

Gebhardt, Heinz; Kambeck, Rainer; Rappen, Hermann

Research Report

Analyse des Haushaltsplanentwurfs 2008 der Stadt Viersen: Im Auftrag der Industrie- und Handelskammer Mittlerer Niederrhein Krefeld - Mönchengladbach - Neuss. Endbericht - Mai 2008

RWI Projektberichte

Provided in Cooperation with:

RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung, Essen

Suggested Citation: Gebhardt, Heinz; Kambeck, Rainer; Rappen, Hermann (2008) : Analyse des Haushaltsplanentwurfs 2008 der Stadt Viersen: Im Auftrag der Industrie- und Handelskammer Mittlerer Niederrhein Krefeld - Mönchengladbach - Neuss. Endbericht - Mai 2008, RWI Projektberichte, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI), Essen

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/70845>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Rheinisch-Westfälisches Institut
für Wirtschaftsforschung

Analyse des Haushaltsplanentwurfs 2008 der Stadt Viersen

Im Auftrag der Industrie- und Handelskammer
Mittlerer Niederrhein
Krefeld – Mönchengladbach – Neuss

Endbericht



Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung

Vorstand:

Prof. Dr. Christoph M. Schmidt, Ph.D. (Präsident),

Prof. Dr. Thomas K. Bauer

Prof. Dr. Wim Kösters

Verwaltungsrat:

Dr. Eberhard Heinke (Vorsitzender);

Dr. Dietmar Kuhnt, Dr. Henning Osthues-Albrecht, Reinhold Schulte
(stellv. Vorsitzende);

Prof. Dr.-Ing. Dieter Ameling, Manfred Breuer, Dr. Hans Georg Fabritius,

Prof. Dr. Harald B. Giesel, Dr. Thomas Köster, Dr. Wilhelm Koll, Dr. Thomas A.

Lange, Tillmann Neinhaus, Dr. Torsten Schmidt, Dr. Gerd Willamowski

Forschungsbeirat:

Prof. Michael C. Burda, Ph.D., Prof. David Card, Ph.D., Prof. Dr. Clemens Fuest,

Prof. Dr. Justus Haucap, Prof. Dr. Walter Krämer, Prof. Dr. Michael Lechner,

Prof. Dr. Till Requate, Prof. Nina Smith, Ph.D.

Ehrenmitglieder des RWI Essen

Heinrich Frommknecht, Prof. Dr. Paul Klemmer †

RWI : Projektberichte

Herausgeber: Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung,

Hohenzollernstraße 1/3, 45128 Essen

Tel. 0201/81 49-0, Fax 0201/81 49-200, e-mail: rwi@rwi-essen.de

Alle Rechte vorbehalten. Essen 2008

Schriftleitung: Prof. Dr. Christoph M. Schmidt, Ph.D.

Analyse des Haushaltsplanentwurfs 2008 der Stadt Viersen

Im Auftrag der Industrie- und Handelskammer Mittlerer Niederrhein

Krefeld – Mönchengladbach – Neuss

Endbericht – Mai 2008

Projektteam: Heinz Gebhardt, Dr. Rainer Kambeck (Projektleiter) und

Hermann Rappen

Rheinisch-Westfälisches Institut
für Wirtschaftsforschung

Analyse des Haushalts- planentwurfs 2008 der Stadt Viersen

Im Auftrag der
Industrie- und Handelskammer Mittlerer Niederrhein
Krefeld – Mönchengladbach – Neuss

Endbericht – Mai 2008

Projektteam: Heinz Gebhardt, Dr. Rainer Kambeck (Projektleiter) und
Hermann Rappen

Das Projektteam dankt Karl-Heinz Herlitschke, Florian Klohn und Lionita
Krepstakies für die Unterstützung bei der Durchführung des Projekts.



Inhaltsverzeichnis

Die wichtigsten Ergebnisse vorab.....	7
1. Der Haushaltsplan der Stadt Viersen nach neuer Systematik	10
2. Ein kurzer Rückblick: Vom Nothaushalt zu Überschüssen	12
3. Volumen und Struktur der Ergebnisplanung der Stadt Viersen für das Haushaltsjahr 2008	13
3.1 Die wichtigsten Erträge	13
3.2 Die wichtigsten Aufwendungen.....	22
3.3 Gesamtergebnis	25
4. Verschuldung der Stadt Viersen.....	28
5. Ausgliederungen aus dem Gemeindehaushalt.....	31
5.1 Schwerpunkte der außerbudgetären Aktivitäten und ihre wirtschaft- liche Bedeutung.....	31
5.2 Zur politischen Kontrolle der Ausgliederungen.....	33
5.3 Mit Ausgliederungen verbundene Haushaltsrisiken für die Stadt Viersen.....	36
Anhang	39
1. Übersicht zur Gruppierung von Städten beim interkommunalen Vergleich	39
2. Vom Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ (AKS) erwartetes Steueraufkommen der Gemeinden in Westdeutschland	39
Literatur.....	42

Verzeichnis der Tabellen

Tabelle 1	Gewerbsteuereinnahmen (Brutto) der Stadt Viersen im interkommunalen Vergleich.....	16
Tabelle 2	Steueraufkommen der Stadt Viersen.....	21
Tabelle 3	Gesamtergebnisplan 2008.....	26
Tabelle 4	Rechtsformen der Ausgliederungen nach Wirtschaftszweigen	35
Tabelle 5	Rentabilität der unmittelbaren Beteiligungen der Stadt Viersen.....	38
Tabelle A1	Gesamtwirtschaftliche Vorgaben für den AKS	40
Tabelle A2	Steueraufkommen der Gemeinden in Westdeutschland.....	41

Verzeichnis der Schaubilder

Schaubild 1	Haushaltsplanung der Stadt Viersen: Erträge 2008.....	13
Schaubild 2	Haushaltsplanung der Stadt Viersen: Steuern und ähnliche Abgaben 2008.....	14
Schaubild 3	Erträge aus Gewebesteuer der Stadt Viersen im interkommunalen Vergleich	15
Schaubild 4	Gewebesteuerhebesätze im interkommunalen Vergleich	15
Schaubild 5	Erträge aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	17
Schaubild 6	Erträge aus Grundsteuern A und B	18
Schaubild 7	Hebesätze Grundsteuer B im interkommunalen Vergleich	18
Schaubild 8	Entwicklung des Steueraufkommens der Stadt Viersen im interkommunalen Vergleich.....	19

Schaubild 9	Haushaltsplanung der Stadt Viersen: Aufwendungen 2008	22
Schaubild 10	Hebesatz der allgemeinen Kreisumlage des Kreises Viersen im interkommunalen Vergleich.....	23
Schaubild 11	Abschöpfung der Viersener Finanzkraft durch die Kreisumlage	24
Schaubild 12	Jahresergebnis 2008 der Stadt Viersen und (potentielle) Veränderung der Ausgleichsrücklage	27
Schaubild 13	Schulden der Stadt Viersen insgesamt: Kernhaushalt, Eigenbetriebe und Kassenkredite	29
Schaubild 14	Schulden insgesamt (Kernhaushalt, Eigenbetriebe und Kassenkredite) - Vergleichsgruppe der prosperierenden mittelgroßen Städte.....	30
Schaubild 15	Wirtschaftliche Schwerpunkte der Viersener Ausgliederungen im interkommunalen Vergleich	32
Schaubild 16	Die wirtschaftliche Bedeutung der direkten Beteiligungen der Stadt Viersen im interkommunalen Vergleich	33
Schaubild 17	Die wirtschaftliche Bedeutung der indirekten Beteiligungen der Stadt Viersen im interkommunalen Vergleich	34
Schaubild 18	Verbindlichkeiten der direkten Beteiligungen der Stadt Viersen gegenüber Kreditinstituten im interkommunalen Vergleich	37

Die wichtigsten Ergebnisse vorab

- Den ordentlichen Erträgen der Stadt Viersen in Höhe von 145,4 Mill. € stehen in der Haushaltsplanung 2008 ordentliche Aufwendungen in Höhe von 150,8 Mill. € gegenüber; daraus ergibt sich als Ergebnis der laufenden Verwaltungstätigkeit ein Defizit in Höhe von 5,4 Mill. €. Die in der Vergangenheit aufgenommenen Kredite der Stadt belasten zusätzlich den städtischen Haushalt. Bei Aufwendungen für Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen in Höhe von knapp 3,3 Mill. € und Finanzerträgen von lediglich 200 000 € ergibt sich ein negatives Finanzergebnis in Höhe von gut 3 Mill. €. Insgesamt folgt daraus ein **ordentliches Jahresergebnis von minus 8,5 Mill. €**.
- Nach der Systematik des NKF schmälert ein negatives Jahresergebnis das Eigenkapital einer Stadt. Buchungstechnisch sichert allerdings die bei der Umstellung auf NKF eingeräumte „Ausgleichsrücklage“ den Haushaltsausgleich. Nach der Finanzplanung der Stadt wird auch in den Jahren 2009 bis 2011 jeweils ein negatives Jahresergebnis die verbleibende Ausgleichsrücklage weiter reduzieren (2009: -6,1 Mill. €, 2010: -3,3 Mill. € und 2011: -0,9 Mill. €). Von den ursprünglich eingeräumten 29,6 Mill. € auf nur noch 14,3 Mill. €. **Damit hätte die Stadt Viersen selbst in konjunkturell guten Zeiten die zur Verfügung stehende Ausgleichsrücklage in etwa halbiert.** Das zeigt, mit welchem Nachdruck die Stadt weiterhin eine sparsame Ausgabenpolitik verfolgen muss.
- Ohne Umstellung auf NKF würde die Stadt Viersen bereits Überschüsse erwirtschaften. Aber auch wenn die erwarteten negativen Jahresergebnisse der Umstellung auf das NKF geschuldet sind – und damit rein buchungstechnisch bedingt sind – gilt: Die mit der Umstellung auf das NKF vorzunehmende Berücksichtigung einer periodengerechten Inanspruchnahme von Ressourcen ist ökonomisch gut begründet. Das nunmehr ausgewiesene Jahresergebnis beschreibt die **ökonomisch relevante Haushalts- und Finanzsituation** der Stadt Viersen besser als die „alte“ kamealistische Darstellung.
- Die Stadt hat noch nach dem alten Haushaltsrecht nach Ablauf der obligatorischen zwei Jahre Wartezeit die Möglichkeit für einen sog. Neustart in ein genehmigtes Haushaltssicherungskonzept. Ausweislich der vorliegenden Haushalts- und Finanzplanung liegt ein genehmigungsfähiges Haushaltssicherungskonzept vor, **da die Altfehlbeträge bis Ende 2009 abgebaut werden können.** Die Überschüsse aus laufender Verwaltungstätigkeit von 5,4 Mill. € 2008 und 7,8 Mill. € 2009 werden u.a. durch Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen im Volumen von 7,5 Mill. € bzw. 7,8 Mill. € ermöglicht. Dieser **Konsolidierungserfolg** wird aber zurzeit

durch den Wunsch nach Mehrausgaben im Umfang von 2,8 Mill. € **gefährdet**.

- Nach der Haushaltsplanung der Stadt Viersen für 2008 wird zunächst die **Nettoneuverschuldung** (bzw. die Nettokreditaufnahme, also die Bruttokreditaufnahme minus Tilgungsleistungen) **gegenüber dem Haushaltsjahr 2007 deutlich reduziert**. Laut Haushaltssicherungskonzept sind nach einer weiteren deutlichen Reduzierung der Netto-Neuverschuldung in 2009 dann in 2010 und 2011 die Tilgungsleistungen jeweils höher als die neu aufzunehmenden Kredite – die Stadt geht also davon aus, dass in diesen Haushaltsjahren nicht nur keine Neuverschuldung stattfindet, sondern sogar eine Entschuldung.
- Bei den Steuereinnahmen spielt die Gewerbesteuer die größte Rolle. Die Stadt Viersen geht in ihrem Haushaltsplanentwurf davon aus, dass das Gewerbesteueraufkommen nach dem sehr kräftigen Anstieg im Jahr 2006 und einem deutlichen Rückgang im Vorjahr, 2008 gegenüber 2007 um gut 2% auf 28,6 Mill. € ansteigen wird; das sind knapp 39% der gesamten Einnahmen aus Steuern und ähnlichen Abgaben. Der Vergleich zu den in unserer Analyse herangezogenen Vergleichsstädten zeigt, dass **die Stadt Viersen** damit – gemessen am Aufkommen je Einwohner – **gewerbesteuer schwach ist**.
- Ein Vergleich der Gewerbesteuer-Hebesätze zeigt, dass die **Anhebung des Hebesatzes** in Viersen im Jahr 2003 – zumindest auf den ersten Blick – **keine positive Wirkung für das Aufkommen** hatte. Zwar lassen sich ohne eine detailliertere Analyse der Gewerbesteuerzahlungen keine eindeutig kausalen Erklärungen ableiten, es bleibt aber festzuhalten: Bei einem hohen Hebesatz weist die Stadt Viersen im Vergleich zu anderen Städten ein niedriges Niveau der Einnahmen auf.
- Vergleicht man die Entwicklung des Aufkommens einzelner Steuern (Gewerbesteuer, Gemeindeanteile an der Einkommensteuer und der Umsatzsteuer sowie Grundsteuern) bei den hier herangezogenen Vergleichsstädten im Zeitablauf (1991 bis 2008), zeigt sich, dass die Stadt Viersen lediglich bei der **Grundsteuer eine vordere Position** einnimmt. Zudem ist die aktuelle Zuwachsrate bei der Einkommensteuer höher als bei den anderen eher einnahmeschwachen Städten. Das größte Problem für die Stadt Viersen besteht offensichtlich in der über den hier betrachteten Zeitraum vergleichsweise schwachen Entwicklung der Gewerbesteuer.
- Bei den Aufwendungen der Stadt Viersen stellt die **Kreisumlage die größte Belastung** dar. Diese Belastung hat sich in den Jahren 2001 bis 2005 deutlich erhöht. Sie beanspruchte 2005 41,1% der kommunalen

Einnahmen aus Steuern (netto) und Schlüsselzuweisungen. Im Entwurf der Haushaltsplanung für das laufende Jahr nähert sich die Belastung aber wieder dem Niveau von 1995 an. Die Kreisumlage beläuft sich dieses Jahr voraussichtlich auf 37,4% der genannten Einnahmen.

