



Projektbericht

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung

Kompass Kommunalfinanzen – Finanzpolitische Profile der Städte und Gemeinden im Bezirk der Niederrheinischen Industrie- und Handelskammer

Forschungsprojekt im Auftrag der
Niederrheinischen Industrie- und Handelskammer
Duisburg • Wesel • Kleve zu Duisburg



Impressum

Vorstand des RWI

Prof. Dr. Christoph M. Schmidt (Präsident)

Prof. Dr. Thomas K. Bauer (Vizepräsident)

Prof. Dr. Wim Kösters

Verwaltungsrat

Prof. Dr. Reinhard F. Hüttl (Vorsitzender);

Manfred Breuer; Prof. Dr. Claudia Buch; Reinhold Schulte (Stellv. Vorsitzende)

Hans Jürgen Kerkhoff; Dr. Thomas A. Lange; Dr.-Ing. Herbert Lütkestratkötter;

Hans Martz; Andreas Meyer-Lauber; Dr. Stefan Profit; Hermann Rappen; Prof.

Regina T. Riphahn, Ph.D.; Dr. Michael H. Wappelhorst; Josef Zipfel

Forschungsbeirat

Prof. Regina T. Riphahn, Ph.D. (Vorsitzende);

Prof. Dr. Stefan Felder (Stellv. Vorsitzender)

Prof. Dr. Monika Büttler; Prof. Dr. Lars P. Feld; Prof. Dr. Alexia Fürnkranz-

Prskawetz; Prof. Timo Goeschl, Ph.D.; Prof. Timothy W. Guinnane, Ph.D.; Prof. Dr.

Kai Konrad; Prof. Dr. Wolfgang Leininger; Prof. Dr. Nadine Riedel; Prof. Dr. Kerstin

Schneider; Prof. Dr. Conny Wunsch

Ehrenmitglieder des RWI

Heinrich Frommknecht; Dr. Eberhard Heinke; Prof. Dr. Paul Klemmer †;

Dr. Dietmar Kuhnt

RWI Projektbericht

Herausgeber:

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung

Hohenzollernstraße 1/3, 45128 Essen, Germany

Phone +49 201-81 49-0, Fax +49 201-81 49-200, e-mail: rwi@rwi-essen.de

Alle Rechte vorbehalten. Essen 2016

Schriftleitung: Prof. Dr. Christoph M. Schmidt

**Kompass Kommunal Finanzen – Finanzpolitische Profile der Städte und
Gemeinden im Bezirk der Niederrheinischen Industrie- und Handelskammer**

Forschungsprojekt im Auftrag der

Niederrheinischen Industrie- und Handelskammer

Duisburg • Wesel • Kleve zu Duisburg

Juni 2016

Projektbericht

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung

Kompass Kommunal Finanzen – Finanzpolitische Profile der Städte und Gemeinden im Bezirk der Niederrheinischen Industrie- und Handelskammer

**Forschungsprojekt im Auftrag der
Niederrheinischen Industrie- und Handelskammer
Duisburg • Wesel • Kleve zu Duisburg**

Juni 2016

Projektbericht

Projektteam

Prof. Dr. Roland Döhrn, Hermann Rappen

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung.....	9
1. Hintergrund und Problemstellung.....	14
2. Methodik.....	15
2.1 Bildung der Vergleichsgruppen.....	15
2.2 Das Indikatorsystem.....	17
2.3 Datenbasis.....	19
3. Aufbau der Studie.....	21
4. Sozioökonomische Rahmenbedingungen für die kommunale Finanzpolitik in der Region Niederrhein.....	22
4.1 Regionale Wirtschaftskraft und Finanzlage.....	22
4.2 Der demografische Wandel.....	24
5. Finanzwirtschaftliche Rahmenbedingungen.....	29
5.1 Kommunale Sozialleistungen.....	29
5.1.1 Umfang und Struktur kommunaler Sozialleistungen.....	29
5.1.2 Entlastungen bei Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch.....	30
5.1.3 Leistungen für Asylbewerber und Flüchtlinge und deren Finanzierung.....	32
5.2 Inklusion als neue kommunale Aufgabe.....	33
5.3 Investitions- und Konsolidierungshilfen.....	34
5.3.1 Investitionshilfeprogramm des Bundes.....	35
5.3.2 Der Stärkungspakt.....	37
5.4 Zinsrisiken im Umfeld niedriger Zinsen.....	37
5.5 Risiken aufgrund von Pensionsrückstellungen.....	39
5.6 Zusammenfassende Bewertung.....	41
6. Finanzwirtschaftliche Situation der Stadt Duisburg.....	43
6.1 Skizzierung des Konsolidierungsbedarfs.....	44
6.2 Das operative Ergebnis.....	46
6.2.1 Analyse der Steuerkraft.....	46
6.2.2 Analyse der Aufwendungen.....	50
6.2.3 Analyse des Finanzergebnisses.....	52
6.3. Folgerungen.....	54
7. Finanzwirtschaftliche Situation der Kommunalhaushalte im Kreis Kleve.....	56
7.1 Skizzierung der Konsolidierungsbedarfe.....	56
7.2 Kommunale Steuererträge.....	58
7.3 Ausgabenpolitik.....	60
7.4 Entwicklung der Finanzergebnisse.....	63
8. Finanzwirtschaftliche Situation der Kommunalhaushalte im Kreis Wesel.....	67
8.1 Die finanzwirtschaftliche Lage im Überblick.....	67
8.1.1 Allgemeine Haushaltslage und Konsolidierungsbedarf.....	67
8.1.2 Kommunale Steuererträge.....	69
8.1.3 Kommunale Ausgabenpolitik.....	71

8.1.4.	Entwicklung der Finanzergebnisse.....	74
8.2	Die finanzwirtschaftliche Lage in ausgewählten Städten und Gemeinden.....	76
8.2.1	Moers.....	76
8.2.2	Hünxe.....	83
8.2.3	Neukirchen-Vluyn.....	89
8.2.4	Rheinberg.....	95
8.2.5	Schermbbeck.....	101
8.2.6	Voerde.....	107
9.	Zusammenfassung und Schlussbemerkungen.....	114
	Literaturverzeichnis.....	119
	Anhang.....	121

Verzeichnis der Tabellen

Tabelle 1.1	Kassenkredite der Kommunen am Niederrhein	15
Tabelle 2.1	Zusammenstellung der Vergleichsgruppen	17
Tabelle 2.2	Erläuterung ausgewählter Kennziffern	18
Tabelle 2.3	Datenquellen für die Konstruktion der Kennziffern.....	19
Tabelle 2.4	Auswirkungen des Zensus von 2011 auf die amtliche Bevölkerungszahl	20
Tabelle 4.1	Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Produktivität, der Wirtschaftskraft und des verfügbaren Einkommens	23
Tabelle 4.2	Ausgewählte Arbeitsmarktdaten	23
Tabelle 4.3	Kommunaler Haushaltsstatus und sozioökonomische Rahmenbedingungen	25
Tabelle 4.4	Demografischer Wandel am Niederrhein	26
Tabelle 4.5	Einfluss der Alterung auf die Aufwendungen für die Hilfe zur Pflege im Alter.....	28
Tabelle 5.1	Struktur der kommunalen Sozialleistungen (ohne Verwaltungskosten)	30
Tabelle 5.2	Eingliederungshilfe und Übergangsmilliarde des Bundes.....	31
Tabelle 5.3	Kommunale Auszahlungen für Asylbewerber/Flüchtlinge	33
Tabelle 5.4	Kommunale Aufwendungen klagender Gemeinden am Niederrhein für die Inklusion und die Kompensation durch das Land	35
Tabelle 5.5	Die Verteilung der Investitionshilfen des Bundes.....	36
Tabelle 5.6	Konsolidierungshilfen des Stärkungspakts und kommunale Finanzierungsbeteiligung am Niederrhein.....	37
Tabelle 6.1	Die Entwicklung der Jahresergebnisse im interkommunalen Vergleich.....	45
Tabelle 6.2	Entwicklung des Haushalts Duisburgs im Überblick	45
Tabelle 6.3	Indikatoren der Finanzkraft der Städte Duisburg, Dortmund und Essen	47
Tabelle 6.4	Hebesatzpolitik der Städte Duisburg, Dortmund und Essen.....	47
Tabelle 6.5	Einkommensteuerproduktivität Duisburgs im interkommunalen Vergleich	48
Tabelle 6.6	Ansätze und Ergebnisse des Gewerbesteueraufkommens in Haushaltsplänen bzw. -entwürfen der Stadt Duisburg	49
Tabelle 6.7	Entwicklung des operativen Ergebnisses der Haushalte Duisburgs, Essens und Dortmunds	50
Tabelle 6.8	Leistungs- und Produktivitätskennziffern der Städte Duisburg, Dortmund und Essen.....	51
Tabelle 6.9	Entwicklung der Personalaufwandsquote in Duisburg, Dortmund und Essen	51

Tabelle 6.10	Kosten der Hilfe zur Pflege in Duisburg im interkommunalen Vergleich	52
Tabelle 6.11	Indikatoren der Verschuldungssituation der Städte Duisburg, Dortmund und Essen	53
Tabelle 7.1	Zuordnung der Gemeinden des Kreises Kleve zu landesweiten Vergleichsgruppen	56
Tabelle 7.2	Der Haushaltsstatus der Kommunen im Kreis Kleve	57
Tabelle 7.3	Haushaltsausgleich und Konsolidierungsbedarf im Kreis Kleve	58
Tabelle 7.4	Das Aufkommen aus Realsteuern und dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer der Gemeinden im Kreis Kleve im interkommunalen Vergleich	59
Tabelle 7.5	Realsteuererhöhungen der Gemeinden im Kreis Kleve.....	60
Tabelle 7.6	Geplante Veränderungen der Erträge und Aufwendungen der Gemeinden im Kreis Kleve	61
Tabelle 7.7	Soziale Leistungen und Kreisumlage im interkommunalen Vergleich.....	63
Tabelle 8.1	Zuordnung der Gemeinden des Kreises Wesel zu landesweiten Vergleichsgruppen	67
Tabelle 8.2	Der Haushaltsstatus der Kommunen im Kreis Wesel	68
Tabelle 8.3	Haushaltsausgleich und Konsolidierungsbedarf	69
Tabelle 8.4	Das Aufkommen aus Realsteuern und dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer der Gemeinden im Kreis Wesel im interkommunalen Vergleich	70
Tabelle 8.5	Realsteuererhöhungen der Gemeinden im Kreis Wesel	70
Tabelle 8.6	Geplante Veränderungen der Erträge und Aufwendungen	72
Tabelle 8.7	Soziale Leistungen i.e.S. und Kreisumlage im interkommunalen Vergleich	73
Tabelle 8.8	Wirtschaftliche Kennziffern der Städte Moers, Neuss und Recklinghausen	76
Tabelle 8.9	Die Entwicklung der Jahresergebnisse der Städte Moers, Neuss und Recklinghausen	78
Tabelle 8.10	Entwicklung des Haushalts der Stadt Moers im Überblick	79
Tabelle 8.11	Entwicklung des operativen Ergebnisses der Städte Moers, Neuss und Recklinghausen	79
Tabelle 8.12	Indikatoren der Finanzkraft der Städte Moers, Neuss und Recklinghausen	80
Tabelle 8.13	Hebesatzpolitik der Städte Moers, Neuss und Recklinghausen	81
Tabelle 8.14	Leistungs- und Produktivitätskennziffern der Städte Moers, Neuss und Recklinghausen	81
Tabelle 8.15	Indikatoren der Verschuldungssituation der Städte Moers, Neuss und Recklinghausen	82
Tabelle 8.16	Wirtschaftliche Kennziffern der Gemeinde Hünxe im interkommunalen Vergleich	86
Tabelle 8.17	Allgemeine Haushaltssituation der Gemeinde Hünxe im interkommunalen Vergleich	86
Tabelle 8.18	Hebesatzpolitik der Gemeinde Hünxe im interkommunalen Vergleich	87
Tabelle 8.19	Indikatoren der Finanzkraft der Gemeinde Hünxe im interkommunalen Vergleich	87
Tabelle 8.20	Leistungs- und Produktivitätskennziffern der Gemeinde Hünxe im interkommunalen Vergleich	88
Tabelle 8.21	Indikatoren der Verschuldungssituation der Gemeinde Hünxe im interkommunalen Vergleich	88

Tabelle 8.22	Wirtschaftliche Kennziffern der Stadt Neukirchen-Vluyn im interkommunalen Vergleich	92
Tabelle 8.23	Allgemeine Haushaltssituation der Stadt Neukirchen-Vluyn im interkommunalen Vergleich	93
Tabelle 8.24	Hebesatzpolitik der Stadt Neukirchen-Vluyn im interkommunalen Vergleich	93
Tabelle 8.25	Indikatoren der Finanzkraft der Stadt Neukirchen-Vluyn im interkommunalen Vergleich	94
Tabelle 8.26	Leistungs- und Produktivitätskennziffern der Stadt Neukirchen-Vluyn im interkommunalen Vergleich	94
Tabelle 8.27	Indikatoren der Verschuldungssituation der Gemeinde Neukirchen-Vluyn im interkommunalen Vergleich	95
Tabelle 8.28	Wirtschaftliche Kennziffern der Stadt Rheinberg im interkommunalen Vergleich	98
Tabelle 8.29	Allgemeine Haushaltssituation der Stadt Rheinberg im interkommunalen Vergleich	98
Tabelle 8.30	Hebesatzpolitik der Stadt Rheinberg im interkommunalen Vergleich	99
Tabelle 8.31	Indikatoren der Finanzkraft der Stadt Rheinberg im interkommunalen Vergleich	99
Tabelle 8.32	Leistungs- und Produktivitätskennziffern der Stadt Rheinberg im interkommunalen Vergleich	100
Tabelle 8.33	Indikatoren der Verschuldungssituation der Stadt Rheinberg im interkommunalen Vergleich	100
Tabelle 8.34	Wirtschaftliche Kennziffern der Gemeinde Schermbeck im interkommunalen Vergleich	104
Tabelle 8.35	Allgemeine Haushaltssituation der Gemeinde Schermbeck im interkommunalen Vergleich	105
Tabelle 8.36	Hebesatzpolitik der Gemeinde Schermbeck im interkommunalen Vergleich	105
Tabelle 8.37	Indikatoren der Finanzkraft der Gemeinde Schermbeck im interkommunalen Vergleich	106
Tabelle 8.38	Leistungs- und Produktivitätskennziffern der Gemeinde Schermbeck im interkommunalen Vergleich	106
Tabelle 8.39	Indikatoren der Verschuldungssituation der Gemeinde Schermbeck im interkommunalen Vergleich	107
Tabelle 8.40	Wirtschaftliche Kennziffern der Stadt Voerde im interkommunalen Vergleich	111
Tabelle 8.41	Allgemeine Haushaltssituation der Stadt Voerde im interkommunalen Vergleich	111
Tabelle 8.42	Hebesatzpolitik der Stadt Voerde im interkommunalen Vergleich	112
Tabelle 8.43	Indikatoren der Finanzkraft der Stadt Voerde im interkommunalen Vergleich	112
Tabelle 8.44	Leistungs- und Produktivitätskennziffern der Stadt Voerde im interkommunalen Vergleich	113
Tabelle 8.45	Indikatoren der Verschuldungssituation der Stadt Voerde im interkommunalen Vergleich	113
Tabelle A1	Entlastung der Kommunalhaushalte am Niederrhein durch die „Übergangsmilliarde“	122
Tabelle A2	Konsolidierungshilfen und kommunale Finanzierungsbeitrag	123
Tabelle A3	Abgrenzung der wachstumsorientierten Ausgaben nach Produktgruppen	124

Verzeichnis der Schaubilder

Schaubild 2.1	Typisierung der nordrhein-westfälischen Gemeinden	16
Schaubild 4.1	Vergleich der kommunalen Entwicklungstypen	24
Schaubild 4.2	Prognose der Schülerzahlen	27
Schaubild 5.1	Sozialtransferleistungen als zentrales Produkt der kommunalen Haushalte	29
Schaubild 5.2	Entlastungswirkung der Übernahme der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung durch den Bund	31
Schaubild 5.3	Bundeshilfen für die Kommunen am Niederrhein für die Kosten von Asylbewerbern und Flüchtlingen	34
Schaubild 5.4	Rechnerische Durchschnittsverzinsung kommunaler Schulden und Zinsen auf Staatsanleihen sowie auf Unternehmenskredite	38
Schaubild 5.5	Beamtenanteil und Gemeindegröße am Niederrhein	41
Schaubild 6.1	Rechnungsergebnis der Stadt Duisburg.....	43
Schaubild 6.2	Entwicklung des Eigenkapitals in Duisburg und den Vergleichsgemeinden	44
Schaubild 6.3	Ordentliches Ergebnis und Zinslasten der Stadt Duisburg	46
Schaubild 7.1	Die Steuereinnahmekraft je Einwohner der Gemeinden im Kreis Kleve im interkommunalen Vergleich	59
Schaubild 7.2	Primärausgaben je Einwohner der Gemeinden im Kreis Kleve im interkommunalen Vergleich	60
Schaubild 7.3	Personalausgaben je Einwohner der Gemeinden im Kreis Kleve im interkommunalen Vergleich	62
Schaubild 7.4	Personalintensität im Kreis Kleve mit und ohne eigenbetriebsähnliche Einrichtungen im interkommunalen Vergleich	63
Schaubild 7.5	Kredite zur Liquiditätssicherung in € je Einwohner der Gemeinden im Kreis Kleve im interkommunalen Vergleich.....	64
Schaubild 7.6	Investitionskredite in € je Einwohner der Kernverwaltungen der Gemeinden im Kreis Kleve im interkommunalen Vergleich	65
Schaubild 7.7	Zinsausgaben in € je Einwohner der Gemeinden im Kreis Kleve im interkommunalen Vergleich	66
Schaubild 8.1	Die Steuereinnahmekraft je Einwohner der Gemeinden im Kreis Wesel im interkommunalen Vergleich	69
Schaubild 8.2	Primärausgaben je Einwohner der Gemeinden im Kreis Wesel im interkommunalen Vergleich	71
Schaubild 8.3	Personalausgaben je Einwohner der Gemeinden im Kreis Kleve im interkommunalen Vergleich	72
Schaubild 8.4	Personalintensität ¹ der Gemeinden im Kreis Wesel.....	73
Schaubild 8.5	Kredite zur Liquiditätssicherung in € je Einwohner der Gemeinden im Kreis Wesel im interkommunalen Vergleich.....	74
Schaubild 8.6	Investitionskredite in € je Einwohner der Kernverwaltungen im Kreis Wesel im interkommunalen Vergleich	75
Schaubild 8.7	Zinsausgaben je Einwohner der Gemeinden im Kreis Wesel im interkommunalen Vergleich	75
Schaubild 8.8	Rechnungsergebnis der Stadt Moers.....	77
Schaubild 8.9	Konsolidierungsmaßnahmen der Stadt Moers	80
Schaubild 8.10	Rechnungsergebnis der Gemeinde Hünxe.....	85
Schaubild 8.11	Rechnungsergebnis der Stadt Neukirchen-Vluyn	90

Schaubild 8.12	Beitrag der Steuererhöhungen zum Konsolidierungsvolumen der Stadt Neukirchen-Vluyn.....	91
Schaubild 8.13	Rechnungsergebnis der Stadt Rheinberg.....	97
Schaubild 8.14	Rechnungsergebnis der Gemeinde Schermbeck	102
Schaubild 8.15	Beitrag der Steuererhöhungen zum Konsolidierungsvolumen der Gemeinde Schermbeck	103
Schaubild 8.16	Rechnungsergebnis der Stadt Voerde.....	108
Schaubild 8.17	Beitrag der Steuererhöhungen zum Konsolidierungsvolumen der Stadt Voerde.....	109

Kurzfassung

Finanzwirtschaftliche Ausgangslage

Die Lage der Kommunalfinanzen ist in Nordrhein-Westfalen schwieriger als in anderen Bundesländern. Während die Kommunen im Jahr 2014 in Deutschland insgesamt Überschüsse erwirtschafteten, wiesen sie in NRW in der Summe ein Defizit aus, trotz guter Konjunktur und sprudelnder Steuerquellen. Nur 8% der nordrhein-westfälischen Kommunen konnten 2014 ihren Haushalt echt ausgleichen, und weitere 14% zumindest fiktiv. Im Bereich der Niederrheinischen IHK ist die Lage nicht besser. Von den 30 Gemeinden gelang 2014 nur Kerken, Rheurdt und Weeze ein echter Haushaltsausgleich. Dabei gibt es ein Nord-Süd-Gefälle: Im eher ländlich strukturierten Kreis Kleve ist die Finanzlage im Allgemeinen besser, in Duisburg und im südlichen Kreis Wesel findet man schwierige, teilweise prekäre Haushaltslagen, dies gilt insbesondere für Moers, Hünxe, Neukirchen-Vluyn, Rheinberg, Schermbeck und Voerde.

Die schwierige Finanzlage ist keine Augenblicksaufnahme, sondern Ergebnis ungelöster struktureller Probleme. Dies belegen Entwicklung und Bestand der Kassenkredite. Von den bundesweit aufgenommenen Kassenkrediten entfallen 50% auf nordrhein-westfälische Kommunen, bei einem Anteil von nur 25% an der Bevölkerung der Flächenländer. Am Niederrhein konzentrieren sich die Kassenkredite auf die Stadt Duisburg und die genannten Teile des Kreises Wesel: 95% der Kassenkredite entfallen auf diese Stärkungspakt- und Haushaltssicherungsgemeinden, aber nur 57% der Bevölkerung des Kammerbezirks.

Der Konsolidierungsbedarf zeigt sich am Verzehr des Eigenkapitals. Duisburg ist bereits seit längerem überschuldet, Moers trotz freiwilliger Teilnahme am Stärkungspakt seit Kurzem. In Hünxe, Neukirchen-Vluyn, Rheinberg, Schermbeck und Voerde ist die Ausgleichsrücklage aufgezehrt; im Kreis Kleve müssen Goch, Issum und Kalkar die allgemeine Rücklage in Anspruch nehmen, um Fehlbeträge zu decken. Angesichts des sinkenden Eigenkapitals reicht es nicht aus, künftig den Haushalt echt auszugleichen. Vielmehr müssen Überschüsse erzielt werden, um eine Überschuldung abzubauen bzw. die Ausgleichsrücklage aufzufüllen. Letzteres ist erforderlich, um für gesamt- und finanzwirtschaftliche Störungen gewappnet zu sein.

Ursachen der Finanzprobleme

Die vorliegende Studie zeigt, dass die Gründe der schwierigen kommunalen Finanzlage in drei Ursachenkomplexen zu verorten sind: den gesamt- und regionalwirtschaftlichen Rahmenbedingungen, den institutionellen Rahmenbedingungen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs sowie der kommunalen Finanzpolitik.

Gesamt- und regionalwirtschaftliche Entwicklung

Die wirtschaftliche Dynamik NRWs bleibt seit 2007 deutlich hinter der im übrigen Bundesgebiet zurück. Ursächlich dürften strukturelle Probleme sein, denn der regionale Konjunkturzyklus folgt weitgehend dem bundesweiten. So fällt auf, dass insbesondere das Verarbeitende Gewerbe und die Bauwirtschaft an Boden verlieren. Auch ist die Arbeitslosigkeit entgegen dem Bundestrend zuletzt kaum gesunken. Für die Kommunen bedeutet dies eine geringere Finanzkraft und höhere Ausgaben etwa im Sozialbereich.

Dieser Zusammenhang gilt insbesondere am Niederrhein. Knapp drei Viertel der Bevölkerung leben hier in Gemeinden, die entsprechend ihrer Entwicklungsdynamik als schrumpfende klassifiziert werden. Landesweit gilt dies nur für die Hälfte der Bevölkerung. Als schrumpfend klassifi-

ziert ist insbesondere Duisburg; aber auch mehr als drei Viertel der Bevölkerung des Kreises Wesel leben in schrumpfenden Gemeinden. Im Kreis Kleve hingegen wohnen 58% der Bevölkerung in sog. stark wachsenden Gemeinden. Diese sozioökonomische Spaltung schlägt sich in der finanzwirtschaftlichen Situation nieder. Allerdings sind auch Gemeinden mit guten sozioökonomischen Rahmenbedingungen in eine finanzielle Schieflage geraten: Rheinberg und Schermbeck gelten als wachsend, Hünxe sogar als stark wachsend.

Finanzwirtschaftliche Rahmenbedingungen

Generell klagen die Kommunen über fortlaufende Verletzungen des Konnexitätsprinzips und eine daraus resultierend unzureichende Finanzausstattung. Auseinandersetzungen gibt es schon seit Längerem über die Finanzierung der Sozialleistungen, neuerdings auch der Inklusion sowie der Asylbewerberleistungen. In den niederrheinischen Gemeinden und Gemeindeverbänden ist der Budgetanteil der Sozialleistungen insgesamt von 15,1% im Jahr 2010 auf 16,3% im Jahr 2014 gestiegen. Verantwortlich hierfür ist allerdings fast ausschließlich die Stadt Duisburg, wo der Budgetanteil um 3,8%-Punkte auf 29% zunahm.

Allerdings hat der Bund inzwischen stufenweise die Kosten für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung übernommen. Dadurch werden die Kommunalhaushalte am Niederrhein im Jahr 2014 insgesamt um knapp 80 Mill. € entlastet, wovon gut die Hälfte auf Duisburg entfällt. Darüber hinaus plant der Bund, ab 2018 die Gemeinden und die Gemeindeverbände mit dem sog. Bundesbeteiligungsgesetz zu entlasten. Die Zeit bis dahin wird mit der sog. Übergangsmilliarde überbrückt. Dies führt zu einer Entlastung der kommunalen Haushalte, die sich in den Jahren 2015 bis 2017 in Duisburg auf knapp 38 Mill. €, in den Kreisen Wesel und Kleve auf jeweils gut 13 Mill. € summiert.

Strittig ist aktuell die Finanzierung der Lasten durch die Flüchtlingsmigration. Nach Angaben des Städte- und Gemeindebundes kamen seine Mitglieder auf Kostendeckungsgrade zwischen 20 bis 50%, die kreisfreien Städte sogar auf nur 10 bis 20%. Die vorliegende Studie bestätigt diese Angaben: Der Stadt Duisburg wurden 2013 23,4% der Kosten ersetzt, den kreisangehörigen Gemeinden im Kreis Kleve durchschnittlich 29,9% und denen im Kreis Wesel durchschnittlich 26%. Die Hilfen des Bundes und des Landes sollen 2016 aufgestockt werden, allerdings sind die Folgekosten der Integration in den erhöhten Zuwendungen noch nicht in Rechnung gestellt.

Die Rahmenbedingungen, unter denen Kommunen wirtschaften, haben sich in den zurückliegenden zehn Jahren durch die Einführung der doppelten Buchführung im Rahmen des Neuen Kommunalen Finanzmanagements grundlegend verändert. Man kann durchaus vermuten, dass ohne den Druck einer drohenden, nicht zulässigen Überschuldung, der in dem kameralistischen System nicht bestand, die Bemühungen um eine Konsolidierung der Kommunalhaushalte seitens aller Beteiligten – Landesregierung, Kommunalaufsicht und die Kommunen selbst – erheblich geringer gewesen wäre.

Kommunale Finanzpolitik

Wie groß unter den geschilderten Rahmenbedingungen der Beitrag der jeweiligen Kommunalen Finanzpolitik zu den Haushaltsproblemen ist, wird in der vorliegenden Studie im Rahmen eines interkommunalen Vergleichs herausgearbeitet, in dem Kommunen mit ähnlichen sozioökonomischen Rahmenbedingungen miteinander verglichen werden. Es zeigt sich, dass bei als schrumpfend klassifizierten Gemeinden finanzwirtschaftliche Probleme zwar wahrscheinlich, aber nicht zwangsläufig sind, wie die Beispiele von Geldern und Wesel zeigen. Umgekehrt befinden sich

auch einige Gemeinden mit guten sozioökonomischen Rahmenbedingungen – wie Hünxe, Rheinberg und Schermbeck – in einer schwierigen Finanzlage. Kommunen verfügen also ungeachtet der Rahmenbedingungen über einen eigenen finanzpolitischen Handlungsspielraum.

Selbst dort, wo Sozialleistungsgesetze die Kommunen binden, bestehen Handlungsspielräume. Die Gemeinden und Gemeindeverbände können durch intelligente Leistungsgewährung (z.B. Umsetzung des Grundsatzes: ambulant vor stationär bei der Jugendhilfe und der Hilfe zur Pflege) Einfluss auf Höhe und Entwicklung der Ausgaben nehmen. Es wäre deshalb auch verfehlt, im Rahmen einer Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, die Kommunen vollständig von den Sozialleistungen zu entlasten, da sie so das Interesse an einer effektiven Aufgabenerfüllung verlören.

Die Gestaltungsspielräume der Kommunen werden durch die Kreis- und Landschaftsumlagen eingeschränkt, die durch die Gemeinden allenfalls indirekt beeinflusst werden können. Bei den kreisangehörigen Gemeinden am Niederrhein mit akuten Haushaltsproblemen machen die Kreisumlagen immerhin zwischen rund 20% (Moers) und mehr als 50% (Hünxe) der Ausgaben aus. Daher sollten die Kreise im Interesse ihrer Gemeinden auf eine effektive Mittelverwendung achten.

Kommunale Konsolidierungsstrategien

Qualitative versus quantitative Konsolidierungsansätze

Der Weg zu einer nachhaltigen Haushaltskonsolidierung ist für die betroffenen Kommunen schwierig und anspruchsvoll. Erforderlich ist ein Gesamtkonzept, das die Wechselwirkungen von kommunaler Finanzpolitik und sozioökonomischen Rahmenbedingungen berücksichtigt, was man auch als qualitative Konsolidierung bezeichnet. Dies erfordert, die Haushaltskonsolidierung so auszurichten, dass sie die soziale und die wirtschaftliche Entwicklung fördert. Die analysierten Haushaltspläne vermitteln allerdings den Eindruck, dass man vor allem eine quantitative Konsolidierung, also einen rechnerischen Haushaltsausgleich anstrebt. Ein Großteil der Bemühungen konzentriert sich auf die Einnahmenseite, also auf Steuererhöhungen. Auf der Ausgabenseite erfolgen diskretionäre Kürzungen, die einen geringeren Ausgabenanstieg bewirken, aber kaum ökonomischen Erfordernissen Rechnung tragen.

Kommunale Steuerpolitik

Generell gilt, dass die Hebesätze der Realsteuern in Nordrhein-Westfalen im Durchschnitt deutlich höher sind als in den anderen Bundesländern. Gleichwohl sind Anhebungen der Realsteuern ein wesentlicher Baustein der kommunalen Konsolidierungskonzepte. Dies gilt in besonderem Maße für Moers, Neukirchen-Vluyn und Schermbeck, wo der überwiegende Teil des Konsolidierungsvolumens auf der Ertragsseite erzielt wird. Im interkommunalen Vergleich spiegelt die Hebesatzpolitik die jeweilige Haushaltslage wider. Im Kreis Kleve sind die Realsteuerhebesätze eher unterdurchschnittlich gemessen an denen der jeweiligen Vergleichsgemeinden – sogar in Goch, Issum und Kalkar, die ihren Haushalt auch nicht fiktiv ausgleichen konnten. In Duisburg und in den Gemeinden des Kreises Wesel, die sich in der Haushaltssicherung befinden, sind die Hebesätze dagegen überdurchschnittlich.

Allerdings haben die Hebesätze der Gewerbesteuer seit der letzten Unternehmenssteuerreform an Relevanz für betriebliche Standortentscheidungen gewonnen. Dies haben die Gemeinden allem Anschein nach zwar ins Kalkül genommen, da sie die Hebesätze der Gewerbesteuer weniger stark erhöht haben als die der Grundsteuer B. Dennoch liegen die Gewerbesteuerhebesätze über dem Niveau, bei dem Steuerneutralität für Personen und Personengesellschaften

herrscht. Damit geht die Konsolidierung zu Lasten der Standortattraktivität und damit der sozio-ökonomischen Entwicklung.

Einbeziehung kommunaler Eigenbetriebe und Eigengesellschaften

Ein beliebter Baustein vieler Konsolidierungsstrategien ist es, von kommunalen Eigenbetrieben und Eigengesellschaften erhöhte Gewinnabführungen zu verlangen bzw., wie bei den Sparkassen, erstmals einzufordern, wie dies in Duisburg und Neukirchen-Vluyn geschieht. Dabei handelt es sich häufig lediglich um Einmaleffekte, die ohnehin nicht dauerhaft zur Haushaltskonsolidierung beitragen. Das Risiko besteht, dass nicht an der wirtschaftlichen Situation der Betriebe orientierte Gewinnabführungen zu Lasten der Unternehmenssubstanz gehen. Aktuell stellt sich die Frage insbesondere mit Blick auf die Sparkassen, die einen hohen Restrukturierungsaufwand haben.

Kommunale Ausgabenpolitik

Die Haushaltskonsolidierung sollte vorrangig auf der Aufwandsseite ansetzen. Dazu ist es erforderlich, dass Prioritäten gesetzt werden und zugleich benannt wird, welche Aufgaben nachrangiger Natur sind, und wo deshalb Kürzungen möglich sind. Spielräume für Einsparungen zeigt die vorliegende Studie bei den Personalaufwendungen, was an den in den einzelnen Kommunen sehr unterschiedlichen Personalintensitäten abzulesen ist. Stattdessen setzen viele Konsolidierungspläne bei den Investitionen an, da diese eher disponibel sind, wenngleich dies zu Lasten der Standortbedingungen geht. Einige Kommunen planen auch eine demographische Rendite ein. Mit dieser ist jedoch angesichts der Flüchtlingsmigration und der dadurch erhöhten Ansprüche an Kindertageseinrichtungen und Schulen in absehbarer Zeit kaum zu rechnen.

Da die Konsolidierung in starkem Maße über die Ertragsseite erfolgt, wird die Lösung struktureller Probleme auf der Aufwandsseite in die Zukunft verschoben. Die Konsolidierungsschritte in einzelnen Gemeinden sind gering; häufig erreicht man am Ende des Finanzplanungszeitraums bestenfalls eine schwarze Null. Für mutigere Konsolidierungsschritte spricht, dass die makroökonomischen Rahmenbedingungen insofern günstig sind, als die gesamtwirtschaftliche Expansion derzeit steuerergiebig ist und die Zinsen historisch niedrig sind, was den Zinsaufwand minimiert. Für eine raschere Konsolidierung spricht auch, dass unvorhergesehene Steuerausfälle, eine schlechtere Konjunktur, unerwartete Mehrausgaben, stärker als antizipiert ansteigende Zinsen oder die Finanzierung künftiger Pensionszahlungen die Haushaltssituation rasch wieder verschlechtern können. Für solche Haushaltsrisiken wird in den Planungen kaum Vorsorge getroffen.

Haushaltsrisiken

Ein aktuelles Haushaltsrisiko ist die Flüchtlingsmigration. Im Fokus stehen derzeit die Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. Da allerdings nicht mit einer zügigen Integration der Flüchtlinge in den Arbeitsmarkt zu rechnen ist, wechseln sie in einigen Monaten in das Sozialsystem. Dann dürften die Leistungen nach SGBII erheblich zunehmen. Hinzu kommen die Kosten für zusätzliche Kita- und Schulplätze.

Die Zinsbelastung der Kommunalhaushalte ist trotz historisch hoher Verschuldung dank der ungewöhnlich niedrigen Zinsen gesunken. Dies erleichtert derzeit den Haushaltsausgleich. Zwar werden Zinssteigerungen in den Finanzplanungen berücksichtigt, gleichwohl sind die aus steigenden Zinsen auf mittlerer Sicht resultierenden Risiken beträchtlich. Dies gilt insbesondere für Duisburg und Moers, aber auch für die Gemeinden, die sich in der Haushaltssicherung befinden. Für größere Städte und Gemeinden mit anhaltend schwieriger Finanzlage haben sich die Kreditaufnahmebedingungen zeitweise bereits verschlechtert¹.

Die Pensionsrückstellungen werden voraussichtlich nicht ausreichen, um künftige Pensionszahlungen aufwandsneutral zu finanzieren. Grund hierfür ist der hohe, in der Gemeindehaushaltsverordnung festgelegte Rechnungszinsfuß von 5%, der erwirtschaftet werden muss. Dies ist angesichts des derzeit niedrigen Zinsniveaus unrealistisch. Eine Absenkung des Zinsfußes für Kommunen würde aber höhere Rückstellungen erfordern und so den aktuellen Haushaltsausgleich belasten. Es ist zudem davon auszugehen, dass der größte Teil der kommunalen Versorgungsaufwendungen (mangels Kapitaldeckung) aus laufenden Steuereinnahmen finanziert werden muss. Bei Kommunen mit einer angespannten oder prekären Finanzlage könnte dies künftig zu erheblichen Liquiditätsproblemen und damit zu einer merklichen Einschränkung des finanzpolitischen Handlungsspielraums führen.

Rettungsschirm für die Kommunen?

Bei vielen Gemeinden, die überschuldet sind oder sich in einer schwierigen Finanzlage befinden, stellt sich die Frage, ob sie ihre Haushaltsprobleme aus eigener Kraft lösen können. Vor diesem Hintergrund hat das Land Nordrhein-Westfalen den Stärkungspakt aufgelegt. Gegen die Auflage, den Haushaltsausgleich schrittweise zu erreichen, werden in dessen Rahmen (degressive) Konsolidierungshilfen gewährt. In der Region Niederrhein erhalten Duisburg (pflichtige Teilnahme) und Moers (freiwillige Teilnahme) solche Konsolidierungshilfen von derzeit knapp 53 Mill. bzw. 10 Mill. € jährlich. Die kommunale Familie muss aber im Gegenzug über den kommunalen Finanzausgleich (Vorwegabzug) und eine Solidaritätsumlage für abundante Gemeinden einen Finanzierungsbeitrag leisten. Auf die Gemeinden am Niederrhein entfiel 2015 ein Beitrag von 13,1 Mill. €. Paradoxe Weise fällt die Hauptlast – ungeachtet der dort im Allgemeinen schlechteren Finanzlage der Kommunen – auf den Kreis Wesel, da die Kürzung der Schlüsselzuweisungen stärker wirkt als die Solidaritätsumlage der abundanten Gemeinden.

Ob der Stärkungspakt ein Erfolg wird, bleibt abzuwarten. Das Problem des Paktes ist, dass er auf einen raschen Haushaltsausgleich und nicht auf eine Entschuldung zielt, wie es andere Bundesländer tun. Da die Schuldenlast erhalten bleibt, könnten z.B. bei künftig steigenden Zinsen die Konsolidierungsfortschritte rasch wieder zunichte gemacht werden. Im Falle Duisburgs ist auch vor diesem Hintergrund nicht ersichtlich, dass mit Auslaufen des Stärkungspaktes eine nachhaltige Haushaltskonsolidierung erreicht sein wird. Moers könnte dagegen ein erster wichtiger Schritt gelingen. Hier wird für 2020 wieder ein positives Eigenkapital erwartet. Die Wiederauffüllung der Ausgleichsrücklage als Minimalziel ist damit aber noch nicht erreicht.

¹ Mit ihren geldpolitischen Beschlüssen vom 15. Januar 2016 und vom 10. März 2016 hat die EZB allerdings deutlich gemacht, dass sie die Zinsen im Euro-Raum noch über eine längere Periode niedrig halten will. Dies lässt das Zins-Risiko für den aktuellen Planungszeitraum der Kommunen eher gering erscheinen.

1. Hintergrund und Problemstellung

Die finanzielle Lage vieler nordrhein-westfälischer Kommunen hat sich verschlechtert, zumindest wenn man die Entwicklung des Finanzierungssaldos zum Maßstab nimmt. Das Finanzierungsdefizit der kommunalen Kernhaushalte ist erheblich gestiegen, und zwar von 56 Mill. € im Jahr 2013 auf 1,5 Mrd. € im Jahr 2014. Zum Vergleich: Bundesweit – ohne NRW – verzeichneten die Gemeinden einen Überschuss, der 2013 und 2014 nahezu unverändert bei etwa 1,7 Mrd. € lag (Statistisches Bundesamt 2014, 2015a). Die Finanzierungsdefizite der nordrhein-westfälischen Kommunen konnten nicht durch etwaige Rücklagen aufgefangen werden, sondern erforderten Kreditaufnahmen. Es erfolgte insbesondere eine starke Ausweitung der Kassenkredite, die massive strukturelle Haushaltsprobleme anzeigen. Im Jahre 2014 entfielen 54,7% (2010: 49,8%) der kommunalen Kassenkredite auf Nordrhein-Westfalen, bei 23,5% der Bevölkerung der Flächenländer (Statistisches Bundesamt 2015b). Das Land gehört damit neben Rheinland-Pfalz und dem Saarland zum sog. Krisentrio.

Auch die Kommunalhaushalte am Niederrhein weisen einen erheblichen Konsolidierungsbedarf auf, wobei sich die Region zweigeteilt darstellt. Während sich die Finanzlage im Kreis Kleve im Haushaltsjahr 2014 überwiegend relativ gut darstellt, allenfalls angespannt war, war die Finanzlage der Stadt Duisburg prekär. Der Kreis Wesel bildet nicht nur geografisch, sondern auch finanzwirtschaftlich den Übergang: In etwa der Hälfte der Kommunen ist die Finanzlage prekär, während fünf Kommunen eine relativ gute Finanzlage aufweisen (*Schaubild 1.1*). Die Gemeinden mit prekärer Finanzlage befinden sich in der Haushaltssicherung oder müssen im Rahmen des Stärkungspaktes Haushaltssanierungspläne (Duisburg, Moers) aufstellen. Ursächlich hierfür sind strukturelle Haushaltsprobleme, wie ein Blick auf die Kassenkredite zeigt. Die Gemeinden des

Schaubild 1.1

Allgemeine Finanzlage der Kommunen am Niederrhein

Stand 31.12.2014



Zusammengestellt nach Angaben des Ministeriums für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen (2015). ¹Echter oder fiktiver Haushaltsausgleich durch Rückgriff auf die Ausgleichsrücklage. ²Haushaltsausgleich durch eine genehmigte Verringerung der Allgemeinen Rücklage. ³Gemeinden befinden sich in der Haushaltssicherung.

Tabelle 1.1
Kassenkredite der Kommunen am Niederrhein
 Stand 31.12.2014; in € je Einwohner

Gemeinden mit ...	Kreis Kleve ¹	Kreis Wesel ¹	Duisburg
Guter Finanzlage	48	122	-
Angespannter Finanzlage	371	525	-
Prekärer Finanzlage	-	1 424	3 661
Insgesamt	111	852	3 661

Eigene Berechnungen nach Angaben des IT.NRW (2015). ⁻¹Die Kreisverwaltungen hatten keine Verbindlichkeiten aus Kassenkrediten.

Kreises Kleve nehmen mit 111 € je Einwohner nur in geringem Umfang Kassenkredite in Anspruch, die Gemeinden des Kreises Wesel und die Stadt Duisburg hingegen in einem Umfang von 852 bzw. 3 661 € je Einwohner (Tabelle 1.1). Dabei ist im Kreis Wesel die Verschuldung in Form von Kassenkrediten unabhängig davon, ob die Haushaltslage gut oder angespannt ist, je Kopf gerechnet deutlich höher als im Kreis Kleve.

Vor dem Hintergrund dieser fiskalischen Disparitäten hat die Niederrheinische IHK Duisburg-Wesel-Kleve zu Duisburg das Rheinisch-Westfälische Institut für Wirtschaftsforschung (RWI) beauftragt, die finanzwirtschaftliche Situation der Gemeinden in ihrem Kammerbezirk zu analysieren. Dabei verfolgt die Studie zwei Ziele: Erstens soll sie die Treiber der finanzwirtschaftlichen Entwicklung identifizieren. Dazu zeigt sie auf, welchen Beitrag regionalwirtschaftliche und demografische Entwicklungen sowie ausgewählte bundes- und landespolitische Entscheidungen zur beschriebenen Entwicklung der Kommunalhaushalte der Region leisten. Zweitens soll sie ein finanzpolitisches Profil der Gemeinden des Kammerbezirks auf der Grundlage eines interkommunalen Vergleichs erarbeiten und deren finanzwirtschaftliche Lage bewerten. Im Mittelpunkt stehen dabei Städte und Gemeinden mit prekärer Haushaltslage, denen jeweils ein besonderer Abschnitt gewidmet wird.

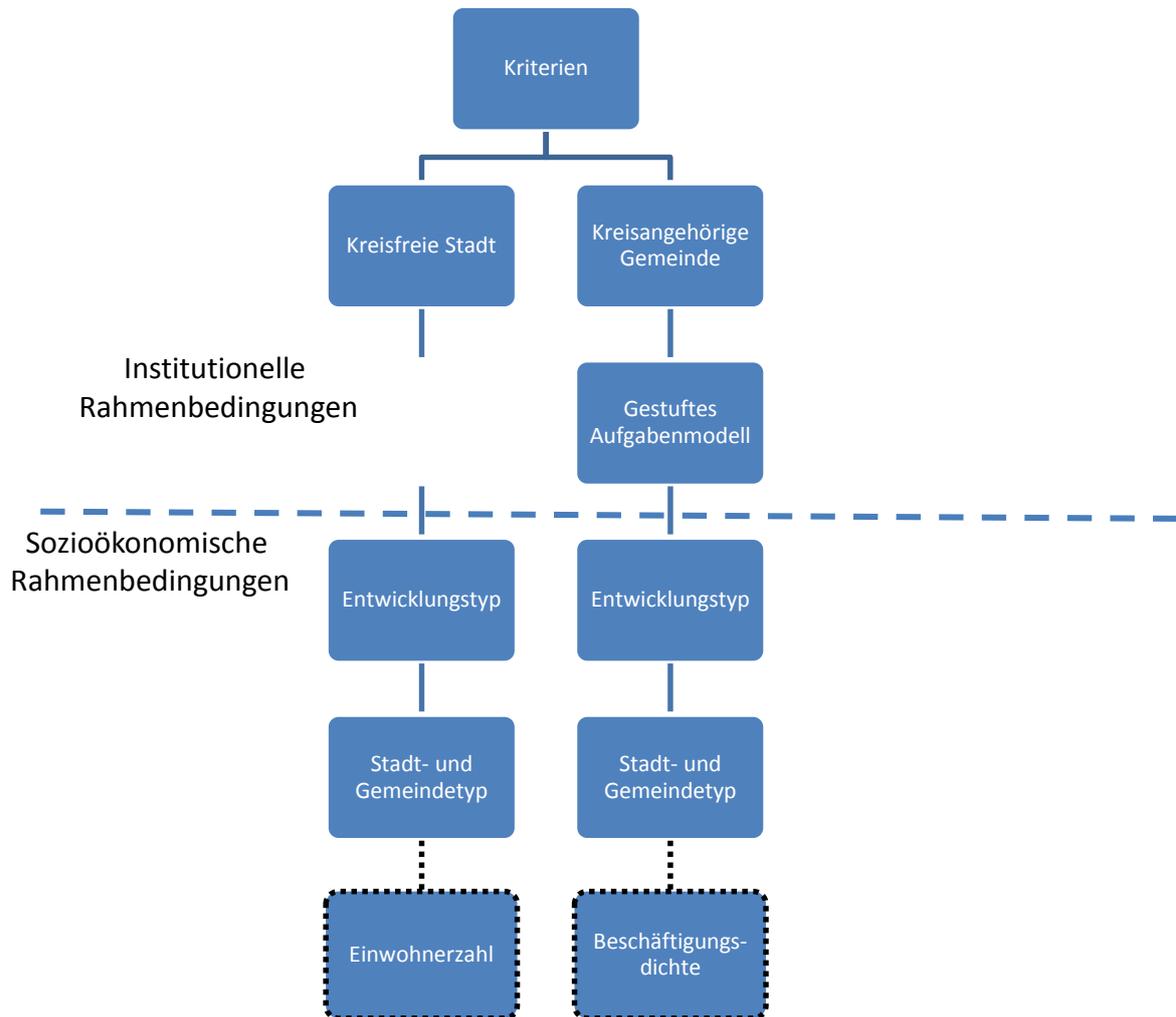
2. Methodik

Die Analyse der Gemeinden, die sich in der Haushaltssicherung befinden, stützt sich auf einen interkommunalen Vergleich finanzwirtschaftlicher Indikatoren. Die Auswahl geeigneter Vergleichsgruppen fußt auf der Erkenntnis, dass nur Gemeinden mit ähnlichen institutionellen und sozioökonomischen Rahmenbedingungen miteinander verglichen werden sollten. Deshalb müssen in einem ersten Schritt geeignete Vergleichsgruppen gebildet werden. Diese werden aus einer Typisierung der nordrhein-westfälischen Gemeinden abgeleitet. Die regionale Beschränkung ist geboten, weil die institutionellen und rechtlichen Rahmenbedingungen zwischen den Bundesländern variieren. In einem zweiten Schritt wird ein Indikatorsystem entwickelt, das die wichtigsten sozioökonomischen und finanzwirtschaftlichen Entwicklungen abbildet.

2.1 Bildung der Vergleichsgruppen

Die Bildung geeigneter Vergleichsgruppen erfolgt in einem mehrstufigen Prozess. An dessen Anfang steht als administratives Kriterium die Trennung zwischen kreisfreien Städten und kreisangehörigen Städten und Gemeinden (Schaubild 2.1). Im Falle der kreisangehörigen Gemeinden wird eine weitere Differenzierung nach dem in Nordrhein-Westfalen geltenden gestuften Aufgabenmodell vorgenommen. Mittlere kreisangehörige Gemeinden (mehr als 25 000 weniger als 60 000 Einwohner) erhalten zusätzliche Aufgaben, z.B. als Bauaufsichtsbehörde oder als Anbieter von Weiterbildung. Großen kreisangehörigen Gemeinden (ab 60 000 Einwohner) werden weitere Aufgaben übertragen, z.B. die Ausländerbehörde.

Schaubild 2.1
Typisierung der nordrhein-westfälischen Gemeinden



Eigene Darstellung.

Ein erstes sozioökonomisches Klassifikationskriterium ist der Entwicklungstyp der Gemeinden, der vom Bundesinstitut für Bau-, Städte- und Raumforschung (BBSR) ermittelt wird. Diese Typisierung, die die relative Dynamik der Entwicklung zum Ausdruck bringen soll, stützt sich auf die Veränderung fünf ausgewählter sozioökonomischer Indikatoren und eines finanzwirtschaftlichen Indikators über den jeweiligen Untersuchungsraum. Danach wird unterschieden zwischen stark wachsenden, wachsenden, stabilen, schrumpfenden und stark schrumpfenden Gemeinden. Um zu möglichst homogenen Vergleichsgruppen zu gelangen, wird eine zusätzliche Differenzierung nach dem Stadt- bzw. Gemeindetyp vorgenommen, wobei – entsprechend einer Typisierung des BBSR – zwischen „Große und Kleinere Großstadt“, „Größere und Kleinere Mittelstadt“ sowie „Größere und Kleine Kleinstadt“ unterschieden wird. Bei den kreisfreien Städten wird anhand der Einwohnerzahl die Kategorie der kleineren Großstadt nochmals aufgespalten in mittlere und kleinere Großstädte; bei kleineren kreisangehörigen Gemeinden wird zusätzlich die Beschäftigungsdichte als weiteres Klassifizierungskriterium hinzugezogen. Die Beschäftigungsdichte bildet das Verhältnis der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am jeweiligen Arbeitsort bezogen auf dessen Bevölkerungszahl ab. Eine niedrige Beschäftigungsdichte weist darauf hin, dass es sich bei der betreffenden Gemeinde eher um eine Wohngemeinde handelt. Durch diese Unterscheidung wird die Homogenität der Vergleichsgruppen verbessert.

Tabelle 2.1

Zusammenstellung der Vergleichsgruppen

IHK	Vergleichsgemeinden
Duisburg	Essen, Dortmund
Hünxe	Altenberge, Bad Sassendorf, Hövelhof, Lotte, Rosendahl, Wassenberg, Weeze, Weilerswist
Moers	Neuss, Recklinghausen
Neukirchen-Vluyn	Bünde, Erkrath, Geilenkirchen, Gevelsberg, Hamminkeln, Heiligenhaus, Kamp-Lintfort, Lohmar, Löhne, Mechernich, Meckenheim, Mettmann, Monheim am Rhein, Nettetal, Sprockhövel, Sundern, Tönisvorst, Übach-Palenberg, Werl, Wermelskirchen, Wülfrath
Rheinberg	Bergkamen, Bornheim, Delbrück, Hückelhoven, Kevelaer, Leichlingen (Rhld.), Rösrath, Xanten
Schermbek	Kranenburg, Langerwehe, Lippetal, Nörvenich, Raesfeld, Rommerskirchen, Velen, Wachtberg, Welper
Voerde	Bedburg, Elsdorf, Haltern am See, Königswinter, Lage, Oer-Erkenschwick, Petershagen, Selm

Eigene Darstellung.

Anhand dieser Kriterien findet man für Nordrhein-Westfalen 45 Typen von Gemeinden, denen die sieben Städte und Gemeinden des Niederrheins, die hier näher untersucht werden sollen, zugeordnet werden (*Tabelle 2.1*).

2.2 Das Indikatorsystem

Die Erarbeitung der finanzpolitischen Profile der Kommunen erfolgt anhand sozioökonomischer und finanzwirtschaftlicher Indikatoren. In seinem sozioökonomischen Teil fußt das Profil auf Angaben zur wirtschaftlichen und demografischen Entwicklung. Der finanzwirtschaftliche Teil umfasst Indikatoren der allgemeinen Haushaltssituation, der Hebesatzpolitik, der Finanzkraft, Leistungs- und Produktivitätskennziffern sowie Indikatoren der Verschuldungssituation (*Tabelle 2.2*).

Die Analyse deckt den Zeitraum von 2005 bis zum aktuellen Rand ab und bezieht auch einzelne Kennziffern des Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF) für den Finanzplanungszeitraum bis 2018 ein. In den Untersuchungszeitraum fällt mithin der Übergang von der kameralistischen Buchführung zur Doppik. Die damit verbundenen Änderungen gehen weit über das rein Statistisch-Konzeptionelle hinaus. Die Doppik ermittelt periodengerecht den Ressourcenverbrauch (Ressourcenverbrauchskonzept), während die Kameralistik allein auf die Kassenwirksamkeit der Ein- und Ausgaben abstellte (Geldverbrauchskonzept). Die Doppik erfordert mithin die Verwendung anderer finanz- und haushaltswirtschaftlicher Indikatoren als sie zu Zeiten der Kameralistik gebräuchlich waren, zumal im Zuge mit dem Übergang zur Doppik auch der Haushaltsausgleich neu definiert wurde. Um dennoch eine Vergleichbarkeit zwischen der Zeit der Kameralistik und der der Doppik herzustellen und einen Querschnittsvergleich zu ermöglichen, wird hier bei den Ausgaben (z.B. bei den Personalausgaben) auf die Daten der vierteljährlichen Kassenergebnisse abgestellt (vgl. Abschnitt 2.3).

