

# Kommunalfinanzbericht Mai 2004

*Der Haushaltsausgleich muss Maßstab und Ziel bleiben!*

# Kommunalfinanzbericht

## *Mai 2004*

*Der Haushaltsausgleich muss Maßstab und Ziel bleiben!*



# Inhalt

|       |                                                                                      |    |
|-------|--------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1     | Kurzfassung                                                                          | 5  |
| 2     | Einnahmen der Kommunalhaushalte                                                      | 9  |
| 2.1   | Einnahmen der Verwaltungshaushalte                                                   | 11 |
| 2.2   | Einnahmen der Vermögenshaushalte                                                     | 11 |
| 2.3   | Kommunale Steuereinnahmen                                                            | 11 |
| 2.3.1 | Grundsteuern A und B                                                                 | 13 |
| 2.3.2 | Gewerbsteuer                                                                         | 14 |
| 2.3.3 | Gemeindeanteil an der Einkommensteuer                                                | 16 |
| 2.3.4 | Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer                                                   | 17 |
| 2.4   | Laufende Zuweisungen, Zuschüsse und Erstattungen des Landes NRW                      | 17 |
| 2.5   | Gebühren und Entgelte                                                                | 19 |
| 2.6   | Erwerbseinnahmen                                                                     | 19 |
| 3     | Ausgaben der Kommunalhaushalte                                                       | 21 |
| 3.1   | Ausgaben der Verwaltungshaushalte                                                    | 23 |
| 3.2   | Ausgaben der laufenden Rechnung (Konsumausgaben der kommunalen Verwaltungshaushalte) | 23 |
| 3.2.1 | Personalausgaben                                                                     | 24 |
| 3.2.2 | Laufender Sachaufwand (Verwaltung und Betrieb)                                       | 25 |
| 3.2.3 | Soziale Leistungen                                                                   | 25 |
| 3.2.4 | Zinsausgaben                                                                         | 27 |
| 3.2.5 | Ausgaben für Umlagen                                                                 | 27 |
| 3.2.6 | Zuweisungen und Zuschüsse der Verwaltungshaushalte                                   | 28 |
| 3.3   | Ausgaben der kommunalen Vermögenshaushalte                                           | 30 |
| 3.3.1 | Sachinvestitionen                                                                    | 31 |
| 3.3.2 | Investitionszuweisungen                                                              | 33 |
| 4     | Ergebnisse der Kommunalhaushalte                                                     | 34 |
| 4.1   | Finanzierungssaldo der kommunalen Gesamthaushalte                                    | 35 |
| 4.2   | Fehlbeträge der kommunalen Verwaltungshaushalte                                      | 37 |
| 4.3   | Unterdeckungsquoten                                                                  | 39 |
| 4.4   | Nettokreditaufnahme, Kassenkredite und Schuldenstand                                 | 40 |
| 4.5   | Rückzuführungen aus den Vermögenshaushalten                                          | 42 |
| 4.6   | Zuführungen aus den Verwaltungs- an die Vermögenshaushalte                           | 42 |
| 5     | Vorläufige Haushaltswirtschaft                                                       | 44 |
|       | Abbildungsverzeichnis                                                                | 49 |
|       | Tabellenverzeichnis                                                                  | 50 |
|       | Anlage: Tabelle zur kommunalen Finanzentwicklung zum 31.12.2003                      | 53 |
|       | Kommunalfinanzbericht: Datengrundlagen und Redaktion                                 | 59 |



# 1 Kurzfassung

Die Gemeinden und Gemeindeverbände (GV) des Landes Nordrhein-Westfalen sparten und konsolidierten im Jahr 2003 erneut gegen den Verfall ihrer Einnahmen an. Sie befinden sich in ihrer schwersten Finanzkrise seit den Anfängen des Landes. Diese Finanzkrise ist in erster Linie eine Folge wegbrechender Steuereinnahmen und zunehmender Sozialausgaben. Hoffnungen auf eine bessere Finanzentwicklung im Jahr 2003 haben sich nicht erfüllt. Das ergibt sich aus den Ergebnissen der vierteljährlichen Kassenstatistik 2003, die diesem Kommunalfinanzbericht zugrunde liegen.

Die Anzahl der Kommunen in der Haushaltssicherung, die Fehlbeträge der Verwaltungshaushalte und der Stand der Kassenkredite – diese finanzwirtschaftlichen Kennzahlen befinden sich auf einem negativen Rekordniveau. Im Jahr 2003 konnten 180 Gemeinden (GV) des Landes NRW ihren Haushalt nicht ausgleichen. 115 Städte, Gemeinden oder Kreise verfügten dabei am Jahresende 2003 über ein von der Kommunalaufsicht genehmigtes Haushaltssicherungskonzept. 65 Städte und Gemeinden befanden sich in der vorläufigen Haushaltsführung ohne rechtsgültigen Haushalt (sog. Nothaushaltsrecht).

Die kommunalen Einnahmen verminderten sich 2003 im dritten Jahr hintereinander. Die kommunalen Steuereinnahmen gingen gegenüber dem Vorjahr um 0,2 % zurück. Am Ende des dritten Quartals 2003 war noch ein Zuwachs der Steuereinnahmen um 3,8 % zu erwarten. Die negative Entwicklung im vierten Quartal ist aber nicht in erster Linie auf konjunkturelle Effekte zurückzuführen, sondern Gewerbesteuer-Rückerstattungen einzelner Städte dürften hauptsächlich zu diesem negativen Jahresergebnis 2003 geführt haben. Außer der ungünstigen Entwicklung der Steuereinnahmen war 2003 die hohe Abrechnung der in 2001 zu viel gezahlten allgemeinen Finanzzuweisungen des Landes zu verkraften.

Die wesentlichen Kennzahlen für die Entwicklung der Kommunalfinanzen im Jahr 2003 in Nordrhein-Westfalen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- : Der Finanzierungssaldo für die kommunalen Gesamthaushalte betrug – 3 Mrd. EUR. Er verschlechterte sich damit um mehr als 1 Mrd. EUR gegenüber dem Vorjahr.
- : Die Fehlbeträge der Verwaltungshaushalte erreichten 2003 mit 5,3 Mrd. EUR nach 3,4 Mrd. EUR im Jahr 2002 einen neuen Höchststand.
- : Die Kassenkredite stiegen steil an: Am 31.12.2003 betrugen sie 6,8 Mrd. EUR (31.12.2002: 4,6 Mrd. EUR).
- : Die Nettokreditaufnahme der Kommunen in NRW erhöhte sich zwar auf 415,4 Mio. EUR gegenüber 288,6 Mio. EUR im Vorjahr; sie blieb aber nach wie vor verhältnismäßig gering.
- : Die Gesamteinnahmen der Kommunen gingen im Jahr 2003 um 0,2 % auf 12,9 Mrd. EUR zurück. In den beiden Vorjahren waren die Einnahmen bereits um – 4,0 % und – 6,1 % eingebrochen.
- : Das Gewerbesteueraufkommen (netto) fiel um 3,3 % auf 4,3 Mrd. EUR zurück, nachdem bereits Rückgänge von 8,7 % und 11,7 % in den Jahren 2002 und 2001 zu verkraften waren.
- : Abrechnungsbedingt ergab sich bei den Zuweisungen ein Rückgang um 10,4 % auf 8,2 Mrd. EUR.
- : Die gesamten Ausgaben blieben mit einem Zuwachs von nur 0,5 % deutlich auf dem Konsolidierungspfad. Sie lagen 2003 damit sogar unterhalb der Empfehlungen des Finanzplanungsrates zu einem maximal 1 %igen Ausgabenwachstum. Vorwürfe an die kommunale Ebene, sie würde nicht ausreichend sparen und nicht erfolgreich konsolidieren, sind nach dem Jahresergebnis 2003 – jedenfalls für die Gesamtheit der Kommunen in Nordrhein-Westfalen – nicht gerechtfertigt.
- : Die Gemeinden (GV) sparten erneut in einem starken Maß bei den kommunalen Sachinvestitionen: Sie führten ihre Sachinvestitionen um – 9,5 % auf 3,4 Mrd. EUR zurück. Selbst wenn dabei die kommunale

Praxis von Finanzierungen außerhalb der „Kernhaushalte“ in Eigenbetrieben, Unternehmensbereichen und anderen Finanzierungsformen (Leasing, PPP) berücksichtigt wird, ist nicht zu übersehen, dass die kommunale Investitionsfähigkeit allmählich „ausblutet“. Die Ursache dafür ist in der schlechten Finanz Ausstattung der Kommunen zu suchen ist.

- : Die Spar- und Konsolidierungslinie bei den Konsumausgaben setzte sich insgesamt weiter fort. Die Ausgaben der laufenden Rechnung (für die Konsumausgaben der Kommunen) stiegen nur um 1,3 %. Das ist bemerkenswert niedrig, weil gleichzeitig alleine die Ausgaben für die sozialen Leistungen um rund 376 Mio. EUR (+ 4,3 %) auf 9,1 Mrd. EUR anstiegen. Demgegenüber verminderten sich die Personalausgaben um 0,3 %, der Sachaufwand für Verwaltung und Betrieb stieg leicht um + 0,8 % an und die laufenden Zuweisungen und Zuschüsse aus den kommunalen Verwaltungshaushalten blieben erstmals seit einigen Jahren mit einem Zuwachs von 1,2 % in einem vertretbaren Rahmen.
- : Die Zinsausgaben der Kommunen in NRW waren 2003 mit – 7,9 % auffallend rückläufig. Ursachen dafür sind die allgemeine Zinssatzentwicklung an den Geld- und Kapitalmärkten, die Umschuldung längerfristiger Kredite und ein verbessertes Schuldenmanagement der Gemeinden (GV).

#### **Kommunalfinanzen und Hartz IV: Wird das Entlastungsziel doch erreicht?**

Die Ergebnisse des Vermittlungsverfahrens im Dezember 2003 brachten den Kommunen in Bezug auf die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für Erwerbslose neue Sorgen. Erste Berechnungen der finanziellen Auswirkungen, die einzelne Städte anstellten, ließen erkennen, dass mit dem Hartz-IV-Gesetz in dieser Form nicht die beabsichtigte Entlastung der Kommunen um bundesweit 2,5 Mrd. EUR zu erreichen ist. Vielmehr zeichneten sich erhebliche Belastungen für die Kommunen ab.

In NRW führten die kommunalen Spitzenverbände zusammen mit dem Ministerium für Wirtschaft und Arbeit unter Beteiligung des Innenministeriums eine Berechnung der finanziellen Auswirkungen von Hartz IV nach einheitlichen Grundlagen für alle Kreise und kreisfreien Städte durch. Danach sind durch Hartz IV – in der geltenden Fassung – Mehrbelastungen von mindestens 1,2 Mrd. EUR für die Kommunen in NRW zu erwarten. Unter ungünstigen Voraussetzungen könnte die Belastung sogar auf 1,6 bis 1,8 Mrd. EUR steigen. In diesen Beträgen sind die weitere Belastung durch den Solidarausgleich Ost (in NRW 220 Mio. EUR), die Entlastung durch die Verteilung der Ersparnis des Landes beim Wohngeld (405 Mio. EUR) sowie die Ersparnis der Kommunen bei den Verwaltungskosten noch nicht berücksichtigt. Die Berechnung machte deutlich, dass ohne Änderungen des Gesetzes in NRW keine kreisfreie Stadt und kein Kreis mit Entlastungen durch Hartz IV rechnen kann. Ursachen dafür sind hauptsächlich, dass die Entwicklung der Zahl der Arbeitslosenhilfeempfänger und die Kosten der Unterkunft, die die Kommunen nach dem Vermittlungskompromiss zu tragen haben, unterschätzt wurden.

Inzwischen ist den Kommunen auf Bundesebene zugesagt worden, dass die Entlastung um bundesweit 2,5 Mrd. EUR durch Änderungen des Gesetzes erreicht werden soll. In welcher Form diese politische Zusage umgesetzt werden soll, stand beim Redaktionsschluss dieses Berichts noch nicht fest. Im Vermittlungsausschuss finden dazu Verhandlungen im Zusammenhang mit dem Entwurf eines Optionsgesetzes statt. Anfang Juni zeichnete sich ab, dass sich der Bund an den Kosten der Unterkunft beteiligt und eine Spitzabrechnung der Be- und Entlastungen erfolgen soll.

Es bleibt zu hoffen, dass mit der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe die (unter anderem) beabsichtigte finanzielle Entlastung der Kommunen auch tatsächlich erreicht wird. Dieser Kommunalfinanzbericht macht deutlich, dass die Kommunen dringend eine finanzielle Entlastung brauchen. Allerdings wird die Entlastung durch Hartz IV, auch wenn sie die beabsichtigte Höhe von 2,5 Mrd. EUR erreichen sollte, nicht ausreichen, um Einnahmen und Ausgaben auf kommunaler Ebene strukturell wieder

auszugleichen. Eine Gemeindefinanzreform und die Ausschöpfung aller Sparpotenziale auf kommunaler Ebene werden daher weiter erforderlich bleiben.

### **Der Haushaltsausgleich muss Maßstab und Ziel bleiben**

Mit einer grundlegenden Verbesserung der kommunalen Einnahmen ist nach dem derzeitigen Stand in diesem und im nächsten Haushaltsjahr nicht zu rechnen. Mit der Steuerschätzung vom Mai 2004 mussten die Erwartungen an das Aufkommen der für die Gemeinden wichtigen Steuern für das laufende Jahr und für den mittelfristigen Zeitraum erneut gesenkt werden. Ab 1. Januar 2005 wird sich die 3. Stufe der Lohn- und Einkommensteuerreform auswirken, die dann vollständig in Kraft tritt. Außerdem gehen in 2005 die allgemeinen Finanzaufweisungen erheblich zurück, weil die Stundung des Landes im Finanzausgleich 2003 turnusgemäß abzurechnen ist.

Die Kommunen werden unter diesen Voraussetzungen kaum in der Lage sein, ihre Investitionen, die sie stark zurückgefahren haben, nennenswert zu steigern. Die ab 2004 zu erwartenden Einnahmeverbesserungen aus der Senkung der Gewerbesteuerumlage und die sich abzeichnende Entlastungen durch Hartz IV ab 2005 werden bei weitem nicht ausreichen, die Schieflage der kommunalen Finanzen zu beseitigen. Vielmehr wird sich das Finanzierungsdefizit der Kommunalhaushalte landesweit voraussichtlich weiter erhöhen.

Um so wichtiger bleibt es, auf kommunaler Ebene alle Möglichkeiten zur Erzielung von Einnahmen und zur Reduzierung von Ausgaben auszuschöpfen. Auf Projekte mit hohem Investitionsbedarf oder hohen Folgekosten müssen viele Kommunen verzichten. Dieser Kommunalfinanzbericht zeigt auf, dass die Kommunen landesweit ihre Personalausgaben und ihren Sachaufwand bereits deutlich reduziert haben. Gezwungenermaßen sind die kommunalen Investitionen auf einen Tiefststand zurückgeführt worden. Trotzdem wird noch stärker als bisher die Frage zu stellen sein, was sich eine Gemeinde „erlauben“ kann und worauf verzichtet werden soll oder muss.

Angesichts der schwierigen - und manchmal als hoffnungslos empfundenen - Finanzlage tendieren manche Gemeinderäte und Verwaltungsvorstände dazu, die Konsolidierungslinie zu verlassen. Bei Fehlbeträgen in den kommunalen Verwaltungshaushalten, die sich teilweise in zwei- und sogar dreistelliger Millionenhöhe bewegen, kann der Eindruck entstehen, dass ein Millionenbetrag für ein Wunschvorhaben die Finanzlage nicht mehr entscheidend verschlechtert. Das zurzeit niedrige Zinsniveau fördert solche Überlegungen zusätzlich. Dabei darf die einfache Erkenntnis nicht außer Acht gelassen werden, dass die aufgenommenen Kredite mit Zinsen zurückgezahlt werden müssen. Heute aufgenommenen Kredite belasten die künftigen Generationen mit Zins- und Tilgungsverpflichtungen und verringern die Bewegungsmöglichkeiten für die kommunale Selbstverwaltung in der Zukunft. Die Belastungen werden noch drückender, wenn das Zinsniveau ansteigt. Es gilt daher, den Mut zur Konsolidierung zu stärken und nicht in Perspektivlosigkeit zu verfallen.

Weitere Konsolidierung ist vor allem in Kommunen mit vorläufiger Haushaltswirtschaft (Nothaushaltsrecht nach § 81 GO) dringend geboten und ohne Alternative. Die Finanzlage dieser Städte und Gemeinden stellt sich objektiv als kritisch dar, denn es gelingt ihnen nicht, innerhalb von 9 Jahren (!) den jahresbezogenen Haushaltsausgleich und den Abbau der Altfehlbeträge zu erreichen. Kommunen mit genehmigtem Haushalts sicherungskonzept müssen alles daran setzen, dass die Ziele ihres HSK eingehalten werden. Deshalb lautet das Motto dieses Kommunalfinanzberichtes: „Der Haushaltsausgleich muss Maßstab und Ziel bleiben!“

Das Motto dieses Kommunalfinanzberichtes weist auf das Schwerpunktthema in Kapitel 5 hin. Die gesetzlichen Grundlagen der vorläufigen Haushaltsführung sind Veränderungen – wenn überhaupt – nur

sehr begrenzt zugänglich. Sie sollten in der kommunalen Alltagspraxis nicht als nachrangig empfunden werden. Deshalb werden sie in diesem Kommunalfinanzbericht näher beleuchtet.

## 2 Einnahmen der Kommunalhaushalte

**Im Haushaltsjahr 2003 gingen die Einnahmen der Kommunen in NRW gegenüber dem Vorjahr um 2,3 % zurück. Die Einnahmeschwäche hat sich damit im dritten Jahr in Folge fortgesetzt. Diese Entwicklung ist vor allem auf die Stagnation der kommunalen Steuereinnahmen und darauf zurückzuführen, dass zu hohe Finanzzuweisungen des Landes im Jahr 2001 im Jahr 2003 abgerechnet wurden. Hoffnungen auf eine Erholung der Gewerbesteuereinnahmen haben sich nicht erfüllt. Die Gewerbesteuerereinnahmen sanken 2003 um netto 3,3 %.**

Im Haushaltsjahr 2003 hat sich der Einnahmeverfall bei den Kommunen im Gesamten verstärkt fortgesetzt. Die Einnahmen der Kommunen gingen um 2,3 % = rd. 842,4 Mio. EUR zurück. Im dritten Jahr in Folge sparten die Kommunen gegen einen Verfall ihrer Einnahmen an.

Die sich im Verlaufe des Jahres 2003 andeutende Erholung der Gewerbesteuereinnahmen ist durch einen schlechten Verlauf des vierten Quartals mit dem Jahresergebnis 2003 nicht eingetreten. Die Gewerbesteuereinnahmen sanken um 3,3 %.

Die Einnahmen aus dem kommunalen Anteil an der Einkommensteuer gingen leicht (- 0,9 %) zurück, während die Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer nahezu auf dem Vorjahresniveau verharrten (- 0,3 %). Lediglich das Aufkommen aus den Grundsteuern hat sich vor allem infolge von Hebsatzerhöhungen bei der Grundsteuer B in vielen kreisangehörigen Gemeinden mit + 7,6 % deutlich erhöht.

Dagegen gab es für die Nutzer der kommunalen Einrichtungen im Gesamten keine Erhöhungen. Die kommunalen Einnahmen aus Gebühren und Entgelten gingen um 1 % zurück. Wesentliche Einnahmeverbesserungen konnten bei den sog. Erwerbseinnahmen (Gewinnanteilen, Mieten, Pachten, Erstattungen von Sozialhilfe, Konzessionsabgaben u.a.) mit einem Plus in Höhe von rd. 541,8 Mio. EUR = 12,8 % erzielt werden. In ähnlichem Umfang stieg die Kreditaufnahme für Investitionsleistungen an den Kreditmärkten (Schuldenaufnahme beim übrigen öffentlichen und nichtöffentlichen Bereichen) brutto um rd. 502,7 Mio. EUR = 17,4 % an.

| <b>Einnahmen der Kommunalhaushalte in Nordrhein-Westfalen<br/>in Mio. EUR und Veränderungen in Prozent</b> |             |             |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|-------------|
| <b>2001</b>                                                                                                | <b>2002</b> | <b>2003</b> |
| 36.430                                                                                                     | 36.247      | 35.404      |
| - 3,8 %                                                                                                    | - 0,5 %     | - 2,3 %     |

*Tabelle 1 Einnahmen (ohne besondere Finanzierungsvorgänge) der Gemeinden (GV) des Landes Nordrhein-Westfalen in den Haushaltsjahren 2001 bis 2003 nach dem Ergebnis der vierteljährlichen Kassenstatistik.*

Auch die Landeszuweisungen haben infolge ihrer Abhängigkeit von der Entwicklung der Gemeinschaftssteuereinnahmen und der weiteren Landessteuereinnahmen deutlich abgenommen. Die laufenden Zuweisungen des Landes an die kommunalen Verwaltungshaushalte gingen 2003 um rund 1,04 Mrd. EUR (13,2 %) zurück. Dies ist im Wesentlichen auf die Abrechnung der allgemeinen Finanzzuweisungen des kommunalen Steuerverbundes zurückzuführen, die 2001 zu viel geleistet wurden. Die allgemeinen Finanzzuweisungen gingen deshalb um 17,7 % um rd. 1,11 Mrd. EUR zurück. Die Investitionszuweisungen des Landes an die kommunalen Vermögenshaushalte sanken um rund 107,2 Mio. EUR = 7,4 % gegenüber 2002.

In der Struktur der kommunalen Einnahmen (ohne die besonderen Finanzierungsvorgänge) zeigt sich nach dem Jahresergebnis 2003 folgendes Bild:

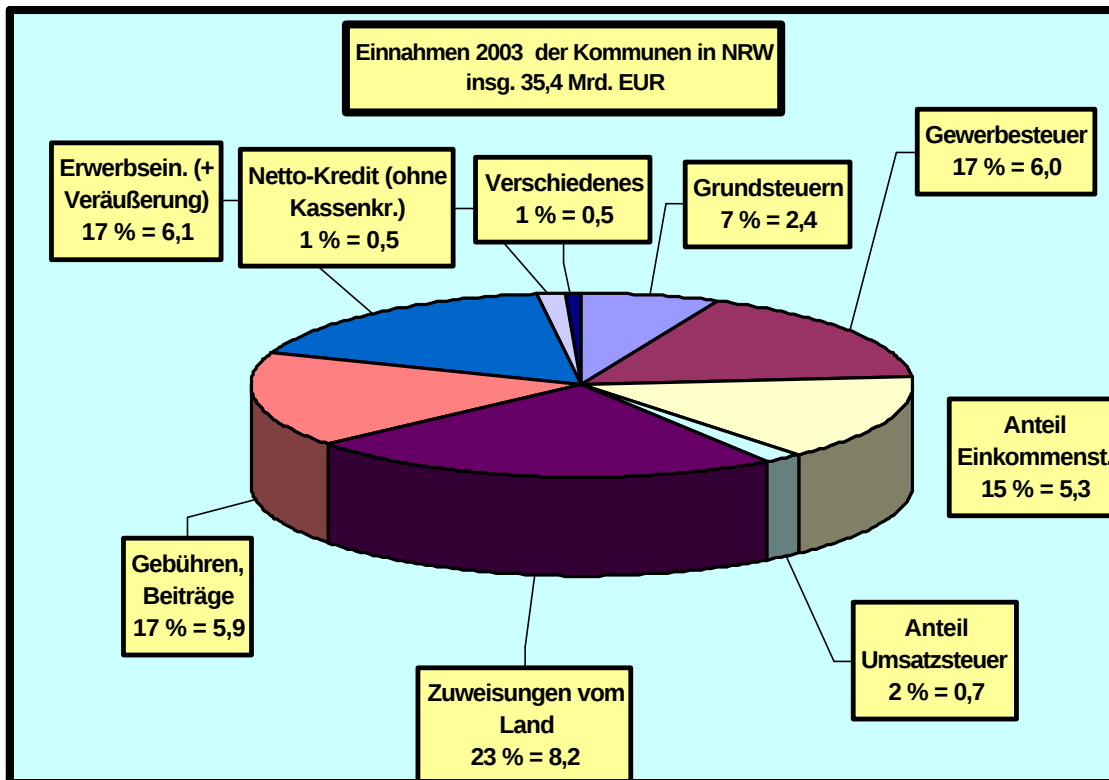


Abb.1 Struktur der Einnahmen (ohne besondere Finanzierungsvorgänge der Gemeinden (GV)) nach dem Ergebnis 2003 der vierteljährlichen Kassenstatistik.

Die kommunalen Einnahmen in Höhe von 35,4 Mrd. EUR basieren mit einem Anteil von 23 % auf den Zuweisungen (allgemeinen Finanzzuweisungen und zweckgebundenen Zuweisungen) des Landes. Wichtigstes Standbein der Kommunalsteuern ist nach wie vor trotz der Rückgänge in den Jahren 2001 bis 2003 mit einem Anteil von 17 % die Gewerbesteuer. Dies entspricht einem Aufkommen in den Gemeinden in Nordrhein-Westfalen von brutto 6,0 Mrd. EUR (netto nach Abzug der Gewerbesteuerumlage rd. 4,3 Mrd. EUR). Mit 5,3 Mrd. EUR ist das Aufkommen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer fast gleichgewichtig. Die Einnahmen aus den Grundsteuern belaufen sich auf rd. 2,4 Mrd. EUR und bilden einen Anteil an den kommunalen Einnahmen von 7 %. Während die Einnahmen aus Gebühren und Beiträgen vor allem in Folge von Ausgliederungen aus den Kommunalhaushalten mit einem Anteil von 17 % = 5,9 Mrd. EUR seit Jahren an Gewicht verlieren, steigt die Bedeutung der Einnahmen aus Erwerbstätigkeiten und Veräußerungen der Kommunen auf inzwischen 17 % = 6,1 Mrd. EUR an.

### Auswirkungen der Steuerschätzung im Mai 2004

Für 2005 zeichnet sich nach der Steuerschätzung vom Mai 2004 eine verhaltene Einnahmeentwicklung ab. Die Vorbelastungen aus dem kommunalen Finanzausgleich sind dabei ebenso zu berücksichtigen wie die reduzierten Erwartungen zum Aufkommen aus den Gemeindeanteilen an der Einkommensteuer und aus der Umsatzsteuer. Hinzu kommt, dass sich im Jahr 2005 wesentliche Veränderungen in Zusammenhang mit den Arbeitsmarktreformen und den Unterkunftskosten ergeben werden. Dies stellt an die Verwaltungs- und Leistungskraft der kommunalen Selbstverwaltung hohe Anforderungen.

