

Beschlussvorlage

Drucksachen-Nr. 0785/2021
öffentlich

Gremium	Sitzungsdatum	Art der Behandlung
Ausschuss für Finanzen, Beteiligungen und Liegenschaften	09.12.2021	Beratung
Rat der Stadt Bergisch Gladbach	14.12.2021	Entscheidung

Tagesordnungspunkt

Haushaltsbegleitbeschluss zum Haushalt 2022

Beschlussvorschlag:

Im Laufe des Jahres 2022 sind alle Maßnahmen zu ergreifen, die dazu beitragen, dass der Haushalt der Stadt Bergisch Gladbach unter Betrachtung des mittelfristigen Planungszeitraums weiterhin ohne die Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes erfolgen kann.

Hierzu sind die in der Vorlage im einzelnen genannten Gegensteuerungsmaßnahmen umzusetzen:

- Strategische Haushaltskonsolidierung: Verknüpfung der bereits beschlossenen Produktanalyse mit strategischen Vorgaben des Stadtrats/ Stadtentwicklungszielen unter besonderer Berücksichtigung der Darstellung und des Hebens einer Digitalisierungsrendite. Dieser Prozess soll extern moderiert und begleitet werden
- Zanderskonversion: Erarbeiten einer konkreten Perspektive für die Nutzung des Zandersgeländes mit dem Ziel, bereits in der mittelfristigen Planung des Haushalt 2023 realisier- und erwartbare Erträge einplanen zu können
- Verbesserung der haushalterischen Planungs- und Prognosegrundlagen (zentral wie dezentral): Ziel muss es sein, die Reichweite der Ausgleichsrücklage möglichst gut zu überwachen und unterjährige Gegensteuerungsmaßnahmen in der Haushaltswirtschaft zu ermöglichen und vorzuschlagen. Hierzu zählen auch ein frühzeitig aufgestelltes Zahlenwerk des Jahresabschlusses 2021 sowie ein unterjähriges Finanzcontrolling mit Quartalsberichten
- Freiwilliges HSK: Umsetzen von folgenden Spielregeln der Haushaltssicherung:
 - Umsetzen der vom Rat in der Vergangenheit beschlossenen Haushaltssicherungskonzepte - entsprechend der Fortschreibung im Haushalt 2022

- Zusätzliche freiwillige Leistungen und höhere Standards bei Pflichtaufgaben sollten restriktiv gehandhabt werden. Sollten diese für erforderlich angesehen werden, sollen Gegenfinanzierungen vorgeschlagen werden.
- Größere und große Investitionsmaßnahmen sollen mit dem besonderen Fokus auf deren Folgekosten priorisiert werden. Hierzu gilt es ebenfalls im Bereich der Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen, Lebenszyklus und allgemeine Folgekosten die Standards erheblich zu verbessern.

Der Prozess wird durch einen interfraktionellen Arbeitskreis „Nachhaltige Haushaltswirtschaft“ begleitet. Aufgabe des Arbeitskreises soll es auch sein, die hinter den Haushaltsansätzen und Produkten oder Produktgruppen stehenden Themen, Aufgabenwahrnehmungen und Leistungs- und Zuschussstandards zu diskutieren und auf Grundlage von Verwaltungsvorschlägen – als Ausfluss aus Aufgabenkritik und -analyse Vorschläge für eine Effizienzsteigerung oder eine Leistungseinstellung zu erarbeiten.

Kurzzusammenfassung:

Kurzbegründung:

Aufgrund der Haushaltsituation sollte zum Haushalt 2022 ein Haushaltsbegleitbeschluss gefasst werden.

Risikobewertung:

Ohne die im Beschluss aufgeführten Maßnahmen könnte bereits mit dem Haushalt 2023 ein Haushaltssicherungskonzept erforderlich werden.

Auswirkungsübersicht Klimarelevanz:

keine Klimarelevanz:	positive Klimarelevanz:	negative Klimarelevanz:
X		

Finanzielle Auswirkungen:

	keine Auswirkungen:	Mehrerträge/ Wenigeraufwand:		Mehraufwendungen:	
		lfd. Jahr	Folgejahre	lfd. Jahr	Folgejahre
konsumtiv:			X		
investiv:					
planmäßig:			X		
außerplanmäßig:					

Personelle Auswirkungen:

	keine Auswirkungen:	Einsparungen:	Einstellungen:
planmäßig		X	
außerplanmäßig:			
kurzfristig:			
mittelfristig:		X	
langfristig:		X	

Sachdarstellung/Begründung:

Nach dem Stand der Änderungslisten zum Haushaltsentwurf 2022 bedarf der Haushalt 2022 inklusive der mittelfristigen Ergebnisplanung nicht der Genehmigung der Aufsichtsbehörde. Es ist somit kein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen.

