

Gebhardt, Heinz; Kambeck, Rainer; Rappen, Hermann

Research Report

Vergleichende Haushaltsanalyse der Landkreise Aachen, Düren, Euskirchen und Heinsberg: Projekt für die Industrie- und Handelskammer Aachen. Endbericht - Februar 2008

RWI Projektberichte

Provided in Cooperation with:

RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung, Essen

Suggested Citation: Gebhardt, Heinz; Kambeck, Rainer; Rappen, Hermann (2008) : Vergleichende Haushaltsanalyse der Landkreise Aachen, Düren, Euskirchen und Heinsberg: Projekt für die Industrie- und Handelskammer Aachen. Endbericht - Februar 2008, RWI Projektberichte, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI), Essen

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/70865>

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

Vergleichende Haushaltsanalyse der Landkreise Aachen, Düren, Euskirchen und Heinsberg

Projekt für die Industrie-
und Handelskammer Aachen

Endbericht



RWI : Projektberichte

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.

Vergleichende Haushaltsanalyse der Landkreise Aachen, Düren, Euskirchen
und Heinsberg

Projekt für die Industrie- und Handelskammer Aachen

Endbericht – Februar 2008

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

Rheinisch-Westfälisches Institut
für Wirtschaftsforschung

Vergleichende Haushalts- analyse der Landkreise Aachen, Düren, Euskirchen und Heinsberg

Projekt für die Industrie- und Handelskammer Aachen

Endbericht – Februar 2008

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

Das Projektteam dankt Florian Klohn, Lionita Krepstakies und Daniela
Schwindt für die Unterstützung bei der Durchführung des Projekts.



Inhaltsverzeichnis

Ausgewählte Ergebnisse der Analyse der Kreishaushalte im IHK-Bezirk Aachen	11
<i>Kreis Düren</i>	12
<i>Kreis Euskirchen</i>	14
<i>Kreis Aachen</i>	15
<i>Kreis Heinsberg</i>	16
1. Problemstellung	18
2. Analytischer Rahmen der Studie.....	19
2.1 Stellung der Kreise im aktiven und passiven Finanz- ausgleich	19
2.2 Auswahl der Vergleichskreise.....	22
2.3 Auswahl der finanzwirtschaftlichen Kennziffern.....	25
2.4 Evaluierung der kommunalen Finanzpolitik.....	25
2.4.1 Gegenstand der Evaluierung.....	27
2.4.2 Kernhaushalt und Ausgliederungen.....	28
2.4.3 Gestaltung des interkommunalen Vergleichs	29
2.5 Datenbasis	30
3. Analyse der finanzwirtschaftlichen Lage des Kreises Düren	31
3.1 Sozioökonomische Rahmenbedingungen.....	31
3.2 Analyse des Kernhaushalts.....	32
3.2.1 Ausgabenentwicklung im Überblick	33
3.2.2 Ausgewählte Ausgaben	37
3.2.2.1 Soziale Leistungen.....	37
3.2.2.2 Personalausgaben	40
3.2.2.3 Investitions- und Zinsausgaben	42
3.2.3 Analyse der Einnahmenentwicklung	44
3.2.3.1 Struktur der Einnahmen – ein Überblick	44
3.2.3.2 Schlüsselzuweisungen.....	45
3.2.3.3 Kreisumlage	47
3.3 Analyse der Ausgliederungen.....	50
3.4 Ausblick.....	55
3.4.1 Haushaltsausgleich und Doppik	55
3.4.2 Entwicklung der Kreisumlage.....	57
4. Analyse der finanzwirtschaftlichen Lage des Kreises Euskirchen.....	59
4.1 Sozioökonomische Rahmenbedingungen.....	59
4.2 Analyse des Kernhaushalts.....	60
4.2.1 Ausgabenentwicklung im Überblick	61
4.2.2 Ausgewählte Ausgaben	63

4.2.2.1	Soziale Leistungen.....	64
4.2.2.2	Personalausgaben	66
4.2.2.3	Investitionsausgaben	68
4.2.3	Analyse der Einnahmenentwicklung	69
4.2.3.1	Struktur der Einnahmen – ein Überblick	69
4.2.3.2	Kreisumlage	71
4.3	Ausgliederungen.....	72
4.4	Ausblick	73
5.	Analyse der finanzwirtschaftlichen Lage der Kreise Aachen und Heinsberg.....	76
5.1	Sozioökonomische Rahmenbedingungen.....	76
5.2	Analyse des Kernhaushalts.....	77
5.2.1	Ausgabenentwicklung im Überblick	77
5.2.2	Ausgewählte Ausgaben	79
5.2.2.1	Soziale Leistungen.....	79
5.2.2.2	Personalausgaben	82
5.3	Analyse der Einnahmen	85
5.3.1	Kreisumlage	86
5.3.2	Kreditfinanzierung	88
5.4	Ausblick	89
6.	Vergleich der Kreise Aachen, Düren, Euskirchen und Heinsberg	93
6.1	Sozioökonomische Rahmenbedingungen der Kreise im IHK-Bezirk Aachen.....	93
6.2	Kreisausgaben im IHK-Bezirk Aachen	94
6.3	Kreisumlage im IHK-Bezirk Aachen.....	97
6.3	Finanzwirtschaftliche Lage und Perspektiven der Kreise im IHK-Bezirk Aachen	98
	Literatur	100

Verzeichnis der Tabellen

Tabelle 1	Ausgewählte sozioökonomische Indikatoren des Kreises Düren im interkommunalen Vergleich.....	32
Tabelle 2	Haushaltssicherungskonzept des Kreises Düren	33
Tabelle 3	Finanzwirtschaftliche Ergebnisse der Haushaltssicherung im Kreis Düren	34
Tabelle 4	Größenstruktur und Aufgabenverteilung der Gemeinden im interkommunalen Vergleich.....	35
Tabelle 5	Ausgabearten des Kreises Düren im interkommunalen Vergleich.....	37
Tabelle 6	Reine Ausgaben des Sozialhilfe ¹ im Kreis Düren im interkommunalen Vergleich	38
Tabelle 7	Belastung des Kreises Düren durch das SGB II im interkommunalen Vergleich	40
Tabelle 8	Personalintensität des Kreises Düren im interkommunalen Vergleich	42
Tabelle 9	Struktur der Bruttoeinnahmen des Kreises Düren im interkommunalen Vergleich	45
Tabelle 10	Umsätze der öffentlich dominierten Fonds, Einrichtungen und Unternehmen des Kreises Düren im interkommunalen Vergleich	51
Tabelle 11	Personal und Personalkosten in öffentlich dominierten Fonds, Einrichtungen und Unternehmen des Kreises Düren im interkommunalen Vergleich.....	52
Tabelle 12	Sachinvestitionen von Kernhaushalten sowie öffentlich dominierten Fonds, Einrichtungen und Unternehmen des Kreises Düren im interkommunalen Vergleich	53
Tabelle 13	Rechtsformen der öffentlich dominierten Fonds, Einrichtungen und Unternehmen des Kreises Düren im interkommunalen Vergleich.....	53

Tabelle 14	Zuweisungen und Zuschüsse der öffentlichen Hand an öffentlich dominierte Fonds, Einrichtungen und Unternehmen des Kreises Düren im interkommunalen Vergleich.....	54
Tabelle 15	Jahresergebnisse und Verbindlichkeiten des Kreises Düren im interkommunalen Vergleich.....	54
Tabelle 16	Mehr-/Minderbelastungen durch den Übergang zur Doppik.....	56
Tabelle 17	Kreis- und Jugendamtsumlage des Kreises Düren.....	58
Tabelle 18	Ausgewählte sozioökonomische Indikatoren des Kreises Euskirchen im interkommunalen Vergleich.....	60
Tabelle 19	Größenstruktur und Aufgabenverteilung der Gemeinden im Kreis Euskirchen im interkommunalen Vergleich	62
Tabelle 20	Ausgabearten des Kreises Euskirchen im interkommunalen Vergleich	64
Tabelle 21	Reine Ausgaben der Sozialhilfe des Kreises Euskirchen im interkommunalen Vergleich	65
Tabelle 22	Personalintensität des Kreises Euskirchen im interkommunalen Vergleich	67
Tabelle 23	Struktur der Bruttoeinnahmen des Kreises Euskirchen im interkommunalen Vergleich	70
Tabelle 24	Finanzplanung des Kreises Euskirchen – Orientierungsdaten des Innenministeriums NRW	74
Tabelle 25	Ausgewählte sozioökonomische Indikatoren der Kreise Aachen und Heinsberg im interkommunalen Vergleich	77
Tabelle 26	Ausgabearten der Kreise Aachen und Heinsberg im interkommunalen Vergleich	79
Tabelle 27	Reine Ausgaben der Sozialhilfe ¹ in den Kreisen Aachen und Heinsberg im interkommunalen Vergleich	80

Tabelle 28	SGB II-Arbeitslosigkeit in den Kreisen Aachen und Heinsberg im interkommunalen Vergleich.....	81
Tabelle 29	Belastung der Kreise Aachen und Heinsberg durch das SGB II im interkommunalen Vergleich.....	82
Tabelle 30	Personalintensität der Kreise Aachen und Heinsberg im interkommunalen Vergleich.....	84
Tabelle 31	Struktur der Bruttoeinnahmen der Kreise Aachen und Heinsberg im interkommunalen Vergleich.....	86
Tabelle 32	Verschuldung der Kreise Aachen und Heinsberg im interkommunalen Vergleich	89
Tabelle 33	Finanzplanung des Kreises Heinsberg - Orientierungsdaten des Innenministeriums NRW	91
Tabelle 34	Ausgewählte sozioökonomische Indikatoren der Kreise im IHK-Bezirk Aachen	93
Tabelle 35	Kreisausgaben im IHK-Bezirk Aachen	95
Tabelle 36	Personalausgaben der Kreise im IHK-Bezirk Aachen	96
Tabelle 37	Reine Ausgaben der Sozialhilfe der Kreise im IHK-Bezirk Aachen	96
Tabelle 38	Belastung der Kreise des IHK-Bezirks Aachen durch das SGB II.....	97
Tabelle 39	Die allgemeine Kreisumlage der Kreise im IHK-Bezirk Aachen	98
Tabelle 40	Schuldenstand der Kreise des IHK-Bezirks Aachen.....	99

Verzeichnis der Übersichten

Übersicht 1	Ausgewählte Aufgaben der Kreise	21
Übersicht 2	Zusätzliche Aufgaben der großen und der mittleren kreisangehörigen Städte	22
Übersicht 3	Kommunal dominierte Einrichtungen und Unternehmen der Kreisverwaltung Düren im interkommunalen Vergleich.....	50

Verzeichnis der Schaubilder

Schaubild 1	Funktionale Ausgabenstruktur der Kreise und der kreisangehörigen Gemeinden im früheren Bundesgebiet	23
Schaubild 2	Struktur der Bruttoeinnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände im früheren Bundesgebiet.....	24
Schaubild 3	Entwicklung der Primärausgaben des Kreises Düren im interkommunalen Vergleich	35
Schaubild 4	Anteile der Kreisverwaltungen an den kommunalen Ausgaben im Kreis Düren und in den Vergleichskreisen	36
Schaubild 5	Mehrausgaben ausgewählter Kreise durch die Hartz-Reform.....	39
Schaubild 6	Personalausgaben des Kreises Düren im interkommunalen Vergleich.....	41
Schaubild 7	Schulbaumaßnahmen des Kreises Düren im interkommunalen Vergleich.....	43
Schaubild 8	Straßenbaumaßnahmen des Kreises Düren im interkommunalen Vergleich.....	43
Schaubild 9	Schlüsselzuweisungen des Kreises Düren im interkommunalen Vergleich.....	46
Schaubild 10	Hebesätze der allgemeinen Kreisumlage des Kreises Düren im interkommunalen Vergleich.....	47

Schaubild 11	Hebesatz der allgemeinen Umlage im Kreis Düren und effektive Belastung.....	48
Schaubild 12	Jugendamtsumlage des Kreises Düren im interkommunalen Vergleich.....	49
Schaubild 13	Hebesätze der allgemeinen Kreisumlage des Kreises Düren im interkommunalen Vergleich.....	57
Schaubild 14	Primärausgaben des Kreises Euskirchen im interkommunalen Vergleich.....	61
Schaubild 15	Auswirkungen der gemeindlichen Verwaltungskraft auf die Ausgaben des Kreises Euskirchen.....	63
Schaubild 16	Personalausgaben des Kreises Euskirchen je Einwohner im interkommunalen Vergleich.....	66
Schaubild 17	Auswirkungen der gemeindlichen Verwaltungskraft auf die Personalausgaben des Kreises Euskirchen.....	68
Schaubild 18	Sachinvestitionen des Kreises Euskirchen je Einwohner im interkommunalen Vergleich.....	69
Schaubild 19	Kreditmarktverschuldung und innere Darlehen des Kreises Euskirchen.....	71
Schaubild 20	Hebesatz der allgemeinen Kreisumlage des Kreises Euskirchen im interkommunalen Vergleich	72
Schaubild 21	Zuführungen vom Vermögens- an den Verwaltungshaushalt des Kreises Euskirchen	74
Schaubild 22	Primärausgaben der Kreise Aachen und Heinsberg im interkommunalen Vergleich	78
Schaubild 23	Personalausgaben der Kreisverwaltungen Aachen und Heinsberg je Einwohner im interkommunalen Vergleich	83
Schaubild 24	Einfluss der kreisinternen Arbeitsteilung in den Kreisen Aachen und Heinsberg auf die Personalausgaben	85
Schaubild 25	Hebesatz der allgemeinen Kreisumlage der Kreise Aachen und Heinsberg im interkommunalen Vergleich	87

Schaubild 26	Sachinvestitionen der Kreise Aachen und Heinsberg im interkommunalen Vergleich	90
Schaubild 27	Straßenbauinvestitionen des Kreises Heinsberg.....	92

Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung 1	Siedlungsstrukturelle Gebietstypen	26
Abbildung 2	Bildung der Vergleichsgruppen	27

Ausgewählte Ergebnisse der Analyse der Kreishaushalte im IHK-Bezirk Aachen

Anliegen der vorliegenden Studie war es, die finanzwirtschaftliche Lage der Kreise Aachen, Düren, Euskirchen und Heinsberg des IHK-Kammerbezirks Aachen zu analysieren. Zu diesem Zweck wurden Vergleichsgruppen für die Kreise Düren sowie Aachen und Heinsberg auf der Basis siedlungsstruktureller Gebietstypen gebildet. Beim Kreis Euskirchen konnte dieses Konzept nicht angewandt werden, da kein nordrhein-westfälischer Kreis ähnliche siedlungsstrukturelle Merkmale aufweist. Als Vergleichsmaßstab wurde in seinem Falle deshalb hilfsweise auf die nordrhein-westfälischen Kreise insgesamt zurückgegriffen.

Das ursprüngliche Konzept sah eine Zweiteilung der Untersuchung vor: Eine Untersuchung der finanzwirtschaftlichen Entwicklung in den Jahren 1995 bis 2005 sowie einen Ausblick auf die Jahre danach. Bedingt durch die Zusammenführung der Sozial- und der Arbeitslosenhilfe kam es in 2005 aber zu erheblichen Verzerrungen, die eine Analyse erschwerten. Die Untersuchung stellt deshalb bei der Analyse der Ausgabenentwicklung vor allem auf die Jahre 1995 bis 2004 ab, bezieht aber so weit wie möglich auch das Jahr 2005 ein. Sie setzt in den einzelnen Kreisen unterschiedliche Schwerpunkte, die sich an den jeweiligen regionalen Besonderheiten orientieren. Im Ausblick werden die finanzwirtschaftlichen Auswirkungen der Haushaltspolitik der einzelnen Kreise aufgezeigt; zudem werden die aus dem Übergang zur Doppik resultierenden Probleme untersucht. Dabei setzte die Verfügbarkeit aktueller Rechnungs- und Plandaten diesem Vorhaben enge Grenzen. Diese resultieren zum einen daraus, dass die amtliche Statistik das für die Untersuchung erforderliche Material nicht in der gewünschten Disaggregation und am aktuellen Rand nicht zur Verfügung stellt. Zum anderen war die Beschaffung aktueller Haushalts- und Plandaten der Kreise im IHK-Bezirk Aachen nicht möglich.

Ein Vergleich der Untersuchungsergebnisse für die Kreise des IHK-Kammerbezirks Aachen zeigt, dass in den einzelnen Kreisen unterschiedliche sozioökonomische Rahmenbedingungen sowie finanzpolitische Problemlagen und Konzepte vorliegen. Der Einfluss sich verändernder institutioneller Rahmenbedingungen auf die Haushaltslage der Kreise zeigt sich zum Beispiel bei den Reformen im Bereich der sozialen Sicherung oder beim Übergang zum doppelten Haushaltssystem. Die Einführung der Pflegefallversicherung (1995), der Grundsicherung für Ältere und Erwerbsminderungen (2003) sowie die Zusammenführung von Sozial- und Arbeitslosenhilfe (2005) wirkten sich vor dem Hintergrund der jeweiligen sozioöko-

nomischen Rahmenbedingungen unterschiedlich auf die Sozialleistungen der Kreise aus. Die Arbeitsmarktreform führte etwa zu überdurchschnittlich hohen Mehrausgaben je Einwohner in den Kreisen Aachen und Euskirchen sowie zu unterdurchschnittlichen im Kreis Düren; im Kreis Heinsberg lagen die Mehrausgaben je Einwohner nur knapp über dem Durchschnitt der nordrhein-westfälischen Kreise. Der Übergang zur Doppik erfordert in Kreisen mit Altfehlbeträgen etwa Entscheidungen darüber, ob diese durch eine einmalige Anhebung der Kreisumlage finanziert oder als Kassenkredite passiviert werden sollen. Der Kreis Düren passiviert seine Fehlbeträge als Kredite zur Liquiditätssicherung, der Kreis Euskirchen verkauft seine Anteile an einer Baugesellschaft, um den Haushaltsausgleich sicherzustellen. Darüber hinaus wird der Ergebnisplan des NKF-Haushaltes in Abhängigkeit von den jeweiligen Haushalts- und Finanzierungsstrukturen entweder be- oder entlastet.

Im Folgenden werden einige zentrale Ergebnisse der Untersuchung für die einzelnen Kreise pointiert zusammengefasst.

Kreis Düren

- Der Kreis Düren hat seine Primärausgaben je Einwohner im Zeitraum 1995 bis 2004 um durchschnittlich 2,7 % p.a. gesteigert, die Vergleichskreise nur um 0,4 % p.a. Die hohe Ausgabendynamik im Kreis Düren hat dazu geführt, dass der Kreis nicht mehr auffällig geringe Primärausgaben je Einwohner tätigt, sondern in seiner Vergleichsgruppe zu den Kreisen mit den höchsten Ausgaben „aufgerückt“ ist.
- Der kräftige Anstieg der Ausgaben im Kreis Düren resultierte zu einem Drittel aus den stark expandierenden Sozialleistungen. So stiegen allein die reinen Ausgaben der Sozialhilfe von 105,74 € je Einwohner im Jahr 2001 auf 131,61 € in 2004. Dies entspricht einer Zunahme von 7,6 % p.a. gegenüber 5,3 % p.a. im Durchschnitt der nordrhein-westfälischen Kreise.
- Die Arbeitsmarktreform erhöhte im Jahr 2006 die Ausgaben des Kreises Düren um 13,1 Mill. €. Die Mehrausgaben lagen mit knapp 48 € je Einwohner unter dem Durchschnitt der nordrhein-westfälischen Kreise (56 €). Die Kostenbeteiligung des Bundes und des Landes Nordrhein-Westfalens wurde hierbei allerdings noch nicht berücksichtigt.
- Die Personalkosten sind im interkommunalen Vergleich überproportional gestiegen: So nahmen die Personalausgaben des Kreises je Einwohner von 1995 bis 2004 um durchschnittlich 0,9 % p. a. zu.

Die Vergleichskreise steigerten ihre Ausgaben dagegen jahresdurchschnittlich nur um 0,1%. Allerdings war die Personalintensität unter Einbeziehung ausgegliederter rechtlich unselbständiger Einrichtungen mit 2,21 Arbeitnehmern auf 1000 Einwohner in 2005 *noch* niedriger als im Durchschnitt der Vergleichskreise (2,39).

- Die Investitionsausgaben je Einwohner wurden von 1995 bis 2004 um durchschnittlich 3,2 p. a. gesteigert. Die Vergleichskreise reduzierten dagegen ihre Sachinvestitionen um 0,6 % p. a. Ausschlaggebend hierfür ist vermutlich der investive Nachholbedarf des Kreises Düren. Beliefen sich seine Sachinvestitionen je Einwohner im Durchschnitt der Jahre 1995 bis 1998 nur auf etwa zwei Drittel der Vergleichskreise, so lagen sie im Durchschnitt der Jahre 1999 bis 2004 mit knapp 33 € je Einwohner merklich über dem Niveau der Vergleichskreise (28 €). Von der erhöhten Investitionstätigkeit profitierten insbesondere die Schulbauten und das Straßennetz.
- Der Kreis Düren setzte 2005 mit 47,09 % landesweit den zweithöchsten Hebesatz für die allgemeine Kreisumlage fest. Dies war zum einen den erheblichen Ausgabesteigerungen des Kreises und zum anderen der relativen Finanzschwäche der kreisangehörigen Gemeinden geschuldet.
- Die Haushaltslage des Kreises Düren ist angespannt. Auf Grund eines Fehlbedarfs in 2005 wurde ein Haushaltssicherungskonzept aufgestellt, das einen Abbau der Fehlbeträge bis 2009 vorsah. Die Vorgaben des Haushaltssicherungskonzeptes wurden 2006 erfüllt, aber bereits 2007 wieder verfehlt. Das Defizit des Verwaltungshaushalts fiel 2007 mit voraussichtlich 18 Mill. € merklich höher aus als geplant (6,2 Mill. €). Die Ergebnispläne für die NKF-Haushalte 2008 und 2009 weisen Jahresfehlbeträge von 4,5 bzw. 4,7 Mill. € aus.
- Die Fehlbeträge 2007 bzw. die Jahresfehlbeträge 2008 und 2009 sind weitgehend dem Systemwechsel geschuldet. Nach Angaben der Kreisverwaltung erklärt sich die Hälfte des Fehlbetrages in 2007 durch den anstehenden Übergang zur Doppik, da nun Zahlungen aus der zweiten Dezemberhälfte 2007 nicht mehr in das Haushaltsjahr 2008 verschoben werden konnten, andererseits aber im Januar 2007 noch Mehrbelastungen hingenommen werden mussten, weil Zahlungen von der zweiten Dezemberhälfte 2006 dem Haushaltsjahr 2007 angelastet wurden. In den Jahren 2008 und 2009 ergeben sich zudem Belastungen, die durch die periodengerechte Zurechnung des Ressourcenaufkommens und -verzehr bedingt sind. Sie belaufen sich auf 4,6 bzw. 4,7 Mill. € und entsprechen damit in etwa den in den Ergebnisplänen ausgewiesenen Jahresfehlbeträgen.

Kreis Euskirchen

- Die Primärausgaben je Einwohner des Kreises Euskirchen gingen im Zeitraum 1995 bis 2004 um durchschnittlich 1,4 % p.a. zurück. Die Pro Kopf-Ausgaben der nordrhein-westfälischen Kreise stiegen nach einem vorübergehenden Rückgang hingegen wieder auf ihr Niveau von 1995. Das Ausgabenniveau des Kreises Euskirchen näherte sich infolgedessen dem Landesniveau, bleibt aber nach wie vor überdurchschnittlich hoch.
- Das relativ hohe Ausgabenniveau erklärt sich vor allem durch drei Faktoren: den Betrieb der Zentraldeponie Mechernich, keine Auslagerungen auf Eigenbetriebe und eigenbetriebsähnliche Einrichtungen wie in anderen Kreisen und die geringe Verwaltungskraft der kreisangehörigen Gemeinden.
- Die Arbeitsmarktreform hat 2006 im interkommunalen Vergleich zu überdurchschnittlich hohen Mehrausgaben in Höhe von 72 € je Einwohner geführt.
- Ungeachtet des bereits relativ hohen Personalkostenniveaus in 1995 stiegen die Personalausgaben je Einwohner bis 2004 um durchschnittlich 1,4 % p. a. Die Personalausgaben je Einwohner lagen damit 2005 um 50 % über dem Durchschnitt der Kreise. Dies erklärt sich zu 4/5 aus der mangelnden Verwaltungskraft der kreisangehörigen Gemeinden. Hinzu kam noch, dass die übrigen Kreise im größeren Umfang Personal aus den Kernverwaltungen ausgliederten.
- Das Investitionsniveau des Kreises Euskirchen war 2005 im interkommunalen Vergleich noch immer mit 69€ je Einwohner (Kreise NRW: 27€ je Einwohner) bemerkenswert hoch, wenngleich die Investitionsausgaben je Einwohner von 1995 bis 2004 um 2,3 p.a. merklich zurückgingen.
- Die Finanzierung des Kreises Euskirchen wies Besonderheiten auf, die mit dem Betrieb der mittlerweile geschlossenen Zentraldeponie zusammenhängen. Eine Folge davon war, dass der Anteil des Gebührenaufkommens an den Bruttoeinnahmen des Kreises in der Vergangenheit vergleichsweise hoch war. Eine weitere, dass während des Betriebs der Abfalldeponie eine Sonderrücklage gebildet wurde, um spätere Abdichtungs- und Rekultivierungsmaßnahmen durchführen zu können. Diese Rücklage wurde genutzt, um die Kreditmarktverschuldung abzubauen; stattdessen finanzierte sich der Kreis verstärkt über innere Darlehen.
- Der Kreis verfolgte im Untersuchungszeitraum das Ziel, die kreisangehörigen Gemeinden nicht durch die allgemeine Kreisumlage zu überlasten. Der allgemeine Hebesatz war bis 2005 trotz differenzierter Umlagen (ÖPNV, VHS) ungewöhnlich gering.

- Die niedrige Kreisumlage wurde in den vergangenen Jahren indes nur mit einem Substanzverzehr „erkauft“. Dieser zeigt sich in den dramatisch steigenden Zuführungen des Vermögens- an den Verwaltungshaushalt. Der Haushaltsausgleich in den Jahren 2007 und 2008 kann nur durch den Verkauf der Anteile an der Euskirchener Gemeinnützigen Baugesellschaft mbH sichergestellt werden.
- Die dringend erforderliche Konsolidierung des Kreishaushalts soll nach den vorliegenden Planungen in den kommenden Jahren angegangen werden. Dazu verfolgt man eine restriktive Ausgabenpolitik, die insbesondere bei den Personalausgaben ansetzt.
- Trotz der angespannten Haushaltslage soll weiter investiert werden, mit der Folge, dass der Schuldenstand von 85,3 Mill. € im Jahr 2007 auf 92,7 Mill. € in 2011 steigen wird.

Kreis Aachen

- Die Primärausgaben je Einwohner des Kreises Aachen sanken von 1995 bis 2004 um durchschnittlich 1,6 % p. a. Das Ausgabenniveau des Kreises Aachen lag bis 2001 im oberen Spektrum der Vergleichskreise. Danach konnten die Ausgaben im Kernhaushalt bis 2004 u. a. auch wegen der Gründung des Zweckverbandes Entsorgungsregion West deutlich reduziert werden.
- Im Kreis Aachen stiegen die reinen Ausgaben der Sozialhilfe des Kreises und der kreisangehörigen Gemeinden je Einwohner von 119 € im Jahr 2001 auf 154,68 € in 2004, obwohl die Zahl der Sozialhilfeempfänger zurückging.
- Auf Grund der Arbeitsmarktreform verringerte sich die Zahl der Sozialhilfeempfänger im Jahr 2005 um 93,7 %. Stellt man die Be- und Entlastungen dieser Reform gegenüber, so errechnen sich für das Jahr 2006 Mehrausgaben von 14,2 Mill. € brutto, denen freilich bei der Berechnung der effektiven Haushaltsbelastung die Beteiligung des Bundes an den Kosten der Unterkunft und die Zuweisungen des Landes aus den Wohngeldersparnissen gegenübergestellt werden müssen. Die Kosten je Person und je Bedarfsgemeinschaft lagen hier deutlich über dem Durchschnitt der nordrhein-westfälischen Kreise.
- Die Personalausgaben je Einwohner der Kernverwaltung lagen im oberen Spektrum der Vergleichskreise. Ausschlagend hierfür war die erhebliche Ausweitung des Personalbestandes bis zum Jahr 2000; danach erfolgte ein Abbau des Personalbestandes in der Kernverwaltung, aber gleichzeitig auch ein Personalaufbau in den ausgliederten rechtlich unselbständigen Einrichtungen.

- Die relativ hohen Personalausgaben erklären sich vermutlich zum Teil aus der kreisinternen Arbeitsteilung. Dazu gehört auch der Betrieb kreiseigener Kindertagesstätten.
- Der Kreis Aachen wies gemessen an den Pro Kopf-Ausgaben der Vergleichskreise ein relativ hohes Investitionsniveau auf. Die Steigerung der Investitionen blieb aber deutlich hinter der der Vergleichskreise und der des Kreises Heinsberg zurück.
- Der Hebesatz der Kreisumlage war – verglichen mit denen der Vergleichskreise - nicht auffällig hoch, lag aber in der Spitzengruppe. Dabei ist noch nicht berücksichtigt, dass der Kreis Aachen auch eine ÖPNV-Umlage erhebt. Die relativ hohe Kreisumlage spiegelt vor allem das relativ hohe Ausgabenniveau wider.
- Der Hebesatz der allgemeinen Kreisumlage ist nur als Bruttohebesatz zu verstehen, da der Kreis mit seinen kreisangehörigen Gemeinden eine abweichende Regelung hinsichtlich ihrer Beteiligung an den Sozialhilfeleistungen vereinbart hatte, die für die Jahre 1996 bis 2004 galt (sog. Aachener Modell). Die betroffenen Gemeinden finanzierten diese Ausgaben selbst. Dafür wurde der Hebesatz für alle Gemeinden gleichermaßen reduziert. Hiermit wurde den Gemeinden der Anreiz gegeben, die Mittel sorgfältig einzusetzen.
- Der Kreis Aachen hat einen im interkommunalen Vergleich niedrigen Schuldenstand. Die fundierten Schulden beliefen sich 2005 auf etwa 82 € je Einwohner und waren damit merklich niedriger als in den Vergleichskreisen (160 €) sowie im Durchschnitt der nordrhein-westfälischen Kreise (150 €).

Kreis Heinsberg

- Der Kreis Heinsberg steigerte seine Primärausgaben je Einwohner von 1995 bis 2004 um durchschnittlich 1,5 % p.a., die Vergleichskreise ihre Pro Kopf-Ausgaben aber nur um 0,3 % p.a. Das Ausgabenniveau des Kreises Heinsberg lag deutlich über dem Durchschnitt der ausgewählten Vergleichskreise, ab 2001 war es sogar untypisch hoch.
- Die reinen Ausgaben der Sozialhilfe je Einwohner gingen von 95 € 2001 auf 91 € in 2004 zurück. Sie lagen damit zuletzt trotz der wachsenden Zahl von Sozialhilfeempfängern signifikant unter dem Niveau der Vergleichskreise (113 € je Einwohner).
- Die Arbeitsmarktreform 2005 brachte einen Rückgang der Sozialhilfeempfänger um 90,9 %. Saldiert man die Be- und Entlastungen dieser Reform, so errechnen sich brutto Mehrausgaben für das Jahr

2006 von 21,7 Mill. €. Dabei lagen die Kosten je Person nur knapp über den Durchschnittskosten der nordrhein-westfälischen Kreise.

- Die Personalausgaben je Einwohner lagen im oberen Spektrum der Vergleichskreise, wobei hierfür die kreisinterne Arbeitsteilung verantwortlich sein könnte. Bezieht man die kreisangehörigen Gemeinden in den Vergleich ein, so stellt sich die Personalkostensituation des Kreises sogar günstiger dar als im Durchschnitt der Vergleichskreise.
- Der Kreis hat von 1995 bis 2000 in der Kreisverwaltung Personal abgebaut. Im Jahr 2005 wurde kein Personal mehr in ausgegliederten rechtlich unselbständigen Einrichtungen beschäftigt. Der Kreis Heinsberg konnte seine Position im interkommunalen Vergleich verbessern.
- Das Investitionsniveau im Kreis Heinsberg war im interkommunalen Vergleich recht hoch, wobei auch die Investitionssteigerungen im Untersuchungszeitraum deutlich größer ausfielen als im Durchschnitt der Vergleichskreise.
- Der Hebesatz der allgemeinen Kreisumlage war einer der höchsten der Vergleichsgruppe, stellte aber keinen Extremwert dar. Zum hohen Hebesatz hat beigetragen, dass die Umlagegrundlagen je Einwohner von 1995 bis 2005 nur um durchschnittlich 0,5 % p. a. zunahmen. In den Vergleichskreisen stiegen sie dagegen um 0,8 % p. a.
- Die fundierten Schulden je Einwohner lagen mit 47,50 € im Jahr 2005 signifikant unter dem Niveau der Vergleichskreise sowie dem aller Kreise in NRW.
- Der Anstieg der bereinigten Gesamtausgaben des Kreises ist nach den Angaben des Haushaltsplans 2007 im Zeitraum 2007 bis 2010 auf durchschnittlich 1,8 % p. a. veranschlagt. Dies ist deutlich mehr als in den Orientierungsdaten des Innenministeriums zugrunde gelegt worden war.
- Die geplante Ausgabensteigerung dient zum überwiegenden Teil der Erhöhung der Investitionsausgaben, insbesondere im Straßenbau. Die Realisierung der Investitionsprojekte wird abhängig gemacht von den erwarteten Investitionszuweisungen des Landes.
- Die geplanten Investitionen ziehen eine Zunahme des Schuldenstandes von 22,2 auf 33,4 Mill. € nach sich. Damit verbunden ist ein Anstieg der Zinsausgaben um immerhin 15,8% p. a. in den Jahren 2007 bis 2010, der den budgetären Handlungsspielraum merklich einschränkt.
- Die Altfehlbeträge müssen beim Übergang zur Doppik nicht zwangsläufig eine Erhöhung der Kreisumlage nach sich ziehen.

