

Kommunaler Finanz- und Schulden- report Nordrhein-Westfalen



Kommunaler Finanz- und Schuldenreport Nordrhein-Westfalen

Autoren:

Florian Boettcher

(Technische Universität Kaiserslautern)

Martin Junkernheinrich

(Technische Universität Kaiserslautern)

unter Mitarbeit von

Gerhard Micosatt

(Forschungsgesellschaft für Raumfinanzpolitik mbH)

Titelbild: Veer Incorporated

Kontakt:

Dr. Marc Gnädinger

Project Manager

Programm Kommunen und Regionen

Bertelsmann Stiftung

Telefon 05241 81-81192

Fax 05241 81-681192

E-Mail Marc.Gnaedinger@bertelsmann-stiftung.de

www.bertelsmann-stiftung.de

Vorwort

Die Bertelsmann Stiftung hat in Kooperation mit Prof. Dr. Martin Junkernheinrich, Technische Universität Kaiserslautern, und der Forschungsgesellschaft für Raumfinanzpolitik mbH, Bottrop, im Jahr 2006 begonnen, schrittweise ein bundesweites Informationssystem zur Beobachtung der Kommunalfinanzen aufzubauen. Anlass hierfür waren vor allem zwei Entwicklungen:

- Nach der Jahrtausendwende hatte sich die finanzielle Situation in den deutschen Kommunen dramatisch verschlechtert. Die Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände stiegen stark an, was primär an der Zunahme der Kassenkredite von 6 auf 24 Milliarden € (01.01.2000 bis 31.12.2005) lag. Aus diesen Belastungen ergeben sich Konsequenzen für die künftige Daseinsvorsorge in Städten, Gemeinden und Kreisen, zu deren Bewältigung es zunächst Informationen über die Verhältnisse in den Kommunen bedurfte, um einerseits die Öffentlichkeit stärker und gezielter unterrichten und sensibilisieren zu können und andererseits den Ursachen nachzugehen und Lösungsvorschläge zu erarbeiten.
- Organisatorische Veränderungen in den Kommunen während der 1990er Jahre hatten das einheitliche Bild der Kommunen aufgelöst. Neue Steuerungskonzepte und die verstärkte Auslagerung von Aufgabenbereichen in rechtlich selbstständige Einrichtungen und Unternehmen führten zu einer Fragmentierung kommunalen Handels, die im Gegensatz zur notwendigen Transparenz und demokratischen Kontrolle des lokalen Gemeinwesens stand.

Problemanalyse, Ursachenforschung und Informationsverbesserung können mithin als die Kernanliegen der Berichterstattung über die kommunalen Finanzen angesehen werden. Hierzu dienen drei Bausteine:

- *Wegweiser Kommune*: Im Internetportal „www.wegweiser-kommune.de“ steht ein Angebot von 45 Indikatoren bereit, die Auskunft über die Finanzsituation der deutschen Städte und Gemeinden ab 5.000 Einwohner sowie der Kreise geben.
- *Kommunaler Finanz- und Schuldenreport Deutschland*: Mit dem Report wird ein Ländervergleich der Kommunalfinanzen vorgenommen, mit dem große Trends erfasst und großräumige Disparitäten aufgespürt werden.¹
- *Länderberichte*: Für einzelne Bundesländer werden beispielhaft Sonderberichte erstellt, die die Kommunalfinanzen innerhalb eines Bundeslandes tiefer gehend untersuchen.

Seit Beginn der Arbeiten an diesem Berichtssystem hat sich die fiskalische Lage der Kommunen wieder entspannt. Ab dem Jahr 2005 verbesserte sich die Situation und bescherte den Kommunen in den Jahren 2007 und 2008 außerordentliche Über-

¹ Vgl. Junkernheinrich, Martin / Micosatt, Gerhard (2008a): Kommunaler Finanz- und Schuldenreport Deutschland 2008. Ein Ländervergleich. Hrsg. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh.

schüsse in den Kommunalhaushalten. Zugleich war die Lage aber von gravierenden räumlichen Unterschieden geprägt. Eine große Gruppe von Städten und Gemeinden gelang es auch in diesen sehr guten Jahren nicht, ihre Haushalte auszugleichen. Andererseits hatte der erste Länderbericht am Beispiel Nordrhein-Westfalens² gezeigt, dass sich selbst in den Krisenjahren 2000 bis 2005 über 150 von fast 400 nordrhein-westfälischen Gemeinden entschulden konnten. Was lief in diesen Gemeinden anders?

Hiermit wird ein weiterer Länderbericht vorgelegt. Für das Bundesland Nordrhein-Westfalen erfolgt eine tiefer gehende Analyse der kommunalen Einnahmen und Ausgaben, den daraus resultierenden Überschüssen oder Defiziten und der damit verbundenen Verschuldung.³

Gütersloh, März 2010



Dr. Kirsten Witte

2 Vgl. Junkernheinrich, Martin / Micosatt, Gerhard unter Mitarbeit v. Boettcher, Florian (2007): Kommunalen Schuldenreport Nordrhein-Westfalen. Hrsg. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh.

3 Neben diesem befinden sich Länderberichte für folgende Bundesländer in der Bearbeitung: Bayern, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Rheinland-Pfalz.

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	3
Inhaltsverzeichnis	5
Verzeichnis der Abbildungen	7
Verzeichnis der Tabellen	10
Verzeichnis der Karten.....	11
Verzeichnis der Abkürzungen	12
Zusammenfassung	13
1 Kommunale Finanzen in Nordrhein-Westfalen – eine erste Positionsbestimmung	16
2 Rechtliche und sozioökonomische Rahmenbedingungen	22
2.1 Nordrhein-Westfalen im Bundesvergleich	22
2.2 Ortsgrößen und Gemeindetypen	22
2.3 Die Gemeinde als lokales Aktionsfeld	25
2.4 Finanzwirtschaftliche Organisationstypen am Beispiel der kreisfreien Städte Solingen und Bottrop	29
2.5 Sozioökonomische Strukturen der Gemeinden	30
3 Kommunale Finanzlage und -entwicklung	37
3.1 Kernverwaltung	37
3.1.1 Haushaltsergebnisse der kommunalen Kernverwaltung	39
3.1.1.1 Jahresergebnis	39
3.1.1.2 Vermögensergebnis	40
3.1.1.3 Ordentliches Ergebnis	43
3.1.1.4 Finanzergebnis	45
3.1.1.5 Primärergebnis.....	47
3.1.2 Einnahmen und Ausgaben der kommunalen Kernverwaltung	49
3.1.2.1 Allgemeine Deckungsmittel	49
3.1.2.2 Soziale Leistungen.....	53
3.1.3 Einzelgemeindlicher Vergleich.....	57
3.1.3.1 Primärergebnis.....	57
3.1.3.2 Finanzergebnis	60
3.1.3.3 Ordentliches Ergebnis	62
3.2 Auslagerungen	63
3.2.1 Jahresabschlussergebnisse	65
3.2.1.1 Jahresergebnis	65
3.2.1.2 Ordentliches Ergebnis	67
3.2.1.3 Finanzergebnis	69
3.2.1.4 Betriebsergebnis	71
3.2.2 Einzelgemeindlicher Vergleich.....	72
3.2.3 Einnahmen und Ausgaben im Konzern Kommune	74
3.2.3.1 Einnahmen im Konzern Kommune	75
3.2.3.2 Ausgaben im Konzern Kommune.....	77
4 Kommunale Schulden-situation und -entwicklung	80

4.1	Länderwert im Zeitvergleich.....	82
4.2	Kommunale Gesamtschulden in 2007: Investive Schulden und Kassenkredite	83
4.3	Investive Schulden	88
4.3.1	Investive Schulden der Kernverwaltung	89
4.3.2	Investive Schulden der ausgelagerten Bereiche	93
4.4	Kassenkreditschulden	97
4.4.1	Situation der Kassenkreditschulden	98
4.4.2	Ursachenorientierte Analyse der Kassenkreditschulden	102
	Literaturverzeichnis	125

Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung 1:	Haushaltsergebnisse nach Kassenkreditbelastung am 31.12.2007.....	14
Abbildung 2:	Jahresergebnis der kommunalen Kernhaushalte	17
Abbildung 3:	Jahresergebnis der kommunalen Kernhaushalte	18
Abbildung 4:	Höhe und Struktur der Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände	19
Abbildung 5:	Kommunalstrukturen in Nordrhein-Westfalen.....	24
Abbildung 6:	Die Gemeinde als Zentrum eines lokalen Aktionsfeldes.....	26
Abbildung 7:	Sozioökonomisches Umfeld und kommunaler Haushalt.....	32
Abbildung 8:	Jahresergebnisse der Gemeinden und Gemeindeverbände 2007 ...	39
Abbildung 9:	Häufigkeitsverteilung der Jahresergebnisse der Gemeinden	40
Abbildung 10:	Vermögensergebnisse der Gemeinden und Gemeinde- verbände 2007.....	41
Abbildung 11:	Vermögensergebnisse der Gemeinden mit positivem bzw. defizitärem ordentlichem Ergebnis 2007.....	42
Abbildung 12:	Häufigkeitsverteilung der Vermögensergebnisse in 2007.....	43
Abbildung 13:	Ordentliche Ergebnisse der Gemeinden und Gemeinde- verbände 2007.....	44
Abbildung 14:	Häufigkeitsverteilung der ordentlichen Ergebnisse in 2007	45
Abbildung 15:	Finanzergebnisse der Gemeinden und Gemeindeverbände 2007 ...	46
Abbildung 16:	Häufigkeitsverteilung der Finanzergebnisse 2007.....	47
Abbildung 17:	Primärergebnisse der Gemeinden und Gemeindeverbände 2007....	48
Abbildung 18:	Häufigkeitsverteilung der Primärergebnisse 2007	49
Abbildung 19:	Allgemeine Deckungsmittel der Gemeinden und Gemeindeverbände in 2007.....	50
Abbildung 20:	Häufigkeitsverteilung der allgemeinen Deckungsmittel 2007	52
Abbildung 21:	Sozialausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände in 2007 ..	54
Abbildung 22:	Häufigkeitsverteilung der Sozialausgaben der kreisfreien Städte und Kreise (kreisangehörige Gemeinden plus Kreisverwaltung) in 2007	55
Abbildung 23:	Liste der 20 Städte und Gemeinden mit den negativsten Finanzergebnissen im Jahr 2007	61
Abbildung 24:	Liste der 20 Städte und Gemeinden mit den negativsten ordentlichen Ergebnissen im Jahr 2007	63
Abbildung 25:	Jahresergebnis der FEUs der Gemeinden und Gemeindeverbände	65
Abbildung 26:	Häufigkeitsverteilung der Jahresergebnisse der kommunalen FEUs .	67
Abbildung 27:	Ordentliches Ergebnis der kommunalen FEUs der Gemeinden und Gemeindeverbände	68
Abbildung 28:	Häufigkeitsverteilung der ordentlichen Ergebnisse der kommunalen FEUs	69
Abbildung 29:	Finanzergebnis der kommunalen FEUs der Gemeinden und Gemeindeverbände	70

Abbildung 30: Häufigkeitsverteilung der Finanzergebnisse der kommunalen FEUs.....	70
Abbildung 31: Betriebsergebnis der kommunalen FEUs der Gemeinden und Gemeindeverbände	71
Abbildung 32: Häufigkeitsverteilung der Betriebsergebnisse der kommunalen FEUs.....	72
Abbildung 33: Schuldenarten in der Übersicht	80
Abbildung 34: Schuldenentwicklung der nordrhein-westfälischen Gemeinden und Gemeindeverbände 2000 bis 2007	83
Abbildung 35: Mittelwerte, Minima und Maxima der kommunalen Gesamtschulden.....	84
Abbildung 36: Häufigkeitsverteilung der kommunalen Gesamtschulden in 2007.....	85
Abbildung 37: Struktur der kommunalen Gesamtschulden.....	86
Abbildung 38: Schuldenentwicklung der Gemeinden 2006/2007	87
Abbildung 39: Pro-Kopf-Gesamtschulden der 20 höchstverschuldeten Gemeinden	88
Abbildung 40: Struktur der investiven Gesamtschulden der Gemeinden.....	89
Abbildung 41: Struktur der investiven Schulden der Kernverwaltung	90
Abbildung 42: Durchschnitt, Minimum und Maximum der fundierten Schulden der Kernverwaltung	90
Abbildung 43: Häufigkeitsverteilung der fundierten Schulden	91
Abbildung 44: Häufigkeitsverteilung der kreditähnlichen Rechtsgeschäfte	92
Abbildung 45: Entwicklung der investiven Schulden der Kernverwaltung 2006/2007	93
Abbildung 46: Schuldenstruktur der ausgelagerten Bereiche.....	94
Abbildung 47: Minimum und Maximum der ausgelagerten Schulden	94
Abbildung 48: Häufigkeitsverteilung der ausgelagerten Schulden.....	95
Abbildung 49: Entwicklung der ausgelagerten Schulden 2006/2007	96
Abbildung 50: Investive Schulden der 20 Gemeinden mit den höchsten investiven Gesamtschulden	97
Abbildung 51: Mittelwerte, Minima und Maxima der Kassenkreditschulden der Gemeinden und Gemeindeverbände	99
Abbildung 52: Häufigkeitsverteilung der kommunalen Kassenkreditschulden in 2007	100
Abbildung 53: Entwicklung der Kassenkreditschulden 2006/2007.....	101
Abbildung 54: Kassenkredite der 20 Gemeinden mit den höchsten Kassenkreditschulden	102
Abbildung 55: Relation der Kassenkreditverschuldung zur Einwohnerzahl und zur Finanzkraft.....	103
Abbildung 56: Relation der investiven Gesamtschulden zur Einwohnerzahl und zur Finanzkraft.....	104
Abbildung 57: Kommunale Schulden nach Kassenkreditbelastung.....	105
Abbildung 58: Haushaltsergebnisse nach Kassenkreditbelastung	106
Abbildung 59: Ursachen kommunaler Schulden in der Übersicht.....	109

Abbildung 60: Regressionsanalyse – Bruttoinlandsprodukt und Kassenkredite in NRW	110
Abbildung 61: Regressionsanalyse – Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit (nach Zentralität) und Kassenkredite in NRW	111
Abbildung 62: Regressionsanalyse – Soziale Belastung und Kassenkredite in NRW	112
Abbildung 63: Regressionsanalyse – Remanenzkosten des bisherigen Bevölkerungsrückgangs und Kassenkredite in NRW	114
Abbildung 64: Regressionsanalyse – Remanenzkosten des bisherigen Bevölkerungsrückgangs und Kassenkredite in NRW (ohne Gelsenkirchen)	115
Abbildung 65: Index der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit in Nordrhein-Westfalen	118
Abbildung 66: Sozialbelastungsindex Nordrhein-Westfalen	119
Abbildung 67: Remanenzkostenindex Nordrhein-Westfalen	120
Abbildung 68: Höchste Gesamtschuldenzunahme 2006/2007	121
Abbildung 69: Höchster Gesamtschuldenabbau 2006/2007	122
Abbildung 70: Höchste Kassenkreditzunahme 2006/2007	123

Verzeichnis der Tabellen

Tabelle	1:	Sozioökonomischer Überblick	22
Tabelle	2:	Ortsgrößenstruktur in Nordrhein-Westfalen	23
Tabelle	3:	Kommunale Aufgabenorganisation im Bundesländervergleich	27
Tabelle	4:	Aufgabenorganisation in Solingen und Bottrop im Vergleich	30
Tabelle	5:	Sozioökonomische Großräume in Nordrhein-Westfalen im Vergleich	33
Tabelle	6:	Zusammensetzung des Jahresergebnisses der kommunalen Kernverwaltung	38
Tabelle	7:	Haushaltsergebnisse der Gemeinden und Gemeindeverbände in 2007	38
Tabelle	8:	Mittel- und Extremwerte der Einnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände in 2007	51
Tabelle	9:	Ausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände in 2007	57
Tabelle	10:	Finanzwirtschaftliche Struktur der Städte und Gemeinden mit den höchsten Primärüberschüssen bzw. -defiziten der kommunalen Kern- verwaltungen in 2007	59
Tabelle	11:	Finanzwirtschaftliche Struktur der Städte und Gemeinden mit den höchsten Finanzüberschüssen bzw. -defiziten der kommunalen Kernverwaltungen in 2007	60
Tabelle	12:	Zusammensetzung des Jahresergebnisses der kommunalen Auslagerungen	64
Tabelle	13:	Jahresabschlüsse der kommunalen FEUs in 2006	66
Tabelle	14:	Finanzwirtschaftliche Struktur im Konzern Kommune in 2006	74
Tabelle	15:	Einnahmestruktur im Konzern Kommune in 2006	76
Tabelle	16:	Ausgabenstruktur im Konzern Kommune in 2006	78

Verzeichnis der Karten

Karte	1:	Bruttoinlandsprodukt im Jahr 2006 nach kreisfreien Städten und Kreisen in Euro je Einwohner.....	34
Karte	2:	Arbeitslosenquote im Oktober 2008 nach kreisfreien Städten und Kreisen in Prozent	35
Karte	3:	Bevölkerungsvorausschätzung nach Kreisen und kreisfreien Städten zum 01.01.2025 in Prozent der Änderung gegenüber dem 30.06.2007.....	36
Karte	4:	Allgemeine Deckungsmittel der Gemeinden in 2007	53
Karte	5:	Soziale Leistungen der kreisfreien Städte und Kreise in 2007.....	56
Karte	6:	Primärergebnis der Gemeinden in 2007	58
Karte	7:	Finanzergebnis der Gemeinden in 2007	62

Verzeichnis der Abkürzungen

Abb.	Abbildung
AöR	Anstalt öffentlichen Rechts
BBR	Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
BIP	Bruttoinlandsprodukt
bzw.	beziehungsweise
d. h.	das heißt
ebd.	ebenda
Ew.	Einwohner
FEU	öffentlich bestimmte Fonds, Einrichtungen, Betriebe und Unternehmen
gGmbH	gemeinnützige Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GO	Gemeindeordnung
NRW	Nordrhein-Westfalen
NW	Nordrhein-Westfalen
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
rd.	rund
SGB	Sozialgesetzbuch
Tab.	Tabelle
u. a.	unter anderem
u. Ä.	und Ähnliches
u. U.	unter Umständen
v. a.	vor allem
vgl.	vergleiche
z. B.	zum Beispiel

Zusammenfassung

Abschneiden der nordrhein-westfälischen Gemeinden im Bundesvergleich

Die deutschen Städte und Gemeinden blicken auf eine Phase deutlicher finanzieller Entspannung zurück. Mit einem Überschuss von 8,2 Milliarden Euro stellte das Jahr 2007 für die Bundesrepublik sogar ein gemeindefinanzpolitisches Rekordjahr dar.⁴ Diese Entwicklung ist an den nordrhein-westfälischen Städten und Gemeinden nicht spurlos vorübergegangen. Getrieben von starken Einnahmenezuwächsen war auch hier eine deutliche fiskalische Entspannung gegenüber der schweren Haushaltskrise zu Beginn des Jahrzehnts spürbar. Mit einem Jahresergebnis von durchschnittlich 36 Euro je Einwohner lagen die nordrhein-westfälischen Gemeinden und Gemeindeverbände allerdings deutlich unter dem Bundesdurchschnitt von 107 Euro je Einwohner. Die kreisfreien Städte schafften es auch in diesem positiven Umfeld nicht aus der Verlustzone. Sie haben das Jahr mit einem Fehlbetrag von 12 Euro abgeschlossen. Vor dem Hintergrund der aktuellen Wirtschaftskrise drohen vielen Kommunen in Nordrhein-Westfalen nun hohe Defizite. Es stellt sich die Frage, wie ihnen der Haushaltsausgleich inmitten der schwersten Rezession der deutschen Nachkriegsgeschichte gelingen soll, wenn sie nicht einmal während einer beispiellosen Wachstumsphase hierzu in der Lage waren.

Die ungünstige Haushaltsentwicklung der nordrhein-westfälischen Gemeinden setzt dabei einen Trend fort, der bereits seit Beginn der 1990er Jahre erkennbar ist. Während sich die kommunalen Jahresergebnisse in den meisten Bundesländern gegenüber den 1990ern deutlich verbessert haben, hat sich die Finanzsituation der nordrhein-westfälischen Gemeinden seit 2001 merklich verschlechtert. Gegen den Trend ist das Defizit hier von durchschnittlich 49 Euro zwischen 1991 und 2000 auf 75 Euro je Einwohner im Zeitraum 2001 bis 2007 gestiegen. Im Schnitt der Flächenländer haben sich die kommunalen Jahresergebnisse im gleichen Zeitraum hingegen von -43 Euro auf -26 Euro je Einwohner verbessert (vgl. Abb. 3).

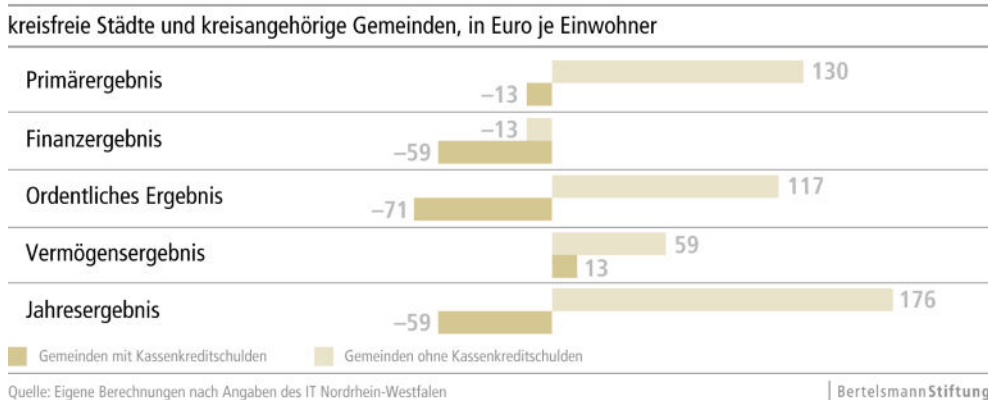
Die finanzwirtschaftliche Schere zwischen den nordrhein-westfälischen Gemeinden geht weiter auseinander

Von den skizzierten finanziellen Schwierigkeiten sind jedoch längst nicht alle Städte und Gemeinden des Landes betroffen. Während 62 Städte und Gemeinden mit Defiziten von unter -100 Euro je Einwohner auch in 2007 tiefrote Zahlen schrieben, erzielte eine Gruppe von 43 Kommunen hohe Überschüsse von mehr als 250 Euro je Einwohner. Die Schere zwischen armen und reichen Kommunen geht weiter auseinander. Wie groß die Disparitäten sind, macht der finanzwirtschaftliche Vergleich der

4 Obwohl sich die finanzielle Situation der Kommunen in der Folge der aktuellen Weltwirtschaftskrise deutlich verschlechtert hat, treten auch in diesem - der Analyse zugrundeliegenden - Jahr die für die nordrhein-westfälischen Gemeinden typischen finanzwirtschaftlichen Strukturmuster sehr deutlich zutage.

Gemeinden mit und ohne Kassenkreditschulden deutlich. Erstere haben in 2007 nicht nur deutlich schlechtere Haushaltsergebnisse erzielt als die liquiditätsschuldenfreien Kommunen. Abgesehen vom Vermögensergebnis haben sie überdies in allen Ergebniskomponenten rote Zahlen geschrieben (vgl. Abb. 1). In der Gegenüberstellung beider Gruppen wird die finanzwirtschaftliche Entkopplung ganzer Regionen offensichtlich. Hohe Überschüsse sind in 2007 vor allem dort angefallen, wo der Konsolidierungs- bzw. Entschuldungsbedarf ohnehin relativ gering war. Hier konnten die Gemeinden kräftig investieren oder Rücklagen für schlechtere Zeiten bilden. Die Krisen-Kommunen⁵ haben hingegen auch in 2007 keine durchgreifende fiskalische Entlastung erfahren. Hier ist die fiskalische Abwärtsspirale mit Händen zu greifen: Die zunächst primärdefizitbedingten Kassenkreditschulden schlagen sich negativ auf das Finanzergebnis nieder und erhöhen auf diese Weise den Konsolidierungsdruck im laufenden Geschäft weiter. Denn zusätzlich zu den regulären Aufgaben müssen nun auch die gestiegenen Schuldendienstkosten im Primärhaushalt finanziert werden. Die Kassenkreditschulden werden zum Motor ihrer eigenen Entwicklung und tragen so zur Verfestigung der haushaltswirtschaftlichen Disparitäten bei.

Abbildung 1: Haushaltsergebnisse nach Kassenkreditbelastung am 31.12.2007



Auf dem Weg in die Schuldenfalle? Die Zunahme der Kassenkreditschulden hält an

Die Zunahme der finanzwirtschaftlichen Disparitäten lässt sich auch an der Entwicklung der kommunalen Kassenkreditschulden in Nordrhein-Westfalen ablesen. Zwischen 1992 und 2007 ist deren Bestand regelrecht explodiert und von 212 Millionen auf 13,7 Milliarden Euro angewachsen. Und selbst in den Boomjahren 2006 und 2007 ist ihr Volumen um beinahe 10 Prozent auf nunmehr 739 Euro je Einwohner gestiegen. Besonders alarmierend ist die Kassenkreditsituation dabei in den kreisfreien Städten. Hier lag die durchschnittliche Schuldenlast Ende 2007 sogar bei 1.339 Euro je Einwohner. Aufgrund ihrer starken räumlichen Konzentration ist die Aussagekraft der Durchschnittswerte allerdings gering. Kassenkredite stellen kein flächendecken-

⁵ Aufgrund ihrer konsumtiven Verwendung sowie ihrer haushaltsrechtlichen Intention als Kredite zur Überbrückung vorübergehender Liquiditätsengpässe können Kassenkredite als Indikator für „Fiscal Stress“ interpretiert werden

des Problem dar. Die Mehrzahl der nordrhein-westfälischen Kommunen ist von diesem Krisenphänomen nicht betroffen. Ende 2007 waren 217 der 396 nordrhein-westfälischen Gemeinden (d. h. 55 Prozent) kassenkreditfrei. Auf der anderen Seite ging beinahe die Hälfte (42,3 Prozent) aller Kassenkreditschulden in Nordrhein-Westfalen auf das Konto von nur fünf Städten (Essen, Duisburg, Oberhausen, Wuppertal und Dortmund). Hier ist die finanzwirtschaftliche Belastung durch die hohen und stark wachsenden Verbindlichkeiten längst zu einer Gefahr für die dauerhafte Funktionsfähigkeit der betroffenen Kommunen geworden.

Große Erklärungskraft exogener Variablen für die Kassenkreditverursachung

Die Höhe der Kassenkreditbelastung wird zu einem großen Teil durch strukturelle, von kommunaler Seite nicht beeinflussbare Faktoren geprägt. Mithilfe multivariater Untersuchungsverfahren konnte gezeigt werden, dass hohe Kassenkreditschulden vor allem dort anzutreffen sind, wo eine geringe wirtschaftliche Leistungsfähigkeit mit einer überdurchschnittlichen Sozialbelastung und hohen Bevölkerungsverlusten zusammentrifft. Diese strukturellen Umfeldfaktoren schlagen sich in erhöhten Ausgabenbedarfen der Kommunen nieder und erhöhen auf diese Weise deren haushaltspolitischen Handlungsbedarf. Obwohl die Ergebnisse den Verdacht stärken, dass bestimmte Aufgaben (insbesondere solche im Sozialbereich) nicht in hinreichendem Umfang alimentiert werden, sind die Zusammenhänge zwischen den exogenen Umfeldbedingungen einerseits und der Höhe der Kassenkreditschulden andererseits nicht zwangsläufig deterministisch zu verstehen. Denn die Frage, ob bzw. wie gut die Gemeinden auf exogen entstandene Anpassungsbedarfe reagieren, hängt in nicht unerheblichem Maße auch von den politischen Verhältnissen und der haushaltspolitischen Handlungsfähigkeit vor Ort ab. Dies gilt insbesondere für demografische Anpassungsbedarfe, die in der Regel recht langfristig abschätzbar sind. Gleichwohl erscheint es vor dem Hintergrund dieser Ergebnisse nicht sehr wahrscheinlich, dass sich das Kassenkreditproblem allein mithilfe einer restriktiveren Haushaltsaufsicht lösen lässt. Auf mittlere Sicht erscheint eine Anpassung der kommunalen Finanzausstattung oder eine Rückführung staatlich festgelegter Aufgabenstandards daher unausweichlich.

1 Kommunale Finanzen in Nordrhein-Westfalen – eine erste Positionsbestimmung

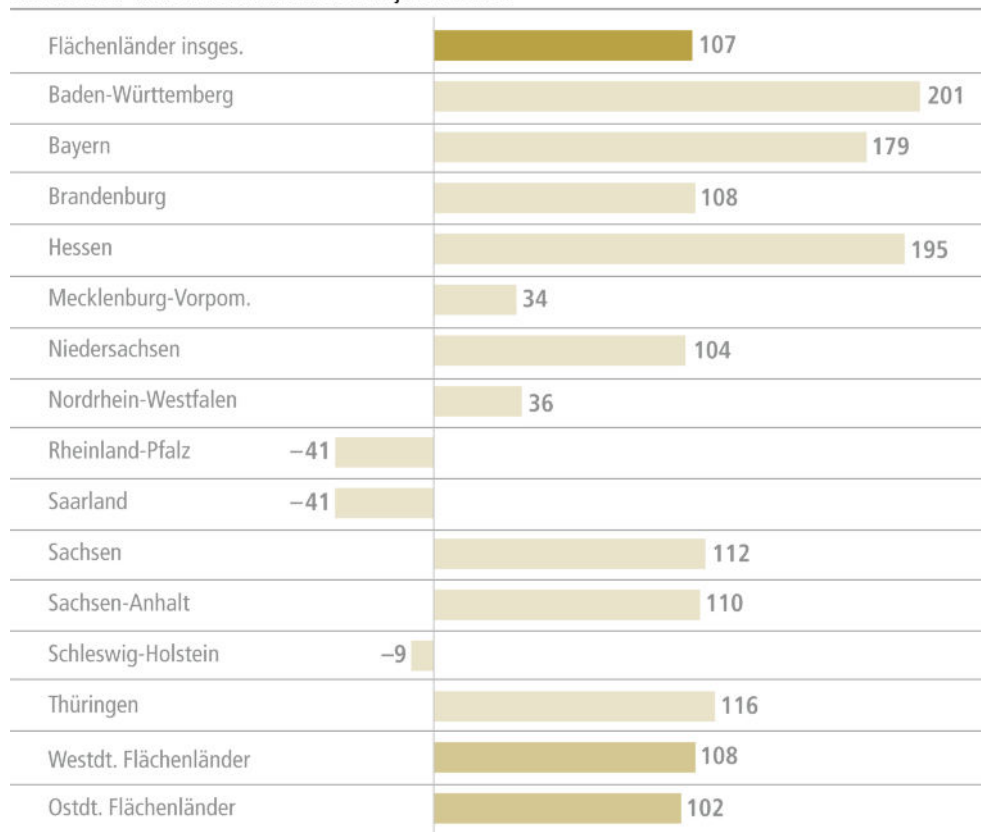
Die deutschen Gemeinden und Gemeindeverbände haben im Jahr 2007 mit einem Jahresergebnis von 8,2 Milliarden Euro bzw. 107 Euro je Einwohner ihren bis dahin höchsten Überschuss seit Gründung der Bundesrepublik Deutschland erzielt.⁶ Hinter diesem sehr positiven Ergebnis verbargen sich aber große Unterschiede, die im Durchschnitt der Bundesländer deutlich hervortreten (vgl. *Abb.2*). Selbst in diesem Jahr konnten die Kommunen in Rheinland-Pfalz, dem Saarland und Schleswig-Holstein im Durchschnitt keine Überschüsse erzielen, während in Baden-Württemberg und Hessen ein „Gewinn“ von rd. 200 Euro je Einwohner verzeichnet wurde. Die nordrhein-westfälischen Kommunen erreichten in diesem Umfeld nur einen Überschuss von 36 Euro je Einwohner und blieben damit noch deutlich hinter dem Ergebnis der ostdeutschen Bundesländer mit rd. 110 Euro – ausgenommen Mecklenburg-Vorpommern – zurück.

6 Das Jahresergebnis ist analog dem Finanzierungssaldo als bereinigte Einnahmen abzüglich bereinigter Ausgaben ohne besondere Finanzierungsvorgänge definiert. Es ist darüber hinaus noch um die sonstigen besonderen Finanzierungsvorgänge bereinigt, die sich aus Kreditaufnahme und Tilgung außerhalb des Kreditmarktes sowie Rückzahlung und Gewährung von Darlehen ergeben. Die grobe Positionsbestimmung erfolgt unter Rückgriff auf: Kommunalen Finanz- und Schuldenreport Deutschland 2008.

Vgl. Junkernheinrich, Martin / Micosatt, Gerhard (2008a): S. 65 ff.

Abbildung 2: Jahresergebnis der kommunalen Kernhaushalte

im Jahr 2007 nach Bundesländern in Euro je Einwohner



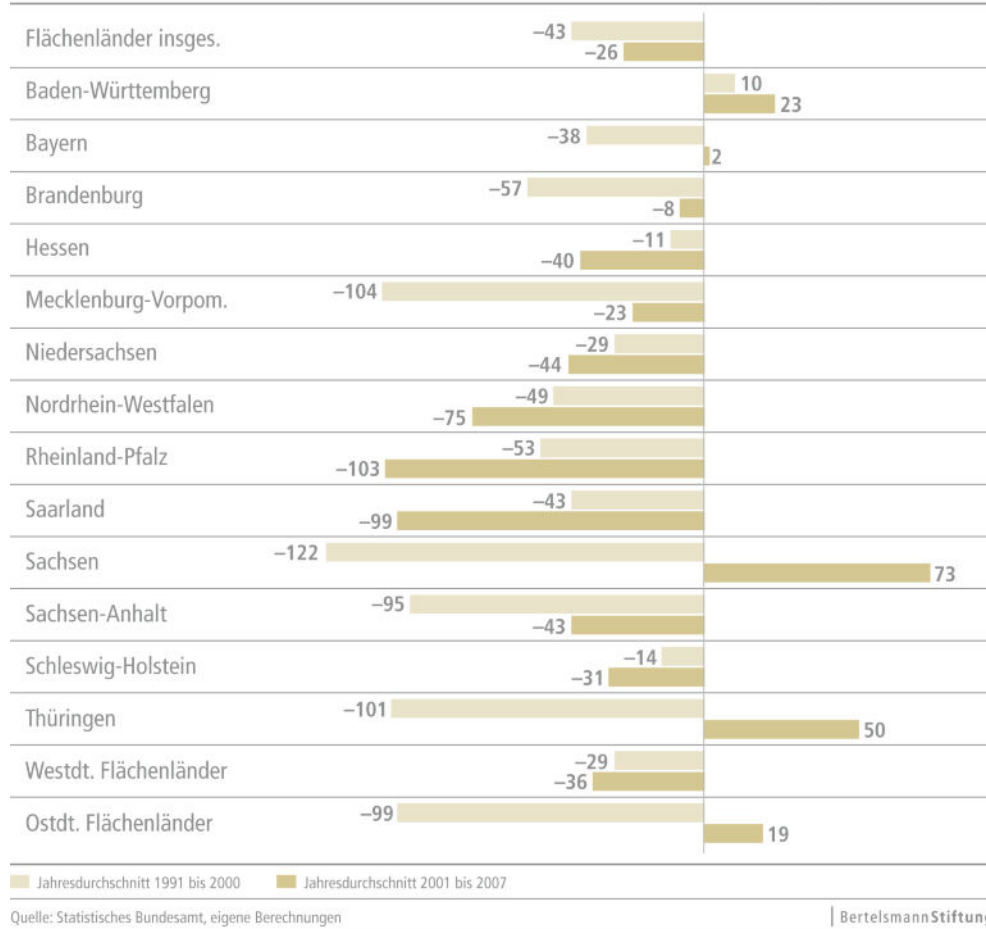
Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

BertelsmannStiftung

Das Jahr 2007 hebt sich in besonderer Weise von der Vergangenheit ab und ist keineswegs repräsentativ für die fiskalische Situation der Kommunen. Nur in wenigen Jahren hatten sie überhaupt Überschüsse erzielt. Im Mehrjahresdurchschnitt sind die Jahresergebnisse negativ. Dabei hatte sich die Finanzlage der Gesamtheit der deutschen Kommunen im Vergleich der Zeiträume 1991/2000 und 2001/2007 verbessert. Im Mittel konnten sie ihr Jahresergebnis von durchschnittlichen -43 Euro auf -26 Euro je Einwohner reduzieren (vgl. Abb. 3). Zugleich haben sich aber die kommunalen Haushalte regional sehr unterschiedlich entwickelt. Verbessert hat sich die kommunale Finanzlage vor allem in den ostdeutschen Bundesländern, die zwischen 2001 und 2007 zum Teil erhebliche Finanzierungsüberschüsse erwirtschaftet haben. In Westdeutschland ist lediglich für Baden-Württemberg und Bayern eine Verbesserung festzustellen gewesen. Baden-Württemberg ist das einzige Bundesland, in dem die Städte, Gemeinden und Gemeindeverbände – zumindest im Durchschnitt – während beider Perioden finanzielle Überschüsse erwirtschaften konnten.