Tabelle 2.2
Erläuterung ausgewählter Kennziffern

Kennziffer	Erläuterung
Wirtschaftliche Entwicklung	
Primäreinkommen	Von Privaten Haushalten im Inland erzielte Einkommen aus Arbeit, Selbstständigkeit und Betriebsüberschüssen
Verfügbares Einkommen	Einkommen nach geleisteten und empfangenen Transfers
Dauerarbeitslosigkeit	Anteil der Langzeitarbeitslosen an den Arbeitslosen
Allgemeine Haushaltssituation	
Aufwandsdeckungsgrad Fehlbetrags-/Überschussquote	$(\text{Ordentliche Erträge} / \text{Ordentliche Aufwendungen}) * 100$ $\text{Jahresergebnis} * 100 / (\text{Ausgleichsrücklage} + \text{Allgemeine Rücklage})$
Haushaltsausgleich (NKF)	<ol style="list-style-type: none"> 1. echt ausgeglichener Haushalt 2. fiktiv ausgeglichener Haushalt (Rückgriff auf Ausgleichsrücklage) 3. genehmigte Verringerung der Allgemeinen Rücklage 4. genehmigtes Haushaltssicherungskonzept, keine drohende Überschuldung 5. genehmigtes Haushaltssicherungskonzept mit drohender Überschuldung 6. nicht genehmigtes Haushaltssicherungskonzept, keine drohende Überschuldung 7. nicht genehmigtes Haushaltssicherungskonzept mit drohender Überschuldung
Indikatoren der Finanzkraft	
Steuerkraft	Grundsteuer A und B + Gewerbesteuer (netto) + Gemeindeanteil Einkommensteuer + Gemeindeanteil Umsatzsteuer
Finanzkraft	Steuerkraft + Schlüsselzuweisungen
Leistungs- und Produktivitätskennziffern	
Primärausgaben	<i>Kameralistik:</i> Bruttoausgaben des Verwaltungshaushalts abzüglich Zinsausgaben <i>Doppik:</i>
Sozialtransferaufwendungen	Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit abzüglich Zinsausgaben Alle sozialen Leistungen, die natürlichen Personen in Form individueller Bar- oder Sachhilfen gewährt werden (einschließlich aufgabenbezogene Leistungsbeteiligungen)
Personalintensität	Beschäftigte (Vollzeitäquivalente) je 1 000 Einwohner
Verschuldungssituation	
Schulden der Kernverwaltung	Investitionskredite der Kernverwaltung (fundierte Schulden) Kredite zur Liquiditätssicherung (Kassenkredite)
Schulden der Sonderrechnungen	Kassen- und Investitionskredite der Eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen und Anstalten des öffentlichen Rechts

Eigene Darstellung.

In der vertieften Analyse einzelner Kommunen im Bereich der Niederrheinischen IHK werden deren wirtschaftliche, demografische und finanzwirtschaftliche Indikatoren mit den Kennziffern der jeweiligen Vergleichsgruppe verglichen. Mit Ausnahme von Duisburg und Moers ist der Maßstab jeweils der Median der betreffenden Werte der Vergleichsgruppe. Dieser wird hier dem arithmetischen Mittel vorgezogen, weil er weniger anfällig ist für Ausreißer in den Daten. Dies ist insofern von besonderer Bedeutung, weil es sich oft um kleine Vergleichsgruppen handelt. Die Vergleichsgruppen mit Duisburg und Moers umfassen sogar nur jeweils drei Gemeinden, so dass die Indikatoren der Städte direkt denen der zum Vergleich herangezogenen Kommunen gegenüber gestellt werden.

Tabelle 2.3

Datenquellen für die Konstruktion der Kennziffern

Kennziffergruppe	Datenquelle
Wirtschaftliche Entwicklung	Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen (VGR) der Länder (IT.NRW) Regionaldatenbank (Statistische Ämter des Bundes und der Länder)
Allgemeine Haushaltssituation	Auswertung der kommunalen Haushaltspläne, Haushaltssicherungskonzepte/-sanierungspläne
Hebesatzpolitik, Finanzkraft	Landesdatenbank IT.NRW (Steuerhaushalt) Ministerium für Inneres und Kommunales NRW (Schlüsselzuweisungen)
Leistungs- und Produktivitätskennziffern	Landesdatenbank IT.NRW (Vierteljährliche Kassenergebnisse, Finanzrechnungsergebnisse) Haushaltsansätze Sonderauswertung IT.NRW (Personalbestände in Kernverwaltung und Sonderrechnungen)
Verschuldungssituation	Veröffentlichungen des IT.NRW (Pressemitteilungen)

Eigene Darstellung.

Ob bei diesen Vergleichen hohe, das heißt über dem Median liegende Indikatorwerte oder eher niedrige erstrebenswert sind, muss im Einzelfall entschieden werden. So können überdurchschnittliche Steuereinnahmen je Einwohner positiv bewertet werden, während überdurchschnittliche Personalausgaben je Einwohner auf Probleme hinweisen können. Allerdings müssen die Indikatoren auch im Kontext interpretiert werden. So sollten gleich hohe Personalausgaben unterschiedlich bewertet werden, z.B. mit Blick auf das Ausmaß, in dem kommunale Aufgaben und Personal auf eigenbetriebsähnliche Einrichtungen oder Anstalten öffentlichen Rechts ausgelagert wurden. Insofern darf aus den Vergleichen auch kein Ranking der einzelnen Gemeinden abgeleitet werden, vielmehr gilt es im Einzelfall zu prüfen, warum es zu Abweichungen von der Vergleichsgruppe kommt.

2.3 Datenbasis

Die finanzwirtschaftliche Analyse stützt sich vorwiegend auf Angaben amtlicher Quellen, u.a. Information und Technik Nordrhein-Westfalen (IT.NRW), nordrhein-westfälische Landesregierung, insbesondere des Ministeriums für Inneres und Kommunales, nordrhein-westfälischer Landtag sowie auf Veröffentlichungen der kommunalen Spitzenverbände (*Tabelle 2.3*). Für die sozioökonomische Analyse wird auf Daten der IT.NRW sowie des Statistischen Bundesamtes zurückgegriffen. Daneben werden die Ergebnisse der Steuerschätzung (Arbeitskreis Steuerschätzung, Kommunale Spitzenverbände) und Angaben des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung sowie der Bundesanstalt für Arbeit verwendet. Die Angaben zur Finanzplanung der Kommunen wurden i.d.R. den jeweiligen Haushaltsplänen für das Jahr 2015, in einigen Fällen auch für 2016 entnommen².

² Die Datenanalyse wurde zu einem Zeitpunkt abgeschlossen, zu dem nur für einen kleinen Teil der Gemeinden Haushaltsentwürfe für das Jahr 2016 zur Verfügung standen.

Tabelle 2.4

Auswirkungen des Zensus von 2011 auf die amtliche Bevölkerungszahl

2011; Abweichung in % der aus den Melderegistern abgeleiteten Bevölkerungszahl

Gemeinde	Korrigierte Bevölkerungszahl
Duisburg	- 0,1
Kreis Kleve	- 2,2
Bedburg-Hau	- 4,7
Emmerich am Rhein, Stadt	1,1
Geldern, Stadt	- 2,2
Goch, Stadt	- 4,0
Issum	- 0,2
Kalkar, Stadt	- 0,6
Kerken	- 1,2
Kvelaer, Stadt	- 3,0
Kleve, Stadt	- 4,0
Kranenburg	1,9
Rees, Stadt	- 3,1
Rheurdt	- 0,8
Straelen, Stadt	- 0,4
Uedem	0,1
Wachtendonk	- 1,1
Weeze	- 6,3
Kreis Wesel	- 1,6
Alpen	0,1
Dinslaken, Stadt	- 2,1
Hamminkeln, Stadt	- 4,6
Hünxe	- 0,4
Kamp-Lintfort, Stadt	- 2,7
Moers, Stadt	- 1,2
Neukirchen-Vluyn, Stadt	- 2,0
Rheinberg, Stadt	- 2,1
Schermbeck	- 2,2
Sonsbeck	0,1
Voerde (Niederrhein), Stadt	- 0,7
Wesel, Stadt	- 0,7
Xanten, Stadt	- 1,3

Angaben des IT.NRW(2014).

Bei der Interpretation der Kennziffern treten zwei Probleme auf. Erstens liegen seit Einführung der Doppik Angaben sowohl aus der Finanzrechnung als auch der Ergebnisrechnung vor. Letzterer wäre an sich der Vorzug zu geben, weil sie den periodengerechten Aufwand der Kommunen abbildet. Gleichwohl werden hier für einzelne Kennziffern (Personal-, Zins- und Investitionsausgaben) die vierteljährlichen Kassenergebnisse genutzt, die von den Angaben der Finanzrechnung und der Haushaltspläne abweichen können. Dies hat vier Gründe: (i) lässt sich anders die Vergleichbarkeit mit dem Jahr 2005 nicht herstellen, in dem der Haushalt noch nach kameralistischen Grundsätzen geführt wurde. Zudem werden (ii) die Investitionsausgaben nur als Auszahlungen erfasst und nicht als Aufwand in der Ergebnisrechnung. Hinzu kommt (iii), dass die Kassenstatistik aktueller ist, während die Finanzrechnungsergebnisse derzeit nur bis 2013 vorliegen. Schließlich (iv) sind die Finanzrechnungsergebnisse für die Jahre 2010 und 2011 noch stark fehlerbehaftet. So weist IT.NRW darauf hin, dass die Daten im Jahre 2010 für 41 Gemeinden und Gemeindeverbände vorläufig sind und für weitere 29 geschätzt wurden.

Zweitens werden an vielen Stellen dieser Studie Pro-Kopf-Größen verwendet. Hieraus resultiert das Problem, dass der Zensus 2011 erhebliche Revisionen der Bevölkerungsangaben mit sich brachte. Die im Zensus festgestellten Einwohnerzahlen wichen teilweise erheblich von denen aus den kommunalen Melderegistern ab (*Tabelle 2.4*). Für Nordrhein-Westfalen insgesamt weist der

Zensus 2011 eine um 1,7% geringere Einwohnerzahl aus als die Melderegister; für den Niederrhein ermittelte der Zensus eine um 2% geringere Einwohnerzahl. Die Zensus-Ergebnisse liegen erst ab 2011 vor, während die Fortschreibung des Bevölkerungsstandes auf Basis der Volkszählung von 1987 mit dem Jahre 2013 eingestellt wurde. Insofern lassen sich keine Pro-Kopf-Größen für den gesamten Untersuchungszeitraum berechnen, die sich auf einer nach einheitlicher Methodik ermittelten Bevölkerungszahl stützen. Dies kann zu Verzerrungen im interkommunalen Vergleich führen. Auf einen intertemporalen Vergleich mittels Veränderungsraten wird deshalb verzichtet.

3. Aufbau der Studie

Im Folgenden wird zunächst ein Überblick über sozioökonomische (Abschnitt 4) und finanzwirtschaftliche Entwicklungen und Rahmenbedingungen gegeben (Abschnitt 5), die die finanzpolitischen Handlungsspielräume der Kommunen am Niederrhein beeinflussen. Im Weiteren orientiert sich der Aufbau der Studie an der räumlichen Gliederung des Niederrheins: Es wird zunächst auf die kreisfreie Stadt Duisburg (Abschnitt 6), sodann auf die Kreise Kleve (Abschnitt 7) und Wesel (Abschnitt 8) eingegangen. In Abschnitt 9 finden sich dann einige Folgerungen aus der Untersuchung und Schlussbemerkungen.

Für die Kreise Kleve und Wesel werden jeweils allgemeine Tendenzen der kommunalen Finanzpolitik in der Region erörtert. Für Gemeinden des Kreises Wesel, die sich entweder in der Haushaltssicherung oder –sanierung befinden, werden zudem finanzpolitische Profile auf der Basis eines interkommunalen Vergleichs erstellt. Im Einzelnen werden die allgemeine Haushaltssituation, die finanzwirtschaftlichen Stärken und Schwächen sowie die Verschuldungssituation dargestellt und ggf. eine Analyse des Konsolidierungsbedarfs und der geplanten Konsolidierungsmaßnahmen vorgenommen.

4. Sozioökonomische Rahmenbedingungen für die kommunale Finanzpolitik in der Region Niederrhein

4.1 Regionale Wirtschaftskraft und Finanzlage

Die wirtschaftliche Dynamik Nordrhein-Westfalens ist im bundesweiten Vergleich schwach. Dies gilt insbesondere für die Zeit nach 2007, in der die Zunahme der Wirtschaftsleistung deutlich hinter der im übrigen Bundesgebiet zurückblieb.³ So lag das Bruttoinlandsprodukt Nordrhein-Westfalens 2014 nur knapp über dem des Jahres 2008 – also vor dem Einbruch durch die Wirtschafts- und Finanzkrise – erreichten Niveau, während es in Deutschland insgesamt den Wert von 2008 um fast 4% übertraf. Die Folge ist, dass die Wirtschaftskraft mittlerweile nicht mehr wie in der Vergangenheit über dem Bundesdurchschnitt liegt. Ursächlich für die Schwäche dürften strukturelle Probleme sein, denn der regionale Konjunkturzyklus folgt weitgehend dem bundesweiten. So fällt auf, dass das Land insbesondere beim Verarbeitenden Gewerbe und in der Bauwirtschaft an Boden verliert (Döhrn u.a. 2014: 20).

Der Niederrhein weist insgesamt gesehen eine größere wirtschaftliche Dynamik sowohl als Nordrhein-Westfalen als auch Deutschland insgesamt auf, wenngleich zu beachten ist, dass auf Kreisebene nur nominale Angaben vorliegen und mithin auch Preiseffekte eine Rolle spielen können (Tabelle 4.1). Duisburg weist dabei sowohl je Einwohner wie je Erwerbstätigen gerechnet eine über dem Landesdurchschnitt liegende Wirtschaftskraft auf. Letzteres reflektiert zum Teil die dort immer noch überdurchschnittliche Bedeutung des Produzierenden Gewerbes, in dem die Produktivität höher ist als im Dienstleistungssektor. Der Anteil des Produzierenden Gewerbes an der Bruttowertschöpfung lag 2012 in Duisburg mit 38,7% knapp 10%-Punkte über dem Wert von NRW. Hinzu kommt die hohe Kapitalintensität insbesondere der Stahlindustrie, die sich in einer hohen Wertschöpfung je Arbeitnehmer widerspiegelt. Die wirtschaftlichen und sozialen Probleme werden deutlicher, wenn man einen Blick auf die Arbeitsmarktdaten wirft (Tabelle 4.2). Die Beschäftigtendichte – definiert als sozialversicherungspflichtige Beschäftigung am Arbeitsort bezogen auf 1 000 Einwohner – hat zwar zugenommen, aber langsamer als im Landesdurchschnitt. Zugleich ist die SGB II-Quote aktuell noch immer doppelt so hoch wie im Landesdurchschnitt. Die Entgelte je Arbeitnehmer sind im landesweiten Vergleich noch immer hoch, der Vorsprung schmilzt indes merklich.

Eine Besonderheit gilt es für den Kreis Kleve zu beachten, dessen wirtschaftliche Entwicklung wegen statistischer Abgrenzungsprobleme verzerrt dargestellt wird. Das Finanzamt Kleve ist zuständig u.a. für die Umsatzsteuerzahlung niederländischer Unternehmen in Deutschland. Da die Umsatzsteuerstatistik eine wesentliche Grundlage der Berechnung der regionalen Wertschöpfung ist, wurde diese in der Vergangenheit tendenziell zu hoch ausgewiesen. So lag die Wertschöpfung je Erwerbstätigen im Dienstleistungssektor stets und in zunehmendem Maße über dem Durchschnitt NRWs. Ab 2009 wird die Wertschöpfung um diesen Sondereffekt bereinigt, mit der Konsequenz, dass die Statistik an dieser Stelle einen Sprung aufweist. Allem Anschein nach betrifft die Bereinigung vor allem die Wertschöpfung im Bereich „Handel, Verkehr, Gastgewerbe“, die 2009 nur noch gut die Hälfte des Wertes von 2008 erreicht. Betrachtet man hilfsweise die Bruttowertschöpfung ohne den besonders betroffenen Handelssektor, liegt deren

³ *Kreisergebnisse liegen im Rahmen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen der Länder derzeit nur in der Abgrenzung der Revision 2011 vor und sind mit den aktuellen Angaben für das deutsche Bruttoinlandsprodukt nur beschränkt vergleichbar.*

Tabelle 4.1

Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Produktivität, der Wirtschaftskraft und des verfügbaren Einkommens

2001 bis 2012; jahresdurchschnittliche Veränderungsrate in %

Stadt/Kreis	BIP ¹ je Einwohner (Wirtschaftskraft)			BIP ¹ je Erwerbstätigen (Produktivität)		
	Jahresdurchschnittliche Veränderungsrate					
	2007/2000	2012/2007	2012/2000	2007/2000	2012/2007	2012/2000
Duisburg	3,8	2,2	3,1	3,2	1,5	2,5
Kreis Kleve	2,7	-0,3	1,5	2,7	-1,3	1,0
Bereinigt ²				2,7	1,8	2,3
Kreis Wesel	2,4	4,0	3,1	1,9	3,0	2,4
Niederrhein	3,1	2,2	2,7	2,7	1,3	2,1
Nordrhein-Westfalen	2,5	1,8	2,2	2,3	0,9	1,7
Deutschland	2,5	2,0	2,3	2,3	1,0	1,8
Niveau, NRW = 100						
	2000	2007	2012	2000	2007	2012
Duisburg	94,8	103,5	105,2	104,8	111,2	114,9
Kreis Kleve	81,9	83,3	75,0	93,7	96,1	86,2
Bereinigt ²				87,9	87,3	94,8
Kreis Wesel	67,8	67,7	75,3	86,5	83,9	93,2
Niederrhein	81,9	85,4	86,7	96,0	98,2	100,4
Deutschland	99,0	98,7	100,4	97,5	97,0	98,8

Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (Regionaldatenbank: Code 426-71-48). –¹BIP in jeweiligen Preisen. –²Ohne den Sektor „Handel, Verkehr, Gastgewerbe“.

Zuwachs deutlich über dem in Nordrhein-Westfalen insgesamt. Auf eine vergleichsweise günstige gesamtwirtschaftliche Entwicklung weist auch hin, dass die SGBII-Arbeitslosenquote spürbar zurückgegangen ist und mit aktuell 4,2% signifikant unter dem Landesdurchschnitt (5,8%) liegt. Die Beschäftigtendichte und die Entgelte je Arbeitnehmer haben sich dagegen weniger dynamisch entwickelt als im Landesdurchschnitt.

Der Kreis Wesel hat sich seit 2000 wirtschaftlich besser entwickelt als der Landesdurchschnitt, wenn auch ausgehend von einem niedrigen Niveau. Die Beschäftigtendichte hat sich leicht erhöht, die SGBII-Arbeitslosenquote ist stark rückläufig und liegt unter dem Landesniveau. Die Entwicklung der Arbeitnehmerentgelte konnte dagegen mit der Landesentwicklung nicht mithalten.

Die Typisierung der Gemeinden nach ihrer Entwicklungsdynamik bestätigt das skizzierte Bild (Schaubild 4.1). Knapp drei Viertel der Bevölkerung am Niederrhein lebt in schrumpfenden Gemeinden, landesweit gilt dies für etwas weniger als die Hälfte. Der Bevölkerungsanteil in (stark)

Tabelle 4.2

Ausgewählte Arbeitsmarktdaten

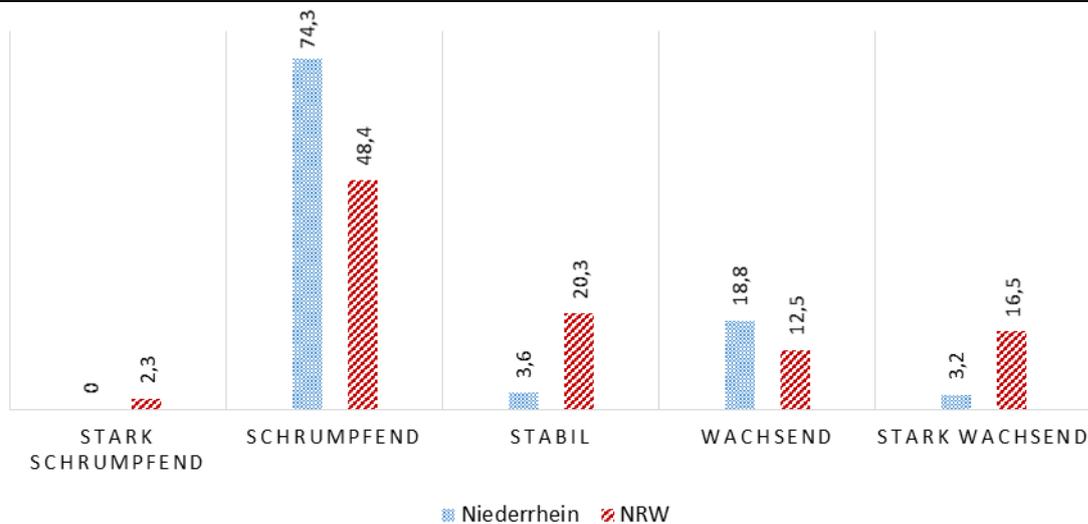
	Beschäftigtendichte			Arbeitnehmerentgelt			SGBII-Quote	
	2005	2010	2014	2000	2007	2012	Oktober 2006	Oktober 2015
	Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte je 1 000 Einwohner			in € je Arbeitnehmer			Arbeitslosenquote	
Duisburg	299	316	336	35 697	35 709	40 629	18,6	11,0
Kreis Kleve	288	253	292	28 936	29 416	32 357	7,0	4,2
Kreis Wesel	235	246	276	30 833	30 762	34 196	10,3	5,4
Nordrhein-Westfalen	308	326	356	32 723	34 109	38 156	6,2	5,8

Eigene Berechnungen nach Angaben des IT.NRW und der Bundesagentur für Arbeit.

Schaubild 4.1

Vergleich der kommunalen Entwicklungstypen

2012; Bevölkerungsanteile der Entwicklungstypen



Eigene Berechnungen nach Angaben des BBSR.

wachsenden Gemeinden ist mit 22% deutlich geringer als im Landesdurchschnitt (29%). Dabei ist die Region zweigeteilt: Als Problemfälle erweisen sich Duisburg und Teile des Kreises Wesel, in letzterem leben über drei Viertel der Bevölkerung in den sog. schrumpfenden Gemeinden. Im Kreis Kleve entfallen dagegen knapp 58% der Bevölkerung auf nach der BBSR-Klassifikation (stark) wachsende Gemeinden. Dies liegt deutlich über dem Landesdurchschnitt und weist auf eine erhebliche Verbesserung der sozioökonomischen Rahmenbedingungen hin.

Diese Zweiteilung mit Blick auf die sozioökonomischen Rahmenbedingungen spiegelt sich auch im Haushaltsstatus der Gemeinden wider (*Tabelle 4.3*). Es sind vor allem Gemeinden des Kreises Kleve, die ihre Haushalte originär oder zumindest durch den Rückgriff auf die Ausgleichsrücklage 2014 ausgleichen konnten. Hier musste allein die Gemeinde Goch die Allgemeine Rücklage in Anspruch nehmen. Im Kreis Wesel können dagegen nur fünf von dreizehn Gemeinden ihren Haushalt originär oder zumindest fiktiv ausgleichen. Außerdem befinden sich sechs Gemeinden in der Haushaltssicherung oder Haushaltssanierung.

Prekäre Haushaltsslage und schwierige sozioökonomische Rahmenbedingungen gehen indes nicht notwendigerweise Hand in Hand. Vielmehr weisen Gemeinden desselben Entwicklungstyps durchaus einen unterschiedlichen Haushaltsstatus auf. Dies zeigt sich insbesondere im Falle der schrumpfenden Gemeinden, weniger ausgeprägt auch bei den wachsenden Gemeinden. Es bedarf einer tiefergehenden Analyse, um die Ursachen für solche Unterschiede zu finden.

4.2 Der demografische Wandel

Der Zensus 2011 und die mit ihm verbundene Korrektur der Einwohnerzahlen haben für viele Gemeinden zu einem „administrativen“ Bevölkerungsverlust geführt. Angesichts der Bedeutung der Einwohnerzahl für die Bestimmung der Zuwendungen im kommunalen Finanzausgleich überrascht es nicht, dass 72 nordrhein-westfälische Gemeinden wegen methodischer Mängel gegen den Zensus geklagt haben; darunter mit Bedburg-Hau, Geldern, Goch, Kevelaer, Kleve,

Tabelle 4.3

Kommunaler Haushaltsstatus und sozioökonomische Rahmenbedingungen

Stand 31.12.2014

Haushalts- status Entwick- lungstyp	Ausge- glichener Haushalt	Fiktiv ausge- glichener Haushalt	Gen. Verringerung d. Allg. Rück- lage	HSK ¹	HSP ²	HSK ¹	HSP ²
				genehmigt		Nicht genehmigt	
Stark wachsend	Weeze	Sonsbeck, Wachtendonk	-	Hünxe	-	-	-
Wachsend	-	Alpen, Bedburg- Hau, Em- merich, Kevelaer, Kleve, Kranenburg, Rheurdt, Uedem, Xanten	Kalkar	Rheinberg, Schermbeck	-	-	-
Stabil	-	Kerken	Goch	-	-	-	-
Schrumpfend	-	Geldern, Hamminkeln, Rees, Straelen, Wesel	Dinslaken, Issum, Kamp-Lintfort	Neukir- chen-Vluyn, Voerde	Duisburg, Moers	-	-
Stark schrumpfend	-	-	-	-	-	-	-

Eigene Darstellung nach Angaben des Ministeriums für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen und der BBSR. ¹Haushaltssicherungskonzept. ²Haushaltssanierungsplan (Stärkungspakt).

Schermbeck und Weeze sieben Gemeinden am Niederrhein, in denen die Korrekturen besonders groß sind (Tabelle 2.4)⁴. Im kommunalen Finanzausgleich wirkt sich der „administrative Einwohnerverlust“ wegen des demografischen Faktors in Verbindung mit der Verwendung der Bevölkerungsfortschreibung auf der Basis der Volkszählung 1987 für das Jahr 2012 jedoch zeitlich verzögert aus.

Nach der Bevölkerungsvorausberechnung und der Gemeindemodellrechnung von IT.NRW dürfte die Bevölkerung am Niederrhein in den Jahren 2015 bis 2030 nur geringfügig schrumpfen, sie altert aber schneller als im Landesdurchschnitt (Tabelle 4.4). Die regionale Wirtschaft muss sich damit auf ein – merklich rascher als in NRW insgesamt – sinkendes Erwerbspersonenpotenzial einstellen. Dem entsprechend übersteigt die Alterslastquote im Jahr 2030 den Landesdurchschnitt beträchtlich. Betrachtet man die Teilräume, so sind hiervon insbesondere Gemeinden des Kreises Wesel betroffen. Die Stadt Duisburg verliert in geringerem Umfang als der Kreis Wesel Einwohner. Der Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials ist aber ebenfalls größer als im Landesdurchschnitt. Der Kreis Kleve schneidet bezüglich des Erwerbspersonenpotenzials besser ab, die Zahl der Senioren nimmt aber rascher zu als in den anderen Teilräumen des Niederrheins und Nordrhein-Westfalen insgesamt. Einschränkend muss allerdings gesagt werden, dass in diesen Projektionen die aktuell hohe Flüchtlingsmigration noch nicht berücksichtigt ist.

⁴ Fünf der ursprünglich 72 Gemeinden haben inzwischen ihre Klagen zurückgezogen, darunter auch Xanten.

Tabelle 4.4
Demografischer Wandel am Niederrhein
 Bevölkerung im Jahr 2030 nach Altersgruppen

	Ins- gesamt	Kinder/ Jugendli- che ¹	Darunter		Jugendlast- quotient ⁴		Alterslast- quotient ⁵		
			Erwerbs- fähige ²	Senioren ³	2014	2030	2014	2030	
				2014=100		In % der Erwerbsfähigen			
Duisburg	98	95	95	108	29,9	30,0	30,2	34,3	
Kreis Kleve	104	95	97	140	29,4	28,8	27,6	39,8	
Bedburg-Hau	104	86	100	146	28,7	24,8	26,0	38,0	
Emmerich	108	98	105	129	29,3	27,2	29,4	35,9	
Geldern	100	98	86	157	27,9	31,6	26,4	47,9	
Goch	103	95	96	141	30,0	29,9	26,5	39,0	
Issum	98	96	82	151	27,3	32,1	31,0	57,3	
Kalkar	98	97	90	131	32,6	27,2	26,9	39,2	
Kerken	94	87	85	134	29,2	30,0	29,9	47,2	
Kvelaer	104	97	98	133	32,0	31,7	28,2	38,4	
Kleve	106	107	102	118	28,4	29,6	29,4	33,8	
Kranenburg	117	75	116	172	28,5	18,4	25,1	37,3	
Rees	94	82	85	136	30,5	29,2	29,4	46,9	
Rheurdt	112	97	99	178	27,5	27,0	26,7	48,2	
Straelen	111	89	106	165	29,1	24,4	23,9	37,2	
Uedem	92	91	82	133	29,6	32,8	26,4	42,7	
Wachtendonk	106	89	92	178	28,7	27,6	26,0	50,1	
Weeze	129	100	135	142	31,5	23,3	24,7	26,0	
Kreis Wesel	96	88	88	131	27,0	27,0	31,1	46,2	
Alpen	91	78	84	128	27,5	25,6	29,3	44,8	
Dinslaken	99	93	89	137	25,5	26,5	30,6	47,0	
Hamminkeln	103	83	96	152	30,0	26,1	28,7	45,3	
Hünxe	97	86	85	139	24,9	25,2	35,6	58,5	
Kamp-Lintfort	92	84	87	117	27,3	26,3	30,5	41,0	
Moers	96	94	87	125	25,9	27,9	31,9	46,1	
Neukirchen-Vluyn	95	91	87	123	27,3	28,8	32,9	46,6	
Rheinberg	97	84	90	138	28,4	26,4	28,2	43,1	
Schermbeck	102	87	89	156	28,0	27,3	31,6	55,1	
Sonsbeck	99	80	95	139	28,4	23,9	26,5	38,8	
Voerde	93	83	84	129	27,0	26,8	31,7	48,8	
Wesel	96	90	88	128	28,4	29,2	32,0	46,6	
Xanten	100	76	96	138	27,7	21,9	31,6	45,3	
Niederrhein	99	93	93	124	28,7	28,6	29,9	39,8	
Nordrhein-Westfalen	101	94	96	123	30,0	29,5	29,4	37,6	

Eigene Berechnungen nach Angaben der Bevölkerungsvorausberechnung und der Gemeindemodellrechnung 2014 bis 2040/60 (Basisvariante) des IT.NRW (Landesdatenbank Code 12421-03iz bzw. 12422-02iz). – ¹bis unter 20 Jahre. – ²20 bis unter 67 Jahre. – ³67 Jahre und älter. – ⁴Unter 20jährige in % der Erwerbsfähigen. – ⁵Senioren in % der Erwerbsfähigen.

Der demografische Wandel schlägt sich in den kommunalen Haushalten nieder⁵. Eine relativ zum Land schrumpfende Einwohnerzahl führt zu Verlusten im kommunalen Finanzausgleich, wengleich das Gemeindefinanzierungsgesetz die finanzwirtschaftliche Anpassung durch den sog. demografischen Faktor erleichtert. Zugleich schmälern eine rückläufige Einwohnerzahl und ein schrumpfendes Erwerbspotenzial die kommunale Finanzierungsbasis (z.B. Gemeindeanteil an der Einkommensteuer, Erträge aus Leistungsentgelten). Diesbezügliche Verluste sind insbesondere für den Kreis Wesel zu erwarten.

⁵ Die folgende Analyse stützt sich auf die sog. Basisvariante der Bevölkerungsvorausberechnung, die sowohl Geburts- und Sterbefälle wie Wanderungen berücksichtigt. Zu Einzelheiten vgl. IT.NRW.

Außerdem verändert der demografische Wandel Niveau und Struktur der Nachfrage nach kommunalen Leistungen. Dies geht einher mit Belastungen des kommunalen Haushaltes an der einen und Entlastungen an anderer Stelle, aber auch mit Anpassungskosten und mit steigenden Produktionskosten (*diseconomies of scale*). Entlastungen versprach man sich bislang von einer „demografischen Rendite“ aufgrund der sinkenden Zahl von Kindern und Jugendlichen (*Tabelle 4.4*). Die aktuellste regionalisierte Prognose der Schülerzahlen aus dem Jahre 2010 ging davon aus, dass diese in den Kreisen Kleve und Wesel bis 2019 um jeweils ein Fünftel, in Duisburg etwa um ein Achtel zurückgehen wird (*Schaubild 4.2*)⁶. Daraus würden für sich genommen Minderausgaben im Bereich der Schulen und Jugendeinrichtungen resultieren. Allerdings dürften diese nicht realisiert werden, sowohl auf Grund landespolitischer Entscheidungen und auch wegen der absehbaren Folgen der Flüchtlingsbewegung.

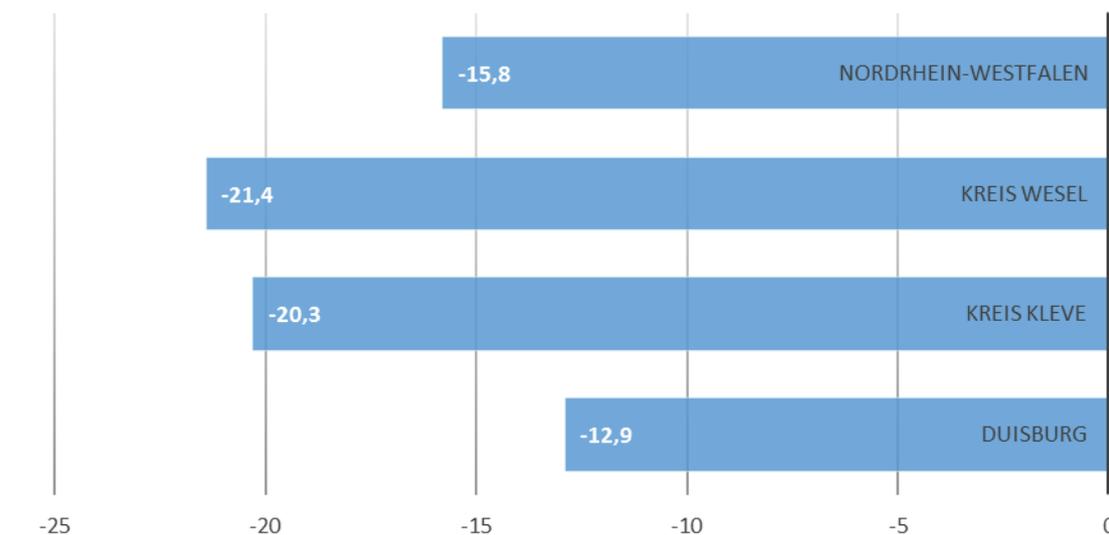
Erhebliche Zusatzkosten verursachen der von der Politik geforderte Ausbau der Ganztagsbetreuung in Kindertagesstätten und Schulen, der Ausbau des Betreuungsangebots an sich, sowie die Umsetzung der Inklusion. Allein der Ausbau der Ganztagsbetreuung wird nach einer Prognos-Studie (2012: 130f.) bis zum Jahre 2026 voraussichtlich einen Kostenzuwachs nach sich ziehen, dem keine ausreichenden Steuermehreinnahmen und Minderausgaben (z.B. beim SGB II) gegenüberstehen. Der Studie zufolge beläuft sich das Verhältnis von fiskalischen Mehreinnahmen und kommunalen Nettoausgaben für den Ausbau auf 1:5 bis 1:10. Hinzu kommt, dass die Schulgebäude und deren Ausstattung einen erheblichen Instandhaltungsrückstand aufweisen.

Außerdem dürften die Projektionen der Schülerzahlen durch die erhöhte Flüchtlingsmigration inzwischen überholt sein. So sind für die Zukunft nicht nur höhere Schülerzahlen zu erwarten als

Schaubild 4.2

Prognose der Schülerzahlen

Voraussichtliche Entwicklung im Zeitraum 2009 bis 2019 in %



Schülerprognose von IT.NRW aus dem Jahr 2010

⁶ Eine Aktualisierung der Prognose war für das Jahr 2015 vorgesehen, wird aber vorläufig mit dem Hinweis auf strukturelle Umbrüche im Schulsystem nicht erstellt.

bisher prognostiziert, sondern es ist auch mit einem erheblichen zusätzlichen Integrationsaufwand (für die Kommunen z.B. Bedarf an zusätzlichen Räumlichkeiten) zu rechnen. In diesem Zusammenhang ist auch ein Anstieg der Ausgaben für die Jugendhilfe wahrscheinlich, da zunehmend Minderjährige ohne Angehörige in die Bundesrepublik kommen. Insgesamt ist daher wohl nicht mit einer demografisch bedingten Entlastung der kommunalen Haushalte im Bereich der Schulen und Jugendeinrichtungen zu rechnen.

Die Alterung der Bevölkerung lässt andererseits erwarten, dass die kommunalen Aufwendungen für die Hilfe zur Pflege der über 65-Jährigen steigen werden. Für eine Projektion der Aufwendungen kann auf ein Altersstrukturprofil der kommunalen Ausgaben zurückgegriffen werden, da die Ausgaben für die Hilfe zur Pflege auf Grund der rechtlichen Rahmenbedingungen recht genau der Gruppe der über 65-Jährigen zuzuordnen sind⁷. Danach steigen die Ausgaben allein aufgrund der Alterung um 1,4% pro Jahr bis 2030, wobei ab 2020 mit einer höheren Dynamik zu rechnen ist (Tabelle 4.5). Insgesamt entspricht der Zuwachs in etwa dem Landestrend. Überdurchschnittlich betroffen ist aber der Kreis Kleve: Hier steigen die Ausgaben um 2,1% pro Jahr. Bei alledem handelt es sich um reine Altersstruktureffekte. Kostensteigerungen, Änderungen der Pflegestruktur (ambulant vor stationär) oder Veränderungen der Pflegewahrscheinlichkeiten sowie die Frage der Altersarmut sind noch nicht berücksichtigt und können zu weiteren Belastungen der öffentlichen Haushalte führen.

Tabelle 4.5

Einfluss der Alterung auf die Aufwendungen für die Hilfe zur Pflege im Alter¹

2013 bis 2030; in 1 000 € in Preisen von 2013

	Ist	Projektion		Jahresdurchschnittliche Veränderungsraten in %		
	2013	2020	2030	2020/2013	2030/2020	2030/2013
Duisburg	29 245	29 347	32 603	0,1	1,1	0,6
Kreis Kleve	10 120	12 880	18 671	1,7	2,4	2,1
Kreis Wesel	15 995	17 565	21 492	1,3	2,0	1,8
Niederrhein	55 360	59 792	72 766	1,1	1,7	1,4
NRW	739 289	784 264	934 992	0,8	1,8	1,4

Eigene Berechnungen nach Angaben des IT.NRW (Code: 22111-06ir). -¹Fortschreibung der Aufwendungen für die Hilfe zur Pflege auf der Grundlage eines Altersstrukturprofils der Inanspruchnahme kommunaler Leistungen (Basisjahr 2013).

⁷ Diese Vorgehensweise wird häufig im Rahmen der Aufstellung von Generationenbilanzen bzw. von Nachhaltigkeitsanalysen öffentlicher Haushalte angewendet, sowie bei der Untersuchung der finanzwirtschaftlichen Auswirkungen des demografischen Wandels auf öffentliche Haushalte.

5. Finanzwirtschaftliche Rahmenbedingungen

Die finanzwirtschaftlichen Rahmenbedingungen, unter denen Kommunen wirtschaften, sind in vielfältiger Weise einem Wandel unterworfen. Es würde den Rahmen dieser Studie sprengen, auf alle Änderungen der vergangenen Jahre einzugehen. Im Folgenden werden deshalb Schwerpunkte gesetzt: die sozialen Leistungen der Kommunalhaushalte und die Hilfen des Bundes und des Landes Nordrhein-Westfalen für finanzschwache Kommunen. Außerdem wird auf die aktuellen Zinsrisiken der kommunalen Verschuldung und die finanzwirtschaftlichen Konsequenzen der Bildung von Pensionsrückstellungen eingegangen.

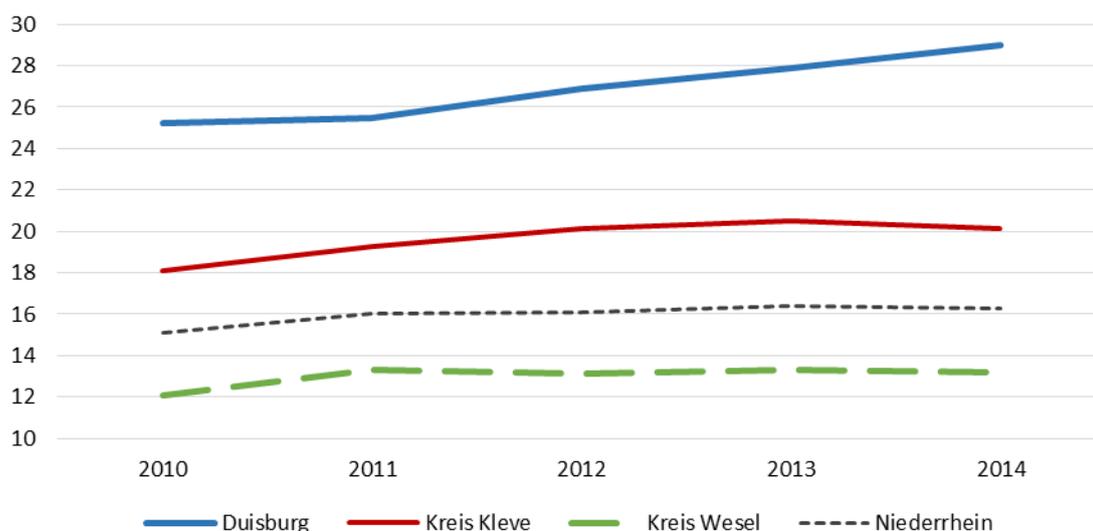
5.1 Kommunale Sozialleistungen

5.1.1 Umfang und Struktur kommunaler Sozialleistungen

Als eine wesentliche Ursache kommunaler Haushaltsprobleme wird die kräftige Zunahme der Ausgaben für Sozialleistungen angesehen. Deren Umfang wird u.a. im Sozialgesetzbuch (SGB II, Sozialhilfe nach SGB XII), im Jugendhilfegesetz und im Asylbewerberleistungsgesetz festgelegt. Die Gesetzgebungskompetenz hierfür liegt weitgehend beim Bund, teilweise auch bei den Ländern. Die Gemeinden müssen aber die Leistungen erbringen, verwalten und weitgehend selbst finanzieren. Angesichts des bundesweiten Anstiegs des Anteils der Sozialausgaben an den kommunalen Bruttoausgaben von 27% im Jahr 2002 auf 39% im Jahr 2012 (Rechnungsergebnisse), wird die Forderung lauter, die Kommunen weitestgehend von den Transferleistungen zu entlasten. Dafür spricht, dass der zahlen sollte, der über die Gesetze entscheidet. Dagegen spricht allerdings, dass bei einer vollen Kostenübernahme Steuerungspotenziale der Kommunen ungeutzt blieben, weil Anreize verloren gingen, sparsam zu wirtschaften.

Schaubild 5.1

Sozialtransferleistungen¹ als zentrales Produkt der kommunalen Haushalte
2010 bis 2014; in % der Auszahlungen² insgesamt



Eigene Berechnung nach Angaben des IT.NRW (Landesdatenbank: Code 51517-28i). ⁻¹Sozialtransferleistungen inkl. Leistungsbeteiligungen. ⁻²Auszahlungen insgesamt abzüglich Auszahlungen aus Investitions- und Finanzierungstätigkeit. Zur Vermeidung von Doppelzählungen wurden die Gesamtauszahlungen der Kreisverwaltung und der kreisangehörigen Gemeinden um die Umlagen bereinigt.

Tabelle 5.1

Struktur der kommunalen Sozialleistungen (ohne Verwaltungskosten)

2014; Anteile der Hilfsarten an den gesamten Auszahlungen

	NRW	Duisburg	Kreis Kleve ¹	Kreis Wesel ¹
Sozialleistungen i.e.S.	58,2	48,1	57,0	37,9
SGB XII	32,0	18,4	13,2	14,0
SGB II	26,2	29,7	43,8	23,9
Jugendhilfe	33,8	43,8	38,1	51,9
Kindertageseinrichtungen	18,4	19,7	17,4	27,2
Asylbewerberleistungsgesetz	1,6	1,2	1,9	2,7
Nachrichtlich:				
Kommunale Sozialleistungen in Mill. €	24 229,8	565,5	312,4	396,3

Eigene Berechnungen nach Angaben der Landesdatenbank des IT.NRW. ⁻¹Kreisverwaltungen und kreisangehörige Gemeinden.

Die Zahlungen der niederrheinischen Gemeinden und Gemeindeverbände für Sozialtransfers sind von 2010 bis 2014 um jahresdurchschnittlich 4,2% gestiegen, während die gesamten Auszahlungen nur um 2,5% zunahm. Der Anteil dieser Transferleistungen an den Etats erhöhte sich damit von 15,1% im Jahr 2010 auf 16,3% im Jahr 2014 (Schaubild 5.1). Für diesen Anstieg ist insbesondere die Stadt Duisburg verantwortlich, wo der Anteil der Sozialtransferleistungen um 3,8%-Punkte auf 29% anstieg. In den Kreisen Kleve und Wesel hingegen war der Anteil zuletzt sogar leicht rückläufig. Der Umfang der Sozialtransfers wird geprägt vom Sozialgesetzbuch und der Jugendhilfe. In Duisburg und dem Kreis Kleve (Kreisverwaltung einschließlich kreisangehörige Gemeinden) entfällt der überwiegende Teil der kommunalen Sozialleistungen auf Leistungen der Sozialhilfe (SGB XII) und die Grundsicherungsleistungen (SGB II). Im Kreis Wesel hingegen kommt der Jugendhilfe die größte Bedeutung zu (Tabelle 5.1).

Der Anteil der Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz war zumindest im Jahr 2014 noch gering, und er war in den Kreisen deutlich höher als in Duisburg. Allerdings hatten sich bereits im Jahr 2014 die Bruttoausgaben nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (ohne Verwaltungskosten) in Nordrhein-Westfalen insgesamt um mehr als die Hälfte von 354,2 Mill. € (2013) auf 553,3 Mill. € erhöht. Am Niederrhein war der Zuwachs etwas geringer (2013: 20,2 Mill. €, 2014 28,3 Mill. €). In den Jahren 2015 und 2016 dürften die Leistungen aufgrund des dramatischen Anstiegs der Flüchtlingsmigration beträchtlich zunehmen (Döhrn et al. 2015). Dabei dürften neben den Transfers weitere Kosten auf die Kommunen zukommen, z.B. für Kindertagesstätten, Schulen oder die Schaffung von Wohnraum.

5.1.2 Entlastungen bei Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch

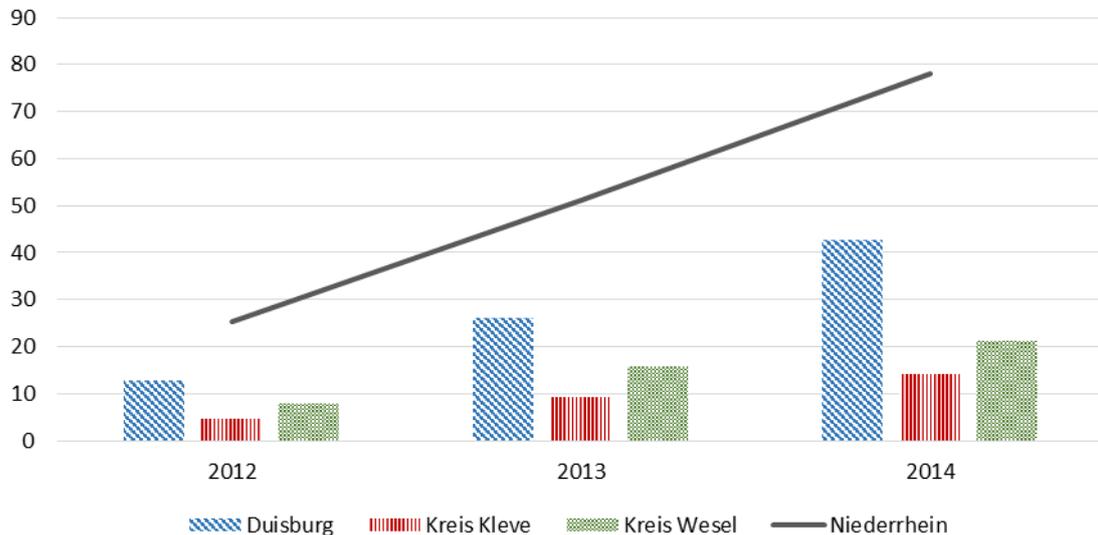
Den skizzierten Bruttobelastungen stehen Erstattungen durch Dritte und Beteiligungen von Bund und Land gegenüber. Diese sind in den vergangenen Jahren gestiegen, weil der Bund einen höheren Anteil der Leistungen übernommen hat mit dem Ziel, die Kommunen grundlegend zu entlasten. Zum einen hat er die Kosten für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung stufenweise übernommen. Er erstattete zunächst im Jahr 2012 45% der Kosten, im Jahr 2013 sodann 75% und schließlich ab 2014 100% der Netto-Geldleistungen (Schaubild 5.2). Dies bedeutet für 2014 eine Entlastung der Kommunalhaushalte am Niederrhein um insgesamt knapp 80 Mill. €, wovon gut die Hälfte (42,7 Mill. €) auf Duisburg entfällt.

Zum anderen plant der Bund, die Gemeinden und Gemeindeverbände mit dem sog. Bundesteilhabegesetz ab 2018 um insgesamt 5 Mrd. € zu entlasten. Dieses Gesetz soll die Eingliederungs-

Schaubild 5.2

Entlastungswirkung der Übernahme der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung durch den Bund

2012 bis 2014; Minderausgaben in Mill. €



Nach Angaben des Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen und Auswertung der Haushaltspläne der Stadt Duisburg sowie der Kreise Kleve und Wesel.

hilfen für Behinderte aus dem Fürsorgesystem herausnehmen. Im Vorgriff hierauf stellt der Bund den Gemeinden für die Jahre 2015 und 2016 jeweils eine Milliarde Euro und im Jahr 2017 2,5 Mrd. € (sog. Übergangsmilliarde) zur Verfügung. Es ist allerdings strittig, ob die geplante Entlastung der Kommunen inhaltlich mit dem Teilhabegesetz verknüpft werden sollte. Die Behindertenverbände in der Arbeitsgruppe sahen dies als notwendig an. Die Kommunalvertreter lehnten dies hingegen ab, weil keine „zielgenaue“ Entlastung der Kommunen möglich sei.

Tabelle 5.2 macht offenkundig, dass der Zusammenhang zwischen Eingliederungshilfen und Verteilung der Übergangsmilliarde, wenn überhaupt vorhanden, dann nur lose ist. Dies hängt mit

Tabelle 5.2

Eingliederungshilfe und Übergangsmilliarde des Bundes

2015 bis 2017

	Eingliederungshilfe für behinderte Menschen ¹			Übergangsmilliarde ²				
	2015	2016	2017	2015	2016	2017		
	in Mill. €	In € je EW	in Mill. €	in Mill. €	in € je EW	in Mill. €	in Mill. €	
Duisburg	7,3	15	10,0	10,5	8,7	18	8,7	20,5
Kreis Kleve	2,4	8	2,5	2,5	2,9	10	2,9	7,5
Kreis Wesel	5,4	12	5,6	5,8	5,0	11	5,0	12,2
Niederrhein	15,1	12	18,1	18,8	16,6	13	16,6	40,2

Eigene Darstellung nach Angaben der Gemeinden und Gemeindeverbände sowie des Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen. ⁻¹Ansätze des jeweiligen Haushaltsplans. ⁻²Landtag Nordrhein-Westfalen 2015.

dem Weg zusammen, auf dem die Entlastung gewährt wird. Zum Teil wird die Übergangsmilli- arde durch eine Erhöhung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer, zum Teil durch eine Betei- ligung des Bundes an den Kosten der Unterkunft nach SGB II gewährt⁸. Die kreisfreien Städte profitieren von beidem, die Kreise von der erhöhten Kostenbeteiligung und die kreisangehörigen Gemeinden vom erhöhten Gemeindeanteil. Insgesamt werden die kommunalen Haushalte am Niederrhein in diesem und im kommenden Jahr um rund 16 Mill. € entlastet, 2017 steigt die Ent- lastung auf rund 40. Mill. €. Obwohl zurzeit der Entwurf des Bundesteilhabegesetzes erst erar- beitet wird und der Zeitpunkt des Inkrafttretens noch unklar ist, hat das Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen den Kommunen erlaubt, 50% der erwarteten Erträge in ihren Haus- halten für die Jahre ab 2018 zu veranschlagen.

5.1.3 Leistungen für Asylbewerber und Flüchtlinge und deren Finanzierung

Wie bereits dargelegt, spielten die Leistungen für Asylbewerber im Jahr 2014 im Rahmen der Sozialbudgets noch eine untergeordnete Rolle. Im Laufe von 2015 dürften die Kosten aber be- trächtlich zugenommen haben, und sie dürften 2016 nochmals höher ausfallen. Im Föderalen System ist der Bund zuständig für die Durchführung des Asylverfahrens, während Länder und Kommunen zuständig für Unterbringung und Verpflegung, medizinische Versorgung und andere Leistungen sind. Geregelt sind die Leistungen im Asylbewerberleistungsgesetz, einem Bundesge- setz, das den Ländern allerdings Gestaltungsspielräume lässt. So wird zum einen die Art und Weise der Leistungsbereitstellung, zum anderen die Verteilung der Finanzierungslasten länder- spezifisch geregelt.

Die Kommunen strecken die Kosten für alle Leistungen vor, an denen sich die Länder in unter- schiedlichem Maße beteiligen. Während etwa Bayern, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Saarland die anfallenden Kosten vollständig erstatten, gewähren andere nur Kostenpauschal- en. In Nordrhein-Westfalen ist diese vergleichsweise niedrig, und sie erfasst nicht einmal alle Gruppen von Asylbewerbern. Die Folge ist, dass nach Angaben des Städte- und Gemeindebundes seine Mitglieder in der Vergangenheit Kostendeckungsgrade zwischen 20 und 50% aufwiesen, die kreisfreien Städte sogar von lediglich 10 bis 20% (Städte- und Gemeindebund 2014:5). Eine Auswertung aller Aus- und Einzahlungen beim Produkt „Leistungen für Asylbewerber“ kommt zu Kostendeckungsgraden in ähnlichen Größenordnungen (*Tabelle 5.3*): Der Stadt Duisburg wurden danach 2013 23,4% der entstandenen Kosten ersetzt, den kreisangehörigen Gemeinden im Kreis Kleve durchschnittlich 29,9% und denen im Kreis Wesel durchschnittlich 26,0%.

Die Zahl der Asylbewerber hat sich dramatisch erhöht. Die Zahl der Leistungsempfänger wird sich bis Ende des Jahres 2015 gegenüber dem Vorjahr vermutlich verdreifachen. Der Bund leistet deshalb noch im Jahr 2015 eine Soforthilfe an die Länder und Gemeinden in Höhe von 1 Mrd. €, wovon 216 Mill. € nach Nordrhein-Westfalen fließen. Diese Mittel sollen nach dem Willen des Landtags in vollem Umfange an die Gemeinden weitergegeben werden. Auf die niederrheini- schen Gemeinden entfielen danach 15,2 Mill. € (*Schaubild 5.3*)⁹. Des Weiteren zahlt der Bund ab 2016 eine monatliche Pro-Kopf-Pauschale in Höhe von 670 € für Asylbewerber im Anerkennungs- verfahren, wobei noch unklar ist, welcher Anteil davon an die Gemeinden fließt. Das Land passt zudem seine Zahlungen zeitnäher an die Entwicklung bei den Asylbewerbern an, so dass es 2015 zu einem einmaligen Vorzieheffekt kommt. In Zukunft werden dann die Pauschalzuweisungen schneller als bislang an den tatsächlichen Mittelbedarf der Kommunen angepasst.

⁸ Eine gemeindescharfe Abgrenzung der Bundeshilfen findet sich in *Tabelle A1 im Anhang*.

⁹ Für eine gemeindescharfe Darstellung der Hilfen vgl. *Tabelle A2 im Anhang*.

