

Sitzungsvorlage

SV-9-1583

Abteilung / Aktenzeichen	Datum	Status
20 - Finanzen und Liegenschaften/	18.11.2019	öffentlich

Beratungsfolge	Sitzungstermin
----------------	----------------

Kreisausschuss	04.12.2019
Kreistag	11.12.2019

Betreff **Benehmensherstellung mit den kreisangehörigen Städten und Gemeinden gemäß § 55 KrO NRW zur Aufstellung der Haushaltssatzung 2020**

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 zur Anhörung zu geben ist. Dabei ist das Benehmen gemäß § 55 Absatz 1 Satz 2 KrO NRW sechs Wochen vor Aufstellung des Entwurfs 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. Dies hat getrennt von dem Beschluss über die Haushaltssatzung zu geschehen und erfolgt mit Abschluss der Haushaltsberatungen.

II. Lösung

Das Beteiligungsverfahren wurde mit Schreiben vom 20.08.2019 eingeleitet. Die Konferenz der Bürgermeisterinnen und Bürgermeister im Kreis Coesfeld (Bürgermeisterkonferenz) hat mit Schreiben vom 08.10.2019 eine gemeinsame Stellungnahme abgegeben. Diese Stellungnahme hat der Kreistag am 30.10.2019 mit dem Entwurf der Haushaltssatzung 2020 zur Kenntnisnahme genommen und beides ohne Aussprache an die zuständigen Ausschüsse verwiesen (vgl. Sitzungsvorlage 9-1514).

Im Folgenden sind Auszüge der Stellungnahme der Bürgermeisterkonferenz vom 08.10.2019 dargestellt (vgl. eingerückte Textpassagen). Der vollständige Wortlaut dieser Stellungnahme ist der Sitzungsvorlage 9-1514 als Anlage 1 beigelegt.

1. Allgemein

Für das Haushaltsjahr 2020 konfrontiert der Kreis Coesfeld seine kreisangehörigen Städte und Gemeinden **mit einer gegenüber 2019 um rd. 11 Mio. Euro erhöhten allgemeinen Kreisumlage**. Dies entspricht einer **Steigerung von 14 %** und bedeutet eine äußerst schmerzliche finanzielle Vorbelastung für die kommunalen Haushalte des kommenden Jahres. Diese Entwicklung hat die Städte und Gemeinden mehr als überrascht und wird dazu führen, dass in den Kommunen über Steuererhöhungen und weitere schmerzliche Konsolidierungsmaßnahmen zulasten der Bürgerinnen und Bürger nachgedacht werden muss. Die Erhöhung trifft die Kommunen in einer Phase, in der immer deutlicher wird, dass sich die finanziellen Rahmenbedingungen verschlechtern bzw. mit deutlichen Risiken verbunden sind. Die mit viel Energie bereits umgesetzten und noch in der Planung befindlichen Maßnahmen einzelner Gemeinden zur nachhaltigen Entschuldung der kommunalen Haushalte werden durch das angedachte, gegenüber den Kommunen nicht zur verantwortende Verhalten des Kreises, ausgebremst."

Stellungnahme des Kreises Coesfeld:

Insgesamt erwarten die kreisangehörigen Städte und Kommunen auch in den nächsten Jahren (Planungszeitraum 2020 – 2023) ein steigendes Steueraufkommen. Hierzu wird auf die Ausführungen in dem aktuellen Bericht über die wirtschaftliche Situation der kreisangehörigen Städte und Gemeinden (vgl. Sitzungsvorlage 9-1582, Anlage 5) verwiesen.

Diese Grundannahme deckt sich auch mit der aktuellen Veröffentlichung des Arbeitskreises "Steuerschätzungen" (bekanntgemacht vom Bundesministerium der Finanzen am 30.10.2019). Danach kön-

nen die Gemeinden auch in den nächsten Jahren mit höheren Steuereinnahmen rechnen. Wesentlicher Grund ist die in Deutschland nach wie vor günstige binnenwirtschaftliche Entwicklung dank einer sehr guten Arbeitsmarktlage und steigenden Einkommen. Gemäß Anlage 1 zur Pressemitteilung 11/2019 des Bundesfinanzministeriums steigen die geschätzten Steuereinnahmen der Gemeinden von 113,7 Mrd. € (Jahr 2019) auf 117,7 Mrd. € (Jahr 2020). Auch mittelfristig werden Erhöhungen (Jahr 2021 + 3,6 Mrd. € / Jahr 2022 +3,4 Mrd. € / Jahr 2023 +3,4 Mrd.€) prognostiziert.

“Es sollte zu denken geben, dass die hiesigen Städten und Gemeinden, der Not gehorchend, viele freiwillige Leistungen zurückfahren bzw. erst gar nicht ermöglichen, wohin gehend der Kreis von Jahr zu Jahr diese zusätzlich anbietet bzw. ermöglicht.”

Stellungnahme des Kreises Coesfeld:

Der angestellte Vergleich wird nicht auf Fakten gestützt. Unabhängig davon wurden die kreisangehörigen Städte und Gemeinden mit Schreiben vom 20.08.2019 zum Beteiligungsverfahren nach § 55 KrO NRW unter Hinweis auf die höchstrichterliche Rechtsprechung (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 31.01.2013, Az. 8 C 1.12) gebeten, Finanzdaten hinsichtlich der von ihnen wahrgenommenen freiwilligen Aufgaben mitzuteilen. Dieser Bitte sind die kreisangehörigen Kommunen nicht vollständig nachgekommen. Fünf von elf der kreisangehörigen Kommune haben hierzu keine Daten mitgeteilt. Eine Stadt hat sich nicht eindeutig geäußert. An dieser Stelle wird auf die Antworten der kreisangehörigen Städte und Kommunen verwiesen, die in der Sitzungsvorlage 9-1514 veröffentlicht wurden (vgl. Anlage 6 – Tabelle 5). Aus der mangelnden Mitwirkung kann und wird seitens des Kreises Coesfeld jedoch nicht der Schluss gezogen, dass die betreffenden Kommunen strukturell und dauerhaft nicht mehr in der Lage wären, noch eigenständig freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben wahrzunehmen (vgl. v. g. Urteil, Randnummer 41). Ein entsprechender Nachweis wurde von den kreisangehörigen Städten und Gemeinden auch nicht geführt.

„Während die Kommunen - unter schmerzlichen Gegebenheiten - sich von Vermögen trennen bzw. aktuell darüber nachdenken, baut der Kreis auf Kosten der Kommunen Vermögen auf. So plant der Kreis Coesfeld, wie wir lediglich der Sitzungsvorlage 9 - 1450 des Kreises als auch der Presse entnehmen konnten, derzeit den Bau einer Wohnanlage in Lüdinghausen, u. a. um „eine langfristige Kapitalanlage“ zu schaffen.“

Stellungnahme des Kreises Coesfeld:

Bei dem noch zu beratenden Vorhaben handelt es sich um eine Investition und ist demzufolge nicht kreisumlagewirksam. Erforderliche investive Auszahlungen würden ausschließlich im Finanzplan berücksichtigt. Künftig entstehende Aufwendungen in Folgejahren (z. B. Zinsaufwände aus Anlass der Aufnahme von Fremdkapital, Aufwendungen für Abschreibungen) würden durch Erträge kompensiert. Eine Belastung der kreisangehörigen Städte und Gemeinden durch die allgemeine Kreisumlage würde auch durch diese Aufwendungen nicht erfolgen.

.....

