

Niederschrift

über die Arbeitstagung des Fachverbandes der Kämmerer in Nordrhein-Westfalen e.V. am 23. September 2004

**auf Schacht XII der seit 2002 in der
Weltkulturerbe – Liste der UNESCO stehenden
Zeche Zollverein im Essener Stadtteil Katernberg.**



Der Verbandsvorsitzende **Ernst Schneider**, Stadtdirektor und Stadtkämmerer der Stadt Solingen, eröffnete um 10.00 Uhr vor rd. 250 Teilnehmern die Herbstarbeitstagung des Fachverbandes der Kämmerer in NRW e.V. in Essen. Seinen besonderen Gruß richtete Herr Schneider an die Referentin Frau Annekathrin Grehling, Stadtkämmerin der Stadt Hagen, und die weiteren Referenten des Vormittags. Einen herzlichen Gruß richtet Herr Schneider an die zahlreichen Gäste Landtages NRW, der kommunalen Spitzenverbände, der kommunalpolitischen Vereinigungen, der Landschaftsverbände, Bezirksregierungen, Banken und Gewerkschaften sowie an Herr Stadtkämmerer Marius Nieland in Vertretung des verhinderten Oberbürgermeisters Dr. Wolfgang Reiniger.

In seiner Begrüßung wies der neue Stadtkämmerer von Essen **Marius Nieland** am Beispiel der Zeche Zollverein auf den Strukturwandel im Ruhrgebiet hin: Kohle und Stahl sind Design und Kultur gewichen. Auf Zollverein befinden sich insbesondere aus diesen Bereichen rund 500 neue Arbeitsplätze, in die Zeche kommen zu den verschiedenen Veranstaltungen im Jahr rund 500.000 Besucher. Essen bewirbt sich gestützt auf seine „Leuchttürme“ Aalto-Oper, die soeben eröffnete Philharmonie, den alten Saalbau, Zollverein und ein reiches kulturelles Leben für das Jahr 2010 um den Titel „Kulturhauptstadt Europas“, auch wenn die finanzielle Lage unverändert schlecht ist: jeden Tag hat die Stadt 1 Mio Euro höhere Ausgaben als Einnahmen. Diese strukturelle Schieflage ist entstanden, weil der Stadt Essen durch neue Gesetze immer mehr Pflichtaufgaben zugewiesen worden sind, so Stadtkämmerer Nieland. Essen hatte im Jahre 2000 geplant, in 2004 einen ausgeglichenen Haushalt vorzulegen. Stattdessen hat sie eine strukturelle Schieflage von rd. 340 Mio. €. Diese Gesamtverschlechterung gegenüber der Planung sei vollständig auf externe Einflüsse zurückzuführen. Auf der Ausgabenseite sei zu hoffen, dass die zum 1. Juli 2004 in NRW geänderte Landesverfassung mit der Einführung des sogenannten Konnexitätsprinzips endlich dazu führt, dass die Übertragung neuer Aufgaben nur mit entsprechender Kostenregelung erfolgt. Dies sollte auch für den Bund gelten. Folgerichtig muss nun auch das Grundgesetz angepasst werden. Bis zum Jahr 2004 hat sich die Stadt Essen mit rd. 416 Mio. € an den Kosten der Deutschen Einheit beteiligt. Diese Summe wurde durch Kassenkredite finanziert, weil die Haushalte in dieser Zeit strukturell nicht ausgeglichen waren. Es stellt sich die Frage, ob es sinnvoll ist, dass die Ruhrgebietskommunen die Beteiligung an den Kosten der Deutschen Einheit praktisch nur durch eine Erhöhung der Verschuldung finanzieren können. Verschulden können sich die neuen Bundesländer auch selbst.

Der Vorsitzende dankt Herrn Nieland für die Begrüßungsworte und leitet kurz in das Tagungsthema „Nothaushaltsrecht - § 81 GO NRW –Theorie und Praxis“ ein und bittet Herrn Mnich um sein Referat.

Stefan Mnich, Leiter des für kommunales Haushaltsrecht, Finanzausgleich und Finanzplanung zuständigen Referates im Innenministerium des Landes NRW, bezog Stellung zu zahlreichen Fragen, die im Erlaß des Innenministeriums vom 4. 6. 2003 an die Bezirksregierungen und die Gemeindeprüfungsanstalt NRW geregelt sind. Er wies darauf hin, daß § 81 GO NRW für eine kurzfristige vorläufige Haushaltsführung in lange vergangenen Zeiten, nicht aber für eine Situation geschaffen wurde, in der wegen der defizitären Lage der Gemeinde über Jahre kein genehmigter Haushalt vorliegt. Gleichwohl sind die Grundsätze auch für längere Zeiträume eines nicht rechtsgültigen Haushalts verbindlich. 168 Kommunen (20 kreisfreie Städte, 4 Kreise und 142 kreisangehörige Städte oder Gemeinden) befinden sich aktuell in der sog. Haushaltssicherung. In 38 Einzelfällen wurde eine Genehmigung entweder nicht beantragt oder konnte bisher nicht erteilt werden mit der Folge, daß diese Kommunen ihre Haushaltswirtschaft über ein Haushaltsjahr hinausgehend nach § 81 GO NRW führen. Die Kassenkredite der Kommunen in NRW stiegen in den letzten Jahren steil an und betrugen zum 31. 12. 2002 noch 4,6 Mrd. EUR, am 31.12.2003 schon 6,8 Mrd. EUR. Ein Kassenkredit soll die Liquidität sichern, jetzt finanziert er Defizite. Für die finanzielle Situation seien externe und interne Ursachen verantwortlich. Mit der Situation wird finanzwirtschaftliches Neuland betreten.

