

Anlage 2 – Auszug der Sitzungsvorlage SV–10-0729

„Anregungen zur zukünftigen Aufstellung des Kreishaushalts und Festlegung der Kreisumlage“ – Personalaufwendungen (Seiten 1 u. 2), vgl. Schreiben der Bürgermeisterinnen und Bürgermeister vom 27.10.2022

„Wir halten hier weitere Konsolidierungsanstrengungen für unausweichlich. Gleichzeitig sollte berücksichtigt werden, dass der Stellenplan des Kreises nicht stärker wachsen sollte als die Stellenpläne in den Rathäusern. Dieses gilt in ganz besonderen Maße, wenn auch der Kreis selbst (einwohnermäßig) in Zukunft nicht in gleichem Maße wachsen wird. So wuchs der Stellenplan vom Kreis in der Zeit von 2015 bis 2022 um 125,59 Stellen bzw. 23 % (ohne ZAB). Bei den kreisangehörigen Kommunen ist im gleichen Zeitraum im Durchschnitt ein Anwachsen von 30,1 Stellen bzw. 19,7 % zu verzeichnen ist.“

Stellungnahme der Verwaltung:

a) zur Entwicklung des Stellenplans:

Von 2015 (624,95 Stellen) bis 2022 (842,04 Stellen) ist eine Stellenausweitung bereinigt um die ZAB-Stellen (90,32 Stellen) von 126,77 Stellen zu verzeichnen.

Nachrichtlich zur Zentralen Ausländerbehörde (ZAB):

Stellenplan 2018 Nachtrag	= 78 Stellen + 3,32 Stellen (Abt. 10/11)	= 81,32 Stellen
Stellenplan 2019	= +2,00 Stellen Abt. 10 + 11	= 83,32 Stellen
Stellenplan 2020	= +7,00 Stellen ZAB	= 90,32 Stellen

Viele der neu geschaffenen Stellen in den letzten sieben Jahren basieren auf der Entfristung von ehem. Projektstellen (insb. im Bildungsbereich) und/oder sind gegenfinanziert (ohne ZAB):

Jahr	Stelleneinsparungen	Neu geschaffene Stellen	davon (tlw.) gegenfinanziert	Anmerkungen
2016	0 VZÄ	31,4 VZÄ	7,4 VZÄ (KI, Jobcenter, IKZ Lohnbüro, Schwangerenkonfliktberatung)	5,2 VZÄ Burg Vischering 13,5 VZÄ Flüchtlingsgeschehen
2017	-1,25 VZÄ	17,75 VZÄ	1,0 VZÄ (Jobcenter)	2 VZÄ Burg Vischering 4,5 VZÄ Flüchtlingsgeschehen
2018	-2,0 VZÄ	11,25 VZÄ	7,0 VZÄ (KI, Datenschutz, Leitstelle)	
2019	-1,0 VZÄ	18,75 VZÄ	9,25 VZÄ (Leitstelle, Jobcenter)	
2020	-2,5 VZÄ	12,0 VZÄ	5,0 VZÄ (KI, Rettungsdienst, Jobcenter)	
2021	-0,25 VZÄ	6,5 VZÄ	4,0 VZÄ (ÖGD-Pakt, Ortsumgehung)	1,0 VZÄ Freistellung Personalrat
2022	-2,25 VZÄ	20,37 VZÄ	9,82 VZÄ (ÖGD-Pakt, Schulsozialarbeit)	

„Anregungen zur zukünftigen Aufstellung des Kreishaushalts und Festlegung der Kreisumlage“ – Personalaufwendungen (Seite 2), vgl. Schreiben der Bürgermeisterinnen und Bürgermeister vom 27.10.2022:

„Mit Blick auf die Personalaufwendungen wird dieses Verhältnis noch deutlicher: Beim Kreis ist in dem o. a. Zeitraum ein Anstieg von 22,2 Mio. € bzw. 61,5 % (ohne ZAB) festzustellen, bei den kreisangehörigen Kommunen im Mittel um 3,4 Mio. € bzw. lediglich 42,1 %. Dieses ist sicherlich auch

darin begründet, dass im Kreishaushalt Projektstellen für mehrere Jahre nicht im Stellenplan abgebildet werden, während viele Kommunen diese Stellen im Stellenplan ausweisen. Im Übrigen halten wir dieses auch formalrechtlich für bedenklich. Nach unserer Einschätzung sollte die Einrichtung von Projektstellen ohne Ausweisung im Stellenplan bei maximal 2 Jahren liegen.“

