

STADT BECKUM

DER BÜRGERMEISTER

Stadt Beckum • Postfach 18 63 • 59248 Beckum

Dr. Karl-Uwe Strothmann
Sprecher der Bürgermeisterin /
der Bürgermeister
im Kreis Warendorf

Herrn Landrat
Dr. Olaf Gericke
Kreis Warendorf
Waldenburger Straße 2
48231 Warendorf

Hausanschrift: Rathaus Beckum
Weststraße 46, 59269 Beckum
Raum: 103 (I. Obergeschoss)
Telefon: 02521 29-100
Fax: 02521 2955-100
E-Mail: strothmann@beckum.de
Internet: www.beckum.de
Datum: 08.10.2010

Eckdatenpapier zum Entwurf des Kreishaushaltes 2011

Gemeinsame Stellungnahme der Bürgermeisterin und der Bürgermeister im Kreis Warendorf

Ihr Schreiben vom 22.09.2010

Sehr geehrter Herr Dr. Gericke,

vielen Dank für die Übersendung des Eckdatenpapiers zum Entwurf des Kreishaushaltes 2011.

Es ist sehr bedauerlich, dass es Ihnen - anders als in den Vorjahren - diesjährig nicht möglich war, alle erforderlichen Eckdaten zum Entwurf des Kreishaushaltes 2011 einen vollen Monat vor der Einbringung des Kreishaushaltes in den Kreistag vorzulegen.

Auch wenn die Gründe für uns gut nachvollziehbar sind – umfassend verwertbare Aussagen zum Entwurf des GFG und damit auch zu den Schlüsselzuweisungen werden durch das Land NRW erst Ende November 2010 vorgelegt –, so macht es die verlässliche Bewertung der finanziellen Lage des Kreises und somit die Abgabe einer qualitätvollen Stellungnahme schwierig.

Gleichwohl haben wir uns dazu entschlossen, in der Kürze der verbleibenden Zeit bis zur Einbringung des Entwurfes des Kreishaushaltes in den Kreistag am 08.10.2010 die Möglichkeit zu nutzen und eine schriftliche Stellungnahme vorzulegen, um auf verschiedene Aspekte und teilweise auf die Haushaltswirtschaft des Kreises insgesamt einzugehen.

Auf Seite 6 im Eckdatenpapier wird ausgeführt, dass Sie das Ziel verfolgen, die Städte und Gemeinden nicht übermäßig mit Kreisumlagezahlungen zu belasten und Sie es für realisierbar halten, den Kreishaushalt fiktiv auszugleichen, ohne von den Städten und Gemeinden in absoluten Beträgen mehr an allgemeiner Kreisumlage anzufordern als im laufenden Jahr 2010. Diesen Ansatz, auf das Umlagevolumen und nicht auf den Hebesatz abzustellen, halten wir grundsätzlich für richtig. Allerdings möchten wir auf folgende Fakten hinweisen, die das bedrohliche Ausmaß der Finanzkrise in den Städten und Gemeinden des Kreises verdeutlichen:

Die Folgen der Finanz- und Wirtschaftskrise haben sich längst zu einer handfesten Krise der öffentlichen Haushalte ausgewirkt, die auch allen dreizehn Kommunen im Kreis eine extrem schwierige Haushaltslage beschert hat. Die Situation ist gegenwärtig durch hohe strukturelle Defizite und stetiges Anwachsen der Liquiditätskredite gekennzeichnet. Einen strukturell ausgeglichenen Haushalt – eigentlich der gesetzliche Normalfall - schafft voraussichtlich keine der Städte und Gemeinden im Kreis.

Infolge der Krise haben sich die neben den Realsteuern wichtigsten Ertragspositionen des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer und die **Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich** rückläufig entwickelt. Verschärft werden die akuten Finanznöte noch durch die Auswirkungen des Steuersenkungsprogramms der Bundesregierung (z.B. durch die Senkung des Steuersatzes bei der Körperschaftsteuer von 25 Prozent auf 15 Prozent bei Kapitalgesellschaften, die Senkung der Steuermesszahl bei der Gewerbesteuer von 5 Prozent auf 3,5 Prozent). Auch die in jüngster Zeit in einigen Kommunen des Kreises festzustellende positive Entwicklung bei den Gewerbesteuererträgen ändert nichts an der beschriebenen Misere, zumal die Planansätze gegenüber den „guten Jahren“ 2007 und 2008 bereits **erheblich** zurückgenommen wurden.

