

**Kommunal финанzen 2002 / 2003**  
**in Nordrhein-Westfalen:**  
**„Vorrang für Konsolidierung“**

**Innenministerium  
des Landes Nordrhein-Westfalen**

Düsseldorf, im Februar 2003

**Kommunal финанzen 2002 / 2003  
in Nordrhein-Westfalen:  
„Vorrang für Konsolidierung“**

**Ergebnis  
der amtlichen vierteljährlichen Kassenstatistik  
(30.09.2002)**

**Inhaltsverzeichnis**

	<b>Seite:</b>
<b>Einleitung:</b>	
<b>Kommunal финанzen zu Beginn des Haushaltsjahres 2003 und im Rückblick auf 2002 Schwierigste Bewährungsprobe seit 1949</b>	<b>6</b>
<b>Ergebnisse der Gesamthaushalte, der Verwaltungshaushalte und der Zuführungen zwischen den Teilhaushalten</b>	<b>12</b>
Tabelle: Finanzierungssaldo	<b>12</b>
<b>Grafik:</b> Finanzierungssaldo der Kommunalhaushalte 1997 bis 2002	<b>13</b>
Fehlbeträge der kommunalen Verwaltungshaushalte	<b>14</b>
Tabelle: Fehlbeträge der Verwaltungshaushalte	<b>15</b>
<b>Grafik:</b> Fehlbeträge der Verwaltungshaushalte 1997 bis 2002	<b>16</b>
Rückzuführungen aus den Vermögenshaushalten	<b>17</b>
Tabelle: Zuführungen aus den Vermögenshaushalten an die Verwaltungshaushalte	<b>17</b>
Haushaltsrechtliche Zulässigkeit von Rückzuführungen	<b>17</b>
Veräußerung kommunalen Vermögens	<b>20</b>
Zuführungen vom Verwaltungshaushalt an den Vermögenshaushalt	<b>21</b>
Tabelle: Zuführungen aus den Verwaltungshaushalten an die Vermögenshaushalte	<b>21</b>
<b>Einnahmen der Kommunalhaushalte</b>	<b>22</b>
Tabelle: Einnahmen der Kommunalhaushalte	<b>23</b>

	<b>Seite:</b>
Tabelle: Einnahmen der kommunalen Verwaltungshaushalte	<b>23</b>
Kommunale Steuereinnahmen	<b>24</b>
Tabelle: Steuern netto	<b>24</b>
<b>Grafik:</b> Doppelter Einbruch der kommunalen Steuereinnahmen	<b>24</b>
Tabelle: Grundsteuer A und B	<b>25</b>
Gewerbsteuer	<b>25</b>
Tabelle: Gewerbsteuer netto	<b>25</b>
<b>Grafik:</b> Gewerbsteuer nach Aushöhlung im Reformbedarf	<b>26</b>
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	<b>28</b>
Tabelle: Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	<b>27</b>
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	<b>28</b>
Tabelle: Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	<b>28</b>
Lfd. Zuweisungen etc- vom Land	<b>28</b>
Tabelle: Lfd. Zuweisungen/Zuschüsse, Erstattungen vom Land an die kommunalen Verwaltungshaushalte	<b>29</b>
Tabelle: Allgemeine Zuweisungen vom Land an die kommunalen Verwaltungshaushalte	<b>29</b>
Nettokreditaufnahme	<b>30</b>
Tabelle: Nettokreditaufnahme der Kommunen in NRW	<b>30</b>
<b>Grafik:</b> Kassenkredite der Kommunen vom 1. Quartal 2001 bis zum 3. Quartal 2002	<b>31</b>
<b>Ausgaben der Kommunalhaushalte</b>	<b>32</b>
Tabelle: Ausgaben der Kommunen (ohne besondere Finanzierungsvorgänge)	<b>32</b>
Tabelle: Ausgaben der Verwaltungshaushalte	<b>34</b>
Tabelle: Personalausgaben	<b>35</b>

	<b>Seite:</b>
<b>Grafik:</b> Konsolidierung der Personalausgaben 1997 - 2002	<b>35</b>
Laufender Sachaufwand (für Verwaltung und Betrieb)	<b>36</b>
Tabelle: Lfd. Sachaufwand (Verwaltung und Betrieb)	<b>37</b>
Entwicklung der sozialen Leistungen der Kommunen	<b>37</b>
<b>Grafik:</b> Tal- und Bergfahrt der sozialen Leistungen	<b>37</b>
Tabelle: Soziale Leistungen u.ä.	<b>39</b>
Zinsausgaben	<b>39</b>
Tabelle: Zinsausgaben	<b>39</b>
Umlagen	<b>40</b>
Tabelle: Umlagen an Kreise, Landschaftsverbände u. KVR	<b>40</b>
Laufende Zuweisungen und Zuschüsse	<b>41</b>
Tabelle: Übrige lfd. Zuweisungen und Zuschüsse	<b>41</b>
<b>Grafik:</b> Dynamik der lfd. Zuschüsse/Zuweisungen seit 1997	<b>41</b>
Ausgaben der kommunalen Vermögenshaushalte	<b>42</b>
Kommunale Sachinvestitionen	<b>42</b>
Tabelle: Kommunale Sachinvestitionen	<b>43</b>
<b>Grafik:</b> Talfahrt der kommunalen Sachinvestitionen 1992 bis 2002	<b>43</b>
<b>Zusammenfassung und Ausblick auf 2003: Die Finanzmisere und notwendige Konsequenzen</b>	<b>44</b>
<b><u>Anlagen:</u></b> Tabelle mit den Ergebnissen der amtl. Kassenstatistik 2000, 2001 und Quartale 1-3 der Haushaltsjahre 2001 und 2002	<b>47</b>

Anmerkungen:

Mit diesem Kommunalfinanzbericht vom Januar 2003 wird ein Überblick über das Ergebnis der Kommunalhaushalte zum 30. September 2002 im Vergleich zum 30. September 2001 und den beiden Vorjahren 2000 und 2001, über den Finanzierungssaldo der Gesamthaushalte, die Fehlbe-tragsentwicklung der kommunalen Verwaltungshaushalte sowie über die Entwicklung der wesentlichen Ausgaben und Einnahmen der Kommunalhaushalte in Nordrhein-Westfalen gegeben. Alle zugrundeliegenden Daten (2000, 2001, 30.09.2002, 30.09.2002) 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. Soweit in den Grafiken Daten für 2002 enthalten sind, basieren diese auf den Veränderungsraten nach dem Ergebnis der Kassenstatistik für die ersten drei Quartale mit einer Hochrechnung des Innenministeriums für das vierte Quartal.

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

## **Kommunal финанzen 2002 / 2003**

**in Nordrhein-Westfalen:**

**„Vorrang für Konsolidierung“**

**E r g e b n i s**  
**der amtlichen vierteljährlichen Kassenstatistik**  
**zum 30.09.2002**

**Einleitung:**  
**Kommunal финанzen**  
**zu Beginn des Haushaltsjahres 2003**  
**und im Rückblick auf 2002**

**Schwierigste Bewährungsprobe**  
**seit 1949**

Ein Blick auf die Kommunal финанzen zu Beginn des Haushaltjahres 2003 und zugleich ein Rückblick auf das vergangene Jahr 2002 führt zwangsläufig zu der Frage: Sind wir auf der Talsohle angekommen oder geht es noch weiter bergab? Die Daten der amtlichen Kassenstatistik zum 30. September 2002 belegen den Ernst der Lage. Ist schon die Ausgangslage schwierig genug, sind zu Beginn des Jahres 2003 weitere Belastungen für die kommunalen Haushalte nicht auszuschließen bzw. stehen bereits fest. Neben dem Tarifabschluss für den öffentlichen Dienst sind u.a. zu nennen das Inkrafttreten des Grundsicherungsgesetzes und die Abrechnung des Steuerverbundes 2001 im Gemeindefinanzierungsgesetz 2003. Hinzu kommen Vor-

haben, die z. Zt. intensiv diskutiert werden (z.B. die Neueinbringung des Zuwanderungsgesetzes oder die Novellierung des Landespflegegesetzes) und – hierauf weisen die Landschaftsverbände zu Recht nachdrücklich hin – die steigenden Kosten der Eingliederungshilfen für Behinderte.

Vor diesem Hintergrund kann es niemanden überraschen, wenn - selbst unter Annahme einer moderaten Erholung der Steuereinnahmen - für 2003 von einer deutlichen Steigerung der Fehlbeträge in den kommunalen Verwaltungshaushalte in Nordrhein – Westfalen auszugehen ist; dabei ist ein „Altfehlbetrag aus 2001“ in Höhe von rd. 2,1 Mio. EUR als Vorbelastung des Haushaltsjahres 2003 zu berücksichtigen. Daraus folgt eine eher düstere Prognose: Die Fehlbeträge der kommunalen Verwaltungshaushalte könnten 2003 die neue Rekordmarke von 4,0 Mrd. EUR überschreiten.

Schwerpunkt des vorliegenden Berichtes bleibt die Kommentierung und Analyse des aktuell vorliegenden Ergebnisses der amtlichen vierteljährlichen Kassenstatistik zum 30. September 2002. Wenn dieser Kommunalfinanzbericht (vor allem in den Grafiken) schon Jahresdaten für 2002 ausweist, handelt es sich um - auf Grundlage der Veränderungsraten der ersten drei Quartale 2002 vorgenommene - Schätzungen des Jahresergebnisses 2002.

Zum Verlauf der ersten drei Quartale 2002 der Kommunalfinancen in Nordrhein – Westfalen lassen sich folgende zusammenfassende Feststellungen treffen:

Die nordrhein-westfälischen Kommunen stehen zu Beginn des Haushaltsjahres 2003 in einer dramatischen Finanzsituation. Die Ursache liegt in erster Linie in einem Steuereinbruch bisher ungekannten Ausmaßes. Dieser Einbruch hat im Jahr 2001 begonnen; hier sind die Steuereinnahmen der Kommunen in Nordrhein-Westfalen um 880 Mio. EUR (- 6,1 %) zurückgegangen; allein die Gewerbesteuer trug hierzu rd. 550 Mio. EUR bei. Der Steuereinbruch setzte sich im Jahr 2002 sogar noch verschärft fort.

- Die kommunalen Steuereinnahmen (netto) sinken in den ersten drei Quartalen 2002 um 8,0 vom Hundert = rd. 725 Mio. EUR.
- Die Gewerbesteuer (netto) bricht in den ersten drei Quartalen 2002 mit – 13,6 vom Hundert = rd. 543 Mio. EUR in einem bisher nicht gekannten Ausmaß weiter ein. Einen so gravierenden Rückgang der Gewerbesteuer in zwei Jahren hintereinander (2001 – 11,7 v.H.) hat es noch nie gegeben.
- Unerwartet stark sinkt weiter auch der Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer mit – 6,8 vom Hundert = 194 Mio. EUR. Das dritte Quartal 2002 verlief aber isoliert betrachtet etwas „freundlicher“ als es sich nach dem Halbjahresergebnis (-13,3 v.H.) noch abgezeichnet hatte.
- Selbst der Anteil an der Umsatzsteuer bleibt von der schlechten wirtschaftlichen Entwicklung nicht verschont. Das Aufkommen sinkt in den ersten drei Quartalen 2002 um – 2,5 vom Hundert = rd. 9,0 Mio. EUR.

Da sich in den ersten drei Quartalen 2002 auch bei den lfd. Zuweisungen des Landes (- 1,1 vom Hundert) und den Erwerbseinnahmen (- 5,6 vom Hundert) Mindereinnahmen ergeben, während lediglich die Einnahmen aus Gebühren/Entgelten mit + 1,0 vom Hundert zunehmen, bleibt es in 2002 bei einer insgesamt desolaten Einnahmenentwicklung. Die Einnahmen der sog. lfd. Rechnung gehen zum 30.09.2002 um – 4,5 vom Hundert, die gesamten Einnahmen der kommunalen Verwaltungshaushalte um – 3,1 vom Hundert zurück.

Für 2003 ist nach der November-Steuerschätzung allenfalls eine Stabilisierung auf diesem niedrigen Niveau zu erwarten. Zugleich verringern sich in 2003 – als Folge der zurückgehenden Steuereinnahmen des Landes - die für den Finanzausgleich zur Verfügung stehenden Mittel gegenüber 2002 um rd. 366 Mio. EUR. Zusätzlich müssen die Kommunen in 2003 die negative Abrechnung des Steuerverbundes 2001 verkraften (- 665 Mio. EUR). Die Zuweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs 2003 gehen also gegenüber 2002 um mehr als 1, 0 Mrd. EUR zurück!

Zwischenfazit:

Der Einnahmeeinbruch bei den Kommunen in NRW summiert sich aller Voraussicht nach in den Jahren 2001 bis 2003 auf über 3,0 Mrd. EUR !

Bei den Ausgaben erhöhten sich die sog. Ausgaben der laufenden Rechnung (also die Konsumausgaben der Verwaltungshaushalte im engeren Sinne) in den ersten drei Quartalen 2002 mit + 2,6 vom Hundert (2001 + 1,0 v.H.; 2000: + 1,4 v.H.) insgesamt auch eher stärker als erwartet.

