



STÄDTE- UND GEMEINDERAT

HERAUSGEBER STÄDTE- UND GEMEINDEBUND NORDRHEIN-WESTFALEN

Mit den
mitteilungen

Plan 2011 | Plan 2012 | Plan 2013

2.693.000	2.733.000	2.773.000
550.000	550.000	550.000
3.243.000	3.283.000	3.323.000

ENTWURF VORLÄUFIGE ERÖFFNUNGSBILANZ STADT ... 01.01.2009

AKTIVA		PASSIVA	
Anlagevermögen	0	1. Eigenkapital	431.844.994
Immaterielle Vermögensgegenstände	830.336.000	1.1 Allgemeine Rücklage	380.433.523
Sachanlagen	204.131.489	1.3 Ausgleichsrücklagen	51.411.472
Finanzanlagen		2. Sonderposten	257.809.390
Umlaufvermögen	130.008	2.1 für Zuwendungen	235.000.000
Vorräte	5.833.606	2.2 für Beiträge	22.000.000
Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände	0	2.4 Sonstige Sonderposten	809.390
Wertpapiere des Umlaufvermögens	4.046.378	3. Rückstellungen	131.044.951
Liquide Mittel	0	3.1 Pensionsrückstellungen	104.244.951
Aktive		3.3 Instandhaltungsrückstellungen	19.100.000
Passiva		3.4 Sonstige Rückstellungen	7.700.000
		4. Verbindlichkeiten	210.978.140
		4.1 Verbindlichkeiten aus Krediten für	101.720.000

NKF-Evaluierung
Landesgartenschau
Straßeninstandhaltung



STÄDTE- UND GEMEINDERAT

Die Fachzeitschrift Für Kommunal- und Landespolitik in Nordrhein-Westfalen

STÄDTE- UND GEMEINDERAT ist die einzige unabhängige und ebenso die meistgelesene Fachzeitschrift für Kommunal- und Landespolitik in Nordrhein-Westfalen. Sie führt kommunale Wissenschaft und Praxis, Kommunalrecht und Kommunalpolitik zusammen. Die Zeitschrift hat sich als Diskussionsforum für neue Entwicklungen in der kommunalen Welt einen Namen gemacht.

Die 1946 erstmals verlegte Fachzeitschrift **STÄDTE- UND GEMEINDERAT** ist das offizielle Organ des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen. Als Spitzenverband kreisangehöriger Städte und Gemeinden repräsentiert dieser rund 9 Mio. Bürger und Bürgerinnen sowie 86 Prozent der Ratsmitglieder in Nordrhein-Westfalen.

STÄDTE- UND GEMEINDERAT enthält monatlich aktuelle Informationen aus den zentralen Interessengebieten der Kommunalpolitiker und Verwaltungsbeamten:

- Finanzen, Wirtschaft, Soziales, Schule und Kultur
- Verwaltungsfragen und Neue Steuerung
- Kommunalrecht
- Kommunale Wirtschaftsunternehmen
- Tourismus und Freizeit

Darüber hinaus enthält **STÄDTE- UND GEMEINDERAT** Sonderseiten, die überregional über Produkte und Neuheiten für den kommunalen Markt informieren. Der Leser erhält somit einen Überblick über Aktuelles aus den Bereichen:

- Bürokommunikation
- Umweltschutz
- Nutzfahrzeuge im öffentlichen Dienst
- Müll- und Abfallbeseitigung
- Verkehrswesen
- Landschaftspflege
- Wohnungswesen, Städtebau
- Freizeitanlagen, öffentliche Schwimmbäder
- Kommunale Energieversorgung
- Kreditwesen
- Raumplanung
- Krankenhausbedarf

Mit **STÄDTE- UND GEMEINDERAT** sind Sie abonniert auf Branchen-Information.

Schicken Sie den ausgefüllten Antwortcoupon an den Krammer Verlag, Vertriebsabteilung, Postfach 17 02 35, 40083 Düsseldorf.

Wenn es schneller gehen soll, faxen Sie uns den unterschriebenen Coupon:

FAX: 02 11 / 91 49-450



- Ja, ich möchte **STÄDTE- UND GEMEINDERAT** kennenlernen! Bitte senden Sie mir die nächsten drei aktuellen Ausgaben zum **Vorzugspreis von nur € 10,25** (incl. MwSt. und Versand). Die Lieferung endet mit Zustellung des dritten Heftes und geht **nicht** automatisch in ein Jahresabonnement über.
- Ja, ich kenne **STÄDTE- UND GEMEINDERAT** bereits und möchte die Zeitschrift (10 Ausgaben) **im günstigen Jahresabonnement** (€ 78,- incl. MwSt. und Versand) bestellen.

Name/ Vorname/Firma

Straße

Postleitzahl/Ort

Telefon/Fax

VAT-Nr.

Ich bezahle per Bankabbuchung gegen Rechnung

Bankleitzahl Konto-Nr.

Bankinstitut Datum/Unterschrift

Vertrauens-Garantie: Das Abo können Sie innerhalb von 10 Tagen nach Absendung des Bestellcoupons schriftlich beim Krammer Verlag, Vertriebsabteilung, Postfach 17 02 35, 40083 Düsseldorf, widerrufen. Rechtzeitige Absendung genügt!

Datum/Unterschrift

Wer gut haushalten will, muss gut rechnen können. Das gilt in Unternehmen wie in Kommunen. Es müssen aber auch die richtigen Informationen - sprich: Zahlen - zur Verfügung stehen. Sonst wird aus einer florierenden Institution über Nacht ein Pleitekandidat. Jahrzehntlang haben Städte und Gemeinden - wie die staatlichen Ebenen - akribisch ihre Einnahmen und Ausgaben dokumentiert. Ziel war die Schwarze Null, wenn nicht gar ein leichter Überschuss. Aber das bewährte System der Kameralistik hatte seine Schwachstellen. Deshalb wurde vor fünf Jahren in Nordrhein-Westfalen ein doppisches Haushaltswesen, das so genannte Neue kommunale Finanzmanagement - NKF - eingeführt. Seit gut einem Jahr arbeiten unsere 396 Kommunen und 31 Kreise damit. Die neue Buchungstechnik ist kompliziert, aber sie hat uns die Augen geöffnet. Jetzt sehen wir genau, wo wir über Jahre hinweg von der Substanz leben. Manche wünschen sich, das NKF wäre besser nicht eingeführt worden. Aber man kann die scharfe Brille nicht dafür verantwortlich machen, was man damit an unschönen Dingen sieht. Das NKF ist ganz klar ein Fortschritt, selbst wenn es viel Arbeit macht. Gleichwohl hat das moderne Buchungssystem auch Schwachstellen. So ist nicht einzusehen, warum man zur Inventur jeden Gegenstand alle drei Jahre buchstäblich in die Hand nehmen muss.



Auch die Art und Weise, wie außerplanmäßige Abschreibungen zu buchen sind, ist praxisfern und belastet die Kommunen zusätzlich ohne Nutzen. Und der Gesamtabchluss zum Jahresende 2010 setzt die Kommunen unnötig unter Zeitdruck. Eine Verschiebung um zwei Jahre käme allen entgegen. Angesichts dieser Mängel ist es sinnvoll, das NKF-Gesetzeswerk umgehend nachzubessern.

Jedoch bietet auch das beste Haushaltswesen keinen Ausweg aus der kommunalen Finanzkrise. Wo selbst wachsende Einnahmen nicht ausreichen, um die laufenden Kosten zu decken, muss etwas Grundsätzliches geschehen. Allzu lang hat man den Städten und Gemeinden immer mehr Aufgaben zugewiesen: Betreuung der Kinder, Sorge um Behinderte, Unterstützung Langzeitarbeitsloser. All dies ist zweifelsohne gesellschaftlich wünschenswert, aber in der Massierung nicht mehr bezahlbar. Was eine Kommune dauerhaft leisten kann und soll, müssen wir in einem offenen Dialog mit unseren Bürgerinnen und Bürgern diskutieren. Aber dann muss auch jeder weiteren Übertragung oder Ausdehnung von Aufgaben ein Riegel vorgeschoben werden. Dies als klare Botschaft an den neuen Landtag und die neue Landesregierung von NRW.



Dr. Bernd Jürgen Schneider
Hauptgeschäftsführer StGB NRW

Kommunal финанzen



Eine Einführung in die finanzwissenschaftliche Analyse der kommunalen Finanzwirtschaft, v. Horst Zimmermann, Professor em. für Volkswirtschaftslehre an der Univ. Marburg und Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen, 2. Auflage, 2009, 347 S., kart., 39 Euro, Berliner Wissenschafts-Verlag GmbH, ISBN 3-8305-1637-8

Die deutschen Kommunen verfügen über rund 30 Prozent des öffentlichen Gesamthaushalts. Dennoch

wurde das Thema der kommunalen Finanzen in Deutschland bisher vorwiegend aus juristischer oder verwaltungswissenschaftlicher Sicht behandelt. Angesichts leerer Kassen und der Diskussion um weitere Einsparungen wird es jedoch immer wichtiger, ökonomische Gesichtspunkte in den Vordergrund zu stellen. Die Einführung erläutert verständlich und unter Einbeziehung zahlreicher Praxisbeispiele, welche Aufgaben die kommunale Ebene aus Sicht des Ökonomen erfüllen soll, welche Einnahmen hierfür geeignet sind, wie ein Finanzausgleich zwischen Kommunen aussehen kann und welche Regeln bei der Gestaltung des kommunalen Haushalts zu beachten sind. Das Werk verschafft Entscheidungsträgern in Kommunalverwaltungen und Kommunalparlamenten, Mitarbeitern von Kammern und Verbänden, Referenten in Ministerien sowie Studierenden der Wirtschafts-, Rechts- und Verwaltungswissenschaften einen Zugang zu den spezifischen Problemen der kommunalen Finanzen.

Dichtheitsprüfung privater Abwasserleitungen

Informationen für Grundstückseigentümerinnen und Grundstückseigentümer, hrsg. v. NRW-Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, 10 S., kostenlos zu best. beim Infoservice des Umweltministeriums, Tel.: 0211/4566-666, Fax: 0211/4566-388, Mail: infoservice@munlv.nrw.de oder im Internet herunterzuladen unter www.umwelt.nrw.de/ministerium/presse/presse_extra/pdf/dichtheitspruefungen.pdf

In Nordrhein-Westfalen gibt es etwa 200.000 Kilometer private Leitungen, die Abwasser in die öffentliche Kanalisation und damit zu den Kläranlagen führen. Da durch undichte Leitungen Schmutzwasser in den Boden oder ins Grundwasser gelangt und dadurch große Schäden verursachen kann, müssen private Abwasserleitungen bis 2015 auf Dichtheit geprüft werden. Die Broschüre informiert vor allem Hausbesitzer über die Dichtheitsprüfung und gibt Tipps, wie unzugängliche Rohre untersucht werden können und wer die Prüfung vornehmen kann. Zudem informiert die Broschüre über Fristen, Kosten und die Instandsetzung defekter Rohre.



Inhalt

64. Jahrgang
April 2010

Nachrichten	5
Thema NKF-Evaluierung	
Claus Hamacher, Andreas Wohland Evaluierung der Ziele und Vorschriften des Neuen kommunalen Finanzmanagements	6
Beatrice Dott Steuerungsmöglichkeiten für Verwaltung und Rat im NKF	9
Dieter Freytag Aufwand und Nutzen des neuen doppischen Buchungswesens	12
Klaus Weber Das Modellprojekt NKF-Gesamtabschluss am Beispiel der Stadt Lippstadt	15
Werner Haßenkamp Die Arbeit der Gemeindeprüfungsanstalt NRW unter dem NKF	18
Wilfried Meschede Außerplanmäßige Abschreibungen als Problematik im NKF	20
Mechthild A. Stock Finanzierung der Beamtenversorgung	22
Umfrage bei den NRW-Landtagsfraktionen zur NKF-Evaluierung	24
Dokumentation: Interkommunale Kooperation in der Wohnbaulandentwicklung	27
Judith Mader Landesgartenschau 2010 in Hemer	29
Ute Jasper, Daniel Soudry Straßeninstandhaltung durch Private - Pilotprojekt im Kreis Lippe	31
Bücher	32
Europa-News	33
Gericht in Kürze	33

Titelfoto: wolterfoto

Neuer Eigentümer für Naturerbestflächen in NRW

Die NRW-Stiftung Naturschutz, Heimat- und Kulturpflege möchte Naturschutzflächen vom Bund übernehmen. Wie das NRW-Umweltministerium mitteilte, tritt die Stiftung jetzt in Verhandlungen ein, um die Naturerbestflächen Trupbach im Kreis Siegen-Wittgenstein, Petersberg im Rhein-Sieg-Kreis und Steinheide im Rhein-Erft-Kreis als neuer Eigentümer vom Bund zu übernehmen. Der Bund hatte in Verhandlungen mit dem Land NRW einen neuen Eigentümer für die wertvollen Naturerbestflächen gesucht. Diskutiert werde zudem die Übernahme weiterer Flächen wie etwa der Drover Heide im Kreis Düren. Die Flächen werden den Plänen zufolge als Schenkung abgegeben. Als neuer Eigentümer übernimmt die NRW-Stiftung die Pflege und Weiterentwicklung der Gebiete für Ziele des Naturschutzes.

Ausrichter der NRW-Tage für die Jahre 2012 bis 2014

Die Ausrichter für die Nordrhein-Westfalen-Tage in den kommenden Jahren stehen fest. Die Stadt **Detmold** wird das Landesfest im Jahr 2012 in Kooperation mit dem Kreis Lippe durchführen. 2013 ist die Stadt **Hückeswagen** Ausrichter und 2014 wird das Landesjubiläum in Bielefeld gefeiert. Das Land veranstaltet den Nordrhein-Westfalen-Tag seit 2006 jährlich gemeinsam mit einer Stadt oder Gemeinde. Anlass für den NRW-Tag war der 60. Jahrestag der Gründung des Landes. Die bisherigen Ausrichterstädte waren Düsseldorf, **Paderborn**, Wuppertal und Hamm. In diesem Jahr findet das Volksfest in Siegen statt und im nächsten Jahr in Bonn.

Start der landesweiten Modellregion für Erziehung

Die Stadt **Paderborn** wird zur landesweiten Modellregion für Erziehung. Um kriminellen Entwicklungen bei Kindern und Jugendlichen entgegenzuwirken, sollen Eltern bei der Erziehung ihrer Kinder stärker unterstützt werden. Wie NRW-Justizministerin Roswitha Müller-Piepenkötter zum Auftakt des Projekts betonte, soll dafür die Arbeit unter anderem von Kindergärten, Schulen, Medizinerinnen und Therapeuten sowie der Polizei und Justiz vernetzt werden. Die Justizministerin hat zusammen mit Paderborns Bürgermeister Heinz Paus die Schirmherrschaft des wissenschaftlich begleiteten Projektes übernommen.

Vier Millionen Euro für Schulobstprogramm

In Nordrhein-Westfalen ist die erste Runde des Schulobstprogramms gestartet. Rund 75.000 Schülerinnen und Schüler an 355 Grund- und Förderschulen erhalten seit Mitte März 2010 an jedem Schultag kostenlos einen Apfel oder eine andere Portion Obst oder Gemüse. Für das Programm, an dem etwa jede zehnte Grundschule im Land teilnimmt, stehen bis zum Ende des nächsten Schuljahres vier Mio. Euro zur Verfügung. Das Geld stammt jeweils zur Hälfte aus dem Landeshaushalt und von der Europäischen Union. Um die Teilnahme am Schulobstprogramm, das wissenschaftlich evaluiert wird, hatten sich landesweit insgesamt 760 Grund- und Förderschulen beworben.

Fortschritte beim Ausbau der Kinderbetreuung

Innerhalb eines Jahres sind in Nordrhein-Westfalen 132 Mio. Euro in die Betreuung von Kleinkindern investiert worden. Wie NRW-Kinder- und Jugendminister Armin Laschet betonte, sei das Geld für den Um-, Neu- und Ausbau der Angebote von Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege ausgezahlt worden. Damit gehe der Ausbau der Kinderbetreuung in NRW „in erfreulich großen Schritten“ voran. Die Mittel stammen aus dem U3-Programm des Bundes, den Landesmitteln für Investitionen in Kindertageseinrichtungen und dem Förderbereich „frühkindliche Bildung“ aus dem Konjunkturprogramm II. Bewilligt wurden insgesamt rund 339 Mio. Euro.

Feier zum 20jährigen Bestehen der EnergieAgentur.NRW

Die EnergieAgentur.NRW, mit 80 Mitarbeitern bundesweit die größte vom Land getragene Einrichtung ihrer Art, konnte ihr 20-jähriges Bestehen feiern. Es sei nur konsequent, wenn Nordrhein-Westfalen als Energieregion Nummer 1 auch die Energieagentur Nummer 1 beheimate, sagte NRW-Wirtschaftsministerin Christa Thoben zum runden Jubiläum. Die EnergieAgentur.NRW sei seit zwei Jahrzehnten nicht nur ein zuverlässiger Partner der Unternehmen, Forschungseinrichtungen und Kommunen in NRW, sondern mit ihren breit angelegten Aktivitäten auch ein zentrales Instrument zur Umsetzung der Energie- und Klimaschutzstrategie des Landes.

Gütesiegel für individuelle Förderung an elf Schulen

Die NRW-Landesregierung hat elf Schulen mit dem Gütesiegel „Individuelle Förderung“ ausgezeichnet. Darunter sind die Realschule der Gemeinde **Niederkrüchten**, die Städtische Katholische Grundschule Marienloh in **Paderborn**, die Städtische Grundschule Süd in **Jülich**, die Peter-August-Böckstiegel-Gesamtschule des Kreises Gütersloh in **Borgholzhausen**, das Städtische Gymnasium Thomaeum in **Kempen** und die Städtische Realschule **Enger**. Wie NRW-Schulministerin Barbara Sommer betonte, setzten die ausgezeichneten Schulen die Leitidee der individuellen Förderung besonders vorbildlich und erfolgreich um. Insgesamt haben bisher 314 NRW-Schulen das Gütesiegel „Individuelle Förderung“ erhalten.

Informationszentrum Nationalpark Eifel in Burg Vogelsang

In der Burg Vogelsang im Naturpark Eifel soll ein Informationszentrum entstehen. Dafür stellt das NRW-Umweltministerium rund zwei Mio. Euro zur Verfügung. Weitere 850.000 Euro kommen von der Deutschen Bundesstiftung Umwelt. Vorgesehen ist das Geld für eine Ausstellung auf 2.000 Quadratmetern in der ehemaligen NS-Ordensburg. Als Ausstellungsfläche werden zwei Etagen im Ostflügel des Gebäudekomplexes genutzt, in dem sich derzeit die touristische Servicestelle befindet.



▲ Mit der Evaluierung des Neuen kommunalen Finanzmanagements müssen die Haushaltsvorschriften angepasst werden

Der durchschlagende Erfolg steht noch aus

Das Neue kommunale Finanzmanagement hat den Kommunen in NRW einige Verbesserungen gebracht, muss aber in vielen Einzelpunkten optimiert und praxisnäher gestaltet werden

Vier Jahre nach Inkrafttreten des NKF-Gesetzes soll die NRW-Landesregierung unter Mitwirkung der kommunalen Spitzenverbände dessen Auswirkungen überprüfen und sodann Änderungsbedarf an den Landtag übermitteln. So sieht es § 10 des Einführungsgesetzes zum NKF vor. Dieses Überprüfungsverfahren hat noch nicht zu Ergebnissen geführt, obwohl die kommunalen Spitzenverbände bereits im Mai 2009 konkrete Rechtsänderungen vorgeschlagen haben. Zu einer Evaluierung gehört die Frage: Werden mit dem NKF die gesetzten Ziele erreicht oder sind wir zumindest auf einem guten Weg dorthin? Die Broschüre des NRW-Innenministeriums vom Mai 1999 „Neues Kommunales Finanzmanagement - Eckpunkte der Reform“ hatte erstmals die Zielsetzungen formuliert, mit denen die Reform des Haushaltsrechts verknüpft war. Ein Anliegen war, unabhängig von jährlichen Finanzierungssalden eine verlässliche Aussage über die finanzielle Gesamtlage einer Kommune machen zu können.

Dieses Ziel wurde erreicht. Die kommunale Bilanz gibt umfassend Auskunft über Vermögenspositionen und Verbindlichkeiten einschließlich erforderlicher Rückstellungen für künftige Zahlungsverpflichtungen. Wie es zu würdigen ist, dass ein Teil der Vermögenspositionen nicht liquidierbar ist, ob die Bilanz einer Kommune auf eine solide Haushaltswirtschaft hindeutet oder Anlass zur Sorge bietet, ist eine Frage der Bewertung. Immerhin stellt das NKF die erforderlichen Da-



DIE AUTOREN

Claus Hamacher ist Beigeordneter für Finanzen beim Städte- und Gemeindebund NRW



Andreas Wohland ist Hauptreferent für Finanzen beim Städte- und Gemeindebund NRW

ten zur Verfügung und erlaubt die Bildung entsprechender Kennzahlen.

GRENZEN DES VERGLEICHS

Eine andere Frage ist, wie weit der interkommunale Vergleich solcher Kennzahlen führt. Zweifel sind angebracht mit Blick auf die bereits bei der Aufstellung der Kernbilanzen vorhandenen Bewertungs- und Ermessensspielräume, die zu einem gewissen Grad den bloßen Kennzahlenvergleich erschweren.

Ein weiterer Wunsch war es, unabhängig von reinen Zahlungsvorgängen den tatsächlichen Verbrauch an Ressourcen in einer bestimmten Rechnungsperiode transparent zu machen. Auch auf diesem Gebiet hat das NKF die Haushalte einen deutlichen Schritt vorangebracht. Die konsequente und periodengerechte Zuordnung von Abschreibungen und Rückstellungen ist ein wesentlicher Vorteil gegenüber dem alten kameralen System. In der Konsequenz ist es besser möglich, Kosten und Erlöse im Haushalt einzelnen Produkten des Verwaltungshandelns zuzuordnen.

In einem weiteren Punkt sind indes die Erwartungen völlig enttäuscht worden. Die Reform stand auch immer unter der Überschrift „Mehr Wirtschaftlichkeit und Effektivität“. Gerade in diesem Zusammenhang erfolgte der Hinweis, dass durch die Umstellung auf die Doppik der Rückgriff auf kaufmännische Standardsoftware erleichtert werde, was letztlich auch zu Kostenvorteilen führe. Dies hat sich freilich als Illusion erwiesen. Im Gegenteil: Die erforderliche Umstellung der Software war ein wesentlicher Kostenfaktor im Reformprozess.

BESSERE STEUERUNG?

Schließlich war erklärtes Ziel der Reform, die Steuerung der Kommunen durch die politischen Gremien zu verbessern. Hierzu sollte das NKF durch bis dahin nicht verfügbare steuerungsrelevante Daten, aber auch durch die Art der Aufbereitung der verschiedenen Informationen beitragen. Wer heute gefragt würde, ob das NKF zu einer neuen Kultur der Steuerung geführt hat, müsste dies wohl eher verneinen. Bereits die Erwartung, dass ein NKF-Haushalt für das durchschnittliche Ratsmitglied verständlicher und besser handhabbar ist als die Haushalte alter Prägung, hat sich nicht erfüllt.