1. Problemstellung

Der interkommunale Vergleich bzw. das Benchmarking hat sich mittlerweile als ein Element der politischen Steuerung etabliert. Gemeinden und Gemeindeverbände vergleichen systematisch ihre Dienstleistungen, Prozesse, Methoden und Praktiken, um ihre Stärken und Schwächen zu erkennen. Geschieht dies lediglich verwaltungsintern, so fehlt es an der notwendigen Öffentlichkeit, um den föderalistischen Wettbewerbsgedanken zum Tragen kommen zu lassen. Der Föderalismus eröffnet privaten Haushalten und Betrieben die Möglichkeit, Einfluss auf die Entscheidungen ihrer Gebietskörperschaft (hier: Kreise und kreisangehörige Gemeinden) durch Abwanderung, Stimmabgabe oder Initiierung und Mitwirkung an sonstigen politischen Aktivitäten zu nehmen. Dies setzt aber voraus, dass Bürger und Betriebe über interkommunale Vergleichsmöglichkeiten verfügen.

Die IHK Aachen hat das RWI Essen mit einem interkommunalen Vergleich beauftragt, der die Bewertung der finanzwirtschaftlichen Lage der Kreise Aachen, Düren, Euskirchen und Heinsberg erlaubt und für alle transparent macht. Dabei geht es nicht um ein weiteres Ranking anhand finanzwirtschaftlicher Kennziffern. Rangfolgen oder Benchmarks können mögliche Probleme offenlegen, nicht aber deren Ursachen und deren fiskalisches Ausmaß. Die Ergebnisse des interkommunalen Vergleichs bilden vielmehr den Ausgangspunkt für eine erste Ursachenanalyse und Bewertung.

Die Studie gliedert sich in sechs Kapitel. Das zweite Kapitel erörtert die methodischen Grundlagen des interkommunalen Vergleichs. Im Einzelnen geht es um die Auswahl der Vergleichskreise, die Entwicklung finanzwirtschaftlicher Kennziffern sowie die Bewertung der kommunalen Finanzpolitik mit ihrer Hilfe. Die folgenden drei Kapitel sind der Analyse der finanzwirtschaftlichen Lage der vier Kreise des Kammerbezirks gewidmet, die mit ausgewählten Kreisen des Landes Nordrhein-Westfalen zu Vergleichsgruppen zusammengefasst werden: Kapitel 3 befasst sich mit dem Kreis Düren, Kapitel 4 mit dem Kreis Euskirchen und Kapitel 5 mit den Kreisen Aachen und Heinsberg, die ähnliche Siedlungsstrukturen aufweisen. Jedes Kapitel wird eingeleitet mit einer Skizzierung der sozioökonomischen Rahmenbedingungen der Kreise. Es folgen Analysen des Kernhaushalts und der kommunalen Ausgliederungen, die aus methodischen, inhaltlichen und datentechnischen Gründen in Umfang und Inhalt nicht deckungsgleich sind.¹ Sie

¹ Die Analysen der einzelnen Kreise fallen dabei nicht gleichgewichtig aus. Dies liegt insbesondere daran, dass bei Düren – dem zuerst analysierten Kreis – zum Teil noch die methodi-

stützt sich vor allem auf Kennziffern der finanziellen Leistungsfähigkeit sowie auf inputorientierte Kennziffern (finanzieller bzw. materieller Ressourcenverbrauch). Da aktuelle Informationen in der erforderlichen Disaggregation nicht vorliegen – die Rechnungsergebnisse zu den Kommunal финанzen des Landes NRW für das Jahr 2006 werden vom Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik (LDS) erst im April 2008 vorgelegt –, werden Angaben des LDS für den Zeitraum 1995 bis 2005 ausgewertet; zudem werden auch Informationen der Kreisverwaltungen zu den aktuellen Haushalten und den jeweiligen Finanzplanungen für die Jahre bis 2010 ausgewertet. Das sechste Kapitel fasst wichtige Ergebnisse der empirischen Studie zusammen.

2. Analytischer Rahmen der Studie

2.1 Stellung der Kreise im aktiven und passiven Finanzausgleich

Kreisfreie Städte, Kreise sowie kreisangehörige Städte und Gemeinden sind integraler Bestandteil des jeweiligen Bundeslandes und stellen keine dritte staatliche Ebene dar. Den Ländern fällt damit auch die Kompetenz zur Ausgestaltung des Kommunalverfassungsrechts zu, das infolgedessen länderspezifische Besonderheiten aufweist. Generell gilt aber, dass das Aufgabenspektrum der Städte und Gemeinden wesentlich von ihrer Einwohnerzahl bestimmt wird. Sie gilt gemeinhin als Indikator der Verwaltungskraft einer Gemeinde. Nordrhein-Westfalen verfügt etwa auf Grund der hohen Bevölkerungs- und Städtedichte sowie der Kommunalreform über leistungsfähige Gemeinden und Gemeindeverbände, die vergleichsweise viele Aufgaben übernehmen können. Entsprechend hoch ist in Nordrhein-Westfalen der Kommunalisierungsgrad öffentlicher Aufgabenerfüllung. Die nordrhein-westfälischen Gemeinden und Gemeindeverbände tätigten 2004 44,7% der bereinigten Gesamtausgaben im Lande. Der Durchschnitt der Flächenländer beträgt nur 40%.

Kreisfreie Städte haben in Nordrhein-Westfalen mehr als 100 000 Einwohner. Sie nehmen das gesamte Spektrum kommunaler Aufgaben² wahr:

sche Vorgehensweise und bestehende finanzwirtschaftliche Probleme der Kommunen erläutert werden; dies ist bei den folgenden Kapiteln dann, um Wiederholungen zu vermeiden, nicht mehr erforderlich. Die finanzwirtschaftliche Analyse des Kreises Euskirchen weist zudem in der Methodik des Vergleichs ab, da hier keine geeignete Vergleichsgruppe gebildet werden konnte.

² In Nordrhein-Westfalen gelten alle von den Gemeinden und Gemeindeverbänden wahrgenommenen Aufgaben als kommunalen Aufgaben (monistisches Aufgabenmodell).

- Freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben (§ 2 GO NRW): Sie entscheiden über das Ob und Wie der Aufgabenwahrnehmung.
- Pflichtaufgaben (§ 3 I GO NRW): Ihr Handlungsspielraum beschränkt sich auf das Wie.
- Pflichtaufgaben nach Weisung (§ 3 II GO NRW): Das Ob und Wie der Aufgabenwahrnehmung ist geregelt.

Der Landkreis und die zugehörigen Gemeinden teilen sich diese Aufgaben, wobei der Grundsatz gilt: Der Kreis soll nur dort zuständig sein, wo die Gemeindeebene nicht in der Lage ist, eine Aufgabe sachgemäß zu erfüllen. Dabei unterscheidet man drei Aufgabenkategorien: übergemeindliche, ergänzende und ausgleichende Aufgaben. Der Landkreis ist dort zuständig, wo es sich um überörtliche³, aber auf das Kreisgebiet beschränkte Angelegenheiten handelt (z.B. Öffentlicher Personennahverkehr). Er nimmt auch Aufgaben wahr, die eine Reihe von Gemeinden auf Grund mangelnder Leistungsfähigkeit nicht erfüllen können (z.B. Jugendhilfe). Er hat des Weiteren eine Ausgleichsfunktion: Er unterstützt Gemeinden bei der Erfüllung ihrer Aufgaben durch Verwaltungs- und/oder Finanzhilfen, um Unterschiede in der kommunalen Finanzkraft auszugleichen (Übersicht 1). Die konkrete Arbeitsteilung in einem Landkreis hängt damit auch von der Einwohnerzahl als Indikator der Verwaltungskraft der kreisangehörigen Gemeinden ab. Die sog. großen und mittleren kreisangehörige Städte nehmen in Nordrhein-Westfalen Aufgaben des übertragenen Wirkungsbereiches wahr (Übersicht 2).

Die Aufgabenteilung zwischen den Kreisen und den kreisangehörigen Gemeinden wird plastischer, wenn man die funktionale Ausgabenstruktur miteinander vergleicht. Der Ausgabenschwerpunkt der Kreise liegt mit der Hälfte der Ausgaben (ohne Berücksichtigung der allgemeinen Finanzwirtschaft) eindeutig in der sozialen Sicherung, wobei hier die Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch III dominieren (Schaubild 1). An zweiter Stelle folgen die Schulen (14,7%) mit den Schwerpunkten Berufliche Schulen und Gymnasien, an dritter die Öffentlichen Einrichtungen und die Wirtschaftsförderung mit dem Schwerpunkt *Abfallbeseitigung* (7,7%). Die kreisangehörigen Gemeinden haben zwar auch einen Ausgabenschwerpunkt in der sozialen Sicherung (18%). Dabei stehen indes Maßnahmen der Jugendhilfe, die etwa zwei Drittel der Ausgaben in diesem Bereich ausmachen, im Vordergrund. Von gleichem Gewicht sind die öffentlichen Einrichtungen, wobei

³ Man spricht in diesem Zusammenhang auch von regionalörtlichen im Gegensatz zu lokalörtlichen Aufgaben.

hier der *Abwasserbeseitigung* sowie den übrigen kommunalen Gemeinschaftsdiensten die zentrale Bedeutung zukommt.

Übersicht 1

Ausgewählte Aufgaben der Kreise

Aufgabenkategorie	Beispiel
Freiwillige und pflichtige, aber weisungsfreie Aufgaben	<ul style="list-style-type: none"> • Kulturaufgaben (z.B. Theater) • Leistungen nach Sozialgesetzbuch • Öffentlicher Personennahverkehr • Landschaftsplanung • Einrichtung von Landschafts- und Naturschutzgebieten • Abfallbeseitigung • Bau und Unterhaltung von Kreisstraßen • Gesundheitswesen (teilweise) • Jugendhilfe (für kleinere Gemeinden)
Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung	<ul style="list-style-type: none"> • Rettungswesen • Brand- und Katastrophenschutz • Kreisordnungsbehörde • Ausländerangelegenheiten • Gesundheitswesen (teilweise) • Lebensmittelüberwachung • Seuchenbekämpfung und Tierschutz • Führerscheinwesen und Kfz-Zulassung • Berufsbildende Schulen und Sonderschulen • Untere Bauaufsichtsbehörde (für kleinere Gemeinden) • Untere Wasserbehörde • Untere Landschaftsbehörde • Jagd- und Fischereiwesen • Landesvermessung • Führung des Liegenschaftskatasters
Auftragsangelegenheiten	<ul style="list-style-type: none"> • BAföG
Untere staatliche Verwaltungsbehörde (Landrat)	<ul style="list-style-type: none"> • Kommunalaufsicht • Obere Bauaufsicht • Obere Denkmalbehörde • Aufsicht über die örtlichen Ordnungsbehörden
Eigene Darstellung.	

Die Kreise finanzieren sich überwiegend aus allgemeinen Zuweisungen und Umlagen von kreisangehörigen Gemeinden (62,3%; Schaubild 2). Daneben stellen vor allem die Gebühren noch eine wichtige Einnahmequelle dar (7,5%). Die Steuereinnahmen (Jagdsteuer) sind vernachlässigbar.

Übersicht 2

Zusätzliche¹ Aufgaben der großen und der mittleren kreisangehörigen Städte

Große kreisangehörige Städte (ab 60 000 Einwohner)	Mittlere kreisangehörige Städte (25 000 bis unter 60 000 Einwohner)
<ul style="list-style-type: none"> • Ausländerwesen • Aufgaben der Handwerksordnung • Bekämpfung der Schwarzarbeit • Förderung des Wohnungsbaus • Geschäftsstelle der Gutachter- ausschüsse • Gewerbeüberwachung • Kriegsopferfürsorge und Schwerbehinderte • Rettungswachen • Örtliche Katastrophenschutzbehörde (auf Antrag) • Überwachung der Höchstgeschwindig- keiten im Straßenverkehr an Gefahren- stellen 	<ul style="list-style-type: none"> • Aufgaben nach dem Wohnungsbin- dungsgesetz • Untere Bauaufsicht • Jugendamt (auf Antrag) • Rettungswachen (gemäß Bedarfsplan des Kreises) • Verkehrslenkung und -sicherung • Einrichtung und Unterhaltung eigener Volkshochschulen • Vorhaltung hauptamtlicher Kräfte für die freiwillige Feuerwehr

Eigene Darstellung. – ¹ Zusätzliche Aufgaben im Vergleich zu den übrigen kreisangehörigen Gemeinden.

2.2 Auswahl der Vergleichskreise

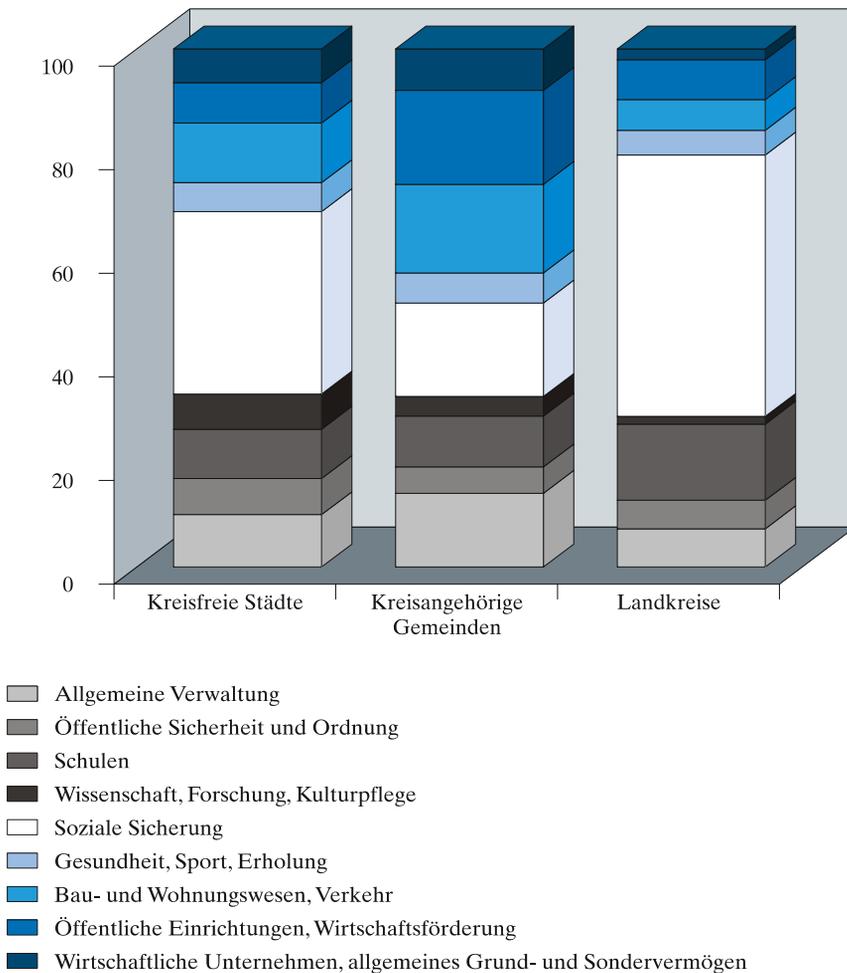
Der interkommunale Vergleich dient der Bewertung der Haushaltslage der vier Kreise des Kammerbezirks und letztlich der Entwicklung finanzpolitischer Handlungsempfehlungen. Dabei gilt es zwischen Faktoren zu unterscheiden, die der jeweilige Landkreis beeinflussen kann, und solchen, die außerhalb seines Einflussbereichs liegen. Dies ist aber nur möglich, wenn man Kreise mit möglichst ähnlichen institutionellen und sozioökonomischen Rahmenbedingungen vergleicht.

Das institutionelle Kriterium beschränkt die Auswahl von vornherein auf die übrigen 27 Kreise Nordrhein-Westfalens. Die Skizzierung der Stellung der Kreise im Finanzausgleich hat gezeigt, dass die Verwaltungskraft der kreisangehörigen Gemeinden und der daraus folgenden Arbeitsteilung einen erheblichen Einfluss auf die finanzwirtschaftliche Lage der Kreise hat. Es bietet sich deshalb für eine erste Auswahl an, auf die siedlungsstrukturelle Typisierung von Gemeinden und Kreisen durch das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) zurückzugreifen (Abbildung 1). Die Regionstypen bilden den funktionalräumlichen Zusammenhang zwischen oberzentralen Kernen und deren Umland ab und werden zu drei Regionsgrundtypen (1. Agglomerationsräume, 2. Verstädterte Räume und 3. Ländliche Räume) zusammengefasst; die Typisierung der Kreise bzw. der kreisfreien

Städte erfolgt nach der Bevölkerungsdichte (Abbildung 1) und damit implizit auch nach der Verwaltungskraft der Gemeinden.

Schaubild 1

Funktionale Ausgabenstruktur¹ der Kreise und der kreisangehörigen Gemeinden im früheren Bundesgebiet
in %

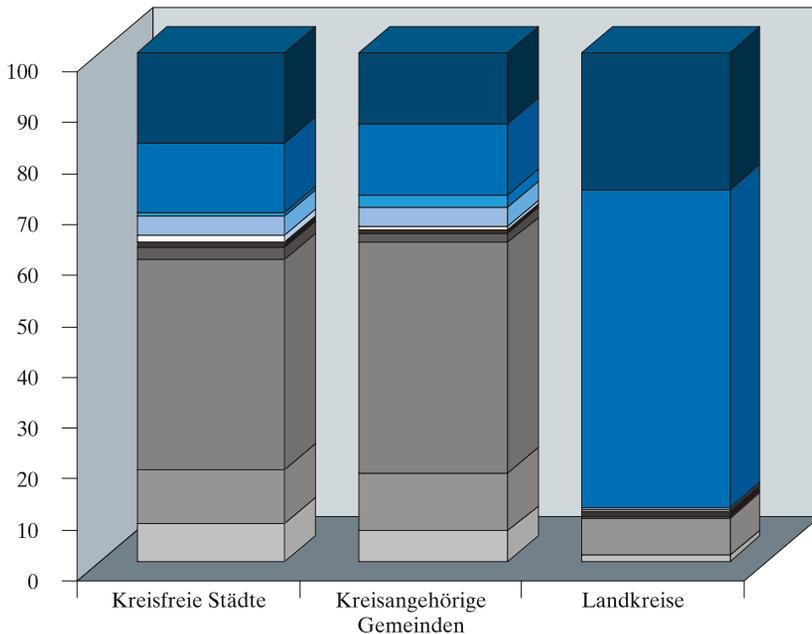


¹Ohne Allgemeine Finanzwirtschaft.

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Schaubild 2

Struktur der Bruttoeinnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände im früheren Bundesgebiet
in %



- Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit
- Gebühren, zweckgebundene Abgaben
- Steuern, steuerähnliche Einnahmen
- Sonstige Verwaltungs- und Betriebseinnahmen
- Zinseinnahmen
- Einnahmen aus der Veräußerung von Beteiligungen usw.
- Einnahmen aus der Veräußerung von Sachen des Anlagevermögens
- Beiträge und ähnliche Entgelte
- Allgemeine Zuweisungen und Umlagen
- Sonstige Einnahmen

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Die Kreise des IHK-Bezirks Aachen sind nach der BBR-Typisierung zwar in einem Agglomerationsraum angesiedelt, unterscheiden sich aber im Kreistyp: die Kreise Aachen und Heinsberg zählen zu den hochverdichteten, der Kreis Düren zu den verdichteten und der Kreis Euskirchen zu den ländlichen Kreisen. Abbildung 2 sind die jeweiligen Kreise mit ähnlicher

Siedlungsstruktur zu entnehmen, die zu den Vergleichsgruppen Aachen/Heinsberg und Düren zusammengefasst werden. Als weitere Benchmark wird die Gesamtheit aller Kreise in Nordrhein-Westfalen herangezogen. Für den Landkreis Euskirchen findet sich kein siedlungsstrukturelles Pendant in Nordrhein-Westfalen. Deshalb wird die Analyse auf einen Vergleich mit dem Durchschnitt der nordrhein-westfälischen Kreise beschränkt.

2.3 Auswahl der finanzwirtschaftlichen Kennziffern

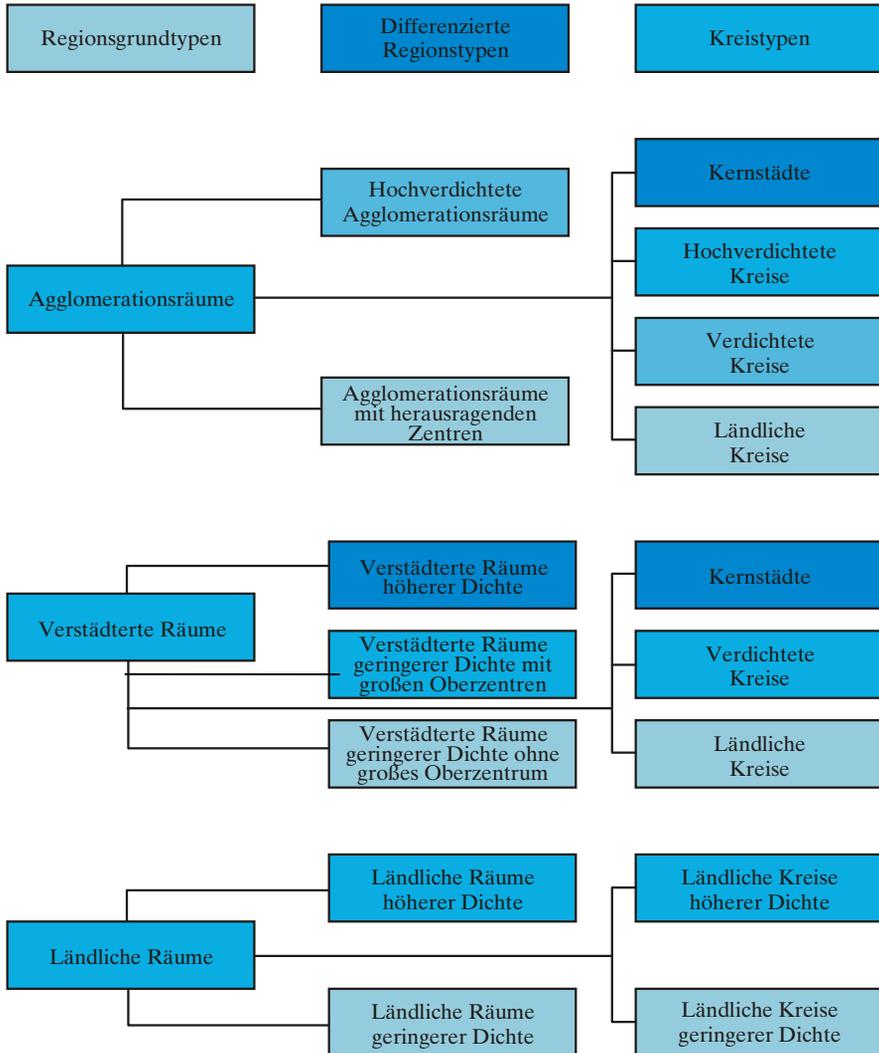
Kennziffern können sowohl an der finanziellen Leistungsfähigkeit der Gemeinden/Gemeindeverbände anknüpfen, wie am kommunalen Transformationsprozess. Klassische Kennziffern der finanziellen Leistungsfähigkeit sind etwa die Nettozuführung zum Vermögenshaushalt, der Schuldenstand je Einwohner oder die Steuereinnahmekraft. Der kommunale Transformationsprozess gliedert sich in den finanziellen und materiellen Ressourcenverbrauch (Input), die erbrachte Leistung (Output) und die Wirkungen (Outcome), die von der öffentlichen Leistung ausgehen. Entsprechend lassen sich input-, output- und outcomeorientierte Kennziffern entwickeln. Die vorliegende Analyse konzentriert sich wegen bestehender Datenrestriktionen auf Kennziffern der finanziellen Leistungsfähigkeit sowie inputorientierte Kennziffern. Dabei werden grundsätzlich Pro Kopf-Größen verwendet: Die Einwohner eignen sich als Bezugsgröße, weil sie einen geeigneten Indikator für den Bedarf an öffentlichen Leistungen darstellen und potentielle Steuer- und Gebührenzahler der kommunalen Haushalte sind.

2.4 Evaluierung der kommunalen Finanzpolitik

Grundlage der Evaluierung ist ein interkommunaler Vergleich ausgewählter finanzwirtschaftlicher Kennzahlen. Es stellen sich damit drei Fragen: Was wird bewertet? Welche Aktivitäten werden in den interkommunalen Vergleich einbezogen? Wie wird gewertet?

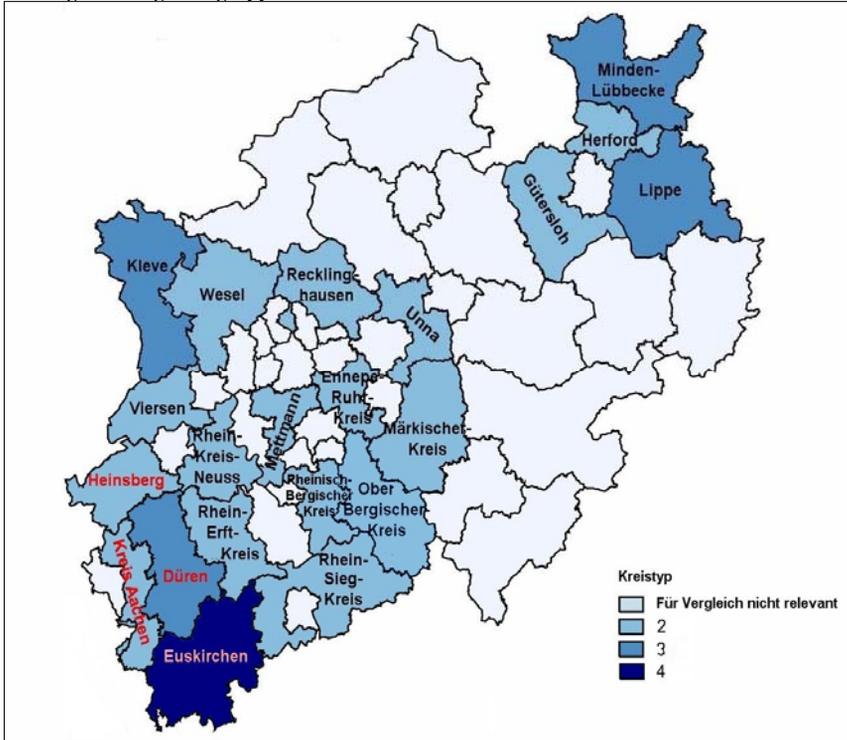
Abbildung 1

Siedlungsstrukturelle Gebietstypen



Quelle: Bundesanstalt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2007).

Abbildung 2

Bildung der Vergleichsgruppen

Eigene Darstellung auf Basis des BBR (2007). — 2: Kreise Aachen und Heinsberg und Vergleichskreise; — 3: Kreis Düren und Vergleichskreise; — 4: Kreis Euskirchen (ohne Vergleichskreise).

2.4.1 Gegenstand der Evaluierung

Eine Evaluierung kommunaler Finanzpolitik hat zwei Aspekte: die Nachhaltigkeit kommunaler Finanzpolitik sowie die Effektivität und Effizienz kommunaler Aufgabenerfüllung. Die Nachhaltigkeit umfasst dabei wiederum drei Aspekte: Sicherung des finanzpolitischen Handlungsspielraums, intergenerative Gerechtigkeit und Sicherung des Wirtschaftswachstums. Die vorliegende Studie konzentriert sich auf die Sicherung des finanzpolitischen Handlungsspielraums, weil hierzu auf vorhandene finanzwirtschaftliche Kerndaten zurückgegriffen werden kann. Die Berücksichtigung der anderen Aspekte setzt eine umfangreichere Datenerhebung und -auswertung voraus, die den vereinbarten Auftragsrahmen weit überschritten hätte.

Mit Blick auf die kommunalen Aufgabenerfüllung stellen sich drei grundsätzliche Fragen: Welche Ressourcen wurden eingesetzt (Input, z.B. Personalausgaben für Bibliotheken)? Welche Leistung wurde mit dem Ressourceneinsatz erbracht (Output, z.B. Ausleihungen von Büchern je Kind)? Wurden die angestrebten Ziele erreicht (Outcome, z.B. Steigerung der Lesekompetenz von Kindern)? Effektivitätsanalysen untersuchen das Verhältnis von Output und Outcome bzw. den Grad der Zielerreichung. Effizienzanalysen betreffen das Verhältnis von Output und Input. Die Studie beschränkt sich hier auf den Ressourceneinsatz (Personal).

2.4.2 Kernhaushalt und Ausgliederungen

Die Gemeindeverbände und die Gemeinden haben immer mehr kommunale Aktivitäten aus den Kernhaushalten ausgelagert und damit u.a. auch Personalausgaben, Investitionen und Verbindlichkeiten. Ein Vergleich, der sich alleine auf die Kernhaushalte der Kreise und kreisangehörigen Gemeinden stützte, hätte daher keine Aussagekraft. Die Ausgliederungen werden deshalb, soweit es die Datenlage zulässt, in den interkommunalen Vergleich einbezogen. Dies geschieht, indem die Ausgaben und Verbindlichkeiten dem jeweiligen Kreis gemäß seiner Anteile am Nennkapital zugerechnet werden. Für die Bewertung der Haushaltsrisiken gilt es allerdings weitere Besonderheiten zu beachten.

Ausgliederungen aus dem kommunalen Kernhaushalt bringen die Gefahr mit sich, den fiskalischen Folgen einer mangelnden technischen und wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit dieser Betriebe nicht genügend Beachtung zu schenken: Inanspruchnahme von Haushaltsmitteln zur Verlustabdeckung, die Notwendigkeit von Kapitalzuführungen oder die Gewährung sonstiger Zuschüsse, die Haftung für eine Überschuldung und nicht zuletzt die erzwungene Reintegration der Aufgabenwahrnehmung in den Kernhaushalt. Die potentiellen Haushaltsrisiken werden dabei maßgeblich von der Rechtsform der ausgelagerten Betriebe 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 ist 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. Gleiches gilt im Falle der Auflösung des Verbandes. Die Anstalt öffentlichen Rechts (AÖR) befindet sich in der Gewährträgerschaft der Kommune – also liegt auch hier die volle Haftung für die Verbindlichkeiten. Lediglich im Falle einer Stiftung kann die Haf-

tung auf das Stiftungsvermögen begrenzt werden. Die Wahl privatrechtlicher Rechtsformen beschränkt dagegen das Risiko auf das eingesetzte Kapital; eine Insolvenzabwendungspflicht besteht nicht. Zusätzliche Risiken könnten sich allerdings aus Verpflichtungen zur Verlustübernahme, die jedoch gesetzlichen Beschränkungen unterliegen, oder aus der Weiterreichung von Krediten ergeben.

2.4.3 Gestaltung des interkommunalen Vergleichs

Um signifikante Unterschiede in der finanziellen Situation und der Aufgabenerfüllung aufzudecken, stützen sich interkommunale Vergleiche finanzwirtschaftlicher Kennziffern im Wesentlichen auf drei Methoden:

➤ *Best Practice*

Man orientiert sich am Besten der Vergleichsgruppe, wobei im Einzelfall festzulegen ist, ob darunter der höchste oder der niedrigste Wert der jeweiligen Kennziffer zu verstehen ist.

➤ *Abweichungen vom arithmetischen Mittel*

Positive wie negative Abweichungen sowie deren Ausmaß müssen für jede Kennziffer inhaltlich bewertet werden. Eine einfache Variante normiert die Abweichungen als Indexwert auf das arithmetische Mittel (=100). Eine Einstufung divergierender Indikatorexprägungen als zufällig oder systematisch ist allerdings kaum möglich. Es wird deshalb auch auf ein Vielfaches der Standardabweichung abgestellt, um Besonderheiten identifizieren zu können.

➤ *Ranking mittels Quartilswerte*

Die ersten 25% der Rangwerte werden der Spitzengruppe, die nächsten 50% bzw. das zweite und dritte Quartil werden der Mittelgruppe und die letzten 25% der Schlussgruppe zugeordnet. Damit wird es zumindest möglich, eine Zuordnung zu den oberen und unteren Extremgruppen vorzunehmen.

Eine Extremgruppenanalyse (arithmetisches Mittel plus/minus Standardabweichung oder Quartilswerte) verspricht zwar den größten Informationsgewinn, dem steht aber entgegen, dass die Besetzung der Vergleichsgruppen i.d.R. zu gering ist. Die Streuung um das arithmetische Mittel nimmt bei einer geringen Zahl von Beobachtungswerten zu. Extremwerte haben zudem erheblichen Einfluss. Ein Ranking mittels Quartilswerten erfordert

mehr Beobachtungen als hier zur Verfügung stehen⁴. Die vorliegende Studie beschreibt deshalb andere Wege und verfolgt den im Folgenden beschriebenen Ansatz.

Ein erster Maßstab sind die Kennziffern eines fiktiven Vergleichskreises, der aus mehreren Gemeindeverbänden mit ähnlichen siedlungsstrukturellen Gegebenheiten gebildet wird. Mittel hierzu ist die Verwendung von Durchschnittswerten (z.B. Summe der Personalausgaben der Vergleichskreise dividiert durch Summe der Einwohner der Vergleichskreise). Einen zweiten Maßstab liefert die Extremgruppenanalyse, die die Kreise des Kammerbezirks und die ausgewählten Vergleichskreise einbezieht. Liegt die Kennziffer eines Kreises außerhalb der mittleren absoluten Abweichung vom Median, so wird dieser Wert als auffällig günstig oder ungünstig und damit als erklärungsbedürftig eingestuft. Dabei ist natürlich im Einzelfall festzulegen, ob hohe (z.B. Steuereinnahmen je Einwohner) oder niedrige Indikatorwerte (z.B. Schuldenstand je Einwohner) erstrebenswert sind.

