

Sitzungsvorlage

SV-9-0982

Abteilung / Aktenzeichen

20-Finanzen/ 20.21.181-007

Datum

24.11.2017

Status

öffentlich

Beratungsfolge

Sitzungstermin

Kreisausschuss

13.12.2017

Kreistag

20.12.2017

Betreff **Benehmensherstellung mit den kreisangehörigen Städten und Gemeinden gemäß § 55 KrO NRW zur Aufstellung der Haushaltssatzung 2018**

Beschlussvorschlag:

Die Verwaltung wird beauftragt, den kreisangehörigen Städten und Gemeinden das Beratungsergebnis mitzuteilen.

Begründung:

I. Problem

Nach § 55 KrO NRW erfolgt die Festsetzung der Kreisumlage im Benehmen mit den kreisangehörigen Städten und Gemeinden, denen Gelegenheit zur Stellungnahme und ggf. zur Anhörung zu geben ist. Dabei ist das Benehmen gemäß § 55 Absatz 1 Satz 2 KrO NRW sechs Wochen vor Aufstellung des Entwurfes der Haushaltssatzung einzuleiten.

Nach § 55 Absatz 2 Satz 3 KrO NRW muss der Kreistag über Einwendungen der kreisangehörigen Städte und Gemeinden in öffentlicher Sitzung beschließen. Der Beschluss muss getrennt von dem Beschluss über die Haushaltssatzung ergehen und erfolgt mit Abschluss der Haushaltsberatungen, in die die Einlassung der Bürgermeisterkonferenz einzubeziehen ist.

II. Lösung

Das Beteiligungsverfahren wurde mit Schreiben vom 01.09.2017 eingeleitet. Am 12.10.2017 fand eine Dienstbesprechung des Landrats mit den Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern der kreisangehörigen Städte und Gemeinden statt, in der die Eckdaten des Haushaltsentwurfes 2018 vorgestellt und erörtert wurden. Die Konferenz der Bürgermeisterinnen und Bürgermeister im Kreis Coesfeld hat mit Schreiben vom 16.10.2017 eine Stellungnahme abgegeben. Diese Stellungnahme wurde dem Kreistag mit dem Entwurf der Haushaltssatzung 2018 zur Beratung vorgelegt.

Auf der Grundlage der zugegangenen Stellungnahme war das Benehmen hergestellt und das Verfahren der Benehmensherstellung abgeschlossen. Die Feststellung des Benehmens stellt einen formalen Vorgang dar, der keine Wertung über die Begründet- oder Unbegründetheit der im Benehmensverfahren erhobenen Einwände beinhaltet.

Nachstehend sind die Auffassungen der Bürgermeisterinnen und Bürgermeister im Kreis Coesfeld dargestellt (vgl. Ziffern 1 -12). Die jeweiligen Stellungnahmen des Kreises Coesfeld folgen je Ziffer unmittelbar danach.

Zu Ziffer 1) Ausgangslage

Stellungnahme der Bürgermeisterkonferenz

Anders als in den Vorjahren liegt zum jetzigen Zeitpunkt keine Modellrechnung des Landes zum GFG 2018 vor, so dass diese Stellungnahme ebenso wie Ihr o. g. Eckdatenpapier noch auf der Grundlage einer Simulationsrechnung der kommunalen Spitzenverbände erfolgen muss. Die Simulationsrechnung geht von einer Beibehaltung der Grundstrukturen des GFG 2017 aus, was letztlich auch den durch die Landesregierung am 29.08.2017 beschlossenen Eckpunkten entspricht. Sie weisen daher zu Recht darauf hin, dass wesentliche Haushaltspositionen noch mit Risiken behaftet sind.

Auf dieser Grundlage soll der Hebesatz zur Kreisumlage allgemein um 2,30 %-Punkte von 32,43 % auf 30,13 % sinken. Mit diesem Hebesatz gleichen Sie den Haushalt 2018 nur fiktiv aus und nehmen eine Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage in Höhe von 1.665.456 Euro in Kauf, obwohl die Schlüsselzuweisungen für den Kreis Coesfeld gegenüber dem Haushaltsjahr 2017 sich um 5.569.412 € verbessert haben. Dies ist zunächst für die kreisangehörigen Kommunen eine bedingt gute Nachricht.

Eine finanzielle Entlastung der kreisangehörigen Kommunen ist aber unter Berücksichtigung ihrer Haushaltslage auch darüber hinaus notwendig und gerechtfertigt. Die Gemeinden müssen tlw. mit einem weitaus höheren Defizit als der Kreis in die anstehenden Haushaltsbera-

tungen gehen. Eine spürbare Entlastung durch das GFG 2018 dürfen die Kommunen nach der Simulationsrechnung voraussichtlich leider nicht erwarten. Zwar wird nach den Eckdaten der Landesregierung damit begonnen, den kommunalen Anteil an der Finanzierung der Konsolidierungshilfen nach dem Stärkungspaktgesetz abzuschmelzen, ansonsten bleiben die bisherigen Strukturen des GFG für 2018 aber noch erhalten. Dies bedeutet auch, dass sich an der für den ländlichen Raum nachteiligen Gewichtung beim Soziallastenansatz für 2018 nichts ändern wird. Die im Koalitionsvertrag vorgesehene Reform des Gemeindefinanzierungsgesetzes lässt insofern noch auf sich warten.

Stellungnahme Kreis Coesfeld:

Auf die Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs nach dem Gemeindefinanzierungsgesetz hat der Kreis Coesfeld keinen Einfluss. Strukturelle Verbesserungen für die Kommunen im ländlichen Raum zeichnen sich nach den Signalen der Landesregierung frühestens ab dem Jahr 2019 ab. Ob eine weitere Senkung des allgemeinen Hebesatzes (zzt. 29,49 %, vgl. Seite V 40 des Haushaltsentwurfes 2018) in sachlicher Hinsicht vertretbar ist, wird auch davon abhängig sein, ob der Landschaftsverband Westfalen-Lippe die Zahllast der Kreise für die Landschaftsumlage reduzieren wird.

