



STÄDTE- UND GEMEINDERAT

HERAUSGEBER STÄDTE- UND GEMEINDEBUND NORDRHEIN-WESTFALEN

THEMA

NEUES KOMMUNALES FINANZMANAGEMENT

Finanzplan
Produkthaushalt
Ressourcenverbrauch
Transparenz
Eröffnungsbilanz
Ausgleichsrücklage
Ergebnisrechnung
Vermögensbewertung

AUSSERDEM

KONNEXITÄT

EUROPA

DOKUMENTATION



STÄDTE- UND GEMEINDERAT

Die Fachzeitschrift für Kommunal- und Landespolitik in Nordrhein-Westfalen

Eins und eins ergibt auch weiterhin zwei im kommunalen Finanzwesen. Ansonsten wird das Neue Kommale Finanzmanagement in den Kämmereien der Städte und Gemeinden einiges durcheinander wirbeln. Die Einführung der doppelten Buchführung - das so genannte kaufmännische Rechnungswesen - kommt einem breiten Bedürfnis nach mehr Transparenz entgegen. Endlich kann im kommunalen Haushalt der Ressourcenverbrauch wahrheitsgetreu dargestellt werden. Damit ist das Neue Kommale Finanzmanagement ein wichtiges Instrument zur Herstellung von mehr intergenerativer Gerechtigkeit. Es hält dazu an, Ressourcen in der Periode, in der sie verbraucht werden, auch wieder zu erwirtschaften. Der häufig aus der Not geborenen Verschiebung von Lasten auf künftige Generationen stehen künftig hohe Hürden entgegen.

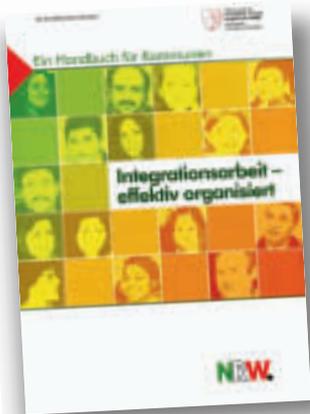
Freilich ist diese Reform nicht zum Nulltarif zu haben. Die Kommunen müssen ihre Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen für das neue Rechnungswesen schulen, müssen neue Software installieren und erstmals ihr gesamtes Vermögen erfassen. Dies geschieht alles neben dem laufenden Betrieb. Zudem fällt die Einführung des Neuen Kommalen Finanzmanagements in eine äußerst schwierige Zeit, in der ein Großteil der Kommunen bereits jetzt um den Haushaltsausgleich ringt. Dass diese Reform dennoch ohne Murren umgesetzt wird, ist den Städten und



Gemeinden umso höher anzurechnen. Nur sollte ihnen dann eine angemessene Frist gewährt werden. Drei Jahre, wie es die Landesregierung vorsieht, sind mit Sicherheit zu knapp bemessen. Vier Jahre kämen den Realitäten eher entgegen.

Was die Einführung des Neuen Kommalen Finanzmanagements gegenüber anderen Projekten hervorhebt, ist das Verfahren selbst. Hier wurde endlich einmal nicht vom Grünen Tisch aus dekretiert. Vielmehr wurden die Betroffenen - nämlich die Städte und Gemeinden - intensiv in die Entwicklung mit einbezogen. Auch die kommunalen Spitzenverbände konnten ihr Fachwissen in die Konzeption einer innovativen kommunalen Finanzwirtschaft einbringen. In das Pilotprojekt „Neues Kommales Finanzmanagement“ waren kleine Gemeinden wie etwa Hiddenhausen ebenso einbezogen wie größere Kommunen. So wurde sichergestellt, dass die neuen Spielregeln für den kommunalen Haushalt nicht an den Anforderungen der Praxis vorbeigehen. So hilfreich das neue Instrument auch sein mag - eines kann es nicht: die kommunale Finanzkrise lösen. Hierzu sind Entscheidungen grundlegender Art auf Bundes- und Landesebene nötig. Wir brauchen nach wie vor die Gemeindefinanzreform.

Dr. Bernd Jürgen Schneider
Hauptgeschäftsführer StGB NRW



Integrationsarbeit – effektiv organisiert

Ein Handbuch für Kommunen, v. Dr. Alfred Reichwein u. Stephanie Vogel unter Mitarb. v. Anja Buchholz und Gülüzar Yildirim (KGST), im Auftr. d. NRW-Ministeriums für Gesundheit, Soziales, Frauen und Familie, 152 S., kostenlos zu best. beim MGSFF NRW, Broschürenstelle, 40190 Düsseldorf oder als Download im Internet unter www.mgsff.nrw.de

Die Integration von Zuwanderinnen und Zuwanderern ist eine wichtige Zukunftsaufgabe für Städte und Kreise. Ob sie gelingt, hängt nicht allein von der Anzahl und Qualität einzelner Maßnahmen ab, sondern auch davon, wie Integration vor Ort organisiert wird. Das Handbuch, das gemeinsam von Land, Kommunen sowie Freier Wohlfahrtspflege in NRW konzipiert und von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung erarbeitet wurde, zeigt den Kommunen Möglichkeiten auf, wie und mit welcher Organisation die Integration wirkungsvoll gelingen kann. Die Empfehlungen beruhen auf Erkenntnissen aus Modellversuchen, auf Feldstudien sowie auf Interviews mit Praktikern. Beispielhaft werden vier Lösungen aus den Städten Arnsberg, Essen, Paderborn und Wuppertal dargestellt.

Wasserbilanz 2003

für den Regierungsbezirk Düsseldorf, CD-ROM, Bestandaufnahme auf der Basis 2001, Prognosen für die Jahre 2015 und 2040, hrsg. v. d. Bezirksregierung Düsseldorf, 2004



Der noch vor 15 Jahren im Rahmen der Wasserbilanz 1989 für den Regierungsbezirk Düsseldorf prognostizierte Wasserverbrauch hat sich laut Wasserbilanz 2003 nicht bestätigt. Durch Einsparungen der Privathaushalte, Ressourcen schonende Betriebstechniken in Gewerbe und Industrie, aber auch die Aufgabe verbrauchsintensiver Gewerbe- und Industriezweige haben dazu geführt, dass weniger Grundwasser als erwartet aus dem Boden entnommen wurde. Dies ist Ergebnis der Wasserbilanz 2003 für den Regierungsbezirk Düsseldorf, die nun auf CD-ROM veröffentlicht worden ist. Diese enthält einen Kurzbericht zur Wasserbilanz 2003 des Regierungsbezirks Düsseldorf sowie die entsprechenden Karten und Anlagen. Die Wasserbilanz beruht auf einer Untersuchung der wasserwirtschaftlichen Situation im Regierungsbezirk. Schwerpunkte bildeten dabei die Erhebung und Auswertung der Daten zu den vorhandenen Wasserressourcen und deren Nutzung sowie die Ermittlung der Grundwasserqualität.

INHALT

58. Jahrgang
Juli-August 2004

BÜCHER UND MEDIEN	4
NACHRICHTEN	5

THEMA NEUES KOMMUNALES FINANZMANAGEMENT

CLAUS HAMACHER, ANDREAS WOHLAND Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements in den Kommunen	6
ULRICH ROLFSMEYER Die Gemeinde Hiddenhausen im Pilotprojekt NKF	9
EDGAR QUASDORFF NKF und doppeltes Haushaltswesen im Länder übergreifenden Vergleich	11
FRITZ BEHRENS Das NKF aus Sicht der NRW-Landesregierung	13
UWE UFER Die Gemeinde Morsbach als Vorreiterin in Sachen NKF	14
UWE SIEMONSMEIER Änderungen bei der Gemeindeprüfung durch NKF	16
ERICH STUKENBROCK Studie zur Einführung von NKF in Kommunen bis 50.000 Einwohner	18
JOACHIM WETZEL NKF als Herausforderung für die IT-Experten	21
Das Projekt Bürgerhaushalt - mehr Transparenz im kommunalen Etat	22
HANS-GERD VON LENNEP Das Konnexitätsprinzip in der NRW-Landesverfassung	23
Vortrag „Europa und Kommunen“	26
Dokumentation: Rede von StGB NRW-Hauptgeschäftsführer Dr. Bernd Jürgen Schneider	27
IT-NEWS	29
GERICHT IN KÜRZE	29

Titelbild: Grafik M.Lehrer / KNM

NRW-Einwohnerzahl bei fast 18,1 Millionen

Die Bevölkerung Nordrhein-Westfalens ist im Jahr 2003 weiter angewachsen. Am 31. Dezember 2003 hatte das bevölkerungsreichste Bundesland nach Angaben des NRW-Landesamtes für Datenverarbeitung und Statistik 18.079.686 Einwohner. Das waren 3.331 Personen mehr als Ende 2002. Die Zahl der Geborenen war 2003 mit 159.883 um etwa 3.550 geringer als im Vorjahr und erreichte den niedrigsten Wert seit 1985. Die Zahl der Gestorbenen lag dagegen mit 190.793 um rund 2.500 über dem Vorjahreswert. Der hieraus resultierende „Sterbefallüberschuss“ von 30.910 wurde dadurch ausgeglichen, dass 34.241 mehr Personen nach NRW zogen als das Land verließen. Größte NRW-Stadt ist weiterhin Köln mit 965.954 Einwohnern. Kleinste Kommune bleibt mit 4.261 Einwohnern die Gemeinde **Dahlem** im Kreis Euskirchen.

Vorerst kein Verkauf von Verkehrsbetrieb-Anteilen

Die erste Privatisierung eines Nahverkehrsunternehmens in NRW ist vorerst gestoppt. Die Vergabekammer der Bezirksregierung Düsseldorf hat Teile des Verfahrens zur Veräußerung von Anteilen der Niederrheinischen Verkehrsbetriebe AG (Niag) durch den Kreis Wesel für unzulässig erklärt. Der Kreis darf die Mehrheit der Niag vorläufig nicht an eine Tochter-Firma des Entsorgungs-Unternehmens Rethmann verkaufen. Das Verfahren bei der Bezirksregierung war von der Duisburger Verkehrsgesellschaft und der Krefelder Stadtwerke AG angestrengt worden, nachdem diese mit eigenen Geboten für die 51-prozentige Aktienmehrheit des Kreises Wesel an der Niag unterlegen waren.

Landeszuschüsse an Museum für Klosterkultur

Das Land NRW unterstützt den Bau eines Museums für Klosterkultur im ehemaligen Augustiner-Chorherren-Stift Kloster Dalheim, gelegen in einem Ortsteil der Stadt **Lichtenau**, mit rund 6,2 Mio. Euro. Wie NRW-Städtebauminister Dr. Michael Vesper erklärte, will das Land damit einen Beitrag zur regionalen Struktur- und Wirtschaftsförderung in Ostwestfalen-Lippe leisten. Der Landschaftsverband Westfalen-Lippe, der das Museum errichtet, hat die Gesamtkosten des in Europa einzigartigen Projektes auf etwa 30 Mio. Euro veranschlagt.

Beratungsbüro zu Grundwasserfragen

Im Technologiezentrum Glehn, gelegen in einem Ortsteil der Stadt Korschenbroich, ist ein Beratungsbüro „Grundwasser“ eingerichtet worden. Von der Grundwasserproblematik in der Region betroffene Bürger können dort künftig eine konkrete Einschätzung der Gefahren für ihr Gebäude erhalten. Zudem werden

sie über die Möglichkeit einer bautechnischen Sanierung bei Grundwasser-Schäden informiert. Gefördert wird das Projekt vom Land NRW, den drei Städten **Dormagen, Kaarst und Korschenbroich** sowie dem Rhein-Kreis Neuss, der auch als Projektträger fungiert.

Millionen-Investition der Solvay AG in Chemiewerk

Im Solvay-Chemiewerk **Rheinberg** ist nach einer Bauzeit von rund einem Jahr eine neue Membran-Elektrolyse eingeweiht worden. Die Anlage mit einer Jahreskapazität von mehr als 200.000 Tonnen soll die Qualität der in Rheinberg produzierten Natronlauge weiter verbessern und den Strombedarf senken. Natronlauge wird unter anderem verwendet zur Papierherstellung, in der Aluminium-Industrie und bei der Wasseraufbereitung. Mit 34 Mio. Euro ist die Membran-Elektrolyse seit Jahrzehnten die größte Einzelinvestition am Solvay-Standort Rheinberg. Insgesamt will Solvay bis 2005 in Rheinberg gut 100 Mio. Euro investieren.

Lehrvideos online in die Schulen

EDMOND - Elektronische Distribution von Bildungsmedien on Demand - heißt ein Projekt, mit dem die Landesmedienzentren der Landschaftsverbände Westfalen-Lippe und Rheinland gemeinsam mit 42 der 54 kommunalen Medienzentren in NRW die Versorgung der Schulen mit Lehrmaterial verbessern wollen. Als Folge des Projektes, das in der Prein-Schule in der Stadt **Bergkamen** gestartet wurde, steht den meisten Schulen in NRW nun ein Paket von 348 Medien und Medienmodulen online zur Verfügung. Durch EDMOND können Videoclips, Bilder und Computer-Software via Internet direkt von der Schule aus heruntergeladen werden. Eine Beschränkung durch die Leihfrist sowie der Rückversand von Lehrmedien an die Landesmedienzentren entfällt. Auf diese Weise soll auch die Medienkompetenz der Schülerinnen und Schüler verbessert werden.

Kohle-Zuschüsse für Strukturwandel in der Emscher-Lippe-Region

Die Städte **Dorsten**, Gelsenkirchen und **Herten** wollen den Strukturwandel in der Region beschleunigt sehen. In einer gemeinsamen Pressekonferenz erklärten die Bürgermeister der drei Städte, dass mit der Schließung des Bergwerks „Lippe“ sowie derer in Lohberg und Dinslaken innerhalb von fünf Jahren insgesamt 10.000 Arbeitsplätze in der Region verloren gingen. Angesichts der hohen Arbeitslosigkeit und der Finanznot der Städte in der Region setze die Schließung des Bergwerks die dramatische Entwicklung fort, der die Kommunen mit eigenen Maßnahmen nicht mehr begegnen könnten. Deshalb forderten die Bürgermeister Land, Bund und EU auf, den Strukturwandel zu unterstützen - etwa mit den durch die Zechenschließung eingesparten Steinkohlezuschüssen.

Bilanz steht künftig im Mittelpunkt

Die Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements in NRW entspricht weitgehend den Erwartungen und Bedürfnissen der Städte und Gemeinden, erfordert jedoch ein generelles Umdenken in Budgetfragen

Informationen über das Modellprojekt NKF für Nordrhein-Westfalen gibt es im Internet unter www.neues-kommunales-finanzmanagement.de



DIE AUTOREN

Claus Hamacher ist Beigeordneter für Finanzen beim Städte- und Gemeindebund NRW, **Andreas Wohland** ist dort Finanzreferent

Weitgehend unbemerkt von der Öffentlichkeit kündigt sich im Haushalts- und Rechnungswesen der öffentlichen Haushalte ein tief greifender Wandel an. In den Kommunen soll das Jahrhunderte alte kamerale Rechnungswesen ersetzt werden durch ein - an die Bedürfnisse der öffentlichen Hand angepasstes - kaufmännisches Rechnungswesen.

Die Reform des kommunalen Haushaltsrechts in NRW soll durch die Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF) umgesetzt werden. Mit der Entscheidung für das NKF wird eine Grundsatzentscheidung für das kaufmännische Rechnungswesen als Referenzmodell getroffen, soweit die spezifischen Ziele und Aufgaben des Rechnungswesens einer Gemeinde dem nicht entgegenstehen. Es erfolgt insoweit eine Orientierung am Handelsgesetzbuch (HGB) und an den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung (GoB). Der Haushalt bleibt jedoch das zentrale Steuerungs- und Rechenschaftsinstrument in der kommunalen Verwaltung.

Seit Beginn der Reformdiskussion im Jahr 1999 stand der Städte- und Gemeindebund NRW den Argumenten für eine Einführung des NKF in den NRW-Kommunen aufgeschlossen gegenüber. Allerdings bestanden erhebliche Zweifel, ob der Nutzen aus der Umstellung auf das doppische Rechnungswesen für kleinere Städte und Gemeinden im gleichen Umfang gegeben sein würde wie in größeren Städten, bei denen größere Steuerungsdefizite vermutet wurden und bei denen auch Teillaspek-

te wie die „Konzernbilanz“ - allein aufgrund der Vielzahl von Ausgliederungen und Beteiligungen - eine größere Rolle spielen.

Daraus folgte die Einschätzung, dass der Verwaltungsaufwand zur Einführung eines neuen Haushaltsrechts gerade für kleinere Städte und Gemeinden nicht zwangsläufig in einem vernünftigen Verhältnis zu dem erwarteten Nutzen stehen würde. Sowohl der Ausschuss für Finanzen und Kommunalwirtschaft als auch das Präsidium des StGB NRW hatten sich deshalb gegen die verbindliche flächendeckende Einführung des NKF ausgesprochen.

EHNEITLICHKEIT DES HAUSHALTSWESENS

In dem so genannten Optionsbeschluss hatten die Gremien damals dafür plädiert, bei der Reform des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens eine Umstellung der Kernhaushalte auf das kaufmännische Rechnungswesen lediglich als Option denjenigen Kommunen zu ermöglichen, die aus ihrer örtlichen Situation heraus eine solche Umstellung wünschen. Den Städten und Gemeinden, die weiterhin nach einem fortentwickelten kamerale Haushalts- und Rechnungswesen - unter Anwendung der kamerale Haushalts-systematik - arbeiten wollten, sollte dies auch in Zukunft nicht verwehrt werden.

Aufgrund der in dem Modellprojekt zur Erprobung des NKF in NRW gewonnenen Erkenntnisse hat sich die Einschätzung

des NKF in den Gremien des Verbandes gewandelt. Aus dem Mitgliedsbereich des StGB NRW waren an dem Modellprojekt beteiligt die Gemeinde Hiddenhausen, die Stadt Brühl und die Stadt Moers. Durch die Begleitung des Modellprojekts durch die Arbeitsgruppe „NKF“ des StGB NRW war stets der Informationsfluss aus dem Modellprojekt in die Verbandsarbeit und umgekehrt gewährleistet.

Im Jahr 2003 hat der StGB NRW gemeinsam mit Erich Stukenbrock, Kämmerer der Gemeinde Beelen, eine Umfrage zur Einschätzung der Einführung des NKF unter den Mitgliedskommunen des StGB NRW durchgeführt. Diese hat zu der Erkenntnis geführt, dass die Vorteile eines Optionsmodells die Nachteile eines zweigeteilten Rechnungswesens in Nordrhein-Westfalen nicht aufwiegen. Zudem ist durch die Arbeit in der Innenministerkonferenz deutlich geworden, dass die Alternative zum Umstieg auf die Doppik - eine fortentwickelte Kameralistik - zeitlich und kostenmäßig kaum weniger aufwändig wäre. Die Empfehlungen der länderübergreifenden Unterarbeitsgruppe der Innenministerkonferenz sehen nämlich auch für die erweiterte Kameralistik eine vollständige Vermögenserfassung und -bewertung vor.

VORBILDLICHES VERFAHREN

Seit einigen Monaten liegt ein Referentenentwurf zum NKF vor. Unabhängig von den Inhalten ist das offene und transparente Verfahren hervorzuheben, in welchem dieses Gesetzgebungsvorhaben durchgeführt wird. Grundlage für den Entwurf sind die Regelungsvorschläge für das NKF, die im Abschlussbericht des Modellprojekts zur Einführung eines doppischen Kommunalhaushalts in Nordrhein-Westfalen zusammengefasst sind, sowie der von der Innenministerkonferenz beschlossene Leittext. Diese Vorgehensweise der Erarbeitung von Regelungsvorschlägen unter frühzeitiger Einbeziehung des Sachverständigen der Betroffenen in einem praxisbezo-

genen Modellprojekt ist sehr zu begrüßen.

Durch die Beteiligung der Modellkommunen wie der kommunalen Spitzenverbände und die Begleitung des Modellprojektes durch die Arbeitsgruppe NKF des StGB NRW konnte durchgängig eine Kenntnisnahme und Diskussion der Erfahrungen aus dem Modellprojekt sichergestellt werden. Die Vertreter des NRW-Innenministeriums standen den Gremien des Verbandes jederzeit zu einem Erfahrungs- und Meinungsaustausch zur Verfügung. Die aus Sicht des StGB NRW guten Erfahrungen aus dem Modellprojekt sollten für das Land Anlass sein, diese Verfahrensweise auch in anderen grundlegenden Reformvorhaben mit Auswirkungen auf die Kommunen zur Anwendung zu bringen.

VERBANDSMEINUNG AUFGEGRIFFEN

Der vorliegende Gesetzentwurf der NRW-Landesregierung zum NKF folgt von der grundsätzlichen Ausrichtung her der aktuellen Beschlusslage des Ausschusses für Finanzen und Kommunalwirtschaft wie auch des Präsidiums des StGB NRW vom 15.12.2003. Die Gremien des Verbandes haben darin ausdrücklich die Absicht der Landesregierung unterstützt, für die Kommunen in NRW ein neues Haushalts- und Rechnungswesen auf der Basis der doppelten kaufmännischen Buchführung unter Berücksichtigung der Ergebnisse des Pilotprojekts „NKF“ einzuführen. Auch die Einheitlichkeit des Haushalts- und Rechnungswesens für alle Städte und Gemeinden in NRW und der damit verbundene Verzicht auf die „erweiterte Kameralistik“ entsprechen der Beschlusslage der Verbandsgremien.

Mit der Einführung des doppischen Rechnungswesens verbinden die Städte und Gemeinden die Erwartung, dass den kommunalpolitisch Verantwortlichen in Rat und Verwaltung bessere Steuerungsinformationen zur Verfügung gestellt werden durch folgende Instrumente:

- Darstellung des Gesamtressourcenaufkommens und -verbrauchs
- Darstellung des Vermögens der Kommune
- Hervorhebung der Ziele und Ergebnisse des Verwaltungshandelns
- Unterstützung einer flexiblen Mittelbewirtschaftung
- Aufhebung der durch Auslagerung bestimmter Aufgaben in selbstständige Be-

triebe eingetretenen Zweiteilung des Rechnungswesens vieler Kommunen

Die entscheidende Neuerung gegenüber der geltenden Rechtslage ist der Schritt vom Geldverbrauchs-konzept hin zum Ressourcenverbrauchs-konzept. Wurden im kommunalen Rechnungswesen bisher lediglich die Einnahmen und Ausgaben erfasst - sprich: die Erhöhungen und Verminderungen des Geldvermögens - stellen künftig Erträge und Aufwendungen die zentralen Steuerungsgrößen im kommunalen Finanzmanagement dar. Betrachtet werden somit die Veränderungen des kommunalen Eigenkapitals - ein Ansatz, der wesentlich transparenter als bisher das wirtschaftliche Handeln der Gemeinde abbildet.

