

INTECON Kommunalseminar

Kurz und Knackig

Melle, 29.04.2024

WP/StB Dr. Torsten Prasuhn / INTECON GmbH

Agenda

- I. 3. NKF-Weiterentwicklungsgesetz Nordrhein-Westfalen
- II. Niedersächsisches Gesetz zur Beschleunigung kommunaler Abschlüsse (NBKAG)
- III. Wirtschaftlichkeit in der Kommunalverwaltung

I. 3. NKF-Weiterentwicklungsgesetz Nordrhein-Westfalen

Zeitlicher Anwendungsbereich

- **29.02.2024:** Beschluss im Landtag
- **05.03.2024:** Tag der Verkündung und Stichtag für die erstmalige Geltung
- **18.04.2024:** Veröffentlichung der FAQ's (frequently asked questions) durch das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung des Landes Nordrhein-Westfalen

Geänderte Rechtsvorschriften

- Gemeindeordnung
- Eigenbetriebsverordnung
- Kommunalunternehmensverordnung
- Kreisordnung
- Landschaftsverbandsordnung
- Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit
- Gesetz über den Regionalverband Ruhr

I. 3. NKF-Weiterentwicklungsgesetz Nordrhein-Westfalen

Kommunale Kernhaushalte

- Regelungen zum Haushaltsausgleich (1)
 - Für den **Vortrag eines Jahresfehlbetrages** (oder Verringerung der Allgemeinen Rücklage) bei der Aufstellung der HH-Satzung bedarf es der Genehmigung der Aufsichtsbehörde (stetige Aufgabenerfüllung + jederzeitige Zahlungsfähigkeit)
 - Durch die Entscheidung für einen **Verlustvortrag** (= planerische Vermeidung der Reduzierung der Allgemeinen Rücklage) tritt dann keine Reduzierung der Allgemeinen Rücklage im Plan ein und es kann keine HH-Sicherungspflicht nach § 76 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GO entstehen!
 - **Damit bezieht sich die Pflicht zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes nach § 76 GO NRW nur noch auf das aktuell zu planende Haushaltsjahr und nicht mehr auf alle Planjahre!**
- **Haushaltsplan (§ 79 Abs. 3 GO (neu!)):**
 - 2% der Summe der ordentlichen Aufwendungen (**globaler Minderaufwand**) (bisher: 1%)
 - Ein verbleibender Jahresfehlbetrag kann längstens in die 3 folgenden HH-Jahre vorgetragen werden
 - Es besteht keine Verpflichtung vor der Planung „neuer“ Verlustvorträge erst die „alten“ auszugleichen
ABER: kein Kaskadenvortrag möglich!
- **§ 76 Abs. 3 GO (neu!):**
„Die Haushaltssicherung steht der Wahrnehmung und Finanzierung von Aufgaben, zu denen die Gemeinde rechtlich verpflichtet ist, dem Grunde nach nicht entgegen. Dies gilt auch für die **Aufnahme von Krediten** [...] und das **Tätigen zwingend erforderlicher Investitionen** zur Wahrnehmung von Aufgaben, zu denen die Gemeinde rechtlich verpflichtet ist.“

I. 3. NKF-Weiterentwicklungsgesetz Nordrhein-Westfalen

Kommunale Kernhaushalte

- Regelungen zum Haushaltsausgleich (2)
 - **Nachtragssatzung § 81 Abs. 3 GO (erweitert gefasst!):**
 - Keine Nachtragssatzung bei bisher nicht veranschlagten oder zusätzlichen Aufwendungen für:
 - Unabweisbare Aufwendungen und Auszahlungen (Definition?)
 - Umschuldung von Krediten
 - Abweichungen vom Stellenplan und höheren Personalaufwendungen (wg. Besoldungs-/Tarifrecht)
 - **Investitionskredite bei vorläufiger Haushaltsführung (§ 82 GO):**
Erweiterung der Aufnahme von Investitionskrediten bis zu $\frac{1}{4}$ des Durchschnitts der Kreditermächtigungen der beiden Vorjahre (vorher: nur Vorjahr)
 - **Liquiditätskredite (§ 89 GO):**
 - Sicherstellung, dass Liquiditätskredite nicht investiv verwandt werden → „Bereinigung“
 - Liquiditätskredite sollen spätestens nach 36 Monaten zurückgezahlt werden