Tabelle 5.3

Kommunale Auszahlungen für Asylbewerber/Flüchtlinge

2013; in 1 000 €

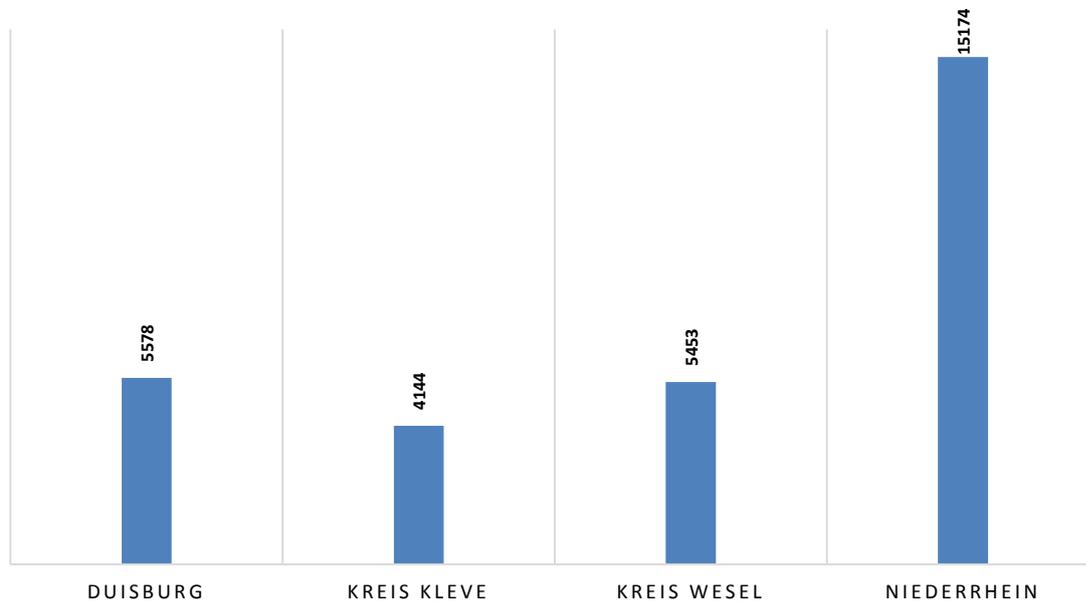
	Auszahlungen	darunter Sonstige soziale Leistungen	Einzahlungen	darunter Zuw. f. lfde. Zwecke v. Land	Kostener- stattungen: Land	Kosten- deckungs- grad
Duisburg	6 944	6 623	1 628		1 525	23,4
Kreis Kleve	5 901	5 162	1 767	139	1 371	29,9
Bedburg-Hau	188	158	70		67	37,2
Emmerich	373	359	147		132	39,4
Geldern	610	584	173		157	28,4
Goch	687	642	167	2	164	24,3
Issum	213	196	62		60	29,1
Kalkar	291	263	77		76	26,5
Kerken	170	159	69		64	40,6
Kevelaer	420	391	139	137		33,1
Kleve	1 381	1 013	426		223	30,8
Kranenburg	175	129	55		55	31,4
Rees	431	352	121		114	28,1
Rheurdt	176	166	34		34	19,3
Straelen	290	277	80		79	27,6
Uedem	200	196	44		43	22,0
Wachtendonk	116	106	43		43	37,1
Weeze	178	171	60		60	33,7
Kreis Wesel	10 549	8 627	2 738	922	811	26,0
Alpen	231	145	76	65		32,9
Dinslaken	2 287	1 861	509	^a	^a	22,3
Hamminkeln	406	252	164	149		40,4
Hünxe	291	268	75		75	25,8
Kamp-Lintfort	416	369	176		168	42,3
Moers	3 076	2 913	520	437		16,9
Neukirchen-Vluyn	419	389	137		121	32,7
Rheinberg	449	366	158		144	35,2
Schermbbeck	295	267	63		62	21,4
Sonsbeck	134	130	^b			0,0
Voerde	1 203	528	150		138	12,5
Wesel	1 058	904	279	271		26,4
Xanten	285	235	103		103	36,1
Niederrhein	23 394	20 412	6 133	1 061	3 707	26,3

Eigene Berechnungen nach Angaben der Landesdatenbank des IT.NRW (Code: 71717-04i; 71717-14i). –^aMöglicherweise als Ersatz sozialer Leistungen außerhalb von Einrichtungen verbucht (328 Tsd. €). –^bkleiner 500€.

5.2 Inklusion als neue kommunale Aufgabe

Ein Konfliktfeld bezüglich der Kostenträgerschaft hat sich inzwischen im Bereich der Inklusion aufgetan, also der Integration von Kindern mit sonderpädagogischem Förderungsbedarf in den Unterricht der allgemeinen Schulen. Die Kommunen verlangen mit dem Verweis auf das Konnexitätsprinzip für den damit verbundenen Investitions- und Sachaufwand eine Kompensation vom Land. Nach langen Verhandlungen konnte aber noch immer keine Lösung gefunden werden, die alle Gemeinden akzeptieren.

Schaubild 5.3
Bundeshilfen für die Kommunen am Niederrhein für die Kosten von Asylbewerbern und Flüchtlingen
 2015; in 1 000 €



Nach Angaben des Landtags Nordrhein-Westfalen.

Eine Studie im Auftrag der kommunalen Spitzenverbände beziffert die laufenden Kosten der Inklusion für die Grundschulen am Beispiel des Kreises Borken auf 3,9 Mill. € p.a. Hinzu kommen Investitionskosten bis zum Schuljahr 2019/2020 von mindestens 3 Mill. €. Je nach Konzept (Klassenfrequenzen, unterstellter Bedarf an zusätzlichen Betreuungsräumen) könnten die Investitionskosten bis auf rund 33 Mill. € steigen (Städtetag Nordrhein-Westfalen; Landkreistag Nordrhein-Westfalen; Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen 2013: 157). Nach Verhandlungen mit den kommunalen Spitzenverbänden versucht das Land, die zusätzlichen Kosten zu kompensieren. Das Schulministerium geht gestützt durch eine Studie davon aus, dass die Kompensation durch das Land hinreichend sei (Schwartz, Klemm, Kemper 2015: 13f.). Die Ergebnisse dieser Studie werden aber von einer Reihe von Gemeinden als nicht valide angesehen. So haben 52 Gemeinden Verfassungsklage eingereicht, darunter sechs Gemeinden am Niederrhein. Diese Gemeinden zeigen anhand tatsächlicher und geplanter Ausgaben, dass die Landesmittel nicht ausreichen (Tabelle 5.4).

5.3 Investitions- und Konsolidierungshilfen

Bei Bund und Ländern hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass viele Kommunen nicht mehr in der Lage sind, ihre Haushaltsprobleme aus eigener Kraft zu lösen. Der Bund beteiligt sich – wie dargestellt – mittlerweile verstärkt an den Soziallasten. Zudem hat er ein kommunales Investitionsprogramm für finanzschwache Kommunen aufgelegt. Die Länder haben Entschuldungsprogramme entwickelt, die mit jeweils unterschiedlichen Gewichtungen versuchen, die Kommunen in ihren Bemühungen zum Haushaltsausgleich und Abbau der Kassenkredite zu unterstützen. Das Land NRW gewährt im Sinne einer Hilfe zur Selbsthilfe Konsolidierungshilfen im Rahmen des sog. Stärkungspaktes, um eine kumulative Abwärtsspirale finanzschwacher Kommunen zu verhindern. Die Frage ist allerdings, ob diese Hilfen ausreichen, und ob sie die richtigen Anreize setzen.

Tabelle 5.4

Kommunale Aufwendungen klagender Gemeinden am Niederrhein für die Inklusion und die Kompensation durch das Land

2013 bis 2015; in €

	Kommunale Aufwendungen			Kompensation ¹	
	2013	2014	2015	2015 in €	2015 in % der Aufwendungen
Geldern					
Sachkosten ²	1 950	77 019	85 500	62 842	73,5
Personalkosten ³	155 663	240 491	237 485	9 939	4,2
Insgesamt	157 613	317 510	322 985	72 781	22,5
Kevelaer					
Sachkosten ²	421 500	54 000	242 000	31 000	12,8
Personalkosten ³	-	-	-	-	-
Insgesamt	421 500	54 000	242 000	31 000	12,8
Kleve					
Sachkosten ²	7 222	9 937	65 450	78 399	119,8
Personalkosten ³	380 000	416 000	402 000	13 213	3,3
Insgesamt	387 222	425 937	467 450	91 612	19,6
Moers					
Sachkosten ²	-	-	483 000	154 527	32,0
Personalkosten ³	-	-	1 148 000	26 950	2,3
Insgesamt	-	-	1 631 000	181 477	11,1
Voerde					
Sachkosten ²	8 090	115 690	36 606	49 047	134,0
Personalkosten ³	212 715	284 741	231 178	10 497	4,7
Insgesamt	220 805	400 431	267 784	59 544	22,2

Nach Angaben des Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen (2015). – ¹Pauschalen für inklusionsbedingte Sach- und Personalkosten – ²Inklusivbedingte Baumaßnahmen, Ausstattungen, Schülerfahrtkosten u.ä. – ³Inklusivbedingte Aufwendungen für nicht-lehrendes Personal.

5.3.1 Investitionshilfeprogramm des Bundes

Ein zentrales Problem insbesondere finanzschwacher Kommunen wird darin gesehen, dass steigende Sozialausgaben und Konsolidierungsbemühungen oft zu Lasten der Investitionstätigkeit gehen. Die Kreditanstalt für Wiederaufbau (2015: 19) beziffert die Investitionslücke bei den Kommunen auf aktuell 132 Mrd. €. Diese Investitionslücke ist verbunden mit zunehmenden regionalen Disparitäten und mit externen Effekten für die Gesamtwirtschaft. Um lokale oder regionale Abwärtsspiralen zu vermeiden, hat der Bund ein Sondervermögen „Kommunalinvestitionsförderungsfonds“ aufgelegt, mit einem Volumen von 3,5 Mrd. €. Die Gemeinden und Gemeindeverbände am Niederrhein erhalten daraus einmalig 115,4 Mill. € für ausgewählte Investitionsprojekte (Tabelle 5.5). Diese müssen nach dem 30. Juni 2015 begonnen und bis zum 31. Dezember 2018 vollständig abgenommen sein, und die Kommunen müssen eine Eigenbeteiligung von 10% aufbringen. Die Investitionshilfen entsprechen etwa einem Elftel der für den Förderzeitraum geplanten Investitionen.

Die Auswirkungen auf den Haushaltsausgleich hängen von den finanzpolitischen Entscheidungen vor Ort ab. Werden die Investitionshilfen vollständig für zusätzliche Investitionen genutzt, so würden allenfalls die Zinsaufwendungen für eine Kreditfinanzierung des erforderlichen kommunalen Eigenanteils das Finanzergebnis und insoweit das Jahresergebnis belasten. Da Sonderposten für die geförderten Investitionen gebildet werden müssten, wären die künftigen Abschreibungen durch deren Auflösung bis auf den kommunalen Eigenanteil gedeckt. Findet indes eine Substitution von bislang geplanten Investitionen durch geförderte statt, so könnten etwaige

Tabelle 5.5
Die Verteilung der Investitionshilfen des Bundes

Stadt/Gemeinde	Investitionshilfe		Haushaltsstatus ¹	Entwicklungstyp ²
	in 1 000 €	in € je Einwohner		
Duisburg	73 032	150	5	-1
Kreis Kleve	9 794	72		
Kreisverwaltung	5 561	18		
Bedburg-Hau	594	46	2	1
Emmerich	1 153	38	2	1
Geldern	1 151	35	2	-1
Goch	1 482	44	3	0
Issum	192	16	3	-1
Kalkar	508	37	3	1
Kerken	96	8	2	0
Kevelaer	931	33	2	1
Kleve	3 687	76	2	1
Kranenburg	442	43	2	1
Rees	1 198	56	2	-1
Rheurdt	116	17	2	1
Straelen	0	0	2	-1
Uedem	163	20	2	1
Wachtendonk	0	0	2	2
Weeze	266	26	1	2
Kreis Wesel	30 524	53		
Kreisverwaltung	6 646	14		
Alpen	0	0	2	1
Dinslaken	4 332	64	3	-1
Hamminkeln	466	17	2	-1
Hünxe	109	8	4	2
Kamp-Lintfort	3 323	89	3	-1
Moers	7 083	68	5	-1
Neukirchen-Vluyn	1 055	39	4	-1
Rheinberg	125	4	4	1
Schermbeck	507	38	4	1
Sonsbeck	129	15	2	2
Voerde	2 224	60	4	-1
Wesel	3 786	63	2	-1
Xanten	739	35	2	1
Niederrhein	113 350	117		

Eigene Berechnungen nach Angaben des Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen (2015b). ⁻¹Erläuterungen siehe Tabelle 2.2. –²1: schrumpfend; 0: stabil; 1: wachsend; 2: stark wachsend.

Kreditaufnahmen unterbleiben und damit über geringere Zinsausgaben das Finanzergebnis entlastet werden. Mit Blick auf die Abschreibungen käme es zukünftig zu Entlastungen, da diese aus den Sonderposten finanziert würden. Für Gemeinden mit prekärer Finanzlage wäre es also attraktiv, ohnehin geplante Investitionen durch das Hilfsprogramm zu finanzieren. Gemeinden mit besserer Finanzlage könnten zusätzliche Investitionen tätigen und damit ihren Vorsprung gegenüber finanzschwächeren Kommunen noch ausbauen.

Vor diesem Hintergrund ist die Verteilung der Mittel strittig. Kritiker bemängeln, dass sie nicht auf die Problemmunnen konzentriert werden. Das Land verteilt sie nämlich nach dem durchschnittlichen Anteil an den Schlüsselweisungen der Jahre 2011 bis 2015, der Bund orientiert dagegen seine Zuweisung an die Länder an den Kriterien Arbeitslosigkeit, Kassenkredite und Einwohner (Durchschnitt der Jahre 2011 bis 2013). Am Niederrhein kommen die Investitionshilfen

Tabelle 5.6

Konsolidierungshilfen des Stärkungspakts und kommunale Finanzierungsbeteiligung am Niederrhein

2014 und 2015; in 1 000 €

	Finanzierungsbeteiligung				Konsolidierungshilfen	
	Vorwegabzug GFG		Solidaritätsumlage		2014	2015
	2014	2015	2014	2015		
Duisburg	5 694	6 032	0	0	52 996	52 996
			0	0		
Kreis Kleve	1 651	1 784	4 043	1 946	0	0
Kreis Wesel	2 819	2 816	1 043	535	10 186 ^a	10 186 ^a
Niederrhein	10 164	10 632	5 087	2 481	63 182	63 182
Nordrhein-Westfalen	115 000	115 000	90 789	90 789	641 578	641 578

Eigene Berechnungen nach Angaben des Innenministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen (2014a, 2014b, 2015c).
^aStadt Moers, die freiwillig am Stärkungspakt teilnimmt.

vorwiegend Gemeinden mit prekärer Haushaltslage zu Gute. Sie erhalten knapp drei Viertel der Investitionshilfen. Engpass könnte allenfalls der Nachweis der erforderlichen Eigenbeteiligung von 10% an den Projekten sein. Das heißt aber auch, dass etwa ein Fünftel der Investitionshilfen an Gemeinden mit relativ guter oder allenfalls angespannter Finanzlage fließt.

5.3.2 Der Stärkungspakt

Weil viele Kommunen ihre Haushalte nicht aus eigener Kraft konsolidieren können, hat das Land Nordrhein-Westfalen den „Stärkungspakt Stadtfinanzen“ aufgelegt. Gegen die Auflage, den Haushaltsausgleich schrittweise zu erreichen, werden in dessen Rahmen (degressive) Konsolidierungshilfen gewährt. In der Region Niederrhein erhalten Duisburg (pflichtige Teilnahme) und Moers (freiwillige Teilnahme) solche Konsolidierungshilfen, die sich zurzeit auf knapp 53 bzw. 10 Mill. € jährlich belaufen (Tabelle 5.6). Die Haushalte müssen einschließlich Konsolidierungshilfen bis 2016 (pflichtige Teilnahme) bzw. 2018 (freiwillige Teilnahme) ausgeglichen sein. In den Folgejahren werden die Konsolidierungshilfen degressiv abgebaut, 2021 muss der Haushaltsausgleich ohne Konsolidierungshilfen gelingen.

Das Land war allerdings nicht bereit, die Konsolidierungshilfen allein zu finanzieren. Die Gemeinden werden deshalb an ihrer Finanzierung über die Kürzung der Verbundmasse des kommunalen Finanzausgleichs (sog. Vorwegabzug) oder die Solidaritätsumlage, die (nachhaltig) abundante Gemeinden betrifft, beteiligt. Die Gemeinden am Niederrhein mussten im Jahr 2014 insgesamt 15,3 Mill. € aufbringen; 2015 sind es nur noch 13,1 Mill. €. Ab 2016 erhöht sich allerdings der Vorwegabzug um weitere 70 Mill. €, so dass die Belastungen wieder steigen dürften (Tabelle 5.6). Während eine kommunale Beteiligung an der Finanzierung des Stärkungspaktes grundsätzlich überlegenswert ist, ist die Umsetzung aber ungenügend. Der Berechnungsmodus der Solidaritätsumlage führt dazu, dass deren Höhe für die Kommunen nur schwer kalkulierbar ist. Zahlen müssen zudem teilweise auch Gemeinden, die sich in einer prekären Finanzlage befinden. Dies ist am Niederrhein allerdings nicht der Fall.

5.4 Zinsrisiken im Umfeld niedriger Zinsen

In Reaktion auf die Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/09 haben die Notenbanken aller fortgeschrittenen Volkswirtschaften die Zinsen spürbar gesenkt. So senkte die Europäische Zentralbank ihren Leitzins (Hauptrefinanzierungssatz) von 4,25% vor der Krise auf 1,00% im Frühjahr 2009. Die Staatsschuldenkrise im Euro-Raum leitete – nach einem zwischenzeitlichen Zinsanstieg – eine

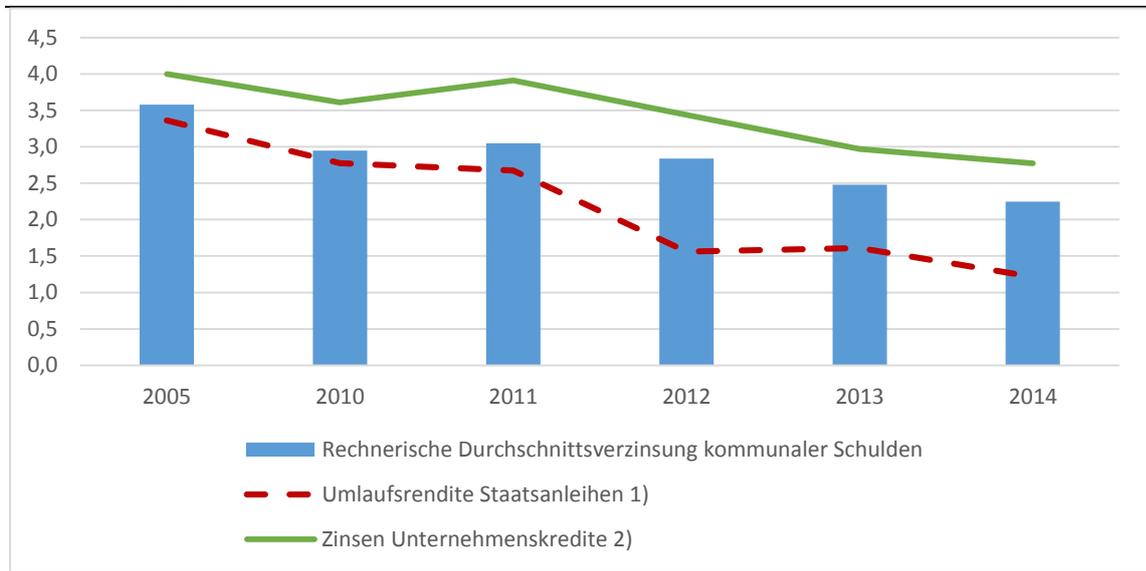
neue Runde von Zinssenkungen ein. Außerdem ergriff die EZB, um eine Deflation im Euro-Raum vorzubeugen, umfangreiche Maßnahmen der quantitativen Lockerung. Die Folge war, dass auch die Kapitalmarkt- und die Kreditzinsen kräftig sanken. Davon profitierte insbesondere der Staat: Die Durchschnittsverzinsung von deutschen Staatspapieren mit kurzer Laufzeit war zuletzt negativ. Erst ab einer Laufzeit von fünf Jahren wird eine Rendite erzielt, die zudem klein ist, z.B. 0,59% bei zehnjährigen Staatspapieren im November 2015.

Auch die Kommunen profitieren von den niedrigen Zinsen. So ist die rechnerische Durchschnittsverzinsung der Schulden nordrhein-westfälischer Kommunen¹⁰ von 3,36% im Jahr 2005 auf 2,95% im Jahr 2010 und danach weiter auf 2,25% im Jahr 2014 gesunken (Schaubild 5.4). Würden heute noch die gleichen Zinsen gelten wie im Jahr 2005, so müssten die Kommunen im Jahr 2014 in ihrer Gesamtheit 658 Mill. € mehr für Zinszahlungen aufbringen als sie tatsächlich zahlten.

Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, dass die rechnerische Durchschnittsverzinsung in den Jahren 2005 und 2010 nahezu exakt der Umlaufrendite deutscher Staatspapiere mit zehnjähriger Laufzeit entsprach. Dem Rückgang der Renditen der Bundesanleihen in den Jahren danach folgte die Durchschnittsverzinsung kommunaler Kredite nur teilweise, was insofern nahe liegt, als hier Kreditzinsen mit Renditen von Wertpapieren eines erstklassigen Schuldners verglichen werden. Annähernd parallel verlief die Verzinsung kommunaler Schulden zu den Zinsen von Unternehmenskrediten, wobei Kredite an Kommunen – gemessen am niedrigeren Zins – als weniger risikobehaftet eingestuft werden als Kredite an Unternehmen. Das KfW-Kommunalpanel

Schaubild 5.4

Rechnerische Durchschnittsverzinsung kommunaler Schulden und Zinsen auf Staatsanleihen sowie auf Unternehmenskredite
2005 bis 2014; in %



Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW und der deutschen Bundesbank. –¹Mit einer Restlaufzeit von neun bis zehn Jahren. –²Mit einer Laufzeit von eins bis fünf Jahren, Verzinsung der Kreditbestände.

¹⁰ Zinsausgaben laut Kassenstatistik in Relation zu den Bruttoschulden der Kernhaushalt (Kassenkredite plus Investitionskredite).

2015 kommt zu dem Ergebnis, dass sich zuletzt die Kreditbedingungen für den weit überwiegenden Teil der Kommunen verbessert haben oder unverändert geblieben sind. Dies gilt insbesondere für langfristige Kredite, aber auch für kurzfristige. Allerdings scheint sich nach den vorliegenden Befragungsergebnissen die Tendenz fortzusetzen, dass sich für größere Städte in Westdeutschland und Gemeinden mit einer anhaltend schwierigen Finanzlage die Kreditaufnahmebedingungen verschlechtern (KfW 2015: 17).

So wie die Kommunalhaushalte derzeit von den niedrigen Zinsen profitieren, besteht das Risiko, dass die Zinsaufwendungen wieder steigen, wenn die Niedrigzinsphase zu Ende geht. Für den gegenwärtigen Planungshorizont der Kommunen ist das aus möglichen Zinssteigerungen resultierende Haushaltsrisiko allerdings begrenzt. Zum einen haben die meisten Kommunen für den Verlauf des Planungszeitraums 2015 bis 2018 ohnehin steigende Zinsen unterstellt. Zum anderen hat die EZB inzwischen angekündigt, dass sie ihre Maßnahmen der quantitativen Lockerung auch über die ursprünglich angekündigte, im September 2016 endende Frist hinaus fortführen und so das Zinsniveau niedrig halten wird, so dass die Zinsen wohl später als bisher erwartet steigen.

Damit dürfte auch die Zinsbelastung der Kommunalhaushalte später steigen als bisher – aber wie dem auch sei: Aktuell ist der Beitrag des Schuldenabbaus zur Haushaltskonsolidierung gering. Es sollten aber mit Blick auf eine nachhaltige Haushaltskonsolidierung in mittlerer Frist Schulden abgebaut werden. Dies gilt insbesondere für Kassenkredite, da von ihnen wegen der im Allgemeinen kürzeren Laufzeiten ein höheres Zinsänderungsrisiko ausgeht.

5.5 Risiken aufgrund von Pensionsrückstellungen

Mit dem Übergang zur Doppik müssen die Kommunen Rückstellungen für künftig zu zahlende Pensionen bilden. Für die Bilanzierung der Pensionsrückstellungen gelten nach § 36 Abs. 1 GemHVO NRW folgende Grundsätze:

- Rückstellungen sind sowohl für bestehende Versorgungsansprüche als auch für die Anwartschaften der aktiven Beamtinnen und Beamten zu bilden;
- der Barwert der Pensionsverpflichtungen wird auf die einzelnen Dienstjahre verteilt (Teilwertverfahren)
- für die Ermittlung des Barwerts wird ein Rechnungszinsfuß von 5% zu Grunde gelegt;
- Grundlage für die Einzelbewertungen sind anerkannte Regeln der Versicherungsmathematik und entsprechende Richtwerttafeln (Heubeck-Richttafeln);
- einzubeziehen sind auch Rückstellungen für Beihilfeaufwendungen.

Vor dem Übergang zur Doppik wurde davon ausgegangen, dass die Pensionsrückstellungen den aktuellen Haushaltsausgleich gegenüber dem kameralistischen System nicht generell erschweren, weil sich die Zuführungen zu den Pensionsrückstellungen und die (kameralistischen) Versorgungsauszahlungen in etwa die Waage halten würden (Bauer, Maier 2004: 268). Nichtsdestotrotz belasten nunmehr eingegangene Pensionsverpflichtungen in erster Linie den aktuellen Haushaltsausgleich, während künftige Pensionsauszahlungen weitgehend aufwandsneutral durch die Auflösung der Rückstellungen erfolgen¹¹. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass die Rückstellungen nur die Höhe des Barwertes der Verbindlichkeit darstellen, nicht aber deren Finanzierung. Auch müssen mindestens 5% p.a. (Rechnungszinsfuß) auf die Rückstellungen erwirtschaftet

¹¹ *Nordrhein-Westfalen macht den Haushaltsausgleich allein an der Ergebnisrechnung fest. Es wird allerdings auch verlangt, dass die Kommune die Liquidität sicherstellen muss.*

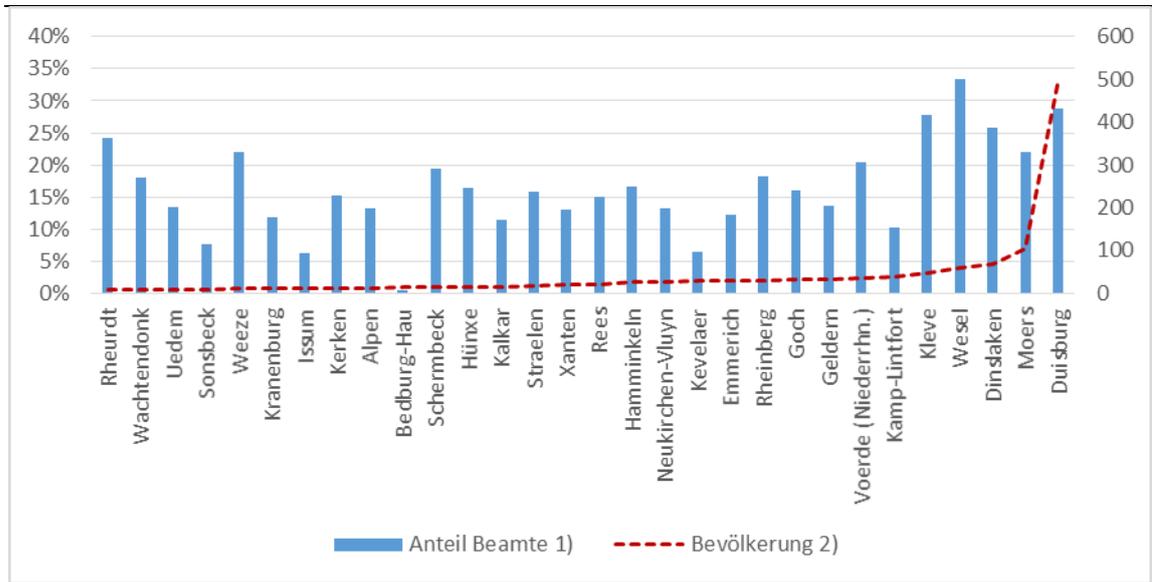
werden. Dies führt bei dem gegenwärtig niedrigen Zinsniveau zu zusätzlichen Problemen, die sich aber infolge des vorgegebenen Zinsfußes erst bei der Ausfinanzierung der Pensionslasten zeigen.

Zur Finanzierung der Pensionsverpflichtungen kann die Kommune analog dem Umlageverfahren vorgehen – die Pensionen werden aus den jeweiligen Einzahlungen finanziert –, sie kann auf das Kapitaldeckungsverfahren setzen oder auf eine Mischung beider Verfahren. Die Finanzierung aus den laufenden Erträgen können sich eigentlich nur Kommunen leisten, die finanzstark sind. Sie haben zudem die Möglichkeit, Deckungskapital aufzubauen. Bei Kommunen mit einer angespannten oder prekären Finanzlage könnte dies zukünftig zu einer erheblichen Einschränkung des finanzpolitischen Handlungsspielraums und Einschränkungen der kommunalen Leistungen führen. So wird davon ausgegangen, dass die Versorgungsaufwendungen der kreisfreien Städte und Gemeinden von 2009 bis 2038 in Abhängigkeit von der Dynamisierung der Leistungen um 57 (Dynamik: 0%) bis 175% (Dynamik: 2%) steigen werden (Backenecker, Elzer 2011: 8). Die Kommunen mit strukturellen Haushaltsproblemen stehen zudem vor dem Problem, dass sie kaum Mittel aufbringen können, um eine teilweise Ausfinanzierung (Bildung eines Kapitalstocks) der Rückstellungen leisten können. So müsste der Aufbau eines Kapitaldeckungsstocks aus überschüssiger Liquidität erfolgen, eine Kreditfinanzierung ist nicht zulässig. Hinzu kommt, dass ein erheblicher Teil der vorhandenen kommunalen Aktiva für die Aufgabenerfüllung benötigt wird (z.B. das Infrastrukturkapital) und damit nicht zur Deckung der Pensionsrückstellungen genutzt werden kann. Dies zeigt, dass eine nachhaltige kommunale Finanzpolitik sich nicht auf den Ergebnisausgleich beschränken darf, sondern auch die Liquiditätsentwicklung im Auge behalten muss.

Generell ist festzustellen, dass sich das Problem der Pensionsrückstellungen für die einzelnen Kommunen im Niederrhein in unterschiedlichem Maße stellt. Dies liegt an Unterschieden im Anteil von Beamten an den Beschäftigten der Gemeinden, zum anderen an ihrer finanzwirtschaftlichen Situation. Während in Wesel ein Drittel der kommunalen Beschäftigten (gemessen in Vollzeitäquivalenten) Beamtenstatus hatte, kommt Bedburg-Hau nahezu ohne beamtete Mitarbeiter aus (*Schaubild 5.5*). Generell ist ein gewisser Zusammenhang zwischen Gemeindegröße und Beamtenanteil festzustellen: Größere Kommunen weisen tendenziell einen höheren Beamtenanteil auf – sie nehmen im größeren Umfang auch hoheitliche Aufgaben wahr. Allerdings ist auch bei kleinen Gemeinden mit im Allgemeinen geringer Mitarbeiterzahl der Beamtenanteil recht hoch. So beträgt er in Rheurdt, der kleinsten Gemeinde am Niederrhein, fast 25%, allerdings bezogen auf lediglich 29 Mitarbeiter.

Die Personalstruktur schlägt sich erwartungsgemäß auch in der bilanziellen Bedeutung der Pensionsrückstellungen nieder. In Issum, der Gemeinde mit dem niedrigsten Anteil der Beamten am Personal, beliefen sich 2012 die Pensionsrückstellungen auf nur 4,9% der Bilanzsumme. In den Städten Wesel und Duisburg mit den höchsten Beamtenanteilen betragen dagegen die Anteile der Pensionsrückstellungen 15% (2012) bzw. 18,9% (2013).

Schaubild 5.5
Beamtenanteil und Gemeindegröße am Niederrhein
 2013; in % bzw. in 1 000



Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW. – ¹Anteil von Beamten an den Beschäftigten insgesamt, in Vollzeit-äquivalenten; linke Skala. – ²Bevölkerung am 30.6.2013 in 1000, rechte Skala.

5.6 Zusammenfassende Bewertung

Die Kommunen wurden in den letzten Jahren in erheblichem Umfang durch höhere Zuwendungen seitens des Bundes entlastet, und daran dürfte sich in den kommenden Jahren wenig ändern. Diese Entlastungen sind nämlich zum Teil dauerhafter Natur (z.B. Grundsicherung im Alter), oder sie stellen Übergangslösungen auf dem Weg zu einer umfassenderen Entlastung dar (Übergangsmilliarde). Lediglich ein Teil – die Investitionshilfen des Bundes für finanzschwache Gemeinden – hat temporären Charakter. Es bleibt abzuwarten, ob diese Entlastungen den finanzschwachen Gemeinden helfen, die Abwärtsspirale zu durchbrechen. Mit Blick auf den bundesstaatlichen Finanzausgleich fragt sich, in welchem Umfang eine Entlastung der Kommunen von Sozialausgaben angemessen und effizient ist.

Es bestehen aber auch Risiken. So profitieren gerade hoch verschuldete Kommunen von den gegenwärtig außerordentlich niedrigen Zinsen. Mit einer zu erwartenden Normalisierung des Zinsniveaus können zusätzliche Belastungen auf diese Kommunen zukommen, je nachdem, wie schnell die Zinsen wieder steigen. Dieses hängt nicht allein von der Geldpolitik der EZB ab, sondern auch vom internationalen Umfeld, insbesondere von der Politik in den USA, wo die Notenbank gerade die Zinswende eingeleitet hat. Die Wirkungen steigender Zinsen wären in den Gemeinden besonders gravierend, in denen die Einsparungen aufgrund gesunkener Zinsen den Konsolidierungsdruck minderten. Kommunen denken deshalb darüber nach, kurzfristige Liquiditätskredite in langfristige Verbindlichkeiten umzuwandeln, wie es das Innenministerium Nordrhein-Westfalens in begrenztem Maße erlaubt. Ob damit der erforderliche Abbau der Kassenkredite verschleppt wird, bleibt abzuwarten.

Ein weiteres Haushaltsrisiko stellt die implizite Verschuldung durch Pensionsrückstellungen dar. Sie belasten in erster Linie den aktuellen Haushaltsausgleich, während die künftigen Pensionsauszahlungen weitgehend aufwandsneutral durch die Auflösung der Rückstellungen erfolgen. Allerdings führt die Abdiskontierung zur Ermittlung des Barwertes der Pensionsverpflichtungen

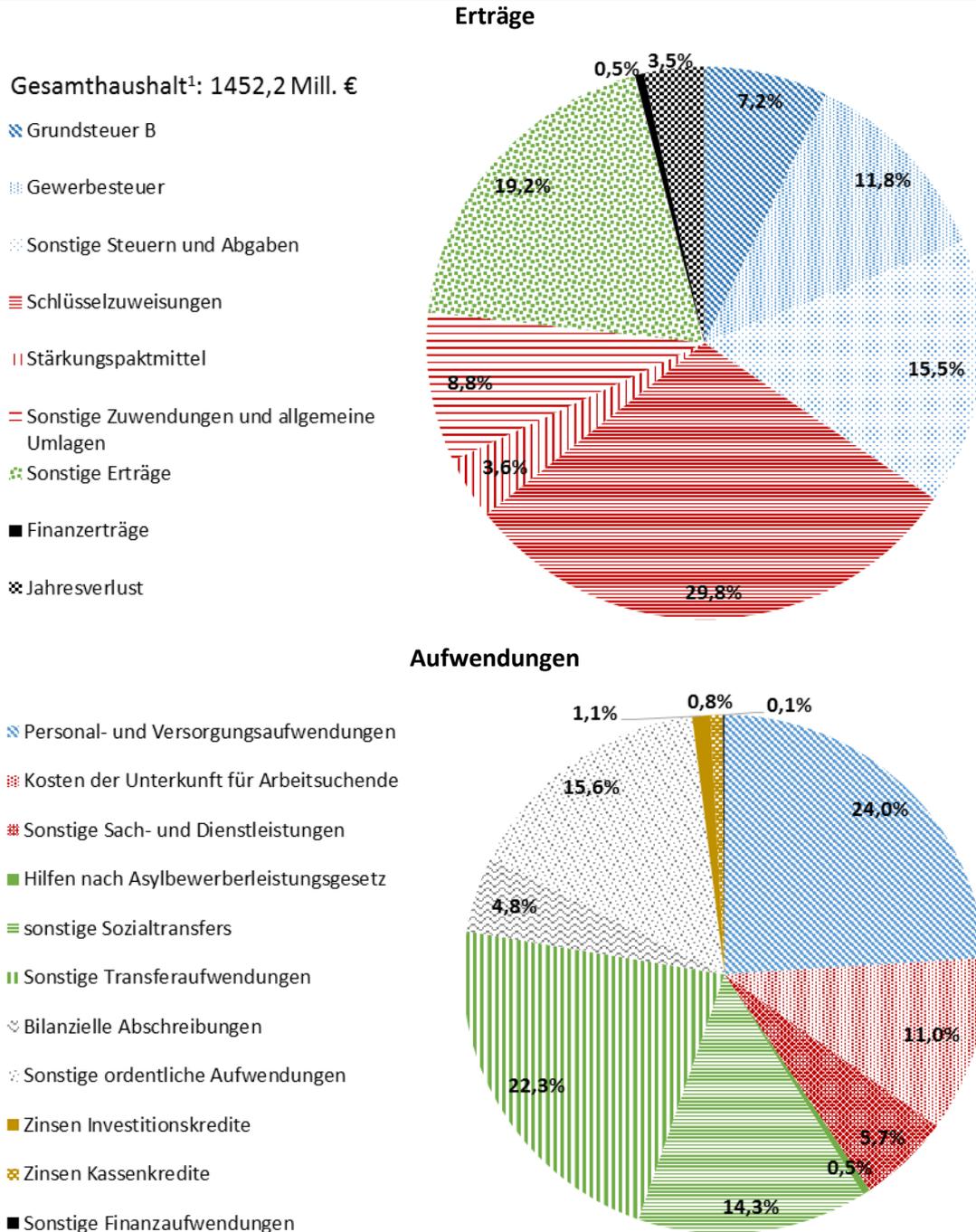
dazu, dass die Rückstellungen voraussichtlich nicht für eine aufwandsneutrale Deckung der künftigen Versorgungsaufwendungen ausreichen werden. Es ist zudem davon auszugehen, dass der größere Teil der zukünftigen Versorgungsaufwendungen im Umlageverfahren, d.h. aus den laufenden Erträgen/Einzahlungen finanziert werden muss. Dies könnte insbesondere bei Kommunen mit einer angespannten oder prekären Finanzlage zu Liquiditätsproblem und mithin zu Einschränkungen der kommunalen Leistungen führen. Dies zeigt, dass eine nachhaltige kommunale Finanzpolitik sich nicht nur auf den Ergebnisausgleich beschränken darf, sondern die Liquiditätsentwicklung im Auge behalten muss.

6. Finanzwirtschaftliche Situation der Stadt Duisburg

Bei einem Haushaltsvolumen von knapp 1,5 Mrd. € verzeichnete die Stadt Duisburg im Jahr 2013 einen Haushaltsfehlbetrag von 50 Mill. € (3,5% des Haushaltsvolumens) – trotz einer Konsolidierungshilfe von 53 Mill. €. Ohne diese wäre das Defizit mithin doppelt so groß gewesen (Schaubild 6.1).

Schaubild 6.1

Rechnungsergebnis der Stadt Duisburg 2013



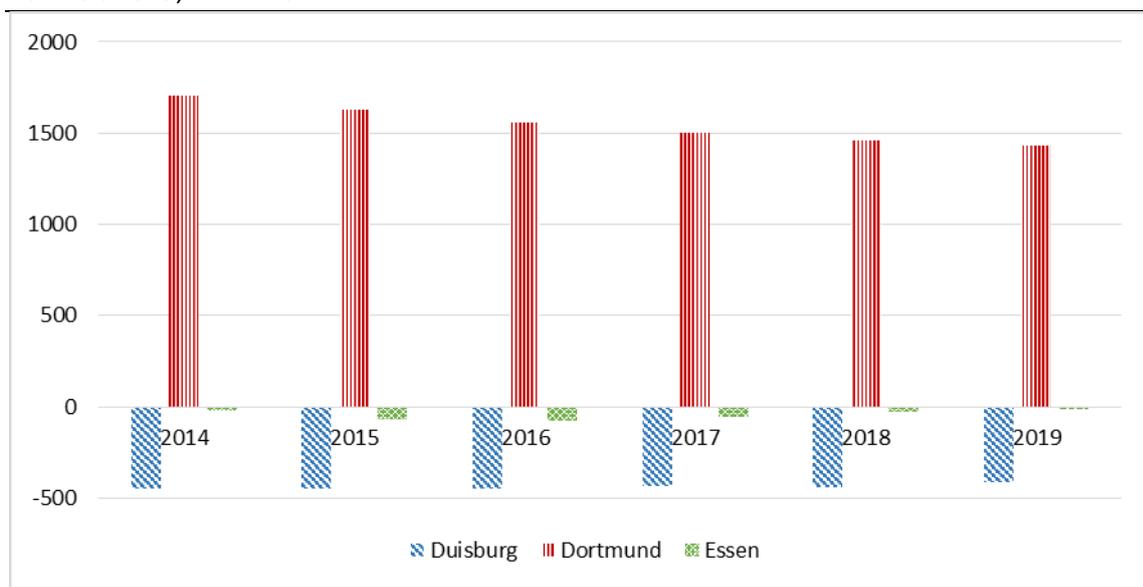
Eigene Berechnungen nach Angaben der Stadt Duisburg. – ¹Summe der ordentlichen Aufwendungen und der Finanzaufwendungen bzw. Summe der ordentlichen Erträge, der Finanzerträge und des Jahresverlusts.

6.1 Skizzierung des Konsolidierungsbedarfs

Nach der nordrhein-westfälischen Gemeindeordnung ist ein kommunaler Haushalt ausgeglichen, wenn die Gesamterträge zumindest die Gesamtaufwendungen decken. Der Stadt gelang dies seit Einführung der Doppik nicht. Dies hatte zur Folge, dass das Eigenkapital bereits 2010 aufgezehrt wurde, womit die Stadt seitdem überschuldet ist. Ein rechtswidriger Zustand, den die Stadt auch nicht in der vorgesehenen Zehn-Jahres-Frist wird beheben können. Das negative Eigenkapital erreicht im Jahr 2015 voraussichtlich mit 451 Mill. € seinen vorläufigen Höchstwert (Schaubild 6.2). Zum Vergleich: Dortmund verfügt noch über eine erhebliche Allgemeine Rücklage, die es zum Ausgleich der anhaltenden Jahresfehlbeträge einsetzen kann. Essen ist inzwischen zwar ebenfalls überschuldet, nicht zuletzt auf Grund von notwendigen erheblichen Wertberichtigungen (RWE-Beteiligung, Fremdwährungskredite). Der Konsolidierungsbedarf ist indes mit einem negativen Eigenkapital von 71 Mill. € 2015 deutlich geringer als in Duisburg und soll bis 2019 auf 14,9 Mill. € reduziert werden.

Für die Stadt Duisburg geht es damit längst nicht mehr um Substanzsicherung, sondern um die Kompensation eines bereits eingetretenen, erheblichen Substanzverlustes. Gesetzlich vorgegebenes Minimalziel ist ein positives Eigenkapital von mindestens 1 €. Auf Grund der Überschuldung nimmt Duisburg pflichtig am Stärkungspakt teil. Die Stadt erhält derzeit Konsolidierungshilfen, die ab 2017 degressiv abgebaut und 2020 letztmalig geleistet werden. Die Hilfen sind dabei an die Einhaltung bestimmter Konsolidierungsziele gebunden: Im Jahr 2016 soll der Haushalt unter Berücksichtigung der Konsolidierungshilfen (zurzeit 53 Mill. €) ausgeglichen sein, ab 2021 ohne Konsolidierungshilfen. Laut des Haushaltsplans 2015 und des Haushaltsentwurfs 2016 erreicht Duisburg das Zwischenziel 2016, allerdings halbiert sich der Überschuss im Vergleich zur Prognose für 2016 im Haushaltsplan 2015 (Tabelle 6.1). Auch für 2017 wird mit einem knapp um ein Viertel niedrigeren Überschuss gerechnet als noch im Vorjahr. Essen und Dortmund können dagegen ihre Jahresergebnisse gegenüber den bisherigen Planungen verbessern. Angesichts der erheblichen Korrekturen für die Jahre 2016 und 2017 ist zu fragen, ob der geplante Überschuss in Höhe von gerade einmal 0,2% der ordentlichen Aufwendungen ausreicht, um den Haushalts-

Schaubild 6.2
Entwicklung des Eigenkapitals in Duisburg und den Vergleichsgemeinden
 2014 bis 2019; in Mill. €



Eigene Darstellung nach Angaben der Haushaltsentwürfe 2016 der Städte Duisburg, Dortmund und Essen.

Tabelle 6.1

Die Entwicklung der Jahresergebnisse im interkommunalen Vergleich

2012 bis 2019; in 1 000 €¹

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Duisburg								
HH-Plan 2014	-60 646	-81 188	-25 984	-5 173	-7 421	-14 486		
HH-Plan 2015		-50 767	-25 984	-4 348	8 456	13 929	11 544	
HH-Entwurf 2016			-53 931	-4 748	4 202	10 882	11 811	13 706
HH-2016, 2. Veränderungsnachweis			-53 931	-4 748	3 093	6 027	5 114	9 903
Dortmund								
HH-Plan 2014	36 588	-55 997	-74 591	-69 551	-20 822	2 955		
HH-Plan 2015		-70 767	-74 591	-74 426	-69 031	-69 133	-58 052	
HH-Entwurf 2016			-65 270	-74 426	-66 497	-57 173	-44 185	-25 398
Essen								
HH-Plan 2013/14	-211 002	-123 414	-33 977	-27 166	-23 418	16 299		
HH-Plan 2015/16		-123 127	-33 977	-52 212	-3 442	19 504	27 076	12 886

Auswertung der kommunalen Haushaltspläne/-entwürfe. ⁻¹In Fett: Ergebnisse.

ausgleich 2016 unter Berücksichtigung der Konsolidierungshilfen tatsächlich zu erreichen. Dieser Überschuss kann sich allein auf Grund von Schätzfehlern in einen Fehlbetrag verwandeln. Dabei ist noch nicht berücksichtigt, dass die Planansätze aus anderen Gründen nicht eingehalten werden könnten. So zeichnet sich erheblicher Mehraufwand für Transfers und die Unterbringung von Asylbewerbern ab, der durch erhöhte Zuwendungen des Landes und des Bundes nicht gedeckt werden dürfte¹². Auch können Probleme der örtlichen Wirtschaft zu einem Einbruch der Gewerbesteuereinnahmen führen. Verwiesen sei in diesem Zusammenhang auf die negative Entwicklung der Gewerbesteuereinnahmen in den Jahren 2012 bis 2014: Allein 2014 konnten Einnahmen von lediglich 157,5 Mill. € realisiert werden statt der erwarteten 195 Mill. €.

Die Stadt Duisburg muss schon deshalb zunehmende operative Überschüsse erzielen, weil sich ihr Finanzergebnis weiter verschlechtert (Tabelle 6.2). Die Ursachen hierfür liegen in der Vergangenheit, in der über viele Jahre in Folge Fehlbeträge realisiert wurden, die sich in einer fortlaufenden Erhöhung des Schuldenstands niedergeschlagen haben. Hinzu kommt, dass die

Tabelle 6.2

Entwicklung des Haushalts Duisburgs im Überblick

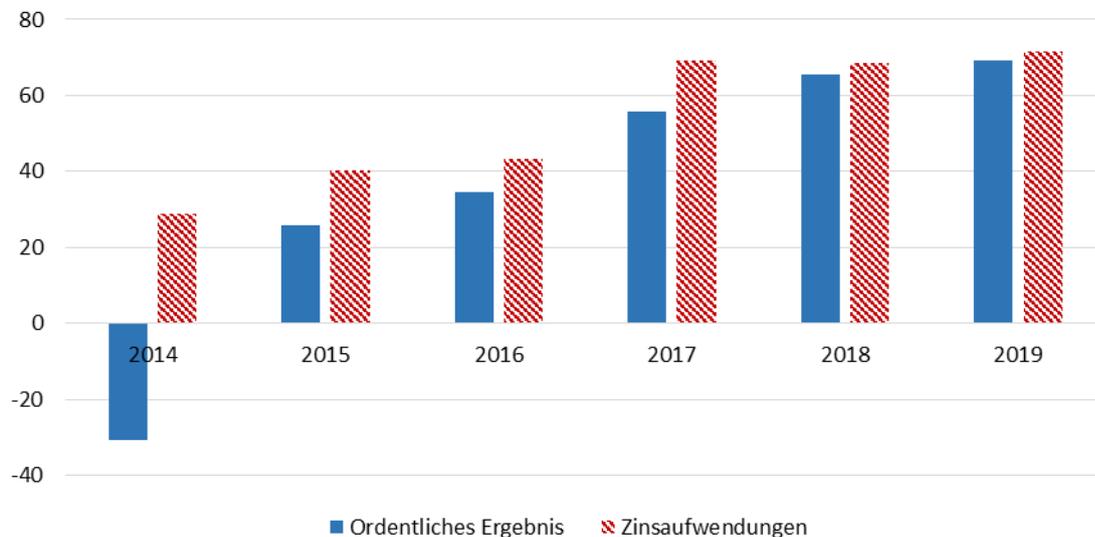
2013 bis 2019; in Mill. €

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Operatives Ergebnis	-29,8	-30,9	25,9	33,3	50,9	58,8	65,5
Konsolidierungshilfen	53,0	53,0	53,0	53,0	41,9	31,0	20,4
Finanzergebnis	-21,0	-23,0	-30,7	-30,2	-44,9	-53,7	-55,6
Jahresergebnis	-50,8	-53,9	-4,7	3,1	6,0	5,1	9,9

Angaben der Stadt Duisburg nach Angaben des Haushaltsplans 2015 und des Haushalts 2016, 2. Veränderungsnachweis.

¹² Eine erste Korrektur wurde im Rahmen des 2. Veränderungsnachweises durchgeführt und hat zu den sich verschlechternden Jahresergebnissen beigetragen.

Schaubild 6.3
Ordentliches Ergebnis und Zinslasten der Stadt Duisburg
 2014 bis 2019; in Mill. €



Eigene Darstellung nach Angaben der Stadt Duisburg (Haushaltentwurf 2016).

Stadt 2015 neue Verbindlichkeiten in Höhe von 176,2 Mill. €¹³ einget, um die Kapitalrücklage der Duisburger Verkehrs- und Versorgungsgesellschaft aufzufüllen, deren Tochter Stadtwerke sich in einer schwierigen Lage befindet. Diese Verbindlichkeiten verursachen in den kommenden Jahren erheblich steigende Zinsaufwendungen, die die Notwendigkeit (zahlungswirksamer) operativer Überschüsse vergrößern (Schaubild 6.3). Dieses Problem stellt sich allerdings nicht nur in Duisburg, sondern in ähnlicher Weise auch in den Vergleichsstädten. Es lässt sich nur lösen, indem Schulden abgebaut werden. Dies setzt wiederum erhebliche (zahlungswirksame) operative Überschüsse und/oder eine zurückhaltende Investitionspolitik voraus. Die Konsolidierung sollte indes möglichst nicht zu Lasten wachstumsorientierter Ausgaben gehen, insbesondere notwendiger Investitionen.

6.2 Das operative Ergebnis

6.2.1 Analyse der Steuerkraft

Die Steuereinnahmen Duisburgs bleiben je Einwohner gerechnet zunehmend hinter der der Vergleichsstädte Dortmund und Essen zurück (Tabelle 6.3). Eine Ausnahme bildet die Grundsteuer B. Verantwortlich dafür ist in erster Linie die Hebesatzpolitik der Stadt. Lange Zeit lag der Hebesatz Duisburgs hier zwischen dem von Dortmund und Essen (Tabelle 6.4). Mittlerweile zählt der Hebesatz zu den höchsten in Nordrhein-Westfalen. Die Grundbeträge¹⁴ der Grundsteuer

¹³ Ursprünglich waren 203,7 Mill. € vorgesehen. Die Kommunalaufsicht hat allerdings die Kapitaleinlage vorläufig auf obigen Betrag beschränkt. Die Kapitaleinlage soll nur in bedarfsorientierten Tranchen erfolgen.

¹⁴ Die Grundbeträge entsprechen rein rechnerisch der Steuerbemessungsgrundlage. Faktisch bestehen jedoch Unterschiede, da sich die Grundbeträge aus dem aktuellen Aufkommen und dem Hebesatz errechnen, die Steuermessbeträge sich aber auf den konkreten Veranlagungszeitraum beziehen.

Tabelle 6.3

Indikatoren der Finanzkraft der Städte Duisburg, Dortmund und Essen

2005 bis 2014; in € je Einwohner

	Jahr	Duisburg	Dortmund	Essen
Grundsteuer B	2005	134	141	159
	2010	150	152	193
	2014	214	182	200
Gewerbsteuer (netto)	2005	88	79	108
	2010	63	121	142
	2014	64	103	119
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	2005	225	241	281
	2010	256	272	307
	2014	327	352	393
Steuerkraft ¹	2005	685	686	852
	2010	663	900	1 045
	2014	771	958	1 078
Schlüsselzuweisungen	2005	558	583	357
	2010	828	676	525
	2014	907	854	747
Finanzkraft ²	2005	1 243	1 270	1 208
	2010	1 491	1 576	1 570
	2014	1 678	1 812	1 825

Eigene Berechnungen nach Angaben der Landesdatenbank IT.NRW. -¹Aufkommen der Grundsteuer A und B, des Nettoaufkommens der Gewerbesteuer und der Gemeindeanteile an der Einkommen- und Umsatzsteuer. — ²Steuerkraft zuzüglich Schlüsselzuweisungen.

Tabelle 6.4

Hebesatzpolitik der Städte Duisburg, Dortmund und Essen

2005 bis 2015

Hebesätze in %	Jahr	Duisburg	Dortmund	Essen
Hebesätze in %				
Grundsteuer B	2005	500	470	510
	2010	500	480	590
	2014	695	540	590
	2015	855	610	670
Gewerbsteuer	2005	470	450	470
	2010	490	468	480
	2014	505	485	480
	2015	510	485	485
Grundbeträge in € je Einwohner				
Grundsteuer B	2005	27	30	31
	2010	30	32	33
	2014	31	34	34
Gewerbsteuer	2005	88	79	108
	2010	63	121	142
	2014	64	103	119

Eigene Berechnungen nach Angaben der Landesdatenbank IT.NRW. -¹Erläuterungen siehe Tabelle 2.2.

Tabelle 6.5
Einkommensteuerproduktivität Duisburgs im interkommunalen Vergleich
 2001 und 2010

	2001		2010	
	in € je Steuerpflichtigen	NRW=100	in € je Steuerpflichtigen	NRW=100
Duisburg	4 467	67,5	3 715	66,7
Dortmund	5 554	83,9	4 802	86,2
Essen	6 907	104,4	5 730	102,8
NRW	6 618	100,0	5 572	100,0

Eigene Berechnungen nach Angaben des IT.NRW

haben sich zwar etwas besser entwickelt als in den Vergleichsstädten, liegen aber noch deutlich unter dem dortigen Niveau. Das Aufkommen der Gewerbesteuer je Einwohner hat sich im interkommunalen Vergleich relativ schwach entwickelt. In den Jahren 2012 bis 2014 war das Gewerbesteueraufkommen in Duisburg wie erwähnt rückläufig und 2014 deutlich hinter den Erwartungen zurückgeblieben. Dabei sind die Hebesätze seit langem überdurchschnittlich, die Grundbeiträge je Einwohner sind indes gering.

