



Vorlage Nr.: 2018/022

30.10.2018

Beschlussvorlage

öffentlich

Beratungsfolge	Berichterstatter	Sitzung am	TOP
Kreisausschuss	Kreisdirektor	20.11.2018	4
Kreistag	Kreisdirektor	26.11.2018	6

Beteiligung gem. § 55 Kreisordnung NRW (KrO NRW) der kreisangehörigen Städte bei der Aufstellung des Haushalts 2019 des Kreises Recklinghausen

- Stellungnahme der Verwaltung -

Beschlussvorschlag:

1. Der Kreistag nimmt die gemeinsame Stellungnahme der kreisangehörigen Städte zur Kenntnis.
2. Die Äußerungen der Städte werden vom Kreistag zurückgewiesen, soweit sie als Einwendungen zu verstehen sind.

Darstellung des Sachverhaltes:

Mit Schreiben vom 25.06.2018 wurde das Verfahren zur Benehmensherstellung über die Festsetzung der Kreisumlage gem. § 55 KrO NRW eingeleitet sowie erste Daten für den Kreishaushalt 2019 vorgestellt. In der HVB-Konferenz am 28.08.2018 wurden die aktuellen Eckdaten des Haushaltes nebst Finanzplanung bis 2022 präsentiert. Die kreisangehörigen Städte wurden gebeten, ihre Stellungnahmen bis zum 18.09.2017 zu formulieren. Mit dem gemeinsamen Schreiben vom 14.09.2018, das in der Sitzung des Kreistages am 25.09.2018 bereits als Tischvorlage ausgelegt wurde, haben die kreisangehörigen Städte zur Aufstellung des Kreishaushalts 2019 Stellung bezogen. Die entsprechenden Aussagen werden nachstehend in kursiver Schrift zitiert. Die Äußerung der Verwaltung zu den angesprochenen Themenfeldern schließt sich jeweils an.

Süberkrüb
Landrat

Butz
Kreisdirektor

1. Eigenkapital

„(...) Sowohl die SPD-Fraktion als auch die CDU-Fraktion im Kreistag haben mit Schreiben vom 27.06.2018 bzw. 09.07.2018 beantragt, dass der Kreistag beschließen möge, einen Teil des Eigenkapitals an die kreisangehörigen Städte zur Entlastung ihrer Haushalte zurückzugeben. Diese Anträge unterstützen wir ausdrücklich.

Die Städte benötigen für eine verlässliche Haushaltsplanung auf der Eben der Städte eine verlässlich kalkulierte Summe der Zahllasten aller vier Umlagen, die eine Obergrenze darstellt und in Folgejahren nicht überschritten werden darf. Für den Haushalt 2019 sind das die Finanzplanungsjahre 2019 bis 2022 mit folgenden Zahllasten sein:

2019	485.466.707 €
2020	500.970.862 €
2021	517.313.505 €
2022	535.772.994 €

Das bedeutet, dass jede Zahllastverschlechterung auf Kreisebene, durch welche Faktoren auch immer verursacht, zunächst durch den Einsatz von Eigenkapital des Kreises ausgeglichen werden muss, um die Zahllast insgesamt nominal stabil zu halten. Für diesen Ausgleichsmechanismus ist es auch notwendig, dass verzehrtes Eigenkapital in den Jahren mit besserem Haushaltsverlauf wieder aufgefüllt wird, damit es seine langfristig stabilisierende Funktion und Ausgleichswirkung behält.

Zur Vermeidung von künftig wiederkehrenden Irritationen über die Notwendigkeit und über die Höhe der Kreisumlage bitten wir deshalb den Kreistag, einen Grundsatzbeschluss mit folgendem Inhalt zu treffen:

Das Eigenkapital des Kreises wird entsprechend der im 2. NKF-Weiterentwicklungsgesetz vorgesehenen Fassung des § 75 Abs. 3 Satz 2 auf zurzeit 3 % (entspricht rd. 16,5 Mio. EUR) der Bilanzsumme festgesetzt. Alle darüber hinausgehenden Beträge werden in die Ausgleichsrücklage eingestellt und dienen als Schwankungsreserve zur Einhaltung der in den einzelnen Jahren der mittelfristigen Finanzplanung vorgesehenen Zahllasten der Umlagen. Sofern die Ausgleichsrücklage und die allgemeine Rücklage die Schwelle von zusammengerechnet 60 Mio. € überschreiten, werden die darüber hinausgehenden Verbesserungen an die kreisangehörigen Städte im nächsten Haushaltsjahr zur Verringerung der Zahllast zurückgegeben. Wird in einzelnen Jahren zur Stabilisierung der Kreisumlage auf das Niveau der Finanzplanung die Ausgleichsrücklage des Kreises in Anspruch genommen und die o. a. Schwelle von 60 Mio. € unterschritten, wird die Ausgleichsrücklage mit Überschüssen in der Ergebnisrechnung künftiger Jahre wieder aufgefüllt.“

