



Bezirksregierung Münster Bezirksplanungsbehörde

Geschäftsstelle des Regionalrates

Tel.: 0251/411-1755

Fax: 0251/411-81755

E-Mail: geschaeftsstelle@brms.nrw.de

Sitzungsvorlage 45/2009

Finanzsituation der Kommunen des Regierungsbezirks Münster

Berichterstatter: Regierungsvizepräsidentin Dorothee Feller-Elverfeld

Bearbeiter: Regierungsoberamtsrätin Angelika Westhoff
Tel.: 0251-411-1352

Diese Vorlage ist Beratungsgrundlage zu

- TOP der Sitzung der Verkehrskommission am
- TOP 4 der Sitzung der Strukturkommission am 21.09.2009**
- TOP 6 der Sitzung des Regionalrates am 28.09.2009**

Beschlussvorschlag

für die Verkehrskommission:

- Zustimmung
- Kenntnisnahme

für die Strukturkommission:

- Zustimmung
- Kenntnisnahme

für den Regionalrat:

- Zustimmung
- Kenntnisnahme

Finanzsituation der Kommunen des Regierungsbezirks Münster

Um nachvollziehen zu können, warum einzelne Kommunen heute als Nothaushaltskommunen oder gar als überschuldet anzusehen sind, ist es sinnvoll, zunächst einige grundsätzliche Zusammenhänge zu erläutern.

I. Begrifflichkeiten des Haushaltsrechts:

Seit dem 01.01.2009 sind sämtliche Haushalte der Kreise, Städte und Gemeinden in NRW auf das Neue kommunale Finanzmanagement (NKF) umgestellt worden.

Die folgenden Ausführungen dienen insoweit der Erläuterung verschiedener Begrifflichkeiten des (neuen) Haushaltsrechts, die für das Verständnis der haushaltsrechtlichen Folgen kommunalen Handelns – insbesondere im Bereich der Förderung - von Bedeutung sind.

Bilanz:

Die Kommunen haben eine Bilanz zu erstellen. Das Vermögen der Kommune steht auf der Aktivseite. Die Passivseite gibt Auskunft über die Herkunft (Eigenkapital oder Fremdkapital oder Fördermittel) des Vermögens.

Eigenkapital:

Das Eigenkapital der Kommune ist die Restgröße, die aus der Differenz aus Vermögen und Verbindlichkeiten gebildet wird.

Das Eigenkapital wird fiktiv in eine **Allgemeine Rücklage** und eine **Ausgleichsrücklage** (die max. 1/3 des Eigenkapitals beträgt) eingeteilt.

Ergebnisrechnung:

In der Ergebnisrechnung werden Ertrag und Aufwand eines Jahres erfasst. Daraus ermittelt sich das Jahresergebnis als positiver Ertrag oder als Fehlbetrag. Ein Fehlbetrag vermindert das Eigenkapital.

Die Ergebnisrechnung muss nach der Gemeindeordnung in jedem Jahr ausgeglichen sein.

Struktureller Haushaltsausgleich:

Ist die Ergebnisrechnung ausgeglichen, d.h. die Gesamterträge decken oder übersteigen die Gesamtaufwendungen, ist der Haushalt strukturell ausgeglichen.

Fiktiver Haushaltsausgleich:

Die Verpflichtung zum Haushaltsausgleich gilt auch als erfüllt, wenn ein Fehlbetrag in der Ergebnisrechnung durch Inanspruchnahme der sog. Ausgleichsrücklage, die Teil des

Eigenkapitals ist, gedeckt werden kann (fiktiver Haushaltsausgleich).

Eine Kommune, die den Haushalt lediglich fiktiv ausgleicht, verzehrt bereits ihr Eigenkapital, fällt aber gleichwohl noch nicht in die Haushaltssicherung. (Allerdings können auch hier bereits Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung geboten sein.)

Nach der Gemeindeordnung greifen verschiedene Stufen der Haushaltssicherung:

1. **Genehmigungspflicht für die Inanspruchnahme der Allgemeinen Rücklage** (nach Verbrauch der Ausgleichsrücklage) ohne gleichzeitige Verpflichtung, ein Haushaltssicherungskonzept (HSK) aufzustellen
2. **Verpflichtung ein Haushaltssicherungskonzept** aufzustellen, wenn
 - innerhalb eines Haushaltsjahres die Allgemeine Rücklage um mehr als 25 % verringert wird oder
 - in zwei aufeinanderfolgenden Jahren geplant ist, die Allgemeine Rücklage um mehr als 5 % zu verringern oder
 - innerhalb der mittelfristigen Ergebnisplanung die allgemeine Rücklage (d.h. das gesamte Eigenkapital) verbraucht wird (**Überschuldung**).