Dies hängt zum einen damit zusammen, dass es noch nicht gelungen ist, das Informationsangebot an die Politik auf ein steuerungsrelevantes Maß zu beschränken. Ein anderer Aspekt ist, dass der notwendige Bewusstseins-

wandel in den Räten noch nicht eingetreten ist. Nach wie vor wird viel Energie auf kleinteilige Vorgaben an die Verwaltung verwendet. Der Streit um Entscheidungen von untergeordneter Bedeutung verstellt nicht selten den Blick auf größere Zusammenhänge. Allerdings sollte an dieser Stelle noch nicht der Stab über das neue Rechnungswesen gebrochen werden. Es gibt nach wie vor Potential für eine geänderte Steuerungskultur. Aber dies ist ein Prozess, der nicht zu einem Stichtag abgeschlossen werden kann.

KONKRETE ÄNDERUNGSVORSCHLÄGE

Alle drei Spitzenverbände haben nach Aufforderung durch das NRW-Innenministerium im Frühjahr 2009 schriftliche Stellungnahmen zum Reformbedarf abgegeben. Dabei gibt es eine Reihe von Vorschlägen, die aus Sicht der kommunalen Spitzenverbände zeitnah und systemkonform hätten umgesetzt werden können. Nachfolgend sollen nur einige der wichtigsten Vorschläge genannt werden.

Ausgleichsrücklage

Nach § 75 Abs. 3 der NRW-Gemeindeordnung (GO NRW) können die Gemeinden zu-

sätzlich zur allgemeinen Rücklage als gesonderten Posten des Eigenkapitals eine Ausgleichsrücklage ansetzen. Diese kann in der Eröffnungsbilanz bis zur Höhe eines Drittels des Eigenkapitals gebildet werden, höchstens jedoch bis zur Höhe eines Drittels der jährlichen Steuereinnahmen und allgemeinen Zuweisungen. Zugrunde gelegt wird der Durchschnitt der drei Haushaltsjahre, die dem Eröffnungsbilanzstichtag vorangehen. Die bisherige statische Festlegung auf einen Höchstbetrag, der sich aus der Eröffnungsbilanz ergibt, ist nicht sinnvoll. Sobald die Ausgleichsrücklage ihren Maximalbetrag erreicht hat, erhöhen eventuelle Überschüsse das Eigenkapital, da diese in die allgemeine Rücklage gebucht werden müssen.

Folge ist, dass eine Kommune, die ihre Ausgleichsrücklage über einige Jahre nicht in Anspruch nimmt, mit erwirtschafteten Überschüssen die allgemeine Rücklage erhöht. Für die Inanspruchnahme dieses Erhöhungsbetrages ist in nachfolgenden Haushaltsjahren eine aufsichtsbehördliche Genehmigung erforderlich, da eine Reduzierung des Eigenkapitals erfolgt.

Um dies zu vermeiden, ist die Ausgleichsrücklage zu dynamisieren. Diese würde den Anreiz zu sparsamem und wirtschaftlichem

Handeln stärken und dem Ziel der intergenerativen Gerechtigkeit dienen. Die Möglichkeit, in guten Jahren erwirtschaftete Überschüsse zur Deckung von Defiziten in schlechten Jahren einzusetzen, stärkte darüber hinaus die kommunale Selbstständigkeit und Flexibilität.

Frist für Jahresabschluss-Entwurf

Die bisherige Dreimonatsfrist des § 95 Abs. 3 GO NRW für die Zuleitung des bestätigten Entwurfs des Jahresabschlusses an den Rat ist nach den Erfahrungen der Praxis angesichts der notwendigen Vorarbeiten unrealistisch und sollte entfallen. Aufgrund des engen Zusammenhangs zwischen den Kommunen und ihren verselbständigten Aufgabenbereichen kann der Entwurf des Jahresabschlusses der Kommune erst dann endgültig von der Bürgermeisterin oder dem Bürgermeister bestätigt werden, wenn zuvor die notwendige Abstimmung mit den Ausgliederungen - auf der Basis der von diesen zu erstellenden Jahresabschlüsse - durchgeführt ist. Angesichts der Vorschrift des § 96 Abs. 1 Satz 1 GO, wonach der Rat bis 31. Dezember des auf das Haushaltsjahr folgenden Jahres den vom Rechnungsprüfungsausschuss geprüf-



Wenn's um die Netzkonzession geht

NBB – Ihre Partnerin im kommunalen Netzbetrieb.

Wir von der NBB kennen uns aus mit kommunalen Strom- und Gasnetzen. Profitieren Sie von unserer Erfahrung.

Gemeinsam mit Ihnen entwickeln wir ein Konzept, wie Sie wieder Einfluss auf die Netzinfrastruktur Ihrer Kommune nehmen können. Ganz gleich, ob mit einem Netzkonzessionsvertrag oder einem Partnerschaftsmodell Ihrer Wahl. Sichern Sie mit uns den zuverlässigen und effizienten Netzbetrieb Ihrer Kommune. Wir beraten Sie gern.



NBB Netzgesellschaft Berlin-Brandenburg mbH & Co. KG
Reichpietschufer 60 · 10785 Berlin · Tel. 030 80208-2010

WWW.NBB-NETZGESELLSCHAFT.DE

ten Jahresabschluss durch Beschluss feststellen muss, ist eine Fristsetzung zur Vorlage des Entwurfs des Jahresabschlusses letztlich entbehrlich. Es obliegt der jeweiligen Kommune, im Rahmen ihrer Selbstverwaltung die zeitlichen Abläufe verwaltungsintern so zu steuern, dass der Stichtag 31.12. des Folgejahres für die endgültige Beschlussfassung über den Jahresabschluss eingehalten werden kann.

Wiederholung der körperlichen Inventur

§ 28 Abs. 1 Satz 3 Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO) sieht ergänzend zur jährlich durchzuführenden Inventur vor, mindestens alle drei Jahre das Vorhandensein der erfassten Vermögensgegenstände durch eine körperliche Inventur zu überprüfen. Diese Vorgabe ist entbehrlich, da für öffentlich-rechtliche Gebietskörperschaften zu unterstellen ist, dass von ihnen ein ordnungsgemäßer Nachweis des vorhandenen Vermögens jederzeit erbracht werden kann. Die Kommunen haben die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung oder ordnungsmäßiger Inventur zu beachten und jährlich eine Inventur durchzuführen.

Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass je nach Vermögensgegenstand - Anlage- oder Umlaufvermögen - von den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung unterschiedliche Anforderungen an den Vermögensnachweis gestellt werden. So ist etwa ein Verzicht auf eine körperliche Bestandsaufnahme zum Abschlussstichtag zulässig, wenn die Feststel-

lung von Art, Menge und Wert der Vermögensgegenstände durch ein anderes, den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung entsprechendes Verfahren gesichert ist. Eine Pflicht zur regelmäßigen Überprüfung in Form einer körperlichen Inventur braucht es daher nicht.

Bildung von Rückstellungen

In der kommunalen Praxis haben sich insbesondere zwei problematische Fallkonstellationen herauskristallisiert. Zum einen betrifft dies die Gefahr von Gewerbesteuererstattungen. Unternehmen leisten in der Regel Gewerbesteuervorauszahlungen, die sich an der festgesetzten Gewerbesteuer für das Vorjahr orientieren. Aufgrund teilweise starker konjunktureller Schwankungen - wie sie auch derzeit als Folge der allgemeinen Finanz- und Wirtschaftskrise zu beobachten sind - ist in vielen Fällen absehbar, dass die Vorauszahlungen den Betrag der endgültig festgesetzten Steuer deutlich übersteigen.

Dies führt im Jahr der Festsetzung oder im Folgejahr zu erheblichen Gewerbesteuerrückzahlungen der Kommune an die Unternehmen. Um eine Belastung des Jahresergebnisses zu vermeiden, ist es geboten, haushaltsrechtlich Vorsorge zu betreiben, indem bereits im Jahr der wirtschaftlichen Ursachen der späteren Rückforderungsansprüche eine entsprechende Rückstellung gebildet wird.

Der zweite Problembereich betrifft die Höhe bestimmter Umlagen, beispielsweise der Landschaftsumlage oder Kreisumlage. Diese be-

FAZIT

Das Land Nordrhein-Westfalen hat sich vor fünf Jahren an die Spitze der Bewegung bei der Reform des kommunalen Haushaltsrechts gesetzt. Es hat eine Führungsrolle übernommen, auf die es stolz ist. Viele andere Bundesländer haben von diesen konzeptionellen Vorarbeiten profitiert. Die Kommunen in den anderen Bundesländern schauen auf die Erfahrungen der Nordrhein-Westfalen mit dem neuen Recht und versuchen, Lehren daraus zu ziehen. Wie in anderen Lebensbereichen gilt aber auch hier: Wer auf neuen Wegen voranschreitet, darf nicht zu stolz sein, auch einmal ein oder zwei Schritte zurück zu gehen. Diese Einsicht ist dem laufenden Evaluierungsverfahren zu wünschen.

rechnet sich anhand der Steuerkraft eines vergangenen bezogenen Referenzzeitraumes. Für Kommunen mit stark schwankendem Gewerbesteueraufkommen kann sich die zeitlich versetzte Belastung aus vorherigen Steuereinnahmen als haushaltswirtschaftliches Problem erweisen. Dies tritt immer dann ein, wenn in einem Haushaltsjahr mit geringem Gewerbesteueraufkommen hohe Umlagezahlungen zu leisten sind, weil in der maßgeblichen Referenzperiode hohe Gewerbesteuererträge erzielt wurden.

Für beide Sachverhalte vertritt das NRW-Innenministerium die Auffassung, dass die Bildung von Rückstellungen nicht zulässig sei, obwohl dies einem nachhaltigen und verantwortungsvollen Haushalten der Gemeinde dient und dafür sorgt, starke Schwankungen bei den Erträgen bilanziell zu glätten. Für eine gesetzliche Klarstellung bietet sich beispielsweise folgende Ergänzung des § 36 Abs. 4 GemHVO an: „Dies gilt auch für Verpflichtungen im Zusammenhang mit kommunalen Steuern oder mit kommunalen Umlagezahlungen.“

Nachbesserungen beim Gesamtabschluss

Gemäß § 116 Abs. 1 GO NRW i.V.m. § 2 Abs. 1 des NKF-Einführungsgesetzes haben die Gemeinden spätestens zum 31.12.2010 den ersten Gesamtabschluss aufzustellen. Aus einer Umfrage des Städte- und Gemeindebundes NRW, an der sich 230 Mitgliedstädte und -gemeinden beteiligt haben, ergibt sich, dass es eine Vielzahl von kleineren und mittleren Kommunen gibt, die nur in geringem Maß über Be-

VIRTUELLER KOMPASS DES RUHRGEBIETS

Das Ruhrgebiet präsentiert sich im Europäischen Kulturhauptstadtjahr mit einem neuen Internetportal. Unter www.metropol Ruhr.de bündelt der Regionalverband Ruhr (RVR) Informationen und

Tipps zu Freizeit, Kultur, Wirtschaft und Wissenschaft im Ruhrgebiet. Ergänzt wird das Angebot durch praktische Hilfen wie Lagepläne und Öffnungszeiten verschiedener Einrichtungen. Zudem fließen täglich die aktuellen Nachrichten des Informationsdienstes Ruhr in das Portal ein. Mit seinem Angebot richtet sich der Regionalverband sowohl an die Bewohner des Ruhrgebiets als auch an Besucher der Kulturhauptstadt „Essen für das Ruhrgebiet“. Diesen soll mit dem Portal ein „virtueller Kompass“ für die Metropole Ruhr geboten werden.



teiligungen verfügen. Für diese Kommunen stellt sich die Frage, ob der Verwaltungsaufwand für die Erstellung des Gesamtabschlusses in einem vertretbaren Verhältnis zum Mehrwert steht.

Die Ergebnisse des Modellprojekts zur Aufstellung des NKF-Gesamtabschlusses, an der die Stadt Lippstadt als kreisangehörige Kommune mitgewirkt hat, lassen das zumindest zweifelhaft erscheinen. Im Hinblick auf den erforderlichen zeitlichen Vorlauf und die ohnehin große Belastung des Personals in den Kämmereien durch die Umstellung auf das NKF - aber auch aktuell durch die Umsetzung des Konjunkturpakets II - wäre eine Verschiebung des Stichtags zur Aufstellung des ersten Gesamtabschlusses um zwei Jahre angemessen.

Im Land Hessen ist ein vergleichbares Petition der Kommunen vom dortigen Innenministerium wohlwollend aufgegriffen worden. Ähnlich positive Signale gab es in NRW jedoch nicht. Die Verschiebung des Stichtags würde ausreichend Zeit verschaffen für eine fundierte Diskussion über die von den Modellkommunen vorgeschlagenen rechnungslegungsbezogenen Erleichterungen. Soweit die Ziele des NKF dem nicht entgegenstehen, sollten zudem großzügige Ausnahmen von der Verpflichtung zur Aufstellung eines NKF-Gesamtabschlusses definiert werden. Nur so kann unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand vermieden werden.

WEITERER DISKUSSIONSBEDARF

All diese Punkte ließen sich sofort umsetzen, ohne dass die Evaluierung der übrigen Bereiche davon berührt wäre. Daneben gibt es freilich weitere Problempunkte, die einer vertiefenden Diskussion bedürfen. Zu nennen ist etwa die Frage, wie künftig der Haushaltsausgleich geregelt wird und wann welches Sanktionsinstrument greifen soll. Gleiches gilt für den Umgang mit einer bilanziellen Überschuldung. Auch die Unterscheidung zwischen Investitionskrediten und Krediten zur Liquiditätssicherung muss erneut auf den Prüfstand.

Ein wichtiges Thema ist auch das Verhältnis von NKF und Finanzierung der Umlageverbände. Verständlicherweise gehen an diesem Punkt die Positionen der Verbände auseinander. Die kreisangehörigen Kommunen beklagen, dass sie - häufig über Liquiditätskredite finanziert - ohne Rücksicht auf den tatsächlichen Liquiditätsbedarf Abschreibungen und Rückstellungen der Umlageverbände finanzieren sollen. ●



FOTO: WOLTERFOTO

▲ Auch unter dem Neuen kommunalen Finanzmanagement muss immer genug Geld in der Kasse sein, um die kommunalen Aufgaben erfüllen zu können

Künftige Belastungen nicht mehr ausblenden

Das Neue kommunale Finanzmanagement bietet Verwaltung und Rat neue Möglichkeiten der Steuerung, deckt jedoch auch schonungslos Schwachstellen im Kommunalhaushalt auf

Das Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF) hat die Struktur der kommunalen Haushalte entscheidend verändert. Wesentliche Absicht war es, die Zielorientierung, die Transparenz der Leistungserstellung und den tatsächlichen Ressourcenverbrauch stärker zu berücksichtigen, als es in der herkömmlichen Kameralistik der Fall war. Besonders die häufig im politischen Raum artikulierte Forderung nach intergenerativer Gerechtigkeit wird mit dem NKF auf ihre Ernsthaftigkeit hin überprüfbar. Das NKF zeigt, in welchem Ausmaß der Ressourcenverbrauch - und nicht nur der Geldverbrauch wie im kameralen Rechnungswesen - durch das Ressourcenaufkommen innerhalb einer Haushaltsperiode gedeckt werden kann. Oder eben auch, welche Lasten auf künftige Generationen verschoben werden, wenn diese Deckung nicht erfolgt. Jeder Vermögensverzehr ist in Zahlen nachvollziehbar. Nicht durchgeführte Instandhaltungen können beispielsweise nicht mehr als „sparsames Wirtschaften“ verkauft werden, sondern führen zu Substanzverlust und erheblich

höheren Folgekosten. Wer nachfolgenden Generationen zu den Schulden auch noch eine heruntergekommene Infrastruktur hinterlässt, schränkt deren Gestaltungsspielraum in doppelter Weise ein.

INTERPERIODISCHE GERECHTIGKEIT

Nicht umsonst hat die Innenministerkonferenz mit ihrem Beschluss von 2003 den Haushaltsausgleich vorrangig auf die Aufwands- und Ertragsgrößen des Ergebnishaushaltes bezogen - als Ausdruck einer interperiodischen Gerechtigkeit. Dies bedeutet, dass in jedem Rechnungsjahr die Deckung der Aufwendungen durch Erträge im Ergebnishaushalt erreicht werden muss. Die Transparenz künftiger Verpflichtungen stößt allerdings



DIE AUTORIN

Beatrice Dott
ist Referentin bei der
KGSt in Köln

nicht überall auf Gegenliebe. Immer noch ist gelegentlich eine latente Ablehnung der neuen haushaltsrechtlichen Regelungen anzutreffen. In der aktuellen Finanzsituation werden zudem Rufe laut, die den Nutzen der Umstellung auf NKF infrage stellen.

Bei allem Verständnis für die prekäre finanzielle Situation vieler Kommunen führen diese Forderungen nicht weiter. Haben schon unter der Kameralistik die Einnahmen die laufenden Ausgaben nicht gedeckt, wird das wahre Ausmaß der finanziellen (Nicht-)Leistungsfähigkeit der kommunalen Haushalte mit dem NKF erst recht offensichtlich. Denn nun wird auch der Werteverzehr in Form der Abschreibungen und künftige Auszahlungen aufgrund heute eingegangener Verpflichtungen in Form der Pensionsrückstellungen erfasst. Schulden, die in früheren Jahren auf Eigenbetriebe oder -gesellschaften abgewälzt wurden, um den Haushalt zu entlasten, werden spätestens mit Erstellung des Gesamtabchlusses wieder sichtbar.

Plötzlich muss ein Bürgermeister seinem Wahlvolk ein Jahresergebnis erklären, das unter Umständen noch viel schlechter aussieht als im kamerale Haushalt. So unbequem die Transparenz zunächst sein mag, zeigt sie doch, wie es tatsächlich um die Kommune bestellt ist, und dass einige Kommunen unter den bestehenden Rahmenbedingungen dauerhaft finanziell nicht mehr leistungsfähig sind. Im NKF liegt also eher eine Chance für die Forderung nach einer nachhaltigen Finanzausstattung als ein Risiko für den kurzfristigen Haushaltsausgleich.

POLITISCHES POTENZIAL NUTZEN

In der Haushaltspolitik ist ein Mentalitätswechsel erforderlich, wenn das NKF Wirkung zeigen soll. Das System ist immer nur Werkzeug. Über Erfolg oder Misserfolg seines Gebrauchs bestimmen die Anwender. Letztlich liefert das NKF

nur eine Datenbasis - und zwar eine deutlich bessere, weil realistischere, als die Kameralistik. Auf dieser Grundlage rücken die politische Schwerpunktsetzung und die kommunale Leistungserstellung in den Vordergrund.

Haushaltspolitische Beschlüsse auf der kamerale Basis von Zahlungseingängen und -ausgängen führten häufig in guten finanziellen Zeiten zu kurzfristigen, nicht nachhaltigen, aber höchst bequemen Entscheidungen über kommunale Investitionen oder vergleichbare Großprojekte. Solche Beschlüsse können im

FAZIT

Letztlich muss sich jede Kommune den Fragen stellen, was die Aufgaben der Daseinsvorsorge von morgen sind und welches Leistungsniveau oder welche Ausstattung dazu erforderlich respektive nachhaltig finanzierbar sind. Die Informationen des NKF liefern bessere Argumente, um notwendige Entwicklungen frühzeitig auf den Weg zu bringen und die Kommunen fit für kommende Herausforderungen zu machen. Der neue Haushalt sollte als Investition in die Verbesserung der kommunalpolitischen Auseinandersetzung gesehen werden.

NKF nicht mehr gefasst werden, ohne ihre finanzielle Auswirkungen auf künftige Rechnungsperioden in Gestalt von Zinsen, Abschreibungen sowie Personal- und Unterhaltungsaufwand vollständig darzustellen, dann vielleicht in finanziell schlechten Zeiten.

Da künftige Belastungen nicht mehr ausgeblendet werden können, zwingt das NKF dazu, die politische Verantwortung für die langfristige Entwicklung der Finanzen - und damit auch für ein Stück Generationengerechtigkeit - zu übernehmen. Zusätzlich unterstützt der neue Haushalt - anders als der kamerale Haushalt mit seiner kleinteiligen Aufstellung unzähliger Haushaltsstellen - nicht mehr die Beschäftigung mit nachrangigen Ein-

zelentscheidungen zulasten der politisch-strategischen Steuerung.

ANLASS ZUR AUFGABENKRITIK

Vielmehr wird die Leistungssicht in den Haushaltsplan eingebunden, und zwar in Form der produktorientierten Teilhaushalte. Die in den Haushalt integrierte Beschlussfassung über die kommunalen Leistungen soll zu einer konstruktiven Aufgabenkritik führen. Sie erfordert eine politische Schwerpunktsetzung, aber auch klare Aussagen darüber, was nicht mehr geht, sowie Mitwirkung bei der Formulierung von Zielen und Kennzahlen als Messgrößen der Zielerreichung.

Klar ist, dass das NKF weder die finanzwirtschaftliche Situation einer Kommune verbessert noch Probleme mit der Finanzausstattung und den immer weniger damit in Einklang stehenden Aufgaben- und Leistungsverpflichtungen löst. Die wirtschaftliche Situation der Kommunen wird nicht besser, aber sie wird besser dargestellt, nämlich transparent und vollständig. Nur wer umfassend informiert ist, kann auch gut entscheiden. Somit ist das NKF eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung für eine veränderte Haushaltspolitik. Erforderlich sind nun mutige Politiker und Politikerinnen, denen vernünftige Entscheidungen wichtiger sind als die nächste Wahl, sowie Bürger und Bürgerinnen, die dieses mit ihrem Wahlverhalten honorieren.

Noch steht bei vielen Kommunen die handwerkliche Arbeit und damit der erhebliche Implementierungsaufwand im Vordergrund, was an der einen oder anderen Stelle Anlass zur Kritik sein mag. Wer aber das NKF nur als aufwändigen Wechsel des Buchungsstils oder als modernistische Attitüde missversteht, verkennt, dass sich die Ansprüche an Art und Umfang kommunaler Leistungen sowie deren Wirtschaftlichkeit und Wirkung vor dem Hintergrund knapper Ressourcen ändern müssen. ●

JAHRBUCH DER RHEINISCHEN DENKMALPFLEGE

Band 40/41, hrsg. v. Landeskonservator Prof. Dr. Udo Mainzer, LVR-Amt für Denkmalpflege im Rheinland, 17,8 x 25,4 cm, 614 S., farbig bebildert, 48 Euro, 2009, Wernersche Verlagsgesellschaft Worms, ISBN 3-88462-288-9

Seit 1983 gibt das LVR-Amt für Denkmalpflege im Rheinland mit dem Jahrbuch der Rheinischen Denkmalpflege einen Überblick über Kernthemen und herausragende Projekte der abgelaufenen Periode. Die Doppelausgabe Band

40/41 greift dabei so unterschiedliche Aspekte wie Parkpflegewerke, Denkmalpflege an Nachkriegsbauten oder Solartechnik an Denkmälern auf. Zudem werden 17 Objekte unter baugeschichtlichen und konservatorischen Gesichtspunkten näher beschrieben. Mit mehr als 600 Seiten und reicher Bildausstattung ist das sorgfältig lektorierte Werk eine - durchaus schwergewichtige - Fundgrube denkmalpflegerischen Wissens.



