

Kommunal финанzen 2001

in Nordrhein-Westfalen:

**„Stabilitätspakt, Gewerbesteuer einbruch,
Solidarpakt –
Wo ist der Silberstreif am Horizont?“**

**Innenministerium
des Landes Nordrhein-Westfalen**

Düsseldorf, im Mai 2002

Kommunal финанzen 2001 in Nordrhein-Westfalen:

**„ Stabilitätspakt, Gewerbesteuerleinbruch, Solidarpakt – Wo
ist der Silberstreif am Horizont?“**

Ergebnis
der amtlichen vierteljährlichen Kassenstatistik
(31.12.2001)

Inhaltsverzeichnis:

	Seite:
Einleitung:	
Kommunal финанzen im Jahr 2001	5
Ergebnisse der Gesamthaushalte, der Verwaltungshaushalte und der Zuführungen zwischen den Teilhaushalten	8
Tabelle: Finanzierungssaldo	9
Grafik: Finanzierungssaldo der Kommunalhaushalte 1997 bis 2001	12
Tabelle: Fehlbeträge der Verwaltungshaushalte	14
Grafik: Fehlbeträge der Verwaltungshaushalte 1995 bis 2001	15
„Unterdeckungsquoten“ kommunaler Verwaltungshaushalte	16
Tabelle: Zuführungen aus den Vermögenshaushalten an die Verwaltungshaushalte (sog. Rückzuführungen)	18
Tabelle: Zuführungen aus den Verwaltungshaushalten an die Vermögenshaushalte	19
Stabilitätspakt Ziel: Senkung der Defizite der öffentlichen Haushalte bis 2004	20

	Seite:
Ausgaben der Kommunalhaushalte	24
Tabelle: Ausgaben der Kommunen (ohne besondere Finanzierungsvorgänge)	24
Tabelle: Ausgaben der Verwaltungshaushalte	25
Tabelle: Personalausgaben	26
Grafik: Konsolidierung der Personalausgaben 1992 - 2001	27
Tabelle: Lfd. Sachaufwand (Verwaltung und Betrieb)	28
Tabelle: Soziale Leistungen u.ä.	29
Grafik: Tal- und Bergfahrt der sozialen Leistungen	30
Tabelle: Zinsausgaben	31
Tabelle: Umlagen an Kreise, Landschaftsverbände und an den KVR	32
Tabelle: Übrige lfd. Zuweisungen und Zuschüsse	33
Tabelle: Kommunale Sachinvestitionen	34
Grafik: Talfahrt der kommunalen Sachinvestitionen 1992 bis 2001	36
Einnahmen der Kommunalhaushalte	37
Tabelle: Einnahmen der Kommunalhaushalte (ohne besondere Finanzierungsvorgänge)	38
Tabelle: Einnahmen der kommunalen Verwaltungshaushalte	38
Tabelle: Steuern netto	39
Tabelle: Grundsteuer A und B	39
Tabelle: Gewerbesteuer netto	40

Exkurs zur aktuellen Entwicklung der Gewerbesteuer	41
Datenauswertung	41
Erkenntnisse des Deutschen Städtetages	42
Ursachen der Entwicklung	42
Konjunkturelle Ursachen	42
Steuerrechtliche Ursachen	43
Beteiligungsprivileg der Kapitalgesellschaften	43
Gewinnverschiebungen im Inland	44
Gewinnverschiebungen ins Ausland	44
Gewerbesteuerumlageerhöhung	45
Zwischenfazit	46
Umfassende Reformmodelle	46
Punktuelle Abhilfemaßnahmen	46
Steuerfreistellung von Beteiligungserträgen bei Kapitalgesellschaften	47
Gewerbesteuerliche Organschaft	47
Aussetzung der Erhöhung der Gewerbesteuerumlage	48
Erste Reformschritte: Gesetz zur Fortentwicklung der Unternehmenssteuerreform vom 21.12.2001 (UntStFG)	48
 Tabelle: Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	 49
 Tabelle: Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	 50
 Tabelle: Lfd. Zuweisungen... vom Land	 51
 Tabelle: Allgemeine Zuweisungen vom Land	 52
 Tabelle: Nettokreditaufnahme	 52
 Solidarpakt Auswirkungen auf die Kommunalfinanzen bis 2019	 53
 Zusammenfassung und Ausblick auf 2002	 57
 <u>Anlage:</u> Tabelle mit den Ergebnissen der amtlichen Kassenstatistik 1999, 2000 und 2001	 63

Kommunal Finanzen 2001

in Nordrhein-Westfalen:

**„Stabilitätspakt, Gewerbesteuer einbruch, Solidarpakt –
Wo ist der Silberstreif am Horizont?“**

E r g e b n i s **der amtlichen vierteljährlichen Kassenstatistik** **zum 31.12.2001**

Einleitung: **Kommunal Finanzen** **im Jahr 2001**

Der Stabilitätspakt setzt neue Maßstäbe. Bis 2004 sollen die öffentlichen Haushalte nahezu ausgeglichen sein. Wie realistisch sind die Vorstellungen, bis dahin lediglich noch ein Ausgabenwachstum von + 1,0 vom Hundert zu erreichen? Können die Kommunen einem solchen Konsolidierungstakt folgen, obwohl sie mit neuen gesetzlichen Aufgaben zum Beispiel aus dem Grundsicherungsgesetz und dem Zuwanderungsgesetz zurecht kommen müssen? Mit dem Haushaltsjahr 2001 haben sich die Kommunal Finanzen in Nordrhein-Westfalen stark verschlechtert. Steuersenkungsgesetze und die verhaltene wirtschaftliche Entwicklung haben zu rückläufigen Einnahmen geführt. Die Einnahmen der Kommunen fielen um 3,0 vom Hundert. Unerwartet war dabei der Einbruch bei den Einnahmen aus der Gewerbesteuer. Allein bei der Gewerbesteuer fehlten den Städten und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen gegenüber ihren Haushaltsplanungen nach dem Jahresergebnis 2001 mehr als 800 Mio. Euro. Die Ist –Einnahmen gingen exakt um 649 Mio. Euro (= - 11,7 v.H.) zurück. Hin-

zu kam der grundsätzlich zwar erwartete, in der Höhe aber doch überraschende Rückgang beim Gemeindeanteil an der Lohn- und Einkommensteuer mit – 4,9 vom Hundert.

In einzelnen Städten, die mit ihren Steuereinnahmen von größeren Unternehmen abhängig sind, waren die Einnahmehausfälle bei der Gewerbesteuer dramatisch. Eine Reihe von Unternehmen nutzten steuerrechtliche Bilanzierungsmöglichkeiten mit der Folge, dass sie Vorauszahlungen auf die Gewerbesteuer in einzelnen Fällen bis auf „Null“ reduzieren konnten. Bei allen notwendigen Entlastungen der Wirtschaft stellt sich dennoch die Frage, ob sich Gewerbe und Unternehmen aus solidarischen Verflechtungen mit den Städten und Gemeinden in dieser Form lösen sollen. Im Verlaufe der Geschichte haben wir mit dem Interessenverbund zwischen Unternehmen und Gemeinden positive Erfahrungen gemacht. Auch Gewerbe und Unternehmen sollte daran gelegen sein, einen angemessenen Beitrag zum gesellschaftlichen Leben in den Kommunen zu erbringen und die kommunalen Aufgaben zu unterstützen. Welches Interesse sollten sonst Kommunen künftig haben, sich für wirtschaftliche Entwicklung und Ansiedlungen einzusetzen? Die Aushöhlung der Gewerbesteuer muss in einer umfassenden Gemeindefinanzreform korrigiert werden. Ohne Stärkung ihrer Finanzkraft können die Kommunen keine neuen Aufgaben mehr übernehmen und die Durchführung der gesetzlichen Aufgaben und Ansprüche wird gefährdet, wenn die Kommunen ihre Haushalte nicht mehr finanzieren können.

Die Kommunen haben auf die schlechte Finanzentwicklung reagiert: Sowohl die kommunalen Sachinvestitionen als auch die Personalausgaben waren stark rückläufig. Bei den Investitionen setzt sich damit ein Trend fort, der nunmehr fast zehn Jahre anhält und bedauerlich ist, weil grundsätzlich außer Frage steht, dass in den Kommunen erhebliche Investitionsbedarfe bestehen. Dass die sog. Konsumausgaben in den kommunalen Haushalten (sog. Ausgaben der lfd. Rechnung) nur noch mit 1,0 vom Hundert ansteigen, ist Ausdruck einer Spar- und Konsolidierungslinie, die seit geraumer Zeit bei vielen Kommunen deutlich ausgeprägt ist. Dabei musste nach einigen Jahren erstmals wieder ein stärkerer Anstieg der sozialen Leistungen von 3,1 vom Hundert verkräftet werden.

Was die kommunalen Verwaltungshaushalte angeht, schloss das Haushaltsjahr 2001 mit einem neuen „Rekord-Fehlbetrag“ von über rd. 2,1 Mrd. Euro ab. Auch der häufig betrachtete sog. Finanzierungssaldo für die kommunalen Gesamthaushalte kippte nach drei positiven Jahren 2001 ins Minus. Für die Kommunen in Nordrhein-Westfalen ergibt sich ein Finanzierungsdefizit von rd. 1,2 Mrd. Mio. Euro.

Die Kommunen selbst müssen weiter konsolidieren und allen Möglichkeiten zur Verbesserung ihrer Haushaltssituation aus eigener Kraft nutzen. Die Bundesregierung hat mit der Einsetzung einer Kommission zur Vorbereitung einer umfassenden Gemeindefinanzreform den ersten wichtigen Schritt getan. Damit werden die Hoffnungen auf eine deutliche Verbesserung der Finanzausstattung der Kommunen genährt. An Bund und Land richtet sich aber auch die Erwartung, die Kommunen von Pflichtaufgaben und gesetzlichen Leistungsansprüchen zu entlasten oder ihnen für neue Aufgaben eine volle finanzielle Kompensation zu gewähren. Auf Landesebene sind dazu weitere Schritte in Vorbereitung. An einer Auszehrung der Kommunalfinanzen ist niemandem gelegen. Ein ständiger Substanzverzehr aus dem kommunalen Vermögen würde die Investitionsfähigkeit weiter beeinträchtigen und ist auch dauerhaft nicht möglich.

Allerdings sollte hinsichtlich einer Gemeindefinanzreform auch vor Illusionen gewarnt werden: Mehr Steuern für Wirtschaft, Gewerbe oder Lohn- und Einkommensteuerzahler finden vor dem Hintergrund der bisherigen Steuerentlastungspolitik ohne weiteres keine ausreichende Akzeptanz. Eine Kompensation der Gewerbesteuer allein bei Verbrauchssteuern erscheint im Hinblick auf die Quantität der Gewerbesteuer utopisch. Welche Möglichkeiten aber auch immer in Zusammenhang mit dem umfassenden Begriff „Gemeindefinanzreform“ diskutiert werden: Auch danach wird der Konsolidierungskurs in allen öffentlichen Haushalten und damit auch in den Kommunalhaushalten in Nordrhein - Westfalen fortgesetzt werden müssen, damit die Konsumausgaben nicht mehr stark ansteigen und Spielraum für eine nötige Verstärkung der Investitionsausgaben geschaffen wird.

Nachfolgend wird mit diesem Kommunalfinanzbericht ein Überblick über das Ergebnis der Kommunalhaushalte zum 31.12.2001 im Vergleich zu den beiden Vorjahren 2000 und 1999, über den Finanzierungssaldo der Gesamthaushalte, die Fehlbe-

tragsentwicklung der kommunalen Verwaltungshaushalte sowie über die Entwicklung der wesentlichen Ausgaben und Einnahmen der Kommunalhaushalte in Nordrhein-Westfalen gegeben. Alle zugrundeliegenden Daten (1999, 2000, 2001) sind Ergebnisse der amtlichen Finanzstatistik des Landesamtes für Datenverarbeitung und Statistik Nordrhein – Westfalen (vierteljährliche Kassenstatistik) auf der Grundlage entsprechender Meldungen der Gemeinden (GV). Die Beträge sind nunmehr ausschließlich in Euro dargestellt. In drei Schwerpunkten befasst sich dieser Kommunalfinanzbericht insbesondere auch mit den Themen „Stabilitätspakt“, mit den besonderen Entwicklungen bei den Gewerbesteuerereinnahmen und mit den Folgen für die Kommunen aus dem „Solidarpakt“ im Rahmen des Länderfinanzausgleichs und den Leistungen für die neuen Bundesländer. Es folgt zum Schluss dieses Kommunalfinanzberichtes eine Zusammenfassung und ein Ausblick auf das Haushaltjahr 2002.

**Ergebnisse der Gesamthaushalte,
der Verwaltungshaushalte
und der Zuführungen
zwischen den Teilhaushalten**

Zu den Ergebnissen der Gesamthaushalte, der kommunalen Verwaltungshaushalte und der Entwicklung der Zuführungen zwischen den Teilhaushalten ist auf folgendes hinzuweisen:

Die kommunalen Haushalte in Nordrhein-Westfalen haben das Haushaltjahr 2001 mit einem Finanzierungsdefizit von rund 1,2 Mrd. Euro abgeschlossen. Im Jahr 2000 hatte sich noch ein Finanzierungsüberschuss von 291 Mio. Euro ergeben. 1999 betrug der Finanzierungsüberschuss rd. 149 Mio. Euro. Damit ist 2001 ein deutlicher Trendwechsel der Kommunalfinanzen eingetreten. Die Situation hat sich gegenüber dem Vorjahr um fast 1,5 Mrd. Euro verschlechtert.

Bei dem Finanzierungssaldo handelt es sich um eine saldierte Gesamtbetrachtung der Kommunalhaushalte. Das bedeutet, dass es in einzelnen Städten und Gemeinden auch erheblich schlechtere Entwicklungen gegeben hat. Einige Städte und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen müssen zudem hohe Fehlbeträge der Verwaltungshaushalte aus Vorjahren abbauen. Im Verlaufe des Haushaltjahres 2001 sind im Gesamten sogar wieder neue jahresbezogene Fehlbeträge der Verwaltungshaushalte entstanden.

Im Einzelnen:

Die Kommunen in Nordrhein-Westfalen haben das Haushaltjahr 2001 in der saldierten Gesamtbetrachtung erstmals wieder seit drei Jahren mit einem negativen Saldo von fast 1,2 Mrd. Euro abgeschlossen. Das Ergebnis zum 31.12.2001 stellt sich wie folgt dar:

Finanzierungssaldo der kommunalen Haushalte in Nordrhein-Westfalen		
in 1.000 Euro		
1999	2000	2001
+ 148.749	+ 291.198	- 1.150.492

Gegenüber dem Vorjahr ergab sich damit im Finanzierungssaldo „ein negativer Swing“ der Kommunalfinanzen in Nordrhein-Westfalen von rund 1,5 Mrd. Euro. Eine solch starke Verschlechterung der Kommunalfinanzen in einem einzelnen Jahr hat es schon lange nicht gegeben. Ursächlich ist dabei vor allem der Rückgang der kommunalen Steuereinnahmen um rd. 870 Mio. Euro (- 6,1 v.H.). Neben den nahezu unveränderten Einnahmen der Kommunen aus den lfd. Zuweisungen / Zuschüssen und Erstattungen sanken auch die Einnahmen aus Gebühren und Entgelten um – 3,6 vom Hundert. Dagegen stiegen die kommunalen Erwerbseinnahmen um + 9,5 vom Hundert an. Um rd. 150 Mio. Euro rückläufig waren die Schuldenaufnahmen der Kommunen am Kreditmarkt (- 6,2 v.H.). Insgesamt gingen die Einnahmen der Kommunen im Haushaltjahr 2001 um – 3,0 vom Hundert zurück.

Auf diese stark verschlechterten Einnahmebedingungen reagierten die Kommunen in Nordrhein – Westfalen bereits durch weiteres Bremsen bei den Ausgaben: Die gesamten Ausgaben (ohne besondere Finanzierungsvorgänge) stiegen nur um + 0,9 vom Hundert. Mit der Entwicklung der Gesamtausgaben (1999: + 2,5 vom Hundert; 2000: + 0,7 vom Hundert; 2001: + 0,9 vom Hundert) liegen die Kommunen damit bereits seit zwei Jahren unter den neuen Empfehlungen des Finanzplanungsrates im Rahmen des Stabilitätspaktes mit einer Begrenzung der Ausgaben auf maximal 1,0 vom Hundert.

Bereits seit Mitte der neunziger Jahren hatten die Kommunen im Durchschnitt deutlich unter den damaligen Empfehlungen des Finanzplanungsrates gelegen. Dennoch wurden kommunale Verwaltungshaushalte zunehmend defizitär. Die neuen Empfehlungen zur Ausgabenbegrenzung in den kommenden Jahren sind sehr anspruchsvoll, wenn man berücksichtigt, dass in den vergangenen Jahren Entlastungseffekte bei den kommunalen sozialen Leistungen durch die Einführung der Pflegeversicherung und die Entlastung bei Personalausgaben durch die Auslagerung oder Teilprivatisierung kommunaler Einrichtungen erreicht worden ist. Diese Effekte sind allmählich verbraucht, wie auch die hohe Zuwachsrate der sozialen Leistungen in 2001 bereits zeigt.

Es kann deshalb sein, dass die Kommunen in Schwierigkeiten geraten, wenn sie nunmehr die neue anspruchsvolle Linie eines fortwährenden Ausgabenzuwachses von + 1,0 vom Hundert einhalten sollen. Dabei geraten kommunale „Vorleistungen“ bei der Ausgabenkonsolidierung leicht in Vergessenheit. Die Ziele des Stabilitätspaktes sind unbestreitbar richtig und notwendig. Es ist aber nicht auszuschließen, dass die kommunalen Belastungen durch Fehlbeträge in den Verwaltungshaushalten und die daraus entstehenden Konsolidierungszwänge noch unterschätzt werden, weil dem staatlichen Haushaltsrecht eine strikte Trennung zwischen Verwaltungshaushalt und Vermögenshaushalt fremd ist. Die kommunalen Probleme einer Abdeckung der Fehlbeträge aus Vorjahren sollten aber nicht übersehen werden. Wegen der „periodenbezogenen Betrachtung“ der Fehlbeträge der kommunalen Verwaltungshaushalte werden die Fehlbeträge aus Vorjahren bei der Ermittlung des Finanzierungssaldos nicht berücksichtigt, d.h. der Finanzierungssaldo bezieht sich allein auf das entsprechende Haushaltjahr ohne die Fehlbeträge aus Vorjahren einzubeziehen. Dadurch

kann es zu einer Einschätzung des kommunalen Finanzstatus kommen, bei dem die Fehlbeträge aus Vorjahren „aus dem Blickfeld“ geraten.

Die Ausgaben der kommunalen Verwaltungshaushalte stiegen 2001 gegenüber 2000 um + 1,8 vom Hundert, während die Ausgaben der sog. lfd. Rechnung im Verwaltungshaushalt (Konsumausgaben im engeren Sinne) nur noch um + 1,0 vom Hundert anstiegen. Im einzelnen weisen die Zahlen ein differenziertes Bild auf. Während zum Beispiel die Sachinvestitionen erneut um diesmal – 5,4 vom Hundert und die Personalausgaben um – 3,8 vom Hundert rückläufig waren, stiegen die lfd. Zuweisungen und Zuschüsse um + 8,5 vom Hundert, der lfd. Sachaufwand um + 5,1 vom Hundert und die Ausgaben für soziale Leistungen um + 3,1 vom Hundert. Die Verlagerung von Einrichtungen und Aufgaben aus den Haushalten führt zu Umschichtungen, die auf der einen Seite zu rückläufigen Personalausgaben führen, andererseits aber höhere Sachausgaben und Zuschüsse erfordern. Nicht übersehen sollte man auch die erheblich gestiegene Abdeckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren um rund 352 Mio. Euro (= + 28,0 vom Hundert), die sich auf die Zuwachsrate der Ausgaben des Verwaltungshaushaltes erhöhend ausgewirkt hat.