Abbildung 3: Jahresergebnis der kommunalen Kernhaushalte

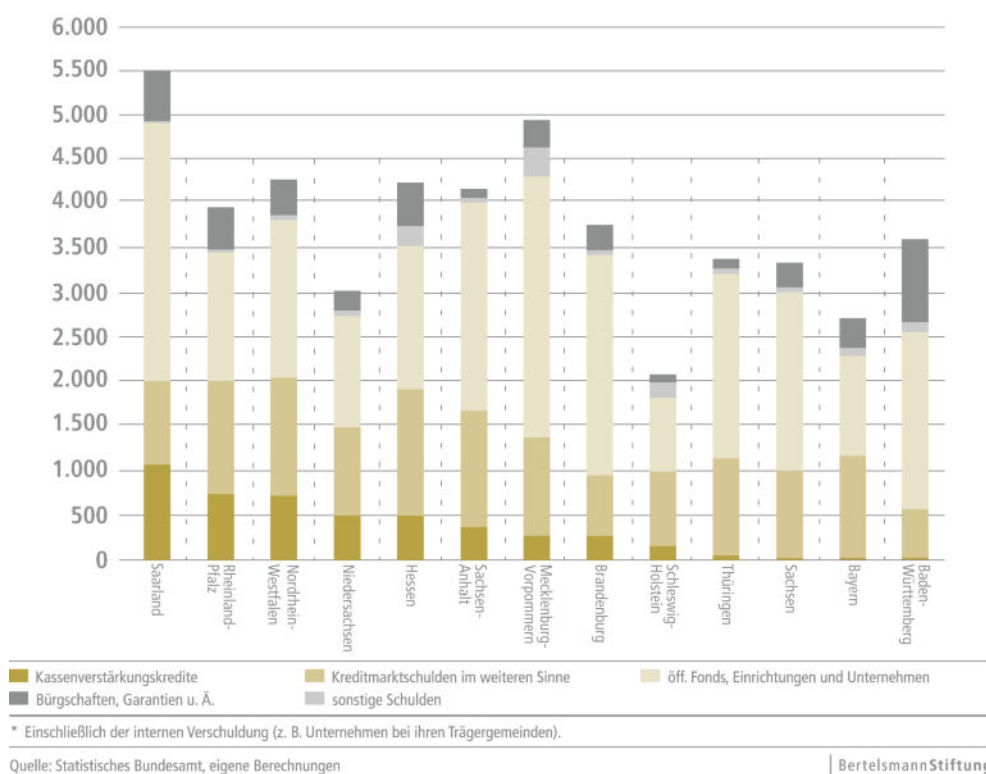
im Durchschnitt der Jahre 1991 bis 2000 und 2001 bis 2007 nach Bundesländern in Euro je Einwohner



Die Kommunen in Nordrhein-Westfalen weisen nach Rheinland-Pfalz und dem Saarland zuletzt die schlechtesten Jahresergebnisse mit den höchsten Defiziten auf. Dabei hat sich die fiskalische Situation der Kommunen in der jüngeren Vergangenheit sogar noch verschlechtert. Betrug das Defizit für die nordrhein-westfälischen Kommunen im Zeitraum 1991 bis 2000 jahresdurchschnittlich nur -49 Euro je Einwohner, so stieg es um 45,1 Prozent auf -75 Euro im Zeitraum 2001 bis 2007. Die aktuell positive Entwicklung konnte also die fiskalische Gesamtsituation der Städte, Gemeinden und Gemeindeverbände nur unwesentlich verbessern. Infolge der über die Jahre anhaltenden Defizite haben sich hohe Kreditschulden ergeben (vgl. Abb.4) und konnten Investitions- und Erhaltungsmaßnahmen an der kommunalen Infrastruktur nicht in hinreichendem Maße durchgeführt werden.

Abbildung 4: Höhe und Struktur der Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände

einschließlich der Zweckverbände und der öffentlich bestimmten kommunalen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen* am 31.12.2007 nach Bundesländern in Euro je Einwohner sortiert nach der Höhe der Kassenkredite



Bei der kommunalen Verschuldung ist zu trennen zwischen investiv bedingter Kreditaufnahme und Kassenkrediten:

- Nur zur Finanzierung von Investitionen können sich Kommunen der Kreditaufnahme bedienen. Dies geschieht in dem Maße, wie es die Leistungsfähigkeit der jeweiligen Kommune erlaubt. Dabei dürfen nicht nur die Investitionskredite der Kernhaushalte betrachtet werden. Erst unter Berücksichtigung der Kreditaufnahme der Auslagerungen wird die Gesamtverschuldung der Kommunen deutlich. Den Investitionskrediten stehen allerdings langfristig nutzbare Anlagegüter und zur Refinanzierung teilweise auch Gebühreneinnahmen gegenüber.
- Kassenkredite dienen „eigentlich“ nur der Überbrückung von Zahlungsengpässen im täglichen Zahlungsverkehr. Sie haben sich aber für viele Kommunen, in denen die laufenden Einnahmen nicht mehr zur Finanzierung der laufenden, unabweislichen Ausgaben (z. B. Sozialleistungen Personalausgaben) ausreichen, zu einem dauerhaften und steigenden Teil der Verschuldung entwickelt. Im Gegensatz zu den Investitionskrediten können den Kassenkrediten keine Vermögenswerte gegenübergestellt werden: Das Geld ist weg. Insofern sind

hohe Kassenkredite das Kennzeichen einer besonders prekären Finanzsituation.

Hinsichtlich der investiv bedingten Gesamtverschuldung lagen die nordrhein-westfälischen Kommunen Ende 2007 mit 3.086 Euro je Einwohner nach dem Saarland und Hessen auf Platz drei der westdeutschen Bundesländer (2.728 Euro/Ew.). Die ostdeutschen Bundesländer (3.366 Euro/Ew.) können hier in den Vergleich nicht mit einbezogen werden, da die Bedeutung der kommunalen Wohnungswirtschaft dort ungleich größer ist und einen erheblichen Anteil der Kreditaufnahme auf sich zieht.⁷ Die Investitionskredite wiesen zumindest seit dem Jahr 2000 ein eher konstantes und unter den positiven Entwicklungen seit 2006 leicht sinkendes Niveau auf – auch in Nordrhein-Westfalen.⁸

Bei den in fiskalischer Hinsicht problematischen Kassenkrediten nahmen die nordrhein-westfälischen Kommunen Ende 2007 mit 763 Euro je Einwohner ebenfalls Platz drei ein. Vor ihnen lagen lediglich die Kommunen im Saarland (1.115 Euro/Ew.) und in Rheinland-Pfalz (812 Euro/Ew.). Auch der Vergleich zum Bundesdurchschnitt (377 Euro/Ew.) ist hier nicht sonderlich aussagekräftig, weil in vier Bundesländern (Bayern, Baden-Württemberg, Sachsen und Thüringen) die Kommunen so gut wie keine Kassenkredite in Anspruch genommen hatten (vgl. *Abb. 4*).⁹ Daran wird in besonderer Weise ersichtlich, in welcher finanziellen Schieflage sich die Städte, Gemeinden und Gemeindeverbände in Nordrhein-Westfalen befinden. Die Kassenkredite spiegeln die hohen Haushaltsdefizite der vergangenen sieben Jahre seit der Jahrtausendwende wider. In diesem Zeitraum haben sie sich in Nordrhein-Westfalen ausgehend von 123 Euro je Einwohner am 31.12.2000 mehr als versechsfacht. An der kommunalen Gesamtverschuldung erlangten sie einen Anteil von rd. einem Drittel.

Überwiegend hohe Haushaltsdefizite und infolgedessen mittlerweile eine im bundesweiten Vergleich überdurchschnittliche Verschuldung kennzeichnen Nordrhein-Westfalen folglich neben dem Saarland und Rheinland-Pfalz als Bundesland mit außerordentlich ausgeprägten kommunalen Finanzproblemen. Diese erste grobe Positionsbestimmung wird im Weiteren vertieft untersucht:

- Im *Abschnitt 2* werden dazu zunächst die Gemeindestrukturen in Nordrhein-Westfalen erläutert und die sozioökonomischen Rahmenbedingungen dargelegt, die eine Erklärungskomponente für die finanzielle Situation sein können.
- Anschließend werden in *Abschnitt 3* ausgehend von den Jahresergebnissen die Finanzlagen der Städte, Gemeinden und Gemeindeverbände hinsichtlich einzelner Komponenten ihres Zustandekommens untersucht. Die geschieht getrennt für die Kernhaushalte (*Abschnitt 3.1*) und die in rechtlich unselbst-

7 Vgl. Junkernheinrich, Martin / Micosatt, Gerhard (2008a): S. 45.

8 Vgl. ebd.: S. 36 und S. 39.

9 Vgl. ebd.: S. 55.

ständige wie selbstständige Einrichtungen und Unternehmen ausgelagerten Aufgabenbereiche (*Abschnitt 3.2*).

- Abschließend wird in *Abschnitt 4* die Verschuldung als Endresultat der Haushalts- und Geschäftsentwicklung analysiert.

In der der Untersuchung vorangestellten Zusammenfassung werden zentrale Ergebnisse präsentiert und Schlussfolgerungen gezogen.

2 Rechtliche und sozioökonomische Rahmenbedingungen

2.1 Nordrhein-Westfalen im Bundesvergleich

Nordrhein-Westfalen ist mit etwa 18 Millionen Einwohnern das bevölkerungsreichste, und bezogen auf seine Fläche von 34.088 km² das viertgrößte deutsche Bundesland. Verglichen mit den anderen Flächenländern ist Nordrhein-Westfalen ausgesprochen urban geprägt. Diese Struktur spiegelt sich sowohl in der Flächennutzung als auch in der Einwohnerdichte wider. Der Siedlungs- und Verkehrsflächenanteil liegt mit 21,6 Prozent der Gesamtfläche deutlich über dem Mittelwert der Flächenländer, und die Einwohnerdichte ist mit 528 Personen je km² sogar mehr als doppelt so hoch wie im Länderdurchschnitt (vgl. Tab. 1).

Mit einem Bruttoinlandsprodukt von beinahe 525 Milliarden Euro im Jahr 2007 ist Nordrhein-Westfalen noch immer das mit Abstand wirtschaftsstärkste Land der Bundesrepublik Deutschland. Dieses Ergebnis wird jedoch relativiert, wenn die Wirtschaftsleistung auf die Einwohnerzahl bezogen wird. Aus dieser Perspektive lag die Region zwischen Rhein und Weser im Jahr 2007 mit einem Bruttoinlandsprodukt von 29.132 Euro je Einwohner sogar leicht unter dem Mittelwert der Flächenländer (29.925 Euro/Ew.). Die leicht unterdurchschnittliche Wirtschaftskraft des Landes spiegelt sich auch in der Arbeitsmarktsituation wider. Mit einer Arbeitslosenquote von 9,5 Prozent stand Nordrhein-Westfalen im Jahr 2007 ebenfalls etwas schlechter da als der Flächenländerdurchschnitt (8,7 Prozent).

Tabelle 1: Sozioökonomischer Überblick

Sozioökonomische Variable	Nordrhein-Westfalen	Durchschnitt der Flächenländer
Einwohnerzahl (2007)	18.011.957	5.879.228
Fläche in km ²	34.088,31	27.311,85
Einwohnerdichte (2007) in Einwohner je km ²	528,4	215,3
Siedlungs- und Verkehrsflächenanteil (2005) in Prozent	21,6	12,5
Bruttoinlandsprodukt (2007) in Euro je Einwohner	29.132	29.925
Arbeitslosenquote (2007) in Prozent	9,5	8,7

Quelle: Statistisches Bundesamt, Bundesagentur für Arbeit und eigene Berechnungen

BertelsmannStiftung

2.2 Ortsgrößen und Gemeindetypen¹⁰

Verglichen mit allen anderen Bundesländern weist Nordrhein-Westfalen die mit Abstand am stärksten großstädtisch geprägte Kommunalstruktur auf. Die durchschnittli-

¹⁰ Vgl. Junkernheinrich, Martin / Micosatt, Gerhard (2008a).

che Gemeindegröße beträgt 45.555 Einwohner (vgl. Tab. 2). Das Land hat 30 Großstädte, darunter fünf Städte mit mehr als 500.000 Einwohnern. Nur drei Gemeinden haben weniger als 5.000 Einwohner. Das entspricht einem Anteil an der Gesamtbevölkerung des Landes von nur 0,1 Prozent. Im Durchschnitt der Flächenländer liegt der Bevölkerungsanteil von Gemeinden dieser Größenklasse bei 17,2 Prozent. Beinahe die Hälfte (45,7 Prozent) aller Nordrhein-Westfalen lebt in Großstädten (Durchschnitt der Flächenländer: 25,4 Prozent). Die typische nordrhein-westfälische Gemeinde ist jedoch zwischen 20.000 und 50.000 Einwohner groß; 141 der 396 Kommunen des Landes sind dieser Größenklasse zuzuordnen.

Tabelle 2: Ortsgrößenstruktur in Nordrhein-Westfalen

	Nordrhein-Westfalen	Durchschnitt der Flächenländer
Anzahl der Gemeinden	396	947
Durchschnittliche Einwohnerzahl	45.555	6.210
Durchschnittliche Gemeindefläche in km ²	86	29
Gemeindegrößenstrukturen der kreisfreien Städte (Bevölkerungsanteil in Prozent)		
20.000–50.000	0	0,9
50.000–100.000	0	2,7
100.000–200.000	7,1	5,9
200.000–500.000	16,1	8,3
500.000 und mehr	17,9	8,8
Gesamt	41,1	26,7
Gemeindegrößenstrukturen der kreisangehörigen Gemeinden (Bevölkerungsanteil in Prozent)		
unter 5.000	0,1	17,2
5.000–10.000	2,3	12,1
10.000–50.000	34,5	34,9
50.000–100.000	17,4	6,7
100.000 und mehr	4,6	2,4
Gesamt	58,9	73,3

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

Bertelsmann Stiftung

Die stark überdurchschnittliche Größenstruktur der nordrhein-westfälischen Städte und Gemeinden – ihrerseits eine Folge der starken Verdichtung an Rhein und Ruhr einerseits sowie der durchgreifenden kommunalen Gebietsreform in den 1970er Jahren andererseits – wirkt sich auch auf die rechtliche Organisation der kommunalen Ebene aus: Im Gegensatz zu allen anderen Bundesländern sind in Nordrhein-Westfalen keine gebietskörperschaftlichen Organisationsstufen neben der bundeseinheitlich geregelten Zweiteilung in (tendenziell große) *kreisfreie Städte* und (tendenziell kleine) *kreisangehörige Gemeinden* samt ihrer *Kreise* erforderlich, um eine wirtschaftliche kommunale Aufgabenerfüllung zu gewährleisten (vgl. Abb. 5). Intermediäre Kommunalverbände oberhalb der Gemeinde- und unterhalb der Kreisebene (z. B. Ämter, Samt-, Verbandsgemeinden oder Verwaltungsgemeinschaften) sind in Nordrhein-Westfalen daher nicht vorhanden.

Neben den kreisfreien Städten und den Kreisen umfassen zwei *höhere Gemeindeverbände*, die Landschaftsverbände Rheinland und Westfalen-Lippe, das gesamte Landesgebiet. Sie nehmen überwiegend regionale Aufgaben in den Bereichen Soziales und Kultur wahr. Die Landschaftsverbände sind Träger der überörtlichen Sozialhilfe und Betreiber einiger Fachkrankenhäuser. Darüber hinaus sind sie für die Kultur- und Denkmalpflege zuständig. Die Ruhrgebietsstädte und -kreise sind darüber hinaus im Regionalverband Ruhr organisiert, einem gesetzlichen Zweckverband, der bestimmte Aufgaben im Bereich Planung, Landschaftsschutz, Wirtschaftsförderung und Tourismus wahrnimmt.

Abbildung 5: Kommunalstrukturen in Nordrhein-Westfalen

Landesebene Ministerialebene Regierungsbezirke (5)	
Höhere Gemeindeverbände (3)	
Kreise (31)	Kreisfreie Städte (23)
Kreisangehörige Gemeinden (373)	

Quelle: Eigene Darstellung

BertelsmannStiftung

Der Großteil der nordrhein-westfälischen Gemeinden (373 von 396 Gemeinden) ist räumlich und organisatorisch einem Kreis zugeordnet. Kreisangehörige Gemeinden erfüllen alle Angelegenheiten der unmittelbaren örtlichen Gemeinschaft, bestimmte überörtliche Aufgaben werden hingegen durch den übergeordneten Kreis wahrgenommen. Hierzu gehören u. a. soziale und gesundheitliche Leistungen, die Organisation des ÖPNV, Aufgaben der Abfallentsorgung, das Rettungswesen sowie Brand- und Katastrophenschutz – d. h. Aufgaben, mit deren Erfüllung kleinere Gemeinden administrativ überfordert wären oder deren Erbringung auf örtlicher Ebene unwirtschaftlich wäre.¹¹

In Anbetracht der enormen Größenunterschiede zwischen der kleinsten (Dahlem: 4.229 Einwohner) und der größten (Neuss: 151.416 Einwohner) kreisangehörigen Gemeinde trifft die nordrhein-westfälische Gemeindeordnung auch innerhalb der Gruppe der kreisangehörigen Gemeinden eine größenabhängige Differenzierung (sogenanntes gestuftes Aufgabenmodell). Gemeinden mit mehr als 25.000 bzw. 60.000 Einwohnern werden durch Rechtsverordnung zur Mittleren bzw. Großen kreisangehö-

¹¹ Aufgrund Gemeindegrenzen überschreitender Nutzerkreise oder einer sehr fixkostenintensiven Produktion.

rigen Stadt erklärt (§4 Abs. 2 u. 3 GO NRW).¹² In der Annahme einer besonders großen Leistungsfähigkeit können diesen Städten zusätzliche Aufgaben übertragen werden, die eigentlich dem Kreis zugeordnet sind. Für Große kreisangehörige Gemeinden ergeben sich hieraus z. B. Aufgaben im Rahmen des Schwerbehindertenrechts und der Kriegsoferfürsorge, Zuständigkeiten in den Bereichen Unterhaltssicherung und Betreuung, Gewerbeüberwachungsaufgaben sowie Teilaufgaben im Bereich des Staatsangehörigkeitsrechts. Mit der Qualifizierung zur Mittleren kreisangehörigen Gemeinde ist u. a. die Übernahme der Trägerschaft für die Jugendhilfe sowie die Zuständigkeit für die örtliche Bauaufsichtsbehörde verbunden.

Besonders große Städte, in NRW handelt es sich ausnahmslos um Großstädte mit mehr als 100.000 Einwohnern, gehören keinem Kreis an. Aufgrund ihrer überdurchschnittlichen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit (Bevölkerungsstärke) sind sie „kreisfrei“ und erledigen alle Aufgaben, die im kreisangehörigen Raum von den Kreisen erfüllt werden, in eigener Zuständigkeit.

Die allgemeine staatliche Aufsicht (Rechts- und Fachaufsicht) über die kreisfreien Städte wird von der jeweiligen Bezirksregierung (Landesmittelbehörde) ausgeübt (§120 II GO NRW). Die kreisangehörigen Gemeinden werden von ihrem Kreis, d. h. von den Landräten, beaufsichtigt, die im Wege der Organleihe zugleich Träger der unteren Verwaltungsbehörde sind (§120 I GO NRW).

2.3 Die Gemeinde als lokales Aktionsfeld

Der finanzwirtschaftliche Vergleich von Gemeinden ist mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden.¹³ Hierfür lassen sich verschiedene Gründe anführen, von der Aufgabenverteilung zwischen Land und Kommunen (Kommunalisierungsgrad), über die länderspezifischen kommunalrechtlichen Strukturen (Gemeindetypen und Aufgabenkataloge) bis hin zur sozioökonomischen und räumlichen Struktur der Gemeinden. Ei-

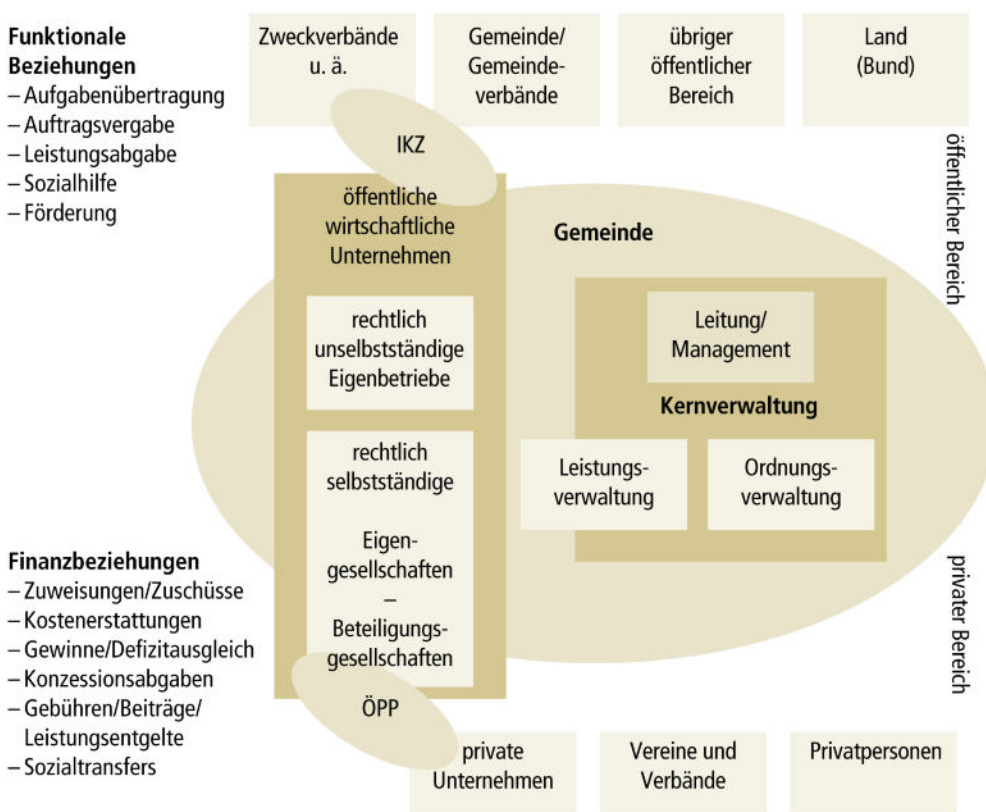
¹² Mit dem „Gesetz zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung in Nordrhein-Westfalen“ vom 09. Oktober 2007 wurde den Gemeinden darüber hinaus die Möglichkeit gegeben, den Status der Großen bzw. Mittleren kreisangehörigen Gemeinde unterhalb der bisherigen Schwellenwerte zu erlangen. Auf Antrag können ihnen zusätzliche Aufgaben nun bereits ab 20.000 bzw. 55.000 Einwohner übertragen werden (§4 II 1 GO NRW). Da die Aufgabenübernahme für die betroffenen Kommunen mit zusätzlichen Kosten verbunden sein kann, die nicht automatisch durch eine Reduzierung der Kreisumlage ausgeglichen werden, sollten die betroffenen Städte jedoch genau überlegen, ob sie tatsächlich einen Antrag auf Höherstufung stellen wollen. De facto ist mit dem Sonderstatus jedoch keine zwingende zusätzliche Aufgabenübernahme verbunden, da Große und Mittlere kreisangehörige Gemeinden mit ihrem Kreis vereinbaren können, dass dieser eine oder mehrere der zusätzlich übertragenen Aufgaben übernimmt (§4 VIII b GO NRW).

¹³ Vgl. hierzu Junkernheinrich, Martin / Micosatt, Gerhard, unter Mitarbeit von Florian Boettcher 2007: S. 13ff. – Junkernheinrich, Martin/Micosatt, Gerhard 2008a: S. 16ff. – Junkernheinrich, Martin / Micosatt, Gerhard (2008b): Kommunalstrukturen in Deutschland. Eine Analyse zur länderübergreifenden Vergleichbarkeit kommunaler Finanzkennzahlen. Hrsg. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh. S. 8ff.

ne weitere Ursache für die unzureichende finanzwirtschaftliche Vergleichbarkeit hängt mit dem *institutionellen Wandel der kommunalen Aufgabenerfüllung* zusammen.¹⁴

Während in früheren Zeiten unter Umständen ein Blick auf zentrale Eckdaten des Kernhaushalts (v. a. Einnahmen, Ausgaben, Schulden) genügte, um die finanzielle Situation einer Gemeinde zu bewerten, hat der seit den 1990er Jahren stattfindende Wandel bei der Bereitstellung kommunaler Dienstleistungen die Lage unübersichtlicher werden lassen: Die klassische Leistungsbereitstellung „aus einer kommunalen Hand“¹⁵, d. h. getragen durch die Kernverwaltung und ablesbar im Kernhaushalt, ist dem „Konzern Kommune“ gewichen, einem komplexen lokalen Aktionsfeld mit zahlreichen öffentlichen und privaten Akteuren sowie umfassenden funktionalen und finanzwirtschaftlichen Verflechtungen (vgl. Abb. 6).

Abbildung 6: Die Gemeinde als Zentrum eines lokalen Aktionsfeldes



Quelle: Junkernheinrich und Micosatt 2007: 11

BertelsmannStiftung

14 Zum institutionellen Wandel der kommunalen Aufgabenerfüllung siehe Reichard, Christoph (2007): Die Stadt als Konzern: Corporatization als Fortführung des NSM? In: Bogumil, Jörg u. a. (Hrsg.): Perspektiven kommunaler Verwaltungsmodernisierung. Praxiskonsequenzen aus dem Neuen Steuerungsmodell. Berlin. S. 55-64.

15 So die Vorstellung von einer institutionellen Identität der kommunalen Leistungsbereitstellung jemals der Realität entsprochen hat.

Diese institutionelle Fragmentierung spiegelt sich in den kommunalen Finanzen wider und hat erhebliche Auswirkungen auf das Monitoring der Gemeindefinanzen. Die traditionelle, auf Kernverwaltung und -haushalt fixierte Gemeindefinanzberichterstattung liefert nur noch ein unvollständiges Bild der gemeindlichen Finanzsituation, da sie einen Großteil der *Träger der gemeindlichen Aufgabenerfüllung* sowie das Gros ihrer *finanzwirtschaftlichen Verflechtungen* gar nicht erfasst.

Struktur und Umfang des finanzwirtschaftlichen Verflechtungsbereichs im „Konzern Kommune“ können dabei

- je nach Aufgabenbereich
- von Gemeinde zu Gemeinde sowie
- im Zeitablauf

sehr stark variieren.

Vielerorts findet mittlerweile bereits der überwiegende Teil der kommunalen Aufgabenerfüllung in selbstständigen Organisationseinheiten, den sogenannten „öffentlich bestimmten Fonds, Einrichtungen, Betrieben und Unternehmen“ (FEU) statt. Im Jahr 2005 waren diese für die Hälfte der gemeindlichen Personalausgaben und sogar 57,5 Prozent aller kommunalen Investitionen in Nordrhein-Westfalen verantwortlich.¹⁶ Vergleichbares lässt sich auch im Hinblick auf die kommunalen Verbindlichkeiten beobachten. Ende 2006 gingen in Nordrhein-Westfalen mehr als 44 Prozent aller gemeindlichen Schulden auf das Konto der kommunalen Unternehmen. Die Verschuldung der Städte und Gemeinden ist damit fast doppelt so hoch wie im offiziellen finanzstatistischen Berichtswesen ausgewiesen (vgl. Tab. 3).

Tabelle 3: Kommunale Aufgabenorganisation im Bundesländervergleich

Gebietskörperschaft	Anteil der ausgelagerten Bereiche (FEUs) an den gesamten kommunalen ... in Prozent		
	Personalausgaben ^{a)}	Investitionen ^{a)}	Schulden ^{b)}
Ø der Gemeinden in NRW	49,4	57,5	44,3
Ø der Gemeinden der Flächenländer	50,3	54,3	57,5

a) Ausgaben im Jahr 2005
b) Kreditverbindlichkeiten der FEUs am 31.12.2006, Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände einschließlich der Zweckverbände am 31.12.2007

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben der Statistischen Landesämter

BertelsmannStiftung

Der finanzwirtschaftliche Bedeutungsgewinn der Auslagerungen vollzieht sich dabei größtenteils im Verborgenen, da die rechtlich selbstständigen Einrichtungen von dem

¹⁶ In punkto Auslagerungsgrad liegen die nordrhein-westfälischen Städte und Gemeinden damit im Bundesdurchschnitt. In anderen Bundesländern fällt die finanzwirtschaftliche Bedeutung der Auslagerungen noch größer aus. Spitzenreiter in Sachen Auslagerung sind die hessischen Kommunen. Hier werden 55 Prozent der Personal- und 73 Prozent der Investitionsausgaben von den rechtlich selbstständigen Unternehmen und Beteiligungen geleistet
Vgl. Junkernheinrich, Martin / Micosatt, Gerhard (2008a): S. 82.

traditionellen gemeindefinanzstatistischen Berichtswesen bislang nicht erfasst werden und daher nur im Wege gesonderter Auswertungen wie der vorliegenden sichtbar gemacht werden können. Insgesamt lassen sich die mit dem Auslagerungstrend verbundenen *Probleme für die Vergleichbarkeit* und die Bewertung der Gemeindefinanzen wie folgt zusammenfassen:

- Der kommunale Kernhaushalt vermittelt nur noch ein unvollständiges Bild von der gemeindlichen Haushaltssituation. Eine Bewertung der Finanzlage bzw. -entwicklung ist auf dieser Grundlage, ohne die Einbeziehung der rechtlich selbstständigen Neben-Haushalte, nicht möglich.
- Aufgrund der Vielgestaltigkeit lokaler finanzwirtschaftlicher Verflechtungszusammenhänge sind interkommunale Vergleiche auch innerhalb eines Landes und zwischen Gemeinden ähnlicher Größe und sozioökonomischer Struktur nur bedingt möglich.
- Infolge der Auslagerung ganzer Aufgabenbereiche sind kommunale Schulden mittlerweile häufig „unöffentliche Schulden“; ein Großteil der Kreditaufnahme vollzieht sich im Verborgenen, von Bürgern und Politik weitgehend unbemerkt. Dies ist insofern problematisch als das Kreditrisiko – der rechtlichen Haftungsbeschränkung bei Kapitalgesellschaften zum Trotz – de facto bei der Eigentümergemeinde verbleibt.¹⁷

Die Auslagerung der Aufgabenerfüllung ist jedoch noch aus zwei weiteren Gründen problematisch:

- Wenn Leistungen der örtlichen Daseinsvorsorge von unterschiedlichsten, rechtlich unabhängigen Trägern erfüllt werden, dann besteht das Risiko, dass kommunale Leistungen von der Bevölkerung nicht mehr als solche erkannt werden. Auf diese Weise kann die Aufgabenerfüllung „im Verborgenen“ eine Aushöhlung der örtlichen Gemeinschaft forcieren.
- Im Falle enger finanzwirtschaftlicher Verflechtungen (v. a. Gewinnabführungen, Verlustabdeckungen) kann der Trend zur institutionellen Verselbstständigung und finanzieller Fragmentierung außerdem das *Auseinanderfallen der finanzwirtschaftlichen Korrespondenzen* zwischen Leistungsnutzern sowie Kosten- und Entscheidungsträgern verstärken.

17 Solange „Rathaus“ und „kommunale Unternehmen“ einen finanzwirtschaftlichen Risikoverbund bilden – solange also die Möglichkeit besteht, dass die Gemeinde letzten Endes für finanzielle Verpflichtungen ihrer Ausgliederungen einstehen muss –, ist diese finanzwirtschaftliche Intransparenz als problematisch anzusehen. Dies gilt auch dann, wenn keine „Flucht aus dem Budget“ als Auslagerungsmotiv unterstellt wird, wenn also die Ausgliederung ausschließlich dem Ziel einer verbesserten – effizienteren bzw. effektiveren – Leistungserstellung dient und Kredite nur für rentierliche Zwecke aufgenommen werden.

2.4 Finanzwirtschaftliche Organisationstypen am Beispiel der kreisfreien Städte Solingen und Bottrop

Wie unterschiedlich die Aufgabenerfüllung in Städten vergleichbarer Größe, Funktion und Struktur organisiert sein kann – wie groß also der Einfluss individueller kommunaler Entscheidungen für die Art und Weise der gemeindlichen Aufgabenorganisation ist –, soll im Folgenden kurz am Beispiel der Städte Solingen und Bottrop illustriert werden.¹⁸ Während Bottrop nur einen vergleichsweise kleinen Teil der Aufgabenerfüllung aus der Kernverwaltung ausgelagert hat (vgl. *Tab. 4*), hat man in Solingen eine andere organisatorische Struktur gewählt. Hier wird bislang der überwiegende Teil der örtlichen Daseinsvorsorge außerhalb der Kernverwaltung, in privatrechtlicher Organisationsform, erbracht.

Im Jahr 2007 war die Stadt Solingen Allein- oder Mehrheitseigentümerin von 14 Eigen- bzw. Beteiligungsgesellschaften (inklusive der Beteiligungsgesellschaft Stadt Solingen mbH als organisatorischem Dach der Beteiligungen). Hinzu kamen vier Eigenbetriebe bzw. eigenbetriebsähnliche Einrichtungen sowie eine Reihe von Minderheitsbeteiligungen. Das Unternehmensportfolio des „Konzerns Solingen“ kann dabei durchaus als vielfältig bezeichnet werden. Es reicht von Wirtschaftsförderungs- und Sanierungsgesellschaften, über kulturelle Einrichtungen¹⁹ und Kliniken bis hin zu Technologie-Unternehmen.²⁰ Hinzu kommen die vier eigenbetriebsähnlichen Unternehmen der Stadt (Altenzentren Solingen, Vermögensbetrieb Solingen, Entsorgungsbetriebe sowie Müllheizkraftwerk).

Der Konzern „Stadt Bottrop“ ist – schon gemessen an der Zahl seiner Töchter – deutlich kleiner. Im Jahr 2007 setzte er sich aus sieben Eigen- bzw. Mehrheitsbeteiligungen und einem Eigenbetrieb, dem „Bottroper Sport- und Bäderbetrieb“ zusammen. Die rechtlich selbstständigen Beteiligungen sind in den Geschäftsbereichen Entsorgung, Stadtmarketing und Wohnungsbau tätig. Darüber hinaus trägt die Stadt Bottrop als alleinige Eigentümerin die Gewährträgerhaftung für die als Anstalt öffentlichen Rechts (AöR) organisierte Stadtparkasse Bottrop.

Noch deutlicher lassen sich die unterschiedlichen Strategien der Aufgabenorganisation an dem Anteilswert ablesen, den die ausgelagerten Bereiche am Konzern Stadt einnehmen. Die organisatorische Verselbstständigung von Teilen der Leistungserbringung führt zu einer Verschiebung zwischen Kernverwaltung (Kernhaushalt) und ausgelagertem Bereich (FEUs): Die finanzwirtschaftliche Bedeutung der FEUs nimmt – gemessen anhand ihres Anteils an den gesamten Personalausgaben, Investitionen

18 Bei beiden Kommunen handelt es sich um kreisfreie, eher altindustriell geprägte Großstädte, wenngleich das bergische Solingen mit 163.000 Einwohnern etwas größer ist und in punkto Wirtschaftskraft und Sozialstruktur etwas besser dasteht als das im Städtedreieck zwischen Oberhausen, Essen und Gelsenkirchen gelegene Bottrop (119.000 Einwohner).

19 Zum Beispiel ist die städtische Musikschule in Solingen als gGmbH organisiert.

20 Unter anderem Institut für Galvano- und Oberflächentechnik Solingen GmbH, itec Informationstechnologie Solingen GmbH, Gründer- und Technologiezentrum Solingen GmbH.

und Kreditverpflichtungen des „Konzerns Kommune“ – zu, während die Bedeutung des Kernhaushalts zurückgeht. Der Auslagerungsgrad spiegelt die spezifische Bedeutung von Kernverwaltung (v. a. Dezernate, Ämter, Regiebetriebe) und selbstständigen Bereichen (FEUs) für die gemeindliche Leistungserbringung wider. Dementsprechend schlagen sich unterschiedliche Organisationsstrategien in divergierenden Auslagerungsgraden nieder. Diese Unterschiede lassen sich auch im Vergleich der Städte Solingen und Bottrop erkennen.