- Die Personalausgaben nehmen um + 2,5 vom Hundert = rd. 170 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 dagegen eher unerwartet nur um + 1,9 vom Hundert = 124 Mio. EUR. Die kommunalen Spitzenverbände waren zuletzt noch von einem Anstieg von deutlich über 3 vom Hundert im Haushaltsjahr 2002 ausgegangen. Für das Jahr 2003 erwarten wir allerdings in Übereinstimmung mit den kommunalen Spitzenverbänden definitiv eine höhere Steigerungsrate, die sich bereits aus den Leistungen nach dem Grundsicherungsgesetz ergeben werden, auch wenn diesen eine Bundesleistung entlastend gegenübersteht.
- Die lfd. Zuweisungen und Zuschüsse aus den Verwaltungshaushalten der Kommunen steigen um + 6,4 vom Hundert. Hier vermuten sind nach wie vor Folgen aus den „Auslagerungen“ der vergangenen Jahre zu vermuten, die nunmehr höhere Verlustabdeckungen und Zuschüsse an kommunale Unternehmen zur Folge haben.

Als Folge der sich öffnenden Schere zwischen Einnahmen und Ausgaben steigen die Fehlbeträge der kommunalen Verwaltungshaushalte zum 30. September 2002 bereits auf rd. 2,6 Mrd. EUR (Vorjahr 1,5 Mrd. EUR) an. Selbst bei günstigerem Verlauf des letzten Quartals 2002 wird damit ein neuer Rekordfehlbetrag der Kommunen in NRW eintreten. Der Fehlbetrag der Verwaltungshaushalte 2002 wird nunmehr bei rd. 3,3 Mrd. EUR liegen.

Die Aussichten für 2003 stehen im Zeichen der eingangs erwähnten Belastungen und sind deshalb aus heutiger Sicht alles andere als erfreulich. Nach aktuellem Umfrageergebnis beläuft sich die Anzahl der Kommunen mit Haushaltssicherungskonzepten zu Beginn des Jahres 2003 auf 105 HSK – Kommunen. 19 Städte und Gemeinden, darunter alle kreisfreien Städte des Regierungsbezirks Düsseldorf mit Ausnahme der Stadt Düsseldorf, verfügen zur Zeit über kein von der Kommunalaufsicht genehmigtes HSK (§ 75 Abs. 4 GO NRW) und führen ihre Kommunalhaushalte in der vorläufigen Haushaltswirtschaft (§ 81 GO NRW).

Die Bezirksregierungen gehen davon aus, dass sich die Anzahl der HSK – Kommunen in 2003 deutlich erhöhen wird. 2003 wird voraussichtlich zum schwierigsten Jahr für die Entwicklung der Kommunalfinanzen und damit für die kommunale Selbstverwaltung seit 1949.

Von der Steuerschätzung im November 2002 gab es jedenfalls keine positiven Signale für das Jahr 2003, im Gegenteil:

- Bei den eigenen Steuereinnahmen der Kommunen ist allenfalls eine Stabilisierung auf dem sehr niedrigen Niveau des Jahres 2002 zu erwarten. Im Klartext: Die Steuereinnahmen des Jahres 2003 werden voraussichtlich um rd. 2,0 Mrd. EUR niedriger sein als die des Jahres 2000!
- Die für den kommunalen Finanzausgleich 2003 zur Verfügung stehenden Mittel verringern sich gegenüber 2002 um 366 Mio. EUR.
- Zugleich werden die Kommunen als Folge der Abrechnung des Steuerverbundes 2001 mit weiteren 665 Mio. EUR belastet.

Richtig ist, dass Entwicklung der Steuereinnahmen alle Haushaltsebenen (Bund, Länder und Kommunen) trifft. Richtig ist aber auch, dass 2002 und 2003 die Kommunen bundesweit die Hauptverlierer sind. Die Kommunen werden bei den Steuereinnahmen (netto) in 2003 nicht einmal den Stand von 1998 erreichen, dies gilt auch für die Kommunen in Nordrhein-Westfalen. Folge der schlechten kommunalen Finanzentwicklung sind zunehmende Schwierigkeiten auch bei kommunalen Investitionen. Förderangebote können „ins Leere“ laufen, weil manche Städte oder Gemeinden faktisch nicht in der Lage sind, Eigenanteile zu finanzieren und neue Folgebelastungen zu übernehmen.

Dieser Kommunalfinanzbericht steht deshalb unter dem Leitmotiv:

**Vorrang für Konsolidierung.**

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

Die kommunalen Haushalte in Nordrhein-Westfalen haben das Haushaltjahr 2001 mit einem noch moderaten Finanzierungsdefizit von rund 1,2 Mrd. Euro abgeschlossen. (Im Haushaltsjahr 2000 hatte sich noch ein Finanzierungsüberschuss von 291 Mio. Euro ergeben). Der deutliche Trendwechsel des Vorjahres hat sich in den ersten drei Quartalen verstärkt fortgesetzt. Der Finanzierungssaldo verschlechterte sich zum 30.09.2002 um minus rd. 1,2 Mrd. Euro auf **rd. 2,0 Mrd. Euro (Finanzierungsdefizit)**:

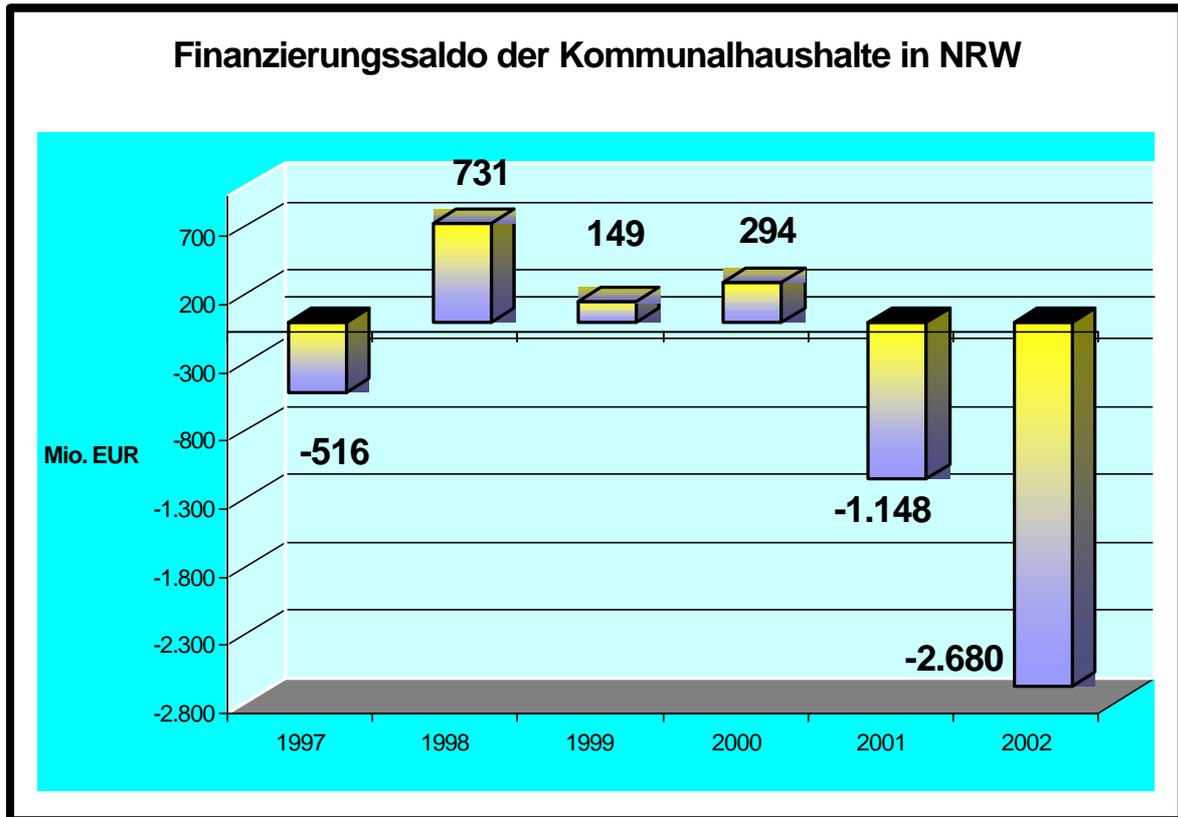
<b>Finanzierungssaldo der kommunalen Haushalte in Nordrhein-Westfalen</b>			
in 1.000 Euro			
2000	2001	30.09.2001	30.09.2002
+ 294.163	- 1.148.019	- 767.529	- 1.961.784

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.

Die Konsolidierungsphase der Kommunen in Nordrhein – Westfalen verlief in den Jahren bis 2000 insgesamt - wenn man die Gesamthaushalte und nicht allein die Verwaltungshaushalte betrachtet - durchaus erfolgreich; jedenfalls ergeben sich in drei Jahren positive Finanzierungssalden. Das Haushaltsjahr 2001 und die ersten

drei Quartale 2002 waren aber mit so starken Einbrüchen bei den kommunalen Steuereinnahmen belastet, dass nunmehr von einer krisenhaften Zuspitzung der Kommunalfinanzen gesprochen werden muss.

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



Der negative Finanzierungssaldo 2001 war mit rund 1,2 Mrd. EUR das schlechteste Ergebnis seit fünf Jahren. Nach den ersten drei Quartalen 2002 ist für das Jahresergebnis 2002 mit einer drastischen Steigerung des Finanzierungsdefizits auf über 2,6 Mrd. EUR zu rechnen. Dies ist – neben den Fehlbeträgen in den Verwaltungshaushalten und dem Verlauf der Schulden aus Kassenkrediten – ein unwiderlegbarer Beleg für die dramatische Verschlechterung der Kommunalfinanzen zum Jahreswechsel 2002 / 2003. Ohne nachhaltige Veränderungen bleibt zwar ein sukzessiver Rückgang des Finanzierungsdefizits der Gesamthaushalte erreichbar, die Fehlbeträge der kommunalen Verwaltungshaushalte werden aber voraussichtlich erst nach 2006 wieder abgebaut werden können. Aktuelle Empfehlungen des Finanzplanungsrates und der Orientierungsdaten des Landes gehen dabei von einer durchschnittlichen Aus-

gabensteigerung von 1 vom Hundert aus. Um dieses Ziel zu erreichen, bedarf es einer konzertierten Aktion von Bundesgesetzgeber, Landesgesetzgeber und kommunalen Räten. Zunächst wäre allerdings schon viel erreicht, wenn Konsens darüber hergestellt werden kann, dass die kommunalen Finanzen keinerlei zusätzliche Belastung mehr verkraften können. Insofern trifft die Forderung nach einem Vorrang für Konsolidierung nicht nur die kommunale Ebene.

Aber auch die Kommunen müssen das ihnen Mögliche tun, um ihre Finanzen weiter zu sanieren. Schuldzuweisungen zwischen Bund, Land und Kommunen helfen nicht weiter. Niemand kommt an der Erkenntnis vorbei, 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.

### **Fehlbeträge der kommunalen Verwaltungshaushalte**

Vor allem in den kommunalen Verwaltungshaushalten sind auf absehbare Zeit neue Belastungen im gesamten nicht mehr verkraftbar. Die Kommunen mit Haushaltssicherungskonzepten (HSK) stehen bereits heute vor mittelfristig nur mit sehr großen und schmerzhaften Anstrengungen beherrschbaren Konsolidierungsaufgaben.

Bedenklich wird die Situation vor allem aber in den Städten und Gemeinden, die sich nicht mehr in der Lage sehen, in absehbarer Zeit ein genehmigungsfähiges Haushaltssicherungskonzept (HSK) aufzustellen oder deren HSK von der Kommunalaufsicht bisher nicht genehmigt werden konnte, weil die gesetzlichen Voraussetzungen nicht erfüllt werden.