Zu Ziffer 2) Beachtung des Rechtsrahmens der Festsetzung der Kreisumlage

Stellungnahme der Bürgermeisterkonferenz

Wie die hiesigen Städte und Gemeinden bei dem persönlichen Austausch über den geplanten Haushaltsentwurf 2018 des Kreises mit Ihnen und Ihren leitenden Mitarbeitern zur Kenntnis nehmen mussten, erfolgte die Erstellung des Entwurfs des Kreishaushaltes unter den von Ihnen und Ihrer Kreisverwaltung als unbedingt notwendig erachteten Ausgaben für den Kreis. Eine Übersicht über den Finanzbedarf aller kreisangehörigen Kommunen verschafften Sie sich bei der Aufstellung Ihres Haushaltsentwurfs nicht, wie das BVerwG in seinem Urteil BVerwG, Urt. v. 31. 1.2013 - 8 C 1. 12, juris Rdnr, 13f) jedoch zur Erstellung eines den gesetzlichen Vorgaben entsprechenden Kreishaushaltes fordert.

Im Lichte der Auslegung des zuvor genannten BVerwG Urteils kommt das Oberverwaltungsgericht (OVG) Weimar in seinem Urteil vom 7.10.2016 - 3 KO 94/12, KommJur5/2017 S. 188 - 193 zu dem Ergebnis:

" ... Bereits bei der Haushaltsaufstellung hat der Kreis zu berücksichtigen, dass ihm zwar die Befugnis zusteht, durch die Kreisumlage seinen nicht gedeckten Finanzbedarf auf die kreisangehörigen Gemeinden umzulegen. Bei der Bestimmung des eigenen umlagefähigen Finanzbedarfs hat der Kreis aber zu beachten, dass sein eigener Finanzbedarf und der der kreisangehörigen Gemeinden gleichrangig sind. Der Kreis hat nicht nur die Befugnis zur Erhebung der Kreisumlage, sondern er disponiert auch über das Ausmaß seiner Kreistätigkeit und kann damit seinen eigenen Finanzbedarf enger oder weiter stecken. Das darf er nicht beliebig, vielmehr muss er die grundsätzlich gleichrangigen Interessen der kreisangehörigen Gemeinden in Rechnung stellen ..."

In Übereinstimmung mit der Rechtsprechung der Verfassungsgerichte der Länder geht das BVerwG davon aus, dass Gemeinden stets über mindestens so große Finanzmittel verfügen müssen, dass ihre pflichtigen (Fremd- wie Selbstverwaltungs-) Aufgaben ohne Kreditaufnahme erfüllen können und darüber hinaus noch über eine "freie Spitze" verfügen, um zusätzlich freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben in einem bescheidenen, aber doch merklichen Umfang wahrzunehmen (vgl. BVerwG, Urt. v. 31. 1.20 - 8 C 1.12, juris Rdnr, 19). Ist die eigene Finanzausstattung des Kreises unzureichend, so muss er sich seinerseits an das Land halten, er kann seine Finanznot nicht auf die kreisangehörigen Gemeinden abwälzen (vgl. BVerwG, Urt. v. 31.1.2013 - 8 C 1.12, juris, Rdnr. 37).

Die Feststellung der Gemeindeprüfungsanstalt (GPA) NRW bei ihrer überörtlichen jetzt abgeschlossenen Prüfung beim Kreis Coesfeld, das die Ergebnispläne bei fast allen kreisangehörigen Kommunen Defizite aufweisen und der Kreis Coesfeld das Umlagevermögen möglichst gering halten möge, finden nicht ihren notwendigen Niederschlag im Entwurf des Kreishaushaltes 2018.

In den einzelnen Budgets finden sich deutliche Ansatzsteigerungen, teilweise sogar im zweistelligen Bereich. Wenn der Kreiskämmerer bei der Vorstellung des Entwurfs einen deutlichen Investitionsstau bei Objekten des Kreises, insbesondere bei den Kreisstraßen feststellt, setzt er sich mit seiner Aussage im Widerspruch zu den Feststellungen der GPA, die nach Aussagen von Frau Brockkötter im Anlagevermögen zu der Feststellung gelangen:

"Im Anlagevermögen stellen sich Altersstruktur von Straßen und Gebäuden als unauffällig dar." (siehe Niederschrift der Rechnungsprüfungsausschusssitzung vom 11.10.2017)

Stellungnahme Kreis Coesfeld

Wie bereits in der Sitzungsvorlage zur Einbringung des Entwurfs der Haushaltssatzung 2018 in den Kreistag am 09.11.2017 (SV-9-0930) ausgeführt, hat der Kreis Coesfeld unter anderem das Recht auf kommunale Selbstverwaltung der umlagepflichtigen Städte und Gemeinden zu berücksichtigen. Aus dem Recht auf kommunale Selbstverwaltung und der damit verbundenen Garantie der Finanzhoheit einer Kommune ergeben sich bereits vor Erlass der Haushaltssatzung Ermittlungspflichten im Hinblick auf die Finanzsituation der umlagepflichtigen Städte und Gemeinden. Dem ist der Kreis nachgekommen. An dieser Stelle wird auf die Anlagen 1 und 2 der SV-9-0930 verwiesen.

Mit der Frage der Anforderungen zur Einhaltung der garantierten Finanzhoheit der Kommunen hat sich auch das Bundesverwaltungsgericht bereits befasst (vgl. Urteil vom 31.01.2013 – Az.: 8 C 1.12). Danach bleibt die Frage einer verfassungsfesten finanziellen Mindestausstattung der Gemeinden weiterhin unbeantwortet. Allerdings hat das Bundesverwaltungsgericht in seinem Urteil vom 31.01.2013 eine Orientierungshilfe formuliert. Danach ist der garantierte Kernbereich der kommunalen Finanzhoheit erst dann verletzt, wenn eine Gemeinde strukturell und auf Dauer außerstande ist, ihr Recht auf eigenverantwortliche Erfüllung auch freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben wahrzunehmen.

Dass die kreisangehörigen Gemeinden und Städte nicht mehr in der Lage sein sollen, in dem skizzierten Umfang noch freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben wahrzunehmen, ist nicht ersichtlich. Dies wurde in dem Schreiben der Bürgermeisterkonferenz vom 16.10.2017 auch nicht geltend gemacht.

