

Ministerium für Inneres, Kommunales,  
Wohnen und Sport | Postfach 71 25 | 24171 Kiel

Stadt Quickborn  
Der Bürgermeister  
Fachbereich Finanzen  
25451 Quickborn

Ihr Aktenzeichen: /  
Ihre Nachricht vom: 28.02.2023  
Mein Zeichen: IV 306-37031/2023  
Meine Nachricht vom: /

Julia Ponomarenko  
julia.ponomarenko@im.landsh.de  
Telefon: +49 431 988-3116  
Telefax: +49 431 988614-3116

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

Die Landrätin  
des Kreises Pinneberg  
Kommunalaufsicht  
Kurt-Wagener-Straße 11  
25337 Elmshorn

5. April 2023

Haushaltssatzung der Stadt Quickborn für die Haushaltsjahre 2023 und 2024

Die von der Ratsversammlung am 27. Februar 2023 beschlossene Haushaltssatzung der Stadt Quickborn für die Haushaltsjahre 2023 und 2024 liegt mir gemäß §§ 84 und 85 Gemeindeordnung zur Genehmigung der festgesetzten Beträge der Kredite sowie Verpflichtungsermächtigungen vor. Bevor ich die rechtlichen und tatsächlichen Rahmenbedingungen meiner Entscheidung zu den genehmigungspflichtigen Festsetzungen erläutere, gehe ich auf die allgemeine kommunale Haushaltssituation ein, in die sich der Haushalt der Stadt Quickborn einfügt.

## **1. Allgemeine Rahmenbedingungen für die kommunale Haushaltslage**

Die finanzielle Lage der schleswig-holsteinischen Kommunen hat sich in den letzten Jahren kontinuierlich verbessert. Auch wenn die Entwicklungen in den einzelnen Kommunen sich natürlich unterscheiden: Vielerorts konnten Jahresüberschüsse erwirtschaftet werden, aufgelaufene Defizite wurden oft deutlich abgebaut, Liquidität steht vielen Kommunen zur Verfügung.

Daran hat auch die COVID-19-Pandemie erfreulicherweise nichts grundlegend geändert. Bei allen damit verbundenen Herausforderungen blieben doch die finanziellen Auswirkungen für die Kommunen beherrschbar. Dazu haben auch die zahlreichen finanziellen Unterstützungsmaßnahmen von Land und Bund beigetragen. Noch im Spätherbst 2022 hat das Land einen pauschalen Ausgleich von Lohn- und Einkommensteuermindererträgen an die Gemeinden geleistet.

Seit dem 24. Februar 2022 hat sich vieles verändert. Heute leiden die Menschen in der Ukraine massiv unter dem Angriffskrieg Russlands. Die schlimmen Folgen der Aggression belasten letztlich ganz Europa und darüber hinaus. Auch die Kommunen in Schleswig-Holstein sind stark gefordert in der Aufnahme, Unterbringung und Versorgung von Schutzsuchenden aus der Ukraine. Dabei erfahren sie auch die finanzielle Unterstützung der Landesregierung. Dieses Jahr wird sie noch einmal ausgebaut. Darüber haben Land und kommunale Landesverbände am 29. März 2023 eine weitere "Folgevereinbarung zur Unterbringung von Schutzsuchenden aus der Ukraine" unterzeichnet.

Die wirtschaftlichen und gesamtgesellschaftlichen Kriegsfolgen belasten die Bürgerinnen und Bürger sowie die Wirtschaft, aber auch die öffentlichen Haushalte in Deutschland stark. Insbesondere die steigenden Energiekosten führen zu anhaltend hoher Inflation. Die Bundesregierung hat ihrerseits Entlastungspakete geschnürt. Die Landesregierung hat daneben das 8-Punkte-Entlastungspaket für die Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft und Institutionen nach dem Energie-Spitzengespräch vom 6. September 2022 auf den Weg gebracht und setzt die vereinbarten Maßnahmen nunmehr sukzessive um. Ein wesentlicher Bestandteil ist dabei beispielsweise die Einführung eines „Schutzschirms für Stadtwerke“ zur Abwendung möglicher Liquiditätsengpässe aufgrund deutlich gestiegener Energie-Einkaufskosten bis zu einer Summe von insgesamt 250 Millionen Euro. Nicht zuletzt hiervon profitiert auch die kommunale Ebene als Träger von Stadt- bzw. Gemeindewerken.

