



Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen

Innenministerium NRW, 40190 Düsseldorf

Bezirksregierungen
Arnsberg,
Detmold,
Düsseldorf,
Köln,
Münster

Haroldstraße 5, 40213 Düsseldorf

Bearbeitung: **OAR Adam**
klaus.adam@im.nrw.de
Durchwahl (0211) 871 **2522**
Fax (0211) 871 **2979**

Aktenzeichen
33 - 46.09.01 - 9530/05

5. Januar 2006

nachrichtlich:
Gemeindeprüfungsanstalt
Nordrhein-Westfalen

44623 Herne

Handlungsrahmen zur Genehmigung von Haushaltssicherungskonzepten (HSK)

Anlage: Aktualisierte Textfassung des Handlungsrahmens

I.

Mit dem bisherigen Prüfpunkt bei Genehmigung von Haushaltssicherungskonzepten (HSK) durch die zuständigen Kommunalaufsichtsbehörden, wonach die Realsteuerhebesätze der HSK-Kommunen erheblich über dem Durchschnitt ihrer Größenklasse liegen müssen, wurde nicht beabsichtigt, eine sich steigernde Hebesatzspirale in Gang zu setzen. Dies wird u.a. an der Reihenfolge der im Handlungsrahmen aufgeführten Prüfpunkte ersichtlich, die sich bewusst zunächst auf Ausgabeneinsparungen beziehen und damit unter Berücksichtigung der gesetzlichen Subsidiarität der Steuerfinanzierung kommunaler Aufgaben voraus gehen. In Einzelfällen wurden indes unter Berufung auf die bisherige Textfassung des Handlungsrahmens aufsichtsbehördlich konkrete Bandbreiten mit bestimmten Prozentsätzen für eine Erhöhung der Hebesätze „deutlich über dem Durchschnitt“ als Voraussetzung für eine Genehmigung vorgegeben.

Die gewogenen durchschnittlichen Hebesätze der Grundsteuer B und der Gewerbesteuer sind in Nordrhein-Westfalen im Vergleich der Flächenländer auf einem überdurchschnittlichen Niveau. Um es nicht zu einer sich darüber hinaus ständig steigenden „Hebesatzspirale“ kommen zu lassen, wird die Ziffer 10 des Handlungsrahmens neu gefasst (vgl. Anlage).

Die textliche Neufassung verzichtet auf die Forderung „deutlich über dem Durchschnitt“, so dass es künftig als Prüfpunkt für die Genehmigung von HSK durch die Kommunalaufsicht als ausreichend angesehen wird, wenn die kommunalen Steuerhebesätze mindestens in Höhe der Durchschnittshebesätze der Größenklasse festgesetzt sind.

Unter Berücksichtigung der gesetzlichen Haushaltsgrundsätze (insbesondere Verpflichtung zum Haushaltsausgleich, Grundsatz der Finanzmittelbeschaffung) eröffnet die Neuregelung einer einzelnen Gemeinde in Haushaltssicherung indes nicht die Möglichkeit zur Senkung der Hebesätze. Dies kann erst erfolgen, wenn das gesetzliche Ziel „Haushaltsausgleich“ durch den Abbau der Fehlbeträge der Verwaltungshaushalte aus Vorjahren erreicht ist und die dauerhafte Leistungsfähigkeit der Gemeinde durch eine Senkung der Steuerhebesätze nicht gefährdet wird.

Entsprechend der Reihenfolge des Handlungsrahmens sollten die Kommunalaufsichtsbehörden in Haushaltssicherungsgesprächen beachten, dass die Kommunen ihre Konsolidierungsanstrengungen vorrangig auf die Reduzierung von Ausgaben und die kostengerechte Ausschöpfung der Möglichkeiten bei Gebühren/Entgelten und der sonstigen Einnahmen konzentrieren, wie es die Grundsätze für die Einnahme- bzw. Finanzmittelbeschaffung der Gemeindeordnung vorsehen (§ 76 GO a.F. / § 77 n.F.). Das Niveau der kommunalen Steuern kann insoweit nur dann und nur in Zusammenhang mit ausgabebezogenen Konsolidierungsmaßnahmen zu einem Thema aus aufsichtbehördlicher Sicht werden, wenn die vorrangigen Konsolidierungsmöglichkeiten und Einnahmen konsequent ausgeschöpft sind und allein nicht zum Ergebnis eines genehmigungsfähigen HSK führen.

