



Aus dem Inhalt:

- Schwerpunkt: Neues Kommunales Finanzmanagement (NKF)
- Sicherung der öffentlichen Daseinsvorsorge
- Deutschlands erster Kulturlandschaftsverband

Reform der Pflegeversicherung: Plus und Minus



Ob die nunmehr von der Großen Koalition auf den Weg gebrachte Pflegereform die soziale Pflegeversicherung wirklich nachhaltig zukunftsfähig macht, ist alles andere als sicher. Immerhin wird die am 14. März 2008 vom Bundestag beschlossene Gesetzesnovelle aber für viele Pflegebedürftige und ihre Angehörigen im Leistungsbereich lange überfällige Verbesserungen bringen. An der Zustimmung des Bundesrates bestehen keine Zweifel, so dass mit einem zeitnahen Inkrafttreten zu rechnen ist.

Die Verbesserungen sind aus Sicht der Kommunen als Sozialleistungsträger und Gewährleister der Lebensqualität der pflegebedürftigen Menschen ausdrücklich zu begrüßen. Umso bedauerlicher ist, dass die Reform im strukturellen Bereich zum Teil alte Fehlentwicklungen fortschreibt und neue in Gang setzt.

Die Pflegereform verbessert durch eine schrittweise Leistungsausweitung für ambulante Pflege die Möglichkeiten, pflegebedürftige Menschen gemäß ihrem ganz überwiegenden Wunsch möglichst lange in der gewohnten häuslichen Umgebung zu betreuen. Die ebenfalls vorgesehene Erhöhung des Pflegegeldes und die Einführung eines Anspruchs auf Pflegezeit bringen die verdiente Anerkennung der Leistungen pflegender Angehöriger zum Ausdruck. Gemeinsam werden diese Maßnahmen den Pflegebedürftigen und ihren Familien erleichtern, die Pflege eigenverantwortlich im häuslichen Umfeld zu organisieren. Dies ist für alle Pflegebedürftigen, die in intakten sozialen Netzwerken leben und nicht auf eine Heimbetreuung angewiesen sind, wichtig und richtig.

Positiv und lange überfällig ist zudem die Verbesserung der Leistungen für Demenzerkrankte. Der Unterstützungsbedarf dieser stetig wachsenden Gruppe wird nun anerkannt, ohne dass auch körperliche Einschränkungen zwingend vorliegen müssen.

Auch im strukturellen Bereich beziehungsweise bei den künftigen Verfahrensregelungen gibt es durchaus Anerkennenswertes: Die Verkürzung der Bewilligungsfristen und die

größere Transparenz und Kontrollichte durch den Medizinischen Dienst sind durchaus gute Ansätze, die sich mit den Zielsetzungen der Kommunen als Leistungsträger der Hilfe zu Pflege und als zuständige Heimaufsichten absolut decken.

Dennoch überwiegt aus kommunaler Sicht die Kritik am Gesetzeswerk: Erneut verkennt der Gesetzgeber, dass das System der Pflegeversicherung sich grundlegend von der gesetzlichen Krankenversicherung unterscheidet. Während letztere – abgesehen von inzwischen diversen Eigenbeteiligungen – eine Vollfinanzierung der von Kranken in Anspruch genommenen medizinischen Dienstleistungen bietet, gewährt die Pflegeversicherung ihren Versicherten nur eine von den tatsächlichen Kosten unabhängige und unterhalb dieser Kosten gedeckelte Teilfinanzierung durch Festbeträge. Die durch diese Zuschüsse nicht gedeckten Pflegekosten müssen die Pflegebedürftigen selbst oder im Bedarfsfall die Sozialhilfeträger als Hilfe zur Pflege tragen. Während die Krankenkassen also aufgrund ihrer Vollfinanzierung zu Recht die bestimmenden Akteure auf dem „Markt“ sind, können sich die Pflegekassen bei Kostensteigerungen zum Beispiel wegen höherer Heimpflegesätze oder ansteigender Kosten bei ambulanten Diensten einen „schlanken Fuß“ machen. Zahlen müssen – zunächst – die Betroffenen aus ihrem (Alters-) Einkommen und ihrem Vermögen und letztlich, aber uneingeschränkt die kommunalen Sozialhilfeträger.

Vor diesem Hintergrund ist der Einfluss, den der Gesetzgeber den Pflegekassen auf die Preisgestaltung und immer mehr auch auf die individuelle Fallsteuerung einräumt, nicht akzeptabel. Gerade nach dem wegweisenden Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom Dezember 2007 zum SGB II kann nicht mehr hingenommen werden, dass die Leistungsansprüche, die die Sozialhilfeträger erfüllen müssen, durch von den Pflegekassen dominierte Preisverhandlungen und jetzt auch noch durch ihr „Fallmanagement“ bestimmt werden. Niemand will einer Absenkung der Qualität in der Pflege das Wort reden. Jedoch belegt nicht nur das von Sozialminister Karl-Josef Laumann in Auftrag gegebene Gutachten zu den Heimkosten in NRW, dass die Preisverhandlungen der Pflegekassen im Vergleich zu anderen Bundesländern anscheinend nicht sämtliche qualitätsneutralen Wirtschaftlichkeitsreserven ausschöpfen. Schon der Vergleich zwischen dem Streben der Krankenkassen nach immer neuen Kostensenkungen durch immer neue Gesundheitsreformen und dem Verhalten der von ihnen getragenen Pflegekassen lässt ahnen, dass ein im Interesse der Selbstzahler und Sozialhilfeträger liegendes Kostenbewusstsein bei den Preisverhandlungen zumindest keine Priorität hat.

Angesichts der unabwiesbaren demographischen Entwicklung ist aber eine qualitätsvolle und zugleich wirtschaftliche Leistungserbringung im Bereich der Pflege oberstes Gebot. Sonst drohen wegen der Risikobegrenzung der Pflegeversicherung den Kreisen und kreisfreien Städten immer höhere (Pflicht-)Ausgaben, die die Spielräume für ebenso notwendige Ausgaben etwa in den Bereichen Bildung, Jugendhilfe und Kultur schleichend vollends aufzehren.

Da die selbst zahlenden Pflegebedürftigen gegenüber den Heimen stets die denkbar schlechteste „Verhandlungsposition“ haben, muss also dringend der Einfluss der – im Übrigen unmittelbar demokratisch legitimierten und kontrollierten – Sozialhilfeträger endlich gestärkt werden. Sie sind die einzigen, die neben der Verantwortung für eine hohe Pflegequalität für ihre Einwohnerinnen und Einwohner auch die – von ihnen letztlich zu schulternde – Kostenseite besonders in den Blick nehmen.

Leider geht der Gesetzgeber aber genau den entgegengesetzten Weg und stärkt die zentralistisch organisierten Pflegekassen weiter. Die Kommunen haben in der Vergangenheit viele Anstrengungen unternommen, Pflegeberatung und die Koordination der Leistungsangebote vor Ort stetig zu bessern. Den hierdurch geschaffenen Strukturen droht nun mit den allein von den Pflegekassen gesteuerten Fallmanagern/Pflegeberatern und Pflegestützpunkten trotz aller gegenteiliger Beteuerungen der Politik das faktische Aus. Genau das Gegenteil, nämlich die Unterstützung und der weitere Ausbau der kommunalen Strukturen, wäre richtig gewesen. Wann begreifen die Entscheidungsträger in Berlin endlich, dass keiner näher an den Menschen und den örtlichen Leistungserbringern ist, als die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus Kreisen, Städten und Gemeinden?

Es bleibt zu hoffen, dass jedenfalls die nordrhein-westfälische Landesregierung, die sich gemäß ihrer Zielsetzung „Näher bei den Menschen“ für die kommunalen Strukturen einsetzt, ihrem Weg treu bleibt und eine Zerschlagung der örtlichen Beratungsstrukturen verhindert.

Dr. Martin Klein
Hauptgeschäftsführer
des Landkreistages Nordrhein-Westfalen



Liliencronstraße 14
40472 Düsseldorf
Postfach 33 03 30
40436 Düsseldorf
Telefon 02 11/9 65 08-0
Telefax 02 11/9 65 08-55
E-Mail: presse@lkt-nrw.de
Internet: www.lkt-nrw.de

Impressum

EILDienst – Monatszeitschrift
des Landkreistages
Nordrhein-Westfalen

Herausgeber:
Hauptgeschäftsführer
Dr. Martin Klein

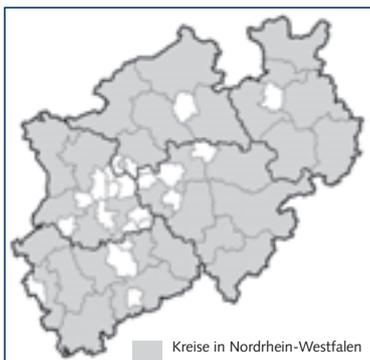
Redaktionsleitung:
Referent Boris Zaffarana

Redaktion:
Erster Beigeordneter
Markus Leßmann
Beigeordneter Dr. Marco Kuhn
Referentin Dr. Dörte Diemert
Hauptreferentin Dr. Angela Faber
Referent Dr. Markus Faber
Hauptreferentin Dr. Christiane Rühl
Referentin Friederike Scholz
Referent Kai Zentara

Redaktionsassistent:
Astrid Hälker, Monika Henke

Herstellung:
Druckerei und Verlag
Knipping GmbH, Birkenstraße 17,
40233 Düsseldorf

ISSN 1860-3319



Auf ein Wort

117

Schwerpunkt:

Neues Kommunales Finanzmanagement (NKF)

- Neues kommunales Finanzmanagement und Kreise – Die Kreisumlage im doppelten Haushaltsrecht von NRW** 120
- Die Kreise im doppelten Haushaltsrecht: Grundsätzliches zum Haushaltsausgleich der Kreise** 121
- War's das? – Die NKF-Eröffnungsbilanz im Kreis Borken und das Leben danach** 125
- Einführung des NKF beim Hochsauerlandkreis – Schritt für Schritt zum neuen Rechnungswesen** 127
- Erfahrungen mit dem Neuen Kommunalen Finanzmanagement im Kreis Höxter nach einem Jahr: Die Umstellung ist gelungen!** 129
- Die Erfahrungen des Kreises Lippe mit der Haushaltsumstellung auf das NKF** 130
- Der Weg ins NKF beim Märkischen Kreis: Ein Abschlussbericht – oder doch nur eine Zwischenbilanz?** 132
- Erfahrungsbericht zur Umstellung auf das „Neue kommunale Finanzmanagement“ bei der Kreisverwaltung Soest** 134
- Erfahrungsbericht des Landschaftsverbandes Rheinland (LVR) zur Umsetzung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF)** 136

Themen

- Landkreistag Nordrhein-Westfalen zur Diskussion um eine europäische Rahmenrichtlinie zur Daseinsvorsorge** 139
- Dezernentenwechsel beim Landkreistag Nordrhein-Westfalen** 141

Das Porträt

- Marianne Thomann-Stahl, Regierungspräsidentin des Regierungsbezirks Detmold** 144

Im Fokus

- In Oberberg Deutschlands erster Kulturlandschaftsverband gegründet** 146

EILDIENST

4/2008

Medien-Spektrum: Aktuelle Pressemitteilungen

Bildungsträger in NRW kooperieren	147
Fleischkontrolle: Kreise in NRW begrüßen Unterstützung des Landes durch Kontrollassistenten	147
Verfassungsausschuss: Reformen der Versorgungs- und Umweltverwaltung von den Kreisen durchweg gut bewältigt/Gewerkschaften zur Rückkehr an den Verhandlungstisch und maßvollem Tarifabschluss aufgefordert	147
Mängel beim finanziellen Ausgleich für Übernahme der Versorgungsverwaltung	148



Kurznachrichten

Europa

Europäischer Marktplatz der Ideen im Rhein-Sieg-Kreis	149
Neue NRW-Landesvertretung in Brüssel eröffnet	149
Europawoche vom 2. bis 11. Mai 2008	150

Kultur

Jahrbuch HochSauerlandKreis 2008	150
----------------------------------	-----

Gesundheit

Landesinstitut für Gesundheit und Arbeit NRW geht an den Start	150
--	-----

Wirtschaft

Erstmals über 40 Millionen Übernachtungen im NRW-Tourismus	150
--	-----

Hinweise auf Veröffentlichungen	151
---------------------------------	-----



Neues kommunales Finanzmanagement und Kreise - Die Kreisumlage im doppischen Haushaltsrecht von NRW

Von Dr. Christiane Rühl,
Finanzreferentin beim
Landkreistag Nordrhein-Westfalen

Nordrhein-Westfalen hatte als erstes Bundesland im November 2004 eine grundlegende Reform des Haushalts- und Rechnungswesens beschlossen und das Gesetz zur Einführung des „Neuen Kommunalen Finanzmanagements“ (NKF) verabschiedet. Das Gesetz gilt gleichermaßen für Kreise, Städte und Gemeinden. Die kommunalen Gebietskörperschaften sind verpflichtet, bis zum 1. Januar 2009 das neue Rechnungswesen einzuführen. Von den 31 NRW-Kreisen buchen bereits 23 heute doppisch – die verbleibenden Kreise werden ihr Rechnungswesen zum 01.01.2009 umstellen. In der zurückliegenden Umstellungsphase haben sich zahlreiche praktische Fragestellungen der Buchung und Bilanzierung spezifisch für die Kreishaushalte ergeben, die vor Ort und auf der Ebene des Landkreistages diskutiert worden sind. Einen Einblick in diese Diskussionen geben die Praxisberichte, die in diesem Heft abgedruckt sind. Darüber hinaus sind einige Grundsatzfragen der Auswirkungen des neuen Rechnungswesens für die Umlageverbände entstanden, die unter anderem in Gesprächen zwischen den Kommunalen Spitzenverbänden und der Landesregierung erörtert worden sind und Lösungen zugeführt werden konnten. Die zentralen Fragestellungen sind nachstehend erläutert:

A. Umgang mit Altfehlbeträgen beim Übergang in das NKF

Anlässlich der Umstellung auf das NKF ist in zahlreichen Kreisen das Problem entstanden, wie mit den Altfehlbeträgen der Vergangenheit innerhalb des neuen Rechnungswesens umzugehen ist. Da in den zurückliegenden Jahren regelmäßig bis zu zehn der 31 Kreise mit einem Haushaltssicherungskonzept gewirtschaftet haben, spielt diese Frage in einem Drittel der Kreise eine Rolle. Die in kameraler Zeit entstandenen Altfehlbeträge der Verwaltungshaushalte erscheinen beim Übergang in das NKF in der Bilanz als Kredite zur Liquiditätssicherung, sind damit prinzipiell kein Aufwand und können deshalb auch nicht über die Kreisumlagen der NKF-Haushalte zurückgeführt werden. Mittlerweile gibt es zwei gleichwertige Lösungsmodelle für die Problematik, die das Innenministerium in seinen Erlassen vom 18.08.2006 sowie 24.04.2007 dargestellt und als zulässig sowie gegebenenfalls genehmigungsfähig bewertet hat. Die erste Lösungsmöglichkeit basiert auf § 75 Abs. 6 GO NRW und sieht vor, dass Liquiditätskredite, die auf kameraler Altfehlbeträge zurückzuführen sind, auch im NKF durch Berücksichtigung bei der Kreisumlage abgebaut werden können. Die Grundsätze einer ordnungsgemäßen Haushaltswirtschaft erfordern auch bei der Umstellung auf das NKF den Abbau systemwidrig hoher Kassenkredite, was im Ergebnis zu Umlagesätzen führen kann, die das Eigenkapital der Kreise erhöhen. Diese Finanzierung über die Umlagezahler ist folgerichtig, da die Fehlbeträge der Vergan-

genheit unter Rücksichtnahme auf die finanziell schwierige Haushaltslage der kreisangehörigen Städte und Gemeinden entstanden sind und auf einen teilweisen Verzicht von Umlageerhebung zu Lasten der Kreishaushalte zurückzuführen sind. Es bestand zwischen den Beteiligten regelmäßig die Verabredung, dass die so entstandenen Fehlbeträge im Umlagehaushalt innerhalb eines überschaubaren Konsolidierungszeitraumes wieder abgebaut werden. An dieser Bewertung wird durch die Umstellung des Rechnungswesens nichts geändert. Der Verzicht auf Umlagezahlungen in der Vergangenheit war faktisch eine Kreditierung – die so gewährten Darlehen sind selbstverständlich auch bei verändertem Rechnungswesen von den Städten und Gemeinden zurückzuführen.

Von diesem Grundverständnis geht auch der zweite Lösungsansatz aus, das so genannte Stundungsmodell des Landkreistages: Hiernach wird der bestehende Altfehlbetrag im letzten kameralen Haushaltsjahr vollständig in die Kreisumlage eingestellt. Mit den Städten und Gemeinden werden dann vor dem Hintergrund dieses bestehenden Anspruchs Vereinbarungen getroffen, mit denen der Anteil der Kreisumlage, der auf die Finanzierung des Altfehlbetrages entfällt, so gestundet wird, dass die Zahlungsströme im Ergebnis so verlaufen, wie sie auch schon in den Haushaltssicherungskonzepten der Kreise festgeschrieben sind. Im NKF-Haushalt können diese Forderungen dann entsprechend eingestellt werden. Im Ergebnis erreicht diese Lösung eine Transformation der in den Haushaltssicherungskonzepten vorgesehenen Regelungen in Rechtsansprüche

des Kreises, die eine geordnete Haushaltswirtschaft trotz kameraler „Altlasten“ auch innerhalb des NKF sicherstellt. Mit Erlass vom 24.04.2007 hat das Innenministerium die Erhöhung des jeweiligen Umlagesatzes im letzten kameralen Haushaltsjahr für grundsätzlich genehmigungsfähig erklärt, wenn im jeweiligen Einzelfall ein ausgewogener Interessenausgleich zwischen den Beteiligten erreicht wird und das Rücksichtnahmegebot nach § 9 S. 2 der KreisO NRW eingehalten ist.

B. Die Planung haushaltswirtschaftlicher Überschüsse

Eng mit der Problematik der Altfehlbeträge verknüpft ist die Frage des Umgangs mit künftig entstehenden Fehlbeträgen. Diese können sich zum einen in der Haushaltsabwicklung ergeben. Zum anderen zeigt die Entwicklung in der Praxis, dass die Annahme, dass Kreise und Landschaftsverbände nach der Umstellung auf das NKF durch Abschreibungen und Rückstellungen über ausreichend Liquiditätszufluss verfügen, nicht generell zutrifft. Da auch für Kreise und Umlageverbände die rechtliche Verpflichtung gilt, ausreichend Liquidität verfügbar zu halten (§ 89 Abs. 1 GO NRW) und Kredite nur nachrangig aufgenommen werden dürfen, verbleibt als einziges disponibles Mittel zur Sicherung einer geordneten Haushaltswirtschaft die Finanzierung über die Umlage – letztlich selbstverständliches Korrelat zu fehlenden eigenen Steuereinnahmen. Darüber hinaus verlangt eine eigenständige Haushaltswirtschaft Entscheidungsbefugnis darüber, zu wel-

chem Zeitpunkt die Tilgung von Krediten (wirtschaftlich) sinnvoll ist.

Dies kann nicht daran orientiert werden, wann zufällig über Abschreibungen entsprechend Liquidität hereingeholt worden ist, sondern muss gerade im Interesse der Umlage zahlenden Kommunen an den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit orientiert werden. Deshalb erklärt das Innenministerium in seinem Erlass vom 19.04.2007 die außerordentliche Tilgung und die damit verbundene Planung von Überschüssen ausdrücklich für zulässig. Argument im Gesetzestext ist hierfür § 56a KreisO, der die Ausgleichsrücklage für Kreise regelt und festlegt, dass diese durch Jahresüberschüsse wieder aufgefüllt werden kann. Hieraus wird deutlich, dass die Erzielung von Überschüssen über Umlageerhebung zulässig ist. Bei der Planung solcher Überschüsse hat allerdings ein Abwägungsprozess zwischen den Erfordernissen der Haushaltswirtschaft der Kreise einerseits und der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der umlagepflichtigen Kommunen andererseits stattzufinden. Die Bildung sachlich und wirtschaftlich nicht gerechtfertigter Liquidität ist – wie auch schon in der Vergangenheit – unter dem neuen Rechnungswesen nicht zulässig.

C. Ausgleichsrücklage

Vielfach diskutiert worden ist auch die Frage, ob die Kreise verpflichtet sind, ihre Ausgleichsrücklage oder sogar die allgemeine Rücklage aufzubrechen, bevor die Kreisumlage erhöht werden darf. Die Stellung der Kreise im System des Kommunalverfassungsrechts, das ihnen zustehende Selbstverwaltungsrecht und die damit ein-

hergehende Finanzhoheit bedingen es, dass es regelmäßig keine Pflicht zur Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage gibt. Der Haushaltsausgleich ist – ebenso wie bei den kreisangehörigen Städten und Gemeinden – zunächst durch ausreichende Erträge und damit durch eine auskömmliche Umlageerhebung sicherzustellen. Eine vorrangige Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage wäre mit der selbstständigen Haushaltswirtschaft der Kreise unvereinbar und würde letztlich nur zum Verzicht auf die Ausweisung einer Ausgleichsrücklage führen.

D. Keine Sonderregelungen beim Haushaltsausgleich für Umlageverbände

Seit Inkrafttreten der Reform des Haushaltsrechts wird von den kreisangehörigen Städten und Gemeinden immer wieder die Befürchtung geäußert, dass durch das neue Rechnungswesen in großem Umfang Liquidität auf die Kreise verlagert wird und die Kreisumlagen flächendeckend ansteigen. Für diese Behauptung fehlt aber bisher jeder zahlenmäßige Beleg. Bei den Kreisen, die ihr Rechnungswesen bereits umgestellt haben, ist bislang kein Anstieg der Umlagehebesätze zu verzeichnen. Insgesamt ist es systemgerecht und ohne Alternative, dass Abschreibungen als Aufwand künftig über die Kreisumlage finanziert werden. Der Liquiditätsfluss beim Kreis ist erforderlich, um innerhalb des NKF Investitionen zu finanzieren, da anders als in der Vergangenheit Tilgungsleistungen nicht mehr umlagerelevant sind. Dies ist systemimmanent, da sich das neue Rechnungswesen – und damit zwangsläufig

auch die Kreisumlage – künftig am Ressourcenverbrauch orientiert. Entsprechend wäre es widersprüchlich, für Investitionen, die in der Vergangenheit über die Kreisumlage finanziert worden sind, in der Bilanz Sonderposten zu bilden. Die Mittel, die dem Kreis in kameraler Zeit über die Kreisumlage zugeflossen sind, dienen der allgemeinen Finanzierung der Aufgaben des Kreises, ohne dass eine Zweckbindung hinsichtlich konsumtiver beziehungsweise investiver Verwendung erfolgte. Insofern kommt auch eine Zuordnung zu konkreten Investitionsobjekten durch die Bildung von Sonderposten nicht in Frage. Darüber hinaus würden hiermit zentrale Ziele des neuen Rechnungswesens in Frage gestellt, da ein ständiger Abbau von Eigenkapital programmiert wäre.

Eine ausführliche Darstellung mit Blick auf die bundesweit entwickelten Regelungen zum neuen Haushaltsrecht enthält die nachfolgende Darstellung des Deutschen Landkreistages „Die Landkreise im doppelten Haushaltsrecht: Grundsätzliches zum Haushaltsausgleich der Landkreise“ (siehe Seite 121 ff.). Das nordrhein-westfälische NKF-Gesetz stellt in vorbildlicher Weise die eigenständige Haushaltswirtschaft der Kreise sicher und knüpft den Haushaltsausgleich selbstverständlich an dieselben Voraussetzungen wie bei den Städten und Gemeinden – die Kerninhalte des NKF müssen für alle kommunalen Gebietskörperschaften gleichermaßen Geltung beanspruchen. Dies alleine ist systemgerecht und verhindert den Abbau von Eigenkapital.

EILDienst LKT NRW
Nr. 4/April 2007 20.20.00.1

Die Kreise im doppelten Haushaltsrecht: Grundsätzliches zum Haushaltsausgleich der Kreise

Von Matthias Hauschild, Deutscher Landkreistag

Die Kommunen in Deutschland stehen vor einer tief greifenden Umgestaltung ihres Haushaltsrechts. Das neue, von der Innenministerkonferenz (IMK) im Jahr 2003 beschlossene, kommunale Haushaltsrecht bildet die Grundlage für die auch vom Deutschen Landkreistag seit langem geforderte Modernisierung der Kommunalverwaltungen. Mit der Einführung von betriebswirtschaftlichen Elementen in der kommunalen Haushaltswirtschaft soll künftig ein effektiverer und Ergebnis orientierterer Umgang mit den knapperen Finanzressourcen erreicht und eine neue Qualität der Verwaltungssteuerung ermöglicht werden.



Bedenklich stimmen muss aber, dass in jüngster Zeit die Spannweite länderspezifischer Lösungen eher zu- als abnimmt. Dabei geht es längst nicht mehr allein um punktuelle Abweichungen: Neben den

vorgesehenen Reformalternativen „Doppik“ und „Erweiterte Kameralistik“ wird bereits gegenwärtig auch die Beibehaltung der alten Kameralistik diskutiert. Es liegt auf der Hand, dass dies den Kern der ver-

einbarten Reform in sein Gegenteil verkehrt.

An den Kern des Reformvorhabens gehen auch die verschiedentlich vorgebrachten Vorschläge zur Modifizierung des Haus-

haltsausgleichs, die von interessierter Seite mit Blick auf die Kreise vorgetragen werden. Zum Teil scheinen diese Vorschläge aus einer nur unzureichenden Kenntnis der Anforderungen des neuen Systems zu resultieren. Zum Teil sind sie aber auch Ausdruck einer grundsätzlichen Frage nach dem Verhältnis von Kreisen zu kreisangehörigen Gemeinden/Städten.

Deshalb hat der Deutsche Landkreistag (DLT) die Kernelemente zum Haushaltsausgleich im doppelischen System mit besonderem Blick auf die Kreise dargestellt. Das nachstehend in Auszügen wiedergegebene Faktenpapier hat das Präsidium des DLT im Mai letzten Jahres beschlossen und damit deutlich gemacht, dass es entscheidend ist, an den Kernzielen der Reform des Haushaltsrechtes ohne Einschränkungen festzuhalten.

