

Landkreis Wittmund - Postfach 13 55 - 26400 Wittmund

Gemeinde Friedeburg
Hauptstraße 96
26446 Friedeburg



23

Datum: 08.07.2021
Dienststelle: Kommunalaufsicht
Verw.-Geb.: I, Am Markt 9
Sachbearbeiter: Herr Sanders
Zimmer-Nr.: 004
Tel.-Durchwahl: 04462 86 1104
Tel.-Vermittlung: 04462 86 01
Telefax: 04462 86 41104
E-Mail: Daniel.Sanders@lk.wittmund.de

Ihr Zeichen
2.3/20-212/50

Ihre Nachricht vom
04.02.21, 05.03.21, 27.04.21,
20.05.21, 30.06.21

Mein Zeichen
20/082-01/Fri
Meine Nachricht vom
11.02.21, 12.02.21, 17.03.21,
22.04.21, 17.05.21, 29.06.21

Haushaltssatzung und Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2021

Sehr geehrte Damen und Herren,

aufgrund der langen Dauer des Genehmigungsverfahrens möchte ich vorab den zeitlichen Ablauf kurz darstellen. Die Haushaltssatzung für das Haushaltsjahr 2021 wurde am 02.12.2020 vom Rat der Gemeinde Friedeburg beschlossen. Tatsächlich eingegangen sind die Unterlagen bei mir am 04.02.2021. Zur finanziellen Situation sowie zum Haushaltsplan haben sich Nachfragen ergeben. Mit Emails vom 11.02.2021 und 12.02.2021 wurden von hier weitere Unterlagen und/oder Informationen angefordert. Mit Email vom 05.03.2021 hat die Gemeinde Friedeburg diese Fragen beantwortet. Hieraus ergaben sich erneute Nachfragen, deren Beantwortung mit Email vom 17.03.2021 angefordert wurde. Aufgrund eines Personalwechsels im Finanzbereich der Gemeindeverwaltung hat der Bürgermeister um eine persönliche Besprechung gebeten, die am 17.05.2021 stattfand. In dem Gespräch wurde die Einschätzung der Kommunalaufsicht zur Genehmigungsfähigkeit der in der Haushaltssatzung festgesetzten Kreditaufnahmen unter Berücksichtigung der zu diesem Zeitpunkt bekannten Daten dargelegt. Man hat sich darauf verständigt, dass die Gemeinde die eingereichten vorläufigen Ergebnisrechnungen der Jahre 2011 bis 2020 prüft und ggfls. neu erstellt. Weiterhin sollten die vorläufigen Finanzrechnungen dieser Jahre wegen teils fehlender Angaben neu erstellt werden. Diese Unterlagen wurden am 30.06.2021 vorgelegt.

Die Genehmigung der in Rede stehenden Teile der Haushaltssatzung der Gemeinde Friedeburg müsste nach § 176 Abs. 1 des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes (NKomVG) in der Fassung vom 17.12.2010 (Nds. GVBl. S. 576) grundsätzlich innerhalb von 3 Monaten erfolgen. Sofern dieser Zeitraum -ohne eine einvernehmliche Fristverlängerung- überschritten wird, gilt die Genehmigung kraft Gesetzes als erteilt (sogenannte Genehmigungsfiktion). Aufgrund der Tatsache, dass wesentliche Informationen zur Einschätzung der finanziellen Situation der Gemeinde nicht vorlagen, hätte innerhalb dieser Zeitspanne keine (positive) Entscheidung getroffen werden können. Im Interesse der Gemeinde Friedeburg wurde daher seitens der Kommunalaufsicht am 22.04.2021 und 17.05.2021 eine Fristverlängerung über jeweils einen Monat sowie am 29.06.2021 eine Fristverlängerung bis zum 17.07.2021 vorgeschlagen. Diesen Fristverlängerungen hat die Gemeinde zugestimmt. Ohne diese Zustimmung wäre die Vorlage der Haushaltssatzung als unvollständig zurückgewiesen worden. Als unmittelbare Folge wäre es nicht zu einem Fristablauf und damit nicht zu einer Genehmigungsfiktion gekommen.