In der Konferenz der Hauptverwaltungsbeamten und Kämmerer am 27.06.2018 wurde die Herstellung des Benehmens zum Kreishaushalt 2019 eingeleitet. Schon zu

diesem frühen Zeitpunkt blieb der Kreis mit der Veranschlagung im Haushaltsentwurf 2019 in Höhe von rd. 6,9 Mio. € unter den Zahllasten der kreisangehörigen Städte aus der mittelfristigen Planung 2018. Da weder die Simulationsrechnung des Landkreistages NRW zum GFG noch die Haushaltsplanung des LWL vorlagen, orientierten sich die Annahmen zu den Bereichen GFG und LWL an der mittelfristigen Finanzplanung des Vorjahres. Auf der Basis dieser ersten Vorschaudaten haben die Kreistagsfraktionen der SPD und CDU jeweils Anträge zum Haushalt 2019 gestellt.

Am 28.08.2018 hat die zweite Zusammenkunft zur Herstellung des Benehmens zum Kreishaushalt 2019 stattgefunden. Zu diesem Planungsstand senkte der Kreis die Zahllasten der kreisangehörigen Städte gegenüber der mittelfristigen Planung 2018 in Höhe von rd. 19 Mio. € weiter deutlich ab. Diese weitere Verbesserung wurde von den Städten ausdrücklich positiv aufgenommen. Ursächlich für diese Verbesserung gegenüber den ersten Eckdaten Ende Juni waren Verbesserungen bei den Schlüsselzuweisungen von rd. 4 Mio. € sowie bei der Landschaftsumlage von rd. 8,7 Mio. €, die erst seinerzeit bekannt geworden sind. Im Ergebnis sinken die Zahllasten im Betrachtungszeitraum 2019 – 2022 um insgesamt rd. 51,9 Mio. €.

Dabei wird aufgrund des derzeit noch fehlenden Bundesgesetzes für die Erstattung flüchtlingsbedingter Kosten der Unterkunft die Ausgleichsrücklage bis zum Jahr 2022 vollständig und die allgemeine Rücklage teilweise in Anspruch genommen, um diese Kosten (rd. 7,5 Mio. € p. a.) zu Gunsten der Städte über den Kreishaushalt abzusichern. Zwischenzeitlich ist das Gesetz durch das Bundeskabinett beschlossen worden. Dabei plant der Bund, das Gesetz nur auf das Jahr 2019 zu beziehen. Für den Zeitraum ab 2020 sei dagegen ein neues, noch zu erarbeitendes Abrechnungsverfahren geplant. Falls das Bundesgesetz für 2019 pünktlich vorliegt, wäre im Jahr 2019 nicht nur die Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage insoweit nicht erforderlich (rd. 7,4 Mio. €), sondern es würde sich darüber hinaus über die Abrechnungsrichtlinie eine weitere Entlastung der Städte in Höhe von rd. 7,4 Mio. € ergeben, die im Haushalt 2019 noch zusätzlich berücksichtigt werden könnte. Für die Folgejahre ab 2020 kann hingegen noch keine Entlastung über die Abrechnungsrichtlinie berücksichtigt werden. Zudem müsste es für diese Jahre auch bei der Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage bleiben.

Im o. g. Regierungsentwurf wurde ebenfalls geregelt, dass die Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft im Zuge des Bundesteilhabegesetzes in Höhe von 5 Mrd. € von 10 % auf 3,3 % reduziert wird, um ein Umschlagen in Bundesauftragsverwaltung (Beteiligung größer als 49 %) zu vermeiden. Im Gegenzug erhöht der Bund den Umsatzsteueranteil der Kommunen. Hieraus resultiert für den Kreis bei der Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft ein Minderertrag von rd. 13,0 Mio. €. Dieser Minderertrag soll je zur Hälfte über eine Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage (rd. 6,5 Mio. €) und über die Abrechnungsrichtlinie (rd. 6,5 Mio. €) ausgeglichen werden. Dieser Belastung der kreisangehörigen Städte über die Abrechnungsrichtlinie steht jedoch der erhöhte Umsatzsteueranteil gegenüber, von dem die Städte in Höhe von insgesamt rd. 5,6 Mio. € profitieren.