Eine maßgebliche Mitursache für die strukturelle Unterfinanzierung sind die stetig steigenden **Kosten der Unterkunft für Langzeitarbeitslose und ihre Familien**, die **Aufwendungen für Sozialhilfe** und die **Grundsicherung älterer Menschen** (diese Aufwendungen finden bekanntlich ihren Niederschlag in der Kreisumlage); ferner die **Kosten für die Jugendhilfe** (z.B. Heimpflege).

Obwohl in den vergangenen Jahren in allen Städten und Gemeinden im Kreis erhebliche Anstrengungen unternommen wurden, die **strukturellen Defizite** abzubauen, die **Netto-neuverschuldung** zu stoppen und **nachhaltige Schuldentilgung** zu betreiben, droht nun endgültig ein Ausbluten der Haushalte.

Nach unserer Bewertung wäre es ein Trugschluss darauf zu setzen, dass sich die Finanzierungsprobleme der kommunalen Haushalte beim nächsten wirtschaftlichen Aufschwung weitgehend von selbst erledigen.

Die extrem verschärfte Haushaltssituation zwingt uns nun zu weiteren schmerzhaften Konsolidierungsmaßnahmen auf allen Ebenen der kommunalen Leistungserbringung. Für die sogenannten „**freiwilligen Leistungen**“ stehen inzwischen nur noch sehr begrenzte Haushaltsmittel zur Verfügung. Auch die **gesetzlich vorgeschriebenen Verpflichtungen** wurden bereits bzw. müssen in Kürze bis zum Minimum heruntergefahren werden.

Ein Alarmsignal ist der immer weiter steigende Stand der Liquiditätskredite, um laufenden Verwaltungsaufwand zu finanzieren. Auch in 2011 müssen neue Liquiditätskredite aufgenommen werden, sodass sich die Verschuldungsspirale weiter dreht. Ein Ende dieser katastrophalen Entwicklung ist gegenwärtig nicht in Sicht.

Die Städte und Gemeinden im Kreis werden zum Ausgleich ihrer Haushalte in 2010 in erheblichem Umfang die **Ausgleichsrücklage** bzw. bereits die **Allgemeine Rücklage** in Anspruch nehmen müssen. In fast allen Städten und Gemeinden wird die Ausgleichsrücklage am Jahresende bereits vollständig aufgezehrt und der Haushaltsausgleich 2011 und in den Folgejahren nur noch über die Allgemeine Rücklage zu gewährleisten sein. Dies führt zu einem Abbau des Eigenkapitals.

Die Gefahr ist sehr groß, dass in 2011 weitere Städte und Gemeinden im Kreis die Einschränkungen der Haushaltssicherung auf sich nehmen müssen.

Zurzeit werden in allen Städten und Gemeinden einschneidende **Konsolidierungskonzepte** mit **harten Sparmaßnahmen** und **Abbau von Leistungsstandards** erarbeitet. Die politischen Diskussionen und Entscheidungsprozesse hierzu sind zum Teil bereits ange laufen. Die Konzepte haben unisono zum Ziel, dass mittelfristig die Erträge wieder ausreichen, die hohen Aufwendungen zu decken.

