



► **Nr. VO/2018/06080**
öffentlich

Lübeck, 15.05.2018

Bearbeitung: Kristina Wittig (E-Mail: kristina.wittig@luebeck.de Telefon: 122-1023)

Haushaltsgenehmigung 2018

In der Anlage wird die Genehmigung des Haushalts 2018 dem Hauptausschuss zur Kenntnis gegeben.

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

Hansestadt Lübeck
Der Bürgermeister
Haushalt und Steuerung
Fleischhauerstraße 20
23539 Lübeck

Ihr Zeichen: 20.21.2018.00 Ug/
Ihre Nachricht vom: 07.02.2018
Mein Zeichen: IV 3010 - 23178/2018
Meine Nachricht vom: /

Ralf Warnholz
Ralf.Warnholz@im.landsh.de
Telefon: +49 431 988-3131
Telefax: +49-431-988-6-143131

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

7. Mai 2018

- a) **Haushaltssatzung der Hansestadt Lübeck für das Haushaltsjahr 2018**
- b) **Haushaltspläne 2018 der Stiftungen**

a)
1. Allgemeine Rahmenbedingungen für die kommunale Haushaltslage

Die kommunale Haushaltslage hat sich in den vergangenen Jahren kontinuierlich verbessert. Der Bestand an den aufgelaufenen Defiziten bei den Kommunen in Schleswig-Holstein wird sich absehbar bereits 2015 erstmals seit der Wirtschafts- und Finanzkrise wieder reduziert haben. Die derzeit vorliegenden Daten lassen ferner vermuten, dass sich der Trend im Jahr 2016 in etwas abgeschwächter Form fortgesetzt haben könnte und ab 2017 an Fahrt aufnimmt. Ausschlaggebend hierfür waren neben einem verantwortungsbewussten Umgang der Entscheidungsträger vor Ort auch das Anhalten der günstigen konjunkturellen Rahmen- sowie attraktiven Zinsbedingungen an den Finanzmärkten. Nicht zuletzt haben Bund und Land durch eine Vielzahl verschiedener Maßnahmen zu der positiven Entwicklung beigetragen.

Auch 2018 können die Kommunen in Schleswig-Holstein nach der letzten November-Steuerschätzung in der Summe mit einem weiteren Mittelzuwachs aus Finanzausgleich und Steuern rechnen. In den vergangenen zehn Jahren haben sich damit diese Erträge um etwa zwei Drittel auf rd. 5,2 Mrd. Euro erhöht. Detaillierte Informationen können dem Bericht über die Finanzsituation der Kommunen in Schleswig-Holstein – der regelmäßig fortgeschrieben wird und auf der Internetseite der Landesregierung abrufbar ist – entnommen werden.¹

¹ www.schleswig-holstein.de → Aufgaben und Themen → Kommunales → Kommunale Finanzen → Finanzsituation der Kommunen

Die günstigen Rahmenbedingungen sollten aktuell dazu genutzt werden, die Haushalte zukunftsfest zu gestalten. Diesbezüglich sind Kassenkredite vor dem Hintergrund der beschränkten rechtlichen Zulässigkeit auch hinsichtlich eines möglichen Zinsänderungsrisikos auf das unumgängliche Maß zu reduzieren. Notwendige personelle sowie Investitions- und Unterhaltungsbedarfe müssen weiterhin planvoll und mit Augenmaß in Angriff genommen werden. Hierbei ist auch zu berücksichtigen, dass regelmäßig aufgrund interner aber auch externer Kapazitäten nicht alle notwendigen Investitions- und Unterhaltungsmaßnahmen innerhalb eines Haushaltsjahres umgesetzt werden können. Der Blick ist daher auf eine realistische Planung und gezielte Schwerpunktsetzung zu richten, um die finanziellen Ressourcen möglichst effizient einzusetzen. Oberstes Ziel sollte es sein, die vorhandene Infrastruktur und das bestehende Leistungsangebot langfristig zu erhalten und maßvoll an die zukünftigen kommunalen Herausforderungen anzupassen. Dies stellt einen wichtigen Beitrag für eine generationengerechte Haushaltspolitik dar.