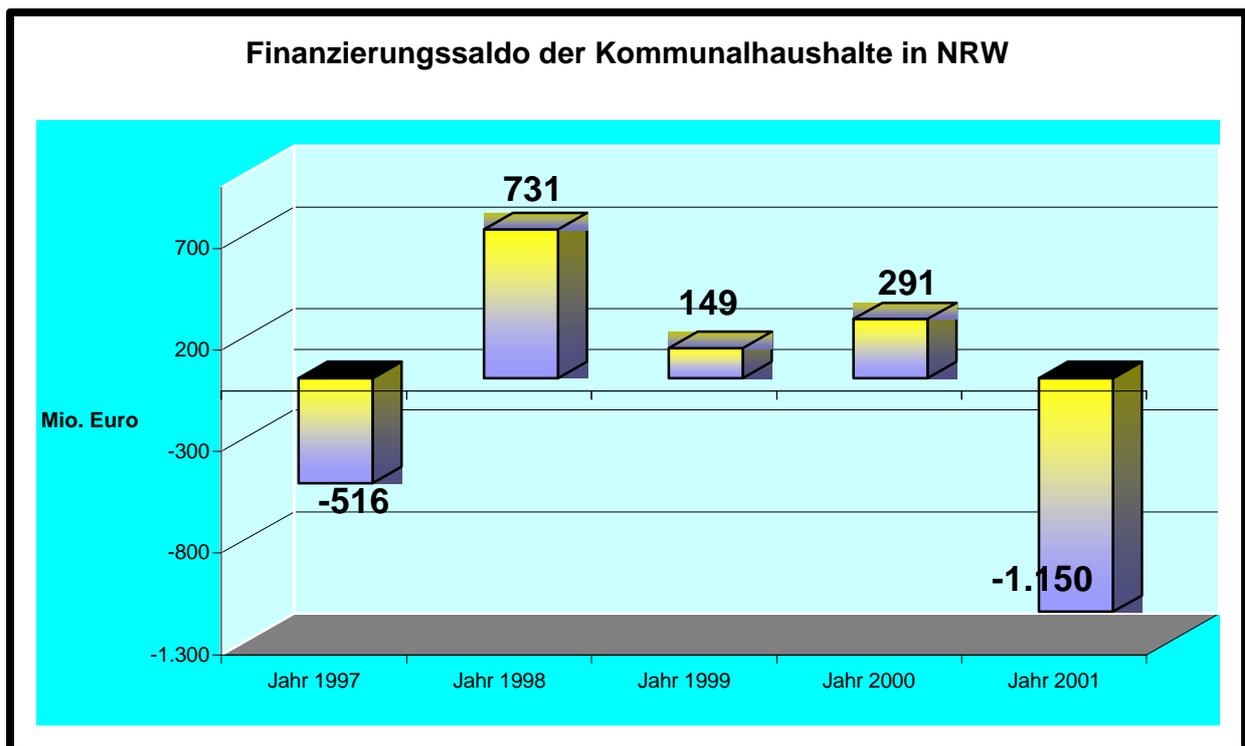
Die Veränderungsdaten für die Gesamthaushalte und die Ausgaben der lfd. Rechnung sind im Hinblick auf die neuen Empfehlungen des Finanzplanungsrates zur Begrenzung des Ausgabenanstiegs der öffentlichen Haushalte auf maximal 1 v.H. im Gesamten wie schon seit einigen Jahren auf „Konsolidierungsniveau“. Dennoch reichte selbst das Erreichen dieses Konsolidierungsziels vor dem Hintergrund der empfindlichen Einnahmeneinbrüche nicht aus, die Kommunalhaushalte im positiven Finanzierungssaldo zu halten. Dieser Tatbestand ist schon im Hinblick auf den Stabilitätspakt bedenklich. Problematischer ist allerdings die Entwicklung, dass die Fehlbeträge der Verwaltungshaushalte aus Vorjahren nicht abgebaut, sondern in 2001 noch weiter deutlich angestiegen sind. Dies verschärft den Konsolidierungsdruck noch erheblich.

Das Haushaltsjahr 2001 bringt uns dabei die Erkenntnis, dass die notwendige Konsolidierung der Kommunalfinanzen viel tiefer in die Haushaltsstrukturen eingreifen wird, als der Finanzplanungsrat bisher unterstellt und dass – die erheblichen Steuer-

senkungen des Jahres 2005 bereits kalkulierend – der Konsolidierungskurs der kommunalen Haushalte auf lange Jahre hinaus zwingend eingehalten werden muss.

In einer längerfristigen Betrachtung fällt auf, dass die Konsolidierungsphase bereits die vergangenen fünf Jahre umfasst. Dabei konnte man mit der Gesamtentwicklung der kommunalen Haushalte in Nordrhein-Westfalen jedenfalls bis zum Jahr 2000 im Gesamten zufrieden sein. Das Jahr 2001 brachte so deutliche Einschnitte bei den kommunalen Steuereinnahmen, dass nunmehr ein deutlicher Trendwechsel eingetreten ist.

Der Finanzierungssaldo der kommunalen Gesamthaushalte hat sich in den vergangenen Jahren wie folgt entwickelt:



Der negative Finanzierungssaldo von rund 1,2 Mrd. Euro ist zugleich das schlechteste Ergebnis seit fünf Jahren und – neben den Fehlbeträgen in den Verwaltungshaushalten – ein weiterer Beleg für die Belastung der Kommunalfinanzen. Die Verschlechterungen des Jahres 2001 führen auch zu notwendigen Korrekturen in der Einschätzung für die kommenden Jahre. Für die Finanzplanungsperiode bis 2006

sollte auf Grundlage der Empfehlungen des Finanzplanungsrates und der Orientierungsdaten des Landes eine durchschnittliche Ausgabensteigerung von nunmehr 1 vom Hundert nicht überschritten werden. Ob dies möglich sein wird, ist wesentlich von der Entwicklung der Personalausgaben und der Ausgaben für die sozialen Leistungen abhängig. Dabei ist nicht zu übersehen, dass der Anstieg der sozialen Leistungen in 2001 um + 3,1 vom Hundert bereits signalisiert, dass die Kommunen hier an Grenzen des Machbaren stoßen. Wenn dann neue Ausgaben wie zum Beispiel mit den Integrationskosten des Zuwanderungsgesetzes auf die kommunale Ebene zukommen, wird es für die Kommunen immer schwerer, die Vorgaben des Stabilitätspaktes einzuhalten.

Aber selbst die Einhaltung der anspruchsvollen Konsolidierungslinie eines Ausgabenwachstums von maximal 1,0 vom Hundert wird nicht vermeiden können, dass zumindest auch in den Jahren 2002 und 2003 neue Finanzierungsdefizite entstehen. Heute absehbar ist auch, dass im Jahr 2005 wieder neue Anforderungen an die Konsolidierung durch die dann in Kraft tretenden Stufe der beschlossenen Steuersenkungen schafft.

Notwendig sind Entlastungen der Kommunen. Notwenig sind auch Überlegungen, wie ihre Steuereinnahmen wieder auf eine auskömmliche und verlässliche Basis gestellt werden können:

Defizitäre Kommunen investieren nicht.

Aber auch die Kommunen müssen das ihnen Mögliche tun, um ihre Finanzen zu sanieren. Schuldzuweisungen zwischen Bund, Land und Kommunen helfen nicht weiter. Vielleicht hilft die Erkenntnis, dass die öffentlichen Aufgaben und Leistungen aller Ebenen mehr als bisher auf ihre Finanzierungsmöglichkeiten geprüft werden müssen und sich die öffentlichen Haushalte es ebenso wenig wie die Privathaushalte leisten können dauerhaft „über ihre Verhältnisse“ zu leben. Im Jahr 2002 ist kein neuer Ausgabenpielraum vorhanden. In diesem Jahr dürfen die Ausgaben insgesamt nicht wesentlich höher als im Vorjahr sein, wenn nicht im Gesamten neue Finanzierungsdefizite und neue Fehlbeträge in Verwaltungshaushalten entstehen sollen.

Um dieses Ziel zu erreichen, müssen auch mittelfristig die Anstrengungen zur Begrenzung des Ausgabenanstiegs in den schwierigen Haushaltsjahren bis 2006 beibehalten werden. Die Linie des Stabilitätspaktes ist unbestreitbar richtig, ob sie für die Kommunen bei neuen gesetzlichen Belastungen aber realistisch ist, erscheint aus heutiger Sicht so lange fraglich, wie die Kommunen nicht auch von gesetzlichen Leistungsansprüchen entlastet werden.

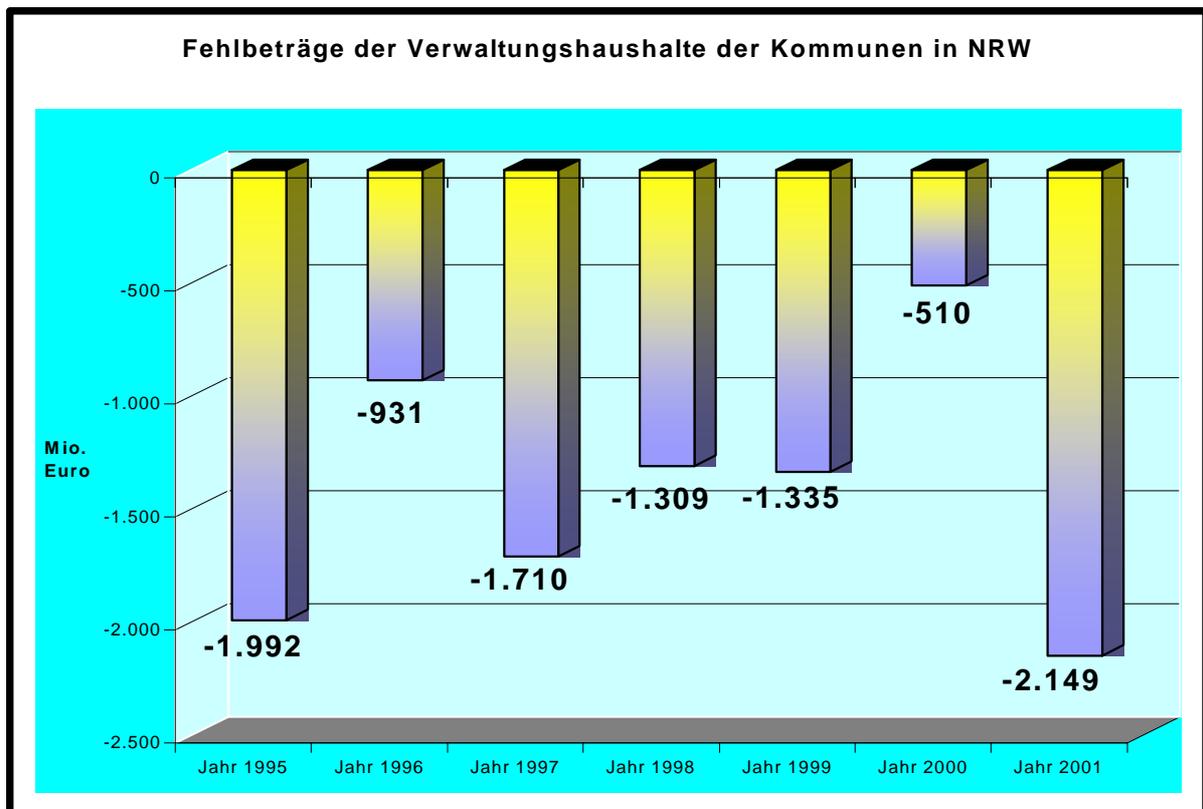
Die aktuelle Entwicklung der Fehlbeträge der Verwaltungshaushalte stellt sich wie folgt dar:

Fehlbeträge der kommunalen Verwaltungshaushalte in NRW (nach vierteljährlichen Kassenstatistik)		
in 1.000 Euro		
1999	2000	2001
1.334.739	509.810	2.148.921
Deckung Altfehlbetrag:	Deckung Altfehlbetrag:	Deckung Altfehlbetrag:
1.994.209	1.259.903	1.612.078

Die Fehlbeträge der Verwaltungshaushalte 2001 beliefen sich nach dem amtlichen Ergebnis der Kassenstatistik auf rd. 2.148,9 Mio. Euro; sie lagen damit um rd. 1.639,1 Mio. Euro höher als 2000. Die Fehlbeträge der kommunalen Verwaltungshaushalte aus Vorjahren wurden im Jahr 2001 mit rd. 1.612,1 Mio. Euro verbucht. Im Verlauf des Haushaltsjahres 2001 sind damit neue sog. „originäre“ Fehlbeträge der Verwaltungshaushalte von – saldiert – rd. 536,8 Mio. Euro entstanden. Damit entstand im Haushaltsjahr 2001 ein neuer Rekordfehlbetrag der kommunalen Verwaltungshaushalte in Nordrhein-Westfalen von rund 2,1 Mrd. Euro. Damit werden die Anforderungen an eine nachhaltige Konsolidierung für die nächsten Jahre noch schwieriger, als dies bisher vorauszusetzen war.

Aktuelle Einschätzungen belegen zwar die Möglichkeit, dass die Fehlbeträge in 2002 geringer als in 2001 ausfallen könnten, dann aber in 2003 (wegen der hohen Abdeckung der Fehlbeträge aus 2001) wieder auf ein Niveau von deutlich über 2,0 Mrd. Euro ansteigen werden, bevor sie sich mittelfristig Stück für Stück abtragen lassen. Aber selbst am Ende des Finanzplanungszeitraums in 2006 wird die Schere nicht geschlossen sein. Selbst bei optimistischen Annahmen wird dann noch mit einem Fehlbetrag der Verwaltungshaushalte zu rechnen sein, wenn sich nicht zwischenzeitlich gravierende Entlastungen und / oder Einnahmenverbesserungen für die Kommunen ergeben.

Die Fehlbetragsentwicklung (Fehlbeträge der kommunalen Verwaltungshaushalte einschließlich der Abdeckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren) stellt sich wie folgt dar:



Die Grafik zeigt, dass sich die Kommunen in Nordrhein-Westfalen – bei aller notwendigen Kritik am Haushaltsgebahren einzelner Städte und Gemeinden - insgesamt auf einem guten Konsolidierungsweg befanden, bevor der Rückschlag 2001 eingetreten ist. Nachdem sich die Fehlbeträge der Verwaltungshaushalte in den Jahren seit 1995 bis 2000 durch Konsolidierungserfolge in vielen Kommunen des Landes im saldierten Gesamtergebnis nach und nach deutlich reduziert hatten, führten die negativen Entwicklungen des Jahres 2001 zu dem empfindlichen Rückschlag. Mit dem Jahresergebnis von rd. 2,1 Mrd. Euro ist eine neuer Rekordfehlbetrag entstanden.

„Unterdeckungsquoten“ kommunaler Verwaltungshaushalte

Was die Fehlbetragsbelastungen einzelner Städte und Gemeinden des Landes angeht, ergibt sich ein differenziertes Bild. Es ist keineswegs so, dass nur größere oder kreisfreie Städte erhebliche Fehlbeträge aufweisen, auch einige mittlere oder kleinere Städte sind mit hohen Fehlbeträgen belastet. Zur besseren Einordnung dient eine einfache Kennzahl: die sog. Unterdeckungsquote. Sie ermöglicht es, zwischen Städten und Gemeinden zu differenzieren, deren Verwaltungshaushalt ins Defizit geraten ist. Die bisher häufig übliche Abgrenzung nach dem Tatbestand „HSK nach § 75 GO“ ist allein zu wenig aussagefähig. Die Tatsache, dass eine Kommune ein HSK betreibt, kann vielfältige Ursachen haben. Der Schwierigkeitsgrad der Konsolidierungsaufgabe ist daran auch nicht differenziert genug zu erkennen.

Für die Ermittlung der Unterdeckungsquote wird lediglich der Fehlbetrag des Verwaltungshaushalts 2001 (nach der amtlichen Kassenstatistik zum Stichtag 31.12.2001) zum Ausgabenvolumen des Verwaltungshaushalts (Brutto-Ausgaben des Verwaltungshaushalts 2001) ins Verhältnis gesetzt.

Die Kennzahl könnte differenzierter gestaltet werden, in dem die bereinigten Ausgaben des Verwaltungshaushalts zum Vergleich herangezogen würden (ohne innere Verrechnungen und Erstattungen usw.). Auch würde sich ein abgerundeteres Bild ergeben, wenn auch die Unterdeckung des Vorjahres mit berücksichtigt wird, weil die Abdeckung der Fehlbeträge nach dem kommunalen Haushaltsrecht spätestens im zweitnächsten Haushaltsjahr erfolgen muss. Das würde aber die Kennzahl kom-

plizieren und für kommunalpolitische Diskussionen untauglicher machen. Die jetzt durchgeführte Berechnung kann auch von „Nicht-Fachleuten“ gut nachvollzogen und für die eigene Kommune sofort selbst ermittelt werden.

Die Berechnung für 2001 hat ergeben, dass 254 Städte und Gemeinden des Landes Nordrhein – Westfalen mit einem defizitären Verwaltungshaushalt zum 31.12.2001 abgeschlossen haben. Die Vielzahl der Gemeinden mit defizitärem Abschluss der Verwaltungshaushalte 2001 liegt bei einer Unterdeckungsquote von unter 10 vom Hundert. Insgesamt **66 Städte und Gemeinden** weisen eine **Unterdeckungsquote von über 10 vom Hundert aus**. Der Gesamtbetrag der Fehlbeträge der Verwaltungshaushalte lag (saldiert) bei **2.148,9 Mio. Euro**.

Bei der Fehlbetragssumme handelt es sich um ein *saldiertes* Ergebnis, die Ist - Überschüsse bei mehr als ausgeglichenem Verwaltungshaushalt anderer Städte und Gemeinden zum 31.12.2001 vermindern die gesamte Fehlbetragssumme. Würde man diese Überschüsse aus der Rechnung eliminieren, ergäbe sich eine noch höhere Summe der Fehlbeträge der „Nur – Fehlbetragsgemeinden“. Es wurde allerdings davon abgesehen, im gesamten solche „bereinigten Fehlbeträge“ auf Landesebene zu ermitteln, weil es in den Diskussionen über die Lage der Kommunalfinanzen um eine globale Betrachtung der Ebene geht, bei der vom saldierten Gesamtergebnis auszugehen ist. Dennoch bleibt festzuhalten, dass die Fehlbeträge der Verwaltungshaushalte der NRW – Kommunen noch höher wären, wenn man nur die Fehlbeträge der defizitären Gemeinden rechnet.

Betrachtet man nur die kreisfreien Städte ergibt sich nach dem Ergebnis mit über 10 vom Hundert der Berechnung folgende Reihenfolge:

Oberhausen	-37,1 v.H.
Duisburg	-26,5 v.H.
Krefeld	-23,4 v.H.
Hagen	-18,4 v.H.
Remscheid	-13,7 v.H.
Mönchengladbach	-13,5 v.H.
Mülheim an der Ruhr	-12,6 v.H.
Herne	-12,4 v.H.
Wuppertal	-12,3 v.H.

Bei den kreisangehörigen Städten und Gemeinden ergibt sich folgende Reihenfolge:

Witten	-29,3 v.H.
Schwelm	-28,8 v.H.
Nümbrecht	-28,6 v.H.
Datteln	-28,0 v.H.
Werl	-26,7 v.H.
Wetter (Ruhr)	-26,6 v.H.
Marl	-25,0 v.H.
Wilnsdorf	-24,5 v.H.
Altenberge	-24,5 v.H.
Waltrop	-22,6 v.H.
Erndtebrück	-21,5 v.H.
Vreden	-21,4 v.H.
Meschede	-20,0 v.H..

