

Kommunalfinanzen 2002
in Nordrhein-Westfalen:
„Talfahrt der Einnahmen geht weiter !“

**Innenministerium
des Landes Nordrhein-Westfalen**

Düsseldorf, im Oktober 2002

**Kommunal финанzen 2002 in Nordrhein-Westfalen:
„Talfahrt der Einnahmen geht weiter!“**

Ergebnis
der amtlichen vierteljährlichen Kassenstatistik
(30.06.2002)

Inhaltsverzeichnis:

	Seite:
Einleitung:	
Kommunal финанzen im Jahr 2002	5
Ergebnisse der Gesamthaushalte, der Verwaltungshaushalte und der Zuführungen zwischen den Teilhaushalten	11
Tabelle: Finanzierungssaldo	11
Grafik: Finanzierungssaldo der Kommunalhaushalte 1997 bis 2001	12
Tabelle: Fehlbeträge der Verwaltungshaushalte	14
Grafik: Fehlbeträge der Verwaltungshaushalte 1995 bis 2001	15
Aktuelles Thema: Haushaltssicherungskonzepte (HSK)	16
Rückzuführung aus dem Vermögenshaushalt	29
Tabelle: Zuführungen aus den Vermögenshaushalten an die Verwaltungshaushalte	29
Tabelle: Zuführungen aus den Verwaltungshaushalten an die Vermögenshaushalte	30
Einnahmen der Kommunalhaushalte	30
Tabelle: Einnahmen der Kommunalhaushalte (ohne besondere Finanzierungsvorgänge)	31

	Seite:
Tabelle: Einnahmen der kommunalen Verwaltungshaushalte	31
Tabelle: Steuern netto	32
Tabelle: Grundsteuer A und B	32
Gewerbsteuer	33
Tabelle: Gewerbsteuer netto	33
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	34
Tabelle: Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	34
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	34
Tabelle: Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	35
Lfd. Zuweisungen	35
Tabelle: Lfd. Zuweisungen/Zuschüsse, Erstattungen vom Land an die kommunalen Verwaltungshaushalte	36
Tabelle: Allgemeine Zuweisungen vom Land an die kommunalen Verwaltungshaushalte	36
Nettokreditaufnahme	37
Tabelle: Nettokreditaufnahme der Kommunen in NRW	37
Ausgaben der Kommunalhaushalte	38
Tabelle: Ausgaben der Kommunen (ohne besondere Finanzierungsvorgänge)	38
Tabelle: Ausgaben der Verwaltungshaushalte	40
Tabelle: Personalausgaben	40
Grafik: Konsolidierung der Personalausgaben 1992 - 2001	41
Tabelle: Lfd. Sachaufwand (Verwaltung und Betrieb)	42
Entwicklung der sozialen Leistungen der Kommunen	42
Grafik: Tal- und Bergfahrt der sozialen Leistungen	43

	Seite:
Tabelle: Soziale Leistungen u. ä.	45
Zinsausgaben	46
Tabelle: Zinsausgaben	46
Umlagen	47
Tabelle: Umlagen an Kreise, Landschaftsverbände und an den KVR	47
Laufende Zuweisungen und Zuschüsse	48
Tabelle: Übrige lfd. Zuweisungen und Zuschüsse	48
Ausgaben der kommunalen Vermögenshaushalte	49
Kommunale Sachinvestitionen	49
Tabelle: Kommunale Sachinvestitionen	49
Wirkung kommunaler Investitionen	50
Grafik: Talfahrt der kommunalen Sachinvestitionen 1992 bis 2001	50
Kommunale Investitionsbedarfe: Studie des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu)	51
Bedeutung der Finanzentwicklung für die Investitionsbereitschaft und –fähigkeit der Kommunen	53
Eckpunkte kommunaler Investitionstätigkeit	54
Zusammenfassung und Ausblick auf 2003	55
<u>Anlagen:</u> Tabelle mit den Ergebnissen der amtlichen Kassenstatistik	57
Übersicht über die HSK – Kommunen	62
Orientierungsdaten 2003 Rd. Erl. des Innenministeriums NRW v. 24. September 2002	70

Kommunalfinanzen 2002
in Nordrhein-Westfalen:
„Talfahrt der Einnahmen geht weiter!“

E r g e b n i s
der amtlichen vierteljährlichen Kassenstatistik
zum 30.06.2002

Einleitung:
Kommunalfinanzen
im Jahr 2002

Durch die schwache Entwicklung der Steuereinnahmen, für die Kommunen insbesondere der Einnahmen aus der Gewerbesteuer, und durch gleichzeitig wieder zunehmende Belastungen bei den sozialen Leistungen haben sich die Kommunalfinanzen in NRW im Verlaufe des Jahres 2002 verschlechtert:

Wesentliche Eckpunkte der Kommunalhaushalte in Nordrhein-Westfalen haben sich wie folgt entwickelt:

- Die kommunalen Steuereinnahmen (netto) sinken um 12,9 vom Hundert = rd. 742 Mio. EUR.
- Die Gewerbesteuer (netto) bricht mit – 19,7 vom Hundert = rd. 561 Mio. EUR in einem bisher nicht gekannten Ausmaß ein.

- Unerwartet stark sank im ersten Halbjahr 2002 auch der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer mit – 13,3 vom Hundert = 211 Mio. EUR.
- Selbst der Anteil an der Umsatzsteuer bleibt von der schlechten wirtschaftlichen Entwicklung nicht verschont. Das Aufkommen sinkt um – 4,2 vom Hundert = rd. 7,8 Mio. EUR.

Auch die sog. Erwerbseinnahmen der Kommunen (aus Gewinnen, Konzessionsabgaben, Mieten, etc.) gehen mit – 5,1 v.H. deutlich, dagegen gehen die Einnahmen aus den lfd. Zuweisungen des Landes mit – 1,4 v.H. noch moderat zurück. Lediglich die Einnahmen aus Gebühren/Entgelten nehmen im ersten Halbjahr 2002 mit + 0,5 vom Hundert zu.

Insgesamt ist deshalb von einer desolaten Einnahmenentwicklung zu sprechen. Die Einnahmen der sog. lfd. Rechnung der Kommunen gehen um – 6,3 vom Hundert, die gesamten Einnahmen der kommunalen Verwaltungshaushalte um – 4,2 vom Hundert zurück.

Auch bei den Ausgaben haben sich im ersten Halbjahr 2002 neue Belastungen ergeben, die deutlich über der insgesamt angestrebten Ausgabenlinie von + 1 vom Hundert liegen:

- Die Personalausgaben nehmen um + 2,3 vom Hundert = rd. 104 Mio. EUR zu. Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich die kommunalen Personalausgaben in NRW über viele Jahre nicht erhöht hatten und deshalb zwangsläufig weitere Einsparungen immer schwieriger werden.
- Die sozialen Leistungen steigen wieder überproportional um + 4,1 vom Hundert = 176,5 Mio. EUR. Aus einer Analyse der Ergebnisse 2001 durch das Statistische Bundesamt hat sich ergeben, dass die exorbitante Zunahme der Eingliederungshilfen für Behinderte bei der Hilfe zur Pflege nach dem BSHG dafür maßgebliche Ursache ist, während die Belastungen bei der Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem BSHG und für Leistungen nach dem Asylbewerb-

verleistungsgesetz dagegen sogar – zumindest 2001 – rückläufig waren. Die aktuellen Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt geben keine Anhaltspunkte dafür, dass die kommunalen Mehrbelastungen bei den sozialen Leistungen in absehbarer Zeit abnehmen könnten, es sei denn neue gesetzliche Regelungen (zum Beispiel die Umsetzung von Vorschlägen der Hartz - Kommission zur Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe) führen zu Entlastungen der kommunalen Ebene.

- Die lfd. Zuweisungen und Zuschüsse aus den Verwaltungshaushalten der Kommunen steigen sogar um + 6,3 vom Hundert. Neben den sozialen Leistungen ist diese Entwicklung ebenfalls ein Sprengsatz für die Kommunalhaushalte. Ursache dafür sind offensichtlich Auslagerungen von kommunalen Einrichtungen, die in späteren Jahren höhere Zuschussleistungen oder Verlustabdeckungen erforderlich machen. Diese Entwicklungen werfen die Frage auf, ob Auslagerungen in jedem Fall für die Kommune wirtschaftliche Ergebnisse bringt oder letztlich sogar im Gegenteil „vor der Konsolidierung geschützte Reservate“ schafft, für die eine Kommune im Ergebnis dennoch wie bisher zahlen muss.

Im Ergebnis steigen die Fehlbeträge der kommunalen Verwaltungshaushalte bereits zum 30.06.2002 auf rd. 2,6 Mrd. EUR (Vorjahr 1,7 Mrd. EUR). Für den Verlauf des zweiten Halbjahres kann erfahrungsgemäß wegen der Bereitstellung von Steueranteilen und Landeszuweisungen an die Kommunen mit einem besseren Verlauf gerechnet werden. Dennoch werden die Kommunen auch das Haushaltjahr 2002 voraussichtlich mit einem neuen Rekordfehlbetrag, möglicherweise über 3,0 Mrd. Euro abschließen.

Für 2003 zeichnen sich neue Belastungen der Kommunalfinanzen ab: Als Kompensation für die Aufteilung der Einnahmeverluste aus Steuersenkungsgesetzen zwischen den Ebenen Bund, Länder und Gemeinden folgt die gesetzlich beschlossene weitere Erhöhung des Vervielfältigers für die Gewerbesteuerumlage. Beim Anteil an der Einkommensteuer wird zwar eine Senkung der Lohn- und Einkommensteuertarife nicht wirksam. Einnahmenverbesserungen ergeben sich für die Gemeinden daraus aber nicht, weil nach dem Flutopfersolidaritätsgesetz entsprechend kalkulierte und

festgesetzte Beträge der voraussichtlichen Mehreinnahmen abzuführen sind. Weitere Belastungen (Beispiele: Integrationskosten der Zuwanderung, zumindest Sach- und Personalaufwendungen für das neue Grundsicherungsgesetz, Abrechnung des kommunalen Steuerverbundes 2001 im Gemeindefinanzierungsgesetz 2003, Mehrbelastungen der kommunalen Ebene beim Personennahverkehr durch Zuschussminderungen nach dem GVFG) ergeben sich bei sowohl bei den Einnahmen als auch bei den Ausgaben.

Dabei setzt auch der Stabilitätspakt neue Maßstäbe. Bis 2004 sollen die öffentlichen Haushalte ohne Neuverschuldung nahezu ausgeglichen sein.

In einzelnen Städten, die mit ihren Steuereinnahmen von größeren Unternehmen abhängig sind, waren die Einnahmehausfälle bei der Gewerbesteuer in 2001 und auch im bisherigen Verlauf des Haushaltsjahres 2002 dramatisch. Das gilt nicht nur für Städte in Nordrhein – Westfalen, wie beispielsweise die öffentlichen Diskussionen um die Finanzentwicklung in München und Frankfurt zeigen. 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 dürfen. 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.

Bei den Investitionen setzt sich der rückläufige Trend fort, der nunmehr elf Jahre anhält. Grundsätzlich steht außer Frage, dass gerade in den Kommunen erhebliche Investitionsbedarfe bestehen. Vor allem die Erneuerung der kommunalen Bausubstanz an Schulen, öffentlichen Gebäuden und Straßen ist dringend notwendig, wenn wir der nächsten Generationen nicht nur „Schrott“ hinterlassen wollen. Auch für Handwerk und Mittelstand sind neue kommunale Aufträge von existenzieller Bedeutung. In einem besonderen Kapitel dieses Kommunalfinanzberichtes wird die Thematik besonders kommentiert.

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 ergab sich ein Finanzierungsdefizit von rd. 1,2 Mrd. Euro. Der Trend setzte sich im ersten Halbjahr 2002 verstärkt fort. Der Fehlbetrag der kommunalen Verwaltungshaushalte stieg auf rd. 2,6 Mrd. Euro (erstes Halbjahr 2001: 1,7 Mrd. Euro); der Finanzierungssaldo betrug zum 30.06.2002 rd. – 1,8 Mrd. Euro (erstes Halbjahr 2001: 0,9 Mrd. Euro). Damit zeichnet sich bereits heute für 2002 ein gravierend schlechteres Ergebnis der Kommunalhaushalte gegenüber 2001 ab.

Eine Gemeindefinanzreform ist dringend notwendig. NRW hat in der Arbeitsgruppe Kommunalsteuern der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen ein Modell für eine moderne Gewerbesteuer vorgelegt. Dieses Modell verdient eine nachhaltige Unterstützung der Kommunen. Alternative Modelle sehen dagegen eine Aufgabe der Gewerbesteuer mit Kompensationen bei der Lohn- und Einkommensteuer und der Körperschaftssteuer vor, von denen nicht sicher ist, ob sie eine erforderliche Verbesserung der kommunale Finanzausstattung bewirken. Natürlich gibt es in dieser Frage unterschiedliche Interessen. Wer zahlt schon gerne Steuern?

Aber vor Illusionen muss gewarnt werden: Bereits die Kompensation des Gewerbesteueraufkommen aus 2000 bei Verbrauchssteuern und einkommensorientierter Besteuerung erscheint im Hinblick auf das Volumen der Gewerbesteuer ein hohes Ziel. Aus kommunaler Sicht bedarf es darüber hinausgehend einer Verbesserung der Finanzausstattung, womit sich im weiteren auch Verteilungsfragen stellen, die um so

schwieriger zu lösen sein werden, weil sich auch Bund und Länder in vergleichbar schwieriger Finanzsituation befinden.

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.

Nachfolgend wird mit diesem Kommunalfinanzbericht ein Überblick über das Ergebnis der Kommunalhaushalte zum 30. Juni 2002 im Vergleich zum 30. Juni 2001 und den beiden Vorjahren 2000 und 2001, über den Finanzierungssaldo der Gesamthaushalte, die Fehlbetragsentwicklung der kommunalen Verwaltungshaushalte sowie über die Entwicklung der wesentlichen Ausgaben und Einnahmen der Kommunalhaushalte in Nordrhein-Westfalen gegeben. Alle zugrundeliegenden Daten (2000, 2001, 30.06.2002, 30.06.2002) 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 regelmäßig in 1.000 Euro mit Veränderungsraten in vom Hundert dargestellt.

In drei Schwerpunkten befasst sich dieser Kommunalfinanzbericht insbesondere auch mit den aktuellen Themen „Haushaltssicherungskonzepte – HSK“, mit den besonderen Entwicklungen bei den sozialen Leistungen und der Problematik des nunmehr elf Jahre andauernden Rückgangs der kommunalen Sachinvestitionen.

Der Kommunalfinanzbericht wird auch in das Internetangebot des Innenministeriums des Landes Nordrhein – Westfalen aufgenommen. Wir danken für bisherige Anregungen und Hinweise und freuen uns über jede Reaktion auf den Kommunalfinanzbericht.

**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:

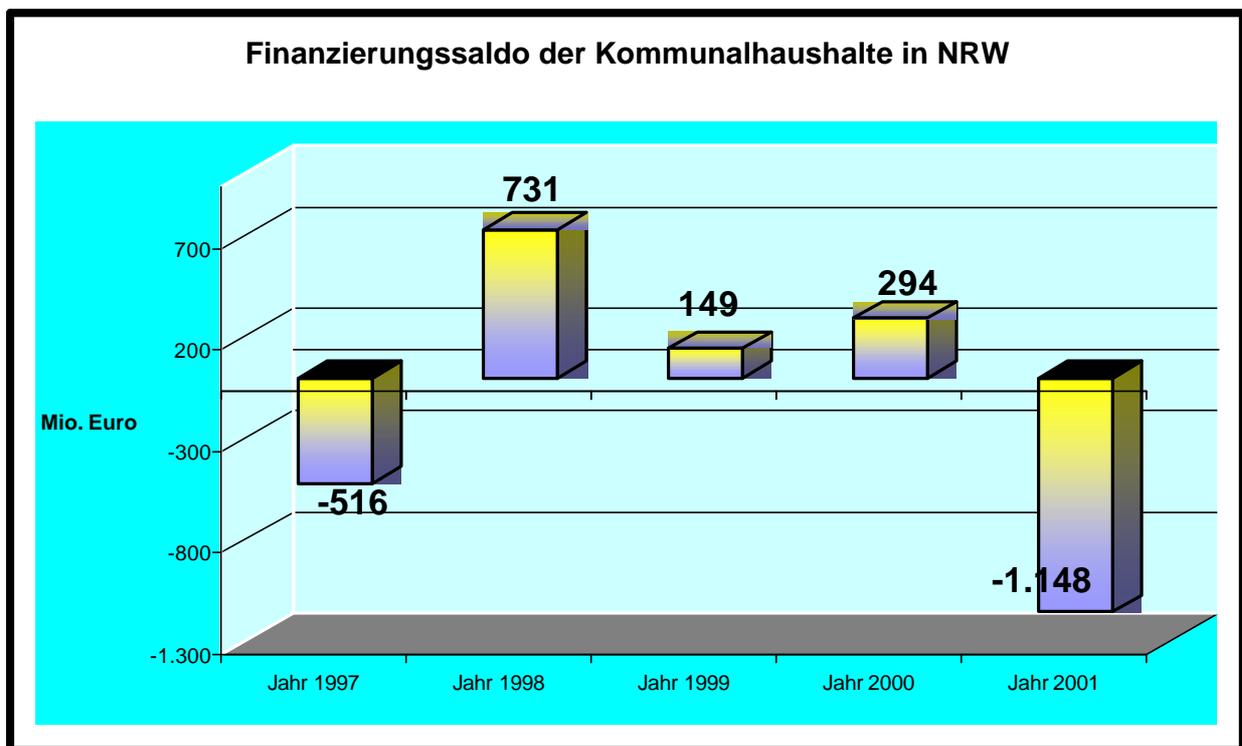
Die kommunalen Haushalte in Nordrhein-Westfalen haben das Haushaltjahr 2001 mit einem Finanzierungsdefizit von rund 1,2 Mrd. Euro abgeschlossen. Im Jahr 2000 hatte sich noch ein Finanzierungsüberschuss von 291 Mio. Euro ergeben. Damit hatte sich bereits 2001 ein deutlicher Trendwechsel der Kommunal Finanzen ergeben. Dieser negative Trend hat sich im ersten Halbjahr 2002 verstärkt. Der Finanzierungssaldo verschlechterte sich zum 30.06.2002 um minus 729 Mio. Euro auf rd. 1,8 Mrd. Euro (Finanzierungsdefizit):

Finanzierungssaldo der kommunalen Haushalte in Nordrhein-Westfalen			
in 1.000 Euro			
2000	2001	30.06.2001	30.06.2002
+ 294.163	- 1.148.019	- 867.801	- 1.796.916

Bei dem Finanzierungssaldo handelt es sich um eine saldierte Gesamtbetrachtung der Kommunalhaushalte. Das bedeutet, dass es in einzelnen Städten und Gemeinden bessere oder auch erheblich schlechtere Entwicklungen gegeben hat.

In einer längerfristigen Betrachtung fällt auf, dass die Konsolidierungsphase der Kommunen in Nordrhein – Westfalen in den Jahren bis 2000 – wenn man die Gesamthaushalte und nicht allein die Verwaltungshaushalte betrachtet - durchaus erfolgreich verlief; jedenfalls konnten drei Jahre positive Finanzierungssalden festgestellt werden. Das Jahr 2001 und das erste Halbjahr 2002 waren aber vor allem mit so starken Einschnitten bei den kommunalen Steuereinnahmen verbunden, dass nunmehr ein deutlicher Trendwechsel eingetreten ist.

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



Der negative Finanzierungssaldo 2001 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 dramatische Situation der Kommunalfinanzen. Für das Jahresergebnis 2002 zeichnet sich nunmehr ein noch höheres Finanzierungsdefizit ab. Die Verschlechterungen des Jahres 2001 und im ersten Halbjahr 2002 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 angestrebt 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 und im ersten Halbjahr 2002 von + 4,1 vom Hundert bereits signalisiert, dass die Kommunen hier an Grenzen des Machbaren stoßen. Die neuen Orientierungsdaten unterstellen eine notwendige Konsolidierung und gehen für den mittelfristigen Zeitraum von engeren Zuwachsraten aus. Die neuen Orientierungsdaten sind diesem Bericht als Anlage zur Information beigelegt.

