



Ministerialblatt für das Land Nordrhein-Westfalen

Ausgabe: [MBI. NRW. 2006 Nr. 29](#)
Veröffentlichungsdatum: 27.10.2006
Seite: 542

II

Orientierungsdaten 2007 - 2010 für die Haushalts- und Finanzplanungen der Gemeinden (GV) des Landes Nordrhein-Westfalen (Orientierungsdaten 2007) RdErl. d. Innenministeriums v. 27.10.2006 33 - 46.05.00 - 9051/06 -

Innenministerium

Orientierungsdaten 2007 - 2010
für die Haushalts- und Finanzplanungen der Gemeinden (GV)
des Landes Nordrhein-Westfalen
(Orientierungsdaten 2007)

RdErl. d. Innenministeriums v. 27.10.2006
33 - 46.05.00 - 9051/06 -

Nachfolgend gebe ich gemäß § 8 Abs. 2 der Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO) vom 16.11.2004 (GV.NRW, S. 644) in Verbindung mit § 9 des NKF-Einführungsgesetzes NRW vom 16.11.2004 (GV. NRW, S. 644) im Einvernehmen mit dem Finanzministerium die Orientierungsdaten 2007 bis 2010 für die Haushalts- und Finanzplanungen der Gemeinden (GV) des Landes Nordrhein-Westfalen bekannt. Die Orientierungsdaten sind diesem Runderlass als Anlage (Tabellen A, B und C mit Hinweisen zu einzelnen Daten) beigelegt.

Die Orientierungsdaten sind in diesem Jahr von den laufenden Umstellungen des kommunalen Rechnungswesens geprägt. Das Innenministerium hat sich im Interesse einer Verbesserung des Beratungsservices entschlossen, bereits in der Übergangsphase zum neuen kommunalen Finanzmanagement die Orientierungsdaten nicht nur in der gewohnten Form und auf der Grundlage des bisherigen Rechnungswesens bereitzustellen, sondern gibt in diesem Jahr erstmals Orientierungsdaten auch auf der Grundlage des neuen Rechnungswesens bekannt. Eine Datenbasis auf Grundlage amtlicher finanzstatistischer Daten ist aber nicht verfügbar. Die finanzstatistischen Daten des bisherigen Rechnungswesens werden zudem nach und nach durch die Umstellungen in Gemeinden (GV) zum NKF in ihrer Aussagefähigkeit beeinträchtigt. Eine Umschlüsselung von bisherigen Einnahmen und Ausgaben auf Erträge und Aufwendungen sowie auf Einzahlungen und Auszahlungen ist nicht ohne weiteres möglich. Insoweit sind die Orientierungsdaten in der Übergangsphase als Empfehlungen auf Grundlage von Schätzungen einer Entwicklung von Erträgen/Aufwendungen sowie Einzahlungen/Auszahlungen zu verstehen. Sie sind für die Haushalts- und Finanzwirtschaft einer Gemeinde von zu beachtendem Aussagewert, weil sie die Zielprojektionen des Finanzplanungsrates und des Arbeitskreises Steuerschätzung sowie die bekannten Entwicklungen des Landeshaushaltes und des kommunalen Finanzausgleichs berücksichtigen. Die Orientierungsdaten beinhalten eine finanzplanerische Linie, die sich an wirtschaftlichen Grundsätzen einer sukzessiven Konsolidierung und Verbesserung der Finanzlage der öffentlichen Haushalte und an einer notwendigen Begrenzung von Schulden/Verpflichtungen orientieren.

Grundlagen der Orientierungsdaten 2007 - 2010

Die empfohlenen Daten und die Hinweise beziehen sich auf den gegenwärtigen Sach- und Rechtsstand. Den Berechnungen liegt die gesamtwirtschaftliche Projektion der Bundesregierung vor der Steuerschätzung vom Mai 2006 zu Grunde.