„Gleichzeitig mit der Mehrbelastung in Höhe von weiteren 11 Millionen Euro durch die Kreisumlage stehen den Kommunen im Kreis Coesfeld 2020 insgesamt rd. 1,8 Mio. Euro weniger Schlüsselzuweisungen zur Verfügung.“

Stellungnahme des Kreises Coesfeld:

Das Land NRW hat am 06.11.2019 eine Modellrechnung zum Entwurf des Gemeindefinanzierungsgesetzes (GFG) 2020 vorgelegt. Danach beträgt das Minus für die kreisangehörigen Städte und Gemein-

den im Bereich der Schlüsselzuweisungen gegenüber dem Vorjahr noch 1.076.408 €. Auf der anderen Seite sieht der Entwurf des GFG 2020 vor, dass die kreisangehörigen Städte und Gemeinden eine gegenüber dem Vorjahr um rd. 225.000 € höhere Aufwands- und Unterhaltungspauschale erhalten (vgl. Anlage 6 zu SV-9-1582). Die Aufwands- und Unterhaltungspauschale beträgt damit rd. 2.916.000 €. Als Gemeindeverband erhält der Kreis Coesfeld dagegen keine Aufwands- und Unterhaltungspauschale.

„.....Die Städte und Gemeinden erheben daher im Auftrag ihrer Bürgerinnen und Bürger folgende zentrale Forderungen an ihren Kreis Coesfeld:
Vor dem Hintergrund ungebremster Stellenplanausweitungen und Personalkostensteigerungen ergreift der Kreis Coesfeld weitere Maßnahmen zur Verbesserung seiner Effizienz. Diese betreffen grundsätzlich alle Bereiche, also nicht nur freiwillige Aufgaben. Überall muss weiter nach Effizienzsteigerungen gesucht werden, müssen stets Kostendeckungsgrade von Gebühren überprüft werden. Aufgaben in Frage gestellt und Personal eingespart werden.“

Stellungnahme des Kreises Coesfeld:

Die Suche nach Geschäftsoptimierungen bzw. nach Effizienzsteigerungen wird beim Kreis Coesfeld als Daueraufgabe begriffen und als solche auch wahrgenommen. Insbesondere im Zuge der voranschreitenden Digitalisierung, die idealerweise eine Online-Aufgabenerledigung ermöglichen sollte, werden auch künftig sich bietende Optimierungspotenziale genutzt. Hinsichtlich der gebotenen Personalausstattung der Kreisverwaltung Coesfeld wird auf die Erläuterungen zum Stellenplan 2020 verwiesen.

„Aus dem Betrieb des Kommunalen Integrationszentrum (KI) dürfen sich keine finanziellen Belastungen für die Kommunen ergeben. Entgegen der bei Einrichtung des KI gemachten Zusagen ist dieser Bereich mit zunehmender Tendenz defizitär.“

Stellungnahme des Kreises Coesfeld:

In dem Entwurf des Haushaltes 2020 waren noch nicht sämtliche Erträge für das Kommunale Integrationszentrum erfasst, die über weitere Landesmittel generiert werden können. Dem Kreis Coesfeld wurden zwischenzeitlich vom Land NRW gemäß § 14 c Teilhabe- und Integrationsgesetz Zuweisungen in Höhe von 976.377,32 € für die Jahre 2019 und 2020 gewährt (sog. Integrationspauschale). Seitens der Verwaltung wird vorgeschlagen, in 2020 insgesamt 500.000 € als Ertrag aus der Integrationspauschale zu verwenden. Nach Beratungen im Finanz- und Kreisausschuss wird eine Entscheidung durch den Kreistag getroffen.

„Der Kreis Coesfeld wird sich nicht selbst im Bereich Wohnungsbau engagieren. Hierfür besteht ordnungspolitisch keine Notwendigkeit. Für den Wohnungsbau geeignete Grundstücke werden veräußert.“

Stellungnahme des Kreises Coesfeld:

Die Beweggründe des Kreises für das Wohnbauvorhaben auf dem kreiseigenen Grundstück „Am Notengarten“ wurden bereits in der Sitzungsvorlage-9-1450 skizziert. Vor dem Hintergrund der aktuellen Pestel-Studie, die auch für Lüdinghausen einen erheblichen Bedarf an zusätzlichem bezahlbarem Wohnraum nachweist, erscheint es dem Kreis sinnvoll, auf dem nun ungenutzten Grundstück im Kreiseigentum eine Wohnbebauung in Angriff zu nehmen. Aus Mitteln der Wohnraumförderung sollen bis zu 20% geförderter Wohnraum geschaffen werden.

Unter Rückgriff auf kfw-Mittel soll zudem energetisch und ökologisch sinnvoller Wohnraum entwickelt werden. Wie schon oben erwähnt, wird die Maßnahme nicht über die Kreisumlage durch die kreisangehörigen Kommunen finanziert. Da es sich in Zeiten der Nullzinsphase immer schwieriger

gestaltet, die Mittel der Deponierücklage ertragswirksam anzulegen, besteht die Überlegung, das Geld des Gebührenzahlers sinnvoll und rentierlich einzusetzen. Zur Risikosenkung bei der Anlage der Deponierücklage soll daher ein Teilbetrag als Eigenkapital bei der Investition in Lüdinghausen eingesetzt werden. Hinzu kommt, dass die Beseitigung der Altablagerungen auf dem Grundstück sowie weitere Maßnahmen des Bodenschutzes nach aktueller Aussage der Bezirksregierung Münster aus Mitteln der Altlastensanierung zu 80% förderfähig sind. Dementsprechend hat die Bezirksregierung Münster eine entsprechende Förderung in Aussicht gestellt. Bei geschätzten Kosten von ca. 1,15 Mio Euro und einer Förderung von 900.000 € wäre dies eine deutliche Entlastung des Kreishaushaltes und in der Sache selbst eine äußerst sinnvolle Beseitigung einer Altlast, die noch aus der früheren Nutzung als Mülldeponie der Stadt Lüdinghausen resultiert. Allerdings kommt nach Aussage der Bezirksregierung eine Förderung nur in Betracht, wenn die Maßnahme der Schaffung von Wohnraum dient.

„Der Kreis Coesfeld wird seine Ausgleichsrücklage ab sofort bis auf einen Mindestbestand von 1,5 Mio. Euro für einen fiktiven Haushaltsausgleich einsetzen.“

Stellungnahme des Kreises Coesfeld:

Über die Frage, ob und inwieweit die Ausgleichsrücklage in Anspruch genommen wird, entscheidet zuständigkeithalber der Kreistag.

„II. Im Einzelnen:

1. Landschaftsverbandsumlage

Der Kreis Coesfeld plant für 2020 eine Landschaftsumlage in Höhe von über 53 Mio. Euro ein. Dies bedeutet im Vergleich zum Vorjahr eine Erhöhung um fast 3,5 Mio. Euro. Darüber hinaus hat der Landschaftsverband bereits eine weitere Anhebung des Hebesatzes für das Jahr 2021 beschlossen. Die unbremste Steigerung der Landschaftsumlage ist eine der wesentlichen finanziellen Belastungen für den Kreis Coesfeld und damit auch für seine kreisangehörigen Kommunen.

Die im Vorjahr eingereichte Stellungnahme des Kreises Coesfeld an den Landschaftsverband lässt eine kritische Befassung mit dem LWL-Haushalt leider nicht erkennen. Im Gegensatz zum Kreis Coesfeld können die hiesigen Städte und Gemeinden auf den Landschaftsverband nicht in einer Weise Einfluss nehmen, die dem Konsolidierungsdruck in den Städten und Gemeinden Rechnung trägt.“

Stellungnahme des Kreises Coesfeld:

Nach zwischenzeitlich erfolgten Gesprächen mit dem Direktor des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe (LWL) und dem Kämmerer des LWL könnte sich – vorbehaltlich einer entsprechenden Entscheidung durch die Landschaftsversammlung - für 2020 in Bezug auf die Festsetzung der Landschaftsumlage eine deutliche Verbesserung ergeben, und zwar in einer Größenordnung von rd. 919.000 €. Über eine entsprechende „Weitergabe“ dieser Verbesserung durch entsprechende Senkung des Aufkommens durch die allgemeine Kreisumlage wird auf der Grundlage der Änderungsliste beraten und schließlich vom Kreistag entschieden.

“2. Allgemeine Finanzwirtschaft des Kreises: Schwerpunkt: Kreisumlage und Bilanz

.....