Während der finanzwirtschaftliche Anteil der Auslagerungen in Bottrop sogar deutlich unter dem Mittelwert aller nordrhein-westfälischen Gemeinden liegt, weist die Stadt Solingen stark überdurchschnittliche Anteilswerte der ausgelagerten Bereiche auf (vgl. Tab. 4).

Tabelle 4: Aufgabenorganisation in Solingen und Bottrop im Vergleich

Gebietskörperschaft	Anteil der ausgelagerten Bereiche (FEUs) an den gesamten ... in 2006 in Prozent		
	Personalausgaben	Investitionsausgaben	Schulden
Solingen	63,8	83,7	64,0
Bottrop	16,0	24,1	21,6
Ø kreisfreie Städte in NRW	53,1	64,3	45,5
Ø alle Gemeinden in NRW	43,8	56,3	43,9

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des IT Nordrhein-Westfalen

BertelsmannStiftung

2.5 Sozioökonomische Strukturen der Gemeinden

Das Land Nordrhein-Westfalen bildet weder in geschichtlich-kultureller noch in topografischer oder sozioökonomischer Hinsicht einen homogenen Raum. Historisch betrachtet setzt es sich aus drei Landesteilen (Rheinland, Westfalen und Lippe) zusammen und besteht sowohl aus hoch verdichteten als auch aus eher ländlich geprägten²¹, aus strukturschwachen sowie aus überaus wachstumsstarken Regionen.

Diese räumlichen Disparitäten spielen für die finanzielle Situation bzw. Entwicklung der Gemeinden insofern eine wichtige Rolle, als die Höhe der kommunalen Einnahmemöglichkeiten und Ausgabenbedarfe in erheblichem Maße von der Situation der

21 Wie urban die nordrhein-westfälische Siedlungsstruktur im Vergleich mit anderen Bundesländern ist, macht die Raumeinteilung des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR) deutlich, nach dessen Definition Nordrhein-Westfalen nicht über ländliche Räume verfügt. Selbst die vergleichsweise wenig verdichteten Regionen – etwa das Münsterland oder die Mittelgebirgsregionen Eifel oder Sauerland – sind im Vergleich mit anderen Bundesländern noch immer so stark besiedelt, dass sie dem sogenannten „verstädterten Raum“ zugerechnet werden.

Vgl. Abruf der BBR-Regionstypen am 27. August 2009 um 14 Uhr unter:

http://www.bbr.bund.de/nn_103086/BBSR/DE/Raumbeobachtung/Werkzeuge/Raumabgrenzungen/SiedlungsstrukturelleGebietstypen/Regionstypen/regionstypen.html.

örtlichen Bevölkerung und Unternehmen abhängt.²² Verfügen diese über eine hohe wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, dann führt der private Wohlstand tendenziell auch zu höheren kommunalen Steuereinnahmen und damit zu öffentlichem Reichtum. Demgegenüber korrespondiert ein geringes wirtschaftliches Aktivitätsniveau häufig mit überdurchschnittlichen Bedarfen im Sozialbereich – speziell im Bereich der Arbeitslosenunterstützung –, da wertschöpfungsschwache Unternehmen tendenziell weniger gut in der Lage sind, die örtliche Beschäftigungsnachfrage in hinreichendem Maße zu decken. Insbesondere in Ballungsgebieten mit ihrer (Arbeitsplatz-) Versorgungsfunktion für das Umland ist eine geringe Wirtschaftskraft aus diesem Grund fast zwangsläufig mit überdurchschnittlich hoher Arbeitslosigkeit verbunden, die sich in hohen kommunalen Sozialausgaben niederschlägt.²³

Neben Wirtschaftskraft und Beschäftigungslage übt auch die demografische Situation (v. a. die Bevölkerungsentwicklung) einen großen Einfluss auf die kommunale Finanzlage aus. Geht die Einwohnerzahl einer Gemeinde deutlich zurück, dann macht sich dies vor allem ausgabenseitig negativ bemerkbar. Aufgrund sogenannter Kostenremanenzen²⁴ ist damit zu rechnen, dass die kommunalen Ausgaben nicht proportional zum Bevölkerungsrückgang gesenkt werden können. Die Folge sind steigende Pro-Kopf-Ausgaben, die die finanziellen Handlungsspielräume der betroffenen Gemeinden erheblich einschränken können (vgl. *Abb. 7*).

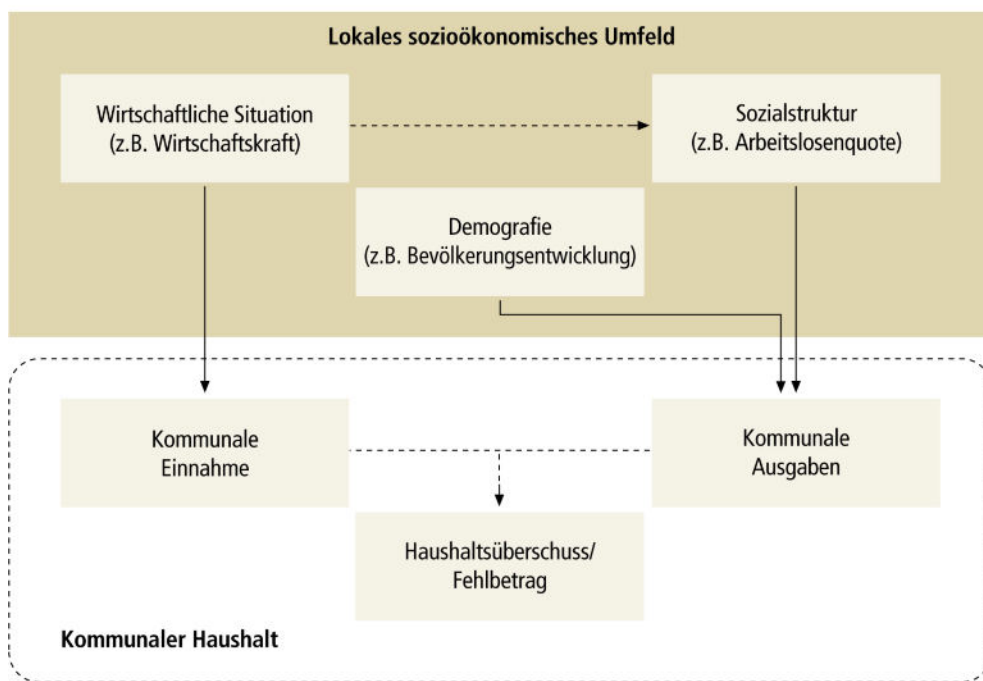
22 Zu den sozioökonomischen und raumstrukturellen Determinanten der kommunalen Finanzsituation und ihren Wirkungszusammenhängen siehe:

Junkernheinrich, Martin (1991): *Gemeindefinanzen. Theoretische und methodische Grundlagen ihrer Analyse*. Berlin. (= Forum Öffentliche Finanzen, Bd. 1), sowie

Zimmermann, Horst / Hardt, Ulrike / Postlep, Rolf-Dieter (1987): *Bestimmungsgründe der kommunalen Finanzsituation. Unter besonderer Berücksichtigung der Gemeinden in Ballungsgebieten*. Bonn.

23 Etwas anders liegt der Fall in den dünner besiedelten Regionen, etwa im Münsterland. Hier ist der Zusammenhang zwischen der Wirtschaftsstärke einerseits und der Höhe der Arbeitslosigkeit andererseits deutlich geringer. Dies lässt sich unter anderem auf die geringere Arbeitsmarktzentralität peripherer Regionen, auf ein anderes Erwerbsverhalten (geringere Frauenerwerbsquote) sowie auf eine insgesamt etwas günstigere Sozialstruktur (z. B. relativ enge familiäre Bindungen, die tendenziell zu einer selteneren Inanspruchnahme öffentlicher Sozialleistungen führen) im ländlichen Raum zurückführen.

24 Die Kosten zahlreicher kommunaler bzw. öffentlicher Leistungen lassen sich aufgrund von rechtlichen, technisch-betriebswirtschaftlichen oder auch politisch-administrativen Restriktionen nur in begrenztem Maße zurückführen.

Abbildung 7: Sozioökonomisches Umfeld und kommunaler Haushalt

Quelle: Eigene Darstellung

BertelsmannStiftung

Sozioökonomische Raumstrukturen

Im Hinblick auf zentrale sozioökonomische Merkmale lassen sich innerhalb Nordrhein-Westfalens drei Großregionen voneinander abgrenzen: das hoch verdichtete und eher altindustriell geprägte Ruhrgebiet, eine ebenfalls stark verdichtete und eher dienstleistungsorientierte Region entlang des Mittelrheins sowie das deutlich dünner besiedelte übrige Nordrhein-Westfalen mit den drei Solitärstädten Aachen, Münster und Bielefeld.²⁵

Tabelle 4 macht die sozioökonomischen Unterschiede zwischen den gewählten Großräumen deutlich. Die Werte zeigen, dass das Ruhrgebiet im Hinblick auf alle drei sozioökonomischen Parameter nicht nur wesentlich schlechter dasteht als das (ebenfalls hoch verdichtete und daher siedlungsstrukturell vergleichbare) Mittelrheingebiet; alle Werte liegen sogar unter dem Niveau des verstädterten Raums im übrigen Nordrhein-Westfalen (vgl. *Tab. 5*).

²⁵ Vgl. hierzu die Regionseinteilung im Kommunalfinanzbericht Metropole Ruhr, der jährlich vom Regionalverband Ruhr herausgegeben wird.

Tabelle 5: Sozioökonomische Großräume in Nordrhein-Westfalen im Vergleich

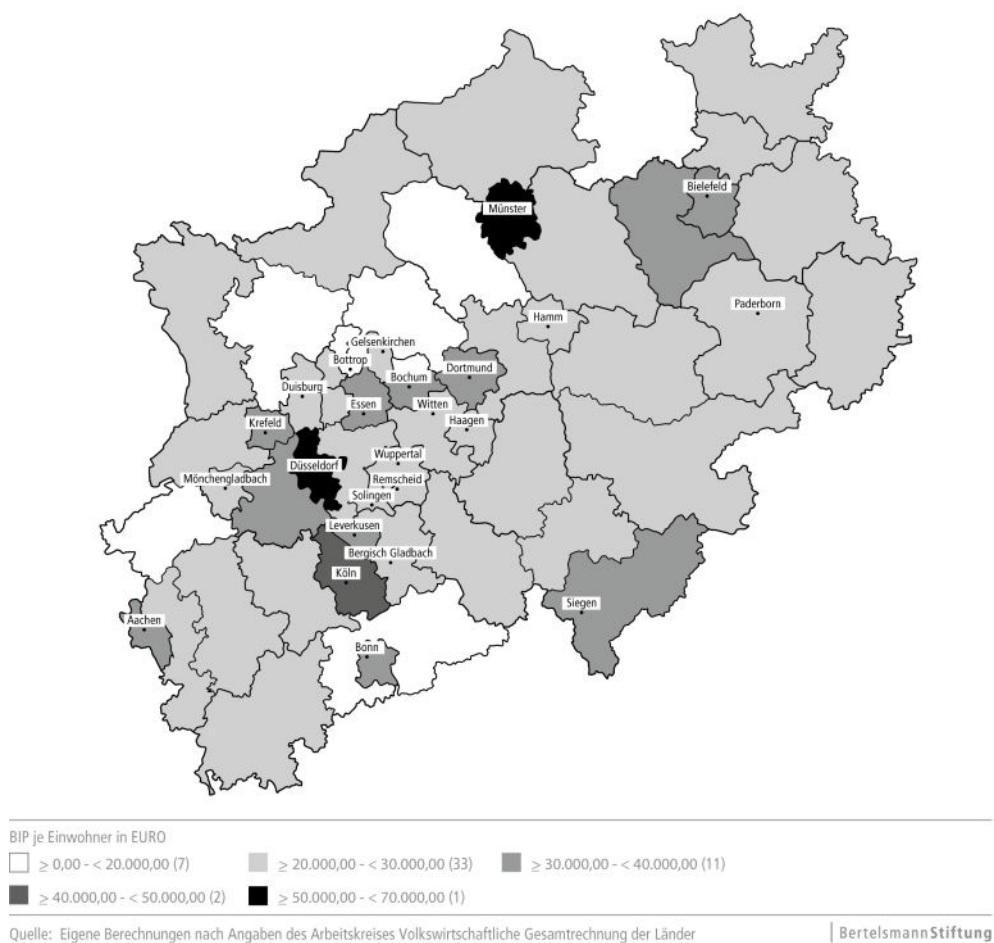
Region	Bruttoinlandsprodukt je Einwohner 2006 (NRW = 100)	Arbeitslosenquote im Oktober 2008 (NRW = 100)	Bevölkerungsvorausschätzung zum 01.01.2025 (in Prozent gegenüber 2007)
Ruhrgebiet	90	132	-8,1
Mittelrheingebiet	119	104	0,5
übriges NRW	92	75	0,1
NRW	100	100	-2,2

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Arbeitskreises Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder,
der Bundesagentur für Arbeit und des IT Nordrhein-Westfalen

Bertelsmann Stiftung

Noch deutlicher werden die Disparitäten in der einzelgemeindlichen Betrachtung (vgl. *Karte 1*). Im Jahr 2006 reichte die Spanne der lokalen Wirtschaftskraft (in der Betrachtung auf Kreisebene) von 16.489 Euro je Einwohner in der Ruhrgebietsstadt Bottrop bis hin zu 65.120 Euro in Düsseldorf. Die wirtschaftliche Aktivität ballt sich dabei vor allem in den Dienstleistungszentren entlang des Rheins; insbesondere in den Großstädten Köln und Düsseldorf liegt das ökonomische Aktivitätsniveau sehr deutlich über dem Landesdurchschnitt. Die wirtschaftlich schwächsten Städte und Kreise finden sich insbesondere am Nordrand des Ruhrgebiets (Bottrop, Herne, Recklinghausen, Unna, Coesfeld, Wesel). Aber auch im Umland der prosperierenden Städte Köln, Bonn und Aachen finden sich Kreise mit einem unterdurchschnittlichen Bruttoinlandsprodukt. Zum Teil sind dabei enorme Disparitäten auf engstem Raum anzutreffen, so z. B. zwischen Köln und dem Rheinisch-Bergischen Kreis (42.240 Euro je Einwohner zu 20.251 Euro) oder zwischen Düsseldorf und Duisburg (65.120 Euro je Einwohner gegenüber 26.990 Euro).

Karte 1: Bruttoinlandsprodukt im Jahr 2006 nach kreisfreien Städten und Kreisen in Euro je Einwohner

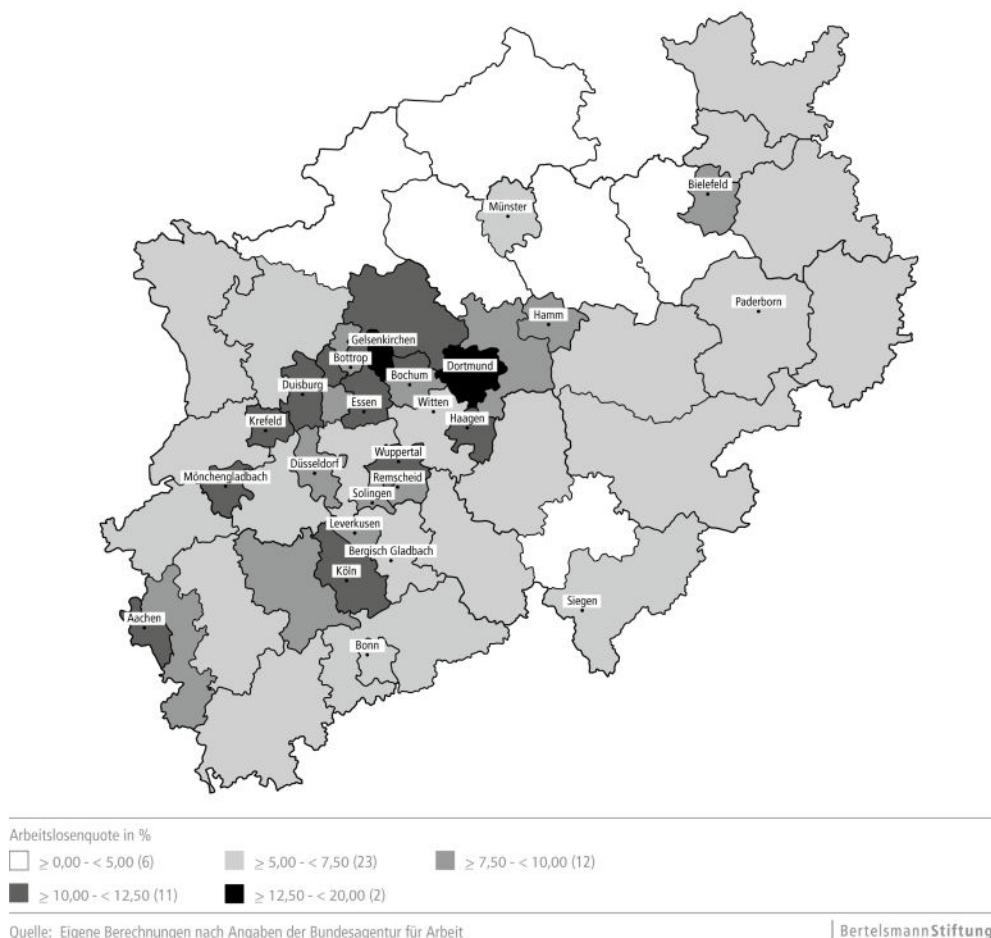


Auch im Hinblick auf die Arbeitslosenquote lassen sich erhebliche interkommunale Unterschiede erkennen (vgl. *Karte 2*). Auf Kreisebene reichten diese im Oktober 2008 von 3,6 Prozent im Kreis Coesfeld bis 14 Prozent in Gelsenkirchen. Die räumliche Verteilung lässt sich dabei folgendermaßen beschreiben: Zum einen macht die Kartendarstellung erhebliche Disparitäten zwischen Agglomerationsräumen und eher ländlich geprägten Regionen deutlich. In Ballungsgebieten und Kernstädten liegt die Arbeitslosenquote in der Regel merklich über derjenigen des weniger dicht besiedelten Umlands. Diese Kern-Umland-Disparitäten lassen sich zu einem Großteil auf sozialstrukturelle Unterschiede²⁶ zwischen Ballungsgebieten und ländlichen Räumen zurückführen. Noch höher ist die Arbeitslosigkeit allerdings dort, wo ein hoher Verdichtungsgrad mit einer unterdurchschnittlichen Wirtschaftskraft einhergeht. Dies ist

²⁶ Diese Disparitäten lassen sich zum einen auf Unterschiede in der Erwerbsquote zurückführen. Aufgrund traditioneller Familienstrukturen liegt die Erwerbsbeteiligung von Frauen in ländlichen Räumen in der Regel deutlich unter derjenigen in urban strukturierten Gebieten. Ein weiterer Grund hängt mit der hohen Arbeitsmarktzentralität von Ballungsräumen und Kernstädten zusammen. Agglomerationsräume sind aufgrund ihres umfassenderen Beschäftigungsangebotes häufig die letzte Wanderungsoption von (gering qualifizierten) Personen, die in der Peripherie keinen Arbeitsplatz gefunden haben.

vor allem in den Städten und Kreisen entlang der Ruhr (v. a. Dortmund, Hagen, Essen, Gelsenkirchen, Duisburg, Oberhausen, Recklinghausen) sowie im Bergischen Land (Wuppertal) der Fall. Ausgesprochen gering ist die Quote der Erwerbslosen hingegen insbesondere im Münsterland (v. a. Kreis Coesfeld²⁷ und Kreis Steinfurt), im Umland von Bonn (Rhein-Sieg-Kreis) sowie im Kreis Olpe.

Karte 2: Arbeitslosenquote im Oktober 2008 nach kreisfreien Städten und Kreisen in Prozent

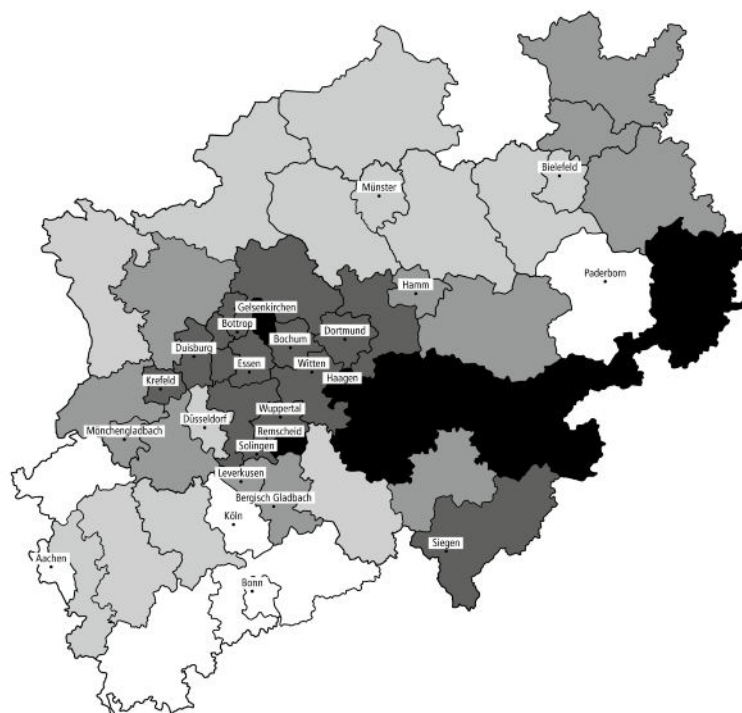


Der demografische Wandel stellt eine der bedeutendsten gesellschaftlichen Herausforderungen der Gegenwart dar. Die Intensität der demografischen Belastung wird regional allerdings sehr unterschiedlich ausfallen (vgl. Karte 3). Die Bevölkerungsvor-

²⁷ Die auf den ersten Blick irritierenden sozioökonomischen Parameter des Kreises Coesfeld – eine ausgesprochen geringe Arbeitslosigkeit trotz weit unterdurchschnittlicher Wirtschaftskraft – lässt sich folgendermaßen erklären: Anders als in Agglomerationsräumen korrespondiert eine geringe Wirtschaftskraft in dünn besiedelten Regionen (mit geringer Arbeitsmarktzentralität) nicht zwangsläufig mit sozialen Problemlagen, da ein Großteil der Wohnbevölkerung zum Arbeiten in benachbarte Ballungsräume bzw. Kernstädte mit umfangreicherem Stellenangebot pendelt (im Fall des Kreises Coesfeld also v. a. Münster und das Ruhrgebiet). Hinzu kommt die bereits angesprochene niedrige (Frauen-) Erwerbsquote in ländlichen Regionen, die sich ebenfalls günstig auf die Höhe der Arbeitslosenquote auswirkt.

ausberechnung für die nordrhein-westfälischen Kreise und kreisfreien Städte macht diese Disparitäten deutlich. Während für Nordrhein-Westfalen insgesamt von einem moderaten Bevölkerungsrückgang in Höhe von 2,2 Prozent bis zum Jahr 2025 (gegenüber der Einwohnerzahl von 2007) ausgegangen wird, reicht die Prognose auf Kreisebene von einer fast 10-prozentigen Bevölkerungszunahme in Aachen bis hin zu einem deutlichen Bevölkerungsrückgang in Höhe von 15 Prozent in Gelsenkirchen. Insbesondere das Ruhrgebiet, das Bergische Land und einige Kreise im Sauerland müssen sich auf einen (weiteren) spürbaren Rückgang ihrer Einwohnerzahl einstellen – mit schwerwiegenden Konsequenzen für die kommunalen Haushalte. Weiterhin deutlich wachsende Einwohnerzahlen werden vor allem für die rheinischen Großstädte Köln, Bonn, Düsseldorf und Aachen prognostiziert sowie für einige Kreise entlang der niederländischen Grenze und für die Region Paderborn.

Karte 3: Bevölkerungsvorausschätzung nach Kreisen und kreisfreien Städten zum 01.01.2025 in Prozent der Änderung gegenüber dem 30.06.2007



Bevölkerungsentwicklung 2007-2025 in %



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des IT Nordrhein-Westfalen

BertelsmannStiftung

3 Kommunale Finanzlage und –entwicklung

Verglichen mit den beiden Staatsebenen, mit Bund und Ländern, ist die kommunale Ebene durch eine ausgesprochen kleinteilige und heterogene Struktur gekennzeichnet. Je nach Bundesland müssen hunderte oder sogar tausende Städte und Gemeinden mit teils sehr unterschiedlichen funktionalen, sozioökonomischen, politischen und finanzwirtschaftlichen Bedingungen in die Betrachtung einbezogen werden. Für die *Untersuchung* und *Darstellung* der kommunalen Finanzen stellt diese Komplexität eine große Herausforderung dar. Entsprechend viel Raum wird der Analyse der kommunalen Haushaltssituation im Rahmen dieses Finanzberichtes gewährt.

Da eine konsolidierte Betrachtung der Jahresabschlüsse von kommunalen Kernhaushalten und Auslagerungen derzeit noch nicht möglich ist, müssen beide Bereiche in diesem Finanzbericht noch getrennt voneinander untersucht werden. Um dennoch ein Höchstmaß an Vergleichbarkeit und Übersichtlichkeit zu erzielen, wird für beide Bereiche des „Konzerns Kommune“ die gleiche, an die Doppik angelehnte Struktur der Ergebnisdarstellung angewendet. Die Analyse der kommunalen Kernhaushalte erfolgt in *Kapitel 3.1*, die Finanzsituation der kommunalen Auslagerungen wird in *Kapitel 3.2* in den Blick genommen.

3.1 Kernverwaltung

Die Ergebnisanalyse (*Kapitel 3.1.1*) beginnt mit dem *Jahresergebnis* der kommunalen Kernverwaltung.²⁸ Dieses ergibt sich aus der Addition aller Ergebnisbestandteile und fasst alle finanzwirksamen Einflüsse zu einer Gesamtgröße zusammen, die innerhalb eines Jahres zu Einnahmen oder Ausgaben geführt haben. Im Anschluss an diesen recht groben Überblick über die Finanzsituation der nordrhein-westfälischen Kommunen wird der Betrachtungsmaßstab in den folgenden Kapiteln immer weiter reduziert. Auf diese Weise lässt sich darstellen, wie das Jahresergebnis 2007 konkret zustande gekommen ist und welche Besonderheiten, Strukturen und Trends hinter dieser Zahl verborgen sind. In weiteren Analyseschritten werden daher nacheinander die *Vermögensergebnisse*²⁹, die *ordentlichen Ergebnisse*, die *Finanzergebnisse* sowie die *Primärergebnisse der laufenden Verwaltung*³⁰ in den Blick genommen (vgl. *Tab. 6*).

28 Alle Untersuchungsschritte werden in Kapitel 3.2.1 analog für die kommunalen Auslagerungen vorgenommen.

29 Analog hierzu werden in Kapitel 3.1 die „außerordentlichen Ergebnisse“ der kommunalen Auslagerungen untersucht.

30 Betriebsergebnisse der kommunalen Unternehmen.

Tabelle 6: Zusammensetzung des Jahresergebnisses der kommunalen Kernverwaltung

Jahresergebnis (= Gesamtindikator)
– Vermögensergebnis (= Einmaleffekte)
= Ordentliches Ergebnis (= Tragfähigkeit der Haushaltsführung)
– Finanzergebnis (= Tragfähigkeit der Aufgabenerfüllung vergangener Perioden)
= Primäres Ergebnis (= Tragfähigkeit der gegenwärtigen Aufgabenerfüllung)

Quelle: Eigene Darstellung | BertelsmannStiftung

Im Anschluss an die Analyse der Haushaltsergebnisse werden in *Kapitel 3.1.2* die Einnahmen und Ausgaben der Kernverwaltung untersucht. Im Rahmen dieses Berichts können diese allerdings nur exemplarisch, am Beispiel der allgemeinen Deckungsmittel und der kommunalen Sozialausgaben, analysiert werden. Eine einzel-gemeindliche Untersuchung der Haushaltsergebnisse in *Kapitel 3.1.3* schließt die Untersuchung der Haushaltssituation ab.

Tabelle 7: Haushaltsergebnisse der Gemeinden und Gemeindeverbände in 2007

kreisfreie Städte und kreisangehörige Gemeinden, in Euro je Einwohner					
Gemeindetyp	Primär- ergebnis	Finanz- ergebnis	ordentliches Ergebnis	Vermögens- ergebnis	Jahres- ergebnis
Mittelwerte					
kreisfreie Städte	6	–63	–57	45	–12
kreisang. Gemeinden	56	–30	26	17	43
Kreisverwaltungen	9	4	13	14	27
höhere Gemeindeverb.	2	0	3	–3	0
Minima					
kreisfreie Städte	–709	–281	–778	–85	–730
kreisang. Gemeinden	–788	–181	–854	–409	–827
Kreisverwaltungen	–275	–13	–274	–17	–276
höhere Gemeindeverb.	–9	–2	–5	–6	–5
Maxima					
kreisfreie Städte	1.041	103	963	438	1.076
kreisang. Gemeinden	909	111	879	1.441	1.589
Kreisverwaltungen	133	45	153	373	458
höhere Gemeindeverb.	13	4	11	0	5

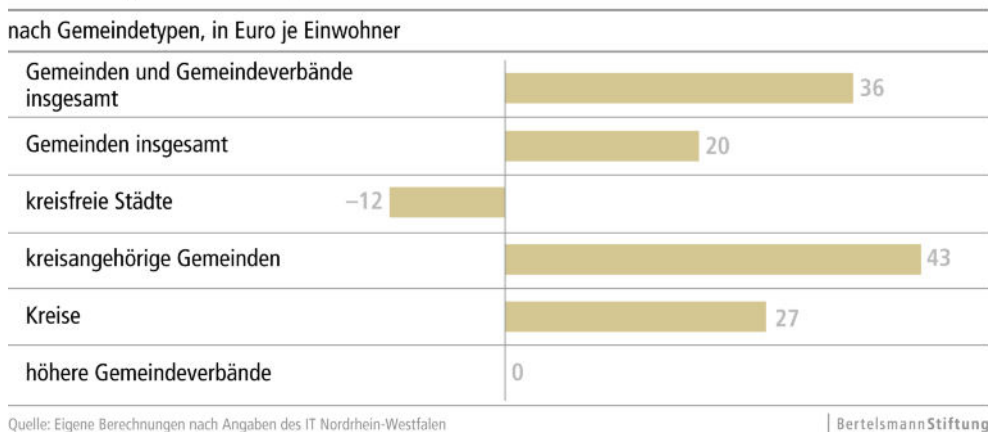
Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des IT Nordrhein-Westfalen | BertelsmannStiftung

3.1.1 Haushaltsergebnisse der kommunalen Kernverwaltung

3.1.1.1 Jahresergebnis

Auch innerhalb Nordrhein-Westfalens bestehen gravierende finanzwirtschaftliche Disparitäten, wie sich bereits an der Mittelwertdarstellung der kommunalen Haushaltsergebnisse erkennen lässt: Selbst im gemeindefinanzpolitischen Rekordjahr 2007 haben es die kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen in der Summe nicht geschafft, ihren Haushalt auszugleichen. Im Durchschnitt haben sie das Jahr mit einem Fehlbetrag von 12 Euro je Einwohner abgeschlossen. Deutlich besser – wenngleich im Bundesvergleich ebenfalls unterdurchschnittlich – ist das Jahresergebnis der kreisangehörigen Gemeinden ausgefallen. Im Mittel haben diese im Jahr 2007 einen Überschuss von 43 Euro je Einwohner erwirtschaftet (vgl. Abb. 8).

Abbildung 8: Jahresergebnisse der Gemeinden und Gemeindeverbände 2007



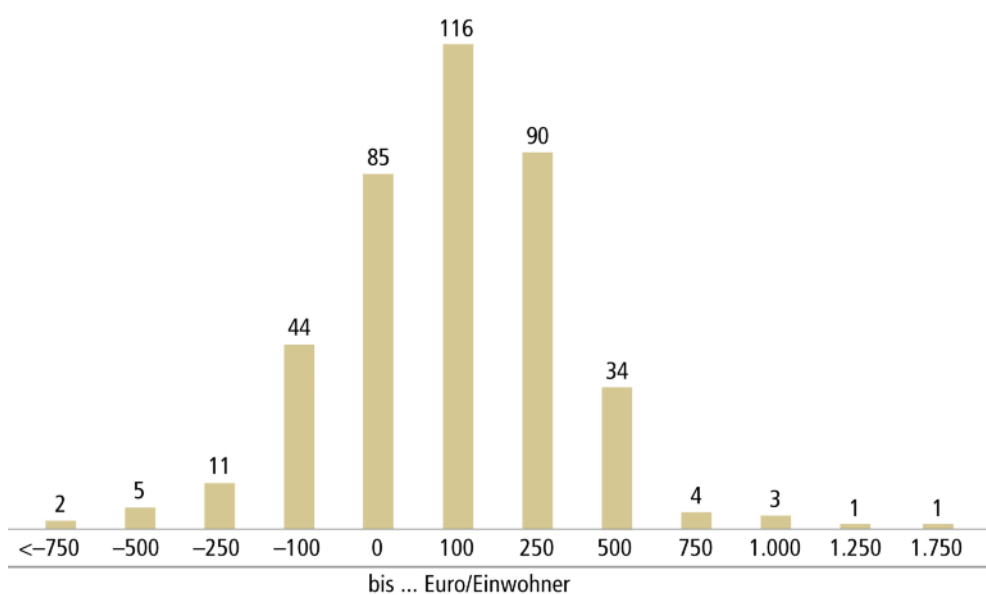
Macht die Mittelwertbetrachtung bereits erhebliche Differenzen zwischen den Gemeindetypen deutlich, so fallen die Disparitäten innerhalb der Gruppen noch wesentlich größer aus. Dies lässt sich zum einen an der Extremwertdarstellung der kommunalen Haushaltsergebnisse ablesen. Die Spanne zwischen dem höchsten Überschuss (Düsseldorf) und dem tiefsten Fehlbetrag (Hagen) beträgt im Falle der kreisfreien Städte 1.806 Euro je Einwohner und im kreisangehörigen Raum sogar 2.416 Euro je Einwohner; hier nehmen Zülpich (1.589 Euro) und Rommerskirchen (-827 Euro/Ew.) die Extrempositionen ein.

Jenseits von Durchschnitts- und Extremwerten macht die Häufigkeitsverteilung deutlich, wie die Haushaltssituation der Städte und Gemeinden tatsächlich aussieht (vgl. Abb. 9). Auch diese Darstellung bestätigt den Eindruck erheblicher finanzwirtschaftlicher Disparitäten in Nordrhein-Westfalen. Einerseits hat ein großer Teil der nordrhein-westfälischen Gemeinden (116 der 396 Gemeinden des Landes) das Jahr 2007 tatsächlich mit einem dem Landesdurchschnitt von 36 Euro je Einwohner nahe kommenden Jahresergebnis zwischen 1 und 100 Euro je Einwohner abgeschlossen. Andererseits zeigt die Häufigkeitsverteilung, dass der Großteil der Kommunen – mehr

als zwei Drittel aller Städte und Gemeinden – ein deutlich über- oder unterdurchschnittliches Ergebnis erwirtschaftet hat. Auf der einen Seite hat eine Spitzengruppe von insgesamt 43 Gemeinden das Jahr 2007 mit einem – selbst im Bundesvergleich – klar überdurchschnittlichen Überschuss von mehr als 250 Euro je Einwohner abgeschlossen. Auf der anderen Seite haben 62 Städte und Gemeinden auch im gemeindefinanzpolitischen Rekordjahr 2007 einen Fehlbetrag von unter -100 Euro je Einwohner erzielt. In 18 Gemeinden lag das Defizit sogar jenseits von 250 Euro je Einwohner.

