

II.

**Orientierungsdaten 2011 – 2014
für die mittelfristige
Ergebnis- und Finanzplanung
der Gemeinden und Gemeindeverbände
des Landes Nordrhein-Westfalen**

RdErl. des Ministeriums für Inneres und Kommunales
Az. 33-46.05.01-264/10
v. 23.9.2010 in der Fassung der Änderung v. 3.11.2010

Nachfolgend gebe ich gemäß § 6 Abs. 2 der Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO NRW) vom 16. November 2004 (GV. NRW. S. 644, berichtigt GV. NRW. 2005, S. 15) in Verbindung mit § 84 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Juli 1994 (GV. NRW. S. 666), zuletzt geändert durch Artikel I des Gesetzes zur Förderung der politischen Partizipation in den Gemeinden vom 30. Juni 2009 (GV. NRW. S. 380), im Einvernehmen mit dem Finanzministerium die Orientierungsdaten 2011 bis 2014 für die mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung der Gemeinden und Gemeindeverbände des Landes Nordrhein-Westfalen bekannt.

**I.
Allgemeine Erläuterungen**

**1.
Grundlagen der Orientierungsdaten 2011 – 2014**

Die Orientierungsdaten berücksichtigen:

- die Ergebnisse des Arbeitskreises Steuerschätzungen vom Mai 2010,
- die Entwicklungen des Landeshaushaltes und des kommunalen Finanzausgleichs,
- die Projektion der Zentralen Datenstelle der Finanzminister zur Entwicklung der öffentlichen Haushalte in den Jahren 2010 bis 2014,
- die Zielprojektionen des Stabilitätsrates, insbesondere seine Empfehlungen zur strikten Haushaltskonsolidierung,
- die Stabilitätskriterien der Europäischen Union und
- aktuelle Erkenntnisse des Ministeriums für Inneres und Kommunales.

Die Orientierungsdaten gehen in der Regel von der geltenden Rechtslage aus.

Hiervon wurde bezüglich der Gemeindefinanzierungsgesetze abgewichen. Die neue Landesregierung hat beschlossen, die Finanzausstattung der Gemeinden als Soforthilfe bereits im Gemeindefinanzierungsgesetz 2010 durch strukturelle Änderungen um rund 300 Mio. EUR zu verbessern. Wegen der Bedeutung dieser konkreten Maßnahme sind diese Mittel in den Zuweisungen des Landes im Rahmen des Steuerverbundes (siehe II. 1) enthalten. Diese Orientierungsdaten gehen davon aus, dass die strukturellen Änderungen sowohl für das GFG 2010 als auch in der Planungsperiode bis 2014 Bestandteile der jeweiligen Gemeindefinanzierungsgesetze sein werden.

Weiter hat die Landesregierung beschlossen – erstmals im Haushaltsjahr 2011 – im Rahmen eines „Stärkungspakts Stadtfinanzen“ eine Konsolidierungshilfe für besonders belastete Kommunen zu leisten. Deren Ausgestaltung steht im Detail noch nicht fest. Die Landesregierung wird nach der Vorlage des Gutachtens von Prof. Junkernheinrich und Prof. Lenk, das Anfang November 2010 fertig gestellt sein und Antworten auf zahlreiche offene Fragen geben soll, Gespräche insbesondere mit den kommunalen Spitzenverbänden führen und danach die erforderlichen Entscheidungen treffen. Für eine Berücksichtigung der Hilfeleistung im Rahmen dieser Orientierungsdaten oder im Rahmen der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung von Gemeinden ist es daher noch zu früh.

Nicht berücksichtigt werden konnten die Beratungen der Gemeindefinanzkommission auf Bundesebene, weil konkrete Ergebnisse zum Zeitpunkt der abschließenden Bearbeitung dieses Runderlasses nicht vorlagen.

**2.
Steuerschätzungen und Annahmen zu Einzahlungen und Erträgen**

Die Orientierungsdaten zu den steuerlichen Einzahlungen sowie zu den Erträgen aus dem Familienleistungsausgleich und den Zuweisungen des Landes im Rahmen des Steuerverbundes basieren auf der für das Land Nordrhein-Westfalen vom Finanzministerium NRW regionalisierten Steuerschätzung des Arbeitskreises Steuerschätzung von Mai 2010, den Entwicklungen des Landeshaushaltes und des kommunalen Finanzausgleichs und dem geltenden Steuerrecht.