Auch der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer bleibt hinter dem Niveau in Dortmund und Essen zurück. Dies überrascht auf den ersten Blick, sind doch die Arbeitnehmerentgelte¹⁵ je Arbeitnehmer in Duisburg stärker gestiegen als in den Vergleichsstädten: Sie hatten bis 2012 um 19,5% gegenüber 2000 zugenommen, in Dortmund nur um 16,5% und in Essen um 13,6%. Diese Entwicklung wird indes verständlich, wenn man einerseits die hohe Produktivität und Kapitalintensität der Produktion in Duisburg berücksichtigt, andererseits die Arbeitsmarktsituation näher betrachtet. Die Arbeitslosenquote ist bezogen auf die zivilen Erwerbspersonen nach wie vor mit 13% (Oktober 2015) deutlich höher als im Landesdurchschnitt (7,7%) und in den Vergleichsstädten (Dortmund 12,1%; Essen 12,0%). Dies gilt auch für die SGB II-Arbeitslosenquote, die jeweils weit mehr als 80% der gesamten Arbeitslosigkeit ausmacht. Im Ergebnis ist die Einkommensteuerproduktivität (Aufkommen je Steuerpflichtigen) in Duisburg deutlich niedriger als im Landesdurchschnitt und im Vergleich zu Dortmund und Essen (*Tabelle 6.5*). Duisburg hat sogar gegenüber 2001 an Boden verloren.

Die Steuerkraftunterschiede in der Vergleichsgruppe werden auch nicht durch den kommunalen Finanzausgleich nivelliert. Duisburg erhält zwar vergleichsweise hohe Schlüsselzuweisungen je Einwohner, bleibt aber auch bei der Finanzkraft je Einwohner deutlich hinter der der Vergleichsstädte zurück.

Die Stadt Duisburg möchte ihre Finanzlage in den kommenden Jahren durch einen deutlich steigenden Beitrag der Steuern zu den Erträgen verbessern: Die Netto-Steuerquote¹⁶ soll von 33% 2014 auf 39% 2019 steigen. In Dortmund und Essen geht man dagegen eher von einer stabilen

¹⁵ Das Arbeitnehmerentgelt umfasst sämtliche Geld- und Sachleistungen, die Arbeitnehmern aus ihren Arbeits- und Dienstverhältnissen innerhalb eines Wirtschaftsgebietes zufließen. Es stellt insoweit nur einen Näherungswert für die Steuerbemessungsgrundlage dar, da die Einkommen von Berufseinpendlern enthalten sind, nicht jedoch die der Auspendler. In Duisburg überstieg in den Jahren 2010 bis 2014 die Zahl der Einpendler die der Auspendler um 9 bis 10%.

¹⁶ Anteil der Steuererträge an den ordentlichen Erträgen. Steuererträge und ordentliche Erträge jeweils bereinigt um die Gewerbesteuerumlage und die Finanzierungsbeteiligung am Fonds Deutsche Einheit.

Tabelle 6.6

Ansätze und Ergebnisse des Gewerbesteueraufkommens in Haushaltsplänen bzw. -entwürfen der Stadt Duisburg

2014, 2015 und 2016; in Mill. €

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
HH-Plan 2014	184,9	187,5	195,0	204,7	216,7	230,6		
HH-Plan 2015		171,7	195,0	196,5	214,4	225,6	241,0	
HH-Entwurf 2016			157,5	196,5	214,4	225,6	241,0	250,9
Darunter: HH-Sanierungsplan/ Steuererhöhung					20,6	21,7	23,2	24,1

Angaben der Haushaltspläne der Stadt Duisburg. ⁻¹Ist-Ergebnisse in fett

und niedrigeren Steuerquote aus (35,4% bzw. 32,2% im Jahr 2019). Die Duisburger Erwartungen stützen sich vor allem auf die massive Erhöhung des Hebesatzes der Grundsteuer B gegenüber 2014 um 160 Punkte auf 855 v.H. Dortmund und Essen erhöhen ihre Hebesätze nur um 70 bzw. 80 Punkte. In Duisburg soll das Grundsteueraufkommen allein in 2015 um 26,9% und bis 2019 um 35,9% gegenüber 2014 steigen. Der Hebesatz der Gewerbesteuer wurde bereits 2014 und 2015 erhöht und soll 2016 nochmals steigen auf dann 520 v.H. Bis 2019 soll so das Aufkommen um 59,3% zunehmen (Tabelle 6.6). Diese Prognose beruht auf der Annahme, dass die negative Entwicklung der Jahre 2012 bis 2014 mehr als wettgemacht werden kann. Dies gelingt aber nur, wenn die Steuererhöhungen auch zu den erwarteten Steuermehreinnahmen führen. Dortmund kalkuliert dagegen mit einem Anstieg des Aufkommens bei der Gewerbesteuer um lediglich 13,7%, Essen sogar mit einem Rückgang um 6,8%. Ob die höheren Hebesätze auch zu den von Duisburg erwarteten Mehreinnahmen führen, ist angesichts des Steuerwettbewerbs fraglich. Die Stadtverwaltung weist allerdings darauf hin, dass das Gewerbesteueraufkommen sich im Verlauf des Jahres 2015 wieder den Erwartungen aus dem Jahr 2013 für 2015 annähert¹⁷.

Die Stadt Duisburg setzt den Schwerpunkt ihrer Konsolidierungsstrategie auf der Ertragsseite: Ertragssteigerungen tragen in den Jahren 2016 bis 2019 zu über 60% zum Konsolidierungsvolumen bei. Etwa ein Drittel davon ist auf die Anhebung der Realsteuern zurückzuführen. Die Duisburger Hebesätze sind damit zwar mit die Höchsten in Nordrhein-Westfalen, was jedoch nicht für die Erträge gilt. Es stellt sich somit die Frage, inwieweit die Hebesatzpolitik die Stadtentwicklung beeinträchtigt bzw. kontraproduktiv ist. Dies gilt insbesondere für die Gewerbesteuer, da diese nach der letzten Steuerreform zu einer echten Steuerbelastung von Kapitalgesellschaften und ab einem Hebesatz 400 v.H. (unter Berücksichtigung des Solidaritätszuschlags) auch von Personen und Personengesellschaften führt. Diese Frage kann man indes nicht ausschließlich mit Blick auf den Hebesatz beurteilen. Man muss auch berücksichtigen, inwieweit wachstumsorientierte Leistungen seitens der Kommunen bereitgestellt werden. Versteht man darunter u.a. Ausgaben für Schulen, Kindertageseinrichtungen, Verkehrsinfrastruktur¹⁸, so belaufen sich diese

¹⁷ An dieser Stelle ist auf die derzeitige Auseinandersetzung um die steuerliche Veranlagung von eingekauften Hotelkontingenten durch Tourismusunternehmen hinzuweisen. Sie sollen dafür Gewerbesteuer für die Steuerjahre ab 2008 nachzahlen. Schauinsland, ein großes Touristikunternehmen in Duisburg, beziffert die mögliche Gewerbesteuernachzahlung auf bis zu 30 Mill. €. Alltours ist hier ebenfalls betroffen. Von einer Nachzahlung würde Duisburg profitieren, da der Sitz bis vor kurzem in Duisburg war.

¹⁸ Für eine detaillierte funktionale Gliederung der wachstumsorientierten Ausgaben vgl. Tabelle A3 im Anhang.

Tabelle 6.7

Entwicklung des operativen Ergebnisses der Haushalte Duisburgs, Essens und Dortmunds 2012 bis 2019; Ordentliche Erträge in % der ordentlichen Aufwendungen¹

HH-Plan/-Entwurf	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Duisburg								
2014	96,1	98,1	100,8	103,8	105,4	106,0		
2015		97,9	100,8	101,7	103,0	103,5	103,9	
2016^a			97,9	101,7	102,2	103,5	104,1	104,3
2016^b			97,9	101,7	102,1	103,1	103,6	103,9
Dortmund								
2015		98,0	96,1	96,2	96,7	97,8	98,8	
2016			96,5	96,2	96,9	98,4	99,4	100,2
Essen								
2016^c		97,0	101,2	100,4	102,2	103,2	103,6	102,9

Eigene Berechnungen nach Angaben der Haushaltspläne der Städte Duisburg, Dortmund und Essen. ⁻¹In Fett: Ergebnisse. ^{-a}Haushaltsentwurf 2016. ^{-b}Haushalt 2016 mit 2. Veränderungsnachweis. ^{-c}Doppelhaushalt 2015/16.

2013 in Duisburg auf 760 € je Einwohner, deutlich weniger als in Dortmund (907 €) und Essen (967 €)¹⁹. Vor diesem Hintergrund läge der Schluss nahe, Steuermehreinnahmen nicht über Steuererhöhungen, sondern über die Pflege der Steuerquellen zu erzielen – etwa durch ein kommunales Leistungsangebot, das die Standortattraktivität erhöht und so die wirtschaftliche Entwicklung stärkt.

6.2.2 Analyse der Aufwendungen

Der Stadt Duisburg gelingt es nach den Haushaltsansätzen ab 2015, mit Unterstützung der Konsolidierungshilfen des Stärkungspaktes 2016 einen operativen Überschuss zu erwirtschaften. Der Aufwandsdeckungsgrad soll von 101,7% im Jahr 2015 auf 104,3% im Jahr 2019 verbessert werden (*Tabelle 6.7*). Dies bedeutet indes gegenüber früheren Planungen eine deutliche Verlangsamung des Konsolidierungsprozesses. Im Jahr 2013 erwartete man noch einen operativen Überschuss von 3,8% für 2015 statt nunmehr 1,7%; für 2016 von 5,4% statt nunmehr nur 2,2%. Dortmund strebt für 2019 eine schwarze Null an, muss dies aber aus eigener Kraft schaffen. Essen konnte bereits 2014 einen Überschuss erzielen und plant dies auch für die kommenden Jahre. Die Probleme liegen hier derzeit in erforderlichen Wertberichtigungen von Aktiva (RWE-Aktien) und Passiva (Fremdwährungskredite).

Die Primärausgaben je Einwohner haben sich in Duisburg langfristig weniger dynamisch entwickelt als in den Vergleichsstädten (*Tabelle 6.8*). Zwischen 2010 und 2014 entsprach der Ausgabenanstieg allerdings in etwa dem von Dortmund. Die Personalausgaben je Einwohner sind etwas höher als in Dortmund, aber deutlich geringer als in Essen. Dazu passt, dass 2014 mit 11 Beschäftigten in der Kernverwaltung auf 1 000 Einwohner die Personalintensität so hoch ist wie in Dortmund. In Essen kommen 12 Beschäftigte auf 1 000 Einwohner. In Duisburg hat allerdings die Personalintensität um 10% zugenommen, in Dortmund und Essen ist sie stabil geblieben. Berücksichtigt man die eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen, so steigt die Personalintensität in allen Städten der Vergleichsgruppe. Duisburg weist dann die geringste Personalintensität auf.

¹⁹ Allerdings war der Anteil wachstumsorientierter Ausgaben an den Ausgaben aller Produktgruppen mit 25,5% etwa gleich hoch wie in Dortmund (25,4%). In Essen betrug dieser Ausgabenanteil nur 22,5%.

Tabelle 6.8

Leistungs- und Produktivitätskennziffern der Städte Duisburg, Dortmund und Essen

Indikatoren	Jahr	Duisburg	Dortmund	Essen
Laufende Primärausgaben ¹ in € je EW	2005	2 691	2 684	3 202
	2010	2 477	2 897	2 818
	2014	2 765	3 276	3 967
Personalausgaben ¹ in € je EW	2005	550	506	610
	2010	620	614	629
	2014	706	693	731
Personalintensität ¹ Kernverwaltung	2005	10	11	12
	2010	11	11	11
	2014	11	11	12
Personalintensität ¹ Gemeindeverwaltung	2005	14	15	13
	2010	12	16	13
	2014	12	17	13
Sachinvestitionen in € je EW	2005	69	259	132
	2010	77	140	83
	2014	91	93	84
Sozialtransferaufwendungen ¹	2011	690	705	746
	2014	790	880	1 550

Eigene Berechnungen nach Angaben des IT.NRW. -¹Erläuterung siehe Tabelle 2.2.

Tabelle 6.9

Entwicklung der Personalaufwandsquote in Duisburg, Dortmund und Essen

2012 bis 2019; Personalaufwand in % der ordentlichen Aufwendungen

HH-Plan/-Entwurf	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Duisburg								
2014	24,4	24,4	24,3	24,0	24,1	23,9		
2015		24,5	24,3	24,6	24,9	24,8	24,8	
2016			24,5	24,6	24,3	24,4	24,3	24,0
Dortmund								
2016			19,7	21,1	20,3	20,0	19,8	19,6
Essen								
2016			18,8	18,9	18,8	18,7	18,7	18,6

Eigene Berechnungen nach Angaben der Haushaltspläne der Städte Duisburg, Dortmund und Essen.

Obwohl die Personalausgaben und die Personalintensität im interkommunalen Vergleich nicht auffällig sind, ergibt sich bei der Personalaufwandsquote ein anderes Bild (Tabelle 6.9). Die Personal- und Versorgungsaufwendungen belaufen sich auf knapp ein Viertel der ordentlichen Aufwendungen, in Dortmund und Essen auf nur knapp ein Fünftel. Die Personalaufwandsquoten im Jahr 2015 liegen auch über den Planungen im Haushaltsplan 2014. Hintergrund ist ein Strategiewechsel: Die Stadt holt ausgelagerte Aufgaben in die Kernverwaltung zurück. 2015 wurde die *Einkauf und Service Duisburg* aufgelöst sowie ein Teil der ausgelagerten IT in den Kernhaushalt zurückgeholt; 2016 sollen ferner die *Duisburg Marketing GmbH* und die *Innenstadt Duisburg Entwicklungsgesellschaft mbH* aufgelöst und ihre Aufgaben in die Stadtverwaltung integriert werden. Ab 2017 soll die Personalaufwandsquote zurückgehen. Dazu trägt bei, dass die Personalaufwendungen im Finanzplanungszeitraum geringer zunehmen als nach den Orientierungsdaten des

Tabelle 6.10

Kosten der Hilfe zur Pflege in Duisburg im interkommunalen Vergleich

2013; Auszahlungen je Leistungsempfänger

		Haushaltsbelastung in € je Einwohner	Kostenintensität ¹	Ambulantisierung ² in %
Duisburg	Hilfe zur Pflege	60	9 035	27,2
	Stationäre Pflege	52	10 747	
Dortmund	Hilfe zur Pflege	65	7 573	53,2
	Stationäre Pflege	40	10 139	
Essen	Hilfe zur Pflege	72	9 554	24,8
	Stationäre Pflege	59	10 387	

Eigene Berechnungen nach Angaben der IT.NRW. – ¹Ausgaben je Leistungsempfänger. – ²Anteil der ambulanten Pflege an den gesamten Pflegefällen.

Landes. Dies setzt u.a. voraus, dass der geplante Stellenabbau von 904 Vollzeitäquivalenten in der Kernverwaltung im Zeitraum 2012 bis 2021 auch wirklich erfolgt. Er soll in den Jahren 2016 bis 2018 etwa ein Siebtel des Konsolidierungsvolumens erbringen. In der Vergangenheit konnten allerdings die gesetzten Ziele nicht erreicht werden.

Wie bereits erwähnt, sind die Sozialtransferleistungen eine gewichtige Haushaltsposition. Obwohl diese Leistungen weitgehend durch die Bundesgesetzgebung und Ausführungsgesetze der Länder vorgegeben werden, bestehen für die Gemeinden dennoch Steuerungs- und Handlungspotenziale. Deutlich wird dies am Beispiel der Hilfe zur Pflege. Sie belastet den Duisburger Kommunalhaushalt weniger als den der Vergleichsstädte (*Tabelle 6.10*). Die Kostenintensität (Leistungen je Leistungsempfänger) ist dagegen relativ hoch. Dies gilt insbesondere für die Stationäre Pflege, deren Kosten im Duisburger Haushalt stärker ins Gewicht fallen. Ein Grund hierfür könnte die Einkommensschwäche der Pflegebedürftigen sein und damit außerhalb des Einflussbereiches der Stadt liegen. Die höheren Kosten können aber auch auf Ineffizienzen hinweisen. Am Beispiel Dortmund zeigt sich, dass der Grundsatz ambulant vor stationär kostensenkend wirken kann. Dies zeigt einen Weg auf, wie Gemeinden im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben die Kostenintensität senken können. Im Haushaltssanierungsplan Duisburgs findet sich dagegen nur der Versuch, die Fallkosten in Einrichtungen zu senken. Hintergrund ist die Anwendung des sog. Mehrkostenvorbehalts, d.h. überdurchschnittliche Kosten werden seitens der Kommune nicht anerkannt.

6.2.3 Analyse des Finanzergebnisses

Das Finanzergebnis der Stadt Duisburg ist durchweg negativ. Die Finanzerträge ziehen zwar im Rahmen von Konsolidierungsmaßnahmen an, die Zinsaufwendungen aber noch stärker. Die Finanzerträge der Stadt Duisburg resultieren zurzeit aus Gewinnabführungen der *Wirtschaftsbetriebe Duisburg*, der *Duisburger Hafen AG*, des *Frischekontors* sowie im geringen Umfang aus einer RWE-Beteiligung. Diese Abführungen wurden zum Teil im Rahmen des Haushaltssanierungsplans erhöht, und von der Sparkasse wird künftig eine Gewinnabführung erwartet. Die *GE-BAG Duisburger Baugesellschaft mbH* leistet ebenso keine Abführung wie die *Duisburger Versorgungs- und Verkehrsgesellschaft (DVV)*. Im Gegenteil, die Stadt sieht sich gezwungen, für Letztere eine umfangreiche Kapitaleinlage zu leisten. Die Ertragsaussichten der DVV sind alleine auf Grund der Energiewende risikobehaftet. Hinzu kommt, dass deren Beteiligung an der STEAG mittlerweile deutlich weniger Erträge abwirft als gedacht: Die STEAG-Ausschüttungen an die beteiligten

Tabelle 6.11
Indikatoren der Verschuldungssituation der Städte Duisburg, Dortmund und Essen
 2005 bis 2014: in € je Einwohner

Indikatoren	Jahr	Duisburg	Dortmund	Essen
Fundierte Schulden der Kernverwaltung	2005	1 077	1 623	1 799
	2010	980	1 526	1 718
	2014	855	1 506	2 134
Schulden der eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen	2005	2 130	302	122
	2010	1 377	561	82
	2014	1 307	1 285	66
Schulden sonstiger Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Form	2005	0	0	0
	2010	911	0	0
	2014	868	0	0
Kassenkredite der Kernverwaltung	2005	1 981	886	1 995
	2010	3 423	1 895	3 421
	2014	3 661	2 368	3 611
Gesamtschulden, brutto	2005	5 187	2 811	3 916
	2010	6 692	3 982	5 221
	2014	6 690	5 159	5 811
Zinsausgaben	2005	82	89	129
	2010	67	104	154
	2014	58	91	127

Eigene Berechnungen nach Angaben der Landesdatenbank des IT.NRW.

Stadtwerke der Ruhrgebietsstädte sanken zuletzt von 110 Mill. € 2012 über 96 Mill. € 2013 auf zuletzt 86 Mill. €. Die beteiligten Stadtwerke benötigen wohl 60 Mill. €, um die Kreditfinanzierung der Übernahme finanzieren zu können. Die Erträge der Duisburger Wirtschaftsbetriebe sinken, weil die Erträge aus der Beteiligung an der Müllverbrennungsanlage in Oberhausen zurückgehen.

Duisburg muss trotz des historisch niedrigen Zinsniveaus erhebliche und zunehmende Zinsaufwendungen finanzieren. Dies ist das Ergebnis einer hohen und noch zunehmenden Verschuldung der Kernverwaltung (Tabelle 6.11). Dabei lag der Schuldenstand der Kernverwaltung (fundierte Schulden einschließlich Kassenkredite) 2014 mit 4 516 € je Einwohner zwischen dem von Dortmund (3 874 €) und Essen (5 745 €). Besonders kritisch ist, dass etwa zwei Drittel der Verschuldung Kassenkredite sind. Sie waren 2014 mit 3 661 € je Einwohner die höchsten unter den drei Vergleichsstädten. Dadurch entfallen im Durchschnitt der Jahre 2014 bis 2019 etwa 58% der Zinslasten auf Kassenkredite, die sich 2016 auf 1,8 Mrd. € belaufen und bis 2021 auf 1,5 Mrd. € zurückgeführt werden sollen. Die Kassenkredite sind problematisch wegen ihrer kurzen Zinsbindungsfristen und des damit verbundenen Zinsrisikos. Die eingeräumten Möglichkeiten zu einer längeren Zinsbindung reduziert zwar dieses Risiko, steht aber einem systematischen Abbau der Kassenkredite und damit der Haushaltskonsolidierung entgegen. Ihr Abbau ist auch zwingend, weil ihre Aufnahme lediglich zur Überbrückung kurzfristiger Liquiditätsengpässe zulässig ist und nicht zur Dauerfinanzierung laufender Ausgaben.

Das Niveau der Investitionskredite war bislang im interkommunalen Vergleich unterdurchschnittlich, allerdings auch lange Zeit das Investitionsniveau, das erst allmählich zu dem von Essen und Dortmund aufgeschlossen hat. Die Investitionskredite werden nicht zurückgeführt, zum einen wegen der angesprochenen Kapitaleinlage, zum anderen weil Sachinvestitionen kreditfinanziert werden müssen. Aus diesem Grunde macht die Verschuldung 2015 einen erheblichen

Sprung: Sie steigt um 221,6 Mill. €. In den Folgejahren beläuft sich der Kreditbedarf wegen anstehender Sachinvestitionen auf jahresdurchschnittlich mehr als 17 Mill. €. Unter Berücksichtigung der Tilgungen kommt es zu einem Schuldenabbau. Die Zinslasten steigen laut Finanzplanung von 15 Mill. € im Jahr 2014 auf 22,4 Mill. € im Jahr 2019. Hinzu kommt, dass 2014 etwa ein Drittel der Verschuldung auf eigenbetriebsähnliche Einrichtungen und öffentlich-rechtliche Einrichtungen ausgelagert sind. Zum Vergleich: In Dortmund handelt es sich um ein Viertel der Gesamtschulden, in Essen ist diese Form der Verschuldung vernachlässigbar.

6.3. Folgerungen

Die Stadt Duisburg ist seit der Auflösung der Allgemeinen Rücklage im Jahre 2010 überschuldet. Sie wurde deshalb vom Land verpflichtet, am Stärkungspakt teilzunehmen. Dies bedeutet, dass der Haushalt bis spätestens 2016 auszugleichen ist – allerdings unter Einbeziehung der Konsolidierungshilfen. Im Jahr 2021 muss der Haushalt auch ohne Konsolidierungshilfen ausgeglichen sein, die ab 2017 degressiv abgebaut werden. Auch wenn Duisburg die Ziele des Stärkungspaktes erreichen sollte, so ist noch keine nachhaltige Haushaltskonsolidierung gelungen. Das Finanzergebnis gefährdet den Haushaltsausgleich: Erstens bestehen erhebliche Risiken aus den Beteiligungen (insbesondere DVV und STEAG), zweitens bleibt der Schuldenstand, vor allem die Verbindlichkeiten aus Kassenkrediten, unakzeptabel hoch. Die Überschuldung wird nicht überwunden. Hinzu kommt, dass die künftigen Versorgungsaufwendungen auf Grund fehlender Kapitaldeckung der Pensionsrückstellungen die für die Aufgabenerfüllung benötigte Liquidität einschränken. Angesichts des hohen Rechnungszinsfußes dürften auch zukünftige Ergebnisrechnungen belastet werden. Es bedarf also einer langfristigen qualitativen Konsolidierungsstrategie, um die finanzwirtschaftliche Lage zu verbessern. Dies kann nur gelingen über eine qualitative Konsolidierungspolitik, die angesichts des erreichten Niveaus der Hebesätze Steuererhöhungen möglichst vermeidet und die Aufwendungen den Erträgen anpasst – bei gleichzeitiger Umstrukturierung zu wachstums- und nachhaltigkeitswirksamen Ausgaben. Duisburg hat mittlerweile mit die höchsten Realsteuerhebesätze in NRW und zugleich einen erheblichen Nachholbedarf, z.B. bei der Verkehrs- und der Bildungsinfrastruktur.

Die finanzwirtschaftlichen Probleme liegen auf der Ertrags- wie auf der Aufwandsseite. Duisburg ist steuerschwächer als die hier zum Vergleich herangezogenen Städte Essen und Dortmund, was noch einmal die Dringlichkeit der Pflege der Steuerquellen zeigt. Leistungen und Steuerbelastungen müssen in einem angemessenen Verhältnis stehen, da ansonsten der Standort unattraktiv wird und eine kumulative Abwärtsspirale einsetzt. Ob das aktuelle Hebesatzniveau dem noch gerecht wird, ist fraglich. Hinzu kommt eine hohe Volatilität beim Aufkommen der Gewerbesteuer. Auf der Ausgabenseite sind zwar Sparbemühungen zu erkennen. Die Primärausgaben je Einwohner sind langsamer gestiegen als in den Vergleichsgemeinden und mittlerweile deutlich niedriger als dort. Allerdings erscheint der geplante Haushaltsausgleich einschließlich Konsolidierungshilfen fragil. Die geplanten Jahresüberschüsse sind mit 0,2 bis 0,6% der ordentlichen Aufwendungen zu klein, um gegen gesamt- und finanzwirtschaftliche Störungen gewappnet zu sein. Dies zeigen die Erfahrungen der Vergangenheit, z.B. die erheblichen Haushaltsverschlechterungen des Jahres 2014 oder die zwischenzeitlichen Einbrüche der Gewerbesteuer, aber auch die aktualisierten Haushalts- und Finanzplanungen 2016. Diese lassen schlechtere Ergebnisse erwarten als angenommen (z.B. auf Grund steigender Belastungen durch Asylbewerber) und damit eine Verlangsamung des Konsolidierungsprozesses.

Eine weitere Belastung stellen die in der Vergangenheit aufgehäuften hohen Schulden dar, die die ebenfalls hoch verschuldeten Städte Essen und Dortmund übertreffen. Vorgesehen ist

ein Abbau der Kassenkredite von 1,8 Mrd. € 2014 auf 1,6 Mrd. € 2019. Dagegen nimmt die Verschuldung aus Investitionsfinanzierung etwa um 160 Mill. € zu und zwar auf Grund der Kapitalanlage bei der DVV. Derzeit profitiert die Stadt von dem niedrigen Zinsniveau, so dass die Zinsaufwendungen 2014 nur etwa 30 Mill. € ausmachten, aber bis zum Ende dieses Jahrzehnts auf rund 72 Mill. € zunehmen werden. Dieser Anstieg spricht dafür, dass ein steigendes Zinsniveau in die Planungen eingestellt ist, wenn dazu auch konkrete Angaben fehlen. Ein selbst geringer Anstieg des Zinsniveaus belastet den Haushalt bereits merklich: Legt man allein den Schuldenstand der Kernverwaltung von 2014 zugrunde, so bedeutet ein Anstieg des durchschnittlichen Zinssatzes um 0,1 Prozentpunkte oder zehn Basispunkte höhere Zinslasten von etwa 2,2 Mill. €. Die Finanzerträge konnten und können jedenfalls die Zinsaufwendungen nicht kompensieren. Sie steigen kaum noch in den kommenden Jahren. Es müssen also höhere operative Überschüsse erzielt werden, um den Schuldenabbau zu forcieren.

7. Finanzwirtschaftliche Situation der Kommunalhaushalte im Kreis Kleve

Der Kreis Kleve wird geprägt durch Kleinstädte und einige kleinere Mittelstädte. Die Mehrzahl der Gemeinden nimmt damit keine zusätzlichen Aufgaben wahr, wie sie sich nach dem gestuften Aufgabenmodell für kreisangehörige Gemeinden in Abhängigkeit von der Einwohnerzahl ergeben. Lediglich die fünf größten Gemeinden haben solche Aufgaben (z.B. Jugendämter) übernommen (*Tabelle 7.1*). Die sozioökonomischen Rahmenbedingungen haben sich insgesamt gesehen im interkommunalen Vergleich zumeist positiv entwickelt. Die Gemeinden werden in der Mehrzahl als wachsend klassifiziert; die Langzeitarbeitslosigkeit ist im Allgemeinen gering. Zudem spielen Kassenkredite zur Finanzierung struktureller Haushaltsprobleme bislang keine größere Rolle. Die finanzwirtschaftliche Lage ist zwar nicht ohne Probleme, aber deutlich entspannter als in der Mehrzahl der nordrhein-westfälischen Kommunen.

7.1 Skizzierung der Konsolidierungsbedarfe

Die Lage der kommunalen Haushalte im Kreis Kleve ist weithin gut, sofern man den Haushaltsstatus der Beurteilung zu Grunde legt (*Tabelle 7.2*). Von den 16 Gemeinden sahen sich in den Jahren 2012 bis 2014 nur drei Gemeinden – Goch, Issum und Kalkar – gezwungen, ihre Jahresfehlbeträge durch Entnahmen aus der Allgemeinen Rücklage zu decken. Ein echter Haushaltsausgleich gelang allerdings nur sechs Gemeinden: Geldern, Kerken, Kleve, Rheurdt und Weeze zumindest in einem der drei betrachteten Jahre, Uedem in zweien. Sieben Gemeinden konnten ihre Haushalte zumindest stets fiktiv ausgleichen.

Tabelle 7.1

Zuordnung der Gemeinden des Kreises Kleve zu landesweiten Vergleichsgruppen

Charakteristika der Vergleichsgruppe	
Stadt/Gemeinde	Stadt/Gemeindetyp; administrativer Typ; Entwicklungstyp
Wachtendonk	Kleine Kleinstadt, stark wachsend
Rheurdt	Kleine Kleinstadt, wachsend, geringe Beschäftigungsdichte
Uedem	Kleine Kleinstadt, wachsend, hohe Beschäftigungsdichte
Kranenburg	Größere Kleinstadt, wachsend, geringe Beschäftigungsdichte
Weeze	Größere Kleinstadt, stark wachsend
Kalkar	Größere Kleinstadt, wachsend, mittlere Beschäftigungsdichte
Issum	Größere Kleinstadt, schrumpfend, geringe Beschäftigungsdichte
Kerken	Größere Kleinstadt, stabil, geringe Beschäftigungsdichte
Straelen	Größere Kleinstadt, schrumpfend, hohe Beschäftigungsdichte
Bedburg-Hau	Größere Kleinstadt, wachsend, hohe Beschäftigungsdichte
Rees	Kleinere Mittelstadt, ohne besondere Aufgaben, schrumpfend
Geldern	Kleinere Mittelstadt, beschränkt zusätzliche Aufgaben, schrumpfend, hohe Beschäftigungsdichte
Kevelaer	Kleinere Mittelstadt, beschränkt zusätzliche Aufgaben, wachsend, geringe Beschäftigungsdichte
Emmerich	Kleinere Mittelstadt, beschränkt zusätzliche Aufgaben, wachsend, hohe Beschäftigungsdichte
Kleve	Kleinere Mittelstadt, beschränkt zusätzliche Aufgaben, wachsend, hohe Beschäftigungsdichte
Goch	Kleinere Mittelstadt, beschränkt zusätzliche Aufgaben, stabil, geringe Beschäftigungsdichte

Eigene Darstellung.

Tabelle 7.2
Der Haushaltsstatus der Kommunen im Kreis Kleve
 2012 bis 2014; jeweils Stand 31.12.

	2012	2013	2014
Bedburg-Hau		Fiktiver Haushaltsausgleich	
Emmerich		Fiktiver Haushaltsausgleich	
Geldern	Echter Haushaltsausgleich	Fiktiver Haushaltsausgleich	
Goch		Entnahme aus Allgemeiner Rücklage	
Issum		Entnahme aus Allgemeiner Rücklage	
Kalkar		Entnahme aus Allgemeiner Rücklage	
Kerken		Fiktiver Haushaltsausgleich	Echter Haushaltsausgleich
Kevelaer		Fiktiver Haushaltsausgleich	
Kleve	Echter Haushaltsausgleich	Fiktiver Haushaltsausgleich	
Kranenburg		Fiktiver Haushaltsausgleich	
Rees		Fiktiver Haushaltsausgleich	
Rheurd		Fiktiver Haushaltsausgleich	Echter Haushaltsausgleich
Straelen		Fiktiver Haushaltsausgleich	
Uedem		Echter Haushaltsausgleich	Fiktiver Haushaltsausgleich
Wachtendonk		Fiktiver Haushaltsausgleich	
Weeze		Fiktiver Haushaltsausgleich	Echter Haushaltsausgleich

Nach Angaben des Innenministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen.

Wenn der Handlungsdruck im Allgemeinen auch geringer ist als in vielen nordrhein-westfälischen Kommunen, so besteht gleichwohl Konsolidierungsbedarf, und dies nicht nur in Goch, Issum und Kalkar, sondern in allen Gemeinden, weil echte Haushaltsausgleiche nur sporadisch gelangen. Die Jahresergebnisse sind voraussichtlich 2015 durchweg negativ, was in der Regel auf operative Defizite zurückzuführen ist (Tabelle 7.3). In 10 der 16 Gemeinden liegt der Aufwandsdeckungsgrad unter 95%. Die Finanzerträge sind zwar bis auf wenige Ausnahmen positiv, können aber 2015 nur einen Teil der operativen Defizite auffangen. In Bedburg-Hau, Geldern, Issum und Weeze verschlechtern negative Finanzergebnisse sogar noch die Jahresergebnisse.

Ziel der meisten Kommunen im Kreise Kleve sollte die Substanzsicherung und das Wiederauffüllen der Ausgleichsrücklage sein, um für das Eintreten etwaiger gesamt- und finanzwirtschaftlicher Risiken gerüstet zu sein. Letzteres gilt insbesondere für die Gemeinden Goch, Issum und Kalkar, deren Ausgleichsrücklagen mittlerweile aufgezehrt sind. Die Konsolidierung sollte an den ordentlichen Erträgen und Aufwendungen anknüpfen: Erstens sind die aktuellen Aufwandsdeckungsgrade bedenklich, zweitens weisen immerhin 12 von 16 Gemeinden ohnehin ein positives Finanzergebnis auf. Alle Kommunen erwarten laut Finanzplanung, dass es gelingt, bis 2018 ihre Defizite zu reduzieren und mithin den Substanzverlust zu verlangsamen. Emmerich, Issum, Kleve, Rees, Rheurd und Uedem erwarten sogar Überschüsse und können so ihr Eigenkapital wieder aufstocken. Sollte dies gelingen, wäre die überwiegende Zahl der Gemeinden insofern auf dem richtigen Weg, als dass sie ihre Aufwandsdeckungsgrade verbessern, und dies zum Teil merklich. Lediglich Wachtendonk bekommt nach den vorliegenden Planungen seine strukturellen Haushaltsprobleme nicht in den Griff; der Aufwandsdeckungsgrad bleibt mit voraussichtlich 88,6% gering. Bei den anderen Gemeinden sind mit wenigen Ausnahmen – Rees, Rheurd und Uedem – die erwarteten Jahresüberschüsse allerdings so gering, dass kein ausreichendes Sicherheitspolster für etwaige Schätzfehler sowie unerwartete Mindereinnahmen oder Mehrausgaben gegeben ist.

Tabelle 7.3
Haushaltsausgleich und Konsolidierungsbedarf im Kreis Kleve
2015 und 2018

	Aufwands- deckungs- grad ¹	2015 Finanz- ergebnis ²	Fehlbe- trags-/ Überschuss- quote ³	Aufwands- deckungs- grad ¹	2018 Finanz- ergebnis ²	Fehlbe- trags-/ Überschuss- quote ³
Bedburg-Hau	96,1	Negativ	-1,8	100,5	negativ	-0,1
Emmerich	96,4	Positiv	-0,5	97,5	positiv	0,4
Geldern	93,3	Negativ	-4,8	98,7	negativ	-1,0
Goch	93,4	Positiv	-3,6	97,7	positiv	
Issum	92,2	Negativ	-3,3	101,4	negativ	0,4
Kalkar	91,3	Positiv	-4,8	95,5	positiv	-2,5
Kerken	93,9	Positiv	-2,2	99,4	negativ	
Kevelaer	91,5	Positiv	-8,3	99,5	positiv	-0,2
Kleve	97,3	Positiv	-0,2	98,7	positiv	0,3
Kranenburg	93,0	Positiv	-3,5	95,1	positiv	-2,4
Rees	95,3	Positiv	-2,9	102,7	positiv	2,2
Rheurdt	98,8	Positiv	-5,4	105,2	positiv	22,3
Straelen	89,5	Positiv	-6,3	94,5	positiv	-3,2
Uedem	90,9	Positiv	-6,2	96,5	positiv	3,2
Wachtendonk	85,8	Positiv	-7,5	88,6	positiv	-7,1
Weeze	94,7	Negativ	-4,1	101,0	negativ	-0,2

Eigene Berechnungen nach Angaben der kommunalen Haushaltspläne 2015. ⁻¹Ordentliche Erträge/Ordentliche Aufwendungen * 100. ⁻²Finanzergebnis= Finanzerträge ./ Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen. ⁻³Jahresergebnis/(Allgemeine Rücklage + Ausgleichsrücklage)*100.

7.2 Kommunale Steuererträge

Gemeinsam ist nahezu allen Gemeinden des Kreises Kleve, dass sie gemessen am Median ihrer jeweiligen Vergleichsgruppe relativ steuerschwach sind (*Schaubild 7.1*). Ausnahmen sind insbesondere Straelen, mit einer weit überdurchschnittlichen Steuerkraft je Einwohner²⁰, sowie Kerken, Kevelaer, Weeze und Wachtendonk, deren Steuerkraft in etwa dem Median entspricht. Dabei konnten zwischen 2005 und 2014 fünf Gemeinden (Bedburg-Hau, Geldern, Kerken, Rees und Straelen) ihre relative Steuerkraft verbessern. Sieben Gemeinden (Kranenburg, Uedem, Goch, Issum, Emmerich am Rhein, Weeze und Wachtendonk) fielen hingegen gegenüber dem Mittel ihrer Vergleichsgemeinden zurück.

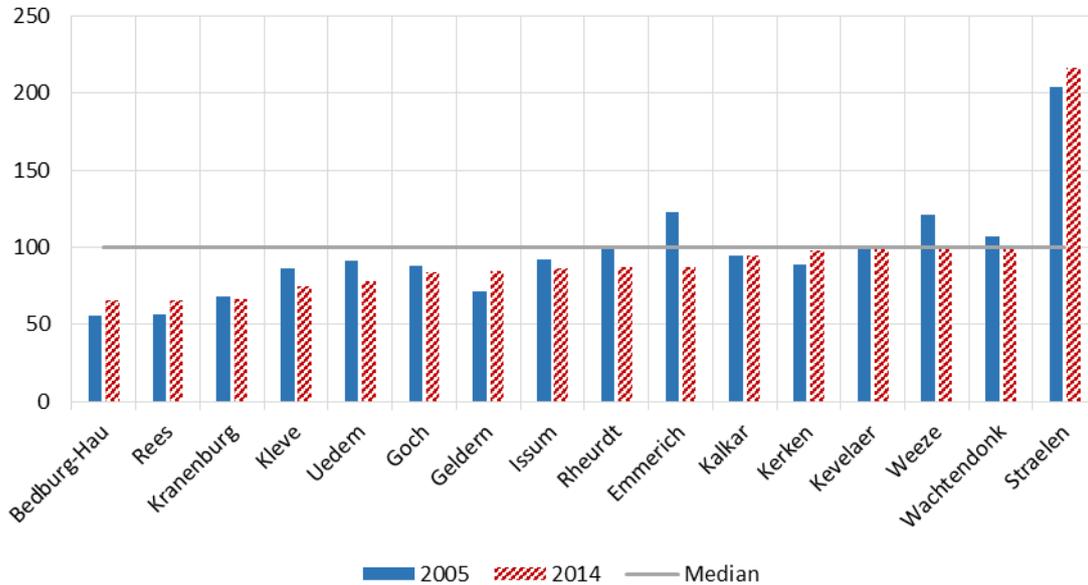
Die überdurchschnittliche Steuerkraft Straelens resultiert aus einem sehr hohen Gewerbesteuerertrag, wobei zuletzt auch Einmaleffekte aus Nachveranlagungen zum relativ hohen Aufkommen beigetragen haben (*Tabelle 7.4*). Kevelaer und Weeze sind ebenfalls gewerbesteuerstark. Ansonsten ist das Gewerbesteuerertrag je Kopf im Kreis Kleve unterdurchschnittlich. Die Steuerkraftunterschiede bei der Grundsteuer B und dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer sind zwar noch immer deutlich, aber weniger ausgeprägt als bei der Gewerbesteuer. Das Aufkommen des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer je Einwohner liegt in Kerken, Rheurdt und Wachtendonk sogar über dem Durchschnitt der jeweiligen Vergleichsgruppe.

²⁰ Straelen wird allerdings zukünftig einen erheblichen Einbruch seiner Steuereinnahmen hinnehmen müssen, da ein wichtiger Gewerbesteuerzahler, die Boquoi Handels OHG, ihren Firmensitz nach Mecklenburg-Vorpommern verlagert hat.

Schaubild 7.1

Die Steuereinnahmekraft je Einwohner der Gemeinden im Kreis Kleve im interkommunalen Vergleich

2005 und 2014; in % des Median der jeweiligen Vergleichsgruppe



Eigene Berechnungen nach Angaben des IT.NRW.

Wie im übrigen NRW, so haben auch die Gemeinden im Kreis Kleve insbesondere die Grundsteuer B erhöht, um ihre finanzielle Lage zu verbessern bzw. um ihre Ausgaben/Aufwendungen zu decken (Tabelle 7.5). Die Steuererhöhungen waren wenig überraschend dort besonders hoch, wo die Allgemeine Rücklage zur Deckung der Jahresfehlbeträge und/oder Kassenkredite zur

Tabelle 7.4

Das Aufkommen aus Realsteuern und dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer der Gemeinden im Kreis Kleve im interkommunalen Vergleich

2014, Aufkommen je Einwohner in €

	Gewerbsteuer		Grundsteuer B		Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	
	Gemeinde	Median	Gemeinde	Median	Gemeinde	Median
Bedburg-Hau	174	542	105	137	360	396
Emmerich	486	554	154	148	293	378
Geldern	395	613	144	154	381	403
Goch	284	302	133	155	317	453
Issum	86	243	130	154	416	416
Kalkar	358	384	143	139	329	382
Kerken	258	280	118	132	452	413
Kevelaer	372	254	131	143	337	422
Kleve	323	554	131	148	315	378
Kranenburg	167	197	113	143	243	421
Rees	234	534	112	136	340	369
Rheurdt	107	310	115	125	443	381
Straelen	1 440	308	128	139	378	380
Uedem	423	710	151	126	345	345
Wachtendonk	378	472	120	120	434	308
Weeze	539	445	133	145	265	348

Eigene Berechnungen nach Angaben des IT.NRW.

Tabelle 7.5
Realsteuererhöhungen¹ der Gemeinden im Kreis Kleve
 2014 gegenüber 2005, in %

Stadt/Gemeinde	Grundsteuer B	Gewerbsteuer
Bedburg-Hau	8,3	1,9
Emmerich	9,0	5,4
Geldern	8,4	2,0
Goch	8,9	4,2
Issum	9,2	4,9
Kalkar	11,5	2,0
Kerken	8,5	2,0
Kevelaer	8,4	2,0
Kleve	8,4	2,0
Kranenburg	8,3	2,3
Rees	8,4	2,0
Rheurdt	10,0	1,9
Straelen	53,0	8,1
Uedem	25,1	7,6
Wachtendonk	8,3	1,9
Weeze	3,5	2,5
Median im Kreis Kleve	8,45	2,0

Eigene Berechnungen nach Angaben des IT.NRW. ⁻¹Gemessen am Verhältnis von tatsächlichem Aufkommen und fikti-
 vem Aufkommen bei Anwendung des Hebesatzes von 2005 auf die Steuermessbeträge/Grundbeträge von 2014.

Finanzierung struktureller Haushaltsprobleme in Anspruch genommen wurden (Goch, Emmerich am Rhein, Issum, Kalkar). Die größten Steigerungen findet man in Uedem und Straelen. In beiden Fällen sind die Hebesätze gleichwohl niedriger als in den anderen Gemeinden des Kreises. In Uedem stieg der Hebesatz von geringen 330 v.H. im Jahr 2005 auf 413 v.H. im Jahr 2014, in Straelen von 250 v.H. auf 345 v.H.; der Median-Wert der Gemeinden des Kreises Kleve beträgt 423 v.H.

Bei der Gewerbesteuer waren die Gemeinden zurückhaltender. Während die Erhöhungen der Grundsteuer B zwischen 2005 und 2014 im Mittel 8,45% betragen, waren es bei der Gewerbesteuer nur 2%. Auch hier finden sich die höchsten Steuererhöhungen bei Gemeinden mit angespannter Haushaltslage. Auch hier fielen die Steuererhöhungen in Uedem und Straelen am stärksten aus, aber auch hier ausgehend von einem niedrigen Niveau.

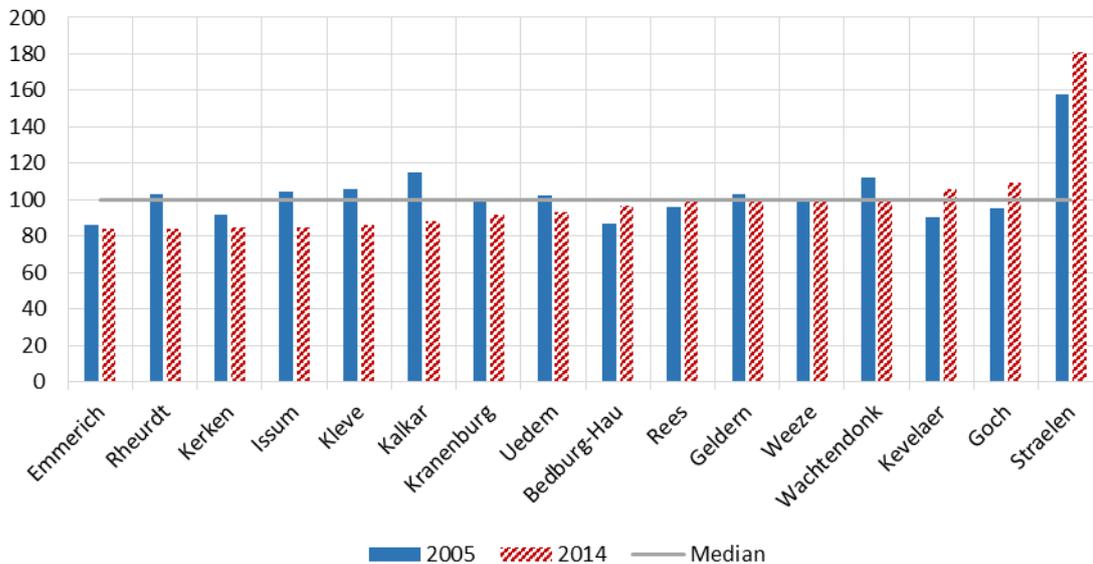
7.3 Ausgabenpolitik

Dass die kommunalen Haushalte trotz der zumeist geringen Steuerkraft vergleichsweise gut dastehen liegt daran, dass das Ausgabenniveau im Kreis Kleve im interkommunalen Vergleich eher gering ist (*Schaubild 7.2*). Nur Kevelaer, Goch und Straelen übertrafen die Primärausgaben je Einwohner ihrer Vergleichsgruppe; in Straelen sogar erheblich, was angesichts bisher weit überdurchschnittlicher Einnahmen bislang kein größeres Problem darstellte. Die übrigen Gemeinden des Kreises Kleve tätigten Ausgaben entweder in ähnlichem Umfang wie ihre jeweilige Vergleichsgruppe oder darunter. Dabei zeigt ein Rückblick auf das Jahr 2005, dass in zwei Drittel der Gemeinden im Kreis Kleve die Primärausgaben je Einwohner relativ zum Mittel der Vergleichsgemeinden unterdurchschnittlich angestiegen sind. Nur in Bedburg-Hau, Rees, Kevelaer, Goch und Straelen war die Ausgabendynamik im interkommunalen Vergleich größer.

Die für den Finanzplanungszeitraum erwartete Entwicklung der ordentlichen Aufwendungen (*Tabelle 7.6*) kann unter zwei Gesichtspunkten bewertet werden: Erstens die Orientierungsdaten des Innenministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen und zweitens die Konsolidierungsbedarfe, wie sie sich in den Aufwandsdeckungsquoten widerspiegeln. Das Innenministerium

Schaubild 7.2

Primärausgaben je Einwohner der Gemeinden im Kreis Kleve im interkommunalen Vergleich 2005 und 2014; in % des Median der jeweiligen Vergleichsgruppe



Eigene Berechnungen nach Angaben des IT.NRW (Vierteljährliche Kassenstatistik).

empfiehlt für die mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung eine Aufwandsteigerung von ca. 1,5% pro Jahr²¹. In Geldern, Issum, Kerken, Kevelaer, Uedem, Wachtendonk und Weeze liegen die Planungen für die Jahre 2015 bis 2018 darüber. Gleichwohl planen Issum und Weeze für 2018

Tabelle 7.6

Geplante Veränderungen der Erträge und Aufwendungen der Gemeinden im Kreis Kleve 2015 bis 2018; jahresdurchschnittliche Veränderung in %

	Erträge		Aufwendungen	
	insgesamt	Steuern	insgesamt	Personalausgaben
Bedburg-Hau	2,0	3,3	1,3	3,2
Emmerich	2,5	3,2	1,5	2,4
Geldern	3,3	3,8	2,3	2,6
Goch	1,8	2,6	0,5	-0,3
Issum	3,8	3,2	2,3	2,5
Kalkar	1,3	2,1	0,1	1,4
Kerken	1,7	3,1	2,1	1,2
Kevelaer	3,4	5,0	2,4	3,3
Kleve	2,3	3,8	1,1	-0,2
Kranenburg	0,3	2,3	0,1	1,5
Rees	3,1	3,4	0,4	2,2
Rheurdt	1,9	3,7	0,7	1,6
Straelen	0,0	1,1	-4,4	1,5
Uedem	0,7	2,0	1,7	3,0
Wachtendonk	1,3	1,7	2,0	4,5
Weeze	1,7	3,0	1,9	3,0

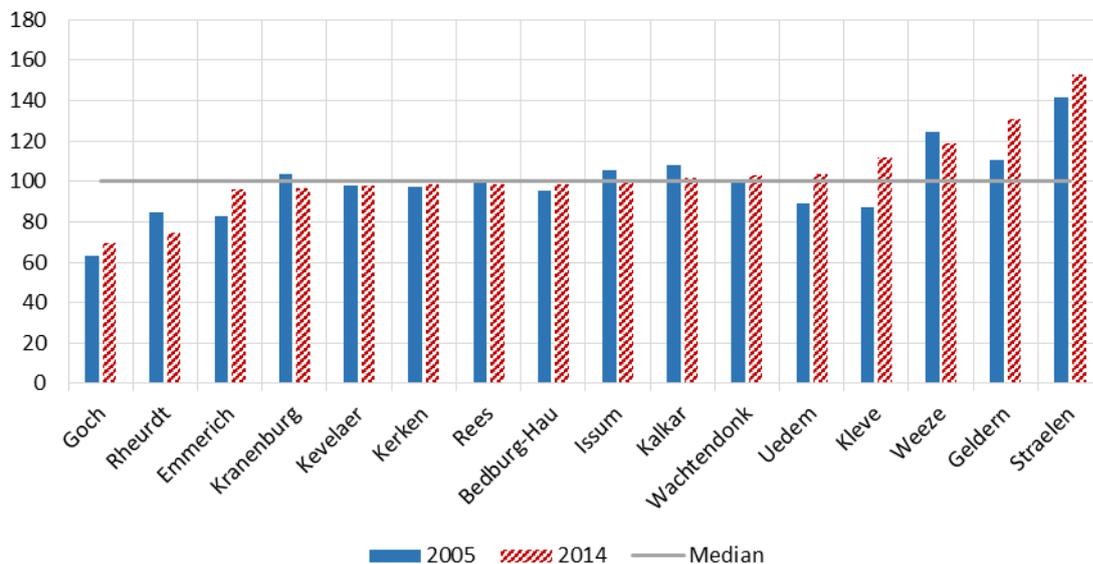
Eigene Berechnung nach Angaben der Gesamtergebnispläne.

²¹ Das Innenministerium gibt für jedes Jahr eine gesonderte Zuwachsrate vor, hier wurde die sich daraus ergebende jahresdurchschnittliche Rate über den Planungszeitraum zu Grunde gelegt.

Schaubild 7.3

Personalausgaben je Einwohner der Gemeinden im Kreis Kleve im interkommunalen Vergleich

2005 und 2014; in % des Median der jeweiligen Vergleichsgruppe



Eigene Berechnungen nach Angaben des IT.NRW (Vierteljährliche Kassenstatistik).

einen operativen Überschuss, Kerken und Kevelaer kommen einer schwarzen Null nahe, die übrigen wollen zumindest das operative Defizit merklich verringern. In sieben Gemeinden unterschreitet der Anstieg der Aufwendungen die empfohlenen Maximalsteigerungen deutlich. Diesen Gemeinden ist gemeinsam, dass sie unter Konsolidierungsdruck stehen. Sie planen alle, durch eine zurückhaltendere Ausgabenpolitik ihre operativen Defizite zu verringern. Straelen will es so halbieren, Rees und Rheurdt erwarten sogar operative Überschüsse.

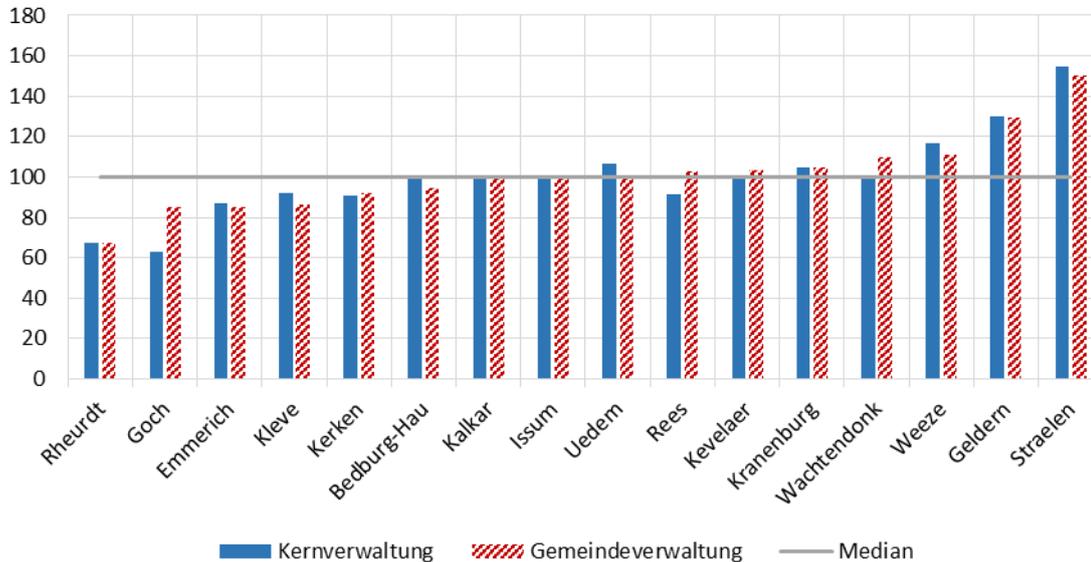
Eine der bedeutendsten Aufwendungen der Kommunen sind die Personalausgaben. Hier zeigt sich für den Kreis Kleve ein dreigeteiltes Bild (*Schaubild 7.3*): In drei Gemeinden sind die Haushalte deutlich geringer mit Personalausgaben belastet als im Mittel ihrer jeweiligen Vergleichsgruppen; beim größten Teil der Gemeinden liegen die Personalausgaben je Einwohner Nahe beim Median der jeweiligen Vergleichsgruppe. Geldern, Kleve, Straelen, Uedem und Weeze schließlich tätigten überdurchschnittliche Personalausgaben je Einwohner. Diese Gemeinden haben zudem – mit Ausnahme von Weeze – ihre Personalausgaben gegenüber 2005 stärker gesteigert als ihre Vergleichsgemeinden im Mittel.

