



# Ministerialblatt für das Land Nordrhein-Westfalen

---

Ausgabe: [MBI. NRW. 1999 Nr. 60](#)

Seite: 1181

## II

### **Orientierungsdaten 2000 - 2003 für die Finanzplanung der Gemeinden (GV) des Landes Nordrhein-Westfalen (Orientierungsdaten 2000)**

---

#### II.

#### **Innenministerium**

#### **Orientierungsdaten 2000 - 2003 für die Finanzplanung der Gemeinden (GV) des Landes Nordrhein-Westfalen (Orientierungsdaten 2000)**

RdErl. d. Innenministeriums v. 11. 10. 1999  
- III B 1 - 41.40 - 6027/99

Nachfolgend gebe ich gemäß § 24 Abs. 3 der Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO) vom 14.05.1995 ([GV. NRW. S. 516](#)), zuletzt geändert am 15.6.1999 ([GV. NRW. S. 386](#)), im Einvernehmen mit dem Finanzministerium die Orientierungsdaten 2000 bis 2003 für die Finanzplanung der Gemeinden (GV) des Landes Nordrhein-Westfalen bekannt. Die Tabelle mit den einzelnen Orientierungsdaten und eine Erläuterung sind als Anlage beigefügt.

Die Orientierungsdaten berücksichtigen die wirtschafts- und finanzpolitischen Empfehlungen des Finanzplanungsrates vom 16. Juni 1999 und die Ergebnisse der Steuerschätzung vom Mai 1999. Der Finanzplanungsrat hat festgestellt, dass sich die deutsche Wirtschaft insgesamt bei stabilen Preisen wieder auf Wachstumskurs befinde. Nach einer Zunahme des Bruttoinlandsprodukts 1998 um real 2,3 v.H. falle der Anstieg 1999 mit gut 1,5 v.H. deutlich geringer als erwartet aus. Mit der erwarteten Belebung der Inlandsnachfrage und auch wieder der Ausfuhren im wei-

teren Jahresverlauf 1999 dürfte sich die Konjunkturentwicklung merklich beschleunigen; im Jahr 2000 könne das Wachstum dann rund 2,5 v.H. betragen.

Das Defizit des öffentlichen Gesamthaushalts dürfte 1999 mit rund 73,5 Mrd. DM über dem Wert des Vorjahres liegen. Ausgehend von einem erwarteten Staatsdefizit von 2 v.H. des Bruttoinlandsprodukts im Jahr 1999 soll das Staatsdefizit bis zum Jahr 2003 auf 0,5 v.H. des Bruttoinlandsprodukts zurückgeführt werden. Angesichts der stark gestiegenen Staatsverschuldung der Vergangenheit sei ein strikter Konsolidierungskurs unabdingbar, um die Handlungsfähigkeit der Gebietskörperschaften dauerhaft zu sichern. Nachdrücklich wird deshalb auf die Zielsetzung des Finanzplanungsrates hingewiesen, konsequent zu konsolidieren und das jährliche Ausgabenwachstum der öffentlichen Haushalte im mittelfristigen Zeitraum auf jährlich max. 2 v.H. zu begrenzen. Dieses Ziel wird in Nordrhein-Westfalen in den Orientierungsdaten unter Berücksichtigung der Istentwicklung der Ausgaben in 1998 und 1999 eingehalten. Ausgehend von dem voraussichtlichen Ergebnis für das Jahr 1999 wird empfohlen, den Anstieg der bereinigten Gesamtausgaben bis zum Jahr 2003 im Durchschnitt auf 1 1/2 v.H. bis höchstens 2 v.H. zu begrenzen. Neben der nachhaltigen Beschränkung des globalen Ausgabenwachstums ist insbesondere eine Verbesserung der Haushaltsstrukturen auf der Einnahmen- und Ausgabenseite anzustreben. Konsolidierungsmaßnahmen müssen vorrangig bei den laufenden Ausgaben (konsumtiven Ausgaben) verstärkt fortgeführt werden. Bei den investiven Ausgaben ist nach sechsjährigem Rückgang auf dem erreichten Niveau eine vorsichtige Umsteuerung zu höheren Sachinvestitionen angezeigt, soweit die individuelle Finanzlage dies erlaubt und die Folgekosten finanziert werden können. Auf die Verpflichtung zur Ausschöpfung der eigenen Einnahmemöglichkeiten nach der Gemeindeordnung (GO) wird ergänzend hingewiesen. Der Finanzplanungsrat betont ausdrücklich, dass die dauerhafte Einhaltung der Maastricht-Kriterien eine gesamtstaatliche Aufgabe im Zusammenwirken von Bund, Ländern und Gemeinden ist. Bund, Länder und Kommunen sind sich einig, das jährliche Ausgabenwachstum der öffentlichen Hand im mittelfristigen Zeitraum auf 2 v.H. zu begrenzen. Auch bei erkennbaren Erholungstendenzen der kommunalen Haushalte ist es vor dem Hintergrund unsicherer Einnahmeentwicklungen weiterhin unumgänglich, die Haushaltskonsolidierung fortzuführen und dadurch künftige Handlungsspielräume zu sichern. Die in einzelnen Städten und Gemeinden vorhandenen defizitären Verwaltungshaushalte müssen durch verstärkte Konsolidierungsmaßnahmen ausgeglichen werden.