KEINE LÖSUNG FÜR FINANZPROBLEME

Umfassend hat der StGB NRW Anfang April 2004 zu dem Referentenentwurf Stellung genommen und die einzelnen Vorschriften bewertet sowie Verbesserungsvorschläge gemacht. Zunächst ist festzuhalten, dass das Haushalts- und Rechnungswesen kein geeignetes Instrument ist, um die Finanzprobleme der Städte und Gemeinden zu lösen. Das NKF wird keinen zusätzlichen Euro in die kommunalen Kassen bringen. Im Gegenteil wird die Umstellung zunächst zusätzliche Kosten verursachen, die von den Städten und Gemeinden in einer ohnehin schon prekären finanziellen Situation getragen werden müssen.

Je nach individueller Ausgangslage können diese Einführungskosten erhebliche Dimensionen annehmen. Für die Mitarbeiter in den Kommunen entstehen erhebliche Fortbildungsnotwendigkeiten. Gerade kleinere Kommunen werden häufig die Umstellung nicht ohne Inanspruchnahme von Wirtschaftsberatung bewältigen können. Alle Kommunen respektive ihre kommunalen Rechenzentren als Dienstleister müssen in die Anschaffung NKF-fähiger Software und entsprechende Schulungen investieren. Schließlich bindet die Erfassung und Bewertung des Vermögens für die Eröffnungsbilanz personelle Ressourcen.

Zudem wird der strukturelle Haushaltsausgleich - zumindest in einer Übergangsphase - tendenziell schwieriger. Die Erwirtschaftung des tatsächlichen

DOPPELTE BUCHFÜHRUNG FÜR KOMMUNEN NACH DEM NKF

v. Philipp Häfner, 2. überarbeitete Auflage, Rudolf Haufe Verlag, 2003, 29,90 Euro, ISBN 3-448-05880-7, Bestell-Nr. 01244-0002

Zur Konzeption des Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF) gibt es mittlerweile einen rasch wachsenden Markt an Ratgebern und Leitfäden, die alle auf den Empfehlungen der sieben nordrhein-westfälischen Pilotkommunen zum Ende des Modellprojekts Mitte 2003 beruhen. Das Werk von Häfner hat den Vorzug, dass der Autor das NKF-Modellprojekt selbst intensiv begleitet und mit geprägt hat. Er beschreibt verständlich die voraussichtliche Ausgestaltung des kommunalen Haushaltsrechts. Gegenüber der ersten Auflage haben sich der Kontenrahmen, die Muster für Bilanz, Ergebnis- und Finanzrechnung sowie die weiteren Elemente des Haushalts geändert. Die Kapitel zum Haushaltsausgleich und zur Begrenzung der Kreditaufnahme sind erweitert worden. Neben zahlreichen aktualisierten Details sind im Kapitel zur Bewirtschaftung umfangreiche Änderungen eingearbeitet worden. Hinzugekommen sind auch Tipps über den Einstieg in ein Doppik-Projekt.



Der Umstellungsaufwand von der Kameralistik auf die Doppik wird eine große Herausforderung für die Städte und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen sein. Die Erfahrungen aus dem Modellprojekt NKF zeigen jedoch, dass sich der Verwaltungsaufwand auch von kleineren Kommunen weitgehend mit eigenen Kräften bewältigen lässt. Nach der Umstellung wird es eine größere Transparenz für die Verantwortlichen in Politik und Verwaltung sowie eine bessere Steuerungsmöglichkeit geben. Für die Akzeptanz des neuen Rechnungswesens in den Kommunen wäre es sicherlich von Vorteil, wenn das Land Nordrhein-Westfalen nicht nur die Sinnhaftigkeit einer Umstellung in den Städten, Gemeinden und Kreisen betonen würde, sondern auch eine klare politische Aussage zur Einführung des neuen Finanzmanagements für das gesamte Land trafe.

Ressourcenverbrauchs einschließlich aller Abschreibungen und Rückstellungen wird mit hoher Wahrscheinlichkeit nur von wenigen Städten und Gemeinden zu leisten sein. Zwar wird das Instrument der so genannten Ausgleichsrücklage verhindern, dass bei allen Finanzproblemen sogleich ein Haushaltssicherungskonzept aufgestellt werden muss. Gleichwohl wird das NKF vorhandene strukturelle Defizite deutlicher als bisher aufzeigen.

Die Lösung dieser Finanzprobleme kann nicht darin bestehen, die Kommunen auf die Möglichkeit der Veräußerung weiteren Vermögens zur Finanzierung laufender Ausgaben zu verweisen. Mit den Grundsätzen einer nachhaltigen Finanzpolitik ist es nicht zu vereinbaren, wenn den Städten und Gemeinden gegenüber dem jetzigen Rechtszustand der Weg in eine Schuldenfinanzierung laufender Ausgaben erleichtert wird.

RESSOURCENVERBRAUCH ERWIRTSCHAFTEN

Ein für die kreisangehörigen Städte und Gemeinden besonders dringendes Problem ist die Erwirtschaftung des tatsächlichen Ressourcenverbrauchs - einschließlich der Abschreibungen und Rückstellungen bei den Umlageverbänden (Landschaftsverbände und Kreise). Der tendenziell schwierigere strukturelle Haushaltsausgleich bei den Umlageverbänden darf nicht dazu führen, dass die Umlagesätze noch weiter steigen und der

strukturelle Haushaltsausgleich für die Letzten in der Umlagekette, nämlich die kreisangehörigen Städte und Gemeinden, noch schwieriger wird. Hier muss durch Regelungen in der Landschaftsverbandsordnung oder der Kreisordnung sichergestellt sein, dass bei den Umlageverbänden zunächst die Ausgleichsrücklage zum Haushaltsausgleich herangezogen wird, ehe eine Umlagesatzerhöhung in Frage kommt.

Das Gesetzgebungsverfahren soll noch in diesem Jahr durchlaufen werden, so dass das Gesetz zum 01.01.2005 in Kraft treten kann. Doch sollte die Übergangsfrist zur vollständigen Umstellung auf NKF über die im Referentenentwurf vorgesehenen drei Jahre hinaus unbedingt um ein Jahr - bis zum 1. Januar 2009 - verlängert werden. Hintergrund ist die Überlegung, dass eine Umstellung auf das neue Rechnungswesen auch ohne intensive Inanspruchnahme externer Dienstleister möglich sein muss.

Dennoch werden gerade kleinere Städte und Gemeinden vielfach nicht umhin können, externe Beratung in Anspruch zu nehmen. Nach Beobachtung des Städte- und Gemeindebundes NRW gibt es zwar viele Berater, die am Umstellungsprozess in den Kommunen Geld verdienen möch-

ten. Jedoch ist nicht bei allen ausreichendes Wissen über kommunale Besonderheiten und die Arbeitsabläufe in Verwaltungen vorhanden. Seriöse Beratungsangebote werden daher gerade in der Anfangsphase nach In-Kraft-Treten der gesetzlichen Regelungen besonders begehrt sein.

Angesichts von 427 Städten, Gemeinden und Kreisen allein in NRW - und der zusätzlichen Nachfrage aus anderen Bundesländern - steht zu befürchten, dass der Beratungsbedarf nur bei zeitlicher Streckung befriedigt werden kann. Bereits im Rahmen der Vermögenserfassung und -bewertung ist abzusehen, dass vorhandene Unterstützungskapazitäten - beispielsweise bei den Gutachterausschüssen - rasch erschöpft sein werden. Die längere Übergangsfrist von vier Jahren entspricht letztlich auch dem bundesweiten Trend - zumindest in den Flächenländern.

Im Übrigen gewährleistet der Vorschlag des StGB NRW, dass die politische Verantwortung für die vollständige Umstellung auf NKF in die Amtsperiode der 2004 neu zu wählenden Kommunalparlamente und Bürgermeisterinnen oder Bürgermeister fällt und nicht ein „unfertiger“ Reformprozess in die nächste Kommunalwahlperiode verschleppt wird. ●

KOMMUNALFINANZEN AUS OSTEuropÄISCHER SICHT



Woher bekommen Städte und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen ihr Geld? Wer bestimmt über die Zuteilung der knappen Mittel, und welche Regeln gilt es dabei zu beachten? Über solche Fragen informierten sich Finanz-Experten aus der Udmurtischen Republik Anfang Juni 2004 beim Städte- und Gemeindebund NRW. Die siebenköpfige Delegation unter Leitung der stellvertretenden Finanzministerin

Timofeewa Olga Iwanowna wurde vom StGB NRW-Finanzbeigeordneten **Claus Hamacher** (Foto rechts) in die Grundzüge des kommunalen Finanzwesens eingeführt. Gut eine Woche verbrachten die Gäste aus dem europäischen Teil Russlands auf Einladung der Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS) in Nordrhein-Westfalen. Auf dem Programm standen Besuche in den Städten Monheim am Rhein und Langenfeld sowie Gespräche mit Fachleuten des NRW-Innenministeriums und des NRW-Finanzministeriums. Die KAS hatte bereits im April 2004 ein Finanz-Seminar in der udmurtischen Hauptstadt Ischewsk abgehalten.

Meilensteine auf dem Weg zum NKF

Foto: Gemeinde Hiddenhausen



Die Gemeinde Hiddenhausen – hier der Meylip Uhrenturm unweit des Rathauses – war eine von sieben Modellkommunen im Projekt Neues Kommunales Finanzmanagement des Landes NRW

Im Rahmen des NRW-Pilotprojektes „Neues Kommunales Finanzmanagement“ hat die Gemeinde Hiddenhausen ihren Haushalt und die gesamte Verwaltung auf das neue Rechnungswesen umgestellt

In Hiddenhausen wurde das Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF) nicht als reines Rechnungswesen angesehen. Vielmehr

DER AUTOR

Ulrich Rolfsmeyer ist Kämmerer der Gemeinde Hiddenhausen

bietet sich damit die Möglichkeit, die Elemente der Neuen Steuerung zu integrieren. Hiddenhausen war bis dahin

„reformunverdorben“. Das bedeutet, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nicht bereits durch mehrere Reformprojekte ermüdet waren. NKF bot die Möglichkeit, die Verwaltung neu zu organisieren, das Zusammenspiel zwischen Rat und Verwaltung zu überdenken sowie den Haushalt als neues Steuerungsinstrument aufzuwerten.

Zunächst wurde überprüft, ob es in der Verwaltung Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gibt, die dieses Projekt umsetzen können. Dabei war auf das Potenzial zurückzugreifen, welches bereits seit der Einrichtung von Eigenbetrieben mit dabei war. In den Jahren zuvor hatte die Gemeinde einen Eigenbetrieb Abwasserwerk und einen Eigenbetrieb Freizeit gegründet.

Diese Mitarbeiter-Erfahrung wurde genutzt. Hinzu kam ein Diplom-Verwaltungswirt, der aus eigener Initiative an der Fachhochschule Dortmund Betriebswirtschaft

studiert hatte. Da das Wissen der Verwaltung nicht ausreicht, ein Projekt dieser Größenordnung zu schultern, erging ein Auftrag an eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, die Verwaltung in dem NKF-Prozess zu begleiten. Damit hatte man bei Einrichtung der Eigenbetriebe bereits gute Erfahrungen gemacht.

SOFTWARELÖSUNG MIT RECHENZENTRUM

Die Gemeinde Hiddenhausen ist mit ihren Software-Anwendungen eingebunden in das Kommunale Rechenzentrum Lemgo. Um in dem Projekt dafür einen kompetenten Partner zu gewinnen, wurde entschieden, gemeinsam mit dem Kommunalen Rechenzentrum die Finanzsoftware KIRP einzusetzen. Dies hat sich als positiv herausgestellt.

Im Laufe des Projektes fanden im vierwöchigen Rhythmus Arbeitstreffen zwischen der Gemeinde, dem Rechenzentrum und der Softwarefirma statt. Dabei wurden die anstehenden Themen und Probleme benannt sowie Lösungen entwickelt. Dieses Verfahren hat sich gerade in der Pilotphase als äußerst wirksam dargestellt.

Die Steuerungsgruppe hatte die Aufgabe, die wichtigen Steuerungsentscheidungen zu treffen. Diese wurden dann in der Arbeitsgruppe umgesetzt. Der Kämmerer war als Bindeglied in beiden Gruppen vertreten, um sicherzustellen, dass in die gleiche Richtung gearbeitet wird. Aufgabe der Projektwerkstatt war es, für die Arbeitsgruppe entsprechende Vorlagen auszuarbeiten, damit dort Entscheidungen getroffen werden können.

Der Arbeitskreis Politik hat den gesamten Prozess begleitet. Der Name „Arbeitskreis“ ist bewusst gewählt worden, da die Entscheidung über das Haushaltsrecht Sache des Landesgesetzgebers ist. Für die Politik ist es wichtig, die Veränderungsprozesse in der eigenen Gemeinde zu begleiten und zu verstehen. Denn Ergebnis des Gesamtprozesses ist der „Neue Kommunale Haushalt“, der in Produkte gegliedert ist und von den Ratsmitgliedern ein neues

Denken sowie eine neue Arbeitsweise erfordert.

MEILENSTEINE FESTGELEGT

Die so genannten Meilensteine waren die wohl wichtigsten Bausteine für das Gelingen des Projektes. Bevor die Arbeiten begannen, wurde festgelegt, was bis wann zu tun ist. Bei den Meilensteinen haben sich die Akteure auf die wirklich wichtigen Dinge konzentriert und diese in Schwerpunktthemen zusammengefasst. Zu den Meilensteinen gehörten:

- Leistungserfassung bis 30.09.2001
- Produktdefinition bis 31.03.2002
- Organisationsentwicklung bis 30.06.2002
- Vermögensbewertung bis 30.08.2002
- Neuer Kommunalen Haushalt 2003 bis 31.01.2003
- Projektende in NRW am 30.06.2003
- Fertigstellung der Eröffnungsbilanz bis 31.03.2004
- Projektende in Hiddenhausen am 30.06.2004

Die Meilensteine mit der klaren Terminsetzung haben alle Beteiligten motiviert,

ZUR SACHE

Die Gemeinde Hiddenhausen in Ostwestfalen war eine von sieben Modellkommunen im Projekt „Neues Kommunales Finanzmanagement (NKF)“ des Landes Nordrhein Westfalen. Hiddenhausen hat 21.000 Einwohner, die Verwaltung dort beschäftigt 177 Mitarbeiter. Am 31.12.2002 hat sich die Gemeinde von der Kameralistik verabschiedet und zum 1. Januar 2003 den doppischen Buchungsbetrieb aufgenommen.

auf dieses Ziel hinzuarbeiten. Diese Klarheit führte dazu, Diskussionen und Ideen zu bündeln und sich immer wieder auf das Wesentliche zu konzentrieren. Die Leistungserfassung war der erste Arbeitsschritt. Damit sollte die Tätigkeit jedes Einzelnen erfasst und somit ein Ist-Zustand aufgenommen werden.

Dabei wurde nach internen und externen Leistungen unterschieden. Interne Leistungen sind solche, die die Verwaltung für sich selbst erbringt - etwa die Lohnabrechnung -, externe Leistungen sind solche, die für Bürger und Bürgerinnen erbracht werden - etwa das Ausstellen von Pässen. Ziel ist es, möglichst viel an externen Leistungen und möglichst wenig an internen Leistungen zu erbringen. Die Leistungserfassung ist somit quasi das Röntgenbild einer Verwaltung.

ZWEI PARTNER ZUR VERMÖGENSBEWERTUNG

Bei der Vermögensbewertung waren die großen Blöcke „Gebäude und Grundstücke“ sowie „Straßen, Wege und Plätze“. Die Bewertung der Gebäude und Grundstücke geschah mit Hilfe der kommunalen Bewertungsstelle des Kreises Herford. Hierbei wurde Know-how von zwei Seiten zusammengeführt. Die Gemeinde kennt ihre Gebäude und Grundstücke und die kommunale Bewertungsstelle brachte das Wissen über die Bewertung ein.

Mit der Bewertung der Straßen, Wege und Plätze wurde ein Ingenieurbüro beauftragt. Dieses war bereits im Vorfeld bei der Erfassung des Kanalkatasters eingebunden gewesen. Da die Gemeinde Hiddenhausen über eine hohe Anschluss-

Eine Steuerungsgruppe, eine Arbeitsgruppe, eine Projektwerkstatt und ein Arbeitskreis Politik bereiteten in der Gemeinde Hiddenhausen die Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements vor

dichte im Kanalbereich verfügt und über jedem Kanal eine Straße liegt, konnte dieses Datenmaterial hierbei mit verwendet werden. Die Erfassung erfolgte auf der Basis der digitalen Katasterkarte. Die Bereiche „Gebäude und Grundstücke“ sowie „Straßen, Wege und Plätze“ machen in Hiddenhausen 95 Prozent des gemeindlichen Vermögens aus.

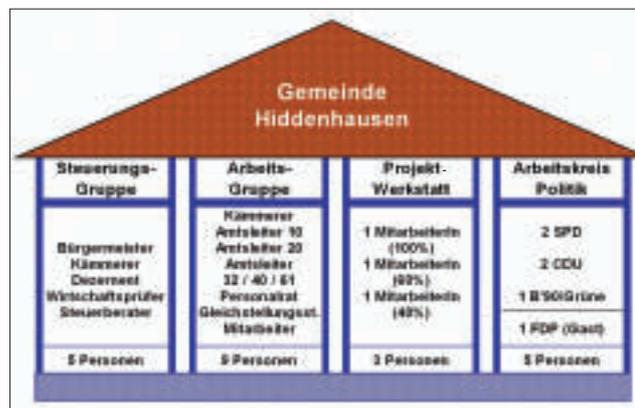
Bei der Produktdefinition wurde auf die Leistungserfassung zurückgegriffen. Heraus kam eine Unterteilung in 21 Produktbereiche, 56 Produktgruppen und 78 Produkte. Die Organisationsentwicklung verlief nach zwei Grundsätzen:

- Die Buchführung soll die Organisation abbilden
- Für ein Produkt soll es einen Verantwortlichen geben

Um dieses Ziel zu erreichen, wurde die vorhandene Organisation auf den Prüfstand gestellt. Die Verwaltung verfügte zu Beginn des Projektes über drei Dezernate und neun Ämter. Zum 1. September 2002 hat sich die Gemeinde neu organisiert. Als schlanke Verwaltung mit klaren Entscheidungsstrukturen gibt es seitdem nur noch fünf Ämter: Amt für zentrale Dienste, Amt für Ordnung und Umwelt, Amt für Schule, Sport und Kultur, Amt für Soziales sowie Amt für Gemeinde-Entwicklung.

PRODUKTHAUSHALT DISKUTIERT

Der „Neue Kommunale Haushalt“ ist 2003 als doppischer Haushalt aufgestellt worden. Da weder Rat noch Verwaltung wussten, ob der Haushalt am besten auf der Ebene der Produktbereiche, der Produktgruppen oder der Produkte diskutiert und verabschiedet werden sollte, hat die Kämmerei den Haushalt für jeden Bereich ausgedruckt und dem Rat zur Verfügung gestellt. Die Entscheidung fiel klar, im Jahr 2003 und in künftigen Jahren auf der Ebene der Produkte zu arbeiten. Diese Ebene ist bei einer Gemeinde von der Größe Hiddenhausens notwendig, um Transparenz



für die politische Beratung zu schaffen.

Die Eröffnungsbilanz liegt seit September 2003 vor. Sie schließt ab mit einer Gesamtbilanzsumme von 128 Mio. Euro. Davon entfallen 58 Mio. Euro auf den Bereich der Straßen, Wege und Plätze sowie 44 Mio. Euro auf Grundstücke und Gebäude. Auf der Passivseite weist das Eigenkapital einen Betrag von 95 Mio. Euro aus, und die Verbindlichkeiten betragen 13 Mio. Euro. Die Rückstellungen liegen bei 11 Mio. Euro.

Die Vorlage der Eröffnungsbilanz hat bei den Ratsmitgliedern dazu geführt, sich als gemeinsames Ziel zu setzen, einen Eigenkapitalverzehr zu verhindern. Diese Situation ist gegeben, da sich die Gemeinde Hiddenhausen in der Haushaltssicherung befindet und keinen ausgeglichenen Haushalt vorweisen kann. Alle Ratsmitglieder arbeiten daran, den Haushaltsausgleich schnellstmöglich zu erreichen.

In Nordrhein Westfalen ist das NKF-Projekt beendet, und das Gesetzgebungsverfahren hat begonnen. Die Gemeinde Hiddenhausen hat für sich das Projektende auf 30.06.2004 festgelegt. Dies ist erforderlich, da neben dem kommunalen Haushalt 2003 auch ein Jahresabschluss 2003 erstellt wird. Die Arbeiten am Jahresabschluss laufen bereits. Parallel dazu findet die Prüfung der Eröffnungsbilanz und des Jahresabschlusses statt. Für ein gutes Projekt ist es wichtig, dass ganz klar ein Anfang und ein Ende bestimmt werden. Danach geht das tägliche Geschäft weiter.

Fast ein Jahr wurde in Hiddenhausen darauf verwandt, Politikberatung, Personal-konzept, Projektstruktur und Zieldefinition klar herauszuarbeiten. Erst begann die praktische Arbeit. Nach der Erfahrung der Projektbeteiligten ist die erste Phase - Klarheit zu gewinnen, was man wirklich erreichen will - für das Gelingen des Projektes ganz wichtig. Wenn dies klar ist, sind die einzelnen Arbeitsschritte leichter umzusetzen.