## 2.1 Einnahmen der Verwaltungshaushalte

**Die Einnahmen der Verwaltungshaushalte blieben 2003 gegenüber 2002 nahezu unverändert.**

Nachdem die Einnahmen der kommunalen Verwaltungshaushalte 2002 und 2001 rückläufig waren, blieben sie im Haushaltsjahr 2003 unverändert.

| <b>Einnahmen der Verwaltungshaushalte der Kommunen in Nordrhein-Westfalen<br/>in Mio. EUR und Veränderungen in Prozent</b> |             |             |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|-------------|
| <b>2001</b>                                                                                                                | <b>2002</b> | <b>2003</b> |
| 44.967                                                                                                                     | 44.625      | 44.618      |
| - 1,7 %                                                                                                                    | - 0,8 %     | + 0,0 %     |

*Tabelle 2 Einnahmen (brutto) der Verwaltungshaushalte der Gemeinden (GV) des Landes Nordrhein-Westfalen in den Haushaltsjahren 2001 bis 2003 nach dem Ergebnis der vierteljährlichen Kassenstatistik.*

## 2.2 Einnahmen der Vermögenshaushalte

**Die Einnahmen der kommunalen Vermögenshaushalte erhöhten sich im Haushaltsjahr 2003 um 9,2 %.**

Dieser Anstieg um rund 813,1 Mio. EUR geht vor allem zurück auf die um rund 502,6 Mio. EUR höhere Schuldenaufnahme am Kreditmarkt, der allerdings wiederum auch rund 375,9 Mio. EUR höhere Tilgungen gegenüber stehen. Weitere Ursachen sind die um rd. 341,6 Mio. EUR höheren Zuführungen aus den Verwaltungshaushalten an die Vermögenshaushalte und auf die um rd. 94,4 Mio. EUR höheren Entnahmen aus Rücklagen. Dagegen verminderten sich die Investitionszuweisungen um rd. 173,9 Mio. EUR.

| <b>Einnahmen der Vermögenshaushalte der Kommunen in Nordrhein-Westfalen<br/>in Mio. EUR und Veränderungen in Prozent</b> |             |             |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|-------------|
| <b>2001</b>                                                                                                              | <b>2002</b> | <b>2003</b> |
| 7.999                                                                                                                    | 8.885       | 9.689       |
| - 3,0 %                                                                                                                  | + 11,1 %    | + 9,2 %     |

*Tabelle 3 Einnahmen der Vermögenshaushalte der Gemeinden (GV) des Landes Nordrhein-Westfalen in den Haushaltsjahren 2001 bis 2003 nach dem Ergebnis der vierteljährlichen Kassenstatistik.*

## 2.3 Kommunale Steuereinnahmen

**Entgegen ursprünglicher Erwartungen haben sich die Steuereinnahmen der Gemeinden (GV) in Nordrhein-Westfalen nicht erhöht. Sie blieben 2003 leicht unter dem Vorjahresniveau.**

Nach dem Einbruch der kommunalen Steuereinnahmen in den Jahren 2001 und 2002 gab es zwar im Verlauf des Jahres 2003 bis zum dritten Quartal deutliche Anzeichen für eine Erholung. Entsprechende Erwartungen haben sich aber mit dem Jahresergebnis 2003 nicht bestätigt. Die kommunalen Steuereinnahmen

nahmen blieben mit 12.928 Mio. EUR noch geringfügig unter dem Vorjahresniveau (- 0,2 %). Mit dem Jahresergebnis 2003 liegen die kommunalen Steuereinnahmen netto um rund 1,5 Mrd. EUR unter dem Einnahmenergebnis aus 2000. Wenn nach Erklärungen für die hohen Fehlbeträge in den kommunalen Verwaltungshaushalten gesucht wird, darf nicht übersehen werden, dass sich über die Hälfte der entstandenen Fehlbeträge aus den Haushaltsjahren 2001, 2002 und 2003 allein aus dem Einbruch der kommunalen Steuereinnahmen erklären lässt.

| <b>Steuereinnahmen (netto) der Kommunen in Nordrhein-Westfalen<br/>in Mio. EUR und Veränderungen in Prozent</b> |             |             |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|-------------|
| <b>2001</b>                                                                                                     | <b>2002</b> | <b>2003</b> |
| 13.492                                                                                                          | 12.949      | 12.928      |
| - 6,1 %                                                                                                         | - 4,0 %     | - 0,2 %     |

*Tabelle 4 Steuereinnahmen (netto, nach Abzug der Gewerbesteuerumlage) der Gemeinden (GV) des Landes Nordrhein-Westfalen in den Haushaltsjahren 2001 bis 2003 nach dem Ergebnis der vierteljährlichen Kassenstatistik.*

Zu den kommunalen Steuereinnahmen gehören die Grundsteuern (Grundsteuer A für land- und forstwirtschaftliche Grundstücke und Grundsteuer B für bebaute oder bebaubare Grundstücke), die Gewerbesteuer und die Gemeindeanteile an der Einkommensteuer und an der Umsatzsteuer. Einen Teil der Gewerbesteuer führen die Kommunen an Bund und Land ab (Gewerbesteuerumlage). Dennoch bleibt die Gewerbesteuer auch nach den Einbrüchen infolge der wirtschaftlichen Stagnation immer noch die wichtigste steuerliche Einnahmequelle der Städte und Gemeinden.

Mit den fast unveränderten Steuereinnahmen gegenüber dem Vorjahr hat sich die Talfahrt der kommunalen Steuereinnahmen 2003 nicht weiter fortgesetzt. Das Jahresergebnis 2003 bei den kommunalen Steuereinnahmen bleibt dennoch enttäuschend niedrig. Die erhoffte Trendwende hat noch nicht stattgefunden. Die Entwicklung der kommunalen Steuereinnahmen hängt wesentlich von der Gewerbesteuer ab, die mit ihrer starken Abhängigkeit von ertragsbesteuernden Elementen mit der wirtschaftlichen Entwicklung eng verbunden bleibt. Die Aussichten für eine bessere Aufkommensentwicklung in 2004 haben sich allerdings durch die Ergebnisse des Vermittlungsverfahrens im Dezember 2003 erhöht.

Der nachfolgende Blick auf die Entwicklung der kommunalen Steuereinnahmen in Nordrhein-Westfalen in den Jahren 1999 bis 2003 zeigt, dass gegenüber dem Höchstniveau der Steuereinnahmen im Jahr 2000 mit rd. 14,4 Mrd. EUR die aktuellen Steuereinnahmen 2003 in Höhe von rd. 12,9 Mrd. EUR um rd. 1,5 Mrd. EUR niedriger lagen.

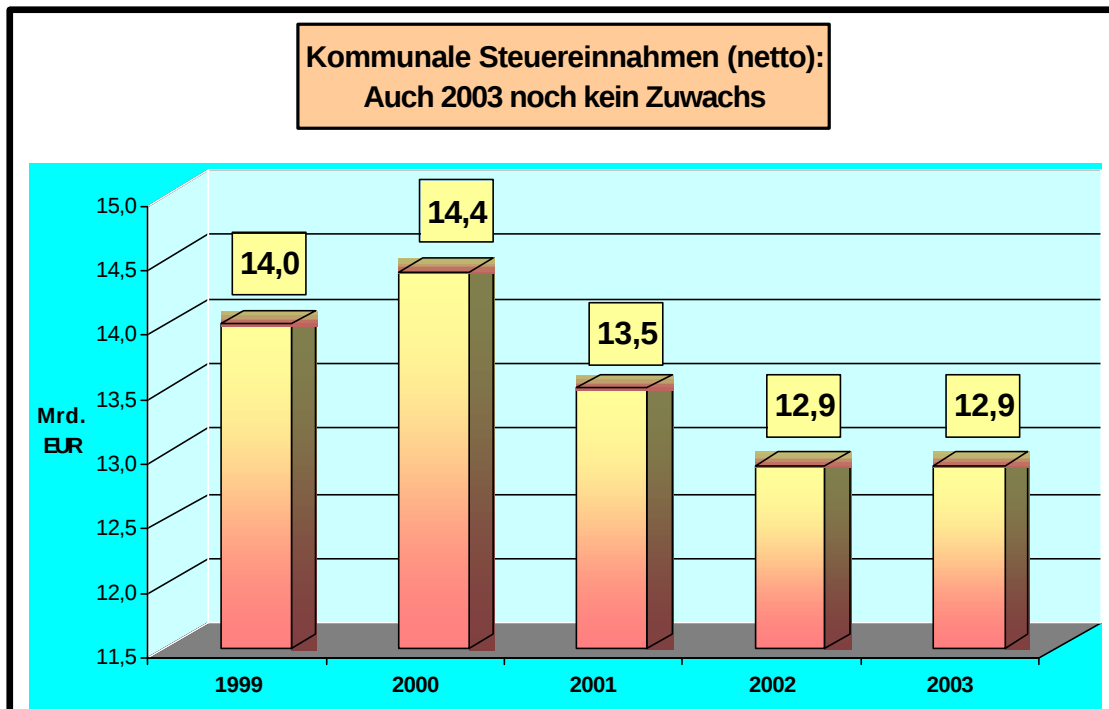


Abb.2 Kommunale Steuereinnahmen (netto nach Abzug der Gewerbesteuerumlage) der Gemeinden (GV) des Landes Nordrhein-Westfalen in den Haushaltsjahren 1999 bis 2003 nach dem Ergebnis der vierteljährlichen Kassenstatistik.

### 2.3.1 Grundsteuern A und B

**Im Haushaltsjahr 2003 erhöhte sich das Aufkommen der Grundsteuern A und B um rund 168 Mio. EUR (= 7,6 %). Dies ist hauptsächlich auf Hebesatzveränderungen der Grundsteuer B bei kreisangehörigen Gemeinden zurückzuführen.**

Die Grundsteuer A (für land- und forstwirtschaftliche Betriebe) ist nach ihrem Aufkommen für die Kommunen gegenüber der Grundsteuer B (für Wohn- und Betriebsgrundstücke) kaum bedeutend. Die Grundsteuern A und B werden im Folgenden zusammengefasst dargestellt.

Im Haushaltsjahr 2003 hat sich das Aufkommen bei den Grundsteuern um 7,6 % kräftig erhöht. Das wird im Vergleich mit den niedrigeren Zuwachsraten der Jahre 2001 und 2002 deutlich.

| <b>Grundsteuern A und B der Kommunen in Nordrhein-Westfalen<br/>in Mio. EUR und Veränderungen in Prozent</b> |             |             |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|-------------|
| <b>2001</b>                                                                                                  | <b>2002</b> | <b>2003</b> |
| 2.190                                                                                                        | 2.224       | 2.392       |
| + 2,4 %                                                                                                      | + 1,6 %     | + 7,6 %     |

Tabelle 5 Grundsteuern A und B der Gemeinden (GV) des Landes Nordrhein-Westfalen in den Haushaltsjahren 2001, 2002 und 2003 nach dem Ergebnis der vierteljährlichen Kassenstatistik.

Der Zuwachs ist vor allem auf die Erhöhungen von Hebesätzen in kreisangehörigen Städten und Gemeinden zurückzuführen. Nachdem die fiktiven Hebesätze für die Berechnung der Schlüsselzuweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs durch das Gemeindefinanzierungsgesetz 2003 aus systematischen Gründen näher an den Durchschnitt herangeführt worden waren, haben vor allem kreisangehörige Gemeinden, deren Hebesätze deutlich unter dem Landesdurchschnitt lagen, darauf mit einer Anpassung ihrer örtlichen Hebesätze reagiert.

### 2.3.2 Gewerbesteuer

**Die Gewerbesteuereinnahmen sind 2003 erneut zurückgegangen. Neben der wirtschaftlichen Entwicklung und in einzelnen Städten erheblichen Rückzahlungen für Vorjahre wirkte sich die Erhöhung der an Bund und Land abzuführenden Gewerbesteuerumlage aus. Insgesamt verminderten sich die Gewerbesteuereinnahmen der Städte und Gemeinden in NRW um rd. 150 Mio. EUR. Das entspricht einem Rückgang um 3,3 %. Die für die kommunale Finanzausstattung wichtige Gewerbesteuer sank damit im dritten Jahr hintereinander. Ab 2004 ist durch die Senkung der Gewerbesteuerumlage jetzt erstmals wieder ein Zuwachs der Gewerbesteuereinnahmen zu erwarten.**

Anders als dies nach der Aufkommensentwicklung bis zum 30.09.2003 zu erwarten war, sind die Einnahmen aus der Gewerbesteuer mit dem Jahresergebnis 2003 erneut gesunken. Das Netto-Aufkommen der Gewerbesteuer lag um rd. 150 Mio. EUR unter dem Ergebnis des Jahres 2002. Die Talfahrt der Gewerbesteuer setzte sich damit - wenn auch gegenüber den Vorjahren abgemildert - weiter fort. Die Veränderungsraten betrugen 2001 minus 11,7 %, 2002 minus 8,7 %.

Das Gewerbesteueraufkommen (netto) 2003 lag mit rd. 4,3 Mrd. EUR um rd. ein Viertel unter dem Höchstniveau der Gewerbesteuer in 2000. Einen so starken Rückgang hatte es bisher nicht gegeben. Allerdings ist 2003 auch die von den Gemeinden abzuführende Gewerbesteuerumlage um rd. 305 Mio. EUR = 22,5 % angestiegen. Neben der verhaltenen wirtschaftlichen Entwicklung, den Folgen von Steueränderungsgesetzen aus Vorjahren wirkten sich im vierten Quartal 2003 die aus einzelnen Städten bekannt gewordenen erheblichen Rückzahlungen für Vorjahre auf das Netto-Aufkommen aus:

| <b>Gewerbesteuer (netto) der Kommunen in Nordrhein-Westfalen<br/>in Mio. EUR und Veränderungen in Prozent</b> |             |             |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|-------------|
| <b>2001</b>                                                                                                   | <b>2002</b> | <b>2003</b> |
| 4.915                                                                                                         | 4.489       | 4.339       |
| - 11,7 %                                                                                                      | - 8,7 %     | - 3,3 %     |

*Tabelle 6 Gewerbesteuereinnahmen (netto, nach Abzug der Gewerbesteuerumlage) der Gemeinden (GV) des Landes Nordrhein-Westfalen in den Haushaltsjahren 2001 bis 2003 nach dem Ergebnis der vierteljährlichen Kassenstatistik.*

Die Ist-Einnahmen der Städte und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen lagen 2003 um rund 150 Mio. EUR niedriger als 2002 und rd. 576 Mio. EUR als in dem schon schlechten Gewerbesteuerjahr 2001. Der Einbruch der Gewerbesteuer in drei Haushaltsjahren hintereinander konnte im Haushaltsvollzug nicht aufgefangen werden und war mit für die starke Zunahme der Fehlbeträge der Verwaltungshaushalte ursächlich. Über die Fehlbetragsentwicklung wird im Kapitel 4.2 – Fehlbeträge der Verwaltungshaushalte – berichtet.

In der nachfolgenden Abbildung wird die Entwicklung der Gewerbesteuer (netto) von 1999 bis 2003 dargestellt. Sie macht den Verfall der Gewerbesteuereinnahmen im Zeitraum von 2000 bis 2003 deutlich.

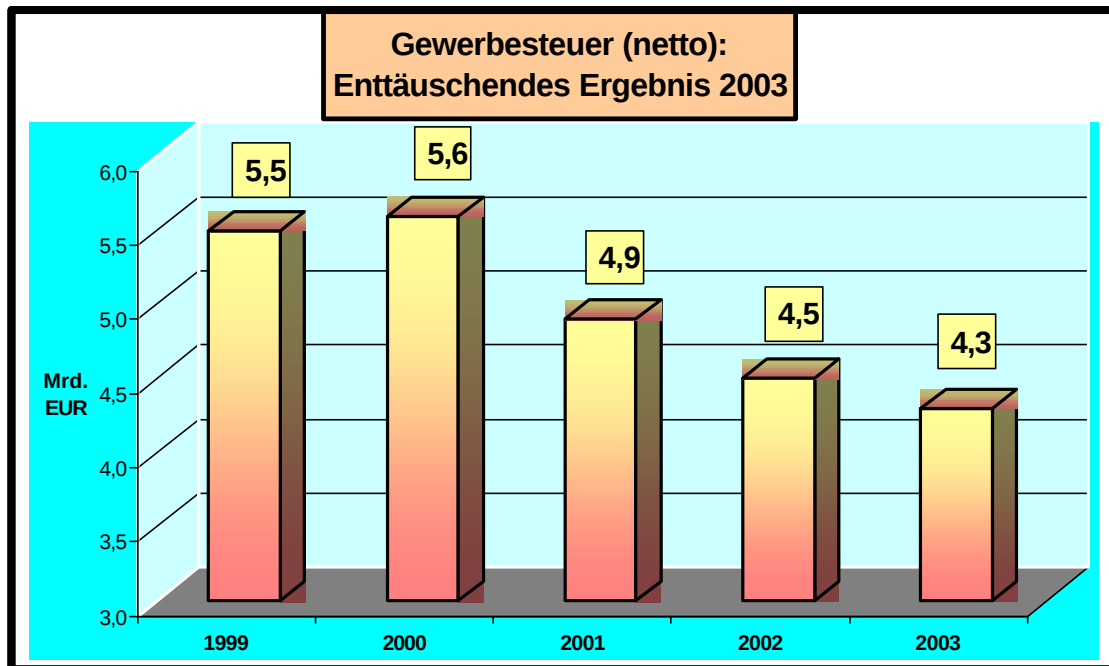


Abb.3 Gewerbsteuer (netto) der Gemeinden (GV) NRW in der Entwicklung der Haushaltsjahre 1999 bis 2003 nach dem Ergebnis der vierteljährlichen Kassenstatistik.

Das Netto-Aufkommen der Gewerbsteuer in NRW lag 2003 insgesamt bei rd. 4,3 Mrd. EUR. Unter Einbeziehung der Gewerbsteuerumlage lag das Brutto-Aufkommen bei 6,0 Mrd. EUR. Das Netto-Aufkommen war insgesamt nicht auskömmlich, um die kommunalen Aufgaben im Gesamten finanzieren zu können. Dies belegt die starke Zunahme der Fehlbeträge und der Kassenkredite.

Das Ergebnis des Jahres 2003 bleibt unterhalb der Erwartungen der vorangegangenen Steuerschätzung und ist deshalb für die Kommunen enttäuschend. Aus kommunaler Sicht müsste das Gewerbesteueraufkommen etwa auf dem Stand des Jahres 2000 liegen, um den erforderlichen Beitrag für einen strukturellen Haushaltsausgleich leisten zu können. Alternative Modelle zur Gewerbsteuer erfordern somit, dass Bund, Land und NRW-Kommunen etwa rd. 7,2 Mrd. EUR Brutto (rd. 5,1 Mrd. EUR Netto für die Kommunen) durch stetige, mit örtlicher Hebesatzautonomie verbundene andere Steuerquellen erhalten. Nur dann könnte die kommunale Finanzausstattung auf dem heutigen Aufgabenniveau gesichert werden.

Auf Grund der Entscheidungen des Vermittlungsausschusses im Dezember 2003 werden den Kommunen ab 2004 höhere Gewerbesteuererinnahmen durch die Senkung der Gewerbsteuerumlage verbleiben. Bundesweit werden für 2004 daraus zusätzliche Einnahmen in Höhe von rund 2,5 Mrd. EUR erwartet, die bis 2007 auf rund 3,5 Mrd. EUR anwachsen sollen. Für die Kommunen in NRW werden zusätzliche Gewerbesteuererinnahmen (netto) von rund 524 Mio. EUR in 2004 und rund 554 Mio. EUR in 2005 erwartet.

Darüber hinaus können sich weitere Mehreinnahmen durch die Einführung der Mindestgewinnbesteuerung und die Schließung des Steuerschlupflochs „Gesellschafterfremdfinanzierung“ ergeben. Durch die Mindestgewinnbesteuerung werden insbesondere Großunternehmen wieder regelmäßiger zur Finanzierung kommunaler Aufgaben und Leistungen herangezogen.

Die Hoffnungen auf eine verbesserte wirtschaftliche Entwicklung haben sich im Jahr 2003 nicht erfüllt. Jetzt richten sich die Erwartungen darauf, dass mit der aktuellen Mai-Steuerschätzung nunmehr die „Talsole“ erreicht ist und eine positivere wirtschaftliche Entwicklung ihren Anfang nimmt.

### 2.3.3 Gemeindeanteil an der Einkommensteuer

**Der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer ging im dritten Jahr hintereinander zurück. Die kommunalen Einnahmen 2003 betrugen 5.325 Mio. EUR und verminderten sich gegenüber dem Vorjahr um 0,9 %.**

Die kommunalen Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer gingen 2003 um 0,9 % oder rund 51 Mio. EUR zurück. Im Vergleich zu den Vorjahren flachte sich der Rückgang ab. In den Jahren 2002 und 2001 waren gegenüber den Vorjahren noch wesentlich höhere Rückgänge von 4,9 % in 2001 und 2,5 % in 2002 zu verzeichnen.

| <b>Gemeindeanteil an der Einkommensteuer der Kommunen in Nordrhein-Westfalen<br/>in Mio. EUR und Veränderungen in Prozent</b> |             |             |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|-------------|
| <b>2001</b>                                                                                                                   | <b>2002</b> | <b>2003</b> |
| 5.513                                                                                                                         | 5.376       | 5.325       |
| - 4,9 %                                                                                                                       | - 2,5 %     | - 0,9 %     |

*Tabelle 7    Gemeindeanteil an der Einkommensteuer der Gemeinden (GV) des Landes Nordrhein-Westfalen in den Haushaltsjahren 2001 bis 2003 nach dem Ergebnis der vierteljährlichen Kassenstatistik.*

Dass es infolge der umfassenden Senkungen der Lohn- und Einkommensteuer durch das in 2001 wirksam gewordene Steuersenkungsgesetz zu einem Aufkommensrückgang kommen würde, war zwar vorausgesetzt worden. Tatsächlich fiel der Rückgang beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer mit 4,9 % in 2001 und nochmals 2,5 % in 2002 bei den Kommunen in Nordrhein-Westfalen höher aus, als dies die Steuerschätzungen vom Mai 2000 und vom Mai 2001 prognostizierten. Die wirtschaftliche Entwicklung und die Lage am Arbeitsmarkt haben sich auch auf das Aufkommen der Einkommensteuer ausgewirkt. Wegen der zum 01. Januar 2004 teilweise vorgezogenen 3. Stufe der Steuerreform kann auch in diesem Jahr nicht mit einem erhöhten Aufkommen aus dem Gemeindeanteil der Einkommensteuer gerechnet werden.

#### 2.3.4 Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer

**Die Einnahmen der Gemeinden aus dem Anteil an der Umsatzsteuer blieben im Haushaltsjahr 2003 fast unverändert: Gegenüber 2002 gingen die Einnahmen nur geringfügig um rund 2,1 Mio. EUR oder 0,3 % auf 677 Mio. EUR zurück.**

Auch das kommunale Aufkommen an der Umsatzsteuer spiegelt die wirtschaftlichen Entwicklungen wieder. Konsumzurückhaltung und Sparanstrengungen privater Haushalte führen insgesamt zu einem niedrigen Umsatzsteueraufkommen. Die nachfolgend dargestellte prozentuale Entwicklung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer in den Jahren 2001 bis 2003 belegt, dass die Umsatzsteuer deutlich weniger auf konjunkturelle Entwicklungen reagiert als die Gewerbesteuer:

| <b>Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer der Kommunen in Nordrhein-Westfalen<br/>in Mio. EUR und Veränderungen in Prozent</b> |             |             |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|-------------|
| <b>2001</b>                                                                                                                | <b>2002</b> | <b>2003</b> |
| 691                                                                                                                        | 679         | 677         |
| - 0,2 %                                                                                                                    | - 1,7 %     | - 0,3 %     |

*Tabelle 8 Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer der Gemeinden (GV) des Landes Nordrhein-Westfalen in den Haushaltsjahren 2001 bis 2003 nach dem Ergebnis der vierteljährlichen Kassenstatistik.*

Mit dem 1998 eingeführten Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer sollten vor allem die Einnahmen der Kommunen aus der abgeschafften Gewerbekapitalsteuer kompensiert werden. Trotz der verhaltenen Entwicklung der Umsatzsteuer in der jüngeren Vergangenheit ist die kommunale Finanzausstattung durch die Beteiligung an der Umsatzsteuer prinzipiell gestärkt worden, weil sie die Abhängigkeit von anderen Einnahmequellen abfedert.

#### 2.4 Laufende Zuweisungen, Zuschüsse und Erstattungen des Landes NRW

**Die laufenden Zuweisungen, Zuschüsse und Erstattungen des Landes NRW gingen 2003 um 13,2 % zurück. Dies ist hauptsächlich Folge der Abrechnung zuviel geleisteter Zuweisungen des kommunalen Steuerverbundes aus dem Jahr 2001. Für den kommunalen Finanzausgleich eröffnen sich im Jahr 2004 bessere Perspektiven. Dagegen werden die Zuweisungen 2005 – wiederum abrechnungsbedingt – geringer ausfallen.**

Durch das Gemeindefinanzierungsgesetz 2003 verringerten sich – als Folge der zurückgehenden Steuereinnahmen des Landes – die für den Finanzausgleich zur Verfügung stehenden Mittel gegenüber 2002 um rund 366 Mio. EUR. Zusätzlich mussten die Kommunen im Jahr 2003 eine ungewöhnlich hohe Abrechnung des Steuerverbundes 2001 verkraften (– 665 Mio. EUR).

Der Rückgang wäre noch höher ausgefallen, wenn nicht mit dem Nachtragsgesetz zum Gemeindefinanzierungsgesetz 2003 zusätzliche Steuermindereinnahmen kreditiert worden wären (484 Mio. EUR). Sie werden nach dem Gemeindefinanzierungsgesetz 2004/2005 mit dem Steuerverbund 2005 verrechnet. Hinzu kommt eine Stundung von im Finanzausgleich 2004 zuviel geleisteten Beträgen in Höhe von 206 Mio. EUR. Insgesamt sind bereits aus diesen beiden Maßnahmen die Steuerverbundmittel der Gemeinden im Rahmen des Gemeindefinanzierungsgesetzes 2005 mit rd. 690 Mio. EUR vorbelastet.

