

Beschlussvorlage

Beratungsfolge	Datum	Sitzungsform
Gemeinderat	20.03.2023	öffentlich

Antrag der CDU vom 18.01.2023 - Prüfung für die Aufstellung eines Doppelhaushaltes 2024/2025

Kurzfassung:

Gemäß § 34 GemO BW stellt die Fraktion der CDU den Antrag (Eingang 18.01.2023) zur Prüfung für die Aufstellung eines Doppelhaushaltes für die Jahre 2024/2025. Die Verwaltung wird gebeten bis zum 30.03.2023 dem Gemeinderat dazu eine Beschlussvorlage vorzulegen mit Darstellung der Vor- und Nachteile für einen Doppelhaushalt für die Jahre 2024-2025.

Beschlussvorschlag:

Um Beratung und Beschluss wird gebeten.

Die Verwaltung empfiehlt nach Abwägung von Pro und Contra sowie der politischen Gestaltungsmöglichkeit des neu gewählten Gemeinderates im Frühjahr 2024 sowie der notwendigen Vorlaufzeit erstmal zum Jahr 2025/2026 einen Doppelhaushalt bei der Stadt Laupheim aufzustellen.

Finanzielle Auswirkungen: ☐ Ja ☒ Nein ☐ Einnahme/Ertrag ☐ Auszahlung/Aufwand					
☐ Ergebnishaushalt			☐ Finanzhaushalt		
Betrag einmalig:			Betrag einmalig:		
Betrag Folgejahre:			Betrag Folgejahr		
			Abschreibung:		
			Betrag Folgejahr:		
			Investitions-Nr.:		
Kostenstelle:			Kostenstelle:		
Kostenträger:			Kostenträger		
Sachkonto:			Sachkonto:		
☐ überplanmäßig	☐ außerplanmäßig		☐ überplanmäßig	☐ außerplanmäßig	
Mittelübertragung			Mittelübertragung		
Budget:			Budget:		

☐ Zuschuss beantragt bei:	voraussichtl. Höhe:
☐ Kein Zuschuss möglich	

Personalmehraufwand:	Zusätzliche Personalstellen:
☐ Ja	☐ Ja, Kosten jährlich
☐ Nein	☐ Nein

Gäste/Sachverständige/r:	☐ Ja
	☐ Nein
Name und Firma:	
Einladung durch:	

Name	Datum	Zustimmung	Vorgängerbeschlüsse		
Ingo Bergmann	06.03.2023	Zustimmung	Datum	Gremium/ Vorlage	Beschluss

Mitzeichnung wird manuell von der Geschäftsstelle Gemeinderat eingetragen.

Sachdarstellung:

Entsprechend des Antrags der CDU-Fraktion hat sich das Finanzdezernat mit der Thematik beschäftigt. Nachfolgend werden rechtliche Voraussetzungen sowie Pro und Contra und noch offene Fragestellungen aufgezeigt.

1. Allgemeines

Anstatt wie üblich einen Haushalt für ein Jahr kann eine Gemeinde einen Zweijahreshaushalt oder Doppelhaushalt verabschieden. Auch beim Doppelhaushalt gilt jedoch der Grundsatz der Jährlichkeit: Alle Ansätze sind für jedes Jahr getrennt zu veranschlagen. Es gibt also weiterhin Bewilligungen für jedes einzelne Haushaltsjahr, die mit Ablauf des Jahres zu wirken aufhören. Nur allgemeine Bestimmungen in der Haushaltssatzung wie die Hebesätze der Realsteuern gelten für zwei Jahre.

Die Rechtsgrundlage liefert die jeweilige Gemeindeordnung. So lautet § 79 Abs. 1 GO Baden-Württemberg: "(1) Die Gemeinde hat für jedes Haushaltsjahr eine Haushaltssatzung zu erlassen. Die Haushaltssatzung kann für zwei Haushaltsjahre, nach Jahren getrennt, erlassen werden." Nähere Bestimmungen enthalten die Gemeindehaushaltsverordnungen.

