LANDTAG NORDRHEIN-WESTFALEN
15. Wahlperiode

Drucksache **15/2859**

20.09.2011

Gesetzentwurf

der Landesregierung

Gesetz zur Unterstützung der kommunalen Haushaltskonsolidierung im Rahmen des Stärkungspakts Stadtfinanzen (Stärkungspaktgesetz)

A Problem

Die Städte und Gemeinden Nordrhein-Westfalens sind – mit wenigen Ausnahmen – nicht in der Lage, ihre Haushalte aus eigener Kraft auszugleichen. Eigenkapitalverzehr und ein permanenter Anstieg der Liquiditätskredite sind die Folge. Die Aufstockung der Gemeindefinanzierungsgesetze seit 2010 und die verbesserten Steuereinnahmen mildern das Problem nur, lösen es aber nicht. Das Land selber ist nicht in der Lage, Konsolidierungshilfen in der Höhe zur Verfügung zu stellen, die notwendig wäre, um allen Kommunen den Haushaltsausgleich auf mittlere Sicht zu ermöglichen.

B Lösung

Der Gesetzentwurf sieht Konsolidierungshilfen des Landes in Höhe von 350 Millionen Euro jährlich über 10 Jahre von 2011 bis 2020 vor. Um eine größere Zahl von Gemeinden unterstützen zu können, kommen Mittel hinzu, die von den Kommunen refinanziert werden: Im Jahr 2012: 65 Millionen Euro; im Jahr 2013: 115 Millionen Euro und in den Jahren 2014 bis 2020 jeweils 310 Millionen Euro. Damit die Konsolidierungshilfen die notwendige Höhe erreichen, um dort, wo sie eingesetzt werden, die Probleme nachhaltig zu lösen, muss der Kreis der am Konsolidierungsprogramm teilnehmenden Gemeinden begrenzt werden:

Für Gemeinden, die auf der Basis ihres Haushaltes für das Jahr 2010 überschuldet sind oder denen die Überschuldung bis 2013 droht, ist die Teilnahme am Konsolidierungsprogramm verpflichtend; Gemeinden, denen die Überschuldung bis 2016 droht, können auf Antrag freiwillig teilnehmen. Die pflichtig teilnehmenden Gemeinden müssen den Haushaltsausgleich im Jahr 2016 erreichen, die freiwillig teilnehmenden Gemeinden bis 2017. Für alle teilnehmenden Gemeinden gilt, dass spätestens ab dem Jahr 2021 der Haushaltsausgleich aus eigener Kraft und ohne Konsolidierungshilfen des Landes erreicht werden muss. Die jeweilige Bezirksregierung begleitet die Haushaltssanierung, überwacht durchgängig die Einhaltung des Konsolidierungskurses und greift bei Abweichungen ein. Die Gemeinden können sich von der Gemeindeprüfungsanstalt bei der Aufstellung und der Umsetzung ihres Haushaltssanierungsplans unterstützen lassen.

Datum des Originals: 20.09.2011/Ausgegeben: 22.09.2011

Die Veröffentlichungen des Landtags Nordrhein-Westfalen sind einzeln gegen eine Schutzgebühr beim Archiv des Landtags Nordrhein-Westfalen, 40002 Düsseldorf, Postfach 10 11 43, Telefon (0211) 884 - 2439, zu beziehen. Der kostenfreie Abruf ist auch möglich über das Internet-Angebot des Landtags Nordrhein-Westfalen unter www.landtag.nrw.de

C Alternativen

Verzicht auf ein Hilfsprogramm des Landes mit der Folge des ungebremsten Eigenkapitalverzehrs durch die Gemeinden oder Verteilung der Hilfsmittel an alle Gemeinden in schwieriger Haushaltslage mit der Folge, dass die Probleme dort nur zeitweise gemildert, aber nicht gelöst werden.

D Kosten

Das Gesamtausgabevolumen über die zehnjährige Laufzeit des Programms beträgt 5.850 Millionen Euro. Hiervon trägt das Land letztlich 3,5 Milliarden Euro in Form jährlicher Leistungen in Höhe von 350 Millionen Euro in den Jahren 2011 bis 2020.

Die weiteren Ausgaben in Höhe von gesamt 2.350 Millionen Euro werden von den Kommunen refinanziert. Die Refinanzierung erfolgt in Höhe von 65 Millionen Euro im Jahr 2012, in Höhe von 115 Millionen Euro im Jahr 2013 und in Höhe von jährlich 310 Millionen Euro in den Jahren 2014 bis 2020.

E Zuständigkeit

Zuständig ist das Ministerium für Inneres und Kommunales. Beteiligt ist das Finanzministerium.

F Auswirkungen auf die Selbstverwaltung und die Finanzlage der Gemeinden und Gemeindeverbände

Für die teilnehmenden Kommunen führt das Gesetz zu einer wesentlichen Verbesserung ihrer Finanzlage durch Bereitstellung von 5,85 Milliarden Euro. Eine Verschlechterung ihrer Finanzlage gegenüber dem aktuellen Status quo wird auch bei den refinanzierenden Kommunen nicht eintreten, da lediglich künftige Zuwächse abgeschöpft werden (Einsparung bei den Wohngeldausgaben nach Abzug des „interkommunalen Entlastungsausgleichs Ost“ zugunsten der Kommunen der neuen Länder, Beteiligung an vier Siebteln der erhöhten Grunderwerbsteuer in Höhe der Verbundquote im kommunalen Steuerverbund und – nur bei den abundanten Gemeinden – der Zuwachs durch die Übernahme der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung durch den Bund).