Soweit der Einwand erhoben wird, im Haushaltsentwurf 2018 sei nicht im nötigen Umfang deutlich geworden, dass die Kreisumlage möglichst gering zu halten sei, ist dieser Gesichtspunkt nicht nachvollziehbar. Der Kreis Coesfeld beachtet das Gebot der Rücksichtnahme im Sinne des § 9 KrO NRW uneingeschränkt, so auch im Haushaltsjahr 2018.

Dies zeigt sich besonders darin:

Das Verhältnis von Kreisumlage allgemein zur Höhe der veranschlagten Landschaftsumlage hat sich weiter zu Lasten des Kreises verschoben. Hierzu ist auf die Übersicht auf Seite V 44 im Vorbericht zum Haushaltsentwurf 2018 zu verweisen. Stand dem Kreis unter Berücksichtigung der an den Landschaftsverband Westfalen-Lippe abzuführenden Landschaftsumlage in den Jahren 2008 – 2011 noch rd. 50 % des Kreisumlageaufkommens zur Verfügung, ist dieser Anteil ab dem Jahr 2012 immer weiter gesunken. Nach den Plandaten für das Haushaltsjahr 2018 beträgt dieser Anteil nur noch rd. 36,5 %.

Belege für eine äußerst moderate Belastung durch die Kreisumlage allgemein finden sich auch in den vom Landkreistag NRW herausgegebenen Daten (vgl. hierzu Anlage 3 zur SV-9-0930). Das Aufkommen, das der Kreis Coesfeld durch die allgemeine Kreisumlage je Einwohner erzielt, weist im Vergleich zu den anderen Kreisen seit Jahren ein niedriges Niveau auf. Im Haushaltsjahr 2016 belegt der Kreis Coesfeld bei diesem Vergleich den zweiten Rangplatz.

Im Haushaltsjahr 2017 weist der allgemeine Hebesatz zur Festsetzung der Kreisumlage den drittniedrigsten Wert im Landesvergleich auf (vgl. Seite 18 der Präsentationsfolie für die Dienstbesprechung mit den Bürgermeisterinnen und Bürgermeister am 12.10.2017, Anlage 1).

Zur Frage der Notwendigkeit von Investitionen im Bereich der Kreisstraßen, ist der Klassifizierungszustand der Straßen aussagekräftig (Anlage 2). Wie aus der beigefügten Übersicht ersichtlich, hat sich der Zustand der Kreisstraßen unter Berücksichtigung der zugrunde liegenden Klassifizierungen seit dem Jahr 2012 verschlechtert.

Dies wird auch hinsichtlich der Entwicklung des Wertes des Infrastrukturvermögens deutlich. Im Jahr 2008 betrug der Wert des Infrastrukturvermögens 172.881.824 €. Im Jahr 2016 liegt dieser Wert bei 154.495.366 € (vgl. Seite A 10 im Anhang zum Jahresabschluss 2016).

Insoweit sind zusätzliche Anstrengungen nötig, um einem weiteren Substanzverlust entgegenzuwirken. Hierdurch steigt auch das einzuplanende Investitionsvolumen.

Zu Ziffer 3) Entwicklung der Ausgleichsrücklage

Stellungnahme der Bürgermeisterkonferenz

Der Ergebnisplan des Kreises weist für das Haushaltsjahr 2017 ein Defizit in Höhe von 2.498.340 Euro auf. Nach dem Finanzbericht zum 31.08.2017 zeichnet sich eine Verbesserung von 646.628 Euro ab, so dass auf dieser Grundlage derzeit von einem Jahresergebnis in Höhe von -1.851.712 Euro auszugehen ist. Nach Ausgleich dieses Betrages würde die Ausgleichsrücklage des Kreises zum Jahresende noch einen Bestand von 5.371.756 Euro aufweisen. Selbst unter Berücksichtigung der bisher für 2018 geplanten Entnahme in Höhe von 1.665.456 Euro verbliebe in der Ausgleichsrücklage immer noch ein Bestand in Höhe von 3.706.300 Euro.

Dieser Betrag läge mit gut 1.500.000 Euro über dem entsprechenden Ansatz in der Eröffnungsbilanz des Kreises und bietet weiteres Potential für eine Entlastung der kreisangehörigen Kommunen bzw. eine Abfederung, falls sich beim jetzigen Planungsstand enthaltene Risiken tatsächlich realisieren sollten. Der Einsatz der Ausgleichsrücklage zur Entlastung der Kommunen ist insbesondere gerechtfertigt, da die Aufstockung der Rücklage durch Überschüsse, d. h. durch Kreisumlagezahlungen der Kommunen, die letztlich für den lfd. Aufwand des Kreises nicht benötigt wurden, erfolgte. Die Entwicklung bzw. die derzeit erwartete Entwicklung der Ausgleichsrücklage kann der nachfolgenden Aufstellung entnommen werden:

Jahr	Ausgleichsrücklage
01.01.2008 (Eröffnungsbilanz)	2.176.047 Euro
31.12.2008	2.176.047 Euro
31.12.2009	2.176.047 Euro
31.12.2010	1.685.602 Euro
31.12.2011	2.176.047 Euro
31.12.2012	2.176.047 Euro
31.12.2013	2.349.388 Euro
31.12.2014	4.588.078 Euro
31.12.2015	5.827.442 Euro
31.12.2016	7.104.484 Euro
31.12.2017 (voraussichtlich)	7.223.468 Euro
31.12.2018 (voraussichtlich)	5.371.756 Euro

Stellungnahme Kreis Coesfeld

Am 31.10.2017 wurden die Budgetverantwortlichen der Kreisverwaltung erneut um Einschätzung eines Prognosewertes zur Entwicklung von Aufwand und Ertrag bis zum 31.12.2017 gebeten. In der Summe wird sich der Jahresfehlbetrag nach Auswertung dieser Einschätzungen auf rd. 2,272 Mio. € belaufen. Der Planwert der Ausgleichsrücklage zum 31.12.2018 beträgt dann rd. 3,286 Mio. € (Stand 31.12.2016: 7.223.468 € abzgl. 2.272.000 € prognostizierter Fehlbetrag 2017 abzgl. 1.665.456 € geplanter Fehlbetrag 2018).

