



Städte- und Gemeindebund
Nordrhein-Westfalen

■ Städte- und Gemeindebund NRW • Postfach 10 39 52 • 40030 Düsseldorf

Stadt Emsdetten
Herrn Bürgermeister
Georg Moenikes
Am Markt 1

48282 Emsdetten

Postfach 10 39 52 • 40030 Düsseldorf
Kaiserswerther Straße 199-201
40474 Düsseldorf
Telefon 0211 • 4587-1
Telefax 0211 • 4587-211
E-mail: info@kommunen-in-nrw.de
pers. E-mail: Hans.Gerd.vonLennep@kommunen-in-nrw.de
Internet: www.kommunen-in-nrw.de

Aktenzeichen: I 020-08-26 vI/gr
Ansprechpartner: Beigeordneter von Lennep
Durchwahl 0211 • 4587-223

4. Mai 2010

Bürgerbegehren „Pro Patengeld“

Sehr geehrter Herr Bürgermeister Moenikes,

bezüglich Ihrer Anfrage vom 23.04.2010 nehmen wir wie folgt Stellung:

Der Rat der Stadt Emsdetten hat gem. § 26 Abs. 6 Satz 1 GO darüber zu entscheiden, ob das am 19.04.2010 eingereichte Bürgerbegehren „Pro Patengeld“ zulässig ist.

Die Gemeindeordnung normiert in § 26 Abs. 2 bis 5 eine Reihe von Voraussetzungen, die im vorliegenden Fall – mit Ausnahme des Kostendeckungsvorschlages – offensichtlich vorliegen. Wir dürfen insofern Bezug nehmen auf Ihr Schreiben vom 23.04.2010.

Der Kostendeckungsvorschlag ist als Bestandteil des Bürgerbegehrens Voraussetzung für dessen Zulässigkeit. Dies ergibt sich aus dem Wortlaut des § 26 Abs. 2 GO, der die rechtliche Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens von der Einhaltung bestimmter zwingender Anforderungen abhängig und für den Finanzierungsvorschlag keine Ausnahme macht. Sinn und Zweck des Kostendeckungsvorschlages ist es, den zur Unterzeichnung aufgerufenen Bürgerinnen und Bürger die finanziellen Auswirkungen der vorgeschlagenen Maßnahme deutlich zu machen. Gefordert wird die Selbstverantwortung für die die Bürgerschaft insgesamt treffende Kostenbelastung (Rehn/Cronauge: GemO NRW § 26 Anm. III 3).

Nach dem Wortlaut des § 26 Abs. 2 Satz 1 GO muß ein Vorschlag zur Deckung der anfallenden Kosten der angestrebten Maßnahme gemacht werden, der nach den gesetzlichen Bestimmungen durchführbar ist. Das Gesetz verlangt Angaben darüber, welche Kosten (auf der Aufwandseite) mit der Maßnahme verbunden sind und wie diese (auf der Ertragseite) im Rahmen des Haushaltsrechts gedeckt werden können.

Die Initiatoren beziffern die Kosten des Programms „Pro Patengeld“ in 2010 auf ca. 760.600 Euro und in den Jahren 2010 bis 2013 auf insgesamt ca. 2.941.500 Euro. Diese Posten sollen gedeckt werden zum Teil durch Einsparungen an anderer Stelle. So soll auf die Finanzierung der Essenszuschüsse in den Kindertageseinrichtungen und offenen Ganztagschulen sowie auf die Gutscheine für Schwimmkurse verzichtet werden. Für 2010 ergibt dies eine Minderung des Kostenvolumens des Programms „Pro Patengeld“ in Höhe von 128.250 Euro sowie für die Jahre 2010 bis 2013 ein Gesamtvolumen von ca. 1.028.700 Euro. Der offenstehende Betrag von 2.545.150 Euro soll durch Reduzierung der Ausgleichsrücklage gedeckt werden.

Mit dem ersten Teil des Kostendeckungsvorschlages (Streichung der Essenszuschüsse und der Gutscheine zugunsten des Programms „Pro Patengeld“) werden die Mehraufwendungen des Programms „Pro Patengeld“ durch die Minderaufwendungen der Zuschüsse in anderen Bereichen gedeckt.

Anders zu beurteilen ist u.E. der Teil des Deckungsvorschlages, der eine Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage vorsieht. Dies ist unter Berücksichtigung der Regelungen des NKF uE kein „nach den gesetzlichen Vorschriften durchführbarer“ Kostendeckungsvorschlag.

Die gesetzlich eingeräumte Möglichkeit der Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage hat einen ganz bestimmten, eng umrissenen Hintergrund: Hintergrund ist der Umstand, dass die systembedingte Berücksichtigung des vollständigen Ressourcenverbrauchs bei Umstellung von der Kameralistik auf das Neue Kommunale Finanzmanagement erhebliche Auswirkungen auf die kommunale Haushaltswirtschaft hat. Da die Umstellung auf das neue System „bei laufendem Betrieb“ vorzunehmen war, bedurfte es eines Spielraums für die Gemeinden, der es ihnen ermöglichte, eigenverantwortlich eine haushaltswirtschaftlich verträgliche Anpassung ihres Haushalts an die Ausgleichsregel des Ressourcenverbrauchs-konzeptes vornehmen zu können (IM, Handreichung, § 75, S. 62). Man wollte verhindern, dass sich an jede Reduzierung vorhandenen Eigenkapitals bereits die Rechtsfolge eines Haushaltssicherungskonzeptes knüpfte (Bickeböller/Pehlke: Haushaltsausgleich in der Doppik, GemHH 2003, S. 97 ff). Die Ausweisung der Ausgleichsrücklage in der Eröffnungsbilanz ist ein Kompromiss bis zur erneuten Evaluation der Regelung durch den Gesetzgeber (Freytag/Hamacher u.a., NKF NRW § 75 Anm. 6), ist also eine „vorübergehende“ Möglichkeit zur Herstellung eines nur fiktiven Haushaltsausgleichs ohne nähere Prüfung der Aufsichtsbehörde.

