

Änderungsantrag zu TOP Ö 15 „Satzung zur Unterstützung der Sanierung des Haushaltes der Stadt Bergisch Gladbach und zur Sicherstellung einer nachhaltigen Haushaltswirtschaft“ der Sitzung des Ausschusses für Finanzen, Beteiligungen und Liegenschaften (AFBL) am 22. März 2023 sowie auch zu TOP Ö 8 der Sitzung des Rates der Stadt Bergisch Gladbach am 28. März 2023

Inhalt:

Mit Schreiben vom 14.03.2023 beantragt die CDU-Fraktion zu dem o.a. jeweiligen Tagesordnungspunkt des AFBL bzw. des Rates, dass die Satzung wie folgt ergänzt werden soll:

- I. Dem Satzungsentwurf wird bei „§ 1 Haushaltssanierung und nachhaltige Haushaltswirtschaft“ nach Absatz 6 ein Absatz 7 hinzugefügt, der wie folgt lautet: „Eine Aufstellung eines Haushaltsentwurfs durch den Kämmerer für zwei Haushaltsjahre nach § 78 Abs. 3 Satz 2 GO NRW kann nur erfolgen, wenn der Rat das in einer Sitzung beschließt, die vor der Sitzung stattfindet, bei dem der Haushaltsentwurf eingebracht wird.“
- II. Dem Satzungsentwurf wird bei „§ 1 Haushaltssanierung und nachhaltige Haushaltswirtschaft“ ein Absatz 8 hinzugefügt, der wie folgt lautet: „Nach § 78 Abs. 1 GO NRW hat die Stadt für jedes Haushaltsjahr eine Haushaltssatzung zu erlassen, die gemäß § 78 Abs. 3 Satz 1 GO NRW mit Beginn des Haushaltsjahres in Kraft tritt; daher ist der Haushaltsentwurf für das nächste Jahr im Oktober eines jeden Jahres durch den Kämmerer im Rat einzubringen“
- III. Dem Satzungsentwurf wird bei „§ 6 Investitionen“ nach Absatz 2 ein Absatz 3 hinzugefügt, der wie folgt lautet: „Der Ausschuss für Finanzen, Beteiligungen und Liegenschaften wird halbjährig von der Verwaltung unterrichtet, welche Investitionen im laufenden Haushaltsplan umgesetzt wurden. Der Bericht muss mindestens folgende Informationen enthalten: Investitionsauftragsnummer gemäß Haushaltsbuch, Bezeichnung der Investitionsmaßnahme, Gesamtinvestitionssumme der Maßnahme, Auszahlungen in den Vorjahren, Haushaltsansatz laufendes Jahr, Auszahlungen im laufenden Jahr.“

Das Schreiben der CDU-Fraktion mit den Begründungen zum Änderungsantrag ist dieser Vorlage als Anlage beigelegt.

Stellungnahme der Verwaltung:

Zu I und II

Kommunalverfassungsrechtliche Zulässigkeit

Die Punkte I. und II. des Antrags sind – wie sich aus der folgenden Stellungnahme der Rechtsabteilung (bestätigt durch den Städte- und Gemeindebund NRW) ergibt – kommunalrechtlich unzulässig.

Grundsätzlich ist die Aufstellung eines Haushaltes für 2 Haushaltsjahre nach § 78 Abs. 3 S. 2 GO NRW zulässig. Gem. § 80 Abs. 1 u. 2 GO NRW ist es die Aufgabe des Kämmerers den Haushaltsentwurf aufzustellen, der dann nach erfolgter Bestätigung durch den Bürgermeister dem Rat zugeleitet wird. Die Aufstellung eines Doppelhaushaltes ist hierbei keine echte Abweichung vom Prinzip der Jährlichkeit des § 78 Abs. 1 GO NRW, da die Festsetzungen nach Jahren getrennt zu erfolgen haben. (vgl. Klievel/Funke in Praxis der Kommunalverwaltung, Kommentar zur GO NRW, § 78 Ziff. 1)