Abbildung 9: Häufigkeitsverteilung der Jahresergebnisse der Gemeinden

kreisfreie Städte und kreisangehörige Gemeinden, in 2007



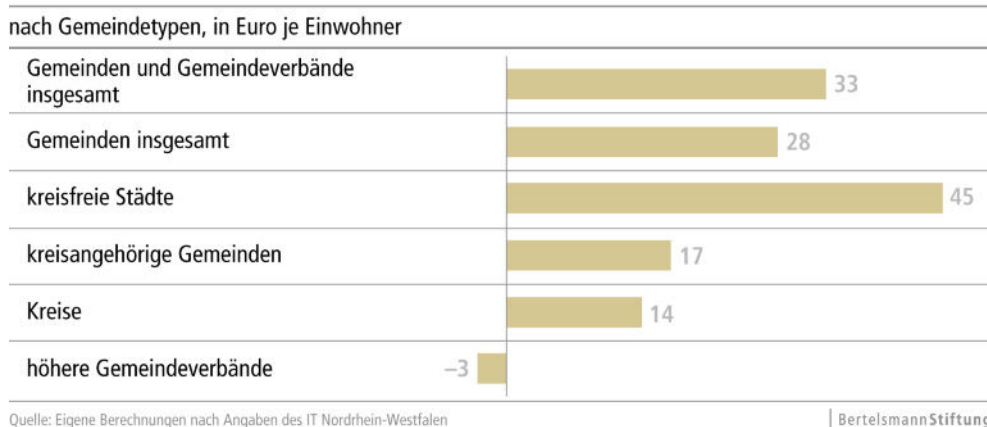
Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des IT Nordrhein-Westfalen

BertelsmannStiftung

3.1.1.2 Vermögensergebnis

Das Jahresergebnis ist für den Vergleich bzw. für die Beurteilung der kommunalen Haushaltssituation insofern ungeeignet, als es sämtliche finanzwirtschaftlichen Aktivitäten der Gemeinde beinhaltet, ganz gleich aus welcher zeitlichen Periode diese resultieren und ob es sich um einmalige oder dauerhafte Effekte handelt. Für die Beurteilung der finanzwirtschaftlichen Situation ist neben dem Haushaltsergebnis (Überschuss oder Fehlbetrag) auch der Weg von Bedeutung, der zu diesem Ergebnis geführt hat. Denn für die Frage nach der Tragfähigkeit der kommunalen Haushaltspolitik spielt es durchaus eine Rolle, ob eine Gemeinde ihre Ausgaben über laufende, ordentliche Einnahmen finanziert hat oder ob sie ihren Haushalt lediglich mithilfe umfassender Vermögensverkäufe ausgleichen konnte.

Abbildung 10: Vermögensergebnisse der Gemeinden und Gemeindeverbände 2007

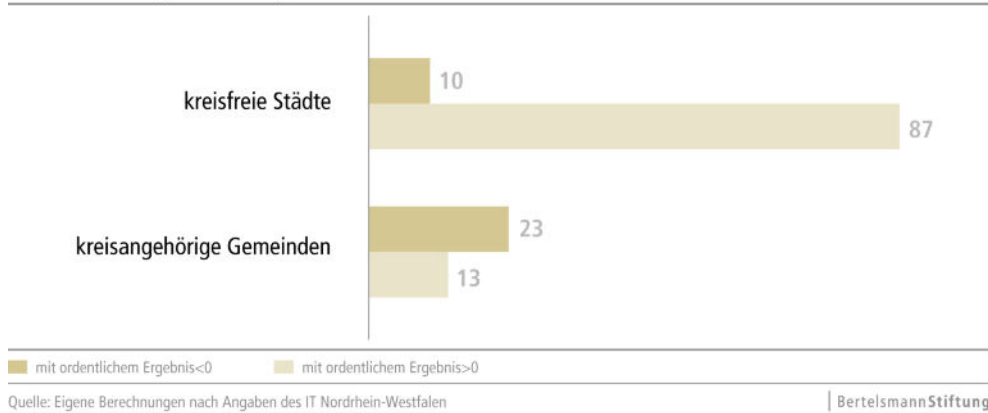


Die Mittelwertdarstellung der kommunalen Haushaltsergebnisse legt den Verdacht nahe, dass Vermögensveräußerungen in vielen Gemeinden als letztes Mittel genutzt werden, um ein Defizit im ordentlichen Ergebnis auszugleichen bzw. zu verringern. Da das Instrument „Vermögensveräußerung“ von den kreisfreien Städten deutlich intensiver genutzt wurde als von den kreisangehörigen Gemeinden, erscheint es nahe liegend, die höhere Nutzungsintensität in den kreisfreien Städten mit ihrem deutlich schlechteren ordentlichen Ergebnis in Verbindung zu bringen, das mithilfe der Veräußerungserlöse zumindest zu einem Teil abgedeckt werden konnte.

Bei genauerer Betrachtung lässt sich dieser Verdacht jedoch nicht bestätigen (vgl. Abb. 11). Im Gegenteil haben die kreisfreien Städte mit einem positiven ordentlichen Ergebnis in 2007 sogar deutlich umfangreichere Verkäufe (87 Euro/Ew.) getätigt als die Städte mit defizitärem ordentlichem Ergebnis (10 Euro/Ew.). Eine mögliche Erklärung für dieses auf den ersten Blick erstaunliche Ergebnis ist, dass viele Kommunen mit angespannter Haushaltslage ihr „Tafelsilber“ in den vorangegangenen Jahren bereits in so umfangreichem Maße verkauft haben, dass sie nun schlichtweg kaum noch veräußerungsfähiges Vermögen besitzen. Die Vermögensergebnisse werden somit gerade in den Krisenkommunen nicht mehr primär durch das Veräußerungserfordernis geprägt, sondern vor allem durch die Veräußerungsmöglichkeiten. Etwas anders liegt der Fall im kreisangehörigen Raum. Hier bestätigen die Ergebnisse die vermutete Beziehung prinzipiell (wenngleich der Zusammenhang eher schwach ausgeprägt ist): Die Gemeinden mit einem defizitären ordentlichen Ergebnis haben im Jahr 2007 geringfügig höhere Veräußerungserlöse erzielt als die kreisangehörigen Gemeinden mit einem positiven ordentlichen Ergebnis.

Abbildung 11: Vermögensergebnisse der Gemeinden mit positivem bzw. defizitärem ordentlichem Ergebnis 2007

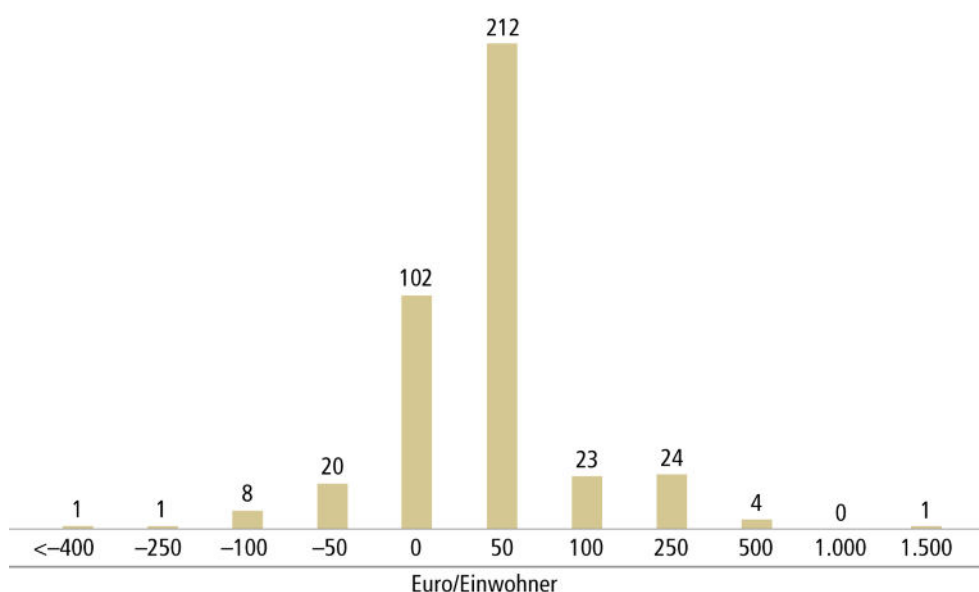
nach Gemeindetypen, in Euro je Einwohner



Die Häufigkeitsverteilung der Vermögensergebnisse macht deutlich, dass der Großteil der nordrhein-westfälischen Gemeinden in 2007 nur sehr moderate Vermögenskäufe bzw. Veräußerungen getätigt hat (vgl. Abb. 12). In 314 der 396 Städte und Gemeinden des Landes liegen die Ergebnisse zwischen -49 (Vermögenserwerb) und +50 (Veräußerung) Euro je Einwohner. Zehn Kommunen haben in umfangreicherem Maße, d. h. für mehr als 100 Euro je Einwohner, Vermögen erworben und 29 Gemeinden haben in größerem Stil kommunales Vermögen veräußert (über 100 Euro/Ew.). Mit 1.441 Euro je Einwohner hat die Stadt Zülrich die mit Abstand höchsten Verkäufe aller nordrhein-westfälischen Gemeinden im Jahr 2007 getätigt. Die umfangreichsten Vermögenskäufe hat sich Rommerskirchen, die Gemeinde mit dem höchsten Jahresfehlbetrag aller nordrhein-westfälischen Kommunen, geleistet. Hier wurden in 2007 beinahe 409 Euro je Einwohner in neues Vermögen investiert.

Abbildung 12: Häufigkeitsverteilung der Vermögensergebnisse in 2007

nach Ergebnisklassen, kreisfreie Städte und kreisangehörige Gemeinden



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des IT Nordrhein-Westfalen

BertelsmannStiftung

3.1.1.3 Ordentliches Ergebnis

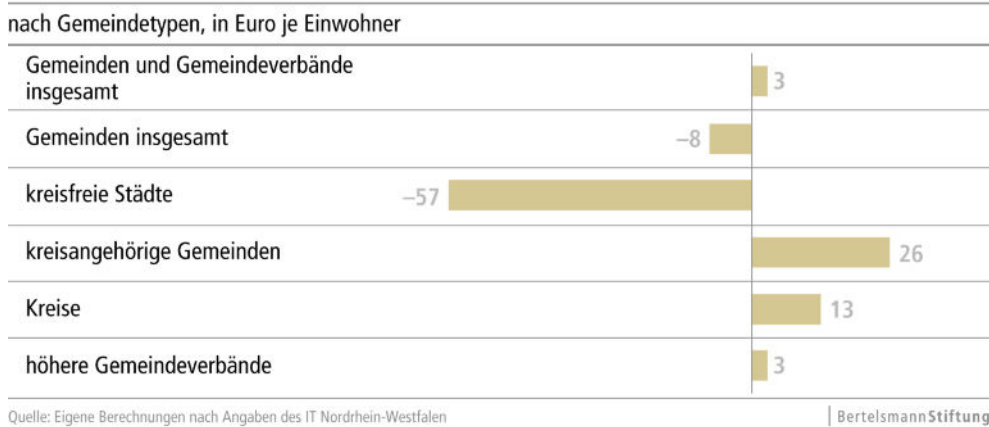
Bereinigt man die Jahresergebnisse um die im Vermögensergebnis dargestellten Änderungen des kommunalen Eigentums, dann erhält man das ordentliche Ergebnis (vgl. Abb. 13).³¹ Dieses bezieht sich auf die gesamte Geschäftstätigkeit einer Gemeinde, ganz gleich in welcher Periode kommunale Einnahmen bzw. Ausgabeverpflichtungen entstanden sind. Aufgrund der Bereinigung um finanzwirtschaftliche Einmaleffekte gibt es einen Hinweis auf die langfristige Tragfähigkeit der gemeindlichen Haushaltspolitik.

Entsprechend besorgniserregend sind die Ergebnisse der nordrhein-westfälischen Kommunen. Während die Städte und Gemeinden in 2007 im Bundesdurchschnitt hohe Überschüsse erzielt haben, ist es den nordrhein-westfälischen Kommunen auch in diesem gemeindefinanzpolitischen Rekordjahr nicht gelungen, ihre Haushalte auszugleichen. Im Mittel haben die 396 Gemeinden des Landes (kreisfreie Städte und kreisangehörige Gemeinden) das Jahr 2007 mit einem Defizit von 8 Euro im ordentlichen Ergebnis abgeschlossen. Dieses ging jedoch im Wesentlichen auf das Konto der kreisfreien Städte. Angesichts eines Defizits von 57 Euro je Einwohner im besten Jahr der bundesdeutschen Gemeindefinanzgeschichte dürfte außer Frage stehen, dass viele kreisfreie Städte in Nordrhein-Westfalen ein haushaltspolitisches Tragfähigkeitsproblem haben. Deutlich besser, wenngleich im Bundesvergleich immer noch deutlich

31 Dieses lässt sich auch durch Addition des Primärergebnisses der laufenden Verwaltungstätigkeit mit dem Finanzergebnis ermitteln, zu dem vor allem kommunale Zinsausgaben (und -einnahmen) sowie die Gewinnanteile von wirtschaftlichen Unternehmen und Beteiligungen beitragen.

unterdurchschnittlich, sah es hingegen im kreisangehörigen Raum aus. Hier lag das ordentliche Ergebnis in 2007 im Mittel bei 26 Euro je Einwohner. Und auch die Kreisverwaltungen (+13 Euro) sowie die höheren Gemeindeverbände (+3 Euro je Einwohner) haben im Jahr 2007 zumindest schwarze Zahlen geschrieben.

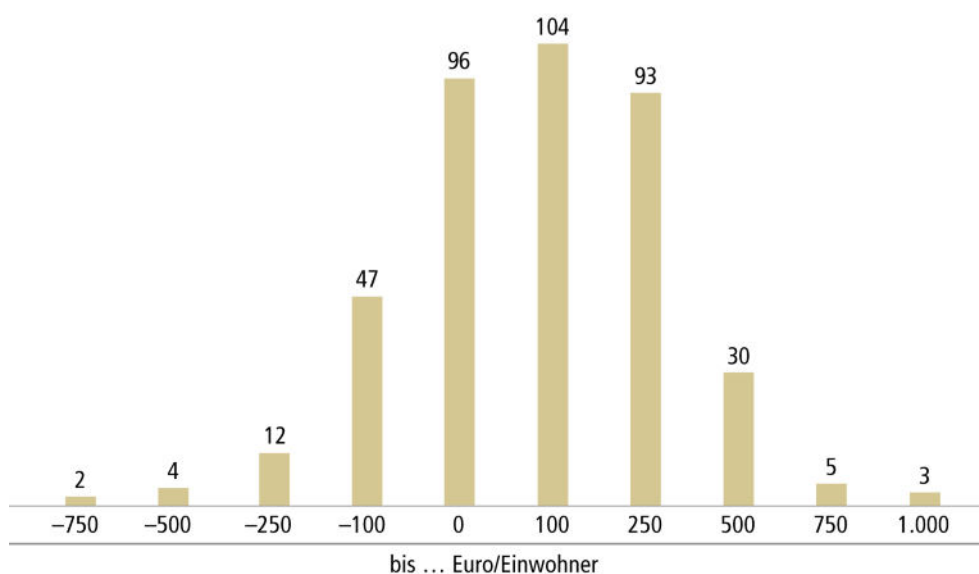
Abbildung 13: Ordentliche Ergebnisse der Gemeinden und Gemeindeverbände 2007



Wie heterogen sich die finanzwirtschaftliche Wirklichkeit im Jahr 2007 hinter den Durchschnittswerten tatsächlich darstellte, lässt sich an der Häufigkeitsverteilung der ordentlichen Ergebnisse ablesen. Anders als der Mittelwert von -8 Euro je Einwohner suggeriert, lässt sich für die Mehrheit der nordrhein-westfälischen Gemeinden in 2007 kein finanzwirtschaftliches Tragfähigkeitsproblem feststellen. Beinahe 60 Prozent der Städte und Gemeinden (235 von 396) haben im Jahr 2007 ein positives ordentliches Ergebnis erzielt. Davon konnten 131 Gemeinden (d. h. ein Drittel) das Jahr mit Überschüssen von mehr als 100 Euro je Einwohner abschließen und 38 Gemeinden haben sogar einen – auch im Bundesvergleich stark überdurchschnittlichen – „Gewinn“ von mehr als 250 Euro je Einwohner erwirtschaftet. Auf der anderen Seite hat eine Gruppe von 65 Gemeinden (auch) in 2007 ausgesprochen negative ordentliche Ergebnisse von unter -100 Euro je Einwohner erzielt (vgl. Abb. 14).

Abbildung 14: Häufigkeitsverteilung der ordentlichen Ergebnisse in 2007

nach Ergebnisklassen, kreisfreie Städte und kreisangehörige Gemeinden



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des IT Nordrhein-Westfalen

BertelsmannStiftung

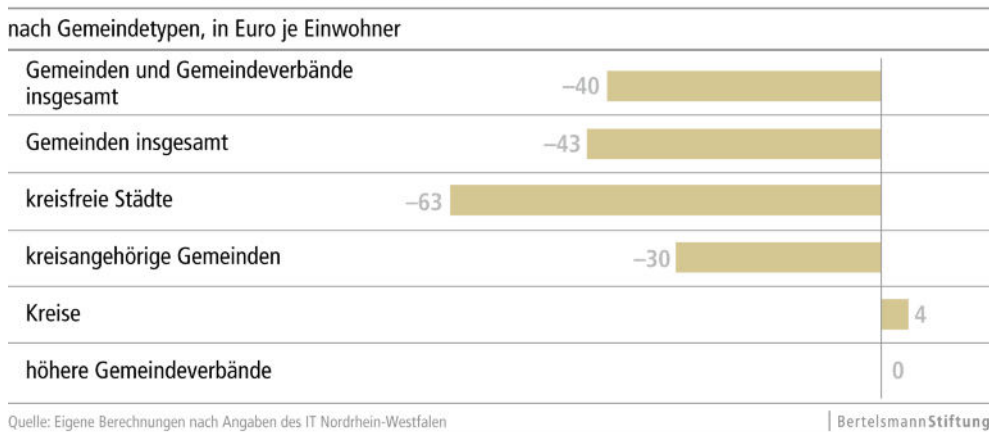
3.1.1.4 Finanzergebnis

Wie setzen sich diese Ergebnisse nun konkret zusammen? Die Darstellung der kommunalen Finanzergebnisse macht deutlich, dass der Fehlbetrag (Jahresfehlbetrag und Defizit im ordentlichen Ergebnis) der kreisfreien Städte im Wesentlichen durch ein negatives Finanzergebnis verursacht wurde (vgl. Abb. 15). Die ungünstige Haushalts-situation in 2007 wird demnach ganz wesentlich durch Zahlungsverpflichtungen aus früheren Haushaltsperioden geprägt, insbesondere durch hohe Schuldendienstbelastungen, die sich in dem Finanzdefizit von 63 Euro je Einwohner widerspiegeln.

Hinter dem Mittelwert bleibt jedoch verborgen, wie groß die finanzielle Belastung durch die bestehenden Schulden (und die damit verbundenen Lasten für Zins und Tilgung) in vielen Fällen bereits ist. Besonders hoch sind die Kosten der Verschuldung in Oberhausen. Hier lag das Finanzdefizit im Jahr 2007 bei -281 Euro je Einwohner. Die Städte Hagen (-255 Euro/Ew.), Essen (-166 Euro/Ew.) und Remscheid (-149 Euro/Ew.) folgen mit einigem Abstand. Die quantitative Belastung der Altschulden wird in den genannten Städten noch durch eine inhaltliche Komponente verstärkt. Dort wo die Verschuldung primär investiven Zwecken dient, stehen den Schuldendienstkosten zumindest positive Vermögenswerte und unter Umständen auch zusätzliche kommunale Gebühreneinnahmen gegenüber; die Schuldendienstlasten werden also zumindest zu einem Teil kompensiert. Im Falle von Kassenkreditschulden besteht diese kompensatorische Wirkung nicht. Sobald die Kredite einmal vereinnahmt sind, verbleibt ausschließlich der finanzwirtschaftliche Belastungseffekt durch den Schuldendienst. Können die Kosten für den Schuldendienst nicht durch laufende Einnahmen

gedeckt werden, dann müssen wiederum neue Kassenkredite aufgenommen werden, um das altschuldenbedingte Haushaltsdefizit zu decken. Die Verschuldung nährt sich aus sich selbst heraus.

Abbildung 15: Finanzergebnisse der Gemeinden und Gemeindeverbände 2007



Im kreisangehörigen Raum sieht die Lage mit einem durchschnittlichen Finanzdefizit von 30 Euro je Einwohner zwar insgesamt etwas entspannter aus. Doch auch hier fordern hohe Schulden mittlerweile ihren Tribut in Form umfangreicher Schuldendienstzahlungen; die Höchstwerte der kreisangehörigen Gemeinden lagen im Jahr 2007 bei -181 Euro je Einwohner in Nümbrecht, -154 Euro in Rheinbach und -148 Euro in Recklinghausen. Angesichts derart defizitärer Finanzergebnisse müssten die genannten Städte Primärüberschüsse (bzw. dauerhafte Vermögensverkäufe) in entsprechender Höhe erzielen, um nicht weiterhin rote Zahlen zu schreiben, die wiederum zu neuen Schulden führen. Dies erscheint jedoch – zumindest auf kurze Sicht – vollkommen utopisch.³²

So besorgniserregend die Situation in einigen Kommunen Nordrhein-Westfalens mittlerweile ist, sollen die Ergebnisse jedoch nicht den Eindruck erwecken, die Gefahr einer kommunalen Schuldenspirale sei ein flächendeckendes Problem aller nordrhein-westfälischen Gemeinden. Der Großteil der Städte und Gemeinden des Landes ist von der skizzierten Problematik in keiner Weise betroffen. Dies geht auch aus der Häufigkeitsverteilung der Finanzergebnisse hervor. Im Jahr 2007 beschränkte sich die Anzahl der Gemeinden mit bedrohlich hohen Zinsausgaben³³ von mehr als 100 Euro pro Einwohner und Jahr auf 21 Kommunen (vgl. Abb. 16). Der Großteil der nordrhein-westfälischen Gemeinden hat in 2007 hingegen nur halbwegs moderate Defizite zwi-

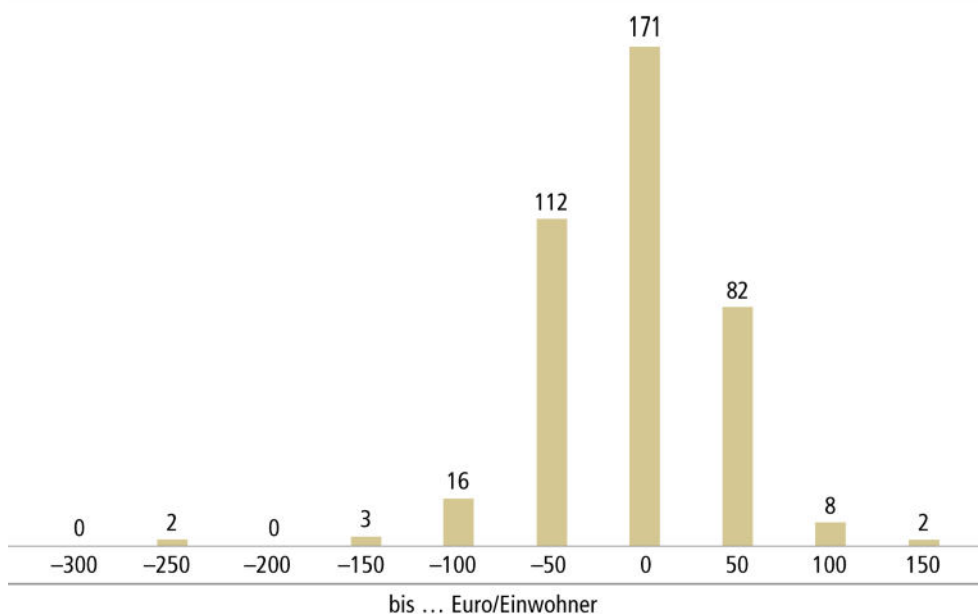
³² Dies zeigt sich insbesondere mit Blick auf einige der höchstverschuldeten Städte, etwa die kreisfreien Städte Hagen und Oberhausen, die in 2007 nicht nur die negativsten Finanzergebnisse aller nordrhein-westfälischen Städte und Gemeinden erzielt haben, sondern auch ausgesprochen hohe Primärdefizite von -479 Euro (Hagen) und -269 Euro je Einwohner (Oberhausen).

³³ Obwohl das Finanzergebnis mehr beinhaltet als Schuldendienstlasten, soll diese Größe im Folgenden als grober Orientierungsmaßstab für die Höhe der kommunalen Zinslasten genutzt werden.

schen -99 und 0 Euro (283 Gemeinden) oder gar Finanzüberschüsse (92 Gemeinden) erzielt.

Abbildung 16: Häufigkeitsverteilung der Finanzergebnisse 2007

nach Ergebnisklassen, kreisfreie Städte und kreisangehörige Gemeinden



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des IT Nordrhein-Westfalen

BertelsmannStiftung

3.1.1.5 Primärergebnis

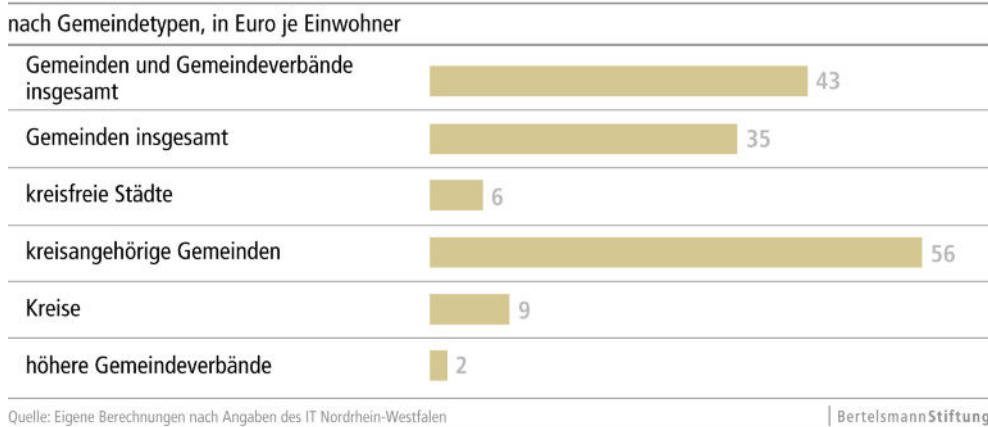
Das Primärergebnis umfasst alle finanzwirtschaftlichen Aktivitäten, die das laufende Geschäft der kommunalen Aufgabenerfüllung, das Verwaltungshandeln in der laufenden Haushaltsperiode, betreffen. Hierzu gehören z. B. Steuereinnahmen, Gebühren, Zuweisungen sowie Personalausgaben, Sachaufwendungen und soziale Leistungen. Nicht im Primärergebnis enthalten sind alle Positionen, die nicht der aktuellen Periode zugerechnet werden können, z. B. Zinsausgaben und -einnahmen (für die Schulden bzw. Darlehen früherer Haushaltsjahre), Ausgaben zur Schuldentilgung, Einnahmen aus Krediten sowie Fehlbeträge aus Vorjahren. Das Primärergebnis ist somit ein erster Indikator für die Tragfähigkeit kommunaler Haushaltsführung, der allerdings nur die Nachhaltigkeit des gegenwärtigen finanzpolitischen Verhaltens misst, d. h. ungeachtet eventuell bestehender Finanzlasten aus früheren Jahren.³⁴

Die Mittelwertbetrachtung der kommunalen Primärergebnisse zeigt, dass die nordrhein-westfälischen Gemeinden und Gemeindeverbände dieses erste Kriterium der finanzwirtschaftlichen Tragfähigkeit im Rekordjahr 2007 erfüllt haben, wenngleich der

³⁴ Die Brauchbarkeit des Primärsaldos als Indikator für die Nachhaltigkeit der Haushaltsführung ist dabei insofern eingeschränkt, als das Primärergebnis – im Gegensatz etwa zum kommunalen Finanzergebnis – massiv durch kurzfristige Effekte verzerrt sein kann. Ein einmaliges Primärdefizit muss daher nicht zwangsläufig auf ernsthafte finanzwirtschaftliche Probleme hinweisen.

Überschuss der kreisfreien Städte mit durchschnittlichen 6 Euro ausgesprochen gering ausgefallen ist. Wesentlich höher war der Überschuss mit 56 Euro je Einwohner im kreisangehörigen Raum, doch auch hier lag er damit sehr deutlich unter dem Bundesdurchschnitt von 108 Euro je Einwohner.

Abbildung 17: Primärergebnisse der Gemeinden und Gemeindeverbände 2007

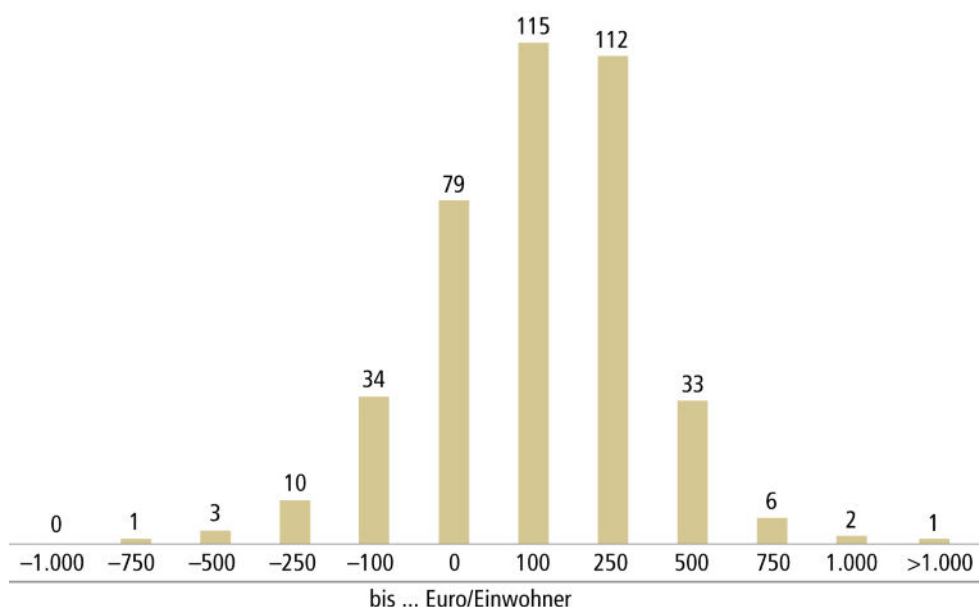


Jenseits der Mittelwerte stellte sich die Lage im Jahr 2007 allerdings wesentlich vielfältiger dar. Die Spanne zwischen dem höchsten Primärüberschuss (Mülheim a. d. Ruhr) und dem größten Primärdefizit (Bonn) betrug im kreisfreien Raum 1.750 Euro je Einwohner; im kreisangehörigen Raum war sie mit 1.697 Euro nur geringfügig kleiner.³⁵ Auch im Hinblick auf die Primärergebnisse zeigt sich einmal mehr das gewohnte Bild großer finanzwirtschaftlicher Disparitäten innerhalb Nordrhein-Westfalens. Einerseits hat das Gros der nordrhein-westfälischen Gemeinden in 2007 ein annähernd dem Landesdurchschnittswert von 35 Euro je Einwohner entsprechendes Primärerergebnis erzielt; 119 der 396 Städte und Gemeinden des Landes sind dieser Gruppe zuzurechnen. Auf der anderen Seite haben 47 Kommunen das Boomjahr 2007 mit einem Primärdefizit von mehr als 100 Euro je Einwohner abgeschlossen und 39 Gemeinden erwirtschafteten im laufenden Geschäft einen Überschuss von über 250 Euro je Einwohner (vgl. Abb. 18).

³⁵ Den höchsten Primärüberschuss aller kreisangehörigen Gemeinden wies im Jahr 2007 die Stadt Burbach auf (909 Euro/Ew.), das größte Defizit wurde in Monheim am Rhein erwirtschaftet (-788 Euro).

Abbildung 18: Häufigkeitsverteilung der Primärergebnisse 2007

nach Ergebnisklassen, kreisfreien Städte und kreisangehörigen Gemeinden



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des IT Nordrhein-Westfalen

BertelsmannStiftung

3.1.2 Einnahmen und Ausgaben der kommunalen Kernverwaltung

Die in den vorangegangenen Abschnitten dargestellten Haushaltsergebnisse ergeben sich bekanntermaßen als Saldo aus den gemeindlichen Einnahmen und Ausgaben. Aus diesem Grunde erscheint es sinnvoll, den Blick im Rahmen der Haushaltsanalyse nicht auf die Ergebnisse zu beschränken, sondern darüber hinaus auch auf die Einnahmen und Ausgaben der nordrhein-westfälischen Städte und Gemeinden zu richten. Da eine umfassende Haushaltsstrukturuntersuchung im Rahmen dieser Arbeit nicht leistbar ist, muss die Analyse auf ausgewählte Einnahmen- und Ausgabengrößen beschränkt bleiben.

Mit den allgemeinen Deckungsmitteln sowie den kommunalen Sozialausgaben stehen im Folgenden zwei Haushaltsgrößen im Mittelpunkt, die für die Finanzlage der kommunalen Kernverwaltungen eine zentrale Rolle spielen. Ergänzend werden mit den ordentlichen Einnahmen/Ausgaben der laufenden Verwaltung noch zwei Kennzahlen für die (mit der laufenden Aufgabenerfüllung verbundenen) Gesamteinnahmen bzw. -ausgaben der Kernverwaltung abgebildet.

3.1.2.1 Allgemeine Deckungsmittel

Die allgemeinen Deckungsmittel der Gemeinden und Gemeindeverbände setzen sich aus den kommunalen Steuereinnahmen zuzüglich der allgemeinen staatlichen Zuwei-

sungen zusammen. Sie bezeichnen damit denjenigen Teil der ordentlichen Einnahmen, der den Gemeinden ohne inhaltliche Zweckbindung zur Verfügung steht. Insofern können sie als Indikator für den einnahmeseitigen Gestaltungsspielraum der Kommunen interpretiert werden.

Abbildung 19: Allgemeine Deckungsmittel der Gemeinden und Gemeindeverbände in 2007

nach Gemeindetypen, in Euro je Einwohner

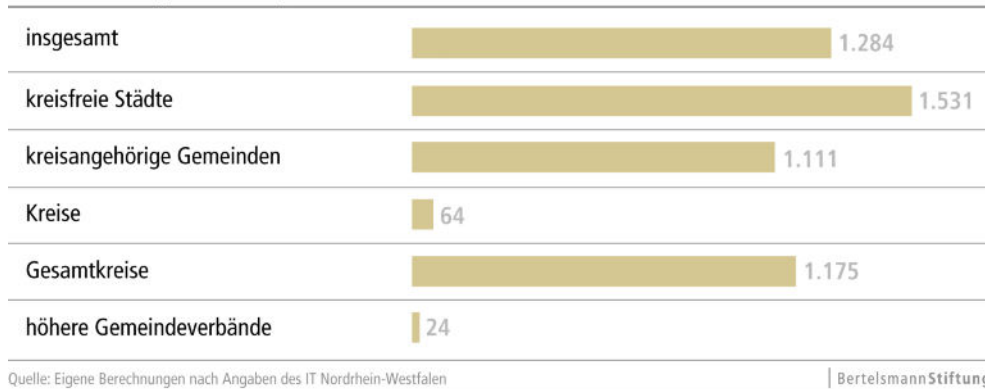


Abbildung 19 stellt die Durchschnittswerte der allgemeinen Deckungsmittel nach Gemeindetypen differenziert dar. Demnach haben die kreisfreien Städte in 2007 im Schnitt allgemeine Deckungsmittel in Höhe von 1.531 Euro je Einwohner erzielt; im kreisangehörigen Raum war der Umfang der frei verfügbaren ordentlichen Finanzmittel mit durchschnittlichen 1.111 Euro je Einwohner deutlich geringer.³⁶ Die Höhe der allgemeinen Deckungsmittel war dabei durch ausgesprochen große interkommunale Disparitäten gekennzeichnet. Die Landeshauptstadt Düsseldorf hatte in 2007 mit 2.381 Euro je Einwohner weit mehr als doppelt so hohe allgemeine Deckungsmittel als Bonn (955 Euro/Ew.)³⁷. Noch größer waren die Disparitäten im kreisangehörigen Bereich. Hier hatte die im Speckgürtel von Köln gelegene Stadt Wesseling in 2007 mit 2.115 Euro je Einwohner mehr als dreimal so hohe allgemeine Deckungsmittel wie das Schlusslicht Ladbergen (650 Euro) (vgl. Tab. 8).

36 Der, verglichen mit den Gemeinden, ausgesprochen niedrige Wert der Kreisverwaltungen und der höheren Gemeindeverbände erklärt sich aus ihrer spezifischen Einnahmenstruktur. Die Gemeindeverbände finanzieren sich zum größten Teil über Umlagen von ihren Mitgliedsgemeinden (Kreisumlage, Verbandsumlage), die jedoch nicht zu den allgemeinen Deckungsmitteln gezählt werden. Eigene Steuern und allgemeine Zuweisungen vom Staat spielen nur eine untergeordnete Rolle.

37 Die ausgesprochen niedrigen allgemeinen Deckungsmittel der Stadt Bonn sind im Wesentlichen auf den Sondereffekt eines großen in Bonn ansässigen Unternehmens zurückzuführen. Dieser hat einen starken Rückgang der Gewerbesteuereinnahmen zur Folge gehabt. Da Bonn aufgrund seiner Steuerstärke bis dahin abundant war – d.h. keine Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich erhalten hat –, schlug dieser Steuerrückgang im Jahr 2007 umso stärker auf die Höhe der allgemeinen Deckungsmittel durch.