Rückzuführungen aus dem Vermögenshaushalt

Für die Finanzsituation bedeutend können auch die Zuführungen aus den Vermögenshaushalten an die Verwaltungshaushalte (sog. Rückzuführungen) sein. Die Rückzuführungen haben sich aktuell wie folgt entwickelt:

Zuführungen aus den Vermögenshaushalten an die Verwaltungshaushalte (sog. "Rückzuführungen")		
in 1.000 Euro		
1999	2000	2001
1.011.800	798.334	680.930

Die Rückzuführungen lagen 2000 damit um rd. 213,5 Mio. Euro niedriger als 1999. Dies war eine positive Entwicklung, weil der Substanzverzehr aus dem kommunalen Vermögen abgenommen hatte. Auch im Verlaufe des Haushaltjahres 2001 haben sich die Rückzuführungen nochmals etwas – diesmal um rd. 117,4 Mio. Euro vermindert. Nach kommunalem Haushaltsrecht sind sog. Rückzuführungen im Einzelfall zwar zulässig, sie bedeuten im Ergebnis aber einen Substanzverzehr des kommunalen

len Vermögens. Wegen ständiger Transfers zwischen den Teilhaushalten (z.B. Rücklagenentnahmen) ist ein "Grundsockel" von Rückzuführungen etwas finanzwirtschaftlich durchaus "Normales", das selbst in Zeiten guter Finanzlage vorkommt. Ein solcher "normaler Grundsockel" dürfte bei den Kommunen in NRW im langjährigen Durchschnitt bei etwa von 250 bis 400 Mio. Euro liegen. Ein darüber hinausgehender Zuführungsbetrag ist allerdings auch weiterhin als bedenklicher Vermögensverzehr zur Finanzierung konsumtiver Zwecke zu interpretieren.

Dagegen sind die Zuführungen von den Verwaltungshaushalten an die Vermögenshaushalte notwendig, um vor allem die ordentlichen Tilgungen für die Schulden zu finanzieren. Darüber hinaus ist anzustreben, weitere Mittel im Verwaltungshaushalt „zu erwirtschaften“ und sie zusätzlich an den Vermögenshaushalt zur Mitfinanzierung neuer Investitionen einsetzen zu können (sog. „freie Zuführung“ oder auch „Nettozuführung“). Der Status der Zuführungen ist zugleich ein bedeutender Indikator, mit dem die Entwicklung der kommunalen Finanzlage beurteilt werden kann. Im Gesamten haben sich diese Zuführungen wie folgt entwickelt:

Zuführungen aus den Verwaltungshaushalten an die Vermögenshaushalte		
in 1.000 Euro		
1999	2000	2001
1.496.347	1.542.305	1.632.478

Damit haben sich im Haushaltjahr 2001 die Zuführungen aus den Verwaltungshaushalten an die Vermögenshaushalte um rd. 52 Mio. Euro = + 5,8 vom Hundert erhöht. Vor dem Hintergrund der erheblich angestiegenen Fehlbeträge lässt sich dieser Tatbestand allerdings nicht als verbesserte Finanzsituation interpretieren, sondern ist eher auf die ebenfalls – allerdings nur um + 1,4 vom Hundert angestiegene Schuldentilgung am Kreditmarkt zurückzuführen. Dieses Beispiel zeigt, dass man zur Beurteilung der kommunalen Finanzentwicklung stets alle Indikatoren betrachten und nicht nur Teilaspekte beachten sollte.

Ziel des Stabilitätspaktes:

**Senkung der Defizite
der öffentlichen Haushalte
bis 2004**

Bund und Länder haben sich in der Sitzung des Finanzplanungsrates am 21. März 2002 in Berlin auf einen nationalen Stabilitätspakt geeinigt, um das Haushaltsdefizit bis 2004 zu verringern. Hintergrund ist die Entwicklung der Defizitquote der Bundesrepublik Deutschland nach den Stabilitätskriterien des Vertrages von Maastricht. Die Mitglieder des Finanzplanungsrates haben einvernehmlich beschlossen:

1. Der Finanzplanungsrat erörterte vor dem Hintergrund der im Rahmen des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts am 12. Februar 2002 gegenüber dem Ecofin-Rat von Deutschland zugesagten Stabilitätsziele deren Umsetzung auf den unterschiedlichen staatlichen Ebenen.
2. Der Finanzplanungsrat erkennt die Notwendigkeit des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes an und befürwortet einen Nationalen Stabilitätspakt.
3. Bund und Länder haben sich bereits im letzten Jahr mit der Verabschiedung des Solidarpaktfortführungsgesetzes (SFG) zu ihrer Verantwortung nach dem Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt bekannt und darauf geeinigt, eine Rückführung der Nettoneuverschuldung mit dem Ziel ausgeglichener Haushalte anzustreben (§ 51 a des Haushaltsgrundsätzegesetzes i.d.F.d. Art. 7 SFG). Die Vertreter von Bund und Ländern stimmen darin überein, § 51 a Haushaltsgrundsätzegesetz in einem einvernehmlichen Gesetzgebungsverfahren unverzüglich noch in dieser Legislaturperiode des Deutschen Bundestages in Kraft zu setzen.
4. Die Möglichkeiten von Bund, Ländern und Kommunen, Einnahmen und Ausgaben zu beeinflussen sind unterschiedlich. Veränderungen mit dem Ziel, durch ein abgestimmtes Vorgehen aller Ebenen zu ausgeglichenen Haushalten zu kommen, müssen diese Unterschiede berücksichtigen.
5. Zur Sicherstellung der Einhaltung der deutschen Verpflichtungen aus dem Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt sind sich die Mitglieder des Finanzplanungsrates einig, dass bei der Gestaltung künftiger Haushalte für die Jahre 2003 und 2004 der Bund seine Ausgaben im Vergleich zu 2002 um

durchschnittlich $\frac{1}{2}$ % pro Jahr vermindern wird und Länder und Gemeinden ihr jährliches Ausgabenwachstum auf jeweils 1 % im Jahresdurchschnitt begrenzen werden. Dabei liegt zugrunde eine Aufteilung des 2004 zulässigen Defizits von 55 zu 45 zwischen der Gesamtheit der Länder und Kommunen auf der einen und des Bundes und der Sozialversicherungen auf der anderen Seite. Diese Aufteilung soll auch für die Jahre 2005 und 2006 gelten. Dabei bleibt der Bund bei seiner Planung 2006 einen ausgeglichenen Haushalt vorzulegen.

- Bund und Länder beschließen als Sofortmaßnahme, ihre Finanzierungsdefizite / Nettokreditaufnahme ab dem Jahr 2003 jährlich gegenüber dem Vorjahr mit dem Ziel ausgeglichener Haushalte zu reduzieren. Die besondere Situation der Haushaltsnotlagenländer ist zu berücksichtigen.
 - Bund, Länder und Gemeinden verpflichten sich, die sich aus bestehenden und neuen Leistungen ergebenden dynamischen Belastungen zu begrenzen.
 - Aufgabenverlagerungen zwischen den staatlichen Ebenen müssen finanziell ausgeglichen werden.
6. Bund, Länder und Gemeinden streben eine Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung an mit dem Ziel einer höheren Effizienz staatlicher Aufgabenerfüllung und der Sicherung der finanziellen Handlungsfähigkeit der staatlichen Ebenen. Dem dient auch die vorgesehene Gemeindefinanzreform.

Die Kommunalen Spitzenverbände haben sich allerdings bei diesem Beschluss im Finanzplanungsrat enthalten. Sie sehen nach Vorleistungen der kommunalen Ebene deren Möglichkeiten zu noch nachhaltigeren Ausgabereduzierungen als begrenzt an.

Nach Angaben des Europäischen Statistikamtes Eurostat hatte Deutschland im Jahr 2001 mit 2,7 vom Hundert (Defizit der Gesamthaushalte im Anteil des Bruttoinlandsproduktes, vgl. Anmerkungen zum „Finanzierungssaldo“) die höchste Defizitquote in der Europäischen Union. Das deutsche Defizit von 56,3 Mrd. Euro entfiel zu 48 vom Hundert auf den Bund, zu 45 vom Hundert auf die Länder, zu 3 vom Hundert auf die Gemeinden und zu 4 vom Hundert auf die Sozialversicherungen. Im Finanzplanungsrat haben sich Bund, Länder und die Kommunen – vertreten durch die Kommunalen Spitzenverbände – auf einen nationalen Stabilitätspakt verständigt, um bis zum Jahr 2004 einen nahezu ausgeglichenen Haushalt zu erreichen. Laut EU – Definition erlaubt ein fast ausgeglichener Haushalt einen Anteil des gesamtstaatlichen Defizits von $\frac{1}{2}$ % des Bruttoinlandsproduktes. Das wären für Deutschland im Jahr 2004 gut 12 Mrd. Euro. Nach dem Beschluss des Finanzplanungsrates sollten Länder und Ge-

meinden rd. 55 % beanspruchen dürfen. Die weiteren 45 % entfallen auf den Bund und die Sozialversicherungen. Diese Prozentsätze sollen auch für die Haushalte 2005 und 2006 gelten. Der Bundesfinanzminister hat allerdings seine Erwartung geltend gemacht, dass nur bei einem wirtschaftlichen Wachstum von 2,5 % real und 4 % nominal in den Jahren 2003 und 2004 ein fast ausgeglichener Haushalt realistisch erscheint. Diese Erwartung sei angesichts des Prognosespektrums von wirtschaftswissenschaftlichen Instituten, EU und OECD jedoch eher vorsichtig. Das neue Haushaltsgrundsätzegesetz soll nicht erst ab 2005 gelten, sondern durch eine Gesetzesänderung bereits in den nächsten Monaten in Kraft gesetzt werden. Darin verpflichten sich neben dem Bund auch die Länder, sich an den europäischen Stabilitätskriterien zu orientieren. Der Finanzplanungsrat kann dann Länder und Gemeinden, die sich nicht an die haushaltpolitischen Vorgaben halten "zur Wiederherstellung der Haushaltsdisziplin" ermahnen. Weitere Sanktionen sind bisher nicht vorgesehen.

Das Ausgabenwachstum soll in den Ländern 2003 und 2004 im Jahresdurchschnitt auf 1 % begrenzt werden. Der Bund ging noch einen Schritt weiter: Er will seine Ausgaben 2003 und 2004 im Vergleich zu diesem Jahr im Durchschnitt auf 0,5 % senken. Auch die Nettokreditaufnahmen sollen ab 2003 zurückgefahren werden. Sie sollen stets niedriger als im Vorjahr sein. Auch von den Kommunen wird eine Begrenzung des Ausgabenwachstums auf maximal 1 % erwartet. Diese Konsolidierungslinie ist sehr anspruchsvoll. Die Kommunen in Nordrhein - Westfalen hatten bereits seit Mitte der neunziger Jahre ihr Ausgabenwachstum deutlich begrenzt. Im Jahresdurchschnitt waren sie unterhalb der damaligen Empfehlungen des Finanzplanungsrates (Ausgabenwachstum von höchstens 2 vom Hundert) geblieben. Zu bedenken bleibt auch der zehnjährigen Rückgang der kommunalen Sachinvestitionen und der erstmals wieder deutliche Anstieg der sozialen Leistungen in 2001 um über 3 vom Hundert. Deshalb ist es aus heutiger Sicht zweifelhaft, ob die neue Konsolidierungslinie des Stabilitätspaktes von den Kommunen eingehalten werden kann. Die kommunalen Spitzenverbände sehen dies ebenfalls als sehr schwierig an. Auch die spezifischen Besonderheiten des kommunalen Haushaltsrechts (Die Fehlbeträge der Verwaltungshaushalte werden regelmäßig über „Kassenkredite“ zwischenfinanziert, verursachen zusätzliche Zinsbelastungen in den Haushalten und müssen spätestens im zweitnächsten Haushaltjahr wieder „zur Abdeckung“ im Verwaltungshaushalt ver-

anschlagt werden) mit der Trennung in einen Verwaltungshaushalt und einen Vermögenshaushalt dürfen nicht unbeachtet bleiben.

Zu begrüßen ist der Beschluss des Finanzplanungsrats, Aufgabenverlagerungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden finanziell auszugleichen. Was das in der Praxis heißen wird, muss die Zukunft zeigen. Für die kommunalen Haushalte entstehen allerdings in 2003 neue Belastungen. Dies gilt beispielsweise für die neuen Leistungsansprüche des neuen Grundsicherungsgesetzes, für die allerdings auch ein Kostenausgleich des Bundes vorgesehen ist. Auch die Integrationskosten aus dem neuen Zuwanderungsgesetz werden auf die Kommunen zukommen, sobald das Gesetz in Kraft getreten ist.

Auch auf der Einnahmenseite können Risiken, die das Stabilitätsziel beeinträchtigen können, nicht ausgeschlossen werden. Auch die Steuerschätzung im Mai 2002 musste mit Auswirkungen für den mittelfristigen Zeitraum nach unten korrigiert werden.

Was die Realitäten des Ausgabenwachstums der nordrhein – westfälischen Gemeinden (GV) angeht, sollte im Folgenden die Kommentierung des Jahresergebnisses 2001 den „Blick schärfen“:

Ausgaben der Kommunalhaushalte

Die gesamten Ausgaben der Kommunen stiegen 2001 tatsächlich nur um + 0,9 vom Hundert an. Damit wurde von den NRW – Kommunen die neue Empfehlung des Stabilitätspaktes des Finanzplanungsrates sowohl 2000 als auch 2001 schon „vorweg“ eingehalten. Es scheint allerdings so, dass diese „Vorleistung“ für die damit schwerer gewordene neue Konsolidierung der kommenden Haushaltjahre unbeachtet bleibt :

Ausgaben der Kommunen (ohne besondere Finanzierungsvorgänge)		
in 1.000 Euro		
1999	2000	2001
37.002.990 + 2,5 v.H.	37.244.220 + 0,7 v.H.	37.577.977 + 0,9 v.H.

In Anbetracht der Empfehlungen des Finanzplanungsrates ist die Ausgabenentwicklung der NRW - Kommunen seit Mitte der neunziger Jahre als vorbildlich niedrig zu beurteilen. Der aus den hohen Fehlbeträgen resultierende Konsolidierungszwang einhergehend mit sich moderat und im Haushaltsjahr 2001 dann sehr schlecht entwickelnden Einnahmen hat dazu geführt, dass in nahezu allen Kommunen des Landes Konsolidierungsmaßnahmen durchgeführt wurden, die mit unterschiedlichem Erfolg auch sichtbar zu geringeren Ausgabensteigerungen geführt haben. Allerdings darf nicht übersehen werden, dass in weit größerem Umfang, als dies beispielsweise dem Land möglich ist, auch sog. Ausgliederungen von kommunalen Aufgaben und Einrichtungen dazu beigetragen haben. Diese Wirkungen lassen sich aber finanzstatis-

tisch nicht präzise quantifizieren, da mit Ausgliederungen auch stets verbunden ist, dass entsprechende Aufwendungen im Kommunalhaushalt und damit auch von den amtlichen Finanzstatistiken allenfalls im Saldo (Verlustabdeckung, Gewinnabführung, Zuschüsse) erfasst werden. Auch auf der Einnahmenseite der Haushalte haben solche Ausgliederungen, zum Beispiel bei Gebühreneinnahmen oder den Erwerbseinnahmen ihre Auswirkungen.

Was die Zukunftsaussichten angeht, führen erfolgreiche Konsolidierungsmaßnahmen mittelfristig allerdings auch dazu, dass neue Konsolidierungspotentiale immer schwieriger „aufzuspüren“ sind. Nach nunmehr sechs Jahren einer Konsolidierung bei den Ausgaben wird es deshalb mit den Einnahmeausfällen 2001 schwieriger, nochmals zu neuen Einsparungen zu kommen. Deshalb befinden sich die kommunalen Haushalte 2002 in einer finanzwirtschaftlich sehr schwierigen Belastungsphase. Hinzu kommen absehbare neue Belastungen insbesondere bei den sozialen Leistungen durch das Grundsicherungsgesetz ab 1.01.2003 und möglicherweise durch das neue Zuwanderungsgesetz, für die der Bund zwar finanzielle Leistungen, wohl aber kaum volle Kompensationen gewähren wird und bei denen aus heutiger Sicht völlig fraglich erscheint, wie Kommunen mit ohnehin erheblichen Defiziten in ihren Verwaltungshaushalten solche neuen gesetzlichen Verpflichtungen erfüllen können. Es wird deshalb schwierig, ist aber nach der Einnahmensituation und den Anforderungen des Stabilitätspaktes unabdingbar notwendig, weiterhin mit der Ausgabenentwicklung die Empfehlungen des Finanzplanungsrates zu beachten.

Die Ausgaben der kommunalen Verwaltungshaushalte haben sich im Haushaltsjahr 2001 wie folgt entwickelt:

Ausgaben der Verwaltungshaushalte		
in 1.000 Euro		
1999	2000	2001
46.280.406 + 2,9 v.H.	46.265.908 + 0,0 v.H.	47.112.480 + 1,8 v.H.

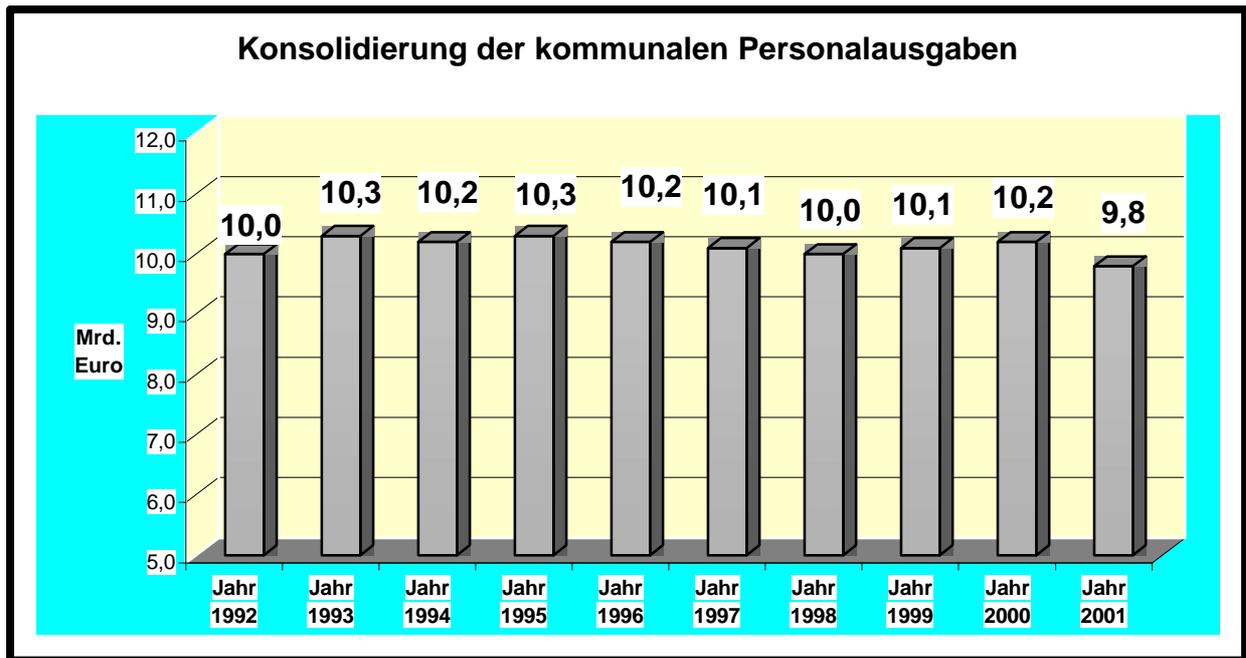
In der engeren Abgrenzung der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung für die Konsumausgaben der Kommunen stiegen die sog. Ausgaben der laufenden Rechnung auch nur um + 1,0 vom Hundert an. Die kommunale "Spar- und Konsolidierungslinie" wurde damit insgesamt weiter fortgesetzt. Positiv sind die nach wie vor erkennbar werdenden Konsolidierungslinien bei den Personalausgaben. Neue Sorgen bereiten dagegen die aktuellen Entwicklungen bei den Sachausgaben, den sozialen Leistungen und den weiter stark steigenden Ausgaben bei den lfd. Zuweisungen und Zuschüssen in den Verwaltungshaushalten.