FAZIT

Das Ziel des Projektes, in Hiddenhausen die Doppik einzuführen, ist erreicht worden. Nach heutigem Stand lässt sich folgendes Fazit ziehen:

- NKF und Neue Steuerung ergänzen sich
- NKF fördert die Wirtschaftlichkeit in den Verwaltungen
- NKF schafft eine neue Politikkultur, die nicht nur auf die Schulden, sondern auch auf das neu Geschaffene schaut
- NKF zeigt auf, dass man bisher auf Kosten künftiger Generationen gelebt und gewirtschaftet hat
- NKF ist das „Betriebssystem“ für eine moderne Verwaltung

Bestimmte Spielregeln gelten bundesweit

Im Länder übergreifenden Vergleich räumt Nordrhein-Westfalen beim Neuen Kommunalen Finanzmanagement seinen Kommunen ein hohes Maß an Gestaltungsfreiheit ein

Mit Beschlüssen vom 11.6.1999 und 24.11.2000 hat die Innenministerkonferenz (IMK) Konzeption und Eckpunkte für die Reform des Gemeindehaushaltsrechts festgelegt. Der von ihr eingesetzte Unterausschuss „Reform des Gemeindehaushaltsrechts“ (UARG) erarbeitete

DER AUTOR

Edgar Quasdorff leitet das Referat für kommunales Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen sowie das NKF-Modellprojekt im NRW-Innenministerium

- einen so genannten Leittext für eine doppelte Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO),
- einen Beispielttext für haushaltsrechtliche Neuregelungen in der Gemeindeordnung,
- eine Empfehlung für einen doppelten Kontenrahmen in zwei Varianten,
- eine Empfehlung für einen gemeinsamen Produktrahmen, der vom Rechnungsstil unabhängig ist,

sowie den Leittext für Gemeindehaushaltsregelungen der erweiterten Kameralistik. Das Regelungspaket wurde von der IMK am 21.11.2003 gebilligt.

Die Regelungstexte lassen für länderspezifische Gegebenheiten und konzeptionelle Unterschiede genügend Raum. Dabei besteht Einvernehmen, dass die Unterschiede das Ziel - ein Mindestmaß an Einheitlichkeit - nicht gefährden werden. In den Text für eine doppelte GemHVO haben die Ergebnisse aus den Modellprojekten der Länder Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg und Hessen Eingang gefunden. Deshalb wurden dem Leittext die Arbeitsentwürfe der drei Länder in synoptischer Form beigelegt.

GEMEINSAMKEITEN ÜBERWIEGEN

Bei dieser Ausgangslage verwundert es nicht, dass das NKF problemlos seinen Platz

im Rahmen der bundesweiten Reform finden konnte. In der Gesamtschau ist festzustellen, dass die konzeptionellen Gemeinsamkeiten die Unterschiede bei weitem überwiegen. Dabei hat insbesondere der nordrhein-westfälische Ansatz, den Kommunen ein hohes Maß an Gestaltungsfreiheit einzuräumen, bundesweit Anklang gefunden. So sind etwa weitgehende Gestaltungsmöglichkeiten bei der Gliederung des Haushaltes (Teilpläne) sowie bei der Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung im Leittext der GemHVO wie auch im nordrhein-westfälischen Entwurf enthalten.

Das doppelte Haushalts- und Rechnungswesen wird in den Ländern nach einheitlichen Grundlagen geregelt. Es erfolgt die vollständige Darstellung von Ressourcenverbrauch und -aufkommen über die Erfassung von Aufwand und Ertrag. Das so genannte Drei-Komponenten-Rechnungssystem aus Ergebnis-, Finanz- und Vermögensrechnung (Bilanz) wird jeder Konzeption zu Grunde gelegt, die Planung und Bewirtung

des Haushaltes gleichen Grundsätzen unterworfen. Die Regelungen zum Jahresabschluss und Gesamtabschluss werden weitgehend an das kaufmännische Recht angelehnt, das nach bundesweitem Konsens ohnehin überall dort als Referenz Geltung beanspruchen darf, wo nicht kommunale Besonderheiten eine Abweichung erfordern.

Beim Haushaltsausgleich besteht selbst mit den „erweiterten Kameralisten“ Einvernehmen, dass der Ressourcenverbrauch angemessen zu berücksichtigen sei und deshalb in absehbarer Zeit der Aufwand durch die Erträge gedeckt werden müsse. Schließlich werden alle Länder die Inhalte der Muster für einen einheitlichen Produktrahmen und einen Kontenrahmen in zwei Varianten in dem von der Statistik geforderten Umfang für verbindlich erklären.

PRAXIS EINGEFLOSSEN

Im Länder übergreifenden Vergleich ist immer wieder eine Besonderheit jenseits der konzeptionellen Unterschiede hervorgehoben worden. Das NKF ist von Praktikern aus sieben Modellkommunen unterschiedlicher Art und Größe entwickelt und erprobt worden, darunter auch aus Großstädten mit mehr als 500.000 Einwohnern.

BUCHTIPP

DOPPIK - MODERNES FINANZMANAGEMENT FÜR DIE ÖFFENTLICHE VERWALTUNG

V. Torsten Arends, Dr. Birgit Frischmuth, Raymund Helfrich, Kai Hofmann, Frank Ronald Jahnke, Rudolf Koblischke, Dr. Rudolf Mahnkopf, Ute von Massow, Heinz Noe, Peter Oed, Klaus Ostheimer, Dr. Günter Paul, Edgar Quasdorff, Ulrich Rolfmeyer, Franz Schaidhammer, Klaus Stallmeister, Heinz Strobl und Andrea Maria Vogel, hrsg. v. d. Bayerischen Verwaltungsschule, Redaktion: Dr. Günter Paul, Richard Boorberg Verlag, Scharrstraße 2, 70563 Stuttgart u. Levelingstraße 6 a, 81673 München, 2004, 230 S., 24 Euro, Reihe „Fortbildung & Praxis“, Band 11, ISBN 3-415-03256-6

Mit dem Neuen Kommunalen Finanzwesen stehen tief greifende Änderungen des kommunalen Haushaltsrechts und umfassende Reformprozesse mit finanziellen, organisatorischen und personellen Folgen für die Kommunen bevor. Es führt in einem integrierten Gesamtsystem Doppik, Anlagenbuchhaltung, Budgetierung sowie Kosten- und Leistungsrechnung zusammen. Die Verfasser stellen zunächst das Konzept der Doppik vor und arbeiten die Unterschiede zur Kameralistik heraus. Im Mittelpunkt des Sammelbandes stehen Praxisberichte aus den verschiedenen Bundesländern. In einer Synopse sind die wesentlichen Kernpunkte der Entwicklung herausgestellt. Der Band bietet einen verständlichen Überblick über die Anforderungen an ein modernes öffentliches Rechnungswesen. So sind die notwendigen Einzelschritte wie beispielsweise die Erfassung und Bewertung des Vermögens und der Schulden, die Einführung der Budgetierung und der Kosten- und Leistungsrechnung, die Einrichtung der Finanzbuchhaltung sowie die Auswahl der geeigneten Software ausführlich erläutert. Das Autorenteam setzt die aus den Pilotprojekten gewonnenen Erfahrungen um und ergänzt die aktuellen Informationen durch konkrete Bewertungen.





Städte- und Gemeindebund NRW
Dienstleistungs-GmbH

Ihr Dienstleister für

- **ein integriertes** Qualitäts-, Umwelt- und Arbeitsschutz**managementsystem**
- Risikomanagement
 - Seminare im kommunalen Bereich
 - Genehmigungsmanagement
 - Organisation kommunaler Betriebe
 - ...Noch Fragen?...

Sprechen Sie mit uns:

Städte- und Gemeindebund NRW Dienstleistungs-GmbH
Kaiserswerther Str. 199-201, 40474 Düsseldorf
Tel.: 0211.4587-204, Fax: 0211.4587-266
www.kommunalmanagementsysteme.de

Von Beginn an wurden aus der Praxis des Modellprojekts heraus Regelungsvorschläge erarbeitet, die den vorliegenden NRW-Gesetzesentwurf prägen.

Diese Handschrift kommunaler Praxis ist bei den NKF-Regelungen denn auch durchgängig erkennbar. So werden etwa die Vorschriften zum Umgang mit Zahlungsmitteln und die Standards für die Finanzbuchhaltung - das ehemalige Kassenrecht - auf den unbedingt notwendigen Rahmen reduziert und in die Gemeindehaushaltsverordnung integriert. Ebenso werden Gestaltungsspielräume bei der Haushaltsgliederung, der Kosten- und Leistungsrechnung sowie bei der Bewirtschaftung des Haushalts geschaffen. Aber auch dort werden die von der Praxis entwickelten klaren Antworten gegeben, wo sie von den Kommunen erwartet werden, wie etwa bei der Berechnung von Pensionsrückstellungen oder bei der Bewertung von Infrastrukturvermögen. Im Übrigen wird zu Gunsten der Selbstverwaltung so weit wie möglich auf enge Vorgaben verzichtet.

Die drei konzeptionellen Besonderheiten des NKF sind ebenfalls aus der Arbeit des Modellprojekts entwickelt worden:

- Bewertung des Vermögens in der Eröffnungsbilanz zu vorsichtig geschätzten Zeitwerten
- Ergebnisspaltung im Ergebnishaushalt
- Regelungen zum Haushaltsausgleich

Im Gegensatz zu den Konzepten aus Baden-Württemberg und Hessen sieht das NKF die Bewertung des Vermögens in der Eröffnungsbilanz nicht zu historischen Anschaffungs- und Herstellungskosten vor, sondern entsprechend dem DM-Bilanzgesetz zum vorsichtig geschätzten Zeitwert. Neben der Aktualität, der größeren Realitätsnähe und Aussagekraft bietet diese Bewertung zumindest für die nordrhein-westfälischen Kommunen den Vorteil des geringeren Erfassungs- und Bewertungsaufwandes. Aus all diesen Gründen begrüßen auch Städte außerhalb des Landes sowie das Institut der Wirtschaftsprüfer e.V. (IDW) die NKF-Lösung¹. Einige Länder nähern die Vermögensbewertung über Sonderregelungen und Indizierung faktisch an den vorsichtig geschätzten Zeitwert an.

Im kaufmännischen Rechnungswesen wird das außerordentliche Ergebnis nach § 277 Abs. 4 HGB auf selten vorkommende, außergewöhnliche Geschäftsvorfälle beschränkt. Da das HGB als Referenz dient, folgt das NKF in der Ergebnisplanung und -rechnung diesem Verständnis. Abweichend davon sehen die Konzepte aus Baden-Württemberg und Hessen aus Gründen gesteigerter Transparenz eine Ergebnisspaltung vor. Dabei werden insbesondere die Erträge aus Vermögensveräußerungen dem außerordentlichen Ergebnis zugeordnet. Dies wird vom NKF unter Hinweis darauf abgelehnt, dass bei Vermögensveräußerungen lediglich ein Vermö-

genstausch (Aktivtausch) vorgenommen wird, der in der Bilanz erkennbar ist, und es daher einer abweichenden Regelung nicht bedürfte.

Bei den Regelungen zum Haushaltsausgleich verknüpft das NKF als bisher einziges Konzept den Ergebnishaushalt mit dem in der Bilanz auszuweisenden Eigenkapital und lässt über die Inanspruchnahme der so genannten Ausgleichsrücklage - einem Sonderposten der Bilanz innerhalb des Eigenkapitals - einen begrenzten Eigenkapitalabbau zu. Die anderen Konzepte arbeiten hier mit dem Ergebnisvortrag über mehrere Jahre.

FLEXIBLE RÜCKLAGE

Das NKF-Konzept trägt nicht nur dem Umstand Rechnung, dass umstellungsbedingte haushaltstechnische Verwerfungen aufgefangen werden sollten, sondern auch der Erkenntnis, dass nicht jeder Eigenkapitalabbau von vornherein „haushaltsunverträglich“ sein muss². Die Ausgleichsrücklage gleicht somit einem Puffer. Sie ist aber im Vergleich zum mehrjährigen Ergebnisvortrag wegen ihres begrenzten Umfangs beherrschbarer und auf Grund der fehlenden Befristung flexibler.

Das NKF gilt bereits jetzt als Prototyp einer erfolgreichen Reformstrategie des Landes Nordrhein Westfalen. Die weit gehende Einbeziehung der „Normadressaten“, die strikte Praxisorientierung und die Verknüpfung von konzeptioneller Arbeit und Erprobung, begleitet durch einen breit angelegten Informations- und Erfahrungsaustausch, können als Erfolgsfaktoren bei der Einführung der Reform genutzt werden.

Das Konzept legt konsequent das kaufmännische Rechnungswesen als Referenzmodell zu Grunde, berücksichtigt aber auch die kommunalen Besonderheiten. Bei den Regelungen wurde besonderer Wert auf praxistaugliche Lösungen gelegt, die zugleich den Kommunen einen großen Gestaltungsspielraum gewähren. Unter diesen Ausgangsbedingungen wird das NKF seinen Platz im Rahmen der bundesweiten Reform gut behaupten und im „Länderwettbewerb“ auch für andere eine attraktive Option sein. ●

¹ Vgl. die Nachweise bei Birgit Frischmuth, Reform des Gemeindehaushaltsrechts, der Gemeindehaushalt 5/2004, S. 98, Fußnote 8

² vgl. Edgar Quasdorff, Das neue Kommunale Finanzmanagement (NKF) in Nordrhein-Westfalen, S. 46f, in Bayerische Verwaltungsschule (Hrsg.), Doppik- Modernes Finanzmanagement für die öffentliche Verwaltung, Boorberg Verlag, 2004

Zukunftsprojekt für die Kommunen

Das Neue Kommunale Finanzmanagement in Nordrhein-Westfalen bringt aus Sicht der NRW-Landesregierung einen Gewinn an Effizienz

In den letzten Jahren haben über die Zukunft des Rechnungswesens in den Kommunen viele Diskussionen stattgefunden. Inzwischen ist für Nordrhein-Westfalen

klar: Die Ära des kameralistischen Rechnungsstils neigt sich unweigerlich dem Ende entgegen. Das Land NRW wird - sofern das Parlament dem entsprechenden Gesetzentwurf zustimmt - bereits ab Anfang 2005 mit der Umstellung des Rechnungswesens

in seinen Kommunen auf das Neue Kommunale Finanzmanagement beginnen und steht damit an vorderster Stelle im Vergleich mit den Entwicklungen in den anderen Bundesländern.

Dabei hat das Innenministerium NRW von Anfang an einen festen Fahrplan verfolgt, an dessen zeitgerechte Umsetzung viele nicht glauben wollten. Für das Gelingen unseres ambitionierten Fahrplans danke ich an dieser Stelle neben den Modellkommunen insbesondere auch den kommunalen Spitzenverbänden in NRW für die besonders konstruktive Begleitung unseres Projekts, die sich auch noch einmal in der bereits erfolgten Anhörung zum Referentenentwurf durch das NRW-Innenministerium dokumentiert hat.

Mit der Umstellung verfolgt das Land NRW nach meiner Auffassung ein Projekt, mit dem für seine Kommunen ein Stück Zukunft gewonnen werden kann. Mit der Ab-

lösung der überholten Kameralistik und der Einführung eines kaufmännischen Rechnungswesens werden wir für die weitere Entwicklung der Kommunen wichtige Ziele erreichen können, von denen ich die wichtigsten noch einmal herausgreifen möchte:

- Die vollständige Erfassung des Ressourcenverbrauchs - somit des Werteverzehrs - wird den Kommunen eine wesentlich verbesserte Steuerung ermöglichen. Dafür ist im Neuen Kommunalen Finanzmanagement eine konsequente Orientierung auf Produkte als Steuerungsinstrumente festgeschrieben. So führt die Vereinbarung messbarer Ziele und Kennzahlen zu einer effizienteren Wahrnehmung der kommunalen Aufgaben.
- Mit der Berücksichtigung der Abschreibungen und der Rückstellungen (Beamtenversorgung) wird dem Prinzip der intergenerativen Gerechtigkeit Rechnung getragen. Wir durchbrechen damit eine Denkstruktur, die sich dank der Jahrhunderte alten Kameralistik eingespielt hatte. Mit dem neuen Rechnungswesen wird es nicht mehr so einfach möglich sein, aktuell anstehende Lasten künftigen Genera-

tionen aufzubürden, ohne dass die Alarmglocken des kaufmännischen Rechnungswesens läuten.

- Das Neue Kommunale Finanzmanagement wird die Transparenz bei Bürgerinnen und Bürgern sowie Mandatsträgern deutlich verbessern. Der Informationsgewinn ergibt sich schon daraus, dass das „Unternehmen Gemeinde“ heute überwiegend mit zahlreichen „Tochterunternehmen“ agiert, die im neuen Rechnungswesen wieder zu einem Ganzen integriert werden. Im Übrigen ist den Menschen aus ihren konkreten beruflichen Erfahrungen heraus ein kaufmännisches Rechnungswesen sehr viel vertrauter und nachvollziehbarer als die Kameralistik.

Auch wenn wir mit dem Neuen Kommunalen Finanzmanagement wichtige Ziele erreichen werden, so bringt das neue Rechnungswesen keine zusätzlichen Einnahmen für die Kommunen. Die umfassende Modernisierung des Rechnungswesens ist daher kein Ersatz für eine umfassende Gemeindefinanzreform, die allein die Gemeindefinanzen auf eine solide Basis bringen könnte.

Gleichwohl ist es meine Überzeugung, dass die Reform des kommunalen Rechnungswesens die Spielräume, die Aufgaben erledigung effizient und wirtschaftlich zu gestalten, wesentlich verbessert. Es liegt deshalb auch im Interesse der Kommunen, das Land NRW auch weiterhin auf diesem Weg zu unterstützen. ●

DER AUTOR

Foto: NRW-Innenministerium



Dr. Fritz Behrens ist Innenminister des Landes Nordrhein-Westfalen

WAHLWERBUNG MIT KOMBI-AUSSAGE

Die **Plakatwerbung** zur Europawahl am 13. Juni 2004 brachte - wie hier im Kreis Euskirchen (Foto) - manchen Zwitter hervor. Viele Parteien verquicken Botschaften zur NRW-Kommunalwahl im September mit Symbolen aus dem anstehenden Urnengang zum Europaparlament. Dies war durchaus erlaubt, wie ein kürzlich ergangener Beschluss des Oberverwaltungsgerichts NRW ausweist. Denn eine Partei, welcher die Wahlwerbung auf öffentlichen Straßen und Plätzen gestattet war, durfte auch Plakate etwa mit der Botschaft „Ulrich H. Bürgermeister für K.“ anbringen. Dies geschehe - so das Gericht - im Rahmen der straßenrechtlich genehmigten Sondernutzung. Es komme nicht darauf an, inwieweit potenzielle Wähler oder Wählerinnen durch einzelne Aussagen des fraglichen Plakats über die eigentliche Werbung für die Europawahl hinaus politischer Beeinflussung ausgesetzt werden. Gegen die Sondernutzungsgenehmigung würde erst dann verstoßen, wenn die Plakate keinen Bezug mehr zur Europawahl hätten.



Foto: Lehner

Wirtschaftlichkeit und Bürgernähe vereint

Fotos: Gemeinde Morsbach



NRW-Innenminister Dr. Fritz Behrens stellte in der Gemeinde Morsbach die Grundzüge des Neuen Kommunalen Finanzmanagements vor

Als eine der ersten hat die Gemeinde Morsbach in Eigeninitiative auf das Neue Kommunale Finanzmanagement umgestellt

Seit Anfang der 1990er-Jahre sind die Kommunalverwaltungen in dem Dilemma, zunehmende gesellschaftliche Leistungsansprüche mit schrumpfenden Ressourcen befriedigen zu müssen. Die Aufgaben mussten und müssen sogar mit weniger Personal und teilweise geringerem Kapitaleinsatz bewältigt werden. In dieser schwierigen Situation wird von den Kommunen ein nachhaltiger Problemlösungsansatz erwartet.

DER AUTOR

Uwe Ufer ist Erster Beigeordneter der Gemeinde Morsbach

Leistungssteigerung statt Größenwachstum ist die Maxime. Zu verwirklichen ist sie nur um den Preis tief greifender Struktur- und Verhaltensänderungen - nicht nur in den Verwaltungen selbst, sondern auch in der Kommunalpolitik und im Verhältnis beider zu den Bürgern und Bürgerinnen.

Aus dieser Erkenntnis heraus widmen sich seit einigen Jahren Rat und Verwaltung in der Gemeinde Morsbach intensiv dem Gedanken des Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF). Nachdem bereits vor drei Jahren die Einsicht gereift war, dass

der traditionelle Haushaltsplan nur Auskunft darüber gibt, wie viel Geld die Verwaltung verbrauchen darf, und im Übrigen wesentliche steuerungsrelevante Aussagen fehlen, war der Wunsch nach einem Haushalt, der nach Produkten gegliedert ist und den Ressourcenverbrauch darstellt, vorhanden.

CHANCE ZUR OPTIMIERUNG

Der Umstieg auf NKF wurde in der Gemeinde Morsbach auch als Chance zur weiteren Optimierung der gesamten Organisation gesehen. Aufbauend auf einer schlanken Organisation, die sich weitgehend an der Produktsicht orientiert, und umfangreichen Leistungsbeschreibungen in einem Produktplan wurde zunächst eine Kostenrechnung aufgebaut.

Beginnend mit der Kostenartenrechnung und einer aussagekräftigen Kostenstellenrechnung wurde der Weg hin zur Kostenträgerrechnung (= Produkthaushalt) beschritten. Auf Grund des Personalentwicklungskonzeptes konnten qualifizierte Mitarbeiter für die mit NKF anfallenden Aufgaben gewonnen sowie vorhandene Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter geschult werden.

EDV-technisch wird das Projekt mit Standardsoftware der Firma SAP umgesetzt. Um optimale Systemeinstellungen zu erreichen, wurden alle Geschäftsprozesse der Gemeinde analysiert und dokumentiert. Im so genannten Customizing wurden nun die gewonnenen Erkenntnisse verarbeitet. Da-

LANDES-VERDIENSTORDEN FÜR ALBERT LEIFERT

Der frühere Bürgermeister von Drensteinfurt und langjährige Präsident des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen, **Albert Leifert**, ist mit dem Verdienstorden des Landes Nordrhein-Westfalen ausgezeichnet worden. Leifert, Jahrgang 1936, erhielt die Auszeichnung gemeinsam mit 18 weiteren Persönlichkeiten Ende Mai 2004 in einer Feierstunde auf Schloss Bensberg aus der Hand von NRW-Ministerpräsident Peer Steinbrück. Albert Leifert gehört seit 1975 für die CDU dem Rat der Stadt Drensteinfurt an. Von 1979 bis 1999 war er Bürgermeister der Stadt. Für die Belange der kreisangehörigen Städte und Gemeinden des Landes setzte er sich beim Städte und Gemeindebund NRW in dessen Hauptausschuss (seit 1983) und im Präsidium (seit 1985) ein. Von 1992 bis 1996 sowie von 1998 bis 2002 führte er als Präsident den kommunalen Spitzenverband. Von 1985 bis 2000 gehörte Leifert zudem dem Landtag von Nordrhein-Westfalen an.



Foto: STGB NRW

neben erfolgte die Erfassung und Bewertung des Anlagevermögens der Gemeinde, um aktuell eine kaufmännische Bilanz erstellen zu können.