I. 3. NKF-Weiterentwicklungsgesetz Nordrhein-Westfalen

Kommunale Kernhaushalte

Jahresabschluss und Prüfung

- Ein **Jahresfehlbetrag**
 - **soll** durch Entnahme aus der Ausgleichrücklage gedeckt werden
 - **ist** spätestens nach 3 Jahren mit der Allgemeinen Rücklage zu verrechnen
- **Anhang**: Angaben für Verwaltungsvorstand und Ratsmitglieder sind deutlich reduziert
 - > nur noch **Familienname** und **mindestens ein Vorname**
 - > kein Beruf und keine Mitgliedschaften mehr!
- **Aufstellungsfrist** auf 6 Monate verlängert
- **Wechsel des Abschlussprüfers** nach 5 aufeinanderfolgenden Prüfungen (§ 102 Abs. 2 GO)
 - ➔ **Interne Rotation** möglich
 - ➔ **5-Jahres-Frist beginnt** mit der Gesetzesverkündung **am 05.03.2024**

I. 3. NKF-Weiterentwicklungsgesetz Nordrhein-Westfalen

Eigenbetriebe / Eigengesellschaften / Anstalten

Jahresabschluss und Prüfung

- Bilanzierung nach den Vorschriften der **GO NRW, EigVO NRW, KUV** und der **Betriebssatzung**
- **Aufstellung** nach den Vorschriften für Kapitalgesellschaften (nicht mehr große KapG!)
 - ➔ Bilanzierung hängt von den **Größenkriterien** ab (mind. 2 Kriterien dürfen nicht überschritten werden ➔ Bilanzsumme: € 7,5 Mio. / Umsatz: € 15 Mio. / 50 Mitarbeiter)
 - ➔ Wegfall des Lageberichts bei Eigenbetrieben und AÖRs, bei Eigengesellschaften größenabhängig
- **Anhang:** Angaben für Verwaltungsvorstand und Ratsmitglieder sind deutlich reduziert
 - > nur noch **Familienname** und **mindestens ein Vorname**
 - > kein Beruf und keine Mitgliedschaften mehr!
 - > ABER: **Bezüge** sind weiterhin anzugeben!
- **Nachhaltigkeitsberichterstattung?**
Nur wenn die Satzung die Aufstellung eines Lageberichts verlangt und die Nachhaltigkeitsberichterstattung nicht ausdrücklich ausnimmt
- Der WP hat in seinem Prüfungsbericht auf die **angemessene Verzinsung des von der Gemeinde zur Verfügung gestellten Eigenkapitals** einzugehen

I. 3. NKF-Weiterentwicklungsgesetz Nordrhein-Westfalen

Eigenbetriebe / Eigengesellschaften / Anstalten

Jahresabschluss und Prüfung

- **Prüfungspflicht?**
 - bei **Eigenbetrieben** und **AöRs**: **größenunabhängige Prüfungspflicht**
 - Bei **Eigengesellschaften**: Prüfungspflicht richtet sich nach Handelsrecht (größenabhängig) und/oder nach dem Gesellschaftsvertrag
- **Wechsel des Abschlussprüfers** nach 5 aufeinanderfolgenden Prüfungen (§ 102 Abs. 2 GO)
 - ➔ Gilt für **Kernhaushalte** und **Eigenbetriebe** (*nicht für Eigengesellschaften und AöRs*)
 - ➔ **Interne Rotation** möglich
 - ➔ **5-Jahres-Frist beginnt** mit der Gesetzesverkündung **am 05.03.2024**