- Die öffentlichen Einrichtungen und Unternehmen der Stadt Viersen sind in typischen kommunalen Aufgabenfeldern wie Ver- und Entsorgung, Personenbeförderungen und dem Betrieb von Sportanlagen tätig.
- Während die wirtschaftliche Bedeutung der direkten Beteiligungen der Stadt Viersen mit Umsatzerlösen von 1 197 € je Einwohner in etwa denen der Vergleichsgemeinden entspricht (1 176 €), ist die der indirekten Beteiligungen mit 1 089 € je Einwohner mehr als 3,5mal so groß. Die Beteiligungen der Stadt Viersen zeichnen sich im interkommunalen Vergleich dadurch aus, dass die **privat-rechtliche Form überwiegt** und dass den **indirekten Beteiligungen ein erheblich größeres Gewicht** zukommt. Dies stellt hohe Anforderungen an die politische und wirtschaftliche Kontrolle durch Verwaltung und Rat.
- Die **Rentabilität der Viersener Beteiligungen kann mit Ausnahme der an den Niederrheinwerken Viersen GmbH nicht als ausreichend angesehen werden**. Dies gilt im besonderen Maße für die wirtschaftlichen Aktivitäten im Grundstücks- und Wohnungswesen.
- Das **Haftungsrisiko der Stadt Viersen beschränkt sich weitestgehend auf das Beteiligungskapital** (ohne Berücksichtigung von eingegangenen Verpflichtungen zum Verlustausgleich). Lediglich für ein Drittel der Bankenverschuldung der Einrichtungen und Unternehmen in Höhe von insgesamt 152,1 Mill. € muss die Stadt gegebenenfalls voll haften.

1. Der Haushaltsplan der Stadt Viersen nach neuer Systematik

Mit dem Haushaltsplanentwurf für das 2008 legt die Kämmerei der Stadt Viersen den ersten Haushalt nach den Vorschriften des Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF) vor. Die Entwicklungsmaßnahme Bahnhof/Stadtwald wurde allerdings noch nicht einbezogen, da es hier noch offene Bewertungsfragen zu klären gilt.

Bestandteile der Haushaltsaufstellung nach NKF sind

- die Ergebnisrechnung bzw. -planung,
- die Finanzrechnung bzw. -planung und
- die Bilanz.

Die Ergebnisplanung bzw. -rechnung setzt das zentrale Ziel des NKF um, das Ressourcenaufkommen und den Ressourcenverbrauch periodengerecht zuzuordnen. Wie in der kaufmännischen Gewinn- und Verlustrechnung werden Erträge und Aufwendungen gegenüber gestellt; der Saldo beschreibt das Jahresergebnis der Verwaltungstätigkeit einer Kommune. Dieses Ergebnis fließt in die Bilanz einer Kommune ein, in dem es dort die Höhe des kommunalen Eigenkapitals verändert. Anders als in der abgelösten kameralen Rechnungslegung werden damit insbesondere auch Abschreibungen des Anlagevermögens und Rückstellungen für Verbindlichkeiten bilanziert, zum Beispiel für zukünftig zu erfüllenden Versorgungsleistungen für ehemalige kommunale Mitarbeiter.

Die Finanzplanung bzw. -rechnung ist eine kommunale Besonderheit, zu der keine Analogie im kaufmännischen Rechnungswesen einer Firma existiert. Denn die Abbildung von Ein- und Auszahlungen in einer Periode und schließlich die Ausweisung des sich ergebenden Saldos kann im Prinzip als Fortführung der bisherigen, kameralen Haushaltsplanung bzw. -rechnung in den Verwaltungshaushalten verstanden werden. Neu ist allerdings die Struktur dieser Finanzplanung; zudem wird der Saldo als Veränderung der Liquidität in der Bilanz als „Rechnungsabgrenzung“ verbucht.

Die Bilanz weist sämtliche Vermögensbestände und deren Finanzierung aus und ist Bestandteil des Jahresabschlusses. Auf der Aktivseite werden im Wesentlichen das Anlage- und das Umlaufvermögen aufgeführt, auf der Passivseite die Rückstellungen und die Verbindlichkeiten. Sind die Vermögenswerte größer als die Verbindlichkeiten, wird der Überschuss als zusätzliches Eigenkapital ausgewiesen, im umgekehrten Falle findet eine Verminderung des Einkapitals statt – zumindest buchungstechnisch. Die Bilanz soll

das Vermögen und die Verbindlichkeiten einer Kommune erstmals vollständig erfassen und bewerten. Dies wurde auch in Viersen bereits umgesetzt, indem eine umfassende Anlagenbuchhaltung eingeführt, das Rechnungswesen auf die kaufmännische Doppik umgestellt und die notwendigen Bewertungen vorgenommen wurden. Ziel ist es, auch die kommunalen Eigenbetriebe und die kommunalen Beteiligungen in die Bewertung einzubeziehen, damit eine konsolidierte „Gesamtbilanz“ erstellt werden kann. Weil für die Erstellung einer solchen Bilanz noch in allen Kommunen erhebliche Bewertungsprobleme zu lösen sind, hat der Gesetzgeber den Kommunen hierfür eine Frist bis zum 31.12.2010 eingeräumt; diesen Zeitraum wird wohl auch die Stadt Viersen benötigen. Eine Eröffnungsbilanz müssen die Kommunen allerdings bereits zum 01.01.2009 vorlegen. Von der Kämmererei der Stadt Viersen wurden Teilbilanzen erstellt, in denen jeweils eine Vermögens- und Schuldenübersicht für die umgestellten Aufgabenbereiche vorgenommen wurde; mit dem Entwurf des Haushaltsplans 2008 wurde eine vorläufige Eröffnungsbilanz mit dem Stichtag 01.01.2008 vorgelegt.

Die nachstehende Analyse liefert eine erste Bewertung der von der Kämmererei der Stadt Viersen vorgelegten Ansätze für das Haushaltsjahr 2008 – und der Planung bis 2011. Dabei müssen bei einer Bewertung der zeitlichen Entwicklung Plandaten der vorangegangenen Haushaltsjahre verwendet werden, weil für diese Jahre keine Rechnungsergebnisse nach NKF vorliegen. Den Kern unsere Bewertung der Haushalts- und Finanzplanung der Stadt Viersen bildet ein Vergleich der Stadt Viersen mit „vergleichbaren“ Städten Nordrhein-Westfalens. Grundlage für die Zusammenstellung der Vergleichsgruppe ist die Typisierung nach dem administrativen Gemeindetyp (nach der nordrhein-westfälischen Kommunalverfassung), die Typisierung nach dem siedlungsstrukturellen Gemeindetyp (vorgenommen vom Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung) sowie zusätzlich eine vom Deutschen Institut für Urbanistik (Difu) entwickelte mehrdimensionale Typisierung nordrhein-westfälischer Gemeinden¹. Viersen wird demnach als „prosperierende mittelgroße Stadt“ eingestuft, von der Einwohnerzahl am ehesten mit den Städten Herford, Troisdorf und Lüdenscheid vergleichbar. Die Städte Ratingen, Gütersloh und Bergisch-Gladbach sind zwar einwohnerstärker, werden vom Difu aber wegen des mehrdimensionalen Ansatzes ebenfalls der Gruppe der bereits genannten Städte zugeordnet (siehe Übersicht 1 im Anhang).

In Abschnitt 2 beschreiben wir kurz die Ausgangssituation, in Abschnitt 3 die Ergebnisplanung 2008, wobei die wichtigsten Erträge und Aufwendungen angesprochen werden. Kapitel 3 abschließend nehmen wir eine Bewer-

¹ Ein ausführlicher interkommunaler Vergleich war Gegenstand einer weiteren RWI-Arbeit für die IHK Mittlerer Niederrhein (RWI: Projektberichte, Mai 2007).

tung des Gesamtergebnisses vor. Die Verschuldung der Stadt Viersen analysieren wir in Abschnitt 4. Die Auslagerungen von Leistungen aus dem Kernhaushalt thematisieren wir im abschließenden Abschnitt 5.

2. Ein kurzer Rückblick: Vom Nothaushalt zu Überschüssen

Kann eine Kommune ihren Haushalt nicht ausgleichen, hat sie ein Haushaltssicherungskonzept vorzulegen. In diesem muss dargestellt sein, mit welchen Mitteln und zu welchem Zeitpunkt eine Gemeinde wieder einen Haushaltsausgleich erreicht. Damit ist also verbunden, über das aktuelle Haushaltsjahr hinaus verbindliche Konsolidierungsmaßnahmen aufzuzeigen. Da die Stadt Viersen ihren Haushalt noch nicht vollständig auf das NKf umgestellt hat, gilt hinsichtlich der Definition des Haushaltsausgleichs und der Aufstellung des Haushaltssicherungskonzepts noch die alte Gemeindeordnung (GO).

Die Stadt Viersen musste für das Haushaltsjahr 2003 erneut ein Haushaltssicherungskonzept vorlegen. Der Fehlbedarf belief sich am Ende des Jahres auf 16,9 Mill. €. In 2004 konnte zwar der Haushalt originär ausgeglichen, der Altfehlbetrag aber nicht abgebaut werden. In 2005 belief sich der originäre Fehlbetrag auf ca. 5,5 Mill. €, so dass das aufgelaufene Defizit nunmehr 22,5 Mill. € betrug. Die Stadt kann die Altfehlbeträge bis Ende 2008 voraussichtlich um 15,6 Mill. € auf 6,2 Mill. € verringern. Dies ist möglich durch Haushaltsüberschüsse im Jahr 2007 (8,8 Mill. €) sowie die Auflösung der obsoleten kameralen Rücklage 2008 (6,8 Mill. €).

Weil der Haushalt 2005 (inklusive Haushaltssicherungskonzept der Stadt) von der Bezirksregierung nicht genehmigt wurde, galten seit 2005 nach der GO für die Stadt Viersen die Bestimmungen der vorläufigen Haushaltsführung („Nothaushaltsrecht“) – mit gravierenden Einschränkungen für den Handlungsspielraum der Stadtverwaltung. Die Stadt hat nunmehr nach Ablauf der obligatorischen zwei Jahre Wartezeit die Möglichkeit für einen sog. Neustart in ein genehmigtes Haushaltssicherungskonzept. Ausweislich der vorliegenden Haushalts- und Finanzplanung liegt ein genehmigungsfähiges Haushaltssicherungskonzept vor, da die Altfehlbeträge bis Ende 2009 abgebaut werden können. Die Überschüsse aus laufender Verwaltungstätigkeit von 5,4 Mill. € 2008 und 7,8 Mill. € 2009 werden u.a. durch Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen im Volumen von 7,5 Mill. € bzw. 7,8 Mill. € ermöglicht. Dieser Konsolidierungserfolg wird aber zurzeit durch den Wunsch nach Mehrausgaben im Umfang von 2,8 Mill. € gefährdet.

3. Volumen und Struktur der Ergebnisplanung der Stadt Viersen für das Haushaltsjahr 2008

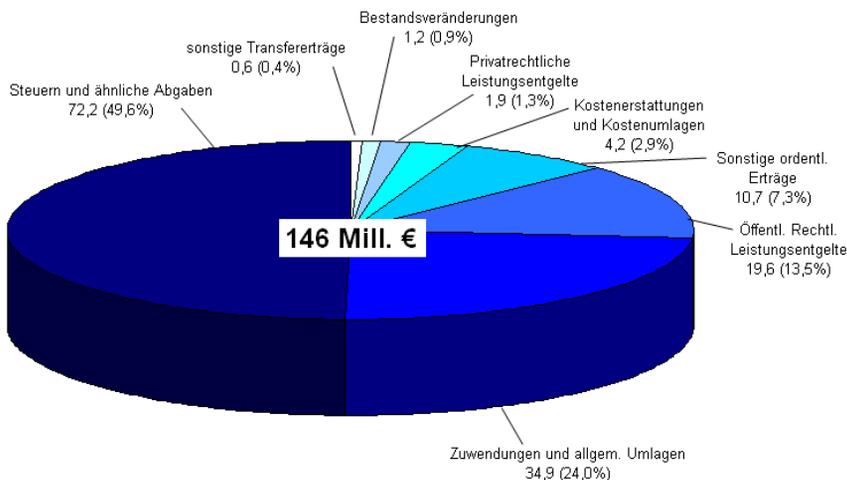
3.1 Die wichtigsten Erträge

Mit 72 Mill. € – und damit knapp 50% der gesamten Erträge – sind Steuern und ähnliche Abgaben die wichtigste Viersener Ertragsquelle. Zuwendungen und allgemeine Umlagen in Höhe von etwa 35 Mill. € (24% der gesamten Erträge) bilden den zweitgrößten Posten; allein 26 Mill. € hiervon entfallen auf Schlüsselzuweisungen des Landes (Schaubild 1).