2. Haushaltslage der Hansestadt Lübeck

Nach § 95 g 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 95 f 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 Ergebnissrücklage. 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 Vermögens,- Finanz- und Ertragslage der Hansestadt Lübeck stellt sich nach den vorliegenden Jahresabschlüssen und der Planung wie folgt dar:

Lfd. Nr.		in TEUR	
1.	voraussichtlich bis Ende 2017 aufgelaufene Defizite unter Berücksichtigung des vorläufigen Ergebnisses 2017	243.300	
2.	einen Jahresfehlbetrag 2018	36.705	
3.	erwartete Defizite in den Jahren 2019 bis 2021	66.616	
4.	zu erwartende aufgelaufene Defizite bis Ende 2021 (Summe Lfd. Nr. 1-3)	346.621	
5.	Eigenkapital Ende 2017	36.925	
6.	Eigenkapital Ende 2021	- 91.510	
7.	Abnahme der liquiden Mittel in den Jahren 2018 bis 2021 um	254.613	
		in TEUR	EUR/Ew.
8.	eine Verschuldung Anfang 2018	494.475	2.288
9.	eine Verschuldung Ende 2021*	422.331	1.954
10.	eine Gesamtverschuldung (Gesamt I) Anfang 2018	914.800	4.232
11.	eine Gesamtverschuldung (Gesamt I) Ende 2018	946.800	4.232
12.	eine Gesamtverschuldung (Gesamt I) Ende 2021	862.000	3.988
13.	ein Bestand an Kassenkrediten Ende 2017	194.100	898
14.	eine Gesamtverschuldung (Gesamt II) Anfang 2018	1.145.100	5.297
15.	eine Gesamtverschuldung (Gesamt II) Ende 2018	1.191.700	5.513

* Ein Absinken der Verschuldung ergibt sich alleine aus der mit insgesamt 165 Mio. € veranschlagten Tilgung von Krediten zur Ablösung von Kassenkrediten.

Die Zahlen (s. Ziff. 1-4) machen deutlich, dass die dauernde Leistungsfähigkeit der Hansestadt Lübeck weiterhin nicht gegeben ist. Die positiven Jahresabschlüsse der vergangenen Jahre sowie die ab 2020 erwarteten geringeren Defizite deuten darauf hin, dass es mittelfristig zu einer Verbesserung der finanziellen Lage kommen könnte.

In den vergangenen Jahren wiesen die Jahresabschlüsse, nicht zuletzt auch mit Hilfe der erhaltenen Fehlbetragszuweisungen und Konsolidierungshilfen, stets bessere Ergebnisse aus als zunächst geplant. Nach einem Überschuss von rd. 31 Mio. € im Jahr 2016 wird für das Jahr 2017 sogar mit einem Überschuss in Höhe von rd. 91 Mio. € gerechnet. Trotz gestiegener Erträge und positiver Abschlüsse in den vergangenen Jahren gelingt es der Hansestadt Lübeck in der Planung für das Jahr 2018 allerdings noch nicht, ein ausgeglichenes Ergebnis darzustellen. Auch in der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung werden ausschließlich negative Jahresergebnisse ausgewiesen.

Nach Abschluss der Vereinbarung zwischen dem Land Schleswig-Holstein und den kommunalen Landesverbänden über finanzielle Entlastungsmaßnahmen vom 11. Januar 2018 sowie der vorläufigen Festsetzung des kommunalen Finanzausgleichs 2018 kann die Hansestadt Lübeck im Jahr 2018 mit zusätzlichen Mitteln in Höhe von zumindest 12 Mio. € rechnen.

Im Bereich der Zuweisungen und Zuschüsse an Vereine und Verbände ist auf Seite 158 ff. des Vorberichts ein deutlicher Anstieg der Aufwendungen auf rd. 18,6 Mio. € festzustellen. Die Mehraufwendungen betragen im Vergleich zum Vorjahr rd. 3 Mio. €. Auch wenn der überwiegende Teil auf Aufwendungen für Ganztagsangebote sowie durch Erträge gedeck-

te Aufwendungen des Bildungsfonds entfällt, sind auch in anderen Bereichen zum Teil deutliche Mehraufwendungen festzustellen. Die Haushaltslage der Hansestadt Lübeck mit hohen aufgelaufenen Defiziten erfordert jedoch weiterhin einen sparsamen Umgang mit den zur Verfügung stehenden Haushaltsmitteln.