I. 3. NKF-Weiterentwicklungsgesetz Nordrhein-Westfalen

Hinweise

- Anpassung der Satzungszustimmungen bzw. Gesellschaftsverträge?
 - Einsparpotentiale / Vorteile (?)
 - Vermeidung der Erstellung eines Lageberichts → ABER: Informationsgehalt geht verloren
 - Für Eigengesellschaften: Vermeidung der Prüfungspflicht
 - Nachteile / Risiken
 - **Abschlussqualität** hängt von den erstellenden Personen ab; kein wirkliches qualitatives 4-Augen-Prinzip
 - Risiken für die **Rechtssicherheit von Gebührenkalkulationen**
 - **Politische Entscheidungen** (z.B. Investitionen, Steuererhöhungen etc.) sind auf Basis eines geprüften Zahlenwerkes leichter argumentier- und durchsetzbar
 - Ratsmitglieder haben oft nur **eingeschränkte Bilanzierungskennntnisse**
 - § 113 Abs. 6 GO NRW: Betriebswirtschaftliche Erfahrung und Sachkunde der Vertreter der Gemeinde!
 - Auswirkungen auf die **Beschaffung von Kreditmitteln**
 - **Haftung** von Bürgermeister und Kämmerer
 - WP als **Haftungsschuldner** fällt aus

II. Nds. Gesetz zur Beschleunigung kommunaler Abschlüsse (NBKAG)

- beschlossen am 08.02.2024
- **Übergangsregelungen** für Jahresabschlüsse, konsolidierte Gesamtabstschlüsse und Jahresabschlussprüfungen
- Aufstellungserleichterungen durch Beschluss der Vertretung:
 - gilt für alle noch offenen Jahresabschlüsse der Haushaltsjahre bis einschließlich **2022**
 - keine Erstellung eines **Anhangs**
 - keine Erstellung von **Teilrechnungen** (Teilergebnis- und Teilfinanzrechnungen)
 - Keine Erstellung des **konsolidierten Gesamtabstchlusses** bis einschließlich HH-Jahr **2020**
 - Keine **Kapitalflussrechnung** für den Konsolidierungsbericht bis einschließlich HH-Jahr **2021**
 - Restriktion: Sofern die Beschlüsse über die entsprechenden Abschlüsse nicht bis zur Aufstellung der HH-Satzung für das Jahr 2025 gefasst sind
 - ➔ **Vorlage eines Zeitplans** unter Einbindung des Rechnungsprüfungsamtes!
 - Die **HH-Satzungen der Jahre 2028 – 2031** dürfen der Aufsicht erst vorgelegt werden, wenn die Beschlüsse über die jeweils 4 Jahre zuvor liegenden HH-Jahre (2024 – 2027) gefasst worden sind – **Die Kommunalaufsicht kann Ausnahmen zulassen ...**

II. Nds. Gesetz zur Beschleunigung kommunaler Abschlüsse (NBKAG)

- Erleichterungen für Jahresabschlussprüfungen durch Beschluss der Vertretung:
 - ➔ **Keine Prüfung des Jahresabschlusses durch die Rechnungsprüfung**
 - gilt für alle noch offenen Jahresabschlussprüfungen der **Haushaltsjahre bis einschließlich 2022**
 - gilt für **Gemeinden** und **Samtgemeinden**
(**gilt nicht:** für große selbständige Städte, Hannover, Göttingen)
 - Unterrichtung des RPA, der Kommunalaufsichtsbehörde und ggf. der Samtgemeinde über den Beschluss

