

Gebhardt, Heinz; Kambeck, Rainer; Rappen, Hermann

Research Report

Analyse des Haushaltsplans 2008 der Stadt Mönchengladbach:
Modul 2 des Projekts für die Industrie- und Handelskammer Mittlerer
Niederrhein Krefeld - Mönchengladbach - Neuss. Endbericht -
Oktober 2007

RWI Projektberichte

Provided in Cooperation with:

RWI - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung, Essen

Suggested Citation: Gebhardt, Heinz; Kambeck, Rainer; Rappen, Hermann (2007) : Analyse des Haushaltsplans 2008 der Stadt Mönchengladbach: Modul 2 des Projekts für die Industrie- und Handelskammer Mittlerer Niederrhein Krefeld - Mönchengladbach - Neuss. Endbericht - Oktober 2007, RWI Projektberichte, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI), Essen

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/70870>

Standard-Nutzungsbedingungen:

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

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

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

Terms of use:

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

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

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

Rheinisch-Westfälisches Institut
für Wirtschaftsforschung

Analyse des Haushalts- plans 2008 der Stadt Mönchengladbach

Modul 2 des Projekts für die Industrie- und
Handelskammer Mittlerer Niederrhein
Krefeld – Mönchengladbach – Neuss

Endbericht



Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung

Vorstand:

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

Prof. Dr. Thomas K. Bauer

Prof. Dr. Wim Kösters

Verwaltungsrat:

Dr. Eberhard Heinke (Vorsitzender);

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

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

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

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

Forschungsbeirat:

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

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

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

Ehrenmitglieder des RWI Essen

Heinrich Frommknecht, Prof. Dr. Paul Klemmer †

RWI : Projektberichte

Herausgeber: Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung,
Hohenzollernstraße 1/3, 45128 Essen

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

Alle Rechte vorbehalten. Essen 2007

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

Analyse des Haushaltsplans 2008 der Stadt Mönchengladbach

Modul 2 des Projekts für die Industrie- und Handelskammer Mittlerer

Niederrhein Krefeld – Mönchengladbach – Neuss

Endbericht – Oktober 2007

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

Rheinisch-Westfälisches Institut
für Wirtschaftsforschung

Analyse des Haushalts- plans 2008 der Stadt Mönchengladbach

Modul 2 des Projekts für die Industrie- und
Handelskammer Mittlerer Niederrhein Krefeld –
Mönchengladbach – Neuss

Endbericht – Oktober 2007

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

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



Inhaltsverzeichnis

Die wichtigsten Ergebnisse vorab.....	5
1. Einleitung	6
2. Gesamthaushalt im Überblick	8
3. Einnahmen des Verwaltungshaushaltes	10
4. Ausgaben des Verwaltungshaushaltes	22
5. Die Schuldenlage der Stadt Mönchengladbach	28
6. Kommunale Aufgabenwahrnehmung außerhalb des Kommunalhaushaltes	31
7. Finanzplanung bis 2011	33
8. Abschließende Bemerkungen	34
ANHANG	36
Literatur	46

Verzeichnis der Tabellen

Tabelle 1	Steuereinnahmen der Stadt Mönchengladbach	12
Tabelle 2	Steuern und steuerähnliche Einnahmen im Städtevergleich	13
Tabelle 3	Gewerbsteuer (netto)	16
Tabelle 4	Einkommensteuer (Gemeindeanteil)	19
Tabelle 5	Personalausgaben der Kernverwaltung	25
Tabelle 6	Personalintensität der Stadt Mönchengladbach und der Vergleichsstädte.....	25
Tabelle 7	Wirtschaftliche Aktivitäten außerhalb des Kommunalhaushaltes öffentlich dominierte Fonds, Eigenbetriebe und Unternehmen.....	32

Verzeichnis der Schaubilder

Schaubild 1	Volumen des Gesamthaushaltes der Stadt Mönchengladbach	9
Schaubild 2	Deckungsquote des Verwaltungshaushaltes	10
Schaubild 3	Einnahmen des Verwaltungshaushaltes der Stadt Mönchengladbach	11
Schaubild 4	Einnahmen der Städte aus Steuern (netto) insgesamt	13
Schaubild 5	Einnahmen der Städte aus Steuern (netto) insgesamt	14
Schaubild 6	Einnahmen der Städte aus Gewerbesteuer (netto).....	17
Schaubild 7	Hebesätze Gewerbesteuer.....	17
Schaubild 8	Volatilität der Gewerbesteuer (netto)	18
Schaubild 9	Hebesätze Grundsteuer B	20
Schaubild 10	Einnahmen der Städte aus Grundsteuer B.....	20
Schaubild 11	Finanzkraft der Stadt Mönchengladbach	21
Schaubild 12	Ausgaben des Verwaltungshaushaltes der Stadt Mönchengladbach	22
Schaubild 13	Primärausgaben	23
Schaubild 14	Personalausgabenquoten des Verwaltungshaushaltes	24
Schaubild 15	Sozialausgaben.....	26
Schaubild 16	Anteil der Zinsausgaben an der Finanzkraft	27
Schaubild 17	Schulden der Stadt Mönchengladbach (Verwaltung und Eigenbetriebe sowie Kassenkredite)	28
Schaubild 18	Kassenkredite	29
Schaubild 19	Schulden der Verwaltung	30
Schaubild 20	Schulden der Eigenbetriebe	30

Die wichtigsten Ergebnisse vorab

- Der Haushalt der Stadt Mönchengladbach befindet sich in einer strukturellen Schieflage. Seit 1994 gibt die Stadt Jahr für Jahr mehr aus als sie mit ihren laufenden Einnahmen finanzieren kann. Als Folge davon wachsen die Fehlbeträge (2008: 319 Mill. €) und die zu ihrer Finanzierung notwendigen kurzfristig aufgenommenen Kassenkredite in bedenkliche Höhen. Der Vergleich mit den größten Städten NRWs zeigt, dass die Zunahme der Kassenkredite und die daraus folgende Zinsbelastung das Hauptproblem der Stadt darstellen.
- Die Stadt Mönchengladbach hat eher ein Ausgaben- als ein Einnahmenproblem. Ihr Steueraufkommen expandierte – wie die interkommunalen Vergleiche mit NRW-Städten zeigen – seit Anfang der neunziger Jahre in etwa proportional und auch in der mittleren Frist wird – trotz vorsichtiger Kalkulation – mit merklichen Zuwächsen gerechnet. Auf der Ausgabenseite belasten insbesondere vergleichsweise hohe Sozialausgaben und die zunehmende Zinslast den Haushalt.
- Trotz der von der Stadt bereits umgesetzten Konsolidierungsmaßnahmen müssen weitere Einsparpotentiale erschlossen werden, um einen *materiellen* Ausgleich des Haushaltes zu erreichen. Dabei sollte man sich nicht von der Möglichkeit eines *formalen* Ausgleichs durch den Rückgriff auf die Ausgleichsrücklage blenden lassen, der in 2009 als Folge der Umstellung auf den NKF-Haushalt möglich wird.
- Nicht nur die Verantwortlichen der Stadtverwaltung, sondern auch die Mitglieder des Stadtrates sind gefordert, den Bürgern zu vermitteln, dass sich die budgetären Spielräume durch die hohen Zinsbelastungen – insbesondere verursacht durch die hohen Kassenkredite – erheblich einengen. Hieraus resultiert eine ernste Einschränkung der Gestaltungsmöglichkeiten im Sinne einer verantwortungsvollen, zukunftsorientierten kommunalen Politik.
- Mönchengladbach hat wie auch andere kreisfreie Städte einen Teil seiner Aufgaben auf Einrichtungen und Unternehmen ausgelagert. Eine Besonderheit besteht darin, dass die Ver- und Entsorgung von nicht öffentlich dominierten Unternehmen (öffentliche Beteiligung von maximal 50%) übernommen wird. Eine weitere Besonderheit ist darin zusehen, dass Aktivitäten im Sozialwesen und der beruflichen Qualifizierung in einer sog. Sozial-Holding gebündelt werden. Bezogen auf das Haushaltsjahr 2005 – für das diesbezüglich die aktuellsten amtlichen Daten vorliegen – sind deshalb der Stadt Mönchengladbach zusätzlich zu den im Haushalt veranschlagten Ausgaben weitere Personalausgaben und Investitionen sowie aber auch Risiken aus der Geschäftstätigkeit dieser Einrichtungen und Unternehmen zuzurechnen.

1. Einleitung

Der von der Stadt Mönchengladbach vorgelegte Entwurf des Haushaltes 2008 folgt letztmals der kameralen Systematik; der Haushaltsplan 2009 wird mit doppischer Buchführung als Teil des Neuen Kommunalen Finanzmanagements aufgestellt werden. Wie auch in den anderen Städten, die den Übergang zur Doppik in mehreren Schritten vollziehen, sind Teile der Haushaltsplanung von der Stadt bereits in das neue System überführt worden. Die Ergebnisse der bereits auf das NKF umgestellten Fachbereiche werden allerdings im kameralen Gesamthaushalt für das Jahr 2008 berücksichtigt, so dass für die hier vorgenommene vergleichende Analyse noch die zentralen Kennziffern der bisherigen Haushaltsaufstellung zur Verfügung standen.

Der nachstehende Bericht zum von der Stadt Mönchengladbach vorgelegten Haushaltsplanentwurf 2008 – und für die Finanzplanung bis 2011 – konzentriert sich auf einen Vergleich von Haushaltspositionen verschiedener Städte. Nach einer kurzen Erläuterung der diesem Vergleich zu Grunde liegenden Methodik, beschreiben wir zunächst in Kapitel 2 Einnahmen- und Ausgabenanteile des für 2008 geplanten Haushaltes. Anschließend werden in Kapitel 3 die Einnahmen und in Kapitel 4 die Ausgaben des Verwaltungshaushaltes der Stadt Mönchengladbach mit denen der anderen Städte verglichen. Die Ergebnisse der Haushalte – hier mehrheitlich die Schulden-situation – werden in Abschnitt 5 verglichen. In Abschnitt 6 gehen wir kurz auf die Problematik der kommunalen Aufgabenwahrnehmung außerhalb des Kommunalhaushaltes ein. Wir schließen den Analyseteil in Kapitel 7 mit einer Bewertung der Finanzplanung. In Kapitel 8 wird eine abschließende Bewertung vorgenommen.

Zur Methodik des Vergleichs

Eine Bewertung eines Haushaltsplanes kann anhand unterschiedlicher Kennziffern vorgenommen werden. Neben einer Analyse der bekannten finanzwissenschaftlichen Bewertungskriterien (u.a. Haushaltsausgleich bzw. Höhe der Fehlbeträge, Nettozuführung zum Vermögenshaushalt, Steuer-einnahmekraft, Höhe und Struktur der Schulden, Zinsausgaben) des aktuellen Haushaltes bietet es sich insbesondere an, die Entwicklung dieser Indikatoren im Zeitablauf zu analysieren und dabei einen Vergleich mit anderen Städten vorzunehmen. In Abhängigkeit der zur Verfügung stehenden Daten konzentriert sich unsere Analyse derzeit (noch) auf Kennziffern der finanziellen Leistungsfähigkeit und auf inputorientierte Kennziffern. Dabei werden in der Regel Angaben je Einwohner verwendet, weil die Einwohner

einen geeigneten Indikator für den Bedarf an öffentlichen Leistungen darstellen und sie potentielle Steuer- und Gebührenzahler sind.

Zwar gestalten sich Vergleiche derzeit schwierig, weil die Stadtverwaltungen ihre Haushaltsdarstellung und -planung von der Kameralistik auf NKF (Neues Kommunales Finanzmanagement) umstellen. Allerdings lassen sich einzelne Kennzahlen der Haushalte dann doch vergleichen, weil alle Haushalte im Übergang noch in der Gesamtdarstellung vollständige Rechnungsergebnisse und Haushaltsplanungen nach den kamerale Prinzipien vorlegen müssen.

Bei einem Vergleich verschiedener Städte stellt sich natürlich auch die Frage, welche Städte überhaupt miteinander vergleichbar sind. Unseres Erachtens ist es sinnvoll, sich zunächst auf einen „fairen“ Vergleich zu konzentrieren, der nur solche Städte in einer Vergleichsgruppe berücksichtigt, die ähnliche sozioökonomische und institutionelle Bedingungen aufweisen. Dies spricht erstens dafür, nur nordrhein-westfälische Städte in den Vergleich einzubeziehen. Zweitens werden eine Reihe von Faktoren berücksichtigt, die sich am besten aus verschiedenen Typisierungen zu einer Klassifizierung verdichten lassen.

Es hat sich bei interkommunalen Vergleichen durchgesetzt, auf die vom Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) entwickelten siedlungsstrukturellen Gebietstypen abzustellen. Eine umfassendere Klassifizierung der nordrhein-westfälischen Gemeinden hat das Deutsches Institut für Urbanistik (Difu 2002: 13ff.) im Auftrag der Enquetekommission „Die Zukunft der Städte in Nordrhein-Westfalen“ entwickelt. Grundlage waren eine Expertenbefragung sowie eine latente Strukturanalyse, die letztlich das Gerüst für die Klassifizierung lieferte. Dabei wurden zahlreiche Indikatoren für die Dimensionen Demographischer Wandel, Wissenskultur/qualifizierte Beschäftigung, Soziale Probleme, Beschäftigung/Branchen, Finanzen/Potenziale und Attraktivität (gemessen am Lebensstandard) herangezogen. Im Ergebnis wurden vom Difu zehn Gemeindetypen definiert, sechs für Mittel- und Großstädte mit mehr als 50 000 Einwohnern und vier für Kleinstädte mit weniger als 50 000 Einwohnern. Mönchengladbach, mit rund 260 000 Einwohnern die dreizehntgrößte Stadt NRWs, wird demnach als „kreisfreie Kernstadt in Agglomerationsräumen“ in der Größenklasse 150 000 bis 300 000 Einwohner eingeordnet, die zugleich als altindustrielle Großstadt mit positiven Entwicklungspotenzialen charakterisiert werden kann. Diese beiden Kriterien erfüllen neben Mönchengladbach und Krefeld weitere sechs kreisfreie Städte in Nordrhein-Westfalen, von denen drei in die Vergleichsgruppe aufgenommen wurden, weil ihre Einwohnerzahl nicht zu stark von denen Mönchengladbachs und Krefelds abweichen: Wuppertal,

Bielefeld und Bochum. Aufgenommen haben wir ferner wegen ihrer geografischen Nähe die Stadt Aachen (siehe Übersicht im Anhang)¹.

