

Kambeck, Rainer; Rappen, Hermann

**Research Report**

## Hohe Zinsaufwendungen belasten den Haushalt: Eine Analyse des Haushaltsplanentwurfs 2009 der Stadt Neuss

RWI Projektberichte

**Provided in Cooperation with:**

RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung, Essen

*Suggested Citation:* Kambeck, Rainer; Rappen, Hermann (2008) : Hohe Zinsaufwendungen belasten den Haushalt: Eine Analyse des Haushaltsplanentwurfs 2009 der Stadt Neuss, RWI Projektberichte, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI), Essen

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/70851>

**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.

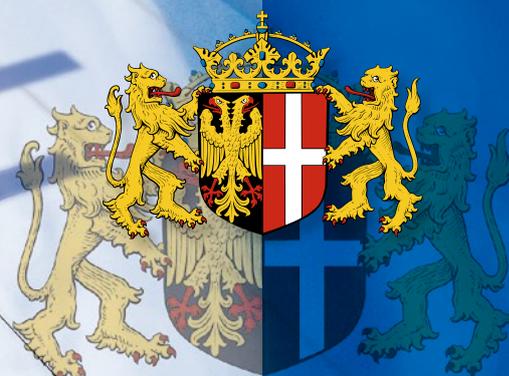
Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**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

# Hohe Zinsaufwendungen belasten den Haushalt

Eine Analyse des Haushaltsplanentwurfs 2009 der Stadt Neuss

# Impressum

Herausgeber

Industrie- und Handelskammer  
Mittlerer Niederrhein  
Nordwall 39, 47798 Krefeld

Ihr Ansprechpartner

Dipl.-Volkswirt Rainer Növer  
Telefon: 02151 635-350  
E-Mail: [noever@krefeld.ihk.de](mailto:noever@krefeld.ihk.de)

Verantwortlich  
für den Inhalt

Dr. Rainer Kambeck und Hermann Rappen  
Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI Essen)  
Hohenzollernstraße 1-3, 45128 Essen  
*Wir danken Karl-Heinz Herlitschke, Florian Klohn und Christoph Struppat  
für die Unterstützung bei der Durchführung des Projektes.*

Stand

November 2008



## Inhalt

Die wichtigsten Ergebnisse vorab.....	1
Die Ergebnisplanung 2009 .....	3
Die wesentlichen Erträge der Stadt Neuss .....	4
Steuereinnahmen .....	4
Finanzkraft der Stadt Neuss .....	9
Die wesentlichen Aufwendungen der Stadt Neuss .....	9
Transferaufwendungen .....	11
Personalaufwendungen.....	14
Zinsaufwendungen .....	14
Analyse der Jugendhilfe .....	15
Die Schuldenlage der Stadt Neuss.....	17
Ausgliederungen und Beteiligungen der Stadt Neuss.....	19

## Die wichtigsten Ergebnisse vorab

**1.** Die Stadt Neuss erwartet für das Jahr 2009 ordentliche Erträge in Höhe von 364,9 Mill. € und ordentliche Aufwendungen in Höhe von 364,2 Mill. € und damit einen Überschuss von etwa 700 000 €. Allerdings ist das Finanzergebnis deutlich im Minus: Mit knapp 12 Mill. € übersteigen die Zins- und sonstige Finanzaufwendungen der Stadt die Finanzerträge (5,3 Mill. €) um mehr als das Doppelte. Insgesamt erwartet die Stadt Neuss deshalb im kommenden Jahr ein **negatives Jahresergebnis** in Höhe von knapp 6 Mill. €.

**2.** Trotz des negativen Jahresergebnisses **ist der Haushalt der Stadt Neuss** im kommenden Jahr **formal ausgeglichen**, da das negative Jahresergebnis durch die sogenannte Ausgleichsrücklage abgedeckt werden kann, die zum Stichtag 1.1.2009 rd. 62 Mill. € beträgt.

**3.** Nach der Finanzplanung erzielt die Stadt Neuss auch im Jahr 2010 ein negatives Jahresergebnis in Höhe von -6,4 Mill. €, für 2011 wird hingegen ein positives Jahresergebnis (+0,2 Mill. €) und **für 2012 dann bereits ein Jahresergebnis von +6,5 Mill. €** erwartet.

**4.** Die Stadt Neuss geht davon aus, dass das **Gewerbesteueraufkommen** nach dem kräftigen, durch die Reform der Unternehmensbesteuerung und die Senkung des Hebesatzes bedingten Rückgang von -11% im laufenden Jahr, **im kommenden Jahr um 18,1% auf 143,4 Mill. € gesteigert** werden kann. Der Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ hatte im Mai d.J. für 2009 einen Anstieg des Gewerbesteueraufkommens in Westdeutschland von 4,2% angenommen. Die Stadt Neuss ist also sehr optimistisch, sie geht allerdings auch von einem stärkeren Rückgang im laufenden Jahr aus.

**5.** In der Finanzplanung erwartet die Stadt Neuss bei der **Gewerbesteuer** – orientiert an den Vorgaben des Arbeitskreises Steuerschätzung (AKS) vom Mai d.J. – **Steigerungen von 5,8% (2010) und 5,9% (2011)**; für 2012 kalkuliert die Stadt mit einem Zuwachs von 3,5% vorsichtiger als der Arbeitskreis. Nach der November-Schätzung des AKS werden die Steuereinnahmen im laufenden Jahr trotz der Finanzkrise um 1,5 Mrd. € höher ausfallen als in der Mai-Schätzung zugrunde gelegt. Für das kommende Jahr wird ein leichter Rückgang des Aufkommens erwartet, weil die Schätzung noch von einem BIP-Wachstum von 0,2% ausgeht. Auf Basis dieser Annahme werden aktuell vom

AKS keine gravierenden Auswirkungen der Finanzmarktkrise auf die kommunalen Steuereinnahmen erwartet. Allerdings bestehen hier **erhebliche Risiken**, wenn die wirtschaftliche Entwicklung deutlicher nachlassen sollte als angenommen.

**6.** Beim Städtevergleich der **Pro-Kopf-Einnahmen** aus den wichtigsten Einzelsteuern befindet sich **Neuss in einer relativ guten Position**. Bei der Gewerbesteuer belegt Neuss trotz des Nachlassens der Gewerbesteuerereinnahmen seit dem Hoch im Jahr 2004 hinter Ratingen den zweiten Platz. Angesichts der Rücknahme des Hebesatzes in Düsseldorf und Ratingen halten wir die Entscheidung der Stadt Neuss für richtig, den Hebesatz mit Beginn dieses Jahres von 450 auf 445% gesenkt zu haben; dies dürfte zwar im laufenden Jahr die Einnahmen etwas dämpfen, sich aber schon mittelfristig positiv auf die Haushaltslage der Stadt auswirken.

**7.** Der finanzpolitische Handlungsspielraum der Stadt Neuss wird erheblich dadurch eingeschränkt, dass von den eingeplanten **Transferaufwendungen** in Höhe von 164,4 Mill. € knapp drei Viertel auf Umlagen und Leistungsbeteiligungen entfallen, die die Stadt **nicht oder nur geringfügig beeinflussen** kann.

**8.** Die zum Teil direkte Beteiligung der Städte und Gemeinden an den **Lasten des SGB II** ist aus finanzwissenschaftlicher Sicht zu begrüßen. Sie belastet aber den städtischen Haushalt stärker als eine vollständige Finanzierung über die Kreisumlage, da der Anteil der Stadt Neuss an den Bedarfsgemeinschaften im Rhein-Kreis mit 49,1% (September 2008) deutlich höher war als ihr Anteil von 36,5% an den Umlagegrundlagen.

**9.** Die reinen **Ausgaben der Jugendhilfe je Einwohner lagen in Neuss in diesem Jahrzehnt deutlich über dem Niveau der Vergleichsstädte**. Allerdings war die Ausgabendynamik in Neuss deutlich geringer. Dazu beigetragen haben u.a. die erfolgreichen Steuerungsmaßnahmen im Bereich der Hilfen zur Erziehung. Für die kommenden Jahre ist allerdings mit erheblich steigenden Ausgaben der Jugendhilfe zu rechnen, u.a. als Folge der steigenden Kosten der Kindertageseinrichtungen (+46,8% bis 2012) und der Hilfen zur Erziehung (+22,1% bis 2012).

**10.** Die Neusser **Ausgliederungen und Beteiligungen** sind in klassischen kommunalen Aufgabenfeldern tätig: Der Ver- und Entsorgung, dem Gesundheits-, Veterinär- und Sozialwesen sowie – mit einem deutlichen Schwerpunkt – dem Grundstücks- und Wohnungswesen. Sie sind gemessen an den (gewichteten) Umsatzerlösen von größerer wirtschaftlicher Bedeutung als in den Vergleichsstädten. Das Umsatzwachstum blieb allerdings hinter dem Durchschnitt der Vergleichsstädte zurück.

**11.** Der interkommunale Vergleich der Gesamtschulden (fundierte Schulden, Schulden der Eigenbetriebe und Liquiditätskredite) pro Einwohner zeigt, dass Neuss schon seit Jahren ein **hohes Schuldenniveau** aufweist. Zu begrüßen ist deshalb, dass die Stadt **Neuss plant, bis Ende 2012 eine Entschuldung im Kernhaushalt** um 6,3 Mill. € – auf dann immerhin noch knapp 83 Mill. € – vorzunehmen.

**12.** Insgesamt folgt aus den für die beiden kommenden Jahre erwarteten negativen Jahresergebnissen, aus den im Vergleich zu anderen Städten hohen Gesamtschulden und aus der Erwartung, dass die Steuereinnahmen mittelfristig im konjunkturellen Abschwung sinken werden, dass die Stadt Neuss die 2007 eingeleitete Konsolidierungsstrategie fortsetzen sollte. In Zeiten, in denen von den verschiedenen Ebenen des Staates Impulse für die wirtschaftliche Entwicklung erwartet werden, ist es umso wichtiger, dass insgesamt eine **sparsame Haushaltsführung** erfolgt und alle Möglichkeiten zu einer **effektiveren Leistungserbringung** genutzt werden.

## Die Ergebnisplanung 2009

Die Stadt Neuss legt mit dem Haushaltsplanentwurf für das Jahr 2009 bereits zum dritten Mal eine Haushaltsplanung nach dem Neuen Kommunalen Finanzmanagement (NKF) vor. Die zentralen Bestandteile des Entwurfs sind nach der neuen Systematik die Ergebnis- und Finanzplanung sowie die Bilanz. Zum Zeitpunkt der Vorstellung des Haushaltsplanentwurfs im August dieses Jahres war die Prüfung der „Eröffnungsbilanz“ (mit dem Stichtag 1.1.2007) noch nicht abgeschlossen.

Tabelle 1  
**Ergebnisplanung der Stadt Neuss**  
2009 in Mill. €

<b>Ordentliche Erträge</b>		<b>364,9</b>
Steuern und ähnl. Abgaben	254,7	
Öffentl.-rechtl. Leistungsentgelte	36,1	
Zuwendungen und allg. Umlagen	28,7	
Sonst. Ordentl. Erträge	21,1	
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	14,1	
Sonst. Transfererträge	8,1	
Privatrechtl. Leistungsentgelte	1,8	
Aktivierete Eigenleistungen	0,3	
<b>Ordentliche Aufwendungen</b>		<b>364,2</b>
Transferaufwendungen	164,4	
Sonst. Ordentl. Aufwendungen	102,6	
Personalaufwendungen	62,3	
Bilanzielle Abschreibungen	19,7	
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	9,6	
Versorgungsaufwendungen	5,6	
<b>Ergebnisse d. laufenden Verwaltungstätigkeit</b>		<b>0,7</b>
Finanzerträge	5,2	
Zinsen u. sonst. Finanzaufwendungen	11,8	
<b>Finanzergebnis</b>		<b>-6,6</b>
<b>Jahresergebnis</b>		<b>-5,9</b>

Quelle: Stadt Neuss (2008).

Ein interkommunaler Vergleich der Bilanzen kann allerdings erst im kommenden Jahr erfolgen, wenn alle Vergleichsstädte ihre Eröffnungsbilanz mit dem Stichtag 1.1.2009 als Teil des Jahresabschlusses vorgelegt haben. Eine Gesamtbilanz („Konzernbilanz“), in der alle Beteiligungen der Stadt berücksichtigt werden, müssen die Kommunen erstmals zum 01.01.2010 vorlegen.