Das Recht zur Aufstellung des Haushaltes ist in § 80 Abs. 1 GO NRW dem Kämmerer zugewiesen. Die Aufstellung obliegt dem Kämmerer, da dieser die Finanzverantwortung der Gemeinde innehat. Mit dieser gesetzlichen Regelung wird dem Kämmerer gleichzeitig eine Aufgabe und ein unentziehbares Recht zugewiesen. (vgl. Funke in Praxis der Kommunalverwaltung, Kommentar zur GO NRW, § 80 Ziff. 1.1). Diese Zuweisung an den Kämmerer stellt eine Ausnahme von § 62 Abs. 1 S. 4 GO NRW dar. Das bedeutet selbst der Bürgermeister kann die Aufgabe und das Recht zur Aufstellung des Haushaltsentwurfs nicht an sich ziehen oder sich vorbehalten. Die mit dem Amt des Kämmerers verbundenen unentziehbaren Befugnisse verschaffen dem Kämmerer eine Rechtsposition, die einer Organstellung zumindest nahe kommt, wenn nicht sogar zu einer Organstellung insoweit führt (Funke in Praxis der Kommunalverwaltung, Kommentar zur GO NRW, § 80 Ziff. 2, Rehn, Cronage, v. Lenep, Knirsch, GO NRW, § 80 R.n. 9). Hieraus ist zu schließen, dass Vorgaben zur Haushaltsaufstellung, wie sie der Antrag der CDU-Fraktion in Ziffer I vorsieht, in dieses Recht unzulässig eingreifen würden. Es ist nach der gesetzlich vorgegebenen Systematik auch nicht vorgesehen, dass der Rat vor der Zuleitung des Haushaltsentwurfs beteiligt wird. Wenn in den zuständigen Ausschüssen oder im Rat an dem Entwurf Einwendungen oder Bedenken bestehen, ist im Rahmen der Behandlung und Beratung in den Gremien ausreichend Gelegenheit sich hierzu auseinanderzusetzen. Eine Satzungsregelung, die in die dem Kämmerer kommunalverfassungsrechtlich eingeräumte Rechtsposition eingreift, ist nicht zulässig. Sie verstößt gegen höherrangiges Recht.

Soweit darüber hinaus mit dem Änderungsantrag zu Ziff. II beantragt wird, dass die Haushaltssatzung für jedes Jahr bereits im Oktober des Vorjahres durch den Kämmerer in den Rat einzubringen ist, würde auch dies einen unzulässigen Eingriff in die kommunalverfassungsrechtlich verankerten Rechtspositionen des Kämmerers zur Aufstellung des Haushaltsentwurfs sowie des Bürgermeisters zur Einbringung desselben in den Rat darstellen.

In der Sache sprechen unabweisbare Gründe dafür, die ein späteres Einbringen des Haushaltsentwurfs erforderlich machen (siehe unten stehende Ausführungen). Zwar findet sich in der GO die Vorgabe, dass die vom Rat beschlossene Haushaltssatzung spätestens einen Monat vor Beginn des Haushaltsjahres der Aufsichtsbehörde angezeigt werden soll (§ 80 Abs. 5 GO NRW), hierbei handelt es sich aber um eine Soll- und nicht um eine Muss-Vorschrift. Dies bedeutet, dass grundsätzlich ein Abweichen möglich ist. Eine solche Abweichung ist de facto gängige Praxis. Dies liegt eben darin begründet, dass wesentliche Haushaltspositionen erst spät im Jahr oder auch erst zu Beginn des Haushaltsjahres mit hinreichender Genauigkeit kalkulierbar sind. (vgl. Klievel/Funke in Praxis der Kommunalverwaltung, Kommentar zur GO NRW, § 82 Ziff. 1.1). Für die verspätete Einbringung der

Haushaltssatzung hat das Gesetz in § 82 GO NRW die Folgen normiert. Der Vorgang ist dem Gesetz also nicht fremd. § 82 GO NRW sieht hierfür das Instrument der vorläufigen Haushaltsführung vor, welches für den Zeitraum ohne bekannt gemachte Haushaltssatzung Einschränkungen bei der Einnahme und Ausgabe von Geldern vorsieht.