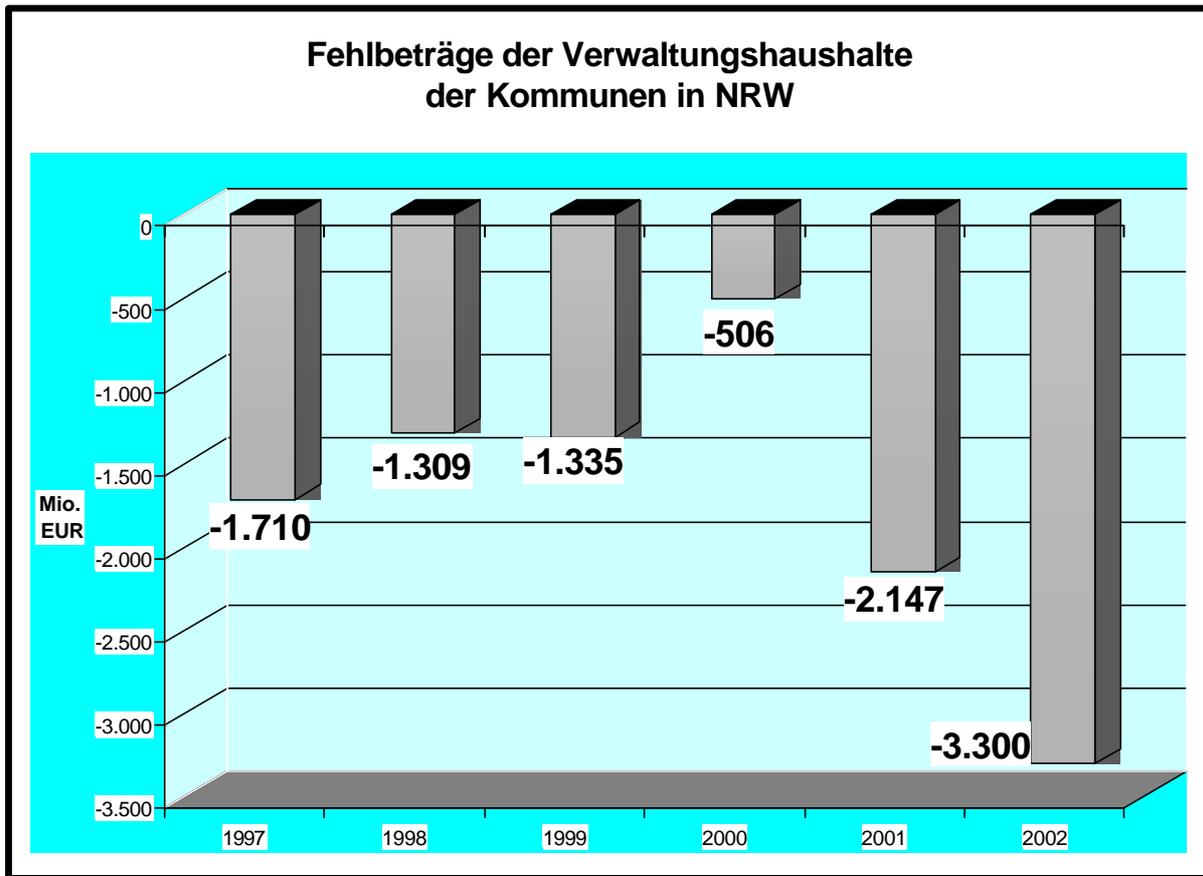
Die Fehlbeträge der kommunalen Verwaltungshaushalte in Nordrhein – Westfalen stellen sich in der aktuellen Entwicklung wie folgt dar:

<b>Fehlbeträge der kommunalen Verwaltungshaushalte in NRW (nach der amtlichen vierteljährlichen Kassenstatistik)</b>			
in 1.000 Euro			
2000	2001	30.09.2001	30.09.2002
<b>506.439</b>	<b>2.146.932</b>	<b>1.454.530</b>	<b>2.594.156</b>
Deckung Altfehlbe- trag:	Deckung Altfehlbe- trag:	Deckung Altfehlbe- trag:	Deckung Altfehlbe- trag:
<b>1.259.903</b>	<b>1.612.078</b>	<b>850.633</b>	<b>595.945</b>

Die Fehlbeträge der Verwaltungshaushalte 2001 beliefen sich nach dem amtlichen Ergebnis der Kassenstatistik auf rd. 2.146,9 Mio. EUR. Die Fehlbeträge der kommunalen Verwaltungshaushalte aus Vorjahren wurden dabei mit rd. 1.612,1 Mio. EUR verbucht. Im Haushaltsjahr 2001 sind damit neue sog. „originäre“ Fehlbeträge der Verwaltungshaushalte von – saldiert – rd. 534,8 Mio. EUR entstanden. Insgesamt entstand bereits im Haushaltsjahr 2001 damit ein neuer Rekordfehlbetrag der kommunalen Verwaltungshaushalte in Nordrhein-Westfalen.

Im den ersten drei Quartalen 2002 ergaben sich weitere Verschlechterungen. Der Fehlbetrag zum 30. September 2002 stieg auf 2.595,0 Mio. EUR (30. September 2001: 1.454,5 Mio. Euro). Selbst wenn man den abrechnungsbedingten stets besseren Verlauf des letzten Quartals wird für 2002 mit einem neuen **Rekordfehlbetrag** von **rd. 3,3 Mrd. EUR** zur rechnen sein. Damit hat sich gegenüber den Finanzprognosen vom Frühjahr des Jahres 2002 nochmals eine weitere Verschlechterung um rd. 300 Mio. EUR ergeben.

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



Diese Grafik zeigt, dass sich die Kommunen in Nordrhein-Westfalen – bei aller notwendigen Kritik am Haushaltsgebaren einzelner Städte und Gemeinden - insgesamt bis zum Haushaltsjahr 2000 noch auf einem guten Konsolidierungsweg befanden, bevor die Einnahmenverluste der Jahre 2001 und 2002 die Kommunalhaushalte in eine dramatische Schiefelage brachten.

Fehlbeträge der kommunalen Verwaltungshaushalte sind spätestens im zweitfolgenden Haushaltsjahr wieder zur Abdeckung im Verwaltungshaushalt zu veranschlagen. Damit ist davon auszugehen, dass die **Fehlbetragsbelastung der Kommunen zu Beginn des Haushaltsjahres 2003 insgesamt (und saldiert) über 5,4 Mrd. EUR (Fehlbetrag aus 2001: rd. 2,1 Mio. EUR; Fehlbetrag aus 2002 rd. 3,3 Mio. EUR)** beträgt. Wie sehr die Situation angespannt ist, lässt sich zudem an den gestiegenen Rückzuführungen aus den Vermögenshaushalten erkennen. Viele Kommunen haben damit bereits den Weg beschritten, die für den Konsumbereich sich öffnende Schere zwischen Einnahmen und Ausgaben wenigstens durch einen Verzehr aus der Ver-

mögenssubstanz abzumildern. Dies sind aber nur einmalig mögliche Konsolidierungsmaßnahmen, die zudem nach dem kommunalen Haushaltsrecht einschränkenden Voraussetzungen unterliegen.

### **Rückzuführungen aus den Vermögenshaushalten**

Die Rückzuführungen aus den Vermögenshaushalten an die kommunalen Verwaltungshaushalte haben sich aktuell wie folgt entwickelt:

<b>Zuführungen aus den Vermögenshaushalten an die Verwaltungshaushalte (sog. "Rückzuführungen")</b>			
in 1.000 Euro			
2000	2001	30.09.2001	30.09.2002
798.741	681.763	414.384	641.221

Im Verlaufe des Haushaltjahres 2001 hatten sich die Rückzuführungen zwar um rd. 117,4 Mio. EUR vermindert. In den ersten drei Quartalen 2002 sind die Rückzuführungen aber wieder deutlich angestiegen. Bis 30. September 2002 wurden bereits rd. 166 Mio. EUR mehr zurückgeführt als im vergleichbaren Zeitraum des Vorjahres. Fachlich interessant wird in diesem Zusammenhang verstärkt die Frage nach der haushaltsrechtlichen Zulässigkeit der Rückzuführungen. Deshalb folgt dazu ein kurzer Exkurs:

### **Haushaltsrechtliche Zulässigkeit von Rückzuführungen**

Mit der Zunahme der Rückzuführungen aus den Vermögenshaushalten an die Verwaltungshaushalte wird die Frage zunehmend wichtiger, unter welchen Voraussetzungen und mit welchen Grenzen das kommunalen Haushaltsrecht einen solchen Verzehr kommunalen Vermögens zulässt. Die einschlägige Vorschrift der Gemeindehaushaltsverordnung (§ 22 GemHVO NRW) ist insoweit nicht leicht zu interpretieren. Deshalb ist dazu auf folgendes hinzuweisen:

Die haushaltsrechtliche Zulässigkeit einer Rückzuführung vom Vermögenshaushalt an den Verwaltungshaushalt ist stets im Einzelfall unter Berücksichtigung der nachfolgenden Kriterien zu bewerten: Zum Ausgleich des Haushalts (§ 75 Abs. 3 GO) sind neben Ausgabeesparungen, die unbedingt Vorrang haben müssen, grundsätzlich alle Finanzreserven, bestehend aus der allgemeinen Rücklage, veräußerbarem Vermögen, einem bestehenden Erhöhungsspielraum bei Abgaben und ggf. Umlagen sowie Kreditaufnahmemöglichkeiten unter Einschluss möglicher Tilgungstreckungen zu nutzen (vgl. Rd. Erlass vom 29.07.1991 - Haushaltssicherungskonzepte - MBl. NRW. 1991 S. 1190).

Bei einer Inanspruchnahme der allgemeinen Rücklage oder der Veräußerung von Anlagevermögen zum Ausgleich des Haushalts, die im Wege der Rückzuführung vom Vermögenshaushalt an den Verwaltungshaushalt fließen, ist darauf zu achten, dass solche Maßnahmen der Konsolidierung des Haushalts dienen müssen. Ob ein Haushalt durch ein in der Finanzwirtschaft der Kommune wurzelndes Ungleichgewicht von Einnahmen und Ausgaben unausgeglichen ist oder nur ein zeitweiliger Engpass besteht, dem durch eine Rückzuführung dauerhaft beizukommen ist, lässt sich nur durch eine eingehende Finanzanalyse der betreffenden Kommune erkennen.

In eine solche Analyse ist auch eine Kreditaufnahme im Vermögenshaushalt einzu beziehen, insbesondere dann, wenn gleichzeitig eine Rückzuführung vom Vermögens- an den Verwaltungshaushalt zum Ausgleich des Verwaltungshaushalts vorgesehen ist. Bei der Bewertung der Kreditaufnahme ist zu berücksichtigen, dass das nach § 76 Abs. 3 GO NRW zu beachtende Subsidiaritätsprinzip nicht absolut anzuwenden ist. Durch den Zusatz "oder wirtschaftlich unzweckmäßig wäre" im Gesetzestext wird es zulässig, unter bestimmten Voraussetzungen von der Nachrangigkeit der Kreditaufnahme abzuweichen. Über die Zulässigkeit bzw. Zweckmäßigkeit oder Unzweckmäßigkeit einer Kreditaufnahme kann jedoch nicht generell und losgelöst von den örtlichen Gegebenheiten entschieden werden, sondern dies ist unter Einbeziehung der gesamten Finanzwirtschaft der einzelnen Kommune zu bewerten.

Dabei kann davon ausgegangen werden, dass eine Kreditaufnahme auch unabhängig von anderen Finanzierungsmöglichkeiten immer dann in die Planungen einbezogen werden kann, wenn es sich um die Finanzierung langlebiger Investitionsmaßnahmen handelt. Zudem kann unter weiteren Gesichtspunkten örtlich unterschiedliche zu beurteilen sein, z.B. unter Berücksichtigung der Bestrebungen einer kontinuierlichen Belastungen der Einwohner und der langfristigen Nutzung des Vermögensgegenstandes durch mehrere Generationen, eine möglichst ausgewogene Kreditaufnahme auch bei einer Rückzuführung an den Verwaltungshaushalt vertretbar sein.

Ein weiterer Aspekt, der bei der Nachrangigkeit einer Kreditaufnahme zu beachten ist, ist die möglichst bewegliche Haushaltsführung der Kommune. Bei strikter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips müssten zunächst immer alle vorhandenen Eigenmittel (z.B. Rücklagen u.a.) ausgeschöpft werden, bevor eine Kreditaufnahme zulässig wäre. Dies könnte jedoch bei einem zusätzlichen Finanzbedarf zu einer höheren Belastung bzw. eingeschränktem Handeln der Kommune führen.

Insgesamt gesehen ist es deshalb nicht sachgerecht, eine Rückzuführung in den Verwaltungshaushalt bei einer gleichzeitigen Kreditaufnahme im Vermögenshaushalt generell für unzulässig zu erklären bzw. als unvereinbar mit den haushaltsrechtlichen Vorschriften anzusehen. Es muss bei einer Rückzuführung gewährleistet sein, dass **nur Mittel aus der allgemeinen Rücklage und aus der Veränderung des Anlagevermögens** transferiert werden. Da es haushaltsrechtlich unzulässig ist, "Überschüsse" aus Einnahmen aus der Kreditaufnahme und den Investitionsausgaben (§ 86 Abs. 1 GO NRW) zu bilden, können diese auch nicht als Mittel aus der allgemeinen Rücklage für eine Rückzuführung verwendet werden.

Zur inhaltlichen Bewertung kommunaler Veräußerungsgeschäfte werden nachstehend folgende Hinweise gegeben:

## **Veräußerung kommunalen Vermögens**

Angesichts der Haushaltsprobleme vieler Kommunen ist in letzter Zeit eine Zunahme der materiellen Privatisierung von Anteilen kommunaler Versorgungsunternehmen und/oder Einrichtungen zu beobachten. Diese Tendenz wird dadurch gefördert, dass von privater Seite für den Erwerb solcher Beteiligungen oder auch die Übernahme vollständiger Unternehmensbereiche offenbar sog. „strategische Preise“ geboten werden, die für manche Kommune einen erheblichen und oft entscheidenden Anreiz darstellen.

In der gegebenen finanziellen Engpasssituation ist grundsätzlich durchaus Verständnis dafür aufzubringen, dass Kommunen entsprechende Veräußerungsüberlegungen nicht von vornherein ausschließen und wohl dotierte sowie sorgfältig abgewogene und geprüfte Angebote in Einzelfällen annehmen. Dennoch soll an dieser Stelle darauf hingewiesen und festgestellt werden, dass eine solche Vorgehensweise erhebliche Probleme nach sich ziehen und spürbare nachteilige kommunalpolitische Konsequenzen haben kann.

Zunächst muss berücksichtigt werden, dass solche Veräußerungsgeschäfte nicht beliebig oft wiederhol- bzw. durchführbar sind und – insbesondere wenn der Erlös nicht zur Schuldentilgung verwendet wird – in der Regel nur einen einmaligen Entlastungseffekt für den kommunalen Haushalt etwa in Form der vollständigen oder anteiligen Abdeckung von Altfehlbeträgen bewirken können. Daneben darf aber auch nicht übersehen werden, dass mit einem zunehmenden Privatisierungsanteil einerseits eine nicht unerhebliche Veränderung der bislang kommunal geprägten Versorgungsstrukturen verbunden ist und andererseits der größere Einfluss privater Partner eine Ausrichtung der so entstehenden kommunalen Beteiligungsgesellschaften zur Folge haben kann, die vor dem Hintergrund der gemeindefinanziellen Vorschriften der Gemeindeordnung keineswegs immer unproblematisch sein muss. In einigen Fällen scheint gerade eine solche Änderung der unternehmerischen Ausrichtung durch den gewonnenen sog. „strategischen Partner“ im Hinblick auf eine hiermit verbundene vermeintlich günstigere Marktposition neben dem (oft einmaligen) Entlastungseffekt für den kommunalen Haushalt das leitende Motiv für eine Veräußerungsentscheidung zu sein.