Bei den einzelnen Ausgabearten der kommunalen Verwaltungshaushalte haben sich 2001 folgende Entwicklungen ergeben:

Die Personalausgaben der NRW – Kommunen sind 2001 deutlich um minus 3,8 vom Hundert gesunken. Dies ist ein so bisher nicht festzustellender Rückgang, der allerdings durch Sondereffekte begünstigt wurde:

Personalausgaben		
in 1.000 Euro		
1999	2000	2001
10.064.096 + 0,9 v.H.	10.162.992 + 1,0 v.H.	9.774.396 - 3,8 v.H.

Die Konsolidierung der Personalausgaben verstärkte sich bei den Kommunen in Nordrhein – Westfalen durch den Druck der leeren Kassen mit einem Rückgang von 3,8 vom Hundert ungeachtet der Tarif- und Besoldungsanpassungen in einem bisher nicht gekannten Ausmaß. Allerdings beeinflusst der einmalige Sondereffekt das Ergebnis, der durch die Übernahme der Landesstraßenbauverwaltung von den Landschaftsverbänden in den Landesbereich als neuer „Landesbetrieb Straßenbau“ entsteht. Aber auch in einer längerfristigen Betrachtung zeigt sich, wie sehr die Kommunen bei ihren Personalausgaben konsolidiert haben:



Nicht übersehen werden sollte, dass diese Entwicklung auch nach wie vor durch die Auslagerung kommunaler Aufgaben beeinflusst wird. Das zeigt sich schon daran, dass gleichzeitig bei den Kommunen die lfd. Zuschüsse und Zuweisungen stark angestiegen sind. Die Ausgliederung von kommunalen Aufgabenbereichen mit Personal führt offenbar gleichzeitig zu höheren lfd. Zuweisungen oder Zuschüssen oder Leistungsentgelten an ausgegliederte Bereiche. In Anbetracht des Stabilitätspaktes wird es nunmehr darauf ankommen, in beiden Bereichen (Personalausgaben und lfd. Zuweisungen und Zuschüsse) die Konsolidierungsanstrengungen zu verstärken.

Was bisherige Erfahrungen mit Ausgliederungen betrifft, lassen sich Erfolg oder Misserfolg in der Gesamtschau nicht quantifizieren. Wie immer kommt es auch bei Ausgliederungen auf die Erkenntnisse im Einzelfall an. Es besteht aus einigen Einzelfallbeispielen allerdings Veranlassung davor zu warnen, Ausgliederung als Idealform der Konsolidierung zu verstehen. Wenn gleichzeitig durch langfristige Absicherungs- und Leistungsverträge im Ergebnis die langfristigen Belastungen ausgegliederter Einrichtungen beim Kernhaushalt verbleiben, tritt sogar eine Zementierung lang wirkender Personalaufwendungen und Sachausgaben ein, die eine Konsolidierung geradewegs behindern. Die stark gestiegenen Sachausgaben und die ebenfalls stark gestiegenen Ausgaben für laufende Zuweisungen und Zuschüsse der Kommunen geben deshalb Raum zum neuen Nachdenken, ob die bisherigen Ausgliederungen wirklich für die Konsolidierung der Kommunalfinanzen im Gesamten etwas ge-

bracht haben. Realismus statt Euphorie ist bei der Ausgliederung von kommunalen Einrichtungen jedenfalls dringend angebracht.

Nachdem die Sachausgaben (Verwaltung und Betrieb) in 1999 mit + 8,2 vom Hundert stark angestiegen waren, hatte sich die Entwicklung in 2000 mit einem moderaten Zuwachs von + 1,2 vom Hundert stabilisiert. Diese Entwicklung hat sich dann 2001 allerdings nicht fortgesetzt. Der Anstieg von 5,1 vom Hundert liegt wieder deutlich über den Konsolidierungserfordernissen. Neben den Energiekosten sind hier allerdings auch die zuvor erwähnten Ausgliederungen eine Ursache, weil damit einhergehend von den Kommunen neue Lieferungs- oder Leistungsverträge mit ausgliederten Betrieben abgeschlossen werden, die zu höheren Sachausgaben führen. Im Einzelnen verlief die Entwicklung wie folgt:

Lfd. Sachaufwand (Verwaltung u. Betrieb)		
in 1.000 Euro		
1999	2000	2001
6.645.620 + 8,2 v.H.	6.725.222 + 1,2 v.H.	7.069.201 + 5,1 v.H.

Die sozialen Leistungen der Kommunen in NRW sind 2001 wieder stärker angestiegen. Zu den sozialen Leistungen nach der Abgrenzung der amtlichen Kassenstatistik gehören die gesetzlichen Sozialhilfeleistungen des BSHG (Hilfe zum Lebensunterhalt, Hilfe in besonderen Lebenslagen, Hilfe zur Pflege u.a.), alle Leistungen der Jugendhilfe, die Leistungen nach dem Flüchtlingsaufnahmegesetz, des Asylbewerberleistungsgesetzes und künftig (ab 2003) auch die neuen Leistungen nach dem Grundsicherungsgesetz.

Die kommunalen Sozialausgaben in NRW befanden sich vor dem Beginn der Konsolidierungsphase Mitte der neunziger Jahre mit der Einführung der Pflegeversicherung auf einem äußerst hohen Niveau. Mehrere Jahre konnten die kommunalen Sozialleistungsausgaben zurückgeführt werden bzw. blieb der Anstieg im Bereich von unter 1,0 vom Hundert. Neben den Auswirkungen aus der Einführung der Pflegeversiche-

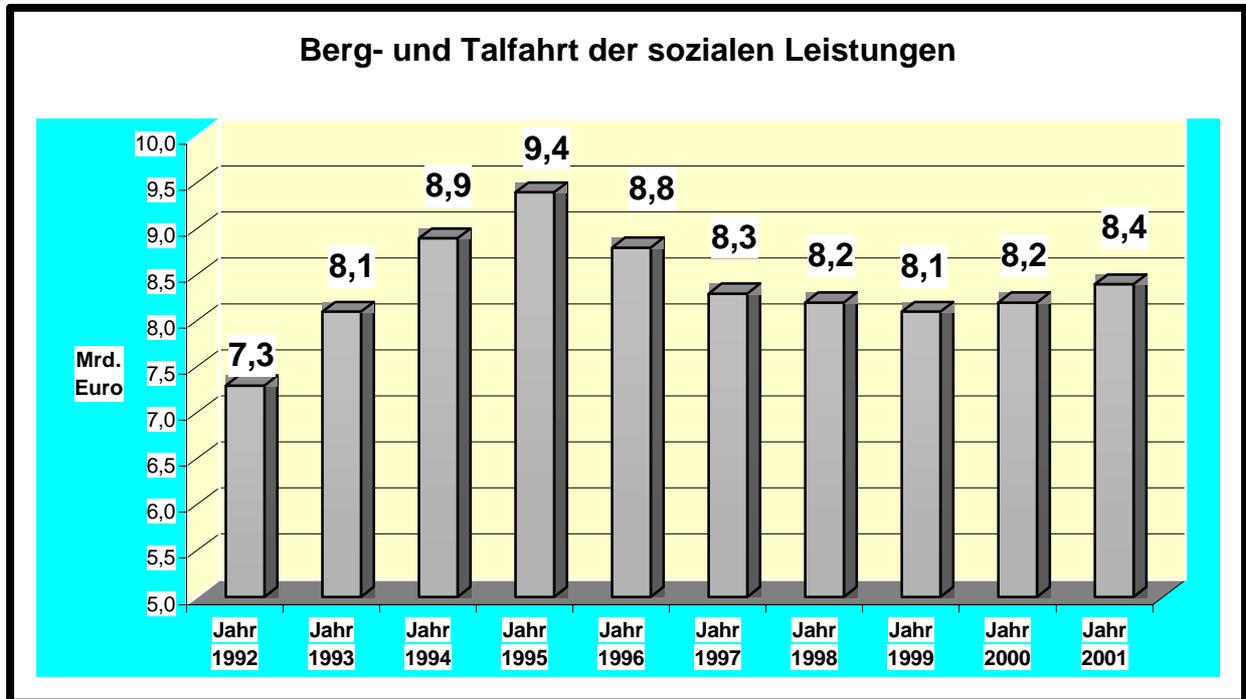
rung kam hinzu, dass von vielen Städten und Kreisen intensive Anstrengungen unternommen wurden, insbesondere arbeitslose Sozialhilfeempfänger stärker zu betreuen und sich aktiv in die Bemühungen um eine Arbeitstelle einzubringen. Schließlich haben auch die erhöhten Kindergeldleistungen, soweit sie auf Sozialhilfeleistungen gesetzlich angerechnet werden, zu einer indirekten Entlastung bei der kommunalen Sozialhilfe geführt.

Mit dem Haushaltsjahr 2001 ist die Konsolidierungsphase allerdings zu Ende gegangen; es ergab sich eine die Kommunal Finanzen wieder stark belastende Anstiegsrate von 3,1 vom Hundert:

Soziale Leistungen u.ä.		
in 1.000 Euro		
1999	2000	2001
8.110.628 - 0,8 v.H.	8.166.789 + 0,7 v.H.	8.417.364 + 3,1 v.H.

Für die kommunale Finanzentwicklung in den kommenden Haushaltjahren wird es von besonderer Bedeutung sein, wie sich die Belastungen bei den sozialen Leistungen unter dem bestehenden Konsolidierungsdruck weiter entwickeln. Die Regelsätze für die Hilfe zum Lebensunterhalt haben sich 2001 entsprechend der Inflationsrate erhöht. Die Kindergelderhöhung zum 1.01.2002 wird sich – anders als im Vorjahr – auch entlastend auf die Sozialhilfe auswirken, weil die Erhöhungsbeträge auf die Hilfe zum Lebensunterhalt angerechnet werden. Steigende Fallzahlen bei der Hilfe zum Lebensunterhalt und bei der Hilfe zur Pflege könnten allerdings zu neuen Mehrbelastungen führen. Andererseits besteht mit der Zusammenführung von Aufgabenerfüllung und Ausgabenkompetenz durch das 2. Modernisierungsgesetz eine Hoffnung auf entlastende Wirkungen. Die kommunalen Spitzenverbände gehen davon aus, dass sich die Ausgaben für soziale Leistungen 2002 wieder deutlicher (d.h. über einer Zuwachsrate von 3,0 vom Hundert) erhöhen könnten. Demgegenüber kalkulieren die Orientierungsdaten des Landes mit engeren Zuwachsraten im mittelfristigen Zeitraum.

Die vergangene Entwicklung stellt sich wie folgt dar:



In diesem Bereich erreichen die Kommunen im Hinblick auf den Stabilitätspakt schnell die Grenzen des Machbaren. Allein die neuen gesetzlichen Leistungsansprüche beim Grundsicherungsgesetz und bei der Zuwanderung sprengen leicht den Rahmen eines 1 % igen Ausgabenwachstums. Die neuen Überlegungen in Zusammenhang mit einer schrittweisen Zusammenführung der Arbeitslosenhilfe mit der Sozialhilfe bergen für die Kommunen Chancen und Risiken. Ob die Kommunen bei der Konsolidierung ihrer gesamten Ausgaben weitere Fortschritte erzielen können, wird wesentlich von der Entwicklung der Ausgaben für soziale Leistungen abhängen. Wenn die bisherige Gesetzgebungslinie aber weiter fortgesetzt wird (Grundsicherungsgesetz – allerdings mit einem „gewissen“ finanziellen Ausgleich -, ebenso Integrationskosten nach dem Zuwanderungsgesetz), den Kommunen neue gesetzliche Leistungsverpflichtungen ohne vollen finanziellen Ausgleich aufzubürden, wäre dies „der Sprengsatz“ für die kommunalen Haushalte. Wir können die Augen nicht mehr davor verschließen, dass die Kommunen schon heute mit gesetzlichen Leistungsansprüchen an der Grenze der Belastbarkeit angekommen sind. Aus vielen Resolutio-

nen der Räte in den Städten und Gemeinden in Zusammenhang mit den Haushaltsbeschlüssen 2002 wird deutlich, dass die Kommunalhaushalte weitere Belastungen nicht mehr vertragen und im Gegenteil dringend entlastet werden müssen. In Bezug auf den Stabilitätspakt müssen die Kommunen geltend machen, dass Ausgabensteigerungen durch neue gesetzliche Leistungsansprüche bei den sozialen Leistungen ihre Ausgabenlinie nachhaltig erhöhen und deshalb „Sanktionen“ wegen Überschreitung eines 1 % igen Ausgabenwachstums völlig unakzeptabel sind, wenn sie durch die Gesetzgebung anderer Haushaltsebenen verursacht werden.

Auch bei den Zinsausgaben ergaben sich 2001 neue Belastungen:

Zinsausgaben		
in 1.000 Euro		
1999	2000	2001
1.648.411 - 2,7 v.H.	1.609.293 - 2,4 v.H.	1.644.863 + 2,2 v.H.

Trotz einer „roten“ Nettokreditaufnahme (- 112, 5 Mio. Euro = Entschuldung) und der verhaltenen Zinsentwicklung an den Kapitalmärkten führen vor allem die notwendigen Zwischenfinanzierungen der höheren Fehlbeträge der Verwaltungshaushalte in den HSK – Kommunen zu Liquiditätsbelastungen und zur Notwendigkeit höherer Kassenkredite mit der Folge insgesamt steigender Zinsausgaben. Auch in diesem Bereich der Kommunalhaushalte besteht Veranlassung zur dringenden Warnung.

Die Kassenkredite sind in mehrfacher Hinsicht für die Stabilität der Kommunalfinanzien eine Gefahr. Zum Einen stellen sie je nach vertraglicher Gestaltung keine für die Zukunft abgesicherte Finanzierung dar, teilweise unterliegen sie sogar dem Risiko täglicher Kündigung. Noch schwerwiegender ist das Risiko möglicher Zinsänderungen. Sollte sich das Zinsniveau an den Kapitalmärkten einmal schlagartig erhöhen, ist dies für die Zinsbelastungen der Fehlbetragshaushalte durchschlagend.

Die Umlagen an Kreise, Landschaftsverbände und den KVR gehen als in Einnahme und Ausgabe durchlaufende Posten der gesamten Kommunalfinanzen nicht in die sog. Ausgaben der laufenden Rechnung, also der klassischen Konsumausgaben der Verwaltungshaushalte, ein. Dennoch entspricht es nunmehr längerfristiger Tradition, sie im Kommunalfinanzbericht darzustellen. Damit können die Transfers innerhalb der kommunalen Ebene nachvollzogen werden. Die Umlagen der Kreise, Landschaftsverbände und des KVR haben sich 2001 insgesamt wie folgt entwickelt:

Umlagen an Kreise, Landschaftsverbände und den KVR		
in 1.000 Euro		
1999	2000	2001
6.729.758 + 0,4 v.H.	6.949.496 + 3,3 v.H.	6.480.802 - 6,7 v.H.

Der starke Rückgang im Haushaltsjahr 2001 ist wesentliche Folge einmaliger Veränderungen, die sich durch Aufgabenverlagerungen in Zusammenhang mit dem zweiten Modernisierungsgesetz des Landes ergeben haben. Hier ist vor allem auf die Eingliederung der Straßenbauverwaltung in die staatliche Landesverwaltung mit dem neuen „Landesbetrieb Straßenbau“ hinzuweisen. Aber auch Veränderungen bei den Sozialhilfearbeiten haben mit dazu geführt, dass die Hebesätze der Landschaftsumlagen und dann folglich auch der allgemeinen Kreisumlagen in den vergangenen Jahren teilweise gesenkt wurden. Aus Sicht der umlagezahlenden Städte und Gemeinden bleibt wegen der Komplexität der gesetzlichen Änderungen jedenfalls nicht „auf Spitz und Knopf“ nachvollziehbar, ob die Umlageverbände ihre Entlastungen auch voll durch Hebesatzsenkungen weitergegeben haben.

Die aktuellen Entwicklungen bei den sozialen Leistungen (vgl. vorher) führen nunmehr allerdings wiederum zu einem erheblichen Druck auf die Haushalte der Landschaftsverbände und der Kreise, die auch zu neuen Finanzierungsproblemen auf diesen Ebenen führen. Der Landschaftsverband Rheinland sah sich veranlasst, den Hebesatz der Landschaftsverbandsumlage für 2002 um 0,5 v.H. Punkte zu erhöhen.

Für 2003 müssen sich nunmehr auch die Umlagekörperschaften auf nachhaltige Veränderungen einstellen. Mit zeitverzögernder Wirkung kommt bei ihnen der Steuereinbruch 2001 bei Körperschaftssteuer und Gewerbesteuer in Form der Abrechnung des Steuerverbundes des kommunalen Finanzausgleichs mit niedrigeren Schlüsselzuweisungen und niedrigeren Umlagegrundlagen an. Allerdings: Auch die Landschaftsverbände und Kreise müssen jetzt auf die Kostenbremse treten: Konsolidierung muss sich gleichmäßig über alle Ebenen der öffentlichen Haushalte erstrecken, damit es nicht zu Ungleichgewichten kommt.

Stärker als erwartet haben 2001 die laufenden Zuweisungen und Zuschüsse in den kommunalen Verwaltungshaushalten zugenommen:

Übrige lfd. Zuweisungen und Zuschüsse		
in 1.000 Euro		
1999	2000	2001
5.915.232 + 6,4 v.H.	6.179.348 + 4,5 v.H.	6.702.173 + 8,5 v.H.

Mit der Ausgliederung von Einrichtungen aus kommunalen Haushalten ergeben sich neue Zahlungsverpflichtungen bei den laufenden Zuweisungen und Zuschüssen. Nicht alle diese Leistungen sind etwa „freiwillig“, sondern sie können sich auch zwangsläufig aus rechtlichen Verpflichtungen ergeben. Wenn die Belastungen bei den lfd. Zuschüssen und Zuweisungen dann aber so auffallend zunehmen, gibt dies Veranlassung, zu stärkerem Nachdenken aufzufordern, ob in jedem Einzelfall eine Ausgliederung kommunaler Aufgaben aus wirtschaftlichen Gründen überhaupt sinnvoll und vertretbar ist. Führen die Ausgliederungen letztlich nur dazu, kommunale Leistungen zu „zementieren“ und einer Konsolidierung damit zu entziehen (dafür gibt es in einzelnen Städten Anhaltspunkte), dann sind solche Ausgliederungen im Einzelfall letztlich schädlich, weil sie den Bewegungsspielraum und den Einfluss der Kommune in einem Maße begrenzen, der eine ausgeglichene und solide kommunale Haushaltswirtschaft unmöglich macht. Die Kommunen müssen ihr Augenmerk darauf richten, bei den lfd. Zuweisungen und Zuschüssen zur generellen Konsolidierungsli-

nie zurückzukehren. Die Entwicklung der kommunalen Sachausgaben und der laufenden Zuweisungen und Zuschüsse lässt nunmehr auch Zweifel aufkommen, ob eine Ausgliederung oder Privatisierung kommunaler Leistungen und Einrichtungen langfristig wirklich mit Einspareffekten für die Kommunalhaushalte verbunden sind. Auch Investitionen außerhalb der Haushalte vermeiden keine zukünftigen Belastungen. Das technische Rathaus Köln (mit dem Annex Köln Arena) und das neue Rathaus in Hagen sind da nur zwei Beispiele, die zeigen, dass einem die Realität der Finanzierungsbelastungen spätestens mit den Mietausgaben und weiteren Sachausgaben wieder einholt und eine Finanzierung über den Haushalt zumindest transparenter und für den Rat offensichtlicher - vielleicht im Ergebnis sogar billiger - gewesen wäre.

Die Ausgaben der kommunalen Vermögenshaushalte sind im Haushaltsjahr 2001 um 3,0 vom Hundert zurückgegangen. Reduziert haben sich vor allem die kommunalen Sachinvestitionen (- 5,4 v.H.). Zurückgegangen sind vor dem Hintergrund der leeren Kassen auch die Zuführungen an Rücklagen (- 28,2 v.H. = rd. - 229,3 Mio. Euro), während die Schuldentilgungen am Kreditmarkt leicht anstiegen (+ 1,4 v.H.). Insgesamt ist bemerkenswert, dass die Hoffnungen auf eine Trendwende bei den kommunalen Sachinvestitionen doch wieder enttäuscht wurden. Die kommunalen Spitzenverbände haben mit ihrer vorjährigen Prognose recht behalten, dass es infolge der nach wie vor bestehenden Finanzprobleme in vielen kommunalen Haushalten in näherer Zukunft noch nicht zu einem durchgreifenden Anstieg der kommunalen Investitionen kommen dürfte.