Es gibt einen
sicheren Partner
in Sachen

DOPPIK

ist die Basis für ein erfolg-
reiches kommunales Finanz-
wesen. Und auch bei der
Konsolidierung setzen Sie
am besten auf DATEV.

DATEV unterstützt Sie umfassend: mit leistungs-
starker Software, einem individuellen Vor-Ort-
Service und den bewährten Dienstleistungen
des DATEV-Rechenzentrums. Informieren Sie
sich unter der Telefonnummer 0800 0114348.
www.datev.de/kommunal



Zukunft gestalten. Gemeinsam.





◀ Die Stadt Brühl hatte gemeinsam mit anderen Kommunen ein Konzept zur Einführung des doppischen Kommunalhaushalts in NRW erarbeitet

FOTO: STADT BRÜHL / NIES

NKF - Hoher Aufwand, höherer Nutzen

Nach gut zehn Jahren Planung und Umsetzung des Neuen kommunalen Finanzmanagements zeichnet sich ein Nutzen ab, auch wenn die volle Wirkung noch viel Geduld erfordert

Vor 15 Jahren wurde intensiv über das neue Steuerungsmodell diskutiert. Vor zehn Jahren begann das Modellprojekt NKF, seit fünf Jahren ist das neue Haushaltsrecht in Kraft - Zeit für eine Bestandsaufnahme. Mit der Vorlage von zehn Eckpunkten zur Haushaltsrechtsreform setzte sich das Land NRW im Jahr 1999 nach eher zögerlicher Unterstützung erster Reformschritte

der Kommunen auf der Basis der so genannten Experimentierklausel der Kommunalverfassung an die Spitze der Bewegung. Dabei wurden die folgenden Themenbereiche in die Zielbetrachtung einbezogen:

- Umsetzung einer zeitgemäßen Haushaltsgliederung
- Vollständige Abbildung von Vermögen und Schulden
- Integration der Steuerung von Beteiligungen, Vereinheitlichung des Rechnungswesens im „Konzern Kommune“
- Unterstützung der Budgetierung, Steuerung durch Leistungsvorgaben, Zuordnung von Ressourcen zu Leistungen, Um-

setzung des Ressourcenverbrauchskonzeptes, Einführung eines systemkonformen Buchungsstils (Doppik), Verbesserung von Berichtswesen und Controlling

ZEITGEMÄßE HAUSHALTSGLIEDERUNG

Vor zehn Jahren konkretisierte sich die Suche nach einer neuen Gliederung des Haushaltsplanes. Die kamerale Gliederung war entweder zu grob (zehn Einzelpläne), zu wenig bedeutsam (Abschnitte) oder zu differenziert (Unterabschnitte und Haushaltsstellen), um den Anforderungen einer modernen Steuerung gerecht zu werden. Heute wird eine Struktur von 17 Produktbereichen durch das Land vorgegeben.

Unterhalb dieser Produktbereiche - etwa Innere Verwaltung, Sicherheit und Ordnung, Schulträgeraufgaben, Kinder-, Jugend- und Familienhilfe, Ver- und Entsorgung - kann jede Kommune selbst entscheiden, wie viele Produktgruppen, Produkte und Leistungen im Haushaltsplan dargestellt werden. In der Stadt Brühl wird der Haushalt überwiegend auf der Ebene der Produktgruppen abgebildet. 52 Teilpläne gliedern den vom Rat diskutierten Entwurf - im Internet einzusehen unter www.bruehl.de.

Dieser in NRW beschrittene Weg mit einer Vorgabe von lediglich 17 Produktbereichen hat sich als gangbar herausgestellt. Einerseits bleibt dadurch den Städten und Gemeinden die Gestaltung „ihrer“ Haushaltspläne überlassen, andererseits lassen sich die Haushaltsdaten auf der Produktbereichsebene landesweit aggregieren.

PRODUKTRAHMEN STEHT

Mitunter wird eingewandt, dass es betriebswirtschaftlich wenig überzeugend ist, entsprechend der gesetzlichen Vorgabe von Produkten (= Kostenträger) zu sprechen, wo doch vielfach Kostenstellen angegeben werden (Schulen, Kindertagesstätten). Es ist aber festzustellen, dass der gegenwärtige Produktrahmen gut in die Praxis eingeführt und die Diskussion um die „richtige“ Haushaltsgliederung im Grunde genommen abgeschlossen ist.

Jenseits der vorgeschriebenen 17 Produktbereiche existieren differenziertere Anforderungen aufgrund der Kassenstatistik. Diese können mit den gängigen EDV-Verfahren durch so genannte Überleitungstabellen weitgehend problemlos erstellt werden. Gleichwohl ist hier die Forderung nach wie vor aktuell, dass die Städte und Gemeinden



DER AUTOR

Dieter Freytag
ist Beigeordneter und
Kämmerer der Stadt Brühl



FOTO: STADT BRÜHL

▲ Für die Umstellung auf das Neue kommunale Finanzmanagement musste die Stadt Brühl jährlich rund 500.000 Euro aufwenden

die Haushaltsdaten für statistische Zwecke aus den Ergebnisplänen ableiten. Aus kommunaler Sicht ist ein Augenmerk auf bundesweite Standardisierungsbemühungen zu richten. Auf der Basis des § 49a Haushaltsgrundsätzegesetz sollen „Standards für kamerale und doppische Haushalte sowie für Produkthaushalte“ erarbeitet werden. Hier ist darauf zu achten, dass die inzwischen bewährte Produktstruktur der kommunalen Ebene unangetastet bleibt.

VERMÖGEN UND SCHULDEN ABBILDEN

Der Prozess der Vermögenserfassung in den Kommunen war mit hohem Aufwand verbunden, konnte jedoch durch eine Vielzahl von Bewertungsvereinfachungsverfahren innerhalb der vorgegebenen Zeit abgeschlossen werden. Somit steht den Kommunen im Rahmen des Jahresabschlusses

zunehmend ein umfassendes Werk über die Vermögensverwendung - Vermögensstruktur, Aktivseite der Bilanz - und die Vermögensherkunft - Finanzierungsquellen, Passivseite der Bilanz - zur Verfügung. Damit sind weitergehende Analysen wie beispielsweise Forderungsanalysen möglich. Zudem sind diverse Bilanzkennzahlen aus der betriebswirtschaftlichen Analyse auf den kommunalen Bereich übertragen worden. So werden bei der Haushaltsanalyse Daten des so genannten Kennzahlensets angewandt. Hierzu gehören etwa die Zinslastquote, die Eigenkapitalreichweite oder der dynamische Verschuldungsgrad. Die auf dieser Datenbasis fußenden Aussagen gehen weit über simple Konstrukte der Vergangenheit wie die Pro-Kopf-Verschuldung hinaus (siehe Kasten „Literatur“).

Gesamtabschluss

Das Modellprojekt zum NKF-Gesamtabschluss ist mittlerweile abgeschlossen. Darin wurde ein umfangreicher Praxisleitfaden erarbeitet (siehe Kasten „Literatur“). Die Um-

stellungsarbeiten in den Kommunen des Landes Nordrhein-Westfalen haben begonnen, damit - wie vom Gesetz gefordert - der erste kommunale Gesamtabchluss zum 31.12.2010 erstellt werden kann. Damit wird zweifellos die in den vergangenen Jahrzehnten vorgenommene Verlagerung der kommunalen Aufgabenerfüllung bilanziell zurückgeführt und ein vollständiger Überblick städtischer Finanzen ungeachtet von Organisationsformen erstellt. Ob damit eine Optimierung der Beteiligungssteuerung einhergeht, wird die Zukunft erweisen.

RESSOURCENVERBRAUCHSKONZEPT

Unterstützung der Budgetierung, Steuerung durch Leistungsvorgaben, Zuordnung von Ressourcen zu Leistungen, Umsetzung des Ressourcenverbrauchskonzeptes, Einführung eines systemkonformen Buchungsstils (Doppik), Berichtswesen und Controlling: Mit diesen Schlagworten sind Konzepte, Methoden und Instrumente angesprochen, welche die Verwaltungssteuerung und die politische Steuerung auf der Basis des neuen kommu-

LITERATUR

NRW-Innenministerium

Leitfaden 1: Anzeige der kommunalen Haushaltssatzung

Leitfaden 2: Anzeige des kommunalen Jahresabschlusses

Internet:

<http://www.im.nrw.de/bue/292.htm>

Praxisleitfaden Modellprojekt

zum NKF-Gesamtabschluss

Internet: www.im.nrw.de/bue/doks/zusammenfassung_pl.pdf

Beispiel **Steuerungsmodell**

Internet: www.neues-kommunales-finanzmanagement.de/html/img/pool/2_2008-03-25-Br_hl-KennZ-Bericht.pdf

DEUTSCHES AUSSCHREIBUNGSBLATT

Fachorgan für Ausschreibungen der öffentlichen, gewerblichen und privaten Auftraggeber
– vormals BUNDESAUSSCHREIBUNGSBLATT –

Service-Paket für ausschreibende Stellen



- ▶ **Print- und Online-Veröffentlichung**
- ▶ **kostenloser Vergabeunterlagen-Service (elektronisch und Papierversand)**
- ▶ **lizenzkostenfreie Software zur schnellen und sicheren Umsetzung der eVergabe**
- ▶ **eVergabe-Lösungen für große und kleine Verwaltungen**
- ▶ **qualifizierte Bearbeitung jeder Ausschreibung**
- ▶ **großes Bieterpotential**

Partner von **Vergabe24** – Das Vergabeportal für Deutschland

Jetzt testen!

Deutsches Ausschreibungsblatt GmbH
Tel: 0211 – 37 08 48-49 • Fax: 0211 – 38 16 07
Internet: www.deutsches-ausschreibungsblatt.de
E-Mail: service@deutsches-ausschreibungsblatt.de

nenal Haushaltsrechts verbessern sollen. Unter Budgetierung wurde auch schon zu kameralen Zeiten ein Weg zur Zusammenfassung und flexiblen Bewirtschaftung mehrerer Haushaltsstellen verstanden. Ein flexibles Wirtschaften ohne die strengen Zwänge einer außer- oder überplanmäßigen Bewilligung in einem formalisierten Verfahren sollte ermöglicht werden, um den zuständigen Organisationseinheiten der Verwaltung die Umsetzung vorgegebener Ziele zu ermöglichen.

Das dahinter stehende „Steuerungsmodell“ umfasst die Begriffe „dezentrale Ressourcenverantwortung“ und „Kontraktmanagement“. Dem gegenüber steht die so handelnde Stelle in der Verantwortung, über die Leistungserbringung regelmäßig zu berichten. Dies geschieht auf der Basis eines standardisierten Berichtswesens (Controlling).

STEUERUNG NACH WIRKUNG

In der Weiterentwicklung des Budgetierungsmodells entstanden Konzepte, die unter der Überschrift „Wirkungsorientierte Steuerung“ zusammengefasst werden. Hierin steckt die Aufforderung, den politischen Prozess innerhalb einer Kommunalverwaltung nicht mehr nach den so genannten Inputfaktoren - Bereitstellung von Personal und Sachmittel - zu regeln, sondern durch Leistungsgrößen - Output: etwa Zahl der Kindergartenplätze, Öffnungszeiten in einem Jugendzentrum - oder durch eine bestimmte erhoffte Wirkung - Outcome: beispielsweise Reduzierung der Jugendarbeitslosigkeit um zehn Prozent.

Der diesbezügliche Auftrag ist im § 12 der Gemeindehaushaltsverordnung formuliert: „Für die gemeindliche Aufgabenerfüllung sollen produktorientierte Ziele unter Berücksichtigung des einsetzbaren Ressourcenaufkom-

mens und des voraussichtlichen Ressourcenverbrauchs festgelegt sowie Kennzahlen zur Zielerreichung bestimmt werden. Diese Ziele und Kennzahlen sollen zur Grundlage der Gestaltung der Planung, Steuerung und Erfolgskontrolle des jährlichen Haushalts gemacht werden.“ Ein Beispiel für eine solche Steuerung ist im Internet unter www.neues-kommunales-finanzmanagement.de zu finden (siehe Kasten „Literatur“ S. 13).

VIELFÄLTIGE PROBLEME

Die Schwierigkeiten bei der Umsetzung einer derartigen Steuerung sind vielfältig:

- Es existieren keine Beispiele aus der politischen Praxis. So ist beispielsweise das Abstimmungsverfahren anzupassen - weg von der Erhöhung oder Herabsetzung einer Haushaltsposition hin zu einer Variation der Zielformulierung.
- Es gibt in der Regel noch keine Verbindung zwischen der Parteiprogrammatik oder den Wahlprogrammen und den im Haushalt formulierten Zielen.
- Oftmals fehlen die zur Zielüberprüfung notwendigen Leistungsdaten.
- Es gibt ein vorherrschendes strategisches Ziel, das alle anderen beiseite drängt: die Haushaltskonsolidierung.

Dagegen ist inzwischen unstreitig, dass der im Haushaltsrecht anzuwendende Wertbegriff dem des Handelsgesetzbuchs (HGB) entspricht: Aufwand und Ertrag. Damit wird im Unterschied zur Kameralistik, die ausschließlich auf Zahlungsströme abstellt, darauf Wert gelegt, dass im öffentlichen Haushaltsrecht der vollständige Substanzverzehr auch in Form von Abschreibungen deutlich gemacht wird. Zudem ist es bei einer Personalquote von durchschnittlich 20

bis 25 Prozent in den Städten und Gemeinden notwendig, die bestehenden Versorgungslasten durch Pensionszusagen in den Haushalt einzuspeisen, was mit den so genannten Pensionsrückstellungen geschieht. Der Übergang von der Kameralistik zur Doppik wird inzwischen nicht mehr infrage gestellt. Sicherlich hätte man eine Vielzahl von Weiterentwicklungen auch auf kameraler Basis vornehmen können. Jedoch stößt die Kameralistik wegen ihrer nicht integrierten Buchführung - insbesondere bei der Einbeziehung von Vermögensgegenständen - automatisch an ihre Grenzen. Zudem hätten für derartige Prozesse komplett neue EDV-Verfahren entwickelt werden müssen. Die größte Gefahr besteht darin, die Umstellung auf das NKF auf den Buchungsstil zu beschränken und auf die Möglichkeiten der verbesserten - wirkungsorientierten - Steuerung zu verzichten.

KOSTEN UNKLAR

Es ist schwierig, die Umstellungskosten auf das NKF exakt zu beziffern. Zum einen sind bestimmte Kostenarten nur schwer abzugrenzen. So wird man nicht den Unterschiedsbetrag zwischen einem NKF-Verfahren und einem - nicht existierenden - modernen kameralen Haushaltsverfahren ermitteln können. Zum anderen wird ein „Zusatznutzen“ realisiert. Die bei der Erstinventur erfassten Gebäudedaten werden auch vom Gebäudemangement genutzt. Gleiches gilt für die Daten des Straßenvermögens, worauf die Tiefbauer zurückgreifen. Sinnvolle Kostenaufteilungen existieren nicht.

Gleichwohl kann aus dem NKF-Landesprojekt ermittelt werden, dass die Stadt Brühl rund 500.000 Euro pro Jahr für die Umstellung aufgewendet hat. Dies entsprach - bezogen auf den Haushalt - etwa 0,7 Prozent des Ergebnisplanes oder rund zehn Euro pro Einwohner. Hierin sind aber sämtliche Projektkosten enthalten. Der auf die Stadt Brühl entfallende Anteil der Umstellungskosten liegt deutlich darunter.

Trotz des Aufwandes: Der Nutzen ist vorhanden. Der Begriff „Neues Kommunales Finanzmanagement“ ist programmatisch gedacht. Es ging seinerzeit nicht nur um die Einführung eines neuen Buchungsstils. Es ging um die Verbesserung der Verwaltungssteuerung und der politischen Steuerung. Auch wenn sich zurzeit erst Ansätze herausbilden, sollte man nicht ungeduldig werden. Für ein diesbezügliches Fazit ist es noch zu früh. ●

Veräußerung Schwimmbadtechnik und Inventar

Die Stadt Monschau, Laufenstraße 84, 52156 Monschau veräußert sämtliche Einrichtungsgegenstände, technischen Komponenten und Zubehör des Vennbades Monschau.

Weitere Angaben können bei der Stadt Monschau, Laufenstraße 84, 52156 Monschau, Zimmer 411, Tel. 02472-81-260, Fax. 02472-81-262, erfragt werden.

Stadt Monschau / Die Bürgermeisterin

Anzeige

www.kanal-gutachter.de



FOTOS (3): STADT LIPPSTADT

▲ Als einzige kreisangehörige Kommune nahm die Stadt Lippstadt am Modellprojekt NKF-Gesamtabschluss des Landes NRW teil

Großes Rechenwerk mit vielen Tücken

Beim Modellprojekt NKF-Gesamtabschluss konnte am Beispiel Lippstadt nicht geklärt werden, ob Aufwand für Rechnungslegung und Erkenntnisgewinn in angemessenem Verhältnis stehen

Mit der Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF) müssen alle nordrhein-westfälischen Städte, Gemeinden und Kreise - sofern abbildungspflichtige Konzernstrukturen vorhanden sind - spätestens zum 31.12.2010 einen so genannten Gesamtabschluss vorlegen. Dieser wurde dem Konzernabschluss nachgebildet, wie er aus der Privatwirtschaft bekannt ist. Vor diesem gesetzlich verankerten Hintergrund initiierte das NRW-Innenministerium ein weiteres NKF-Modellprojekt.

Es hatte die Aufgabe, gemeinsam mit zwei projektbegleitenden Wirtschaftsberatungsunternehmen die Kompatibilität des handelsrechtlichen Konzernabschlusses mit den kommunalen Belangen zu überprüfen und zu erproben. Darüber hinaus sollte das Modellpro-



DER AUTOR

Dipl.-Verwaltungswirt (FH) / Betriebswirt (VWA) Klaus Weber ist Leiter des Fachdienstes Finanzbuchhaltung und Steuern der Stadt Lippstadt

jekt Steuerungsinstrumente und Strukturierungsansätze für eine bessere Steuerung des „Konzerns Kommune“ erarbeiten. Neben den Großstädten Dortmund, Düsseldorf, Essen und Solingen sowie dem Kreis Unna war es der 70.000-Einwohner-Stadt Lippstadt als einziger kreisangehöriger Kommune vorbehalten, die Interessen und Sichtweisen des Städte- und Gemeindebundes NRW in diesen Erprobungsprozess einzubringen.

GRUNDIDEE KONZERNABSCHLUSS

Im NKF-Gesamtabschluss wird - wie im privatwirtschaftlichen Konzernabschluss - die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der einbezogenen Unternehmen so dargestellt, als ob diese Unternehmen zusammen mit der Muttergesellschaft (=Kommune) ein einziges Unternehmen wären (Einheitstheorie). Die Einbeziehung der verschiedenen Beteiligungsunternehmen in den Konzernabschluss richtet sich nach der Höhe der Beteiligung und der möglichen Einflussnahme durch die Muttergesellschaft. Die intensivste Beziehung ist grundsätzlich bei Mehrheitsbeteiligungen gegeben.

Das Verfahren, diese so genannten verbundenen Unternehmen mit der kommunalen Konzernmutter als ein Unternehmen darzustellen, wird als Konsolidierung bezeichnet. Diese ist nicht zu verwechseln mit der Haushaltskonsolidierung, die mit dem NKF-Gesamtabschluss nichts gemein hat. Konsolidierung im Sprachgebrauch der Konzernrechnungslegung bedeutet die Entwicklung des Konzernabschlusses aus den Jahresabschlüssen der einbezogenen Unternehmen und der Kommune. Hierzu werden die Einzelabschlüsse zusammengefasst und sämtliche wesentlichen Größen, die aus wechselseitigen Beziehungen resultieren (Bilanz- und Ergebnisgrößen), gegeneinander aufgerechnet.

Was sich auf den ersten Blick als einfach und durchschaubar darstellt, entpuppte sich für alle Beteiligten in Lippstadt - je mehr man sich dem Thema zuwandte - als hochkomplexe Materie. Dies wird an dem aus politischer Sicht wohl interessantesten Bereich der Konzernrechnungslegung, der so genannten Kapitalkonsolidierung, mehr als deutlich.

WERTE VERRECHNEN

Der Logik der Einheitstheorie folgend, kann die Kommune nicht an sich selbst beteiligt sein. Somit muss bei der Kapitalkonsolidierung der Wert der Beteiligung laut NKF-Bilanz der kommunalen Mutter mit jenem historisch gewachsenen Eigenkapitalwert in der Handelsbilanz der Tochter verrechnet werden, welcher der Mutter aufgrund ihrer Beteiligungshöhe zuzuordnen ist. Bei ertragsorientierten Beteiligungen - beispielsweise Stadtwerke - wurde der Zeitwert der Beteiligung für die NKF-Eröffnungsbilanzen nach dem Ertragswertverfahren - kapitalisierter Wert aller künftig prognostizierten Gewinne - ermittelt.

Die so ermittelten Beträge liegen in aller Regel zwangsläufig weit über dem Buchwert des Eigenkapitals der Beteiligung in deren Bilanz. An dieser Stelle kollidiert die NKF-Welt mit der HGB-Welt, was zu Unterschiedsbeträgen in der Konzernrechnungslegung führt, hinter denen stille Reserven bei den Mehrheitsbeteiligungen vermutet werden. Sofern tatsächlich vorhanden, sind diese vom ermittelten Unterschiedsbetrag abzuziehen.

Die Kommune hat nun zu entscheiden, wie sie mit dem verbleibenden Unterschiedsbetrag umgeht. Neben einer planmäßigen Abschreibung, die das Gesamtergebnis über Jahre signifikant belastet, ist auch die vollständige sofortige Verrechnung mit dem Konzern-eigenkapital denkbar und nach derzeitiger Rechtslage zulässig. Dass an dieser Stelle der ein oder andere Kämmerer gegenüber seinem Rat erhebliche Vermittlungsprobleme bekommt, liegt auf der Hand.

EINBINDUNG DER BETEILIGUNGEN

Als goldrichtig - und allen Kommunen in NRW durchaus zu empfehlen - erwies sich die frühzeitige Einbindung der Geschäftsleitung sowie der Leitung des Rechnungswesens der verbundenen Unternehmen der Stadt Lipp-

▼ Die Wirtschaftsförderung Lippstadt GmbH mit Sitz im Cartec wurde in den NKF-Gesamtabschluss einbezogen

POSITION

Aus der bisherigen Erfahrung ist allen NRW-Kommunen dringend zu raten, sich beim Thema Gesamtabschluss externen Sachverständigen zu bedienen. Denn selbst die HGB-Fachleute aus den Beteiligungsgesellschaften der Stadt Lippstadt bringen trotz langjähriger Berufserfahrung so gut wie keine Vorkenntnisse auf dem Gebiet der Konzernrechnungslegung mit. Dieses Phänomen scheint repräsentativ zu sein und sollte bei Einführung des Gesamtabschlusses berücksichtigt werden.

stadt in den gesamten Einführungsprozess. Bei diesen verbundenen Unternehmen handelt es sich im „Konzern Stadt Lippstadt“ um die Stadtwerke Lippstadt GmbH - Geschäftsparten: Strom, Gas, Wasser und Bäder -, die Stadtentwässerung Lippstadt AöR (Abwasser), die Wirtschaftsförderung Lippstadt GmbH, die Gemeinnützige Wohnungsbaugesellschaft Lippstadt mbH sowie die Kultur und Werbung Lippstadt GmbH.