Hinsichtlich der Änderung des Teils II Ziffer 2 weise ich auf den Kommunalfinanzbericht „November 2005“ (Kapitel 6) hin.

II.

Der Handlungsrahmen für die Genehmigung von Haushaltssicherungskonzepten (HSK) wird daher wie folgt geändert und ergänzt:

Zu Teil I Nr. 10:

Die bisherige Textfassung wird durch folgende Neufassung ersetzt:

„10. Die Hebesätze der Realsteuern (Grundsteuern und Gewerbesteuer) müssen bezogen auf die Gemeindegrößenklasse mindestens in Höhe des jeweiligen Landesdurchschnitts festgesetzt sein. Die Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung (§ 77 GO NRW) bleiben unberührt. Eine Senkung der jeweiligen Hebesätze bis auf den Durchschnitt der Größenklasse kann erst in Betracht kommen, wenn das gesetzliche Ziel „Haushaltsausgleich“ durch den Abbau der Fehlbeträge der Verwaltungshaushalte aus Vorjahren erreicht ist und die dauerhafte Leistungsfähigkeit der Gemeinde durch eine Senkung der Steuerhebesätze nicht gefährdet wird.“

Zu Teil II Nr. 2:

Die bisherige Textfassung entfällt. Die neue Textfassung lautet:

„2. Alle Konsolidierungsmaßnahmen sind im HSK detailliert und nicht nur durch Verweise auf den Haushaltsplan zu beschreiben. Sie sind im bekannt zu machenden Haushaltsplan und zumindest für ein weiteres Jahr im HSK haushaltsstellenscharf darzustellen. Die Konsolidierungsmaßnahmen sollen auch für den Konsolidierungszeitraum bis zur Wiederlangung des Haushaltsausgleichs grundsätzlich haushaltsstellenscharf dargestellt werden. Nach §§ 1,6 NKFG gilt das bisherige Haushaltsrecht bis zur (faktischen) Umstellung auf NKF. Für den Zeitraum nach Umstellung der Haushaltswirtschaft auf das NKF, spätestens für die Zeit ab 01.01.2009, ist darauf zu verzichten, die Aufstellung eines haushaltsstellenscharfen HSK zu verlangen. Für diesen Zeitraum reicht

es aus, den Abbau der Fehlbeträge der Verwaltungshaushalte aus Vorjahren (sog. „Altfehlbeträge“) nachvollziehbar darzustellen.“

Im Weiteren wurden redaktionelle Textänderungen vorgenommen, die sich aus Zitaten des Gesetzestextes der GO NRW ergaben. Aus Gründen vereinfachter Anwendung habe ich die aktualisierte Textfassung des Handlungsrahmens als Anlage komplett beigelegt.

Von einer Veröffentlichung im Ministerialblatt wird abgesehen. Der neue Text des Handlungsrahmens wird in das Internetangebot des Innenministeriums im Bereich „Haushaltssicherung“ aufgenommen.

Im Auftrag
gez. Winkel

Innenministerium NRW

33 – 46.09.01 – 9530/05

Düsseldorf, den 5. Januar 2006

**Handlungsrahmen
zur Genehmigung von Haushaltssicherungskonzepten (HSK)**

Die Erfüllung der kommunalen Aufgaben ist nur im Rahmen der finanziellen Leistungsfähigkeit möglich. Die Wiedererlangung des Haushaltsausgleichs macht es daher zwingend erforderlich, dass die Kommunen umgehend alle hierfür notwendigen Maßnahmen ergreifen.