Vorschlag:

Hier könnte, solange der Gesetzgeber keine Änderungen vorsieht, im Kreis ein Mechanismus auf Freiwilligkeit umgesetzt werden, welches dem Kreis einen Mindestbestand der Ausgleichsrücklage zugesteht und ansonsten wie bei den Gebührenhaushalten auch bzw. bereits bei der Kreisumlage Mehrbelastung Jugendamt praktiziert, etwaige Überschüsse in Folgejahren im Rahmen der Planung einzusetzen sind. Dies trüge zu einer größeren Akzeptanz der hiesigen Kommunen bei.

Wünschenswert ist es deshalb, wenn mindestens der einmal geplante Betrag der Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage tatsächlich den Kommunen zurückgegeben ist.

Zum Zeitpunkt der Benehmensherstellung liegt regelmäßig der Jahresabschluss des Vorvorjahres (zumindest im Entwurf) vor. Im Minimum müsste der Kreis die Differenz zwischen geplantem und tatsächlichem Ergebnis an die Kommunen in der Planung des kommenden Haushaltsjahres zurückgeben. Für jede Kommune würde sich damit die Zahllast weiter verringern.

Sollte wider Erwarten eine negative Abweichung vorliegen, könnte der Mindestbestand der Ausgleichsrücklage (z. B. höchster bisheriger Fehlbetrag als Mindestbestand der Rücklage = rd. 1,5 Mio. €; Jahresergebnis 2018 aufgerundet) in Anspruch genommen werden.“

Stellungnahme des Kreises Coesfeld:

Der vorgeschlagene Mechanismus würde den Entscheidungsspielraum des Kreistages einengen. Im Übrigen ist zu berücksichtigen, dass die Ausgleichsrücklage nach Sinn und Zweck des Gesetzes eine Pufferfunktion haben soll. Ein Bestand von nur 1,5 Mio. € stellt für den Kreis Coesfeld gemessen an der Bilanzsumme eine latente Gefahr der Haushaltssicherung dar. Hiervor warnt die Aufsichtsbehörde (Bezirksregierung Münster) den Kreis Coesfeld regelmäßig bei Bekanntgabe der Prüfung der Jahresabschlüsse oder auch anlässlich der Genehmigung der Festsetzung des Hebesatzes zur allgemeinen Kreisumlage.

„.....Wir erkennen an, dass der Kreis in den letzten Jahren über einen niedrigen Hebesatz grundsätzlich versucht hat, die Belastungen für die kreisangehörigen Kommunen gering zu halten. Allerdings hilft dieses „gute Ansinnen“ nicht, wenn das Jahresergebnis im Ergebnis besser ausfällt...

So hat allein der Kreis, um nur ein Beispiel zu nennen, bei seinen in den letzten drei Jahren festgestellten Jahresabschlüssen von 2016 bis 2018 im Ergebnis in Summe um rd.7,3 Mio.€ besser abgeschnitten als geplant (s. die unten in der Tabelle genannten Zahlen).“

Stellungnahme des Kreises Coesfeld:

Die Darstellung erhält eine höhere Aussagekraft, wenn die absoluten Summen der Jahresüberschüsse in das Verhältnis zu den geplanten Gesamterträgen bzw. Gesamtaufwendungen gesetzt werden. Hierbei wird deutlich, dass die prozentualen Abweichungen beim Kreis Coesfeld in den vergangenen drei Jahren gegenüber der Planung durchschnittlich nicht mehr als rd. 0,75 % ausgemacht haben. An dieser Stelle wird auf die Ausführungen und Darstellungen des Vorberichtes im Haushaltsentwurf 2020 (vgl. Seite V 6) verwiesen.

Unabhängig davon wird angemerkt, dass die kreisangehörigen Städte und Gemeinden im Jahr 2018 im Vergleich zum Kreis Coesfeld durchschnittlich höhere Abweichungen erzielt haben (vgl. Anlagen 1 und 2 zu der Sitzungsvorlage 9-1582).

“.....Seit Jahren steigert der Kreis Coesfeld seine Liquidität auf Kosten seiner kreisangehörigen Städte und Gemeinden”.

Stellungnahme des Kreises Coesfeld:

Ausführungen zur Kassenlage bzw. zu der voraussichtlichen Entwicklung der Kassenlage im Haushaltsjahr 2020 finden sich im Vorbericht des Haushaltsentwurfs 2020 (vgl. Seiten V 78 / V 79). Danach ist der vorhandene Kassenbestand zur Deckung von Ermächtigungsübertragungen oder für die Weiterleitung an Dritte gebunden. Es ist für 2020 nicht auszuschließen, dass tageweise sowohl Mittel der Rekultivierungsrücklage als auch zusätzlich Liquiditätskredite in Anspruch genommen werden müssen.

“.....In den vergangenen Jahren konnte der Kreis Coesfeld seine Bilanzsumme steigern (+22,3% - Vergleich JA 31.12.2009 ggü. JA 31.12.2017) und dabei insbesondere sein Eigenkapital stärken sowie weitere Vermögenswerte (Finanzanlagevermögen, Liquidität) bei gleichzeitigem Abbau von Verbindlichkeiten aus Krediten aufbauen.

Die Städte und Gemeinden des Kreises hingegen konnten im Mittel nur eine leicht gestiegene Bilanzsumme (+4,6% - Vergleich JA 31.12.2009 ggü. JA 31.12.2017) aufweisen. Insbesondere der Aufbau des Eigenkapitals konnte in Summe im gleichen betrachteten Zeitraum nicht in diesem Maße erfolgen (+2,0% bei den Kommunen ggü. 148,5% beim Kreis - Vergleich JA 31.12.2009 ggü. JA 31.12.2017) - und dass obwohl zuletzt wirtschaftlich erfolgreiche Zeiten anzuführen sind. Die Kommunen mussten von 2009 bis 2017 einen Eigenkapitalverzehr durch Jahresfehlbeträge in Summe von -0,1 Mio. € hinnehmen. Während der Kreis Coesfeld nur zwei Jahresfehlbeträge im betrachteten Zeitraum hinnehmen musste, sind bei den Kommunen gemittelt in diesen 9 Jahren 5 Jahre defizitär. Lediglich in 2012, 2014 sowie ab 2016 können positive Überschüsse angeführt werden. Auf die einzelne Kommune betrachtet, konnten in dieser Zeit sechs Kommunen ihr Eigenkapital durch Jahresüberschüsse stärken (Ascheberg, Billerbeck, Coesfeld, Lüdinghausen, Olfen, Rosendahl), fünf Kommunen blieb dies allerdings verwehrt (Dülmen, Havixbeck, Nordkirchen, Nottuln, Senden).”

Stellungnahme des Kreises Coesfeld:

Der aktuelle Bericht über die wirtschaftliche Situation der kreisangehörigen Städte und Gemeinden (vgl. Sitzungsvorlage 9-1582) enthält auch Aussagen zur Entwicklung des Eigenkapitals. Aus der Anlage 3 zur Sitzungsvorlage 9-1582 wird deutlich, dass das Eigenkapital in sechs von elf kreisangehörigen Kommunen in der Zeit vom 2009 – 2017 gestiegen ist, so auch beim Kreis Coesfeld. Allerdings wird in der Grafik (Anlage 3 zu SV-9-1582) ebenfalls deutlich, dass der Kreis Coesfeld im Jahr 2017 mit Abstand über das geringste Eigenkapital verfügte. Im Übrigen erwarten die kreisangehörigen Städte und Gemeinden in den kommenden Jahren (Planungszeitraum 2020 – 2023), dass ihr Eigenkapital weiter wächst. Dagegen rechnet der Kreis Coesfeld damit, sein Eigenkapital lediglich auf demselben Niveau halten zu können (vgl. Anlage 4 zu SV-9-1582).