In einer ersten Auftaktveranstaltung, die möglichst frühzeitig stattfinden sollte und bei der Stadt Lippstadt vom Bürgermeister geleitet wurde, wurden die Verantwortlichen aus den Betrieben über Ziele und Inhalte der kommunalen Konzernrechnungslegung sowie rechtliche Grundlagen und Besonderheiten des NKF im Vergleich zum Handelsrecht informiert. Diese Information übernahm die

Wirtschaftsberatungs- und Revisionsgesellschaft mbH/Wirtschaftsprüfungsgesellschaft aus Gütersloh (WRG), die der Stadt Lippstadt im gesamten Prozess beratend zur Seite stand.

SCHULUNG ZUR KONSOLIDIERUNG

In einer weiteren Sitzung wurden den Verantwortlichen aus den Mehrheitsbeteiligungen vertiefende Kenntnisse über die Systematik und Methodik der Konzernkonsolidierung vermittelt. Dabei lag der Schwerpunkt in der Identifizierung von Arbeitsinhalten, die im Zusammenspiel zwischen Konzernmutter und den einbezogenen Unternehmen sowie zwischen diesen einmalig oder erstmalig und dauerhaft jährlich zu leisten sind.

Die sich hieraus ergebenden Arbeitspakete wurden in bilateralen Gesprächen zwischen Konzernmutter und der jeweiligen Beteiligung unter Federführung der beratenden WRG Gütersloh sukzessive abgearbeitet. Diese Arbeiten mündeten in einem inoffiziellen Probe-Gesamtabschluss zum 31.12.2007. Die politischen Gremien der Stadt Lippstadt - Haupt- und Finanzausschuss sowie Stadtrat - wurden zu Beginn des Projektes

▼ Auch der Jahresabschluss der im Stadtpalais untergebrachten Kultur und Werbung Lippstadt GmbH floss in die Konzernrechnungslegung der Kommune ein



umfassend über Ziele und Grundlagen des Gesamtabschlusses und in einem Zwischenbericht über den Projektstatus informiert. Es ist vorgesehen, die Ausschuss- und Ratsmitglieder bei der Vorlage des ersten offiziellen Gesamtabschlusses, dessen Einbringungsstichtag derzeit noch nicht festgelegt werden konnte, im Rahmen einer Tagesveranstaltung mit den Grundlagen der Konzernrechnungslegung vertraut zu machen.

WENIG GRUNDLAGENWISSEN

Die Bestandsaufnahme des Grundlagenwissens aller Beteiligten in der Kommunalverwaltung zur Konzernrechnungslegung war ernüchternd. Die erforderlichen Kenntnisse fehlten nahezu vollständig. Nach Kontakten zu anderen Verwaltungen war jedoch festzustellen, dass dies mehr oder weniger für alle kleinen und mittleren Kommunen in NRW gilt.

Das Ergebnis dieser Bestandsaufnahme steht im Übrigen auch in deutlichem Gegensatz zu den Erfahrungen im Zusammenhang mit der Umstellung des Kernhaushalts auf das NKF. Dabei konnte in den Finanzabteilungen oftmals auf ein breites Fundament an betriebswirtschaftlichem und kaufmännischem Grundwissen aufgebaut werden. Darüber hinaus muss auf die Grundausbildung an den Hochschulen sowie die Qualifizierungssituation in der Privatwirtschaft und die Konsequenzen für die kommunale Praxis hingewiesen werden. Selbst die regelmäßig anzutreffenden Grundstudiengänge zum Diplom-Kaufmann oder Diplom-Betriebswirt (Masterstudiengänge) vermitteln nicht ausreichend das Fachwissen der Konzernrechnungslegung.

FACHPERSONAL HERANZIEHEN

Erst ein Zusatzstudium oder eine spezialisierte Weiterbildung in der Konzernrechnungslegung bringen - gepaart mit einschlägiger, oft langjähriger beruflicher Erfahrung - das entsprechende Personal in der Privatwirtschaft hervor. Der Einsatz dieses Personals beschränkt sich dort jedoch nicht auf den reinen - lediglich einmal jährlich zu vollziehenden - Konzernjahresabschluss. Vielmehr ist es in den meisten Fällen auf ein Konzerncontrolling während des laufenden Jahres ausgedehnt.

Dass die Verdienstmöglichkeiten in den Verwaltungen kleiner und mittlerer Kommunen mit den Ansprüchen solcher hochqualifizierter Mitarbeiter aus der Privatwirtschaft

SCHILDER KÜNDEN VOM JUBILÄUM

Der Willicher Ortsteil Anrath blickt 2010 auf sein 1.000-jähriges Bestehen zurück. Um diesem für die Stadt Willich herausragenden Ereignis Rechnung zu tragen, finden in Anrath über das ganze Jahr verteilt Feierlichkeiten statt. Auf das Jubiläum eingestimmt werden Bewohner und Gäste bereits bei der Einfahrt in den Ortsteil. Die



FOTO: STADT WILLICH

Idee, mit großen Tafeln an den Zufahrtsstraßen (Foto) auf das Jubiläumsjahr „1000 Jahre Anrath“ hinzuweisen, hatte der örtliche Bürgerverein. Die Sparkasse Krefeld griff die Idee auf und wurde unterstützend tätig. Peter Radtke, Vertriebsdirektor der Sparkasse Krefeld, und Gunnar Nienhaus, Geschäftsstellenleiter der Sparkasse Krefeld in Anrath, setzten sich für das Sponsoring der Schilder ein, die nun aufgestellt worden sind.

kaum vereinbar sind, überrascht nicht. Es muss jedoch erwähnt werden, um möglichen Illusionen in den Kommunen vorzubeugen. Ob die Aufstellung oder Prüfung des NKF-Gesamtabschlusses an externe Sachverständige vergeben wird, bleibt jeder Kommune vorbehalten und sollte frühzeitig in das strategische Kalkül einbezogen werden.

NICHT ALLE ZIELE ERREICHT

Zunächst muss dem Landesmodellprojekt attestiert werden, dass der Projektauftrag nicht vollständig erfüllt werden konnte. Die Erarbeitung kommunaltauglicher inhaltlicher Festlegungen kann - unabhängig von der Bewertung für die kleinen und mittleren Kommunen in NRW - insgesamt als erfolgreich bewertet werden. Nicht erfüllt blieb allerdings der - mehr administrativ geleitete - Anspruch des NRW-Innenministeriums, allgemeingültige und verbindliche Empfehlungen für eine verbesserte Steuerung des „Konzerns Kommune“ zu entwickeln.

Ob die Kenntnis und Interpretation des reinen Zahlenwerks, das sich im ersten noch nicht testierten Probe-Gesamtabschluss der Stadt Lippstadt zum 31.12.2007 mit einer Gesamtbilanzsumme von rund 774 Mio. Euro und einem positiven Gesamtergebnis von 2,4 Mio. Euro darstellt, einen gesteiger-

ten Nutzen für die NRW-Kommunen bietet, ist nach dem subjektiven Empfinden der Stadt Lippstadt noch nicht wahrnehmbar. Nach Auffassung des Autors sollte aber gerade ein messbarer politischer Erfolg, der in den kommenden Jahren durch Aufstellung des Gesamtabschlusses nachhaltig festzustellen wäre, über die Frage entscheiden, ob der zum Teil immense dauerhafte Verwaltungsaufwand, den die kommunale Konzernrechnungslegung mit sich bringt, gerechtfertigt ist und auf Dauer für alle Kommunen beibehalten werden soll.

Ohne dies herbeireden zu wollen, müsste die Verpflichtung zum generellen NKF-Gesamtabschluss bei fehlendem oder zumindest zweifelhaftem politischen Interesse an den Ergebnissen grundsätzlich auf den Prüfstand gestellt werden. Wie das Beispiel der Kapitalkonsolidierung eindrucksvoll bestätigt, besteht darüber hinaus die Gefahr, dass die Ergebnisse des Gesamtabschlusses fehlinterpretiert oder zumindest dem politischen Adressatenkreis schwer zu vermitteln sind. ●



◀ Die Gemeindeprüfungsanstalt NRW mit Sitz in Herne verfügt über umfassende Kenntnisse des Neuen Kommunalen Finanzmanagements

FOTOS (2): GPA NRW

Prüfung durch Profis wichtiger denn je

Das Neue Kommunale Finanzmanagement hat der GPA NRW viel Mehrarbeit gebracht - von der Hilfe bei der Umstellung bis zur Beratung über den sinnvollen Gebrauch des neuen Instruments

Die grundlegende Reform des Gemeindehaushaltsrechts mit der Umstellung des kommunalen Rechnungswesens von der Kameralistik auf die doppelte Buchführung stellt für die Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen (GPA NRW) seit ihrer Gründung im Jahr 2003 ein zentrales Themenfeld dar. Angesichts der - seinerzeit schon feststehenden - Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF) für die nordrhein-westfälischen Kommunen war der Aufbau eines fundierten Know-how im Bereich des NKF logischerweise ein strategisches Ziel der neuen Einrichtung. Dies galt nicht nur zur Vorbereitung späterer Prüfungen auf doppischer Basis, son-



DER AUTOR

Werner Haßenkamp
ist Präsident der Gemeindeprüfungsanstalt GPA NRW

dern auch im Hinblick auf die Begleitung der Kommunen bei der Umstellung auf das NKF. Hervorzuheben ist hierbei die Herausgabe einer eigenen Kommentierung der Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO) bereits mit Beginn der Umstellungsphase sowie eine Vielzahl von Beratungsleistungen für die Kommunen zu den unterschiedlichen Themenfeldern der neuen Rechnungslegung.

SCHWERPUNKT BERATUNG

Die GPA NRW bietet seit 2004 Beratungsleistungen zum NKF an. Wesentliche Inhalte der mehr als 100 Beratungen auf vertraglicher Basis waren zunächst Fragestellungen rund um die Eröffnungsbilanz, insbesondere zur Erfassung und Bewertung des kommunalen Vermögens. Zunehmend werden von den Kommunen auch Leistungen im Zusammenhang mit den Jahresabschlüssen in Anspruch genommen. Dazu gehören unter anderem die Begleitung der Verwaltungen bei der Erstellung von Jahresabschlüssen und das Coaching von Rechnungsprüfungsämtern bei deren Prüfung.

Darüber hinaus führt die GPA NRW die örtliche Prüfung von Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüssen nach § 101 Gemeindeordnung NRW (GO NRW) durch. Zum Leistungsangebot gehören zudem Themenfelder wie Budgetierung, Weiterentwicklung des individuellen Produktplans, Definition steuerrelevanter Ziele und Kennzahlen sowie Controlling und Berichtswesen.

Nachdem zunächst der „formale“ Umstieg auf das neue Rechnungswesen bei vielen Kommunen im Vordergrund stand, werden gerade diese Bereiche der Finanz- oder Haushaltssteuerung künftig zunehmend in den Blick genommen. Insgesamt weist die GPA NRW damit ein breites Portfolio von Beratungsleistungen zum NKF auf. Sie wird auch künftig dieses Angebot praxis- und marktgerecht weiterentwickeln.

ERÖFFNUNGSBILANZ IM FOKUS

Die Eröffnungsbilanzen der Gemeinden und Gemeindeverbände unterliegen gemäß § 92 Abs. 6 GemHVO der überörtlichen Prüfung. Aufgrund der Bedeutung der Ansätze in der Eröffnungsbilanz und deren Auswirkungen auf die weitere Haushaltsführung stellt der Gesetzgeber besondere Anforderungen an die Prüfung und Feststellung der Eröffnungsbilanz. Während bei den klassischen überörtlichen Prüfungen der GPA NRW Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkte im Vordergrund stehen, sind die Prüfungen der Eröffnungsbilanz reine Rechtmäßigkeitsprüfungen.

Ziel ist unter anderem sicherzustellen, dass gemäß den haushaltsrechtlichen Vorgaben und unter Beachtung der vom Gesetzgeber eingeräumten Spielräume landesweit einheitlich bewertet und bilanziert wird. Zwischenzeitlich hat die GPA NRW mehr als 200 Eröffnungsbilanzen von Kommunen und Kommunalverbänden überörtlich geprüft.

Nicht zuletzt die Prüfung der Eröffnungsbilanzen hat deutlich gezeigt, dass in der kommunalen Landschaft sowie bei den involvierten Wirtschaftsprüfungsgesellschaften zum Teil noch Unsicherheit und differierende Auffassungen bei der praktischen Anwendung des neuen Haushaltsrechts bestehen. Die GPA NRW hat daher ganz bewusst die inhaltliche Abstimmung mit anderen Institutionen gesucht. Unter anderem wurde ein Arbeitskreis mit dem Institut der Wirtschaftsprüfer e. V. (IDW) initiiert.

ABSTIMMUNG MIT DER AUFSICHT

Zudem stimmt sich die GPA NRW regelmäßig in Workshops mit den Bezirksregierungen und dem NRW-Innenministerium als den Repräsentanten der Kommunalaufsicht ab. Dies soll zu einer einheitlichen Rechtsauffassung und Vorgehensweise - und damit nicht zuletzt zu mehr Rechtsicherheit für die Kommunen - beitragen.

Das neue Haushalts- und Rechnungswesen wirkt sich naturgemäß auf die überörtliche Prüfung nach § 105 GO NRW aus. Die Datenbasis, auf welche die GPA NRW im Rahmen der Prüfungen zurückgreifen kann, gewinnt hier erheblich an Aussagekraft. Die kommunalen Jahresabschlüsse geben Auskunft über das Ressourcenaufkommen und den Ressourcenverbrauch.

Wichtige Aspekte der gemeindlichen Haushaltswirtschaft - beispielsweise Abschreibungen auf Vermögen sowie Rückstellungen für künftige Pensionszahlungen - wurden in der kameralen Systematik nicht oder nur unzureichend ausgewiesen. Dieser Informati-

onsgewinn wird in vielen Bereichen dazu beitragen, die Qualität der Analysen und Empfehlungen zur Wirtschaftlichkeit kommunalen Handelns und die Ausweisung von Verbesserungspotenzial weiter zu steigern.

ERSTMALS NKF-JAHRESABSCHLUSS

Die Empfehlungen der GPA NRW sind wohl zukunftsbezogen ausgerichtet. Jedoch können sich die zugrunde liegenden Prüfungen oder Analysen überwiegend nur auf Ist-Daten und damit auf abgeschlossene Haushaltsjahre stützen. Die im Turnus von rund vier bis fünf Jahren stattfindenden Basisprüfungen der GPA NRW bezogen sich deshalb zwangsläufig auf kameraler Haushaltsjahre.

Im Februar 2010 konnte die GPA NRW ihre Prüfungen auf NKF-Jahresabschlüsse umstellen. Bis August 2010 werden 29 Mittlere und Große kreisangehörige Städte in den Bereichen Finanzen, Jugend, Gebäudewirtschaft sowie Bauleistungen und Infrastruktur geprüft. Die ausgewählten Kommunen haben spätestens zum 01.01.2007 das NKF eingeführt.

Aufgrund dieser Übergangsphase führt die Systemumstellung dazu, dass im Regelfall nicht wie bisher eine Zeitreihe von wenigstens vier Ist-Jahresergebnissen abgebildet werden kann. Es zeigt sich, dass sich in einigen Prüffeldern die Analysen zunächst nur auf Werte der Eröffnungsbilanz und Daten

▼ *Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen der GPA NRW beraten rund um die Aufstellung und Bewirtschaftung des NKF-Haushaltes sowie zur Erstellung der Eröffnungsbilanz*

von ein bis zwei Jahresabschlüssen stützen können¹.

DATEN REPRÄSENTATIV?

Hier gilt es für die Prüfung, durch intensive Gespräche mit der Verwaltung festzustellen, inwieweit die vorhandenen Daten frei von einmaligen Effekten und damit repräsentativ sind. Soweit möglich und sinnvoll werden die Zeitreihen zudem um Planwerte ergänzt. Dies ist nicht zuletzt deshalb konsequent, weil der mittelfristigen Planung im neuen Haushaltsrecht größere Bedeutung zukommt².

Abgesehen von diesen „technischen“ Problemstellungen bieten die Jahresabschlüsse nach dem neuen Haushaltsrecht jedoch eine Fülle zusätzlicher Informationen, die für die kameral basierten Prüfungen nicht zur Verfügung standen. So können auf der Grundlage von Bilanzdaten jetzt Aussagen zur Vermögenslage der Kommune insgesamt als auch bezogen auf einzelne Anlagegüter getroffen werden.

Als Beispiel sei hier die Kennzahl „Anlagenabnutzungsgrad“ genannt. Sie gibt Hinweise auf die bereits eingetretene Abnutzung - sprich: auf die „Altersstruktur“ einzelner Vermögensarten. So lässt ein hoher Anlagenabnutzungsgrad beim Gebäudebestand einerseits darauf schließen, dass in naher Zukunft erhebliche Ersatzinvestitionen in Form von Sanierung und Neubau mit dem damit einhergehenden Finanzbedarf und entsprechenden haushaltswirtschaftlichen Belastungen anstehen.

CHANCE ZUR AUFGABENKRITIK

Andererseits bietet sich für die Kommune in diesen Fällen die Chance, den betreffenden Aufgabenbereich einer grundsätzlichen Aufgabenkritik zu unterziehen und gegebenenfalls auf eine Ersatzinvestition zu verzichten. Die hierfür durch das NKF nunmehr flächendeckend zur Verfügung stehenden Informationen sind geeignet, die Kommune bei einer langfristig ausgerichteten, vorausschauenden Steuerung ihrer Aufgabenwahrnehmung und des Haushalts zu unterstützen.



¹ Die Jahresabschlüsse 2009 werden nach Auskunft der Kommunen aller Voraussicht nach zum Prüfungszeitpunkt noch nicht aufgestellt sein. Das gilt zum Teil auch noch für Jahresabschlüsse 2008.

² Insbesondere im Rahmen der Verpflichtung zum Haushaltssicherungskonzept nach § 76 GO NRW und durch die positionsscharfe Einbeziehung in den Haushaltsplan nach § 6 Gemeindehaushaltsverordnung NRW.

Die GPA NRW wird in die Analyse der hauswirtschaftlichen Situation der jeweiligen Kommune das NKF-Kennzahlenset NRW einbeziehen und um eigene Kennzahlen - wie den exemplarisch dargestellten Anlagenabnutzungsgrad - ergänzen.

Die Kommunen in Nordrhein-Westfalen haben erstmals zum 31.12.2010 einen Gesamtabschluss aufzustellen. Eine wesentliche Zielsetzung besteht darin, eine Grundlage für die Gesamtsteuerung des „Konzerns Kommune“ zu bieten. Der Schwerpunkt der überörtlichen Prüfung des Gesamtabschlusses wird sich unter anderem an dieser Zielsetzung orientieren.

GESAMTABSCHLUSS NACH MAB

Neben Rechtmäßigkeitsaspekten, die beispielsweise die Festlegung des Konsolidierungskreises nach § 116 Abs. 2 und 3 GO NRW betreffen, steht deshalb die Frage im Mittelpunkt, ob die konkrete Ausgestaltung des Gesamtabschlusses vor Ort den spezifischen Steuerungserfordernissen der jeweiligen Gemeinde entspricht.

Zusätzlich bieten die Gesamtabschlüsse die Möglichkeit, die Prüfungen der GPA NRW zur wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung auf vergleichender Basis zu erweitern. Nicht zuletzt können die - in einigen Bereichen systembedingt auf den Kernhaushalt beschränkten - Aussagen der GPA NRW zur hauswirtschaftlichen Situation der Kommune um Analysen zum Gesamtabschluss ergänzt werden.

Nach der formalen Umstellung auf das neue Haushaltsrecht gilt es nunmehr für die Kommunen, die zur Verfügung stehenden zusätzlichen Informationen sinnvoll - und verknüpft mit weiteren Steuerungsinstrumenten - zu nutzen um einen Mehrwert durch das NKF zu erschließen. Als Beispiele seien die Definition von Zielen und Kennzahlen, ein effektives Controlling sowie eine zweckmäßig eingesetzte Kosten- und Leistungsrechnung genannt.

Die GPA NRW strebt hier als Partner der Kommunen zum einen ein ausgeweitetes Angebot an Beratungsleistungen an. Zum anderen werden diese Aspekte künftig - ausgerichtet an Größe und Struktur der jeweiligen Kommune - stärker in die überörtliche Prüfung einbezogen. ●

Wertverlust darf nicht zu Nachteilen führen

Die Verbuchung außerplanmäßiger Abschreibungen nach den derzeitigen Regeln des NKF ist praxisfern und muss im Zuge der anstehenden NKF-Evaluierung geändert werden

Die Verbuchung außerplanmäßiger Abschreibungen im Neuen kommunalen Finanzmanagement (NKF) bereitet den NRW-Kommunen erheblich Kopfzerbrechen. Ob das NRW-Innenministerium und die Modellkommunen oder der Landesgesetzgeber vor Verabschiedung der NKF-Vorschriften 2005 dies nicht erkannt haben, kann nur vermutet werden. Umso wichtiger ist, dass die anstehende NKF-Evaluierung - hierbei wird das gesamte NKF-Reglement nach fünfjähriger Erprobungszeit komplett auf den Prüfstand gestellt - das Problem berücksichtigt und die Rechtsnormen entsprechend nachbessert.

Nach derzeitiger Rechtslage kommt es durch die außerplanmäßigen Abschreibungen auf das Anlagevermögen oder die Finanzanlagen zu einer Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage oder zur Belastung der umlagepflichtigen kreisangehörigen Städte und Gemeinden. Dies kann seitens des Landesgesetzgebers nicht gewollt sein und ist im Rahmen einer periodengerechten Darstellung des kommunalen Jahresergebnisses - Prinzip der Generationengerechtigkeit - als zweckwidrig zu qualifizieren.

Dazu werden hier zwei Beispiele genannt. Das eine stammt aus der Stadt Lippstadt, kann aber aufgrund der künftigen Entwicklung der Schülerzahlen im Land auf jede andere Kommune übertragen werden. Der andere Fall steht aktuell bei einem nicht namentlich zu nennenden Kreis in der Diskussion. Hierbei können jedoch alle Kreise in NRW in Frage kommen, die größere Aktienpakete besitzen.

AUFGABE EINES SCHULGEBÄUDES

Der Rat der Stadt Lippstadt hat vor dem Hintergrund rückläufiger Schülerzahlen am 18.06.2007 beschlossen, die Hauptschule „Stadtwaldschule“ aufzulösen und schrittweise mit der Hauptschule „Wilhelmschule“ zusammenzulegen. Dieser Prozess wird



DER AUTOR

Dipl.-Verwaltungswirt (FH)

Wilfried Meschede

ist Leiter des Fachbereiches Finanzen und Liegenschaften der Stadt Lippstadt

in wenigen Jahren abgeschlossen sein, sodass das Gebäude für Schulzwecke nicht mehr benötigt wird. Da die Stadt Lippstadt das Gebäude weder kurz- noch mittelfristig anderweitig nutzen kann, soll es mitsamt Grundstück an einen privaten Interessenten - ein benachbartes Unternehmen mit Expansionsplänen - veräußert werden.

Wie zu erwarten steht, wird der Kaufpreis den Buchwert in der Bilanz der Stadt für das Grundstück und das Gebäude bei weitem nicht abdecken. Es wird somit im Jahresabschluss zu einer außerplanmäßigen Abschreibung in Millionenhöhe kommen. Diese belastet das laufende Ergebnis der Stadt und damit die noch vorhandene Ausgleichsrücklage.