Dieses vorangestellt genehmige ich gemäß der §§ 119 Abs. 4 und 120 Abs. 2 NKomVG die §§ 2 und 3 der Haushaltssatzung der Gemeinde Friedeburg für das Haushaltsjahr 2021, in denen festgesetzt werden:

Gesamtbetrag der Kreditaufnahmen	4.089.600 EUR
Gesamtbetrag der Verpflichtungsermächtigungen	1.600.000 EUR

Die **Genehmigung der Kreditaufnahmen** für Investitionskredite erfolgt **unter der Maßgabe**, dass der hälftige Betrag (2.044.800 EUR) erst aufgenommen werden darf, wenn der Jahresabschluss 2011 in einem prüffähigen Zustand dem Rechnungsprüfungsamt des Landkreises Wittmund vorgelegt und die Kreditaufnahme von mir freigegeben wurde. Für die Vorlage habe ich mir den 31. Oktober 2021 notiert.

Zum Haushaltsplan ist im Einzelnen folgendes festzustellen bzw. anzumerken:

Jahresabschlüsse

Nach § 129 Abs. 1 NKomVG ist der Jahresabschluss innerhalb von drei Monaten nach Ende des Haushaltsjahres aufzustellen. Bisher liegen für die Gemeinde Friedeburg, beginnend ab dem Haushaltsjahr 2011, keine doppelten Jahresabschlüsse vor. Danach ist die Gemeinde Friedeburg inzwischen mit 10 Jahresabschlüssen im Rückstand.

Aufgrund der fehlenden Jahresabschlüsse werden zur Beurteilung der Finanzlage hilfsweise die vorläufigen Ergebnis- und Finanzrechnungen der Jahre 2011 bis 2020 herangezogen. Da die vorgelegten Ergebnisrechnungen nur die zahlungswirksamen Erträge und Aufwendungen enthalten, wurden diese um die in den jeweiligen Haushaltsplänen veranschlagten zahlungsunwirksamen Erträge und Aufwendungen (Auflösung Sonderposten, Abschreibungen usw.) ergänzt. Nur für das Jahr 2011 sind Zuführungen zu den Pensions- und Beihilferückstellungen enthalten. Für die Jahre 2012 bis 2020 ergeben sich nach den jährlichen Mitteilungen der Versorgungskasse hierfür Zuführungsbeträge und damit noch zu berücksichtigender Aufwand i.H.v. insgesamt 928.623 EUR. Auch die vom Rat am 02.12.2020 beschlossene Rückstellung für den Finanzausgleich i.H.v. 321.400 EUR ist noch den Aufwendungen zuzurechnen. Unter Einbeziehung des kamerale Fehlbetrages Ende 2010 (785.800 EUR) ergibt sich danach Ende 2020 ein **Gesamtfehlbetrag** in Höhe von voraussichtlich **rd. 529.000 EUR**. Entgegen der Annahme der Gemeinde stehen danach zur Abdeckung der ab 2022 ausgewiesenen Fehlbeträge keine Überschussrücklagen zur Verfügung.

Aufgrund der langen Zeitdauer von fehlenden Jahresabschlüssen sowie der fiktiven Hinzurechnung von zahlungsunwirksamen Erträgen und Aufwendungen, sind die vorstehenden Daten kaum belastbar. Weitere Unsicherheiten bestehen hinsichtlich des veräußerten Anlagevermögens. Aufgrund der über Jahre nicht geführten Anlagenbuchhaltung ist nicht bekannt, in welchem Umfang durch den Verkauf von Anlagevermögen außerordentliche Erträge und Aufwendungen entstanden sind. Die vorstehenden Ausführungen mögen verdeutlichen, wie schwierig es ist, die tatsächliche finanzielle Lage der Gemeinde Friedeburg einzuschätzen. Auch für den Rat und die Verwaltung wird diese sehr besorgniserregende Situation nicht mehr für vertretbar gehalten, zumal für Entscheidungen von finanzieller Tragweite jegliche Grundlagen fehlen, um verlässliche Aussagen zu deren Auswirkungen auf den Gesamthaushalt treffen zu können.