„.....In Summe konnte der Kreis Coesfeld über die betrachteten Jahre einen Gesamtbetrag von rd. 14,49 Mio. € für Instandhaltungs- und sonstige Rückstellungen ansparen. Bei den kreisangehörigen Kommunen betrug dieser Wert gemittelt lediglich rd. 1,04 Mio. €. Werden die Rückstellungen (teilweise) erfolgswirksam beim Kreis im Rahmen der Jahresabschlüsse aufgelöst und dies in der Planung nicht berücksichtigt wird, partizipieren die Kommunen an dieser Entwicklung nicht.

Wie oben dargelegt, sind die wirtschaftlichen Grundvoraussetzungen des Kreises und seiner kreisangehörigen Kommunen sehr unterschiedlich. Dem Kreis als Umlageverband fällt es einfacher, seinen Haushalt auch in Krisenzeiten auszugleichen. Ein Defizit kann an die Kommunen weitergereicht werden, wenn nötig auch über eine Sonderumlage (s. u.). Diese Möglichkeiten bestehen bei den kreisangehörigen Kommunen nicht. Die Erhöhung der Steuern stellt das letzte Mittel vor Ort dar. Daher sollte der Kreis, auch aus Rücksichtnahme auf seine Kommunen, die Ausgleichsrücklage (auch in guten Zeiten) bis auf einen Mindestbestand in Anspruch nehmen, um den Kommunen in guten Zeiten die Möglichkeit zu geben, die eigene Finanzkraft im Eigenkapital zu stärken.

.....Sollte der Kreis Coesfeld ein freiwilliges Modell, wie oben beschrieben, eingehen, bestünde grundsätzlich auch kein finanzielles Risiko für den Kreis. Unterjährig besteht für ihn die Möglichkeit, einmalig den Umlagesatz bis zum 30.06. des Haushaltsjahres zu fassen (§ 56 Abs. 3 KrO). Zudem kann er eine Sonderumlage nach § 56c KrO erheben, wenn im Jahresabschluss eine Inanspruchnahme des Eigenkapitals erfolgt ist.“

Stellungnahme des Kreises Coesfeld:

Soweit der Wunsch besteht, in guten Zeiten die Möglichkeit zu haben, die eigene Finanzkraft im Eigenkapital zu stärken, sollten auch die Neuerungen des § 37 Absatz 5 Satz 3 KomHVO NRW in den Blick genommen werden.

Danach lässt es der Ordnungsgeber seit dem Jahr 2019 unter anderem zu, dass Städte und Gemeinden Rückstellungen bilden für unbestimmte Aufwendungen in künftigen Haushaltsjahren für die erhöhte Heranziehung zu Umlagen nach § 56 KrO NRW aufgrund von ungewöhnlich hohen Steuereinzahlungen des Haushaltsjahres, die in die Berechnungen der Umlagegrundlage nach dem jeweils geltenden Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände einbezogen werden.

„3. Rückstellungen

Auf der Passivseite der Bilanz des Kreises werden Rückstellungen ausgewiesen. Diese enthalten „stille Reserven“, wenn sie höher bemessen sind, als es der voraussichtlichen künftigen Inanspruchnahme des Kreises entspricht. Sie bewirken bei der Inanspruchnahme einer Rückstellung einen ergebniswirksamen Auflösungsbetrag und damit eine bessere Ertragslage, ohne dass dafür das haushaltswirtschaftliche Handeln des Kreises im betreffenden Haushaltsjahr ausschlaggebend war. Jedoch kommt diese ergebniswirksame Auflösung im Jahresabschluss den kreisangehörigen Kommunen nicht zugute, obwohl sie mit Zahlung der Kreisumlage sich an den zu hoch geplanten Aufwendungen beteiligt haben und das ein oder andere Mal sich sogar auf dem Kreditmarkt das für die Bedienung des Kreishaushalts erforderliche Geld besorgen mussten.“

Stellungnahme des Kreises Coesfeld:

Die Bildung und Auflösung der hier angesprochenen Rückstellungen liegen nicht im Ermessen des Kreises. Hierbei handelt es sich um gebundene Entscheidungen (vgl. § 37 Abs. 1 – 4, Absatz 5 Satz 1 und Satz 2, Absatz 6 KomHVO), soweit die tatbestandlichen Voraussetzungen erfüllt sind. Rückstellungen sind damit grundsätzlich auch keiner Planung zugänglich. So war etwa auch nicht in der Ergebnisrechnung des Jahres 2019 planbar, dass die Rückstellung für das Klageverfahren mit einer fleischverarbeitenden Firma (zahlungsunwirksamer Ertrag in Höhe von rd. 5,5 Mio. €) auf der Basis

eines gerichtlichen Vergleichs aufgelöst werden kann. Die Bildung der v. g. Rückstellung wurde aber auf der anderen Seite auch nicht umlagewirksam als Aufwand in der Haushaltsplanung berücksichtigt. Eine Belastung der kreisangehörigen Kommunen über die Kreisumlage erfolgte somit nicht.

„In der Haushaltssatzung des Kreises Coesfeld wird seit 2009 aufgeführt, dass Rückstellungen im Einzelfall ab 2.000 € zu bilden sind. Die Bildung solcher wird auch seitdem so gehandhabt. Die meisten kreisangehörigen Kommunen hingegen haben hier in der Haushaltssatzung keine Regelung getroffen. Weiterhin ist die Wertgrenze für die Bildung einer Rückstellung unverhältnismäßig gering im Vergleich zur Bilanzsumme.“

Stellungnahme des Kreises Coesfeld:

Im Entwurf der Haushaltssatzung 2020 ist in § 9 Ziffer 5 eine Erhöhung der Geringfügigkeitsgrenze (im Sinne des § 37 Absätze 5 und 6 KomHVO NRW) von 2.000 € auf 5.000 € vorgesehen. Hierdurch soll auch künftig ein angemessenes Verhältnis zur (mittlerweile angestiegenen) Bilanzsumme sichergestellt werden.

„.....a) Zu den pflichtigen Rückstellungen gehören z.B. Pensions- und Altersrückstellungen. Diese belasten den Ergebnishaushalt als Aufwand. Diese Pensionsverpflichtungen stellen ungewisse Verbindlichkeiten dar, weil sie dem Grund und der Höhe nach sowie hinsichtlich des Zeitpunkts ihrer Entstehung nicht feststehen. Im gemeindlichen Haushalt führt die fehlende Erwirtschaftung zu einem Fehlbetrag bzw. einem entsprechend geringeren Überschuss und nimmt so auf die Eigenkapitalentwicklung Einfluss. Die Liquidität wird nicht durch Auszahlung belastet. Die hiesigen Städte und Gemeinden stellen deshalb erneut die Forderung über ein sog. Stundungsmodell nachzudenken. Nach dem Stundungsmodell ist über eine gesplittete Kreisumlage zu verhandeln, wonach die kreisangehörigen Kommunen den Kreis einen zahlungswirksamen und einen zahlungsunwirksamen Betrag nach Bedarf, schulden.“

Stellungnahme des Kreises Coesfeld:

Der Vorschlag zur Einführung eines sog. Stundungsmodells und eine gesplittete Kreisumlage zu verhandeln wurde schon zur Haushaltsplanung 2018 und 2019 vorgetragen. Auch nach Inkrafttreten des neuen Haushaltsrechts ab dem 01.01.2019 ist die Zulässigkeit einer solchen Verfahrensweise nicht ersichtlich. Zur Vermeidung von Wiederholungen wird daher auf die Begründung zu Ziffer 5 in der Sitzungsvorlage 9-1264 verwiesen.

b).....“Bei der Prüfung der in den Jahresabschlüssen des Kreises abgebildeten Rückstellungen fällt auf, dass die meisten Rückstellungen sich auf Altjahre beziehen. Instandhaltungsrückstellungen bestehen laut den Erläuterungen im Jahresabschluss des Kreises noch zum Teil aus 2010. Diese gilt es aufzulösen und bei Auflösung den Auflösungsbetrag als Ertrag im Haushalt zu verbuchen.“

Stellungnahme des Kreises Coesfeld:

§ 37 Absatz 4 KomHVO NRW enthält keine Fristen zu der Frage, wann Instandsetzungsrückstellungen aufzulösen sind. Insoweit ist es sachgerecht, Rückstellungen erst dann aufzulösen, wenn der Grund dafür entfallen ist (vgl. auch § 37 Absatz 7 KomHVO NRW).