Eine Interpretation der Vergleichsergebnisse muss berücksichtigen, dass die gebildeten Vergleichsgruppen zwar eine ähnliche Siedlungsstruktur aufweisen, die dazugehörigen Kreise jedoch nicht zwangsläufig hinsichtlich ihrer sozioökonomischen Bedingungen homogen sind. Die sozioökonomischen und institutionellen Rahmenbedingungen beeinflussen aber im Zusammenspiel die finanzwirtschaftliche Entwicklung der Gemeinden und Gemeindeverbände. Gleichwohl verfügen die kommunalen Entscheidungsträger über einen eigenen Entscheidungsspielraum, der sich ebenfalls in den Kennziffern widerspiegelt.

2.5 Datenbasis

Die vergleichende Analyse der Haushalte der Kreisverwaltungen umfasst neben den vier Kreisen des Kammerbezirks weitere 17 des Landes Nordrhein-Westfalen. Die Analyse der kommunalen Kernhaushalte stützt sich für den Zeitraum 1995 bis 2005 auf Daten des LDS NRW, wie sie in der Landesdatenbank NRW und NRW regional (hier: DVD 2006) bereitgestellt werden. Am aktuellen Rand wird auf Haushaltspläne – soweit verfügbar – sowie auf Ergebnisse einer Befragung von Gemeinden und Gemeindeverbänden zurückgegriffen. Um ein möglichst konsistentes Bild der Kreisfinanzen zu erhalten, werden – soweit möglich – die zahlreichen Ausgliederungen in öffentlich- und privatrechtlicher Form in die Analyse einbezogen. Die Statistik der Jahresabschlüsse öffentlich bestimmter Fonds, Einrichtungen und Unternehmen erfasst öffentlich-rechtliche Unternehmen ohne eigene

⁴ Die Angabe eines ersten und eines dritten Quartils wird erst ab 12 Beobachtungen als sinnvoll angesehen; nach Sachs (2002: 157) sind sogar 20 Beobachtungen notwendig.

Rechtspersönlichkeit (Eigenbetriebe) und Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit (Anstalten öffentlichen Rechts, Körperschaften/Zweckverbände, Stiftungen), Eigengesellschaften und Beteiligungsgesellschaften, sofern die öffentliche Hand an ihnen unmittelbar oder mittelbar mit mehr als 50% am Nennkapital beteiligt ist oder die öffentliche Hand über mehr als 50% der Stimmrechte verfügt.

Ferner wird auf Sonderauswertungen des Personals und der Schulden kommunaler Eigenbetriebe zurückgegriffen, die das LDS NRW durchgeführt hat. Weitere Informationsquellen stellen die Beteiligungsberichte der Kreise dar. Zu ihrem Berichtskreis zählten bislang zwingend nur die Beteiligungen an Unternehmen und Einrichtungen in privater Rechtsform (§ 112,3 GO NRW, gültig bis Ende 2004). Die in öffentlich-rechtlicher Form verselbständigten Aufgabenbereiche werden erst mit dem Übergang zum Neuen Kommunalen Finanzmanagement erfasst (§ 117,1 GO NRW). Der vorliegende interkommunale Vergleich stützt sich vor allem auf die Jahresabschlussstatistik und die Sonderauswertungen des Landesamtes für Datenverarbeitung und Statistik. Beteiligungsberichte werden punktuell hinzugezogen.

3. Analyse der finanzwirtschaftlichen Lage des Kreises Düren

3.1 Sozioökonomische Rahmenbedingungen

Die Kreise Düren, Kleve, Lippe und Minden-Lübbecke zählen zu den verdichteten Kreisen in einem Agglomerationsraum, deren Bevölkerungsdichte sich zwischen 150 und 299 Einwohner je qkm bewegt. Die Bevölkerungsdichte der hier betrachteten Kreise beträgt im Minimum ca. 250 (Kleve) und im Maximum etwa 288 Einwohner je qkm (Düren, Lippe; Tabelle 1). Die ähnliche Siedlungsstruktur schließt indes nicht aus, dass die Kreise sich hinsichtlich anderer sozioökonomischer Aspekte deutlich unterscheiden.

Die Einwohnerzahl des Kreises Düren nahm im Zeitraum 1995 bis 2005 um 0,6% p.a. zu; sie ist damit – verglichen mit den Kreisen und dem Land NRW – überproportional gestiegen. Seit 2002 stagniert allerdings die Einwohnerzahl. Ein Grund hierfür ist der zunehmende Sterbeüberschuss in der deutschen Bevölkerung, auch geht der Geburtenüberschuss der Nichtdeutschen merklich zurück. Der positive Wanderungssaldo schrumpfte allmählich. Mittlerweile überwiegen die Abwanderungen. Die größten Wanderungsverluste verzeichnet der Kreis derzeit gegenüber den Städten Aachen (Wanderungssaldo 2006: -200) und Köln (-172). Die Altersstruktur entspricht in etwa der des Landes NRW. Der Anteil der 6 bis unter 18jährigen ist allerdings mit 14% um 1%-Punkt höher als im Landesdurchschnitt.

Tabelle 1

Ausgewählte sozioökonomische Indikatoren des Kreises Düren im interkommunalen Vergleich
2005

	Düren	Kleve	Lippe	Minden-Lübbecke	Kreise NRW	NRW
BIP je Erwerbstätigen; NRW=100	91,3	91,1	94,1	95,4	95,0	100,0
JdV ¹ 2005/1995 in %	0,1	0,8	1,3	1,3	1,0	0,8
BIP je Einwohner; NRW=100	78,2	79,9	82,9	97,5	84,6	100,0
JdV ¹ 2005/1995 in %	0,4	1,5	1,0	1,3	1,5	1,4
Einwohner JdV ¹ 2005/1995	0,6	0,8	0,1	0,4	0,3	0,1
Bevölkerungsdichte ²	288	250	288	278	352	530
Beschäftigtenquote ³ in %	44,4	43,7	49,1	50,6	47,2	46,1
Arbeitslosenquote in %	10,1	7,0	9,0	7,5	8,3	10,0
Anteil der Land- u. Forstwirtschaft an der BWS in %	1,1	4,1	0,9	1,0	1,1	0,6
Anteil des Produzierenden Gewerbe an d. BWS in %	28,2	22,2	30,6	34,9	34,1	29,0
- <i>Verarbeitendes Gewerbe</i>	22,0	15,7	26,0	28,8	28,2	23,3
- <i>Baugewerbe</i>	3,8	5,3	3,5	3,3	4,0	3,4
Anteil der Dienstleistungsbereiche an der BWS in %	70,7	73,6	68,5	64,1	64,8	70,4
- <i>Handel, Gastgewerbe u. Verkehr</i>	15,5	18,2	14,9	16,6	16,4	18,3
- <i>Finanz, Vermietung u. Unternehmensdienstleister</i>	29,9	29,8	28,2	24,0	26,7	29,3
- <i>Öffentliche und private Dienstleister</i>	25,2	25,7	25,5	23,5	21,7	22,7

Eigene Berechnungen nach Angaben des LDS NRW sowie der Statistischen Ämter der Länder. —¹ Jahresdurchschnittliche Veränderung. —² Einwohner je Quadratkilometer. —³ Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (Wohnortprinzip) an der Bevölkerung von 15 bis unter 65 Jahren.

Niveau und Entwicklung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Kreises Düren liegen deutlich unter dem Landesdurchschnitt (Tabelle 1). Das BIP je Einwohner erreicht nur etwas mehr als drei Viertel des Landesniveaus; das Pro Kopf-Wachstum bleibt im Zeitraum von 1995 bis 2005 mit 0,4% p.a. ebenfalls deutlich hinter dem der nordrhein-westfälischen Kreise (1,5% p.a.) und dem des Landes insgesamt (1,4% p.a.) zurück. Die Arbeitsproduktivität ist ebenfalls unterdurchschnittlich. Der Beitrag des Produzierenden Gewerbes zur Bruttowertschöpfung ist deutlich geringer als im Durchschnitt der Kreise. Dafür spielen hier die Dienstleistungsbereiche eine erheblich größere Rolle, insbesondere der Wirtschaftszweig „Finanzierung, Vermietung und Unternehmensdienstleister“ (Tabelle 1). Die Arbeitslosenquote ist etwa so hoch wie im Landesdurchschnitt, die Beschäftigtenquote ist jedoch deutlich geringer.

3.2 Analyse des Kernhaushalts

Der Kreis Düren hat mit seinem letzten kameralen Doppelhaushalt 2006/2007 zugleich ein Haushaltssicherungskonzept aufgestellt. Es sieht vor, den Haushalt in 2007 wieder auszugleichen und die Altfehlbeträge bis 2009 abzubauen (Tabelle 2). Diese Maßnahme war erforderlich, um die Kreisum-

lage nicht um 3%-Punkte anheben zu müssen. Eine zusätzliche Belastung wollte man den kreisangehörigen Gemeinden angesichts ihrer prekären Finanzlage nicht zumuten: Immerhin sind elf von fünfzehn Gemeinden des Kreises verpflichtet, ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen. Allerdings wurden bislang nur die Sicherungskonzepte der Gemeinden Aldenhoven und Jülich für das Jahr 2006 gebilligt.

Tabelle 2

Haushaltssicherungskonzept des Kreises Düren

2005 bis 2009; in Mill. €

	Ist ¹		Plan		
	2005	2006	2007	2008	2009
Überschuss aus lfd. Verwaltungstätigkeit	1,5	4,3	0,5	2,6	3,5
Strukturelles Defizit					
Altfehlbetrag	0,8	2,3	6,6	6,1	3,5
Überschuss insgesamt					
Defizit insgesamt	2,3	6,6	6,1	3,5	-

Nach Angaben des Kreises Düren. – ¹Vorläufig.

Im Folgenden wird der Frage nachgegangen, welche Ausgabe- und Einnahmeentwicklungen zur aktuellen Finanzlage beigetragen haben, und wie sich die finanzwirtschaftlichen Perspektiven des Kreises darstellen.

3.2.1 Ausgabenentwicklung im Überblick

Ein Blick zurück zeigt, dass der Kreis Düren bereits einmal Mitte der neunziger Jahre ein Haushaltssicherungskonzept aufstellen musste. Der Haushaltsausgleich und der Abbau der Altfehlbeträge erfolgten im Zeitraum von 1996 bis 2000. Möglich wurde dies durch eine Kombination aus restriktiver Ausgabenpolitik und eine Verbesserung der Einnahmesituation, u.a. durch die Anhebung des Hebesatzes der Kreisumlage und eine positive Entwicklung der Umlagegrundlagen (Tabelle 3). So stiegen die Primärausgaben⁵ je Einwohner von 1996 bis 2000 nur um 0,8% p.a. Anderen Kreisen gelang es sogar, die so definierten Ausgaben zu reduzieren: Sie sanken im Landesdurchschnitt um 1,9% p.a., in den Vergleichskreisen Kleve und Minden-Lübbecke jahresdurchschnittlich um 2,7 bzw. 1,8%. Die Ausgabenzurückhaltung endete freilich bereits 1999 wieder. Ein Vergleich der Pro Kopf-Ausgaben des Jahres 2004 mit denen des Jahres 1995 zeigt eine größere Dynamik: Der Ausgabenzuwachs belief sich im Kreis Düren jahresdurchschnittlich auf 2,7% und fiel damit deutlich höher aus als im Durchschnitt

⁵ Als Primärausgaben werden hier die Bruttoausgaben abzüglich der Zinsausgaben und der Aufwendungen zur Deckung von Fehlbeträgen verstanden.

der Vergleichskreise mit 0,4% p.a. Die Primärausgaben je Einwohner aller Kreise stagnierten sogar. So haben sich die Verhältnisse im Lauf der Jahre 1995 bis 2005 ins Gegenteil verkehrt: Waren die Primärausgaben je Einwohner des Kreises Düren gemessen am Median zunächst auffällig niedrig, sind sie zuletzt untypisch hoch (Schaubild 3). Der scharfe Anstieg der Ausgaben in 2005 ist jedoch der Arbeitsmarktreform geschuldet, die die Arbeitslosenhilfe und die Sozialhilfe arbeitsfähiger Sozialhilfeempfänger zum Arbeitslosengeld II zusammenführte. Die Kreise Düren, Kleve und Minden-Lübbecke verzeichneten als sog. Optionskommunen⁶ dramatische Steigerungen der Primärausgaben je Einwohner (35,2%, 46,7% bzw. 27,3%). Der Kreis Lippe konnte dagegen die Ausgaben um 16,2% reduzieren.

Tabelle 3

Finanzwirtschaftliche Ergebnisse der Haushaltssicherung im Kreis Düren

1996 bis 2000

Jahr	1996	1997	1998	1999	2000
Primärausgaben ¹ je Einwohner					
Veränderung gegenüber Vorjahr in %	0,8	-1,4	-5,1	4,9	4,8
Kreisumlage					
Veränderung gegenüber Vorjahr in %	5,7	5,8	-0,6	6,5	5,5
Schlüsselzuweisungen					
Veränderung gegenüber Vorjahr in %	3,8	4,2	-13,0	-4,4	7,1
Umlagegrundlagen ²					
Veränderung gegenüber Vorjahr in %	4,2	4,6	5,8	2,3	-0,6
Kreisumlage					
in % der Umlagegrundlagen	47,0	47,5	44,6	46,5	49,3
Deckung von Altfehlbeträgen in 1000 €	2 852	3 313	3 567	3 094	1 705
originärer Überschuss/Fehlbetrag in 1000 €	-810	605	1 811	2 921	1 236

Eigene Berechnungen nach Angaben des LDS NRW. – ¹Bruttoausgaben abzüglich der Zinsausgaben und der Aufwendungen zur Deckung von Fehlbeträgen. – ² Steuerkraft plus Schlüsselzuweisungen der kreisangehörigen Gemeinden.

Niveau und Dynamik der Kreisausgaben werden u.a. beeinflusst von der kreisspezifischen Arbeitsteilung, die wiederum von der Verwaltungskraft der Gemeinden abhängt. So nehmen im Kreis Düren nur zwei von insgesamt 15 Gemeinden zusätzliche Aufgaben einer mittleren bzw. großen kreisangehörigen Gemeinden wahr; im Kreis Lippe mit der niedrigsten Umlage sind es mehr als die Hälfte (Tabelle 4). Lediglich die Stadt Düren verfügt über ein eigenes Jugendamt; im Kreis Kleve sind es immerhin 5 von 15, im Kreis Lippe 4 von 12 und im Kreis Minden-Lübbecke 3 von 11 Gemeinden. Es wäre deshalb im interkommunalen Vergleich ein höherer Anteil der

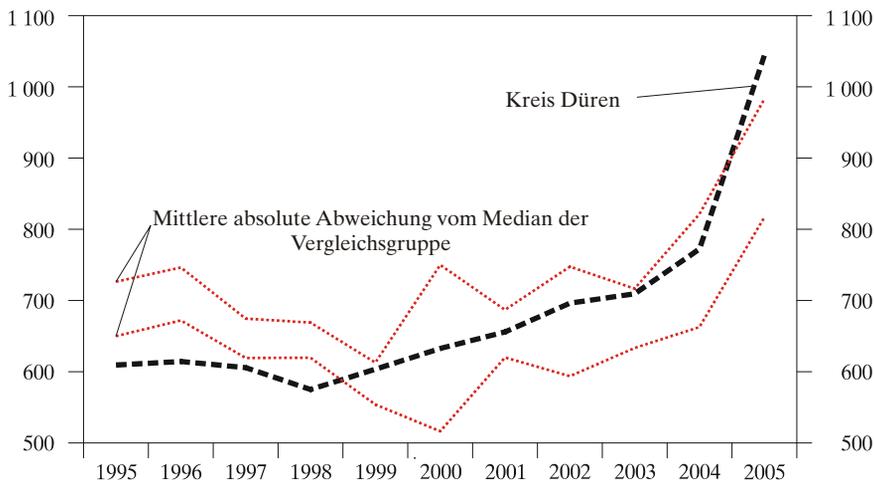
⁶ Optionskommunen übernehmen die Betreuung von Langzeitarbeitslosen vollständig in Eigenregie. Sie erhalten das ausgezahlte Arbeitslosengeld II und die Verwaltungskosten vom Bund erstattet.

Kreisverwaltung Düren an den kommunalen Ausgaben im Kreis zu erwarten. Dies trifft aber nur auf die Jahre 2003 und 2005 zu (Schaubild 4).

Schaubild 3

Entwicklung der Primärausgaben des Kreises Düren im interkommunalen Vergleich

1995 bis 2005; in € je Einwohner



1) Bruttoausgaben abzüglich Zinsausgaben und Deckung von Fehlbeträgen.

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des LDS NRW.

Tabelle 4

Größenstruktur und Aufgabenverteilung der Gemeinden im interkommunalen Vergleich

2005; in %

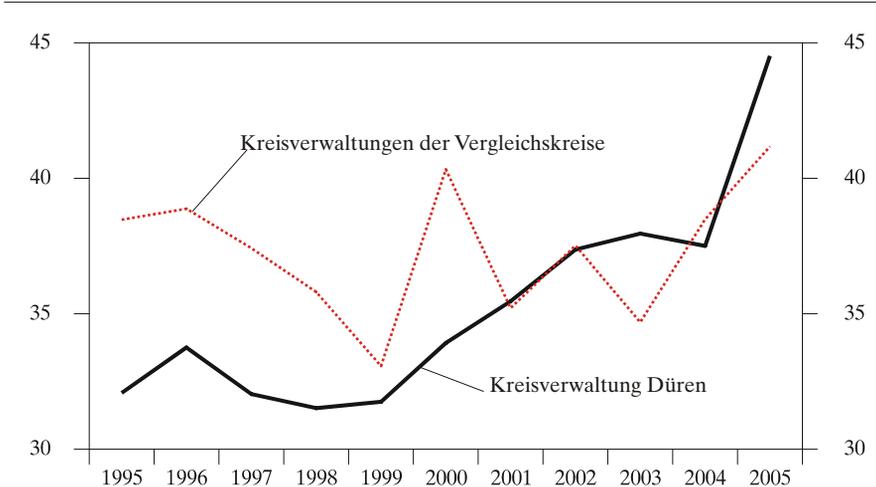
Kreis	Anteil der Gemeinden ...				Anteil der Bevölkerung in Gemeinden ...			
	mit Zuständigkeiten ausschließlich in örtlichen Angelegenheiten	mit zusätzlichen Aufgaben	davon:		mit Zuständigkeiten ausschließlich in örtlichen Angelegenheiten	mit zusätzlichen Aufgaben	davon:	
			Mittlere kreisangehörige Gemeinde	Große kreisangehörige Gemeinde			Mittlere kreisangehörige Gemeinde	Große kreisangehörige Gemeinde
Düren	86,6	13,4	6,7	6,7	53,3	46,7	12,4	34,3
Kleve	68,8	31,2	31,2	-	43,2	56,8	56,8	-
Lippe	75,0	25,0	18,8	6,2	42,9	57,1	36,8	20,3
Minden-Lübbecke	45,5	54,5	45,5	9,0	23,0	77,0	51,2	25,8
Kreise NRW	59,2	40,8	31,4	9,4	30,1	69,9	41,9	28,0

Eigene Berechnungen nach Angaben des LDS NRW.

Schaubild 4

Anteile der Kreisverwaltungen an den kommunalen Ausgaben im Kreis Düren und in den Vergleichskreisen

1995 bis 2005; in %



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des LDS NRW.

Die besondere Ausgabendynamik der Kreisverwaltung Düren erklärt sich allein zu einem Drittel aus dem Anstieg der Leistungen der Sozial- und der Jugendhilfe, die von 1996 bis 2004 um 3,6% p.a. zunahm (Tabelle 5). Ihr Anteil an den Bruttoausgaben stieg von 26,9% auf 28,6%. Auffallend ist auch der Anstieg der Personalausgaben je Einwohner um 1,1%, die im Durchschnitt der Vergleichskreise um 0,1% p.a. sanken. Ihr Anteil an den Bruttoausgaben des Kreises Düren stieg um 3,9%-Punkte auf 17,2%. Einen bewussten gesetzten Ausgabenschwerpunkt bilden die Sachinvestitionen, die je Einwohner jahresdurchschnittlich um 4,9% erhöht wurden (Tabelle 5). Sie erklären aber nicht einmal 5% der Mehrausgaben in 2004 gegenüber 1996. Gleichwohl stieg auch hier der Anteil an den Bruttoausgaben noch um 0,5%-Punkte auf 3,2%. Alleine die Zinsausgaben konnten um 2,6% p.a. gesenkt werden. In den Vergleichskreisen konnten dagegen die Ausgaben je Einwohner generell zurückgeführt werden, mit Ausnahme der Sachinvestitionen, die um 2,3% p.a. zunahm. Bemerkenswert ist, dass im Zuge dieser Entwicklung der Anteil der Sozialleistungen um 5,4%-Punkte auf 21,7% zurückging. Im Folgenden wird näher auf die Sozialleistungen, die Personalausgaben und die Sachinvestitionen eingegangen.

Tabelle 5

Ausgabearten des Kreises Düren im interkommunalen Vergleich
1996, 2000 und 2004

Ausgabearart	1996	2004	2004/ 1996	1996	2004
	Ausgaben in € je Einwohner		JdV in % ¹	in % der Bruttoausgaben ²	
Kreis Düren					
Leistungen d. Sozialhilfe, Jugendhilfe	168,45	223,48	3,6	26,9	28,6
Landschaftsumlage	156,58	167,10	0,8	25,0	21,4
Personalausgaben	108,93	118,66	1,1	13,3	17,2
Sächlicher Verwaltungs- und Betriebsaufwand	69,82	75,74	1,0	11,1	9,7
Sachinvestitionen	16,93	24,76	4,9	2,7	3,2
Zinsausgaben	12,23	9,90	-2,6	2,0	1,3
Durchschnitt der Vergleichskreise					
Leistungen d. Sozialhilfe, Jugendhilfe	197,16	161,48	-2,5	27,1	21,7
Landschaftsumlage	160,63	150,88	-0,8	22,1	20,3
Personalausgaben	113,39	112,54	-0,1	15,6	15,1
Sächlicher Verwaltungs- und Betriebsaufwand	78,19	65,94	-2,1	10,7	8,9
Sachinvestitionen	25,86	30,90	2,3	3,6	4,1
Zinsausgaben	10,11	8,55	-2,1	1,4	1,1

Eigene Berechnungen nach Angaben des LDS NRW. - ¹ Jahresdurchschnittliche Veränderungsrate. - ² Bruttoausgaben abzüglich der Aufwendungen zur Deckung von Fehlbeträgen.

3.2.2 Ausgewählte Ausgaben

3.2.2.1 Soziale Leistungen

Der Kreis führt seine aktuell angespannte Haushaltslage vor allem auf die „überbordenden“ Sozialleistungen zurück, die etwa zwei Drittel der Ausgaben des Verwaltungshaushaltes ausmachen. Dies wirft die Frage auf, inwieweit die regionalwirtschaftlichen und institutionellen Rahmenbedingungen hier die eigentlichen Ausgabentreiber sind. Fakt ist, dass das unterdurchschnittliche wirtschaftliche Leistungsniveau und die geringe wirtschaftliche Dynamik sich in der Entwicklung der Sozialhilfeempfänger und seit 2005 in der hohen Zahl der Bezieher von SGB II-Leistungen niederschlagen.

Während die Zahl der Sozialhilfeempfänger zwischen 1995 und 2004 in den Vergleichskreisen Kleve (-7,2%), Lippe (-14,7%) und Minden-Lübbecke (-16,5%) deutlich zurückgegangen ist, war die Abnahme im Kreis Düren mit 0,6% eher gering. Die Pro Kopf-Ausgaben überstiegen in den Jahren 2001 bis 2004 sowohl die der drei Vergleichskreise als auch die des Durchschnitts der nordrhein-westfälischen Kreise (Tabelle 6). Verantwortlich dafür sind insbesondere die Hilfen zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen. Dagegen fielen die Hilfen zur Pflege gemessen an den Vergleichskreisen und dem Landesdurchschnitt zuletzt auffällig niedrig aus.

Tabelle 6

Reine Ausgaben des Sozialhilfe¹ im Kreis Düren im interkommunalen Vergleich 2001 bis 2004

Kreis	2001	2002	2003	2004
Reine Ausgaben in € je Einwohner				
Düren	105,74	120,68	122,51	131,61
Kleve	69,18	75,21	68,73	85,91
Lippe	81,12	91,41	92,23	117,79
Minden-Lübbecke	90,54	99,02	87,88	105,60
Kreise NRW	97,75	102,32	100,57	114,06
Hilfen zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen in % der reinen Ausgaben				
Düren	82,8	83,5	83,1	86,8
Kleve	79,4	79,6	77,9	59,1
Lippe	83,6	82,7	82,0	68,2
Minden-Lübbecke	82,0	81,5	79,8	66,1
Kreise NRW	83,3	82,3	81,4	72,2
Anteil der Hilfen zur Pflege in % der reinen Ausgaben				
Düren	2,9	2,6	2,5	2,2
Kleve	2,4	2,7	3,4	25,2
Lippe	2,5	2,3	2,7	19,8
Minden-Lübbecke	3,5	3,8	4,5	23,0
Kreise NRW	2,9	3,1	3,4	16,0

Eigene Berechnungen nach Angaben des LDS NRW. - ¹ Die „Reinen Ausgaben“ errechnen sich aus der Differenz von Ausgaben und Einnahmen (Kostenbeiträge, Kostenersatz).

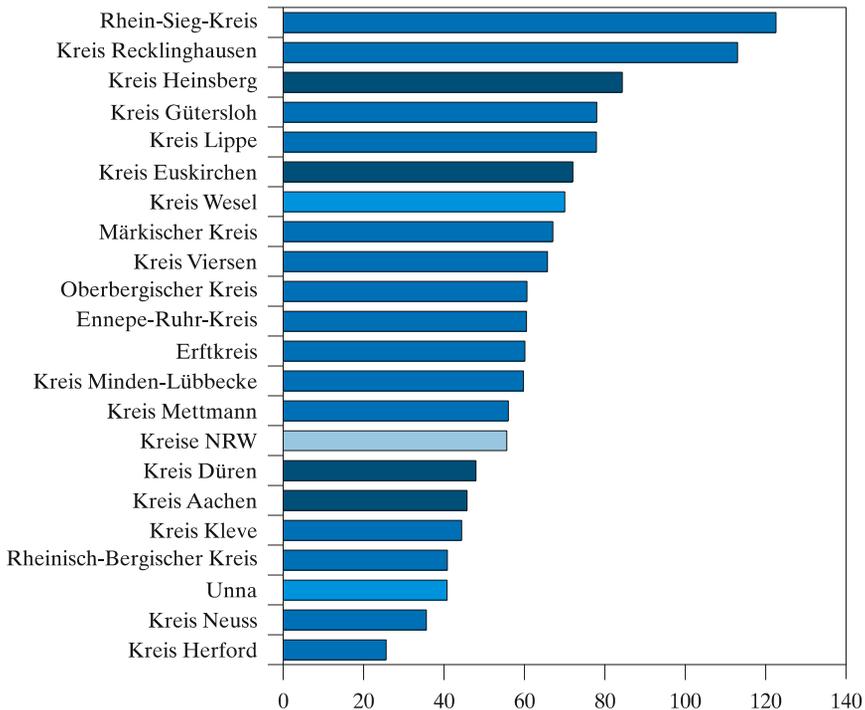
Der Rückgang der Sozialhilfeempfänger ist vor allem grundlegenden Reformen der staatlichen Fürsorge geschuldet. Die Grundsicherung für Rentner und Erwerbsunfähige wurde 2003 eingeführt; sie hatte einen Rückgang der Sozialhilfeempfänger im Alter von 65 und mehr Jahren gegenüber 2002 zur Folge: im Kreis Düren um 54,9%, in den Kreisen Kreis Kleve und Minden-Lübbecke um 53,5% bzw. 59,8% sowie im Kreis Lippe „nur“ um 39,3%. Dies bremste den Anstieg der Empfängerzahlen insgesamt oder führte zu einem leichten Rückgang der Gesamtzahl der Sozialhilfeempfänger.

ger. Die Arbeitsmarktreform mit der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe 2005 hat dann zu einem Strukturbruch geführt. Die Zahl der Empfänger von laufender Sozialhilfe ging dramatisch zurück, im Kreis Düren um 93,3%. Zum Vergleich: im Kreis Kleve reduzierte sich die Zahl der Sozialhilfeempfänger um 87,4%, im Kreis Lippe um 86,7% und im Kreis Minden-Lübbecke um 80,6%.

Den Entlastungen der Gemeinden und Gemeindeverbände (Laufende Hilfen zum Lebensunterhalt, Krankenhilfe, Hilfe zur Arbeit, Personal und Verwaltung) im Zuge der Reform standen aber auch Belastungen gegenüber (insbesondere Kosten für Unterkunft/Heizung, sog. passive Leistungen). Für den Kreis Düren bedeutete dies im Saldo 2006 Mehrausgaben von 48 € je Einwohner. Im Durchschnitt der nordrhein-westfälischen Kreise erhöhten sich die Ausgaben um knapp 56 € je Einwohner (Schaubild 5).

Schaubild 5

Mehrausgaben ausgewählter Kreise durch die Hartz-Reform
2006; in € je Einwohner



Eigene Berechnungen nach Angaben des Landtags Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (2007): 13f.

Die relativ höheren Ausgaben sind auch Ausdruck des Umstands, dass die SGB II-Arbeitslosenquote – Stand April 2007 - im Kreis Düren mit 7,2% überdurchschnittlich hoch ist (Kreise NRW: 5,4%). 10,7% der Bevölkerung unter 65 Jahren sind Bezieher von SGB II-Leistungen, im Durchschnitt der Kreise in NRW sind es 9,3% (Tabelle 7). Auffällig hoch ist auch der Anteil der Jüngeren an den Arbeitslosen im Rechtskreis des SGB II; er beläuft sich auf 13,2%, während der Anteil landesweit „nur“ 9% beträgt. Der Kreis Düren ist aber nicht nur besonders von SGB II-Arbeitslosigkeit betroffen, die Kosten für die Unterkunft sind zudem im interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich. Er wendet zurzeit etwa 298 € je Bedarfsgemeinschaft für die Kosten der Unterkunft (Kreise NRW: 274,07 €) auf, bzw. 137 € je Person (Kreise NRW: 130,71 €). Im April beliefen sich die Ausgaben für die Unterkunft insgesamt auf 3,3 Mill. €.

Tabelle 7

Belastung des Kreises Düren durch das SGB II im interkommunalen Vergleich

Stand April 2007

Kreis	Arbeitslosenquote			Anteil der Jüngeren an der AL im Rechtskreis SGBII	SGB II-Quote	Durchschnittliche Leistungen in € für Kosten und Unterkunft	
	insgesamt	SGB III	SGB II			je Person	je Bedarfsgem.
Düren	10,1	2,9	7,2	13,2	10,7	136,63	297,72
Kleve	7,0	2,9	4,1	12,5	6,9	k.A	k.A
Lippe	9,0	2,5	6,4	8,6	11,4	144,83	316,24
Minden-Lübbecke	7,5	2,8	4,7	14,6	9,7	k.A	k.A
Kreise NRW	8,3	2,9	5,4	9,0	9,3	130,71	274,07

Eigene Berechnungen nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit.

Den o.g. Mehrausgaben stehen allerdings zusätzliche Einnahmen aus der Beteiligung des Bundes an den Kosten der Unterkunft sowie der kommunalen Beteiligung an den Wohngeldeinsparungen des Landes (AG-SGB II NRW) gegenüber. In den Optionskommunen erhöhen sich die Ausgaben zusätzlich um die Zahlungen für Arbeitslosengeld II-Leistungen (ohne Kosten der Unterkunft), die vom Bund ersetzt werden. Dieser Betrag belief sich im Kreis Düren 2006 auf 75,6 Mill. €. Der Anstieg der Bruttoausgaben im Jahre 2005 um 73,9 Mill. € gegenüber 2004 erklärt sich zu mehr als 90 % durch die Arbeitslosengeld II-Leistungen.

3.2.2.2 Personalausgaben

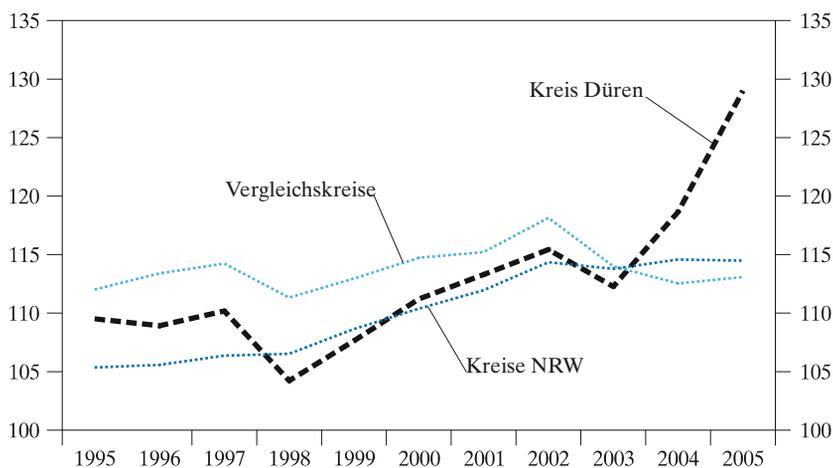
Die Personalausgaben je Einwohner des Kreises Düren haben sich gemessen an den Primärausgaben je Einwohner moderat entwickelt. Sie stiegen im Zeitraum von 1995 bis 2004 nur um 0,9% p.a., während letztere um 2,7%

zunahmen. Der Kostenanstieg ist indes im interkommunalen Vergleich der Kreisverwaltungen als erheblich einzustufen (Schaubild 6). Die durchschnittlichen Personalausgaben der Vergleichskreise nahmen im gleichen Zeitraum nur um 0,1% p.a. zu. Der scharfe Anstieg der Personalausgaben in 2005 ist dem Umstand geschuldet, dass der Kreis Düren Optionskommune ist. Die job-com verfügte 2005 über 79 Stellen (2006: 78), die aus Bundesmitteln finanziert werden, aber in den Ausgaben enthalten sind. Dies gilt übrigens auch für die Kreise Kleve und Minden-Lübbecke, die ebenfalls zu den Optionskommunen zählen.

Schaubild 6

Personalausgaben des Kreises Düren im interkommunalen Vergleich

1995 bis 2005; in € je Einwohner



Eigene Berechnungen nach Angaben des LDS NRW.