Zusammenfassung in Kernthesen

1. Kernpunkt der Reform des kommunalen Haushaltsrechts ist die Umstellung von der bisherigen zahlungsorientierten Darstellungsform auf eine vollständige Abbildung des Ressourcenverbrauchs und des Ressourcenaufkommens durch Erfassung von Aufwendungen und Erträgen anstelle von Ausgaben und Einnahmen. Dies gilt für Städte, Kreise und Gemeinden gleichermaßen.
2. Die neu gewonnenen Informationen sollen mit betriebswirtschaftlichen Elementen (Produktorientierung, Budgetierung, Kostenrechnung, Zielvorgaben und Ressourcendarstellung) zu mehr Transparenz über das Verwaltungshandeln und einer effektiveren Verwaltungssteuerung (Outputsteuerung) beitragen. Unterschiede in dieser Zielsetzung hinsichtlich der Städte und Gemeinden einerseits sowie der Kreise andererseits bestehen nicht.
3. Die Einführung und Umsetzung der Doppik ist eine Grundsatzentscheidung für eine nachhaltige, ressourcenorientierte Haushaltswirtschaft, auch im Sinne und für den Bürger. Dieser stellt zu Recht sowohl an die Gemeinde als auch an den Kreis die gleichen Erwartungen. Städte, Kreise und Gemeinden stehen aufgrund ihrer identischen demokratischen Legitimation in gleichem Maße gegenüber dem Bürger in der Rechenschaftspflicht.
4. Elementare Regel im neuen doppelischen Buchungsverfahren ist, dass der Ergebnishaushalt, in den auch die Aufwendungen in Form von Abschreibungen und Rückstellungen (Instandhaltung, Pensionen) einfließen, künftig ausgeglichen sein muss, damit die Aufgabenerledigung der Kommune (Leistungsfähigkeit) dauerhaft gesichert ist. Systematische Gründe für eine zwischen den kommunalen Aufgabenträgern differenzierende Regelung gibt es nicht.
5. Städte, Kreise und Gemeinden verfügen über eine identische demokratische Legitimation. Der demokratisch legitimierte Volksvertretung entspricht eine substantielle Finanzhoheit und die daraus abgeleitete Budgethoheit der Kreistage und Gemeinderäte. Die eigenverantwortliche Haushaltswirtschaft der Kreise und ihre Auswirkungen auf die Kreisumlage haben die kreisangehörigen Gemeinden auch im doppelischen Haushaltsrecht im Grundsatz als rechtmäßig hinzunehmen.
6. Die Aufgaben der Städte, Kreise und Gemeinden sind gleichwertig. Den Aufgaben der Kreise kommt kein Nachrang, aber auch kein Vorrang gegenüber den Gemeindeaufgaben zu. Die Grenzen zulässiger Kreisumlagebelastungen bestimmen sich einerseits aus den zulässigen Aufgaben der Kreise sowie andererseits aus dem Grundsatz des gemeindefreundlichen Verhaltens, der als Gebot wechselseitiger Rücksichtnahme einseitiges Handeln des Kreises begrenzt.
7. Der Gleichheitssatz nach Art. 3 Abs. 1 GG gebietet, Städte, Kreise und Gemeinden prinzipiell gleich zu behandeln. Der Gleichheitsgrundsatz gilt nicht nur gegenüber dem Bürger, sondern – als Ausfluss des Rechtsstaatsgebots (Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG) – auch im Verhältnis der Hoheitsträger untereinander. Dies gilt auch im Haushaltsrecht.
8. Das kommunale Haushaltsrecht darf wie der kommunale Finanzausgleich nicht allein nach Gründen politischer Zweckmäßigkeit gestaltet werden. Vielmehr muss es sich in den Grenzen halten, die durch die Vorschriften der Verfassung in Verbindung mit dem aus dem Gleichheitssatz fließenden Willkürverbot sowie dem Gebot der Systemgerechtigkeit gezogen sind. Eine Differenzierung im Haushaltsausgleich von Städten, Kreisen und Gemeinden bedarf deshalb zwingend einer gesonderten Rechtfertigung.
9. Die These einer ungleichen Liquiditätsverteilung zwischen Kreisen und kreisangehörigen Gemeinden lässt sich nicht erhärten. Werden die jeweiligen Kassenkreditbestände zu den Ausgabeanteilen im kreisangehörigen Raum zueinander in Beziehung gesetzt, ist stattdessen in verschiedenen Bundesländern ein Ungleichgewicht zulasten der Kreise festzustellen.
10. Die Subsidiarität der Kreisumlage gebietet dem Kreis nicht, vor Erhöhung der Kreisumlage die Ausgleichsrücklage oder das Eigenkapital vollständig ausschöpfen zu müssen. Der gewählte Kreistag hat auch hier unter Berücksichtigung der Finanzlage der kreisangehörigen Gemeinden eine eigene Wertung vorzunehmen. Die Grenzen seiner Entscheidungsfreiheit überschreitet der Kreistag erst, wenn er die gesetzlich festgelegte Reihenfolge unterläuft, indem er die übrigen von ihm eigenverantwortlich bestimmbaren Einnahmequellen bewusst zulasten der Kreisumlage schont.
11. Mittels der Abschreibungen wird systemgerecht der tatsächliche Ressourcenverbrauch erwirtschaftet. Zu einer Doppelfinanzierung der Investitionen führt dies nicht. Dies ist im Verhältnis Kreis – kreisangehörige Gemeinde nicht anders als im Verhältnis Gemeinde – Bürger. Ein Verzicht würde für den Kreis stattdessen einen Vermögensabbau bedeuten und das Prinzip der nachhaltigen Haushaltswirtschaft ungerechtfertigt durchbrechen. Die Bildung eines mit den Abschreibungen aufzulösenden „Kreissonderpostens“ widerspricht dem Ressourcenverbrauchskonzept und scheitert an dem weiterhin geltenden Gesamtdeckungsprinzip.
12. Die These, dass mit dem neuen doppelischen Haushaltsrecht strengere Ansprüche an den künftigen Ausgleich in der Haushaltswirtschaft gestellt werden als sie zu kamerale Zeiten herrschten und von daher prinzipiell mit einer Erhöhung der Kreisumlage zu rechnen sei, ist falsch. Sie lässt insbesondere außer Acht, dass spiegelbildlich zu den neu in den Haushaltsausgleich einzubeziehenden Abschreibungen die bislang zu berücksichtigenden Tilgungen und Kreditkosten ihre Ausgleichsrelevanz verlieren. Ob mit dem Wechsel des Rechnungsstils die Ausgleichsanforderungen steigen, lässt sich daher nur am Einzelfall beurteilen.

I. Forderungen nach besonderen Regelungen zum Ausgleich umlagefinanzierter Haushalte

Im Zusammenhang mit der Einführung des neuen doppelischen Haushaltsrechts werden seitens der kreisangehörigen Gemeinden und Städte Bedenken gegen die Einbeziehung der Abschreibungen in den Haushaltsausgleich der Kreise artikuliert. Haupt-

argument ist, die kreisangehörigen Gemeinden würden bei einem Einbezug der Abschreibungen in den Haushaltsausgleich das Vermögen der Kreise über die Kreisumlage erneut und damit doppelt finanzieren. Hinzu tritt die These, die Liquidität sei im kreisangehörigen Raum zulasten der kreisangehörigen Gemeinden verteilt, da die Kreise als Umlageverbände stets die Möglichkeit zum Haushaltsausgleich gehabt hätten. Weiter wird auch die Frage aufgeworfen, ob der Kreis als Gemeindeverband überhaupt und wenn ja in welchem Umfang über Eigenkapital in Form von Anlagevermögen verfügen sollte beziehungsweise müsse. Schließlich werden Forderungen erhoben, vor künftigen Umlageerhöhungen zunächst – soweit vorhanden – die Ausgleichsrücklage oder sogar das gesamte Eigenkapital des Kreises zur Haushaltskonsolidierung einzusetzen. Dabei wird auf die gesetzliche Vorgabe in der Kreisordnung verwiesen, eine Erhöhung der Kreisumlage nur als letztes Finanzierungsmittel anwenden zu dürfen.

II. Ist die geforderte Ungleichbehandlung im neuen doppelhaushaltsrechtlichen System begründbar?

1. Die Kerninhalte des neuen Haushaltsrechts gelten für Städte, Gemeinden und Kreise gleichermaßen

Ein Kernziel der Reform des kommunalen Haushaltsrechts ist, das als unzureichend empfundene kamerale Geldverbrauchs-konzept durch ein Ressourcenverbrauchs-konzept zu ersetzen. Zentrales Element der Reform ist deshalb die Umstellung von der bisherigen zahlungsorientierten Darstellungsform auf eine vollständige und periodengerechte Abbildung des Ressourcenverbrauchs und des Ressourcenaufkommens durch Erfassung von Aufwendungen und Erträgen anstelle von Ausgaben und Einnahmen.

Mit dem neuen Haushaltsrecht soll der Kommune eine bessere Steuerung ermöglicht werden. Insbesondere sollen in die Haushaltsplanungen die Abschreibungen als Äquivalent für den der jeweiligen Periode zuzurechnenden Ressourcenverbrauch, Rückstellungen für den in der jeweiligen Haushaltsperiode veranlassten Aufwand zukünftiger Haushaltsjahre und interne Leistungen aufgenommen werden und ein realistischeres Bild der finanziellen Lage der Kommune vermitteln. Entscheidend soll dabei nicht sein, wann ein Vermögensgegenstand gekauft und bezahlt wird, sondern wann er bei der Bereitstellung kommunaler Leistungen verbraucht wird. Unterschiede in dieser Zielsetzung hin-

sichtlich der Städte und Gemeinden einerseits sowie der Kreise andererseits bestehen nicht. Es bestehen keine strukturellen Unterschiede, die die Steuerungsanforderungen qualitativ voneinander abheben und eine solche Differenzierung rechtfertigen würden. Am ehesten könnte unter diesem Aspekt noch eine Andersbehandlung besonders kleiner Gemeinden gerechtfertigt werden, wo die zu steuernden Sachverhalte wenig komplex, schnell erfassbar und überschaubar sind.

Auch spielen die durch das Ressourcenverbrauchs-konzept herausgestellten Elemente auf der Kreisebene keine weniger bedeutende Rolle als auf Ebene der Städte oder Gemeinden. Wie diese weisen die Kreise abnutzbares und in der Aufgabenerfüllung gebundenes Vermögen auf, so dass sich auch bei ihnen das Erfordernis der periodengerechten Zurechnung des Ressourcenverbrauchs ergibt. Auch bei den Kreisen ist es zudem erforderlich, Rückstellungen für den in der jeweiligen Haushaltsperiode veranlassten Aufwand zukünftiger Haushaltsjahre zu bilden.

Verwunderlich ist dies nicht, nehmen doch die Kreise im Wesentlichen die gleichen Aufgaben wie die kreisfreien Städte wahr. Mit den kreisangehörigen Gemeinden sind sie überdies aufgaben- und ausgabeseitig kreis- und gemeindeindividuell speziell bei den Ergänzungs- und Ausgleichsaufgaben verzahnt.

Die Elemente des Ressourcenverbrauchs-konzepts sind nicht nur kalkulatorisch in die kommunale Steuerung einzubeziehen. Leitbild des neuen Konzepts ist vielmehr zudem die Grundaussage, dass jede Generation die von ihr verbrauchten Ressourcen selbst erwirtschaften soll. Die neu gesetzten Anforderungen beschränken sich deshalb nicht auf das Erfordernis der Darstellung des Ressourcenverbrauchs durch Aufwand und Ertrag. Der Wechsel von einem zahlungsorientierten zu einem ressourcenverbrauchsorientierten Haushalts- und Rechnungswesen führt vielmehr zwangsläufig dazu, dass sich auch der künftige doppelhaushaltsrechtliche Haushaltsausgleich an den Größen „Aufwand“ und „Ertrag“ orientiert. Folgerichtig und konsequent stellen die in den Regelwerken und -konzepten der einzelnen Bundesländer vorgesehenen Haushaltsausgleichsregelungen auf den Ergebnishaushalt und die Ergebnisrechnung ab. Ein ausgeglichener Ergebnishaushalt wird gefordert, damit die Kommunen auch in Zukunft ihre Aufgaben uneingeschränkt erfüllen können. Er ist ausgeglichen, wenn die Summe aller Erträge größer oder gleich der Summe aller Aufwendungen ist. Hierdurch wird gewährleistet, dass sich das „Eigenkapital“ der Kommune nicht verringert.

Gründe, warum hier etwas anderes für die Kreise gelten sollte, gibt es nicht. Warum sollte jede Generation in einer kreisangehörigen Gemeinde die von ihr verbrauchten Ressourcen selbst erwirtschaften, bezogen auf den Kreis aber nicht? Eine derartige Differenzierung hat weder im Vergleich mit den kreisfreien Städten, die in weiten Teilen identische Aufgaben wie die Kreise erfüllen, noch mit Blick auf die unter Berücksichtigung der Ergänzungs- und Ausgleichsaufgaben der Kreise kreisindividuelle Aufgabenverteilung zwischen den kreisangehörigen Gemeinden und den Kreisen Sinn.

Das Buchungssystem rechtfertigt somit keine Ungleichbehandlung von Gemeinden und Kreisen. Die Einführung und Umsetzung der Doppik ist eine Grundsatzentscheidung für eine nachhaltige, ressourcenorientierte Haushaltswirtschaft, auch im Sinne und für den Bürger. Dieser stellt aber zu Recht sowohl an die Gemeinde als auch an den Kreis die gleichen Erwartungen.

2. Keine Unterschiede bei periodengerechter Zurechnung des Ressourcenverbrauchs bei eigener, gemeinschaftlicher oder gemeindeverbandlicher Aufgabenwahrnehmung

Ein konsequent am Ausgleich von Aufwendungen und Erträgen orientierter Haushaltsausgleich führt somit bei umlagefinanzierten Körperschaften dazu, dass auch nicht zahlungswirksame Aufwendungen (wie z.B. Rückstellungen und Abschreibungen) in die Berechnungsgrundlage einbezogen und die umlagepflichtigen Körperschaften entsprechend belastet werden.

Weder die Aufgaben noch die Steuerungsanforderungen der umlagefinanzierten Körperschaften lassen wie gezeigt eine Andersbehandlung gerechtfertigt sein. Vielmehr ist es sachgerecht, sie nicht anders als die Städte und Gemeinden zu behandeln. Dies wird besonders deutlich, wenn am Beispiel einer Gemeinde die Alternativen eigener, gemeinschaftlicher oder gemeindeverbandlicher Aufgabenwahrnehmung gedanklich durchspielt werden.

Für eine periodengerechte Zuordnung des Ressourcenverbrauchs ist es zunächst ohne Belang, ob die Aufgabe allein oder gemeinschaftlich wahrgenommen wird. Zurechnungsprobleme ergeben sich allenfalls bezogen auf die beteiligten Aufgabenträger. Für die sich anschließende Frage, ob der Ressourcenverbrauch erwirtschaftet werden muss oder nicht, dürfte es ebenfalls ohne Belang sein, ob die Aufgabe allein oder gemeinschaftlich wahrgenommen wird. Alles andere würde zu absurden Folgen führen.

Wird der Ansatz nun gedanklich fortgedacht und an die Stelle der gemeinschaftlichen Aufgabenwahrnehmung die Wahrnehmung der Aufgabe durch einen eigens gegründeten Gemeindeverband anstelle der Aufgabenträger gesetzt, ist unmittelbar einsichtig, dass auch für diesen Fall nichts anderes gelten kann. Ob der Ressourcenverbrauch für eine Aufgabe erwirtschaftet werden muss oder nicht, kann nicht abhängig davon sein, ob sie allein, gemeinschaftlich oder in institutionalisierter gemeinschaftlicher Aufgabenwahrnehmung gemeindeverbandlich wahrgenommen wird. Warum soll für die Kreise als Umlageverband mit eigenen Aufgaben etwas anderes gelten?

3. Ausgangsthese des erschwerten Haushaltsausgleichs in der Doppik nicht belegt

Die vorgetragenen Befürchtungen werden entscheidend von der These getragen, dass mit dem neuen doppischen Haushaltsrecht strengere Ansprüche an den künftigen Ausgleich in der Haushaltswirtschaft gestellt werden, als sie zu kameralen Zeiten herrschten. Gespeist werden diese Befürchtungen durch die Vorstellung, dass insbesondere durch die geforderte Einbeziehung der Abschreibungen die Anforderungen für den zu erreichenden Haushaltsausgleich deutlich höher als im kameralen Recht gelegt werden.

Diese Vorstellung lässt allerdings eine Reihe von zu berücksichtigenden Faktoren außer Acht, wobei dem Grad der kommunalen Verschuldung die größte Bedeutung zukommt. Ob es der einzelnen Kommune im doppischen Rechnungsverbund künftig schwerer fallen wird, die Anforderungen an den Haushaltsausgleich zu erfüllen, lässt sich deshalb nicht von vornherein beantworten, sondern hängt weitgehend von der Struktur des jeweiligen Haushalts ab. Zu berücksichtigen ist zunächst, dass zwar die Abschreibungen gegenüber dem bisherigen kameralen Recht tatsächlich neu in den Haushaltsausgleich einzubeziehen sind. Dafür sind aber im doppischen Recht die bislang im kameralen Haushaltsausgleich zu berücksichtigenden Tilgungsbeiträge für eingegangene Kreditverpflichtungen sowie die Kreditbeschaffungskosten für den Haushaltsausgleich des im neuen Rechnungswesen maßgeblichen Ergebnishaushalts nicht relevant.

In der Kameralistik belasten Tilgungsleistungen den Haushaltsausgleich nur in dem Maße, wie Investitionen kreditfinanziert worden sind. In der Doppik sind hingegen alle Investitionen, also auch die eigenfinanzierten, abzuschreiben. Das bedeutet, dass je höher der abzutragende Fremdfinanzie-

rungsanteil am kommunalen Anlagevermögen ist, desto weniger trifft die Behauptung zu, der Haushaltsausgleich erschwere sich im doppischen System.

Als Faustformel gilt: Je höher die Verschuldung einer Kommune ist, desto eher „profitiert“ sie von der Einführung der Doppik. Bewegen sich die Kredittilgungskosten über den Aufwendungen für Abschreibungen und der Zuführung zu den Pensionsrückstellungen, wäre der doppische Haushaltsausgleich sogar leichter zu erbringen. Ausschlaggebend ist dabei die Gesamthöhe der jeweiligen Kredittilgungskosten einer öffentlichen Körperschaft, die derweil von Faktoren wie der Finanzierung der im Eigentum der Kommune befindlichen Anlagegüter und deren Restlaufzeit („alte“ Kredite haben einen entsprechend höheren Tilgungsanteil) abhängig ist.

Hinzu kommt, dass bei der Beurteilung auch von Dritten zugewandte Finanzmittel nicht außerhalb der Betrachtung bleiben dürfen. Große Teile der kommunalen Investitionen werden nicht allein durch Kredite oder Eigenmittel finanziert. Vielmehr spielen gezielte (Förder-) Zuwendungen Dritter seit jeher – und insbesondere in den Zeiten kommunaler Finanznot – eine nicht zu vernachlässigende Rolle. In der Doppik werden für diese Zuwendungen aber auf der Passivseite der Bilanz Sonderposten gebildet, die über die Nutzungsdauer des zuwendungsfinanzierten Gegenstandes erfolgswirksam aufgelöst werden. Damit stehen aber den zu erwirtschaftenden Abschreibungen in der Abwägung zu berücksichtigende Erträge aus der Auflösung dieser Sonderposten gegenüber. Eine wichtige Rolle spielt zudem die Vermögensbewertung. Hohe Wertansätze führen zu hohen Abschreibungsbeträgen und erhöhen die materiellen Anforderungen an den doppischen Haushaltsausgleich. Generell sind Vermögensgegenstände nach den Anschaffungs- und Herstellungskosten zu bewerten. Eine besondere Rolle kommt jedoch der Vermögensbewertung zur Eröffnungsbilanz zu, für die aber die überwiegende Anzahl der Länder ebenfalls den Ansatz der Anschaffungs- und Herstellungskosten vorsieht.

Beim Umstieg auf die Doppik wird per Stichtag der gesamte Verbrauch als Aufwand in der Ergebnisrechnung und -planung erfasst und in den Haushaltsausgleich einbezogen. Vermögensgegenstände, die bis dato bereits abgeschrieben sind, belasten den doppischen Haushaltsausgleich nicht mehr. Nur wenn der Vermögensgegenstand noch nicht vollständig abgeschrieben ist, wird der Ergebnishaushalt mit Abschreibungen belastet. Ist das Ende des Abschreibungszeitraums noch nicht erreicht, so ist bei einer bereits abge-

schlossenen Tilgungsphase der Ausgleich in der Doppik gegenüber der Kameralistik erschwert.

In Anbetracht der tatsächlichen Verhältnisse in den Kommunen ist jedoch eher von einem Überschreiten der Finanzierungs- gegenüber der Abschreibungsdauer auszugehen, so dass sich der Ausgleich tendenziell sogar erleichtern dürfte. Bei einer die Nutzungsdauer des Vermögens überschreitenden Kreditlaufzeit fließen dann lediglich noch die Zinsaufwendungen in den Ergebnishaushalt ein. In der Kameralistik wären hingegen nach wie vor auch die Tilgungen per Zuführung aus dem Verwaltungshaushalt ausgleichsrelevant. Ist der Vermögensgegenstand bereits abgeschrieben und der Kredit bereits vollständig getilgt, besteht zwischen Kameralistik und Doppik kein Unterschied, da weder der Ergebnishaushalt über Abschreibungen noch der Vermögenshaushalt über Tilgungen belastet wird.

Schließlich ist in den Vergleich einzubeziehen, dass weite Teile des kommunalen Vermögens überhaupt nicht abzuschreiben sind. Sie sind insoweit im neuen doppischen System überhaupt nicht ausgleichsrelevant. Zu denken ist etwa an Grund und Boden sowie an das Beteiligungsvermögen. Soweit diese Vermögensbestandteile kreditfinanziert wurden, erhöhten sie hingegen im kameralen Recht die Anforderungen an den materiellen Haushaltsausgleich.

Eine generelle Aussage, dass der Haushaltsausgleich durch die Einführung der kommunalen Doppik schwieriger geworden ist, lässt sich insoweit nicht treffen. Dies gilt für die Städte und Gemeinden ebenso wie für die Kreise. Die Befürchtungen, mit der Umsetzung der Doppik im Kreis werde automatisch aufgrund höherer Ausgleichsanforderungen dessen Kreisumlage steigen, entbehren somit einer allgemeingültigen Grundlage. Sie können nur am Einzelfall beurteilt werden. Ausschlaggebend ist dabei nicht der Rechnungsstil, sondern insbesondere die Finanzierungsstruktur des Kreises.

III. Abschließende Bewertung

Damit ist eine Ungleichbehandlung der Kreise im Haushaltsausgleich des neuen Haushaltsrechts schon im Ansatz systematisch nicht zu rechtfertigen. Darüber hinaus wäre sie auch verfassungsrechtlich nicht haltbar. Die Kreise verfügen über dieselbe demokratische Legitimation und ihnen steht im selben Umfang wie den Gemeinden das Recht auf kommunale Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 GG) zu. Auch finanzwirtschaftlich ist eine Sonderbehandlung der Kreishaushalte nicht geboten: Obwohl das neue Haushaltsrecht pri-

mär auf den Ergebnishaushalt abstellt, verlangt es von den Kommunen, ihre Zahlungsfähigkeit dauerhaft aufrecht zu erhalten, was für die Umlageverbände nur über die Umlagezahlung – die einzig disponible Ertragsquelle – sichergestellt werden kann. Das kommunale Finanzsystem ist so ausgestaltet, dass es vor der Erhebung der Kreisumlage zu einer systembedingten Überfinanzierung der Gemeinden kommt. Die gemeindlichen Einnahmen (im Wesentlichen Steuern und Schlüsselzuweisun-

gen) sind systematisch mit der Kreisumlage vorbelastet. Das vermeintliche Problem der Doppelfinanzierung von Kreisvermögen beschränkt sich auf einen notwendigen Umstellungseffekt hin zum neuen Rechnungswesen. Tatsächlich findet keine Doppelfinanzierung statt, sondern die Abschreibungen erwirtschaften systemgerecht lediglich den Ressourcenverbrauch. Im übrigen würde das vermeintliche Problem auch bei den Gemeinden im Verhältnis zu ihren Bürgern entstehen – auch hier

sind mit Steuermitteln in der Vergangenheit Investitionen getätigt worden, für die im neuen Rechnungswesen Abschreibungen anfallen, über die wiederum Liquidität durch Steuereinnahmen generiert wird. Deshalb muss der Haushaltsausgleich der Kreise innerhalb des doppelischen Rechnungswesens konsequent an Erträgen und Aufwendungen orientiert werden.

EILDienst LKT NRW
Nr. 4/April 2008 20.20.00.1

War's das? - Die NKF-Eröffnungsbilanz im Kreis Borken und das Leben danach

Von Hubert Punsmann,
Fachdienst Finanzen beim Kreis Borken



Dieser Beitrag hinterfragt punktuell einige Bilanzpositionen hinsichtlich ihres derzeitigen und künftigen Aussagewertes. Es handelt sich nicht um eine Gesamtwürdigung der Bilanzierung, geschweige denn des NKF. Dazu ist es noch zu früh, und dazu bedürfte es einer erheblich umfassenderen Analyse.

Der Kreis Borken ist als einer der ersten Kreise in NRW angetreten, als „Nicht-Pilotkommune“ eine Eröffnungsbilanz aufzustellen. Im Mai 2006 wurde der Bilanzentwurf – ganz bewusst auch als Angebot interkommunaler Diskussion – veröffentlicht. Mit tieferem Einblick in die Strukturen des neuen Rechnungswesens stellte sich zwischenzeitlich manches Mal die Frage, ob dem NKF nicht schon mit seinem Start die nächste Reform in die Wiege gelegt ist. Es wächst der Eindruck, dass die Vorschriften beziehungsweise deren Auslegung teilweise das neue Rechnungswesen von dem fortbewegen, was eigentlich erreicht werden sollte: Transparenz über die Vermögens- und Schuldenlage der Kommune herzustellen sowie eine periodengerechte Belastung der Bürgerinnen und Bürger, die die kommunalen Dienste in Anspruch nehmen, zu ermöglichen.

Regelungsfülle oder Regelungsbedarf?

Richten wir den Blick auf das Anlagevermögen – bei den Kommunen gewiss die wichtigste Position. Nicht umsonst sieht die Bilanz dafür eine sehr differenzierte und im Vergleich mit privatwirtschaftlichen Bilanzen ungewohnte Gliederung in 14 Unterpunkte vor. Damit die Bilanzierung in allen Kommunen möglichst nach gleichen Maßstäben erfolgt, hat das

Innenministerium so genannte „Handreichungen“ erarbeitet. Entsprechend den Erkenntnissen aus den Pilotkommunen erschienen diese erheblich erweitert im Dezember 2006 in 2. Auflage. Ohne Zweifel sind sie eine große Hilfe. Wenig hilfreich war dies aber im Kreis Borken. Denn differenzierte Ausführungen in der Neuauflage führten dazu, dass bereits abgeschlossene Bewertungen den Hinweisen der Neuauflage entsprechend anzupassen waren.

Zwar weist das Innenministerium in der Einleitung des Werkes darauf hin, die Handreichungen seien eine Hilfestellung für die praktische Arbeit, nicht jedoch die Ergänzung gesetzlicher Vorschriften. Vielmehr unterstreiche das neue Haushaltsrecht durch die Einräumung erweiterter örtlicher Handlungsspielräume die gemeindliche Eigenverantwortung. In der Praxis haben sich diese Handreichungen bei den Akteuren im Kreis Borken aber manches Mal mehr als Problemschaffer denn als Problemlöser erwiesen.

Nicht das Gesetz oder die Gemeindehaushaltsverordnung galten als Maßstab der Bilanzierung, sondern die Handreichungen. Ihnen fiel damit eine Rolle zu, die ihre Verfasser explizit ausgeschlossen haben. Die reizvolle Herausforderung, neues Haushaltsrecht durch praktische Erfahrung mit Leben zu füllen, ging unter in der Diskussion mancher mit Blick auf

die Gesamtbilanz eher nachrangiger Fragen.

So sieht die NKF-Rahmentabelle beispielsweise Bandbreiten von mehreren Jahrzehnten bei der Festlegung bilanzieller Nutzungsdauern von Gebäuden vor. Damit lassen sich die Bilanz und die Höhe des jährlichen Abschreibungsaufwandes erheblich beeinflussen. Für den Kreis Borken muss rückblickend festgehalten werden, dass über die Festlegung der Nutzungsdauer von Gebäuden schneller eine Abstimmung erzielt werden konnte, als etwa über die Frage, wie geringe Abweichungen von den Normwerten bei der Deckenhöhe von Sporthallen in die Wertermittlung einzufließen hätten.

Ein weiteres Beispiel: Genau vorgeschrieben ist das Verfahren der Wertermittlung von Straßenflächen im Außenbereich (10 v.H. des Bodenrichtwertes für Ackerland, mindestens ein Euro je Quadratmeter). Diese Regelung in der Gemeindehaushaltsverordnung ist sinnvoll. Noch viel hilfreicher wäre es aber gewesen, wenn auch Kennzahlen für die Bewertung des eigentlichen Straßenkörpers vorgelegen hätten. Statt dessen mussten örtliche, auch prüfungseitig akzeptierte Bewertungsmaßstäbe gefunden werden – bei Objekten, die Jahrzehnte alt sind und bei denen mit dem Unterbau wesentliche Wert beeinflussende Faktoren berücksichtigt werden sollen, die in das Erdreich eingebracht wurden, als die Kreise noch

nicht einmal Träger von Straßen waren, ein schwieriges Unterfangen. Zur Klarstellung: Es geht dabei um beachtliche Bilanzwerte. Das Grundvermögen der Kreisstraßen ist im Kreis Borken mit rund 18 Millionen Euro bewertet, die Straßen sind mit rund 150 Millionen Euro bilanziert. Die Festlegung der Bodenwertermittlung ist gut, eine Festlegung von Werten für die Straßenkörper selbst wäre wichtiger. Es wäre eine große Hilfe gewesen, in den Handreichungen bauartbezogen repräsentative Durchschnittswerte zu finden.

Den Blick in die Zukunft richten

Wie geht es weiter? Es ist an der Zeit zu fragen, ob das neue Rechnungswesen auf Dauer den Ansprüchen gerecht wird, die mit Blick auf die kommunale Zielsetzung formuliert worden sind. Im Rahmen dieses Beitrages sollen die Ziele der periodengerechten Belastung der Nutzer kommunaler Infrastruktur sowie der Transparenz über die Vermögens- und Schuldenlage thematisiert werden.