Ergänzend nehmen wir aber auch einen Vergleich der fünfzehn einwohnerstärksten Städte Nordrhein-Westfalens (TOP-15) vor, um die Stärken und Schwächen der Stadt Mönchengladbach auch in einem etwas weiteren Spektrum abzubilden².

2. Gesamthaushalt im Überblick

Das kamerale Rechnungswesen stellt die tatsächlichen Zahlungen in den Mittelpunkt. Dabei wird die Darstellung von Zahlungen auf kommunaler Ebene in einen Verwaltungs- und einen Vermögenshaushalt aufgeteilt. Damit wird beabsichtigt, laufende und vermögenswirksame Vorgänge einer Kommune transparent zu unterscheiden. Im Verwaltungshaushalt werden somit alle laufenden Einnahmen und Ausgaben festgehalten, im Vermögenshaushalt alle Einnahmen und Ausgaben, die mit Investitionen in Verbindung stehen (Schwarting 2006: 20-22).

Weil im Entwurf des Haushaltsplans 2008 der Stadt Mönchengladbach noch die kamerale Darstellung dominiert, werden zunächst die Ansätze des Verwaltungshaushaltes und des Vermögenshaushaltes dargestellt.

Geplant ist der Haushalt 2008 mit einem Gesamtvolumen von 1 135 Mill. €. Schaubild 1 zeigt, dass von den im Verwaltungshaushalt geplanten gesamten Ausgaben in Höhe von 1 038 Mill. € lediglich 719,3 Mill. € durch laufende Einnahmen gedeckt werden können. Der gesamte Fehlbetrag steigt somit im Jahr 2008 auf die Rekordhöhe von 319 Mill. €, wovon zwar der größte Teil – rd. 267 Mill. € – aus „alten“ Fehlbeträgen besteht, aber immerhin bei der angespannten Haushaltslage der Stadt „neue“ Fehlbeträge in Höhe von 51,6 Mill. € hinzukommen. Zieht man von diesem Fehlbetrag den Betrag ab, der sich als Saldo der Zuführungen zwischen Verwaltungshaushalt und Vermögenshaushalt an den Verwaltungshaushalt ergibt (27,0 - 14,6 Mill. € = 12,4 Mill. €), erhält man die „originäre“ Unterdeckung³ des Verwaltungshaushaltes für das Jahr 2008 in Höhe von 39,2 Mill. €.

¹ In diesem Bericht werden diese Städte als die „Vergleichsgruppe“ bezeichnet und Durchschnittswerte dieser Städte in den Tabellen mit Ø6.

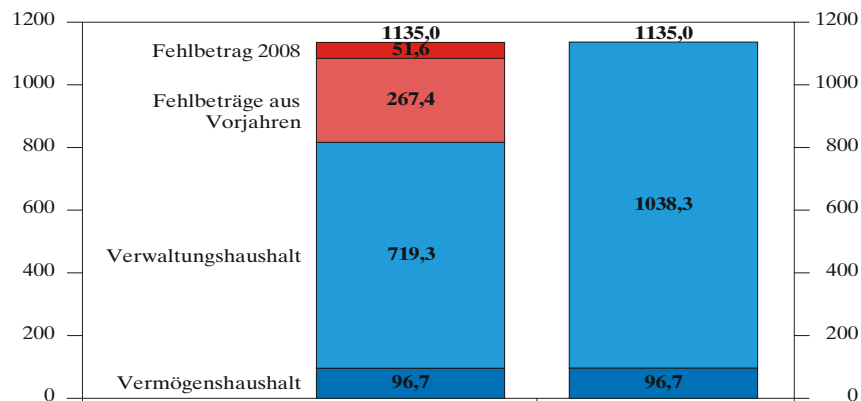
² In den Tabellen werden die Durchschnittswerte dieser Städte mit Ø15 bezeichnet.

³ Synonym wird auch von „struktureller“ Unterdeckung gesprochen. Anders als bei der Verwendung dieses Begriffes bei der Beschreibung des Bundeshaushaltes ist hier also nicht die Berücksichtigung von nicht-konjunkturellen Einflüssen gemeint, sondern allein die Unterfinanzierung laufender Ausgaben durch laufende Einnahmen.

Schaubild 1

Volumen des Gesamthaushaltes der Stadt Mönchengladbach

2008; in Mill. €



Quelle: Stadt Mönchengladbach (2007).

Bei jeder kommunalen Haushaltsplanung wird das Ziel verfolgt, einen materiellen Haushaltsausgleich zu erreichen, was im kameralen System bedeutet, dass die Gemeinde neben ihren laufenden Ausgaben auch die eingegangenen Zins- und Tilgungsverpflichtungen aus ihren laufenden Einnahmen eines Haushaltsjahres bestreiten kann (Schwarming 2006: 72). Bekanntlich wurde dieses Ziel in den vorangegangenen Jahren nahezu flächendeckend von den nordrhein-westfälischen Städten und Gemeinden nicht erreicht. Als Ergebnis ist eine enorme Verschuldung entstanden, mit der Konsequenz hoher Zinsbelastungen für gegenwärtige und – angesichts der Höhe der gesamtstaatlichen Verschuldung – wohl vor allem auch zukünftiger Generationen.

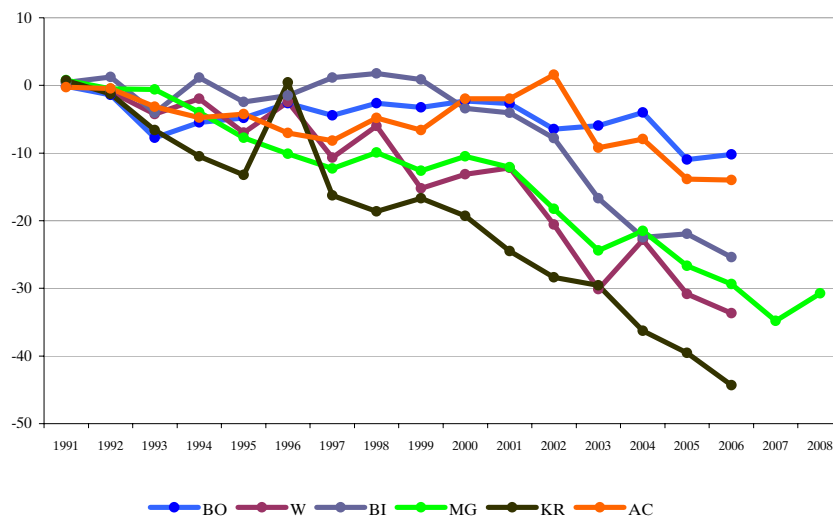
Die Stadt Mönchengladbach ist weit davon entfernt, einen Ausgleich von laufenden Einnahmen und Ausgaben erzielen zu können. Die akkumulierten Fehlbeträge werden mit Kassenkrediten finanziert, die ursprünglich in der kommunalen Haushaltswirtschaft nur für eine Überbrückung kurzfristiger Liquiditätsengpässe vorgesehen waren. Die Folge sind steigende Zinsbelastungen für den Haushalt, die den budgetären Gestaltungsspielraum der Stadt für eine selbstbestimmte Politik deutlich einschränken. Weil die Stadt gegenüber der Bezirksregierung den Abbau der aufgelaufenen Fehlbeträge nicht in der vom Gesetz vorgegebenen Zeit darstellen kann, wurde das von ihr vorgelegte Haushaltssicherungskonzept nicht genehmigt. Die Stadt muss deshalb derzeit unter einem „Nothaushaltsrecht“ wirtschaften, das in erster

Linie durch Auflagen für die Mittelverwendung seitens der Aufsichtsbehörde gekennzeichnet ist.

Schaubild 2

Deckungsquote des Verwaltungshaushaltes

1991-2006 (MG bis 2008); Saldo von Einnahmen und Ausgaben in % des Verwaltungshaushalts



Eigene Darstellung nach Angaben des LDS NRW. 1991-2005 Rechnungsergebnisse, 2006 Kassenergebnisse (KE), 2007 u. 2008 Plandaten.

Schaubild 2 zeigt, dass Mönchengladbach bereits seit 1994 keinen ausgeglichenen Haushalt vorlegen konnte. Nimmt man das Jahr 2006 als Vergleichsjahr, wiesen von den Vergleichsstädten lediglich Krefeld und Wuppertal eine noch größere Unterdeckung der laufenden Ausgaben auf. Nach den Plandaten für 2008 wird die Stadt Mönchengladbach allerdings die Unterdeckung im kommenden Jahr vermindern – erste Konsolidierungserfolge scheinen sich also einzustellen.

3. Einnahmen des Verwaltungshaushaltes

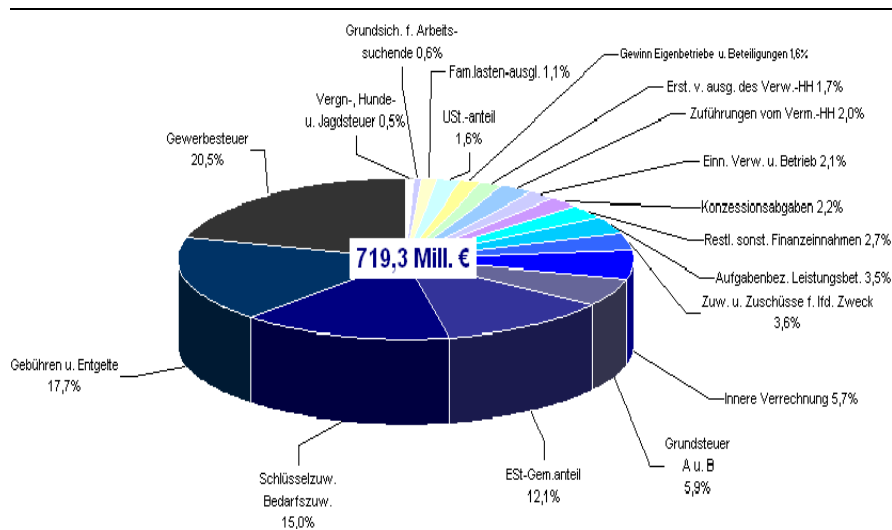
Es gibt verschiedene Möglichkeiten, die Einnahmen und die Ausgaben einer Stadt darzustellen, in der Regel – so auch im Vorbericht der Stadt zum Haushalt 2008 – wird eine Zuordnung nach dem Gruppierungsplan vorgenommen, allerdings nicht unbedingt nach der Bedeutung einzelner Positionen für den gesamten Haushalt. Eine solche Abgrenzung wird für die Einnahmen in Schaubild 3 und für die Ausgaben in Schaubild 12 vorgenommen.

Schaubild 3 zeigt die wichtigsten Einnahmequellen der Stadt: Die Gewerbesteuer, Gebühren und Entgelte, Schlüssel- und Bedarfszuweisungen des Landes, den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer und die Grundsteuer B; zusammen genommen werden damit $\frac{3}{4}$ des gesamten Einnahmenvolumens von rd. 719 Mill. € erzielt.

Schaubild 3

Einnahmen des Verwaltungshaushaltes der Stadt Mönchengladbach

2008; in Mill. €



Quelle: Stadt Mönchengladbach (2007).

Steuereinnahmen

Die Stadt Mönchengladbach erzielte im Jahr 2006 ein Aufkommen aus Steuern (netto) und steuerähnlichen Abgaben in Höhe von 256,5 Mill. €. Davon entfielen knapp 50% auf die Gewerbesteuer (netto⁴), 28,5% auf die Gemeindeanteile an der Einkommensteuer⁵ und knapp 15% auf die Grund-

⁴ Brutto-Gewerbesteuer abzüglich Gewerbesteuerumlage. Seit 1970 müssen die Gemeinden einen Teil des Gewerbesteueraufkommens, die so genannte Gewerbesteuerumlage, an Bund und Länder abführen, im Gegenzug erhalten sie einen Anteil am Aufkommen der Lohn- und Einkommensteuer; dieser wird anhand von Schlüsselzahlen bestimmt, die sich am örtlichen Aufkommen orientieren.

⁵ Beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer handelt es sich um eine Steuerbeteiligung; am Landesaufkommen der Lohn- und Einkommensteuer sind die Gemeinden mit 15 % beteiligt. Die jeweilige Höhe der einzelnen Gemeinde errechnet sich nach ihrem Anteil an der Summe des Einkommensteueraufkommens von NRW.

steuer B. Der Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer⁶ steuert knapp 4% zum Steueraufkommen bei. Die örtlichen Verbrauchs- und Aufwandsteuern (Vergnügungs-, Hunde- und Jagdsteuer) sowie die Einnahmen zur Kompensation für den Familienleistungsausgleich sind aus fiskalischer Sicht von geringerer Bedeutung (Anteile am Steueraufkommen 2006: 0,5 und 2,5%).

Tabelle 1
Steuereinnahmen der Stadt Mönchengladbach
1991 - 2008

	1991	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006 ³	2007 ⁴	2008 ⁴
Steuern ¹ (netto) Mill. €	178,2	193,3	213,3	217,2	210,6	193,8	239,3	236,0	256,5	270,4	278,5
<u>darunter:</u>											
GewSt (netto) in Mill. €	73,2	78,0	78,4	86,3	81,8	67,1	118,2	115,9	127,4	129,4	125,6
ESt. (Gem.ant.) in Mill. €	67,0	85,9	87,1	82,8	80,7	77,1	71,4	70,2	73,2	75,4	86,7
Grundsteuer B in Mill. €	22,7	27,0	35,2	35,5	35,6	36,6	36,9	37,2	37,9	41,8	42,3
<u>nachrichtlich:</u>											
GewSt (brutto) in Mill. €	84,1	94,9	95,5	109,1	104,3	90,4	146,7	141,2	151,6	156,8	147,6
<u>Anteile² in %</u>											
GewSt. (netto)	41,1	40,3	36,7	39,8	38,8	34,6	49,4	49,1	49,7	47,8	45,1
ESt. (Gem.anteil)	44,6	44,4	40,8	38,1	38,3	39,8	29,9	29,8	28,5	27,9	31,2
Grundsteuer B	12,8	14,0	16,5	16,3	16,9	18,9	15,4	15,8	14,8	15,4	15,2
<u>je Einwohner in €:</u>											
Steuern ¹ (netto)	684	727	811	826	801	738	913	902	982	1018	1048
GewSt (netto)	281	293	298	328	311	256	451	443	487	487	473
ESt. (Gem.anteil)	305	323	331	315	307	294	273	268	280	284	326
Grundsteuer B	87	101	134	135	135	139	141	142	145	157	159

Eigene Berechnungen nach Angaben des LDS NRW und der Stadt Mönchengladbach (2007). – ¹Steuern u. steuerähnliche Einnahmen. – ²am gesamten Netto-Steueraufkommen der Stadt Mönchengladbach. – ³Rechnungsergebnisse nach Stadt Mönchengladbach (2007). – ⁴Plandaten.