In einem Zwei-Jahres-Zeitraum können sich viele Sachverhalte ändern; daher führt ein Doppelhaushalt fast immer zu einem oder mehreren Nachtragshaushalten im zweiten Jahr.

Dies relativiert die möglichen Vorteile eines Doppelhaushalts. Häufig entlastet er die Verwaltung oder die Mehrheitsfraktionen dadurch, dass nicht jedes Jahr eine große Haushaltsdebatte stattfindet. Dies lässt sich jedoch auch als Demokratiedefizit interpretieren. Gemeinden in prekärer Haushaltslage bevorzugen manchmal einen Doppelhaushalt, weil dann zumindest im zweiten Jahr ein genehmigter Haushalt existiert und eine vorläufige Haushaltsführung vermieden werden kann. (Quelle: <https://kommunalwiki.boell.de/index.php/Doppelhaushalt>)

2. Argumente im Antrag der CDU-Fraktion:

- Verspätete Haushaltsgenehmigung führt zu späterer Bewirtschaftung; vorläufige HHFührung im zweiten Jahr entfällt
- mehr Effizienz in der Verwaltung und eine schnellere Umsetzung der geplanten Maßnahmen erreichen
- administrative und politische Aufwand im ersten HHJahr wesentlich reduziert (erhöht sich der Planungsaufwand für die Erstellung des HHPlans für die Verwaltung, jedoch bleibt der Aufwand insgesamt deutlich geringer als bei der Aufstellung von zwei EinzelHH)
- DoppelHH strafft die Verwaltungsarbeit, da der Haushalt nicht nur für ein, sondern für zwei Jahre Gültigkeit hat → freien Kapazitäten für andere Aufgaben
- Längerfristige Festlegung von wichtigen Investitionen und frühzeitiges Ausschreiben von Aufträgen könnte zu einer Entzerrung und evtl. zu besseren Ausschreibungsergebnissen führen
- bessere Planungssicherheit für die Verwaltung aber auch für die Bürger und Unternehmer
- Gemeinderat kann auch während eines Zweijahresrhythmus sein Etatrecht im vollen Umfang ausüben und ggf. durch einen NachtragsHH auf notwendige Änderungen reagieren
- Aufstellung des Nachtragsplans weniger aufwendig als die Aufstellung eines ganzen HH-Planes und hat keine Einschränkung für die laufenden Maßnahmen

3. Rechtliche Rahmenbedingungen für einen Doppelhaushalt:

Grundlage für die Haushaltserstellung sind die Gemeindeordnung, die Gemeindehaushaltsverordnung sowie deren Kommentare hierzu (s. Anlage 2).

Es gilt § 79 GemO iVm § 7 GemHVO, wonach „die Gemeinde [...] für jedes Haushaltsjahr eine Haushaltssatzung zu erlassen [hat]. Die Haushaltssatzung kann für zwei Haushaltsjahre, nach Jahren getrennt, erlassen werden.“ Ansätze sind entsprechend § 7 GemHVO getrennt zu veranschlagen. Der Finanzplan ist allerdings für das zweite Jahr zu Beginn dieses erneut vom Gemeinderat zu beschließen; ebenso wären Anlagen bei Fortschreibung zu erneuern.

4. Gesetzliche Grundlagen für einen Nachtragshaushalt:

Üblich ist es, dass es dann zu einem Nachtragshaushalt kommt. In § 82 Gemeindeordnung sind die Vorgaben für einen Nachtragshaushalt festgeschrieben. In Laupheim wurde in den vergangenen Jahren vereinzelt ein Nachtragshaushalt aufgestellt, allerdings nur aufgrund kleinerer Veränderungen (bspw. Besoldungsstufe OB 2018 erhöht). Die rechtlichen Vorgaben dazu sind der Anlage 2 zu entnehmen.