Die städtischen SeniorInnenEinrichtungen weisen wiederum Defizite aus, welche den Haushalt der Hansestadt Lübeck nicht unwesentlich belasten. Im Jahr 2018 sollen zur Verlustabdeckung rd. 2,3 Mio. € aus dem städtischen Haushalt zur Verfügung gestellt werden und auch in den Folgejahren sind Defizitabdeckungen in dieser Größenordnung veranschlagt. Ich begrüße vor diesem Hintergrund, dass, wie auf Seite 123 des Produkthaushaltsplans dargestellt, die Planung und Begleitung von Maßnahmen zur Verlustreduzierung der SeniorInnenEinrichtungen als Controllingaufgabe wahrgenommen wird. Ich verbinde hiermit die Erwartung, die fortwährende Belastung des städtischen Haushalts durch die Defizitabdeckungen rasch zu reduzieren.

Mehrfach habe ich in den vergangenen Jahren auf die nicht mehr akzeptable Differenz zwischen den im Haushaltsplan für Investitionen veranschlagten Mitteln und den tatsächlich verausgabten Mitteln hingewiesen. Im Jahr 2016 wurde im größerem Umfang (rd. 30,5 Mio. €) auf die Übertragung nicht mehr benötigter Ermächtigungen verzichtet. Dies erkenne ich als ersten Schritt zu einer Verbesserung des Verhältnisses der zur Verfügung stehenden Mittel und der tatsächlich verausgabten Mittel an. Ein weiterer Anstieg des fortgeschriebenen Planansatzes (siehe Seite 145) im Jahr 2017 konnte so vermieden werden. Nach Mitteilung der Stadt sollen aus dem Jahr 2017 rd. 94 Mio. € nicht verausgabter investiver Mittel in das Jahr 2018 übertragen werden. Damit würde der fortgeschriebene Planansatz im Jahr 2018 erneut ansteigen und rd. 178 Mio. € betragen. Somit ist, wie bereits in den vergangenen Jahren, ein Auseinanderdriften der zur Verfügung stehenden Mittel und der tatsächlich verausgabten Mittel anzunehmen.

Dass von den 2018 zur Verfügung stehenden Mitteln zumindest 60 % (106,8 Mio. €) tatsächlich verausgabt werden, erscheint praktisch ausgeschlossen und eine Verletzung des § 10 Absatz 3 GemHVO-Doppik ist zu erwarten. In § 10 Absatz 3 GemHVO-Doppik ist festgelegt, dass Einzahlungen und Auszahlungen in Höhe der voraussichtlich zu erzielenden oder zu leistenden Beträge zu veranschlagen sind.

Die Hansestadt Lübeck muss weiterhin ihre Investitionsplanung überprüfen und dabei die tatsächlichen Umsetzungsmöglichkeiten in den Blick nehmen. Dies gilt ausdrücklich für das Jahr 2019, in dem neue Investitionen in einem Umfang von rd. 129 Mio. € vorgesehen sind. Eine Genehmigung der für dieses Jahr vorgesehenen Kreditaufnahme von rd. 82 Mio. € kann derzeit nicht in Aussicht gestellt werden. Dies gilt auch von dem Hintergrund, dass angenommen werden kann, dass auch im Jahr 2019 eine akzeptable Umsetzungsquote von 60 % der für Investitionen zur Verfügung stehenden Mittel unter Berücksichtigung zu erwartender Reste aus Vorjahren unrealistisch erscheint.

3. Genehmigungspflichtige Festsetzungen in der Haushaltssatzung 2018

Von dem Gesamtbetrag der Kredite für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen in Höhe von 41.481.200 € habe ich einen Teilbetrag in Höhe von 35.000.000 € genehmigt. Bei meiner Entscheidung, trotz mittelfristig ausgewiesener Defizite eine deutlich höhere Kreditaufnahme als im Vorjahr zu genehmigen, habe ich berücksichtigt, dass die Hansestadt Lübeck in den vergangenen Jahren positive Jahresabschlüsse ausweisen konnte. Eine höhere Kürzung konnte auch deshalb vermieden werden, da im Jahr 2018 Mehrerträge im Umfang von rd. 12 Mio. € zu erwarten sind, die das prognostizierte Defizit mindern werden.