Da der Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ nur die tatsächlichen Zuflüsse für das jeweilige Haushaltsjahr betrachtet, sind seine Ergebnisse vom Mai 2010 nach wie vor an den Einnahmen ausgerichtet. Die Orientierungsdaten sind damit Einzahlungsgrößen. Eine periodengerechte Zuordnung des Zuflusses, zum Beispiel von Gewerbesteuervoraus- oder -nachzahlungen, kann nicht erfolgen, weil weder dem Ministerium für Inneres und Kommunales noch dem Finanzministerium die dafür notwendigen Prognosegrundlagen zur Verfügung stehen.

**3.
Gewerbesteuerumlage**

Die Entwicklung der einzelnen Komponenten des Vervielfältigers der Gewerbesteuerumlage wird nachfolgend in einer Tabelle angegeben:

Jahr	„Normal“-Vervielfältiger § 6 Abs. 3 GFRG		Erhöhung § 6 Abs. 3 GFRG (ab 1995)	Erhöhung für die Abwicklung des Fonds „Dt. Einheit“ § 6 Abs. 5 GFRG	Gesamt- Vervielfältiger
	Bund	Länder	Länder	Länder	
2010	14,5	20,5	29	7	71
2011	14,5	20,5	29	7*	71
2012	14,5	20,5	29	6*	70
2013	14,5	20,5	29	6*	70
2014	14,5	20,5	29	5*	69

* Die Erhöhungszahl für den Vervielfältiger wird durch Rechtsverordnung des Bundes festgesetzt. Die Angaben beruhen für die Jahre ab 2011 auf der Steuerschätzung vom Mai 2010. Der Vervielfältiger für das Jahr 2011 wird nach der Steuerschätzung im November 2010 ermittelt.

Für den Vervielfältiger der Gewerbesteuerumlage wurden ab 2010 35 Punkte eingeplant. Aufgrund der Entwicklung des Gewerbesteueraufkommens werden für die fortwirkende Belastung aus dem Fonds „Deutsche Einheit“ in 2011 7 Vervielfältigerpunkte geschätzt. Der Vervielfältiger für das Jahr 2011 wird nach der Steuerschätzung im November 2010 ermittelt und festgesetzt. In Folge des erwarteten Anstiegs des Gewerbesteueraufkommens ist mit einem Rückgang des Vervielfältigers für die Abwicklung des „Fonds Deutsche Einheit“ auf 6 Punkte in den Jahren 2012 und 2013 sowie 5 Punkte im Jahr 2014 zu rechnen.

**4.
Beteiligung der Kommunen an den finanziellen Folgelasten des Landes aufgrund der Deutschen Einheit**

Die Beteiligung der Kommunen an den finanziellen Folgelasten der Deutschen Einheit ist nach dem Einheitslastenabrechnungsgesetz vom 9. Februar 2010 (GV. NRW. S.127) abzurechnen. Nach § 1 Abs. 3 erfolgt die Abrechnung innerhalb von zwei Jahren nach Ablauf des Abrechnungsjahres. Danach werden in der Ergebnis- und Finanzplanungsperiode 2011 – 2014 folgende Abrechnungen durchgeführt:

Im Haushaltsjahr:	Abrechnung des Haushaltsjahres:
2011	2009
2012	2010
2013	2011
2014	2012

Die Abrechnung des Jahres 2009 im Jahr 2011 wird nach einer vorläufigen Schätzung zu Rückforderungen des Landes gegenüber den Kommunen in Höhe von rund 170 Mio. EUR führen. Absehbar ist, dass der vom Land geleistete pauschale Belastungsausgleich bei dieser Abrechnung um mehr als 80 Mio. EUR höher sein wird als die auszugleichenden kommunalen Belastungen im Rahmen der Finanzausgleichssystematik. Daher kommt es in jedem Fall auf der ersten Stufe der Abrechnung zu negativen Abrechnungsbeträgen. Auch bei der Abrechnung auf der zweiten Stufe werden nach gegenwärtigem Kenntnisstand für nahezu alle Gemeinden negative Abrechnungsbeträge entstehen.

Die Landesregierung hat in einer gemeinsamen Erklärung mit den Kommunalen Spitzenverbänden in Nordrhein-Westfalen am 10. September 2010 erklärt, dass sie auf Forderungen gegen die Kommunen, die sich aus der Abrechnung der Einheitslasten nach dem Einheitslastenabrechnungsgesetz ergeben, solange verzichtet wird, bis eine Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen über die Verfassungsmäßigkeit dieses Gesetzes vorliegt. Bei der Abrechnung der Einheitslasten für das Jahr 2009, die im Jahr 2011 durchgeführt werden soll, hat die Landesregierung zugesagt, die Forderungen gegen die Kommunen, die sich nach vorläufigen Schätzungen auf rund 170 Mio. Euro belaufen, zu stunden. Bis die Abrechnungsbescheide für jede einzelne Kommune vorliegen, müssen diese Forderungen nicht in den Haushaltsplanungen berücksichtigt werden.

