



Ministerialblatt für das Land Nordrhein-Westfalen

Ausgabe: [MBI. NRW. 2013 Nr. 16](#)
Veröffentlichungsdatum: 02.08.2013
Seite: 261

II

Orientierungsdaten 2014 - 2017 für die mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung der Gemeinden und Gemeindeverbände des Landes Nordrhein-Westfalen RdErl. d. Ministeriums für Inneres und Kommunales - Az. 34-46.05.01-264/13 v. 9.7.2013

II.

Orientierungsdaten 2014 - 2017 für die mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung der Gemeinden und Gemeindeverbände des Landes Nordrhein-Westfalen

RdErl. d. Ministeriums für Inneres und Kommunales - Az. 34-46.05.01-264/13
v. 9.7.2013

Nachfolgend gebe ich gemäß § 6 Abs. 2 der Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO NRW) vom 16. November 2004 in Verbindung mit § 84 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW), im Einvernehmen mit dem Finanzministerium die Orientierungsdaten 2014 bis 2017 für die mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung der Gemeinden und Gemeindeverbände des Landes Nordrhein-Westfalen bekannt.

I.

Allgemeine Erläuterungen

1.

Grundlagen der Orientierungsdaten 2014 - 2017

Die Orientierungsdaten berücksichtigen:

- die Ergebnisse des Arbeitskreises Steuerschätzungen vom Mai 2013,
- die Entwicklungen des Landeshaushaltes und des kommunalen Finanzausgleichs,
- 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. Die Übernahme der Kosten für die Grundsicherung im Alter durch den Bund, die Konsolidierungshilfen des Stärkungspakts Stadtfinanzen, die Wirkungen des Zensus 2011, die Fluthilfe (Solidaritätsfonds „Aufbauhilfe“) und die Vereinbarungen zwischen dem Bund und den Ländern im Rahmen der Ratifizierung des EU-Fiskalpakts bleiben in diesem Erlass unberücksichtigt, weil die entsprechenden Ertragspositionen kein Bestandteil der Orientierungsdaten sind oder weil eine abschließende Konkretisierung noch aussteht.

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 „Steuerschätzungen“ vom Mai 2013, den Entwicklungen des Landeshaushaltes und des kommunalen Finanzausgleichs sowie dem geltenden Steuerrecht.

Da der Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ nur die tatsächlichen Zuflüsse für das jeweilige Haushaltsjahr betrachtet, sind seine Ergebnisse vom Mai 2013 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 GemFinRefG	Erhöhung § 6 Abs. 3 GemFinRefG (ab 1995)	Erhöhung für die Abwicklung des Fonds "Dt. Einheit"	Gesamt-Vervielfältiger
------	--	---	---	------------------------

	§ 6 Abs. 5 GemFinRefG				
	Bund	Länder	Länder	Länder	
2013	14,5	20,5	29	5*	69
2014	14,5	20,5	29	5*	69
2015	14,5	20,5	29	5*	69
2016	14,5	20,5	29	5*	69
2017	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 2014 auf der Steuerschätzung vom Mai 2013. Der Vervielfältiger für das Jahr 2013 wurde nach der Steuerschätzung im Oktober 2012 ermittelt.

Für den Vervielfältiger der Gewerbesteuernormalumlage sind für 2013ff. 35 Punkte festgesetzt. Aufgrund der Entwicklung des Gewerbesteueraufkommens werden für die fortwirkende Belastung aus dem Fonds „Deutsche Einheit“ ab 2014 durchgehend 5 Vervielfältigerpunkte geschätzt.

4.

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

Mit Urteil vom 8. Mai 2012 hat der Verfassungsgerichtshofs NRW § 2 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. § 1 Abs. 1 Nr. 1 des Gesetzes zur Abrechnung der Finanzierungsbeteiligung der Gemeinden und Gemeindeverbände an den finanziellen Belastungen des Landes Nordrhein-Westfalen in Folge der Deutschen Einheit – Einheitslastenabrechnungsgesetz NRW – vom 9. Februar 2010 ([GV. NRW. S. 127](#)) für nichtig und unvereinbar mit dem Recht der Beschwerdeführerinnen auf Selbstverwaltung erklärt. Infolge dessen wird zur konkreten Abrechnung der Einheitslasten sowohl für vergangene als auch für die zukünftigen Jahre eine gesetzliche Regelung erforderlich sein, die derzeit erarbeitet wird. Das entsprechende Gesetzgebungsverfahren wird voraussichtlich in der 2. Jahreshälfte 2013 durchgeführt.

5.