Trotz der Kreditierung sind im Haushaltsjahr 2003 die laufenden Zuweisungen, Zuschüsse und Erstattungen des Landes in der finanzstatistischen Abgrenzung insgesamt um 1.044,8 Mio. EUR = 13,2 % zurückgegangen. Diese Entwicklung hat wesentlich dazu beigetragen, dass bei den Gemeinden (GV) des Landes 2003 im dritten Jahr in Folge keine Einnahmeerhöhungen realisiert werden konnten.

| <b>Laufende Zuweisungen, Zuschüsse und Erstattungen des Landes NRW an die kommunalen Verwaltungshaushalte in Mio. EUR und Veränderungen in Prozent</b> |             |             |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|-------------|
| <b>2001</b>                                                                                                                                            | <b>2002</b> | <b>2003</b> |
| 8.070                                                                                                                                                  | 7.938       | 6.893       |
| - 2,2 %                                                                                                                                                | - 1,6 %     | - 13,2 %    |

*Tabelle 9 Einnahmen der Gemeinden (GV) des Landes Nordrhein-Westfalen aus den laufenden Zuweisungen, Zuschüssen und Erstattungen des Landes an die kommunalen Verwaltungshaushalte in den Haushaltsjahren 2001 bis 2003 nach dem Ergebnis der vierteljährlichen Kassenstatistik.*

Wesentlicher Teil der vorstehenden Zuweisungen des Landes sind die allgemeinen Finanzzuweisungen des kommunalen Steuerverbundes an die kommunalen Verwaltungshaushalte nach dem Gemeindefinanzierungsgesetz, dabei wiederum schwerpunktmäßig die Schlüsselzuweisungen, mit denen je nach individuellem Bedarf die örtliche Steuerkraft aufgestockt wird. Bei den Einnahmen der Gemeinden (GV) aus den allgemeinen Finanzzuweisungen ergab sich im Einzelnen folgendes Bild:

| <b>Allgemeine Finanzzuweisungen des kommunalen Steuerverbundes an die kommunalen Verwaltungshaushalte in Mio. EUR und Veränderungen in Prozent</b> |             |             |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|-------------|
| <b>2001</b>                                                                                                                                        | <b>2002</b> | <b>2003</b> |
| 6.282                                                                                                                                              | 6.168       | 5.074       |
| - 1,3 %                                                                                                                                            | - 1,8 %     | - 17,7 %    |

*Tabelle 10 Einnahmen der Gemeinden (GV) aus den allgemeinen Finanzzuweisungen des kommunalen Steuerverbundes an die kommunalen Verwaltungshaushalte in den Haushaltsjahren 2001 bis 2003 nach dem Ergebnis der vierteljährlichen Kassenstatistik.*

Durch den im Vermittlungsverfahren gefunden Kompromiss, die dritte Stufe der Steuerreform zum Teil vorzuziehen, sind für 2004 bereits eingeplante Steuereinnahmeverluste für Land und Kommunen gegenüber dem Stand bei der Einbringung des Landeshaushalts 2004/2005 und des Gemeindefinanzierungsgesetzes 2004/2005 nicht vollständig realisiert worden.

Die allgemeinen Finanzzuweisungen 2004 werden sich – auf Basis der erheblich reduzierten Ist-Einnahmen des Jahres 2003 – in 2004 deutlich erhöhen. Die Einnahmeverbesserungen werden vor allem in den Verwaltungshaushalten dringend benötigt, um den besorgniserregenden Trend der Defizitsteigerungen abzumildern.

Die verbesserten Einnahmeperspektiven für 2004 hinsichtlich der Gewerbesteuer und der allgemeinen Finanzzuweisungen sollten nicht überschätzt werden. Vor dem Hintergrund der hohen Fehlbeträge der Verwaltungshaushalte kann dies in diesem Haushaltsjahr dazu beitragen, dass sich die Schere zwischen Einnahmen und Ausgaben nicht weiter öffnet. In einzelnen Städten und Gemeinden sollten sich auch Chancen ergeben, Fehlbeträge abzubauen und neue Handlungsspielräume zu gewinnen. Dies setzt allerdings eine konsequente Fortsetzung eines Konsolidierungskurses bei den Ausgaben voraus.

## 2.5 Gebühren und Entgelte

**Die Einnahmen aus Gebühren und Entgelten sind 2003 um 1 % gegenüber dem Vorjahr zurück gegangen.**

Die Entwicklung der Gebühren und Entgelte für die Finanzierung der kostenrechnenden Einrichtungen der Gemeinden stehen im Blickpunkt der Öffentlichkeit, weil sich diese Belastungen unmittelbar für die Nutzer bemerkbar machen. Die Entwicklung der Gebühren für die Abwasserbeseitigung und die Abfallbeseitigung haben sich in Folge hoher Investitionen im vergangenen Jahrzehnt stark erhöht.

Im Haushaltsjahr 2003 sind die Einnahmen aus Gebühren und Entgelten in den kommunalen Verwaltungshaushalten um 1,0 % zurückgegangen:

| <b>Gebühren und Entgelte der Kommunen in den Verwaltungshaushalten in Mio. EUR und Veränderungen in Prozent</b> |             |             |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|-------------|
| <b>2001</b>                                                                                                     | <b>2002</b> | <b>2003</b> |
| 5.519                                                                                                           | 5.624       | 5.568       |
| - 3,6 %                                                                                                         | + 1,9 %     | - 1,0 %     |

*Tabelle 11 Einnahmen der Gemeinden (GV) in Nordrhein-Westfalen aus Gebühren und Entgelten in den Verwaltungshaushalten 2001 bis 2003 nach dem Ergebnis der vierteljährlichen Kassenstatistik.*

Durch die Praxis der Ausgliederungen in den vergangenen Jahren wird mit diesen Daten kein vollständiger Überblick ermöglicht. Wesentliche Einnahmen aus Gebühren und Entgelten werden außerhalb der Kernhaushalte in eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen oder verselbständigten Bereichen nachgewiesen.

## 2.6 Erwerbseinnahmen

**Die Einnahmen der Kommunen in den Verwaltungshaushalten aus Erwerbseinnahmen (Beteiligungen, Mieten, Pachten und ähnlichen Einnahmen) sind im Haushaltsjahr 2003 um rund 538 Mio. EUR erneut deutlich gestiegen.**

"Erwerbseinnahmen" sind kein haushaltsrechtlich definierter Begriff. In dieser Position werden verschiedene Einnahmen der Kommunen zusammengefasst dargestellt, die sich als Einnahmen der Verwaltungshaushalte im Wesentlichen aus der Erwerbstätigkeit durch Dividenden, Konzessionsabgaben, Gewinnanteile, Mieten und Pachten ergeben. Aber auch Einnahmen aus Rückerstattungen bei sozialen Leistungen durch Sozialversicherungsträger oder andere Drittverpflichtete gehören dazu.

Im Haushaltsjahr 2003 konnten in diesem aufgezeigten Bereich insgesamt erneut wesentliche Einnahmeverbesserungen realisiert werden. Die Einnahmen erhöhten sich um rd. 541,8 Mio. EUR = + 12,7 %:

| <b>Erwerbseinnahmen (aus Beteiligungen, Mieten, Pachten, Konzessionsabgaben u.ä.) der Kommunen in den Verwaltungshaushalten<br/>in Mio. EUR und Veränderungen in Prozent</b> |             |             |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|-------------|
| <b>2001</b>                                                                                                                                                                  | <b>2002</b> | <b>2003</b> |
| 4.074                                                                                                                                                                        | 4.245       | 4.784       |
| + 9,5 %                                                                                                                                                                      | + 4,2 %     | + 12,8 %    |

*Tabelle 12 Einnahmen der Gemeinden (GV) in Nordrhein-Westfalen aus Beteiligungen, Mieten, Pachten, Konzessionsabgaben u.ä. (Erwerbseinnahmen) 2001 bis 2003 nach dem Ergebnis der vierteljährlichen Kassenstatistik.*

Die Erwerbseinnahmen haben in den vergangenen drei Jahren insgesamt stark zugenommen und bilden praktisch die einzige wesentliche Einnahmeposition der Kommunen, die sich nachhaltig verbessert hat. Dazu haben verschiedene Entwicklungen beigetragen, die sich aus der zunehmenden Finanzenge zwangsläufig ergaben. Die stärker Ausschöpfung von Einnahmen aus Beteiligungen, Mieten etc. sind Ergebnisse der notwendig gewordenen Konsolidierungen, in die zunehmend auch die aus den Haushalten ausgelagerten Bereiche einbezogen werden und auch einbezogen werden müssen.

### 3 Ausgaben der Kommunalhaushalte

**Die Ausgaben erhöhten sich im Haushaltsjahr 2003 insgesamt nur um 0,5 %. Die Kommunen blieben damit auf einer bemerkenswerten Konsolidierungslinie. Die Empfehlungen des Finanzplanungsrates zu einem maximal 1 %igen Ausgabenwachstum wurden damit sogar unterschritten.**

Die nachstehende Tabelle zeigt die Entwicklung der kommunalen Ausgaben (ohne besondere Finanzierungsvorgänge) in den Haushaltsjahren 2001 bis 2003:

| <b>Ausgaben (ohne besondere Finanzierungsvorgänge) der Kommunen in Nordrhein-Westfalen in Mio. EUR und Veränderungen in Prozent</b> |             |             |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|-------------|
| <b>2001</b>                                                                                                                         | <b>2002</b> | <b>2003</b> |
| 37.570                                                                                                                              | 38.200      | 38.400      |
| + 0,9 %                                                                                                                             | + 1,7 %     | + 0,5 %     |

*Tabelle 13 Ausgaben (ohne besondere Finanzierungsvorgänge) der Gemeinden (GV) in Nordrhein-Westfalen in den Haushaltsjahren 2001 bis 2003 nach dem Ergebnis der vierteljährlichen Kassenstatistik.*

Insgesamt erhöhten sich die Ausgaben der Gemeinden (GV) in Nordrhein-Westfalen (ohne die besonderen Finanzierungsvorgänge) im Haushaltsjahr 2003 nur um rd. 200 Mio. EUR. 2002 waren sie gegenüber dem Vorjahr um 630 Mio. EUR angestiegen.

Insgesamt nahmen bei den Konsumausgaben lediglich die Ausgaben für soziale Leistungen stärker zu, während sich die Personalausgaben, die Sachaufwendungen für Verwaltung und Betrieb und die laufenden Zuweisungen moderat niedrig entwickelten. Die Zinsausgaben sind sogar besonders stark gesunken. Im Bereich der Vermögenshaushalte hat sich allerdings auch der Trend rückgängiger Sachinvestitionen fortgesetzt. Im Haushaltsjahr 2003 sind die kommunalen Sachinvestitionen um rd. 356 Mio. EUR = 9,5 % zurückgegangen. Durch die weitere Rückführung der kommunalen Sachinvestitionen und den starken Anstieg der Ausgaben für soziale Leistungen ergeben sich belastende Zukunftsentwicklungen für die kommunalen Haushalte.

Positiv zu werten ist, dass ein Umsteuern zu geringeren Konsumausgaben in 2003 aus der Finanznot heraus realisiert werden konnte. Durch die stark ansteigenden Fehlbeträge in den Verwaltungshaushalten und neue Aufgaben mit konsumtiven Belastungen ist es den Kommunen insgesamt aber nicht gleichzeitig möglich, die Investitionen zu verstärken. Verschärfend kommt in Städten und Gemeinden ohne ein genehmigtes Haushaltssicherungskonzept (§ 75 Abs. 4 GO) hinzu, dass im Nothaushaltsrecht nach § 81 GO neue Investitionen nur noch sehr eingeschränkt möglich sind.

In der jetzigen finanzwirtschaftlichen Situation bleibt es notwendig, insbesondere bei den Konsumausgaben der Verwaltungshaushalte die Empfehlungen des Finanzplanungsrates zu einer maximal 1 % igen Wachstumslinie einzuhalten oder sogar zu unterschreiten. Das kann aber nur ein realistisches Ziel sein, wenn den Gemeinden (GV) keine neuen gesetzlichen Aufgaben und Leistungsansprüche übertragen werden. Im Gegenteil müsste über Entlastungen bei vorhandenen Aufgaben weiter nachgedacht werden. Ausgeglichene Verwaltungshaushalte und ein Umsteuern zu höheren Investitionen werden in vielen Kommunen dauerhaft nur erreichbar werden, wenn es ihnen gelingt, dauerhaft Konsumleistungen zu vermindern.

Die Struktur der kommunalen Ausgaben (ohne besondere Finanzierungsvorgänge) im Jahr 2003 verdeutlicht folgende Abbildung:

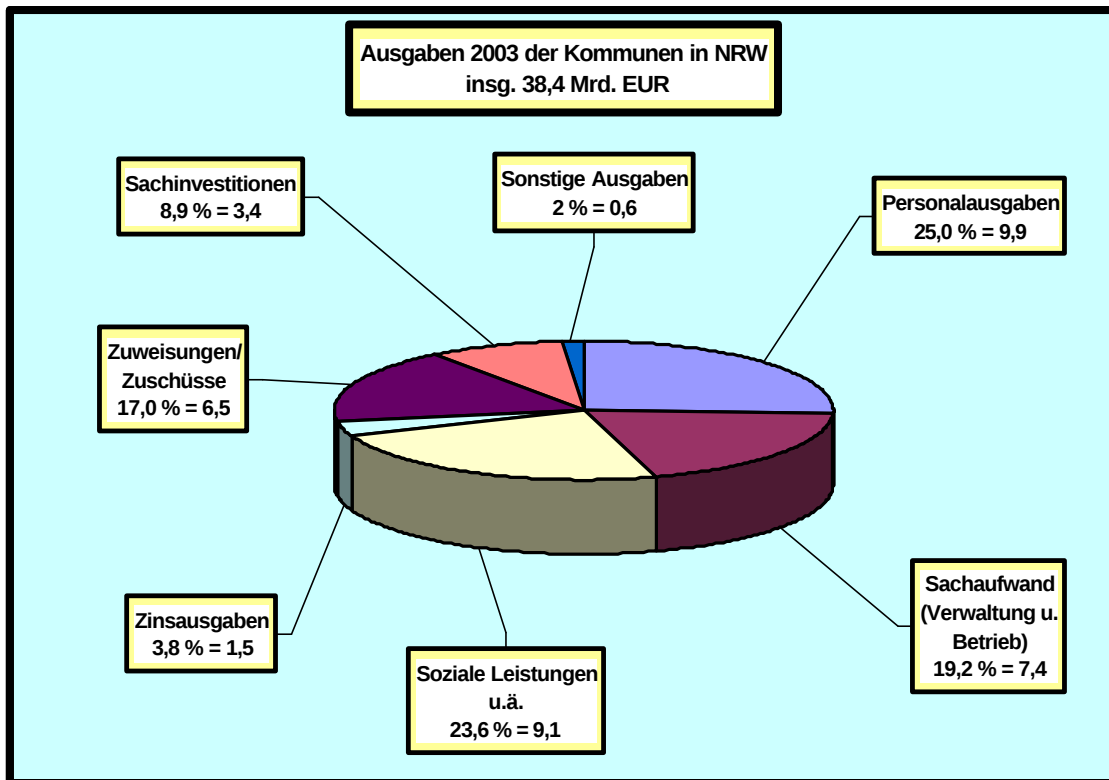


Abb. 4 Struktur der Ausgaben (ohne besondere Finanzierungsvorgänge) der Gemeinden (GV) des Landes Nordrhein-Westfalen nach dem Ergebnis 2003 der vierteljährlichen Kassenstatistik.

Die Personalausgaben bilden nach wie vor noch mit einem Anteil von 25,0 % den höchsten Anteil an den Ausgaben (ohne besondere Finanzierungsvorgänge) der Gemeinden (GV) in Nordrhein-Westfalen, wobei sich der Anteil in den letzten Jahren in Folge der anhaltend stagnierenden Personalausgaben und der Auslagerung von Einrichtungen für die Kernhaushalte stetig vermindert hat. Zwischenzeitlich sind die Ausgaben für soziale Leistungen mit rd. 9,1 Mrd. EUR wegen ihrer dynamischen Entwicklung mit 23,6 % bereits an die zweite Stelle gerückt. 19,2 % der Ausgaben entfallen auf den Sachaufwand für die Verwaltung und den Betrieb.

In Höhe von rund 6,5 Mrd. EUR (netto, ohne die Zuweisungen und Erstattungen von gleicher kommunaler Ebene) werden Zuweisungen und Zuschüsse von den Kommunen bereit gestellt. Dabei liegt der Schwerpunkt eindeutig bei den konsumtiven Zuschüssen, während die investiven Zuschüsse von eher untergeordneter Bedeutung sind. Die wesentlich auch auf gesetzlichen oder vertraglichen Anspruchsgrundlagen basierenden Zuschüsse bilden einen Anteil an den Kommunalausgaben von inzwischen 17,0 %, womit sie an Bedeutung zugenommen haben.

Kontinuierlich abgenommen hat dagegen in den vergangenen Jahren der Anteil der Ausgaben für kommunale Sachinvestitionen, der erstmals sogar mit nur noch 8,9 % (= 3,4 Mrd. EUR) in den einstelligen Bereich zurückgefallen ist. Der Anteil der Zinsausgaben ist mit 3,8 % auf einem sehr niedrigen Stand angekommen, was in erster Linie auf die seit einiger Zeit günstigen Refinanzierungsmöglichkeiten von Kommunalkrediten an den Kapitalmärkten zurückzuführen ist.

### 3.1 Ausgaben der Verwaltungshaushalte

Die Ausgaben der Verwaltungshaushalte stiegen im Haushaltsjahr 2003 brutto um 4,0 % an. Die hohe Steigerungsrate (2002: 2,0 %) ist wesentlich auf die um 645 Mio. EUR höhere Veranschlagung und "Abdeckung" von Fehlbeträgen der Verwaltungshaushalte aus Vorjahren zurückzuführen.

Die Ausgaben der kommunalen Verwaltungshaushalte haben sich in den Haushaltsjahren 2001 bis 2003 brutto wie folgt entwickelt:

| <b>Ausgaben der Verwaltungshaushalte der Kommunen in Nordrhein-Westfalen<br/>in Mio. EUR und Veränderungen in Prozent</b> |             |             |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|-------------|
| <b>2001</b>                                                                                                               | <b>2002</b> | <b>2003</b> |
| 47.106                                                                                                                    | 48.054      | 49.960      |
| + 1,8 %                                                                                                                   | + 2,0 %     | + 4,0 %     |

Tabelle 14 Ausgaben der Verwaltungshaushalte der Gemeinden (GV) in Nordrhein-Westfalen (brutto) in den Haushaltsjahren 2001 bis 2003 nach dem Ergebnis der vierteljährlichen Kassenstatistik.

Die nominelle Entwicklung ist durch die Veranschlagung der Fehlbeträge aus Vorjahren (2.360 Mio. EUR = + 37,6 %) geprägt. Die Entwicklung der Konsumausgaben ohne die Vorbelastung durch Altfehlbeträge lässt sich aus den Ausgaben der laufenden Rechnung (siehe 3.2) ablesen.

### 3.2 Ausgaben der laufenden Rechnung (Konsumausgaben der kommunalen Verwaltungshaushalte)

Die Spar- und Konsolidierungslinie bei den Konsumausgaben setzte sich verstärkt fort. Die Ausgaben der laufenden Rechnung stiegen im Haushaltsjahres 2003 nur um 1,3 % an. Das ist bemerkenswert niedrig, wenn man gleichzeitig berücksichtigt, dass sich die Ausgaben für die sozialen Leistungen um rd. 376 Mio. EUR (+ 4,3 %) erhöhten.

Die Ausgaben der laufenden Rechnung sind die Summe der Personalausgaben, des laufenden Sachaufwandes für Verwaltung und Betrieb, der Zinsausgaben, der Ausgaben für soziale Leistungen (Renten und Unterstützungen) und der übrigen Zuweisungen und Zuschüsse aus den Verwaltungshaushalten unter Abzug der laufenden Zuweisungen und Zuschüsse von gleicher (kommunaler) Ebene.

Die Ausgaben der laufenden Rechnung in den kommunalen Verwaltungshaushalten haben sich in den Haushaltsjahren 2001 bis 2003 wie folgt entwickelt:

| <b>Ausgaben der laufenden Rechnung der Kommunen in Nordrhein-Westfalen<br/>in Mio. EUR und Veränderungen in Prozent</b> |             |             |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|-------------|
| <b>2001</b>                                                                                                             | <b>2002</b> | <b>2003</b> |
| 32.569                                                                                                                  | 33.484      | 33.913      |
| + 1,0 %                                                                                                                 | + 2,8 %     | + 1,3 %     |

Tabelle 15 Konsumausgaben (sog. Ausgaben der laufenden Rechnung) der Gemeinden (GV) in Nordrhein-Westfalen in den Haushaltsjahren 2001 bis 2003 nach dem Ergebnis der vierteljährlichen Kassenstatistik.

Die Zuwachsrate von 1,3 % ist auch im Vergleich zur Entwicklung anderer öffentlicher Haushalte niedrig und liegt nahezu auf dem vom Finanzplanungsrat für die Entwicklung der öffentlichen Haushalte im gesamten empfohlene Konsolidierungslinie. Dennoch bleibt sie erneut über den Einnahmen der laufenden Rechnung in den kommunalen Verwaltungshaushalten, die 2003 um 1,6 % zurückgingen (siehe Kapitel 2). Damit entstanden zwangsläufig höhere Fehlbeträge. Die Ausgabensteigerungen lagen trotz der niedrigen Anstiegsrate erneut über den periodengerechten Finanzierungsmöglichkeiten. Das zeigt auf, dass die kommunale Finanzwirtschaft auch im Haushaltsjahr 2003 "über ihre Finanzierungsmöglichkeiten gelebt hat". Dies ist im Hinblick auf Schuldenbelastung künftiger Generationen erneut ein bedenklicher Tatbestand.

Hauptursache der Ausgabensteigerungen waren im Haushaltsjahr 2003 die Ausgaben für soziale Leistungen, auf die fast der gesamte Ausgabenanstieg der laufenden Rechnung zurück geht. Alle anderen Konsumausgaben lagen auf Konsolidierungskurs.

### 3.2.1 Personalausgaben

**Die Personalausgaben gingen im Haushaltsjahr 2003 gegenüber dem Vorjahr leicht zurück (- 0,3 %). Der langfristige Konsolidierungskurs wird in diesem Bereich, allerdings auch beeinflusst von nicht quantifizierbaren Ausgliederungen, im Gesamten weiter fortgesetzt.**

Die Personalausgaben der Gemeinden (GV) haben sich trotz der Tarif- und Besoldungserhöhungen im Verlaufe des Haushaltsjahres 2003 nicht erhöht. Sie befinden sich damit seit fast einem Jahrzehnt auf gleichem Niveau. Allerdings tragen dazu vor allem auch Ausgliederungen kommunaler Einrichtungen aus den Kernhaushalten bei. Die finanziellen Folgen solcher Ausgliederungen zeigen sich bei anderen Haushaltspositionen, wie zum Beispiel den laufenden Zuweisungen und Zuschüssen, die in den vergangenen Jahren stark zugenommen haben.

In der Entwicklung der in den Kommunalhaushalten nachgewiesenen Personalausgaben ergaben sich in den Haushaltsjahren 2001 bis 2003 folgende Veränderungen:

| <b>Personalausgaben der Kommunen in Nordrhein-Westfalen<br/>in Mio. EUR und Veränderungen in Prozent</b> |             |             |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|-------------|
| <b>2001</b>                                                                                              | <b>2002</b> | <b>2003</b> |
| 9.767                                                                                                    | 9.978       | 9.952       |
| - 3,9 %                                                                                                  | + 2,2 %     | - 0,3 %     |

*Tabelle 16 Personalausgaben der Gemeinden (GV) in Nordrhein-Westfalen in den Haushaltsjahren 2001 bis 2003 nach dem Ergebnis der vierteljährlichen Kassenstatistik.*

Die Personalausgaben der Kommunen in NRW sind im Haushaltsjahr 2003 leicht zurück gegangen. Dazu haben Veränderungen bei den Sonderzuwendungen (Reduzierung des Weihnachtsgeldes der Beamten und Versorgungsempfänger) beigetragen. Der Wegfall des Urlaubsgeldes für Beamte und die Erhöhung der Wochenarbeitszeit dürften mittelfristig zu entsprechenden Stellenreduzierungen führen.

### 3.2.2 Laufender Sachaufwand (Verwaltung und Betrieb)

Nach starken Erhöhungen in 2001 und 2002 blieb die Ausgabensteigerung beim laufenden Sachaufwand (für Verwaltung und Betrieb) im Haushaltsjahr 2003 mit 0,8 % geringer, womit sich die benötigte Stabilisierung abzeichnet.

Im Haushaltsjahr 2003 stiegen die Sachaufwendungen (für Verwaltung und Betrieb) nur um 58 Mio. EUR = 0,8 %. Die kommunalen Sachausgaben waren 2002 mit 3,8 % und 2001 mit 5,1 % erheblich stärker angestiegen:

| <b>Laufende Sachaufwendungen (für Verwaltung und Betrieb) der Kommunen in Nordrhein-Westfalen in Mio. EUR und Veränderungen in Prozent</b> |             |             |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|-------------|
| <b>2001</b>                                                                                                                                | <b>2002</b> | <b>2003</b> |
| 7.069                                                                                                                                      | 7.336       | 7.394       |
| + 5,1 %                                                                                                                                    | + 3,8 %     | + 0,8 %     |

Tabelle 17 Laufende Sachaufwendungen für die Verwaltung und den Betrieb der Gemeinden (GV) in Nordrhein-Westfalen in den Haushaltsjahren 2001 bis 2003 nach dem Ergebnis der vierteljährlichen Kassenstatistik.

Vor dem Hintergrund der schwachen Einnahmeentwicklung sind weitere Konsolidierungsmaßnahmen in diesem Bereich notwendig. Die Energiepreisentwicklungen könnten sich darauf konterkarierend auswirken.

### 3.2.3 Soziale Leistungen

Die Ausgaben für soziale Leistungen haben sich innerhalb von zwei Haushaltsjahren um rund 661 Mio. EUR erhöht. Im Haushaltsjahr 2003 stiegen sie um 376 Mio. EUR (+4,3 %). Vor dem Hintergrund der Einnahmerückgänge werden die Kommunen (Landschaftsverbände, kreisfreie Städte und Kreise, durch Delegation und Umlagezahlungen dann auch die kreisangehörigen Gemeinden) damit mehr belastet. Die Arbeitsmarktreformen werden ab 2005 zu derzeit noch schwer einschätzbaren Veränderungen führen.