Im Haushaltssicherungskonzept (HSK) sind die Maßnahmen darzustellen, durch die der Haushaltsausgleich einschließlich der Abdeckung der Altfehlbeträge aus den Vorjahren wieder erreicht wird. Nach der Rechtslage ist ein HSK genehmigungsfähig, wenn – zumindest - der jahresbezogene Haushaltsausgleich (ohne Abdeckung der Fehlbeträge aus den Vorjahren und ohne atypische Veranschlagungen wie z.B. „Rückzuführungen“ gem. § 22 Abs. 3 GemHVO, a.F.) spätestens im 4. auf das Haushaltsjahr folgenden Jahr erreicht wird. Die Fehlbeträge aus den Vorjahren müssen innerhalb von höchstens 5 Jahren seit Erreichen des jahresbezogenen Haushaltsausgleichs abgedeckt werden. Der Konsolidierungszeitraum beginnt mit der erstmaligen Genehmigung des HSK und soll nicht ausgedehnt werden. Abweichungen sind nur bei rechtlich oder tatsächlich zwingenden Änderungen der Planungsgrundlagen zulässig.

I. Prüfpunkte im HSK

Zu jedem der nachfolgend dargestellten Prüfpunkte hat die Kommune in ihrem HSK Stellung zu nehmen und Einsparpotentiale/Verbesserungen der Einnahmesituation darzustellen.

1. Der Ausgabenanstieg (bereinigte Gesamtausgaben*) soll bis zur Wiedererlangung des Haushaltsausgleichs deutlich unter den landesweiten Orientierungsdaten bleiben. Eine Nettoneuverschuldung ist zu vermeiden. Die Zinsbelastung ist so gering wie möglich zu halten. Die eingesetzten Finanzierungsinstrumente müssen mit dem Prinzip der Haushaltssicherheit vereinbar sein.

2. Bei den Personalausgaben sind alle Einsparungsmöglichkeiten auszunutzen. Ziel muss eine Senkung der Personalkosten sein. Hierzu ist ein nachvollziehbares Konzept vorzulegen. Grundsätzlich sind folgende Maßnahmen unverzichtbar:
 - a) Wiederbesetzungs- und Beförderungssperre von mindestens 12 Monaten. Vor einer Wiederbesetzung ist zudem zu prüfen, ob die Stelle überhaupt noch notwendig ist oder in eine solche mit niedrigerer Besoldungs- bzw. Tarifgruppe umgewandelt werden kann. Zudem ist vor einer Neueinstellung zu prüfen, ob nicht eine Besetzung durch hausinterne Umsetzung, ggf. nach entsprechenden Fortbildungs-/Qualifizierungsmaßnahmen erfolgen kann.

* Die bereinigten Gesamtausgaben sind die Bruttoausgaben abzüglich bewirtschafteter Fremdmittel und ohne die haushaltstechnischen Verrechnungen und besonderen Finanzierungsvorgänge

- b) Abbau/Einschränkung von Überstunden und Bereitschaftsdiensten.
- c) Die städtische Verwaltungsorganisation ist mit dem Ziel eines Personalkostenabbaus zu optimieren. Nicht konkurrenzfähige städtische Hilfsbetriebe, wie Gebäudereinigung, zentrale Werkstätten, Druckerei, Gärtnerei usw., sind aufzugeben.

Soweit eine Weiterführung der Aufgaben durch Vergabe an Dritte erfolgt, sollen die dadurch entstehenden sächlichen Ausgaben höchstens 75 % der durch die Ausgliederung eingesparten Personal- und Sachkosten betragen. Ggf. sind Standards und Leistungsmerkmale entsprechend zu vermindern.

- d) Im Einzelfall sind städtische Einrichtungen, wie z.B. Altenheime, Bäder, Sporthallen, Hotels/Gaststätten/städtischen Saalbauten, Park- und Gartenanlagen usw., völlig aufzugeben.

Wird das Ziel der Personalkostenreduzierung auf andere Weise erreicht, kann von den oben genannten Maßnahmen ganz oder teilweise abgesehen werden.

3. Bei den pflichtigen Aufgaben sind alle Möglichkeiten einer Kostenreduzierung auszuschöpfen. Bei Art, Umfang und Ermessensausübung der Aufgabenwahrnehmung sind die Haushaltsgrundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit verstärkt zu berücksichtigen. Gesetzliche Ansprüche sind mit dem Ziel zu überprüfen, sie auf kostengünstige Weise zu erfüllen. Dazu gehören auch Kooperationen mit anderen Kommunen in pflichtigen Bereichen wie Brandschutz, Veterinärwesen, Rettungsdienst usw.