Dies wurde durch die Nutzung des Schütt aus – hol zurück – Verfahrens erreicht, mit dem Gewinne und stille Reserven von Beteiligungen der Stadt nutzbar gemacht wurden. Diese Ausschüttung erfolgte im Jahresabschluss 2020 mit der Folge einer stark angewachsenen Ausgleichsrücklage, die zum (fiktiven) Haushaltsausgleich genutzt werden kann.

Bereits in den Jahren 2024 – hier indes nur in geringem Umfang - und 2025 muss jedoch die Allgemeine Rücklage in Anspruch genommen werden.

Somit besteht, wie bereits bei der Einbringung des Haushaltsentwurfes betont, dringender Handlungsbedarf. Denn so schwierig – letztlich fast unmöglich - es sein mag, Finanzen schon heute für das Jahr 2026 zu prognostizieren, so ist dennoch festzustellen, dass bei einer schlichten linearen Fortschreibung der aktuellen Finanzplanungsdaten der Haushalt 2023 aufgrund der Aufnahme des Planungsjahres 2026 nicht mehr ohne die Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes auskommen würde.

Dafür gibt es u.a. folgende Gründe:

- Die ökonomischen und fiskalischen Folgen der Pandemie sind unverändert massiv. Die Kommunen insgesamt stehen vor einer dramatischen Haushaltskrise. Zu diesem Schluss kommen die kommunalen Spitzenverbände Deutscher Städtetag (DST), Deutscher Landkreistag (DLT) und Deutscher Städte- und Gemeindebund (DStGB):

Der Steuereinbruch im Zuge der Coronakrise hat das Niveau der kommunalen Steuereinnahmen um rund 9 Milliarden Euro reduziert.

Zu niedrigen Einnahmen kommen wachsende Ausgaben: Die kommunalen Spitzenverbände beklagen, dass sowohl die Sozial- als auch die Personalausgaben weiter gravierend steigen.

Laut dem Statistischen Bundesamt machte das Finanzierungsdefizit der Gemeinden im ersten Halbjahr 2021 bereits 5,7 Milliarden Euro aus. Für 2022 rechnen die kommunalen Spitzenverbände mit einem negativen kommunalen Finanzierungssaldo von – 7 Mrd. €. Eine Schätzung der Bertelsmann Stiftung für die Jahre 2021 bis 2024 beläuft sich insgesamt auf ein kumuliertes kommunales Minus von 23 Milliarden Euro.

- Überdies schwebt in Nordrhein-Westfalen unverändert das Damoklesschwert der Rückforderung der vom Land teilweise kreditierten Schlüsselzuweisungen über den Städten und Gemeinden.
- Gleichzeitig wirken sich paradoxerweise die guten Steuereinnahmen „vor Corona“ aufgrund der zeitversetzten Anrechnung systembedingt erhöhend bei der Kreisumlage „in Corona“ aus.
- Weiterhin waren im letztjährigen Haushalt der Stadt Bergisch Gladbach die durch die zweite Zanders-Insolvenz verursachten erheblichen konsumtiven Haushaltsbelastungen (ca. 6 Mio. € p.a.) noch gar nicht absehbar und deshalb auch nicht eingeplant.

- Auch der Aufwand für erzieherische Hilfen wird nach Einschätzung des FB 5 - auch das hat sicher auch mit Corona zu tun – in Bergisch Gladbach in 2022 erheblich steigen, und zwar um 18 % im Vergleich zum Vorjahresansatz.
- Durch die Integration des Immobilienbetriebs tritt an die Stelle der zeitlich versetzten Abdeckung des Ist-Defizits die zeitgleiche Abbildung des Plandefizits.

Auch wenn

- in der Vergangenheit die Jahresergebnisse in Bergisch Gladbach besser als die – nach kaufmännischen Grundsätzen - vorsichtigen Haushaltspläne abschlossen,
- eine verlässliche Prognose von Steuern und Zuweisungen, aber auch Personal- und Sozialausgaben, für den Zeitraum von 5 Jahren schwerlich möglich ist und
- weitere Entlastungen der Kommunalfinanzen durch Bund und Land nicht auszuschließen sind

kann sich nicht auf derartige günstige Entwicklungen verlassen werden. Und diese Entwicklungen führen insbesondere nicht zu einer nachhaltigen Haushaltssanierung und damit einer dauerhaften und nachhaltigen Ermöglichung von Gestaltungsspielräumen. Deshalb müssen umgehend Gegensteuerungsmaßnahmen eingeleitet werden, um auch in den Folgejahren handlungsfähig zu bleiben.