Das (Netto-)Steueraufkommen der Stadt Mönchengladbach ist seit Anfang der neunziger Jahre von rd. 178 bis auf 256,5 Mill. € im Jahr 2006 gestiegen. Für das laufende Jahr ist ein weiterer Anstieg auf 270 Mrd. € angesetzt und im Haushaltsplanentwurf für 2008 ein nochmaliger leichter Zuwachs auf etwa 278 Mrd. €. Pro Einwohner stiegen die gesamten Steuereinnahmen von 684 € im Jahr 1991 auf 982 € im Jahr 2006, dies entspricht einem jahresdurchschnittlichen Anstieg von 2,4%.

Tabelle 2 zeigt den Vergleich mit den 15 einwohnerstärksten NRW-Städten. Dieser Vergleich für das Jahr 2006 erfolgt auf der Basis von Kassenergebnissen, weil für 2006 noch nicht für alle Städte Rechnungsergebnisse vorliegen. Der jahresdurchschnittliche Zuwachs der Steuereinnahmen liegt für Mönchengladbach hier knapp unter dem Durchschnitt der 15 Städte. Vergleicht man die Entwicklung lediglich bis zum Jahr 2005, für das für alle

⁶ Seit dem Wegfall der Gewerbesteuer im Jahr 1998 erhalten die Gemeinden einen Anteil an der Umsatzsteuer.

Städte Rechnungsergebnisse vorliegen, weist Mönchengladbach allerdings mit einem jahresdurchschnittlichen Zuwachs von 2,0% beim Vergleich der TOP-15 NRW-Städte (+1,5%) einen deutlich höheren Zuwachs auf; der Abstand zu den Städten der kleineren Vergleichsgruppe (+0,7%) ist noch größer – innerhalb dieser Gruppe nimmt Mönchengladbach *bei der Zunahme der Steuereinnahmen im hier betrachteten Zeitraum* eindeutig die Spitzenposition ein.

Tabelle 2

Steuern und steuerähnliche Einnahmen im Städtevergleich

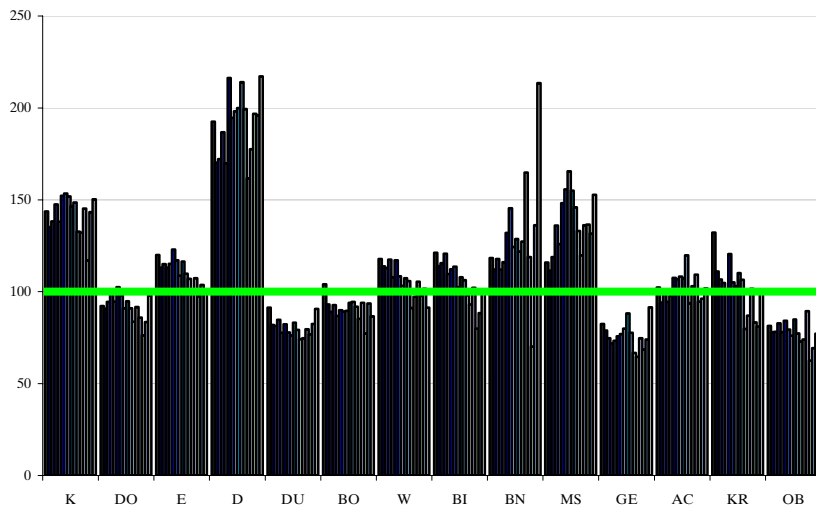
1991 – 2006; in € je Einw. / jdV in %

Stadt	1991	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006 ¹	jdV. 1991 - 2005 ²	jdV. 1991 - 2006
K	982	1004	1204	1096	1059	1072	1069	1292	1436	2,0	2,6
DO	631	688	737	692	735	635	696	753	937	1,3	2,7
E	821	837	891	884	811	792	891	935	968	0,9	1,1
D	1316	1235	1735	1648	1295	1310	1797	1768	2075	2,1	3,1
DU	625	565	642	612	599	587	701	744	867	1,3	2,2
BO	711	632	766	760	684	694	706	844	829	1,2	1,0
W	805	785	858	754	779	778	892	916	874	0,9	0,5
BI	829	797	862	810	746	754	730	798	952	-0,3	0,9
BN	872	844	989	1051	1320	877	641	1229	2041	3,0	6,4
MS	868	916	1184	1099	960	1005	1247	1188	1460	2,9	4,2
GE	615	532	630	551	517	551	626	668	874	1,2	3,0
MG	684	727	811	826	801	738	913	902	956	2,0	2,3
AC	700	711	971	776	825	807	864	869	974	1,6	2,2
KR	904	728	864	658	698	750	762	732	960	-1,5	0,4
OB	607	566	626	603	593	660	571	626	736	0,8	1,9
Ø 6	771	729	848	766	751	751	806	847	915	0,7	1,1
Ø 15	818	809	966	905	864	838	923	1014	1185	1,5	2,5

Eigene Berechnungen nach Angaben des LDS NRW. – ¹Kassenergebnisse (KE). – ²Berechnet nach der Formel $[(\text{Wert}_{2005} / \text{Wert}_{1991})^{\frac{1}{4}} - 1]$.

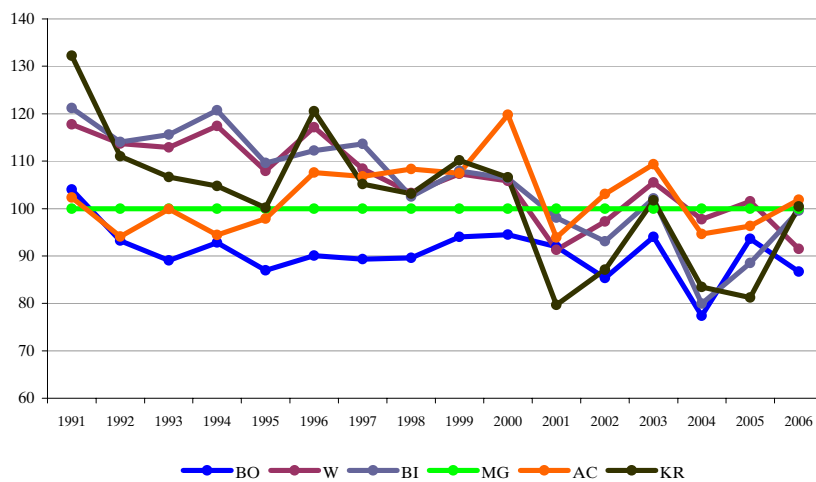
Die Schaubilder 4 und 5 zeigen in unterschiedlicher Darstellungsweise jeweils die Steuerkraft der Stadt Mönchengladbach im Vergleich der TOP15-NRW Städte und im Vergleich der sechs Städte der kleineren Vergleichsgruppe. Im oberen Schaubild sieht man die strukturellen Einnahmenvorteile Mönchengladbachs gegenüber den Städten des Ruhrgebiets, aber auch die Einnahmenachteile gegenüber Düsseldorf, Köln, Münster und Bonn. In Schaubild 5 wird deutlich, dass Mönchengladbach innerhalb der Vergleichsgruppe seine Position im Laufe der Zeit stetig verbessert hat. Im Jahr 1991 noch auf dem letzten Platz in diese Gruppe „gestartet“, lag die Stadt bereits 10 Jahre später innerhalb dieser Gruppe auf Platz 1. Im Jahr 2004 dann erneut die Führung in dieser Gruppe auf Grund des Zuzugs eines starken Gewerbesteuerzahlers (Santander Consumer Bank). Im Jahr 2006 bildet Mönchengladbach mit Aachen, Bielefeld und Krefeld die Spitze dieser Vergleichsgruppe.

Schaubild 4
Einnahmen der Städte aus Steuern (netto) insgesamt
 1991 - 2006; M'gladbach = 100



Eigene Darstellung nach Angaben des LDS NRW. 1991-2005 RE, 2006 KE.

Schaubild 5
Einnahmen der Städte aus Steuern (netto) insgesamt
 1991 - 2006; M'gladbach = 100



Eigene Darstellung nach Angaben des LDS NRW. 1991-2005 RE, 2006 KE.

Gewerbesteuer

Die Entwicklung bei den gesamten Steuern wird von der Gewerbesteuer dominiert. Der Anteil der Gewerbesteuer am Steueraufkommen ist in Mönchengladbach – unter Schwankungen – von etwa 41% zu Beginn der neunziger Jahre auf rd. 49% im Jahr 2005 gestiegen (Tabelle 1). Im „Rekordjahr“ 2006 der Gewerbesteuererinnahmen stieg der Anteil dann nochmals auf fast 50%, die für 2008 geplanten niedrigeren Einnahmen machen dann einen Anteil von knapp unter 48% aus. Die Gewerbesteuer ist damit die wichtigste steuerliche Einnahmequelle der Stadt Mönchengladbach. In NRW weisen lediglich Düsseldorf (60,2%), Köln (54,9%), Münster (54,3%) und Bonn (50,2%) einen höheren Gewerbesteueranteil am jeweiligen gesamten Steueraufkommen auf.

Das Aufkommen der Gewerbesteuer (netto) stieg von rd. 73 Mill. € im Jahr 1991 auf 127,4 Mill. € im Jahr 2006; im laufenden Jahr sind (netto) Gewerbesteuererinnahmen in Höhe von fast 130 Mill. € veranschlagt und für 2008 ein leichter Rückgang auf etwa 126 Mill. €. Vergleicht man hier die Entwicklung des Pro-Kopf-Aufkommens (Tabelle 3), ist Mönchengladbach naheliegender Weise ähnlich positiv zu bewerten wie bei den Steuern insgesamt. Das Aufkommen pro Einwohner hat sich von 281 € im Jahr 1991 auf 487 € im Jahr 2006 erhöht, was einem jahresdurchschnittlichen Zuwachs von 3,7% entspricht. Dies ist nach Bonn und Münster der höchste Wert unter den TOP-15 NRW-Städten, bei denen die durchschnittliche Zunahme 3,1% beträgt, und mit Abstand der höchste Wert in der Gruppe der sechs Vergleichsstädte, bei denen die durchschnittliche Zunahme lediglich 0,7% beträgt. Die gleiche Bewertung kann erfolgen, wenn man auch hier den sicheren Bezug auf die Rechnungsergebnisse für 2005 wählt.

Schaubild 6 zeigt, dass Mönchengladbach im Jahr 2006 innerhalb der Vergleichsgruppe die höchste Gewerbesteuer pro Einwohner erzielt, eine Spitzenposition, die die Stadt auch bei dem erwarteten leichten Rückgang der Gewerbesteuererinnahmen im kommenden Jahr behalten wird, weil auch die anderen Städte für 2008 einen leichten Rückgang im Vergleich zu den Jahren 2005 und 2006 einplanen. Aus Tabelle 3 geht hervor, dass unter den 15 einwohnerstärksten NRW-Städten lediglich Düsseldorf und Köln sowie Münster höhere Gewerbesteuererinnahmen pro Einwohner erzielen (Bonn wird bei diesem Vergleich nicht berücksichtigt, weil die Gewerbesteuer hier seit 2004 sehr volatil ist und insbesondere mit deutlichen Korrekturen des Ergebnisses für 2006 zu rechnen ist, die zu hohen Rückzahlungen führen werden).

Tabelle 3
Gewerbesteuer (netto)
 1991 – 2006; in € je Einw. / jdV in %

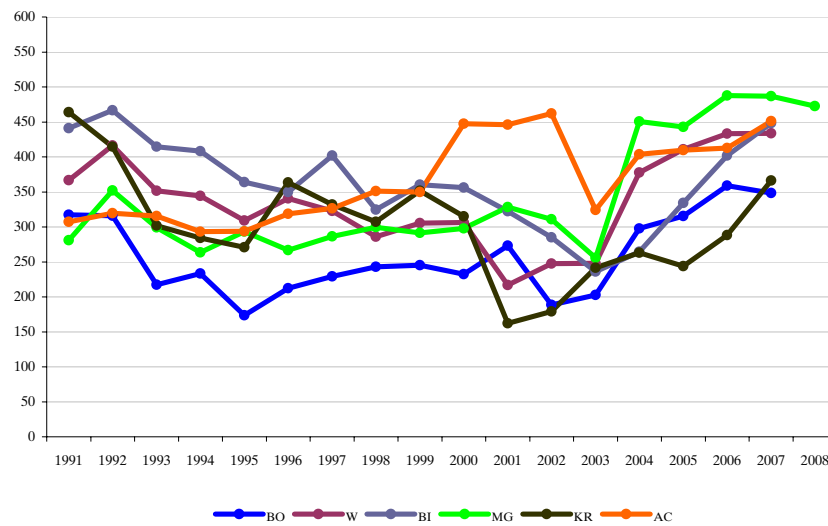
Stadt	1991	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006 ¹	jdV. 1991 - 2005	jdV. 1991 - 2006
K	514	465	579	480	461	473	488	715	845	2,4	3,4
DO	241	261	239	212	261	163	246	300	302	1,6	1,5
E	392	374	347	354	274	267	373	404	421	0,2	0,5
D	800	617	996	927	587	721	1113	1073	1043	2,1	1,8
DU	255	174	208	178	166	149	281	335	323	2,0	1,6
BO	318	173	233	273	189	203	298	315	359	0,0	0,8
W	367	309	307	217	247	248	378	411	474	0,8	1,7
BI	441	364	356	322	285	236	264	334	402	-2,0	-0,6
BN	337	283	341	425	703	257	56	631	1499	4,6	10,5
MS	393	485	665	465	409	499	701	621	960	3,3	6,1
GE	230	164	172	140	116	161	245	283	514	1,5	5,5
MG	281	293	298	328	311	256	451	443	487	3,3	3,7
AC	307	294	447	446	462	324	404	410	413	2,1	2,0
KR	464	232	252	128	139	186	201	186	288	-6,3	-3,1
OB	195	161	171	146	145	224	152	207	235	0,4	1,3
Ø 6	362	274	308	277	261	238	327	346	390	-0,3	0,5
Ø 15	396	335	408	366	333	316	410	490	593	1,5	2,7

Eigene Berechnungen nach Angaben des LDS NRW. – ¹Kassenergebnisse. – ²Berechnet nach der Formel $[(\text{Wert}_{2005}/\text{Wert}_{1991})^{\frac{1}{5}} - 1]$.