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 2003 ist kein neuer Ausgabenpielraum vorhanden. In diesem Jahr dürfen die Ausgaben insgesamt nicht wesentlich höher als im Vorjahr sein, wenn nicht im Gesamten höhere 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. Hier richten sich Erwartungen an die Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen mit der Arbeitsgruppe „Arbeitslosenhilfe/Sozialhilfe“ und an die Vorschläge der Hartz – Kommission zur Zusammenführung der sozialen Sicherungssysteme.

Immer drängender werden Fragen, die sich aus der Entwicklung der Fehlbeträge der Verwaltungshaushalte und damit einhergehend der Theorie und Praxis der Genehmigung und Abwicklung von Haushaltssicherungskonzepten (HSK) ergeben.

Die Fehlbeträge der kommunalen Verwaltungshaushalte in Nordrhein – Westfalen stellen sich in der Entwicklung wie folgt dar:

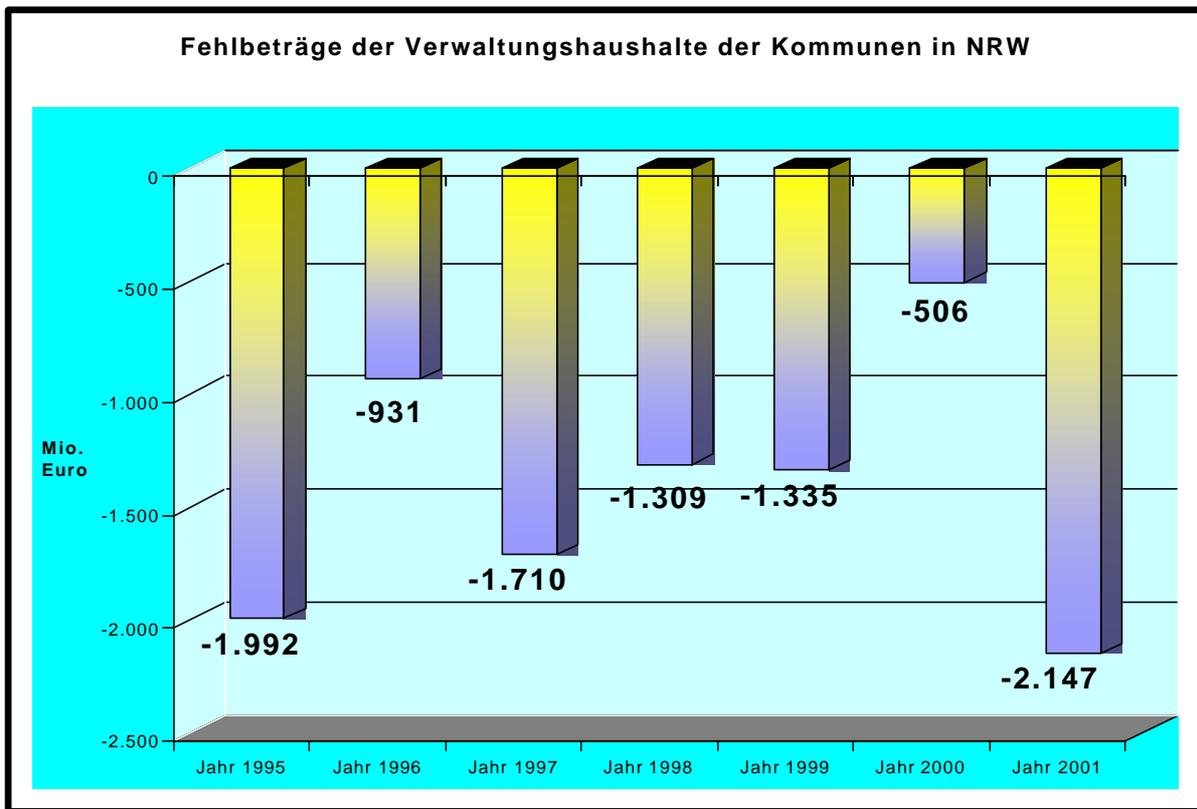
Fehlbeträge der kommunalen Verwaltungshaushalte in NRW (nach der amtlichen vierteljährlichen Kassenstatistik)			
in 1.000 Euro			
2000	2001	30.06.2001	30.06.2002
506.439	2.146.932	1.729.328	2.594.968
Deckung Altfehlbe- trag:	Deckung Altfehlbe- trag:	Deckung Altfehlbe- trag:	Deckung Altfehlbe- trag:
1.259.903	1.612.078	646.571	363.453

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 insgesamt ein neuer Rekordfehlbetrag der kommunalen Verwaltungshaushalte in Nordrhein-Westfalen von rund 2,1 Mrd. Euro.

Im ersten Halbjahr 2002 ergaben sich weitere Verschlechterungen. Der Fehlbetrag zum 30. Juni 2002 stieg auf 2.595,0 Mio. Euro (30. Juni 2001: 1.729,3 Mio. Euro) Berücksichtigt man den abrechnungsbedingten stets besseren Verlauf des zweiten Halbjahres wird dennoch für 2002 mit einem neuen Rekordfehlbetrag von nicht unter

3,0 Mrd. Euro zur rechnen sein. Damit werden die Anforderungen an eine nachhaltige Konsolidierung für die nächsten Jahre noch schwieriger, als dies bisher vorauszusetzen war.

Die längerfristige Fehlbetragentwicklung (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 und im ersten Halbjahr 2002 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 diese negativen Entwicklungen zu einem empfindlichen Rückschlag.

Deshalb lohnt ein Blick auf das Sonderthema „Haushaltssicherungskonzepte“:

**Aktuelles Thema:
Haushaltssicherungskonzepte
(HSK)**

In Nordrhein-Westfalen führen zur Zeit (Stand: August 2002) 108 (von 396) Städte und Gemeinden ein Haushaltssicherungskonzept (HSK). Dies ist kein neuer „Rekordstand“, gibt aber sehr wohl Anlass zur Besorgnis und wirft natürlich auch die Frage nach den Ursachen auf.

Es liegt auf der Hand, dass Kommunen und kommunalen Spitzenverbände bei der Ursachenforschung in erster Linie die Faktoren nennen (und beklagen), die sich dem unmittelbaren Einfluss der Gemeinden, Städte und Kreise entziehen. Und in der Tat gibt es hier einiges aufzuzählen: die Überforderung der Sozialhilfe insbesondere durch die Folgen der Langzeitarbeitslosigkeit und - in jüngerer Vergangenheit - die dramatisch steigenden Kosten der Wiedereingliederung Behinderter; die Beteiligung an den Transferleistungen für den „Aufbau Ost“, die allein in Nordrhein-Westfalen bis heute eine Summe von über 20 Mrd. € ausmachen, von denen die Kommunen knapp die Hälfte zu tragen haben; die Neigung von Bund und Ländern, sozialpolitische „Wohltaten“ zu beschließen, deren Finanzierung - oder jedenfalls wesentliche Teile - dann aber den Kommunen zu überlassen (der Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz ist hier nur das prominenteste Beispiel); auf der Einnahmeseite die Konsequenzen der Einkommensteuerreform, mehr noch aber der dramatische Einbruch bei der Gewerbesteuer in 2001, der sich im laufenden Jahr fortzusetzen scheint.

Konsolidierung ist Wahrnehmung der eigenen Verantwortung

Unbestreitbar haben die genannten Faktoren nicht unwesentlich dazu beigetragen, dass sich in den letzten Jahren die Schere zwischen kommunalen Einnahmen und Ausgaben geöffnet hat. Ebenso unbestreitbar ist allerdings, dass die Haushalte von Bund und Ländern unter der gleichen Scherenentwicklung leiden. Und unbestreitbar

ist schließlich auch, dass die Neigung, den „Schwarzen Peter“ für eigene Finanznöte anderen Ebenen zuzuschieben, der Wirklichkeit nicht gerecht wird. Die eigene Finanzsituation hat immer zu tun mit Entscheidungen vor Ort, manchmal auch mit dem mangelnden Mut zu Entscheidungen.

Um Missverständnissen vorzubeugen: Die Forderung nach einer grundlegenden Reform der Gemeindefinanzen ist begründet und verdient Unterstützung; der nordrhein-westfälische Innenminister hat sich schon frühzeitig für eine durchgreifende Reform eingesetzt und die Einrichtung der Gemeindefinanzreform-Kommission auf Bundesebene in diesem Jahr zeigt, dass die Einsicht in die Notwendigkeit einer solchen Reform heute weit verbreitet ist. Das ändert aber nichts daran, dass diejenigen, die finanzpolitische Verantwortung in den Kommunen tragen, verpflichtet sind, alle Anstrengungen zu unternehmen, um den eigenen Haushalt – wenn er denn in Schieflage gekommen ist – wieder in den Griff zu bekommen.

Der Haushaltsausgleich ist nicht nur deshalb geboten, weil er eine gesetzliche Pflicht ist. Diese gesetzliche Verpflichtung spiegelt „nur“ die Bedeutung eines verantwortlichen Umgangs mit Finanzen wieder. Es geht darum, die dauernde Leistungsfähigkeit einer Gebietskörperschaft – auf welcher Ebene auch immer – sicherzustellen und sie damit in die Lage zu versetzen, ihre Aufgaben dauerhaft zu erfüllen. Deshalb hat Haushaltskonsolidierung immer zu tun mit der Verantwortung gegenüber nachfolgenden Generationen.

Die Verpflichtung zum Haushaltsausgleich und zur Haushaltskonsolidierung kann vor diesem Hintergrund nicht davon abhängig gemacht werden, ob ein Haushaltsdefizit „hausgemacht“ oder „fremdbestimmt“ ist. (Unabhängig davon wird man im Einzelfall hierüber trefflich streiten können.) Daher ist es für die Notwendigkeit eines Konsolidierungskurses unerheblich, ob ein Defizit durch steigende Sozialhilfeausgaben, sinkende Einnahmen aufgrund einer Steuerreform oder „unnötige Prestigevorhaben“ entstanden ist.

Haushaltskonsolidierung zu verschieben, heißt im Ergebnis, auf künftige Handlungsspielräume zu verzichten. Noch krasser: Haushaltskonsolidierung verschieben heißt, die Lösung der Probleme schlicht der Zukunft zu überlassen. Dies mag verführerisch

sein, weil Haushaltskonsolidierung immer schmerzhaft ist. Verantwortungsvoll ist es aber nicht.

Um es plastisch zu machen: Fehlbeträge in den Verwaltungshaushalten werden über Kassenkredite finanziert. Schon jetzt erreichen einige Städte bei diesen Kassenkrediten ein Volumen von mehreren 100 Mio. €. Zusätzliche Fehlbeträge erhöhen das Volumen. Die daraus resultierenden Zinszahlungen belasten kommende Haushalte. Hinzu kommt ein erhebliches Zinsrisiko, da bei Kassenkrediten Änderungen des Zinsgefüges sofort und unmittelbar durchschlagen.

Der rechtliche Rahmen für die Haushaltssicherung

In Nordrhein-Westfalen ist der rechtliche Rahmen für die Pflicht zum Haushaltsausgleich einerseits, für den Umgang mit Haushaltssicherungskonzepten andererseits durch § 75 GO geprägt. Die Eckpunkte dieser Vorschrift lassen sich wie folgt umschreiben:

Zentrale Richtschnur für das Haushaltsgebaren der Kommunen ist „die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben“ (§ 75 Abs. 1 GO). Dieser Zielsetzung ist die gemeindliche Haushaltswirtschaft verpflichtet, an dieser Zielsetzung orientiert sich aber auch die gesetzliche Verpflichtung zum jährlichen Haushaltsausgleich. Gelegentlich droht das in Vergessenheit zu geraten, aber Haushaltsausgleich ist kein Selbstzweck und ebenso wenig ein Entgegenkommen der Kommune an die Kommunalaufsicht. Die Pflicht zum Haushaltsausgleich hat vielmehr unmittelbar zu tun mit der Sicherung der stetigen Aufgabenerfüllung.

Der Haushalt muss in jedem Jahr ausgeglichen sein. Kann der Haushaltsausgleich nicht erreicht werden, ist ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen, das den Weg zum Haushaltsausgleich beschreibt. Auf den ersten Blick mutet diese Regelung widersprüchlich an. Einerseits wird die unbedingte Verpflichtung zum jährlichen Haushaltsausgleich festgeschrieben (Muss-Vorschrift). Andererseits schließen sich hieran Vorgaben für den Fall, dass gegen diese gesetzliche Pflicht verstoßen wird. Und in der Tat bringt diese Vorschrift das Zugeständnis des Gesetzgebers zum Ausdruck,

dass es – ohne Aufgabe des Prinzips – Situationen geben kann, in denen der Haushaltsausgleich unmöglich ist.

Wird der Haushaltsausgleich verfehlt, löst dies die Verpflichtung zu seiner Wiederherstellung „zum nächstmöglichen Zeitpunkt“ aus. Diese Vorschrift ist eine an sich selbstverständliche Konsequenz der Tatsache, dass der Haushaltsausgleich gesetzliche Pflicht ist. Gleichwohl wird sie in der kommunalen Praxis zuweilen dahingehend ausgelegt, dass ein HSK, das den zeitlichen Rahmen der Genehmigungsfähigkeit ausschöpft, dieser Anforderung stets gerecht wird. Das ist aber nicht der Fall. Der in der Gemeindeordnung festgeschriebene zeitliche Rahmen der Genehmigungsfähigkeit gibt nur die „äußerste Grenze“ wieder.

Das HSK bedarf der Genehmigung der Aufsichtsbehörde. Die Genehmigung kann nur erteilt werden, wenn aus dem HSK hervorgeht, dass spätestens im vierten auf das Haushaltsjahr folgenden Jahr die Einnahmen die Ausgaben decken werden (ohne Abdeckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren). Der in dieser Vorschrift genannte (äußerste) zeitliche Rahmen orientiert sich an der Finanzplanung. Er spiegelt damit auch die Einsicht wider, dass sich Einnahmen und Ausgaben jenseits des Finanzplanungszeitraums kaum noch verlässlich schätzen lassen.

Im Übrigen ist natürlich von Bedeutung, dass sich dieser zeitliche Rahmen auf die Wiederherstellung des originären (d.h. jahresbezogenen) Haushaltsausgleichs bezieht. Für die bis dahin aufgelaufenen Altfehlbeträge (Fehlbeträge aus Vorjahren) gibt es keinen per Gesetz vorgeschriebenen äußersten zeitlichen Rahmen. Die mit dem Innenministerium abgestimmte Verwaltungspraxis der Kommunalaufsicht räumt für die Abdeckung der Altfehlbeträge einen Zeitraum von weiteren fünf Jahren ein.

Die Genehmigung des HSK kann unter Bedingungen und mit Auflagen erteilt werden. An dieser Vorschrift macht sich die Schnittstelle zwischen Kommune und Kommunalaufsicht fest. Sie räumt der Kommunalaufsicht Einfluss auf die Ausgestaltung von HSK ein und birgt allein deshalb einigen Zündstoff. Sie stellt aber nicht in Frage, dass die Wiedererlangung des Haushaltsausgleichs die ureigenste Verpflichtung der Kommune ist und die Kommune in der Verantwortung für dieses Ziel steht.

Zur Entwicklung des rechtlichen Rahmens (Rückblick)

Kommunen, die mit einem HSK leben müssen, artikulieren nicht selten Unverständnis und Ärger über den geltenden und aus ihrer Sicht engen rechtlichen Rahmen. Richtig ist, dass dieser Rechtsrahmen Einschränkungen abverlangt. Ihn als unnötig restriktiv zu bezeichnen, verkennt aber nicht nur die Bedeutung gesunder Finanzen, sondern ebenso die „Zugeständnisse“ der Gesetzgebung an die kommunale Wirklichkeit. Ein kurzer Blick in die Historie des kommunalen Haushaltsrechts mag dies verdeutlichen:

Seit seiner Reform zu Beginn der Siebziger Jahre enthielt das kommunale Haushaltsrecht aller Länder die Pflicht zum jährlichen Haushaltsausgleich als Soll-Vorschrift. Eine Verletzung dieser Pflicht stellte sowohl in den Augen des Gesetzgebers als auch in der kommunalen Praxis eine absolute Ausnahmesituation dar. Sofern diese Ausnahmesituation eintrat, blieb die Gemeinde verpflichtet, den entstandenen Fehlbetrag unverzüglich, spätestens aber im zweiten dem Haushaltsjahr folgenden Jahr zu veranschlagen. Beispiel: Ein Fehlbetrag des Jahres 1980 war im Jahre 1981, spätestens aber im Jahre 1982 zu veranschlagen und abzudecken. D.h. spätestens im Jahre 1982 musste der Haushaltsausgleich wieder erreicht werden, und zwar einschließlich des Altfehlbetrages aus 1980.

Stellt man diese Vorschrift dem jetzt geltenden Haushaltsrecht gegenüber, muss man ohne Weiteres von einem heute großzügig bemessenen rechtlichen Rahmen für die Haushaltssicherung sprechen. Kommunen mit einem nicht ausgeglichenen Haushalt haben maximal die folgenden vier Jahre Zeit, den originären Haushaltsausgleich zu erreichen. Ihnen wird zudem eine weitere Frist bis zu fünf Jahren gewährt, in der die Altfehlbeträge abgebaut werden müssen. Wer diese Vorgaben – wie es gelegentlich geschieht – als Bedrohung für die kommunale Selbstverwaltung ansieht, muss sich die Frage gefallen lassen, welchen Stellenwert eine geordnete Haushaltswirtschaft und die Erhaltung der kommunalen Leistungsfähigkeit für ihn haben.

Das Haushaltssicherungskonzept als Instrument für (nicht gegen!) die Kommunen

Das HSK ist von seiner Intention her ein Instrument, mit dessen Hilfe Kommunen, deren Haushalt „aus den Fugen geraten ist“, aus eigener Kraft - aber mit konkret beschriebenen und bezifferten Konsolidierungsschritten und Maßnahmen - zu einer geordneten Haushaltswirtschaft zurückfinden können und sollen. Das HSK soll auf diese Weise helfen, die künftige dauernde Leistungsfähigkeit der Gemeinde zu sichern.

Nordrhein-Westfalen war das erste Land, das den Kommunen – zunächst in Einzelfällen, später im Rahmen einer gesetzlichen Verpflichtung – ein solches Instrument an die Hand gegeben hat. Viele Kommunen haben die darin liegende Chance erkannt und das HSK als „Hilfe zur Selbstdisziplinierung“ eingesetzt. Andere Länder haben inzwischen vergleichbare Regelungen in ihre Gemeindeordnungen übernommen. Gleichwohl kann man heute gelegentlich den Eindruck gewinnen, das HSK werde von manchen Kommunen in erster Linie als „Knebelungsinstrument“ der Finanzaufsicht gesehen. Das ist nicht nachvollziehbar und wird darüber hinaus der Verantwortung jeder Kommune für ihren Haushalt nicht gerecht.

Ungeachtet des Genehmigungsvorbehalts für die Kommunalaufsicht ist das HSK zuallererst ein Steuerungsinstrument für die Kommune selbst. Um dieser Funktion gerecht zu werden, bedarf es zweier wesentlicher Voraussetzungen:

In dem HSK ist verbindlich der Zeitraum festzulegen, innerhalb dessen der Haushaltsausgleich wiedererlangt werden soll (eindeutige Zielvorgabe). Zugleich muss das HSK die Konsolidierungsmaßnahmen und Schritte präzise darstellen und beziffern. Die finanziellen Auswirkungen von Konsolidierungsentscheidungen (auf der Einnahmen- wie auf der Ausgabenseite) müssen nachvollziehbar erläutert werden.

Das HSK bedarf eines Ratsbeschlusses. Diese Vorgabe wird nicht nur der Rolle des Rates als des zentralen Willensbildungsorgans der Kommune gerecht. Sie führt vielmehr – und das ist ebenso wichtig – zu einer Selbstbindung des Rates an die vorgegebenen Spar- und Konsolidierungsmaßnahmen.

