

Vorlage der Verwaltung	Fachbereich: Bürgermeister	Datum: 08.12.2022	Genehmigungsvermerk
Tagesordnungspunkt 8	Bezeichnung der Vorlage: Doppelhaushalt 2022/2023: Beschlussfassung zur weiteren Vorgehensweise betreffend kommunalaufsichtsrechtlicher Maßnahmen - öffentlicher Teil		Datum: 17.12.2022
Vorlage-Nr: VO/0249/22			Bürgermeister: Gez. Stock
Zu beraten im:			
Ö/N	Datum	Gremium	
Ö	20.12.2022	Rat der Stadt Wegberg	

Sachverhalt:

I.

Der ursprüngliche Entwurf der Haushaltssatzung 2022 mit ihren Anlagen wurde dem Rat der Stadt Wegberg am 21.12.2021 zugeleitet. Der Rat hat diesen Entwurf nach Vorberatung im Haupt- und Finanzausschuss am 25.01.2022 sodann am 08.02.2022 mehrheitlich mit den Stimmen von CDU, Bündnis 90/Die Grünen, AKTIV für Wegberg, Freie Wähler Wegberg, FDP und DIE LINKE abgelehnt. Nach der Ablehnung hat die Verwaltung vorgeschlagen, für die Jahre 2022 und 2023 einen Doppelhaushalt aufzustellen.

Vor dem Hintergrund des deutlich positiven Verlaufs des Jahresabschlusses 2021 mit einem Ergebnis von 2.793.756 Euro (Plan: -1.490.748 Euro) ergab sich aus Sicht der Verwaltung die Möglichkeit, mit der Kommunalaufsicht das Thema „Ausstieg aus dem Haushaltssicherungskonzept“ zu diskutieren.

Hierzu haben der Bürgermeister zusammen mit Stadtkämmerin Kühlen und Fachbereichsleiterin Vieth am 10.08.2022 ein Gespräch mit der Kommunalaufsicht geführt und dort folgende Vereinbarung erzielt:

„Da die Stadt Wegberg aufgrund des positiven Ergebnisses für das Haushaltsjahr 2021 einen Haushaltsausgleich nachweisen kann und nach jetzigem Stand, unter Berücksichtigung eines globalen Minderaufwandes, im Zeitraum der mittelfristigen Finanzplanung keine der im § 76 Absatz 1 GO NRW genannten Schwellenwerte erreicht, besteht keine Pflicht mehr, das HSK fortzuführen.“

Aufgrund der negativen Planergebnisse für die Jahre 2022 bis einschließlich 2025 wird seitens der Kommunalaufsicht betont, dass dennoch keinesfalls von einem nachhaltigem Haushaltsausgleich und einer dauerhaften Wieder-/Sicherstellung der Leistungsfähigkeit gesprochen werden kann.

Die Kommunalaufsicht wird die Stadt Wegberg aus dem HSK unter den Voraussetzungen entlassen, dass der eingeplante globale Minderaufwand detailliert dargestellt wird und unter Ausschöpfung weiterer Konsolidierungsmaßnahmen im

Zeitraum der mittelfristigen Finanzplanung keine Inanspruchnahme der allgemeinen Rücklage notwendig werden wird.“

Die Kämmerin stellte sodann den Haushalt am 30.08.2022 mit dieser Maßgabe und ohne Haushaltssicherungskonzept (HSK) auf, welcher noch am gleichen Tage durch den Bürgermeister bestätigt wurde. Die Beratungen erfolgten im Haupt- und Finanzausschuss am 29.09.2022. In seiner Sitzung am 18.10.2022 hat der Rat mit den Stimmen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen der Haushaltssatzung zugestimmt. Die Fraktion Freie Wähler Wegberg stimmte dagegen. Die Fraktionen von CDU, AKTIV für Wegberg, DIE LINKE und FDP enthielten sich der Stimme.