III. Wirtschaftlichkeit in der Kommunalverwaltung

Ursachen potentieller Ineffizienz

- **Größe** der Kommunalverwaltung
 - zu groß: überproportionale Neigung zur **Regelorientierung** und **Bürokratisierung** (Bsp. München)
 - zu klein: **Kaum Skaleneffekte**, **Fachkräftemangel** (quantitativ + qualitativ)
(85% der Kommunen haben weniger als 10.000 Einwohner)
- **Eigeninteressen** aller Akteure
 - Verwaltung (Erhöhung von Personal- und Sachbudget, „Experten-Laien-Dilemma“)
 - Wähler („Fiskalillusion“, Gruppeninteressen, persönliche Optimierung)
 - Politik (Stimmenmaximierung, politische Rendite)
- **Rahmenbedingungen** kommunaler Organisationen
 - Monopolangebote des Leistungsspektrums fördern Unwirtschaftlichkeiten
 - Haushaltsrecht (keine Steigerung durch Doppik) / Dienstrecht (leistungsorientierte Besoldung)
 - Wirtschaftlichkeitskontrolle des Verwaltungshandels findet i.d.R. nicht statt
 - Führungssystem (Fehlen von monetären Anreizen, Sanktionen, Leistungskontrollen)
 - Trennung von Fach- und Ressourcenverantwortung (Finanzen + Personal vs. Fachämter)
 - Zielkonflikte zwischen Verwaltung und Politik

III. Wirtschaftlichkeit in der Kommunalverwaltung

Bisherige Reformversuche

- Weimarer Republik: **Verwaltungsvereinfachung**
- 1970er Jahre: „**Planungseuphorie**“ (Ausbau der Verwaltungen zur Steuerung gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Entwicklungen)
- Seit 1973: **marktwirtschaftliche Überzeugungen**
 - Gebietsreformen (1968: 24.300 Gemeinden; 1980: 8.400 Gemeinden; Landkreise: minus 44%)
→ Leistungssteigerungen (+) / Wirtschaftlichkeitsgewinne (+/-)
 - Nutzen-Kosten-Untersuchungen (Bundeshaushaltsordnung 1969; oftmals nur Prüfung von Alternativen)
- 1980er Jahre: „**Neues Steuerungsmodell**“
- 1990er Jahre: **Privatisierungen**; Direktwahl des **Hauptverwaltungsbeamten** (weg von ehrenamtliche Steuerung)
- 2000er Jahre: **Einführung des kaufmännischen Rechnungswesens**; **PPP-Modelle**; **interkommunale Zusammenarbeit**
- Seit den 2010er Jahren: **E-Government** (Onlinezugangsgesetz von 2017); **Trendumkehr bei der Privatisierung** (WWE; Vonovia)