Exkurs: Der Handlungsrahmen zur Genehmigung von Haushaltssicherungskonzepten

Der Handlungsrahmen ist der Versuch, die Genehmigungspraxis bei Haushaltssicherungskonzepten zu harmonisieren. Er bietet den Aufsichtsbehörden einen Orientierungsrahmen für die Prüfung und Genehmigung von Haushaltssicherungskonzepten. Er entspringt nicht zuletzt einem Wunsch der unmittelbaren Aufsichtsbehörden und ist zwischen den Bezirksregierungen und dem Innenministerium abgestimmt. Der Wunsch nach Abstimmung hat wiederum auch damit zu tun, dass hin und wieder kommunale Vorwürfe in Richtung einer ungleichen Behandlung durch die Aufsicht laut wurden.

Einen ersten Handlungsrahmen gab es bereits im Jahre 1996. Insbesondere die Neuauflage im Jahre 1999 hat in der kommunalen Öffentlichkeit hohe Wogen geschlagen bis hin zum Vorwurf der Entmündigung der Kommunen und zu seiner Bezeichnung als „Gruselkatalog des Innenministeriums“. Deshalb hierzu einige Klarstellungen:

Der Handlungsrahmen schafft keine neue Rechtslage. Für die Kommunen bleibt es bei der Verpflichtung, den Haushaltsausgleich so schnell wie möglich herzustellen, in jedem Fall die Fristen der Gemeindeordnung einzuhalten. Ebenso müssen sie die Grundsätze von Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit beachten.

Der Handlungsrahmen enthält eine umfangreiche Liste von Konsolidierungsmaßnahmen, die typischerweise in Betracht kommen. Die Aufsichtsbehörden prüfen, ob sich die betroffenen Kommunen mit diesen Möglichkeiten auseinandergesetzt haben. Der Katalog entspringt im Übrigen in erster Linie den Erfahrungen, die Kommunen und Kommunalaufsicht mit dem Instrument der Haushaltssicherungskonzepte gemacht haben.

Der Handlungsrahmen ist kein Katalog zum „Abhaken“, weder für die Kommunalaufsicht noch für die Kommune selbst. Die Genehmigung eines HSK ist also nicht davon abhängig, dass jede einzelne Maßnahme realisiert ist. Umgekehrt gibt es in diesem Fall aber auch keinen Anspruch auf Genehmigung des HSK. Haushaltskonsolidie-

zung ist eine Aufgabe der kommunalen Selbstverwaltung. Deshalb hat die Kommune auf dem Weg zum Haushaltsausgleich Handlungsspielraum. Ihr muss aber abverlangt werden, dass sie sich mit allen Möglichkeiten der Konsolidierung – auf der Ausgabenseite wie auf der Einnahmenseite – ernsthaft auseinandersetzt und dies in ihrem HSK auch nachvollziehbar dokumentiert.

Konsequenzen eines nicht genehmigungsfähigen HSK

Wenn ein HSK nicht genehmigt werden kann, befindet sich die betroffene Kommune im Zustand der sog. vorläufigen Haushaltsführung. Eine Genehmigung kann regelmäßig dann nicht erteilt werden, wenn der von der Gemeindeordnung gesetzte zeitliche Rahmen für die Wiedererlangung des Haushaltsausgleichs nicht eingehalten wird. In Nordrhein-Westfalen ist dies z.Z. bei immerhin 33 Städten und Gemeinden der Fall.

Die vorläufige Haushaltswirtschaft (§ 81 GO) legt der Gemeinde besondere Einschränkungen auf. Sie darf ausschließlich Ausgaben leisten, zu deren Leistung sie rechtlich verpflichtet ist oder die für die Weiterführung notwendige Aufgaben unaufschiebbar sind. Zugleich darf sie Kredite für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen bis zu einem Viertel des Gesamtbetrages der in der Haushaltssatzung des Vorjahres festgesetzten Kredite aufnehmen, und dies auch nur mit Genehmigung der Aufsichtsbehörde.

In den Zeiten des „Schönwetter-Haushaltsrechts“ fand vorläufige Haushaltsführung nur dann statt, wenn sich die Verabschiedung und Bekanntmachung der Haushaltssatzung ausnahmsweise um einige Monate verzögerte. Die Vorschriften sind nicht gemacht und – dies ist einzuräumen – auch wenig geeignet für die Fälle, in denen Gemeinden und Städte über einen längeren Zeitraum mit einem nicht genehmigten HSK leben müssen. Zwei Beispiele mögen dies verdeutlichen:

Kommunen sind weder verpflichtet, Beamte zu befördern noch den ortsansässigen Vereinen und Verbänden Zuweisungen und Zuschüsse zu zahlen. Dass Personalausgaben wie auch freiwillige Leistungen im Rahmen einer Haushaltskonsolidierung

auf den Prüfstand gehören, ist die eine Seite. Nachvollziehbar ist aber, dass es wenig „sozialverträglich“ ist, wenn im Einzelfall über Jahre hinweg Beförderungsmöglichkeiten verbaut sind oder Zuschüsse an Verein und Verbände auf Null reduziert werden müssen. (Ein Ausweg aus diesem Dilemma sollte allerdings nicht darin bestehen, freiwillige Zuschüsse durch das Abschließen von Verträgen in rechtlich verpflichtenden Leistungen umzuwandeln. Diese vereinzelt praktizierte Lösung zementiert den Haushalt auf Dauer und zeugt nicht von finanzpolitischem Verantwortungsbewusstsein.)

Bei allem Verständnis für die Schwierigkeiten einer solchen Situation muss aber eines klar sein: Wer es sich in der vorläufigen Haushaltsführung „gemütlich“ machen will, verkennt den Ernst der Lage. Vorläufige Haushaltsführung darf nicht bedeuten, sich mit dem Zustand des Haushaltsdefizits und der Nichtgenehmigung eines HSK abzufinden. Dies ist auch für die Aufsichtsbehörden eine Gratwanderung, es muss nach wie vor einen Anreiz geben, die Genehmigung eines HSK zu erreichen. Kommunen, die sich unter erheblichen Anstrengungen erfolgreich um die Genehmigung ihres HSK bemüht haben, dürfen nicht den Eindruck gewinnen, andere Kommunen (ohne ein genehmigtes HSK) unterlägen geringeren Konsolidierungszwängen.

Thesen zur erfolgreichen Haushaltskonsolidierung

Das Innenministerium ist nur bei den Landschaftsverbänden und beim Kommunalverband Ruhr unmittelbare Aufsichtsbehörde. Gleichwohl reichen unsere Erfahrungen mit HSK bis in die Achtziger Jahre zurück. Gemeint sind zum einen die Erfahrungen mit den Städten, die mit dem Gemeindefinanzierungsgesetz 1987 eine (zur Hälfte rückzahlbare) Haushaltssicherungshilfe erhielten, weil sie von der Abschaffung der Lohnsummensteuer in besonderem Maße getroffen waren. Diese Haushaltssicherungshilfe war verbunden mit Verpflichtung zu einem HSK, dass der Genehmigung des Innenministeriums unterlag.

Zum anderen gehen unsere unmittelbaren Erfahrungen zurück auf die Abschaffung des sog. Ausgleichsstocks. Bis zum Jahre 1991 erhielt ein begrenzter Kreis von Gemeinden mit „regelmäßigen“ Fehlbeträgen in den Verwaltungshaushalten besondere Bedarfszuweisungen aus dem GFG. Mit der Auflösung des Ausgleichsstocks erhielt

ten diese Gemeinden durch das GFG 1991 eine einmalige Schuldenentlastungshilfe. Zugleich mussten sie ein HSK aufstellen, das den Haushaltsausgleich (einschließlich Altfehlbeträge) bis zum Ende des Haushaltsjahres 1994 erreichte.

Diese positiven Erfahrungen waren mit ausschlaggebend dafür, dass das HSK mit der Änderung der Gemeindeordnung 1994 zu einem gesetzlich vorgegebenen Steuerungsinstrument wurde. Auch in der Folgezeit sind die Problemlagen einzelner Städte nicht nur mit den unmittelbaren Aufsichtsbehörden diskutiert worden, sondern ebenso mit dem Innenministerium. Ein Rückblick auf 15 Jahre Haushaltssicherung führt zu folgenden Thesen:

Vorsorge ist besser als Nachsorge

Das beste HSK ist dasjenige, das gar nicht erst aufgestellt werden muss. Diese These mag zunächst banal klingen, hat aber mit Blick auf die kommunale Wirklichkeit ihre Berechtigung. Auch hierfür ist der Beginn der Neunziger Jahre ein gutes Beispiel. Damals erzielten die Kommunen aufgrund des sog. Einigungsbooms nicht erwartete und zum Teil beträchtliche Steuermehreinnahmen. Obwohl es an entsprechenden Hinweisen – auch z.B. in den Orientierungsdaten des Landes – nicht fehlte, haben einige Kommunen diese Steuermehreinnahmen nicht dazu genutzt, um sich für die absehbar schwieriger werdenden Zeiten zu wappnen. Aus Mehreinnahmen wurden vielmehr Mehrausgaben. Es ist kein Zufall, dass unter diesen Kommunen auch diejenigen zu suchen sind, die in der Folge mit erheblichen Haushaltsproblemen zu kämpfen hatten. Der Vorsorgegedanke ist – im Übrigen nicht nur auf der kommunalen Ebene – deutlich ausbaufähig!

Konsolidierung ist schmerzhaft, verschobene Konsolidierung ist schmerzhafter!

In aller Regel bricht ein finanzwirtschaftliches „Desaster“ nicht über Nacht herein. (Natürlich gibt es Ausnahmen von dieser Regel.) Ein rechtzeitiges Gegensteuern bietet daher die beste Gewähr dafür, dass allzu heftige Einschnitte vermieden werden können. Auch im frühen Stadium, d.h. bei vergleichsweise geringen Haushaltsdefiziten, sind Konsolidierungsmaßnahmen meist wenig populär. Werden sie aber ver-

schoben, bedarf es später meist umso stärkerer Sparmaßnahmen. Altfehlbeträge von mehreren 100 Mio. € (und entsprechende Kassenkredite) scheinen dann irgendwann einmal nicht mehr beherrschbar zu sein. Diese Situation kann vermieden werden, wenn rechtzeitig gehandelt wird.

Haushaltskonsolidierung braucht eine starke Lobby

Die Notwendigkeit eines Konsolidierungskurses im allgemeinen wird kaum bestritten. Wenn sich dieser Kurs allerdings in konkreten Maßnahmen niederschlägt, mobilisiert sich Widerstand. Dies gilt für die Kommunen ebenso wie für Bund und Land. Ein HSK, das leistet, was es leisten soll, muss zwangsläufig in finanzielle Besitzstände eingreifen. Das ruft die Empfänger kommunaler Leistungen auf den Plan, ebenso diejenigen, die von eventuellen Gebühren-, Steuer- und Entgelterhöhungen betroffen sind. Der Versuch, die verantwortlichen Politiker für die Wahrnehmung der eigenen Interessen zu mobilisieren, ist selbstverständlich legitim. Ihm muss aber die Einsicht entgegengehalten werden, dass auch und besonders die Haushaltskonsolidierung Wahrnehmung von Interessen ist, nämlich die Wahrung von Zukunftsinteressen im Sinne der Erhaltung von künftigen Handlungsspielräumen. Haushaltskonsolidierung braucht deshalb den uneingeschränkten Rückhalt in der Spitze von Politik und Verwaltung.

Haushaltskonsolidierung ist kein „Schwarzer-Peter-Spiel“

Da konkrete Konsolidierungsmaßnahmen in aller Regel wenig populär sind, bietet jeder Vorschlag für Sparmaßnahmen eine „kommunalpolitische Angriffsfläche“. Haushaltsberatungen und –beschlüsse folgen allzu häufig bestimmten Ritualen. Zu diesen Ritualen gehört es zu warten, bis jemand einen konkreten Sparvorschlag macht, um ihn dann – je nach Geschmack - als unsozial, standortgefährdend, arbeitsplatzfeindlich oder alles zusammen zu brandmarken. Dies gilt für alle Ebenen, aber auch für die kommunale Ebene.

Notwendig ist dagegen – zumal in Kommunen mit erheblichen Finanzproblemen – das Verständnis für eine gemeinsame Verantwortung für Finanzpolitik. Dieser gemeinsamen Verantwortung wird nicht gerecht, wer auf Sparvorschläge der jeweils

anderen Couleur im Sinne der skizzierten Rituale reagiert. Helfen kann vielmehr nur das gemeinsame Handeln aller. Dies schließt Diskussionen um einzelne Maßnahmen beileibe nicht aus, die Diskussion muss aber geführt werden im Bewusstsein einer gemeinsamen Verantwortung und nicht beherrscht von eher (partei-)taktischen Überlegungen.

„Geht nicht? – Gibt´s nicht!“

Gerade in Kommunen, die sich über einen längeren Zeitraum im HSK befinden, ist gelegentlich zu hören, sämtlich Einsparpotentiale seien nun ausgeschöpft. Wer sich in der kommunalen Wirklichkeit umsieht, weiß, dass das so nicht stimmt. So hat es in vielen HSK - Kommunen allzu lange gedauert, bis die ausgegliederten Organisationseinheiten stärker in die Haushaltskonsolidierung einbezogen wurden. Noch heute ist in diesen Einheiten das Bewusstsein für eine Verantwortung gegenüber dem gesamten Kommunalhaushalt manchmal unterentwickelt. Dies ist umso gravierender, als immer mehr Teile der kommunalen Aufgabenerfüllung in solche ausgegliederten Einheiten verlagert wird. Umso weniger können diese Bereiche dann aber von der notwendigen Konsolidierung ausgenommen bleiben.

Je nach aktueller Situation heißt Haushaltskonsolidierung dann natürlich auch, das eigene Leistungsangebot zu reduzieren. Dies schreibt sich leichter, als es vor Ort durchzusetzen ist. Wenn aber Haushaltskonsolidierung unvermeidbar ist, und das ist sie, dann müssen alle Bürgerinnen und Bürger eine Wahrheit akzeptieren: nicht alles was wünschenswert und sinnvoll ist, ist auch finanzierbar. Diese Diskussion muss in den betroffenen Kommunen offensiv geführt werden.

Konsequente Finanzaufsicht liegt im Eigeninteresse der Kommunen

Die Haushaltskonsolidierung liegt in der Verantwortung jeder Gemeinde. Die Kommunalaufsicht wäre auch weder personell noch sachlich in der Lage, an Stelle der Kommune ein HSK aufzustellen. Es kann aber nicht oft genug betont werden, dass dies auch nicht ihre Aufgabe ist.

Aufgabe der Kommunalaufsicht ist es aber sehr wohl, die Einhaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen zu prüfen und notfalls durchzusetzen. Die Aufsicht verfügt zudem über Vergleichsmöglichkeiten mit anderen HSK - Kommunen und kann damit Hinweise für Konsolidierungspotential geben. Beratung und Aufsicht schließen sich eben in keiner Weise aus.

Eine konsequente Finanzaufsicht kann aber auch helfen, den notwendigen Konsolidierungskurs vor Ort zu vermitteln. So nehmen eventuelle mit der Genehmigung eines HSK verbundene Auflagen und Bedingungen den kommunalpolitisch Verantwortlichen einen Teil des „Schwarzen Peters“ ab. Dies trägt nicht zwingend zur Popularität von Finanzaufsicht bei, ist aber ihr manchmal notwendiger Bestandteil.

Eine Übersicht über die HSK – Kommunen, die geplante Zeitdauer der Konsolidierung, den Stand der Genehmigungsverfahren und die Höhe der Fehlbeträge 2001 ist diesem Bericht als Anlage beigefügt.

Nach diesem Exkurs zum aktuellen Thema HSK richten wir den Blick zurück auf die Ergebnisse der Kommunal Finanzen im ersten Halbjahr 2002:

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			
2000	2001	30.06.2001	30.06.2002
798.741	681.763	392.029	531.569

Im Verlaufe des Haushaltjahres 2001 hatten sich die Rückzuführungen 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 Vermögens. Im ersten Halbjahr 2002 sind dagegen die Rückzuführungen wieder deutlich angestiegen. Dies ist ein weiterer Ausdruck für die angespannte Situation vieler kommunaler Verwaltungshaushalte.

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“).

Im Gesamten haben sich diese Zuführungen wie folgt entwickelt:

Zuführungen aus den Verwaltungshaushalten an die Vermögenshaushalte			
in 1.000 Euro			
2000	2001	30.06.2001	30.06.2002
1.542.305	1.633.958	1.209.089	1.121.279

Im Haushaltjahr 2001 hatten sich die Zuführungen aus den Verwaltungshaushalten an die Vermögenshaushalte um rd. 52 Mio. Euro = + 5,8 vom Hundert erhöht. Im ersten Halbjahr 2002 sind sie allerdings leicht zurückgegangen.

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

Weiterhin unerwartet schlecht entwickelten sich auch im ersten Halbjahr 2002 die Einnahmen aus der Gewerbesteuer. Hier kam es vor allem wegen der verhaltenen wirtschaftlichen Entwicklung zu weiteren Einbrüchen, obwohl bei den Steueränderungsgesetzen für die Kommunen Mehreinnahmen unterstellt worden waren; das Ergebnis zum 30. Juni 2002 (Gewerbesteuer netto) liegt sogar bei minus 19,7 vom Hundert. Die Einbrüche bei der Gewerbesteuer sind in einzelnen Städten sowohl konjunkturbedingt, als auch auf Auswirkungen einiger Steuerrechtsänderungen der Vorjahre zurückzuführen. Wegen der Einnahmenschwäche auch der anderen kommunalen Steuereinnahmen ergab sich im Verlauf des ersten Halbjahrs 2002 im Gesamten ein Rückgang der kommunalen Steuereinnahmen von (netto) – 12,9 vom Hundert oder rd. 741 Mio. Euro. 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 + 0,5 vom Hundert noch im Rahmen der Erwartungen ebenso wie der Verlauf der lfd. Zuweisungen/Zuschüsse, Erstattungen vom Land mit minus 1,4 vom Hundert. Ein starker Rückgang ergab sich dagegen wiederum bei den sog. Erwerbseinnahmen der Kommunen (Gewinnanteile, Mieten, Pachten, Erstattungen von Sozialhilfe, Konzessionsabgaben u.a.) mit minus 5,1 vom Hundert.

Im Gesamten ergab sich folgende Entwicklung:

Einnahmen der Kommunalhaushalte (ohne besondere Finanzierungsvorgänge)			
in 1.000 Euro			
2000	2001	30.06.2001	30.06.2002
37.537.863 + 1,0 v.H.	36.429.583 - 3,0 v.H.	16.925.813	16.185.532 - 4,4 v.H.

Dabei veränderten sich die Einnahmen der kommunalen Verwaltungshaushalte im ersten Halbjahr 2002 wie folgt:

Einnahmen der kommunalen Verwaltungshaushalte			
in 1.000 Euro			
2000	2001	30.06.2001	30.06.2002
45.759.130 + 1,8 v.H.	44.966.631 - 1,7 v.H.	21.011.421	20.119.429 - 4,2 v.H.

Die Einnahmen der kommunalen Verwaltungshaushalte entwickelten sich sowohl 2001 als auch im ersten Halbjahr 2002 damit völlig unbefriedigend. Damit haben sich die Fehlbeträge der Verwaltungshaushalte zwangsläufig erhöht.

Dabei haben sich die Steuereinnahmen (netto) der Kommunen im bis zum 30. Juni 2002 wie folgt entwickelt:

Steuern netto			
in 1.000 Euro			
2000	2001	30.06.2001	30.06.2002
14.369.997 + 2,6 v.H.	13.491.793 - 6,1 v.H.	5.740.573	4.998.338 - 12,9 v.H.

Die einzelnen kommunalen Steuern veränderten sich wie folgt:

Grundsteuern A und B			
in 1.000 Euro			
2000	2001	30.06.2001	30.06.2002
2.138.684 + 2,8 v.H.	2.189.348 + 2,4 v.H.	1.033.276	1.071.475 + 3,7 v.H.