Von dem Gesamtbetrag der Verpflichtungsermächtigungen in Höhe von 85.835.000 € habe ich trotz Bedenken einen Teilbetrag in Höhe von 65.000.000 € genehmigt. Die Kürzung ist erforderlich, um eine zu hohe Vorbelastung der Folgejahre zu vermeiden. Für die Investitionsplanung ab 2018 empfehle ich dringend, eine Streckung und Verschiebung von Investitionen zu prüfen.

Die Genehmigungsurkunde ist als Anlage beigefügt.

4. Allgemeine und formelle Hinweise

- a) Die Übersicht auf Seite 56 des Vorberichts enthält nicht die nach § 6 Absatz 1 Nummer 8 a) GemHVO-Doppik vorgesehenen Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung, sondern ganz allgemein Maßnahmen mit Auswirkungen auf den Ergebnisplan. Ich bitte erneut, zukünftig eine Übersicht nach § 6 Absatz 1 Nummer 8 a) GemHVO-Doppik zu erstellen, die sich auf neue Maßnahmen der Hansestadt Lübeck zur Haushaltskonsolidierung beschränkt. Sollten keine weiteren Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung umgesetzt bzw. geplant worden sein, so ist eine Übersicht vorzulegen, in der dies mit dem Wort „keine“ transparent dargestellt wird.
- b) Die Übersicht auf Seite 57 bis 67 des Vorberichts über die möglichen, aber noch nicht umgesetzten Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung entspricht nicht den Anforderungen des § 6 Absatz 1 Nummer 8 b) GemHVO-Doppik. Sie gibt lediglich die bereits im Konsolidierungsvertrag vereinbarten Maßnahmen wieder. Die Übersicht auf Seite 68 „Haushaltsbegleitbeschluss 2018“ entspricht hingegen im Wesentlichen den Anforderungen des § 6 Absatz 1 Nummer 8 b) GemHVO-Doppik. Ich empfehle, diese Übersicht um noch nicht von der Bürgerschaft beschlossene Vorschläge der Verwaltung/des Bürgermeisters zu ergänzen.
- c) Zukünftig bitte ich in der Übersicht gemäß Ziffer 2.3 des Runderlasses zu §§ 85, 95 g der Gemeindeordnung – Kredite vom 23. Januar 2017 alle im Haushaltsjahr vorgesehenen Investitionen einzeln den jeweiligen Kategorien zuzuordnen. Die zusammenfassende Übersicht auf Seite 105 des Vorberichts erfüllt den Zweck einer transparenten und nachvollziehbaren Darstellung nicht.

b)

Stiftungen

Es fällt auf, dass zahlreiche von der Hansestadt Lübeck verwaltete Stiftungen ihren Haushalt nur durch die Entnahme von Rücklagemitteln ausgleichen können. Dies könnte die Stiftungen mittel- bis langfristig in ihrem Bestand gefährden. Aktuell ist bereits festzustellen, dass verschiedene Stiftungen ihren Stiftungszweck auf Grund unzureichender Erträge nur sehr eingeschränkt nachkommen können.

Den Ergebnis- und Finanzplänen der einzelnen Stiftungen können zusammengefasst folgende Informationen entnommen werden:

Stiftung Haus der Jugend

Aktuell und in den Folgejahren werden ausgeglichene Ergebnis- und Finanzpläne dargestellt.

Stiftung Heiligen-Geist-Hospital

Aktuell und in den Folgejahren werden Defizite im Ergebnisplan von jährlich rd. 108.000 € ausgewiesen, deren Deckung aus Rücklagemitteln nicht gesichert ist. Nachdem in den Jahren 2015 bis 2018 durch Baumaßnahmen Finanzmittelabflüsse zu verzeichnen waren, soll der Finanzmittelbestand ab 2019 um rd. 220.000 € jährlich anwachsen.

Stiftung Kriegsoferdank

Aktuell und in den Folgejahren werden ausgeglichene Ergebnisse dargestellt, welche jedoch nur durch Entnahmen aus der freien Rücklage erreicht werden. Im Finanzplan wird in den Folgejahren ein jährlicher Mittelabfluss von rd. 33.000 € dargestellt.

Kulturstiftung Hansestadt Lübeck

Die Kulturstiftung weist mittelfristig ausgeglichene Ergebnisse aus. Im Finanzplan wird ein jährlicher Mittelabfluss von rd. 77.000 € ausgewiesen.