Es ist daher empfehlenswert bzw. notwendig in eine neue Phase der Haushaltskonsolidierung einzutreten.

Dies gilt auch, nach dem Abschluss des Screenings der Gesellschaften auf effektive Aufgabenwahrnehmung, Zukunftsfähigkeit und stützenden/prognostizierbaren evtl. sogar ausbaubaren Beitrag zum Haushalt (und dessen Konsolidierung), für die (dann noch verbleibenden) städtischen Gesellschaften.

Inhaltlich muss die Priorität, haushaltswirtschaftlich wie tatsächlich, auf dem Bereich der Infrastruktursanierung liegen, also der Sanierung von Schulen und Straßen. Hierzu bedarf es konsumtiver Sparsamkeit zur Ermöglichung diesbezüglicher Investitionen. Auch auf den Bereichen Klimaschutz und Digitalisierung - und damit Verwaltungsmodernisierung- muss ein klarer Schwerpunkt liegen. Andere Themen müssen auch dafür zurückstehen und damit mit geringerem Umfang und/ oder in geringerer Geschwindigkeit realisiert werden.

Zur Erreichung einer Verbesserung gibt bzw. bedarf es folgender Handlungsoptionen:

1. Strategische Konsolidierung: Aufgabenkritik / Digitalisierungsrendite

Die bereits mit dem Haushaltsbegleitbeschluss zum Haushalt 2020 eingeleitete und dann pandemiebedingt verzögerte Produktanalyse / Aufgabenkritik muss intensiviert und fortgesetzt werden. Hier gilt es neben den finanzwirtschaftlichen auch die personellen und personalorganisatorischen – auch hinsichtlich Aufbau- und Ablauforganisation – Notwendigkeiten stärker mit einzubeziehen.

Hierbei kann es nicht um kleinteilige Sparlisten und Streichungsposten gehen, sondern um einen nachhaltigen und ernsthaften strategischen Ansatz, der die Frage beantwortet, welche Aufgaben zukünftig wie erfüllt werden müssen oder sollen. Hierbei müssen die Digitalisierung – und damit auch die Frage nach einer Digitalisierungsrendite – sowie die demografische Entwicklung der städtischen Belegschaft eine prominente Rolle spielen und deren zeitliche wie tatsächliche Effekte frühzeitig abgeschätzt und aufgezeigt werden. Beide Entwicklungen bieten erhebliche Potentiale zur Aufwandsreduzierung, deren Nutzen aber auch Mut erfordert:

- Mut zur Verbindlichkeit und strenger Zielsetzung/ Priorisierung: Die Verwaltung, ihre Prozesse und „Erfolge“ müssen aus der Reaktivität herausgelangen – nur dann sind Prozesse und Ziele steuer- und positiv beeinflussbar. Dazu braucht es eine Festlegung strategischer Ziele, auf deren Grundlage dann zukünftig priorisiert, besser budgetiert und letztendlich auch Personal- und Dienstleistungsressource geplant werden kann. Tätigkeiten, die weder mittelbar noch unmittelbar zu den gesetzten Zielen beitragen, sind – wenn rechtlich zulässig – einzustellen oder auf ein Minimum herabzufahren.
- Mut zum Umstellen analoger Dienstleistungen auf digitale Formate: Das parallele Aufbauen digitaler Dienstleistungen bei gleichzeitigem Erhalt der analogen face-to-face-Angebote führt zur Aufwandserhöhung. Nur wenn sukzessive analoge Angebote abgebaut werden, kann eine Digitalisierungsrendite gehoben werden.
- Wenn derartige Maßnahmen für 2026 greifen sollen, dann müssen sie in 2022 festgelegt und eingeleitet werden.

Durch diesen produktkritischen Ansatz wird es auch gelingen, die Überlastung der Verwaltung und insbesondere deren Leistungsträger zu verhindern, da bereits jetzt – und voraussichtlich künftig noch verschärft – zu wenig qualifiziertes Personal gewonnen werden kann.

Ohne den Einstieg in eine strategische und gewollte Konsolidierung wären zudem zusätzliche Steuererhöhungen vorprogrammiert. Und dies bei einer bereits optimistischen Einschätzung der Steuereinnahmen ab dem Haushaltsjahr 2022.