Schaubild 1

Haushaltsplanung der Stadt Viersen: Erträge 2008

Ertragsarten in Mill. €



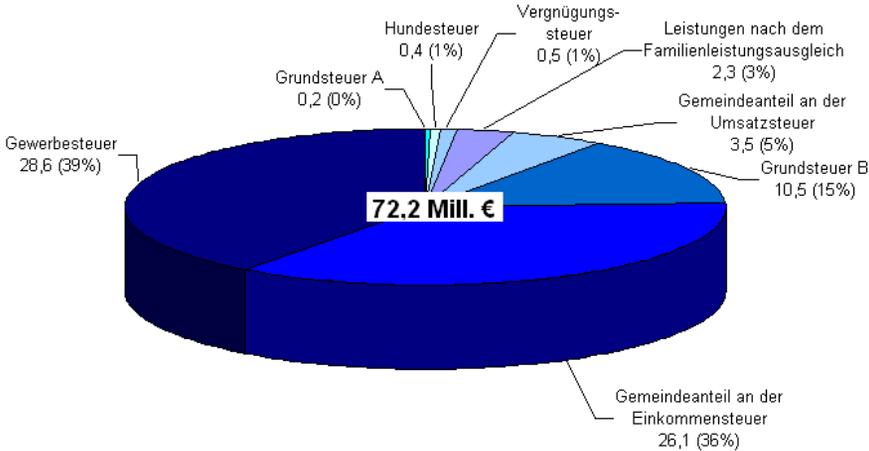
Eigene Darstellung nach Haushaltsplanentwurf 2008 der Stadt Viersen.

Mit knapp 20 Mill. € (13,5% der gesamten Erträge) stellen die öffentlich-rechtlichen Leistungsentgelte die dritt wichtigste Ertragsposition dar. Die sonstigen ordentlichen Erträge belaufen sich voraussichtlich auf 10,7 Mill. € (7,3%); Kostenerstattungen und Kostenumlagen erbringen gut 4 Mill. € (2,9%). Privatrechtliche Leistungsentgelte wie Verkaufserlöse, Eintrittsgelder und Mieten sind in Höhe von 1,9 Mill. € (1,3%) eingeplant, Sonstige Transfererträge in Höhe von 0,6 Mill. € (0,4%). Schließlich sollen Bestandsveränderungen zu Erträgen in Höhe von 1,2 Mill. € (0,85%) führen.

Schaubild 2

Haushaltsplanung der Stadt Viersen: Steuern und ähnliche Abgaben 2008

Steuerarten in Mill. €



Eigene Darstellung nach Haushaltsplanentwurf 2008 der Stadt Viersen.

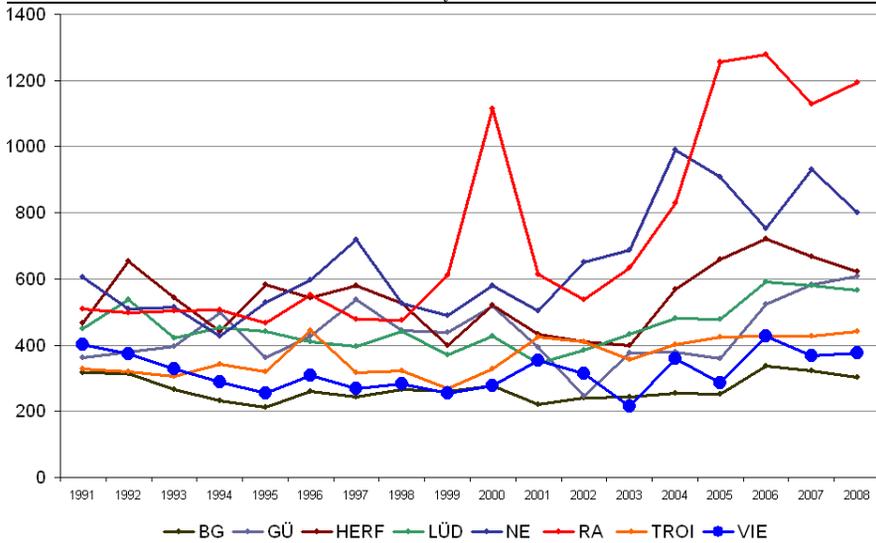
Bei den Steuereinnahmen spielt die Gewerbesteuer die größte Rolle. Die Stadt Viersen geht in ihrem Haushaltsplanentwurf davon aus, dass das Gewerbesteueraufkommen nach dem sehr kräftigen Anstieg im Jahr 2006 und einem deutlichen Rückgang im Vorjahr, 2008 gegenüber 2007 um gut 2% auf 28,6 Mill. € ansteigen wird; das sind knapp 39% der gesamten Einnahmen aus Steuern und ähnlichen Abgaben. Der Vergleich zu den in unserer Analyse herangezogenen Vergleichsstädten zeigt, dass die Stadt Viersen damit – gemessen am Aufkommen je Einwohner – gewerbesteuer schwach ist. (Schaubild 3). Auffällig ist hier auch, dass Viersen neben Bergisch-Gladbach und Troisdorf zu den Städten zählt, deren Gewerbesteueraufkommen doch fast über den gesamten hier betrachteten Zeitraum unter dem Niveau der Vergleichsstädte liegt, wobei sich die Rückstände zu einem Teil der Städte vor allem in diesem Jahrzehnt deutlich vergrößert haben.

Der Vergleich der Hebesätze (Schaubild 4) zeigt, dass die Anhebung des Hebesatzes im Jahr 2003 – zumindest auf den ersten Blick – keine positive Wirkung für das Aufkommen hatte. Zwar lassen sich ohne eine detaillierte Analyse der Gewerbesteuerzahlungen keine eindeutig kausalen Erklärungen ableiten, es bleibt aber festzuhalten: Bei einem hohen Hebesatz weist die Stadt Viersen ein vergleichsweise niedriges Niveau der Einnahmen auf.

Schaubild 3

Erträge aus Gewebesteuer der Stadt Viersen im interkommunalen Vergleich

1991 bis 2005 RE, 2006 bis 2008 Plandaten; in € je Einw.

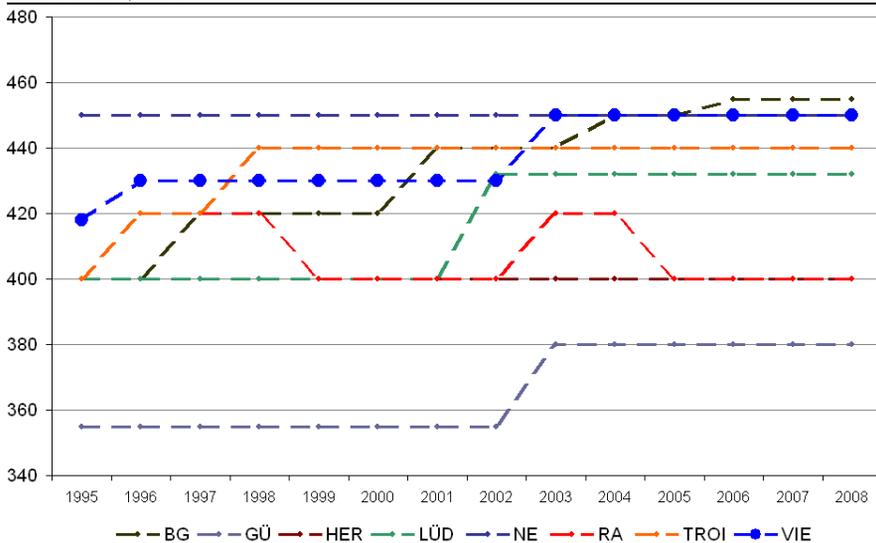


Eigene Berechnungen nach Angaben des LDS und nach Haushaltsplandaten der Kommunen.

Schaubild 4

Gewebesteuererhesätze im interkommunalen Vergleich

1995 bis 2008; in %



Eigene Darstellung nach Angaben des LDS NRW und nach Angaben der Kommunen.

Tabelle 1

Gewerbesteuereinnahmen (Brutto) der Stadt Viersen im interkommunalen Vergleich 1991 u. 1995 bis 2005 RE, 2006 bis 2008 Plandaten; in Mill. €

	1991	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
BG	33,1	22,2	29,3	23,1	25,4	25,7	27,0	26,6	35,5	34,1	32,0
GÜ	31,8	33,5	49,2	37,4	23,5	36,0	36,3	34,5	-	56,0	58,5
HER	30,1	38,4	33,8	28,2	26,8	26,0	36,9	42,9	46,8	43,5	40,5
LÜ	35,8	35,9	34,6	27,9	30,9	34,7	38,3	37,8	46,4	45,0	44,0
NE	89,1	78,5	86,8	75,5	98,4	104,2	150,2	137,6	114,1	140,8	121,4
RA	46,4	41,9	101,6	56,3	49,2	58,1	76,0	115,4	117,8	104,0	110,0
TROI	21,4	21,8	23,7	31,1	30,3	26,5	29,9	31,6	32,0	32,0	33,0
VIE	31,1	19,7	21,4	27,4	24,2	16,5	27,5	21,9	32,6	28,0	28,6

in € je Einw.

	1991	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
BG	318	211	277	219	240	243	255	252	336	323	303
GÜ	362	362	518	393	246	376	378	358	-	581	607
HER	468	584	519	434	411	399	567	659	720	669	622
LÜ	450	441	428	346	384	433	481	478	591	579	566
NE	606	528	580	502	651	688	989	908	752	930	802
RA	510	468	1115	615	536	632	828	1256	1278	1127	1192
TROI	328	318	327	425	411	356	402	424	428	428	441
VIE	402	255	277	354	314	214	359	287	428	369	377

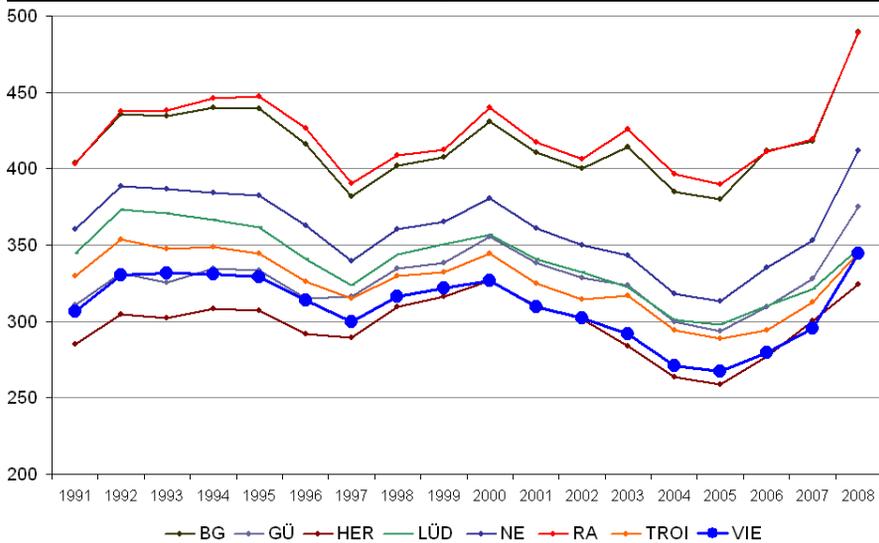
Eigene Berechnungen nach Angaben d. LDS NRW u. nach den Plandaten der Kommunen.

Nach der Gewerbesteuer ist der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer die zweitwichtigste Ertragsquelle der Stadt Viersen. Schaubild 5 zeigt, dass sich in den hier betrachteten Städten die Einnahmen aus der Einkommenssteuer seit Beginn der 1990er Jahre kaum verändert haben und vor allem, dass diese Einnahmen zwar auch konjunkturabhängig, aber doch deutlich weniger volatil sind als die der Gewerbesteuer. Grundlage für die Höhe des den einzelnen Kommunen zustehenden Anteils ist der Anteil der Steuerleistungen der Gemeindeeinwohner am landesweiten Steueraufkommen (unter Berücksichtigung der sog. Kappungsgrenze). Auf Grund der Stabilität des Einkommens in den Kommunen im Zeitablauf kommt es kaum zu Rangveränderungen. Die Einnahmen aus der Einkommensteuer steigen in allen hier betrachteten Kommunen seit 2005 wieder deutlich, allerdings ist die Zunahme in Viersen nach den Planungen der Stadt Viersen im laufenden Jahr doch deutlich stärker als in den anderen hier verglichenen (einnahmeschwachen) Städten.

Schaubild 5

Erträge aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer

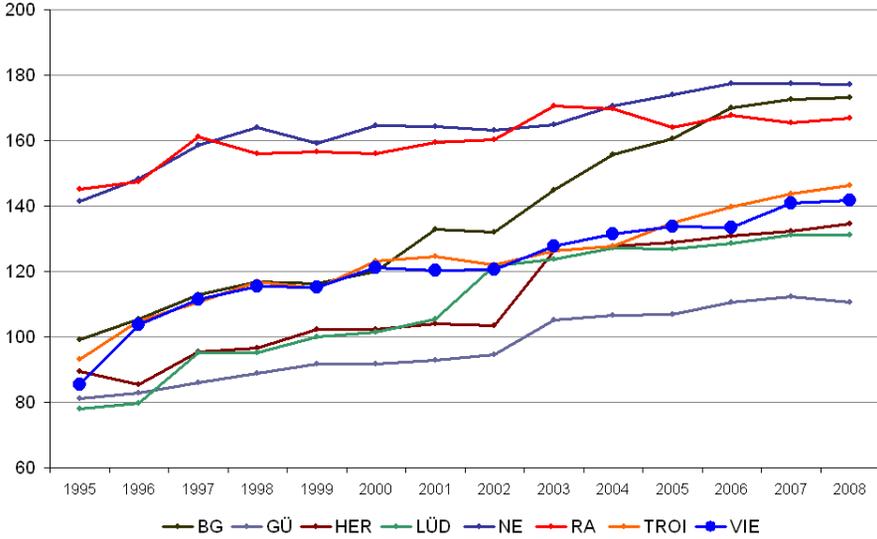
1991 bis 2005 RE, 2006 bis 2008 Plandaten, in € je Einw.



Eigene Darstellung auf Basis von Daten des LDS NRW und der Plandaten der Kommunen.