Verschiedene Instandhaltungsarbeiten konnten in den letzten Jahren noch nicht abgearbeitet werden, da Förderprojekte (Regionale 2016, KInvFöG, Gute Schule 2020) zunächst prioritär abzarbeiten waren. Sie werden nun in nächster Zeit abgearbeitet. In diesem Zuge erfolgt die Finanzierung über die gebildeten Rückstellungen.

c).....“Maßnahmen die über die mittelfriste Planung nicht umgesetzt werden, hätten nicht geplant werden dürfen. Die hiesigen Kommunen sind durch die Bildung solcher Instandsetzungsrückstellungen über Jahre unverhältnismäßig über die Kreisumlage belastet worden. Zum Ende des Jahres 2017 werden 3.049.999,84 € an Instandhaltungsrückstellungen ausgewiesen.“

Stellungnahme des Kreises Coesfeld:

Die ausgewiesenen Instandsetzungsrückstellungen sind aus baufachlicher Sicht weiterhin erforderlich. Soweit im Einzelfall eine vorherige umlagewirksame Berücksichtigung in der Haushaltsplanung eine Rolle spielte, würde bei Auflösung der Instandsetzungsrückstellung und späterer Neuveranschlagung wegen der weiterhin gegebenen baufachlichen Erforderlichkeit sogar eine doppelte Belastung für die kreisangehörigen Städte und Gemeinden entstehen.

d).....“Unter der Bilanzposition 3.4 werden sonstige Rückstellungen i.H.v. von 17.517.343,61 € zum 31.12.2017 ausgewiesen. Fraglich ist bei einigen dieser Positionen, ob diese überhaupt gebildet werden durften. Bei Geschäftsvorfällen, die auf Leistungen Dritter ohne Gegenleistungsverpflichtung der Gemeinde oder auf einseitige Leistungen der Gemeinde an Dritte beruhen, soll erst das Entstehen der rechtlichen Verpflichtung der Gemeinde und nicht bereits das mögliche Entstehen einer wirtschaftlichen Verpflichtung beim Dritten der Anlass für eine Rückstellungsbildung bei der Gemeinde sein. Gab es eine konkrete rechtliche Verpflichtung bei der Rückstellungsart „Hilfe zur Pflege“ oder z.B. „Bestattungskosten“? Wurden bereits Aufträge in dem Jahr der Rückstellungsbildung erteilt, so dass damit die Verpflichtung gegenüber einem Dritten vorlag? Für geringfügig ungewisse Verbindlichkeiten sind keine Rückstellungen zu bilden.“

Stellungnahme des Kreises Coesfeld:

Zwischen Antragstellung und Bewilligung vergehen üblicherweise mehrere Monate, so dass zum Jahresende regelmäßig eine Vielzahl von nicht abschließend bearbeiteten oder gar unbearbeiteten Anträgen vorliegt. Um zu verhindern, dass Leistungsanträge, die erst in dem auf ihren Eingang folgenden Kalenderjahr bewilligt werden, das Jahr der Bewilligung mit Aufwendungen des Vorjahres belasten, werden entsprechende Rückstellungen gebildet. Hierdurch wird dem haushaltsrechtlichen Grundsatz der periodengerechten Zuordnung Rechnung getragen. Die mit diesen Anträgen verbundenen Aufwendungen, auf die die Antragsteller einen Rechtsanspruch haben, wenn sie alle Voraussetzungen erfüllen, können nur geschätzt werden.

e).....“Auffällig ist, dass trotz Mehreinstellungen von Personal (Stand 2009: 559 Stellen auf 635 Stellen zum Zeitpunkt 2017) die Urlaubs- und Überstundenzurückstellungen nicht abnehmen.“

Stellungnahme des Kreises Coesfeld:

Für Rückstellungen für Urlaub und Überstunden werden zugunsten der kreisangehörigen Kommunen keine Aufwendungen in den Haushalt eingeplant. Entsprechende Buchungen erfolgen erst im Zuge der Jahresabschlussarbeiten. Die Höhe der Rückstellungen werden unmittelbar auch von Tarif- und Besoldungserhöhungen beeinflusst. Im Übrigen wurden neue Stellen zur Wahrnehmung neuer Aufgaben oder als Reaktion auf rechtliche Vorgaben eingerichtet. Eine Entlastung der vorhandenen Beschäftigten mit hohen Freizeitansprüchen kann folglich nicht per se angenommen werden.

f).....“Von 2009-2017 sind somit summiert durch Auflösung von Instandhaltungsrückstellungen- und sonstigen Rückstellungen 8.148.955,44 € die Jahresergebnisse des

Kreises verbessert worden. An dieser Verbesserung des Jahresergebnisses müssen die Kommunen partizipieren, denn der Aufwand wurde im Haushalt verplant und auch umgelegt auf die Kommunen.“

Stellungnahme des Kreises Coesfeld:

Die angesprochenen Rückstellungen mussten aufgrund des Vorliegens der tatbestandlichen Voraussetzungen gebildet werden. Dies trifft auch auf die Auflösungen zu, wenn die Gründe der Rückstellungen entfallen waren. Anzumerken ist, dass die Bildung und Auflösung der Rückstellungen durch die örtliche Rechnungsprüfung geprüft wurden.

g)“In der Arbeitssitzung am 13.08.2019 und am Tag der Dienstbesprechung am 24.09.2019 wurde auch das Thema Auflösung von Rückstellungen angesprochen. Bei diesen beiden Besprechungen teilte die Kreisverwaltung mit, dass eine Rückstellung für einen Rechtsstreit mit einer Firma in Höhe von rd. 6,3 Mio. € aufgelöst werden. In der Schlussbilanz zum 31.12.2017 weist diese Rückstellung einen Betrag von 4.884.345,66 € aus. Im Rahmen der Jahresabschlussarbeiten im Jahr 2019 für das Jahr 2018, der den Städten und Gemeinden leider nicht vorliegt, muss demnach eine zusätzliche Rückstellung von rd. 1,4 Mio. € gebucht worden sein. Die hiesigen Kommunen gehen davon aus, dass im Haushalt 2019 Mittel zusätzlich für dieses Klageverfahren eingeplant worden sind, die folglich die kreisangehörigen Kommunen über ihre Umlage anteilig gezahlt haben.

Bei der Rückstellungsauflösung werden die Prozess- und Rechtsanwaltskosten noch gegengerechnet. Dennoch verbleibt aus dieser Rückstellung ein Auflösungsbetrag von alleine rd. 5,5 Mio. € bis 6 Mio. €. Dieser Auflösungsbetrag wird das Jahresergebnis wesentlich verbessern. Geplant wurde ein Jahresergebnis von minus 1.966.693,00 €. Allein dies ein Beispiel belegt, dass über Jahre Ansätze im Haushalt mit verplant wurden, die die hiesigen Kommunen finanzierten und durch die Auflösung im Jahresabschluss 2019 nicht zurückerhalten.

Ein Griff in die Ausgleichsrücklage für das Jahr 2019 erfolgte nicht. Ein negativ prognostiziertes Haushaltsergebnis wird durch die Auflösung von Rückstellungen in ein positives Jahresergebnis umgewandelt, an dem die hiesigen Kommunen bis zum heutigen Tag nicht partizipieren.