Mit der Anzeige bei der Kommunalaufsicht, dem Landrat des Kreises Heinsberg, am 20.10.2022 begann sodann die einmonatige Anzeigefrist gemäß § 80 Absatz 5 Gemeindeordnung NRW (GO NRW), vor deren Ablauf eine Haushaltssatzung nicht öffentlich bekannt gemacht werden darf.

Noch vor Ablauf dieser Frist, nämlich am 15.11.2022 und später mit Schreiben vom 18.11.2022, teilte die Kommunalaufsicht mit, dass sie Bedenken gegen die vorgelegte Haushaltssatzung habe. Nach Auffassung des Kreises bestehe weiterhin die Pflicht zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes. Daher habe er die Frist zur frühestmöglichen Bekanntmachung des Haushalts vorsorglich um zunächst zwei Wochen verlängert.

In der Zwischenzeit hat der Bürgermeister gemeinsam mit Stadtkämmerin Kühlen und Fachbereichsleiterin Vieth an zwei Gesprächsterminen mit dem Kreis am 22.11.2022 und am 25.11.2022 teilgenommen.

Auch nach diesen Gesprächen verbleibt der Kreis bei seiner Auffassung, dass die Stadt Wegberg verpflichtet sei, ein HSK aufzustellen. Der Hinweis des Bürgermeisters, dass seit der Beschlussfassung am 18.10.2022 eingetretene Haushaltsverschlechterungen gegebenenfalls über eine Nachtragssatzung im Laufe des Jahres 2023 zu regeln seien und durch Verbesserungen aufgefangen werden könnten, fand kein Gehör.

Der Bürgermeister hält an seiner Auffassung fest, dass die Stadt mit dem Doppelhaushalt das Haushaltssicherungskonzeptes verlassen kann und dass zurzeit nicht die Pflicht besteht, einen veränderten Planentwurf 2023 vorzulegen. Weder mit dem Haushalt 2022/2023 noch in der mittelfristigen Finanzplanung erfüllt der städtische Haushalt die Erfordernisse zum Aufstellen eines HSK.

Ferner begründen die bisher bekannten Veränderungen für die Jahre 2022 und insbesondere für 2023 keine Pflicht, eine Nachtragssatzung gemäß § 81 GO NRW zu erlassen, weil keine erheblichen Abweichungen vorliegen.

Diesen Sachverhalt haben die Mitglieder des Verwaltungsvorstands mit den Fraktionsvorsitzenden und stellvertretenden Bürgermeistern am 28.11.2022 erörtert.

II.

Mit Schreiben vom 01.12.2022 hat der Kreis Heinsberg als untere staatliche Verwaltungsbehörde mitgeteilt, dass dem Antrag auf vorzeitige Entlassung aus dem Haushaltssicherungskonzept sowie der Genehmigung des Doppelhaushaltes 2022/2023 nicht entsprochen werde. Für die Stadt Wegberg bestehe auch weiterhin

die Pflicht ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen. Die vorgelegte Haushaltssatzung dürfe nicht bekannt gemacht werden.

Der Kreis begründet dies nach wie vor damit, dass die Stadt zum Aufstellen eines Haushaltssicherungskonzept verpflichtet sei. Dies gelte insbesondere, weil einige Positionen im Haushalt (mittlerweile) nicht bzw. nicht richtig berücksichtigt worden seien.

1.

Der Kreis führt aus, dass keine Mittel für die laut Urteil des Oberverwaltungsgerichts Münster vom 17.5.2022 zu hoch berechneten und somit von der Stadt zu erstattenden Abwassergebühren berücksichtigt worden seien, insbesondere hätten Drohverlustrückstellungen gebildet werden müssen.

2.

Ferner sei die allgemeine Kreisumlage sowie die Jugendamtsumlage mit einem zu geringen Steigerungssatz von 2 % bzw. 3 % eingeplant, obwohl der starke Aufwärtstrend insbesondere der Aufwendungen für die Kinderbetreuungseinrichtungen und Heimunterbringung bereits seinerzeit bekannt gewesen sei und dementsprechend im Vorbericht zum Doppelhaushalt Erwähnung finde.

3.