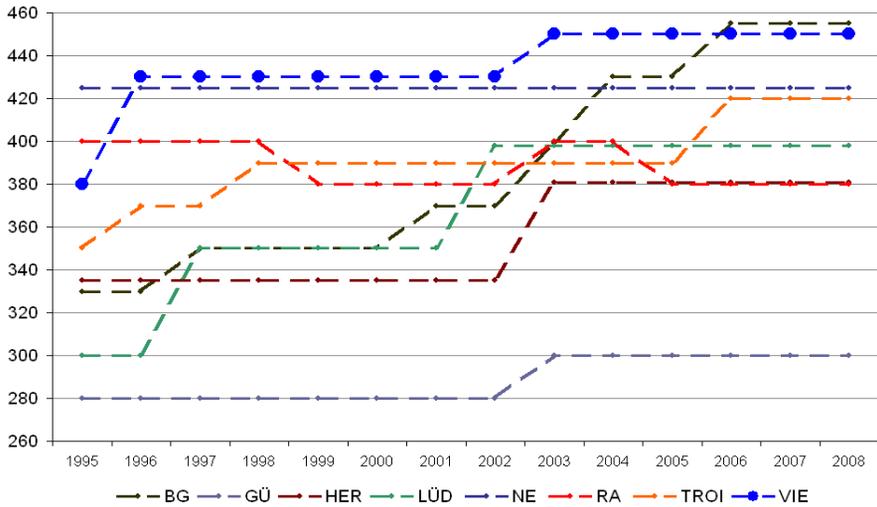
Mit 10,5 Mill. € (15% der gesamten Steuern und ähnlichen Abgaben) ist die Grundsteuer B die drittgrößte – und im Zeitablauf stabilste – Position bei den Steuereinnahmen der Stadt. Sie entwickelte sich im Zeitablauf stetig positiv (Schaubild 6, hier aus technischen Gründen zusammengefasst mit den Einnahmen aus der in ihrer Höhe allerdings nur wenig bedeutsamen Grundsteuer A). Im hier betrachteten Zeitraum hat Viersen seine relative Position deutlich verbessert. Auch für die Grundsteuer gilt, dass die Anhebung des Hebesatzes im Jahr 2003 (Schaubild 7) auf den ersten Blick keine signifikant positive Wirkung entfacht hat. Die Einnahmen steigen vielmehr – mit Ausnahme des Jahres 2006 – stetig mit niedrigen Zuwachsraten an.

Schaubild 6
Erträge aus Grundsteuern A und B
 1995 bis 2005 RE, 2006 bis 2008 Plandaten, in € je Einw.



Eigene Darstellung auf Basis von Daten des LDS NRW und der Plandaten der Kommunen.

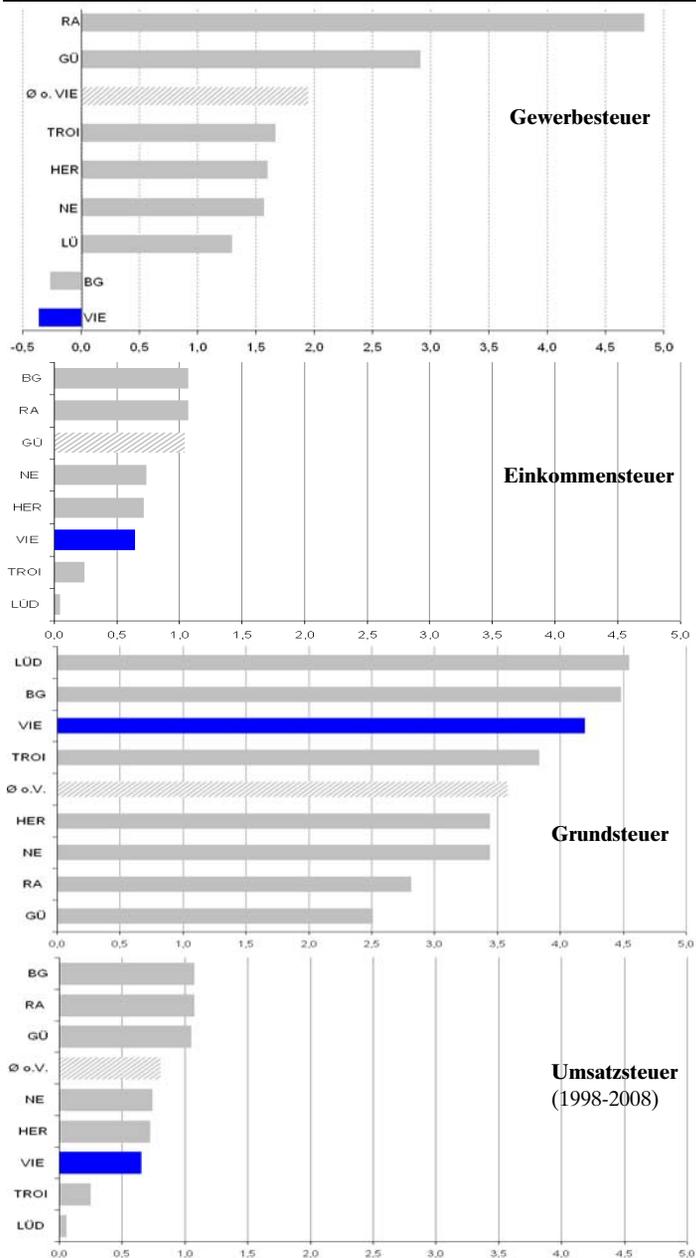
Schaubild 7
Hebesätze Grundsteuer B im interkommunalen Vergleich
 1995 bis 2008; in %



Eigene Darstellung nach Angaben des LDS NRW und nach Angaben der Kommunen.

Schaubild 8

Entwicklung des Steueraufkommens der Stadt Viersen im interkommunalen Vergleich 1991 bis 2008; in € je Einw.



Eigene Darstellung nach Angaben des LDS NRW und nach Angaben der Kommunen.

Vergleicht man die Entwicklung des Aufkommens einzelner Steuern bei den hier herangezogenen Städten im Zeitablauf (Schaubild 8), zeigt sich, dass die Stadt Viersen lediglich bei der Grundsteuer eine vordere Position einnimmt. Das größte Problem für die Stadt besteht offensichtlich in der über diesen Zeitraum vergleichsweise schwachen Entwicklung der Gewerbesteuer.

Ertragsplanungen der Stadt Viersen

Die Stadt Viersen geht in ihrem Haushaltplanentwurf für 2008 davon aus, dass das Aufkommen der Gewerbesteuer nach dem kräftigen Anstieg im Jahr 2006 und dem Rückgang (-12,1%) im Vorjahr im laufenden Jahr um 2,1% auf 28,6 Mill. € zunimmt. Verglichen mit den Erwartungen des beim Bundesministerium der Finanzen angesiedelten Arbeitskreises Steuerschätzungen (AKS) ist dies optimistisch kalkuliert, denn der AKS legt in seiner Schätzung vom Mai 2008 beim Aufkommen der westdeutschen Kommunen auf Grund der erwarteten hohen Steuermindereinnahmen in Folge der Unternehmensteuerreform eine Reduktion von 10% zugrunde². Ausgehend vom hohen Aufkommensniveau im Jahr 2008 erwartet die Stadt Viersen in den Folgejahren Zuwächse bei der Gewerbesteuer in Höhe von 3,6% (2009), 4,5% (2010) und 4,2% (2011). Der AKS legt für das Gewerbesteueraufkommen der westdeutschen Städte von der niedrigeren Basis des Jahres 2008 aus höhere Zuwächse von 4,2%, 5,9% bzw. 5,9% zugrunde.

Die Stadt Viersen kalkuliert bei ihren Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer ebenfalls mit steigenden Einnahmen: der Anstieg des Aufkommens wird auf 16,5% (2008), 6,3% (2009) und 4,0% (2010 und 2011) veranschlagt. Bei der Grundsteuer B wird im laufenden Jahr mit einem Anstieg von 0,7% und mittelfristig mit Zunahmen von 1,5% je Jahr

² Die aus Entlastungen dieser Reform resultierenden Steuermindereinnahmen werden von der Bundesregierung auf insgesamt 31 Mrd. € veranschlagt. Sie sollen zu einem großen Teil durch Verbreiterung steuerlicher Bemessungsgrundlagen und Begrenzung von Steuergestaltungen gegenfinanziert werden. Ein großer Teil der Finanzierung wird durch die Abschaffung des Betriebsausgabenabzugs der Gewerbesteuer aufgebracht. Außerdem wird die degressive Abschreibung für Ausrüstungsgüter durch eine lineare ersetzt. Erhebliche Mehreinnahmen sollen auch dadurch erzielt werden, dass die Möglichkeiten internationaler Konzerne eingeschränkt werden, durch Gestaltung der Finanzierungswege ihre Steuerschuld in Deutschland zu drücken. Außerdem sollen alle Fremdkapitalzinsen und Finanzierungsanteile von Mieten, Pachten, Lizenzgebühren und Leasingraten in die Bemessungsgrundlage der Gewerbesteuer einbezogen werden (zu den Maßnahmen im Einzelnen vgl. Döhrn, R. et al. 2007: 69). Die Reform führt nach den Berechnungen des Bundesfinanzministeriums bei den Kommunen zunächst zu Steuerausfällen von 0,88 Mrd. € (2008), 0,56 Mrd. € (2009), 0,51 Mrd. € (2010) und 0,03 Mrd. € (2011); in 2012 sind dann Mehreinnahmen von 0,42 Mrd. € unterstellt (BMF 2007: 305-312).

gerechnet (Tabelle 2). Der AKS erwartet demgegenüber bei den westdeutschen Kommunen ein stagnierendes Aufkommen der Grundsteuer B.

Die Prognose des kommunalen Steueraufkommens ist freilich mit Risiken behaftet. Zum einen könnten die noch anhaltenden Turbulenzen an den Finanzmärkten die Konjunktur im laufenden Jahr weiter beeinträchtigen. Zum anderen lassen sich die komplizierten Änderungen im Rahmen der Reform der Unternehmensbesteuerung nicht verlässlich ableiten, so dass sich hieraus erhebliche Prognoserisiken für das kommunale Steueraufkommen ergeben.

Die Perspektiven für das gesamte Steueraufkommen sind allerdings trotz der nachlassenden konjunkturellen Dynamik weiterhin günstig. Dass das rauer werdende internationale Umfeld voraussichtlich keine allzu tiefen Spuren in der deutschen Konjunktur hinterlässt, ist auch darauf zurückzuführen, dass sich der Aufschwung hierzulande inzwischen gefestigt hat, da der Wachstumspfad offenbar steiler geworden ist. Deshalb kann nach dem durch die Reform der Unternehmensbesteuerung ausgelösten Rückgang des Steueraufkommens mittelfristig mit merklichen Aufkommenssteigerungen gerechnet werden.

Tabelle 2

Steueraufkommen der Stadt Viersen

2008 – 2011, in Mill. €

	2008 ^a	2009 ^b	2010 ^b	2011 ^b
Steuern u. steuerähnliche Abgaben	72,25	74,86	78,19	81,47
Veränderung gegenüber Vorjahr in %		3,6	4,5	4,2
darunter:				
Gewerbsteuer	28,60	29,20	31,10	32,90
Veränderung gegenüber Vorjahr in %	2,1	2,1	6,5	5,8
Grundsteuer B	10,55	10,71	10,87	11,03
Veränderung gegenüber Vorjahr in %	0,7	1,5	1,5	1,5
Einkommensteuer (Gemeindeanteil)	26,14	27,78	28,89	30,05
Veränderung gegenüber Vorjahr in %	16,5	6,3	4,0	4,0
Umsatzsteuer (Gemeindeanteil)	3,54	3,63	3,73	3,81
Veränderung gegenüber Vorjahr in %	3,5	2,5	2,6	2,3

Quelle: Stadt Viersen, 2008. - ^{a)} Haushaltsplan 2008; Ansatz. ^{b)} Planung für die Jahre 2009 – 2011.

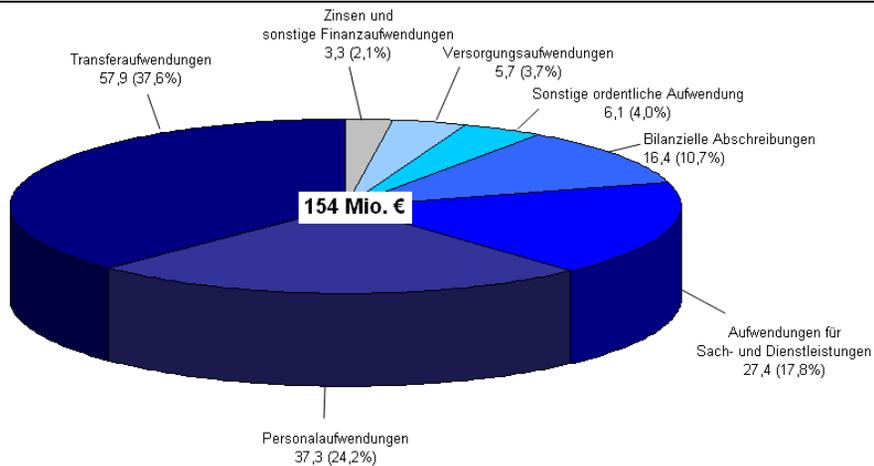
3.2 Die wichtigsten Aufwendungen

Mit einem Volumen von knapp 58 Mill. € bilden die Transferaufwendungen die größte Position auf der Aufwandsseite der Erfolgsrechnung der Stadt Viersen (Schaubild 9); dies entspricht einem Anteil an den gesamten Aufwendungen von knapp 38%.