Im einzelnen haben sich die kommunalen Sachinvestitionen in Nordrhein-Westfalen im Haushaltjahr 2001 wie folgt entwickelt:

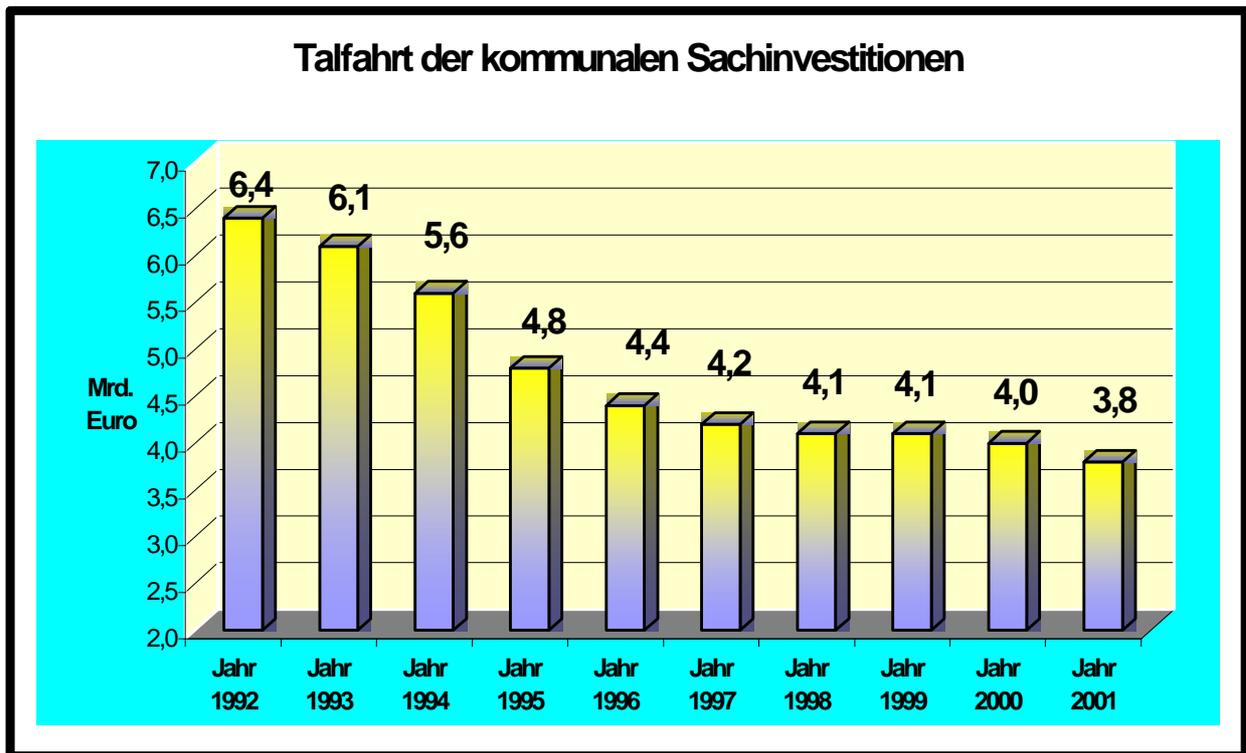
Kommunale Sachinvestitionen		
in 1.000 Euro		
1999	2000	2001
4.086.710 + 0,4 v.H.	4.033.755 - 1,3 v.H.	3.815.883 5,4 v.H.

Im Gesamten sind die kommunalen Sachinvestitionen auch im Verlaufe des Jahres 2001 unter dem Druck der leeren Kassen wieder deutlicher gesunken. Dabei reduzierten sich die Bauausgaben sogar um 8,7 vom Hundert, während die Ausgaben für den Erwerb von Grundstücken anstiegen (+ 4,0 v.H.). Die Bauausgaben für den Straßenbau innerhalb der Haushalte gingen um 27,2 vom Hundert zurück (dabei ist allerdings der Sondereffekt der Übernahme der Straßenbauverwaltung der Landschaftsverbände in den Landesbereich zu beachten). Die Bauausgaben für den Schulbau nahmen dagegen um + 7,4 vom Hundert zu, während sich wiederum die Bauausgaben für die Abwasserbeseitigung (ohne ausgegliederte Einrichtungen) um 10,8 vom Hundert reduzierten.

Allerdings lässt sich auch hier aus der Finanzstatistik kein exaktes Bild mehr erkennen. Auch bei den Daten der Investitionstätigkeit der Kommunen verzerren die Ausgliederungen und Sondereffekte wie die Verlagerung der Landesstraßenbauverwaltung das Gesamtbild. Wird beispielsweise die Abwasserbeseitigung in einer eigenbetriebsähnlichen Einrichtung organisiert, werden nicht nur die Schulden dieser Einrichtung, sondern auch ihre Investitionstätigkeit aus dem kommunalen Haushalt und aus der Erfassung der Kassenstatistik und der Jahresrechnungsstatistik ausgeblendet. In den Einzelfällen, in denen eine konsolidierte Haushaltssituation neue Handlungsspielräume eröffnet, ist die Revitalisierung der Investitionen angezeigt. Dabei muss allerdings stärker als in der Vergangenheit auf mögliche Folgekosten und ihre Finanzierung geachtet werden.

Zwischen der Entwicklung der Kommunalfinanzen, der Konsolidierung und dem Verlauf der kommunalen Sachinvestitionen gibt es Zusammenhänge, die nicht immer genügend Beachtung finden. Die kommunalen Spitzenverbände, insbesondere der Städtetag in seiner jährlichen Berichterstattung über die Kommunalfinanzen, haben mehrfach auf die Talfahrt der kommunalen Sachinvestitionen als „Gradmesser“ für den Zustand der Kommunalfinanzen hingewiesen.

Zur Abrundung dieses – auch für Konjunktur und Beschäftigung wichtigen – Themas folgt ein Überblick über den längerfristigen Verlauf der kommunalen Sachinvestitionen in Nordrhein-Westfalen:



Zu dieser Grafik ist auf Folgendes hinzuweisen:

Vom Höhepunkt im Jahr 1992 wurden die kommunalen Sachinvestitionen bis 1996 um 2,3 Mrd. Euro oder rd. ein Drittel zurückgeführt, danach gab es für drei Jahre eine stagnierende Entwicklung, die sich bis in das aktuelle Haushaltjahr 2001 fortgesetzt hat. Im Haushaltjahr 2001 ist ein weiterer Rückgang der kommunalen Sachinvestitionen um rd. 200 Mio. Euro eingetreten. Allerdings werden durch die Ausgliederung vieler kommunaler Einrichtungen - je nach neuer Rechtsform - und durch den einmaligen Sondereffekt der Verlagerung der Landesstraßenbauverwaltung auch deren Investitionsausgaben nicht mehr in der Haushaltsbuchführung und Finanzstatistik der Kommunen erfasst. Der Verlauf der kommunalen Investitionsausgaben bleibt aber insgesamt ein Beleg dafür, dass viele Kommunen in Finanzierungsschwierigkeiten geraten sind.

<p style="text-align: center;">Einnahmen</p> <p style="text-align: center;">der Kommunalhaushalte</p>

Unerwartet schlecht entwickelten sich die Einnahmen aus der Gewerbesteuer. Hier kam es vor allem wegen der verhaltenen wirtschaftlichen Entwicklung zu erheblichen Einbrüchen, obwohl bei den Steueränderungsgesetzen für die Kommunen Mehreinnahmen unterstellt worden waren. Insgesamt war mit einem Anstieg von 3 vom Hundert für 2001 gerechnet worden, das Ergebnis 2001 (Gewerbesteuer netto) liegt dagegen bei minus 11,7 vom Hundert. Das bedeutet, dass gegenüber den Planungen der Kommunen allein bei der Gewerbesteuer 2001 über 800 Mio. Euro in den Kassen fehlten. Die Einbrüche bei der Gewerbesteuer sind in einzelnen Städten sowohl konjunkturbedingt, als auch auf Auswirkungen einiger Steuerrechtsänderungen der Vorjahre zurückzuführen. In einzelnen Städten sind die Rückgänge so erheblich, dass deren gesamte Haushaltsplanungen für 2001 zur Makulatur wurden. Dass die Einnahmenentwicklung 2001 zu einem Problem für die Kommunen werden würde, war spätestens mit den Beschlüssen zum Steuersenkungsgesetz bekannt. Die Auswirkungen des gesetzlichen Steueränderungen zum Jahresanfang zeigen sich folglich auch beim Gemeindeanteil an der Lohn- und Einkommensteuer. Das Aufkommen ging 2001 um 4,9 vom Hundert zurück. Der Rückgang lag etwas über den ursprünglichen Erwartungen. Der Einbruch der Gewerbesteuer erreichte die Kommunen dagegen in diesem Ausmaß völlig unerwartet.

Wie sich die kommunalen Einnahmen im Einzelnen entwickelt haben, wird in dem nächsten Abschnitt näher dargestellt:

Die gesamten kommunalen Steuereinnahmen (netto) haben 2001 um 6,1 vom Hundert abgenommen. Dies ist ein in diesem Umfang schon seit vielen Jahren nicht mehr zu verzeichnender Rückgang und eine Entwicklung, die in diesem Umfang nicht zu erwarten war. Die Einnahmen aus Gebühren / Entgelten lagen mit – 3,6 vom Hundert auch deutlich unter den Erwartungen. Die lfd. Zuweisungen und Zuschüsse / Erstattungen vom Land reduzierten sich im Gesamten um 2,2 vom Hundert, darunter

verminderten sich die allgemeinen Zuweisungen des Gemeindefinanzierungsgesetzes unter Berücksichtigung der Abrechnungen aus Vorjahren leicht um 1,3 vom Hundert. Einen stärkeren Zuwachs wiesen die sog. Erwerbseinnahmen der Kommunen (Gewinnanteile, Mieten, Pachten, Erstattungen von Sozialhilfe, Konzessionsabgaben u.a.) auf, die insgesamt 2001 um + 9,5 vom Hundert stiegen. Auch die laufenden Zuweisungen /Zuschüsse vom nicht-öffentlichen Bereich erhöhten sich stark um + 25,5 vom Hundert.

Im Gesamten ergab sich folgende Entwicklung:

Einnahmen der Kommunalhaushalte (ohne bes. Finanzierungsvorgänge)		
in 1.000 Euro		
1999	2000	2001
37.151.739 + 0,9 v.H.	37.535.418 + 1,0 v.H.	36.427.485 - 3,0 v.H.

Dabei veränderten sich die Einnahmen der kommunalen Verwaltungshaushalte 2001 wie folgt:

Einnahmen der kommunalen Verwaltungshaushalte		
in 1.000 Euro		
1999	2000	2001
44.945.667 + 3,0 v.H.	45.756.098 + 1,8 v.H.	44.963.559 - 1,7 v.H.

Die Einnahmen der kommunalen Verwaltungshaushalte entwickelten sich 2001 damit völlig unbefriedigend. Hinzu kam, dass aus den Vermögenshaushalten deutlich we-

niger Mittel zur Stützung der Verwaltungshaushalte zurückgeführt werden konnten. Damit haben sich die Fehlbeträge der Verwaltungshaushalte zwangsläufig erhöht.

Noch Anfang des Jahres 2001 war auf der Basis der Steuerschätzung vom November 2000 davon ausgegangen worden, dass die Steuereinnahmen (netto) der Kommunen im Jahr 2001 um rd. 1,5 vom Hundert zurückgehen würden. Tatsächlich haben sich die kommunalen Steuereinnahmen im vergangenen Jahr 2001 wie folgt entwickelt:

Steuern netto		
in 1.000 Euro		
1999	2000	2001
14.009.246 + 2,6 v.H.	14.369.999 + 2,6 v.H.	13.491.841 - 6,1 v.H.

Die einzelnen kommunalen Steuern veränderten sich wie folgt:

Grundsteuern A und B		
in 1.000 Euro		
1999	2000	2001
2.080.383 + 4,2 v.H.	2.138.687 + 2,8 v.H.	2.189.349 + 2,4 v.H.

Der Zuwachs bei den kommunalen Grundsteuern liegt mit + 2,4 v.H. im Rahmen der Erwartungen der letztjährigen Steuerschätzung und der Orientierungsdaten des Landes. Hebesatzveränderungen ergaben sich allenfalls in wenigen einzelnen Fällen.

Wie in der Einleitung schon näher erläutert, hat sich überraschend die Gewerbesteuer (netto) im Haushaltsjahr 2001 sehr negativ entwickelt:

Gewerbesteuer netto		
in 1.000 Euro		
1999	2000	2001
5.454.670 + 2,5 v.H.	5.563.951 + 2,0 v.H.	4.914.679 - 11,7 v.H.

Damit lagen die Ist-Einnahmen der Städte und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen bei der Gewerbesteuer um 649 Mio. Euro niedriger als im Vorjahr 2000. Eine solche Entwicklung mit dem bisher höchsten Einbruch der Gewerbesteuer kann im Haushaltsvollzug nicht aufgefangen werden. Folglich führt dieses Wegbrechen der Einnahmen auch sofort zu einer deutlichen Erhöhung der Fehlbeträge in den kommunalen Verwaltungshaushalten und damit zu einem empfindlichen Rückschlag in den Bemühungen zur Konsolidierung vieler Kommunalhaushalte.

Bereits der Kommunalfinanzbericht des Innenministeriums des Landes Nordrhein – Westfalen vom Januar 2002 „Leere Kassen durch Talfahrt der Gewerbesteuer“ enthielt eine umfassende Kommentierung der besonderen Entwicklungen bei der Gewerbesteuer. Nachdem inzwischen von der Bundesregierung beschlossen wurde, eine Kommission einzusetzen, die sich umfassend mit Fragen einer Gemeindefinanzreform und dabei auch mit der Zukunft der Gewerbesteuer befassen soll, ist das Thema mehr denn je aktuell. Die Gewerbesteuer hat überragende Bedeutung für die kommunale Finanzausstattung, und dies selbst nach den vielen gesetzlichen Änderungen der Vergangenheit. Ein in Quantität und mit der Qualität eines eigenen kommunalen Hebesatzrechtes gleichgewichtiger Ersatz ist nicht zu erkennen. Bei dieser Beurteilung mag der folgende Exkurs hilfreich sein, der wegen seiner aktuellen Bedeutung nochmals im Worttext eingefügt wird, obwohl er im vorherigen Kommunalfinanzbericht schon enthalten war:

Exkurs
zur aktuellen Entwicklung der
Gewerbesteuer

Wo liegen die Ursachen für den Einbruch der Gewerbesteuer im Verlauf des Jahres 2001?

Die Innenminister der Länder haben darüber bereits frühzeitig einen Erfahrungsaustausch vereinbart. Aus einer Analyse für den Arbeitskreis „Kommunales“ der Arbeitsgemeinschaft der Innenminister der Länder sind folgende Anmerkungen interessant:

Datenauswertung

Bei der Gewerbesteuer kam es im Verlauf des Jahres 2001 zu sehr stark unterschiedlichen Entwicklungen: Städten und Gemeinden mit hohen Aufkommensrückgängen gegenüber dem Vorjahr stehen solche mit hohen Aufkommenszuwächsen gegenüber. Während sich jedoch früher Rückgänge und Zuwächse insgesamt kompensierten – oder sogar leichte Zuwächse zu verzeichnen waren – fallen in der aktuellen Entwicklung zum einen die Rückgänge kräftiger aus und nimmt zum anderen die Häufigkeit der Zuwächse ab. Während in der Einzelbetrachtung die Rückgänge im kreisangehörigen Raum noch moderat ausfallen, sind bei einer Reihe von kreisfreien Städten zum Teil drastische Rückgänge eingetreten, die dazu führen, dass auf kommunaler Ebene insgesamt ein deutlicher Rückgang des Gewerbesteueraufkommens zu verzeichnen ist, der so bisher nicht zu beobachten war.

Das Ausmaß der negativen Entwicklung wird nicht zuletzt in den geänderten Aufkommensprognosen des Arbeitskreises Steuerschätzungen augenfällig. So liegt die Steuerschätzung vom November 2001 für die Gewerbesteuer 2001 mit einem durchschnittlichen Rückgang von 9,9 v.H. auf 24,36 Mrd. Euro um fast 2,3 Mrd. Euro unter der Steuerschätzung vom Mai 2001. Für 2002 musste der Arbeitskreis seine Gewerbesteuerschätzung sogar um 4,2 Mrd. Euro reduzieren.

Erkenntnisse des Deutschen Städtetages (DST)

Nach Informationen des DST beruht der Rückgang des Gewerbesteueraufkommens vor allem auf der außergewöhnlich stark verschlechterten Vorauszahlungsentwicklung für das laufende Jahr und auf den nachträglichen Vorauszahlungsanpassungen für das Jahr 2000, die nach der vierteljährlichen Umfrage des DST kaum noch Einnahmen erbracht hätten. Rückläufig seien aber auch die Zahlungen für das Hauptveranlagungsjahr, da in diesem Jahr das schlechte Gewinnjahr 1999 schwerpunktmäßig veranlagt werde, für das die laufende Vorauszahlungsentwicklung im Jahr 1999 aber positiv gewesen sei. Rückläufig wären 2001 insgesamt auch die Gewerbesteuerzahlungen für 1997 und früher gewesen.

Als Hauptverursacher des Gewerbesteuereinbruchs würden von fast allen Städten die Banken und Versicherungen genannt. Diese, aber auch andere bisher das Gewerbesteueraufkommen tragende Branchen wie Energieversorgung, Chemie, Automobilproduktion, Telekommunikation u.a. leisteten offenbar keine oder kaum noch Gewerbesteuervorauszahlungen; zunehmend müssten bereits geleistete Gewerbesteuerzahlungen zurückerstattet werden.

Ursachen der Entwicklung

Über die Ursachen der aktuellen Gewerbesteuerentwicklung lässt sich aufgrund des zur Verfügung stehenden Zahlenmaterials nur spekulieren:

- Den amtlichen Statistiken und Konjunkturberichten speziell für die – im Vergleich zur Gesamtzahl der Gewerbetreibenden relativ geringe Anzahl von – Unternehmen, die tatsächlich in der Vergangenheit Gewerbesteuer gezahlt haben, lässt sich nur wenig über die Ursachen der Gewinnentwicklung und evtl. Zusammenhänge mit Steuerrechtsänderungen entnehmen. Die für eine genaue Analyse notwendigen Unternehmensdaten stehen grundsätzlich nur der Finanzverwaltung zur Verfügung.
- Für die Finanzverwaltung spielt sich jedoch die Gewerbesteuerentwicklung 2001 bisher nur im Vorauszahlungsbereich ab. Die Veranlagungen für das Jahr 2001 folgen erst ab Mitte 2002.

Im Ergebnis dürfte die aktuelle Entwicklung der Gewerbesteuer sowohl konjunkturelle als auch steuerrechtliche Ursachen haben. Wo der Schwerpunkt liegt, lässt sich gegenwärtig nicht abschließend beurteilen:

Konjunkturelle Ursachen

Eine wesentliche Ursache dürfte der allgemeine Rückgang des Wirtschaftswachstums sein. Eine solche Entwicklung führt nach den Erfahrungen der Vergangenheit regelmäßig beim Aufkommen zunächst zu einer „Überreaktion“. Das beruht darauf, dass im Jahr einer wirtschaftlichen Stagnation/Rezession als erstes bei den Vorauszahlungen „gespart“ und hierbei vor allem auch die weitere Entwicklung übervorsichtig prognostiziert wird. Die daraus folgende überzogene Abwärtsentwicklung der Vorauszahlungen trifft mit dem Wegfallen von

Gewerbesteuernachzahlungen zusammen, die in Jahren prosperierender Wirtschaft regelmäßig einen wesentlichen Teil des Gewerbesteueraufkommens ausmachen, und vermehrten Verlustrückträgen. Das hat dann die recht deutlichen prozentualen Ausschläge gerade im ersten Stagnations-/Rezessionsjahr zur Folge, die sich in den nachfolgenden Jahren wieder normalisieren.