Der Zuwachs bei den kommunalen Grundsteuern liegt mit + 3,7 v.H. etwas über den Erwartungen der letztjährigen Steuerschätzung und der Orientierungsdaten des Landes. Hebesatzveränderungen ergaben sich im Verlauf des Jahres 2002 nur in wenigen einzelnen Fällen.

Gewerbsteuer

Einhergehend mit der schlechten wirtschaftlichen Entwicklung haben sich die kommunalen Einnahmen aus der Gewerbsteuer (netto) im ersten Halbjahr 2002 weiterhin überraschend negativ entwickelt:

Gewerbsteuer netto			
in 1.000 Euro			
2000	2001	30.06.2001	30.06.2002
5.563.952 + 2,0 v.H.	4.914.665 - 11,7 v.H.	2.840.006	2.279.445 - 19,7 v.H.

Damit lagen die Ist-Einnahmen der Städte und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen bei der Gewerbsteuer um 561 Mio. Euro niedriger als zum 30.06.2001. Eine solche Entwicklung mit dem bisher höchsten Einbruch der Gewerbsteuer kann im Haushaltsvollzug nicht überall 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.

Der Kommunalfinanzbericht des Innenministeriums des Landes Nordrhein – Westfalen vom Januar 2002 „Leere Kassen durch Talfahrt der Gewerbsteuer“. Deshalb wird an dieser Stelle auf eine weitere Kommentierung verzichtet.

Gemeindeanteil an der Einkommensteuer

Die Einnahmen aus dem kommunalen Anteil an der Lohn- und Einkommensteuer haben sich im ersten Halbjahr 2002 wie folgt entwickelt:

Gemeindeanteil an der Einkommensteuer			
in 1.000 Euro			
2000	2001	30.06.2001	30.06.2002
5.796.803 + 3,4 v.H.	5.513.376 - 4,9 v.H.	1.588.252	1.377.430 - 13,3 v.H.

Auch beim Gemeindeanteil an der Lohn- und Einkommensteuer verlief die Entwicklung im Haushaltjahr 2001 und vor allem im ersten Halbjahr 2002 im Gesamten viel 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 13,3 vom Hundert im ersten Halbjahr 2002 bei den Kommunen in Nordrhein - Westfalen höher aus, als dies noch in der Steuerschätzung vom November 2001 erwartet worden war. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass das erste Halbjahr abrechnungstechnisch stets nur die Vorjahresabrechnung und das eine Abrechnung des ersten Quartals enthält. Insofern besteht eine berechnete Erwartung, dass das Jahresergebnis 2002 zumindest bei diesen kommunalen Steuereinnahmen ein freundlicheres Bild als das Halbjahresergebnis abbilden sollte.

Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer

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 auch im ersten Halbjahr 2002 keinen Zuwachs

bei diesen Einnahmen. Stärker als erwartet zeigen sich hier auch Auswirkungen aus der schlechten wirtschaftlichen Entwicklung:

Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer			
in 1.000 Euro			
2000	2001	30.06.2001	30.06.2002
692.430 + 0,2 v.H.	690.742 - 0,2 v.H.	183.831	176.067 - 4,2 v.H.

Presseberichten zufolge machen aber auch zunehmend betrügerische Steuerverkürzungen in Zusammenhang mit dem sog. Vorsteuerabzug zunehmend Sorgen. Hier ist die Finanzverwaltung im Rahmen ihrer Möglichkeiten bemüht, für Abhilfe zu sorgen.

Lfd. Zuweisungen

Bei den lfd. Zuweisungen / Zuschüsse / Erstattungen vom Land gab es mit – 1,4 vom Hundert im ersten Halbjahr 2002 einen moderaten Rückgang. Die Aussichten für die mittelfristige Zukunft sind allerdings nicht positiv. Selbst wenn der leichte Anstieg der allgemeinen Finanzaufweisungen im Gemeindefinanzierungsgesetz 2003 nominell noch positiv erscheint, werden sich die Entwicklungen bei den Steuereinnahmen der sog. Gemeinschaftssteuern des kommunalen Steuerverbundes 2001 in der Abrechnung in 2003 mit rd. 664 Mio. Euro zu Buche schlagen.

Die lfd. Zuweisungen / Zuschüsse und Erstattungen vom Land einschließlich der Abrechnungen aus Vorjahren entwickelten sich im ersten Halbjahr 2002 wie folgt:

Lfd. Zuweisungen / Zuschüsse, Erstattungen vom Land an die kommunalen Verwaltungshaushalte			
in 1.000 Euro			
2000	2001	30.06.2001	30.06.2002
8.249.970 + 9,2 v.H.	8.070.393 - 2,2 v.H.	4.746.141	4.679.629 - 1,4 v.H.

Dabei entwickelten sich die allgemeinen Zuweisungen wie folgt:

Allgemeine Zuweisungen vom Land an die kommunalen Verwaltungshaushalte			
in 1.000 Euro			
2000	2001	30.06.2001	30.06.2002
6.367.154 + 9,2 v.H.	6.282.350 - 1,3 v.H.	3.880.901	3.820.040 - 1,6 v.H.

Zur Deckung der Vermögenshaushalte haben die Kommunen in Nordrhein - Westfalen im ersten Halbjahr 2002 neue Schulden am Kreditmarkt in Höhe von 966,3 Mio. Euro (+ 11,7 v.H.) aufgenommen und gleichzeitig Tilgungen für Kreditmarktmittel von 1.128,6 Mio. Euro (+ 1,0 v.H.) erbracht. Die Nettokreditaufnahme blieb damit auch im ersten Halbjahr 2002 mit rd. 162,4 Mio. Euro im Bereich der „Entschuldung“, d.h. es wurden höhere Tilgungen für langfristige Investitionskredite erbracht, als neue Investitionsschulden aufgenommen. An dieser Stelle sei der Hinweis erlaubt, dass in diese Betrachtung die Aufnahme von Kassenkrediten nicht einbezogen ist. Bei den Kassenkrediten ergab sich zum 30.06.2002 ein neuer Höchststand von knapp über 4,0 Mrd. Euro, der sich aus dem Fehlbetrag der Verwaltungshaushalte 2001 rd. 2,1 Mrd. Euro und dem neuen Fehlbetrag des ersten Halbjahres 2002 von rd. 2,6 Mrd. Euro erklärt.

Nettokreditaufnahme

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

Nettokreditaufnahme der Kommunen in Nordrhein – Westfalen			
in 1.000 Euro			
2000	2001	30.06.2001	30.06.2002
+ 69.480	- 112,472	- 252.443	- 162.358

Es gehört zum Phänomen der kommunalen Finanzpolitik, dass in besonders schlechten Jahren sofort die Investitionen zurückgeführt und daher 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 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.

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

Die gesamten Ausgaben der Kommunen waren bereits 2000 nur um + 0,7 v.H. und 2001 nur um + 0,9 vom Hundert angestiegen. Unter dem Druck der weiteren Einnahmefälle blieb auch die Ausgabensteigerung im ersten Halbjahr 2002 mit + 1,1 v.H. im Bereich der Empfehlungen des Finanzplanungsrates und des Stabilitätspaktes; allerdings gab es differenzierte Entwicklungen durch den weiteren Rückgang der Sachinvestitionen und dem unerwartet starken Anstieg der Ausgaben für soziale Leistungen. Nachstehend folgt zunächst die Tabelle mit der Gesamtentwicklung der kommunalen Ausgaben (ohne besondere Finanzierungsvorgänge):

Ausgaben der Kommunen (ohne besondere Finanzierungsvorgänge)			
in 1.000 Euro			
2000	2001	30.06.2001	30.06.2002
37.243.700 + 0,7 v.H.	37.577.602 + 0,9 v.H.	17.793.614	17.982.448 + 1,1 v.H.

Die Ausgabenentwicklung der NRW - Kommunen ist im Landesdurchschnitt seit Mitte der neunziger Jahre als vorbildlich niedrig zu beurteilen. Der aus den hohen Fehlbeiträgen resultierende Konsolidierungszwang einhergehend mit sich moderat und ab dem Haushaltsjahr 2001 sich 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 finanzstatistisch nicht präzise quantifizieren, da Ausgliederungen auch stets dazu führen, dass 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 und 2002 schwieriger, nochmals zu neuen Einsparungen zu kommen. Deshalb befinden sich die kommunalen Haushalte 2002 in einer finanzwirtschaftlich sehr schwierigen Belastungsphase. Hinzu kommt, dass sich die Konsolidierung in den vergangenen Jahr schwerpunktmäßig auf die kommunalen Sachinvestitionen ausgewirkt hat. Hier bedarf es eines finanzwirtschaftlichen Umsteuerns mit weniger Konsumausgaben und mehr investiven Ausgaben. Auf dieses Umsteuern warten vor allem die mittelständischen Unternehmen und Handwerksbetriebe seit einiger Zeit. Ein solches Umsteuern ist aber in der Praxis viel schwieriger, als es in der Theorie beschrieben wird. Vor allem die ansteigenden Fehlbeträge in Verwaltungshaushalten und neue Belastungen in einigen kommunalen Aufgabenbereichen, vor allem bei den sozialen Leistungen konterkarieren die Theorie. Es wird deshalb schwierig, bleibt aber nach der Einnahmensituation, den Anforderungen des Stabilitätspaktes und der wirtschaftlichen Situation unabdingbar notwendig, bei den Konsumausgaben der Verwaltungshaushalte weiterhin mit der Ausgabenentwicklung die Empfehlungen des Finanzplanungsrates mit der 1 % igen Wachstumslinie einzuhalten oder sogar zu unterschreiten und andererseits zu versuchen, individuelle Handlungsspielräume für eine Revitalisierung der kommunalen Investitionen zu nutzen. Allerdings – und in diesem Sinne sind einige der vielen Resolutionen des Klagens und Jammerns aus dem kommunalen Bereich berechtigt – bedarf es dazu auch einer veränderten Sicht des Gesetzgebers in Bund und Land. Den Kommunen müssen auch in Gesetzen neue Freiräume geschaffen werden, damit sie vom Konsum zu Investitionen umsteuern können.

Die Ausgaben der kommunalen Verwaltungshaushalte haben sich im ersten Halbjahr 2002 wie folgt entwickelt:

Ausgaben der Verwaltungshaushalte			
in 1.000 Euro			
2000	2001	30.06.2001	30.06.2002
46.265.569 + 0,0 v.H.	47.113.563 + 1,8 v.H.	22.740.749	22.714.397 - 0,1 v.H.

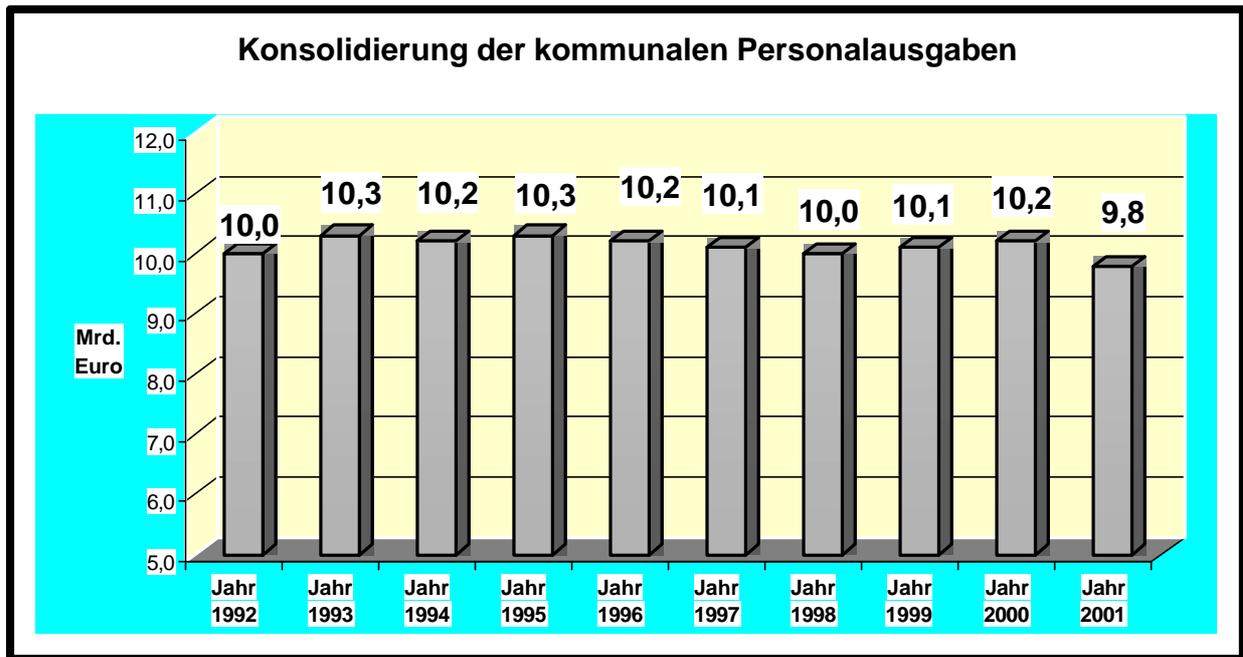
Die nominelle Entwicklung ist nicht ganz aussagekräftig, weil sie durch die Veranschlagung der Fehlbeträge aus Vorjahren verzeichnet wird. Eine bessere Betrachtung ermöglicht ein Blick auf die jahresbezogenen Konsumausgaben, die sog. Ausgaben der laufenden Rechnung. In dieser engeren Abgrenzung der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung stiegen diese Ausgaben im ersten Halbjahr 2002 um + 2,5 vom Hundert an. Damit wurde leider die bisherige kommunale "Spar- und Konsolidierungslinie" verlassen, die Gründe hierfür liegen in erster Linie im Bereich der sozialen Leistungen und bei den laufenden Zuweisungen und Zuschüssen.

Bei den einzelnen Ausgabearten der kommunalen Verwaltungshaushalte haben sich im ersten Halbjahr 2002 folgende Entwicklungen ergeben:

Die Personalausgaben der NRW – Kommunen sind bis zum 30. Juni 2002 um + 2,3 vom Hundert angestiegen:

Personalausgaben			
in 1.000 Euro			
2000	2001	30.06.2001	30.06.2002
10.162.850 + 1,0 v.H.	9.774.286 - 3,8 v.H.	4.583.085	4.686.544 + 2,3 v.H.

Nachdem Sondereffekte des Vorjahres (Gründung des Landesbetriebs Straßenbau mit Wegfall von Personalausgaben bei den Landschaftsverbänden) entfallen und beabsichtigte Ausgliederungen weitgehend vollzogen sind, ergibt sich wieder eine „normale“ Anstiegsrate. In einer längerfristigen Betrachtung zeigt sich, wie stark die Kommunen in NRW ihre Personalausgaben in den Kernhaushalten bereits konsolidiert haben:



Nicht übersehen werden sollte, dass diese Entwicklung auch durch die Auslagerung kommunaler Aufgaben beeinflusst wurde. 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 zu höheren lfd. Zuweisungen oder Zuschüssen oder Leistungsentgelten an ausgegliederte Bereiche. Trotzdem: In Anbetracht des Stabilitätspaktes und der Notwendigkeit zur Begrenzung der Konsumausgaben wird es nunmehr darauf ankommen, in beiden Bereichen (Personalausgaben und lfd. Zuweisungen und Zuschüsse) die Konsolidierungsanstrengungen wieder 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 Ideal-

form 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 steigenden Ausgaben für laufende Zuweisungen und Zuschüsse geben deshalb Veranlassung zum neuen Nachdenken, ob die bisherigen Ausgliederungen wirklich für die Konsolidierung der Kommunalfinanzen im Gesamten etwas gebracht haben. Realismus statt Euphorie ist bei der Ausgliederung von kommunalen Einrichtungen jedenfalls dringend angebracht.

Nachdem die Sachausgaben (Verwaltung und Betrieb) in 2001 um 5,1 vom Hundert angestiegen waren, liegt die Steigerungsrate im ersten Halbjahr 2002 mit + 0,4 vom Hundert wieder auf Konsolidierungskurs. Dennoch sind vor allem durch die Energiepreisentwicklung neue Belastungen im kommenden Jahr 2003 nicht auszuschließen.

Im Einzelnen verlief die bisherige Entwicklung wie folgt:

Lfd. Sachaufwand (Verwaltung u. Betrieb)			
in 1.000 Euro			
2000	2001	30.06.2001	30.06.2002
6.725.040 + 1,2 v.H.	7.069.163 + 5,1 v.H.	3.271.327	3.284.000 + 0,4 v.H.

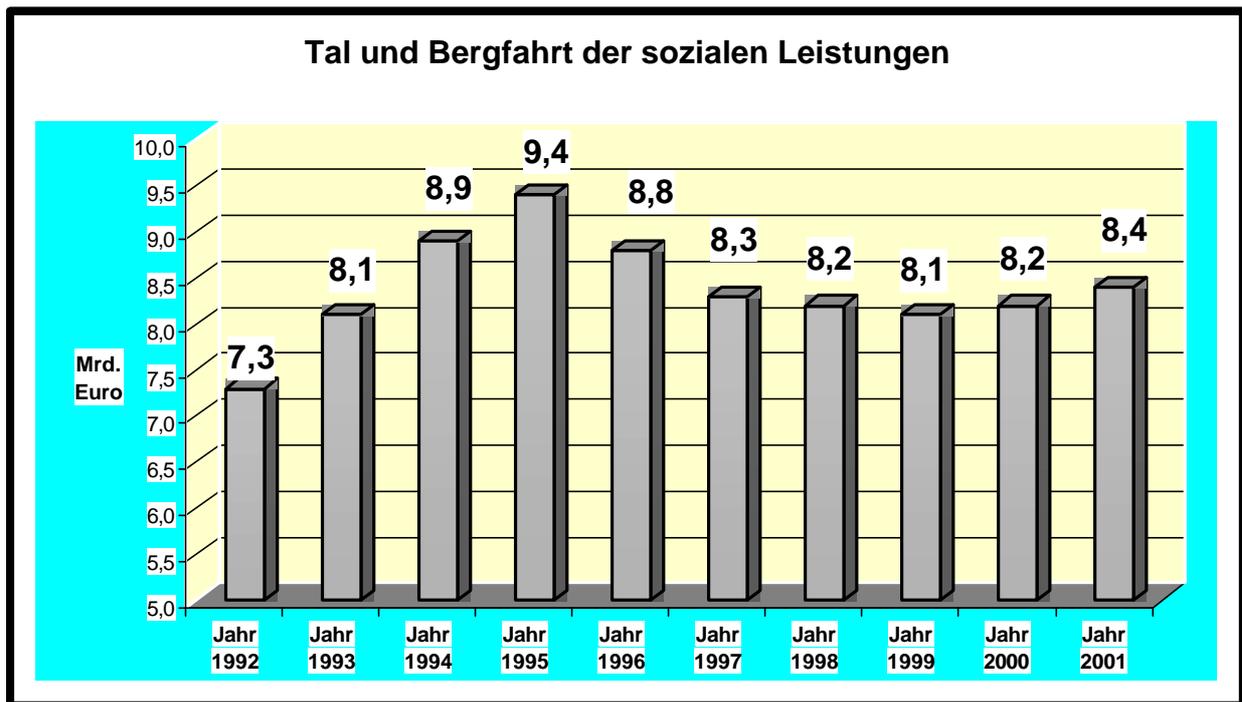
Entwicklung der sozialen Leistungen der Kommunen

Ein zweites aktuelles Schwerpunktthema dieses Kommunalfinanzberichtes soll die Entwicklung der sozialen Leistungen mit den Ursachen für den deutlichen Anstieg im ersten Halbjahr 2002 sein:

Die sozialen Leistungen der Kommunen in NRW sind 2001 bereits mit + 3,1 vom Hundert und nunmehr im ersten Halbjahr 2002 mit 4,1 vom Hundert wieder stärker angestiegen. In einer Presseerklärung zum Verlauf der Sozialhilfeausgaben (in der

Abgrenzung der amtlichen Sozialhilfestatistik) hat das Statistische Bundesamt kürzlich auf einen Rückgang bei der Hilfe zum Lebensunterhalt im bundesweiten Ergebnis für 2001 hingewiesen. Die vom Statistischen Bundesamt für das Jahr 2001 berichteten bundesweiten Daten zur Sozialhilfe decken sich weitgehend mit den für NRW festzustellenden Entwicklungen. Allerdings darf nicht verkannt werden, dass dem vom Statistischen Bundesamt hervorgehobenen leichten Rückgang der Hilfe zum Lebensunterhalt (bundesweit – 2,3 v.H.; Land NRW – 1,7 v.H.) starke Steigerungen bei der Hilfe zur Pflege (vor allem bei der Eingliederungshilfe) entgegenstehen. Insgesamt sind die sozialen Leistungen der Kommunen in NRW 2001 (wie auch bundesweit) wieder stärker angestiegen.