Die Forderung nach einer weiteren Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage, weil sie durch Umlagezahlungen der Kommunen zustande gekommen sei, geht am Sinn und Zweck einer Ausgleichsrücklage vorbei. Sie dient etwa auch dazu, mitunter zwangsläufigen jährlichen Schwankungen bei den Erträgen zwischen den einzelnen Haushaltsjahren begegnen zu können, ohne einen Rückgriff auf die allgemeine Rücklage und die daran gekoppelten aufsichtsbehördlichen Maßnahmen erforderlich zu machen (siehe auch Kommentar „Kreisordnung Nordrhein-Westfalen“, II. zu § 56 a KrO NRW, Autorin: Frau Dr. Rühl / Herausgeber: Kleebaum/Palmen).

Zu Ziffer 4) Entwicklung der Allgemeinen Rücklage

Stellungnahme der Bürgermeisterkonferenz

Dies ist jedoch nur eine Seite der Medaille: sie betrifft den Teil der Überschüsse, der der Ausgleichsrücklage zugeflossen ist. Darüber hinaus gibt es einen wesentlich größeren Teil der Überschüsse, der der Allgemeinen Rücklage zugeführt wurde. Auch diese Beträge wurden im Ergebnis von den Gemeinden des Kreises finanziert. Die Allgemeine Rücklage hat gegenüber dem Ansatz in der Eröffnungsbilanz ebenfalls einen sehr beträchtlichen Zuwachs in Höhe von 10.094.841 Euro auf 14.446.935 (Planwert 31.12.2018) erfahren. 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.

Durch bessere Ergebnisse als derzeit angenommen, was nach den Erfahrungen der Vergangenheit keine unwahrscheinliche Entwicklung wäre, könnten sich die Bestände der Ausgleichsrücklage und der Allgemeinen Rücklage im betrachteten Zeitraum noch erhöhen.

Stellungnahme Kreis Coesfeld:

Hinsichtlich des Bestandes der allgemeinen Rücklage von rd. 14,4 Mio. € ist die aufsichtsbehördliche Einschätzung der Bezirksregierung Münster erwähnenswert. Seit Jahren weist die Bezirksregierung Münster in ihren Verfügungen im Rahmen der Haushaltsgenehmigungsverfahren bzw. Prüfungen der Jahresabschlüsse auf eine bestehende „latente Gefahr“ hin, bei negativen Jahresergebnissen in die Haushaltssicherung zu geraten bzw. dass die niedrige Eigenkapitalausstattung des Kreises aufgrund des fehlenden haushaltswirtschaftlichen Gleichgewichts „nicht risikofrei“ ist. Zuletzt bewertete die Bezirksregierung Münster die Eigenkapitalausstattung des Kreises Coesfeld von 6,1 % (Eigenkapital zum 31.12.2015: 21.313.451 € (inkl. Ausgleichsrücklage) / Bilanzsumme zum 31.12.2015: 348.588.903 €) nach wie vor als eher gering. Zum Stand 31.12.2016 hat sich das Eigenkapital um rd. 0,357 Mio. € erhöht. Zugleich bedeutet dies aber eine Reduzierung der Eigenkapitalquote auf 6,0 % (Eigenkapital zum 31.12.2016: 21.670.403 € (inkl. Ausgleichsrücklage) / Bilanzsumme zum 31.12.2016: 362.794.388 €).

Erwähnenswert sind auch die von der Gemeindeprüfungsanstalt NRW (GPA) angestellten Erhebungen für das Haushaltsjahr 2014. So stellt die GPA fest, dass das Eigenkapital des Kreises Coesfeld im Vergleich zu anderen Kreisen in NRW niedrig ist. In einer Bandbreite von 1,9 % (Minimum) bis 37,1 % (Maximum) belegt der Kreis Coesfeld mit einer Eigenkapitalquote (EK 1) von 5,2 % zum 31.12.2014 einen der unteren Rangplätze.

Demgegenüber ist die Entwicklung des Eigenkapitals der kreisangehörigen Städte und Gemeinden eine andere und weist zum Teil erheblich höhere Quoten aus.

Zu Ziffer 5) Auflösung von Rückstellungen

Stellungnahme der Bürgermeisterkonferenz

In diesem Zusammenhang muss auch die Praxis hinsichtlich der Auflösung von Rückstellungen angesprochen werden. In den Jahresabschlüssen 2009 bis 2015 des Kreises wurden Rückstellungen in Höhe von 7.998.117 Euro ertragswirksam aufgelöst, dies entspricht einem jährlichen Durchschnittsbetrag in Höhe von 1.142.588 Euro. Im Einzelnen sind den Jahresabschlüssen folgende Auflösungsbeträge zu entnehmen:

Anhang JA 2009 (S. A13)	898.935 Euro
Anhang JA 2010 (S. A12)	332.991 Euro
Anhang JA 2011 (S. A14)	809.368 Euro
Anhang JA 2012 (S. A19)	1.063.500 Euro
Anhang JA 2013 (S. A13)	998.256 Euro
Anhang JA 2014 (S. A22)	3.474.861 Euro
Anhang JA 2015 (S. A24)	420.206 Euro
Summe	7.998.117 Euro

Die ertragswirksame Auflösung für das Jahr 2016 liegt bereits vor, ist jedoch noch nicht veröffentlicht und müsste demnach hinzugerechnet werden. Die ertragswirksame Auflösung der Rückstellungen wirkt sich ergebnisverbessernd aus. Da diese, mit Blick auf die Vergangenheit doch regelmäßig in beträchtlicher Höhe anfallenden Auflösungsbeträge, nicht im Rahmen der Haushaltsplanung des Kreises berücksichtigt werden, führen diese Verbesserungen der Rechnungsergebnisse letztlich nicht zu einer Entlastung der Planergebnisse, die von den kreisangehörigen Kommunen über die Kreisumlage zu finanzieren sind. Insbesondere in den Jahren, in denen der Höchststand der Ausgleichsrücklage erreicht ist - dies war in den Jahren der vorstehenden Aufstellung fast durchgängig der Fall - besteht nachträglich keine Möglichkeit mehr, die Kommunen an der Verbesserung zu beteiligen. Diesem Sachverhalt ist aus Sicht der Kommunen quasi eine überhöhte Festsetzung der Kreisumlage immanent.