Tabelle 8: Mittel- und Extremwerte der Einnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände in 2007

nach Gemeindetypen, in Euro je Einwohner		
Gemeindetyp	allgemeine Deckungsmittel	ordentliche Einnahmen der lfd. Verwaltung
Mittelwerte		
kreisfreie Städte	1.531	2.498
kreisangehörige Gemeinden	1.111	1.657
Kreisverwaltungen	64	753
höhere Gemeindeverbände	24	185
Minima		
kreisfreie Städte	955	1.809
kreisangehörige Gemeinden	650	991
Kreisverwaltungen	0	489
höhere Gemeindeverbände	0	8
Maxima		
kreisfreie Städte	2.381	3.908
kreisangehörige Gemeinden	2.115	2.547
Kreisverwaltungen	99	887
höhere Gemeindeverbände	40	248

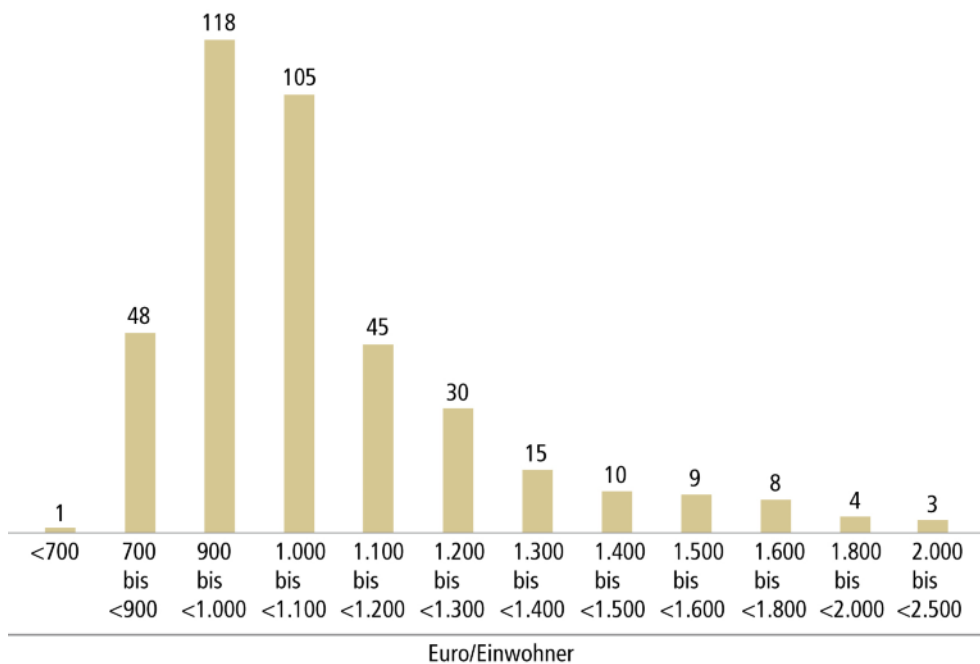
Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des IT Nordrhein-Westfalen

Bertelsmann Stiftung

Die große Varianz der kommunalen Finanzausstattung spiegelt sich auch in der Häufigkeitsverteilung der allgemeinen Deckungsmittel wider (vgl. Abb. 20). In beinahe 80 Prozent der nordrhein-westfälischen Gemeinden (319 von 396) lag die Summe aus Steuern und Zuweisungen im Jahr 2007 zum Teil deutlich unter dem Landesdurchschnitt von 1.284 Euro je Einwohner (zusammengefasster Durchschnitt der kreisfreien Städte und kreisangehörigen Gemeinden). Auf der anderen Seite verfügte eine relativ kleine Gruppe ausgesprochen steuerstarker Städte über deutlich überdurchschnittliche Deckungsmittel (vgl. Abb. 20).

Abbildung 20: Häufigkeitsverteilung der allgemeinen Deckungsmittel 2007

nach Ergebnisklassen, kreisfreie Städte und kreisangehörige Gemeinden, in Euro je Einwohner



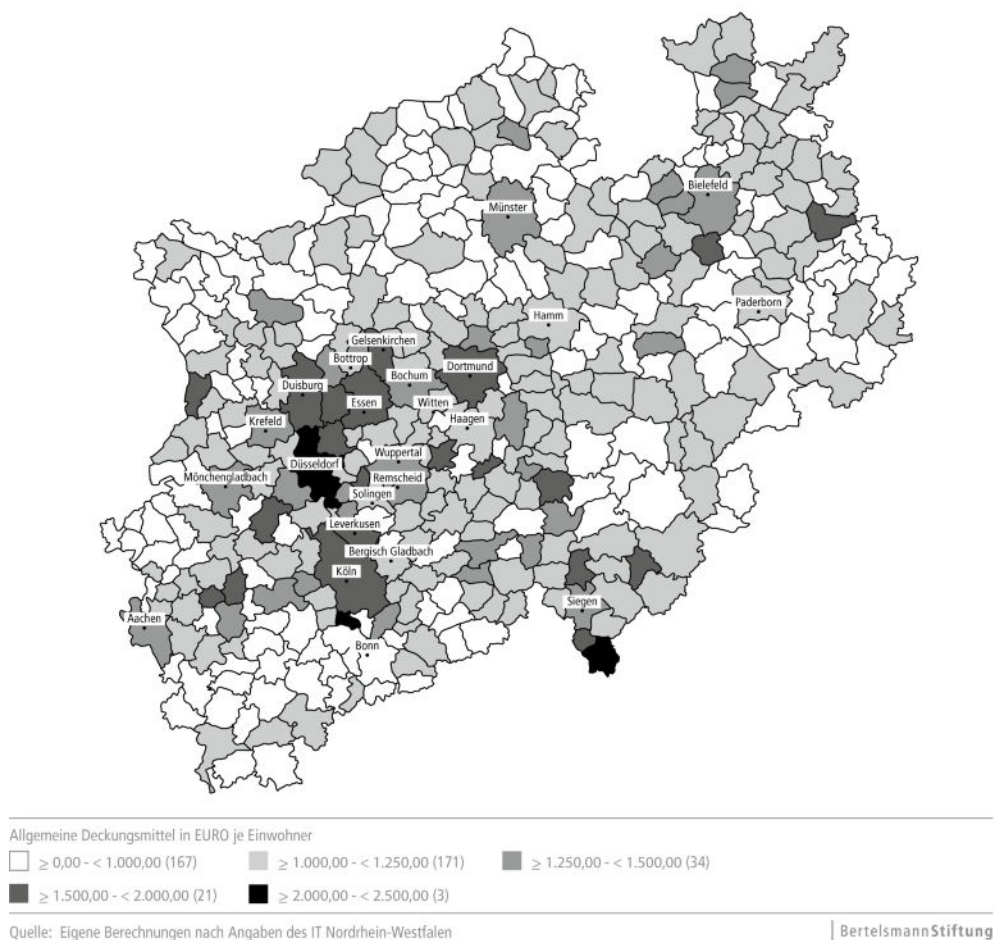
Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des IT Nordrhein-Westfalen

BertelsmannStiftung

Obwohl die Höhe der Deckungsmittel im Durchschnitt positiv mit der Einwohnerzahl korrespondiert³⁸, handelte es sich dabei keineswegs nur um große Städte. Im Gegenteil waren unter den 20 Städten mit den höchsten frei verfügbaren Einnahmen in Nordrhein-Westfalen mit Düsseldorf (2.381 Euro), Köln (1.734 Euro), Mülheim an der Ruhr (1.713 Euro), Essen (1.710 Euro) und Leverkusen (1.601 Euro/Ew.) nur fünf kreisfreie Städte (vgl. Karte 4).

38 Zur empirischen Evidenz dieses Zusammenhangs in Nordrhein-Westfalen siehe auch Kapitel 3.2.6 (Einnahmen und Ausgaben im Konzern Kommune). Der positive Zusammenhang zwischen der Ortsgröße und der Einnahmestärke lässt sich sehr plastisch an zwei Zahlen illustrieren: Die 20 Städte mit den höchsten allgemeinen Deckungsmitteln im Jahr 2007 haben zusammen genommen etwa 2,9 Millionen Einwohner. Die 20 Gemeinden mit den geringsten allgemeinen Deckungsmitteln haben in der Summe hingegen nur etwa 250.000 Einwohner.

Vgl. Zimmermann, Horst / Hardt, Ulrike / Postlep, Rolf-Dieter (1987): Bestimmungsgründe der kommunalen Finanzsituation. Unter besonderer Berücksichtigung der Gemeinden in Ballungsgebieten. Bonn, S. 243 ff.

Karte 4: Allgemeine Deckungsmittel der Gemeinden in 2007


3.1.2.2 Soziale Leistungen

Zu den Sozialausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände zählen im Wesentlichen

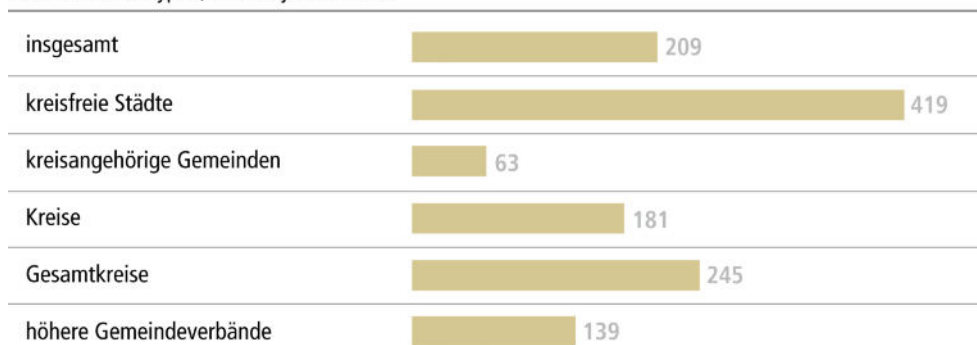
- Leistungen nach dem SGB II, vor allem also Kosten für Unterkunft und Heizung
- Leistungen der Sozialhilfe sowie der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach dem SGB XII
- Leistungen an Kriegsoffer oder ähnliche Anspruchsberechtigte
- Leistungen der Jugendhilfe und
- nach dem Asylbewerberleistungsgesetz.

Die Erfüllung dieser Aufgaben ist den Gemeinden per Gesetz durch den Staat, durch Land und Bund vorgeschrieben.³⁹ Sie können also nicht mehr darüber entscheiden, *ob* sie diese Leistungen erbringen möchten, sondern allenfalls *wie* die Leistungen konkret erbracht werden sollen. Obwohl den Gemeinden und Gemeindeverbänden im Zusammenhang mit der Art und Weise der Aufgabenerfüllung zum Teil nicht unwesentliche Ermessensspielräume verbleiben⁴⁰, kann die Höhe der kommunalen Sozialausgaben als Signal für den Umfang struktureller Lasten interpretiert werden, die von kommunaler Seite nicht oder nur in geringem Maße beeinflusst werden können. Insofern stellt das Volumen der sozialen Leistungen einen ersten, noch recht groben Indikator für die aufgaben- und ausgabenseitige Gestaltungsfreiheit der Kommunen dar.

Im kreisangehörigen Raum sind die Kreisverwaltungen Träger der meisten sozialen Aufgaben.⁴¹ Aus diesem Grund lassen sich die Sozialausgaben der kreisfreien Städte nicht sinnvoll mit denen der kreisangehörigen Gemeinden vergleichen. Um dennoch zu einem aussagekräftigen Bild der strukturell bedingten Ausgabenbelastung innerhalb Nordrhein-Westfalens zu gelangen, werden die sozialen Leistungen im Folgenden ausschließlich auf Kreisebene dargestellt. Entsprechend sind die sozialen Leistungen der kreisangehörigen Gemeinden und ihrer Kreisverwaltung in *Abbildung 21* zu einer Gesamtgröße „kreisangehöriger Raum“ zusammengefasst (vgl. *Abb. 21*).

Abbildung 21: Sozialausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände in 2007

nach Gemeindetypen, in Euro je Einwohner



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des IT Nordrhein-Westfalen

BertelsmannStiftung

39 Vgl. Vogelgesang, Klaus / Uwe Lübking / Ina-Maria Ulbrich (2005): Kommunale Selbstverwaltung. Rechtsgrundlagen, Organisation, Aufgaben, Neue Steuerungsmodelle. 3., überarb. Aufl. Berlin. S. 53.

40 Vgl. Schwarting, Gunnar (2006): Haushaltskonsolidierung in Kommunen. Leitfaden für Rat und Verwaltung. Berlin, S. 96.

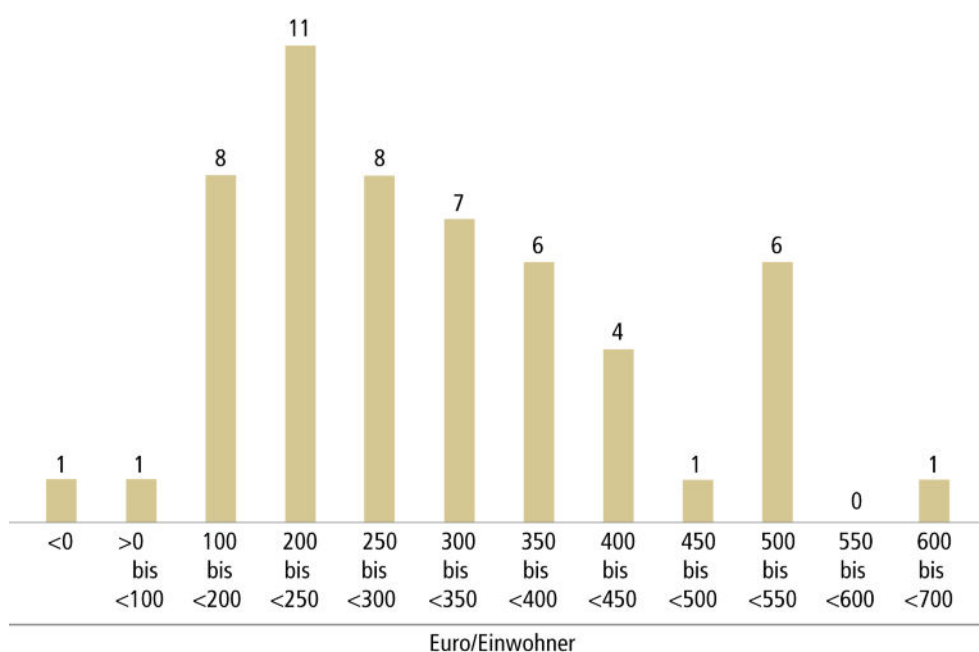
41 Wie in Kapitel 2.1 dargestellt, hängt die konkrete Aufgabenteilung zwischen Kreisverwaltung und kreisangehörigen Gemeinden auch von der Größe der Gemeinde sowie von Vereinbarungen zwischen kreisangehöriger Gemeinde und Kreisverwaltung ab. Gemäß dem „gestuften Aufgabenmodell“ kann der Kreis besonders großen Gemeinden zusätzliche Aufgaben zur eigenständigen Erfüllung übertragen.

Die Werte machen deutlich, dass die großen Niveau-Unterschiede zwischen den kreisfreien Städten und den kreisangehörigen Gemeinden durchaus nicht nur auf funktionale Unterschiede zurückzuführen sind. In 2007 lagen die Sozialausgaben der kreisfreien Städte mit durchschnittlichen 419 Euro je Einwohner sehr deutlich über dem Belastungsniveau des kreisangehörigen Raums. Letztere hatten in dem gleichen Zeitraum im Schnitt soziale Leistungen in Höhe von 245 Euro je Einwohner zu tragen, von denen die Kreisverwaltungen etwa drei Viertel finanziert haben (181 Euro/Ew.).

Die Häufigkeitsverteilung der sozialen Ausgaben im Jahr 2007 macht die enorme Varianz der Belastungsintensität deutlich. Die Ergebnisse verteilen sich annähernd gleichmäßig über sieben Ergebnisklassen und divergieren dabei um den Faktor 5. Bei einer derart starken Streuung ist die Aussagekraft des Mittelwertes ausgesprochen begrenzt; die Wirklichkeit sieht in den meisten Kommunen deutlich anders aus als der statistische Durchschnitt vermuten lässt (vgl. Abb. 22).

Abbildung 22: Häufigkeitsverteilung der Sozialausgaben der kreisfreien Städte und Kreise (kreisangehörige Gemeinden plus Kreisverwaltung) in 2007

nach Ergebnisgruppen, in Euro je Einwohner



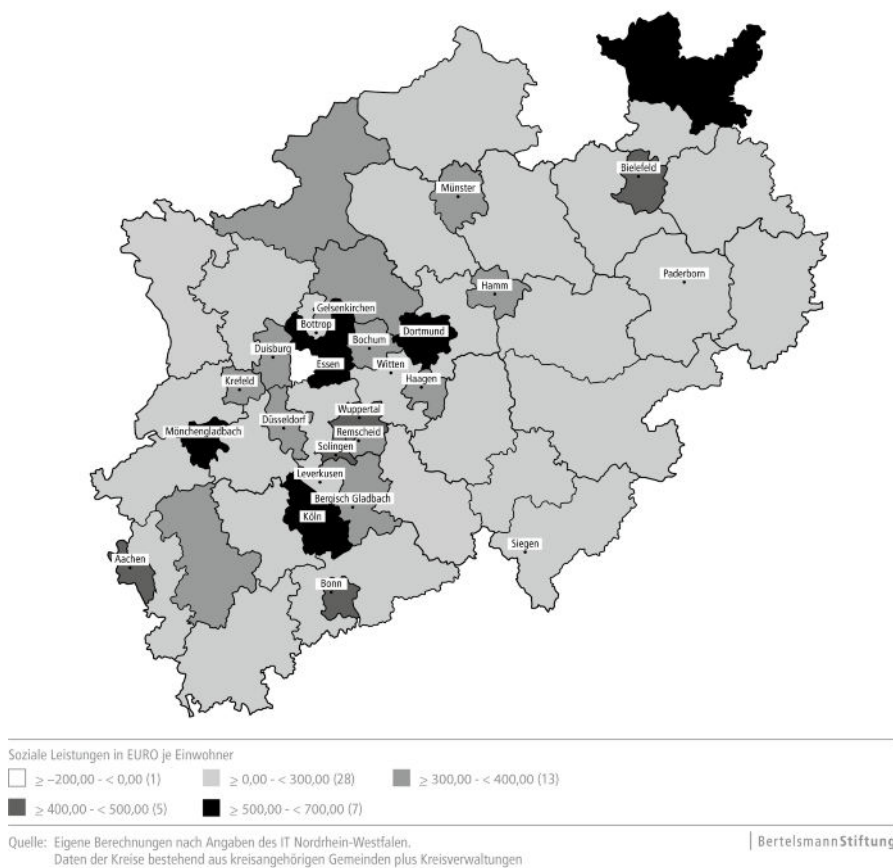
Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des IT Nordrhein-Westfalen

BertelsmannStiftung

Am höchsten waren die Sozialausgaben im Jahr 2007 in den Ruhrgebietsstädten Dortmund (654 Euro), Gelsenkirchen (526 Euro) und Essen (520), gefolgt von Köln (512 Euro) und dem Kreis Minden-Lübbecke (508 Euro/Ew.). Wie sich auch an der Karte 5 ablesen lässt, lagen die Sozialausgaben in den Kernstädten und Ballungsgebieten (d. h. auch in höher verdichteten Kreisen, z. B. im Kreis Recklinghausen) fast

durchweg deutlich über dem Niveau ländlich geprägter Regionen.⁴² Entsprechend finden sich am unteren Ende des Sozialausgaben-Rankings mit den Kreisen Gütersloh (101 Euro), Rhein-Sieg (137 Euro), Coesfeld (141 Euro), Höxter (152 Euro) und Soest (181 Euro/Ew.) ausschließlich Kreise mit vergleichsweise ländlicher Siedlungsstruktur (vgl. Karte 5).⁴³

Karte 5: Soziale Leistungen der kreisfreien Städte und Kreise in 2007



42 Zu den Wirkungszusammenhängen zwischen den sozioökonomischen und raumstrukturellen Umfeldbedingungen einerseits und der kommunalen Finanzlage andererseits siehe Kapitel 2.2.

43 Die beiden niedrigsten Werte, die negativen Sozialausgaben in Mülheim an der Ruhr (-137 Euro) und der ebenfalls ausgesprochen niedrige Wert in Leverkusen (26 Euro), gehen auf Datenverarbeitungsprobleme bei der Umstellung von der kameralen auf die doppische Rechnungslegung zurück.

Tabelle 9: Ausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände in 2007

nach Gemeindetypen, in Euro je Einwohner

Gemeindetyp	Soziale Leistungen	ordentliche Ausgaben der lfd. Verwaltung
Mittelwerte		
kreisfreie Städte	419	2.492
Kreise (kreisangeh. Gemeinden plus Kreisverwaltung)	245	2.345
kreisangehörige Gemeinden	63	1.601
Kreisverwaltungen	181	745
höhere Gemeindeverbände	139	183
Minima		
kreisfreie Städte	–137	1.604
Kreise (kreisangeh. Gemeinden plus Kreisverwaltung)	101	1.949
kreisangehörige Gemeinden	–42	897
Kreisverwaltungen	69	533
höhere Gemeindeverbände	0	8
Maxima		
kreisfreie Städte	654	3.278
Kreise (kreisangeh. Gemeinden plus Kreisverwaltung)	508	2.672
kreisangehörige Gemeinden	552	3.001
Kreisverwaltungen	439	1.024
höhere Gemeindeverbände	188	256

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des IT Nordrhein-Westfalen

| BertelsmannStiftung

3.1.3 Einzelgemeindlicher Vergleich

3.1.3.1 Primärergebnis

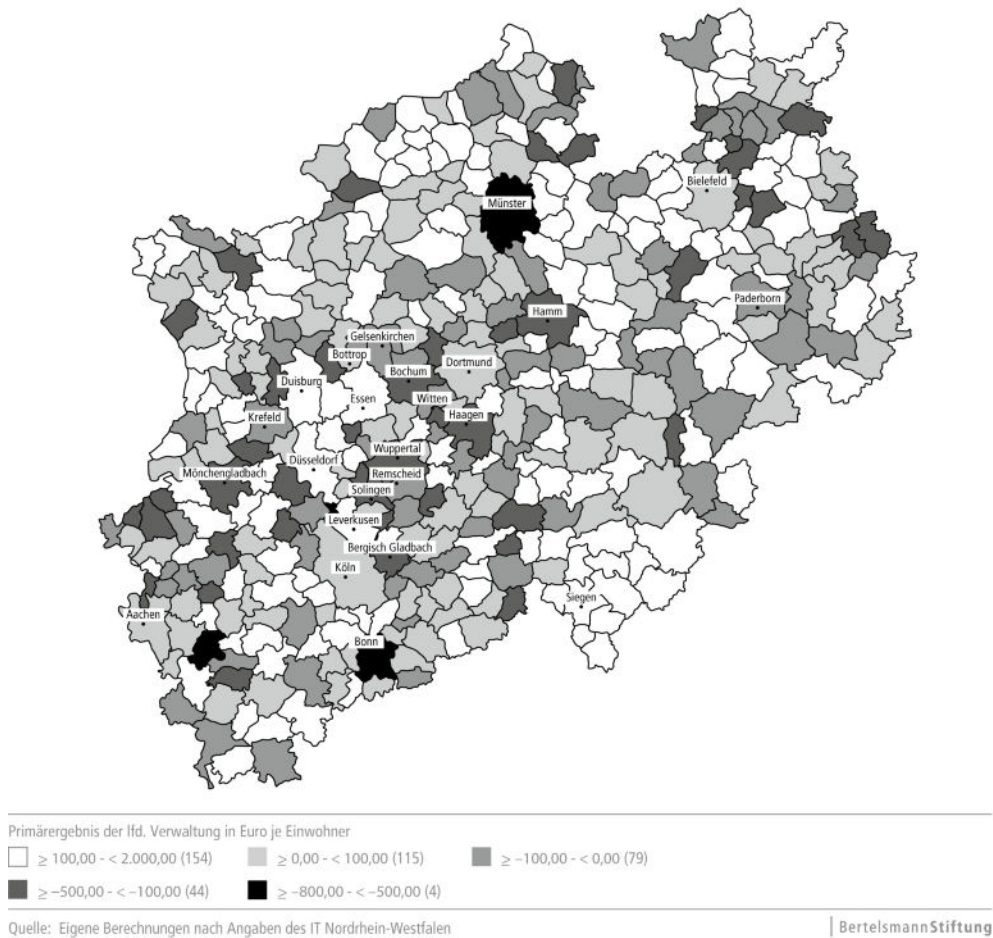
Das Primärergebnis beinhaltet alle Einnahmen und Ausgaben der kommunalen Kernhaushalte, die mit der laufenden Aufgabenerfüllung zusammenhängen. Diese Ein-Perioden-Perspektive hat zur Folge, dass der Primärsaldo – im Gegensatz zum Finanzergebnis der Kernverwaltung – sehr stark durch Einmaleffekte⁴⁴ und kommunale Besonderheiten geprägt ist.

Die Kartendarstellung der kommunalen Primärergebnisse in 2007 führt diesen Sachverhalt vor Augen: Die Verteilung der Ergebnisse in Nordrhein-Westfalen gleicht einem „Flickenteppich“. Räumliche Muster – z.B. regionale Defizit- oder Überschusskonzentrationen –, die auf mögliche Verursachungszusammenhänge hindeuten könnten, lassen sich auf den ersten Blick nicht ausmachen. Dies gilt speziell für die Gruppe der Gemeinden mit den höchsten Primärdefiziten in 2007. Diese setzt sich sowohl aus altindustriell geprägten und vergleichsweise strukturschwachen Städten (z. B. Hagen, Wuppertal und Oberhausen) als auch aus prosperierenden Dienstleistungs-

44 Zum Beispiel massive Steuerausfälle – u. U. nur durch die wirtschaftliche Lage eines Gewerbesteuerzahlers verursacht – oder ein außergewöhnliches Wachstum einzelner Ausgabenpositionen.

metropolen (z. B. Bonn und Münster) zusammen und sie beinhaltet Großstädte ebenso wie kleine Gemeinden des ländlichen Raums (vgl. Karte 6).

Karte 6: Primärergebnis der Gemeinden in 2007



Mit -788 Euro je Einwohner hat die Stadt Monheim am Rhein im Jahr 2007 das höchste Primärdefizit aller nordrhein-westfälischen Gemeinden erwirtschaftet, gefolgt von den Städten Bonn (-709 Euro), Hürtgenwald (-539 Euro), Münster (-502 Euro) und Hagen (-479 Euro/Ew.). In einigen Fällen lässt sich das hohe Defizit in der laufenden Verwaltung auf außergewöhnliche Einnahmerückgänge zurückführen; dies gilt insbesondere für die Stadt Bonn und die Gemeinde Ladbergen, deren allgemeine Deckungsmittel von 2006 auf 2007 infolge gravierender Gewerbesteuerausfälle jeweils um mehr als 50 Prozent eingebrochen sind.⁴⁵ Ein derart gravierender Rückgang der allgemeinen Deckungsmittel lässt sich im Regelfall nicht innerhalb des Budgets auf-

⁴⁵ Wie wenig das Primärergebnis eines Jahres über die strukturelle Finanzsituation einer Kommune aussagen muss, machen die Fälle Bonn und Ladbergen deutlich, die in den Vorjahren noch ausgesprochen hohe Primärüberschüsse von 193 bzw. 422 Euro je Einwohner erwirtschaftet haben.

fangen.⁴⁶ Die höchsten Primärüberschüsse aller nordrhein-westfälischen Gemeinden hat im Jahr 2007 die Stadt Mülheim an der Ruhr erzielt. Hier haben die laufenden Einnahmen die Ausgaben der regulären Aufgabenerfüllung um 1.041 Euro je Einwohner übertroffen. Auch in Burbach (909 Euro), Niederzier (779 Euro), Düsseldorf (630 Euro) und Leverkusen (627 Euro/Ew.) wurden im Jahr 2007 ausgesprochen hohe Primärüberschüsse erzielt.

So unsystematisch die räumliche Verteilung der Primärergebnisse auf den ersten Blick erscheinen mag, lassen sich dennoch einige erklärungskräftige Strukturen in ihrer Verteilung ausmachen: Während die nordrhein-westfälischen Überschuss-Gemeinden fast durchweg über *hohe* sowie *stark gestiegene* allgemeine Deckungsmittel verfügten, standen den Defizit-Kommunen nicht nur *unterdurchschnittliche* Einnahmen zur Verfügung; im Mittel ist ihr Volumen gegenüber dem Vorjahr noch dazu *deutlich gesunken*. Konkret konnte die Gruppe der 20 Städte und Gemeinden mit den höchsten Primärüberschüssen in 2007 durchschnittlich allgemeine Deckungsmittel von 1.906 Euro je Einwohner vereinnahmen, während die Gruppe der 20 Kommunen mit den höchsten Primärdefiziten im Schnitt nur 1.204 Euro je Einwohner zur Verfügung hatte. In den meisten Überschuss-Gemeinden legten die allgemeinen Deckungsmittel zwischen 2006 und 2007 außerdem deutlich zu. Im Schnitt stiegen die frei verfügbaren Einnahmen dieser Kommunen binnen Jahresfrist um 313 Euro je Einwohner. Die Deckungsmittel der Primärdefizit-Kommunen sind im selben Zeitraum durchschnittlich um 101 Euro gesunken sind (vgl. Tab. 10). Hohe Überschüsse wurden also vor allem dort erzielt, wo die haushaltspolitischen Verteilungskonflikte aufgrund einer umfangreichen Finanzausstattung vergleichsweise gering waren bzw. wo die Mittel aufgrund unerwartet hoher Einnahmenezuwächse noch nicht vollständig durch die lokale Politik verplant werden konnten.

Tabelle 10: Finanzwirtschaftliche Struktur der Städte und Gemeinden mit den höchsten Primärüberschüssen bzw. -defiziten der kommunalen Kernverwaltungen in 2007

nach Gemeindetypen, in Euro je Einwohner, in 2007

Merkmal	Durchschnittliche Werte der 20 Gemeinden mit den höchsten ...	
	Primärdefiziten	Primärüberschüssen
Gewerbesteuer	401	1.134
Allgemeine Deckungsmittel	1.204	1.906
Entw. der allg. Deckungsmittel 2006/07	-101	313
Kassenkredite	1.762	411
Investive Schulden	3.111	2.056
Durchschnittliche Einwohnerzahl	119.296	66.465

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des IT Nordrhein-Westfalen

BertelsmannStiftung

46 Von den 20 Städten und Gemeinden mit den höchsten Primärdefiziten in 2007 haben darüber hinaus auch die Kommunen Münster, Westerkappeln und Heinsberg vergleichsweise starke Rückgänge der allgemeinen Deckungsmittel (um ca. 200 Euro/Ew.) von 2006 auf 2007 verkraften müssen.

3.1.3.2 Finanzergebnis

Da sich das Finanzergebnis der kommunalen Kernhaushalte im Wesentlichen nur aus zwei Komponenten, den Zinsausgaben (bzw. Einnahmen) für aufgenommene (vergebene) Kredite sowie den Gewinnanteilen der kommunalen Unternehmen zusammensetzt, sind die Ergebnisse in deutlich geringerem Maße durch Einmaleffekte und örtliche Besonderheiten verzerrt, als dies beim Primärsaldo der Fall ist. Dies vereinfacht die Interpretation der Daten und lässt sich auch an der Kartendarstellung der kommunalen Finanzergebnisse in 2007 ablesen. Deren räumliche Struktur spiegelt im Wesentlichen die Verschuldungssituation der nordrhein-westfälischen Gemeinden wider. Besonders hoch waren die Finanzdefizite im Jahr 2007 in den überdurchschnittlich stark verschuldeten Städten entlang der Ruhr und im Bergischen Land. Spitzenreiter war mit -281 Euro je Einwohner die Stadt Oberhausen, gefolgt von Hagen (-255 Euro/Ew.), Nümbrecht (-181 Euro/Ew.), Essen (-166 Euro/Ew.) und Rheinbach (-154 Euro/Ew.).

Wie stark der Zusammenhang zwischen dem Finanzergebnis einerseits und der kommunalen Schuldenhöhe andererseits ist, macht der Vergleich der Gemeinden mit den höchsten Finanzdefiziten und -überschüssen deutlich: Mit kommunalen Gesamtschulden von 5.648 Euro je Einwohner waren die 20 nordrhein-westfälischen Gemeinden mit den höchsten Finanzdefiziten im Jahr 2007 deutlich stärker verschuldet als die 20 Gemeinden mit den besten Finanzergebnissen. Deren Gesamtschulden betrugen im Schnitt 3.826 Euro je Einwohner. Die skizzierten Niveau-Unterschiede gingen dabei fast ausschließlich auf das Konto großer Disparitäten im Kassenkreditbereich. Während auf den 20 Defizitgemeinden Kassenkreditverbindlichkeiten von 2.123 Euro je Einwohner lasteten, war die Gruppe der Überschuss-Kommunen in dieser Schuldenart im Schnitt nur mit 233 Euro je Einwohner verschuldet (vgl. *Tab. 11*). Im Hinblick auf die Höhe der investiven Verbindlichkeiten ließen sich demgegenüber keine Unterschiede zwischen den Gemeindegruppen feststellen.