Die Problematik wird verschärft, wenn von solchen Veräußerungsentscheidungen sog. Kernbereiche der kommunalen Daseinsvorsorge betroffen sind. Beispielhaft ist der Bereich der kommunalen Wasserwirtschaft zu nennen, der bislang bekanntlich von einer gesetzlichen Liberalisierungs- bzw. Privatisierungsentscheidung freigehalten worden ist. Längerfristig erscheint es allerdings nur schwer darstellbar, sich im kommunalen Interesse für einen Erhalt der kommunalen Wasserwirtschaftsstruktur gegen die Befürworter einer Privatisierung einzusetzen, wenn gleichzeitig immer mehr Kommunen ihre Wasserversorgungsunternehmen bzw. Abwasserentsorgungseinrichtungen oder erhebliche Anteile hiervon an private Marktteilnehmer veräußern.

### **Zuführungen vom Verwaltungshaushalt an den Vermögenshaushalt**

Die Zuführungen von den Verwaltungshaushalten an die Vermögenshaushalte sind 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:

<b>Zuführungen aus den Verwaltungshaushalten an die Vermögenshaushalte</b>			
in 1.000 Euro			
2000	2001	30.09.2001	30.09.2002
1.542.305	1.633.958	1.277.457	1.163.991

Im Haushaltjahr 2001 hatten sich die Zuführungen aus den Verwaltungshaushalten an die Vermögenshaushalte um rd. 52 Mio. Euro = + 5,8 vom Hundert erhöht. In den ersten drei Quartalen 2002 sind sie dagegen wiederum deutlich um rd. 113,4 Mio.

EUR = 8,8 vom Hundert zurückgegangen. Dies ist ein weiterer Indikator für die schlechte Finanzentwicklung im Verlauf des Haushaltsjahres 2002.

Die Ursachen liegen dabei vor allen in der Entwicklung der Einnahmen, hier vor allem der Steuereinnahmen der Kommunen und bei dem nochmaligen Einbruch der Gewerbesteuer:

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

Weiterhin deutlich schlechter als erwartet entwickelten sich in den ersten drei Quartalen 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. September 2002 (Gewerbesteuer netto) liegt bei minus 13,6 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 der ersten drei Quartale 2002 im Gesamten ein Rückgang der kommunalen Steuereinnahmen von (netto) – 8,0 vom Hundert oder rd. 725,3 Mio. EUR.

Die Einnahmen aus Gebühren / Entgelten lagen mit + 1,0 vom Hundert noch im Rahmen der Erwartungen, ebenso der Verlauf der lfd. Zuweisungen/Zuschüsse, Erstattungen vom Land mit minus 1,1 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 5,6 vom Hundert.

Die Einnahmenentwicklung der Kommunen in Nordrhein – Westfalen verlief deshalb 2002 völlig unzureichend:

<b>Einnahmen der Kommunalhaushalte (ohne besondere Finanzierungsvorgänge)</b>			
in 1.000 Euro			
2000	2001	30.09.2001	30.09.2002
37.537.863 + 1,0 v.H.	36.429.583 - 3,0 v.H.	26.009.220	25.239.993 - 3,0 v.H.

Dabei veränderten sich die Einnahmen der kommunalen Verwaltungshaushalte in den ersten drei Quartalen des Haushaltsjahres 2002 wie folgt:

<b>Einnahmen der kommunalen Verwaltungshaushalte</b>			
in 1.000 Euro			
2000	2001	30.09.2001	30.09.2002
45.759.130 + 1,8 v.H.	44.966.631 - 1,7 v.H.	31.904.501	30.920.194 - 3,1 v.H.

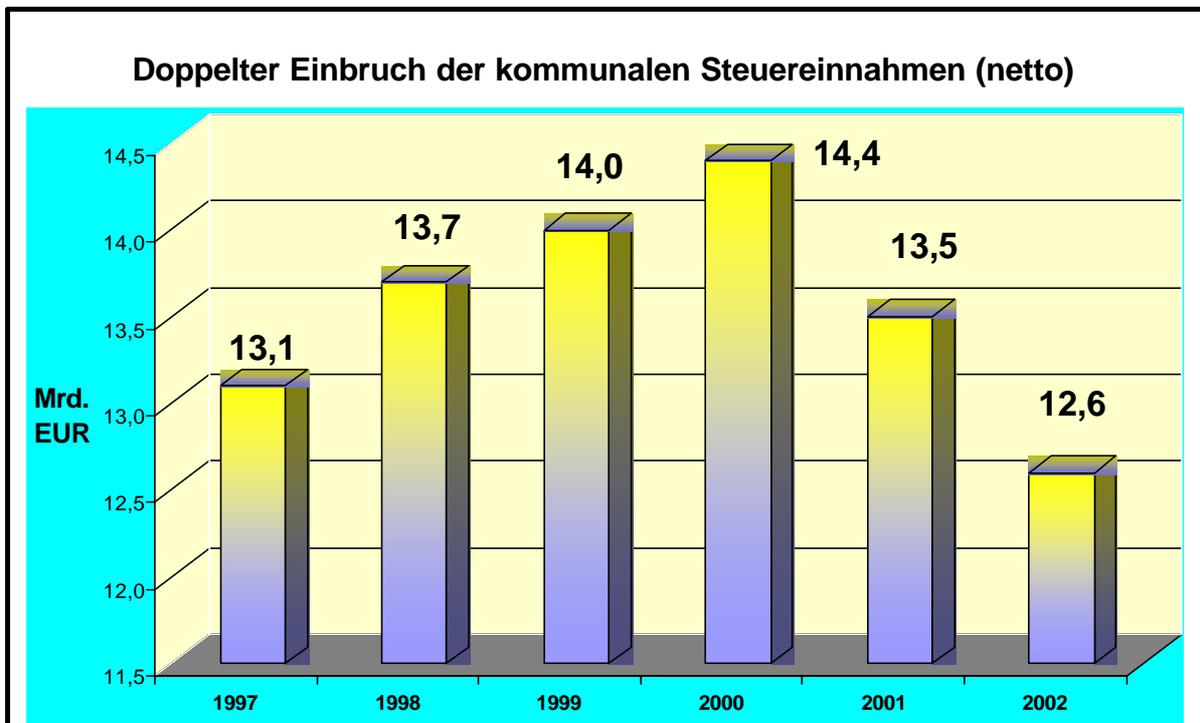
Die Gesamtentwicklung der kommunalen Einnahmen erscheint auf den ersten Blick noch nicht dramatisch. Das Bild ändert sich jedoch, wenn man sich vor allem die Entwicklung der Steuereinnahmen näher betrachtet.

## Kommunale Steuereinnahmen

Die Steuereinnahmen (netto) der Kommunen haben sich in den ersten drei Quartalen des Haushaltsjahres 2002 wie folgt entwickelt:

<b>Steuern netto</b>			
in 1.000 Euro			
2000	2001	30.09.2001	30.09.2002
14.369.997 + 2,6 v.H.	13.491.793 - 6,1 v.H.	9.054.403	8.329.103 - 8,0 v.H.

Damit hat sich der Einbruch der kommunalen Steuereinnahmen aus dem Jahr 2001 im Verlauf des Haushaltsjahres 2002 sogar noch einmal verstärkt. Der Rückblick über die sechs vergangenen Jahre zeigt die dramatischen Einnahmeverluste mit einem so bisher noch nie festzustellenden starken doppelten Einbruch der kommunalen Steuereinnahmen in zwei Haushaltsjahren hintereinander:



Im einzelnen veränderten sich die kommunalen Steuern wie folgt:

<b>Grundsteuern A und B</b>			
in 1.000 Euro			
2000	2001	30.09.2001	30.09.2002
2.138.684 + 2,8 v.H.	2.189.348 + 2,4 v.H.	1.708.465	1.732.708 + 1,4 v.H.

Der Zuwachs bei den kommunalen Grundsteuern liegt mit + 1,4 v.H. auch etwas unter den Erwartungen der letztjährigen Steuerschätzung und der Orientierungsdaten des Landes. Hebesatzveränderungen ergaben sich im Verlauf des Jahres 2002 nur in wenigen einzelnen Fällen.

### **Gewerbesteuer**

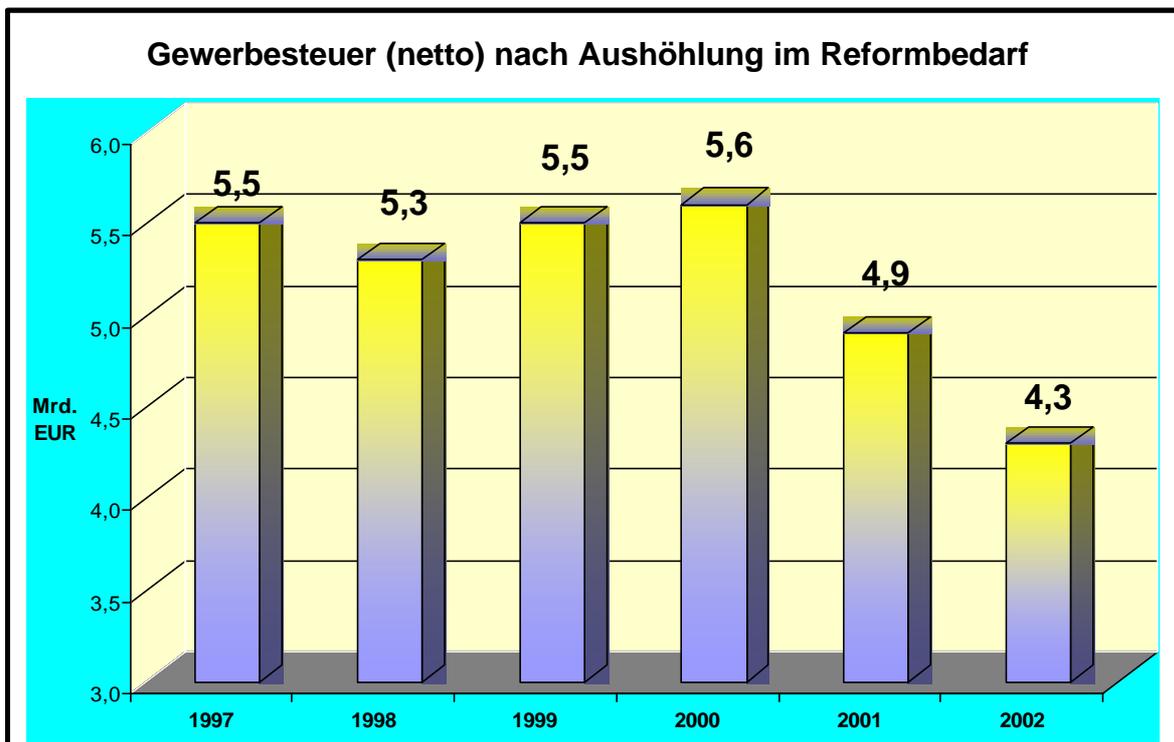
Die wesentliche Ursache der schlechten Entwicklung der kommunalen Steuern liegt bei der Gewerbesteuer. Einhergehend mit der schlechten wirtschaftlichen Entwicklung haben sich die kommunalen Einnahmen aus der Gewerbesteuer (netto) in den ersten drei Quartalen 2002 weiterhin negativ entwickelt:

<b>Gewerbesteuer netto</b>			
in 1.000 Euro			
2000	2001	30.09.2001	30.09.2002
5.563.952 + 2,0 v.H.	4.914.665 - 11,7 v.H.	4.007.888	3.464.810 - 13,6 v.H.

Damit lagen die Ist-Einnahmen der Städte und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen bei der Gewerbesteuer um 543,1 Mio. EUR niedriger als zum 30.09.2001. Ein solcher Einbruch der Gewerbesteuer kann im Haushaltsvollzug nicht aufgefangen werden.

Folglich führt dieses Wegbrechen der Gewerbesteuereinnahmen auch sofort zu einer deutlichen Erhöhung der Fehlbeträge in den kommunalen Verwaltungshaushalten und damit zu einem empfindlichen Rückschlag in den Konsolidierungsbemühungen.

Das Aufkommen der konjunktursensitiven Gewerbesteuer ist eng verknüpft mit den wirtschaftlichen Entwicklungen. Angesichts der Wirtschafts- und Branchenstrukturen der vom Rückgang relativ stärker betroffenen größeren Städte ist zu vermuten, dass dafür eine Ursache in geringeren Steuerzahlungen der Großunternehmen zu finden ist. Daneben spielten auch die Veranlagungsergebnisse der gewinnschwachen Wirtschaftsjahre 1999 und 2001 eine Rolle ebenso wie Anpassungen der Steuervorauszahlungen, die auf dieser Basis vorgenommen wurden. Weitere Ursachen für die Steuerausfälle bei der Gewerbesteuer liegen in den Steuerrechtsänderungen der vergangenen Legislaturperiode.