Dies wäre auf Basis der aktuellen NKF-Bestimmungen nur zu vermeiden, wenn die Stadt das Gebäude nicht veräußern würde und notfalls ungenutzt ließe. Dann fielen nur - wie bislang - die planmäßigen Abschreibungen an. Ein solcher Zustand - und der Verzicht auf den Verkauf an ein Arbeitsplätze schaffendes Unternehmen - wäre aber weder politisch vermittelbar noch wirtschaftlich sinnvoll.

Die Ausgleichsrücklage wurde bei Einführung des NKF als bilanztechnisches Instrument zur Verrechnung von Fehlbeträgen in der kommunalen Gesamtergebnisrechnung geschaffen. Damit diese Pufferfunktion ihr bilanzpolitisches Ziel nicht völlig verfehlt, kann es dabei jedoch ausschließlich um strukturelle Fehlbeträge gehen, welche die Kommune aufgrund ihrer laufenden Tätigkeit hinnehmen muss.

ZIEL ALLGEMEINE RÜCKLAGE

Die Höhe der Allgemeinen Rücklage wird - zumindest bei Kommunen, die noch über Eigenkapital verfügen - als Differenz zwischen vorhandenem Vermögen auf der Aktivseite und den Schulden, Rückstellungen sowie Sonderposten (Drittmittelfinanzierungsanteile) auf der Passivseite bestimmt. Dabei ist maßgeblich, dass das Anlagevermögen - hier das Schulgebäude - bei der erstmaligen NKF-Bilanzierung (Eröffnungsbilanz) nach vorsichtig geschätzten Zeitwerten (Sachwertverfahren) taxiert wurde.

Wenn man nun fordert, dass eine außerplanmäßige Abschreibung auf ein solches Schulgebäude ausschließlich mit der Allgemeinen Rücklage in Zusammenhang gebracht wird, ist dies nicht nur bilanz- und bewertungstechnisch konsequent. Vielmehr folgt dies auch dem Prinzip der Generationengerechtigkeit. Um die Ausgleichsrücklage vor außerplanmäßiger Inanspruchnahme zu schützen, sollte den Kommunen zumindest ein Wahlrecht eingeräumt werden, außerordentliche Aufwendungen nicht gegen die Ausgleichsrücklage, sondern direkt gegen die Allgemeine Rücklage zu buchen. Daraus dürften keine Konsequenzen im Hinblick auf eine - ansonsten erforderliche - Haushaltssicherung entstehen.

BEWERTUNG VON AKTIEN

In dem anderen Fall konnte ein Kreis sein umfangreiches Paket an Wertpapieren im Rah-

men der besonderen Bewertungsvorschriften für die erstmalige Bilanzierung von Unternehmensbeteiligungen äußerst vorteilhaft bewerten. Dies betraf Aktien, die zum Tiefstkurs der zurückliegenden zwölf Wochen, ausgehend vom Eröffnungsbilanzstichtag, einzustufen waren. Dabei wurde die Aktie - dem Zufall geschuldet - zu einem vergleichsweise günstigen Kurs bewertet.

Mit Einsetzen der weltweiten Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise verlor die Aktie vorübergehend an Wert. Mit der Haushaltsplanung für das Jahr 2010 stellt nun der Kreis eine außerplanmäßige Abschreibung auf diese Finanzanlage in den Haushalt ein. Damit bezieht er diese - nicht zahlungswirksame - Belastung in die von den Städten und Gemeinden des Kreises zu deckende Kreisumlage ein. Die ohnehin angeschlagenen kreisangehörigen Kommunen liefern dem Kreis somit Liquidität, welche die Gemeinden selbst teilweise über Kassenkredite finanzieren müssen. Beim Kreis wird diese Liquidität nicht in diesem Umfang benötigt.

Nach § 35 Abs. 5 Satz 2 der NRW-Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO NRW) können bei Finanzanlagen außerplanmäßige Abschreibungen vorgenommen werden, um die Finanzanlagen mit dem niedrigeren Wert anzusetzen, der den Finanzanlagen am Abschlussstichtag beizulegen ist. Ergänzend ist in § 35 Abs. 8 GemHVO NRW festgelegt, dass der Betrag wieder zuzuschreiben ist, wenn sich später herausstellt, dass die Gründe für eine dauernde Wertminderung nicht mehr bestehen.

ERMESSEN BEI ABSCHREIBUNG

Kommunen sind nicht verpflichtet, eine außerplanmäßige Abschreibung bei Finanzanlagen nach denselben Maßgaben vorzunehmen, wie sie beim übrigen Anlagevermögen der Gemeinde gelten. Es kann aber unter Berücksichtigung des Vorsichtsprinzips geboten sein, auch bei vorübergehender Wertminderung einer Finanzanlage im Rahmen des Jahresabschlusses eine außerplanmäßige Abschreibung vorzunehmen.

Wenn eine vorübergehende Wertminderung konstatiert werden soll, muss aber vorab nach Hinweisen gesucht werden, die eine künftige Wertaufholung sicher erwarten lassen. Denn man kann auf die außerplanmäßige Abschreibung verzichten, wenn solche Hinweise vorhanden sind. Die Gemeinden sind nach § 35 Abs. 8 Satz 1 GemHVO verpflichtet, den Wert von Finanzanlagen wieder höher anzusetzen, wenn der Grund für die außerplanmäßige Abschreibung später wegfällt.

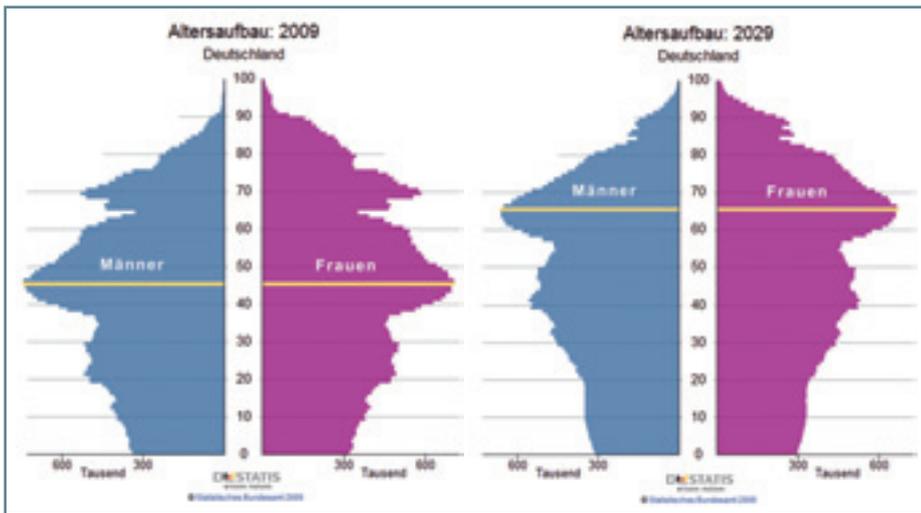
Der Aktienkurs entwickelt sich nach heutigem Stand wieder nach oben. Wie leicht nachzuvollziehen ist, sorgt die Vorgehensweise des Kreises bei den umlagepflichtigen Städten und Kommunen für Unmut. Hier ist der Landesgesetzgeber im Rahmen der NKF-Evaluierung gefordert. In eine Änderung der gesetzlichen Grundlagen sollte eine Regelung aufgenommen werden, die es den Kreisen verbindlich vorschreibt, solche oder ähnliche außerplanmäßige Abschreibungen nicht in die Kreisumlage einzubeziehen, sondern ausschließlich direkt gegen die Allgemeine Rücklage zu buchen.

Eine Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage darf hier ebenfalls nicht in Betracht kommen. Denn damit würde die Möglichkeit zur Abfederung künftiger Fehlbeträge - was die kreisangehörigen Städte und Gemeinden entlasten könnte - eingeschränkt. ●



FOTO: STADT LIPPSTADT

◀ Beim geplanten Verkauf der Lippstädter Stadtwaldschule bereitet die Verbuchung außerplanmäßiger Abschreibungen im NKF große Probleme



▲ Die demografische Entwicklung mit der Zunahme älterer Menschen verschärft den Druck auf die kommunalen Haushalte bei der Beamtenversorgung

GRAFIKEN: STATISTISCHES BUNDESAMT

Auch der Ruhestand generiert hohe Kosten

Die Finanzierung der Beamtenversorgung birgt erhebliche Risiken für die Handlungsfähigkeit von Städten und Gemeinden, die aber durch geeignete Maßnahmen begrenzt werden können

Während heute unbestritten ist, dass auf die gesetzliche Rentenversicherung aufgrund des demografischen Wandels enorme Belastungen zukommen, führt die Versorgung der Beamten in der öffentlichen Wahrnehmung bisher eher ein Schattendasein. Doch auch hier hat die demografische Entwicklung erhebliche Auswirkungen auf die in Deutschland verfassungsrechtlich garantierte Altersversorgung. Denn steigende Pensionslasten können zu einer ernsthaften Gefahr für die Handlungsfähigkeit der öffentlichen Hand werden. Die Höhe der bestehenden Beamtenpensionsverpflichtungen erfordert somit besondere Aufmerksamkeit.

Die Umstellung der öffentlichen Finanzwirtschaft auf ein doppisches Rechnungswesen - in NRW Neues kommunales Finanzmanagement (NKF) genannt - mit einem umfassenden Ressourcenverbrauchskonzept begründet erstmals die Notwendigkeit, die Verpflichtungen aus der Beamtenversorgung in Gestalt von Pensionsrückstellungen auszuweisen. Die damit verbundene Erfas-



DIE AUTORIN

Mechthild A. Stock ist
Inhaberin des Büros
für Kommunalberatung
in Ratingen

sung und Berechnung der Versorgungsansprüche aktiver Beamter und Leistungsempfänger zeigt den enormen Finanzbedarf für die Zukunft.

DRUCK DURCH ALTERSPYRAMIDE

Diese Problematik wird zusätzlich verschärft durch die demografische Entwicklung. Sie bildet ein erhebliches Risiko für die öffentlichen Haushalte. Die allgemeine Entwicklung der beamtenrechtlichen Pensionslasten in Deutschland lässt sich insbesondere aus den Versorgungsberichten der Bundesregierung ablesen (Siehe Schaubild Seite 23). Zum Umfang der Versorgungsverpflichtungen für die Beamten und Beamtinnen in den kommunalen Bereichen lagen bislang kaum

verlässliche Daten vor. Dieser Zustand hat sich erst in jüngster Zeit im Zuge der Umstellung des Haushalts- und Rechnungswesens auf kaufmännische Grundsätze geändert. In NRW wurde die Umstellung auf NKF im vorigen Jahr abgeschlossen.

Wesentliche Ziele des NKF bestehen in der Einführung eines umfassenden Ressourcenverbrauchskonzepts sowie der vollständigen Abbildung des Vermögens und der Schulden im kommunalen Jahresabschluss. Dieses Höchstmaß an Transparenz ergibt sich aus dem Prinzip der intergenerativen Gerechtigkeit. Vereinfacht ausgedrückt bedeutet dies, dass diejenige Generation, welche Ressourcen verbraucht, auch die hiermit zusammenhängenden finanziellen Mittel erwirtschaften muss.

ALLE ANSPRÜCHE ERFASSEN

Verbunden mit dieser Neuausrichtung der Rechnungslegung ist auch, dass auf der Passivseite der kommunalen Bilanz die Verpflichtungen aus der Beamtenversorgung in Form von Pensionsrückstellungen abzubilden sind, um einen vollständigen Schuldenausweis sicherzustellen. Für die Eröffnungsbilanz einer Kommune hat dies zur Folge, dass erstmalig sämtliche versorgungsrechtlichen Anwartschaften der aktiven Beamten und alle Versorgungsansprüche der Pensionäre zu erfassen sowie auf Basis versicherungsmathematischer Grundsätze zu bewerten sind.

Doch auch hier sind die Bewertungsgrundlagen kritisch zu hinterfragen. Biometrische Risiken wie beispielsweise das „Langlebigkeitsrisiko“ haben unmittelbare Auswirkung auf den Rückdeckungsbedarf. Je nach angewandter Richttafel zur Lebenserwartung oder Sterbewahrscheinlichkeit verändert sich der Finanzbedarf für die umfassende Ausfinanzierung der Versorgungsleistungen erheblich. Ungenauigkeiten in der Bemessung des benötigten Kapitalstocks führen zu Finanzierungslücken. Diese werden größer, wenn sich die späteren Pensionsleistungen durch Versorgungsanpassungen erhöhen und diese noch nicht durch Trendantizipation berücksichtigt wurden.

Während die erstmalige Bilanzierung der Pensionsrückstellungen zulasten des Eigenkapitals erfolgt, werden die jährlichen bilanziellen Zuführungen die Haushaltsergebnisse der Kommunen belasten. Doch die Bildung bilanzieller Pensionsrückstellungen an sich löst noch nicht die Frage der Finanzierung für die künftige Auszahlung der Versorgungsbezüge.

FINANZIERUNGSWEGE OFFEN

Somit stellt sich für jede einzelne Kommune diese konkrete Frage nach der Finanzierung der künftigen Versorgungsleistungen - sprich: der Herkunft der finanziellen Mittel. Die überwiegend praktizierte Finanzierung aus dem laufenden Haushalt oder über rein umlagefinanzierte Versorgungskassen ist angesichts der demografischen Entwicklung infrage zu stellen. Zudem scheidet ein Rückgriff auf das kommunale Vermögen in aller Regel aus, weil insbesondere das von den Kommunen vorgehaltene Infrastrukturvermögen - etwa Straßen und Friedhöfe - kaum veräußerbar ist.

Für die Finanzierung der künftigen Pensionslasten muss folglich mit dem Aufbau eines Kapitalstocks begonnen werden. Insofern wird ersichtlich, dass in jeder Kommune bereits jetzt die Notwendigkeit besteht, über langfristig tragfähige und wirtschaftlich sinnvolle Möglichkeiten zur Finanzierung künftiger Pensionslasten nachzudenken und geeignete Versorgungsmodelle auszuwählen.

Das Büro für Kommunalberatung Mechthild A. Stock aus Ratingen hat zusammen mit der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft PKF Fasselt & Schlage aus Duisburg sowie der Kanzlei K&L Gates aus Berlin dieses Thema aufgegriffen und hierzu eine Studie erarbeitet. Dabei wird erstmalig das Finanzierungsproblem bezogen auf die Beamtenpensionen im kommunalen Bereich vor dem Hintergrund der ersten Erfahrungen mit dem Neuen kommunalen Finanzmanagement in NRW umfassend analysiert.

STUDIE ZU LÖSUNGSANSÄTZEN

Das Ziel der Untersuchung besteht darin, den Kommunen Lösungskonzepte und Gestaltungsempfehlungen für wirtschaftlich sinn-

volle und realisierbare Ausfinanzierungswege aufzuzeigen. Damit sollen die aus der Beamtenversorgung zu erwartenden finanziellen Belastungen für die kommunalen Haushalte möglichst gering gehalten werden. Zu diesem Zweck wird in der Studie zunächst die Ausgangssituation skizziert, und es wird auf die Eckpunkte der Beamtenversorgung in Deutschland eingegangen. In einem nächsten Schritt erfolgt die Darstellung der Bilanzierung von Pensionsverpflichtungen im kommunalen Jahresabschluss in Nordrhein-Westfalen, wobei auch die Auswirkungen des Bilanzrechtsmodernisierungsgesetzes (BilMoG) eine Rolle spielen.

Im Anschluss daran werden alternative Möglichkeiten der Ausfinanzierung von Versorgungsleistungen für Beamte im kommunalen Bereich analysiert, wobei neben der Inanspruchnahme von Versorgungskassen auch privatwirtschaftliche Fonds- und Versicherungslösungen im Mittelpunkt stehen. Ein wesentliches Element im Rahmen der Studie bildet die Einbeziehung von Kommunen und Kreisen in NRW, die quasi als Piloten ihre individuellen Anforderungen an ein bestimmtes Lösungskonzept einbringen. Auf diese Weise nehmen sie aktiv an der Gestaltung optimierter Lösungsansätze für eine effiziente, wirtschaftlich vernünftige und praktikable Ausfinanzierung der Beamtenpensionsverpflichtungen teil.

MUSTERSTADT KONSTRUIERT

Am Beispiel einer großen kreisangehörigen „Musterstadt“ aus NRW werden die wesentlichen Ergebnisse der Untersuchung von sieben Pilotprojekten aus dem kommunalen Bereich dargestellt. Ein Blick auf die Entwicklung der Pensionseintritte der aktiven Beamten zeigt auch bei der Musterstadt gesteigerten Handlungsbedarf. Dort sind

Die Studie ist zu beziehen über das

Büro für Kommunalberatung

Mechthild A. Stock

Postfach 106211, 40859 Ratingen

Tel. u. Fax 02102-528 10 28

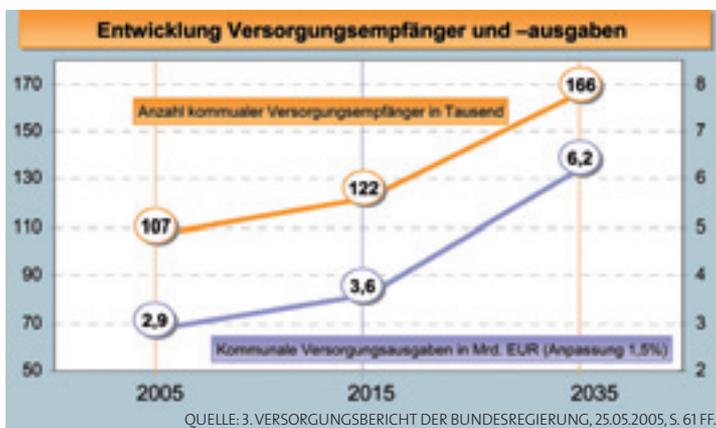
mechthild.stock@kommunalberatung-stock.de

derzeit rund 340 aktive Beamte beschäftigt bei rund 110 Pensionären. Ab dem Jahr 2019 muss mit stetig ansteigenden Pensionseintritten gerechnet werden.

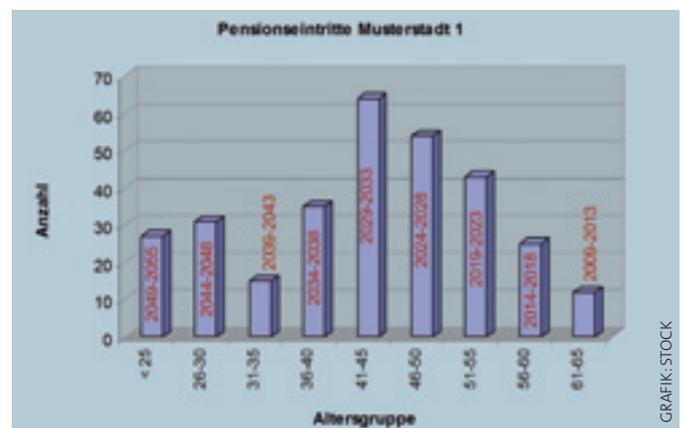
Der Höhepunkt mit mehr als 60 Pensionseintritten wird voraussichtlich von 2029 bis 2033 erreicht. Der notwendige Finanzbedarf wächst entsprechend. Zum jeweiligen Auszahlungszeitpunkt der Pensionen muss die Liquidität in erforderlichem Umfang vorhanden sein. Zudem darf nicht vergessen werden, dass gleichzeitig die Lebenserwartung der Pensionäre kontinuierlich ansteigt und deren Versorgungsleistungen ebenfalls zu finanzieren sind.

Die weiteren Ergebnisse der Pilotkommunen - vornehmlich die Auswertung spezifischer Kennzahlen sowie die Darstellung einer Simulationsberechnung am Beispiel einer Versicherungslösung - sind aus der Studie ersichtlich. Diese wird abgerundet von einer ausführlichen Darstellung der vergaberechtlichen Anforderungen an Ausschreibungen, falls die Auswahl spezifischer Lösungsmodelle zur adäquaten Ausfinanzierung der Beamtenpensionen durch Ausschreibung geschehen soll.

Hier werden die drei klassischen Ausfinanzierungswege - Versorgungskasse, Fondslösungen, Rückdeckungsversicherung - gleichermaßen kritisch gewürdigt. Eine Musterausschreibung soll zeigen, wie am Beispiel einer Rückdeckungsversicherung ein Vergabeverfahren vorbereitet, gestaltet und umgesetzt werden kann, und soll insofern Hilfestellung für die Praxis geben. ●



▲ Mit der steigenden Anzahl der Versorgungsempfänger wachsen in den kommenden Jahrzehnten auch die Versorgungsausgaben



▲ Die Entwicklung der Pensionseintritte aktiver Beamter in einer Musterstadt zeigt den Handlungsbedarf vor Ort

Blitzumfrage bei den NRW-



Rainer Lux Mdl
ist Sprecher der CDU-Fraktion
im Ausschuss für
Kommunalpolitik und
Verwaltungsstrukturreform
des NRW-Landtages



Hans-Willi Körfges Mdl
ist kommunalpolitischer
Sprecher der SPD-
Fraktion im NRW-Landtag

FRAGE 1

Seit dem 1. Januar 2009 müssen alle Kommunen doppische Haushalte aufstellen. Hat sich die Einführung des NKF für die Kommunen aus Ihrer Sicht bewährt?

Die Einführung des NKF hat sich grundsätzlich bewährt, denn mehr Wirtschaftlichkeit und Effektivität, mehr Transparenz und Bürgernähe sind Ziele einer grundlegenden Reform der kommunalen Verwaltungen. Das Haushalts- und Rechnungswesen nimmt in diesem Prozess eine zentrale Rolle ein. Durch die Einführung der doppelten Buchführung im NKF werden neben reinen Einnahmen und Ausgaben der Werteverzehr, also die Abschreibungen und Rückstellungen, sichtbar. Das garantiert eine nachhaltige Haushaltswirtschaft. Aber auch die Transparenz im Haushaltsplan wird erheblich verbessert. Anstelle von unzähligen Haushaltsstellen haben wir eine klare Produktstruktur und damit ein einheitliches Rechnungswesen geschaffen.

Eindeutig ja. Die Doppik hat dazu geführt, dass die Finanzlage der einzelnen Kommune besser eingeschätzt werden kann. Entwicklungen sind deutlicher ablesbar und damit auch besser zu steuern.

FRAGE 2

Welche Änderungsnotwendigkeiten hat die Evaluierung des NKF-Gesetzes aufgezeigt?

In der Praxis haben sich im Zuge der Anwendung des NKF-Gesetzes verschiedene Einzelfragen ergeben, die eine Anpassung der Vorschriften in der Gemeindeordnung und der Gemeindehaushaltsverordnung möglicherweise erforderlich machen. Rund ein Drittel der Kommunen haben ihr Rechnungswesen aber erst zum 1. Januar 2009 auf NKF umgestellt. Die Erfahrungen dieser Kommunen sollten ebenfalls in die Evaluierung einfließen, sodass konkrete Änderungsnotwendigkeiten abzuwarten bleiben.

Die Transparenz der Haushaltsaufstellung für die ehrenamtlichen Ratsvertreter hat sich nicht verbessert. Die Wirkungsorientierung des Haushaltes muss verstärkt werden. Zahlreiche Rückmeldungen aus den Kommunen zu Teilbereichen des NKF machen deutlich, dass es an einigen Punkten noch Feinabstimmungsbedarf gibt. Diesen Hinweisen gehen wir intensiv nach und wir werden entsprechende Verbesserungsvorschläge entwickeln.