Der Erlaß über das Verhalten in der vorläufigen Haushaltsführung spricht u. a. folgende Probleme an, von denen Mnich einige ansprach:

- den Begriff der rechtlichen Verpflichtungen im Sinne von § 81 GO NRW,
- die Aufnahme von Krediten,
- die Zustimmung der Kommunalaufsicht bei neuen Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen und Aufstellung einer Prioritätenliste, unterteilt nach voll rentierlichen und teilweise oder vollständig unrentierlichen Investitionsmaßnahmen,
- personalwirtschaftliche Maßnahmen/Beförderungen, deren Regelungen im Erlaß besondere Kritik hervorgerufen haben,
- sog. freiwillige Leistungen,
- Bürgschaften, kreditähnliche Rechtsgeschäfte und Immobilienleasing,
- Ausgliederungen.

Annekathrin Grehling, Stadtkämmerin der Stadt Hagen, wandte sich den praktischen Problemen zu, die durch das Nothaushaltsrecht entstehen. Sie war der Auffassung, daß sich die Gemeinden unterhalb des Gesetzes bewegten, da ein Einhalten der Gebote des § 81 GO NRW jede Entwicklung der betreffenden Gemeinde verhindern würde. Gutes Personal ist ein Problem, gutes Personal wird gerne abgeworben, selbst manchmal von Landesbehörden, stellte Annekathrin Grehling im Hinblick auf die einschränkenden personalwirtschaftlichen Regelungen des Erlasses fest, die demotivierend wirkten. Der Beförderungskorridor von 2,5% der Planstellen führe dazu, daß erforderliche Beförderungen teilweise bis zum Jahr 2017 aufgeschoben werden müssen. Bei internen Ausschreibungen könne man eine deutliche Zurückhaltung von Bewerbern feststellen. Haushaltssrecht sei mit Wirtschaftlichkeit nicht unbedingt gleichzusetzen. Wenn zum Beispiel eine Fördermaßnahme nicht durchgeführt werden könne, weil der Eigenanteil nicht als zulässig angesehen werde, führe dies zu einer Verzögerung der Investitionsmaßnahme mit Verteuerungen und eventuell zu einer Kürzung der Fördersumme. In Zeiten schrumpfender Kommunen und der Notwendigkeit im interkommunalen Wettbewerb zu bestehen, könne sich die Ausgabenseite einer Kommune nicht nur auf die Verkehrssicherheit der Straßen oder den Brandschutz an öffentlichen Gebäuden beziehen. Der Stand der Kassenkredite sei ein Spiegelbild der angefallenen Defizite durch nicht auszugleichende Haushalte. Das zur Genehmigung vorgelegte Haushaltssicherungskonzept sei die von der Aufsichtsbehörde geforderte Liquiditätsplanung zum Abbau der Kassenkredite. Auch die geforderten

Vermögensveräußerungen sind oft wirtschaftlicher Unfug. Grehling wies auch darauf hin, daß Haushaltskonsolidierungen oft durch neue Belastungen der Gemeinden konterkariert werden, wie zum Beispiel die Regelungen von Eingliederungshilfe, die Grundsicherung, Novellierungen der Trinkwasserverordnung, der Notstrepen-Erlaß und die Landesvorschläge zur Public-Private-Partnership (PPP). Die Einführung eines neuen Haushaltsrechts durch das NKF (Neues Kommunales Finanzmanagement) werde viele der zurzeit geforderten Regelungen als Übergangslösung erscheinen lassen.

Jörg Sennewald, stellv. Präsident der Gemeindeprüfungsanstalt NRW, schilderte den Aufbau und die Aufgaben der vor knapp zwei Jahren zum 1. 1. 2003 Prüfungsanstalt: Die GPA NRW hat bisher ca. 100 kreisangehörige Kommunen in der Größenordnung von 25.000 bis 60.000 EW geprüft. Die Prüfgebiete sind Finanzen, Personal/Orga, Beteiligungen, Jugend und Soziales sowie Bauwesen. Unterstützt wird die Prüfung durch Leitfäden, die zuvor unter Beteiligung kommunaler Experten von der GPA erarbeitet wurden. Die Prüfung ist entsprechend der neuen Aufgabenstellung durch den Gesetzgeber darauf angelegt, der Leitungsebene der Kommunen steuerungsrelevante Kennzahlen an die Hand zu geben, die Aufschluß darüber geben, an welchen Stellen in der Gemeinde sich noch Potenziale zur Verbesserung der wirtschaftlichen Abläufe gewinnen lassen. Das Kennzahlensystem wird im Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI) zusammengeführt, einer Auswahl an hoch aggregierten Kennzahlen, die die wesentlichen Bewertungen im Vergleich zu anderen Kommunen darstellt. Die bisherigen Prüfergebnisse sind für alle interessierten Kommunen auf der HP der GPA NRW (www.gpa.nrw.de) abrufbar zusammengestellt. Zur weiteren Selbstinformation sind die Nahmen der bestbewerteten Kommunen bei jeder Kennzahl angegeben.