Im Ergebnis sind die mit dem Änderungsantrag der CDU-Fraktion zu TOP Ö 15 unter Ziff. I. und II. vorgeschlagenen Ergänzungen zu § 1 der Satzung zur Unterstützung der Sanierung des Haushaltes der Stadt Bergisch Gladbach und zur Sicherstellung einer nachhaltigen Haushaltswirtschaft unzulässig, weil diese Satzungsbestimmungen nicht mit höherrangigem Kommunalverfassungsrecht in Einklang stehen.

Der Städte- und Gemeindebund NRW hat die vorstehend dargelegte Rechtsauffassung ausdrücklich bestätigt.

Ein positiver Beschluss zur Aufnahme der Änderungen in die Satzung wäre dementsprechend vom Bürgermeister gemäß § 54 Abs. 2 GO NRW zu beanstanden.

Gründe in der Sache:

Aus folgenden Gründen ergibt sich für die folgende Haushaltsplanung das zwingende Erfordernis, zum einen den Einbringungszeitpunkt des Entwurfes analog zum aktuellen Haushaltsplanentwurf auf das Jahresende zu legen und zum anderen die Haushaltssatzung und den Haushaltsplan als „Doppelhaushalt“ für zwei Jahre gemäß § 78 Abs. 3 GO NRW i. V. m. § 9 KomHVO NRW zu gestalten:

Die seriöse Fortsetzung der mit dem Haushaltsplanentwurf des Jahres 2023 begonnenen erweiterten Konsolidierungsanstrengungen ist unerlässlich, da sich im Rahmen des auf zehn Jahre ausgedehnten Planungshorizontes ab dem Haushalt 2026 ein pflichtiges Haushaltssicherungskonzept abzeichnet, welches es mit aller Kraft zu vermeiden gilt, um die finanzielle Handlungsfähigkeit der Kommune zu erhalten und damit die inhaltlichen Gestaltungsmöglichkeiten für Bergisch Gladbach nicht drastisch eingeschränkt werden.

Zudem sind die aktuell bereits geplanten vielfältigen Konsolidierungsmaßnahmen, die erst nach In-Kraft-Treten des aktuellen Haushaltes überhaupt Wirkung entfalten können, im Laufe des Jahres 2023 zu monitoren, um hier ggf. planerisch gegenzusteuern.

Die Gegensteuerung wird von Jahr zu Jahr anspruchsvoller, da sie auf eine Situation trifft, in der die Stadt mit Kostensteigerungen im Sachaufwand sowie mit Personalmehrbedarfen aufgrund zusätzlicher Aufgaben und Standards konfrontiert wird, die in Summe der Konsolidierung entgegenlaufen.

Für den nächsten Haushalt ist zwingend – auch in Abstimmung mit der Kommunalaufsicht – die Ermittlung und Darstellung der Folgekosten von Investitionsmaßnahmen weiterzuentwickeln, um die sich ergebenden Folgebelastungen in vollem Ausmaß zu berücksichtigen.

Im Laufe des Jahres 2023 sind die bereits im Vorbericht zum Haushalt 2023 geschilderten Risiken zu präzisieren und zu quantifizieren:

- Zum einen die Entwicklung der Gewinnabführung der Bäder GmbH im Rahmen des Schütt aus – hol zurück – Verfahrens. Steigende Kosten bei der Badbetriebsgesellschaft (im Wesentlichen aufgrund der mittelfristig geplanten Inbetriebnahme des Bades Mohnweg) und die Entwicklung der Anteile an der BELKAW könnten das Ausschüttungsvolumen sowie den Wert der Finanzanlage und damit das Eigenkapital negativ beeinflussen.
- Zum anderen stellt sich bei Hochbaumaßnahmen vielfach heraus, dass Abrisse oder Teilabriss von Gebäuden verbunden mit einem baulichen Ersatz wirtschaftlicher sind als deren Sanierung. Ab dem nächsten Haushalt soll verstärkt untersucht

werden, bei welchen Gebäuden dies Sinn macht. Daraufhin erforderliche Abschreibungen auf Rohbauwerte sollen sukzessive vorgenommen werden, um die Belastung strecken zu können.