Der Gewerbesteuerhebesatz wurde von der Stadt Mönchengladbach im Jahr 1998 von 435 auf 450% angehoben und wurde seit dem nicht verändert. Zwar liegt dieser Hebesatz geringfügig unter dem Durchschnittswert der TOP-15 Städte (452,7%), Schaubild 6 zeigt aber, dass Mönchengladbach damit neben Bochum, dessen Hebesatz derzeit ebenfalls 450% beträgt, unter den sechs Vergleichsstädten die höchste Belastung für die Unternehmen eingerichtet hat. Der Hebesatz liegt allerdings deutlich über dem Bundesdurchschnitt von 433%⁷ (IFSt 2006: 31f.).

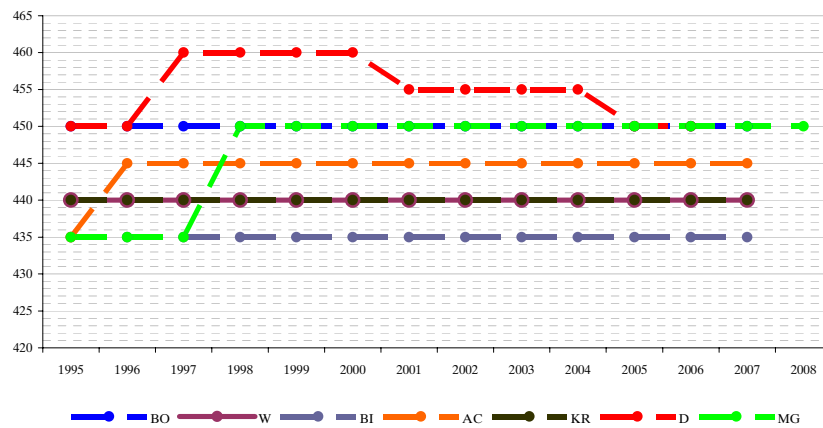
⁷ Dies entspricht einer steuerlichen Belastung mit Gewerbesteuer von 17%. Einzelunternehmer und Personengesellschaften können jedoch Freibeträge in Anspruch nehmen, die bis zu 49 000 € betragen können. Bei Einzelunternehmen und Personengesellschaften kann die Gewerbesteuer zudem auf die persönliche Einkommensteuer des Unternehmers angerechnet werden. In Deutschland wird in den Städten München, Frankfurt am Main und Bottrop mit 490 % der höchste Hebesatz erhoben; Frankfurt hat allerdings seinen Hebesatz am 1. Januar 2007 auf 460% verringert.

Schaubild 6
Einnahmen der Städte aus Gewerbesteuer (netto)
 1991 – 2007 (MG bis 2008); je Einw. in €



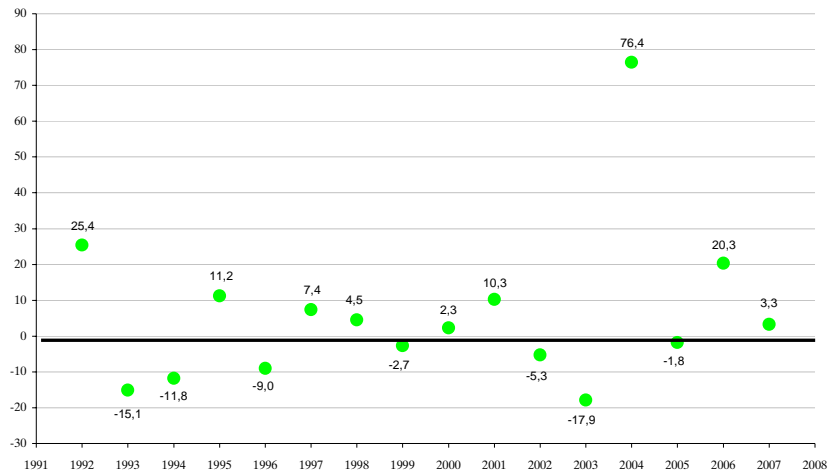
Eigene Darstellung nach Angaben des LDS NRW. 1991-2005 RE, 2006 KE, 2007 Plandaten.

Schaubild 7
Hebesätze Gewerbesteuer
 1995 – 2007 (MG bis 2008); in %



Eigene Darstellung nach Angaben des LDS NRW.

Schaubild 8
Volatilität der Gewerbesteuer (netto)
 1991 – 2007; jährliche Veränderungsraten in %



Eigene Berechnungen nach Angaben des LDS und der Stadt Mönchengladbach; 1991 – 2005 RE, 2006 KE und 2007 Ansatz

Schaubild 8 dokumentiert die Volatilität der Gewerbesteuereinnahmen. Hervorsticht die außergewöhnlich starke Zunahme im Jahr 2004, die auf die Ansiedlung der Santander Bank in Mönchengladbach zurückgeführt werden kann. Aber auch ohne diesen Sondereffekt reagiert die Gewerbesteuer offensichtlich stark auf die konjunkturelle Entwicklung; zudem waren gerade häufig Steuerrechtsänderungen mit Änderungen beim Gewerbesteueraufkommen verbunden. Die Diskussion über eine stetigere Alternative zur Gewerbesteuer wird sicherlich nach einem Ende der derzeitigen „Hochphase“ des Gewerbesteueraufkommens wieder einsetzen.

Einkommensteuer (Gemeindeanteil)

Die zweitstärkste Steuerquelle der Stadt Mönchengladbach ist der Gemeindeanteil an der Lohn- und Einkommensteuer (Tabelle 4). Diese Einnahmen sind nach einem Anstieg in den 90er Jahren auf einen Betrag von etwa 87 Mill. € im Jahr 2000 in der ersten Hälfte dieses Jahrzehnts auf rd. 70 Mill. € im Jahr 2005 gesunken. Ausschlaggebend hierfür waren die mehrstufige Reform der Einkommensteuer sowie die vierjährige konjunkturelle Schwächephase in Deutschland; außerdem führte der vergleichsweise leicht-

te Rückgang der Mönchengladbacher Bevölkerung zu Steuerausfällen. Die Einkommensteuer hat daher relativ an Bedeutung verloren; ihr Anteil am Steueraufkommen sank von 44,6% im Jahr 1991 auf knapp 28% im Jahr 2006.

Tabelle 4

Einkommensteuer (Gemeindeanteil)

1991 – 2006; in € je Einw. / jdV in %

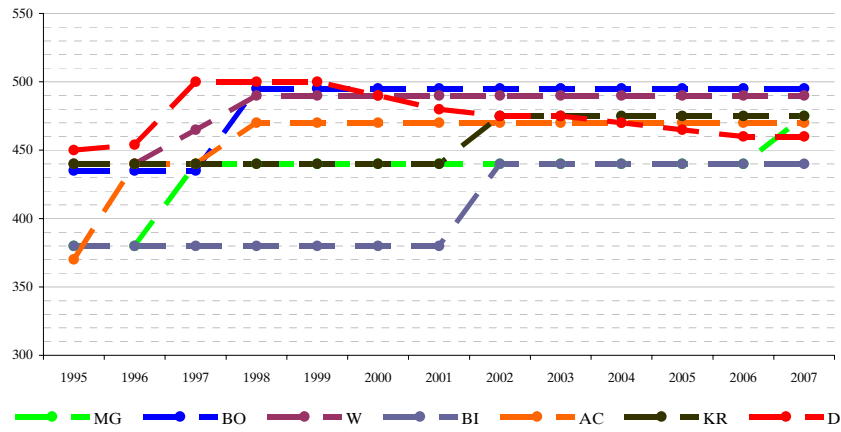
Stadt	1991	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006 ¹	jdV. 1991 - 2005	jdV. 1991 - 2006
K	353	374	367	348	338	337	313	305	320	-1,0	-0,7
DO	284	295	295	279	272	264	246	241	240	-1,2	-1,1
E	318	334	342	326	320	311	286	282	284	-0,8	-0,8
D	396	425	410	389	378	377	351	343	339	-1,0	-1,0
DU	284	287	278	265	260	245	228	226	219	-1,6	-1,7
BO	298	313	319	304	297	294	272	269	281	-0,7	-0,4
W	341	359	355	339	332	316	294	290	315	-1,1	-0,5
BI	306	323	328	310	301	286	265	261	266	-1,1	-0,9
BN	361	395	406	383	370	371	343	336	336	-0,5	-0,5
MS	314	332	365	347	336	344	319	313	326	0,0	0,2
GE	254	259	326	260	255	233	217	215	-	-1,2	-
MG	305	323	331	315	307	294	273	268	280	-0,9	-0,6
AA	287	303	316	315	290	281	258	253	264	-0,9	-0,6
KR	313	284	263	247	238	230	212	208	202	-2,9	-2,9
OB	292	300	296	281	275	263	245	241	251	-1,4	-1,0
Ø 6	267	277	278	266	258	249	231	227	236	-1,2	-0,8
Ø 15	320	334	337	319	310	302	280	276	272	-1,1	-1,1

Eigene Berechnungen nach Angaben des LDS NRW. – ¹Kassenergebnisse.**Grundsteuer B**

Der Hebesatz der Grundsteuer B wurde von der Stadt Mönchengladbach im Jahr 1997 von 380 auf 440 % und 2007 von 440 auf 470% angehoben (Schaubild 9). Er liegt damit derzeit nur noch knapp unter dem NRW-Durchschnitt von 475%.

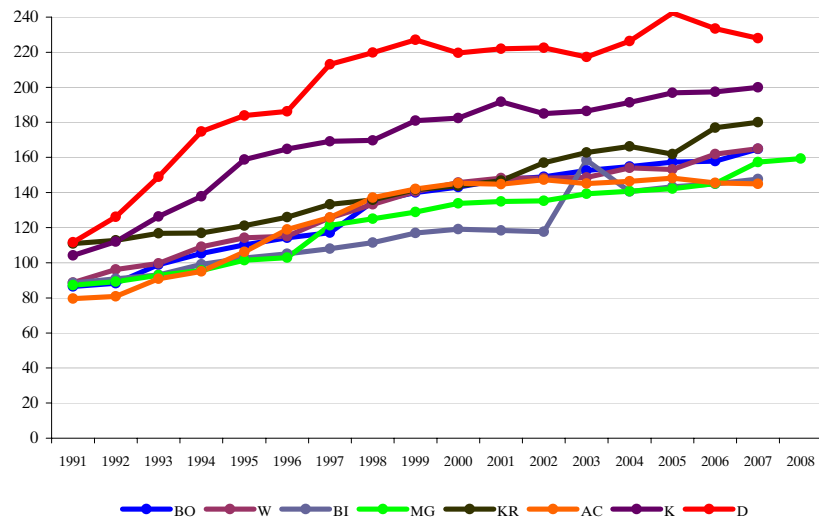
Schaubild 10 zeigt, dass das Aufkommen der Grundsteuer B mit der Anhebung des Hebesatzes deutlich gestiegen ist. Allerdings ist diese Wirkung wenig überraschend, weil eine Änderung der Grundsteuer wenig Einfluss auf kurzfristige Verhaltensänderungen der Besteuerten hat, sondern sich vielmehr erst auf mittlere oder längere Perspektive hin negativ auswirken dürfte. Im Vergleich zu den anderen Städten holt Mönchengladbach bei den Einnahmen aus der Grundsteuer auf – anders gewendet kann man auch feststellen: Mönchengladbach hat einen Vorteil im Standortwettbewerb aus der Hand gegeben.

Schaubild 9
Hebesätze Grundsteuer B
 1995 – 2007; in %



Eigene Darstellung nach Angaben des LDS NRW.

Schaubild 10
Einnahmen der Städte aus Grundsteuer B
 1995 – 2007 (MG bis 2008); in Mill. €

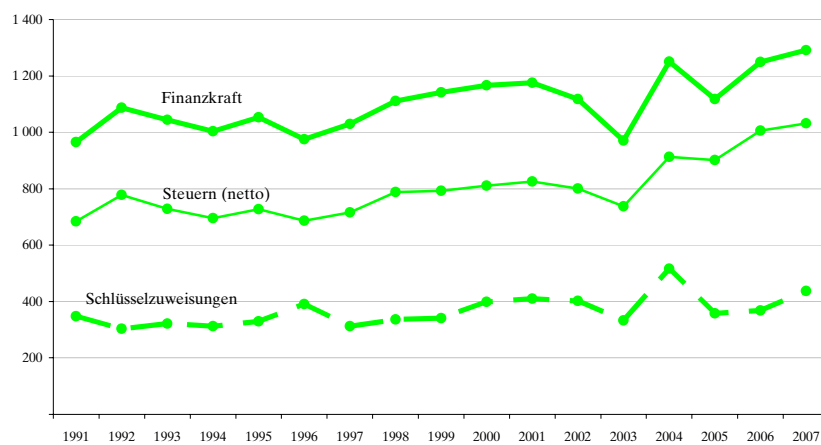


Eigene Darstellung nach Angaben des LDS NRW. 1991-2005 RE, 2006 KE, 2007 u. 2008 Plan-
 daten.

Finanzkraft

Eine wichtige Rolle beim Vergleich von Haushalten spielt der kommunale Finanzausgleich. Denn bei der Analyse der Finanzkraft einer Stadt ist es von Bedeutung, zu welchen Anteilen diese durch die eigene Steuerkraft und zu welchen Teilen sie durch Schlüsselzuweisungen bestimmt ist. Dabei folgt aus der Berechnung der Zuweisungen, dass diese verringert werden, wenn eine Stadt ihre Steuereinnahmesituation gegenüber den anderen Städten und Gemeinden verbessert. Schaubild 11 zeigt den „Nachlauf“ der Schlüsselzuweisungen an die Stadt Mönchengladbach. Deutlich wird dieser Effekt zum Beispiel im Jahr 2005, in dem die Stadt die Höhe der eigenen Steuereinnahmen (fast) konstant halten kann, die Finanzkraft aber dennoch sinkt, weil die Schlüsselzuweisungen auf Grund des hohen Zuwachses bei der Gewerbesteuer im Jahr 2004 deutlich zurückgeführt wurden.

Schaubild 11
Finanzkraft der Stadt Mönchengladbach
 1991 – 2007; je Einw. in €



Eigene Darstellung nach Angaben des LDS NRW und der Stadt Mönchengladbach. 1991-2005 RE, 2006 KE und 2007 Ansatz.

Die „Kehrseite“ eines hohen Niveaus an Schlüsselzuweisungen wird zum Beispiel im Vergleich zur Stadt Düsseldorf sichtbar, die seit vielen Jahren ihren Haushalt ausgeglichen gestalten kann und wegen ihrer Steuerstärke keine Schlüsselzuweisungen vom Land erhält. In einer solchen „komfortab-

len“ Situation führt jede Zunahme der eigenen Steuereinnahmen auch zu einer Zunahme der Finanzkraft, ohne die negative Wirkung zurückgehender Zuweisungen bei Verbesserung der eigenen Einnahmeergebnisse.