2. Finanzpolitische Dimension der Zanders-Konversion

Die Zanders-Konversion ist im Haushaltsentwurf 2022 mit einem Defizit von rund 6 Mio. € etatisiert. Dies ist für den Moment zutreffend, für die Gesamtdauer des Projekts jedoch eine unvollständige Darstellung. Im Saldo wird die Zanders-Konversion nach heutiger Einschätzung erhebliche Gewinne generieren, nämlich entweder in der Form von Kaufpreiseinnahmen (Ertrag= Differenz zwischen Buchwert und Verkaufserlös) oder aber in der Form von jährlichen Einnahmen aus Erbbaurechten. Diese Potentiale müssen geschätzt und in die Konversionsarbeit eingebracht werden. Mit der Fortschreibung der Finanzplanung im Haushalt 2023 besteht dann die Möglichkeit, erste Erträge in den Folgejahren einzuplanen und im Haushalt abzubilden. Zur ehrlichen Betrachtung gehört, dass sich die Vermarktungspotentiale je nach Art und Umfang der zukünftigen öffentlichen Nutzungen auf dem Konversionsgelände vermindern würden, da diese keine externe Refinanzierung ermöglichen. Die öffentliche Nutzung der Flächenpotentiale sollte

daher auf das zwingend notwendige beschränkt werden. Denn neben einem potentiellen Verlust von Ertragsmöglichkeiten resultieren daraus strukturelle Folgekosten und somit neue strukturelle Verschlechterungen.

3. Verbesserung der Planungs- und Prognosegrundlagen

Die Bergisch Gladbacher Jahresabschlüsse 2016 – 2020 sind deutlich besser ausgefallen, als es die jeweiligen Haushaltspläne prognostisch ausweisen.

Wenngleich die Gründe hierfür durchaus in den einzelnen Jahren unterschiedlich waren (zum Teil Einzeleffekte), so bleibt doch eine erhebliche Planungsunschärfe. Dies auch deshalb, weil bisher bei der Aufstellung des Haushalts nur die Plandaten des Vorjahres, aber kein Ergebnis des Vorjahres und auch keine valide Ergebnisprognose für das noch laufende Jahr verfügbar war. Dies ist jedoch von erheblicher Bedeutung, da so ein belastbarer Ausblick auf die durch Rücklagenentnahme zu mobilisierenden Beträge möglich wird.

Daher ist das unterjährige Berichts- und Prognosewesen – unter intensiverer Einbindung und Verantwortlichkeit in den jeweiligen Fachbereichen - zur Entwicklung einer gesteuerten Haushaltswirtschaft dringend weiterhin zu verbessern. Nur so wird ein deutlich intensiveres unterjähriges Controlling, verbunden mit zeitnaher Gegensteuerung bei Fehlentwicklungen durch die Produkt- und Fachverantwortlichen möglich und eine ausreichend stabile Prognosegrundlage für das Folgejahr verfügbar sein.

Auch das Zahlenwerk der Jahresabschlüsse sollte zeitnäher zur Verfügung stehen.

Dies muss neben dem Kernhaushalt auch für die städtischen Beteiligungen gelten.

4. Prüfung der Möglichkeit einer Stärkung des Eigenkapitals des Kernhaushalts durch Integration der eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen

Es ist zu prüfen, ob durch eine Integration der eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen Abwasserwerk und Abfallwirtschaftsbetrieb positive Wirkungen auf das Eigenkapital des Kernhaushaltes erzielt werden können und damit die Schwelle zur rechtlichen Notwendigkeit eines zwingenden Haushaltssicherungskonzepts erhöht werden kann.

5. Umsetzung eines Regelwerks „freiwilliges Haushaltssicherungskonzept“

Auch wenn der Haushalt 2022 ohne die Restriktionen eines Haushaltssicherungskonzeptes bewirtschaftet werden darf, bedeutet dies nicht, dass es Anlass zum „Laissez-faire“ oder zu gänzlich unbekümmerter Ausgabenpolitik gibt. Daher ist es sinnvoll – in Anlehnung an den Beschluss „Finanzsteuerung ab 2020“ – ein Regelwerk zu erstellen, das die Bewirtschaftung des vom Rat beschlossenen Haushaltes im Sinne eines freiwilligen Haushaltssicherungskonzeptes reglementiert. Nicht mit rechtlicher Verbindlichkeit nach außen, aber als internes Instrument der Aufwandssteuerung.

Der Fokus der Bemühungen und Ausrichtung muss weiterhin auf konsumtiver Sparsamkeit, Vermeidung des Aufwuchses freiwilliger Leistungen sowie Kalkulation und Beachtung der Folgekosten von Investitionen liegen.