Der obige Vergleich wird freilich dadurch erheblich verzerrt, dass die Kreise einen Teil der von ihnen wahrgenommenen Aufgaben ausgelagert haben. Bezieht man die rechtlich unselbständigen Betriebe mit ein, so ergibt sich ein für den Kreis Düren günstigeres Bild. Während der Kreis Düren kein Personal in rechtlich unselbständigen Einrichtungen beschäftigt, ist dies in allen Vergleichskreisen der Fall (Tabelle 8). Bezieht man diese in den Vergleich mit ein, so kommen 2005 im Kreis Düren auf 1000 Einwohner 2,21 Arbeitnehmer; eine Personalintensität, die unter dem Durchschnitt der Vergleichskreise mit 2,39 Beschäftigten je 1000 Einwohner liegt.

Tabelle 8

Personalintensität des Kreises Düren im interkommunalen Vergleich1995, 2000 und 2005; Personal¹ je 1000 Einwohner

Kreis	1995	2000	2005
Gemeindeverband insgesamt			
Düren	2,37	2,10	2,21
Kleve	2,42	2,37	2,19
Lippe	2,78	2,58	2,44
Minden-Lübbecke	3,20	2,75	2,53
Fiktiver Vergleichskreis	2,81	2,57	2,39
Brutto im Kommunalhaushalt geführte Ämter			
Düren	2,37	2,10	2,21
Kleve	2,42	2,01	1,80
Lippe	2,19	2,07	1,49
Minden-Lübbecke	3,08	2,64	2,48
Fiktiver Vergleichskreis	2,55	2,24	1,91
Ausgegliederte rechtlich unselbständige Einrichtungen			
Düren	-	-	-
Kleve	-	0,35	0,39
Lippe	0,58	0,51	0,95
Minden-Lübbecke	0,12	0,11	0,05
Fiktiver Vergleichskreis	0,26	0,33	0,48

Eigene Berechnungen nach Angaben des LDS NRW. – ¹Zwei Teilzeitbeschäftigte wurden als eine Vollzeitkraft gewertet.

3.2.2.3 Investitions- und Zinsausgaben

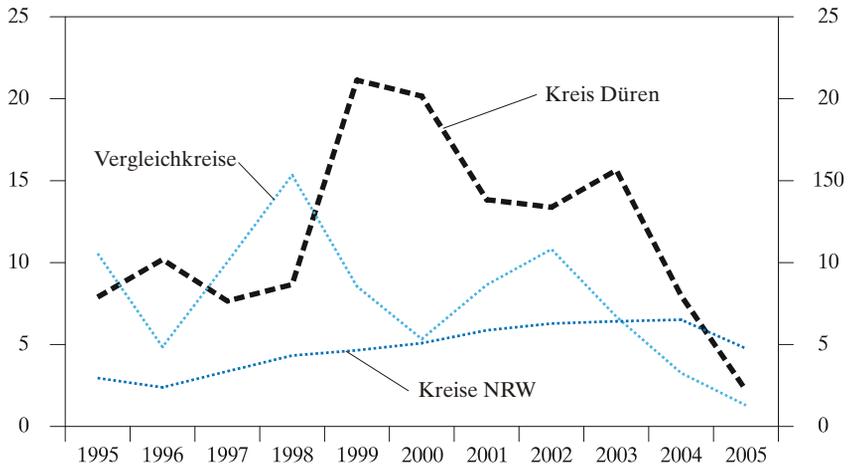
Ein Grund für den wieder stärkeren Anstieg der Ausgaben ab 1999 sind verstärkte, kreditfinanzierte Investitionsaktivitäten, die einen nach Auffassung des Kreises bestehenden Investitionsstau auflösen sollten. Ob dieser tatsächlich existierte, kann hier nicht abschließend beurteilt werden. Für seine Existenz spricht aber, dass das Niveau der Sachinvestitionen im Durchschnitt der Jahre 1995 bis 1998 mit knapp 20 € je Einwohner nur etwa zwei Drittel des Niveaus der Vergleichskreise erreichte. Deren Sachinvestitionen beliefen sich auf 30 € p.a. Im Zeitraum 1999 bis 2004 ändern sich die Verhältnisse zu Gunsten des Kreises Düren. Er investierte knapp 33 € je Einwohner und Jahr, die Vergleichskreise im Durchschnitt nur etwa 28 €. Von der erhöhten Investitionstätigkeit profitierten insbesondere die Schulbauten und das Straßennetz (Schaubilder 7 und 8).

Der Preis hierfür ist eine erhebliche Zunahme der fundierten Schulden. Die Schulden am Kreditmarkt stiegen von knapp 179 € je Einwohner 1999 auf 226 € 2004. Dies entspricht einer jährlichen Steigerung von 4,8%. Die Vergleichskreise konnten sich dagegen entschulden. Die Pro Kopf-Verschuldung sank von rd. 144 € je Einwohner 1999 auf 127 € 2004. Dies entspricht

Schaubild 7

Schulbaumaßnahmen des Kreises Düren im interkommunalen Vergleich

1995 bis 2005; in € je Einwohner

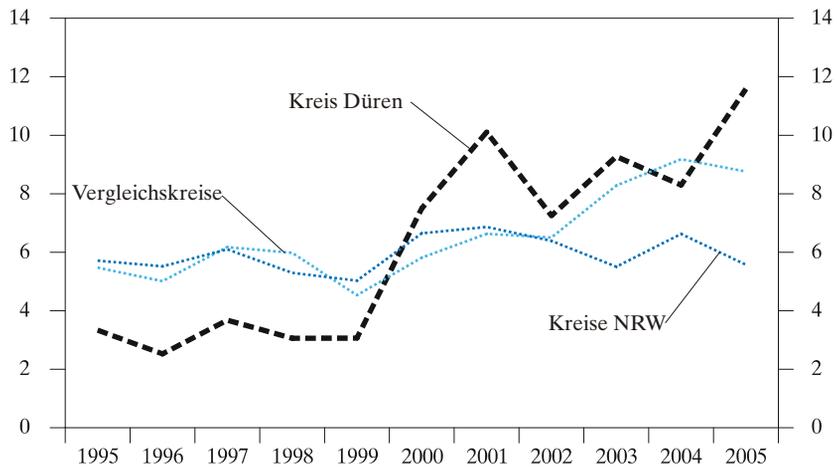


Eigene Berechnungen nach Angaben des LDS NRW.

Schaubild 8

Straßenbaumaßnahmen des Kreises Düren im interkommunalen Vergleich

1995 bis 2005; in € je Einwohner



Eigene Berechnungen nach Angaben des LDS NRW.

einer Abnahme von 2,5% p.a. Hieraus folgt unmittelbar, dass der Kreis Düren höhere Zinslasten zu tragen hat als die Vergleichskreise. Sie beliefen sich 2005 im Kreis Düren auf 9,72 € je Einwohner, in den Vergleichskreisen dagegen auf nur 6,15 €. Die Zinslast – also der Anteil der Zinsausgaben an den gesamten Ausgaben des Verwaltungshaushaltes – des Kreises Düren ist aber trotz steigender Verschuldung im intertemporalen Vergleich gesunken. Sie belief sich 1999 noch auf 10,07 € je Einwohner. Hintergrund ist das niedrigere Zinsniveau, das dem Kreis eine deutlich günstigere Refinanzierung auslaufender Schuldtitel ermöglichte.

3.2.3 Analyse der Einnahmenentwicklung

3.2.3.1 Struktur der Einnahmen – ein Überblick

Für die Kreise gelten – bis auf eine Besonderheit – dieselben Grundsätze der Einnahmebeschaffung wie für die Gemeinden. Sie haben sich möglichst aus speziellen Entgelten für die von ihnen erbrachten Leistungen zu finanzieren sowie ergänzend aus Steuern, soweit die sonstigen Einnahmen nicht ausreichen. Kreditfinanzierung ist nur zulässig, wenn eine andere Finanzierung nicht möglich ist oder wirtschaftlich unzumutbar wäre (§ 53,1 KrO NRW i.V. mit § 76 GO NRW). Die Kreise verfügen allerdings über keine nennenswerten Steuereinnahmen. Sie können jedoch von den kreisangehörigen Gemeinden eine Kreisumlage erheben. Diese hat subsidiären Charakter, d.h., sie darf nur erhoben werden, soweit die sonstigen Einnahmen des Kreises den Finanzbedarf nicht decken (§ 56,1 KrO NRW). Die Umlagefinanzierung (also einschließlich Jugendumlage) stellen gleichwohl die Haupteinnahmequelle der Kreise dar. Ihre Bedeutung ist allerdings im Kreis Düren besonders hoch. Umlagen machten 2005 58,5% seiner Bruttoeinnahmen aus (Tabelle 9). Dies ist deutlich mehr als in den Vergleichskreisen (43,3%) und im Landesdurchschnitt (51,0%).

Von größerer Bedeutung sind zudem die Gebühren und die zweckgebundenen Abgaben. Der Kreis Düren setzte dabei im Untersuchungszeitraum auf eine verstärkte Gebührenfinanzierung. Jedenfalls stieg der Anteil der Gebühren an den Bruttoeinnahmen seit 1996 um 1,6%-Punkte auf 7,9% in 2005. In den Vergleichskreisen und im Landesdurchschnitt verloren dagegen die Gebühren an Bedeutung. Dies ist allerdings vermutlich auf Auslagerungen aus dem Kernhaushalt zurückzuführen, die in diesem Maße im Kreis Düren nicht stattgefunden haben.

Die Bedeutung der Schlüsselzuweisungen schwankt in Abhängigkeit von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Steueraufkommen) sowie den Finanzausgleichsregelungen. Dabei sind die Schlüsselzuweisungen für den Kreis Düren von größerer fiskalischer Bedeutung als für den Durchschnitt

der Vergleichskreise und aller Kreise in Nordrhein-Westfalen. Aktuell beläuft sich der Anteil der Schlüsselzuweisungen im Kreis Düren auf 8,3% der Bruttoeinnahmen.

Tabelle 9

Struktur der Bruttoeinnahmen des Kreises Düren im interkommunalen Vergleich

1996, 2000 und 2005; in % der Bruttoeinnahmen

Einnahmearten	Kreis Düren	Vergleichs- kreise	Kreise NRW
1996			
Gebühren, zweckgebundene Abgaben	6,3	6,2	10,1
Schlüsselzuweisungen	12,1	9,1	8,8
Umlagen von Gemeinden ¹	58,0	50,1	53,2
Zuw. u. Zuschüsse für Investitionen u. Investitionsfördermaßnahmen	3,2	3,2	2,3
Nettokreditaufnahme	1,5	0,4	-0,8
Sonstige Einnahmen	18,8	22,0	36,6
2000			
Gebühren, zweckgebundene Abgaben	7,0	5,8	11,5
Schlüsselzuweisungen	10,8	9,3	10,6
Umlagen von Gemeinden ¹	41,3	46,8	57,4
Zuw. u. Zuschüsse für Investitionen u. Investitionsfördermaßnahmen	2,5	1,2	2,0
Nettokreditaufnahme	-0,4	0,1	-0,6
Sonstige Einnahmen	38,8	36,7	30,6
2005			
Gebühren, zweckgebundene Abgaben	7,9	5,1	9,3
Schlüsselzuweisungen	8,3	7,2	7,4
Umlagen von Gemeinden ¹	58,8	43,3	51,0
Zuw. u. Zuschüsse für Investitionen u. Investitionsfördermaßnahmen	4,0	2,5	2,9
Nettokreditaufnahme	0,8	1,4	0,8
Sonstige Einnahmen	20,3	40,5	37,9

Eigene Berechnungen nach Angaben des LDS NRW. – ¹ Allgemeine Umlagen, Jugendamts-umlagen.

Im Folgenden wird auf die Entwicklung der Schlüsselzuweisungen und der Kreisumlage, als der wichtigsten Einnahmequelle, näher eingegangen.

3.2.3.2 Schlüsselzuweisungen

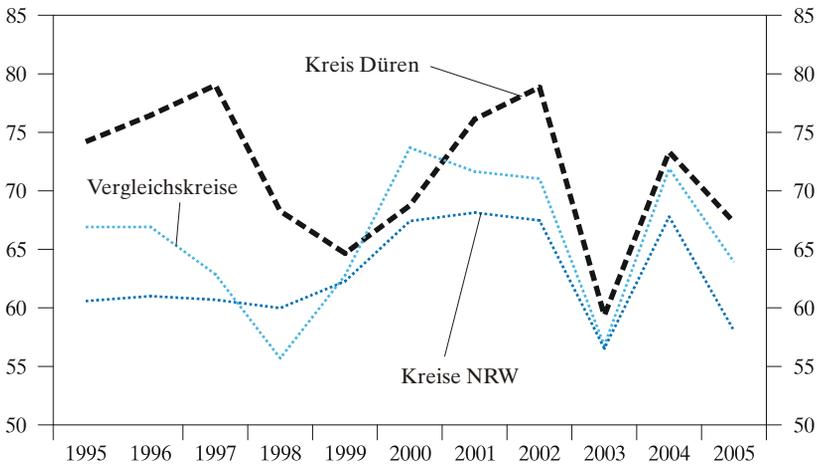
Die institutionellen und sozioökonomischen Rahmenbedingungen beeinflussen wechselseitig die Höhe der Schlüsselmasse, die sozioökonomischen Disparitäten im Land die Verteilung der Schlüsselmasse. Das Land beteiligt die kommunale Ebene an seinen Steuereinnahmen. Diese sog. Verbundquote blieb im Zeitraum von 1995 bis 2005 mit 23% unverändert. Eine systembedingte Änderung gab es durch die Einführung des Familienleistungsausgleichs, der eine Korrektur des Umsatzsteueraufkommens in der Ver-

bundmasse erforderlich machte. Eine echte Kürzung stellt dagegen die ab 1998 neugeordnete Beteiligung an der Grunderwerbsteuer dar. Diese belief sich bis 1998 auf 23% des Aufkommens, seither fließen nur noch 23% von vier Siebteln der Einnahmen aus der Grunderwerbsteuer in die Verbundmasse. Die Verbundmasse wird neben diesem politischen Parameter auch von der wirtschaftlichen und steuerpolitischen Entwicklung beeinflusst. Während sich 1998 die konjunkturelle Schwächephase negativ auf die Entwicklung der Schlüsselmasse auswirkte, war es in den Jahren 2001 bis 2003 eine Kombination aus konjunkturellem Abschwung und Steuermindereinnahmen auf Grund von Einkommensteuersenkungen sowie der Unternehmenssteuerreform.

Schaubild 9

Schlüsselzuweisungen des Kreises Düren im interkommunalen Vergleich

1995 bis 2005; in € je Einwohner



Eigene Berechnungen nach Angaben des LDS NRW.

Die Schlüsselmasse des kommunalen Finanzausgleichs wird aufgeteilt auf die Gemeinden, die Kreise und die Landschaftsverbände. Der Anteil der Kreise an der Schlüsselmasse ist seit 1995 nahezu konstant. Er belief sich in den Jahren 1995 bis 2005 auf 11,7%, im Durchschnitt der Jahre 2001 bis 2005 auf 11,8%. Der Kreis Düren profitierte bislang auf Grund der Finanzschwäche seiner Gemeinden (s.u. 3.2.2.2), aber auch seines Bevölkerungswachstums (s.o. Tabelle 1) überproportional von den Schlüsselzuweisungen an die Kreise. Die empfangenen Schlüsselzuweisungen je Einwohner sind allerdings rückläufig und zwar etwas stärker als in den Vergleichskreisen und im Landesdurchschnitt (Schaubild 9). Der Anteil des Kreises Düren an

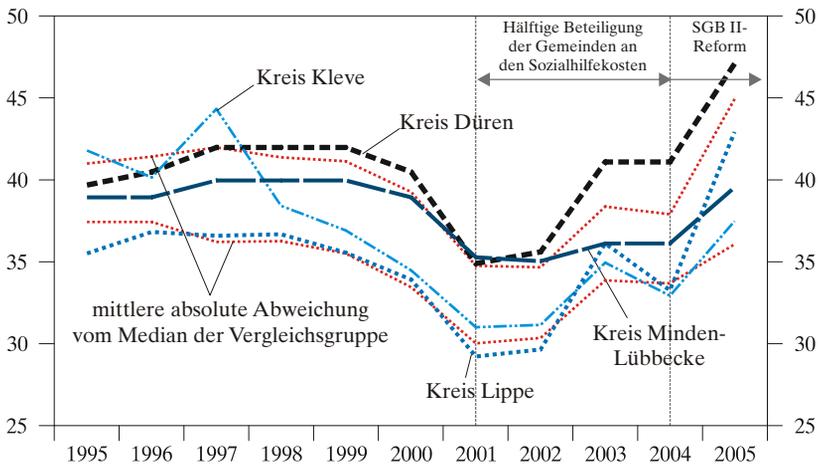
der Schlüsselmasse der Kreise belief sich im Durchschnitt der Jahre 1995 bis 2005 auf 2,9%. In den Jahren 1995 bis 2000 war der Anteil geringfügig höher (2,91%), in den Jahren 2001 bis 2005 geringfügig niedriger (2,85%).

3.2.3.3 Kreisumlage

Der Landkreis Düren setzte 2005 mit 47,09 den zweithöchsten Hebesatz für die allgemeine Kreisumlage fest; nur im Kreis Recklinghausen war der Hebesatz mit 52,62 noch deutlich höher (Schaubild 10). Vorausgegangen ist eine 2002 einsetzende Phase, in der der Hebesatz sehr kräftig angehoben wurde. Seither ist er signifikant höher als die der Vergleichskreise. Er liegt zudem merklich außerhalb des Bereichs der mittleren absoluten Abweichung vom Median aller Kreise.

Schaubild 10

Hebesätze der allgemeinen Kreisumlage des Kreises Düren im interkommunalen Vergleich
1995 bis 2005; Hebesatz in %



Eigene Berechnungen nach Angaben des LDS NRW.

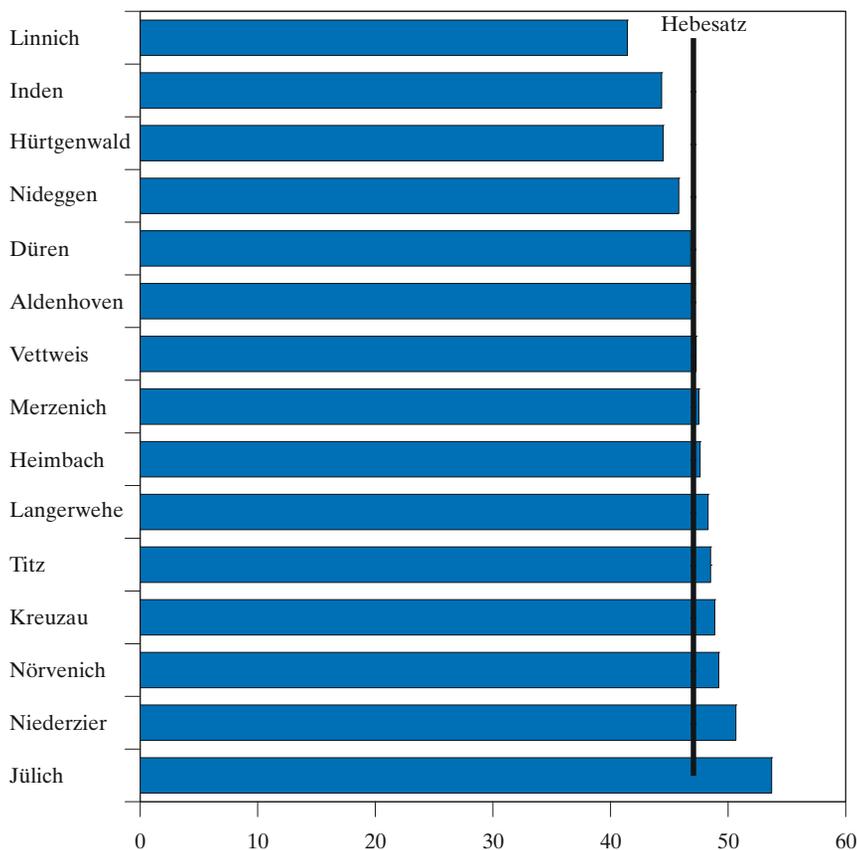
Die skizzierte Spitzenbelastung ist das Ergebnis einer längerfristigen Entwicklung, für die die höhere Ausgabendynamik (s.o.) sowie die vergleichsweise schwache Finanzkraft der kreisangehörigen Gemeinden mitverantwortlich sind. Auf die regional- und finanzwirtschaftlichen Ursachen der Ausgabendynamik wurde bereits eingegangen. Der Hebesatz hätte 2004 um

4,3%-Punkte gesenkt werden können, hätte man die Primärausgaben je Einwohner auf das durchschnittliche Niveau der Vergleichskreise gesenkt⁷.

Schaubild 11

Hebesatz der allgemeinen Umlage im Kreis Düren und effektive Belastung

2005; Umlage in % der Summe aus Steuereinnahmen (netto) und Schlüsselzuweisungen



Eigene Berechnungen nach Angaben des LDS NRW.

Die Finanzkraft der Gemeinden des Kreises Düren entwickelt sich - vereinfacht dargestellt - asymmetrisch zu denen der Vergleichskreise. In Zeiten einer schwächeren Einnahmenentwicklung in den Gemeinden der

⁷ Das Jahr 2004 wurde ausgewählt, weil die Ausgaben des Jahres 2005 durch die Arbeitsmarktreform verzerrt sind.

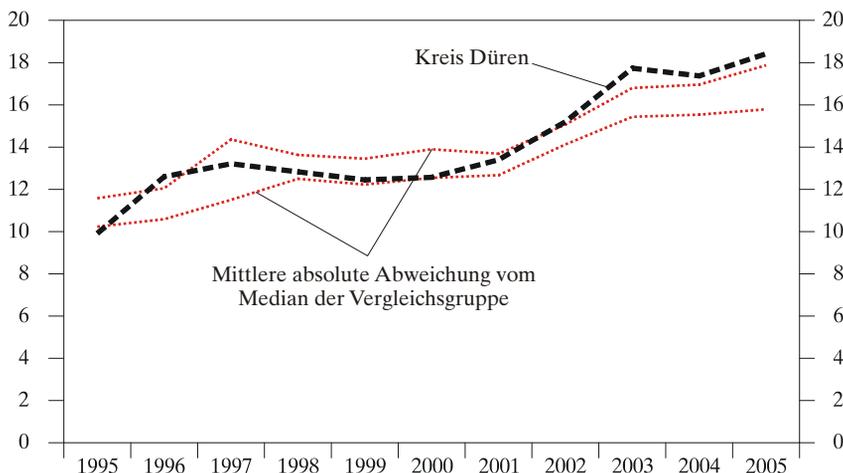
Vergleichskreise übersteigt häufig die Finanzkraft der Gemeinden des Kreises Düren die der Gemeinden in den Vergleichskreisen (in der Durchschnittsbetrachtung). Umgekehrt: Verbessert sich die Finanzkraft in den Vergleichskreisen, so bleibt der Kreis Düren zurück. Im Jahre 2004 hätte die Kreisumlage – bei gegebenen Ausgaben – um 0,4%-Punkte gesenkt werden können, hätten die Gemeinden im Durchschnitt über dieselbe Finanzkraft verfügt, wie die Gemeinden der Vergleichskreise. Dabei sorgt der kommunale Finanzausgleich für Entlastung: Die Schlüsselzuweisungen je Einwohner, die der Kreis erhält, sind um 16 € höher als im Durchschnitt der Vergleichskreise. Dies reduziert die Umlage um immerhin 1,9%-Punkte.

Die Berechnungen der Umlagegrundlagen, die nicht auf die rechnerischen, sondern auf die tatsächlichen Einnahmen abstellen, zeigen für sich genommen die unterschiedliche Belastung der Gemeinden (Schaubild 11). Die Spannweite reichte 2005 von 41,4 (Linnich) bis 53,9% (Jülich). Es ist aber auch die kreisspezifische Arbeitsteilung selbst, die zu divergierenden Belastungen führt. Besonders deutlich wird dies am Beispiel der Jugendamtsumlage, die im Kreis Düren von allen Gemeinden außer Düren erhoben wird. Sie betrug 2005 18,42%. Die Jugendamtsumlage des Kreises Düren ist damit, wie bereits in den beiden vorausgegangenen Jahren, auffallend hoch (Schaubild 12).

Schaubild 12

Jugendamtsumlage des Kreises Düren im interkommunalen Vergleich

1995 bis 2005; Hebesatz in %



Eigene Berechnungen nach Angaben des LDS NRW.

3.3 Analyse der Ausgliederungen

Der Kreis Düren hat – wie andere Kreise und Gemeinden auch – einen Teil seiner kommunalen Aufgaben auf öffentliche Einrichtungen (z.B. Zweckverbände) und Unternehmen in privater Rechtsform ausgelagert (Übersicht 3). Dazu gehören typischerweise Krankenhäuser, deren Verselbständigung wegen des vorgeschriebenen Übergangs zur Doppik (Krankenhausfinanzierungsgesetz von 1976) zwingend war. Im Übrigen dominieren Effizienzüberlegungen der Gemeinden und Gemeindeverbände: Dies trifft bei-

Übersicht 3

Kommunal dominierte Einrichtungen und Unternehmen der Kreisverwaltung Düren im interkommunalen Vergleich

2005

Wirtschaftszweig	DN	KLE	LIP	MI
Verkehr und Nachrichtenübermittlung				
Eisenbahnverkehr			X	
Personenbeförderung im Omnibus-, Orts- und -Nachbarortlinienverkehr	X	X		
Personenbeförderung mit Stadtschnellbahnen und Straßenbahnen				X
Flughafenbetriebe			X	
Grundstücks- und Wohnungswesen				
Erschließung von unbebauten Grundstücken		X		
Vermietung und Verpachtung von eigenen Grundstücken und Nichtwohngebäuden	X			
Verwaltung von fremden Grundstücken, Gebäuden und Wohnungen		X		
Datenverarbeitung und Datenbanken				
Sonstige Datenverarbeitungsdienste			X	
Mit der Datenverarbeitung verbundene Tätigkeiten, anderweitig nicht genannt		X		
Erbringung von wirtschaftlichen Dienstleistungen, anderweitig nicht genannt				
Unternehmensberatung	X			
Managementtätigkeiten von sonstigen Holdinggesellschaften (ohne geschlossene Immobilienfonds)	X	X		X
Verwaltung und Führung von Unternehmen und Betrieben				X
Physikalische Untersuchung und Beratung				X
Sonstige Vermögensberatung				X
Öffentliche Verwaltung				
Öffentliche Verwaltung auf dem Gebiet des Gesundheitswesens				X
Wirtschaftsförderung, -ordnung und -aufsicht	X	X	X	X
Sonstige mit der öffentlichen Verwaltung verbundene Tätigkeiten			X	
Erziehung und Unterricht				
Berufsbildende weiterführende Schulen im Sekundarbereich			X	
Gesundheitswesen				
Krankentransport- und Rettungsdienste		X		
Krankenhäuser (ohne Hochschulkliniken sowie Vorsorge- und Rehabilitationskliniken)	X		X	X
Sozialwesen				
Einrichtungen zur Eingliederung und Pflege Behinderter		X		
Altenheime			X	
Sonstiges Sozialwesen, anderweitig nicht genannt	X		X	X
Erbringung von sonstigen öffentlichen und persönlichen Dienstleistungen				
Sammlung, Beförderung und Zwischenlagerung von Abfällen	X	X	X	
Abfalldeponien				X
Biologische Abfallbeseitigung			X	X
Museen und Kunstausstellungen				X

Eigene Darstellung nach Angaben des LDS NRW.

spielsweise auf die Verkehrsunternehmen zu, an denen die Kreise als Aufgabenträger des ÖPNV i.d.R. unmittelbar oder mittelbar beteiligt sind. Des Weiteren wurden Zweckverbände zur regionalen Koordination kommunaler Aufgabenerfüllung gebildet. Typisch hierfür ist das Outsourcing von EDV-Leistungen auf Zweckverbände, wobei beim Kreis Düren die Besonderheit besteht, dass das Verbandsgebiet des Kommunalen Datenverarbeitungszentrums Rhein-Erft-Rur drei Kreise umfasst. Ausgelagert sind üblicherweise auch die kommunalwirtschaftlichen Aktivitäten im Bereich des Wohnungs- und Grundstückswesens. Auffallend im Vergleich der vier Kreise ist, dass der Kreis Lippe eine Reihe von nichtwirtschaftlichen Einrichtungen als Eigenbetriebe führt (Eigenbetriebe „Jugend- und Senioreneinrichtungen des Kreises Lippe“, „Immobilien und Straßenbetrieb des Kreises Lippe“, „Schulen des Kreises Lippe“).

Die regionalwirtschaftliche Bedeutung der FEU ist gemessen an den Umsatzerlösen im Kreis Lippe am größten: Sie beliefen sich 2005 auf 501 € je Einwohner (Tabelle 10). Die Erlöse im Kreis Düren fielen dagegen 2005 mit 184 € je Einwohner deutlich geringer aus. Inwieweit es sich um öffentliche Aufgaben handelt, lässt sich ansatzweise am Anteil der umsatzsteuerpflichtigen an den gesamten Erlösen erkennen. Je geringer dieser Anteil ist, desto eher handelt es sich bei den außerbudgetären Aktivitäten um die Erfüllung öffentlicher Aufgaben und damit zumeist um nicht steuerbare Leistungen. Der Anteil der umsatzsteuerpflichtigen Erlöse lag im Kreis Lippe bei nur 3,5% in 2005 (Tabelle 10). Hintergrund sind die o.g. Eigenbetriebe sowie die vier Krankenhäuser, die dem Kreis gehören. Auch im Kreis Düren war der steuerpflichtige Erlösanteil mit 12,2% gering, der öffentliche Zweck der Aktivitäten damit dominant. Für den Kreis Kleve ergibt sich auf den ersten Blick ein anderes Bild: Hier belief sich der Anteil auf 33,7%. Verantwortlich hierfür war vor allem die Übertragung von Entsorgungsaufgaben auf ein Unternehmen in *privater* Rechtsform (Kreis-Kleve-Abfallwirtschaftsgesellschaft mbH), wodurch die Umsätze steuerpflichtig wurden.

Tabelle 10

Umsätze der öffentlich dominierten Fonds, Einrichtungen und Unternehmen des Kreises Düren im interkommunalen Vergleich

2005

Indikator	Kreis	Düren	Kleve	Lippe	Minden-Lübbecke
Umsatzerlöse der FEU ¹ in € je Einwohner ²		184	281	501	133
Steuerpflichtige Umsätze an den Umsatzerlösen der FEU ¹ insgesamt ² in %		12,2	33,7	3,5	13,9

Eigene Berechnungen nach Angaben des LDS NRW. – ¹ Öffentlich dominierte Fonds, Einrichtungen und Unternehmen. – ² Umsatzerlöse wurden gewichtet mit dem Anteil am Nennkapital n Kreisen zugeordnet.

Die Auslagerung kommunaler Aktivitäten aus dem Kernhaushalt impliziert eine entsprechende Verlagerung von Beschäftigung und Investitionstätigkeit. Dies wird besonders deutlich am Beispiel des Kreises Lippe. Hier arbeiteten im Jahre 2005 3 348 Arbeitnehmern in entsprechenden Eigenbetrieben und Unternehmen in privater Rechtsform (Tabelle 11). Im Falle des Kreises Düren waren es nur 648 Arbeitnehmer. Die Personalausgaben je Einwohner bewegten sich in dieser Vergleichsgruppe in einer Spanne von 68 bis 456 € je Einwohner, im Kreis Düren betragen sie 93 €. Bezieht man diese Personalausgaben in den interkommunalen Vergleich mit ein, verliert der Kreis Lippe die Position mit den niedrigsten Personalausgaben je Einwohner und wird zum Kreis mit den relativ höchsten Personalausgaben. Der Kreis Düren verbessert sich dagegen relativ.

Tabelle 11

Personal und Personalkosten in öffentlich dominierten Fonds, Einrichtungen und Unternehmen des Kreises Düren im interkommunalen Vergleich
2004 und 2005

Kreis	Zahl der Arbeitnehmer		Personalintensität ¹		Personalausgaben			
					in 1000 €		in € je EW	
	2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004	2005
Düren	689	648	2,53	2,38	25 167	25 255	92	93
Kleve	761	736	2,49	2,40	43 361	43 315	142	141
Lippe	3 520 ^a	3 348 ^a	9,69	9,26	129 263	124 237	356	343
Minden-Lübbecke	377	468	1,17	1,45	14 181	18 513	44	57

Eigene Berechnungen nach Angaben des LDS NRW. – ¹Zahl der Arbeitnehmer je 1000 Einwohner. ^N Nachrichtlich: Darunter sind 2648 (2004) bzw. 2671 (2005) Beschäftigte in Krankenhäusern.

Investitionsaktivitäten unterliegen naturgemäß größeren Schwankungen als die Personalausgaben. Da hier nur Angaben für 2004 und 2005 verfügbar sind, sollten diese nicht überbewertet werden. So waren die Investitionen der Ausgliederungen in 2004 von überragender Bedeutung für die kommunale Investitionstätigkeit: Ihr Anteil an den Gesamtinvestitionen lag zwischen 43,3% (Kreis Kleve) und 94,2% (Kreis Minden-Lübbecke) (Tabelle 12). Die Gewichte verlagerten sich 2005 in allen Kreisen zu Gunsten der Investitionen im Kernhaushalt – bei insgesamt steigendem Investitionsvolumen. Besonders auffällig ist der Bedeutungsverlust der Ausgliederungen als Investitionsträger im Kreis Düren (Rückgang ihres Anteils von 80 auf 26,2%) und im Kreis Minden-Lübbecke (73,7 statt 94,2%).

