

Der Bürgermeister

Hilden, den 25.02.2009

AZ.: II/20



Hilden

WP 04-09 SV 20/164

Beschlussvorlage

öffentlich

Entwurf der Haushaltssatzung 2009

Beratungsfolge:	Sitzung am:	Abstimmungsergebnis(se) (für eigene Notizen)		
		ja	nein	Enthaltungen
Haupt- und Finanzausschuss	11.03.2009			

Beschlussvorschlag:

1. Der Haupt- und Finanzausschuss beschließt gegenüber dem vorgelegten Entwurf nachfolgende Änderungen (siehe Änderungslisten):
2. Die Verwaltung wird beauftragt, nach dem Beratungsergebnis die Haushaltssatzung 2009 mit ihren Anlagen, einschließlich der fortgeschriebenen Ergebnis- und Finanzplanung und der fortgeschriebenen Teilpläne (inkl. der Einzahlungen und Auszahlungen aus Investitionstätigkeit) bis 2012 fertig zu stellen und dem Rat zur Beschlussfassung vorzulegen.

Finanzielle Auswirkungen

Produktnummer		Bezeichnung	
Investitions-Nr.:			
Mittel stehen zur Verfügung:			
Haushaltsjahr:	2009 ff		

Der Mehrbedarf besteht für folgendes Produkt:

Der Warenbezug besteht aus folgendem Produkt:			
<u>Kostenstelle</u>	<u>Kostenträger</u>	<u>Konto</u>	<u>Betrag €</u>
Die Deckung ist durch folgendes Produkt gewährleistet:			
<u>Kostenstelle</u>	<u>Kostenträger</u>	<u>Konto</u>	<u>Betrag €</u>
Finanzierung:			
Vermerk Kämmerer:			
Klausgrete			

Erläuterungen und Begründungen:

I) Allgemeines

Der auf- und festgestellte Entwurf der Haushaltssatzung mit ihren Anlagen, einschließlich der fortgeschriebenen Ergebnis- und Finanzplanung und der fortgeschriebenen Teilpläne (inkl. der Einzahlungen und Auszahlungen aus Investitionstätigkeit) bis 2012 ist im Rat eingebracht und zur Beratung an die Fachausschüsse verwiesen worden. Die Beratungen in den Fachausschüssen haben zwischenzeitlich auch stattgefunden.

Der Sitzungsvorlage werden folgende Unterlagen beigelegt:

- Liste 1
Auflistung der erledigten oder zurückgezogenen Anträge.

Hinweis: Über die Liste 1 könnte ein globaler Beschluss gefasst werden.
- Liste 2
Ansatzkorrekturen mit Verwaltungsvorschlägen.

Hinweis: Über die Liste 2 könnte ein globaler Beschluss gefasst werden.
- Liste 3
Anträge der Fraktionen, Anträge Hildener Bürgerinnen und Bürger und sonstige Anträge über die noch – **im Einzelfall** – abgestimmt werden muss.

II) Ideenwettbewerb

Im Rahmen des Kommunalen Bürgerhaushaltes wurde ein Ideenwettbewerb ausgeschrieben und eine Jury benannt, die aus je einem Mitglied aus jeder Fraktion, dem Bürgermeister, den Mitgliedern des Verwaltungsvorstandes und dem Kämmerer besteht.

Die Jury hat am 26. Februar 2009 getagt und 3 Preisträger ermittelt, die zur Sitzung des Haupt- und Finanzausschusses eingeladen werden.

Insgesamt haben an diesem Wettbewerb 64 Hildener Vereine, Verbände sowie Bürgerinnen und Bürger teilgenommen, die insgesamt 168 Vorschläge bzw. Ideen und Hinweise abgegeben haben.

Betrachtet man rückwirkend an dieser Stelle den Ursprung des Hildener Kommunalen Bürgerhaushaltes – nämlich über die Finanzen unserer Stadt zu informieren – so kann gesagt werden, dass sich wiederum viele Hildener Bürgerinnen und Bürger sowie Vereine beteiligt haben.