5.

Wirkung der Orientierungsdaten – Berücksichtigung örtlicher Besonderheiten

An den unter II. 1 vorgelegten Daten zu Einzahlungen und Aufwendungen sollen sich die Gemeinden und Gemeindeverbände bei der Aufstellung der Haushalte 2011 und bei der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung für die Jahre 2012 bis 2014 entsprechend § 16 Abs. 1 Stabilitäts- und Wachstumsgesetz (StWG) und der §§ 75 Abs. 1 und 84 GO NRW ausrichten. Die Orientierungsdaten sind Durchschnittswerte für alle Gemeinden und Gemeindeverbände des Landes Nordrhein-Westfalen. Sie geben Anhaltspunkte für die individuelle gemeindliche Finanzplanung. Es bleibt die Aufgabe jeder einzelnen Gemeinde und jedes Gemeindeverbands, anhand dieser Empfehlungen unter Berücksichtigung der örtlichen Besonderheiten die für ihre bzw. seine mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung zutreffenden bzw. erforderlichen Einzelwerte zu ermitteln und zu bestimmen. Dies gilt besonders für die Prognose der Einzahlungen bzw. Erträge aus der Gewerbesteuer, die je nach den wirtschaftlichen Gegebenheiten vor Ort erheblich von den prognostizierten Durchschnittsentwicklungen abweichen können.

Auch angesichts der Unsicherheiten hinsichtlich der weiteren Entwicklung in Folge der Wirtschafts- und Finanzkrise wird darauf hingewiesen, dass die Orientierungsdaten nicht schematisch der Haushaltsplanung zugrunde gelegt werden können. Vielmehr muss die örtliche Haushaltsplanung von den Orientierungsdaten abweichen, wenn zum Beispiel erkennbar wird, dass die gesamtwirtschaftliche Entwicklung anders als im Frühjahr angenommen verläuft, oder wenn sich abzeichnet, dass die örtliche Entwicklung wesentlich von der durchschnittlichen Entwicklung abweicht. Wesentliche Abweichungen der Haushaltsplanung von den Orientierungsdaten sollen den Aufsichtsbehörden erläutert werden.

6.

Empfehlungen für die mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung

Die weltweite Wirtschafts- und Finanzkrise wirkt massiv in der Ergebnis- und Finanzplanungsperiode 2011 bis 2014 aus. Nach einem negativen Finanzierungssaldo der Gemeinden in Nordrhein-Westfalen von rund 2 Mrd. EUR im Jahr 2009 ist auch für 2010 ein deutlich negativer Finanzierungssaldo zu erwarten.

Die kritische Finanzlage der Gemeinden in Nordrhein-Westfalen zeigt sich am Anstieg der Kassenkredite, die zum 30. 6. 2010 nach sprunghaften Zuwächsen im 1. und 2. Quartal des Jahres bereits 19,5 Mrd. EUR erreicht ha-

ben. Sie zeigt sich auch an der wachsenden Zahl von Gemeinden und Gemeindeverbände, die ihren Haushalt nicht ausgleichen können, von denen wiederum so viele wie nie zuvor nicht einmal ein genehmigungsfähiges Haushaltssicherungskonzept aufstellen können.

Ursachen für diese Entwicklung sind der Einbruch der Steuereinnahmen 2009 und 2010 sowie die zugleich steigenden Aufwendungen insbesondere für soziale Leistungen aber auch für Personal und Sachleistungen.

Diese Orientierungsdaten gehen auf der Basis der Steuerschätzung im Mai 2010 davon aus, dass die Steuereinnahmen im Jahr 2014 wieder das (hohe) Niveau des Jahres 2008 erreicht haben werden. Da die Aufwendungen aber weiter kontinuierlich zunehmen und von 2009 bis 2013 mit zusätzlichen Belastungen durch erhebliche Fehlbedarfe zu rechnen ist, wird auch in den Jahren ab 2014 ein hoher Konsolidierungsbedarf für viele Kommunen bestehen.

Die gesetzliche Pflicht zum Ausgleich des Haushalts in Erträgen und Aufwendungen besteht weiterhin, auch wenn die Rahmenbedingungen für die kommende Planungsperiode den Haushaltsausgleich erschweren. Der Rückgang bei den Steuererträgen und der auch in Folge der Krise steigende Druck auf wesentliche Aufwandspositionen machen es weiterhin erforderlich, sämtliche Konsolidierungsmöglichkeiten aufzuspüren und auszuschöpfen.