LOB VOM INNENMINISTER

Der erste doppische Haushalt der Gemeinde Morsbach wurde Mitte März 2004 auf einer Großveranstaltung Kommunalpolitikern und Verwaltungsfachleuten vorgestellt. NRW-Innenminister Dr. Fritz Behrens referierte über das NKF und lobte die Gemeinde Morsbach für ihr Engagement und das Erreichen eines wesentlichen Etappenziels.

Der neue Haushalt der Gemeinde Morsbach gliedert sich in eine kommunale Bilanz, einen Gesamtfinanzplan und Teilfinanzpläne sowie - als zentrales politisches Steuerungsinstrument - den produktorientierten Gesamtergebnisplan und Teilergebnispläne.

Der produktorientierte Gesamtergebnisplan - hier eine Musterseite - ist ein zentrales politisches Steuerungsinstrument im neuen Haushalt der Gemeinde Morsbach

Freude über ein gelungenes Projekt: NRW-Innenminister Dr. Fritz Behrens (links) und Morsbachs Erster Beigeordneter Uwe Ufer



Mit der Aufstellung dieses Haushaltes gehört die Gemeinde Morsbach zu denjenigen Kommunen, welche ihr Haushaltswesen als erste nach rein kaufmännischen Gesichtspunkten organisieren. Der Innenminister zeigte sich beeindruckt und gratulierte Bürgermeister Raimund Reuber sowie dem Beigeordneten Uwe Ufer für das erfolgreiche Umsetzen einer „Jahrhundertreform“.

Das Neue Kommunale Finanzmanagement wird zweifellos die kommunalen Mandatsträger in die Lage versetzen, Entscheidungen zu treffen, die nachhaltig und betriebswirtschaftlich vernünftig sind. Mit der Einführung des NKF verlassen die Kommunen ein veraltetes, nicht mehr zeitgemäßes System und stellen sich den Erfordernissen der Neuzeit.

Politische Beratungen in den kommunalen Räten werden eine deutliche Aufwertung erfahren, und dieses Instrument kann mit dazu beitragen, betriebswirtschaftlich

vernünftige Entscheidungen zu treffen, da zum ersten Mal alle entscheidungsrelevanten Daten vorhanden sind. In den Rathäusern selbst wird diese Reform ein Umdenken in allen Bereichen erforderlich machen. Positive Beispiele zeigen, dass mit diesem Reformprozess Wirtschaftlichkeit und Bürgernähe einhergehen kann.

Gesamtergebnisplan		Jahresergebnis 2002	Ansatz 2003	Haushaltsansatz 2004	Planung 2005	Planung 2006	Planung 2007
1	Steuern und ähnliche Abgaben	0	0	7.759.276	8.155.240	8.535.240	8.875.240
2	+ Zuwendungen und allgemeine Umlagen	0	0	4.685.382	4.899.206	5.223.111	5.311.639
3	+ Sonstige Transfererträge	0	0	20.000	20.000	20.000	20.000
4	+ Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	0	0	955.605	956.075	956.480	956.685
5	+ Privatrechtliche Leistungsentgelte	0	0	207.174	195.012	195.072	195.587
6	+ Kostenerstattungen und Kostenumlagen	0	0	257.300	257.645	249.395	263.045
7	+ Sonstige ordentliche Erträge	0	0	439.250	434.170	434.280	434.360
8	+ Aktivierte Eigenleistungen	0	0	0	0	0	0
9	+/- Bestandsveränderungen	0	0	0	0	0	0
10	= Ordentliche Erträge	0	0	14.323.987	14.917.348	15.613.578	16.056.556
11	- Personalaufwendungen	0	0	2.952.267	2.981.788	3.011.610	3.041.725
12	- Versorgungsaufwendungen	0	0	0	0	0	0
13	- Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	0	0	2.405.096	2.441.962	2.397.412	2.403.212
14	- Bilanzielle Abschreibungen	0	0	3.213.379	3.213.379	3.213.379	3.213.379
15	- Transferaufwendungen	0	0	7.174.692	7.456.226	7.639.766	7.951.285
16	- Sonstige ordentliche Aufwendungen	0	0	744.459	733.648	739.198	743.998
17	= Ordentliche Aufwendungen	0	0	16.489.893	16.827.003	17.001.365	17.353.599
18	= Ergebnis der laufenden Verwaltungstätigkeit (= Zeilen 10 und 17)	0	0	-2.165.906	-1.909.655	-1.387.787	-1.297.043
19	+ Finanzerträge	0	0	91.930	93.680	95.430	97.180
20	- Zinsen und ähnliche Aufwendungen	0	0	227.800	226.400	228.550	241.700
21	= Finanzergebnis (=Zeilen 19 und 20)	0	0	-135.870	-132.720	-133.120	-144.520
22	= Ordentliches Ergebnis (=Zeilen 18 und 21)	0	0	-2.301.776	-2.042.375	-1.520.907	-1.441.563
23	+ Außerordentliche Erträge	0	0	100	100	100	100
24	- Außerordentliche Aufwendungen	0	0	0	0	0	0
25	= Außerordentliches Ergebnis (=Zeilen 23 und 24)	0	0	100	100	100	100
26	= Jahresergebnis (= Zeilen 22 und 25)	0	0	-2.301.676	-2.042.275	-1.520.807	-1.441.463

Mehr Hilfestellung als Kontrolle

Ein Schwerpunkt in der Prüfungstätigkeit der GPA NRW unter dem Neuen Kommunalen Finanzmanagement wird die Bilanzanalyse sein

Die GPA NRW wird auch nach der Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF) die Rechtmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit gemeindlichen Handelns überprüfen. Der Schwerpunkt der Veränderungen in der Prüfungspraxis der

wäre zweifellos unwirtschaftlich.

Grundsätzliche Fragen zur Rechtmäßigkeit im Zusammenhang mit dem NKF werden sich unter formalen Aspekten ergeben. Spätestens mit Rechtskraft des Gesetzes sollte die Gemeinde den Umstellungsprozess angehen und konkrete Schritte für die Einführung des NKF planen und umsetzen. Diese Vorbereitungen wird die GPA NRW im Rahmen der Finanzprüfung in den Blick nehmen und den Stand des Projektes mit dem geplanten Umstellungszeitpunkt abgleichen.

Augenfällige Fehlentwicklungen, die eine gesetzeskonforme Umsetzung des NKF gefährden, können im Rahmen der Prüfung erkannt und angesprochen werden - beispielsweise falsche Bewertungsmethoden des Vermögens oder fehlende Inventurrichtlinien. Liegt bereits bei Beginn der überörtlichen Prüfung eine von einer unabhängigen Institution testierte Eröffnungsbilanz sowie der geprüfte Jahresabschluss und Lagebericht vor, ist im Regelfall von einem rechtmäßigen Zustandekommen aller Komponenten des NKF auszugehen.

WIRTSCHAFTLICHKEIT MESSEN

Das Neue Kommunale Finanzmanagement bietet eine Fülle von Indikatoren zur Messung der Wirtschaftlichkeit, die sich als

Kennzahlen aus der Bilanz zur Beurteilung der Vermögenslage, aus der Ergebnisrechnung zur Beurteilung der Ertragslage oder aus der Finanzrechnung zur Beurteilung der Finanzlage herleiten lassen. Ein künftiger Schwerpunkt der Finanzprüfung der GPA NRW wird die

Bilanzanalyse sein. Die (Eröffnungs-)Bilanz ist zunächst eine stichtagsbezogene Momentaufnahme der gemeindlichen Finanzsituation und lässt auf den ersten Blick erkennen, ob die Gemeinde überhaupt über Eigenkapital verfügt oder ob sie bilanziell überschuldet ist.

Aussagekraft entfalten die Kennzahlen der Bilanzanalyse insbesondere in der zeitlichen Betrachtung und im interkommunalen Vergleich. Veränderungen der Bilanzposition des Eigenkapitals haben ihre Ursachen vor allem im Gewinn oder Verlust des kommunalen Handelns und vermehren oder schmälern - als Saldo der Ergebnisrechnung - das Eigenkapital. Dessen Entwicklung im Zeitverlauf stellt künftig eine wichtige Grundlage für die Bildung von Kennzahlen zur Bewertung der Wirtschaftlichkeit der gemeindlichen Aufgabenerfüllung dar.

Darüber hinaus können weitere Kennzahlen aus der Bilanz gewonnen werden, die Auskunft über die Gesamtsituation geben. Aus Sicht der GPA NRW sind insbesondere Kennzahlen interessant, aus denen sich Aussagen zur Wirtschaftlichkeit herleiten lassen und die gleichzeitig steuerungsrelevant sind - sprich: deren Verbesserung von der Gemeinde eigenständig und unmittelbar herbeigeführt werden kann.

BILANZANALYSE AM ANFANG

Die Erkenntnisse, welche die GPA NRW aus den Kennzahlen der Bilanzanalyse gewinnen wird, sind vor dem Hintergrund der Komplexität und Differenziertheit der kommunalen Landschaft zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht abzuschätzen. Zwar steht mit der Gemeinde Hiddenhausen eine Kommune zur Verfügung, die über eine Eröffnungsbilanz des Jahres 2003 wie auch über einen Jahresabschluss verfügt. Dennoch wird die Analyse der zwei zur Verfügung stehenden Bilanzen - Eröffnungs- und Schlussbilanz - im inter- und intrakommunalen Vergleich noch nicht die steuerungsrelevante Aussagekraft haben, die für den gesetzlich vorgeschriebenen Prüfungsauftrag der vergleichenden Prüfung wünschenswert wäre.

Dies liegt zum einen daran, dass noch keine zeitliche Entwicklung über ein Jahr hinaus vorliegt. Zum anderen kann auch noch keine Vergleichskommune herangezogen werden. Dennoch können aus der Bilanzanalyse Erkenntnisse über den Verschuldungsgrad und den Anlagendeckungsgrad - so genannte goldene Bilanzregel - gewonnen werden.

Bislang hat die GPA NRW erste Erfahrun-

DER AUTOR

Uwe Siemonsmeier ist Teamleiter NKF bei der Gemeindeprüfungsanstalt GPA NRW in Herne

GPA NRW wird vor allem in der Prüfung der kommunalen Finanzen liegen. Dabei wird das Drei-Komponenten-System - bestehend aus Bilanz, Ergebnis- und Finanzrechnung - künftig die Grundlage für die Wirtschaftlichkeitskennzahlen bilden.

Die Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns als Gegenstand der überörtlichen Prüfung wird im Allgemeinen nur bei augenfälligen Rechtsfehlern oder bei Verstößen von grundsätzlicher und übergeordneter Bedeutung im Rahmen der Prüfung verfolgt. Eine detaillierte und auf Einzelfälle ausgerichtete Rechtmäßigkeitsprüfung kann zum einen in dem straff organisierten Prüfungsablauf nicht geleistet werden, zum anderen würde ein solcher Prüfungsansatz zumindest partiell mit den Aufgaben der unmittelbaren Rechtsaufsicht kollidieren. Eine überörtliche Prüfung, die eine bereits erfolgte Prüfung der Rechtsaufsicht ein weiteres Mal durchführte,

Markt“ und „Freiheit“ - das heißt wirtschaftliche Aktivität und politische Selbstbestimmung: Selten sieht man die beiden Grundpfeiler kommunalen Daseins so idealtypisch vereint wie auf diesem Straßenschild im Eifelort Hellenthal-Reifferscheid.



Kinder an Lokalpolitik beteiligen

Städte- und Gemeindebund NRW stellt Thesen zur Diskussion / Projektbezogene Konzepte

DÜSSELDORF. (wp)

Der Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen fordert die stärkere projektbezogene Mitwirkung von Kindern und Jugendlichen in der Lokalpolitik. Neun Teilnahme-Thesen sollen zur Diskussion anregen.

Kinder und Jugendliche sind von vielen kommunalpolitischen Entscheidungen betroffen. Doch die Möglichkeiten, eigene Meinungen und Ideen mit einzubringen, würden von den meisten jungen Leuten oft nur sehr eingeschränkt wahrgenommen. „An diesem

Punkt wollen wir ansetzen“, sagte Heinz Weller vom Städte- und Gemeindebund.

Der Bund hat neun Thesen zur Teilnahme von Kindern und Jugendlichen an kommunalen Entscheidungsprozessen zusammengestellt. „Damit leisten wir einen Beitrag zur aktuellen Diskussion, wie die Rolle der Kinder als aktive Bürger gefördert und und ihre effektive Beteiligung an der demokratischen Gesellschaft gewährleistet werden kann“, fügt Weller an.

Es gebe mittlerweile zahlreiche Modelle, wie junge Menschen miteinbezogen werden können. Generell gelten für die inhaltliche Ausge-

staltung keinen festen Regeln, heißt es in dem Thesenpapier. Gerade projektbezogene Konzepte versprechen aber durch ihre Unmittelbarkeit positive Effekte. Sie umfassen einen begrenzten Zeitraum und bieten damit einen kindgerechten Ansatz mit leicht sichtbaren Ergebnissen.

Kindgerecht

Wird die Mitarbeit nicht sorgfältig auf den Entwicklungsstand und die Bedürfnisse von Kindern abgestimmt, kann die Beteiligung den unerwünschten Effekt der Verdrossenheit hinterlassen. Politisches Desinteresse und Ver-

drossenheit sei gerade unter Kindern und Jugendlichen weit verbreitet. Diese Symptomatik bedürfe umfassender Auseinandersetzung, da die Bereitschaft junger Menschen, sich für das Gemeinwesen zu engagieren, die Zukunft der Demokratie sichere. Deshalb sei es Aufgabe der Politik, Partizipation in Form von möglichst selbstständigem und eigenverantwortlichem Handeln sicherzustellen.

Der Städte- und Gemeindebund NRW ist ein Zusammenschluss von 359 der 396 Kommunen im Land. Mitglieder sind ausschließlich kreisangehörige Städte und Gemeinden.

gen mit Kennzahlen aus der Bilanzanalyse in der Fachabteilung „Jahresabschlussprüfungen“ gemacht, welche sich schwerpunktmäßig mit der benchmarkorientierten Auswertung der Jahresabschlüsse kommunaler Sondervermögen befasst. In der Eigenbetriebsverordnung, die als Rechtsgrundlage für das Rechnungswesen der eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen, der Eigenbetriebe und der prüfpflichtigen Einrichtungen im Vordergrund steht, sind geringfügige Änderungen im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens vorgenommen worden. Diese werden jedoch keine unmittelbaren Auswirkungen auf die von der Fachabteilung „Jahresabschlussprüfung“ erhobenen Kennzahlen haben.

VERMÖGEN UND EIGENKAPITAL

Die bisherige Konzeption für die künftig unter den Bedingungen des NKF durchzuführenden Prüfungen sieht vor, die kommunalen Bilanzen speziell daraufhin zu untersuchen, inwieweit das Vermögen durch das Eigenkapital gedeckt ist. Innerhalb der Position des Anlagevermögens kann untersucht werden, in welchem Verhältnis das Infrastrukturvermögen zum übrigen Anlagevermögen steht, welches vom Grundsatz her durch Veräußerung in liquide Mittel umgewandelt werden könnte. Diese Kennzahl wird - insbesondere auch in der zeitlichen Entwicklung - Aussagen zur Bonität der Gemeinde möglich machen, soweit das Fremdkapital in die Be-

trachtung mit einbezogen wird.

Im zeitlichen Vergleich ist die Entwicklung des Eigenkapitals oder die Lebensdauer der Ausgleichsrücklage interessant. Aus dieser Kennzahl lässt sich auf den finanziellen Erfolg des kommunalen Handelns schließen. Aussagen zum Investitionsverhalten, welche sich aus der Finanzrechnung der Gemeinde ergeben, lassen sich den Vermögenswerten der Bilanz gegenüberstellen. Fragen zum Substanzerhalt oder Substanzverlust werden im Rahmen einer Kennzahl beantwortet werden können, welche die Investitionen dem Werteverzehr des Vermögens gegenüberstellt.

Aus der Kameralistik kann bisher lediglich die Verschuldung je Einwohner ermittelt und - im Vergleich mit anderen Kommunen - als hoch oder niedrig bewertet werden. Eine Aussagekraft erhält die Verschuldung aber erst dann, wenn der Verschuldung das Vermögen gegenübergestellt wird. Eine Analyse der Vermögensstruktur lässt erkennen, ob sich die Verschuldung überwiegend im rentierlichen Bereich abspielt oder ob das Vermögen etwa durch Veräußerung zur Entschuldung beitragen könnte.

Diese beispielhafte Aufzählung zeigt, dass sich die Aussagekraft von Kennzahlen und die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der Gemeinde durch den Bezug auf Bilanzpositionen steigern werden. Durch den Produkthaushalt lassen sich zumindest für die erste und gesetzlich festgeschriebene Ebene der Haushaltsgliederung - die Produktbereiche -

einheitlich Kennzahlen erheben. Die outputorientierte Darstellung im Haushaltsplan nimmt direkt Bezug auf die gemeindliche Leistung.

Diese durch das NKF veranlasste Veränderung wird für die GPA NRW bei der Analyse der aufgabenbezogenen Leistungsfähigkeit der Gemeinde hilfreich sein und den outputorientierten Kennzahlen mehr Gewicht und Akzeptanz verleihen. Aus der Finanzrechnung schließlich werden sich wichtige Kennzahlen zur Liquidität und zum Zahlungsverhalten der Gemeinde ableiten lassen.

GPA MIT NKF-HAUSHALT

Die GPA NRW hat sich frühzeitig in eigener Sache mit NKF befasst. Sie hat mit ihrer Gründung einen NKF-basierten Haushalt aufgestellt und wird über diesen gesteuert. Sämtliche Vorfälle innerhalb der GPA NRW werden doppisch gebucht sowie laufend in der Finanzrechnung und der Ergebnisrechnung dokumentiert. Die Eröffnungsbilanz 2003 wird zurzeit geprüft, der Jahresabschluss 2003 liegt vor.

Mit der internen Umsetzung des NKF von Beginn an hat sich die GPA zunächst an den Regelungsvorschlägen der Modellkommunen orientiert. Die Entwicklung der voraussichtlichen Rechtslage wird dabei ständig beobachtet und das Rechnungswesen bei Veränderungen angepasst.

Im Jahr 2003 wurden die Grundlagen für eine funktionierende Finanzbuchhaltung geschaffen. Der Schwerpunkt lag - neben der Abwicklung des laufenden Buchungsgeschäftes und des Zahlungsverkehrs - im Aufbau der Anlagenbuchhaltung und der Organisation einer effektiven Fakturierung des Prüfungs- und Beratungsgeschäftes. Für die regelmäßige unterjährige Berichterstattung stand noch kein standardisiertes Berichtswesen zur Verfügung.

Die mit viel manueller Arbeit verbundene Datenaufbereitung für die in der Aufbauphase wichtige Finanzanalyse wird ab 2004 schrittweise in ein automatisiertes Berichtswesen überführt. Dabei werden auch die Produktdefinitionen mit Hilfe von Produktbeschreibungen, Zielbestimmungen und Kennzahlenbildung vorgenommen.

ERHÖHTER BERATUNGSBEDARF

Ein bedeutendes Tätigkeitsfeld der GPA NRW umfasst die Beratung der Kommunen auf Anfrage. Eine Befragung der Kommunen im Jahr 2003 hat ergeben, dass vor allem zum Thema NKF ein erhöhter Beratungsbedarf besteht. Aus diesem Grund hat die GPA ein eigenes Beratungsteam zusammengestellt, welches die Grundsätze und Methoden zur erfolgreichen Einführung des NKF erarbeitet und Anfragen der Kommunen in diesem Zusammenhang beantwortet. Darüber hinaus wird über interne Schulungen das Wissen über NKF allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zugänglich gemacht. Das NKF-Team steht auch für komplexe Beratungsaufträge zur Vorbereitung auf die Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements zur Verfügung.

Die Erfahrungen mit den unterschiedlichsten Problemstellungen in den Kommunen sowie die Erkenntnisse aus dem stetigen Austausch mit den Wirtschaftsprüfungsgesellschaften werden zur Erstellung eines Prüflitfadens für ein NKF-basiertes Haushaltswesen genutzt. Gleichzeitig sind diese Fakten wertvolle Information für die Kommentierung der neuen Vorschriften der Gemeindeordnung und der Gemeindehaushaltsverordnung, die das NKF-Team der GPA NRW in engem Kontakt mit dem NRW-Innenministerium verfasst.

KONTAKT GPA NRW
Heinrichstr. 1
44623 Herne
Tel. 02323-1480-0
E-Mail: info@gpa.nrw.de

Mut zur Reform auch bei kleinen Kommunen

Eine Umfrage unter Städten und Gemeinden bis 50.000 Einwohner im Jahre 2003 zeigt mehrheitlich Zustimmung zum Neuen Kommunalen Finanz-Management, auch wenn die Betroffenen Probleme auf sich zukommen sehen

Zur Erarbeitung eines Konzepts für ein kommunales Haushaltswesen als Baustein eines modernen Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF) wurde Anfang 1999 ein Modellprojekt vom Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen initiiert. Neben den Städten Dortmund, Düsseldorf, Moers und Münster war die Stadt Brühl mit rd. 42.000 Einwohnern die kleinste teilnehmende Kommune in der Konzeptionsphase. Erst in der Praxiserprobung sind mit der Gemeinde Hildenhausen (21.000 Einwohner) auch Umsetzungsprobleme kleinerer Kommunen auf den Prüfstand gestellt worden.

Dies impliziert die Frage, wie die Kommunen bis 50.000 Einwohner dem NKF gegenüberstehen. Vor diesem Hintergrund hat der Autor im Rahmen einer Diplomarbeit eine empirische Studie zu folgenden Fragestellungen durchgeführt:

- In welchem Umfang bestehen in den kleineren Kommunen Steuerungsdefizite, die Anlass zur Reform des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens geben könnten?
- Welche Erwartungen verbinden die kleineren Kommunen mit der Einführung des NKF?
- Wie problematisch wird sich die Einführung der Doppik in den kleineren Gemeinden gestalten?
- Wie beurteilen die kleineren Gemeinden die voraussichtlichen Kosten im Verhältnis zum Nutzen verschiedener Rechnungssysteme?
- In welchem Umfang ist das NKF in den kleineren Kommunen bekannt und welche Vorbereitungen wurden bereits getroffen?
- Wie bewerten die kleineren Kommunen den Gesetzesvorschlag zur flächendeckenden

Einführung der Doppik?

• Wie bewerten die kleineren Kommunen das von der Gemeinsamen Innenministerkonferenz favorisierte Optionsmodell?