Dieses ist keine Selbstverständlichkeit, denn aus Gesprächen mit anderen Verwaltungen sind mir Umstände bekannt, dass dort zu Haushaltsthemen nur eine handvoll Anwesende gezählt wurden. Dieses war in Hilden immer ganz anders.

Weiterhin sind die haushaltsrelevanten Vorschläge in die beiliegende Änderungsliste (Liste Nr. 3) eingearbeitet worden. Hier gilt es über den weiteren Weg zu entscheiden. Der Vollständigkeit halber sollte ausgeführt werden, dass gerade Vorschläge zu den Bereichen „Ampeln, Straßenreinigung, Ortsbuslinie, etc.“ im Regelfall auch als Sammelposition verstanden werden sollten, weil dieses mehrfach von Bürgerinnen und Bürgern genannt worden ist. Um die Änderungsliste nicht zu überfrachten, sind diese als „Sammelanregung“ zu verstehen.

III) Zukunftsinvestitionsgesetz

Die Verwaltung hat in letzter Zeit vereinbarungsgemäß die Fraktionen permanent über die Entwicklungen zum Konjunkturpaket unterrichtet. Aus den Schnellbriefen bzw. den Proberechnungen des Städte- und Gemeindebundes ergeben sich auszugsweise zusammengestellt folgende Sachverhalte:

A) Förderbereiche

Die zur Verfügung stehenden Mittel werden in folgende Bereiche aufgeteilt:

1. Investitionen mit Schwerpunkt Bildungsinfrastruktur

- a) Einrichtungen der frühkindlichen Infrastruktur
- b) Schulinfrastruktur (insbesondere energetische Sanierung)
- c) Hochschulen (insbesondere energetische Sanierung)
- d) Forschung
- e) Kommunale oder gemeinnützige Einrichtungen der Weiterbildung (insbesondere energetische Sanierung)

2. Investitionsschwerpunkt Infrastruktur

- a) Krankenhäuser
- b) Städtebau (ohne Abwasser und ÖPNV)
- c) ländliche Infrastruktur (ohne Abwasser und ÖPNV)
- d) kommunale Straßen (beschränkt auf Lärmschutzmaßnahmen)
- e) Informationstechnologie
- f) sonstige Infrastrukturinvestitionen

Diese Zuordnung stellt die Städte vor erhebliche Schwierigkeiten. Im Schnellbrief wird darauf hingewiesen, dass es ein erhebliches Problem im Hinblick auf die grundgesetzliche Grundlage für die Gewährung von Finanzierungshilfen durch den Bund gibt (Art. 104 b GG) und damit unmissverständlich deutlich wird, welches Risiko hinsichtlich möglicher Rückforderungen bestehen könnten, denn nach Artikel 104 b GG kann der Bund den Ländern Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen nur insoweit gewähren, soweit das Grundgesetz ihm Gesetzgebungsbefugnisse verleiht.

Diese Einschränkung ist im Rahmen der Föderalismuskommission erst im Jahr 2006 eingefügt worden. Nimmt man es mit diesem Merkmal genau, so ergeben sich daraus möglicherweise erhebliche Einschränkungen der Verwendungsmöglichkeiten im kommunalen Bereich. Eine Analyse der Gesetzgebungskompetenz des Bundes zeigt, dass die Schnittmenge mit den Maßnahmen, an denen die Städte und Gemeinden im Rahmen der Umsetzung des Konjunkturpakets besonderes Interesse hätten, sehr gering ist. So hat der Bund beispielsweise keine Zuständigkeiten im Bereich des **Breitensports** und ebenso wenig für die **allgemeinbildenden Schulen**. Dies ist auch die Erklärung dafür, warum beispielsweise im Bildungsbereich stets der Hinweis auf die **energetische Sanierung** zu finden ist, weil es hierfür Kompetenztitel des Bundes aus dem Bereich des Umweltschutzes gibt. Art. 104 b GG ist im Übrigen auch der Grund dafür, dass der komplette Bereich der **Straßensanierung nicht förderfähig ist**, was ja bereits vor dem Hintergrund der widersprüchlichen Berichterstattung in den Medien zu verschiedenen Nachfragen geführt hatte.