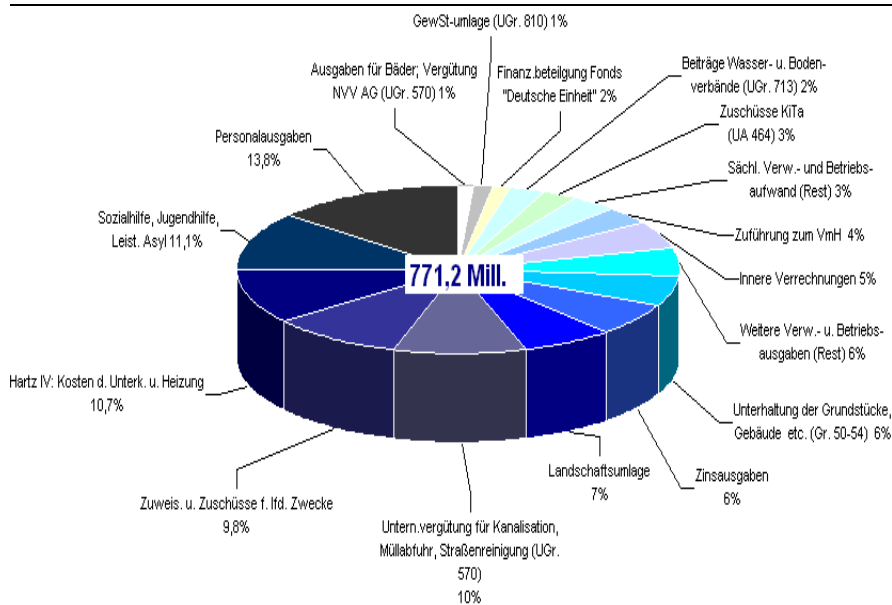
4. Ausgaben des Verwaltungshaushaltes

In Schaubild 12 wurden die Ausgaben so zusammengefasst, dass sich auch hier die großen Positionen inhaltlich beschreiben lassen: Es sind gerade einmal sieben Positionen, die bereits 3/4 der Ausgaben ausmachen: Personalausgaben (13,8%), Ausgaben für Sozialhilfe, Jugendhilfe und Leistungen für Asylbewerber (11,1%), Leistungen im Zusammenhang mit Hartz IV (10,7%), Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke (9,8%), Vergütungen für Kanalisation, Müllabfuhr, Straßenreinigung (zusammen 10%), die Umlage an den Landschaftsverband Rheinland (7%), Zinsausgaben (6%) und Ausgaben zur Unterhaltung von Grundstücken und Gebäuden (6%).

Schaubild 12

Ausgaben des Verwaltungshaushaltes der Stadt Mönchengladbach

2008; in Mill. €

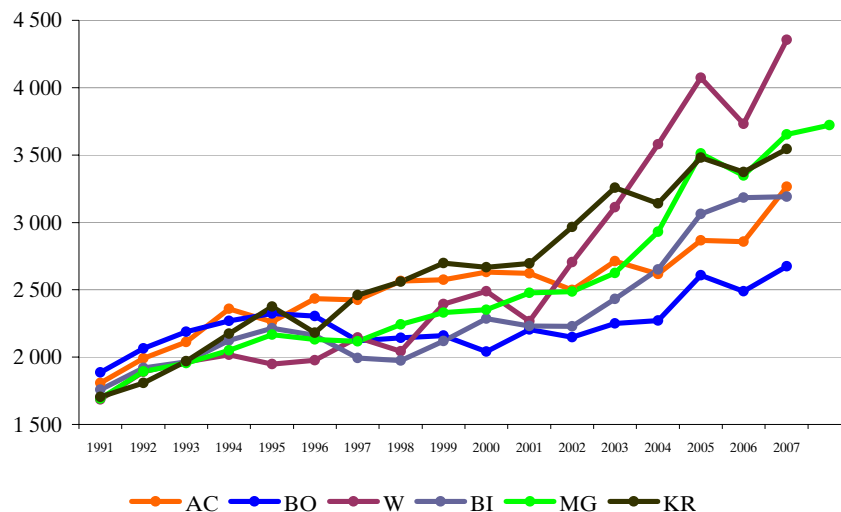


Quelle: Stadt Mönchengladbach (2007).

Primärausgaben

Als Primärausgaben werden die laufenden Ausgaben des Verwaltungshaushaltes ohne diejenigen für Zinsen bezeichnet. Mit dieser Größe werden Ausgaben verglichen, die nicht von einer vorangegangenen Verschuldung bestimmt werden, sondern allein durch die Finanzierung „laufender“ Zwecke.

Schaubild 13
Primärausgaben
 1991-2007; je Einw. in €



Eigene Darstellung nach Angaben des LDS NRW. 1991-2005 RE, 2006 KE, 2007 Plandaten.

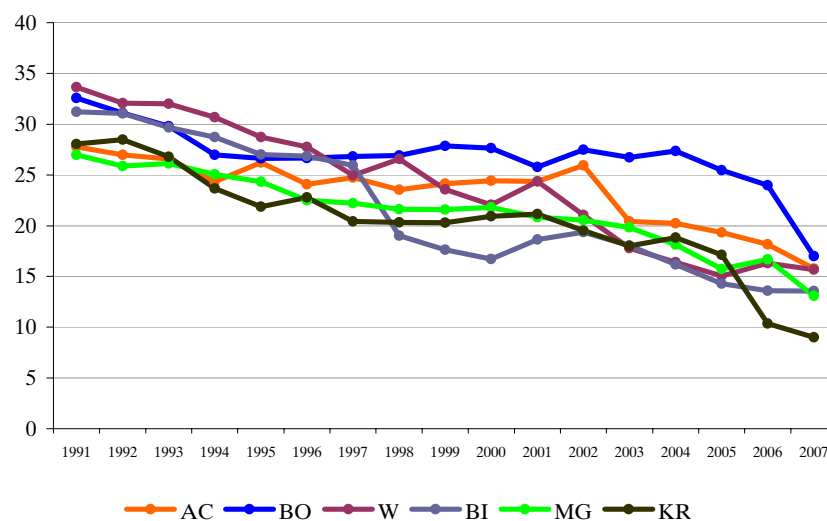
Schaubild 13 zeigt, dass der Anstieg der Primärausgaben in Mönchengladbach im Jahr 2006 nur vorübergehend unterbrochen wurde und dass die Primärausgaben im aktuellen und im kommenden Haushaltsjahr deutlich ansteigen. In der hier zu Grunde gelegten Vergleichsgruppe hat Mönchengladbach im Jahr 2007 die zweithöchsten Primärausgaben je Einwohner – dies erklärt jedenfalls zum Teil den hohen Fehlbetrag im Haushalt. Auch ohne Berücksichtigung der hohen Zinsbelastungen gibt die Stadt Mönchengladbach pro Einwohner deutlich mehr aus als vergleichbare Städte.

Personalausgaben

Den größten Anteil an den gesamten Ausgaben machen die Personalausgaben aus. Obwohl die Stadt Mönchengladbach – wie auch alle anderen Städte – eine Reihe von Maßnahmen ergriffen hat, die Personalausgaben zu senken, liegen die Zuwachsraten regelmäßig über einem Anstieg von 1%, der vom Finanzplanungsrat bzw. in den Orientierungsdaten des Landes NRW für die gesamten Ausgaben vorgegeben wird. Dass in Mönchengladbach, aber auch in den anderen Städten, die Anteile der Personalausgaben an den Gesamtausgaben kontinuierlich zurückgeführt wurden, zeigt Schaubild 14.

Schaubild 14

Personalausgabenquoten des Verwaltungshaushaltes
1991-2007; in %



Eigene Darstellung nach Angaben des LDS NRW, 1991-2005 RE, 2006 KE, 2007 Plandaten.

Mönchengladbach belegt hier eine mittlere Position, fällt also nicht durch einen außergewöhnlich hohen Anteil von Personalkosten an den Gesamtkosten auf; allerdings auch nicht durch ein schnelleres Vorankommen bei der Erschließung von Effizienzreserven, was angesichts der hohen Fehlbeiträge sicherlich hilfreich wäre. Weil Mönchengladbach Anfang der 90er Jahre die niedrigsten Personalausgaben der Kernverwaltung (Tabelle 5) hatte, sind sogar die Zuwachsraten bei den Personalkosten je Einwohner in Mönchengladbach (im Jahresdurchschnitt 1,1%) höher als in allen anderen einwohnerstarken Städten NRWs.

Tabelle 5
Personalausgaben der Kernverwaltung
 1991 – 2006; in € je Einw. / jdV in %

Stadt	1991	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006 ¹	jdV. 1991 - 2005 ²	jdV. 1991 - 2006
K	639	705	649	609	619	636	634	631	621	-0,1	-0,2
DO	646	573	585	537	547	557	574	471	499	-2,2	-1,7
E	583	682	608	608	584	601	602	610	626	0,3	0,5
D	683	782	719	689	715	744	735	765	778	0,8	0,9
DU	579	697	581	550	513	523	533	553	566	-0,3	-0,1
BO	650	650	596	599	625	634	655	664	629	0,2	-0,2
W	592	585	563	576	588	566	603	613	628	0,3	0,4
BI	587	639	407	444	439	443	432	438	437	-2,1	-1,9
BN	673	765	701	700	704	714	694	709	562	0,4	-1,2
MS	534	615	680	673	634	628	641	655	578	1,5	0,5
GE	650	505	531	547	555	554	578	586	518	-0,7	-1,5
MG	490	557	535	538	531	540	551	570	581	1,1	1,1
AC	537	636	676	673	684	578	550	553	537	0,2	0,0
KR	509	545	582	596	602	607	604	595	358	1,1	-2,3
OB	634	514	547	465	463	469	484	503	497	-1,6	-1,6
Ø 6	571	593	539	548	555	541	547	553	518	-0,2	-0,6
Ø 15	610	645	601	585	586	591	595	594	575	-0,2	-0,4

Eigene Berechnungen nach Angaben des LDS NRW. – ¹Kassenergebnisse – ²Berechnet nach der Formel $[(\text{Wert}_{2005} / \text{Wert}_{1991})^{1/5} - 1]$.

Tabelle 6
Personalintensität der Stadt Mönchengladbach und der Vergleichsstädte
 Beschäftigte¹ je 1000 Einwohner; 1990, 1995, 2000 und 2005

	1990	1995	2000	2005
Personalintensität insgesamt (Kernhaushalt und Eigenbetriebe)				
Bochum	18,7	15,7	14,3	14,2
Wuppertal	19,5	15,3	14,2	13,6
Bielefeld	22,7	21,8	14,9	13,0
Mönchengladbach	14,8	15,4	12,2	11,1
Aachen	-	16,6	16,3	14,2
Krefeld	19,3	19,0	13,8	12,2
Ø 6	-	17,3	14,3	13,1
Personalintensität Kernhaushalt				
Bochum	18,5	15,7	11,9	11,8
Wuppertal	15,4	14,2	11,8	10,9
Bielefeld	17,8	16,4	8,4	7,7
Mönchengladbach	14,2	14,1	11,7	10,6
Aachen	-	15,4	14,9	10,3
Krefeld	13,9	13,4	12,9	12,0
Ø 6	-	14,9	11,9	10,6

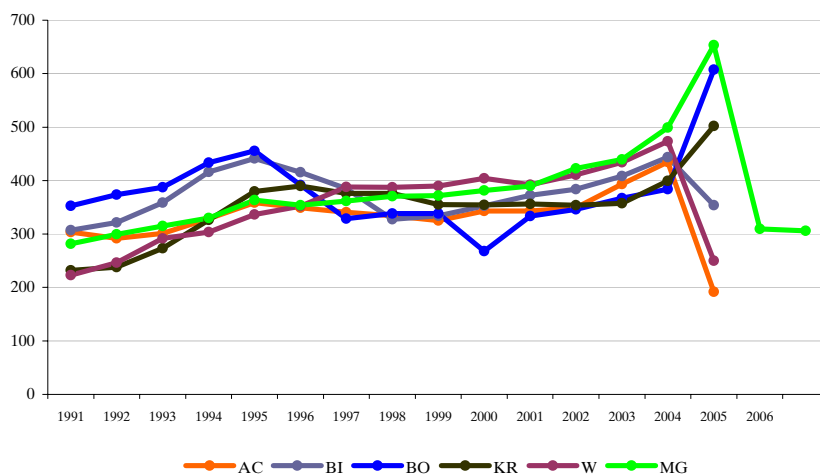
Eigene Berechnungen nach Angaben des LDS. – ¹Zwei Teilzeitbeschäftigte wurden als ein Vollzeitbeschäftigter gewertet.

Allerdings muss man bei der Betrachtung der Personalausgaben auch immer berücksichtigen, welche Leistungen eine Stadt noch in eigener Regie anbietet und welche sie bereits ausgelagert hat. Nur wenn hier eine reine Privatisierung von Aufgaben stattfindet, ist eine Reduzierung der Ausgaben auch positiv zu bewerten, denn sonst müssen die Personalkosten der Eigenbetriebe oder der Beteiligungen berücksichtigt werden. Tabelle 6 zeigt dies am Beispiel der Personalintensität. Vergleicht man lediglich die Personalintensität des Kernhaushaltes, belegt Mönchengladbach eine mittlere Position; berücksichtigt man hingegen auch die Eigenbetriebe, dann weist Mönchengladbach in dieser Vergleichsgruppe die niedrigste Personalintensität aus. Offensichtlich wird die Bedeutung der Auslagerungen zum Beispiel an der jeweiligen Position Bielefelds, wo umfangreiche Auslagerungen der Leistungserstellung vorgenommen wurden.

Sozialausgaben

Die Sozialausgaben je Einwohner sind in Mönchengladbach deutlich höher als in den hier herangezogenen Vergleichsstädten (Schaubild 15). Aussagekräftig ist dieser Vergleich insbesondere bis zum Jahr 2004 unmittelbar vor Einführung der „Hartz-Gesetze“: Je Einwohner hatte Mönchengladbach 2004 die höchsten Sozialausgaben. Die Entwicklung ab 2005 kann dann nur noch bewertet werden, wenn die unterschiedlichen organisatorische und finanzielle Umsetzung der Hartz-Gesetze berücksichtigt wird.