Die Stadt Neuss erwartet für das Jahr 2009 einen Überschuss bei der Gegenüberstellung ordentlicher Erträge und Aufwendungen: Die laufenden Erträge übersteigen die laufenden Aufwendungen um knapp 700 000 € (Tabelle 1). Allerdings ist das Finanzergebnis deutlich im Minus: Mit knapp 12 Mill. € übersteigen die Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen die Finanzerträge (5,3 Mill. €) um mehr als das Doppelte. Insgesamt erwartet die Stadt Neuss deshalb im kommenden Jahr ein negatives Jahresergebnis in Höhe von knapp 6 Mill. €. Die hohe Verschuldung und die sich daraus ergebende Konsequenz hoher Zinszahlungen belasten demnach den Haushalt der Stadt erheblich.

Dem Ziel des Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF) folgend, den „wahren“ Ressourcenverzehr einer Kommune in einem Haushaltsjahr abzubilden, verändert der Saldo aus Erträgen und Aufwand eines Haushaltsjahres (das Jahresergebnis) das Eigenkapital einer Stadt. Mit der sogenannten Aus-

Im Mittelpunkt unserer Bewertung stehen die Auswirkung der von der Stadt vorgelegten Ansätze für das Haushaltsjahr 2009 und den Planungen für die Jahre 2010 bis 2012 auf das Eigenkapital der Stadt, das erstmals mit Vorlage der Eröffnungsbilanz ausgewiesen wurde. Bei einer Bilanzsumme von rd. 1,5 Mrd. € wird das Eigenkapital der Stadt, das sich bei der Gegenüberstellung des Anlage- und Umlaufvermögens (Aktiva) und den Verbindlichkeiten und Rückstellungen (Passiva) ergibt, im Erläuterungsbericht zum aktuellen Haushaltsplanentwurf der Stadt mit rd. 900 Mill. € ausgewiesen.

gleichsrücklage wurde in Nordrhein-Westfalen eine neue Vorgabe für einen „formalen“ Haushaltsausgleich geschaffen: Bei der Erstellung der Eröffnungsbilanz wurde diese Größe den Vorschriften des neuen Haushaltsgesetzes folgend mit einem Drittel des Durchschnitts der Einnahmen aus Steuern und Zuweisungen der vorangegangenen drei Haushaltsjahre festgesetzt; in Neuss betrug sie zum Stichtag 1.1.2007 76,8 Mill. €. Ein Haushalt gilt nunmehr formal als ausgeglichen, wenn eine Kommune ein negatives Jahresergebnis durch die Ausgleichsrücklage abdecken kann. Erst wenn dies nicht mehr möglich ist und die allgemeine Rücklage angegriffen werden muss, gilt ein Haushalt als nicht ausgeglichen, verbunden mit der Pflicht, ein langfristiges Haushaltssicherungskonzept vorzulegen. Trotz des negativen Jahresergebnisses ist der Haushalt der Stadt Neuss im kommenden Jahr also formal ausgeglichen.

Tabelle 2 gibt Auskunft über die von der Stadt Neuss erwartete Entwicklung des Eigenkapitals bis zum Jahr 2012, dem aktuellen Ende des Finanzplanungszeitraumes.

Tabelle 2  
**Eigenkapital der Stadt Neuss in der Finanzplanung**  
2008 bis 2012; in Mill. €

	2007		2008		2009		2010		2011		2012	
	01.01.	Haushalts- ansatz	01.01.	Haushalts- ansatz	01.01.	Haushalts- ansatz	01.01.	Finanz- planung	01.01.	Finanz- planung	01.01.	Finanz- planung
Allg. Rücklage	825,1		825,1		825,1		825,1		825,1		825,1	
Ausgleichs- rücklage	76,8		62,1		60,6		54,7		48,3		48,5	
Jahresergebnis (= Fehlbedarf)		- 14,7		- 1,5		- 5,9		- 6,4		0,2		6,5
Summe Eigenkapital	901,8		887,1		885,7		879,8		873,4		873,6	

Quelle: Stadt Neuss (2008).

Das im laufenden Jahr erwartete negative Jahresergebnis schmälert die Ausgleichsrücklage um weitere 1,5 Mill. €, nachdem diese bereits im vorangegangenen Jahr um fast 15 Mill. € reduziert wurde. Zu Beginn des Jahres 2009 wird eine Ausgleichsrücklage in Höhe von noch 60,6 Mill. € erwartet. Nach der Finanzplanung schrumpft die Ausgleichsrücklage auch im Jahr 2010 infolge eines negativen Jahresergebnisses (-6,4 Mill. €). Im Jahr 2011 wird hingegen erstmals wieder ein positives Jahresergebnis erwartet (+0,2 Mill. €) und 2012 dann bereits wieder ein erheblicher Überschuss von 6,5 Mill. €. Wie in der Gemeindeordnung (GO) vorgesehen, würde dann die Ausgleichsrücklage wieder mit diesem Betrag „aufgefüllt“ und damit Ende 2012 eine Höhe von 55 Mill. € erreichen.

## Die wesentlichen Erträge der Stadt Neuss

Schaubild 1 zeigt die Erwartungen der Stadt hinsichtlich ihrer wichtigsten ordentlichen Ertragsquellen: Gewerbe- und Grundsteuer sowie die Gemeindeanteile an der Einkommen- und Umsatzsteuer sorgen bereits für knapp 70% der gesamten ordentlichen Erträge von rd. 365 Mill. €. Die Öffentlich-rechtlichen Leistungsentgelte, die vornehmlich aus Gebühren bestehen, machen mit insgesamt 36 Mill. € etwa 10% und die Zuweisungen und allgemeinen Umlagen des Landes mit 27,2 Mill. € etwa 8% der gesamten Erträge aus.

### Steuereinnahmen

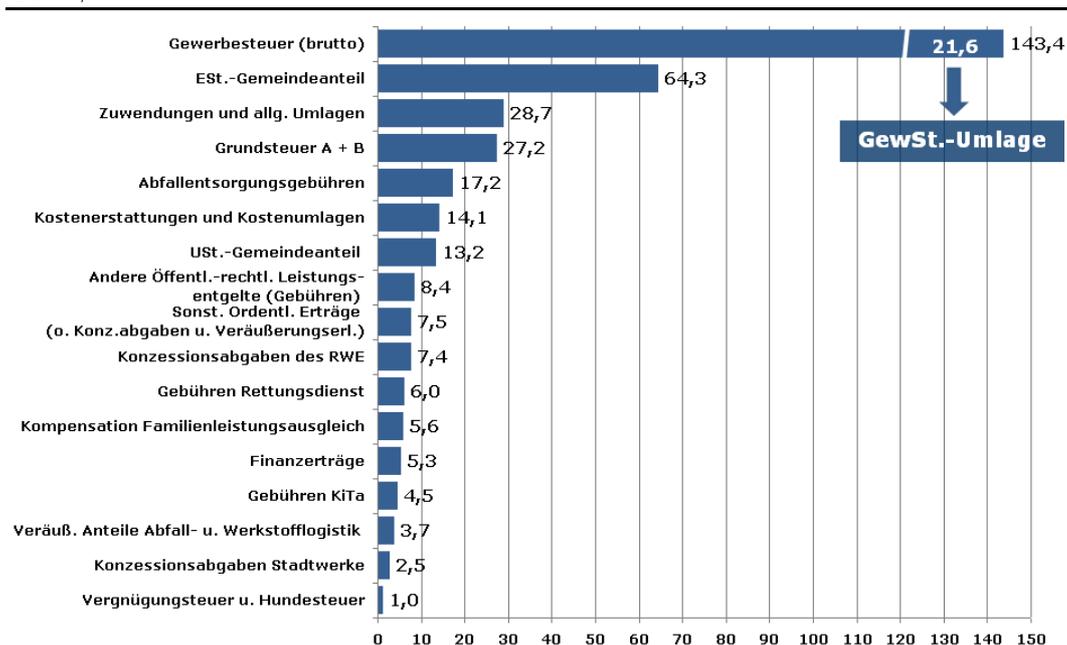
Die Stadt Neuss erwartet im laufenden Jahr Brutto-Erträge aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben in Höhe von 249,1 Mill. € (ohne Ausgleichsleistung-

<sup>1</sup>Nach dem Kommunalfinanzbericht des NRW-Innenministeriums werden diese Ausgleichsleistungen nicht zu den Einnahmen aus Steuern oder ähnlichen Abgaben gezählt (IM NRW, 2008, S. 43)

gen nach dem Familienleistungsausgleich<sup>1</sup> in Höhe von 5,6 Mill. €). Davon entfällt mit 143,4 Mill. € (39,3%) der größte Teil auf die Gewerbesteuer (brutto); nach Abzug der Gewerbesteuerumlagen in Höhe von 21,6 Mill. € (15% der gesamten Gewerbesteuereinnahmen) verbleiben Netto-Gewerbesteuereinnahmen in Höhe von rd. 121,8 Mill. € bei der Stadt. Mit knapp 64,3 Mill. € (17,6% der ges. ordentlichen Erträge) ist der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer die zweitgrößte Steuer, 27,2 Mill. € (7,5%) erwartet die Stadt aus den Grundsteuern A und B. Der Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer wird 2009 mit 13,2 Mill. € knapp 3,6% zu den gesamten ordentlichen Erträgen beitragen.

Schaubild 1

### Gepante Erträge der Stadt Neuss (ges.: 370,1 Mill. €) 2009; in Mill. €



Quelle: Stadt Neuss (2008).

## Gewerbesteuer

Die Stadt Neuss geht in ihrem Haushaltsplanentwurf für 2009 davon aus, dass das Aufkommen der Gewerbesteuer nach dem kräftigen, durch die Reform der Unternehmensbesteuerung bedingten Rückgang im laufenden Jahr (-11%) in 2009 um 18,1% auf 143,4 Mill. € zunimmt. Verglichen mit den Erwartungen des beim Bundesministerium der Finanzen angesiedelten Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ (AKS), der in seiner Schätzung vom Mai 2008 für die westdeutschen Kommunen einen Anstieg von 4,2% zugrunde legt, ist dies optimistisch kalkuliert. Allerdings geht die Stadt Neuss von einem – bedingt durch die Unternehmensteuerreform und die Senkung des Hebesatzes von 450 auf 445% – sehr kräftigen Rückgang im laufenden Jahr aus. In der Finanzplanung erwartet die Stadt Neuss Steigerungen von 5,8% (2010), 5,9% (2011) und 3,5% (2012) (Tabelle 3). Der AKS hat im Mai 2008 für das Gewerbesteueraufkommen der westdeutschen Städte für 2010 und 2011 noch ähnlich hohe Steigerungen und für 2012 mit einem Plus von 7,2% sogar einen merklich höheren Anstieg zugrunde gelegt.

Tabelle 3  
**Steuereinnahmen der Stadt Neuss**  
 2007 bis 2012; in Mill. €

	2007 <sup>a</sup>	2008 <sup>b</sup>	2009 <sup>b</sup>	2010 <sup>c</sup>	2011 <sup>c</sup>	2012 <sup>c</sup>
<b>Steuern u. steuerähnl. Abgaben<sup>d</sup> (netto)</b>	201,3	206,7	227,5	238,3	251,1	261,2
Veränd. ggü. Vorjahr in %		2,7	10,1	4,7	5,4	4,0
<b>darunter:</b>						
<b>GewSt. (brutto)</b>	136,3	121,4	143,4	151,7	160,6	166,2
Veränd. ggü. Vorjahr in %		-11,0	18,1	5,8	5,9	3,5
<b>abzügl. GewSt.-umlagen</b>	22,8	17,7	21,6	23,9	25,3	26,2
Veränd. ggü. Vorjahr in %		-22,4	21,8	10,5	5,9	3,5
<b>= GewSt. (netto)</b>	113,5	103,6	121,8	127,8	135,3	140,1
Veränd. ggü. Vorjahr in %		-8,7	17,5	5,0	5,9	3,5
<b>Grundsteuer A und B</b>	26,3	26,8	27,2	27,7	28,1	28,7
Veränd. ggü. Vorjahr in %		1,9	1,6	1,6	1,6	2,0
<b>Gemeindeanteil Est.</b>	58,7	62,3	64,3	68,3	72,7	77,0
Veränd. ggü. Vorjahr in %		6,2	3,2	6,2	6,4	5,9

Quelle: Stadt Neuss (2008); - <sup>a</sup>vorl. RE. - <sup>b</sup>Ansätze. - <sup>c</sup>Finanzplanung. - <sup>d</sup>Ohne Ausgleichszahlung Familienleistungsausgleich.