FRAGE 3

Die Kommunen beklagen, dass das Ausmaß ihrer strukturellen Unterfinanzierung durch Abschreibungen und Rückstellungen noch deutlicher wird. Einige Kommunen sind bereits bilanziell überschuldet. Wie muss die Landespolitik reagieren?

Das NKF hat durch die neue Transparenz das Kostenbewusstsein aller Beteiligten gestärkt. Die neue Haushaltswirtschaft ermöglicht konkrete, messbare Vereinbarungen zwischen Rat und Verwaltung, die zur Grundlage der Steuerung gemacht werden können. Wir bekommen dadurch die Möglichkeit, unverbindliche Absichtserklärungen durch eine echte Erfolgskontrolle zu ersetzen. Unabhängig von der Einführung des NKF haben die Folgen der Wirtschafts- und Finanzkrise die Leistungsfähigkeit vieler Kommunen strapaziert. Insbesondere die Fragen der Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden (Konnexitätsprinzip) sind kritisch zu beleuchten. Durch die Einrichtung einer Dialogplattform im Rahmen

Die SPD-Fraktion hat in der nun auslaufenden Legislaturperiode das Thema „Kommunal Finanzen“ zu einem Schwerpunkt ihrer Arbeit gemacht. Zahlreiche parlamentarische Initiativen dienen dem Ziel die Kommunen zu entlasten und auskömmlich zu finanzieren. Stellvertretend nenne ich unseren „Stärkungspakt Stadtfinanzen“, der den besonders notleidenden Städten eine Hilfe zur Selbsthilfe bieten soll.

weiter auf Seite 26 ►

Landtagsfraktionen



Horst Engel MdL

ist Sprecher der FDP-Fraktion für Verwaltungsstrukturreform, Innen- und Kommunalpolitik im NRW-Landtag



Horst Becker MdL

ist kommunalpolitischer Sprecher der GRÜNEN-Fraktion im NRW-Landtag

Für die nordrhein-westfälischen Kreise, Städte und Gemeinden war diese Umstellung zweifellos ein großer Kraftakt. Aber es war richtig, diesen Schritt zu tun, denn dadurch ist die Finanz- und Vermögenssituation wesentlich transparenter geworden. So wird heute vor der Beschlussfassung über eine Investition viel intensiver über die Folgekosten gesprochen als in der Zeit der kamerale Haushalte. Hiervon profitieren alle - die Verwaltung, die Politik und nicht zuletzt auch die Bürgerinnen und Bürger.

Das NKF ist nunmehr gesetzliche Pflichtvorgabe für alle Kommunen. Mit großem finanziellem und personellem Aufwand wurde das NKF eingeführt. Insofern ist jede Debatte über ein Zurück hinfällig. Sicherlich ist das Bemühen der Städte, diese Vorgabe professionell umzusetzen, zu begrüßen. In vielen Fällen hat dies auch zu mehr Transparenz geführt. Allerdings darf auch nicht verschwiegen werden, dass gerade in Übergangszeiten zum Teil erhebliche Probleme bestanden. Außerdem bedarf es einer kontinuierlichen Schulung und Qualifizierung aller Beteiligten, um diesen Prozess zum Erfolg zu führen und auch eine gewonnene Qualität zu halten. Gerade bei der Weiterentwicklung von Kennzahlen und Messgrößen wird sich in den nächsten Jahren sicherlich noch einiges an Arbeit für die verschiedenen politischen Ebenen ergeben. Wichtig muss bei allem auch der Dialog zwischen Land als Gesetzgeber und Finanzaufsicht und den Kommunen sein, um die fachlichen Erkenntnisse auch in praktisches Handeln umsetzen zu können.

An den Grundaussagen eines kaufmännischen Rechnungswesens rüttelt niemand. Es bleibt also dabei, dass wir ein kommunales Rechnungswesen haben, dass nicht allein auf die Geldflüsse abstellt, sondern auch und gerade auf den Ressourcenverbrauch. Wir sehen auch keine Notwendigkeit, die Einheit des Rechnungswesens für Gemeinden und Gemeindeverbände aufzugeben. Aber wir sollten zum Beispiel das seinerzeit neu geschaffene Instrument der Ausgleichsrücklage in Zukunft flexibler ausgestalten. Die gegenwärtige Deckelung macht die Ausgleichsrücklage nicht ausreichend attraktiv, um sie als Instrument der Risikovorsorge gegenüber künftigen Verschlechterungen bei den Steuereinnahmen zu nutzen.

Es gibt aus unserer Sicht einige Punkte im weiteren Verlauf zu diskutieren. So sind Bewertungsfragen von Eigentum immer einer fachlichen Debatte und Weiterentwicklung unterworfen. Ferner sind die von den kommunalen Spitzenverbänden im Einzelnen vorgetragenen Änderungsvorschläge zur Ausgleichsrücklage, zum Beteiligungswesen oder zu Fragen des Abschlusses zu diskutieren. Hier ist darauf zu achten, dass der Grundsatz der Transparenz nicht mit einem Höchstmaß an Bürokratie für die Städte und Gemeinden erreicht wird. Auch hier ist ein enger Dialog zwischen Landtag und kommunaler Praxis erforderlich. Weiterentwicklungsnotwendigkeiten sehen wir zum Beispiel auch gerade bei der Bewertung von Investitionsmaßnahmen im Bereich der Nothaushaltskommunen.

Ob man arm oder reich ist, ist keine Frage des Rechnungsstils. Aber niemand leugnet, dass das NKF uns finanzwirtschaftliche Informationen verschafft, die ein kamerale Haushalt nicht bietet. Wäre es anders, hätte sich im Übrigen der ganze Aufwand nicht gelohnt. Wir alle miteinander wollten diesen Erkenntniszuwachs - die im Landtag vertretenen Fraktionen ebenso wie die kommunalen Spitzenverbände. Vor einer Landtagswahl wird der Erkenntniszuwachs gern mit der Forderung nach mehr Geld aus dem Landeshaushalt verbunden. Dies scheint mir in der ebenfalls schwierigen Haushaltssituation des Landes, das gleichwohl Mittel in Rekordhöhe den Kommunen zur Verfü-

Die NRW-Kommunen befinden sich in einer katastrophalen Finanzsituation. Mit gerade einmal 39 von 427 Städten, Gemeinden und Kreisen verfügen nur noch knapp zehn Prozent der NRW-Kommunen über einen strukturell ausgeglichenen Haushalt. Alleine in der Zeit von Mitte 2005 bis Ende 2009 stiegen die kommunalen Kassenkredite in NRW um rund 70 % von 10,2 auf rund 17,7 Milliarden Euro. Von dieser Situation sind besonders die Städte und Gemeinden im Ruhrgebiet und im bergischen Städtedreieck betroffen. Die so genannten Memorandum-Städte vereinen mit ihren 4,5 Millionen Einwohnern 10,4 Milliarden Euro an Kassenkreditschulden. Dies entspricht bei 5,9 % der Einwohner aller deutschen Städte und Gemeinden (ohne Stadtstaaten) 32,9 % der bundesweiten kommunalen Kassenkredite. Diese Entwicklung könnte natürlich auch Folgen für die Kosten auf dem Kreditmarkt für einzelne Kommunen haben. Viel wichtiger scheint uns aber zu sein, dass hierauf mit einem politischen und nicht mit einem technischen Konzept reagiert wird. Wir brauchen jetzt eine umfassende Reform der Kommunalfinanzierung. Hier müssen Bund und Land im Verbund mit den Kommunen endlich helfend aktiv werden. Hier dürfen auch Teilschritte nicht mit dem

weiter auf Seite 26 ►

weiter auf Seite 26 ►

Fortsetzung:
Blitzumfrage bei den NRW-Landtagsfraktionen



Rainer Lux
 MdL (CDU)



Hans-Willi Körfges
 MdL (SPD)



Horst Engel
 MdL (FDP)



Horst Becker
 MdL (Bündnis 90/
 Die Grünen)

FRAGE 3 Fortsetzung von Seite 24/25

Die Kommunen beklagen, dass das Ausmaß ihrer strukturellen Unterfinanzierung durch Abschreibungen und Rückstellungen noch deutlicher wird. Einige Kommunen sind bereits bilanziell überschuldet. Wie muss die Landespolitik reagieren?

der schwarz-gelben Koalitionsvereinbarung im Bund haben wir erstmalig erreicht, dass bereits Anfang März Bund, Länder und die kommunalen Spitzenverbände über diese strukturellen Probleme Gespräche aufgenommen haben. Nur im Dialog auf Augenhöhe werden wir die strukturellen Probleme der Kommunen nachhaltig und zukunftsweisend lösen.

gung stellt, wenig realistisch zu sein. Aber ich bin offen für eine Diskussion mit den Spitzenverbänden, ob und inwieweit die Regeln über das Not Haushaltsrecht nachjustiert werden müssen.

Verweis auf Dritte unterlassen werden. Wir setzen uns dafür ein, dass das Land kurzfristig einen Entschuldungsfonds für besonders notleidende Kommunen auflegt und diesen an konkrete Spar- und Konsolidierungsaufgaben jener Städte knüpft. Ferner muss insbesondere der Bund die Kosten der Sozialen Sicherung deutlich stärker tragen und in einem ersten Schritt die Kosten der Unterkunft statt mit 23,6 % eher mit 38 % tragen. Ferner muss der Raubzug durch die kommunalen Kassen der letzten Jahre beendet und auf eine neue auch verfassungsrechtlich gesicherte Basis gestellt werden. Insofern unterstützen wir hier die Initiative der kommunalen Spitzenverbände zur Änderung der Artikel 79 der Landesverfassung.

FRAGE 4

Gibt die Einführung eines kaufmännischen Rechnungswesens auch für das Land Sinn und wann ist damit zu rechnen?

Auch die Landesregierung verfolgt das Ziel, die Effizienz und Effektivität des Verwaltungshandelns durch eine Modernisierung des Rechnungswesens zu steigern. Diese Modernisierung erfolgt im Rahmen des Programms EPOS. Dabei wird der Landeshaushalt künftig Output-orientiert gesteuert. Wir wollen die Integrierte Verbundrechnung bis 2017 flächendeckend einführen, um im Anschluss daran den Gesamthaushalt auf Produkthaushalte umzustellen. Bei der Entwicklung von Standards werden wir auch die Erfahrungen der Kommunen bei ihrem Umstellungsprozess auf die Doppik berücksichtigen.

Auch hier: Eindeutig ja. Alle Gründe die für eine Einführung auf kommunaler Ebene sprechen gelten nicht minder auch für das Land. Der jetzigen Koalition traue ich allerdings nicht den Mut und die Kraft zu, einen Systemwechsel bei der Haushaltsaufstellung durchzusetzen.

Die Landesregierung hat die Reform des staatlichen Haushaltsrechts mit dem Projekt „EPOS“ bereits auf den Weg gebracht. Es wäre auch kaum erklärbar, wenn man den Kommunen viel Engagement bei der Einführung des neuen Rechnungswesens abverlangt, sich selbst jedoch tatenlos zurücklehnt. NRW befindet sich gemeinsam mit Hessen und Hamburg an der Spitze der Bewegung. Wir wollen uns für diese Reform Zeit bis zum Jahr 2016 nehmen - also ungefähr so viel Zeit, wie sie die Kommunen im Anschluss an ein intensives Modellprojekt für den gesamten Reformprozess einschließlich des Gesamtabschlusses zur Verfügung hatten.

Grundsätzlich begrüßen wir Schritte zu mehr Transparenz und zur periodengerechten Abbildung von Haushalten. Insbesondere ist uns mehr Transparenz auch bei der Haushaltsabwicklung wichtig. Allerdings schießen derzeit die Kosten und der personelle Aufwand für das EPOS (Pendant zum NKF) in die Höhe. Gleichzeitig verweigern die Koalitionsfraktionen die intensive Einbindung des Parlaments durch eigene Fachleute in der Landtagsverwaltung. Ganz entscheidend ist für uns die Berücksichtigung der Kommunen in diesem Prozess, da auch sie mittelbar und unmittelbar von Entscheidungen des Landes abhängig sind. Leider scheint dieser Weg in der jetzigen Mehrheitskonstellation noch ein steiniger zu sein.

Interkommunale Kooperation in der Wohnbaulandentwicklung

- Städte und Gemeinden stehen untereinander in Konkurrenz um Unternehmen, Beschäftigte und Einwohner, um finanzielle Einnahmen und damit die Finanzierung der kommunal bereitgestellten Infrastruktur zu sichern. Die Praxis kommunaler Baulandentwicklung galt vor diesem Hintergrund lange Zeit als Erfolgsmodell.
- Veränderte Rahmenbedingungen, allen voran der demografische Wandel, konfrontieren die Kommunen zunehmend mit neuen Herausforderungen, wodurch sich an manchen Stellen Schwächen der bisherigen, oft nicht bedarfsgerechten und nicht nachhaltigen Ausweisungspraxis offenbaren. Der Wettbewerb um Einwohner setzt Kommunen einem permanenten Handlungsdruck aus, wobei der Bevölkerungsgewinn der einen Gemeinde zumeist einen Wanderungsverlust für benachbarte Gemeinden bedeutet.
- Durch verstärkte interkommunale Kooperation könnten Städte und Gemeinden diesen ruinösen Wettbewerb durchbrechen, die Auslastung ihrer Infrastrukturausstattung optimieren und gemeinsam attraktive Wohnangebote unterschiedlichster Qualitäten entwickeln. Sie bietet zudem die Chance, disperses Siedlungswachstum zu verhindern und die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme voranzutreiben.
- Gerade in der Wohnbaulandentwicklung spielt die Gemeindegrenzen überschreitende Zusammenarbeit jedoch bislang kaum eine Rolle. Demzufolge existieren auch kaum erprobte Handlungsansätze.
- Angesichts der immensen Herausforderungen ist eine verstärkte Kooperation über kurz oder lang unausweichlich. Sie bedarf erprobter Modelle und Strategien, die es jetzt zu entwickeln gilt.
- Das Forum Baulandmanagement NRW möchte diesen Prozess unterstützen und gemeinsam mit Land, Kommunen und weiteren

Positionspapier der Koordinierungsstelle Forum Baulandmanagement NRW vom Januar 2010

betroffenen Institutionen gangbare rechtliche und organisatorische Wege einer kooperativen Wohnbaulandpolitik entwickeln.

Das Verhältnis von Städten und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen ist, wie zwischen Kommunen in ganz Deutschland gleichermaßen, oftmals durch eine ausgeprägte Konkurrenz gekennzeichnet. Der Wettbewerb um Unternehmen, Beschäftigte und Einwohner er-

wächst aus den hiermit verknüpften finanziellen Einnahmen, denn als Nutzer wie als Steuerzahler tragen Einwohner und Firmen maßgeblich zur Auslastung und Finanzierung kommunal bereitgestellter Infrastruktur bei. Hierzu zählen etwa soziale Einrichtungen wie Schulen, Kindergärten und Krankenhäuser ebenso wie technische Infrastrukturen. Verstärkt wird dieser Wettbewerb durch die Regelung monetärer Zuweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs, deren Umfang sich primär an der Einwohnerzahl bemisst.

Vor diesem Hintergrund galt die Praxis kommunaler Baulandentwicklung jahrzehntelang als Erfolgsmodell, um finanzielle Einnahmen und so das Wohl und die Handlungsfähigkeit einer Kommune langfristig zu sichern. Veränderte Rahmenbedingungen, allen voran der demografische Wandel, konfrontieren die Kommunen jedoch zunehmend mit neuen Herausforderungen: Bereits eingetretene oder zu erwartende Bevölkerungsverluste und ein Wandel der Bevölkerungsstruktur stellen besondere Ansprüche an eine zukünftige Siedlungsentwicklung, die durch ein oft kleinräumiges Nebeneinander von Schrumpfung und Wachstum, Rückbau und Neubau gleichermaßen bestimmt sein wird. Während in vielen, vor allem peripher gelegenen Gemeinden baureifes Land als ‚bestens erschlossene Kuhweide‘ vor sich hin vegetiert, sehen sich einige städtische Zentren, etwa entlang der Rheinschiene, einem anhaltend hohem Siedlungsdruck bei gleichzeitiger Flächenknappheit gegenüber.

Angebotsengpässe bzw. stark steigende Preise in bestimmten Marktsegmenten sind die Folge.

Unter diesen Umständen offenbaren sich die in der Praxis bestehenden Schwächen kommunaler Baulandausweisung: Denn allzu oft orientiert sich der Umfang des neu ausgewiesenen Baulands nicht an der langfristig zu erwartenden lokalen Nachfrage. Eher sind Städte und Gemeinden durch die Schaffung attraktiver Baulandangebote bemüht, Anreize zur Ansiedlung weiterer Haushalte zu setzen. Um für Auswärtige als Wohnstandort interessant zu sein sowie eine Abwanderung der lokalen Bevölkerung zu verhindern, sehen sich die Kommunen genötigt, neues Bauland zu erschließen - oftmals bevor bestehende Reserven einer baulichen Nutzung zugeführt wurden. Zwar haben heute - auch durch die Arbeit des Forum Baulandmanagement NRW - zahlreiche Kommunen umgesteuert und sind von dieser reinen Angebotspolitik abgerückt, doch finden andernorts nach wie vor nicht bedarfsgerechte bzw. langfristig nachhaltige Ausweisungen statt.

Diesem überholten Vorgehen muss weiter entgegengewirkt werden! Denn eine größtenteils angebotsorientierte Baulandausweisung, sei es zu Wohn- oder Gewerbebezwecken, widerspricht den Zielen einer nachhaltigen Siedlungs- und Umweltpolitik. Da eine große Zahl von Bauträgern zudem Bauflächen in Ortsrandlage bevorzugt, tendieren viele Kommunen dazu, vorrangig Standorte im schützenswerten Außenbereich zu erschließen, statt eine strategische Innenentwicklung zu fokussieren. Wertvolle Landschaft wird auf diese Weise häufig ‚sinnlos‘ zersiedelt. Darüber hinaus setzt der Wettbewerb um die attraktivsten Baulandangebote Städte und Gemeinden einem permanenten Handlungsdruck aus, um Einwohner innerhalb der eigenen Gemarkungen zu halten bzw. neu zu gewinnen.

Das Dilemma: Im regionalen Kontext bedeutet der Bevölkerungsgewinn der einen Gemeinde zumeist einen Wanderungsverlust für benachbarte Gemeinden, ohne dass die Ge-

samentwicklung einer Region offensichtlich davon profitieren würde. Die interkommunale Standortkonkurrenz mündet folglich in einem Null-Summen-Spiel - mit teils ruinösen Konsequenzen! Zumal nicht nur die Kostenbelastungen jener Gemeinden berücksichtigt werden müssen, die Wanderungsverluste erleiden. Dazu kommen die hohen Investitionskosten für die Bereitstellung attraktiver Baulandangebote, die später aufgrund mangelnder Nachfrage oft nicht kompensiert werden können.

Der Realität interkommunaler Konkurrenz steht eine seit mehreren Jahren blühende Konjunktur des Begriffs der ‚interkommunalen Kooperation‘ gegenüber. Der anfänglichen Diskussion um die künftige Handlungsfähigkeit des Staates und seiner Gebietskörperschaften folgte seitens Wissenschaft und Politik nach und nach die verstärkte Forderung nach kooperativem Handeln von Städten und Gemeinden. Vielerorts zeichnet sich bereits heute ab, dass einzelne Kommunen allein in Zukunft nicht mehr in der Lage sein werden, sämtliche öffentliche Leistungen anzubieten, die für eine hohe Lebensqualität von Bedeutung sind. Durch eine Bündelung ihrer Kräfte im Rahmen interkommunaler Kooperation können Städte und Gemeinden ihre Infrastrukturausstattung sowie deren Auslastung sicherstellen und gemeinsam attraktive Wohnangebote unterschiedlichster Qualitäten sowie Serviceleistungen entwickeln, welche die Region als Wohnstandort attraktiver machen. Eine interkommunal abgestimmte Baulandentwicklung bietet zudem die Chance, disperses Siedlungswachstum zu verhindern und die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme voranzutreiben - beides zentrale Anliegen des neuen LEP 2025 für Nordrhein-Westfalen. Ziel des kooperativen Vorgehens von Städten und Gemeinden ist eine bedarfsgerechte, qualitätsvolle und regional ausgerichtete Siedlungsflächenpolitik.

Anders als in Bereichen wie z. B. der Abfall- und Abwasserentsorgung, aber auch der Einzelhandels- und Gewerbeflächenentwicklung, in denen zahlreiche Städte und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen bereits erfolgreiche Zusammenarbeit praktizieren, wird die interkommunale Ausweisung und Entwicklung von Wohnbauland unter den meisten Kommunalvertretern nach wie vor kaum diskutiert. Bedenken ergeben sich in erster Linie bei der Fra-

ge, wie Kosten und Nutzen einer Kooperation gerecht auf alle beteiligten Schultern verteilt werden können. Das Problem liegt dabei häufig in der Monetarisierung des langfristigen Nutzens. Darüber hinaus sind bei der Wohnbaulandentwicklung zahlreiche Folgekosten, etwa für den Neubau und dauerhaften Unterhalt entsprechender Infrastrukturen, zu berücksichtigen und in entsprechende Überlegungen einzubeziehen.

Auch die hohe Anzahl verschiedener Akteure am Wohnungsmarkt (private Investoren und Kleineigentümer, Wohnungsbaugesellschaften etc.), die an solch kooperativen Planungen zu beteiligen wären, jedoch meist kleinteilige Interessen verfolgen, könnte ein weiterer Grund für die Zurückhaltung von Politik und Verwaltung sein. Zwar dürfte die Erkenntnis, dass diese Zurückhaltung angesichts der sich künftig vielerorts noch verschärfenden Rahmenbedingungen aufgegeben werden muss, mittlerweile in vielen Kommunen angelangt sein, doch mangelt es an umfassenden konzeptionellen Ansätzen und Orientierungshilfen. Diese befinden sich, wenn sie überhaupt existieren, in den Kinderschuhen, an praktische Umsetzung gar ist bisher kaum zu denken. In Nordrhein-Westfalen zeigen lediglich das Beispiel der Wohnregion Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler oder die Aufstellung eines regionalen Flächennutzungsplans im Ruhrgebiet weiterführende Ansätze auf.

In Anbetracht der immensen Herausforderungen jedoch ist verstärkte interkommunale Kooperation über kurz oder lang unausweichlich. Die verbleibende Zeit sollte daher genutzt werden, um Modelle und Strategien der Kooperation zu erproben. Dabei muss es nicht prinzi-

piell um die interkommunale Entwicklung von Wohngebieten gehen: Auch die gemeinsame Ermittlung und Beurteilung zukünftiger Flächenbedarfe und eine darauf aufbauende regionale Priorisierung bzw. zeitliche Staffe- lung der Flächeninanspruchnahme wäre ein Schritt in die richtige Richtung. Voraussetzung ist die Unterstützung bzw. sogar aktive Förderung dieses Vorgehens durch die Regionalplanung. Es muss offen diskutiert werden, ob zusätzliche Hilfestellung oder Anreize erforderlich sind, welche Städte und Gemeinden zugunsten der Entwicklung und Erprobung gemeinsamer Konzepte zum Verzicht auf (vermeintliche) eigene Entwicklungsoptionen bewegen könnten.