Rückblickend auf den Ablauf der kommunalen Finanzen im Haushaltsjahr 1998 ist auf folgendes hinzuweisen:

Erstmals seit 1984 haben die Kommunen in Nordrhein-Westfalen ihre Gesamthaushalte 1998 mit einem positiven Finanzierungssaldo in Höhe von rd. 1,4 Mrd. DM abgeschlossen. Dazu hat wesentlich eine Steigerung der kommunalen Steuereinnahmen (netto) von 6,6 v.H. (+ 1,6 Mrd. DM) gegenüber dem Vorjahr beigetragen. Auch die auf rd. 460 Mio. DM weiter gesunkene Nettokreditaufnahme gehört zu den positiven Entwicklungen des Jahres 1998. Dieses erfreuliche Gesamtbild täuscht über die schwierige Lage vieler einzelner Kommunalhaushalte allerdings hinweg. Die hohen Fehlbeträge der Verwaltungshaushalte aus Vorjahren dürfen nicht außer acht gelassen werden; sie zwingen die betroffenen Kommunen zu Haushaltssicherungskonzepten und besonderen Konsolidierungsanstrengungen und müssen mittelfristig Stück für Stück abgetragen werden. Das Ergebnis der kommunalen Verwaltungshaushalte 1998 blieb mit einem Fehl-

betrag von rd. 2,6 Mrd. DM insgesamt enttäuschend schwach, wenn auch zu berücksichtigen ist, dass gleichzeitig Fehlbeträge aus Vorjahren von rd. 2,9 Mrd. DM im Ergebnis enthalten sind.

Auch die 1998 unerwartet starken Steigerungen der Steuereinnahmen sind teilweise auf einmalige Sondereffekte zurückzuführen. Dies wird sich 1999 und danach nicht so fortsetzen. Neben den Auswirkungen steuerlicher Reformmaßnahmen sind auch neue Belastungen der Kommunen vor allem im Bereich der sozialen Leistungen nicht auszuschließen. Bereits die steuerlichen Entlastungsmaßnahmen im Rahmen der Steuerreform 1999 könnten auch für die Kommunen mit ersten Einnahmeausfällen verbunden sein. Die weitere vom Bund geplante Steuerreform wird sich auf die kommunale Ebene ebenso auswirken wie Konsolidierungspläne des Bundes auf der Ausgabenseite.