## Gemeindeanteil an der Einkommensteuer

Die Einnahmen aus dem kommunalen Anteil an der Lohn- und Einkommensteuer haben sich in den ersten drei Quartalen 2002 wie folgt entwickelt:

<b>Gemeindeanteil an der Einkommensteuer</b>			
in 1.000 Euro			
2000	2001	30.09.2001	30.09.2002
5.796.803 + 3,4 v.H.	5.513.376 - 4,9 v.H.	2.842.655	2.648.530 - 6,8 v.H.

Auch beim Gemeindeanteil an der Lohn- und Einkommensteuer verlief die Entwicklung im Haushaltjahr 2001 und vor allem in den ersten drei Quartalen 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 6,8 vom Hundert in den ersten drei Quartalen 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 im Verlauf des dritten Quartals eine leichte Erholung eingetreten ist, nachdem das Halbjahresergebnis bei einem Minus von über 13,0 vom Hundert gelegen hatte. Insoweit besteht eine berechtigte Hoffnung, dass das Jahresergebnis 2002 zumindest bei dieser Steuer noch ein freundlicheres Bild zeichnet. Dennoch wird sich für die gesamten kommunalen Steuereinnahmen 2002 kaum ein besseres Gesamtbild ergeben.

## 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 in den ersten drei Quartalen 2002 keinen Zuwachs bei diesen Einnahmen. Stärker als erwartet zeigen sich hier auch Auswirkungen aus der schlechten wirtschaftlichen Entwicklung:

<b>Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer</b>			
in 1.000 Euro			
2000	2001	30.09.2001	30.09.2002
692.430 + 0,2 v.H.	690.742 - 0,2 v.H.	350.134	341.253 - 2,5 v.H.

Presseberichten zufolge machen aber auch zunehmend betrügerische Steuerverkürzungen in Zusammenhang mit dem sog. Vorsteuerabzug Sorgen.

## Lfd. Zuweisungen etc. vom Land

Bei den lfd. Zuweisungen / Zuschüsse / Erstattungen vom Land gab es mit – 1,1 vom Hundert in den ersten drei Quartalen 2002 einen moderaten Rückgang. Die Aussichten für die mittelfristige Zukunft sind allerdings nicht positiv. Durch das Gemeindefinanzierungsgesetz 2003 verringern sich in 2003 – als Folge der zurückgehenden Steuereinnahmen des Landes - die für den Finanzausgleich zur Verfügung stehenden Mittel gegenüber 2002 um rd. 366 Mio. EUR. Zusätzlich müssen die Kommunen in 2003 die negative Abrechnung des Steuerverbundes 2001 verkraften (- 665 Mio. EUR). Die Zuweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs 2003 gehen also gegenüber 2002 um mehr als 1, 0 Mrd. EUR zurück, dies allerdings nicht etwa als Folge von Kürzungen zugunsten des Landeshaushalts, sondern ausschließlich als „automatische“ Folge der geringeren Steuereinnahmen des Landes.

Die lfd. Zuweisungen / Zuschüsse und Erstattungen vom Land einschließlich der Abrechnungen aus Vorjahren entwickelten sich in den ersten drei Quartalen 2002 wie folgt:

<b>Lfd. Zuweisungen / Zuschüsse, Erstattungen vom Land an die kommunalen Verwaltungshaushalte</b>			
in 1.000 Euro			
2000	2001	30.09.2001	30.09.2002
8.249.970 + 9,2 v.H.	8.070.393 - 2,2 v.H.	6.733.418	6.656.238 - 1,1 v.H.

Dabei entwickelten sich die tatsächlichen Einnahmen aus den allgemeinen Zuweisungen wie folgt:

<b>Allgemeine Zuweisungen vom Land an die kommunalen Verwaltungshaushalte</b>			
in 1.000 Euro			
2000	2001	30.09.2001	30.09.2002
6.367.154 + 9,2 v.H.	6.282.350 - 1,3 v.H.	5.432.364	5.346.572 - 1,6 v.H.

Zur Deckung der Vermögenshaushalte haben die Kommunen in Nordrhein - Westfalen in den ersten drei Quartalen 2002 neue Schulden am Kreditmarkt in Höhe von rd. 1,6 Mrd. EUR (+ 12,0 v.H.) aufgenommen und gleichzeitig Tilgungen für Kreditmarktmittel von ebenfalls rd. 1,6 Mrd. EUR (- 1,0 v.H.) erbracht. Die Nettokreditaufnahmen blieben damit auch in den ersten drei Quartalen 2002 mit rd. 66,3 Mio. EUR im Bereich der „Entschuldung“, d.h. es wurden höhere Tilgungen für langfristige Investitionskredite erbracht, als neue Investitionsschulden aufgenommen.

## Nettokreditaufnahme

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

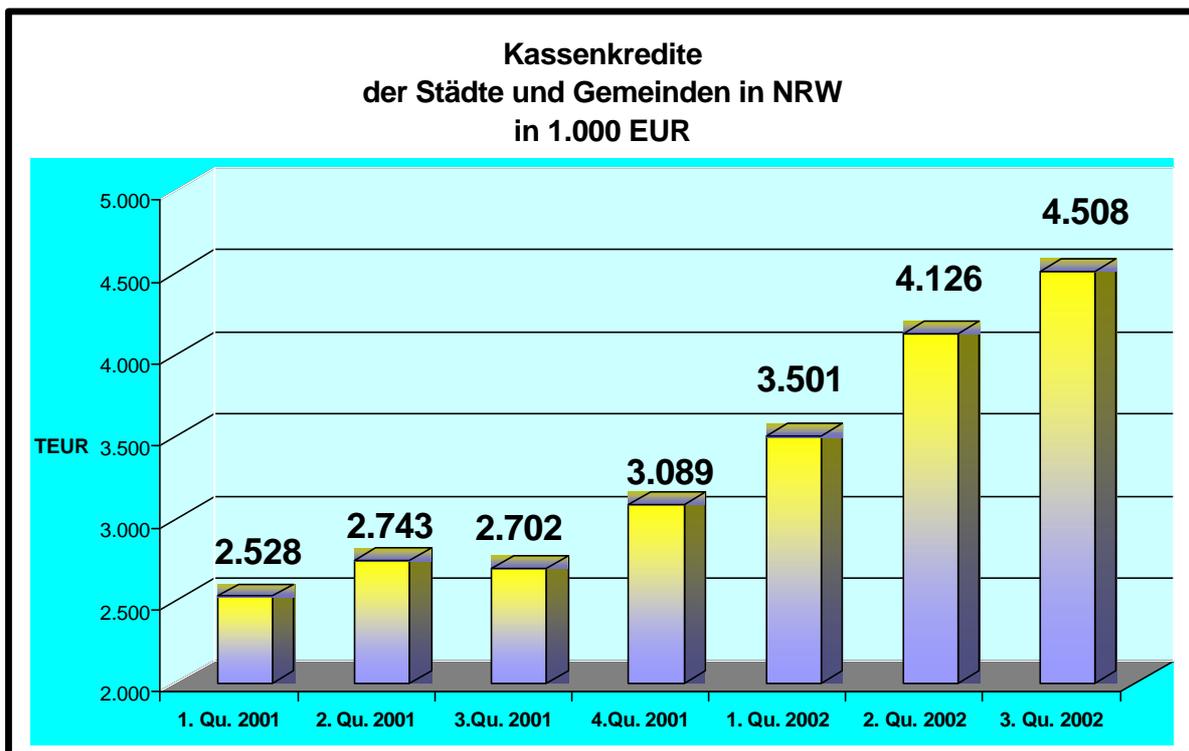
<b>Nettokreditaufnahme der Kommunen in Nordrhein – Westfalen</b>			
in 1.000 Euro			
2000	2001	30.09.2001	30.09.2002
<b>+ 69.480</b>	<b>- 112,472</b>	<b>- 251.592</b>	<b>- 66.313</b>

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 differierenden Haushaltsrechts 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.

In diese Betrachtung - und damit auch nicht in die gängigen Vergleiche mit Bund und Land - ist die Aufnahme von Kassenkrediten für den Liquiditätsbedarf der Kommunen nicht einbezogen. Bei den Kassenkrediten ergab sich zum 30.09.2002 ein neuer Höchststand von knapp über 4,5 Mrd. Euro, der sich auch aus dem Fehlbetrag der Verwaltungshaushalte 2001 rd. 2,1 Mrd. Euro und dem neuen Fehlbetrag der ersten drei Quartale 2002 von rd. 2,6 Mrd. EUR durchaus erklärt.

Wie stark sich die Kommunal финанzen in den vergangenen zwei Jahren verschlechtert haben, verdeutlicht neben vielen Erläuterungen von Ursachen in diesem Bericht schlaglichtartig ein Blick auf den Verlauf der Kassenkredite nach der Erfassung in der amtlichen vierteljährlichen Kassenstatistik über die letzten sechs Quartale. Hier tickt eine Zeitbombe:



**Ausgaben**  
**der Kommunalhaushalte**

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 in den ersten drei Quartalen 2002 mit + 1,6 v.H. relativ gering, sie lag damit allerdings leicht über den Empfehlungen des Finanzplanungsrates und des Stabilitätspaktes. Dabei darf aber nicht übersehen werden, dass die Kommunen in Nordrhein – Westfalen bereits über mehrere Jahre sehr niedrige Ausgabenzuwächse aufweisen und damit die Konsolidierung bei den Ausgaben immer schwieriger wird. Es gibt im übrigen differenzierte Entwicklungen: Die erstmalige Stabilisierung bei den Sachinvestitionen (- 0,1 v.H.) – dies allerdings auf sehr niedrigem Niveau - den etwas stärkeren Zuwachs bei den Personalausgaben (+ 2,5 v.H.) und dem lfd. Sachaufwand (+ 2,9 v.H.) sowie einem niedriger als erwartet ausfallenden Anstieg der Ausgaben für soziale Leistungen (+ 1,9 v.H.). Sorgen bereiten nach wie vor die übrigen lfd. Zuweisungen und Zuschüsse in den kommunalen Verwaltungshaushalten, die sich unverändert dynamisch entwickeln (+ 6,4 v.H.). Nachstehend folgt zunächst die Tabelle mit der Gesamtentwicklung der kommunalen Ausgaben (ohne besondere Finanzierungsvorgänge):

<b>Ausgaben der Kommunen (ohne besondere Finanzierungsvorgänge)</b>			
in 1.000 Euro			
2000	2001	30.09.2001	30.09.2002
37.243.700 + 0,7 v.H.	37.577.602 + 0,9 v.H.	26.776.749	27.201.777 + 1,6 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 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 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. Auch deshalb befinden sich die kommunalen Haushalte 2003 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 Fehlbeiträge 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 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. Den Kommunen müssen dazu auch in Gesetzen neue Freiräume geschaffen werden, damit sie vom Konsum zu Investitionen umsteuern können.

Die Ausgaben der kommunalen Verwaltungshaushalte haben sich in den ersten drei Quartalen wie folgt entwickelt:

<b>Ausgaben der Verwaltungshaushalte</b>			
in 1.000 Euro			
2000	2001	30.09.2001	30.09.2002
46.265.569 + 0,0 v.H.	47.113.563 + 1,8 v.H.	33.359.031	33.514.350 + 0,5 v.H.

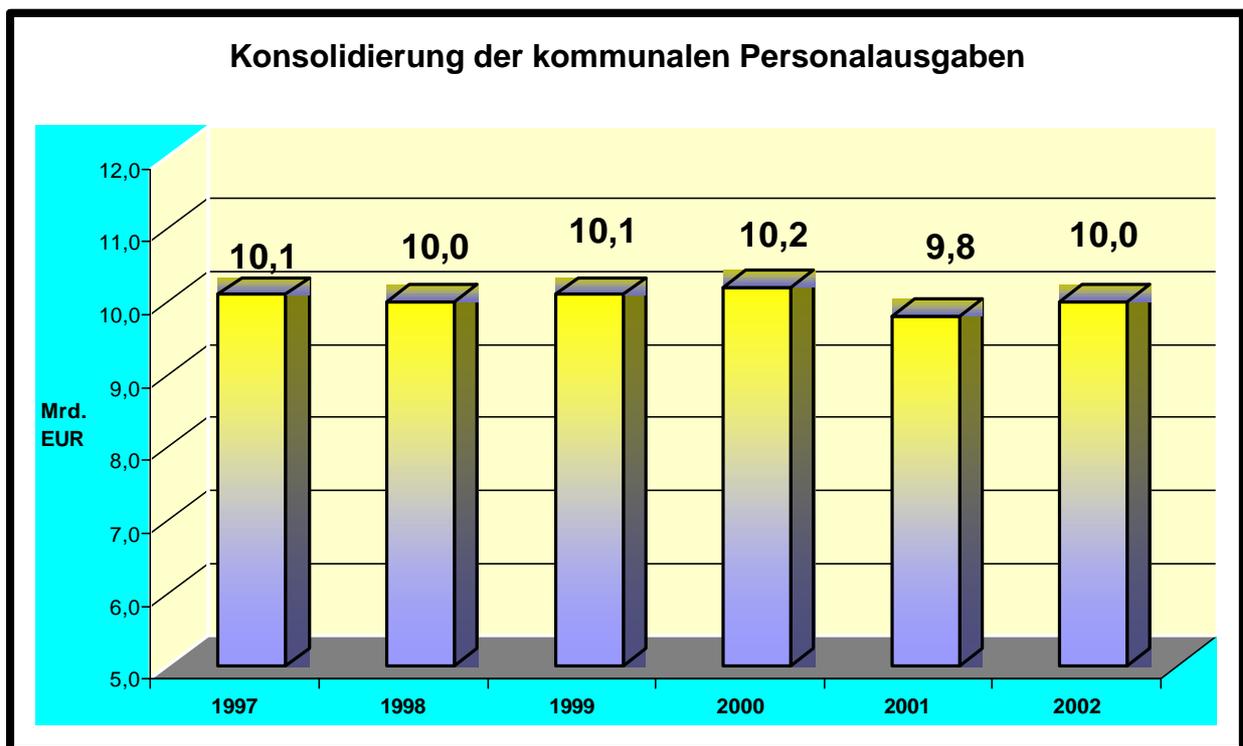
Die nominelle Entwicklung ist nicht ganz aussagekräftig, weil sie durch die Veranschlagung der Fehlbeträge aus Vorjahren verzeichnet wird. Eine bessere Betrachtung ermöglicht ein Blick auf die jahresbezogenen Konsumausgaben, die sog. Ausgaben der laufenden Rechnung. In dieser engeren Abgrenzung der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung stiegen die Ausgaben in den ersten drei Quartalen 2002 um + 2,6 vom Hundert an. Damit wurde die bisherige kommunale "Spar- und Konsolidierungslinie" verlassen, die Gründe hierfür liegen in erster Linie im Bereich der Personalausgaben, des lfd. Sachaufwandes und der laufenden Zuweisungen und Zuschüsse.