Darüber hinaus sei die Schätzung der Einkommensteuer basierend auf der Mai-Steuerschätzung erfolgt. Im Rahmen der Haushaltsprüfung sei allerdings der aktuelle Orientierungsdatenerlass des Ministeriums für Heimat, kommunales, Bau und Digitalisierung des Landes Nordrhein-Westfalen vom 22.11.2022 heranzuziehen.

4.

Ferner sei zwar mit einer kontinuierlichen Anhebung der Grundsteuer B bis zum Jahr 2026 um jährlich 50 Prozentpunkte gerechnet, einen entsprechenden Ratsbeschluss gebe es bisher jedoch nicht.

5.

Weiterhin seien Tarifierhöhungen bei den Personalaufwendungen zu gering kalkuliert, Mehrerträge von Grundstücksverkäufen seien nicht realisierbar sowie weitere Unsicherheiten bezüglich des Baus der neuen Feuerwache nicht berücksichtigt.

Insgesamt werde gegen die allgemeinen Planungsgrundsätze aus § 75 Absatz 1 GO NRW in Verbindung mit § 11 Absatz 1 Kommunalhaushaltsverordnung NRW verstoßen.

III.

Die Verwaltung vertritt die Auffassung, dass das als Bescheid verfasste Schreiben des Kreises keine Rechtswirkung entfaltet. Nach ihrer Ansicht ist die vorliegende Verfügung vom 01.12.2022 nichtig, zumindest aber rechtswidrig.

Neben dem Umstand, dass der Bescheid keinerlei Ermächtigungsgrundlage für eine Maßnahme der allgemeinen Aufsicht enthält, sind die ausgesprochenen Verfügungen keine, die nach § 121 ff GO NRW zulässig wären. Darüber hinaus lässt das Schreiben die Ausübung jeglichen Ermessens vermissen. Insbesondere führt sie lediglich die Umstände auf, die im Laufe des Jahres 2023 zu

einer Verschlechterung der Haushaltslage führen können. Verbesserungen bleiben jedoch konsequent außer Betracht. So ergeben sich deutlich bessere Ergebnisse bei der Gewerbesteuer von **rund 540.000 Euro** und dem Anteil an der Umsatzsteuer von **rund 53.000 Euro**. Ebenfalls außer Betracht bleiben die neuen, durch den Landesgesetzgeber geschaffenen, Regelungen zur buchhalterischen Isolierung von corona- oder kriegsbedingten Mehraufwendungen.

So hat die Landesregierung am 12.12.2022 mitgeteilt, dass zur Kompensation der coronabedingten Mehraufwendungen landesweit 500.000.000 Euro zur Verfügung gestellt werden. Für Wegberg bedeutet das eine Verbesserung von rund **610.000 Euro**.

Ebenfalls unberücksichtigt sind die Unterstützungen des Bundesgesetzgebers im Hinblick auf die steigenden Energiekosten.

Im Übrigen führt die Differenz von Verschlechterungen und Verbesserungen zu keiner erheblichen Abweichung zwischen den Plansätzen vom 18.10.2022 und dem aktuellen IST bzw. den Planansätzen für 2023 (Stand: 12.12. 2022). Nach Auffassung der Verwaltung kann die Kommunalaufsicht nur dann eingreifen, wenn eine erhebliche Abweichung vorliegt. Erheblich ist eine Abweichung dann, wenn sie die Grenze der Pflicht zur Aufstellung eines Nachtragshaushaltes erreicht und überschreitet. Die vom Rat verabschiedete Satzung sieht eine Nachtragspflicht bei 5 Prozent Abweichung, was einem Delta von rund 3.500.000 Euro entspricht.

IV.

Obwohl die Verwaltung der Rechtsauffassung ist, dass das Schreiben vom 01.12.2022 keine Rechtswirkung entfaltet, sei zur vollständigen Darstellung der Haushaltslage auf die vom Kreis angeführten Punkte 1 – 6 im Einzelnen eingegangen:

1.