Die Gewerbesteuer zeigt den zuvor beschriebenen Verlauf übrigens nicht alleine, auch die Körperschaft- und Einkommensteuer sind stark rückläufig. Bei der Gewerbesteuer ist aber die Verlaufskurve nicht zuletzt aufgrund des nach den Steigerungen in den vergangenen Jahren gegenüber den anderen ertragsabhängigen Steuern (relativ betrachtet) höheren Niveaus jedoch wesentlich steiler. Wegen des hohen Gewichts der Gewerbesteuer unter den gemeindlichen Steuereinnahmen schlägt der Gewerbesteuereinbruch allerdings stärker durch als der Körperschaftssteuerückgang bei den Steuereinnahmen des Bundes und der Länder.

Steuerrechtliche Ursachen:

Beteiligungsprivileg der Kapitalgesellschaften

Nach § 8 b Abs. 2 und 3 Körperschaftsteuergesetz (KStG) in der Fassung des Steuersenkungsgesetzes 2001 (StSenkG-2001) gehören die von Kapitalgesellschaften bezogenen Anteils-Veräußerungsgewinne nicht mehr zum körperschaftsteuerpflichtigen Gewinn. Dies gilt nach § 7 Gewerbesteuergesetz (GewStG) auch für den Bereich der Gewerbesteuer (BT-Drs. 14/2683, S. 124). Zwar wird die Steuerfreistellung von Beteiligungsverkäufen und die damit korrespondierende Freistellung von Beteiligungserträgen erst ab 2002 in vollem Umfang ihre Wirkung entfalten. Es kann aber – trotz Fehlens empirischer Untersuchungen – vermutet werden, dass die Unternehmen bereits 2001 alle Möglichkeiten nutzten, durch steuerliche Gestaltungen die künftig geplanten Unternehmensverkäufe zu optimieren. Über zum Teil grenzüberschreitende Unternehmensumstrukturierungen im Zusammenhang mit Teilwertabschreibungen wurde offensichtlich versucht, noch in 2001 die Bilanzansätze in Beteiligungsunternehmen steuerwirksam so weit wie möglich herunterzufahren, in dem Bewusstsein, dass entsprechend höhere Veräußerungsgewinne im nächsten Jahr dann steuerfrei sein werden. Das Ertragsteueraufkommen (einschl. Gewerbesteuer) im Jahr 2001 wurde damit erheblich gedrückt.

Während der vorgenannte Grund für den Aufkommensschwund eher temporärer Natur sein dürfte (einmaliges Vorziehen von betrieblichen Aufwendungen aus 2002 auf 2001), lässt die ab 2002 voll wirkende Freistellung von Beteiligungserträgen selbst weitere negative Auswirkungen auf das Gewerbesteueraufkommen erwarten. In diesem Zusammenhang könnte sich die Situation vor allem an sog. Holdingstandorten, wo große Gesellschaften überdurchschnittlich von der Freistellung der Beteiligungserträge profitieren, als besonders problematisch erweisen.

Gewinnverschiebungen im Inland

Der Bereich der konzernweiten Gewinnverschiebungen im Inland wird unter dem Stichwort „Organschaft“ diskutiert. Eine Organschaft liegt vor, wenn eine rechtlich selbstständige Kapitalgesellschaft zu einem anderen Unternehmen in einem tatsächlichen und rechtlichen Unterordnungsverhältnis steht, so dass eine wirtschaftliche Betrachtungsweise die Kapitalgesellschaft als unselbstständig erscheinen lässt. Organschaftsverhältnisse gibt es sowohl im Gewerbesteuer- als auch im Körperschaftssteuer- und Umsatzsteuerrecht, wobei jedoch die Voraussetzungen für das Bestehen einer Organschaft bei den einzelnen Steuerarten nicht vollkommen identisch sind. Die gewerbesteuerliche Organschaft ist ursprünglich eingeführt worden, um Gewinnverschiebungen zwischen verschiedenen Betriebsstätten eines Unternehmens zu unterbinden und die (Konzern-) Gewerbesteuer gleichmäßig auf die mit den Betriebsanlagen belegten Gemeinden zu verteilen. Heute wird die Organschaft vielfach vorrangig zu dem Zweck genutzt, Gewinne und Verluste verschiedener Betriebsstätten miteinander zu verrechnen.

Auch im Hinblick auf die gewerbesteuerrechtliche Organschaft können negative Auswirkungen auf die kommunalen Finanzen jedoch nur allgemein konstatiert werden. Eine quantitative Bewertung und Korrelation mit der aktuellen Gewerbesteuerentwicklung ist ohne die zugehörigen Unternehmensdaten der Finanzverwaltung nicht möglich.

Gewinnverschiebungen ins Ausland

Von den Kommunalen Spitzenverbänden wird kritisiert, dass Konzerne in ihrer Gesamtrechnung Gewinne ausweisen, diese aber zwischen ihren verschiedenen internationalen Unternehmen und Betriebsstätten verschieben und so die Steuerlast umgehen. Soweit sich diese Kritik auf Gewinnverschiebungen ins Ausland bezieht, wurde sie – soweit ersichtlich – bislang nicht näher konkretisiert. Es kann aber davon ausgegangen werden, dass hier die Reform der „Hinzurechnungsbesteuerung“ nach § 7 Außensteuergesetz (AstG) durch das Steuerentlastungsgesetz 2001 (StSenkG 2001) angesprochen ist.

Bei der Übertragung bloß „passiver Unternehmensfunktionen“ (vgl. § 8 AstG) auf ein ausländisches Unternehmen werden die Zwischeneinkünfte der ausländischen Gesellschaft im Rahmen der sog. „Hinzurechnungsbesteuerung“ (§ 7 AstG) dem inländischen Anteilseigner entsprechend seiner Beteiligung zugerechnet. Durch das StSenkG 2001 ist dabei die Steuerpflicht von ausländischen Zwischeneinkünften bei der Gewerbesteuer, der sie bisher unterlagen (vgl. § 10 Abs. 2 AstG n.F.) entfallen (vgl. Blümlich, AstG, vor §§ 7 – 14, Rn. 2 c), so dass hier eine Ursache für Gewerbesteuerverluste liegen kann.

Bezüglich der zeitlichen Anwendbarkeit der neuen Regelung kommt es nach § 21 Abs. 7 Sätze 3 und 4 AstG auf das Wirtschaftsjahr der ausländischen Zwischengesellschaft an. Wenn das Wirtschaftsjahr mit dem Erhebungszeitraum (Kalenderjahr) identisch ist, war die Gewerbesteuer insoweit letztmals im Veranlagungszeitraum 2000 zu erheben. Soweit das abweichende Wirtschaftsjahr dagegen im Veranlagungszeitraum 2000 begonnen hat (z.B. zum 1.06.) sind diejenigen Gewinne gewerbesteuerfrei, die nach Ablauf dieses Wirtschaftsjahres (im Bsp. nach dem 31.05.2001) anfallen. Es kann davon ausgegangen wer-

den, dass hier im Laufe des Jahres 2001 nach und nach immer mehr Gewinne steuerfrei geblieben sind. Wie sich dieser Effekt quantitativ auswirkt und inwieweit er die Veränderung des Gewerbesteueraufkommens erklären kann, bedürfte einer näheren Prüfung durch die Finanzverwaltung.

Daneben ergeben sich sehr komplizierte Fragen des „internationalen Steuerrechts“, insbesondere bei der Abgrenzung zu Doppelbesteuerungsabkommen, die ebenfalls nur von der Finanzverwaltung beantwortet werden können.

Der von der Bundesregierung vorgelegte Entwurf eines Unternehmenssteuerfortentwicklungsgesetzes (UntStFG, BR-Drs. 636/01) hat das Problem zwischenzeitlich aufgegriffen und sieht in § 10 Abs. 2 Satz 2 AstG n.F. vor, dass der Hinzurechnungsbetrag zu den (gewerbsteuerpflichtigen) Einkünften aus Gewerbebetrieb gehört, wenn die Beteiligung an der ausländischen Gesellschaft zu einem Betriebsvermögen gehört. Der Bundesrat hat hiergegen im 1. Durchgang nichts eingewandt – der Innenausschuss des Bundesrats wurde nicht beteiligt. Solange dieses Gesetz aber nicht in Kraft getreten ist, erscheint der beschriebene Faktor beachtlich.

Gerade im Zusammenhang mit der Gewerbesteuer ist dabei aber auch festzuhalten, dass der Gewerbesteuer schon immer nur der von inländischen Betrieben erwirtschaftete Gewinnanteil – gfs. unter Hinzurechnung nach dem AstG a.F. – unterlegen hat (vgl. § 2 Abs. 1 Satz 1 GewStG), und dass daher die jüngste Steuergesetzgebung insoweit nicht als Ursache für die aktuellen Gewerbesteuereinbrüche in Betracht kommt.

Gewerbesteuerumlageerhöhung

Die kommunalen Spitzenverbände kritisieren die im Zuge des Steuersenkungsgesetzes 2000 (StSenkG 2000) vorgenommene Erhöhung der Gewerbesteuerumlage. Unter Hinweis auf die aktuellen Einbrüche des Gewerbesteueraufkommens sind sie der Auffassung, dass die vom Bundesministerium der Finanzen prognostizierten erheblichen Gewerbesteuermehreinnahmen der Städte und Gemeinden infolge der Streckung der Abschreibungsmöglichkeiten durch das StSenkG 2000 stark überschätzt worden seien.

Im Rahmen einer Betrachtung der Ursachen der aktuellen Gewerbesteuerentwicklung ist allerdings zu berücksichtigen, dass die Erhöhung der Gewerbesteuerumlage keine Auswirkung auf das Bruttoaufkommen der Gewerbesteuer hat, sondern dieses als gegeben voraussetzt. Als Abhilfemaßnahme, die dazu beitragen würde, dass den Städten und Gemeinden ein größerer Anteil an dem geschmälernten Gewerbesteueraufkommen verbleibt, ist die Forderung der kommunalen Spitzenverbände nach einer Aussetzung der Erhöhung der Gewerbesteuerumlage jedoch näher zu prüfen.

Zwischenfazit

In der aktuellen Entwicklung zeigt sich einmal mehr die besondere Konjunkturempfindlichkeit der Gewerbesteuer, zu der allerdings die in den letzten Jahren und Jahrzehnten vorgenommenen Eingriffe des Bundesgesetzgebers nicht unwesentlich beigetragen haben. Dabei ist selbstverständlich, dass dem Dilemma bei schwacher Konjunktur nicht mit einem bloßen Anziehen der Steuerschraube begegnet werden kann. Die Palette denkbarer Lösungsansätze reicht von Überlegungen für eine umfassende (weitere) Reform der Unternehmensbesteuerung bis zu lediglich punktuellen Abhilfemaßnahmen.

Umfassende Reformmodelle

Die seit Jahren geführte Diskussion über eine umfassende Reform der Gewerbesteuer reicht von Vorschlägen für eine „Revitalisierung“ dieser Steuer, für die sich etwa die kommunalen Spitzenverbände einsetzen, bis zu einer völligen Abschaffung der Gewerbesteuer und ihren Ersatz durch eine Beteiligung an der Umsatzsteuer oder einen Zuschlag auf die Einkommensteuer. So wurde vom Bundesverband der Deutschen Industrie e. V. (BDI) zusammen mit dem Verband der Chemischen Industrie e. V. (VCI) erst kürzlich ein Konzept für eine „kommunale Einkommen- und Gewinnsteuer“ auf alle Einkunftsarten vorgelegt, die an die Stelle der Gewerbesteuer treten soll.

Eine komplette Bestandsaufnahme des Diskussionsstands zur Reform der Gewerbesteuer würde den Rahmen dieses Berichts sprengen. Wegen der herausragenden Bedeutung der Gewerbesteuer für die kommunale Finanzausstattung sind umfassende Reformüberlegungen im Gesamtzusammenhang einer neuen Gemeindefinanzreform zu diskutieren. In ihrer Koalitionsvereinbarung vom 20. Oktober 1998 haben die Regierungsparteien SPD und Bündnis 90/Die GRÜNEN auf Bundesebene die Absicht bekundet, die Finanzkraft der Gemeinden zu stärken und das Gemeindefinanzsystem einer umfassenden Prüfung zu unterziehen. Diesbezüglich hat der Bundesminister der Finanzen im November 2001 angekündigt, er werde noch in der laufenden Legislaturperiode - spätestens im Frühjahr 2002 - eine Kommission einsetzen, die sich mit den grundsätzlichen Problemen des kommunalen Finanzsystems befassen soll. Aufgabe dieser Kommission wird es auch sein müssen, auf der Grundlage einer eingehenden empirischen Untersuchung der aktuellen Gewerbesteuerentwicklung, die im Ergebnis nur von der Finanzverwaltung geleistet werden könnte, Reformvorschläge für die Gewerbesteuer zu erarbeiten.

Punktuelle Abhilfemaßnahmen

Kurzfristig lässt sich das Problem der zurückgehenden Gewerbesteuereinnahmen nur bedingt und durch punktuelle Eingriffe dort angehen, wo offensichtliche Fehlwirkungen steuerrechtlicher Grundlagen erkennbar sind:

Steuerfreistellung von Beteiligungserträgen bei Kapitalgesellschaften

In dem parlamentarischen Verfahren zum Gesetz zur Fortentwicklung des Unternehmenssteuerrechts (BR-Drs. 638/01) fand der Antrag Niedersachsens eine Mehrheit, mit dem die Steuerfreistellung von Beteiligungserträgen (Dividenden u. Veräußerungserlöse) zugunsten von Kapitalgesellschaften bei der Ermittlung der Gewerbesteuerbemessungsgrundlage weitgehend wieder rückgängig gemacht werden soll.

Allerdings ist zu bedenken, dass damit ein wesentlicher - in der öffentlichen Steuerr Diskussion national und international bedeutsamer - Eckpfeiler der Unternehmenssteuerreform auf Gewerbesteurebene wieder eingeholt würde. Der Bund hat deshalb in seiner Gegenäußerung auch bereits klargestellt, dass er dieses Vorhaben nicht mittragen wird, zumal damit aus seiner Sicht die angestrebte Erleichterung von Unternehmensumstrukturierungen konterkariert werde.

Jenem Argument ist indes nur eingeschränkt zu folgen. Es mag dort gelten, wo Unternehmen sich bei Umstrukturierungen von qualitativ bedeutsamem Beteiligungsbesitz (also z.B. beherrschenden Beteiligungen) trennen. Dort, wo Unternehmen aber Einkünfte aus sog. Streubesitztransaktionen beziehen (z. B. auch durch regelmäßigen Aktienhandel über die Börse), lässt sich die Befreiung der Erträge vor dem Hintergrund des dem Äquivalenzprinzip folgenden Objektsteuercharakters der Gewerbesteuer kaum rechtfertigen. Laut Pressemitteilungen vom 11. Dezember 2001 hat der Vermittlungsausschuss von Bundestag und Bundesrat einen Einigungsvorschlag zum Gesetz zur Fortentwicklung des Unternehmenssteuerrechts vorgelegt, der die Gewerbesteuerpflicht von Dividendeneinnahmen aus Streubesitz vorsieht.

Gewerbesteuerliche Organschaft

Mittelfristig zur Diskussion stehen könnte auch die Zukunft der gewerbesteuerlichen Organschaft. Ihre Abschaffung würde per saldo sicher zu einer deutlichen Einnahmeverbesserung führen. Wegen der Besonderheiten der Steuererlegungssystematik käme es allerdings dabei zwangsläufig zu Steuerverschiebungen zwischen einzelnen Gemeinden, und zwar vor allem dort, wo zwischen den jeweiligen Betriebsstätten ein markantes Produktivitätsgefälle besteht. Im Einzelfall kann dies auf das örtliche Gewerbesteueraufkommen drastische Auswirkungen entfalten.

Im Rahmen seines Einigungsvorschlags zum Unternehmenssteuerfortentwicklungsgesetz hat der Vermittlungsausschuss von Bundestag und Bundesrat nach Pressemitteilungen vom 12. Dezember 2001 auch vorgeschlagen, die Voraussetzungen der gewerbesteuerlichen mit denen der Körperschaftsteuerlichen Organschaft zu harmonisieren. Eine gewerbesteuerliche Organschaft könnte danach nur noch bei Vorliegen eines Ergebnisabführungsvertrages angenommen werden. Auch wenn andererseits die gewerbesteuerlichen Anforderungen an die Eingliederung der Organgesellschaft in den Organträger abgesenkt würden - im Körperschaftsteuerrecht wird neben einem Ergebnisabführungsvertrag nur die finanzielle Eingliederung, nicht aber eine organisatorische oder wirtschaftliche Eingliederung verlangt - wird vom Bundesministerium der Finanzen bei einer vollständigen Harmonisierung der Organschaftsvorausset-

zungen mit Mehreinnahmen der Städte und Gemeinden von per saldo 403 Mio. Euro gerechnet.

Aussetzung der Erhöhung der Gewerbesteuerumlage

Auch eine Erfüllung der Forderung der kommunalen Spitzenverbände, die im Steuersenkungsgesetz 2000 langfristig festgeschriebene Erhöhung der Gewerbesteuerumlage für 2001 und die Folgejahre auszusetzen, würde zu einer Verbesserung der Finanzlage von Städten und Gemeinden beitragen. Zwar wurden im Zuge des Steuersenkungsgesetzes 2000 Abschreibungsmöglichkeiten gestreckt bzw. reduziert. Diese Gegenfinanzierung reicht offenkundig jedoch nicht aus, um die derzeitigen Gewerbesteuereinträge auszugleichen. Es kann allerdings nicht ausgeschlossen werden, dass die Gegenfinanzierung vor allem aufgrund der negativen konjunkturellen Entwicklung quasi überspielt worden ist. Insoweit fehlt es an entsprechenden empirischen Erkenntnissen.

Erste Reformschritte: Gesetz zur Fortentwicklung der Unternehmenssteuerreform vom 21. 12. 2001 (UntStFG)

Das UntStFG brachte den Kommunen entgegen ursprünglicher Vorschläge in einigen Teilbereichen Korrekturen, die sich positiv auf das Steueraufkommen auswirken sollen. Nach Schätzungen des Bundesfinanzministerium belaufen sich die Mehreinnahmen der Kommunen durch diese Korrekturen im Jahr 2002 auf rd. 695 Mio. Euro bundesweit. Nach Aussagen des Deutschen Städtetages sei dies allerdings nur „ein Topfen auf dem heißen Stein“. Den Forderungen der Kommunen auf eine Senkung der Gewerbesteuerumlage ist der Gesetzgeber bislang nicht nachgekommen. Eine umfassende Gemeindefinanzreform wird deshalb auch in näherer Zukunft auf dem Wunschzettel der verantwortlichen Bürgermeisterinnen und Bürgermeister stehen.

Im einzelnen brachte das UntStFG folgende Veränderungen (vgl. Bericht der FAZ vom 29.12.2001: „Die Gemeinden haben die Steuerreform verwässert“):

Es wird keine völlige Steuerfreiheit von Dividenden geben, die an eine andere Kapitalgesellschaft ausgeschüttet werden. Körperschaftssteuerfreiheit ja – aber die Gewerbesteuerpflicht bleibt bestehen. Dividendenerträge aus Streubesitz (also Beteiligungen an einer Kapitalgesellschaft mit weniger als 10 Prozent am Stamm- oder Grundkapital) unterliegen künftig der Gewerbesteuer. Auch bei Personengesellschaften unterliegt der eigentlich nach dem Halbeinkünfteverfahren steuerfreie Teil der an sie ausgeschütteten Dividenden künftig der Gewerbesteuer.