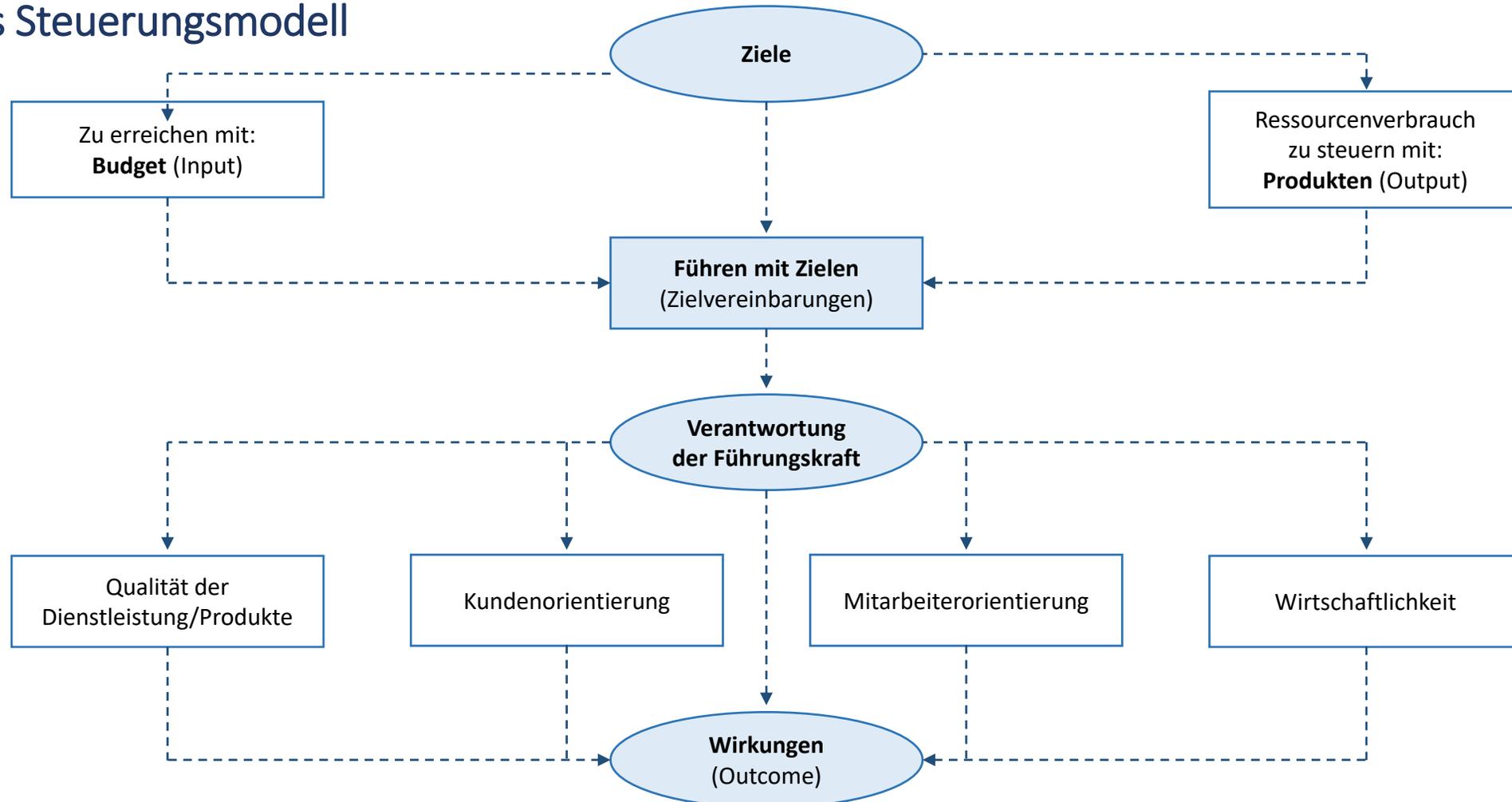
III. Wirtschaftlichkeit in der Kommunalverwaltung

Neues Steuerungsmodell: Lösungsansätze für die strukturellen Probleme der Verwaltung

Strukturelle Probleme der Verwaltung	Lösungsansätze
Geringe Zielorientierung / dominierende Regelorientierung	<ul style="list-style-type: none"> • Einführung eines Ziele-Systems • Führen mit Zielen und Zielvereinbarungen
Geringe Ergebnisorientierung / „System organisierter Unverantwortlichkeit“	<ul style="list-style-type: none"> • Zusammenführung von Fach- und Ressourcenverantwortung (Budgetierung) • Forcierung der Projektarbeit
Schlechte Stimmung und gering motivierte Mitarbeiter/innen	<ul style="list-style-type: none"> • Personalentwicklung • Veränderte Personalauswahl (Quereinsteiger) • Partizipativer Führungsansatz
Führungsverständnis und Führungskultur	<ul style="list-style-type: none"> • verbindliche Führungsphilosophie • Veränderte Führungskräfteauswahl • Coaching der Führungskräfte
Abstimmungsprobleme zwischen politischer Führung und Verwaltungsapparat	<ul style="list-style-type: none"> • Schaffung effektiver Steuerungseinheiten • Reform der Ratsarbeit