5. Erfahrungswerte andere Kommunen mit Doppelhaushalt:

Aufgrund des Netzwerkes mit anderen Kommunen, konnten Erfahrungswerte bzgl. eines Doppelhaushaltes eingeholt werden.

Sowohl Nellingen (ca. 2000 EW), als auch Friedrichshafen (ca. 63.000 EW) und Ravensburg (ca. 50.000 EW) berichten positiv über den DHH. Rückmeldungen waren u.a.:

- „große politische Grundsatzdiskussionen“ führe man dadurch nur 1x im Jahr
- Ein DHH entfalte aber nur dann seinen Mehrwert (für die Verwaltung), wenn man den Nachtragshaushalt „ruhiger“ und „unaufgeregter“ aufstelle, als den eigentlichen Haushalt.
- Der NTH sei dann eher projektbezogen und eher Kämmerei-intern anzupassen.
- Der NTH sei auch im Sinne der anderen Fachämter, weil ja dadurch auch die „planungsintensiven Berührungspunkte“ zur Kämmerei reduziert werden.

- Alle bekannten Gemeinden erstellen grundsätzlich einen NTH, d.h. im zweiten Jahr ist immer mit einem NTH-Aufwand zu rechnen (auch beim GR).

6. Zusammenfassung von Pro und Contra eines Doppelhaushaltes für die Stadt Laupheim:

Ziffer	Pro	Contra	Anmerkung
1	Kostenersparnis für 1 Druckwerk	Evtl. Nachtrags-Haushalt bei sich ändernden Maßnahmen, dann ebenfalls Aufwand	
2	Nur alle zwei Jahre Sitzungs-marathon (auch in OT) und höherer Verwaltungsaufwand bei der umfangreichen HH-Erstellung.	Bei Aufstellung im Jahr 0 vor erstem Jahr des DHH größerer Planungsaufwand (Tarifsteigerungen Personal unklar, Baubranche)	
3	Höhere Verbindlichkeit bei Mittelfristigen Projekten/Themen	GR Wahl 2024: evtl. will dieser neuen HH aufstellen und Schwerpunkte im Herbst 2024 für 2025 setzen, statt fertigen DHH aus 2023 für 24/25 zu nehmen	
4	Verwaltung kann sich auf Abarbeitung konzentrieren, statt „zwischen-durch“ neue Themen aufzugreifen.	Oberbürgermeister hat noch keine vollständige HH-Planung vom Erlass bis Genehmigung (1-jähriger HH) durchlaufen: hat selbst somit keinen Referenzwert.	
5	Schnellere Bewirtschaftung ohne erneute Genehmigung im 2. Jahr (§ 81(3) GemO)	Es wird mit hoher Wahrscheinlichkeit zu einem Nachtragshaushalt (anstatt des „normalen“ Haushalts) kommen. Für diesen gelten dieselben Vorgaben entsprechend der GemHVO sowie Hauptsatzung.	
6	Gerade Kommunen mit prekärer Haushaltslage tendieren zu DHH, weil dann zumindest im 2. Jahr ein genehmigter Haushalt besteht.	Weniger Spielraum bei großen Preissteigerungen nachzusteuern, da für 2 Jahre gebunden → weniger DV mgl.?!	
7		Rechtliche Änderungen, z.B. bei Klimaschutz-/Bauvorgaben nicht kurzfristig umsetzbar.	
		Ggf. Transparenzverlust durch „kleinere Beratung“ für zweites, weiter in Zukunft liegende Jahr.	

Aus Sicht der Fachämter sollte ergänzend berücksichtigt werden, dass:

A) Aus Sicht des Baudezernates ist zunächst eine Priorisierung der Maßnahmen - beschlossen durch den Gemeinderat im Bereich Stadtplanung, Hoch- und Tiefbau notwendig mit einem langfristigen Umsetzungsziel. → Investitionsstrategie

B) Aus Sicht des Ordnungsamtes könnte ein Doppelhaushalt ebenfalls sinnvoll sein. Klar muss allerdings sein, dass bei mgl. „ad-hoc“ Themen oder Veranstaltungsideen dann kurzfristig kein Geld eingeplant gewesen sein könnte und aufgrund dessen dann verschoben werden muss.