Wirkung der Orientierungsdaten – Berücksichtigung örtlicher Besonderheiten

An den unter II. 1 aufgeführten Daten zu Einzahlungen, Erträgen und Aufwendungen sollen sich die Gemeinden und Gemeindeverbände bei der Aufstellung des Haushaltes 2014 und bei der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung für die Jahre 2015 bis 2017 entsprechend § 16 Abs. 1 Stabilitäts- und Wachstumsgesetz (StWG) und der §§ 75 Abs. 1 und 84 GO NRW ausrichten. Die Orientierungsdaten liefern allerdings nur Durchschnittswerte für die Gemeinden und Gemeindeverbände des Landes Nordrhein-Westfalen. Sie können deshalb lediglich Anhaltspunkte für die individuelle gemeindliche Finanzplanung sein. 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 Einzelwerte zu ermitteln. Es ist deshalb von den Orientierungsdaten abzuweichen, wenn die individuellen Gegebenheiten vor Ort dies erfordern. Wesentliche Abweichungen der Haushaltsplanung von den Orientierungsdaten sind den Aufsichtsbehörden zu erläutern.

Generell sollten die Kommunen ihrer Haushaltsplanung eine eher vorsichtige Prognose zugrunde legen. Für Kommunen, die ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen haben, bleibt es auch nach der Änderung des § 76 Abs. 2 GO NRW bei der Pflicht, den Haushalt zum nächstmöglichen Zeitpunkt wieder auszugleichen (§ 76 Abs. 1 GO NRW). Für die Kommunen, die am Stärkungspakt Stadtfinanzen teilnehmen, gelten grundsätzlich die Regelungen des Stärkungspaktgesetzes. Der Ausführungserlass des MIK vom 7. März 2013 regelt die Einzelheiten der Anwendung sowohl des § 76 GO als auch der Vorgaben zur Haushaltssanierung nach dem Stärkungspaktgesetz.

6.

Empfehlungen für die mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung

Im Interesse einer Erhaltung der kommunalen Selbstverwaltung muss es oberstes Ziel sein, den Haushaltsausgleich zu erreichen oder zumindest ein genehmigungsfähiges Haushaltssicherungskonzept bzw. einen genehmigungsfähigen Haushaltssanierungsplan nach dem Stärkungspaktgesetz aufzustellen. Vor dem Hintergrund der Änderung des § 76 Abs. 2 GO NRW und der Verabschiedung des Stärkungspaktgesetzes ist davon auszugehen, dass alle Kommunen hierzu grundsätzlich in der Lage sind. Haushaltssicherungskonzepte können nunmehr auch dann genehmigt werden, wenn sie den Haushaltsausgleich erst im zehnten auf das Haushaltsjahr folgenden Jahr darstellen. Eine ähnliche zeitliche Flexibilität wird den Kommunen, die Konsolidierungshilfen nach dem Stärkungspaktgesetz vom 9. Dezember 2011 erhalten, für deren Haushaltssanierungspläne eingeräumt. Unter anderem aufgrund dieser rechtlichen Änderungen ist die Anzahl der Kommunen mit nicht genehmigtem Haushalt im vergangenen Jahr auf 29 gesunken. 2011 befanden sich noch 144 Kommunen in der vorläufigen Haushaltsführung.

Das Ministerium für Inneres und Kommunales verbindet mit der Bereitstellung der Orientierungsdaten 2014 bis 2017 auch die Erwartung, dass die Gemeinden und Gemeindeverbände die Aufstellung, Beratung und Beschlussfassung über ihren Haushalt 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 (also bis zum 30. November) erfolgen, damit die Aufsichtsbehörde vor dem Beginn des neuen Haushaltsjahres das Prüfungsverfahren abschließen kann.

II.
Orientierungsdaten und Erläuterungen

1.

Orientierungsdaten 2014 – 2017 für die mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung der Gemeinden und Gemeindeverbände des Landes Nordrhein-Westfalen

	Absolut		Veränderung gegenüber dem Vorjahr				
	2012	2013	2013	2014	2015	2016	2017
			Orientierungsdaten				
	in Mio. Euro		in %				
Einzahlungen / Erträge [1]							
Steuern und ähnliche Abgaben (Einzahlungen)	20.457	20.985	+ 2,6	+ 3,8	+ 3,7	+ 3,6	+ 3,4
davon:							
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer [2]	6.500	6.756	+ 3,9	+ 5,7	+ 5,7	+5,3	+ 4,9
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	940	950	+ 1,1	+ 3,3	+ 3,2	+ 3,1	+ 3,0
Gewerbsteuer (brutto)	9.760	9.952	+ 2,0	+ 3,3	+ 3,1	+ 3,0	+ 2,9

Grundsteuer A und B	2.955	3.018	+ 2,0	+ 1,8	+ 1,8	+ 1,8	+ 1,8
Sonstige Steuern und ähnliche Einzahlungen	303	309	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Kompensation Familienleistungs- ausgleich (Erträge)	700	720 ^[3]	+ 2,9	- 1,4	+ 4,9	+ 2,7	+ 2,6
Zuweisungen des Landes im Rah- men des Steuerverbundes (Erträge)	8.421	8.656	+ 2,8	+ 8,3	+ 3,0	+ 4,5	+ 4,1
davon:							
Schlüsselzuweisungen an Gemein- den, Kreise und Landschaftsverbände	7.146	7.345	+ 2,8	+ 8,3	+ 3,0	+ 4,5	+ 4,1
Aufwendungen							
Personalaufwendungen				+ 1,0	+ 1,0	+ 1,0	+ 1,0
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen				+ 1,0	+ 1,0	+ 1,0	+ 1,0
Sozialtransferaufwendungen				+ 2,0	+ 2,0	+ 2,0	+ 2,0

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 (Kontenart 4051).

Gemeindeanteil an der Einkommensteuer

Der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer wird für das Jahr 2014 auf rd. 7,1 Mrd. Euro geschätzt. Die Veränderungsrate für das Jahr 2014 (5,7 v. H.) wurde auf Grundlage der erwarteten Einzahlungen in Höhe von rd. 6,8 Mrd. Euro für 2013 berechnet. Die Schätzung basiert auf den Ergebnissen des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ und der Mittelfristigen Finanzplanung des Landes. Für die Folgejahre fallen die Zuwachsraten ähnlich, allerdings mit leicht fallender Tendenz, aus. Die etwas reduzierten Einnahmeerwartungen gegenüber den Orientierungsdaten des Vorjahres beruhen insbesondere auf Steuerrechtsänderungen, z.B. der Anhebung des Grundfreibetrages durch das Gesetz zum Abbau der kalten Progression vom 20. Februar 2013 (BGBl. I S. 283).

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

Die seit 2012 geltenden Schlüsselzahlen sind aus der Verordnung über die Aufteilung und Auszahlung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer und die Abführung der Gewerbesteuerumlage für die Haushaltsjahre 2012, 2013 und 2014 ([GV. NRW. S. 208](#)) ersichtlich. Ab dem Jahr 2015 werden neue Schlüsselzahlen gelten, da dann turnusgemäß auf die neueste verfügbare Einkommensteuerstatistik abgestellt wird.

Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer

Die Einzahlungen aufgrund des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer werden im Jahr 2014 - abgeleitet aus den Ergebnissen der Mai-Steuerschätzung - rd. 981 Mio. Euro betragen. Die ab 2012 und bis 2014 gültigen Schlüsselzahlen zur Verteilung auf die Gemeinden wurden durch Rechtsverordnung des Bundes gem. § 5 c Gemeindefinanzreformgesetz und durch die Verordnung über die Aufteilung und Auszahlung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer (GV. NRW. S. 688) festgesetzt. Der Verteilungsschlüssel für den Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer wird schrittweise von einem nicht fortschreibungsfähigen zu einem fortschreibungsfähigen Schlüssel umgestellt. In den Schlüssel für die Jahre 2012 – 2014 fließen der alte und der neue Schlüssel zu gleichen Teilen ein. In die ab 2015 geltenden Schlüsselzahlen werden der alte Schlüssel zu 25 % und der neue Schlüssel zu 75 % einfließen.

Gewerbesteuer

Auch die Schätzung der durchschnittlichen Entwicklung der Gewerbesteuereinzahlungen (brutto) lehnt sich eng an die Erwartungen des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ für die westdeutschen Länder an. Die Erholung der Gewerbesteuer nach dem starken Aufkommenseinbruch im Jahr 2009 wird sich demzufolge in den kommenden Jahren mit abgeschwächter Entwicklungsdynamik fortsetzen. Mit voraussichtlich 10,3 Mrd. Euro wird das Aufkommen in 2014 erstmals wieder das Niveau der Jahre 2007 und 2008 erreichen.

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 unter-

schiedlichen örtlichen Gegebenheiten abhängig und entsprechend von den Gemeinden in ihrer Ergebnis- und Finanzplanung zu veranschlagen.

Grundsteuer A und B

Die erwarteten Grundsteuereinzahlungen beruhen auf den Ergebnissen der Regionalisierung der bundesweiten Steuereinnahmen der Länder.

Kompensation Familienleistungsausgleich

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. Im Haushalt 2013 sind dafür 720 Mio. Euro und in 2014 rd. 710 Mio. Euro vorgesehen.

In 2014 werden außerdem die in 2013 geleisteten Kompensationszahlungen für die Neuregelung des Familienleistungsausgleichs nach Ist-Ergebnissen abgerechnet.

Derzeit wird von einem geschätzten Erstattungsbetrag der Kommunen an das Land in Höhe von 15 Mio. Euro ausgegangen, welcher aber bereits im obigen Ansatz von 710 Mio. Euro enthalten ist.

Zuweisungen des Landes im Rahmen des Steuerverbundes

Mit dem Gesetz zur Änderung des GFG 2010 ([GV. NRW. 2010 S. 671](#)) wurden Maßnahmen zur Strukturverbesserung in das Gemeindefinanzierungsgesetz aufgenommen. Die frühere Befrachtung in Höhe von 166,2 Mio. Euro zur Konsolidierung des Landeshaushalts entfiel. Außerdem wurden die Kommunen seitdem in Höhe der Verbundquote an 4/7 des Aufkommens des Landes Nordrhein-Westfalen an der Grunderwerbsteuer wieder beteiligt (2013 = 201,2 Mio. Euro). Diese Verbesserungen sind auch für das GFG 2014 sowie für die folgenden GFG vorgesehen.

Im Steuerverbund des GFG 2014 ist für die Beteiligung der Kommunen an der Finanzierung der Konsolidierungshilfen nach § 2 Abs. 3 Stärkungspaktgesetz ein Vorwegabzug in Höhe von 115 Mio. Euro vorgesehen.

Für die Folgejahre des Finanzplanungszeitraums können vor einer Entscheidung der Landesregierung über die Mittelfristige Finanzplanung (MFP) 2014 bis 2017 und über die Eckpunkte des GFG 2014 keine inhaltlichen Aussagen zur Ausgestaltung des Gesetzes und auch noch keine verbindlichen Zahlen genannt werden.

Personalaufwendungen

Trotz des deutlichen Einzahlungs- und Ertragswachstums seit 2010 stehen zahlreiche Kommunen nach wie vor unter einem starken Konsolidierungsdruck. Um den Haushalt in Zukunft dauerhaft aus eigener Kraft ausgleichen zu können, ist es erforderlich, bei den Personalaufwendungen nur geringe Zuwachsraten zuzulassen. Diese Zielsetzung wird einzuhalten sein, auch wenn unter anderem durch den gültigen Tarifvertrag aus dem Jahr 2012, den weiteren Ausbau der U-3-Betreuung sowie mögliche weitere Besoldungs- und Tarifierhöhungen ab dem Jahr 2014 bereits Druck bei den Personalaufwendungen besteht bzw. absehbar ist.

Für Gemeinden und Gemeindeverbände, die ihren Haushaltsausgleich nur durch einen Eigenkapitalverzehr erreichen können, kann es erforderlich sein, unter der Steigerungsrate von einem Prozent zu bleiben. Dies gilt erst Recht für überschuldete oder von der Überschuldung bedrohte Gemeinden und Gemeindeverbände, insbesondere auch, wenn sie am Stärkungspakt Stadtfinanzen teilnehmen.

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. Leistungen für Unterkunft und Heizung der Bezieher von Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II), die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach dem SGB XII, Leistungen an Kriegsoffer und ähnliche Anspruchsberechtigte, die Jugendhilfe, sonstige soziale Leistungen sowie Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. Für die Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen gelten die oben genannten Veränderungsrate nicht. Für diese Transferaufwendungen sind diejenigen Veränderungsrate einschlägig, die die Landschaftsverbände auf der Grundlage der voraussichtlichen Entwicklungen bei den Fallzahlen und den Kosten ermitteln.

Bei den Sozialtransferaufwendungen handelt es sich in aller Regel um Aufwendungen für Pflichtaufgaben, bei denen die Gemeinde zwar nicht über das „Ob“, aber über das „Wie“ der Aufgabenerfüllung entscheiden kann. Auch bei der Wahrnehmung dieser Pflichtaufgaben haben die Kommunen daher gewisse Gestaltungsspielräume. Sie haben dabei nach möglichst wirtschaftlichen Formen der Aufgabenwahrnehmung zu suchen. Bei der Festlegung der Entwicklungsrate der Sozialtransferaufwendungen wurde zudem die anhaltend positive Situation auf dem Arbeitsmarkt berücksichtigt.

- MBI. NRW. 2013 S. 261

[1] Bitte Erläuterungen unter I. 1 beachten.

[2] Angaben zu den Erträgen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer siehe Erläuterungen.

[3] Hier wird 2013 nur der Haushaltsansatz angegeben, zu den Abrechnungen siehe Erläuterungen.