a) Zur Ausweisung von Projektstellen im Stellenplan

Der Stellenplan hat die im Haushaltsjahr erforderlichen Stellen der Beamtinnen und Beamten und der nicht nur vorübergehend beschäftigten Bediensteten auszuweisen (§ 8 KomHVO NRW). Befristete Projektstellen sind demnach nicht im Stellenplan selbst abzubilden, jedoch in den Erläuterungen zum Stellenplan kenntlich zu machen (und darüber hinaus im Personaletat zu veranschlagen). Dies wird vom Kreis Coesfeld stets so umgesetzt. Eine Projektstelle wird erst dann im Stellenplan aufgenommen, wenn die Stelle dauerhaft einzurichten ist (z.B. wenn die Aufgaben dies erfordern oder die Finanzierung dauerhaft gesichert ist).

Sofern künftig auch befristete Projektstellen mit einer Dauer von über zwei Jahren im Stellenplan ausgewiesen werden sollen, führt dies zunächst zu einer Ausweitung des Stellenplans und bei Auslaufen des Projekts zu einer Rückführung der davon betroffenen Planstellen. Hinzu kommt die Gefahr, dass diese Planstellen als „Kernbestand“ wahrgenommen werden, was ihr Einsparen am Ende des Projekts erschwert (Ausnahme: vorheriges Anbringen von kw-Vermerken). In der Regel verfolgt der Kreis Coesfeld das Ziel, befristete Projektstelle mit Ende des Projektes zu streichen. Eine Auswertung der Jahre 2018 bis 2022 hat hierzu folgende Erkenntnisse geliefert:

Projekt- und Zusatzstellen insgesamt:	109,25 VZÄ
davon refinanziert:	65,15 VZÄ
davon in Planstelle überführt:	19,61 VZÄ
davon aktuell noch aktiv:	52,19 VZÄ*

*inkl. Kl, wovon 2023 10 VZÄ in Planstellen umgewandelt werden

„Anregungen zur zukünftigen Aufstellung des Kreishaushalts und Festlegung der Kreisumlage“ – Personalaufwendungen (Seite 2), vgl. Schreiben der Bürgermeisterinnen und Bürgermeister vom 27.10.2022:

„Wir regen daher an, dass wir die Veränderung der Personalaufwendungen beim Kreis an die Entwicklung der Personalaufwendungen bei den kreisangehörigen Kommunen koppeln. So sollte für die Haushaltsplanung 2023 Folgendes gelten: Der Kreis dürfte maximal eine Steigerung von etwa 4,1 % bei den Personalaufwendungen von 2022 nach 2023 aufweisen. Dies entspricht der durchschnittlichen Steigerung aller kreisangehörigen Kommunen von 2021 zu 2022.“

b) zur Entwicklung des Personaletats

Die Anregung, die Anpassung des Personalaufwands des Kreises an die durchschnittlichen Steigerungsraten der Städte und Gemeinden zu koppeln, kann aus Sicht der Verwaltung nicht umgesetzt werden, da sich die Aufgabenentwicklung der Städte und Gemeinden von der des Kreises deutlich unterscheidet. Hier eine Kopplung zu erzwingen erscheint nicht sachgemäß.

Im Übrigen beträgt die aktuelle Steigerung des Personaletats von 2022 auf 2023 weniger als 3 % und würde auch bei politischer Anerkennung der noch in der weiteren Haushaltsplanberatung verwaltungsseitig vorgeschlagenen Änderungen die geforderte maximale Steigerung von 4,1 % nicht überschreiten (voraussichtliche Steigerung Stand November 2022: 2,8 %). Der Gesamtsaldo des Personal-etats (inkl. Versorgungsaufwendungen etc.) ist sogar rückläufig und wird sich voraussichtlich auf -1,77 % belaufen.