G Finanzielle Auswirkungen auf die Unternehmen und die privaten Haushalte

Die im Kommunalkreditgeschäft tätigen Banken profitieren von der Stabilisierung der Haushalte und der damit verbundenen verbesserten Kreditwürdigkeit der am Konsolidierungsprogramm teilnehmenden Gemeinden.

H Befristung

Für die pflichtig teilnehmenden Gemeinden ist eine Evaluierung des Programms zum 31.12.2013 und für die freiwillig teilnehmenden Gemeinden zum 31.12.2014 vorgesehen. Hierbei wird auch geprüft, ob weitere Gemeinden in das Programm aufgenommen werden können.

Gesetz zur Unterstützung der kommunalen Haushaltskonsolidierung im Rahmen des Stärkungspakts Stadtfinanzen (Stärkungspaktgesetz)

§ 1

Ziel des Gesetzes

Das Land stellt in den Jahren 2011 bis 2020 Gemeinden in einer besonders schwierigen Haushaltssituation Konsolidierungshilfen zur Verfügung. Die Kommunen beteiligen sich an der Finanzierung der Konsolidierungshilfen. Ziel ist es, den Gemeinden in einer besonders schwierigen Haushaltssituation den nachhaltigen Haushaltsausgleich zu ermöglichen.

§ 2

Umfang und Finanzierung der Konsolidierungshilfen

(1) In den Jahren 2011 bis 2020 werden jeweils 350 000 000 Euro pro Jahr bereit gestellt.

(2) Zusätzlich werden 65 000 000 Euro im Jahr 2012,115 000 000 Euro im Jahr 2013 und jeweils 310 000 000 Euro ab dem Jahr 2014 bis zum Jahr 2020 bereit gestellt (Komplementärmittel).

(3) Die Kommunen beteiligen sich an der Finanzierung der Konsolidierungshilfen durch einen Abzug bei der Finanzausgleichsmasse der Gemeindefinanzierungsgesetze in Höhe von 65 000 000 Euro im Jahr 2012 und jeweils 115 000 000 Euro in den Jahren 2013 bis 2020. Zudem wird eine Solidaritätsumlage (Abundanzumlage) in Höhe von jeweils 195 000 000 Euro in den Jahren 2014 bis 2020 nach Maßgabe der jeweiligen Gemeindefinanzierungsgesetze erhoben.

(4) Für Leistungen der Gemeindeprüfungsanstalt gemäß § 9 werden ab dem Jahr 2012 bis zum Jahr 2020 jährlich vorab 5 000 000 Euro anteilig aus den Mitteln gemäß Absatz 1 und 2 entnommen.

§ 3

Pflichtige Teilnahme

Ab dem Jahr 2011 unterstützt das Land mit 350 000 000 Euro (§ 2 Absatz 1) die Haushaltskonsolidierung der Gemeinden, aus deren Haushaltssatzung mit ihren Anlagen für das Jahr 2010 sich im Jahr 2010 oder in der mittelfristigen Ergebnisplanung für die Jahre 2011 bis 2013 eine Überschuldungssituation ergibt. Für diese Gemeinden ist die Teilnahme an der Konsolidierungshilfe verpflichtend (pflichtig teilnehmende Gemeinden).

§ 4

Freiwillige Teilnahme

(1) Ab dem Jahr 2012 stellt das Land die Mittel gemäß § 2 Absatz 2 in Verbindung mit § 2 Absatz 4 als Konsolidierungshilfe für Gemeinden zur Verfügung, deren Haushaltsdaten des Jahres 2010 den Eintritt der Überschuldung in den Jahren 2014 bis 2016 erwarten lassen.

(2) Gemeinden, die die Voraussetzung gemäß Absatz 1 erfüllen, können eine Konsolidierungshilfe bis zum 31. März 2012 bei der Bezirksregierung beantragen (auf Antrag teilnehmende Gemeinden). Der Antrag kann bis zur Bekanntgabe der Entscheidung zurückgenommen werden.

(3) Falls die ab dem Jahr 2014 gemäß § 2 Absatz 2 in Verbindung mit Absatz 4 jährlich zur Verfügung stehenden Mittel nicht ausreichen, um allen Gemeinden, die eine Teilnahme beantragt haben, ab dem Jahr 2014 eine Konsolidierungshilfe nach Maßgabe des § 5 Absatz 2 Satz 1 zu gewähren, ist die Zahl der auf Antrag teilnehmenden Gemeinden von Anfang an entsprechend zu begrenzen.

(4) Auf Antrag teilnehmende Gemeinden unterliegen den gleichen Verpflichtungen wie pflichtig teilnehmende Gemeinden, soweit dieses Gesetz nichts anderes bestimmt.

§ 5

Höhe, Auszahlung und Verwendung der Konsolidierungshilfe

(1) Der Anteil der einzelnen pflichtig teilnehmenden Gemeinde an den Mitteln gemäß § 2 Absatz 1 in Verbindung mit § 2 Absatz 4 richtet sich nach ihrem Anteil an der Summe der gemittelten ordentlichen Ergebnisse der Jahresabschlüsse der Jahre 2009 und 2010 aller pflichtig teilnehmenden Gemeinden.