Die sozialen Leistungen der Gemeinden (GV) umfassen im Wesentlichen bundesgesetzlich geregelte Transferleistungen an private Personen. Dazu gehören neben der Sozialhilfe (Bundessozialhilfegesetz) die Jugendhilfe (Kinder- und Jugendhilfegesetz), die Leistungen an Kriegsoffer und die Hilfen für Asylbewerber (Asylbewerberleistungsgesetz) sowie ab 2003 auch die Leistungen der Grundsicherung (Grundsicherungsgesetz). Nachgewiesen sind die Bruttoausgaben, Zuweisungen oder Erstattungen des Landes/Bundes oder Rückeinnahmen aus Erstattungen Drittverpflichteter (Kranken- oder Rentenversicherung, Privatpersonen) werden bei den kommunalen Einnahmen nachgewiesen. Die Kommunen werden weitgehend als Durchführungs- und Finanzierungsorgan für die ihnen von Bund und Land zugewiesenen Aufgaben tätig. Innerhalb der Sozialhilfe, die mit Abstand den größten Posten der sozialen Leistungen ausmacht, bilden die Ausgabenpositionen „Hilfe zum Lebensunterhalt“ und „Hilfen in besonderen Lebenslagen“ die Schwerpunkte, die in hohem Maße mit der Trennung von Sozialhilfe „innerhalb“ und „außerhalb von Einrichtungen“ identisch sind. Hierbei werden die Hilfen in besonderen Lebenslagen für die Aufgaben der überörtlichen Sozialhilfe nicht von den Städten und Gemeinden getragen, sondern von den Landschaftsverbänden, welche sich wieder wesentlich über die Landschaftsumlage der kreisfreien Städte und der Kreise und aus den Schlüsselzuweisungen des Landes an die Landschaftsverbände mitfinanzieren.

Im Rückblick auf die Haushaltsjahre 2001 bis 2003 haben sich die sozialen Leistungen der Kommunen in NRW wie folgt entwickelt:

| <b>Soziale Leistungen u.ä. der Kommunen in Nordrhein-Westfalen<br/>in Mio. EUR und Veränderungen in Prozent</b> |             |             |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|-------------|
| <b>2001</b>                                                                                                     | <b>2002</b> | <b>2003</b> |
| 8.417                                                                                                           | 8.703       | 9.079       |
| + 3,1 %                                                                                                         | + 3,4 %     | + 4,3 %     |

Tabelle 18 Soziale Leistungen u.ä. der Gemeinden (GV) in Nordrhein-Westfalen in den Haushaltsjahren 2001 bis 2003 nach dem Ergebnis der vierteljährlichen Kassenstatistik.

Mit + 4,3 % stiegen die sozialen Leistungen der Gemeinden (GV) in Nordrhein-Westfalen im Haushaltsjahr 2003 stärker als in den Vorjahren an. Die Zuwachsrates fiel im Ergebnis aber etwas geringer aus, als dies nach den Zwischenergebnissen im Verlaufe des Haushaltsjahres 2003 und nach Einschätzung der kommunalen Spitzenverbände erwartet worden war. Dennoch bleibt die Zuwachsrates 2003 vor dem Hintergrund bedenklich, dass dem keine adäquaten Einnahmezunahmen gegenüber standen.

Die Ausgaben für soziale Leistungen der Gemeinden (GV) in Nordrhein-Westfalen sind innerhalb der letzten fünf Jahre um rund 1 Mrd. EUR angestiegen. Abbildung 4 zeigt die neue Dynamik der sozialen Leistungen:

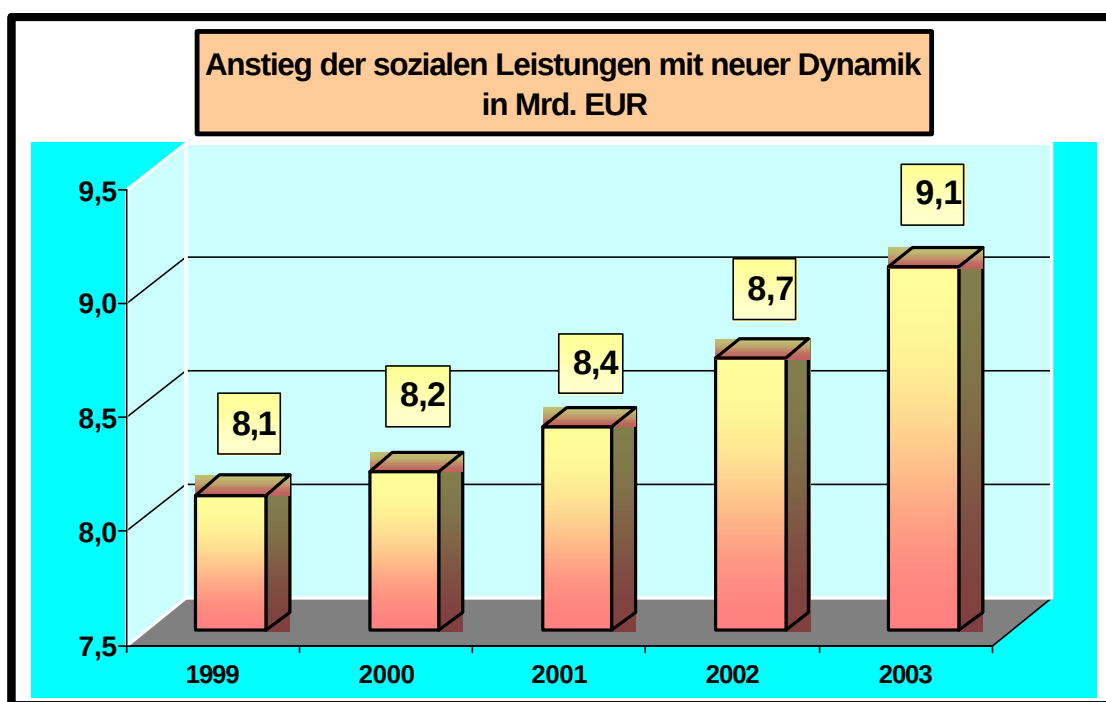


Abb.5 Soziale Leistungen der Gemeinden (GV) des Landes Nordrhein-Westfalen 1999 bis 2003 nach dem Ergebnis der vierteljährlichen Kassenstatistik.

Bereits vor dem Beginn einer Konsolidierungsphase (Mitte der neunziger Jahre) mit der Einführung der Pflegeversicherung befanden sich – auch im bundesweiten Vergleich – die Ausgaben für soziale Leistungen in NRW auf einem hohen Niveau. Traditionell sind die Pro-Kopf-Ausgaben in den städtischen Verdichtungsgebieten höher als in ländlichen Bereichen. Mitte der neunziger Jahre konnten die kommunalen

Ausgaben für Sozialleistungen in NRW vor allem als Folge der Einführung der Pflegeversicherung zurückgeführt werden. Danach blieb der Anstieg bis Ende 2001 in einem moderaten Rahmen.

Der frühere Entlastungstrend hat sich nach 2001 nicht mehr fortgesetzt. In den Haushaltsjahren 2002 und 2003 sind die Belastungen bei den sozialen Leistungen wieder stärker angestiegen. Dafür gibt es unterschiedliche Ursachen. Neben den in erster Linie zu nennenden Auswirkungen aus den schwierigen Entwicklungen des Arbeitsmarktes gibt es langfristige Folgen aus gesellschaftlichen Entwicklungen (Scheidungsrate, kleinere Haushaltsgemeinschaften, Kinderbetreuung, Unterhaltsverpflichtungen, Eingliederungshilfen, Pflegebedürftigkeit) und neue Anforderungen wie zum Beispiel der rentenähnlichen Leistungen nach dem Grundsicherungsgesetz, deren Aufgabenträgerschaft vom Bund den Kommunen mit finanziellen Zuweisungen übertragen wurde.

### 3.2.4 Zinsausgaben

**Die Ausgaben für Zinsen sind in 2003 um rund 126 Mio. EUR erheblich zurückgegangen (– 7,9 %). Die Kommunen nutzten das niedrige Zinsniveau zur Umschuldung langfristiger Verbindlichkeiten mit günstigeren Zinskonditionen und sie betreiben zunehmend ein aktives Zinsen- und Schuldenmanagement.**

Bei den Zinsausgaben ergab sich bereits im Haushaltsjahr 2002 ein deutlicher Rückgang um 3,5 %. Dieser Trend hat sich im Haushaltsjahr 2003 durch einen weiteren Rückgang um 7,9 % noch verstärkt fortgesetzt:

| <b>Zinsausgaben der Kommunen in Nordrhein-Westfalen<br/>in Mio. EUR und Veränderungen in Prozent</b> |             |             |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|-------------|
| <b>2001</b>                                                                                          | <b>2002</b> | <b>2003</b> |
| 1.645                                                                                                | 1.587       | 1.462       |
| + 2,2 %                                                                                              | - 3,5 %     | - 7,9 %     |

*Tabelle 19 Zinsausgaben der Gemeinden (GV) in Nordrhein-Westfalen in den Haushaltsjahren 2001 bis 2003 nach dem Ergebnis der vierteljährlichen Kassenstatistik.*

Die Kapitalmarktentwicklung und die geringen Nettokreditaufnahmen der vergangenen drei Jahre führten insgesamt zu starken Entlastungen bei den Ausgaben für Zinsen. Offenbar verursachten selbst die hohen Kassenkredite keine bemerkenswerten Mehrbelastungen, weil das Zinsniveau für Kredite mit kurzen Zinsbindungsfristen sehr niedrig war.

Das Risiko eines Anstiegs der Zinsen ist nicht auszuschließen. Dabei sind vor allem die Kassenkredite (siehe Kapitel 4.4) für die Kommunalfinanzen besonders risikofähig. Die Konditionen sind in der Regel nicht langfristig abgesichert, teilweise unterliegen sie täglicher Kündigung. Noch schwerwiegender wären Zinssteigerungen. Sollte sich das Zinsniveau an den Kapitalmärkten erhöhen, wäre dies vor allem für die Gemeinden in der Haushaltssicherung mit hohen Kassenkrediten sehr belastend.

### 3.2.5 Ausgaben für Umlagen

**Die Ausgaben für die Umlagen an Kreise, an Landschaftsverbände und an den Kommunalverband Ruhrgebiet stiegen im Haushaltsjahr 2003 um 0,9 % auf rund 6,54 Mrd. EUR an. Rückläufige**

### **Umlagegrundlagen (Finanzkraft) und Mehrbelastungen bei sozialen Leistungen können 2005 zu Erhöhungen der Umlagesätze führen.**

Die Ausgaben für Umlagen entstehen im Wesentlichen zum einen für die Kreisumlagen und zum anderen für die Umlagen der Landschaftsverbände (und für den Kommunalverband Ruhrgebiet – KVR). Die Umlageausgaben gehören als in Einnahmen und Ausgaben durchlaufende Positionen der Kommunalhaushalte zu den besonderen Finanzierungsvorgängen. Deshalb gehen sie weder in das Gesamtergebnis beim Finanzierungssaldo, noch in die Fehlbeträge der Verwaltungshaushalte ein.

| <b>Ausgaben für Umlagen der Kommunen in Nordrhein-Westfalen<br/>in Mio. EUR und Veränderungen in Prozent</b> |             |             |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|-------------|
| <b>2001</b>                                                                                                  | <b>2002</b> | <b>2003</b> |
| 6.481                                                                                                        | 6.479       | 6.535       |
| - 6,7 %                                                                                                      | + 0,0 %     | + 0,9 %     |

*Tabelle 20 Ausgaben für Umlagen an die Kreise, die Landschaftsverbände und den Kommunalverband Ruhrgebiet in den Haushaltsjahren 2001, 2002 und 2003 nach dem Ergebnis der vierteljährlichen Kassenstatistik*

Der Rückgang im Haushaltsjahr 2001 beruhte hauptsächlich auf einmaligen Veränderungen, die sich durch Aufgabenverlagerungen in Zusammenhang mit dem zweiten Modernisierungsgesetz des Landes ergeben hatten. Vor allem ist auf die Eingliederung der Straßenbauverwaltung in die staatliche Landesverwaltung mit dem neuen „Landesbetrieb Straßenbau“ hinzuweisen.

Seit 2003 führen erstmals seit längerer Zeit auch sieben Kreise ihre Haushaltswirtschaft mit einem genehmigten Haushaltssicherungskonzept. Durch die Zunahme der Ausgaben für soziale Leistungen und die Veränderungen in Zusammenhang mit den Arbeitsmarktreformen ("Hartz IV") zeichnen sich für 2005 gravierende Veränderungen ab, deren Folgen für die Umlagenentwicklung bei Landschaftsverbänden und Kreisen noch nicht abschätzbar ist.

### **3.2.6 Zuweisungen und Zuschüsse der Verwaltungshaushalte**

**Die laufenden Zuweisungen und Zuschüsse waren ein wesentlicher Grund für die defizitären Haushaltsentwicklungen in 2001 und 2002. Die mit Ausgliederungen einhergehenden Belastungen sind – im Rückblick betrachtet – unterschätzt worden. Der Anstieg hat sich im Haushaltsjahr 2003 mit 1,2 % nunmehr deutlich gemildert.**

Bei den laufenden Zuweisungen und Zuschüssen der kommunalen Verwaltungshaushalte werden die Umlagen nicht mit dargestellt. Deshalb werden sie im finanzstatistischen Sinne oftmals auch als übrige laufende Zuweisungen und Zuschüsse des Verwaltungshaushalts bezeichnet. Nachstehend sind mithin die Zuweisungen und Zuschüsse dargestellt, die aus dem kommunalen Bereich an andere Bereiche überwiesen werden.

Die Ausgaben der Kommunen für laufende Zuweisungen und Zuschüsse sind in den Haushaltsjahren 2001 und 2002 stark gestiegen. Die Veränderungsraten betrugen 8,5 % in 2001 und 6,3 % in 2002. Im Haushaltsjahr 2003 hat sich der Anstieg auf 1,2 % vermindert.

| <b>Laufende Zuweisungen und Zuschüsse (übrige) der Verwaltungshaushalte der Kommunen in Nordrhein-Westfalen<br/>in Mio. EUR und Veränderungen in Prozent</b> |             |             |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|-------------|
| <b>2001</b>                                                                                                                                                  | <b>2002</b> | <b>2003</b> |
| 6.702                                                                                                                                                        | 7.121       | 7.207       |
| + 8,5 %                                                                                                                                                      | + 6,3 %     | + 1,2 %     |

Tabelle 21 Laufende Zuweisungen und Zuschüsse (ohne Umlagen und Zuweisungen/Zuschüsse sowie Erstattungen von gleicher Ebene) der Gemeinden (GV) in Nordrhein-Westfalen in den Haushaltsjahren 2001 bis 2003 nach dem Ergebnis der vierteljährlichen Kassenstatistik.

In der nachfolgenden Abbildung wird die Entwicklung der laufenden Zuweisungen und Zuschüsse in den Jahren 1999 bis 2003 dargestellt. In diesem Zeitraum waren die laufenden Zuweisungen und Zuschüsse ein wesentlicher Grund für defizitäre Haushaltsentwicklungen in einigen Kommunen. Die mit Ausgliederungen einhergehenden Belastungen sind – im Rückblick betrachtet – unterschätzt worden. Kommunale Aufgaben sind prinzipiell auch zu bezahlen, wenn sie in ausgegliederten Bereichen erbracht werden. Die Kommunen übernehmen also nicht nur Risiken für ausgelagerte Aufgabenbereiche, sondern sie erbringen auch nicht unerhebliche Geldleistungen für andere Bereiche, in denen kommunale Aufgaben erfüllt werden.

Mit dem künftigen neuen kommunalen Finanzmanagement wird eine größere Transparenz solcher Zahlungsströme verbunden sein. Die Wirtschaftlichkeit von Ausgliederungen wird dann besser beurteilt werden können.

Die dynamische Entwicklung der laufenden Zuweisungen und Zuschüsse der Gemeinden (GV) in den Jahren 1999 bis 2003 zeigt sich in der nachfolgenden Abbildung:

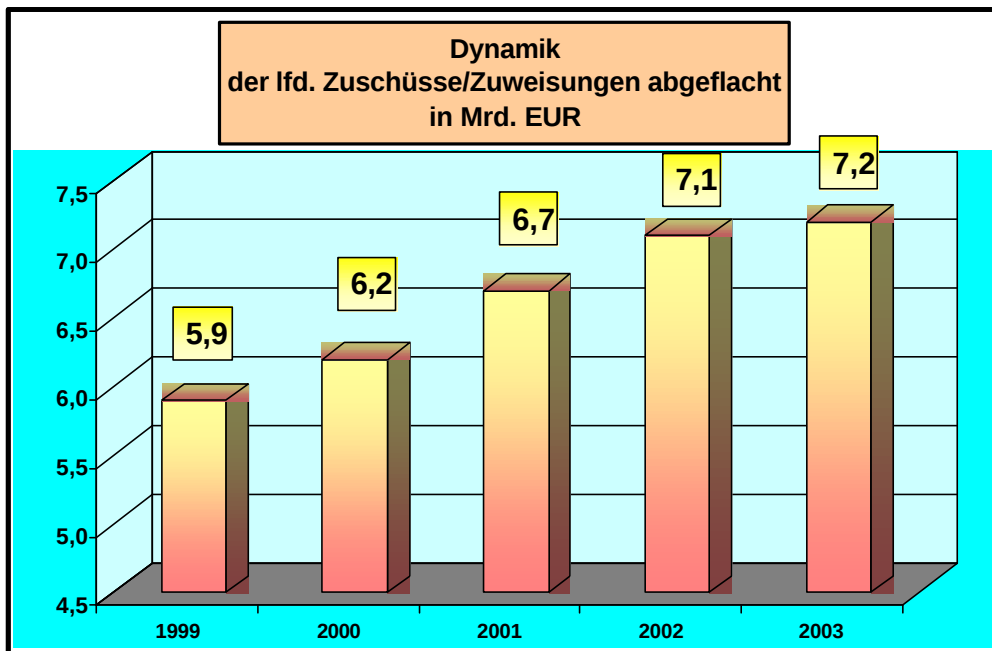


Abb.6 Laufende Zuweisungen und Zuschüsse der Gemeinden (GV) des Landes Nordrhein-Westfalen 1999 bis 2003 nach dem Ergebnis der vierteljährlichen Kassenstatistik.

Die Abbildung zeigt spiegelbildlich auch Auswirkungen von Ausgliederungen kommunaler Einrichtungen und/oder Aufgaben aus den Kommunalhaushalten. Mit Ausgliederungen werden vor allem auch Belastungen bei Personalausgaben und Sachausgaben sowie bei den Zinsen/Schulden verlagert. Dies führt teilweise zu höheren Zuweisungen und Zuschüssen (einschließlich Verlustabdeckungen) und ggfs. auch zu verminderten Erträgen bei den Erwerbseinnahmen.

Gleichgewichtige Konsolidierung sollte alle kommunalen Aufgaben/Einrichtungen einbeziehen, auch solche, die nicht im unmittelbaren Einflussbereich des Kernhaushalts organisiert sind.

### 3.3 Ausgaben der kommunalen Vermögenshaushalte

**Der Anstieg der Ausgaben der kommunalen Vermögenshaushalte im Haushaltsjahr 2003 um 8,5 % wird wesentlich durch den Erwerb von Beteiligungen, höhere Schuldentilgungen und Besonderheiten der Rücklagentransfers verursacht.**

Die Ausgaben der kommunalen Vermögenshaushalte haben sich in den Haushaltsjahren 2001 bis 2003 brutto wie folgt entwickelt:

| <b>Ausgaben der Vermögenshaushalte<br/>der Kommunen in Nordrhein-Westfalen<br/>in Mio. EUR und Veränderungen in Prozent</b> |             |             |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|-------------|
| <b>2001</b>                                                                                                                 | <b>2002</b> | <b>2003</b> |
| 8.791                                                                                                                       | 8.799       | 9.547       |
| - 3,0 %                                                                                                                     | + 0,1 %     | + 8,5 %     |

*Tabelle 22 Ausgaben der Vermögenshaushalte (brutto) der Gemeinden (GV) in Nordrhein-Westfalen in den Haushaltsjahren 2001 bis 2003 nach dem Ergebnis der vierteljährlichen Kassenstatistik.*

Die Ausgaben der kommunalen Vermögenshaushalte sind im Verlauf des Haushaltsjahres 2003 mit 8,5 % stärker als in den Vorjahren angestiegen. Dabei sanken allerdings die engeren Ausgaben der sog. Kapitalrechnung um 4,9 %. Dies ist wesentlich auf den Einbruch der kommunalen Sachinvestitionen um 9,5 % zurückzuführen.

Der Anstieg der Ausgaben der Vermögenshaushalte wird nur durch wenige Einzelpositionen verursacht. Insbesondere sind die Ausgaben für den Erwerb von Beteiligungen 2003 erheblich (+ 62,5 %) angestiegen. Dies dürfte auf Veränderungen in Unternehmen einzelner Städte zurück zu führen sein. Daneben haben sich besondere Finanzierungsvorgänge verändert, die nicht in das Gesamtergebnis des Finanzierungssaldos eingehen.

Die Schuldentilgungen sind 2003 um rund 376 Mio. EUR gegenüber dem Vorjahr gestiegen. Schließlich hat es im Verlauf des Haushaltsjahres 2003 um rund 567 Mio. EUR höhere Rücklagenzuführungen gegeben, dem nur rund 94 Mio. EUR höhere Rücklagenentnahmen gegenüberstehen. Dies kann auf Transaktionen in Zusammenhang mit den Jahresabschlüssen 2002 zurückzuführen sein, die vor dem Hintergrund der insgesamt schwierigen Bedingungen aber nicht als Verbesserungen der Finanzlage zu interpretieren sind. Wie schlecht sich die kommunale Finanzlage tatsächlich entwickelt hat, belegen die besorgniserregenden Entwicklungen bei den kommunalen Sachinvestitionen als wesentlicher Teil der kommunalen Vermögenshaushalte.

### 3.3.1 Sachinvestitionen

**Die kommunalen Sachinvestitionen sind erneut (um - 9,5 %) auf 3.407,9 Mio. EUR zurückgegangen. Die Talfahrt setzt sich im zwölften Jahr hintereinander fort.**

Die kommunalen Sachinvestitionen sind auch im Haushaltsjahr 2003 weiter zurückgegangen. Das war vor dem Hintergrund der insgesamt schlechten Finanzentwicklung zwar zu erwarten, das Ausmaß des abermaligen Rückgangs ist aber aus gesamtwirtschaftlicher Sicht besorgniserregend. Die Talfahrt der kommunalen Sachinvestitionen setzt sich damit im zwölften Jahr hintereinander weiter fort.

An diesem Verlauf wird die schlechte kommunale Finanzlage deutlich. Die Investitionsfähigkeit der Kommunen wurde wegen der Sparzwänge stark beeinträchtigt. Viele Kommunen mit Haushaltssicherungsproblemen reagieren auf den veränderten finanziellen Handlungsrahmen mit einer Rückführung ihrer Investitionen.

Die kommunalen Sachinvestitionen haben sich in den Haushaltsjahren 2001 bis 2003 wie folgt entwickelt:

| <b>Sachinvestitionen der Kommunen in Nordrhein-Westfalen<br/>in Mio. EUR und Veränderungen in Prozent</b> |             |             |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|-------------|
| <b>2001</b>                                                                                               | <b>2002</b> | <b>2003</b> |
| 3.816                                                                                                     | 3.764       | 3.408       |
| - 5,4 %                                                                                                   | - 1,4 %     | - 9,5 %     |

*Tabelle 23 Sachinvestitionen (Erwerb von Grundstücken und Ausgaben für Baumaßnahmen) der Gemeinden (GV) in Nordrhein-Westfalen in den Haushaltsjahren 2001 bis 2003 nach dem Ergebnis der vierteljährlichen Kassenstatistik.*

Im Haushaltsjahr 2003 sind die kommunalen Sachinvestitionen um - 9,5 % auf 3.407,9 Mio. EUR zurückgegangen. Selbst wenn man die kommunale Praxis von Finanzierungen außerhalb der sog. „Kernhaushalte“ in Eigenbetrieben, Unternehmensbereichen und anderen Finanzierungsformen (Leasing, PPP) berücksichtigt, kann das nicht darüber hinwegtäuschen, dass die kommunale Investitionsfähigkeit allmählich „ausblutet“. Die Ursachen sind weniger in mangelndem Bedarf, als vielmehr in der schlechten Finanzierungsfähigkeit der Kommunen zu suchen.

Zu den kommunalen Sachinvestitionen gehören die Ausgaben für Baumaßnahmen und für den Erwerb von Grundstücken. Die Ausgaben für Baumaßnahmen gingen im Haushaltsjahr 2003 um 6,7 % oder 179 Mio. EUR zurück.

Die Ausgaben für den Erwerb von Grundstücken sanken erstmals seit einigen Jahren deutlich um 16,4 % (= 177 Mio. EUR).

Darüber hinaus gab es bei den Ausgaben der Vermögenshaushalte eine Besonderheit mit dem Ausgabenzuwachs beim Erwerb von Beteiligungen um 62,5 % (= 136,4 Mio. EUR) auf rund 354,5 Mio. EUR. Dies dürfte auf die Umstrukturierung von Beteiligungen in einzelnen Städten zurückzuführen sein.

Mit der starken Zunahme (Verdoppelung) der Zuführungen an Rücklagen im Haushaltsjahr 2003 auf 1.131 Mio. EUR verbindet sich vor dem Hintergrund der schlechten Finanzentwicklung die Sorge, dass einige Gemeinden (GV) die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen zur Restebildung im Vermögenshaushalt nicht ausreichend beachten. Deshalb hat das Innenministerium mit n.v. Erlassen an die Bezirksregie-

rungen vom 20. März 2002 und vom 12. Januar 2004 die haushaltsrechtlichen Grenzen zur Bildung von Einnahmeresten auf Kreditermächtigungen und für Zuführungen an Rücklagen dezidiert erläutert.