Die vergangenen Entwicklungen der sozialen Leistungen (in der Abgrenzung der amtlichen Kassenstatistik) stellen sich wie folgt dar:



(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 ua.), alle Leistungen der Jugendhilfe, die Leistungen nach dem Flüchtlingsaufnahmegesetz, des Asylbewerberleistungsgesetzes und künftig (ab 2003) auch die neuen Leistungen nach dem Grundsi-cherungsgesetz.)

Die kommunalen Sozialausgaben in NRW befanden sich vor dem Beginn der Konsolidierungsphase Mitte der neunziger Jahre mit der Einführung der Pflegeversicherung - auch im bundesweiten Vergleich - auf einem äußerst hohen Niveau. Traditionell waren die Pro-Kopf-Ausgaben in den süddeutschen, nunmehr auch in den neuen Ländern, stets niedriger als in den Stadtstaaten und - bei den Flächenländern - in NRW. In den städtischen Verdichtungsgebieten sind die Sozialhilfeausgaben höher als in ländlichen Bereichen. Folgerichtig führt das im nordrhein-westfälischen Finanzausgleich auch auf der Bedarfsseite zur sog. Einwohnerveredelung mit dem Verlauf der Hauptansatzstaffel, die sich wesentlich aus den Belastungen der Einzelpläne 4 (Soziale Leistungen) erklärt.

Mehrere Jahre konnten die kommunalen Sozialleistungsausgaben in NRW zurückgeführt werden bzw. blieb der Anstieg im Bereich von unter 1,0 vom Hundert. Neben den Auswirkungen aus der Einführung der Pflegeversicherung 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. Deshalb sind die vom Statistischen Bundesamt für den Verlauf der Hilfe zum Lebensunterhalt in 2001 berichteten Daten nicht wirklich überraschend. Das gilt auch für die etwas entspanntere Situation bei den Ausgaben für Asylbewerber in 2001.

Dem steht allerdings eine besorgniserregende Entwicklung bei den Ausgaben für die Hilfe zur Pflege gegenüber. Insbesondere die Eingliederungshilfen für Behinderte haben 2001 eine Anstiegsdynamik (in NRW + 6,1 v.H. !!!) entwickelt, die zu neuen starken Belastungen der Haushalte der Landschaftsverbände und der Kreise und kreisfreien Städte geführt haben.

Mit dem Haushaltsjahr 2001 ist deshalb insgesamt sogar die bisherige Konsolidierungsphase bei den sozialen Leistungen zu Ende gegangen; es ergab sich in NRW eine die Kommunalfinanzen wieder stark belastende Anstiegsrate von 3,1 vom Hundert (amtliche Kassenstatistik) bzw. + 1,9 vom Hundert (amtliche Sozialhilfestatistik).

Im ersten Halbjahr 2002 verstärken sich diese Entwicklungen sogar noch weiter; es ergab sich eine die Kommunalfinanzen wieder stark belastende Anstiegsrate von 4,1 vom Hundert:

Soziale Leistungen u.ä.			
in 1.000 Euro			
2000	2001	30.06.2001	30.06.2002
8.166.794 + 0,7 v.H.	8.417.236 + 3,1 v.H.	4.278.931	4.455.424 + 4,1 v.H.

Für die kommunale Finanzentwicklung in den kommenden Haushaltjahren wird es von besonderer Bedeutung sein, wie sich diese Belastungen bei den sozialen Leistungen im Gesamten weiter entwickeln. Die Regelsätze für die Hilfe zum Lebensunterhalt haben sich 2001 und 2002 weitgehend entsprechend der Inflationsrate erhöht. Die Kindergelderhöhung zum 01.01.2002 wird sich – anders als im Vorjahr – entlastend auf die Sozialhilfe auswirken, weil die Erhöhungsbeträge auf die Hilfe zum Lebensunterhalt angerechnet werden.

Nunmehr können steigende Fallzahlen bei der Hilfe zum Lebensunterhalt und bei der Hilfe zur Pflege allerdings auch zu neuen Mehrbelastungen führen. Andererseits besteht mit der Zusammenführung von Aufgabenerfüllung und Ausgabenkompetenz durch das 2. Modernisierungsgesetz des Landes eine Hoffnung auf entlastende Wirkungen. Die kommunalen Spitzenverbände gehen aber davon aus, dass sich die Ausgaben für soziale Leistungen 2002 und in den folgenden Jahren wieder deutlicher (d.h. auf eine Zuwachsrate von über 3,0 vom Hundert) erhöhen könnten. Das Halbjahresergebnis 2002 bestätigt diese Einschätzung zumindest für 2002. Demgegenüber kalkulieren die Orientierungsdaten des Landes im mittelfristigen Zeitraum mit engeren Zuwachsraten. Sollte sich diese Erwartung als nicht tragfähig erweisen, stehen die Kommunalfinanzen in NRW im kommenden Jahr vor noch größeren Problemen, als sie ohnehin bereits auf Grundlage der jetzigen Einschätzungen bestehen. Auch 2003 könnte die Schere zwischen neuen Ausgabenbelastungen aus sozialen

Leistungen und Einnahmenentwicklung bei den kommunalen Steuern (Bsp.: Erhöhung der Gewerbesteuerumlage) weiter auseinander geraten.

Auch im Hinblick auf den Stabilitätspakt ist die Entwicklung der sozialen Leistungen von besonderer Bedeutung. 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 Zusammenführung der Arbeitslosenhilfe mit der Sozialhilfe bergen für die Kommunen Chancen oder Risiken, je nach dem, welche Richtungen des Bundesgesetzgeber einschlägt. Ob die Kommunen bei der Konsolidierung ihrer gesamten Ausgaben weitere Fortschritte erzielen können, wird wesentlich von der Entwicklung der Ausgaben für soziale Leistungen abhängen. Neue gesetzliche Leistungsverpflichtungen ohne vollen finanziellen Ausgleich wären allerdings „der Sprengsatz“ für die kommunalen Haushalte. Die Kommunen sind schon heute mit gesetzlichen Leistungsansprüchen vor allem bei den sozialen Leistungen an der Grenze der Belastbarkeit angekommen.

Zinsausgaben

Bei den Zinsausgaben ergaben sich im ersten Halbjahr 2002 vor allem aufgrund der zinsniedrigen Kapitalmarktentwicklung Entlastungen:

Zinsausgaben			
in 1.000 Euro			
2000	2001	30.06.2001	30.06.2002
1.609.293 - 2,4 v.H.	1.644.861 + 2,2 v.H.	764.668	747.347 - 2,3 v.H.

Offenbar führen selbst die hohen Kassenkredite noch nicht zu einem Anstieg, künftige Zinsrisiken sind aber je nach Marktentwicklung nicht auszuschließen. Die Kassenkredite sind in mehrfacher Hinsicht für die Stabilität der Kommunalfinanzen eine Gefahr. Zum Einen stellen sie je nach vertraglicher Gestaltung keine für die Zukunft ab-

gesicherte 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, wäre dies sehr belastend vor allem für die Fehlbetragshaushalte der HSK - Kommunen.

Umlagen

Die Umlagen an Kreise, Landschaftsverbände und den KVR gehen als in Einnahme und Ausgabe durchlaufende Posten der gesamten Kommunalfinzen 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 im ersten Halbjahr 2002 insgesamt wie folgt entwickelt:

Umlagen an Kreise, Landschaftsverbände und den KVR			
in 1.000 Euro			
2000	2001	30.06.2001	30.06.2002
6.949.496 + 3,3 v.H.	6.480.802 - 6,7 v.H.	3.253.805	3.233.558 - 0,6 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. Jetzt ergibt sich aber vor allem wegen der starken Zusatzbelastungen bei den Eingliederungshilfen, den Folgen aus dem neuen Grund-

sicherungsgesetz und den für das kommende Jahr infolge der Abrechnung des Steuerverbundes auf die Umlagegrundlagen eine neue Situation. Auch Landschaftsverbände und Kreise werden von den finanziellen Realitäten eingeholt. Planspiele mit defizitären Umlagehaushalten werden schon gespielt.

Laufende Zuweisungen und Zuschüsse

Stärker als erwartet hatten bereits in 2001 die laufenden Zuweisungen und Zuschüsse in den kommunalen Verwaltungshaushalten zugenommen, Dieser Trend hat sich auch im ersten Halbjahr 2002 weiter fortgesetzt:

Übrige lfd. Zuweisungen und Zuschüsse der kommunalen Verwaltungshaushalte			
in 1.000 Euro			
2000	2001	30.06.2001	30.06.2002
6.179.326 + 4,5 v.H.	6.702.055 + 8,5 v.H.	3.191.613	3.393.582 + 6,3 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 intensiverer Prüfung aufzufordern, ob in jedem Einzelfall eine Ausgliederung kommunaler Aufgaben aus wirtschaftlichen Gründen 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 eher 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 Konsolidierungslinie zurückzukehren

Ausgaben der kommunalen Vermögenshaushalte

Die Ausgaben der kommunalen Vermögenshaushalte sind im Haushaltsjahr 2001 um 3,0 vom Hundert zurückgegangen. Im ersten Halbjahr 2002 ergab sich ein weiterer Rückgang um 4,8 vom Hundert. Reduziert haben sich dabei nochmals – wenn auch abgeschwächt - die kommunalen Sachinvestitionen (- 1,3 v.H.). Zurückgegangen sind vor dem Hintergrund der leeren Kassen weiterhin auch die Zuführungen an Rücklagen (- 28,3 v.H. = rd. – 133 Mio. Euro), während die Schuldentilgungen am Kreditmarkt leicht anstiegen (+ 1,0 v.H.).

Kommunale Sachinvestitionen

Bemerkenswert ist vor allem, 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:

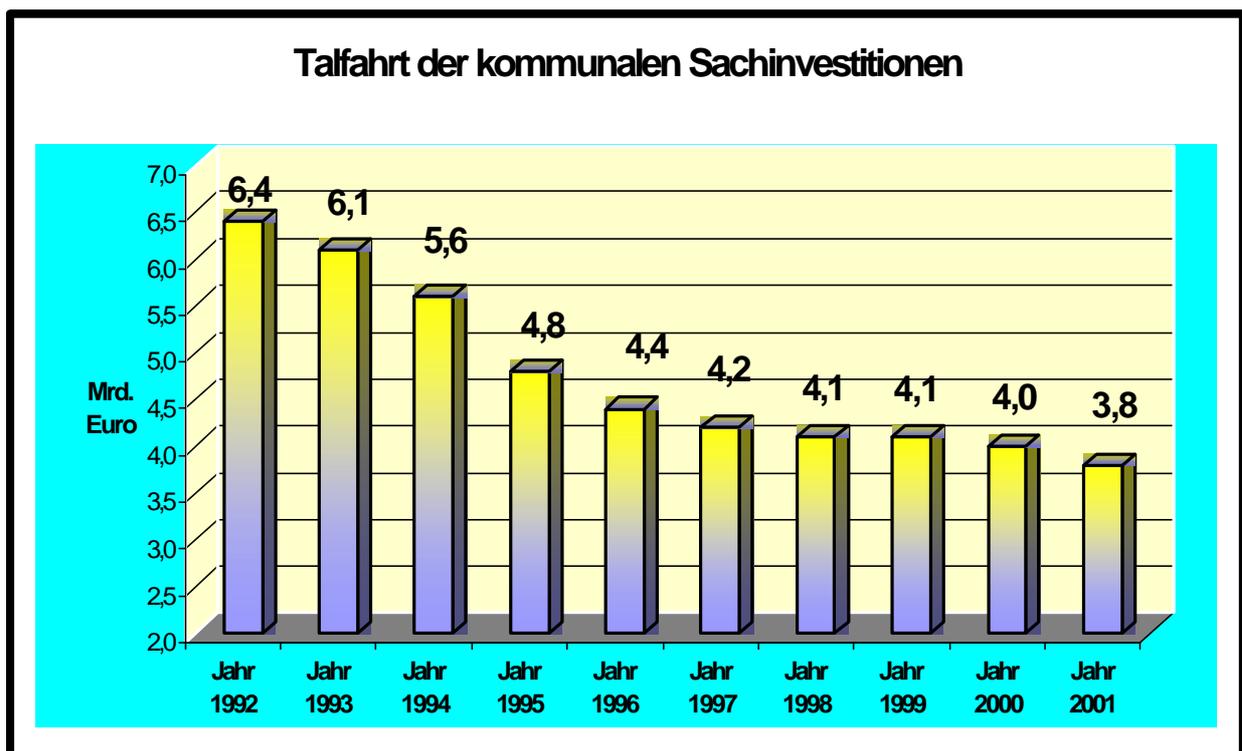
Kommunale Sachinvestitionen			
in 1.000 Euro			
2000	2001	30.06.2001	30.06.2002
4.033.755 - 1,3 v.H.	3.815.883 5,4 v.H.	1.559.866	1.539.554 - 1,3 v.H.

In einem dritten Schwerpunkt dieses Kommunalfinanzbericht sollen Zusammenhänge zwischen der Investitionsbereitschaft und der Investitionsfähigkeit der Kommunen vor dem Hintergrund defizitären Verwaltungshaushalte aufgezeigt werden:

Wirkung kommunaler Investitionen

Die kommunalen Investitionen stellen den wesentlichen Teil der Investitionstätigkeit der öffentlichen Hand dar. So wurden von den Gemeinden (GV), ihren Zweckverbänden und Krankenhäusern rund 64 vom Hundert der Sachinvestitionen der öffentlichen Hand getätigt (Stand einer Untersuchung aus 1996). Nach der zuletzt (Stand einer Untersuchung aus 1996). Nach der zuletzt verfügbaren amtlichen Finanzstatistik betragen die Bauausgaben der Kommunen 1999 bundesweit rd. 18,9 Mrd. EUR und hatten damit einen Anteil an den gesamtstaatlichen Bauausgaben von 59,8 vom Hundert.

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



Der Rückgang der kommunalen Investitionstätigkeit seit 1992, der durch eine erhebliche Verschlechterung der finanziellen Situation der Gemeinden, aber auch der Länder ausgelöst wurde, führt zunehmend zu Lücken in der Deckung des kommunalen Bedarfs. Für die wirtschaftliche Entwicklung der Bauwirtschaft, aber auch vor allem der kleineren mittelständischen Handwerksbetriebe sind die kommunalen Investitio-

nen und Unterhaltungsaufträge von besonderer Bedeutung. Darauf haben auch die Handwerkskammern und die Industrie- und Handelskammern in letzter Zeit verstärkt hingewiesen. In einem Gutachten des RWI (Rheinisch – Westfälische Institut für Wirtschaftsforschung) zu den „Auswirkungen staatlich geförderter Maßnahmen zur Stadtentwicklung und Stadterneuerung auf die gesamtwirtschaftliche Produktion, die Beschäftigung und die öffentlichen Finanzen“ vom Juni 1997 (Landtag Vorlage 12/1577) u.a. festgestellt:

- Für die Stadterneuerung und –sanierung haben Bund, Länder und Gemeinden in den letzten Jahren durchschnittlich 4,5 Mrd. DM bereitgestellt. Hiervon entfällt, wie die Auswertung größerer Projekte zeigt, ein knappes Viertel auf Einkommenstransfers (z.B. Grunderwerb und Entschädigungen für Vermögensverluste), der überwiegende Teil jedoch – nämlich 3,5 Mrd. DM – steht für Produktions – und beschäftigungswirksame Bauinvestitionen zur Verfügung.
- Öffentliche Mittel für den Städtebau in Höhe von 3,5 Mrd. DM mobilisieren nach den bisher vorliegenden Erfahrungen privates Kapital in Höhe von 6,3 Mrd. DM, führen also letztlich zu einer Erhöhung der Baunachfrage um 9,8 Mrd. DM.
- Vorleistungseffekte (Elektrotechnik, Stahlbau, Handel und Verkehr) erhöhen die gesamtwirtschaftliche Produktion nach Einschätzung des RWI auf 19,2 Mrd. DM, dies entspreche einem „Vorleistungsmultiplikator“ von 1,95.
- Durch zusätzliche Impulse aus der Wertschöpfung aus entstandenen Einkommen in den Konsum erhöhe sich der „Vorleistungs- und Einkommensmultiplikator“ auf 2,43.

Wenn solche gutachtlichen Ermittlungen (es gibt gerade für den Bereich der Städtebauförderung noch eine Reihe ähnlicher Untersuchungen) stets auch interessenorientiert zur Absicherung von Art und Höhe von Förderprogrammen gefertigt werden, kann im Ergebnis nicht bezweifelt werden, dass kommunale Investitionen für die wirtschaftliche Entwicklung stark fördernde Effekte auslösen. Rückläufige kommunale Investitionen verstärken dagegen wirtschaftlich rezessive Tendenzen.

Kommunale Investitionsbedarfe: Studie des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu)

Zu den kommunalen Investitionen liegt aktuell eine interessante Studie des Deutschen Instituts für Urbanistik „Der kommunale Investitionsbedarf in Deutschland – Eine Schätzung für die Jahre 2000 bis 2009“ vor (Difu - Beiträge zur Stadtentwicklung - Bibliothek: K 2500). Nach eingehender Analyse vieler kommunaler Aufgabengebiete kommt Difu zu der Einschätzung eines kommunalen Investitionsbedarfs

2000 bis 2009 allein in den alten Bundesländern von ca. rd. 900 Mrd. DM (bei unterstelltem Anteil nach dem „Königssteiner Schlüssel“ von rd. 27 %) entfielen rd. 243 Mrd. DM auf die NRW – Gemeinden, das wären ca. 24,3 Mrd. DM oder 12,4 Mrd. Euro pro Jahr. Im vergangenen Haushaltjahr 2001 betrugen die kommunalen Sachinvestitionen in NRW rd. 3,8 Mrd. Euro.

Die „Bedarfe“ wurden zwar von Difu in den einzelnen Abschnitten (zum Beispiel bei den Schulen mit demografischen Daten und dem Alter der Schulgebäude und den vorhandenen und abgängigen Nutzungsflächen) mit gewisser Akribie ermittelt, dennoch haftet ihnen in Anbetracht der Finanzierungsrealitäten eine „**gewisse Utopie**“ an. Im Kern sind allerdings viele Thesen der Untersuchung nicht zu bestreiten. Dazu gehören insbesondere folgende Feststellungen:

- Die kommunale Infrastruktur stellt eine wesentliche Voraussetzung für die Lebensqualität der Bürger dar, für erfolgreiches Wirtschaften von Industrie und Gewerbe, aber auch für die Kommunalverwaltungen selbst. Eine funktionsfähige kommunale Infrastruktur gehört zu den wesentlichen Elementen unserer Volkswirtschaft.
- Seit 1992 sind die Investitionen der Kommunen in den alten Bundesländern zurückgefahren worden. Der Rückgang beträgt bis 1999 rd. ein Viertel des Volumens von 1992. Nur ein kleinerer Teil dieses Rückgangs ist auf Ausgliederungen aus dem kommunalen Haushalt zurückzuführen.
- Das Bauvolumen der Kommunen in den alten Ländern ist längerfristig sowohl absolut als auch relativ zurückgegangen. Es hat Ende der 90 er Jahre ungefähr den Stand von Anfang der 60 er Jahre erreicht. Anders als bei den Baumaßnahmen sind die Ausgaben der Kommunen für den Erwerb von Ausrüstungen in den letzten Jahren gestiegen.
- In den neuen Bundesländern war die Investitionstätigkeit durch einen hohen unmittelbaren Bedarf und großzügig zur Verfügung gestellten Finanzierungsmitteln geprägt. Wenngleich auch hier ein deutlicher Rückgang zu verzeichnen ist, so erreichte das Investitionsvolumen bezogen auf den einzelnen Einwohner doch ein Niveau, das weit über dem der westdeutschen Kommunen lag.
- Mehr als bisher ist das Augenmerk auf den Erhaltungsbedarf (Folgekosten) bei Investitionsentscheidungen zu legen. Dazu wird nach Auffassung von Difu im übrigen die Einführung des kaufmännischen Rechnungswesens beitragen, die „sehr schnell zeigen wird, in welchem Umfang die Städte und Gemeinden derzeit in einigen Bereichen unterinvestieren“.