Schaubild 15
Sozialausgaben
 1991-2005 (MG bis 2007); je Einw. in €



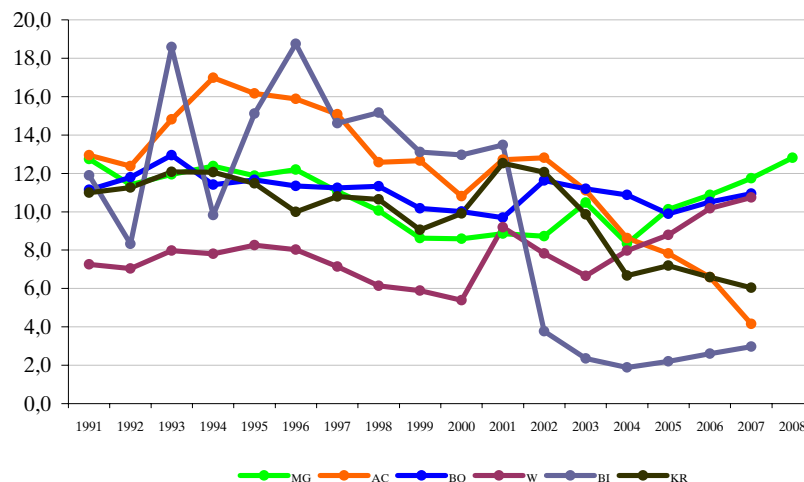
Eigene Darstellung nach Angaben des LDS NRW. 1991-2005 RE, 2006 u. 2007 Plandaten.

Zinsausgaben

Auf Grund der in der Vergangenheit aufgenommenen Kredite ist der Haushalt der Stadt mit Zinsausgaben in Höhe von 49,3 Mill. € belastet. Wie sehr diese Ausgaben den Spielraum für zukunftsgerichtete Ausgaben der Stadt einschränken, zeigt die Relation zu den anderen Ausgabenbereichen, die im Schaubild 12 deutlich wird: Mit einem Anteil der Zinsausgaben von 6% an den Ausgaben des Verwaltungshaushaltes sind sie fast halb so hoch wie die kompletten Personalausgaben der Stadt (13,9%). Welche „soziale“ Dimension die hohen Zinszahlungen haben, sieht man zum Beispiel auch daran, dass sie die Ausgaben für Jugendhilfe (innerhalb und außerhalb von Einrichtungen) um mehr als das Doppelte übertreffen. Die Zinsausgaben übersteigen auch die geplanten Ausgaben für Investitionen in Infrastruktur (Baumaßnahmen, Gr. 94-96).

Schaubild 16

Anteil der Zinsausgaben an der Finanzkraft
1991-2007 (MG bis 2008); in %



Eigene Darstellung nach Angaben des LDS NRW. 1991-2005 RE, 2006 KE, 2007 u. 2008 Plandaten.

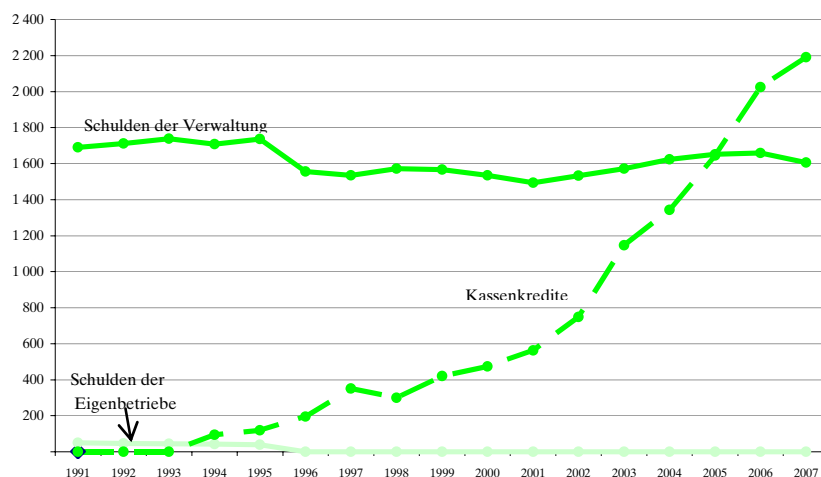
Die Belastung der Zinsausgaben wird noch einmal deutlicher, wenn man sie auf die Finanzkraft einer Stadt bezieht (Tabelle 16). Trotz der guten Entwicklung bei den Einnahmen steigt dieser Belastungsindikator für die Stadt Mönchengladbach seit dem Jahr 2004 deutlich an und liegt im aktuellen Jahr auch höher als bei allen anderen Städten der Vergleichsgruppe. Die Plandaten für das Haushaltsjahr 2008 lassen die so gemessene Belastung weiter steigen.

5. Die Schuldenlage der Stadt Mönchengladbach

Die Stadt Mönchengladbach plant in ihrem Haushaltsentwurf für 2008 eine Kreditaufnahme in Höhe von 22,4 Mill. € zur Finanzierung von Investitionen. Weil gleichzeitig vorgesehen ist, etwa 23,4 Mill. € Tilgungsleistungen zu erbringen, wird im Saldo eine Entschuldung vorgenommen. Dies ist grundsätzlich positiv zu bewerten, allerdings besteht das Hauptproblem der kommunalen Verschuldung nicht in den Krediten, die zur Finanzierung investiver Zwecke aufgenommen werden, sondern in der notwendigen Aufnahme (kurzfristiger) Kassenkredite, mit denen laufende Ausgaben finanziert werden müssen; Schaubild 17 zeigt dies eindrucksvoll.

Schaubild 17

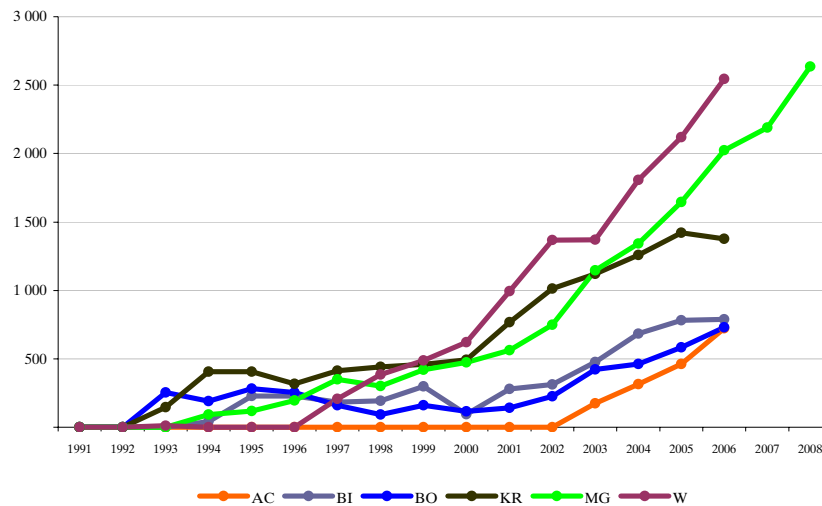
Schulden der Stadt Mönchengladbach (Verwaltung und Eigenbetriebe sowie Kassenkredite)
1995 – 2007; je Einw. in €



Eigene Darstellung nach Angaben des LDS NRW und der Stadt Mönchengladbach. – 2007 Ansatz nach Haushaltsplan der Stadt Mönchengladbach (2006).

Auch im Vergleich zu den anderen Städten der Vergleichsgruppe schneidet Mönchengladbach bei einer Analyse der Kassenkredite schlecht ab (Schaubild 18): Bereits 2006 waren die zur Finanzierung laufender Ausgaben notwendigen Kassenkredite in Wuppertal und Mönchengladbach deutlich höher als in Aachen, Bielefeld und Bochum. Im aktuellen und im kommenden Haushaltsjahr sind in Mönchengladbach weiter steigende Kassenkredite eingeplant.

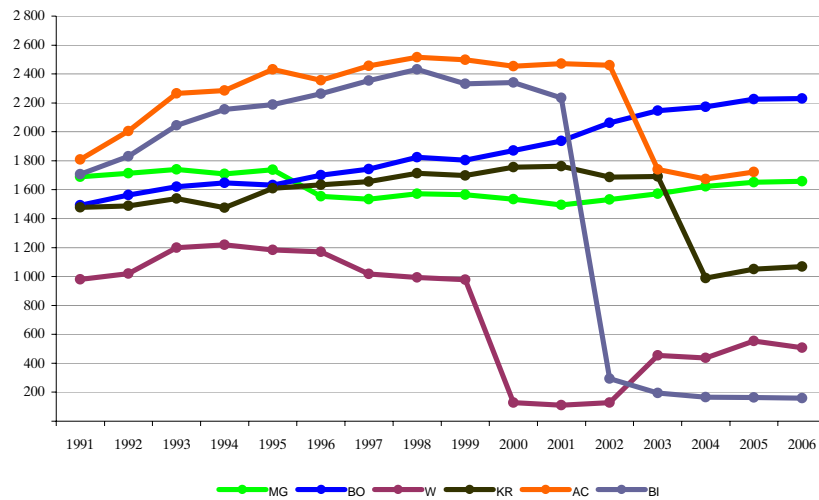
Schaubild 18
Kassenkredite
 1995 – 2006 (MG bis 2008); je Einw. in €



Eigene Berechnung nach Angaben des LDS NRW. 1991-2005 RE, 2006 KE, 2007 u. 2008 Plandaten.

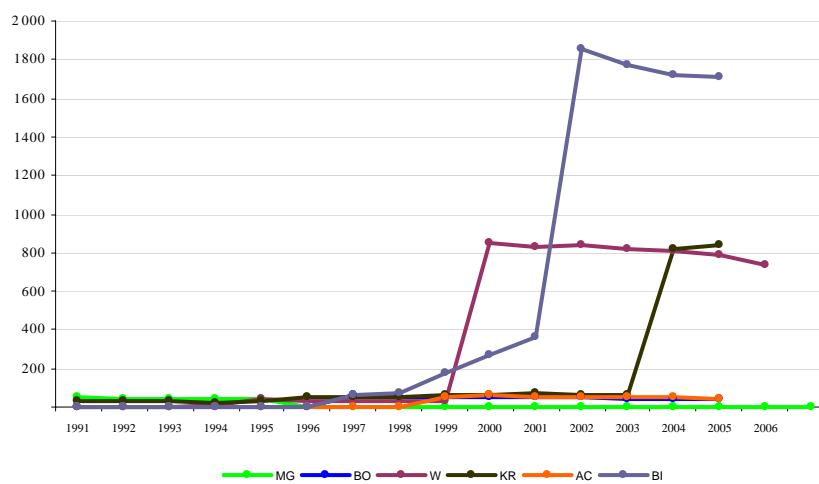
Bei den „fundierte“ Schulden je Einwohner schneidet Mönchengladbach hingegen sehr viel besser ab, denn die Schulden der Kernverwaltung sind zwar in Mönchengladbach höher als in Bielefeld, Wuppertal und Krefeld, aber dafür weisen die Eigenbetriebe der Stadt keine Verschuldung auf; anders ist dies bei den genannten Vergleichsstädten, die offensichtlich einen großen Teil ihrer Schulden in die Eigenbetriebe verlagert haben (Schaubilder 19 und 20).

Schaubild 19
Schulden der Verwaltung
 1995 – 2005 (2006); je Einw. in €



Eigene Berechnung nach Angaben des LDS NRW. 1991-2005 RE, 2006 KE.

Schaubild 20
Schulden der Eigenbetriebe
 1995 – 2005 (2006); je Einw. in €



Eigene Berechnung nach Angaben des LDS NRW. 1991-2005 RE, 2006 KE.

6. Kommunale Aufgabenwahrnehmung außerhalb des Kommunalhaushaltes

Es ist seit langem zu beobachten, dass die Gemeinden und Gemeindeverbände die Wahrnehmung kommunaler Aufgaben aus ihren Haushalten auslagern. Finanzwirtschaftliche Kennziffern auf Basis der Haushalte verlieren dadurch an Aussagekraft, weil etwa die Personal- und die Investitionsausgaben sowie die Verbindlichkeiten im interkommunalen Vergleich als zu groß bzw. als zu gering erscheinen.

Die Statistik der Jahresabschlüsse öffentlich bestimmter Fonds, Einrichtungen und Unternehmen bietet hier die Möglichkeit, dieses bisherige Dunkelfeld etwas aufzuhellen. Öffentlich bestimmt bedeutet, dass Bund, Länder, Gemeinden und/oder Gemeindeverbände unmittelbar oder mittelbar mit mehr als 50 % des Nennkapitals oder Stimmrechts beteiligt sind. Ferner werden Zweckverbände mit kaufmännischer Buchführung erfasst, sofern sie kommunale Aufgaben erfüllen.

Die unmittelbaren und mittelbaren Beteiligungen der hier betrachteten kreisfreien Städte konzentrieren sich auf die Felder der klassischen kommunalen Selbstverwaltung: Ver- und Entsorgung, Verkehr, insbesondere ÖPNV, Gesundheit, Sport und Kultur, Einrichtungen der Wirtschaftsförderung. Daneben gibt es einige lokale Besonderheiten (vgl. Anhang). Die Situation in Mönchengladbach unterscheidet sich von denen anderer kreisfreier Städte grundlegend darin, dass die klassische Daseinsvorsorge, die Ver- und Entsorgung von nicht öffentlich dominierten Unternehmen (z.B. „Gesellschaft für Wertstofffassung, Wertstoffverwertung und Entsorgung mbH“, „Niederrheinische Versorgung und Verkehr AG“) übernommen wird. D.h. die Anteile der Stadt belaufen sich auf max. 50%. Dreh- und Angelpunkt bilden dabei die Niederrheinische Versorgung und Verkehrs (NVV) AG sowie deren Tochtergesellschaften und Beteiligungen. Die Stadt Mönchengladbach ist an der NVV AG mit 15% beteiligt.

Kommunal bestimmte Unternehmen sind vor allem im Gesundheitswesen (Altenheim, Krankenhaus), der Wohnungsversorgung und der Stadtentwicklung aktiv. Eine besondere Rolle spielt die Sozial-Holding der Stadt Mönchengladbach GmbH. Sie nimmt die Betriebsführung für ihre Tochtergesellschaften - Altenheim GmbH, Service GmbH, Bildungs-GmbH, Beschäftigungs- und Qualifizierungs-GmbH, Ambulante Dienste GmbH – wahr, die auf den Feldern Altenpflege, ambulante Dienste, Serviceleistungen, Durchführung von Ausbildungs-, Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen aktiv sind.