Diese Dreiteilung spiegelt sich auch in der Personalintensität der Kernverwaltung wider, wenngleich sich auf Grund von Struktureffekten (Verhältnis Beamte zu Angestellten, Entgeltstrukturen) kleine Unterschiede ergeben. Im interkommunalen Vergleich steht der Kreis Kleve bei den Personalintensitäten etwas günstiger da als bei den Personalausgaben (*Schaubild 7.4*). Unter Berücksichtigung von Auslagerungen in eigenbetriebsähnliche Einrichtungen und die Anstalten des öffentlichen Rechts relativiert sich das Bild etwas. Geringe Bedeutung haben Auslagerungen in Bedburg-Hau, Kleve, Straelen, Uedem und Weeze. In Goch, Rees und Wachtendonk hingegen steigt die Personalintensität relativ zur Vergleichsgruppe.

Schaubild 7.4

Personalintensität¹ im Kreis Kleve mit und ohne eigenbetriebsähnliche Einrichtungen im interkommunalen Vergleich

2014; in % des Median der jeweiligen Vergleichsgruppe



Eigene Berechnungen nach einer Sonderauswertung des IT.NRW. ¹Beschäftigte (Vollzeitäquivalente) auf 1 000 Beschäftigte ohne Krankenhäuser.

Im Kreis Kleve ist die Kreisumlage mit einem Hebesatz von 32% um knapp neun Prozentpunkte niedriger als im Durchschnitt NRW, obwohl die Umlagegrundlagen auf Grund der relativen Steuerschwäche der Gemeinden niedriger sein dürften. Der Umlagesatz erscheint insbesondere dann relativ niedrig, wenn man bedenkt, dass die Belastung des Kreises mit Sozialleistungen von 517 € je Einwohner 2013 deutlich höher ist als im Mittel der nordrhein-westfälischen Gemeinden (Tabelle 7.7). Dies legt den Schluss nahe, dass der Kreis sich bei anderen Ausgaben eher zurückhält.

7.4 Entwicklung der Finanzergebnisse

Wie bereits erwähnt, waren die Finanzergebnisse der Gemeinden im Kreis Kleve überwiegend positiv (Tabelle 7.2) und sie dürften es im Planungszeitraum bleiben. Ausnahmen sind Bedburg-Hau, Geldern, Issum und Weeze, die sowohl 2015 als auch 2018 voraussichtlich ein negatives Finanzergebnis erwirtschaften werden. Hinzu kommt Kerken, das für 2015 mit einem positiven, für 2018 hingegen mit einem negativen Finanzergebnis rechnet. Entscheidend für die

Tabelle 7.7

Soziale Leistungen und Kreisumlage im interkommunalen Vergleich

2013

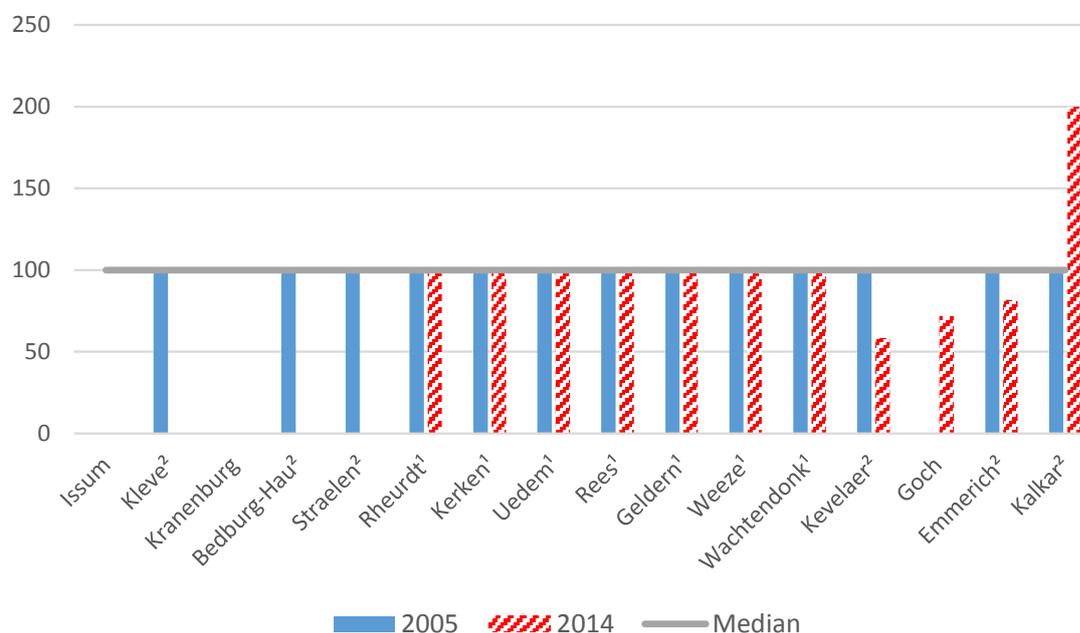
	Kreis Kleve	Kreise NRW
	In € je Einwohner ^a	
Soziale Leistungen i.e.S.	517	444
Grundversorgung SGB XII	133	133
Grundsicherungsleistungen SGB II	383	289
	In % der Umlagegrundlagen	
Kreisumlage (Hebesatz)¹	32	41,45 ^b

Eigene Berechnungen nach Angaben der Landesdatenbank des IT.NRW (Code: 71717-12i). – ¹Ohne die Kreise Euskirchen, Höxter und Olpe. Hier liegen keine Angaben zu der Allgemeinen Kreisumlage vor. – ^aMittelwert. – ^bMedian.

Schaubild 7.5

Kredite zur Liquiditätssicherung in € je Einwohner der Gemeinden im Kreis Kleve im interkommunalen Vergleich

2005 und 2014; in % des Median der jeweiligen Vergleichsgruppe



Eigene Berechnungen nach Angaben des IT.NRW. ¹In den Jahren 2005 und 2014 hatte die Gemeinde keine Verbindlichkeiten aus Kassenkrediten, was dem Median der Vergleichsgruppe entsprach. ²Im Jahre 2005 hatte die Gemeinde keine Verbindlichkeiten aus Kassenkrediten, was dem Median der Vergleichsgruppe entsprach.

Unterschiede sind weniger die Finanzerträge, die i.d.R. gering sind, als vielmehr der Schuldenstand und die daraus resultierenden Zinsbelastungen.

Kredite zur Liquiditätssicherung spielen nur in vier Gemeinden des Kreises Kleves eine Rolle (Schaubild 7.5)²². Die geringe Bedeutung von Kassenkrediten ist allerdings nicht untypisch für die im Kreis anzutreffenden Gemeindetypen, die auch NRW-weit kaum mit Kassenkrediten belastet sind. Am aktuellen Rand stellt sich die Situation in Bedburg-Hau, Issum, Kleve, Kranenburg und Straelen besser dar als im Mittel ihrer Vergleichsgruppe. Sie hatten im Gegensatz zu ihren Vergleichsgemeinden keine Verbindlichkeiten aus Kassenkrediten. Dies ist im Falle von Issum bemerkenswert, da die Gemeinde offensichtlich strukturelle Haushaltsprobleme hat. Goch und Kalkar dagegen, die ebenfalls ihre Haushaltsdefizite nur über den Griff in die Allgemeine Rücklage decken können, hatten Ende 2014 Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung in Höhe von 644 € bzw. 27 € je Einwohner, womit Kalkars Verbindlichkeiten je Einwohner doppelt so hoch sind wie der Median seiner Vergleichsgruppe. Kevelaer und Emmerich benötigten Kassenkredite, obwohl sie ihre Haushalte noch fiktiv ausgleichen konnten. Diese vier Gemeinden stehen vor der Notwendigkeit (zahlungswirksame) operative Überschüsse zu erwirtschaften, um die Kassenkredite vollständig abbauen zu können.

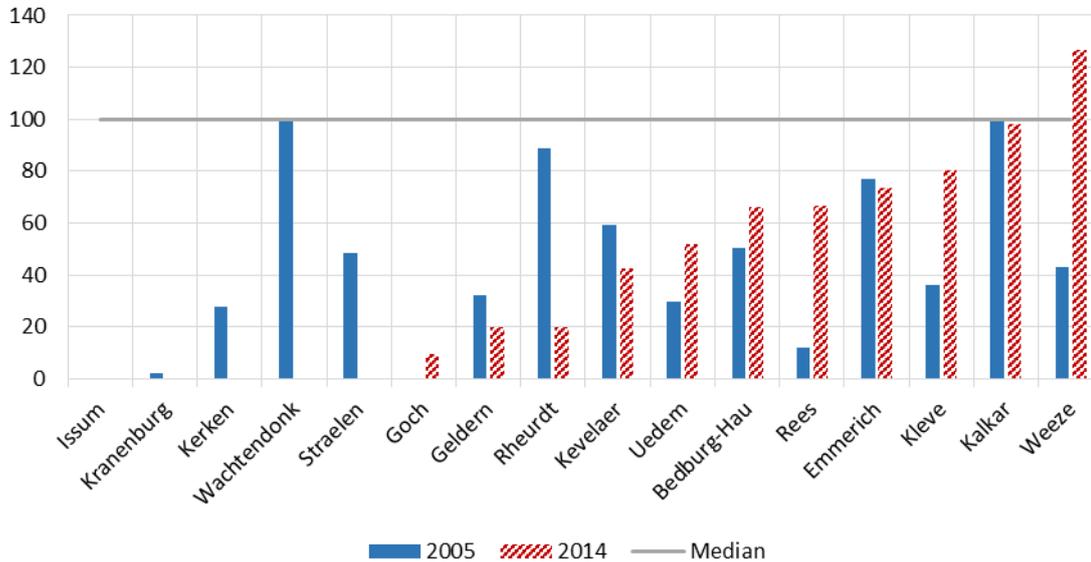
Nahezu alle Gemeinden des Kreises haben hingegen ihre Investitionen zumindest zwischenzeitlich kreditfinanziert (Schaubild 7.6). 11 von 16 Gemeinden hatten Ende 2014 Verbindlichkeiten

²² Es handelt sich um eine Stichtagsbetrachtung. Dies schließt nicht aus, dass unterjährig Kassenkredite in Anspruch genommen und wieder getilgt wurden.

Schaubild 7.6

Investitionskredite in € je Einwohner der Kernverwaltungen der Gemeinden im Kreis Kleve im interkommunalen Vergleich

2005 und 2014; in % des Median der jeweiligen Vergleichsgruppe



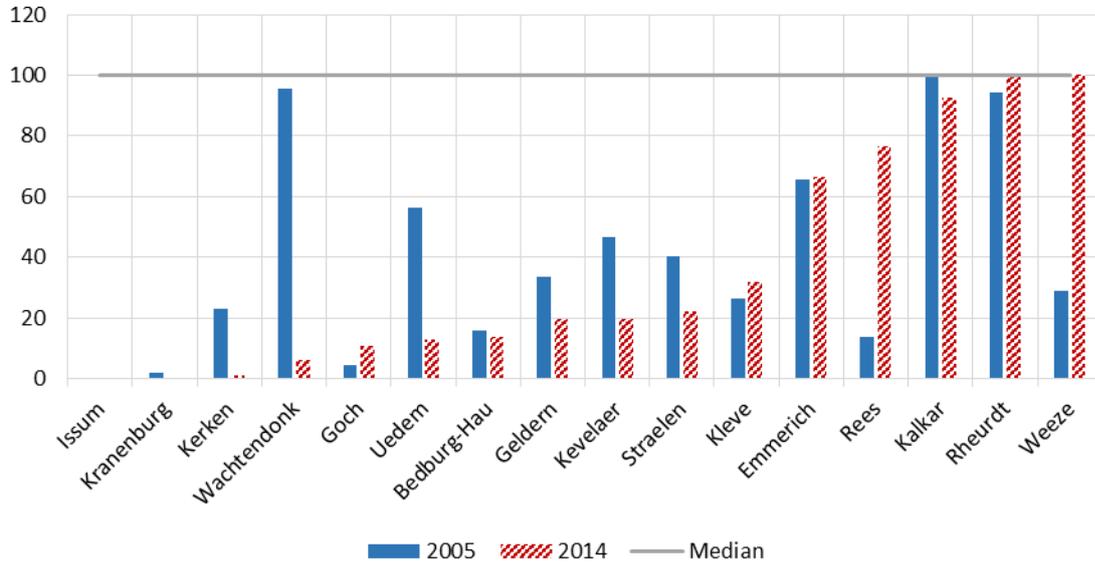
Eigene Berechnungen nach Angaben des IT.NRW.

aus Investitionskrediten in ihren Büchern stehen; besonders hoch waren sie in Weeze. Ansonsten liegt die Belastung durch Investitionskredite unter dem Median der Vergleichsgruppe, wobei Kerken, Kranenburg, Straelen und Wachtendonk ihre Investitionskredite zwischen 2005 und 2014 abbauen konnten. Auffällig ist, dass in der Mehrzahl der Gemeinden, in denen die Verbindlichkeiten gegenüber 2005 abgebaut werden konnten, auch das Investitionsniveau rückläufig war und umgekehrt. Rückläufige Investitionen und Verbindlichkeiten weisen beispielsweise Straelen und Wachtendonk auf, während in Kleve und Uedem das Gegenteil der Fall ist.

Die relativ geringe Verschuldung der Gemeinden im Kreis Kleve führt dazu, dass die Belastung des Finanzergebnisses mit Zinsaufwendungen bzw. Zinsausgaben im interkommunalen Vergleich gering ausfällt (Schaubild 7.7). Rheurdt und Weeze bilden hier insoweit eine Ausnahme, als das ihre Zinsausgaben je Einwohner dem Median ihrer jeweiligen Vergleichsgemeinden entsprechen. Am Beispiel Weeze wird auch klar, dass selbst bei einem niedrigen Zinsniveau die Schulden den Haushaltsausgleich erschweren können. Das Finanzergebnis von Weeze ist 2015 und 2018 voraussichtlich negativ.

Schaubild 7.7

Zinsausgaben in € je Einwohner der Gemeinden im Kreis Kleve im interkommunalen Vergleich 2005 und 2014; in % des Median der jeweiligen Vergleichsgruppe



Eigene Berechnungen nach Angaben des IT.NRW.

8. Finanzwirtschaftliche Situation der Kommunalhaushalte im Kreis Wesel

Während im Kreis Kleve vorwiegend größere Kleinstädte und kleinere Mittelstädte anzutreffen sind, sind die Gemeinden im Kreis Wesel tendenziell größer; so ist Moers eine kleine Großstadt, und Dinslaken ist eine größere Mittelstadt (*Tabelle 8.1*). Wie bereits ausgeführt, haben sich die sozioökonomischen Rahmenbedingungen im Kreis Wesel ungünstiger entwickelt als im Kreis Kleve. Hinzu kommt eine Zweiteilung des Kreises Wesel sowohl hinsichtlich der sozioökonomischen wie der finanzwirtschaftlichen Rahmenbedingungen. Die Kommunen im südlichen Kreisgebiet finden zumeist ungünstigere Rahmenbedingungen vor – Dinslaken, Moers, Voerde und Neukirchen-Vluyn werden vom BBSR als schrumpfend eingestuft – und stehen auch finanzwirtschaftlich schlechter da. Die Gemeinden im nördlichen Teil des Kreises sind hingegen zumeist in einer günstigeren Lage. Im Folgenden wird zunächst ein allgemeiner Überblick über die Kommunalhaushalte im Kreis gegeben. Anschließend werden die Gemeinden detaillierter betrachtet, die sich in der Haushaltssicherung befinden.

8.1 Die finanzwirtschaftliche Lage im Überblick

8.1.1 Allgemeine Haushaltslage und Konsolidierungsbedarf

Nur fünf von 13 Gemeinden des Kreises Wesel konnten im Zeitraum 2012 bis 2014 ihren Haushalt zumindest fiktiv ausgleichen. Sechs Gemeinden befanden sich im gesamten Zeitraum oder zumindest in einigen der zurückliegenden Jahre in der Haushaltssicherung. Zwei Gemeinden mussten eine genehmigte Entnahme aus ihrer allgemeinen Rücklage vornehmen (*Tabelle 8.2*).

Es besteht also ein erheblicher Konsolidierungsbedarf. Dieser zeigt sich u.a. in einem beträchtlichen Verzehr des Eigenkapitals, der sich nach den vorliegenden Planungen voraussichtlich bis

Tabelle 8.1

Zuordnung der Gemeinden des Kreises Wesel zu landesweiten Vergleichsgruppen

Stadt/Gemeinde	Charakteristika der Vergleichsgruppe
	Stadt/Gemeindetyp; administrativer Typ; Entwicklungstyp
Alpen	Größere Kleinstadt, wachsend, mittlere Beschäftigungsdichte
Dinslaken	Größere Mittelstadt, schrumpfend, geringe Beschäftigungsdichte
Haminkeln	Kleinere Mittelstadt, beschränkt zusätzliche Aufgaben, schrumpfend, mittlere Beschäftigungsdichte
Hünxe	Größere Kleinstadt, stark wachsend
Kamp-Lintfort	Kleinere Mittelstadt, beschränkt zusätzliche Aufgaben, schrumpfend, mittlere Beschäftigungsdichte
Moers	Kleine Großstadt, kreisangehörig, schrumpfend
Neukirchen-Vluyn	Kleinere Mittelstadt, beschränkt zusätzliche Aufgaben, schrumpfend, mittlere Beschäftigungsdichte
Rheinberg	Kleinere Mittelstadt, beschränkt zusätzliche Aufgaben, wachsend, geringe Beschäftigungsdichte
Schermbeck	Größere Kleinstadt, wachsend, geringe Beschäftigungsdichte
Sonsbeck	Kleine Kleinstadt, stark wachsend
Voerde (Niederrhn.)	Kleinere Mittelstadt, beschränkt zusätzliche Aufgaben, schrumpfend, geringe Beschäftigungsdichte
Wesel	Größere Mittelstadt, schrumpfend, hohe Beschäftigungsdichte
Xanten	Kleinere Mittelstadt, beschränkt zusätzliche Aufgaben, wachsend, geringe Beschäftigungsdichte

Eigene Darstellung.

2018 fortsetzt. Im Jahr 2015 dürften fast alle kommunalen Haushalte im Kreis Wesel Fehlbeträge erwirtschaften; lediglich Dinslaken bildet da eine Ausnahme (*Tabelle 8.3*). Wesentliche Ursache der Fehlbeträge sind i.d.R. operative Defizite, die in vielen Fällen mit negativen Finanzergebnissen einhergehen. Einen operativen Überschuss erzielen nur Moers und Wesel, der allerdings in beiden Fällen nicht ausreicht, um negative Finanzergebnisse zu kompensieren. Nach den vorliegenden Planungen soll sich die Situation bis 2018 verbessern; dann wollen mehrere Gemeinden einen operativen Überschuss erzielen. Darunter befindet sich auch Moers, das allerdings Konsolidierungshilfen im Rahmen des Stärkungspakts erhält. Die operativen Überschüsse fallen indes vielfach zu gering aus, um die negativen Finanzergebnisse auszugleichen. Sie sind zudem zu gering, um ein Sicherheitspolster für Schätzfehler oder unerwartete gesamt- und finanzwirtschaftliche Entwicklungen zu bieten.

Die Haushaltskonsolidierung muss deshalb an den ordentlichen Aufwendungen ansetzen, um höhere operative Überschüsse als bislang geplant zu erzielen. Diese sind auch erforderlich, um kurzfristig die negativen Finanzergebnisse zu kompensieren, mittel- und langfristig, um die Eigenkapitalverluste zumindest wieder teilweise ausgleichen zu können. Außerdem muss der Schuldenstand abgebaut werden, um das Finanzergebnis zu verbessern. Dies setzt aber wiederum voraus, dass zahlungswirksame operative Überschüsse erwirtschaftet werden.

Tabelle 8.2

Der Haushaltsstatus der Kommunen im Kreis Wesel

2012 bis 2014; jeweils Stand 31.12.

	2012	2013	2014
Alpen	Fiktiver Haushaltsausgleich		
Dinslaken	Entnahme aus allgemeiner Rücklage		
Hamminkeln	Fiktiver Haushaltsausgleich		
Hünxe	Genehmigtes Haushaltssicherungskonzept (HSK)		Nicht gen. HSK
Kamp-Lintfort	Entnahme aus allgemeiner Rücklage		
Moers	Genehmigter Haushaltssicherungsplan (Stärkungspakt)		
Neukirchen-Vluyn	Gen. HSK	Entnahme aus allgemeiner Rücklage	
Rheinberg	Genehmigtes Haushaltssicherungskonzept (HSK)		Entn. Allgem. Rücklage
Schermbek	Genehmigtes Haushaltssicherungskonzept (HSK)		Nicht gen. HSK
Sonsbeck	Fiktiver Haushaltsausgleich		
Voerde (Niederrhn.)	Genehmigtes Haushaltssicherungskonzept (HSK)		
Wesel	Fiktiver Haushaltsausgleich		
Xanten	Fiktiver Haushaltsausgleich		

Nach Angaben des Innenministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen.

Tabelle 8.3
Haushaltsausgleich und Konsolidierungsbedarf
2015 und 2018

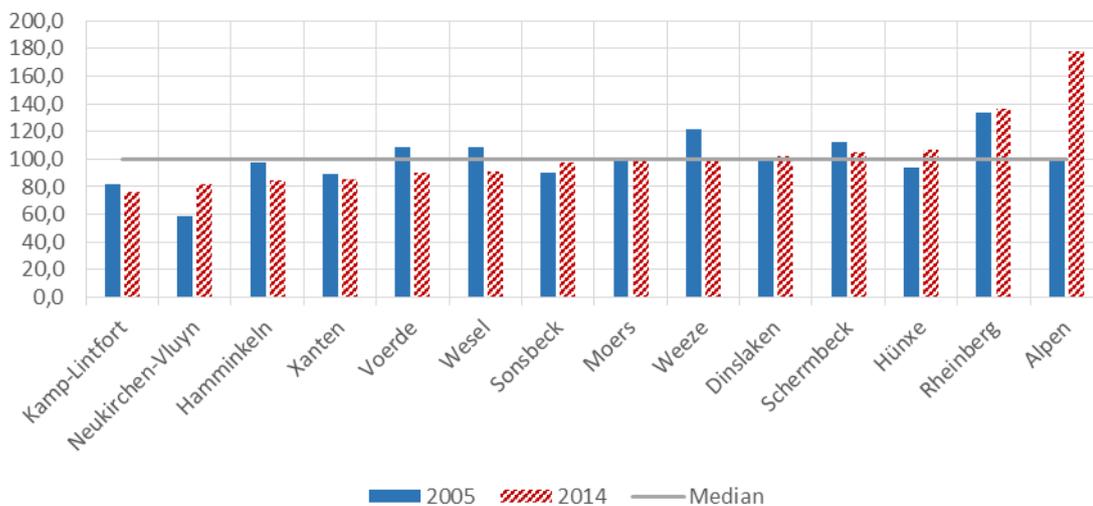
	2015			2018		
	Aufwandsdeckungsgrad ¹	Finanzergebnis ²	Fehlbe-trags-/Über-schuss-quote ³	Aufwands-deckungs-grad ¹	Finanz-ergebnis ²	Fehlbe-trags-/Über-schuss-quote ³
Alpen	93,1	negativ	-10,4	101,8	negativ	1,3
Dinslaken	88,4	positiv	5,5	90,5	positiv	
Hamminkeln	93,6	negativ	-8,6	100,8	positiv	-1,8
Hünxe ⁴	86,6	positiv	-29,7	94,4	positiv	-19,5 ^a
Kamp-Lintfort	96,5	negativ	-4,8	97,3	negativ	-4,5
Moers	101,1	negativ	-91,1	107,3	negativ	
Neukirchen-Vluyn	92,3	negativ	-8,0	97,4	negativ	-4,7
Rheinberg	92,1	negativ	-11,8	91,9	negativ	-15,9
Schermbek	93,8	negativ	-7,9	101,3	negativ	-1,2
Sonsbeck	95,4	positiv	-2,3	96,2	positiv	-2,1
Voerde (Niederrhn.)	88,2	negativ	-57,8	93,3	negativ	Neg. EK
Wesel	100,8	negativ	-4,0	100,8	negativ	-2,6
Xanten	97,2	negativ	-6,0	100,4	negativ	-0,9

Eigene Berechnungen nach Angaben der kommunalen Haushaltspläne. – ¹Ordentliche Erträge/Ordentliche Aufwendungen * 100. – ²Finanzergebnis= Finanzerträge ./ Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen. – ³Jahresergebnis/(Allgemeine Rücklage + Ausgleichsrücklage)*100. – ⁴Die Angaben beruhen auf dem Haushaltsplan 2014, da der für 2015 nicht vorliegt.

8.1.2 Kommunale Steuererträge

Etwa die Hälfte der Gemeinden des Kreises Wesel ist im interkommunalen Vergleich als steuer-schwach einzustufen (Schaubild 8.1). Dies gilt insbesondere für die Gewerbesteuer, die Position beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer ist im Allgemeinen besser. Dies hängt damit zu-sammen, dass zahlreiche Gemeinden des Kreises Wesel sog. Einwohnergemeinden mit einem

Schaubild 8.1
Die Steuereinnahmekraft je Einwohner der Gemeinden im Kreis Wesel im interkommunalen Vergleich
2005 und 2014; in % des Median der jeweiligen Vergleichsgruppe



Eigene Berechnungen nach Angaben des IT.NRW.

Tabelle 8.4

Das Aufkommen aus Realsteuern und dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer der Gemeinden im Kreis Wesel im interkommunalen Vergleich

2014, Aufkommen je Einwohner in €

	Gewerbsteuer		Grundsteuer B		Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	
	Gemeinde	Median ¹	Gemeinde	Median ¹	Gemeinde	Median ¹
Alpen	1 060	384	138	139	459	382
Dinslaken	215	350	142	161	443	403
Hamminkeln	296	413	137	162	405	430
Hünxe	445	445	188	145	480	348
Kamp-Lintfort	335	413	122	162	311	430
Moers	367	367	157	172	413	413
Neukirchen-Vluyn	290	413	137	162	416	430
Rheinberg	628	254	143	143	466	422
Schermbeck	262	197	148	143	443	421
Sonsbeck	399	472	138	120	373	308
Voerde (Niederrhn.)	210	256	142	174	395	395
Wesel	494	516	156	170	376	392
Xanten	205	254	150	143	379	422

Eigene Berechnungen nach Angaben des IT.NRW. – ¹Der jeweiligen Vergleichsgruppe.

geringeren Gewerbesteuerhebesatz sind. Dies wird besonders deutlich an den Beispielen Hünxe und Sonsbeck, die einen hohen negativen Pendlersaldo aufweisen, der einhergeht mit überdurchschnittlich hohen Aufkommen des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer.

Unter den steuerschwachen Gemeinden haben Kamp-Lintfort, Hamminkeln, Wesel und Voerde im Lauf der Zeit sogar an Boden verloren. Neukirchen-Vluyn konnte dagegen seine relative Position etwas verbessern. Steuerstark sind vor allem Alpen und Rheinberg und in geringerem Maße Schermbeck. Hierfür ist vor allem die Gewerbesteuer ausschlaggebend, die jeweils den Median der Vergleichsgruppe übertrifft, in geringerem Maße auch der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer (Tabelle 8.4). Sonsbeck und Hünxe sind relativ steuerstark bei der Grundsteuer B und dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer. Insgesamt lag ihre Steuerkraft im Jahr 2014 aber nahe beim Median.

Tabelle 8.5

Realsteuererhöhungen¹ der Gemeinden im Kreis Wesel

2014 gegenüber 2005, in %

Stadt/Gemeinde	Grundsteuer B	Gewerbsteuer
Alpen	9,2	0,0
Dinslaken	15,0	8,5
Hamminkeln	10,3	4,9
Hünxe	27,6	17,6
Kamp-Lintfort	14,7	7,1
Moers	19,5	4,3
Neukirchen-Vluyn	12,2	4,7
Rheinberg	31,9	4,8
Schermbeck	8,8	2,1
Sonsbeck	17,9	2,7
Voerde (Niederrhn.)	12,2	2,2
Wesel	5,9	2,3
Xanten	18,5	6,2
Median im Kreis Wesel	14,7	4,7

Eigene Berechnungen nach Angaben des IT.NRW. – ¹Gemessen am Verhältnis von tatsächlichem Aufkommen und fikti-
vem Aufkommen bei Anwendung des Hebesatzes von 2005 auf die Steuermessbeträge von 2014.

Auch im Kreis Wesel spielt die Grundsteuer B eine zentrale Rolle bei den Bemühungen der Kommunen, ihre Erträge zu verbessern bzw. ihren Haushalt auszugleichen (*Tabelle 8.5*). Die höchsten Steuererhöhungen haben Gemeinden vorgenommen, die sich in einer prekären (Haushaltssicherung/Haushaltssanierung) oder angespannten Finanzlage (Entnahme aus Allgemeiner Rücklage) befinden. Bei der Gewerbesteuer waren die Gemeinden insgesamt zurückhaltender, wohl um ihre Position im Standortwettbewerb nicht zu verschlechtern. Während die Grundsteuererhöhungen sich im Zeitraum 2005 bis 2015 im Mittel auf 14,7% beliefen, betrug die Erhöhungen der Gewerbesteuer nur 4,7%. Aber auch hier zeigt sich, dass die Gemeinden mit angespannter oder prekärer Finanzlage die Hebesätze tendenziell stärker angehoben haben.

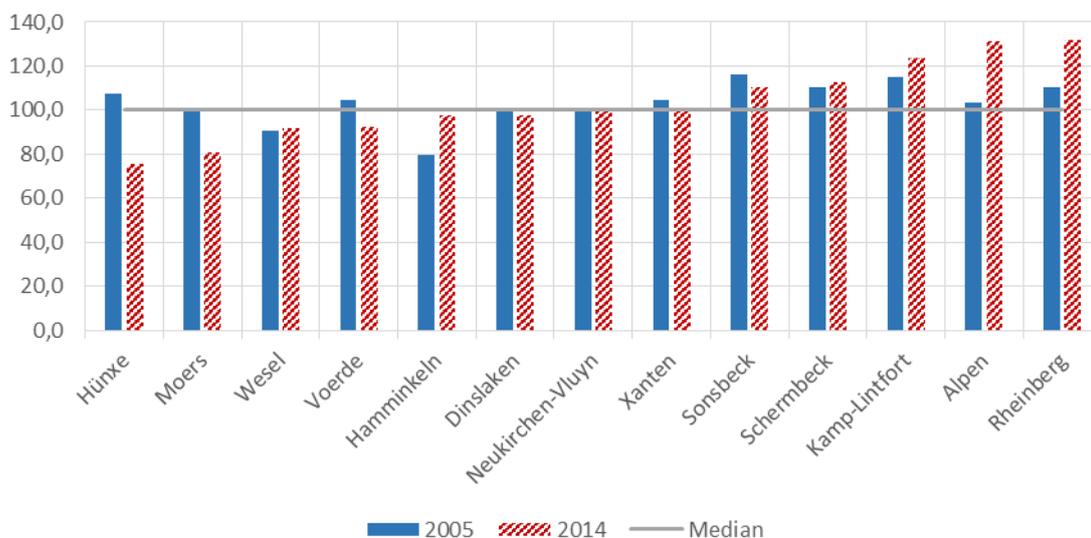
8.1.3 Kommunale Ausgabenpolitik

Im Kreis Wesel tätigen jeweils etwa ein Drittel der Gemeinden überdurchschnittliche, durchschnittliche und unterdurchschnittliche Primärausgaben. Zur ersteren Gruppe zählen Alpen, Rheinberg und Schermbeck (*Schaubild 8.2*), die allerdings auch relativ steuerstark sind. Dabei ist die Finanzlage von Rheinberg dennoch angespannt. Auf der anderen Seite der Skala unterschreiten Hünxe und Moers das Ausgabenniveau ihrer jeweiligen Vergleichsgruppe recht deutlich; beide Kommunen verfügen über eine eher durchschnittliche Steuerkraft. Dies ist möglicherweise bereits Ausdruck des Konsolidierungsprozesses, den die Haushalte beider Kommunen im Rahmen der Haushaltssicherung begonnen haben. Offensichtlich ein Missverhältnis zwischen geringer relativer Steuerkraft und einem hohen relativen Ausgabenniveau besteht in Kamp-Lintfort.

Bei der Beurteilung der erwarteten Entwicklung der ordentlichen Aufwendungen (*Tabelle 8.6*) kann man zunächst die Orientierungsdaten des Innenministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen als Maßstab anlegen. Dieses empfiehlt für die mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung

Schaubild 8.2

Primärausgaben je Einwohner der Gemeinden im Kreis Wesel im interkommunalen Vergleich 2005 und 2014; in % des Median der jeweiligen Vergleichsgruppe



Eigene Berechnungen nach Angaben des IT.NRW (Vierteljährliche Kassenstatistik).

Tabelle 8.6
Geplante Veränderungen der Erträge und Aufwendungen
 2015 bis 2018; jahresdurchschnittliche Veränderung in %

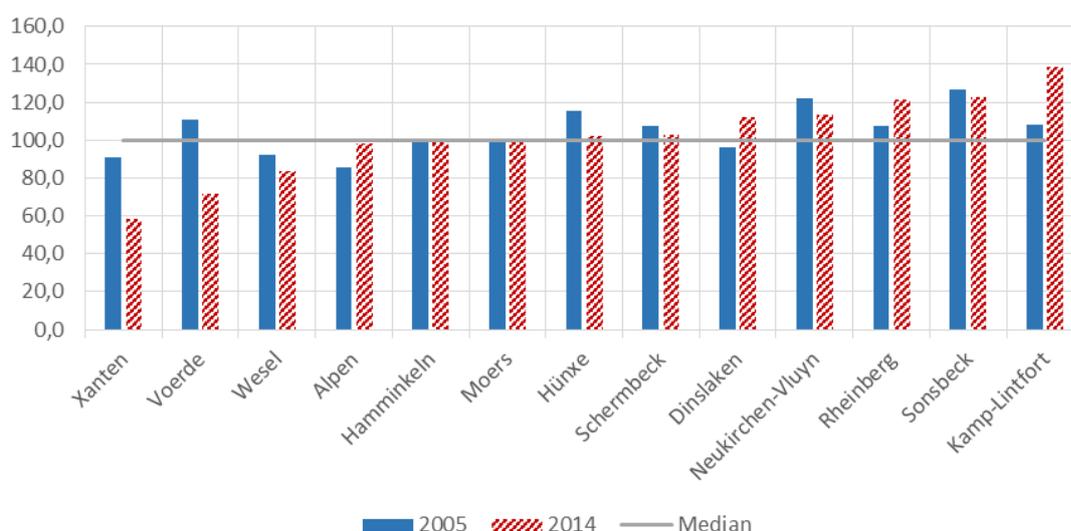
	Erträge		Aufwendungen	
	insgesamt	Steuern	insgesamt	Personalausgaben
Alpen	1,2	3,4	-1,8	-1,8
Dinslaken	1,8	4,0	1,0	3,0
Hamminkeln	1,8	2,0	-0,7	1,0
Hünxe ¹				
Kamp-Lintfort	1,0	2,7	0,7	0,7
Moers	3,2	3,9	1,2	1,1
Neukirchen-Vluyn	2,6	3,8	0,8	2,6
Rheinberg	-0,1	0,8	0,0	0,2
Schermbek	3,1	4,9	0,5	0,7
Sonsbeck	1,4	3,6	1,1	1,3
Voerde (Niederrhn.)	2,2	3,5	0,3	1,2
Wesel	0,4	2,2	0,4	1,4
Xanten	1,5	2,8	0,5	1,3

Eigene Berechnung nach Angaben der Gesamtergebnispläne. – ¹Zum Zeitpunkt der Erstellung der Studie lag der Haushaltsplan 2015 noch nicht vor.

eine Steigerung der Aufwendungen um rund 1,5% pro Jahr²³. Dieses Ziel wird im Kreis Wesel zumeist erreicht (Tabelle 8.6). Die geplanten Steigerungen liegen sogar häufig unter einem Prozent im Jahresdurchschnitt.

Der größte Posten im Budget auf der Aufwandsseite sind in der Regel die Personal- und Versorgungsaufwendungen. Sie steigen in Gemeinden des Kreises Wesels derzeit stärker als die Aufwendungen insgesamt. Im interkommunalen Vergleich zeigt sich, dass Kamp-Lintfort, Sonsbeck,

Schaubild 8.3
Personalausgaben je Einwohner der Gemeinden im Kreis Wesel im interkommunalen Vergleich
 2005 und 2014; in % des Median der jeweiligen Vergleichsgruppe

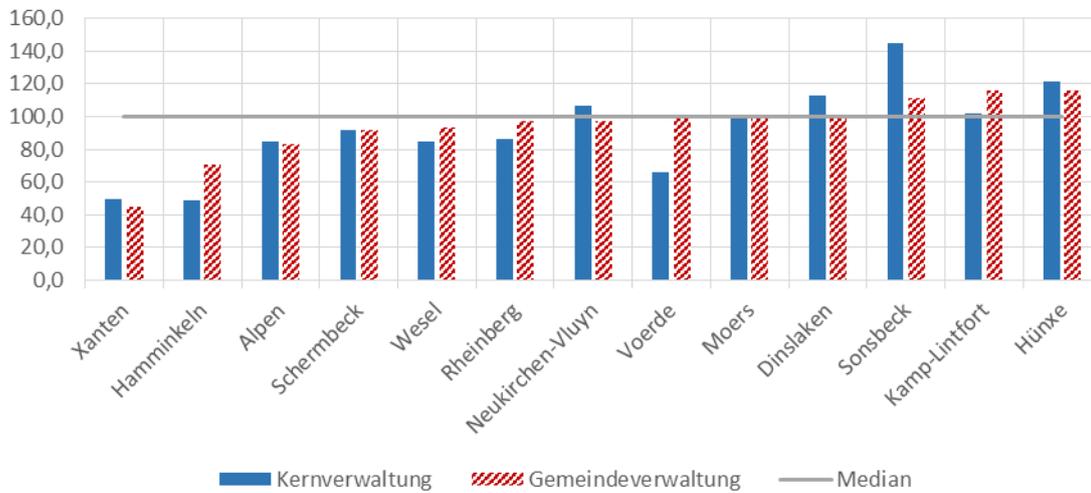


Eigene Berechnungen nach Angaben des IT.NRW (Vierteljährliche Kassenstatistik).

²³ Das Innenministerium gibt für jedes Jahr eine gesonderte Zuwachsrates vor, hier wurde die sich daraus ergebende jahresdurchschnittliche Rate über den Planungszeitraum zu Grunde gelegt.

Schaubild 8.4

Personalintensität¹ der Gemeinden im Kreis Wesel
2014; in % des Median der jeweiligen Vergleichsgruppe



Eigene Berechnungen nach einer Sonderauswertung des IT.NRW. ¹Beschäftigte (Vollzeitäquivalente) auf 1 000 Beschäftigte.

Rheinberg und Dinslaken im Jahr 2014 überdurchschnittliche Personalausgaben tätigten (Schaubild 8.3). Den Ursachen hierfür müsste man im Detail nachgehen, zumal die genannten Gemeinden – bis auf Sonsbeck – sich in einer schwierigen Finanzlage befinden. Moers und Hünxe, deren Finanzlage ebenfalls problematisch ist, konnten dagegen ihre Personalausgaben auf dem Niveau des Median ihrer jeweiligen Vergleichsgruppe halten.

Höhere Personalausgaben gehen tendenziell mit einer höheren Personalintensität der Kernverwaltung einher, wobei sich im interkommunalen und intertemporalen Vergleich Unterschiede auf Grund von Struktureffekten (z.B. Erfahrungsstufen, Beförderungen, Stellenbewertungen) ergeben können (Schaubild 8.4). Im interkommunalen Vergleich zeigt sich, dass die Personalintensitäten der Kernverwaltungen im Kreis Wesel i.d.R. niedriger sind als im Mittel der jeweiligen Vergleichsgruppe. Nur vier Gemeinden übertreffen den Median ihrer jeweiligen Vergleichsgruppe. Daran ändert sich grundsätzlich wenig, wenn man Auslagerungen von Personal auf Eigenbetriebe und/oder Anstalten des öffentlichen Rechts berücksichtigt. Vielfach nähern sich die Personalintensitäten allerdings dem Median an.

Unter den anderen Etatpositionen fällt die Belastung der Gemeinden im Kreis Wesel durch die Kreisumlage etwas höher aus als in den anderen Kreisen Nordrhein-Westfalens. (Tabelle 8.7). Zugleich liegen die Aufwendungen für Sozialleistungen i.e.S. unter dem Landesdurchschnitt.

Tabelle 8.7

Soziale Leistungen i.e.S. und Kreisumlage im interkommunalen Vergleich
2013

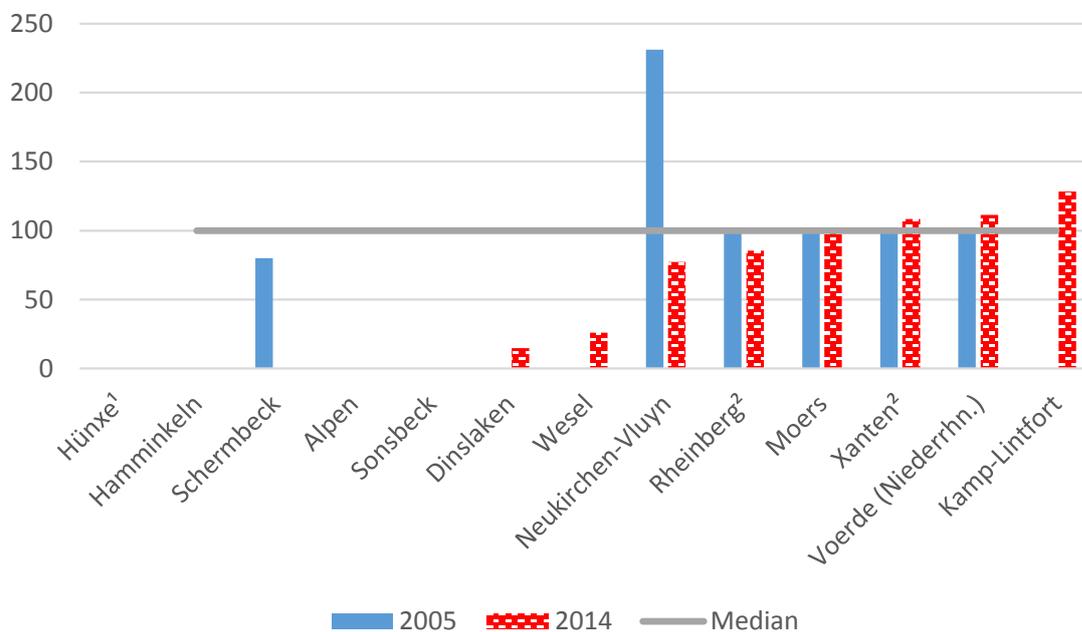
	Kreis Wesel	Kreise NRW
	In € je Einwohner ^a	
Soziale Leistungen i.e.S.	353	444
Grundversorgung SGB XII	119	133
Grundsicherungsleistungen SGB II	202	289
	In v.H. der Umlagegrundlagen	
Kreisumlage (Hebesatz)¹	42,3	41,45 ^b

Eigene Berechnungen nach Angaben der Landesdatenbank des IT.NRW (Code:71717-12i). – ¹Ohne die Kreise Euskirchen, Höxter und Olpe. Hier liegen keine Angaben zu der Allgemeinen Kreisumlage vor. – ^aMittelwert. – ^bMedian.

Schaubild 8.5

Kredite zur Liquiditätssicherung in € je Einwohner der Gemeinden im Kreis Wesel im interkommunalen Vergleich

2005 und 2014; in % des Median der jeweiligen Vergleichsgruppe



Eigene Berechnungen nach Angaben des IT.NRW. –¹Da der Median der Vergleichsgruppe Null war, kann Hünxe nicht grafisch dargestellt werden. Hünxe hatte 2005 Verbindlichkeiten aus Kassenkrediten in Höhe von 4,2 Mill. €. Ende 2014 bestanden keine Verbindlichkeiten. Dies entspricht dem Median der Vergleichsgruppe. –²Im Jahre 2005 hatte die Gemeinde keine Verbindlichkeiten aus Kassenkrediten, was dem Median der Vergleichsgruppe entsprach.

8.1.4. Entwicklung der Finanzergebnisse

Die Finanzergebnisse der Gemeinden im Kreis Wesel sind überwiegend negativ. Nur drei von dreizehn Gemeinden (Dinslaken, Hünxe und Sonsbeck) erwirtschaften 2015 voraussichtlich ein positives Finanzergebnis, 2018 könnte dies zusätzlich in Hamminkeln der Fall sein. Dabei sind einige Gemeinden schon deshalb nicht in der Lage, positive Finanzergebnisse zu erzielen, weil sie über keine nennenswerten Finanzerträge verfügen (z.B. Alpen, Schermbeck).

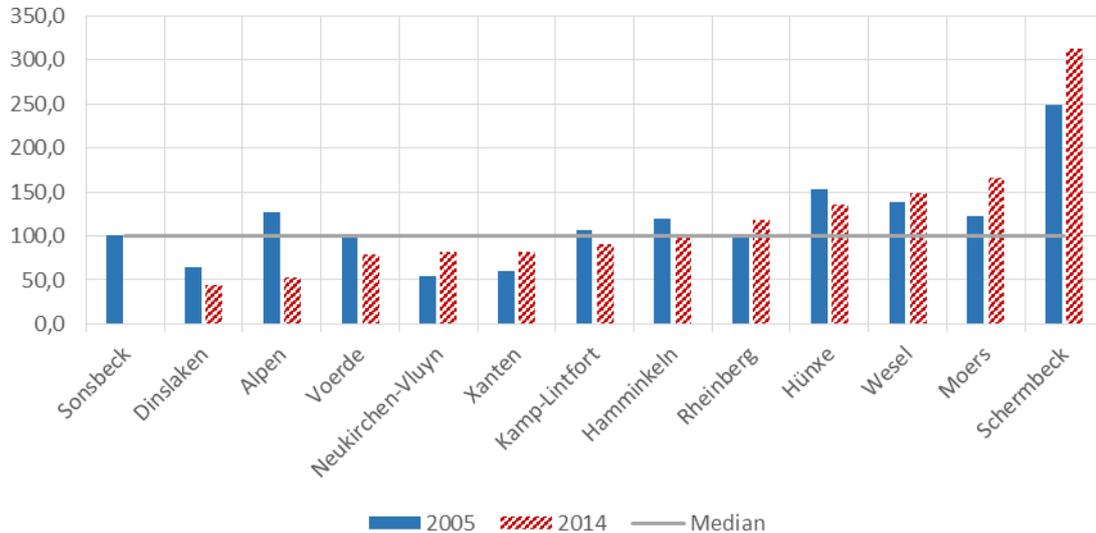
Kredite zur Sicherung der Liquidität bzw. Kassenkrediten haben gegenüber dem Beginn des Untersuchungszeitraums mittlerweile an Bedeutung gewonnen. Ende 2005 hatten nur fünf (einschließlich Hünxe) Gemeinden diese Form von Verbindlichkeiten (*Schaubild 8.5*). Im Jahr 2014 waren es bereits acht. Mit anderen Worten: Die strukturellen Haushaltsprobleme haben zugenommen. Neukirchen-Vluyn sticht hier in zweifacher Hinsicht heraus: Im Jahr 2005 übertrafen die Verbindlichkeiten den Median der Vergleichsgruppe deutlich, 2014 lag der Wert deutlich darunter.

Alle Gemeinden haben ihre Investitionen zumindest teilweise kreditfinanziert (*Schaubild 8.6*). Dabei ist die Entwicklung des Schuldenstandes recht unterschiedlich verlaufen. Sieben Gemeinden konnten im interkommunalen Vergleich ihre Position verbessern, darunter vier Gemeinden mit Haushaltsproblemen (Dinslaken, Hünxe, Kamp-Lintfort und Voerde). Davon haben nur Hünxe und Voerde ihre Investitionstätigkeit eingeschränkt, die übrigen Gemeinden waren in der Lage, sie aus dem Cashflow zu finanzieren. Sonsbeck hatte Ende 2014 im Gegensatz zum Jahr 2005 gar keine Investitionskredite in den Büchern stehen.

Schaubild 8.6

Investitionskredite in € je Einwohner der Kernverwaltungen im Kreis Wesel im interkommunalen Vergleich

2005 und 2014; in % des Median der jeweiligen Vergleichsgruppe



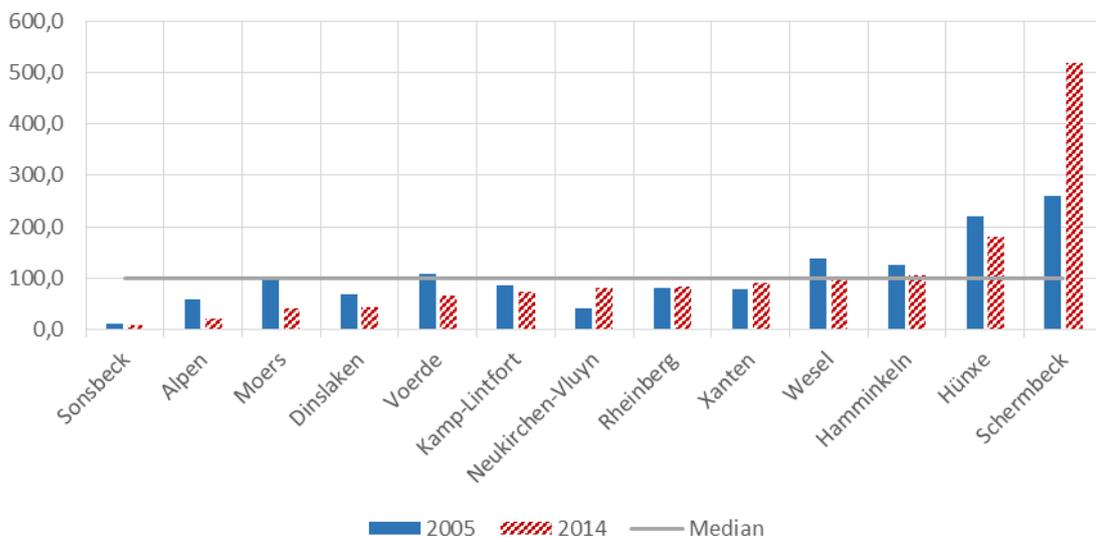
Eigene Berechnungen nach Angaben des IT.NRW.

Die Belastung der kommunalen Haushalte mit Zinsausgaben spiegelt naturgemäß die Verschuldungssituation wider. Sie erscheint im interkommunalen Vergleich nicht als außergewöhnlich hoch (Schaubild 8.7). Lediglich Hünxe und Schermbeck weisen deutlich überdurchschnittliche Zinsausgaben je Einwohner auf, die aus Investitionskrediten resultieren. Auf beide Fälle wird im folgenden Abschnitt noch näher eingegangen.

Schaubild 8.7

Zinsausgaben je Einwohner der Gemeinden im Kreis Wesel im interkommunalen Vergleich

2005 und 2014; in % des Median der jeweiligen Vergleichsgruppe



Eigene Berechnungen nach Angaben des IT.NRW.

8.2 Die finanzwirtschaftliche Lage in ausgewählten Städten und Gemeinden

Wie gezeigt, ist die finanzwirtschaftliche Lage im Kreis Wesel schwieriger als im Kreis Kleve. Sechs Kommunen, und zwar Moers, Rheinberg, Neukirchen-Vluyn, Voerde, Hünxe und Schermbeck befinden sich in der Haushaltssicherung oder -sanierung. Aus diesem Grunde wird auf diese Gemeinden im Folgenden genauer eingegangen. Für Moers, die größte unter den genannten Kommunen, erfolgt eine detaillierte Analyse. Für die übrigen Gemeinden sind die Ausführungen etwas knapper gehalten.

8.2.1 Moers

Moers ist mit seinen gut 100 000 Einwohnern eine kleine Großstadt. Sie nimmt anders als kleinere kreisangehörige Gemeinden zusätzliche Verwaltungsaufgaben wahr. Die sozioökonomische Entwicklung ist ungünstiger verlaufen als im Bundesdurchschnitt, so dass Moers dem kommunalen Entwicklungstyp „schrumpfende Gemeinde“ zugeordnet wird. Im hier vorgenommenen interkommunalen Vergleich ist die Entwicklung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen zwiespältig (Tabelle 8.8). Einerseits hat Moers beim Primäreinkommen wie beim verfügbaren Einkommen gegenüber Neuss aufgeholt, andererseits schrumpft der Vorsprung gegenüber Recklinghausen merklich. Die Langzeitarbeitslosigkeit ist gestiegen: Sie entspricht dem Niveau von Neuss, liegt aber deutlich unter dem von Recklinghausen. Die finanzwirtschaftliche Lage ist prekär. Moers nimmt freiwillig am Stärkungspakt teil.

Skizzierung des Konsolidierungsbedarfs

Der Stadt Moers gelang es seit der Umstellung auf die Doppik nicht, den Haushalt originär auszugleichen. Ein fiktiver Haushaltsausgleich gelang lediglich 2009; im Jahr 2010 musste bereits die Allgemeine Rücklage in Anspruch genommen werden. Ab diesem Zeitpunkt sah man sich zudem gezwungen, ein Haushaltssicherungskonzept zu erstellen. Haushalt und Haushaltssicherungskonzept wurden 2011 und 2012 nicht mehr genehmigt. Wegen der drohenden Überschuldung hätte das Nothaushaltsrecht angewendet werden müssen, wenn es nicht gelungen wäre, einen Weg aufzuzeigen, wie ein Haushaltsausgleich bis 2023 erreicht und die Überschuldung wieder abgebaut werden kann. Dies hätte nach Berechnungen der Stadt eigene Maßnahmen im Umfang von 110 Mill. € über den Konsolidierungszeitraum notwendig gemacht. Durch die Teilnahme am Stärkungspakt erwartete man, dass eigene Konsolidierungsmaßnahmen nur noch in einem Umfang von 57 Mill. € erforderlich würden. Trotz der Konsolidierungshilfen und der eigenen Konsolidierungsmaßnahmen wurden jedoch weiterhin Fehlbeträge erwirtschaftet, so dass im Jahr 2014 die Überschuldung eintrat. Der Fehlbetrag belief sich 2013 auf 12% des Haushaltsvolumens, obwohl erste Stärkungspaktmittel zu einer Haushaltsentlastung führten (Schaubild 8.8).