Da nicht zu erwarten ist, dass sich die günstigen Rahmenbedingungen des Vorjahres für die Kommunalfinanzen (insbesondere bei den Steuereinnahmen) auch 1999 und 2000 in gleichem Maße fortsetzen, werden die Kommunen in Nordrhein-Westfalen ihren bisher erfolgreichen Weg der Konsolidierung vorrangig bei den Ausgaben konsequent fortsetzen müssen. Dies gilt vor allem für einige kreisfreie Städte, bei denen der Verwaltungshaushalt wegen hoher Fehlbeträge aus Vorjahren noch stark defizitär ist. Rechnerisch konnten die Fehlbeträge der kommunalen Verwaltungshaushalte aus Vorjahren in 1998 zwar um insgesamt um rd. 380 Mio. DM abgebaut werden. Die gesamten Fehlbeträge der Verwaltungshaushalte 1998 in Höhe von rd. 2,6 Mrd. DM im Jahresabschluss bereiten aber weiterhin große Sorgen. Die Finanzsituation der Kommunen in Nordrhein-Westfalen ist nach wie vor stark angespannt, weil aus den beiden vergangenen Haushaltsjahren noch Fehlbeträge der Verwaltungshaushalte von rd. 5,9 Mrd. DM (1997: 3,3 Mrd. DM, 1998: 2,6 Mrd. DM) "auf neue Rechnung" vorzutragen und künftig abzubauen sind. Die positive Gesamtentwicklung überdeckt zudem die in einzelnen Städten und Gemeinden weiter bestehenden gravierenden Haushaltsprobleme.

Deshalb dürfen die weiter bestehenden Probleme nicht unterschätzt werden. Die Kommunen müssen sich darauf einrichten, dass die notwendigen und verfassungsrechtlich gebotenen steuerlichen Reformmaßnahmen auch bei ihnen zu Einnahmeausfällen führen werden. Auch sind Auswirkungen der Sparmaßnahmen des Bundes, insbesondere für die kommunale Sozialhilfe, nicht auszuschließen. Insgesamt besteht kein Anlass zur "Entwarnung"; die Konsolidierungsanstrengungen der Kommunen müssen, wie auch in den anderen öffentlichen Haushalten, konsequent fortgesetzt werden.

An den in der Tabelle (vgl. Anlage) enthaltenen Daten sollen sich die Gemeinden (GV) bei der Erstellung und Fortschreibung der Finanzplanung für die Jahre 2000 bis 2003 entsprechend § 16 Abs. 1 Stabilitäts- und Wachstumsgesetz und § 75 Abs. 1 GO ausrichten. Die Orientierungsdaten sind Durchschnittswerte für den Bereich des Landes und können damit nur Anhaltspunkte für die individuelle gemeindliche Finanzplanung geben. Es bleibt Aufgabe jeder Gemeinde (GV), anhand dieser Durchschnittswerte unter Berücksichtigung der örtlichen und strukturellen Gegebenheiten die für ihre Finanzplanung zutreffenden bzw. erforderlichen Einzelwerte zu ermitteln und zu bestimmen. Dies gilt auch für die Schätzung der Gewerbesteuererinnahmen, die je nach den wirtschaftlichen Gegebenheiten vor Ort erheblich von der landesweit positiv prognostizierten Entwicklung abweichen können.

Die Orientierungsdaten für die Entwicklung der Gesamtausgaben sowie konsumtiver Ausgaben, insbesondere bei den Personalausgaben und dem sächlichen Verwaltungs- und Betriebsaufwand, verdeutlichen den Konsolidierungszwang, dem die kommunale Finanzwirtschaft weiterhin ausgesetzt bleibt. Mehrbelastungen bei den sozialen Leistungen, die über die prognostizierte Entwicklung hinausgehen, sind nicht auszuschließen. Anders als in den Vorjahren muss auch die weitere Entwicklung der Zinsausgaben besonders aufmerksam verfolgt werden. Bei anstehenden Umschuldungen sowie neuen Kreditaufnahmen sind Zinsänderungsrisiken stärker zu beachten.

Sollten einzelne Kommunen Steuermehreinnahmen zu verzeichnen haben, so sind sie zum Ausgleich des Haushalts (Rechtspflicht nach § 75 GO) zu verwenden. Jährliche Einnahmespitzen, die über dem mittelfristigen Trend liegen und keine grundlegende Verbesserung der Einnahmesituation versprechen, dürfen keine Erhöhung von Dauerausgaben bewirken. Sie müssen in ihrer Verwendbarkeit auf kurzfristig rückführbare Ausgaben beschränkt werden.

