, bestehend aus Vertretern der Fraktionen, dem Bürgermeister, dem Ersten Stadtrat und der Kämmererei, hat in zwei Sitzungen am 09.05. und 16.05.2019 in einem ersten Schritt Maßnahmen/Instrumente zur Haushaltskonsolidierung beraten. Die Beratungen waren geprägt von einer Bereitschaft zu Veränderungen, zur Zusammenarbeit und Kooperation und in einem Klima des Miteinanders.

Es bestand Einigkeit darüber, dass es bei Haushaltskonsolidierung darum geht, die Qualität und die Nachhaltigkeit des Handelns zu verbessern.

Gemeinsam gelangte man zu der Überzeugung, dass nachfolgende, bewusst und freiwillig gesetzte Ziele/Veränderungen in der Haushaltsplanung und Haushaltsausführung, wesentliche konsolidierende Wirkungen und Vorteile mit sich bringen werden:

1. Vorlage eines Haushaltsplanentwurfs 2020 ff. mit deutlich verringerten Fehlbeträgen:

Die Höhe der Sachaufwendungen (ohne Abschreibungen) für den Haushaltsplanentwurf 2020 ff. sollen grundsätzlich auf der Basis des Durchschnitts der Sachaufwendungen der letzten vier Ergebnisrechnungen (z.B. für 2020 der Jahre 2015 bis 2018 usw.) gebildet werden und

das Ergebnis bei der Haushaltsplanaufstellung den sogenannten Eckwert für die Sachmittelbudgets darstellt.

Dadurch könnten für das Jahr 2020 eine Reduzierung des Fehlbedarfs im Ergebnishaushalt um rund 3,3 Mio. Euro erreicht werden. Für die Finanzplanjahre 2021 bis 2023 werden weitere Verbesserungen von insgesamt rund 7 Mio. Euro erwartet, so dass bei konsequenter Anwendung dieses Instruments Ergebnisverbesserungen für diese vier Jahre von insgesamt rund 10 Mio. Euro erreicht werden.

Die Politik steuert die Verwaltung mit diesem Instrument input-orientiert, indem sie realitätsgerechte Sachmittelbudgets zur Verfügung stellt. Ausnahmen von der Anwendung dieses Instruments, den sogenannten Eckwert in den Sachmittelbudgets im Einzelfall überschreiten zu können, sind möglich und werden bei Bedarf situativ behandelt. Allerdings sollten Ausnahmen von diesem Prinzip automatisch die Konsequenz haben, dass Einsparungen in gleicher Höhe an anderer Stelle fällig werden.

Der im Finanzplan des Haushaltsplans 2019 für das Jahr 2020 ausgewiesene Fehlbedarf in Höhe von **-5,3 Mio. Euro** verbessert sich bei konsequenter Anwendung dieses Instruments auf einen nach wie vor bestehenden Fehlbedarf von dann noch **-2 Mio Euro**.

Vor dem Hintergrund der **Generationengerechtigkeit** müssen wir die Fehlbedarfe in der Zukunft weiter abbauen und künftig den Haushaltsgrundsatz der Ausgeglichenheit in Planung und Ergebnis (§ 110 Abs. 4 Satz 1 NKomVG) erfüllen.

In Niedersachsen soll ab dem Jahr 2020 die sog. Schuldenbremse in die Landesverfassung aufgenommen werden. Hieran gilt es sich zu orientieren.

2. Verbessertes Einsatz des Instruments der Verpflichtungsermächtigung in der Haushaltsplanung

Gemäß § 112 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1d NKomVG werden Verpflichtungsermächtigungen bezeichnet als Ermächtigungen zum Eingehen von Verpflichtungen, die künftige Haushaltsjahre mit Auszahlungen für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen belasten. Gemäß § 119 Abs. 2 NKomVG dürfen Verpflichtungsermächtigungen in der Regel zu Lasten der dem Haushaltsjahr folgenden drei Jahre veranschlagt werden.

In den Haushaltsplanentwürfen seit Einführung der Doppik haben sich die Verpflichtungsermächtigungen wie folgt dargestellt (Ausgangssituation):

Haushaltsplan	Finanzplanjahr 1 in Euro	Finanzplanjahr 2 in Euro	Finanzplanjahr 3 in Euro
2010	0	0	0
2011	0	0	0
2012	0	0	0
2013	0	0	0
2014	710.000	0	0
2015	1.085.000	400.000	0
2016	1.890.000	0	0
2017	955.000	625.000	0
2018	3.350.000	0	0
2019	3.195.000 TDN: 2.300.000	300.000	0

Mit der Veranschlagung von Verpflichtungsermächtigungen wird die Absicht verfolgt, den Kommunen eine flexiblere Haushaltsplanung und –bewirtschaftung zu ermöglichen.