Eine besondere Herausforderung stellt die Bewältigung der Krisenfolgen insbesondere für die Gemeinden und Gemeindeverbände dar, die bereits in der Vergangenheit keinen ausgeglichenen Haushalt vorlegen konnten. In diesen Gemeinden und Gemeindeverbänden kann es erforderlich sein, die für die Aufwendungen genannten Orientierungsdaten noch zu unterschreiten. Dies gilt sowohl für die Haushalte, die durch Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage als ausgeglichen gelten (§ 75 Abs. 2 GO NRW), als auch für Haushalte, für die eine Genehmigung zur Inanspruchnahme der allgemeinen Rücklage erteilt wurde (§ 75 Abs. 4 GO NRW) und erst Recht für Gemeinden und Gemeindeverbände, die zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzepts (HSK) verpflichtet sind. Im Interesse der Erhaltung kommunaler Selbstverwaltung und der Generationengerechtigkeit muss es oberstes Ziel sein, den Haushaltsausgleich zu erreichen oder wenigstens ein genehmigungsfähiges Haushaltssicherungskonzept aufzustellen.

Besonders kritisch ist die Lage in den Gemeinden und Gemeindeverbänden einzustufen, bei denen im Zeitraum der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung die Überschuldung einzutreten droht oder bereits eingetreten ist. Die Anforderungen an das aufzustellende Haushaltssicherungskonzept sind dann noch höher. Es sind Maßnahmen erforderlich, die zum einen die Schiefelage des Haushalts beseitigen und das Eigenkapital erhalten, zum anderen – wenn es bereits aufgebraucht ist – um durch die Erwirtschaftung von Überschüssen wieder neues Eigenkapital zu bilden.

Für die Beurteilung der kommunalen Haushalte kommt es nach der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen vorrangig auf die Erträge und Aufwendungen an, weil sie zum Beispiel der Maßstab für den Haushaltsausgleich (§ 75 Abs. 2 GO NRW) sind. Allerdings darf die Bedeutung, die der von der Gemeindeordnung auch geforderten angemessenen Liquiditätsplanung (§ 89 Abs. 1 GO NRW) beigemessen wird, nicht unterschätzt werden.

Das Ministerium für Inneres und Kommunales verbindet mit der Bereitstellung der Orientierungsdaten 2011 bis 2014 auch die Erwartung, dass die Gemeinden und Gemeindeverbände die Aufstellung, Beratung und Beschlussfassung über ihren Haushalt wieder an der Vorgabe des § 80 Abs. 5 Sätze 1 und 2 GO NRW ausrichten. Danach soll die Anzeige der vom Rat (bzw. vom Kreistag oder von der Landschaftsversammlung) beschlossenen Haushaltssatzung mit ihren Anlagen bei der Aufsichtsbehörde spätestens einen Monat vor Beginn des Haushaltsjahres, das heißt bis spätestens zum 30. November, erfolgen, damit die Aufsichtsbehörde möglichst vor dem Beginn des neuen Haushaltsjahres das Prüfungsverfahren abschließen kann.

II. Orientierungsdaten und Erläuterungen

1.

Orientierungsdaten 2011 – 2014 für die mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung der Gemeinden und Gemeindeverbände des Landes Nordrhein-Westfalen

Absolut		Veränderungen gegenüber dem Vorjahr				
		Orientierungsdaten				
2009	2010	2010	2011	2012	2013	2014
in Mio. Euro		in %				

Einzahlungen / Erträge¹

Steuern und ähnliche Abgaben (Einzahlungen)	17.620	16.740	- 5,0	+ 3,4	+ 5,7	+ 5,8	+ 4,9
davon:							
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer ²	5.929	5.285	- 10,9	- 1,6	+ 5,7	+ 5,7	+ 4,6
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	842	859	+ 2,0	+ 1,3	+ 2,7	+ 2,0	+ 2,5
Gewerbsteuer (brutto)	8.029	7.725	- 3,8	+ 7,6	+ 7,4	+ 7,5	+ 6,3
Grundsteuer A und B	2.621	2.672	+ 2,0	+ 2,0	+ 2,0	+ 2,0	+ 2,0
Sonstige Steuern und ähnliche Einzahlungen	198	198	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Kompensation Familienleistungs- ausgleich und Kinderbonus in 2010 (Erträge)	605	715	+ 18,2	- 9,8	+ 3,9	+ 1,5	+ 2,2
Zuweisungen des Landes im Rahmen des Steuerverbundes (Erträge)³	7.973	7.898	- 0,94	+ 0,1	- 2,9	+ 3,2	+ 4,1
davon:							
Schlüsselzuweisungen an Gemeinden, Kreise und Landschaftsverbände	6.766	6.701	- 0,96	+ 0,1	- 2,4	+ 3,2	+ 4,1