In die Konsolidierung sind auch alle unmittelbaren und mittelbaren kommunalen Beteiligungen unter Anlegung gleicher Maßstäbe einzubeziehen. Die Konsolidierungsmaßnahmen sind konsequent und schnellstmöglich umzusetzen.

Bei der gemeinsamen Aufgabe, die notwendige Konsolidierung der Haushalte fortzusetzen, hat der Grundsatz zu gelten, dass die Umlageverbände ihre Haushalte in gleicher Weise konsolidieren müssen, wie dies ihre umlagezahlenden Mitgliedskörperschaften zu tun gezwungen sind.

Das Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik des Landes Nordrhein-Westfalen erfasst aufgrund des Finanz- und Personalstatistikgesetzes vom 21.12.1992 (BGBl. I S. 2219) die Haushaltsansätze für 2000 der Gemeinden und Kreise in der bekannten Differenzierung. Die Ergebnisse hierzu sind dem Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik

#### **bis zum 01.12.1999**

mitzuteilen. Entsprechende Vordrucke werden rechtzeitig zugesandt. Ich erneuere die Bitte, den finanzstatistischen Meldepflichten sorgfältig nachzukommen. Nur auf dieser Grundlage können die notwendigen Informationen für finanzpolitische Entscheidungen des Bundes, der Länder und der Kommunen im Vergleich gewonnen werden.

Zu den nachstehenden Orientierungsdaten (vgl. Anlage) wurden die kommunalen Spitzenverbände am 26.08.1999 angehört.

#### **Anlage (Tabelle) Orientierungsdaten 1999 - 2002 für die Finanzplanung der Gemeinden (GV) des Landes Nordrhein-Westfalen**

##### **Allgemeine Hinweise:**

Die Orientierungsdaten 2000 bis 2003 für die Finanzplanungen der Gemeinden (GV) des Landes Nordrhein-Westfalen richten sich an den Empfehlungen des Finanzplanungsrates vom Juni 1999 aus. Die Gemeinden (GV) müssen auch künftig die Konsolidierung ihrer Haushalte weiter fortsetzen und dabei strikte Ausgabendisziplin wahren und die gegebenen Einnahmemöglichkeiten ausschöpfen.

Die den Orientierungsdaten zugrunde liegende Steuerschätzung geht von geltendem Recht aus. Damit sind die finanziellen Wirkungen des Steuerentlastungsgesetzes 1999/2000/2002 einschließlich der beiden Vorschaltgesetze berücksichtigt. Die großen Schwankungen der Veränderungsraten des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer sowie des Gewerbesteueraufkommens sind im wesentlichen auf diese steuerrechtlichen Änderungen zurückzuführen.

Vorsorge für weitere zur Zeit diskutierten steuerrechtlichen Änderungsvorhaben, wie die Neuordnung der Familienbesteuerung und die Unternehmensteuerreform, wurde nicht getroffen. Ebenfalls nicht berücksichtigt sind die übrigen im Sparpaket der Bundesregierung aufgelisteten Maßnahmen, die - soweit zur Zeit absehbar - nicht ohne Auswirkungen auf die Einnahmen und Ausgaben von Ländern und Gemeinden bleiben werden. So würden z.B. die diskutierten Änderungen der Unternehmensbesteuerung deutliche Verschiebungen zwischen Einkommensteuer und Körperschaftssteuer hervorrufen und bewirkten außerdem merkliche Mehreinnahmen bei der Gewerbesteuer (brutto).

1) a) Der kassenmäßige Gemeindeanteil an der Einkommensteuer im Jahr 2000 wird auf 11,6 Mrd. DM geschätzt. Die Veränderungsrate in den Orientierungsdaten (+ 5,5 v.H.) ist gegenüber einer aktuellen Annahme von 11,0 Mrd. DM für 1999 berechnet.

b) Turnusmäßig werden ab 2000 die Schlüsselzahlen für die Verteilung der Einkommensteuer auf der Grundlage der neuesten verfügbaren Statistik aktualisiert. Ggf. werden die Sockelbeträge von 40.000 DM/80.000 DM angehoben. Dadurch können sich für die einzelne Gemeinde von den ausgewiesenen Veränderungsraten Abweichungen ergeben.