Das Forum Baulandmanagement NRW hat das Thema erneut im Rahmen eines Werkstattgesprächs am 15. September 2009 in Aachen aufgegriffen. Ziel war es, mit allen interessierten nordrhein-westfälischen Mitgliedskommunen, mit Projektentwicklern sowie der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft gemeinsam über Möglichkeiten und Hemmnisse ‚interkommunaler Kooperation in der Wohnbaulandentwicklung‘ zu diskutieren. Deutlich zutage trat dabei die Einsicht, dass eine nachhaltige Baulandentwicklung nicht durch eine ruinöse Konkurrenz von Städten, suburbanem und ländlichem Raum gelingen kann, sondern nur durch die Erarbeitung und Umsetzung gemeinsam abgestimmter Strategien. Beispiele aus anderen Ländern, darunter das erfolgreich realisierte interkommunale Wohngebiet Altenholz-Dänischenhagen-Kiel in Schleswig-Holstein sowie das Forschungsprojekt ‚PFIF - Praktiziertes Flächenmanagement in der Region Freiburg‘ zeigten erste nützliche Lösungsansätze.

Auch die weiteren Fachbeiträge, etwa zur Kooperation in der Städteregion Aachen, sowie die anschließende Diskussion förderten nicht nur das breit gestreute Interesse am Thema zu Tage, sondern machten zudem Mut, sich in Zukunft weiter damit auseinanderzusetzen. Aus Sicht der Beteiligten ist besonders die Frage der Impulssetzung von Bedeutung. In diesem Zusammenhang möchte sich das Forum Baulandmanagement NRW als Partner anbieten, um gemeinsam mit Land, Kommunen und weiteren betroffenen Institutionen gangbare rechtliche und organisatorische Wege einer kooperativen Wohnbaulandpolitik zu entwickeln. ●

KONTAKT

Koordinierungsstelle Forum
Baulandmanagement NRW
c/o STADTRAUMKONZEPT GmbH
Alexander Sbosny, Sebastian Siebert
Huckarder Straße 12
44147 Dortmund
Tel. 0231-5323-446
E-Mail: kontakt@forum-bauland.nrw.de
Internet: www.forum-bauland.nrw.de



FOTOS (4): LANDESGARTENSCHAU HEMER

▲ Schauplatz der diesjährigen Landesgartenschau in Hemer ist ein umgewidmetes Kasernengelände

Im Blumenmeer liegt Zwergengold

Die Landesgartenschau 2010, die am 17. April 2010 in der Stadt Hemer eröffnet wird, setzt auf Nachhaltigkeit und regionale Identität - mit Blick auf langfristigen Freizeitnutzen

Der Frühling in Hemer kommt aus dem Münsterland. 60.000 Stiefmütterchen und 50.000 Vergissmeinnicht, Tausendschönchen und Akeleien wuchsen bis vor kurzem in Münster-Gievenbeck ihrer eigentlichen Bestimmung entgegen: Die Besucher der Landesgartenschau 2010 mit einem Blütenmeer zu empfangen. Dazu wurden sie Mitte März auf Lkw verladen und gesellen sich nun in Südwestfalen zu den anderen dort bereits eingesetzten 250.000 Blumenzwiebeln, auf dass es nach dem langen harten Winter endlich Frühling werde. Beschaulich liegt die Mittelstadt eingebettet in die walddreiche Mittelgebirgsland-

schaft des Sauerlands. Bisher ist Hemer mit seinen knapp 38.000 Einwohnern vor allem als Industriestadt bekannt. Ab dem 17. April 2010 soll es darüber hinaus Anziehungspunkt für große und kleine Besucher werden, wenn die diesjährige Landesgartenschau (LGS) hier ihre Pforten öffnet. Neben den münsterländischen Frühblütern gedeihen hier knapp 1.000 neu gepflanzte Bäume, Sträucher und Stauden sowie einige Kilometer Hecken. Etwa ein Dutzend Blumenschauen geben Händlern und Interessierten die Möglichkeit, auch exotische Pflanzen zu erstehen.

KASERNGELÄNDE GENUTZT

Als Ausstellungsgelände dient die ehemalige Blücher-Kaserne. Bis 2007 waren auf dem drei Hektar großen Areal Bundeswehr-Soldaten stationiert, dann übergab man die Schlüssel an die Stadt. Aus der Notwendigkeit, das

Gelände einer neuen Nutzung zuzuführen, entstanden schließlich die Idee und das Konzept zur Landesgartenschau 2010.

Jetzt befinden sich in den alten Kasernengebäuden das so genannte Kulturquartier der LGS, also Restaurants und Ausstellungsräume, sowie die STALAG-Gedenkstätte, die auch dem düsteren Kapitel der Kaserne einen Platz auf der LGS einräumt. Neu entstanden ist das Grohe-Forum - eine Multifunktionshalle, die Platz für Veranstaltungen bietet und im Sommer unter anderem das Public Viewing für die Fußball-WM beherbergen wird.

Unter dem Motto „Zauber der Verwandlung“ findet zum ersten Mal eine LGS auf hügeligem Gelände statt. Fast 100 Höhenmeter können Besucher zurücklegen, wenn sie vom Eingang im Kulturquartier durch die Themengärten hindurch und die Himmelstreppe hinauf zum neu errichteten Jüberturm steigen. Aus 240 geraden Hölzern wird diese 23 Meter hohe Konstruktion erst an Ort und Stelle aufgebaut.

HOLZTURM ALS WAHRZEICHEN

Die Einzelteile aus Lärchenholz wurden in der Nähe der schwäbischen Stadt Ulm gefertigt. Von dort gelangen sie per Schwertransport nach Hemer. Ein aufwändiges Projekt, das vor allem durch die großzügige Unterstützung der Stiftung der Sparkasse Märkisches Sauerland Hemer-Menden umgesetzt werden kann. Der Jüberturm soll das Wahrzeichen der LGS werden.



▲ Von einem Baumhaus bietet sich den Besuchern Ausblick auf die Themengärten



DIE AUTORIN

Judith Mader
ist freie Journalistin
in Köln

Zukunftsweisend und vor allem nachhaltig will die Landesgartenschau in Hemer sein. Auch über die Schau hinaus soll das Gelände der aktiven Freizeitgestaltung dienen und die Stadt noch ein wenig lebenswerter machen - und das für alle Altersstufen. Für die Kleinen finden sich zum Beispiel einzigartige Spielplätze. Der Waldspielplatz Zwergengold liegt inmitten des üppig bewachsenen Felsenmeers. Die Gesteinsformation aus dem Tertiär steht seit 1962 unter Naturschutz und hat Hemer den Beinamen „Felsenmeerstadt“ eingetragen.



▲ Hauptattraktion im Garten der Sinne ist der große Irrgarten aus Hainbuchen

Jetzt wurde hier auf einer Lichtung eine ganze Handwerkssiedlung - unter anderem mit einer Schmiede, einem Förderturm und einer Bergwerksbahn zum Toben - errichtet. „Wir haben damit die alte Hemeraner Sage ‚Zwergengold‘ aufgegriffen, die sich um die Anfänge der Eisenerzgewinnung im Felsenmeer rankt. In dem Geotop hat die erste Verhüttung von Eisenerz ihre Wiege - das ist ein wichtiges Kapitel für Hemer. Uns war es bei der Planung der Landesgartenschau Hemer wichtig, regionale Bezüge aufzunehmen“, sagt Landschaftsarchitekt Christof Geskes, der den Waldspielplatz zusammen mit seiner Kollegin Kristina Hack konzipiert hat.

GESTEINSFORMATION EINBEZOGEN

Ganz bewusst wurde das Geotop Felsenmeer als natürliches Wahrzeichen von Hemer miteinbezogen und beheimatet künftig auch die 15 Themengärten. Mal mediterran, mal asiatisch gestaltet können sich Hausbesitzer hier Ideen für den eigenen Garten einholen. Eine Aussichtsplattform, ein Steg und eine Brücke wurden neu errichtet, um das Naturschutzgebiet auch künftig wieder attraktiv für Touristen zu machen. Die Ge-

samtkosten für alle Baumaßnahmen belaufen sich auf rund 1,3 Millionen Euro. Rund 80 Prozent werden durch Fördermittel des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung getragen.

Jugendliche und Sportfans können sich im Felsenpark über die 2.000 Quadratmeter große Skateanlage freuen, die sowohl von Skateboardern, als auch von Inlineskatern und BMX-Fahrern genutzt werden soll. In Deutschland gibt es nur ein Dutzend Anlagen dieser Größenordnung. Der Fortgeschrittenen-Bereich ist wettbewerbstauglich, sodass hier auch Meisterschaftswettkämpfe ausgetragen werden können. Hier hat die Märkische Bank der Stadt bei der Finanzierung unter die Arme gegriffen und wird dafür in den kommenden zehn Jahren auch Namensgeber für die Anlage sein. Für alle anderen Fa-

milienmitglieder befinden sich ganz in der Nähe des Skateparks der Wasserspielplatz und die Gärten der Bewegung, die vor allem Besucher jenseits der 50 ansprechen sollen. Für sie wurde ein Fitness-Studio im Freien konzipiert - eine Idee, welche die verantwortliche Hamburger Ingenieurin Renate Zeumer aus China mitgebracht hat. Die Geräte sind aus Edelstahl und halten damit auf lange Zeit der Witterung stand.

HECKENKABINETT MIT MOTTO

Entspannender geht es im Park der Sinne zu, der dritten Komponente der LGS neben dem Kulturquartier und dem Felsenpark. Hierher gelangt man vom Felsenpark aus durch das Städtmosaik, in dem sich 15 Nachbarstädte von Hemer präsentieren. Der Garten der Sinne besteht - abgesehen von einem großen Irrgarten aus Hainbuchen - aus 15 Hecken-

► Für Sportbegeisterte wurde auf dem Felsenpark eine 2.000 Quadratmeter große Skate-Anlage gebaut

Die Landesgartenschau Hemer ist vom 17. April bis zum 24. Oktober 2010 jeden Tag von 9.30 Uhr bis 18.30 Uhr geöffnet.

Weitere Informationen im Internet unter www.landesgartenschau-hemer.de

kabinetten, die - eingebettet in ein Meer aus Wildblumen - jeweils ein besonderes Motto tragen. Es sind dies der „Garten des Geschmacks“, in dem ein äthiopischer Kaffee pavillon steht, oder der „Garten des Gleichgewichtssinns“, wo Besucher ihre Balance in einem Parcours aus Riesenzahnbürsten testen können.

Zukunftsweisend ist auch die Marketingstrategie der Stadt. Man nutzt unter anderem das Soziale Netzwerk „wer-kennt-wen“ (WKW) im Internet, um auf die LGS aufmerksam zu machen, und kann dort immerhin 1.000 Mitglieder vorweisen - mehr als alle anderen deutschen Gartenschauen. Ob sich dieses Interesse in gesteigertem Besucherandrang ab Mitte April niederschlägt, wird sich zeigen. 15.000 Dauerkarten sind bereits verkauft.

Rund 40 Millionen Euro hat das ambitionierte Projekt die Stadt gekostet. Dieses Geld soll kurzfristig eine erfolgreiche Landesgartenschau und langfristig eine nachhaltige Stadtentwicklung gewährleisten, wünscht sich Bürgermeister Michael Esken: „Die Bürgerinnen und Bürger Hemers werden noch viele Jahrzehnte von der Landesgartenschau profitieren. Wir tragen Verantwortung und zeigen selbstbewusst Stärke - zum Vorteil der gesamten Region Südwestfalen. Die Neu- und Umgestaltung der Innenstadt und eine hoch moderne Infrastruktur lassen Hemer zum Vorbild für andere Städte werden.“ ●





FOTO: WOLTERFOTO

▲ Angesichts der Winterschäden stellt sich Experten die drängende Frage, wie die Instandhaltung von Straßen dauerhaft zu gewährleisten und zu finanzieren ist

Für 25 Jahre Straßen in gutem Zustand

Die Straßenschäden durch den strengen Winter bringen die Notwendigkeit nachhaltiger Instandhaltungs-Konzepte ins Bewusstsein - etwa die Übertragung auf Private wie im Kreis Lippe

Denk´ ich an unsere Straßen in der Nacht, bin ich um den Schlaf gebracht.“ Stadtkämmerer aus allen Ecken der Republik dürften sich in diesen Tagen mehrfach an Heinrich Heine erinnert fühlen. Nicht nur, weil die Winterliebhaber unter ihnen in diesem Jahr wahrlich ein Märchen erleben konnten. Sondern weil der bitterkalte Winter, da er endlich den Rückzug angetreten hat, allerorten offenbart, wie hoch der Preis für die ungewöhnlich lange Schneeperiode ist. Aufgeplatzte Fahrbahndecken, tiefe Schlaglöcher, verschobene Gehwegplatten und gefährliche Stolperkanten treten zutage. Dabei sind längere Frostperioden an und für sich nicht problematisch. Schlimm wird es erst, wenn das Wetter - wie in diesem Winter - häufig wechselt und Straßen sowie Wege schon zuvor nur notdürftig geflickt waren.



DIE AUTOREN

Dr. Ute Jasper ist Partnerin der Kanzlei Heuking Kühn Lüer Wojtek in Düsseldorf



Daniel Soudry LL.M. ist Rechtsanwalt der Kanzlei Heuking Kühn Lüer Wojtek in Düsseldorf

Das ständige Hin und Her von Tauwetter und Frost führt dazu, dass Schmelzwasser in bereits vorhandene Risse eintritt. Beim nächsten Temperatursturz gefriert das Wasser und sprengt den Asphalt regelrecht auf. Erschwerend kommt hinzu, dass der Einsatz

großer Mengen Streusalz die Straßen und Wege zusätzlich angreift.

HÄUFIG REIFENSCHÄDEN

Gerade in der dunklen Jahreszeit können Autofahrer die Schäden nicht erkennen - oder erst dann, wenn es bereits zu spät ist. Reifenschäden sind dann keine Seltenheit. Bautechnikexperten des TÜV Rheinland schätzen, dass 30 bis 40 Prozent aller deutschen Straßen stark beschädigt sind. Bei diesen Dimensionen bleibt den Kommunen nichts anderes übrig, als die Schäden rasch punktuell auszubessern. Denn für eine Grundsanierung der Straßen fehlen die Mittel.

Dass die Situation den Kämmerern den Schlaf raubt, hat mehrere Gründe. Zum einen sind die Kosten für die Beseitigung der Straßenschäden wegen des jahrelangen Investitionsstaus ohnehin hoch. Zum anderen setzt ein langer Winter wie der vergangene den öffentlichen Haushalten zu, weil die Ausgaben für Räumdienste und Streusalz überdurchschnittlich hoch ausfallen. Nachdem der Bundesverkehrsminister zunächst noch Hilfe in Aussicht stellte, verlautete kurz darauf aus dem Ministerium, dass die Bundesregierung den Kommunen kein Geld zur Verfügung stellen könne. Denn eine Umleitung der Mittel aus den Konjunkturpaketen in die kommunale Straßensanierung sei nicht zulässig.

STRAßENPROJEKT LIPPE

Der Ball liegt also wieder bei den Kommunen. Diese sind nun gefragt, andere Finanzierungsmöglichkeiten für die unerwartet großen Ausgaben aufzutun. Dass es solche Möglichkeiten gibt, zeigt ein Blick auf den Kreis Lippe. Dort entschloss man sich bereits 2005 dazu, ein privates Unternehmen mit der langfristigen Instandhaltung des Straßennetzes zu beauftragen.

Es folgten eine Prüfung verschiedener Realisierungsansätze, eine Machbarkeitsstudie und ein zweistufiges europaweites Verhandlungsverfahren mit vorgeschaltetem Teilnahmewettbewerb. In dessen Verlauf wurde das Projekt unter Mitwirkung der Bieter zunehmend optimiert.

Die Aufbaustärke der Straßen wurde in Abstimmung mit den Bietern mithilfe von Georadaruntersuchungen und Bohrkernen an neuralgischen Punkten ermittelt. Am 21.08.2009 wurde der Vertrag mit einer aus drei Bauunternehmen bestehenden

Arbeitsgemeinschaft über eine Laufzeit von rund 25 Jahren geschlossen.

INSTANDHALTUNG DURCH PRIVATE

Ergebnis der innovativen Ausschreibung ist die Übertragung der Instandhaltung des gesamten Netzes des Kreises, bestehend aus rund 435 km Straßen, 115 km Radwegen, 96 Brücken sowie allen Durchlässen, Schächten und Gräben, auf einen privaten Partner. Dieser muss klar definierte Straßenzustände erreichen und einhalten. Dabei entscheidet er aber eigenverantwortlich, welche konkreten Bauleistungen er zum Erreichen der vertraglichen Ziele ausführt.

Kernpunkt des Vertrags sind daher nicht einzeln aufgezählte Leistungen, sondern messtechnisch erfassbare Straßenzustandswerte nach geeichten Messverfahren. Diese Werte muss der Auftragnehmer zwingend einhalten.

Während der Kreis Lippe Straßenbaustraßenbetreiber und Eigentümer der Straßen bleibt und als solcher weiterhin für Betriebsdienst sowie Neu-, Um- und Ausbau verantwortlich ist, wird der vertraglich vereinbarte Straßenzustand über den gesamten Vertragszeitraum durch den privaten Partner gewährleistet. Damit kehrt der Kreis der Einzelbeauftragung von Ausbesserungsarbeiten den Rücken und nimmt fortan den Lebenszyklus der Straßen in den Blick. Dies ist deshalb sinnvoll, weil der private Dienstleister im Interesse einer wirtschaftlichen Auftragsabwicklung bereits im Ansatz darauf achten wird, dass Straßen keine Risse oder Löcher bekommen, in die Wasser eindringen kann.

Hierdurch ist der Zustand der Straßen nicht mehr von der momentanen Kassenlage oder unerwartet strengen Wintermonaten abhängig. Außerdem werden durch den neuen Ansatz rund zehn Prozent der Kosten im Vergleich zur Einzelbeauftragung eingespart. Das Fazit fällt entsprechend positiv aus. „Ich bin davon überzeugt, dass das Straßenprojekt Lippe für jeden kommunalen Straßenbetreiber gute Ansätze und Ideen für die Optimierung des eigenen kommunalen Straßennetzes bietet“, sagt Friedel Heuwinkel, Landrat des Kreises Lippe. ●

Beihilfenrecht Nordrhein-Westfalen

Unterstützungsgrundsätze, Vorschussrichtlinien, Kommentar von Karl-Heinz Mohr, Ministerialrat a. D., und Horst Sabolewski, Regierungsdirektor im Finanzministerium des Landes NRW. 79. Ergänzungslieferung, Stand November 2009, 360 Seiten, Loseblattausgabe inkl. Zugang zur Online-Datenbank, Grundwerk ca. 3.050 Seiten, DIN A 5, in zwei Ordnern, 128,00 Euro bei Fortsetzungsbezug (168,00 Euro bei Einzelbezug). ISBN 978-3-7922-0153-4, Verlag Reckinger, Siegburg. Weitere Informationen unter www.reckinger.de

Mit der 79. Ergänzungslieferung zum Beihilfenkommentar Nordrhein-Westfalen wird wiederum zu zahlreichen akuten Zweifelsfragen Stellung genommen. Überarbeitet wurden die Verzeichnisse der gebührenrechtlich analogen Bewertungen ärztlicher Leistungen sowie die Übersicht der empfängnisregelnden Mittel. Schwerpunkt dieser Ergänzungslieferung ist der Abdruck und die Überarbeitung der für das Beihilfenrecht bedeutsamen Vorschriften anderer Rechtsgebiete. Hervorzuheben sind in diesem Zusammenhang insbesondere die Bestimmungen der Sozialgesetzbücher, die Kinder-Richtlinien, die Empfehlungen der Ständigen Impfkommission sowie die neuen Arzneimittel-Richtlinien des Gemeinsamen Bundesausschusses mit den in Frage kommenden Anlagen. Damit ist der Kommentar wieder auf dem neuesten Stand.

Az.: I/1 047-00

Laufbahnrecht des Landes Nordrhein-Westfalen

Kommentar zur Laufbahnverordnung (LVO NRW), nebst laufbahnrechtlichen Vorschriften für einzelne Beamtengruppen, von Dr. Ronald Rescher und Heinz D. Tadday, Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen. 16. Ergänzungslieferung, Stand Dezember 2009, 336 Seiten, Loseblattausgabe, Grundwerk ca. 1050 Seiten, DIN A 5, im Ordner, 98,00 Euro. ISBN 978-3-7922-0162-6, Verlag Reckinger, Siegburg

Mit der vorliegenden 16. Ergänzungslieferung ist die aufgrund der tiefgreifenden Rechtsänderungen erforderliche Überarbeitung des Kommentars im Wesentlichen erfolgt. Die Vorschriften der Laufbahnverordnung sind eingehend und umfassend kommentiert. Ihre Anwendung wird anhand zahlreicher Beispiele erläutert.

Im Bereich der Kommentierung werden die Themen Beförderungen, Ordnung der Laufbahnen, Befähigung, Höchstaltersgrenzen, Fortbildung, Rotation für Beamte an obersten Landesbehörden und Ausnahmeregelungen überarbeitet. Des Weiteren wird das Stichwortverzeichnis aktuali-

siert sowie die Novellen der Laufbahnverordnung der Polizei, des Arbeitsplatzschutzgesetzes, des Soldatenversorgungsgesetzes und der Richtlinie zur Durchführung der Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen (SGB IX) im öffentlichen Dienst im Lande NRW eingearbeitet. Az.: I/1 043-04-0

Kommunalverschuldung - Befund, Probleme, Perspektiven

von Hannes Rehm, Vorstandsvorsitzender der Norddeutschen Landesbank, sowie Michael Tholen aus dem Kreditportfolio Management der Bank, 276 Seiten, Auflage 1, Erscheinungsjahr 2008, Einband: Hardcover, Preis 57,00 Euro, Berliner Wissenschafts-Verlag GmbH, ISBN 978-3-8305-1541-8.

Die Autoren verfolgen mit ihrem Buch das Ziel, den Kommunen Alternativen zum bisherigen Finanzierungsverhalten aufzuzeigen. Sie geben zunächst einen umfassenden Überblick über die Verschuldungssituation der Kommunen in Deutschland und stellen die Rechtsgrundlagen für die kommunale Kreditaufnahme analytisch aufbereitet dar. Wichtige Aspekte stellen hierbei u. a. die Einführung der Doppik sowie die Einbindung der Kommunen in den Nationalen Stabilitätspakt dar. Im Anschluss wird vor dem Hintergrund der Föderalismusreform II die Haftungskette der Gebietskörperschaften in Deutschland hinsichtlich der Finanzverfassung diskutiert. Unter anderem wird die Möglichkeit der kommunalen Insolvenz betrachtet und an praktischen Beispielen aus den USA und der Schweiz dargestellt. In diesem Zusammenhang wird auch das Thema "kommunales Rating" ausführlich erörtert.

Im zweiten Teil des Buches gehen die Autoren auf die klassischen und auf die neuen Instrumente des kommunalen Schuldenmanagements ein. Insbesondere das häufig für Laien intransparente Instrumentarium der Derivate wird hier aus praktischer Sicht intensiv und anschaulich dargestellt. Im letzten Teil werden die Finanzierungsalternativen für die kommunalen Haushalte vorgestellt und aus finanz- und ordnungspolitischer Sicht beurteilt. Die Diskussion reicht von der Privatisierung über das Betreibermodell bis hin zum Public Private Partnership.