Schaubild 9

Haushaltsplanung der Stadt Viersen: Aufwendungen 2008

Aufwandsarten in Mill. €

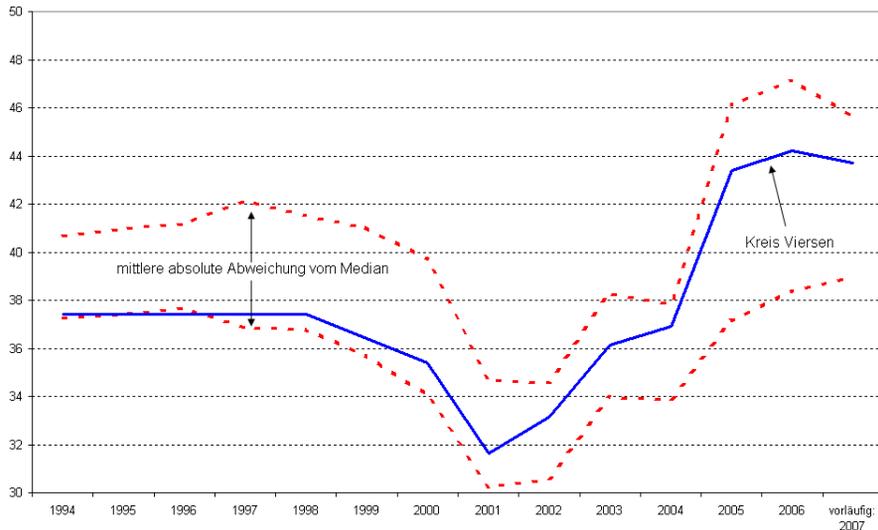


Eigene Darstellung nach Haushaltsplanentwurf 2008 der Stadt Viersen.

Die Kreis- sowie die Gewerbesteuerumlagen (allgemeine Umlage und Umlage zur Finanzierung des Fonds Deutsche Einheit) sind die bedeutendsten Transferaufwendungen. Die Kreisumlage beläuft sich in 2008 auf über ein Fünftel der geplanten Aufwendungen. Mitte der neunziger Jahre gehörte der Kreis Viersen noch zu den Kreisen mit den niedrigsten Hebesätzen. Mittlerweile liegt der Hebesatz aber im oberen Spektrum der nordrhein-westfälischen Kreise (Schaubild 10). Dabei ist noch nicht berücksichtigt, dass der Kreis Viersen zu den neun von insgesamt 31 Kreisen zählt, die eine gesonderte ÖPNV-Umlage erheben (Stand 2007). Die ausschließliche Mehrbelastung für die Stadt Viersen belief sich 2007 auf 0,1767 % der Umlagegrundlagen.

Schaubild 10

Hebesatz der allgemeinen Kreisumlage des Kreises Viersen im interkommunalen Vergleich
1994 bis 2007; in % der Bemessungsgrundlage



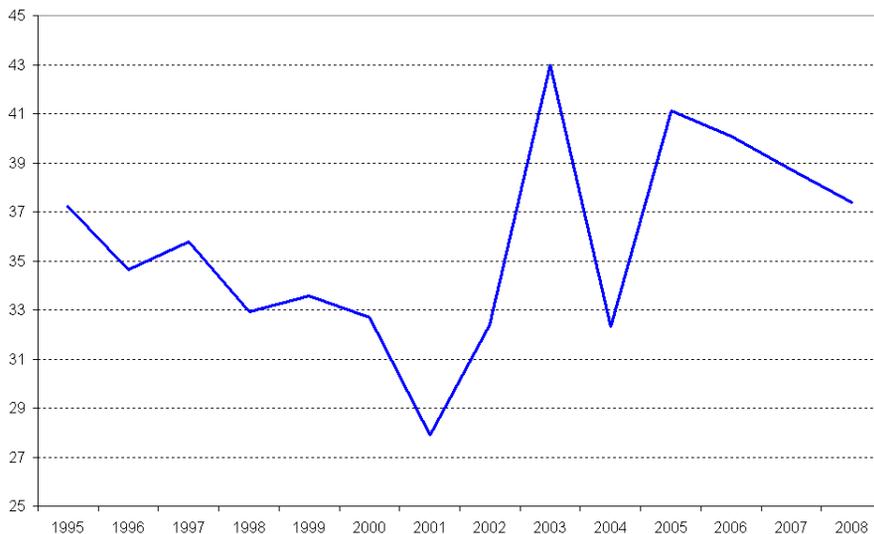
Eigene Berechnungen nach Angaben des LDS NRW.

Die Entwicklung der Finanzkraft der Stadt Viersen konnte mit der Anhebung der Kreisumlage in den Jahren 2001 bis 2005 nicht mehr mithalten (Schaubild 11). Die Folge war, dass der Kreis im Jahr 2005 41,4 % der Viersener Steuereinnahmen (netto) und Schlüsselzuweisungen beanspruchte. Die Abschöpfung lag damit knapp vier Prozentpunkte über dem Niveau von 1995. Ab 2006 entspannt sich allerdings die Lage wieder. Einerseits sinkt der Hebesatz, andererseits entwickeln sich die Steuereinnahmen wieder besser. Im laufenden Jahr wird die Kreisumlage voraussichtlich 37,4% der Viersener Finanzkraft beanspruchen – dies entspricht wieder etwa dem Anteil von 1995.

Schaubild 11

Abschöpfung der Viersener Finanzkraft durch die Kreisumlage

1995 bis 2008; in % der Finanzkraft (Steuereinnahmen netto plus Schlüsselzuweisungen)



Eigene Berechnungen nach Angaben des LDS NRW.

Neben den Transferaufwendungen sind die Personalaufwendungen mit etwa 37 Mill. € (und damit rund 24% der gesamten Aufwendungen) der zweitgrößte Posten auf der Aufwandsseite der Erfolgsrechnung der Stadt Viersen. Nach der dem NKF zugrunde liegenden Philosophie des tatsächlichen, periodengerechten Ressourcenverbrauchs müssen für die zukünftigen Pensions- und Beihilfebelastungen der Stadt bereits heute Rückstellungen gebildet *und* bilanziert werden. Rechnet man diese Versorgungsaufwendungen in Höhe von 5,7 Mill. € zu den Personalkosten, erhöht sich deren Anteil an den gesamten Aufwendungen um weitere 3,7%. Nach kameraler Rechnung ist dagegen der Personalaufwand gegenüber dem Vorjahr sogar leicht gesunken – ein Erfolg des Haushaltskonsolidierungskonzeptes der Stadt Viersen.

Ferner zählen die Aufwendungen der Stadt Viersen für Sach- und Dienstleistungen in Höhe von 27,4 Mill. € (knapp 18% des gesamten Aufwands) zu den bedeutsamen Positionen auf der Aufwandsseite der Erfolgsplanung. Hierunter fallen zum Beispiel Aufwendungen für Grundstücke, Energie und Wasser, Aufwendungen der Ver- und Entsorgung, Aufwendungen für Verkehrsflächen und Anlagen sowie Aufwendungen, die aus den Aufgaben resultieren, die die Stadt als Schulträger erfüllt.

Die bilanziellen Abschreibungen von 16,4 Mill. € reflektieren das Bemühen des NKF, den Ressourcenverbrauch periodengerecht zuzurechnen. Dies erschwert gegenüber der kameralen Rechnung den Haushaltsausgleich. Ökonomisch betrachtet ist die Aufwandswirksamkeit der Wertminderung des städtischen Anlagevermögens auf jeden Fall sinnvoll, weil nur so ein einigermaßen realistisches Bild über den (Markt-)Wert des Vermögens – und damit auch über das Eigenkapital – einer Kommune entworfen werden kann.

„Sonstige Ordentliche Aufwendungen“, zu denen etwa Mieten und Pachten zählen, werden für 2008 in Höhe von gut 6 Mill. € eingeplant.

Eine bedeutsame Belastung für den Haushalt 2008 der Stadt Viersen bilden ferner die Zinsverpflichtungen, die aus der in der Vergangenheit vorgenommenen Kreditfinanzierung von Ausgaben resultiert; mit 3,3 Mill. € machen diese immerhin rund 2% der gesamten Aufwendungen der Stadt aus. Es lohnt sich zu vergegenwärtigen, dass diese Aufwendungen im Jahr 2008 fast so hoch sein werden wie die für die Schulen eingeplanten – die Opportunitätskosten einer übermäßigen Kreditfinanzierung lassen sich kaum besser beschreiben.

3.3 Gesamtergebnis

Den ordentlichen Erträgen der Stadt Viersen in Höhe von 145,4 Mill. € stehen in der Haushaltsplanung 2008 ordentliche Aufwendungen in Höhe von 150,8 Mill. € gegenüber; daraus ergibt sich als Ergebnis der laufenden Verwaltungstätigkeit ein Defizit in Höhe von 5,4 Mill. € (Tabelle 3). Die in der Vergangenheit aufgenommenen Kredite der Stadt belasten zusätzlich den städtischen Haushalt. Bei Aufwendungen für Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen in Höhe von knapp 3,3 Mill. € und Finanzerträgen von lediglich 200 000 € ergibt sich ein negatives Finanzergebnis in Höhe von gut 3 Mill. €. Insgesamt folgt daraus ein ordentliches Jahresergebnis von minus 8,5 Mill. €.

Tabelle3

Gesamtergebnisplan 2008

in Mill. €

Ergebnisplanung 2008			
Ertragsarten	in Mill. €	Aufwandsarten	in Mill. €
Steuern u. ähnl. Abgaben	72,3	Transferaufwendungen	57,9
Zuwendungen u. allg. Umlagen	34,9	Personalaufwendungen	37,3
Öffentlich-rechtl. Leistungsentgelte	19,7	Aufw. für Sach- u. Dienstleistungen	27,4
Sonstige ordentliche Erträge	10,7	Bilanzielle Abschreibungen	16,4
Kostenerstattungen u. Kostenumlagen	4,2	Sonstige ordentliche Aufwendungen	6,1
Privatrechtliche Leistungsentgelte	1,9	Versorgungsaufwendungen	5,7
Bestandsveränderungen	1,2		
Sonstige Transfererträge	0,6		
Erträge	145,4	Aufwendungen	150,8
Ergebnis der ffd. Verwaltungstätigkeit	-5,4		
Finanzerträge	0,2	Zinsen u. sonst. Finanzaufwendungen	3,3
Finanzergebnis	-3,1		
Jahresergebnis	-8,5		

Eigene Darstellung nach Haushaltsplanentwurf 2008 der Stadt Viersen.

Nach der Systematik des NKF schmälert ein negatives Jahresergebnis das Eigenkapital einer Stadt. Buchungstechnisch sichert allerdings die bei der Umstellung auf NKF eingeräumte „Ausgleichsrücklage“ den Haushaltsausgleich. Die Ausgleichsrücklage wurde in NRW eingerichtet, um Belastungen der Kommunen durch den Übergang zur doppischen Buchführung und insgesamt zum NKF zu mildern. Die Höhe der Ausgleichsrücklage wurde mit einem Drittel der durchschnittlichen Einnahmen aus allgemeinen Steuern und allgemeinen Zuweisungen der dem Jahr der Vorlage der Eröffnungsbilanz vorangegangenen drei Haushaltsjahre berechnet. Die Obergrenze der Ausgleichsrücklage wird nur einmalig bei der Vorlage der Eröffnungsbilanz festgelegt und kann danach nicht mehr verändert werden. Nach der Vorstellung des Gesetzgebers sollte die Ausgleichsrücklage wieder aufgefüllt werden, nachdem sie in Anspruch genommen wurde.

Die systematische Verbindung zwischen Erfolgsrechnung und Bilanz zeigt Schaubild 12: Dabei wird dargestellt, wie das Ergebnis der Planung für 2008 – der Fehlbetrag in Höhe von 8,5 Mill. € – die Ausgleichsrücklage auf der Passivseite der Bilanz verändert. Die bilanziellen Angaben beziehen sich hier auf die vorläufige Eröffnungsbilanz vom 1.1.2008. Es geht bei der nachfolgenden Darstellungen nicht darum, die exakte Veränderung der Bilanzsumme zu beschreiben – das wird erst möglich sein, wenn auch formal eine Eröffnungsbilanz vorlegt worden ist –, sondern darum aufzuzeigen, wie das aktuelle Jahresergebnis nach der Philosophie des NKF die Eigenkapitalposition der Stadt verändern würde.

Schaubild 12

Jahresergebnis 2008 der Stadt Viersen und (potentielle) Veränderung der Ausgleichsrücklage
in €

Vorläufige Eröffnungsbilanz 01.01.2008		Ergebnisplanung 2008	
Aktiva	Passiva	Erträge	Aufwendungen
Anlagevermögen 510 917 201	Allgemeine Rücklage 193 950 841	Ordentliche Erträge 145 402 307	Ordentliche Aufwendungen 150 803 284
	Ausgleichsrücklage 29 623 971		
	Sonderposten 126 860 335	Finanz- erträge 195 270	Finanz- aufwendungen 3 303 770
	Rückstellungen 85 571 894	Jahresergebnis - 8 509 476	
	Verbindlichkeiten 67 881 221		
Aktive Rechnungsabgrenzung 0	Passive Rechnungsabgrenzung 13 267 125		
Bilanzsumme 517 155 388	Bilanzsumme 517 155 388		

Eigene Darstellung nach Angaben der vorläufigen Eröffnungsbilanz zum 01.01.2008.

Nach der Finanzplanung der Stadt wird auch in den Jahren 2009 bis 2011 jeweils ein negatives Jahresergebnis die verbleibende Ausgleichsrücklage weiter reduzieren (2009: -6,1 Mill. €, 2010: -3,3 Mill. € und 2011: -0,9 Mill. €), von den ursprünglich eingeräumten 29,6 Mill. € auf nur noch 14,3 Mill. €. Auch wenn die erwarteten negativen Jahresergebnisse der Umstellung auf das NKF geschuldet sind – und damit rein buchungstechnisch bedingt sind – muss man insgesamt feststellen, dass die Stadt Viersen trotz der konjunkturrell guten Zeiten die zur Verfügung stehende Ausgleichsrücklage in etwa halbiert. Auf der einen Seite gilt also: Ohne Umstellung auf NKF würde die Stadt Viersen bereits Überschüsse erwirtschaften. Auf der anderen Seite lassen sich die mit der Umstellung auf das NKF vorzunehmende Berücksichtigung einer periodengerechten Inanspruchnahme von Ressourcen ökonomisch gut begründen. Das damit nun ausgewiesene Jahresergebnis beschreibt die ökonomisch relevante Haushalts- und Finanzsituation der Stadt Viersen besser als die „alte“ kameralistische Darstellung.