Hinweis:

Seit 1996 entstehen Ländern und Gemeinden durch die Neuordnung des Familienleistungsausgleichs überproportionale Steuermindereinnahmen, die durch die Erhöhung der Umsatzsteuerbeteiligung der Länder kompensiert werden. Das Land Nordrhein-Westfalen gibt den Gemeindeanteil an dieser Kompensationszahlung in Form einer Zuweisung weiter. Für 2000 sind 800 Mio. DM vorgesehen, die nach dem aktuellen Einkommensteuerschlüssel verteilt werden. In 2000 werden außerdem die in 1999 geleisteten Zahlungen nach Ist-Ergebnissen abgerechnet.

Der Ausgleichsbetrag wurde nach dem im Jahressteuergesetz 1996 für die Jahre 1996 und 1997 vorgesehenen Modus ermittelt. Eventuelle Änderungen aufgrund der gesetzlich vorgesehenen Überprüfung des Kompensationsbedarfs bleiben vorbehalten.

2) Ab 1998 erhalten die Gemeinden als Kompensation für die Abschaffung der Gewerbekapitalsteuer 2,2 v.H.-Punkte des Aufkommens der Umsatzsteuer (nach Vorweganteil für den Bund wegen seines Zuschusses an die Rentenversicherung). Die Verteilung erfolgte in den Jahren 1998 und 1999 nach einem Schlüssel, der das bisherige Gewerbesteueraufkommen der Jahre 1990 bis 1996 mit 70 v.H. sowie die durchschnittliche Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (ohne den öffentlichen Dienst im engeren Sinn) jeweils am 30. Juni der Jahre 1990 bis 1995 mit 30 v.H. erfaßt.

Für die Jahre 2000 - 2002 wird der bisherige (Übergangs-) Schlüssel nach bundesgesetzlichen Vorgaben modifiziert. Neben einer aktualisierten Datenbasis für die bisherigen Schlüsselelemen-

te werden die Ergebnisse zur Gewerbekapitalsteuer aus der Statistik der Veranlagung 1995 gewichtet in den Schlüssel einbezogen.

Ab dem Jahr 2003 ist gesetzlich vorgesehen, auf einen fortschreibungsfähigen Schlüssel mit den Schlüsselementen Sachanlagen, Vorräte und Lohnsumme sowie der Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten umzustellen.

Auf die nordrhein-westfälischen Gemeinden entfallen für 2000 knapp 1,4 Mrd. DM. Durch den neuen Schlüssel können sich für die einzelne Gemeinde von den ausgewiesenen Veränderungsraten Abweichungen ergeben.

3) Die ausgewiesenen Raten gehen grundsätzlich vom geltenden Steuerrecht aus. Hebesatzveränderungen sind nur insoweit einbezogen, als sie bereits rechtswirksam sind. Da es sich um eine Durchschnittsentwicklung für das gesamte Land Nordrhein-Westfalen handelt, müssen einzelne Gemeinden gegebenenfalls Zu- bzw. Abschläge vornehmen. Besonders zu beachten sind dabei auch die großen Unterschiede in der Einnahmeentwicklung 1998 als Basis für die Schätzung der Folgejahre.

4.) Das Volumen des Steuerverbundes ist mit einem gleichbleibenden Verbundsatz von 23 v.H. ermittelt worden. Der verfügbare Verbundbetrag entspricht den Ansätzen im Haushaltsentwurf 1999 und der mittelfristigen Finanzplanung.

Die für den allgemeinen Steuerverbund ausgewiesenen Entwicklungsraten beziehen sich auf die voraussichtlich verfügbaren Mittel. Folgende Verrechnungen sind bereits vorgenommen:

- Für die Kommunen global durch das Land erbrachten Leistungen und Tantiemen sind wie bisher abgesetzt.
- Nach bundesrechtlichen Vorschriften beteiligen sich die Kommunen solidarisch an den Landesleistungen für die deutsche Einigung. Soweit der kommunale Beitrag nicht über eine erhöhte Gewerbesteuerumlage erbracht wird, mindert der verbleibende Restbetrag die Verbundmasse. Gegenüber 1999 steigt der Abzugsbetrag 2000 von 925,2 Mio. DM auf 989,8 Mio. DM.
- Entsprechend einer kommunalen Forderung wird die Ist-Abrechnung der Steuerverbünde der Vorjahre getrennt vom Steuerverbund des jeweiligen Haushaltsjahres, dem originären Steuerverbund, vorgenommen. Im Haushaltsjahr 2000 wird eine Gesamtabrechnung des Steuerverbundes 1998 einschließlich des sich aufgrund der endgültigen Festsetzung des kommunalen Solidarbeitrages für 1998 tatsächlich ergebenden Vorwegabzugs vorgenommen. Danach wird den Kommunen ein Betrag von 47,7 Mio. DM erstattet. Gegenüber der Gesamtabrechnung für 1997 verbessern sich die Leistungen an die Kommunen um 538,2 Mio. DM. Dies erklärt die Steigerungsrate von 4,7 v.H. gegenüber dem Vorjahr. Der in 2000 an die einzelnen Kommunen zurückzahlende Betrag bemißt sich nach Kriterien des Gemeindefinanzierungsgesetzes 1998. Auf Schlüsselzuweisungen entfallen 46,4 Mio. DM und auf die allgemeine Investitionspauschale 1,3 Mio. DM.

Die Beträge ab 2001 enthalten keine Abrechnungsbeträge für Vorjahre. Deshalb ergibt sich für das Jahr 2001 eine unterproportionale Steigerungsrate gegenüber dem Jahr 2000 (einschließlich Abrechnung).

Für das Jahr 2000 werden Investitionspauschalen von insgesamt 932,7 Mio. DM (+ 13,9 v.H.) zur Verfügung gestellt. Der Strukturfonds entfällt nach einer Entscheidung des Landtages ab 2000. Die nicht mehr benötigten Mittel wurden der allgemeinen Investitionspauschale zugeschlagen und stehen damit allen Gemeinden für investive Maßnahmen zur Verfügung.

5) Die Steigerungsrate bezieht sich auf die Schlüsselzuweisungen des originären Steuerverbundes. Abrechnungsbeträge aus Vorjahren sind nicht berücksichtigt.

6) Bereinigte Gesamtausgaben sind die gesamten Ausgaben (brutto) abzüglich der bewirtschafteten Fremdmittel, der haushaltstechnischen Verrechnungen (Erstattungen, Zinsen für innere Darlehen, kalkulatorische Kosten, Zuführungsbeträge zwischen Verwaltungs- und Vermögenshaushalt) und der besonderen Finanzierungsvorgänge (Fehlbetragsabdeckung, Rücklagenzuführung, Tilgungsausgaben).

Für eine Gesamtbetrachtung auf Landesebene werden darüber hinaus die Zahlungen von gleicher Ebene und die Gewerbesteuerumlage abgesetzt. Hierauf bezieht sich die angegebene Veränderung.

Für den nicht bereinigten Bereich können sich andere Zuwachsraten ergeben.

7) Im Personalsektor muß ein restriktiver Kurs eingehalten werden, wozu Personalabbau unvermeidbar erscheint. Zusätzlichen Personalausgaben aufgrund von Tarifsteigerungen u.ä. ist durch eine Verbesserung der Effizienz der Aufgabenerledigung entgegenzuwirken.

8) Sächlicher Verwaltungs- und Betriebsaufwand ohne Erstattungen, kalkulatorische Kosten und innere Verrechnungen (Hauptgruppen 5/6 ohne die Gruppen 67 und 68).

9) Sozialhilfe (BSHG), Leistungen an Kriegsoffer und ähnliche Anspruchsberechtigte, Jugendhilfe, sonstige soziale Leistungen, Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz.

**-MBL. NRW. 1999 S. 1181**