Forderung:

Die zu viel vom Kreis an die Kommunen umgelegten 5,5 - 6,0 Mio. € werden zusätzlich bei dem Haushalt 2020 im Sinne der Städte und Gemeinden berücksichtigt. Darüber hinaus wird die Kreisverwaltung gebeten über die Auflösung von weiteren Rückstellungen konkret nachzudenken.“

Stellungnahme des Kreises Coesfeld:

Die Annahme, im Haushalt 2019 seien rd. 1,4 Mio. € an Aufwendungen für das Klageverfahren mit der Firma geplant worden, trifft nicht zu (vgl. Haushalt 2019, TEPI 39.03 – Fleisch- und Geflügelhygiene). Die Buchung erfolgte, nachdem sich das Risiko für den Kreis entsprechend erhöht hatte. Die Bildung und Auflösung von Rückstellungen erfolgt, sobald die tatbestandlichen Voraussetzungen dafür vorliegen.

h).....“Neue Rückstellungen für Klageverfahren (wie z. B. Genehmigungsverfahren Wind- kraftanlagen) werden gebildet. Erneut werden die hiesigen Kommunen über Bildung eines Ansatzes im Haushalt negativ tangiert, bei dem, der Ausgang des Verfahrens, völlig ungewiss ist. Allein der Kreis partizipiert von

der gebildeten Rückstellung (Ansatz und Höhe sind in das Belieben des Kreises gesetzt.).

Wie es zu keiner Belastung der Städte und Gemeinden kommen kann, praktiziert der Kreis Borken schon seit Jahren. Um seine Kommunen nicht unnötig finanziell zu belasten, wird bei der Haushaltsaufstellung bereit eine angedachte Auflösung mit verplant (s. Auszug HH 2018, des Kreises Borken S. 41).

Für 2018 sind hier auch drei schulische Sanierungsmaßnahmen enthalten, für die 2016 Instandsetzungsrückstellungen gebildet wurden, die bei einer Förderung im Rahmen des Programms NRW.BANK Schule 2020 in einer Größenordnung von 950 T-Euro (2019: 400 T-Euro) ertragswirksam aufzulösen sind.”

.....

Stellungnahme des Kreises Coesfeld:

Zur haushaltrechtlichen Verwaltungspraxis in anderen Kommunen wird keine Stellung genommen. Soweit vorliegend das Landesprogramm "Gute Schule 2020" angesprochen wird, sind die hierfür geltenden Förderbedingungen zu beachten. Danach sind für die Inanspruchnahme der 100%igen Drittförderung durch das Land vorher für eine Maßnahme gebildete Rückstellungen für unterlassene Instandsetzungen aufzulösen (vgl. Nr. 11 der von den der Landesregierung NRW und der NRW.BANK herausgegebenen Hinweise).

Entsprechende Fallkonstellationen gibt es beim Kreis Coesfeld nicht. Aus dem Landesprogramm Gute Schule 2020 werden beim Kreis Coesfeld ausschließlich Baumaßnahmen finanziert (insbesondere Erwerb und Sanierung der Steverschule in Nottuln), für die zuvor keine Rückstellungen für unterlassenen Instandsetzungen gebildet wurden (vgl. Anlage zu SV-9-1449).

Unabhängig davon sind Rückstellungen nach dem geltendem Haushaltsrecht bei Bekanntwerden des Risikos zu bilden.

„.....Anhand nur eines Beispiels des Kreises Borken wird deutlich, welche vielfältigen Möglichkeiten dem Kreis Coesfeld zur Verfügung stehen, um seine Städte und Gemeinden finanziell nicht über das nötige Maß hinaus zu belasten. Wir fordern den Kreis Coesfeld auf, diesen ihm gegebenen Spielraum voll auszus schöpfen.

Nur beispielhaft sei folgende Maßnahme genannt: Fassadensanierung
Richard-von-Weizäcker-Berufskolleg
HHPlan 2016

Sitzung Kreisausschuss 09.12.2015/ Sitzung Kreistag 16.12.2015:

Gesamtkosten der Maßnahme: 300.000 € (Rückstellung für energetische Verbesserung aus 2013) lt. Sitzungsvorlage SV -9-0410/1 Sitzung 09.12.2015/16.12.2015“

Stellungnahme des Kreises Coesfeld:

Die angesprochene Maßnahme wurde in das Förderprogramm nach dem Kommunalinvestitionsförderungsgesetz aufgenommen (vgl.SV-9-0692). Über diese Förderung wurden umlagewirksame Erträge von 90 % der förderfähigen Kosten veranschlagt und damit zugunsten der kreisangehörigen Städte und Gemeinden bereits weitestgehend eine Umlageneutralität erreicht. Zur Frage einer darüberhinausgehenden umlagewirksamen Auflösung der gebildeten Rückstellung kann sachgerecht erst nach Durchführung und Abrechnung der entsprechenden Baumaßnahme entschieden werden. Ein vollständiger Abschluss der o. a. Maßnahme ist noch nicht erfolgt.

„Forderung:

Damit die Kommunen auch an der ergebnisverbessernden Auflösung von Rückstellungen partizipieren, sollte beispielsweise ein pauschaler Ertrag in Hö-

he des Durchschnitts der Rückstellungsauflösung für Instandhaltung und sonstige Rückstellung in die Haushaltsplanung des Kreises verplant werden. Hierdurch würde eine Planung im Planergebnis erreicht, die näher an dem Jahresergebnis liegen würde.“

Stellungnahme des Kreises Coesfeld:

Entsprechende Pauschalisierungen sind nach der KomHVO NRW nicht zulässig. Erträge sind erst dann zu buchen, wenn Gründe der Rückstellungsbildung entfallen sind. Eine umlagewirksame Planung ist somit grundsätzlich nicht möglich.

“4.) Budget 2: Arbeit und Soziales, Schule und Kultur, Jugend und Gesundheit

- a) Der Zuschussbedarf im Bereich Schule, Bildung und Kultur steigt gegenüber dem Vorjahresansatz mit 6.576.975 € um 475.230 € auf 7.052.205 €. Diese Erhöhung bedeutet gegenüber dem Vorjahr eine Steigerung von über 7 %, was deutlich über der Inflationsrate liegt. Begründet wird die deutliche Steigerung mit in erster Linie steigenden Personalaufwendungen (+ 80.000 €) und Mehraufwendungen für Beschaffungen durch die Änderung der GWG-Grenze von 410 € netto auf 800 € netto. Welche Gründe für eine weitere Erhöhung dieses Ansatzes zum Vorjahr eine Rolle spielen, bleibt unklar.“

Stellungnahme des Kreises Coesfeld:

Wesentliche Faktoren für den erhöhten Zuschussbedarf (Zuschuss in 2019: 6.576.975 € / Zuschuss in 2020: 7.091.484 € / Verschlechterung: 514.509 €) sind u. a. folgende Abweichungen:

- Mittel zur Schulung/Einweisung von Lehrern auf Endgeräte im Zuge der Digitalisierung, je Lehrkraft 250 € (72.750 €)
 - Zusätzliche Lizenzmieten 44.000 €
 - Aufstockungen für IT-Service 63.210 €
 - Umschichtungen in den Ergebnisplan zu Lasten des Finanzplans aus Anlass der Anschaffung von Geringwertigen Wirtschaftsgütern 143.692 €
 - Erhöhte Aufwendungen für die Übermittagsbetreuung in Coesfeld und Dülmen nach Anpassung der Verträge mit den Betreuungsträgern Diakonie und KiWo 49.850 €
 - Erhöhung von GWG-Aufwendungen für die Steverschule (63.000 €) und Martinistift (18.000 €)
 - Erhöhte Schülerbeförderungskosten (u. a. Azubi-Ticket 58.500 €).
- b)Im Produktbereich 50 (Soziales und Jobcenter) ist der durch den Kreis gegebene Hinweis, dass in diesem Produktbereich fast alle Leistungen aus Pflichtaufgaben resultieren und somit nur begrenzt steuerbar sind sicherlich richtig. Da aber die Höhe der durch die Kommunen zu zahlenden Kreisumlage sich aus den prognostizierten Aufwendungen im Haushaltsplan ableitet, ist es hier besonders wichtig, dass „Sicherheitsveranschlagungen“ vermieden werden.
- Beispielsweise zeigt der Jahresabschluss 2017 des Kreises Coesfeld für diesen Produktbereich, dass das Ist-Ergebnis knapp 2 Mio. Euro unterhalb des Ansatzes 2017 geblieben ist. In die Berechnung der damaligen Kreisumlage ist systembedingt der höhere Haushaltsansatz eingeflossen, was isoliert für diesen Produktbereich betrachtet, bedeutet, dass die Kommunen eine höhere

Kreisumlage gezahlt haben, als im Nachhinein festgestellt tatsächlich notwendig gewesen wäre.“

Stellungnahme des Kreises Coesfeld:

Die Haushaltsplanung erstreckt sich auf den Zeitraum von ca. Juli bis November des Vorjahres. Während dieser Zeit werden die Kontenansätze unter Beachtung der Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit, aufgrund der jeweiligen Entwicklungen der letzten Jahre sowie aller bekannten Daten und Fakten, die Auswirkungen auf die jeweiligen Ansätze haben können, ermittelt und ständig aktualisiert.