Um dem Rechnung zu tragen, sollte grundsätzlich ein pauschaler Ertrag, z. B. in Höhe des Durchschnitts der Rückstellungsaufösungen der letzten drei Rechnungsjahre, in die jeweilige Haushaltsplanung des Kreises aufgenommen werden. Hierdurch würde eine Planung erreicht, die näher an der Realität liegt.

Stellungnahme Kreis Coesfeld

Die Anregung, die Auflösung von Rückstellungen im Rahmen der Haushaltsplanung pauschal zu berücksichtigen, widerspricht dem geltenden Haushaltsrecht.

Rückstellungen sind zu bilanzieren, wenn die kommunalen Verpflichtungen dem Grunde nach im Haushaltsjahr eingetreten sind, deren Höhe und der Erfüllungszeitpunkt jedoch noch ungewiss sind. Die Bildung von Rückstellungen im Sinne des § 36 GemHVO unterliegt beim Kreis Coesfeld einem strengen Verfahren. So wird in jedem Einzelfall unter Beteiligung des Rechnungsprüfungsamtes kritisch geprüft, ob die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen hierfür vorliegen. Bei Wegfall der Voraussetzungen sind Rückstellungen aufzulösen. Wenn Fakten, die zu einer Auflösung der Rückstellung führen (z. B. Obsiegen in einem Klageverfahren) bekannt werden, ist die buchhalterische Umsetzung unverzüglich mit Wirkung für das laufende Haushaltsjahr zu vollziehen und nicht auf das folgende Haushaltsjahr zu schieben.

Zu Ziffer 6) Einzel- und Pauschalwertberichtigungen

Stellungnahme der Bürgermeisterkonferenz

Vergleichbar stellt sich die Situation bei den Einzel- und Pauschalwertberichtigungen dar. Hier ergaben sich in den Jahren 2009 bis 2015 Ergebnisverbesserungen in Höhe von insgesamt 3.174.804 Euro, was einen Jahresdurchschnitt von 453.543 Euro ausmacht. Hinzuge-rechnet werden müsste auch hier ebenfalls der Wert der Einzel- und Pauschalwertberichtigungen für 2016. Auch hier sollte grundsätzlich der Durchschnittswert der letzten drei Jahre in der Haushaltsplanung des Kreises berücksichtigt werden.

Stellungnahme Kreis Coesfeld

Hinsichtlich der angesprochenen Einzel- und Pauschalwertberichtigungen ist eine differenzierte Betrachtung vorzunehmen.

Bei der Durchführung der Einzelwert- bzw. Pauschalwertberichtigungen ergeben sich im Zuge der Jahresabschlusserstellung nicht nur Erträge, sondern auch Aufwendungen. Nach den Jahresabschlüssen des Kreises Coesfeld ab dem Haushaltsjahr 2009 ergeben sich bei den Wertveränderungen beim Umlaufvermögen folgende Entwicklungen:

Haushalts- jahr	Jahresergebnis			Veranschlagte Aufwendungen für Wertveränderungen beim Umlaufvermögen im Budget 5	Haushalts- verbesserung (+) / Haushalts- verschlechterung (-)
	Ertrag Auflösung/ Herabsetzung von EWB und PWB	Aufwand Einstellung von EWB und PWB sowie AfA auf Umlaufvermögen	Belastung für Kreishaushalt (Spalte 3 abzüglich Spalte 4)		
1	2	3	4	5	6
	€	€	€	€	€
2009	265.442,27	975.502,18	710.059,91	198.625,00	-511.434,91
2010	405.016,81	1.446.092,28	1.041.075,47	400.000,00	-641.075,47
2011	382.055,21	995.312,36	613.257,15	400.000,00	-213.257,15
2012	130.651,81	576.865,90	446.214,09	550.000,00	103.785,91
2013	272.609,44	1.073.673,30	801.063,86	700.000,00	-101.063,86
2014	307.527,83	672.540,53	365.012,70	700.000,00	334.987,30
2015	1.411.499,76	1.929.852,89	518.353,13	750.000,00	231.646,87
Zwischen summe	3.174.803,13	7.669.839,44	4.495.036,31	3.698.625,00	-796.411,31
2016	622.520,50	1.109.468,40	486.947,90	550.000,00	63.052,10
Summe	3.797.323,63	8.779.307,84	4.981.984,21	4.248.625,00	-733.359,21

Insoweit wird deutlich, dass die veranschlagten Aufwendungen für 2009 – 2016 (rd. 4,25 Mio. €) für Wertveränderungen beim Umlaufvermögen nicht ausgereicht haben, die tatsächlich in den Jahren 2009 – 2016 eingetretene Belastung (rd. 4,98 Mio. €) für den Kreishaushalt zu decken.

Zu Ziffer 7) Bildung von Pensionsrückstellungen

Stellungnahme der Bürgermeisterkonferenz

Nach der Gemeindehaushaltsordnung des Landes NRW sind die Kommunen und damit auch der Kreis zur Bildung von Pensionsrückstellungen verpflichtet. Diese belastenden Ergebnishaushalts als Aufwand. Hiermit soll im Sinne des Ressourcenverbrauches und der generationsgerechten Aufwandsverteilung für den aktiven Beamtenstand die jährlich anwachsende Anwartschaft gesichert werden. Die Pensionsverpflichtungen stellen ungewisse Verbindlichkeiten dar, weil sie dem Grunde und der Höhe nach sowie hinsichtlich des Zeitpunktes ihres Entstehens nicht feststehen. Ob ein Beamter später Versorgungsbezüge tatsächlich beziehen wird, hängt etwa davon ab, ob und unter welchen versorgungsrechtlichen Voraussetzungen dieser in den Ruhestand tritt. Im gemeindlichen

Haushalt führt die fehlende Erwirtschaftung zu einem Fehlbetrag bzw. einem entsprechend geringeren Überschuss und nimmt so auf die Eigenkapitalentwicklung Einfluss. Die Liquidität hingegen wird nicht durch Auszahlungen belastet, bestenfalls über einzahlungswirksame Erträge gestützt. Überdies wird nicht tatsächlich ein Pensionsfonds geschaffen.