Bei Gütern des Anlagevermögens wird die periodengerechte Belastung der Nutzer durch die Abschreibung erreicht, die dem Werteverzehr entspricht. Zum Problem entwickelt sich dabei die Zuordnung zum Unterhaltungs- beziehungsweise zum Herstellungsaufwand. Das ist eigentlich kein NKF-spezifisches Thema; es galt auch in der Kameralistik. Damals wird heute geht es letztlich um die Frage, ob eine Baumaßnahme als Aufwand im Ergebnisplan und damit sofort über die Kreisumlage finanziert wird, oder ob bei einer Investition gegebenenfalls im Finanzplan eine Darlehensfinanzierung erfolgt.

Das NKF hat enge Regeln des Handels- und insbesondere des Steuerrechts übernommen. Das bedeutet zum Beispiel, dass die vollständige Erneuerung einer Straßendeckschicht oder die umfangreiche Modernisierung eines Gebäudes Unterhaltungsaufwand darstellen. Finanziert werden sie vollständig in dem Jahr, in dem die Maßnahme mehr oder weniger zufällig durchgeführt wird. Genutzt werden die so erneuerten Einrichtungen aber über Jahrzehnte. Ihre Nutzer tragen aber nicht die Kosten. Es geht dabei nicht allein um die Frage der Finanzierung. Berührt werden auch Aussagewert und

Transparenz der Bilanz, deren Ausgangswerte doch mit so großem Aufwand ermittelt wurden.

Bei fachgerechter Unterhaltung der Kreisstraßen und der Gebäude, wie sie bisher für den Kreis Borken unstrittig war, wird das dazu führen, dass laufend erhebliche Finanzmittel für das Anlagevermögen aufgebracht werden, die Bilanzwerte sich durch die Abschreibungen aber kontinuierlich verringern. Ewas überspitzt prognostiziert, hat der Kreis Borken in einigen Jahrzehnten kaum noch bilanzielles Anlagevermögen, obwohl dieses tatsächlich durch laufende Modernisierungen uneingeschränkt zur Verfügung steht. So werden verdeckte Reserven gebildet, was durch die Regelungen zur Erstabibilisierung doch vermieden werden soll. Und was ebenso wichtig ist: Die Erträge aus Abschreibungen gehen laufend zurück. Es fehlt an Liquidität für neue Investitionen.

Eine weitgehende Möglichkeit, eigenverantwortlich über die Zuordnung zu Unterhaltungs- oder Herstellungsaufwand zu entscheiden, wäre hier sinnvoll. So könnten kommunalpolitische Gesichtspunkte in die Finanzierungsentscheidung einfließen. Warum kann hier kommunale Selbstverwaltung nicht gelebt werden, die doch bei der Erstabibilisierung ausdrücklich herausgestellt wird? In diesem Zusammenhang muss erwähnt werden, dass die Bildung von Sonderposten für pauschale Investitionszuwendungen im Rahmen des Finanzausgleiches weiterhin für systemwidrig gehalten wird. Mit diesen Mitteln sind die Kreise an dem ihnen verfassungsrechtlich zustehenden Steueraufkommen beteiligt. Es handelt sich damit um Eigenmittel. Dieses Eigentum als Sonderposten ertragswirksam aufzulösen, hat die gleiche Wirkung, als würde das Eigenkapital laufend aufgezehrt. Dem hat der Gesetzgeber aus gutem Grund einen Riegel vorgeschoben. Nicht aus Überzeugung, sondern auf Grund der Positionierung des Innenministeriums in dieser Frage, hat der Kreis Borken die Sonderposten bilanziert. Die Folge ist aber, dass durch die Abschreibungen der Werteverzehr der entsprechenden Anlagegüter nicht erwirtschaftet werden kann. Das war und ist betriebswirtschaftlicher Unsinn.

Die Verpflichtung zur Sonderpostenbildung führt bei Kreisen zu weiteren skurrilen, aus finanzwirtschaftlicher Sicht je-

doch erheblichen Auswirkungen, und zwar immer dann, wenn durch Umwidmung das Eigentum an einer Straße, die sogenannte Straßenbaulast, wechselt. Da die Übertragung laut Gesetz ohne Wertausgleich erfolgt, führt die Reduzierung des Anlagevermögens zu Abschreibungsaufwand. Da kaum vorstellbar ist, dass die Städte und Gemeinden bereit sein werden, diesen Aufwand über die Kreisumlage zu finanzieren, reduziert sich dadurch das Eigenkapital. Das ist grundsätzlich systemgerecht, darf aber nicht die Funktion der Ausgleichsrücklage tangieren und auch nicht zu kommunalaufsichtlichen Konsequenzen führen. Hinzu kommt: Die Kommune, der die Straße übertragen wird, hat ihrerseits in Höhe des Straßenwertes einen Sonderposten zu bilden. Da das Straßenvermögen und der Sonderposten parallel abgeschrieben werden, wird diese Straße netto buchhalterisch keinen Abschreibungsaufwand verursachen, obwohl sie tatsächlich natürlich kontinuierlichem Werteverzehr unterliegt.

Was wäre zu tun?

Das kaufmännische Rechnungswesen ist auf unternehmerische Ziele ausgerichtet. Das Handeln der öffentlichen Hand wird dagegen gerade bei den Kreisen von Transferleistungen bestimmt. Nicht die Gewinnmaximierung ist gefragt, sondern die Sicherung von Aufgaben der Daseinsvorsorge durch das „Verteilen“ von Geldern. Gleichzeitig besteht eine Treuhänderfunktion hinsichtlich der Bewirtschaftung des kommunalen Vermögens mit entsprechenden Transparenzverpflichtungen. Die unreflektierte Übernahme steuerrechtlicher und handelsrechtlicher Gepflogenheiten wird diesen besonderen Aufgabenstellungen der Kommunalverwaltung nicht gerecht. Das öffentliche Rechnungswesen sollte sich auch bei Anlehnung an die doppelte Buchungssystematik seine Eigenständigkeit bewahren. Mit der Finanzrechnung wurde dieser Schritt getan. Weitere Schritte sollten folgen. Dafür müsste ein Regelwerk geschaffen werden mit wenigen Festlegungen und vielen Zulässigkeiten. Teile der „Handreichungen“ könnten darin aufgehen – im Sinne hilfreicher Hinweise.

EILDienst LKT NRW
Nr. 4/April 2008 20.20.00.1

Einführung des NKF beim Hochsauerlandkreis - Schritt für Schritt zum neuen Rechnungswesen

Von Kreiskämmerer Peter Brandenburg
und Projektleiter Michael Stratmann,
Hochsauerlandkreis



Um eines vorweg zu nehmen: Der Hochsauerlandkreis hat die Vorgaben des Gesetzgebers vorzeitig umgesetzt und zum 1.1.2008 das Neue Kommunale Finanzmanagement eingeführt. Kreistag und Verwaltung stehen überzeugt hinter dem System der Doppik und begrüßen die hinzugewonnenen Informationen aus dem Rechnungswesen mit seinen drei Komponenten, insbesondere was die Bilanz mit den Erkenntnissen zum Vermögen und dessen Finanzierung betrifft. Mithin handelt es sich um eine Zäsur in der Haushaltswirtschaft des Hochsauerlandkreises und der kommunalen Ebene insgesamt, die in diesem Ausmaß zuletzt im Jahr 1974 stattgefunden hat, als damals bundesweit das kommunale Haushaltsrecht grundlegend geändert worden war.

Um das große Ziel der Umstellung auf ein kaufmännisch orientiertes Rechnungswesen zu erreichen, waren viele kleine Schritte notwendig, einem Marathonlauf nicht unähnlich. Hierzu ein Erfahrungsbericht, der insbesondere auch die Rolle des Kreises als Gemeindeverband widerspiegelt. Begonnen haben unsere Vorbereitungen bereits im Jahr 2000. Ungeachtet des damals in NRW laufenden Projekts zur Einführung eines doppischen Kommunalhaushalts, erreichte ein handgeschriebener Zettel mit dem (falsch geschriebenen) Wort „Dopping“ die Kämmererei mit der Aufforderung, diesen Begriff einmal näher zu erläutern. Doppelte Buchführung in Konten, aber sicherlich nicht die manchmal im Sport genutzte, aber unerlaubte Methode zur Leistungssteigerung war gemeint.

Einige Stellen der Verwaltung forderten zunächst Zurückhaltung bei diesem Thema, galt es doch sparsam mit den Kräften der Verwaltung zu sein. Schließlich hatten wir gerade erst den Prozess des Neuen Steuerungsmodells abgeschlossen und dadurch organisatorische und personelle Veränderungen vollzogen. Doch schnell war klar, dass hier eine große Herausforderung warten würde.

Vor dem Erfolg liegt aber in der Regel die Arbeit. Nicht anders war es beim NKF, galt es doch zunächst sich an den federführenden Stellen von Kämmererei und Kasse über die Grundsätze des neuen Rechnungswesens „schlau“ zu machen. Hier sei an die über 500 Seiten starke Konzeption zum NKF, die das Innenministerium NRW im März 2002 herausgegeben hatte, erinnert.

Schnell wurde uns bewusst, dass die Einführung des doppischen Rechnungswesens die Arbeitsabläufe und das Ver-

ständnis zahlreicher Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der verschiedensten Bereiche der Verwaltung, in erster Linie jedoch der zahlenintensiven Bereiche, berühren würde. Frühzeitig mussten wir uns daher Gedanken zum Fortbildungskonzept machen.

Galt es zunächst, den Personenkreis der Buchhalter auf die Doppik einzuschwören, waren bis kurz vor dem Umstellungstag am 1.1.2008 über 200 Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter mit dem „kleinen Einmaleins des NKF“ fit zu machen. Doch zwischen Theorie und Praxis liegen bekanntlich feine Unterschiede. Abhilfe wurde dadurch geschaffen, dass mit dem Startschuss der NKF-Buchungen eine Telefonhotline geschaltet wurde, die hausintern zu allen NKF-Fragen eine Antwort liefern kann. Im Übrigen wird weiterhin auf eine zentrale Finanzbuchhaltung gesetzt, um die Einheitlichkeit im Rechnungswesen zu gewährleisten.

Gut ausgebildete Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter allein reichen jedoch nicht aus. Die richtige technische Ausstattung ist gefragt, denn eine Umstellung ohne eine funktionierende Finanzsoftware ist schlichtweg unmöglich. Die Betonung liegt auf funktionierend – dass nicht jedes angepriesene Produkt diese Voraussetzung erfüllt, durften wir bei einem ersten NKF-Lauf in einem Eigenbetrieb erleben. Die zunächst genutzte Software war den Anforderungen, speziell der Finanzrechnung, nicht gewachsen und wurde im Herbst 2006 durch ein neues Produkt ersetzt. Das begonnene Jahr 2006 muss trotzdem mit der zunächst genutzten Software abgeschlossen werden. Dies führte zu erheblichen Schwierigkeiten und dem Ergebnis, dass der Abschluss erst im Frühjahr 2008 fertig gestellt werden kann.

Mit dem neuen Produkt konnte die Umstellung des Eigenbetriebes und zum 1.1.2008 auch der Gesamtverwaltung dann auf eine solide Basis gebracht werden. Aber Vorsicht: Stolpersteine lagen auch hier auf dem Weg. Ein Softwarewechsel in der Finanzbuchhaltung führt immer zu anfänglichen Schwierigkeiten, egal welches Produkt genutzt wird. So war es auch nicht überraschend, dass sich Erlebnisse aus dem Wechsel einer kameralen Finanzsoftware im Jahr 2002 zu Beginn des Jahres 2008 wiederholten.

In der Finanzbuchhaltung kommen ablaufbedingt alle Zahlungsströme einer Verwaltung zusammen. Schnittstellen zu Fachverfahren sind daher unabdingbar, jedoch stets eine technische Herausforderung. Daher mussten wir erneut erfahren, dass Arbeitsabläufe schnell in der gesamten Verwaltung ins Stocken geraten können, sehr zum Ärger von Bediensteten und nicht selten auch von Bürgern. In der Übergangsphase mussten Mahn- und Vollstreckungsläufe wegen mangelnder Zuordnung von Zahlungseingängen zu Forderungen gestoppt werden und es war auch nicht vermeidbar, über knapp 14 Tage das Auszahlungsgeschäft einzustellen.

Die mit der Softwareumstellung verbundenen Probleme sind sicherlich enorm und es gab immer wieder Warnungen der Pessimisten, die Umstellung erst vorzunehmen, wenn alle Unklarheiten beseitigt sind. Wir haben trotz dieser Unkenrufe die Entscheidung für den Umstellungszeitpunkt 1.1.2008 im April 2007 getroffen.

Und die Entscheidung war richtig. Fehler und Probleme treten immer auf, sie sind vor allen Dingen in noch so guten Probeabläufen gar nicht immer erkennbar. Nicht

wenige Praktiker sagen heute: Der Echtbetrieb ist der beste Probebetrieb. Und noch eine Aussage sollte in diesem Zusammenhang getroffen werden: Durch ein Verschieben des Zeitpunktes der Umstellung hätten sich Probleme nicht gelöst, sie wären in vielen Fällen nur in die Zukunft verschoben worden.

Die Kreise besitzen zwar ein Recht auf Selbstverwaltung, sind aber nun mal auch Gemeindeverbände. Damit standen im Hochsauerlandkreis 12 + 1 Verwaltungen – nämlich die zwölf kreisangehörigen Städte und Gemeinden und der Kreis selbst – vor der gleichen Aufgabe, das Rechnungswesen umzustellen. Um eine breite Zustimmung von allen Seiten zu erhalten und die viel zitierten Synergieeffekte zu nutzen, wurde die Beteiligung der Städte und Gemeinden von Anfang an groß geschrieben.

Im Jahr 2002 wurde die Idee geboren, in einem gemeinsamen Arbeitskreis Grundsatzfragen zum NKF zu erörtern und Lösungsansätze zu entwickeln. Hier wurden insbesondere Bewertungsfragen zu bebauten Grundstücken und Straßen in Zusammenarbeit mit der Kommunalen Bewertungsstelle des Kreises und den Fachleuten aus den Verwaltungen behandelt, aber auch gemeinsame Fortbildungsveranstaltungen abgestimmt und durchgeführt.

Mit der Umstellung des Rechnungswesens hatte der Hochsauerlandkreis zudem eine besondere Hürde zu nehmen, die sich ihm in den Jahren der Haushaltssicherung, von 2003 bis 2006, in den Weg gestellt hatte. Bis zum Haushaltsjahr 2007 hatten sich Fehlbeträge in Höhe von 44,6 Millionen Euro angesammelt. Spürbar wurde dieses Haushaltsloch auf den Konten der Kreiskasse. So erhöhte sich der Bestand der Kassenkredite im Gleichschritt mit den Fehlbeträgen.

Für die zu erstellende Eröffnungsbilanz zeichneten sich Millionenbeträge ab, die als Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung auszuweisen sind. Doch frühzeitig wurde die Frage aufgeworfen, wie diese Verbindlichkeiten nach der NKF-Umstellung jemals erfüllt werden könnten. Mit dieser offen ausgesprochenen Frage wurde eine Diskussion mit den Bürgermeistern angestoßen, die konstruktiv von allen Seiten geführt wurde. Der Konsens: eine einmalige Erhöhung der Kreisumlage im letzten kameralen Haushaltsjahr 2007 bei gleichzeitiger

Stundung der Forderung über einen Zeitraum von im Einzelfall bis zu acht Jahren. Festgelegt wurde eine Aufteilung der Finanzierung des kameralen Altfehlbetrages mit 75 Prozent zu Lasten der Städte/Gemeinden, während 25 Prozent der Kreis trägt. Zudem wurde vereinbart, Verbesserungen aus dem Jahresabschluss 2007 auf den von den Kommunen zu tragenden Betrag anzurechnen. Diese vom Kreistag im Juni 2007 beschlossene Festlegung war ein wesentlicher Meilenstein auf dem Weg des Hochsauerlandkreises zum NKF.

Wenngleich das Land die Problematik der Altfehlbeträge bei Kreisen inzwischen erkannt und im Wege mehrerer Erlasse untergesetzliche Regelungen geschaffen hatte, war es für uns entscheidend wichtig, in die kommunale Bilanz neben der Verbindlichkeit aus Kassenkrediten auch auf der Aktivseite eine Gegenposition in Form von Forderungen einstellen zu können.

Als zeitintensive Aufgabe ist in einem Erfahrungsbericht über die NKF-Einführung sicherlich die Erfassung und Bewertung des Anlagevermögens für die Eröffnungsbilanz zu erwähnen – mit zum Teil erstaunlichen Ergebnissen. Besonders in den Berufskollegs und Förderschulen gab es nicht alltägliche „Fundstücke“. Damit die Bewertung von Beginn an den Kriterien der späteren Prüfung der Eröffnungsbilanz standhalten konnte, wurden die gewählten Bewertungsverfahren mit dem eigenen Rechnungsprüfungsamt und mit einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, die dem Kreis beratend zur Seite steht, regelmäßig abgestimmt.

Es bleibt jedoch kritisch anzumerken, dass nicht jeder per Definition als Anlagevermögen auszuweisende Besitz der Kommunen verwertbares Vermögen darstellt. Von der Größenordnung her sind der Wert unserer 408 Kilometer Kreisstraßen und der Wert der Pensionsrückstellungen annähernd gleich, rund 130 Millionen Euro.

Aber könnte man diese Positionen in der Bilanz einander gegenüberstellen? Rein rechnerisch jeder Beamtin und jedem Beamten, ob aktiv im Dienste oder Versorgungsempfänger, ihre beziehungsweise seine eigenen Meter Kreisstraße zur Sicherung des Lebensabends zuzuordnen? Wohl kaum.

Daher wird in den nächsten Monaten mit der Politik zu diskutieren sein, ob bei-

spielsweise ein Pensionsfonds eingerichtet werden sollte. Hier sind künftig sicherlich auch auf der konzeptionellen Seite des NKF noch Schularbeiten zu erledigen, denn die Frage, ob die in die Ergebnispläne einzustellenden „Zuführungen an Rückstellungen“, sofern sie denn auch erwirtschaftet werden, an die Seite gelegt werden sollen, ist unseres Erachtens noch längst nicht geklärt. Gerade die Kreise in ihrer „Sandwichposition“ zwischen dem Druck von unten, den Gemeinden, und der gesetzlichen Forderung von oben stehen da vor nicht leichten Entscheidungen.

Auch wenn die Zeit der Vorbereitungsphase immer knapper wurde – und die Belastung der hauptverantwortlichen Mitarbeiter immer größer – fiel zum 01.01.2008 der Startschuss für die Aufnahme des doppelbuchungsgeschäfts. Der erste NKF-Haushalt ist am 29.2.2008 vom Kreistag verabschiedet worden.

Es gab im Rahmen des Beteiligungsverfahrens mit den Städten und Gemeinden keine größeren Reibungsverluste. Vielleicht liegt es daran, dass wir die Kreisumlage um 3,4 Prozentpunkte gesenkt haben, aber viel eher wohl an der offenen Informationspolitik und der umfangreichen Dokumentation der mit dem neuen Rechnungswesen verbundenen Besonderheiten und Mehranforderungen im Haushalt. Folgen werden die Vorlage des Entwurfs der Eröffnungsbilanz und die anschließende Prüfung, die bis zum Ende des Jahres erfolgen sollen. Auch der erste Jahresabschluss des Gesamthaushalts im NKF ist nicht mehr wirklich fern.

Noch ist das Projekt nicht abgeschlossen und die Ziellinie durchschritten. Doch von den 42,195 Marathon-Kilometern sind mehr als 21 im wahrsten Sinne des Wortes „gelaufen“. Am Ende bleibt aber noch festzustellen, dass die Umstellung auf das neue Rechnungswesen für die Kommunen ein kostspieliges Unterfangen ist. Das Personal in der Finanzabteilung muss zwingend aufgestockt werden, die Software ist nicht billig, Umstellungsarbeiten kosten wegen notwendiger Beratungen viel Geld und die Prüfung der Eröffnungsbilanz und künftiger Jahresabschlüsse werden einige tausend Euro verschlingen.

EILDienst LKT NRW
Nr. 4/April 2008 20.20.00.1

Erfahrungen mit dem Neuen Kommunalen Finanzmanagement im Kreis Höxter nach einem Jahr: Die Umstellung ist geglückt!

Von Hans-Dieter Fleischer, Fachbereichsleiter und Leiter der Abteilung Finanzen im Kreis Höxter



Der Kreis Höxter hat zum 1. Januar 2007 entsprechend dem Gesetz über ein Neues Kommunales Finanzmanagement für Gemeinden im Land Nordrhein-Westfalen seine Geschäftsvorfälle nach dem System der doppelten Buchführung erfasst und seine Haushaltswirtschaft erfolgreich auf dieses neue System umgestellt.

Zur Vorbereitung der Umstellung auf das Neue kommunale Finanzmanagement (NKF) wurde bereits im Jahr 2003 ein NKF-Kernteam gebildet, dem 16 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Kreises Höxter angehörten und dessen Aufgabe darin bestand, einen Maßnahmenplan zur Einführung des NKF zu erarbeiten und umzusetzen. Aufbauend auf der schon bestehenden Kostenrechnung und den bestehenden Produkten, beinhaltete der Plan die Entwicklung von Budgets auf der Basis von Sachkonten. Begleitend wurden Schulungen der Mitglieder des NKF-Kernteam sowie weiterer Mitarbeiter, Führungskräfte und der Kreistagsmitglieder durchgeführt. Die mit der Umstellung verbundenen Schritte wurden in Teilprojekten erarbeitet. Derzeit wird der erste NKF-Jahresabschluss für das Haushaltsjahr 2007 erstellt.

schäftsbuchführung und der Zahlungsabwicklung. Die bisher in den Fachabteilungen eingesetzten Buchungskräfte wurden von dieser Aufgabe entbunden. Die Bündelung des Sachverständigen an zentraler Stelle hat sich als effizient erwiesen. Den Produktverantwortlichen in den Abteilungen kommt allerdings bei der Vorkon-

vermögens zusammenhängen, nicht eingehalten werden. Dem Kreistag wurden aber bereits vor Quartalsende Strukturdaten der Bilanz präsentiert. Mitte Mai 2007 lag der erste Entwurf der Eröffnungsbilanz vor, der im Laufe der Prüfung durch ein beauftragtes Wirtschaftsprüfungsunternehmen stellenweise ergänzt oder überarbeitet wurde. Die

Aufstellung und Bestätigung erfolgte Ende August 2007, das Testat wurde Anfang September 2007 erteilt. Die Bilanz wurde, um noch erforderliche Korrekturen zu ermöglichen, bisher nicht festgestellt. Diese Vorgehensweise ist nach den gesetzlichen eingeräumten Fristen durchaus zulässig.



Der Leiter der Finanzabteilung des Kreises Höxter, Hans-Dieter Fleischer (lks.), und sein Vertreter, Diplom-Betriebswirt Andreas Frank, freuen sich über den gelungenen Übergang von der Kameralistik zum Neuen Kommunalen Finanzmanagement.

Zentrale Finanzbuchhaltung

Mit der Umstellung auf das Neue Kommunale Finanzmanagement wurde auch eine zentrale Finanzbuchhaltung eingerichtet, die mit Beginn des Jahres 2007 die Arbeit im Echtbetrieb aufnahm. Die zentrale Finanzbuchhaltung besteht aus den Organisationseinheiten der Ge-

tierung der Belege besondere Verantwortung zu.

Mit dem Startschuss zur Einführung des NKF war neben dem letzten kameralen Jahresabschluss auch die Eröffnungsbilanz zum Bilanzstichtag 1. Januar 2007 zu erstellen und bis zum 31. März 2007 dem Kreistag vorzulegen. Trotz umfangreicher Vorarbeiten konnte dieser Termin aufgrund offener Fragen, die mit der Bewertung des kommunalen

bestätigende Jahresabschlüsse zu knapp bemessen ist. Zumindest in den ersten Jahren der Umstellung auf die doppelte Buchführung wird sie in Anbetracht der komplexen Anforderungen des NKF-Jahresabschlusses kaum einzuhalten sein, zumal umfangreiche Abstimmungsarbeiten nach Ablauf des Haushaltsjahres erforderlich sind. Auf diese Verfahrensfrist sollte daher verzichtet werden. Stattdessen sollte die

Frist zu kurz

Bereits die Erfahrungen mit der Erstellung der Eröffnungsbilanz haben gezeigt, dass die Frist von drei Monaten nach Ablauf des Haushaltsjahres für künftig aufzustellende und zu

Vorlage des durch den Kreistag festgestellten Jahresabschlusses bei der Aufsichtsbehörde gesetzlich geregelt werden. Die praktischen Erfahrungen mit der Umstellung auf das NKF zeigen, dass die

männischen Buchführung, die ebenfalls keine gesonderte Rechnung neben der Gewinn- und Verlustrechnung hat, macht deutlich, dass es auch ohne dieses speziell für die kommunale Haushaltswirtschaft ent-

Finanzplanung beziehungsweise -rechnung verbundene Liquiditätsplanung ließe sich im Übrigen ohne aufwändige Abstimmungsarbeiten auch aus der Ergebnisrechnung ermitteln.

Weitere Probleme mit der Umstellung treten bei der Abwicklung so genannter durchlaufender Posten auf. So sind zum Beispiel für die Bewirtschaftung von Konten des Landeshaushalts die Finanzdaten kameral aufzubereiten, da das Land sein Rechnungswesen nicht umgestellt hat. Hier wäre es sicherlich von großem Vorteil, wenn auch das Land auf das NKF umstellen würde.

Harmonisierung sinnvoll

Zusätzlichen Aufwand bereitet auch die Finanzstatistik mit den Abfragen über Ein- und Auszahlungen. Hier ist dringend eine Harmonisierung zum geltenden Haushaltsrecht mit den maßgeblichen Rechengrößen „Erträge und Aufwendungen“ gefordert. Insgesamt betrachtet ist die Umstellung auf das Neue Kommunale Finanzmanagement trotz der bestehenden Schwierigkeiten geglückt. Weitere Erkenntnisse und praktische Erfahrungen über den Verlauf des ersten Jahres nach der Umstellung lassen sich aus dem Jahresabschluss 2007, der derzeit erarbeitet wird, ziehen.

Es bleibt zu hoffen, dass mit dem zum Jahresende 2008 auslaufenden Erfahrungszeitraum zum NKF-Einführungsgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen die Auswirkungen dieses Gesetzes noch einmal sorgfältig überprüft und im Bedarfsfall auch angepasst werden.

EILDienst LKT NRW
Nr. 4/April 2008 20.20.00.1



Arbeiten in der neu eingerichteten Zentralen Buchhaltung des Kreises Höxter: Marie-Liuse Müssig (lks.) und Margarita Kolbe, die Sachbearbeiterinnen in der Zahlungsabwicklung

größten Probleme, teilweise systembedingt, im Zusammenhang mit der Finanzrechnung auftreten. Hier sollte die Notwendigkeit einer laufenden mit zu bebuchenden Finanzrechnung noch einmal überprüft werden. Ein Vergleich zur kauf-

wickelte Element des Neuen Kommunalen Finanzmanagements geht. Anstelle eines vollständigen Finanzplans, der die Ermächtigungsgrundlage zur Auszahlung von investiven Mitteln darstellt, wäre auch ein Investitionsprogramm denkbar. Die mit der



Die Erfahrungen des Kreises Lippe mit der Haushaltsumstellung auf das NKF

Von Rainer Grabbe,
Fachgebietsleiter für Finanzen,
Controlling und Beteiligungen beim Kreis Lippe

Der Kreis Lippe hatte zum 01.01.2006 die Haushaltsplanung und Haushaltsführung auf das NKF umgestellt. Über Sinn und Zweck des NKF ist schon genug geschrieben worden. Hier wird berichtet über die ganz praktischen Anforderungen, die immer ganz am Anfang stehen, aber auch schon über die ersten inhaltlichen Veränderungen im Umgang mit der neuen Materie im dritten Jahr nach der Umstellung.

Die Umstellung beim Kreis Lippe erfolgte nicht schrittweise, sondern für den gesamten Haushalt („Big Bang“). Der Kreis Lippe hat sich sehr sorgfältig und mehr als anderthalb

Jahre in einem NKF-Projekt mit vier Teilprojektgruppen auf die Umstellung vorbereitet. Viele inhaltliche und technische Vorbereitungen für den laufenden Geschäftsbetrieb waren zu treffen.

So wurden beispielsweise

- insgesamt über 30 verschiedene intensive Schulungen und Informationen durchgeführt,

- die bereits seit 1999 vollständig vorhandene Produktstruktur und die dahinterliegende Buchungssystematik und Kontierung an die endgültige Struktur laut Gesetz angepasst,
- das gesamte bewegliche und unbewegliche Vermögen erfasst, bewertet und die Abschreibungen ermittelt,
- Rückstellungen, Verbindlichkeiten und Forderungen ermittelt und bewertet sowie
- die Organisationsstruktur der neuen NKF-Finanzbuchhaltung den neuen Anforderungen angepasst.