Aufgrund dieser dargestellten Entwicklungen wird die Forderung nach einer verlässlichen Haushaltsplanung im Sinne der Einhaltung der Zahllasten als Obergrenze im Haushalt 2019 mehr als erfüllt. In den Verfahren zur Aufstellung der städtischen Haushalte für das Jahr 2019 sind die Verbesserungen bei den Zahllasten auf dem Planungsstand 28.08.2018 nach hiesiger Kenntnis überwiegend berücksichtigt worden, so dass in den meisten Haushaltsplanentwürfen bzw. Eckdaten für das Jahr 2019 Überschüsse ausgewiesen werden (Stand: 09.10.2018):

HH 2019	Castrop-Rauxel	Datteln	Dorsten	Gladbeck	Haltern
Überschuss / in TEUR	305	53	439	216	293

HH 2019	Herten	Marl	Oer-Erkenschwick	Recklinghausen	Waltrop
Überschuss / in TEUR	noch nicht bekannt	755	376	560	noch nicht bekannt

Die Umsetzung des von den Städten geforderten Grundsatzbeschlusses des Kreistages zur Festsetzung der allgemeinen Rücklage auf 3 Prozent der Bilanzsumme wäre weder mit geltendem noch mit neuem Haushaltsrecht vereinbar. Nach geltendem Haushaltsrecht (§ 75 Absatz 3 Satz 2 GO NRW) können der Ausgleichsrücklage Jahresüberschüsse durch Beschluss nach § 96 Absatz 1 Satz 2 zugeführt werden, soweit ihr Bestand nicht den Höchstbetrag von einem Drittel des Eigenkapitals erreicht hat. Nach dem Referentenentwurf eines 2. NKF Weiterentwicklungsgesetzes (§ 75 Absatz 3 Satz 2 GO NRW n. F.) soll es künftig möglich sein, der Ausgleichsrücklage unbegrenzt Jahresüberschüsse zuzuführen zu können (Wegfall der Drittel-Grenze), soweit die allgemeine Rücklage einen Bestand in Höhe von mindestens 3 Prozent der Bilanzsumme aufweist. Eine Erhöhung der Ausgleichsrücklage ist somit nur durch Zuführung von Jahresüberschüssen möglich. Eine Umschichtung zwischen allgemeiner Rücklage und Ausgleichsrücklage sieht dagegen weder das geltende noch das neue Haushaltsrecht vor, so dass ein solches Vorgehen in jedem Fall haushaltsrechtswidrig wäre.

Jenseits dessen ist es selbstverständlich das Bestreben der Verwaltung, etwaige Jahresüberschüsse stets der Ausgleichsrücklage zuzuführen, um diese im Interesse der Städte als Schwankungsreserve einzusetzen und damit stabile und verlässliche Kreisumlagen in der Zukunft sicherstellen zu können.

2. Liquiditätsmanagement

„Der Kreis verfügt über beträchtliche Liquiditätsreserven, die mit den Liquiditätskrediten der Städte finanziert worden sind. (...)“

*Wir erwarten, dass der Kreistag in der Haushaltssatzung des Kreises eine **jahresübergreifende** und flexible, aber gleichzeitig eine auch für die Städte und den*

Kreis planbare Regelung über die Zahlung der Kreisumlage dahingehend trifft, dass der Liquiditätsbedarf des Kreises so gering wie möglich gehalten wird, damit die Städte in die Lage versetzt werden, Liquiditätskredite in Höhe der vom Kreis nicht benötigten Liquidität abzubauen. (...)

Eine jahresübergreifende Regelung ist insbesondere deshalb notwendig, weil eine unterjährige Regelung zwar hilft, den Kassenkreditbedarf unterjährig zu minimieren, aber die Städte gleichzeitig zwingt, zum Jahresende neue Kassenkredite in beträchtlicher Höhe aufzunehmen. Eine mittel- bis langfristige Zinssicherung für Kassenkredite wäre ohne eine jahresübergreifende Regelung nicht möglich.“

Es ist zunächst festzustellen, dass der Liquiditätsbestand des Kreises nicht ausschließlich aus Finanzmitteln der Städte resultiert. Zu nennen sind hier insbesondere die Mehrerträge aus der Wohngeldentlastung von allein rd. 55,5 Mio. € im Jahre 2010 oder die laufend erhaltenen Abfindungszahlungen von anderen Dienstherrn im Rahmen von Dienstherrnwechseln von insgesamt rd. 20 Mio. €.