Kreditaufnahmen

Nach § 120 Abs. 2 NKomVG bedarf der Gesamtbetrag der im Finanzhaushalt vorgesehenen Kreditaufnahmen der Genehmigung der Kommunalaufsichtsbehörde. Eine Genehmigung des Gesamtbetrages soll nach den Grundsätzen einer geordneten Haushaltswirtschaft erteilt oder versagt werden. Sie ist in der Regel zu versagen, wenn die Kreditverpflichtungen nicht mit der dauernden Leistungsfähigkeit der Kommune im Einklang stehen. Die dauernde Leistungsfähigkeit ist grundsätzlich gegeben, wenn trotz der sich aus den Investitionen ergebenden

den Folgekosten und der sich aus den Kreditaufnahmen ergebenden Schuldendienstleistungen der Haushaltsausgleich des Haushaltsjahres erreicht und die mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung ausgeglichen ist (vgl. § 23 KomHKVO¹).

Der Ergebnishaushalt des Jahres 2021 schließt mit einem Überschuss i.H.v. 80.800 EUR ab, während für die mittelfristigen Ergebnisplanungen (2022 – 2024) deutliche Fehlbeträge (171.400 EUR, 418.900 EUR und 565.300 EUR) ausgewiesen werden. Am Ende des Haushaltsjahres 2020 kumulieren sich die vorläufigen Jahresabschlüsse auf einen voraussichtlichen **Fehlbetrag** von rd. **529.000 EUR**. Bis zum Ende der mittelfristigen Ergebnisplanung (2024) wird dieser auf **rd. 1.603.000 EUR** ansteigen.

Zum 31.12.2020 hat die Gemeinde Friedeburg Liquiditätskredite in Höhe von rd. 600.000 EUR in Anspruch genommen. Der Finanzhaushalt weist im Jahr 2021 einen Überschuss i.H.v. 234.400 EUR aus. Im Rahmen der mittelfristigen Finanzplanungen (2022 – 2024) ergeben sich Liquiditätsfehlbeträge i.H.v. insgesamt 324.700 EUR. Über die Jahre 2021 bis 2024 werden sich die Liquiditätskredite damit weiter erhöhen.

Da ein Haushaltsausgleich nicht über alle Ergebnisplanungsjahre gegeben und zudem ein bis Ende 2020 aufgelaufener Fehlbetrag vorhanden ist, geht die Kommunalaufsicht davon aus, dass die **dauernde Leistungsfähigkeit** der Gemeinde Friedeburg **nicht gegeben ist**.

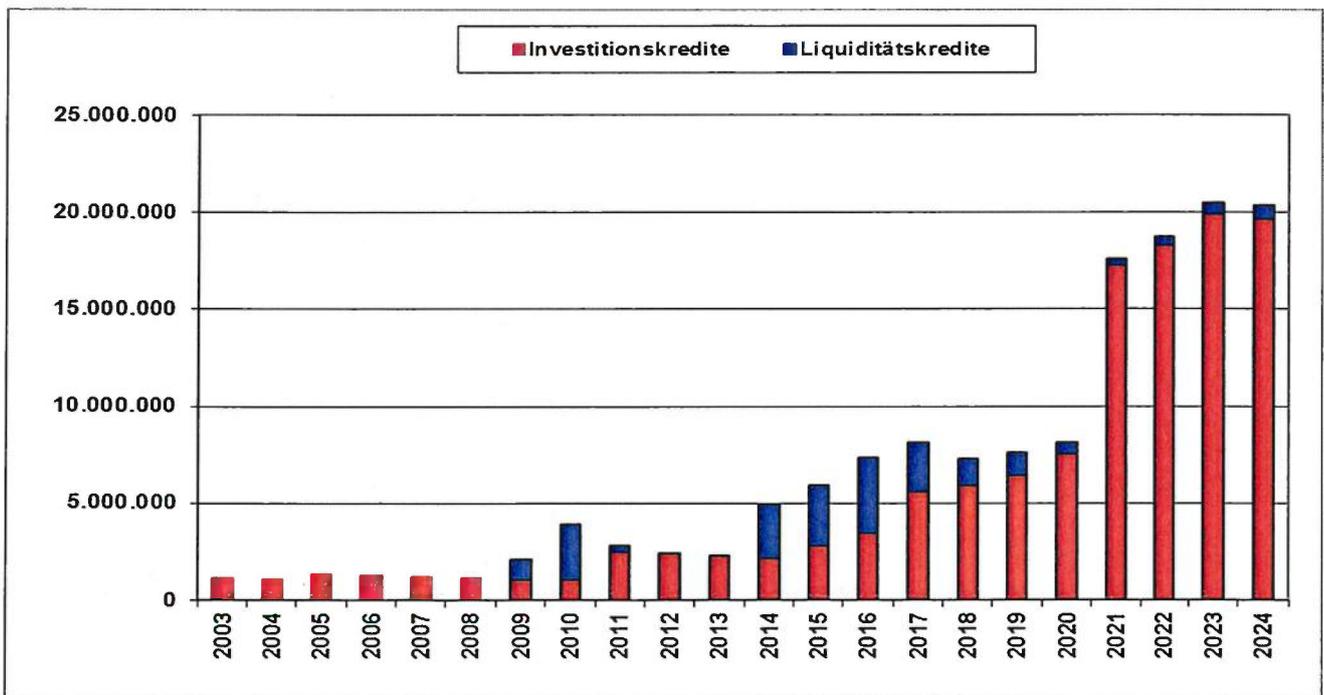
Aufgrund der seit der Umstellung auf das doppelte Rechnungswesen (2011) fehlenden Jahresabschlüsse und der über Jahre nicht vollständigen Anlagenbuchhaltung wird seitens der Kommunalaufsicht darüber hinaus **in Frage gestellt**, dass die Gemeinde Friedeburg eine **geordnete Haushaltswirtschaft** hat.