Zu den gesetzlichen Bestimmungen, mit denen der Kostendeckungsvorschlag übereinstimmen muss, gehören die des Haushaltsrecht. Oberstes Prinzip der gemeindlichen Haushaltswirtschaft ist die stetige Sicherung der Aufgabenerfüllung. § 75 Abs. 1 GO verbindet den Auftrag zur Sicherung der stetigen Aufgabenerfüllung mit dem Gebot der wirtschaftlichen, effizienten und sparsamen Führung der Haushaltswirtschaft. Konsequenterweise verpflichtet § 75 Abs. 2 GO die Gemeinden so zu wirtschaften, dass der Haushalt in jedem Jahr in Planung und Rechnung ausgeglichen ist. Er ist ausgeglichen, wenn der Gesamtbetrag der Erträge die Höhe des Gesamtbetrages der Aufwendungen erreicht oder übersteigt (§ 75 Abs. 2 Satz 1 und 2 GO). Ein echter Haushaltsausgleich setzt also voraus, dass die Ergebnisrechnung keinen negativen Saldo aufweist (Freytag/Hamacher u.a.: NKF NRW § 75 Anm. 6). Die Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage zur Kostendeckung einer beantragten Leistung ist de facto eine Minderung des Eigenkapitals (§ 75 Abs. 3 Satz 1 GO) und keine ergebniswirksame Deckung der Kosten. Der Rückgriff auf die Ausgleichsrücklage bestätigt insofern lediglich die durch die beantragte Leistung entstehende Vermögensminderung, und damit die ungelöste Deckungslücke.

Die bislang bekannte Rechtsprechung hat Kostendeckungsvorschläge für unzulässig erklärt, die nur pauschal auf allgemeine Haushaltsmittel verwiesen. Dem hat das Bürgerbegehren durch die präzisen Zahlenangaben Rechnung getragen. Gleichwohl geht auch diese Rechtsprechung davon aus, dass die Deckung der Kosten mit „Einnahmen“ (OVG Saarland, B.v. 17.1.2005) bzw realen Haushaltsmitteln (VG Düsseldorf, Urt. V. 13.2.1998, StGR 1998, S. 124ff) zu bewerkstelligen ist. Zitat VG Düsseldorf: „Denn der Begriff der „allgemeinen Haushaltsmittel“ ist für die Bürger inhaltsleer. Er suggeriert, dass im Gemeindehaushalt Mittel zur Aufbringung von Ausgaben vorhanden sind, ohne dass indessen deren Herkunft offengelegt wird.“ Gefordert wird jedoch in allen Fällen eine reale Finanzierung. So auch OVG NRW, B.v. 19.3.2004 – 15 B 522/04: „Der Kostenbegriff soll sicherstellen, dass die Bürger keine Massnahmen beschliessen, ohne über die Aufbringung der Mittel, die wegen der vermögensmindernden Massnahme aufgewandt werden müssen, im Wege des Deckungsvorschlages zu befinden“.

Mit dem Bürgerentscheid treffen die Bürgerinnen und Bürger eine Entscheidung über eine Kosten verursachende konkrete Einzelmassnahme. Deren Kostendeckung ist in § 75 GO

aufgestellten Grundsätze erfordert eine ergebniswirksame Finanzierung. Hierzu reicht uE ein buchungstechnisch hergestellter fiktiver Haushaltsausgleich nicht aus. Für diese Interpretation spricht aus Sicht der potentiellen Unterstützer/innen, dass es für deren Entscheidung erheblich ist, ob die Kostendeckung der beantragten Massnahme durch Verringerung des Eigenkapitals oder durch zusätzliche Einnahmen bzw Einsparungen an anderer Stelle herbeigeführt wird. Dass die Ausgleichsrücklage eine Verringerung des Eigenkapitals bedeutet, dürfte kaum einer Bürgerin bzw einem Bürger bekannt sein. Der Begriff suggeriert umgangssprachlich vielmehr das Vorhandensein von Finanzmitteln, die für einen Defizitenausgleich zur Verfügung stehen. Das Gegenteil ist in der Systematik des NKF jedoch der Fall.

Das Bürgerbegehren, das mit seinem Kostendeckungsvorschlag in nicht unwesentlicher Höhe auf die Ausgleichsrücklage zurückgreift, ist daher u.E. unzulässig. Rechtsprechung und Literatur über die Bewertung des Kostendeckungsvorschlages iSd NKF liegen noch nicht vor. Mit der Beantwortung Ihrer Anfrage wurde sozusagen „Neuland“ betreten. Da die Angelegenheit aus Sicht der Geschäftsstelle durchaus grundsätzliche Bedeutung hat, würden wir die Herbeiführung einer Gerichtsentscheidung durchaus begrüßen.

Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung


(Hans-Gerd von Lennep)