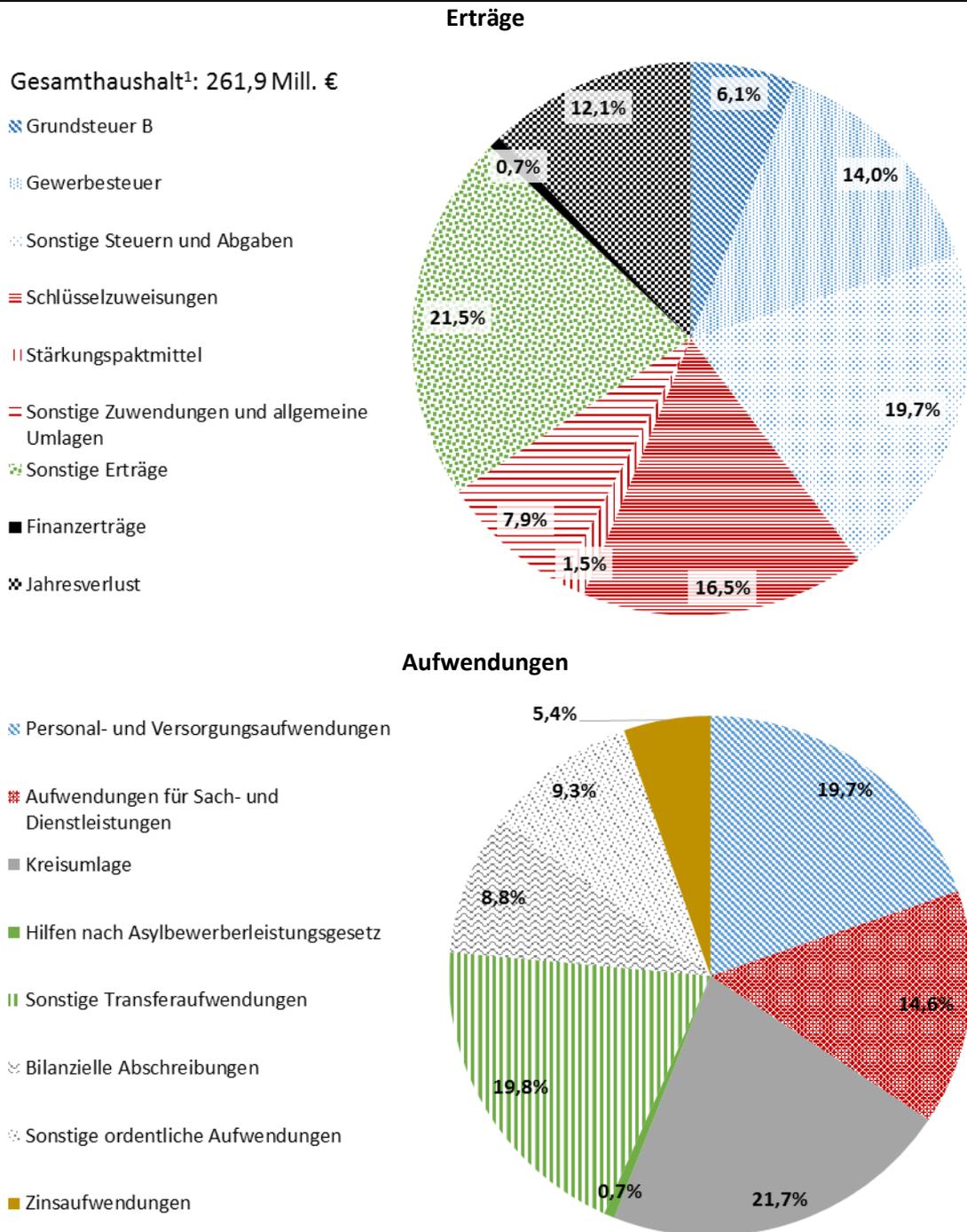
Tabelle 8.8

Wirtschaftliche Kennziffern der Städte Moers, Neuss und Recklinghausen

Indikator ¹	Jahr	Moers	Neuss	Recklinghausen
Primäreinkommen ² je Einwohner	2005	19 691	23 641	17 552
	2010	21 488	24 501	19 721
	2012	23 483	26 396	21 561
Verfügbares Einkommen ²	2005	17 398	19 853	16 457
	2010	18 870	20 296	18 011
	2014	20 200	21 430	19 128
Langzeit- arbeitslosigkeit ³	2005	2,2	2,8	4,4
	2010	2,5	2,5	4,7
	2014	3,1	3,2	5,6

Eigene Berechnungen nach Angaben der VGR der Länder. ⁻¹Erläuterungen siehe Tabelle 2.2. ⁻²In Euro, nach Angaben der VGR der Länder. ⁻³Langzeitarbeitslose in % der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten nach Wohnortprinzip.

Schaubild 8.8
Rechnungsergebnis der Stadt Moers
 2013



Eigene Berechnungen nach Angaben der Stadt Moers. – ¹Summe der ordentlichen Aufwendungen und der Finanzaufwendungen bzw. Summe der ordentlichen Erträge, der Finanzerträge und des Jahresverlusts.

Die Konsolidierungshilfen des Stärkungspaktes sind an die Bedingung geknüpft, dass bis 2018 ein Haushaltsausgleich einschließlich Konsolidierungshilfen und bis 2021 ohne Konsolidierungshilfen erreicht wird. Laut Haushaltsplan 2015 und Haushaltsplanentwurf 2016 wird dieses Ziel

Tabelle 8.9

Die Entwicklung der Jahresergebnisse der Städte Moers, Neuss und Recklinghausen2012 bis 2019; in 1 000 €¹

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Moers								
HH-Plan 2014	-25 779	-20 561	-8 917	-7 566	-4 199	-1 951		
HH-Plan 2015		-31 598	-8 917	-7 524	-4 085	-1 369	6 751	
HH-Entwurf 2016			-19 440	-7 524	-4 058	1 193	5 147	6 705
Neuss								
HH-Plan 2014	-17 752	37	-6 708	-6 518	-2 033	2 131		
HH-Plan 2015		11 940	-6 708	0	-14 885	-11 462	-3 186	
HH-Entwurf 2016			-8 392	0	-28 101	-25 279	-17 673	-13 918
Recklinghausen								
HH-Plan 2015		-34 779	-19 259	-12 062	-7 321	-778	6 001	
HH-Entwurf 2016			-16 039	-12 062	-10 729	-1 015	1 685	4 533

Auswertung der kommunalen Haushaltspläne/-entwürfe. ¹Ergebnisse sind fettgedruckt.

erreicht. Die Jahresergebnisse fielen zwar bislang schlechter aus als ursprünglich geplant bzw. angesetzt (Tabelle 8.9). Der neueste Haushaltsentwurf weist aber bereits 2017 einen Überschuss aus; allerdings soll der Überschuss in 2018 geringer ausfallen als bisher angenommen. Da auch für 2019 und 2020 ein positives Jahresergebnis geplant ist, verfügt die Stadt Moers nach dem Haushaltssanierungsplan wieder über ein positives Eigenkapital. Moers würde gemessen an den Planungen damit größere Konsolidierungsfortschritte machen als Neuss und Recklinghausen. Der Haushaltsplanentwurf 2016 von Neuss, stellt einen Rückschritt im Konsolidierungsprozess dar; die Fehlbeträge fallen durchweg erheblich höher aus als bislang unterstellt. Auch in Recklinghausen werden für 2016 und 2017 höhere Fehlbeträge erwartet, und für 2018 ein deutlich geringerer Überschuss. Auch Recklinghausen erhält Konsolidierungshilfen im Rahmen des Stärkungspaktes und konnte dadurch eine Überschuldung vermeiden.

In dem Maße, wie der Konsolidierungsprozess voranschreitet, zeigt sich immer mehr, dass die finanzpolitischen Entscheidungen der Vergangenheit die aktuellen und zukünftigen Haushalte erheblich belasten. Ein operativer Überschuss wird nämlich voraussichtlich bereits 2015 erzielt, der bis 2019 auf 17,5 Mill. € steigen soll (Tabelle 8.10). Darin enthalten sind allerdings die Konsolidierungshilfen. Für 2017 ergibt sich auch ohne Konsolidierungshilfen ein rechnerischer operativer Überschuss von 1,1 Mill. €. Das zentrale Problem der Haushaltskonsolidierung ist die in der Vergangenheit aufgetürmte Schuldenlast, die zu einer hohen Zinsbelastung und beträchtlichen negativen Finanzergebnissen führt. Erst 2019 würde der um die Konsolidierungshilfe bereinigte Überschuss mit 10,8 Mill. € ausreichen, um das negative Ergebnis zu kompensieren. Die Schuldenlast kann nur abgebaut werden, wenn ein größerer positiver Cashflow aus der laufenden Verwaltungstätigkeit erzielt wird. Höhere operative Überschüsse müssen auch erzielt werden, um das Eigenkapital auch ohne Konsolidierungshilfen wieder aufstocken zu können. Im Jahr 2020 rechnet Moers zwar wieder mit einem Eigenkapital von 10 Mill. €. Dies wäre aber nur knapp ein Fünftel der anfänglichen Ausgleichsrücklage.

Tabelle 8.10

Entwicklung des Haushalts der Stadt Moers im Überblick

2013 bis 2019; in Mill. €

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Operatives Ergebnis	-19,4	-2,3	2,7	5,3	11,3	15,5	17,5
Konsolidierungshilfen	3,9	10,2	10,2	10,2	10,2	10,2	6,7
Finanzergebnis	-12,2	-17,1	-10,2	-9,4	-10,2	-10,3	-10,7
Jahresergebnis	-31,6	-19,4	-7,5	-4,1	1,2	5,1	6,7

Angaben der Stadt Moers.

Analyse des operativen Ergebnisses

Wie erwähnt, gelingt es Moers nach den vorliegenden Ergebnisplanungen in den Jahren 2015 bis 2019, operative Überschüsse zu erwirtschaften (*Tabelle 8.11*). Dies gelingt auch Recklinghausen, das ebenfalls Konsolidierungshilfe erhält; Moers erwirtschaftet aber höhere Überschüsse. Für den Ehrgeiz, mit dem die Konsolidierung angegangen wird, spricht, dass trotz der Rückführung der Konsolidierungshilfe für 2019 ein sogar leicht steigender Aufwandsdeckungsgrad erwartet wird. Kritisch anzumerken ist, dass die Konsolidierung überwiegend über die Ertragsseite erfolgt, und hier wiederum spielen Steuererhöhungen die entscheidende Rolle (*Schaubild 8.9*).

Bezüglich der Steuerkraft nimmt Moers eine mittlere Position unter den hier verglichenen Städten ein: Die Steuereinnahmen bleiben mehr oder weniger deutlich hinter denen von Neuss zurück, liegen aber deutlich über dem Niveau von Recklinghausen (*Tabelle 8.12*). Dabei hat Moers bei der Steuerkraft je Einwohner aufgeholt gegenüber Neuss und seinen Vorsprung gegenüber Recklinghausen knapp behaupten können. Betrachtet man das Steueraufkommen im Einzelnen, so beruht der Rückstand von Moers gegenüber Neuss vor allem auf einem relativ schwachen Aufkommen der Realsteuern. Dies gilt insbesondere für die Gewerbesteuer, dessen Aufkommen je Einwohner sich nur auf ca. ein Drittel des Aufkommens in Neuss beläuft. Dabei ist in Moers der Hebesatz stets höher gewesen als in Neuss und der Abstand hat noch zugenommen (*Tabelle 8.12*). Bei der Grundsteuer B ist der Rückstand nicht so ausgeprägt. Die Hebesätze liegen nahe beieinander (*Tabelle 8.13*), so dass die Steuerkraftunterschiede auf der Entwicklung der Steuerbemessungsgrundlage beruhen müssen. Das Aufkommen des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer bleibt zwar ebenfalls hinter dem von Neuss zurück; Moers hat hier aber stark aufgeholt. Der kommunale Finanzausgleich lässt den Finanzkraftunterschied gegenüber Neuss schrumpfen, da Neuss auf Grund seiner Steuerstärke keine Schlüsselzuweisungen erhält. Die Finanzkraft je Einwohner von Recklinghausen übertrifft nunmehr aber die von Moers.

Tabelle 8.11

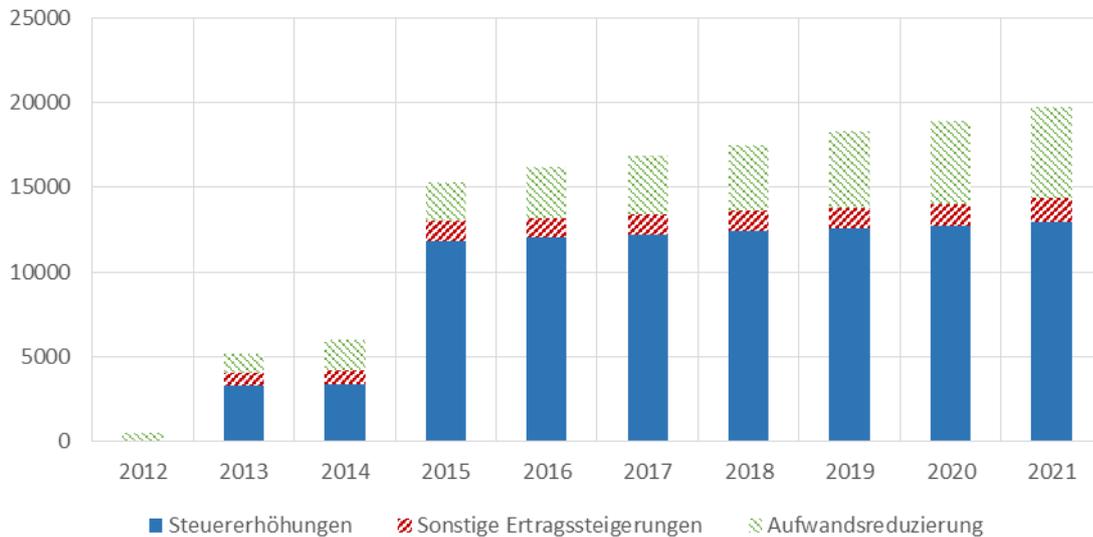
Entwicklung des operativen Ergebnisses der Städte Moers, Neuss und Recklinghausen

2012 bis 2019; Ordentliche Erträge in % der ordentlichen Aufwendungen

HH-plan/-entwurf	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Moers	93,3	92,2	99,1	101,1	102,1	104,5	106,1	106,8
Neuss	96,1	101,8	98,0	94,6	93,6	94,4	96,0	96,8
Recklinghausen		93,2	99,6	100,8	100,8	103,6	104,2	104,9

Eigene Berechnungen nach Angaben der Haushaltsplanentwürfe 2016 der Städte Moers, Neuss und Recklinghausen.

Schaubild 8.9
Konsolidierungsmaßnahmen der Stadt Moers
 2012 bis 2021; in 1 000 €



Eigene Berechnungen nach Angaben der Stadt Moers.

Tabelle 8.12
Indikatoren der Finanzkraft der Städte Moers, Neuss und Recklinghausen
 2005 bis 2014; Erträge in € je Einwohner

	Jahr	Moers	Neuss	Recklinghausen
Grundsteuer B	2005	113	173	130,3
	2010	163	174	136,2
	2014	157	220	172,0
Gewerbsteuer (netto)	2005	309	908	212,7
	2010	325	854	313,2
	2014	367	1056	307,7
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	2005	259	312	247,4
	2010	311	355	283,5
	2014	413	451	376,5
Steuerkraft¹	2005	639	1 271	560
	2010	778	1 327	700
	2014	900	1 627	799
Schlüsselzuweisungen	2005	293	0	388
	2010	444	0	546
	2014	438	0	723
Finanzkraft²	2005	932	1 271	949
	2010	1 221	1 327	1 246
	2014	1 338	1 627	1 522

Eigene Berechnungen nach Angaben der Landesdatenbank IT.NRW. -¹Aufkommen der Grundsteuer A und B, Nettoaufkommen der Gewerbsteuer, Gemeindeanteil an der Einkommen- und der Umsatzsteuer. -²Steuerkraft zuzüglich Schlüsselzuweisungen.

Tabelle 8.13

Hebesatzpolitik der Städte Moers, Neuss und Recklinghausen

Hebesätze in %	Jahr	Moers	Neuss	Recklinghausen
Grundsteuer B	2005	410	425	475
	2010	410	425	475
	2014	490	495	580
	2015	740	495	740
Gewerbsteuer	2005	460	450	450
	2010	460	445	450
	2014	480	455	490
	2015	480	455	510

Eigene Berechnungen nach Angaben der Landesdatenbank IT.NRW.

Moers nimmt am Stärkungspakt teil. Im Rahmen seines Sanierungsplans spielen Steuererhöhungen eine wichtige Rolle. Im Zentrum standen die Realsteuern, im Jahr 2015 wurde der Hebesatz der Grundsteuer B nochmals angehoben, und zwar auf 740 v.H. Die Hunde- und die Vergnügungssteuer wurden bereits erhöht. Trotzdem wird die Steuerquote in den kommen Jahren stagnieren. Dies gilt im Prinzip auch für die Vergleichsgemeinden.

Moers hat seine Primärausgaben je Einwohner in geringerem Maße gesteigert als Neuss und Recklinghausen (Tabelle 8.14). Bezüglich der Personalausgaben und den Beschäftigten (Vollzeit-äquivalente) nimmt Moers eine mittlere Position ein. Die Personalintensität wie auch die Personalausgaben je Einwohner sind merklich höher als in Neuss, aber deutlich geringer als in Recklinghausen. Bezieht man die Auslagerungen mit ein, so verschlechtert sich die relative Position von

Tabelle 8.14

Leistungs- und Produktivitätskennziffern der Städte Moers, Neuss und Recklinghausen

Indikatoren	Jahr	Moers	Neuss	Recklinghausen
Laufende Primärausgaben ¹ in € je EW	2005	2 009	1 891	2 059
	2010	1 817	1 973	2 199
	2014	1 936	2 482	2 392
Personalausgaben ¹ in € je EW	2005	487	476	595
	2010	388	380	615
	2014	425	393	631
Personalintensität ¹ Kernverwaltung	2005	10,3	9,1	12,2
	2010	8,1	8,1	10,8
	2014	7,7	7,0	10,9
Personalintensität ¹ Gemeindeverwaltung	2005	12,2	10,8	13,3
	2010	10,8	10,1	13,9
	2014	10,2	9,1	14,3
Sachinvestitionen in € je EW	2005	141	214	170
	2010	251	79	127
	2014	227	27	150
Sozialtransferaufwendungen ¹	2011	146	116	117
	2014	144	164	145
Kreisumlage; Hebesatz in % ²	2009	39,2	41,3	44,6
	2011	45,7	44,4	53,0
	2014	40,29 ^a	39,6	42,5

Eigene Berechnungen nach Angaben des IT.NRW. -¹Erläuterung siehe Tabelle 2.2. -²Zum Jahresende. -^aAngabe laut Nachtragshaushalt 2014 des Kreises Wesel. Die Landesdatenbank weist einen zu hohen Umlagesatz aus.

Tabelle 8.15

Indikatoren der Verschuldungssituation der Städte Moers, Neuss und Recklinghausen

2005 bis 2014; in € je Einwohner

Indikatoren	Jahr	Moers	Neuss	Recklinghausen
Fundierte Schulden der Kernverwaltung	2005	2 213	1 187	1 705
	2010	3 235	1 816	2 010
	2014	3 278	1 214	1 930
Schulden der eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen	2005	80	1 727	14
	2010	43	1 195	157
	2014	24	1 364	160
Schulden sonstiger Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Form	2005	1	0	0
	2010	80	1 529	0
	2014	185	1 319	0
Kassenkredite der Kernverwaltung	2005	585	67	920
	2010	1 262	324	1 849
	2014	2 409	242	2 687
Gesamtschulden, brutto	2005	2 880	2 981	2 638
	2010	4 621	4 863	4 016
	2014	5 896	4 139	4 777
Zinsausgaben	2005	125	51	135
	2010	154	19	126
	2014	181 ^a	59	117

Eigene Berechnungen nach Angaben der Landesdatenbank des IT.NRW. – ^aAngaben lt. Haushaltsrechnung der Stadt Moers. Die Landesdatenbank weist die Zinsausgaben zu gering aus.

Moers gegenüber Neuss. Moers hat im Laufe der Zeit eine Reihe von Aufgaben ausgelagert, die nunmehr in der *ENNI Stadt und Service AöR* konzentriert sind. Damit sollten allerdings auch Synergieeffekte erzielt werden, die in der Gesamtschau zu einem Personalabbau führen. Die Sozialtransferaufwendungen sind stabil geblieben, während sie in den Vergleichsgemeinden, insbesondere in Neuss merklich gestiegen sind. Der zuletzt höhere Kreisumlagesatz gegenüber Neuss ist wohl dem Umstand zuzuschreiben, dass auf Grund der Steuerstärke vieler Gemeinden des Rhein-Kreises Neuss dort die Umlagegrundlagen höher sind.

Analyse des Finanzergebnisses

Das Finanzergebnis der Stadt Moers ist negativ: Das Defizit beläuft sich aktuell und in den kommenden Jahren auf -10 Mill. €. Obwohl die Finanzerträge relativ hoch sind, betragen sie nur etwa ein Drittel der Zinsaufwendungen. Die Finanzerträge stammen vor allem von der *ENNI Stadt und Service AöR*, der *Grundstücksgesellschaft Königlicher Hof* und der *Wohnungsbau Stadt Moers*. Diese Finanzerträge können als relativ stabil angesehen werden, da die *ENNI* eine sog. phasengleiche Gewinnausschüttung in Höhe von 1,9 bis 2,3 Mill. € im Jahr (2015-2019) an die Stadt Moers leistet. Sie stellt eine Kompensation für den Wegfall der kalkulatorischen Verzinsung des Altvermögens der Stadtentwässerung dar (kalkulatorische Überdeckung), welches an die *ENNI* übertragen wurde. Hinzu kommen Zinserträge aus einem Trägerdarlehen der Stadt an die *ENNI* (Finanzierung des Vermögens). Die Gewinnausschüttung der *Energie Wasser Niederrhein* kommt nicht mehr direkt dem Haushalt zu Gute, da die Beteiligung nunmehr bei *ENNI* liegt.

Die hohen Zinsaufwendungen resultieren aus den hohen fundierten Schulden und Kassenkrediten. Die fundierten Schulden je Einwohner übersteigen signifikant die der Vergleichsgemeinden (*Tabelle 8.15*). Damit korrespondiert ein überdurchschnittliches Investitionsvolumen. Die Verbindlichkeiten aus Investitionskrediten sollen nun von 150 Mill. € (Ende 2014) auf 141 Mill. € (Ende 2016) zurückgeführt werden. Eine Nettokreditaufnahme soll nicht mehr erfolgen, nur noch notwendige und unabweisbare Investitionen getätigt werden. Das Volumen der Kassenkredite

wird hingegen voraussichtlich weiter steigen von 248 Mill. € (Ende 2014) auf 275 Mill. € (Ende 2016). Die Stadt will einen Sockel des Liquiditätsbedarfs in eine längerfristige Verbindlichkeit transformieren, sobald sich hierzu eine günstige Gelegenheit ergibt. Diese Maßnahme ist zwar mit Blick auf möglicherweise sich verschlechternde Kreditbedingungen verständlich, um sich insbesondere gegen steigende Zinsen abzusichern. Dabei sollte jedoch nicht aus den Augen verloren werden, dass Kassenkredite nicht zur Dauerfinanzierung gedacht sind und abzubauen sind.

Folgerungen

Moers konnte durch die freiwillige Teilnahme am Stärkungspakt das drohende Nothaushaltsrecht abwenden. Die Stadt konnte dank der Finanzhilfen das erforderliche Konsolidierungsvolumen für einen Haushaltsausgleich bis 2020 um die Hälfte reduzieren. Trotzdem trat 2014 die Überschuldung ein, ab 2020 rechnet man aber wieder mit einem positiven Eigenkapital.

Konsolidierungsfortschritte sind – auch im Vergleich mit Neuss und Recklinghausen – durchaus erkennbar: Operative Überschüsse werden ab 2015 erwartet, Jahresüberschüsse ab 2017. Bedenklich stimmt, dass sich die erwarteten Konsolidierungserfolge vor allem auf die Ertragsseite und hier auf Steuererhöhungen stützen. Es wäre zu prüfen, ob nicht weitere Aufwandsreduzierungen möglich sind. Diese sind erforderlich auch mit Blick auf die Finanzierung der Pensionsrückstellungen, die Ende 2014 14% der Bilanzsumme ausmachten. Sie werden vermutlich weitgehend im Umlageverfahren, d.h. zu Lasten der laufenden Erträge finanziert. Die Bereitstellung der notwendigen Liquidität schränkt die zukünftigen Ausgabenspielräume ein. Handlungsbedarf besteht auch beim Finanzergebnis. Strukturelle Haushaltsprobleme sowie ein hohes Investitionsvolumen in der Vergangenheit haben zu einem erheblichen Schuldenstand geführt, der hohe Zinsaufwendungen nach sich zieht. Die Finanzerträge sind ebenfalls hoch, reichen dennoch bei weitem nicht aus, um den Zinsaufwand zu decken. Daher räumt die Stadt dem Schuldenabbau richtigerweise Priorität ein. So sollen nur noch notwendige und unabweisbare Investitionen getätigt werden. Dies sollte aber nicht zu Lasten der Standortqualität gehen. Vor diesem Hintergrund wäre es besser, wenn die Stadt höhere operative Überschüsse anstrebt.

Bezüglich des Zinsaufwandes geht man bei den Haushaltsansätzen davon aus, dass sich die Niedrigzinspolitik fortsetzt. Gleichwohl will man das Zinsrisiko insbesondere bei den Kassenkrediten begrenzen, indem man zu einem geeigneten Zeitpunkt einen Sockel der Liquiditätskredite langfristig finanziert. Dabei sollte aber nicht aus den Augen verloren werden, dass Kassenkredite nicht zur Dauerfinanzierung gedacht sind und abzubauen sind. Insgesamt vermittelt die Konsolidierungspolitik den Eindruck, dass man auf vor allem auf diskretionäre Maßnahmen setzt und zu wenig deren Wirkungen (z.B. Hebesatzpolitik) auf die Standortattraktivität von Moers reflektiert.

8.2.2 Hünxe

Eine Analyse der aktuellen finanzwirtschaftlichen Entwicklung Hünxes steht vor dem Problem, dass uns nur der Haushaltsplan 2014 zur Verfügung stand sowie einige ergänzende Informationen aus der Haushaltsverfügung des Kreises Wesel. Der Haushalt 2015 wurde erst im Dezember 2015 genehmigt. Insbesondere die Angaben zum Eigenkapital und zu den Jahresfehlbeträgen sind wohl überholt. Im Fluss ist wohl auch die Abgrenzung zwischen Kommunalbetrieb und Gemeindeverwaltung. Hier will man allem Anschein nach einen einheitlichen Buchungskreis schaffen.

Hünxe ist eine größere Kleinstadt, deren sozioökonomische Rahmenbedingungen sich gut entwickelt haben. Sie wird deshalb vom BBSR zu den stark wachsenden Gemeinden gezählt. Auch im hier vorgenommenen interkommunalen Vergleich zeichnet sich Hünxe durch ein überdurchschnittliches Primäreinkommen und verfügbares Einkommen je Einwohner sowie eine geringe Langzeitarbeitslosigkeit aus, wenn diese auch gestiegen ist. Trotzdem befindet sich Hünxe, als

nur eine von zwei Gemeinden der Vergleichsgruppe, in der Haushaltssicherung und mithin in einer schwierigen finanzwirtschaftlichen Lage.

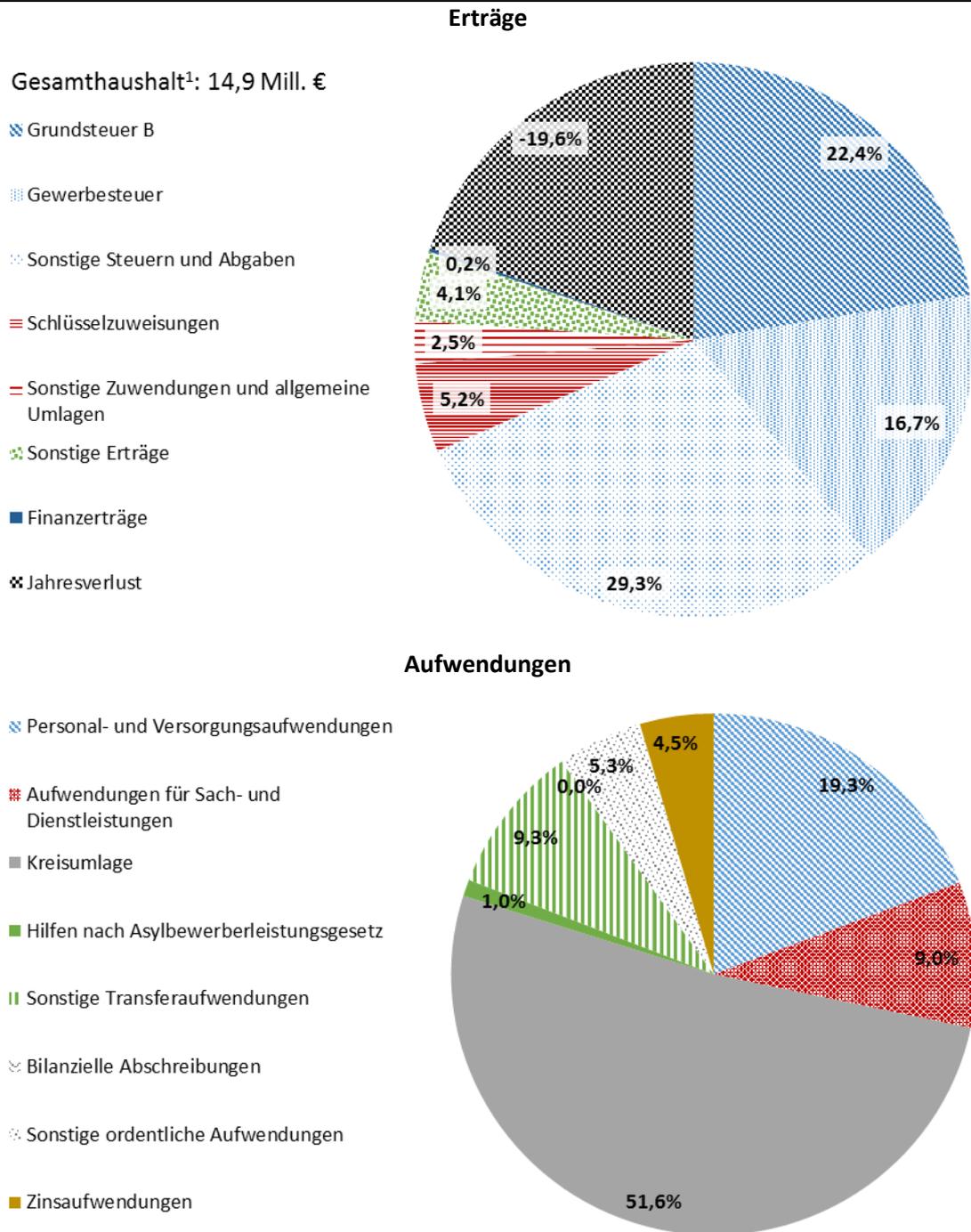
Jahresergebnis. Hünxe hat nach den uns vorliegenden Angaben im Zeitraum vom 1.1.2009 bis zum 1.1.2015 10,1 Mill. € oder fast ein Drittel des anfänglichen Eigenkapitals verloren. Die Ausgleichsrücklage reichte bereits 2011 nicht mehr aus, um den Haushalt zumindest fiktiv auszugleichen. Der Haushalt 2014 sah in seiner Planung sinkende Jahresfehlbeträge von 3,4 Mill. € 2014 bis auf 1,4 Mill. € 2017 vor. In der Haushaltsverfügung wird davon ausgegangen, dass die Fehlbeträge jedes Jahr um 0,4 Mill. € niedriger ausfallen. Das Haushaltssicherungskonzept 2013 wurde bislang nicht überarbeitet. Es plant erstmals einen Haushaltsausgleich für das Jahr 2022.

Operatives Ergebnis: Der Aufwandsdeckungsgrad war 2013 erschreckend niedrig, soll sich aber bis 2017 merklich verbessern. Ein ausgeglichenes operatives Ergebnis ist indes noch in weiter Ferne. Die Konsolidierungsmaßnahmen sind nicht fortgeschrieben worden. Bisher dominieren hier wie andernorts auch Ertragssteigerungen: So sollen die Hebesätze der Grundsteuer B in vier Schritten von 420 v.H. 2012 auf 600 v.H. 2016 angehoben werden, die der Gewerbesteuer von 440 v.H. 2012 auf 510 v.H. 2015. Auf der Aufwandsseite sind es insbesondere Maßnahmen im Kommunalbetrieb, die den Kommunalhaushalt entlasten sollen. Die guten sozioökonomischen Rahmenbedingungen von Hünxe finden ihren Niederschlag in einer Steuerkraft, die im Jahr 2014 um 18,7% über dem Medianwert der Vergleichsgruppe lag. Der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer liegt stabil um etwa ein Drittel über dem Mittelwert der Vergleichsgemeinden. Bei den Realsteuern ragt die Grundsteuer B heraus, deren Grundbeträge sich im interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich entwickelt haben. Zugleich wurde zuletzt der Hebesatz deutlich angehoben. Er war 2014 um ein Viertel höher als im Mittel der Vergleichsgemeinden, 2015 bereits um ein Drittel. Hünxe erhält infolge der hohen Steuerkraft vergleichsweise geringe Schlüsselzuweisungen. Die Finanzkraft je Einwohner bleibt gleichwohl überdurchschnittlich.

Primärausgaben je Einwohner waren früher überdurchschnittlich, wurden aber weniger stark ausgeweitet wie in der Vergleichsgruppe. Die Personalausgaben je Einwohner übertreffen ebenfalls den Median, wenngleich der Abstand zu ihm stark geschrumpft ist. Die Personalintensität der Kernverwaltung war im Untersuchungszeitraum stabil: 2014 wie 2005 kamen 6,6 Beschäftigte der Kernverwaltung auf 1 000 Einwohner. Dagegen sank die Personalintensität im Mittel der Vergleichsgemeinden von 6,3 auf 5,5. Schließt man etwaige Auslagerungen von Aufgaben und Personal auf eigenbetriebsähnliche Einrichtungen und/oder Anstalten des öffentlichen Rechts in den Vergleich mit ein, so bleibt der Abstand unverändert. Zu beachten ist aber, dass über die Hälfte der Aufwendungen auf die Kreisumlage entfällt (*Schaubild 8.10*)

Finanzergebnis: Hünxe verzeichnet ein positives Finanzergebnis, was insbesondere den Finanzerträgen aus einem inneren Darlehen an den *Kommunalbetrieb Hünxe* zu verdanken ist. Die Zinsaufwendungen entstehen in erster Linie aus Investitionskrediten. Hünxe hatte in der Vergangenheit zwar Kassenkredite benötigt, um über längere Zeit Liquiditätsengpässe zu überbrücken. Im Jahr 2014 standen jedoch keine mehr zu Buche. Allerdings hatten zuletzt auch nur zwei der insgesamt neun Gemeinden umfassenden Vergleichsgruppe Verbindlichkeiten aus Liquiditätskrediten. Investitionskredite wurden in den Jahren 2009 bis 2013 keine aufgenommen, so dass die fundierten Schulden zurückgeführt werden konnten. Mittlerweile plant man wieder eine Neuverschuldung, um anstehende umfassende Investitionsmaßnahmen finanzieren zu können. Dabei geht man angesichts des aktuell niedrigen Zinsniveaus wohl davon aus, dass dies zu keinen nennenswerten Steigerungen der Zinsaufwendungen führt.

Schaubild 8.10
Rechnungsergebnis der Gemeinde Hünxe
 2012



Eigene Berechnungen nach Angaben der Gemeinde Hünxe. – ¹Summe der ordentlichen Aufwendungen und der Finanzaufwendungen bzw. Summe der ordentlichen Erträge, der Finanzerträge und des Jahresverlusts.

Folgerungen: Da uns der aktuelle Haushalt der Gemeinde Hünxe nicht vorliegt, soll hier auf weitreichende Folgerungen verzichtet werden. Bemerkenswert ist, dass sich die Gemeinde trotz guter sozioökonomischer Rahmenbedingungen sowie einer hohen Steuer- und Finanzkraft in der Haushaltssicherung befindet. Auffallend sind die relativ hohe Personalintensität und die damit

einhergehenden Personalausgaben. Hingewiesen werden muss allerdings auch auf den Umstand, dass die Kreisumlage den Haushalt von Hünxe mehr als üblich belastet. Eine Anmerkung erscheint indes angebracht: Nach dem vorliegenden Haushaltssicherungskonzept 2013 wird bei der Konsolidierung primär auf Steuererhöhungen gesetzt, was angesichts des ohnehin hohen Hebesatzniveaus problematisch ist. Dies sollte im Rahmen der ohnehin fälligen Fortschreibung des Haushaltssicherungskonzeptes noch einmal überdacht werden.

Tabelle 8.16

Wirtschaftliche Kennziffern der Gemeinde Hünxe im interkommunalen Vergleich

Indikator ¹	Jahr	Hünxe	Median	in % des Median
Primäreinkommen ² je Einwohner	2005	23 366	18 789	124,4
	2010	26 241	21 041	124,7
	2012	28 609	23 069	124,0
Verfügbares Einkommen ²	2005	20 092	16 719	120,2
	2010	21 919	18 360	119,4
	2012	23 704	19 634	120,7
Langzeit- arbeitslosigkeit ³	2008	0,5	0,5	100,0
	2012	0,8	1,2	64,3
	2014	1,1	1,5	68,6

Eigene Berechnungen nach Angaben der VGR der Länder. -¹Erläuterungen siehe Tabelle 2.2.-²In Euro, nach Angaben der VGR der Länder. -³Langzeitarbeitslose in % der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten nach Wohnortsprinzip.

Tabelle 8.17

Allgemeine Haushaltssituation der Gemeinde Hünxe im interkommunalen Vergleich

Indikator	Jahre	Hünxe	Median	in % des Median
Aufwands deckungsgrad ¹	2013	82,9	98,2	84,5
	2014	86,6	93,8	92,3
	2015	86,9	94,7	91,7
	2016	87,8	96,9	90,7
	2017	94,4	98,9	95,4
	2018	-	101,1	-
Fehlbetragsquote ²	2013	-19,1	-0,5	-
	2014	-18,9	-3,0	-
	2015	-23,5	-4,0	-
	2016	-28,2	-1,2	-
	2017	-15,3	-1,1	-
	2018	-	0,2	-

Eigene Berechnungen nach Angaben der Haushaltspläne der Gemeinden. -¹Ordentliche Erträge in Relation zu den ordentlichen Aufwendungen. -²Fehlbetrag in % des Eigenkapitals am Beginn der jeweiligen Periode. Für Hünxe wurden in Ermangelung besserer Daten die Angaben des Haushaltssicherungskonzeptes verwendet.

Tabelle 8.18

Hebesatzpolitik der Gemeinde Hünxe im interkommunalen Vergleich

Hebesätze in %	Jahr	Hünxe	Median	In % des Median
Grundsteuer B	2005	400	381	105,0
	2010	400	381	105,0
	2014	510	413	123,5
	2015	550	413	133,2
Gewerbsteuer	2005	425	403	105,5
	2010	425	403	105,5
	2014	500	411	121,7
	2015	510	415	122,9

Eigene Berechnungen nach Angaben der Landesdatenbank IT.NRW.

Tabelle 8.19

Indikatoren der Finanzkraft der Gemeinde Hünxe im interkommunalen Vergleich

2005 bis 2014; Erträge in € je Einwohner

	Jahr	Hünxe	Median	in % des Median
Grundsteuer B	2005	109,4	104,5	104,6
	2010	115,2	115,9	99,3
	2014	188,3	145,0	129,9
Gewerbsteuer (netto)	2005	145,0	244,8	59,2
	2010	271,3	194,7	139,3
	2014	378,8	378,8	100,0
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	2005	299,6	227,3	131,8
	2010	362,2	274,0	132,2
	2014	480,1	348,2	137,9
Steuerkraft ¹	2005	579,8	589,6	98,3
	2010	776,4	654,0	118,7
	2014	1 082,9	912,2	118,7
Schlüsselzuweisungen	2005	125,5	145,1	86,5
	2010	206,8	226,0	91,5
	2014	12,8	123,2	10,4
Finanzkraft ²	2005	705,3	779,7	90,5
	2010	983,2	907,7	108,3
	2014	1 095,8	1 056,3	103,7

Eigene Berechnungen nach Angaben der Landesdatenbank IT.NRW. -¹Aufkommen der Grundsteuer A und B, Nettoaufkommen der Gewerbesteuer, Gemeindeanteil an der Einkommen- und der Umsatzsteuer. -²Steuerkraft zuzüglich Schlüsselzuweisungen.

Tabelle 8.20

Leistungs- und Produktivitätskennziffern der Gemeinde Hünxe im interkommunalen Vergleich

Indikatoren	Jahr	Hünxe	Median	in % des Median
Laufende Primärausgaben ¹ in € je EW	2005	1 286	1 195	107,6
	2010	1 115	1 449	76,9
	2014	1 246	1 653	75,4
Personalausgaben ¹ in € je EW	2005	331	287	115,2
	2010	311	293	106,3
	2014	334	327	102,3
Personalintensität ¹ Kernverwaltung	2005	6,6	6,3	105,0
	2010	6,5	6,1	106,9
	2014	6,6	5,5	121,8
Personalintensität ¹ Gemeindeverwaltung	2005	7,0	6,3	110,8
	2010	6,5	6,1	106,9
	2014	6,6	5,7	116,0
Sachinvestitionen in € je EW	2005	100	160	62,7
	2010	18	163	11,3
	2014	39	187	20,9
Sozialtransferaufwendungen ¹	2011	5	11	45,5
	2014	12	26	46,2
Kreisumlage, Hebesatz in % ²	2009	39,2	38,8	101,2
	2011	45,7	43,2	105,9
	2014	40,29 ^a	40,0	100,7

Eigene Berechnungen nach Angaben des IT.NRW. ⁻¹Erläuterung siehe Tabelle 2.2. – ²Zum Jahresende. – ^aAngabe laut Nachtragshaushalt 2014 des Kreises Wesel. Die Landesdatenbank weist einen zu hohen Umlagesatz aus.

Tabelle 8.21

Indikatoren der Verschuldungssituation der Gemeinde Hünxe im interkommunalen Vergleich 2005 bis 2014; in € je Einwohner

Indikatoren	Jahr	Hünxe	Median	in % des Median
Fundierte Schulden der Kern- verwaltung	2005	848	479	177,1
	2010	968	706	137,1
	2014	754	653	115,4
Schulden der eigenbetriebs- ähnlichen Einrichtungen	2005	0	0	-
	2010	0	0	-
	2014	2 990	0	-
Schulden sonstiger Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Form	2005	0	0	-
	2010	0	0	-
	2014	0	0	-
Kassenkredite der Kernverwaltung	2005	304	0	-
	2010	184	0	-
	2014	0	0	-
Gesamtschulden, brutto	2005	1 153	791	145,6
	2010	1 152	835	138,0
	2014	3 744	797	469,7
Zinsausgaben	2005	56	25	221,0
	2010	5	17	27,8
	2014	43	24	180,9

Eigene Berechnungen nach Angaben der Landesdatenbank des IT.NRW.

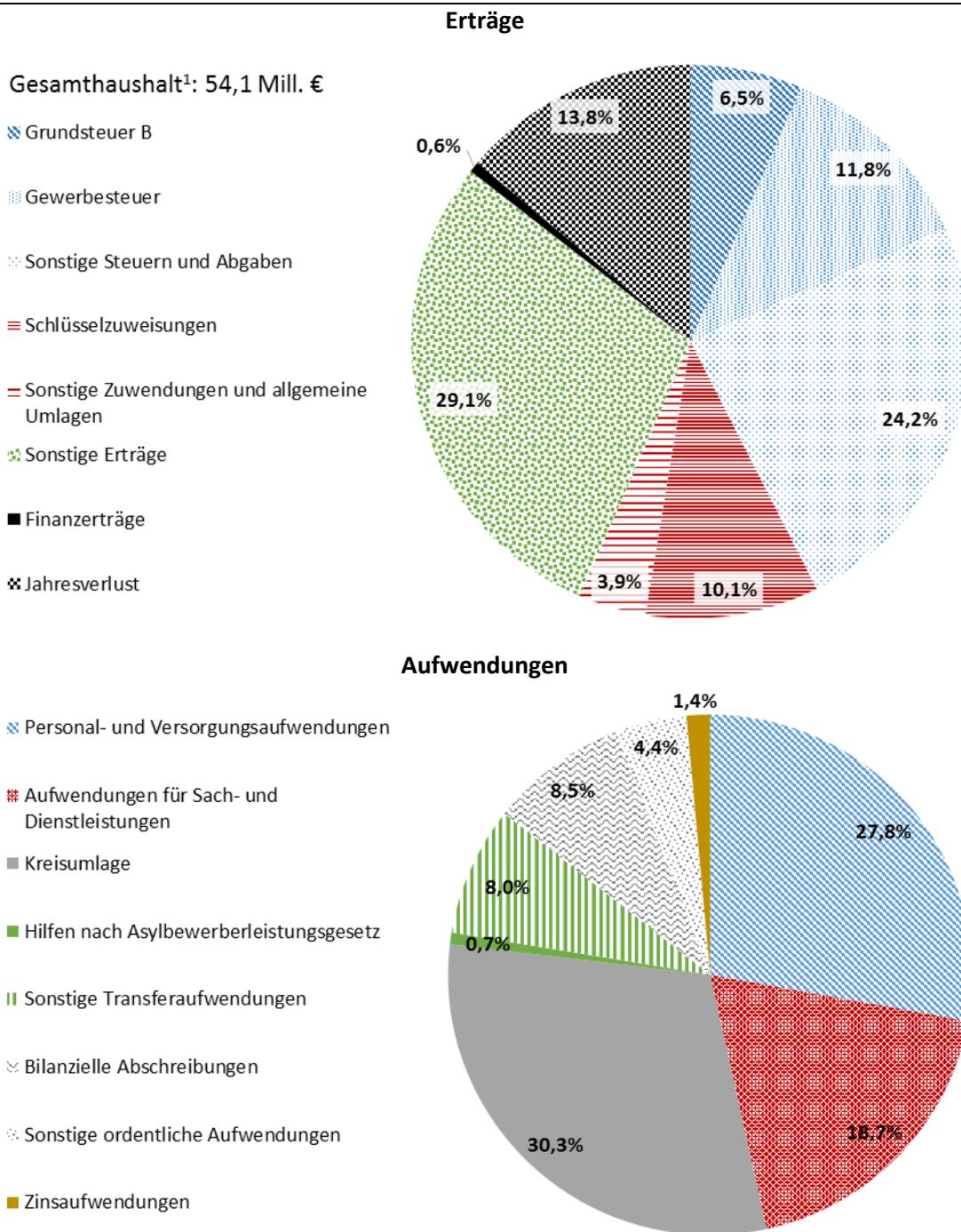
8.2.3 Neukirchen-Vluyn

Neukirchen-Vluyn ist eine kleinere Mittelstadt mit einer mittleren Beschäftigtendichte. Die sozioökonomischen Rahmenbedingungen haben sich in bundesweiter Perspektive ungünstig entwickelt. Die BBSR stuft die Gemeinde anhand ihres Indikatorsets als schrumpfend ein. Innerhalb der hier gebildeten Vergleichsgruppe weist Neukirchen-Vluyn ebenfalls keine guten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen auf. Primäreinkommen und verfügbares Einkommen liegen erheblich unter dem Median der Vergleichsgruppe. Die Langzeitarbeitslosigkeit ist wie in den Vergleichsgemeinden gestiegen. Die spezifische Arbeitslosenquote übertraf 2014 mit 2,5% den Median um 0,3%-Punkte. Die Stadt befindet sich in einer prekären Finanzlage und befindet sich in der Haushaltssicherung.

Jahresergebnis. Neukirchen-Vluyn legte letztmalig 2013 einen genehmigungsfähigen Haushalt vor. Damals reichte allerdings die Ausgleichsrücklage schon nicht mehr aus, um den Haushalt zumindest fiktiv auszugleichen. Es musste erstmalig die allgemeine Rücklage herangezogen werden. Innerhalb von nur fünf Haushaltsjahren (2010 bis 2014) summierten sich die Fehlbeträge auf 21,5 Mill. € oder knapp einem Viertel des anfänglichen Eigenkapitals. Der Eigenkapitalverzehr wird sich nach den vorliegenden Planungen fortsetzen. Er beläuft sich voraussichtlich nochmals auf 21,9 Mill. € bis 2018. Größere Konsolidierungsfortschritte sind gemessen an der Fehlbetragsquote nicht zu erkennen. Sie liegt 2018 mit 9,2% nur knapp unter dem Niveau von 2013. Zwischenzeitlich steigt sie voraussichtlich über 10%. Der Konsolidierungsprozess verläuft damit zäher als in den Vergleichsgemeinden. Die Stadt hat allerdings sinnvollerweise einen pauschalen Risikozuschlag von jährlich 600 Tsd. € auf das geplante Jahresergebnis einkalkuliert, um sich gegen Fehlentwicklungen abzusichern. Ohne Risikozuschlag verringerte sich die Fehlbetragsquote um durchschnittlich ca. 1,6%-Punkte in den Jahren 2015 bis 2018. Ein ausgeglichener Haushalt wird erst wieder für 2024 erwartet.

Operatives Ergebnis. Der Aufwandsdeckungsgrad soll nach dem Haushaltsplan 2015 von 2013 bis 2018 kontinuierlich von 86,7 auf 95,3% verbessert werden. Ein großer Konsolidierungsfortschritt wurde von 2013 auf 2014 erzielt, sowohl intern wie im interkommunalen Vergleich. Danach verläuft der geplante Konsolidierungsprozess gemessen am Aufwandsdeckungsgrad ähnlich wie in den Vergleichsgemeinden; Neukirchen-Vluyn kann deshalb nicht weiter zum Median der Vergleichsgruppe aufschließen. Weil ähnliche Konsolidierungsfortschritte wie von den Gemeinden der Vergleichsgruppe geplant sind, bleibt der Aufwandsdeckungsgrad hinter dem Mittelwert der Vergleichsgemeinden zurück. Die Verbesserungen sind u.a. auf Konsolidierungsmaßnahmen zurückzuführen, die sich in den Jahren 2014 bis 2018 auf insgesamt 3,5 Mill. € belaufen sollen. Bis 2020 erwartet man darüber hinaus Ertragssteigerungen in Höhe von jeweils 5% bei der Gewerbe- und der Grundsteuer B aufgrund einer Verbesserung des Grundbetrags im Zuge von Neuansiedlungen und von Neubautätigkeit. Auf der Aufwandsseite strebt man bis 2020 eine Kürzung von Betriebszuschüssen an das Freizeitbad, die Kulturhalle und die Büchereien um 20% an. Man erwartet hier Rentabilitätsverbesserungen. Das Haushaltssicherungskonzept macht aber deutlich, dass den größten Konsolidierungsbeitrag Steuererhöhungen und hier die Anhebung der Realsteuerhebesätze leistet.

Schaubild 8.11
Rechnungsergebnis der Stadt Neukirchen-Vluyn
 2013



Eigene Berechnungen nach Angaben der Gemeinde Neukirchen-Vluyn. – ¹Summe der ordentlichen Aufwendungen und der Finanzaufwendungen bzw. Summe der ordentlichen Erträge, der Finanzerträge und des Jahresverlusts.

Neukirchen-Vluyn ist steuerschwach, was insbesondere auf die Gewerbesteuer zurückzuführen ist. Ihr Aufkommen je Einwohner erreichte 2014 mit 242 € je Einwohner nur etwa 70% des Median der Vergleichsgruppe. Während der Hebesatz überdurchschnittlich ist, erreicht der Grundbetrag je Einwohner nur zwei Drittel des Median. Letzterer nahm zwischen 2010 und 2014 nur

um 1,2% zu, der Median hingegen um 17%. Bei der Grundsteuer B bewegen sich die Hebesätze im Mittelfeld der Vergleichsgemeinden. Die Grundbeträge haben sich geringfügig besser entwickelt als in der Vergleichsgruppe, aber das Niveau des Aufkommens bleibt erheblich unter dem Median. Das Aufkommen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer liegt leicht unterhalb des Mittelwerts der Vergleichsgruppe. Die Steuerkraftunterschiede werden durch den kommunalen Finanzausgleich erheblich nivelliert: Neukirchen-Vluyn hat in den vergangenen Jahren vergleichsweise hohe Schlüsselzuweisungen erhalten.

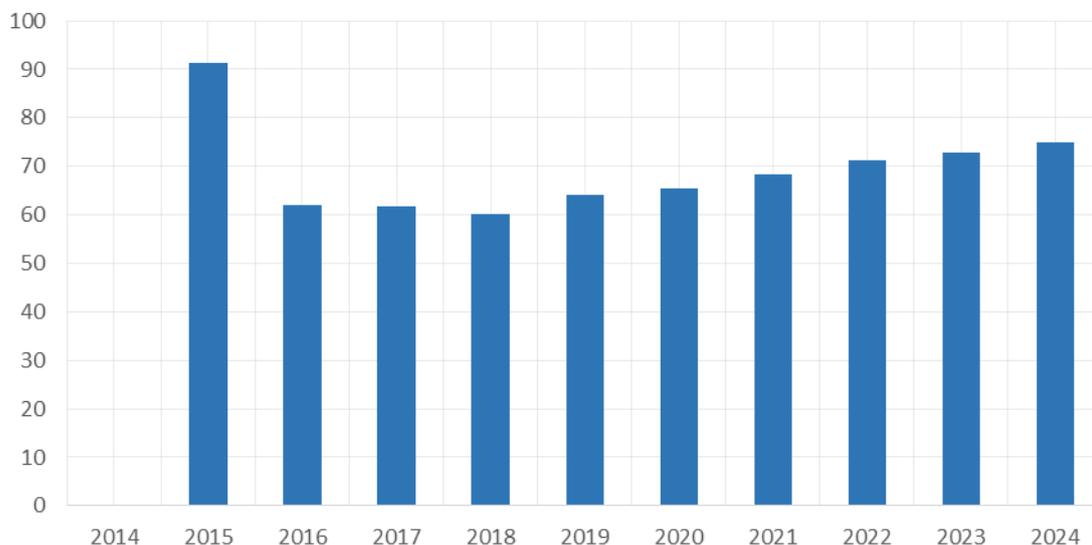
Die Primärausgaben je Einwohner der Stadt liegen im Mittelfeld der Vergleichsgemeinden. Das Niveau der Personalausgaben übertrifft dagegen den Median immer noch erheblich, wenngleich die Ausgaben der Vergleichsgemeinden stärker gestiegen sind. Die Personalintensität der Kernverwaltung ist unverändert hoch. 2014 kommen wie 2005 9,1 Beschäftigte der Kernverwaltung auf 1 000 Einwohner. Die Vergleichsgemeinden haben zwar das Personal ihrer Kernverwaltung aufgestockt: Die Personalintensität stieg von 7,6 auf 8,5, liegt aber zumeist unter dem Wert von Neukirchen-Vluyn. Berücksichtigt man Auslagerungen von Aufgaben und Personal auf eigenbetriebsähnliche Einrichtungen und Anstalten des öffentlichen Rechts, so normalisiert sich die Personalausstattung der Stadt Neukirchen-Vluyns. Der Hebesatz der Kreisumlage war zwischenzeitlich deutlich höher als im Mittel für die Vergleichsgemeinden, mittlerweile entspricht er dem Median. Die Kreisumlage macht etwa 30% der Aufwendungen aus.

Finanzergebnis. Geringen Finanzerträgen stehen Zinsaufwendungen gegenüber, die im Durchschnitt mehr als dreimal so hoch sind. Die Finanzerträge resultieren fast ausschließlich an einer Beteiligung an der *ENNI Energie & Umwelt GmbH*, einem Versorgungsunternehmen. Positive Finanzergebnisse lassen sich deshalb nur mittelfristig erreichen, nicht zuletzt auch wegen des aktuell niedrigen Zinsniveaus. Umso wichtiger wäre ein positiver Cashflow aus der laufenden Verwaltungstätigkeit, der einen Schuldenabbau ermöglichen würde.