Nothaushalt:

Die Genehmigung eines Haushaltssicherungskonzeptes kann nur erteilt werden, wenn dargestellt werden kann, dass spätestens im letzten Jahr der mittelfristigen Ergebnisplanung (= Haushaltsjahr +3 Jahre) der Haushaltsausgleich wieder erreicht wird. Kann das HSK nicht genehmigt werden, befindet sich die Kommune im sog. Nothaushaltsrecht.

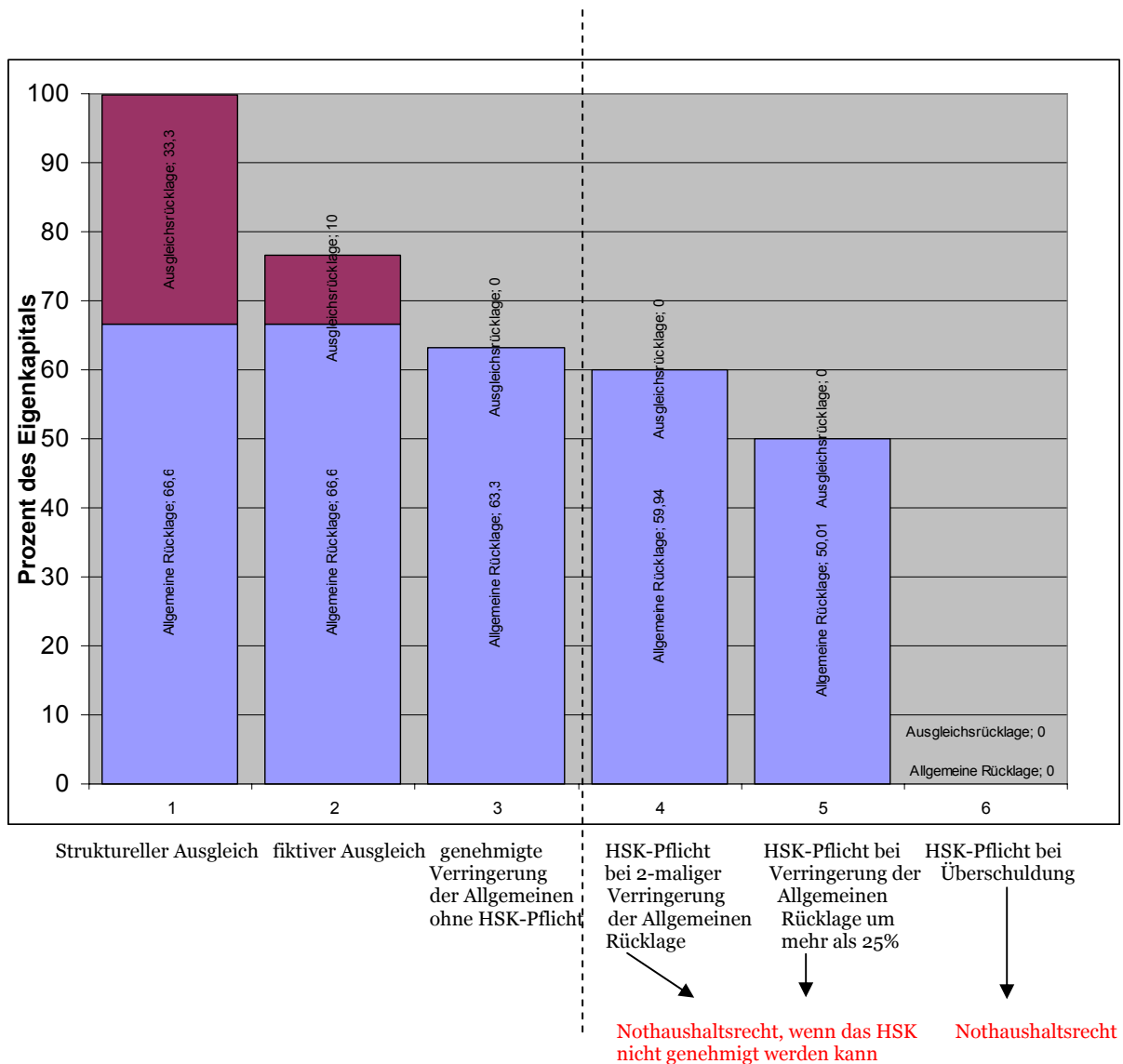
Im Nothaushaltsrecht muss die Kommune u.a.