C) Aus Sicht von BBS wird ein DHH ebenfalls als interessant eingestuft, u.a. weil im zweiten Jahr freiwerdende Personalressourcen aufgrund des wegfallendes Planungsprozesses sehr gut anderweitig genutzt werden können. Problematisch sei allerdings die frühere Ab-/Einschätzung für einen Zweijahreszeitraum bzgl. Erhöhung von Elternbeiträgen (abhängig von der Landesempfehlung, welche jhrl. kommt), ebenso bei der Bedarfsentwicklungsplanung, den Anmeldezahlen für Kitas und Schulen sowie der schnellen Handlungsnotwendigkeit bei Flüchtlingsthemen und Wohnraumsuche. Zudem fällt bei der erstmaligen Aufstellung für 25/26 dann auch die Planung zusammen bzgl. Neuerungen zum Ganztagesanspruch (Bedarf, Qualifikation Personal, etc.), was aktuell nicht umfassend greifbar ist.

D) Bzgl. Personalkosten und Stellenplan ist es ebenfalls eine schwierigere Prognosearbeit hinsichtlich des Zeitraumes von zwei Jahren.

7. Weitere Punkte

1. Softwaretechnische Umsetzung in Infoma möglich?

Nach Rücksprache mit unserem Rechenzentrum kann die komm.one einen Doppelhaushalt technisch in der Finanzsoftware Infoma umsetzen. Derzeit arbeiten allerdings erst rund 7% der betreuten Kommunen damit. Alle Gemeinden mit Doppelhaushalt haben im zweiten Jahr einen Nachtragshaushalt. Ob die konkrete Oberflächen- und Prozessanpassung kostentechnische Auswirkungen hat, muss noch abschließend geklärt werden. Es ist mit einer einmalig höheren Einrichtungsunterstützung zu rechnen.

2. Digitalisierung

Das in Papier gedruckte Haushaltswerk wird bei Abbildung von zwei Haushaltsjahren deutlich dicker werden. Daher schlägt die Verwaltung die Ausgabe in einer digitalen Form, bspw. als PDF oder mit Zugang zur Cloud, vor. Die finale Form, auch generelle Reduzierung von frw. Inhalten, wird noch abzustimmen sein.

3. Wirtschaftsplan Stadtwerke

Die Stadtwerke Laupheim würden gerne die einjährige Wirtschaftsplanung beibehalten. Aufgrund des geplanten weiteren Wachstums und Umstrukturierung, würde eine zweijährige Planung weniger Flexibilität bedeuten, sondern tendenziell eher einschränken. Das Jährlichkeitsprinzip bleibt entsprechend §14 EigBG auch beim zweijährigen Plan bestehen und bringt somit laut Betriebsleitung keine Vorteile in der Umsetzung.

8. Empfehlung der Verwaltung:

Abschließend ist festzuhalten, dass ein DHH fachlich wie technisch umsetzbar wäre. Es können unter der Voraussetzung eines schlanken NTH-Prozesses Mehrwerte für die Verwaltung und den GR entstehen.

Die Verwaltung würde die Umsetzung eines Doppelhaushaltes daher grundsätzlich begrüßen; empfiehlt dies aber aufgrund o.g. Argumente nicht wie im Antrag formuliert bereits zum kommenden Haushaltsjahr 2024, sondern zum Jahr 2025/2026. Eine frühzeitige Abstimmung zum neuen Procedere muss mit den Fachämtern spätestens Ende 2023/ Anfang 2024 erfolgen.

Um Beratung und Beschlussfassung im Gemeinderat wird gebeten.

Anlagen:

Anlage_2_Rechtliche_Grundlagen_Doppelhaushalt
Antrag_für_die_Erstellung_Doppelhaushalt_ab_2024