Die tatsächliche Entwicklung der einzelnen Positionen ist von vielen unterschiedlichen Faktoren abhängig. So kann beispielsweise die Anzahl der eingehenden Anträge auf Gewährung der unterschiedlichen Leistungen nicht beeinflusst werden. Entsprechend schwierig gestaltet sich die Kalkulation der damit verbundenen Ansätze des folgenden Jahres.

Soweit beispielhaft angeführt wird, dass das Ist-Ergebnis des Jahresabschlusses 2017 um knapp 2 Mio. € unterhalb der Ansätze geblieben ist, wird grundsätzlich darauf hingewiesen, dass Erträge in Höhe von ca. 73 Mio. € und Aufwände in Höhe von ca. 100 Mio. € kalkuliert worden sind. Tatsächlich sind dann die Erträge um ca. 1,8 Mio. € (ca. 2,5 %) höher und die Aufwände um ca. 0,2 Mio. € (ca. 0,2 %) geringer ausgefallen als kalkuliert.

Heruntergebrochen auf die Produktgruppen sind die Abweichungen im Wesentlichen auf die Bereiche der ambulanten Leistungen und der stationären Pflege zurückzuführen. Dort waren unter anderem die Änderungen der Zuständigkeiten durch das Inklusionsstärkungsgesetz und die Einführung der Pflegestärkungsgesetze II und III zu berücksichtigen. Hier haben die tatsächlichen Aufwendungen die kalkulierten Ansätze nicht erreicht, weil der Anstieg der Aufwendungen geringer ausgefallen ist als erwartet. Darüber hinaus wurden u. a. Mehrerträge aufgrund einer Erhöhung der vom Land gewährten Inklusionspauschale sowie in den Bereichen der Unterhaltsheranziehung, Kostenerstattung und Rückzahlung der gewährten Hilfen erzielt.

- c)Laut Haushaltsentwurf des Kreises soll der Hebesatz für die Jugendamtsumlage von 20,03 % auf 20,04% angehoben werden. Aufgrund erheblich gestiegener Umlagegrundlagen bedeutet dies für die Gemeinden ohne eigenes Jugendamt eine Mehrbelastung von über 1,95 Mio. Euro. Die Umlage wird mit einem Verzug von zwei Jahren spitz abgerechnet. In der Nachbetrachtung zeigt sich, dass der Kreis Coesfeld jährlich im Durchschnitt einen Betrag von fast 2,9 Mio. Euro zu viel erhebt. Es müssen somit dauerhaft erhebliche Beträge von den Kommunen zwischenfinanziert werden. Bereits in den zurückliegenden Jahren ist von den kreisangehörigen Städten und Gemeinden diese Praxis kritisiert worden. Leider müssen wir feststellen, dass dieser Hinweis bislang keine Berücksichtigung fand. Die Abrechnung der Jugendamtsumlage 2018 im Jahr 2020 wird mit einer Erstattung zugunsten der Kommunen von fast 5,5 Mio. Euro einen neuen Höchstwert erreichen.

Wir fordern den Kreis Coesfeld daher erneut auf, den Produktbereich 51/Jugendamt mit größerer Sorgfalt zu planen. Die Möglichkeit, dass sich im Rahmen der Abrechnung auch Nachzahlungen für die Kommunen ergeben können, ist keine Rechtfertigung für die Einplanung überdimensionierter finanzieller Sicherheiten in diesem Produktbereich“.

Stellungnahme des Kreises Coesfeld:

Auf die Sachwänge im Rahmen der Kostenkalkulation wurde zuletzt in der Sitzungsvorlage 9-1264 hingewiesen. An dieser Stelle wird exemplarisch erwähnt, dass zum Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung die

Zahl der betroffenen Kinder nicht genau bekannt ist.

Soweit eine nötige Zwischenfinanzierung durch die kreisangehörigen Städte und Gemeinden geltend gemacht wird, ist in der jetzigen Niedrigzinsphase zu beobachten, dass den Kommunen hierfür keine Zinsaufwände entstehen. Dies ist etwa auch aus der Antwort ersichtlich, die die Stadt Billerbeck im Rahmen der diesjährigen Finanzdatenabfrage mitgeteilt hat (vgl. Anlage 6 Tabelle 2 zu SV-9-1514). Danach hat die Stadt Billerbeck im Jahr 2018 Liquiditätskredite aufgenommen ohne dass ein Zinsaufwand entstanden ist. Entsprechendes plant die Stadt Billerbeck gemäß ihrer Antwort auch für das Jahr 2020.

5. "Entwicklung der Personalkosten

Im vorgesehenen Entwurf des Kreishaushaltes 2020 steigt die Anzahl der Stellen auch ohne Berücksichtigung der ZAB weiter an. Mit einem Plus von 5,56 % übersteigt der Personalaufwand daher die Tarifsteigerungen und Besoldungserhöhungen.

Insgesamt ist eine Ausweitung des Stellenplans um 19,50 Stellen und 12 Projektstellen geplant, was Kosten in Höhe von 1,7 Mio. € verursacht. Auch wenn Personalaufwand durch unterjährige Besetzung gespart werden soll und die Mehrheit der neuen Stellen gegenfinanziert ist (ca. 1,21 Mio. €), so bleiben doch ungedeckte Kosten von ca. 0,49 Mio. €. Zu berücksichtigen ist außerdem, dass die Stellen, die im Verlauf des Jahres besetzt werden, in den Folgejahren voll aufwandswirksam werden.

In Anbetracht der steigenden Folgekosten fordern wir, wie schon in den Vorjahren, dass gerade die durch Ausweitung der freiwilligen Leistungen bedingten Stellenvermehrungen begrenzt werden. Beispielsweise werden Projektstellen im Dez. II durch Fördermittel gedeckt, die z. T. im Jahr 2021 enden (im Bereich „Kein Abschluss ohne Anschluss-KAoA“) bzw. der Erhalt von Fördermitteln bei einer neuen Projektstelle noch nicht sicher ist (im Bereich „Zukunft durch Innovation-RBB-zdi“).

Stellungnahme des Kreises Coesfeld:

Zur Entwicklung der Personalkosten wird auf die Ausführungen im Vorbericht (Seiten V 33 – V 36) des Haushaltsentwurfs 2020 hingewiesen. Ggf. weitergehende Abweichungen werden über die Änderungsliste beraten und beschlossen.

6. "Zuführungen in den Versorgungsfond

Für das Jahr 2020 ist eine Zuführung von 6.807.672 € (die geplante Zuführung zu Pensions- und Beihilferückstellungen beträgt 6.764.277 €) in den Versorgungsfond bei den Kommunalen Versorgungskassen Westfalen-Lippe geplant. Der Buchwert bzw. aktuelle Bestand beträgt 39.793.064,00 € mit einem Kurswert (bis Juli 2019) von 47.581.910,27 €. Damit existiert aktuell eine stille Reserve von 7.788.846,27 €.

Die Pensionsrückstellungen in der im Jahresabschluss 2017 ausgewiesenen Bilanz betragen 111.787.595,00 €.

