

Eckpunkte für die Umsetzung des Stärkungspaktes Stadtfinanzen

1. Präambel

Die Situation der kommunalen Haushalte in NRW ist besorgniserregend. Nahezu jede dritte Gemeinde ist nicht mehr imstande, den Haushaltsausgleich innerhalb der mittelfristigen Finanzplanung darzustellen. Mehr als jede zweite Gemeinde greift für ihre laufenden Aufwendungen auf Liquiditätskredite zurück, insgesamt haben diese Gemeinden mehr als 20 Mrd. EUR an Liquiditätskrediten aufgehäuft. Mittlerweile verfügt fast jede 10. Gemeinde über kein oder fast kein Eigenkapital mehr.

Vor diesem Hintergrund bekennt sich das Land zu seiner Verantwortung und legt einen Stärkungspakt Stadtfinanzen auf, der seine volle Wirkung dann entfaltet, wenn alle Beteiligten – Bund, Land und die kommunale Familie – ihren Betrag leisten.

Das Land bietet als weiteren Baustein allen finanziell besonders belasteten Gemeinden Hilfe durch das Gesetz zur Unterstützung der kommunalen Haushaltskonsolidierung im Rahmen des Stärkungspaktes Stadtfinanzen an. Die Konsolidierungshilfe des Landes soll verbunden mit den eigenen Konsolidierungsanstrengungen der Kommunen zu den Zielen des Stärkungspaktes Haushaltsausgleich und Abbau der Liquiditätskredite führen. Die volle Wirkung kann der Stärkungspakt Stadtfinanzen dann entfalten, wenn auch der Bund über die Übernahme der SGB-XII-Kosten hinaus seiner Verantwortung für die Zahlung der Sozialtransferkosten gerecht wird, wie es der Landtag NRW am 29.10.2010 beschlossen hat.

2. Finanzierung des Gesetzes

Die Finanzierung des Gesetzes erfolgt zum einen aus zusätzlichen Mitteln des Landes, zum anderen aus Komplementärmitteln.

a. Zusätzliche Landesmittel

Das Land stellt als Landesanteil in den Jahren 2011 bis 2020 jeweils 350 Mio. Euro zur Unterstützung der Haushaltskonsolidierung in Gemeinden zur Verfügung, die sich in einer besonderen Haushaltsnotlage befinden.

b. Komplementärmittel

Zusätzlich werden aus der Finanzausgleichsmasse des Gemeindefinanzierungsgesetzes(GFG) jährlich in den Jahren 2012 bis 2020 Mittel entnommen, und zwar im GFG 2012 65 Mio. Euro, im GFG 2013 115 Mio. Euro und ab dem GFG 2014 310 Mio. Euro. Diese Mittel orientieren sich an der Entlastung der Kommunen aus den verminderten Hartz IV-Sonderbedarfzuweisungen - SoBez - (in 2012 und 2013 für die Kommunen in NRW jeweils 65 Mio. Euro) und an dem erhöhten kommunalen Anteil an der Grunderwerbsteuer (Wirkung im GFG ab 2013 in Höhe von 50 Mio. Euro).

Ferner wird zeitgleich mit der vollständigen Übernahme der Kosten der Grundsicherung durch den Bund ab dem Jahr 2014 eine Solidaritätsumlage bei den überdurchschnittlich finanzstarken – abundanten – Kommunen in Höhe von 195 Mio. EUR zur Verstärkung der Finanzausgleichsmasse erhoben.

3. Empfängergemeinden

Die Empfängergemeinden werden in einem zweistufigen Verfahren in den Stärkungspakt Stadtfinanzen einbezogen.

a. Stufe 1

In den Jahren 2011 bis 2015 unterstützt das Land mit zusätzlichen Landesmitteln (Ziff. 2a) die Haushaltskonsolidierung in den Gemeinden, bei denen sich aus ihrem Haushaltsplan für das Jahr 2010 aufgrund der zu erwartenden Eigenkapitalentwicklung eine Überschuldungssituation im Jahr 2010 oder in der mittelfristigen Finanzplanung für die Jahre 2011 bis 2013 ergibt. Für Gemeinden in dieser schwierigen Haushaltssituation ist die Teilnahme am Stärkungspakt Stadtfinanzen unabdingbar (pflichtige Empfängergemeinden).

b. Stufe 2

In den Jahren 2012 bis 2016 werden die Komplementärmittel (Ziff. 2b) für weitere Gemeinden als Konsolidierungshilfe zur Verfügung gestellt. Eine Teilnahme an diesem Programm setzt voraus, dass die Haushaltsdaten des Jahres 2010 eine Überschuldung nicht schon innerhalb der mittelfristigen Finanzplanung, sondern bis zum Jahr 2016 erwarten lassen. Die Haushaltssituation dieser Gemeinden sowie die Tatsache, dass eine so weit reichende Prognose mit Risiken behaftet ist, rechtfertigen es, diese Gemeinden nur auf deren Antrag hin am Stärkungspakt Stadtfinanzen teilnehmen zu lassen (freiwillige Empfängergemeinden). Der Antrag mit den erforderlichen Unterlagen ist bis zum 31.03.2012 bei der zuständigen Bezirksregierung zu stellen und kann bis zur Bewilligung durch die Bezirksregierung zurückgenommen werden.

Auf Antrag teilnehmende Gemeinden unterliegen den gleichen Verpflichtungen wie die pflichtigen Empfängergemeinden.

Die Prüfung, ob die Voraussetzungen für eine pflichtige oder eine freiwillige Teilnahme vorliegen, obliegt der örtlich zuständigen Bezirksregierung. Sie stellt durch Verwaltungsakt fest, ob eine Gemeinde pflichtig oder freiwillig an dem Programm teilnimmt. Den Bezirksregierungen obliegt darüber hinaus auch die Bewirtschaftung der Mittel sowie die Genehmigung des Haushaltssanierungsplans im Rahmen des im § 76 GO beschriebenen Verfahrens.

4. Pflichten der Empfängergemeinden

Die pflichtigen Empfängergemeinden legen bis zum 30.06.2012, die freiwilligen Empfängergemeinden bis zum 30.09.2012 der Bezirksregierung einen vom Rat beschlossenen Haushaltssanierungsplan zur Genehmigung vor.

Unter Einbeziehung der Konsolidierungshilfe ist der Haushaltsausgleich gemäß § 75 Absatz 2 Satz 1 und 2 GO NRW zum nächstmöglichen Zeitpunkt, spätestens jedoch nach fünf Jahren wieder zu erreichen. Der Haushaltssanierungsplan kann nur genehmigt werden, wenn er einen Abbau des Fehlbetrags in jährlichen Schritten darstellt und der Haushaltsausgleich auf diese Weise bei den pflichtigen Empfängergemeinden spätestens im Jahr 2016 und bei freiwilligen Empfängergemeinden spätestens im Jahr 2017 erreicht wird.

Die Einzelheiten der jährlichen Konsolidierungsschritte werden zwischen den Empfängergemeinden und der zuständigen Bezirksregierung vereinbart. Bei der Aufstellung der Haushaltssanierungspläne dürfen die machbaren Haushaltssicherungsmaßnahmen nicht auf zukünftige Jahre vertagt werden. Kommt eine Einigung nicht zustande, erfolgt die Konsolidierung in gleichmäßigen Konsolidierungsschritten.

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 sein. Die Zuwendungen aus dem Stärkungspakt Stadtfinanzen werden entsprechend reduziert.

Der Haushaltssanierungsplan ist jährlich fortzuschreiben und der Bezirksregierung spätestens am 1. Dezember zur Genehmigung vorzulegen. Im Ist-Ergebnis ist mindestens das Erreichen der jährlichen Planzahlen sicherzustellen.

5. Höhe und Verwendung der Unterstützungsleistung des Landes

Die Empfängergemeinden erhalten bis zum Jahr 2020 jährliche Konsolidierungshilfen, um in den unter Ziff. 3 dargelegten Stufen den Haushaltsausgleich zu erreichen. Werden in einem Jahr die zur Verfügung gestellten Mittel nicht in voller Höhe benötigt, um das jahresbezogene Konsolidierungsziel zu erreichen, sind sie zum Abbau der Liquiditätskredite zu verwenden.

Der Anteil der pflichtigen Empfängergemeinden an der im Umfang des Jahres 2011 zur Verfügung stehenden Konsolidierungshilfe richtet sich nach ihrem Anteil an der Summe der in den gemittelten Jahresabschlüssen der Haushaltsjahre 2009 und 2010 ausgewiesenen Fehlbeträge aller pflichtigen Empfängergemeinden. Der Anteil der freiwilligen Empfängergemeinden wird entsprechend – auf das jeweilige Jahr – berechnet. Die Zahl der freiwilligen Empfängergemeinden wird durch die im Jahr der vollen Finanzierung (2014) zur Verfügung stehenden Konsolidierungsmittel beschränkt.

Die Auszahlung der Mittel erfolgt zum 1. September eines jeden Jahres. Zahlungsvoraussetzung ist ab dem Jahr 2012 (pflichtige Empfängergemeinden) bzw. dem Jahr 2013 (freiwillige Empfängergemeinden) die Einhaltung des Haushaltssanierungsplans.

6. Überwachung des Haushaltssanierungsplans und Berichtspflichten

Die Einhaltung des Haushaltssanierungsplans wird von der Bezirksregierung laufend überwacht. Der Bürgermeister der Gemeinde ist verpflichtet, der Bezirksregierung jährlich

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

Jeweils einen Bericht zum Stand der Umsetzung des Haushaltssanierungsplans vorzulegen.

Die Bezirksregierungen legen dem Ministerium jährlich (Juni) einen Monitoring-Bericht über die Einhaltung der jeweiligen Haushaltssanierungspläne vor.

7. Folgen bei Abweichung vom Haushaltssanierungsplan

Kommt die Empfängergemeinde ihrer Pflicht zur Vorlage eines Haushaltssanierungsplans nicht nach, weicht sie vom Haushaltssanierungsplan ab oder werden dessen Ziele aus anderen Gründen nicht erreicht, setzt die Bezirksregierung der Empfängergemeinde eine angemessene Frist, in deren Lauf die Maßnahmen zu treffen sind, die notwendig sind, um die Ziele des Haushaltssanierungsplans zu erreichen. Sofern die Gemeinde die Maßnahmen innerhalb der gesetzten Frist nicht ergreift, kann durch das Ministerium für Inneres und Kommunales ein Beauftragter nach § 124 GO bestellt werden, der an die Stelle des Rates tritt und alle finanzwirksam relevanten Beschlüsse fasst.

Bei nicht absehbaren und von der Kommune nicht zu beeinflussenden erheblichen Veränderungen, ist eine Anpassung im Einvernehmen mit der Bezirksregierung möglich.

8. Unterstützung durch die GPA

Die Empfängergemeinden können sich bei der Erarbeitung und Umsetzung des Haushaltssanierungsplans durch die GPA unterstützen lassen. Zu diesem Zweck wird in der GPA eine Task Force aufgebaut. Die hierfür insgesamt zu veranschlagenden Mittel in Höhe von 5 Mio. Euro werden unmittelbar aus dem Konsolidierungspaket gezahlt. Einzelheiten ergeben sich aus dem Haushaltsplan.

9. Evaluation

Zum 31. Dezember 2013 für die pflichtigen Empfängergemeinden bzw. zum 31. Dezember 2014 für die freiwilligen Empfängergemeinden wird der bisherige Erfolg des Programms insbesondere im Hinblick auf die Zielerreichung gemeinsam mit den kommunalen Spitzenverbänden geprüft. Die gesetzlichen Regelungen werden dem Ergebnis der Evaluation entsprechend angepasst.

Es soll in diesem Zusammenhang geprüft werden, ob es eine Stufe 3 in den Jahren 2016 bis 2020 geben kann, in der die Mittel des Stärkungspaktes, die für die Unterstützung des Haushaltsausgleichs in den bisher teilnehmenden Gemeinden nicht mehr benötigt werden, weiteren in diesem Zeitraum finanziell besonders belasteten Kommunen für eine nachhaltige Konsolidierungshilfe zur Verfügung gestellt werden können.