

Entwurf der Haushaltssatzung des Kreises Coesfeld  
für das Haushaltsjahr 2008

Stellungnahme zum Schreiben der Konferenz der Bürgermeister im Kreis Coesfeld vom  
15.04.2008

Die (förmliche) Beteiligung der kreisangehörigen Städte und Gemeinden wird unter Anwendung des sog. "zweistufigen Verfahrens" sichergestellt.

Erste Entwicklungslinien mit Sachstand vom 11.12.2007 zum Entwurf des Produkthaushalts 2008 wurden am 12.12.2007 mit der Bürgermeisterin und den Bürgermeistern der kreisangehörigen Städte und Gemeinden erörtert.

Mit Schreiben vom 29.02.2008 wurden der Bürgermeisterin und den Bürgermeistern im Kreis Coesfeld die Eckdaten zum Entwurf des Produkthaushaltes 2008 zugeleitet.

In einer gemeinsamen Sitzung am 14.03.2008 ist der Bürgermeisterin und den Bürgermeistern der Entwurf des Produkthaushalts 2008 überreicht und erläutert worden. Gleichzeitig ist den kreisangehörigen Städten und Gemeinden Gelegenheit gegeben worden, zu allen Inhalten der Haushaltssatzung und ihren Anlagen, insbesondere zur vorgesehenen Höhe der Umlagesätze, Stellung zu nehmen.

Mit Schreiben vom 15.04.2008 hat die Konferenz der Bürgermeister im Kreis Coesfeld zum Entwurf des Produkthaushaltes 2008 Stellung genommen.

Zu Inhalt dieses Schreibens wird im Einzelnen wie folgt Stellung bezogen:

Der Entwurf des Stellenplanes weist im Vergleich zum Vorjahr eine Ausweitung von 25,7 Stellen aus. Im Folgenden werden die wesentlichen Gründe für diese Ausweitung dargestellt:

### **Verwaltungsstrukturreform**

Im Rahmen der Verwaltungsstrukturreform sind dem Kreis Coesfeld Aufgaben in den Bereichen

- der ehemaligen Versorgungsverwaltung (Schwerbehindertenrecht und Aufgaben nach dem Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz – BEEG) und
- der Umweltverwaltung

zugewachsen. Mit dem Aufgabenübergang war auch ein Personalübergang kraft Gesetzes (Beamte) bzw. eine Personalgestellung (Tarifbeschäftigte) verbunden.

Im Stellenplan sind insgesamt 18 Stellen sowohl für die in den Dienst des Kreises Coesfeld übergegangenen Beamtinnen und Beamten (11,5) als auch für die Tarifbeschäftigten (6,5), deren Arbeitsverhältnis zum Land NRW fortbesteht und die beim Kreis im Rahmen einer Personalgestellung tätig werden, vorzusehen. Im Falle eines notwendigen Nachersatzes (z. B. Ausscheiden eines Tarifbeschäftigten) muss der Kreis ggf. eigenes Personal in der Nachfolge beschäftigen können. Solange noch Tarifbeschäftigte des Landes zur Verfügung stehen, ist eine Besetzung dieser Stellen durch eigenes Personal nicht beabsichtigt. Im Übrigen werden die Personalaufwendungen weiterhin vom Land getragen, so dass zwar die

Stellen der zugewiesenen Tarifbeschäftigten zur einer Ausweitung des Stellenplanes führen, aber die Ausweitung nicht mit einer Erweiterung des Personaletats verbunden ist.

Darüber hinaus ist im Bereich der Aufgaben nach dem BEEG eine halbe Stelle für Sachbearbeitung im gehobenen Dienst eingerichtet worden (Entgeltgruppe 9), da i.R. der Personalzuweisung durch das Land die ordnungsgemäße Aufgabenerledigung ansonsten nicht sichergestellt ist.

### **Zentrum für Arbeit**

Der Kreis Coesfeld hat sich als zugelassener kommunaler Träger gegenüber dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales dazu verpflichtet, ein Prüf- und Kontrollsystem im Rahmen der Aufgabenwahrnehmung nach dem SGB II umzusetzen. Hierzu gehört auch, dass bei den Delegationsgemeinden eine fachaufsichtliche Prüfung durchgeführt wird. Stellenanteile für diese Pflichtaufgabe waren bisher im Stellenplan nicht veranschlagt.