Tabelle 12

Sachinvestitionen von Kernhaushalten sowie öffentlich dominierten Fonds, Einrichtungen und Unternehmen des Kreises Düren im interkommunalen Vergleich

2004 und 2005

Kreis	Kernhaushalt				FEU ¹				Insgesamt			
	2004		2005		2004		2005		2004		2005	
	in € je Einwohner		in % von insgesamt		in € je Einwohner		in % von insgesamt		in 1 000		in € je Einwohner	
Düren	6,19	63,28	20,0	73,8	24,76	22,52	80,0	26,2	8440	23385	30,95	85,80
Kleve	24,30	18,34	56,7	61,1	18,54	11,69	43,3	38,9	13111	9228	42,84	30,03
Lippe	34,44	46,52	54,1	66,1	29,26	23,82	45,9	33,9	23136	25445	63,70	70,34
Minden- Lübbecke	2,73	9,70	5,8	26,3	44,46	27,11	94,2	73,7	15241	11858	47,19	36,81

Eigene Berechnungen nach Angaben des LDS NRW. – ¹ Öffentlich dominierte Fonds, Einrichtungen und Unternehmen.

Die haushaltswirtschaftlichen Risiken der Ausgliederungen werden maßgeblich von der Rechtsform bestimmt. Im Kreis Düren dominieren im Gegensatz zu den Vergleichskreisen die privat-rechtlichen Ausgliederungen (Tabelle 13), bei denen das Risiko auf das eingesetzte Kapital und etwaige vertragliche Verpflichtungen zum Verlustausgleich begrenzt ist. Die Zuweisungen an die Ausgliederungen belasteten den Kreishaushalt Düren 2004 und 2005 mit 0,1 bzw. 1,2 Mill. € (Tabelle 14). Dies entspricht Zuweisungen je Einwohner von 0,41 € bzw. 4,29 €. Die Vergleichskreise leisteten dagegen im Durchschnitt Zuweisungen je Einwohner von 24,20 € bzw. 46,92 €. Dazu beigetragen hat vor allem der Kreis Lippe, der eine Reihe von nichtwirtschaftlichen Aktivitäten in Eigenbetriebe ausgelagert hat. Die Beteiligungen des Kreises Düren erwirtschafteten 2005 Jahresüberschüsse von 45,4 Mill. € (Tabelle 15).

Tabelle 13

Rechtsformen der öffentlich dominierten Fonds, Einrichtungen und Unternehmen des Kreises Düren im interkommunalen Vergleich

Stand 2005

Rechtliche Organisationsform	Kreis Düren	Kreis Kleve	Kreis Lippe	Kreis Minden- Lübbecke
Öffentlich-rechtlich	1	2	4	4
<i>Rechtlich unselbständig</i>	-	1	3	1
<i>Zweckverbände u. dergl.</i>	1	1	1	2
<i>Anstalt öffentlichen Rechts (AöR)</i>	-	-	-	1
Privat-rechtlich	11	8	10	11
<i>Aktiengesellschaft bzw. KGaA</i>	-	1	-	1
<i>GmbH (auch Co.GmbH)</i>	10	7	10	10
<i>Sonstige private Rechtsform</i>	1	-	-	-
Insgesamt	12	10	14	15

Eigene Berechnungen nach Angaben des LDS NRW.

Tabelle 14

Zuweisungen und Zuschüsse der öffentlichen Hand an öffentlich dominierte Fonds, Einrichtungen und Unternehmen des Kreises Düren im interkommunalen Vergleich

2004 und 2005

Kreis	Zuweisungen und Zuschüsse der öffentlichen Hand ¹			
	2004		2005	
	in 1000 €	in € je EW	in 1000 €	in € je EW
Düren	113	0,41	1170	4,29
Kleve	6	0,02	10	0,03
Lippe	23982	66,04	17498	48,37
Minden-Lübbecke	22	0,07	29001	90,02

Eigene Berechnungen nach Angaben des LDS NRW. – ¹ Zuweisungen, Investitionszuschüsse, Transferzahlungen, Zahlungen zur Deckung von angesammelten Verlusten aus mehreren Geschäftsjahren oder zur Deckung erwarteter zukünftiger Verluste oder wiederholter Verluste.

Tabelle 15

Jahresergebnisse und Verbindlichkeiten des Kreises Düren im interkommunalen Vergleich

2005

	Jahresgewinne/-verluste (Nichtkapitalgesellschaften)		Jahresüberschüsse/-fehlbeträge (Kapitalgesellschaften)		Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten		Darunter: öffentlich-rechtliche Einrichtungen	
	in 1000 €	in € je Einw.	in 1000 €	in € je Einw.	in 1000 €	in € je Einw.	in 1000 €	in € je Einw.
	Düren	- ^a	-	45419	166,65	16290	59,77	-
Kleve	-1369	-4,46	-821	-2,67	26403	85,92	12232	39,81
Lippe	-6945	-19,20	1927	5,33	34645	95,77	20933	57,87
Minden-Lüb.	- ^a	1,19	-383	-1,19	2212	6,87	498	1,55
Insges. (o.Dür.)	-7930	-8,00	723	0,73	63260	63,82	33664	33,96

Eigene Berechnungen nach Angaben des LDS NRW. – ^a kleiner 1 000 €.

In den Kreisen Kleve und Lippe verursachten insbesondere Nicht-Kapitalgesellschaften Verluste von 7,9 Mill. €. Im Kreis Lippe ist dies – wie bereits erläutert – Ergebnis der Auslagerung von nichtwirtschaftlichen Aktivitäten. Die Verbindlichkeiten der FEU des Kreises Düren beliefen sich 2005 auf 16,3 Mill. € oder rd. 60 € je Einwohner. Eine Haftung über die Kapitalbeteiligung hinaus besteht hier für den Kreis nicht. Anders dagegen ist es in den Kreisen Kleve und Lippe. Sie müssen im vollen Umfange haften, falls ihre öffentlich-rechtlichen Einrichtungen nicht die Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten in Höhe von 12,2 Mill. € bzw. 20,9 Mill. € begleichen können.

3.4 Ausblick

3.4.1 Haushaltsausgleich und Doppik

Das Haushaltssicherungskonzept 2006-2009 des Kreises Düren sah ab 2007 zunehmende Überschüsse aus der laufenden Verwaltungstätigkeit vor, so dass die aufgelaufenen Fehlbeträge bis 2009 abgebaut worden wären. Diese Vorgaben wurden 2006 noch erfüllt, 2007 aber bereits verfehlt. So beläuft sich das Defizit des Verwaltungshaushalts 2007 voraussichtlich auf 18 Mill. € statt der geplanten 6,2 Mill. €. Auch in den Jahren 2008 und 2009 stellt sich die Situation schlechter dar als geplant: Statt kameraler Überschüsse im Verwaltungshaushalt erwartet man nun Jahresfehlbeträge von 4,5 bzw. 4,7 Mill. € im Ergebnisplan. Vor ähnlichen Herausforderungen steht der Kreis Minden-Lübbecke, der in den Jahren 2006 und 2007 Jahresfehlbeträge von 9,2 bzw. 9,3 Mill. € aus der Ausgleichsrücklage finanzieren musste. Der Kreis Lippe hat mit den größten Problemen zu kämpfen. Er erwartet ab 2007 steigende Jahresfehlbeträge: 19,3 Mill. € 2007, 31,4 Mill. € 2008, 33,7 Mill. € 2009 und 34,8 Mill. € 2010. Der Kreis Kleve hat dagegen als einziger Gemeindeverband in dieser Vergleichsgruppe nicht mit (kameralen) Fehlbeträgen zu kämpfen⁸.

Der Übergang zur Doppik 2008 im Kreise Düren verändert allerdings die materiellen Anforderungen an den Haushaltsausgleich und erfordert eine Neubewertung der finanzwirtschaftlichen Entwicklung. Während im kameralen Haushalt Ausgaben und Einnahmen zum Ausgleich gebracht werden müssen, erfordert der Haushaltsausgleich im doppelischen System, dass das Ressourcenaufkommen (Erträge) zumindest den Ressourcenverzehr (Aufwendungen) in der Ergebnisrechnung deckt. Tilgungsleistungen und Pensionszahlungen sind damit nicht mehr ausgleichsrelevant, da sie Ausgaben aber keine Aufwendungen darstellen. Die Pflichtzuführungen vom Verwaltungshaushalt an den Vermögenshaushalt, die u. a. die ordentlichen Tilgungsleistungen finanzieren sollten, entfallen. Abschreibungen und Pensionsrückstellungen sind dagegen ergebniswirksam. Die periodengerechte Zuordnung des Ressourcenverbrauchs erschwert (erleichtert) damit den Haushaltsausgleich, wenn die Belastung des Ergebnisplans durch Abschreibungen und Pensionsrückstellungen größer (kleiner) ist als die Summe aus den Tilgungsleistungen, der Auflösung aus Sonderposten⁹ und den Pensionszahlungen. Dies ist im Kreis Düren der Fall. Er veranschlagt für die Jahre 2008 und 2009 eine zusätzliche Belastung von 4,6 bzw. 4,7 Mill. € (Tabelle

⁸ Es ist zu beachten, dass auf Grund von Doppelhaushalten die zeitlichen Planungshorizonte und die Aktualität der Daten variieren.

⁹ Investitionszuweisungen sind im doppelischen System zu passivieren und sukzessive mit der Abschreibung aufzulösen sind.

16). Zum Vergleich: Der Kreis Minden-Lübbecke bezifferte für das Haushaltsjahr 2006 die Vorbelastung der Ergebnisrechnung durch den Systemwechsel auf 5,3 Mill. €.

Der Systemwechsel wirkte sich zudem auf das Haushaltsjahr 2007 aus. Der Kreis weist darauf hin, dass 9 Mill. € und damit die Hälfte des Defizits durch die Haushaltsumstellung bedingt ist. Hintergrund ist, dass Rechnungen aus der zweiten Dezemberhälfte nicht mehr - wie bisher praktiziert - in das kommende Haushaltsjahr verschoben werden konnten. Sie mussten noch im Haushaltsjahr 2007 abgerechnet werden. So verbleiben noch etwa 3 Mill. € Defizitabweichung, die auf „Mehrausgaben“ gegenüber den ursprünglichen Planungen zurückzuführen sind. Dieser Anstieg wird vor allem begründet mit Mehrbelastungen im Sozialen Bereich.

Tabelle 16

Mehr-/Minderbelastungen durch den Übergang zur Doppik
2008 und 2009; in €

	2008	2009
Belastungen des Haushaltsausgleichs	12 732 998	12 859 111
Abschreibungen und Aufwendungen für Festwerte	7 835 198	7 912 361
Aufwand aus Zuführungen zu Pensions-/ Beihilferückstellungen	4 897 800	4 946 750
Entlastungen des Haushaltsausgleich	8 197 200	8 196 194
Tilgung von Investitionskrediten	2 489 000	2 430 000
Erträge aus der Auflösung von Sonderposten	1 826 000	1 845 184
Pensionszahlungen/Beihilfeleistungen an Pensionäre	3 882 200	3 921 010
Mehrbelastung	4 624 798	4 672 917

Eigene Berechnungen nach Angaben der Kreisverwaltung Dören.

Die aufgelaufenen Altfehlbeträge werden mit dem Übergang zur Doppik zwar nicht abgebaut, sind aber auch nicht ergebniswirksam. Die Fehlbeträge wurden bislang durch Kassenkredite finanziert, die als „Kredite zur Liquiditätssicherung“ in der Eröffnungsbilanz zu passivieren sind. Sie sind damit für den Haushaltsausgleich nur insofern von unmittelbarer Bedeutung, als ihre Finanzierung Zinszahlungen nach sich zieht. Der Kreis beziffert die zusätzliche Zinslast der Altfehlbeträge für 2008 auf 1 Mill. €. Die Kredite zur Liquiditätssicherung verringern allerdings das Eigenkapital in der Eröffnungsbilanz um 24 Mill. €. Dies geht indes nicht zu Lasten der Aus-

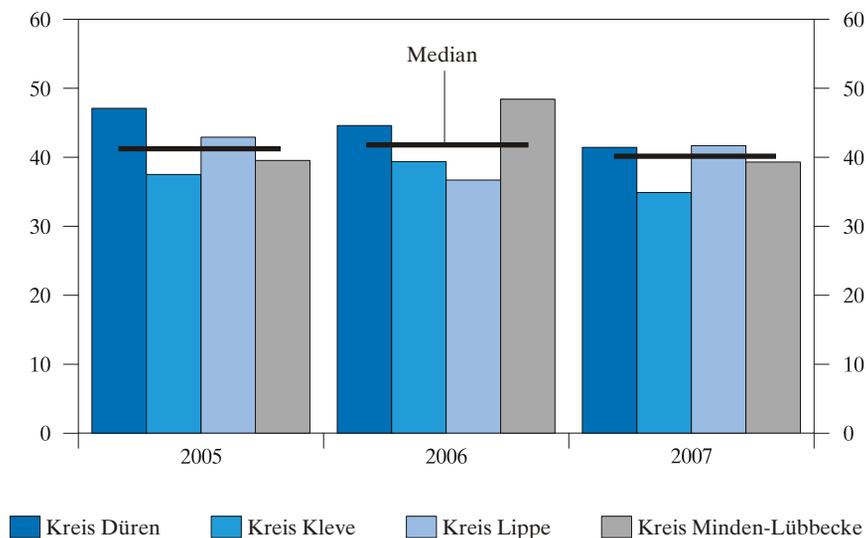
gleichsrücklage, da das zulässige Volumen von 50,7 Mill. € deutlich unter einem Drittel des Eigenkapitals liegt¹⁰.

3.4.2 Entwicklung der Kreisumlage

Die Hebesätze der allgemeinen Kreisumlage waren in den Kreisen Düren, Kleve, Lippe und Minden-Lübbecke 2007 durchweg niedriger als noch 2005 (Schaubild 13). Im Kreis Düren war die allgemeine Kreisumlage 2006 um 2,48%-Punkte und 2007 sogar um 5,67%-Punkte niedriger als noch im Doppelhaushalt veranschlagt. Der Hebesatz näherte sich damit zumindest dem Niveau der Vergleichsgruppe, insbesondere den Kreisen Lippe und Minden-Lübbecke wieder an.

Schaubild 13

Hebesätze der allgemeinen Kreisumlage des Kreises Düren im interkommunalen Vergleich
2005 bis 2007; in %



Eigene Berechnungen nach Angaben des LDS NRW.

Die Senkung des Hebesatzes 2006 ist allerdings nicht der Ergebnis einer durchgreifenden Verbesserung der Haushaltslage. Sie ist weitestgehend darauf zurückzuführen, dass der Kreis als Optionskommune die kreisange-

¹⁰ Die Ausgleichsrücklage beläuft sich auf ein Drittel des Eigenkapitals, maximal aber auf ein Drittel des Durchschnitts der Einnahmen aus Kreisumlage und Schlüsselzuweisungen der letzten drei Jahre.

hörigen Gemeinden an den SGB II-Leistungen mit 50% beteiligt. In den Folgejahren dürfte allerdings auch der erwartete Anstieg der Umlagegrundlagen verantwortlich für die positive Entwicklung des Hebesatzes sein (Tabelle 17).

Tabelle 17

Kreis- und Jugendamtsumlage des Kreises Düren

2005 bis 2012; Hebesatz in %

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Kreisumlage	47,09	44,61	41,45	40,00	38,65	39,20	38,03	35,94
Jugendamtsumlage	18,42	17,51	17,70	14,96	14,26	13,79	13,31	12,86

Angaben des Kreises Düren.

Die kurz- und mittelfristige Entwicklung des allgemeinen Hebesatzes wird allerdings dadurch geprägt, wie die finanzwirtschaftlichen Folgen des Systemwechsels umgesetzt werden. So hat es das Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen für den Übergang ausdrücklich zugelassen, dass die Kreise hohe Liquiditätskredite, die auf Altfehlbeträgen beruhen, durch eine einmalige Anhebung der Kreisumlage abbauen. Eine mögliche Variante sieht vor, die Umlage dann teilweise zu stunden. Eine weitere Möglichkeit bestünde darin, über eine vorübergehende Erhöhung der Kreisumlage das Eigenkapital aufzustocken und daraus die Kassenkredite zu tilgen. Der Kreis Düren geht keinen dieser Wege. Er will gleichwohl die systemwidrig hohen Kredite zur Liquiditätssicherung nach 2009 abbauen. Der Systemwechsel generiert zudem die bereits diskutierten Mehrbelastungen (Tabelle 16). Der Kreis Düren verzichtet allerdings in diesem Falle für die Jahre 2008 und 2009 auf eine entsprechende Anhebung der Kreisumlage.

4. Analyse der finanzwirtschaftlichen Lage des Kreises Euskirchen

4.1 Sozioökonomische Rahmenbedingungen

Der Landkreis Euskirchen hat im Untersuchungszeitraum 1995 bis 2005 ein überdurchschnittliches Bevölkerungswachstum zu verzeichnen. Seine Einwohnerzahl nahm mit 0,6% p. a. deutlich stärker zu als die des Landes NRW (0,1% p. a.) und der Kreise insgesamt (0,3%) (Tabelle 18). Der Bevölkerungszuwachs wurde getragen von einem positiven Wanderungssaldo. Die natürliche Bevölkerungsentwicklung ist dagegen durch einen zunehmenden Sterbeüberschuss gekennzeichnet, der 2006 erstmals nicht mehr durch Zuwanderungen kompensiert werden konnte. Wanderungsverluste muss der Kreis insbesondere gegenüber den Großstädten Köln, Bonn und Aachen hinnehmen. Die Wanderungsgewinne streuen breiter: Schwerpunkte sind hier Erftstadt, Swisttal, Brühl und Bornheim. Die Altersstruktur der Einwohner des Kreises weicht in einigen Punkten vom Landesdurchschnitt ab: Der Anteil der 6 bis unter 18jährigen ist mit 14,2% höher als der Landesdurchschnitt (13%). Die Altersjahrgänge der 40 bis unter 60jährigen sind ebenfalls deutlich stärker vertreten. Der Anteil der ausländischen Bevölkerung ist mit 5,2% etwa halb so hoch wie im Landesdurchschnitt.

Der Kreis Euskirchen weist 2006 mit 154,7 Einwohnern je qkm, die dritt-niedrigste Bevölkerungsdichte eines Kreises in NRW auf. Nur der Kreis Höxter (127,2 Einwohner je qkm) und der Hochsauerlandkreis (140,6 Einwohner je qkm) sind noch dünner besiedelt. Das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung klassifiziert den Kreis Euskirchen als ländlichen Kreis in einem Agglomerationsraum, obwohl er ab 2000 erstmalig den unteren Grenzwert für einen verdichteten Kreis in einem Agglomerationsraum überschritten hat. Er ist damit der Einzige dieser Art in NRW.

Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Kreises Euskirchen ist verglichen mit der des Landes bzw. der der Kreise gering. Das Bruttoinlandsprodukt je Einwohner beläuft sich nur auf 78% des Landesniveaus; die Kreise insgesamt erreichen dagegen immerhin knapp 85% (Tabelle 18). Die Wirtschaft entwickelte sich im Untersuchungszeitraum im Kreis Euskirchen nicht schwächer als im Land Nordrhein-Westfalen; das BIP expandierte in Euskirchen mit durchschnittlich 1,5% je Einwohner etwa so wie in NRW insgesamt (1,4%). Die Arbeitslosenquote ist im interkommunalen Vergleich äußerst niedrig. Der Landkreis ist noch stark landwirtschaftlich geprägt. Es fällt zudem auf, dass der Dienstleistungsbereich mit 68,3% einen größeren Anteil an der Wertschöpfung hat als im Durchschnitt der Kreise. Dies gilt insbesondere für die öffentlichen und privaten Dienstleister. Das Produzie-

rende Gewerbe hat - mit Ausnahme des Baugewerbes - ein vergleichsweise geringeres Gewicht.

Tabelle 18

Ausgewählte sozioökonomische Indikatoren des Kreises Euskirchen im interkommunalen Vergleich
2005

	Kreis Euskirchen	Kreise NRW	NRW
BIP je Erwerbstätigen; NRW=100	95,0	95,0	100,0
JdV ¹ 2005/1995 in %	1,0	1,0	0,8
BIP je Einwohner; NRW=100	78,0	84,6	100,0
JdV ¹ 2005/1995 in %	1,5	1,5	1,4
Einwohner JdV ¹ 2005/1995	0,6	0,3	0,1
Bevölkerungsdichte	155	352	530
Beschäftigtenquote in %	45,7	47,2	46,1
Arbeitslosenquote in %	7,4	8,3	10,0
Anteil der Land- u. Forstwirtschaft an der BWS in %	1,3	1,1	0,6
Anteil des Produzierenden Gewerbe an der BWS in %	30,4	34,1	29,0
- <i>Verarbeitendes Gewerbe</i>	23,4	28,2	23,3
- <i>Baugewerbe</i>	4,9	4,0	3,4
Anteil der Dienstleistungsbereiche an der BWS in %	68,3	64,8	70,4
- <i>Handel, Gastgewerbe u. Verkehr</i>	17,8	16,4	18,3
- <i>Finanz-, Vermietungs- u. Unternehmensdienstleister</i>	24,0	26,7	29,3
- <i>Öffentliche und private Dienstleister</i>	26,5	21,7	22,7

Eigene Berechnungen nach Angaben des LDS NRW sowie der Statistischen Ämter der Länder. - ¹Jahresdurchschnittliche Veränderungsrate. - ²Einwohner je Quadratkilometer. - ³Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (Wohnortprinzip) an der Bevölkerung von 15 bis unter 65 Jahren.

4.2 Analyse des Kernhaushalts

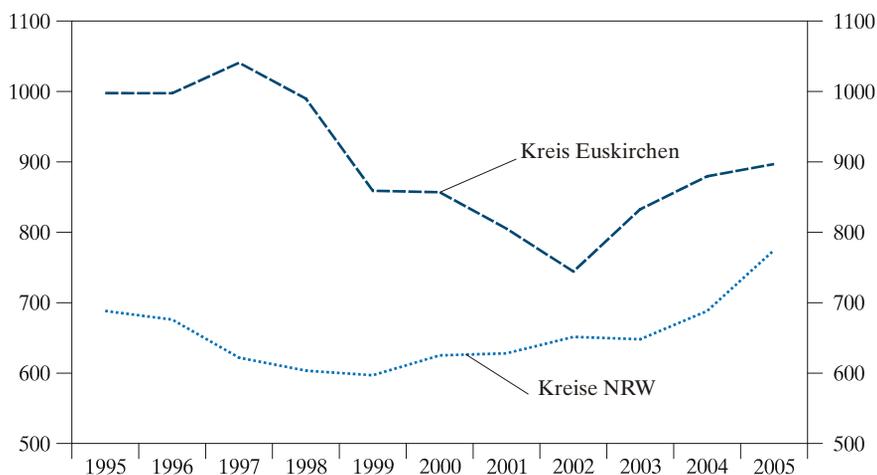
Der Kreis Euskirchen befindet sich in einer schwierigen finanzwirtschaftlichen Lage. Sie ist gekennzeichnet durch einen hohen Finanzbedarf des Kreises, u. a. als Folge der mangelnden Verwaltungskraft seiner Gemeinden. Er hat aber bislang mit Blick auf die angespannte Finanzlage der Gemeinden davor zurückgeschaut, die Kreisumlage zur Deckung des Finanzbedarfs stärker anzuheben. Stattdessen hat er zum Haushaltsausgleich auf seine allgemeine Rücklage zurückgegriffen, die mittlerweile aufgebraucht ist. Ein zusätzliches Haushaltsrisiko resultiert aus der Rückführung der Kreditmarktverschuldung, die letztlich durch die Aufnahme innerer Darlehen ermöglicht wurde. Die Mittel stammen aus einer Sonderrücklage für eine Abfalldeponie; sie werden aber in absehbarer Zeit für Rekultivierungsmaßnahmen benötigt. Die Tilgung des inneren Darlehens wurde aber ausgesetzt, die Verzinsung herabgesetzt. Vor diesem Hintergrund wird zunächst die Entwicklung der Kreisausgaben und -einnahmen im Zeitraum 1995 bis 2005 näher untersucht, bevor auf die finanzwirtschaftlichen Perspektiven des Kreises eingegangen wird.

4.2.1 Ausgabenentwicklung im Überblick

Das Ausgabenniveau des Kreises Euskirchen ist im interkommunalen Vergleich recht hoch (Schaubild 14). Die Primärausgaben je Einwohner lagen 2005 knapp 16% über dem Niveau der nordrhein-westfälischen Kreise. Damit haben sich die Ausgabenlevels allerdings wieder angenähert, denn 1995 übertraf das Niveau des Kreises Euskirchen den Landesdurchschnitt noch um etwa 45%. Eine Ursache für das überdurchschnittliche Ausgabenniveau ist in dem Betrieb der Zentraldeponie Mechernich zu sehen, die sich u.a. in erhöhten Sachausgaben niederschlug. Es spielt sicherlich auch eine Rolle, dass der Kreis Euskirchen im Gegensatz zu den anderen Kreisen keine Ausgaben auf Eigenbetriebe und eigenbetriebsähnliche Einrichtungen ausgelagert hat.

Schaubild 14

Primärausgaben des Kreises Euskirchen im interkommunalen Vergleich
1995 bis 2005; in € je Einwohner¹



Eigene Berechnungen nach Angaben des LDS NRW. – ¹ Bruttoausgaben insgesamt abzüglich der Zinsausgaben und der Aufwendungen zur Deckung von Fehlbeträgen.

Ein weiterer Grund für die überdurchschnittlich hohen Ausgaben ist in der geringen Einwohnerzahl und Bevölkerungsdichte des Kreises zu sehen. Die kreisangehörigen Gemeinden sind dadurch bedingt relativ verwaltungsschwach (Tabelle 19). Nur zwei von elf Gemeinden des Kreises zählen zu den mittleren kreisangehörigen Gemeinden und nehmen infolgedessen zusätzliche Aufgaben wahr. Die übrigen Gemeinden besitzen ausschließlich Zuständigkeiten im Rahmen der örtlichen Angelegenheiten. Landesweit zählen zwei Fünftel der kreisangehörigen Gemeinden zu den mittleren oder

großen kreisangehörigen Gemeinden, im Kreis Euskirchen ist es lediglich ein Fünftel. Ein ähnliches Bild ergibt sich bei der Verteilung der Bevölkerung über die Gemeindegrößenklassen. Im Kreis Euskirchen leben nur 42,6% der Bevölkerung in Gemeinden mit mehr als 25 000 Einwohnern, landesweit sind es fast 70% der Kreiseinwohner (Tabelle 19).

Tabelle 19

Größenstruktur und Aufgabenverteilung der Gemeinden im Kreis Euskirchen im interkommunalen Vergleich
2005; in %

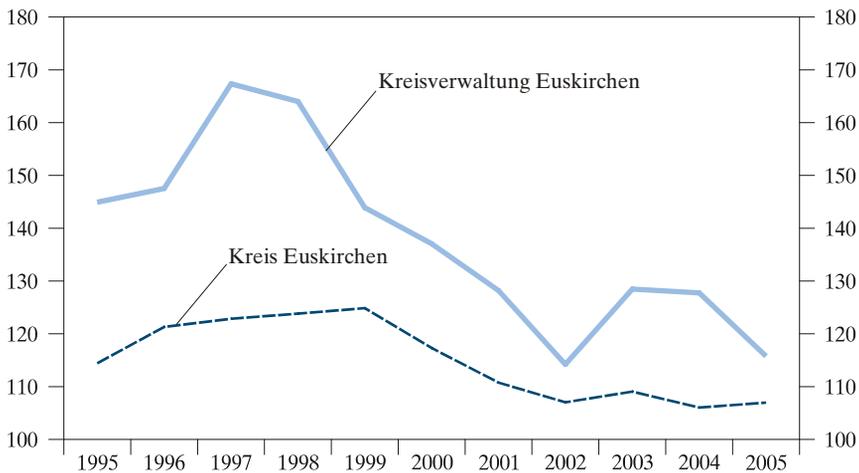
Kreis	Anteil der Gemeinden ...				Anteil der Bevölkerung in Gemeinden ...			
	mit Zuständigkeiten ausschließlich in örtlichen Angelegenheiten	mit zusätzlichen Aufgaben	davon:		mit Zuständigkeiten ausschließlich in örtlichen Angelegenheiten	mit zusätzlichen Aufgaben	davon:	
			Mittlere kreisangehörige Gemeinde	Große kreisangehörige Gemeinde			Mittlere kreisangehörige Gemeinde	Große kreisangehörige Gemeinde
Euskirchen	81,8	18,2	9,1	9,1	57,4	42,6	42,6	-
Kreise NRW	59,2	40,8	31,4	9,4	30,1	69,9	41,9	28,0

Eigene Berechnungen nach Angaben des LDS NRW.

Die Folge davon ist, dass der Kreis mehr Aufgaben übernehmen muss als andere Kreise. So verfügt beispielsweise keine Gemeinde über ein eigenes Jugendamt; der Kreis betreibt für einige Gemeinden die Volkshochschule. Das breitere Aufgabenspektrum schlägt sich auch in den Ausgaben der Kreisverwaltung nieder, wie folgender interkommunaler Vergleich der Bruttoausgaben je Einwohner zeigt (Schaubild 15). Die Bruttoausgaben der Kreisverwaltung je Einwohner liegen deutlich über dem Niveau des Durchschnitts der nordrhein-westfälischen Kreise: 1995 um 45%, 2000 um 37% und 2005 noch um 16%. Bezieht man indes die Bruttoausgaben der kreisangehörigen Gemeinden in den interkommunalen Vergleich mit ein, so fällt dieser merklich günstiger für den Kreis Euskirchen aus. Die Mehrausgaben belaufen sich dann nur noch auf 14% (1995), 17% (2000) und 7% (2005) der durchschnittlichen Pro Kopf-Ausgaben der Kreise.

Schaubild 15

Auswirkungen der gemeindlichen Verwaltungskraft auf die Ausgaben des Kreises Euskirchen
1995 bis 2005; Bruttoausgaben¹ je Einwohner (Kreise NRW = 100)



Eigene Berechnungen nach Angaben des LDS NRW. – ¹ Bruttoausgaben abzüglich der Aufwendungen zur Deckung von Fehlbeträgen sowie der Kreisumlage.

4.2.2 Ausgewählte Ausgaben

Der interkommunale Vergleich zeigt für den Zeitraum 1995 bis 2004 eine auffallend große Dynamik der Sozialleistungen sowie des sächlichen Verwaltungs- und Betriebsaufwands. So nahmen die Leistungen der Sozial- und Jugendhilfe je Einwohner jahresdurchschnittlich um 2,5% zu, ebenso wie der sächliche Verwaltungs- und Betriebsaufwand (Tabelle 20). Die Anteile an den Bruttoausgaben stiegen infolgedessen auf 23,3 bzw. 24,2 %. Die Sozialleistungsquote ist damit immer noch niedriger als im Durchschnitt der Kreise in NRW. Der Verwaltungs- und Betriebsaufwand ist dagegen absolut und relativ höher als im Landesdurchschnitt, nicht zuletzt wegen dem Betrieb der Abfalldeponie, aber auch weil landesweit der Aufwand je Einwohner um 4,1 % zurückging. Bemerkenswert ist auch das immer noch vergleichsweise hohe Investitionsniveau des Kreises Euskirchen, obgleich die Sachinvestitionen je Einwohner im Untersuchungszeitraum um 2,3% p.a. sinken. Die nordrhein-westfälische Kreise insgesamt weisen dagegen noch ein zunehmendes Investitionsvolumen auf. Gegenläufig ist die Entwicklung des sächlichen Verwaltungs- und Betriebsaufwands je Einwohner. Die Landschaftumlage ist allgemein von erheblichem und noch immer zunehmendem Gewicht, kann aber von den Kreisen nicht beeinflusst werden. Im

Folgendes wird auf die Entwicklung der sozialen Leistungen, der Personalausgaben und der Investitionen näher eingegangen.

Tabelle 20

Ausgabearten des Kreises Euskirchen im interkommunalen Vergleich

1995 und 2004

Ausgabearart	1995	2004	2004/ 1995	1995	2004
	Ausgaben in € je Einwohner		JdV ¹ in %	in % der Bruttoausgaben ²	
Kreis Euskirchen					
Leistungen d. Sozialhilfe, Jugendhilfe	158,31	204,92	2,5	15,7	23,3
Landschaftsumlage	149,15	151,36	0,2	14,8	17,2
Personalausgaben	150,18	170,83	1,4	14,9	19,4
Sächlicher Verwaltungs- und Betriebsaufwand	171,04	212,89	2,5	16,9	24,2
Sachinvestitionen	85,03	69,22	-2,3	8,4	7,9
Zinsausgaben	12,47	0,29	-34,1	1,2	0,03
Kreise NRW					
Leistungen d. Sozialhilfe, Jugendhilfe	167,84	169,81	0,1	24,0	24,4
Landschaftsumlage	158,42	153,54	-0,3	22,7	22,1
Personalausgaben	105,35	114,58	0,9	15,1	16,5
Sächlicher Verwaltungs- und Betriebsaufwand	135,09	92,26	-4,2	19,3	13,3
Sachinvestitionen	24,19	26,65	1,1	3,5	3,8
Zinsausgaben	10,75	7,03	-4,6	1,5	1,0

Eigene Berechnungen nach Angaben des LDS NRW. - ¹Jahresdurchschnittliche Veränderungsrate. - ²Bruttoausgaben abzüglich der Aufwendungen zur Deckung von Fehlbeiträgen.

4.2.2.1 Soziale Leistungen

Der Kreis Euskirchen ist einer der wenigen Kreise in NRW, der 2004 gegenüber 1995 einen deutlichen Rückgang der Zahl der Sozialhilfeempfänger zu verzeichnen hatte, und zwar um 12,1%. Dazu beigetragen hat auch die ab dem 1. Januar 2003 eingeführte Grundsicherung für Rentner und Personen mit Erwerbsminderungen, an deren Finanzierung die Gemeinden und Gemeindeverbände ebenfalls beteiligt sind. So halbierte sich etwa die Zahl der Empfänger laufender Hilfen zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen, welche das 65. Lebensjahr vollendet hatten, binnen Jahresfrist von 313 auf 151. Gleichwohl stiegen die reinen Sozialhilfeausgaben je Einwohner 2003 und 2004 noch an (Tabelle 21).