Bei den einzelnen Ausgabearten der kommunalen Verwaltungshaushalte haben sich in den ersten drei Quartalen 2002 folgende Entwicklungen ergeben:

Die Personalausgaben der NRW – Kommunen sind bis zum 30. September 2002 um + 2,5 vom Hundert angestiegen:

<b>Personalausgaben</b>			
in 1.000 Euro			
2000	2001	30.09.2001	30.09.2002
10.162.850 + 1,0 v.H.	9.774.286 - 3,8 v.H.	6.909.719	7.079.644 + 2,5 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 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 of-

fenbar 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. Der Tarifabschluss im öffentlichen Dienst erhöht aber noch den Konsolidierungsdruck.

Was bisherige Erfahrungen mit Ausgliederungen betrifft, lassen sich Erfolg oder Misserfolg in der Gesamtschau nicht quantifizieren. Wie immer kommt es auch bei Ausgliederungen auf die Erkenntnisse im Einzelfall an. Es besteht aus einigen Einzelfallbeispielen allerdings Veranlassung davor zu warnen, Ausgliederung als Idealform der Konsolidierung zu verstehen. Wenn gleichzeitig durch langfristige Absicherungs- und Leistungsverträge im Ergebnis die langfristigen Belastungen ausgegliederter Einrichtungen beim Kernhaushalt verbleiben, tritt sogar eine Zementierung von 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.

### **Laufender Sachaufwand (für Verwaltung und Betrieb)**

Nachdem die Sachausgaben (Verwaltung und Betrieb) in 2001 um 5,1 vom Hundert angestiegen waren, liegt die Steigerungsrate in den ersten drei Quartalen 2002 mit + 2,9 vom Hundert noch immer zu hoch. Der Verwaltungsbetrieb im Zeichen der elektronischen Medien führt offenbar zu höheren Belastungen der Sachausgaben. Auch durch die Energiepreisentwicklung sind weitere Belastungen 2003 nicht auszuschließen.

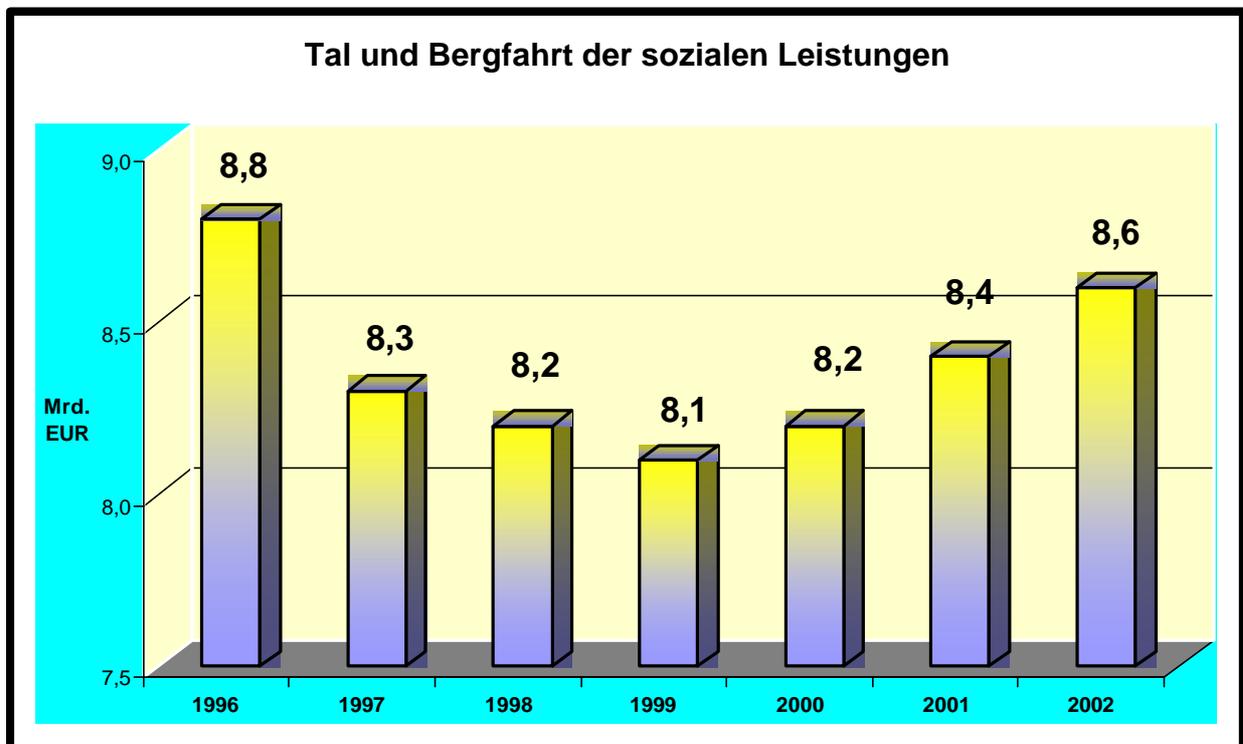
Im einzelnen verlief die bisherige Entwicklung der kommunalen Sachaufwendungen (für Verwaltung und Betrieb) wie folgt:

<b>Lfd. Sachaufwand (Verwaltung u. Betrieb)</b>			
in 1.000 Euro			
2000	2001	30.09.2001	30.09.2002
6.725.040 + 1,2 v.H.	7.069.163 + 5,1 v.H.	4.911.139	5.054.453 + 2,9 v.H.

### Entwicklung der sozialen Leistungen der Kommunen

Die sozialen Leistungen der Kommunen in NRW sind 2001 bereits mit + 3,1 vom Hundert und nunmehr in den ersten drei Quartalen 2002 überraschend mit + 1,9 v.H. etwas moderater 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 u.a.), alle Leistungen der Jugendhilfe, die Leistungen nach dem Flüchtlingsaufnahmegesetz, des Asylbewerberleistungsgesetzes und künftig (ab 2003) auch die neuen Leistungen nach dem Grundicherungsgesetz.)

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.

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. Das gilt auch für die etwas entspanntere Situation bei den Ausgaben für Asylbewerber in 2001 und 2002.

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 führten.

Mit dem Haushaltsjahr 2001 ist deshalb insgesamt die bisherige Konsolidierungsphase bei den sozialen Leistungen zu Ende gegangen. Nach der Anstiegsrate von

3,1 vom Hundert in 2001 (amtliche Kassenstatistik) fällt die Steigerung in den ersten drei Quartalen 2002 überraschend etwas moderater aus als erwartet (+ 1,9 vom Hundert):

<b>Soziale Leistungen u.ä.</b>			
in 1.000 Euro			
2000	2001	30.09.2001	30.09.2002
8.166.794 + 0,7 v.H.	8.417.236 + 3,1 v.H.	6.383.932	6.508.072 + 1,9 v.H.

### **Zinsausgaben**

Bei den Zinsausgaben ergaben sich in den ersten drei Quartalen 2002 vor allem aufgrund der zinsniedrigen Kapitalmarktentwicklung nochmals eine entlastende Entwicklung:

<b>Zinsausgaben</b>			
in 1.000 Euro			
2000	2001	30.09.2001	30.09.2002
1.609.293 - 2,4 v.H.	1.644.861 + 2,2 v.H.	1.152.274	1.144.587 - 0,7 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 abgesicherte Finanzierung dar, teilweise unterliegen sie sogar dem Risiko täglicher Kündigung. Noch schwerwiegender ist das Risiko möglicher Zinsänderungen. Sollte sich das Zinsniveau an den Kapitalmärkten einmal schlagartig erhöhen, 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 Kommunalfinanzen nicht in die sog. Ausgaben der laufenden Rechnung der Verwaltungshaushalte ein. Dennoch entspricht es längerer Tradition, sie im Kommunalfinanzbericht auch darzustellen. Damit können die Transfers innerhalb der kommunalen Ebene nachvollzogen werden. Die Umlagen der Kreise, Landschaftsverbände und des KVR haben sich in den ersten drei Quartalen 2002 insgesamt wie folgt entwickelt:

<b>Umlagen an Kreise, Landschaftsverbände und den KVR</b>			
in 1.000 Euro			
2000	2001	30.09.2001	30.09.2002
6.949.496 + 3,3 v.H.	6.480.802 - 6,7 v.H.	4.870.838	4.886.192 + 0,3 v.H.

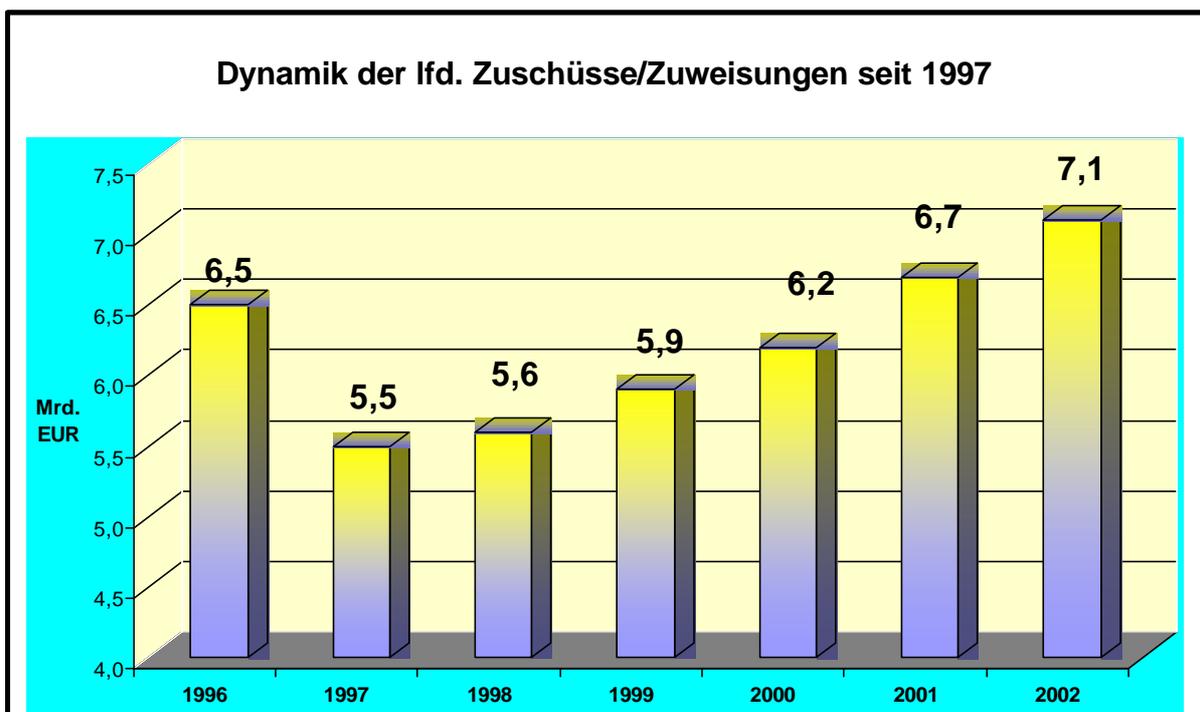
Der starke Rückgang im Haushaltsjahr 2001 war wesentliche Folge einmaliger Veränderungen, die sich durch Aufgabenverlagerungen in Zusammenhang mit dem zweiten Modernisierungsgesetz des Landes ergeben haben. Hier ist vor allem auf die Eingliederung der Straßenbauverwaltung in die staatliche Landesverwaltung 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. Aktuell ergibt sich aber vor allem wegen der starken Zusatzbelastungen bei den Eingliederungshilfen, für 2003 der Folgen wegen des neuen Grundsicherungsgesetzes und der Abrechnung des Steuerverbundes auf die Umlagegrundlagen eine neue Situation. Auch Landschaftsverbände und Kreise werden von den finanziellen Realitäten eingeholt. Für 2003 sind sowohl deutliche Erhöhungen bei den Umlagesätzen der Landschaftsverbände und der Kreise als auch erstmals wieder defizitäre Kreishaushalte zu erwarten.