Der Bedarf an Schulung für die kreisweit eingesetzte Software compASS besteht entgegen erster Prognosen zu Beginn der Optionszeit nicht nur für die Einstiegsphase, sondern langfristig. Die Notwendigkeit der ständigen Qualifizierung der Anwender im Rahmen der laufend erscheinenden Software-Updates und –Upgrades, aufgrund von Personalwechseln bei den Zentren für Arbeit sowie systemadministrative Aufgaben (Rechtevergabe, Weiterentwicklung der Software, insbesondere von Schnittstellen usw.) erfordern die Einrichtung einer entsprechenden Stelle für den mit diesen Aufgaben betrauten Mitarbeiter.

Insgesamt ergibt sich für diese Aufgaben ein Zusatzbedarf von 1,5 Stellen. Anzumerken ist, dass hier nicht Neueinstellungen vorgesehen sind, sondern nun lediglich Planstellen mit entsprechenden Vermerken (KW 31.12.2010 – Ende der Option) eingerichtet werden. Die entstehenden Personalkosten werden aus der Bundeserstattung getragen.

### **Regionale Schulberatungsstelle**

Der Kreistagsbeschluss vom 02.05.2007, zum 01.01.2008 eine Stelle für einen Schulpsychologen bzw. eine Schulpsychologin einzurichten, war im Stellenplan umzusetzen. Die notwendige Unterstützung im Sekretariat der Regionalen Schulberatungsstelle (0,5 Stelle) wird durch Verlagerung gewonnen und führt daher nicht zu einer Ausweitung des Stellenplanes.

### **Überführung von bisher befristet geführten Projektmaßnahmen in den Stellenplan**

Gemäß § 6 Abs. 1 der Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO) hat der Stellenplan die im Haushaltsjahr erforderlichen Stellen der Beamten und der nicht nur vorübergehend beschäftigten Tarifbeschäftigten auszuweisen. Soweit nur befristeter Beschäftigungsbedarf besteht, müssen diese Stellen grds. nicht im Stellenplan ausgewiesen werden. Im Personaletat (bisher Sammelnachweis 1) müssen jedoch die Personalaufwendungen für alle Beschäftigungsverhältnisse (unbefristete als auch befristete) nachgewiesen werden.

In den vergangenen Haushaltsjahren wurden die Personalausgaben für bestimmte befristete Maßnahmen gesondert ausgewiesen, so z. B. für die personelle Verstärkung des Jugendamtes oder für die Forcierung der Forderungsabwicklung in der Kreiskasse.

Da sich im Laufe einzelner Maßnahmen herausgestellt hat, dass personeller Dauerbedarf besteht, habe ich mich entschlossen, diesen auch im Stellenplan abzubilden. In diesen Fällen sollen letztlich Personaletat und Stellenplan weiter in Einklang gebracht werden. Im Einzelnen handelt es sich um folgende Bereiche:

## (1) Personelle Verstärkung des Jugendamtes

Im Dezember 2007 ist dem Kreistag zur personellen Situation in der Abt. 51 berichtet worden. Dabei wurden die bereits veranlassten personellen Verstärkungen dargestellt, die einerseits über zusätzliche zur Verfügung gestellte Mittel finanziert wurden (vgl. Haushaltsberatungen 2006 und 2007), andererseits über vorübergehende verwaltungsinterne Maßnahmen gewonnen wurden. Aufbauend darauf wurden weitere Mittel i.H.v. 180.000 € bewilligt, die jeweils für die Jahre 2008 und 2009 zur Verfügung gestellt werden.

Es ist festzustellen, dass sich die bereits über zusätzliche Mittel bzw. befristete interne Maßnahmen erreichte Verstärkung als Dauerbedarf darstellt. Mithin sind für den Stellenplan Konsequenzen zu ziehen und insgesamt 4,5 neue Stellen im Bereiche Allgemeinen Sozialen Dienst (ASD), dem Pflegekinderdienst/Adoptionsvermittlung, der wirtschaftlichen Jugendhilfe sowie im Bereich Kindertagesbetreuung auszuweisen.