Verpflichtungsermächtigungen dürfen – entsprechend den gesetzlichen Möglichkeiten – im Finanzhaushalt über einen Zeitraum von 3 Jahren eingeplant werden. Das bedeutet, dass Verpflichtungsermächtigungen im Haushaltsplan bei den einzelnen Teilfinanzhaushalten veranschlagt werden dürfen bis zum Abschluss der Maßnahme, also bis zu dem Haushaltsjahr, in dem die letzte Auszahlung für die Investition/Investitionsförderungsmaßnahme geleistet wird.

Verpflichtungsermächtigungen stellen eine Vorbelastung des Finanzhaushalts in den betreffenden Jahren dar. Sie tragen zum Haushaltsgrundsatz der Haushaltswahrheit und –klarheit bei, weil die finanziellen Auswirkungen der Gesamtinvestitionsmaßnahme transparent im Haushaltsplan abgebildet werden und eine vollständige Auftragserteilung erfolgen kann.

Wir versprechen uns bei einer mehrjährigen Planung von Investitionsmaßnahmen sowohl wirtschaftlichere Angebote als auch eine verbesserte und schnellere Abwicklung der Investitionsmaßnahmen.

3. Änderung des Verfahrens zur Haushaltsplanaufstellung

Das Verfahren der Haushaltsplanaufstellung wird seit der Einführung der Doppik im Jahre 2010 bei der Stadt Norden im **Bottom-Up-Verfahren** durchgeführt (Ausgangssituation).

Das **Bottom-Up-Verfahren** durch die mittelbewirtschaftenden Stellen ist dafür bekannt, dass hierbei die Aufgabe und die Sachkenntnis im Vordergrund stehen und die Finanzsituation der Stadt in den Hintergrund tritt, so dass regelmäßig in der Tendenz überhöhte Mittelanmeldungen zu beobachten sind. War zu früherer Zeit das **Top-Down-Verfahren** mit der Feststellung eines ausgeglichenen Finanzrahmens für die gesamte Stadt Norden durch die Kämmererei bzw. durch einen Eckwertebeschluss des Rates der Stadt Norden der typische Weg, um einen Haushaltsausgleich zu erreichen, stellt heute das **Down-Up-Verfahren** den **modernsten Weg zur Haushaltssanierung** dar.

Das **Down-Up-Verfahren** (wesentliche Haushaltsvorgaben erfolgen im *Top-Down-Verfahren*; Detailplanungen innerhalb der Vorgaben erfolgen im *Bottom-Up-Verfahren*) ist ein Instrument, um eine strukturierte und effiziente Budgetplanung aufzubauen.

Mit der zentralen Vorgabe der Höhe des Eckwerts für die Sachaufwendungen – vgl. Ziffer 1. - wird das **Down-Up-Verfahren** in diesem Bereich bereits umgesetzt.

Im Übrigen wird durch die Einführung des **Down-Up-Verfahren ein deutlicher Zeitgewinn erreicht**, so dass der Kämmererei bereits Ende August die Haushaltsansätze der Fachdienste vorliegen. Dadurch ist es möglich, **den Haushaltsgrundsatz der Vorherigkeit** (§ 114 Abs. 1 Satz 2 NKomVG) **einzuhalten** und vor Beginn des neuen Haushaltsjahres in der letzten Ratssitzung des Jahres einen Beschluss über die Haushaltssatzung zu erreichen.

Für die Haushaltsplanaufstellung der Stadt Norden soll das **Bottom-Up-Verfahren** durch das **Down-Up-Verfahren** abgelöst werden.

4. Vorlage der Haushaltsplanentwürfe in der letzten Ratssitzung des Jahres

Letztmalig am 07.12.2010 wurde die Haushaltssatzung (für 2011) vor Beginn des neuen Haushaltsjahres durch den Rat der Stadt Norden beschlossen.

Der Beschluss über die Haushaltssatzung erfolgte wie folgt (Ausgangssituation):

Haushaltssatzung für das Jahr:	Beschlussfassung des Rates am:	Inkrafttreten der Haushaltssatzung und Ende der vorläufigen Haushaltsführung
2012	26. April 2012	27. Juni 2012
2013	07. Februar 2013	09. Mai 2013
2014	25. März 2014	19. Juni 2014
2015	09. März 2015	10. Juni 2015
2016	02. März.2016	13. Mai 2016
2017	04. April 2017	08. Juni 2017
2018	27. Februar 2018	15. Mai 2018
2019	26. Februar 2019	03. Mai 2019

Zukünftig soll gemäß § 114 Abs. 1 Satz 2 NKomVG der Haushaltsgrundsatz der Vorherigkeit eingehalten werden und die Haushaltssatzung vor Beginn des neuen Haushaltsjahres erlassen werden.

Spätestens in der letzten Ratssitzung des Jahres, die in der Regel im Dezember stattfindet, soll der Haushalt beraten und beschlossen werden.