- prüfen, ob die Veräußerung von Vermögen zur Konsolidierung des Haushalts sinnvoll ist,
- Veräußerungserlöse in erster Linie zur Schuldentilgung einsetzen,
- Investitionsprioritätenlisten erstellen und darf Kredite für Investitionen nur nach Genehmigung und max. in Höhe ihrer ordentlichen Tilgungen (ab 2010 nur in Höhe von 2/3 der ordentlichen Tilgungen) aufnehmen und
- vor Erhalt eines Förderbescheides die Zustimmung der Bezirksregierung einholen

Kommunen, die überschuldet sind, d.h., keinerlei Eigenkapital mehr besitzen, befinden sich in einem rechtswidrigen Zustand, Handlungsspielräume, die Kommunen im Nothaushaltsrecht ansonsten im Wege der Duldung (siehe Erlass des Innenministeriums vom 06.03.2009 „Maßnahmen und Verfahren zur Haushaltssicherung – Leitfaden für die Kommunalaufsichten“) noch gewährt werden können, dürfen hier nicht mehr gewährt

werden. Das gilt auch für Kommunen, denen die Überschuldung mittelfristig, d.h. innerhalb des Zeitraums der mittelfristigen Finanzplanung, droht.

Das nachstehende Schaubild verdeutlicht die Stufen der Haushaltssicherung unter der Annahme eines Eigenkapitals von 100 %, von dem 1/3 auf die Ausgleichsrücklage entfällt: Sobald die Ausgleichsrücklage verzehrt ist und eine Genehmigung zur Inanspruchnahme der Allgemeinen Rücklage (= Verringerung des ursprünglichen Eigenkapitals um mehr als 1/3) notwendig wird, beginnt die Haushaltssicherung (s. ab Säule 3).



II. Förderung von Kommunen und Kreisen

Gemeinsames Anliegen der Bezirksregierung als Kommunalaufsicht und in ihrer vielfältigen Funktion als Fördermittelgeber ist es, die Kommunen darin zu unterstützen, ihrer gesetzlichen Pflicht zum Haushaltsausgleich nachkommen zu können. Dabei ist es Aufgabe der Förderdezernate, die Strukturpolitik des Landes zu verfolgen, Aufgabe der Kommunalaufsicht ist es nach § 11 der Gemeindeordnung u. a., die Erfüllung der Pflichten der Kommunen zu sichern. Dazu gehört auch die Verpflichtung zum Haushaltsausgleich. Aus diesem Grund bedarf nach dem Gemeindefinanzierungsgesetz die Förderung von Einzelmaßnahmen der Gemeinden, die ihrer gesetzlichen Verpflichtung zum Haushaltsausgleich nicht nachkommen (können), der kommunalaufsichtlichen Zustimmung der Bezirksregierung, soweit diese Maßnahmen nicht bereits in einem genehmigten Haushaltssicherungskonzept enthalten sind. Selbst wenn Fördermaßnahmen für solch finanziell schwache Kommunen in Förderprogramme aufgenommen werden, ist weiterhin eine kommunalaufsichtliche Einzelfallprüfung erforderlich.

1. Bilanzielle Folgen einer Förderung:

Hier befindet sich die Kommunalaufsicht bezüglich sog. unrentierlicher Investitionen in einem Dilemma, das nachfolgend an einem Beispiel veranschaulicht wird:

a) Bilanz der Kommune ohne Förderung

Die Nothaushaltskommune hat zu Beginn des Jahres folgende Bilanz:

Kommunale Bilanz			
Aktiva		Passiva	
Anlagevermögen:	1.000.000 €	Eigenkapital:	
		- Allgemeine Rücklage:	10.000 €
		- Ausgleichsrücklage:	0 €
		Verbindlichkeiten:	990.000 €
	1.000.000 €		1.000.000 €

Die Ergebnisrechnung des Jahres sieht wie folgt aus:

Ergebnisrechnung	
Erträge	20.000 €
./. Aufwendungen	25.000 €
Ergebnissaldo	-5.000 €

Der negative Saldo verändert das Eigenkapital um 5.000 €. Die Bilanz zum Jahresende verändert sich dadurch wie folgt:

<u>Kommunale Bilanz</u>	
Aktiva	Passiva
Anlagevermögen:	Eigenkapital:
1.000.000 €	- Allgemeine Rücklage (-5.000) 5.000 €
	- Ausgleichsrücklage: 0 €
	Verbindlichkeiten: 990.000 €
	Neue Liquiditätskredite 5.000 €
1.000.000 €	1.000.000 €

Das Eigenkapital der Kommune ist aufgrund des erwirtschafteten Fehlbetrags um 5.000 € vermindert, die Verbindlichkeiten sind entsprechend erhöht.

b) Bilanz derselben Kommune nach Förderung

Die Nothaushaltskommune erhält am 1.1. des Jahres eine investive Förderung in Höhe von 80 % für eine Anlage, die 10.000 € kostet. Der Eigenanteil beträgt 20 %. Hierfür muss sie einen Kredit in Höhe von 2.000 € aufnehmen.

Ihre Bilanz zu Jahresbeginn verändert sich dadurch wie folgt:

Kommunale Bilanz			
Aktiva		Passiva	
Anlagevermögen:			
- Bereits bestehendes AV	1.000.000 €	Eigenkapital:	
- Neue geförderte Anlage:	10.000 €	- Allgemeine Rücklage:	10.000 €
		- Ausgleichsrücklage:	0 €
		Sonderposten Förderung:	8.000 €
		Verbindlichkeiten:	
		- bereits bestehende	990.000 €
		- neuer Kredit f. Eigenanteil	2.000 €
	1.010.000 €		1.010.000 €

Das Eigenkapital ist unverändert, die Bilanz ist verlängert.

Aus der neuen Kreditaufnahme für den Eigenanteil ergeben sich Zinszahlungen in Höhe von 5 % sowie eine Tilgung von 10%, der Aufwand für Abschreibungen der neuen Anlage beträgt 10 %, der Unterhaltungsaufwand für die neue Anlage beläuft sich auf 200 €.

Der Sonderposten für die Fördermittel darf korrespondierend zur Abschreibung zu 1/10 ertragswirksam aufgelöst werden.

Die Ergebnisrechnung verändert sich dadurch wie folgt:

Ergebnisrechnung	
Erträge	20.000 €
+ anteilige Auflösung Sonderposten	800 €
./. Aufwendungen	25.000 €
+ Abschreibung der geförderten Anlage:	1.000 €
+ Zinsen für neuen Kredit 5%	100 €
+ Unterhaltungsaufwand für neue Anlage	200 €
Ergebnissaldo	-5.500 €

Durch die Aufwendungen für die geförderte Anlage verschlechtert sich die Ergebnisrechnung von -5.000 € zusätzlich um 500 € auf - 5.500 €.

In der Bilanz sind ein entsprechend verringertes Eigenkapital und ein zusätzlicher Liquiditätskredit von 500 € auszuweisen. Unter zusätzlicher Berücksichtigung des Wertverlusts der Anlage von 1/10, sowie der ordentlichen Tilgung des für den Eigenanteil aufgenommenen Kredits von 1/10, ergibt sich zum Ende des Jahres folgende Bilanz:

Kommunale Bilanz		Aktiva	Passiva
Anlagevermögen:			Eigenkapital:
- Bereits bestehendes AV	1.000.000 €		- Allgemeine Rücklage: 4.500 €
- Neue Anlage nach Abschreibung:	9.000 €		- Ausgleichsrücklage: 0 €
			Sonderposten Förderung: 7.200 €
			Verbindlichkeiten:
			- bereits bestehende 990.000 €
			- neuer Kredit f. Eigenanteil 1.800 €
			- neuer Liquiditätskredit 5.500 €
	1.009.000 €		1.009.000 €

Fazit:

Das Eigenkapital der geförderten Kommune ist um zusätzliche 500 € vermindert.

Die Ergebnisrechnung, die für den Haushaltsausgleich ausgeglichen sein muss bzw. für die Genehmigungsfähigkeit eines Haushaltssicherungskonzeptes mindestens innerhalb der nächsten drei Jahre ausgeglichen werden muss, verschlechtert sich aufgrund der gegebenen investiven Förderung zusätzlich. (Rein konsumtive Förderzwecke wirken entsprechend negativ.)