Ein großer Teil der Vorarbeiten war jedoch schon in Vorjahren geleistet worden, da die Bewertung großer Teile des beweglichen und unbeweglichen Vermögens (Kreishaus, Schulen, Kreisstraßen) bereits im Zuge der Ausgliederung in eigenbetriebsähnliche Einrichtungen erledigt waren. Hier hat sich die systematische Bewertung des unbeweglichen Vermögens durch den Kreisgutachterausschuss als pragmatische und wirtschaftliche Methode erwiesen.

Das erste Jahr

Im Rahmen der Haushaltsausführung des ersten Jahres waren zum Teil auch größere Abweichungen von der ursprünglichen Budgetplanung zu verzeichnen, zu nennen sind hier beispielhaft

- Passivierung der in der Vergangenheit gezahlten Investitionspauschalen des Landes in der Eröffnungsbilanz sowie deren ertragswirksame Auflösung,
- Bildung von Rückstellungen für die drohenden Betriebsverluste der Eigenbetriebe sowie
- bilanztechnische Verbuchung der Ersatzleistungen der Eigenbetriebe für Zins- und Tilgungsleistungen für Altdarlehen.

Eröffnungsbilanz

Die Ermittlung der Eröffnungsbilanz auf den 1.1.2006 konnte im Mai 2006 abgeschlossen werden und hat sich als sehr gründlich vorbereitet und effektiv erwiesen, da im Rahmen des Jahresabschlusses 2006 nur Berichtigungen in äußerst geringem Umfang vorzunehmen waren (<0,1% der Bilanzsumme).

Übernahme der Altdatenbestände

Aus dem bisherigen Haushalts- und Kas- senverfahren waren verschiedene Altdatenbestände oft auch manuell zu übertragen:

- 2.000 Kasseneinnahmereste in Höhe von rund 6,6 Millionen Euro
- Haushaltsausgabereste wurden nur in geringem Umfang bereitgestellt. Im Vermögenshaushalt wurden diese ausschließlich gebildet für zum Bilanzstichtag bereits erbrachte, aber noch nicht abgerechnete Leistungen. Alle übrigen Ansätze wurden soweit notwendig neu erfasst.
- Verwahrgeldbestände in Höhe von rund 27,1 Millionen Euro (inklusive Kassenkredite in Höhe von 22 Millionen Euro) und Vorschüsse in Höhe von rund 4,3 Millionen Euro.

Allgemeine Rücklage

Bei der allgemeinen Rücklage handelt sich um eine rein rechnerische Größe, die keinen direkten Bezug zu der bisher bekannten kameralen allgemeinen Rücklage hat. Dies führte zuweilen bei der Betrachtung der wirtschaftlichen Situation und Überlegungen zur Kreisumlage zu Missverständnissen, da die Rücklage immer noch mit der ehemaligen liquiden Rücklage der Kameralistik verwechselt wird. Gelegentlich liegt die Vermutung nahe, dass dies nicht aus Unkenntnis geschah.

Praktische Veränderungen

Im Haushalt waren insgesamt im ersten Jahr 111 Produkte einzurichten, die Produktsachkonten zu bilden, die Fachbereichsbudgets abzugrenzen und anzulegen und das „Personen Stammdaten Management – PSM“ zu überarbeiten. Allein für die Überarbeitung des PSM waren 8.154 Datensätze aus der Zentralen-Adress-Datei (ZAD) und 11.388 Datensätze manuell durchzusehen. Aktuell sind über 17.000 Datensätze im PSM erfasst.

Zeitgleich mit dem NKF ist die papierlose Bearbeitung aller Zahlungsvorgänge eingeführt (E-Work) worden. Hierbei werden zum Beispiel die Rechnungen direkt nach dem Eingang gescannt. Die Papierrechnung wird anschließend nicht mehr benötigt. Weitere eigene Belege können aus der elektronischen Sachbearbeitung am PC direkt in den papierlosen Zahlungsverkehr eingespeist werden. Mit Hilfe der neuen Software erfolgt anschließend die weitere papierlose Bearbeitung. Die bisher benötigte manuelle Unterschrift, beispielsweise die Bestätigung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit, ist nicht mehr erforderlich ist. Dies hat sich insgesamt sehr bewährt und zu einer wirtschaftlichen und zeitgemäßen Bearbeitung geführt.

Insgesamt finden sich im Produkthaushalt nach NKF wesentlich mehr Produktsachkonten als Haushaltsstellen im kameralen Haushalt.

Aktuell sind rund 9.300 Produktsachkonten eingerichtet, im letzten kameralen Haushalt 2005 waren dagegen zirka 1.500 Haushaltsstellen im Kernhaushalt beplant beziehungsweise bebucht. Der deutlich erhöhte Umfang des Buchungsgeschäfts wird auch durch folgende Zahlen verdeutlicht:

- Im Jahr 2006 sind insgesamt etwa 17.000 Einzelbelege über E-Work gebucht worden.
- Einschließlich über Vorverfahren vorgenommener Buchungen wurden fast 32.000 KIRP-Buchungen durchgeführt. Hierbei sind nicht erfasst die große Anzahl von Einzelauszahlungen, die aus den Fachanwendungen (Soziales, Jugend) im Datenträgeraustausch über Sammelisten ausgezahlt werden oder Einzahlungen, die direkt aus den Fachanwendungen (z.B. Straßenverkehr) gebucht werden.
- Hierdurch wurden im Jahr 2006 von Seiten der Buchungsstelle über 87.000 Einzelpositionen gebucht. Dies ergibt im Durchschnitt 2,7 Positionen pro Buchung.
- Diese Buchungen erfolgen doppisch (Soll und Haben), in der Regel auch in Ergebnis und Finanzrechnung, so dass hier insgesamt zirka 340.000 Buchungen auf Sachkonten erfolgt sind.
- Durch die Zahlungsabwicklung sind insgesamt über 406.000 Kassenbuchungen vorgenommen worden. Diese Zahl enthält alle Ein- und Auszahlungen auf Bankkonten des Kreises Lippe sowie sonstige Kassenvorgänge.
- Da auch hier zumeist Sachkonten bebucht werden, werden hier über 800.000 Buchungen auf Sachkonten vorgenommen.

Neue NKF-Kasse

Aufgrund der besonderen Anforderungen des NKF war es außerdem notwendig, ein vollständig neues Kassenprogramm einzuführen.

Neben der Stammdateneingabe fanden umfangreiche Schulungen der Mitarbeiter statt. Die besondere Herausforderung war dabei die gleichzeitige Umstellung sowohl der Buchungssystematik als auch der Software. Ein aktueller besonderer Schwerpunkt liegt bei der Einführung eines Forderungsmanagements, das über die bisherige Kassenarbeit im Bereich Mahnung und Vollstreckung weit hinausgeht.

Neue Finanzbuchhaltung

Zum 1.1.2006 wurde die dezentrale Buchung in den einzelnen Fachbereichen aufgegeben und stattdessen im Fachbereich Service unter dem Dach des neuen Fachgebiets „Finanzen, Controlling, Beteiligungen“ sowohl die Zahlungsabwicklung als auch die zentrale Geschäftsbuchführung und eine zentrale Stelle zur Buchung aller Rechnungen (zentrale Buchungsstelle) eingerichtet worden.

Praktische Anforderungen an den ersten Jahresabschluss 2006

Der Jahresabschluss ist wie bisher die Jahresrechnung innerhalb von drei Monaten nach Ablauf des Haushaltsjahres dem Kreistag vorzulegen. Dieser Zeitpunkt ist nicht sinnvoll. In diesem Zusammenhang haben sich die kommunalen Spitzenverbände an den Innenminister gewandt und auf Änderungsbedarf hingewiesen. Es wurde angeregt, die Frist für die Zuleitung des Entwurfs des Jahresabschlusses auf zumindest ein halbes Jahr (Stichtag 30.6.) zu verlängern. Dem ist aus eigenen Erfahrungen voll zuzustimmen. Der erste Jahresabschluss des Kreises Lippe konnte erst im August 2007 mit Mühe vorgelegt werden. Auch aktuell kann der Abschluss 2007 wohl erst zum 30.06.2008 erstellt werden.

Die aktuellen Entwicklungen

Strategieplanung neu

Im Jahre 2007 wurde zur Vorbereitung der Haushaltsjahre 2008-2010 erstmals strukturiert eine Strategiekonferenz durchge-

führt, in der die strategischen Ziele und sich daraus ableitenden Maßnahmen und Projekte zwischen Politik und Verwaltung ausgehandelt und durch den Kreistag beschlossen wurden. Dieses Verfahren hat sich sehr bewährt und wird weiter fortentwickelt. Hierzu wird noch ein Konzept entwickelt werden, wie der Prozess der Haushaltsplanaufstellung auch unter Berücksichtigung der Mitarbeiter-Zielplanungen strukturiert werden kann.

Kommunale Vergleichbarkeit

Die Vergleichbarkeit der kommunalen Haushalte unter Berücksichtigung kaufmännischer Grundsätze wird künftig einen verstärkten Raum einnehmen. Interkommunale Vergleiche werden hierdurch erstmals wieder auf einheitlicher Basis möglich sein. Einheitliche Kennzahlensets können dabei helfen. Lösungen für einzelne Problemstellungen können sie indes oft nicht direkt liefern. Dies zeigt auch die Erfahrung des Kreises Lippe von Zehn-Jahres-Vergleichsarbeit auf Produktbasis.

Auch die aus dem Kaufmännischen bekannten und seit langem bewährten Methoden der Bilanzanalyse müssen zunächst auf die kommunalen Erfordernisse angepasst werden. Transferaufwendungen und öffentlich rechtliche oder hoheitliche Aufgabenstellungen sind im privatwirtschaftlichen Bereich unbekannt.

Kostenbewusstsein gestiegen

Trotz dieser Unterschiede lassen sich aber bereits jetzt eine Reihe von Beispielen dafür anführen, dass die Umstellung auf das NKF zu vermehrtem Kostenbewusstsein geführt hat:

- Die Übereinstimmung mit den Buchhaltungssystemen vieler Beteiligungen des Kreises Lippe hat dazu geführt, über alternative Finanzierungsformen nachzudenken.
- Verschiebungen von Lasten in die Zukunft oder zu anderen Trägern/Beteiligungen oder die Nichtberücksichtigung bestehenden Verbindlichkeiten oder ähnliches ist bei sachgerechter Herangehensweise im NKF nahezu ausgeschlossen.
- Zukunftslasten abgebildet in Rückstellungen führen zum Nachdenken über die Bildung von tatsächlichen Rücklagen.
- Verluste von Beteiligungen werden rechtzeitig in den Fokus genommen.
- Über das Verhältnis von auskömmlicher Bauunterhaltung und Investitionen wird diskutiert (z.B. im Rahmen PPP).

Transparenz und Vollständigkeit

Insgesamt führt NKF tatsächlich zu einem vollständigeren Bild der Vermögenslage und Transparenz. In den Betrachtungen zum Haushalt wird aktuell im Wesentlichen auf den Ergebnisplan und etwaige bilanzielle Auswirkungen von Vorgängen geschaut. Die Daten der Finanzplanung, welche die Ein- und Auszahlungen nachweisen, sind demgegenüber, mit Ausnahme der Investitionen und der Finanzierungstätigkeit, in ihrer Bedeutung zurück getreten. Das NKF schreibt den Kommunen zwar die „doppelte“ doppelte Buchführung vor, in der kommunalen Praxis hat der Finanzplan längst nicht die zunächst vermutete Bedeutung.

EILDienst LKT NRW
Nr. 4/April 2008 20.20.00.1



Der Weg ins NKF beim Märkischen Kreis: Ein Abschlussbericht – oder doch nur eine Zwischenbilanz?

Von Detlev Besler,
NKF-Projektleiter des Märkischen Kreises

Der Kreistag des Märkischen Kreises hat in seiner Sitzung am 07. Dezember 2000 die Verwaltung beauftragt, bis zum Jahre 2006 die Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements abzuschließen.

Bereits im folgenden Jahr wurden richtungweisende Entscheidungen getroffen und Rahmenbedingungen festgelegt, die sich insbesondere bezogen auf die

- Nutzung der Software KIRP (Doppik),
- Festlegung eines Fortbildungskonzeptes,

- Einrichtung eines Pilotprojektes,
- Anpassung der bisherigen Produktbeschreibungen,
- Einleitung der Vermögenserfassung und -bewertung und
- Festlegung der Grundkonzeption des Haushaltsplanes.

Mit der Darstellung dieser Rahmenbedingungen sind gleichzeitig die Bereiche angesprochen, die der besonderen Aufmerksamkeit bedürfen und zugleich mit besonderen Schwierigkeiten bei der Umsetzung verbunden waren. Zu einigen Bereichen sollen hier kurze Erläuterungen erfolgen.

Die Software

Die Software muss die spezifischen Besonderheiten eines kommunalen Verwaltungsbetriebes unter NKF-Gesichtspunkten abbilden und so gestalten, dass sie im Tagesgeschäft abgewickelt werden können. Es konnte deshalb nicht auf eine betriebswirtschaftliche Standardsoftware zurückgegriffen werden, weil insbesondere neben den Elementen der Haushaltsplanung im Ergebnis- und Finanzplan auch kommunalspezifische Geschäftsvorfälle berücksichtigt werden mussten.

Die Entscheidung für die Software KIRP fiel beim Märkischen Kreis in enger Abstimmung mit der Kommunalen Datenverarbeitungszentrale (KDVZ-Citkomm), die bisher schon in erheblichem Umfang in das Rechnungswesen der Kreisverwaltung eingebunden gewesen war.

Die Einführung der Software KIRP verlief nicht reibungslos. Es mussten immer wieder Änderungen eingearbeitet werden, und eine Implementierung in die im Hause bestehenden Systeme war nicht ohne Weiteres möglich. Der Grund lag im Wesentlichen darin, dass die Erfordernisse einer Kommune an ein doppisches Rechnungswesen nicht abschließend definiert waren und sich oft erst aus der praxisorientierten Umsetzung entwickelten. Besondere Anforderungen an die Software ergaben sich dadurch, dass Ergebnis- und Finanzrechnung eingerichtet, beplant und bebucht und mit der Bilanz verknüpft werden müssen. Die dafür erforderlichen Voraussetzungen waren nur bedingt gegeben.

Produkte und Produktbeschreibungen

Die Einführung und Gestaltung des NKF in einem Verwaltungsbetrieb setzt voraus, dass zunächst die Produkte einschließlich der Ziele und Kennzahlen eindeutig definiert und systematisch dargestellt werden. Deshalb mussten die bereits vorhandenen Produktbeschreibungen anders gestaltet und umgeschrieben werden. Umfangreich gestaltete sich die Festlegung der Produktstrukturen wie sie dann im Haushalt abgebildet werden. Hier mussten Flächen deckend in der Gesamtverwaltung die Belange der Fachdienste als Produkt bewirtschaftende Stellen mit den Grundsätzen eines kaufmännischen Rechnungswesens, allerdings unter den Bedingungen eines kommunalen Verwaltungsbetriebes, abgeglichen werden.

Dabei war Ziel führend der Grundgedanke, dass zukünftig eine Vergleichbarkeit gegeben und den finanzstatistischen Grundsätzen Rechnung getragen werden muss. Das hat die Gestaltung beeinflusst und gleich-

zeitig erschwert, weil diese Entscheidungen beim Märkischen Kreis zu einem relativ frühen Zeitpunkt zu treffen und demzufolge wiederholt anzupassen waren.

Fortbildungen

Für die notwendigen Schulungen und Fortbildungen im Rahmen der Umstellungen wurde ein Fortbildungskonzept erstellt, in dem die Gruppen, die zu schulen sind, sowie der Umfang und Inhalt festgelegt wurden. Bei der Umsetzung des Fortbildungskonzeptes ergab sich in einigen Bereichen die Schwierigkeit, die Schulungen entsprechend dem Fortgang des Projektes und der sich ergebenden Entwicklungen zeitnah vorzunehmen. So galt es abzuschätzen, welche Informationen zu welchem Zeitpunkt in welcher Phase des Projektes notwendig waren und wie diese in die Entwicklung eingebracht werden könnten. Darüber hinaus war es erforderlich, spezielle Schulungen durchzuführen. Die spezifischen programmtechnischen Schulungen wurden von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der KDVZ sowie eigenem Personal durchgeführt. In anderen Bereichen waren das Zentrum für Personalentwicklung Düsseldorf sowie die Industrie- und Handelskammer Hagen mit den Schulungen betraut. Allerdings geht mit dem neuen Rechnungswesen eine grundlegend neue Denk- und Arbeitsweise einher, die sich erst in einem angemessenen Zeitraum bei allen Beteiligten durchsetzen wird.

Pilotprojekte

Unumgänglich ist die Einrichtung von Pilotbereichen zu „Testzwecken“. Die Umsetzung der theoretischen Grundlagen des neuen Rechnungswesens, die Implementierung einer Software und die praxisgerechte Anwendung im Tagesgeschäft dienen der Klarstellung, ob die Grundsätze des NKF in allen Bereichen den Erfordernissen eines kommunalen Verwaltungsbetriebes entsprechen, ob die Software das abbildet, was gefordert wird und ob diese im Tagesgeschäft nutzbar ist.

Die Erfahrung hat gezeigt, dass in begrenztem Umfang auch pragmatische Lösungen notwendig sind, die sich an den Interessen der jeweiligen Kommune orientieren.

Unterstützung durch Externe

Das Projekt wurde von Anfang an maßgeblich durch die KDVZ Citkomm in Iserlohn unterstützt. Die Kommunale Datenverarbeitungszentrale hatte das kamerale Rechnungswesen betreut, insofern ergab es sich, dass der Märkische Kreis auch bei der Umstellung eng mit der KDVZ

zusammenarbeitet und diese das Projekt begleitet. Die KDVZ übernahm die Beratung der Kreisverwaltung in grundsätzlichen Angelegenheiten des NKF, leistete aber auch bei der praktischen Umsetzung des Buchungsgeschäftes Unterstützung.

Unabhängig davon hat sich gezeigt, dass in allen Bereichen, die bilanzielle Auswirkungen haben, eine externe Beratung für die Abwicklung des Umstellungsprozesses sinnvoll ist.

Eröffnungsbilanz

Der Entwurf der Eröffnungsbilanz ist dem Kreistag am 23. März 2006 vorgelegt worden. Nach Prüfung und Umsetzung der notwendigen Änderungen wurde der uneingeschränkte Bestätigungsvermerk erteilt. Der Kreistag hat in seiner Sitzung am 13. Dezember 2007 die Eröffnungsbilanz zum 01. Januar 2006 festgestellt und dem Landrat Entlastung erteilt. Neben den einzelnen Bilanzpositionen, deren Inhalte fest definiert sind, ergaben sich im Laufe der Entwicklungen immer wieder Sachverhalte, deren Zuordnung nicht eindeutig war beziehungsweise aufgrund der Aufgaben eines kommunalen Verwaltungsbetriebes nicht sinnvoll erschienen. Hier waren auch in Abstimmung mit externen Beratern Lösungen zu finden, welche die bilanzielle Situation des Kreises richtig darstellen.

Es waren auch solche Daten zu berücksichtigen, die sich erst aus dem Jahresabschluss 2005 ergeben konnten. Hier mussten wieder NKF-Besonderheiten beachtet werden, die erst aus den Abschlüssen der kamerale Konten und der Umstrukturierung auf die NKF-Bedürfnisse offenkundig wurden. Dabei war eine enge Verzahnung zwischen der „alten Kasse“ und den neuen Buchungsverfahren erforderlich.

Einbindung der Politik

Dem Kreistag wurde jährlich ein Sachstandsbericht zur Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements vorgelegt. In mehreren Fraktionssitzungen wurde über die Grundzüge des NKF sowie Besonderheiten des NKF-Haushalts informiert. Ein Arbeitskreis des Kreisausschusses hat durch Beratungen, Hinweise und Anregungen die Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements bei der Verwaltung begleitet.

Die Buchhaltung

Die Geschäftsbuchhaltung ist als zentrale Buchhaltung dem Bereich der Kreiskasse

zugeordnet. Die entsprechenden Vorarbeiten für die Umstellung waren sehr umfangreich, galt es doch im Rahmen der Geschäftsbuchhaltung neben dem laufenden Betrieb die Vorbereitungen für ein zweites Buchungsverfahren zu treffen, die Geschäftsvorfälle zu analysieren und nach den Grundsätzen des kaufmännischen Rechnungswesens neu zu definieren. Dabei wurde festgestellt, dass das Buchungsgeschäft durch das Zusammenwirken von Ergebnisplan und Finanzplan, Bilanz und ausführender Geschäftsbuchhaltung und Anbindung der Anlagenbuchhaltung wesentlich umfangreicher sein würde als bisher. Für die Abwicklung des Buchungsgeschäftes wurde eine Buchhalterin eingestellt. Zum Umstellungsstichtag selber waren insbesondere solche Zahlungen zu berücksichtigen, die den Empfängern am 1. Januar 2006 zur Verfügung stehen mussten. Solche Überweisungen konnten über

das bisherige System nicht mehr abgewickelt werden. Bei einer Buchung im neuen Jahr und im neuen System wäre den Empfängern ihr Geld zu spät gutgeschrieben worden. Auch hier hatte die Buchhaltung einen erhöhten Aufwand. Die letzten Buchungen mussten deshalb am Samstag, dem 31. Dezember, erfolgen.

Ausblick

Mit der Umstellung des Rechnungswesens wurde die Projektarbeit für die „Einführung eines Neuen Kommunalen Finanzmanagements beim Märkischen Kreis“ abgeschlossen. Insgesamt ist die Umstellung gut verlaufen. Der reibungslose Übergang war nur möglich, weil sich motivierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus allen Bereichen intensiv dafür eingesetzt haben. Nach wie vor sind Änderungen und Anpassungen erforder-

lich. Diese ergeben sich sowohl aus den eigenen Erkenntnissen des laufenden Betriebes im Haushalts- und Kassenbereich als auch aus landesweiten Entwicklungen und Erfahrungen anderer Kommunen. Der Märkische Kreis gehört zu den ersten Kommunen in NRW, die mit der Umstellung des Rechnungswesens begonnen haben. Dennoch befindet er sich immer noch in den „NKF-Lehrjahren“. Eine derart umfassende Reform des kommunalen Haushaltsrechts hat es in der Vergangenheit nicht gegeben – sie steht für den Beginn einer langen weiteren Entwicklung des Rechnungswesens der Kommunen, in die neben den Kommunen auch der Gesetzgeber gefordert ist. Deshalb ist dies tatsächlich nur eine Zwischenbilanz.

EILDienst LKT NRW
Nr. 4/April 2008 20.20.00.1



Erfahrungsbericht zur Umstellung auf das „Neue kommunale Finanzmanagement“ bei der Kreisverwaltung Soest

Von Bodo Gerlach,
Leiter der Kämmerei und NKF-Projektleiter

1. Vorbereitung auf die Umstellung des Rechnungssystems

Das Projekt zur Umstellung auf das „Neue kommunale Finanzmanagement“ (NKF) wurde bereits im Jahre 2002 aufgelegt. Im Rahmen mehrerer Pilotbereiche wurden jährlich rund sechs Fachabteilungen in das Projekt einbezogen, indem zunächst die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter allgemein über NKF informiert wurden. Anschließend wurden dezentral Kontenpläne erstellt und jeweils in Eigenleistung die Vermögenserfassung und Bewertung durchgeführt.

Von Anfang an wurde die Kreisverwaltung Soest dabei von Fachleuten der KDVZ CitKomm, Iserlohn, unterstützt, die Mitarbeiterinformationen und Schulungen durchführten und die Vermögenserfassung und Bewertung intensiv begleiteten.

Erste Planungen sahen noch einen Umstieg auf NKF zum 1. Januar 2007 vor. Im Laufe des Projektes wurde dann ein

Umstieg zum 1. Januar 2008 beschlossen. Das Jahr 2007 sollte genutzt werden, um im wahrsten Sinne des Wortes eine doppelte Buchführung durchzuführen. Neben der noch führenden kameralen Haushaltsausführung sollten bereits für die gesamte Verwaltung im Rahmen einer ganzjährigen Testphase in allen Bereichen der Verwaltung doppische Buchungen gemäß NKF erfolgen.

Die eigentliche heiße Phase der Umstellung begann dann im Juni 2007 mit der Aufforderung an die Fachbereiche und Abteilungen, ihre Planansätze für einen ersten NKF-Haushalt 2008 zu kalkulieren.

Die Kämmerei erleichterte die Haushaltsplanung durch verschiedene Hilfestellungen. Zum einen wurden zentral in Überleitungstabellen die alten kameralen Haushaltsstellen den NKF-Ergebnis- und Finanzrechnungskonten gegenübergestellt. In zwei Informationsveranstaltungen wurden rund hundert Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus den Fachbereichen ausführlich auf die anstehenden Haushaltsplanungen vorbereitet.

2. Besondere Veränderungen bei der Erstellung des ersten NKF-Haushaltsplans

In der Kreisverwaltung Soest wurden noch bis 2007 Sammelnachweise für Personal- und Sachausgaben bewirtschaftet. Sie mussten im NKF-Haushalt aufgelöst werden. Soweit möglich, wurden die jeweiligen Kosten auf Produktsachkonten veranschlagt. Für den Bereich der Personalkosten war dies relativ unproblematisch, da bereits seit 1995 in der Kreisverwaltung Soest ein so genannter Ergebnisorientierter Haushalt (EHH) auf der Basis von Produkten bewirtschaftet wurde. Für diesen EHH waren die Personalausgaben bereits in der Vergangenheit schon auf die Produkte verteilt worden.

Anders sah es aus mit der Verteilung der Sachkosten aus dem bisherigen sächlichen Sammelnachweis. Bisher wurden entsprechende Haushaltsstellen zentral bewirtschaftet. Im Wesentlichen wurde eine völlige Dezentralisierung und Verteilung auf die Produkte nicht für sinnvoll

und für die Haushaltsausführung als zu aufwändig eingeschätzt. Letztlich wurden die Kosten für die Datenverarbeitungszentrale KDVZ CitKomm sowie Reisekosten auf Produktsachkonten verteilt. Die übrigen Konten wurden zentral der Abteilung Immobilien sowie der Abteilung Zentrale Dienste als bewirtschaftende Stellen zugeordnet und ganz oder teilweise über insgesamt vier verschiedene Konten zur internen Leistungsverrechnung auf die übrigen Bereiche verteilt. Als Verteilungsschlüssel wurde generell die Planstellenverteilung zugrunde gelegt. Im weiteren Verlauf der Haushaltsplanung hat sich diese Lösung, bedingt durch zahlreiche Sonderfälle, als sehr aufwändig und auch stark fehleranfällig gezeigt.

Neben dem eigentlichen Kernhaushalt der Kreisverwaltung Soest gibt es noch weitere 14 Sonderhaushalte. Auch diese Sonderhaushalte mussten den Erfordernissen gemäß NKF angepasst und entsprechend geplant werden.

3. EDV-Unterstützung

Die Kreisverwaltung Soest hatte sich schon frühzeitig auf KIRP als das führende Finanzrechnungsprogramm festgelegt. Mit Beginn des Projektes wurden in KIRP sämtliche Stammdaten und Testbuchungen in verschiedenen Testmandanten angelegt beziehungsweise ausgeführt. Mitte 2007 wurde dann der eigentliche Produktionsmandant eröffnet und moduliert. Anhand eines detaillierten Schulungsplans wurden die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Kämmerei und der Kreiskasse, die zukünftig mit KIRP arbeiten müssen, intensiv geschult. Zusammen mit anderen Verwaltungen, die zum 1. Januar 2008 auf NKF umstellen wollten, wurden ein Erfahrungs- und Informationsaustausch speziell für die Belange der Kasse organisiert.

Die Verbandsmitglieder der KDVZ CitKomm hatten sich zudem mehrheitlich gegen eine Nutzung des KIRP-Kassenmoduls für den Debitorenbereich ausgesprochen. Aus diesem Grund hatte die KDVZ CitKomm eine programmtechnische Übergangslösung geschaffen, die eine weitere Nutzung der alten AKD-Kasse mit ihren kassenzeichengestützten Personenkonten ermöglichte. Allerdings war es in diesem Zusammenhang erforderlich, umfangreiche Überleitungstabellen für die einzelnen Einzahlungsarten zu erstellen, die eine automatisierte Übernahme der Daten in die jeweiligen Forderungskonten der Bilanz ermöglichen.