Zu diesem Zeitpunkt ging die Bundesregierung davon aus, dass der Zuwachs des Bruttoinlandproduktes nach der Steigerung von 0,9 v.H. in 2005 im Jahr 2006 rund 1,6 v.H. und im Jahr 2007 noch 1,0 v.H. betragen wird. Für die Jahre 2006 bis 2010 (Basis 2005) wurde für die Bundesrepublik Deutschland insgesamt ein reales Wachstum von durchschnittlich jährlich 1,5 v.H. unterstellt. Es wurde angenommen, dass bei einer Begrenzung des Preisanstiegs auf durchschnittlich jeweils knapp 0,4 v.H. im Jahr 2006 und 1,3 v.H. im Jahr 2007 ein nominales Wirtschaftswachstum von 2,0 v.H. im Jahr 2006 sowie 2,3 v.H. im Jahr 2007 und im Durchschnitt der Jahre 2006 bis 2010 bei einer Preirate von 1,0 v.H. ein Wirtschaftswachstum von 2,5 v.H. erreicht wird. Änderungen in aufgezeigten gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen, mögliche gesetzliche Neuregelungen sowie die tatsächliche Entwicklung des Steueraufkommens können zu abweichenden Ergebnissen und Verläufen führen. Einzelne Prognosen (z.B. des IWF von Mitte September 2006 und der Wirtschaftsforschungsinstitute von Mitte Oktober 2006) schätzen das wirtschaftliche Wachstum für Deutschland in 2006 zwischenzeitlich höher ein. Die Wirtschaftsforschungsinstitute gehen in ihrer Prognose von Mitte Oktober 2006 von einem wirtschaftlichen Wachstum in 2006 von 2,3 % und in 2007 von 1,4 % aus. Für die Gemeinden ergibt sich erstmals seit Jahren eine bemerkenswerte Chance zur Verbesserung der Finanzlage.

Angesichts der entstehenden steuerlichen Mehreinnahmen (bzw. -erträge) sollten in Gemeinden (GV) mit ausgeglichener Haushaltswirtschaft konsequent Schulden oder Verpflichtungen abgebaut, mindestens aber Vorsorge für schlechtere Zeiten getroffen werden. In Gemeinden (GV) mit

genehmigten Haushaltssicherungskonzept (HSK) und vor allem in Gemeinden mit nicht genehmigtem HSK sollen steuerliche Mehreinnahmen (bzw. -erträge) zur Verringerung aufgelaufener Fehlbeträge und gleichzeitig zur Verbesserung der Liquiditätslage eingesetzt werden. Die Begründung neuer Aufwendungen oder Verpflichtungen kann in Anbetracht der bei den Konsumausgaben/Aufwendungen bestehenden angespannten Finanzlage nicht in Betracht kommen.

Steuerschätzungen und Annahmen der Einnahmen, Erträge und Einzahlungen

Die zu den steuerlichen Einnahmen, Erträgen und Einzahlungen und zum kommunalen Finanzausgleich empfohlenen Orientierungsdaten basieren auf der Grundlage der für das Land Nordrhein-Westfalen vom Finanzministerium NRW regionalisierten Steuerschätzung des Arbeitskreises Steuerschätzung von Mitte Mai 2006. Die Orientierungsdaten werden auf Grundlage des geltenden Steuerrechts gegeben. Bei den Steuerschätzungen wurden die Wirkungen des Haushaltsbegleitgesetzes 2006 des Bundes zusätzlich eingearbeitet. Die Schätzungen berücksichtigen die tatsächlichen Steuereinnahmen der ersten drei Quartale 2006. Auf Landesebene wurden der Gesetzentwurf des Haushaltsgesetzes des Landes für das Haushaltsjahr 2007 und der Gesetzentwurf zum Gemeindefinanzierungsgesetz 2007 nach dem Stand von Ende August 2006 (Landtag - Drucksache 14/2302) berücksichtigt. Insbesondere die Daten für den kommunalen Finanzausgleich stehen unter dem Vorbehalt der Beschlüsse des Landtags Nordrhein-Westfalen. Das Innenministerium wird nach Vorliegen der relevanten Daten zu gegebener Zeit die voraussichtlichen Schlüsselzuweisungen und Umlagegrundlagen für 2007 bekannt geben.

Begrenzung des Wachstums der Ausgaben, Aufwendungen und Auszahlungen

Der Finanzplanungsrat hat in seiner Sitzung am 29. Juni 2006 die aktuelle Lage der öffentlichen Haushalte, die gesamtwirtschaftlichen und finanzpolitischen Rahmenbedingungen bei der Gestaltung der Haushalte 2007 und der mittelfristigen Finanzplanung sowie die Einhaltung der Haushaltsdisziplin im Rahmen der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion erörtert. Der aktuelle einvernehmliche Beschluss des Finanzplanungsrates sieht insbesondere vor, dass Bund, Länder und Gemeinden (GV) ihr Ausgabenwachstum in den Jahren 2007 bis 2010 auf jahresdurchschnittlich 1 v.H. begrenzen. Im Vordergrund steht dabei das Ziel, das gesamtstaatliche Defizit spätestens ab 2007 wieder deutlich unter 3 % des Bruttoinlandprodukts zurückzuführen. Ab dem Jahr 2008 muss das gesamtstaatliche Defizit zudem nach dem reformierten europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt jeweils um weitere 0,5 Prozentpunkte jährlich gesenkt werden. Diesen Zielen sind auch Länder und Kommunen verpflichtet. Die kommunalen Haushalts- und Finanzplanungen sind daran auszurichten.