Bei all diesen Arbeitsschritten sind stets die Auswirkungen auf den 10-Jahres-Zeitraum in Verbindung mit der Reichweite der Ausgleichsrücklage sowie der Inanspruchnahme der Allgemeinen Rücklage und die Gefahr eines pflichtigen Haushaltssicherungskonzepts zu ermitteln und Gegensteuerungen vorzuschlagen.

Zudem ist nach dem Beschluss des Haushalts 2023 in der Sitzung des Rates am 28.03.2023 das endgültige Haushaltsbuch mit allen finanziellen und textlichen Änderungen sowie allen Anlagen durch FB 2 unter Beteiligung aller betroffener Fachbereiche neu zu erstellen.

Insofern wären, wenn dem Antrag der CDU-Fraktion entsprochen würde, quasi zwei Haushalte in einem Jahr zu erstellen.

Neben der Erstellung des Haushalts und dem normalen Tagesgeschäft sind in 2023 weitere zeitaufwändige Arbeiten durch die Kämmerei und die betroffenen Fachbereiche zu leisten:

- Das unterjährige Finanzcontrolling ist in 2023 auszubauen. Berichte für die eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen (Abwasserwerk und Abfallwirtschaftsbetrieb) sind zusätzlich zu erstellen, die Berichterstattung soll nun regelmäßig quartalsweise erfolgen. Zudem sind bei Bedarf Gegensteuerungsmaßnahmen vorzuschlagen.
- Das veraltete und (zeit- und personal)ressourcenbindende Haushaltsplanverfahren ist durch ein neues Verfahren zu ersetzen. Der Support ist bereits eingeschränkt, auf Sicht droht ein Auslaufen der Wartung und eine Abkündigung durch den Dienstleister. Marktsichtung, Vergabeverfahren, Schulung der Administratorinnen und Administratoren sowie vieler Anwenderinnen und Anwender in allen Fachbereichen könnten sehr gut im Jahr 2024 erfolgen, wenn in diesem Jahr kein kompletter Einzel-Haushalt erstellt werden müsste. (Notwendige Änderungen können durch einen Nachtragshaushalt schlanker in einen Doppelhaushalt eingearbeitet werden.)

Diese Herausforderungen treffen auf eine äußerst angespannte Personalsituation im Fachbereich Finanzen und in allen zuarbeitenden Fachbereichen.

Kurze Zusammenfassung der Personalproblematik in der Kämmerei:

- Ausscheiden von zwei Sachbearbeitungen mit langjährigem Erfahrungshorizont
- Etablierung der Kämmereileitung (Wissenstransfer, Erfahrungsaufbau erforderlich)
- Nachbesetzung einer Stelle aufgrund Bewerbungslage nur mit Nachwuchskraft, die erst ab September 2023 zur Verfügung steht (Wissenstransfer, Erfahrungsaufbau erforderlich)
- Ausscheiden der Fachbereichsleitung Finanzen im Sommer, die bis März 2022 auch die Leitung der Kämmerei inne hatte und danach als zusätzliche Kapazität im Führungsprozess teilweise verloren ging

Bereits die Haushaltsplanaufstellung 2023 war aufgrund der o.a. Fluktuationen in der Kämmerei und der besonderen Komplexität des Haushalts (bekannter umfangreicher Konsolidierungsprozess) nur mit großem persönlichen Engagement und nur mit äußersten und dauerhaft nicht vertretbaren Belastungen (Überstunden, Wochenend- und Feiertagsarbeit, Verzicht auf bzw. Arbeit im Urlaub) möglich, obwohl hier 12 Monate zur Verfügung standen. Eine Haushaltseinbringung im Oktober (= 7 Monate nach Ratsbeschluss des vorherigen Haushaltes) erscheint schlicht nicht leistbar. Eine Realisierung des CDU-Antrags ist für den Haushalt 2024 / 2025 also auch de facto nicht möglich.

Zu III

Eine Berichterstattung zur Umsetzung der Investitionen ist vom Stadtkämmerer im Rahmen des unterjährigen Finanzcontrollings ohnehin beabsichtigt. Nach der verwaltungsintern erforderlichen Abstimmung soll diese sogar quartalsweise erfolgen.