## 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 in den ersten drei Quartalen fortgesetzt:

<b>Übrige lfd. Zuweisungen und Zuschüsse der kommunalen Verwaltungshaushalte</b>			
in 1.000 Euro			
2000	2001	30.09.2001	30.09.2002
6.179.326 + 4,5 v.H.	6.702.055 + 8,5 v.H.	4.764.531	5.069.428 + 6,4 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 über Jahre auffallend zunehmen, gibt dies Veranlassung, zu intensiverer Prüfung aufzufordern.



Die Grafik belegt den Trend einer ungebrochenen Dynamik der laufenden Zuweisungen und Zuschüsse aus den Verwaltungshaushalten der Kommunen. Das sind nicht zuletzt die Folgen aus den Ausgliederungen vergangener Jahre, die Ausgabenbelastungen bei Personalausgaben und Sachausgaben sowie bei den Zinsen in ausgegliederte Bereiche verlagert haben und dann zu höheren Zuweisungen und Zuschüssen (einschließlich Verlustabdeckungen) führen. 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**

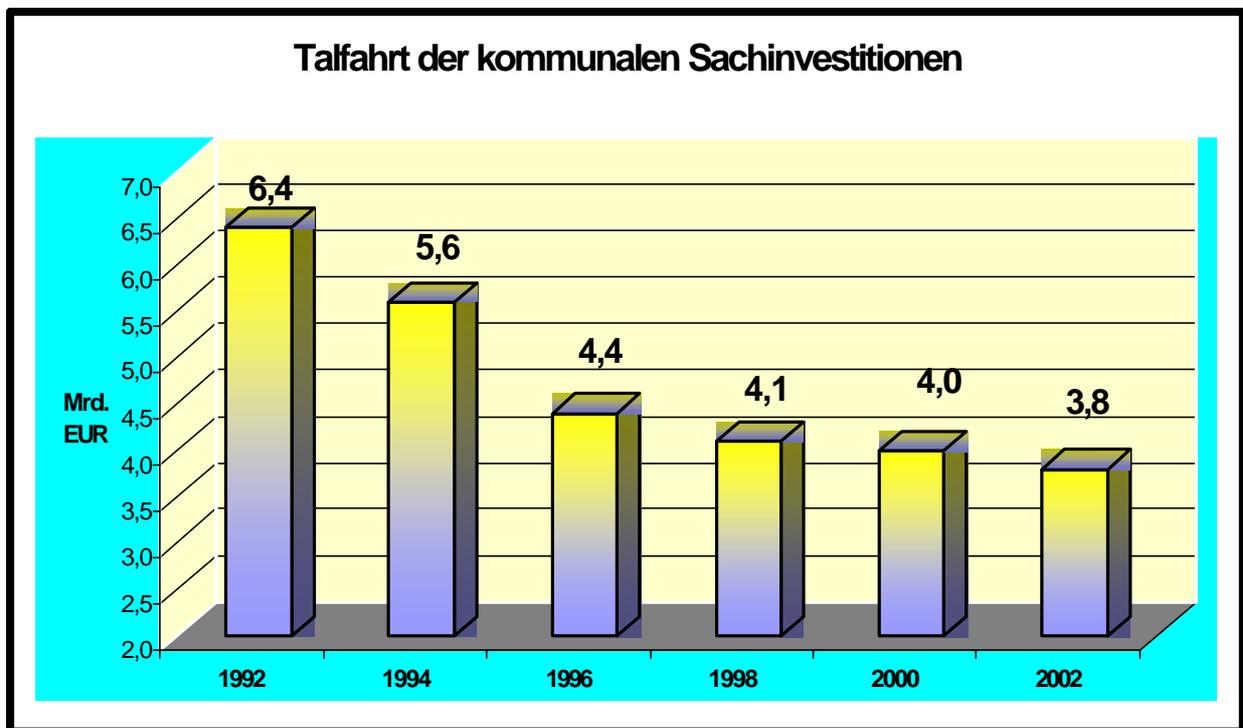
Die Ausgaben der kommunalen Vermögenshaushalte sind im Haushaltsjahr 2001 um 3,0 vom Hundert zurückgegangen. In den ersten drei Quartalen 2002 ergab sich ein weiterer Rückgang um 2,0 vom Hundert. Die kommunalen Sachinvestitionen haben sich auf dem (niedrigen) Vorjahresniveau stabilisiert ( - 0,1 v.H.). Zurückgegangen sind vor dem Hintergrund der leeren Kassen weiterhin auch die Zuführungen an Rücklagen (- 13,6 v.H. = rd. – 69 Mio. Euro), das gilt auch für die Schuldentilgungen am Kreditmarkt (- 1,0 v.H.).

### **Kommunale Sachinvestitionen**

Im einzelnen haben sich die kommunalen Sachinvestitionen in Nordrhein-Westfalen in den ersten drei Quartalen 2002 wie folgt entwickelt:

<b>Kommunale Sachinvestitionen</b>			
in 1.000 Euro			
2000	2001	30.09.2001	30.09.2002
4.033.755 - 1,3 v.H.	3.815.883 5,4 v.H.	2.550.468	2.547.352 - 0,1 v.H.

Damit scheint vorerst die Talfahrt bei den kommunalen Sachinvestitionen einen Boden gefunden zu haben:



Für die wirtschaftliche Entwicklung der Bauwirtschaft, aber auch vor allem der kleineren mittelständischen Handwerksbetriebe sind die kommunalen Investitionen und Unterhaltungsaufträge von besonderer Bedeutung.

**Zusammenfassung  
und  
Ausblick auf 2003**

**Die Finanzmisere  
und  
notwendige Konsequenzen**

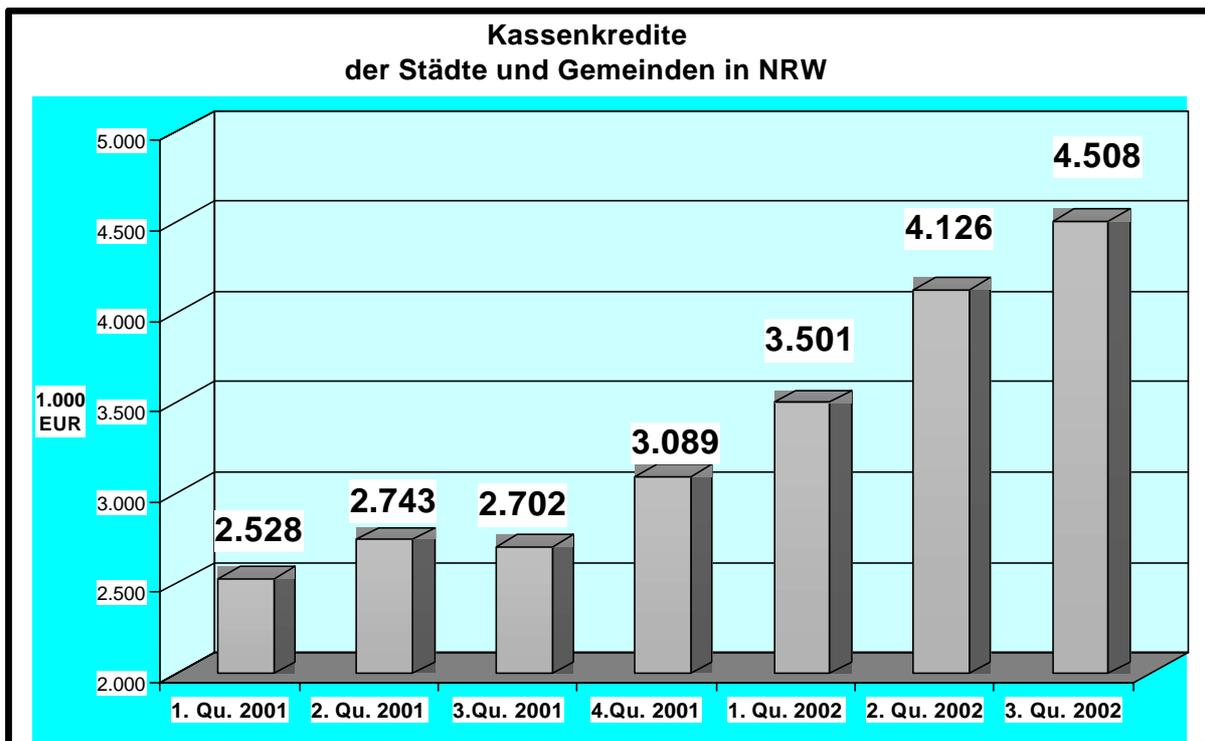
**Kommunalfinanzbericht  
des Innenministeriums des Landes Nordrhein – Westfalen  
„Vorrang für Konsolidierung“**

Die nordrhein-westfälischen Kommunen stehen zu Beginn des Haushaltsjahres 2003 in einer dramatischen Finanzsituation, wie sie in der Nachkriegsgeschichte ohne Beispiel ist. Die Ursache liegt in erster Linie in einem Steuereinbruch bisher ungekannten Ausmaßes. Dieser Einbruch hat im Jahr 2001 begonnen; hier sind die Steuereinnahmen der Kommunen in Nordrhein-Westfalen um 880 Mio. EUR (- 6,1 v.H.) zurückgegangen; allein die Gewerbesteuer trug hierzu rd. 550 Mio. EUR bei. Die Steuereinnahmen des Jahres 2002 sind voraussichtlich sogar um rd. 1,8 Mrd. EUR niedriger ausgefallen als die des Jahres 2000. Für 2003 ist nach der November-Steuerschätzung eine Umkehr dieser Entwicklung nicht zu erwarten, allenfalls eine Stagnation auf niedrigem Niveau.

Als Folge der zurückgehenden Steuereinnahmen des Landes verringern sich in 2003 darüber hinaus die für den kommunalen Finanzausgleich zur Verfügung stehenden Mittel. Gegenüber 2002 beträgt das Minus 366 Mio. EUR. Zudem müssen die Kommunen in 2003 die negative Abrechnung des Steuerverbundes 2001 verkraften (- 665 Mio. EUR). Dies ist die höchste „Rückzahlung“ in der Geschichte des Landes NRW.

Der dramatische Einbruch bei den Einnahmen schlägt sich bei den Fehlbeträgen der kommunalen Verwaltungshaushalte nieder. Die Fehlbeträge der Verwaltungshaushalte 2001 beliefen sich auf rd. 2,1 Mrd. EUR. Die Fehlbeträge 2002 stiegen zum 30. September 2002 auf rd. 2,6 Mrd. EUR. Damit ist für das – z.Zt. noch nicht bekannte - endgültige Ergebnis des Jahres 2002 mit einem neuen Rekordfehlbetrag von kaum unter rd. 3,3 Mrd. EUR zu rechnen.

Fehlbeträge in den Verwaltungshaushalten werden in der Regel über Kassenkredite „zwischenfinanziert“. Diese Kassenkredite (vergleichbar mit den sog. „Überziehungskrediten“ bei Privatgirokonten) entwickeln sich zu einer tickenden Zeitbombe. Ein Blick auf die Zahlen der letzten sechs Quartale zeigt die zunehmende Brisanz:



**Fazit:**

Die kommunalen Einnahmen sind sehr stark abhängig von der wirtschaftlichen Entwicklung, die in den letzten beiden Jahren alles andere als zufriedenstellend verlief. Zugleich gibt es einen anhaltenden Trend zur Ausweitung der kommunalen Aufgaben, bestehende gesetzliche Leistungsansprüche an Kommunen sind weitgehend

zementiert. Dies alles führt aktuell zu einer deutlichen finanziellen Überforderung der Haushalte von Städten, Gemeinden und Kreisen. Sie wird auch noch dadurch verschärft, dass vor Ort der haushaltswirtschaftlichen Stabilität nicht immer die notwendige Präferenz verschafft wurde und wird.

Die aktuell zu konstatierende finanzielle Überforderung der Kommunen kann nicht ohne Auswirkungen auf staatliches Handeln bleiben. Gefordert sind alle, Politik ebenso wie Verwaltung. Ohne deren Schutz wird es den Kommunen nicht gelingen, die derzeitigen Haushaltsprobleme zu bewältigen und Spielräume für kommunalpolitisches Handeln zurückzugewinnen.

Dies bedeutet zum einen, dass die Arbeiten in der Gemeindefinanzreform zügig zu einem für die Kommunen guten Ende geführt werden müssen. Die Kommunen brauchen sowohl eine Verbesserung und Verstetigung ihrer Steuereinnahmen als auch eine Entlastung auf der Ausgabenseite. Hier haben sie angesichts ihrer dramatischen Finanzsituation Anspruch auf Unterstützung durch Bund und Land.

Zum anderen müssen die Bemühungen, auf Landesebene für weitere Entlastung zu sorgen, fortgesetzt und verstärkt werden. Das z.Zt. im Landtag beratene Entlastungsgesetz ist hierbei ein wichtiger Schritt, es darf aber nicht der letzte Schritt sein. Es bedarf neuer und nachhaltiger Initiativen nicht zuletzt zum Abbau von Leistungsvorgaben für die Kommunen.

Land und Kommunen brauchen einen Konsens dahingehend, dass in der aktuellen Situation die Konsolidierung der Haushalte der Kommunen absolute Priorität erhalten muss. Wer diese Notwendigkeit missachtet, wird seiner Verantwortung für die kommenden Generationen nicht gerecht.