Das Niveau der Investitionskredite erreichte 2014 nur etwas mehr als die Hälfte des der Vergleichsgruppe. Spiegelbildlich dazu war das Investitionsniveau lange Zeit niedriger als im Mittel

Schaubild 8.12

Beitrag der Steuererhöhungen zum Konsolidierungsvolumen der Stadt Neukirchen-Vluyn 2014 bis 2024; Steuermehreinnahmen in % des Konsolidierungsvolumens



Eigene Berechnungen nach Angaben der Stadt Neukirchen-Vluyn (Haushaltssicherungskonzept 2015). –Im Jahre 2014 leisteten Steuererhöhungen keinen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung.

der Vergleichsgemeinden. Aktuell plant Neukirchen-Vluyn einen massiven Anstieg der fundierten Schulden von 25,5 Mill. € 2014 auf 53,6 Mill. € 2018., der mit erhöhten Investitionen im Tiefbau (Kanalausbau, Straßen) und Hochbau (Gymnasium, Feuerwehrgerätehaus, Sporthalle) begründet wird. Die Auszahlungen aus Investitionstätigkeit steigen voraussichtlich von 10,2 Mill. € 2014 über 12,7 Mill. € 2015 auf 17,9 Mill. €. 2016. 2017 sinken die Auszahlungen auf 8,7 Mill. €. Im Jahre 2018 wird wieder mit einer Nettotilgung gerechnet. Die Kassenkredite machen bisher ein Drittel der Verschuldung der Kernverwaltung aus. Für 2015 ist eine zusätzliche Aufnahme von Liquiditätskrediten in Höhe von 3,6 Mill. € geplant. Die Verschuldung der Kernverwaltung ist insgesamt unterdurchschnittlich und damit auch die Zinsausgaben. Ausgelagerte Schulden bestehen nur im geringen Umfang. Neben den expliziten Schulden sollte aber die implizite Verschuldung in Gestalt der Pensionsrückstellungen nicht vergessen werden. Sie beliefen sich 2012 auf 11,1% der Bilanzsumme. Soweit ersichtlich, werden die Versorgungsaufwendungen aus den laufenden Erträgen finanziert, so dass hier auf eine ausreichende Bereitstellung von Liquidität zu achten ist.

Folgerungen: Neukirchen-Vluyn ist im interkommunalen Vergleich steuerschwach, was durch den kommunalen Finanzausgleich zu einem erheblichen Teil kompensiert wird. Vor diesem Hintergrund ist die eingeschlagene Konsolidierungsstrategie in Frage zu stellen, die vornehmlich auf Steuererhöhungen setzt (*Schaubild 8.12*). Sie beeinträchtigt möglicherweise auch die angestrebten Ziele, durch Neuansiedlung von Unternehmen und den Ausweis neuer Bauflächen die Steuerbemessungsgrundlagen zu stärken. In diesem Zusammenhang besteht derzeit ein hoher Finanzierungsbedarf, der durch Kredite finanziert wird. Dies führt zu steigenden Zinsaufwendungen. Für 2018 ist eine Nettotilgung vorgesehen. Kritischer zu sehen ist der weitere Anstieg des Kassenkreditvolumens, zumindest in 2015. Welche Entwicklung des Zinsniveaus unterstellt wird, ist nicht ersichtlich. Im Jahr 2012 beliefen sich die Pensionsrückstellungen auf 11,1% der Bilanzsumme, die als implizite Schulden in die Konsolidierungsüberlegungen einzubeziehen wären.

Tabelle 8.22

Wirtschaftliche Kennziffern der Stadt Neukirchen-Vluyn im interkommunalen Vergleich

Indikator ¹	Jahr	Neukirchen-Vluyn	Median	in % des Median
Primäreinkommen ² je Einwohner	2005	19 142	20 980	91,2
	2010	21 396	22 727	94,1
	2012	23 222	24 962	93,0
Verfügbares Einkommen ²	2005	16 583	18 555	89,4
	2010	18 539	19 948	92,9
	2012	19 793	21 380	92,6
Langzeit- arbeitslosigkeit ³	2008	1,5	1,8	85,6
	2012	2,0	1,9	106,3
	2014	2,5	2,2	115,7

Eigene Berechnungen nach Angaben der VGR der Länder. ⁻¹Erläuterungen siehe Tabelle 2.2. ⁻²In Euro, nach Angaben der VGR der Länder. ⁻³Langzeitarbeitslose in % der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten nach Wohnortsprinzip.

Tabelle 8.23

Allgemeine Haushaltssituation der Stadt Neukirchen-Vluyn im interkommunalen Vergleich

Indikator	Jahre	Neukirchen-Vluyn	Median	in % des Median
Aufwands- deckungsgrad ¹	2013	86,7	95,4	90,9
	2014	90,3	93,4	96,7
	2015	90,7	94,0	96,5
	2016	92,2	97,1	95,0
	2017	94,3	97,6	96,6
	2018	95,3	98,6	96,7
Fehlbetragsquote ²	2013	-9,4	-3,6	-
	2014	-8,5	-3,8	-
	2015	-10,4	-4,8	-
	2016	-10,3	-3,2	-
	2017	-9,3	-2,8	-
	2018	-9,2	-0,6	-

Eigene Berechnungen nach Angaben der Haushaltspläne der Gemeinden. ¹Ordentliche Erträge in Relation zu den ordentlichen Aufwendungen. – ²Fehlbetrag in % des Eigenkapitals am Beginn der jeweiligen Periode. Einschließlich eines Risikozuschlags von 600 Tsd. € ab 2015.

Tabelle 8.24

Hebesatzpolitik der Stadt Neukirchen-Vluyn im interkommunalen Vergleich

2005 bis 2015; in %

	Jahr	Neukirchen-Vluyn	Median	In % des Median
Grundsteuer B	2005	401	381	105,2
	2010	401	399	100,6
	2014	450	443	101,7
	2015	460	463	99,5
Gewerbsteuer	2005	430	413	104,2
	2010	430	414	103,9
	2014	450	435	103,4
	2015	455	443	102,8

Eigene Berechnungen nach Angaben der Landesdatenbank IT.NRW.

Tabelle 8.25

Indikatoren der Finanzkraft der Stadt Neukirchen-Vluyn im interkommunalen Vergleich
2005 bis 2014; Erträge in € je Einwohner

	Jahr	Neukirchen-Vluyn	Median	in % des Median
Grundsteuer B	2005	103,7	117,6	88,2
	2010	114,6	130,4	87,9
	2014	137,4	161,6	85,0
Gewerbsteuer (netto)	2005	37,6	278,3	13,5
	2010	228,5	284,8	80,2
	2014	242,3	340,7	71,1
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	2005	258,9	281,0	92,1
	2010	320,7	323,5	99,1
	2014	416,1	429,7	96,8
Steuerkraft¹	2005	420,6	706,7	59,5
	2010	690,5	797,4	86,6
	2014	827,9	1 017,2	81,4
Schlüsselzuweisungen	2005	261,2	90,1	289,9
	2010	283,7	183,7	154,4
	2014	264,2	167,6	157,6
Finanzkraft²	2005	681,8	826,8	82,5
	2010	974,1	971,3	100,3
	2014	1 092,1	1 146,1	95,3

Eigene Berechnungen nach Angaben der Landesdatenbank IT.NRW. -¹Aufkommen der Grundsteuer A und B, Nettoaufkommen der Gewerbesteuer, Gemeindeanteil an der Einkommen- und der Umsatzsteuer. -²Steuerkraft zuzüglich Schlüsselzuweisungen.

Tabelle 8.26

Leistungs- und Produktivitätskennziffern der Stadt Neukirchen-Vluyn im interkommunalen Vergleich

Indikatoren	Jahr	Neukirchen-Vluyn	Median	in % des Median
Laufende Primärausgaben¹ in € je EW	2005	1 376	1 370	100,4
	2010	1 776	1 692	104,9
	2014	1 931	1 910	101,1
Personalausgaben¹ in € je EW	2005	452	371	121,9
	2010	472	404	116,8
	2014	522	460	113,4
Personalintensität¹ Kernverwaltung	2005	9,1	7,6	120,4
	2010	8,7	8,0	109,0
	2014	9,1	8,5	106,9
Personalintensität¹ Gemeindeverwaltung	2005	9,1	8,8	103,6
	2010	8,7	9,0	97,5
	2014	9,1	9,4	97,3
Sachinvestitionen in € je EW	2005	94	124	76,1
	2010	65	140	46,2
	2014	140	128	109,6
Sozialtransferaufwendungen¹	2011	12	30	13,8
	2014	25	127	19,2
Kreisumlage, Hebesatz in %²	2009	39,2	39,6	98,9
	2011	45,7	43,0	106,4
	2014	40,29	40,25	100,1

Eigene Berechnungen nach Angaben des IT.NRW. -¹Erläuterung siehe Tabelle 2.2. -²Zum Jahresende. -⁰Angabe laut Nachtragshaushalt 2014 des Kreises Wesel. Die Landesdatenbank weist einen zu hohen Umlagesatz aus.

Tabelle 8.27

Indikatoren der Verschuldungssituation der Gemeinde Neukirchen-Vluyn im interkommunalen Vergleich

2005 bis 2014; in € je Einwohner

Indikatoren	Jahr	Neukirchen-Vluyn	Median	in % des Median
Fundierte Schulden der Kernverwaltung	2005	627	881	71,1
	2010	631	1 188	53,1
	2014	948	1 125	84,3
Schulden der eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen	2005	0	331	0,0
	2010	0	259	0,0
	2014	0	219	0,0
Schulden sonstiger Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Form	2005	2	0	-
	2010	8	0	-
	2014	6	0	-
Kassenkredite der Kernverwaltung	2005	174	75	231,1
	2010	91	293	30,9
	2014	464	601	77,3
Gesamtschulden, brutto	2005	802	1 853	43,3
	2010	730	2 100	34,8
	2014	1 419	2 577	55,1
Zinsausgaben	2005	24	59	40,1
	2010	27	64	41,4
	2014	41	50	81,5

Eigene Berechnungen nach Angaben der Landesdatenbank des IT.NRW.

8.2.4 Rheinberg

Rheinberg ist eine kleinere Mittelstadt, deren sozioökonomischen Rahmenbedingungen sich zuletzt positiv entwickelt haben. Die BBSR stuft deshalb die Stadt als wachsend ein. Innerhalb der hier gebildeten Vergleichsgruppe hat Rheinberg allerdings beim Primäraufkommen geringfügig an Boden gegenüber den Vergleichsgemeinden verloren. Beim verfügbaren Einkommen liegt man im Mittelfeld der Vergleichsgemeinden. Die Langzeitarbeitslosigkeit ist stabil und liegt deutlich unter dem Niveau des Median der Vergleichsgruppe. Trotz der relativ günstigen Rahmenbedingungen ist die Finanzlage Rheinbergs als prekär zu bezeichnen. Die Stadt befindet sich in der Haushaltssicherung.

Jahresergebnis: Seit Einführung der Doppik im Jahr 2009 ist der Haushalt der Stadt Rheinberg defizitär. Bereits 2010 reichte die Ausgleichsrücklage nicht mehr aus, um den Haushalt zumindest fiktiv auszugleichen. Bis zum Jahr 2014 summierten sich die Fehlbeträge auf 13,1 Mill. € oder 14,5% des anfänglichen Eigenkapitals. Auch in den Jahren ab 2015 gelingt es laut Haushalts- und Finanzplanung vorerst nicht, den Haushalt auszugleichen. Gemäß Haushaltssicherungskonzept stagnieren die Fehlbeträge 2015 bis 2018 lediglich bei etwa 4,4 Mill. € pro Jahr. Damit verläuft der Konsolidierungsprozess langsamer als in der Vergleichsgruppe, wenngleich die Ausgangssituation ungünstiger war. Dies hat zur Folge, dass bei abnehmendem Eigenkapital die Fehlbetragsquote von 6 auf 6,8% steigt. Einen Jahresüberschuss, besser eine schwarze Null, erwartet man allerdings ein Jahr früher als bislang angenommen, nämlich im Haushaltsjahr 2022.

Operatives Ergebnis: Die negativen Jahresergebnisse sind zum überwiegenden Teil Folge operativer Defizite. Der Aufwandsdeckungsgrad entsprach mit 94,8% im Jahr 2013 in etwa dem Mittelwert der Vergleichsgruppe. Er verbessert sich jedoch kaum. Die Vergleichsgruppe macht im Mittel größere Fortschritte im Konsolidierungsprozess.

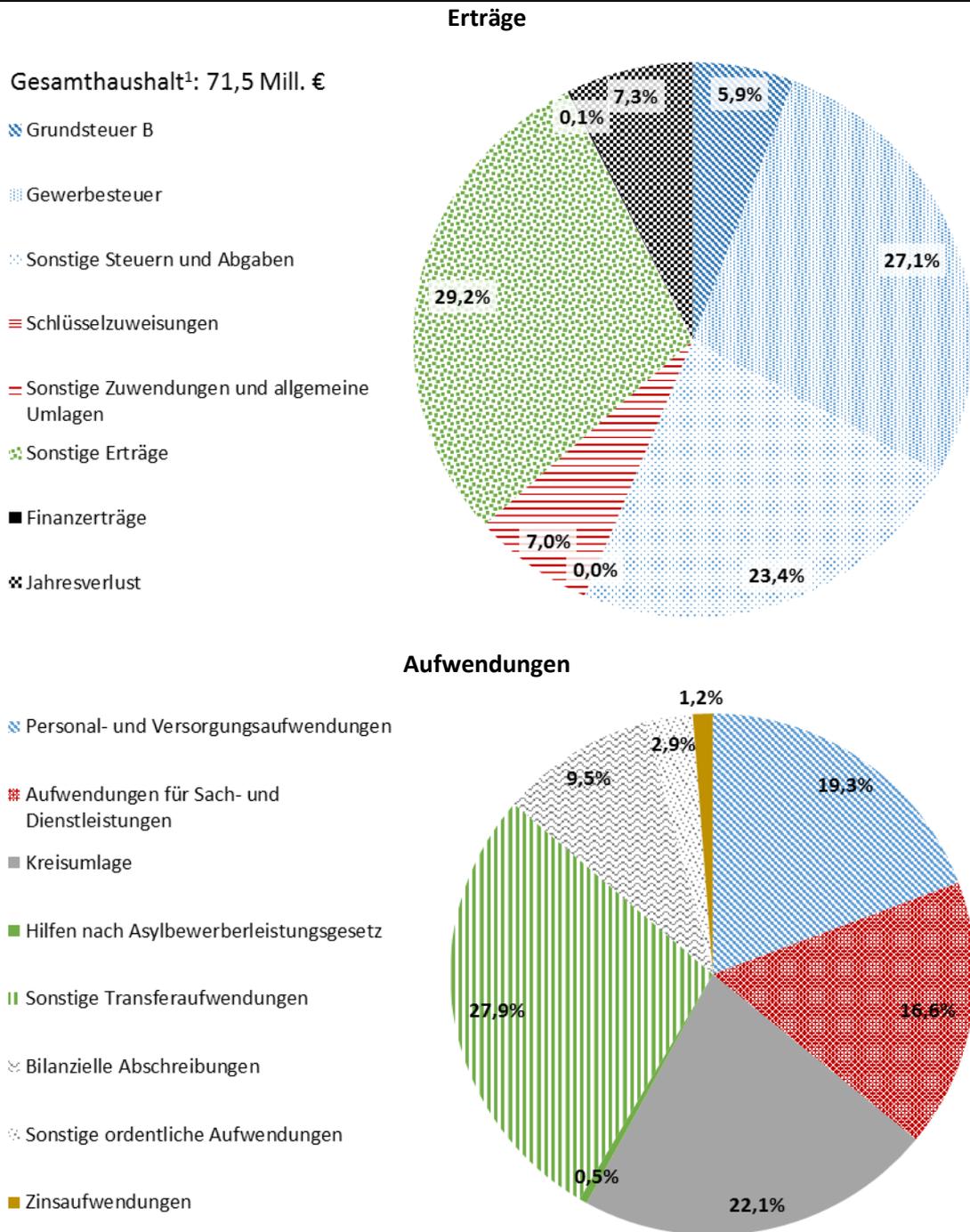
Rheinberg ist steuerstark, hat aber einen Teil seines Vorsprungs gegenüber den Gemeinden der Vergleichsgruppe verloren. Die Steuerstärke gründet sich auf die Gewerbesteuer, deren Aufkommen im Wesentlichen von drei Unternehmen (Underberg, Solvay-Chemie und Esco Salz) bestimmt sein dürfte. Ihr Aufkommen je Einwohner belief sich 2014 auf das 2,5-fache des Median der Vergleichsgruppe. Dabei bewegt sich der Hebesatz im Bereich des Mittelwerts der Vergleichsgruppe. Das Aufkommen der Grundsteuer B entspricht dagegen in etwa dem Median. Es hat sich geringfügig besser entwickelt als im Mittel der Vergleichsgemeinden, was in erster Linie auf einen Anstieg der Grundbeträge und weniger auf die Anhebung des Hebesatzes zurückzuführen ist. Auch das Aufkommen je Einwohner aus der Einkommensteuer ist überdurchschnittlich. Auf Grund der Steuerstärke erhält Rheinberg weniger Schlüsselzuweisungen als die Vergleichsgemeinden. Im Ergebnis fällt Rheinberg damit bei der Finanzkraft unter den Median der Vergleichsgruppe.

Die Primärausgaben je Einwohner wurden in Rheinberg stärker angehoben als im Mittel der Vergleichsgemeinden. Sie lagen 2014 rund ein Drittel über dem Median. Auch die Personalausgaben je Einwohner sind stärker gestiegen, obwohl die Personalintensität der Kernverwaltung im Vergleich zum Beginn des Untersuchungszeitraums stabil ist: 2005 wie 2014 kamen 6,5 Beschäftigte auf 1 000 Einwohner. Der Median der Personalintensitäten stieg dagegen von 6,5 auf 7,5. Dies lässt sich nur durch Struktureffekte erklären, die zu höheren Personalausgaben in Rheinberg führen. Bezieht man die Auslagerungen mit ein, so nähert sich die Personalintensität sich dem Mittelwert der Vergleichsgruppe deutlich an. Die Kreisumlage entzieht sich einer unmittelbaren Einflussnahme durch die kreisangehörigen Gemeinden. Sie macht in Rheinberg über ein Fünftel der ordentlichen Aufwendungen aus. 2014 belief sich die allgemeine Umlage auf 451 € je Einwohner und war damit rund 12% höher als der Median der Vergleichsgruppe.

Finanzergebnis: Die Finanzerträge von Rheinberg sind gering. Bis 2015 speisen sie sich aus Zinserträgen von verbundenen Unternehmen und Kreditinstituten. Ab 2016 sollen die Finanzerträge deutlich steigen: Die Sparkasse soll 50% ihrer Gewinne an die Gemeinde abführen. Man rechnet mit jährlich etwa 250 000 €.

Die Finanzerträge werden von den Zinsaufwendungen deutlich übertroffen, die sich in den Jahren 2013 bis 2015 auf das 12- bis 46-fache der Finanzerträge beliefen. Aufgrund der Gewinnabführung der Sparkasse sinkt diese Relation im Durchschnitt des Finanzplanungszeitraums auf knapp das 6-fache, trotz steigender Zinsaufwendungen. Sie belasten indes den Haushalt Rheinbergs weniger stark als die der Vergleichsgemeinden. Grund hierfür ist die geringere Verschuldung der Kernverwaltung. Die fundierten Schulden liegen nahe beim Median, sind aber stärker gestiegen, u.a. wegen des höheren Investitionsniveaus. Dies gilt im Übrigen auch für die ausgelagerten Schulden. Die Kassenkredite konnten dagegen abgebaut werden. Beliefen sie sich 2010 noch auf das 3,1-fache des Niveaus der Vergleichsgruppe, so machen sie 2014 nur noch 85,6% des Median aus. Während die Kassenkredite bis Ende 2015 weiter zurückgeführt werden sollen, werden die Investitionskredite noch einmal um netto 4,2 Mill. € erhöht. Welche Zinsannahmen in die Planungen eingeflossen sind, lässt sich nicht nachvollziehen.

Schaubild 8.13
Rechnungsergebnis der Stadt Rheinberg
 2013



Eigene Berechnungen nach Angaben der Stadt Rheinberg. – ¹Summe der ordentlichen Aufwendungen und der Finanzaufwendungen bzw. Summe der ordentlichen Erträge, der Finanzerträge und des Jahresverlusts.

Folgerungen: Rheinberg befindet sich in einem schwierigen Konsolidierungsprozess, der langsamer verläuft als in der Vergleichsgruppe insgesamt. Die strukturellen Haushaltsprobleme liegen auf der Ausgaben-/Aufwandsseite, denn Rheinberg kann nicht als finanzschwache Gemeinde angesehen werden. Das Ausgabenniveau liegt erheblich über dem Median der Vergleichsgruppe.

Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass sich etwa ein Fünftel der Aufwendungen (*Schaubild 8.13*) – die Kreisumlage – dem unmittelbaren Einfluss der Kommunalpolitik vor Ort entzieht. Ertragsrisiken resultieren daraus, dass Rheinberg von drei großen Gewerbesteuerzahlern abhängig ist. Positiv zu werten ist, dass die Kassenkredite zurückgeführt wurden und weiter zurückgeführt werden sollen. Es bedarf allerdings eines größeren positiven Cashflows aus der laufenden Verwaltungstätigkeit, um Investitionen stärker aus Eigenmitteln finanzieren zu können. Dabei ist auch zu bedenken, dass zwar Pensionsrückstellungen gebildet worden sind (2012: 10,5 % der Bilanzsumme), für die späteren Versorgungsauszahlungen aber auch entsprechende Liquidität bereitgestellt werden muss. Der Konsolidierungsprozess ist nicht mit dem angestrebten Haushaltsausgleich in 2022 beendet. Der angestrebte Überschuss ist nicht nur fragil angesichts bestehender Risiken und Ungewissheiten, sondern er ist auch zu gering, um die Ausgleichsrücklage aufzufüllen. Diese wird aber benötigt, um nicht bei den nächsten gesamt- und finanzwirtschaftlichen Problemen erneut in eine finanzielle Notlage zu geraten.

Tabelle 8.28

Wirtschaftliche Kennziffern der Stadt Rheinberg im interkommunalen Vergleich

Indikator ¹	Jahr	Rheinberg	Median	in % des Median
Primäreinkommen ² je Einwohner	2005	21 157	21 288	99,4
	2010	23 403	23 786	98,4
	2012	25 660	25 965	98,8
Verfügbares Einkommen ²	2005	17 459	17 208	101,5
	2010	18 841	18 981	99,3
	2012	20 385	20 392	100,0
Langzeit-arbeitslosigkeit ³	2008	1,5	1,6	96,3
	2012	1,4	1,4	97,3
	2014	1,5	1,6	93,6

Eigene Berechnungen nach Angaben der VGR der Länder. ⁻¹Erläuterungen siehe Tabelle 2.2. ⁻²In Euro, nach Angaben der VGR der Länder. ⁻³Langzeitarbeitslose in % der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten nach Wohnortsprinzip.

Tabelle 8.29

Allgemeine Haushaltssituation der Stadt Rheinberg im interkommunalen Vergleich

Indikator	Jahre	Rheinberg	Median	in % des Median
Aufwands-deckungsgrad ¹	2013	94,8	94,3	100,5
	2014	94,3	94,2	100,2
	2015	95,3	92,7	102,8
	2016	94,4	95,6	98,7
	2017	95,6	97,1	98,4
	2018	95,7	97,7	98,0
Fehlbetragsquote ²	2013	-5,8	-4,1	-
	2014	-3,0	-6,1	-
	2015	-6,0	-6,6	-
	2016	-6,5	-4,1	-
	2017	-6,2	-2,8	-
	2018	-6,8	-1,8	-

Eigene Berechnungen nach Angaben der Haushaltspläne der Gemeinden. – ¹Ordentliche Erträge in Relation zu den ordentlichen Aufwendungen. – ²Fehlbetrag in % des Eigenkapitals am Beginn der jeweiligen Periode.

Tabelle 8.30

Hebesatzpolitik der Stadt Rheinberg im interkommunalen Vergleich
2005 bis 2015; in %

	Jahr	Rheinberg	Median	In % des Median
Grundsteuer B	2005	330	391	84,4
	2010	381	400	95,3
	2014	435	445	97,8
	2015	435	478	91,1
Gewerbsteuer	2005	420	420	100,0
	2010	420	420	100,0
	2014	440	440	100,0
	2015	460	448	102,8

Eigene Berechnungen nach Angaben der Landesdatenbank IT.NRW.

Tabelle 8.31

Indikatoren der Finanzkraft der Stadt Rheinberg im interkommunalen Vergleich
2005 bis 2014; Erträge in € je Einwohner

	Jahr	Rheinberg	Median	in % des Median
Grundsteuer B	2005	92,6	106,5	86,9
	2010	135,4	118,1	114,6
	2014	143,0	143,3	99,8
Gewerbsteuer (netto)	2005	308,1	135,6	227,3
	2010	396,0	209,7	188,9
	2014	522,3	209,4	249,4
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	2005	265,7	250,6	106,0
	2010	342,1	313,0	109,3
	2014	465,7	422,4	110,3
Steuerkraft¹	2005	656,9	523,3	125,5
	2010	723,0	698,3	103,5
	2014	913,7	851,8	107,3
Schlüsselzuweisungen	2005	158,5	181,8	87,1
	2010	0,9	261,2	0,4
	2014	55,3	156,0	35,4
Finanzkraft²	2005	794,3	721,2	110,1
	2010	906,3	950,8	95,3
	2014	1 015,8	1 074,0	94,6

Eigene Berechnungen nach Angaben der Landesdatenbank IT.NRW. -¹Aufkommen der Grundsteuer A und B, Nettoaufkommen der Gewerbsteuer, Gemeindeanteil an der Einkommen- und der Umsatzsteuer. -²Steuerkraft zuzüglich Schlüsselzuweisungen.

Tabelle 8.32

Leistungs- und Produktivitätskennziffern der Stadt Rheinberg im interkommunalen Vergleich

Indikatoren	Jahr	Rheinberg	Median	in % des Median
Laufende Primärausgaben ¹ in € je EW	2005	1 440	1 304	110,5
	2010	1 919	1 553	123,6
	2014	2 093	1 584	132,1
Personalausgaben ¹ in € je EW	2005	341	335	101,9
	2010	383	369	103,9
	2014	472	440	107,3
Personalintensität ¹ Kernverwaltung	2005	6,5	6,5	100,8
	2010	6,7	6,8	98,1
	2014	6,5	7,5	86,3
Personalintensität ¹ Gemeindeverwaltung	2005	8,2	7,2	113,5
	2010	8,7	7,6	114,0
	2014	8,1	8,4	97,1
Sachinvestitionen in € je EW	2005	206	169	121,5
	2010	212	173	122,2
	2014	139	144	96,5
Sozialtransferaufwendungen ¹	2011	109	112	97,3
	2014	159	154	103,2
Kreisumlage; Hebesatz in % ²	2009	39,2	39,5	99,1
	2011	45,7	45,7	100,0
	2014	40,29	40,3	100,0

Eigene Berechnungen nach Angaben des IT.NRW. ⁻¹Erläuterung siehe Tabelle 2.2. – ²Zum Jahresende. – ^oAngabe laut Nachtragshaushalt 2014 des Kreises Wesel. Die Landesdatenbank weist einen zu hohen Umlagesatz aus.

Tabelle 8.33

Indikatoren der Verschuldungssituation der Stadt Rheinberg im interkommunalen Vergleich 2005 bis 2014; in € je Einwohner

Indikatoren	Jahr	Rheinberg	Median	in % des Median
Fundierte Schulden der Kern- verwaltung	2005	646	688	93,8
	2010	607	753	80,6
	2014	772	769	100,4
Schulden der eigenbetriebs- ähnlichen Einrichtungen	2005	9	626	1,5
	2010	22	442	4,9
	2014	43	53	81,2
Schulden sonstiger Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Form	2005	1	0	-
	2010	7	0	-
	2014	6	0	-
Kassenkredite der Kernverwaltung	2005	0	0	-
	2010	379	123	307,5
	2014	212	247	85,6
Gesamtschulden, brutto	2005	656	1 571	41,8
	2010	1 015	1 688	60,1
	2014	1 032	1 849	55,8
Zinsausgaben	2005	27	33	81,6
	2010	29	43	67,4
	2014	27	32	84,1

Eigene Berechnungen nach Angaben der Landesdatenbank des IT.NRW.

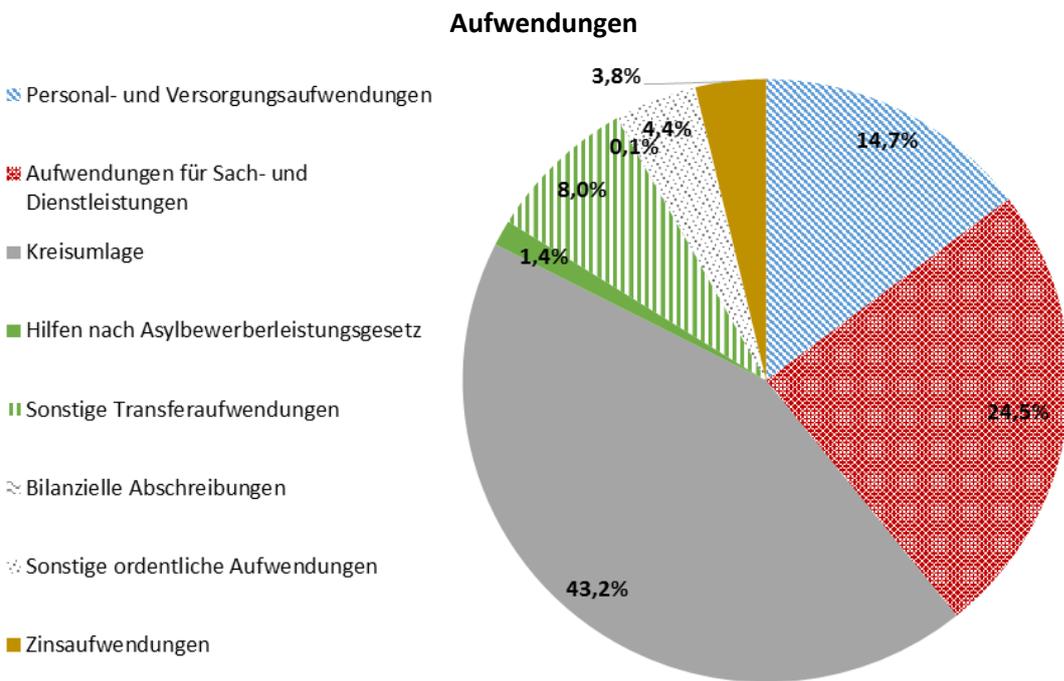
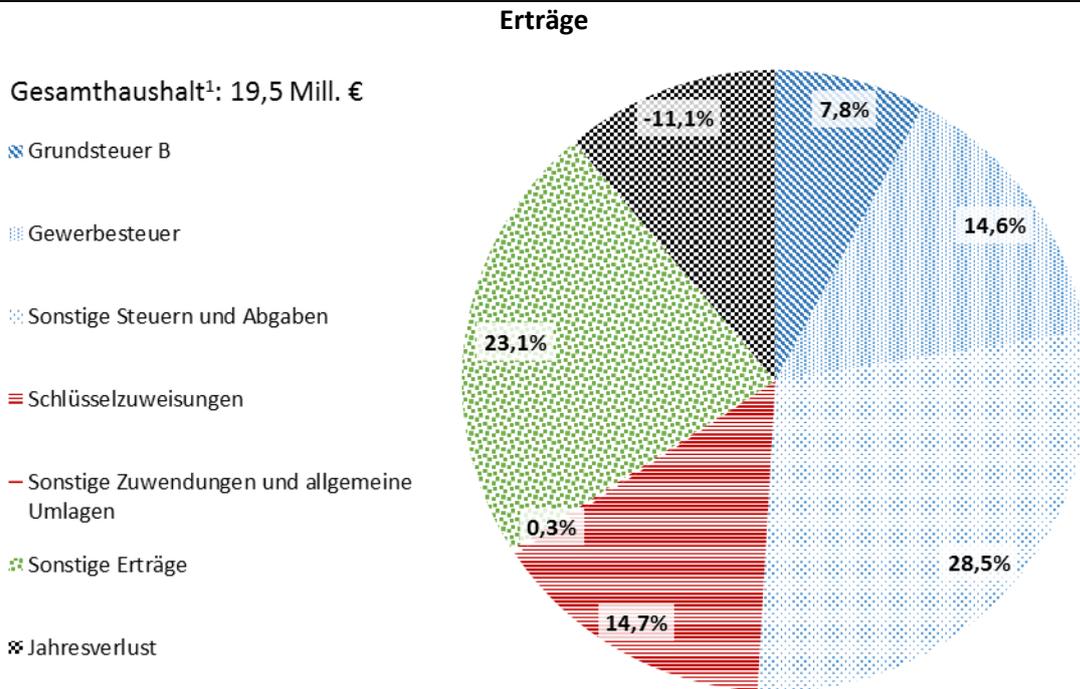
8.2.5 Schermbeck

Schermbeck ist eine größere Kleinstadt, die in erster Linie Wohngemeinde ist, was sich in einer geringen Beschäftigungsdichte äußert. Die BBSR ordnet die Kommune dem gemeindlichen Entwicklungstyp „wachsend“ zu, d.h. die sozioökonomischen Rahmenbedingungen haben sich zuletzt gut entwickelt. Dies äußert sich darin, dass Primäreinkommen und verfügbares Einkommen in der hier gebildeten Vergleichsgruppe überdurchschnittlich sind. Die Zunahme war indes im Mittel der Vergleichsgemeinden stärker, so dass der Vorsprung Schermbecks im Laufe der Jahre etwas geschrumpft ist. Die Langzeitarbeitslosigkeit ist zurückgegangen, während der Median der Vergleichsgruppe zugenommen hat. Ungeachtet der günstigen Rahmenbedingungen befindet sich die Gemeinde in einer schwierigen Finanzlage und musste ein Haushaltssicherungskonzept vorlegen.

Jahresergebnis: Der Haushalt der Gemeinde Schermbeck weist seit Einführung der Doppik Fehlbeträge auf. Dies hat dazu geführt, dass bereits 2011 die Ausgleichsrücklage nicht mehr ausreichte, um den Haushalt zumindest fiktiv auszugleichen. Seit Aufstellen der Eröffnungsbilanz 2009 belaufen sich die Eigenkapitalverluste bis Ende 2014 auf 13,4 Mill. € oder 30,5% des anfänglichen Eigenkapitals. Nach der aktuellen Finanzplanung dürfte bis 2018 das Eigenkapital weiter verringert werden, die Fehlbetragsquote nimmt aber ab und erreicht 2018 fast das Niveau der Vergleichsgruppe. Allerdings ist die Ausgangslage ungünstiger. Eine Überschuldung droht zwar nicht, aber es wäre sinnvoll, zumindest die Ausgleichsrücklage wieder aufzufüllen, um künftig finanzwirtschaftliche Störungen auffangen zu können. Nach den bisherigen Planungen werden ab 2020 wieder Jahresüberschüsse erwartet, die in die Ausgleichsrücklage fließen sollen. Diese betragen aber dann erst ein Vierzigstel der ursprünglichen Ausgleichsrücklage. Bis zu einer nachhaltigen Haushaltskonsolidierung ist es also noch ein weiter Weg, zumal wenn man bedenkt, dass die allgemeinen wirtschaftlichen und finanzwirtschaftlichen Rahmenbedingungen zurzeit recht günstig sind. Dies wirkt sich zum einen positiv auf die Entwicklung der Steuererträge aus, zum anderen begrenzt es die Sozialtransferleistungen.

Operatives Ergebnis: Schermbeck befindet sich seit 2010 in der Haushaltssicherung. Dabei wurden die Haushaltssicherungskonzepte der Jahre 2010 bis 2012 nicht genehmigt, da sie den Haushaltsausgleich nicht im Finanzplanungszeitraum darlegen konnten. Nach dem aktuellen Konzept soll im Jahr 2018 ein Aufwandsdeckungsgrad von gut 100% erreicht werden. Dieser liegt zwar unter dem Jahr von 2013 (108%); der damals hohe Wert ist aber einem Sondereffekt zu verdanken, der vielen Gemeinden den Haushalt zumindest teilweise gerettet hat: Der Rückzahlung von geleisteten Beteiligungen an den Einheitslasten durch das Land NRW. Auch den Vergleichsgemeinden gelang es 2013, den Haushalt auszugleichen. Im Jahr 2014 sank in der Mehrzahl der Gemeinden der Aufwandsdeckungsgrad wieder, wobei der Rückgang in Schermbeck stärker ausfiel als in den Vergleichsgemeinden. In Schermbeck soll bis 2018 ein ausgeglichenes operatives Ergebnis erreicht werden. Der erwartete operative Überschuss liegt aber mit nur 0,3% der ordentlichen Aufwendungen im Bereich der Schätzfehler. Ein Sicherheitspolster zum Auffangen finanzwirtschaftlicher Risiken ist nicht erkennbar. In diesem Zusammenhang stimmt auch bedenklich, dass die Verbesserung des operativen Ergebnisses über den gesamten Planungszeitraum in erster Linie aus Steuererhöhungen resultiert. Im Jahr 2015 etwa die Hälfte, 2018 fast zwei Drittel des Konsolidierungsvolumens. Dies ist ungewöhnlich, hätte man doch eher mit einer umgekehrten Entwicklung gerechnet: Ertragssteigerungen am Anfang des Konsolidierungsprozesses und Aufwandsreduzierungen erst im späteren Verlauf.

Schaubild 8.14
Rechnungsergebnis der Gemeinde Schermbeck
 2013

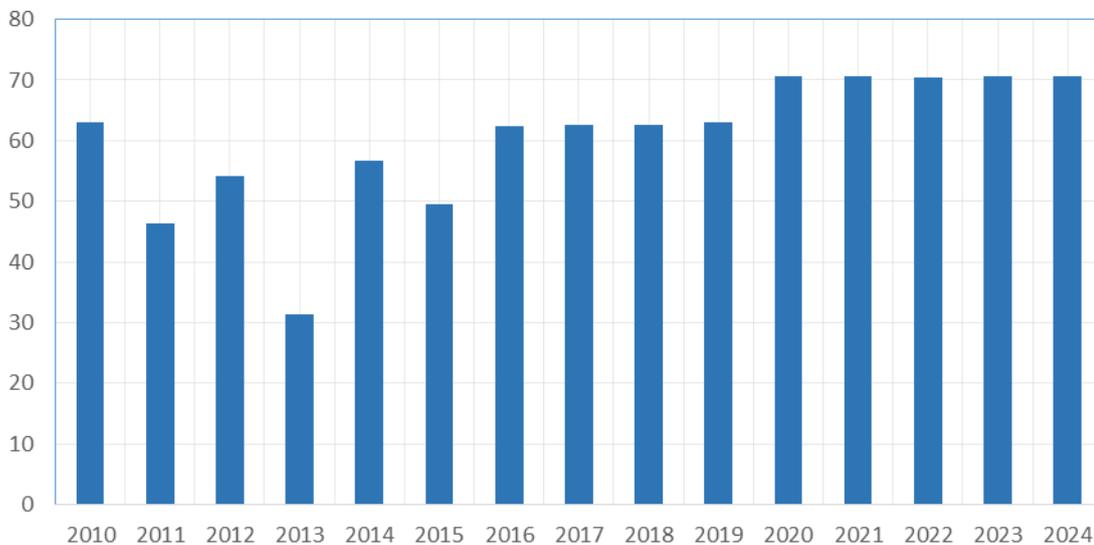


Eigene Berechnungen nach Angaben der Gemeinde Schermbeck. – ¹Summe der ordentlichen Aufwendungen und der Finanzaufwendungen bzw. Summe der ordentlichen Erträge, der Finanzerträge und des Jahresverlusts.

Schermbeck ist angesichts der günstigen sozioökonomischen Rahmenbedingungen eine steuerstarke Gemeinde. Dies gilt für die drei wichtigsten Steuereinnahmequellen, wobei die Gewerbesteuer etwas herausragt. Das Einkommen je Einwohner lag 2014 ein Drittel über dem Median der Vergleichsgruppe. Die Realsteuerstärke gründet bislang nicht auf überdurchschnittlichen

Schaubild 8.15

Beitrag der Steuererhöhungen zum Konsolidierungsvolumen der Gemeinde Schermbeck 2010 bis 2024; Steuermehreinnahmen in % des Konsolidierungsvolumens



Eigene Berechnungen nach Angaben der Gemeinde Schermbeck (Haushaltssicherungskonzept 2015).

Hebesätzen. Diese sind zwar höher als im Mittel der Vergleichsgemeinden, letztere haben aber ihre Hebesätze stärker angehoben. Der Hebesatz der Grundsteuer B entspricht nun fast dem Median, der der Gewerbesteuer ist nur geringfügig höher. Für die Zukunft sind allerdings erhebliche Steuererhöhungen geplant. Die Realsteuerhebesätze sollen in zwei Stufen angehoben werden: der Hebesatz der Grundsteuer B von 435 über 470 (2016) auf 495 v.H. (2020), der der Gewerbesteuer von 433 über 470 (2016) auf 495 v.H. (2020). Die Grundsteuererhöhung könnte die Attraktivität als Wohnstandort gefährden und damit indirekt das Aufkommen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer verringern. Die Gewerbesteuererhöhung dürfte nicht nur die Kapitalgesellschaften (GmbHs) treffen. Ab einem Gewerbesteuersatz von 380 bis 400 v.H. (einschließlich Solidaritätszuschlag) trifft die Erhöhung auch Personengesellschaften oder Einzelunternehmer. Die relative Steuerstärke hat zur Folge, dass Schermbeck in geringerem Umfang von den Schlüsselzuweisungen profitiert als andere Gemeinden. Gleichwohl bleibt Schermbecks Vorsprung auch bei der Finanzkraft erhalten²⁴.

Angesichts der relativen hohen Steuer- und Finanzkraft müssen die Haushaltsprobleme auf der Ausgabenseite zu suchen sein. Tatsächlich sind die Primärausgaben je Einwohner überdurchschnittlich. Sie lagen 2014 12,6% über dem Median der Vergleichsgruppe. Dabei bewegen sich die Personalausgaben noch im Mittelfeld der Vergleichsgruppe. Allerdings sind die Personalausgaben in letzter Zeit deutlich stärker gestiegen, weil die Personalintensität der Kernverwaltung merklich zugenommen hat. Sie war aber mit 5,6 Beschäftigten auf 1 000 Einwohner noch immer geringer als im Mittel der Vergleichsgruppe (6,1). Auch die Sozialtransferleistungen haben stärker zugenommen. Ein weiteres Problem stellt die hohe Belastung durch die Kreisumlage dar, die

²⁴ Nach Abschluss der Studie hat die Gemeinde Schermbeck den Haushaltsentwurf 2016 vorgelegt. Danach soll 2019 der Haushaltsausgleich erreicht werden und zwar ohne die geplanten Steuererhöhungen. Hintergrund ist die äußerst positive Entwicklung, die die Orientierungsdaten des Innenministeriums für die Entwicklung der Steuereinnahmen im Zeitraum 2016 bis 2019 unterstellen. Die Gemeinde orientiert sich daran, um den Haushaltsausgleich darstellen zu können. Es wird aber auch Skepsis gegenüber den Orientierungsdaten deutlich.

2013 mehr als 40% der Aufwendungen ausmachte. Es bedürfte noch einer detaillierten Analyse, um die Probleme auf der Ausgaben- bzw. Aufwandsseite im Einzelnen zu identifizieren. Dies kann aber im Rahmen des interkommunalen Vergleichs nicht geleistet werden.

Finanzergebnis: Das Finanzergebnis von Schermbeck ist anhaltend negativ, weil die Gemeinde kaum Finanzerträge erzielt, denen aber erhebliche Zinsaufwendungen gegenüberstehen. Daher kann das Finanzergebnis nur durch Schuldenabbau verbessert werden. Die fundierten Schulden wurden in der Vergangenheit tatsächlich abgebaut, gleichwohl sind sie 2014 immer noch mehr als dreimal so hoch wie im Mittel der Vergleichsgemeinden. Es sind deshalb auch folgerichtig keine weiteren Nettoschuldenaufnahmen geplant. Vielmehr sollen bis 2018 Jahr für Jahr 725 000 € netto getilgt werden. Mit dem Abbau der fundierten Schulden ging auch ein Rückgang der Investitionstätigkeit einher. Kassenkredite stehen nicht zur Buche, auch keine ausgelagerten Schulden auf eigenbetriebsähnliche Einrichtungen und Anstalten des öffentlichen Rechts. Es wird indes davon ausgegangen, dass in den kommenden Jahren Kassenkredite nicht nur temporär in Anspruch genommen werden müssen. Die implizite Verschuldung durch die Pensionsrückstellungen machte Ende 2013 11,9 % der Bilanzsumme aus.

Folgerungen: Schermbeck ist eine steuer- und finanzstarke Stadt, so dass die Haushaltsprobleme eher auf der Ausgabenseite zu suchen sind. Die Primärausgaben sind überdurchschnittlich. Dabei bewegen sich die Personalausgaben noch im Mittelfeld, wengleich sie zuletzt stärker gestiegen sind. Zu den hohen Primärausgaben trägt aufgrund der Finanzstärke von Schermbeck die Kreisumlage bei, die 2013 über 40% der Aufwendungen ausmacht. Mit anderen Worten: Gut 40% des Haushaltsvolumens entzieht sich weitgehend der Beeinflussung durch die Lokalpolitik. Vor diesem Hintergrund wird zumindest nachvollziehbar, weshalb Schermbeck bei der Haushaltskonsolidierung noch viel stärker als andere Gemeinden auf Steuererhöhungen setzt (s. Fußnote 24). Während diese bei der Grundsteuer B eher die Attraktivität für potenzielle Zuwanderer beeinträchtigt, schlagen die Erhöhungen des Gewerbesteuerhebesatzes voll auf die Unternehmen durch. Beides senkt die Standortattraktivität. Die Standortqualität könnte durch den Rückgang der Investitionstätigkeit im Zuge des Schuldenabbaus zusätzlich leiden. Die Annahme, dass Kassenkredite zukünftig nicht nur temporär in Anspruch genommen werden müssten, deutet auf ungelöste strukturelle Haushaltsprobleme hin.

Tabelle 8.34

Wirtschaftliche Kennziffern der Gemeinde Schermbeck im interkommunalen Vergleich

Indikator ¹	Jahr	Schermbeck	Median	in % des Median
Primäreinkommen ² je Einwohner	2005	22 616	20 108	112,5
	2010	24 344	21 945	110,9
	2012	26 638	24 260	109,8
Verfügbares Einkommen ²	2005	19 198	16 604	115,6
	2010	20 598	18 347	112,3
	2012	22 282	20 038	111,2
Langzeit- arbeitslosigkeit ³	2008	1,1	0,6	202,4
	2012	0,7	0,9	75,5
	2014	0,9	1,1	81,8

Eigene Berechnungen nach Angaben der VGR der Länder. -¹Erläuterungen siehe Tabelle 2.2. -²In Euro, nach Angaben der VGR der Länder. -³Langzeitarbeitslose in % der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten nach Wohnortsprinzip.

Tabelle 8.35

Allgemeine Haushaltssituation der Gemeinde Schermbeck im interkommunalen Vergleich

Indikator ¹	Jahre	Schermbeck	Median	in % des Median
Aufwands- deckungsgrad ¹	2013	108,0	100,2	107,8
	2014	87,6	94,2	93,0
	2015	93,3	93,8	99,5
	2016	96,0	96,9	99,0
	2017	97,5	97,3	100,3
	2018	100,3	96,4	104,0
Fehlbetragsquote ²	2013	5,3	-1,4	-
	2014	-10,0	-4,5	-
	2015	-6,9	-5,3	-
	2016	-5,3	-2,4	-
	2017	-4,2	-1,9	-
	2018	-2,0	-1,8	-

Eigene Berechnungen nach Angaben der Haushaltspläne der Gemeinden. ¹Ordentliche Erträge in Relation zu den ordentlichen Aufwendungen. – ²Fehlbetrag in % des Eigenkapitals am Beginn der jeweiligen Periode.

Tabelle 8.36

Hebesatzpolitik der Gemeinde Schermbeck im interkommunalen Vergleich

2005 bis 2015: in %

	Jahr	Schermbeck	Median	In % des Median
Grundsteuer B	2005	400	381	105,0
	2010	435	395	110,3
	2014	435	432	100,8
	2015	435	433	100,6
Gewerbsteuer	2005	424	403	105,2
	2010	433	413	104,8
	2014	433	423	102,4
	2015	433	424	102,1

Eigene Berechnungen nach Angaben der Landesdatenbank IT.NRW.

Tabelle 8.37

Indikatoren der Finanzkraft der Gemeinde Schermbeck im interkommunalen Vergleich

2005 bis 2014; Erträge in € je Einwohner

	Jahr	Schermbeck	Median	in % des Median
Grundsteuer B	2005	114,8	96,7	118,8
	2010	128,9	106,4	121,1
	2014	147,8	142,9	103,4
Gewerbsteuer (netto)	2005	147,6	88,0	167,7
	2010	173,7	151,5	114,7
	2014	216,9	161,5	134,3
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	2005	282,3	244,5	115,5
	2010	323,2	309,9	104,3
	2014	443,1	420,7	105,3
Steuerkraft¹	2005	579,0	489,7	118,2
	2010	665,7	581,3	114,5
	2014	850,8	799,5	106,4
Schlüsselzuweisungen	2005	169,5	245,3	69,1
	2010	261,2	276,2	94,6
	2014	155,3	207,9	74,7
Finanzkraft¹	2005	748,5	674,1	111,0
	2010	926,9	895,2	103,5
	2014	1 006,2	936,2	107,5

Eigene Berechnungen nach Angaben der Landesdatenbank IT.NRW. -¹Aufkommen der Grundsteuer A und B, Nettoaufkommen der Gewerbsteuer, Gemeindeanteil an der Einkommen- und der Umsatzsteuer. -²Steuerkraft zuzüglich Schlüsselzuweisungen.

Tabelle 8.38

Leistungs- und Produktivitätskennziffern der Gemeinde Schermbeck im interkommunalen Vergleich

Indikatoren	Jahr	Schermbeck	Median	in % des Median
Laufende Primärausgaben¹ in € je EW	2005	1 163	1 053	110,4
	2010	1 037	1 255	82,6
	2014	1 561	1 386	112,6
Personalausgaben¹ in € je EW	2005	310	288	107,8
	2010	181	258	70,0
	2014	338	329	103,0
Personalintensität¹ Kernverwaltung	2005	6,0	5,8	104,5
	2010	3,7	6,1	60,1
	2014	5,6	6,1	91,7
Personalintensität¹ Gemeindeverwaltung	2005	6,0	5,8	104,5
	2010	5,9	6,1	96,8
	2014	5,6	6,1	91,7
Sachinvestitionen in € je EW	2005	42	140	29,7
	2010	8	117	6,5
	2014	84	152	55,5
Sozialtransferaufwendungen¹	2009	10	11	88,0
	2014	26	26	103,6
Kreisumlage; Hebesatz in %²	2009	39,2	38,0	103,2
	2011	45,7	43,2	105,9
	2014	40,29	39,6	101,7

Eigene Berechnungen nach Angaben des IT.NRW. -¹Erläuterung siehe Tabelle 2.2. -²Zum Jahresende. -³Angabe laut Nachtragshaushalt 2014 des Kreises Wesel. Die Landesdatenbank weist einen zu hohen Umlagesatz aus.

Tabelle 8.39

Indikatoren der Verschuldungssituation der Gemeinde Schermbeck im interkommunalen Vergleich

2005 bis 2014; Schulden bzw. Zinsausgaben in € je Einwohner

Indikatoren	Jahr	Schermbek	Median	in % des Median
Fundierte Schulden der Kernverwaltung	2005	1 354	555	243,8
	2010	1 150	403	285,5
	2014	979	279	351,0
Schulden der eigenbetriebs-ähnlichen Einrichtungen	2005	0	0	-
	2010	1 270	0	-
	2014	0	0	-
Schulden sonstiger Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Form	2005	0	0	-
	2010	0	0	-
	2014	0	0	-
Kassenkredite der Kernverwaltung	2005	73	94	77,1
	2010	0	40	0,0
	2014	0	62	0,0
Gesamtschulden, brutto	2005	1 426	834	171,0
	2010	2 419	904	267,5
	2014	979	837	117,0
Zinsausgaben	2005	81	31	260,6
	2010	48	23	208,7
	2014	40	8	517,4

Eigene Berechnungen nach Angaben der Landesdatenbank des IT.NRW.

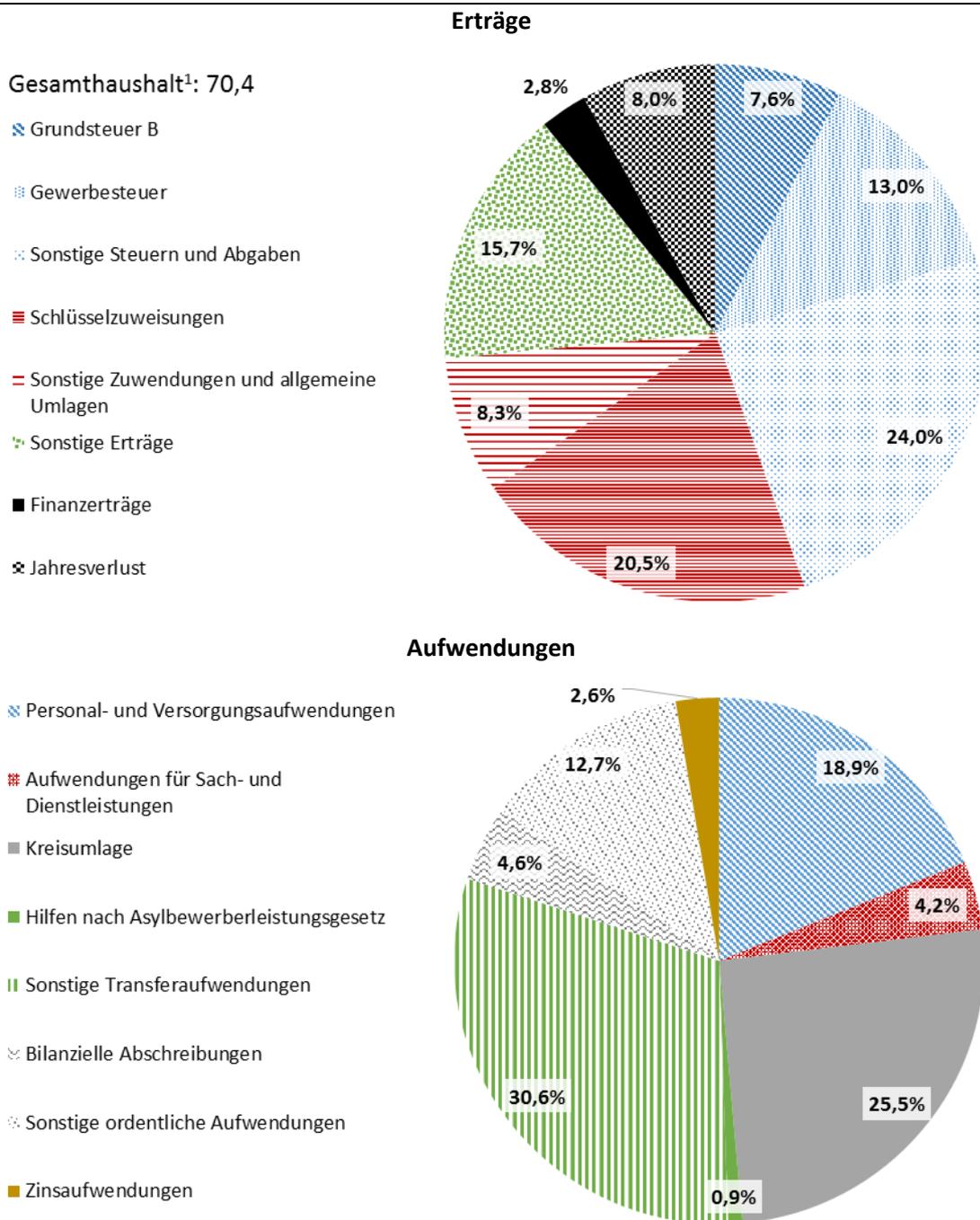
8.2.6 Voerde

Voerde ist eine kleinere Mittelstadt, die im geringen Umfang zusätzliche Verwaltungsaufgaben wahrnimmt und eine geringe Beschäftigungsdichte aufweist. Sie wird dem gemeindlichen Entwicklungstyp schrumpfend zugeordnet, da sich die sozioökonomischen Rahmenbedingungen gemessen anhand des Indikatorsystems der BBSR ungünstig entwickelt haben. Dies zeigt sich an der Entwicklung der Langzeitarbeitslosigkeit. Die Langzeit-Arbeitslosenquote stieg von 1,8% im Jahr 2008 auf 2,5% im Jahr 2015 und damit stärker als im Mittel der Vergleichsgemeinden. Primäreinkommen und verfügbares Einkommen entwickelten sich analog dem Median der Vergleichsgruppe und blieben damit geringer als der Median. Die finanzwirtschaftliche Lage der Stadt Voerde ist prekär, sie befindet sich seit 2010 in der Haushaltssicherung.