4. Wenn bei pflichtigen Aufgaben gespart werden muss, können freiwillige Leistungen bei der Konsolidierung nicht außer Betracht bleiben. Sie sind in vertretbarer Weise zu reduzieren.

Vorhandene freiwillige Leistungen, die nicht aufgegeben/privatisiert werden sollen, sind auf Kostenreduzierung durch ein verstärktes Bürgerengagement zu prüfen (z.B. Bewirtschaftung von Bürgerhäusern durch Vereine). Während des Konsolidierungszeitraumes darf sich die Kommune nicht vertraglich zu freiwilligen Leistungen verpflichten. Es ist eine Liste über die freiwilligen Leistungen zu erstellen, fortzuschreiben und der Aufsichtsbehörde jeweils zusammen mit dem HSK vorzulegen. Als freiwillig sind auch Erstattungen, Zuschüsse etc. anzusehen, die im Rahmen pflichtiger Aufgaben über die rechtlich festgelegten Leistungen hinaus gewährt werden (z.B. Zuschüsse auf die Eigenanteile der freien Träger nach dem GTK oder die Übernahme der Fahrkosten von Schülern, die ihren Wohnsitz nicht in NRW haben).

5. Der Zuschussbedarf der kostenrechnenden Einrichtungen ist konsequent durch Ausgabenreduzierung und/oder Einnahmeerhöhungen zu begrenzen. In den klassischen Gebührenhaushalten dürfen keine Unterdeckungen entstehen. Dabei müssen sich die Kalkulationsgrundlagen an den betriebswirtschaftlich und rechtlich zulässigen Möglichkeiten ausrichten. Das gilt z.B. im Unterabschnitt 70 für die kalkulatorischen Abschreibungen, die kalkulatorischen Zinsen und die öffentlichen Straßenentwässerungsanteile und im Unterabschnitt 75 für den öffentlichen Grünflächenanteil.
5. Die Konsolidierung muss auch alle Beteiligungen der Gemeinde einbeziehen. Auf die Beteiligungen sind die Maßstäbe der Haushaltskonsolidierung der Gemeinden konsequent anzuwenden. Die Möglichkeit zur Zuschussreduzierung bzw. zur Erzielung angemessener Gewinne für den kommunalen

Haushalt sind bei der Aufgabenwahrnehmung, der Preisgestaltung und der Bilanzierung auszuschöpfen. Der gesamte Zuschussbedarf im Haushalt für alle Beteiligungen muss im Konsolidierungszeitraum schrittweise reduziert werden.

7. Deckungsreserven für über- und außerplanmäßige Ausgaben dürfen nicht ausgewiesen werden. Über- und außerplanmäßige Ausgaben, die sich nicht umgehen lassen, müssen durch Einsparungen an anderer Stelle kompensiert werden.
8. Das vorhandene Vermögen der Gemeinde ist daraufhin zu untersuchen, inwieweit es für öffentliche Zwecke noch benötigt wird. Soweit auf anderem Wege die Vorlage eines genehmigungsfähigen HSK nicht möglich und eine Veräußerung wirtschaftlich vertretbar ist, ist das Vermögen zu veräußern und der Erlös gem. § 22 Abs. 3 GemHVO (a.F.) dem Verwaltungshaushalt zuzuführen.
9. Im Rahmen der Konsolidierung ist es nicht vertretbar, große „Schattenhaushalte“ neben dem laufenden Haushaltsplan zu bewirtschaften. Der Rat muss vor dem Hintergrund der zwischenzeitlich schlechteren Finanzlage auch bereits früher anfinanzierte Projekte, für die Ausgabereste gebildet wurden, erneut auf den Prüfstand stellen. Ggf. ist auf eine weitere Realisierung zu verzichten oder die Bildung selbständig nutzungsfähiger kleinerer Abschnitte vorzusehen bei zeitlicher Aufschiebung anderer Abschnitte. Noch nicht begonnene Maßnahmen sind zurückzustellen, es sei denn, dass ihre Durchführung auf einer Rechtspflicht beruht. Ersparte Ausgabereste sind abzusetzen. Die Haushaltsresteliste ist dem Rat zur Beratung über die Verwendung der Haushaltsreste vorzulegen. Die entsprechenden Ratsbeschlüsse sind der Aufsichtsbehörde unverzüglich vorzulegen.