Die hohe Inflation trägt dazu bei, dass die Erträge der Kommunen aus Steuern und aus dem kommunalen Finanzausgleich deutlich steigen. Nach der aktuellen Steuerschätzung aus dem Oktober 2022 werden die Erträge in jedem einzelnen Haushaltsjahr deutlich höher sein als nach der vorangehenden Schätzung aus Mai 2022. Die absoluten Beträge erreichen immer neue Rekordhöhen. Dem gegenüber stehen erhöhte Aufwendungen, nicht zuletzt bei Energielieferungen und bei solchen Waren und Dienstleistungen, die von

den Energiepreisen stark abhängig sind. Für die Kommunen wird es darauf ankommen, steigende Erträge und steigende Aufwendungen in einem angemessenen Gleichgewicht zu halten.

Wenn Kommunen Konsolidierungspotenziale in ihren Haushalten prüfen, sollte deshalb gerade aktuell eine Begrenzung der Aufwendungen im Vordergrund stehen. So werden Ressourcen geschont. Potenziale aus der Digitalisierung können einbezogen werden, die Effizienz der Aufgabenwahrnehmung in den Fokus rücken. Dafür sprechen auch der verschärfte Fachkräftemangel und die leider oft großen Herausforderungen in der zeitgerechten Umsetzung von Maßnahmen und Projekten. Eine kritische Auseinandersetzung mit der zeitlichen Umsetzbarkeit kommunaler Maßnahmen und eine Priorisierung zugunsten der erfolgversprechendsten Vorhaben kann eine zielführende Strategie sein. Nichts sollte aus den Augen verloren werden, vielmehr muss ein stets realistischer Angang Leitlinie der Umsetzung sein. Damit wird im kommunalen Haushalt zugleich der weiterhin elementare Grundsatz der Haushaltsklarheit und -wahrheit gelebt.

Gemeinsam gilt es für die demokratischen Gemeinschaften, kriegerischer Aggression entschlossen entgegenzutreten und Solidarität zu beweisen. Die Kommunen in Schleswig-Holstein sind in einer insgesamt guten finanziellen Verfassung. Vielen Kommunen ist es deshalb möglich, mit den Kriegsfolgen aus einer Position der finanziellen Solidität heraus umzugehen und ihnen umso wirksamer begegnen zu können. Aber auch Kommunen mit einer schwierigeren Haushaltslage erfahren mittelbare Erleichterung aus den gesamtgesellschaftlichen Entlastungsmaßnahmen

## **2. Haushaltslage der Stadt Quickborn**

Nach § 85 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 § 84 Absatz 4 der Gemeindeordnung auch für den Gesamtbetrag der Verpflichtungsermächtigungen.

Diese Pflicht zur Genehmigung gilt jedoch ausnahmsweise nicht, sofern der Ergebnisplan des Haushaltsjahres sowie der drei nachfolgenden Haushaltspläne ausgeglichen sind und die Ergebnispläne bzw. Ergebnisrechnungen der beiden vorangegangenen Haushaltsjahre ebenfalls ausgeglichen sind.

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 der Gemeindeordnung – Kredite vom 1. Februar 2022 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 Ergebnisrücklage. 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 Haushaltslage der Stadt Quickborn stellt sich nach den vorliegenden Jahresabschlüssen und der Planung wie folgt dar:

Lfd. Nr.		in TEURO	
1.	voraussichtlich bis Ende 2022 aufgelaufene Defizite	3.329	
2.	einen Jahresfehlbetrag 2023	5.034	
3.	einen Jahresfehlbetrag 2024	5.921	
4.	erwartete Überschüsse in den Jahren 2025 bis 2027	0	
5.	erwartete Defizite in den Jahren 2025 bis 2027	23.105	
6.	zu erwartende aufgelaufene Defizite bis Ende 2027 (Summe Lfd. Nr. 1-5)	37.389	
7.	Eigenkapital Ende 2022	66.750	
8.	Eigenkapital Ende 2027	32.689	
9.	Anstieg der liquiden Mittel in den Jahren 2023 bis 2027 um	0	
10.	Abnahme der liquiden Mittel in den Jahren 2023 bis 2027	24.963	
		in TEURO	EURO/Ew
11.	eine Verschuldung Anfang 2023	83.780	3.806
12.	eine Verschuldung Ende 2027	144.587	6.568
13.	eine Gesamtverschuldung (Gesamt I) Anfang 2023	101.490	4.610
14.	eine Gesamtverschuldung (Gesamt I) Ende 2023	112.790	5.123
15.	eine Gesamtverschuldung (Gesamt I) Ende 2024	126.130	5.729