Die Städte und Gemeinden des Kreises Coesfeld erwarten deshalb, dass im Entwurf des Kreishaushaltes 2018 ein sog. "Stundungsmodell" mitberücksichtigt wird. Nach dem sog. "Stundungsmodell" ist eine gesplittete Kreisumlage zu verhandeln, wonach die kreisangehörigen Städte und Gemeinden dem Kreis einen zahlungswirksamen und einen zahlungsunwirksamen Betrag schulden. So entwickelt sich bei dem Kreis hinsichtlich der Pensionsrückstellungen eine Forderung anstatt eine Liquidationshäufung für einen ungewissen Zahlungseintritt. Die Stundung sollte hierbei ohne Verzinsung erfolgen und dazu führen, dass sich im umlagefinanzierten Kreishaushalt Forderungen entwickeln und in den umlagefinanzierenden Haushalten, d.h. in den Haushalten der kreisangehörigen Gemeinden und Städten, Verbind-

lichkeiten dazu aufbauen. Auf diesem Weg bleibt das Grundsystem erhalten. Es kommt nicht zum Zahlungsabschluss und schont damit die gemeindliche Liquidität.

Stellungnahme Kreis Coesfeld

Das vorgeschlagene Splittingverfahren zur Bildung einer zahlungswirksamen sowie einer zahlungsunwirksamen Kreisumlage ist mit dem bestehenden Haushaltsrecht nicht vereinbar. Dies ergibt sich unmittelbar aus § 56 Absatz 1 Satz 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.

Bei der Festlegung der Höhe des Kreisumlagehebesatzes, der das Umlageaufkommen neben den vom Kreis nicht zu beeinflussenden Umlagegrundlagen wesentlich bestimmt, sind zwei Entscheidungen zu treffen. Auf der ersten Ebene steht die Entscheidung über das Aufgabenspektrum des Kreises, soweit es sich nicht um pflichtige Aufgaben geht. Im Rahmen dessen wird die Höhe der zu deckenden Gesamtaufwendungen festgelegt. Sodann bestimmt sich rein rechnerisch der Hebesatz, der sich aus den Aufwendungen für das zuvor festgelegte Aufgabenspektrum ergibt, die nicht durch sonstige Erträge gedeckt sind. Abweichende Rechenoperationen sieht das Haushaltsrecht in Nordrhein-Westfalen nicht vor.

Die Ausweisung von Rückstellungen für Pensionen (sämtliche Anwartschaften und andere fortgeltende Ansprüche nach dem Ausscheiden aus dem Dienst einschließlich der Berücksichtigung von Ansprüchen auf Beihilfen) ist nach § 36 GemHVO Pflicht. Außerdem sind die jährlichen Zuführungen zu Pensionsrückstellungen für Beschäftigte bzw. Versorgungsempfänger sowie die Zuführungen zu Beihilferückstellungen für Beschäftigte bzw. Versorgungsempfänger als Aufwand zu buchen.

Zuführungen an Pensionsrückstellungen sind somit zwangsläufig ergebniswirksame und damit umlagehebesatzrelevante Geschäftsvorfälle.

Eine Stundung von Forderungen gegenüber den kreisangehörigen Städte und Gemeinden wäre rechtlich zu beanstanden, da eine derartig ausgeprägte Finanznot der betroffenen kreisangehörigen Städte und Gemeinden anhand der erhobenen Finanzdaten (vgl. Anlagen 1 und 2 zur SV-9-0930) nicht ersichtlich ist und auch nicht dargetan wurde.

Im Hinblick auf eine Haushaltswirtschaft, die der gesetzlich eingeforderten intergenerativen Gerechtigkeit Bedeutung beimisst, ist es umso bedeutender, dass der Kreis auch tatsächlich dafür Sorge trägt, in Anlehnung an die Höhe der jährlichen Zuführungen im Bereich der Pensionsrückstellungen auch zweckgebundene Liquidität aufzubauen.

Hierfür wird ein Kapitalstock im Versorgungsfonds der Kommunalen Versorgungskasse Westfalen-Lippe aufgebaut. Die jährliche Zuführung zu diesem Kapitalstock erfolgt in Höhe der saldierten Aufwendungen aus Zuführungen bzw. Entnahmen der Pensions- und Beihilferückstellungen. Ziel ist es, einen Kapitalstock in Höhe von ca. 50 - 60 Mio. € aufzubauen. Die sich aus der Bewirtschaftung dieses Betrages ergebende Rendite soll den Aufwendungen aus Pensionsverpflichtungen begrenzend gegenübergestellt werden (SV-9-0544). Dieses Verfahren wird zwischenzeitlich auch von einigen kreisangehörigen Kommunen praktiziert.

Zu Ziffer 8) Bildung von Sonderumlagen

Stellungnahme der Bürgermeisterkonferenz

In letzter Zeit ist verstärkt feststellbar, dass einzelnen Kommunen mit dem Kreis Vereinbarung treffen, um einzelne Leistungen auf ihn zu übertragen. Um Leistung und Gegenleistung (Finanzierung) auch auf der Einnahmeseite und nicht nur auf der Aufgabenseite zu verdeutlichen, gebietet es sich rechtlich, so wie es bei der Jugendamtsumlage schon seit Jahren praktiziert wird, Sonderumlagen zu bilden.

Stellungnahme Kreis Coesfeld

Die Bildung von Sonderumlagen ist abschließend in § 56 KrO NRW geregelt. Die engen Voraussetzungen für sonstige Sonderumlagen werden nicht erfüllt. Unabhängig davon wird eine Übernahme von Aufgaben durch den Kreis (z.B. Lohnbüro) für die nicht betroffenen Kommunen grundsätzlich ergebnisneutral geplant. Aktuelles Beispiel ist die Erledigung von Datenschutzaufgaben für acht kreisangehörige Gemeinden im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit durch den Kreis. Dabei erfolgt die Finanzierung über die Projektpartner nach einem sachgerechten Verteilerschlüssel (vgl. auch SV-9-0926).