Diese Skizzierung der ausgelagerten Aktivitäten macht deutlich, dass eine Beschränkung der Analyse auf den kommunalen Haushalt zu Fehleinschät-

zungen führt – sowohl in einer Einzel- wie in einer vergleichenden Betrachtung. Es stellt sich allerdings die Frage, wie eine Zurechnung der Aktivitäten der Fonds, Eigenbetriebe und Unternehmen erfolgen kann. Der Beteiligungsbericht der Stadt Mönchengladbach weist bei den meisten Beteiligungen als deren Ziel auf eine effizientere Aufgabenerfüllung hin. In nur wenigen Fällen wird das Engagement als Finanzbeteiligung charakterisiert (RWE, Gladbacher Bank von 1922). Daraus kann der Schluss gezogen werden, dass bei etwaigen Vergleichen beispielsweise die Personal- und Investitionsausgaben von Einrichtungen und Unternehmen, die eine kommunale Aufgabe erfüllen, der Gemeinde anzurechnen sind. Tabelle 7 zeigt, dass in diesem Fall die kommunalen Personalausgaben 2005 um 61,3 Mill. €, die Investitionen um 15,7 Mill. € höher ausfallen würden, sofern man diese Ausgaben den Eignern gemäß ihres Anteils am Nennkapital zuordnet.

Ferner gilt es die Risiken zu beachten, die aus den Verbindlichkeiten der Einrichtungen und Unternehmen sowie aus den bestehenden Verpflichtungen zur Übernahme von Verlusten resultieren. Die Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten und anderen Kreditgebern beliefen sich 2005 auf knapp 149 Mill. € (Tabelle 7). Diesen Verbindlichkeiten ist allerdings das Vermögen gegenüberzustellen.

Die Gemeindeordnung sieht zudem vor, dass die Gemeinden sich nur an Unternehmen oder Einrichtungen privater Rechtsform beteiligen dürfen, die die Haftung begrenzt. Die Gemeinden dürfen sich zudem nicht zur Übernahme von Verlusten in unbestimmter oder unangemessener Höhe verpflichten (§ 108 GO NRW). Dies gilt es in Einzelfällen zu bewerten.

Tabelle 7

Wirtschaftliche Aktivitäten außerhalb des Kommunalhaushalts öffentlich dominierte Fonds, Eigenbetriebe und Unternehmen
2004 und 2005

	Rechnerischer Anteil ¹	
	2004	2005
Zugang an Sachanlagen (Herstellungskosten) in 1000 €	17 252	15 706
Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten in 1000 €	138 614	146 429
Verbindlichkeiten gegenüber anderen Kreditgebern in 1000 €	2 382	2 302
Zahl der Arbeitnehmer	1 927	1 893
Personalaufwendungen in 1000 €	61 045	61 271
Eigenkapital in 1000 €	232 714	236 615

Eigene Berechnungen nach Angaben des LDS NRW. ¹Gewichtet mit dem Anteil am Nennkapital.

7. Finanzplanung bis 2011

Die Stadt Mönchengladbach hat in ihrer Finanzplanung bis 2011 das Aufkommen an Steuern und allgemeinen Zuweisungen mit Zuwächsen von 3,2% (2009), 2,8% (2010) und 2,8% (2011) veranschlagt. Dabei sind die Einnahmen aus der Gewerbesteuer mit einem Plus von 6,2% für 2009 und jeweils 5% für 2010 und 2011 angesetzt. Im Jahr 2008 wird mit einem leicht rückläufigen Gewerbesteueraufkommen von knapp 148 Mill. € gerechnet. Eine Veränderung des Gewerbesteuerhebesatzes ist nicht vorgesehen. Diese Planungen orientieren sich an den Erwartungen, die der Arbeitskreis Steuerschätzung (AKS) für diesen Zeitraum für die westdeutschen Kommunen zugrunde gelegt hat (vgl. Anhang).

Die Stadt Mönchengladbach erwartet bei den Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer, die in der ersten Hälfte diesen Jahrzehnts aufgrund der mehrstufigen Einkommensteuerreform und der konjunkturellen Schwächephase kräftig gesunken sind und in 2006 erstmals wieder leicht stiegen, im Jahr 2008 eine deutliche Zunahme von 15% auf etwa 87 Mill. €. Auch in den Folgejahren rechnet sie mit steigenden Einnahmen: Der Anstieg des Aufkommens wird für die Jahre 2009 bis 2011 auf jeweils moderate 2,0% veranschlagt. Die Aufkommenserwartungen weichen zum Teil deutlich von denen ab, die der AKS für die westdeutschen Städte zugrunde legte. Er prognostizierte für diese Jahre einen Anstieg der Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer von 7,8 und 5,1%. Dabei wurde berücksichtigt, dass 2006 auch umfangreiche Nachzahlungen aufkommenssteigernd zu Buche schlugen, weil die Gewinne seit 2003 deutlich stärker zugenommen haben als erwartet.

Bei der Grundsteuer B rechnet die Stadt Mönchengladbach mit Steigerungen von 1,3% (2008), 1,7% (2009) und jeweils 1,6% 2010 und 2011. Damit liegt man nahe bei der Einschätzung des AKS.

Die Prognose des kommunalen Steueraufkommens ist freilich mit Risiken behaftet. Einerseits fällt die konjunkturelle Erholung merklich kräftiger aus als dies bei den gesamtwirtschaftlichen Vorgaben für den Arbeitskreis Steuerschätzungen im November 2006 zugrunde gelegt worden war. So expandierte die Konjunktur nicht nur im vergangenen Jahr mit 2,9% um 0,6 Prozentpunkte kräftiger als erwartet, auch im laufenden Jahr zeichnet sich ein höherer Zuwachs ab. Die Bundesregierung, die bereits im Herbst 2006 ihre Prognose für den Zuwachs des realen BIP im Jahr 2007 von 1,0 auf 1,4% angehoben hatte, hat ihre BIP-Prognose für die Schätzung des AKS im Mai 2007 auf 2,3% angehoben. Auch das RWI Essen hat seine Konjunkturprognose für 2007 nach oben revidiert, und zwar im Februar 2007 von 1,9 auf 2,3% (Döhrn et al. 2007a) und im September 2007 weiter auf 2,5% (Döhrn et al. 2007b). Die bessere Konjunktur, die bereits das

Steueraufkommen im vergangenen Jahr stärker als erwartet steigerte, führt in diesem Jahr zu weiteren Mehreinnahmen. So ist bei der Lohnsteuer mit einem stärkeren Plus als im Vorjahr zu rechnen, da die Lohnsumme mit zunehmender Beschäftigung und steigenden Löhnen rascher als 2006 expandiert. Die Steuern vom Umsatz profitieren von der anziehenden Inlandsnachfrage.

Mindereinnahmen gegenüber den bisherigen Haushaltsplanungen ergeben sich auch daraus, dass bei der Schätzung des AKS die für 2008 beschlossene Reform der Unternehmensbesteuerung noch nicht berücksichtigt wurde. Diese sieht unter anderem die Verringerung des Steuermessbetrages bei der Gewerbesteuer vor, zum Ausgleich der daraus resultierenden Steuerausfälle aber auch eine Verbreiterung des Bemessungsgrundlage (zu den einzelnen Maßnahmen vgl. Konjunkturpolitische Chronik; www.rwi-essen.de/kchronik). Außerdem wird zur Begrenzung der Mindereinnahmen der Gemeinden die Gewerbesteuerumlage gesenkt. Die reformbedingten gesamten Mindereinnahmen veranschlagt das Bundesministerium der Finanzen im Jahr 2008 auf 6,6 Mrd. € und mittelfristig auf jährlich 5 Mrd. €. Bei den Gemeinden wird 2008 mit Steuermindereinnahmen in Höhe von 876 Mill. € gerechnet (BMF 2007a), mittelfristig soll die Reform den Kommunen geringe Mehreinnahmen beschern, da die Kommunen auch von reforminduzierten Wachstumsimpulsen profitieren (Döhrn 2007a: 68-71).

8. Abschließende Bemerkungen

Der Haushalt der Stadt Mönchengladbach befindet sich in einer strukturellen Schieflage. Seit 1994 gibt die Stadt Jahr für Jahr mehr aus als sie mit laufenden Einnahmen finanzieren kann. Als Folge davon wachsen die Fehlbeträge und die zu ihrer Finanzierung notwendigen kurzfristig aufgenommenen Kassenkredite in bedenkliche Höhen. Der Vergleich mit den einwohnerstärksten Städten NRWs zeigt, dass die Zunahme der Kassenkredite und die daraus folgende Zinsbelastung das Hauptproblem der Stadt darstellen.

Dringend erforderlich ist es deshalb, schnellstmöglich Maßnahmen zu ergreifen, die gezielt darauf ausgerichtet sind, zu einem vorgegebenen Zeitpunkt für einen Ausgleich von laufenden Einnahmen und Ausgaben zu sorgen. Wenn schon keine Perspektive für einen Ausgleich von Altfehlbeträgen aufgezeigt werden kann, so sollte doch zumindest in absehbarer Zeit vermieden werden, dass jedes Jahr zusätzliche Kredite aufgenommen werden müssen, um die laufenden Ausgaben zu finanzieren.

Ein solches Vorhaben sollte unbedingt auch deshalb vereinbart werden, weil es die Einbringung des Haushaltes 2009 nach neuer Rechnungslegung

ermöglicht, die sog. Ausgleichsrücklage in Anspruch zu nehmen, um damit einen Fehlbetrag im laufenden Haushalt abzudecken. Diese Inanspruchnahme des Eigenkapitals der Stadt zur Abdeckung eines Defizits im Haushalt ist zwar von der Idee einer am Ressourcenverbrauch orientierten Haushaltsaufstellung richtig, sie birgt aber die Gefahr, dass den Bürgern nur schwer zu vermitteln sein wird, dass sich an der materiellen Verschuldung der Stadt und an der Schiefelage des Haushaltes wenig geändert hat, obgleich der Haushalt dann formal als ausgeglichen gilt.

Der Kämmerer der Stadt Mönchengladbach stellt zwar im Vorbericht zum Haushaltsplanentwurf 2008 fest: „Durch die Konsolidierungsanstrengungen des letzten Jahrzehnts sind die Einsparpotentiale weitgehend erschöpft“, zugleich wurden aber von der Stadt aber Maßnahmen zur weiteren Erschließung von Effizienzreserven eingeleitet; insbesondere wurden externe Berater beauftragt, die städtische Leistungserbringung zu analysieren und zu bewerten. Die von diesen vorgeschlagenen Konsolidierungsmaßnahmen sollten ernsthaft geprüft werden, auch wenn dies von den Mitgliedern des Rates der Stadt einiges an (Auf-)Klärungsarbeit den Bürgern der Stadt gegenüber abverlangt. Den Bürgern muss dringend vermittelt werden, welche einschränkenden Wirkungen die hohen Zinsbelastungen – insbesondere auf Grund der hohen Kassenkredite – für den städtischen Haushalt haben. Sie bedeuten eine ernste Einschränkung der Gestaltungsmöglichkeiten im Sinne einer verantwortungsvollen, zukunftsorientierten kommunalen Politik.

ANHANG

1. Zur Methodik des interkommunalen Vergleichs

Übersicht 1

Kernstädte in Agglomerationsräumen (Kreisfreie Städte)

Gemeinde	Größenklasse 150 000 bis 300 000 Einwohner	Altindustrielle Großstadt mit positiven Entwicklungspotenzialen
Remscheid		X
Bottrop		
Leverkusen	X	
Solingen	X	
Mülheim/Ruhr	X	
Herne	X	
Hamm	X	
Hagen	X	
Oberhausen	X	
Aachen	X	
Gelsenkirchen	X	
Bonn	X	
Bielefeld		X
Wuppertal		X
Bochum		X
Duisburg		
Düsseldorf		
Essen		X
Dortmund		X
Köln		
Krefeld	X	X
Mönchengladbach	X	X
Eigene Darstellung nach BBR und Difu.		

2. Wirtschaftliche Tätigkeitsfelder kommunal bestimmter Unternehmen und Einrichtungen

Übersicht 2

2005¹

Wirtschaftszweig	MG	AC	BI	BO	BN	DO	DU	D	E	GE	K	KR	MS	OB	W
Abfalldeponien		X				X		X							X
Abfüll- und Verpackungsgewerbe							X								
Biologische Abfallbeseitigung								X							X
Sammlung, Beförderung und Zwischenlagerung von Abfällen		X		X		X	X	X	X	X	X	X	X		X
Thermische Abfallbeseitigung					X	X	X		X		X	X		X	X
Recycling von Altmaterialien u. Reststoffen a. Papier, Karton u. Pappe			X	X					X						
Recycling von sonstigen Altmaterialien und Reststoffen				X		X			X						
Sonstige Abfallbeseitigung									X						
Beseitigung von Umweltverschmutzungen und sonstige Entsorgung															X
Sammelkanalisation		X	X	X		X	X	X	X	X	X	X		X	X
Kläranlagen			X					X	X		X				X
Allgemeine und politische Erwachsenenbildung		X													
Berufliche Erwachsenenbildung	X	X	X						X						
Organisationen der Bildung, Wissenschaft, Forschung und Kultur		X			X		X	X				X			X
Bibliotheken und Archive						X									
Ballettgruppen, Orchester, Kapellen und Chöre			X								X				X
Opern- und Schauspielhäuser, Konzerthallen u. ähnliche Einrichtungen		X			X	X	X	X		X	X			X	X
Theater- und Konzertveranstalter					X	X			X		X		X		X
Theaterensembles		X													
Museen und Kunstausstellungen								X					X	X	

noch Übersicht

Wirtschaftszweig	MG	AC	BI	BO	BN	DO	DU	D	E	GE	K	KR	MS	OB	W
Kinos							X								
Sportpromoter und sonstige professionelle Sportveranstalter							X							X	
Erbringung von sonstigen Dienstleistungen für Unterhaltung, Erholung und Freizeit, anderweitig nicht genannt		X								X				X	
Erbringung von sonstigen kulturellen und unterhaltenden Leistungen, anderweitig nicht genannt		X							X				X	X	
Forschung und Entwicklung im Bereich Ingenieurwissenschaften										X					
Forschung u. Entw. im Bereich Naturwissenschaften und Mathematik										X					
Forschung und Entwicklung im Umweltbereich		X				X				X					
Altenheime	X										X				
Altenpflegeheime	X	X		X	X	X	X			X		X		X	X
Einrichtungen zur Eingliederung und Pflege Behinderter								X	X			X			
Krankenhäuser (ohne Hochschulkliniken sowie Vorsorge- und Rehabilitationskliniken)	X	X	X	X		X	X	X		X	X	X			
Hochschulkliniken				X											
Vorsorge- und Rehabilitationskliniken											X				
Sonstige Anstalten und Einrichtungen des Gesundheitswesens													X		
Berufsakademien, Fachakademien, Schulen des Gesundheitswesens				X		X									
Öffentliche Verwaltung auf dem Gebiet Gesundheitswesen															
Sonstige selbstständige Tätigkeiten im Gesundheitswesen											X			X	
Chemische Untersuchung und Beratung							X		X	X		X			X