Dass die Kommunen früher rund zwei Drittel der öffentlichen Sachinvestitionen tätigten, hatte erhebliche Bedeutung für ein stetiges und angemessenes wirtschaftliches Wachstum. Für die wirtschaftliche Entwicklung der Bauwirtschaft, aber auch vor allem der kleineren mittelständischen Handwerksbetriebe sind kommunale Investitionen und Unterhaltungsaufträge von besonderer Bedeutung. Die Finanzkrise der Kommunen trägt zur verhaltenen Wirtschaftsleistung bei.

Die nachfolgende Abbildung zeigt, dass sich die kommunalen Sachinvestitionen in den vergangenen elf Jahren von 6,4 Mrd. EUR auf 3,4 Mrd. EUR fast halbiert haben.

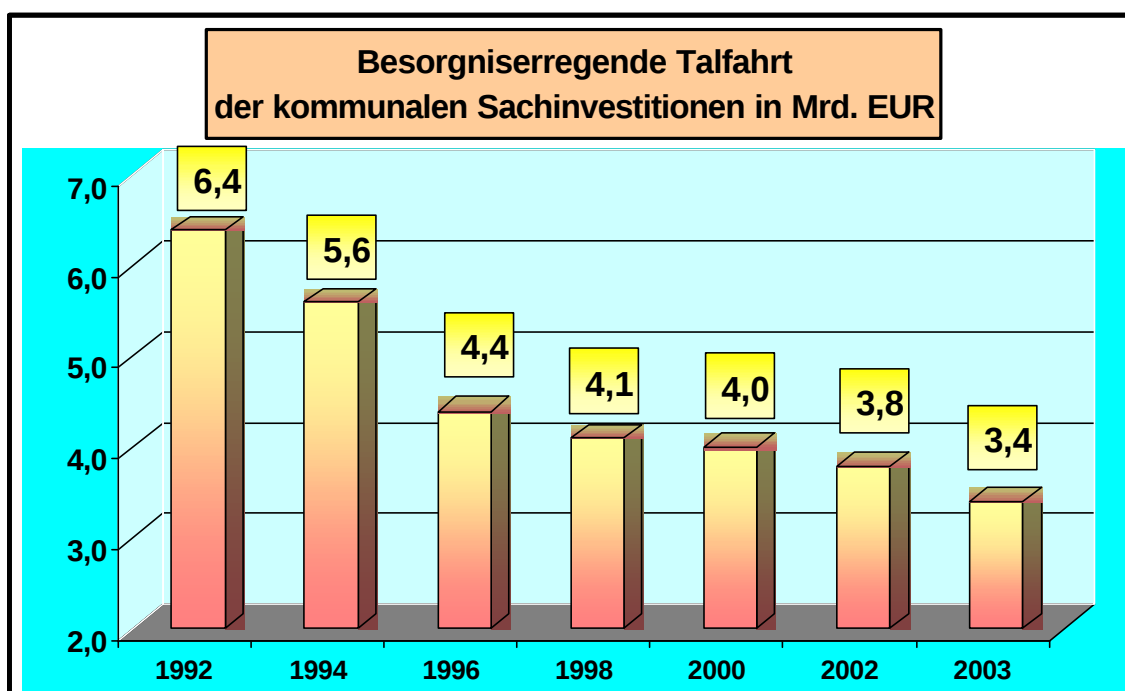


Abb.7 Entwicklung der Sachinvestitionen (Erwerb von Grundstücken und Baumaßnahmen) der Gemeinden (GV) des Landes Nordrhein-Westfalen im Zeitraum von 1992 bis 2003 nach dem Ergebnis der vierteljährlichen Kassenstatistik.

Nach einem stetigen Rückgang seit Beginn der neunziger Jahre sind die kommunalen Sachinvestitionen im Haushaltsjahr 2003 erneut um 9,5 % eingebrochen. Diese Entwicklung ist – selbst wenn man dabei die Auslagerungen von kommunalen Einrichtungen aus den Kernhaushalten berücksichtigt – bedenklich.

Ursächlich dafür sind die finanziellen Dauerbelastungen und die schlechte Einnahmenentwicklung der Kommunen in den Jahren 2001 bis 2003. Mit ursächlich können in einzelnen Fällen auch die rechtlich unvermeidbaren Begrenzungen in der vorläufigen Haushaltswirtschaft (§ 81 GO) sein. Um den Kommunen in vorläufiger Haushaltswirtschaft mit Blick auf ihre Selbstverwaltungshoheit einen gewissen eigenen Handlungsspielraum zu belassen, sieht der Runderlass des Innenministeriums zu § 81 GO vom 4. Juni 2003 einen Handlungskorridor für Kreditaufnahmen dieser Gemeinden vor.

Andererseits kann über einen begrenzten Rahmen der Kreditaufnahmen für neue Investitionen in Gemeinden mit vorläufiger Haushaltswirtschaft nicht weiter hinausgegangen werden. Das verbieten aus guten Gründen die Haushaltsziele (Haushaltsausgleich, dauerhafte Stabilität der Aufgabenerfüllung) und Haushaltsgrundsätze (Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Subsidiarität der Kreditaufnahmen) der Ge-

meindeordnung. In Kommunen in der vorläufigen Haushaltswirtschaft ist es notwendig, dass diese mit Nachdruck darauf hin arbeiten, ein genehmigungsfähiges Haushaltssicherungskonzept aufzustellen. Bis dahin kann und darf von diesen insoweit handlungsbegrenzten Kommunen kein Investitionsimpuls erwartet werden.

Hoffnungen auf eine durchgreifende Verbesserung der kommunalen Investitionsmöglichkeiten sind aus den genannten Gründen verfrüht. Dazu sind einerseits die für 2004 zu erwartenden Einnahmeverbesserungen nicht hoch genug; andererseits steht fest, dass 2005 zumindest die bereits beschlossene weitere Steuersenkung erfolgt. Die Auswirkungen der Arbeitsmarkt- und Sozialhilfereformen führen zu Veränderungen, die sich erst im Verlauf des Jahres 2005, möglicherweise erst nach den Jahresabschlüssen besser für die Zukunft abschätzen lassen. Erhöhungen der Fehlbeträge der Verwaltungshaushalte und der Finanzierungsdefizite der Gesamthaushalte sind deshalb aus heutiger Sicht auch für 2005 nicht auszuschließen. Vor diesen Hintergründen kann jetzt nicht erwartet werden, dass die Kommunen ihre Investitionsanstrengungen verstärken. Vor allem gilt das für die Kommunen mit Haushaltssicherungskonzepten und für die Gruppe von Städten und Gemeinden, die sich mit ihrer Haushaltswirtschaft im Nothaushaltsrecht befinden.

### 3.3.2 Investitionszuweisungen

**Die Investitionszuweisungen der Gemeinden (GV) blieben in den beiden vergangenen Haushaltjahren nahezu unverändert.**

Nach einem stärkeren Anstieg in 2001 haben sich die Investitionszuweisungen der Gemeinden (GV) in 2002 um 0,4 % vermindert und 2003 um 0,7 % auf rund 607 Mio. EUR leicht erhöht. Die Investitionszuweisungen bleiben damit nach den Sachinvestitionen die zweithöchste Position der Ausgaben der Kapitalrechnungen in den kommunalen Vermögenshaushalten:

| <b>Investitionszuweisungen der Kommunen in Nordrhein-Westfalen<br/>in Mio. EUR und Veränderungen in Prozent</b> |             |             |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|-------------|
| <b>2001</b>                                                                                                     | <b>2002</b> | <b>2003</b> |
| 605                                                                                                             | 603         | 607         |
| + 11,1 %                                                                                                        | - 0,4 %     | + 0,7 %     |

*Tabelle 24 Investitionszuweisungen der Gemeinden (GV) des Landes Nordrhein-Westfalen nach dem Ergebnis der vierteljährlichen Kassenstatistik 2001 bis 2003*

## 4 Ergebnisse der Kommunalhaushalte

**Das Finanzierungsdefizit der Gesamthaushalte und die Fehlbeträge der kommunalen Verwaltungshaushalte sind 2003 gegenüber dem Vorjahr deutlich angestiegen. Die Rechnungshöfe der Länder warnen vor dem zu starken Anstieg der Schulden. Nach Auffassung der deutschen Bundesbank hat die konjunkturelle Abschwächung der vergangenen drei Jahre zu den hohen Defiziten und Schulden beigetragen, der überwiegende Teil der Probleme sei allerdings struktureller Natur und könne deshalb nur durch einen entschlossenen Konsolidierungskurs und tief greifende Reformen überwunden werden**

Die Ergebnisse der Kommunalhaushalte 2003 waren erneut enttäuschend. Das Finanzierungsdefizit der Gesamthaushalte und die Fehlbeträge der kommunalen Verwaltungshaushalte sind 2003 gegenüber dem Vorjahr deutlich angestiegen. Dies führte im kommunalen Bereich vor allem zu einer starken Erhöhung der zur Liquiditätssicherung benötigten Kassenkredite. Die Rechnungshöfe der Länder haben inzwischen vor einer zu starken Zunahme der Schulden der öffentlichen Gebietskörperschaften gewarnt. Nach Auffassung der Deutschen Bundesbank hat zu der finanziellen Zuspitzung mit neuen Höchstständen der Defizite und Schulden zwar auch die konjunkturelle Abschwächung der letzten Jahre beigetragen. Der überwiegende Teil der Probleme sei allerdings struktureller Natur und könne deshalb nur durch einen entschlossenen Konsolidierungskurs überwunden werden. Es gelte, diesen Weg konsequent weiter zu verfolgen (Deutsche Bundesbank, Monatsbericht März 2004, „Öffentliche Finanzen in der Krise – Ursachen und Handlungserfordernisse“).

Zu den Kennzahlen, die Auskunft über die Lage der kommunalen Haushalte geben, gehören der Finanzierungssaldo der Gesamthaushalte und die Fehlbeträge der kommunalen Verwaltungshaushalte. Eine einzelne Kennzahl für das Ergebnis gibt es nicht. Ausschließlich den Finanzierungssaldo zu betrachten und den Fehlbetrag nicht gleichzeitig mit einzubeziehen, würde dem kommunalen Haushaltsrecht mit seiner Trennung von Verwaltungshaushalt und Vermögenshaushalt nicht gerecht.

Um zu einem abgerundeten Bild der Finanzlage aller Gemeinden wie auch einer einzelnen Gemeinde kommen zu können, sind jedoch noch weitere Indikatoren hinzu zu ziehen, die an anderen Stellen dieses Berichts angesprochen werden. Dazu gehören der Schuldenstand, neuerdings vor allem auch das Kassenkreditvolumen und traditionell die Nettokreditaufnahmen. Ferner sollten bei interkommunalen Vergleichen die individuelle Steuerkraft, die wesentlichen Ausgabegruppen sowie die Transfers von und zu ausgliederten Unternehmensbereichen, Eigenbetrieben und eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen in eine Analyse einbezogen werden.

Früher wurde die Finanzkraft einer Gemeinde hauptsächlich an der Zuführung vom Verwaltungshaushalt an den Vermögenshaushalt gemessen. Konnten Beträge über die gesetzliche Pflichtzuführung (ordentliche Tilgungen und Kreditbeschaffungskosten) zusätzlich für die Investitionsfinanzierung abgeführt werden, sprach man von sog. „freien“ Zuführungen oder auch „Netto-Investitionszuführungen“ und je nach deren Höhe bestimmte sich die Finanzsituation. Eine solche Betrachtung hilft heute deshalb nicht mehr weiter, weil es kaum noch Gemeinden gibt, die über die gesetzliche Pflichtzuführung hinausgehende Nettozuführungen erwirtschaften können. Heute ist eher der Tatbestand anzutreffen, dass Gemeinden ihren Verwaltungshaushalt teilweise durch sog. „Rückzuführungen“ aus dem Vermögenshaushalt, also durch Substanzverzehr, ausgleichen. Dies ist unter bestimmten haushaltsrechtlich allerdings eingegrenzten Voraussetzungen zulässig.

In Anbetracht der aktuellen Finanz- und Haushaltsentwicklung kann man heute nach dem Finanzstatus im wesentlichen vier Gruppen von Gemeinden (GV) unterscheiden. Die beste finanzielle Stellung haben Gemeinden mit „echten“ Ausgleich des Verwaltungshaushalts (ohne Rückzuführungen). Zur zweiten Gruppe gehören die Gemeinden (GV), die den Verwaltungshaushalt zwar ausgleichen, aber dazu in einzelnen Haushaltsjahren auch Teilbeträge aus der Vermögenssubstanz zurückführen müssen. In der dritten Gruppe sind die Gemeinden (GV), die den Verwaltungshaushalt nicht ausgleichen können aber den Haushaltsausgleich unter den Voraussetzungen des § 75 GO mit einem genehmigten Haushaltssicherungskonzept als mittelfristiges Ziel verfolgen. In der vierten Gruppe sind die Städte und Gemeinden zu

finden, die sich ohne genehmigtes Haushaltssicherungskonzept in der vorläufigen Haushaltswirtschaft befinden.

#### 4.1 Finanzierungssaldo der kommunalen Gesamthaushalte

**Nach dem Jahresergebnis 2003 hat sich das Finanzierungsdefizit der Kommunen in NRW um über eine Mrd. EUR auf rund 3,0 Mrd. EUR verschlechtert. Das Haushaltsjahr 2002 hatte mit einem Finanzierungsdefizit von rund 2,0 Mrd. EUR abgeschlossen. Das Finanzierungsdefizit des öffentlichen Gesamthaushalts (Bund, Länder und Gemeinden) betrug im Haushaltsjahr 2003 rd. 74,1 Mrd. EUR.**

Als Finanzierungssaldo wird die Differenz zwischen den gesamten Einnahmen und Ausgaben abzüglich besonderer Finanzierungsvorgänge bezeichnet. Besondere Finanzierungsvorgänge sind auf der Einnahmeseite die Schuldenaufnahme am Kreditmarkt, die Aufnahme innerer Darlehen, die Entnahme aus Rücklagen und die Abwicklung von Überschüssen aus Vorjahren. Auf der Ausgabenseite sind besondere Finanzierungsvorgänge die Tilgung der Schulden, die Rückzahlung innerer Darlehen, die Zuführungen an Rücklagen und die Abwicklung von Fehlbeträgen aus Vorjahren.

Sofern die Ausgaben die Einnahmen übersteigen, entsteht ein Finanzierungsdefizit. Dies kann regelmäßig nur durch Kreditaufnahme oder aus Rücklagen finanziert werden. Übersteigen die Einnahmen die Ausgaben entsteht ein Finanzierungsüberschuss, der regelmäßig der allgemeinen Rücklage zugeführt wird

Auf Grundlage des Jahresergebnisses hat sich das Finanzierungsdefizit der Kommunen in NRW im Haushaltsjahr 2003 um rund 1,0 Mrd. EUR auf rund 3,0 Mrd. EUR deutlich verschlechtert. Das Haushaltsjahr 2002 hatte noch mit einem Finanzierungsdefizit in Höhe von rund 2,0 Mrd. EUR abgeschlossen. Im Haushaltsjahr 2001 betrug das Finanzierungsdefizit rd. 1,1 Mrd. EUR:

| <b>Finanzierungssaldo der Haushalte der Gemeinden (GV) in Nordrhein-Westfalen<br/>in Mio. EUR</b> |             |             |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|-------------|
| <b>2001</b>                                                                                       | <b>2002</b> | <b>2003</b> |
| - 1.140                                                                                           | - 1.953     | - 2.995     |

*Tabelle 25 Finanzierungssaldo der Gemeinden (GV) in Nordrhein-Westfalen 2001 bis 2003 nach dem Ergebnis der vierteljährlichen Kassenstatistik.*

Mit dem Finanzierungssaldo werden auch einzelne Überschüsse in Gemeinden (GV) mit Fehlbeträgen anderer Gemeinden (GV) in der Finanzstatistik systemgerecht saldiert. Deshalb kann es in einzelnen Gemeinden (GV) von der Durchschnittsbetrachtung erheblich abweichende Entwicklungen geben.

Der Finanzierungssaldo ist für Bewertungen der kommunalen Finanzentwicklung wichtig, aber auch durch weitere Indikatoren ergänzungsbedürftig. Wegen des insoweit differierenden Haushaltsrechts sind bei den Kommunen anders als bei Bund und Land auf Rechnungen folgender Jahre vorzutragende Konsumfehlbeträge zu verzeichnen. Den Kommunen sind Kreditaufnahmen nur subsidiär und nur für Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen erlaubt. Fehlbeträge führen zu einer Belastung der Liquidität, die bis zu ihrer Konsolidierung mit Kassenkrediten aufgefangen werden. In Vergleichen der kommunalen Ebene mit den Finanzentwicklungen des Bundes und des Landes sollten deshalb stets auch die Fehlbeträge der Verwaltungshaushalte oder alternativ die Kassenkredite einbezogen werden.

Die nachfolgende Abbildung zeigt die Entwicklung des Finanzierungssaldos von 1999 bis 2003 nach dem Ergebnis der vierteljährlichen Kassenstatistik. Nach Überschüssen in den Jahren 1999 bis 2000 sind seit 2001 deutlich wachsende Finanzierungsdefizite festzustellen:

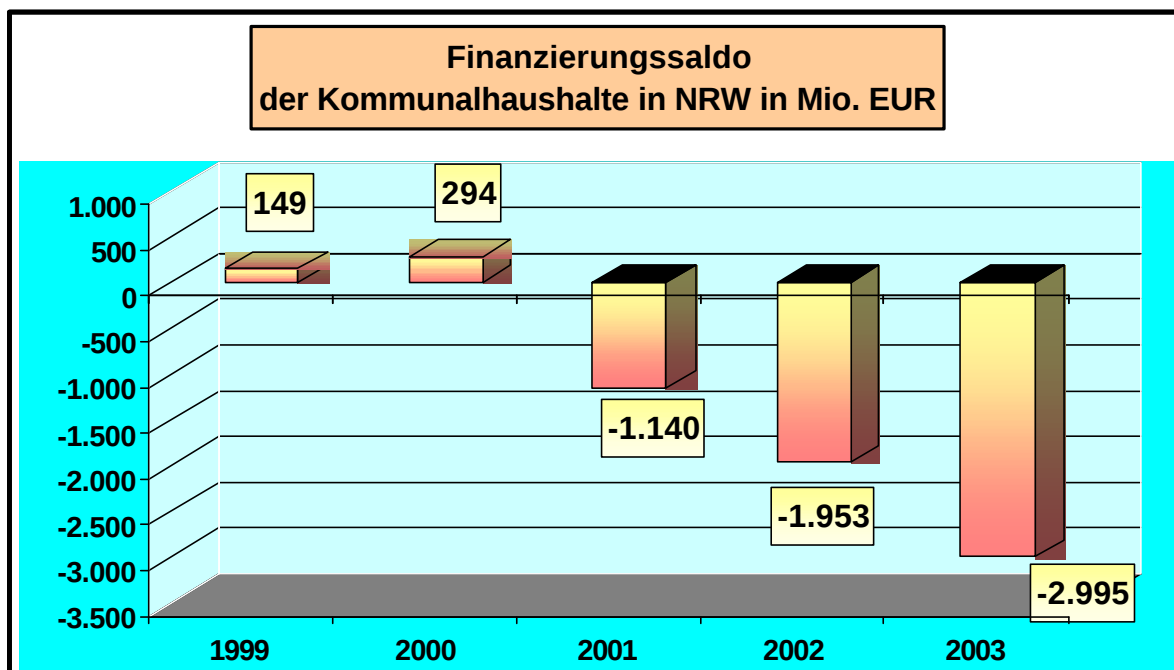


Abb.8 Finanzierungssaldo der Gemeinden (GV) des Landes Nordrhein-Westfalen in den Haushaltsjahren 1999 bis 2003 nach dem Ergebnis der vierteljährlichen Kassenstatistik.

Das Finanzierungsdefizit 2003 der Gemeinden (GV) des Landes NRW ist mit rund 3,0 Mrd. EUR das schlechteste Ergebnis seit fünf Jahren. Diese Entwicklung ist aber nicht auf die Kommunen in NRW begrenzt. Nach Einschätzung des Deutschen Städtetages (Gemeindefinanzbericht vom September 2003) ist das kommunale Finanzierungsdefizit bundesweit von rund 3,95 Mrd. EUR in 2001 über 4,66 Mrd. EUR in 2002 auf rund 9,80 Mrd. EUR in 2003 angewachsen und wird 2004 deutlich über 10,0 Mrd. EUR erwartet.

Nach einer Information des Statistischen Bundesamtes betrug das Finanzierungsdefizit des Gesamtstaates im Jahr 2003 nach vorläufigen Ergebnissen rund 74,5 Mrd. EUR. Hierbei handelt es sich um Daten in der Abgrenzung des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG 1995), die für das europäische Verfahren bei einem übermäßigen staatlichen Defizit (Maastricht-Vertrag) maßgeblich sind. Das kommunale Finanzierungsdefizit fließt in diese Berechnungen mit ein. Gemessen am Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen (2.129,2 Mrd. EUR) errechnet sich daraus nach den Angaben des Statistischen Bundesamtes eine Defizitquote 2003 von 3,9 %. Die Quote lag damit über dem im Protokoll zum Maastricht-Vertrag genannten Referenzwert von 3 % des Bruttoinlandsprodukts. Bereits im Jahr 2002 war der Referenzwert mit einer Quote von 3,5 % überschritten worden.

| <b>Finanzierungsdefizit des Staates nach den sog. „Maastricht-Kriterien“<br/>in Prozent des Bruttoinlandsproduktes</b> |             |             |             |             |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>1999</b>                                                                                                            | <b>2000</b> | <b>2001</b> | <b>2002</b> | <b>2003</b> |
| - 1,5 %                                                                                                                | + 1,3 %     | - 2,8 %     | - 3,5 %     | - 3,9 %     |

*Tabelle 26 Finanzierungsfizit des Staates in Prozent des Bruttoinlandsproduktes in jeweiligen Preisen in der Entwicklung der Jahre 1999 bis 2003 nach vorläufigen Berechnungen des Statistischen Bundesamtes*

Die Empfehlungen des Finanzplanungsrates gehen weiterhin von einer durchschnittlichen Ausgabensteigerung der öffentlichen Haushalte von 1 % aus. Die Ausgabenentwicklungen im Verlaufe des Haushaltsjahres 2003 haben bei allen öffentlichen Ebenen gezeigt, wie anspruchsvoll dieses Ziel ist. Es bedarf weiterer gemeinsamer Anstrengungen von Bund, Land und Kommunen, um zu Entlastungen zu kommen. Ausgabenreduzierungen und stabile Einnahmen sind auf der kommunalen Ebene vor allem notwendig, um defizitäre Kommunalhaushalte mit zu hohen Fehlbeträgen in den Verwaltungshaushalten zu konsolidieren.

#### **4.2 Fehlbeträge der kommunalen Verwaltungshaushalte**

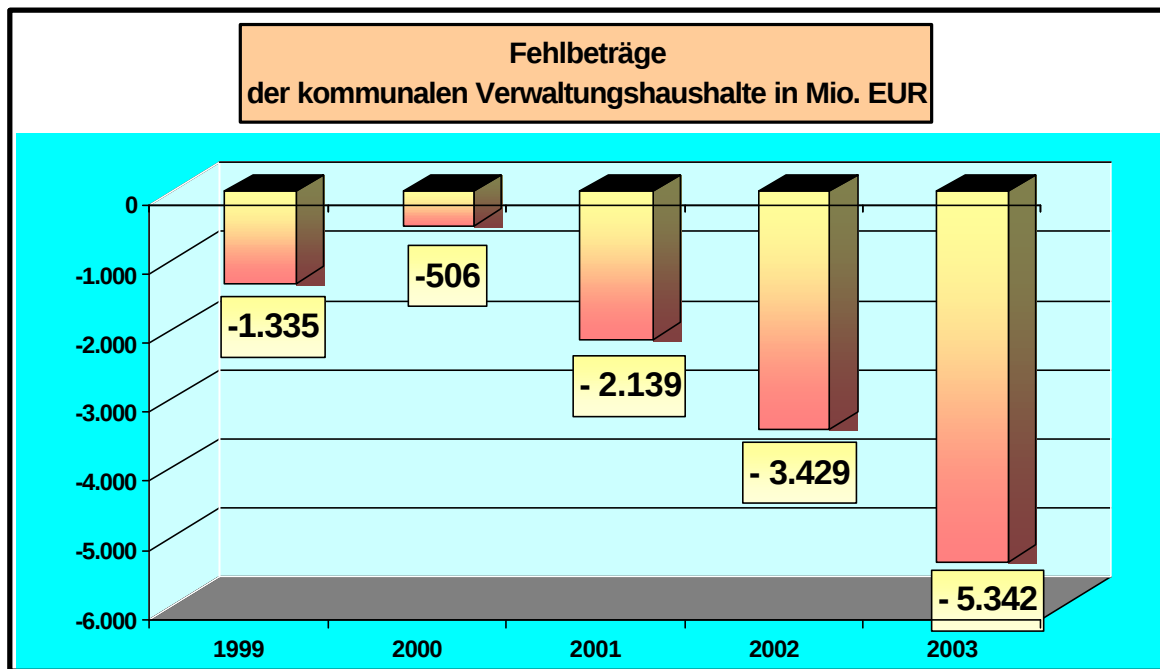
**Die Fehlbeträge der Verwaltungshaushalte der Gemeinden (GV) in Nordrhein-Westfalen verschlechterten sich zum 31.12.2003 unerwartet stark auf rund 5,3 Mrd. EUR. Darin sind Abdeckungen von Fehlbeträgen aus Vorjahren von rd. 2,4 Mrd. EUR enthalten. Gegenüber 2002 ergab sich ein erheblicher Anstieg um rund 1,9 Mrd. EUR. Allerdings war 2003 auch die Fehlbetragsabdeckung aus Vorjahren um rd. 0,8 Mrd. EUR höher.**

Fehlbeträge sind die Differenz zwischen den Einnahmen und den Ausgaben des kommunalen Verwaltungshaushaltes. Die nachstehend aufgeführten Beträge sind deshalb Gesamtergebnisse einer in der amtlichen Finanzstatistik systemgerechten Betrachtungsweise, bei der die bei einzelnen Gemeinden (GV) entstandenen Überschüsse der Verwaltungshaushalte mit den bei anderen Gemeinden (GV) entstandenen Fehlbeträgen/Defiziten saldiert werden. Fehlbeträge sind nach dem kommunalen Haushaltsrecht vorzutragen und spätestens im zweitnächsten dem Haushaltsjahr folgenden Jahr (im Fall eines sog. Doppelhaushaltes ggfs. spätestens im drittnächsten Haushaltsjahr) wieder zu veranschlagen.

| <b>Fehlbeträge der kommunalen Verwaltungshaushalte<br/>in Mio. EUR</b> |                                                              |                                                              |
|------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------|
| <b>2001</b>                                                            | <b>2002</b>                                                  | <b>2003</b>                                                  |
| 2.139                                                                  | 3.429                                                        | 5.342                                                        |
| Deckung<br>Altfehlbetrag<br>1.612                                      | Deckung<br>Altfehlbetrag<br>1.715                            | Deckung<br>Altfehlbetrag<br>2.360                            |
| Jahresbezogener<br>(sog. originärer)<br>Fehlbetrag:<br>527             | Jahresbezogener<br>(sog. originärer)<br>Fehlbetrag:<br>1.714 | Jahresbezogener<br>(sog. originärer)<br>Fehlbetrag:<br>2.982 |

*Tabelle 27 Fehlbeträge der Verwaltungshaushalte der Gemeinden (GV) des Landes Nordrhein-Westfalen in den Haushaltsjahren 2001, 2002 und 2003 einschließlich der Deckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren nach dem Ergebnis der vierteljährlichen Kassenstatistik*

Die Fehlbeträge der kommunalen Verwaltungshaushalte in NRW beliefen sich zum 31.12.2003 auf rund 5,34 Mrd. EUR bei gleichzeitiger Verbuchung von Fehlbeträgen aus Vorjahren von rund 2,36 Mrd. EUR. Mithin betrug die jahresbezogene Fehlbetragsbelastung rund 2,98 Mrd. EUR. Die Fehlbeträge 2003 übersteigen damit die Fehlbeträge 2002 um rd. 1,91 Mrd. EUR. Die Zunahme der jahresbezogenen (sog. originären) Fehlbetragsbelastung 2003 gegenüber 2002 belief sich auf rund 1,27 Mrd. EUR.