Nicht ganz so erfolgreich waren die Gemeinden mit ihrer Forderung, bei Kapitalgesellschaften körperschaftsfreie Veräußerungsgewinne aus Beteiligungen an anderen Kapitalgesellschaften der Gewerbesteuer zu unterwerfen. Anders sieht das bei Personengesellschaften aus: Vom Erhebungszeitraum 2002 an unterliegen der Gewerbesteuer Gewinne aus der Veräußerung eines Betriebs, Teilbetriebs oder Anteils an einer Mitunternehmerschaft. Betroffen von dieser Neuregelung sind sämtliche Unternehmen, die einen Anteil an einer Personengesellschaft wie beispielsweise einer offenen Handelsgesellschaft oder einer Kommanditgesellschaft veräußern.

Auch bei dem Streitpunkt der gewerbsteuerlichen Organschaft hat sich Neues ergeben: Vom 1. Januar 2002 an wird eine gewerbsteuerliche Organschaft anerkannt, wenn ein Unternehmen (Organträger) an einer Kapitalgesellschaft (Organgesellschaft) mehrheitlich beteiligt ist (finanzielle Eingliederung). Außerdem muss zwischen den beiden Unternehmen ein Ergebnisabführungsvertrag vereinbart werden. Soll also 2002 eine gewerbsteuerliche Organschaft bestehen, muss der hierfür erforderliche Ergebnisabführungsvertrag bis spätestens zum Ende des Wirtschaftsjahres 2002 der Organgesellschaft abgeschlossen werden. Die bisher neben der finanziellen Eingliederung erforderliche wirtschaftliche und organisatorische Eingliederung entfallen. Eine gewerbsteuerliche Organschaft liegt künftig zwingend vor, wenn die Voraussetzungen für eine Körperschaftssteuerliche Organschaft gegeben sind.

Auch zur sog. Mehrmütterorganschaft wurde eine Neuregelung vorgesehen, die den Vorstellungen der Gemeinden entspricht: Die Gewinne und Verluste der Organgesellschaft sind demnach der in diesen Fällen übergeordneten Gesellschaft bürgerlichen Rechts (GbR) als Organträger zuzurechnen. Dies hat zur Folge, dass die GbR selbst gewerbsteuerpflichtig ist; die an ihr wiederum beteiligten Muttergesellschaften gehören dagegen nicht zum Organkreis. Eigene Gewinne der Muttergesellschaften können somit gewerbsteuerlich nicht mit organschaftlichen Verlusten ausgeglichen werden. Anzuwenden ist die gesetzliche Neuregelung auch auf Mehrmütterorganschaften, die bereits vor dem 1. Januar 2002 bestanden.

Gemeindeanteil an der Einkommensteuer

Die Einnahmen aus dem kommunalen Anteil an der Lohn- und Einkommensteuer haben sich im Haushaltjahr 2001 wie folgt entwickelt:

Gemeindeanteil an der Einkommensteuer		
in 1.000 Euro		
1999	2000	2001
5.605.722 + 1,6 v.H.	5.796.803 + 3,4 v.H.	5.513.376 - 4,9 v.H.

Auch beim Gemeindeanteil an der Lohn- und Einkommensteuer verlief die Entwicklung im Haushaltjahr 2001 im Gesamten etwas schlechter als erwartet. Dass es infolge der umfassenden Senkungen der Lohn- und Einkommensteuer durch das in 2001 wirksam gewordene Steuersenkungsgesetz zu einem Aufkommensrückgang

kommen würde, war erwartet worden. Tatsächlich - und hier werden sich auch die wirtschaftlichen Entwicklungen und die Entwicklungen am Arbeitsmarkt negativ ausgewirkt haben – fiel der Rückgang mit 4,9 vom Hundert bei den Kommunen in Nordrhein – Westfalen um rd. 130 Mio. Euro höher aus, als dies noch in der Steuerschätzung vom Mai 2001 erwartet worden war.

Mit dem 1998 neu eingeführten Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer ist eine Stärkung der kommunalen Finanzkraft eingetreten. Der Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer blieb allerdings schon 2001 hinter den Erwartungen der Steuerschätzung zurück und für die Gemeinden gab es im Gesamtaufkommen 2001 auch keinen Zuwachs bei diesen Einnahmen:

Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer		
in 1.000 Euro		
1999	2000	2001
690.756 + 6,2 v.H.	692.430 + 0,2 v.H.	690.742 - 0,2 v.H.

Auch in diesem Bereich muss im Wesentlichen die konjunkturelle Entwicklung zur Erklärung der für die öffentlichen Haushalte belastenden Einnahmenverläufe herangezogen werden. Presseberichten zufolge machen aber auch zunehmend betrügerische Steuerverkürzungen durch die Praxis des sog. Vorsteuerabzuges zunehmend Sorgen. Hier ist die Finanzverwaltung im Rahmen ihrer Möglichkeiten bemüht, für Abhilfe zu sorgen.

Bei den lfd. Zuweisungen / Zuschüsse / Erstattungen vom Land gab es mit – 2,2 vom Hundert einen moderaten Rückgang. Dabei sollte mit in Betracht gezogen werden, dass sich im Jahr zuvor ein erheblicher Zuwachs von + 9,2 vom Hundert ergeben hatte. Die Aussichten für die mittelfristige Zukunft sind allerdings nicht positiv. Selbst wenn der leichte Anstieg der allgemeinen Finanzaufweisungen im Gemeindefinanzierungsgesetz 2002 noch positiv erscheint, werden sich die zuvor erläuterten Entwicklungen auch auf andere sog. Gemeinschaftssteuern des kommunalen Steuerverbun-

des (insbesondere für 2001 auch auf die Körperschaftssteuer und möglicherweise für 2002 auf die Umsatzsteuer) durchschlagen. Bereits für 2003 schlägt dies in der Abrechnung des Steuerverbundes 2001 voraussichtlich mit einer Negativabrechnung von rd. 665 Mio. Euro zu Buche.

Die Einnahmefälle werden auch zu erheblich veränderten Einnahmeerwartungen für die mittelfristigen Entwicklungen des kommunalen Steuerverbundes führen. Nachdem sich durch die Steuerschätzung vom November 2001 für 2002 bereits erhebliche negative Veränderungen ergaben, ist der nächsten Steuerschätzung für den mittelfristigen Zeitraum bis 2006 mit gebremsten Erwartungen entgegen zu sehen. Ein wirtschaftlicher Aufschwung vorausgesetzt kann 2003 und 2004 mit einer Erholung der kommunalen Steuereinnahmen gerechnet werden, bevor allerdings 2005 durch die schon beschlossenen Senkungen der Lohn- und Einkommensteuertarife wiederum mit Einnahmerückgängen zu rechnen ist.

Die lfd. Zuweisungen / Zuschüsse und Erstattungen vom Land einschließlich der Abrechnungen aus Vorjahren entwickelten sich im Haushaltjahr 2001 wie folgt:

Lfd. Zuweisungen / Zuschüsse, Erstattungen vom Land an die kommunalen Verwaltungshaushalte		
in 1.000 Euro		
1999	2000	2001
7.551.641 + 2,4 v.H.	8.249.864 + 9,2 v.H.	8.070.392 - 2,2 v.H.

Dabei entwickelten sich die allgemeinen Zuweisungen wie folgt:

Allgemeine Zuweisungen vom Land an die kommunalen Verwaltungshaushalte		
in 1.000 Euro		
1999	2000	2001
5.830.415 + 4,2 v.H.	6.367.154 + 9,2 v.H.	6.282.350 - 1,3 v.H.

Zur Deckung der Vermögenshaushalte haben die Kommunen in Nordrhein - Westfalen im Haushaltjahr 2001 neue Schulden am Kreditmarkt in Höhe von 2.280,1 Mio. Euro (- 6,2 v.H.) aufgenommen und gleichzeitig Tilgungen für Kreditmarktmittel von 2.392,6 Mio. Euro (+ 11,1 v.H.) erbracht. Die Nettokreditaufnahme blieb 2001 damit sogar mit rd. 112,5 Mio. Euro im Bereich der „Entschuldung“, d.h. es wurden höhere Tilgungen für langfristige Investitionskredite erbracht, als neue Investitionsschulden aufgenommen.

Die Nettokreditaufnahme der Kommunen in Nordrhein – Westfalen hat sich 2001 wie folgt entwickelt:

Nettokreditaufnahme der Kommunen in Nordrhein – Westfalen		
in 1.000 Euro		
1999	2000	2001
+ 99.124	+ 69.496	- 112,452

Es gehört zum Phänomen der kommunalen Finanzpolitik, dass in besonders schlechten Jahren sofort auch die Investitionen zurückgeführt und die Neuaufnahme von Investitionskrediten gedrosselt wird. Man sollte sich von dem Ergebnis selbst im Vergleich zur hohen Nettokreditaufnahme des Landeshaushalts nicht täuschen lassen. Zum Gesamtbild gehören auch die exorbitant hohen Fehlbeträge der kommunalen

len Verwaltungshaushalte, die wegen des insoweit differenzierenderen Haushaltsrechts der Kommunen bei Bund und Land nicht zu verzeichnen sind. Die nicht vorhandene Nettokreditaufnahme der Kommunen ist deshalb eher ein Ausdruck der zunehmenden Finanzierungsschwäche vor allem der kommunalen Verwaltungshaushalte als das Ergebnis einer bewussten Konsolidierungspolitik bei den Schulden. Das kommunale Haushaltsrecht ist insoweit konsequenter als das staatliche Haushaltsrecht, weil den Kommunen Kreditaufnahmen nur subsidiär und nur für Zwecke der Vermögenshaushalte erlaubt sind und dabei erwartet wird, dass der Schuldendienst dauerhaft bei ausgeglichenem Verwaltungshaushalt aufgebracht werden kann. Bei defizitärem Verwaltungshaushalt sind deshalb auch die Hürden für die Neuaufnahme von Krediten des Vermögenshaushalt außerordentlich hoch gesetzt.

Solidarpakt
Auswirkungen
auf die Kommunalfinanzen
bis 2019

Mit dem Ende 2001 verabschiedeten Solidarpaktfortführungsgesetz wurden Neuregelungen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs einschl. Fonds Deutsche Einheit und Solidarpakt II beschlossen. Grundsätzlich gelten die Regelungen für den Zeitraum 2005 bis 2019. Der Bund leistet einen Einigungsbeitrag in Höhe von jährlich rd. 1,28 Mrd. €, der im Rahmen der Einbeziehung des Fonds Deutsche Einheit in den Finanzausgleich verrechnet wurde. Da die Kommunen an den Finanzierungslasten der alten Länder mit Blick auf die Deutsche Einheit mit 40 v.H. solidarisch beteiligt sind, haben diese Regelungen auch Auswirkungen auf die kommunale Ebene. Wesentliche Elemente des Solidarpaktfortführungsgesetzes sind:

- Der Fonds Deutsche Einheit wird ab 2005 in den bundesstaatlichen Finanzausgleich integriert. Der Bund übernimmt die jährlichen Annuitäten und den Schuldenstand des Fonds 2019 bis zu einem Betrag von 6,54 Mrd. €; übersteigen die Fondschulden 2019 diesen Betrag, geht ein Teil des übersteigenden Betrages zu Lasten der Länder. Für die Übernahme der jährlichen Fonds-Annuitäten erhält der Bund von den Ländern bis 2019 Kompensationsleistungen: Insbesondere ist hier der Umsatzsteuer-Festbetrag in Höhe von jährlich 1,32 Mrd. € zu nennen, aber auch die Absenkung der Bundesergänzungszuweisungen für Kosten der politischen Führung um jährlich 270 Mio. €
- Die kommunale Finanzkraft wird im Länderfinanzausgleich künftig mit 64 statt – wie bisher – mit 50 v.H. einbezogen.
- Die bisherige Einwohnerwertung der Stadtstaaten (135 v.H.) wird beibehalten, zusätzlich wird eine erhöhte Einwohnerwertung für die dünn besiedelten Flächenländer Mecklenburg-Vorpommern (105 v.H.), Brandenburg (103 v.H.) und Sachsen-Anhalt (102 v.H.) eingeführt.
- Zur stärkeren Anreizorientierung des Länderfinanzausgleichs werden bei Ländern mit überdurchschnittlichem Steuerzuwachs im Laufe eines Jahres 12 v.H. des überdurchschnittlichen Zuwachses nicht in den Länderfinanzausgleich einbezogen sondern verbleiben dem jeweiligen Land.
- Die Ergänzungszuweisungen des Bundes für die neuen Länder zum Abbau teilungsbedingter Sonderlasten werden um die bisherigen Mittel aus dem Investitionsförderungsgesetz (jährlich 3,37 Mrd. €) aufgestockt und bis 2019 degressiv ausgestaltet.

Im Rahmen des Solidarpaktfortführungsgesetzes wurde die Beteiligung der Kommunen an den Finanzlasten der Deutschen Einheit bis 2019 an die veränderten Regelungen angepasst. Die grundsätzliche Beteiligung der Kommunen in Höhe von bundesdurchschnittlich etwa 40 v.H. an den Einheitslasten der alten Länder wurde beibehalten, Anpassungen waren jedoch notwendig durch die Integration des Fonds

Deutsche Einheit in den Finanzausgleich und die Kompensationsleistungen der Länder an den Bund. Auch wenn der Bund im Zeitraum 2005 bis 2019 die Annuitäten des Fonds Deutsche Einheit übernimmt, sind die alten Länder über die mittelbaren und unmittelbaren Kompensationsleistungen an diesen Lasten als Folge des Einigungsprozesses wie bisher solidarisch beteiligt. Es ist deshalb sachgerecht, die Kommunen auch angemessen an diesen Kompensationsleistungen zu beteiligen.

Die Kommunen werden ihren solidarischen Beitrag – wie bisher – auf zwei Wegen leisten: über eine Erhöhung der Gewerbesteuerumlage (einheitlich für alle alten Länder) und über landesspezifische Regelungen.

Die Erhöhung der Gewerbesteuerumlage mit Blick auf die kommunale Beteiligung am einigungsbedingten horizontalen Finanzausgleich wurde mit 29 v.H. - Punkten unverändert beibehalten; für das Jahr 2010 ist eine Überprüfung vorgesehen.

Die bisherige Beteiligung der Kommunen in den alten Länder an den Belastungen durch den Fonds Deutsche Einheit wird künftig durch eine fiktive Fonds - Finanzierungsbeteiligung ersetzt, die die Kompensationsleistungen der alten Länder bzw. deren Entlastungen widerspiegelt. Dazu wurde die Entlastung der alten Länder ermittelt und in eine anteilige Entlastung der kommunalen Ebene bei der Lastenbeteiligung am Fonds Deutsche Einheit umgerechnet. An der jährlichen Annuität des Fonds Deutsche Einheit in Höhe von rd. 4,86 Mrd. € (ohne Tilgungsstreckung) waren die alten Länder bisher mit einem Betrag von rd. 3,5 Mrd. € beteiligt; die Kommunen hatten davon rd. 1,4 Mrd. € zu tragen. Die Gesamtoperation „Neuregelung Finanzausgleich, Integration Fonds Deutsche Einheit in den Finanzausgleich und Einigungsbeitrag des Bundes in Höhe von 1,28 Mrd. €“ führt rechnerisch zu einer fiktiven Absenkung der Finanzierungsbeteiligung der alten Länder am Fonds Deutsche Einheit von 3,5 auf 2,58 Mrd. €. Bei einer Beteiligung der Kommunen in Höhe von 40 v.H. an diesen Belastungen (wie bisher) ergibt sich eine künftige Belastung von rd. 1,03 Mrd. €. Die Entlastung der Kommunen in den alten Ländern beträgt damit rd. 370 Mio. € jährlich.

Auch künftig soll die eine Hälfte der kommunalen Beteiligung an der fiktiven Belastung aus dem Fonds Deutsche Einheit über eine Erhöhung der Gewerbesteuerumla-

ge (bundeseinheitlich für die alten Länder), die zweite Hälfte über landesspezifische Regelungen erbracht werden.

Ohne den noch zu treffenden landesgesetzlichen Regelungen vorgreifen zu wollen, wird sich die Beteiligung der nordrhein-westfälischen Kommunen an den fortdauernden Einheitslasten am bisher schon praktizierten System zu orientieren haben. Die Kommunen insgesamt werden in Höhe ihres Anteils an der Finanzkraft von Land und Kommunen zu beteiligen sein. Hierauf findet die zu leistende Gewerbesteuerumlage Anrechnung. Das kann möglicherweise auch zu einer Rückzahlung überhöhter Gewerbesteuerumlage führen. Eine Überforderung der Kommunen als Folge der bundeseitig festgesetzten Vervielfältiger soll jedenfalls auch in Zukunft ausgeschlossen bleiben.

Zusammenfassung

und

Ausblick auf 2002

„Stabilitätspakt, Gewerbesteuerleinbruch, Solidarpakt – Wo ist der Silberstreif am Horizont?“

Die Erwartungen an eine Konsolidierung der Kommunalfinanzien werden durch den Stabilitätspakt erhöht. Nicht nur die Ausgabenseite der Kommunalhaushalte bereitet aber Sorgen, zum Beispiel durch neue Belastungen bei den sozialen Leistungen. Auch auf der Einnahmenseite gab es mit 2001 ein sehr schlechtes Jahr mit einem beispiellosen Gewerbesteuerleinbruch. Damit haben sich im Haushaltjahr 2001 die Kommunalfinanzien in Nordrhein-Westfalen stark verschlechtert. Die aktuelle Finanzsituation stellt sich wie folgt dar:

- Der Finanzierungssaldo der NRW – Kommunen belief sich 2000 auf + 291,2 Mio. Euro und 2001 auf – 1.150,5 Mio. Euro. In der kommunalen Finanzentwicklung ergab sich damit ein negativer „Swing“ von rd. 1,4 Mrd. Euro.
- Die Nettokreditaufnahme von rd. 69 Mio. Euro in 2000 war gering; 2001 ergab sich sogar eine leicht „negative Nettokreditaufnahme“ von rd. 112 Mio. Euro.

Diese Eckdaten der kommunalen Finanzentwicklung erscheinen undramatisch. Sie spiegeln aber nur ein unzureichendes Bild von der tatsächlichen Lage.

Die finanziellen Probleme ergeben sich bei den Kommunen in den Verwaltungshaushalten:

- Der Fehlbetrag der kommunalen Verwaltungshaushalte in NRW betrug **2000** (saldiert mit entstandenen Überschüssen) **rd. 509,8 Mio. Euro**. Der Fehlbetrag der kommunalen Verwaltungshaushalte **2001** betrug (ebenfalls saldiert) **2.148,9 Mio. Euro**.
- Die Fehlbeträge sind nach dem kommunalen Haushaltsrecht spätestens im zweitnächsten Haushaltsjahr im Verwaltungshaushalt zu veranschlagen und zu decken. Damit beträgt die sog. „**Altlast**“ der Kommunen in Nordrhein – Westfalen aktuell insgesamt **rd. 2,7 Mrd. Euro**. Dadurch ergibt sich insbesondere eine erhebliche Vorbelastung der Kommunalhaushalte 2003 und 2004.
- **254 Städte und Gemeinden** in Nordrhein – Westfalen haben **2001** ihre Verwaltungshaushalte (nach dem Ergebnis der amtlichen Kassenstatistik 2001) **defizitär** abgeschlossen. **66 Städte und Gemeinden** des Landes wiesen dabei bedenkliche **Unterdeckungsquoten** des Verwaltungshaushalts **von mehr als 10 vom Hundert** aus.
- Im vergangenen Jahr betrug die Zahl der nach § 75 Gemeindeordnung genehmigungspflichtigen Haushaltssicherungskonzepte (HSK) **98 HSK**. **Nicht genehmigungsfähige** Konzepte mit zu langen Konsolidierungszeiträumen blieben noch auf **wenige Ausnahmefälle** (z.B. Oberhausen, Hagen, Witten) begrenzt.
- Für **2002** zeichnet sich eine deutliche Erhöhung der Anzahl der HSK auf **ca. 130** ab. Die Einzelfälle, in denen die großzügigen Fristen der GO NRW nicht mehr eingehalten werden, nehmen deutlich zu.
- Die geringe (2000) bzw. gar nicht vorhandene (2001) **Nettokreditaufnahme** der NRW – Kommunen ist **eher Ausdruck der fehlenden Finanzierungsmöglichkeiten, als Folge schwindenden Investitionsbedarfs**. Sie ist durch die strikte Trennung zwischen Verwaltungshaushalt und Vermögenshaushalt vor allem Folge des **beispiellosen Verfalls der kommunalen Sachinvestitionen in den vergangenen zehn Jahren**.