„Anregungen zur zukünftigen Aufstellung des Kreishaushalts und Festlegung der Kreisumlage“ – Kulturetat (Seite 2), vgl. Schreiben der Bürgermeisterinnen und Bürgermeister vom 27.10.2022:

„Auch haben wir im Rahmen der Haushaltskommission die Entwicklung der Kulturbudgets betrachtet; immerhin handelt es sich hier um eine klassische freiwillige Aufgabe. Festhalten lässt sich hier, dass die Entwicklungen auf Kreisebene ganz unterschiedlich zu den kreisangehörigen Kommunen verlaufen. Ergebnis: In 5 von 11 kreisangehörigen Kommunen wird in 2022 (Ansatz) weniger Geld pro Einwohner für Kultur als beim Kreis ausgegeben (Ansatz / Einwohner zum 30.06.2021). Zwei weitere Kommunen liegen nur unwesentlich höher als der Wert beim Kreis. Von 2015 bis 2022 ist die prozentuale Steigerung beim Kreis Coesfeld (+181,7 %) eben erneut deutlich höher als im kommunalen Raum (+132 %). Es wird daher zum einen angeregt, dass das Budget des Kreises auf Basis der Werte des Jahres 2020 sich nur um den Inflationsausgleich und um Sonderprojekte wie das „Jubiläum Burg Vischering“ erhöht. Zum anderen sollte die kreisweite Kulturarbeit zukünftig „gerechter“ auf die kreisangehörigen Kommunen verteilt werden. Auch hier muss gelten, dass die Städte und Gemeinden vorrangig für die (freiwillige) Kulturarbeit vor Ort zuständig sind und sie müssen durch eine Kreisumlagepolitik eben auch noch in der Lage sein, entsprechende kulturelle Angebote selbst vorhalten zu können.“

Stellungnahme der Verwaltung:

Der Kulturetat des Kreises wird maßgeblich von den sächlichen und personellen Aufwänden zur Unterhaltung und zum Betrieb der Kulturzentren (Kolvenburg in Billerbeck sowie Burg Vischering in Lüdinghausen) des Kreises Coesfeld geprägt. Hierbei hat die Burg Vischering im Betrachtungszeitraum eine hervorgehobene Rolle eingenommen, da sie integraler Bestandteil des Gesamtprojektes „WasserBurgenWelt“ im Rahmen der „Regionalen 2016“ war. Die Burg Vischering in Lüdinghausen nimmt nach der Projektrealisierung unter anderem die Funktion eines Knotenpunktes der 100 Schlösser Route ein. Nach der Beendigung der investiven Maßnahmen, die in diesem Zuge verwirklicht wurden, waren in der Ergebnisrechnung (Produktgruppe – Kultur) ab dem Jahr 2018 höhere bilanzielle Abschreibungen zu buchen (Jahr 2015: Gesamtsumme rd. 0,103 Mio. € / Jahr 2016: Gesamtsumme rd. 0,102 Mio. € / Jahr 2017: Gesamtsumme rd. 0,114 Mio. € / Jahr 2018: Gesamtsumme rd. 0,464 Mio. € / Jahr 2019: Gesamtsumme rd. 0,514 Mio. € / Jahr 2020: Gesamtsumme rd. 0,516 Mio. € / Jahr 2021: voraussichtliche Gesamtsumme: rd. 0,519 Mio. €). Entsprechende Aufwandsgrößen werden nach dem geltenden Haushaltsrecht zwingend auch im Jahr 2023 und den Folgejahren der mittelfristigen Finanzplanung zu berücksichtigen sein. Im Übrigen beläuft sich die prozentuale Steigerung der geplanten Aufwände von 2020 bis 2023 auf rd. 17 %. Dadurch wird deutlich, dass die dargestellten Steigerungen im Zeitraum 2015 bis 2022 im Wesentlichen durch den Umbau der Burg Vischering begründet sind und sich die aktuellen Kostensteigerungen an denen der Städte und Gemeinden orientieren.