Neben KIRP wird in der Kreisverwaltung Soest seit einigen Jahren mit MIS ALEA

eine eigene Haushalts- und Controllingsoftware eingesetzt, mit der zuletzt auch der (kamerale) Ergebnisorientierte Haushalt erstellt wurde. Für den neuen NKF-Haushalt mussten auch die entsprechenden NKF-Strukturen in ALEA nachgebildet werden. Dabei galt es sowohl die Erfordernisse der NKF-Produktstruktur zu berücksichtigen, wie auch die Anforderungen für eine interne Budgetierung anhand der Organisationsstruktur der Verwaltung.

Zudem wurde im Herbst 2007 beschlossen, einen NKF-Doppelhaushalt für die Jahre 2008 und 2009 aufzustellen. Dies bedeutete erhebliche Nacharbeiten der Haushaltsplanung sowohl für KIRP als auch ALEA.

4. Umstellung und Buchungsgeschäft

Nach den intensiven Vorbereitungen in der zweiten Jahreshälfte 2007 verlief die eigentliche Umstellung der Rechnungssysteme zum 1. Januar 2008 durchaus unspektakulär. In Absprache mit der KDVZ CitKomm hatte die Kreiskasse am eigentlich arbeitsfreien Silvestertag eine Sonderschicht eingelegt und die restlichen Buchungen 2007 verarbeitet, so dass über den Jahreswechsel hinweg der Jahresabschluss 2007 gefahren werden konnte. Am 2. Januar 2008 wurden dann sofort unter sachkundiger Begleitung durch den Betreuer der KDVZ CitKomm vor Ort die ersten NKF-Buchungen vorgenommen und zum Beispiel die aktuellen Kassenbestände ins neue System vortragen.

Organisatorische Veränderungen in der Finanzbuchhaltung waren nach dem Projektplan zunächst nicht vorgesehen. Es sollte abgewartet werden, welche Auswirkungen die doppelte Buchführung in der Praxis zeigt. Wie bisher werden daher die Buchungsanordnungen für die Finanzbuchhaltung und die Kasse dezentral von den jeweils bewirtschaftenden Stellen gefertigt, zum größten Teil mit Hilfe eines kleinen selbsterstellten Programms auf Excel-Basis. Dies bedeutet im Wesentlichen eine Vorkontierung und Rechnungsabgrenzung durch die Fachabteilungen. Die Buchungen selbst erfolgen zentral in der Kämmerei.

Für die betroffenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus den Fachabteilungen wurden im Dezember 2007 wiederum zwei Informationsveranstaltungen zu den notwendigen Vorkontierungen und Rechnungsabgrenzungen durchgeführt.

Obwohl bereits in 2007 neben der kamerale auch eine doppische Buchung für

viele Kostenarten erfolgte, zeigt sich dennoch im praktischen Arbeitsalltag, dass sich das Buchungsgeschäft mittels KIRP wesentlich umfangreicher und zeitintensiver als erwartet gestaltet. Vor allem die Erfassung und Zuordnung der jeweiligen Verbindlichkeiten über Personenstammdaten bedingt eine Menge zusätzlicher Eingaben.

Es ist auffällig, dass es in den Fachabteilungen bisher nur wenig EDV-Unterstützung für das Massenzahlungsgeschäft gibt. So werden zum Beispiel immer noch Schülerfahrtkosten oder Dozentenhonoreare per Einzelanordnung ausgezahlt. Derzeit werden geeignete technische Lösungsmöglichkeiten zusammen mit der KDVZ CitKomm für eine Vereinfachung des Zahlungsgeschäftes entwickelt, die in Kürze zum Einsatz kommen.

5. Ausblick

Zu Beginn des Jahres 2008 gilt es zunächst, rasch organisatorische Maßnahmen zu treffen, um das Buchungsgeschäft innerhalb der Kämmerei und Kasse zu entlasten. Bereits Ende 2007 ist mit der KGSt vereinbart worden, dass der Kreis Soest sich an einem Projekt zur Überprüfung der Organisationsstrukturen einer Finanzbuchhaltung unter NKF-Bedingungen beteiligt.

Weiterhin sind die Arbeiten für die Zusammenstellung der Eröffnungsbilanz fortzuführen. Die Vermögenserfassung und Bewertung ist weitestgehend abgeschlossen.

Noch offen sind die Bewertungen der Beteiligungen sowie die Feststellungen zu den offenen Forderungen des Kreises. Insbesondere im Bereich der Sozialaufwendungen dürfen hier die Erfassungs- und Bewertungsprobleme nicht unterschätzt werden, da der Kreis zwar Träger der Sozialhilfeleistungen ist, diese aber durch die kreisangehörigen Städte und Gemeinden zuerkannt und ausgezahlt wurden. Sofern es dann in Einzelfällen zu Rückzahlungsansprüchen kommt, erfährt der Kreis meist erst mit tatsächlichem Zahlungseingang von den bestehenden Ansprüchen.

EDV-technisch steht eine Übernahme der Vermögenswerte in die KIRP-Anlagenbuchhaltung noch aus. Außerdem muss eine in Teilbereichen der Verwaltung genutzte Kosten- und Leistungsrechnung vom IRP-2 nach KIRP überführt werden. Dieser Arbeiten werden in den anstehenden nächsten Wochen durchgeführt.

EILDienst LKT NRW
Nr. 4/April 2008 20.20.00.1



Erfahrungsbericht des Landschaftsverbandes Rheinland (LVR) zur Umsetzung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF)

Von Ralf Cugaly,
NKF-Gesamtprojektleiter und Abteilungsleiter
Haushalt beim LVR



Zielsetzung des Projektes war die Erstellung und Einführung eines vollständigen Ressourcenaufkommens- und Ressourcenverbrauchskonzeptes entsprechend den Vorgaben des Gesetzes über ein Neues Kommunales Finanzmanagement für Gemeinden im Land Nordrhein-Westfalen.

Die flächendeckende Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagement (NKF) erfolgte beim Landschaftsverband Rheinland zum 01.01.2007 mit der Folge, dass für das Haushaltsjahr 2007 ausschließlich ein NKF-Haushalt eingebracht und verabschiedet wurde, alle rechnungswesenrelevanten Vorgänge ausnahmslos nach den Grundsätzen der kaufmännischen Buchführung erfasst werden und darüber hinaus der Entwurf einer Eröffnungsbilanz zum 01.01.2007 vorgelegt wurde. Mit dem Ende der Nachbetreuungsphase für die dritte Welle am 31.03.2007 konnte das Projekt abgeschlossen werden.

Umsetzungsstrategie des LVR und wesentliche Meilensteine der Projektarbeit

Der Landschaftsverband Rheinland hat sich bereits frühzeitig mit der Umstellung seines Rechnungswesens auf das NKF beschäftigt. Der Gesetzgeber ermöglicht die pilotweise Umstellung auf das kaufmännische Rechnungswesen über mehrere Jahre hinweg bis spätestens zum 01.01.2009. Der Landschaftsverband Rheinland machte von der Möglichkeit der pilotweisen Umstellung Gebrauch und setzte das NKF in insgesamt drei Wellen um.

In einer ersten Welle wurden das Rheinische Sozialamt, das Sozialverwaltungsamt sowie das Amt für Gebäude- und Liegenschaftsmanagement im Jahre 2004 umgestellt. So konnte für das Haushaltsjahr 2005 erstmals neben dem kameralem Haushaltsplan auch ein NKF-Haushaltsplan für die Pilotbereiche der ersten Welle vorgelegt werden. Die Bewirtschaftung erfolgte im Jahre 2005 allerdings weiterhin flächendeckend kameral.

Im Jahr 2005 wurde die Projektarbeit in einer zweiten Welle mit weiteren Piloten – dem Dezernat „Kultur, Umwelt“, dem

Integrationsamt sowie der Kämmerei (teilweise) – fortgesetzt. Ergebnis der erfolgreichen Projektarbeit war zum Einen, dass für das Haushaltsjahr 2006 ein um die Piloten der zweiten Welle erweiterter NKF-Haushalt vorgelegt werden konnte. Zum Anderen gelang es, die Piloten der ersten und zweiten Welle zum 01.01.2006 produktiv zu setzen. Dies bedeutet, dass diese Bereiche ihre Geschäftsvorfälle bereits seit Beginn des Jahres 2006 ausschließlich nach kaufmännischen Grundsätzen buchen und bewirtschaften. Die hierfür erforderlichen technischen Voraussetzungen wurden geschaffen und die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter entsprechend geschult.

cherheit“, „Personal, Organisation“ sowie die bislang noch nicht umgestellten Bereiche des Dezernates „Finanzen, Wirtschaft“ „NKF-tauglich“ gemacht.

Inhalt und Umfang der Projektarbeit

Grundlage für die Umsetzung des NKF in der ersten und zweiten Welle war das bereits im Jahre 2003 erstellte Grobkonzept. Nach einem Review (also einer Bestandsaufnahme) im Sommer 2005 wurde für die weitere Umsetzungsarbeit ein Vorgehensmodell gewählt, welches sicherstellt, dass die Erfahrungen aus den

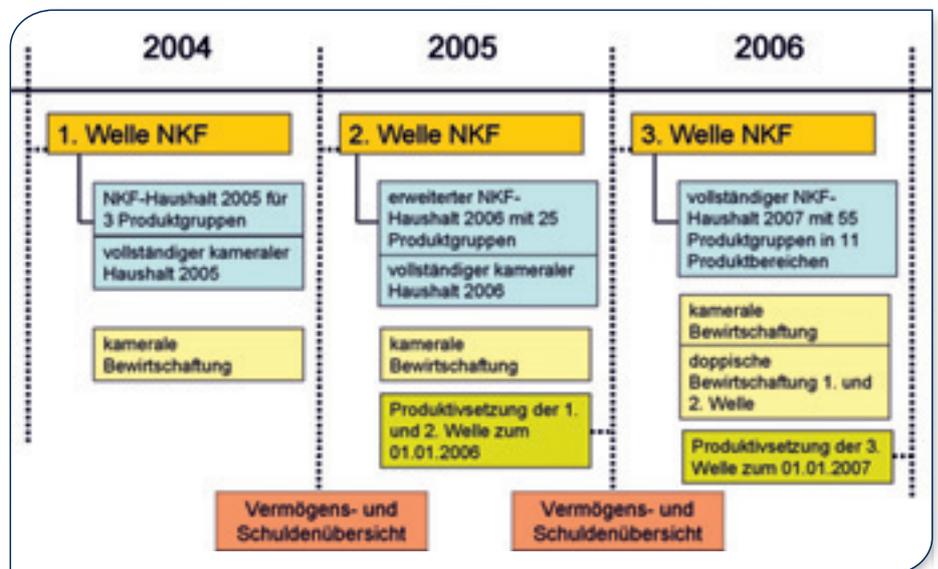


Abb. 1: Meilensteine der NKF-Projektarbeit

2006 setzte der Landschaftsverband Rheinland seinen Weg der pilotweisen Umstellung konsequent fort. In einer dritten Welle wurden die Fachdezernate „Schulen, Jugend“ und „Gesundheit, Heilpädagogische Netzwerke“, die Querschnittsdezernate „Landesdirektor“, „Si-

ersten beiden Wellen Berücksichtigung finden.

Beteiligte in diesem Modell waren neben den zwingend notwendigen Fachbereichen sowohl die IT-Beratung als auch die Kämmerei und die Finanzbuchhaltung. Hierdurch war gewährleistet, dass die hin-

sichtlich der NKF-Planung und der NKF-Bewirtschaftung in der ersten und zweiten Welle des NKF gesetzten Standards übernommen wurden. Neu zu definieren und zu erarbeiten waren demnach nur solche Prozesse, die in der bisherigen Projektarbeit noch nicht aufgetreten waren.

Aus der Organisation heraus wurden für die dritte Welle NKF insgesamt sechs Teilprojekte abgeleitet, die am 3. April 2006 die Projektarbeit aufnahmen. Die Projektarbeit orientierte sich an einem Phasenmodell.

Bis zum Produktivstart am 01.01.2007 wurden die Phasen

- Projektvorbereitung
- Konzeption
- Realisierung und
- Produktionsvorbereitung

durchlaufen und dabei die den einzelnen Phasen zugeordneten Aktivitäten durchgeführt. Hinsichtlich der definierten Ergebnisse (Meilensteine) bestand eine Berichtspflicht gegenüber dem NKF-Projektlenkungsausschuss, der im Projektzeitraum bis einschließlich 31.03.2007 insgesamt 22-mal tagte. Die Projektorganisation sowie die anzuwendenden Dokumentations- und Kommunikationsrichtlinien wurden in einem für alle Projektteilnehmer verbindlichen Projekthandbuch festgelegt. Qualitätssichernd erfolgte die Begleitung des

umgestellten Aufgabenbereiche legten für das Haushaltsjahr 2006 in Form eines kaufmännischen Jahresabschlusses Rechnung. Alle übrigen Aufgabenbereiche befanden sich im Haushaltsjahr 2006 weiterhin in der kameralen Bewirtschaftung. Für die Rechnungslegung war bis zur flächendeckenden Einführung des NKF die kameraler Jahresrechnung das führende Instrument. Insoweit fanden die Vorschriften der Gemeindeordnung, der Gemeindehaushaltsverordnung und der Gemeindekassenverordnung in der bis zum 31. Dezember 2004 geltenden Fassung weiterhin Anwendung. Für die auf das kaufmännische Rechnungswesen umgestellten Aufgabenbereiche waren produktorientierte Teilrechnungen (Teilergebnis- und Teilfinanzrechnungen) zu führen sowie eine (Gesamt-)Ergebnis- und Finanzrechnung zu erstellen.

Schulungs- und Akzeptanzmanagement

Im Rahmen der Projektarbeit galt es, sowohl die Kolleginnen und Kollegen als auch die politischen Mandatsträger mit den Zielen und Inhalten des NKF vertraut zu machen. Denn die Einführung der Doppik ist kein technisches Projekt, das mit dem Umstieg auf eine neue Software abgeschlossen ist. Die Aufgaben sind weit komplexer: Die Denkweise der Mitarbeiter

Lehrgänge, beispielsweise zum Buchhalter Kommunal beziehungsweise Bilanzbuchhalter Kommunal.

Systemtechnisch erfolgten die notwendigen Fortbildungen in den im Einsatz befindlichen SAP-Modulen, um die Anwender mit dem System vertraut zu machen und sie für Ihre Tätigkeit mit dem technischen System zu qualifizieren. Die politischen Mandatsträger wurden ebenfalls zu den wichtigen NKF-Inhalten geschult. Darüber hinaus erfolgte seit Mitte 2006 im Finanz- und Wirtschaftsausschuss eine regelmäßige Berichterstattung zu NKF-Themen. Flankierend zu den Schulungsmaßnahmen wurden alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in Form von NKF-Newslettern über das Projekt sowie über fachliche Inhalte und Entwicklungen informiert.

Wesentliche inhaltliche Festlegungen

Im Rahmen der Projektarbeit wurde festgelegt, dass die Abbildung der gesetzlich vorgeschriebenen Teilpläne und Teilrechnungen auf der Ebene der Produktgruppe erfolgt. Im LVR-Haushalt 2008 werden insgesamt 57 Produktgruppen in elf Produktbereichen abgebildet. Ergänzend enthält der Haushalt Produktdarstellungen, in denen die Produktziele sowie Kennzahlen und Leistungsmengen dargestellt werden. Darüber hinaus wurde entschieden, auch die internen Leistungsbeziehungen zu erfassen und im Haushalt darzustellen. Hierfür sprechen aus Sicht des Landschaftsverbandes Rheinland folgende Gründe:

- Der Ressourcenverbrauch wird vollständig und produktbezogen ausgewiesen,
- Leistungsbeziehungen werden transparent,
- Steuerungspotenzial wird dargestellt.

Landschaftsverband Rheinland – eine erste Bilanz

Die flächendeckende Umstellung auf das Neue Kommunale Finanzmanagement erfordert die Erstellung einer Eröffnungsbilanz. Der Landschaftsverband Rheinland hat – entsprechend den gesetzlichen Vorgaben – den Entwurf seiner Eröffnungsbilanz zum 01.01.2007 Ende März 2007 aufgestellt und den vom Landesdirektor bestätigten Entwurf dem Rechnungsprüfungsamt zur Prüfung zugeleitet. Der Rechnungsprüfungsausschuss hat die Eröffnungsbilanz des Landschaftsverbandes Rheinland zum 01.01.2007 durch Beschluss mit einem uneingeschränkten Bestätigungsvermerk versehen. An die örtliche hat sich die überörtliche Prüfung der

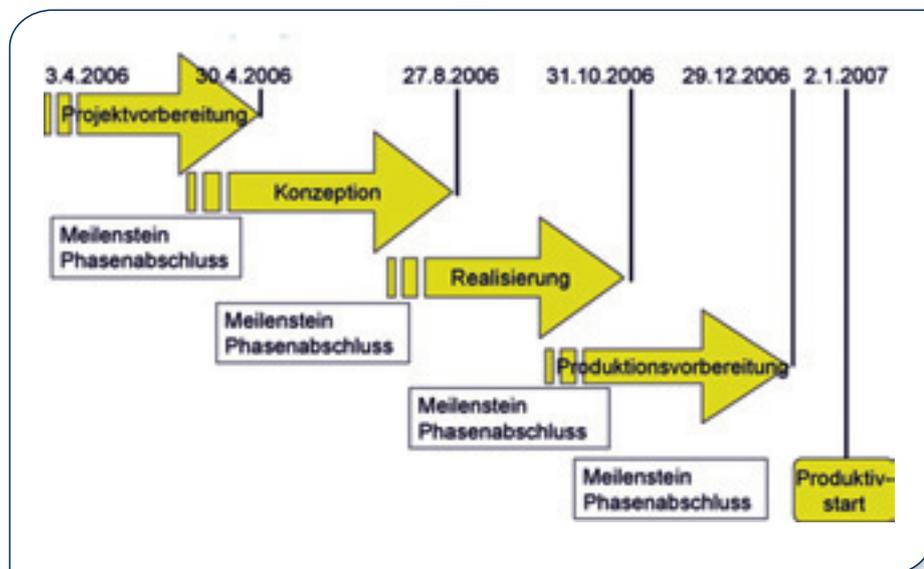


Abb. 2: Zeitrahmen und Meilensteine jeweils in allen Teilprojekten

NKF-Projektes durch das Rechnungsprüfungsamt.

Das Haushaltsjahr 2006 war im Regelbetrieb gekennzeichnet durch ein Nebeneinander von kameraler sowie doppischer Bewirtschaftung. Die zum 01.01.2006 auf das System der doppelten Buchführung

und die Abläufe in der Verwaltung müssen sich ändern. Projekt begleitend erfolgten daher sowohl fachliche als auch systemtechnische Schulungsmaßnahmen. Die fachlichen Schulungsmaßnahmen umfassten sowohl allgemeine Fortbildungsveranstaltungen zum NKF als auch qualifizierte

Eröffnungsbilanz durch die Gemeindeprüfungsanstalt NRW angeschlossen. Diese bescheinigt, dass die angewandten Bewertungsmethoden ein vergleichsweise hohes Niveau aufweisen. Die Feststellung der Eröffnungsbilanz des Land-

im Wege. Mit diesem letzten Schritt wird der Prozess der Eröffnungsbilanzierung für den LVR abgeschlossen sein. Die fristgerechte Erledigung dieser sehr anspruchsvollen Aufgabe ist insbesondere auf zwei Erfolgsfaktoren zurückzuführen

Diese Werte wurden sodann in Folge des Produktivbetriebs in diesem Pilotbereich systemseitig und NKF-konform als Anschaffungs- und Herstellungskosten fortgeschrieben. Der andere wesentliche Erfolgsfaktor war die vertrauensvolle und konstruktive Zusammenarbeit der Experten aus den Bereichen Finanzbuchhaltung, Haushalt, Beteiligungen sowie Rechnungsprüfung. So ist es gelungen, den doch recht engen gesetzlichen Zeitrahmen einzuhalten.

NKF-Folgeprojekte

Im Hinblick auf den zum 31.12.2007 zu erstellenden ersten kaufmännischen Jahresabschluss sind bereits frühzeitig die notwendigen Aktivitäten im Rahmen eines NKF-Folgeprojektes aufgenommen worden. Projektziel ist die Aufstellung des Entwurfs des Jahresabschlusses bis zum 31.03.2008. Das Projektteam besteht aus Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Fachbereiches Finanzmanagement, die auch im Regelbetrieb mit dieser Aufgabe betraut sind. Die Projektarbeit wird durch das Rechnungsprüfungsamt begleitet.

In einem zweitägigen Workshop im Sommer 2007 wurde ein Projektplan erstellt, der die erforderlichen Aktivitäten und Meilensteine, die Personalressourcen und die zeitliche Abfolge zur Zielerreichung enthält. Hierbei handelt es sich um einen sehr ehrgeizigen Plan, der keine Pufferzeiten enthält. Dies bedeutet, dass die vorgesehenen Aktivitäten fristgerecht erfolgen müssen, damit die Zielerreichung zum angestrebten Zeitpunkt gelingen kann. Ein wichtiger Baustein hierbei stellt die Mitarbeit der Fachdezernate dar. Diese erfüllen im Rahmen der Vorkontierung und durch die Bereitstellung von bilanzrelevanten Informationen (beispielsweise hinsichtlich zu bildender Rückstellungen und dergleichen) eine bedeutende Aufgabe. Das Projektteam trifft sich einmal wöchentlich zwecks Besprechung der anstehenden Aktivitäten.

Einen Überblick über ausgewählte Meilensteine auf dem Weg zum Entwurf des Jahresabschlusses gibt die Übersicht (Abb. 3):

Der Schwerpunkt der Tätigkeiten im Rahmen des Jahresabschlusses findet im 1. Quartal 2008 statt. Beginnend mit dem Monat April soll die Prüfung des Jahresabschlusses durch das Rechnungsprüfungsamt erfolgen. Gleichzeitig wird ein Review stattfinden mit dem Ziel, den Prozess „Jahresabschlusserstellung“ zu optimieren. Im Rahmen eines weiteren NKF-Folgeprojektes wird der LVR-Gesamtab-

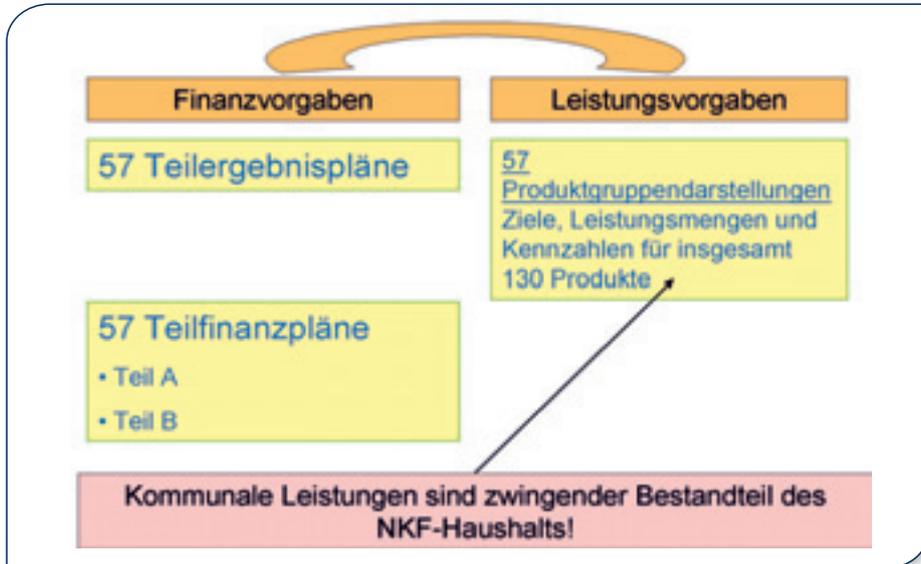


Abb. 3: Produktorientierter Haushalt

schaftsverbandes Rheinland zum 01.01.2007 erfolgte am 14. Dezember 2007 durch die Landschaftsversammlung Rheinland. Die wesentlichen Inhalte der Eröffnungsbilanz werden in einem separaten Geschäftsbericht dargestellt, der

ren. Zum einen hat die pilotweise Umstellung auf das NKF in mehreren Wellen dazu geführt, dass bereits zu einem sehr frühen Zeitpunkt mit der Vermögenserfassung und -bewertung begonnen wurde. So konnte beispielsweise die Erfas-

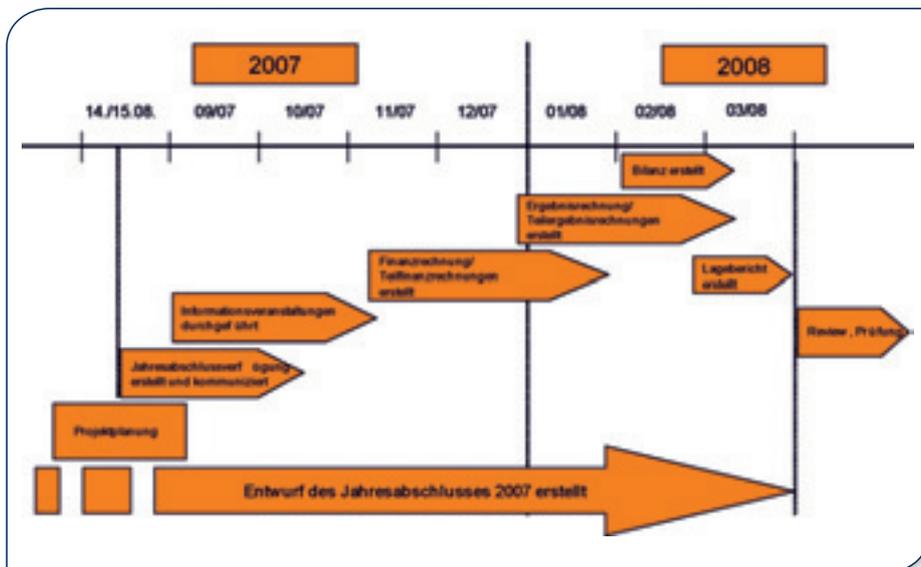


Abb. 4: Projektplan mit ausgewählten Meilensteinen

auf Anfrage gerne zur Verfügung gestellt wird.

Nachdem die festgestellte Eröffnungsbilanz dem nordrhein-westfälischen Innenministerium als Aufsichtsbehörde angezeigt wurde, steht einer öffentlichen Bekanntmachung derselben nichts mehr

sung und Bewertung der Grundstücke und Gebäude für den Pilotbereich „Gebäude- und Liegenschaftsmanagement“ bereits Ende 2004 abgeschlossen werden und die durch Einzelgutachten nachgewiesenen Zeitwerte in die Anlagenbuchhaltung übernommen werden.

schluss zu realisieren sein. Das Land Nordrhein-Westfalen hat zum Thema „Konzernbilanz/Gesamtabschluss“ ein weiteres Modellprojekt initiiert. Im Rahmen dieses Modellprojektes soll innerhalb eines Jahres ein fachliches Konzept entwickelt werden. Aufbauend auf diesem Konzept wird der Landschaftsverband Rheinland im zweiten Quartal 2008 mit der konkreten Umsetzung für die Kernverwaltung und seine selbstständigen Aufgabenbereiche beginnen.

Erste Überlegungen führten zu folgender groben Projektplanung (siehe Abb. 5): Die Vorbereitungsphase dient insbesondere dazu, den Konsolidierungskreis und die Konsolidierungsmethode zu bestimmen. Darüber hinaus werden in dieser Phase Informationsveranstaltungen für die Sondervermögen vorbereitet und durchgeführt.

Ziel der Konzeptionsphase ist – unter Berücksichtigung der Ergebnisse des Modellprojektes des Landes – die Erarbeitung der Grundlagen für die Konsolidierung sowie die Erstellung eines Konsolidierungshandbuchs und einer Konzernrichtlinie.