Die Kämmerin vertritt die Auffassung, dass sie nicht verpflichtet war, Drohverlustrückstellungen für die Auswirkungen des OVG-Urteils vom 17.05.2022 zu bilden. Zur Kompensation der drohenden Defizite im Abwasser hatte die Verwaltung seinerzeit vorgeschlagen, die Grundsteuer anzupassen (Vorlage Nr. VO/0131/22). Der Rat folgte diesem Vorschlag nicht. Am 07.12.2022 hat der Landtag von Nordrhein-Westfalen das Zweite Gesetz zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften verabschiedet, welches u. a. auch eine Neuregelung der entsprechenden Vorschriften im Kommunalabgabengesetz NRW (KAG NRW) beinhaltet, die die Folgen des Urteils erheblich abmildern. Insoweit wird auf die Vorlagen VO/0231/22, VO/0231/22-1 verwiesen.

Bei der Anwendung des Gesetzes auch für das Jahr 2022 ergeben sich Mindereinnahmen in Höhe von **rund 350.000 Euro** für 2022 und rund **450.000 Euro** für 2023.

Darüber hinaus sind Drohverlustrückstellungen in der Regel im Jahresabschluss zu bilden, während bei der Planung die Erträge entsprechend dem voraussichtlichen Aufkommen nach anzunehmen sind. Bei der Abwassergebührenkalkulation ergeben

sich ferner einige „Zirkelbezüge“, so dass zur Ermittlung der Erträge zunächst die Aufwendungen bekannt sein müssen. Außerdem ist beim „allgemeinen“ Gebührenaufkommen wiederum der Starkverschmutzerzuschlag abzuziehen. Die Determinanten standen zum Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung im August 2022 noch nicht vollständig fest, sodass zunächst mit dem Gebührenaufkommen des Vorjahres geplant wurde. Außerdem war noch offen, was aus der Gesetzesinitiative zum KAG NRW werden sollte.

2.

Die Verwaltung vertritt die Auffassung, dass die Steigerung der Allgemeinen Kreisumlage in diesen Ausmaßen nicht vorhersehbar war. Die angenommenen Steigerungen von 2 bzw. 3 Prozent bei der allgemeinen Kreisumlage und Jugendamtsumlage entsprechen einer realistischen Einschätzung am Aufstellungsdatum. Ferner wird der Haushalt des Kreises erst im Januar 2023 beschlossen werden; in der Zwischenzeit gibt es weitere Verhandlungen mit dem Landschaftsverband über dessen Umlage, die sich massiv auf den Kreishaushalt und damit den Umlagebedarf auswirken können.

Im Übrigen sei darauf hingewiesen, dass nach Erlasslage selbst für die Aufstellung eines HSK-Haushalts mit einer Steigerung von 1,784 Prozent rechnen wäre, so dass die Planungen mit 2 Prozent schon einen „Sicherheitszuschlag“ beinhalteten. Andere Kommunen im Kreis rechnen teilweise mit keiner bzw. einer niedrigeren Steigerung bei den Kreisumlagen. Die aktuell mitgeteilte Steigerung bei der allgemeinen Kreisumlage macht (Stand: 12.12.2022) eine Verschlechterung für 2023 von **271.463 Euro** aus, bei der Jugendamtsumlage einen Betrag von **251.221 Euro**. Welche Teile hiervon im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben zu isolieren sind, ist noch nicht abschließend geklärt.

3.

Die Schätzung der Einkommensteuererträge basiert deswegen auf der Mai-Steuerschätzung, weil der Orientierungsdatenerlass bei Beschluss über die Haushaltssatzung im Oktober 2022 noch nicht vorlag. Die Verschlechterungen belaufen sich nach diesen statistisch mathematischen Berechnungen auf rund **440.000 Euro**. 2021 waren diese mathematischen Werte bei der Schätzung der Einkommensteuer nicht zutreffend. Das Ergebnis war besser als nach dem Erlass vorherberechnet. Auch in den letzten fünf Jahren (mit Ausnahme von 2019) konnte das per Schlüsselzahl anteilig ermittelte Einkommenssteuerplanergebnis überschritten werden.