16.	eine Gesamtverschuldung (Gesamt I) Ende 2027	144.590	6.568
17.	ein Bestand an Kassenkrediten Ende 2022	1.430	65
18.	eine Gesamtverschuldung (Gesamt II) Anfang 2023	101.490	4.610
19.	eine Gesamtverschuldung (Gesamt II) Ende 2023	112.790	5.123
20.	eine Gesamtverschuldung (Gesamt II) Ende 2024	126.130	5.729

Die Planzahlen des Haushalts (s. Ziff. 1-5) weisen aus, dass die dauernde Leistungsfähigkeit der Stadt Quickborn im Sinne des § 26 Absatz 5 Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik nach den vorliegenden Planungen nicht gegeben ist.

Die dauernde Leistungsfähigkeit ist auch unter Berücksichtigung der Ergebnisrücklage gem. § 26 Absatz 5 Satz 1 GemHVO-Doppik nicht sichergestellt. Laut Jahresabschluss 2021 beläuft sich die Ergebnisrücklage auf 7,1 Millionen Euro und liegt mit 11,9 Prozent der Allgemeinen Rücklage leicht über der geforderten Mindestquote von 10 Prozent. Auch unter Hinzuziehung des Überschusses des Jahres 2021 von rd. 1,7 Millionen Euro wird die Ergebnisrücklage die geplanten Defizite kaum abfangen können.

Die Planung für die Haushaltsjahre 2023 und 2024 geht von Jahresfehlbeträgen in Höhe von 5 Millionen Euro und 5,9 Millionen Euro aus. Auch in der mittelfristigen Ergebnisplanung wird eine ansteigend defizitäre Haushaltsentwicklung unterstellt. Den sich jährlich nur leicht erhöhenden Steuererträgen stehen für das Haushaltsjahr 2023 hohe Anstiege der Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen mit 67 Prozent im Vergleich zum Jahr 2021 gegenüber. Als Gründe werden hier die für notwendig gehaltenen Einzelmaßnahmen im Hoch- und Tiefbaubereich, Energiepreis- und allgemeine Kostensteigerungen aufgrund der aktuellen Inflationsentwicklung genannt. Auch die Personalaufwendungen sollen im Jahr 2023 um 13 Prozent gegenüber 2021 ansteigen. Hier sind neben Personalaufstockungsbedarf auch die zu erwartenden Tarifsteigerungen berücksichtigt.

So ist auch nicht verwunderlich, dass die Entwicklung der bereinigten Auszahlungen mit 24,45 Prozent Anstieg gegenüber den Ist-Werten aus 2021 deutlich höher über der empfohlenen Steigerungsrate von 5 Prozent liegt.

Im Finanzplan wird die Kluft zwischen den Ein- und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit jährlich immer größer. Der Saldo ist hier über alle Planungsjahre hinweg negativ mit steigender Tendenz. Bereits für das Jahr 2023 ist eine ordentliche Tilgung der bestehenden Kredite aus Finanzmitteln der laufenden Verwaltungstätigkeit nicht möglich. Dabei soll die Verschuldung in den nächsten Jahren mit rd. 79 Millionen Euro Neukrediten für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen in Höhe von 83 83 Millionen Euro weiter deutlich anwachsen. Damit wird die

Haushaltsbelastung der künftigen Jahre enorm und auf Grundlage der vorliegenden Haushaltsplanung nicht zu stemmen sein.

Vor dem Hintergrund der erwirtschafteten Fehlbeträge ist auch die geplante Entwicklung des Eigenkapitals besorgniserregend. Die Eigenkapitalquote soll von 32,7 Prozent gem. Jahresabschluss 2021 auf 13,2 Prozent der Bilanzsumme im Jahr 2027 erheblich sinken.