Für die Gemeinden (GV) des Landes Nordrhein-Westfalen bestehen infolge aufgebauter Lasten der Vergangenheit generell noch höhere Konsolidierungsanforderungen. Das Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen informiert mit seinen Kommunalfinanzberichten regelmäßig über die Entwicklung der kommunalen Finanzen. Der Kommunalfinanzbericht vom Juni 2006 ist - wie vorangegangene Berichte - auf den Internetseiten des Innenministeriums NRW bei www.im.nrw.de unter den Rubriken „Bürger und Kommunen“ / „Haushalte und Finanzen der Kommunen“ / „Kommunalfinanzberichte“ verfügbar.

Insbesondere sind die hohen Fehlbeträge der Verwaltungshaushalte aus Vorjahren (nach bisherigem Rechnungswesen) und der Stand der Kassenkredite wesentliche Indikatoren, die belegen,

dass trotz der positiven Entwicklung der kommunalen Steuereinnahmen die Haushalts- und Finanzsituation vieler Gemeinden weiterhin stark angespannt ist. Die Steuermehreinnahmen des Haushaltsjahres 2005 und im bisherigen Verlauf des Haushaltsjahres 2006 dürfen nicht dazu verleiten, die Konsolidierungsanforderungen zu unterschätzen und damit verbundene Maßnahmen aufzuschieben.

Zukunftsorientierte Haushalts- und Finanzwirtschaft muss die dauerhafte Leistungsfähigkeit der kommunalen Aufgabenerfüllung und die Leistungsfähigkeit der Einwohner und Abgabepflichtigen berücksichtigen. Gleichzeitig sind weitere schwierige Aufgaben zu bewältigen: Die öffentliche Finanzwirtschaft muss von Konsumausgaben zu Investitionsausgaben umsteuern, die Neuverschuldung reduzieren und mittel- bis langfristig einen Schuldenabbau anstreben. In einigen Gemeinden sind die Verpflichtungen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Zahlungsfähigkeit, stark angespannt. In dieser Lage sind alle Anstrengungen darauf zu konzentrieren, finanziell stabile und geordnete Verhältnisse zu bewahren oder wieder her zu stellen. Dabei ist den Haushaltsgrundsätzen der Gemeindeordnung Rechnung zu tragen. Eine andauernde vorläufige Haushaltswirtschaft (§ 82 GO NRW) ist weder im kommunalpolitischen noch im gesamtstaatlichen Interesse ein erstrebenswerter Zustand. Das Haushaltsrecht und die Haushaltsgrundsätze betrachten diese Handlungsoption als zeitlich begrenzten und vorübergehenden Zustand, der so schnell wie möglich durch die Konzeption eines genehmigungsfähigen Haushaltssicherungskonzeptes (§ 76 GO NRW) zu verbessern ist.

Hartz IV – Beteiligung des Bundes an den Leistungen für Unterkunft und Heizung nach dem SGB II

Die Orientierungsdaten gehen von der Fortsetzung der Beteiligung des Bundes an den Leistungen für Unterkunft und Heizung nach dem SGB II in der Höhe der Beteiligungsquote des Jahres 2006 (29,1 %) aus. Die Höhe der Beteiligungsquoten für 2007 und die nachfolgenden Jahre sind aber noch nicht festgelegt. Über die Höhe der Bundesbeteiligung und die Art der Verteilung gibt es grundlegend unterschiedliche Auffassungen. Während der Bund davon ausgeht, dass seine künftige Beteiligung erheblich unter 29,1 % liegen könnte, halten Länder und Kommunen eine erhebliche Steigerung der Beteiligung für erforderlich. Derzeit dauern Gespräche auf Bundesebene an. Es besteht die Absicht, bis zum Spätherbst 2006 zu einer Einigung zu kommen.