(2) Ab dem Jahr 2014 erhalten die auf Antrag teilnehmenden Gemeinden den gleichen Prozentsatz des gemittelten ordentlichen Ergebnisses ihrer Jahresabschlüsse der Jahre 2009 und 2010 als Konsolidierungshilfe, den die pflichtig teilnehmenden Gemeinden im Jahr 2014 erhalten. In den Jahren 2012 und 2013 richtet sich der Anteil der einzelnen auf Antrag teilnehmenden Gemeinde an den Mitteln gemäß § 2 Absatz 2 in Verbindung mit § 2 Absatz 4 nach ihrem Anteil an der Summe der gemittelten ordentlichen Ergebnisse der Jahresabschlüsse der Jahre 2009 und 2010 aller auf Antrag teilnehmenden Gemeinden. Der Prozentsatz gemäß Satz 1 darf auch in den Jahren 2012 und 2013 nicht überschritten werden.

(3) Soweit noch kein vom Rat festgestellter Jahresabschluss 2009 oder 2010 vorliegt, setzt die Bezirksregierung die Höhe der Konsolidierungshilfe auf der Grundlage einer Schätzung fest.

(4) Die Auszahlung der Mittel für das Jahr 2011 erfolgt nach Inkrafttreten dieses Gesetzes und ab dem Jahr 2012 zum 1. Oktober jeden Jahres. Zahlungsvoraussetzung ist für die pflichtig teilnehmenden Gemeinden ab dem Jahr 2012 und für die auf Antrag teilnehmenden Gemeinden ab dem Jahr 2013 die Einhaltung des Haushaltssanierungsplans gemäß § 6. Die Auszahlung kann zu einem späteren Zeitpunkt erfolgen, wenn die Zahlungsvoraussetzung erst dann vorliegt.

(5) Benötigt die Gemeinde in einem Jahr die zur Verfügung gestellten Mittel nicht in voller Höhe, um das jahresbezogene Konsolidierungsziel zu erreichen, sind diese Mittel zur Reduzierung von Liquiditätskrediten zu verwenden. Die Konsolidierungshilfe kann von der Bezirksregierung mit Wirkung für die Zukunft reduziert werden, soweit sie zum Haushaltsausgleich nicht mehr benötigt wird.

§ 6

Haushaltssanierungsplan

(1) Die pflichtig teilnehmenden Gemeinden müssen der Bezirksregierung bis zum 30. Juni 2012 einen vom Rat beschlossenen Haushaltssanierungsplan vorlegen. Die auf Antrag teilnehmenden Gemeinden legen den vom Rat beschlossenen Haushaltssanierungsplan bis zum 30. September 2012 vor.

(2) Der Haushaltsanierungsplan bedarf der Genehmigung der Bezirksregierung. Die Genehmigung kann nur unter folgenden Voraussetzungen erteilt werden:

1. Im Haushaltssanierungsplan wird der Haushaltsausgleich gemäß § 75 Absatz 2 Satz 1 und 2 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen unter Einbeziehung der Konsolidierungshilfe zum nächstmöglichen Zeitpunkt und von diesem Zeitpunkt

an jährlich, bei pflichtig teilnehmenden Gemeinden spätestens ab dem Jahr 2016 und bei auf Antrag teilnehmenden Gemeinden spätestens ab dem Jahr 2017, erreicht. Der Haushaltssanierungsplan muss das Erreichen des Haushaltsausgleichs in gleichmäßigen jährlichen Schritten darstellen. Eine Darstellung in unterschiedlich großen jährlichen Schritten ist zulässig, sofern die Bezirksregierung zustimmt.

2. Nach dem Haushaltssanierungsplan wird der Haushaltsausgleich spätestens im Jahr 2021 ohne Konsolidierungshilfe erreicht. Die jährlichen Konsolidierungsschritte müssen nach erstmaligem Erreichen des Haushaltsausgleichs einen degressiven Abbau der zum Haushaltsausgleich erforderlichen Konsolidierungshilfe vorsehen.

(3) Der Haushaltssanierungsplan ist jährlich fortzuschreiben und der Bezirksregierung spätestens am 1. Dezember vor Beginn des Haushaltsjahres zur Genehmigung vorzulegen.

(4) Der genehmigte Haushaltssanierungsplan tritt an die Stelle des Haushaltssicherungskonzepts und des individuellen Haushaltssanierungskonzepts nach § 76 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen. Die Vorschriften über das Haushaltssicherungskonzept gelten für den Haushaltssanierungsplan entsprechend, soweit dieses Gesetz keine abweichenden Regelungen trifft.

§ 7

Überwachung des Haushaltssanierungsplans und Berichtspflichten

(1) Die Einhaltung des Haushaltssanierungsplans wird von der Bezirksregierung überwacht. Der Bürgermeister der Gemeinde ist verpflichtet, der Bezirksregierung jährlich mit der Haushaltssatzung mit ihren Anlagen spätestens einen Monat vor Beginn des Haushaltsjahres, 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.

(2) Die Bezirksregierung legt dem für Kommunales zuständigen Ministerium jährlich zum Stand 30. Juni einen Bericht über die Einhaltung des Haushaltssanierungsplans vor.

§ 8

Folgen von Pflichtverstößen

(1) Kommt die Gemeinde ihrer Pflicht zur Vorlage des Haushaltssanierungsplans nicht nach, weicht sie vom Haushaltssanierungsplan ab oder werden dessen Ziele aus anderen Gründen nicht erreicht, setzt die Bezirksregierung der Gemeinde eine angemessene Frist, in deren Lauf die Maßnahmen zu treffen sind, die notwendig sind, um die Vorgaben dieses Gesetzes und die Ziele des Haushaltssanierungsplans einzuhalten. Sofern die Gemeinde diese Maßnahmen innerhalb der gesetzten Frist nicht ergreift, kann durch das für Kommunales zuständige Ministerium ein Beauftragter gemäß § 124 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen bestellt werden.