Tabelle 21

**Reine Ausgaben der Sozialhilfe¹ des Kreises Euskirchen im interkommunalen Vergleich
2001 bis 2004**

Kreis	2001	2002	2003	2004
Reine Ausgaben in € je Einwohner				
Euskirchen	61,25 ^a	60,45 ^a	67,91 ^a	69,17
Kreise NRW	97,75	102,32	100,57	114,06
Hilfen zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen in % der reinen Ausgaben				
Euskirchen	89,0	88,7	87,7	81,5
Kreise NRW	83,3	82,3	81,4	72,2
Hilfen zur Pflege in % der reinen Ausgaben				
Euskirchen	1,8	1,5	2,1	2,0
Kreise NRW	2,9	3,1	3,4	16,0

Eigene Berechnungen nach Angaben des LDS NRW. —¹Ausgaben abzüglich Einnahmen (Kostenbeiträge, Aufwendungsersatz, Kostenersatz). —^aEigene Schätzung, da fehlerhafte Erfassung in der Sozialstatistik.

Eine der Ursachen hierfür dürfte die sukzessive Übertragung der finanziellen Verantwortung für die Hilfe zur Pflege von den Landschaftsverbänden auf die örtlichen Träger der Sozialhilfe sein: Diese übernahmen 2001 25%, 2002 50% und 2003 75% der Nettoaufwendungen. Die vollständige Übernahme der Hilfen zur Pflege in 2004 hatte zur Folge, dass ihr Anteil an den reinen Sozialhilfeausgaben landesweit von 3,4 % auf 16 % stieg. Im Kreis Euskirchen sank dagegen dieser Anteil noch geringfügig gegenüber 2003 und zwar von 2,1 auf 2 %. Die Arbeitsmarktreform hat auch im Kreis Euskirchen dazu geführt, dass die Zahl der Sozialhilfeempfänger kräftig gesunken ist; die Verringerung um 84,5 % kann gemessen am landesweiten Rückgang um 91,8 % fast als moderat bezeichnet werden. Die damit verbundenen Entlastungen sind aber mit den neuen Ausgaben, u.a. den Kosten für die Unterkunft, zu saldieren. Im Ergebnis resultieren aus der Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe für den Kreis in 2006 Mehrausgaben — ohne Berücksichtigung der Finanzierungsbeteiligungen des Bundes und der Zuweisungen des Landes — in Höhe von 72 € je Einwohner (Schaubild 7). Dies liegt deutlich über dem Landesdurchschnitt der Kreise von 56 € je Einwohner.

Dabei ist nicht nur die Arbeitslosenquote im Kreis Euskirchen mit 7,4% (April 2007) deutlich niedriger als im Durchschnitt der Kreise (8,3%) und des Landes NRW (10%). Auch der Anteil der SGB II-Arbeitslosen an den Arbeitslosen beläuft sich auf nur 55% gegenüber 70% auf Landesebene.

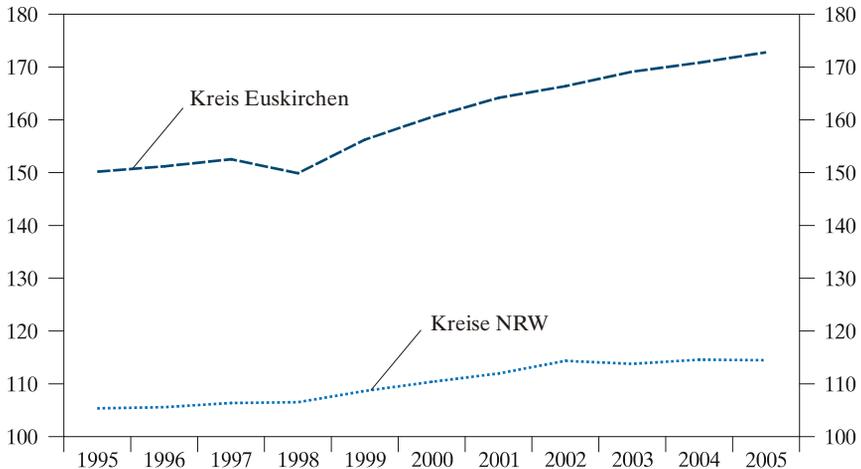
Die Kosten für die Unterkunft betragen allerdings im April 2007 150 € je Person bzw. 311 € je Bedarfsgemeinschaft. Dies ist mehr als im Durchschnitt der Kreise (131 bzw. 274 €), aber weniger als im Landesdurchschnitt (165 bzw. 335 €). Den Kosten der Unterkunft von 21,6 Mill. € in 2006 standen eingesparte Hilfen zum Lebensunterhalt von nur 5,5 Mill. € gegenüber. Natürlich gilt auch hier, dass sich der Bund an den Kosten der Unterkunft sowie das Land über die Wohngeldersparnisse an der Finanzierung dieser Ausgaben beteiligen.

4.2.2.2 Personalausgaben

Während die Primärausgaben je Einwohner von 1995 bis 2005 um 1,1% p.a. sanken, entwickelten sich die Personalausgaben je Einwohner gegenläufig. Sie stiegen jahresdurchschnittlich um 1,4%, im Durchschnitt der Kreise aber nur um 0,8%. Da bereits 1995 die Personalausgaben je Einwohner des Kreises Euskirchen mit 150 € überdurchschnittlich hoch waren, ging die Schere weiter auseinander (Schaubild 16). Die Personalausgaben je Einwohner beliefen sich 2005 auf 173 € in der Kreisverwaltung Euskirchen, im Durchschnitt der Kreise nur auf 114 € je Einwohner.

Schaubild 16

Personalausgaben des Kreises Euskirchen je Einwohner im interkommunalen Vergleich
1995 bis 2005; in €



Eigene Berechnungen nach Angaben des LDS NRW.

Die hohen Personalausgaben gehen einher mit einer großen Personalintensität der Kernverwaltung mit 3,31 Beschäftigten je 1000 Einwohner (Tabel-

le 22). Zum Vergleich: Die Kreise insgesamt beschäftigen 2,03 Beschäftigte je 1000 Einwohner. Dieser große Abstand verringert sich merklich, wenn man die Beschäftigten in den Kreiskrankenhäusern und in rechtlich unselbständigen Einrichtungen und Betrieben einbezieht. Während die Personalintensität im Kreis Euskirchen mangels Ausgliederungen unverändert bleibt, steigt sie im Landesdurchschnitt auf 2,22 Beschäftigte je Einwohner.

Tabelle 22

Personalintensität des Kreises Euskirchen im interkommunalen Vergleich1995, 2000 und 2005; Personal¹ je 1000 Einwohner

Kreis	1995	2000	2005
Gemeindeverband insgesamt			
Euskirchen	3,28	3,08	3,31
Kreise NRW	2,85	2,53	2,22
Brutto im Kommunalhaushalt geführte Ämter			
Euskirchen	3,28	3,08	3,31
Kreise NRW	2,43	2,19	2,03
Ausgliederte rechtlich unselbständige Einrichtungen			
Euskirchen	-	-	-
Kreise NRW	0,05	0,08	0,09
kaufmännisch buchführende Krankenhäuser			
Euskirchen	-	-	-
Kreise NRW	0,37	0,27	0,09

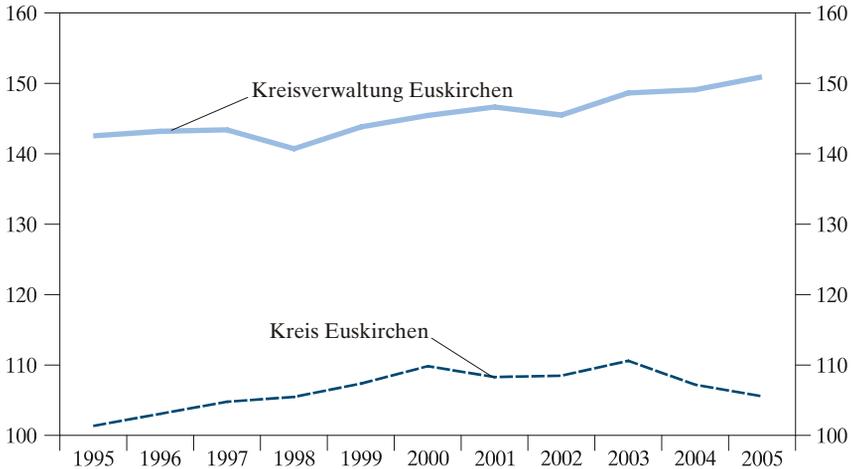
Eigene Berechnungen nach Angaben des LDS NRW. – ¹Zwei Teilzeitbeschäftigte wurden als eine Vollzeitkraft gewertet.

Diese erhebliche Diskrepanz wirft natürlich Fragen auf. Dabei ist auch hier an die geringe Verwaltungskraft der Gemeinden des Kreises Euskirchen zu denken, die u. a. dazu führt, dass die Aufgaben der Jugendhilfe ausschließlich vom Kreis wahrgenommen werden. Das Gemeindeprüfungsamt NRW verweist zudem darauf, dass sich eine niedrige Einwohnerzahl insbesondere ungünstig auf die Personalintensität im Einzelplan 6 (Bau- und Wohnungswesen, Verkehr) auswirkt. Damit werden aber nur Teilaspekte angesprochen. Auch hier zeigt sich der Einfluss der mangelnden gemeindlichen Verwaltungskraft, wenn man die kreisangehörigen Gemeinden in den Vergleich einbezieht (Schaubild 17). Die Personalausgaben je Einwohner liegen dann nicht mehr bis zu 50% über dem Landesdurchschnitt, sondern nur noch maximal um 11%. Auch hier gilt also: Ein Großteil der Mehrausgaben ist siedlungsstrukturell bedingt.

Schaubild 17

Auswirkungen der gemeindlichen Verwaltungskraft auf die Personalausgaben des Kreises Euskirchen

1995 bis 2005; Personalausgaben je Einwohner (Kreise NRW = 100)



Eigene Berechnungen nach Angaben des LDS NRW.

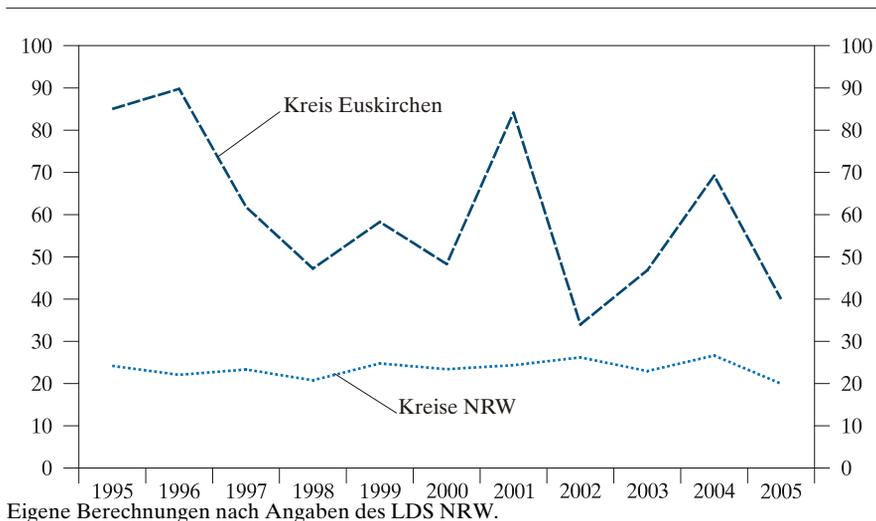
4.2.2.3 Investitionsausgaben

Das Investitionsniveau des Kreises Euskirchen liegt deutlich über dem Landesdurchschnitt der Kreise (Schaubild 18). Die Investitionsausgaben je Einwohner beliefen sich 2005 auf 78,68 € gegenüber 26,65 € landesweit. Allerdings hat sich die Schere etwas geschlossen, da die Investitionsdynamik des Kreises Euskirchen - wie bereits erläutert - in den vergangenen Jahren geringer war als in den anderen Kreisen.

Die Baumaßnahmen bildeten typischerweise den Schwerpunkt der Investitionstätigkeit des Kreises Euskirchen. Allerdings ist die Konzentration auf Baumaßnahmen hier noch ausgeprägter als in den anderen Kreisen des Landes. Sie beanspruchten 2005 81,5% der Investitionsmittel des Kreises Euskirchen; im Landesdurchschnitt waren es nur 68,8%. Im Rahmen der Baumaßnahmen spielten wiederum die Straßenbaumaßnahmen eine herausragende Rolle. Im Landesdurchschnitt kommt dagegen den Schulbaumaßnahmen eine den Straßenbaumaßnahmen vergleichbare Bedeutung zu.

Schaubild 18

Sachinvestitionen des Kreises Euskirchen je Einwohner im interkommunalen Vergleich
1995 bis 2005; in €



4.2.3 Analyse der Einnahmentwicklung

4.2.3.1 Struktur der Einnahmen – ein Überblick

Der Kreis Euskirchen finanziert sich – kreistypisch – vorwiegend aus der Umlagen von Gemeinden (allgemeine Umlage, ÖPNV-Umlage, VHS-Umlage) (Tabelle 23), weshalb auf sie gesondert eingegangen wird. Nur so weit vorab: Ihr Anteil an den Bruttoeinnahmen betrug 2005 44%. Dies ist deutlich weniger als im Durchschnitt der Kreise (51%). Der Gebührenanteil von 15% ist im Jahr 2005 wie auch in den Vorjahren dagegen im interkommunalen Vergleich, hoch. Ursächlich hierfür ist vor allem der Betrieb einer Abfalldeponie, die Mitte 2005 geschlossen wurde. Die Schließung der Deponie erklärt wohl auch, warum die fiskalische Bedeutung der Gebühren rückläufig ist. Für den Kreis Euskirchen stellen zudem die Schlüsselzuweisungen eine wichtige Einnahmequelle dar. Ihr Anteil an den Bruttoeinnahmen belief sich 2005 auf 8 %, landesweit sind es nur 7,4 %. Der Kreis Euskirchen profitiert dabei überproportional von den Schlüsselzuweisungen. Während sein Bevölkerungsanteil mit 1,8 % konstant ist, beläuft sich der Anteil an der Schlüsselmasse im langjährigen Durchschnitt auf etwa 2,4 %. Die Schlüsselzuweisungen je Einwohner betrugen 2005 80 €.

Tabelle 23

Struktur der Bruttoeinnahmen des Kreises Euskirchen im interkommunalen Vergleich

1996, 2000 und 2005, in % der Bruttoeinnahmen

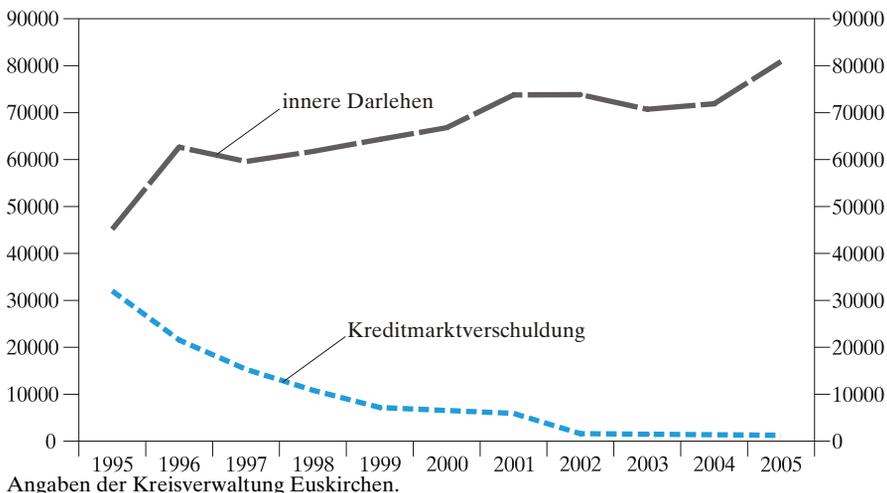
Einnahmeart	Kreis Euskirchen	Kreise NRW
	1996	
Gebühren, zweckgebundene Abgaben	22,8	10,1
Schlüsselzuweisungen	7,1	8,8
Umlagen von Gemeinden	27,9	53,2
Zuw. u. Zuschüsse für Investitionen u. Investitionsfördermaßnahmen	2,8	2,3
Nettokreditaufnahme	8,0	-0,8
Sonstige Einnahmen	31,4	36,6
	2000	
Gebühren, zweckgebundene Abgaben	24,8	11,5
Schlüsselzuweisungen	11,8	10,6
Umlagen von Gemeinden	42,5	57,4
Zuw. u. Zuschüsse für Investitionen u. Investitionsfördermaßnahmen	2,0	2,0
Nettokreditaufnahme	1,6	-0,6
Sonstige Einnahmen	16,0	30,6
	2005	
Gebühren, zweckgebundene Abgaben	15,0	9,3
Schlüsselzuweisungen	8,0	7,4
Umlagen von Gemeinden	44,0	51,0
Zuw. u. Zuschüsse für Investitionen u. Investitionsfördermaßnahmen	3,0	2,9
Nettokreditaufnahme	4,7	0,8
Sonstige Einnahmen	25,3	37,9
Eigene Berechnungen nach Angaben des LDS NRW.		

Eine Besonderheit des Kreises Euskirchen ist, dass die Kreditfinanzierung sich überwiegend auf innere Darlehen stützt. Die Kreditmarktverschuldung wurde stetig zurückgeführt, die interne Verschuldung dafür gesteigert (Schaubild 19). Sie diene damit sowohl der Tilgung von Kreditmarktschulden als auch der Investitionsfinanzierung. Möglich wurde dies durch den erheblichen Umfang an Sonderrücklagen, die vor allem im Zusammenhang mit dem Betrieb der Abfalldeponie gebildet wurden, um nach der im Jahr 2005 erfolgten Schließung der Deponie Abdichtungs- und Rekultivierungsmaßnahmen durchführen zu können. Die innere Verschuldung beläuft sich mittlerweile auf ein Drittel der Rücklagen.

Schaubild 19

Kreditmarktverschuldung und innere Darlehen des Kreises Euskirchen

1995 bis 2005; in 1000 €



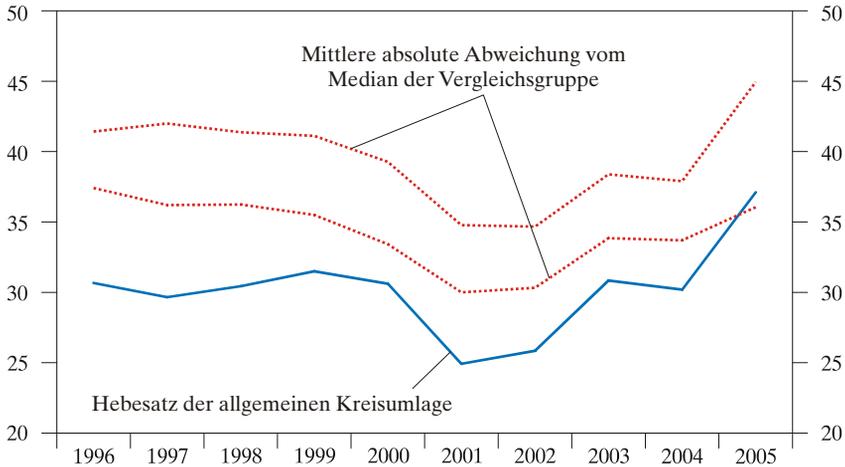
4.2.3.2 Kreisumlage

Der Kreis Euskirchen verfolgt als wesentliches Ziel seiner Haushaltswirtschaft, von den Gemeinden nur eine möglichst geringe Kreisumlage zu verlangen. Grund hierfür ist weniger die Vorgabe der Kreisordnung, die Kreisumlage als Instrument der Spitzenfinanzierung einzusetzen. Vielmehr will man die Gemeinden vor allem wegen ihrer prekären Finanzlage schonen. Immerhin befinden sich 7 von 11 Gemeinden in der Haushaltssicherung.

Der Kreis erhebt keine differenzierte Jugendamtsumlage, weil – wie bereits erläutert – die kreisangehörigen Gemeinden keine eigenen Jugendämter betreiben. Es wird also ein einheitlicher Hebesatz festgelegt. Für einen interkommunalen Vergleich ist es deshalb erforderlich, auf rechnerische Größen zurückzugreifen, die der Kreis selbst auf Grund von Haushaltsdaten ermittelt hat. Danach ist der rechnerische Hebesatz der allgemeinen Kreisumlage untypisch niedrig, nähert sich aber allmählich dem Niveau der nordrhein-westfälischen Kreise an (Schaubild 20). Dies überrascht angesichts der überdurchschnittlich hohen Pro Kopf-Ausgaben der Kreisverwaltung.

Schaubild 20

Hebesatz der allgemeinen Kreisumlage des Kreises Euskirchen im interkommunalen Vergleich 1995 bis 2005; in %



Eigene Berechnungen nach Angaben des LDS NRW.

Dabei ist allerdings noch nicht berücksichtigt, dass der Kreis differenzierte Kreisumlagen zur Finanzierung des Öffentlichen Personennahverkehrs und der Volkshochschule erhebt. Die Finanzierung des ÖPNV über die allgemeine Kreisumlage zöge eine Anhebung des Hebesatzes um etwa 1,7%-Punkte nach sich. Die Kreisumlage bleibt aber auch dann noch niedrig gemessen am Ausgabenniveau. Eine Erklärung bietet hierfür der gebührenfinanzierte Betrieb einer Abfalldeponie bis zum Jahre 2005. Die relativ niedrigen Hebesätze wurden zuletzt aber auch durch den Rückgriff auf die Vermögenssubstanz ermöglicht (s. auch Ausblick). Die Umlagegrundlagen (hier Ist-Aufkommen der Steuern (netto) plus Schlüsselzuweisungen) bieten dagegen keinen Ansatzpunkt für eine Erklärung, beliefen sie sich doch 2005 auf 853 € je Einwohner oder 97% des Niveaus der kreisangehörigen Gemeinden.

4.3 Ausgliederungen

Die Kreisverwaltung hat relativ wenige Aktivitäten aus dem Kernhaushalt ausgegliedert und ist nur an wenigen Unternehmen beteiligt. Es handelt sich vorwiegend um GmbHs, Mitgliedschaften in Zweckverbänden und eine sonstige private Rechtsform. Ein Schwerpunkt der ausgegliederten Aktivitäten liegt in der Wirtschaftsförderung. Es gibt Beteiligungen an mehreren

Gesellschaften, deren Aktivitäten räumlich (überregionale Zusammenarbeit, Einbindung wirtschaftlicher Akteure des Kreises) und sachlich (Konversion eines ehemals militärischen Geländes) klar abgegrenzt sind. Der Kreis ist zudem Eigner der Kreisverkehrsgesellschaft Euskirchen mbH (KVE) und betreibt zusammen mit der Stadt Zülpich ein Kreiskrankenhaus. Von Bedeutung ist auch der Wasserverband Eifel-Rur. Die Beteiligung an einer gemeinnützigen Wohnungsgesellschaft wird verkauft, um den Haushalt ausgleichen zu können.

Die Aufzählung der Ausgliederungen und ihrer Aktivitäten zeigt bereits, dass es sich hier weitgehend um die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben handelt. Dafür spricht auch der Umstand, dass die steuerpflichtigen Umsätze nur 4,7% der Gesamtumsätze ausmachen. Dabei zeigen sich drei wirtschaftliche Schwergewichte: die Kreisverkehrsgesellschaft Euskirchen mbH (KVE), die regelmäßig erhebliche Defizite aufweist, das Kreiskrankenhaus Mechernich, das seit längerem Bilanzgewinne erwirtschaftet, und der Wasserverband Eifel-Rur. Dabei entfallen auf den Wasserverband zwei Drittel aller externen Sachinvestitionen sowie knapp 90% der Bankverbindlichkeiten der öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen.

4.4 Ausblick¹¹

Der Kreis Euskirchen hat trotz eines erheblichen Finanzbedarfs an einem sehr niedrigen Hebesatz festgehalten, um die angespannte Finanzlage der kreisangehörigen Gemeinden nicht noch zu verschärfen. Der Preis hierfür war, dass der Kreis von der Substanz gelebt hat. Die allgemeine Rücklage wurde aufgebraucht, und die Erlöse aus Vermögensveräußerungen wurden zur Finanzierung der laufenden Ausgaben des Verwaltungshaushalts eingesetzt. Diese Vorgehensweise schlug sich ab 2002 in drastisch steigenden Zuführungen vom Vermögens- an den Verwaltungshaushalt nieder (Schaubild 21). Ein Ausgleich des Haushalts war 2005 trotzdem nicht mehr möglich.

Angesichts der prekären Finanzlage hat der Kreis ein ambitioniertes Konsolidierungsprogramm aufgelegt, wenn man dieses an den Orientierungsdaten des Innenministeriums des Landes NRW misst (Tabelle 24). Die bereinigten Gesamtausgaben des Kreises sollen im Zeitraum 2007 bis 2011 um 0,1% p. a. schrumpfen. Die Personalausgaben sollen auf mittlere Sicht in etwa stagnieren. Dies erfordert eine Rückführung der Personalausgaben um 1,5 Mill. € in den Jahren 2006 bis 2009. Dazu wird auf das klassische Instrumentarium des Kürzungsmanagement zurückgegriffen: u.a. Besetzungssper-

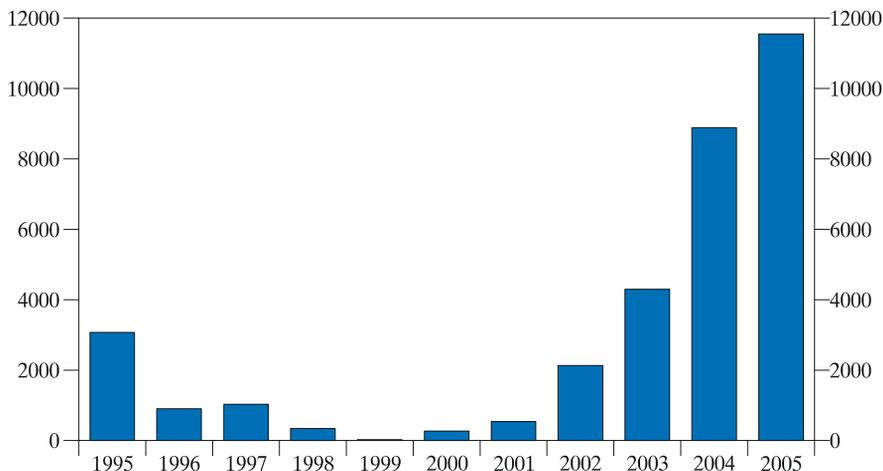
¹¹ Die folgenden Ausführungen beziehen sich auf den Doppelhaushalt 2007/2008. Aktuellere Angaben zur finanzwirtschaftlichen Entwicklung waren nicht verfügbar.

ren, Nichtverlängerung von Zeitverträgen, niedrigere Stellenbewertung, Wegfall von Stellen (Hessenius 2006). Das Innenministerium ging für diesen Finanzplanungszeitraum dagegen sowohl für die bereinigten Gesamtausgaben wie für die Personalausgaben von deutlich höheren Ausgabensteigerungen aus (Tabelle 24).

Schaubild 21

Zuführungen vom Vermögens- an den Verwaltungshaushalt des Kreises Euskirchen

1995 bis 2005; in 1000 €



Eigene Berechnungen nach Angaben des LDS NRW.

Tabelle 24

Finanzplanung des Kreises Euskirchen – Orientierungsdaten des Innenministeriums NRW

2007 bis 2011; Veränderungen gegenüber dem Vorjahr in %

	2007	2008	2009	2010	2011
Bereinigte Ausgaben					
Kreis Euskirchen¹	0,7	-0,4	0,6	-0,8	-0,4
Orientierungsdaten 2007-2010 ²	1,7	1,4	1,4	1,4	
Personalausgaben					
Kreis Euskirchen¹	0,0	-0,3	-0,1	0,4	0,1
Orientierungsdaten 2007-2010 ²	1,0	1,0	1,0	1,0	
Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen					
Kreis Euskirchen¹	19,8	-0,4	-0,2	0,0	0,0
Orientierungsdaten 2007-2010 ²	0,0	2,0	3,0	3,0	

Angaben des Innenministeriums NRW. – ¹Finanzplan 2006 bis 2011 des Kreises Euskirchen. –
²Runderlass des Innenministeriums NRW vom 27. Oktober 2006.

Die Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen steigen einmalig um ein Fünftel in 2007, danach wird das erreichte Niveau knapp gehalten. Zum Konsolidierungsprogramm gehört auch der Verkauf der Anteile an der Euskirchener Gemeinnützige Baugesellschaft mbH, deren Erlöse zum Haushaltsausgleich eingesetzt werden. Die Altfehlbeträge sollen auf diese Weise in den Jahren 2007 (1,3 Mill. €) und 2008 (1 Mill. €) abgebaut werden. Dies wäre gerade noch rechtzeitig vor dem Übergang zur Doppik, so dass hieraus keine zusätzliche Belastung der kreisangehörigen Gemeinden – z.B. in Gestalt einer vorübergehenden Erhöhung der Kreisumlage – erwächst.

Eine weitere haushaltspolitische Maßnahme bestand darin, die für 2006 vorgesehene Tilgung des inneren Darlehens in Höhe von 4,5 Mill. € auszusetzen. Offensichtlich plant man auch auf mittlere Sicht keine Tilgungen mehr, sondern nur Umschuldungen. Dies und die Kreditfinanzierung von Investitionen haben zur Folge, dass der Schuldenstand wieder zunimmt. Die Nettoneuverschuldung in den Jahren 2007 bis 2011 beläuft sich nach den vorliegenden Planungen auf 7,4 Mill. €. Der Schuldenstand wird sich danach 2011 auf 92,7 Mill. € belaufen.

Der nächste Kreishaushalt 2009 bringt zwangsläufig den Übergang zur Doppik. Dieser Übergang wird zumindest nicht befrachtet sein mit Altfehlbeträgen und der Frage nach der Erhöhung der Kreisumlage aus diesem Anlass. Allerdings deuten die hohen Zuführungen in den vergangenen Jahren vom Vermögens- an den Verwaltungshaushalt auf einen Verlust an Vermögenssubstanz hin, der sich ungünstig auf die Höhe des Eigenkapitals auswirken könnte. Belastungen als Folge des Systemwechsels, wie sie im Falle des Kreises Düren bereits dargelegt worden sind, könnten natürlich auch hier auftreten. Angesichts des hohen Investitionsniveaus in der Vergangenheit und der überragenden Bedeutung von Baumaßnahmen ist von einem nennenswerten Abschreibungsbetrag auszugehen, der ergebniswirksam wird. Angesichts der aktuellen Tilgungspolitik ist hier nicht mit einer Entlastungswirkung zu rechnen. Dies sieht mit Blick auf die Investitionszuweisungen und Zuschüsse, die sich 2005 auf 3% der Bruttoeinnahmen beliefen anders aus. Ob der Haushaltsausgleich letztendlich erleichtert oder erschwert wird, kann an dieser Stelle aber nicht geklärt werden. Dazu fehlt es an den notwendigen Informationen, wie etwa der Kenntnis der Eröffnungsbilanz.

5. Analyse der finanzwirtschaftlichen Lage der Kreise Aachen und Heinsberg

5.1 Sozioökonomische Rahmenbedingungen

Die Kreise Aachen und Heinsberg zählen beide – wie übrigens die Mehrzahl der nordrhein-westfälischen Kreisen zu den hoch verdichteten Kreisen in einem Agglomerationsraum. Beide Kreise verzeichneten im Zeitraum 1995 bis 2005 eine positive Bevölkerungsentwicklung. Sie nahm jahresdurchschnittlich um 0,3% bzw. 0,8% p.a. zu. Heinsberg hat damit einen größeren Bevölkerungszuwachs zu verzeichnen als die Vergleichskreise und die nordrhein-westfälischen Kreise insgesamt (Tabelle 25). Das Bevölkerungswachstum ist allerdings dem abnehmenden Wanderungsüberschuss zu verdanken, der den Sterbeüberschuss bis 2005 kompensierte. Die Altersstruktur des Kreises Aachen entspricht in etwa der des Landes NRW. Der Ausländeranteil bewegt sich mit 10,2% gegenüber landesweit 10,6% in einer vergleichbaren Größenordnung. Der Kreis Heinsberg hat mit 9,8% dagegen einen relativ niedrigen Ausländeranteil. Seine Bevölkerung ist zudem deutlich jünger: Die 6 bis unter 18jährigen sind mit einem Bevölkerungsanteil von 14,7% stärker vertreten als im Landesdurchschnitt (13%), die über 65jährigen mit 18,2% hingegen geringer (Landesdurchschnitt: 19,7%).

Die Kreise Aachen und Heinsberg unterscheiden sich in ihrem wirtschaftlichen Leistungsniveau. Während die Produktivität (BIP je Erwerbstätigen) im Kreis Aachen 94,2 % des Landesniveaus beträgt, erreicht das BIP je Einwohner nur 71,5 %. Im Kreis Heinsberg ist sowohl die Produktivität (83,7 % des Landesniveaus) als auch das BIP je Einwohner niedriger (62,4 %) als im Kreis Aachen (Tabelle 25). Die Kreise Aachen und Heinsberg bleiben damit hinter dem durchschnittlichen Leistungsniveau der nordrhein-westfälischen Kreise zurück. Die wirtschaftliche Dynamik des Kreises Aachens ist zudem geringer als im Durchschnitt der Vergleichskreise und der nordrhein-westfälischen Kreise.