• Für welches Rechnungswesen würden sich die kleineren Kommunen unter

Berücksichtigung der örtlichen Besonderheiten zum heutigen Zeitpunkt entscheiden?

DER AUTOR

Dipl.-Kfm. Erich Stukenbrock ist Kämmerer der Gemeinde Beelen

Ziel der Studie war es, festzustellen, ob auch die kleineren Kommunen eine Notwendigkeit zur Reform des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens sehen und ob es einen diesbezüglichen Zusammenhang zur Größe der Gemeinde gibt. Von 319 angeschriebenen Kommunen haben sich 262 Städte und Gemeinden beteiligt. Dieser außergewöhnliche Rücklauf von 82,13 Prozent ist in hohem Maße dem Städte- und Gemeindebund NRW zu verdanken, der in einem ausführlichen Begleitschreiben um Unterstützung für die Studie gebeten hat.

AUSLÖSER STEUERUNGSDEFIZITE

Während insbesondere in den großen Kommunen auch Steuerungsdefizite Anlass zur Reform des kommunalen Haushalts- und

Die vom Land NRW favorisierte Übergangszeit von drei Jahren bei Einführung des NKF hält eine knappe Mehrheit der befragten Kommunen für angemessen, gut 44 Prozent aber für nicht ausreichend



Rechnungswesens gegeben haben, scheint sich zu bestätigen, dass zumindest die organisatorischen Steuerungsdefizite in den Kommunen bis 50.000 Einwohnern relativ gering ausgeprägt sind. Interessant ist, dass 42,3 Prozent aller Kommunen angeben, dass für die Organisationseinheiten keine präzisen Zielvorgaben zur Leistungserstellung bestehen. Es ist davon auszugehen, dass dies weniger auf Verhaltensweisen der Verwaltungsleitung zurückzuführen ist, als vielmehr auf den Umstand, dass Zielvorgaben nicht formuliert werden können, da der Output des Verwaltungshandelns nur unzureichend bekannt ist.

Hingegen sind die Steuerungsdefizite innerhalb der Politik im Hinblick auf eine output-orientierte Leistungserstellung erheblich größer. Mehr als die Hälfte aller Kommunen bemängelt hohe bis sehr hohe Steuerungsdefizite. Es zeigt sich, dass mit zunehmender Gemeindegröße auch die Steuerungsdefizite innerhalb der Politik zunehmen. Bei einer Analyse einzelner Steuerungsfunktionen wird deutlich, dass die Ausrichtung der Kommunalpolitik auf klare mittelfristige Entwicklungsziele zu wünschen übrig lässt. Wie erwartet konzentriert sich die Kommunalpolitik nach Auffassung von 57 Prozent aller Verwaltungen weniger auf strategische Ziele als vielmehr auf Regelungen im Detail.

Von den 319 Gemeinden unter 50.000 Einwohner verfügen 79,78 Prozent über Eigenbetriebe oder Eigengesellschaften. Hier von sind 57,0 Prozent der Auffassung, dass das unterschiedliche Rechnungswesen die Transparenz im Hinblick auf die gesamtwirtschaftliche Situation eher nicht oder gar nicht beeinträchtigt. Während 19,1 Prozent aller betroffenen Kommunen eine neutrale Stellung einnehmen, sehen 23,9 Prozent

Die meisten Kommunen haben sich in der Umfrage für das doppische Rechnungswesen ausgesprochen, wobei die Zustimmung bei größeren Kommunen deutlicher ausfiel

WAHL DES RECHNUNGSWESENS NACH GRÖÖBE DER KOMMUNE					
Angaben in Prozent	bis 10.000 Einwohner	10.001 - 20.000 Einwohner	20.001 - 30.000 Einwohner	30.001 - 40.000 Einwohner	40.001 - 50.000 Einwohner
weiterentwickelte Kameralistik	62.2	44.1	38.7	18.2	25
Doppik	37.8	55.9	61.3	81.8	75
Gesamt	100	100	100	100	100

durchaus Probleme in den unterschiedlichen Rechnungssystemen.

GUTER VORBEREITUNGSSTAND

Die Erfassung des Vermögens ist offensichtlich in vielen Kommunen weit fortgeschritten. Insgesamt sind 230 Kommunen (88,1 Prozent) damit beschäftigt, das Vermögen zu erfassen, zwei Gemeinden (0,8 Prozent) haben die Vermögenserfassung bereits vollständig abgeschlossen. Von den 29 Kommunen (11,1 Prozent), die noch keine Vermögenserfassung durchführen, entfallen 17 auf die Größenklassen bis 20.000 Einwohner.

Von großem Interesse ist die Frage, ob die Probleme der Umsetzung des NKf für kleinere Kommunen wirklich so „gering“ sind wie allgemein angenommen. Es ist eindeutig, dass das NKf in Form der Doppik den Kommunen in jeder Hinsicht mehr Probleme bereitet als die weiterentwickelte Kameralistik. Insgesamt 76,7 Prozent aller Gemeinden sehen große bis sehr große Probleme zeitlicher Art. Mit insgesamt 65,6 Prozent werden die personellen Probleme bei der Einführung der Doppik ebenfalls als groß bis sehr groß eingeschätzt, während die weiterentwickelte Kameralistik nur von 29,1 Prozent der Kommunen in personeller Hinsicht als problematisch eingestuft wird.

Während 60,3 Prozent aller Kommunen

davon ausgehen, dass die finanziellen Probleme zur Einführung der Doppik groß bis sehr groß sein werden, beträgt dieser Aspekt bei der weiterentwickelten Kameralistik 24 Prozent. Die geringsten Probleme scheinen sich in fachlicher Hinsicht aufzutun. Insgesamt bewerten 52,3 Prozent aller Kommunen die Probleme der fachlichen Umstellung auf die Doppik als groß bis sehr groß. 47,7 Prozent sind hingegen der Auffassung, dass sie nur durchschnittlich oder sogar gering sein werden.

DARSTELLUNG DES RESSOURCENVERBRAUCHS

Von zentralem Interesse war, welchen Stellenwert die Kommunen den verschiedenen Zielsetzungen der Reform des Haushalts- und Rechnungswesens einräumen. Das Ergebnis konnte nicht deutlicher ausfallen. Mit einer durchschnittlichen Bewertung von 23,8 Punkten erfährt die Verbesserung der Darstellung des Ressourcenverbrauchs die höchste Bedeutung.

Mit dieser außerordentlich hohen Bewertung der Darstellung des Ressourcenverbrauchs korrespondiert auch die Forderung an ein künftiges Rechnungswesen, die Transparenz der Verwaltungsleistungen zu verbessern. Erst wenn das tatsächliche Ressourcenaufkommen und der Ressourcenverbrauch bekannt sind, kann dieses Ziel sinnvoll erreicht werden. Insofern ist es nicht überraschend, dass diese Zielkategorie mit einer durchschnittlichen Bewertung von 13,2 Punkten auf Rang 2 der Bedeutungsskala liegt.

In der Bewertung der einzelnen Zielkriterien für ein kommunales Rechnungswesen kommt der Verbesserung der Darstellung des Ressourcenverbrauchs insgesamt die

Mit einer durchschnittlichen Bewertung von 23,8 Punkten auf einer Skala von 0 bis 100 sehen die befragten Kommunen eine bessere Darstellung des Ressourcenverbrauchs als wichtigstes Ziel bei der Reform des Haushalts- und Rechnungswesens



höchste Priorität zu. Mit einer durchschnittlichen Bewertung von 4,31 von 5 Punkten wird dieses Ziel nach Einschätzung aller Kommunen durch das doppische Rechnungswesen erheblich besser erreicht als durch die weiterentwickelte Kameralistik.

Das Zielkriterium „Verbesserung der Transparenz der Verwaltungsleistungen“ wird durch das doppische Rechnungswesen nach Auffassung der Kommunen (durchschnittliche Bewertung 3,52) ebenfalls besser erreicht, wenn auch nicht in dem Maße wie beim Ressourcenverbrauch. Die weiterentwickelte Kameralistik erfährt lediglich eine durchschnittliche Bewertung von 2,98.

Auch im Rahmen dieser Studie war die Frage der Steuerungsinformationen im Zusammenhang mit NKF von großem Interesse. Es zeigt sich, dass die Darstellung der Vermögenswerte mit 83,2 Prozent inzwischen an erster Stelle liegt (41,40 Prozent „sehr wichtig“ und 41,8 Prozent „wichtig“). Die Ermittlung des Vermögensbestandes fällt mit 35,6 Prozent als „sehr wichtige“ und mit 46 Prozent als „wichtige“ Information ebenfalls recht hoch aus. Unabhängig von der Größenordnung der Kommunen spielen Pensionsrückstellungen inzwischen eine sehr große Rolle.

SORGE UM HAUSHALTAUSGLEICH

Vergleichsweise geringe Bedeutung messen die Kämmerer einer einheitlichen Kosten- und Leistungsrechnung bei. Jedoch bestehen hinsichtlich des künftigen Haushaltsausgleichs erhebliche Bedenken. Diese Sorge ist gleichmäßig auf alle Kommunen - unabhängig von der Größe - verteilt. Darüber hinaus ist festzustellen, dass diese Einschätzung bei Kommunen mit Haushaltssicherungskonzept und solchen ohne Haushaltssicherungskonzept fast identisch ist.

Noch im Jahr 2003 hat das NRW-Innenministerium eine Übergangsfrist zur Umstellung auf die Doppik von fünf Jahren angekündigt. Zwischenzeitlich hat das Ministerium den Kommunen mitgeteilt, dass die Übergangszeit voraussichtlich nur drei Jahre betragen wird. Die Studie weist aus, dass die Akzeptanz der dreijährigen Übergangszeit bei den Kommunen der Größenklassen bis 40.000 Einwohner stetig zunimmt. Lediglich bei Kommunen zwischen 40.000 und 50.000 Einwohner besteht eher eine ablehnende Haltung gegenüber dieser Frist. Selbst bei den kleinen Gemeinden bis 10.000 Einwohner sprechen sich 51,1 Prozent für die dreijährige Übergangszeit aus.

FAZIT

Das Umfrageergebnis zeichnet ein positives Bild über den Bekanntheitsgrad des NKF bei den Kommunen in Nordrhein-Westfalen. Bei der Mehrzahl der Kommunen ist das Engagement zur Einführung des NKF vorhanden, was sich vor allem im Stand der Vorbereitungen bemerkbar macht. Insbesondere die Qualifizierung der Mitarbeiter sowie die Vermögenserfassung sind bereits fortgeschritten. Es zeichnet sich deutlich ab, dass das NKF in Ausgestaltung des doppischen Rechnungswesens den Kommunen mehr Probleme bereitet als in Form der weiterentwickelten Kameralistik.

Zwischenzeitlich hat sich ein Bewusstsein entwickelt, dass die Transparenz des Ressourcenverbrauchs und der Verwaltungsleistungen die wichtigsten Ziele einer Reform des Haushalts- und Rechnungswesens darstellen. Sowohl diesen als auch weiteren wichtigen Zielsetzungen wird nach überwiegender Einschätzung der Kommunen die Doppik eher gerecht als die weiterentwickelte Kameralistik. Insofern überrascht es nicht, dass sich knapp 60 Prozent aller Kommunen für ein doppisches Rechnungswesen entschieden haben. Analog hierzu favorisiert die Mehrheit der Kommunen mit zunehmender Größe eine Pflicht zur Einführung des kaufmännischen Rechnungswesens für alle NRW-Kommunen.

Die Frage nach dem Optionsmodell einerseits und der Doppik als alleinigem Rechnungssystem andererseits ist eine der zentralsten Fragen schlechthin. Von 262 Kommunen sprechen sich 145 (55,4 Prozent) eindeutig für die flächendeckende Einführung des doppischen Rechnungswesens aus. Somit erhält der Gesetzesvorschlag zur flächendeckenden Einführung der Doppik von den Kommunen bis 50.000 Einwohner einen recht hohen Zuspruch. 25,5 Prozent (66 Kommunen) vertreten eine ablehnende Haltung und 2,7 Prozent (7 Kommunen) stehen dem Gesetzesvorschlag indifferent gegenüber. Insbesondere bei den kleineren Kommunen stößt der Vorschlag zur flächendeckenden Einführung der Doppik auf Ablehnung. Mehr als ein Drittel der Kommunen bis 10.000 Einwohner bewerten den Vorschlag als ungünstig. Bis auf die geringe Ausnahme der Kommunen zwischen 30.000 und 40.000 Einwohner nimmt die negative Einstellung gegenüber der flächendeckenden Einführung der Doppik mit zunehmender Gemeindegröße ab.

Befürworter des Optionsmodells rekrui-

tieren sich eindeutig aus den kleinen Gemeindeklassen. Obwohl selbst 40 Prozent aller Kämmerer dieser Größenordnung das Optionsmodell als ungünstig eingestuft haben, wird dieses von über der Hälfte (51,1 Prozent) aller Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern als gut oder sogar sehr gut beurteilt. Ein wenig irritierend, aber in der Auswertung durchaus nachvollziehbar, stellt sich das Verhalten der Kommunen zwischen 40.000 und 50.000 Einwohner dar. Obwohl 70 Prozent die Einführung der Doppik als sehr gut oder gut bewertet haben, sprechen sich 30 Prozent der Kämmerer aus Kommunen dieser Größenordnung für das Optionsmodell („gut“ oder „sehr gut“) aus.

MEHRHEIT FÜR DOPPIK

Zum Abschluss der empirischen Studie lag die alles entscheidende Frage auf der Hand: Für welches Rechnungswesen würden sich die Kommunen - unter Berücksichtigung der individuellen Situation - entscheiden? Mit 58,8 Prozent aller Kommunen - insgesamt 154 - erfährt das doppische Rechnungswesen eine sehr große Zustimmung. 108 Kommunen haben sich für die weiterentwickelte Kameralistik ausgesprochen.

Auch mit Blick auf die Gemeindegröße zeichnet sich eine eindeutige Entwicklung ab. Die Entscheidung zugunsten der weiterentwickelten Kameralistik nimmt in Abhängigkeit von der Gemeindegröße immer mehr ab. Lediglich bei Kommunen zwischen 40.000 und 50.000 Einwohner erfährt die weiterentwickelte Kameralistik - analog zur Entscheidung zum Optionsmodell - mit 25 Prozent Zustimmung einen Aufwärtstrend. Proportional steigt mit zunehmender Gemeindegröße die Entscheidung für das doppische Rechnungswesen. Mit 81,80 Prozent nehmen die Kommunen zwischen 30.001 und 40.000 Einwohnern einen Spitzenplatz zugunsten der Doppik ein.

Die Umfrage zeigt: Je höher der Bekanntheitsgrad des NKF ist, desto klarer fällt die Entscheidung zugunsten des doppischen Rechnungswesens aus. Insgesamt 83 von 108 Kommunen sind jedoch der Auffassung, dass die Doppik für die Größenordnung ihrer Gebietskörperschaft nicht erforderlich ist. Gleichzeitig äußern 77 Kommunen, dass ihnen der Aufwand insgesamt zu hoch erscheint. Lediglich 24 Kommunen stellen die Doppik als geeignetes Rechnungswesen für die Kommunalverwaltung grundsätzlich in Frage. ●

Neue Finanzsoftware für jede Abteilung

WEBBASIERTE SOFTWARE

Die Stadtverwaltung Rees hat zwei Windows 2003-Server, zwei Windows 2000-Server und 110 baugleiche PCs in Betrieb. Mittels einer 256-KB-Standleitung (ab 1.8.2004 2 MB) ist das Rathaus der Stadt Rees über die Kreisverwaltung Kleve mit dem Rechenzentrum Moers verbunden. Die Stadt Rees setzt dort, wo es möglich ist, auf webbasierte administrationsfreundliche Software, die sich automatisch verteilen lässt.

Die Arbeitsplätze, an denen die Finanzsoftware in Betrieb genommen werden soll, wurden von der Arbeitsgruppe NKF der EDV-Abteilung ausgewählt. Je Abteilung sollten es zwei Arbeitsplätze werden. Bei den knappen personellen Ressourcen im EDV-Bereich ist es sehr wichtig, möglichst frühzeitig mit den Umstellungsarbeiten zu beginnen. Nach einem mit dem KRZN Moers bis ins kleinste Detail abgestimmten Ablaufplan konnte die Software-Lösung bei der Stadt Rees einschließlich der Stadtwerke zum 17.05.2004 in Betrieb genommen werden.

Dieser Ablaufplan schloss unter anderem drei Massentests sowie verschiedene Datenübernahmen ein. Aus den Massentests wurden Erkenntnisse gewonnen, die zur Optimierung des Großrechnerbetriebes beitragen. Innerhalb kürzester Zeit wurden drei Software-Updates auf den betreffenden Arbeitsplätzen installiert. So wurde der ordnungsgemäße Verwaltungsbetrieb sichergestellt.

ARBEITSGRUPPEN ZU NKF

Bei der Stadtverwaltung Rees wurden verschiedene NKF-Arbeitsgruppen gebildet.

Die Umstellung auf Neues Kommunales Finanzmanagement ist nicht zuletzt eine Herausforderung für die IT-Experten, wie das Beispiel der Stadt Rees beweist

Das kommunale Haushaltswesen in Nordrhein-Westfalen steht vor einer bislang tief greifenden Reform. Mit dem von der Innen-

DER AUTOR

Joachim Wetzel ist bei der Stadt Rees als EDV-Administrator sowie im Bereich Organisation tätig

ministerkonferenz beschlossenen „Optionsmodell“ und den so genannten Experimentierklauseln der Gemeinde- und Land-

kreisordnungen der Länder erhalten Kommunen das Recht, ausschließlich kaufmännisch zu buchen. Künftig wird die Pflicht bestehen, eine Kosten- und Leistungsrechnung einzuführen. Kurz gesagt heißt dies: weg vom Einnahmen-/Ausgabendenken hin zur Aufwands- und Ertragsicht.

Durch die Abbildung von Kosten und Erlösen sollen die Politik als Entscheidungsorgan und die Verwaltung als ausführende Instanz in die Lage versetzt werden, Kosten und Erlöse zu beeinflussen. Die Kernaussage des NRW-Innenministeriums, das Gesetzgebungsverfahren noch im Jahre 2004 zum Abschluss zu bringen, besteht nach wie vor.

Mit einer geplanten Übergangsfrist von drei Jahren bedeutet dies, dass spätestens für das Jahr 2008 der Haushaltsplan und das Rechnungswesen nach neuem Modell ausgeführt werden müssen. Dabei sieht das Neue Kommunale Finanzmanagement weiterhin den kommunalen Haushalt im Zentrum der Planung und Rechenschaft. Allerdings ergeben sich wesentliche Änderungen und Ergänzungen hinsichtlich Inhalt, Aufbau, Begrifflichkeit und Darstellung:

- Künftige Grundlage für Planung, Bewirtschaftung und Jahresrechnung werden Ertrag und Aufwand sowie Einzahlungen und Auszahlungen auf der Grundlage einer kaufmännischen Buchführung sein
- In der kommunalen Bilanz werden Vermögens- und Schuldenbestände dargestellt

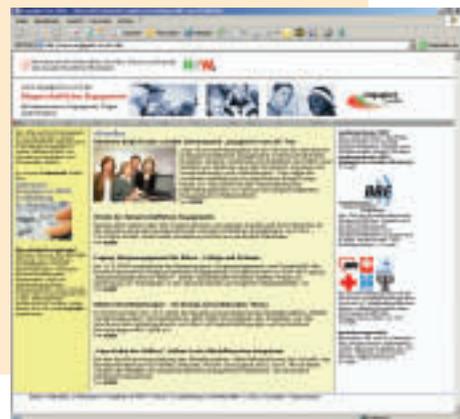
- Integration von Leistungsvorgaben (Output-Orientierung) und Gliederung nach Produktbereichen

Zur Umstellung auf das neue Rechnungswesen ist in den meisten Verwaltungen eine neue Software einzuführen, da die gängigen Verfahren eine kaufmännische Buchhaltung in der Regel nicht vorsehen. So auch in der Stadt Rees: Deren Verwaltung setzt im Bereich NKF die Software KIRP 7.0 ein. KIRP ist ein Programmpaket für das Finanzmanagement kommunaler Verwaltungen sowie für Betriebe der öffentlichen Hand. Es unterstützt kaufmännische Finanzbuchhaltung, Kameralistik, Produktrechnung und das neue kommunale Rechnungswesen.

KIRP setzt sich aus diversen Modulen zusammen. Die Software soll neben einer Einnahmen- und Ausgabenbuchhaltung eine Kosten- und Leistungsrechnung ermöglichen. Ferner soll die Bewirtschaftung eines produktorientierten Haushaltes sichergestellt werden. Das Programm ist grundsätzlich so angelegt, dass Anforderungen, die Politik und Verwaltung an ein Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen (HKR) heute und in Zukunft stellen, erfolgreich bewältigt werden können. Ob dieses Versprechen aus Sicht einer modern ausgestatteten Stadt wie Rees auch unter Berücksichtigung technischer Aspekte eingehalten werden kann, wird die Zukunft zeigen.

EHRENAMT ONLINE

Bürgerschaftliches Engagement findet in vielfältiger Form und auf verschiedenen Ebenen statt und reicht von der Kinderbetreuung bis zur Sterbehilfe. Den Weg zu verschiedensten Projekten und Möglichkeiten des bürgerschaftlichen Engagements in NRW weist das neue Internetportal www.engagiert-in-nrw.de. Es informiert über 200 Projekte und umfasst 700 Adressen. Daneben finden sich weiterführende Arbeitshilfen beispielsweise zu Förderprogrammen, Stiftungen, Vereinsrecht und Versicherungsschutz. Das Angebot lebt von der Beteiligung vieler Akteure im Ehrenamt. So können Organisationen, Verbände, Gruppen, Initiativen, Vereine, Kommunen und Fortbildungsträger auf den Seiten Projekte, Anlaufstellen, Netzwerke, Veranstaltungen und weitere Informationen von überregionaler Bedeutung eintragen.



„Kölner Stadtanzeiger“ vom 11.05.2004

Städte und Kreise einig bei Hartz IV

Düsseldorf - In Nordrhein-Westfalen haben sich Landkreistag sowie Städte- und Gemeindebund auf ein gemeinsames Vorgehen bei der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe – dem so genannten Hartz-IV-Gesetz – geeinigt. Trotz bestehender Meinungsunterschiede sei man sich darin einig, die Grundversicherung für Arbeitssuchende möglichst dezentral und bürgernah zu organisieren, teilten beide Institutionen am Montag in Düsseldorf mit. Dazu sei es allerdings nötig, die vom Bund zugesagte Entlastung der Kommunen in Höhe von 2,5 Milliarden Euro auch umzusetzen.