(2) Bei nicht absehbaren und von der Gemeinde nicht zu beeinflussenden erheblichen Veränderungen der finanziellen Situation der Gemeinde kann die Bezirksregierung eine Anpassung des Haushaltssanierungsplans genehmigen.

§ 9

Unterstützung durch die Gemeindeprüfungsanstalt

Die teilnehmenden Gemeinden können sich bei der Erarbeitung und Umsetzung des Haushaltssanierungsplans von der Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen unterstützen lassen.

§ 10

Verfahren und Zuständigkeit

(1) Die Bezirksregierung setzt durch Verwaltungsakt

1. die pflichtig und die auf Antrag teilnehmenden Gemeinden und
2. die Höhe der jährlichen Konsolidierungshilfe fest.

(2) Zuständig ist die örtlich zuständige Bezirksregierung.

§ 11

Bewirtschaftung der Mittel

Die Bewirtschaftung der Mittel nach diesem Gesetz regelt das Ministerium für Inneres und Kommunales im Einvernehmen mit dem Finanzministerium.

§ 12

Evaluation

Für die gemäß § 3 teilnehmenden Gemeinden wird zum 31. Dezember 2013, für die gemäß § 4 teilnehmenden Gemeinden zum 31. Dezember 2014 der bisherige Erfolg des Programms insbesondere im Hinblick auf die Zielerreichung gemeinsam mit den kommunalen Spitzenverbänden evaluiert. Bei der Evaluation wird die Möglichkeit geprüft, weiteren Gemeinden, deren Haushaltsdaten des Jahres 2010 den Eintritt der Überschuldung in den Jahren 2017 bis 2020 erwarten lassen, Konsolidierungshilfen aus Mitteln zur Verfügung zu stellen, die für den Haushaltsausgleich der gemäß § 3 und § 4 teilnehmenden Gemeinden nicht mehr benötigt werden.

§ 13

Inkrafttreten, Berichtspflicht

Dieses Gesetz tritt mit Wirkung zum 1. Dezember 2011 in Kraft. Die Landesregierung überprüft bis zum Ablauf des Jahres 2016 die Auswirkungen dieses Gesetzes und unterrichtet den Landtag über das Ergebnis.

Begründung

A Allgemeiner Teil

Die Finanzlage der Kommunen in Nordrhein-Westfalen ist alarmierend. Im Jahr 2010 waren 164 Kommunen verpflichtet, ein Haushaltssicherungskonzept (HSK) aufzustellen. Davon konnten nur 26 genehmigt werden, 138 Kommunen befanden sich während des ganzen Jahres im Nothaushaltsrecht. 34 Gemeinden sind bereits überschuldet oder werden es innerhalb der nächsten 4 Jahre sein. Nach aktuellem Stand werden diese Zahlen im Jahr 2011 trotz Verbesserungen im Gemeindefinanzierungsgesetz (zusätzlich 300 Millionen Euro jährlich ab 2010 sowie Aktualisierung der Grunddaten, die den strukturell besonders belasteten Gemeinden zugutekommt) nochmals geringfügig steigen. Als Folge dieser Entwicklung sind die Kommunen mit steigender Tendenz gezwungen, ihre laufenden Ausgaben durch Liquiditätskredite zu finanzieren. Diese Kredite, die nach ihrem Zweck den Kommunen nur ermöglichen sollten, unterjährige Liquiditätsschwankungen auszugleichen, stiegen bis zum 30. Juni 2011 auf rund 20,81 Milliarden Euro an. Noch zum 31. Dezember 2008 hatte der Stand 14,61 Milliarden Euro betragen, was einem Anstieg um über 42Prozent innerhalb von nur zweieinhalb Jahren entspricht. Mit einem durchschnittlichen Stand der Liquiditätskredite von annähernd 1200 Euro pro Einwohner ist diese Belastung der nordrhein-westfälischen Kommunen um den Faktor 3 höher als beim Durchschnitt der Kommunen in den übrigen Flächenländern.

Die Notwendigkeit, den Kommunen in dieser schwierigen Lage zu helfen, ist mittlerweile über die Grenzen der Parteien hinweg anerkannt, wie der auf gemeinsamen Antrag der Fraktionen von CDU, SPD und Bündnis 90/die Grünen am 29. Oktober 2010 gefasste Beschluss des Landtags („Kommunen in Nordrhein-Westfalen müssen handlungs- und zukunftsfähig bleiben – Der Nordrhein-westfälische Landtag bleibt Partner und Anwalt der Kommunen“ Drucksache 15/435) zeigt. Um aus finanzwissenschaftlicher Sicht einen Ausweg aus der Problematik ausarbeiten zu lassen, hatte die Landesregierung noch in der 14. Wahlperiode ein Gutachten in Auftrag gegeben. Dieses Gutachten „Haushaltsausgleich und Schuldenabbau“ der Professoren Dr. Junkernheinrich und Dr. Lenk liegt seit Anfang März 2011 vor. In dem Gutachten werden – kurzgefasst – zwei Ziele formuliert: „Haushaltsausgleich in allen Kommunen sofort“ und „Halbierung der aufgelaufenen Liquiditätskredite in 10 Jahren“. Aus mehreren Musterberechnungen der Gutachter geht allerdings hervor, dass seine Umsetzung nur dann realistisch finanzierbar wäre, wenn der Bund die Hälfte der Soziallasten übernimmt, die die Kommunen zu tragen haben. Selbst in diesem Fall wären ganz erhebliche Eigenanstrengungen der am stärksten belasteten Städte und Gemeinden erforderlich. Erst nach Abnahme des Gutachtens stand fest, dass der Bund als Ergebnis des Hartz IV-Kompromisses lediglich die Kosten der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung übernimmt – und auch dies nicht sofort, sondern in drei Schritten von 2012 bis 2014. Die Hilfen des Bundes für die nordrhein-westfälischen Kommunen, die ab 2014 voraussichtlich etwa eine Milliarden EUR pro Jahr betragen werden, bleiben damit sowohl hinsichtlich ihrer Höhe als auch hinsichtlich des Zeitpunktes hinter dem zurück, was das Gutachten für erforderlich hält. Um die strukturelle Lücke in den Haushalten der Kommunen mit Liquiditätskrediten nachhaltig schließen zu können wäre ein wesentlich höherer Beitrag des Bundes notwendig.