Deshalb zeigen die nach der Finanzplanung der Stadt Viersen zu erwartenden Jahresergebnisse, mit welchem Nachdruck die Stadt weiterhin eine sparsame Ausgabenpolitik verfolgen muss. Zwar könnte mit positiven Jahresergebnissen nach 2011 die Ausgleichsrücklage auch wieder aufgestockt werden, die Volatilität der Gewerbesteuer bzw. die Möglichkeit eines konjunkturellen Abschwungs mahnen jedoch zu einer konsequenten Fortführung der sparsamen Haushaltspolitik. Denn im materiellen Sinne nicht ausgeglichene Haushalte haben wegen der damit verbundenen Schuldendienste langfristige Belastungen für einen städtischen Haushalt zur Folge, die die budgetären Handlungsspielräume einer Stadt merklich einengen. Dies spiegelt sich letztlich auch in einer verminderten Attraktivität einer Stadt wider.

4. Verschuldung der Stadt Viersen

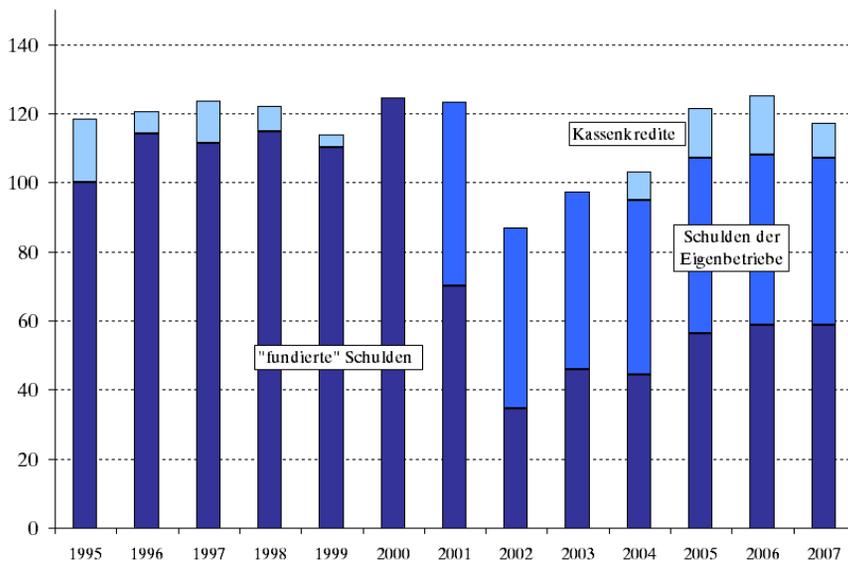
Nach dem NKF verändert das Ergebnis eines Haushaltsjahres ggf. direkt das Eigenkapital einer Stadt. Ein Haushalt gilt formal als ausgeglichen, wenn die Erträge mindestens alle Aufwendungen decken, aber auch, wenn ein eventuelles Defizit durch die Ausgleichsrücklage ausgeglichen werden kann. Ein Haushaltssicherungskonzept muss von einer Kommune erst vorgelegt werden, wenn ein negatives Jahresergebnis die Ausgleichsrücklage übersteigt und aus allgemeinen Eigenkapitalmitteln abgedeckt werden muss. Dies sind zwar formale Änderungen, trotzdem haben sie natürlich erhebliche Konsequenzen für die Haushaltspolitik einer Stadt. Wenig ändern diese Neuerungen aber an der Verschuldungslage einer Stadt, so wie sie sich gegenwärtig darstellt. Diese zu beschreiben ist kein einfaches Unterfangen, weil es nicht nur auf die Höhe des aufgelaufenen Schuldenstands ankommt, sondern auch auf die Struktur dieser Schulden – also darauf, ob es sich überwiegend um sogenannte „fundierte“ Schulden handelt, mit denen Investitionen finanziert wurden, die in Zukunft Erträge abwerfen, oder um kurzfristige Kassenkredite, mit denen laufende Ausgaben finanziert werden mussten. Ferner sind die Schulden außerhalb des Kernhaushalts – bei den Eigenbetrieben und den Beteiligungen – inklusive der rechtsformabhängigen Haftungsregelungen für die Stadt zu berücksichtigen.

Nach der Haushaltsplanung der Stadt Viersen für 2008 wird zunächst die Nettoneuverschuldung (bzw. die Nettokreditaufnahme, also die Bruttokreditaufnahme minus Tilgungsleistungen) gegenüber dem Haushaltsjahr 2007 deutlich reduziert. Laut Haushaltssicherungskonzept sind nach einer weiteren deutlichen Reduzierung der Netto-Neuverschuldung in 2009 dann in 2010 und 2011 die Tilgungsleistungen jeweils höher als die neu aufzunehmenden Kredite – die Stadt geht also davon aus, dass in diesen Haushaltsjahren nicht nur keine Neuverschuldung stattfindet, sondern sogar eine Entschuldung.

Schaubild 13 beschreibt die Schuldenlage der Stadt Viersen seit 1995. Dabei wird insbesondere deutlich, dass nicht nur die fundierten Schulden zu berücksichtigen sind, sondern wegen den Ausgliederungen aus dem Kernhaushalt auch die Schulden der Eigenbetriebe – in Viersen wird dies seit 2001 relevant. Ferner gilt es die Kassenkredite zu berücksichtigen – ein besonders kritischer Teil der gesamten Verschuldung, weil es sich hier um Liquiditätskredite handelt, die nach den Vorstellungen des Gesetzgebers nach Inanspruchnahme nach einer kurzen Frist wieder zurückgezahlt werden sollten. Schließlich sind diese Kredite nur zur Liquiditätssicherung vorgesehen. In Viersen mussten solche Kredite (wieder) seit 2004 in Anspruch genommen werden, um laufende Ausgaben zu finanzieren. Der Abbau dieser Kassenkredite ist eine vordringliche Aufgabe der Hauhaltskonsolidierung.

Schaubild 13

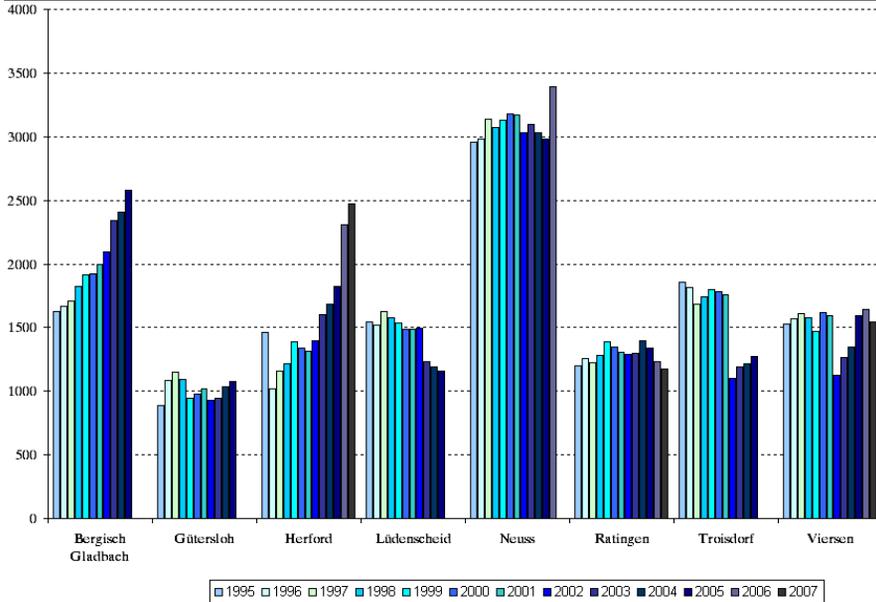
Schulden der Stadt Viersen insgesamt: Kernhaushalt, Eigenbetriebe und Kassenkredite
1995 bis 2007, Stand zum 31.12. des Jahres in Mill. €



Eigene Berechnungen nach Angaben des LDS NRW und nach Plandaten der Stadt Viersen.

Schaubild 14

Schulden insgesamt (Kernhaushalt, Eigenbetriebe und Kassenkredite) - Vergleichsgruppe der prosperierenden mittelgroßen Städte
1995 bis 2007, in € je Einw.



Eigene Berechnungen nach Angaben des LDS NRW und nach Plandaten der Städte.

Der interkommunale Vergleich des Gesamtschuldenstandes (Kernhaushalte, Eigenbetriebe und Kassenkredite) zeigt, dass Viersen hier eine mittlere Position einnimmt. Zwar ist die Stadt Viersen pro Einwohner aktuell weniger hoch verschuldet als die Städte Neuss, Bergisch-Gladbach und Herford, aber auch deutlich höher als die anderen Städte der hier gewählten Vergleichsgruppe (Schaubild 14). Dabei sei an dieser Stelle noch einmal betont, dass man bei den Kommunen allein die Höhe der Gesamtschulden mit Vorsicht interpretieren muss. Denn entscheidend sind die Struktur der Verschuldung und die Bedienung des daraus folgenden Schuldendienstes. Ist das Gros der Kredite für investive Maßnahmen aufgenommen worden, vielleicht sogar überwiegend für sogenannte „rentierliche“ Maßnahmen, also solche, bei denen die Deckung des Schuldendienstes etwa durch zukünftige Gebühreneinnahmen bereits gesichert ist, muss die Kreditaufnahme nicht zwangsläufig kritisch gesehen werden. Im Gegenteil: Städte im Nothaushaltsrecht, wie derzeit Viersen, sind gerade wegen ihrer prekären Haushaltslage auch bei dieser Art der Kreditaufnahme eingeschränkt, was erheblich Nachteile für die Durchführung investiver Maßnahmen zur Folge hat.

5. Ausgliederungen aus dem Gemeindehaushalt

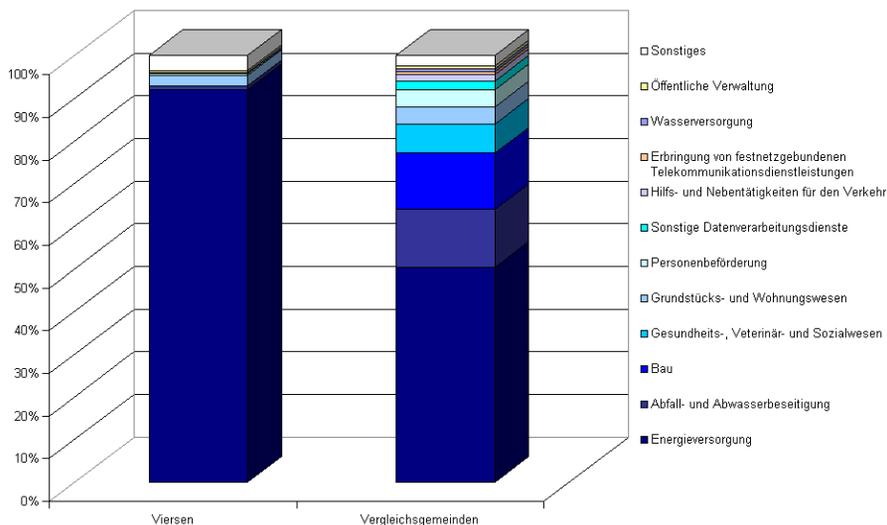
Die Gemeinden haben zunehmend Teile der kommunalen Aufgabenerfüllung aus ihren Kernhaushalten ausgegliedert. Das hatte zum Teil zwingende rechtliche Gründe, wie z.B. die Einführung der Doppik in Krankenhäusern in den siebziger Jahren, zum größeren Teil handelt es sich aber um den Versuch, kommunale Aufgabenerfüllung mit Blick auf tarif- und steuerrechtliche sowie organisatorische Gegebenheiten effizienter zu gestalten. Es geht aber auch um die Steuerung von siedlungsstrukturellen (z.B. Wohnungswirtschaft) und wirtschaftlichen Entwicklungen (Wirtschaftsförderung, Energiewirtschaft).

Der folgende interkommunale Vergleich soll die Besonderheiten der Stadt Viersen aufzeigen. Im Einzelnen wird ein Überblick darüber gegeben, in welchen Aufgabenfeldern und Branchen die Stadt Viersen mit öffentlichen Einrichtungen und Unternehmen aktiv ist, sowie welche wirtschaftliche und fiskalische Bedeutung den außerbudgetären Aktivitäten zukommt. Ferner wird die Frage der politischen Kontrolle der Ausgliederungen diskutiert und auf die haushaltswirtschaftlichen Risiken der Beteiligungen eingegangen.

5.1 Schwerpunkte der außerbudgetären Aktivitäten und ihre wirtschaftliche Bedeutung

Die Einrichtungen und Unternehmen mit direkter und/oder indirekter Beteiligung der Stadt Viersen sind in typischen kommunalen Tätigkeitsfeldern wie etwa der Ver- und Entsorgung, dem Gesundheitswesen oder dem Nahverkehr wirtschaftlich aktiv. Elektrizitätsverteilung und -handel kommt dabei gemessen an den Umsätzen die größte Bedeutung zu (Schaubild 15). Allerdings ist hier anzumerken, dass es sich im Wesentlichen um ein kombiniertes Versorgungsunternehmen handelt, das nach dem Schwerpunktprinzip der Elektrizitätsversorgung zugeordnet wurde. Es ist aber auch im Gasgeschäft tätig, unterhält Bäder, erbringt Nahverkehrsleistungen und betreibt im Rahmen eines Geschäftsbesorgungsvertrages die Abwasserbeseitigung. Hieraus erklären sich der im interkommunalen Vergleich überragende Anteil an den Umsatzerlösen sowie die geringere Bedeutung anderer Wirtschaftszweige wie etwa der Abfall- und Abwasserbeseitigung oder der Personenbeförderung. Auffallend ist zudem, dass Viersen zwar Datenverarbeitungsdienste von einem Zweckverband (Kommunales Rechenzentrum Niederrhein) bezieht, aber im Gegensatz zu vier der sieben Vergleichsgemeinden nicht Mitglied in einem solchen Zweckverband ist.