Jahresergebnis: Voerde konnte letztmalig im Jahr 2008 einen Jahresüberschuss erzielen. Seitdem kumulieren sich die Fehlbeträge bis zum Ende des Jahres 2014 auf 31,8 Mill. € oder 57,4% des anfänglichen Eigenkapitals. Die Ausgleichsrücklage wurde im Jahr 2011 aufgebraucht und seitdem gelang es nicht mehr, den Haushalt zumindest fiktiv auszugleichen. Das Haushaltssicherungskonzept 2015 sah zwar einen Haushaltsausgleich für das Jahr 2021 vor; allerdings drohte für das Jahr 2019 die Überschuldung, d.h. das Eigenkapital wäre dann aufgezehrt. Die finanzwirtschaftliche Lage hätte sich damit weiter verschlechtert, während der Median der Vergleichsgemeinden auf Konsolidierungsfortschritte hinweist.

Das Haushaltssicherungskonzept 2015 war allerdings wegen der drohenden Überschuldung nicht genehmigungsfähig. Es wurden deshalb zusätzliche Konsolidierungsmaßnahmen eingelei-

Schaubild 8.16
Rechnungsergebnis der Stadt Voerde
 2013



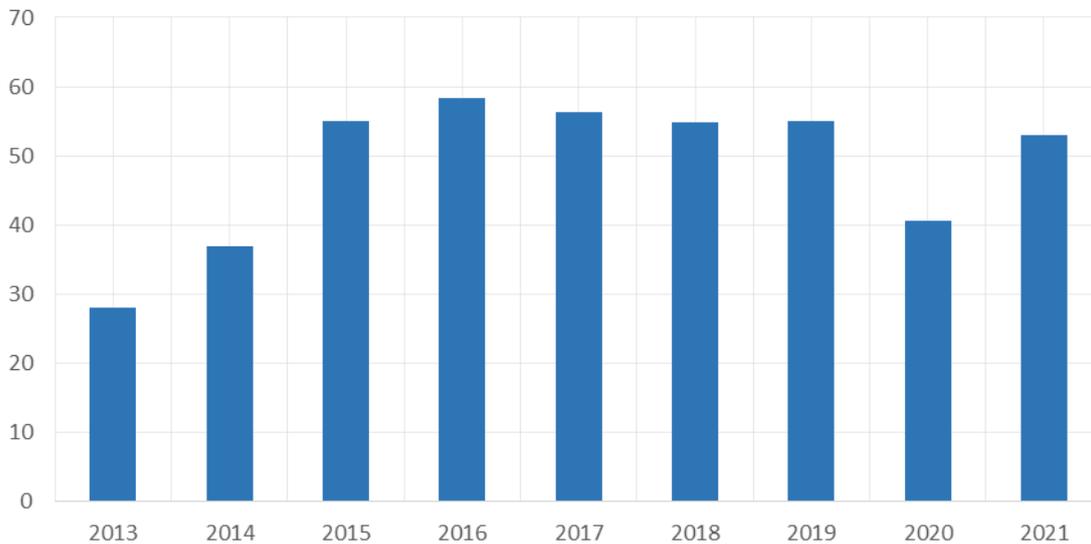
Eigene Berechnungen nach Angaben der Stadt Voerde. – ¹Summe der ordentlichen Aufwendungen und der Finanzaufwendungen bzw. Summe der ordentlichen Erträge, der Finanzerträge und des Jahresverlusts.

tet. Statt Fehlbeträge von 24,7 Mill. € im Zeitraum von 2015 bis 2019, plant man nun Fehlbeträge von 18,3 Mill. €. Die Fehlbetragsquote 2018 könnte damit gegenüber den ursprünglichen Planungen mehr als halbiert werden. Die Finanzlage bleibt indes für sich genommen wie im interkommunalen Vergleich prekär.

Schaubild 8.17

Beitrag der Steuererhöhungen zum Konsolidierungsvolumen der Stadt Voerde

2013 bis 2021; Steuermehreinnahmen in % des Konsolidierungsvolumens



Eigene Berechnungen nach Angaben der Stadt Voerde (Haushaltssicherungskonzept 2016),

Operatives Ergebnis: Das operative Ergebnis war und bleibt im kommenden Finanzplanungszeitraum negativ. Der Aufwandsdeckungsgrad wäre nach dem nicht genehmigten Haushaltssicherungskonzept von 90 auf 95% 2018 gestiegen. Der Konsolidierungsprozess wäre damit proportional zu dem der Vergleichsgruppe verlaufen. Nach dem Haushaltsentwurf 2016 verbessert sich indes der Aufwandsdeckungsgrad, in der Spitze 2017 um 4,4%-Punkte, 2018 aber nur um 1,1%-Punkte. Diese Verbesserungen sind aber nur möglich, weil geplante Steuererhöhungen vorgezogen werden und höher ausfallen als ursprünglich geplant. So wurde der Hebesatz der Grundsteuer B bereits ab 2015 auf 600 v.H. erhöht, und er soll noch einmal 2016 auf 690 v.H. angehoben werden. Der Gewerbesteuerhebesatz soll 2017 von 460 auf 470 v.H. steigen. Insgesamt erbringen Steuererhöhungen nach dem vorliegenden Haushaltssicherungskonzept etwa die Hälfte des Konsolidierungsvolumens, aktuell bedingt durch die Steuererhöhungen deutlich mehr.

Eine Ursache für die prekäre Finanzlage ist in der Entwicklung der Steuerkraft Voerdes zu sehen. Sie übertraf 2005 noch den Median der Vergleichsgruppe um 16%, 2010 entsprach sie dem Median, 2014 betrug sie nur noch knapp 92% des Median. Verantwortlich hierfür ist die Entwicklung der Gewerbesteuer. Die Grundbeträge je Einwohner sind von 2005 bis 2014 um 39% zurückgegangen, während der Median der Vergleichsgruppe um knapp ein Viertel gestiegen ist. Dabei entspricht der Hebesatz in etwa dem der Vergleichskommunen. Die Aufkommensentwicklung der Grundsteuer B war weniger dynamisch als in den Vergleichsgemeinden. Ein Grund hierfür ist, dass Voerde bis 2014 zurückhaltender war bei der Anhebung des Hebesatzes. Aber auch die Steuerbemessungsgrundlage hat unterdurchschnittlich zugenommen: Der Grundbetrag je Einwohner ist um 10,1% von 2005 bis 2014 gestiegen, im Mittel der Vergleichsgemeinden um 12,5%. Der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer entspricht dem Median der Vergleichsgruppe. Der kommunale Finanzausgleich hat 2014 die bestehenden Steuerkraftunterschiede erheblich nivelliert, so dass die Steuerkraft von Voerde nur noch 4%-Punkte unter dem Mittelwert der Vergleichsgruppe liegt.

Die Primärausgaben waren zu Beginn des Untersuchungszeitraums überdurchschnittlich, 2010 beliefen sie sich nur noch auf knapp 92% des Median. Dieser Niveausprung reflektiert allerdings

nicht eine strikte Konsolidierungspolitik. Vielmehr ist er auf die Gründung des *Kommunalbetriebs Voerde* als eigenbetriebsähnlicher Einrichtung zum 1. Januar 2007 zurückzuführen, dem Aufgaben im Bereich der Immobilienbewirtschaftung, der Ver- und Entsorgung, der Verkehrsflächen und -anlagen sowie der Natur- und Landschaftspflege übertragen wurden. Der Anstieg der Primärausgaben fiel zwischen 2010 und 2014 auch wieder etwas stärker aus als in den Vergleichsgemeinden. Das Volumen der Aufwendungen des Kommunalbetriebs belief sich 2008 wie 2014 auf etwa 28% der Aufwendungen von Kernverwaltung und Kommunalbetrieb insgesamt. Versprach man sich ursprünglich von der Gründung des Kommunalbetriebs Effizienzgewinne, so hat der Gemeinderat mittlerweile seine Meinung geändert. Man hält es nunmehr für organisatorisch wie wirtschaftlich geboten, die Aufgaben des Kommunalbetriebs ab dem 1.1.2017 wieder in den Kernhaushalt zu integrieren.

Die Gründung des *Kommunalbetriebs Voerde* prägt auch die Entwicklung der Personalausgaben. Ihr Anstieg fiel zwischen 2010 und 2014 geringer aus, und auch die Personalintensität ging zurück, von 8,5 Beschäftigte der Kernverwaltung je 1 000 Einwohner im Jahr 2005 auf 5,4 Beschäftigte im Jahr 2014, was nur zwei Dritteln des Median der Vergleichsgemeinden entspricht. Bezieht man die Auslagerungen auf eigenbetriebsähnliche Einrichtungen und Anstalten des öffentlichen Rechts in den Vergleich ein, kehrt sich der scheinbare Vorteil in eine zeitweise überdurchschnittliche Personalintensität um. Dies erklärt möglicherweise auch den überdurchschnittlich hohen Anteil von Beamten am Verwaltungspersonal (20,3%) und die damit einhergehenden hohen Pensionsrückstellungen im Umfang von 17,9% des Bilanzvolumens. Der Haushalt von Voerde wird zudem relativ stärker mit Sozialtransferleistungen belastet als im Mittel der Vergleichsgemeinden. Der Kreisumlagesatz war zuletzt günstiger als in den Gemeinden der Vergleichsgruppe im Durchschnitt. Die Kreisumlage macht aber gut ein Viertel der Aufwendungen aus, die der unmittelbaren Einflussnahme durch die Stadt entzogen sind.

Finanzergebnis: Voerde bezieht Gewinnausschüttungen von der *Wohnbau Dinslaken GmbH* und den *Wasserwerken Voerde GmbH*. Den größten Teil der Finanzerträge machen jedoch Zinserträge aus einem Gesellschafterdarlehen an den *Kommunalbetrieb Voerde* aus. Demgegenüber stehen Zinsaufwendungen, die voraussichtlich 2016 und 2017 sinken, danach aber wieder steigen werden. Auf Grund dieser Entwicklung kommt es zwischenzeitlich zu einem geringen positiven Finanzergebnis. Vor dem Hintergrund anhaltender operativer Defizite stellt sich auch hier die Aufgabe, die Schulden abzubauen. Voerde plant für den Zeitraum 2015 bis 2019 mit einer leicht sinken Durchschnittsverzinsung der Investitionskredite und einer geringfügig steigenden von Kassenkrediten.

Die fundierten Schulden je Einwohner liegen unter dem Mittelwert der Vergleichsgruppe und waren 2014 geringer als 2005. Auch dieses Ergebnis ist allerdings vor allem der Gründung des *Kommunalbetriebs Voerde* zu verdanken. Die Verschuldung eigenbetriebsähnlicher Einrichtungen beträgt in Voerde 2014 das 2,5-fache des Median der Vergleichsgemeinden. Ein Großteil der aktuell geplanten Investitionen soll nicht über Investitionskredite finanziert werden, weshalb sich die fundierten Schulden 2019 auf dem Niveau von 2014 bewegen sollen. Es wird richtigerweise angestrebt, eine Nettoneuverschuldung zu verhindern. Die strukturellen Haushaltsprobleme spiegeln sich in einem überdurchschnittlichen Niveau der Kassenkredite wider. Sie sollen von 52 Mill. € im Jahr 2014 auf 63,2 Mill. € im Jahr 2019 ansteigen. Hier zeigt sich die Notwendigkeit, möglichst rasch einen möglichst hohen positiven Cashflow aus der Verwaltungstätigkeit zu erzielen, um nicht nur den Anstieg der Kassenkredite zu vermeiden, sondern diese abzubauen.

Folgerungen: Das ursprüngliche Haushaltssicherungskonzept musste ergänzt und erweitert werden, ansonsten hätte 2019 die Überschuldung gedroht. Die Stadt hat sich insoweit als handlungsfähig erwiesen. Allerdings beruht etwa die Hälfte des geplanten Konsolidierungsvolumens

auf Steuererhöhungen und nicht auf die Erschließung von Effizienzpotenzialen. Dabei ist zu beachten, dass die Kreisumlage etwa ein Viertel der Aufwendungen ausmacht und von der Kommune nicht direkt beeinflusst werden kann. Die finanzwirtschaftliche Entwicklung des Kernhaushalts wurde maßgeblich beeinflusst von der Übertragung umfangreicher Aufgaben auf den Kommunalbetrieb Voerde, der Effizienzpotenziale erschließen sollte. Dies wirkte sich positiv auf Niveau und Entwicklung der Primär- und Personalausgaben sowie auf den Schuldenstand der Kernverwaltung aus – auch im interkommunalen Vergleich. Anscheinend wurden die erhofften Effizienzpotenziale aber nicht realisiert, so dass man sich jetzt Effizienzgewinne von der Reintegration des Kommunalbetriebs in die Kernverwaltung verspricht. Für diese Einschätzung spricht auch, dass zwar die Personalintensität der Kernverwaltung unterhalb des Median der Vergleichsgruppe liegt, unter Einbeziehung der Auslagerungen aber gleichauf liegt. Zu begrüßen ist die Absicht, die Investitionen stärker aus eigenen Finanzmitteln zu finanzieren. Der erforderliche Abbau der Kassenkredite wird aber nur gelingen, wenn ein größerer (zahlungswirksamer) operativer Überschuss als bislang erwirtschaftet wird. Ob die Annahmen zur künftigen Zinsentwicklung realistisch sind, sei dahingestellt. Für ein begrenztes Zinsrisiko spricht, dass ein hoher Teil der Kassenkredite eine noch recht lange Laufzeit aufweist. Die hohen Pensionsverpflichtungen lassen auf einen hohen Liquiditätsbedarf in der Zukunft schließen.

Tabelle 8.40

Wirtschaftliche Kennziffern der Stadt Voerde im interkommunalen Vergleich

Indikator ¹	Jahr	Voerde	Median	in % des Median
Primäreinkommen ² je Einwohner	2005	15 687	16 154	97,1
	2010	17 663	18 181	97,2
	2012	19 037	19 576	97,2
Verfügbares Einkommen ²	2005	15 687	16 154	97,1
	2010	17 663	18 181	97,2
	2012	19 037	19 576	97,2
Langzeit- arbeitslosigkeit ³	2008	1,8	2,3	78,5
	2012	2,2	2,4	91,8
	2014	2,5	2,5	99,7

Eigene Berechnungen nach Angaben der VGR der Länder. ⁻¹Erläuterungen siehe Tabelle 2.2. ⁻²In Euro, nach Angaben der VGR der Länder. ⁻³Langzeitarbeitslose in % der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten nach Wohnortsprinzip.

Tabelle 8.41

Allgemeine Haushaltssituation der Stadt Voerde im interkommunalen Vergleich

Indikator	Jahre	Voerde	Median	in % des Median
Aufwands- deckungsgrad ¹	2013	90,8	92,7	98,0
	2014	91,0	96,5	94,3
	2015	90,0	96,8	92,9
	2016	93,7	97,7	95,9
	2017	92,4	100,7	92,7
	2018	95,0	100,9	94,2
Fehlbetragsquote ²	2013	-16,8	-6,5	-
	2014	-26,0	-3,4	-
	2015	-31,8	-7,0	-
	2016	-29,8	-9,8	-
	2017	-50,8	-1,9	-
	2018	-68,4	2,7	-

Eigene Berechnungen nach Angaben der Haushaltspläne der Gemeinden. – ¹Ordentliche Erträge in Relation zu den ordentlichen Aufwendungen. – ²Fehlbetrag in % des Eigenkapitals am Beginn der jeweiligen Periode.

Tabelle 8.42
Hebesatzpolitik der Stadt Voerde im interkommunalen Vergleich
 2005 bis 2015; in %

	Jahr	Voerde	Median	In % des Median
Grundsteuer B	2005	410	400	102,5
	2010	410	420	97,6
	2014	460	550	83,6
	2015	600	580	103,4
Gewerbsteuer	2005	450	440	102,3
	2010	450	450	100,0
	2014	460	460	100,0
	2015	460	470	97,9

Eigene Berechnungen nach Angaben der Landesdatenbank IT.NRW.

Tabelle 8.43
Indikatoren der Finanzkraft der Stadt Voerde im interkommunalen Vergleich
 2005 bis 2014; Erträge in € je Einwohner

	Jahr	Voerde	Median	in % des Median
Grundsteuer B	2005	115	110	104,3
	2010	120	123	98,1
	2014	142	174	81,6
Gewerbsteuer (netto)	2005	237	164	144,3
	2010	223	223	100,0
	2014	176	218	80,8
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	2005	248	248	100,0
	2010	296	296	100,0
	2014	395	395	100,0
Steuerkraft¹	2005	626	539	116,1
	2010	670	670	100,0
	2014	749	817	91,7
Schlüsselzuweisungen	2005	218	218	100,0
	2010	279	290	96,2
	2014	373	373	100,0
Finanzkraft²	2005	844	789	107,0
	2010	949	989	95,9
	2014	1 122	1 169	96,0

Eigene Berechnungen nach Angaben der Landesdatenbank IT.NRW. -¹Aufkommen der Grundsteuer A und B, Nettoaufkommen der Gewerbsteuer, Gemeindeanteil an der Einkommen- und der Umsatzsteuer. -²Steuerkraft zuzüglich Schlüsselzuweisungen.

Tabelle 8.44

Leistungs- und Produktivitätskennziffern der Stadt Voerde im interkommunalen Vergleich

Indikatoren	Jahr	Voerde	Median	in % des Median
Laufende Primärausgaben ¹ in € je EW	2005	1 440	1 377	104,6
	2010	1 484	1 616	91,8
	2014	1 768	1 918	92,2
Personalausgaben ¹ in € je EW	2005	404	364	110,9
	2010	306	330	92,6
	2014	326	454	71,7
Personalintensität ¹ Kernverwaltung	2005	8,5	7,3	116,7
	2010	5,5	6,4	86,3
	2014	5,4	8,1	66,1
Personalintensität ¹ Gemeindeverwaltung	2005	8,5	7,3	116,7
	2010	8,8	7,8	113,4
	2014	8,4	8,4	100,0
Sachinvestitionen in € je EW	2005	165	100	165,9
	2010	39	113	34,8
	2014	28	108	25,7
Sozialtransferaufwendungen ¹	2011	174	98	178
	2014	238	126	189
Kreisumlage; Hebesatz in % ²	2009	39,2	39,2	100,0
	2011	45,7	45,7	100,0
	2014	40,29 ^a	41,8	96,5

Eigene Berechnungen nach Angaben des IT.NRW. -¹Erläuterung siehe Tabelle 2.2. -²Stand zum Jahresende. -^aAngabe laut Nachtragshaushalt 2014 des Kreises Wesel. Die Landesdatenbank weist einen zu hohen Umlagesatz aus.

Tabelle 8.45

Indikatoren der Verschuldungssituation der Stadt Voerde im interkommunalen Vergleich 2005 bis 2014; in € je Einwohner

Indikatoren	Jahr	Voerde	Median	in % des Median
Fundierte Schulden der Kern- verwaltung	2005	829	829	100,0
	2010	888	888	100,0
	2014	809	938	86,3
Schulden der eigenbetriebs- ähnlichen Einrichtungen	2005	0	0	-
	2010	674	344	196,0
	2014	655	258	254,2
Schulden sonstiger Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Form	2005	0	0	-
	2010	0	0	-
	2014	0	0	-
Kassenkredite der Kernverwaltung	2005	466	466	100,0
	2010	728	653	111,6
	2014	1 430	1 283	111,5
Gesamtschulden, brutto	2005	1 295	1 645	78,7
	2010	2 291	2 433	94,1
	2014	2 894	3 034	95,4
Zinsausgaben	2005	54	51	107,2
	2010	60 ^a	64	94,4
	2014	62 ^a	52	118,9

Eigene Berechnungen nach Angaben der Landesdatenbank des IT.NRW. -^aAngaben lt. Haushaltsrechnung der Stadt Voerde. Die Landesdatenbank weist die Zinsausgaben zu gering aus.

9. Zusammenfassung und Schlussbemerkungen

Die finanzwirtschaftliche Lage vieler nordrhein-westfälischer Kommunen stellt sich als schwierig dar. Dies ist zu einem erheblichen Teil der sozioökonomischen Situation in Nordrhein-Westfalen geschuldet, dessen wirtschaftliche Dynamik schon seit längerem geringer ist als die Deutschlands. Das trägt dazu bei, dass nur 8% der nordrhein-westfälischen Kommunen ihren Haushalt im Jahr 2014 echt und nur weitere 14% ihn fiktiv ausgleichen konnten. Auf ein Nordrhein-Westfalen spezifisches Problem deutet auch hin, dass inzwischen über 50% der in Deutschland ausstehenden Kassenkredite von nordrhein-westfälischen Gemeinden aufgenommen wurden. Zu diesen generell ungünstigen Rahmenbedingungen kommen spezifische regionalwirtschaftliche Probleme vor Ort.

Im Bezirk der Niederrheinischen Industrie- und Handelskammer Duisburg-Wesel-Kleve zu Duisburg stellt sich die finanzielle Lage der Kommunen ähnlich dar wie in Nordrhein-Westfalen, wenn auch mit beachtlichen Unterschieden zwischen den Kommunen. Letztere folgen aber einem Muster, das auch landesweit zu beobachten ist. Problematische, teilweise prekäre Haushaltslagen findet man vorwiegend in Ballungsräumen oder in deren Randlagen. Im Bereich der IHK sind das vor allem die Stadt Duisburg und einige Gemeinden im südlichen Bereich des Kreises Wesel. Im eher ländlichen Raum stellt sich die Situation zumeist entspannter dar, wenn auch er nicht frei von Problemen ist.

Der hier vorgenommene interkommunale Vergleich sowie andere vergleichbare Studien zeigen aber auch, dass die finanzwirtschaftliche Situation von Kommunen nicht allein durch unterschiedliche sozioökonomischen Rahmenbedingungen erklärt werden kann. Die Finanzlage kann sich auch zwischen Kommunen mit vergleichbaren Rahmenbedingungen beträchtlich unterscheiden. Ist eine Gemeinde als schrumpfend klassifiziert, sind finanzwirtschaftliche Problemlagen zwar wahrscheinlich, aber längst nicht ausgemacht; im IHK-Bezirk sind es vor allem Gemeinden im Kreis Kleve (z.B. Geldern), aber auch die Stadt Wesel, die ihre Haushalte zuletzt noch fiktiv ausgleichen konnten. Umgekehrt befinden sich Gemeinden mit guten sozioökonomischen Rahmenbedingungen nicht zwangsläufig in einer guten Finanzlage, wie die Beispiele Hünxe, Rheinberg und Schermbeck zeigen. Dies verdeutlicht, dass Kommunen über nicht zu unterschätzende finanzpolitische Handlungsspielräume verfügen, und insoweit auch verantwortlich für ihre Haushaltslage sind.

Die kommunale Finanzlage wird zwar von den institutionellen und den sozioökonomischen Rahmenbedingungen maßgeblich beeinflusst, ein autonomer finanzpolitischer Handlungsspielraum ist aber gegeben.

Der weitaus überwiegende Teil der niederrheinischen Kommunen plant, die Aufwendungen geringer steigen zu lassen als die Erträge. Diese Absicht ist an sich zu begrüßen, wirft aber die Frage auf, wie dies im Einzelnen erreicht werden soll. Problematisch ist, dass sich kommunale Haushaltskonsolidierung zu einem erheblichen, mancherorts zum überwiegenden Teil auf Ertragssteigerungen stützt, und hier insbesondere die Anhebung der Realsteuerhebesätze. Dies gilt insbesondere für die Städte und Gemeinden, die sich in der Haushaltssicherung befinden oder am Stärkungspakt teilnehmen. Sie weisen innerhalb ihrer Vergleichsgruppe – mit Ausnahme von Rheinberg und Voerde – die höchsten Hebesätze auf. Dies ist umso bedenklicher, da Nordrhein-Westfalen sowohl bei der Grundsteuer B als auch bei der Gewerbesteuer im Durchschnitt ohnehin bereits die höchsten Hebesätze innerhalb Deutschlands aufweist. Dabei hat der Hebesatz der Gewerbesteuer seit der letzten Unternehmenssteuerreform an Relevanz für Standortentscheidungen gewonnen, denn die Gewerbesteuer ist für Kapitalgesellschaften nicht mehr, für Perso-

nen und Personengesellschaften nur noch begrenzt als Betriebsausgabe abzugsfähig. Bei letzteren schlagen Steuersätze ab ca. 400 v.H. (einschließlich Solidaritätszuschlag) als effektive Steuerbelastung zu Buche.

Die Gemeinden am Niederrhein haben wohl auch vor diesem Hintergrund die Grundsteuer B in der Regel deutlich stärker erhöht als die Gewerbesteuer. Die Hebesätze der Grundsteuer erreichen jedoch mittlerweile in einer Reihe von Gemeinden ein Niveau, das Proteste und Klagen bei den Steuerpflichtigen auslöst. So haben in Moers Bürger Anträge beim Rat für die Rücknahme der Hebesatzerhöhungen gestellt, und in Duisburg läuft aktuell eine Klage gegen die Anhebung der Grundsteuer B.²⁵ Dies deutet darauf hin, dass Bürger zurzeit die Möglichkeit des Widerspruchs nutzen. Bleibt dieser erfolglos, kann es zu Abwanderungen insbesondere einkommensstarker Haushalte kommen; Zuwanderungen werden durch hohe Hebesätze ohnehin gebremst. Die interkommunalen Vergleiche haben gezeigt, dass die Ausgabenentwicklung innerhalb einer Vergleichsgruppe unterschiedlich verlaufen kann. Es ist allerdings zu beachten, dass manche Aufwendungen aus institutionellen Gründen nur in geringem Maße oder wegen ihrer hohen Bindungswirkung (z.B. Personalaufwand) nur mittelfristig gestaltbar sind. So haben die kreisangehörigen Gemeinden nur einen relativ geringen Einfluss auf die Höhe der Kreisumlage. In Schermbeck und Hünxe, die sich in der Haushaltssicherung befinden, macht die Kreisumlage über 40% bzw. sogar über 50% der Aufwendungen aus. Dies heißt aber auch, dass die Kreise im Interesse ihrer Gemeinden auf eine effiziente und effektive Mittelverwendung achten sollten. Ein anderer wichtiger Aufwandsposten, auf den Gemeinden und Gemeindeverbände nur begrenzt Einfluss haben, sind die Sozialtransfers, da diese durch Leistungsgesetze definiert werden. Sie schränken die Gestaltungsmöglichkeiten der Kommunen ein. Allerdings können Gemeinden und Gemeindeverbände durch intelligente Leistungsgewährung (z.B. dem Grundsatz ambulanter vor stationärer Hilfen im Bereich der Jugendhilfe und der Pflegehilfe) selbst in diesem Bereich Einsparungen erzielen. Bei den Personalaufwendungen schließlich sprechen die unterschiedlichen Personalintensitäten in Kommunen mit gleichen Aufwendungen dafür, dass auch hier durchaus Spielräume bestehen. Ob die Möglichkeiten von Effizienzsteigerungen durch die Digitalisierung der Verwaltung hinreichend ausgeschöpft sind, wäre zu prüfen.

Der Handlungsspielraum der einzelnen Kommunen wird in unterschiedlichem Maße durch institutionelle Regelungen oder Bindungswirkungen früherer haushaltspolitischer Entscheidungen eingeschränkt. Gleichwohl verbleibt ein finanzpolitischer Handlungsspielraum für die Haushaltskonsolidierung. Sie sollte vorrangig über die Setzung von Prioritäten und Posterioritäten auf der Aufwandsseite erfolgen, wobei die Wechselwirkungen mit der sozioökonomischen Entwicklung beachtet werden müssen.

Mit dem NKF hat sich die Stellung der kommunalen Beteiligungen einschließlich der Eigenbetriebe und eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen verändert. Sie müssen nun von den Kommunen bilanziert werden, was für mehr Klarheit zumindest sorgen sollte, wenngleich dies wahrscheinlich nicht immer der Fall ist. Die Studie zeigt, dass die Kommunen ihre Beteiligungen in recht unterschiedlichem Maß bei ihrer Aufgabenerfüllung und der Finanzierung ihrer Kernhaushalte

²⁵ Oebbecke (2013) schlägt gerade wegen der Merklichkeit der Grundsteuer vor, dass bei fehlender anderer Deckung eine Ausgleichspflicht über die Grundsteuer bestehen sollte. Andere (z.B. Junkernheinrich u.a. 2011) schlagen Bürgerbeiträge als Zuschlag zur Grundsteuer B vor, um generell einen Haushaltsausgleich herbeizuführen. Dies würde zum Teil dramatisch steigende Hebesätze zur Folge haben. Ob dies wie gewünscht den politischen Druck erhöht, den Haushalt ausgabenseitig zu konsolidieren, bliebe abzuwarten. Die Steuerpflichtigen verfügen nämlich auch über andere Möglichkeiten: Ortsansässige wandern ab, potenzielle Zuwanderer werden abgeschreckt.

einsetzen. Allerdings war in der vorliegenden Studie nicht der Raum, die Verbindungen zwischen dem kommunalen Kernhaushalt und Beteiligungen flächendeckend und im Detail nachzuzeichnen. Die hier beispielhaft angesprochenen Fälle verdeutlichen aber, dass die niederrheinischen Kommunen in zunehmendem Maße Konsolidierungsbeiträge von ihren Beteiligungen (einschließlich der Eigenbetriebe) erwarten – sei es in Gestalt erhöhter Gewinnausschüttungen oder von Zinserträgen. Dies wirft in Einzelfällen die Frage nach der Substanzerhaltung der Eigenbetriebe oder verbundener Unternehmen auf. Eine beliebte Maßnahme ist die Anhebung des kalkulatorischen Zinses für das eingesetzte Kapital von Abfall- und Abwasserbetrieben, um höhere Abführungen an den Kernhaushalt zu ermöglichen. Diese „Gewinn“abführungen sind zwar für die Kommunen eine relativ stabile Einnahmequelle, sie ziehen aber Gebührenerhöhungen für die privaten Haushalte und Unternehmen nach sich, und wirken damit ähnlich wie eine Erhöhung der Grundsteuer. Neu ist, dass im Gegensatz zu früher auch von Sparkassen „Konsolidierungsbeiträge“ für den Kernhaushalt verlangt werden. Weiterhin genutzt wird der klassische steuerliche Querverbund zu Generierung von Kapitalsteuerrückerstattungen; dies geschieht durch die gezielte Zuordnung kommunaler Beteiligungen an verbundene Unternehmen. Eine andere Frage ist allerdings, ob die mit früheren Auslagerungen angestrebten Effizienzziele tatsächlich erreicht wurden. So findet man – etwa in Duisburg oder Voerde – inzwischen Bestrebungen, ausgelagerte Tätigkeiten wieder in den Bereich der Kernverwaltung zu integrieren, mit der Begründung, man könne so die Effizienz steigern.²⁶

Die Einbeziehung der kommunalen Beteiligungen (einschließlich Eigenbetriebe und Anstalten des öffentlichen Rechts) in die Haushaltskonsolidierung ist finanzpolitisch konsequent und ist auch im Sinne des Neuen Kommunalen Finanzmanagements. Die Eigenbetriebe und verbundenen Unternehmen dürfen jedoch nicht in ihrer Substanz gefährdet werden. Verkappte Gebührenerhöhungen durch Anhebung der kalkulatorischen Eigenkapitalverzinsung sind ebenfalls zu vermeiden. Auslagerungen sind kritisch zu prüfen, denn sie bedeuten nicht zwangsläufig eine Effizienzsteigerung kommunaler Aufgabenerfüllung.

Zur Verbesserung des Finanzergebnisses trägt auch bei, wenn es gelingt, Schulden abzubauen. Dies setzt aber operative Überschüsse voraus, die den Abbau vorhandener Kassenkredite, die Tilgung von fundierten Schulden und/oder die stärkere Finanzierung notwendiger Investitionen aus Eigenmitteln erlauben. Häufig wird auch das Investitionsvolumen auf das absolut notwendige Maß oder weniger beschränkt, um Kreditaufnahmen zu vermeiden und eine Nettotilgung zu ermöglichen. Geringe Investitionen, wenig wachstumsfreundliche Aufwandsstrukturen, gehen indes in Verbindung mit hohen Abgaben zu Lasten der Attraktivität von Standorten und damit letztendlich zu Lasten des Wachstums der lokalen Wirtschaft.

Eine Kommune soll nur Kredite aufnehmen, wenn eine andere Finanzierung nicht möglich und wirtschaftlich unzweckmäßig ist. Eine wichtige Konsolidierungsmaßnahme ist deshalb der Schuldenabbau, um Zinsaufwendungen zu senken und Zinsrisiken zu begrenzen. Er sollte möglichst durch operative Überschüsse ermöglicht werden.

Die künftigen Pensionsverpflichtungen belasten in erster Linie den aktuellen Haushaltsausgleich, während die künftigen Pensionsauszahlungen weitgehend aufwandsneutral durch die Auflösung der Rückstellungen erfolgen. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass die Rückstellungen nur die Höhe des Barwertes der Verbindlichkeit darstellen, nicht aber deren Finanzierung.

²⁶ Das RWI (2010: 35-36) hatte sich im Fall Duisburgs bereits 2010 skeptisch zu den erwarteten Effizienzgewinnen des Eigenbetriebs ESD geäußert und darauf hingewiesen, dass Effizienzgewinne auch durch einen zentralen Einkauf in der Kernverwaltung realisiert werden können.

Auch müssen mindestens 5% p.a. (Rechnungszinsfuß) auf die Rückstellungen erwirtschaftet werden. Dies führt bei lang anhaltendem niedrigem Zinsniveau zu zusätzlichen Problemen, die sich aber infolge des vorgegebenen Zinsfußes erst bei der Ausfinanzierung der Pensionslasten zeigen. Es ist davon auszugehen, dass der größte Teil der kommunalen Versorgungsaufwendungen (mangels Mittel für die Kapitaldeckung) im Umlageverfahren finanziert werden, d.h. zu Lasten der laufenden Erträge. Bei Kommunen mit einer angespannten oder prekären Finanzlage könnte dies zukünftig zu einer erheblichen Einschränkung des finanzpolitischen Handlungsspielraums und Einschränkungen der kommunalen Leistungen führen. Dieses Problem findet im Rahmen von Konsolidierungskonzepten nicht die erforderliche Beachtung.

Die finanzwirtschaftlichen Folgen der impliziten Verschuldung durch die Pensionsrückstellungen werden nicht genügend beachtet. Die Rückstellungen reichen auf Grund des hohen Rechnungszinsfußes nicht aus, um die künftigen Versorgungsaufwendungen aufwandsneutral zu decken. Ihre häufig fehlende Ausfinanzierung (Kapitaldeckung) wirft Liquiditätsprobleme in der Zukunft auf.

Ausweislich ihrer Haushaltsplanungen sind alle Kommunen mit Finanzierungsdefiziten bestrebt, zunächst ihre operativen Verluste zu verringern und sodann Überschüsse zu erzielen. Die Fortschritte sind indes gering, ungeachtet der zurzeit recht günstigen makroökonomischen Rahmenbedingungen: Die gesamtwirtschaftliche Expansion ist nämlich derzeit steuerergiebig, weil sie im Wesentlichen von der Inlandsnachfrage getragen wird. Und die historisch niedrigen Zinsen reduzieren den Zinsaufwand auch der Kommunen. Verschiebt man die Haushaltskonsolidierung zu sehr in die Zukunft, besteht die Gefahr, dass Konsolidierungsmaßnahmen dann bei schlechterer Konjunktur oder bei steigenden Zinsen umgesetzt werden müssen. Hinzu kommt, dass künftig in zunehmenden Maße Liquidität für die steigenden Versorgungsaufwendungen bereitgehalten werden muss.

Das Land hat mit dem sog. Stärkungspakt darauf reagiert, dass einige Kommunen des Landes ihre Probleme vermutlich nicht mehr aus eigener Kraft lösen können. Es gewährt Kommunen, die überschuldet sind oder denen die Überschuldung drohte, Konsolidierungshilfen, die an die Bedingung geknüpft sind, zunächst unter Einschluss der Hilfen, danach bei abnehmenden Hilfen aus eigener Kraft einen ausgeglichenen Haushalt zu erzielen. Die Studie zeigt aber auch die Probleme dieses Vorgehens. Erstens muss ein Teil der Konsolidierungshilfen von der „kommunalen Familie“ aufgebracht werden. Der Vorwegabzug beim kommunalen Finanzausgleich trifft alle Kommunen, auch die, deren Haushalte selbst in einer schwierigen Lage sind. Zum anderen stellt das Konzept auf einen möglichst raschen Haushaltsausgleich ab, nicht aber auf eine Entschuldung bzw. ein Abbau der Altschulden. Der hohe Schuldenstand wird damit auch zukünftig ein Problem dieser Kommunen – insbesondere Duisburgs – bleiben, möglicherweise sich im Zeichen steigender Zinsen sogar verschärfen.

Mit Blick insbesondere auf Duisburg und andere Städte und Gemeinden in der Haushaltssicherung bzw. -sanierung stellt sich die Frage, inwieweit diese Kommunen ungeachtet der Konsolidierungshilfen ihre Haushaltsprobleme aus eigener Kraft lösen können. Die Hilfen fördern lediglich den Haushaltsausgleich, die hohen Schuldenstände bleiben aber bestehen.

Die haushaltsrechtlichen Rahmenbedingungen, unter denen Kommunen wirtschaften, haben sich in den zurückliegenden zehn Jahren durch die Einführung der doppelten Buchführung im Rahmen des Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF) grundlegend verändert. Man kann durchaus vermuten, dass ohne den Druck einer drohenden verbotenen Überschuldung, der in

dem kameralistischen System nicht bestand, die Bemühungen um eine Konsolidierung der Kommunalhaushalte seitens aller Beteiligten – Landesregierung, Kommunalaufsicht und der Kommunen selbst – erheblich geringer gewesen wäre.

Der Weg einer nachhaltigen Haushaltskonsolidierung, den am Niederrhein insbesondere die sieben Kommunen mit Haushaltssicherungs- bzw. Haushaltssanierungskonzepten gehen müssen, ist schwierig und anspruchsvoll: Die Konsolidierungsmaßnahmen müssen nämlich so gestaltet werden, dass Haushaltsausgleich und Standortqualität unter einen Hut gebracht werden können. Eine rein quantitative Konsolidierungsstrategie, die vor allem auf Steuererhöhungen und auf diskretionäre Ausgabekürzungen setzt, birgt die Gefahr, dass die Attraktivität des Standorts für private Haushalte wie Unternehmen dauerhaft beschädigt wird. Nachhaltig ist eine Haushaltskonsolidierung nur dann, wenn sie nicht nur einen rechnerischen Haushaltsausgleich anstrebt, sondern die Haushalte daran ausrichtet, dass sie das Wachstum fördern, was man auch als qualitative Konsolidierung bezeichnet. Im Gegensatz zu diesen Erfordernissen überwiegt allerdings der Eindruck, dass die Haushaltskonsolidierung zumeist unter rein fiskalischen Gesichtspunkten erfolgt. Es fehlt an einem integrativen Gesamtkonzept, das die Wechselwirkungen von kommunaler Finanzpolitik und sozioökonomischen Rahmenbedingungen in den Konsolidierungsprozess einbezieht.

Eine nachhaltige Haushaltskonsolidierung kann nur gelingen, wenn die Wechselbeziehungen von kommunaler Finanzpolitik und sozioökonomischen Rahmenbedingungen in den Konsolidierungskonzepten berücksichtigt werden.

Literaturverzeichnis

- Bauer, L. und M. Maier (2004), Doppischer Haushaltsausgleich für Kommunen – ein kritischer Ländervergleich. Der Gemeindehaushalt 12/2004: 265-272
- Backenecker W und R. Elzer (2011), Die Entwicklung der Beamtenpensionen in NRW. Städte- und Gemeinderat 65 (3): 6-8.
- Döhrn, R., G. Barabas, A. Fuest und H. Gebhardt (2014), Konjunktur in Nordrhein-Westfalen: Expansion bleibt schwach. RWI-Konjunkturbericht 64 (4): 17-29.
- Information und Technik Nordrhein-Westfalen (03.06.2015): NRW: Kommunale Verschuldung lag Ende 2014 bei etwa 3 500 Euro je Einwohner. 137/15. Düsseldorf. Online verfügbar unter https://www.it.nrw.de/presse/pressemitteilungen/2015/pres_137_15.html, zuletzt geprüft am 21.01.2016.
- Information und Technik Nordrhein-Westfalen (2014): Bevölkerung in Nordrhein-Westfalen am 9. Mai 2011. VÖT2_unverändert Bevölkerung (Zensus 2011). Düsseldorf. Online verfügbar unter <https://www.it.nrw.de/statistik/z/daten/tab1.pdf>, zuletzt geprüft am 21.01.2016.
- Information und Technik Nordrhein-Westfalen (21.09.2011): NRW: Kommunale Verschuldung nahezu bei 3 200 Euro je Einwohner. 189/11. Düsseldorf. Online verfügbar unter https://www.it.nrw.de/presse/pressemitteilungen/2011/pres_189_11.html, zuletzt geprüft am 21.01.2016.
- Junkernheinrich, M. u.a. (2011), Haushaltsausgleich und Schuldenabbau. Konzept zur Rückgewinnung kommunaler Finanzautonomie im Land Nordrhein-Westfalen. Endfassung. Kaiserslautern, Leipzig und Bottrop: Forschungsgesellschaft für Raumpolitik mbH.
- Kreditanstalt für Wiederaufbau; Deutsches Institut für Urbanistik (2015): KfW-Kommunalpanel 2015. Hg. v. KfW Research. Frankfurt/M. Online verfügbar unter <https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-KfW-Kommunalpanel/KfW-Kommunalpanel-2015.pdf>, zuletzt geprüft am 21.01.2016.
- Landtag Nordrhein-Westfalen (2015): Gemeindegrenzen Entlastungswirkungen durch die Bundesmilliarden. Antwort der Landesregierung auf die Kleine Anfrage 3921 vom 24. September 2015 des Abgeordneten André Kuper CDU Drucksache 16/9904. Düsseldorf (Drucksache, 16/10133), zuletzt geprüft am 21.01.2016.
- Ministerium für Inneres und Kommunales Nordrhein-Westfalen (2015a): Tabelle Haushaltsstatus NRW-Kommunen 2014. Online verfügbar unter http://www.mik.nrw.de/fileadmin/user_upload/Redakteure/Dokumente/Themen_und_Aufgaben/Kommunales/kommunale_finanzen/hhsstatus31122014.pdf, zuletzt geprüft am 21.01.2016.
- Ministerium für Inneres und Kommunales Nordrhein-Westfalen (2015b): Anlage zum KInvFÖG NRW. Online verfügbar unter https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_vbl_show_pdf?p_id=24401, zuletzt geprüft am 21.01.2016.
- Ministerium für Inneres und Kommunales Nordrhein-Westfalen (2015c): GFG NRW 2016 Modellrechnung. Online verfügbar unter http://www.mik.nrw.de/fileadmin/user_upload/Redakteure/Dokumente/Themen_und_Aufgaben/Kommunales/GFG/gfg2016_mr2.pdf, zuletzt geprüft am 21.01.2016.
- Ministerium für Inneres und Kommunales Nordrhein-Westfalen (2015d): GFG 2016 Arbeitskreisrechnung Solidaritätsumlage. Online verfügbar unter http://www.mik.nrw.de/fileadmin/user_upload/Redakteure/Dokumente/Themen_und_Aufgaben/Kommunales/GFG/gfg2016_akrechnungsu.pdf, zuletzt geprüft am 21.01.2016.
- Ministerium für Inneres und Kommunales Nordrhein-Westfalen (2014a): 2 Modellrechnung GFG 2015. Online verfügbar unter http://www.mik.nrw.de/fileadmin/user_upload/Redakteure/Dokumente/Themen_und_Aufgaben/Kommunales/kommunale_finanzen/gfg2015_2mr.pdf, zuletzt geprüft am 21.01.2016.
- Ministerium für Inneres und Kommunales Nordrhein-Westfalen (2014b): Solidaritätsumlage gemäß 2. Modellrechnung GFG 2015. Online verfügbar unter http://www.mik.nrw.de/fileadmin/user_upload/Redakteure/Dokumente/Themen_und_Aufgaben/Kommunales/kommunale_finanzen/solidaritaetsumlage2015_2mr.pdf, zuletzt geprüft am 21.01.2016.
- Ministerium für Inneres und Kommunales Nordrhein-Westfalen (2013): Konsolidierungshilfen 2013 ff nach Änderung StPaktG (Stand 12.07.2013). Online verfügbar unter http://www.mik.nrw.de/fileadmin/user_upload/Redakteure/Dokumente/Themen_und_Aufgaben/Kommunales/kommunale_finanzen/130712konsolidierungshilfennachsendsp.pdf, zuletzt geprüft am 21.01.2016.
- Oebbecke, J. (2013), Reaktionen des Rechts auf kommunale Finanzprobleme. Deutsches Verwaltungsblatt: 1409 – 1415.
- Pfeiffer, I. u.a. (2012): Fiskalische Wirkungen des Ganztags in Nordrhein-Westfalen. Eine bildungsökonomische Studie. Abschlussbericht. Hg. v. Prognos AG. Berlin, zuletzt geprüft am 21.01.2016.

RWI (2010), „Duisburger Haushalt vor dem Kollaps?“ – Eine Analyse des Haushaltsplanentwurfs 2010 und des Haushaltssicherungskonzeptes der Stadt Duisburg. RWI Projektberichte. Essen.

Schwarz, A., K. Klemm und T. Kemper (2015): Erster Bericht zur Evaluation des Gesetzes zur Förderung kommunaler Aufwendungen für die schulische Inklusion in Nordrhein-Westfalen. 2., konsolidierte Fassung. Wuppertaler Institut für bildungsökonomische Forschung. Wuppertal. Online verfügbar unter https://www.schulministerium.nrw.de/docs/bp/Ministerium/Presse/Pressemitteilungen/2015_16_LegPer/PM20150521/Bericht-Schwarz-Klemm-Kemper.pdf, zuletzt geprüft am 21.01.2016.

Schwarz, A., H. Weishaupt, K. Schneider, A. Makles und M. Tarazona (2013): Mögliche kommunale Folgekosten der Umsetzung der Inklusion im Schulbereich in Nordrhein-Westfalen am Beispiel der Stadt Essen und des Kreises Borken. Gutachten im Auftrag des Städtetages Nordrhein-Westfalen, des Landkreistages Nordrhein-Westfalen und des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen. Hg. v. Städtetag Nordrhein-Westfalen, Landkreistag Nordrhein-Westfalen und Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf, Köln, zuletzt geprüft am 21.01.2016.

Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen (2014), Unser Land braucht eine Neukonzeption der Flüchtlingsaufnahme – hin zu einer dezentralen Unterbringung in ganz NRW. Antrag der Fraktion der PI-RATEN. Drucksache 16/4164. Öffentliche Anhörung des Innenausschusses am 06. Mai 2014. Stellungnahme 16/1587.

Statistisches Bundesamt (2014): Vierteljährliche Kassenergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts – 1.-4. Vierteljahr 2013. Wiesbaden (Fachserie 14 Reihe 2). Online verfügbar unter https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/FinanzenSteuern/OeffentlicheHaushalte/AusgabenEinnahmen/KassenergebnisOeffentlicherHaushalt2140200133244.pdf?__blob=publicationFile, zuletzt geprüft am 21.01.2016.

Statistisches Bundesamt (2015a): Vierteljährliche Kassenergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts – 1.-4. Vierteljahr 2014. Hg. v. Statistisches Bundesamt. Wiesbaden (Fachserie 14 Reihe 2). Online verfügbar unter https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/FinanzenSteuern/OeffentlicheHaushalte/AusgabenEinnahmen/KassenergebnisOeffentlicherHaushalt2140200143244.pdf?__blob=publicationFile, zuletzt geprüft am 21.01.2016.

Statistisches Bundesamt (2015b): Schulden des Öffentlichen Gesamthaushalts 2014. Wiesbaden (Fachserie 14 Reihe 5). Online verfügbar unter https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/FinanzenSteuern/OeffentlicheHaushalte/Schulden/SchuldenOeffentlicherHaushalte2140500147004.pdf?__blob=publicationFile, zuletzt geprüft am 21.01.2016.

Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen (2015): Verfassungsgerichtliches Verfahren wegen der Behauptung der Gemeinde Augustdorf sowie weiterer 51 Städte und Gemeinden, das Erste Gesetz zur Umsetzung der VN-Behindertenrechtskonvention in den Schulen (9. Schulrechtsänderungsgesetz) vom 5. November 2013 (GV. NRW. S. 618) verletze die Vorschriften der Landesverfassung über das Recht der gemeindlichen Selbstverwaltung- VerFGH 8/15. Hg. v. Landtag Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf (Vorlage, 16/3082), zuletzt geprüft am 21.01.2016.

Anhang

Kasten

Typisierung der Gemeinden als schrumpfend oder wachsend

Die BBSR klassifiziert die Gemeinden anhand von sechs Entwicklungsindikatoren als schrumpfend oder wachsend:

- Bevölkerungsentwicklung der letzten fünf Jahre
- Gesamtwanderungssaldo über die letzten fünf Jahre
- Entwicklung der Erwerbsfähigen (20 bis 64 Jahre) der letzten fünf Jahre
- Entwicklung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten der letzten fünf Jahre
- Veränderung der Arbeitslosenquote der letzten fünf Jahre
- Entwicklung des Istaufkommens der Gewerbesteuer der letzten fünf Jahre

Es gelten diejenigen Gemeinden als

- stark schrumpfend, wenn vier bis sechs Indikatoren sich im untersten Quintil befinden
- schrumpfend, wenn eins bis drei Indikatoren sich im untersten Quintil befinden
- stabil, wenn sich kein Indikator im untersten oder obersten Quintil befindet
- wachsend, wenn ein bis drei Indikatoren sich im obersten Quintil befindet
- stark wachsend, wenn sich vier bis sechs Indikatoren im obersten Quintil befinden.

Nach Angaben des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung.

Tabelle A1
Entlastung der Kommunalhaushalte am Niederrhein durch die „Übergangsmilliarde“
 2015, 2016 und 2017; in Mill. €

	Jährliche Mehreinnahmen 2015 und 2016		Mehreinnahmen 2017		Mehreinnahmen 2015- 2017
	Gemeinde- anteil an der Umsatz- steuer	Bundes- beteiligung an den KdU	Gemeinde- anteil an der Umsatz- steuer	Bundes- beteiligung an den KdU	
Duisburg	3,1	5,6	9,3	11,2	37,9
Kreis Kleve	1,4	1,5	4,4	3,1	13,2
Kreisverwaltung	-	1,5	-	3,1	6,1
Bedburg-Hau	0,1	-	0,2	-	0,3
Emmerich	0,2	-	0,6	-	1,0
Geldern	0,2	-	0,5	-	0,8
Goch	0,1	-	0,4	-	0,7
Issum	0,0	-	0,1	-	0,2
Kalkar	0,1	-	0,2	-	0,3
Kerken	0,0	-	0,1	-	0,1
Kevelaer	0,1	-	0,3	-	0,5
Kleve	0,3	-	0,9	-	1,5
Kranenburg	0,0	-	0,1	-	0,1
Rees	0,1	-	0,2	-	0,3
Rheurdt	0,0	-	0,0	-	0,0
Straelen	0,2	-	0,5	-	0,8
Uedem	0,0	-	0,1	-	0,2
Wachtendonk	0,0	-	0,1	-	0,1
Weeze	0,0	-	0,1	-	0,2
Kreis Wesel	1,2	3,8	3,7	8,5	17,7
Kreisverwaltung	-	2,8	-	5,6	11,2
Alpen	0,1	-	0,2	-	0,4
Dinslaken	0,3	-	0,9	-	1,4
Haminkeln	0,1	-	0,3	-	0,6
Hünxe	0,0	-	0,1	-	0,2
Kamp-Lintfort	0,2	-	0,6	-	1,0
Moers	0,5	-	1,6	-	2,6
Neukirchen-Vluyn		0,1	-	0,3	0,5-
Rheinberg		0,1	-	0,4	0,7-
Schermbeck		0,1	-	0,2	0,3-
Sonsbeck		0,0	-	0,1	0,2-
Voerde		0,2	-	0,5	0,8-
Wesel		0,4	-	1,2	2,0-
Xanten		0,1	-	0,2	0,3
					-
Niederrhein	5,7	11,9	17,4	25,9	68,8

Tabelle A2

Konsolidierungshilfen und kommunale Finanzierungsbeteiligung

2014 und 2015; in 1 000 €

	Vorwegabzug GFG		Solidaritätsumlage		Konsolidierungshilfen	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015
Duisburg	5 694	6 032	0	0	52 996	52 996
			0	0		
Kreis Kleve	1 651	1 784	4 043	1 946	0	0
Kreisverwaltung	451	511	0	0	0	0
Bedburg-Hau	54	56	0	0	0	0
Emmerich	123	148	0	0	0	0
Geldern	130	139	0	0	0	0
Goch	123	171	0	0	0	0
Issum	32	25	0	0	0	0
Kalkar	53	49	0	0	0	0
Karben	14	11	0	0	0	0
Kevelaer	116	87	0	0	0	0
Kleve	309	333	0	0	0	0
Kranenburg	46	49	0	0	0	0
Rees	105	116	0	0	0	0
Rheurdt	17	15	0	0	0	0
Straelen	15	15	4 029	1 888	0	0
Uedem	15	16	0	0	0	0
Wachtendonk	8	8	15	58	0	0
Weeze	40	35	0	0	0	0
Kreis Wesel	2 819	2 816	1 043	535	3 950	3 950
Kreisverwaltung	631	608	0	0	0	0
Alpen	11	11	1 043	535	0	0
Dinslaken	385	384	0	0	0	0
Hamminkeln	73	66	0	0	0	0
Hünxe	17	15	0	0	0	0
Kamp-Lintfort	270	278	0	0	0	0
Moers	615	600	0	0	3 950	3 950
Neukirchen-Vluyn	105	107	0	0	0	0
Rheinberg	44	24	0	0	0	0
Schermbeck	41	54	0	0	0	0
Sonsbeck	9	19	0	0	0	0
Voerde	190	188	0	0	0	0
Wesel	361	380	0	0	0	0
Xanten	67	82	0	0	0	0
Niederrhein	10 164	10 632	5 087	2 481	56 946	56 946

Tabelle A3

Abgrenzung der wachstumsorientierten Ausgaben nach Produktgruppen

Produktgruppe	
211	Grundschulen
212	Hauptschulen
213	Kombinierte Grund- und Hauptschulen
215	Realschulen
216	Sekundarschulen
217	Gymnasien
218	Gesamtschulen
221	Förderschulen
231	Berufskollegs
241	Schülerbeförderung
242	Fördermaßnahmen für Schüler
243	Sonstige schulische Aufgaben
251	Wissenschaft und Forschung
271	Volkshochschulen
272	Büchereien
273	Sonstige Volksbildung
365	Tageseinrichtungen für Kinder
412	Gesundheitseinrichtungen
414	Gesundheitsschutz und -pflege
511	Räumliche Planung u. Entwicklung, Geoinformationen
521	Bau- und Grundstücksordnung
522	Wohnungsbauförderung
537	Abfallwirtschaft
538	Abwasserbeseitigung
541	Gemeindestraßen
542	Kreisstraßen
543	Landesstraßen
544	Bundesstraßen
545	Straßenreinigung
546	Parkeinrichtungen
547	Öffentlicher Personennahverkehr (ÖPNV)
548	Sonstiger Personen- und Güterverkehr
549	Häfen
561	Umweltschutzmaßnahmen
562	Immissionsschutz
571	Wirtschaftsförderung
575	Tourismus