- Kommunale Aufgaben können nur erfüllt werden, wenn den Städten und Gemeinden dazu das entsprechende Personal, die Sachausstattungen und auch die dazu gehörende Ausstattung mit Bauten und Ausrüstungen zur Verfügung stehen. Daher (so difu) hat der Staat (Bund und Länder) die Kommunen mit den notwendigen Finanzmitteln (einschließlich eigener Steuern) auszustatten.

Die in der Politik manchmal anzutreffende „Sättigungsthese“, wonach weitere kommunale Investitionen überflüssiger Luxus seien, muss nach den Untersuchungsergebnissen der Difu Studie relativiert werden, selbst wenn man die exorbitant hohe Bedarfseinschätzung nicht teilt. Nicht zu widerlegen ist allerdings die These, dass ein funktionsfähiges kommunales Infrastrukturangebot eines der wesentlichen Elemente unserer Volkswirtschaft ist. Das hat gerade die „Wiederaufbauphase der kommunalen Infrastruktur“ in den neuen Bundesländern Anfang der neunziger Jahre nachhaltig gezeigt.

Bedeutung der Finanzentwicklung für die Investitionsbereitschaft und –fähigkeit der Kommunen

Zusammenhänge zwischen defizitären Verwaltungshaushalten und der Investitionsentwicklung werden in den bisherigen Diskussionen um öffentliche Finanzen und Wirtschaftsentwicklung vernachlässigt. Bei Verantwortungsträgern in Bund und überwiegend auch in Ländern sind die Folgen und Wirkungen aus der Trennung der kommunalen Haushaltswirtschaft in einen Verwaltungshaushalt (Betriebskosten und laufende Einnahme) und Vermögenshaushalt (Investitionskosten und „außerordentliche Finanzierungen wie Zweckzuweisungen und Kreditaufnahmen) oftmals nicht hinreichend bekannt.

Die kommunale Finanzlage wird auch heute noch manchmal – auch interessenbedingt bei den Verteilungskämpfen zwischen den Ebenen Bund, Länder und Kommunen - fehlinterpretiert, wenn man - wie bei Bundes und Landesfinanzen üblich - das Ergebnis des Gesamthaushalts mit dem sog. Finanzierungssaldo und die Nettokreditaufnahme allein betrachtet.

Anders als bei Bund und Land schieben aber defizitäre Städte Fehlbeträge der Verwaltungshaushalte vor sich her, weil sie rechtlich nicht mit regulären Kreditaufnahmen finanziert werden dürfen. Betroffene Gemeinden (in NRW im wesentlichen die sog. Haushaltssicherungskommunen) vergeht die Möglichkeit und „die Lust“ am In-

vestieren, so lange der Verwaltungshaushalt (Betriebshaushalt) nicht ausgeglichen ist. Auf das Privatbudget übertragen: kein wirtschaftlich denkender Privathaushalt würde – vorausgesetzt das Girokonto wäre um ein Jahresgehalt überzogen in roten Zahlen – auf die Idee kommen, sich in dieser Situation ein neues Haus auf Kredit zu finanzieren oder ein neues Luxusauto anzuschaffen. Einige HSK – Kommunen befinden sich aber in einer vergleichbaren Situation wie dieser Privathaushalt.

Eckpunkte kommunaler Investitionsfähigkeit:

- Kommunale Investitionen sind heute faktisch weniger vom vorhandenen Bedarf oder von Förderangeboten des Bundes oder des Landes bestimmt als
- von der die Möglichkeit oder Fähigkeit der Kommunen, Baumaßnahmen ohne Gefährdung des Haushaltsausgleichs finanzieren zu können.
- Anders als bei Bund und Ländern ist der Weg in die zusätzliche Kreditfinanzierung von Investitionen bei den Kommunen vom Zustand ihres Verwaltungshaushalts abhängig. Je höher der Fehlbetrag im Verwaltungshaushalt und je länger die Zeitdauer einer notwendigen Konsolidierung der in Vorjahren entstandenen Fehlbeträge, um so stärker nimmt die Bereitschaft und auch die haushaltsrechtliche Möglichkeit ab, neu zu investieren.
- Der „Königsweg“ zur Stärkung der kommunalen Investitionen ist aus unserer Sicht weniger in neuen „Förderprogrammen mit Zweckzuweisungsangeboten“ zu sehen. Er besteht vielmehr darin, die kommunale Finanzausstattung nachhaltig zu verbessern.
- Wenn mehr oder – im Idealfall alle - Kommunen ihren Verwaltungshaushalt ausgleichen könnten (würden), werden sie auch wieder mehr investieren, weil – siehe Difu Untersuchung – Investitionsbedarfe in vielen kommunalen Aufgabenbereichen, (Schulen, Straßen, Abwasserbeseitigung u.a.) grundsätzlich vorhanden sind.
- Gesunde Kommunalfinanzen liegen deshalb im Interesse aller wirtschaftspolitisch Verantwortlichen in Bund und Ländern.

**Zusammenfassung
und
Ausblick auf 2003**

**Kommunalfinanzbericht
des Innenministeriums des Landes Nordrhein – Westfalen
„Talfahrt der Einnahmen geht weiter !“**

Der Gewerbesteuereinbruch hat sich im ersten Halbjahr 2002 sogar noch verstärkt fortgesetzt. Neue Belastungen ergeben sich bei den sozialen Leistungen vor allem durch den starken Anstieg der Ausgaben für Eingliederungshilfen. Die kommunalen Investitionen sind bereits im elften Jahr rückläufig. Die Zahl der Haushaltssicherungskonzepte stieg 2002 von 98 auf 108 HSK an. In 33 Städten und Gemeinden werden Haushalte nach den Notregeln der vorläufigen Haushaltswirtschaft (§ 81 GO NRW) geführt. Für 2003 sind aus heutiger Sicht eher neue Belastungen (z.B. Entwicklung von Zuweisungen des Landes, höhere Gewerbesteuerumlage, neues Grundsicherungsgesetz) zu erwarten.

Die Kommunalfinanzen in Nordrhein-Westfalen sind im Gesamten in schlechtem Zustand. Die starke Abhängigkeit von wirtschaftlichen Entwicklungen und die Aufgabenzementierung durch viele gesetzliche Leistungsansprüche führen zu einer Überforderung, die teilweise auch einhergeht mit längerfristigen örtlichen und hausgemachten Ursachen aus leichtfertiger Haushalts- und Finanzpolitik mit einer Präferenz von kostenaufwendigen Prestigeobjekten. Rückblickend wird klar, dass von einigen HSK – Kommunen in den neunziger Jahren die Chancen auf eine Konsolidierung vernachlässigt wurden, weil man glaubte, stets ansteigende Steuereinnahmen und Landeszuweisungen würden für einen Ausgleich von Fehlbeträgen des Verwaltungshaushalte mit der Zeit sorgen, ohne eigene Ausgabenansprüche reduzieren zu müssen. Insoweit wurden Chancen der selbstverwaltungsfreundliche Konsolidierungsregelung der Gemeindeordnung in Nordrhein – Westfalen (§ 75 Abs. 4 GO NRW) vernachlässigt. Nun gibt es keine Alternative: Defizitäre Kommunalhaushalte müssen

wieder in Ordnung gebracht werden. Dort, wo es die individuelle Haushaltssituation erlaubt, muss der Paradigmenwechsel eingeleitet werden: Investitionen müssen gegenüber Konsumausgaben Priorität erhalten.

Die aktuellen Bestrebungen zu einer Gemeindefinanzreform wecken auf der kommunalen Ebene neue Hoffnungen auf eine nachhaltige 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 einen wichtigen Schritt getan. Aus kommunaler Sicht bedarf es dringend einer Stärkung ihrer Finanzausstattung, wenn die kommunalen Haushalte dauerhaft wieder ausgeglichen sein sollen. Aber auch eine Entlastung der Kommunen auf der Ausgabenseite steht auf dem Prüfstand. Die Vorschläge der Hartz – Kommission zur Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe sind auch für die Kommunen von besonderer Bedeutung. Veränderungen stehen aber auch hier vor der Notwendigkeit, gleichzeitig die Belastungen zwischen den Ebenen Bund, Länder und Gemeinden in eine Gesamtbetrachtung einzubeziehen. Das wird nicht einfach, weil alle Ebenen für sich eine finanzielle Überforderung geltend machen. Fest steht aber: Die Kommunen haben angesichts ihrer dramatischen Finanzsituation Anspruch auf die Unterstützung von Bund und Land.

**Kommunal финанzen 2002
in Nordrhein-Westfalen:
„Talfahrt der Einnahmen geht weiter !“**

A n l a g e

Tabelle mit den Ergebnissen
der amtlichen Kassenstatistik
der Gemeinden (GV) in NRW
2000 und 2001
sowie
1. Halbjahr 2002
im Vergleich
zum 1. Halbjahr 2001

**Innenministerium
des Landes Nordrhein-Westfalen**

Düsseldorf, im Oktober 2002

Kommunale Finanzentwicklung 2002
Gemeinden (GV) Nordrhein - Westfalen insgesamt
in 1000 Euro / Veränderung in v.H.

Einnahmen der Verwaltungshaushalte

Amtliches Ergebnis

Einnahmeart	2000	v.H.	2001	v.H.	30.06.2001	30.06.2002	v.H.
Steuern u. ähnl. Einnahmen (netto)	14.369.997	2,6	13.491.793	-6,1	5.740.573	4.998.338	-12,9
darunter:							
- Grundsteuern A und B	2.138.684	2,8	2.189.348	2,4	1.033.276	1.071.475	3,7
- Gewerbesteuer (netto)	5.563.952	2,0	4.914.665	-11,7	2.840.006	2.279.445	-19,7
- Anteil an der Einkommensteuer	5.796.803	3,4	5.513.376	-4,9	1.588.252	1.377.430	-13,3
- Anteil an der Umsatzsteuer	692.430	0,2	690.742	-0,2	183.831	176.067	-4,2
- sonst. Steuern u. ähnl. Einnahmen	178.128	0,2	183.662	3,1	95.208	93.921	-1,4
Lfd. Zuweisungen / Zuschüsse, Erstattungen	9.510.173	7,0	9.447.157	-0,7	5.260.509	5.129.449	-2,5
- vom Bund	274.723	-5,3	223.908	-18,5	73.326	79.346	8,2
- vom Land	8.249.970	9,2	8.070.363	-2,2	4.746.141	4.679.629	-1,4
-- darunter: allgemeine Zuweisungen	6.367.154	9,2	6.282.350	-1,3	3.880.901	3.820.040	-1,6
-- zusätzlich:							
Gemeindeanteil an der Kompensation	411.902	7,6	461.610	12,1	127.992	96.143	-24,9
- vom sonst. öffentl. Bereich	279.081	-14,8	266.048	-4,7	85.886	74.188	-13,6
- vom nichtöffentl. Bereich	706.399	-2,2	886.838	25,5	355.156	296.286	-16,6
Gebühren, sonst. Entgelte	5.725.844	-0,2	5.519.477	-3,6	2.639.490	2.652.185	0,5
Erwerbseinnahmen (Gewinn-, Konzessionsabgaben etc)	3.719.337	-4,8	4.074.020	9,5	1.687.315	1.601.916	-5,1
Einnahmen der lfd. Rechnung	33.737.253	2,5	32.994.057	-2,2	15.455.879	14.478.031	-6,3
Umlagen von Gemeinden / Kreisen	6.939.357	2,6	6.507.475	-6,2	3.209.306	3.196.557	-0,4
Lfd. Zuweis., Erstattungen v. gleicher Ebene	613.217	7,8	1.004.117	63,7	412.452	484.062	17,4
Nettostellungen beim Verwaltungshaushalt	4.469.303	-4,7	4.460.982	-0,2	1.933.784	1.960.779	1,4
- innere Verrechnungen	1.170.068	1,4	1.242.392	6,2	613.355	635.695	3,6
- Kalkulatorische Einnahmen	1.127.977	-4,4	1.215.555	7,8	589.687	466.920	-20,8
- Zuführungen vom Vermögenshaushalt	798.741	-21,1	681.763	-14,6	392.029	531.569	35,6
- Gewerbesteuerumlage	1.372.517	2,2	1.321.272	-3,7	338.713	326.595	x
Einnahmen der Verwaltungshaushalte	45.759.130	1,8	44.966.631	-1,7	21.011.421	20.119.429	-4,2

Kommunale Finanzentwicklung 2002
Gemeinden (GV) Nordrhein - Westfalen insgesamt
in 1000 Euro / Veränderung in v.H.

Einnahmen der Vermögenshaushalte

Einnahmeart	2000	v.H.	2001	v.H.	30.06.2001	30.06.2002	v.H.
Rückflüsse von Darlehen	127.445	-64,6	173.765	36,3	88.602	250.770	183,0
Veräußerung von Vermögen	1.471.244	-9,2	1.360.630	-7,5	656.702	715.492	9,0
Beiträge u. ähnliche Entgelte	374.911	-7,1	328.945	-12,3	148.802	119.482	-19,7
Investitionszuweisungen insgesamt	1.809.820	-0,6	1.553.828	-14,1	567.397	613.652	8,2
- vom Bund	37.723	-63,0	59.371	57,4	13.893	10.882	-21,7
- vom Land	1.675.342	3,3	1.411.243	-15,8	513.548	570.131	11,0
- vom sonstigen öffentlichen Bereich	6.806	-30,2	3.498	-48,6	1.593	796	-50,0
- vom nichtöffentlichen Bereich	89.949	3,2	79.716	-11,4	38.363	31.843	-17,0
Schuldenaufnahme beim öffentl. Bereich	17.190	-10,7	18.358	6,8	8.431	8.105	-3,9
Einnahmen der Kapitalrechnung	3.800.610	-10,0	3.435.526	-9,6	1.469.934	1.707.501	16,2
Nettostellungen beim Vermögenshaushalt:	1.599.262	3,1	1.695.169	6,0	1.232.269	1.150.679	-6,6
Zuführungen v. Verwaltungshaushalt	1.542.305	3,1	1.633.958	5,9	1.209.089	1.121.279	-7,3
Investitionszuweisungen v. gleicher Ebene	41.744	4,0	51.295	22,9	18.207	16.169	-11,2
Ein. aus d. Abwicklung von Baumaßnahmen	15.213	4,1	9.916	-34,8	4.973	13.231	166,1
Besondere Finanzierungseinnahmen	2.918.826	-3,4	2.867.950	-1,7	1.157.408	1.394.461	20,5
- Entnahmen aus Rücklagen	481.454	-18,6	583.407	21,2	291.106	426.501	46,5
- Schuldenaufnahme am Kreditmarkt	2.429.712	1,4	2.280.128	-6,2	864.812	966.255	11,7
- Aufnahme innerer Darlehen	7.660	-76,5	4.415	-42,4	1.490	1.705	14,4
Einnahmen der Vermögenshaushalte	8.318.698	-5,4	7.998.645	-3,8	3.859.611	4.252.641	10,2
Einnahmen ohne besondere Finanz. vrg.	37.537.863	1,0	36.429.583	-3,0	16.925.813	16.185.532	-4,4

Kommunale Finanzentwicklung 2002
Gemeinden (GV) Nordrhein - Westfalen insgesamt
in 1000 Euro / Veränderung in v.H.

Ausgaben der Verwaltungshaushalte

Ausgabeart	2000	v.H.	2001	v.H.	30.06.2001	30.06.2002	v.H.
Personalausgaben	10.162.850	1,0	9.774.286	-3,8	4.583.085	4.686.544	2,3
Lfd. Sachaufwand (Verw. und Betrieb)	6.725.040	1,2	7.069.163	5,1	3.271.327	3.284.000	0,4
Zinsausgaben	1.609.293	-2,4	1.644.861	2,2	764.668	747.347	-2,3
Soziale Leistungen u.ä.	8.166.794	0,7	8.417.236	3,1	4.278.931	4.455.424	4,1
Umlagen an Kreise / LV' e / KVR	6.949.496	3,3	6.480.802	-6,7	3.253.805	3.233.558	-0,6
Übrige lfd. Zuweisungen und Zuschüsse	6.179.326	4,5	6.702.055	8,5	3.191.613	3.393.582	6,3
Ausgaben der lfd. Rechnung	32.240.225	1,4	32.576.811	1,0	15.721.671	16.119.836	2,5
Nettostellungen beim Verwaltungshaushalt	12.765.441	2,1	12.924.674	1,2	6.372.507	6.231.108	-2,2
- Zahlungen von gleicher Ebene	7.552.574	3,0	7.511.592	-0,5	3.621.758	3.680.619	1,6
- innere Verrechnungen	1.170.068	1,4	1.242.392	6,2	613.355	635.695	3,6
- kalkulatorische Kosten	1.127.977	-4,4	1.215.460	7,8	589.592	466.920	-20,8
- Gewerbesteuerumlage	1.372.517	2,2	1.321.272	-3,7	338.713	326.595	x
- Zuführungen zum Vermögenshaushalt	1.542.305	3,1	1.633.958	5,9	1.209.089	1.121.279	-7,3
Deckung von Sollfehlbeträgen	1.259.903	-36,8	1.612.078	28,0	646.571	363.453	-43,8
Ausgaben der Verwaltungshaushalte	46.265.569	0,0	47.113.563	1,8	22.740.749	22.714.397	-0,1
Fehlbetrag (-) oder Überschuß (+) d. VwH	-506.439	X	-2.146.932	X	-1.729.328	-2.594.968	X
Ausgaben der Vermögenshaushalte							

Kommunale Finanzentwicklung 2002
Gemeinden (GV) Nordrhein - Westfalen insgesamt
in 1000 Euro / Veränderung in v.H.