Schaubild 15

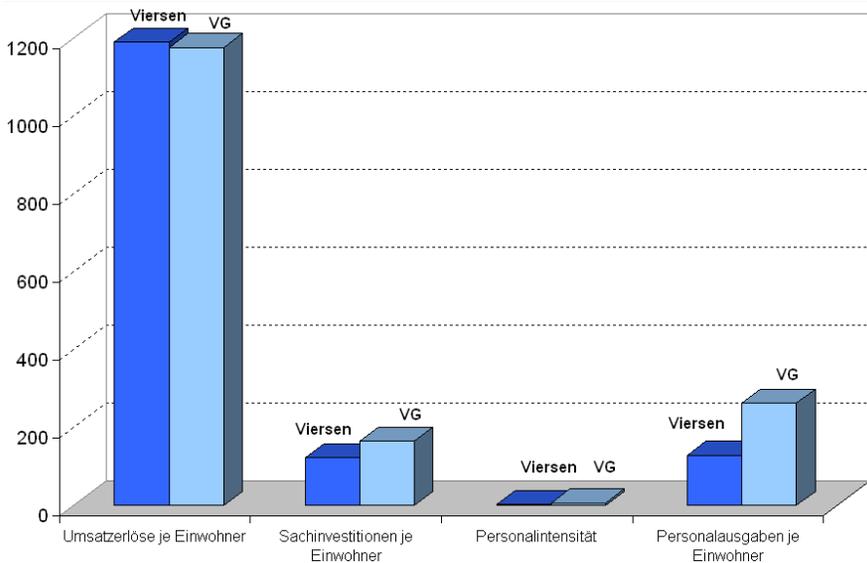
Wirtschaftliche Schwerpunkte der Viersener Ausgliederungen im interkommunalen Vergleich 2005; in % der Umsatzerlöse der Einrichtungen und Unternehmen


Eigene Berechnungen nach Angaben des LDS NRW.

Die wirtschaftliche Bedeutung der direkten Beteiligungen der Stadt Viersen entspricht in etwa denen der Vergleichsgemeinden. So beliefen sich 2005 die Umsatzerlöse je Einwohner auf 1 191 € in Viersen, in den Vergleichsgemeinden auf 1 176 € (Schaubild 16). Die Sachinvestitionen der Viersener Beteiligungen sind dagegen mit 122 € je Einwohner (Vergleichsgemeinden: 165 € je Einwohner) gemessen an den Umsatzerlösen eher gering. Dies gilt auch für die Personalintensität: In Viersen kommen 2,38 Beschäftigte auf 1000 Einwohner in den Vergleichsgemeinden 5,86. Die externen Personalausgaben beliefen sich 2005 auf 128 € je Einwohner (262 € in den Vergleichsgemeinden).

Die indirekten Beteiligungen der Stadt Viersen besitzen dagegen im interkommunalen Vergleich ein deutlich größeres Gewicht (Schaubild 17). Die ungewichteten Umsatzerlöse beliefen sich 2005 auf 1 089 € je Einwohner und waren damit mehr als 3,5 Mal so hoch wie im Durchschnitt der Vergleichsgemeinden. Daran gemessen fallen auch hier die Sachinvestitionen mit 26 € je Einwohner in interkommunalen Vergleich (17 € je Einwohner) eher gering aus. Während die Personalintensität der indirekten Beteiligungen der Stadt Viersen mit 1,49 (Vergleichsgemeinden: 2,49) deutlich geringer ist, sind die Personalausgaben mit 73 € je Einwohner (58 € je Einwohner) deutlich höher.

Schaubild 16

Die wirtschaftliche Bedeutung der direkten Beteiligungen der Stadt Viersen im interkommunalen Vergleich2005; in € je Einwohner¹

Eigene Berechnungen nach Angaben des LDS NRW. ¹Gewichtet mit den Stimmrechtsanteilen der Gemeinden. (VG: Vergleichsgemeinden).

5.2 Zur politischen Kontrolle der Ausgliederungen

Es wird immer wieder diskutiert, inwieweit die Gemeinden ihre Ausgliederungen überhaupt kontrollieren und zu ihren Zwecken einsetzen können. Dabei ist festzustellen, dass die Autonomie der Ausgliederungen tendenziell von den öffentlich-rechtlichen hin zu den privat-rechtlichen Formen zunimmt. Die geringste Autonomie besitzt der Eigenbetrieb, die größte die Aktiengesellschaft. Eine Ausnahme stellt die GmbH dar, da die Gemeinden ihre Einflussmöglichkeiten über den Gesellschaftsvertrag präzise steuern können. Es verwundert deshalb nicht, dass die GmbH die beliebteste Rechtsform für Ausgliederungen und Beteiligungen ist. Die Einflussmöglichkeiten hängen natürlich auch davon ab, ob es sich um eine direkte oder indirekte Beteiligung handelt sowie von der Höhe der (durchgerechneten) Beteiligungsquote.

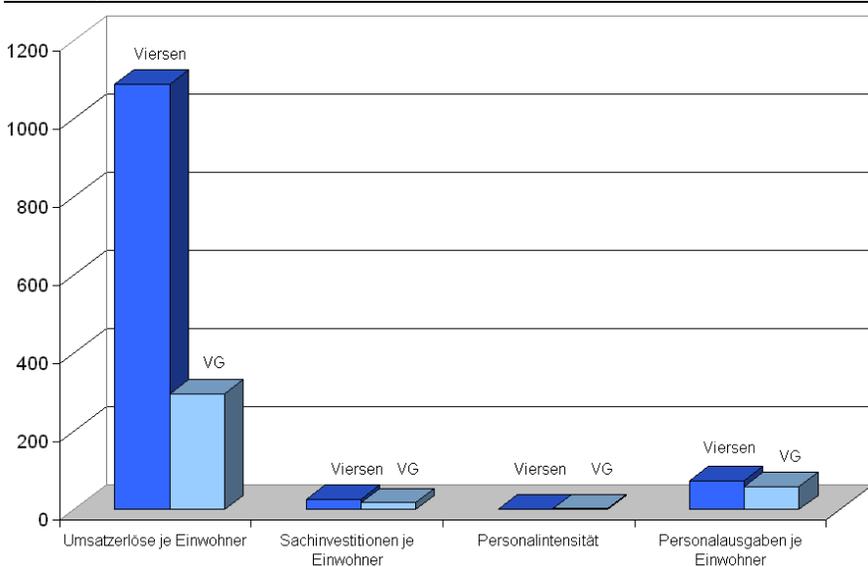
Bei den ausgegliederten Einrichtungen und Unternehmen dominiert die privat-rechtliche Form. In Viersen sind lediglich gut ein Zehntel der Ausgliederungen öffentlich-rechtlich organisiert, in den Vergleichsgemeinden

immerhin mehr als ein Viertel (Tabelle 4). Die Versorgung wird vorwiegend privat-rechtlich organisiert, die Abfall- und Abwasserbeseitigung als hoheitsnaher Bereich eher öffentlich-rechtlich. In Viersen übernehmen allerdings die Niederrheinwerke Viersen GmbH im Auftrag der Stadt Viersen die Geschäftsbesorgung für den kommunalen Eigenbetrieb „Abwasserbetrieb“ sowie die Erweiterung, Sanierung und der Neubau von Kanälen auf eigene Rechnung. Dafür erhält die GmbH ein Entgelt für die Geschäftsbesorgung sowie für die Bereitstellung von Einrichtungen des Abwasserbetriebs. Die Kooperation von Gemeinden erfolgt im Bereich der Datenverarbeitung und Abwasserbeseitigung vorwiegend über Zweckverbände u.ä., im Bereich der Wirtschaftsförderung oder der Versorgungs- und Verkehrsleistungen über privat-rechtliche Unternehmensformen (Tabelle 4).

Schaubild 17

Die wirtschaftliche Bedeutung der indirekten Beteiligungen der Stadt Viersen im interkommunalen Vergleich

2005; in € je Einwohner¹



Eigene Berechnungen nach Angaben des LDS NRW. ¹Gewichtet mit der öffentlichen Beteiligungsquote insgesamt. Die Beteiligungsquoten für einzelne öffentliche Anteilseigner konnten für diese Studie nicht durchgerechnet werden.

Die Stadt Viersen hat im Gegensatz zum Durchschnitt der Vergleichsgemeinden überwiegend indirekte Beteiligungen. Es handelte sich 2005 bei zehn von achtzehn erfassten Beteiligungen um mittelbare³; in den Ver-

³ Nach Angaben des Kämmers sind mittlerweile weitere indirekte Beteiligungen hinzugekommen.

gleichsgemeinden lediglich um 30 von 105 Beteiligungen. Hinzu kommt, dass Viersen an acht Unternehmen (drei direkte, fünf indirekte) mit weniger als 50 % beteiligt ist. Dies erschwert ohne Zweifel die politische und wirtschaftliche Kontrolle dieser Unternehmen.

Tabelle 4

Rechtsformen der Ausgliederungen nach Wirtschaftszweigen

2005

Wirtschaftszweig	Viersen			Vergleichsgemeinden		
	Ins- gesamt	Rechtsformen		Ins- gesamt	Rechtsformen	
		Öffent- lich- rechtlich	Privat- recht- lich		Öffent- lich- rechtlich	Privat recht- lich
	in % aller Ausgliederungen					
Elektrizitätsversorgung	16,7		16,7	5,0		5,0
Gasversorgung				3,0		3,0
Wasserversorgung	5,6		5,6	4,0	2,0	2,0
Bau von Straßen u.a.				1,0	1,0	
Wasserbau				2,0	2,0	
Caterer				1,0		1,0
Eisenbahnverkehr				2,0		2,0
Personenbeförderung	5,6		5,6	5,9		5,9
Sonst. Hilfs- u. Nebentätigkeiten f.d. Verkehr				3,0		3,0
Fernmeldedienste				2,0		2,0
Grundstücks-u. Wohnungswesen	16,7		16,7	9,9		9,9
Datenverarbeitungsdienste				4,0	4,0	
Managementtätigkeiten von Holdinggesellschaften	5,6		5,6	10,9		10,9
Reinigung von Gebäuden, Inventar und Verkehrsmitteln				1,0		1,0
Sonst. wirtschaftl. Dienstl.				3,0	1,0	2,0
Öffentl. Verwalt., Verteidigung, Sozialvers.	27,8		27,8	11,9	3,0	8,9
Erziehung und Unterricht				2,0		2,0
Gesundheitswesen				2,0	1,0	1,0
Sozialwesen	5,6		5,6	5,9	2,0	4,0
Abwasser- und Abfallbeseitigung	11,1	11,1		12,9	9,9	3,0
Kultur, Sport und Erholung	5,6		5,6	6,9	1,0	5,9
Erbringung von sonst. Dienstleis- tungen				1,0		1,0
Insgesamt	100,0	11,1	88,9	100,0	26,7	73,3

Eigene Berechnungen nach Angaben des LDS NRW.

5.3 Mit Ausgliederungen verbundene Haushaltsrisiken für die Stadt Viersen

Ausgliederungen aus dem kommunalen Kernhaushalt bringen die Gefahr mit sich, die fiskalischen Folgen einer mangelnden technischen und wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Betriebe aus den Augen zu verlieren: Inanspruchnahme von Haushaltsmitteln zur Verlustabdeckung, die Notwendigkeit von Kapitalzuführungen oder die Gewährung sonstiger Zuschüsse, die Haftung für eine Überschuldung einschließlich Bürgschaften und nicht zuletzt die erzwungene Reintegration der Aufgabenwahrnehmung in den Kernhaushalt. Die potentiellen Haushaltsrisiken werden dabei maßgeblich von der Rechtsform bestimmt.

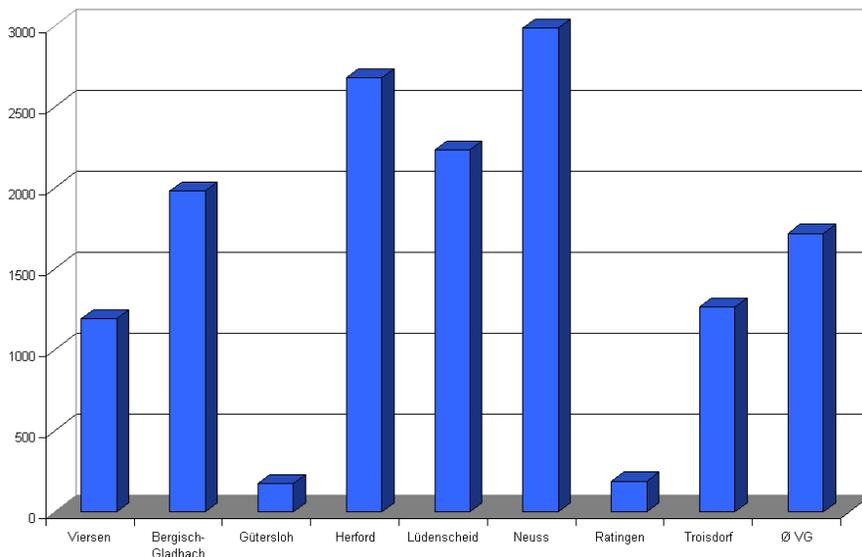
Die Kommunen haften im vollen Umfange für die Verbindlichkeiten von Einrichtungen und Betrieben in öffentlich-rechtlicher Form. Eigenbetriebe sind mit einem angemessenen Eigenkapital auszustatten, die Erhaltung des Sondervermögens sicherzustellen. Verluste können zwar vorgetragen werden, müssen aber spätestens nach fünf Jahren aus den Rücklagen oder durch Zuweisung aus dem kommunalen Haushalt ausgeglichen werden. Im Falle eines Zweckverbandes werden Verluste ggf. über die Verbandsumlage oder Sonderzahlungen aufgefangen. Die Anstalt öffentlichen Rechts (AöR) befindet sich in der Gewährträgerschaft der Kommune – also auch hier volle Haftung für die Verbindlichkeiten. Lediglich im Falle einer Stiftung kann die Haftung auf das Stiftungsvermögen begrenzt werden. Die Wahl privatwirtschaftlicher Rechtsformen begrenzt dagegen das Risiko auf das eingesetzte Kapital sowie etwaige vertragliche Verpflichtungen zur Abdeckung von Verlusten.