Im Übrigen sind die Verschlechterungen im Rahmen der Ukraine/Corona-Isolierung zu berücksichtigen, so dass sie in den Haushaltsjahren bis 2025 nicht als Verschlechterung zu Buche schlagen.

4.

Die Grundsteueranpassungen sind im Haushaltsplan vorgesehen und eingeplant. Über die Frage, ob dieser Ansatz politisch durchsetzbar ist, kann und darf der Kreis nicht urteilen und ebenso wenig seine ablehnende Haltung damit erklären.

5.

Der Haushaltsplan sieht Tarifierhöhungen von 3,5 Prozent für die Beschäftigten bzw.

3,2 Prozent bei den Beamtinnen und Beamten vor. Die deutlich darüber liegende Forderung von 10,5 Prozent datiert nach der Beschlussfassung des Rates zum Haushalt. Für die Kalkulation der Veränderungen in diesem Bereich gilt als Faustformel, dass 1 Prozentpunkt Lohnsteigerung rund 150.000 Euro Verschlechterung ausmacht. Unabhängig von der Beantwortung der Frage, inwieweit auch diese Veränderung (jedenfalls im Hinblick auf die Abmilderung der Inflationssteigerung) zu isolieren sind, ist eine Verschlechterung der Haushaltslage um mehr als **ca. 300.000 Euro** (entspricht einem Tarifabschluss von 5,5 Prozent) seitens der Verwaltung unrealistisch. Der Kreis rechnet in seinem Haushaltsentwurf jedenfalls mit einer Steigerung von 4 Prozent. Dies wäre für den städtischen Haushalt mit Mehraufwand von rund 75.000 Euro verbunden. Insgesamt wäre noch ein „Puffer“ vorhanden, da die Besoldungshöhe der Beamtinnen und Beamten frühestens im Oktober 2023, also nur noch für drei Monate, umzusetzen wäre.

6.

Die Vermutung, dass sich Mehrerträge von Grundstücksverkäufen aufgrund der aktuellen weltpolitischen Situation aktuell nicht realisierbar ließen, sind zurzeit nicht belastbar anzunehmen. Für das Jahr 2022 sind für das neue Baugebiet „Auf dem Kamp“ sechs Notartermine vereinbart; auch ansonsten ist die Nachfrage hoch, so dass es in 2023 zu weiteren Abschlüssen kommen wird. Sollten sich Mindererträge aufgrund der weltpolitischen Lage einstellen, sind diese ebenfalls zu isolieren und belasten die Ergebnisse 2023 bis 2025 nicht. Im Übrigen realisieren sich die Erträge zu einem späteren Zeitpunkt.

7.

Unsicherheiten bezüglich des Baus der neuen Feuerwache sind im Rahmen des Haushaltsausgleiches für 2023 nicht zu berücksichtigen, da es sich um eine investive Maßnahme handelt. Es war nie von „5,5 Mio. Euro“ die Rede. Selbst die erste Schätzung aus 2014 beläuft sich bereits auf 6,5 Millionen Euro und die erste Haushaltsanmeldung im Jahr 2015 wies 6,97 Millionen Euro aus. Auf dieser Schätzung basierend wurden diese Ansätze jeweils über den Baupreisindex fortgeschrieben.

In den Haushaltsansätzen waren die sogenannten Ausstattungskosten (600-er Kosten) jedoch nicht enthalten und auch zunächst nicht geschätzt. Ebenso waren sog. grundstücksspezifische Kosten nicht enthalten. Der politisch initiierte und sodann durchgeführte Architektenwettbewerb (nichtoffener, anonymer, hochbaulicher und freiraumplanerischer Realisierungswettbewerb nach RPW 2013) wurde 2018 abgeschlossen. Der obsiegende Vorentwurf konnte sodann zu einer Entwurfsplanung führen. In den Unterlagen des Siegerentwurfs wurden Bauwerkskosten geschätzt, welche lediglich den reinen Holzbau enthielten. Technische Bauteile, Ausbau, Planungskosten sowie Ausstattungskosten konnten noch nicht beziffert werden. Dieser unvollständige Schätzwert wurde in der Rheinischen Post zitiert und steht mit den Haushaltsplanansätzen nicht im Zusammenhang.