Aus Sicht der Städte- und Gemeindebundes und natürlich auch der Stadt Hilden ist dieser Zustand sehr unbefriedigend. Die Geschäftsstelle des Städte- und Gemeindebundes ist derzeit nicht in der Lage, zuverlässige Auskunft zu der Frage zu geben, ob beispielsweise der **Neubau einer Mensa** oder die **Sanierung eines Rasenplatzes risikofrei** unter Rückgriff auf Mittel aus dem Konjunkturpaket II durchgeführt werden kann.

Der Städte- und Gemeindebund empfiehlt daher allen Kommunen, die insoweit auf Sicherheit Wert legen, sich auf Maßnahmen zur energetischen Sanierung zu konzentrieren, da dieser Bereich zweifelsfrei durch Gesetzgebungszuständigkeiten des Bundes abgedeckt ist.

Um das potentielle Rückförderungsrisiko für die NRW-Kommunen abschätzen zu können, ist es daher entscheidend, wie restriktiv der Bund diese Vorgaben de facto handhaben will, denn der Wortlaut des Zukunftsinvestitionsgesetzes selbst legt eine andere, weite Interpretation nahe, da er beispielsweise auch die ausschließlich in Landesgesetzgebungskompetenz liegende Schulinfrastruktur erwähnt und die energetische Sanierung lediglich als einen Hauptanwendungsfall („insbesondere“) erwähnt.

B) Höhe der Hildener Zuweisungsbeträge

Gemäß den aktuellen Berechnungen erhält die Stadt folgende Mittel:

a) für Bildungsinfrastruktur	3.505.930,- €
b) für Infrastruktur	<u>875.794,- €</u>
Gesamt:	4.381.724,- €
	=====

C) Definition des Begriffes „Zusätzlichkeit“

Es ist erklärter politischer Wille der Bundesregierung, reine Mitnahmeeffekte auszuschließen. Dies bedeutet mit anderen Worten, dass keine Vorhaben gefördert werden sollen, deren Realisierung auch ohne das Konjunkturpaket erfolgt wäre. Zur Definition des Merkmals der „Zusätzlichkeit“ in den Verwaltungsvereinbarungen gab es eine Reihe verschiedener Vorschläge, die zum Teil aber sehr kompliziert und praxisfern anmuteten. Zurzeit wird ein Vorschlag der Länder diskutiert, der wie folgt formuliert ist:

„Die Zusätzlichkeit ist gegeben, wenn die abgerufenen Finanzhilfen nicht zur Finanzierung eines Investitionsvorhabens eingesetzt wurden, dessen Gesamtfinanzierung bereits gesichert ist (beschlossener und in Kraft getretener Haushaltsplan).“

Im Schnellbrief vom 5.2.2009 heißt es ergänzend hierzu:

Zumindest in einem Punkt gibt es zwischenzeitlich Klarheit, der die Handhabung des Merkmals der Zusätzlichkeit durch das Innenministerium bei Kommunen betrifft, die ihren Haushalt für das Jahr 2009 noch nicht beschlossen haben: Stellen Sie in einem Vermerk zu den Haushaltsstellen für geplante (zusätzliche) Investitionen klar, dass die Finanzierung nur dann gesichert ist, wenn dafür Mittel aus dem Konjunkturpaket eingesetzt werden können. Das IM hat zugesagt, dass die Förderung in diesen Fällen jedenfalls nicht am Merkmal der Zusätzlichkeit scheitern wird.

Damit ist aber immer noch nicht Klarheit darüber, was unter diesem Begriff zu verstehen ist, denn im Schnellbrief vom 13.2.2009 steht zu diesem Punkt:

Der Bund legt allergrößten Wert darauf, dass mit den Mitteln aus dem Zukunftsinvestitionsgesetz getätigte Investitionen nicht einfach zu einer Substituierung kommunaler Gelder durch Bundesmittel bei ansonsten gleichbleibendem Investitionsvolumen führen. Er verweist insofern gern auf schlechte Erfahrungen, die er in der Vergangenheit mit Finanzierungshilfen an die kommunale Ebene gemacht habe.