Hinsichtlich der Anregung einer „gerechteren“ Verteilung der kulturellen Aufwandsgrößen ist der Blick auf die Vorschrift des § 56 Absatz 4 KrO NRW zu richten. Danach muss der Kreistag bei Einrichtungen des Kreises, die ausschließlich, in besonders großem oder in besonders geringem Maße einzelnen Teilen des Kreises zustatte kommen, eine ausschließliche Belastung oder eine nach dem Umfang näher zu bestimmende Mehr oder Minderbelastung dieser Kreisteile beschließen. Nach Einschätzung der Verwaltung liegen diese Voraussetzungen in Bezug auf die Finanzierung der Kulturzentren nicht vor, da das „Zustattkommen“ im Sinne § 56 Absatz 4 KrO NRW bereits nicht eindeutig messbar zugeordnet werden kann. Unabhängig davon erfüllen die Kulturzentren nach Auffassung der Verwaltung überörtliche Funktionen für sämtliche kreisangehörigen Städte und Gemeinden. - 8 – Kreis Coesfeld Sitzungsvorlage Nr. SV-10-0729 Hinsichtlich des Vortrages, die kreisangehörigen Städte und Gemeinden müssten durch eine Kreisumlagepolitik eben auch noch in der Lage sein, entsprechende kulturelle Angebote selbst vorhalten zu können, kann auf die von den Kommunen gemeldeten Finanzdaten verwiesen werden (vgl. Anlage 2, Tabelle 2). Dieser Anlage ist zu entnehmen, dass im Jahr 2023 von allen umlagepflichtigen Kommunen kulturelle Angebote vorgehalten und finanziert werden.

Die bislang höchstrichterlich gezogene Grenze (vgl. Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 16.06.2015 – 10 C 13/14) zur Frage der finanziellen Mindestausstattung wird somit nicht unterschritten. Die kreisangehörigen Städte und Gemeinden sind weiterhin in der Lage, eigenständig freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben wahrzunehmen.

„Anregungen zur zukünftigen Aufstellung des Kreishaushalts und Festlegung der Kreisumlage“ – Ansatzplanung Gebäudeunterhaltung, Abarbeitung offener Instandhaltungsrückstellungen, (Seite 4, Nr. 1), vgl. Schreiben der Bürgermeisterinnen und Bürgermeister vom 27.10.2022:

„Aufgrund der vielen noch offenen Instandhaltungsrückstellungen beim Kreis sollten neue Maßnahmen im Aufwandsbereich erst im Haushalt verplant werden, wenn die Maßnahme dringend erforderlich ist. Ansonsten sollten die Instandhaltungen erst abgearbeitet werden. Falls die Rückstellung in absehbarer Zeit nicht durchgeführt werden, sollten sie im Haushalt als Ertrag verbucht werden (aufgelöst werden) und erst bei realistischer Durchführung neu verplant werden. Bei der Auflösung der Rückstellung im Jahresabschluss wird ein Ertrag verbucht, der sich nur im Jahresabschluss des Kreises ergebnisverbessernd auswirkt und dem Kreis zugutekommt.“

Stellungnahme der Verwaltung:

Die im Haushaltsentwurf 2023 enthaltenen Aufwendungen für die Gebäudeunterhaltung können aus Sicht der Verwaltung nicht abgeschmolzen werden. Hierbei ist unter anderem zu berücksichtigen, dass im Arbeitsbereich des Gebäudemanagements in 2023 personelle Verstärkungen realisiert werden sollen, um den baufachlich bewerteten und kalkulierten Sanierungsbedarf an den kreiseigenen Gebäuden zu bewältigen.

Ob und inwieweit vorhandene Instandhaltungsrückstellungen aufgelöst oder aber verwendet werden können, wurde im laufenden Jahr 2022 auch unter Berücksichtigung der Gesprächsergebnisse im Rahmen der Arbeitstreffen der kleinen Haushaltskommissionen von der Verwaltung äußerst kritisch geprüft. Sich daraus eventuell ergebende Verbesserungen im Zuge des Jahresabschlusses 2022 werden nach den Vereinbarungen im Letter of Intent vorbehaltlich eines entsprechenden Kreistagsbeschlusses im Folgejahr durch eine Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage zurückgegeben.

„Anregungen zur zukünftigen Aufstellung des Kreishaushalts und Festlegung der Kreisumlage“ – Planung von Erträgen aus der Auflösung von Rückstellungen, (Seite 4, Nr. 2), vgl. Schreiben der Bürgermeisterinnen und Bürgermeister vom 27.10.2022:

„D.h. der Kreis sollte eine Auflösung der Rückstellung planen, so wie beispielsweise der Kreis Borken auch verfährt.“

Stellungnahme der Verwaltung:

Eine entsprechende Haushaltsplanung wird mit Blick auf die Vorschrift des § 37 Absatz 7 KomHVO NRW als unzulässig betrachtet (s. o.). Der Hinweis auf die Haushaltsplanung einer anderen Kommune ist rechtlich nicht geeignet, ein anderes Ergebnis zu begründen.