Da eine vollständige Umsetzung des Gutachtens nicht finanzierbar ist, muss sich das vorliegende Gesetz in doppelter Hinsicht beschränken: Zum einen werden Konsolidierungshilfen nicht allen Kommunen in schwieriger Haushaltslage gewährt, sondern nur den besonders notleidenden. Nur so ist zu gewährleisten, dass die einzelne Gemeinde eine Konsolidierungshilfe in einer Höhe erhalten kann, die den Haushaltsausgleich auf mittlere Sicht möglich macht. Zum anderen ist das Ziel des Konsolidierungsprogramms allein der Haushaltsausgleich aus eigener Kraft. Der Abbau der aufgelaufenen Liquiditätskredite muss zurückgestellt werden, bis die Schieflage in den Haushalten der teilnehmenden Gemeinden beseitigt ist.

Das Gesetz sieht ein auf 10 Jahre befristetes Konsolidierungsprogramm vor. Es unterscheidet zwischen Gemeinden, die zur Teilnahme verpflichtet sind, und Gemeinden, die auf Antrag freiwillig teilnehmen. Zur Teilnahme verpflichtet sind diejenigen Gemeinden, die bereits im Jahr 2010 überschuldet waren oder denen die Überschuldung bis 2013 droht. Auf Antrag freiwillig teilnehmen können diejenigen Gemeinden, denen die Überschuldung bis 2016 droht. Im Gegensatz zu den pflichtig teilnehmenden Gemeinden ist bei diesen Gemeinden eine Haushaltskonsolidierung auch ohne Hilfen aus eigener Kraft nicht ausgeschlossen, so dass die Entscheidung über die Teilnahme freigestellt werden kann. Entschieden wird – um keine Fehlanreize zu setzen – auf der Grundlage der feststehenden und nicht mehr veränderbaren Haushaltsdaten des Jahres 2010.

Insgesamt werden 5,85 Milliarden Euro an Konsolidierungshilfen in den Jahren 2011 bis 2020 bereit gestellt. Das Land stellt in diesem Zeitraum jährlich 350 Millionen Euro zur Verfügung. Die weiteren Mittel, die ab dem Jahr 2012 hinzukommen (Komplementärmittel), werden von der kommunalen Solidargemeinschaft nach den Vorgaben des § 2 Absatz 3 refinanziert. Die Beträge sind so bemessen, dass lediglich künftige Zuwächse in Anspruch genommen werden, so dass den zahlenden Kommunen keine Verluste gegenüber dem Status quo entstehen.

Alle teilnehmenden Kommunen müssen den Haushaltsausgleich erreichen; die pflichtig teilnehmenden Gemeinden bis 2016 und die auf Antrag teilnehmenden Gemeinden bis 2017. Ab 2021 müssen dann alle teilnehmenden Gemeinden den Haushaltsausgleich allein und ohne Konsolidierungshilfe des Landes herbeiführen. Mit welchen Konsolidierungsmaßnahmen und in welchen jährlichen Schritten der Haushaltsausgleich erreicht wird, ist in einem Haushaltssanierungsplan darstellen, der von der Bezirksregierung genehmigt werden muss. Bei Erstellung und Umsetzung des Sanierungsplans können sich die Gemeinden – finanziert aus den Mitteln des Gesetzes – von der Gemeindeprüfungsanstalt unterstützen lassen. Die Bezirksregierung überwacht laufend die Einhaltung des Haushaltssanierungsplans und greift bei Abweichungen ein.

Um erforderlichenfalls rechtzeitig Korrekturen vornehmen zu können, wird der Erfolg des Konsolidierungsprogramms bis Ende 2013 für die pflichtig teilnehmenden und bis Ende 2014 für die freiwillig teilnehmenden Gemeinden evaluiert. Hierbei wird auch geprüft, ob Kommunen, denen bis zum Jahr 2020 die Überschuldung droht, ins Programm aufgenommen werden können.