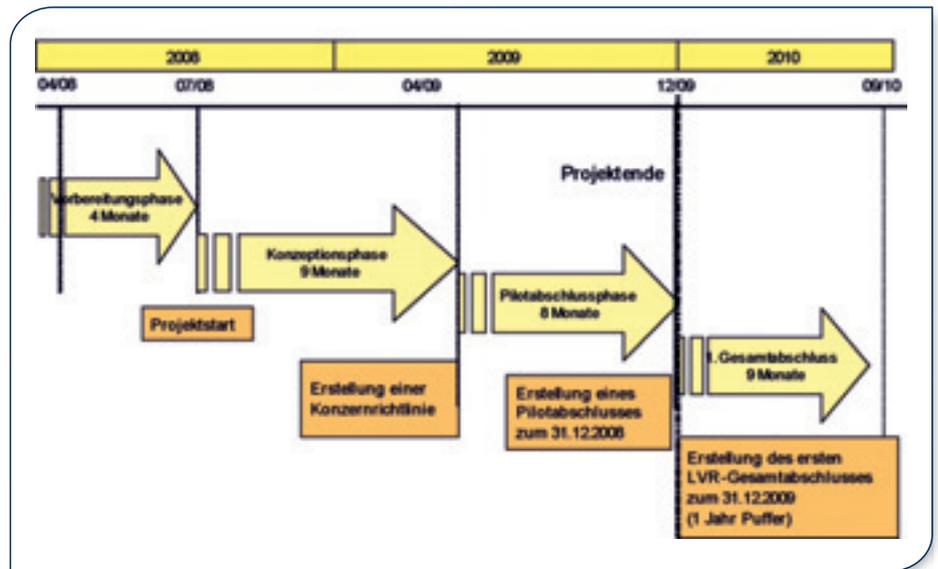


Abb. 5: Projektplanung GA

Fazit

Der Übergang von der Kameralistik in das Neue Kommunale Finanzmanagement ist nach einer mehrjährigen Projektarbeit gelungen. Jetzt gilt es, das NKf „zu leben“

und damit auch die neuen Steuerungsmöglichkeiten zu nutzen.

EILDienst LKT NRW
Nr. 4/April 2008 20.20.00.1

Landkreistag Nordrhein-Westfalen zur Diskussion um eine europäische Rahmenrichtlinie zur Daseinsvorsorge

Unter dem Titel „Effiziente öffentliche Daseinsvorsorge der Menschen in NRW langfristig sichern“ hat die SPD-Fraktion einen Antrag in den nordrhein-westfälischen Landtag eingebracht, der im Kern auf eine Initiative der Landesregierung zur Schaffung einer europäischen Rahmenrichtlinie zur Daseinsvorsorge abzielt (LT-Drs. 14/4486). Von einer solchen Rahmenrichtlinie versprechen sich die Antragsteller insbesondere eine dauerhafte Sicherung der öffentlichen Daseinsvorsorge im Verhältnis zum Wettbewerbs- und Beihilferecht sowie den diskriminierungsfreien Zugang aller Menschen in NRW zu den Leistungen der Daseinsvorsorge. Damit greift die SPD-Landtagsfraktion eine seit längerem auf europäischer Ebene geführte Diskussion auf. Im Rahmen der hierzu vom Hauptausschuss des Landtags NRW Anfang März 2008 durchgeführten öffentlichen Anhörung hat der Landkreistag NRW wie folgt Stellung genommen:

I. Vorbemerkung

Es ist zu begrüßen, dass sich der Hauptausschuss des Landtags NRW aus Anlass des Antrags der SPD-Fraktion mit dem wichtigen Thema der Erbringung von Daseinsvorsorgeleistungen in ihren europarechtlichen Bezügen befasst. Die Entwicklung auf europäischer Ebene hatte und hat zur Folge, dass die kommunale Aufgabe der Daseinsvorsorge – Dienstleistungen von allgemeinem Interesse – zunehmend in die Diskussion gerät. Liberalisierung und Privatisierung sind auf nationaler Ebene in den angestammten Aufgabenfeldern der Daseinsvorsorge oftmals auf europarechtliche Maßgaben

zurückzuführen beziehungsweise durch diese (mit-) verursacht. Unter diesem Gesichtspunkt ist es konsequent, dass sich der Landtag NRW mit der Frage befasst, wie unter Berücksichtigung der aktuellen europarechtlichen Entwicklungen und der Rahmenbedingungen, die das europäische Primärrecht insofern setzt, die (kommunale) Aufgabe der Daseinsvorsorge weiter gesichert und fortentwickelt werden kann. Für die Kommunen handelt es sich dabei um ein essentielles Thema. Das gilt auch für die Kreise, die etwa in den Bereichen Abfall, Wasserversorgung, ÖPNV, soziale Sicherung oder Gesundheitsversorgung wichtige Aufgaben der Daseinsvorsorge wahrnehmen.

II. Einschätzung des Antrags „Effiziente öffentliche Daseinsvorsorge der Menschen in NRW langfristig sichern“

Im Rahmen einer Bewertung des vorliegenden Antrags gilt es, verschiedene Gesichtspunkte abzuwägen:

1. Zielsetzung des Antrags

Im Rahmen der Daseinsvorsorge soll die gleichmäßige Versorgung der Bürgerinnen und Bürger mit bestimmten, für das menschliche Dasein essentiellen Gütern und Leistungen sichergestellt werden. Die

vielfältigen Leistungen, die unter den so verstandenen Begriff der Daseinsvorsorge fallen, werden in Deutschland überwiegend von den kommunalen Gebietskörperschaften erbracht, die sie zu ihren Kernaufgaben zählen und im Interesse des Funktionierens der örtlichen Gemeinschaft wahrnehmen.

Mit erheblicher Sorge ist zu sehen, dass den Kommunen die Aufgaben der Daseinsvorsorge in vielen Bereichen streitig gemacht werden. Nicht zuletzt durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (wie auch nationaler Gerichte) und die Verwaltungspraxis der Europäischen Kommission ist der kommunale Handlungs- und Gestaltungsspielraum in vielen Bereichen eingengt worden. Beispielhaft sei hier auf die Beschränkungen verwiesen, die der kommunalen Praxis durch die ausufernde Anwendung des Vergaberechts auf In-house-Vergaben oder interkommunale Kooperationen auferlegt werden. Dass etwa die Zusammenarbeit von zwei Kommunen nach Maßgabe des Gesetzes über die kommunale Gemeinschaftsarbeit vergaberechtpflichtig sein soll, ist nicht nachvollziehbar, handelt es sich dabei doch um öffentliches Binnenrecht. Es werden Zuständigkeiten bzw. Aufgaben sowie deren Wahrnehmung innerhalb des öffentlichen (kommunalen) Bereichs neu zugeordnet; nach unserer Überzeugung ist dies kein marktrelevanter Vorgang, der eine Ausschreibung erfordern würde.

Diese hier nur angedeutete Entwicklung kann im Extremfall dazu führen, dass kommunale Gebietskörperschaften letztlich auf den Vollzug ordnungsbehördlicher Aufgaben und von Aufgaben der Leistungsverwaltung reduziert werden. Bei einer solchen Reduzierung auf staatliche Ordnungs- und Leistungsverwaltung besteht wenig Raum für bürgerschaftliches Engagement. Rein staatliche Ordnungs- und Leistungsverwaltung, bei der der Inhalt des Verwaltungsziels ebenso festgelegt ist wie die Höhe der staatlichen Leistung, entzieht sich weitgehend einer bürgerschaftlichen Gestaltung durch die demokratisch legitimierten Stadträte und Kreistage. Die bürgerschaftliche Mitwirkung würde erheblich reduziert, was äußerst problematisch wäre, weil kommunale Selbstverwaltung von den Gestaltungsspielräumen der Bürgerschaft und ihrer Kommunalvertretungen lebt. Das Herauslösen von Aufgaben der Daseinsvorsorge aus den kommunalen Zuständigkeiten gefährdet deshalb die Substanz kommunaler Selbstverwaltung und berührt damit die Grundprinzipien unseres demokratischen Gemeinwesens.

Soweit der Antrag der SPD-Fraktion im Kern auf eine Initiative zur Schaffung einer europäischen Rahmenrichtlinie zur Sicherung

und diskriminierungsfreien Zugänglichkeit der öffentlichen Daseinsvorsorge zielt, verdient er in dieser Zielsetzung nach dem soeben Ausgeführten unsere Unterstützung. Dieser Befund kann allerdings für unsere Bewertung nicht allein maßgeblich sein.

2. Zuständigkeit

Nach Maßgabe des in Art. 5 Abs. 1 EG-Vertrag niedergelegten Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung muss sich das Handeln europäischer Institutionen auf eine entsprechende Ermächtigungsnorm zurückführen lassen. Hinzu tritt das Subsidiaritätsprinzip gem. Art. 5 Abs. 2 EG-Vertrag, das die Kompetenzen der Europäischen Union zugunsten der Mitgliedstaaten beschränkt.

Diese rechtliche Ausgangslage führt im Hinblick auf die Daseinsvorsorge zu folgenden Konsequenzen: Wie eingangs bereits erwähnt, wird im europäischen Recht von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse gesprochen, weiter aufgegliedert in Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse und Dienstleistungen von allgemeinem nichtwirtschaftlichen Interesse. Hinsichtlich der nichtwirtschaftlichen Dienstleistungen kann der europäische Gesetzgeber keine Ermächtigungsnorm beziehungsweise Zuständigkeit vorweisen. Für eine Reihe von kommunalen Leistungen etwa im Bereich des Sozialen, der Gesundheit, der Bildung oder der Kultur mangelt es der Europäischen Union mithin an der erforderlichen Regelungsbefugnis, was auch im Hinblick auf eine etwaige Rahmenrichtlinie gelten würde. Bei den Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse verhält es sich zwar insofern anders, als die Europäische Kommission diesbezüglich aus dem Binnenmarkt- und Wettbewerbsrecht heraus Einwirkungsmöglichkeiten ableiten kann. Hinzu kommen solche Sektoren der Daseinsvorsorge, die mit der Schaffung des europäischen Binnenmarktes vergemeinschaftet wurden (Telekommunikation, Strom, Gas, Post etc.). Dabei handelt es sich jedoch nicht um Befugnisse, die in ihrer Gesamtheit eine umfassende Regelung der Daseinsvorsorge ermöglichen würden. Die Befugnis zur Definition, Finanzierung und Organisation der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse liegt vielmehr bei den Mitgliedstaaten und ihren kommunalen Gebietskörperschaften. Allein dies spricht gegen ein Tätigwerden des europäischen Gesetzgebers mit dem Ziel der Schaffung einer Rahmenrichtlinie, zumal damit – worauf noch einzugehen sein wird – schwer kalkulierbare politische Risiken verbunden wären.

Es ist zwar einzuräumen, dass Artikel 14 des Vertrages von Lissabon der Europäischen Union eine bislang nicht bestehende Legis-

lativkompetenz verschaffen soll, im Bereich der Daseinsvorsorge die Grundsätze und Bedingungen festzulegen, diese Leistungen zur Verfügung zu stellen, in Auftrag zu geben und zu finanzieren. Ob und wann der Vertrag von Lissabon von allen Mitgliedstaaten ratifiziert wird und damit Rechtskraft erlangt – geplant ist bekanntlich ein Termin noch vor den nächsten Europawahlen im Juni 2009 –, ist gegenwärtig allerdings noch offen. Die mögliche künftige Verordnungszuständigkeit hat deshalb für die aktuelle Debatte und die Bewertung des vorliegenden Antrags keine oder nur geringe Aussagekraft.

3. Klärungsbedarfe

Der von der SPD-Fraktion vorgelegte Antrag greift eine Reihe von Punkten auf, die als präzisierungs- und klärungsbedürftig eingestuft werden. In dieser Einschätzung kann dem Antrag durchaus gefolgt werden. Bei näherer Betrachtung erweist er sich dennoch als wenig hilfreich.

Zur Veranschaulichung sei beispielhaft noch einmal darauf verwiesen, dass es für den Begriff der Daseinsvorsorge im europäischen Recht keine Entsprechung mit identischer Bedeutung gibt. Stattdessen wird von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse gesprochen, die weiter in Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse und Dienstleistungen von allgemeinem nichtwirtschaftlichen Interesse unterteilt werden. Die für die kommunale Praxis entscheidende Frage der Abgrenzung zwischen Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem und Dienstleistungen von allgemeinem nichtwirtschaftlichen Interesse ist bislang nicht befriedigend beantwortet worden. Auch in ihrer jüngsten Mitteilung zu den Dienstleistungen von allgemeinem Interesse unter Einschluss von Sozialdienstleistungen vom 20. November 2007 beschränkt sich die Europäische Kommission darauf, die begriffliche Unterscheidung als solche zu bestätigen, ohne die seit langem geforderte Bereitstellung von allgemeinen Abgrenzungskriterien zu leisten, die der kommunalen Praxis mehr Rechtsanwendungssicherheit geben könnten. Stattdessen belässt es die Kommission bei dem wenig hilfreichen Hinweis, dass es auf den jeweiligen Einzelfall ankomme. Insoweit besteht also durchaus ein Interesse der kommunalen Gebietskörperschaften, auf europäischer Ebene transparente und nachvollziehbare Kriterien festzulegen, die die Abgrenzung zwischen wirtschaftlichen und nichtwirtschaftlichen Tätigkeiten rechtssicher ermöglichen.

In diesem Zusammenhang ist auf eine weitere Kategorie von Dienstleistungen hinzuweisen, auf die ungeachtet ihrer Einordnung

als wirtschaftlich oder nichtwirtschaftlich die Binnenmarktregeln keine Anwendung finden: solche Dienstleistungen, die aufgrund ihres rein lokalen Charakters überhaupt keine Binnenmarktrelevanz entfalten. Wenngleich seitens der Kommission die fehlende Binnenmarktrelevanz verschiedentlich anerkannt wurde, hat sie ihre dafür leitenden Beurteilungskriterien bisher nicht offengelegt.

Mithin ist festzuhalten, dass es in zentralen, für die kommunale Praxis wichtigen Fragestellungen dringend einer rechtssicheren Klarstellung bedarf. Indem er die Abgrenzung zwischen wirtschaftlichen und nichtwirtschaftlichen Tätigkeiten oder auch die Binnenmarktrelevanz zu Eckpunkten einer möglichen Rahmenrichtlinie erhebt, könnte dem vorliegenden Antrag – so mag angenommen werden – aus kommunaler Sicht zugestimmt werden. Einschränkend muss jedoch hinzugefügt werden, dass die entscheidenden Fragen, was die wirtschaftliche von der nichtwirtschaftlichen Tätigkeit unterscheidet und anhand welcher Kriterien die Binnenmarktrelevanz zu beurteilen ist, in dem Antrag gerade nicht beantwortet werden. Vielmehr wird die Beantwortung dieser Fragen offengelassen und damit letztlich den europäischen Institutionen überantwortet, die hierüber im Mitentscheidungsverfahren beschließen sollen.

4. Risiken

Weil der vorliegende Antrag keine konkreten Lösungsvorschläge anbietet, erweist er sich nicht nur als wenig hilfreich, sondern birgt – soweit die notwendige Präzisierung und Klärung den europäischen Institutionen

überlassen wird – erhebliche Risiken. Dem letztgenannten Gesichtspunkt kommt im Rahmen einer Gesamtabwägung besondere Bedeutung zu. Würden die aktuellen, vorstehend skizzierten Rechtsfragen und Klärungsbedarfe durch eine Rahmenrichtlinie im kommunalen Sinne beantwortet werden, so könnte diese aus kommunaler Sicht schwerlich kritisiert werden. Dass es in diesem Sinne zu einer „kommunalfreundlichen“ Rahmenrichtlinie kommt, kann jedoch nicht mit Gewissheit gesagt werden. Im Gegenteil, es muss befürchtet werden, dass im Zuge eines lang währenden Gesetzgebungsverfahrens von den verschiedenen europäischen Akteuren eigene Interessen eingebracht werden. Die Erfahrung lehrt, dass auch der Bereich der Daseinsvorsorge als ein Gebiet entdeckt würde, für das die europäischen Institutionen nur allzu gern ohne Rücksicht auf die bestehende Kompetenzverteilung ihren Gestaltungswillen zeigen. Insofern droht, dass zwar die Befugnis der Mitgliedstaaten und ihrer kommunalen Gebietskörperschaften zur Definition, Finanzierung und Organisation der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse im Grundsatz anerkannt wird, zugleich aber Vorgaben zu Qualitätsstandards, zur Regulierung oder Evaluierung formuliert werden. Damit würde den Kommunen im Ergebnis nicht der Handlungs- und Gestaltungsspielraum zurückgegeben, der ihnen durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs und die Verwaltungspraxis der Europäischen Kommission genommen wurde. Im Ergebnis droht eine sukzessive Kompetenzverlagerung von der kommunalen bzw. mitgliedstaatlichen auf die europäische Ebene.

III. Zusammenfassung

Zusammenfassend ist nach alledem zu betonen, dass die mit dem vorliegenden Antrag verfolgte Zielsetzung aus kommunaler Sicht zu begrüßen ist. Dennoch kann dem Antrag nicht vorbehaltlos zugestimmt werden. Problematisch ist insbesondere, dass mit dem Antrag zwar eine Reihe von klärungsbedürftigen Fragestellungen aufgegriffen, jedoch hierzu keine konkreten Lösungsvorschläge angeboten werden, diese vielmehr letztlich dem europäischen Gesetzgeber überlassen bleiben sollen, was unseres Erachtens erhebliche Risiken birgt. Die Abwägung zwischen unbestreitbaren Klärungsbedarfen auf der einen Seite und schwer kalkulierbaren Risiken hinsichtlich des weiteren Gesetzgebungsprozesses auf der anderen Seite führt im Ergebnis dazu, dass der Landkreistag NRW den Vorschlag zur Schaffung einer europäischen Rahmenrichtlinie derzeit mit erheblicher Skepsis beziehungsweise Zurückhaltung betrachtet. Das, was günstigenfalls an Rechtssicherheit geschaffen werden könnte, würde durch die mit einem Gesetzgebungsverfahren verbundenen Risiken wieder aufgewogen. Insofern stellt sich das mit dem SPD-Antrag verfolgte Ziel der Schaffung einer Rahmenrichtlinie als ein Schritt dar, der gegebenenfalls auch vom Landkreistag NRW mitgegangen werden könnte. Zuvor müssen aber in einem ersten Schritt die vorerwähnten inhaltlichen Klärungen vorgenommen werden, um gegebenenfalls auf dieser Grundlage mit dem Ziel einer Rahmenrichtlinie initiativ werden zu können.

EILDienst LKT NRW
Nr. 4/April 2008 10.20.01.4

Dezernentenwechsel beim Landkreistag Nordrhein-Westfalen

Anlässlich des Eintritts in den Ruhestand von Ersten Beigeordneten Franz-Josef Schumacher (vgl. EILDienst LKT NRW Nr. 2/Februar 2008, S. 73) fand am 19. Februar 2008 ein Empfang in der Rheinterrasse in Düsseldorf statt, in dessen Rahmen Herr Schumacher verabschiedet wurde. Seine Nachfolge als Erster Beigeordneter hat Beigeordneter Markus Leßmann angetreten, der das Dezernat Soziales, Jugend, Gesundheit, Schule, Kultur sowie Veterinärwesen einschließlich Verbraucherschutz leitet. Als neuer Beigeordneter ist der bisherige Hauptreferent Dr. Marco Kuhn tätig, der nunmehr dem Dezernat für Recht und Verfassung, Wirtschaft, Verkehr, Umwelt, Bau- und Planungsrecht sowie Vermessungswesen vorsteht.

Zum Empfang waren eine Vielzahl hochkarätiger Gäste gekommen, allen voran Innenminister Dr. Ingo Wolf und die Staatssekretäre Karl Peter Brendel, Innenministerium, sowie Günter Kozłowski, Ministerium für Bauen und Verkehr. Des Weiteren waren Abgeordnete aus allen Fraktionen des Landtages zugegen, zahlreiche hochrangige Vertreterinnen und Vertreter

aus diversen Landesministerien und der Staatskanzlei einschließlich inzwischen im Ruhestand befindlicher früherer Amtsträger. Zudem waren hochrangige Repräsentanten aus den beiden gemeindlichen Spitzenverbänden sowie für die beiden Landschaftsverbände Landesdirektor Udo Molsberger und Landesdirektor Dr. Wolfgang Kirsch mit weiteren Landesräten anwesend.

Der Präsident des Landkreistages Nordrhein-Westfalen, Landrat Thomas Kubendorff, Kreis Steinfurt, würdigte in einer Ansprache die Verdienste von Ersten Beigeordneten Schumacher und führte unter anderem aus, dass Franz-Josef Schumacher nach einer Richtertätigkeit und einer Tätigkeit in der SPD-Bundestagsfraktion, unter anderem beim damaligen Fraktionsvorsitzenden Dr. Hans Jochen Vogel, eine

über sechsjährige Amtszeit als Beigeordneter beim Deutschen und zugleich nordrhein-westfälischen Städte- und Gemeindebund wahrgenommen hatte, bevor ihn das damalige Geschäftsführende Vorstandsmitglied des Landkreistages Nordrhein-Westfalen, Dr. Joachim Bauer, im Februar 1994 zum Landkreistag Nordrhein-Westfalen holte. Dort wurde er Erster Beigeordneter und zugleich allgemeiner Vertreter des Geschäftsführenden Vorstandmitglieds mit den Hauptzuständigkeiten Kommunalverfassungsrecht, Verwaltungsstruktur und -organisation, Verfassungs- und Verwaltungsrecht, Personalwesen, Polizeirecht und Polizeiorganisation.

len Spitzenverbänden wurden durch seine Art der Problemlösung im oftmals rechtlich-politischen Grenzbereich immer wieder geprägt. Vor allem seine Ausarbeitungen und seine Landkreistagsrundschriften zu Auslegungsfragen von Kreisordnung und Gemeindeordnung bildeten häufig den roten Faden für sich dann entwickelnde so genannte „herrschende Meinungen“. Geradezu legendär – für alle, die ihn dazu jemals erlebt haben – ist sein Fundus zu allen Fragen rund um die Entschädigung von Kreistagsmitgliedern und Stadtverordneten, insbesondere zur so genannten Hausfrauenentschädigung. Ein weiterer Schwerpunkt seiner Aktivitäten, die ich hier bei weitem nicht abschlie-

bei komplizierten Rechts- und Fachmaterien eine Zentralisierung der Aufgabenerfüllung angezeigt sein kann, wenn nur so die notwendige Spezialisierung und eine wirtschaftliche und leistungsfähige Aufgabenerledigung zu gewährleisten ist, begegnet uns bis zum heutigen Tag immer wieder – Herr Minister Dr. Wolf, Sie können diese Grundsätze sicherlich unterschreiben.

Auch die Ablehnung staatlicher Sonderbehörden und die Forderung, Aufgaben- und Finanzverantwortung in einer Hand zu bündeln, sind ohne jeden Zweifel nach wie vor feste Prinzipien für die Laufenden – und darüber hinaus immer wieder neu anzustellenden – Reformüberlegungen für die öffentliche Verwaltung in Nordrhein-Westfalen.

Während Sie, Herr Schumacher, in den Jahren 1998 ff – Stichworte: Erstes und Zweites Verwaltungsmodernisierungsgesetz – erleben mussten, dass nur wenige, aber doch immerhin einige Forderungen des Landkreistages nach kontroverser Debatte auch tatsächlich vom Landtag beschlossen wurden, konnte die im Kern unvollendete Verwaltungsreform noch vor Ihrem Eintritt in den Ruhestand, nämlich mit Wirkung zum 01.01.2008, in wesentlichen Bereichen, nämlich der Versorgungs- und der Umweltverwaltung von der seit dem Jahre 2005 amtierenden schwarzgelben Landesregierung umgesetzt werden. Die nunmehr vollzogene Auflösung staatlicher Sonderbehörden und ihre weitgehende Überführung in die Kommunen ist von Ihnen in den zurückliegenden beiden Jahren intensiv begleitet worden. Dass inzwischen das Konnexitätsprinzip verfassungsrechtlich fixiert wurde, hat die Sache nicht einfacher gemacht – der Weg war und ist jedoch richtig, die angemessene Abgeltung in Euro und Cent werden wir noch zu klären haben. Unabhängig von dieser Finanzfrage ist operativ, nämlich unter Aufgabenzuordnungsgesichtspunkten das Grundsatzpapier des Landkreistages von 1997 zu einem großen Teil in geltendes Recht überführt worden.

Dies – so denke ich – ist doch eine äußerst zufriedenstellende Bilanz für jemand, der einen erheblichen Anteil an diesem Papier hatte. Zehn Jahre ist in der Politik eine vergleichsweise kurze Zeitspanne für das erfolgreiche Bohren dicker Bretter. Sie alle haben Franz-Josef Schumacher in diversen Situationen erlebt. Stets hoch engagiert, ja kämpferisch und vor allem hartnäckig und mit nie nachlassendem Elan hat er sich für die Sache der Kreise eingesetzt, manchmal auch mit einer ihn auszeichnenden Beharrlichkeit, wobei er stets Augenmaß für die politische Mach-



LKT-Präsident Thomas Kubendorff

Präsident Landrat Thomas Kubendorff führte dazu unter anderem aus:

„Besonders am Herz lag – und liegt ihm noch immer – das Kommunalverfassungsrecht als – zumindest eine – Königsdisziplin eines kommunalen Spitzenverbandes. Hier genießt Herr Schumacher eine ausgezeichnete Reputation, die ihn zum verlässlichen Ratgeber sowohl bei kommunalpolitisch prekären Auseinandersetzungen innerhalb der Kreislandschaft und des kreisangehörigen Raumes als auch bei Auslegungsfragen rund um Kreisordnung und Gemeindeordnung gemacht hat. Nicht nur die bei Insidern berühmterbüchtigten Halbjahresgespräche zwischen dem Innenministerium und den drei kommunal-

ben aufzählen kann, war und ist die Verwaltungsorganisation und Verwaltungsstrukturreform. Hier ist daran zu erinnern, dass Herr Schumacher maßgeblicher Autor eines Grundsatzpapiers des Landkreistages NRW zur Verwaltungsstrukturreform im Jahre 1997 war. Etwa eineinhalb Jahre vor dem dann von der Regierung von Ministerpräsident Clement vorgenommenen Vorstoß zur Verwaltungsreform wurden darin sieben Gebote formuliert, die noch heute, aber wohl auch zeitlos in Zukunft Bestand haben beziehungsweise haben werden. Allein der Leitmaßstab, dass eine ortsnahe und damit bürgernahe Aufgabenerledigung einer Zentralisierung von Zuständigkeiten vorzuziehen ist und dass

barkeit bewahrte. Trotz bisweilen aus taktischen oder gegebenenfalls strategischen Gründen eingesetzter Pointierung hat er immer persönliche Gelassenheit und einen spezifischen Humor insbesondere mit der ihm typischen Ironie unter Beweis gestellt.

Wir bedauern, dass Sie den Landkreistag verlassen, respektieren aber Ihren schon vor vielen Jahren geäußerten Wunsch. Es ist auch nachvollziehbar, dass Sie angesichts Ihrer Fitness – beruhend auf regelmäßigen Fahrradtouren von Ihrem Domizil zum Landkreistag gegebenenfalls via Landtag oder Ministerien und zurück – die kommenden Jahre gerade auch für Ihr sicherlich profiliertestes Hobby, das Reisen, nutzen möchten und sich jetzt gemeinsam mit Ihrer lieben Frau die nötige Zeit dazu nehmen.“

Innenminister Dr. Ingo Wolf würdigte die langjährige erfolgreiche Tätigkeit des nunmehrigen „Jung-Pensionärs“ Franz-Josef Schumacher und sein beispielhaftes Engagement für die Belange der Kreise und des Landkreistages Nordrhein-Westfalen und hob insbesondere sein umfassendes Fachwissen und seinen großen Erfahrungsschatz hervor, der ihn stets ausgezeichnet habe.

EILDienst LKT NRW
Nr. 4/April 2008 00.10.12



Der Erste Beigeordnete a.D. Franz-Josef Schumacher steht buchstäblich im Mittelpunkt der Veranstaltung: NRW-Innenminister Wolf (2.v.lks.), LKT-Hauptgeschäftsführer Dr. Martin Klein (2.v.r.), sein Nachfolger im Amt des Ersten Beigeordneten Markus Leßmann (r.) und der neue Beigeordnete Dr. Marco Kuhn (lks.) wünschten zum Ruhestand nur das Beste.



Die Gästeliste war lang: Empfang zu Ehren von Franz-Josef Schumacher in der Rheinterasse/Düsseldorf.

Das Porträt: Marianne Thomann-Stahl, Regierungspräsidentin des Regierungsbezirks Detmold

EILDienst: Die Bezirksregierung Detmold ist einwohnermäßig die kleinste auf Landesebene. Der Aufgabenzuwachs hat seit dem 1.1.2007 aber erheblich zugenommen, auch in den Außenstellen aufgrund der Auflösung der Staatlichen Untersuchungsämter. Haben Sie diese Zuwächse inzwischen verdaut?

Marianne Thomann-Stahl: Mit zusätzlichen Aufgaben haben wir hier in Detmold ja schon Erfahrungen. Seit Mai 2006 führen wir als erste Bezirksregierung in NRW die Planfeststellungsverfahren für große Straßenbaumaßnahmen durch. Damals haben wir aus dem Stand heraus ein neues Dezernat aufgebaut. Auch die Eingliederung der neuen Aufgaben im Jahr 2007 haben wir inzwischen bewältigt. Die damit verbundenen Umstrukturierungen sind allerdings noch nicht abgeschlossen.