Vor diesem Hintergrund ist von Interesse, dass sich die Verbindlichkeiten der Ausgliederungen mit direkter Beteiligung der Stadt Viersen gegenüber den Kreditinstituten 2005 auf 1 197 € je Einwohner beliefen (Schaubild 18). Sie sind damit geringer als die entsprechenden Verbindlichkeiten der Ausgliederungen der Vergleichsgemeinden mit im Durchschnitt 1 717 € je Einwohner. Das Haftungsrisiko beschränkt sich zudem überwiegend auf das Eigenkapital. Die Stadt Viersen haftet lediglich für ihren Abwasserbetrieb sowie im Rahmen ihrer Mitgliedschaft im Niesverband über das haftende Kapital hinaus. Auf sie entfallen knapp ein Drittel der externen Schulden. Der gebührenfinanzierte Abwasserbetrieb stellt allerdings kein Risiko dar, da er kostendeckend arbeitet und Betriebe wie private Haushalte seine Leistungen in Anspruch nehmen müssen.

Schaubild 18

Verbindlichkeiten der direkten Beteiligungen der Stadt Viersen gegenüber Kreditinstituten im interkommunalen Vergleich

2005; in € je Einwohner



Eigene Berechnungen nach Angaben des LDS NRW.

Als einzige, wirklich rentable Beteiligung stellt sich der 50 % Anteil an den Niederrheinwerken Viersen GmbH dar (Tabelle 5). Die Dividende nach Steuern belief sich 2006 auf 9,26 % des Beteiligungskapitals. Hier kommt auch der steuerliche Querverbund zum tragen, da der Konzern die Verluste der Niederrheinwerke mobil (Verkehrsunternehmen) und der Niederrheinwerke aktiv (Bäder) mit den Gewinnen aus den Versorgungsaktivitäten finanziert. Die Viersener Aktien-Baugesellschaft AG hat bereits in der Vergangenheit keine nennenswerten Erträge erwirtschaftet (2004: 1,35 %). Aktuell leistet sie keinen positiven Beitrag zur Entlastung des Kernhaushalts der Stadt Viersen. Vergleicht man die Erträge des Beteiligungskapitals mit der Durchschnittsverzinsung der städtischen Verschuldung von 4,5 % 2004, so wird deutlich, dass insbesondere die Beteiligungen im Grundstücks- und Wohnungswesen einer wohnungs- und städtebaupolitischen Begründung bedürfen. Als problematisch ist die Lage bei der Grundstücks-Marketing-Gesellschaft der Stadt Viersen GmbH anzusehen. In den Jahren 2005 und 2006 wurden Jahresfehlbeträge von 390 628 bzw. 82 846 € erwirtschaftete. Die Stadt leistete zudem 2006 eine Sacheinlage im Wert von 2,2 Mill. € um einer Überschuldung entgegen zu wirken. Die Zinslasten beeinträchtigen zudem die Rentabilität der Geschäftstätigkeit.

Tabelle 5

Rentabilität der unmittelbaren Beteiligungen der Stadt Viersen

Unternehmen	Höhe der Beteiligung in €	Dividende/Gewinnanteile 2004	
		in €	in %
Niederrheinwerke Viersen AG	18 253 120	1 689 746 ¹	9,26
Viersener Aktien-Baugesellschaft AG	6 600 000	89 398	1,35
Entwicklungsgesellschaft der Stadt Viersen mbH	25 564	-	
Grundstücks-Marketing-Gesellschaft der Stadt Viersen mbH	25 564	-	
Allgemeines Krankenhaus Viersen GmbH	460 162	-	
Gem. Bauverein Dülken eG	241 920	9 676	4,00
Gem. Bauverein Süchteln eG	50 000	2 000	4,00
Verkehrsgesellschaft Kreis Viersen mbH	3 150	-	
Gem. Wohnungsgenossenschaft Viersen eG	22 050	461	2,09
Gem. Wohnungsgesellschaft für den Kreis Viersen AG	201 075	7 537	3,75
Wirtschaftsförderungsgesellschaft für den Kreis Viersen mbH	174 720	9 281	5,31
Volksbank Viersen eG	260	11	4,42
Volksbank Brüggen-Nettetal eG	260	12	4,73
Insgesamt	26 057 847	1 808 127	6,94

Nach Angaben der Stadt Viersen (2007: 82). – ¹Ohne Gewinnausszahlung 2002 und 2003 sowie ohne Auflösung der Gewinnrücklage.

Anhang

1. Übersicht zur Gruppierung von Städten beim interkommunalen Vergleich

Viersen und Vergleichsstädte – „Prosperierende mittelgroße Städte“⁴

IHK-Kammerbezirk	Einwohner Stand 31.12.2005 ²	Vergleichsgemeinden	Einwohner Stand 31.12.2005 ²
Viersen	76 330	Herford	64 965
Neuss	151 610	Troisdorf	74 760
		Lüdenscheid	78 688
		Ratingen	91 975
		Gütersloh	96 145
		Bergisch Gladbach	105 761

Eigene Darstellung. – ¹Angaben des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung. –
²Angaben des Landesamtes für Datenverarbeitung und Statistik Nordrhein-Westfalen. –
³Deutsches Institut für Urbanistik 2002.

2. Vom Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ (AKS) erwartetes Steueraufkommen der Gemeinden in Westdeutschland

Gesamtwirtschaftliche Eckdaten für die Schätzung des AKS im Mai 2008:

Nachdem der Aufschwung mehr als zwei Jahre sehr kräftig war, wird sich die Konjunktur nicht zuletzt infolge der noch nicht ausgestandenen Finanzmarktkrise und der langsameren Expansion der Weltwirtschaft im Verlauf dieses Jahres voraussichtlich abschwächen. Die Bundesregierung erwartet für 2008 und 2009 einen Zuwachs des realen Bruttoinlandsprodukts (BIP) von 1,7 bzw. 1,2% und des nominalen BIP von 3,4 bzw. 2,7% (Tabelle A1)4. Dabei wird von einem Anstieg der Erwerbstätigkeit um 405 000 Personen in diesem und um 32 000 im kommenden Jahr ausgegangen; die Zahl der Arbeitslosen verringert sich danach um rund 500 000 im Jahr 2008 und um etwa 40 000 im Jahr 2009. Der Anstieg der Verbraucherpreise wird auf 2% in 2008 und auf 1,6% in 2009 veranschlagt.

⁴ Die Konjunktur wird damit etwas zurückhaltender eingeschätzt als in der Gemeinschaftsdiagnose; diese erwartet einen Zuwachs des realen BIP von 1,8 % in diesem und von 1,4 % im nächsten Jahr. Vgl. Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose: Folgen der US-Immobilienkrise belasten Konjunktur, Gemeinschaftsdiagnose Frühjahr 2008, Kiel 2008.

Auch in der mittleren Frist erwartet die Bundesregierung ein moderates wirtschaftliches Wachstum. Für den Zeitraum von 2010 bis 2012 ist nach Einschätzung der Bundesregierung mit einem Zuwachs des realen BIP von durchschnittlich 1½% pro Jahr zu rechnen, so dass sich die Zunahme der Beschäftigung merklich abschwächt und die Arbeitslosigkeit nur noch wenig sinkt. Zudem wird davon ausgegangen, dass sich der Preisanstieg des BIP mittelfristig auf 1,6% p. a. begrenzen lässt. Die Zunahme des nominalen BIP wird somit auf durchschnittlich 3,1% veranschlagt.

Tabelle A1
Gesamtwirtschaftliche Vorgaben für den AKS1
 2007 – 2012

	2007	2008	2009	2012 ²
Bruttoinlandprodukt (BIP)				
Nominal in Mrd. €	2423,8	2506,1	2573,5	2824,0
Zuwachsrate in %	4,4	3,4	2,7	3,1
Real in Mrd. €	2237,2	2276,0	2303,8	2410,0
Zuwachsrate in %	2,5	1,7	1,2	1,5
Preise Zuwachsrate in %	1,8	1,6	1,5	1,6
Bruttolöhne u. -gehälter Mrd. €				
	955,8	990,5	1018,4	1098,1
Zuwachsrate in %	3,2	3,6	2,8	2,5

¹ In der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR). – ² Zuwachsraten in dieser Spalte weisen die jahresdurchschnittliche Veränderung von 2009 bis 2012 aus.

Quellen: Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Arbeitskreis „Steuerschätzungen“.

Der AKS prognostizierte im Mai 2008 für dieses Jahr einen Rückgang des westdeutschen Gemeindesteueraufkommen von 0,3 %; in den Folgejahren rechnet er mit Zuwächsen von 2,6% (2009), 4,8% (2010), 5,5% (2011), und 5,7% (2012).⁵

Die Prognose des Steueraufkommens ist naturgemäß mit Unsicherheiten behaftet. So ist zum einen keineswegs gesichert, dass die Konjunktur - wie von der Bundesregierung und den Wirtschaftsforschungsinstituten zugrunde

⁵ Der AKS ging bei seiner Schätzung von geltendem Steuerrecht aus. Die nach einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts anstehende Neuregelung des einkommensteuerlichen Sonderausgabenabzugs von Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträgen wurde bei der Steuerschätzung des AKS im Mai 2008 nicht berücksichtigt, da ihre Ausgestaltung noch nicht absehbar war. Auch die finanziellen Auswirkungen der nach der Neuberechnung des soziokulturellen Existenzminimums zu erwartenden Erhöhung des Grundfreibetrages und der Kinderfreibeträge wurden aus dem gleichen Grund nicht einbezogen.

gelegt - über den gesamten Planungszeitraum aufwärtsgerichtet sein wird. Zum anderen resultieren aus den komplizierten, zu Beginn des Jahres 2008 in Kraft getretenen Änderungen der Reform der Unternehmensbesteuerung erhebliche Prognoserisiken.

Tabelle A2

Steueraufkommen der Gemeinden in Westdeutschland
2007 bis 2012

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
AKS Mai 2008						
Steueraufkommen insgesamt (Mrd. €)	66,4	66,3	68,0	71,3	75,2	79,5
Veränderung gegenüber Vorjahr in %	7,7	-0,3	2,6	4,8	5,5	5,7
Gemeindeanteil Einkommensteuer (Mrd. €)	23,2	25,4	25,9	27,5	29,2	31,0
Veränderung gegenüber Vorjahr in %	12,4	9,5	1,9	6,2	6,5	5,9
Gemeindeanteil Steuern vom Umsatz (Mrd. €)	2,9	3,0	3,1	3,2	3,3	3,4
Veränderung gegenüber Vorjahr in %	11,7	3,4	2,8	3,1	2,8	2,9
Gemeindesteuern (Mrd. €)	46,9	43,2	44,8	47,0	49,3	52,3
Veränderung gegenüber Vorjahr in %	4,0	-8,0	3,7	4,9	5,0	6,1
Gewerbesteuer brutto (Mrd. €)	36,9	33,2	34,6	36,6	38,8	41,6
Veränderung gegenüber Vorjahr in %	4,2	-10,1	4,2	5,8	5,9	7,2
Grundsteuern (Mrd. €)	9,5	9,5	9,7	9,9	10,1	10,3
Veränderung gegenüber Vorjahr in %	3,3	-0,1	2,1	2,1	2,0	2,0
Sonstige Gemeindesteuern (Mrd. €)	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Veränderung gegenüber Vorjahr in %	-4,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Quellen: Arbeitskreis „Steuerschätzungen“.

Literatur

- BMF - Bundesministerium der Finanzen (2007), Finanzbericht 2008. Berlin.
- Difu - Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.) (2002), Städtetypen in Nordrhein-Westfalen. Gutachten im Auftrag der Enquetekommission „Die Zukunft der Städte in Nordrhein-Westfalen“. Endbericht.
- Döhrn, R. et al. (2007), Aufschwung setzt sich fort. RWI: Konjunkturberichte 58 (1): 27-76. Essen.
- Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik NRW, Gemeindedaten 2008.
- Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik NRW, Landesdatenbank NRW.
- Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik NRW, NRW regional – Statistische Informationen für die Gemeinden und Kreise NRWs 2008.
- Landtag NRW (2007), Gesetz zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung – GO-Reformgesetz. Gesetzentwurf der Landesregierung. Drucksache 14/3979 v. 19.03.2007.
- Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose: Folgen der US-Immobilienkrise belasten Konjunktur, Gemeinschaftsdiagnose Frühjahr 2008, Kiel 2008.
- RWI Essen (2007), Interkommunale Haushaltsvergleiche – Mittlerer Niederrhein. RWI: Projektberichte, Mai 2007.
- Stadt Viersen (2008), Haushalt 2008 – Entwurf. Viersen 2008.
- Stadt Viersen (2008), 3. Fortschreibung des Haushaltssicherungskonzeptes der Stadt Viersen für die Haushaltsjahre 2008 ff. Viersen, März 2008.
- Stadt Viersen (2008), Vorläufige Eröffnungsbilanz (Vermögens- und Schuldenübersicht) zum 01.01.2008.
- Stadt Viersen (2007), Beteiligungsbericht 2006. Viersen, März 2007.