III. Wirtschaftlichkeit in der Kommunalverwaltung

Neues Steuerungsmodell



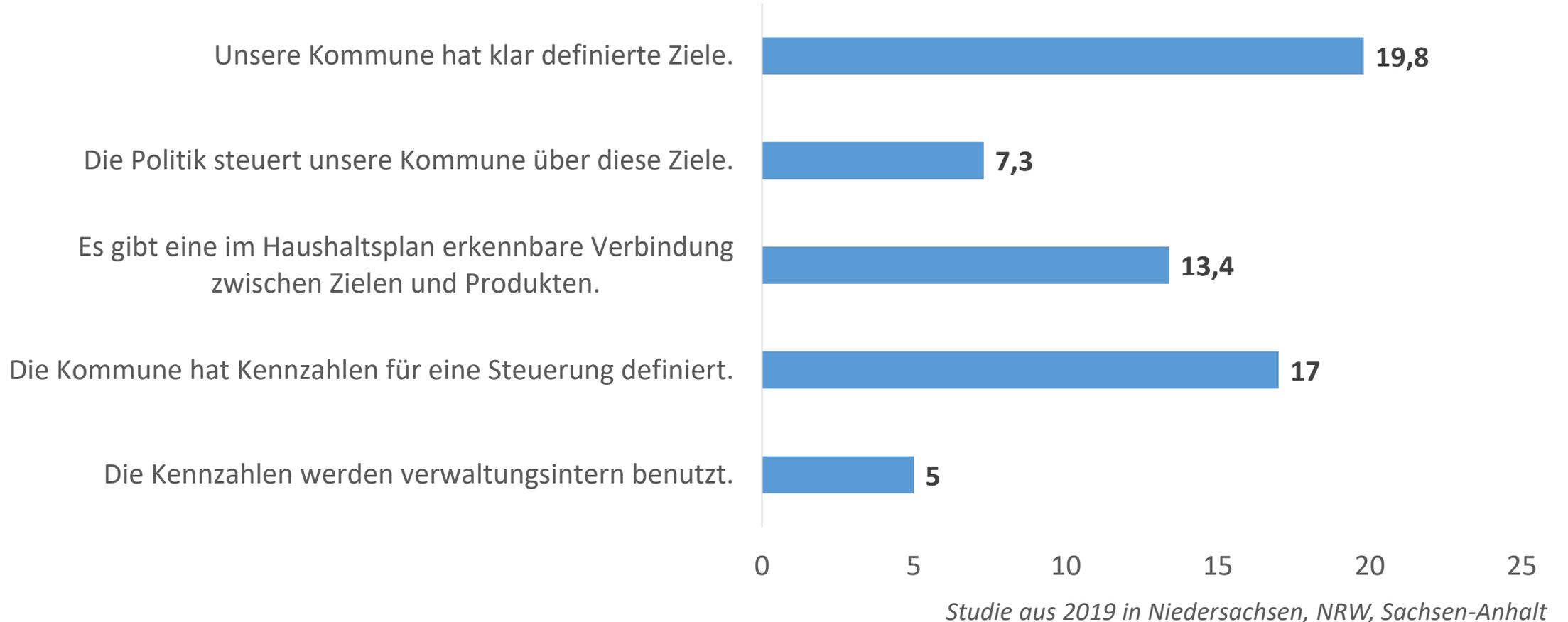
III. Wirtschaftlichkeit in der Kommunalverwaltung

Schwächen des Neuen Steuerungsmodells in der kommunalen Realität

- **Politische Rationalität**
 - Rat: Definieren von strategischen Zielen („was“?)
 - Realitäts-Problem: Politische Rivalität; Motivation der ehrenamtlichen Betätigung
 - Verwaltung: operative Umsetzung („wie“?)
 - Problem: fehlende Zielsteuerung innerhalb der Verwaltung („do-ut-des-Verhalten“ statt betriebswirtschaftlicher Steuerungsinstrumente)
→ Suche nach Kompromissen; vage gehaltene Zielvorgaben
- **Controlling**
 - Oftmals Gleichsetzung mit dem externen Rechnungswesen (Ausnahme: Gebührenkalkulationen)
 - Budgetierung hat sich zwar durchgesetzt ... → Verknüpfung mit Zielvorgaben fehlt aber oftmals
 - Benchmarking (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt))
→ **Outputorientierte statt inputorientierte Fokussierung**

III. Wirtschaftlichkeit in der Kommunalverwaltung

Steuerung durch Kennzahlen?