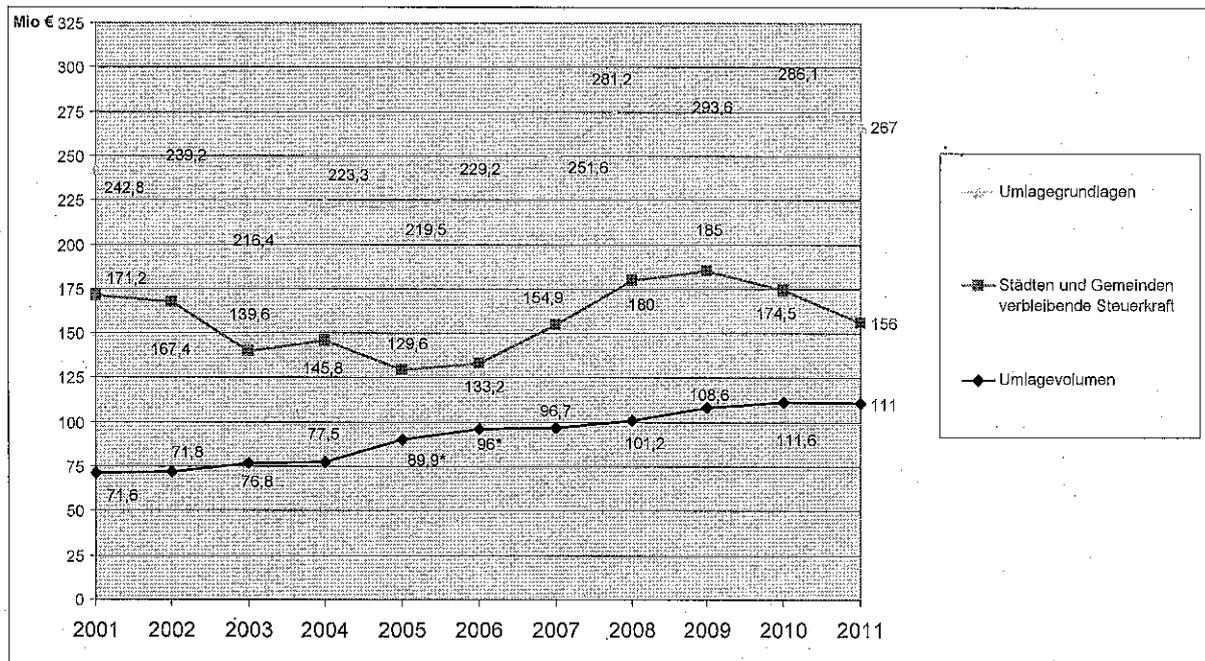
Wie Beispiele aus den Städten Warendorf und Oelde schon heute verdeutlichen – die Lokalpresse berichtete hierzu schon mehrfach ausführlich –, stoßen Vorschläge zur vorübergehenden oder gar dauerhaften Reduzierung gemeindlicher Angebots- und Leistungsstandards auf erhebliche Widerstände in den Bürgerschaften.

Ein großes Reizthema für die Bürgerschaften und die Gewerbetreibenden dürften auch notwendige Steuer- und Abgabenerhöhungen (z. B. bei der Grundsteuer, bei der Gewerbesteuer) werden, seien sie nun dauerhaft oder nur zeitlich befristet geplant. Zudem haben wir die große Sorge, dass Bürger und Betriebe bei deutlich höheren Steuern und Abgaben überfordert werden.

Bedeutsam ist ferner, dass von den Städten und Gemeinden neuerliche finanzielle Belastungen geschultert werden müssen, die in erster Linie auf gesetzgeberische Maßnahmen zurückzuführen sind. Wir erinnern in diesem Kontext an die **Verbesserung von Kinderbetreuung und Schulbildung**, die **Integration von Migrantinnen und Migranten**, die **Umsetzung der Vorgaben des Klimaschutzes** und die **Modernisierung der Infrastruktur**, und das alles parallel und im Einklang mit der Notwendigkeit einer nachhaltigen und generationengerechten Haushaltskonsolidierung.

Insgesamt wartet also eine Mammutaufgabe auf die Städte und Gemeinden im Kreis!

Aufgrund des in den vergangenen Jahren **stetig gestiegenen Umlagebedarfs** des Kreises werden die finanziellen Möglichkeiten der kreisangehörigen Städte und Gemeinden immer weiter eingeschränkt. Die folgende Grafik veranschaulicht, wie sich die Verteilung der finanziellen Ressourcen zwischen der Kreisebene einerseits und der Ebene der kreisangehörigen Städte und Gemeinden andererseits in den letzten Jahren entwickelt hat:



* Umlagevolumen 2005 und 2006 einschl. Zahlungen nach dem Herforder Modell

Die obere Kurve beschreibt die Entwicklung der Umlagegrundlagen, also der Steuerkraft der kreisangehörigen Städte und Gemeinden (Gewerbesteuer, Gemeindeanteil an der Einkommen- und Umsatzsteuer, Grundsteuern) zzgl. der auf die Städte und Gemeinden entfallenden Schlüsselzuweisungen. Die Umlagegrundlagen sind konjunkturabhängig und unterliegen daher erheblichen Schwankungen. Im Vergleich der Jahre 2001 und 2011 haben sich die Umlagegrundlagen um **rd. 24 Mio. €** erhöht.