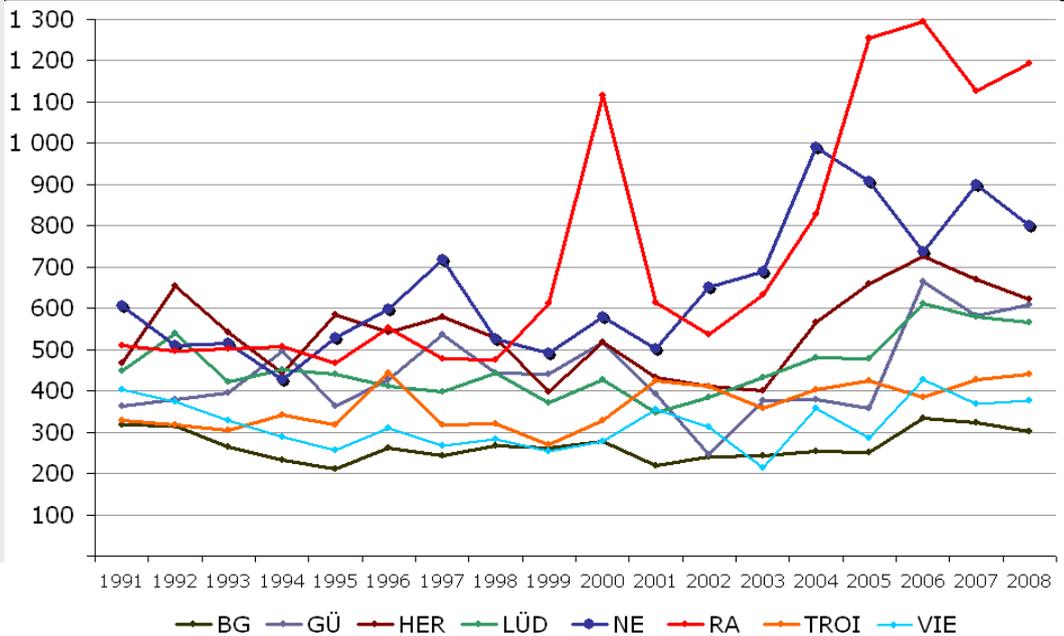
Nach der November-Steuerschätzung werden die Steuereinnahmen im Jahr 2008 in den westdeutschen Kommunen insgesamt um 1,5 Mrd. € höher ausfallen als in der Mai-Schätzung prognostiziert. Für das kommende Jahr wird auf Grund des erwarteten konjunkturellen Abschwungs ein leichter Rückgang des Gewerbesteueraufkommens erwartet. Insgesamt werden also vom AKS für das kommende Jahr noch keine gravierenden Auswirkungen der Finanzmarktkrise auf die kommunalen Steuereinnahmen erwartet. Allerdings betrifft diese Erwartung auch nur das kommende Jahr. Mittelfristig, also schon mit dem Haushaltsjahr 2010, wenn sich die schlechteren makroökonomischen Rahmenbedingungen auch auf dem Arbeitsmarkt und damit bei der unter Steuereinnahmeperspektiven wichtigen Größe der Bruttolöhne und -gehälter auswirken, werden die Steuereinnahmen dann mit hoher Wahrscheinlichkeit deutlich niedriger ausfallen. Hier bestehen erhebliche Risiken für die zukünftigen kommunalen Steuereinnahmen, die bei der Aufstellung des Haushaltsentwurfs noch nicht abzusehen waren.

Der Städtevergleich der Gewerbesteuereinnahmen zeigt, dass sich Neuss trotz des Nachlassens der Gewerbesteuereinnahmen seit dem Hoch von 2004 in einer relativ guten Position befindet (Schaubild 2). Lediglich in Ratingen sind die Pro-Kopf-Einnahmen deutlich höher; die Einnahmen sind in Neuss allerdings merklich höher als in den Vergleichsstädten. Angesichts der Entscheidungen für (weitere) Senkungen des Hebesatzes in Nachbarstädten halten wir das Vorgehen der Stadt Neuss für richtig, den Hebesatz zu Beginn dieses Jahres von 450 auf 445% zu senken; dies dürfte im laufenden Jahr zwar die Einnahmen etwas gedämpft haben, sich aber schon mittelfristig positiv auf die Haushaltslage der Stadt auswirken.

Schaubild 2  
**Gewerbesteuereinnahmen (brutto) im Städtevergleich**  
 1991 – 2008; je Einw. in €

Als Vergleichs-  
 städte werden  
 hier berück-  
 sichtigt:

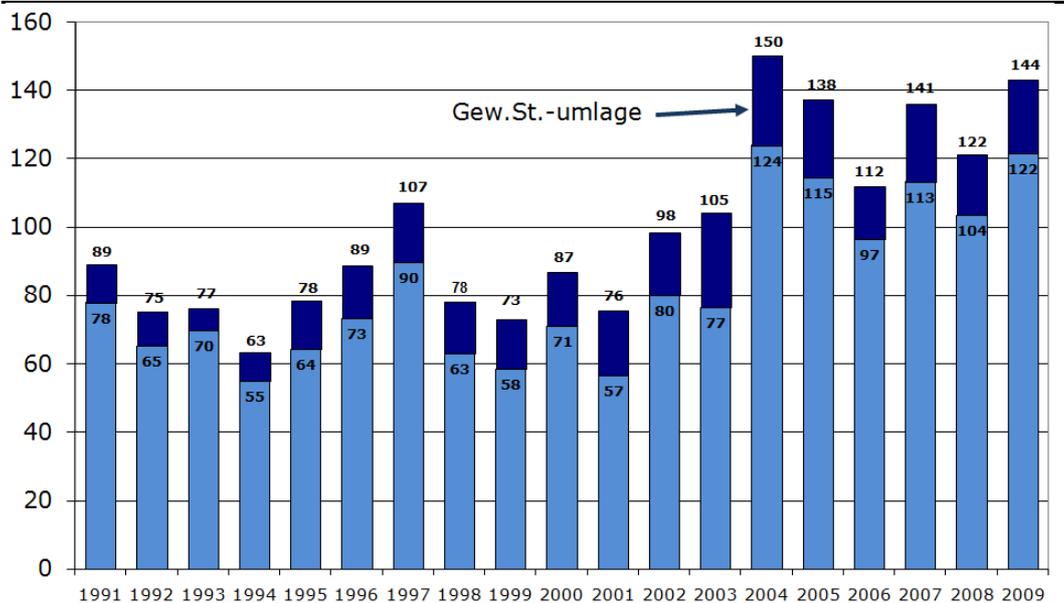
- Bergisch-  
 Gladbach (BG)
- Gütersloh (GÜ)
- Herford (HER)
- Lüdenscheid  
 (LÜD)
- Ratingen (RA)
- Troisdorf  
 (TROI)
- und  
 Viersen (VIE).



Eigene Darst. n. Angaben LDS NRW. Bis 2006 RE, 2007 u. 2008 Ansätze der Städte.

Wie stark die Gewerbesteuerumlagen (hier: Gewerbesteuerumlage und Finanzierungsbeteiligung Fonds Deutsche Einheit) das Bruttoaufkommen der Gewerbesteuern vermindern, zeigt Schaubild 3.

Schaubild 3  
**Gewerbesteuer brutto und netto**  
 1991 bis 2009; in Mill. €



Quelle: Stadt Neuss (2008).

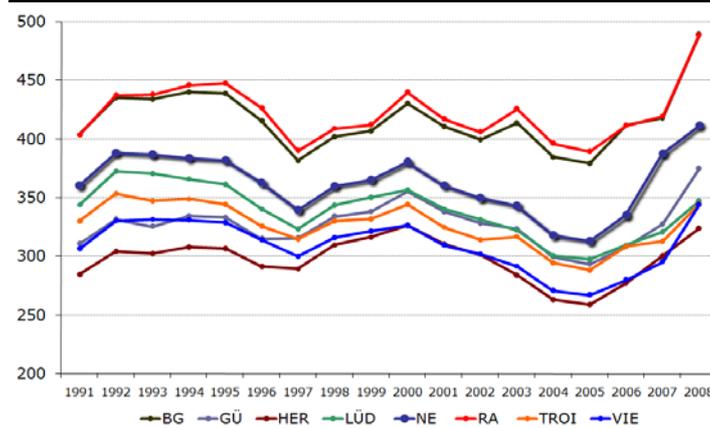
## Einkommensteuer (Gemeindeanteil)

Die Stadt Neuss kalkuliert bei ihren Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer mit einem kontinuierlich steigenden Aufkommen: nach einem – verglichen mit den Aufkommenserwartungen des AKS vom Mai 2008 – geringen Anstieg in Höhe von 3,2% im kommenden Jahr wird für die Jahre 2010, 2011 und 2012 mit Steigerungen von 6,2%, 6,4% und 5,9% gerechnet. Auf Grund der Stagnation beim Wirtschaftswachstum zu Beginn dieses Jahrzehnts und auf Grund der Entlastungen der Bürger durch die dreistufige

Schaubild 4

### Est.-Gemeindeanteil im Städtevergleich

1991 – 2008; in € je Einw.



Eigene Darst. nach Angaben LDS NRW. Bis 2006 RE, 2007 u 2008 Ansätze der Städte.

Reform der Einkommensteuer sanken die Einnahmen der Kommunen aus dieser Steuer bis einschließlich 2005 deutlich. Seitdem nehmen die städtischen Erträge aus der Einkommenssteuerbeteiligung wieder zu. Die Stadt Neuss verzeichnet hier sogar die größte Dynamik: Das Aufkommen wächst bis zum Jahr 2007 in Neuss deutlich höher als in den Vergleichsstädten (Schaubild 4).

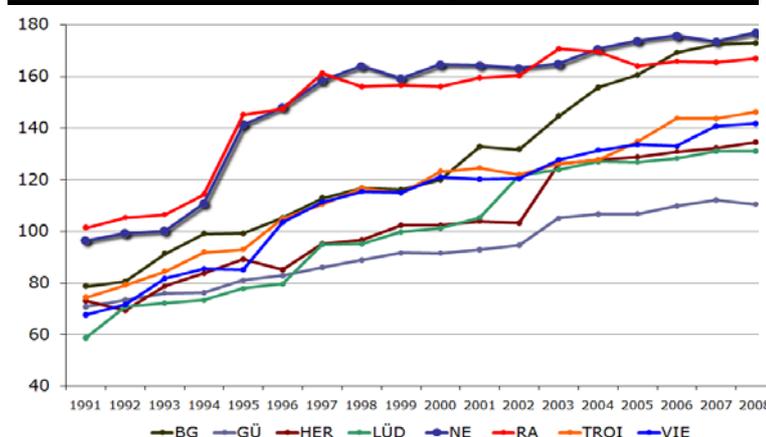
## Grundsteuer B

Die Stadt Neuss kalkuliert bei der Grundsteuer B in den Jahren 2009 bis 2011 mit einem durchschnittlichen Anstieg von 1,6% je Jahr und im Jahr 2012 mit einer Zunahme von 2%. Der AKS erwartete in seiner Mai-Schätzung demge-

Schaubild 5

### Grundsteuer B im Städtevergleich

1995 – 2008; 2008 Ansatz, in € je Einw.



Eigene Darst. n. Angaben LDS NRW u. Stadt Neuss (2008).

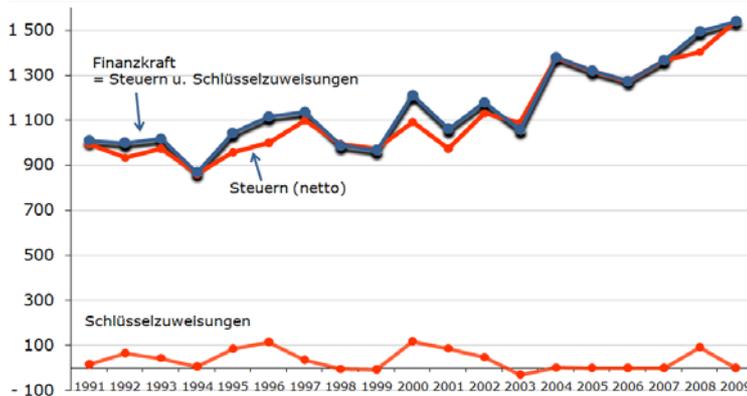
genüber für die westdeutschen Kommunen einen Anstieg von reichlich 2% je Jahr. Der Städtevergleich zeigt, dass Neuss zusammen mit Ratingen (und neuerdings auch Bergisch-Gladbach) deutlich höhere Einnahmen pro Einwohner aufweist als andere Städte (Schaubild 5).

## Finanzkraft der Stadt Neuss

Die **Finanzkraft** einer Kommune ergibt sich aus deren Steuerkraft (Realsteueraufkommen plus Gemeindeanteile an der ESt. und der USt.) und den Schlüsselzuweisungen des Landes.