Im Verlauf der letzten beiden Haushaltsjahre lassen sich erhebliche positive Abweichungen zur Planung beobachten. So betrug die durchschnittliche Abweichung mehr als 7 Millionen Euro. Gem. der vorläufigen Finanzrechnung 2022 wurden rund 8,6 Millionen Euro Finanzmittel aus laufender Verwaltungstätigkeit erwirtschaftet. Ob sich das Jahr 2023 erneut entgegen den getroffenen vorsichtigen Annahmen der Planung positiv entwickeln wird, bleibt abzuwarten.

Demgegenüber lässt sich keine positive Entwicklung der investiven Umsetzungsquote feststellen. In den letzten Jahren wurde die Stadt Quickborn wiederholt auf die zu niedrigen Umsetzungsquoten investiver Maßnahmen in Verbindung mit den rechtlichen Rahmenbedingungen aus § 10 Absatz 3 der GemHVO-Doppik hingewiesen.

Nach der uns vorgelegten vorläufigen Finanzrechnung 2022 wurden von den zur Verfügung stehenden Haushaltsermächtigungen in Höhe von rund 19,1 Millionen Euro rund 9,3 Millionen Euro ausgezahlt. Damit beträgt die Umsetzungsquote bei Investitionen rund 48,5 Prozent und liegt wiederholt deutlich unter der noch gerade als vertretbar angesehenen Investitionsquote von 60 Prozent.

Im Durchschnitt wurden in den letzten vier Jahren investive Auszahlungen von jährlich rd. 10,3 Millionen Euro getätigt. Aufgrund der zu erwartenden Ermächtigungsvorträge für laufende Investitionsvorhaben aus Vorjahren sowie der im Haushaltsjahr 2023 neu eingeplanten Investitionsauszahlungen in Höhe von rund 13,8 Millionen Euro bestehen berechnete Zweifel, dass mit einer Verbesserung der weit unterdurchschnittlichen Umsetzungsquote im Haushaltsjahr 2023 zu rechnen ist.

Die Fortdauer immer noch zu niedriger Umsetzungsquoten lässt leider den Schluss zu, dass die Bemühungen der Stadt nicht ausreichend gewesen sind. Der Empfehlung aus dem letzten Haushaltsgenehmigungserlass für die Haushaltsjahre 2021 und 2022, das Instrument der Aufstellung eines Nachtragshaushaltes zur rechtzeitigen Überarbeitung der Investitionsplanung zu nutzen, wurde keine Beachtung geschenkt. Die Praxis und der Vergleich mit anderen Kommunen zeigen jedoch, dass sich unter anderem dieses Instrument als besonders geeignet erweist, dem geforderten Grundsatz der Haushaltsklarheit und -wahrheit zumindest unterjährig noch gerecht zu werden. Das gilt umso mehr für Doppelhaushalte.

Infolgedessen erscheint eine Kürzung der im Haushalt 2023 festgesetzten Beträge der Kredite für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen bzw. für Verpflichtungsermächtigungen als nicht ausreichend.

Nach sorgfältiger Abwägung des Sachverhaltes wird die Genehmigung mit der Auflage erteilt, dass der fortgeschriebene Planansatz bei den Investitionsauszahlungen im Haushaltsjahr 2023 den Betrag von 17,1 Millionen Euro nicht überschreitet.

Ich behalte mir vor, künftige Genehmigungsentscheidungen zurückzustellen, soweit weiterhin keine als vertretbar anzusehende Umsetzungsquote der im Haushalt veranschlagten Investitionen erreicht werden kann.

Abschließend möchte ich betonen, dass regelmäßige Investitionen in die Infrastruktur auch aus hiesiger Sicht als zwingend notwendig erachtet werden. Mit dieser Entscheidung geht es vordergründig darum, die Planungen der Stadt mit der tatsächlich zu erwartenden Umsetzung in Einklang zu bringen, um einen rechtmäßigen Zustand zu erreichen. Wenn aber in belegbarer Weise zusätzliche Maßnahmen sicherstellen, dass ein höheres im Haushalt zu veranschlagendes Investitionsvolumen auch tatsächlich wird umgesetzt werden können, dann werden perspektivisch auch höhere Investitionsvolumina in zulässiger Weise veranschlagungsfähig und, im Lichte der vorliegenden dauernden Leistungsfähigkeit, genehmigungsfähig sein können.