Die untere Kurve beschreibt die Entwicklung des Umlagevolumens des Kreises Warendorf. Dieses ist zwischen 2001 und 2011 um **rd. 39 Mio. €** gestiegen.

Die mittlere Kurve bezeichnet die Differenz beider Werte, d. h. die den kreisangehörigen Städten und Gemeinden nach Abzug der Kreisumlagezahlung verbleibende Steuerkraft. Diese ist zwischen 2001 und 2011 um **15 Mio. €** gesunken.

Zu berücksichtigen ist jedoch, dass die obige Grafik die tatsächlichen Verhältnisse etwas „überzeichnet“. Denn der Anstieg des Umlagevolumens vom Jahr 2004 auf das Jahr 2005 um **rd. 12,5 Mio. €** hing im Wesentlichen mit der seinerzeitigen Hartz IV-Reform zusammen, durch die die Ebene des Kreises finanziell belastet wurde, während die kreisangehörigen Städte und Gemeinden gleichzeitig von Sozialhilfeausgaben entlastet worden sind. Dieser Effekt ist „herauszurechnen“.

Auch nach entsprechender Korrektur der Zahlen zeigt sich, dass sich die Verteilung der finanziellen Ressourcen zwischen der Ebene des Kreises und derjenigen der kreisangehörigen Städte und Gemeinden **stark ungleichartig entwickelt** hat:

- Das Umlagevolumen zur Kreisumlage ist zwischen 2001 und 2011, nach entsprechender Korrektur (d.h. wenn man die Basiszahl 2001 um die o. g. 12,5 Mio. € erhöht), um **rd. 32 v. H.** gestiegen.
- Im gleichen Zeitraum ist bei den kreisangehörigen Städten und Gemeinden die verbleibende Steuerkraft, wiederum nach entsprechender Korrektur (d.h. auch wenn man den Wert für 2011 um dieselben 12,5 Mio. € erhöht) um **rd. 2 v.H.** gesunken.

Sparanstrengungen im Personalbudget

Im Eckdatenpapier (Seite 4) ist ausgeführt, dass das **Personalbudget** in Höhe von **rd. 40,6 Mio. EUR** im Etatentwurf 2011 auf dem Niveau 2010 festgeschrieben wird und der Stellenplan die Einsparung von **fünf Planstellen** vorsieht. Dies führt zu einer Einsparung von **rd. 180 TEUR**, was einem Anteil an Gesamtpersonalbudget von **nur 0,44 Prozent** entspricht.

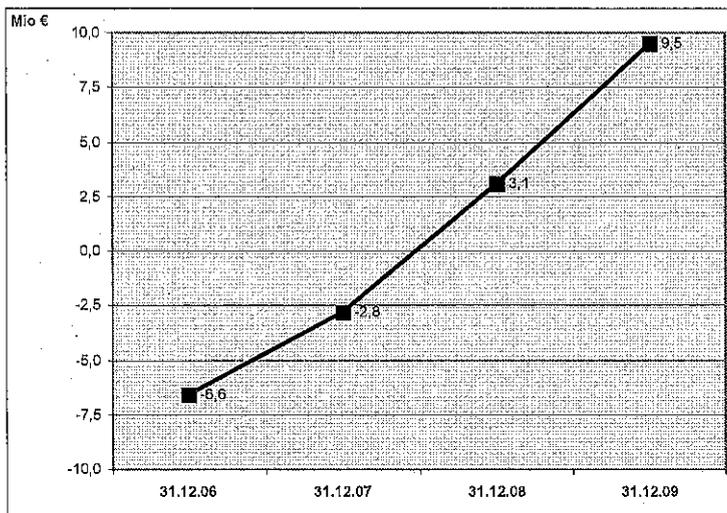
Die Personalaufwendungen sind zweifellos eine wichtige Komponente zur Haushaltskonsolidierung.