Unterschiedliche Ansichten bestehen zwischen den beiden Institutionen derzeit noch darüber, wer künftig für die Betreuung Jobsuchender zuständig sein soll. Nach dem Wunsch der Kommunen soll die Betreuung weiterhin vom Bund übernommen werden; der Landkreistag plädiert dagegen für eine Übernahme dieser Aufgabe durch die kommunale Hand. (ddp)

Zunächst war dies eine Lenkungsgruppe bestehend aus Bürgermeister Dr. Bruno Ketteler, Kämmerer Peter Wismans und dem externen Projektberater Prof. Dr. Hufnagels. Hier wurden die NKF-Hauptziele definiert und zu einem von Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen einzuhaltenden Projektplan samt Zeitrahmen ausgearbeitet.

Der Projektplan umfasst zwölf Arbeitsschritte und sieht eine Umsetzung des doppelstrukturalen Haushaltes für das Jahr 2007 vor. Nach der Erarbeitung von Produkten, Produktrahmen, Produktsachkonten und Kontenrahmen wird das Vermögen der Stadt erfasst und bewertet. Ab Dezember 2005 werden modellhaft Doppik-Buchungen vorgenommen, und ab Oktober 2006 wird der Finanzplan 2007 samt Eröffnungsbilanz erstellt.

Ferner wurden in einer weiteren Arbeitsgruppe - bestehend aus Kämmerer, Fachbereichsleitern sowie diversen Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen - fachbereichsübergreifende organisatorische Ziele definiert. Die Feinarbeit wird dabei in der Projektwerkstatt von der Kämmererei und der Kasse geleistet. ●

„Buch mit sieben Siegeln“ offen gelegt

Die Stadt Hilden lud Bürger und Bürgerinnen zu einem Informationstag über den kommunalen Haushalt und die Verwendung der Gelder ein



Foto: Stadt Hilden

Das Projekt „Kommunaler Bürgerhaushalt“ wies nach, dass für den Etat im Vorfeld der Ratsentscheidung ein breiter Konsens hergestellt werden kann

Bürger und Bürgerinnen können stärker Anteil nehmen an der Aufstellung des Etats ihrer Stadt oder Gemeinde. Dies hat das Modellprojekt „Kommunaler Bürgerhaushalt“ des NRW-Innenministeriums zusammen mit der Bertelsmann Stiftung unter Beweis gestellt. Über dreieinhalb Jahre hinweg haben die Städte Castrop-Rauxel, Emsdetten, Hilden, Monheim am Rhein, Vlotho und Hamm neue Wege der Bürgerbeteiligung beschritten.

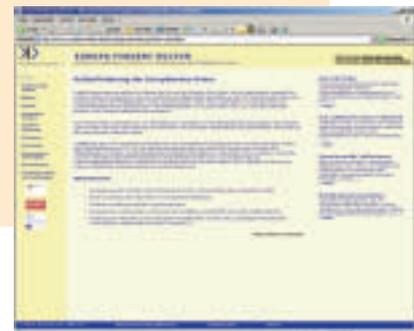
Zentrale Bausteine des Projektes waren Information, Konsultation und Rechenschaft, wie NRW-Innenminister, Dr. Fritz Behrens,

zum Projektabschluss Anfang Juni in Düsseldorf erläuterte. Denn für die meisten Bürger und Bürgerinnen sowie für viele Politiker sei der kommunale Haushalt nach wie vor ein „Buch mit sieben Siegeln“. In allen Pilotkommunen sei es gelungen, dieses Zahlenwerk transparent zu machen und verständlich zu kommunizieren.

Wenn breite Bevölkerungsschichten in die Aufstellung des Haushalts einbezogen würden, steigere dies die Akzeptanz kommunaler Entscheidungen, so Behrens. Gerade in Zeiten knapper Kassen sei es wichtig, dass notwendige Einsparungen von allen mitgetragen würden. „Der Bürgerhaushalt eröffnet neue Beteiligungsmöglichkeiten, er ist aber kein Instrument direkter Demokratie“, machte der Minister deutlich. Die Entscheidung über den Haushalt liege weiterhin beim demokratisch legitimierten Rat.

EUROPA FÖRdert DIE KULTUR

Ein Überblick über Fördermöglichkeiten für kulturelle Projekte aus den Programmen der Europäischen Union bietet das neue Internetportal www.europa-foerdert-kultur.info. Mehr als 80 Förderzugänge der EU werden vorgestellt, die für Kultur im weitesten Sinne interessant sein können. Das Portal verfügt über eine Navigationsleiste, die sich an jenen Politikbereichen der EU orientiert, in denen kulturelle Aspekte eine Rolle spielen - von Kultur über Audiovisuelle Medien, Bildung und Jugend bis hin zur Strukturförderung. Eine klare Struktur erleichtert die Recherche, eine gezielte Auswahl von Links führt zu den Dokumenten der Europäischen Kommission, Kontaktpersonen und weiteren Informationsquellen. Anhand von ausgewählten Beispielen geförderter Projekte erhalten potenzielle Antragsteller Hinweise und Anregungen.



BÜRGERMEINUNG ERFORSCHT

Die Pilotkommunen wählten unterschiedliche Verfahren, um die Bürgerinnen und Bürger in die Etat-Diskussion einzubinden, wie Prof. Dr. Marga Pröhl, Vorstandsmitglied der Bertelsmann Stiftung, berichtete. Teils wurde zu Bürgerforen eingeladen, an denen oft 100 bis 150 Interessierte teilnahmen. Dann wiederum versuchten die Kommunen per Umfrage - schriftlich oder im Internet - die Bürgermeinung zu erfassen. Die Stadt Hamm brachte einen Fragebogen als Beilage einer Tageszeitung an 45.000 Haushalte.

Damit die Bürger und Bürgerinnen ganz plastisch begreifen konnten, wohin das städtische Geld fließt, organisierten die Verwaltungen Rundfahrten zu wichtigen kommunalen Einrichtungen oder Bauprojekten. Auf den Faktor „Unterhaltung“ setzte die Stadt Hilden. In einer Aktion unter dem Namen „Hildopoly“ stellten dort 27 Ämter und Einrichtungen an einem Samstag spielerisch ihre Arbeit vor. Wer sich dennoch von der Information erschlagen fühlte, konnte sich an Imbissbuden stärken.

Beteiligungsprojekte wie der Kommunale Bürgerhaushalt lassen sich ohne zusätzliche Gesetze oder Verwaltungsvorschriften umsetzen. Auch die Kosten sind vergleichsweise gering. So gab die Stadt Emsdetten im Jahr 2001 rund 50 Cent pro Bürger für Aktivitäten rund um den Kommunalen Bürgerhaushalt aus. Die Stadt Hilden kam im Jahr 2003 mit rund sieben Cent pro Einwohner aus.

Probleme mit dem Haushaltsausgleich seien daher kein Argument gegen einen Bürgerhaushalt, so Behrens. Kommunen mit Haushalts sicherungskonzept könnten sehr wohl ein solches Projekt in Angriff nehmen. Die Kommunalaufsicht sei angewiesen, Ausgaben für den Bürgerhaushalt zu genehmigen.

In einzelnen Fällen gingen aus den Diskussionen der Bürger und Bürgerinnen handfeste Verbesserungsvorschläge hervor. So regten SchülerInnen des Weser-Gymnasiums Vlotho an, beim Schulbus eine wenig genutzte Haltestelle wegfällen zu lassen. Dadurch verkürzte sich die Tour um sechs Kilometer. In derselben Stadt wurde - ebenfalls mit Hilfe der Bürger - eine Lösung gefunden, das von der Schließung bedrohte Waldfreibad zu erhalten. (mle) ●

Info: www.buergerhaushalt.de

„Wer bestellt, bezahlt“ wird endlich wahr



Bei der Übertragung von Aufgaben an die Kommunen - beispielsweise bei der Offenen Ganztagsgrundschule - muss der Grundsatz gelten „wer bestellt, bezahlt“

Foto: Stadt Coesfeld

Mit der Aufnahme des strikten Konnexitätsprinzips in die NRW-Landesverfassung ist eine langjährige Forderung der Kommunen erfüllt

Der Landtag Nordrhein-Westfalen hat am 16. Juni 2004 zwei für die kommunale Selbstverwaltung bedeutsame Gesetze beschlossen. Es handelt sich um die Einführung des strikten Konnexitätsprinzips in die Landesverfassung durch Ergänzung von deren Artikel 78 Abs. 3 und die Verabschiedung des Gesetzes zur Regelung eines Kostenfolgeabschätzungs- und Beteiligungsverfahrens (Konnexitätsausführungsgesetz). Beide Gesetze wurden einstimmig beschlossen.

Unabhängig von der bei Änderung der Landesverfassung ohnehin notwendigen Zwei-Drittel-Mehrheit im Landtag (Artikel 69 Abs. 2 LV) ist dies ein wichtiges Signal des gemeinsamen politischen Willens, die Finanzautonomie der Kommunen zu stärken, indem das Verursacherprinzip bei Leistungsgesetzen künftig beachtet werden muss. Mit der Einführung des Konnexitätsprinzips trägt der Landtag einer langjährigen Forderung des Städte- und Gemeindebundes NRW, des Städtetages NRW und NRW-Landkreistages Rechnung. Der Landtag NRW folgt damit im Übrigen den ver-

fassungsrechtlichen Entscheidungen anderer Bundesländer.

In Nordrhein-Westfalen bestand bislang das hauptsächliche Hindernis einer adäquaten Finanzierung gesetzlich übertragener Aufgaben darin, dass die Landesregierung und der Landtag unter Bezugnahme auf die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes Nordrhein-Westfalen immer darauf verweisen konnten, dass verfassungsrechtlich allein entscheidend die Frage sei, ob die den kommunalen Aufgabenträgern insgesamt zur Verfügung stehenden Finanzmittel für die Erfüllung ihrer Aufgaben angemessen seien.

Eine verfassungsrechtlich konforme Finanzierung sei bereits dann gewahrt, wenn den kommunalen Gebietskörperschaften insgesamt noch hinreichende Mittel zur eigenverantwortlichen Verwendung verblieben. Auf der kommunalen Ebene werde verfassungsrechtlich eine angemessene Finanzausstattung zur Erfüllung aller ihrer Aufgaben nur als Gesamtvolumen gewährleistet. Mit dieser verfassungsrechtlichen Ausgangslage waren die Kommunen nicht ausreichend vor Kostenverlagerungen ge-

DER AUTOR

Hans-Gerd von Lenep
ist Beigeordneter für Recht und Verfassung beim Städte- und Gemeindebund NRW

schützt. Viele Beispiele (Krankenhausumlage, Landesbodenschutzgesetz, Finanzierung der Pflegeeinrichtungen durch Pflegegeld, Flüchtlingsaufnahmegesetz etc.) belegen dies.

Hinzu kommt, dass die Kommunen derzeit in der schwersten Finanzkrise der Nachkriegszeit stehen. Im Jahre 2003 haben die Fehlbeträge der kommunalen Haushalte mit rund vier Mrd. Euro einen neuen traurigen Rekordstand erreicht. Gleiches gilt für die Kassenkredite. Ende des 3. Quartals 2003 hatten die nordrhein-westfälischen Kommunen ihr Konto um 6,3 Mrd. Euro überzogen. 180 Kommunen - knapp die Hälfte - haben ein Haushaltssicherungskonzept zu beachten. Davon bewegen sich inzwischen schon 60 Städte und Gemeinden in der vorläufigen Haushaltsführung, weil ihr Haushaltssicherungskonzept nicht genehmigt werden konnte.

ABKOPPLUNG VOM BUND

Nicht zuletzt die Finanzsituation der Kommunen war ausschlaggebend dafür, dass die Landesregierung von ihrer Auffassung abging, das strikte Konnexitätsprinzip auf Landesebene erst dann einzuführen, wenn auch der Bund bereit ist, das strikte Konnexitätsprinzip gegenüber den Ländern im Grundgesetz zu verankern. NRW-Innenminister Dr. Fritz Behrens auf der Plenarsitzung des nordrhein-westfäli-

schen Landtags am 15.03.2003: „Angesichts der Lage in den Kommunen können und wollen wir nicht länger auf den Bund warten. Die aktuelle Situation zwingt jetzt zum Handeln. Die Kommunen sollen keinen Nachteil haben, weil Bund und Land jeweils auf den anderen verweisen“.

Dringend notwendig war deshalb eine verfassungsrechtlich abgesicherte Regelung, die denjenigen, der Kosten verursacht, auch zur Zahlung verpflichtet. Durch Änderung des Artikels 78 Abs. 3 der Landesverfassung (siehe Kasten) wird der Landesgesetzgeber verpflichtet, eine Kostenregelung bei der Aufgaben-Übertragung oder -Veränderung vorzusehen. Gleichzeitig trifft das Land eine Kostenerstattungspflicht, wenn eine Mehrbelastung der kommunalen Haushalte eintritt.

Die Kostenerstattungspflicht kann nun nicht mehr im jährlichen Finanzausgleichsgesetz getroffen werden, sondern in dem betreffenden Gesetz respektive der Verordnung selbst oder durch ein - in unmittelbarem zeitlichem Zusammenhang mit der Aufgaben-Übertragung erlassenes - selbstständiges Gesetz oder einer Verordnung. Das Konnexitätsprinzip gilt nicht nur bei der Übertragung neuer, sondern auch bei der Veränderung bestehender und übertragbarer Aufgaben. Es entfaltet allerdings keine Wirkung für in der Vergangenheit liegende gesetzgeberi-

sche Entscheidungen mit unzureichender Kostenerstattung.

EINSCHRÄNKUNG BEIM KOSTENAUSGLEICH

Die Verpflichtung zum Kostenausgleich ist dahingehend eingeschränkt, dass sie nur bei einer wesentlichen Belastung der davon betroffenen Gemeinden und Gemeindeverbände ausgelöst wird und die Aufgaben-Übertragung dem Land ursächlich zugerechnet werden kann. Letztere wäre beispielsweise dann nicht gegeben, wenn der Umfang gemeindlicher Aufgaben durch Bundes- oder Europarecht bestimmt wird oder wenn durch Landesrecht lediglich bundes- oder europarechtliche Vorgaben umgesetzt werden, ohne dass ein eigener Gestaltungsspielraum verbleibt und genutzt werden kann. Für die Bagatellgrenze der Wesentlichkeit sind Dauer und Intensität der Inanspruchnahme kommunaler Ressourcen maßgeblich.

Nach der Gesetzesbegründung wird die Schwelle der wesentlichen Belastung im Regelfall als überschritten angesehen, wenn die geschätzte jährliche Nettomehrbelastung in den betroffenen Gemeinden und Gemeindeverbänden über einem Betrag von 0,25 Euro pro Einwohner/in liegt. Die Kostenerstattungspflicht bezieht sich auf die „entstehenden notwendigen, durchschnittlichen Aufwendungen“ (Art. 78 Abs. 3 Satz 2 LV NRW). Abzustellen ist insoweit

DIE WESENTLICHEN PASSAGEN DER NRW-LANDESVERFASSUNG ZUR KONNEXITÄT

(Änderungen und Ergänzungen sind fett gedruckt)

Artikel 78

Abs.1

Die Gemeinden und Gemeindeverbände sind Gebietskörperschaften mit dem Recht der Selbstverwaltung durch ihre gewählten Organe.

Abs.2

Die Gemeinden und Gemeindeverbände sind in ihrem Gesetz die alleinigen Träger der öffentlichen Verwaltung, soweit die Gesetze nichts anderes vorschreiben.

Abs.3

Das Land kann die Gemeinden oder Gemeindeverbände durch Gesetz oder Rechtsverordnung zur Übernahme und Durchführung bestimmter öffentlicher Aufgaben verpflichten, wenn **dabei** gleichzeitig Bestimmungen über die Deckung der Kosten getroffen werden.

Führt die Übertragung neuer oder die Veränderung bestehender und übertragbarer Aufgaben zu einer wesentlichen Belastung der davon betroffenen Gemeinden oder Gemeindeverbände, ist dafür durch Gesetz oder Rechtsverordnung aufgrund einer Kostenfolgeabschätzung ein entsprechender finanzieller Ausgleich für die entstehenden notwendigen, durchschnittlichen Aufwendungen zu schaffen. Der Aufwendersatz soll pauschaliert geleistet werden. Wird nachträglich eine wesentliche Abweichung von der Kostenfolgeabschätzung festgestellt, wird der finanzielle Ausgleich für die Zukunft angepasst. Das Nähere zu den Sätzen 2 bis 4 regelt ein Gesetz; darin sind die Grundsätze der Kostenfolgeabschätzung festzulegen und Bestimmungen über eine Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände zu treffen.

Abs.4

Das Land überwacht die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung der Gemeinden und Gemeindeverbände. Das Land kann sich bei Pflichtaufgaben ein Weisungs- und Aufsichtsrecht nach näherer gesetzlicher Vorschrift vorbehalten.

DStGB UND BUNDEANSTALT FÜR ARBEIT TREFFEN GRUNDSATZVEREINBARUNG ÜBER JOBCENTER

Der Deutsche Städte- und Gemeindebund, die Bundesanstalt für Arbeit und der Deutsche Städtetag haben im Rahmen der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe eine Grundsatzvereinbarung geschlossen, wie vor Ort die so genannten Jobcenter (Arbeitsgemeinschaften zwischen Kommune und Bundesagentur) aufgebaut werden sollen, um die Langzeitarbeitslosigkeit besser zu bekämpfen.

„Grundvoraussetzung für die kommunale Mitwirkung ist allerdings, dass die Kommunen tatsächlich dauerhaft in Höhe von 2,5 Mrd. Euro pro Jahr bei der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe entlastet werden“, sagte das Geschäftsführende Präsidialmitglied des DStGB, Dr. Gerd Landsberg, in Berlin. Nach der Vereinbarung werden die kreisangehörigen Gemeinden unabhängig von der Frage, ob die Kreise den Arbeitsgemeinschaften beitreten, in die Kooperationsverhandlungen über die Jobcenter miteinbezogen. Sie können auch Personal und Verwaltungskapazitäten bereitstellen, um die Betreuung der Langzeitarbeitslosen vor Ort zu sichern.

Die Vereinbarung stellt sicher, dass es entsprechend den regionalen Bedürfnissen eine breite Form von Kooperationsmöglichkeiten und Organisationsspielräumen vor Ort gibt. Dies ist Voraussetzung dafür, dass die von allen anerkannten Ziele des Reformprojektes erreicht werden. Dazu gehören insbesondere:

- der Grundsatz Fördern und Fordern, die bessere und effektivere Betreuung von Langzeitarbeitslosen,
- die Schaffung von Arbeitsplätzen, Ausbildungsplätzen oder gemeinnützige Beschäftigung für jeden Jugendlichen bis 25 Jahre und
- die Sicherung der Hilfe aus einer Hand (Vermeidung von Doppelbürokratie).

„Wir fordern die Politik auf, die Streitigkeiten über das Reformprojekt zu beenden. Es muss endlich darangehen werden, den Betroffenen wirklich zu helfen und Zuständigkeits- und Machtfragen zurückzustellen“, sagte Landsberg. (DStGB-Pressmitteilung 41/2004 vom 25.05.2004)

auf die durchschnittlichen Aufwendungen einer sparsam wirtschaftenden Gemeinde.

Zur Vermeidung übermäßigen Verwaltungsaufwandes wird in Übereinstimmung mit den kommunalen Spitzenverbänden keine Spitzabrechnung erfolgen, sondern es wird ein pauschalierter Aufwendersatz gezahlt. Hinsichtlich der in Art. 78 Abs. 3 Satz 2 LV NRW normierten Kostenprognose (Kostenfolgeabschätzung) hat der Gesetzgeber in Anlehnung an die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes eine auf vernünftigen Erwägungen beruhende Schätzung vorzunehmen, für die er über einen Prognose-Spielraum verfügt.

AUSFÜHRUNGSGESETZ MIT DABEI

Um die verfassungsrechtlichen Grundsätze in der Praxis zur Geltung zu bringen, wurde gleichzeitig das Konnexitätsausführungsgesetz verabschiedet. Dieses enthält weitere Einzelheiten zur Kostenfolgeabschätzung und des Beteiligungsverfahrens.

Bei der Kostenfolgeabschätzung sind die Kosten der übertragenen Aufgabe, die Einnahmen sowie die anderweitigen Entlastungen zu prognostizieren. Die Kostenfolgeabschätzung ist schriftlich so zu dokumentieren, dass die Grundannahmen

zum Mengengerüst, die einzelnen Ermittlungsergebnisse und das Ergebnis der Mehrbelastung nachvollzogen werden können. In einem ersten Schritt wird das Mengengerüst festgelegt und berechnet. Darin sind auf der Grundlage eines produktorientierten Ansatzes alle Umstände zur Durchführung einer Aufgabe zu beschreiben.

Einbezogen sind die Zahl und Struktur der Produktempfänger; Zahl, Art und Dauer der Geschäftsprozesse; notwendige Personal-, Sach- und Investitionskosten sowie weitere zu erwartende Kostenfolgen durch Verwaltungsvorschriften und Runderlasse, die besondere Standards für die Art und Weise der Aufgabenerfüllung setzen. Auf der Einnahmenseite sind Gebührenbeiträge und Entgelte sowie sonstige Entlastungen zu berücksichtigen.

Ergeben sich bei einer neuen Übertragung oder Änderung einer Aufgabe Kostenfolgen, welche die Bagatellgrenze überschreiten, wird die entsprechend ermittelte Summe auf die betroffenen Gemeinden verteilt. Richtgrößen für den Verteilungsschlüssel können neben der Einwohnerzahl auch andere Kennwerte sein, die für die Erstellung des spezifischen Mengengerüsts von Bedeutung sind (Heimplätze,

Anzahl überwachungspflichtiger Anlagen etc.). Die Kostenfolgeabschätzung wird innerhalb von fünf Jahren überprüft und ist gegebenenfalls nach unten wie nach oben zu korrigieren.

Neben den Detailregelungen zur Kostenfolgeabschätzung ist gesetzlich ein Beteiligungsverfahren der kommunalen Spitzenverbände geregelt. Den kommunalen Spitzenverbänden sind die Gesetzentwürfe spätestens nach der ersten Beschlussfassung der Landesregierung mit einer Frist von vier Wochen zur Stellungnahme zuzuleiten. Soweit die kommunalen Spitzenverbände der Kostenfolgeabschätzung nicht zustimmen, ist ein Konsensgespräch durchzuführen. Bei einem Scheitern kann die zuständige Behörde ein Gutachten erstellen lassen, über das sich beide Seiten zu verständigen haben. Ist eine Einigung nicht zu erzielen, ist die abschließende Stellungnahme der kommunalen Spitzenverbände der Vorlage des Gesetzentwurfes zur Beschlussfassung durch die Landesregierung beizufügen. Diese abschließende Stellungnahme der kommunalen Spitzenverbände ist ebenfalls dem Landtag bei der Einbringung des Gesetzentwurfes zur Kenntnis zu bringen.