Ziel des Kreises ist es, einen Kapitalstock von ca. 50 - 60 Mio. € zu erreichen (zuzüglich der stillen Reserven). Dieser Kapitalstock beinhaltet dann etwa 50 % der in der Bilanz ausgewiesenen Pensionsrückstellungen. Dieser Zielwert erscheint uns hiesigen Städten und Gemeinden für eine Kreisverwaltung deutlich zu hoch, da eine Finanzierung des Kreishaushaltes über die Kreisumlage bzw. mögliche Sonderumlagen stets gesichert ist. Ein Zielwert von einem Drittel des Bilanzwertes der Pensionsrückstellungen dürfte hier vollkommen ausreichend sein. Dieser Wert ist nun erreicht, so dass keine weiteren Zuführungen mehr notwendig sind.“

Stellungnahme des Kreises Coesfeld:

Die Feststellung, dass ein Drittel des Kapitalstocks für die künftigen Verpflichtungen des Kreises ausreicht, ist nicht ohne Weiteres nachvollziehbar, zumal die dieser Erkenntnis zugrundeliegenden Beweggründe/Berechnungen nicht näher erläutert werden. Eine Stellungnahme hierzu kann daher nur im Ansatz pauschal erfolgen. Daher wird auch auf das seit mehreren Jahren allgemein niedrige Zinsniveau hingewiesen, sowie auf das Erfordernis, aufgrund der erheblichen Besoldungssteigerungen, die unmittelbare Auswirkungen auf die Versorgungslasten haben, den Kapitalstock wie geplant aufzubauen. Einige Städte und im Gemeinden im Kreis Coesfeld verfahren mittlerweile ebenso (z. B. die Stadt Coesfeld).

7. "Freiwillige Leistungen"

Die Ausweitung der freiwilligen Leistungen des Kreises sehen die Städte und Gemeinden weiterhin kritisch. Beispielsweise wird der Produktbereich 00 (Verwaltungsleitung inkl. Kommunales Integrationszentrum) durch einen Anstieg an Zuschussbedarf im Jahr 2020 i. H. v. gut 195.000 € weiter belastet. Dies verdeutlicht, dass die Aufnahme von neuen Leistungen stets Folgekosten nach sich ziehen, die auch künftige Haushalte belasten werden.

Auch im Bereich 01 (Büro des Landrats) steht für das kommende Jahr ein Mehraufwand von gut 150.000 € beim Zuschuss Münsterland e. V. an.

Die Belastung künftiger Haushalte ergibt sich jedoch nicht nur aus zeitlich auslaufenden Förderungen, sondern auch durch mit den Projekten einhergehende Personalmaßnahmen.

So wird etwa eine halbe Projektstelle im Bereich KAoA in eine reguläre Stelle umgewandelt, für die die ESF-Förderphase in 2021 endet, sowie eine weitere halbe Projektstelle im Bereich RBB-zdi eingeführt. Hier wünschen wir uns, dass der Kreis Coesfeld seine freiwilligen Leistungen mit Rücksicht auf seine Kommunen nicht noch weiter ausdehnt, da den Kommunen durch die Mitfinanzierung über die Kreisumlage das Erreichen eines eigenen strukturellen Haushalts schwieriger gemacht wird. Eine Senkung der Finanzkraft der kreisangehörigen Kommunen kann nicht im Interesse des Kreises sein.“

Stellungnahme des Kreises Coesfeld:

In der Regel erfolgt hier eine Berücksichtigung von Stellen erst nach eingehender Prüfung und letztlich nach Beteiligung der Politik. Den Aufwendungen stehen zumeist auch entsprechende Erträge bzw. eine konkrete Fördermittelakquise gegenüber.

Als grundsätzliche Feststellung kann jedoch erklärt werden, dass im Rahmen der jährlichen Anmeldungen zum Stellenplan für das Folgejahr Stellenbedarfe immer sehr kritisch und umfassend hinsichtlich ihrer Notwendigkeit und Dringlichkeit geprüft werden. Es darf nicht unerwähnt bleiben, dass mit dieser Prüfung untrennbar auch eine Betrachtung der vorhandenen Stellen- und Personalausstattung, der Arbeitsprozesse und deren Organisation sowie der zu erledigenden Pflichtaufgaben verbunden ist. Vor Anmeldung zur Einrichtung einer Stelle oder eines Stellenanteils erfolgt somit regelmäßig zunächst eine Prüfung innerhalb der Fachabteilung dahingehend, ob und wie eine Erfüllung neuer oder sich veränderter Aufgaben mit dem vorhandenen Personalbestand umgesetzt werden kann. Bei der Schaffung neuer Stellen handelt es sich somit stets um den letzten Schritt der Überlegungen, wenn keine anderweitige Lösung eine entsprechende Aufgabenwahrnehmung gewährleisten kann. Zudem ist jede Fachabteilung gehalten, die Arbeitsabläufe und die Aufgabendichte im Blick zu behalten und sofern erforderlich unterjährig an sich verändernde Anforderungen anzupassen.

Unabhängig davon ist zu erwarten, dass im Rahmen der Beratung über die Änderungsliste noch zusätzliche Erträge (z. B. Integrationspauschale) in den Haushalt aufgenommen werden.

III...“Abschließende Stellungnahme

Die hiesigen Städte und Gemeinden fordern den Kreis Coesfeld auf:

- von einer angedachten Erhöhung der allgemeinen Kreisumlage von mehr als 11 Mio. € Abstand zu nehmen;
- auf Kosten der Kommunen keinen weiteren Vermögensaufbau zu betreiben und auf eine angedachte Wohnanlage in Lüdinghausen zu verzichten;
- vor dem Hintergrund ungebremsster Stellenplanausweitungen und Personalkostensteigerungen weitere Maßnahmen zur Verbesserung seiner Effizienz zu ergreifen;
- seine Ausgleichsrücklage ab sofort bis auf einen Mindestbestand von 1,5 Mio. € für einen fiktiven Haushaltsausgleich einzusetzen;
- sich kritisch mit dem Haushalt des Landschaftsverbands Westfalen-Lippe zu befassen und ihn auf seine Effizienz hin kritisch zu überprüfen;
- Überschüsse im Rahmen des allgemeinen Haushalts in Folgejahren zu berücksichtigen und seinen Kommunen ausschließlich zu Gute kommen zu lassen;
- lediglich einen fiktiven Haushaltsausgleich vorzusehen;
- zulastender Städte und Gemeinden keine weitere Eigenkapitalerhöhung vorzusehen;
- nicht unbedingt benötigte Rückstellung aufzulösen und den Städten und Gemeinden unmittelbar zukommen zu lassen;
- über ein Stundungsmodell bei der Bildung von Pensions- und Altersrückstellungen nachzudenken;
- über die Auflösung langfristig vorgehaltener Rückstellungen bei der Haushaltsaufstellung zu entscheiden; das seit Jahren vom Kreis Borken praktizierte Modell der angedachten Auflösung von Rückstellungen bereits bei der Haushaltsaufstellung mitzubereitsichtigen;
- auf Sicherheitsveranschlagungen bei der Aufstellung des Haushalts im Vorhinein zu verzichten;
- die Jugendamtsumlage nicht so hoch anzusetzen, weil die vergangenen Jahre gezeigt haben, dass diese deutlich überzogen war;
- eine Ausweitung des Stellenplanes auf das Notwendige zu beschränken und im Bereich freiwilliger Leistungen darauf zu verzichten;
- den Versorgungsfond nicht weiter aufzustocken und es beim jetzigen Kapitalstock zu belassen;
- keine freiwilligen Leistungen mehr ohne Beteiligung der kommunalen Familie zu genehmigen und
- keine finanziellen Belastungen aus dem kommunalen Integrationszentrum vorzusehen.

.....

Stellungnahme des Kreises Coesfeld:

Zur Vermeidung von Wiederholungen wird auf die unter I. – II. aufgeführten Stellungnahmen verwiesen.

III. Alternativen

Alternativen gibt es nicht, da das Beteiligungsverfahren entsprechend normiert ist.

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 resultiert aus § 55 Absatz 2 KrO NRW.