## (2) Abt. 20, Forderungsabwicklung

Seit dem 01.05.2005 wird die Forderungsabwicklung über eine zusätzliche Verwaltungskraft im Innendienst unterstützt. Der Vollstreckungsaußendienst wurde in der Folge intensiviert, so dass sog. Altforderungen größtenteils abgeschlossen werden konnten.

Die Zahl der Forderungen erhöht sich jedoch bei sinkender Zahlungsmoral stetig. Insoweit ist eine dauerhafte Verstärkung im Bereich der Forderungsabwicklung sinnvoll. Die Maßnahme hat zu einer erheblichen Verbesserung der Einnahmen in der Vollstreckung und somit mittelbar auch zur Entlastung der Kreisumlage geführt.

Die Umstellung auf das NKF hat zu einem zusätzlichen Stellenbedarf in der zentralen Geschäftsbuchführung sowie in der Anlagenbuchhaltung geführt. Diese Stellenbedarfe konnten durch Stellenverlagerungen (z. B. die frei werdende Stellen nach Übertragung der Beihilfesachbearbeitung) gedeckt werden.

## **Personalaufwendungen**

Die Anregung der kreisangehörigen Städte und Gemeinden, sich dafür einzusetzen, die Kostenerstattung des Landes für die im Zuge der Verwaltungsstrukturreform übernommenen Aufgaben auskömmlich zu gestalten, wird selbstverständlich vom Kreis Coesfeld aufgenommen. Bekanntlich planen einige kreisfreie Städte und Kreise mit Unterstützung der kommunalen Spitzenverbände – Städtetag und Landkreistag – Kommunalverfassungsbeschwerde gegen die gesetzlichen Regelungen zur Kostenerstattung zu erheben. Diese Beschwerde wird auch durch den Kreis Coesfeld unterstützt.

Die Gründe für die übrigen Mehrbedarfe im Bereich der Personalaufwendungen wurden im Etatentwurf dargestellt. Daraus wird deutlich, dass der Kreis kaum Möglichkeiten hat, auf die Steigerungsraten einzelner Positionen einzuwirken (z. B. Beihilfen, Beiträge zur Versorgungskasse).

## **Höhe und Ausgestaltung/Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage**

Es ist zutreffend, dass die Höhe des Eigenkapitals und damit auch der Ausgleichsrücklage im Vergleich zu anderen Kreisen deutlich geringer ausfällt.

In der Besprechung am 14.03.2008 sind die Werte der einzelnen Bilanzpositionen und damit auch der Ausgleichsrücklage in wesentlichen Zügen erläutert worden.

Die entscheidenden „Stellschrauben“ der Bilanz, die Bewertung der unbebauten und bebauten Grundstücke und insbesondere auch des Infrastrukturvermögens einschließlich der zugehörigen Sonderposten sind unter wesentlicher Beteiligung der Bewertungsstelle des Gutachterausschusses (Abt. 62.1) sowie der Abt. 66 Straßenbau und –unterhaltung ermittelt worden.

Die Vermögenswerte sind entsprechend der Formulierung in § 53 GemHVO mit dem vorsichtig geschätzten Zeitwert und damit insgesamt nachvollziehbar ermittelt worden.

Die Vorgehensweise bei der Ermittlung der Sonderposten, insbesondere auch der pauschalen Förderquote im Bereich der Straßen und Radwege, sofern keine konkreten Zuwendungsbeträge mehr nachgewiesen werden können, ist aus hiesiger Sicht ebenfalls nachvollziehbar erfolgt. Die ermittelten Förderquoten von 75 % im Bereich des Infrastrukturvermögens bzw. 38 % im Bereich der bebauten Grundstücke bewegen sich im Vergleich zu Nachbarkreisen auf vergleichbarem Niveau.