Die für die Lage eines kommunalen Haushaltes entscheidende Größe auf der Ertragsseite ist die Finanzkraft. Schaubild 6 zeigt, dass die Finanzkraft der Stadt Neuss seit 2003 deutlich zugenommen hat (um fast 500 € pro Einwohner bis Ende 2009, falls die Ansätze bestätigt werden können). Zurückzuführen

Schaubild 6  
**Finanzkraft der Stadt Neuss**  
1991–2009; bis 2007 RE, ab 2008 Ansatz je Einw. in €



Eigene Darst. n. Angaben LDS NRW u. Stadt Neuss (2008).

en ist dies in Neuss allein auf die Steuerkraft der Stadt mit Ausnahme des Erhalts von Schlüsselzuweisungen im laufenden Jahr, der darauf zurückzuführen ist, dass das Gewerbesteueraufkommen im Jahr 2006 wegen eines „Sonderfalls“ geringer ausfiel.

## Die wesentlichen Aufwendungen der Stadt Neuss

Die Stadt Neuss veranschlagt für 2009 Aufwendungen in Höhe von 376 Mill. €. Schaubild 7 zeigt, dass die **Transferaufwendungen** mit einem Anteil von 43,7%, die wichtigste Aufwandsart darstellen. Sie stehen deshalb auch im Mittelpunkt der folgenden Analyse. Die **sonstigen ordentlichen Aufwendungen** stellen den zweitgrößten Aufwandsposten dar. Sie betragen 27,3% der Aufwendungen, darunter Mietzahlungen an das Gebäudemanagement (12,4% der Aufwendungen insgesamt) und Erstattungen von Aufwendungen Dritter (7,6%)<sup>1</sup>. Beides reflektiert vor allem die Ausgliederung kommunaler Aufgaben, die unten in einem eigenen Abschnitt analysiert werden. Hinzu kommt noch die Beteiligung der Stadt Neuss an den SGB II-Leistungen (Kosten der Unterkunft), die für 2009 mit 11 Mill. € (6,7%) beziffert werden. Dabei handelt es sich um denjenigen Teil der Leistungsbeteiligung, der nicht über die Kreisumlage, sondern gemäß der Verteilung der Bedarfsgemeinschaften abgerechnet wird. Die **Personalaufwendungen** sind die drittgrößte Position, die unter Einbeziehung der Vorsorgeaufwendungen im interkommunalen Vergleich analysiert werden. Zinsen und sonstige **Finanzaufwendungen** belaufen sich auf 3,1% der Aufwendungen, ihre Entwicklung ist von Interesse, weil sie zeigt, wie der aktuelle und zukünftige Spielraum durch finanzpolitische Entscheidungen der Vergangenheit beeinflusst wird.

<sup>1</sup>Erstattung von Kosten der Straßenentwässerung, der Müllabfuhr, der KDVZ Neuss sowie den Betriebsmitteln für den Rettungsdienst an Hilfsorganisationen.

Schaubild 7

**Gepplante Aufwendungen<sup>1</sup> der Stadt Neuss (insges. 376 Mill. €)**

2008; in Mill. €

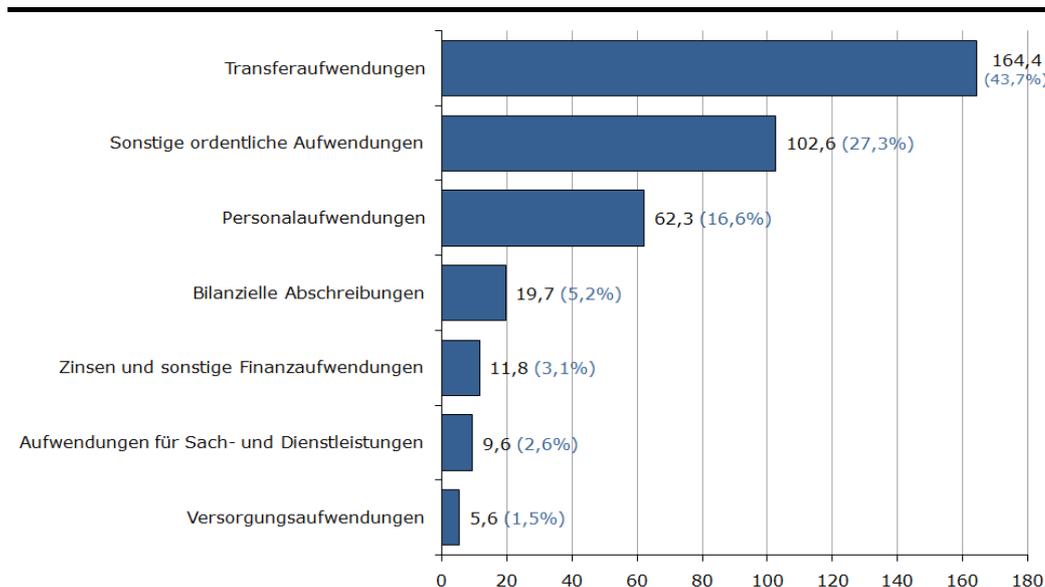
Quelle: Stadt Neuss (2008).<sup>-1</sup>Einschließl. Zinsen u. sonst. Finanzaufwendungen.

Schaubild 8

**Die finanzwirtschaftliche Bedeutung der Produktbereiche**

2009; ordentl. Aufwendungen in % der ordentl. Aufwendungen insgesamt



Eigene Berechnungen nach Angaben der Stadt Neuss (Hrsg.) (2008).

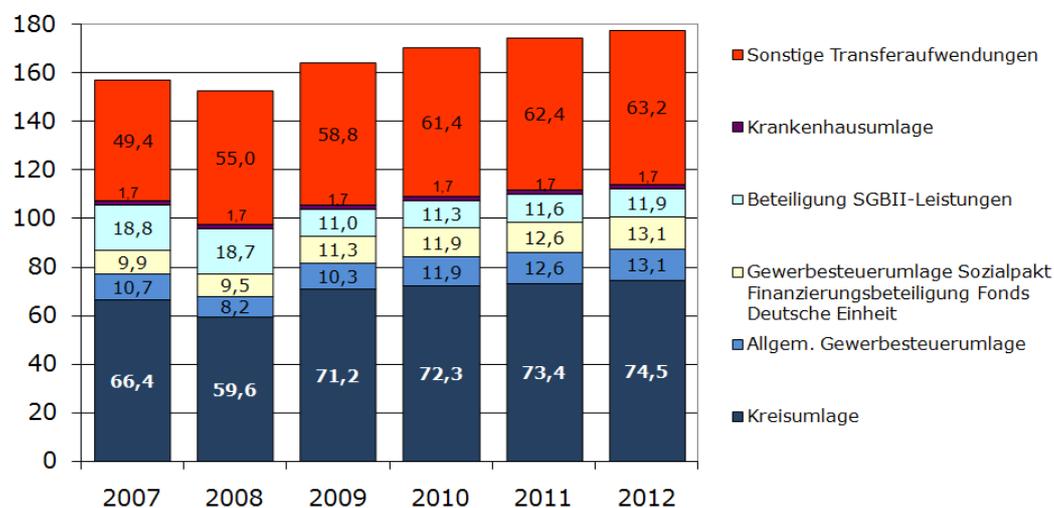
## Transferaufwendungen

Die Transferaufwendungen der Stadt Neuss belaufen sich im Durchschnitt der Jahre 2007 bis 2012 voraussichtlich auf 45% der ordentlichen Aufwendungen. Davon entfallen wiederum knapp drei Viertel auf Umlagen und Finanzierungsbeiträge, die die Stadt nicht oder nur geringfügig beeinflussen kann. Im Einzelnen zählen dazu die Kreisumlage, die Gewerbesteuerumlage, die sich aus der Beteiligung des Bundes und des Landes am Steueraufkommen (Steuerverbund) sowie der kommunalen Beteiligung an den Finanzierungslasten der Deutschen Einheit zusammensetzt, und die Krankenhausumlage (Schaubild 9).

Schaubild 9

### Volumen und Struktur der Transferaufwendungen

2007 bis 2012; in Mill. €



Eigene Berechnungen nach Angaben der Stadt Neuss (Hrsg.) (2008).

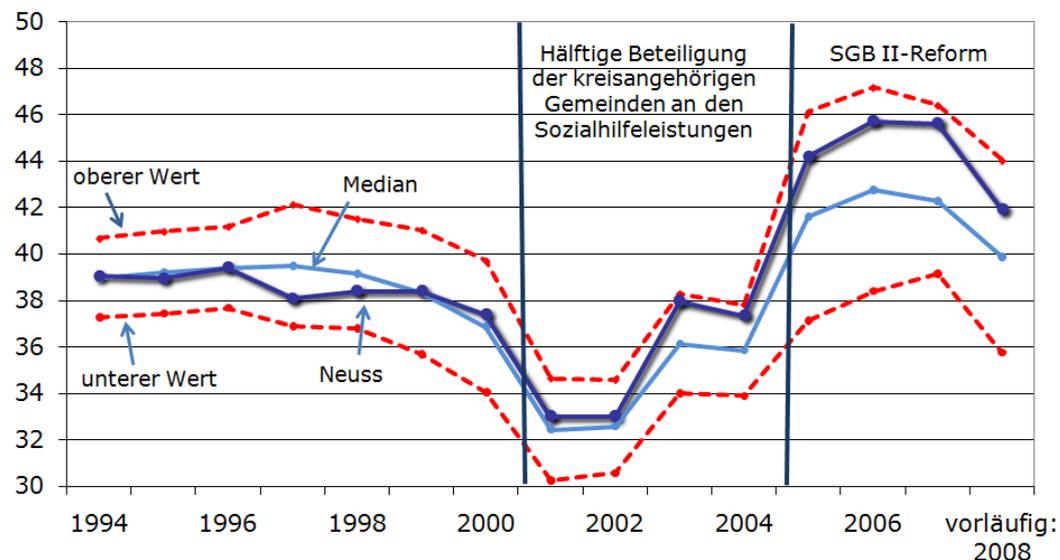
Dabei ist die Kreisumlage sowohl die bedeutendste Transferaufwendung als auch die bedeutendste ordentliche Aufwendung der Stadt Neuss. Sie beläuft sich in 2009 voraussichtlich auf 71,2 Mill. €. Dies entspricht 43,3% der eingeplanten Transferaufwendungen und 19,6 % der angesetzten ordentlichen Aufwendungen. An der immensen fiskalischen Bedeutung der Kreisumlage ändert sich gemäß den vorliegenden Haushaltsplanungen auch bis zum Jahre 2012 nichts.

Der Umlagesatz der Kreisumlage des Rhein-Kreises Neuss bewegt sich seit 1998 im oberen Spektrum sowohl der nordrhein-westfälischen Kreise insgesamt als auch derjenigen Kreise, denen die Vergleichsgemeinden angehören (Schaubilder 10 und 11). Dabei ist die allgemeine Entwicklung des Umlagesatzes geprägt durch kreis-, landes- und bundespolitische Entscheidungen (Tabelle 4). Ab 2001 wurden die kreisangehörigen Gemeinden direkt an der Hälfte der Sozialhilfeleistungen ihres Kreises beteiligt. Die andere Hälfte refinanzierte der Kreis weiterhin über die Kreisumlage. Der Rhein-Kreis Neuss hatte allerdings bereits für 2000 eine entsprechende Sozialhilfevereinbarung mit den kreisangehörigen Gemeinden getroffen. Sie senkte für sich genommen den Hebesatz um 3,93 Prozentpunkte. Die Entfrachtung verhinderte aber nicht, dass der Hebesatz bereits in 2003 und 2004 etwa um 4,5 bzw. 4 Prozentpunkte über dem Niveau des Jahres 2000 lag (Schaubild 11). Die Zusammenführung der Arbeitslosen- und Sozialhilfe 2005 führte zu Mehrbelas-

Schaubild 10

**Kreisumlagesätze im nordrhein-westfälischen Vergleich**

1994 bis 2008: in % der Umlagegrundlagen



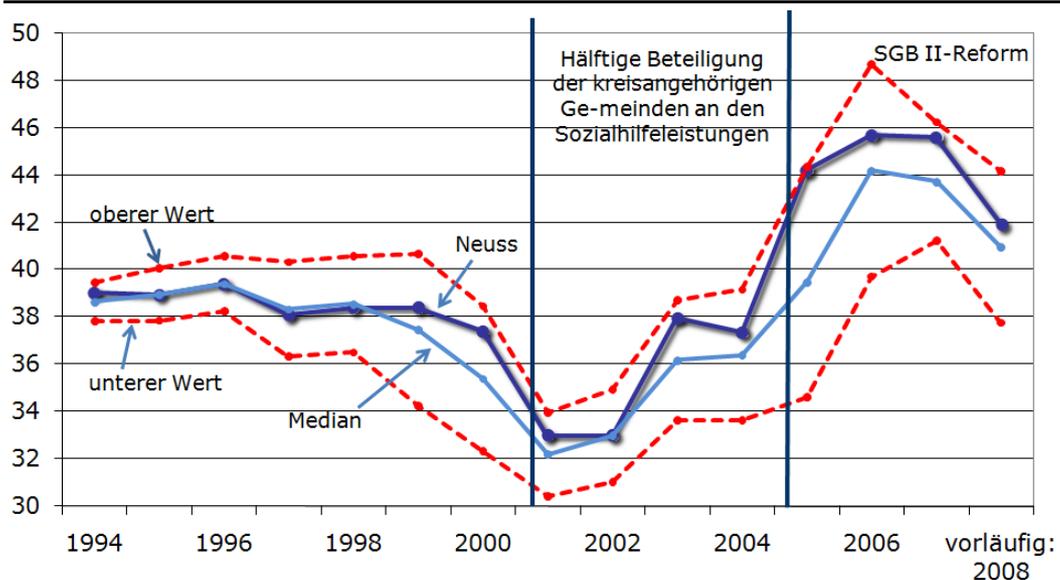
Eigene Berechnungen nach Angaben des LDS NRW.

tungen der Kreishaushalte. Mit der SGB II-Reform entfiel zugleich die direkte Beteiligung der kreisangehörigen Gemeinden an den Soziallasten. Die Folge war ein landesweiter Anstieg der Umlagesätze. Der Rhein-Kreis Neuss legt mittlerweile seine Hartz IV-Leistungen auf die kreisangehörigen Gemeinden je zur Hälfte gemäß den Umlagegrundlagen für die Kreisumlage sowie nach der Verteilung der Bedarfsgemeinschaften um. Mit anderen Worten: Es wird eine Mischung aus Finanzkraft und „Verursacherprinzip“ angewendet. Diese Vorgehensweise geht allerdings fiskalisch „zu Lasten“ der Stadt Neuss,

Schaubild 11

**Kreisumlagesätze für Gemeinden der Vergleichsgruppe Neuss**

1994 bis 2008: in % der Umlagegrundlagen



Eigene Berechnungen nach Angaben des LDS NRW.

<sup>1</sup>Eigene Berechnungen nach Angaben der ARGE Rhein-Kreis Neuss (Hrsg.) (o.J), Stand September 2008

da ihr Anteil an den Bedarfsgemeinschaften im Kreis in diesem Jahr mit 49,1%<sup>1</sup> deutlich höher war als ihr Anteil von 36,5% an den Umlagegrundlagen des Kreises in 2008.

Tabelle 4  
**Die Entwicklung der Kreisumlage im Rhein-Kreis Neuss 2000 bis 2008; in v.H.**

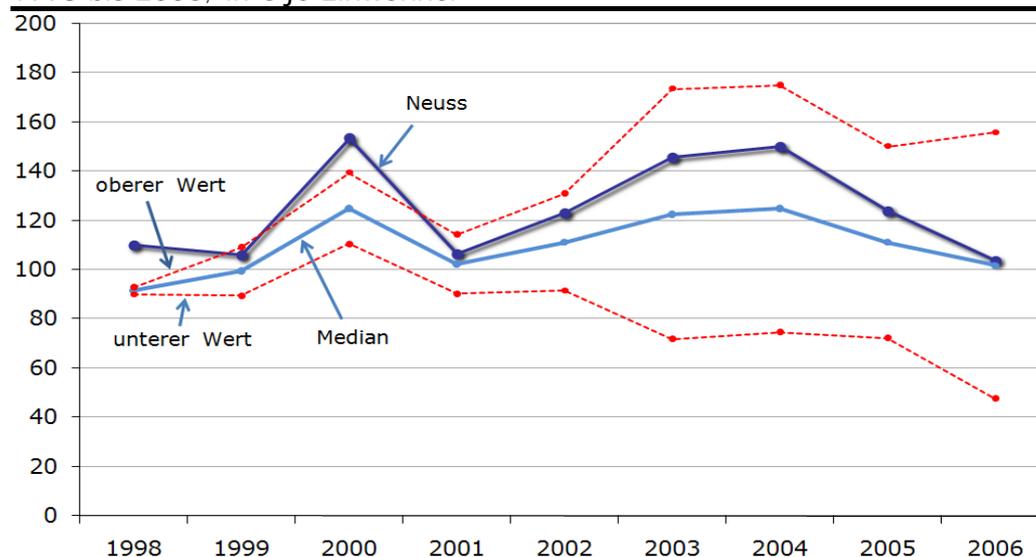
Der Hebesatz der Kreisumlage betrug für das HH-jahr 2000	37,41
Die Sozialhilfevereinbarung (2000-2004) entfrachtete den Umlagesatz mit	-3,93
Daraus resultierte für 2000 ein Hebesatz von	33,48
Der Hebesatz der Kreisumlage für das HH-jahr 2001 wurde um	-0,48
gesenkt und festgesetzt auf	33,00
Dieser Hebesatz galt für das HH-jahr 2002 unverändert.	
Im HH-jahr 2003 war eine Erhöhung um	4,96
notwendig und betrug	37,96
Im HH-jahr 2004 war eine Senkung um	-0,60
möglich. Der Hebesatz betrug	37,36
Im HH-jahr 2005 war die Kreisumlage zunächst aus der	
Sozialhilfevereinbarung (2000-2004) wieder zu befrachten mit	4,32
Weiterhin war eine Erhöhung notwendig um	2,53
Der Hebesatz 2005 betrug	44,21
Für das HH-jahr 2006 war eine Erhöhung zum Ausgleich notwendig um	1,50
Der Hebesatz betrug demnach	45,71
Im HH-jahr 2007 wurde der Hebesatz reduziert um	-0,68
Durch eine weitere Senkung der Landschaftumlage um	-0,21
betrug der Hebesatz demnach	44,82
Für das HH-jahr 2008 wird der Hebesatz reduziert um	-2,90
und festgesetzt auf	41,92

Rhein-Kreis Neuss (2008: 24).

Nicht ganz ein Viertel der Transferaufwendungen sind der Betreuung von Kindern in Tageseinrichtungen sowie den Hilfen zur Erziehung zuzuordnen. Sozialleistungen spielen mit 2,6% nur eine untergeordnete Rolle, weil es sich hier um eine zentrale Aufgabe des Kreises handelt. Die Transferaufwendungen der Sozial- und Jugendhilfe der Stadt Neuss an *Hilfeempfänger* setzen sich zusammen aus Leistungen der Jugendhilfe in und außerhalb von Einrichtungen, der Kriegsopferfürsorge und der des Asylbewerberleistungsgesetzes<sup>1</sup>. Dabei zeigt ein interkommunaler Vergleich, dass sich die Leistungen der Sozial- und Jugendhilfe im Zeitablauf in Neuss günstiger ent-

wickelt haben als in der Vergleichsgruppe. Die Leistungen der Sozial- und Jugendhilfe lagen mit 110 € je Einwohner 1998 im oberen Spektrum der Vergleichsgruppe, 2006 hatten sich diese mit 104 € je Einwohner dem Median der Vergleichsgruppe angenähert (Schaubild 12).

Schaubild 12  
**Entwicklung der Leistungen der Sozial- und Jugendhilfe 1998 bis 2006; in € je Einwohner**



Eigene Berechnungen nach Angaben des LDS NRW.

## Personalaufwendungen

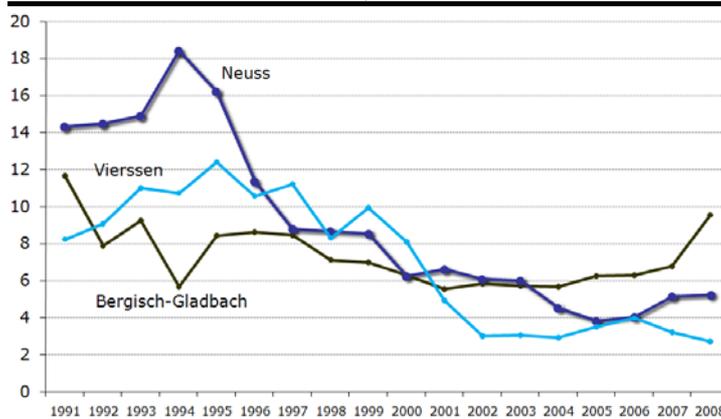
Mit 67,9 Mill. € (62,3 Mill. € direkte Personalaufwendungen und 5,6 Mill. € Versorgungsaufwendungen) machen die Personalaufwendungen insgesamt 18,6% der gesamten Aufwendungen aus. Bei der Aufstellung des Haushaltes für 2007 hatte der Rat im Rahmen des Haushaltssicherungskonzeptes noch beschlossen, bis 2011 ohne weitere Steigerungen auszukommen. Dieses Ziel konnte nicht erreicht werden, denn auf Grund der in diesem Jahr vereinbarten Besoldungserhöhung und auf Grund des Tarifabschlusses für das städtische Personal müssen für 2009 zusätzliche Aufwendungen in Höhe von 3,7 Mill. € eingeplant werden. Dabei sind zwar – wie nach NKF vorgeschrieben – ab dem Haushalt 2007 die Zuführungen an Pensions- und Beihilferückstellungen ebenfalls berücksichtigt. Dennoch muss kritisch angemerkt werden, dass die Stadt Neuss zwar – wie auch andere Städte – eine Reihe von Maßnahmen zur Senkung der Personalaufwendungen ergriffen hat, deren Anstieg aber nicht gestoppt werden konnte. Die Belastungen für den Kernhaushalt wurden in der Vergangenheit in erster Linie durch verschiedene Ausgliederungen reduziert. Dies führt aber nur dann zu effektiven Einsparungen im Kernhaushalt, wenn die aus diesem zu leistende Erstattung an die Eigenbetriebe nicht die Kostenreduktion im Kernhaushalt kompensieren. Es bleibt eine der großen Aufgaben der Stadt, den Zuwachs bei den Personalaufwendungen in engeren Grenzen zu halten.

## Zinsaufwendungen

Auf Grund der in der Vergangenheit aufgenommenen Kredite sind für den Haushalt der Stadt im Jahr 2009 Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen in Höhe von 11,8 Mill. € angesetzt, bis 2012 sind pro Jahr jeweils weitere Aufwendungen in dieser Größenordnung geplant. Wie sehr diese Aufwendungen den Spielraum für zukunftsgerichtete Ausgaben der Stadt einschränken, zeigt die Relation zu den anderen Aufwendungen (s.o. Schaubild 7): Mit einem Anteil der Zinsaufwendungen von gut 3% an den gesamten Aufwendungen gehören sie zu den größten Einzelposten auf der Aufwandsseite des Haushalts und sind verantwortlich dafür, dass die Stadt für das Jahr 2009 ein negatives Jahresergebnis aufweisen wird. Die „soziale“ Dimension der Schuldenlasten zeigt sich beispielsweise daran, dass die Zinsaufwendungen der Stadt derzeit in etwa halb so hoch sind wie die jährlichen Aufwendungen für Zuschüsse an die städtischen KiTas. Allein die Zinsaufwendungen der kommenden beiden Haushaltsjahre werden zusammengekommen den Betrag von 20 Mill. € übersteigen, den die Stadt im kommenden Jahr für Schulsanierungen investieren wird.

Investitionen mit Krediten zu finanzieren, lässt sich aus ökonomischer Sicht gut begründen. Heute durchgeführte Investitionen werfen in der Regel morgen Erträge ab, aus denen Zinsaufwendungen geleistet werden können. Dennoch kann natürlich ein insgesamt hoher Schuldenstand mit den damit einhergehenden Zinsaufwendungen durchaus einen öffentlichen Haushalt sehr stark belasten. Bezieht man etwa die von einer Stadt zu tragenden Zinsaufwendungen auf die Finanzkraft einer Stadt, zeigt Schaubild 12, dass die Belastungen der Städte durchaus unterschiedlich hoch sind – mit unmittelbaren Konsequenzen für die Haushaltsspielräume: Noch im Jahr 2001 waren diese Relationen in Neuss, Bergisch-Gladbach und Viersen in etwa gleich hoch.

Schaubild 13  
**Anteil der Zinsausgaben an der Finanzkraft**  
 1991-2008; 2008 Ansätze, in %



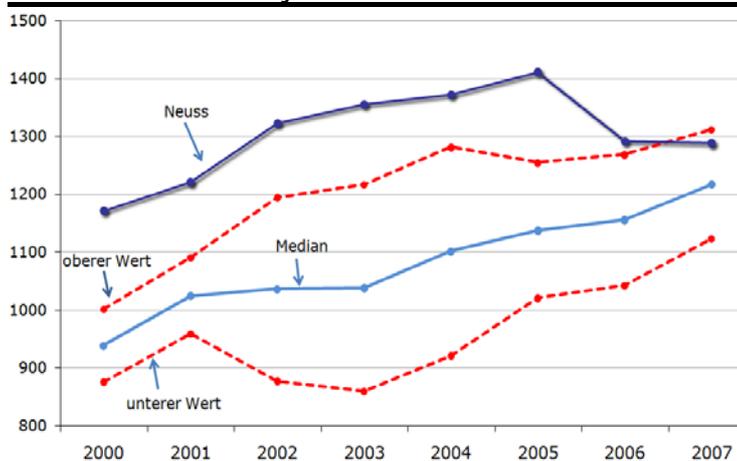
Vierssen konnte seine Zinsverpflichtungen aber in den vorangegangenen Jahren rascher senken als Neuss. Aber das Schaubild zeigt auch, dass die Entwicklung in Neuss viel besser ist als zum Beispiel in Bergisch-Gladbach, dessen Zinsverpflichtungen im Ansatz für 2008 sogar deutlich zunehmen.

Eigene Darst. n. Angaben LDS NRW u. Stadt Neuss (2008)

## Analyse der Jugendhilfe

Die Aufgaben der Jugendhilfe sind im achten Sozialgesetzbuch geregelt. Sie reichen von den Tageseinrichtungen für Kinder über Formen der offenen Jugendarbeit bis hin zu ambulanten und stationären Hilfen zur Erziehung. Der Produktbereich „Kinder-, Jugend- und Familienhilfe“ ist nach der „Allgemeinen Finanzwirtschaft“ derjenige mit dem höchsten Anteil an den ordentlichen Aufwendungen der Stadt Neuss (Schaubild 8). Der hohe Anteil von 15,7% im Jahr 2009 erklärt sich durch den Umstand, dass die großen kreisangehörigen Gemeinden mit mehr als 60 000 Einwohnern Träger der örtlichen Jugendhilfe sind und infolgedessen die Jugendhilfeleistungen selbst finanzieren. Dieser Produktbereich wird geprägt durch Transferaufwendungen an Hilfeempfänger und freie Träger von Einrichtungen, insbesondere der Träger von Kindertageseinrichtungen. Sie belaufen sich 2009 auf knapp drei Viertel dieser Aufwendungen. Der Personalaufwand sowie die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen spielen mit einem Anteil von 16,2% eine vergleichsweise geringe Rolle.

Schaubild 14  
**Reine Ausgaben der Jugendhilfe der Stadt Neuss im interkommunalen Vergleich**  
 2000 bis 2007; in € je Einw. unter 21 Jahren



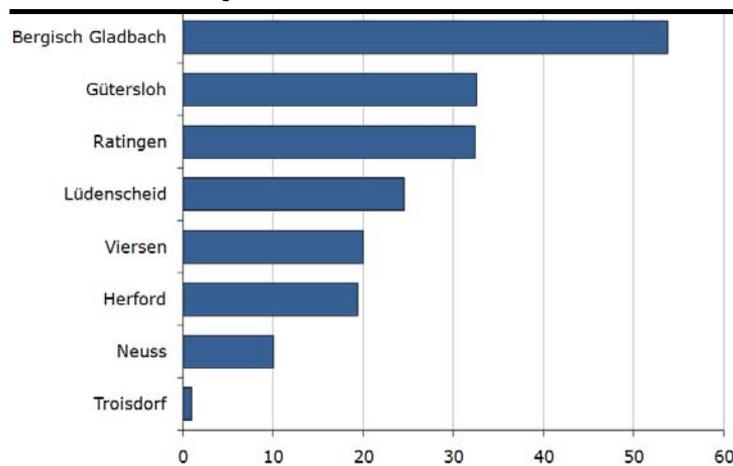
Eigene Berechnungen nach Angaben des LDS NRW.

Die reinen Ausgaben der Jugendhilfe je Einwohner unter 21 Jahren lagen in den Jahren 2000 bis 2007 deutlich über dem Niveau in der Vergleichsgruppe (Schaubild 14). Allerdings war die Ausgabendynamik geringer: Die reinen Ausgaben je Einwohner unter 21 Jahren stiegen von 1 171 € im Jahr 2000 auf 1 288 € im Jahr 2007. Dies entspricht einem Anstieg von 10%; nur Troisdorf verzeichnet in diesem

Zeitraum einen geringeren Ausgabenzuwachs mit 1% (Schaubild 15).

Schaubild 15

### Ausgabendynamik der reinen Ausgaben der Jugendhilfe im interkommunalen Vergleich 2000 bis 2007; je Einw. <21 Jahre, Zunahme in %



Eigene Berechnungen nach Angaben des LDS NRW.

Die Ausgabendynamik konnte in den vorangegangenen Jahren gebremst werden, weil der Anstieg der Nettoausgaben der Hilfen zur Erziehung gedämpft werden konnte. Sie nahmen je Einwohner unter 21 Jahren von 2002 bis 2006 nur um 4% zu; ein bemerkenswert geringer Zuwachs im interkommunalen Vergleich (Tabelle 5). Damit einher ging ein Rückgang der Zahl der Empfänger. Er war u.a. möglich, weil die

Stadt Neuss 2005 vielfältige Steuerungsmaßnahmen ergriffen hat: die Revision laufender Fälle mit dem Ziel Heimunterbringungen durch Rückführungen in die Familie oder Pflegefamilien zu beenden; Kürzung und Begrenzung ambulanter Hilfen, Unterstützung von Mitarbeitern, wenn sie eine Hilfe ablehnen (Einrichtung einer Jugendhilfekommission) (con\_sens 2007: 27). Erste Erfolge dieser Maßnahmen zeigten sich bereits im Jahr 2005, deutlichere Erfolge dann in 2006.

Für die kommenden Jahre ist allerdings gemäß der Haushaltsansätze für 2009 und der Planungen bis 2012 wieder mit einer größeren Ausgabendynamik zu rechnen, vor allem, weil die Aufwendungen für KiTas auf Grund der verbesserten Angebote für unter Dreijährige steigen werden (Anstieg 2012 gegenüber 2007: +46,8%). Die Aufwendungen für die Hilfen zur Erziehung nehmen laut Planung um 22,1% zu.

Tabelle 5

### Nettoausgaben Hilfen zur Erziehung<sup>1</sup> 2002 u. 2006 in € je Einw. <21 Jahre

Stadt	2002	2006	Veränd. 2006/2002 in %
Remscheid	436	403	-7,6
Aachen	507	514	1,4
Neuss	376	391	4,0
Wuppertal	485	505	4,1
Herne	305	373	22,3
Bonn	433	540	24,7
Lüdenscheid	259	329	27,0
Castrop-Rauxel	290	387	33,4
Krefeld	336	451	34,2
Düren	446	608	36,3
Mülheim	271	381	40,6
Solingen	361	518	43,5
M'gladbach	353	570	61,5
Oberhausen	283	534	88,7
Median	357	478	33,9

Nach Ang. v. con\_sens (2007: 41).

<sup>1</sup>Ausgaben für die Tätigkeit des Allgemeinen Sozialen Dienstes plus Ausgaben für die Tätigkeit der Wirtschaftlichen Jugendhilfe plus Durchführung von Hilfen zur Erziehung einschließlich Pflegekinderdienst (ohne Adoption) abzüglich Ist-Einnahmen.

## Die Schuldenlage der Stadt Neuss

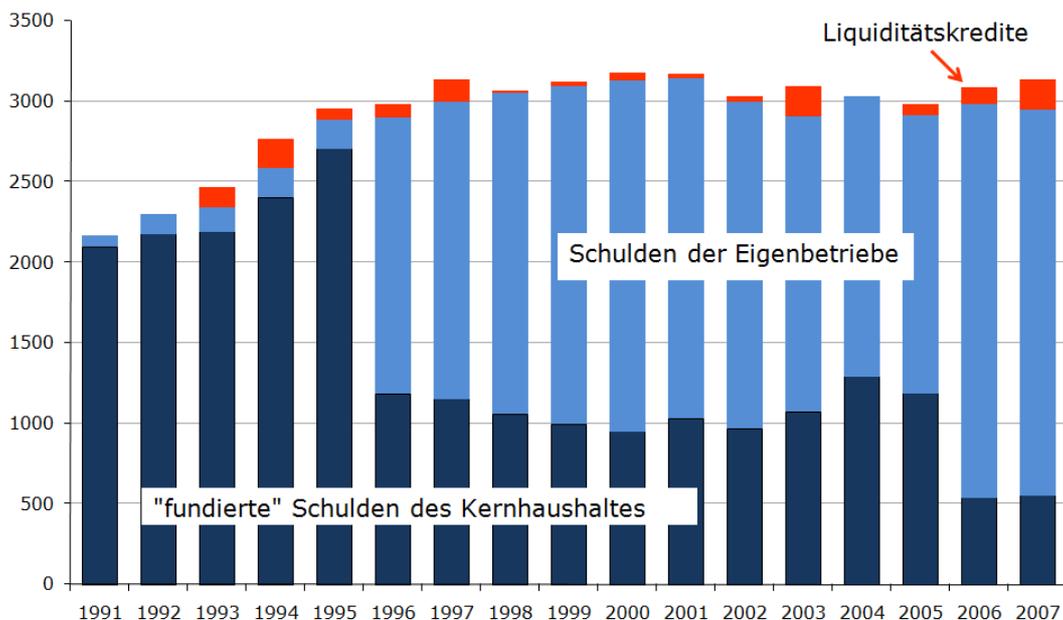
Die Stadt Neuss hatte zum 01.01.2008 „fundierte“ Schulden in Höhe von rd. 89 Mill. €. Diese Schulden bezeichnen die Kredite, die von der Stadt aufgenommen wurden, um Investitionen zu finanzieren (Schaubild 16). In der Haushalts- und Finanzplanung bis Ende des Jahres 2012 ist zwar eine zusätzliche Aufnahme von Investitionskrediten in Höhe von gut 35 Mill. € vorgesehen, aber auch eine Tilgung von Schulden in Höhe von knapp 41,5 Mill. €; die Stadt Neuss wird also „netto“ ihre Schulden reduzieren können – lt. den Haushaltsansätzen für 2008 und 2009 sowie der Finanzplanung bis Ende 2012 auf dann 82,7 Mill. €. Anders als bei den in früheren Jahren vorgenommenen Ausgliederungen aus dem Kernhaushalt in Eigenbetriebe der Stadt – und damit auch einer Verlagerung von Schulden auf diese Betriebe – ist geplant, durch den Verkauf von Grundstücken im Rahmen der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme Allerheiligen Sondertilgungen vorzunehmen. Dies bedeutet eine „echte“ Rückführung von langfristigen Verbindlichkeiten und damit Entlastungen der kommenden Haushalte von Zinsaufwendungen.

Schaubild 16 zeigt die Struktur der Verschuldung der Stadt Neuss. Seit den umfangreichen Auslagerungen von Leistungserbringungen in Eigenbetriebe Mitte der 1990er Jahre und Mitte dieses Jahrzehnts übersteigen die Schulden der Eigenbetriebe die der Kernverwaltung um mehr als das Vierfache. Die Kassen- bzw. Liquiditätskredite spielen in Neuss im Vergleich zu vielen anderen NRW-Städten eine geringere Rolle (Schaubild 17). Wenn auch einige der hier herangezogenen Vergleichsstädte ihre laufenden Aufwendungen gänzlich ohne solche Kredite finanzieren können: Der derzeitige Umfang an von der Stadt Neuss aufgenommenen kurzfristigen Krediten dürfte unproblematisch sein, auch weil diese Kredite wegen der aktuellen Zinsstruktur nicht teurer sind als langfristige Kredite.

Schaubild 16

### Gesamtverschuldung der Stadt Neuss

1995 – 2007; je Einw. in €

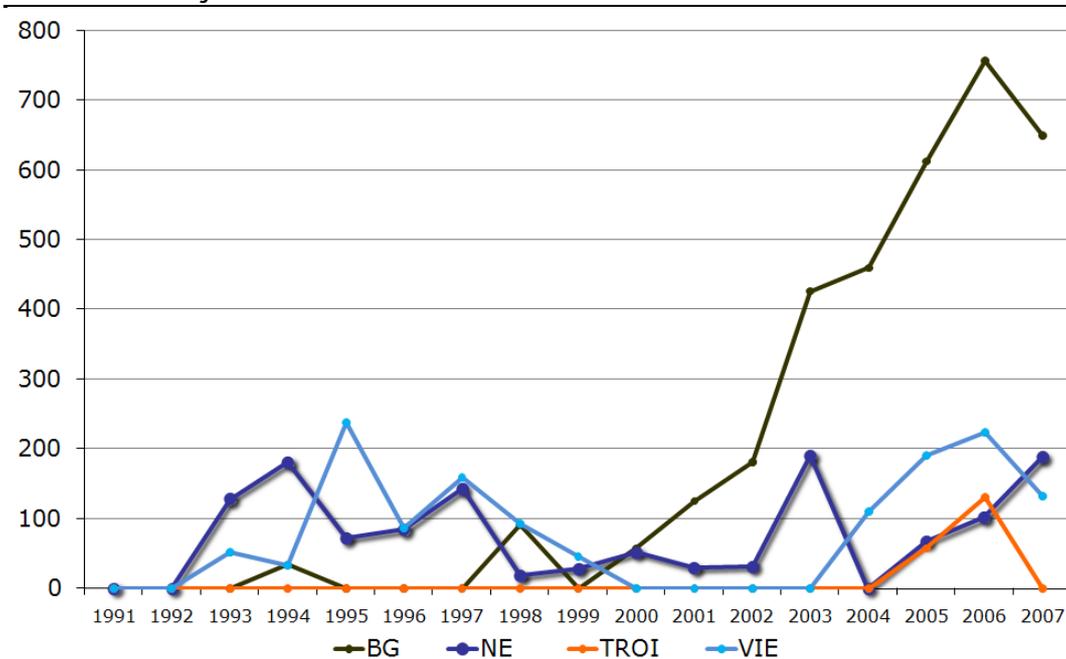


Eigene Darstellung n. Angaben des LDS NRW und Stadt Neuss (2008).

Ein interkommunaler Vergleich der Gesamtschulden pro Einwohner (Schaubild 17) zeigt hingegen, dass Neuss schon über Jahre hinweg ein hohes Niveau der Gesamtverschuldung aufweist. Zu begrüßen ist deshalb, dass die Stadt Neuss

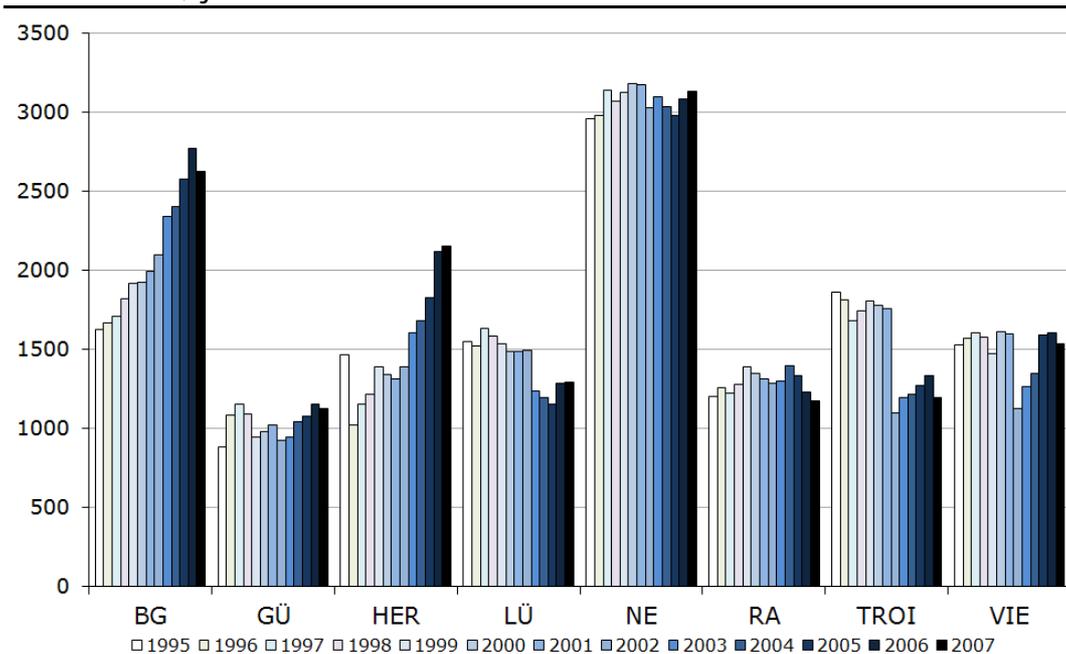
auf diese Situation reagiert hat: Im Zeitraum vom 1.1.2008 bis zum 31.12.2012 plant die Stadt eine Entschuldung im Kernhaushalt um 6,3 Mill. € auf dann immerhin noch knapp 83 Mill. €.

Schaubild 17  
**Kassenkredite (Liquiditätskredite) im Städtevergleich**  
 1991 – 2007; je Einw. in €



Eigene Darst. n. Angaben des LDS NRW; RE für 2007 nach Angaben der Städte.

Schaubild 18  
**Gesamtschulden im Städtevergleich**  
 1995 – 2007; je Einw. in €



Eigene Darst. n. Angaben des LDS NRW; RE für 2007 nach Angaben der Städte.

Ratingen, Lüdenscheid, Herford und Gütersloh mussten über den gesamten Zeitraum keine Liquiditätskredite in Anspruch nehmen.

## Ausgliederungen und Beteiligungen der Stadt Neuss

Die Ausgliederungen und Beteiligungen der Stadt Neuss werden im Folgenden unter drei Aspekten analysiert: Ihrem Beitrag zur kommunalen Aufgabenerfüllung, ihrer wirtschaftlichen Bedeutung sowie ihrer Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt.

### Der Beitrag zur kommunalen Aufgabenerfüllung

Die Einrichtungen und Unternehmen an denen die Stadt Neuss beteiligt ist, sind in klassischen kommunalen Aufgabenfeldern tätig: der Ver- und Entsorgung, dem Gesundheits-, Veterinär- und Sozialwesen sowie dem Grundstücks- und Wohnungswesen. Dabei steht die effizientere Aufgabenerfüllung insbesondere im Bereich der Daseinsvorsorge im Vordergrund. Kapitalerträge spielen eine untergeordnete Rolle (s.u.).

Nach einer Untersuchung von Linhos (2006) ist das kommunale Beteiligungsmanagement in Deutschland durchaus noch entwicklungsfähig. Speziell der Stadt Neuss hat die Gemeindeprüfungsanstalt (GPA) NRW nach ihrer Analyse der städtischen Beteiligungen empfohlen, deren Steuerung und Kontrolle zu verbessern; u.a. fordert sie die Entwicklung eines strategischen Beteiligungsmanagements und eine klarere Zuordnung von Aufgaben und Kompetenzen.

Bei den Ausgliederungen der Stadt Neuss und den Vergleichsgemeinden dominiert die privat-rechtliche Form; jeweils etwa drei Viertel der Ausgliederungen

Die **Autonomie der Ausgliederungen** nimmt tendenziell von den öffentlich-rechtlichen hin zu den privat-rechtlichen Formen zu. Die geringste Autonomie besitzt ein Eigenbetrieb, die größte eine Aktiengesellschaft. Eine Ausnahme stellt die GmbH dar, da die Gemeinden ihre Einflussmöglichkeiten über den Gesellschaftsvertrag präzise steuern können. Die politischen und betriebswirtschaftlichen Einflussmöglichkeiten hängen natürlich auch davon ab, ob es sich um ein verbundenes Unternehmen (Beteiligung > 50%), eine Beteiligung (Anteile >20 und <50%) oder um sonstige Anteilswerte (Anteile <20%) handelt. Von Bedeutung ist auch, ob es sich um eine leichter zu kontrollieren unmittelbare oder um eine nur mittelbare Beteiligung handelt.

sind Kapitalgesellschaften. Dabei wird eindeutig die GmbH bevorzugt: Die Stadt Neuss war 2006 nach Angaben des LDS NRW an 20 GmbHs und 2 Aktiengesellschaften beteiligt. In den Vergleichsgemeinden handelt es sich bei 76 von 81 Kapitalbeteiligungen um GmbHs. Die Stadt Neuss war zudem Mitglied zweier Zweckverbände und unterhielt fünf rechtlich unselbständige Einrichtungen. Öffentlich-rechtliche Rechtsformen

finden sich vor allem im Kernbereich der kommunalen Aufgabenerfüllung und zwar in den Wirtschaftszweigen „Öffentliche Verwaltung“, „Gesundheits-, Veterinär- und Sozialwesen“ und „Abfall- und Abwasserbeseitigung“. Hinzu kommen ausgelagerte Serviceleistungen für die Kommunalverwaltung, insbesondere im Bereich der Datenverarbeitung. Derartige Ausgliederungen erschließen u.a. Effizienzreserven durch eine Kooperation zwischen kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften. Die Vergleichsgemeinden wählen öffentlich-rechtliche Rechtsformen auch in den Wirtschaftszweigen „Wasserversorgung“, „Baugewerbe“ und „Kultur, Sport, Unterhaltung“. Sie nutzen dabei im Unterschied zur Stadt Neuss auch die Rechtsform der Anstalt des öffentlichen Rechts.

Die Stadt Neuss verfügt über fünf Eigenbetriebe. Von den 13 Kapitalgesellschaften, an denen die Stadt unmittelbar beteiligt ist, beherrscht sie 8, bei

weiteren drei verfügt sie über Stimmrechtsanteile von 50 oder mehr Prozent. Während die Stadt Neuss damit bei etwa 85% ihrer unmittelbaren Beteiligungen über Stimmrechtsanteile von mehr als 50% verfügt, sind es bei den Vergleichsgemeinden im Durchschnitt nur rund 46%. Neuss ist zudem an weiteren 9 Kapitalgesellschaften mittelbar beteiligt; davon sind drei Tochtergesellschaften anderer kommunaler Unternehmen (Vergleichsgemeinden: 14 von 40). Damit bestehen in Neuss vergleichsweise günstige Voraussetzungen für eine wirtschaftliche Steuerung und politische Kontrolle der Ausgliederungen.

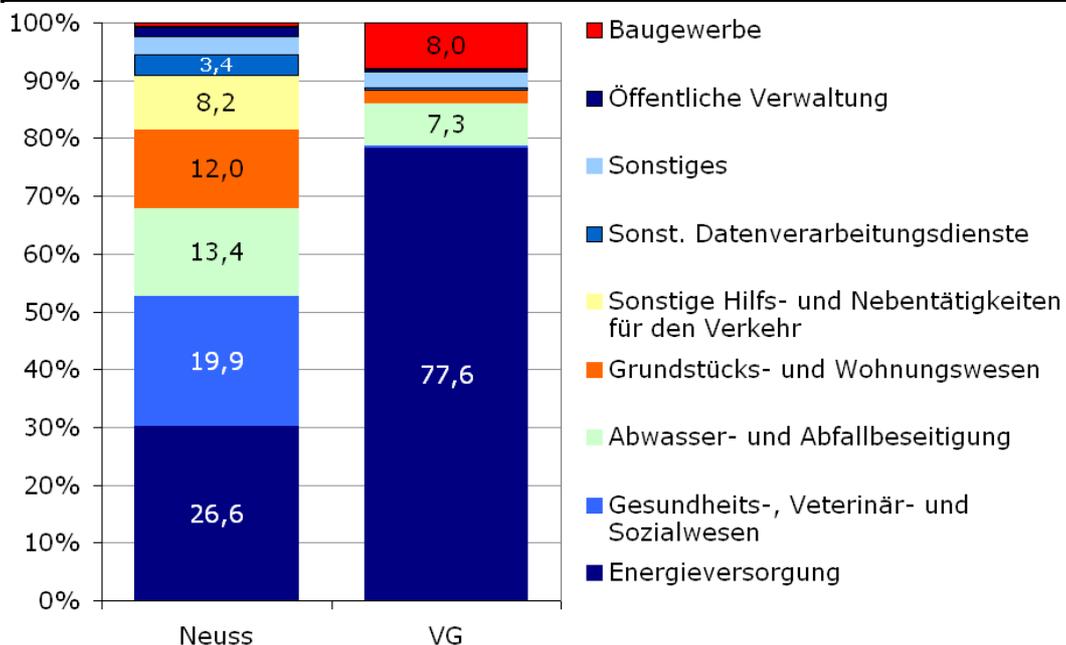
### (Finanz-)Wirtschaftliche Bedeutung der budgetären Aktivitäten

Die Einrichtungen und Unternehmen, an denen die Stadt Neuss beteiligt ist, sind in klassischen kommunalen Aufgabenfeldern tätig. Die wirtschaftlichen Schwerpunkte ihrer Aktivitäten heben sich gleichwohl deutlich von denen der Betriebe der Vergleichsstädte ab (Schaubild 18). Auffallend ist, dass lediglich etwas mehr als ein Viertel der Umsatzerlöse in Neuss auf die Energieversorgung entfallen; im Durchschnitt der Vergleichsstädte sind es knapp drei Viertel. Besondere wirtschaftliche Schwerpunkte bilden in Neuss dafür die Aktivitäten im Bereich des Gesundheits-, Veterinär- und Sozialwesens, der Abfall- und Abwasserbeseitigung, dem Grundstücks- und Wohnungswesen sowie der Personenbeförderung. Diese Ergebnisse sind allerdings insoweit vorsichtig zu interpretieren, als das Schwerpunktprinzip bei der Zuordnung von Unternehmen zu einzelnen Wirtschaftszweigen angewendet wurde. Dies ist insbesondere mit Blick auf kombinierte Versorgungs- und Verkehrsunternehmen problematisch.

Schaubild 18

#### Wirtschaftliche Schwerpunkte der Neusser Ausgliederungen im interkommunalen Vergleich

2006; in % der Umsatzerlöse<sup>1</sup> der Einrichtungen und Unternehmen



Eig. Berechn. n. Angaben des LDS NRW. <sup>1</sup>Gewichtet mit den Anteilen am Nennkapital.

Tabelle 6 zeigt, dass – gemessen an den Umsatzerlösen je Einwohner – die wirtschaftliche Bedeutung der unmittelbaren Beteiligungen der Stadt Neuss (einschließlich der rechtlich unselbständigen Einrichtungen und Zweckverbänden) deutlich größer ist als in den Vergleichsgemeinden.

Tabelle 6  
**Die wirtschaftliche Bedeutung der direkten Beteiligungen 2004 bis 2006**

	Neuss	VG
<b>Umsatzerlöse<sup>1</sup> je Einw.</b>		
2004	1 429	1 088
2005	1 493	1 185
2006	1 531	1 276
Veränd. 2006/2004	7,1%	17,3%
<b>Umsatzerlöse<sup>1</sup> je Beschäftigten</b>		
2004	125 000	270 557
2005	127 025	292 029
2006	127 813	294 521
Veränderung 2006/2004	2,2%	8,9%
<b>Sachinvestitionen<sup>1</sup> je Einw.</b>		
2004	324	163
2005	323	127
2006	364	123
Veränd. 2006/2004	12,3%	-24,5%
<b>Personalausgaben<sup>1</sup> je Einw.</b>		
2004	477	185
2005	492	194
2006	522	197
Veränd. 2006/2004	9,4%	6,5%
<b>Personalintensität<sup>1</sup></b>		
2004	11,42	4,02
2005	11,76	4,06
2006	11,97	4,33

Eigene Berechn. nach Angaben LDS NRW.

<sup>1</sup>Gewichtet mit den Anteilen am Nennkapital.

Vergleichsgemeinden nicht unmittelbar an einem Elektrizitätsunternehmen beteiligt; in den Vergleichsstädten erzielen aber gerade diese Unternehmen hohe Umsatzerlöse. Außerdem schlägt sich hier der hohe Personalbestand des Krankenhauses nieder.

Auf Grund neuer Beteiligungen und Ausgliederungen sind die Personalausgaben je Einwohner in Neuss von 2004 bis 2006 mit 9,4% deutlich stärker gestiegen als im Durchschnitt der Vergleichsstädte (+6,5%). Auch die Sachinvestitionen je Einwohner wurden in Neuss mit 12,3% gegenüber dem Vorjahr erheblich erhöht, während sie im Durchschnitt der Vergleichsstädte sogar deutlich gesunken sind (Tabelle 6).

## Auswirkungen auf den Kernhaushalt

Ausgliederungen beinhalten Chancen und Risiken für die Kommunalhaushalte. Die Stadt Neuss erwartet für 2009 Kapitalerträge von 3,6 Mill. €, davon ent-

### Chancen durch Ausgliederungen:

- Erzielung von Gewinnen und
- Realisierung von Effizienzreserven bei der Aufgabenerfüllung.

### Risiken durch Ausgliederungen:

- Inanspruchnahme von Haushaltsmitteln zur Verlustabdeckung,
- evtl. notwendige Kapitalzuführungen,
- evtl. notwendige Gewährung sonstiger Zuschüsse,
- Haftung bei Überschuldung oder
- eine „erzwungene“ Reintegration der Aufgabenwahrnehmung in den Kernhaushalt.

Die Umsatzerlöse je Einwohner beliefen sich 2006 auf 1 531 € gegenüber 1 276 € im Durchschnitt der Vergleichsgemeinden. Allerdings entwickelten sich die Umsatzerlöse der Neusser Beteiligungen weniger dynamisch: Das Umsatzwachstum belief sich 2006 gegenüber 2004 auf 7,1%; in den Vergleichsgemeinden auf 17,3%. Dabei ist noch zu berücksichtigen, dass etwa zwei Drittel der Mehrerlöse in Neuss neuen Beteiligungen bzw. Ausgliederungen geschuldet sind. Die Ausgliederungen der Vergleichsgemeinden erzielten zudem im Vergleichszeitraum im Durchschnitt höhere Erlöse je Beschäftigten als die der Stadt Neuss (Tabelle 6). Dieser Umstand kann nicht als mangelnde wirtschaftliche Leistungsfähigkeit interpretiert werden, sondern ist vor allem auf die Struktur der Beteiligungen zurückzuführen. Die Stadt Neuss ist im Gegensatz zu den

fallen alleine 2,6 Mill. € auf den Anteil am Überschuss der „Liegenschaften und Vermessung Neuss“. Daneben sind nur noch die Ausschüttungen der Sparkasse Neuss –706 000 € 2009 – von größerer Bedeutung. Die Stadt Neuss ist 2009 zudem an den Erträgen der Abfall- und Wertstoff-Logistik Neuss GmbH beteiligt: Es wird für 2009 mit Finanzerträgen von 250 000 € gerechnet. Allerdings will die Stadt Neuss Anteile für 2 Mill. € verkaufen.

Den o.g. Finanzerträgen stehen im Jahr 2009 alleine Verlustzuweisungen von 727 000 € an die Neusser Tagungs- und Tourismus GmbH gegenüber. Diese Beteiligung erhält 2009 zudem Zuschüsse für die Anschaffung von Einrichtungsgegenständen in Höhe von 162 554 €. Während die eingeplanten Verlustzuweisungen in den kommenden Jahren unverändert bleiben, sinken die Anschaffungszuschüsse auf 28 000 € p.a. Eine weitere wesentliche Position ist der Ausgleich von Ertragsausfällen aus der Bewirtschaftung von Parkplätzen an die Städtischen Hafengebiete in Höhe von 103 000 € im Haushaltsjahr 2009 und den Folgejahren. Chronische Verlustbringer sind der ÖPNV sowie die Neusser Bäder und Eissporthalle GmbH. Ihre Verluste werden allerdings im Querverbund der Stadtwerke aufgefangen. Die Verluste des Profitcenters Bus belaufen sich 2008 voraussichtlich auf knapp 2 Mill. € (weitere ÖPNV-Kosten sind im kommunalen Kernhaushalt ausgewiesen), die der Neusser Bäder und Eissporthalle GmbH fast 6 Mill. €. Bis 2012 sollen die jährlichen Verluste auf 4,5 Mill. € p.a. zurückgeführt werden.

Die Verbindlichkeiten der Betriebe und Einrichtungen gegenüber Kreditinstituten, an denen die Stadt Neuss direkt beteiligt ist, beliefen sich 2006 auf insgesamt 3 087 € je Einwohner (Tabelle 7). Dies entspricht einer Zunahme von 6,4% gegenüber 2004. Die entsprechenden Verbindlichkeiten der Betriebe und Einrichtungen der Vergleichsstädte beliefen sich auf nur 1 292 € je Einwohner. Sie konnten damit ihre Verschuldung gegenüber 2004 um 8,2% abbauen.

Tabelle 7

#### **Verbindlichkeiten<sup>1</sup> der direkten Beteiligungen der Stadt Neuss gegenüber Kreditinstituten im interkommunalen Vergleich**

2005 und 2006; in € je Einwohner

	Neuss		VG		Neuss		VG		Neuss		VG	
	2004		2005		2006		2006/04 in %					
Verbindlichkeiten insgesamt	2 901	1 407	2 983	1 464	3 087	1 292	6,4	-8,2				
darunter: Verbindlichkeiten öffentlich-rechtlicher Einrichtungen	1 029	653	1 035	676	1 011	503	-1,7	-23,0				

Eig. Berechn. n. Angaben des LDS NRW. <sup>1</sup>Gewichtet mit den Anteilen am Nennkapital.

Nun haftet die Gemeinde in vollem Umfang nur für die Verbindlichkeiten der Einrichtungen und Betriebe in öffentlich-rechtlicher Form. In Neuss beliefen sich die entsprechenden Kreditverbindlichkeiten im Durchschnitt der Jahre 2004 bis 2006 auf etwa ein Drittel der externen Verbindlichkeiten oder etwas mehr als 1 000 € je Einwohner (Tabelle 7). In den Vergleichsstädten sank dieser Anteil von 46,4% im Jahr 2004 auf 38,9% im Jahr 2006. Für die Unternehmen in privat-rechtlicher Form haftet die Gemeinde mit ihrem Anteil am Eigenkapital. Allerdings ist zu beachten, dass die Gemeinden die Kreditfinanzierung ihrer Unternehmen durch die Gewährung von Bürgschaften unterstützen. In Neuss belaufen sich 2008 die insgesamt gewährten Bürgschaften auf 98,1 Mill. €. Angesichts der neuen Vorgaben der EU für die Gewährung von Bürgschaften bleibt allerdings abzuwarten, wie sich die Haftungsverhältnisse zukünftig entwickeln. Da die neuen Bestimmungen als restriktiver gelten, ist mit einem Rückgang des Bürgschaftsvolumens zu rechnen.

## Literatur

---

- Deutscher Städtetag, Gemeindefinanzbericht 2007, Der Städtetag 5/2007. Carl Heymanns Verlag.
- con\_sens – Consulting für Steuerung und Soziale Entwicklung GmbH (Hrsg.) (2007), Bericht Benchmarking Hilfen zur Erziehung+ in Nordrhein-Westfalen. Hamburg.
- Innenministerium NRW (Hrsg.) (2008), Kommunalfinanzbericht 2008. Düsseldorf.
- Landtag Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (2007), Gesetzentwurf der Landesregierung. Erstes Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Ausführung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch für das Land Nordrhein-Westfalen. Drucksache 14/4208. 23.04.2007. Düsseldorf: Landtag Nordrhein-Westfalen.
- Linhas, R. (2006), Der Konzern Stadt. Zum veränderten Bild der Kommunen und ihrer Beteiligungen, KWI-Arbeitshefte 11. Potsdam.
- LDS Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (2008), Empfängerinnen und Empfänger von Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung in Nordrhein-Westfalen 2003-2005. Statistische Berichte. Düsseldorf.
- Pothmann, J. Und M. Schilling (1999), Entwicklung und Stand der Hilfen zur Erziehung in Nordrhein-Westfalen. HzE-Bericht 1999. Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik. Dortmund.
- Stadt Neuss (Hrsg.) (2008), Haushaltsplan 2009 (Entwurf). Neuss, August 2008.
- Ströker, K. (2008), Auswirkungen des demographischen Wandels. Modellrechnung für den Bereich der Pflegebedürftigkeit. Statistische Analysen und Studien Nordrhein-Westfalen, Band 49. Düsseldorf.





Industrie- und Handelskammer  
**Mittlerer Niederrhein**  
Krefeld · Mönchengladbach · Neuss

### **IHK in Krefeld**

Postfach 10 10 62  
47710 Krefeld

Nordwall 39  
47798 Krefeld

Tel.: 02151 635-0  
Fax: 02151 635-338  
E-Mail: [info@krefeld.ihk.de](mailto:info@krefeld.ihk.de)

### **IHK in Mönchengladbach**

Postfach 10 06 53  
41006 Mönchengladbach

Bismarckstraße 109  
41061 Mönchengladbach

Tel.: 02161 241-0  
Fax: 02161 241-105  
E-Mail: [info@moenchengladbach.ihk.de](mailto:info@moenchengladbach.ihk.de)

### **IHK in Neuss**

Postfach 10 07 53  
41407 Neuss

Friedrichstraße 40  
41460 Neuss

Tel.: 02131 9268-0  
Fax: 02131 9268-529  
E-Mail: [info@neuss.ihk.de](mailto:info@neuss.ihk.de)