Die Erfahrung aus bisher 20 Monaten GPA-Tätigkeit in einem Satz zusammengefaßt lautet: Nur Kommunen mit wenig Schulden und wenig Personalkosten gelingt noch ein echter struktureller Ausgleich oder eine freie Spitze, dies aber auf sehr bescheidenem Niveau.

In seinem 2. Beitrag geht Herr Sennewald auf das Thema Nothaushaltsrecht nach §81 GO ein. Zweck des §81 GO ist die Sicherung des Budgetrechts und der kommunalen Herstellung der Wirtschaftsgrundlage in Form der Haushaltssatzung und ihre baldmögliche Bekanntmachung beschleunigen. Dies Ziel zu erreichen, ist vielen Kommunen schon seit Jahren nicht mehr möglich. Um in dieser Lage noch Investitionen und Beförderungen möglich zu machen, hat das Innenministerium einen Erlaß herausgegeben, der eine Bindung für das Ermessen zum Einschreiten der Kommunalaufsichten bewirkt. Obwohl damit bereits in gewissem begrenztem Rahmen Verstöße gegen §81 GO ungeahndet bleiben, empfinden viele der betroffenen Kommunen angesichts der als aussichtslos empfundenen Haushaltsslage die gesetzten Grenzen als zu eng. Es muß an dieser Stelle von Seiten der GPA darauf hingewiesen werden, daß der Haushaltssausgleich für nicht wenige Gemeinden heute nur noch zu Konditionen möglich ist, die einen dem §81 GO vergleichbar strengen Maßstab bedeuten. Wo immer die Diskussion um den Erlaß endet, es sollte noch ein spürbarer materieller Unterschied zwischen Kommunen mit Ausgleich, mit genehmigtem HSK und im Nothaushaltsrecht übrig bleiben, sonst leidet die Motivation, den Ausgleich überhaupt noch zu erreichen. Bei fortlaufendem Verstoß auch gegen die bei der Anwendung des §81 GO per Erlaß gezogenen Grenzen ist allerdings weniger das Einschreiten der Aufsicht als der Verlust der eigenen Kreditfähigkeit zu fürchten. Die GPA NRW stellt Verstöße gegen den §81 GO im Rahmen der oben beschriebenen Prüfungen fest. Eine Prüfung mit dem hauptsächlichen Schwerpunkt auf dem Nothaushaltsrecht hat im Hinblick auf die Tätigkeit der örtlichen Rechnungsprüfung bisher nicht stattgefunden

Prof. Dr. Ludger Sander, Stadtkämmerer der Stadt Bonn, wies in seinem Vortrag darauf hin, daß die Stadt Bonn bisher ausgeglichene Haushalte hatte. Seit 2003/2004 sei aber ein strukturelles Defizit enormen Ausmaßes entstanden, das in kurzer Zeit zu erforderlichen Kassenkrediten von 600 Mio EUR geführt habe. Die notwendigen Konsolidierungsmaßnahmen führen zu erheblichen Schwierigkeiten, sie dem Bürger zu vermitteln. Während Bund und Länder durch die Feststellung, eine Störung des

gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts liege vor, das eine erhöhte Kreditaufnahme notwendig mache, sei diese Feststellung den Gemeinden bei gleicher Lage versagt.

An der anschließenden Diskussion, die Stadtkämmerer **Michael Kotulla** (Bergisch Gladbach) leitete, beteiligte sich eine große Zahl der Teilnehmer. Hier wurde u. a. festgestellt, daß ein Benchmarking durch die Ausgliederung weiter Verwaltungsbereiche in Gesellschaften skelettiert sei. Die Regelung des § 81 GO NRW sei ein Systemversagen, hinter dem ein Politikversagen stehe. In übergeordneten Haushalten dürften keine Fördermittel etatisiert werden, die nicht auch an Gemeinden mit vorläufiger Haushaltsführung gehen dürften.

Nach der regen Podiumsdiskussion dankte der Vorsitzende Ernst Schneider den Referenten für die Gestaltung der Arbeitstagung und der Geschäftsführung für die gute Vorbereitung der Arbeitstagung und wünscht allen Teilnehmern der Veranstaltung eine gute Heimfahrt. Er schließt die Arbeitstagung gegen 13.00 Uhr.