LANDTAG VERPFLICHTET

Der Landtag ist an das verfassungsrechtliche Gebot des strikten Konnexitätsprinzips ebenfalls gebunden. Er hat jedoch mit Blick auf die besondere Stellung der Legislative mehrere Möglichkeiten. Gesetzentwürfe aus der Mitte des Landtags können bereits bei der Einbringung eine Kostenfolgeabschätzung enthalten. Der Landtag ist auch frei zu entscheiden, ob er eine Kostenfolgeabschätzung durch ein Sachverständigengutachten erstellen lässt, ob er eine öffentliche Anhörung durchführt oder sich diesbezüglich von der Landesregierung berichten lässt.

Mit der Einführung des strikten Konnexitätsprinzips in die NRW-Landesverfassung ist ein wichtiges Instrument zur Aufgabend- und Ausgabenreduzierung geschaffen worden.

Die Bedeutung der Konnexitätsregelung liegt in der Warnfunktion oder Selbstdisziplinierung des Gesetzgebers. Dies wird sich mittel- und langfristig positiv auf die Ausgabenseite der Kommunen auswirken, ohne jedoch die aktuellen Finanzprobleme zu lösen. ●

Europa nicht ohne die Kommunen

Im Ratssaal der Stadt Köln sprach der Kölner Universitäts-Professor Dr. Stephan Hobe über die „Stellung der Kommunen in der Europäischen Union“

„Kommunale Selbstverwaltung“ ist ein hehrer Begriff. Man stellt sich Ratsherren und Ratsfrauen vor, die frei entscheiden können, wo etwas gebaut wird, was für eine saubere Umwelt getan werden muss, welche sozialen Einrichtungen Zuschüsse erhalten. Doch in Wirklichkeit setzen Bund und Land durch eine Vielzahl von Regelungen enge Grenzen. Und zusätzlich mischt noch Europa mit.

Wo hat da die kommunale Selbstverwaltung noch ihren Platz? Welchen Schutz genießt sie im europäischen Rahmen? Diesen Fragen ging Prof. Dr. Stephan Hobe in seinem Vortrag „Köln und Europa - Zur Stellung der Kommunen in der Europäischen Union“ Mitte Mai in Köln nach. Der Inhaber des Lehrstuhls für Völkerrecht, Europarecht, europäisches und internationales Wirtschaftsrecht an der Kölner Universität hielt seinen Vortrag in der populärwissenschaftlichen Reihe „Universität im Rathaus“.

Von den Kommunen sei in den Verträgen zur Europäischen Union und in den EU-Richtlinien herzlich wenig zu lesen, so Hobe. Dies habe wohl auch damit zu tun, dass es eine Organisationsform wie die deutsche kommunale Selbstverwaltung nur in wenigen EU-Mitgliedstaaten gebe. Konsequenterweise seien Städte und Gemeinden auch nicht vor Einwirkung des europäischen Rechts geschützt. Dies zeige sich etwa an der FFH-Richtlinie, welche die Standortplanung einzelner Kommunen erheblich erschwere, wenn nicht gar unmöglich machen könne.

Auch die Existenz eines Ausschusses der Regionen (AdR) oder das Subsidiaritätsprinzip, festgeschrieben in Artikel 5 Absatz 2 des EG-Vertrages, schufen keine institutionelle Garantie für die kommunale Selbstverwaltung, machte Hobe geltend. Beim AdR sei lediglich davon die Rede, dass er aus Vertretern

der „regionalen und lokalen Gebietskörperschaften“ gebildet werde. Und die Idee, dass eine Aufgabe stets von der untersten Verwaltungsebene zu erledigen sei, soweit diese dazu in der Lage ist - genannt Subsidiaritätsprinzip -, beziehe sich nur auf die Beziehung der Europäischen Union zu ihren Mitgliedstaaten. Selbst die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung, vom Europarat 1988 aufgestellt, entfalte keine Garantie-Wirkung. Denn - so Hobe - die EU als Staatenbund könne der Charta nicht beitreten.

Wenn die Kommunen mit einem europäischen Rechtsakt nicht einverstanden sind, können Sie ihrem Unmut nicht direkt in Brüssel Luft machen. Ansprechpartner für Beschwerden und Klagen sind die Mitgliedstaaten - in Deutschland vermittelt über die Länder. Vor dem europäischen Gerichtshof sind Städte und Gemeinden nicht klagebefugt.

FRÜHWARNSYSTEM GEPLANT

Trotz dieser offensichtlichen Schwächen mochte der Kölner Völkerrechtler die Zukunft der kommunalen Selbstverwaltung doch nicht so schwarz sehen. Insbesondere die kommunalen Spitzenverbände hätten die Mängel erkannt und sich bei den Beratungen zur europäischen Verfassung für eine Behebung der Schwachstellen eingesetzt, berichtete Hobe. Positiv an dem Verfassungsentwurf sei beispielsweise ein „Frühwarnsystem“, welches die nationalen Parlamente frühzeitig in die europäische Gesetzgebung einbinde und ihnen die Möglichkeit gebe, dagegen Einspruch zu erheben. Ebenso erhalte nach dem Verfassungsentwurf der Ausschuss der Regionen ein Klagerecht vor dem Europäischen Gerichtshof, wenn er befürchte, die Rechte seiner Mitglieder - also auch der Kommunen - seien nicht gewahrt worden.

Aus all dem zog Hobe den Schluss, dass die Regierungen der Mitgliedstaaten verpflichtet werden müssten, die Interessen ihrer Kommunen auf dem europäischen Parkett zu vertreten. Dazu eigne sich in Deutschland das Gesetz über die Zusammenarbeit von



PRESESTIMMEN

„Westdeutsche Zeitung“ vom 14.05.2004

NRW: Neues Steuerloch in Millionenhöhe

Düsseldorf (fu). Heute will NRW-Finanzminister Jochen Dieckmann (SPD) das Defizit beziffern, dass nach Vorlage der jüngsten Steuerschätzung im Doppelhaushalt des Landes für die Jahre 2004/2005 entstehen wird. In Koalitionskreisen wird im laufenden Jahr mit einem Loch von mindestens 400 Millionen Euro gerechnet, die CDU geht gar von einem weiteren Defizit von über einer Milliarde Euro aus. Sie wirft Dieckmann vor, mit 150 Millionen Euro mindestens 500 Millionen Euro zu wenig für den Länderfinanzausgleich bereit gestellt zu haben. Dieckmann hingegen verteidigte gestern seinen Ansatz als realistisch. CDU-Finanzexperte Helmut Diegel verlangte erneut einen Kassensturz in Form eines Nachtragshaushaltes. Einen drastischen Abbau bei den Kohlesubventionen und verstärkte Privatisierungen verlangte FDP-Fraktionschef Ingo Wolf. Der NRW-Städte- und Gemeindebund hat keine Hoffnung auf eine mittelfristige Sanierung der kommunalen Finanzen. Zwar gebe es gelinde Besserung, aber sie falle bis 2007 um 5,5 Milliarden Euro geringer aus als eigentlich erwartet.

Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union. So sollte Paragraph 10 erweitert und damit genauer formuliert werden: „Bei Vorhaben der Europäischen Union ist das Recht der Gemeinden und Gemeindeverbände zur Regelung der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft zu wahren und sind ihre Belange durch die zuständigen Bundesorgane zu schützen.“

Ein weiterer Absatz sollte die Mitwirkung der kommunalen Spitzenverbände regeln: „Zu diesem Zweck sind die kommunalen Spitzenverbände zuvor über Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union zu informieren. Ihnen ist Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben, wenn wesentliche Interessen der Gemeinden oder Gemeindeverbände betroffen sind. Der Bund ist an die Stellungnahmen der kommunalen Zusammenschlüsse nicht gebunden. Will der Bund jedoch von den Stellungnahmen abweichen, muss er diese Abweichung begründen.“ So könnte nach Auffassung von Hobe die „Schwelle für die Nichtbeachtung kommunaler Belange durch den Bund“ möglichst hoch gesetzt werden. (mle)

Kommunen bestehen auf der zugesagten Entlastung

Meine Reden der letzten Jahre waren bestimmt von der berechtigten Klage über die desolante Lage der Kommunalfinanzen. Diese Klage war aber immer verbunden mit der Hoffnung, eine Gemeindefinanzreform könne den Weg aus der Krise weisen. Diese Hoffnung hat sich zerschlagen: Die Gemeindefinanzreform ist, wie wir alle wissen, gescheitert.

Die Kämmerer konsolidieren weiter auf Treibsand, die Räte können nichts mehr gestalten. Es geht nur noch um Kürzungen, Streichungen und Schließungen. Dabei unternehmen die Kommunen seit Jahren die größtmöglichen Sparbemühungen. So wurden in den letzten zehn Jahren die für Mittelstand und Handwerk so wichtigen Bauinvestitionen um 40 Prozent zusammengestrichen und rund 50.000 Stellen abgebaut. Das Tafelsilber wurde veräußert; die Sparpotenziale aufgebraucht.

Dennoch wachsen die Fehlbeträge in den Verwaltungshaushalten unaufhaltsam. Nach der amtlichen Kassenstatistik haben sie in den letzten drei Jahren um sagenhafte 1.000 Prozent zugenommen, sich glatt verzehnfacht: Von 507 Mio. Euro im Jahr 2000 auf 5,3 Mrd. Euro im Jahr 2003.

Diese Negativentwicklung wird sich in den nächsten Jahren fortsetzen. Der Hauptgrund: der ungebremsste Anstieg bei den Sozial- und Jugendhilfeausgaben. Auch wegen des massiven Drucks der kommunalen Spitzenverbände hatte die Politik diese Problemsituation zunächst anerkannt und den Kommunen eine umfassende Reform der Gemeindefinanzen versprochen. Und dennoch haben sich Bund und Länder im Vermittlungsverfahren nicht einigen können.

Der sogenannte Kompromiss ist aus kommunaler Sicht völlig unbefriedigend und definitiv ungeeignet, die Finanzkrise der Kommunen spürbar und strukturell zu verbessern. Das gilt für die Einnahme- wie für die Ausgabeseite.

Trotz der Unterstützung durch die Landesregierung ist die Reform der Gewerbesteuer gescheitert. Eine Gemeindefinanzreform ist zwar nach wie vor dringend notwendig, aber nicht um jeden Preis. Unser Kommunalmodell ist nicht deshalb schlecht, nur weil es hierfür derzeit keine politische Mehrheit gibt. Von den derzeit diskutierten Modellen ist aber keines geeignet,

- die strukturellen Anforderungen zu erfüllen,
- vom Aufkommen (NRW 5,6 Mrd. Euro) ganz zu schweigen.

Solange müssen wir bei unserer Position bleiben: Lieber eine schlechte Gewerbesteuer als ein noch schlechterer Ersatz.

Auf der Ausgabeseite sieht es derzeit genauso düster aus. Hier sollten uns vor allem die Hartz-IV-

Gesetze Entlastung bringen. Doch auch beim Thema „Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe“ hat die Politik Wortbruch begangen und die Kommunen über den Tisch gezogen. Statt der von der Politik zugesagten Entlastungen in Höhe von 2,5 Mrd. Euro jährlich befürchten wir ein finanzielles Desaster für die Kommunen.

Bislang sind wir davon ausgegangen, dass die Kommunen bundesweit jährlich in Höhe von netto fünf Mrd. Euro belastet, statt entlastet werden. Für NRW sind mindestens 1,2 Mrd. Euro realistisch, so gemeinsam das Ergebnis eines weiteren Spitzengesprächs mit Ministerpräsident Steinbrück.

Beide Zahlen müssen drastisch nach oben revidiert werden. Der Grund: Nach der amtlichen Statistik ist die Zahl der Empfänger von Arbeitslosenhilfe und damit die Zahl der potenziellen Bezieher des ALG II in 2003 um 37 Prozent gestiegen. Sie lag im Februar 2004 bei 2,2 Mio. Euro und damit um 500.000 höher als die Prognose, die dem Vermittlungsausschuss im Dezember 2003 zugrunde gelegen hat.

Dabei gilt der Grundsatz: je höher die Zahl der ALG-II-Empfänger, je höher die Unterkunftskosten, die nach der Reform ab dem 1.1.2005 von den Kommunen zu tragen sind. Ein Anstieg um ein Prozent kostet die Kommunen 100 Mio. Euro mehr an Unterkunftskosten.

Das dies verhindert werden muss, ist allen Beteiligten klar - auch der Bundesregierung. Wir bestehen auf der zugesagten dauerhaften Entlastung. Wenn bis Ende Juli kein akzeptables Angebot des Bundes auf dem Tisch liegt, werden wir die Zusammenarbeit aufkündigen und uns nicht weiter an den Vorbereitungen zur Umsetzung dieses Gesetzes beteiligen. Damit wäre das Gesetz gescheitert.

Wir überlegen uns, parallel dazu, Verfassungsbeschwerden gegen die Übertragung der Unterkunftskosten beim Bundesverfassungsgericht zu erheben. Hier gibt es eine Reihe von Angriffspunkten, die die Sache recht aussichtsreich macht.

Die Bundesregierung ist zwar nunmehr bereit, sich quoten an den Unterkunftskosten der Kommunen zu beteiligen. Dieser Weg einer Kostenbeteiligung ist besser als eine höhere Umsatzsteuerbeteiligung der Kommunen. Denn er stellt sicher, dass die Unterstützung des Bundes dort ankommt, wo sie auch benötigt wird, d.h. die Leistungen des Bundes würden punktgenau entsprechend den Belastungen der Kommunen verteilt.

Eine Lösung, die außerhalb von Hartz IV liegt - etwa ein höherer Umsatzsteueranteil - könnte die Dynamik bei den Fallzahlen und bei den Unterkunftskosten nur unzulänglich berücksichtigen. Dies ist deshalb wichtig, weil - das ist ja bekannt - gerade die Höhe der Unterkunftskosten erheblich

schwankt, je nachdem, ob es sich um ein Ballungsgebiet, ein Ballungsrandgebiet oder den ländlichen Bereich handelt, in dem der oder die Arbeitslose wohnt.

Nicht akzeptabel ist allerdings ihr Vorschlag, die Revisionen auf drei zu begrenzen: zwei im Jahre 2005 und eine in 2006. Mit der Überprüfung zum 1. Oktober 2006 soll die Beteiligungsquote des Bundes ab dem Jahr 2007 festgelegt werden. Diese Begrenzung ist schon deshalb abzulehnen, weil ab 2007 die Bezugsdauer des ALG I auf 12 Monate reduziert wird. Die Konsequenz: Die Zahl der Empfänger des ALG II - und damit die Belastung der Kommunen mit Unterkunftskosten - werden kräftig ansteigen.

All diese Vorschläge sind weder von der Struktur noch vom Ausgleichsvolumen eine Basis für eine Einigung. Die Finanzierungsgrundlagen von Hartz IV müssen grundlegend neu festgelegt und gesetzgeberisch abgesichert werden. Ansonsten wird das Projekt Schiffbruch erleiden. Und dies zu Recht:

- Es muss unbefristet und dauerhaft eine Revisionsklausel geben, die sich auf alle Faktoren der Be- und Entlastung bezieht und die unterjährig zur Anwendung kommt.
- Im Rahmen einer solchen Revisionsklausel müssen die tatsächlichen Fallzahlen und die daraus resultierenden tatsächlichen Kosten erhoben werden. So könnten rückwirkend unvermeidbare Schätzfehler korrigiert werden.
- Der Bund muss sich mit einer bestimmten Quote an den Unterkunftskosten beteiligen. Die Höhe muss jährlich neu festgesetzt werden und so bemessen sein, dass das versprochene Entlastungsvolumen in Höhe von 2,5 Mrd. Euro erreicht wird.

Die zweite Baustelle betrifft die praktische Umsetzung des Gesetzes vor Ort. Uns treibt die Sorge, dass die Arbeitsvermittlung im Vollzugschaos auf der Strecke bleibt. Es ist fast unmöglich, bis zum 01.01.2005 die tatsächlichen, personellen, rechtlichen und organisatorischen Voraussetzungen für die Umsetzung des Gesetzes zu schaffen - von der EDV ganz zu schweigen.

Der Bundesrat hat das Optionsgesetz mit der Organleihe gestoppt. Zu Recht: Denn die Kommunen wären nur der verlängerte Arm, nur noch Weisungsempfänger der Bundesagentur. Auch das Optionsmodell muss kommunalfreundlich ausgestaltet sein, ansonsten gibt es keine echte Alternative und damit keinen Wettbewerb.

Dann bliebe als Organisationsform das Arbeitsgemeinschaftsmodell, welches wir präferieren. Wir haben stets ein partnerschaftliches Zusammenwirken zwischen Kommunen und Arbeitsverwaltung „auf gleicher Augenhöhe“ favorisiert. Diesem Anliegen kommt das Modell der Arbeitsgemeinschaft am nächsten. Wir bleiben dabei: Die Vermittlung von Langzeitarbeitslosen ist eine nationale und keine kommunale Aufgabe.

Gleichwohl gibt es auch beim AG-Modell noch zahlreiche offene Umsetzungsfragen. Es fehlt zurzeit noch an vielem: an der EDV, an den Räumen und an qualifiziertem Personal. Unabhängig davon fordern wir ein Gesetz, das den Sozialämtern und Arbeitsagenturen möglichst viele Freiheiten lässt. Von der Rechtsform und der Geschäftsführung bis hin zur Aufgabenverteilung sollen die Akteure in der Arbeitsgemeinschaft vor Ort mög-

Auszüge aus der Rede von StGB
NRW-Hauptgeschäftsführer
Dr. Bernd Jürgen Schneider vor den
Arbeitsgemeinschaften des
Verbandes für die Regierungsbezirke
Düsseldorf und Köln am 25. und 27.
Mai 2004 in Kempen sowie in Köln

WINDENERGIE-NUTZUNG STÖßT AN GRENZEN

Der Deutsche Städte- und Gemeindebund (DStGB) fordert anlässlich der vom 1. bis 4. Juni 2004 in Bonn stattfindenden Internationalen Konferenz für erneuerbare Energien „renewables“ eine Akzentverschiebung bei der Nutzung erneuerbarer Energien von der Windenergie im Binnenland weg hin zur Biomasse. Der DStGB hält eine Förderpolitik für bedenklich, die es ermöglicht, Windenergie trotz riesiger Akzeptanzprobleme vor Ort in der Bevölkerung in großem Umfang zu subventionieren. „Die Grenze der Belastbarkeit mit Windenergieanlagen im Binnenland, die zunehmend das Orts- und Landschaftsbild beeinträchtigen, ist erreicht“, erklärte das Geschäftsführende Präsidialmitglied des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, Dr. Gerd Landsberg. Bereits heute sei Deutschland mit über 15.000 Windenergieanlagen mit Abstand die Nr. 1 in der Welt.

Stattdessen sollte verstärkt auf die Nutzung der vorhandenen Biomassepotenziale aus der Land- und Forstwirtschaft und deren verstärkten Einsatz zur nachhaltigen Deckung kommunaler Energiebedürfnisse gesetzt werden. „Die Bundesregierung hat sich das ehrgeizige Ziel gesetzt, fast ein Viertel des deutschen Energiebedarfs bis zum Jahr 2030 mit erneuerbaren Energien abzudecken. Kaum erschlossen sind bisher aber die Potenziale aus der Forst- und Landwirtschaft. Ohne einen verstärkten Einsatz von Biomasse in deutschen Städten und Gemeinden wird die Bundesregierung ihre Ziele nicht erreichen können“, so Dr. Landsberg.

Dabei seien die Voraussetzungen in Deutschland für eine verstärkte Nutzung insbesondere des nachwachsenden Rohstoffes Holz sehr günstig. Mit rund elf Millionen Hektar Wald sei die Bundesrepublik immerhin eines der walddreiststen Länder der EU. Als Rohstoff stehe in den Wäldern Holz in Form von Waldholz, Waldrestholz und Durchforstungsholz in ausreichender Menge zur Verfügung. Zurzeit würden jedoch in den Wäldern jährlich nur 40 Millionen Festmeter Holz geerntet, obwohl Jahr für Jahr etwa 60 Millionen Festmeter Holz nachwachsen.

Aufgrund des hohen Potenzials für die Energieerzeugung biete Biomasse große Chancen für den Klimaschutz durch Einsparung von Treibhausgasen. Darüber hinaus schaffe die Nutzung der Biomasse langfristige Perspektiven für Arbeitsplätze und damit Chancen zur Wirtschaftsentwicklung und Stärkung insbesondere des ländlichen Raums. In deutschen Kommunen steige das Interesse an der Holzenergienutzung. Allerdings müsse in Deutschland endlich Schluss gemacht werden mit einer Debatte, die dem Verbraucher suggeriere, Forstwirtschaft und heimische Holznutzung gingen zu Lasten des Naturschutzes im Wald, erklärte Landsberg. (DStGB-Pressemitteilung 43/2004 vom 01.06.2004)

lichst viel eigenverantwortlich regeln können.

Ferner erwarten wir von den Kreisen, dass sie die Verhandlungen mit den Agenturen für Arbeit unter Einbeziehung der kreisangehörigen Städte und Gemeinden führen. Denn bei diesen wird durch die Hartz-IV-Reform in erheblichem Umfang in den Sozialämtern Personal freigesetzt, das auf Einsatzmöglichkeiten in den Job-Centern bei den Agenturen für Arbeit dringend angewiesen ist. Bei allen Festlegungen muss diese besondere personalwirtschaftliche Problematik berücksichtigt werden. Daher ist für uns - unabhängig vom jeweiligen Modell - die Einführung einer Delegationsermächtigung im SGB II vordringlich.

NRW lebt seit 20 Jahren über seine Verhältnisse. Die Kommunen gezwungenermaßen auch, weil sie immer mehr Pflichtaufgaben erfüllen müssen, die ihnen Bund und Land ohne jegliche Kostenerstattung aufs Auge drücken. Diese Pflichtaufgaben hängen den Kommunen wie ein Mühlstein um den Hals und ziehen sie langsam in die Tiefe. Das Ergebnis dieses kommunalfeindlichen Verhaltens ist eine dramatische Zuspitzung der kommunalen Finanzlage in NRW.