Tabelle 11: Finanzwirtschaftliche Struktur der Städte und Gemeinden mit den höchsten Finanzüberschüssen bzw. -defiziten der kommunalen Kernverwaltungen in 2007

nach Gemeindetypen, in Euro je Einwohner, in 2007

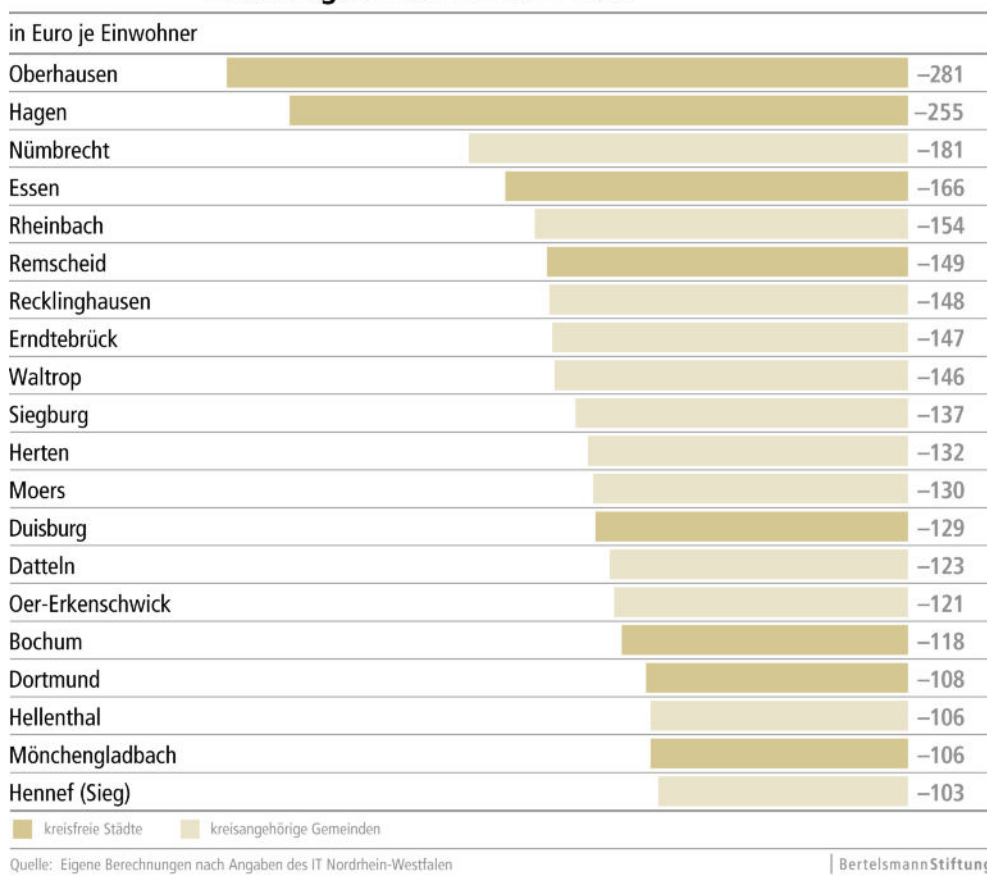
Merkmal	Durchschnittliche Werte der 20 Gemeinden mit den höchsten ...	
	Finanzdefiziten	Finanzüberschüssen
Allgemeine Deckungsmittel	1.425	1.494
Entw. der allg. Deckungsmittel 2006/07	151	133
Kassenkredite	2.123	233
Investive Gesamtschulden	3.525	3.593
Kommunale Gesamtschulden	5.648	3.826
Durchschnittliche Einwohnerzahl	168.569	101.801

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des IT Nordrhein-Westfalen

BertelsmannStiftung

Obwohl der Zusammenhang zwischen Schuldenhöhe und Finanzergebnis im Bereich der kommunalen Kernhaushalte vergleichsweise stark ausgeprägt ist, können die Ergebnisse auch hier durch örtliche Besonderheiten überlagert sein. Dies zeigt sich insbesondere an der Spitze des Rankings. Die höchsten kommunalen Finanzüberschüsse erzielten im Jahr 2007 die Städte Witten (111 Euro) und Köln (103 Euro) – zwei Städte mit überdurchschnittlich hohen Verbindlichkeiten.⁴⁷ Die hohen Überschüsse dürften hier im Wesentlichen das Resultat hoher Gewinnausschüttungen aus kommunalen Unternehmensbeteiligungen gewesen sein. Anders liegt der Fall in Wesseling (87 Euro), Emmerich am Rhein (85 Euro) und Lippstadt (78 Euro/Ew.). Deren Gesamtschulden lagen in 2007 zum Teil deutlich unter dem Durchschnitt der kreisangehörigen Gemeinden (2.209 Euro/Ew.).⁴⁸

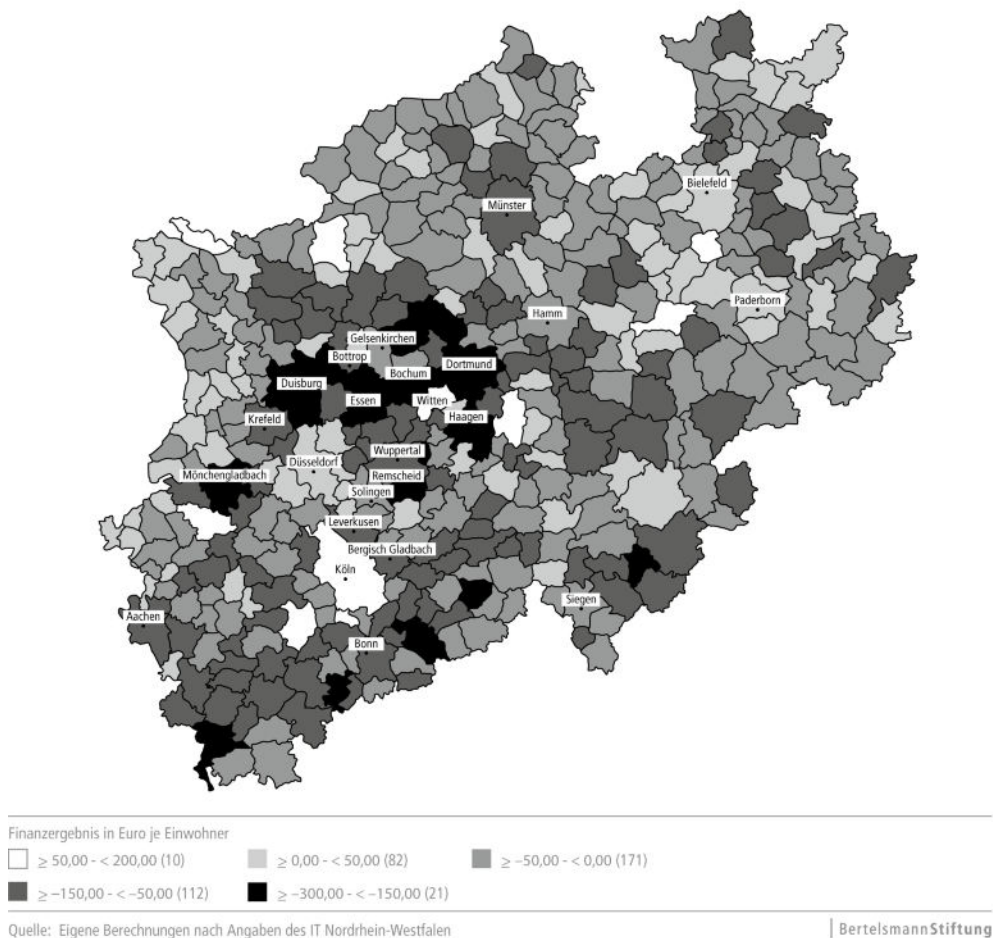
Abbildung 23: Liste der 20 Städte und Gemeinden mit den negativsten Finanzergebnissen im Jahr 2007



47 Die Gesamtschulden der Städte Witten und Köln betrugen Ende 2007 4.463 Euro bzw. 5.291 Euro je Einwohner.

48 Ende 2007 hatte Wesseling Gesamtschulden in Höhe von 1.415 Euro/Ew., Emmerich am Rhein war je Einwohner mit 1.886 Euro verschuldet, und Lippstadt hatte Pro-Kopf-Gesamtverbindlichkeiten von 1.407 Euro.

Karte 7: Finanzergebnis der Gemeinden in 2007



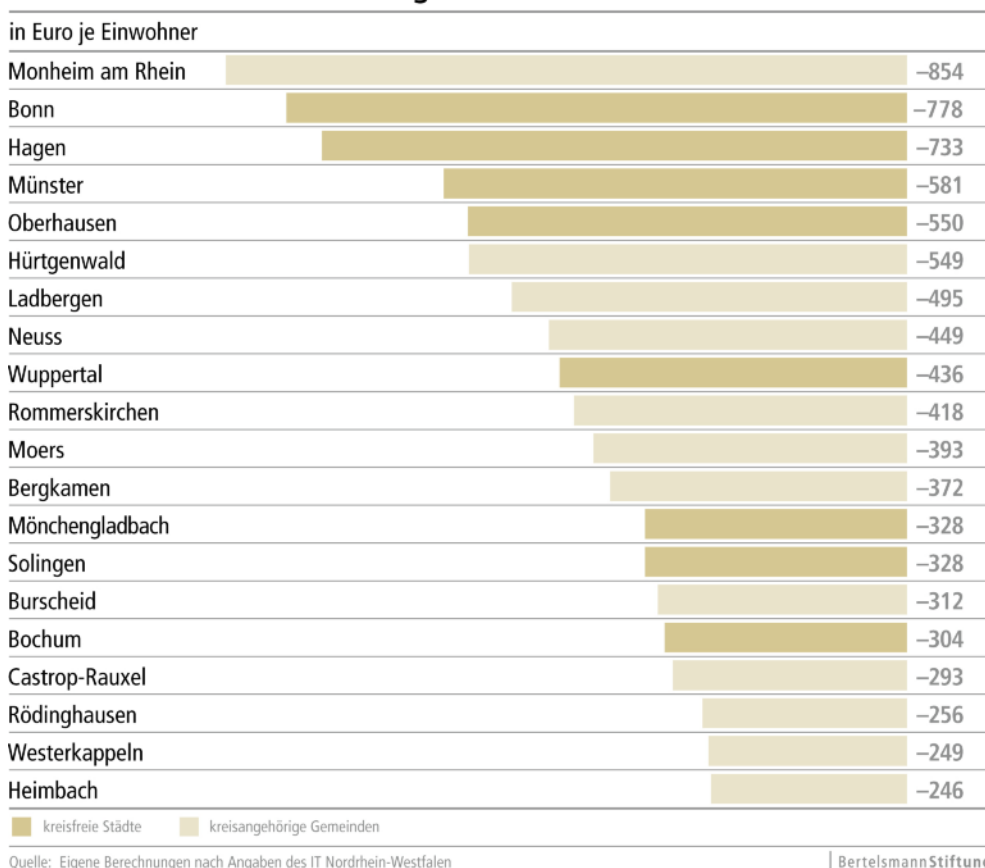
3.1.3.3 Ordentliches Ergebnis

Das ordentliche Ergebnis setzt sich aus der Summe von kommunalem Primär- und Finanzergebnis zusammen. Es spiegelt demnach sowohl die gegenwärtige Haushaltsführung als auch das finanzwirtschaftliche Verhalten in der Vergangenheit wider. Hohe Defizite sind dementsprechend vor allem dort zu erwarten, wo sich kurzfristige (starker Rückgang der Einnahmen bzw. Anstieg der Ausgaben) und langfristige Probleme (hohe Schuldendienstlasten) wechselseitig überlagern.

Aufgrund der sehr hohen Extremwerte der kommunalen Primärergebnisse weist das Ranking der höchsten ordentlichen Defizite im Jahr 2007 nur vergleichsweise geringfügige Veränderungen gegenüber der Liste der ungünstigsten Primärergebnisse auf (vgl. Abb. 24). Mit einem Defizit von -854 Euro je Einwohner hat die Stadt Monheim am Rhein das negativste ordentliche Ergebnis aller nordrhein-westfälischen Gemeinden erzielt, gefolgt von den Städten Bonn (-778 Euro), Hagen (-733 Euro), Münster (-581 Euro) und Oberhausen (-550 Euro/Ew.). Die auffälligsten Verschiebungen gegenüber der Liste der höchsten Primärdefizite betreffen mit Oberhausen und Hagen zwei deutlich überdurchschnittlich hoch verschuldete Städte. Die Kosten für Zins und

Tilgung – d. h. finanzielle Lasten aus vergangenen Haushaltsperioden – ziehen die Haushalte dieser Städte nun noch weiter ins Minus.

Abbildung 24: Liste der 20 Städte und Gemeinden mit den negativsten ordentlichen Ergebnissen im Jahr 2007



Angesichts der sehr hohen Extremwerte der kommunalen Primärergebnisse erscheinen die Finanzdefizite quantitativ vergleichsweise unbedeutend. Dieser Eindruck darf jedoch nicht über die tatsächlichen Haushaltsrisiken hinwegtäuschen, die mit hohen Schuldendienstlasten verbunden sind: Denn während Primärdefizite, wie im vorangehenden *Abschnitt 3.1.7.1* gezeigt, häufig auf einmalige Ereignisse zurückgehen – etwa auf einen massiven Steuerausfall –, sind schuldenbedingte Finanzdefizite dauerhafter Natur; wenn weitere Defizite und neue Schulden vermieden werden sollen, müssen ihre Kosten Jahr für Jahr in der laufenden Aufgabenerfüllung eingespart werden.

3.2 Auslagerungen

Aufgrund der bereits mehrfach dargestellten institutionellen und finanzwirtschaftlichen Fragmentierung der kommunalen Aufgabenerfüllung lassen sich die kommunalen Haushalte nicht sinnvoll miteinander vergleichen, solange die Auslagerungen – die öf-

fentlich bestimmten Fonds, Einrichtungen und Unternehmen der Kommunen (FEUs) – nicht in die Betrachtung einbezogen werden. Der direkte Vergleich der Jahresabschlüsse der kommunalen FEUs mit den Ergebnissen der Kernhaushalte gestaltet sich aufgrund der unterschiedlichen Rechnungslegung jedoch schwierig.⁴⁹ Die Ergebnisse können daher nicht einfach mit den Haushaltsergebnissen der Kernhaushalte verknüpft werden, etwa durch die Addition bzw. Saldierung der Ergebnisse, sondern müssen gesondert ausgewertet werden.

In diesem Zusammenhang ist eine Besonderheit gegenüber den Haushaltsergebnissen der Kernhaushalte zu berücksichtigen: Im Gegensatz zu den Kommunen sind privatrechtlich organisierte Auslagerungen insolvenzfähig. Aus diesem Grund dürfen sie keine dauerhaften Verluste ausweisen, da ihnen ansonsten die Insolvenz bzw. der Konkurs droht. Verluste die mit der wirtschaftlichen Aktivität der Auslagerungen einhergehen, werden daher entweder über Zuschüsse aus dem Kernhaushalt ausgeglichen⁵⁰ oder haben die Schließung des Unternehmens – und damit das Herausfallen aus der Statistik der Jahresabschlüsse – zur Folge. Aus diesen Gründen ist damit zu rechnen, dass sich die Finanzsituation der FEUs positiver darstellt als die Haushaltslage der kommunalen Kernhaushalte.

Da die Daten der Jahresabschlüsse der öffentlich bestimmten Fonds, Einrichtungen und Unternehmen zum Zeitpunkt der Auswertung nur bis zum Jahr 2006 vorlagen, kann die Analyse ihrer Finanzsituation (im Gegensatz zu den kommunalen Kernhaushalten) nur für 2006 erfolgen.

Tabelle 12: Zusammensetzung des Jahresergebnisses der kommunalen Auslagerungen

Jahresergebnis (Gewinn oder Verlust)
– Steuerzahlungen vom Einkommen
– außerordentliches Ergebnis
= ordentliches Ergebnis
– Finanzergebnis
= Betriebsergebnis

Quelle: Eigene Darstellung

BertelsmannStiftung

49 Vgl. Junkernheinrich, Martin / Micosatt, Gerhard (2008a): S. 72. – Junkernheinrich, Martin / Micosatt, Gerhard unter Mitarbeit v. Boettcher, Florian (2007): S. 12 u. S. 63 ff.

50 Dies gilt insbesondere für solche FEUs, die in wirtschaftlich tendenziell defizitären Aufgabenfeldern tätig sind, z. B. für kommunale Bädergesellschaften oder Kultureinrichtungen.
Vgl. Junkernheinrich, Martin / Micosatt, Gerhard (2008a): S. 72.

3.2.1 Jahresabschlussergebnisse

3.2.1.1 Jahresergebnis⁵¹

Das Jahresergebnis der rechtlich bestimmten Fonds, Einrichtungen und Unternehmen gibt einen umfassenden Überblick über ihre wirtschaftliche und finanzielle Situation. Es beinhaltet sämtliche Aufwendungen und Erträge der Unternehmen, ganz gleich ob diese mit dem laufenden Geschäftsbetrieb zusammenhängen, welcher Periode sie zuzuordnen sind und ob sie ordentlicher oder außerordentlicher Art sind.

Verglichen mit den Kernhaushalten der Gemeinden und Gemeindeverbände stellte sich die Finanzlage der ausgelagerten Bereiche im Jahr 2006 recht positiv dar. Die zuvor gemachte Annahme wird insofern durch das finanzstatistische Datenmaterial bestätigt (vgl. Abb. 25). Dies gilt insbesondere für die Unternehmen der kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen, die das Jahr 2006 mit einem Gewinn⁵² von 86 Euro je Einwohner abgeschlossen haben – und damit deutlich besser als die FEUs der kreisangehörigen Gemeinden (+18 Euro/Ew.). Auch im Falle der kommunalen FEUs verbergen sich hinter dem Mittelwert relativ große finanzwirtschaftliche Disparitäten; verglichen mit den enormen Unterschieden der Kernhaushalte fallen diese allerdings eher gering aus. Die Spanne zwischen dem besten (Düsseldorf: +419 Euro) und dem schlechtesten (Oberhausen: -159 Euro) Jahresergebnis der kommunalen Auslagerungen liegt im kreisfreien Raum bei 578 Euro je Einwohner, im kreisangehörigen Raum sind die Disparitäten mit 775 Euro noch etwas größer. Hier nehmen die Städte Altena (+515 Euro) und Kürten (-260 Euro) die Extrempositionen ein.

Abbildung 25: Jahresergebnis der FEUs der Gemeinden und Gemeindeverbände

Mittelwerte nach Gemeindetypen, in 2006, in Euro je Einwohner

insgesamt	46
kreisfreie Städte	86
kreisangehörige Gemeinden	18
Kreise	25
höhere Gemeindeverbände	4

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des IT Nordrhein-Westfalen

| Bertelsmann Stiftung

51 Üblicherweise wird das Jahresergebnis in umgekehrter Weise ermittelt. Dann ergibt es sich durch die Addition von Betriebs-, Finanz-, ordentlichem und außerordentlichem Ergebnis, abzüglich der Steuern vom Einkommen.

52 Die Begriffe Gewinn bzw. Überschuss sowie Verlust bzw. Fehlbetrag werden im Folgenden synonym verwendet.

Tabelle 13: Jahresabschlüsse der kommunalen FEUs in 2006

nach Gemeindetypen, in Euro je Einwohner

Gemeindetyp	Betriebs- ergebnis	Finanz- ergebnis	ordentliches Ergebnis	außer- ordentliches Ergebnis	Gewinn/ Verlust bzw. Überschuss/ Fehlbetrag
Mittelwerte					
kreisfreie Städte	145	-18	127	2	86
kreisang. Gemeinden	67	-32	35	1	18
Kreisverwaltungen	13	3	16	12	25
höhere Gemeindeverb.	-4	8	3	3	4
Minima					
kreisfreie Städte	-144	-148	-104	-177	-159
kreisang. Gemeinden	-210	-326	-259	-208	-260
Kreisverwaltungen	-29	-57	-28	-1	-28
höhere Gemeindeverb.	-8	2	-5	0	-6
Maxima					
kreisfreie Städte	437	117	402	318	419
kreisang. Gemeinden	300	86	276	404	515
Kreisverwaltungen	319	35	262	144	263
höhere Gemeindeverb.	0	17	9	7	9

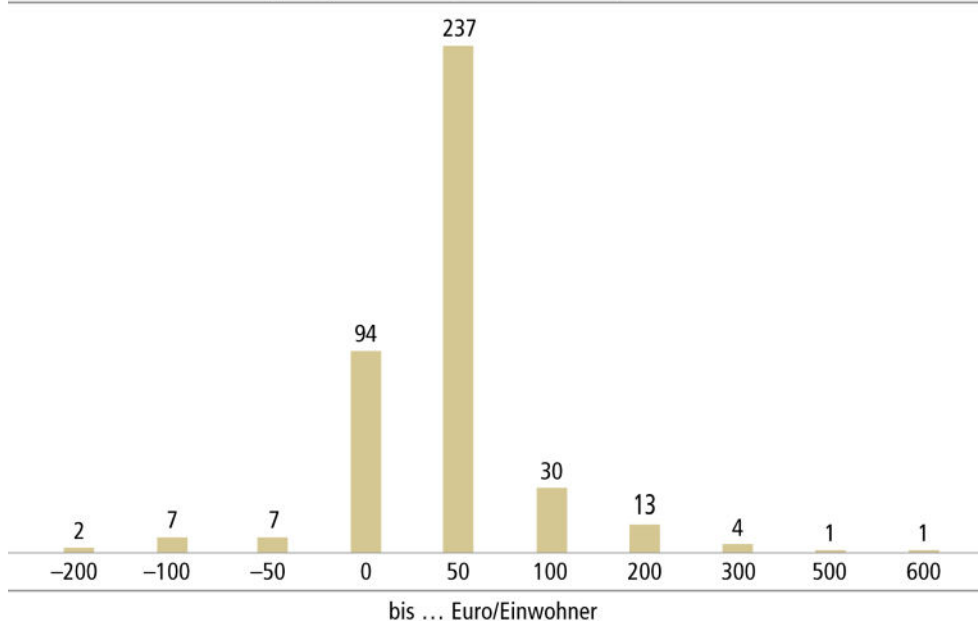
Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des IT Nordrhein-Westfalen

Bertelsmann Stiftung

Dass die Finanzsituation der kommunalen Auslagerungen in Nordrhein-Westfalen wesentlich homogener ist als die Lage der Kernhaushalte, lässt sich auch an der Häufigkeitsverteilung der Jahresergebnisse ablesen (vgl. Abb. 26). Obwohl der positive Durchschnitt der Jahresergebnisse darüber hinwegtäuscht, dass die kommunalen FEUs im Jahr 2006 in 110 Gemeinden Verluste eingefahren haben, weisen die ausgelagerten Bereiche in nahezu zwei Dritteln der nordrhein-westfälischen Gemeinden (237 von 396 Gemeinden) einen Jahresüberschuss zwischen 1 und 50 Euro je Einwohner aus. Während der Mittelwert finanzwirtschaftlicher Kennzahlen häufig eher ein mathematisches Konstrukt darstellt, das der Realität der wenigsten entspricht, spiegelt der Landesdurchschnitt in diesem Fall durchaus die Wirklichkeit der meisten Städte und Gemeinden wider.

Abbildung 26: Häufigkeitsverteilung der Jahresergebnisse der kommunalen FEUs

kreisfreie Städte und kreisangehörige Gemeinden, in 2006, in Euro je Einwohner



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des IT Nordrhein-Westfalen

BertelsmannStiftung

Die außerordentlichen Ergebnisse, die sämtliche nicht mit dem normalen Geschäftsbetrieb in Beziehung stehenden Erträge und Aufwendungen⁵³ enthalten, werden aufgrund ihrer geringen quantitativen Bedeutung an dieser Stelle nicht gesondert behandelt.

3.2.1.2 Ordentliches Ergebnis

Das ordentliche Ergebnis enthält alle Erträge und Aufwendungen, die mit dem normalen Geschäftsbetrieb zusammenhängen, ganz gleich welcher Periode sie zuzuordnen sind. Anders als in der Kameralistik werden Vermögensbewegungen (Veräußerungserlöse oder Ausgaben für den Erwerb von Vermögen) in der Rechnungslegung der kommunalen Unternehmen nicht im außerordentlichen Ergebnis gebucht, sondern den (sonstigen) ordentlichen Erträgen bzw. Aufwendungen zugerechnet. Das ordentliche Ergebnis lässt sich ermitteln, indem man das Jahresergebnis um die von den kommunalen Unternehmen geleisteten Steuern vom Einkommen sowie um alle außerordentlichen Erträge und Aufwendungen (außerordentliches Ergebnis) bereinigt.

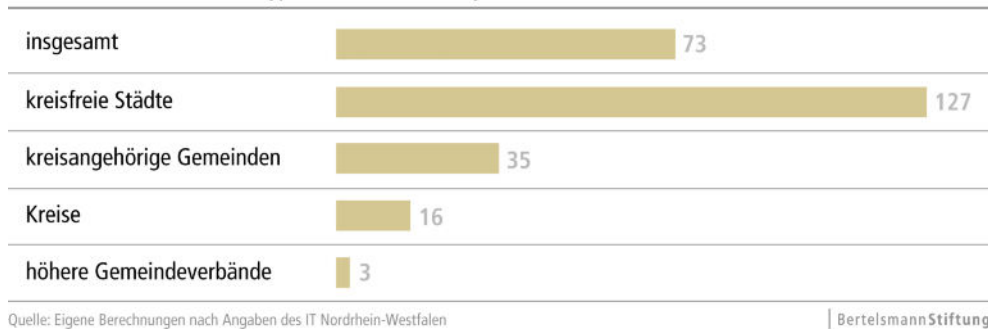
Verglichen mit den Jahresergebnissen sind die ordentlichen Ergebnisse der kommunalen Auslagerungen in 2006 sogar noch etwas besser ausgefallen. Nach Abzug der

⁵³ Das heißt eher ungewöhnliche und seltene und/oder in ungewöhnlicher Höhe anfallende Erträge und Aufwendungen, z. B. Schäden wegen Betrugs, ungewöhnliche Schadensfälle wie Brände oder Aufwendungen für die Stilllegung eines Betriebsteils.

Steuern vom Einkommen, die auch die kommunalen Unternehmen zu entrichten haben, und Bereinigung um außerordentliche Finanzvorgänge (außerordentliches Ergebnis), erzielten die FEUs der nordrhein-westfälischen Gemeinden (kreisfreie Städte und kreisangehörige Gemeinden) durchschnittlich einen Überschuss von 73 Euro je Einwohner. Mit 127 Euro je Einwohner ist das ordentliche Ergebnis in den Unternehmen der kreisfreien Städte ungleich besser als in den FEUs der kreisangehörigen Gemeinden (+35 Euro/Ew.) (vgl. Abb. 27).

Abbildung 27: Ordentliches Ergebnis der kommunalen FEUs der Gemeinden und Gemeindeverbände

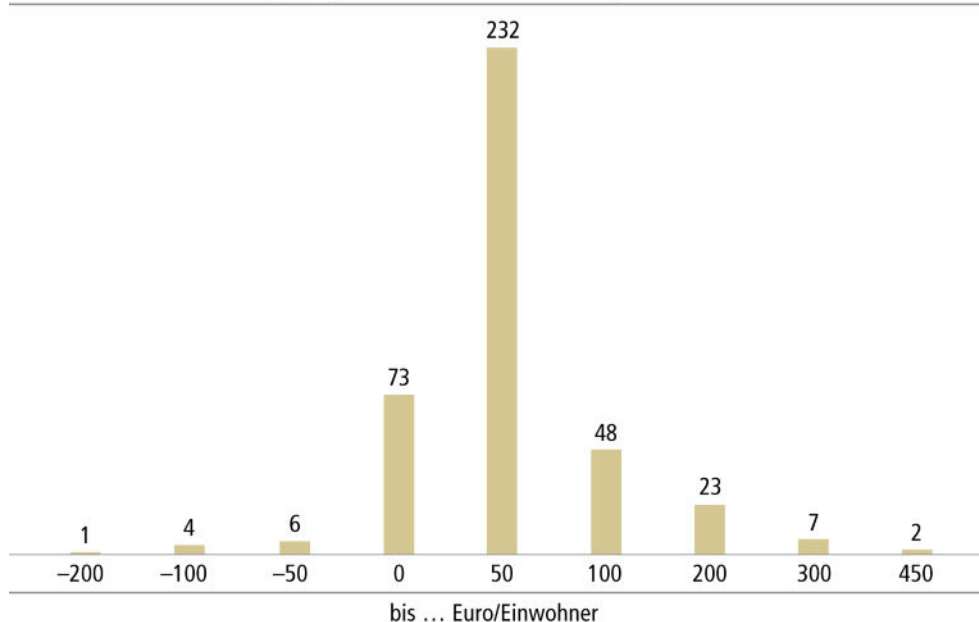
Mittelwerte nach Gemeindetypen, in 2006, in Euro je Einwohner



Auch hier zeigt sich, dass die finanzwirtschaftlichen Disparitäten zwischen den ausgelagerten Bereichen der Städte und Gemeinden vergleichsweise gering sind. In 232 der 396 Gemeinden haben die FEUs in 2006 ein dem Landesdurchschnitt entsprechendes ordentliches Ergebnis zwischen 1 und 50 Euro je Einwohner erzielt. In beinahe 80 Prozent der Städte und Gemeinden (312 Gemeinden) haben die kommunalen Unternehmen ein positives ordentliches Ergebnis erwirtschaftet. Ausreißer nach oben (etwa die Ergebnisse der FEUs in Düsseldorf und Emmerich, die jeweils Überschüsse von +402 Euro erzielt haben) und unten (Wipperfürth: -259 Euro/Ew.) sind ein Randphänomen, das nicht der Realität der meisten nordrhein-westfälischen Gemeinden entspricht (vgl. Abb. 28).

Abbildung 28: Häufigkeitsverteilung der ordentlichen Ergebnisse der kommunalen FEUs

kreisfreie Städte und kreisangehörige Gemeinden, in 2006, in Euro je Einwohner



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des IT Nordrhein-Westfalen

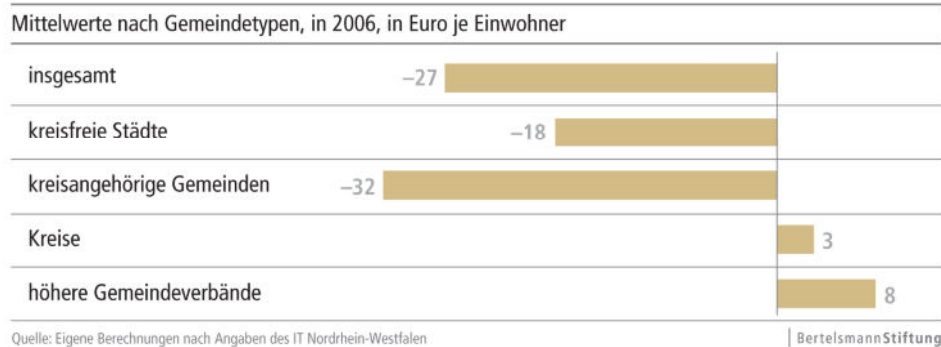
BertelsmannStiftung

3.2.1.3 Finanzergebnis

Das Finanzergebnis der kommunalen Unternehmen erfasst alle periodenfremden Erträge und Aufwendungen, sofern diese nicht außerordentlicher Art sind. Zum Finanzergebnis der kommunalen Unternehmen gehören insbesondere Zinseinnahmen und -ausgaben, Erträge aus Gewinnabführungen, Aufwendungen für Verlustübernahmen, Dividenden sowie Abschreibungen auf Finanzanlagen und auf Wertpapiere des Umlaufvermögens. Verglichen mit dem Finanzergebnis der Kernhaushalte, das sich im Wesentlichen aus den Zinszahlungen und den Gewinnanteilen wirtschaftlicher Unternehmen zusammensetzt, beinhaltet das Finanzergebnis der kommunalen FEUs demnach deutlich mehr. Die größere Anzahl von Buchungskomponenten hat zur Folge, dass sich die Höhe der auf den ausgelagerten Bereichen lastenden Verbindlichkeiten nicht so klar in den Finanzergebnissen widerspiegelt wie in der Kernverwaltung; die Saldierung mit anderen Erträgen und Aufwendungen überdeckt den Zusammenhang zwischen Schulden und Schuldendienst.

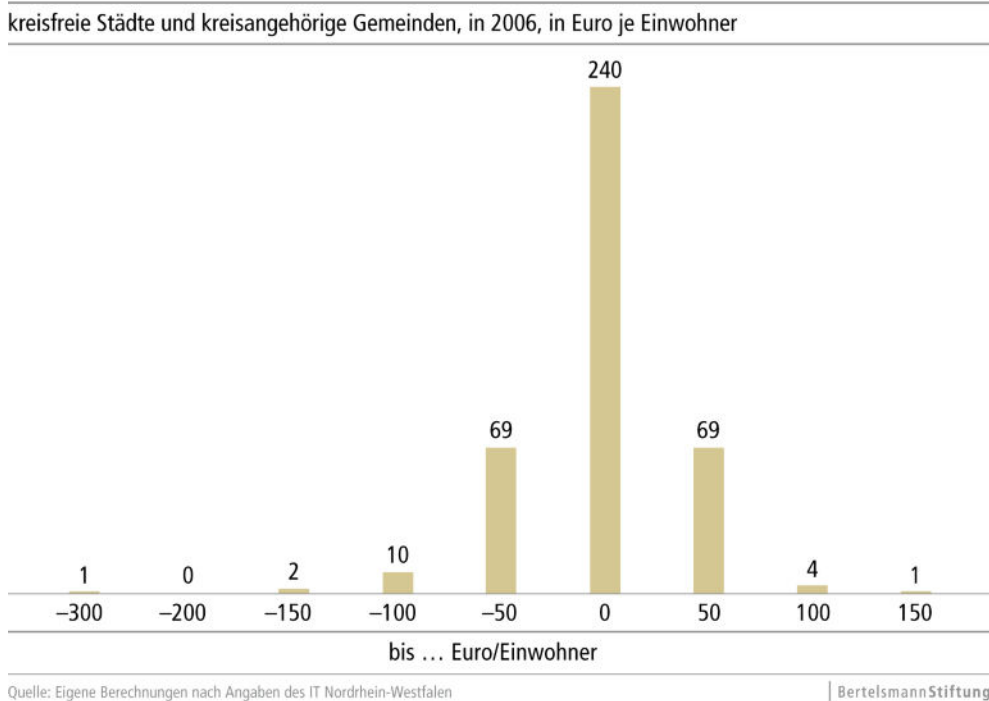
Das Jahr 2006 haben die FEUs der nordrhein-westfälischen Gemeinden (kreisfreie Städte und kreisangehörige Gemeinden) im Durchschnitt mit einem Finanzdefizit von -27 Euro je Einwohner abgeschlossen. Wie schon in den anderen Teilen des Jahresabschlusses haben die Unternehmen der kreisfreien Städte mit -18 Euro je Einwohner auch in diesem Fall ein etwas besseres Ergebnis erzielt als die FEUs der kreisangehörigen Gemeinden (-32 Euro) (vgl. Abb. 29).

Abbildung 29: Finanzergebnis der kommunalen FEUs der Gemeinden und Gemeindeverbände



Und auch in diesem Fall fallen die Ergebnisse der kommunalen Auslagerungen deutlich einheitlicher aus als die Werte der Kernhaushalte. 240 der 396 nordrhein-westfälischen Gemeinden haben das Jahr 2006 mit einem moderaten Finanzdefizit von -49 bis 0 Euro je Einwohner abgeschlossen. In 74 Kommunen haben die FEUs ein positives Finanzergebnis erzielt und in 69 Gemeinden lag das Defizit mit -99 bis -50 Euro je Einwohner leicht über dem nordrhein-westfälischen Durchschnitt (vgl. Abb. 30).

Abbildung 30: Häufigkeitsverteilung der Finanzergebnisse der kommunalen FEUs



3.2.1.4 Betriebsergebnis

Das Betriebsergebnis beinhaltet den Saldo aus ordentlichen Erträgen und Aufwendungen, d. h. alle finanzwirtschaftlichen Aktivitäten, die mit der laufenden Geschäftstätigkeit zusammenhängen. Insofern ist es in gewisser Weise mit dem Primärergebnis in der kameralen Buchführung vergleichbar. Zu den ordentlichen Aufwendungen gehören insbesondere die Ausgaben für Personal und Investitionen. Die ordentlichen Erträge bestehen im Wesentlichen aus Umsatzerlösen.

Das Betriebsergebnis der kommunalen FEUs lag im Jahr 2006 im Durchschnitt (kreisfreie Städte und kreisangehörige Gemeinden) bei 99 Euro je Einwohner. Die Unternehmen der kreisfreien Städte haben in ihrer laufenden Geschäftstätigkeit mit 145 Euro je Einwohner deutlich höhere Überschüsse erwirtschaftet als die Auslagerungen der kreisangehörigen Gemeinden (67 Euro/Ew.). Nur die Unternehmen der höheren Gemeindeverbände haben das Jahr 2006 mit einem kleinen Defizit von -4 Euro im laufenden Geschäft abgeschlossen (vgl. Abb. 31).

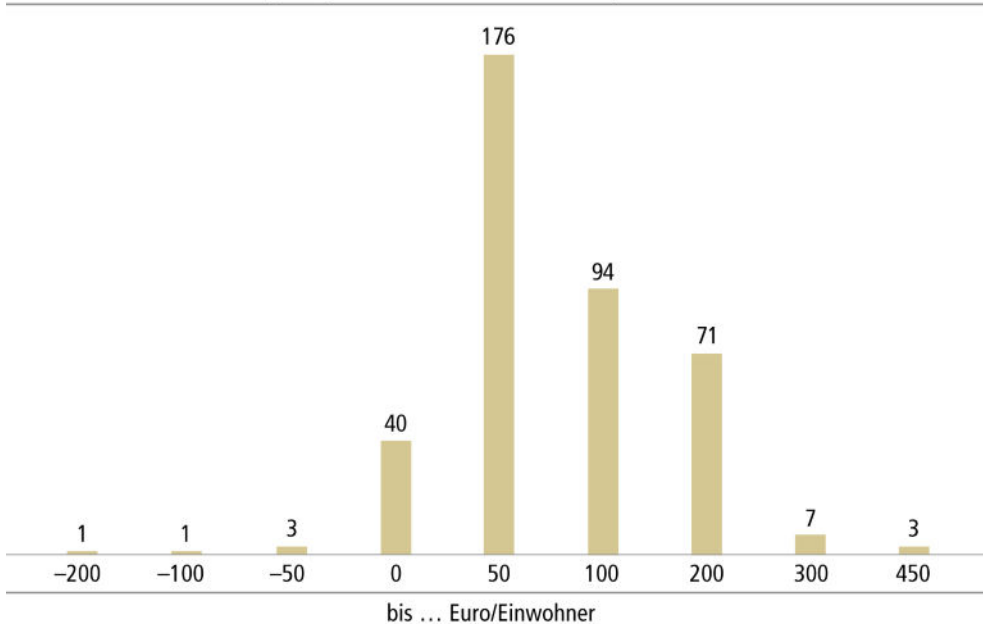
Abbildung 31: Betriebsergebnis der kommunalen FEUs der Gemeinden und Gemeindeverbände



Verglichen mit den anderen Komponenten des Jahresabschlusses der kommunalen FEUs macht die Häufigkeitsverteilung eine etwas größere Streuung der Ergebnisse deutlich, d. h. die finanzwirtschaftlichen Disparitäten zwischen den nordrhein-westfälischen Gemeinden (und ihren Auslagerungen) fallen in der laufenden Geschäftstätigkeit ein wenig größer aus als in den anderen, nicht unmittelbar mit dem Geschäftsbetrieb zusammenhängenden Komponenten des Jahresabschlusses (vgl. Abb. 32). Im Gegensatz zu den anderen Ergebnissen spiegelt der Durchschnittswert des Betriebsergebnisses nicht die Wirklichkeit der meisten Gemeinden bzw. ihrer FEUs wider. Der entsprechenden Ergebnisklasse 51 bis 100 Euro je Einwohner kann nur etwa ein Viertel der nordrhein-westfälischen Gemeinden (94 der 396 Gemeinden) zugerechnet werden. Im größten Teil der Kommunen haben die Unternehmen deutlich bessere oder schlechtere Ergebnisse erzielt.