Vor diesem Hintergrund erfolgt die Genehmigung des Gesamtbetrages der Kreditaufnahmen i.H.v. 4.089.600 EUR unter Zurückstellung von **erheblichen rechtlichen Bedenken** sowie der Maßgabe, dass der hälftige Betrag (2.044.800 EUR) erst aufgenommen werden darf, wenn der Jahresabschluss 2011 in einem prüffähigen Zustand dem Rechnungsprüfungsamt des Landkreises Wittmund vorgelegt und die Kreditaufnahme von mir freigegeben wurde.

Verschuldung

Die Verschuldung der Gemeinde Friedeburg steigt in den Folgejahren stark an. Zum Ende des Jahres 2020 hat die Gemeinde Friedeburg Investitionskredite i.H.v. rd. 7,5 Mio. EUR zu bilanzieren, was einer Verschuldung pro Einwohner von 737 EUR entspricht. Der Landesdurchschnitt einer vergleichbaren Kommune lag 2019 bei 832 EUR / Einwohner. Bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums steigt die Verschuldung auf 19,6 Mio. EUR bzw. 1.925 EUR / Einwohner. Dies entspricht einer Steigerung von etwas mehr als 161 %. Siehe hierzu auch nachstehende Grafik.

¹ Verordnung über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans sowie die Abwicklung der Kassengeschäfte der Kommunen (Kommunalhaushalts- und -kassenverordnung - KomHKVO -) vom 18. April 2017



Die Kreditermächtigung aus dem Jahre 2020 soll in voller Höhe (6.421.600 EUR) in das Jahr 2021 übertragen werden. Ich weise darauf hin, dass eine Übertragung von Kreditermächtigungen nur in dem Umfang zulässig ist, wie sie zur Finanzierung von übertragenen investiven Auszahlungsermächtigungen benötigt werden.

Gesamtbetrag der Verpflichtungsermächtigungen

Die Gemeinde hat in der Haushaltssatzung Verpflichtungsermächtigungen in Höhe von 1.600.000 EUR veranschlagt. Der Gesamtbetrag der Verpflichtungsermächtigungen bedarf gem. § 119 Abs. 4 NKomVG der Genehmigung der Kommunalaufsichtsbehörde, sofern in den Jahren, zu deren Lasten sie veranschlagt werden, insgesamt Kreditaufnahmen vorgesehen sind. Diese Verpflichtungsermächtigungen stehen im Zusammenhang mit dem Breitbandausbau in der Gemeinde Friedeburg. Die Verpflichtungsermächtigungen sollen lt. Haushaltsplan in den Jahren 2022 bis 2024 zahlungswirksam werden. Die Gemeinde plant in jedem Jahr Kreditaufnahmen (insgesamt 5.439.300 EUR). Daher bedarf der Gesamtbetrag der Verpflichtungsermächtigungen der Genehmigung. Obwohl es sich beim Breitbandausbau um eine freiwillige Leistung der Gemeinde handelt, wird dieses kommunale Handlungsfeld von besonderen strukturpolitischen Erwägungen getragen. Dies schlägt sich auch in den Bundes- und Landesförderprogrammen nieder, von denen auch die Gemeinde Friedeburg profitieren wird. Vor diesem Hintergrund wird der Gesamtbetrag der Verpflichtungsermächtigungen genehmigt.