¹ Bitte Erläuterungen unter I 2 beachten

² Angaben zu den Erträgen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer siehe Erläuterungen

³ Die Abfinanzierung des kommunalen Anteils nach dem Investitionsförderungsgesetz (sogenanntes Konjunkturpaket II) wird nach § 6 Zukunftsinvestitions- und Tilgungsfondsgesetz ab dem Haushaltsjahr 2012 durch einen pauschalen Abzug bei den finanzkraftunabhängigen Zuweisungen erbracht

Aufwendungen

Personalaufwendungen				+ 1,0	+ 1,0	+ 1,0	+ 1,0
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen				+ 1,0	+ 1,0	+ 1,0	+ 1,0
Sozialtransferaufwendungen			+ 3,5	+ 3,5	+ 2,5	+ 2,5	+ 2,5

Umlagegrundlagen

Umlagegrundlagen der Kreisumlagen	12.314	11.889	- 3,45	- 7,46	+ 4,06	+ 5,31	+ 4,75
Umlagegrundlagen der LVR-Umlage	13.161	12.649	- 3,92	- 6,69	+ 3,74	+ 5,21	+ 4,72
Umlagegrundlagen der LWL-Umlage	10.506	10.196	- 2,95	- 6,35	+ 3,19	+ 5,04	+ 4,67

2.

Erläuterungen**Steuern und ähnliche Abgaben**

Zu den Einzahlungen (siehe auch oben I. 2.) aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben in der Abgrenzung der finanzstatistischen Kontengruppe 60 (für Erträge 40) gehören die Realsteuern, die Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern, die sonstigen Gemeindesteuern (Kontenart 603 bzw. 403), die steuerähnlichen Einzahlungen (Kontenart 604 bzw. 404) und die Leistungen nach dem Familienleistungsausgleich.

Die Kompensationsleistungen umfassen 2010 auch die Komponente Kinderbonus in Höhe von 50 Mio. EUR. Nicht in den Beträgen und Veränderungsraten enthalten sind die Einzahlungen für die „Leistungen für die Umsetzung der Grundsicherung für Arbeitssuchende“ (Konto 6052 bzw. 4052).

Gemeindeanteil an der Einkommensteuer

Die Einzahlungen aufgrund des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer werden für das Jahr 2011 auf rd. 5.200 Mio. EUR geschätzt. Die Veränderungsrate für das Jahr 2011 (- 1,6 v. H.) wurde auf Grundlage der erwarteten Einzahlungen in Höhe von 5.285 Mio. EUR für 2010 berechnet. Die Schätzung basiert auf den Ergebnissen des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“. Mehreinnahmen durch die erwartete und auch eingetretene insgesamt moderate gesamtwirtschaftliche Belebung werden durch steuerrechtlich begründete Mindereinnahmen überkompensiert. Für die Folgejahre wurden die vom Arbeitskreis Steuerschätzungen prognostizierten Steigerungsraten angesichts der weiterhin bestehenden Risiken für die wirtschaftliche Entwicklung nicht vollständig ausgeschöpft.

Durch die Erhöhung der Abschlagszahlung für das vierte Quartal eines Jahres auf 110 % der Zahlungen für das dritte Quartal ist in Zukunft nicht mehr mit hohen Abrechnungsbeträgen zu rechnen, so dass Einzahlungen und Erträge voraussichtlich kaum von einander abweichen werden.

Wie in den vergangenen Jahren ist die Kompensationszahlung für die Verluste durch die Neuregelung des Familienleistungsausgleichs nicht im Einkommensteueranteil erfasst. Sie wird als Zuweisung an die Gemeinden weitergegeben. Für 2011 sind rd. 645 Mio. EUR vorgesehen. Der Rückgang gegenüber 2010 ist weitgehend auf den erst 2010 – nach Erhalt der Kompensation durch den Bund – gezahlten Ausgleich i.H.v. 50 Mio. EUR für den im Frühjahr 2009 ausgezahlten und mit den Einnahmen aus der Lohnsteuer verrechneten Kinderbonus nach § 66a Abs. 1 Satz 2 EStG zurückzuführen. Darüber hinaus erhalten Länder und Gemeinden 2010 gemäß Art. 8 des Gesetzes zur Förderung von Familien und haushaltsnahen Dienstleistungen von 22.12.2008 einen Festbetrag in Höhe von 281 Mio. EUR. 2011 wird dagegen dem Bund bei der Verteilung der Umsatzsteuer ein Festbetrag von 152 Mio. EUR zugeschrieben.