Von daher kann es aus Sicht des Städte- und Gemeindebundes NRW nur darauf ankommen, eine sinnvolle Definition zu finden, die keine unüberwindbaren Hürden aufbaut, sondern für alle Kommunen eine Teilnahme am Investitionsprogramm ermöglicht.

In der Verwaltungsvereinbarung wird an drei verschiedenen Stellen Bezug auf dieses

Merkmal genommen, womit drei unterschiedliche „Hürden“ aufgestellt und damit Fragen zum Zusammenspiel der drei Regelungen aufgeworfen werden:

- Zunächst wird unter der Überschrift „Nachweis der Verwendung“ in § 4 Abs. 1 Satz 3 und 4 Verwaltungsvereinbarung der maßnahmenbezogene Nachweis der Zusätzlichkeit verlangt und diese mit Bezug auf die einzelne Kommune als gegeben definiert, wenn die abgerufenen Finanzhilfen nicht zur Finanzierung eines Investitionsvorhabens eingesetzt wurden, dessen Gesamtfinanzierung bereits durch einen beschlossenen und in Kraft getretenen Haushalt gesichert ist.

Daneben fordert § 5 Abs. 1 Verwaltungsvereinbarung von den Ländern Berichte, in denen die vorgegebene Zusätzlichkeit der geförderten Maßnahmen auch in Bezug auf die Investitionssumme dargelegt wird. Gemessen wird dies für den Zeitraum (nicht für jedes einzelne Jahr!) von 2009 bis 2011 anhand der konsolidiert von Ländern und Kommunen für Investitionen verausgabten Beträge des Zeitraums 2006 - 2008. Sondereffekte werden dabei berücksichtigt. Einzelne Effekte sind exemplarisch aufgeführt, eine abschließende Auflistung existiert nicht. Bis zum 31.07.2009 wird der Referenzwert für jedes Land einvernehmlich von Bund und Ländern festgestellt.

Ebenfalls wurde die Frage diskutiert, ob die Erfüllung der Zusätzlichkeit im Sinne des in den Verwaltungsvereinbarungen vorgesehenen Zeitvergleichs auf die einzelne Kommune herunter gebrochen werden muss.

Hierzu wird im Schnellbrief vom 19.2.2009 ausgeführt, dass das Land darauf **verzichten werde**, die Prüfung der Zusätzlichkeit anhand des Periodenvergleichs auf die **Ebene der einzelnen Kommune herunterzubrechen** und dort zum verbindlichen Maßstab zu machen. Damit ist ein sich ergebendes Problem aus heutiger Sicht gelöst.

- Schließlich ordnet § 5 Abs. 3 Verwaltungsvereinbarung an, dass die Länder die Zusätzlichkeit der Maßnahmen ihrer Kommunen „entsprechend“ überprüfen und dies landesweit gegenüber dem Bund ebenfalls in dem geforderten Bericht bestätigen.

Das Zusammenspiel der genannten Regelungen ist kompliziert und für die einzelne Kommune, die im Interesse der Konjunktur zügig investieren soll, nicht überschaubar.

D) Eigenanteil

Nach wie vor im Entwurf der Verwaltungsvorschriften enthalten ist die Maßgabe, dass sich die Kommunen mit einem Eigenanteil an kommunalen Investitionen beteiligen sollen. Man hat sich auf dabei auf folgendes Modell verständigt:

Das Land erbringt vorab 25 % hinsichtlich des auf die Hochschulen entfallenden Anteils (464 Mio. Euro x 25 %). Die nach Abzug der sich ergebenden 116 Mio. Euro verbleibenden 595 Mio. Euro werden hälftig zwischen Land und Kommunen geteilt. Für die Kommunen ergibt das einen Finanzierungsanteil von 297,5 Mio. Euro zzgl. Zinslasten, die im Moment noch nicht beziffert werden können.

Dieser Eigenanteil wird von den Kommunen nicht sofort gefordert, sondern wird durch Abzüge bei den Investitionspauschalen in den Gemeindefinanzierungsgesetzen ab 2012 für die Dauer von 10 Jahren erbracht. Darüber hinausgehende Eigenanteile sind von den Städten und Gemeinden nicht darzustellen. Die Beteiligung an der Abfinanzierung dieses Fonds ist der kommunale Eigenanteil.