B Besonderer Teil

zu § 1

Die Regelung stellt zunächst die Dauer des Konsolidierungsprogramms und seine gemeinsame Finanzierung durch das Land und die Kommunen klar. Ziel ist es, besonders notleidenden Gemeinden, die in den §§ 3 und 4 definiert sind, Hilfe zur Selbsthilfe auf dem Weg zu einem dauerhaft und aus eigener Kraft ausgeglichenen Haushalt zu leisten. Die Beseitigung der Haushaltsschieflage in den betroffenen Gemeinden ist die wichtigste Voraussetzung dafür, dass die Belange der örtlichen Gemeinschaft künftig auch dort kraftvoll und in eigener Verantwortung wahrgenommen werden können.

zu § 2

§ 2 regelt Umfang und Zeitraum des Konsolidierungsprogramms, sowie seine Finanzierung unter Beteiligung der Kommunen.

zu Absatz 1

Der Konsolidierungshilfebetrag in Höhe von 350 Millionen Euro wird in den Jahren 2011 bis 2020 jährlich für die Gemeinden bereitgestellt, die gemäß § 3 zur Teilnahme an dem Programm verpflichtet sind.

zu Absatz 2

Die von 2012 bis 2014 ansteigenden und von 2014 bis 2020 jährlich in gleichbleibender Höhe zur Verfügung gestellten Komplementärmittel werden für die gemäß § 4 freiwillig auf Antrag teilnehmenden Gemeinden bereitgestellt.

zu Absatz 3

Absatz 3 regelt, dass und wie die Komplementärmittel gemäß Absatz 2 von den Kommunen refinanziert werden. Die Beträge sind so gewählt, dass keine zusätzlichen Belastungen für Kommunen entstehen, sondern lediglich künftige Zuwächse abgeschöpft werden. Der Betrag von 65 Millionen Euro wurde in Anlehnung an die Einsparung bei den Wohngeldausgaben nach Abzug des „interkommunalen Entlastungsausgleichs Ost“ zugunsten der Kommunen der neuen Länder ab 2012 und der Betrag von 50 Millionen Euro in Anlehnung an die Aufstockung der Finanzausgleichsmasse durch die Beteiligung an vier Siebteln der erhöhten Grunderwerbsteuer in Höhe der Verbundquote im kommunalen Steuerverbund ab dem Jahr 2013 bestimmt., Schließlich erbringen die finanzkraftstarken Gemeinden ab dem Jahr 2014 eine Solidaritätsumlage, mit der bei ihnen der Zuwachs durch die ab 2014 vollständig erfolgende Übernahme der Kosten der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung durch den Bund abgeschöpft wird. Die Solidaritätsumlage wird als Umlage bei den abundanten Gemeinden erhoben. Die anderen Beträge werden durch einen Abzug bei der Finanzausgleichsmasse des jeweiligen Gemeindenfinanzierungsgesetzes realisiert.

zu Absatz 4

Absatz 4 regelt die Finanzierung der Beratungsleistungen, die die Gemeinden gemäß § 9 bei der Gemeindeprüfungsanstalt in Anspruch nehmen können.

zu § 3

§ 3 regelt für eine bestimmte Gruppe von Gemeinden eine Teilnahmepflicht. Diese trifft die Gemeinden, die nach ihrem Haushalt 2010 voraussichtlich bis zum Jahr 2013 gemäß § 75 Absatz 7 Satz 2 in Verbindung mit § 84 Gemeindeordnung überschuldet sein werden. Die Teilnahmepflicht wird durch Verwaltungsakt festgestellt, den die örtlich zuständige Bezirksregierung gemäß § 10 Absatz 1 Nummer 1 und Absatz 2 erlässt.

zu § 4

§ 4 erweitert den Teilnehmerkreis des Programms auf Gemeinden, bei denen der Eintritt der Überschuldung in den Jahren 2014 bis 2016 zu erwarten ist. Diese können auf Antrag freiwillig an dem Programm teilnehmen.

zu Absatz 1

In Absatz 1 wird – anders als in § 3 Satz 1 – zur Feststellung der drohenden Überschuldung nicht auf die Haushaltssatzung 2010 mit ihren Anlagen abgestellt, sondern auf die Haushaltsdaten des Jahres 2010, da der Zeitraum 2014 bis 2016 nicht mehr Gegenstand der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung gemäß § 84 Gemeindeordnung ist. Der Eintritt der Überschuldung in diesem Zeitraum lässt sich nicht dem Haushalt 2010 entnehmen. Die Gemeinde hat deshalb in ihrem Antrag anhand der Daten ihres Haushalts 2010 darzulegen, dass eine Überschuldung in den Jahren 2014 bis 2016 droht. Die Bezirksregierung muss auf der Grundlage dieser Haushaltsdaten eine Prognoseentscheidung über den Überschuldungseintritt treffen. Die Entscheidung über die Teilnahme der Gemeinde am Konsolidierungsprogramm wird anschließend von ihr gemäß § 10 Absatz 1 Nummer 1 durch Verwaltungsakt festgesetzt.

zu Absatz 2

Absatz 2 regelt, dass der Teilnahmeantrag nach Bekanntgabe der Entscheidung der Bezirksregierung nicht mehr zurückgenommen werden kann.

zu Absatz 3

Absatz 3 regelt den Fall, dass so viele Gemeinden die Teilnahme beantragen, dass die gemäß § 2 zur Verfügung stehenden Komplementärmittel nicht ausreichen, um allen Gemeinden ab 2014 eine Konsolidierungshilfe nach Maßgabe des § 5 Absatz 2 Satz 1 zu gewähren. In diesem Fall wird die Anzahl der auf Antrag teilnehmenden Gemeinden von Anfang an begrenzt. Die Bezirksregierung muss gemäß § 10 Absatz 1 Nummer 1 nach pflichtgemäßem Ermessen eine Auswahlentscheidung treffen, welche Gemeinden an dem Programm teilnehmen können. Als Kriterium für die Auswahlentscheidung kommt insbesondere die Intensität der Haushaltsnotlage in Betracht.