Angesichts der drastisch verschärften Haushaltslage halten wir die Forderung für berechtigt, dass der Kreis bei einem Stellenumfang von rd. 647 Vollzeitstellen ein langfristig angelegtes und umfassendes Personalabbaukonzept auf den Weg bringt, welches es zulässt, die Personalaufwendungen alljährlich zu einem bestimmten Prozentsatz zu kürzen oder die Zahl der Stellen jährlich um eine feste Anzahl abzubauen. Ziel dieses Konzeptes, welches nicht nur konsequent die Potenziale des demografischen Wandels nutzen sollte, müsste es sein, schon in einigen Jahren bei der Kreisverwaltung eine Personalausstattung zu erreichen, die etwa 10 Prozent unter dem heutigen Niveau liegt und damit einen nachhaltigen Entlastungseffekt für das Personalkostenbudget leistet.

Mit dieser Maßnahme würde der Kreis an den erfolgreichen Stellenabbau früherer Jahre wieder anknüpfen.

Zum **Finanzplan** verweist das Eckdatenpapier auf die „recht gute Liquiditätslage“ des Kreises Warendorf. Die Liquidität der Kreiskasse hat sich seit Umstellung auf das NKF wie folgt entwickelt:

Liquide Mittel



Diese Entwicklung ist NKF-bedingt. Denn das Umlagevolumen entspricht dem Defizit im NKF-Ergebnishaushalt. Der Ergebnishaushalt weist jedoch in erheblichem Umfang Aufwendungen aus, welchen keine liquiditätsrelevanten Auszahlungen gegenüberstehen.

Dies betrifft zunächst den Personal- und Versorgungsaufwand. Laut Jahresabschluss des Kreises Warendorf zum 31.12.2009 beliefen sich die Personal- und Versorgungsaufwendungen auf 40,9 Mio. €; diesen standen lediglich Personal- und Versorgungsauszahlungen von 36,7 Mio. € gegenüber (Differenz: 4,2 Mio. €). Nicht zahlungswirksam sind im NKF-Ergebnishaushalt auch die Abschreibungen. Diese belaufen sich laut Jahresabschluss zum 31.12.2009 auf jährlich 6,8 Mio. €; abzüglich der Erträge aus der Auflösung von Sonderposten verbleibt „netto“ ein über die Kreisumlage finanzierter Aufwand von 2,7 Mio. €. Beide Effekte summieren sich auf fast 7 Mio. €.

Andererseits ist zu berücksichtigen, dass der Kreis im NKF durchaus überschießende Liquidität benötigt, um die ordentliche Tilgung seiner Kredite zu finanzieren sowie um Investitionen vorzunehmen (sofern diese nicht mit neuen Krediten finanziert werden sollen).

Gleichwohl trägt gerade das NKF nicht unerheblich dazu bei, die finanziellen Ressourcen von der Ebene der kreisangehörigen Städte und Gemeinden auf die Kreisebene „umzuverteilen“. Dies zeigt sich auch daran, dass der Kreis Warendorf nunmehr – im NKF – in der Lage ist, einen Kapitalstock zur Dämpfung der Belastungen aus den Pensionsverpflichtungen aufzubauen. Wie vom Kreis mit der Vorlage Nr. 130/2010 unlängst berichtet, wird sich dieser Kapitalstock bis Ende des Jahres 2010 auf rd. 5,5 Mio. € belaufen.

Der Aufbau eines solchen Kapitalstocks mag grundsätzlich sinnvoll sein. Dies gilt jedoch nicht, wenn er – wie aktuell der Fall – letztlich über Kassenkredite bei den kreisangehörigen Städten und Gemeinden finanziert werden muss.

Das Umlagevolumen im **Jugendamtsbereich** lag in 2010 bei 26 Mio. €. Laut Eckdatenpapier soll es für 2011 auf 25,2 Mio. € sinken. Das Eckdatenpapier stellt dies auch plakativ heraus; die zehn Städte und Gemeinden des Jugendamts würden in 2011 750.000 € weniger zahlen.