Insbesondere die für den Straßen- und Radwegebau ermittelte Förderquote gibt die investive Tätigkeit der letzten Jahre sachgerecht wieder, weil viele Maßnahmen nur bei Vollfinanzierung durch Dritte (75 % Land, 25 % Kommune) im kameralen Vermögenshaushalt veranschlagt und anschließend auch durchgeführt worden sind.

Insgesamt wird ein Gestaltungsspielraum zur Erzielung einer höheren Ausgleichsrücklage in der Eröffnungsbilanz derzeit nicht gesehen.

Das Instrument der Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage zur Finanzierung vorübergehender Jahresfehlbeträge, die ggf. aus NKF-bedingten Mehraufwendungen resultieren, ist vom Landesgesetzgeber NRW eingeführt worden und grundsätzlich auch für Kreise nutzbar. Die Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage ist jedoch gerade für umlagefinanzierte Kommunen einerseits als Ausnahmeregelung anzusehen. Andererseits bedeutet ein Verzicht der Weitergabe von NKF-bedingten Aufwendungen über die Kreisumlage einen freiwilligen Verzicht auf Einzahlungen zu Lasten der Liquidität.

Bei näherer Betrachtung der sich im Haushaltsberatungsverfahren ergebenden Abweichungen im Finanzplan lt. Änderungsliste im Vergleich zum eingebrachten Produkthaushaltsentwurf wird deutlich, dass durch die allein in 2008 zahlungswirksam werdenden Auszahlungen der Bestand der liquiden Mittel deutlicher als bisher angenommen reduziert wird. Insoweit wird kein Spielraum für den Verzicht auf die Einrechnung NKF-bedingter Aufwendungen in die Kreisumlageberechnung gesehen. Im Übrigen müssten die Kreiskommunen die Zinsaufwendungen für ggf. aufzunehmende Liquiditätskredite ohnehin über die Kreisumlage finanzieren.

Wie sich aus dem Entwurf der Eröffnungsbilanz des Kreises Coesfeld ergibt, beläuft sich die Ausgleichsrücklage auf 943.937 €. Diese Summe ist als äußerst niedrig anzusehen. Der Entwurf der Eröffnungsbilanz unterliegt zudem noch der Prüfung des Rechnungsprüfungsausschusses und der Gemeindeprüfungsanstalt NRW. Das Verfahren ist somit noch nicht abgeschlossen. Vor dem Hintergrund der Höhe und dem Verfahrensstand verbietet sich folglich die geforderte Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage.

### **Forderung von nicht liquiditätswirksamen Aufwendungen über Kreisumlage**

Nicht liquiditätswirksame Aufwendungen (z.B. Abschreibungen oder Auflösung aktiver Rechnungsabgrenzungsposten) werden, reduziert um nicht liquiditätswirksame Erträge (z.B. Erträge aus der Auflösung von Sonderposten), in die Kreisumlageberechnung mit einbezogen.

Verständlicher Weise fällt es den kreisangehörigen Städten und Gemeinden angesichts der angespannten Liquiditätssituation schwer, die trotz formaler Hebesatzsenkung gestiegenen

Zahlbeträge aufzubringen. Allerdings liegt die von Ihnen zitierte „hervorragende Liquidität“ des Kreises Coesfeld unter Berücksichtigung der obigen Argumentation nicht vor.

Im Ergebnis ist der Kreis Coesfeld insbesondere auch vor dem Hintergrund der sich durch das Haushaltsberatungsverfahren 2008 ergebenden Verschlechterungen für den Finanzplan gehalten, nicht liquiditätswirksame und nicht durch Ertrag gegenfinanzierte Aufwendungen zur Sicherung der für die Aufgabenerfüllung benötigten eigenen Liquidität über die Kreisumlage an die Kreiskommunen weiterzugeben.

### **Nutzungsdauer von Straßen**

Es ist zutreffend, dass die nicht durch ertragswirksame Auflösung von Sonderposten verbleibenden jährlichen Abschreibungsbeträge bei längerer Nutzungsdauer kleiner sind und sich dadurch die Zahllast für die Kreisumlage verringert.

Zunächst resultiert aus einer längeren Nutzungsdauer, dass sich in der Eröffnungsbilanz in überschaubarer Größenordnung höhere Vermögens- und Sonderpostenbeträge und in Höhe der Differenz auch ein höheres Eigenkapital ergeben.