In 2011 werden außerdem die in 2010 geleisteten Kompensationszahlungen für die Neuregelung des Familienleistungsausgleichs nach Ist-Ergebnissen abgerechnet. Der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer und beide Kompensationszahlungen werden nach denselben Schlüsselzahlen auf die Gemeinden verteilt.

Seit 2009 gelten neue Schlüsselzahlen, die aufgrund der turnusmäßigen Umstellung auf die neueste verfügbare Einkommensteuerstatistik berechnet wurden (EStGemAntV 2009, 2010 und 2011, Anlage 1).

Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer

Die Einzahlungen aufgrund des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer werden im Jahr 2011 – abgeleitet aus den Ergebnissen der Mai-Steuerschätzung – rund 870 Mio. EUR betragen. Die ab 2009 gültigen Schlüsselzahlen zur Verteilung auf die Gemeinden sind in der Verordnung über die Aufteilung und Auszahlung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer (UStAufteilV) vom 16. Dezember 2008 (GV. NRW. S. 868) geregelt.

Gewerbsteuer

Auch die Schätzung der durchschnittlichen Entwicklung der Gewerbesteuereinzahlungen (brutto) lehnt sich eng an die Erwartungen des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ für die westdeutschen Länder an. Der im zweiten Halbjahr 2008 einsetzende massive Konjunktüreinbruch hat 2009 deutliche Spuren in der Entwicklung des Gewerbesteueraufkommens hinterlassen. Für 2010 wird ein weiterer – wenn auch abgeschwächter – Aufkommensrückgang erwartet. Ab 2011 soll sich die Entwicklung normalisieren. Die ab 2011 ausgewiesenen hohen Steigerungsraten sind auch dem deutlichen Rückgang der zu berücksichtigenden steuerrechtlich verursachten Mindereinnahmen zuzuschreiben. Da sich zur Mitte des Jahres 2010 abzeichnete, dass das Aufkommen der Gewerbesteuer im Jahr 2010 wieder das Vorjahresniveau erreichen könnte, muss für die Folgejahre mit eher geringeren Steigerungsraten gerechnet werden.

Angesichts der starken Unterschiede in der örtlichen Aufkommensentwicklung kann diese Schätzung nur eine generalisierende Orientierungshilfe für die Haushaltsplanungen der einzelnen Gemeinden sein. Die konkreten Ansätze einer einzelnen Gemeinde sind von den unterschiedlichen örtlichen Gegebenheiten abhängig und entsprechend von den Gemeinden in ihrer Ergebnis- und Finanzplanung zu veranschlagen.

Dabei ist zu erwarten, dass die Aufkommensschwankungen deutlich größer als in der Vergangenheit ausfallen werden. Das Gewerbesteueraufkommen ist in einzelnen Gemeinden 2009 und – soweit absehbar – auch in 2010 weit überdurchschnittlich (teilweise bis zu 90 % und mehr) eingebrochen. Im Zuge der sich abzeichnenden Erholung des durchschnittlichen Gewerbesteueraufkommens kann es in solchen Gemeinden nun auch zu weit überdurchschnittlichen Steigerungen des Aufkommens kommen. Gegen die Berücksichtigung solcher Entwicklungen in der Haushaltsplanung bestehen dann keine Bedenken, wenn sie nicht alleine zum Beispiel auf die Erwartung einer allgemein positiveren gesamtwirtschaftlichen oder branchenbezogenen Entwicklung gestützt werden, sondern im Einzelfall plausibel begründet werden können.