2005 wird sich die Situation weiter verschärfen. Wegen der umfangreichen Kreditierungen, die das Land im Finanzausgleich 2004 vorgenommen hat, wird es bei den Schlüsselzuweisungen einen Rückgang um acht Prozent geben. Hinzu kommen in den Jahren 2004 und 2005 Einnahmeausfälle im Zuge der jüngsten Steuerschätzung. Zu den Mindereinnahmen im GFG (225 Mio. Euro jährlich) kommen Mindereinnahmen beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer von 250 Mio. Euro 2004 und 150 Mio. Euro im Jahr 2005 hinzu. Insgesamt fehlen den Kommunen damit in den nächsten beiden Jah-

ren Einnahmen in Höhe von 850 Mio. Euro.

Es ist aber nicht nur die Einnahmenseite, die uns Sorgen bereitet. Wir haben auch ein Ausgabenproblem. Verbesserungen auf der Einnahmenseite ohne gleichzeitige Strukturreformen auf der Ausgaben-seite würden nach kurzer Zeit verpuffen.

Sparen ist weder destruktiv noch wachstums-hemmend - und schon gar nicht konjunkturschädlich. Der Versuch der Politik, den Aufschwung bequem auf Pump herbei zu zwingen, ist bislang nicht ein einziges Mal gelungen. Wachstum setzt nicht neue Schulden, sondern im Gegenteil Konsolidierung und Sanierung voraus. Dazu brauchen wir neben einer radikalen Begrenzung von Aufgaben und Ausgaben einen wirksamen Abbau von Subventionen, Bürokratie, Standards.

Die Personalkosten sind immer noch ein zu großer Posten auf der Ausgabenseite. Ursächlich hierfür sind auch so genannte Pflichtaufgaben, die den Kommunen von Bund und Land seit Jahren ohne Kostenerstattung übertragen werden. Mittlerweile sind 95 Prozent unserer Aufgaben Pflichtaufgaben - oft vom Bund den Kommunen im Wege des direkten Durchgriffs aufgenötigt wie beispielsweise BSHG, KJHG, Grundsicherungsgesetz.

Und die Länder? Die halten sich vornehm zurück und kommen ungeschoren davon, während der Bund uns finanziell mit immer neuen Aufgaben (neuestes Beispiel: Rechtsanspruch auf einen Krippenplatz) erdrosselt. Die Länder als unsere Anwälte - so das Grundgesetz - müssten derartiges verhindern - Fehlanzeige. Diesen Anwälten gehört das Mandat entzogen, und zwar unverzüglich.

Wo bleibt da die kommunale Selbstverwaltung? Die läuft zurzeit systematisch ins Leere. Wir sind zum Kostgänger von Land und Bund geworden.

Diese Benachteiligung der Kommunen durch die Verfassung muss behoben werden. Dazu nur zwei Stichworte: Anhörungsrechte bei der Gesetzgebung und Konnexität im Verhältnis Bund-Kommunen.

Die Staatsverschuldung hat mittlerweile einen Stand von 1,352 Billionen Euro erreicht. Nur in diesem Jahr muss Deutschland fast 70 Mrd. Euro - und damit gut 14 Prozent aller Steuereinnahmen - für Schuldzinsen aufwenden. Allein die explodierenden Zinslasten werden unseren Kindern schon bald die Luft zum Atmen rauben. In NRW hat das Schuldenbarometer Mitte April die 100-Mrd.-Euro-Grenze überschritten. Das sind rund 5.500 Euro pro Einwohner, Neugeborene inklusive.

Schuldenabbau muss deshalb Hauptziel der Politik sein. Das sehen im Übrigen auch die Bürger so: 67 Prozent der Deutschen sind für einen Abbau des Schuldenberges und würden dafür Kürzungen bei Subventionen und Sozialausgaben in Kauf nehmen.

Die auseinander klaffende Schere zwischen Einnahmen und Ausgaben ist in erster Linie auf Ausgabensteigerungen - insbesondere im Sozialbereich - zurückzuführen. Viele haben sich an einen expandierenden Sozialstaat gewöhnt. Aber allein mit Reformen der Fiskalpolitik lassen sich die kommunalen Finanzprobleme jedoch nicht mehr lösen. Wo soll das Geld herkommen, wenn Land und Bund ebenfalls bankrott sind?

Reformen müssen in den Politikfeldern stattfinden, die ursächlich sind für die Defizite in den öffentlichen Kassen. Ein Grund sind die Finanztransfers in die neuen Bundesländer. Es gibt einige Städte und Gemeinden in NRW, deren Defizit ziemlich genau den bisher erbrachten Transferleistungen entspricht. Ich bin dafür, die Förderung nicht nach dem Gießkannenprinzip und der Himmelsrichtung auszurichten, sondern projektbezogen und an dem konkreten Bedarf vor Ort - egal, ob dieser Ort in den alten oder jungen Bundesländern liegt.

Ein weiterer Grund sind unterbliebene Reformen der sozialen Sicherungssysteme. Statt eines Abbaus haben wir einen weiteren Ausbau erlebt. Von daher ist es nicht verwunderlich, dass Deutschland (Studie der OECD) mit 21,7 Prozent zwar die niedrigste Steuerquote in Europa hat, aber gleichzeitig mit 22.000 Euro pro Jahr und Arbeitnehmer die höchsten Lohnnebenkosten.

Um konkurrenzfähig zu sein, brauchen wir einschneidende Reformen der sozialen Sicherungssysteme. Der Staat muss mehr Geld in Bildung und Familien investieren. Für Gesundheit, Alter und Pflege werden die Bürger stärker selbst vorsorgen müssen. Alles andere würde den Faktor Arbeit weiter verteuern, die bestehende Beschäftigung noch stärker abbauen (NRW-Ministerpräsident Peer Steinbrück).

Wenn aber - so die Experten - nur aus Wachstum Wohlstand, Arbeitsplätze und Sicherheit entstehen, dann ist die Arbeitsmarktpolitik ein weiterer Dreh- und Angelpunkt der deutschen Malaise. Zu den notwendigen Strukturreformen in diesem Bereich gehören unter anderem:

- Änderungen beim Kündigungsschutz
- eine noch stärkere Flexibilisierung des Flächentarifvertrags
- insgesamt längere Arbeitszeiten
- eine Wiederbelebung des Niedriglohnbereichs

Telefonieren übers Internet

Der deutsche Feldversuch, Computer und einzelne Dienste eines Computers über eine Telefonnummer zu erreichen (ENUM-Verfahren), meldet für das erste Quartal 2004 weitere Erfolge. Über ENUM werden Telefonate über das Internet ermöglicht und technisch vereinheitlicht. So können seit Februar 2004 die Studierenden der Universität Mannheim kostenlos auf diesem Weg miteinander telefonieren. Aber auch Datendienste sind mit dem Verfahren, bei dem die Internetadresse eines Computers auf eine Telefonnummer abgebildet wird, leichter möglich. Der international einheitliche Standard wird der Internet-Telefonie und der Vernetzung insgesamt voraussichtlich einen



IT-NEWS

zusammengestellt von
Dr. iur. Lutz Gollan,
IT-Referent beim StGB NRW,
e-Mail: Lutz.Gollan@mwstgb.de

großen Schub geben. Weitere Infos gibt es auf der Homepage des deutschen Projektleiters, der denic eG, unter <http://www.denic.de/de/enum>.

Internet-Wahlkampf soll sauber bleiben

Betrieb man vor der Bundestagswahl 2002 einen Wahlkampf im Internet mit harten Bandagen, haben sich für die Landtagswahl in Brandenburg am 19.09.2004 die fünf größten Parteien auf ein Fairness-Programm geeinigt. Dadurch soll u. a. sichergestellt werden, dass es nicht mehr zum Domain-Grabbing mit Namen der Spitzenkandidaten kommt. Im Jahr 2002 wurden u. a. die Internet-Adressen „schroeder-muss-weg.de“ oder „gemeinsam-gegen-stoiber.de“ zu Wahlkampfzwecken von den Parteien registriert und genutzt. Diese und andere Wildwüchse sollen nun verhindert werden.

Spam lähmt E-Mail-Server der Bundesregierung

Mitte Mai 2004 hatte die Bundesregierung verstärkt mit unerwünschten E-Mails, so genannten Spam zu kämpfen. Eigentlich sollten die zentralen Mail-Rechner des Informationsverbundes Berlin-Bonn (IVBB) für eine sichere Anbindung aller Ministerien ans Internet und untereinander sorgen. Während in Fachkreisen vermutet wurde, dass die Spam-Filter nicht auf dem aktuellsten Stand waren, wurden die Leitungen auch mit E-Mail-Meldungen über fehlgeschlagene Zustellungs-Versuche überlastet. Diese E-Mail-Meldungen tauchten aber nicht nur beim IVBB auf, auch andere Institutionen müssen hierdurch Einschränkungen ihrer Bandbreiten und Belästigungen der Mitarbeiter hinnehmen. ●

Zulässigkeit von Wahlwerbung

Ob sich die Wahlplakatierung im Rahmen der erteilten Sondernutzungserlaubnis hält, bemisst sich nach einer großzügigen Gesamtbetrachtung. Die Erlaubnis für eine Sondernutzung öffentlicher Verkehrsflächen durch Plakatwerbung einer politischen Partei zur Europawahl 2004 ist erst dann überschritten, wenn die Plakatierung keinen Bezug zur Europawahl mehr hat (nichtamtliche Leitsätze).

OVG NRW, Beschluss vom 12. Mai 2004 - Az.: 11 B 952/04

Der 11. Senat des Oberverwaltungsgerichts hat entschieden, dass die Aufforderung der Stadt Krefeld, die SPD solle ihre Wahlplakate beseitigen oder überleben, rechtswidrig ist.

Im April 2004 hatte die SPD in Krefeld von der Stadt die straßenrechtliche Sondernutzungserlaubnis erhalten, an bestimmten Standorten im Stadtgebiet Wahlplakate für die Europawahl 2004 aufstellen zu dürfen. Daraufhin erschienen Wahlplakate mit dem Bild des Oberbürgermeister-Kandidaten der SPD für die Kommunalwahl 2004 und der Aufschrift „Europawahl am 13. Juni 2004: Bitte gehen Sie zur Wahl!“, „Meine Heimat Krefeld in Europa“, „Ulrich Hahnen Oberbürgermeister für Krefeld“, „Mehr Gewicht für Krefeld. SPD“. Die Stadt Krefeld sah darin eine Wahlwerbung bereits für die Kommunalwahl 2004 und gab der SPD mit Bescheid vom 3. Mai 2004 auf, die Plakate bis zum 6. Mai 2004 zu beseitigen oder zu überleben. Außerdem ordnete sie die sofortige Vollziehung dieses Bescheids an.

Dagegen legte die SPD Widerspruch ein und beantragte zugleich beim Verwaltungsgericht Düsseldorf die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung des Widerspruchs. Das VG Düsseldorf lehnte diesen Antrag mit Beschluss vom 6. Mai 2004 ab, weil die Plakate Wahlwerbung auch für die Kommunalwahl 2004 enthielten und insoweit keine Sondernutzungserlaubnis erteilt worden sei.

Gegen diesen Beschluss hat die SPD Beschwerde eingelegt, der das OVG nunmehr mit dem o. g. Beschluss stattgegeben hat. Zur Begründung hat es ausgeführt: Die SPD habe die Erlaubnis für eine Sondernutzung öffentlicher Verkehrsflächen durch Plakatwerbung einer politischen Partei zur Europawahl 2004 erhalten. Die SPD halte sich mit den von ihr aufgestellten Plakaten im Rahmen dieser Nutzung. Insofern komme es - straßenrechtlich - nicht darauf an, ob und ggf. inwieweit ein potenzieller Wähler durch einzelne Aussagen des fraglichen Plakats über die eigentliche Werbung für die Europawahl hinaus politischer Beeinflussung ausgesetzt werde. Es sei in erster Linie Sache der Parteien, Art und Stil ihrer Wahlpropaganda zu bestimmen. Ob sich die Wahlplakatierung im Rahmen der erteilten Sondernutzungserlaubnis halte, bemesse sich nach einer großzügigen Gesamtbetrachtung. Die isolierte Würdigung einzelner textlicher

oder bildlicher Elemente des Plakats verbiete sich. Die Nutzung wäre erst dann eine unerlaubte andere, wenn die Plakatierung keinen Bezug zur Europawahl mehr hätte. Davon gehe aber auch die Stadt Krefeld nicht aus.

Der Beschluss ist unanfechtbar.

Gemeinden können Einzelhandel beschränken

Die Gemeinden können zum Schutz und zur Stärkung der Attraktivität ihrer Zentren in anderen Bereichen des Gemeindegebiets Maßnahmen zur Beschränkung des Einzelhandels treffen. Der Schutz und die Stärkung der Attraktivität und Einzelhandelsfunktion der Innenstadt ist eine legitime Zielsetzung gemeindlicher Planung (nichtamtliche Leitsätze).

OVG NRW, Urteil vom 22. April 2004 - Az.: 7a D 142/02.NE

Der 7. Senat des Oberverwaltungsgerichts hat entschieden, dass Gemeinden zum Schutz und zur Stärkung der Attraktivität ihrer Zentren in anderen Bereichen des Gemeindegebiets Maßnahmen zur Beschränkung des Einzelhandels treffen können.

Die Stadt Sundern im Hochsauerlandkreis hatte in einem Bebauungsplan für einen an die Kernzone ihres Zentrums angrenzenden Bereich den Einzelhandel mit bestimmten Warengruppen (z. B. Bücher, Bekleidung, Unterhaltungselektronik, Elektrohaushaltswaren, Lebensmittel, Getränke, Apotheke, Drogerie) verboten. Hiergegen wandten sich in einem Normenkontrollverfahren Grundeigentümer, die wegen des Einzelhandelsausschlusses einen Wertverlust ihrer Grundstücke befürchteten. Ihren Normenkontrollantrag hat das OVG mit dem o. g. Urteil abgelehnt.

Zur Begründung hat es ausgeführt: Der Schutz und die Stärkung der Attraktivität und Einzelhandelsfunktion der Innenstadt sei eine legitime Zielsetzung gemeindlicher Planung. Die Gemeinde könne zur Verfolgung dieses Ziels in Bereichen, die nach ihrer Einschätzung nicht zur schützenswerten Kernzone der Innenstadt gehören, den Einzelhandel mit bestimmten Sortimenten ausschließen. Der Ausschluss könne alle Sortimente erfassen, deren Verkauf typischerweise in einem Stadtzentrum erfolge und der auch in der konkreten örtlichen Situation für das Stadtzentrum von erheblicher Bedeutung sei. Die Ausschlüsse dürften die betroffenen Grundeigentümer allerdings nicht unverträglich belasten. Im konkreten Fall seien sie allerdings gerechtfertigt, weil den betroffenen Ei-



GERICHT
IN KÜRZE

zusammengestellt von
Finanzreferent
Andreas Wohland, StGB NRW

gentümern nur untersagt werde, neue Geschäfte anzusiedeln. Für die im Plangebiet vereinzelt bereits vorhandenen Einzelhandelsgeschäfte habe die Gemeinde Sonderregelungen getroffen, die den Betrieben die Möglichkeit zu Anpassungen und bestimmten Erweiterungen ihres an sich unzulässigen Warenangebots einräumten.

Das Oberverwaltungsgericht hat die Revision zum Bundesverwaltungsgericht nicht zugelassen.

Mehrstaatigkeit bei der Einbürgerung

Das Gegenseitigkeitserfordernis aus § 87 Abs. 2 Ausländergesetz bezieht sich lediglich auf die Hin- und Rücknahme der Mehrstaatigkeit in den jeweiligen EU-Mitgliedstaaten. Es verlangt hingegen nicht auch eine Übereinstimmung der übrigen Voraussetzungen und Folgen der Einbürgerung (nichtamtliche Leitsätze).

BVerwG, Urteil vom 20. April 2004 - Az.: 1 C 13.03

Nach den Einbürgerungsvorschriften des Ausländergesetzes wird eine doppelte Staatsangehörigkeit hingenommen, wenn der Einbürgerungsbewerber die Staatsangehörigkeit eines anderen Mitgliedstaats der Europäischen Union besitzt und Gegenseitigkeit besteht. Der 1. Revisionssenat des Bundesverwaltungsgerichts in Leipzig hat zugunsten des Klägers entschieden, dass Gegenseitigkeit dann gegeben ist, wenn der Herkunftsstaat seinerseits bei der Einbürgerung deutscher Staatsangehöriger eine doppelte Staatsangehörigkeit hinnimmt.

Der Kläger, ein seit 1980 in Deutschland lebender Grieche, hatte in Bayern seine Einbürgerung beantragt und erklärt, dass er zur Aufgabe seiner griechischen Staatsangehörigkeit nicht bereit sei. Daraufhin lehnte die beklagte Stadt die Einbürgerung ab, weil es an der erforderlichen Gegenseitigkeit fehle. Dies sei schon deshalb der Fall, weil Griechenland anders als Deutschland keinen zwingenden Anspruch auf Einbürgerung vorsehe, sondern Einbürgerung nur nach Ermessen gewähre. Die hiergegen gerichtete Klage hatte vor dem Bayerischen Verwaltungsgerichtshof Erfolg.

Das Bundesverwaltungsgericht hat die Revision der Landesadvokatur Bayern zurückgewiesen. Es hat maßgebend darauf abgestellt, dass sich das Gegenseitigkeitserfordernis (§ 87 Abs. 2 Ausländergesetz) auf die Hin- und Rücknahme der Mehrstaatigkeit in den jeweiligen EU-Mitgliedstaaten bezieht. Es verlangt hingegen nicht auch eine Übereinstimmung der übrigen Voraussetzungen und Folgen der Einbürgerung. Der Gesetzgeber habe mit der Reform des Staatsangehörigkeitsrechts im Jahr 1999 die Einbürgerung für EU-Staatsangehörige erleichtern wollen. Diese Erleichterung würde nicht er-

reicht, wenn man für die Gegenseitigkeit verlangte, dass auch andere EU-Staaten die im Wesentlichen nur in Deutschland verankerte Anspruchseinbürgerung vorsehen. Nach der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts muss nicht nur das Einbürgerungsrecht, sondern auch die Einbürgerungspraxis dem Gegenseitigkeitserfordernis gerecht werden. Das ist in Bezug auf Griechenland vom Verwaltungsgerichtshof festgestellt worden.

Einzelne Bundesländer haben bisher weitergehende Anforderungen an die Voraussetzungen der Gegenseitigkeit gestellt. Der Vertreter des Bundesinteresses hatte darauf hingewiesen, dass die Bundesrepublik Deutschland wegen der restriktiven Einbürgerungspraxis dieser Bundesländer im Ausland kritisiert worden sei. Durch die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts wurde nun die Rechtsauffassung des Bundes bestätigt und dem Kläger ein Anspruch auf Einbürgerung zuerkannt.

Aussetzung der Altersteilzeit

Die angespannte Haushaltslage des Landes Schleswig-Holstein gestattet es nicht, die durch Altersteilzeit frei werdenden Beamtenstellen nachzubeseetzen. Erfordert demgegenüber der Dienstbetrieb im Bereich der jeweiligen Landesverwaltung, die Stellen fortlaufend zu besetzen, so stellt dies einen dringenden dienstlichen Belang dar, der die Gewährung von Altersteilzeit ausschließt (nichtamtlicher Leitsatz).

BVerwG, Urteile vom 29. April 2004 - Az.: 2 C 21.03 und 22.03

Die Kläger sind Beamte des Landes Schleswig-Holstein und haben Altersteilzeit nach dem so genannten Blockmodell beantragt. Das Land hat dies mit der Begründung abgelehnt, die Haushaltslage lasse es seit Juni 2001 nicht mehr zu, Beamte im Wege der Altersteilzeit vorzeitig in den Ruhestand zu entlassen. Ausgenommen seien Schwerbehinderte und Fälle des Stellenabbaus.

Das Bundesverwaltungsgericht hat dies gebilligt. Altersteilzeit kann nach Landesrecht nur gewährt werden, wenn dringende dienstliche Belange nicht entgegenstehen. Die angespannte Haushaltslage des Landes Schleswig-Holstein gestatte es nicht, die durch Altersteilzeit frei werdenden Beamtenstellen nachzubeseetzen. Erfordere demgegenüber der Dienstbetrieb im Bereich der jeweiligen Landesverwaltung, die Stellen fortlaufend zu besetzen, so stelle dies einen dringenden dienstlichen Belang dar, der die Gewährung von Altersteilzeit ausschließt. Die Entscheidung der Landesregierung, die Altersteilzeit weitgehend auszusetzen, ist bei dieser Sachlage vom Gesetz gedeckt.

IMPRESSUM



STÄDTE- UND GEMEINDERAT

Die Fachzeitschrift für Kommunal- und Landespolitik in Nordrhein-Westfalen

Herausgeber

Städte- und Gemeindebund
Nordrhein-Westfalen
Kaiserswerther Straße 199-201
40474 Düsseldorf
Telefon 0211/45 87-1
Fax 0211/45 87-211
www.nwstgb.de

Hauptschriftleitung

Hauptgeschäftsführer
Dr. Bernd Jürgen Schneider

Redaktion

Martin Lehrer M. A. (Leitung)
Telefon 0211/45 87-230
E-Mail: redaktion@nwstgb.de
Barbara Baltsch
Debora Becker (Sekretariat)
Telefon 0211/45 87-231

Anzeigenabwicklung

Krammer Verlag Düsseldorf AG
Hermannstraße 3 • 40233 Düsseldorf
Telefon 0211/91 49-4 03
Fax 0211/91 49-4 50

Layout

KGS Krammer Grafik Service

Druck

K-DRUCK Kerbusch GmbH & Co. KG
Hocksteiner Weg 38
41189 Mönchengladbach

Gedruckt auf
chlorfrei gebleichtem Papier

Die Zeitschrift erscheint monatlich. Das Einzelheft kostet 5,- €. Ein Jahresabonnement kostet einschließlich Inhaltsverzeichnis 49,- €. Die Bezugsgebühren werden im dritten Quartal des Kalenderjahres durch besondere Rechnung eingezogen. Bestellungen nur beim Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen, 40474 Düsseldorf, Kaiserswerther Straße 199-201. Abbestellungen sind nur zum Ende eines Kalenderjahres möglich. Kein Buchhandelsrabatt. Die mit dem Namen des Verfassers veröffentlichten Beiträge geben die persönliche Meinung des Verfassers wieder. Nachdruck nur mit Genehmigung der Schriftleitung.

ISSN 0342 - 6106



THEMENSCHWERPUNKT
SEPTEMBER
BIBLIOTHEKEN