*Abb.9 Fehlbeträge der Verwaltungshaushalte der Gemeinden (GV) in Nordrhein-Westfalen in den Haushaltsjahren 1999 bis 2003 nach dem Ergebnis der vierteljährlichen Kassenstatistik.*

Die vorstehende Abbildung verdeutlicht die besorgniserregende Zunahme der Fehlbeträge im Zeitraum von 1999 bis 2003: Von 0,5 Mrd. EUR im Jahr 2000 stiegen die Fehlbeträge der kommunalen Verwaltungshaushalte in NRW auf rund 5,3 Mrd. EUR im Jahr 2003.

Die Gemeinden verwenden unterschiedliche Systeme zur Veranschlagung und Abdeckung von Fehlbeträgen. Da sich diese Systeme im Regelfall auf einen zweijährigen Rhythmus erstrecken, ist zu Beginn des Haushaltsjahres 2004 davon auszugehen, dass insgesamt bis zu 8,7 Mrd. EUR (3,4 Mrd. EUR aus 2002 und 5,3 Mrd. EUR aus 2003) als abzudeckende „Altfehlbeträge“ zu konsolidieren bleiben.

Anders als bei den Kommunen sind im Landes- und Bundeshaushalt solche auf Rechnungen folgender Jahre vorzutragende Konsumfehlbeträge nicht zu verzeichnen. Den Kommunen sind Kreditaufnahmen nur subsidiär und nur für Investitionen erlaubt. Der Schuldendienst ist verpflichtend aus dem Verwaltungshaushalt zu finanzieren und an den Vermögenshaushalt abzuführen. Kreditaufnahmen sind nur im Vermögenshaushalt erlaubt. Rückzuführungen an den Verwaltungshaushalt sind nur unter einschränkenden Voraussetzungen zulässig. Bei defizitärem Verwaltungshaushalt sind die Hürden für die Neuaufnahme von Krediten des Vermögenshaushalts damit besonders hoch gesetzt. Diese haushaltsrechtlichen Besonderheiten der kommunalen Ebene sind auch maßgeblich dafür, dass die Kommunen die aus Steuerschätzungen resultierenden Anpassungsnotwendigkeiten nicht ohne Weiteres aus zusätzlichen Netto-Kreditaufnahmen des Vermögenshaushaltes kompensieren können.

### 4.3 Unterdeckungsquoten

**Die durchschnittliche auf ein Haushaltsjahr bezogene Unterdeckungsquote der Gemeinden (GV) in Nordrhein-Westfalen ist 2003 auf 10,6 % gestiegen. Einzelne Kommunen haben inzwischen Unterdeckungsquoten von über 40 % erreicht.**

Die Finanzlage der Kommunen und die differenzierten Anforderungen an die Konsolidierung werden durch die Berechnung der Unterdeckungsquote transparenter, als wenn nur einzelne Indikatoren wie Finanzierungsdefizit und Fehlbetrag herangezogen werden.

Berechnet wird die Unterdeckungsquote, indem der Fehlbetrag des Verwaltungshaushaltes zu den Brutto-Ausgaben des Verwaltungshaushaltes ins Verhältnis gesetzt wird. Die Unterdeckungsquoten der Kommunen in NRW bewegen sich in einer Bandbreite von unter Null bis inzwischen über 40 %.

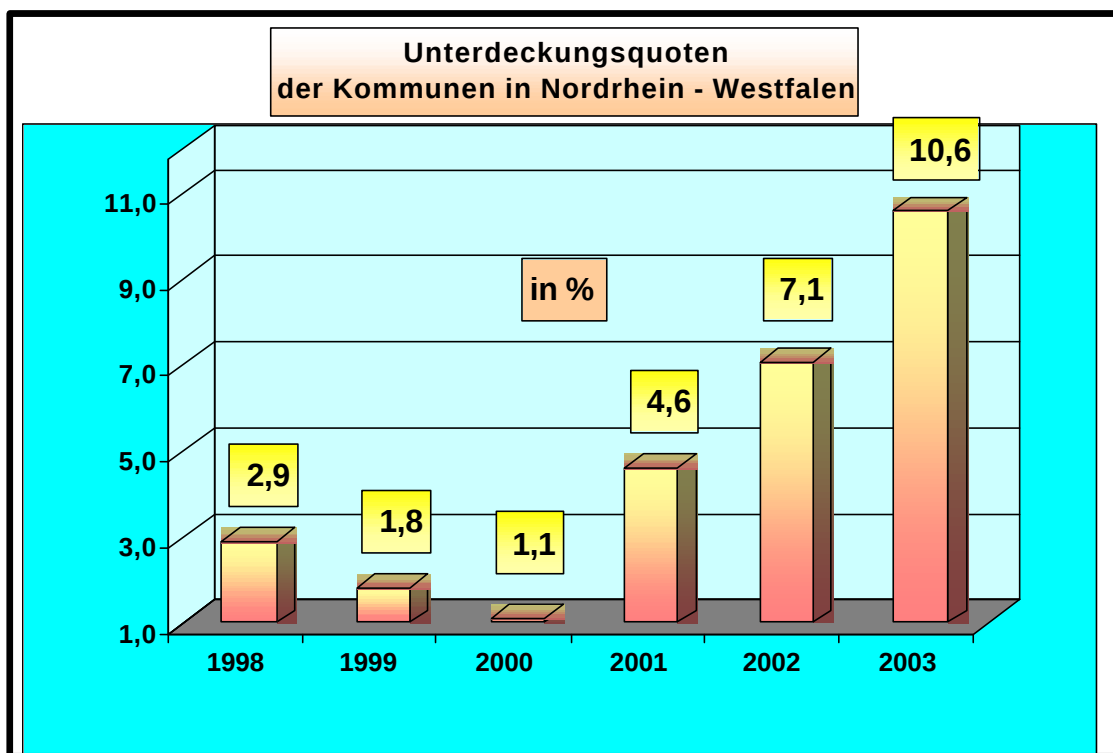


Abb.10 Unterdeckungsquoten der Gemeinden (GV) des Landes Nordrhein-Westfalen 1998 bis 2003.

Die landesdurchschnittliche Unterdeckungsquote hat sich in den vergangenen vier Jahren von 1,1 % auf 10,6 % in 2003 drastisch erhöht. Im ihrem Verlauf spiegelt sich die schlechte Entwicklung der Kommunalfinanzen wieder. Dabei stellt sich die Frage, wie dieser Entwicklung begegnet werden kann. Die vom Gesetzgeber mit § 75 GO und den Haushaltssicherungskonzepten eingeräumten Handlungsoptionen mit einer Konsolidierungsfrist von bis zu 4 Jahren (zur Wiedererlangung des jahresbezogenen Haushaltsausgleichs) und bis zu 5 weiteren Jahren (für den Abbau der bis dahin entstandenen sog. Altfehlbeträge) sind alternativlos. Eine Verlängerung der Fristen würde an den zu lösenden Problemen nichts ändern. Konsolidierung ist erfahrungsgemäß um so zielführender, je eher sie begonnen wird. Konsolidierung sollte mit der schlichten Erkenntnis beginnen, dass man in seinem örtlichen Bereich über die gegebenen finanziellen Verhältnisse gelebt hat und sich neue Einrichtungen und Investitionen vorerst nicht leisten kann.

In einem besonderen Kapitel dieses Kommunalfinanzberichtes (Kapitel 5: Vorläufige Haushaltsführung) werden die Zusammenhänge mit den rechtstheoretischen Grundlagen der Verfassung dargestellt.

#### 4.4 Nettokreditaufnahme, Kassenkredite und Schuldenstand

Mit rund 415 Mio. EUR fiel die Nettokreditaufnahme der Kommunen für die Investitionsleistungen in ihren Vermögenshaushalten im Haushaltsjahr 2003 verhältnismäßig niedrig aus. Der Schuldenstand für die fundierten Investitionsschulden erhöhte sich nur um rd. 92 Mio. EUR auf rd. 24,9 Mrd. EUR. Die Entwicklung der Kassenkredite erreichte mit etwas über 6,8 Mrd. EUR allerdings einen bedenklichen neuen Höchststand.

Zur Deckung der Vermögenshaushalte und damit zur Mitfinanzierung der investiven Leistungen der Kommunalhaushalte haben die Gemeinden (GV) im Haushaltsjahr 2003 insgesamt neue Schulden am Kreditmarkt in Höhe von rund 3,4 Mrd. EUR (+ 17,4 %) aufgenommen und gleichzeitig Kreditmarktmittel in Höhe von rund 3,0 Mrd. EUR (+ 14,5 %) getilgt. Die Nettokreditaufnahme der Kommunen für die Investitionsleistungen in ihren Vermögenshaushalten blieb daher mit rund 415 Mio. EUR relativ niedrig. Sie lag damit nur um 125 Mio. EUR höher als im Jahr 2002.

| <b>Nettokreditaufnahmen der Kommunen in Nordrhein-Westfalen<br/>in Mio. EUR</b> |             |             |
|---------------------------------------------------------------------------------|-------------|-------------|
| <b>2001</b>                                                                     | <b>2002</b> | <b>2003</b> |
| - 112                                                                           | + 289       | + 415       |

Tabelle 28 Aufnahme von Krediten am Kreditmarkt durch die Gemeinden (GV) des Landes Nordrhein-Westfalen nach Abzug der Tilgungen (Nettokreditaufnahme) zur Finanzierung der vermögenswirksamen Ausgaben der kommunalen Vermögenshaushalte in den Haushaltsjahren 2001 bis 2003 nach dem Ergebnis der vierteljährlichen Kassenstatistik.

Es gehört zu den Besonderheiten der kommunalen Haushalts- und Finanzwirtschaft, dass die Investitionen in finanziell schlechten Jahren stark zurückgeführt und die Aufnahme neuer Kredite gedrosselt wird. Im Vergleich mit hohen Nettokreditaufnahmen des Bundes- und des Landeshaushalts können Fehlinterpretationen dieser Entwicklung aber nur vermieden werden, wenn außer der Nettokreditaufnahme auch das Kassenkreditvolumen betrachtet wird.

Die von den Gemeinden (GV) in Nordrhein-Westfalen aufgenommenen Kassenkredite erreichten zum 31.12.2003 mit knapp über 6,8 Mrd. EUR einen neuen Höchststand. Gegenüber dem Stand am 31.12.2002 ist ein bedenklicher Zuwachs um rund 2,2 Mrd. EUR zu verzeichnen.

| <b>Kassenkredite der Kommunen in Nordrhein-Westfalen<br/>in Mio. EUR</b> |                   |                   |
|--------------------------------------------------------------------------|-------------------|-------------------|
| <b>31.12.2001</b>                                                        | <b>31.12.2002</b> | <b>31.12.2003</b> |
| 3.467                                                                    | 4.677             | 6.805             |

Tabelle 29 Kassenkredite (Tagesstand 31.12) der Gemeinden (GV) in Nordrhein-Westfalen in den Haushaltsjahren 2001 bis 2003 nach dem Ergebnis der vierteljährlichen Kassenstatistik.

Die Kassenkredite erweisen sich als neue wichtige Kennzahl zur Analyse der Kommunalfinanzen. Die Einnahmeschwäche hat nicht nur in den Kommunen in NRW sondern in allen öffentlichen Haushalten zu ansteigenden Belastungen geführt. Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes betrugen die Kassenkredite der öffentlichen Haushalte in 2003 insgesamt rund 32,0 Mrd. EUR. Das entsprach einer Steigerung um fast ein Drittel (32,9 %) gegenüber dem Vorjahr. Bei den Gemeinden (GV) im gesamten Bundesgebiet stiegen die Kassenkredite 2003 auf 15,9 Mrd. EUR und damit um fast 50 % an. Der Anstieg der Kassenkredite der Kommunen in Nordrhein-Westfalen verlief in diesem Haushaltsjahr mit rd. 45,5 % sogar noch unterdurchschnittlich.

Die Zunahme der Kassenkredite der Gemeinden (GV) steht in einem engen Zusammenhang zur Entwicklung der Fehlbeträge der Verwaltungshaushalte. Während Kassenkredite im laufenden Jahr zur Sicherung der jederzeitigen Liquidität dienen sollen, müssen sie zunehmend längerfristigen Finanzierung wachsender Fehlbeträge in den kommunalen Verwaltungshaushalten eingesetzt werden.

Gegen den Grundsatz der subsidiären Kreditfinanzierung für vermögenswirksame Ausgaben verstößt es, für Konsumausgaben entstandene Fehlbeträge ganz oder teilweise mit Krediten zu finanzieren. Damit haben sich die Kassenkredite, die im Haushaltsrecht zur Liquiditätssicherung konzipiert sind, zu einer „inoffiziellen“ Verschuldung für Konsumzwecke entwickelt. Dies ist eine Funktion, für die sie nach dem kommunalen Haushaltsrecht eigentlich nicht vorgesehen sind.

In der nachfolgenden Abbildung wird der Verlauf der Kassenkredite zum jeweiligen Tagesstand am Ende eines Quartals im Zeitraum vom ersten Quartal 2002 bis zum vierten Quartal 2003 dargestellt:

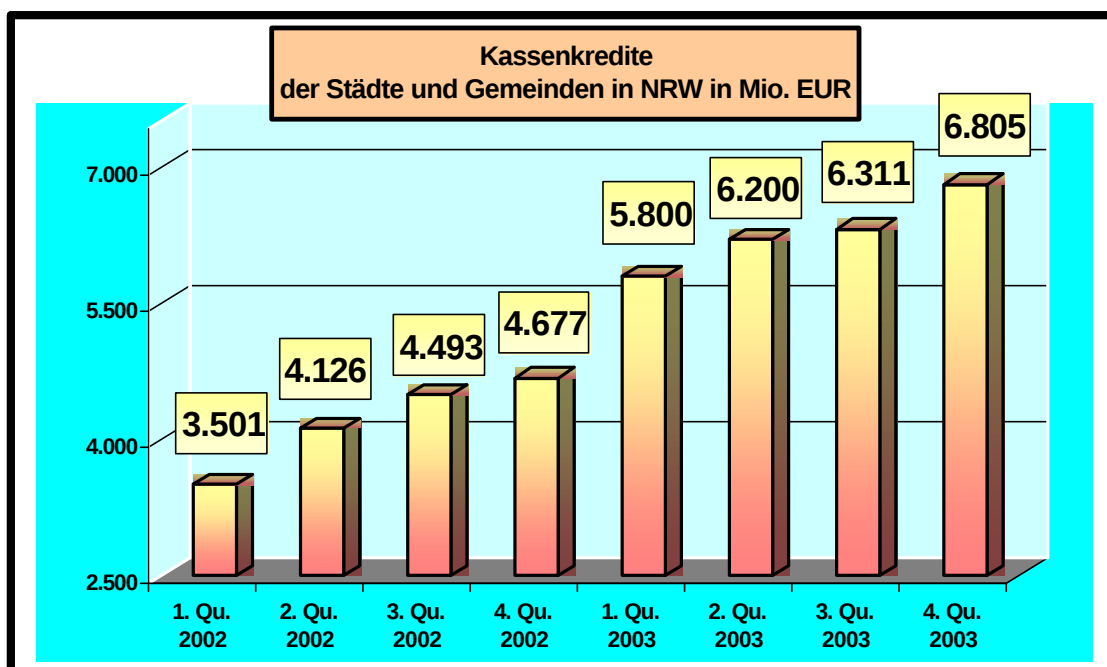


Abb. 11 Entwicklung der Kassenkredite der Gemeinden (GV) des Landes Nordrhein-Westfalen im Zeitraum vom 1. Quartal 2002 bis zum 4. Quartal 2003; dargestellt ist jeweils der Tagesstand zum Quartalsende nach dem Ergebnis der vierteljährlichen Kassenstatistik.

Ein Blick auf diese Abbildung verdeutlicht den rasanten Anstieg der Kassenkredite: Innerhalb der letzten acht Quartale hat sich die Aufnahme von Kassenkrediten von rund 3,5 Mrd. EUR auf über 6,8 Mrd. EUR erhöht. Innerhalb von nur zwei Haushaltsjahren mussten die Kassenkredite damit um 3,3 Mrd. EUR erhöht werden. Die Entwicklung dieser Kennzahl der Kommunalhaushalte belegt, dass sich die Finanzlage der Kommunen zunehmend verschlechtert hat.

Im Gegensatz dazu haben sich die sog. fundierten Schulden der Gemeinden (GV) in Nordrhein-Westfalen, mithin ihre Schulden für die Investitionsleistungen der kommunalen Vermögenshaushalte, in den beiden vergangenen Jahren insgesamt gegenüber 2001 nicht erhöht:

| <b>Schuldenstand der Kommunen in Nordrhein-Westfalen für die Investitionsschulden der Vermögenshaushalte in Mio. EUR</b> |                   |                   |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|-------------------|
| <b>31.12.2001</b>                                                                                                        | <b>31.12.2002</b> | <b>31.12.2003</b> |
| 25.005                                                                                                                   | 24.852            | 24.945            |

Tabelle 30 Stand der fundierten Schulden (für Investitionen) der Gemeinden (GV) in Nordrhein-Westfalen nach dem Ergebnis der vierteljährlichen Kassenstatistik.

#### 4.5 Rückzuführungen aus den Vermögenshaushalten

**Keine Besonderheiten: Die Rückzuführungen blieben im Haushaltsjahr 2003 mit 844 Mio. EUR gegenüber 2002 nahezu unverändert. Aus Einzelfällen in vergangenen Jahren ist bekannt, dass einzelne Kommunen zur Herstellung des Haushaltsausgleichs oder zur Verminderung der Fehlbeträge auch Vermögensveräußerungen eingesetzt haben.**

Die Rückzuführungen aus den Vermögenshaushalten an die Verwaltungshaushalte blieben 2003 gegenüber dem Vorjahr nahezu unverändert. Sie betrugen rd. 844 Mio. EUR. Im Haushaltsjahr 2002 hatten die Rückzuführungen 836 Mio. EUR betragen. Im Haushaltsjahr 2003 erhöhten sich allerdings auch die Entnahmen aus Rücklagen um rd. 95 Mio. EUR auf rund 703 Mio. EUR, während sich die Erlöse aus der Veräußerung von Vermögen um rd. 216 Mio. EUR verminderten.

| <b>Rückzuführungen aus den Vermögenshaushalten an die Verwaltungshaushalte in Mio. EUR</b> |             |             |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|-------------|
| <b>2001</b>                                                                                | <b>2002</b> | <b>2003</b> |
| 682                                                                                        | 836         | 844         |

Tabelle 31 Rückzuführungen aus den Vermögenshaushalten an die Verwaltungshaushalte der Gemeinden (GV) des Landes Nordrhein-Westfalen in den Haushaltsjahren 2001 bis 2003 nach dem Ergebnis der vierteljährlichen Kassenstatistik.

Rückzuführungen sind einmalig wirksame Konsolidierungsmaßnahmen, die nach dem kommunalen Haushaltsrecht einschränkenden Voraussetzungen unterliegen. Über die haushaltsrechtliche Zulässigkeit von Rückzuführungen an die Verwaltungshaushalte enthielt der Kommunalfinanzbericht vom Februar 2002 „Vorrang für Konsolidierung“ einen ausführlichen Exkurs (Seite 17 ff.).

#### 4.6 Zuführungen aus den Verwaltungs- an die Vermögenshaushalte

**Die Zuführungen aus den Verwaltungs- an die Vermögenshaushalte stiegen im Haushaltsjahr 2003 um rund 341,6 Mio. EUR gegenüber 2002 an.**

Die Zuführungen von den Verwaltungshaushalten an die Vermögenshaushalte sind notwendig, um die ordentlichen Tilgungen für die Schulden zu finanzieren. Darüber hinaus bleibt anzustreben, weitere Mittel im Verwaltungshaushalt „zu erwirtschaften“, um sie zusätzlich im Vermögenshaushalt zur Mitfinanzierung neuer Investitionen einsetzen zu können (sog. „freie Zuführung“ oder „Nettozuführung“).

| <b>Zuführungen aus den Verwaltungshaushalten an die Vermögenshaushalte<br/>in Mio. EUR</b> |             |             |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|-------------|
| <b>2001</b>                                                                                | <b>2002</b> | <b>2003</b> |
| 1.634                                                                                      | 1.500       | 1.841       |

*Tabelle 32 Zuführungen aus den Verwaltungshaushalten an die Vermögenshaushalte der Gemeinden (GV) des Landes Nordrhein-Westfalen in den Haushaltsjahren 2001 bis 2003 nach dem Ergebnis der vierteljährlichen Kassenstatistik.*

Die Zuführungen aus den Verwaltungshaushalten an die Vermögenshaushalte erhöhten sich 2003 um rd. 341,6 Mio. EUR auf 1.841 Mio. EUR, während sie sich im Haushaltsjahr 2002 um rund 134 Mio. EUR reduziert hatten.

## 5 Vorläufige Haushaltswirtschaft

180 der 427 Städte, Gemeinden und Kreise in Nordrhein-Westfalen konnten im Jahr 2003 ihren Haushalt nicht ausgleichen und befanden sich deshalb in der Haushaltssicherung. Davon führten 115 Gemeinden (GV) ein genehmigtes Haushaltssicherungskonzept und 65 befanden sich in der vorläufigen Haushaltswirtschaft nach § 81 GO. Die gelegentlich erhobene Forderung, angesichts der schwierigen Lage im „Nothaushaltsrecht“ § 81 GO zu ändern, greift aber zu kurz. Sie verkennt zum Einen, dass diese Regelung der Landesverfassung und dem Grundgesetz nachgebildet wurde und zum Anderen, dass es zu einem strikten Konsolidierungskurs keine Alternative gibt.

Abbildung 12 zeigt, dass die Anzahl der Kommunen in der Haushaltssicherung von 1997 bis 2001 stetig zurück ging und nach einer leichten Zunahme im Jahr 2002 im Jahr 2003 sprunghaft auf 180 anstieg. In dieser Entwicklung spiegelt sich mit leichter Verzögerung die Einnahmekrise der Gemeinden seit dem Jahr 2001.

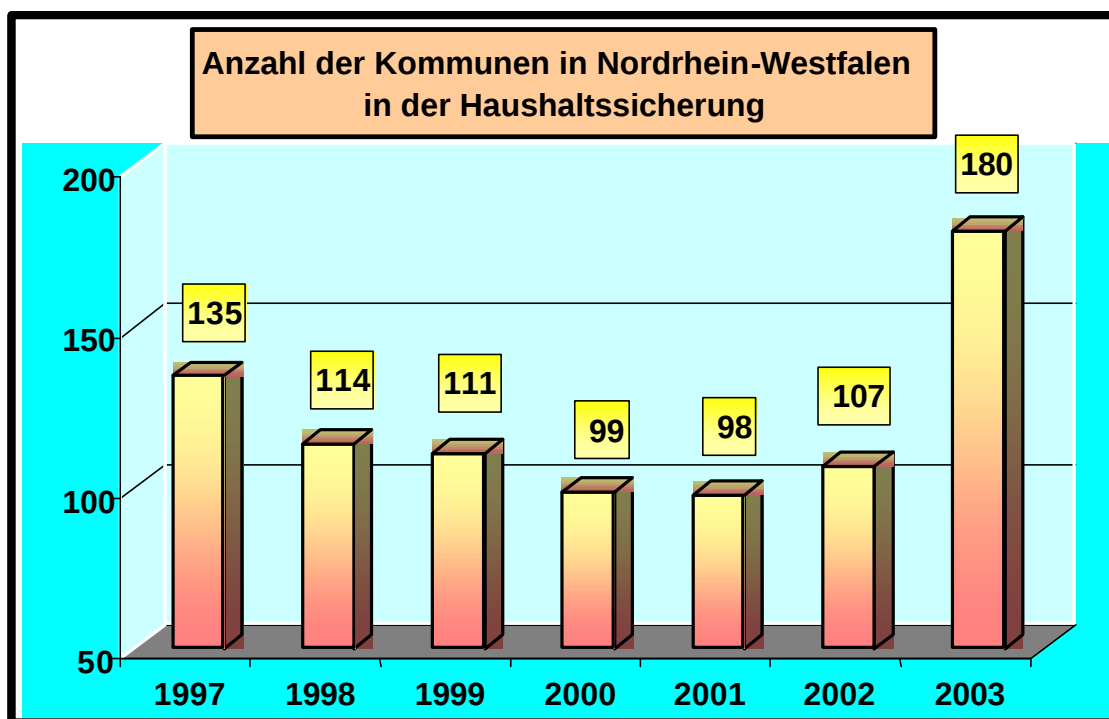


Abb.12 Anzahl der Gemeinden (GV) in Nordrhein-Westfalen in der Haushaltssicherung von 1997 bis 2003.