zu Absatz 4

Gemäß Absatz 4 unterliegen die auf Antrag teilnehmenden Gemeinden ab dem Zeitpunkt der Bekanntgabe der Entscheidung über die Teilnahme gemäß Absatz 2 Satz 2 den gleichen Verpflichtungen, wie pflichtig teilnehmende Gemeinden, soweit das Gesetz nichts anderes bestimmt (siehe § 6 Absätze 1 und 2).

zu § 5

§ 5 regelt die Kriterien, nach denen die Konsolidierungshilfe auf die teilnehmenden Gemeinden verteilt wird.

zu Absatz 1

Gemäß Absatz 1 wird der gemäß § 2 Absatz 1 und 4 zur Verfügung stehende Betrag auf die pflichtig teilnehmenden Gemeinden wie folgt verteilt: Die ordentlichen Ergebnisse der Jahresabschlüsse 2009 und 2010 aller pflichtig teilnehmenden Gemeinden werden addiert, das Ergebnis wird gemittelt, also durch zwei geteilt. Setzt man den so errechneten Wert in ein Verhältnis zu den jährlichen Konsolidierungsmitteln, gemäß § 2 Absatz 1 und 4 so ergibt sich ein Prozentsatz, in dessen Höhe die Gesamtsumme der gemittelten ordentlichen Ergebnisse ausgeglichen werden kann. In Höhe dieses Prozentsatzes kann auch das Defizit der einzelnen Gemeinde ausgeglichen werden.

zu Absatz 2

Absatz 2 Satz 1 legt fest, dass den auf Antrag teilnehmenden Gemeinden ab dem Jahr 2014 mit den Komplementärmitteln der gleiche Prozentsatz ihrer gemittelten ordentlichen Ergebnisse für 2009 und 2010 gezahlt wird, den die pflichtig teilnehmenden Gemeinden gemäß Absatz 1 im Jahr 2014 erhalten. So werden die auf Antrag teilnehmenden Gemeinden in Bezug auf die Höhe der Konsolidierungshilfe ab diesem Jahr ebenso gestellt wie die pflichtig teilnehmenden Gemeinden.

Für die Jahre 2012 und 2013 kann – wegen der noch nicht in voller Höhe zur Verfügung stehenden Mittel – eine Konsolidierungshilfe nur in geringerer Höhe gezahlt werden. Der Verteilungsmodus ist der gleiche wie bei der Aufteilung der für die pflichtig teilnehmenden Gemeinden zur Verfügung stehenden Mittel (siehe Absatz 1).

zu Absatz 3

Sofern die Jahresabschlüsse für 2009 und 2010 – oder einer dieser Jahresabschlüsse – nicht vorliegen, ist die Bezirksregierung berechtigt, die Höhe der Konsolidierungshilfe auf der Grundlage einer Schätzung festzusetzen.

zu Absatz 4

Gemäß Absatz 4 ist die Einhaltung des Haushaltssanierungsplans Voraussetzung dafür, dass die Konsolidierungshilfe ausgezahlt werden darf. Sofern diese Voraussetzung erst nach dem regulären Auszahlungstermin gegeben ist, kann die Hilfe auch nach dem 1. Oktober gezahlt werden.

zu Absatz 5

Absatz 5 Satz 1 erfasst den Fall, dass es im Haushaltsvollzug einer Gemeinde zu positiven Planabweichungen kommt, so dass die in einem Jahr zur Verfügung gestellten Konsolidierungsmittel nicht in voller Höhe benötigt werden, um das jahresbezogene Konsolidierungsziel zu erreichen. Dies hat keine Rückforderung der Mittel zur Folge, sondern die Gemeinde darf – und muss – diese Mittel zur Reduzierung von Liquiditätskrediten einsetzen. Satz 2 regelt den Fall, dass eine Verbesserung der Haushaltssituation der Gemeinde absehbar ist, die dazu führt, dass künftig Konsolidierungsmittel nicht mehr im bisherigen Umfang zum Haushaltsausgleich benötigt werden. Für diesen Fall hat die Bezirksregierung die Möglichkeit, die Konsolidierungshilfe mit Wirkung für die Zukunft zu reduzieren.

zu § 6

§ 6 bestimmt, dass die teilnehmenden Gemeinden der Bezirksregierung einen vom Rat beschlossenen Haushaltssanierungsplan als einzelgemeindliche Grundlage der Haushaltskonsolidierung zur Genehmigung vorlegen müssen und welche Regelungen für diesen Haushaltssanierungsplan gelten.

zu Absatz 1

Absatz 1 setzt die Fristen für die erstmalige Vorlage des Haushaltssanierungsplans fest.

zu Absatz 2

Der Haushaltssanierungsplan kann nur genehmigt werden, wenn sich aus ihm das Erreichen des Konsolidierungsziels wie folgt ergibt: Zunächst ist erforderlich, dass der Haushaltsausgleich unter Einbeziehung der Konsolidierungsmittel zum nächstmöglichen Zeitpunkt erreicht wird. Bei pflichtig teilnehmenden Gemeinden muss der Haushaltsausgleich spätestens im Jahr 2016 dargestellt werden, bei auf Antrag teilnehmenden Gemeinden spätestens im Jahr 2017. Der Haushaltssanierungsplan muss das Erreichen dieses Haushaltsausgleichs grundsätzlich in gleichmäßigen Schritten darstellen. In der Praxis kann es mit Rücksicht auf die individuellen Verhältnisse in der jeweiligen Gemeinde notwendig sein, von diesem Grundsatz abzuweichen. Da solche Abweichungen aber nicht dazu führen dürfen, dass sofort mögliche Konsolidierungsmaßnahmen herausgezögert werden, ist die Zustimmung der Bezirksregierung erforderlich. Wird die Zustimmung verweigert, bleibt es bei der Pflicht, die Konsolidierung in gleichmäßigen Schritten darzustellen. Von dem Jahr des erstmaligen Haushaltsausgleichs an müssen die jährlichen Konsolidierungsschritte so angelegt sein, dass der Haushaltsausgleich spätestens im Jahr 2021 ohne Konsolidierungshilfe erreicht wird. In diesem zweiten Zeitabschnitt müssen die jährlichen Konsolidierungsschritte einen degressiven Abbau der zum Haushaltsausgleich erforderlichen Konsolidierungshilfe vorsehen.