Abbildung 32: Häufigkeitsverteilung der Betriebsergebnisse der kommunalen FEUs

kreisfreie Städte und kreisangehörige Gemeinden, in 2006, in Euro je Einwohner



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des IT Nordrhein-Westfalen

BertelsmannStiftung

3.2.2 Einzelgemeindlicher Vergleich

Die höchsten Jahresverluste haben im Jahr 2007 die kommunalen Unternehmen der Gemeinde Kürten erwirtschaftet (-260 Euro), gefolgt von den FEUs in Nottuln (-210 Euro), Bergisch-Gladbach (-169 Euro), Oberhausen (-159 Euro) und Essen (-129 Euro/Ew.). Ausgesprochen hohe Überschüsse wurden hingegen in Altena (515 Euro) erzielt. Und auch die Auslagerungen in Düsseldorf (419 Euro), Köln (294 Euro), Lindlar (287 Euro) und Hagen (283 Euro/Ew.) haben das Jahr 2007 mit sehr positiven Ergebnissen abgeschlossen.

Die Suche nach Verursachungsmustern gestaltet sich im FEU-Bereich aufgrund der überschaubaren Datenlage noch schwieriger als im Falle der kommunalen Kernverwaltungen. Obwohl es keinen einheitlichen, eindeutig definierten Aufgabenkatalog gibt, ermöglicht die kommunalrechtliche Differenzierung unterschiedlicher Gemeindetypen dennoch wenigstens ein Mindestmaß an Vergleichbarkeit. Diese grundsätzliche Vergleichbarkeit ist im Bereich der kommunalen Auslagerungen aus verschiedenen Gründen nicht gegeben: Ob und in welchem Ausmaß eine Gemeinde kommunale Aufgaben auslagert, in welcher Rechts- und betriebswirtschaftlichen Organisationsform sie diese führt, hängt fundamental von den Verhältnissen und politischen Entscheidungen vor Ort ab. Auch wenn die Auslagerungsgrade zentraler Haushaltspositionen – insbesondere von Ausgaben und Verbindlichkeiten – eine wichtige Voraussetzung für die Vergleichbarkeit der selbstständigen Bereiche (sowie des „Konzern Kommune“ insgesamt) darstellen, geben sie weder Hinweise auf die Wirtschaftlichkeit

der Geschäftstätigkeit noch auf die konkreten Auslagerungsmotive (ebenso wenig wie für Entscheidungen zur Rekommunalisierung) oder auf die Aufgabenbereiche der kommunalen Unternehmen. Hinzu kommt ein Weiteres: Im Gegensatz zu den gemeindlichen Kernverwaltungen ist der Bestand kommunaler Unternehmen überdies durch erhebliche Veränderungen im Zeitablauf geprägt; laufend werden neue Unternehmen geschaffen, bestehende Betriebe umstrukturiert oder kommunale Gesellschaften wieder aufgelöst. Auch diese zeitliche Diskontinuität mindert die Vergleichbarkeit kommunaler Auslagerungen und erschwert die Analyse der FEUs.

Trotz dieser grundsätzlichen Schwierigkeiten offenbart der einzelgemeindliche Vergleich der kommunalen Auslagerungen durchaus aufschlussreiche Erkenntnisse: Die Gegenüberstellung der Kommunen mit den gewinn- bzw. verlustreichsten Unternehmen in 2006 zeigt, dass sich die jeweilige finanzwirtschaftliche Situation nicht auf die FEUs beschränkte. In der Tendenz haben die Gemeinden mit defizitären Auslagerungen auch im Kernhaushalt rote Zahlen geschrieben, während die Kommunen mit wirtschaftlich erfolgreichen Unternehmen im Jahr 2006 auch im Kern Überschüsse erzielten (vgl. *Tab. 14*). Die 20 Gemeinden mit den höchsten FEU-Jahresverlusten (durchschnittliche Jahresverluste von -104 Euro/Ew.) haben das Jahr 2006 in der Kernverwaltung im Schnitt mit einem Primärdefizit von -192 Euro je Einwohner sowie einem Jahresergebnis von -260 Euro abgeschlossen. Die Städte und Gemeinden mit den wirtschaftlich erfolgreichsten FEUs (durchschnittliche Jahresüberschüsse in Höhe von 251 Euro/Ew.) standen hingegen mit Primär- bzw. Jahresüberschüssen von 88 bzw. 106 Euro je Einwohner auch in der Kernverwaltung deutlich besser da.

Über die hinter diesen Ergebnissen stehenden Faktoren und Zusammenhänge lässt sich nur spekulieren: Eine mögliche Erklärung ist, dass die betroffenen Kommunen aufgrund der defizitären Finanzsituation in ihren Kernhaushalten keinen Verlustausgleich zwischen Kern und Auslagerungen vornehmen konnten. Diese Begründung liefert allerdings keine Erklärung für die Frage, warum die FEUs dieser Kommunen im laufenden Betrieb rote Zahlen geschrieben haben. Dies könnte allenfalls als möglicher Hinweis auf das Motiv der Ausgliederung kommunaler Aufgaben gewertet werden, den defizitären Kernhaushalt von besonders unwirtschaftlichen Aufgaben zu entlasten.

Darüber hinaus macht der Vergleich noch weitere haushaltsstrukturelle Unterschiede zwischen den betrachteten Gruppen deutlich; insbesondere die großen Disparitäten im Kassenkreditbereich lassen sich als weiteres Indiz für die finanzwirtschaftliche Belastungsthese interpretieren. Während die Gemeinden mit defizitären FEUs im Jahr 2006 durchschnittliche Kassenkredite in Höhe von 1.800 Euro je Einwohner hatten, waren die 20 Kommunen mit den wirtschaftlich erfolgreichsten Auslagerungen in dieser Schuldenart im Schnitt nur mit 475 Euro je Einwohner belastet.

Tabelle 14: Finanzwirtschaftliche Struktur im Konzern Kommune in 2006

dargestellt nach den Jahresabschlüssen der kommunalen Unternehmen nach Ergebnisklassen,
in Euro je Einwohner

Organisations- einheit	Merkmal	Durchschnittliche Werte der 20 Gemeinden mit den höchsten ...	
		Jahresverlusten der Auslagerungen	Jahresüberschüssen der Auslagerungen
Auslagerungen	Jahresergebnis	-104	251
	Ordentliches Ergebnis	-46	280
	Betriebsergebnis	13	276
Kernverwaltung	Jahresergebnis	-260	106
	Primärergebnis	-192	88
	allgemeine Deckungsmittel	1.241	1.550
	Soziale Leistungen	336	369
Konzern Kommune	Kassenkredite	1.800	475
	Investive Schulden	3.554	3.681
	Durchschnittliche Einwohnerzahl	117.114	157.664

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des IT Nordrhein-Westfalen

| BertelsmannStiftung

3.2.3 Einnahmen und Ausgaben im Konzern Kommune

In den vorangegangenen Kapiteln wurde die Finanzlage von Kernverwaltung und ausgelagerten Bereichen stets getrennt voneinander untersucht. Im Hinblick auf die kommunalen Ausgaben und Einnahmen ist diese analytische Differenzierung ausgesprochen problematisch. Deren Niveau, Struktur und Entwicklung lässt sich angesichts der sehr vielfältigen Formen gemeindlicher Aufgabenorganisation – speziell in Anbetracht der sehr unterschiedlichen Auslagerungsgrade – nur für den Konzern Kommune insgesamt sinnvoll untersuchen, da man sonst stets Gefahr läuft „Äpfel mit Birnen“ zu vergleichen.

Die kommunalen Ausgaben sind von dem Vergleichbarkeitsproblem dabei deutlich stärker betroffen als die Einnahmeseite. Da sich die nicht zweckgebundenen kommunalen Einnahmen im Wesentlichen aus Steuern und Zuweisungen zusammensetzen – d. h. aus Einnahmearten, die im Kernhaushalt gebucht werden –, lässt sich die Finanzkraft einer Gemeinde im Prinzip durchaus über die Einnahmen der Kernverwaltung beurteilen. Die Höhe der allgemeinen Deckungsmittel stellt hier nach wie vor eine adäquate Vergleichskennzahl dar. Ganz anders liegt der Fall bei den kommunalen Ausgaben. In vielen Kommunen wird ein Großteil der Aufgaben nicht mehr von der Kernverwaltung, sondern durch rechtlich selbstständige kommunale Unternehmen erbracht. Da mit der Aufgabenerfüllung in aller Regel auch Teile der gemeindlichen Ausgaben ausgelagert wurden, geben die Kernhaushalte zumeist nur noch ein unvollständiges Bild von dem kommunalen Handeln und seinen finanzwirtschaftlichen Folgen.

Im folgenden Abschnitt soll daher ein erster Eindruck von den Gesamteinnahmen und -ausgaben der nordrhein-westfälischen Gemeinden – von ihrer Höhe und Struktur sowie den finanzwirtschaftlichen Auslagerungsgraden – vermittelt werden. Aufgrund der Verfügbarkeit der Jahresabschlüsse der kommunalen FEU-Finanzdaten erfolgt die Auswertung allerdings nur für das Jahr 2006.

3.2.3.1 Einnahmen im Konzern Kommune

In *Tabelle 15* ist die Einnahmenstruktur der nordrhein-westfälischen Städte und Gemeinden nach Gemeindetypen, Größenklassen und Organisationseinheiten differenziert dargestellt. Mit Umsatzerlösen von 5.118 Euro je Einwohner haben die kreisfreien Städte in 2006 im Durchschnitt mehr als doppelt so hohe Gesamteinnahmen erzielt wie die kreisangehörigen Gemeinden (2.353 Euro). Große Unterschiede bestanden dabei insbesondere bei den Umsatzerlösen der kommunalen Unternehmen, die in den kreisfreien Städten mit 2.915 Euro mehr als dreimal so hoch lagen wie im kreisangehörigen Raum (878 Euro). Doch auch bei den Einnahmen der Kernverwaltung zeigen sich recht große Disparitäten zwischen den Gemeindetypen. Dies gilt im Besonderen für die Gewerbesteuerereinnahmen, deren Niveau in den kreisfreien Städten mit 607 Euro beinahe doppelt so hoch lag wie im kreisangehörigen Raum (333 Euro), und – mit deutlichen Einschränkungen – auch für die allgemeinen Zuweisungen (283 Euro in den kreisfreien Städten, 169 Euro im kreisangehörigen Raum). Lediglich die Höhe der kommunalen Einkommensteuereinnahmen erweist sich im Wesentlichen gemeindetyp- und -größenunabhängig. Mit 289 Euro je Einwohner lagen die Einnahmen aus dieser Quelle in den kreisangehörigen Gemeinden im Schnitt sogar leicht über denen der kreisfreien Städte (287 Euro). Insgesamt standen den kreisfreien Städten in 2006 allgemeine Deckungsmittel in Höhe von 1.427 Euro je Einwohner zur Verfügung; in den kreisangehörigen Gemeinden lag deren Niveau mit 983 Euro je Einwohner etwa um ein Drittel darunter.

Tabelle 15: Einnahmestruktur im Konzern Kommune in 2006

nach Gemeindetypen, Größenklassen und Organisationseinheiten, in Euro je Einwohner

Gemeindetyp und Größenklasse	Kernverwaltung				Auslagerungen		Umsatzerlöse im Konzern Kommune
	Gewerbesteuer	Einkommensteueranteil	Schlüsselzuweisungen	allg. Deckungsmittel	Umsatzerlöse d. Auslagerungen	Anteil an den gesamten Umsatzerlösen (in Prozent)	
Gemeinden insgesamt	446	288	216	1.165	1.715	49	3.489
kreisfreie Städte	607	287	283	1.427	2.915	57	5.118
>250.000	684	291	271	1.505	3.022	57	5.330
<250.000	357	275	324	1.174	2.565	58	4.424
kreisang. Gemeinden	333	289	169	983	878	37	2.353
>60.000	379	290	204	1.080	1.379	46	3.023
25–60.000	332	297	142	963	818	36	2.295
<25.000	291	276	174	918	494	27	1.807

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des IT Nordrhein-Westfalen

| BertelsmannStiftung

Die bereits im Vergleich der Gemeindetypen erkennbare Ortgrößenabhängigkeit der kommunalen Einnahmen tritt noch deutlicher zutage, sobald man die funktionale Differenzierung um eine Sortierung nach Gemeindegrößenklassen ergänzt. In Abhängigkeit von der Einwohnerzahl zeigen sich nun auch innerhalb der Gemeindetypen große Niveau- und Strukturunterschiede. Dabei erweisen sich alle betrachteten kommunalen Einnahmequellen mit Ausnahme des gemeindlichen Einkommensteueranteils⁵⁴ als ausgesprochen größenabhängig.

Besonders stark ist der Zusammenhang im Falle der Gewerbesteuereinnahmen sowie der Umsatzerlöse der kommunalen Unternehmen. Erstere reichen im kreisangehörigen Raum von durchschnittlichen 291 Euro in den Gemeinden mit weniger als 25.000 Einwohnern, über 332 Euro in den mittleren kreisangehörigen Städten (25-60.000 Einwohner), bis hin zu 379 Euro in den Städten mit mehr als 60.000 Einwohnern, den sogenannten Großen kreisangehörigen Städten. Noch deutlicher ist der Größeneffekt in den kreisfreien Städten. Hier liegen die Gewerbesteuereinnahmen der Städte mit mehr als 250.000 Einwohnern mit 684 Euro je Einwohner im Durchschnitt deutlich über denen der kleineren Großstädte (357 Euro). Am deutlichsten ist der Ortsgrößeneffekt jedoch im Falle der Umsatzerlöse der kommunalen Unternehmen. Im Jahr 2006 erzielten diese in den kleinen kreisangehörigen Gemeinden (<25.000 Einwohner) im Schnitt nur 494 Euro. In der darüber liegenden Größenklasse (25-60.000 Einwohner)

54 Die Ortsgrößenunabhängigkeit der Einkommensteuereinnahmen beruht im Wesentlichen auf zwei Faktoren: Zum einen werden interkommunale Aufkommensdisparitäten durch die Berechnungsweise des gemeindlichen Einkommensteueranteils ausgesprochen stark nivelliert. Darüber hinaus ging auch von der jahrzehntelang beobachtbaren Kern-Umland-Wanderung – aus den hoch verdichteten und tendenziell teureren Zentren in das dünner besiedelte, günstigere Umland – eine ausgleichende Wirkung auf die Höhe der kommunalen Einkommensteuereinnahmen aus.

waren es hingegen schon 818 Euro und in den Großen kreisangehörigen Städten mit mehr als 60.000 Einwohnern lagen die Umsatzerlöse im Mittel bei 1.379 Euro je Einwohner. Im kreisfreien Raum war der Größeneffekt deutlich schwächer ausgeprägt. Hier lagen die Werte in den Städten mit weniger als 250.000 Einwohnern bei 2.565 Euro und in der Klasse mit den größten Städten bei 3.022 Euro je Einwohner.

Obwohl auch die Höhe der Zuweisungen erwartungsgemäß positiv mit der Ortsgröße korrespondiert⁵⁵, zeigen sich hier zwei Besonderheiten: Die Zuweisungen der Mittleren kreisangehörigen Städte (25-60.000 Einwohner) liegen mit 142 Euro je Einwohner recht deutlich unter denen der Gemeinden mit weniger als 25.000 Einwohnern. Ein ähnliches Ergebnis lässt sich auch im kreisfreien Raum feststellen. Hier haben die großen Städte (>250.000 Einwohner) in 2006 mit 271 Euro geringere Beträge erhalten als die kleineren kreisfreien Städte (<250.000 Einwohner), die im Durchschnitt Zuweisungen in Höhe von 324 Euro je Einwohner vereinnahmen konnten.⁵⁶

Der skizzierte Ortsgrößeneffekt wirkt dabei nicht nur auf die Höhe der Einnahmen im Konzern Kommune. Der Blick auf die Anteile der ausgelagerten Bereiche an den gesamten Umsatzerlösen im Konzern Kommune macht deutlich, dass auch die Struktur der Einnahmen im Konzern Kommune erheblich mit der Gemeindegröße korrespondiert. Die entsprechenden Werte reichen hier von einem Auslagerungsanteil von 27 Prozent in den kleinen kreisangehörigen Gemeinden bis hin zu 58 Prozent in den kreisfreien Städten. Im kreisfreien Bereich unterliegt die einnahmeseitige Bedeutung der kommunalen Unternehmen für den Konzern Kommune hingegen keinem Ortsgrößeneffekt (vgl. Tab. 15).

3.2.3.2 Ausgaben im Konzern Kommune

Wie groß die Bedeutung der ausgelagerten Bereiche für die Erfüllung der lokalen Daseinsvorsorge mittlerweile ist, machen die in *Abbildung 16* dargestellten Haushaltsdaten deutlich. Im Jahr 2006 tätigten die kommunalen Unternehmen im Durchschnitt aller nordrhein-westfälischen Gemeinden (kreisfreie Städte und kreisangehörige Gemeinden) etwa 44 Prozent der gesamten Personalausgaben und sogar 56 Prozent der gemeindlichen Investitionen. Wie groß die finanzwirtschaftliche Bedeutung der ausgelagerten Bereiche tatsächlich ist, hängt dabei stark von der Größe der Gemeinde ab. Tätigten die kreisangehörigen Gemeinden in 2006 im Schnitt 28 Prozent ihrer

55 Die Ortsgrößenabhängigkeit der Schlüsselzuweisungen gründet vor allem auf der großen Bedeutung der kommunalen Einwohnerzahl im Rahmen der Ausgabenbedarfsermittlung.

56 Die höheren Zuweisungen dürften sich zu einem Teil auf die schwächere Finanzkraft der kleineren Kommunen zurückführen lassen, die nun im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs zu einer stärkeren Auffüllung der Einnahmen führen. Im Fall der kreisfreien Städte mit weniger als 250.000 Einwohnern kommen sozioökonomische Besonderheiten hinzu. Verglichen mit der Gruppe der großen kreisfreien Städte besteht diese Größenklasse zu einem deutlich größeren Teil aus eher strukturschwachen Städten mit unterdurchschnittlicher Finanzkraft und überdurchschnittlichen Ausgabenbedarfen, insbesondere im Sozialbereich. Dieser Effekt schlägt sich auf die Höhe der Zuweisungen nieder und überdeckt den Einfluss der Gemeindegröße.

Personalausgaben in ihren Gesellschaften und Eigenbetrieben, so lag der Anteil in den kreisfreien Städten mit 53 Prozent beinahe doppelt so hoch. Ähnlich ausgeprägt ist der Zusammenhang zwischen Ortsgröße und Auslagerungsgrad bei den kommunalen Investitionsausgaben; deren Auslagerungsanteil beträgt im Durchschnitt der kreisangehörigen Gemeinden 47 Prozent und im kreisfreien Raum sogar 64 Prozent. Auch innerhalb der Gemeindetypen lassen sich dabei sehr starke Ortsgrößeneffekte nachweisen, wie die Differenzierung nach Größenklassen deutlich macht; dies gilt insbesondere für die kreisangehörigen Gemeinden. Im Falle der Personalausgaben reichen die Auslagerungsanteile hier von 20 Prozent in den Gemeinden mit weniger als 25.000 Einwohnern, über 25 Prozent in der mittleren Größenklasse (25-60.000 Einwohner), bis hin zu 36 Prozent in den Großen kreisangehörigen Städten (>60.000 Einwohner). Die durchschnittlichen Auslagerungsgrade der Investitionsausgaben variieren im kreisangehörigen Raum zwischen 36 Prozent (Gemeinden unter 25.000 Einwohner) und 59 Prozent (Gemeinden mit mehr als 60.000 Einwohnern).

Tabelle 16: Ausgabenstruktur im Konzern Kommune in 2006

nach Gemeindetypen, Organisationseinheiten und Größenklassen

Gemeindetyp und Größenklasse	Personalausgaben im Konzern Kommune		Investitionsausgaben im Konzern Kommune	
	Personalausgaben in Euro je Einwohner	davon Anteil der Auslagerungen in Prozent	Investitionen in Euro je Einwohner	davon Anteil der Auslagerungen in Prozent
Gemeinden insgesamt	837	44	392	56
kreisfreie Städte insgesamt	1.274	53	504	64
>250.000 Einwohner	1.308	53	549	66
<250.000 Einwohner	1.162	52	355	55
kreisang. Gemeinden insges.	533	28	315	47
>60.000 Einwohner	728	36	410	59
25–60.000 Einwohner	522	25	284	44
<25.000 Einwohner	365	20	268	36

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des IT Nordrhein-Westfalen

BertelsmannStiftung

Neben der Gemeindegrößenabhängigkeit der kommunalen Aufgabenorganisation spiegeln die Daten in *Abbildung 16* auch einen starken Ortsgrößeneffekt auf die Höhe der gemeindlichen Ausgaben wider: Je nach Ausgabenart, Gemeindetyp und Größenklasse schwankt die Höhe der gemeindlichen Ausgaben erheblich. Dies gilt speziell für die kommunalen Personalausgaben. Das Niveau der Personalaufwendungen im Konzern Kommune reichte im Jahr 2006 von 365 Euro in der kleinsten Größenklasse der kreisangehörigen Gemeinden (<25.000 Einwohner), über 728 Euro in den Großen kreisangehörigen Städten bis hin zu durchschnittlichen 1.308 Euro je Einwohner in der Gruppe der größten kreisfreien Städte (>250.000 Einwohner). Der starke Ortsgrößeneffekt ist dabei das Ergebnis sich wechselseitig überlagernder funktionaler (rechtliche Anforderungen), struktureller (sozioökonomisch-raumstrukturelles

Umfeld) und individueller (kommunalpolitische Entscheidungen) Faktoren. Verglichen mit anderen kommunalen Ausgabenpositionen – insbesondere mit den Sozialausgaben – spiegelt der positive Zusammenhang zwischen dem Niveau der Personalausgaben dabei zu einem erheblichen Teil auch individuelle Entscheidungen der Städte und Gemeinden wider.⁵⁷

Die finanzwirtschaftlichen Auswirkungen der Auslagerung großer Teile der lokalen Daseinsvorsorge beschränken sich jedoch nicht auf die gemeindlichen Einnahmen und Ausgaben. Mit der Leistungserbringung werden häufig auch Verbindlichkeiten aus der Kernverwaltung ausgegliedert, sofern diese sachlich mit der Erfüllung der jeweiligen Aufgaben in Verbindung stehen. Diese Entwicklung hat zu der bereits in *Kapitel 2.1* skizzierten Problematik beigetragen, dass ein Großteil der kommunalen Verbindlichkeiten von dem traditionellen finanzstatistischen Berichtswesen überhaupt nicht mehr erfasst werden. Die Gemeinden verschulden sich zunehmend im Verborgenen, von der lokalen Bevölkerung unbemerkt.

Darüber hinaus machen die hohen Kassenkreditschulden zahlreicher Städte und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen deutlich, dass Schulden – anders als in der Kommunalverfassung vorgesehen – seit einigen Jahren nicht mehr ausschließlich für investive Zwecke aufgenommen werden. Viele Gemeinden nutzen das Instrument stattdessen zur Finanzierung laufender Aufgaben.

Beide Entwicklungen, die Auslagerung gemeindlicher Verbindlichkeiten ebenso wie die zunehmende Bedeutung der Kassenkredite, erfordern einen neuen finanzstatistischen Umgang mit kommunalen Schulden, dessen Ziel eine möglichst vollständige sowie problemadäquate Erfassung und Auswertung sämtlicher finanzwirtschaftlicher Risiken der Gemeinden sein muss.

57 Gleichwohl kann auch dieser Zusammenhang zu einem Teil als Echoeffekt funktionaler Unterschiede in anderen Aufgabenbereichen interpretiert werden. So ist die Erfüllung umfangreicher sozialer Aufgaben in der Regel auch mit einem höheren Personaleinsatz verbunden und schlägt sich damit nicht nur in dem Niveau der sozialen Leistungen selbst nieder, sondern auch in höheren Personalausgaben.

4 Kommunale Schuldensituation und -entwicklung

Häufig ist von *der* Gemeindeverschuldung die Rede. Die Verwendung des Singulars ist jedoch irreführend, da sich die Verbindlichkeiten der Städte und Gemeinden aus unterschiedlichen Schuldenarten bei verschiedenen Trägern zusammensetzen. So fragmentiert die gemeindliche Organisationsstruktur ist, so vielfältig sind auch die gemeindlichen Schulden (vgl. Abb. 33).

Abbildung 33: Schuldenarten in der Übersicht



Quelle: Eigene Darstellung

BertelsmannStiftung

Investive Schuldenarten: fundierte Schulden und Verbindlichkeiten der ausgelagerten Bereiche

Aus haushaltsrechtlicher und finanzstatistischer Perspektive standen lange Zeit vor allem die sogenannten fundierten Schulden, d. h. die im Rahmen der kommunalen Investitionstätigkeit entstehenden langfristigen Schulden der Kernverwaltungen im Mittelpunkt. Allerdings machen diese im Wesentlichen gegenüber dem Kreditmarkt bestehenden Verbindlichkeiten in Nordrhein-Westfalen nur noch einen Anteil von 30,4 Prozent an den Gesamtschulden (ohne Bürgschaften) aus. Damit bilden die nordrhein-westfälischen Gemeinden keineswegs die Ausnahme. Im Durchschnitt der Flächenländer liegt der Anteil dieser Schuldenart mit 31,5 Prozent nur geringfügig höher. Hieraus ergibt sich ein doppeltes Problem: Zum einen ist mit dem Bedeutungsverlust der Investitionsschulden der bereits erläuterte Verlust an finanzwirtschaftlicher Transparenz verbunden; kommunale Verbindlichkeiten sind in zunehmendem Maße „unöffentliche“ Schulden. Darüber hinaus droht jedoch auch die bislang durchaus

wirksame Kreditobergrenze⁵⁸ zunehmend ins Leere zu laufen, wenn diese im Zentrum der kommunalen Begrenzungsregel stehende Schuldenart nur noch einen kleinen Teil der kommunalen Gesamtverbindlichkeiten ausmacht.

Quantitativ eher unbedeutend sind die sonstigen Schulden, zu denen Schulden bei öffentlichen Haushalten, kreditähnliche Rechtsgeschäfte und innere Darlehen zählen.⁵⁹ Als inneres Darlehen (im Gegensatz zur „äußeren“ Verschuldung) wird die vorübergehende Inanspruchnahme von Mitteln der Sonderrücklagen und Sondervermögen ohne Sonderrechnung bezeichnet. Bei kreditähnlichen Rechtsgeschäften handelt es sich um wirtschaftlich einer Kreditaufnahme gleichkommende Zahlungsverpflichtungen (Hypotheken-, Grund-, Rentenschulden, Restkaufgelder).

Sofern die Gemeinden Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen abgegeben haben, können sich auch hieraus Zahlungsverpflichtungen für den Kernhaushalt ergeben. Im Gegensatz zu den zuvor aufgeführten Schuldenarten handelt es sich jedoch nur um potenzielle Verpflichtungen, die daher nicht zur Gesamtverschuldung hinzuaddiert werden. Als Risikofaktor sollten sie allerdings nachrichtlich Erwähnung finden.

Die quantitativ mit Abstand größte Bedeutung haben mittlerweile die Schulden der ausgelagerten Bereiche, von den öffentlich bestimmten Fonds, Einrichtungen und Unternehmen.⁶⁰ Ende 2007 sind die kommunalen Unternehmen – die Eigenbetriebe sowie Eigen- und Beteiligungsgesellschaften⁶¹ der nordrhein-westfälischen Gemeinden – für 44,4 Prozent der Gesamtschulden des „Konzerns Kommune“ verantwortlich. Im Durchschnitt der Flächenländer ist die Bedeutung dieser Schuldenart bzw. dieses außerhalb der Kernverwaltung stehenden Schuldenträgers sogar noch etwas größer; hier entsprechen die Schulden der ausgelagerten Bereiche einem Anteil von 46,9 Prozent der kommunalen Gesamtschulden.

Nicht investive Schulden: Kassenverstärkungskredite

Neben den fundierten Schulden sind die sogenannten „Kredite zur Liquiditätssicherung“ (bis zur GO-Reform im Jahr 2007 als Kassenkredite bzw. Kassenverstärkungskredite bezeichnet) die zweite quantitativ gewichtige Schuldenart im Kernhaushalt. Da diese Kredite eigentlich nur zur Überbrückung kurzfristiger Liquiditätsengpässe gedacht sind und im Verlauf des Haushaltsjahres wieder ausgeglichen werden sollten,

58 § 86 GO NW in Verbindung mit § 75 und § 77 GO NW.

59 Die Anteilswerte dieser Schuldenarten an den kommunalen Gesamtverbindlichkeiten stellen sich Ende 2007 in NRW wie folgt dar: Die Schulden bei öffentlichen Haushalten haben einen Anteil von 0,5 Prozent (Durchschnitt der Flächenländer: 1,9 Prozent), die inneren Darlehen entsprechen einem Anteil von 0,2 Prozent (0,3 Prozent) und die kreditähnlichen Rechtsgeschäfte betragen 0,4 Prozent der Gesamtschulden (0,6 Prozent).

60 Zu der Frage, ob und inwiefern mit den Schulden der FEUs tatsächliche Haftungsverpflichtungen für ihre Trägergemeinden verbunden sind, vgl. Junkernheinrich, Martin / Micosatt, Gerhard (2008a).

61 Die Schulden von Beteiligungsgesellschaften, d. h. von Unternehmen mit mehreren Eigentümern, werden entsprechend der Kapitalanteile oder der Stimmrechtsverhältnisse auf die Kommunen verteilt.

ist ihre Höhe ein Hinweis für gravierende finanzwirtschaftliche Probleme. Dementsprechend groß sind die interkommunalen Disparitäten im Hinblick auf die Höhe der Kassenkreditschulden.⁶² In Nordrhein-Westfalen liegt der Anteil dieser Schuldenart im Mittel bei 18 Prozent der kommunalen Gesamtschulden – und damit deutlich über dem Durchschnitt der Flächenländer (11,5 Prozent).

4.1 Länderwert im Zeitvergleich

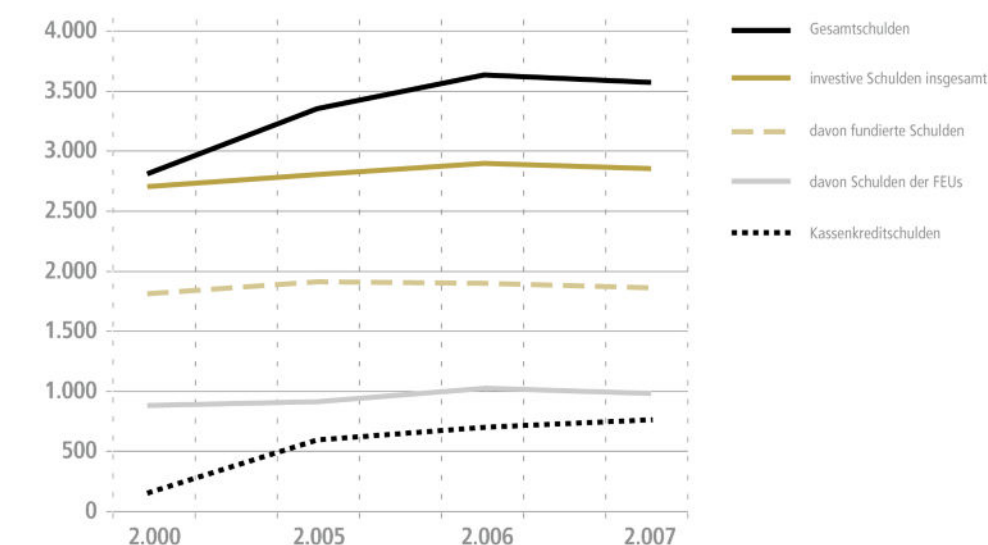
Bevor die Verschuldung der nordrhein-westfälischen Gemeinden im Einzelnen untersucht wird, soll nun zunächst ein Überblick über ihre Entwicklung in der jüngeren Vergangenheit gegeben werden. Auf diese Weise lassen sich die nachfolgend vorgestellten Zahlen wesentlich besser einordnen. Insbesondere macht der Zeitvergleich langjährige Entwicklungstrends und die hiermit verbundenen finanzwirtschaftlichen Risiken bzw. Erfolge sichtbar. In *Abbildung 34* sind die durchschnittlichen Gesamtschulden der nordrhein-westfälischen Gemeinden und Gemeindeverbände aus diesem Grund für die Jahre 2000 bis 2007 nach Schuldenarten differenziert dargestellt.

Im Mehrjahresvergleich der kommunalen Gesamtverbindlichkeiten wird die enorme Dynamik der Gemeindeverschuldung zu Beginn des Jahrtausends deutlich. Allein in dem kurzen Zeitraum zwischen 2000 und 2007, der sowohl die gesamtwirtschaftliche Stagnationsphase von 2001 bis 2004 als auch den Aufschwung zwischen 2005 und 2007 erfasst, sind diese um 28 Prozent gewachsen. Der Anstieg wurde dabei im Wesentlichen durch die starke Zunahme der Kassenkreditschulden geprägt, die sich von 2000 auf 2007 mehr als vervierfacht haben (455 %). Die investiven Schulden der nordrhein-westfälischen Gemeinden und Gemeindeverbände haben sich demgegenüber deutlich weniger dynamisch entwickelt. Nach einem zwischenzeitlichen Anstieg (von durchschnittlich 2.653 Euro je Einwohner im Jahr 2000 auf 2.906 Euro in 2006), der zum größten Teil von der Zunahme der ausgelagerten Schulden (Schulden der FEUs) getragen wurde, haben sich diese von 2006 auf 2007 wieder rückläufig entwickelt. (vgl. *Abb. 34*).

62 Innerhalb Nordrhein-Westfalens reicht die Spanne Ende 2007 von 0 bis 4.990 Euro Kassenkreditschulden je Einwohner. Im Bundesländervergleich fallen die Disparitäten nicht wesentlich geringer aus. Hier reichen sie von einem Landesdurchschnitt von 9 Euro in Baden-Württemberg bis hin zu 1.115 Euro je Einwohner im Saarland.

Abbildung 34: Schuldenentwicklung der nordrhein-westfälischen Gemeinden und Gemeindeverbände 2000 bis 2007

nach Schuldenarten, in Euro je Einwohner



Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

BertelsmannStiftung

4.2 Kommunale Gesamtschulden in 2007: Investive Schulden und Kassenkredite

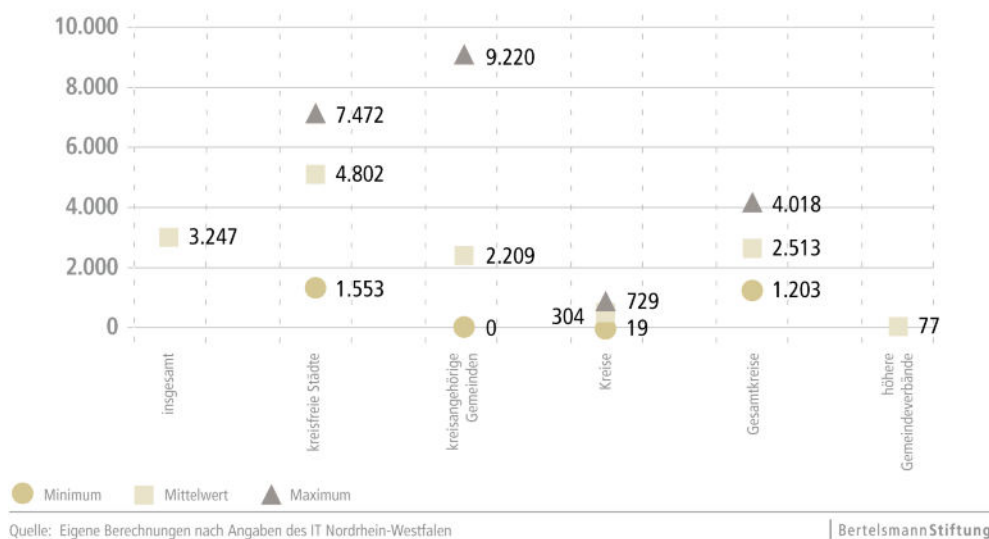
Ende 2007 hatten die 396 nordrhein-westfälischen Gemeinden (kreisfreie Städte und kreisangehörige Gemeinden) im Durchschnitt Gesamtschulden von 3.274 Euro je Einwohner.⁶³ Dabei bestanden große Unterschiede zwischen den Gemeindetypen. Mit einem Durchschnittswert von 4.802 Euro je Einwohner war die Schuldenbelastung in den kreisfreien Städten mehr als doppelt so hoch wie im kreisangehörigen Raum (2.209 Euro). Die Verbindlichkeiten der Gemeindeverbände – Kreisverwaltungen und höhere Gemeindeverbände – lagen mit 304 bzw. 93 Euro je Einwohner noch einmal deutlich unter denen der kreisangehörigen Gemeinden.