Ausgabeart	2000	v.H.	2001	v.H.	30.06.2001	30.06.2002	v.H.
Sachinvestitionen, darunter	4.033.755	-1,3	3.815.883	-5,4	1.559.866	1.539.554	-1,3
- Erwerb von Grundstücken etc.	1.046.180	-2,1	1.087.801	4,0	443.659	482.485	8,8
- Baumaßnahmen	2.987.575	-1,0	2.728.082	-8,7	1.116.207	1.057.069	-5,3
darunter:							
- Schulen	576.466	-0,9	619.148	7,4	225.641	223.362	-1,0
- Straßen	1.012.807	10,0	736.972	-27,2	306.227	286.467	-6,5
- Abwasserbeseitigung	411.386	-12,1	366.933	-10,8	166.912	154.156	-7,6
Gewährung von Darlehen	118.136	-47,5	150.715	27,6	26.906	43.299	60,9
Erwerb von Beteiligungen	314.257	-9,1	446.951	42,2	265.044	71.771	-72,9
Investitionszuweisungen	544.748	-1,8	605.475	11,1	223.646	213.664	-4,5
Sonstige Investitionsausgaben	1.402	-5,5	853	-39,2	589	312	-47,0
Schuldentilgung an den öffentl. Bereich	32.921	-27,4	32.209	-2,2	14.099	10.181	-27,8
Ausgaben der Kapitalrechnung	5.003.475	-4,1	5.000.791	-0,1	2.071.943	1.862.612	-10,1
Zuführungen zum Verwaltungshaushalt	798.741	-21,1	681.763	-14,6	392.029	531.569	35,6
Besondere Finanzierungsausgaben	3.206.328	7,8	3.047.684	-4,9	1.607.209	1.473.412	-8,3
- Zuführungen an Rücklagen	814.734	25,9	586.642	-28,0	469.062	336.526	-28,3
- Schuldentilgung am Kreditmarkt	2.360.232	2,7	2.392.600	1,4	1.117.255	1.128.613	1,0
- Tilgung innerer Darlehen	9.625	44,7	28.965	200,9	4.117	2.009	-51,2
- Deckung von Sollfehlbeträgen	21.737	-5,6	39.477	81,6	16.775	6.264	-62,7
Nettostellungen beim Vermögenshaushalt:	56.957	4,1	61.211	7,5	23.180	29.400	26,8
Zahlungen von gleicher Ebene	41.744	4,0	51.295	22,9	18.207	16.169	-11,2
Abwicklung von Baumaßnahmen	15.213	4,1	9.916	-34,8	4.973	13.231	166,1
Ausgaben der Vermögenshaushalte	9.065.501	-2,1	8.791.449	-3,0	4.094.361	3.896.993	-4,8
Nettokreditaufnahme	69.480		-112.472		-252.443	-162.358	
Ausgaben ohne bes. Finanzierungsverg.	37.243.700	0,7	37.577.602	0,9	17.793.614	17.982.448	1,1
Finanzierungssaldo (-) Defizit / (+) Überschuss	294.163	X	-1.148.019	X	-867.801	-1.796.916	X

Haushaltssicherungskonzepte 2002							
Umfrage Innenministerium Stand August 2002 (Beträge in 1.000 Euro)							
Stadt / Gemeinde / Kreis	Genehmigung nach § 75 GO		Laufzeit des HSK			FB nach Jahresrechnung 2001	darunter Fehlbetrag aus Vorjahren
	HSK genehmigt am:	HSK nicht genehmigt Vfz. vom:	Beginn des HSK im Jahr	originärer Ausgleich; Zieljahr:	Abbau Altfehlbeträge Zieljahr:		
1	2	3	4	5	6	9	10
Bezirk Düsseldorf							
A. kreisfreie Städte mit HSK							
Duisburg			1998	2004	2019	202.621	184.435
Essen			2000	2006	2013	85.234	0
Krefeld		25.04.2002	1993	2007	2012	162.323	121.558
Mülheim a. d. Ruhr			2001	2008	2014	10.107	8.378
Mönchengladbach			1994	2004	2010	91.000	74.200
Oberhausen (alle Daten HSK 2001)		09.08.2001	1997	2012	2022	238.081	157.387
Remscheid			1994	2015	nach 2020	34.800	35.300
Solingen		17.04.2002	1999	2004	2007	30.020	27.820
Wuppertal		liegt vor	1998	nach 2007	offen	237.200	128.218
B. kreisangehörige Kommunen mit HSK							
im Kreis Mettmann							
Heiligenhaus	25.01.2002		2002	2005	2010	1.500	0
Monheim am Rhein	02.04.2002		2001	2003	2005	7.500	0
Velbert*	2002 noch keine Vorlage		1999	2004	2001	15.500	4.066
Wülfrath *	HSK z.Zt. in Bearbeitung		2000	2004	2009	6.000	0
im Kreis Neuss							
Grevenbroich	10.01.2002		1994	2004	2009	20.613	22.400
Korschenbroich		22.01.2002	2001	2006	2009	1.269	246
Jüchen			2002	2005	entfällt	0	0
im Kreis Wesel							
Hünxe	27.03.2002		1997	2002	2003	291	0
Moers	noch nicht abgeschl.		1995	2004	2004	4.709	8.323
Bezirk Arnsberg							
A. kreisfreie Städte mit HSK							
Bochum	09.05.2001	(DHH 2001 / 02)	1991	2004	2006	25.625	42.736
Dortmund	09.07.2002		1995	2005	offen	57.200	0
Hagen	15.07.2002		1991	2010	2016	100.420	49.680

Stadt / Gemeinde / Kreis	Genehmigung nach § 75 GO		Laufzeit des HSK			FB nach Jahresrechnung 2001	darunter Fehlbetrag aus Vorjahren
	HSK genehmigt am:	HSK nicht genehmigt Vf. vom:	Beginn des HSK im Jahr	originärer Ausgleich; Zieljahr:	Abbau Altfehlbeträge Zieljahr:		
1	2	3	4	5	6	9	10
Hamm	10.05.2001	(DHH 2001 / 02)	1997	2000	2004	22.011	22.011
Herne	22.07.2002		1991	2006	2011	57.332	43.555
B. kreisangehörige Kommunen mit HSK							
im Kreis Ennepe-Ruhr							
Hattingen	liegt zur Genehmigung vor		1994	2006	2011	14.000	8.590
Herdecke	genehmigt		1997	2003	2004	212	212
Schwelm	11.04.2002		1994	2004	2007	7.627	3.779
Sprockhövel	liegt zur Genehmigung vor		1996	2000	2007	5.215	4.427
Witten	noch keine Vorlage des HSK		1992	2005	2009	76.357	67.775
im Hochsauerlandkreis							
Arnsberg	14.06.2002		1994	2005	2008	16.700	17.405
Brilon	28.02.2002		1995	2003	2005	4.061	1.853
Marsberg	07.05.2002		2000	2004	2006	0	0
Meschede	15.05.2002		1995	2002	2007	11.834	7.613
Sundern	10.04.2002		1996	2003	2006	2.327	1.194
im Märkischen Kreis							
Altena	noch keine Entscheidungsreife		1995	2005	2011	3.648	0
Balve	16.01.2002		1995	2003	2004	762	205
Herscheid	22.04.2002		2002	2003	2005	0	0
Kierspe	15.01.2002		1994	2002	2007	2.100	2.100
Lüdenscheid	03.05.2002		2002	2006	2006	0	0
Menden	23.04.2002		1995	2005	2010	2.359	2.092
im Kreis Siegen-Wittgenstein							
Bad Laasphe	25.03.2002		1996	2003	2006	2.541	2.194
Erndtebrück	19.06.2002		1996	2002	2007	769	1.108
Freudenberg	10.07.2002		1995	2001	2006	3.713	3.264
Hilchenbach	07.06.2002		1995	2003	2006	560	0
Siegen	23.05.2002		1994	2003	2008	24.658	19.850
Wilnsdorf	13.05.2002		1997	2002	2006	7.662	8.528
im Kreis Soest							
Anröchte	21.03.2002		1996	2000	2004	352	523

Stadt / Gemeinde / Kreis	Genehmigung nach § 75 GO		Laufzeit des HSK			FB nach Jahresrechnung 2001	darunter Fehlbetrag aus Vorjahren
	HSK genehmigt am:	HSK nicht genehmigt Vf. vom:	Beginn des HSK im Jahr	originärer Ausgleich; Zieljahr:	Abbau Altfehlbeträge Zieljahr:		
1	2	3	4	5	6	9	10
Soest	04.06.2002		1995	2005	2006	13.037	3.124
Warstein	ohne HSK; ausgeglichen		1997	2001	2001	0	16.826
Werl	13.05.2002		1994	2003	2007	16.232	12.283
im Kreis Unna							
Lünen	27.06.2002		1995	2006	2009	15.147	5.203
Schwerte	05.02.2002		1994	2002	2004	6.177	6.204
Selm	27.06.2002		1994	2006	2008	5.722	3.113
Unna	30.05.01, Doppel-HH		1994	2000	2002	2.454	7.225
Bezirk Detmold							
A. kreisfreie Städte mit HSK							
Bielefeld	wird z.Zt. geprüft		2002	2006	2011	21.553	0
B. kreisangehörige Kommunen mit HSK							
im Kreis Herford							
Enger	wird z.Zt. geprüft		2002	2005	?	0	0
Hiddenhausen	29.04.2002		2002	2005	2010	915	0
im Kreis Minden-Lübbecke							
Minden	wird z.Zt. geprüft		1998	2007	2007	10.458	6.063
Porta Westfalica	HSK liegt noch nicht vor		2002	2006	?		
Stemwede	HSK liegt noch nicht vor		2002	2003	2003		
Bezirk Münster							
A. kreisfreie Städte mit HSK							
Bottrop	28.05.2002		2000	2004	2009	22.817	12.927
Gelsenkirchen	04.07.2002		1999	2003	2008	71.455	71.455
B. kreisangehörige Kommunen mit HSK							
im Kreis Borken							
Gescher	09.04.2002		2001	2004	offen	1.242	0
Gronau	14.05.2002		2002	2004	offen	0	0
im Kreis Coesfeld							
Billerbeck	12.03.2002		1998	2002	2005	624	547
Nottuln	16.05.2002		2001	2003	2004	0	0
im Kreis Recklinghausen							

Stadt / Gemeinde / Kreis	Genehmigung nach § 75 GO		Laufzeit des HSK			FB nach Jahresrechnung 2001	
	HSK genehmigt am:	HSK nicht genehmigt Vf. vom:	Beginn des HSK im Jahr	originärer Ausgleich; Zieljahr:	Abbau Altfehlbeträge Zieljahr:	FB nach Jahresrechnung 2001	darunter Fehlbetrag aus Vorjahren
1	2	3	4	5	6	9	10
Castrop-Rauxel	Prüfung noch nicht abgeschlossen		1994	offen	offen	15.284	11.043
Datteln	22.05.2002		1994	2002	2007	22.800	20.452
Dorsten	Prüfung noch nicht abgeschlossen		1993	2004	2008	17.347	25.452
Gladbeck	13.02.2002		1994	2002	2005	2.018	4.058
Haltern	16.05.2002		1994	2000	2006	2.709	7.926
Herten	Antrag liegt noch nicht vor		1997	offen	offen	14.519	18.190
Marl	Antrag liegt noch nicht vor		1993	offen	offen	18.151	16.746
Oer-Erkenschwick		06.08.2002	1996	2002	2009	6.416	4.553
Recklinghausen	30.01.2002		1995	2002	2004	12.078	12.660
Waltrop	06.02.2002		1993	2002	2007	7.707	6.800
im Kreis Steinfurt							
Hopsten	28.03.2002		1998	2001	2003	192	53
Metelen	29.07.2002		1997	2001	2006	616	356
Nordwalde	22.07.2002		1998	2000	2004	226	226
Steinfurt	28.05.2002		2002	2006	2008	0	0
im Kreis Warendorf							
Ahlen		09.07.2002	1997	offen	2010	12.555	11.863
Sendenhorst	05.02.2002	-	2001	2005	2009	122	122

Stadt / Gemeinde / Kreis	Genehmigung nach § 75 GO		Laufzeit des HSK			FB nach Jahresrechnung 2001	darunter Fehlbetrag aus Vorjahren
	HSK genehmigt am:	HSK nicht genehmigt Vfg. vom:	Beginn des HSK im Jahr	originärer Ausgleich; Zieljahr:	Abbau Altfehlbeträge Zieljahr:		
1	2	3	4	5	6	9	10
Bezirk Köln							
A. kreisfreie Städte mit HSK							
Aachen	z.Zt. gilt § 81 GO, Gen.2002 nicht abs		1992	2002	offen	56.225	42.087
Leverkusen	29.04.2002	-	2002	2005	2005	28.224	12.172
B. kreisangehörige Kommunen mit HSK							
im Kreis Aachen							
Alsdorf	z.Zt. Keine Genehmigung in Aussicht		1994	2004	2004	6.320	4.688
Würselen	z.Zt. Keine Genehmigung in Aussicht		2002	offen	offen	0	0
im Kreis Düren							
Heimbach	Entscheidung steht aus		2002	offen	offen	0	0
Kreuzau	Entscheidung steht aus		1995	2006	offen	3.740	3.627
Langerwehe	19.06.2002		1997	2001	2006	711	2.283
Nideggen	Entscheidung steht aus		2001	offen	offen	2.250	0
Nörvenich	Entscheidung steht aus		1998	2002	2006	28	447
im Erftkreis							
Erftstadt	Verfahren läuft		1997	2002	2007	8.649	7.902
Elsdorf	Verfahren läuft		2001	offen	offen	0	0
im Kreis Euskirchen							
Hellenthal	bisher nicht genehmigungsfähig		1999	offen	offen	0	0
Schleiden	bisher nicht genehmigungsfähig		2000	2007	2015	0	0
Weilerswist	bisher nicht genehmigungsfähig		2002	2006	2011	0	0

Stadt / Gemeinde / Kreis	Genehmigung nach § 75 GO		Laufzeit des HSK			FB nach Jahresrechnung 2001	darunter Fehlbetrag aus Vorjahren
	HSK genehmigt am:	HSK nicht genehmigt Vfz. vom:	Beginn des HSK im Jahr	originärer Ausgleich; Zieljahr:	Abbau Altfehlbeträge Zieljahr:		
1	2	3	4	5	6	9	10
im Oberbergischen Kreis							
Engelskirchen	vors.keine Genehmigung		2000	2000	offen	3.176	4.539
Lindlar	vors.keine Genehmigung		2002	offen	offen	0	2.521
Marienheide	vors.keine Genehmigung		2000	2005	offen	1.131	1.753
Nümbrecht	vors.keine Genehmigung		1998	2002	offen	10.934	9.449
Reichshof	Genverfahren läuft		2002	offen	offen	1.088	162
Waldbröl	vors.keine Genehmigung		2001	2003	offen	2.536	1.909
Wipperführt	16.07.2002		2000	2003	2006	2.536	2.426
im Rheinisch-Bergischen Kreis							
Burscheid	Genehmigungsverfahren läuft		2002	2005	2006	0	0
im Rhein-Sieg-Kreis							
Alfter	14.05.02 unter Bedingung		1998	2002	erl. in 2000	0	0
Ruppichteroth	Genehmigungsverfahren läuft		1994	offen	offen	1.629	1.634
Windeck	Genehmigungsverfahren läuft		1991	2003	nach 2006	1.112	1.684
NRW insgesamt:						1.934.851	1.467.778

Kreisfreie Städte mit HSK: 19
Kreisangehörige Gem. mit HSK: 87
NRW-Kommunen mit HSK insgesamt: 106

**Orientierungsdaten 2003 - 2006
für die Finanzplanung der Gemeinden (GV)
des Landes Nordrhein-Westfalen
(Orientierungsdaten 2003)**

RdErl. d. Innenministeriums v. 30. September 2002

- 33 - 41.40 - 9045/02 -

Nachfolgend gebe ich gemäß § 24 Abs. 3 der Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO) vom 14.05.1995 (GV. NRW. S. 516), zuletzt geändert am 15.6.1999 (GV. NRW. S. 386), im Einvernehmen mit dem Finanzministerium die Orientierungsdaten 2003 bis 2006 für die Finanzplanung der Gemeinden (GV) des Landes Nordrhein-Westfalen bekannt. Die Tabelle mit den einzelnen Orientierungsdaten und eine Erläuterung sind als Anlage beigefügt.

Die Orientierungsdaten berücksichtigen die wirtschafts- und finanzpolitischen Empfehlungen des Finanzplanungsrates vom 21. März 2002 und die Ergebnisse der Steuer-schätzung vom Mai 2002.

Der Finanzplanungsrat, dem unter anderem auch Vertreter der Gemeinden und Gemeindeverbände angehören, hat in der Sitzung am 21. März 2002 die Umsetzung der Ziele des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts erörtert. Er erkennt diese als notwendig an und befürwortet einen nationalen Stabilitätspakt. In seinem Beschluss zur Sicherstellung der Einhaltung der deutschen Verpflichtungen aus dem Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt hat er einvernehmlich beschlossen, dass bei der Gestaltung künftiger Haushalte für die Jahre 2003 und 2004 der Bund seine Ausgaben im Vergleich zu 2002 um durchschnittlich 0,5 v. H. pro Jahr vermindern wird und die

Länder und Gemeinden ihr jährliches Ausgabenwachstum auf jeweils 1,0 v.H. im Jahresdurchschnitt begrenzen werden.

In der 96. Sitzung des Finanzplanungsrates am 12. Juni 2002 wurde darauf hingewiesen, dass die o.g. Ausgabenbegrenzungen unverzichtbar zur Umsetzung der Maastricht-Kriterien sind.

Gleichwohl muss aber berücksichtigt werden, dass die Kommunen in NRW bereits seit Mitte der 90er Jahre Vorleistungen erbracht haben, in dem sie mit ihren Ausgabensteigerungen im Durchschnitt unter den bisherigen Empfehlungen des Finanzplanungsrates (maximal + 2,0 v. H.) lagen. Es wird für die Kommunen nicht zuletzt wegen der neuen gesetzlichen Belastungen durch den Bund (z.B. Grundsicherungsgesetz, Integrationskosten nach dem Zuwanderungsgesetz) schwierig werden, die neuen Ausgabenempfehlungen (maximal + 1,0 v. H.) einzuhalten.

Trotzdem müssen vor allem bei den laufenden Ausgaben (konsumtiven Ausgaben) die Konsolidierungsmaßnahmen verstärkt fortgeführt werden. Auf die Verpflichtung zur Ausschöpfung der eigenen Einnahmemöglichkeiten nach der Gemeindeordnung (GO) wird ergänzend hingewiesen. Auch wegen der erkennbaren Belastungen der kommunalen Haushalte durch die Auswirkungen des Steuersenkungsgesetzes, die Einführung des Grundsicherungsgesetzes zum 01. Januar 2003, die Integrationskosten nach dem Zuwanderungsgesetz und die weiterhin verhaltene wirtschaftliche Entwicklung ist es unumgänglich, den Kurs der Haushaltskonsolidierung noch verstärkt fortzuführen. Aufgrund der nicht mehr verlässlichen Entwicklung der kommunalen Einnahmen (wirtschaftliche Entwicklung, Gewerbesteuer), können künftige finanzielle Handlungsspielräume nur erreicht werden, wenn die Kommunen ihre Ausgaben reduzieren.

In den Folgejahren wird die Lage angespannt bleiben, nicht zuletzt auch aufgrund der 3. Stufe der Einkommensteuertarifsenkung im Jahr 2005. Hier gilt es, mögliche steuerliche Mehreinnahmen, die den Kommunen individuell in den nächsten beiden Jahren entstehen, soweit wie möglich zu nutzen, um Mindereinnahmen im Haushaltsjahr 2005 abfedern zu können.

Rückblickend auf den Verlauf der kommunalen Haushalts- und Finanzwirtschaft ist folgendes anzumerken:

Die Kommunalfinanzen haben sich 2001 und im Verlauf des ersten Halbjahres 2002 nachhaltig verschlechtert. Auf der Einnahmeseite gab es bereits im Haushaltsjahr 2001 einen empfindlichen Einbruch des Gewerbesteueraufkommens (Gewerbesteuer netto – 11,7 v.H.), der sich im Verlauf des ersten Halbjahres 2002 noch verstärkt fortgesetzt hat. Der kommunale Anteil an der Einkommensteuer reduzierte sich im Haushaltjahr 2001 um 4,9 v.H., auch das Umsatzsteueraufkommen blieb schwach. Auf der Ausgabe-seite stiegen insbesondere die sozialen Leistungen wieder deutlich (2001 + 3,1 v.H.; erstes Halbjahr 2002 + 4,1 v.H.) an.

Im Saldo der (bereinigten) Gesamtausgaben und Gesamteinnahmen wiesen die Kommunen in Nordrhein-Westfalen 2001 erstmals seit drei Jahren wieder ein Finanzierungsdefizit in Höhe von rd. 1,15 Mrd. € auf. Anstrengungen vieler Kommunen bei der Konsolidierung ihrer Haushalte sind aber nach wie vor nicht zu übersehen. Die kommunalen Ausgaben (ohne besondere Finanzierungsvorgänge) blieben auch 2001 mit einem Anstieg von + 0,9 v.H. unterhalb der Empfehlungen des Finanzplanungsrates für die Entwicklung der öffentlichen Haushalte.

Sorgen bereiten die kommunalen Verwaltungshaushalte. Die Fehlbeträge der Verwaltungshaushalte 2001 erhöhten sich auf einen neuen Rekordstand von rd. 2,15 Mrd. € worin eine Abdeckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren von rd. 1,61 Mrd. € enthalten war. Auf das Jahr 2001 bezogen sind damit neue Fehlbeträge der Verwaltungshaushalte i. H. v. 509,9 Mio. € entstanden. Dabei ist darauf hinzuweisen, dass dies ein Ergebnis einer saldierten Betrachtungsweise der Statistik ist. Für die künftige Entwicklung sind die nicht abgedeckten Fehlbeträge aus 2000 (509,8 Mio. €) mit zu berücksichtigen. Die Kommunalhaushalte 2003 und 2004 werden damit mit abzudeckenden Fehlbeträgen aus Vorjahren von insgesamt rd. 2,7 Mrd. € vorbelastet.