Gewerbesteuerumlage

Gemäß den Regelungen des Solidarpaktfortführungsgesetzes werden die Kommunen an der fortdauernden Belastung der Länder für die Einheitslasten über eine jährlich vom Bund durch Verordnung festzusetzende Erhöhungszahl zur Gewerbesteuerumlage beteiligt. Die Erhöhungszahl des Vervielfältigers der Gewerbesteuerumlage im Haushaltsjahr 2007 soll auf Vorschlag des Bundes 6 vom Hundert betragen. Sie wird für die Jahre 2008 bis 2010 als unverändert angenommen. Dies bleibt der jährlichen Verordnungsentscheidung des Bundes nach den tatsächlichen Entwicklungen der Steuereinnahmen vorbehalten.

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

Jahr	„Normal-Vervielfältiger“ § 6 Abs. 3 GFRG		Erhöhung LFA (ab 1995) § 6 Abs. 3 GFRG	Erhöhung f. die Abwicklung des Fonds "Dt. Einheit" § 6 Abs.5 GFRG	Gesamt-Vervielfältiger
	Bund	Länder	Länder	Länder	
2006	16	22	29	7	74
2007	16	22	29	6 *	73
2008	16	22	29	6 *	73
2009	16	22	29	6 *	73
2010	16	22	29	6 *	73

* siehe oben

Zinsen- und Schuldenmanagement

Mit ihren Beschlüssen vom 3. August 2006 hat die Europäische Zentralbank den Hauptrefinanzierungszinssatz um 25 Basispunkte auf 3,0 v.H. erhöht. Weitere Erhöhungen werden erwartet. Diese Entwicklung gibt Veranlassung, das Zins- und Schuldenmanagement zu prüfen und ggfs. mit dem Ziel zu optimieren, den Zinsaufwand bei einem zu erwartenden Anstieg der Zinssätze für Ausleihungen möglichst gering zu halten. Beim Einsatz derivativer Sicherungsinstrumente ist eine fachkundige Beratung empfehlenswert. Die zum Vorsichtsprinzip und zu notwendigen Rückstellungen bei risikobehafteten Derivaten vom Innenministerium in Runderlassen gegebenen Hinweise (zuletzt in dem Runderlass des Innenministeriums vom 9.10.2006 – SMBl. NRW 652) sind zu beachten. Handlungsermächtigungen, Inhalte, Risiko- und Betragsgrenzen für den Einsatz derivativer Sicherungsinstrumente sollten, soweit sie als Geschäfte der laufenden Verwaltung behandelt werden, satzungsrechtlich oder in Form einer Dienstanweisung festgelegt werden. Grundsätzlich ist aber empfehlenswert, sie nicht als Geschäfte der laufenden Verwaltung zu behandeln.

Investitionen der Gemeinden

Generell wird finanzplanerisch eine Verstärkung kommunaler Investitionen bei gleichzeitiger Begrenzung und Reduzierung der Konsumleistungen als erstrebenswert angesehen. Dabei kann die

individuelle Finanzsituation nicht außer Betracht bleiben. Neue Verpflichtungen sind unter Berücksichtigung der individuellen Haushaltswirtschaft in die mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung einzuplanen. Dabei sind die Haushaltsgrundsätze zu beachten. Dazu gehört, dass der Gesamtbetrag der Erträge den Gesamtbetrag der Aufwendungen erreicht oder übersteigt (§ 75 Abs. 2 GO NRW).

Ist das nicht der Fall, sind Konsolidierungsziele einer dauerhaft stabilen und ausgeglichenen Haushalts- und Finanzwirtschaft gegenüber neuen Investitionen vorrangig zu betreiben. Bei genehmigten Haushaltssicherungskonzepten sind Investitionen in einem Rahmen vertretbar, der die Ziele des Konzeptes nicht gefährdet. Bei nicht genehmigtem Haushaltssicherungskonzept und anhaltender vorläufiger Haushaltswirtschaft bleibt es bei dem vom Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen für diese Lage mit dem Runderlass vom 4.06.2003 begründeten Grundsatz des Vermeidens einer Neuverschuldung für die in pauschalierter Abgrenzung vorgesehenen teil- und unrentierlichen Eigenleistungen. Für Gemeinden in vorläufiger Haushaltswirtschaft ist es unabdingbar, möglichst frühzeitig Prioritäten festzulegen und Investitions-Dringlichkeitslisten sowie den maximal vertretbaren Kreditaufnahmerahmen mit ihrer Kommunalaufsichtsbehörde abzustimmen. Das Innenministerium behält sich aus Gründen der strikten Gleichbehandlung aller Gemeinden in vorläufiger Haushaltswirtschaft ein Controlling vor.