Im Einzelnen befanden sich 20 kreisfreie Städte, 7 Kreise und 153 kreisangehörige Städte oder Gemeinden in der Haushaltssicherung.

Bis Ende April 2004 änderte sich die Gesamtzahl von 180 Gemeinden in der Haushaltssicherung nicht. Allerdings ging die Zahl der Städte und Gemeinden, die über ein genehmigtes Haushaltssicherungskonzept verfügen, von 115 auf 108 zurück. Dementsprechend stieg die Zahl der Gemeinden in der vorläufigen Haushaltsführung von 65 auf 72.

Es bleibt darauf hinzuweisen, dass viele Städte und Gemeinden ihren Haushalt nur durch Rückzuführungen vom Vermögens- an den Verwaltungshaushalt ausgleichen konnten.

## **Hinweise des IM zur „vorläufigen Haushaltswirtschaft“**

Ein Haushaltssicherungskonzept kann von der Kommunalaufsicht nicht genehmigt werden, wenn der Haushalt nicht in den gesetzlich vorgesehenen Fristen des § 75 Abs. 4 GO ausgeglichen werden kann. Das bedeutet, der Gemeinde (GV) gelingt es nicht, in ihrer Finanzplanung den jahresbezogenen Haushaltsausgleich innerhalb von vier Jahren zu erreichen und in weiteren 5 Jahren die aufgelaufenen Fehlbeiträge abzubauen. Diese Städte und Gemeinden befinden sich dann - meistens für mehrere Jahre - in der vorläufigen Haushaltswirtschaft gemäß § 81 GO. Sie müssen ihre Finanzwirtschaft ohne rechtsgültigen Haushalt unter sehr einschränkenden Voraussetzungen des Gesetzes führen.

Das Nothaushaltsrecht hat zum Ziel, die gesetzlichen Aufgaben weiterführen und den rechtlichen Verpflichtungen nachkommen zu können. Es setzt aber die Haushaltsziele und Haushaltsgrundsätze der Gemeindeordnung keineswegs außer Kraft. Diese gelten nicht nur unverändert weiter, sondern sie müssen sogar noch ernster genommen werden. Es gehört dann zu den zwingenden und vorrangigen Verpflichtungen aller Verantwortungsträger der Gemeinde, durch Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit die Schieflage des Haushalts so schnell wie möglich zu beseitigen und den Haushaltsausgleich möglichst bald wieder zu erreichen. Konsolidierung und die Pflicht zum Haushaltsausgleich dienen auch zum Schutz künftiger Generationen vor hohen Schuldenlasten. Es gibt deshalb im Nothaushaltsrecht keine Alternative, möglichst bald zu einem genehmigungsfähigen Haushaltssicherungskonzept und damit zu einer rechtsgültigen Haushaltssatzung und einem rechtsgültigen Haushaltsplan zurückzukehren. Dies ist eine unabdingbare Voraussetzung, um eine Anhäufung von Schulden zu verhindern und damit künftigen Schaden von der Gemeinde abzuhalten.

„Vorläufige Haushaltswirtschaft“ kann sich schon von ihrem Begriff nur auf einen vorübergehenden Zeitraum beziehen. Allerdings war § 81 GO ursprünglich nur für wenige Wochen oder Monate im Jahr konzipiert, in jedem Fall war der Gesetzgeber davon ausgegangen, dass die vorläufige Haushaltswirtschaft weniger als ein Jahr andauern würde. Ein Zustand über mehrere Jahre war unvorstellbar. Die Anwendung des § 81 GO in Fällen einer längeren, sich über mehr als ein Jahr hinziehenden vorläufigen Haushaltswirtschaft musste deshalb durch die Kommunalfinanzaufsicht einheitlich geregelt werden, nachdem sich die Praxis in den Regierungsbezirken unterschiedlich entwickelte.

Mit den Hinweisen vom 4. Juni 2003 hat das Innenministerium NRW den Gemeinden im Nothaushaltsrecht praxisgerechte Handlungsmöglichkeiten eröffnet. Darüber wurde im Kommunalfinanzbericht vom September 2003 umfassend berichtet (vgl. Seite 42 ff). In der kommunalen Praxis, in der Kommunalpolitik und teilweise auch in der Landespolitik sowie bei den kommunalen Spitzenverbänden sind die Hinweise des Innenministeriums zur vorläufigen Haushaltswirtschaft vor allem in den Fragen der Finanzierung neuer Investitionsmaßnahmen, der Aufbringung von Eigenfinanzierungen bei zweckgebundenen Zuweisungen, hinsichtlich einer akzeptablen Kreditaufnahme und zu den personalwirtschaftlichen Begrenzungen nicht immer zustimmend aufgenommen worden. Gelegentlich wurden die Hinweise zum Nothaushaltsrecht als Gängelung durch die Kommunalaufsicht oder Implantierung neuer bürokratischer Verfahren kritisiert. Dabei wird übersehen, dass sich die Restriktionen für die Haushaltswirtschaft unmittelbar aus § 81 GO ergeben und nicht aus den Hinweisen. Im Gegenteil: Die Hinweise eröffnen im Wege der Duldung durch die Kommunalaufsicht Handlungsoptionen, die bis an die Grenze des rechtlich Möglichen gehen.

## **„Vorläufige Haushaltswirtschaft“ in Landesverfassung und Grundgesetz**

Vereinzelte Forderungen, § 81 GO zu ändern, werden aber verkannt, dass § 81 GO NRW Artikel 111 Grundgesetz und Artikel 83 Landesverfassung NRW nachgebildet ist und daher in seinem Kerngehalt nicht ohne weiteres geändert werden kann.

Im Wesentlichen gehen die heutigen Regelungen auf einen preußischen Budgetkonflikt von 1862 bis 1866 zurück, zu dem Bismarck eine bemerkenswerte Rede gehalten hat. Der Artikel 111 GG ist seit 1949 nicht geändert worden. Er geht inhaltlich auf Artikel 64 der demokratischen preußischen Verfassung vom 13.11.1920 zurück. Diese Regelung wurde inhaltlich unverändert in den Herrenchiemseer Verfassungsentwurf aufgenommen.

Die Kommentare zur Gemeindeordnung und zur Landesverfassung gehen regelmäßig von einer zeitlich eng begrenzten vorläufigen Haushaltswirtschaft aus und helfen daher in den länger andauernden Fällen kaum weiter. Einige Kommentierungen und Aufsätze zu Artikel 111 GG sind für die haushaltsrechtliche Interpretation aber von grundsätzlicher Bedeutung.

Die Zielsetzungen der vorläufigen Haushaltswirtschaft nach Artikel 111 GG beschreibt Kisker im Handbuch des Staatsrechts folgendermaßen: „Die Vorschrift will sicherstellen, dass zwingend gebotenes staatliches Handeln nicht mangels finanzieller Ressourcen unterbleiben muss. Sie ist jedoch zugleich so gefasst, dass das Fehlen eines Haushaltsplans für Parlament und Regierung so ‚lästig‘ ist, dass diese interessiert bleiben, das Versäumte bald nachzuholen. Daraus folgt, dass die aufgezählten Notermächtigungen nicht nur als abschließend anzusehen, sondern auch eng auszulegen sind. Praktisch bedeutsam (weil besonders „lästig“ im oben genannten Sinne) ist vor allem, dass Artikel 111 GG keine Mittel bereitstellt, um in Reaktion auf eine Veränderung der politischen Rahmenbedingungen neue finanzaufwändige Projekte in Angriff zu nehmen. Es widerspricht deshalb der vom Verfassungsgeber verfolgten Absicht, wenn die Verfassungausslegung den gewollten heilsamen Druck auf die am Budgetprozess Beteiligten dadurch abschwächt, dass sie Finanzierungsschlupflöcher öffnet. Dieses Problem stellt sich insbesondere in Bezug auf die Anwendung des Art. 112 GG im Rahmen des Art. 111 GG sowie hinsichtlich der Durchbrechung des Grundsatzes der Haushaltseinheit mit Hilfe von sog. ‚Teilhaushalten‘“ (Kisker in Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band IV Rn. 42 f).

Im Bonner Kommentar zum Grundgesetz stellt Gröpl einen umfangreichen Vergleich von Art. 111 GG mit den Regelungen in anderen Staaten an (Art. 111, Rn. 73 ff). Während die europäischen Staaten überwiegend vergleichbare Regelungen zur vorläufigen Haushaltswirtschaft enthielten, sei dies vor allem in den Vereinigten Staaten von Amerika anders. Die Regierung sei in etatlosen Zeiten zu keinerlei Verausgabungen ermächtigt. Diese Verfassungspraxis in den Vereinigten Staaten führe stets zu internationaler Medienpräsenz, wenn es zu einer etatlosen Phase kommt.

Auch Gröpl hebt das Ziel hervor, „Druck auf die Verfassungsorgane auszuüben, ihrer Verfassungspflicht nachzukommen“ (Rn. 6). Vor allem die sachlichen Bewirtschaftungsbeschränkungen sollten von vornherein verhindern, das Nothaushaltsrecht als Dauerinstrument zu missbrauchen. Er betont vor allem die enge Auslegung der „Notwendigkeit/Nötigkeit“ von Ausgaben, wobei die Geeignetheit, die sachliche Erforderlichkeit und die zeitliche Erforderlichkeit gegeben sein müsse (Rn. 20 ff). Der Beurteilungsspielraum der Exekutive sei begrenzt (kein freies Ermessen). Ferner dürfe es im Nothaushaltsrecht um die Erhaltung von Einrichtungen gehen, nicht aber um deren Ausbau. Im Hinblick auf die personalwirtschaftlichen Fragen bedeute Erhaltung, dass (Plan-) Stellen nach Maßgabe der allgemeinen Vorschriften zwar wieder besetzt, nicht aber neu ausgebracht oder in ihrer Wertigkeit erhöht werden dürften. Bei der Durchführung gesetzlich beschlossener Maßnahmen bedürfe es einer Legitimation durch das Parlament und Maßnahmen müssten vor dem Beginn der etatlosen Zeit beschlossen worden sein, um im Nothaushaltsrecht durchgeführt zu werden. Hinsichtlich der Erfüllung rechtlich begründeter Verpflichtungen müssten die Verbindlichkeiten durch Gesetze, Verträge begründet sein. Bei Fortsetzungsmaßnahmen müsse vor allem auf den Vertrauensschutz hinsichtlich bestehender Förderungen abgestellt werden.

Als Besonderheit weist Gröpl darauf hin, das Nothaushaltsrecht ermächtige unter den dort genannten Voraussetzungen zwar zur Leistung von Ausgaben, nicht jedoch zur eigenständigen Inanspruchnahme von Verpflichtungsermächtigungen. Im Ergebnis wird zusammengefasst, die Vorschrift eröffne eine „großzügige haushaltsrechtliche Kontinuitätsgewähr, aber keine neuen Gestaltungsspielräume“.

Ähnlich bewertet auch Stark die Ziele und Inhalte des Artikel 111 GG (in: von Mangoldt/Klein/ Stark, Kommentar zum Bonner Grundgesetz, Art. 111 Rn 1 ff). Danach sei die Bestimmung Grundlage für die Haushaltsführung und diene der Verwaltung des Status quo, berechtere aber nicht zu neuen Planungen oder der Inangriffnahme und Finanzierung weiterer Aufgaben. Im Kern handele es sich um eine „Konfliktbewältigungsvorschrift“. Zu den zeitlichen Grenzen wird ausgeführt, dass sich hierzu aus Artikel 111 GG keine Regelungen entnehmen ließen. Allerdings bedürfe es wegen des Ausnahmecharakters besonderer Umstände, die zu einer solchen Vorgehensweise zwingen würden. Dann sei diese haushaltsrechtliche Ausnahme keine unzumutbare Beeinträchtigung des Budgetbewilligungsrechtes des Gesetzgebers. Etwas anderes gelte, wenn die vorläufige Haushaltswirtschaft dazu instrumentalisiert würde, das parlamentarische Budgetrecht bewusst zu umgehen, um zu regieren. „Gerade wegen des Ausnahmecharakters sind die Notermächtigungen nicht nur abschließender Natur, sondern auch eng auszulegen. Jede Interpretation muss sich von der Erwägung leiten lassen dass die Anwendung auf die nötigen Ausgaben beschränkt ist. Vor diesem Hintergrund sind jedenfalls alle Ausgaben, die nicht von Artikel 111 GG erfasst werden, in Ermangelung einer verfassungsrechtlichen Grundlage unzulässig“ (Rn 21).

Auch Leibholz/Rinck/Hesselberger betonen die engen Grenzen der Regierung in der vorläufigen Haushaltswirtschaft (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland – Kommentar an Hand der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes, hier zu Art. 111): „Diese enge Begrenzung des Spielraums der Bundesregierung während des etatlosen Zustandes korrespondiert mit der verfassungsrechtlichen Verpflichtung aller Verfassungsorgane, daran mitzuwirken, dass der Haushaltsplan rechtzeitig verabschiedet werden kann“. Artikel 111 GG sei „als kurzfristige Ausnahmesituation gedacht, um im etatlosen Zustand eine vorläufige Haushaltswirtschaft zu ermöglichen“.

Eine weitergehende Auffassung vertritt Henn (in Dreier, Hrsg., Kommentar zum Grundgesetz, Art. 111 Rn 9 f). Artikel 111 GG eröffne erhebliche Gestaltungsspielräume, in dem die Vorschrift erlaube, bereits in früheren Haushaltsplänen, nicht nur dem Vorjahresplan, dotierte Bauten, Beschaffungen und sonstige Leistungen fortzuführen oder Beihilfen dazu zu gewähren. Fort- oder Weiterführung setze begrifflich voraus, dass mit den Maßnahmen bereits begonnen worden ist. Darüber hinaus gehende Begrenzungen seien nicht erkennbar, obwohl häufig eine enge Auslegung vorgenommen werde. Intensität und Ausmaß der Weiterführungen dürften über die Vorjahre hinausgehen. Faktisch würden die Projekte im Sinne des Artikel 111 I GG allerdings durch die Verpflichtungsermächtigungen abgedeckt und gesteuert, so dass die Spielräume tatsächlich kleiner seien, als es die Norm erkennen ließe. Neue Ausgaben und Planungen oder eine Ausweitung des Stellenplans dürfen allerdings auch nach dieses weitergehenden Kommentarmeinung nicht in Angriff genommen werden.

Im Bundes- und Landesbereich hat es nur wenige Ausnahmefälle gegeben, in denen der Haushalt für einen Zeitraum bis zu einem Jahr in der vorläufigen Haushaltswirtschaft verblieben war. Für den Bundeshaushalt galt das im Haushaltsjahr 1972, in dem das Haushaltsgesetz in zweiter Lesung am 28.4.1972 abgelehnt wurde. Nach Neuwahlen wurde das Haushaltsgesetz 1972 am 20.12.1972 verabschiedet (vgl. auch BVerfG/E 45, S. 32 f). Dieser Vorgang war Veranlassung für den Aufsatz von Fricke „Über die Pflicht zur Haushaltsgesetzgebung“ (DVBl. 1975, S. 604). Danach soll eine unvermeidbare vorläufige Haushalts- und Wirtschaftsführung nach dem Willen des Verfassungsgebers auf einen Mindestzeitraum beschränkt bleiben.

Eine generelle theoretische Fundierung der sachlichen und zeitlichen Begrenzungen der vorläufigen Haushaltswirtschaft enthält die Schrift „Das Nothaushaltsrecht des Bundes“ von Theiß (1975, Schriften zum Öffentlichen Recht, Band 272), auf die sich alle späteren Kommentare zu Artikel 111 GG beziehen. Die Begrenzungen der vorläufigen Haushaltswirtschaft werden in der Schrift wie folgt zusammengefasst: „Kaum einer der Begriffe, mit denen Artikel 111 I GG die zulässigen Ausgaben umschreibt, ist hinsichtlich seiner Reichweite dem wissenschaftlichen Streit entzogen. Eine völlige übereinstimmende Auslegung erfährt in der Literatur lediglich das allen nach Artikel 111 GG zulässigen Ausgaben gemeinsame Merkmal der Notwendigkeit. Danach sind diejenigen Ausgaben ‚nötig‘, die ‚sachlich notwendig, zeitlich unaufschiebbar und zur Zweckerreichung geeignet sind‘ (S. 47).

Die aktuelle Situation der teilweise erheblich über ein Haushaltsjahr hinausgehenden vorläufigen Haushaltswirtschaft in einer Reihe von Städten und Gemeinden wurde in allen den Kommentierungen der Vergangenheit so nicht vorausgesehen. Dennoch bestätigen die rechtstheoretischen Grundlagen, dass auch § 81 der Gemeindeordnung eng zu interpretieren ist.

Der Runderlass des Innenministeriums Nordrhein-Westfalen vom 4. Juni 2003 mit seinen praxisorientierten Hinweisen basiert mithin auf einer gefestigten rechtlichen Grundlage, die im Bundes- sowie im Landesbereich sogar verfassungsrechtlichen Charakter aufweist.

Ein wesentlicher landes- oder kommunalpolitischer Spielraum zur Veränderung der Inhalte des § 81 GO und/oder zur Öffnung der Hinweise des Innenministeriums besteht nicht. Öffnende Interpretationen bergen die Gefahr in sich, einen verfassungsrechtlich gebundenen Kerngehalt der Haushalts- und Finanzverfassung zu tangieren. Dessen sollten sich die handelnden Akteure in den Kommunen mit vorläufiger Haushaltswirtschaft nach § 81 GO bewusst sein.

Eine dauerhafte Haushalts- und Wirtschaftsführung einer öffentlichen Gebietskörperschaft im Nothaushaltsrecht ist nach Verfassung und Gesetz inakzeptabel. Die Haushaltsziele und Haushaltsgrundsätze der Gemeindeordnung beschreiben den gangbaren Weg aus der Misere: Dieser Weg darf nicht tiefer in eine lang anhaltende Haushaltsführung nach dem Nothaushaltsrecht führen, sondern muss das Ziel verfolgen, bald ein genehmigungsfähiges Haushaltssicherungskonzept zu beschließen um schließlich wieder zu einem ausgeglichenen Haushalt zu kommen.

Veränderungen der gültigen Regelungen zum Nothaushaltsrecht sind vor dem Hintergrund der verfassungsrechtlichen Grundlagen zu sehen, mit denen Handlungsgrenzen gezogen werden. § 81 der Gemeindeordnung NRW basiert auf diesen Grundlagen und kann - wenn überhaupt - nur in dem engen, von der Verfassung gezogenen Rahmen geändert werden. Nach den dargestellten Interpretationen zu Artikel 111 GG besteht für die Kommunalaufsicht eine Verpflichtung, "den 81er- Kommunen lästig zu werden" und den "gewollten heilsamen Druck auf die am Budgetprozess Beteiligten" zu erhöhen.

# Abbildungsverzeichnis

|        |                                                                                                                                                                                                                                                           |    |
|--------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Abb.1  | Struktur der Einnahmen (ohne besondere Finanzierungsvorgänge der Gemeinden (GV)) nach dem Ergebnis 2003 der vierteljährlichen Kassenstatistik.                                                                                                            | 10 |
| Abb.2  | Kommunale Steuereinnahmen (netto nach Abzug der Gewerbesteuerumlage) der Gemeinden (GV) des Landes Nordrhein-Westfalen in den Haushaltsjahren 1999 bis 2003 nach dem Ergebnis der vierteljährlichen Kassenstatistik.                                      | 13 |
| Abb.3  | Gewerbesteuer (netto) der Gemeinden (GV) NRW in der Entwicklung der Haushaltsjahre 1999 bis 2003 nach dem Ergebnis der vierteljährlichen Kassenstatistik.                                                                                                 | 15 |
| Abb.4  | Struktur der Ausgaben (ohne besondere Finanzierungsvorgänge) der Gemeinden (GV) des Landes Nordrhein-Westfalen nach dem Ergebnis 2003 der vierteljährlichen Kassenstatistik.                                                                              | 22 |
| Abb.5  | Soziale Leistungen der Gemeinden (GV) des Landes Nordrhein-Westfalen 1999 bis 2003 nach dem Ergebnis der vierteljährlichen Kassenstatistik.                                                                                                               | 26 |
| Abb.6  | Laufende Zuweisungen und Zuschüsse der Gemeinden (GV) des Landes Nordrhein-Westfalen 1999 bis 2003 nach dem Ergebnis der vierteljährlichen Kassenstatistik.                                                                                               | 29 |
| Abb.7  | Entwicklung der Sachinvestitionen (Erwerb von Grundstücken und Baumaßnahmen) der Gemeinden (GV) des Landes Nordrhein-Westfalen im Zeitraum von 1992 bis 2003 nach dem Ergebnis der vierteljährlichen Kassenstatistik.                                     | 32 |
| Abb.8  | Finanzierungssaldo der Gemeinden (GV) des Landes Nordrhein-Westfalen in den Haushaltsjahren 1999 bis 2003 nach dem Ergebnis der vierteljährlichen Kassenstatistik.                                                                                        | 36 |
| Abb.9  | Fehlbeträge der Verwaltungshaushalte der Gemeinden (GV) in Nordrhein-Westfalen in den Haushaltshaltsjahren 1999 bis 2003 nach dem Ergebnis der vierteljährlichen Kassenstatistik.                                                                         | 38 |
| Abb.10 | Unterdeckungsquoten der Gemeinden (GV) des Landes Nordrhein-Westfalen 1998 bis 2003.                                                                                                                                                                      | 39 |
| Abb.11 | Entwicklung der Kassenkredite der Gemeinden (GV) des Landes Nordrhein-Westfalen im Zeitraum vom 1. Quartal 2002 bis zum 4. Quartal 2003; dargestellt ist jeweils der Tagesstand zum Quartalsende nach dem Ergebnis der vierteljährlichen Kassenstatistik. | 41 |
| Abb.12 | Anzahl der Gemeinden (GV) in Nordrhein-Westfalen in der Haushaltssicherung von 1997 bis 2003.                                                                                                                                                             | 44 |

# Tabellenverzeichnis

|                                                                                                                                                                                                                                                                                      |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Tabelle 1.<br>Einnahmen (ohne besondere Finanzierungsvorgänge) der Gemeinden (GV) des Landes Nordrhein-Westfalen in den Haushaltsjahren 2001 bis 2003 nach dem Ergebnis der vierteljährlichen Kassenstatistik.                                                                       | 9  |
| Tabelle 2.<br>Einnahmen (brutto) der Verwaltungshaushalte der Gemeinden (GV) des Landes Nordrhein-Westfalen in den Haushaltsjahren 2001 bis 2003 nach dem Ergebnis der vierteljährlichen Kassenstatistik.                                                                            | 11 |
| Tabelle 3.<br>Einnahmen der Vermögenshaushalte der Gemeinden (GV) des Landes Nordrhein-Westfalen in den Haushaltsjahren 2001 bis 2003 nach dem Ergebnis der vierteljährlichen Kassenstatistik.                                                                                       | 11 |
| Tabelle 4.<br>Steuereinnahmen (netto, nach Abzug der Gewerbesteuerumlage) der Gemeinden (GV) des Landes Nordrhein-Westfalen in den Haushaltsjahren 2001 bis 2003 nach dem Ergebnis der vierteljährlichen Kassenstatistik.                                                            | 12 |
| Tabelle 5.<br>Grundsteuern A und B der Gemeinden (GV) des Landes Nordrhein-Westfalen in den Haushaltsjahren 2001, 2002 und 2003 nach dem Ergebnis der vierteljährlichen Kassenstatistik.                                                                                             | 13 |
| Tabelle 6.<br>Gewerbesteuereinnahmen (netto, nach Abzug der Gewerbesteuerumlage) der Gemeinden (GV) des Landes Nordrhein-Westfalen in den Haushaltsjahren 2001 bis 2003 nach dem Ergebnis der vierteljährlichen Kassenstatistik.                                                     | 14 |
| Tabelle 7.<br>Gemeindeanteil an der Einkommensteuer der Gemeinden (GV) des Landes Nordrhein-Westfalen in den Haushaltsjahren 2001 bis 2003 nach dem Ergebnis der vierteljährlichen Kassenstatistik.                                                                                  | 16 |
| Tabelle 8.<br>Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer der Gemeinden (GV) des Landes Nordrhein-Westfalen in den Haushaltsjahren 2001 bis 2003 nach dem Ergebnis der vierteljährlichen Kassenstatistik.                                                                   | 17 |
| Tabelle 9.<br>Einnahmen der Gemeinden (GV) des Landes Nordrhein-Westfalen aus den laufenden Zuweisungen, Zuschüssen und Erstattungen des Landes an die kommunalen Verwaltungshaushalte in den Haushaltsjahren 2001 bis 2003 nach dem Ergebnis der vierteljährlichen Kassenstatistik. | 18 |
| Tabelle 10.<br>Einnahmen der Gemeinden (GV) aus den allgemeinen Finanzaufweisungen des kommunalen Steuerverbundes an die kommunalen Verwaltungshaushalte in den Haushaltsjahren 2001 bis 2003 nach dem Ergebnis der vierteljährlichen Kassenstatistik.                               | 18 |
| Tabelle 11.<br>Einnahmen der Gemeinden (GV) in Nordrhein-Westfalen aus Gebühren oder Entgelten in den Verwaltungshaushalten 2001 bis 2003 nach dem Ergebnis der vierteljährlichen Kassenstatistik.                                                                                   | 19 |
| Tabelle 12.<br>Einnahmen der Gemeinden (GV) in Nordrhein-Westfalen aus Beteiligungen, Mieten, Pachten, Konzessionsabgaben etc (Erwerbseinnahmen) 2001 bis 2003 nach dem Ergebnis der vierteljährlichen Kassenstatistik.                                                              | 20 |
| Tabelle 13.<br>Ausgaben (ohne besondere Finanzierungsvorgänge) der Gemeinden (GV) in Nordrhein-Westfalen in den Haushaltsjahren 2001 bis 2003 nach dem Ergebnis der vierteljährlichen Kassenstatistik.                                                                               | 21 |