**Kommunal финанzen 2002 / 2003**  
**in Nordrhein-Westfalen:**  
**„Vorrang für Konsolidierung“**

**A n l a g e**

Tabelle mit den Ergebnissen  
der amtlichen Kassenstatistik  
der Gemeinden (GV) in NRW  
2000 und 2001  
sowie zum  
30.09.2002  
im Vergleich  
zum 30.09.2001

**Innenministerium**  
**des Landes Nordrhein-Westfalen**

Düsseldorf, im Februar 2003

**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.	30.09.2001	30.09.2002	v.H.
<b>Steuern u. ähnl. Einnahmen (netto)</b>	14.369.997	2,6	13.491.793	-6,1	9.054.403	8.329.103	-8,0
darunter:							
- Grundsteuern A und B	2.138.684	2,8	2.189.348	2,4	1.708.465	1.732.708	1,4
- Gewerbesteuer (netto)	5.563.952	2,0	4.914.665	-11,7	4.007.888	3.464.810	-13,6
- Anteil an der Einkommensteuer	5.796.803	3,4	5.513.376	-4,9	2.842.655	2.648.530	-6,8
- Anteil an der Umsatzsteuer	692.430	0,2	690.742	-0,2	350.134	341.253	-2,5
- sonst. Steuern u. ähnl. Einnahmen	178.128	0,2	183.662	3,1	145.261	141.802	-2,4
<b>Lfd. Zuweisungen / Zuschüsse, Erstattungen</b>	9.510.173	7,0	9.447.157	-0,7	7.565.256	7.366.272	-2,6
- vom Bund	274.723	-5,3	223.908	-18,5	139.076	134.702	-3,1
- vom Land	8.249.970	9,2	8.070.363	-2,2	6.733.418	6.656.238	-1,1
-- darunter: allgemeine Zuweisungen	6.367.154	9,2	6.282.350	-1,3	5.432.364	5.346.572	-1,6
-- zusätzlich:							
Gemeindeanteil an der Kompensation	411.902	7,6	461.610	12,1	239.198	217.393	-9,1
- vom sonst. öffentl. Bereich	279.081	-14,8	266.048	-4,7	136.608	114.104	-16,5
- vom nichtöffentl. Bereich	706.399	-2,2	886.838	25,5	556.154	461.228	-17,1
<b>Gebühren, sonst. Entgelte</b>	5.725.844	-0,2	5.519.477	-3,6	4.163.622	4.205.049	1,0
<b>Erwerbseinnahmen (Gewinn-, Konzessionsabgaben etc)</b>	3.719.337	-4,8	4.074.020	9,5	2.725.516	2.571.983	-5,6
<b>Einnahmen der lfd. Rechnung</b>	<b>33.737.253</b>	<b>2,5</b>	<b>32.994.057</b>	<b>-2,2</b>	<b>23.747.995</b>	<b>22.689.800</b>	<b>-4,5</b>
Umlagen von Gemeinden / Kreisen	6.939.357	2,6	6.507.475	-6,2	4.835.141	4.863.062	0,6
Lfd. Zuweis., Erstattungen v. gleicher Ebene	613.217	7,8	1.004.117	63,7	668.377	775.257	16,0
Nettostellungen beim Verwaltungshaushalt	4.469.303	-4,7	4.460.982	-0,2	2.652.988	2.592.075	-2,3
- innere Verrechnungen	1.170.068	1,4	1.242.392	6,2	801.802	805.598	0,5
- Kalkulatorische Einnahmen	1.127.977	-4,4	1.215.555	7,8	759.570	565.220	-25,6
- Zuführungen vom Vermögenshaushalt	798.741	-21,1	681.763	-14,6	414.384	580.036	40,0
- <b>Gewerbesteuerumlage</b>	1.372.517	2,2	1.321.272	-3,7	677.232	641.221	-5,3
<b>Einnahmen der Verwaltungshaushalte</b>	<b>45.759.130</b>	<b>1,8</b>	<b>44.966.631</b>	<b>-1,7</b>	<b>31.904.501</b>	<b>30.920.194</b>	<b>-3,1</b>

**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.	30.09.2001	30.09.2002	v.H.
Rückflüsse von Darlehen	127.445	-64,6	173.765	36,3	126.290	289.101	128,9
Veräußerung von Vermögen	1.471.244	-9,2	1.360.630	-7,5	883.321	1.051.284	19,0
Beiträge u. ähnliche Entgelte	374.911	-7,1	328.945	-12,3	223.076	193.924	-13,1
<b>Investitionszuweisungen insgesamt</b>	<b>1.809.820</b>	<b>-0,6</b>	<b>1.553.828</b>	<b>-14,1</b>	<b>1.015.717</b>	<b>1.004.209</b>	<b>-1,1</b>
- vom Bund	37.723	-63,0	59.371	57,4	20.032	29.852	49,0
<b>- vom Land</b>	<b>1.675.342</b>	<b>3,3</b>	<b>1.411.243</b>	<b>-15,8</b>	<b>936.284</b>	<b>922.471</b>	<b>-1,5</b>
- vom sonstigen öffentlichen Bereich	6.806	-30,2	3.498	-48,6	2.246	1.369	-39,0
- vom nichtöffentlichen Bereich	89.949	3,2	79.716	-11,4	57.155	50.517	-11,6
Schuldenaufnahme beim öffentl. Bereich	17.190	-10,7	18.358	6,8	12.821	11.675	-8,9
<b>Einnahmen der Kapitalrechnung</b>	<b>3.800.610</b>	<b>-10,0</b>	<b>3.435.526</b>	<b>-9,6</b>	<b>2.261.225</b>	<b>2.550.193</b>	<b>12,8</b>
Nettostellungen beim Vermögenshaushalt:	1.599.262	3,1	1.695.169	6,0	1.316.141	1.208.187	-8,2
<b>Zuführungen v. Verwaltungshaushalt</b>	<b>1.542.305</b>	<b>3,1</b>	<b>1.633.958</b>	<b>5,9</b>	<b>1.277.457</b>	<b>1.163.991</b>	<b>-8,9</b>
Investitionszuweisungen v. gleicher Ebene	41.744	4,0	51.295	22,9	32.468	27.554	-15,1
Ein. aus d. Abwicklung von Baumaßnahmen	15.213	4,1	9.916	-34,8	6.216	16.642	167,7
Besondere Finanzierungseinnahmen	2.918.826	-3,4	2.867.950	-1,7	1.766.135	2.039.949	15,5
- Entnahmen aus Rücklagen	481.454	-18,6	583.407	21,2	357.376	465.284	30,2
<b>- Schuldenaufnahme am Kreditmarkt</b>	<b>2.429.712</b>	<b>1,4</b>	<b>2.280.128</b>	<b>-6,2</b>	<b>1.404.599</b>	<b>1.572.960</b>	<b>12,0</b>
- Aufnahme innerer Darlehen	7.660	-76,5	4.415	-42,4	4.160	1.705	-59,0
<b>Einnahmen der Vermögenshaushalte</b>	<b>8.318.698</b>	<b>-5,4</b>	<b>7.998.645</b>	<b>-3,8</b>	<b>5.343.501</b>	<b>5.798.329</b>	<b>8,5</b>
<b>Einnahmen ohne besondere Finanz. vrg.</b>	<b>37.537.863</b>	<b>1,0</b>	<b>36.429.583</b>	<b>-3,0</b>	<b>26.009.220</b>	<b>25.239.993</b>	<b>-3,0</b>

**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.	30.09.2001	30.09.2002	v.H.
<b>Personalausgaben</b>	10.162.850	1,0	9.774.286	-3,8	6.909.719	7.079.644	2,5
<b>Lfd. Sachaufwand (Verw. und Betrieb)</b>	6.725.040	1,2	7.069.163	5,1	4.911.139	5.054.453	2,9
<b>Zinsausgaben</b>	1.609.293	-2,4	1.644.861	2,2	1.152.274	1.144.587	-0,7
<b>Soziale Leistungen u.ä.</b>	8.166.794	0,7	8.417.236	3,1	6.383.932	6.508.072	1,9
<b>Umlagen an Kreise / LV' e / KVR</b>	6.949.496	3,3	6.480.802	-6,7	4.870.838	4.886.192	0,3
<b>Übrige lfd. Zuweisungen und Zuschüsse</b>	6.179.326	4,5	6.702.055	8,5	4.764.531	5.069.428	6,4
<b>Ausgaben der lfd. Rechnung</b>	<b>32.240.225</b>	<b>1,4</b>	<b>32.576.811</b>	<b>1,0</b>	<b>23.488.915</b>	<b>24.104.057</b>	<b>2,6</b>
Nettostellungen beim Verwaltungshaushalt	12.765.441	2,1	12.924.674	1,2	9.019.483	8.814.348	-2,3
- Zahlungen von gleicher Ebene	7.552.574	3,0	7.511.592	-0,5	5.503.518	5.638.318	2,4
- innere Verrechnungen	1.170.068	1,4	1.242.392	6,2	801.802	805.598	0,5
- kalkulatorische Kosten	1.127.977	-4,4	1.215.460	7,8	759.474	565.220	-25,6
- Gewerbesteuerumlage	1.372.517	2,2	1.321.272	-3,7	677.232	641.221	x
- Zuführungen zum Vermögenshaushalt	1.542.305	3,1	1.633.958	5,9	1.277.457	1.163.991	-8,9
Deckung von Sollfehlbeträgen	1.259.903	-36,8	1.612.078	28,0	850.633	595.945	-29,9
<b>Ausgaben der Verwaltungshaushalte</b>	<b>46.265.569</b>	<b>0,0</b>	<b>47.113.563</b>	<b>1,8</b>	<b>33.359.031</b>	<b>33.514.350</b>	<b>0,5</b>
<b>Fehlbetrag ( - ) oder Überschuß ( + ) d. VwH</b>	<b>-506.439</b>	<b>X</b>	<b>-2.146.932</b>	<b>X</b>	<b>-1.454.530</b>	<b>-2.594.156</b>	<b>X</b>
<b>Ausgaben der Vermögenshaushalte</b>							

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

Ausgabeart	2000	v.H.	2001	v.H.	30.09.2001	30.09.2002	v.H.
<b>Sachinvestitionen, darunter</b>	4.033.755	-1,3	3.815.883	-5,4	2.550.468	2.547.352	-0,1
- Erwerb von Grundstücken etc.	1.046.180	-2,1	1.087.801	4,0	692.948	741.925	7,1
- Baumaßnahmen	2.987.575	-1,0	2.728.082	-8,7	1.857.520	1.805.427	-2,8
darunter:							
- Schulen	576.466	-0,9	619.148	7,4	428.079	433.659	1,3
- Straßen	1.012.807	10,0	736.972	-27,2	497.836	478.053	-4,0
- Abwasserbeseitigung	411.386	-12,1	366.933	-10,8	254.950	236.877	-7,1
Gewährung von Darlehen	118.136	-47,5	150.715	27,6	60.519	72.514	19,8
Erwerb von Beteiligungen	314.257	-9,1	446.951	42,2	326.103	109.317	-66,5
Investitionszuweisungen	544.748	-1,8	605.475	11,1	362.518	372.546	2,8
Sonstige Investitionsausgaben	1.402	-5,5	853	-39,2	763	5.631	638,0
Schuldentilgung an den öffentl. Bereich	32.921	-27,4	32.209	-2,2	19.931	17.914	-10,1
<b>Ausgaben der Kapitalrechnung</b>	<b>5.003.475</b>	<b>-4,1</b>	<b>5.000.791</b>	<b>-0,1</b>	<b>3.287.834</b>	<b>3.097.720</b>	<b>-5,8</b>
<b>Zuführungen zum Verwaltungshaushalt</b>	798.741	-21,1	681.763	-14,6	414.384	580.036	40,0
Besondere Finanzierungsausgaben	3.206.328	7,8	3.047.684	-4,9	2.179.416	2.078.972	-4,6
- Zuführungen an Rücklagen	814.734	25,9	586.642	-28,0	495.967	428.524	-13,6
- Schuldentilgung am Kreditmarkt	2.360.232	2,7	2.392.600	1,4	1.656.191	1.639.273	-1,0
- Tilgung innerer Darlehen	9.625	44,7	28.965	200,9	6.019	4.542	-24,5
- Deckung von Sollfehlbeträgen	21.737	-5,6	39.477	81,6	21.239	6.633	-68,8
Nettostellungen beim Vermögenshaushalt:	56.957	4,1	61.211	7,5	38.684	44.196	14,2
Zahlungen von gleicher Ebene	41.744	4,0	51.295	22,9	32.468	27.554	-15,1
Abwicklung von Baumaßnahmen	15.213	4,1	9.916	-34,8	6.216	16.642	167,7
<b>Ausgaben der Vermögenshaushalte</b>	<b>9.065.501</b>	<b>-2,1</b>	<b>8.791.449</b>	<b>-3,0</b>	<b>5.920.318</b>	<b>5.800.924</b>	<b>-2,0</b>
<b>Nettokreditaufnahme</b>	<b>69.480</b>		<b>-112.472</b>		<b>-251.592</b>	<b>-66.313</b>	
<b>Ausgaben ohne bes. Finanzierungsverg.</b>	<b>37.243.700</b>	<b>0,7</b>	<b>37.577.602</b>	<b>0,9</b>	<b>26.776.749</b>	<b>27.201.777</b>	<b>1,6</b>
<b>Finanzierungssaldo ( - ) Defizit / ( + ) Überschuss</b>	<b>294.163</b>	X	<b>-1.148.019</b>	X	<b>-767.529</b>	<b>-1.961.784</b>	X