

Konferenz der Städte und Gemeinden im Kreis Coesfeld

Die Bürgermeisterinnen und Bürgermeister



Ascheberg



Billerbeck



Coesfeld



Dülmen



Havixbeck



Lüdinghausen



Nordkirchen



Nottuln



Olfen



Rosendahl



Senden

Landrat des Kreises Coesfeld
Herrn Dr. Christian Schulze Pellengahr
o. V. i. A.
Friedrich-Ebert-Straße 7
48653 Coesfeld



Lüdinghausen, 12. Oktober 2018

Stellungnahme zur beabsichtigten Festsetzung der Kreisumlage für das Haushaltsjahr 2019 gem. § 55 KrO NRW

- Ihr Schreiben vom 22.08.2018 und Dienstgespräche vom 14.08.2018 und 18.09.2018

Sehr geehrter Herr Landrat Dr. Schulze Pellengahr,

mit dem Eckdatenpapier vom 22.08.2018 haben Sie uns Gelegenheit gegeben, zum geplanten Haushaltsentwurf 2019 des Kreises Stellung zu nehmen. Besonders bedanken wir uns für die ausführliche Darstellung des Zahlenwerkes in zwei Dienstbesprechungen mit Ihnen und den Fachleuten Ihres Hauses am 14.08.2018 und 18.09.2018. Zur beabsichtigten Festsetzung der Kreisumlagen geben die Städte und Gemeinden des Kreises Coesfeld folgende Stellungnahme ab:

1 Allgemeine Aussagen zur Verteilung der Aufgabenerledigungen zwischen den hiesigen Städten und Gemeinden als auch dem Kreis

Die Verfassung gewährt sowohl den hiesigen Städten und Gemeinden als auch dem Kreis das Recht zur Selbstverwaltung. Anders als bei uns Städten und Gemeinden beschreibt jedoch die Verfassung die Aufgabe des Kreises nicht selbst, sondern überlässt sie dem Bundes- und Landesgesetzgeber. Art. 28 Abs. 2 S. 2 GG gewährleistet dem Kreis deshalb vor allem keine Allzuständigkeit. Vielmehr besteht das Selbstverwaltungsrecht des Kreises grundsätzlich nur eingeschränkt für gesetzlich ausschließlich zugewiesene Aufgaben.

So hat der Kreistag vor einigen Jahren, basierend auf dieser Rechtsgrundlage beschlossen, keine neuen Aufgaben, soweit sie nicht gesetzlicher Vorgaben obliegen, mehr zu übernehmen, um die finanzielle Belastung seiner hiesigen Städten und Gemeinden, auf ein Minimum zu beschränken. Entscheidungen aus der Vergangenheit lassen die Vermutung jedoch zu, dass dieser Kreistagsbeschluss in Vergessenheit geraten zu sein scheint.

Stadt Lüdinghausen: Richard Borgmann, Borg 2, 59348 Lüdinghausen – Sprecher der Konferenz (Tel. 02591-926-295)

Gemeinde Ascheberg: Dr. Bert Risthaus
Stadt Billerbeck: Marion Dirks
Stadt Coesfeld: Heinz Öhmann
Stadt Dülmen: Lisa Stremlau
Gemeinde Havixbeck: Klaus Gromöller

Gemeinde Nordkirchen: Dietmar Bergmann
Gemeinde Nottuln: Manuela Mahnke
Stadt Olfen: Wilhelm Sendermann
Gemeinde Rosendahl: Christoph Gottheil
Gemeinde Senden: Sebastian Träger

Dieses allgemein geltende Subsidiaritätsprinzip bitten wir bei jeder politischen Entscheidung auf Kreisebene für die Zukunft zu berücksichtigen. So fällt, um ein Beispiel zu nennen, mit Sicherheit nicht die Erstellung einer Publikation zur Aufarbeitung der NS-Zeit mit immerhin einem Haushaltsansatz von ca. 100.000 € in den Mindestbestand der Selbstverwaltungsgarantie. Außerhalb dieser Selbstverwaltungsgarantie fallende Aufgaben bitten wir mit den hiesigen Städten und Gemeinden - wie es früher üblich war - abzustimmen. Sind sie es doch, die über die Kreisumlage einen Großteil der über die Selbstverwaltungsgarantie hinaus gehenden Aufgaben ausschließlich zu finanzieren haben.

Wir verkennen bei dieser Aussage nicht, dass die derzeit vorherrschende gute wirtschaftliche Lage auch zu einer kommunalen Haushaltsentlastung bei den meisten hiesigen Kommunen gegenwärtig beiträgt. Allerdings ist diese positive Momentaufnahme verschiedenen Sonderfaktoren geschuldet, die alle nicht von Dauer sein werden. Die derzeitige Situation und die positiven Aussichten sind ausschließlich einer sehr guten wirtschaftlichen Entwicklung geschuldet und verschiedenen Bundes- und Landeshilfen. Hinzu kommt eine derzeit bei den meisten Kommunen sehr intensive Baulandvermarktung. Die kommunale Familie vermag zwar derzeit Überschüsse zu erwirtschaften, krisenfest und aus sich heraus tragfähig sind die Kommunalfinanzen allerdings noch lange nicht. Die Erfahrung zeigt, eine gute wirtschaftliche Entwicklung dauert nicht ewig an und eine gute Baulandvermarktung ist nur endlich. Eine Diskussion über höhere Leistungen auf Kreisebene ist nur dann zu verantworten, wenn klar benannt und auch geregelt wird, wie diese in wirtschaftlich schlechteren Zeiten von den hiesigen Kommunen noch finanziert werden sollen.

2 Ausgangslage

Diese Stellungnahme basiert wie Ihr o. g. Eckdatenpapier auf der Grundlage der „Arbeitskreis-Rechnung GFG“ der Landesregierung und der kommunalen Spitzenverbände auf Basis der vom Kabinett am 03.07.2018 beschlossenen Daten der Eckpunkte zum Entwurf des GFG 2019. Diese vorläufigen Zahlen können sich im weiteren Beratungsverlauf noch verändern.

Neu im GFG 2019 ist, dass erstmals anerkannt wird, dass alle Gemeinden – unabhängig von ihrer Finanzkraft – erhebliche Aufwands- und Unterhaltungsaufwendungen zu tragen haben. Eingeführt wurde daher eine Aufwands- und Unterhaltungspauschale in Höhe von landesweit 120 Mio. €.

Bei einem unveränderten Hebesatz gegenüber dem Vorjahr von 28,90 v. H. ergibt sich unter Berücksichtigung der Umlagegrundlagen lt. GFG-Entwurf laut Darstellung in der Dienstbesprechung am 18.09.2018 ein offener Finanzbedarf im Kreishaushalt von 1.543.112 €. Sie weisen aber in Ihrem Schreiben vom 22.08.2018 darauf hin, dass die zum jetzigen Zeitpunkt vorliegende Datenbasis noch mit erheblichen Risiken behaftet ist.

3 Entwicklung der Ausgleichsrücklage und der Allgemeinen Rücklage

Der Ergebnisplan des Kreises wies für das Haushaltsjahr 2017 ein Defizit in Höhe von 2.498.340 € auf. Nach dem nun vom Kreistag festgestellten Jahresabschluss beläuft sich der Jahresfehlbetrag nunmehr auf 94.213,58 €, mithin eine Verbesserung von rund 2,4 Mio. € gegenüber der Planung. Dies zeigt, dass die Forderung vergangener Jahre der Konferenz der Städte und Gemeinden, den Kreishaushalt im Plan mit einem Defizit zu beschließen,

richtig war. Die Erwartung einer deutlichen Verbesserung ist in der Abwicklung tatsächlich eingetreten. Auch für das Jahr 2018 gehen wir davon aus, dass die Entwicklung ähnlich verlaufen wird. Zumal Sie auch beabsichtigen für das Haushaltsjahr 2019 deutliche Rückstellungen zu bilden.

Die Ausgleichsrücklage weist zum 01.01.2018 einen Bestand von 7.129.254,12 € aus. Im Jahr der Eröffnungsbilanz im Jahr 2008 wies sie noch einen Bestand von lediglich 2.176.047 € aus. Das entspricht einem Zuwachs von 4.953.207 €.

Aufgrund der geltenden Rechtslage konnte aber nur ein kleiner Teil der Überschüsse der Ausgleichsrücklage zugeführt werden. Ein beträchtlicher Teil (10.226.638 €) musste hingegen der Allgemeinen Rücklage zugeführt werden.

Insgesamt hat sich der Teil aus Allgemeiner Rücklage und Ausgleichsrücklage des Eigenkapitals, gespeist aus von den Gemeinden mitfinanzierten Überschüssen, um insgesamt 15.179.845 € erhöht.

Während der Bestand der Ausgleichsrücklage durch fiktiv ausgeglichene Haushalte des Kreises an die Gemeinden zurückfließen kann, ist dies bei der Allgemeinen Rücklage vermutlich nicht zu erwarten.

Dem Prüfungsbericht der Gemeindeprüfungsanstalt des Landes Nordrhein Westfalen über die „Überörtliche Prüfung-Gesamtabschluss und Beteiligung des Kreises Coesfeld“ war auf Seite 17-19 seines Prüfberichtes zu entnehmen:

„Die Ertragslage des Konzerns Kreis Coesfeld ist insgesamt als gut zu bezeichnen. Der Konzern kann im gesamten Betrachtungszeitraum positive Gesamtjahresergebnisse erzielen. Perspektivisch kann der Konzern die guten Ergebnisse auch in den folgenden Folgejahren fortführen. Im interkommunalen Vergleich kann sich der Konzern Kreis Coesfeld nahe am Maximalwert positionieren.“

Weiter heißt es in dem Prüfungsbericht auf den Seiten 27-33: *„Aufgrund der positiven Konzernjahresergebnisse steigt das Eigenkapital kontinuierlich an. Auch in den Folgejahren wird sich das Eigenkapital aufgrund der positiven Jahresergebnisse laut Jahresabschlüsse bei der Konzernmutter erhöhen.“*

Und auf Seite 33-35 des Prüfungsberichts heißt es schließlich noch: *„Die Finanzlage des Konzern Kreis Coesfeld ist somit als gut zu bezeichnen. Der Bestand an liquiden Mitteln ist hoch. Der Kreis Coesfeld ist nicht auf Liquiditätskredite angewiesen.“*

Anders die Entwicklung bei vielen hiesigen Kommunen. Nicht umsonst denken mehrere Gemeinden über den Verkauf ihrer Abwasserkanalisation derzeit nach.

4 Entwicklung der Personalkosten

Im vorgesehenen Entwurf des Kreishaushaltes 2019 steigt die Zahl der Stellen (ohne Berücksichtigung der ZAB) weiter stark an (+ 7,64%). Die Steigerung liegt weit über den Tarifsteigerungen und Besoldungserhöhungen. Insgesamt ist vorgesehen, den Stellenplan um 17,25 Stellen sowie 3,08 Projektstellen auszuweiten. Insgesamt entstehen dadurch zusätzliche Kosten in Höhe von 932.000 €, wengleich Sie darauf hinweisen, dass nicht alle Stellen in 2019 direkt voll aufwandswirksam werden, da eine Besetzung erst im Verlauf des Jahres 2019 erfolgt und einige Stellen gegenfinanziert sind. In den Folgejahren werden diese

zusätzlichen Stellen jedoch größtenteils voll aufwandswirksam. Des Weiteren gilt es die deutlichen Stellenausweitungen der vergangenen Jahre nicht aus dem Auge zu verlieren.

Bei der Dienstbesprechung wurden die Stellenausweitungen für sich genommen im Einzelnen begründet. Die Notwendigkeit jeder einzelnen zusätzlichen Stelle soll daher auch nicht im Detail beleuchtet werden. Dennoch wird kritisch beobachtet, dass der Kreis seine Aktivitäten bei den freiwilligen Leistungen und der Frage nach der Intensität der Erfüllung von Pflichtaufgaben immer weiter ausdehnt.

Im vorgelegten Haushaltsentwurf vermissen wir die Darstellung von Möglichkeiten, an welchen Stellen der Personalbestand gezielt wieder reduziert werden könnte. Es sollte dargelegt werden, ob der Kreis regelmäßig konsequent eine Aufgabenkritik durchführt und Konsolidierungen auch tatsächlich umgesetzt werden. Die ständige Aufgabenausweitung sehen wir sehr kritisch, wenngleich wir anerkennen, dass Anteile von rechtlichen Vorgaben geschuldet sind. Wie und in welcher rechtlichen Intensität der Kreis diese Vorgaben aber erfüllt, liegt oftmals jedoch in seinem Ermessen.

Die Aufwendungen für die ZAB bleiben ausdrücklich von dieser Betrachtung ausgenommen, soweit die Aufwendungen vom Bund erstattet werden. Für den Betrieb der ZAB fallen auch Gemeinkosten (z. B. Personalverwaltung, IT) an, für die der Haushaltsentwurf Aufwandssteigerungen vorsieht. Bisher ist für uns nicht ersichtlich geworden, ob die anteiligen Erstattungen dafür im uns vorgestellten Haushaltsentwurf berücksichtigt wurden.

Auch ist für uns bislang unklar geblieben, welche Auswirkungen die Übernahmegarantie in die Kreisverwaltung auf die mittelfristige Finanzplanung des Kreises hat. Wie sieht es mit der Pensionsrückstellungen der ZAB Mitarbeiter aus? Belasten sie die Pensionsrückstellungen des Kreises?

5 Pensionsrückstellungen

Zu den Pensionsrückstellungen im Allgemeinen bitten wir nochmals über das von uns im vergangenen Jahr vorgeschlagene sog: „Stundungsmodell“ nachzudenken.

Nach dem Stundungsmodell ist eine gesplittete Kreisumlage zu verhandeln, wonach die kreisangehörigen Gemeinden und Städte dem Kreis einen zahlungswirksamen und einzahlungsunwirksamen Betrag schulden. So entwickelt sich beim Kreis Coesfeld hinsichtlich der Pensionsrückstellung eine Forderung anstatt einer Liquiditätsanhäufung für einen ungewissen Zahlungseintritt.

Mit diesen Stundungsmodellen kommt es nicht zu einem Zahlungsabschluss und es schont damit die gemeindliche Liquidität von uns Städten und Gemeinden.

Entgegen der von Ihnen im vergangenen Jahr vertretenen Auffassung verstößt das von uns vorgeschlagene Stundungsmodell nicht gegen § 56 Abs. 1 S. 1 KrO NRW. Danach ist eine Umlage nach den hierfür geltenden Vorschriften von den kreisangehörigen Gemeinden zu erheben (Kreisumlage), soweit die sonstigen Erträge eines Kreises die entstehenden Aufwendungen nicht decken. Diese Voraussetzung wird auch bei dem von uns vorgeschlagenen Stundungsmodell erfüllt. Denn der gestundete Ertrag erscheint dennoch in der Ertragsrechnung. Die Stundung wirkt sich nicht negativ auf den Jahresabschluss oder die Jahresplanung des Kreises Coesfeld aus.

Im Weiteren erscheint es uns auch nicht überzeugend, von den hiesigen kreisangehörigen Städten und Gemeinden eine ausgeprägte Finanznot zu fordern, um eine Stundung zu gestatten. Nach § 26 Abs. 1 S. 1 GemHVO NRW dürfen Ansprüche ganz oder teilweise

gestundet werden, wenn die Einziehung bei Fälligkeit eine erhebliche Härte für den Schuldner bedeuten würde. Eine erhebliche Härte besteht unseres Erachtens nicht nur bei einer ausgeprägten Finanznot der betroffenen hiesigen kreisangehörigen Städte und Gemeinden, sondern auch dann, wenn der zu stundende Betrag ansonsten ohne Zweckbindung im Haushalt des Kreises „verschwinden“ würde.

Ein Kapitalstock bei der kommunalen Versorgungskasse Westfalen-Lippe in Höhe von ca. 50 Mio. € bis 60 Mio. € aufzubauen, dient ausschließlich der Sicherheit des Kreises. Im Gegenzug führt sie zu einer erheblichen konkreten finanziellen Belastung von uns Städten und Gemeinden. Es gilt für die Zukunft zu überlegen, ob der Kreis keinen Kapitalstock bei der kommunalen Versorgungskasse mehr aufbaut und damit keine Zweckbindung mehr vorliegt.

6 Korrektur der Heubeck Tabelle

Im Hinblick auf die Pensionsverpflichtungen ist zwischenzeitlich eine Korrektur der Heubeck Tabelle erfolgt. In der Steuerbilanz wird nach der Anpassung zur Pensionsrückstellung nur noch in Höhe zwischen 0,5 % und 1,2 % (gegenüber 0,8 % bis 1,5 % bei den bisherigen RT 2018 G) erwartet, nach handelsrechtlichen und internationalen Rechnungsgrundsätzen kann der Einmaleffekt bei 1,0 % bis 2,0 % (gegenüber 1,5 % bis 2,5 %) liegen.

Wir bitten dies im Entwurf des Kreishaushaltes zu berücksichtigen.

7 Kreisumlage Mehrbelastung Jugendamt (Jugendamtsumlage)

Der Hebesatz für die Jugendamtsumlage soll von 21,97% auf rund 20,38% sinken. Dies bedeutet für die Gemeinden ohne eigenes Jugendamt eine Verringerung der Umlage um insgesamt rund 1,35 Mio. Euro. Die konkrete Betroffenheit der einzelnen kreisangehörigen Kommunen ergibt sich aus der nachfolgenden Übersicht:

Kommune	Jugendamtsumlage 2018	voraussichtliche Jugendamtsumlage 2019	Differenz
Ascheberg	4.346.763	4.124.684	-222.079
Billerbeck	3.366.649	3.149.131	-217.518
Coesfeld	0	0	0
Dülmen	0	0	0
Havixbeck	3.044.278	2.952.182	-92.097
Lüdinghausen	7.013.410	6.735.159	-278.251
Nordkirchen	2.639.830	2.622.095	-17.734
Nottuln	4.801.122	4.605.784	-195.339
Olfen	3.133.828	3.088.129	-45.699
Rosendahl	2.654.229	2.587.266	-66.962
Senden	5.342.529	5.126.567	-215.962
Summe	36.342.638	34.990.997	1.351.641

Die Umlage wird mit einem Verzug von zwei Jahren spitz abgerechnet. Diese Spitzabrechnung, die leider nur für die Jugendamtsumlage und nicht auch für die allgemeine Kreisumlage möglich ist, wird von den beteiligten Gemeinden grundsätzlich sehr begrüßt. Die nachfolgende Übersicht gibt die Abrechnungsbeträge für die Jahre 2013 bis 2018 wieder:

	Erstattung
Jahresabschluss 2013 Abrechnung in 2015	2.707.906
Jahresabschluss 2014 Abrechnung in 2016	2.198.099
Jahresabschluss 2015 Abrechnung in 2017	1.936.550
Jahresabschluss 2016 Abrechnung in 2018	1.101.378
Jahresabschluss 2017 Abrechnung in 2019	3.943.022
Jahresabschluss 2018 Abrechnung in 2020 (Prognosewert laut Protokoll Dienstbesprechung beim Kreis Coesfeld am 18.09.2018, Seite 7)	3.300.000
Summe der Jahre 2013 bis 2018	15.186.955
Durchschnitt	2.531.159

Im Durchschnitt wurde somit jährlich ein Betrag von über 2,5 Mio. Euro zu viel von den Kommunen erhoben. Da überzahlte Beträge nach Abrechnung erstattet werden, entsteht hier nicht dieselbe Problematik wie bei der allgemeinen Kreisumlage. Da die Kommunen jedoch die zu viel gezahlten Umlagen zwischenfinanzieren müssen, ist aber auch hier eine möglichst genaue Planung wichtig. In den vergangenen Jahren entstanden regelmäßig hohe Überschüsse, die erst zeitversetzt an die Kommunen zurückgezahlt wurden.

8 Berücksichtigung der neuen Rechtslage nach dem 2. NKF-Weiterentwicklungsgesetz (2. NKFVG NRW)

Das sich zurzeit in der parlamentarischen Beratung befindliche 2. NKFVG-NRW soll zu großen Teilen bereits zum 01.01.2019 in Kraft treten. Insbesondere durch die Einführung des „Wirklichkeitsprinzips“ wird es gravierende Veränderungen bei der Abgrenzungsfrage investiv/konsumtiv bei Maßnahmen im Bereich der Infrastruktur geben. Hierdurch werden Erneuerungsinvestitionen in das gemeindliche Anlagevermögen partiell aktivierungsfähig, d. h., diese werden investiv verbucht. Dies führt, bezogen auf ein einzelnes Haushaltsjahr, zu einer deutlichen Entlastung der Ergebnisrechnung und daher tendenziell zu besseren Jahresabschlüssen.