Vorläufige Haushaltswirtschaft muss vorläufig bleiben

Nach dem Stand von Mitte September 2006 befinden sich 117 Städte und Gemeinden des Landes ohne genehmigtes Haushaltssicherungskonzept in der vorläufigen Haushaltswirtschaft (§ 82 GO NRW). In den Hinweisen des Innenministeriums durch Runderlass vom 4. Juni 2003 sind rechtliche und tatsächliche Gefahren eines dauerhaften Einrichtens in diesen Zustand bereits beschrieben worden. Mit dem neuen kommunalen Rechnungswesen können die vom Gesetzgeber begründeten Instrumentarien (z.B. „Ausgleichsrücklage“) genutzt werden, um mit gleichzeitig einzuleitenden verstärkten Konsolidierungsmaßnahmen eine vorläufige Haushaltswirtschaft mindestens in den Zustand einer rechtsgültigen Haushaltssatzung mit genehmigtem Haushaltssicherungskonzept zu überführen. Eine solche einmalige Chance, die neuen Instrumentarien zur Gesundung zu nutzen, wird es so bald nicht wieder geben. Das Innenministerium erwartet spätestens mit der Umstellung zum neuen Rechnungswesen (NKF) von allen Gemeinden in vorläufiger Haushaltswirtschaft ernsthafte Anstrengungen, zu einer rechtsgültigen Haushalts- und Finanzwirtschaft zurückzukehren. Ein dauerhaftes Einrichten in der vorläufigen Haushaltswirtschaft ist nicht akzeptabel. Es gefährdet nicht nur die individuelle Handlungsfreiheit einzelner Gemeinden, sondern schädigt den Ruf und die Bonität der Gemeinschaft aller Gemeinden, des Landes und zuletzt auch des staatlichen Gemeinwesens.

Buchführung und Kontenrahmen im NKF

Von kommunaler Seite wurde das Bedürfnis nach verlässlichen und bestandskräftigen Erfassungsgrundlagen für finanzstatistische Daten und für die Konten nach dem NKF bekannt, die sich möglichst nicht zu häufig ändern sollten. Zur Klarstellung der Erhebungsmerkmale wurde der Wunsch geäußert, nach dem Beispiel der im bisherige Rechnungswesen bestehenden Zuordnungsvorschriften (VV Gliederung und Gruppierung) auch künftig entsprechende Zuordnungsempfehlungen zur Verfügung zu stellen. Innenministerium und Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik werden in einer mit Vertretern der kommunalen Spitzenverbände gebildeten

Arbeitsgruppe einen Kontenrahmen und die finanzstatistisch erforderlichen Erhebungsmerkmale abstimmen. Dieser wird in Kürze vom Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik NRW den Gemeinden bekannt gegeben. Es besteht die Absicht, dazu auch Zuordnungshinweise zu geben.

Wirkung der Orientierungsdaten – Berücksichtigung örtlicher Besonderheiten

An den in den Tabellen A, B und C der Anlage enthaltenen Daten sollen sich die Gemeinden (GV) bei der Aufstellung der Haushalte 2007 und bei der Finanzplanung für die Jahre 2008 bis 2010 entsprechend § 16 Abs. 1 Stabilitäts- und Wachstumsgesetz (StWG) und der §§ 75 Abs. 1 und 84 GO ausrichten. Die Orientierungsdaten sind Durchschnittswerte für alle Gemeinden (GV) des Landes Nordrhein-Westfalen. Sie geben Anhaltspunkte für die individuelle gemeindliche Finanzplanung. Es bleibt Aufgabe jeder einzelnen Gemeinde (GV), anhand dieser Empfehlungen unter Berücksichtigung der örtlichen Besonderheiten die für ihre Finanzplanung zutreffenden bzw. erforderlichen Einzelwerte zu ermitteln und zu bestimmen. Dies gilt auch und besonders für

- die Schätzung der Entwicklungen bei Erträgen/Einzahlungen sowie Aufwendungen/Auszahlungen nach dem NKF, für die eine gesicherte Erfahrungsbasis und statistische Daten noch nicht zur Verfügung stehen und
- die Schätzung der Einnahmen/Erträge/Einzahlungen aus der Gewerbesteuer, die je nach den wirtschaftlichen Gegebenheiten vor Ort erheblich von den prognostizierten Durchschnittsentwicklungen abweichen können.

Anlage

- MBI. NRW. 2006 S 542