Verfügt Ihre Bezirksregierung jetzt über die optimale Betriebsgröße?

Es ist natürlich sehr schwierig zu sagen, welches die optimale Größe einer Bezirksregierung oder einer anderen Einrichtung ist. Ich will es so sagen: Hier sind die Arbeitsprozesse sehr gut aufeinander abgestimmt. Und das scheint mir das Entscheidende zu sein.

Regierungspräsidentin ist sicherlich kein Beruf, den man sich schon als Kind sehnlichst wünschen würde. Was war denn Ihr Berufswunsch als Kind?

Damals hat mich alles fasziniert, was mit großen Baumaschinen zu tun hat: Bagger im Braunkohletagebau oder große Kräne in Häfen. Aber leider fehlte mir, wie ich im Mathematik-Unterricht feststellen musste, die Fähigkeit, Aufrisspläne zu lesen. Und deswegen wurde aus dieser vagen Idee, Ingenieurin zu werden, nichts. (lacht)

Baustellen im übertragenen Sinne bearbeiten Sie aber nun doch...

Ja, aber ich muss hier keine Maschinen führen, sondern eine Behörde leiten und gemeinsam mit den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern Verfahren zu einem guten Abschluss bringen!

Haben Sie sich denn Ihre alltägliche Arbeit so vorgestellt, wie sie jetzt ist? Sprich: Was ist das Faszinierende daran, eine Bezirksregierung zu leiten?

Ich kannte das Haus zwar aus meiner Zeit als Abgeordnete und hatte Kontakt zu einigen Mitarbeitern, auch zu meinen Vorgängern im Amt. Mir war damals jedoch nicht bewusst, wie vielfältig die Aufgaben sind und wie unterschiedlich ausgebildet und qualifiziert die Menschen sein müssen, die hier arbeiten.



**Regierungspräsidentin
Marianne Thomann-Stahl**

Kritiker bezeichnen die Bezirksregierungen oft als „Postboten“ oder „Durchlauferhitzer“ ohne praktizierte oder tatsächliche Entscheidungskompetenz. Wie sehen Sie das?

Wir sind sowohl „Postbote“ der Landesregierung an die kommunalen Einheiten, als auch „Postbote“ der Kommunen an die Landesregierung. Das heißt, wir tragen die Post an beide Seiten aus. Und wir können – das ist das Schöne – über ganz weite Bereiche selbst entscheiden. Der Eindruck, dass Bezirksregierungen nur nach Weisung arbeiten, ist also völlig falsch. Das Gegenteil ist der Fall: Wir sind der Vertreter der Landesregierung in der Region und haben einen großen Entscheidungsspielraum.

Gibt es denn diesen Stempel „Gesehen und weitergereicht“ noch?

(lachend) Das weiß ich nicht. Wenn wir den in unserer Stempelabteilung aber noch finden sollten, schicke ich Ihnen den zu.

Teilt Ihre Familie Ihre Leidenschaft für Ihre Arbeit – und hat sie Verständnis dafür, Sie eher selten zu sehen?

Glücklicherweise ja. Natürlich hält sich die Leidenschaft meiner 17-jährigen Tochter für Umweltverträglichkeitsprüfungen in Grenzen. Aber im Grunde genommen trägt die Familie alles mit. Das ist schön und muss auch so sein. Sonst könnte man einen solchen Beruf gar nicht ausüben.

Rechnet Ihre Familie denn damit, dass Sie ab 2012 mehr Zeit für sie haben?

(zögert) Ich war ja seinerzeit bei den Koalitionsverhandlungen dabei und habe das Ergebnis mit ausgehandelt. Die Landesregierung ist nach wie vor dabei, die Neuordnung der mittleren Ebene zu realisieren. Da haben wir auch schon eine ganze Menge erreicht. Wie das dann 2012 weiter gehen wird, entscheidet der Landesgesetzgeber. Von Detmold aus wird sicherlich aber auch danach Regierungshandeln ausgehen.

Haben Sie sich also noch kein Hobby für die Zeit danach gesucht?

Ich habe jetzt auch schon Hobbys und würde mir jetzt schon mehr Zeit dafür wünschen. Ich arbeite gerne in meinen Garten – muss aber leider feststellen, dass aus meinen Rosen in diesem Winter eher Seerosen geworden sind. Ich gehe gerne in die Oper, in Konzerte, fahre im Sommer gerne Fahrrad und vieles andere mehr.

Wie werden Sie die Zukunft der Bezirksregierungen mit gestalten?

Wir haben die Bezirksregierungen zum 1.1.2008 völlig neu aufgestellt und beispielsweise die Anzahl der Abteilungen von sechs auf fünf reduziert. In den nächsten Jahren stehen sicherlich weitere Veränderungen an. Es gibt noch zahlreiche Aufgaben in den Ministerien, die operativer Natur sind und auf die mittlere Ebene gehören. Parallel dazu wird es sicherlich auch noch Debatten geben,

ob und wenn ja welche Aufgaben kommunalisiert werden können. Und Sie dürfen eines nicht vergessen: Das Durchschnittsalter der Mitarbeiter in der Bezirksregierung ist mit über 50 Jahren sehr hoch. Das heißt: Wir müssen, wenn wir das angestrebte und von mir auch unterstützte Ziel nach einer Reduzierung der Kosten und der Beschäftigtenzahlen im Öffentlichen Dienst einhalten wollen, uns auch einer Aufgabenkritik stellen. Wir müssen uns fragen: Was kann der Staat eigentlich in zehn Jahren noch leisten für seine Bürger. Das ist ein Prozess, der mit der Abschaffung der Widerspruchsverfahren gerade erst angefangen hat.

Sie sehen also eher Vor- als Nachteile bei der Verwaltungsreform?

Ich sehe uneingeschränkte Vorteile. Wir haben 121 Behörden abgeschafft. Wir haben kommunalisiert, gestrafft und Aufgaben in den Bezirksregierungen zusammengeführt. Wir haben den Wildwuchs an Landesbehörden abgeschafft und Aufgaben konzentriert. Der Bürger hat jetzt mit der Reform der Umweltverwaltung nur noch einen Ansprechpartner – Kreise, Kommunen oder eben die Bezirksregierungen. Das ist ein vernünftiger Weg.

Und Verbesserungsbedarf sehen Sie überhaupt nicht?

Sicherlich wird sich in den nächsten Monaten herausstellen, dass an der einen oder anderen Stelle Korrekturbedarf besteht. Das ist ganz normal. Beim Umstrukturieren kann nicht alles perfekt laufen. Die dann nötigen Verbesserungen werden aber klappen, genau wie in der Vergangenheit auch. Wir haben uns gefreut, dass sich die Zusammenarbeit mit den Kommunen auf Anhieb so konstruktiv und kooperativ gestaltet hat. Deshalb bin ich optimistisch, dass wir unsere Aufgaben auch in Zukunft gut schaffen werden.

Wird der Kreis Lippe, der ja seit jeher eine Art Sonderstellung in Nordrhein-Westfalen innehat, einen Bedeutungsverlust erleiden, wenn es den Regierungssitz Detmold nicht mehr gibt?

Vom Standort Detmold wird auch künftig Regierungshandeln ausgehen. Bestimmte Aufgaben lassen sich nun einmal nicht zentralisieren: Die Versorgung der Schulen mit Lehrern beispielsweise kann dezentral besser durchgeführt werden. Auch die Umwelt- und Genehmigungsverfahren wird man weiterhin dezentral durchführen. Die Planfeststellungsverfahren für Autobahnen und Bundesstraßen werden ebenfalls in Detmold bleiben. Der Standort Detmold ist also gesichert.

Haben Sie keine Peripherie-Befürchtungen, sprich: Sehen Sie die Gefahr, dass ein „Restfalen“ entstehen könnte?

Das Augenmerk wird viel zu wenig auf die Entwicklungen im europäischen Raum gelegt. Nordrhein-Westfalen liegt viel näher an Belgien, den Niederlanden und Luxemburg als an Berlin. In diesem Zusammenhang müssen wir als „OWler“ und als Teil von Westfalen dafür sorgen, dass unsere Stärken zum Tragen kommen und dass wir eine wichtige Rolle spielen. Wir dürfen unser Augenmerk nicht nur auf das Ruhrgebiet legen. Das halte ich für eine verkürzte Sicht der Dinge. Nordrhein-Westfalen wird mit den Benelux-Ländern zusammen wachsen. Und da ist OWL mit seinen Hochschulen, wissenschaftlichen Einrichtungen, der Wirtschaft und dem gesunden Branchenmix gut positioniert.

OWL ist gut positioniert und mit dem Slogan „Ganz oben in NRW“ ja auch mehr als nur ein Werbegag. Die Abschaffung des Widerspruchsverfahrens und auch die Einrichtung Integrierter Lebensmitteluntersuchungsämter von Land und Kommunen wurden zuerst hier getestet. Was ist denn künftig noch alles zu erwarten?

Es gibt mit Sicherheit noch einige Dinge, die wir hier erfinden und die dann vom Rest der Welt abgekupfert werden! So sind wir ja auch „Modellregion Kulturelle Bildung“: Das heißt, wir bringen mit ganz bescheidenen Mitteln Stiftungen mit Unternehmen, Kreisen und Kommunen zusammen. Denn die kulturelle Bildung ist die Voraussetzung dafür, um weiter erfolgreich zu sein und die

Region weiter zu entwickeln. Außerdem haben wir uns darauf verständigt, dass wir dem Thema Integration besondere Bedeutung beimessen. Jeder vierte Einwohner in Ostwestfalen-Lippe hat einen Migrationshintergrund. Da ist noch einiges zu tun, um die Stärken der Migranten – kulturell, sprachlich, wirtschaftlich und auf vielen weiteren Gebieten – zu nutzen und zu vertiefen.

Viel zu tun werden Sie künftig auch mit den Landschaftsverbänden haben. Wie intensiv sind denn zurzeit die Kontakte dorthin? Schließlich sollen Sie ja mit ihnen nach den Vorstellungen der Landesregierung faktisch fusionieren.

Wir haben ein völlig unkompliziertes Verhältnis zum Landschaftsverband. Wenn wir irgendwo Abstimmungsbedarf haben, ist dies meist per Telefon oder sogar per E-Mail zu erledigen. Die Zusammenarbeit klappt reibungslos, wir haben damit keine Probleme.

Wie sehen Sie das Verhältnis zu den Kommunen, die diese vertreten? Gerade in Ihrem Regierungsbezirk sind das ja fast ausschließlich Kreise. Nur Bielefeld als kreisfreie Stadt gibt es hier. Wie beurteilen Sie dieses Stadt-Umland-Gefüge aus Sicht Ihrer Bezirksregierung?

Ich sehe die Bezirksregierung als Partner der Kommunen und der Kreise. Wir sind Partner auf Augenhöhe. Ich gehe davon aus, dass überall in den Kommunen und in den Kreisen Kolleginnen und Kollegen, Kreistagsmitglieder, Bürgermeister und Landräte sind, die alle das Beste für ihre Kommunen wollen. Es wird nie versucht, – flapsig gesagt – Wahlergebnisse zu korrigieren. Das ist nämlich nicht die Aufgabe einer Bezirksregierung. Wenn in einer Kommune etwas nicht so läuft, wie es sich der Bürgermeister oder die Ratsmehrheit vorstellen, dann ist es unsere Aufgabe, zu helfen und gemeinsam mit der Landesregierung eine Lösung zu suchen. Das schaffen wir meistens auch.

EILDienst LKT NRW
Nr. 4/April 2008 10.11.11

Zur Person

Marianne Thomann-Stahl wurde 1954 in Oberkochen geboren. Sie ist verheiratet und hat zwei Kinder. Nach dem Abitur studierte sie zwischen 1973 und 1978 Volkswirtschaftslehre. Im Anschluss wurde die nunmehr Diplom-Volkswirtin Geschäftsführerin und Bundesvorsitzende der AIESEC e.V. (Internationaler Verband der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftler). Ab 1980 wechselte sie als Assistentin des Vorstands zur Nixdorf Computer AG. Anschließend war sie bis 1996 in leitenden Positionen in der Industrie tätig. Von 1985 bis 1995 war Thomann-Stahl Mitglied der FDP-Landtagsfraktion Nordrhein-Westfalen (verkehrspolitische Sprecherin, sozialpolitische Sprecherin). Zwischen 1990 und 1995 war sie stellvertretende Fraktionsvorsitzende der Landtagsfraktion sowie Vorsitzende des Arbeitskreises „Zukünftige Finanzierung der Infrastruktur“ im Bundesfachausschuss Verkehr der FDP. Von 1996 bis 2000 hatte sie das Amt der Vorsitzenden des Landesfachausschusses Stadtentwicklung, Wohnungsbau, Landesplanung und Verkehr inne. Parlamentarische Geschäftsführerin der FDP-Fraktion im Landtag Nordrhein-Westfalen war sie von 2000 bis 2005. Seit 2005 ist sie Regierungspräsidentin des Regierungsbezirks Detmold.

Im Fokus: In Oberberg Deutschlands erster Kulturlandschaftsverband gegründet

Der deutschlandweit erste Kulturlandschaftsverband wurde jetzt auf Schloss Homburg gegründet. Der Kulturlandschaftsverband ist ein wesentlicher Baustein im Regionale-2010-Projekt „Kulturlandschaft Homburger Ländchen“. Ziel des Verbundes zwischen Oberbergischem Kreis, den Kommunen Nümbrecht, Wiehl und Waldbröl, dem Aggerverband, der Biologischen Station Oberberg, dem Forstamt Bergisches Land, der Kreisbauernschaft des Oberbergischen Kreises, der Landwirtschaftskammer Nordrhein-Westfalen und dem Waldbauernverband Oberberg-Süd ist es, die Kulturlandschaft des Homburger Ländchens zu erhalten und weiterzuentwickeln.

„Kulturlandschaft macht nicht an administrativen Grenzen halt, sondern erfordert interkommunales Handeln und regionale Partnerschaften“, begründete Landrat Hagen Jobi den Zusammenschluss aller

Akteure zu einem Verband. „Die im Masterplan ‚Grün‘ der Regionale 2010 als wertvoll eingestufte Landschaft gilt es, mit und für die dort lebenden Menschen dauerhaft zu bewahren“, betonte Jobi.

Das Homburger Ländchen ist vor allem geprägt durch die historisch gewachsene Landnutzung. Die flachen Bergkuppen und -rücken sowie die Täler der Bröl und ihrer Zuflüsse ermöglichen landwirtschaftliche Nutzung. Der Wechsel zwischen Wald, Offenland und Gewässer bildet eine abwechslungsreiche Landschaft, die bei Einheimischen und Gästen sehr beliebt ist. Reizvoll ist außerdem die interessante Mühlen- und Industriegeschichte des Homburger Ländchens.

Alle Aktivitäten, seien es Maßnahmen zur Landschaftspflege, der Ausbau der Vermarktung regionaler Produkte oder ein Demonstrationsbauernhof, auf dem Landwirtschaft hautnah erlebbar ist, sollen in

einem Landschaftshaus koordiniert werden. „Auch da haben wir die Nase vorn: In Deutschland gibt es bislang noch kein Landschaftshaus, mir ist nur das Vorbild aus Tirol bekannt“, sagte der Landrat. Besonders freue ihn, dass sich die Landwirtschaft aktiv an der Gestaltung des Projektes „Kulturlandschaft Homburger Ländchen“ beteilige – dem einzigen Projekt in der Region Köln/Bonn.

Mit der Unterzeichnung der Homburger Erklärung ist der Startschuss für den Landschaftsverband Homburger Ländchen gefallen. Eine Publikation, die über die Kulturlandschaft Homburger Ländchen und die geplanten Aktivitäten informiert, ist bereits in Arbeit und soll in Kürze veröffentlicht werden.

EILDIENTST LKT NRW
Nr. 4/April 2008 32.95.03



Auf Schloss Homburg wurde der deutschlandweit bislang erste Kulturlandschaftsverband gegründet.

(Foto: Ising)

Medien-Spektrum: Aktuelle Pressemitteilungen

Bildungsträger in NRW kooperieren

Presseerklärung vom 27. Februar 2008

Schulministerium und kommunale Spitzenverbände vereinbaren Bildungspartnerschaft zwischen Schulen und Volkshochschulen in NRW. Das Ministerium für Schule und Weiterbildung in Nordrhein-Westfalen und die kommunalen Spitzenverbände (Städtetag NRW, Landkreistag NRW und Städte- und Gemeindebund NRW) haben die Förderung der Kooperation von Schulen und Volkshochschulen vereinbart. Unterstützt wird die Zusammenarbeit im Rahmen der Initiative Bildungspartner NRW vom Landesverband der Volkshochschulen von Nordrhein-Westfalen und der Medienberatung NRW.

Damit die Jugendlichen in NRW fit für Europa werden, arbeiten nunmehr Schulen und Volkshochschulen bei der Vermittlung des europäischen Zertifikats zur Berufsqualifikation (euZBQ) zusammen. Nordrhein-westfälische Schülerinnen und Schüler können nun leichter zusätzliche Kompetenzen erwerben und diese mit international anerkannten Zertifikaten nachweisen. Das Zerti-

fikatssystem „Xpert“ ist speziell auf die Berufsvorbereitung von Schülerinnen und Schülern zugeschnitten worden und umfasst Einzelnachweise zu IT-Kenntnissen und zur Sozial- und Wirtschaftskompetenz. Auch der Erwerb von international anerkannten Fremdsprachenzertifikaten ist möglich. Die Förderung der Europafähigkeit der Schulen, die der Landtag NRW in einem einmütigen Beschluss im März 2007 gefordert hat, sieht ausdrücklich den Erwerb solcher Zusatzqualifikationen für Schülerinnen und Schüler vor.

Barbara Sommer, Ministerin für Schule und Weiterbildung: „Mit dieser Bildungspartnerschaft wollen wir eine systematische und nachhaltige Kooperation zwischen Schulen und Volkshochschulen in Gang setzen, bei der die Schulen vom Know-how der Volkshochschulen profitieren und die Schülerinnen und Schüler zusätzliche persönliche Kompetenzen und berufliche Qualifikationen erwerben können.“

Die Verbandschefs der kommunalen Spitzenverbände, Dr. Stephan Articus, Dr. Martin Klein und Dr. Bernd Jürgen Schneider betonen: „Unsere 135 Volkshochschulen in NRW sind kommunal verankert, verfügen

über langjährige Kooperationserfahrungen mit unterschiedlichen Partnern und sind Profis bei der Durchführung von Zertifikatskursen und -prüfungen. Sie sind damit für eine Bildungspartnerschaft mit den Schulen – übrigens auch im Bereich der Lehrerfortbildung – geradezu prädestiniert.“

Wolfgang Vaupel, Geschäftsführer der Medienberatung NRW, und Reiner Hammelrath, Direktor des Landesverbandes der Volkshochschulen von Nordrhein-Westfalen, wollen bei der Umsetzung der Bildungspartnerschaft besonders darauf hinwirken, dass auch Hauptschülerinnen und Hauptschülern und anderen Jugendlichen aus bildungsfernen Milieus der Erwerb von zusätzlichen Qualifikationen und entsprechenden Zertifikaten ermöglicht wird.

Die Initiative Bildungspartner NRW unterstützt die systematische Zusammenarbeit von Schulen mit kommunalen Bildungs- und Kultureinrichtungen. Das Konzept wird bereits seit 2005 erfolgreich mit Bibliotheken und Schulen umgesetzt. Ein Drittel aller Bibliothekskommunen in NRW verstehen sich inzwischen als Bildungspartner NRW. Weitere Informationen sind abrufbar unter www.vhs.schulministerium.nrw.de.

Fleischkontrolle: Kreise in NRW begrüßen Unterstützung des Landes durch Kontrollassistenten

Presseerklärung vom 3. März 2008

Die Kreise in Nordrhein-Westfalen begrüßen die Absicht der Landesregierung, im Kampf gegen Gammelfleisch künftig zusätzliches Personal auszubilden. Diese zunächst 25 Hilfskräfte sollen nach den Vorstellungen des Verbraucherschutzministeriums die Lebensmittelkontrolleure in den 54 Kreisen und kreisfreien Städten entlasten.

Zwar führen die bisherigen Tester weiterhin die eigentlichen Kontrollen durch, zeitaufwändige Verwaltungs- und Organisationsarbeit soll ihnen aber künftig durch die Assistenten abgenommen werden.

„Wir hoffen, dass sich unsere Lebensmittelkontrolleure so auf lange Sicht mehr auf ihre Kernkompetenzen konzentrieren können, um schwarzen Schafen schneller das Handwerk legen zu können“, erklärte der Hauptgeschäftsführer des Landkreistags Nordrhein-Westfalen (LKT NRW), Dr. Martin Klein, heute in Düsseldorf. „Die Assistenten können eine wertvolle Unterstützung für unsere Experten sein.“

Die Idee, Assistenten auszubilden, sei „ein Schritt in die richtige Richtung“. Der Verbandschef mahnte allerdings weitere Schritte an, damit Gammelfleisch-Skandale künftig verhindert werden können.

„25 Hilfskräfte landesweit reichen natürlich bei weitem nicht aus. Insofern haben Verbraucherschützer mit ihrer Kritik an dem Maßnahmenkatalog der Landesregierung Recht. Wir sind aber zuversichtlich, dass die Landesregierung kurzfristig die nötigen Mittel zur Verfügung stellt, mit denen die Zahl der Lebensmittelkontrolleure wie zugesagt von derzeit 300 auf dann 600 verdoppelt werden kann.“

Verfassungsausschuss: Reformen der Versorgungs- und Umweltverwaltung von den Kreisen durchweg gut bewältigt / Gewerkschaften zur Rückkehr an den Verhandlungstisch und maßvollem Tarifabschluss aufgefordert

Presseerklärung vom 5. März 2008

In den Kreisen Nordrhein-Westfalens sind die am 1. Januar vollzogenen Reformen der Versorgungs- und Umweltverwaltung weitgehend reibungslos über die Bühne gegangen. „Die neuen Aufgaben im Schwerbehindertenrecht und Elterngeld sowie im Umweltrecht, die zum Jahreswechsel vom Land auf die Kreise, kreisfreien Städte und Landschaftsverbände übergegangen sind, konnten in der Regel ohne gravierende Schwierigkeiten und zur

Zufriedenheit der betroffenen Menschen angegangen werden. Auch das Land hat uns das bestätigt“, betonte Peter Ottmann heute bei der Sitzung des Verfassungsausschusses des Landkreistags Nordrhein-Westfalen (LKT NRW) im Rhein-Erft-Kreis. Der Gremienvorsitzende und Landrat des Kreises Viersen verwies aber auch auf Schwierigkeiten, die vor Ort häufig nur gelöst werden konnten, indem die Kreise im Interesse der betroffenen

Menschen eigene Mitarbeiter und Sachressourcen eingesetzt haben. „Die Kreise mussten teilweise auf eigene Kosten dafür sorgen, dass die neuen Abteilungen ans Laufen kommen. Eigentlich wäre das Aufgabe des Landes gewesen“, sagte der Ausschussvorsitzende. Die insgesamt fast 2000 ehemaligen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Landes seien von den neuen kommunalen Aufgabenträgern positiv empfangen worden und durchweg hoch motiviert. Nur vereinzelt habe es Klagen einiger früherer Landesbediensteter gegen die Zuweisung zu einer Kommune gegeben.

Die Ausschussmitglieder bekräftigten bei der Sitzung außerdem ihre langjährige Forderung gegenüber der Landesregierung, den so genannten einheitlichen Ansprechpartner im Rahmen der EU-Dienstleistungsrichtlinie bei den Kreisen und kreisfreien Städten und nicht etwa bei den Wirtschaftsverbänden oder Kammervereinigungen zu verorten. An diesen Ansprechpartner sollen sich Unternehmen

aus anderen EU-Staaten künftig wenden, wenn sie hierzulande ihre Dienstleistungen offerieren möchten. „Es bietet sich an, diese Anlaufstelle auf kommunaler Ebene zu schaffen, weil hier ohnehin bereits die Mehrzahl der Genehmigungszuständigkeiten gebündelt vorliegt. Nur so kann verhindert werden, dass zusätzliche Bürokratie aufgebaut werden muss“, erklärte Ottmann. „Die kommunale Ebene verfügt zudem über erhebliche Erfahrungen in der Zusammenarbeit mit anderen Behörden und eben auch den Wirtschaftskammern.“ Auch ein jüngst vom Deutschen Institut für Urbanistik (Difu) im Auftrag des NRW-Wirtschaftsministeriums durchgeführtes Planspiel habe bestätigt, dass die kommunale Ebene im Vergleich zu Kammern und möglichen Kooperationen aus Kammern und Kommunen die Aufgaben des einheitlichen Ansprechpartners am besten erledigen könne.

Der Ausschuss für Verfassung, Verwaltung und Personal setzte sich ferner für eine

leistungsorientierte Bezahlung im Öffentlichen Dienst auch für die Beamten ein. Es sei nur konsequent, nicht nur die Angestellten für gute Arbeit belohnen zu können, sondern eben auch die verbeamteten Staatsdiener. Dafür müsse der Landesgesetzgeber zeitnah die notwendigen Voraussetzungen schaffen. In diesem Zusammenhang forderten die Gremienmitglieder die Gewerkschaften „ver.di“ und „DBB Tarifunion“ dazu auf, von weiteren Streiks abzusehen und mit maßvollen und nicht überzogenen Forderungen an den Verhandlungstisch zurückzukehren. „Die kommunalen Kassen sind leer.

Trotz zuletzt gestiegener Steuereinnahmen ist die Mehrzahl der Kommunen nach wie vor nicht einmal in der Lage, die laufende Aufgabenerledigung ohne zusätzliche Kreditaufnahmen zu finanzieren, geschweige denn die überzogenen Gehaltsforderungen der Gewerkschaften zu erfüllen“, brachte es Peter Ottmann auf den Punkt.

Mängel beim finanziellen Ausgleich für Übernahme der Versorgungsverwaltung

Presseerklärung vom 6. März 2008

Städtetag, Landkreistag und Städte- und Gemeindebund NRW unterstützen eine kommunale Verfassungsbeschwerde. Ein von den kommunalen Spitzenverbänden in Auftrag gegebenes Gutachten kommt zu dem Schluss, dass der finanzielle Ausgleich an die Kommunen nicht den tatsächlichen Kosten für die Übernahme der Versorgungsverwaltung in NRW entspricht und daher nicht verfassungsgemäß ist. Deshalb halten der Städtetag NRW, der Landkreistag NRW und der Städte- und Gemeindebund NRW eine kommunale Verfassungsbeschwerde für sinnvoll. Mehrere kreisfreie Städte und Kreise beabsichtigen, gemeinsam eine solche Verfassungsbeschwerde zu erheben.

Das Rechtsgutachten von Prof. Dr. Wolfgang Höfling, Direktor des Instituts für Staatsrecht und Finanzrecht der Universität Köln, kommt zu dem Ergebnis, der finanzielle Belastungsausgleich an die Kommunen in NRW, denen zum 1. Januar 2008 die umfangreichen Aufgaben der zuvor aufgelösten staatlichen Versorgungssämter übertragen wurden, entspre-

che nicht dem Konnexitätsprinzip der Landesverfassung („Wer bestellt, bezahlt“). Der nordrhein-westfälische Landtag hatte sich zuvor in dem erst Ende Oktober 2007 abgeschlossenen Gesetzgebungsverfahren über die Forderung der kommunalen Spitzenverbände hinweggesetzt, den Belastungsausgleich wesentlich nachzubessern. Mängel sieht der Gutachter unter anderem bei der Kostenfolgeabschätzung des Landes für die Aufgabenübertragung und bei der Ermittlung der Personal- und Sachkosten.

„Die kommunalen Spitzenverbände sehen sich durch das Rechtsgutachten in ihrer Beurteilung bestätigt, dass zur Wahrung der Interessen der Kommunen gegenüber dem Land eine kommunale Verfassungsbeschwerde angezeigt ist. Das erst 2004 einstimmig vom Landtag beschlossene ‚strikte Konnexitätsgebot‘ der Landesverfassung wird hier verletzt“, sagten der Geschäftsführer des Städtetags, Dr. Stephan Articus, und die Hauptgeschäftsführer von Landkreistag und Städte- und Gemeindebund, Dr. Martin Klein und Dr. Bernd Jürgen Schneider.