Zuweisungen des Landes im Rahmen des Steuerverbundes

In der Regel gehen die Orientierungsdaten von der geltenden Rechtslage aus. Hiervon wurde bezüglich des Gemeindefinanzierungsgesetzes 2010 (GFG 2010) abgewichen, weil die neue Landesregierung beschlossen hat, die Finanzausstattung der Gemeinden im Gemeindefinanzierungsgesetz durch zwei strukturelle Änderungen zu verbessern. Erstens entfällt die bisherige Befrachtung nach § 2 Absatz 3 GFG 2010 vom 17. Dezember 2009 (GV. NRW. S. 889, ber. S. 974) in Höhe von 166,2 Mio. EUR und zweitens werden die Kommunen wieder in Höhe des Verbundsatzes an vier Siebteln der Einnahmen des Landes aus der Grunderwerbsteuer über den fakultativen Steuerverbund als Verbundgrundlagen beteiligt, wodurch die Finanzausgleichsmasse um weitere rund 133,6 Mio. EUR aufgestockt wird. Insgesamt soll die verteilbare Finanzausgleichsmasse im Gemeindefinanzierungsgesetz 2010 damit im Verhältnis zur derzeit geltenden Fassung des Gesetzes um rund 300 Millionen Euro (+ 3,95 %) zunehmen.

Es ist vorgesehen, dass die zusätzlichen Mittel für das GFG 2010 im Nachtragshaushaltsgesetz 2010 bereitgestellt werden. Die Einzelheiten der Aufteilung der Mittel sollen in einem Gesetz zur Änderung des GFG 2010 geregelt werden. Die Mittel sollen nach der Systematik des geltenden GFG 2010 auf die Schlüsselzuweisungen und die Investitionspauschalen aufgeteilt werden. Das Ministerium für Inneres und Kommunales wird parallel zur Einbringung des Entwurfs des Nachtragshaushaltsgesetzes und des GFG-Änderungsgesetzes eine Modellrechnung vorlegen. Es wird darauf hingewiesen, dass es der Entscheidung des Gesetzgebers obliegt, ob es zu der Aufstockung der Finanzausgleichsmasse im GFG 2010 kommt.

Diese Orientierungsdaten gehen weiter davon aus, dass diese beiden strukturellen Elemente sowohl für das GFG 2010 als auch in der Planungsperiode bis 2014 Bestandteile der jeweiligen Gemeindefinanzierungsgesetze sein

werden. Ohne diese zusätzlichen Mittel würden im Jahr 2010 die Zuweisungen des Landes im Rahmen des Steuerverbundes um weitere rund 300 Mio. EUR auf dann 7.598 Mio. EUR (- 4,7 %) sinken. Die Schlüsselzuweisungen an Gemeinden, Kreise und Landschaftsverbände würden ohne diese Mittel um weitere 256 Mio. EUR auf dann 6.445 Mio. EUR (- 4,7 %) sinken. Auf die Prognose für die Steigerungsraten in den Folgejahren (2011-2014) hätte dies keine Auswirkungen.

Die Ergebnisse des sogenannten ifo-Gutachtens „Analyse und Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen“ wurden in einer Kommission beraten. Der Abschlussbericht der Kommission vom 25. Juni 2010 (Landtag Nordrhein-Westfalen, Vorlage 15/21) enthält Handlungsempfehlungen, deren Umsetzung nunmehr durch die Landesregierung und den Landtag beraten und entschieden werden muss. Derzeit ist nicht absehbar, ob und ggf. welche Änderungen sich wann daraus ergeben. Grundlage für die Prognose der Erträge aufgrund von „Zuweisungen des Landes im Rahmen des Steuerverbundes“ ist daher für die gesamte Planungsperiode das zurzeit (2010) geltende System des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen unter Berücksichtigung des oben genannten Wegfalls der Befrachtung und der Berücksichtigung eines Grunderwerbsteueranteils. Für die Ergebnis- und Finanzplanungen kann nur von der gegenwärtigen Struktur der Aufteilung der Finanzausgleichsmasse ausgegangen werden.

Einen Zeitplan für die Aufstellung und Beratung des GFG 2011 gab es bei der Fertigstellung dieser Orientierungsdaten noch nicht. Das Ministerium für Inneres und Kommunales wird anlässlich der Einbringung des Entwurfs des GFG 2011 in den Landtag eine Modellrechnung vorlegen.

Die Veränderungsraten der finanzkraftunabhängigen Zuweisungen (Investitionspauschalen, Schulpauschale/Bildungspauschale, Sportpauschale) werden ab dem Jahr 2012 leicht unter der Entwicklung des Steuerverbunds insgesamt liegen. Grund hierfür ist die Abfinanzierung des kommunalen Anteils nach dem Investitionsförderungsgesetz (sogenanntes Konjunkturpaket II), der nach § 6 Zukunftsinvestitions- und Tilgungsfondsgesetz ab dem Haushaltsjahr 2012 durch einen pauschalen Abzug bei den finanzkraftunabhängigen Zuweisungen zu erbringen ist.