Dies ist zwar richtig, lässt jedoch außer Betracht, dass in 2011 (richtigerweise) Überschüsse aus Vorjahren in Höhe von 1,5 Mio. € eingesetzt werden. Im Vorjahr wurden nur Überschüsse in Höhe von rd. 900 T€ eingesetzt. Wenn man dies berücksichtigt, hat sich

der Finanzbedarf des Jugendamts lediglich von 26,9 Mio. € (26 Mio. € + 900 T€) auf 26,7 Mio. € (25,2 Mio. € + 1,5 Mio. €) verringert. Das sind nur 200 T€ weniger.

Ferner ist zu berücksichtigen, dass die Überschüsse des Jugendamts im Vorjahr noch mit rd. 2,4 Mio. € angegeben wurden (vgl. Haushaltsplan 2010, V 11). Sie werden laut Eckdatenpapier am Jahresende 2010 aber einen Stand von rd. 3,6 Mio. € erreichen, sind binnen Jahresfrist also um 1,2 Mio. € gestiegen. Wenn man auch dies berücksichtigt (also dass der tatsächliche Finanzbedarf in 2010 deutlich unter 26,9 Mio. € lag), steigt mit den veranschlagten 26,7 Mio. € der Finanzbedarf des Jugendamts auch in 2011 weiter.

Die dem Jugendamt angeschlossenen Städte und Gemeinden begrüßen daher die Konsolidierungsmaßnahmen in diesem Bereich. Nach den Erläuterungen durch den Kreiskämmerer in der Besprechung vom 30.09.2010 entfällt von den Maßnahmen des Sparpakets ein Betrag von rd. 300 T€ auf den Jugendamtsbereich. Die haushaltsentlastende Wirkung der Maßnahmen soll sich in 2012 auf rd. 800 T€ erhöhen. Auch hier werden jedoch noch weitere Konsolidierungsmaßnahmen hinzukommen müssen, damit die Belastung der dem Jugendamt angeschlossenen Städte und Gemeinden durch die Jugendamtsumlage erträglich bleibt.

In den kameralen Haushalten des Kreises von 1990 bis 2007 mit Ausnahme des Jahres 1997 (hier: Punktlandung) lag beim Kreishaushalt die Höhe der Zuführung an den Vermögenshaushalt immer über der Mindestzuführung. Lediglich in 1997 wurde genau die Mindestzuführung erwirtschaftet. Das bedeutet, dass der Kreis in all diesen Jahren die Städte und Gemeinden mit der Ausnahme des Jahres 1997 höher über die Kreisumlage belastet hat, als es nach § 56 Kreisordnung („Soweit die sonstigen Einnahmen eines Kreises den Finanzbedarf nicht decken, ist eine Umlage nach den hierfür geltenden Vorschriften von den Gemeinden zu erheben.“) erforderlich gewesen wäre.

Nach Einführung des NKF im Jahr 2007 beim Kreis sind die Jahresabschlüsse 2007 – 2009 jeweils deutlich besser ausgefallen als es nach den Planungen zu erwarten war. Im Finanzstatusbericht zum 31.07.2010 wird deutlich, dass sich die erwarteten Verbesserungen für das Jahr 2010 auf 3,4 Mio. € belaufen würden, wenn nicht Aufwandsermächtigungsübertragungen in Höhe von 2,54 Mio. € vorgenommen worden wären. Die Erfahrung lehrt auch hier, dass sich diese Prognose noch weiter verbessern wird.

Insofern stellt sich die Frage, ob der Kreis seine Erträge regelmäßig zu niedrig und / oder seine Aufwendungen zu hoch einschätzt, um Spielraum für den Ansatz des Hebesatzes der Kreisumlage zu bekommen.

In dieser Stellungnahme zu dem Eckdatenpapier soll beispielhaft für die Bereiche des Gemeindefinanzierungsgesetzes und der Kostenbeteiligung für Unterkunft und Heizung nach dem SGB II diese Frage geprüft werden.