Konkret werden folgende „Spielregeln“ vorgeschlagen:

- a. Umsetzen der vom Rat in der Vergangenheit beschlossenen Haushaltssicherungskonzepte (entsprechend der Fortschreibung im Haushalt 2022)
- b. Zusätzliche freiwillige Leistungen und höhere Standards bei Pflichtaufgaben sollten restriktiv gehandhabt werden. Sollten diese für erforderlich angesehen werden, sollen Gegenfinanzierungen vorgeschlagen werden.
- c. Größere Investitionsmaßnahmen sollen mit dem besonderen Fokus auf deren Folgekosten priorisiert werden.

Auch der Einsatz des Instrumentes einer haushalterischen Bewirtschaftungsverfügung zur Sicherung der Ausgabendisziplin kann in diesem Zusammenhang ange-dacht werden.

6. Begleitung des Prozesses durch einen ständigen interfraktionellen Arbeitskreis

Nach Auffassung der Verwaltung ist es notwendig, die Politik regelmäßig unterjährig über den Stand der Haushaltswirtschaft zu informieren und finanzpolitische und -strategische Fragen zu erörtern und ggf. notwendige politische Entscheidungen vorzubereiten. Auch die Umsetzung der unter Punkt 1 – 5 dargestellten Prozesse bedarf einer strukturierten Abstimmung von Verwaltung und Politik. Daher wird die Einrichtung eines dem Finanzausschuss zugeordneten interfraktionellen Arbeitskreises „Nachhaltige Haushaltswirtschaft“ vorgeschlagen.

7. Beauftragung einer qualifizierten externen Begleitung und Ergänzungsmaßnahmen – für Verwaltung und Politik

In Anlehnung an die Vorlagen der letzten Ratsperiode zur Thematik „Flächendeckende Aufgabenkritik“ muss ein über die produktbezogene Analyse – die weiterzuführen und deren Ergebnisse dann einzubeziehen wären – hinausgehender Ansatz verfolgt werden. Da die Bemühungen in der Vergangenheit, aus einer Vielzahl von Gründen, noch nicht zu einem nachhaltigen Erfolg geführt haben, ist neben dem eindeutigen Bekenntnis zu einer Haushaltskonsolidierung auch die Notwendigkeit einer spezialisierten externen Begleitung zum Gelingen des Konsolidierungsprozess zu erkennen. Hierbei sind insbesondere die Bereiche

- Aufgabenkritik / Produktanalyse
- Potential zur Strukturkostensenkung
- Effektive Prozessgestaltung und Digitalisierungsrendite

zu betrachten und Potential und Realisierungswege schnellstmöglich zu ermitteln. Der Auftrag sollte hierbei aber nicht den gesamten Haushalt, sondern die 20 defizitärsten Produkte und deren Analyse und Effekte – und diesbezüglicher Lösungs- und Optimierungsansätze umfassen. Die gewonnen Erkenntnisse müssen im Ergebnis übertragbar und multiplizierbar sein.

Zur Erreichung der notwendigen Zielsetzung soll wie folgt vorgegangen werden. Der erste Schritt zur Umsetzung ist die politische Bestätigung des Auftrages und die Erkenntnis der Notwendigkeit einer strategischen Haushaltskonsolidierung. Daraufhin soll ein Zeitplan erarbeitet werden, der Leistungsaspekte und ohnehin bereits laufende Projekte, die bereits zur Realisierung eines Konsolidierungsbeitrages beitragen, berücksichtigt. Zielsetzung ist und muss es sein mit dem Haushalt 2023 einen ausgeglichenen Finanzplan bis zum Ende der Mittelfristplanung 2026 darzustellen bzw. zu erreichen. Hierzu bedarf es im Rahmen der Zeitplanung auch der Bezifferung konkreter Konsolidierungsziele. Im System der verwaltungsinternen Zielvereinbarungen zwischen Bürgermeister und den Beigeordneten sowie im Nachgang zwischen den Beigeordneten und den Fachbereichsleitungen sind neben fachlichen Prioritätensetzungen dann auch die oben beschriebenen Erkenntnisse und Notwendigkeiten mit zu berücksichtigen bzw. daran auszurichten. Gleichzeitig ist der Konsolidierungsprozess im Hinblick auf alle Beteiligten und Mitwirkenden kommunikativ zu begleiten, um auch darüber das Gelingen zu sichern. Dies umfasst auch die Schaffung einer Transparenz und Ehrlichkeit, zu der auch gehören muss, dass diesbezügliche Festlegungen weder disponibel noch reversibel sind – denn sie sind vielmehr zwingend notwendig, um eine dauerhafte und nachhaltige Wahrnehmung der Verwaltungsaufgaben in angemessener Qualität und Umfang zu sichern.