|                                                                                                                                                                                                                                                                          |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Tabelle 14.<br>Ausgaben der Verwaltungshaushalte der Gemeinden (GV) in Nordrhein-Westfalen (brutto) in den Haushaltsjahren 2001 bis 2003 nach dem Ergebnis der vierteljährlichen Kassenstatistik.                                                                        | 23 |
| Tabelle 15.<br>Konsumausgaben (sog. Ausgaben der laufenden Rechnung) der Gemeinden (GV) in Nordrhein-Westfalen in den Haushaltsjahren 2001 bis 2003 nach dem Ergebnis der vierteljährlichen Kassenstatistik.                                                             | 23 |
| Tabelle 16.<br>Personalausgaben der Gemeinden (GV) in Nordrhein-Westfalen in den Haushaltsjahren 2001 bis 2003 nach dem Ergebnis der vierteljährlichen Kassenstatistik.                                                                                                  | 24 |
| Tabelle 17.<br>Laufende Sachaufwendungen für die Verwaltung und den Betrieb der Gemeinden (GV) in Nordrhein-Westfalen in den Haushaltsjahren 2001 bis 2003 nach dem Ergebnis der vierteljährlichen Kassenstatistik.                                                      | 25 |
| Tabelle 18.<br>Soziale Leistungen u.ä. der Gemeinden (GV) in Nordrhein-Westfalen in den Haushaltsjahren 2001 bis 2003 nach dem Ergebnis der vierteljährlichen Kassenstatistik.                                                                                           | 26 |
| Tabelle 19.<br>Zinsausgaben der Gemeinden (GV) in Nordrhein-Westfalen in den Haushaltsjahren 2001 bis 2003 nach dem Ergebnis der vierteljährlichen Kassenstatistik.                                                                                                      | 27 |
| Tabelle 20.<br>Ausgaben für Umlagen an die Kreise, die Landschaftsverbände und den Kommunalverband Ruhrgebiet in den Haushaltsjahren 2001, 2002 und 2003 nach dem Ergebnis der vierteljährlichen Kassenstatistik                                                         | 28 |
| Tabelle 21.<br>Laufende Zuweisungen und Zuschüsse (ohne Umlagen und Zuweisungen/Zuschüsse sowie Erstattungen von gleicher Ebene) der Gemeinden (GV) in Nordrhein-Westfalen in den Haushaltsjahren 2001 bis 2003 nach dem Ergebnis der vierteljährlichen Kassenstatistik. | 29 |
| Tabelle 22.<br>Ausgaben der Vermögenshaushalte (brutto) der Gemeinden (GV) in Nordrhein-Westfalen in den Haushaltsjahren 2001 bis 2003 nach dem Ergebnis der vierteljährlichen Kassenstatistik.                                                                          | 30 |
| Tabelle 23.<br>Sachinvestitionen (Erwerb von Grundstücken und Ausgaben für Baumaßnahmen) der Gemeinden (GV) in Nordrhein-Westfalen in den Haushaltsjahren 2001 bis 2003 nach dem Ergebnis der vierteljährlichen Kassenstatistik.                                         | 31 |
| Tabelle 24.<br>Investitionszuweisungen der Gemeinden (GV) des Landes Nordrhein-Westfalen nach dem Ergebnis der vierteljährlichen Kassenstatistik 2001 bis 2003 in 1.000 EUR; Veränderung in vom Hundert.                                                                 | 33 |
| Tabelle 25.<br>Finanzierungssaldo der Gemeinden (GV) in Nordrhein-Westfalen 2001 bis 2003 nach dem Ergebnis der vierteljährlichen Kassenstatistik.                                                                                                                       | 35 |
| Tabelle 26.<br>Finanzierungsdefizit des Staates in Prozent des Bruttoinlandproduktes in jeweiligen Preisen in der Entwicklung der Jahre 1999 bis 2003 nach vorläufigen Berechnungen des Statistischen Bundesamtes                                                        | 37 |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Tabelle 27.<br>Fehlbeträge der Verwaltungshaushalte der Gemeinden (GV) des Landes Nordrhein-Westfalen in den Haushaltsjahren 2001, 2002 und 2003 einschließlich der Deckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren nach dem Ergebnis der vierteljährlichen Kassenstatistik                                                                          | 38 |
| Tabelle 28.<br>Aufnahme von Krediten am Kreditmarkt durch die Gemeinden (GV) des Landes Nordrhein-Westfalen nach Abzug der Tilgungen (Nettokreditaufnahme) zur Finanzierung der vermögenswirksamen Ausgaben der kommunalen Vermögenshaushalte in den Haushaltsjahren 2001 bis 2003 nach dem Ergebnis der vierteljährlichen Kassenstatistik. | 40 |
| Tabelle 29.<br>Kassenkredite (Tagesstand 31.12) der Gemeinden (GV) in Nordrhein-Westfalen in den Haushaltsjahren 2001 bis 2003 nach dem Ergebnis der vierteljährlichen Kassenstatistik.                                                                                                                                                     | 40 |
| Tabelle 30.<br>Schuldenstand der Gemeinden (GV) für die fundierten Investitionsschulden der Gemeinden (GV) in Nordrhein-Westfalen nach dem Ergebnis der vierteljährlichen Kassenstatistik.                                                                                                                                                  | 42 |
| Tabelle 31.<br>Rückzuführungen aus den Vermögenshaushalten an die Verwaltungshaushalte der Gemeinden (GV) des Landes Nordrhein-Westfalen in den Haushaltsjahren 2001 bis 2003 nach dem Ergebnis der vierteljährlichen Kassenstatistik.                                                                                                      | 42 |
| Tabelle 32.<br>Zuführungen aus den Verwaltungshaushalten an die Vermögenshaushalte der Gemeinden (GV) des Landes Nordrhein-Westfalen in den Haushaltsjahren 2001 bis 2003 nach dem Ergebnis der vierteljährlichen Kassenstatistik.                                                                                                          | 43 |

# Anlage: Tabelle zur kommunalen Finanzentwicklung zum 31.12.2003

**Kommunale Finanzentwicklung 2003**  
**Gemeinden (GV) Nordrhein - Westfalen insgesamt**  
**in 1.000 EUR / Veränderung in %**

**Einnahmen der Verwaltungshaushalte**

| Einnahmeart                                                | 2001              | %           | 2002              | %           | 2003              | %           |
|------------------------------------------------------------|-------------------|-------------|-------------------|-------------|-------------------|-------------|
| <b>Steuern u. ähnl. Einnahmen (netto)</b>                  | 13.492.603        | -6,1        | 12.949.194        | -4,0        | 12.927.776        | -0,2        |
| darunter:                                                  |                   |             |                   |             |                   |             |
| - Grundsteuern A und B                                     | 2.190.166         | 2,4         | 2.223.916         | 1,5         | 2.392.046         | 7,6         |
| - Gewerbesteuer (netto)                                    | 4.914.664         | -11,7       | 4.489.004         | -8,7        | 4.338.730         | -3,3        |
| - Anteil an der Einkommensteuer                            | 5.513.376         | -4,9        | 5.376.121         | -2,5        | 5.325.221         | -0,9        |
| - Anteil an der Umsatzsteuer                               | 690.742           | -0,2        | 679.117           | -1,7        | 677.040           | -0,3        |
| - sonst. Steuern u. ähnl. Einnahmen                        | 183.655           | 3,1         | 181.036           | -1,4        | 194.739           | 7,6         |
| <b>Lfd. Zuweisungen / Zuschüsse, Erstattungen</b>          | 9.447.158         | -0,7        | 9.155.799         | -3,1        | 8.199.842         | -10,4       |
| - vom Bund                                                 | 223.909           | -18,5       | 204.216           | -8,8        | 229.436           | 12,3        |
| - vom Land                                                 | 8.070.363         | -2,2        | 7.938.016         | -1,6        | 6.893.216         | -13,2       |
| - - darunter: allgemeine Zuweisungen                       | 6.282.350         | -1,3        | 6.168.082         | -1,8        | 5.074.308         | -17,7       |
| - - zusätzlich:                                            |                   |             |                   |             |                   |             |
| Gemeindeanteil an der Kompensation                         | 461.610           | 12,1        | 459.893           | -0,4        | 444.752           | -3,3        |
| - vom sonst. öffentl. Bereich                              | 266.048           | -4,7        | 213.907           | -19,6       | 270.675           | 26,5        |
| - vom nichtöffentl. Bereich                                | 886.838           | 25,5        | 799.660           | -9,8        | 806.515           | 0,9         |
| <b>Gebühren, sonst. Entgelte</b>                           | 5.519.336         | -3,6        | 5.624.014         | 1,9         | 5.568.235         | -1,0        |
| <b>Erwerbseinnahmen (Gewinn-, Konzessionsabgaben etc.)</b> | 4.074.020         | 9,5         | 4.245.256         | 4,2         | 4.787.066         | 12,8        |
| <b>Einnahmen der lfd. Rechnung</b>                         | <b>32.994.727</b> | <b>-2,2</b> | <b>32.434.156</b> | <b>-1,7</b> | <b>31.927.671</b> | <b>-1,6</b> |
| Umlagen von Gemeinden / Kreisen                            | 6.507.475         | -6,2        | 6.521.388         | 0,2         | 6.490.862         | -0,5        |
| Lfd. Zuweis., Erstattungen v. gleicher Ebene               | 1.004.117         | 63,7        | 1.198.616         | 19,4        | 1.225.786         | 2,3         |
| Nettostellungen beim Verwaltungshaushalt                   | 4.460.982         | -0,2        | 4.471.324         | 0,2         | 4.973.678         | 11,2        |
| - innere Verrechnungen                                     | 1.242.392         | 6,2         | 1.278.803         | 2,9         | 1.312.033         | 2,6         |
| - Kalkulatorische Einnahmen                                | 1.215.555         | 7,8         | 1.000.185         | -17,7       | 1.155.672         | 15,5        |
| - Rückzuführungen vom Vermögenshaushalt                    | 681.763           | -14,6       | 835.868           | 22,6        | 844.613           | 1,0         |
| - Gewerbesteuerumlage                                      | 1.321.272         | -3,7        | 1.356.468         | 2,7         | 1.661.360         | 22,5        |
| <b>Einnahmen der Verwaltungshaushalte</b>                  | <b>44.967.301</b> | <b>-1,7</b> | <b>44.625.484</b> | <b>-0,8</b> | <b>44.617.997</b> | <b>0,0</b>  |

**Kommunale Finanzentwicklung 2003**  
**Gemeinden (GV) Nordrhein - Westfalen insgesamt**  
**in 1.000 EUR / Veränderung in %**

**Einnahmen der Vermögenshaushalte**

| Einnahmeart                                                          | 2001              | %            | 2002              | %           | 2003              | %            |
|----------------------------------------------------------------------|-------------------|--------------|-------------------|-------------|-------------------|--------------|
| Rückflüsse von Darlehen                                              | 173.765           | 36,3         | 291.416           | 67,7        | 343.663           | 17,9         |
| Veräußerung von Vermögen                                             | 1.360.630         | -7,5         | 1.516.547         | 11,5        | 1.300.162         | -14,3        |
| Beiträge u. ähnliche Entgelte                                        | 328.945           | -12,3        | 304.555           | -7,4        | 308.529           | 1,3          |
| <b>Investitionszuweisungen insgesamt</b>                             | <b>1.553.828</b>  | <b>-14,1</b> | <b>1.686.470</b>  | <b>8,5</b>  | <b>1.512.643</b>  | <b>-10,3</b> |
| - vom Bund                                                           | 59.371            | 57,4         | 77.042            | 29,8        | 55.032            | -28,6        |
| <b>- vom Land</b>                                                    | <b>1.411.243</b>  | <b>-15,8</b> | <b>1.457.104</b>  | <b>3,2</b>  | <b>1.349.937</b>  | <b>-7,4</b>  |
| - vom sonstigen öffentlichen Bereich                                 | 3.498             | -48,6        | 3.056             | -12,6       | 3.192             | 4,5          |
| - vom nichtöffentlichen Bereich                                      | 79.716            | -11,4        | 149.268           | 87,2        | 104.482           | -30,0        |
| Schuldenaufnahme beim öffentl. Bereich                               | 18.358            | 6,8          | 14.103            | -23,2       | 12.172            | -13,7        |
| <b>Einnahmen der Kapitalrechnung</b>                                 | <b>3.435.526</b>  | <b>-9,6</b>  | <b>3.813.091</b>  | <b>11,0</b> | <b>3.477.169</b>  | <b>-8,8</b>  |
| Nettostellungen beim Vermögenshaushalt:                              | 1.695.169         | 6,0          | 1.572.200         | -7,3        | 1.914.267         | 21,8         |
| <b>Zuführungen v. Verwaltungshaushalt</b>                            | <b>1.633.958</b>  | <b>5,9</b>   | <b>1.499.941</b>  | <b>-8,2</b> | <b>1.841.484</b>  | <b>22,8</b>  |
| Investitionszuweisungen v. gleicher Ebene                            | 51.295            | 22,9         | 49.697            | -3,1        | 53.254            | 7,2          |
| Ein. aus d. Abwicklung von Baumaßnahmen                              | 9.916             | -34,8        | 22.562            | 127,5       | 19.529            | -13,4        |
| Besondere Finanzierungseinnahmen                                     | 2.867.950         | -1,7         | 3.499.889         | 22,0        | 4.306.864         | 23,1         |
| - Entnahmen aus Rücklagen                                            | 583.407           | 21,2         | 608.850           | 4,4         | 703.312           | 15,5         |
| <b>Schuldenaufnahme b. übrigen öffentl. u. nichtöffentl. Bereich</b> | <b>2.280.128</b>  | <b>-6,2</b>  | <b>2.881.302</b>  | <b>26,4</b> | <b>3.383.975</b>  | <b>17,4</b>  |
| - Aufnahme innerer Darlehen                                          | 4.415             | -42,4        | 9.737             | 120,5       | 219.577           | x            |
| <b>Einnahmen der Vermögenshaushalte</b>                              | <b>7.998.645</b>  | <b>-3,8</b>  | <b>8.885.180</b>  | <b>11,1</b> | <b>9.698.300</b>  | <b>9,2</b>   |
| <b>Einnahmen ohne besondere Finanz. vrg.</b>                         | <b>36.430.253</b> | <b>-3,0</b>  | <b>36.247.247</b> | <b>-0,5</b> | <b>35.404.840</b> | <b>-2,3</b>  |

**Kommunale Finanzentwicklung 2003**  
**Gemeinden (GV) Nordrhein - Westfalen insgesamt**  
**in 1.000 EUR / Veränderung in %**

**Ausgaben der Verwaltungshaushalte**

| Ausgabeart                                          | 2001              | %          | 2002              | %          | 2003              | %          |
|-----------------------------------------------------|-------------------|------------|-------------------|------------|-------------------|------------|
| <b>Personalausgaben</b>                             | 9.766.731         | -3,9       | 9.978.099         | 2,2        | 9.952.303         | -0,3       |
| <b>Lfd. Sachaufwand (Verw. und Betrieb)</b>         | 7.069.163         | 5,1        | 7.336.293         | 3,8        | 7.394.218         | 0,8        |
| <b>Zinsausgaben</b>                                 | 1.644.861         | 2,2        | 1.587.112         | -3,5       | 1.461.273         | -7,9       |
| <b>Soziale Leistungen u.ä.</b>                      | 8.417.236         | 3,1        | 8.702.527         | 3,4        | 9.078.523         | 4,3        |
| <b>Umlagen an Kreise / LV' e / KVR</b>              | 6.480.802         | -6,7       | 6.478.810         | 0,0        | 6.535.603         | 0,9        |
| <b>Übrige lfd. Zuweisungen und Zuschüsse</b>        | 6.702.055         | 8,5        | 7.121.062         | 6,3        | 7.207.311         | 1,2        |
| <b>Ausgaben der lfd. Rechnung</b>                   | <b>32.569.256</b> | <b>1,0</b> | <b>33.483.899</b> | <b>2,8</b> | <b>33.912.583</b> | <b>1,3</b> |
| Nettostellungen beim Verwaltungshaushalt            | 12.924.769        | 1,2        | 12.855.401        | -0,5       | 13.687.197        | 6,5        |
| - Zahlungen von gleicher Ebene                      | 7.511.592         | -0,5       | 7.720.004         | 2,8        | 7.716.648         | 0,0        |
| - innere Verrechnungen                              | 1.242.392         | 6,2        | 1.278.803         | 2,9        | 1.312.033         | 2,6        |
| - kalkulatorische Kosten                            | 1.215.555         | 7,8        | 1.000.185         | -17,7      | 1.155.672         | 15,5       |
| - Gewerbesteuerumlage                               | 1.321.272         | -3,7       | 1.356.468         | 2,7        | 1.661.360         | 22,5       |
| - Zuführungen zum Vermögenshaushalt                 | 1.633.958         | 5,9        | 1.499.941         | -8,2       | 1.841.484         | 22,8       |
| Deckung von Sollfehlbeträgen                        | 1.612.078         | 28,0       | 1.714.694         | 6,4        | 2.359.854         | 37,6       |
| <b>Ausgaben der Verwaltungshaushalte</b>            | <b>47.106.103</b> | <b>1,8</b> | <b>48.053.994</b> | <b>2,0</b> | <b>49.959.634</b> | <b>4,0</b> |
| <b>Fehlbetrag ( - ) oder Überschuß ( + ) d. VwH</b> | <b>-2.138.802</b> | <b>X</b>   | <b>-3.428.510</b> | <b>X</b>   | <b>-5.341.637</b> | <b>X</b>   |
| <b>Kassenkredite (Stand:)</b>                       | <b>3.466.823</b>  | <b>X</b>   | <b>4.677.200</b>  | <b>X</b>   | <b>6.805.267</b>  | <b>X</b>   |

**Kommunale Finanzentwicklung 2003**  
**Gemeinden (GV) Nordrhein - Westfalen insgesamt**  
**in 1.000 EUR / Veränderung in %**

**Ausgaben der Vermögenshaushalte**

| Ausgabeart                                                 | 2001              | %           | 2002              | %           | 2003              | %           |
|------------------------------------------------------------|-------------------|-------------|-------------------|-------------|-------------------|-------------|
| <b>Sachinvestitionen, darunter</b>                         | 3.815.883         | -5,4        | 3.763.722         | -1,4        | 3.407.856         | -9,5        |
| <b>Erwerb von Grundstücken etc.</b>                        | 1.087.801         | 4,0         | 1.080.509         | -0,7        | 903.622           | -16,4       |
| <b>Baumaßnahmen; darunter:</b>                             | 2.728.082         | -8,7        | 2.683.213         | -1,6        | 2.504.234         | -6,7        |
| Schulen                                                    | 619.148           | 7,4         | 643.000           | 3,9         | 596.046           | -7,3        |
| Straßen                                                    | 736.972           | -27,2       | 703.898           | -4,5        | 648.231           | -7,9        |
| Abwasserbeseitigung                                        | 366.933           | -10,8       | 343.924           | -6,3        | 310.162           | -9,8        |
| Gewährung von Darlehen                                     | 150.715           | 27,6        | 152.084           | 0,9         | 143.324           | -5,8        |
| Erwerb von Beteiligungen                                   | 446.951           | 42,2        | 218.124           | -51,2       | 354.487           | 62,5        |
| Investitionszuweisungen                                    | 605.475           | 11,1        | 602.949           | -0,4        | 606.955           | 0,7         |
| Sonstige Investitionsausgaben                              | 853               | -39,2       | 800               | -6,2        | 989               | 23,6        |
| Schuldentilgung an den öffentl. Bereich                    | 32.209            | -2,2        | 28.365            | -11,9       | 26.939            | -5,0        |
| <b>Ausgaben der Kapitalrechnung</b>                        | <b>5.000.791</b>  | <b>-0,1</b> | <b>4.716.347</b>  | <b>-5,7</b> | <b>4.487.296</b>  | <b>-4,9</b> |
| <b>Rückzuführungen zum Verwaltungshaushalt</b>             | 681.763           | -14,6       | 835.868           | 22,6        | 844.613           | 1,0         |
| Besondere Finanzierungsausgaben                            | 3.047.684         | -4,9        | 3.174.260         | 4,2         | 4.142.641         | 30,5        |
| - Zuführungen an Rücklagen                                 | 586.642           | -28,0       | 564.327           | -3,8        | 1.131.686         | 100,5       |
| - Schuldentilgung am Kreditmarkt                           | 2.392.600         | 1,4         | 2.592.667         | 8,4         | 2.968.623         | 14,5        |
| - Tilgung innerer Darlehen                                 | 28.965            | 200,9       | 6.847             | -76,4       | 10.063            | 47,0        |
| - Deckung von Sollfehlbeträgen                             | 39.477            | 81,6        | 10.419            | -73,6       | 32.269            | 209,7       |
| Nettostellungen beim Vermögenshaushalt:                    | 61.211            | 7,5         | 72.259            | 18,0        | 72.783            | 0,7         |
| Zahlungen von gleicher Ebene                               | 51.295            | 22,9        | 49.697            | -3,1        | 53.254            | 7,2         |
| Abwicklung von Baumaßnahmen                                | 9.916             | -34,8       | 22.562            | 127,5       | 19.529            | -13,4       |
| <b>Ausgaben der Vermögenshaushalte</b>                     | <b>8.791.449</b>  | <b>-3,0</b> | <b>8.798.734</b>  | <b>0,1</b>  | <b>9.547.333</b>  | <b>8,5</b>  |
| <b>Nettokreditaufnahme</b>                                 | <b>-112.472</b>   | <b>X</b>    | <b>288.635</b>    | <b>X</b>    | <b>415.352</b>    | <b>X</b>    |
| <b>Ausgaben ohne bes. Finanzierungsvrg.</b>                | <b>37.570.047</b> | <b>0,9</b>  | <b>38.200.246</b> | <b>1,7</b>  | <b>38.399.879</b> | <b>0,5</b>  |
| <b>Finanzierungssaldo ( - ) Defizit / ( + ) Überschuss</b> | <b>-1.139.794</b> | <b>X</b>    | <b>-1.952.999</b> | <b>X</b>    | <b>-2.995.039</b> | <b>X</b>    |
| <b>Schuldenstand:</b>                                      | <b>25.004.791</b> | <b>X</b>    | <b>24.851.936</b> | <b>X</b>    | <b>24.944.709</b> | <b>X</b>    |
| <b>Innere Darlehen</b>                                     | <b>138.960</b>    | <b>X</b>    | <b>170.887</b>    | <b>X</b>    | <b>380.714</b>    | <b>X</b>    |



# Kommunalfinanzbericht:

## Datengrundlagen und Redaktion

Dieser Kommunalfinanzbericht des Innenministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen stellt die Finanzentwicklung der Gemeinden und Gemeindeverbände des Landes Nordrhein-Westfalen auf der Grundlage der Ergebnisse der amtlichen vierteljährlichen Kassenstatistik zum 31. Dezember 2003 im Vergleich mit den Haushaltsjahren 2001 und 2002 (gleiche finanzstatistische Grundlage) dar und kommentiert sie.

Der Kommunalfinanzbericht enthält Daten und Erläuterungen zur Entwicklung der wesentlichen Einnahmen und Ausgaben der Kommunalhaushalte in Nordrhein-Westfalen sowie über die Ergebnisse wesentlicher finanzwirtschaftlicher Kennzahlen, wie zum Beispiel den Finanzierungssaldo der kommunalen Gesamthaushalte, zur Fehlbetragsentwicklung der Verwaltungshaushalte, zur Nettokreditaufnahme und zur Entwicklung sowie zum Stand der Kassenkredite.

Die dem Kommunalfinanzbericht des Innenministeriums zugrundeliegenden finanzstatistischen Daten werden von den Gemeinden (GV) selbst als berichtspflichtige Gebietskörperschaften auf Grundlage des Gesetzes über die Finanzstatistiken dem Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik Nordrhein-Westfalen in eigener Verantwortung gemeldet und nach Plausibilitätskontrollen veröffentlicht. Die Verantwortung für die richtige und exakte Datenmeldung trifft die berichtspflichtigen Gemeinden (GV). Auf Grundlage des amtlichen Ergebnisses hat das Innenministerium einfache Tabellen jeweils in Millionen Euro und mit den Veränderungsraten in Prozent im Bericht erstellt und erläutert. Abbildungen verdeutlichen mittelfristig wichtige Trends. Die in den Abbildungen enthaltenen Werte sind ebenfalls aus den Daten der amtlichen vierteljährlichen Kassenstatistik für die jeweiligen Haushaltsjahre zusammengestellt worden.

In die Berichterstattung wurden als besondere Schwerpunktthemen aktuelle Fragen in Zusammenhang mit der vorläufigen Haushaltswirtschaft auf Grundlage von § 81 GO NRW.

Die Schlussredaktion erfolgte am 31. Mai 2004.

Der Kommunalfinanzbericht wird dem Landtag Nordrhein-Westfalen vorgelegt und in das Internetangebot des Innenministeriums Nordrhein-Westfalen aufgenommen.

Wir danken für Anregungen und Hinweise und freuen uns über jede Reaktion auf den Kommunalfinanzbericht. Kontaktmöglichkeiten (auch über E-Mail) finden Sie auf den Internetseiten des Innenministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen.

# Hinweis

Diese Druckschrift wird im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit der Landesregierung Nordrhein-Westfalen herausgegeben. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlbewerberinnen/Wahlbewerbern oder Wahlhelferinnen/Wahlhelfern während eines Wahlkampfes zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Landtags-, Bundestags- und Kommunalwahlen sowie auch für die Wahl der Mitglieder des Europäischen Parlaments. Missbräuchlich ist insbesondere die Verteilung auf Wahlveranstaltungen, an Informationsständen der Parteien sowie das Einlegen, Aufdrucken oder Aufkleben parteipolitischer Informationen oder Werbemittel. Untersagt ist gleichfalls die Weitergabe an Dritte zum Zwecke der Wahlwerbung.

Eine Verwendung dieser Druckschrift durch Parteien oder sie unterstützende Organisationen ausschließlich zur Unterrichtung ihrer eigenen Mitglieder bleibt hiervon unberührt.

Unabhängig davon, wann, auf welchem Weg und in welcher Anzahl diese Schrift der Empfängerin/dem Empfänger zugegangen ist, darf sie auch ohne zeitlichen Bezug zu einer bevorstehenden Wahl nicht in einer Weise verwendet werden, die als Parteinahme der Landesregierung zu Gunsten einzelner politischer Gruppen verstanden werden könnte.

# Impressum

## Herausgeber

Innenministerium  
des Landes Nordrhein-Westfalen  
– Referat Öffentlichkeitsarbeit –  
Haroldstraße 5

40213 Düsseldorf

Telefon: 0211/871-01  
Telefax: 0211/871-3355  
poststelle@im.nrw.de  
www.im.nrw.de

Nachdruck, auch auszugsweise,  
nur mit Genehmigung des Herausgebers.