Darüber hinausgehende Belastungen der Kommunen sind kaum noch verträglich. Es bedarf im Gegenteil einer Verbesserung der kommunalen Finanzausstattung und/oder nachhaltiger Entlastungen, damit die Kommunen in die Lage versetzt werden, ihre wichtigen Investitionen verstärken zu können. Die mit der vom Bund eingesetzten Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen verfolgten Reformüberlegungen sollten Chancen eröffnen, die kommunalen Steuereinnahmen stetiger und verlässlicher zu gestalten und Belastungen der Kommunen zu reduzieren.

Sorgen bereiten vor allem die Städte mit Haushaltssicherungskonzepten, in denen wirksame Maßnahmen zum Abbau der Fehlbeträge unabdingbar notwendig sind. 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 Steuereinnahmen konsequent zum Abbau von Fehlbeträgen und Schulden zu nutzen. Allenfalls kommt noch – soweit möglich - der Aufbau von Rücklagen oder eine Erhöhung der Investitionen in Betracht, neue Konsumausgaben sind auf absehbare Zeit dagegen nicht finanzierbar.

Die Konsolidierungsanstrengungen der Kommunen müssen deshalb, wie auch in den anderen öffentlichen Haushalten, konsequent fortgesetzt werden. Das Land hilft den Kommunen bei ihrer Konsolidierung, wo dies möglich ist. Land und Kommunen bilden auch bei der notwendigen Konsolidierung ihrer Haushalte eine bewährte Partnerschaft.

Den Berechnungen der nachfolgenden Orientierungsdaten liegt die gesamtwirtschaftliche Projektion der Bundesregierung nach dem Stand vom Mai 2002 zu Grunde.

Die Steuereinnahmen sind neben den Zuweisungen/Zuschüssen und Erstattungen die wichtigste Einnahmequelle des Kommunalhaushalts. Da sie die Basis für den finanzpolitischen Rahmen der nächsten Jahre bilden, werden an die Verlässlichkeit der Steuerschätzung hohe Erwartungen gestellt.

Die Einnamenschätzungen orientieren sich an den Ergebnissen des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom Mai 2002 auf der Basis des geltenden Steuerrechts. Sie berücksichtigen die zweite Stufe des Steuersenkungsgesetzes für 2003 mit den sich aus dem Flutopfersolidaritätsgesetz ergebenden Folgerungen.

Die mehrfache drastische Rücknahme der Einnahmeerwartungen Mitte der 90er Jahre, aber auch die bundesweit zu beobachtenden Einnahmeeinbrüche der Gewerbesteuer im Jahr 2001 und im ersten Halbjahr 2002 machen die Schwierigkeiten der Steuerschätzungen deutlich. Dies habe ich bei der in der Anlage beigefügten Tabelle berücksichtigt.

An den in der Tabelle (vgl. Anlage) enthaltenen Daten sollen sich die Gemeinden (GV) bei der Erstellung und Fortschreibung der Finanzplanung für die Jahre 2003 bis 2006 entsprechend § 16 Abs. 1 Stabilitäts- und Wachstumsgesetz und § 75 Abs. 1 GO ausrichten. Die Orientierungsdaten sind Durchschnittswerte für den Bereich des Landes und können damit nur Anhaltspunkte für die individuelle gemeindliche Finanzplanung geben. Es bleibt Aufgabe jeder Gemeinde (GV), anhand dieser Durchschnittswerte unter Berücksichtigung der örtlichen und strukturellen Gegebenheiten die für ihre Finanzplanung zutreffenden bzw. erforderlichen Einzelwerte zu ermitteln und zu bestimmen. Dies gilt auch und besonders aufgrund der nicht prognostizierbaren Werte für die Schätzung der Gewerbesteuereinnahmen, die zudem, je nach den wirtschaftlichen Gegebenheiten vor Ort, erheblich voneinander abweichen können.

Die Orientierungsdaten für die Entwicklung der Gesamtausgaben, insbesondere der konsumtiven Ausgaben, z.B. bei den Personalausgaben und dem sächlichen Verwaltungs- und Betriebsaufwand, aber auch bei den sozialen Leistungen, verdeutlichen auch in diesem Jahr den Konsolidierungszwang, dem die kommunale Finanzwirtschaft ausgesetzt bleibt. Erhöhte Belastungen bei den sozialen Leistungen können aufgrund der gesetzlichen Neuerungen und daneben wegen der sich im Pflegebereich abzeichnenden Kostenerhöhungen sowie der anhaltend hohen Arbeitslosigkeit entstehen. Hierauf haben die Kommunalen Spitzenverbände in der Anhörung zu diesen Orientierungsdaten hingewiesen. Dies habe ich bei meiner Prognose berücksichtigt.

Das Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik des Landes Nordrhein-Westfalen erfasst aufgrund des Finanz- und Personalstatistikgesetzes vom 8.03.2000 (BGBl. I S. 206) die Haushaltsansätze für 2002 der Gemeinden und Kreise in der bekannten Differenzierung. Die Ergebnisse hierzu sind dem Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik

bis zum 02.12.2002

mitzuteilen. Entsprechende Vordrucke werden rechtzeitig zugesandt. Ich bitte, den finanzstatistischen Meldepflichten sorgfältig nachzukommen. Die Gemeinden sollten weiter bedenken, dass auf Grundlage der amtlichen Finanzstatistiken die notwendigen Informationen für finanzpolitische Entscheidungen des Bundes, der Länder und der Kommunen im Vergleich gewonnen werden. Deshalb liegt es im Interesse der Kommunen, dass die statistischen Meldepflichten sorgfältig und zeitgerecht erledigt werden.

Zu den nachstehenden Orientierungsdaten (vgl. Anlage) wurden die kommunalen Spitzenverbände am 03. September 2002 angehört.

Anlage

**Orientierungsdaten 2003 – 2006
für die Finanzplanung der Gemeinden (GV)
des Landes Nordrhein-Westfalen
(Orientierungsdaten 2003)**

<u>Einnahme-/Ausgabeart</u>	Veränderung gegenüber dem Vorjahr in Prozent			
	2003	2004	2005	2006
A. Einnahmen				
1. Gemeindeanteil an der Einkommensteuer ¹⁾	5,0	5,0	0,0	7,0
2. Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer ²⁾	2,8	3,3	3,4	3,4
3. Gewerbesteuer (brutto) ³⁾	X	X	X	X
nachrichtlich: Vervielfältigerpunkte insgesamt	114	117	119	113
davon				
a) allg. Gewerbesteuerumlage	78	82	82	76
b) Zuschlag z. Gewerbesteuerumlage	36	35	37	37
davon	7	6	8	8
Fonds „Deutsche Einheit“ ⁴⁾ Solidarpakt	29	29	29	29
4. Grundsteuer A und B	2,5	2,5	2,4	2,4
5. Übrige Steuern	1,0	1,0	1,0	1,0
6. Zuweisungen des Landes i.R.d. allgemeinen Steuerverbunds ⁵⁾	0,8	5,3	0,0	6,0
darunter Schlüsselzuweisungen ⁶⁾	0,8	5,3	0,0	6,0
7. Umlagegrundlagen	-4,4	1,5	1,6	4,3
B. Ausgaben				
1. Bereinigte Gesamtausgaben ⁷⁾	1,1	1,2	1,5	1,6
2. Personalausgaben ⁸⁾	1,0	1,0	1,0	1,0
3. Sächlicher Verw.-u. Betriebsaufwand ⁹⁾	1,5	1,5	1,5	1,5
4. Soziale Leistungen u.ä. ¹⁰⁾	3,5	1,5	1,5	1,5
5. Investitionsausgaben	0,0	2,0	2,0	4,0

Allgemeiner Hinweis:

Die Orientierungsdaten 2002 bis 2006 für die Finanzplanungen der Gemeinden (GV) des Landes Nordrhein-Westfalen richten sich an dem einvernehmlichen Beschluss des Finanzplanungsrats vom 21. März 2002 aus. Dieser hat zu einem klaren Bekenntnis zur gesamtstaatlichen Verantwortung aller Gebietskörperschaften gegenüber den EU-rechtlichen Konsolidierungsverpflichtungen geführt. Dies gilt insbesondere mit Blick auf die Zusage der Bundesregierung, bis zum Jahr 2004 gesamtstaatlich eine annähernd ausgeglichene Haushaltsposition zu erreichen. Deshalb sollen Länder und Gemeinden bei der Gestaltung künftiger Haushalte für die Jahre 2003 und 2004 ihr jährliches Ausgabenwachstum auf jeweils 1 Prozent im Jahresdurchschnitt begrenzen.

Diese gesamtstaatliche Verpflichtung sowie auch die weiterhin gedämpfte Entwicklung der Einnahmen machen auch auf Gemeindeebene die konsequente Fortsetzung der Konsolidierung der Haushalte unumgänglich. Dabei ist strikte Ausgabendisziplin zu wahren und die gegebenen Einnahmemöglichkeiten sind auszuschöpfen.

Basis der den Orientierungsdaten zugrunde liegende Steuerschätzung sind die Ergebnisse des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom Mai dieses Jahres. Die einzelfall- bzw. branchenbedingten Steuereinbrüche der vergangenen Monate und die anhaltend schwache Konjunktur haben gegenüber den Schätzungen des letzten Jahres deutliche Einschnitte in die Einnahmeerwartungen notwendig gemacht. Auch in den kommenden Jahren werden die stufenweisen Steuersenkungen durch die Steuerreform 2000 sowohl unmittelbar auf die Steuereinnahmen als auch mittelbar auf die Zuweisungen im Steuerverbund mit dem Land einnahmемindernd wirken.

Die zahlreichen Steuerrechtsänderungsvorhaben der vergangenen Jahre, aber auch die zunehmende internationale Verzahnung der Unternehmen, haben die Unsicherheit der Steuerschätzung wesentlich erhöht. Der gesamtwirtschaftlich induzierte Entwicklungspfad einzelner Steuerarten wird zunächst durch die prognostizierten Wirkungen der Steuerrechtsänderungen überlagert. Dies führt im Prognosezeitraum insbesondere bei den einkommensabhängigen Steuerarten zu großen Schwankungen bei den Veränderungsdaten. Zusätzlich hat die Häufung von nicht prognostizierbaren

Großfällen bzw. branchenabhängigen Entwicklungen zu extremen Ausschlägen bei den einkommensabhängigen Steuern geführt.

Die Steuerschätzung geht grundsätzlich von geltendem Recht aus, d.h. die voraussichtlichen Mehreinnahmen durch die Verschiebung der Einkommensteuerentlastungsstufe des Jahres 2003 um ein Jahr durch das Flutopfersolidaritätsgesetz wurden nicht berücksichtigt.

1. Der *kassenmäßige* Gemeindeanteil an der Einkommensteuer im Jahr 2003 wird auf 5.600 Mio. € geschätzt. Die Veränderungsrate in den Orientierungsdaten (+ 5,0 v.H.) ist gegenüber einer aktuellen Annahme von rd. 5.350 Mio. EUR für 2002 berechnet.

Hinweise:

- Die Mehreinnahmen durch die mit dem Flutopfersolidaritätsgesetz vorgesehene Verschiebung der Einkommensteuersenkungsstufe 2003 zur Finanzierung des Solidaritätsfonds „Aufbauhilfe“ sind im Gemeindeanteil an der Einkommensteuer **nicht** enthalten.

Nach den bisherigen Planungen soll das Land den Betrag der Gemeinden zum Fonds „Aufbauhilfe“ in Höhe von 190 Mio. € im Jahr 2003 vorab aus dem Gesamtaufkommen des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer einbehalten. Damit ist jede einzelne Gemeinde entsprechend ihres individuellen Anteils an der Einkommensteuer (Schlüsselzahl) beteiligt. Näheres wird durch Rechtsverordnung geregelt.

- Wie in den vergangenen Jahren ist auch die Kompensationszahlung für die Verluste durch die Neuregelung des Familienleistungsausgleichs ab 1996 **nicht** im Einkommensteueranteil erfasst. Sie wird als Zuweisung an die Gemeinden weitergegeben. Für 2003 sind 495 Mio. € vorgesehen, die nach dem aktuellen Einkommensteuerschlüssel verteilt werden. In 2003 werden außerdem die in 2002 geleisteten Zahlungen nach Ist-Ergebnissen abgerechnet.

- Turnusmäßig werden die Schlüsselzahlen zur Verteilung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer auf der Basis des Statistischen Jahres 1998 ab 2003 aktualisiert. Wegen Verzögerungen bei den statistischen Auswertungen für die anstehenden Modellrechnungen kann sich die Bereitstellung der neuen Schlüssel zeitlich verschieben, so dass möglicherweise zunächst Abschlagzahlungen nach den alten Schlüsseln überwiesen werden müssen. Durch den neuen Schlüssel können sich für die einzelne Gemeinde Abweichungen von den ausgewiesenen Veränderungsraten ergeben.
2. Der Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer wird 2003 rd. 720 Mio. EUR betragen. Der Ansatz orientiert sich an den Ergebnissen der Mai-Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“. Ab dem Jahr 2003 ist gesetzlich vorgesehen, den zur Zeit geltenden Übergangsschlüssel auf einen fortschreibungsfähigen Schlüssel mit den Schlüsselementen „Sachanlagen“, „Vorräte“ und „Lohnsumme“ sowie der Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten umzustellen. Wegen Problemen mit der neu zu ermittelnden Datenbasis könnte es möglich sein, dass der Schlüssel erst für das Jahr 2004 verfügbar ist. Durch den neuen Schlüssel können sich für die einzelne Gemeinde Abweichungen von den ausgewiesenen Veränderungsraten ergeben.
 3. Von Orientierungsdaten für die Gewerbsteuer wurde abgesehen, da die Aufkommenseinbrüche im Jahr 2001 und im ersten Halbjahr 2002 deutlich gemacht haben, dass eine verlässliche Prognose der zukünftigen Einnahmeentwicklung mit den zur Verfügung stehenden Mitteln nicht möglich ist. Außerdem bieten Durchschnittswerte für das Land angesichts der extremen Unterschiede in der Aufkommensentwicklung keinerlei Orientierungshilfe für die Haushaltsplanungen der einzelnen Gemeinde. Die Einnahmeansätze sind nach den örtlichen Verhältnissen zu bestimmen.

[Der Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ hat in seiner Mai-Sitzung für die Entwicklung des Gewerbesteueraufkommens (brutto) in Westdeutschland folgende Veränderungsraten ermittelt: 4,8% (2003), 3,7% (2004), 3,6% (2005) und 5,0 % (2006).]

4. Die Erhöhungszahl für den Fonds „Deutsche Einheit“ wird jährlich durch Verordnung des Bundes festgesetzt. Die Streckung der Tilgung des Fonds in den Jahren bis 2004 ist berücksichtigt. Ab 2005 werden die Annuitäten des Fonds „Deutsche Einheit“ durch den Bund übernommen. Gemäß den Regelungen des Solidarpaktfortführungsgesetzes werden die Kommunen an der fortdauernden Belastung der Länder über eine jährlich vom Bund festzusetzende Erhöhungszahl zur Gewerbesteuerumlage beteiligt.

5. Das Volumen des Steuerverbundes ist mit einem gleichbleibenden Verbundsatz von 23 v.H. ermittelt worden. Die ausgewiesenen Entwicklungsraten richten sich nach den Ansätzen im Entwurf des Haushalts 2003 und den Schätzungen des Finanzministeriums für den mittelfristigen Finanzplanungszeitraum bis 2006. Mehreinnahmen durch die mit dem Flutopfersolidaritätsgesetz vorgesehenen steuerlichen Maßnahmen zur Finanzierung des Solidaritätsfonds „Aufbauhilfe“ sind im Verbundbetrag 2003 nicht enthalten.

Folgende Vorwegabzüge sind bereits vorgenommen:

- Für die Kommunen global durch das Land erbrachten Leistungen und Tantiemen sind wie bisher abgesetzt.

- Nach bundesrechtlichen Vorschriften beteiligen sich die Kommunen solidarisch an den Landesleistungen für die Deutsche Einheit. Soweit der kommunale Beitrag nicht über eine erhöhte Gewerbesteuerumlage erbracht wird, mindert der verbleibende Restbetrag die Verbundmasse. Ab 2005 ist die Beteiligung der Kommunen an den Einheitslasten nach dem Solidarpaktfortführungsgesetz berücksichtigt worden. Danach bleiben die Kommunen weiterhin entsprechend ihrer Finanzkraft am Länderfinanzausgleich und an den fortwirkenden Belastungen, die den Ländern im Zusammenhang mit der Neuregelung der Finanzierung des Fonds Deutsche Einheit verbleiben, beteiligt.

Die **Schulpauschale** wird in 2003 mit 420 Mio. € veranschlagt. Die Erhöhung von 460 Mio. € auf 500 Mio. € in 2002 (Anschubfinanzierung) wird ausgeglichen, in der Gesamtbetrachtung wird die Absicht der Landesregierung erfüllt, die Schulpauschale mit 460 Mio. € zu dotieren. Die Kommunen haben insbesondere die Möglichkeit, die Pauschale für größere Sanierungsarbeiten und alternative Finanzierungswege zu verwenden.

Allgemeine Investitionspauschale 2003: 284,2 Mio. €

Investitionspauschale Sozialhilfeempfänger 2003: 18,2 Mio. €

Die ausgewiesenen Entwicklungsraten des Steuerverbundes enthalten keine Abrechnungsbeträge für Steuerverbünde der Vorjahre.

6. Es ist die Entwicklungsrate der originären Schlüsselzuweisungen ohne Abrechnungen dargestellt. Als Basis für 2003 liegt ein Ansatz der Schlüsselzuweisungen von 5.875,5 Mio. € zugrunde (Stand: Haushalt 2002).

2003 haben die Kommunen aus der Abrechnung des Steuerverbundes 2001 einen Betrag von 664,3 Mio. € an das Land zurückzuzahlen. Die Rückzahlung wird nach den Kriterien 2001 mit 641,0 Mio. € bei den Schlüsselzuweisungen und mit 23,3 Mio. € bei der allgemeinen Investitionspauschale einbehalten.

Aus der gesetzlich vorgesehenen Abrechnung der Steuerverbünde der Vorjahre, spätestens im 2. Folgejahr, können sich für die Kommunen im Planungszeitraum Rückzahlungsverpflichtungen oder Nachzahlungsansprüche ergeben.

7. Bereinigte Gesamtausgaben sind die gesamten Ausgaben (brutto) abzüglich der bewirtschafteten Fremdmittel, der haushaltstechnischen Verrechnungen (Erstattungen, Zinsen für innere Darlehen, kalkulatorische Kosten, Zuführungsbeträge zwischen Verwaltungs- und Vermögenshaushalt) und der besonderen Finanzie-

rungsvorgänge (Fehlbetragsabdeckung, Rücklagenzuführung, Tilgungsausgaben).

Für eine Gesamtbetrachtung auf Landesebene werden darüber hinaus die Zahlungen von gleicher Ebene und die Gewerbesteuerumlage abgesetzt. Hierauf bezieht sich die angegebene Veränderung.

Für den nicht bereinigten Bereich können sich andere Zuwachsraten ergeben.

8. Im Personalsektor muss ein restriktiver Kurs eingehalten werden, wozu Personalabbau unvermeidbar erscheint. Zusätzlichen Personalausgaben aufgrund von Tarifsteigerungen u.ä. ist durch eine Verbesserung der Effizienz der Aufgabenerledigung entgegenzuwirken.
9. Sächlicher Verwaltungs- und Betriebsaufwand ohne Erstattungen, kalkulatorische Kosten und innere Verrechnungen (Hauptgruppen 5/6 ohne die Gruppen 67 und 68).
10. Sozialhilfe (BSHG), Leistungen an Kriegsoffer und ähnliche Anspruchsberechtigte, Jugendhilfe, sonstige soziale Leistungen, Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz.