



Informationsvorlage

Tagesordnungspunkt:

Stärkungspakt Stadtfinanzen

Beratungsfolge:	Sitzungstermin	Abstimmungsergebnis		
		einst.	Enth.	Gegen.
Haupt- und Finanzausschuss	27.09.2011			
Rat	11.10.2011			

Finanzielle Auswirkungen:		<input checked="" type="checkbox"/> Ja	<input type="checkbox"/> Nein
Einnahmen		Ausgaben	
Finanzplan		Ergebnisplan	
Kostenstelle		Produkt	

Sachverhalt:

Die negativen Finanzierungssalden und die hohen Kassenkredite sind besorgniserregende Probleme in den kommunalen Gebietskörperschaften in Nordrhein-Westfalen. Nahezu jede dritte Gemeinde ist nicht mehr imstande, in der mittelfristigen Finanzplanung den Haushaltsausgleich darzustellen. Das Land NRW hat deshalb in 2010 ein Gutachten in Auftrag gegeben, das die Frage beantworten soll, wie dieses Problem langfristig gelöst werden kann. Das Gutachten von Junkernheinrich/Lenk "Haushaltsausgleich und Schuldenabbau - Konzept zur Rückgewinnung kommunaler Finanzautonomie im Land NRW" liegt seit dem 8. März 2011 vor.

Zur Umsetzung von ersten Maßnahmen aus diesem Gutachten hat das Land NRW im Haushalt 2011 außerhalb der Verbundmasse des Gemeindefinanzierungsgesetzes (GFG) einen Landesanteil in Höhe von 350 Mio. € als "Stärkungspakt Stadtfinanzen" zur Unterstützung der Haushaltskonsolidierung in den Gemeinden zur Verfügung gestellt, die sich in einer besonderen Haushaltsnotlage befinden.

I. Eckpunkte des Stärkungspaktes Stadtfinanzen

Am 19.08.2011 hat das Ministerium für Inneres und Kommunales (MIK NRW) die Eckpunkte für die Umsetzung des Stärkungspaktes Stadtfinanzen veröffentlicht (im

Internet unter <http://www.mik.nrw.de>). In diesen Eckpunkten finden sich eine Vielzahl von Vorschlägen aus dem v. g. Gutachten wieder.

Des Weiteren wurde angekündigt, die bereits im Haushalt 2011 zur Verfügung gestellten Mittel um weitere 310 Mio. € zu erhöhen. Nachstehend sind die Eckpunkte für die Herkunft und Verteilung dieser Mittel sowie die damit verbundenen Auflagen erläutert.

I.1. Stufe 1

Die **Stufe 1** des Stärkungspaktes Stadtfinanzen umfasst die im Haushalt des Landes bereitgestellten Mittel in Höhe von jährlich 350 Mio. € für 10 Jahre. Diese Mittel werden **zusätzlich** zu den Verbundmassen der jeweiligen Gemeindefinanzierungsgesetze 2011 bis 2020 bereitgestellt.

Empfänger dieser Mittel sind die Städte und Gemeinden, bei denen sich aus ihrem Haushaltsplan 2010 aufgrund der zu erwartenden Eigenkapitalentwicklung eine bilanzielle Überschuldung für die Jahre 2010 bis 2013 ergibt. **Die Teilnahme ist pflichtig!**

Die Empfängergemeinden haben bis zum **30.06.2012** der Bezirksregierung **einen vom Rat beschlossenen Haushaltssanierungsplan zur Genehmigung vorzulegen**. Der Haushaltsausgleich ist spätestens nach fünf Jahren (d. h. 2016) wieder zu erreichen! Der Haushaltssanierungsplan kann nur genehmigt werden, wenn er einen Abbau des Fehlbetrags in jährlichen Schritten darstellt. Hierbei wird die Konsolidierungshilfe des Landes NRW angerechnet. Sofort machbare Haushaltssicherungsmaßnahmen dürfen nicht auf zukünftige Jahre vertagt werden, sondern müssen auch sofort umgesetzt werden. Die Einzelheiten werden zwischen den Empfängergemeinden und der zuständigen Bezirksregierung vereinbart.

Kommt eine Einigung nicht zustande, erfolgt die Konsolidierung in gleichmäßigen Konsolidierungsschritten (d. h. in Schritten von 20 : 40 : 60 : 80 : 100%). **Kommt die Gemeinde ihrer Pflicht zur Vorlage eines Haushaltssanierungsplans nicht nach, weicht sie von ihm ab oder werden die Ziele aus anderen Gründen nicht erreicht und beachtet sie auch angemessene Nachfristen nicht, so behält sich das MIK vor, einen Beauftragten nach § 124 GO zu bestellen, der anstelle des Rats die erforderlichen Maßnahmen trifft.**

Die Einhaltung des Haushaltssanierungsplans wird mit verschiedenen **Berichtspflichten** überwacht. Über den Stand der Umsetzung des Haushaltssicherungsplans ist zu berichten

- mit dem Haushaltsplan, spätestens zum 1. Dezember
- im laufenden Haushaltsjahr zum 30. Juni
- zum 15. April des Folgejahres mit dem **bestätigten** Jahresabschluss.

Spätestens ab dem sechsten Konsolidierungsjahr sind die Empfängergemeinden verpflichtet, auf den Haushaltsausgleich in weiteren degressiven Schritten auch **ohne Einbeziehung der Konsolidierungshilfe** hinzuwirken. Dieses Ziel muss spätestens im Jahr 2020 erreicht werden. Die für den Haushaltsausgleich nicht benötigten Mittel sind für den Abbau der Liquiditätskredite zu verwenden!

Der Anteil der Gemeinden an der Konsolidierungshilfe richtet sich nach ihrem Anteil an den in den gemittelten Jahresabschlüssen der Haushaltsjahre 2009 und 2010

ausgewiesenen Fehlbeträgen aller pflichtigen Empfängergemeinden. Insgesamt sind voraussichtlich 34 Gemeinden von der Stufe 1 betroffen; davon 6 kreisfreie Städte und 28 Gemeinden. Aus dem Oberbergischen Kreis müssen sich voraussichtlich 2 Kommunen beteiligen (Bergneustadt und Marienheide).

I.2. Stufe 2

Die Mittel für die **Stufe 2** werden den GFG's der jeweiligen Jahre entnommen. Es handelt sich somit nicht um zusätzliche Landesmittel, sondern um Beiträge, um die die Verbundmasse gekürzt wird. Das bedeutet, dass die **Gemeinden selbst** die Mittel der Stufe 2, die in der Endphase im Jahre 2014 rd. 310 Mio. € betragen soll, aufbringen müssen.

Um die hieraus erwachsenden Belastungen für die Kommunen zu finanzieren, sollen die Mittel aus der Entlastung der Kommunen infolge der verminderten SGB-II-Sonderbedarfszuweisungen (= Anteil der Kommunen an der Reduzierung der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen. Diese Zuweisungen sind Bestandteil des Solidarpaktes II, der im Jahre 1995 geschlossen wurde und für die ostdeutschen Bundesländer jährlich fallenden Beträge festlegt) (65 Mio. € ab 2012) und dem erhöhten kommunalen Anteil an der Grunderwerbsteuer (50 Mio. € ab 2013) generiert werden. Außerdem sollen die abundanten Kommunen ab 2014 eine Solidaritätsumlage (Abundanzumlage) in Höhe von 195 Mio. € zahlen.

Empfänger der Zuweisungen aus der **Stufe 2** sind die Gemeinden, denen eine Überschuldung noch nicht bis 2013, sondern erst zwischen 2014 und 2016 droht. Entscheidender Unterschied zur Stufe 1 ist, dass die **Teilnahme freiwillig** ist. Bei einer Teilnahme greifen die unter Stufe 1 genannten Restriktionen zwar ebenfalls, allerdings mit einer Laufzeit bis 2017.

II. Auswirkungen auf die Gemeinde Marienheide

Der Haushalt der Gemeinde Marienheide des Jahres 2010 beinhaltet die Prognose, dass die bilanzielle Überschuldung der Gemeinde bereits im Jahre 2011 eintritt; der Haushalt 2011 trifft mit dem Eintritt der Überschuldung im Jahr 2014 eine etwas günstigere Prognose. Eine erneute Fortschreibung der Entwicklung des Eigenkapitalverzehr aufgrund des nunmehr annähernd vorliegenden ersten Jahresabschlusses nach NKF für das Jahr 2007 und einer vorgenommenen vorsichtigen Hochrechnung für die Jahre 2008 bis 2011 zeigt auf, dass der Eigenkapitalverzehr **frühestens im Jahr 2015 oder 2016 eintreten wird**. Somit steht noch nicht fest, ob die Gemeinde Marienheide zum **pflichtigen Teilnehmerkreis der Stufe 1** gehören wird.

Auch wenn die Gemeinde an dem Stärkungspakt Stadtfinanzen der Stufe 1 in Höhe von 350 Mio. € partizipieren sollte, so wird diese Teilnahme für die Gemeinde eine immense Herausforderung darstellen. Der Betrag, den die Gemeinde zusätzlich erhalten wird, lässt sich zwar noch nicht ermitteln. Es ist jedoch absehbar, dass der Betrag die Konsolidierungsanstrengungen, die die Gemeinde selbst zu stemmen hat, nur (vorübergehend) ergänzen wird.

Um diese Kraftanstrengung, vor der die Gemeinde nun stehen könnte, deutlich zu machen, seien nachstehend die Fehlbeträge der Haushalte 2011 bis 2014 genannt, die es abzubauen gilt, wenn die Konsolidierungsschritte in jährlich gleichbleibenden Beträgen erfolgt:

Jahr	Fehlbetrag lt. Haushaltsplan 2011 in Euro	Konsolidierungsbedarf incl. Unterstützungsleistung Land	
		in %	in €
2011	4,9 Mio.	0	
2012	3,9 Mio.	20	780.000
2013	4,1 Mio.	40	1.640.000
2014	3,5 Mio.	60	2.100.000
2015*	3,5 Mio.	80	2.800.000
2016*	3,5 Mio.	100	3.500.000

*) Fortschreibung der Schätzwerte 2014

Die vorstehenden Daten stammen aus der Finanzplanung des Haushalts 2011. Inwieweit sich die o. a. Fehlbeträge bei der nächsten Fortschreibung verändern, muss abgewartet werden. Der Konsolidierungsbedarf kann sinken, wenn sich die Steuereinnahmen und Schlüsselzuweisungen sowie die Sachausgaben positiv entwickeln; die umgekehrte Entwicklung ist naturgemäß ebenfalls möglich. Einen entscheidenden Einfluss wird auch die Entwicklung der Kreisumlage haben.

III. Bewertung

Es ist zu begrüßen, dass das Land NRW Maßnahmen ergreift, die Haushaltsnotlage der Gemeinden zu verbessern. Die seit langem geforderte Erhöhung der Finanzmittel für die Städte und Gemeinden in besonderen Haushaltssituationen ist daher grundsätzlich richtig. Auch war von Anfang an klar, dass die Zuweisungen des Landes nicht ohne Gegenleistungen der Gemeinden gezahlt und deshalb an die Erfüllung von Bedingungen geknüpft sein werden.

Die nun vorgestellten Eckpunkte beziehen aus dem kurzen Zeitkorridor für die Umsetzung und der Tatsache, dass die Konsolidierungshilfe des Landes weit hinter den selbst zu ergreifenden Konsolidierungsanstrengungen zurück bleiben wird, eine hohe Brisanz. Ein Konsolidierungspotenzial im Beispiel Marienheide in Höhe von 3,5 Mio. € lässt sich innerhalb von 5 Jahren nicht erzielen. Wäre dies möglich, wäre ein solches Potenzial in den Haushaltssicherungsrunden der Jahre 1993 bis 2010 sicherlich aufgefallen.

Die Gemeinde hat immer wieder bewiesen, dass sie sich einer Haushaltssicherung nicht widersetzt und auch bereit war und ist, schmerzliche Einschnitte vorzunehmen. Auch die Annahme des Beratungsangebots durch die Bezirksregierung hat im ernüchternden Ergebnis nicht zur Veränderung der strukturell schwierigen Lage geführt. Es muss deshalb gegenüber dem MIK deutlich gemacht werden, dass die Bedingungen des Stärkungspaktes Stadtfinanzen in der nun vorgestellten Form nicht umsetzbar sind. Das Konsolidierungspotenzial ist hierfür einfach nicht vorhanden.

Die Alternative, dann die Grundsteuer B zu erhöhen, stellt die Gemeinde ebenfalls vor unlösbare Probleme. Das Gutachten von Junkernheinrich/Lenk schlägt vor, die Lücke zwischen Erträgen und Aufwendungen letztlich durch die Erhebung eines "Bürgerbeitrags" zu schließen. Der Hebesatz der Grundsteuer B soll zu diesem Zweck temporär auf ein ausreichendes Maß angehoben werden. Wird dieser Bürgerbeitrag vom Rat einer Gemeinde nicht beschlossen, muss er von der Kommunalaufsicht durchgesetzt werden.

Würde der Konsolidierungsbedarf von 3.500.000 € allein über die Grundsteuer B finanziert, müsste der Hebesatz um 935 Punkte auf rd. 1335 Punkte angehoben werden. Dabei dürfte eine solche Mehreinnahme aber nicht in die Steuerkraftberechnung einfließen, da ansonsten dieser Betrag in die Umlagegrundlage für die Berechnung der Kreisumlage einfließen würde und auch negative Auswirkungen auf die Höhe der Schlüsselzuweisungen hätte. Der höchste Hebesatz der Grundsteuer B wird zz. in Berlin mit 810 Punkten erhoben. In NRW sind es nach hiesigem Kenntnisstand 590 Punkte. Eine solch drastische Erhöhung der Grundsteuer B wird auch im Kontext zu den umliegenden Städten und Gemeinden, die nicht am Stärkungspakt Stadtfinanzen teilnehmen müssen, jedoch in einer ähnlichen Haushaltssituation sind, kaum vermittelbar sein.

Das MIK beabsichtigt, den Stärkungspakt Stadtfinanzen durch eine "Task-Force" der Gemeindeprüfungsanstalt (GPA) begleiten zu lassen. Die Empfängergemeinden können sich bei der Erarbeitung und Umsetzung des Haushaltssanierungsplans durch die GPA unterstützen lassen. Es ist überlegenswert, diese Unterstützung in Anspruch zu nehmen, zumal die dafür notwendigen Mittel aus dem Konsolidierungspaket gezahlt werden und somit den Haushalt der Gemeinde Marienheide nicht belasten. Wird diese Unterstützung in Anspruch genommen, könnte die GPA der Gemeinde quasi "testieren", dass die Umsetzung der Vorstellungen des MIK in Marienheide nicht möglich ist, aber auch aufzeigen, an welchen Stellen noch ungenutztes Sparpotenzial vorhanden ist.

Sollte sich die Gemeinde dem Stärkungspakt Stadtfinanzen widersetzen, riskiert sie, dass das MIK einen Berater nach § 124 GO bestellt, der - im Falle der pflichtigen Teilnahme - anstelle des Rates die entsprechenden Entscheidungen trifft. Damit würde allerdings der Rat auch seine Freiheit verlieren, zwischen Alternativen wählen zu können (Selbstverwaltung - ade).

Unabhängig von den vorstehenden Erwägungen muss sich die Gemeinde dieser neuen Herausforderung sicherlich stellen und nunmehr auch prüfen, garvierende Einschnitte vorzunehmen. Primär gefährdet sind naturgemäß alle gemeindlichen Leistungen und Einrichtungen, für die es keine gesetzlichen Verpflichtungen gibt. Pflichtige Leistungen und Einrichtungen müssen erneut im Hinblick auf Standards und Optimierungspotenzial untersucht werden.

Die Konsolidierungsanstrengungen dürfen sich zudem nicht allein auf den gemeindlichen Haushalt beschränken. Gefordert sind auch die Umlagehaushalte (Kreis, Landschaftsverband, RVR). **Der Stärkungspakt Stadtfinanzen erstreckt sich nämlich nicht auf die Umlagehaushalte.** Die Umlageverbände können und müssen über die Umlagen ihre Haushalte ausgleichen und - soweit vorhanden - Liquiditätskredite abbauen. Die Haushaltssicherung kann jedoch nur gelingen, wenn sichergestellt ist, dass alle kommunalen Gebietskörperschaften in derselben Intensität ihre Haushalte auf Konsolidierungspotenziale überprüfen. Da die Umlageverbände ebenfalls ein Recht auf Selbstverwaltung haben, wird der hierfür notwendige Druck auf rechtlichem Wege nicht durchsetzbar sein. Daher müssen primär die Mandatsträger im Kreistag, in der Landschaftsversammlung und im RVR ihren Einfluss entsprechend geltend machen.

Auch weitere Steuererhöhungen, die über die Vorschläge der Finanzkommission hinaus gehen, werden zu diskutieren sein.

IV. Schlussbemerkung

Die vorstehenden Eckpunkte haben noch keine Gesetzeskraft, sondern sind die Vorstellungen der Landesregierung, nach denen zz. der Referentenentwurf für das Gesetzgebungsverfahren erstellt wurde. Sie können sich daher noch verändern. Es besteht somit in den nächsten Monaten noch die Gelegenheit, auf die Gesetzgebung Einfluss zu nehmen und den Mandatsträgern im Landtag vor Augen zu führen, welche Auswirkungen vor Ort entstehen, wenn sich die vorstehenden Eckpunkte im Gesetz wiederfinden. Diese Möglichkeit sollte auf allen Ebenen intensiv genutzt werden.

Die möglicherweise betroffenen Kommunen haben bereits einen Erfahrungsaustausch initiiert, der zunächst in einer gemeinsamen Stellungnahme zu den Eckpunkten der Umsetzung des Stärkungspakts mündete (s. Anlage).

Nachrichtlich

Zwischenzeitlich wurde der Bezirksregierung mitgeteilt, dass die Gemeinde Marienheide aufgrund der aktuellen Finanzentwicklung aller Voraussicht nach nicht dem pflichtigen Teilnehmerkreis an der Konsolidierungsstufe - Stufe 1 - zuzuordnen ist.

Anlage

Uwe Töpfer

Marienheide, 09.09.2011