Stiftung Lübecker Altstadt

Aktuell und in den Folgejahren werden ausgeglichene Ergebnis- und Finanzpläne dargestellt.

Stiftung St.-Johannis-Jungfrauenkloster

Aktuell und in den Folgejahren werden in den Ergebnis- und Finanzplänen Defizite in einem Umfang von jeweils rd. 80.000 € dargestellt.

Stiftung Lübecker Wohnstifte

Aktuell und in den Folgejahren werden ausgeglichene Ergebnisse dargestellt, welche jedoch nur durch Entnahmen aus der Zweckrücklage erreicht werden. Im Finanzplan werden auch in den Folgejahren nicht unwesentliche Mittelabflüsse erwartet.

Stiftung Vereinigte Testamente

Aktuell und in den Folgejahren können ausgeglichene Ergebnispläne lediglich durch Rücklagenentnahmen dargestellt werden. Im Jahr 2018 erfolgt der Ausgleich des Ergebnispla-

nes durch Entnahmen aus der Zweckrücklage in Höhe von 252.900 EUR und der freien Rücklage in Höhe von 353.000 EUR.

Im Finanzplan werden ebenfalls durchgehend Mittelabflüssen ausgewiesen und die Stiftungsverwaltung kommt im Vorbericht zu dem Ergebnis, dass die Stiftung ohne Finanzierungshilfen Dritter in ihrem Fortbestand gefährdet ist.

Westerauer Stiftung

Aktuell und in den Folgejahren werden ausgeglichene Ergebnis- und Finanzpläne dargestellt.

Es wird darauf hingewiesen, dass die isoliert betrachteten Ergebnis- und Finanzpläne keine Rückschlüsse über den Umfang der Wahrnehmung der Stiftungsaufgaben zulassen.

Die Haushaltspläne 2018 der

- Stiftung Haus der Jugend
- Stiftung Heiligen-Geist-Hospital
- Stiftung Kriegsopferdank
- Kulturstiftung Hansestadt Lübeck
- Stiftung Lübecker Altstadt
- Stiftung St.-Johannis-Jungfrauenkloster
- Stiftung Lübecker Wohnstifte
- Stiftung Vereinigte Testamente
- Westerauer Stiftung

habe ich zur Kenntnis genommen. Sie enthalten keine genehmigungspflichtigen Festsetzungen.

Ein nach wie vor drängendes Problem bei der Beurteilung der tatsächlichen Finanzlage der Stiftungen stellen die fehlenden Jahresabschlüsse – vielfach ab dem Jahr 2012 – dar. Hier besteht, insbesondere auch aus stiftungsrechtlicher Sicht, dringender Handlungsbedarf. Ich bitte daher bis zum 1. Oktober 2018 um die Zusendung eines Berichts, der für jede Stiftung eine aktuelle Zeitplanung enthält, wann die noch fehlenden Jahresabschlüsse vorliegen werden und ab wann mit einer fristgerechten Vorlage der Jahresabschlüsse gemäß § 44 GemHVO-Doppik zu rechnen ist. Der Bericht ist der Bürgerschaft vorzulegen. Darüber hinaus bitte ich, diesen Bericht gegenüber der Bürgerschaft jeweils zum 1. Oktober eines Jahres zu aktualisieren bis die Stiftungen fristgerecht ihre Jahresabschlüsse vorlegen.

Mit freundlichen Grüßen



Tilo von Riegen

Anlage

Genehmigung


Aufgrund § 95 g Abs. 2 und § 95 f Abs. 4 der Gemeindeordnung genehmige ich in der von der Bürgerschaft in der Sitzung am 30. November 2017, fortgesetzt am 12. Dezember 2017 beschlossenen Haushaltssatzung der Hansestadt Lübeck für das Haushaltsjahr 2018 die Festsetzung

- | | | |
|----|------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|
| 1. | eines Teilbetrages der Kredite für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen von | 35.000.000 € |
| 2. | eines Teilbetrages der Verpflichtungsermächtigungen von | 65.000.000 €. |

Kiel, 7. Mai 2018

Ministerium für Inneres,
ländliche Räume und
Integration des Landes
Schleswig-Holstein



Gez. 
Tilo von Riegen

L.S.