Zu Ziffer 9) Übertragung von Ermächtigungen in das nächste Haushaltsjahr (Seite 6)

Stellungnahme der Bürgermeisterkonferenz

Dem Finanzbericht des Kreises Coesfeld (Stand 31.08.2017) lässt sich entnehmen, dass im Rahmen der Erstellung des Jahresabschlusses 2016 allein Ermächtigungen für Auszahlungen von 2016 nach 2017 in Höhe von insgesamt 37.618.887 € übertragen wurden. Um diesen Betrag hat sich die Haushaltsermächtigung bei den jeweils entsprechenden Positionen im Haushaltsplan des folgenden Jahres erhöht und damit auch verbessert. Wie eine Haushaltsübertragung für das Haushaltsjahr 2017 nach 2018 angedacht ist, darüber schweigt sich der Eckdatenentwurf des Kreishaushalts 2018 aus. Immerhin handelt es sich bei der Übertragung von 2016 nach 2017 um mehr als 10 % des Volumens des Gesamthaushalts des Kreises Coesfeld. Eine ähnlich angedachte Ermächtigungsübertragung würde zu einer weiteren positiven Haushaltsentwicklung des Kreises beitragen, die nicht unberücksichtigt bleiben dürfte.

Stellungnahme Kreis Coesfeld

Bei dem Betrag in Höhe von 37.618.887 € handelt es sich um Ermächtigungsübertragungen nach Ziffer II. Nr. 3 der Leitlinien der Budgetierung (Anlage zu § 8 der Haushaltssatzung 2016 des Kreises Coesfeld). Dieser Betrag setzt sich wie folgt zusammen:

- a) Ermächtigungsübertragungen für Investitionsauszahlungen für die fachgerechte Weiterführung und Beendigung von Maßnahmen in Höhe von 21.150.783 €
- b) Finanzermächtigungsübertragungen im Bereich der laufenden Verwaltungstätigkeit in Höhe von 16.468.104 €.

Im Rahmen des Jahresabschlusses 2016 wurden die Bilanzpositionen Rückstellungen und sonstige Verbindlichkeiten fortgeschrieben. Zur Sicherstellung der Auszahlungen hieraus war es erforderlich, Finanzermächtigungen für den Bereich der laufenden Verwaltungstätigkeit in Höhe von 16.468.104 € aus 2016 ins Haushaltsjahr 2017 zu übertragen. Durch die nach 2017 übertragenen Ermächtigungen werden die entsprechenden Positionen im Haushaltsplan 2017 erhöht. Die Änderungen betreffen ausschließlich den Finanzplan. Durch die Ermächtigungsübertragung wird die zahlungsmäßige Inanspruchnahme nur in zeitlicher Hinsicht ins nächste Haushaltsjahr verschoben.

Die vorgenannten Ermächtigungsübertragungen beinhalten keine haushaltswirtschaftlichen Übertragungen von Aufwandsermächtigungen, die Auswirkungen auf das Jahresergebnis im Gesamtergebnisplan haben.

Zu Ziffer 10) Haushaltskonsolidierung

Stellungnahme der Bürgermeisterkonferenz

Als kreisangehörige Kommunen hegen wir nach wie vor die Hoffnung, dass der Kreis Coesfeld die Wahrnehmung seiner Aufgaben auch weiterhin stets hinterfragt sowie keine neuen freiwilligen Aufgaben annimmt.

Mit dieser geäußerten Bitte wiederholen wir die Forderung der GPA NRW, die in der Niederschrift der 7. Rechnungsprüfungsausschusssitzung vom 11.10.2017 wie folgt wiedergegeben worden ist:

" ... Gleichwohl sei weiterhin ausgewogen an der Konsolidierung zu arbeiten. Denn bis auf eine kreisangehörige Kommune stellten zurzeit alle defizitäre Haushaltsplanungen auf. Das Rücksichtnahmegebot nach § 9 S.2 der Kreisordnung (KrO) müsse insofern weiterhin beachtet werden.

... Das Eigenkapital sei um rd. 11 Millionen Euro gewachsen. Das niedrige Eigenkapital und die defizitären Rahmenbedingungen der kreisangehörigen Kommunen verursachen weiterhin Konsolidierungsdruck. .. "

Stellungnahme Kreis Coesfeld

Die Formulierung der GPA „weiterhin“ macht deutlich, dass der Kreis die Notwendigkeiten einer Haushaltskonsolidierung erkannt und umgesetzt hat. Wie schon in der Vergangenheit geschehen, wird diese Daueraufgabe konsequent vom Kreis verfolgt. Hierzu sei auch auf die alljährlich beschlossene Regelung zum Budgetvollzug (vgl. aktuell Anlage zu § 8 der Haushaltssatzung 2018 – II. Ziffer 4) hingewiesen. Danach erfordern nicht zweckgebundene Mehrerträge/ Mehreinzahlungen bzw. nicht in Anspruch genommene Aufwands-/Auszahlungsermächtigungen für neue freiwillige Aufgaben stets eine vorherige Beschlussfassung des Kreistages.

Zu Ziffer 11) Kreisumlage Mehrbelastung Jugendamt (Jugendamtsumlage)

Stellungnahme der Bürgermeisterkonferenz

Der Hebesatz für die Jugendamtsumlage soll von 21,97 % um 0,9 %-Punkte auf 22,87% steigen. Dies bedeutet für die Gemeinden ohne eigenes Jugendamt eine deutliche Erhöhung der Umlage um 3.585.758 Euro. Die konkrete Betroffenheit der einzelnen kreisangehörigen Kommunen ergibt sich aus der nachfolgenden Übersicht:

Kommune	Jugendamtsumlage 2017	Jugendamtsumlage 2018	Veränderung
Ascheberg	3.620.243 Euro	4.426.112 Euro	805.868 Euro
Billerbeck	2.759.267 Euro	3.428.106 Euro	668.839 Euro
Coesfeld	0 Euro	0 Euro	0 Euro
Dülmen	0 Euro	0 Euro	0 Euro
Havixbeck	2.755.242 Euro	3.088.956 Euro	333.714 Euro
Lüdinghausen	6.237.503 Euro	7.087.162 Euro	849.659 Euro
Nordkirchen	2.418.735 Euro	2.677.798 Euro	259.064 Euro
Nottuln	4.360.234 Euro	4.887.318 Euro	527.085 Euro
Olfen	2.826.158 Euro	3.181.498 Euro	355.341 Euro
Rosendahl	3.569.355 Euro	2.692.267 Euro	-877.088 Euro
Senden	4.748.924 Euro	5.412.200 Euro	663.275 Euro
Summe	33.295.661 Euro	36.881.417 Euro	3.585.758 Euro