Mit den tiefgreifenden Verwaltungsstrukturmaßnahmen im Zuge der Kommunalisierung der Versorgungs- und Umweltverwaltung in Nordrhein-Westfalen seien

„zahlreiche schwierige Rechtsfragen aufgeworfen“. Die zentrale verfassungsrechtliche Problematik betreffe den Konnexitätsgrundsatz der Landesverfassung, der laut Gutachten „vor der ersten großen Bewährungsprobe“ stehe. Zwar sei es sachgerecht gewesen und dementsprechend von den kommunalen Spitzenverbänden im Grundsatz akzeptiert worden, dass das Land die Versorgungsverwaltung zum Jahreswechsel aufgelöst und deren Aufgaben weitgehend kommunalisiert habe. Mit dieser prinzipiellen Bewertung sei jedoch die klare Erwartung verbunden gewesen, dass das Land auch die benötigten Ressourcen in vollem Umfang zur Verfügung stellen werde.

Wenn das Land diese verfassungsrechtliche Verpflichtung – wie das Gutachten von Professor Höfling feststellt – nur defizitär erfülle und der Belastungsausgleich weit hinter dem verfassungsrechtlich gebotenen kommunal-individuellen Vollkostenausgleich zurückbleibe, seien die Kommunen zum Handeln gezwungen. Außerdem, so der Gutachter, sei den Kommunen eine pauschale Einsparverpflichtung von rund einem Drittel der beim Land bisher vorhandenen Stellen bis zum Jahr 2014 „ins Blaue hinein“ auferlegt worden.

Kurznachrichten

Europa

Europäischer Marktplatz der Ideen im Rhein-Sieg-Kreis

Kinder aktiv in das Thema „Europa“ einzubinden, ist Ziel des Schülerwettbewerbs „Europäischer Marktplatz der Ideen“. Dieser Wettbewerb fand bereits zum sechsten Mal im Kreishaus in Siegburg statt. Diesmal waren erstmalig die Schülerinnen und Schüler der 4.

Schulklassen im Rhein-Sieg-Kreis aufgerufen, sich mit Europa, den Gemeinsamkeiten und den Unterschieden auseinanderzusetzen.

Unter dem Motto „Wir Kinder in Europa – ein Kontinent, viele Sprachen und Kulturen!“ präsentierten insgesamt neun Grundschulen mit rund 250 Schülerinnen und Schülern aus dem Rhein-Sieg-Kreis ihre Projekte zum Thema Europa

im Kreishaus in Siegburg. Im großen Sitzungssaal des Kreishauses – dort wo sonst die Kreistagsabgeordneten das Sagen haben – herrschte reges „Markttreiben“: Die teilnehmenden Schulen präsentierten das Motto ideenreich auf Infotischen und Plakatwänden, mit musikalischen Beiträgen und Tänzen, mit einem Theaterstück in englischer Sprache, einer TV-Nachrichtensendung mit Bräuchen aus verschiedenen Ländern Europas, der Präsentation einer Schulpartner-

schaft mit einer englischen Schule, Skulpturen mit europäischen Gebäuden, in einer Spielesammlung mit europäischen Spielen und mit einer etwa zwölf Meter langen farbenfrohen Riesen-Europafahne mit allen einzelnen Flaggen der europäischen Länder. Ein Rahmenprogramm mit Mitmachzirkus, Kinderschminken, Null-Promillo-Bar, Mal-, Bastel- und Spieltischen sowie einem Europa-Quiz rundeten das bunte Bild ab. Landrat Frithjof Kühn sagte bei seiner Begrüßung:



Die Siegerklasse auf Platz 1: Schülerinnen und Schüler der 4. Klasse der Europaschule Rhöndorf

„Viele junge Menschen sind diesmal der Einladung gefolgt, um sich mit der europäischen Idee zu beschäftigen. Das zeigt, „Europa“ ist im Rhein-Sieg-Kreis ein spannendes Thema, für das sich auch die Grundschülerinnen und -schüler interessieren.“ Eine Jury, die aus der ersten stellvertretenden Landrätin, vier Mitgliedern des Arbeitskreises Europa, dem Schuldezernenten des Rhein-Sieg-Kreises und einem Vertreter der EU-Kommission aus Bonn bestand, hat bei einem Rundgang die

einzelnen Projekte bewertet und drei ausgewählt, die mit Preisen belohnt werden.

Die Vorsitzende der Jury, Vizelandrätin Uta Gräfin Strachwitz, gab die Gewinner und Preise bekannt: „Die Jury hat sich schwer getan mit der Entscheidung. Es gab sehr gute Präsentationen, mit einem hohen Anteil an Eigenleistung der Kinder, die auch ihr Projekt begeistert vorgestellt haben. Die meisten Schulen haben sich nicht nur auf eine Präsentation beschränkt, sondern auch noch Beiträge zum Beispiel mit Liedern gehabt.“

EILDienst LKT NRW

Nr. 4/April 2008 10.10.15

Neue NRW-Landesvertretung in Brüssel eröffnet

Mitten im Herzen des Europaviertels eröffnete Nordrhein-Westfalens Ministerpräsident Dr. Jürgen Rüttgers am 26. Februar 2008 die neue NRW-Landesvertretung bei der EU in Brüssel. Mehrere hundert hochkarätige Gäste waren der Einladung zur Eröffnung gefolgt. „Die europäische Integration kommt nur voran, wenn man miteinander redet. Dazu ist die neue Landesvertretung ein guter Ort“, sagte Rüttgers. Er fügte hinzu, dass sie auch künftig die entscheidende Interessenvertretung Nordrhein-Westfalens bei den Institutionen der EU sein werde. Der neue Standort befindet sich in der Brüsseler Rue Montoyer, in unmittelbarer Nähe zum EU-Parlament und ebenfalls nicht weit entfernt von der EU-Kommission. Bereits Mitte Dezember erfolgte der Umzug in die neuen funktionellen Räume. Rund 2000 Quadratmeter bieten den NRW-Mitarbeitern Büro-, Besprechungs- und auch großzügige Veranstaltungsräume. Da sich die EU-Kontaktstelle Brüssel des Landkreistages NRW in den Räumlichkeiten der Landesvertretung NRW befindet, hat sich auch deren Adresse geändert. Die Landesvertretung diene nicht nur der Vertretung der NRW-Interessen auf EU-Ebene, stellte der Ministerpräsident klar. Vielmehr wolle sich das Land NRW auch aktiv an Europa beteiligen und suche deshalb das persönliche Gespräch. So soll die neue Landesvertretung, in die auch Unternehmen aus NRW einziehen werden, Drehscheibe und Präsentationsfläche sein, erklärte Europaminister Andreas Krautscheid. EU-Kommissar Günter Verheugen forderte die Landesregierung ausdrücklich auf, ihre Stimme in Brüssel zu erheben und für das „industrielle Herz Europas“, wie er Nordrhein-Westfalen nannte, zu sprechen. Seit 1986 unterhalte Nordrhein-Westfalen eine Vertretung in der europäischen Haupt-

Die Jurymitglieder kürten die Gewinner mit folgender Begründung:

Platz 1 – Gemeinschaftsgrundschule – Europaschule Rhöndorf – aus Bad Honnef:

Die einzelnen Projekte (selbst komponiertes Lied „Europa, Europa – Wir träumen einen Traum“, Tanz, Sammlung typischer Spiele aus Europa, AG Adenauer als großer Europäer) und die begeisternde Präsentation durch die Schülerinnen und Schüler vermittelten der Jury den Eindruck, dass der Europagedanke in der Schule fest verankert ist und in vielerlei Hinsicht in die Unterrichts- und Erziehungsarbeit der Schule einfließt.

Platz 2 – Gemeinsames Projekt der Gemeinschaftsgrundschule Harmonie aus Eitorf und der Gemeinschaftsgrundschule Brückenstraße aus Eitorf:

Beeindruckt hat die Jury hier vor allem die Nachhaltigkeit, die durch die lebendige Schulpartnerschaft mit zwei englischen Partnerschulen, die über den Rahmen eines üblichen Schüleraustausches weit hinausgeht, erzielt wird.

Platz 3 – „Johann-Lemmerz-Schule“ aus Königswinter:

Die ausschließlich von den Schülern und Schülerinnen in kleinen Arbeitsgruppen selbst entworfenen und gebastelten Spiele ließen eine intensive Beschäftigung mit dem Thema Europa erkennen, vor allem mit dem Ansatz, dass die Kinder der Klasse einen Familienhintergrund aus elf Nationalitäten haben.

stadt. NRW sei das erste große deutsche Flächenland gewesen, das vor 21 Jahren ein Büro in Brüssel eröffnete. Seitdem sei die Landesvertretung als Anlaufstelle für Vertreter aus Politik, Wirtschaft, Kultur, Universitäten



Eröffneten die NRW-Landesvertretung in Brüssel: EU-Kommissar Günter Verheugen, NRW-Ministerpräsident Dr. Jürgen Rüttgers und NRW-Europaminister Andreas Krautscheid (v.lks.)

und Forschungseinrichtungen, Regionen und Kommunen des Landes immer bedeutender geworden. Diese Arbeit solle nun in der neuen Landesvertretung fortgesetzt werden, die „gastfreundlich, modern und zeitgemäß wie unser Land“ ist, erklärte Rüttgers.

EILDienst LKT NRW
Nr. 4/April 2008 10.10.15

Europawoche vom 2. bis 11. Mai 2008

Die Länder, die Europäische Kommission, das Europaparlament und die Bundesregierung werden auch in diesem Jahr gemeinsam eine „Europawoche“ durchführen. Vom 02. bis 11. Mai 2008 sollen Workshops, Seminare, Tagungen, Konferenzen, Lesungen oder Gesprächsrunden die Bürgerinnen und Bürger in Deutschland anregen, sich mit dem Thema „Europa“ zu beschäftigen. Schwerpunktthemen der Europawoche 2008 sind der Reformvertrag von Lissabon, das Jahr des interkulturellen Dialogs und Leben und Arbeiten in Europa. Das Land Nordrhein-Westfalen lädt Vereine, Kommunen, Kammern, Verbände, Schulen, Hochschulen und sonstige Einrichtungen ein, sich an der „Europawoche“ mit entsprechenden Aktivitäten zu beteiligen. Grundsätzlich sollte es sich um Veranstaltungen handeln, die einer Vielzahl von Bürgerinnen und Bürgern zugänglich sind und eine große öffentliche Resonanz erfahren. Auch die Kreise sind aufgerufen, sich mit Veranstaltungen und Projekten am Programm der Europawoche zu beteiligen und

diese vorab der Staatskanzlei NRW, Frau Daphne Aichberger, E-Mail: daphne.aichberger@tk.nrw.de, mitzuteilen. Die Veranstaltungen werden auf den Internet-Seiten der Landesregierung unter www.europa.nrw.de eingestellt, um sei einer breiten Öffentlichkeit vorzustellen.

EILDienst LKT NRW
Nr. 4/April 2008 10.10.15

Kultur

Jahrbuch HochsauerlandKreis 2008

So vielfältig sich Geschichte, Kultur und gesellschaftliches Leben im Hochsauerlandkreis präsentieren, so inhaltsreich präsentiert sich auch der 24. Band des Jahrbuches Hochsauerlandkreis. Die Autoren berichten hintergründig und mit profunder Sachkenntnis. Die Bandbreite der aktuellen Ausgabe 2008 reicht von der Würdigung historischer Persönlichkeiten wie des Medebacher Theologen und Nationalökonom Wilhelm Hohoff über die Dokumentation „100 Jahre Honsel – ein Jahrhundert Kompetenz in Leichtmetall“ bis hin zu „Hallenbergs langem Weg in die ‚Arbeitsgemeinschaft Historischer Ortskerne in Nordrhein-Westfalen‘“. Weitere Schlaglichter widmen sich der historischen Betrachtung der Gastarbeitergeschichte im Sauerland am Beispiel einer portugiesischen Familie, dem Sturm „Kyrill“ aus der Sicht einer jungen Förderfamilie aus dem Sorpetal und dem „Sauerland-Bahntrassen-Radring“ als jüngster touristischer Entdeckung. Auch aktuelle Entwicklungen zur aktiven Zukunftsgestaltung für Südwestfalen werden beleuchtet. Abgerundet wird der Band mit Zahlen, Daten und Fakten aus dem Kreisarchiv sowie zahlreichen Illustrationen und Bildern.

EILDienst LKT NRW
Nr. 4/April 2008 41.10.31

Gesundheit

Landesinstitut für Gesundheit und Arbeit NRW geht an den Start

Zum 1. Januar 2008 wurde die Landesanstalt für Arbeitsschutz NRW (LAFa) und das Landesinstitut für den Öffentliche Gesundheitsdienst NRW (lögD) zusammengeführt zum Landesinstitut für Gesundheit und Arbeit des Landes Nordrhein-Westfalen (LIGA.NRW). Das neue Institut gliedert sich in ein „Zentrum für Gesundheit und Arbeit“ und ein „Zentrum für Öffentliche Gesundheit“. Die Institutsleitung hat Dr. Eleftheria Lehmann, die wis-

senschaftliche Leitung Dr. Helmut Brand. Das neue Institut soll beratend und unterstützend für die Landesregierung, die Behörden und Einrichtungen des Landes Nordrhein-Westfalen sowie die Gemeinden und Gemeindeverbände in Fragen der Gesundheit, der Gesundheitspolitik wie der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes in der Arbeitswelt tätig werden. Ferner gehören zu den Aufgaben des LIGA.NRW sicherheitstechnische Fragen aus dem Bereich des Arbeitsschutzes zum Schutz Dritter sowie aus dem Bereich der Arzneimittelsicherheit zum Schutz von Patienten und Verbrauchern.

Im Zusammenhang mit der Neustrukturierung wurden auch einige Aufgaben auf die Bezirksregierungen übertragen: Ermächtigungsverfahren, Berufskrankheitenverfahren, Strahlenschutz und die Sachkundeprüfung nach den Chemikalienverbotsverordnungen. Die Standorte des LIGA.NRW befinden sich in Düsseldorf, Münster und Bielefeld.

EILDienst LKT NRW
Nr. 4/April 2008 53.01.07

Wirtschaft

Erstmals über 40 Millionen Übernachtungen im NRW-Tourismus

Nach Angaben des Landesamtes für Datenverarbeitung und Statistik NRW (LDS NRW) besuchten im Jahr 2007 über 17,3 Millionen Gäste die nordrhein-westfälischen Beherbergungsbetriebe. Sie brachten es dabei zusammen auf mehr als 40 Millionen Übernachtungen. Nach Angaben des LDS NRW wurde damit das bisherige Rekordergebnis aus dem Jahr 2006 erneut übertroffen. So stieg die Besucherzahl gegenüber dem Vorjahr um 3,0 Prozent an, die Zahl der Übernachtungen um 2,9 Prozent. Positiv ist auch die Bilanz bei den ausländischen Gästen: hier lag die Zahl der Ankünfte bei 3,5 Millionen und stieg damit um 0,1 Prozent im Vergleich zum Jahr 2006, die Zahl der Übernachtungen ausländischer Gäste lag bei 7,8 Millionen und damit um 0,2 Prozent über dem Vorjahresergebnis. Regional aufgegliedert konnten fast alle Regionen in NRW sowohl höhere Gäste- als auch Übernachtungszahlen verbuchen; lediglich in der Region Sauerland lagen die Gästezahlen unter dem Ergebnis des Vorjahres. Die Beherbergungszahlen für die einzelnen Kreise, kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städte können im Internet unter www.lds.nrw.de/presse/pressemitteilungen/2008/pdf/27_08.pdf heruntergeladen werden.

EILDienst LKT NRW
Nr. 4/April 2008 80.40.01

Hinweise auf Veröffentlichungen

Hans-Jürgen Thies, Ralph Müller Schallenberg, **Das Jagdrecht in Nordrhein-Westfalen**, 8. Nachlieferung März 2008, 220 Seiten, 33,80 €, Gesamtwerk 844 Seiten, 72,- €, Kommunal- und Schulverlag GmbH & Co., Postfach 3629, 65026 Wiesbaden.

Mit dieser Lieferung erfolgt eine Aktualisierung der Kommentierung der §§ 1 bis 11 BfjG und §§ 1 bis 16 LJG-NRW. Dabei wird neben der zwischenzeitlich erfolgten Rechtsprechung und neuen Literatur auch die Änderung des LJG-NRW vom 19.06.2007 berücksichtigt. Die Texte im Anhang wurden auf den aktuellen Stand gebracht.

Kottenberg/Rehn/Cronauge/von Lennep, **Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen**, Loseblattausgabe, 29. Ergänzungslieferung, Stand: Dezember 2007, 302 Seiten, ISBN 978-3-7922-0112-1, Verlag W. Reckinger GmbH & Co. KG, Luisenstraße 100-102, 53721 Siegburg.

Die 29. Ergänzungslieferung bringt den Text der Gemeindeordnung auf den neuesten Stand. Eingefügt wurden auch die Regelungen des Gesetzes über ein Neues Kommunales Finanzmanagement (NKF). Im Anhang wurden die Muster-Hauptsatzung und die Muster-Geschäftsordnung der Regelungen der neuen GO angepasst sowie die Musterbetriebsatzung für Eigenbetriebe neu aufgenommen.

Mohr/Sabolewski, **Beihilfenrecht NRW**, Kommentar, 72. Ergänzungslieferung, Stand: Januar 2008, 374 Seiten, DIN A 5, Loseblattausgabe, Grundwerk eingeordnet bis zum Liefertag 2.938 Seiten, in zwei Ordnern, 128,- € bei Fortsetzungsbezug (168,- € bei Einzelbezug). ISBN 978-3-7922-0153-4, Verlag W. Reckinger, Postfach 1754, 53707 Siegburg.

Schwerpunkt der 72. Ergänzungslieferung ist die eingehende Erläuterung der in zahlreichen Punkten geänderten Verwaltungsverordnung zur Ausführung der Beihilfenverordnung. Darüber hinaus wird zu zahlreichen Zweifelsfragen Stellung genommen, u.a. zur beihilferechtlichen Berücksichtigung von Arzneimitteln, zur wissenschaftlichen Anerkennung von Heilbehandlungen und zur Berechnung der Beihilfen bei stationären Rehabilitationsmaßnahmen. Eingehend erörtert wird die Rechtslage, nachdem das OVG Münster die Kostendämpfungspauschale (§ 12a BVO) ab dem Jahr 2003 für verfassungswidrig erklärt hat.

Schubert/Wirth/Pilz/Kolbe, **Bundesbesoldungs- und Landesbesoldungsrecht NRW**, Kommentar, 92. Ergänzungslieferung, Stand: November 2007, 296 Seiten, ISBN 978-3-7922-0151-0, Verlag W. Reckinger GmbH & Co. KG, Luisenstraße 100-102, 53721 Siegburg.

Mit der 92. Lieferung werden unter anderem die aktuellen Änderungen des Landesbesoldungsgesetzes, des Landesbeamtengesetzes, der kommunalen Stellenobergrenzenverordnung, der Auslandszuschlagsverordnung und der Besoldungszuständigkeitsverordnung in die Kommentierung eingebracht. Neu aufgenommen wurden die Entschädigungsverordnung für Mitglieder kommunaler Vertretungen und Ausschüsse, das Personaleinsatzmanagementgesetz NRW sowie die FHR-Leistungsbezügeverordnung. Das Kindergeldrecht wurde auf den aktuellen Stand gebracht und die Urteilssammlung ergänzt.

Schwengers, **Eingliederungshilfen für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche nach § 35 a SGB VIII im Verhältnis zu konkurrierenden Leistungen nach dem (Sozial-)Leistungsrecht**, Zugleich ein Beitrag zu öffentlich-rechtlichen Ausgleichsansprüchen bei Doppelzuständigkeiten von Leistungsträgern, 2008, 384 Seiten, 68,- €, Schriften zum deutschen und europäischen Kommunalrecht, Band 32, ISBN 978-3-415-03986-5, Richard Boorberg Verlag GmbH & Co. KG, Scharstr. 2, 70563 Stuttgart.

Kinder und Jugendliche, die eine seelische Behinderung aufweisen oder von einer solchen Behinderung bedroht sind, befinden sich in einer besonderen Situation. Zur Hilfe berufen sind neben den Eltern und dem öffentlichen Träger der Jugendhilfe die Träger der Sozialhilfe, Schulen und Krankenversicherung. Sie alle bieten Hilfen an, die zur Bedarfsdeckung in Betracht kommen. Mit dem breiten Hilfeangebot der öffentlichen Jugendhilfe nach § 35 a SGB VIII überschneiden sich einige Hilfen der anderen Träger. In der Praxis ruft dieses System mehrerer zuständiger Hilfetragender vor dem Hintergrund leerer Kassen öffentlicher Verwaltungsträger eine Vielzahl von Zuständigkeitsstreitigkeiten hervor. Diese drohen oftmals auf dem Rücken der Hilfebedürftigen ausgetragen zu werden, dessen Hilfebedarf infolgedessen nicht oder nicht rechtzeitig gedeckt wird. Der Band geht der Frage nach, ob und inwieweit diese Problematik rechtlich systemisch bedingt ist. Hierfür analysiert die Verfasserin die einschlägigen Fallkonstellationen. Zudem erörtert sie, ob und inwieweit schon bei Antragstellung ohne relevante zeitliche Verzögerung eine Hilfeleistung durch den Träger herbeigeführt werden kann, dem das Gesetz die vorrangige Zuständigkeit auferlegt. Ferner untersucht die Verfasserin, ob durch das derzeitige System von Ausgleichsansprüchen unter Verwaltungsträgern oder von vorleistenden Trägern gegen vorrangig zuständige Dritte die Bereitschaft zur Vorleistung gestärkt oder gehemmt wird. Abschließend stellt sich die Frage, wie ein Rechtssystem beschaffen sein muss, damit es sowohl eine rasche Bedarfsdeckung ermöglicht als auch garantiert, dass derjenige die Kosten letztlich auch trägt, dem der Gesetzgeber sie zuordnet. Vor dem Hintergrund dieser Gesamtschau des derzeitigen Systems

erörtert sie schließlich rechtspolitisch diskutierte Lösungsvorschläge.

Ernst/Adlhoeh/Seel, **Sozialgesetzbuch IX, Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen**, 13. Lieferung, Loseblatt, Stand: September 2007, 46,80 €, ISBN 978-3-17-020364-8, W. Kohlhammer GmbH, Heßbrühlstr. 69, 70565 Stuttgart

Schmidbauer/Banten, **BRH-Taschenbuch 2008**, Der aktuelle Ratgeber für Versorgungsempfänger und Rentner – Mit wertvollen Tipps für den Seniorenalltag, 2008, 192 Seiten, 14,50 €, ISBN 978-3-8029-1367-9, WALHALLA Fachverlag, Schiffbauerdamm 5, 10117 Berlin.

Den Ruhestand gut informiert genießen. Für Rentner und Pensionäre änderte sich die Rechtslage kontinuierlich: erst die Rentenbesteuerung, dann die Gesundheitsreform, jetzt die Reform der Pflegeversicherung. Das BRH-Taschenbuch 2008 aus dem Walhalla Fachverlag hilft Versorgungsempfängern, Rentnern und ihren Hinterbliebenen die aktuellen rechtlichen und sozialen Diskussionen zu verfolgen und so immer am Puls der Zeit zu bleiben. Kompetent und informativ berichtet der Bund der Ruhestandsbeamten, Rentner und Hinterbliebenen (BRH) in seinem bewährten Jahrbuch über die vielfältigen Initiativen des Seniorenverbandes und gibt Ruheständlern wertvolle Ratschläge, wie sie ihre rechtlichen und finanziellen Ansprüche durchsetzen können. Themen der Ausgabe 2008 sind:

- Einmalzahlung, Sonderzahlung, Anpassung von Bezügen und Versorgung
- Beihilfefähigkeit von Wahlleistungen
- Bundesverfassungsgericht bestätigt Kostendämpfungspauschale
- Gesundheitsreform: aktueller Stand, Wahltarife
- Arzneimittel: Vorsicht vor Fälschungen, gesetzliche Zuzahlung
- Reform der Pflegeversicherung: Schwerpunkt des Gesetzes mit Berechnungsbeispielen
- Anhebung der Altersgrenze auf 67 durch RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz: Hintergründe und Änderungen
- Rente Ost: Jahresendprämien als Einkommen?
- Versicherungen: Was ist sinnvoll und geeignet?
- Das neue Versicherungsvertragsgesetz
- Steuervergünstigungen, Steuerfreiheit für Senioren

Abgerundet wird das nützliche Jahrbuch durch die Besondere Monatslohnsteuertabelle 2008 und einen praktischen Kalenderteil. Dank der Fülle verständlich aufbereiteter Informationen zu Kranken-, Pflege- und Rentenversicherung sowie Versorgungsrecht und anderen Finanzthemen ist das BRH-Taschenbuch 2008 ein verlässlicher Begleiter durch das ganze Jahr.

Willenbruch/Bischoff, **Kompaktkommentar Vergaberecht**, 1. Auflage 2008, 1653 Seiten, 119,- €, ISBN 978-3-472-06992-8, Wolters Kluwer Deutschland, Hermann-Luchterhand-Straße 10, 56566 Neuwied.

Der vorliegende Kommentar ist eine der neuesten Veröffentlichungen zum Vergaberecht. Dabei werden die Rechtsprobleme dieser anspruchsvollen Thematik umfassend und in einer großen Detailtiefe bearbeitet. Es ist ausdrückliches Ziel der Verfasser, sich gleichermaßen an Einsteigern und Fortgeschrittene zu wenden. Bemerkenswert vor allem für den praktischen Rechtsanwender ist, dass sich die Gliederung des Kommentars weitgehend an der Struktur des Vergabeverfahrens orientiert. Die Kommentierung beginnt mit den allgemeinen Grundsätzen des Vergaberechts, erörtert danach umfänglich den Anwendungsbereich des Vergaberechts, geht dann zur Erörterung der einzelnen Vergabeverfahren über und kommentiert schließlich Aspekte der Teilnahme am Vergabeverfahren, Leistungsbeschreibung und Vergabeunterlagen, Bekanntmachung, Fristen und Formen der Angebote sowie Fragen zur Wertung der Angebote, zu Zuschlag und Aufhebung. Daneben werden auch umfangreich Verfahrensfragen wie das Nachprüfungsverfahren, die sofortige Beschwerde oder Schadensersatzfragen behandelt. Innerhalb der Kommentie-

rung der einzelnen Kapitel werden jeweils die verschiedenen rechtlichen Ebenen (GWB, VgV, Verdingungsordnungen sowie europäisches Primär- und Sekundärrecht) in ihrer systematischen Anwendung nebeneinander kommentiert.

Schon aufgrund des Umfangs dieses Werkes richtet sich dieser Kommentar vor allem an den Rechtsanwender, der mit konkreten, vergaberrechtlichen Problemen beschäftigt ist. Dabei gibt dieser Kommentar durchaus auch Antworten auf vertiefte Problemstellungen. Europarechtliche, strafrechtliche und sogar wirtschaftsvölkerrechtliche Aspekte werden mit berücksichtigt. Insgesamt dürfte dieser Kommentar sowohl als Nachschlagewerk bei konkreten Einzelfallproblemen als auch als grundsätzliche Einführung in die Materie dienen. Die bevorzugte Zielgruppen dieses Werkes dürften daher neben Rechtsanwälten und Unternehmensjuristen vor allem die mit der Vergabepaxis betrauten Mitarbeiter von Verwaltungsbehörden und kommunalen Unternehmen sein.

Hamann, **Fremdpersonal im Unternehmen – Alternativen zum Arbeitsvertrag**, Reihe:

Das Recht der Wirtschaft, Band 225, 2008, 3., überarbeitete Auflage, 248 Seiten, 24,- €, ISBN 978-3-415-04012-0, Richard Boorberg Verlag GmbH & Co KG, Scharstraße 2, 70563 Stuttgart.

Hohe Personalkosten sind für viele Unternehmen ein Problem. Eine Möglichkeit zur Kostensenkung bietet der Einsatz von Fremdpersonal. Das Buch stellt die verschiedenen Erscheinungsformen der Arbeitnehmerüberlassung mit ihren Möglichkeiten, Problemen und Gefahren umfassend dar. Der Autor erläutert u.a. die gewerbsmäßige Arbeitnehmerüberlassung, Haftungsfragen, die Folgen illegaler Überlassung oder den grenzüberschreitenden Personaleinsatz. Darüber hinaus behandelt er ausführlich den Arbeitnehmerüberlassungsvertrag – einschließlich seiner gesetzlichen Vorgaben und Gestaltungsspielräume. Auszüge aus sonst schwer zugänglichen einschlägigen Rechtsvorschriften, Checklisten, das Muster eines Arbeitnehmerüberlassungsvertrages sowie Rechtsprechung zum Fremdpersonaleinsatz runden das Werk ab.