Zwar würde die jährliche Kreisumlage-Zahllast bei geringerem Aufwand pro Jahr für die einzelne Kommune kleiner sein. Insgesamt würde sich die finanzielle Belastung der Kommune über die Jahre der Nutzungsdauer aufgrund der höheren Ausgangswerte in der Eröffnungsbilanz jedoch erhöhen. Langfristig gesehen hätte eine verlängerte Nutzungsdauer effektiv also eine höhere finanzielle Belastung der Kreiskommunen zur Folge.

Die für die Bewertung der Eröffnungsbilanz zugrunde gelegte Gesamtnutzungsdauer von 45 Jahren für Straßen und Radwege ist nach Einschätzung der Abteilung 66 Straßenbau und –unterhaltung sowie des beteiligten Wirtschaftsprüfers realistisch bemessen. In den politischen Gremien des Kreises wird teilweise sogar die Auffassung vertreten, selbst diese Nutzungsdauer sei noch zu lang bemessen und nicht realistisch. Da die NKF-Rahmentabelle eine Nutzungsdauer bei Straßen und Radwegen zwischen 30 und 60 Jahren normiert, hat der Kreis Coesfeld mit den angenommenen 45 Jahren eine nachvollziehbare „mittlere“ Nutzungsdauer gewählt.

### **Mitgliedschaft in Gesellschaften und Vereinigungen**

Für die von Ihnen zitierte „Aktion Münsterland“ hat der Kreis Coesfeld die Mitgliedsbeiträge der Städte und Gemeinden übernommen. Gleichwohl sind die Städte und Gemeinden jedoch Mitglied der „Aktion Münsterland“ und könnten über diese Mitgliedschaft direkten Einfluss ausüben.

### **Mehraufwendungen in der Gebäudeunterhaltung**

In der Eröffnungsbilanz des Kreises Coesfeld sind deshalb keine Rückstellungen gebildet worden, weil die im Produkthaushaltsentwurf 2008 veranschlagten Bau- und Sanierungsmaßnahmen nicht als „bisher unterlassen“ im Sinne von § 36 Abs. 3 GemHVO NRW beurteilt worden sind. Von einer Unterlassung wird nach hiesiger Auslegung erst dann auszugehen sein, wenn ein solcher Instandhaltungsrückstau eingetreten ist, infolge dessen die Verkehrssicherungspflicht durch den Kreis Coesfeld nicht mehr sachgerecht wahrgenommen werden kann. An diesen Voraussetzungen fehlt es beispielsweise bei den nachfolgend skizzierten Maßnahmen.

Die Erhöhung des Ansatzes bei der Bauunterhaltung von 2008 im Vergleich zum 2007 ist im Wesentlichen dadurch begründet, dass die Sanierung der Holzsparsenfenster (340.000 €) im Kreishaus II sowie die Sanierung des Flachdachs über dem Hauptgebäude des Richard-

von-Weizsäcker-Berufskollegs (230.000 €) im Ergebnis einer Abwägung zwischen Erhaltungs- und Herstellungsaufwand als Aufwand im Ergebnisplan veranschlagt werden. Sicherlich wird durch beide Maßnahmen an den Gebäuden eine Verbesserung des Standards erzielt werden. Eine damit einhergehende Erhöhung der tatsächlichen Gebäudewerte ergibt sich auch unter Berücksichtigung der Einschätzung der Bewertungsstelle des Gutachterausschusses dadurch allerdings nicht. Damit scheidet eine Veranschlagung als Investitionsmaßnahme aus.

Was den fehlenden Ausweis von Rückstellungen im Entwurf der Eröffnungsbilanz betrifft, sei darauf hingewiesen, dass bei der Bewertung der kreiseigenen Gebäude im Einzelfall wertmindernde Abschläge berücksichtigt worden sind. Wären im Entwurf der Eröffnungsbilanz Rückstellungen gebildet worden, hätte beim gegenüberstehenden Vermögenswert ein erhöhter Wert ausgewiesen werden müssen.