- **Stabilitätspakt:** Die Ziele des Stabilitätspaktes sind richtig. Die Kommunen in NRW haben allerdings „Vorleistungen“ erbracht, in dem sie mit den Ausgabensteigerungen schon seit Mitte der neunziger Jahre im Durchschnitt unterhalb der bisherigen Empfehlungen des Finanzplanungsrates (maximal + 2 vom Hundert) lagen. Jetzt wird es **schwierig, die neue Empfehlung (Ausgabenwachstum maximal 1 vom Hundert) einzuhalten**. Nicht zuletzt die neuen gesetzlichen **Belastungen** der kommunalen Ebene **durch den Bund** (z.B. Grundsicherungsgesetz, Integrationskosten nach dem Zuwanderungsgesetz, ggfs. neue familienpolitische Leistungen) machen es für die Kommunen 2003 kaum möglich, gleichzeitig mit den Ausgabensteigerungen unter 1 vom Hundert zu bleiben.
- **Gewerbesteuer:** In NRW lag das Ergebnis **2001** der Gewerbesteuer (netto) mit **minus 11,7 vom Hundert** noch schlechter, als das nach dem letzten Kommunalfinanzbericht des Innenministeriums vom Januar 2002 „Leere Kassen durch Talfahrt der Gewerbesteuer“ mit Stand vom 30.09.2001 erwartet wurde. Die Gewerbesteuererinnahmen 2001 lagen damit in NRW rd. **640 Mio. Euro** unter den Einnahmen des Jahres 2000 und – da ursprünglich mit einem Anstieg von rd. 3 vom Hundert gerechnet wurde – um über **800 Mio. Euro unter den Erwartungen** der Haushaltplanungen der Gemeinden.
- Für „Entwarnungen“ ist es zu früh. Wo ist der Silberstreif am Horizont? Ein „**Silberstreif am Horizont**“ kann erst entstehen, **wenn die wirtschaftliche Entwicklung einen nachhaltigen Aufschwung nimmt**, der mit zunehmenden Erträgen auch wieder **Steuermehreinnahmen** in den kommunalen Kassen entstehen lässt.
- Die **Gemeindefinanzreform** weckt auf der kommunalen Ebene neue Hoffnungen auf eine Verbesserung der kommunalen Finanzsituation. Neben der **Zukunft der Gewerbesteuer** stehen auch die komplexen und finanziell bedeutsamen Fragen zu einer schrittweisen Zusammenführung der **Arbeitslosenhilfe und der kommunalen Sozialhilfe auf dem Prüfstand**. Die **Bundesregierung** hat mit der **Einsetzung einer Kommission** zur Vorbereitung einer umfassenden Gemeindefinanzreform **den ersten wichtigen Schritt** ge-

tan. Aus kommunaler Sicht bedarf es dringend einer **Stärkung ihrer Finanzausstattung**, wenn die kommunalen Haushalte dauerhaft wieder ausgeglichen sein sollen

- An Bund und Land richten sich aber auch **Erwartungen, die Kommunen von Pflichtaufgaben und gesetzlichen Leistungsansprüchen zu entlasten** oder ihnen für neue Aufgaben eine volle **finanzielle Kompensation** zu gewähren. **Auf Landesebene sind dazu weitere Schritte in Vorbereitung.**

Mit einer Einnahmenentwicklung wie in 2001 sehen die Kommunen dauerhaft ihre Aufgaben auf dem bisherigen Leistungsniveau als gefährdet an. Die Steuereinnahmen gingen netto um 6,1 vom Hundert zurück; die Gewerbesteuer (netto) sank sogar um 11,7 vom Hundert. Hinzu kam als Folge der Steuersenkungsgesetze der Rückgang des Gemeindeanteils an der Lohn- und Einkommensteuer in Höhe von 4,9 vom Hundert. Die Kommunen haben auf die schlechte Finanzentwicklung reagiert: Sowohl die kommunalen Sachinvestitionen (- 5,4 v.H.) als auch die Personalausgaben (- 3,8 v.H.) waren 2001 stark rückläufig. Bei den Investitionen setzt sich damit ein Trend fort, der nunmehr fast zehn Jahre anhält und bedauerlich ist, weil grundsätzlich außer Frage steht, dass in den Kommunen erhebliche Investitionsbedarfe beispielsweise für Schulen und den Straßenbau bestehen. Dass die sog. Konsumausgaben in den kommunalen Haushalten nur noch mit + 1,0 v.H. anstiegen, ist Ausdruck einer Spar- und Konsolidierungslinie, die seit geraumer Zeit bei den Kommunen insgesamt deutlich ausgeprägt ist.

Sorgen bereiten Kommunalhaushalte, die bereits in den besseren Vorjahren defizitär waren. Eine Reihe von Kommunen hat die Finanzentwicklungen bereits seit Jahren fehleingeschätzt. Im Haushaltjahr 2001 mussten 98 Städte und Gemeinden (von 420 Gemeinden und Gemeindeverbänden) ihre Haushaltswirtschaft mit einem Haushaltssicherungskonzept führen (sog. HSK - Kommunen). Der sofortige und vielstimmige Ruf dieser Städte und Gemeinden nach Änderungen der in der Gemeindeordnung (§ 75 Abs. 4 GO NRW) gesetzlich vorgegebenen Konsolidierungszeiträume ist in deren Situation zwar verständlich, würde aber die Probleme nicht lösen, sondern nur weiter in die Zukunft verschieben. Die notwendigen Schritte müssen heute getan

werden. Es ist nicht Aufgabe künftigerer Generationen, unseren heutigen Konsum zu bezahlen.

Die Kommunen selbst müssen weiter konsolidieren und alle Möglichkeiten zur Verbesserung ihrer Haushaltssituation aus eigener Kraft nutzen.

Sorgen bereiten wieder die kommunalen Verpflichtungen bei den sozialen Leistungen. Die Zuwachsrate lag 2001 mit + 3,1 vom Hundert nachhaltig über den Finanzierungsmöglichkeiten der Kommunen. So schwierig die damit verbundenen Fragen sein mögen, auch in diesem Bereich sind Entlastungen der Kommunen dringend geboten. Mehrbelastungen der Kommunen bei anstehenden Reformvorhaben wären in Anbetracht der aktuellen Finanzlage der Kommunen völlig unverträglich. Soziale Leistungen dürfen auch in Zukunft nicht direkt oder indirekt aus langfristigen Krediten finanziert werden.

Auch die Aussichten für das laufende Haushaltsjahr 2002 haben sich deutlich verschlechtert. Schon durch die Korrekturen der Steuerschätzungen im Mai 2001 und im November 2001 zerrannen die erwarteten Milliardeneinnahmen für den mittelfristigen Zeitraum in atemberaubender Weise. Auch der Steuerschätzung im Mai 2002 sehen die Kommunen in banger Erwartung entgegen, wenn auch die Hoffnung besteht, dass sich neuerliche Schätzkorrekturen in einem mildereren Rahmen bewegen. Verbesserungen, die für die Kommunen im Zusammenhang mit Steueränderungsgesetzen und der Unternehmenssteuerreform in den vergangenen Jahren erwartet wurden, haben sich nicht bewahrheitet, das Gegenteil ist eingetreten.

Die Kommunen stehen vor schwierigen Herausforderungen. Hohe Fehlbeträge der Verwaltungshaushalte aus Vorjahren sind Beleg dafür, dass die Entwicklungen in den neunziger Jahren auch von einer Reihe von Kommunen fehl eingeschätzt wurden. Hoffnungen, steigende Einnahmen würden in kommenden Jahren schon für die Finanzierung entstandener Fehlbeträge der Verwaltungshaushalte ausreichen, haben sich nicht erfüllt. In den betroffenen Städten und Gemeinden müssen jetzt die richtigen Konsolidierungsentscheidungen getroffen werden. Diskussionen über eine Verlängerung der Konsolidierungszeiträume sind nicht der richtige Weg. Handeln ist angesagt.

Der allein gangbare Weg für die Kommunen besteht darin, den eigenen Haushalt weiter und nachhaltiger zu konsolidieren, die Bestrebungen zu einer Gemeindefinanzreform zu unterstützen und bei positiver wirtschaftlicher Entwicklung künftige Steuermehreinnahmen konsequent zum Abbau von Fehlbeträgen und Schulden zu nutzen. Allenfalls kommt noch der Aufbau von Rücklagen oder eine Erhöhung der Investitionen in Betracht, neue Konsumausgaben sind dagegen auf absehbare Zeit nicht finanzierbar.

Kommunalfinanzen 2001

in Nordrhein-Westfalen:

**„Stabilitätspakt, Gewerbesteuerleinbruch, So-
lidarpakt –
Wo ist der Silberstreif am Horizont?“**

A n l a g e

Tabelle mit den Ergebnissen
der amtlichen Kassenstatistik
der Gemeinden (GV)
1999, 2000 und
2001

**Innenministerium
des Landes Nordrhein-Westfalen**

Düsseldorf, im Mai 2002

Kommunale Finanzentwicklung 2001
Gemeinden (GV) Nordrhein - Westfalen insgesamt
in 1000 Euro / Veränderung in v.H.

Einnahmen der Verwaltungshaushalte

Amtliches Ergebnis

Einnahmeart	1999	v.H.	2000	v.H.	2001	v.H.
Steuern u. ähnl. Einnahmen (netto)	14.009.246	2,6	14.369.999	2,6	13.491.808	-6,1
darunter:						
- Grundsteuern A und B	2.080.383	4,2	2.138.687	2,8	2.189.349	2,4
- Gewerbesteuer (netto)	5.454.670	2,5	5.563.951	2,0	4.914.679	-11,7
- Anteil an der Einkommensteuer	5.605.722	1,6	5.796.803	3,4	5.513.376	-4,9
- Anteil an der Umsatzsteuer	690.756	6,2	692.430	0,2	690.742	-0,2
- sonst. Steuern u. ähnl. Einnahmen	177.715	6,7	178.128	0,2	183.662	3,1
Lfd. Zuweisungen / Zuschüsse, Erstattungen	8.891.924	2,1	9.510.077	7,0	9.447.202	-0,7
- vom Bund	290.173	-4,3	274.723	-5,3	223.908	-18,5
- vom Land	7.551.641	2,4	8.249.864	9,2	8.070.392	-2,2
- - darunter: allgemeine Zuweisungen	5.830.415	4,2	6.367.154	9,2	6.282.350	-1,3
- - zusätzlich:						
Gemeindeanteil an der Kompensation	382.787	2,0	411.902	7,6	461.610	12,1
- vom sonst. öffentl. Bereich	327.656	-10,9	279.086	-14,8	266.048	-4,7
- vom nichtöffentl. Bereich	722.454	8,6	706.404	-2,2	886.854	25,5
Gebühren, sonst. Entgelte	5.737.892	0,5	5.725.838	-0,2	5.519.489	-3,6
Erwerbseinnahmen (Gewinn-, Konzessionsabgaben etc.)	3.906.026	4,3	3.716.996	-4,8	4.071.782	9,5
Einnahmen der lfd. Rechnung	32.927.875	2,3	33.734.812	2,5	32.991.891	-2,2
Umlagen von Gemeinden / Kreisen	6.760.855	1,3	6.939.357	2,6	6.507.475	-6,2
Lfd. Zuweis., Erstattungen v. gleicher Ebene	569.032	-8,9	613.035	7,7	1.004.138	63,8
Nettostellungen beim Verwaltungshaushalt	4.687.905	12,8	4.468.894	-4,7	4.460.055	-0,2
- innere Verrechnungen	1.153.600	17,6	1.170.066	1,4	1.242.393	6,2
- Kalkulatorische Einnahmen	1.179.672	-2,9	1.127.977	-4,4	1.215.460	7,8
- Zuführungen vom Vermögenshaushalt	1.011.800	61,3	798.334	-21,1	680.930	-14,7
- Gewerbesteuerumlage	1.342.833	0,9	1.372.517	2,2	1.321.272	-3,7
Einnahmen der Verwaltungshaushalte	44.945.667	3,0	45.756.098	1,8	44.963.559	-1,7
Einnahmen der Vermögenshaushalte						

Kommunale Finanzentwicklung 2001
Gemeinden (GV) Nordrhein - Westfalen insgesamt
in 1000 Euro / Veränderung in v.H.

Einnahmeart	1999	v.H.	2000	v.H.	2001	v.H.
Rückflüsse von Darlehen	360.149	108,1	127.440	-64,6	173.766	36,4
Veräußerung von Vermögen	1.620.685	-28,6	1.471.234	-9,2	1.360.631	-7,5
Beiträge u. ähnliche Entgelte	403.750	-1,4	374.910	-7,1	329.006	-12,2
Investitionszuweisungen insgesamt	1.820.030	4,6	1.809.832	-0,6	1.553.833	-14,1
- vom Bund	101.941	17,1	37.723	-63,0	59.371	57,4
- vom Land	1.621.203	3,8	1.675.342	3,3	1.411.243	-15,8
- vom sonstigen öffentlichen Bereich	9.744	-13,5	6.806	-30,2	3.498	-48,6
- vom nichtöffentlichen Bereich	87.142	9,3	89.961	3,2	79.721	-11,4
Schuldenaufnahme beim öffentl. Bereich	19.250	-32,4	17.190	-10,7	18.358	6,8
Einnahmen der Kapitalrechnung	4.223.864	-8,6	3.800.606	-10,0	3.435.594	-9,6
Nettostellungen beim Vermögenshaushalt:	1.551.087	-13,0	1.599.262	3,1	1.693.689	5,9
Zuführungen v. Verwaltungshaushalt	1.496.347	-11,6	1.542.305	3,1	1.632.478	5,8
Investitionszuweisungen v. gleicher Ebene	40.133	-44,1	41.744	4,0	51.295	22,9
Ein. aus d. Abwicklung von Baumaßnahmen	14.607	-23,5	15.213	4,1	9.916	-34,8
Besondere Finanzierungseinnahmen	3.020.810	-2,0	2.918.826	-3,4	2.867.950	-1,7
- Entnahmen aus Rücklagen	591.216	28,4	481.454	-18,6	583.407	21,2
- Schuldenaufnahme am Kreditmarkt	2.396.974	-7,6	2.429.712	1,4	2.280.128	-6,2
- Aufnahme innerer Darlehen	32.620	18,9	7.660	-76,5	4.415	-42,4
Einnahmen der Vermögenshaushalte	8.795.761	-7,3	8.318.694	-5,4	7.997.233	-3,9
Einnahmen ohne besondere Finanz. vrg.	37.151.739	0,9	37.535.418	1,0	36.427.485	-3,0
Ausgaben der Verwaltungshaushalte						
Ausgabeart	1999	v.H.	2000	v.H.	2001	v.H.

Kommunale Finanzentwicklung 2001
Gemeinden (GV) Nordrhein - Westfalen insgesamt
in 1000 Euro / Veränderung in v.H.

Personalausgaben	10.064.096	0,9	10.162.992	1,0	9.774.396	-3,8
Lfd. Sachaufwand (Verw. und Betrieb)	6.645.620	8,2	6.725.222	1,2	7.069.201	5,1
Zinsausgaben	1.648.411	-2,7	1.609.293	-2,4	1.644.863	2,2
Soziale Leistungen u.ä.	8.110.628	-0,8	8.166.789	0,7	8.417.364	3,1
Umlagen an Kreise / LV' e / KVR	6.729.758	0,4	6.949.496	3,3	6.480.802	-6,7
Übrige lfd. Zuweisungen und Zuschüsse	5.915.232	6,4	6.179.348	4,5	6.702.173	8,5
Ausgaben der lfd. Rechnung	31.783.858	2,7	32.240.748	1,4	32.577.186	1,0
Nettostellungen beim Verwaltungshaushalt	12.502.339	-0,2	12.765.257	2,1	12.923.216	1,2
- Zahlungen von gleicher Ebene	7.329.887	0,4	7.552.392	3,0	7.511.613	-0,5
- innere Verrechnungen	1.153.600	17,6	1.170.066	1,4	1.242.393	6,2
- kalkulatorische Kosten	1.179.672	-2,9	1.127.977	-4,4	1.215.460	7,8
- Gewerbesteuerumlage	1.342.833	0,9	1.372.517	2,2	1.321.272	-3,7
- Zuführungen zum Vermögenshaushalt	1.496.347	-11,6	1.542.305	3,1	1.632.478	5,8
Deckung von Sollfehlbeträgen	1.994.209	32,6	1.259.903	-36,8	1.612.078	28,0
Ausgaben der Verwaltungshaushalte	46.280.406	2,9	46.265.908	0,0	47.112.480	1,8
Fehlbetrag (-) oder Überschuß (+) d. VwH	-1.334.739	X	-509.810	X	-2.148.921	X
Ausgaben der Vermögenshaushalte						
Ausgabeart	1999	v.H.	2000	v.H.	2001	v.H.
Sachinvestitionen, darunter	4.086.710	0,4	4.033.755	-1,3	3.815.883	-5,4

Kommunale Finanzentwicklung 2001
Gemeinden (GV) Nordrhein - Westfalen insgesamt
in 1000 Euro / Veränderung in v.H.

- Erwerb von Grundstücken etc.	1.068.429	9,8	1.046.180	-2,1	1.087.801	4,0
- Baumaßnahmen	3.018.281	-2,5	2.987.575	-1,0	2.728.082	-8,7
darunter:						
- Schulen	581.769	-2,2	576.466	-0,9	619.148	7,4
- Straßen	920.374	7,8	1.012.807	10,0	736.972	-27,2
- Abwasserbeseitigung	468.161	-19,9	411.386	-12,1	366.933	-10,8
Gewährung von Darlehen	225.126	92,8	118.136	-47,5	150.715	27,6
Erwerb von Beteiligungen	345.837	-23,3	314.257	-9,1	446.951	42,2
Investitionszuweisungen	554.768	2,2	544.748	-1,8	605.475	11,1
Sonstige Investitionsausgaben	1.484	4,0	1.402	-5,5	853	-39,2
Schuldentilgung an den öffentl. Bereich	45.340	14,6	32.918	-27,4	32.209	-2,2
Ausgaben der Kapitalrechnung	5.219.132	1,4	5.003.472	-4,1	5.000.791	-0,1
Zuführungen zum Verwaltungshaushalt	1.011.800	61,3	798.334	-21,1	680.930	-14,7
Besondere Finanzierungsausgaben	2.974.801	-8,3	3.206.312	7,8	3.046.379	-5,0
- Zuführungen an Rücklagen	647.283	-20,8	814.734	25,9	585.357	-28,2
- Schuldentilgung am Kreditmarkt	2.297.850	-3,8	2.360.216	2,7	2.392.580	1,4
- Tilgung innerer Darlehen	6.650	-73,3	9.625	44,7	28.965	200,9
- Deckung von Sollfehlbeträgen	23.018	93,3	21.737	-5,6	39.477	81,6
Nettostellungen beim Vermögenshaushalt:	54.740	-39,8	56.957	4,1	61.211	7,5
Zahlungen von gleicher Ebene	40.133	44,1	41.744	4,0	51.295	22,9
Abwicklung von Baumaßnahmen	14.607	-23,5	15.213	4,1	9.916	-34,8
Ausgaben der Vermögenshaushalte	9.260.473	1,7	9.065.075	-2,1	8.789.311	-3,0
Nettokreditaufnahme	99.124		69.496		-112.452	
Ausgaben ohne bes. Finanzierungsvrg.	37.002.990	2,5	37.244.220	0,7	37.577.977	0,9
Finanzierungssaldo (-) Defizit / (+) Überschuss	148.749	X	291.198	X	-1.150.492	X