Damit ist für alle - auch für finanzschwache - Kommunen gewährleistet, dass sie ohne Einschränkungen am Konjunkturprogramm teilhaben können.

E) Definition des Investitionsbegriffes

Auch lange Zeit umstritten war die Frage, wie der **Investitionsbegriff** zu definieren ist. Eine Klärung konnte zwischenzeitlich erreicht werden. Der Investitionsbegriff des Gesetzes wird sich an der Bundeshaushaltsordnung orientieren. Im Ergebnis läuft diese Definition darauf hinaus, dass

- a) alle Ausgaben für **bauliche Maßnahmen** mit einem Volumen von mehr als 20.000 Euro und
- b) alle Ausgaben für **Sachanschaffungen** mit einem Volumen von mehr als 5.000 Euro als Investition im Sinne des Zukunftsinvestitionsgesetzes gewertet werden. Die Frage nach der Verbuchung im doppischen Haushalt stellt sich damit nicht.

F) Mittelbereitstellung

Ebenfalls unkompliziert konnte die Frage geklärt werden, wie Mittel aus dem Zukunftsinvestitionsgesetz zu veranschlagen sind. Im Schnellbrief steht hier: Für Maßnahmen im Jahr 2009, die zu 100 % aus Mitteln des Zukunftsinvestitionsgesetzes gefördert werden sollen, ist **kein Nachtragshaushalt** erforderlich. Sie sind als **überplanmäßige oder außerplanmäßige** Aufwendungen oder Auszahlungen zu behandeln und bedürfen der **vorherigen Zustimmung des Rates**.

G) Förderfähigkeit einzelner Maßnahmen

Mehrfach wurde auch das Thema angesprochen, dass seitens des Bundes eine Handreichung erstellt werden sollte, um die Fragen der Förderfähigkeit einzelner Maßnahmen besser prüfen zu können. Letztendlich ist es hierzu aber nicht gekommen. Im letzten Schnellbrief des Städte- und Gemeindebundes vom 19.2.2009 wird ausgeführt, dass sich auf Vorschlag des Innenministeriums die Beteiligten auf folgenden Verfahrensvorschlag verständigt haben:

Das Innenministerium als federführendes Ressort sammelt derzeit alle konkreten Anfragen, die unmittelbar beim IM, bei den Fachressorts und bei den kommunalen Spitzenverbänden eingehen. Dies betrifft sowohl Fragestellungen zur Förderfähigkeit einzelner Maßnahmen, zu Verfahrensfragen oder etwa die Frage nach der Zulässigkeit von Doppelförderungen. Das Innenministerium ordnet diese Fragen und leitet sie den Fachressorts zu, die am ehesten in der Lage sind, dazu fachlich Stellung zu nehmen. Die Antworten aus den Fachressorts sollen in einer Klausurtagung unter Einbeziehung der kommunalen Spitzenverbände beraten werden, die voraussichtlich am 11.03.2009 stattfinden wird. Die dann inhaltlich und formal aufeinander abgestimmten Antworten wird das Innenministerium in Form einer FAQ-Liste (Frequently Asked Questions) dann Mitte März auf der Homepage des Innenministeriums (www.im.nrw.de) veröffentlichen.

Zusammenfassung:

Wie den Ausführungen zu entnehmen ist, gibt es aktuell eigentlich mehr Fragen als Antworten. Auch hat die Verwaltung natürlich Gespräche mit den Verantwortlichen beim Städte- und Gemeindebund geführt und die Fragen an die Hotline geschickt. Klare Antworten hat es meistens leider nicht gegeben.

Im Moment kann daher nicht zweifelsfrei gesagt werden, ob die angedachten Finanzierungsprojekte bzw. Vorhaben, die diskutiert werden (Umbau und Erweiterung der Feuerwache, Neubau Fabricius-Sporthalle, Neubau Mensa – Hauptschule, wobei dieses Thema sowieso auf Grund der aktuellen Schülerzahlen in Frage zu stellen ist, Ev. Gemeindehaus), durch das **Zukunftsinvestitionsgesetz** finanzierbar sind. Zu bedenken ist an dieser Stelle immer, dass es bei fehlenden Voraussetzungen zu Rückförderungsansprüchen kommen kann.