Gesamtdeckung

Nach § 17 Abs. 1 Nr. 2 KomHKVO dienen die Einzahlungen für laufende Verwaltungstätigkeit des Finanzhaushalts insgesamt zur Deckung der Auszahlungen für laufende Verwaltungstätigkeit sowie für die Auszahlungen zur ordentlichen Tilgung von Investitionskrediten. Im Rahmen der Analyse des Haushaltsplanes habe ich festgestellt, dass ab dem Haushaltsjahr 2022 diese Vorschrift nicht beachtet wird. Dies resultiert hauptsächlich aus stark steigenden Tilgungsleistungen wegen neuer Kreditaufnahmen und dem Wegfall tilgungsfreier Jahre bei bereits aufgenommenen Krediten. Dies bedeutet, dass ab 2022 ein Teil der Tilgungsbeträge über die Aufnahme von Liquiditätskrediten finanziert wird. Ich bitte, bei künftigen Haushaltsplanungen das Gesamtdeckungsprinzip zu beachten.

Haushaltssicherungskonzept

Nach § 110 Abs. 4 S. 1 NKomVG soll der Haushalt in jedem Haushaltsjahr in Planung und Rechnung ausgeglichen sein. Aufgrund der für die Beurteilung der finanziellen Situation von mir zugrunde gelegten Daten gehe ich davon aus, dass der Haushalt der Gemeinde Friedeburg in den Jahren 2011 bis 2020 mehrfach nicht ausgeglichen war.

Für den gesamten Zeitraum kumulieren sich die Jahresergebnisse auf minus 529.000 EUR. Ein Ausgleich dieses Fehlbetrages ist nach den vorliegenden Planwerten bis Ende 2024 nicht möglich. Bis dahin steigt der Fehlbetrag auf voraussichtlich 1,6 Mio. EUR. Nach § 110 Abs. 8 NKomVG ist ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen, wenn, wie im vorliegenden Fall, der Haushaltsausgleich nicht erreicht werden kann. Ich bitte deshalb, mir zusammen mit dem Haushaltsplan 2022 ein Haushaltssicherungskonzept vorzulegen

Hierzu sind die Hinweise zur Aufstellung und inhaltlichen Ausgestaltung von Haushaltssicherungskonzepten und -berichten (Bek. d. MI vom 17.9.2019 - 33.1-10005 § 110 Abs. 8 - (Nds. MBl. S. 1368)) zu beachten.

Sonstiges

Der Gemeinde Friedeburg wird dringend geraten, weitere organisatorische und personelle Maßnahmen zu ergreifen, um für die Zukunft eine geordnete Haushaltswirtschaft sicherstellen zu können. Weiterhin empfehle ich, die nunmehr seit mehreren Jahren anhaltenden Bemühungen, einen einzigen Jahresabschluss zu erstellen, hinsichtlich der bisherigen Form der Umsetzung auf Zweckmäßigkeit zu prüfen.

Abschließend weise ich besonders auf den Erlass des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport zur „Aufstellung und Beschlussfassung fristgerechter Jahresabschlüsse; Hinweise für kommunalaufsichtliche Genehmigungen nach § 176 NKomVG“ (Bek. d. MI v. 12.02.2021 - 32.12-10005 128, Nds. MBl. Nr. 7/2021, S. 414) hin. Der Erlass sieht die Möglichkeit einer Teilversagung von Kreditaufnahmen vor, sofern ein erheblicher Verzug bei der Erstellung der Jahresabschlüsse vorliegt.

Ich bitte, diese Verfügung in der nächsten öffentlichen Ratssitzung bekannt zu machen und mir einen entsprechenden Protokollauszug zukommen zu lassen.

Mit freundlichen Grüßen

H. Hey