zu Absatz 3

Der Vorlagetermin für den jährlich fortzuschreibenden Haushaltssanierungsplan orientiert sich an dem Termin zur Anzeige der Haushaltssatzung mit ihren Anlagen gemäß § 80 Absatz 5 Satz 2 Gemeindeordnung.

zu Absatz 4

Neben dem genehmigten Haushaltssanierungsplan und seiner Fortschreibung braucht die Gemeinde kein Haushaltssicherungskonzept oder individuelles Haushaltssanierungskonzept gemäß § 76 Gemeindeordnung mehr aufzustellen. Abweichend vom Haushaltssicherungskonzept und vom individuellen Haushaltssanierungskonzept muss neben den in Absatz 2 geregelten Vorgaben im Haushaltssanierungsplan der Abbau einer eingetretenen Überschuldung nicht dargestellt werden. Dieser Abbau bleibt dem Folgezeitraum vorbehalten.

zu § 7

§ 7 überträgt der Bezirksregierung die ständige Überwachung der Einhaltung des Haushaltssanierungsplans und regelt Berichtspflichten der teilnehmenden Gemeinden und der Bezirksregierung.

zu § 8

§ 8 regelt die Folgen von Pflichtverstößen der Gemeinden in Bezug auf den Haushaltssanierungsplan und gestattet in Ausnahmefällen eine Anpassung des Haushaltssanierungsplans an geänderte finanzielle Verhältnisse der Gemeinde.

zu Absatz 1

Die Vorlage des Haushaltssanierungsplans, seine Fortschreibung und seine Einhaltung sind die Kernpflichten der teilnehmenden Gemeinden. Deshalb müssen diese Pflichten erforderlichenfalls auch von der Bezirksregierung durchgesetzt werden, wenn die Gemeinde ihnen

nicht nachkommt. Hierzu regelt Absatz 1, dass die Bezirksregierung im Falle eines Pflichtverstoßes der Gemeinde eine angemessene Frist setzt, in deren Lauf die Gemeinde die Maßnahmen zu treffen hat, die notwendig sind, um die Vorgaben dieses Gesetzes und die Ziele des Haushaltssanierungsplans einzuhalten. Ergreift die Gemeinde die erforderlichen Maßnahmen nicht fristgemäß, müssen diese gegebenenfalls mit kommunalaufsichtsrechtlichen Mitteln durchgesetzt werden. Auch die Bestellung eines Beauftragten gemäß § 124 Gemeindeordnung muss erforderlichenfalls in Betracht gezogen werden.

zu Absatz 2

Es kann sowohl aus kommunalindividuellen als auch aus gesamtwirtschaftlichen Gründen zu nicht absehbaren und von der Gemeinde nicht zu beeinflussenden erheblichen Veränderungen ihrer finanziellen Situation kommen, die ein Festhalten am Haushaltssanierungsplan als ausgeschlossen erscheinen lassen. In diesen Ausnahmefällen kann die Bezirksregierung die Anpassung des Haushaltssanierungsplans einer Gemeinde genehmigen.

zu § 9

§ 9 ermöglicht es den Gemeinden, sich bei der Aufstellung und Umsetzung des Haushaltssanierungsplans von der Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen unterstützen zu lassen. Zu diesem Zweck wird bei der Gemeindeprüfungsanstalt eine Task Force aufgebaut. Die erforderlichen Mittel werden nach Maßgabe von § 2 Absatz 4 aus den Konsolidierungsmitteln aufgebracht.

zu § 10

§ 10 legt fest, dass die zur Umsetzung des Gesetzes zu treffenden Entscheidungen über die Teilnahme von Gemeinden am Konsolidierungsprogramm und die Höhe der Konsolidierungshilfe von der örtlich zuständigen Bezirksregierung durch Verwaltungsakt festgesetzt werden.

zu § 11

Gemäß § 11 regelt das Ministerium für Inneres und Kommunales im Einvernehmen mit dem Finanzministerium die Bewirtschaftung der Mittel.

zu § 12

§ 12 legt Termine für die Evaluation des Konsolidierungsprogramms fest. Da gemäß § 6 Absatz 2 Nummer 2 Satz 2 nach dem Jahr des ersten Haushaltsausgleichs ein degressiver Abbau der zum Haushaltsausgleich erforderlichen Konsolidierungshilfe vorzusehen ist, werden dann Mittel frei werden, die anderen Gemeinden zugutekommen können. Gleiches gilt, sofern die Bezirksregierung die Höhe der Konsolidierungshilfen gemäß § 5 Absatz 5 reduziert. Insbesondere soll im Rahmen der Evaluation auch geprüft werden, ob weitere Gemeinden in das Konsolidierungsprogramm aufgenommen werden können.

zu § 13

§ 13 stellt das aus haushaltsrechtlichen Gründen erforderliche Inkrafttreten des Gesetzes im Jahr 2011 sicher.