Klar dürfte sein, dass zusätzliche Maßnahmen mit Mitteln aus dem Gesetz finanziert werden können, wenn es sich um Einrichtungen der frühkindlichen Infrastruktur oder weitergehend um energetische Sanierungen handelt.

Weitere Details sind daher aus heutiger Sicht erst möglich, wenn die Klausurberatungen mit den kommunalen Spitzenverbänden am 11.3.2009 abgeschlossen sind. Dieses kollidiert zwar mit den Haushaltsberatungen am gleichen Tage im Haupt- und Finanzausschuss, auf Grund des angesprochenen Umstandes, dass für Maßnahmen, die zu 100 % aus Mitteln des Zukunftsinvestitionsgesetzes gefördert werden sollen, ein Nachtragshaushalt aber nicht erforderlich ist, ist es nicht problematisch. Sie sind – wie dargestellt - als überplanmäßige oder außerplanmäßige Aufwendungen oder Auszahlungen zu behandeln und bedürfen der vorherigen Zustimmung des Rates.

Zum Schluss soll nachfolgende Meldung des Städte- und Gemeindebundes im letzten Schnellbrief vom 19.2.2009 noch erwähnt werden:

„Wie bekannt, macht der Bund eindeutige Vorgaben hinsichtlich der Quotierung der von ihm zur Verfügung gestellten Finanzierungshilfen. 65 % sind für den Investitionsschwerpunkt Bildung, die übrigen 35 % für sonstige Infrastruktur zu verwenden. Allerdings sieht der Gesetzentwurf der Landesregierung eine Möglichkeit vor, die Gewichtungen zwischen den Kommunen zu verschieben. Danach können die Gemeinden (Gemeindeverbände) von der Aufteilung der Mittel entsprechend dem Zuweisungsbescheid abweichen, sofern das Verhältnis 65 zu 35 landesweit nicht verändert wird. Eine Abweichung erfordert eine schriftliche Vereinbarung mit einer anderen Gemeinde, die die Abweichung ausgleicht. Die Vereinbarung ist von der für die jeweilige Gemeinde zuständigen Bezirksregierung schriftlich zu bestätigen. Da es nicht leicht sein dürfte, Tauschpartner zu finden, die über ein passendes spiegelbildliches Anforderungsprofil verfügen, bietet der Städte- und Gemeindebund NRW an, eine Art Tauschbörse einzurichten.“

Es ist anzuerkennen, dass sich der Städte- und Gemeindebund zum Einen um einen Ausgleich zwischen den Beteiligten bemüht. Zum Anderen ist aber bis heute noch nicht klar, wie das gesamte Investitionspaket umgesetzt werden kann.

IV) Sonstiges

Um die Änderungsliste nicht zu „überfrachten“, wurden Positionen zu nachfolgenden Bereichen nicht mit aufgenommen, weil sie sich zwangsläufig aus den Ergebnissen der Beratungen ergeben und Zahlen zwangsläufig nicht genannt werden können. Im Einzelnen sind es:

- Durch die Verschiebung von Investitionen, durch zusätzliche oder geänderte Volumen bei Investitionen, werden sich natürlich auch Abschreibungsbeträge und zu aktivierende Eigenleistungen ändern.
- Der gleiche Sachverhalt ergibt sich bei Änderungen von Zuweisungen und Zuschüssen, die als Sonderposten eingegeben und positiv abgeschrieben werden.
- Ebenfalls ergibt sich die neue Höhe der Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage erst nach Eingabe aller Veränderungen.
- Wie üblich, wurde auf eine nochmalige Beifügung der 100 Anträge der Fraktionen verzichtet. Sie sind in der Vergangenheit den Fraktionen zugestellt worden, lagen in Kopie den bisherigen Sitzungsvorlagen bei bzw. der Antragstext ergibt sich auch aus der beiliegenden Änderungsliste.

gez. Günter Scheib
Bürgermeister