noch Übersicht

Wirtschaftszweig	MG	AC	BI	BO	BN	DO	DU	D	E	GE	K	KR	MS	OB	W
Vermietung u. Verpachtung von eigenen Wohngeb. und Wohnungen	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X		X
Verwaltung von fremden Grundstücken, Gebäuden und Wohnungen	X							X	X		X			X	
Bauträger für Wohngebäude						X		X	X		X	X		X	X
Elektrizitätserzeugung aus erneuerbaren Energieträgern und sonstigen Energiequellen ohne Fremdbezug zur Verteilung											X				
Elektrizitätserzeugung aus Wärmekraft mit Fremdbezug zur Verteilung		X	X		X	X		X			X				X
Elektrizitätserzeugung aus Wärmekraft o. Fremdbezug zur Verteilung		X		X	X		X				X	X			
Elektrizitätserzeugung ohne Verteilung															
Elektrizitätsverteilung und -handel		X	X	X	X						X	X	X		
Gaserzeugung ohne Fremdbezug zur Verteilung			X						X						
Gasverteilung und -handel durch Rohrleitungen						X	X		X		X				
Wärmeerzeugung durch Fernheizwerk o. Fremdbezug zur Verteilung								X							
Wärmeerzeugung durch Heizkraftwerk mit Fremdbezug zur Verteilung				X											
Wärmeerzeugung durch Heizkraftwerk o. Fremdbezug zur Verteilung		X			X		X								
Wärmeverteilung ohne Erzeugung				X									X		
Wasserbau				X		X	X		X		X			X	X
Wassergewinnung mit Fremdbezug zur Verteilung				X	X	X	X			X		X			
Wassergewinnung ohne Fremdbezug zur Verteilung		X	X	X		X		X	X	X					X
Wasserverteilung ohne Gewinnung					X	X	X	X	X	X		X	X	X	

noch Übersicht

Wirtschaftszweig	MG	AC	BI	BO	BN	DO	DU	D	E	GE	K	KR	MS	OB	W
Erbringung v. festnetzgebundenen Telekommunikationsdienstl.		X	X	X		X				X	X				
Erbringung von sonstigen Telekommunikationsdienstleistungen							X			X					
Komplementärgesellschaften		X		X		X		X	X		X	X			
Managementtätigk. v. Holdinges. mit Schwerp. im Produz. Gewerbe				X		X		X					X		X
Managementtätigk. v. sonst. Holdinges. (o. geschl. Immobilienfonds)	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Verwaltung und Führung von Unternehmen und Betrieben	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
Ausstellungs-, Messe- und Warenmarkteinrichtungen				X		X	X	X	X		X	X			
Büros für technisch-wirtschaftliche Beratung	X					X		X							
Praxen von Wirtschaftsprüferinnen u. -prüfern, WP-Gesellschaften		X													
Unternehmensberatung		X							X					X	
Public-Relations-Beratung							X								X
Caterer	X					X						X			
Wäscherei															
Reinigung von Gebäuden, Räumen und Inventar	X		X		X		X	X	X			X			X
Reinigung von Verkehrsmitteln									X						
Schlachten (o. Geflügel, Talgsmelzen und Schmalzsiedereien)							X								
Erbringung von sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen für Unternehmen und Privatpersonen, anderweitig nicht genannt		X	X	X	X	X	X	X		X		X		X	

noch Übersicht

Wirtschaftszweig	MG	AC	BI	BO	BN	DO	DU	D	E	GE	K	KR	MS	OB	W
Gewinnung von Kies und Sand								X							
Großhandel mit Mineralölerzeugnissen							X								
Handelsvermittl. von festen Brennstoffen und Mineralölerzeugnissen									X						
Hardwareberatung								X							
Mit der Datenverarb. verb. Tätigkeiten, anderweitig nicht genannt						X			X			X			
Sonstige Datenverarbeitungsdienste		X	X	X	X				X	X	X		X		
Sonstige Softwareentwicklung				X											
Herstellung von Armaturen											X				
Lagerei (ohne Kühlhäuser)						X									
Lebensversicherungen (ohne Rückversicherungen)								X							
Schaden- und Unfallversicherungen								X							
Versicherungsmakler									X						
Sonstige Vermögensberatung	X	X			X			X	X	X	X	X		X	
Spedition							X				X		X		
Verlegen von Büchern (ohne Adressbücher)													X		
Verlegen von Fachzeitschriften									X						
Vermietung von sonstigen Maschinen und Geräten		X													
Eisenbahnverkehr			X			X	X		X				X		
Flughafenbetriebe			X		X	X		X	X		X		X		
Landeplätze für Luftfahrzeuge		X													
Sonstige Hilfs- und Nebentätigkeiten für die Binnenschifffahrt						X	X	X		X	X	X			

noch Übersicht

Wirtschaftszweig	MG	AC	BI	BO	BN	DO	DU	D	E	GE	K	KR	MS	OB	W
Fluss- und Kanalfähren, Hafenschifffahrt					X		X				X				
Frachturnschlag							X								
Personenbeförder. im Omnibus-Orts- und -Nachbarortslinienverkehr		X	X	X	X		X	X	X		X	X	X	X	X
Personenbeförderung in der Binnenschifffahrt									X						
Personenbeförderung mit Stadtschnellbahnen und Straßenbahnen				X	X	X		X	X	X	X				X
Berg- und Seilbahnen											X				
Parkhäuser und Parkplätze	X	X		X		X	X			X			X		
Hotels (ohne Hotels garnis)						X									
Campingplätze															
Reiseveranstalter und Fremdenführung		X													
Restaurants mit herkömmlicher Bedienung											X				
Öffentliche Sicherheit und Ordnung		X													
Wirtschaftsförderung, -ordnung und -aufsicht	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Zusatzversorgung für Angehörige des öffentlichen Dienstes											X				
Sonstige mit der öffentlichen Verwaltung verbundene Tätigkeiten	X	X	X	X	X	X	X				X	X			X
Sonstiges Sozialwesen, anderweitig nicht genannt		X	X			X	X	X	X		X			X	

Eigene Darstellung nach Angaben des Landesamtes für Datenverarbeitung und Statistik Nordrhein-Westfalen. –¹In einem einzelnen Wirtschaftszweig kann es durchaus mehrere Unternehmen und Einrichtungen geben, deren Eigner die Stadt ist.

3. Erwartetes Aufkommen der Gemeinden in Westdeutschland

Die Mittelfristsschätzung des AKS im Mai 2006 basiert auf den gesamtwirtschaftlichen Vorgaben der Bundesregierung, die für das nominale BIP einen Anstieg von 2,0 % (2006) und 2,3 % (2007) sowie von durchschnittlich 2,7 % in den Jahren 2008 bis 2010 zugrunde legen. Die Steuerschätzung war damit für die kurze Frist vorsichtig kalkuliert, lagen doch die für 2006 und 2007 zugrunde gelegten Wachstumsraten am unteren Rand des Prognose-spektrums. Weiterhin ging der Arbeitskreis vom geltenden Steuerrecht aus. Die finanziellen Auswirkungen der geplanten Erhöhung von Umsatz- und Versicherungssteuer wurden jedoch in die Schätzung einbezogen, da sie zwischen Bundestag und Bundesrat nicht strittig war und mit ihrer baldigen Verabschiedung gerechnet wurde. Unter diesen Annahmen rechnete der AKS im Mai 2006 mit einer Veränderung des Aufkommens der Gemeindesteuern von 5,1 % (2006), -0,5 % (2007), 2,0 % (2008), 5,6 % (2009) und 6,2 % (2010).

Im Herbst 2006 hat die Bundesregierung ihre gesamtwirtschaftliche Kurzfristprognose für das nominale BIP angesichts der kräftigen konjunkturellen Expansion nach oben korrigiert – und zwar von 2 % auf 2,9 % für das nominale BIP. Die höheren gesamtwirtschaftlichen Vorgaben hatten zur Folge, dass der AKS im November 2006 seine Steuerprognose nach oben revidierte, zumal auch die gewinnabhängigen Steuern deutlich kräftiger expandierten als ursprünglich angenommen. Begünstigt durch die Konjunktur stiegen auch die Lohnsteuer und die Steuern vom Umsatz rascher als erwartet. Zudem wurden bei der November-Schätzung die Steuerrechtsänderungen⁸ einbezogen, die in den bisherigen Planungen noch nicht berücksichtigt waren.

Für das Aufkommen der Gemeindesteuern in Westdeutschland wurde für das Jahr 2006 mit 13,7 % ein erheblich kräftigerer Anstieg als zuvor (5,1 %) zugrunde gelegt; für 2007 wurde ein Rückgang von 1,7 % prognostiziert. Ursächlich für die kräftige Steigerung in 2006 war die sprudelnde Gewerbesteuer. Die Schätzung für die Gewerbesteuer wurde von 6,3 auf 17,6 % nach

⁸ Der Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ hat bei der Novemberprognose 2006 gegenüber der vorangegangenen Schätzung vom Mai 2006 das Gesetz zur Neuregelung der Besteuerung von Energieerzeugnissen und zur Änderung des Stromsteuergesetzes berücksichtigt. Auch hat er die finanziellen Auswirkungen des Haushaltsbegleitgesetzes 2006 einbezogen, die – bis auf die Mehreinnahmen aus der Anhebung der Steuersätze von Umsatz und Versicherungssteuer – noch nicht berücksichtigt waren. Außerdem wurden für 2007 die Auswirkungen des Steueränderungsgesetzes 2007, des Ersten Gesetzes zum Abbau bürokratischer Hemmnisse insbesondere in der mittelständischen Wirtschaft sowie das Gesetz zur Änderung des Gesetzes über das Branntweinmonopol und von Verbrauchsteuergesetzen berücksichtigt.

oben korrigiert. Für 2007 legte der AKS mit 2,6 % einen stärkeren Rückgang der Gewerbesteuer als bislang zugrunde (1,1 %); ursächlich hierfür ist, dass die Nachzahlungen, die 2006 ein Rekordniveau erreichten, geringer veranschlagt wurden, da die Vorauszahlungen zuvor kräftig gesteigert wurden. Außerdem wird das Aufkommen in 2007 - ebenso wie in 2008 - durch hohe Steuerausfälle aus der temporären Anhebung der degressiven Abschreibung gedrückt.

Die Mittelfristschätzung des AKS vom Mai 2007 basiert auf den gesamtwirtschaftlichen Vorgaben der Bundesregierung, die für das nominale BIP einen Anstieg von 4,0 % (2007) und 3,7 % (2008) sowie von durchschnittlich 2,8 % in den Jahren 2008 bis 2011 zugrunde legen. Zudem wurden die zwischenzeitlich in Kraft getretenen bzw. verabschiedeten Steuerrechtsänderungen⁹ einbezogen. Die finanziellen Auswirkungen der geplanten, aber noch nicht verabschiedeten Unternehmensteuerreform 2008 wurden nicht einbezogen. Unter diesen Annahmen rechnete der AKS mit einer Veränderung des Aufkommens der Gemeindesteuern von 0,5 % (2007), 1,0% (2008), 1,7% (2009), 5,7% (2010) und 5,8% (2011).

Die Steuerschätzung vom Mai 2007 erwartet für dieses Jahr zu einem erneuten Anstieg der kommunalen Steuereinnahmen von 3,2 Mrd. € (+ 4,8%) und eine Fortsetzung dieses Trends in den Folgejahren. Diese Schätzung enthält für die Einnahmen aus der Gewerbesteuer einen Anstieg in Höhe von lediglich 0,2%. Der Deutsche Städtetag rechnet aktuell mit höheren Einnahmen aus dieser für die Kommunen wichtigsten Steuerquelle (BMF 2007).

⁹ Der Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ hat bei der Mai 2007 gegenüber der vorangegangenen Schätzung vom November 2006 das Biokraftstoffquotengesetz, das Dritte Gesetz zur Änderung des Kraftfahrzeugsteuergesetzes, das Vierte Gesetz zur Änderung des Kraftfahrzeugsteuergesetzes und das Real-Estate-Investment-Trust-Gesetz berücksichtigt. Darüber hinaus wurden für die Jahre 2008 bis 2011 das Gesetz zur Neuregelung der Besteuerung von Energieerzeugnissen und zur Änderung des Stromsteuergesetzes, das Haushaltsbegleitgesetz 2006, das Steueränderungsgesetz 2007, das Erste Gesetz zum Abbau bürokratischer Hemmnisse in der mittelständischen Wirtschaft, das Investitionszulagengesetz 2007, das Jahressteuergesetz 2007, der Progressionsvorbehalt Elterngeld sowie das Dritte Gesetz zur Änderung von Verbrauchsteuergesetzen einbezogen.

Literatur

- BMF – Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.), (2006), Finanzbericht 2007. Berlin.
- BMF – Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.) (2007), Bundespolitik und Kommunalfinanzen. Monatsbericht des BMF September 2007. Berlin.
- Deutscher Städtetag, Gemeindefinanzbericht 2007, Der Städtetag 5/2007. Carl Heymanns Verlag.
- Döhrn, R. et al. (2007a), Die wirtschaftliche Entwicklung im Ausland und im Inland: Aufschwung setzt sich fort. RWI : Konjunkturberichte 58 (1): 28-76.
- Döhrn, R. et al. (2007b), Die wirtschaftliche Entwicklung im Ausland und im Inland zur Jahresmitte 2007: Belastungen für den Aufschwung nehmen zu. RWI : Konjunkturberichte 58 (2): 113-163.
- IFSt – Institut Finanzen und Steuern (Hrsg.) (2006), Entwicklung der Realsteuerhebesätze der Gemeinden mit 50 000 und mehr Einwohnern im Jahr 2006 gegenüber 2005. (Bearbeiterin: Ulrike Beland). IFSt-Schrift Nr. 439. Bonn.
- Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen, Kommunalfinanzbericht Mai 2007 „Jetzt Schulden abbauen“.
- Schwarting, Gunnar (2006), Den kommunalen Haushaltsplan – kameral und doppisch – richtig lesen und verstehen. Berlin.
- Stadt Mönchengladbach (Hrsg.) (2007), Haushaltsplanentwurf 2008 (CD-Rom).