Die Verfügbarkeit von Ausgaberesten des Vermögenshaushaltes für Maßnahmen, die noch nicht begonnen worden sind, ist auf ein Jahr zu beschränken. Werden die Maßnahmen noch als notwendig angesehen, sind die Mittel neu zu veranschlagen.

10. Die Hebesätze der Realsteuern (Grundsteuern und Gewerbesteuer) müssen bezogen auf die Gemeindegrößenklasse mindestens in Höhe des jeweiligen Landesdurchschnitts festgesetzt sein. Die Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung (§ 77 GO NRW) bleiben unberührt. Eine Senkung der jeweiligen Hebesätze bis auf den Durchschnitt der Größenklasse kann erst in Betracht kommen, wenn das gesetzliche Ziel „Haushaltsausgleich“ durch den Abbau der Fehlbeträge der Verwaltungshaushalte aus Vorjahren erreicht ist und die dauerhafte Leistungsfähigkeit der Gemeinde durch eine Senkung der Steuerhebesätze nicht gefährdet wird.
11. Mehreinnahmen, die ggf. bei der Ausführung des Haushaltsplanes gegenüber den Ansätzen bei den kommunalen Steuern, den allgemeinen Landeszuweisungen und den Erwerbseinnahmen des Verwaltungshaushaltes entstehen, sind zur Reduzierung des Fehlbedarfs des Verwaltungshaushalts einzusetzen.

II.

HSK- und Haushaltsaufstellung

Für die Aufstellung des nächsten Haushaltes und HSK's bitte ich Folgendes zu beachten:

1. Der Haushalt und das HSK sind gem. § 80 Abs. 5 GO (79 Abs. 5 GO a.F.) spätestens Ende November, d.h. einen Monat vor Beginn des Haushaltsjahres vorzulegen.

Die Vorschriften über die vorläufige Haushaltsführung sind strikt zu beachten. Sie sind restriktiv auszulegen. Der Hauptverwaltungsbeamte hat alle Bediensteten der Gemeindeverwaltung darauf hinzuweisen, dass Verstöße gegen diese Vorschriften disziplinarrechtliche Maßnahmen nach sich ziehen können (vgl. auch Hinweise zur vorläufigen Haushaltswirtschaft, insbesondere nach dem Runderlass des Innenministeriums NRW vom 4. Juni 2003 – 3 – 33 – 44.10 – 9354/03 (1)).

2. Alle Konsolidierungsmaßnahmen sind im HSK detailliert und nicht nur durch Verweise auf den Haushaltsplan zu beschreiben. Sie sind im bekannt zu machenden Haushaltsplan und zumindest für ein weiteres Jahr im HSK haushaltsstellenscharf darzustellen. Die Konsolidierungsmaßnahmen sollen auch für den Konsolidierungszeitraum bis zur Wiederlangung des Haushaltsausgleichs grundsätzlich haushaltsstellenscharf dargestellt werden. Nach §§ 1,6 NKFG gilt das bisherige Haushaltsrecht bis zur (faktischen) Umstellung auf NKF. Für den Zeitraum nach Umstellung der Haushaltswirtschaft auf das NKF, spätestens für die Zeit ab 01.01.2009, ist darauf zu verzichten, die Aufstellung eines haushaltsstellenscharfen HSK zu verlangen. Für diesen Zeitraum reicht es aus, den Abbau der Fehlbeträge der Verwaltungshaushalte aus Vorjahren (sog. „Altfehlbeträge“) nachvollziehbar darzustellen.
3. Dem HSK ist eine Aufstellung der Haushaltsreste mit dem jeweiligen Bewirtschaftungsstand und eine Aufstellung des vorhandenen Gemeindevermögens beizufügen.
4. Zum Vorlagezeitpunkt ist ein Bericht über die Umsetzung des zuletzt genehmigten HSKs beizufügen.