Das Produzierende Gewerbe im Kreis Aachen erbringt 36,5% der gesamten Bruttowertschöpfung und hat damit eine etwas größere Bedeutung als in den Vergleichskreisen. Es ist im Kreis Heinsberg mit einem Wertschöpfungsanteil von nur 25,6% von geringerer Bedeutung. Dafür ist der Kreis stärker landwirtschaftlich geprägt. Den größten Wertschöpfungsbeitrag

Tabelle 25

Ausgewählte sozioökonomische Indikatoren der Kreise Aachen und Heinsberg im interkommunalen Vergleich
2005

	Aachen	Heinsberg	Vergleichskreise	LK NRW	NRW
BIP je Erwerbstätigen; NRW=100	94,2	83,7	98,5	95,0	100,0
JdV ¹ 2005/1995 in %	0,3	0,6	1,0	1,0	0,8
BIP je Einwohner; NRW=100	71,5	62,4	85,6	84,6	100,0
JdV ¹ 2005/1995 in %	1,3	1,5	1,7	1,5	1,4
Einwohner JdV ¹ 2005/1995 in %	0,3	0,8	0,3	0,3	0,1
Bevölkerungsdichte ²	568	410	539	352	530
Beschäftigtenquote ³ in %	44,8	44,4	45,7	47,2	46,1
Arbeitslosenquote in %	11,5	10,1	7,4	8,3	10,0
Anteil der Land- u. Forstwirtschaft an der BWS in %	0,5	1,6	0,7	1,1	0,6
Anteil des Produzierenden Gewerbe an d. BWS in %	36,5	25,6	34,0	34,1	29,0
- <i>Verarbeitendes Gewerbe</i>	26,0	17,3	28,2	28,2	23,3
- <i>Baugewerbe</i>	4,0	6,8	3,6	4,0	3,4
Anteil der Dienstleistungsbereiche an der BWS in %	63,0	72,8	65,3	64,8	70,4
- <i>Handel, Gastgewerbe u. Verkehr</i>	13,9	14,9	17,2	16,4	18,3
- <i>Finanzierung, Vermietung, u. Unternehmensdienstleister</i>	27,1	31,6	27,7	26,7	29,3
- <i>Öffentliche und private Dienstleister</i>	22,0	26,3	20,4	21,7	22,7

Eigene Berechnungen nach Angaben des LDS NRW sowie der Statistischen Ämter der Länder. —¹ Jahresdurchschnittliche Veränderung. —² Einwohner je Quadratkilometer. —³ Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (Wohnortprinzip) an der Bevölkerung von 15 bis unter 65 Jahren.

leistet allerdings – auch im landesweiten Vergleich – der Dienstleistungsbereich mit 72,8%. Dazu tragen insbesondere die öffentlichen und privaten Dienstleister sowie der Bereich „Finanzierung, Vermietung und Unternehmensdienstleister“ bei. Im Kreis Aachen ist der Bereich Dienstleistungen dagegen von geringerer Bedeutung (Tabelle 25).

5.2 Analyse des Kernhaushalts

5.2.1 Ausgabenentwicklung im Überblick

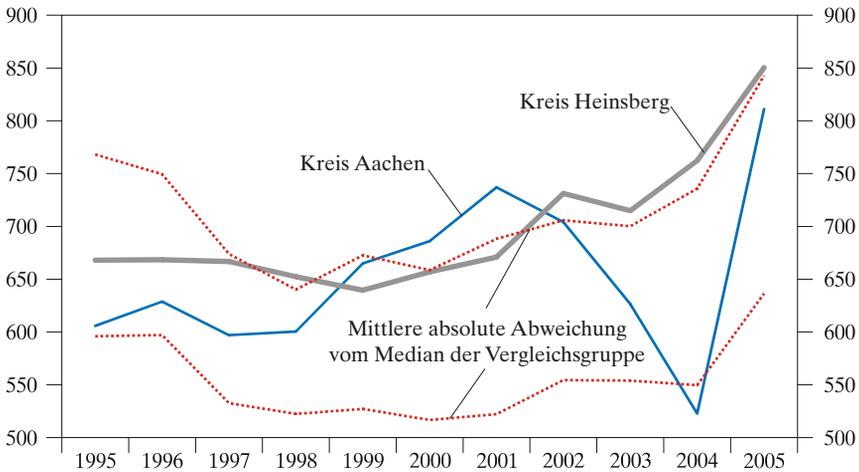
Das Ausgabenniveau der Kreise Aachen und Heinsberg liegt deutlich über dem Durchschnitt der Vergleichskreise. Dabei erscheint das Ausgabenniveau des Kreises Aachen im interkommunalen Vergleich noch unterzeichnet, weil das sog. Aachener Modell von 1996 bis 2004 den Kreishaushalt vom größten Teil der Sozialhilfeleistungen entlastete (s.u. 5.2.2.1). Der Kreis Heinsberg tätigt seit 2000 untypisch hohe Primärausgaben je Einwohner (Schaubild 22). Er steigerte seine Pro Kopf-Ausgaben im Zeitraum 1996 bis 2004 um 1,5% p.a. zu, während die Vergleichskreise im Durchschnitt ihre Ausgaben nur um 0,2% p.a. erhöhten. Die Pro-Kopf-Ausgaben des Kreises Aachen gingen dagegen im Zeitraum von 1996 bis 2004 um 1,6% zurück. Dazu beigetragen hat u.a. die Gründung des Zweckverbandes Entsorgungsgebiet West im Jahr 2003, dem hoheitliche Funktionen im Rahmen

der Abfallentsorgung übertragen wurden. Damit verbunden war ein deutlicher Rückgang des sächlichen Verwaltungs- und Betriebsaufwands. Der starke Ausgabenanstieg im Jahre 2005 ist auch hier der Arbeitsmarktreform geschuldet.

Schaubild 22

Primärausgaben der Kreise Aachen und Heinsberg im interkommunalen Vergleich

1995 bis 2005; in € je Einwohner



Eigene Berechnungen nach Angaben des LDS NRW.

Hinter dem relativ hohen Ausgabenniveau der beiden Kreise steht nicht eine mangelnde Verwaltungskraft der kreisangehörigen Gemeinden, wie es etwa beim Kreis Euskirchen der Fall ist. Im Kreis Aachen leben nur knapp 12% der Bevölkerung in Gemeinden mit weniger als 25 000 Einwohnern, im Kreis Heinsberg sind es 19%. Außerdem haben in einer Vielzahl der Vergleichskreise die kleineren Gemeinden ein größeres Gewicht.

Betrachtet man einzelne Ausgabearten, so stellen erwartungsgemäß die Sozialleistungen (u.a. Sozialhilfe, Jugendhilfe) den größten Ausgabenblock dar (Tabelle 26). Ein vergleichbares Gewicht kommt zurzeit nur noch der Landschaftumlage zu. Auffallend ist auch der überdurchschnittliche Anstieg der Personalausgaben je Einwohner im Kreis Aachen. Die Personalausgaben je Einwohner stiegen im Zeitraum 1996 bis 2004 um 3,7% p.a., in der Kreisverwaltung Heinsberg sowie den Vergleichskreisen dagegen nur um 0,9%. Das Investitionsniveau – gemessen an den Sachinvestitionen je Einwohner der Vergleichskreise – ist in beiden Kreisen hoch. Allerdings blieb der Anstieg der Investitionsausgaben des Kreises Aachen mit 1,8% p.a. hinter dem der Vergleichskreise mit 2,8% deutlich zurück. Der Kreis Heinsberg steigert

te dagegen seine Sachinvestition je Einwohner sogar jahresdurchschnittlich um 3,9%. Im Folgenden wird auf die sozialen Leistungen und die Personalausgaben näher eingegangen.

Tabelle 26

Ausgabearten der Kreise Aachen und Heinsberg im interkommunalen Vergleich
1996 und 2004

Ausgabearart	1996	2004	2004/ 1996	1996	2004
	Ausgaben in € je Einwohner		JdV ¹ in %	in % der Bruttoausgaben ²	
Kreis Aachen					
Leistungen d. Sozialhilfe, Jugendhilfe	11,80 ^a	61,89 ^a	23,0	1,8	11,8
Landschaftsumlage	159,01	157,24	-0,1	24,8	29,9
Personalausgaben	104,68	139,92	3,7	16,4	26,6
Sächlicher Verwaltungs- und Betriebsaufwand	261,74	81,78	-13,5	40,9	15,5
Sachinvestitionen	26,06	30,30	1,8	4,1	5,7
Zinsausgaben	11,23	3,42	-13,8	1,8	0,7
Kreis Heinsberg					
Leistungen d. Sozialhilfe, Jugendhilfe	53,54	181,78	16,5	7,9	23,7
Landschaftsumlage	158,94	150,90	-0,6	23,6	19,7
Personalausgaben	114,74	124,19	1,0	17,0	16,2
Sächlicher Verwaltungs- und Betriebsaufwand	204,68	141,66	-4,5	30,3	18,5
Sachinvestitionen	33,16	45,12	3,9	4,9	5,9
Zinsausgaben	6,40	4,51	-4,3	0,9	0,6
Durchschnitt der Vergleichskreise					
Leistungen d. Sozialhilfe, Jugendhilfe	144,64	177,11	2,6	21,7	26,0
Landschaftsumlage	164,22	158,18	-0,1	24,7	23,3
Personalausgaben	97,06	105,39	0,9	14,6	15,5
Sächlicher Verwaltungs- und Betriebsaufwand	139,43	87,33	-5,4	21,0	12,8
Sachinvestitionen	18,39	22,91	2,8	2,8	3,4
Zinsausgaben	10,21	7,82	-3,3	1,5	1,2

Eigene Berechnungen nach Angaben des LDS NRW. - ¹Jahresdurchschnittliche Veränderungsrate. - ²Bruttoausgaben abzüglich der Aufwendungen zur Deckung von Fehlbeträgen. - ^aDie Sozialhilfeausgaben im Kreis Aachen schlugen sich von 1996 bis 2004 vor allem in den Gemeindehaushalten nieder, da der Kreis die Durchführung der Sozialhilfe weitgehend auf die kreisangehörigen Gemeinden delegiert hatte (sog. Aachener Modell).

5.2.2 Ausgewählte Ausgaben

5.2.2.1 Soziale Leistungen

Die Entwicklung der Zahl der Sozialhilfeempfänger variiert innerhalb dieser Vergleichsgruppe im Untersuchungszeitraum erheblich. Während die Zahl der Sozialhilfeempfänger zwischen 1995 und 2004 im Kreis Aachen um

3,7% schrumpfte, nahm sie im Kreis Heinsberg um 2,1% zu. Verantwortlich für den Rückgang der Sozialhilfeempfänger ist zum einen die Einführung der Pflegeversicherung 1995, zum anderen die Einführung der Grundsicherung für Rentner und Erwerbstätige ab 2003. Die Zahl der 65jährigen und älteren Sozialhilfeempfänger ging binnen eines Jahres im Kreis Aachen um 63,4 % und im Kreis Heinsberg um 56,5 % zurück. Im Durchschnitt der Vergleichskreise betrug der Rückgang 48,6 %.

Der Rückgang der Sozialhilfeempfänger ging aber nicht zwangsläufig mit sinkenden Sozialhilfeausgaben einher. So stiegen im Kreis Aachen trotz rückläufiger Empfängerzahlen die reinen Ausgaben der Sozialhilfe je Einwohner noch, während sie im Kreis Heinsberg trotz wachsender Empfängerzahlen sanken. Dabei lagen die Pro Kopf-Ausgaben der Kreisverwaltung *und* der kreisangehörigen Gemeinden im Kreis Aachen mit 155 € je Einwohner 2004 deutlich über dem Durchschnitt der Kreise mit 113 € je Einwohner, die im Kreis Heinsberg (mit 91 € je Einwohner) indes signifikant darunter (Tabelle 27).

Tabelle 27

Reine Ausgaben der Sozialhilfe¹ in den Kreisen Aachen und Heinsberg im interkommunalen Vergleich

2001 bis 2004

Kreis	2001	2002	2003	2004
Reine Ausgaben in € je Einwohner				
Aachen ²	118,68	125,03	125,05	154,68
Heinsberg	94,92	92,92	94,08	90,95
Vergleichskreise	103,58	108,28	106,84	113,12
Hilfen zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen in % der reinen Ausgaben				
Aachen	88,7	88,8	89,4	75,4
Heinsberg	86,1	84,0	82,6	89,2
Vergleichskreise	83,1	82,4	81,5	78,7
Hilfen zur Pflege in % der reinen Ausgaben				
Aachen	1,7	1,6	1,7	15,5
Heinsberg	2,3	3,1	4,5	3,8
Vergleichskreise	3,1	3,3	3,7	15,9

Eigene Berechnungen nach Angaben des LDS NRW. – ¹Die „Reinen Ausgaben“ errechnen sich aus der Differenz von Ausgaben und Einnahmen (Kostenbeiträge, Kostenersatz). – ²Aachener Modell der Kostenbeteiligung.

Die Arbeitsmarktreform von 2005 führte zu einer weiteren dramatischen Reduzierung der Hilfeempfänger von laufender Sozialhilfe außerhalb von Einrichtungen: Landesweit um 91,8%, im Kreis Aachen um 93,7% und im Kreis Heinsberg um 90,9%. Die Arbeitslosigkeit lag in beiden Kreisen auch

Tabelle 28

SGB II-Arbeitslosigkeit in den Kreisen Aachen und Heinsberg im interkommunalen Vergleich 2007; Empfänger von SGB II

Landkreis	Arbeitslosenquote in %			Anteil der Jüngerer an den AL im Rechtskreis SGB II in %
	insgesamt	SGB III	SGB II	
Aachen	11,5	3,1	8,4	9,8
Heinsberg	10,0	3,8	6,2	9,1
Ennepe-Ruhr-Kreis	8,4	2,9	5,4	9,5
Gütersloh	6,3	3,2	3,1	8,8
Herford	7,8	2,9	4,9	8,9
Märkischer Kreis	7,6	2,6	5,1	7,0
Mettmann	8,0	3,0	5,0	7,5
Oberbergischer Kreis	7,9	3,3	4,6	10,1
Recklinghausen	12,5	3,4	9,1	8,2
Rhein-Erft-Kreis	9,6	3,3	6,3	8,6
Rheinisch-Bergischer Kreis	8,5	3,3	5,2	8,6
Rhein-Kreis Neuss	7,9	2,9	5,0	7,4
Rhein-Sieg-Kreis	7,0	2,3	4,7	8,2
Unna	11,6	3,6	7,9	9,0
Viersen	7,7	2,8	4,9	6,6
Wesel	8,6	2,8	5,7	6,6
Kreise NRW	8,3	2,8	5,7	6,6

Angaben der Bundesagentur für Arbeit.

noch im April 2007 deutlich über dem Landesdurchschnitt (Tabelle 28). Dabei ist mit Blick auf die fiskalischen Folgen der Hartz-Reform für den Landkreis Aachen von Nachteil, dass hier die Langzeitarbeitslosen (SGB II-Arbeitslose) fast drei Viertel aller Arbeitslosen ausmachten. Hinzu kam, dass der Anteil der Jüngerer an den SGB II-Arbeitslosen mit 9,8% gemessen am Landesdurchschnitt von 9% besonders hoch war. Die Kosten für die Unterkunft, die überwiegend von der Gemeinden zu finanzieren sind, beliefen sich im April 2007 im Kreis Aachen auf 153 € je Person bzw. auf 325 € je Bedarfsgemeinschaft, im Kreise Heinsberg auf 136 € je Person bzw. 302 € je Bedarfsgemeinschaft (Tabelle 29). Die Kosten lagen damit im Kreis Heinsberg nur knapp über den Durchschnittskosten der nordrhein-westfälischen Kreise von 131 € je Person, im Kreise Aachen deutlich darüber. Die Kosten je Bedarfsgemeinschaft lagen in beiden Kreisen über dem Landesdurchschnitt.

Erhebungen der kommunalen Be- und Entlastungen aus der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe kommen zu dem Ergebnis, dass die

Reform mit Mehrausgaben für die Gemeinden und Gemeindeverbände verbunden war. Für den Kreis Aachen beliefen sich diese 2006 auf 46 € je Einwohner, für den Kreis Heinsberg auf 84 € je Einwohner. Zur Erinnerung: Im Durchschnitt der nordrhein-westfälischen Kreise beliefen sich die Mehrausgaben auf 56 € je Einwohner (s.o. Schaubild 7). Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass hier noch nicht die Beteiligung des Bundes an den Kosten der Unterkunft sowie die Zuweisungen des Landes aus den Wohngeldersparnissen berücksichtigt sind.

Tabelle 29

Belastung der Kreise Aachen und Heinsberg durch das SGB II im interkommunalen Vergleich 2007; durchschnittliche Leistungen in €

Kreise	Durchschnittliche Leistungen in € für Kosten und Unterkunft		SGB II- Quote in %
	je Person	je Bedarfs- gemeinschaft	
Aachen	152,62	324,50	11,8
Heinsberg	136,32	301,97	9,7
Ennepe-Ruhr-Kreis			9,8
Gütersloh	134,49	293,87	7,2
Herford	143,51	307,32	9,6
Märkischer Kreis	155,18	320,39	10,0
Mettmann	176,60	359,36	9,5
Oberbergischer Kreis	147,51	310,72	8,2
Recklinghausen	158,35	325,84	14,4
Rhein-Erft-Kreis	164,26	345,14	9,8
Rheinisch-Bergischer Kreis	186,81	371,10	8,1
Rhein-Kreis Neuss	175,67	363,44	8,7
Rhein-Sieg-Kreis	162,41	346,24	8,2
Unna	150,80	315,91	12,3
Viersen	157,31	328,54	8,7
Wesel	161,87	335,08	10,4
Kreise NRW	130,71	274,07	9,3

Angaben der Bundesagentur für Arbeit.

5.2.2.2 Personalausgaben

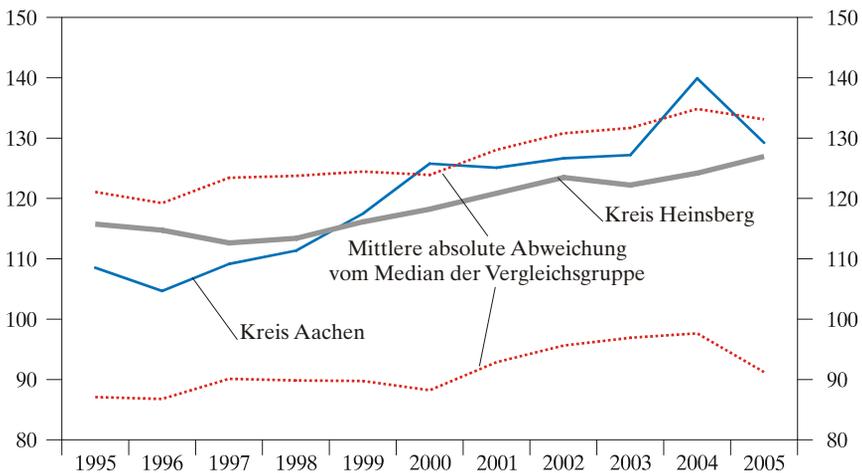
Die Personalausgaben je Einwohner waren in den Kreisen Aachen und Heinsberg zwar nicht übermäßig hoch, lagen aber am oberen Ende des Spektrums der Vergleichsgruppe (Schaubild 23). Die Kreisverwaltung Aachen hat denn auch ihren Personalbestand in der Kernverwaltung 2005 gegenüber 1995 nur um 3,6 % reduziert, während die Vergleichskreise im Durchschnitt 14,8 % ihres Personals (jeweils Vollzeitäquivalente) abgebaut hatten. Allerdings erhöhte die Kreisverwaltung Aachen ihren Personal-

bestand bis 2000 noch um 140 Mitarbeiter, was sich auch in den erheblich steigenden Pro Kopf-Ausgaben niederschlug (Schaubild 23). Der Kreis Aachen wies zudem zwei Besonderheiten auf: den Betrieb kreiseigener Kindertagesstätten sowie auffallend hohe Ausgaben für die Ratsgremien (Kreis Aachen 2007: 15). Die Kreisverwaltung Heinsberg hat ebenfalls im stärkeren Umfange Personal abgebaut als der Kreis Aachen. Er reduzierte seinen Personalbestand im Untersuchungszeitraum um 10,5 %.

Schaubild 23

Personalausgaben der Kreisverwaltungen Aachen und Heinsberg je Einwohner im interkommunalen Vergleich

1995 bis 2005; in €



Eigene Berechnungen nach Angaben des LDS NRW.

Das bisherige Bild wird bestätigt, wenn man die rechtlich unselbständigen Einrichtungen in die Analyse einbezieht. Die Zahl der Beschäftigten je Einwohner (Personalintensität) war in den Kreisverwaltungen in Aachen und in Heinsberg – ebenso wie in den Vergleichskreisen – rückläufig (Tabelle 30). Die Personalintensität des Kreises Aachen nahm aber zu, wenn man die rechtlich unselbständigen Einrichtungen berücksichtigt. Während der Kreis Aachen 1995 noch kein Personal in rechtlich unselbständigen Einrichtungen ausgegliedert hatte, war in solchen Einrichtungen im Jahr 2005 bereits ein Siebtel des Personals des Gemeindeverbands tätig; dies entspricht 0,32 Beschäftigten pro 1 000 Einwohnern, die nicht in den o.g. Personalkosten des Kernhaushalts enthalten sind. Im Kreis Heinsberg verlief die Entwicklung umgekehrt: Er beschäftigte 2005 im Gegensatz zu früheren Jahren

keine Mitarbeiter mehr in ausgegliederten rechtlich unselbstständigen Einrichtungen.

Im Durchschnitt der Vergleichskreise spielen die rechtlich unselbstständigen Einrichtungen keine Rolle. Dafür sind dort die kaufmännisch buchführenden Krankenhäuser als kommunaler Arbeitgeber von Gewicht.

Tabelle 30

Personalintensität der Kreise Aachen und Heinsberg im interkommunalen Vergleich1995, 2000 und 2005; Personal¹ je Einwohner

Kreis	1995	2000	2005
Gemeindeverband insgesamt			
Aachen	2,13	2,91	2,32
Heinsberg	2,99	2,55	2,27
Vergleichskreise	2,62	2,37	2,06
Brutto im Kommunalhaushalt geführte Ämter			
Aachen	2,13	2,56	2,00
Heinsberg	2,76	2,35	2,28
Vergleichskreise	2,26	2,00	1,87
Ausgegliederte rechtl. unselbstständige Einrichtungen			
Aachen	-	0,35	0,32
Heinsberg	0,23	0,20	-
Vergleichskreise	0,00	0,02	0,03
Kaufmännisch buchführende Krankenhäuser			
Aachen	-	-	-
Heinsberg	-	-	-
Vergleichskreise	0,36	0,35	0,16

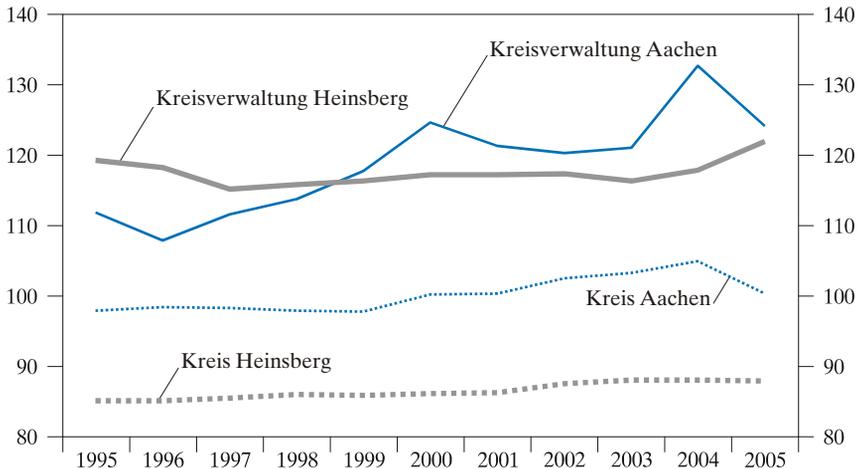
Eigene Berechnungen nach Angaben des LDS NRW. – ¹Zwei Teilzeitbeschäftigte wurden als eine Vollzeitkraft gewertet.

Bleibt also die Möglichkeit, dass die relativ hohen Personalkosten des Kreises Aachen gegenüber den ausgewählten Vergleichskreisen auf Besonderheiten der kreisinternen Arbeitsteilung zurückzuführen sind. Eine mangelnde Verwaltungskraft der kreisangehörigen Gemeinden kommt hier jedenfalls nicht in Betracht, wie bereits dargelegt wurde. Im Kreis Aachen besteht allerdings die Besonderheit, dass der Kreis über eigene Kindertageseinrichtungen verfügt. Ob weitere Sonderfaktoren hier eine Rolle spielen, lässt sich indirekt überprüfen, indem man die kreisangehörigen Gemeinden in den Vergleich mit einbezieht. Fasst man also die Personalausgaben der Kreisverwaltungen und kreisangehörigen Gemeinden zusammen, so überschreiten die Personalausgaben je Einwohner das Niveau der Vergleichskreise nur noch moderat (Schaubild 24). Der Kreis Heinsberg unterschreitet sogar diese Benchmark um 9%. Welche Faktoren hierfür letztlich verantwortlich sind, kann an dieser Stelle nicht geklärt werden.

Schaubild 24

Einfluss der kreisinternen Arbeitsteilung in den Kreisen Aachen und Heinsberg auf die Personalausgaben

1995 bis 2005; Personalausgaben je Einwohner, Vergleichskreise = 100



Eigene Berechnungen nach Angaben des LDS NRW.

5.3 Analyse der Einnahmen

Ein Spezifikum des Kreises Heinsberg ist, dass hier die Gebührenfinanzierung eine größere Rolle spielt als in den anderen Kreisen. Ihr Anteil an den Kreiseinnahmen beläuft sich im Jahr 2005 auf 12,3%, während es im Kreis Aachen nur 3,9% sind (Tabelle 31). Eine weitere Besonderheit des Kreises Heinsberg ist die im interkommunalen Vergleich relativ große Bedeutung der Schlüsselzuweisungen. Dies deutet auf eher finanzschwache kreisangehörige Gemeinden hin. Typisch für alle Kreise ist die überragende Bedeutung der Kreisumlage für die Haushaltsfinanzierung. Bemerkenswert ist zudem, dass eine Entschuldung offensichtlich auch unter schwierigen Bedingungen möglich ist. Im Folgenden wird auf die Kreisumlage und die Kreditfinanzierung näher eingegangen.

Tabelle 31

Struktur der Bruttoeinnahmen der Kreise Aachen und Heinsberg im interkommunalen Vergleich

1996, 2000 und 2005; in % der Bruttoeinnahmen

Einnahme	Aachen	Heinsberg	Vergleichskreise	Kreise NRW
1996				
Gebühren, zweckgebundene Abgaben	5,0	13,1	9,8	10,1
Schlüsselzuweisungen	10,9	12,3	8,3	8,8
Umlagen von Gemeinden	53,3	53,2	56,4	53,2
Zuw. u. Zuschüsse für Investitionen u. Investitionsfördermaßnahmen	2,2	2,2	1,8	2,3
Nettokreditaufnahme	-2,0	2,8	-1,1	-0,8
Sonstige Einnahmen	30,6	16,3	24,8	36,6
2000				
Gebühren, zweckgebundene Abgaben	13,6	12,1	11,7	11,5
Schlüsselzuweisungen	10,5	13,4	10,0	10,6
Umlagen von Gemeinden	57,4	59,6	61,9	57,4
Zuw. u. Zuschüsse für Investitionen u. Investitionsfördermaßnahmen	1,9	1,4	1,7	2,0
Nettokreditaufnahme	-0,7	-3,3	-0,5	-0,6
Sonstige Einnahmen	17,3	16,9	15,2	30,6
2005				
Gebühren, zweckgebundene Abgaben	3,9	12,3	9,4	9,3
Schlüsselzuweisungen	8,3	8,0	6,7	7,4
Umlagen von Gemeinden	52,3	52,4	54,5	51,0
Zuw. u. Zuschüsse für Investitionen u. Investitionsfördermaßnahmen	3,7	2,4	3,0	2,9
Nettokreditaufnahme	-	-0,4	0,8	0,8
Sonstige Einnahmen	31,7	25,3	25,5	37,9

Eigene Berechnungen nach Angaben des LDS NRW.

5.3.1 Kreisumlage

Die Kreisumlage war eigentlich als ein Instrument der Spitzenfinanzierung gedacht, spielt aber mittlerweile die zentrale Rolle bei der Finanzierung der Kreisaufgaben. Dabei ist der allgemeine Hebesatz das Ergebnis des Zusammenspiels des Finanzbedarfs des Kreises und der Entwicklung der Umlagegrundlagen, die die Finanzkraft der kreisangehörigen Gemeinden widerspiegeln.

Die Hebesätze der allgemeinen Umlage in den Kreisen Aachen und Heinsberg waren in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre stabil, wurden dann gesenkt, um anschließend wieder stark angehoben zu werden (Schaubild 25). Die starke Absenkung des Hebesatzes des Kreises Heinsberg im Jahr 2001 ist die Folge einer Reform der Finanzierung der Sozialhilfelasten in den Kreisen. Vor 2001 refinanzierten die Kreise ihre Sozialhilfeleistungen über die Kreisumlage. Ab 2001 wurden die kreisangehörigen Gemeinden

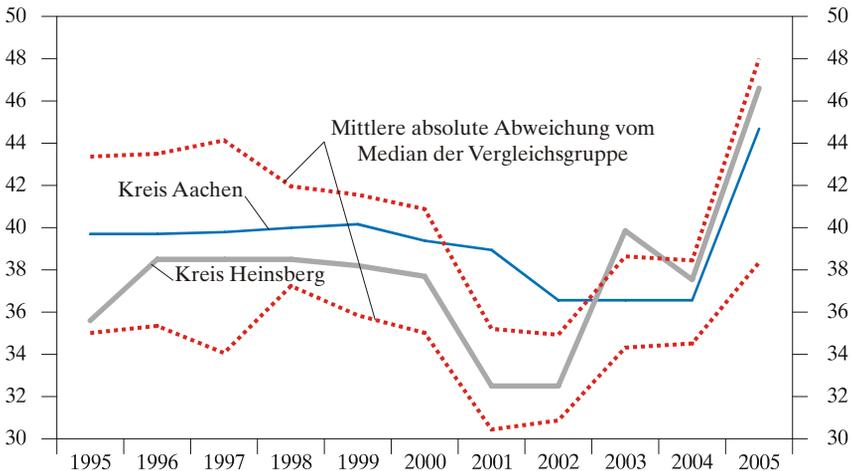
sukzessive bis zur Hälfte an den ihnen zurechenbaren Sozialhilfeleistungen finanziell beteiligt. Diese Regelung entfiel dann mit der Neugestaltung der Sozialleistungen ab 2005 wieder, mit der Folge, dass die Hebesätze allgemein nochmals deutlich angehoben wurden.

Die allgemeinen Hebesätze der Kreise Aachen und Heinsberg bewegen sich mittlerweile in der Spitzengruppe, stellen aber noch keine Extremwerte dar. Dabei ist allerdings noch nicht berücksichtigt, dass der Kreis Aachen zur Finanzierung seiner Ausgaben eine ÖPNV-Umlage erhebt, die sich 2004 rein rechnerisch auf 2,5 % der Umlagegrundlagen belief¹². Die relativ hohen Hebesätze reflektieren den Umstand, dass beide Kreise auch bei den Primärausgaben je Einwohner in der Spitzengruppe liegen (s.o.). Dabei kann der überdurchschnittliche Finanzbedarf kaum auf eine geringere Verwaltungskraft der Gemeinden beider Kreise oder die jeweilige kreisinterne Arbeitsteilung zurückgeführt werden.

Schaubild 25

Hebesatz der allgemeinen Kreisumlage der Kreise Aachen und Heinsberg im interkommunalen Vergleich

1995 bis 2005; in % der Umlagegrundlage



Eigene Berechnungen nach Angaben des LDS NRW.

Eine mögliche Erklärung bietet dagegen die fehlende Dynamik der Umlagegrundlagen, die für sich genommen eine Erhöhung der Hebesätze zur

¹² Eigene Berechnungen nach Angaben des Kreises Aachen (2007: 127). Es wird kein einheitlicher Hebesatz auf die Umlagegrundlagen erhoben. Die Verteilung der Umlage erfolgt vielmehr anhand von Indikatoren des ÖPNV-Angebots.

Wahrung des Status quo erforderlich machte. So sind die Einnahmen aus der allgemeinen Umlage im Kreis Heinsberg von 64,7 Mill. € 1995 auf 97,1 Mill. € gestiegen. Dabei sind knapp 71% dieser Einnahmesteigerung auf die Anhebung des Hebesatzes zurückzuführen. Ein interkommunaler Vergleich deutet auch in diese Richtung. Während die Umlagegrundlagen (hier: Istaufkommen der Steuern (netto) plus Schlüsselzuweisungen) der ausgewählten Vergleichskreise von 1995 bis 2005 je Einwohner um 0,8% p.a. zunahm, stieg die Umlagegrundlage im Kreis Heinsberg je Einwohner jahresdurchschnittlich nur um 0,5%. Im Kreis Aachen nahm sie um 0,7% p.a. zu.

Der allgemeine Hebesatz des Kreises Aachen ist allerdings nur als Bruttohebesatz zu verstehen, da der Kreis mit seinen kreisangehörigen Gemeinden eine abweichende Regelung hinsichtlich ihrer Beteiligung an den Sozialhilfeleistungen vereinbart hat. Die entsprechenden Ausgaben wurden im Zeitraum von 1996 bis 2004 nicht mehr über die allgemeine Kreisumlage finanziert, sondern von den betroffenen Gemeinden selbst. Im Gegenzug wurden die Gemeinden bei der Kreisumlage entsprechend entlastet. So wurde beispielsweise 2004 der allgemeine Hebesatz (Brutto) von 36,56% auf 30,09% reduziert. Diese Regelung begünstigt Gemeinden mit geringen Sozialhilfeleistungen und erhöht den Druck auf die Gemeinden mit höheren Sozialhilfeleistungen, ihre Mittel sorgfältig einzusetzen. Um übermäßige Belastungen einzelner Gemeinden zu vermeiden, wurde ein Härtefallausgleich unter den Gemeinden eingeführt.

5.3.2 Kreditfinanzierung

Gemeinden und Gemeindeverbände dürfen Kredite nur zur Finanzierung von Investitionen aufnehmen und auch nur dann, wenn eine andere Finanzierung nicht möglich oder unwirtschaftlich ist. Die Kreise Aachen und Heinsberg bemühten sich offensichtlich um eine Entschuldung. Die fundierten Schulden je Einwohner sanken und zwar im Gegensatz zur beobachtbaren Entwicklung in den Vergleichskreisen und den Kreisen in Nordrhein-Westfalen insgesamt (Tabelle 32). Diese bauten zwar auch vorübergehend Schulden ab, ihr Schuldenstand je Einwohner bewegt sich aber mittlerweile wieder auf dem Niveau von 1995. Dies führte im Ergebnis dazu, dass die Pro Kopf-Verschuldung der Kreise Aachen und Heinsberg mit 82 € bzw. 48 € je Einwohner signifikant unter dem landesweiten Verschuldungsniveau von etwa 150 € je Einwohner lag. Die externe Verschuldung rechtlich unselbständiger Einrichtungen war bedeutungslos.