Die Förderung wirkt sich hier negativ auf den Haushaltsausgleich der Kommune aus. Dies stellt die Kommunalaufsicht vor große Probleme, da diese dieses Ergebnis aus rechtlichen Gründen grundsätzlich nicht hinnehmen kann, wenn damit der Haushaltsausgleich gefährdet wird. Bei Nothaushaltskommunen befindet sie sich – sofern eine Kreditaufnahme vorgesehen ist - zudem nicht mehr im Bereich einer bloßen Duldung, da sie die Kreditaufnahme dieser Kommunen in diesen Fällen aktiv genehmigen muss.

2. Konsequenzen

Dieses Dilemma gilt es aufzulösen. Hier könnten sich – jedenfalls teilweise - folgende Lösungen anbieten:

- Zusätzlich zu verlorenen Zuschüssen werden zinslose Kredite für den Förderzweck gewährt. Folge: Der Zinsaufwand entfällt.
- Es werden Investitionen gefördert, deren Aufwand durch tatsächliche Einnahmen gedeckt werden (Hoffnung auf evt. Ertrag, z.B. Gewerbesteuer, reicht nicht aus). Folge: Der Unterhaltungsaufwand wird durch den Ertrag neutralisiert.

- Es werden Investitionen gefördert, die zu messbaren Einsparungen in gleicher Höhe wie die Abschreibung führen, z.B. Energiesparmaßnahmen. Folge: der Abschreibungsaufwand wird neutralisiert.
- Es werden Ersatzinvestitionen gefördert. Evt. Folge: Die letzte Abschreibung der zu ersetzenden Anlage entspricht der Höhe der ersten Abschreibung der neuen Anlage. Folge: Die Belastung der Ergebnisrechnung bleibt bezüglich des Abschreibungsaufwands gleich.
- Die Kommune weist nach, an welcher Stelle des Haushalts sie Einsparungen in Höhe der zusätzlichen Belastung der Ergebnisrechnung durch die geförderte Anlage realisieren kann. Entsprechende Beträge sind im Haushalt zu sperren. Folge: Der neue Aufwand wird neutralisiert.
- Die Förderungen werden Dritten gegeben und nicht den Kommunen

Aber auch unter Berücksichtigung dieser Lösungsansätze bliebe es bei dem Problem, dass alle Förderungen, die bei einer Nothaushaltskommune zu einer zusätzlichen Belastung der Ergebnisrechnung führen, kommunalaufsichtlich grundsätzlich nicht mehr ohne Weiteres mitgezeichnet werden könnten. Selbst die vorgeschlagenen Lösungen führen maximal lediglich zu einem gleichbleibend schlechten Haushaltsergebnis. Sie bringen die Kommune auf dem Weg der Haushaltsverbesserung noch nicht weiter.

III. Ausblick:

Für die kommunalen Haushalte ist generell gesehen keine Verbesserung in Sicht, wobei viele Kommunen im Münsterland eine zur Zeit noch zufriedenstellende Haushaltssituation aufweisen.

- Mit einer abrechnungstechnisch bedingten Zeitverzögerung von 1 bis 2 Jahren wird sich der Einbruch bei der Gewerbesteuer aufgrund der aktuellen Wirtschaftskrise bemerkbar machen.
- Die Anzahl von Personen, die aufgrund von Arbeitslosigkeit in Hartz IV abrutschen, wird voraussichtlich steigen.
- Aufgrund des demografischen und sozialen Wandels wird die Anzahl pflegebedürftiger Personen in Heimen, die auf Sozialhilfe angewiesen sind, steigen.
- Es besteht ein erhebliches Zinsrisiko für die Liquiditätskredite der Kommunen, das allein aufgrund des Volumens der Kredite nicht unterschätzt werden darf.

- Zusätzliche Einnahmen kann eine Kommune nur sehr schwer selbst generieren.
- Eine Erhöhung der an die Umlageverbände jeweils zu zahlenden Beträge ist nicht auszuschließen.

Eine abschließende Beurteilung hängt davon ab, ob im Einzelfall Einsparungsmöglichkeiten gesehen werden. Bei dieser Frage ist ggfls. auch die Kommunalaufsicht gefordert.

Sollten die Kommunen tatsächlich am Ende ihrer Möglichkeiten, Einsparungen vorzunehmen, angelangt sein, ohne die Möglichkeit zu haben, die Ertragsseite zu steigern, kann eine Verbesserung ihrer Haushaltssituation nur durch erhöhte allgemeine Finanzaufweisungen bewirkt werden. Sollte dies aufgrund der schwierigen Haushaltssituation von Bund und Land nicht möglich sein, stellt sich z.B. die Frage nach Beibehaltung bestimmter Standards im kommunalen Aufgabenbereich.