### **Genehmigungspflichtige Festsetzungen in der Haushaltssatzung für die Haushaltsjahre 2023 und 2024**

Für das **Haushaltsjahr 2023** habe ich vom Gesamtbetrag der Kreditermächtigungen in Höhe von 12.156.000 einen Teilbetrag in Höhe von 10.700.000 Euro genehmigt.

Die Genehmigung für das Haushaltsjahr 2023 wird mit der Auflage erteilt, dass der fortgeschriebene Planansatz – mithin unter Berücksichtigung der Übertragungen aus Vorjahren – bei den Auszahlungen aus Investitionstätigkeit im Haushaltsjahr 2023 den Betrag von 17,1 Millionen Euro nicht überschreitet. Die Auflage ist insoweit bei der Aufstellung des Jahresabschlusses 2022 oder über eine angepasste Nachtragshaushaltsplanung 2023 umzusetzen.

Sollten die geplanten Defizite eintreten, werden von der Stadt Quickborn enorme Konsolidierungsanstrengungen erwartet.

Sofern sich aus der Nachtragshaushaltssatzung ergibt, dass eine erhöhte Genehmigung für Kredite für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen notwendig ist, biete ich unter der Voraussetzung einer vertretbaren Umsetzungsquote im aktuellen und den folgenden Haushaltsjahren die Möglichkeit einer Prüfung der geforderten Spielräume an.

Mit der Nachtragshaushaltssatzung soll dementsprechend auch eine überarbeitete mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung vorgelegt werden.

Vom Gesamtbetrag der Verpflichtungsermächtigungen in Höhe von 9.029.000 Euro habe ich für das Haushaltsjahr 2023 einen Teilbetrag in Höhe von 7.100.000 Euro genehmigt. Bei meiner Entscheidung, hier keine stärkere Kürzung vorzunehmen, habe ich berücksichtigt, dass die Verpflichtungsermächtigungen eine geordnete Durchführung von Investitionen ermöglichen, die zur Aufrechthaltung der kommunalen Grundinfrastruktur erforderlich sind.

Für das **Haushaltsjahr 2024** halte ich sinngemäß an meinen vorherigen Ausführungen fest. Vom Gesamtbetrag der Kreditermächtigungen in Höhe von 14.524.500 Euro habe ich einen Teilbetrag in Höhe von 7.100.000 Euro genehmigt.

Vom Gesamtbetrag der Verpflichtungsermächtigungen in Höhe von 14.369.000 Euro für das Haushaltsjahr 2024 habe ich einen Teilbetrag von 7.000.000 Euro genehmigt. Die Kürzung erfolgt, um angesichts der planerisch nicht gegebenen dauernden Leistungsfähigkeit eine zu hohe Vorbelastung künftiger Haushaltsjahre zu vermeiden.

Voraussetzung für die Prüfung einer möglichen Aufstockung der Kredit- und Verpflichtungsermächtigungen ist der Nachweis einer im Jahr 2023 über den Mindestanforderungen liegenden Umsetzungsquote.

Die Genehmigungsurkunde ist als Anlage beigefügt.

Gez.

Mathias Nowotny

## Genehmigung

Aufgrund § 85 Abs. 2 und § 84 Abs. 4 der Gemeindeordnung genehmige ich in der von der Ratsversammlung am 27. Februar 2023 beschlossenen Haushaltssatzung der Stadt Quickborn

für das Haushaltsjahr 2023 die Festsetzung

- |  |                        |
|--|------------------------|
| <b>1. eines Teilbetrages der Kredite für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen von</b> | <b>10.700.000 Euro</b> |
| <b>2. eines Teilbetrages der Verpflichtungsermächtigungen von</b>                                  | <b>7.100.000 Euro</b>  |

sowie für das Haushaltsjahr 2024 die Festsetzung

- |  |                       |
|--|-----------------------|
| <b>1. eines Teilbetrages der Kredite für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen von</b> | <b>7.100.000 Euro</b> |
| <b>2. eines Teilbetrages der Verpflichtungsermächtigungen von</b>                                  | <b>7.000.000 Euro</b> |

Kiel, 5. April 2023

Ministerium für Inneres,  
Kommunales  
Wohnen und Sport  
des Landes  
Schleswig-Holstein

Gez.  
Mathias Nowotny

—