Eine jahresübergreifende Regelung über die Zahlung der Kreisumlage verträgt sich nach hiesiger Auffassung nicht mit dem in § 78 GO Absätze 1 bis 4 GO NRW festgelegten Grundsatz der Jährlichkeit der Haushaltssatzung. Innerhalb des Haushalts- bzw. Kalenderjahres verfolgt die Verwaltung das Ziel, die Liquiditätssteuerung zu optimieren und Verwarentgelte möglichst zu vermeiden. Hierzu soll die Abrechnung der Kreisumlage flexibler als bislang gestaltet werden. Beginnend ab dem Haushaltsjahr 2019 soll daher folgende Regelung in § 6 Absatz der Haushaltssatzung aufgenommen werden:

„Die Kreisumlage ist in gleich bleibenden monatlichen Teilbeträgen jeweils zum 10. eines Monats zu entrichten. Bei Bedarf setzt der Kreis die Zahlungen der Kreisumlage durch die kreisangehörigen Kommunen für einen oder mehrere Monate aus. Die offenen Kreisumlagezahlbeträge sind spätestens zum 31.12. des Haushaltsjahres durch die kreisangehörigen Kommunen vollständig auszugleichen.“

Für eine solche Bedarfsfeststellung werden künftig die turnusmäßig stattfindenden Kämmererkonferenzen genutzt.

3. Pensionsfonds

Die Anlegung eines Betrages von 20 Mio. € in einen Pensionsfonds wird aus städtischer Sicht abgelehnt. Der Zinsertrag aus dem Pensionsfonds würde mit Zinsaufwand der kreisangehörigen Städte erkauft, da ein solcher Pensionsfonds über die Kreisumlage und damit über Liquiditätskredite der Städte finanziert wäre.

Entgegen den Ausführungen der kreisangehörigen Städte handelt es sich hier nicht um Mittel aus der Kreisumlage von den Städten, sondern um Mittel aus Versorgungspauschalen des Bundes und Abfindungszahlungen im Rahmen von Dienstherrnwechseln zum Kreis Recklinghausen. Hier sind z. B. zu nennen: Bund,

Land, Deutsche Telekom AG, Deutsche Post AG sowie Gemeinden und Gemeindeverbände (hierunter können ggf. auch Städte aus dem Kreis Recklinghausen als abgebende Dienstherrn fallen).

Zudem sind diese Mittel zweckgebunden. Die rechtlichen Grundlagen ergeben sich aus den einschlägigen beamtenrechtlichen Gesetzen. In § 45 Beamtenstatusgesetz sind die Fürsorgepflicht und das Alimentationsprinzip des Dienstherrn festgelegt. Hieraus ist allgemein ableitbar, dass erhaltene Abfindungszahlungen von abgebenden Dienstherrn zweckgebunden für die Finanzierung der Versorgungsleistungen der aufgenommenen Beamten zu verwenden sind. Umgekehrt besteht nach §§ 95ff. Landesbeamtenversorgungsgesetz (LBVG NRW) die Pflicht, erhaltene Abfindungszahlungen bei einem weiteren Dienstherrnwechsel an aufnehmende Dienstherrn weiterzuleiten.

4. Personalaufwendungen

Die kreisangehörigen Städte bitten um Angabe, für welche Bereiche ganz oder teilweise nicht refinanzierte neue Stellen eingerichtet werden sollen und wie sich dieser Bedarf begründet.

Die kreisangehörigen Städte wurden bereits mit Schreiben vom 10. Oktober 2018 wie folgt informiert:

Von den etwa zehn kreisumlagefinanzierten Stellenmehrbedarfen entfällt allein die Hälfte auf den Fachbereich Soziales. So ist in der Eingliederungshilfe für jeden Hilfefall ein Hilfeplanverfahren durchzuführen, das vergleichbar mit denen in der Jugendhilfe ist. Der Landschaftsverband Westfalen-Lippe entwickelt dieses Hilfeplanverfahren und wird es in den Jahren 2018 und 2019 für die Fälle in seiner Zuständigkeit stufenweise in allen Kreisen und kreisfreien Städten einführen. Für die Fälle, die in der Zuständigkeit des Kreises Recklinghausen liegen (z. B. Integrationshelfer, Fahrdienst) ist dieses Hilfeplanverfahren dann ebenfalls durchzuführen. Der konkrete Stellenumfang ergibt sich danach aus den Regelungen, die der LWL für das Hilfeplanverfahren festlegen wird. Für diese Aufgabe sind drei Stellen erforderlich.