Mit dem in der bewährten Reihe „Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft“ erschienenen Buch werden die Gründe für die kommunale Verschuldungsentwicklung und die vielfach komplexen Funktionsweisen der Finanzmärkte verständlich erläutert. Es leistet einen Beitrag, um den Einsatz der heutigen modernen Finanzinstrumente auch für den Nichtfachmann transparenter werden zu lassen.

Az.: IV ●

Diamandouros weiter Europäischer Bürgerbeauftragter

Nikiforos Diamandouros bleibt weiterhin Europäischer Bürgerbeauftragter. Das Europäische Parlament hat den Griechen in geheimer Abstimmung bis 2014 wiedergewählt. Diamandouros ist seit 2003 im Amt. Aufgabe des 1995 eingeführten Europäischen Bürgerbeauftragten ist es, Missstände in den EU-Institutionen zu untersuchen und bei Transparenzproblemen oder der Zurückhaltung von Informationen und Dokumenten zu intervenieren.

Frau führt Ausschuss der Regionen

Der Vertretung der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften der EU steht erstmals eine Frau vor. Mercedes Bresso, Präsidentin der italienischen Region Piemont und ehemalige Abgeordnete des Europäischen Parlaments, wurde am 10. Februar 2010 zur neuen Präsidentin des Ausschusses der Regionen (AdR) gewählt. Erster Vizepräsident ist der Präsident der spanischen Region Murcia, Ramón Luis Valcárcel Siso. Neuer Vorsitzender der 24-köpfigen deutschen AdR-Delegation ist Werner Jostmeier, Landtagsabgeordneter in NRW. Staatsrätin Dr. Kerstin Kiessler, Mitglied des Senats der Freien Hansestadt Bremen, wurde zur AdR-Vizepräsidentin gewählt.

Wettbewerb Europäische Umwelthauptstadt

Insgesamt 17 Städte haben sich um den Titel der Europäischen Umwelthauptstadt für das Jahr 2012 sowie das Jahr 2013 beworben. Aus Deutschland ist die Stadt Nürnberg dabei. Antreten wird sie gegen europäische Zentren wie Barcelona, Budapest, Rom oder Glasgow, aber auch gegen kleinere Städte wie Malmö, Murcia, Ebro oder Vitoria. Mit der isländischen Hauptstadt Reykjavik und dem ukrainischen Torun sind auch zwei Städte aus Staaten im Rennen, die nicht der EU angehören. Komplettiert wird die Bewerbungsliste durch Antwerpen, Bologna, Lodz, Ljubljana, Nantes und Sevilla. Im Oktober 2010 sollen die Preisträger in Stockholm bekannt gegeben werden.

Mehr Europaschulen

Die Liste der Europaschulen in Nordrhein-Westfalen wächst. Kürzlich wurden weitere 14 Schulen als Europaschule ausgezeichnet. Nicht ganz drei Jahre nach dem Start des Programms gibt es somit insgesamt 114 zertifizierte Europaschulen im Land.

Der Titel „Europaschule in Nordrhein-Westfalen“ wird an Schulen aller Schulformen verliehen, wenn bestimmte Kriterien erfüllt sind. Dazu gehören ein erweitertes Fremdsprachenangebot ebenso wie bilingualer Unterricht und internationale Projekte sowie Partnerschaften oder Austauschprogramme. Bei den Berufskollegs oder weiterführenden Schulen sind zudem auch Schülerbetriebspraktika im Ausland erforderlich.



EUROPA-NEWS
zusammengestellt von
Barbara Baltsch,
Europa-Journalistin,
E-Mail: barbara.baltsch@
kommunen-in-nrw.de

Zusammenarbeit zwischen NRW und Ungarn

Nordrhein-Westfalen und Ungarn wollen ihre Zusammenarbeit ausbauen und haben für die kommenden zwei Jahre mehr als 20 Projekte und Kooperationen vereinbart. So sind künftig unter anderem regelmäßiger Erfahrungsaustausch zu Themen der schulischen Ausbildung, polizeilichen Zusammenarbeit oder der Energiesicherheit geplant sowie Kooperation in der Forst- und Landwirtschaft und der Klärschlamm- sowie Abwasserentsorgung. Zudem soll eine eigens eingerichtete Regierungskommission prüfen, ob in Zukunft Projekte mit Hilfe eines gemeinsamen Fonds verwirklicht werden können.

Island hin zur EU

Island will in die Europäische Union. Die Europäische Kommission hat sich bereits für die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit Island ausgesprochen. Das Land bekenne sich uneingeschränkt zu den gemeinsamen Werten der EU wie Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Achtung der Menschenrechte. Wegen der wirtschaftlichen Probleme Islands müsse es aber erhebliche Herausforderungen auf dem Weg zum Beitritt bewältigen. Jetzt müssen die EU-Mitgliedstaaten darüber entscheiden, ob Beitrittsverhandlungen mit Island aufgenommen werden.

Eurostat zur Wirtschaftskraft der Regionen

Das statistische Amt der EU hat eine Zahlenreihe zur Wirtschaftskraft der Regionen in der EU veröffentlicht. Danach waren die Regionen mit dem höchsten Wohlstandsniveau - gemessen in Bruttoinlandsprodukt (BIP) je Einwohner - im Jahr 2007 die Stadt London mit 334 Prozent des EU-Durchschnitts, das Großherzogtum Luxemburg mit 275 Prozent, die Städte Brüssel mit 221 Prozent, Hamburg mit 192 Prozent, Prag mit 172 Prozent und die Großregion Paris mit 169 Prozent. Auf EU-Ebene lag das BIP je Einwohner bei 24.900 Euro pro Jahr im Verhältnis zur Kaufkraft in der Region. Die Regionen am unteren Ende der Rangfolge befinden sich alle in Bulgarien und Rumänien. ●

Mindesthebesatz bei der Gewerbesteuer

Der gesetzlich vorgeschriebene Mindesthebesatz von 200 Prozent für die Gewerbesteuer ist verfassungskonform (nichtamtlicher Leitsatz).

BVerfG, Beschluss vom 27. Januar 2010
- Az.: 2 BvR 2185/04 und 2 BvR 2189/04 -

Seit dem 1. Januar 2004 sind Gemeinden nach § 1, § 16 Abs. 4 Satz 2 GewStG verpflichtet, Gewerbesteuern zu einem Mindesthebesatz von 200 % zu erheben. Zuvor stand es den Gemeinden frei, jeden beliebigen Hebesatz festzusetzen und durch eine Festsetzung des Hebesatzes auf Null von der Erhebung der Gewerbesteuer gänzlich abzusehen.

Die Beschwerdeführerinnen, zwei Gemeinden in Brandenburg, wendeten sich mit Kommunalverfassungsbeschwerden gegen die Neuregelung. Sie wollen weiterhin die Möglichkeit haben, wie in der Vergangenheit niedrigere Hebesätze zu bestimmen oder keine Gewerbesteuer zu erheben.

Der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts hat die Verfassungsbeschwerden zurückgewiesen. Der gesetzlich vorgeschriebene Mindesthebesatz von 200 % für die Gewerbesteuer ist verfassungskonform. Die Neuregelung verstößt nicht gegen die grundgesetzlich gewährleistete kommunale Finanzhoheit und die von ihr umfasste Hebesatzautonomie. Art. 28 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 106 Abs. 6 GG gewährleisten nicht, dass den Gemeinden das Recht zur Festsetzung des Hebesatzes der Gewerbesteuer ohne gesetzliche Einschränkungen eingeräumt werde. Die mit dem gesetzlichen Mindesthebesatz von 200 % verbundene Beschränkung des Hebesatzrechts berührt danach die Finanzautonomie der Gemeinde nicht in ihrem Kernbereich, weil den Gemeinden ein erheblicher Gestaltungsspielraum erhalten bleibe. Die Neuregelung ist danach durch die Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Art. 105 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 72 Abs. 2 GG gedeckt. Sie sei zur Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse erforderlich. Die Vorschriften verstießen nicht gegen die im Grundgesetz als Bestandteil der allgemeinen Selbstverwaltungsgarantie gewährleistete kommunale Finanzhoheit. Art. 28 Abs. 2 Satz 3 und Art. 106 Abs. 6 Satz 2 GG gewährleisten nicht, dass den Gemeinden das Recht zur Festsetzung des Hebesatzes der Gewerbesteuer ohne gesetzliche Einschränkungen eingeräumt wird. Die gemeindliche Hebesatzautonomie verlange insbesondere keine unentziehbare Befugnis der Gemeinden, auf die Erhebung der Gewerbesteuer ganz zu verzichten. Das Grundgesetz fuße nicht auf einer einfachgesetzlichen Tradition uneingeschränkter Gestaltungsfreiheit der Gemeinden bei den Hebesätzen. Mit der wettbewerblichen Funktion der



**GERICHT
IN KÜRZE**

zusammengestellt
von Hauptreferent
Andreas Wohland,
StGB NRW

Gewährleistung eines Hebesatzrechts können auch gesetzliche Bestimmungen vereinbar sein, die die Freiheit des Wettbewerbsverhaltens begrenzen, um diesen in gemeinwohlverträglichen Bahnen zu halten. Den Gemeinden sei weder eine bestimmte Aufkommenshöhe noch die Gewerbesteuer als solche von Verfassungen wegen garantiert.

Die verfassungsrechtliche Gewährleistung des gemeindlichen Hebesatzrechts lasse allerdings keine beliebigen Einschränkungen zu. Der „Rahmen der Gesetze“, an den Art. 106 Abs. 6 Satz 2 GG das Hebesatzrecht bindet, darf nicht beliebig eng gezogen werden. Die Finanzhoheit muss den Gemeinden im Kern erhalten bleiben. Das Hebesatzrecht darf nicht unverhältnismäßig beschränkt werden.

Diesen Anforderungen werde der gesetzliche Mindesthebesatz von 200 % für die Gewerbesteuer gerecht. Die Regelung diene dem legitimen Ziel, die Bildung von „Steueroasen“ zu verhindern und die Streuung von Gewerbebetrieben über das ganze Land hinweg zu fördern, sowie der Sicherung der verfassungsrechtlich vorgesehenen Gewerbesteuerumlage. Da die Berechnung der Umlage vom Ist-Aufkommen der Gewerbesteuer abhängt, kann sich eine Gemeinde durch Festsetzung des Hebesatzes auf Null der Abführung der Umlage entziehen. Die Festlegung eines Mindesthebesatzes verhindere, dass Gemeinden einen Anteil an der Einkommensteuer erhalten, ohne sich an der Gegenfinanzierung durch die Gewerbesteuerumlage zu beteiligen. Ein Mindesthebesatz von 200 % wahre auch die Grenzen der Zumutbarkeit. Das Hebesatzrecht als solches bleibe den Gemeinden weiter erhalten. Bei dem maßvollen, weit unter dem Durchschnitt liegenden Mindesthebesatz von 200 % ist es ihnen weiterhin möglich, Standortnachteile auszugleichen und am interkommunalen Wettbewerb um Gewerbeansiedlungen teilzunehmen.

Glasverbot im Kölner Straßenkarneval

Der 5. Senat des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen hat das für den Kölner Straßenkarneval verfügte Glasverbot der Stadt Köln bestätigt und damit eine anderslautende Entscheidung des Verwaltungsgerichts Köln aufgehoben.

OVG NRW, Beschluss vom 10. Februar 2010
- Az.: 5 B 119/10 sowie 5 B 147, 148, 149 und 150/10 -

Mit einer für sofort vollziehbar erklärten Allgemeinverfügung hatte die Stadt Köln für bestimmte Zeiten an den Karnevalstagen in der Altstadt, im Zülpicher Viertel und im Bereich der Ringe ein allgemeines Verbot ausgesprochen, Glasbehältnisse mitzuführen und zu benutzen.

Zur Begründung seiner Entscheidung hat das OVG ausgeführt: Zwar werde im Allgemeinen durch das bloße Mitführen und Benutzen von Glasbehältnissen eine Gefahrenschwelle nicht überschritten. Jedoch gäben die besonderen Verhält-



nisse des Kölner Straßenkarnevals nach den Erfahrungen der letzten Jahre Anlass zu einer differenzierteren Betrachtung. Es komme alljährlich durch am Boden liegende Glasflaschen und Scherben inmitten dicht gedrängter Menschenmassen zu einer Störung der öffentlichen Sicherheit. Nach Auffassung des Senats sei zwar fraglich, ob diese Gefahrenlage effektiv durch das in Rede stehende Glasverbot bekämpft werden könne, ob unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten auch die Inanspruchnahme nicht verantwortlicher Personen gerechtfertigt sei und ob das Vorgehen der Stadt Köln nicht einer besonderen gesetzlichen Ermächtigung bedürfe.

Bei der im vorliegenden Eilverfahren gebotenen allgemeinen Folgenabwägung bestehe jedoch ein überwiegendes öffentliches Interesse an der sofortigen Durchsetzung des Glasverbots. Das von der Stadt Köln ausgearbeitete Kontrollkonzept sei nicht von vornherein ungeeignet zur Bekämpfung der von Glasbruch beim Karneval ausgehenden Gefahren. Es spreche vielmehr vieles dafür, dass dieses Konzept zu einer erheblichen Reduzierung der durch Glasbruch verursachten Schäden führen werde. Diese Annahme rechtfertigten insbesondere die Erfahrungen, welche die Stadt Dortmund anlässlich der Loveparade im Jahre 2008 mit einem ähnlichen Konzept gemacht habe. Danach sei die Zahl der Schnittverletzungen gegenüber einer entsprechenden Vorjahresveranstaltung in Essen ganz erheblich zurückgegangen. Gegenüber diesen Gesichtspunkten wiege die mit dem Verbot einhergehende Belastung für die Karnevalisten, Glasbehältnisse weder mitführen noch benutzen zu dürfen, weniger schwer.

Hingegen hatte der Antrag Erfolg, soweit er sich gegen die Androhung von Zwangsmitteln im Wege der Allgemeinverfügung richtete. Der Senat bestätigte die bereits vom Verwaltungsgericht angeführten Bedenken gegen eine ordnungsgemäße förmliche Zustellung an die Betroffenen. Er wies darauf hin, dass es der Stadt allerdings unbenommen sei, etwaige Zwangsmittelandrohungen den jeweils Betroffenen vor Ort unmittelbar zuzustellen.

Zeitgleich lehnte der Senat vier weitere Beschwerden von Imbiss- und Kiosk-Betreibern gegen ihnen gegenüber ausgesprochene Verkaufsverbote für Getränke in Glasbehältnissen ab. Die Beschlüsse sind unanfechtbar. ●



Herausgeber

Städte- und Gemeindebund
Nordrhein-Westfalen
Kaiserswerther Straße 199-201
40474 Düsseldorf
Telefon 02 11/45 87-1
Fax 02 11/45 87-211
www.kommunen-in-nrw.de

Hauptschriftleitung

Hauptgeschäftsführer
Dr. Bernd Jürgen Schneider

Redaktion

Martin Lehrer M. A. (Leitung)
Telefon 02 11/45 87-2 30
redaktion@kommunen-in-nrw.de
Barbara Baltsch
Debora Becker (Sekretariat)
Telefon 02 11/45 87-2 31

Abonnement-Verwaltung

Stephanie Hilkhausen
Telefon 0211/4587-243
stephanie.hilkhausen@kommunen-in-nrw.de

Anzeigenabwicklung

Krammer Verlag Düsseldorf AG
Goethestraße 75 • 40237 Düsseldorf
Telefon 02 11/91 49-4 55
Fax 02 11/91 49-4 80

Layout

KNM Krammer Neue Medien
www.knm.de

Druck

D+L REICHENBERG GmbH
46395 Bocholt

Gedruckt auf
chlorfrei gebleichtem Papier

Die Zeitschrift erscheint monatlich mit zwei Doppelnummern jeweils im Februar und Juli. Das Abonnement (Einzelpreis 78 € komplett, Mindestlaufzeit 1 Jahr) ist unbefristet und kann jederzeit begonnen werden. Bestellungen nur beim Städte- und Gemeindebund NRW, Kaiserswerther Str. 199-201, 40474 Düsseldorf, Internet: www.kommunen-in-nrw.de. Die Abonnementgebühr wird während eines Jahres anteilig für die dann noch bezogenen Hefte sowie im März für das gesamte Jahr in Rechnung gestellt. Das Abonnement kann jeweils zum 15. eines Monats - wirksam zum 1. eines Folgemonats - schriftlich gekündigt werden. Für die bei Kündigung während des Kalenderjahres nicht mehr bezogenen Hefte wird die Abonnementgebühr anteilig zurückerstattet. Kein Buchhandelsrabatt. Die mit dem Namen des Verfassers veröffentlichten Beiträge geben die persönliche Meinung des Verfassers wieder. Nachdruck oder elektronische Wiedergabe nur mit Genehmigung der Schriftleitung.

ISSN 0342 - 6106



**Themenschwerpunkt
Mai 2010:**

Wasser

GVV-Kommunalversicherung VVaG

Der starke Partner von über 6.000 Städten und Gemeinden, Kreisen, kommunalen Unternehmen und Sparkassen in Deutschland.

Unser Versicherungsangebot im Überblick:

- Allgemeine Haftpflichtversicherung
- Kraftfahrtversicherung
- Vermögenseigenschadenversicherung
- Personalgarantiersicherung für Sparkassen
- D&O Versicherung
- Allgemeine Unfallversicherung
- Schülerunfall- und Schüलगarderobenversicherung
- Sachversicherungen
- Technische Versicherungen
- Ausstellungsversicherung

Angebote mit Beteiligung unserer Kooperationspartner:

- Rechtsschutzversicherung
- Beihilfeablöseversicherung
- betriebliche Altersvorsorge

GVV. Gewachsen aus Vertrauen.

Seit 1911 sind wir gewachsen aus dem Vertrauen unserer Mitglieder.

Setzen auch Sie auf unsere jahrzehntelange Erfahrung in der Versicherung kommunaler Risiken.



GVV-Kommunalversicherung VVaG
Aachener Straße 952-958
50933 Köln
Telefon 0221.48930
www.gvv.de

HANDBUCH CONTRACTING

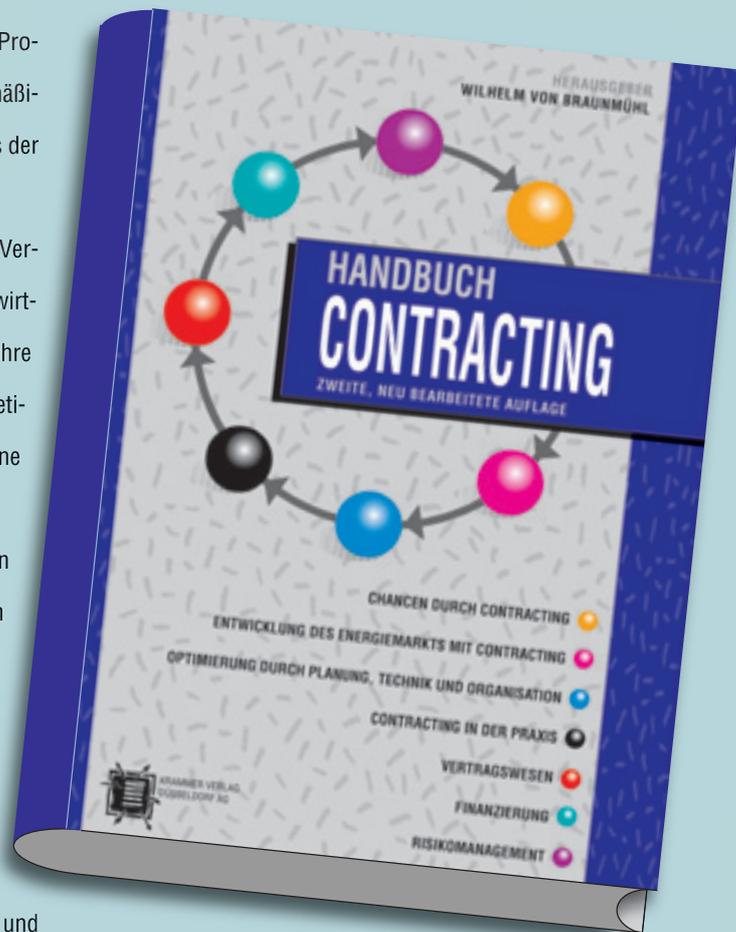
HERAUSGEBER WILHELM VON BRAUNMÜHL

Die Senkung der Energiekosten ist für viele Verbraucher ein Ziel, um Produktion und Dienstleistung in Deutschland zu sichern. Die erreichte Ermäßigung von Strom- und Gaspreisen ist ein wichtiges Teilergebnis, das aus der Liberalisierung der Energiemärkte hervorgegangen ist.

Jedoch greifen die geringeren Primärenergie-Bezugskosten für viele Verbraucher aus Industrie, öffentlicher Hand, Gewerbe und Wohnungswirtschaft zu kurz. Für sie ist noch wichtiger, sich stärker als früher auf ihre Kernaufgabe zu konzentrieren und den gesamten Bereich der energetischen Anwendungstechnik auszulagern. Energiecontracting eröffnet eine ausgereifte Möglichkeit dazu.

Was Energiecontracting ist, welche Rolle es im liberalisierten Energiemarkt spielt, wie es funktioniert, welche Chancen das Verfahren bietet und welche Risiken es birgt, darüber geben mehr als 50 kompetente Autorinnen und Autoren aus Industrie, Wirtschaft, Politik und Kommune Auskunft. Im Mittelpunkt des Buches steht eine Sammlung von Anwendungsfällen mit ausführlicher Darstellung von Verfahrensweise und Erfolg.

Die zweite Auflage des Buches wurde völlig neu überarbeitet, erweitert und aktualisiert. Unter anderem ist ein Verzeichnis aller am Markt agierenden Contractingunternehmen beigefügt. Das Buch wendet sich an die Entscheider in Industrie, Gewerbe, Verwaltung und Wohnungswirtschaft. Aber auch alle anderen, die in das Contractingverfahren involviert sind, werden angesprochen: Betreiber, Anlagenhersteller, Contractoren, Rechtsanwälte, Finanzdienstleister, Versicherungen oder Energieberater. Schließlich ist es lesbar für alle, die etwas über Energiedienstleistung und Energiesparen wissen wollen.



**2. Auflage 2000, ca. 900
Seiten, ca. 330 Bilder/
Grafiken/Tabellen, Format
14,8 x 21 cm, kartoniert,
Preis 82,50 €, ISBN
3-88382-075-X, Krammer
Verlag Düsseldorf AG**

Das Fachbuch erhalte ich 8 Tage unverbindlich zur Ansicht – danach übernehme ich das Buch.

**Coupon bitte
per Post oder Fax an:
Krammer Verlag Düsseldorf AG
Goethestraße 75
40237 Düsseldorf
Telefon 0211/9149-3,
Telefax 0211/9149-480**

- Senden Sie mir:
- das Handbuch Contracting
zum Preis von 82,50 € zzgl. Versandkosten
- Probehefte Ihrer Fachzeitschriften
- das komplette Verlagsprogramm

Name _____

Straße _____

Postleitzahl/Ort _____

Datum/Unterschrift _____