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 2016 wieder:

Umlage 2013/Abrechnung 2015	2.707.906 Euro
Umlage 2014/Abrechnung 2016	2.198.099 Euro
Umlage 2015/Abrechnung 2017	1.936.550 Euro
Umlage 2016/Abrechnung 2018	1.101.378 Euro
Summe	7.943.933 Euro

Die Übersicht zeigt, dass allein in diesen vier Jahren insgesamt 7.943.933 Euro an die beteiligten Kommunen durch den Kreis zu erstatten waren, mithin im Durchschnitt fast 2.000.000 Euro jährlich. Diese relativ hohen Abrechnungsbeträge belasten unnötig die Liquidität der Kommunen, die tlw. durch die Aufnahme von Krediten zur Liquiditätssicherung sichergestellt werden muss. Insofern würde es den Kommunen helfen, wenn durch eine zielgenauere Budgetplanung die Höhe der Abrechnungsbeträge weiter reduziert werden könnte.

Stellungnahme Kreis Coesfeld

Der Wunsch nach einer zielgenaueren Budgetplanung stößt auf sachlich schwierige Rahmenbedingungen, wie er auch im vorliegenden Vorbericht zum Haushaltsentwurf 2018 (vgl. Seite V 22) zum Ausdruck gekommen ist. Hier ist vor allem die sachlich begründete Annahme steigender Kinderzahlen und die Annahme einer weiteren U3-Nachfragesteigerung in den kreisangehörigen Kommunen zu nennen. Allerdings stehen zum Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung weder die konkreten Kinderzahlen noch das den Trägern der Kindertageseinrichtungen garantierte finanzielle Mindestbudget fest.

Außerdem ist in der Vergangenheit zu beobachten gewesen, dass die kostenintensive Übernahme von Einzelfällen im Bereich der stationären Unterbringung von Kindern und Jugendlichen den geplanten Aufwandsrahmen erheblich ausweiten kann.

In Bezug auf die Haushaltsplanung 2018 ist aktuell eine Reduzierung der Umlage von rd. 0,5 Mio. € vorgesehen, da sich nach einer gesetzlichen Neuregelung der vom Land zu übernehmenden Kostenanteil im Bereich des Unterhaltungsvorschussrechtes zur Entlastung der kommunalen Gebietskörperschaften erhöht hat. An dieser Stelle ist auf die Ausführungen in der Sitzungsvorlage SV-9-0961 zur Produktgruppe 51.30 zu verweisen.

Zu Zeile 12) Zusammenfassung

Stellungnahme der Bürgermeisterkonferenz

Die Kommunen erkennen an, dass der Kreis einen lediglich fiktiv ausgeglichenen Haushalt vorlegt, um einer noch größeren Belastung der Kommunen entgegen zu wirken. Aus Sicht der kreisangehörigen Kommunen kann dies jedoch nur ein erster Schritt sein, dem ein zweiter zur Entlastung der Kommunen folgen muss. Angesichts der günstigen Rahmenbedingungen für den Kreis (gute Liquidität, stetig ansteigender Bestand der Allgemeinen Rücklage, guter Bestand der Ausgleichsrücklage) sollte der Kreis seinen Kommunen weiter entgegenkommen und sie stärker an der positiven Entwicklung der Ausgleichsrücklage des Kreises partizipieren lassen. Schließlich haben die Kommunen die Ausgleichsrücklage maßgeblich durch ihre Kreisumlagezahlungen aufgebaut.

Die angesprochene Verfahrensweise hinsichtlich des Umgangs mit Erträgen aus der Rückstellungsauflösung und aus Einzel- und Pauschalwertberichtigungen eröffnet dem Kreis u. E. eine weitere Option für eine nicht unerhebliche Entlastung der Kommunen, ohne den Umweg über die Ausgleichsrücklage gehen zu müssen. Der Kreis sollte bei der Aufstellung des Kreishaushaltes vorab sich über die Haushaltssituation jeder seiner Kommunen einen Überblick verschaffen. Die Stundung der Bildung von Pensionsrückstellungen sollte geprüft werden.

Stellungnahme Kreis Coesfeld

Dass der Bestand der Allgemeinen Rücklage als Teil des in der Bilanz ausgewiesenen Eigenkapitals unter Hinweis auf die Aussagen der Aufsichtsbehörde und der GPA eher niedrig ist, wurde bereits unter Ziffer 4 erwähnt. Ebenso wurde dargestellt (vgl. Ziffer 3), dass es für den Kreis Coesfeld bedeutsam ist, die Funktion einer Ausgleichsrücklage nutzen zu können. Soweit eine gute Liquidität des Kreises behauptet wird, ist zu berücksichtigen, dass der vorhandene Kassenbestand des Kreises für bestimmte Zwecke, zur Deckung von Ermächtigungsübertragungen oder für die Weiterleitung an Dritte gebunden ist. Die voraussichtliche Entwicklung der Kassenlage im Haushaltsjahr 2018 wurde unter Berücksichtigung der Finanzplanung der tatsächlichen Ergebnisse der vergangenen, abgeschlossenen Haushaltsjahre (2008 – 2016) im Vorbericht (vgl. Seite V 58) in einem Diagramm dargestellt. Danach kann nach den gegenwärtigen Erkenntnissen nicht ausgeschlossen werden, dass im Laufe des vierten Quartals 2018 Liquiditätsengpässe durch Fremdkapital auszugleichen sein werden.

III. Alternativen

keine

IV. Auswirkungen / Zusammenhänge (Finanzen, Personal, IT, sonstige Ressourcen)

Es entstehen Personal- und Sachaufwendungen sowie Aufwand für den Sitzungsdienst.

V. Zuständigkeit für die Entscheidung

Die Zuständigkeit des Kreistages ergibt sich aus § 55 Absatz 2 KrO NRW.

Anlagen:

Anlage 1: Erhebung des LKT NRW zur Höhe des Hebesatzes allgemein im Jahr 2017

Anlage 2: Klassifizierung der Kreisstraßen ab dem Jahr 2012