Die Prüfung und Genehmigung des Haushalts durch die Kommunalaufsicht des Landkreises Aurich dauert in etwa sechs Wochen, so dass spätestens Ende Januar des Folgejahres die Haushaltsgenehmigung vorliegen würde. Unter Beachtung der Auslegungs- und Veröffentlichungsfristen könnte die Haushaltssatzung voraussichtlich Anfang Februar in Kraft treten.

Mit der Umsetzung dieses Instruments würde ein Zeitgewinn in der Phase der Haushaltsausführung von mehr als drei Monaten erreicht werden. Die Verwaltung hätte mehr Zeit, ihre Aufgaben zu erledigen und die politische Funktion des Haushalts würde gestärkt.

5. Neuregelung der Richtlinie des Rates über die Regelung von Zuständigkeiten für Rat, VA und Stadtdirektor vom 11.10.1989 und der 1. Änderung dieser Richtlinie vom 26.09.1996 inklusive der in diesen Richtlinien eingearbeiteten Festlegungen der Zuständigkeiten für Personalentscheidungen aus dem Stadtleitbild (2005)

Die vorgenannte Richtlinie ist im Ortsrecht der Stadt Norden verankert und bindet Verwaltung und Politik im Handeln (Ausgangssituation).

Es ist sinnvoll, dass die vorgenannte Richtlinie unter Ausnutzung der kommunalrechtlichen und haushaltsrechtlichen Möglichkeiten neu gefasst wird und den zuständigen Gremien der Stadt Norden zu gegebener Zeit zur Beschlussfassung vorgelegt wird. Sie soll Regelungen enthalten, die ein flexibles Verwaltungshandeln gewährleisten und die Ausschüsse, den Verwaltungsausschuss und den Rat der Stadt Norden entlasten.

Im ersten Schritt wäre es sinnvoll, die Regelung „C – Zustimmung zu über- und außerplanmäßigen Ausgaben“ im obigen Sinne anzupassen. Aktuell sind Zustimmungen zu über- und außerplanmäßigen Ausgaben bis zu 8.000 DM unerheblich. Das bedeutet, dass der Hauptverwaltungsbeamte bei über- und außerplanmäßigen Ausgaben allein nur bis zu einer Wertgrenze von 4.090 Euro entscheiden darf, ansonsten die zuständigen Gremien mit der Angelegenheit zu befassen sind.

Wie in der AG Haushaltsoptimierung besprochen, wäre folgende Anpassung sinnvoll:

- **Über- und außerplanmäßige Aufwendungen bzw. Auszahlungen sind als unerheblich im Sinne von § 117 Abs. 1 NKomVG anzusehen, wenn sie im Haushaltsjahr 30.000 Euro pro Buchungsstelle nicht überschreiten.**

Das bedeutet, dass bei entsprechenden Aufwendungen oder Auszahlungen bis zu 30.000 Euro nur die Zustimmung der Hauptverwaltungsbeamtin/des Hauptverwaltungsbeamten zu der außer- oder überplanmäßigen Leistung notwendig ist.

Weil entsprechende Deckungsvorschläge zu erbringen sind und dadurch das vom Rat beschlossene Ergebnis unverändert bleibt, ist diese Regelung unbedenklich.

6. Umgang mit den Haushaltsausgaberesten im Ergebnishaushalt

Haushaltsausgabereste sind Haushaltsermächtigungen, die in das folgende Haushaltsjahr übertragen werden. Sie werden regelmäßig im Rechenschaftsbericht zum Jahresabschluss dem Rat der Stadt Norden bekannt gemacht.

Im Jahresabschluss für das Jahr 2017 beliefen sich die Haushaltsausgabereste im Ergebnishaushalt auf insgesamt rund 2,7 Mio. Euro, im Jahresabschluss 2018 (ungeprüft) auf insgesamt rund 3,0 Mio. Euro.

Haushaltsausgabereste verschlechtern das Jahresergebnis des aktuellen Haushaltsjahres, weil sie im Haushaltsplan nicht eingeplant sind. Sie bilden somit eine Ausnahme vom Haushaltsgrundsatz der „Jährlichkeit und zeitlichen Bindung“.

Es sollte Ziel sein, dass die Haushaltsausgabereste im Ergebnishaushalt letztmalig in der bisherigen Form für den Haushalt 2020 übertragen werden und die Übertragung von Haushaltsausgaberesten im Ergebnishaushalt in das Jahr 2021, also zum 01.01.2021 -mit Einführung der neuen Finanzsoftware – grundsätzlich nicht mehr erfolgt.

Haushaltsausgabereste im Finanzhaushalt sind von diesem Instrument nicht berührt.

Die vorgenannten Konsolidierungsmaßnahmen/Instrumente (Ziffer 1. bis 6.) bilden eine gute Grundlage, der Kommunalaufsicht des Landkreises Aurich, in einem ersten Schritt über die bisherigen Konsolidierungsbemühungen – entsprechend der Haushaltsgenehmigung – bis zum 31.10.2019 zu berichten.