- Kostenbeteiligung für Unterkunft und Heizung nach dem SGB II

Der Kreis hatte für das Jahr 2010 mit durchschnittlich 8.850 Bedarfsgemeinschaften gerechnet (vgl. Haushaltsplan S. 179) und den daraus resultierenden Aufwand auf 33 Mio. € geschätzt. Im Durchschnitt Januar bis August 2010 gab es nach dem Konjunkturreinbruch in 2009 tatsächlich aber nur 8.587 Bedarfsgemeinschaften (= -2,97 % gegenüber der Prognose) mit vermutlich deutlich abnehmender Tendenz auf Grund der sich rasch belebenden Konjunktur. Die Einsparungen gegenüber dem Haushaltsansatz (33 Mio. €) beim Aufwand werden nun vom Kreis im Finanzstatusbericht auf 1 Mio. € (= -3,03 % gegenüber der Prognose) beziffert.

Der Ansatz für den Aufwand 2011 soll sich bei unterstellten 8.500 durchschnittlichen Bedarfsgemeinschaften auf 31,35 Mio. € belaufen. Dabei ist zu festzustellen, dass bereits Ende August 2010 die Anzahl der Bedarfsgemeinschaften nach dem Höchststand von 8.722 im März 2010 nur noch 8.490 betrug. Bei dem gegenwärtigen Wirtschaftswachstum ist somit realistisch geschätzt davon auszugehen, dass die durchschnittliche Anzahl von Bedarfsgemeinschaften in 2011 deutlich unter der angenommenen Anzahl von 8.500 liegt, so dass allein hier die Möglichkeit gesehen wird, den Ansatz für den Aufwand auf 30 Mio. € zu kürzen.

- Auswirkungen des Gemeindefinanzierungsgesetzes

Nach der Einbringung des Gesetzentwurfs zur Änderung des Gemeindefinanzierungsgesetzes für das Jahr 2010 kann davon ausgegangen werden, dass sich die Schlüsselzuweisungen an den Kreis im Jahr 2010 noch um 856.844 € verbessern. Diese sind im Finanzstatusbericht per 31.07.2010 offenkundig noch nicht berücksichtigt, so dass sich allein schon deshalb der Jahresabschluss des Kreises gegenüber der Prognose im Finanzstatusbericht nochmals deutlich verbessern wird.

Im Eckdatenpapier geht der Kreis für das Jahr 2011 von einer ungefähren Konstanz der Kreisschlüsselzuweisungen aus. Dabei wird die Annahme getroffen, dass die Verbesserungen, die im Gesetzentwurf zur Änderung des Gemeindefinanzierungsgesetzes für das Jahr 2010 berücksichtigt werden, im Jahr 2011 nicht fortgeführt werden. Diese Annahme ist unrealistisch. Realistisch ist, dass der Kreis Warendorf eine Verbesserung bei den Kreisschlüsselzuweisungen für 2011 in etwa in oben genannter Höhe erhalten wird. Außerdem profitiert der Kreis in Höhe des Kreisumlagesatzes (also etwa 40%) von den höheren Zuweisungen an die Städte und Gemeinden, was zusätzlich nochmals rund 1 Mio. € ausmachen dürfte.

Allein diese zwei aufgeführten Bereiche müssten dazu führen, dass der auf Seite 6 des Eckdatenpapiers genannte Bedarf des Kreises, der durch die Kreisumlage abzudecken ist, von 111,6 Mio. € auf 108,4 Mio. € gesenkt werden kann.

Zusammenfassung

Zusammenfassend stellen wir fest, dass angesichts der dramatischen Entwicklung der Finanzen der Städte und Gemeinden im Kreis eine allgemeine Kreisumlage auf dem diesjährigen Niveau (111,6 Mio. EUR) in 2011 **nicht** zu verkräften ist.

Unter Hinweis auf die von uns vorgetragenen Argumente und im Sinne eines gemeindefreundlichen Verhaltens sehen wir beim Kreis noch Möglichkeiten, die Gesamt-Zahllast der allgemeinen Kreisumlage für 2011 gegenüber dem heutigen Niveau noch deutlich zu **senken**.

Dabei sollte auch die maßvolle Inanspruchnahme der Allgemeinen Rücklage des Kreises kein Tabuthema sein.

Für weitere Gespräche stehen wir gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

gezeichnet

Dr. Karl-Uwe Strothmann
Sprecher der Bürgermeisterin und
der Bürgermeister im Kreis Warendorf