Erst über die Kostenberechnungen ist ein sinnvoller Kostenansatz bezifferbar. Die jeweils bekannten kalkulierten Kosten fanden sich in den Haushaltsansätzen wieder und basieren auf nachvollziehbaren Berechnungen.

Zusammenfassende Bewertung von IV.:
Im Ergebnis bleibt festzuhalten, dass sich für das fast abgeschlossene Jahr 2022 Verschlechterungen bei den Abwassergebühren in Höhe von rund 350.000 Euro ergeben.
Für 2023 verbleiben Verschlechterungen in Höhe von insgesamt 1.812.684 Euro.

Dem stehen bislang die Verbesserungen im Jahr 2022 bei den Personalkosten in Höhe von rund 600.000 Euro sowie der Gewerbe- und Umsatzsteuer in Höhe von rund 593.000 Euro und coronabedingte Landeszuweisungen in Höhe von rund 610.000 Euro gegenüber. Für das Jahr 2023 sind mindestens Isolierungen von Ertragsausfällen bei der Einkommensteuer, den Lohnsteigerungen und den Grundstücksverkäufen sowie ggfs. von erhöhten Umlagen vorzunehmen.

Darüber hinaus sind von den gesamten Verbesserungen im Jahr 2022 (neben den genannten z. B. bei den Aufwendungen bei den Sach- und Dienstleistungen oder Abschreibungen) der eingeplante globale Minderaufwand von rund 695.000 Euro zu bewerkstelligen.

Die Grenze von 3.500.000 Euro wird jedoch unter keinen Umständen weder in 2022 noch in 2023 erreicht.

V.

Zusammenfassend lässt sich aus Sicht der Verwaltung festhalten, dass die Verfügung des Kreises keine Rechtswirkung entfalten kann, weil sie rechtswidrig, wenn nicht sogar nichtig, ist. Darüber hinaus begründen die vom Kreis vorgetragenen Verschlechterungen in keinem Fall ein aufsichtsrechtliches Einschreiten gegenüber dem Rat oder gegenüber dem Bürgermeister nach §§ 121 ff GO NRW, weil die Verschlechterungen entweder nach dem Zweiten Gesetz zur Änderung von kommunalrechtlichen Vorschriften zu isolieren sind oder durch andere Verbesserungen kompensiert werden.

Ferner erreicht oder überschreitet die Summe der Verschlechterungen nicht die Grenze, die den Rat zur Aufstellung eines Nachtragshaushaltes verpflichten würden.

Vor diesem Hintergrund hat der Rat in seiner Sitzung am 06.12.2022 nach ausgiebiger Beratung mit den Stimmen von SPD, Bündnis 90/Die Grünen, AKTIV für Wegberg, Vamos Wegberg und dem Bürgermeister (17), bei Gegenstimmen von FWW (2) und der Enthaltung von CDU und FDP (12) festgestellt, dass der Bürgermeister die Haushaltssatzung bekannt zu machen hat. Ferner beauftragte der Rat der Stadt Wegberg den Bürgermeister damit, vor dem Hintergrund der Bekanntmachung und des Schreibens vom 01.12.2022 ein Rechtsgespräch mit dem Kreis zu führen.

Der Bürgermeister hat die Haushaltssatzung durch Aushang und Veröffentlichung auf der Internetseite www.wegberg.de noch am 06.12.2022 bekanntgemacht.

Ein Gespräch mit dem Kreis ist für den 20.12.2022 terminiert; zur Vorbereitung dessen hat der Bürgermeister sowohl mit dem Landrat als auch dessen Allgemeinen Vertreter bereits telefoniert und die Rechtsauffassungen der Verwaltung erörtert.

Der Bürgermeister wird hierüber in öffentlicher und ggfs. nicht-öffentlicher Sitzung berichten.

Beschlussvorschlag:
Beschluss nach Beratung.