Auf der Grundlage des geltenden Rechts haben sich die Steuerkraftmesszahlen der Gemeinden und Gemeindeverbände in Nordrhein-Westfalen im 2. Halbjahr 2009 und im 1. Halbjahr 2010 (Referenzzeitraum für das GFG 2011) gegenüber dem Referenzzeitraum für das GFG 2010 im Landesdurchschnitt um - 8,8 % verschlechtert.

Personalaufwendungen

Die Verschlechterungen im Bereich der Erträge bzw. Einzahlungen seit dem Jahr 2009 machen es erforderlich, bei den Personalaufwendungen nur geringe Zuwachsraten zuzulassen, damit der Haushaltsausgleich erreicht werden kann. Diese Zielsetzung wird einzuhalten sein, auch wenn unter anderem durch das Ergebnis der Tarifvereinbarungen vom 31. März 2008, durch den weiteren Ausbau der Unter-Dreijährigen-Betreuung sowie mögliche Besoldungs- und Tarifierhöhungen im Jahr 2011 bereits erheblicher Druck bei den Personalaufwendungen besteht und noch weiter bestehen wird. Vielmehr kann es für Gemeinden und Gemeindeverbände, die ihren Haushaltsausgleich nur durch einen Eigenkapitalverzehr erreichen können, erforderlich sein, in der Haushaltsplanung auch noch unter der Steigerungsrate von einem Prozent zu bleiben. Dies gilt erst Recht für überschuldete oder von der Überschuldung bedrohte Gemeinden und Gemeindeverbände.

Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen

Für die Steigerungsraten im Bereich der Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen gelten die grundsätzlichen Ausführungen zu den Personalaufwendungen entsprechend.

Sozialtransferaufwendungen

Zu den kommunalen Sozialtransferaufwendungen gehören: Kommunale Leistungen nach dem SGB II (u. a. Leis-

tungen für Unterkunft und Heizung der Bezieher von Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II), Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach dem SGB XII, Leistungen an Kriegsoffer und ähnliche Anspruchsberechtigte, Jugendhilfe, sonstige soziale Leistungen, Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz.

Bei der Prognose wurde insbesondere auch berücksichtigt, dass nach Einschätzung der Bundesagentur für Arbeit sich die Situation auf dem Arbeitsmarkt durch die aktuell gute konjunkturelle Entwicklung deutlich verbessert hat. Die Kurzarbeit verliert weiter an Bedeutung. Daher geht die Bundesagentur davon aus, dass bereits im Herbst 2010 die Zahl von drei Millionen Erwerbslosen erstmals seit November 2008 wieder unterschritten wird. Trotz dieser guten Entwicklung bestehen weiterhin erhebliche wirtschaftliche Risiken. Darüber hinaus wird das Erwerbspersonenpotenzial in Deutschland aus demografischen Gründen in den nächsten Jahren deutlich sinken und damit zu einem Rückgang der Arbeitslosenzahlen führen.

Bei den Sozialtransferaufwendungen handelt es sich in aller Regel um Aufwendungen für Pflichtaufgaben. Allerdings sind Pflichtaufgaben auch Selbstverwaltungsaufgaben, bei der die Gemeinde zwar nicht über das „Ob“ aber über das „Wie“ der Aufgabenerfüllung entscheiden kann. Insofern gebietet es die Haushaltslage vieler Gemeinden, auch bei der Wahrnehmung dieser Pflichtaufgaben nach möglichst wirtschaftlichen Formen der Aufgabenwahrnehmung zu suchen.

Umlagegrundlagen für die Kreise

Auf Anregung der kommunalen Spitzenverbände werden auch die Umlagegrundlagen für die Landschaftsverbände ausgewiesen. Aus systematischen Gründen werden die Umlagegrundlagen für die Kreis- und Landschaftsumlagen separat dargestellt, weil sie für Umlageverbände Erträge und für die umlagepflichtigen Gemeinden und Kreise Aufwand darstellen.

Es wird darauf hingewiesen, dass die Berechnung der Umlagegrundlagen auf der Basis der geltenden Rechts (GFG 2010) sowie der Mai-Steuerschätzung 2010 durchgeführt wurde. Sollte es zu Änderungen an der bisherigen Systematik zum Beispiel bei der Ermittlung der Einnahme/Ertragskraftkraft kommen, wie sie in unterschiedlichen Formen Gegenstand des ifo-Gutachtens und der Beratungen der ifo-Kommission waren, können sich daraus auch Veränderungen für die Umlagegrundlagen ergeben. Zudem müssen ggf. Änderungen durch die November-Steuerschätzung 2010 im Einzelfall berücksichtigt werden.

gez.
M n i c h

– MBl. NRW. 2010 S. 823