Zur Entschuldung hat sich der Kreis Aachen u.a. seit 1993 von RWE-Aktien im Werte von 23 Mill. € getrennt. Das Investitionsniveau war trotz regelmäßiger Ausschläge vergleichsweise stabil. Es war zumindest hö-

her als in den Vergleichskreisen mit einer höheren Verschuldung (Schaubild 26).

Tabelle 32

Verschuldung der Kreise Aachen und Heinsberg im interkommunalen Vergleich

1995, 2000 und 2005; in € je Einwohner

	1995	2000	2005
Fundierte Schulden insgesamt			
Kreis Aachen	170,29	83,09	81,86
Kreis Heinsberg	122,21	102,69	47,50
Vergleichskreise	151,72	135,81	164,80
Kreise NRW	155,37	134,65	150,19
Schulden der Kreisverwaltungen am Kreditmarkt			
Kreis Aachen	166,29	70,24	70,24
Kreis Heinsberg	94,71	87,99	47,50
Vergleichskreise	147,67	130,48	158,97
Kreise NRW	146,88	124,76	140,41
Schulden der Eigenbetriebe			
Kreis Aachen	-	1,31	1,09
Kreis Heinsberg	27,50	14,70	-
Vergleichskreise	0,09	2,09	3,52
Kreise NRW	5,24	6,24	7,37
Kassenkredite			
Kreis Aachen	-	-	-
Kreis Heinsberg	-	-	-
Vergleichskreise	5,36	-	25,16
Kreise NRW	10,44	3,26	19,53

Eigene Berechnungen nach Angaben des LDS NRW.

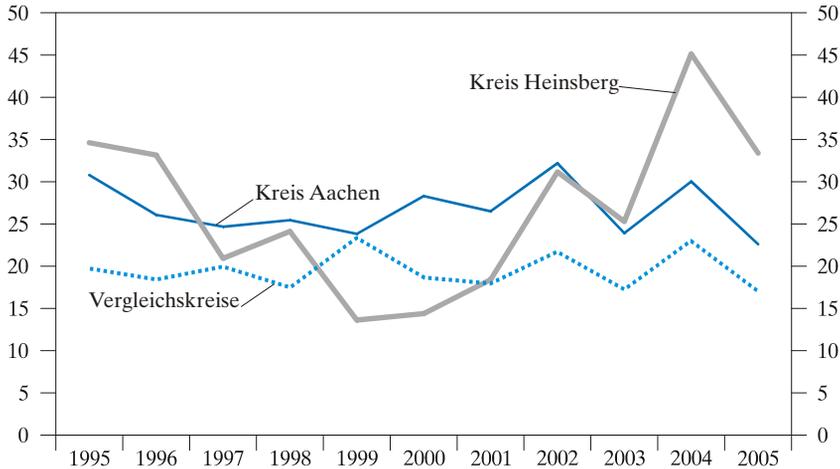
5.4 Ausblick¹³

Die bereinigten Gesamtausgaben der Kreisverwaltung Heinsberg steigen nach den Angaben im Haushaltsplan von 2007 bis 2010 jahresdurchschnittlich um 1,8 %. Dies ist eine deutlich höhere Steigerungsrate als sie die Orientierungsdaten des Innenministeriums für die Jahre 2007 bis 2010 vorsahen. Dabei fällt der Personalkostenanstieg mit 0,8 % p.a. moderat aus (Tabelle 33). Ursächlich für den Ausgabenanstieg ist vor allem die Steigerung der Investitionstätigkeit des Kreises, speziell die seiner Straßenbauinvestitionen (Schaubild 27). Alleine die Straßenbauinvestitionen machen 2008 zwei Drittel der geplanten Mehrausgaben aus, 2009 sogar 90 % und 2010 84 %.

¹³ Der Ausblick beschränkt sich auf den Kreis Heinsberg, weil für den Kreis Aachen keine aussagefähigen Materialien zur Verfügung standen. Die Analyse für den Kreis Heinsberg stützt sich auf den Haushalt 2007. Aktuellere Informationen standen uns nicht zur Verfügung.

Schaubild 26

Sachinvestitionen der Kreise Aachen und Heinsberg im interkommunalen Vergleich
1995 bis 2005; in € je Einwohner



Eigene Berechnungen nach Angaben des LDS NRW.

Angaben über die zukünftige Entwicklung des Hebesatzes der allgemeinen Kreisumlage sind den Planungen nicht zu entnehmen. Es fällt allerdings auf, dass die Plandaten stärkere Ausgabesteigerungen vorsehen als Mehreinnahmen aus der Kreisumlage. Diese Diskrepanz erklärt sich zum großen Teil aus der verstärkten Investitionstätigkeit im Straßenbau, die abhängig gemacht wird von Investitionszuschüssen des Landes. Laut Finanzplan erwartet der Kreis Investitionszuweisungen des Landes für 2008 von insgesamt 4,8 Mill. €, für 2009 von 5,1 Mill. € und für 2010 von 6,5 Mill. €.

Der Kreis Heinsberg hat den Umstieg auf die Doppik entgegen den ursprünglichen Planungen auf den 1. Januar 2009 verschoben. Als Gründe werden genannt: eine größere Rechtsicherheit bei der Umsetzung, Probleme mit der Finanzsoftware sowie eine höhere Akzeptanz durch die kreisangehörigen Gemeinden. Letzterer Punkt interessiert hier, denn die Gemeinden befürchten eine erhöhte Kreisumlage als Folge der NKF-Einführung.

Tabelle 33

Finanzplanung des Kreises Heinsberg - Orientierungsdaten des Innenministeriums NRW
2007 bis 2010; Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %

	2007	2008	2009	2010	JdV ³
Bereinigte Ausgaben					
Kreis Heinsberg¹	1,4	0,8	2,6	2,3	1,8
Orientierungsdaten 2007-2010 ²	1,7	1,4	1,4	1,4	1,5
Personalausgaben					
Kreis Heinsberg¹	0,1	1,0	1,0	1,0	0,8
Orientierungsdaten 2007-2010 ²	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen					
Kreis Heinsberg¹	-10,8	7,4	47,3	25,0	15,3
Orientierungsdaten 2007-2010 ²	0,0	2,0	3,0	3,0	2,0
Umlagegrundlagen					
Kreis Heinsberg¹	2,7	0,4	0,2	0,9	1,1
Orientierungsdaten 2007-2010 ²	10,7	2,4	3,7	3,3	5,0

Angaben des Innenministeriums NRW. – ¹ Finanzplan 2006 bis 2010 des Kreises Heinsberg. –
² Runderlass des Innenministeriums NRW vom 27. Oktober 2006. – ³ Jahresdurchschnittliche
Veränderungsrate.

Ein möglicher Grund für die Erhöhung der Kreisumlage könnte der notwendige Abbau von Altfehlbeträgen sein. Der Ennepe-Ruhr-Kreis erhöhte aus diesem Grunde im Jahr 2007 seinen Hebesatz von 45,8 2006 auf 52,87 %. 10,92%-Punkte dienten dabei dem Abbau der Altfehlbeträge. Eine derartige Belastung ist für den Kreis Heinsberg nicht zu befürchten, wenngleich auch er Altfehlbeträge zu verarbeiten hat. Es handelt sich allerdings ausweislich der Finanzplanung nur um geringe Beträge: 500 000 € in 2008, 100 000 € in 2009 sowie 100 000 € in 2010. Eine einmalige Anhebung der Kreisumlage dürfte für die Bewältigung dieser Beträge wohl nicht erforderlich sein. Sie könnten gegebenenfalls auch als Kredite zur Liquiditätssicherung passiviert werden.

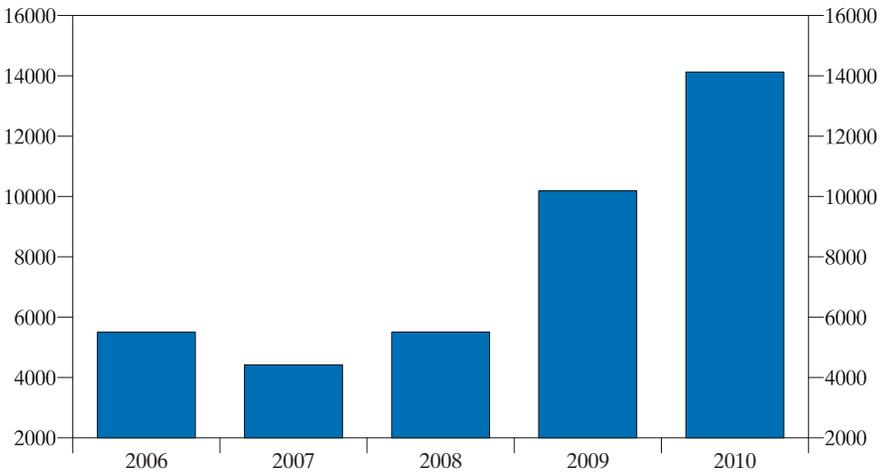
Der Übergang zur Doppik könnte allerdings aus den bereits mehrfach diskutierten Gründen den Haushaltsausgleich gefährden oder eine Erhöhung der Kreisumlage erforderlich machen, falls Abschreibungen und Pensionsrückstellungen, Tilgungen, Auflösung von Sonderposten und die Pensionszahlungen übersteigen. Mit Blick auf die Finanzierung der bisherigen Investitionstätigkeit dürfte hieraus allerdings kein Problem erwachsen. Nach Angaben der Kreisverwaltung handelt es sich um Kredite mit langen Tilgungs-

zeiträumen, so dass Abschreibungs- und Tilgungszeiträume übereinstimmen könnten, die Be- und Entlastungen durch den Übergang zur Doppik sich diesbezüglich also aufheben. Problematischer ist dagegen der wohl investitionsbedingte Anstieg der externen Schulden von 22,2 Mill. € 2007 auf 33,4 Mill. € 2010. Dies entspricht einem jahresdurchschnittlichen Anstieg von 14,6 %. Die Zinslast steigt erheblich: 16 % in 2007, 34,6 % in 2008, 6,5 % 2009 und 8 % 2010. Der jahresdurchschnittliche Anstieg beläuft sich auf 15,8 %. Zur Erinnerung: Die bereinigten Gesamtausgaben steigen nur um 1,8 % p.a. Dies führt in der Zukunft zwangsläufig zu einem Verzicht auf Leistungen des Kreises oder zu einer Anhebung der Kreisumlage.

Schaubild 27

Straßenbauinvestitionen des Kreises Heinsberg

2006 bis 2010; in 1000 €



Nach Angaben des Kreises Heinsberg.

6. Vergleich der Kreise Aachen, Düren, Euskirchen und Heinsberg

6.1 Sozioökonomische Rahmenbedingungen der Kreise im IHK-Bezirk Aachen

Die Kreise im IHK-Kammerbezirk sind bezüglich der soziökonomischen Rahmenbedingungen recht heterogen (Tabelle 34). Dies gilt sowohl für die Siedlungsstruktur als auch für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit. Die Kreise Aachen und Heinsberg zählen zu den hochverdichteten, der Kreis Düren zu den verdichteten und der Kreis Euskirchen zu den ländlichen Kreisen. Die Siedlungsstruktur der Kreise wirkt sich unmittelbar auf die Verwaltungskraft der kreisangehörigen Gemeinden aus und damit auf die kreisinterne Aufgabenverteilung. Augenfälligstes Beispiel ist der Landkreis Euskirchen, in dem - bedingt durch die relativ geringe Einwohnerzahl und Bevölkerungsdichte - keine kreisangehörige Gemeinden über ein eigenes Jugendamt verfügt.

Tabelle 34

Ausgewählte sozioökonomische Indikatoren der Kreise im IHK-Bezirk Aachen

2005

	Aachen	Düren	Eus- kirchen	Heins- berg	Kreise NRW	NRW
BIP je Erwerbstätigen; NRW=100	94,2	91,3	95,0	83,7	95,0	100,0
JdV ¹ 2005/1995 in %	0,3	0,1	1,0	0,6	1,0	0,8
BIP je Einwohner; NRW=100	71,5	78,2	78,0	62,4	84,6	100,0
JdV ¹ 2005/1995 in %	1,3	0,7	1,5	1,5	1,5	1,4
Einwohner JdV ¹ 2005/1995	0,3	0,6	0,6	0,8	0,3	0,1
Bevölkerungsdichte	568	288	155	410	352	530
Beschäftigtenquote ²	44,8	44,4	45,7	44,4	47,2	46,1
Arbeitslosenquote	11,5	10,1	7,4	10,1	8,3	10,0
Anteil der Land- u. Forstwirtschaft an der BWS in %	0,5	1,1	1,3	1,6	1,1	0,6
Anteil des Produzierenden Gewerbe an d. BWS in %	36,5	28,2	30,4	25,6	34,1	29,0
-Verarbeitendes Gewerbe	26,0	22,0	23,4	17,3	28,2	23,3
-Baugewerbe	4,0	3,8	4,9	6,8	4,0	3,4
Anteil der Dienstleistungsbereiche an der BWS in %	63,0	70,7	68,3	72,8	64,8	70,4
-Handel, Gastgewerbe u. Verkehr	13,9	15,5	17,8	14,9	16,4	18,3
-Finanz, Vermietung u. Unterneh- mensdienstleister	27,1	29,9	24,0	31,6	26,7	29,3
-Öffentliche und private Dienstleister	22,0	25,2	26,5	26,3	21,7	22,7

Eigene Berechnungen nach Angaben des Landesamtes für Datenverarbeitung und Statistik NRW sowie der Statistischen Ämter der Länder. - ¹ Jahresdurchschnittliche Veränderung. - ² Einwohner je Quadratkilometer. - ³ Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (Wohnortprinzip) an der Bevölkerung von 15 bis unter 65 Jahren.

Die Einwohnerzahl wuchs im Untersuchungszeitraum in den Kreisen des Kammerbezirks - mit Ausnahme des Kreises Aachen - überdurchschnittlich. Die Einwohnerzahl des Kreises Aachen entwickelte sich proportional zur

Bevölkerung in den nordrhein-westfälischen Kreisen. Der Bevölkerungszuwachs beruhte vor allem auf Wanderungsgewinnen, die allerdings gegen Ende des Untersuchungszeitraums zurückgingen und den zunehmenden Sterbeüberschuss nicht mehr kompensieren konnten.

Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Kreise des IHK-Kammerbezirks ist - gemessen an den nordrhein-westfälischen Kreisen und dem Land NRW - unterdurchschnittlich. Dies gilt im besonderen Maße für den Kreis Heinsberg. Die wirtschaftliche Entwicklung verlief dagegen in den Kreisen Euskirchen und Heinsberg auf Landesniveau, die Entwicklung der Arbeitsproduktivität im Kreis Euskirchen, sogar überdurchschnittlich. Dagegen stagnierte die wirtschaftliche Entwicklung im Kreis Düren. Die Arbeitslosenquote lag – mit Ausnahme des Kreises Euskirchen – deutlich über dem Durchschnitt der nordrhein-westfälischen Kreise.

6.2 Kreisausgaben im IHK-Bezirk Aachen

Die Kreisausgaben – hier der Primärausgaben¹⁴ je Einwohner – haben sich im Kammerbezirk recht unterschiedlich entwickelt. Die Spannweite reicht von einem Rückgang der Primärausgaben je Einwohner von 1,6 % p.a. im Zeitraum 1995 bis 2004 (Kreis Aachen) bis hin zu einer Steigerung um 2,7 % p.a. im Kreise Düren (Tabelle 35). Die interkommunalen Unterschiede von Ausgabenniveau und -entwicklung erklären sich u.a. durch den Einfluss der sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen (z.B. auf die Sozialleistungen), der Verwaltungskraft der kreisangehörigen Gemeinden (z.B. Jugendämter, Volkshochschule) sowie finanzpolitischer Entscheidungen mit Blick auf den Umfang und die Organisation kommunaler Aufgabenerfüllung (z.B. Investitionstätigkeit, Auslagerungen, Betrieb von Mülldeponien). Der Rückgang im Kreis Aachen dürfte nicht zuletzt der Gründung des Zweckverbandes Entsorgungsregion West geschuldet sein, der sich u.a. in einem sinkenden sachlichen Verwaltungs- und Betriebsaufwand niederschlug. Auffallend ist das hohe Ausgabenniveau des Kreises Euskirchen. Hierfür waren aber im Wesentlichen zwei Gründe verantwortlich: Zum einen wirkte sich die relativ geringe Verwaltungskraft der kreisangehörigen Gemeinden auf das Ausgabenniveau aus (es gibt nur ein Kreisjugendamt), zum anderen der Betrieb einer Abfalldeponie (Zentrale Mülldeponie Mechernich). Im Kreise Düren waren der Anstieg der Sozialleistungen, eine verstärkte Investitionstätigkeit, aber auch ein vergleichsweise starker Anstieg der Personalausgaben verantwortlich für die Ausgabendynamik.

¹⁴ Bruttoausgaben abzüglich Deckung von Fehlbeträgen abzüglich Zinsausgaben.

Tabelle 35

Kreisausgaben im IHK-Bezirk Aachen1995, 2000, 2004 und 2005; Primärausgaben je Einwohner¹ in €

Kreis	Kreise im IHK-Bezirk				Vergleichskreise	
	1995	2000	2004	2005	2004/ 1995	2004/ 1995
Aachen	606	686	523	811	-1,6	0,3
Düren	609	639	772	1 044	2,7	0,4
Euskirchen	998	857	880	897	-1,4	0,0
Heinsberg	668	657	762	850	1,5	0,3
LK NRW	688	625	688	775	0,0	•

Eigene Berechnungen nach Angaben des LDS NRW. - ¹Bruttoausgaben abzüglich Deckung von Fehlbeträgen und Zinsausgaben.

Die Personalausgaben der Kreise Aachen und Euskirchen sind im Untersuchungszeitraum im kammerbezirklichen wie überregionalen Vergleich auffallend stark gestiegen (Tabelle 36). Der Kreis Aachen weitete bis 2000 seinen Personalbestand aus. Danach erfolgte ein Abbau des Personalbestandes in der Kernverwaltung, aber auch ein Personalaufbau in ausgegliederten rechtlich unselbstständigen Einrichtungen. Die Personalausgaben des Kreises Aachen bewegten sich im oberen Spektrum der Vergleichskreise. Dazu trugen auch die relativ hohen Zuwendungen für die Kreisgremien sowie der Betrieb kreiseigener Kindertageseinrichtungen bei. Im Falle Euskirchen erklären sich die relativ hohen Personalausgaben u.a. durch die geringe Verwaltungskraft der kreisangehörigen Gemeinden (sie verfügen beispielsweise über keine eigenen Jugendämter), aber auch durch den Betrieb der Zentralen Mülldeponie. Die Personalausgaben des Kreises Düren sind gemessen an den Vergleichskreisen ebenfalls überproportional gestiegen. Allerdings war die Personalintensität unter Einbeziehung ausgegliederter rechtlich unselbstständiger Einrichtungen mit 2,21 Arbeitnehmern auf 1 000 Einwohner in 2005 (noch) niedriger als im Durchschnitt der ausgewählten Vergleichskreise (2,39).

Tabelle 36

Personalausgaben der Kreise im IHK-Bezirk Aachen

1995, 2000, 2004 und 2005

Kreis	Kreise im IHK-Bezirk				Vergleichs- kreise	
	Personalausgaben je Einwohner in €				Jahresdurchschnittliche Veränderung in %	
	1995	2000	2004	2005	2004/ 1995	2004/ 1995
Aachen	109	126	140	129	2,9	0,9
Düren	110	111	119	129	0,9	0,1
Euskirchen	150	161	171	173	1,4	0,9
Heinsberg	116	118	124	127	0,8	0,9
LK NRW	105	110	115	114	0,9	•

Eigene Berechnungen nach Angaben des LDS NRW.

Die Vergleichbarkeit der von den einzelnen Kreisen geleisteten Sozialhilfeleistungen leidet darunter, dass der Kreis Aachen bis zum Jahre 2004 im Rahmen des sog. Aachener Modells die Sozialhilfeleistungen auf die kreisangehörigen Gemeinden delegiert hatte. Vergleicht man also die reinen Ausgaben der Sozialhilfe je Einwohner in den Kreisen insgesamt, so lagen diese in den Kreisen Aachen und Düren deutlich über denen der Kreise Euskirchen und Heinsberg, aber auch dem Durchschnitt der nordrhein-westfälischen Kreise (Tabelle 37). Ein systematischer Vergleich wird allerdings dadurch erschwert, dass zahlreiche Änderungen hinsichtlich der Finanzierungsmodalitäten in den Kreisen (Einführung einer Beteiligungsquote der kreisangehörigen Gemeinden von 50%, stufenweise Übertragung der Hilfe zur Pflege von den Landschaftsverbänden auf die Kreise) sowie der Leistungen (Einführung der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsunfähigkeit) vorgenommen wurden.

Tabelle 37

Reine Ausgaben der Sozialhilfe¹ der Kreise im IHK-Bezirk Aachen

1995, 2000 und 2005; Hebesatz in %

Kreis	2001	2002	2003	2004	2004/ 2001
	Reine Ausgaben je Einwohner				JdV ² in %
Aachen	118,65	125,03	125,05	154,68	9,2
Düren	105,74	120,68	122,51	131,61	7,6
Euskirchen	61,25*	60,43*	67,91 [†]	69,17	4,1
Heinsberg	94,92	92,92	94,08	90,95	-1,4
LK NRW	97,75	102,32	100,57	114,06	5,3

Eigene Berechnungen nach Angaben des LDS NRW. - ¹ Die „Reinen Ausgaben“ errechnen sich aus der Differenz von Ausgaben und Einnahmen (Kostenbeiträge, Kostenersatz). - ² Jahresdurchschnittliche Veränderung. - [†]Eigene Schätzung, da fehlerhafte Erfassung der der Sozialstatistik.

Die Zusammenführung von Sozial- und Arbeitslosenhilfe führte in allen Kreisen zu einem sehr starken Rückgang der Sozialhilfeempfänger. Die damit verbundenen Entlastungen sind aber mit den neuen Ausgaben u.a. für die Kosten der Unterkunft zu saldieren. Es zeigt sich, dass es - ohne Berücksichtigung der Beteiligung des Bundes an den Kosten der Unterkunft und der Landeszuweisungen aus den Wohngeldersparnissen- zu erheblichen Mehrbelastungen der Kreise kommt. Dies gilt insbesondere für die Kreise Heinsberg (84 € je Einwohner) und Euskirchen (72 € je Einwohner; Tabelle 38). Die Kosten der Unterkunft je Person und je Bedarfsgemeinschaft in den Kreisen des Kammerbezirks lagen im April 2007 über dem Durchschnitt der nordrhein-westfälischen Kreise. Alle Kreise verzeichneten steigende Ausgaben und Hebesätze in 2005 als Folge dieser Reform.

Tabelle 38

Belastung der Kreise des IHK-Bezirks Aachen durch das SGB II

Stand April 2007

Kreis	Arbeitslosenquote			Anteil der Jünger an der AL im Rechtskreis SGBII	SGB II-Quote	Durchschnittliche Leistungen in € für Kosten und Unterkunft	
	insgesamt	SGB III	SGB II			je Person	je Bedarfsgem.
	in %						
Aachen	11,5	3,1	8,4	9,8	11,8	152,63	324,50
Düren	10,1	2,9	7,2	13,2	10,7	136,63	297,72
Euskirchen	7,4	3,3	4,1	8,3	7,6	149,58	311,45
Heinsberg	10,0	3,8	6,2	9,1	9,7	136,32	301,97
Kreise NRW	8,3	2,9	5,4	9,0	9,3	130,71	274,07

Eigene Berechnungen nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit.

6.3 Kreisumlage im IHK-Bezirk Aachen

Die Umlagen von den Gemeinden stellen die wichtigste Einnahmequelle der Kreise des Kammerbezirks dar. Dabei ist zu unterscheiden zwischen der allgemeinen Umlage, der Jugendamtumlage sowie weiteren differenzierten Umlagen (ÖPNV, Kreisgymnasien, Volkshochschulen). Die Hebesätze der allgemeinen Kreisumlage der Kreise Aachen, Düren und Heinsberg waren gemessen an den Vergleichskreisen relativ hoch. Im Falle des Kreises Aachens kommt hinzu, dass er eine ÖPNV-Umlage erhebt. Beim Kreis Heinsberg, könnte dies auch auf die schwächere Entwicklung der Umlagegrundlagen zurückzuführen sein. Der Kreis Düren setzte 2005 mit 47,09% landesweit den zweithöchsten Hebesatz für die allgemeine Kreisumlage fest (Tabelle 39). Der Kreis Euskirchen hebt sich durch seine vergleichsweise niedrigen Hebesätze von den übrigen Kreisen des Kammerbezirks ab. Der Kontrast zwischen niedrigem Hebesatz und hohem Ausgabenniveau erklärt sich u.a. durch den gebührenfinanzierten Betrieb einer Abfalldeponie sowie

durch einen Substanzverzehr in den vergangenen Jahren. Zu berücksichtigen ist auch, dass Umlagen zur Finanzierung des ÖPNV und der Volkshochschule erhoben werden.

Die Hebesätze der Jugendamtsumlage der Kreise Düren und Heinsberg lagen unter dem Durchschnitt ihrer jeweiligen Vergleichskreise. Dagegen war der Hebesatz des Kreises Aachen i.d.R. überdurchschnittlich hoch. Der Kreis Euskirchen erhob keine Jugendamtsumlage, da hier der Kreis alleine diese Aufgabe wahrnahm. Es handelte sich infolgedessen beim angegebenen Hebesatz um eine kalkulatorische Größe, die der Kreis auf der Basis von Haushaltsdaten ermittelt hat.

Tabelle 39

Die allgemeine Kreisumlage der Kreise im IHK-Bezirk Aachen

1995, 2000, 2004 und 2005; Hebesatz in %

	Aachen		Düren		Kreis Euskirchen ¹	Heinsberg	
	Kreis	Vergleichskreise	Kreis	Vergleichskreise		Kreis	Vergleichskreise
Allgemeine Kreisumlage							
1995	39,70	42,90	39,70	38,41	30,67 ^a	35,60	42,90
2000	39,38	37,44	40,46	35,73	30,61	37,70	37,44
2004	36,56	35,90	41,09	34,06	30,19	37,54	35,90
2005	44,68	40,82	47,09	40,15	37,11	46,60	40,82
Jugendamtsumlage							
1995	14,40	13,44	9,91	15,01	14,53 ^a	10,00	13,44
2000	17,09	14,93	12,57	17,71	16,24	13,95	14,93
2004	17,26	17,92	17,37	20,21	18,35	16,27	17,92
2005	21,21	18,47	18,42	20,41	16,39	16,93	18,47

Eigene Berechnungen nach Angaben des LDS NRW. – ¹Für den Kreis Euskirchen liegen keine Vergleichsdaten vor. – ^a1996.

6.3 Finanzwirtschaftliche Lage und Perspektiven der Kreise im IHK-Bezirk Aachen

Die finanzwirtschaftliche Lage stellt sich insbesondere in den Kreisen Düren und Euskirchen als angespannt dar. Der Kreis Düren stellte mit seinem letzten kameralen Doppelhaushalt ein Haushaltssicherungskonzept auf. Es sah vor, dass in 2007 der originäre Haushaltsausgleich erreicht und die Altfehlbeträge bis 2009 abgebaut würden. Der Übergang zur Doppik 2008 verändert allerdings die materiellen Anforderungen an den Haushaltsausgleich.

Die periodengerechte Zuordnung des Ressourcenergebnisses führt zu Mehrbelastungen in Höhe von 4,6 Mill. € in 2008 und von 4,7 Mill. € in 2009, die nicht aufgefangen werden. Die Folge sind Jahresfehlbeträge. Der Kreis Düren macht nicht von der Möglichkeit Gebrauch, die Altfehlbeträge durch eine temporäre Anhebung der Kreisumlage zu decken. Sie werden vielmehr als Kredite zur Liquiditätssicherung (ehemals Kassenkredite) passiviert und belasten zukünftig die Ergebnisrechnung mit Zinsausgaben.

Die finanzwirtschaftliche Lage im Kreis Euskirchen ist aus anderen Gründen problematisch. Der Kreis hat in den vergangenen Jahren von der Substanz gelebt. Die allgemeine Rücklage ist inzwischen aufgebraucht. Der Haushaltsausgleich in den Jahren 2007 und 2008 wird nur ermöglicht durch Vermögenserlöse. Die dringend erforderliche Konsolidierung des Kreishaushalts soll in den kommenden Jahren angegangen werden, wobei der Schwerpunkt bei den Personalausgaben liegen soll. Trotz der angespannten Haushaltslage soll weiter investiert werden, mit der Folge, dass der Schuldenstand von 85,3 Mill. € im Jahr 2007 auf 92,7 Mill. € in 2011 steigen wird.

Die Schulden des Kreises Euskirchen weisen gegenüber den anderen Kreisen die Besonderheit auf, dass es sich hier um eine interne Verschuldung handelt. So wurde auf eine Sonderrücklage zurückgegriffen, die für Sicherungsmaßnahmen und die Rekultivierung einer Abfalldeponie gebildet worden war. Da man hier die Tilgung ausgesetzt hat, dürfte der Handlungsspielraum allmählich ausgeschöpft sein. Die Schuldensituation des Kreises ist insoweit auch nur bedingt mit denen der anderen Kreise vergleichbar (Tabelle 40). Der Kreis Düren weist eine überdurchschnittliche Verschuldung auf und zwar nicht nur im kammerbezirklichen, sondern auch im landesweiten Vergleich. Die Kreise Aachen und Heinsberg haben ihre Verschuldung im Untersuchungszeitraum abbauen können. Der Kreis Aachen hat einen Teil der Verschuldung auf Eigenbetriebe ausgelagert, aber auch RWE-Aktien zur Reduzierung der Verschuldung eingesetzt.

Tabelle 40

Schuldenstand der Kreise des IHK-Bezirks Aachen

1995, 2000 und 2005; in € je Einwohner

	1995	2000	2005	Vergleichskreise 2005
Fundierte Schulden insgesamt				
Kreis Aachen	170,29	83,09	81,86	164,80
Kreis Düren	162,10	174,95	232,65	139,99
Kreis Heinsberg	122,21	102,69	47,50	164,80
Kreise NRW	155,37	134,65	150,19	
Schulden der Kreisverwaltungen am Kreditmarkt				
Kreis Aachen	68,54	70,24	70,24	158,97
Kreis Düren	162,10	174,95	232,65	139,99
Kreis Heinsberg	87,99	47,50	47,50	158,97
Kreise NRW	146,88	124,76	140,41	
Schulden der Eigenbetriebe				
Kreis Aachen	-	13,06	10,91	3,52
Kreis Düren	-	-	-	36,21
Kreis Heinsberg	2,75	1,47	-	3,52
Kreise NRW	5,24	6,24	7,37	
Kassenkredite				
Kreis Aachen	-	-	-	25,16
Kreis Düren	8,29	-	-	31,28
Kreis Heinsberg	-	-	-	25,16
Kreise NRW	10,44	3,26	19,53	

Eigene Berechnungen nach Angaben des LDS NRW.

Literatur

- Bauer, L. und L. Maier (2004), Doppischer Haushaltsausgleich für Kommunen – ein kritischer Ländervergleich. *der gemeindehaushalt* 12/2004: 265-272.
- Bundesagentur für Arbeit (Hrsg.) (2007), SGB II-Kennzahlen für interregionale Vergleiche April 2007. Statistik der Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II. August 2007. Nürnberg: Bundesagentur für Arbeit.
- BBR - Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2007), INKAR 2006. Indikatoren und Karten zur Raum- und Stadtentwicklung. Bonn: BBR.
- Gemeindeprüfungsamt Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (2007), Überörtliche Prüfung des Kreises Euskirchen von November 2005 bis August 2006.
- Hessenius, I. (2006), Haushalt 2007/2008 des Kreises Euskirchen – Entwurf. Informationsveranstaltung am 25.10.2006.
- Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalens (Hrsg.) (2006), Runderlass des Innenministeriums NRW vom 27. 10. 2006 zu den Orientierungsdaten 2007 bis 2020. Düsseldorf. Innenministerium NRW.
- Kreis Aachen – Der Landrat (Hrsg.)(2007), Statistisches Jahrbuch 2007. Aachen.
- Kreis Aachen (2007) Unterrichtung des Kreistages durch den Rechnungsprüfungsausschuss über den wesentlichen Inhalt des Prüfungsberichtes der Gemeindeprüfungsanstalt NRW über die überörtliche Prüfung des Kreises Aachen in der Zeit von Februar bis Oktober 2006. Aachen: Kreis Aachen A14.
- Kreis Düren – Der Landrat (Hrsg.), Beteiligungsbericht 2005. Düren.
- Kreis Düren (Hrsg.), Haushalt 2006/2007. Düren: Kreisverwaltung Düren.
- Kreis Düren (Hrsg.), Haushalt 2008/2009. Entwurf. Düren: Kreisverwaltung Düren.
- Kreis Euskirchen (Hrsg.), Haushalt 2007/2008. Euskirchen: Kreisverwaltung Heinsberg.
- Kreis Heinsberg (Hrsg.), Haushaltsplan 2007. Heinsberg: Kreisverwaltung Heinsberg.
- LDS - Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik (Hrsg.), Sozialhilfe in Nordrhein-Westfalen. Teil 1: Ausgaben und Einnahmen. Div. Jg. Düsseldorf: LDS.
- LDS - Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik (Hrsg.), Sozialhilfe in Nordrhein-Westfalen. Teil 2: Empfängerinnen und Empfänger von Sozialhilfe. Div. Jg. Düsseldorf: LDS.
- 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.
- Sachs, L. (2002), Angewandte Statistik – Anwendung Statistischer Methoden. Zehnte, überarbeitete und aktualisierte Auflage. Berlin u. a: Springer.