Daher fordern wir, nach Inkrafttreten des neuen Rechts die Auswirkungen auf den laufenden Kreishaushalt 2019 darzulegen. Bei erheblichen Verschiebungen sollte rechtzeitig eine Senkung des Umlagesatzes entsprechend § 56 Absatz 3 der Kreisordnung in Erwägung gezogen werden.

Hinweisen möchten wir auf eine Aussage des Leiters der Kommunalabteilung im MKHVG, Dr. von Kraag, die dieser am 4. Oktober 2018 im Rahmen der Tagung des Fachverbandes der Kämmerer getätigt hat. Danach wird es die Kommunalaufsicht „selbstverständlich“ nicht

beanstanden, wenn Kommunen ihren Haushalt 2019 bereits jetzt im Vorgriff auf die mit dem NKF-Änderungsgesetz geplanten Regeln aufstellen. Konkret würde dies zum Beispiel die Möglichkeit eröffnen, einen globalen Minderaufwand in Höhe von 1 % einzuplanen.

9 Zusammenfassung

Zunächst gilt die Bitte nach einer zurückhaltenden Aufgabenübernahme von freiwilligen Leistungen.

Die haushaltsrechtliche Systematik erlaubt keine Spitzabrechnung der Jahresergebnisse des Kreises. Die Jahresergebnisse des Kreises sollten dennoch, gesehen über einen längeren Zeitraum, insgesamt ausgeglichen sein. In der Vergangenheit wurden aber durchschnittlich hohe Überschüsse erwirtschaftet.

Daher erwarten wir in der Planung eine sehr deutliche Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage, in der Erwartung, dass die Jahresergebnisse (die letztlich entscheidend sind) jeweils deutlich besser ausfallen werden. Sollte die Haushaltsabwicklung dennoch doch einmal negativ sein, kann spätestens im Folgejahr durch entsprechende Instrumente nachgesteuert werden.

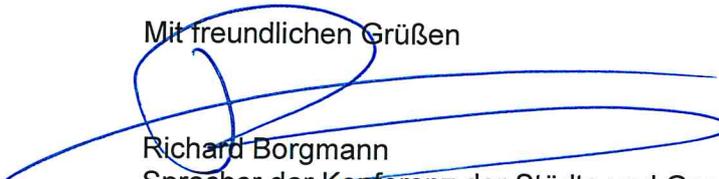
Wir bitten das sog. „Stundungsmodell“ bei der Verabschiedung des Kreishaushaltes zu berücksichtigen. Ebenso erwarten wir das eine Korrektur der Pensionsrückstellungen aufgrund der Anpassung der Heubeck Tabelle vorgenommen wird. Schließlich bitten wir die neue Rechtslage nach dem 2. NKF WG NRW in der Haushaltsaufstellung bereits zu berücksichtigen.

10 Abschließende Stellungnahme

Auf der Grundlage Ihres Schreibens vom 22.08.2018 und der Dienstgespräche vom 14.08.2018 und 18.09.2018 wird das Benehmen unter Berücksichtigung der Kernforderungen der Konferenz der Städte und Gemeinden erteilt. Es besteht Optimismus, dass im Zusammenwirken von Kreis Coesfeld und kreisangehörigen Kommunen eine insgesamt für alle Beteiligten tragfähige Lösung gefunden werden kann.

Herzlich bedanken möchten wir uns für die gelebte Praxis und das weiter aufrecht erhaltene Angebot des Kreises auf Unterstützung der Kommunen im Rahmen des Möglichen in verschiedenen Bereichen, beispielsweise auf dem Gebiet der Digitalisierung der Verwaltung.

Mit freundlichen Grüßen


Richard Borgmann
Sprecher der Konferenz der Städte und Gemeinden
im Kreis Coesfeld