Zudem ist für das Aufgabengebiet Integrationshelfer für das Jahr 2019 in der Sachbearbeitung eine weitere halbe Stelle aufgrund der Fallzahlsteigerung erforderlich.

Schließlich bestehen im Bereich der WTG-Behörde (Heimaufsicht) sowohl das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales NRW als auch die Bezirksregierung Münster auf Einhaltung der gesetzlichen Prüfquote für die stationären Einrichtungen in der Hilfe zur Pflege und Eingliederungshilfe. Da der Kreis Recklinghausen diese Prüfquote seit Jahren aufgrund der zu geringen Stellenanzahl nicht erfüllen kann, hat das Ministerium nunmehr eine Zielvereinbarung vorgelegt, um die Prüfquote zu erreichen. Daher ist für den Stellenplanentwurf 2019 eine weitere Stelle erforderlich.

Darüber hinaus sind weitere zwei Stellen für den Fachdienst Tiefbau vorgesehen. In dieser Hinsicht hat nicht erst die Katastrophe in Genua erneut dafür sensibilisiert, dass Straßen und Brückenbauwerke wie Gebäude einer permanenten intensiven Unterhaltung und regelmäßigen Erneuerung – ggfs. auch eines Ersatzes vor technischem Abgang – bedürfen. Auch im Kreis Recklinghausen wurde das Tiefbauvermögen zugunsten einer vermeintlichen Schonung kommunaler Haushalte verzehrt. Der endgültige, ungeplante Abgang der "Ahsen-Brücke" zeigt deutlich die Konsequenzen aus diesem Vorgehen auf. Die zusätzliche Schaffung einer weiteren Ingenieurstelle ist ein erster Schritt, um die notwendige Personalausstattung im Fachdienst Tiefbau zu schaffen. Zudem ist ein IT-gestütztes Werkzeug zur Dokumentation und zur Gestaltung des ingenieurtechnischen Workflow unverzichtbar, um die mit technischen Fragen hoch belasteten Tiefbauingenieure von bürokratischen und administrativen Aufgaben zu entlasten. Ein solches IT-Werkzeug muss nicht nur eingerichtet und erstmalig mit technischen Daten hinterlegt, sondern auch laufend gepflegt werden. Dies erfordert zwingend das entsprechende Fachpersonal.

Ferner sind E-Government, Digitalisierung sowie E-Akten perspektivisch für Verwaltungsprozesse unverzichtbar. Die Einführung erfordert zwingend eine erste einheitlich betriebene und medienbruchbefreiende Schnittstelle zwischen konventionellen Posteingängen und E-Akten. Für die Vorbereitungen und standardisierten Verarbeitungen des Posteingangs wird eine erste zentrale Scanlösung benötigt. In diesem Zuge werden bereits Effekte für die weitere fachliche Bearbeitung generiert (z.B. Auslesen und Strukturieren von Informationen, Anpassung von Formularen etc.). Welche aufbauorganisatorische Lösung sich perspektivisch ergibt (gemeinsame Scanstelle mit der GKD als Dienstleister der angeschlossenen Kommunen einschließlich Jobcenter oder teilweise Inanspruchnahme dritter Dienstleister) wird zurzeit entwickelt. Für die jetzt bereits laufenden Digitalisierungsprojekte (z. B. Rechnungsworkflow) ist eine solche Scanstelle als backup-Lösung auch bei einer externen Gesamtlösung unverzichtbar. Die beiden hierfür benötigten Stellen werden jedoch nur soweit besetzt, wie sich das Scanvolumen durch die Einführung neuer E-Akten und Workflows entsprechend erhöht.

Schließlich hat die Reinigungsfläche durch die Übernahme neuer Liegenschaften (Lessingstraße / Herner Straße) deutlich zugenommen, so dass mehr Reinigungspersonal (insgesamt 0,64 Stellenanteile) erforderlich ist. Der Kreis Recklinghausen hat mit der Eigenreinigung nicht nur angesichts der Reinigungsergebnisse, sondern auch im Hinblick auf eine wirtschaftliche Aufgabenerfüllung seit vielen Jahren gute Erfahrungen gemacht.