III. Wirtschaftlichkeit in der Kommunalverwaltung

E-Government: Digitalisierung als Lösung/Ergänzung?

Ausgangslage

- Deutschland liegt in Europa unter dem EU-Durchschnitt (Spitzenreiter: Estland, Dänemark, Finnland)
- Onlinezugangsgesetz 2017 sieht vor, dass die meisten öffentlichen Dienstleistungen bis Ende 2022 online angeboten werden sollen (-> häufig werden nach wie vor manuelle Unterschriften gefordert; digitale Infrastruktur)

Problemkreise (1) (was muss überwunden werden?)

- Was fehlt?
 - **Strategische Einbettung** (integriertes Stadtentwicklungskonzept („smart city“))
 - Einbindung aller Bereiche (Bildung, Infrastruktur, Bürgerservice, Personal, Finanzen etc.)
 - Strategiebeschluss durch Rat („was“) / Umsetzung durch Verwaltung („wie“)
 - „Culture eats strategy for breakfast“
 - ➔ Schaffung einer digitalen Aufgeschlossenheit
 - ➔ Wandel im Führungsverständnis!
 - **fehlendes IT-Know-how; fehlende Endgeräte**

III. Wirtschaftlichkeit in der Kommunalverwaltung

E-Government: Digitalisierung als Lösung/Ergänzung?

Problemkreise (2) (was muss erreicht werden?)

- **Grundverständnis:** Steigerung der Dienstleistungsqualität vs. Arbeitserleichterung
→ **Kein Spannungsverhältnis zwischen Wirtschaftlichkeit – Kundenzufriedenheit – Mitarbeiterzufriedenheit!**
- **Kundenorientierung:** sofortige, oder mindestens schnelle Antworten auf Emails (Amazon, First-Level Support, bedienerfreundliches Serviceportal)
- **Umsetzungshürden:**
 - IT-Projekte bestehen zu **80% aus Prozessoptimierung** und nur zu 20% aus der Einführung des neuen Systems
→ keine Digitalisierung des Status quo!
 - Prozesse müssen aus Kundensicht gedacht und digitalisiert werden
→ Definieren eines Standardprozesses, Vermeidung von Prozessvarianten mit geringer Relevanz
→ Regelmäßige Überprüfung der Prozesse („Zurückschneiden von Wildwuchs“)

III. Wirtschaftlichkeit in der Kommunalverwaltung

E-Government: Digitalisierung als Lösung/Ergänzung?

Zusammenfassung der Umsetzungsschritte

- Entwicklung einer **Digitalisierungsvision** und **Beschluss** durch den Rat
- **Zielentwicklung** in den einzelnen Bereichen und „Einschwören/Mitnehmen“ der **Mitarbeiter** (Qualifizierung)
- Entwicklung von **kundenorientierten Standardprozessen**
 - ➔ Entwicklung neuer Prozesse – weg vom Status quo! (=> eine andere Art zu arbeiten)
 - ➔ Austausch mit anderen Kommunen, die schon Erfahrungen gesammelt haben
- **Umsetzung:**
 - Projektteams: Fachlichkeit und Digitalisierungs-Know-how notwendig
 - Projektcontrolling (Kennzahlen; regelmäßiges Reporting)
 - Externe Unterstützung
 - Anwendertests schon vor dem „Scharfschalten“
 - Kontinuierliche Prozessanpassung und -verbesserung



VAN DER VALK
HOTEL MELLE - OSNABRÜCK

∞ Mittagsmenü ∞

Tomatencremesuppe

Schnitzel mit Champignonrahm

Kabeljau in Weißweinsauce

Hähnchengyros mit Tzaziki

Ofenkartoffeln, Reis, Spätzle

Blumenkohl/Brokkoli, Leipziger Allerlei, Marktgemüse

Bunte Reise durch die Patisserie