Das Schuldenniveau weist in den Gemeinden allerdings erhebliche Unterschiede auf. Die Spannbreite zwischen der höchsten und der geringsten Gesamtschuldenlast reichte in den kreisfreien Städten von 1.553 Euro (in Düsseldorf) bis 7.472 Euro je Einwohner (in Oberhausen). Im kreisangehörigen Raum war die Spannbreite zwischen Gesamtschuldenminimum und -maximum mit 9.220 Euro je Einwohner sogar noch deutlich größer. Hier bildeten die schuldenfreien Gemeinden Issum, Raesfeld und Reken auf der einen Seite und die höchstverschuldete Stadt Siegburg auf der anderen Seite die Extremwerte (vgl. Abb. 35).

⁶³ Rechnet man auch die Schulden der Gemeindeverbände (Kreise und höhere Gemeindeverbände) hinzu, dann betrugen die Gesamtschulden Ende 2007 umgerechnet 3.571 Euro je Einwohner.

Abbildung 35: Mittelwerte, Minima und Maxima der kommunalen Gesamtschulden

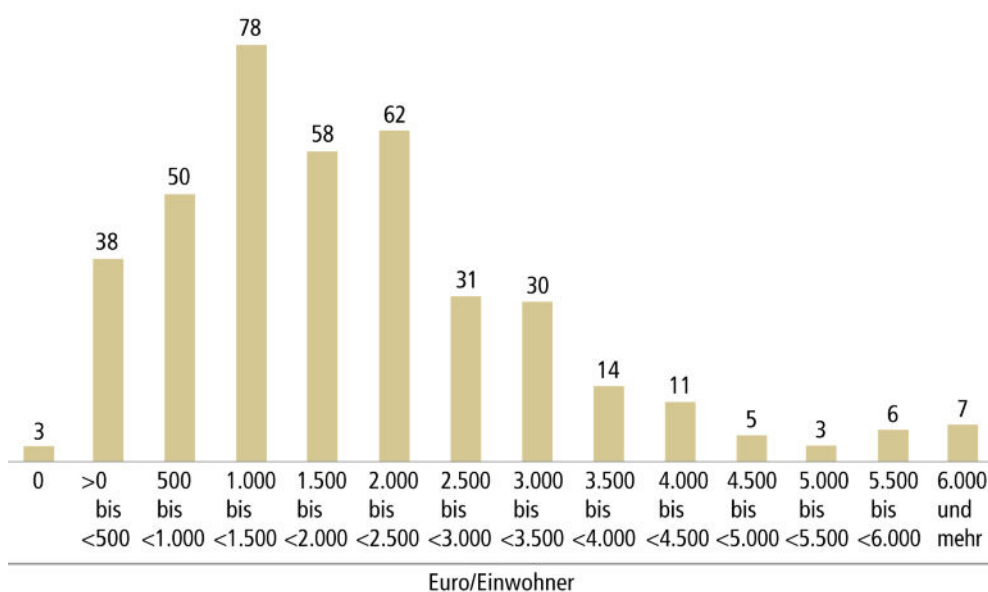
nach Gemeindetypen, am 31.12.2007, in Euro je Einwohner



Wie sich die Schuldensituation jenseits von Mittel- und Extremwerten tatsächlich darstellt, macht die Häufigkeitsverteilung der kommunalen Gesamtschulden im Jahr 2007 deutlich. Bezogen auf die Gesamtschulden der nordrhein-westfälischen Städte und Gemeinden lässt sich eine starke Streuung um den rechnerischen Mittelwert von 3.274 Euro je Einwohner feststellen. Die Ergebnisse verteilen sich auf mehrere annähernd gleich große Verschuldungsklassen. Selbst die mitgliederstärkste Gruppe (Gesamtschulden von 1.000 bis 1.500 Euro/Ew.) umfasst lediglich 20 Prozent der nordrhein-westfälischen Gemeinden (78 von 396 Gemeinden). Die starke Varianz macht deutlich, wie gering die Aussagekraft des Mittelwertes im Hinblick auf die tatsächliche Schuldenbelastung der nordrhein-westfälischen Gemeinden ist; die Schuldenhöhe ist nicht nur an der Spitze, sondern auch in der Fläche durch große Disparitäten geprägt (vgl. Abb. 36).

Abbildung 36: Häufigkeitsverteilung der kommunalen Gesamtschulden in 2007

am 31.12.2007 nach Verschuldungsklassen, kreisfreie Städte und kreisangehörige Gemeinden



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des IT Nordrhein-Westfalen

BertelsmannStiftung

Die mit der Verschuldung verbundene finanzwirtschaftliche Belastung wird allerdings nicht nur durch die Höhe der eingegangenen Kreditverpflichtungen geprägt; für die Beurteilung der Risiken für die dauerhafte finanzielle Leistungsfähigkeit einer Gemeinde ist darüber hinaus auch die inhaltliche Verwendung der Krediteinnahmen von Bedeutung. Investive Zwecke, z. B. die Finanzierung langlebiger Infrastruktureinrichtungen, können die mit dem Schuldendienst (Ausgaben für Zins und Tilgung der aufgenommenen Kredite) verbundenen Kosten unter Umständen teilweise oder sogar vollständig kompensieren.⁶⁴ Dies gilt speziell für solche Investitionen, die in der Zukunft zu zusätzlichen Entgelteinnahmen führen. Insofern ist das finanzwirtschaftliche Risiko investiv verwendeter Schulden geringer einzuschätzen als jenes von Verbindlichkeiten, die – wie die sogenannten Kassenverstärkungskredite – ausschließlich der Finanzierung laufender Ausgaben dienen.

In *Abbildung 37* sind die Durchschnittsschulden der nordrhein-westfälischen Gemeinden aus diesem Grunde nach ihrer inhaltlichen Verwendung differenziert dargestellt. Die Gesamtschulden von 3.274 Euro je Einwohner setzten sich aus investiven Verbindlichkeiten von 2.536 Euro und Kassenkreditschulden von 739 Euro je Einwohner zusammen – im Durchschnitt aller nordrhein-westfälischen Gemeinden hatten die

⁶⁴ Etwa durch die Erhöhung des lokalen Wachstumspotenzials aufgrund einer verbesserten Infrastrukturausstattung. Hinzu kommt die Tatsache, dass langlebige Investitionen auch in zukünftigen Perioden Nutzen entfalten, sodass auch das intergenerative Verteilungsproblem einer Schuldenfinanzierung im Falle einer Beschränkung auf investive Zwecke etwas abgemildert wird. Vgl. u. a. Stalder, Inge 1997: Staatsverschuldung in der Demokratie. Eine polit-ökonomische Analyse. Frankfurt am Main u. a.

konsumtiv genutzten Verbindlichkeiten demnach einen Anteil von 22 Prozent an den Gesamtschulden im Konzern Kommune. Auch im Hinblick auf die Schuldenstruktur bestanden dabei große Unterschiede zwischen den Gemeindetypen. Die kreisfreien Städte des Landes waren Ende 2007 nicht nur der Schuldenhöhe, sondern auch ihrer Struktur nach deutlich stärker belastet als die Gemeinden im kreisangehörigen Raum. Während die nicht investiven Schulden in den nordrhein-westfälischen Großstädten mit 1.339 Euro im Schnitt etwa 28 Prozent der Pro-Kopf-Gesamtschulden von 4.802 Euro ausmachten, hatten sie in den kreisangehörigen Gemeinden mit durchschnittlich 319 Euro je Einwohner nur einen 14-prozentigen Anteil an den mit 2.209 Euro deutlich geringeren Gesamtschulden (vgl. Abb. 37).

Abbildung 37: Struktur der kommunalen Gesamtschulden

nach Gemeindetypen, am 31.12.2007, in Euro je Einwohner

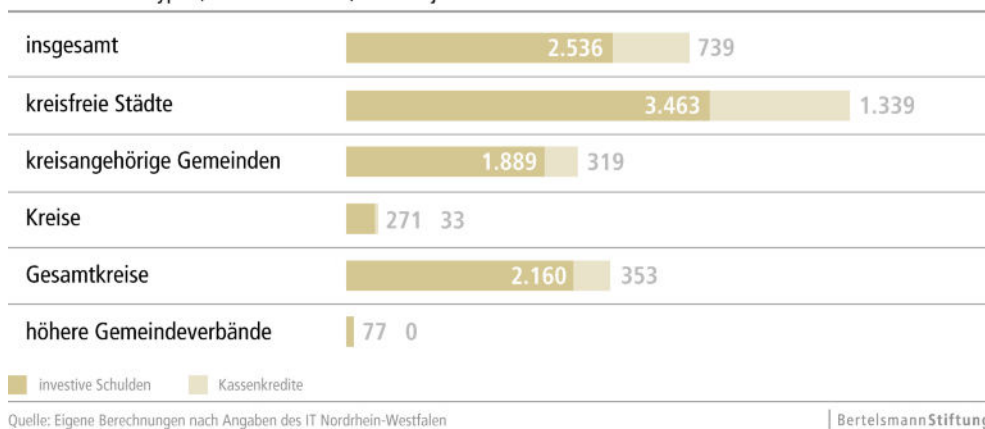
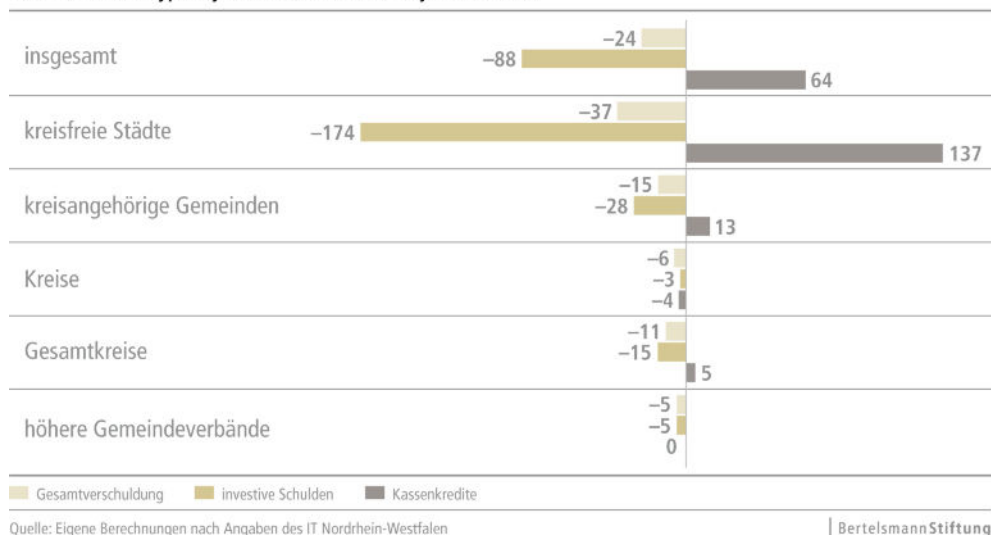


Abbildung 38 stellt die Entwicklung der kommunalen Verbindlichkeiten (ebenfalls nach ihrem Verwendungszweck sortiert) dar. Die Werte lassen eine deutliche Verschiebung der Schuldenstruktur zugunsten der konsumtiv genutzten Verbindlichkeiten erkennen. Trotz einer insgesamt gesunkenen Schuldenlast hat das finanzwirtschaftliche Risiko der kommunalen Verbindlichkeiten daher von 2006 auf 2007, d. h. inmitten einer ausgesprochen dynamischen Wachstums- und fiskalischen Entspannungsphase, eher noch zugenommen. Der Gesamtschuldenrückgang von 24 Euro je Einwohner (ca. 0,7 Prozent der Gesamtschulden) setzt sich aus zwei gegensätzlichen Entwicklungen zusammen. Während die kommunalen Investitionsschulden von 2006 auf 2007 um 88 Euro je Einwohner (3 Prozent) zurückgegangen sind, haben die Kassenkredite um 64 Euro zugelegt; das entspricht einer Zunahme um 9 Prozent gegenüber 2006. Noch deutlicher wird die strukturelle Verschiebung, wenn man die Schuldenentwicklung nach Gemeindetypen differenziert darstellt. In den kreisfreien Städten verbargen sich hinter dem Gesamtschuldenrückgang von 37 Euro je Einwohner (0,8 Prozent) eine Verringerung der investiven Verpflichtungen um 174 Euro je Einwohner (5 Prozent) sowie die gleichzeitige Zunahme der Kassenkreditschulden um durchschnittlich 137 Euro je Einwohner (10 Prozent). Etwas geringer waren die Veränderungen hingegen im kreisangehörigen Raum. Hier gingen die kommunalen Gesamtschulden durchschnittlich um etwa 0,7 Prozent (15 Euro/Ew.) zurück. Allerdings ist die Abnahme der

investiv genutzten Verbindlichkeiten mit 28 Euro (1,5 Prozent) hier ebenso geringer als in den kreisfreien Städten ausgefallen wie die Zunahme der Kassenverstärkungskredite (13 Euro je Einwohner bzw. 4 Prozent gegenüber 2006) (vgl. Abb. 38).

Abbildung 38: Schuldenentwicklung der Gemeinden 2006/2007

nach Gemeindetypen, jeweils 31.12., in Euro je Einwohner



Wie schon im Jahr 2005⁶⁵ war Siegburg auch in 2007 die mit Abstand höchstverschuldete Gemeinde in Nordrhein-Westfalen. Mit Gesamtschulden von 9.220 Euro je Einwohner lagen die Verbindlichkeiten dieser Stadt mehr als viermal höher als der Gesamtschulden-Durchschnitt der kreisangehörigen Gemeinden (2.209 Euro) und beinahe 1.800 Euro über dem Schuldenstand der Stadt mit den zweithöchsten Gesamtverbindlichkeiten (Oberhausen: 7.472 Euro/Ew.) (vgl. Abb. 39).

65 Vgl. Junkernheinrich / Micosatt (2007): S. 47.

Abbildung 39: Pro-Kopf-Gesamtschulden der 20 höchstverschuldeten Gemeinden

am 31.12.2007, kreisfreie Städte und kreisangehörige Gemeinden, in Euro je Einwohner

Siegburg	9.220
Oberhausen	7.472
Remscheid	6.768
Gladbeck	6.576
Essen	6.515
Duisburg	6.337
Nümbrecht	6.280
Neuss	5.870
Hagen	5.786
Solingen	5.688
Mülheim a. d. Ruhr	5.649
Wuppertal	5.584
Dortmund	5.520
Altena	5.463
Köln	5.291
Werl	5.065
Herford	4.908
Bonn	4.861
Herne	4.755
Mönchengladbach	4.566

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des IT Nordrhein-Westfalen

BertelsmannStiftung

4.3 Investive Schulden

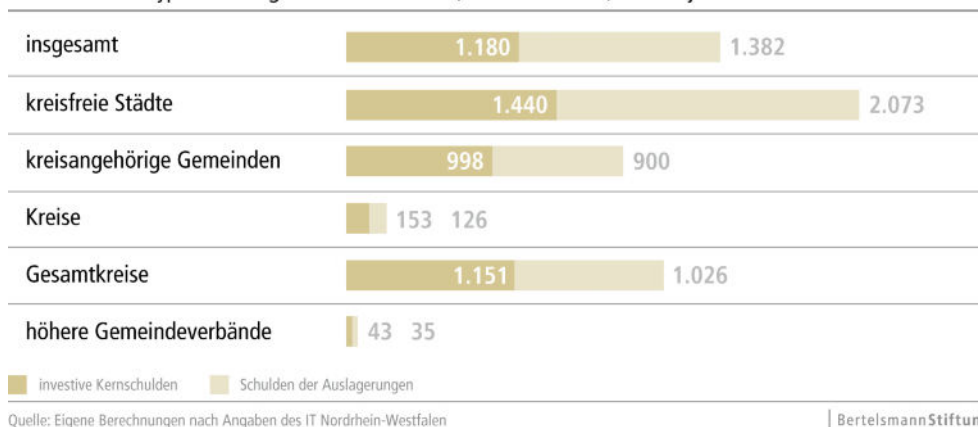
Auch innerhalb der investiv genutzten Schuldenarten haben sich in der jüngeren Vergangenheit erhebliche strukturelle Veränderungen vollzogen. Mit der Ausgliederung großer Teile der gemeindlichen Aufgabenerfüllung aus der Kernverwaltung und ihrer Überführung in neue – oftmals rechtlich selbstständige – Organisationsformen wurden seit den 1990er Jahren auch erhebliche Anteile der kommunalen Kreditverpflichtungen aus dem Haushalt ausgelagert und auf kommunale Unternehmen übertragen.

Diese Entwicklung hat einen spürbaren Bedeutungsverlust der traditionellen kommunalen Schuldenarten – insbesondere der fundierten Schulden der Kernverwaltung – zur Folge gehabt. Wie groß dieser Bedeutungsrückgang ist, lässt sich an den Daten in *Abbildung 40* ablesen. Ende 2007 machten die investitionsbedingten Verbindlichkeiten der Kernverwaltung mit 1.180 Euro je Einwohner im Schnitt nur noch etwa 47 Prozent an den investiven Gesamtschulden der nordrhein-westfälischen Gemeinden (2.536Euro/Ew.) aus. Das Gros der investitionsbedingten Verbindlichkeiten, durchschnittlich 1.385 Euro je Einwohner, wurde nicht von der Kernverwaltung, sondern von den ausgelagerten Bereichen – den Eigenbetrieben sowie den rechtlich selbst-

ständigen kommunalen Unternehmen⁶⁶ – getragen. Der Auslagerungsgrad der kommunalen Schulden korrespondiert dabei relativ stark mit der Ortsgröße. Entsprechend lag der Schuldenanteil der ausgelagerten Bereiche in den (tendenziell großen) kreisfreien Städten mit beinahe 60 Prozent deutlich über demjenigen in den kreisangehörigen Gemeinden (48 Prozent) (vgl. Abb. 40).

Abbildung 40: Struktur der investiven Gesamtschulden der Gemeinden

nach Gemeindetypen und Organisationseinheiten, am 31.12.2007, in Euro je Einwohner



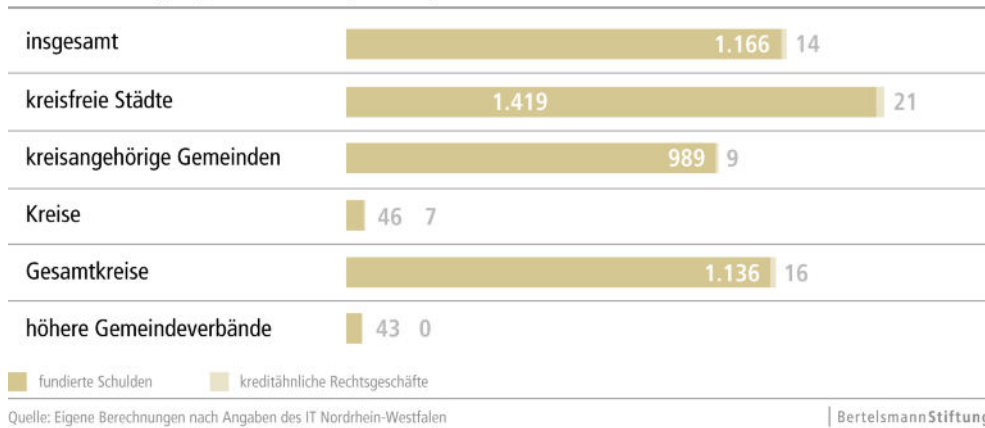
4.3.1 Investive Schulden der Kernverwaltung

Die investiven Schulden der Kernverwaltung setzen sich im Wesentlichen aus zwei Schuldenarten zusammen, den fundierten Schulden sowie den kreditähnlichen Rechtsgeschäften. Letztere spielen quantitativ in der Regel keine wichtige Rolle, wie *Abbildung 41* deutlich macht. Mit 1.166 Euro je Einwohner haben die fundierten Schulden der nordrhein-westfälischen Gemeinden im Schnitt mehr als das 80-fache Volumen der kreditähnlichen Rechtsgeschäfte; in den kreisangehörigen Gemeinden beträgt das Verhältnis sogar mehr als 100 zu 1. Hier setzen sich die im Kernhaushalt gebuchten investiven Schulden von insgesamt 998 Euro je Einwohner aus fundierten Schulden von 989 Euro und kreditähnlichen Rechtsgeschäften in Höhe von 9 Euro je Einwohner zusammen.

⁶⁶ Die rechtlich selbstständigen Unternehmen werden haushaltsrechtlich als öffentlich bestimmte Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (FEU) bezeichnet.

Abbildung 41: Struktur der investiven Schulden der Kernverwaltung

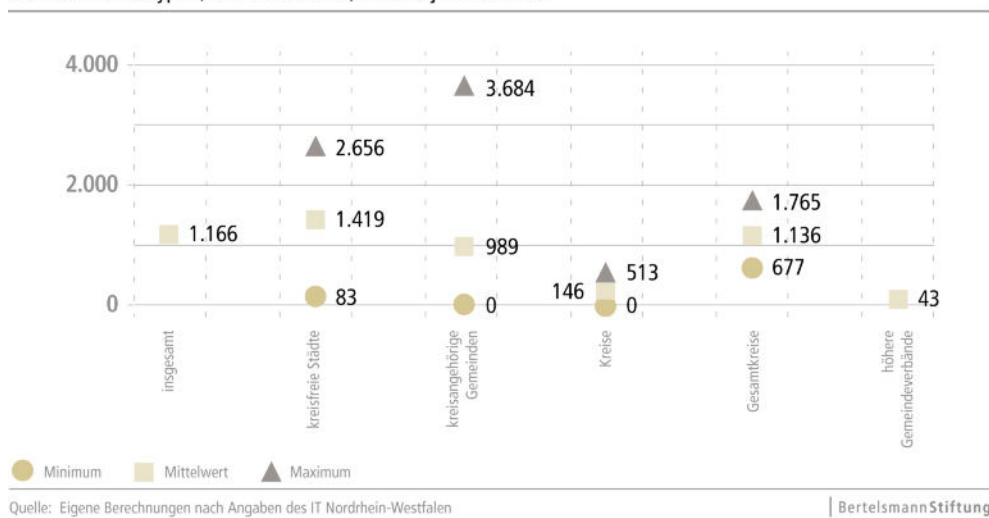
nach Gemeindetypen, am 31.12.2007, in Euro je Einwohner



Wie die meisten anderen kommunalen Kreditarten, weist auch die Höhe der fundierten Schulden ausgesprochen große Unterschiede innerhalb Nordrhein-Westfalens auf. Besonders groß sind die Extremwerte im kreisangehörigen Raum. Hier beträgt die Spanne von den geringsten bis zu den höchsten fundierten Schulden 3.684 Euro je Einwohner. Zwölf der 396 nordrhein-westfälischen Gemeinden hatten Ende 2007 keine fundierten Schulden aufgenommen. Die höchsten Verbindlichkeiten in dieser Kreditart hatte die Gemeinde Nümbrecht aufgenommen. Im kreisfreien Raum war die Spanne zwischen Minimum und Maximum mit 2.656 Euro deutlich kleiner. Hier bildeten die Städte Solingen (83 Euro/Ew.) und Münster (2.656 Euro/Ew.) die Extrempole (vgl. Abb. 42).

Abbildung 42: Durchschnitt, Minimum und Maximum der fundierten Schulden der Kernverwaltung

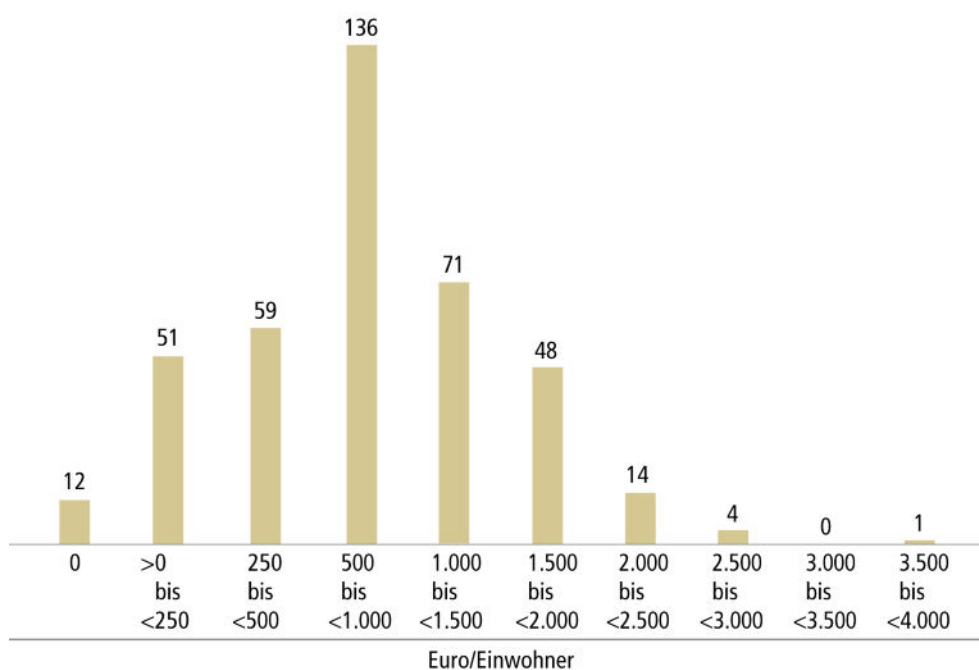
nach Gemeindetypen, am 31.12.2007, in Euro je Einwohner



Verglichen mit den kommunalen Gesamtschulden stellt sich die Situation der fundierten Schulden der Kernverwaltung relativ homogen dar. Zwei Drittel der nordrhein-westfälischen Gemeinden (258 von 396) hatten Ende 2007 fundierte Schulden von höchstens 1.000 Euro je Einwohner. Den über dem Durchschnittswert liegenden Verschuldungsklassen (1.500 bis 2.000 Euro je Einwohner und aufwärts) können nur 67 Gemeinden zugeordnet werden (vgl. Abb. 43).

Abbildung 43: Häufigkeitsverteilung der fundierten Schulden

am 31.12.2007 nach Verschuldungsklassen, kreisfreie Städte und kreisangehörige Gemeinden



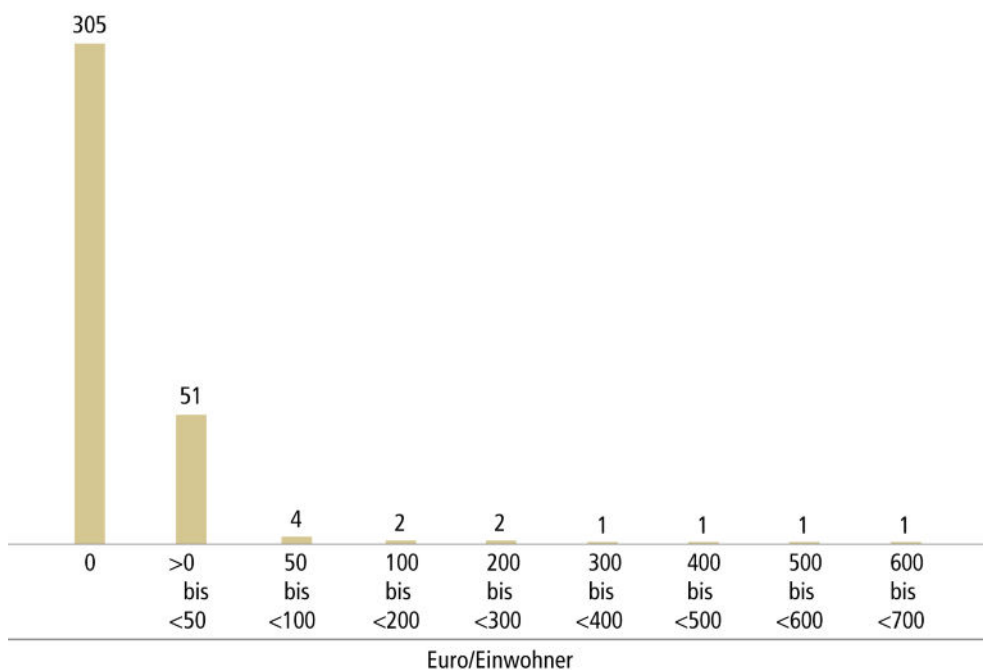
Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des IT Nordrhein-Westfalen

BertelsmannStiftung

Noch einheitlicher ist die Situation im Bereich der kreditähnlichen Rechtsgeschäfte. Mehr als drei Viertel der nordrhein-westfälischen Gemeinden hatten Ende 2007 keinerlei Verbindlichkeiten dieser Art (bis 0 Euro/Ew.). In weiteren 79 Gemeinden betrug die finanzwirtschaftliche Belastung höchstens 50 Euro je Einwohner. Einige wenige Kommunen waren allerdings deutlich höhere Verpflichtungen aus kreditähnlichen Rechtsgeschäften eingegangen; am höchsten lagen die entsprechenden Werte Ende 2007 in Bedburg (619 Euro), Nettetal (564 Euro) sowie in der Stadt Hamm (421 Euro/Ew.) (vgl. Abb. 44).

Abbildung 44: Häufigkeitsverteilung der kreditähnlichen Rechtsgeschäfte

am 31.12.2007 nach Verschuldungsklassen, kreisfreie Städte und kreisangehörige Gemeinden



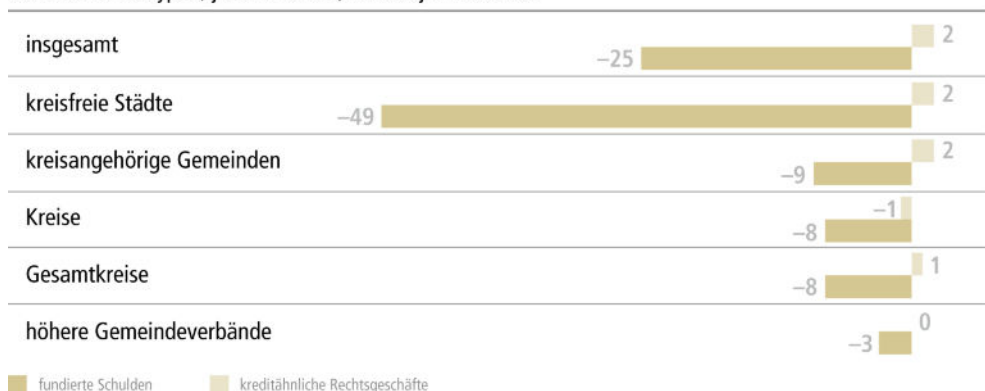
Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des IT Nordrhein-Westfalen

BertelsmannStiftung

Wie die investiven Schulden insgesamt, sind auch die fundierten Schulden zwischen 2006 und 2007 leicht zurückgegangen. Bezogen auf alle 396 Städte und Gemeinden des Landes insgesamt betrug der Rückgang 25 Euro je Einwohner. Mit -49 Euro je Einwohner war er in den kreisfreien Städten deutlich stärker als im kreisangehörigen Raum (-9 Euro). Hier lag das Schuldenniveau mit durchschnittlich 989 Euro je Einwohner jedoch auch deutlich unter demjenigen der großen Städte (1.419 Euro). Gegen den Trend der fundierten Schulden (sowie der übrigen investiven Schuldenarten) hat das Volumen der aus kreditähnlichen Rechtsgeschäften stammenden Verbindlichkeiten von 2006 auf 2007 um 2 Euro je Einwohner zugenommen (vgl. Abb. 45).

Abbildung 45: Entwicklung der investiven Schulden der Kernverwaltung 2006/2007

nach Gemeindetypen, jeweils 31.12., in Euro je Einwohner



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des IT Nordrhein-Westfalen

Bertelsmann Stiftung

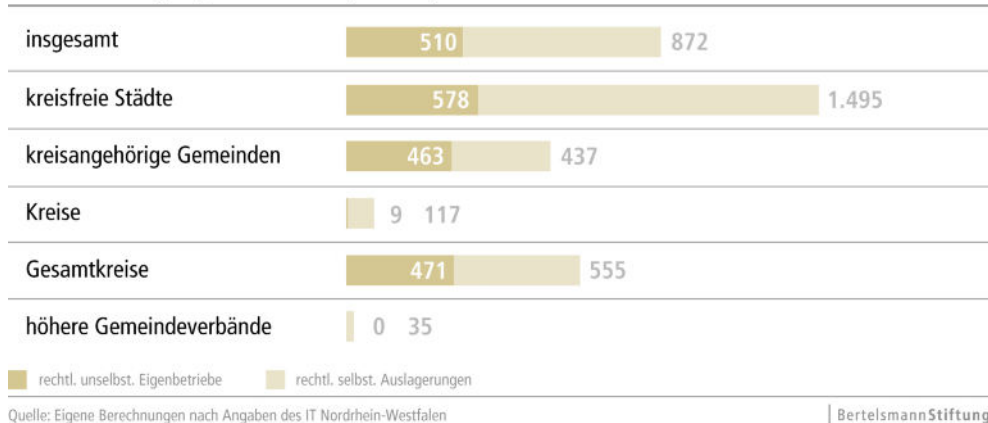
4.3.2 Investive Schulden der ausgelagerten Bereiche

Wenn von den ausgelagerten Bereichen der kommunalen Aufgabenerfüllung die Rede ist, dann sind im Rahmen dieses Berichtes stets zwei Gruppen zusammengefasst: die rechtlich unselbstständigen kommunalen Eigenbetriebe sowie die rechtlich selbstständigen öffentlich bestimmten Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (FEUs). In Abhängigkeit von den Eigentumsverhältnissen können Letztere wiederum nach kommunalen Eigen- und Beteiligungsgesellschaften unterteilt werden.

Die Schulden der ausgelagerten Bereiche (1.382 Euro/Ew.) setzten sich Ende 2007 im Schnitt aller nordrhein-westfälischen Gemeinden wie folgt zusammen: Die rechtlich selbstständigen Auslagerungen (Eigen- und Beteiligungsgesellschaften) waren für etwa zwei Drittel der Verbindlichkeiten (872 Euro/Ew.) verantwortlich, die Schulden der Eigenbetriebe lagen mit durchschnittlich 510 Euro je Einwohner deutlich darunter. Besonders groß war der Anteil der rechtlich selbstständigen Unternehmen in den kreisfreien Städten. Mit Schulden von 1.495 Euro waren sie hier für beinahe drei Viertel der gesamten ausgelagerten Verbindlichkeiten (2.073 Euro/Ew.) verantwortlich. Im kreisangehörigen Raum war das Lastenverhältnis zwischen Eigenbetrieben (463 Euro) und kommunalen Gesellschaften (437 Euro/Ew.) hingegen ungefähr ausgeglichen (vgl. Abb. 46).

Abbildung 46: Schuldenstruktur der ausgelagerten Bereiche

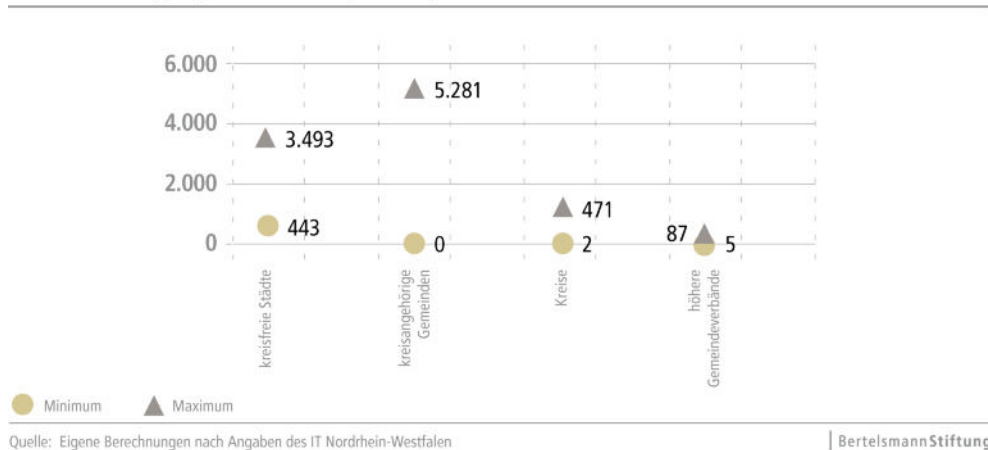
nach Gemeindetypen, am 31.12.2007, in Euro je Einwohner



Auch im Hinblick auf die ausgelagerten Bereiche ließen sich 2007 ausgesprochen große Disparitäten zwischen den nordrhein-westfälischen Gemeinden feststellen. Besonders groß waren diese wiederum im kreisangehörigen Raum. Hier lag die Spanne zwischen den geringsten und den höchsten ausgelagerten Schulden bei 5.281 Euro, wobei die ausgelagerten Bereiche in Gladbeck am höchsten verschuldet waren. Nicht ganz so groß waren die Unterschiede innerhalb des kreisfreien Raumes. Allerdings reichte die Spanne auch hier bei einem insgesamt deutlich höheren Schuldenniveau in den kommunalen Unternehmen immerhin von 443 Euro (in Bottrop) bis 3.493 Euro je Einwohner (in Mülheim a. d. Ruhr) (vgl. Abb. 47).

Abbildung 47: Minimum und Maximum der ausgelagerten Schulden

nach Gemeindetypen, am 31.12.2007, in Euro je Einwohner

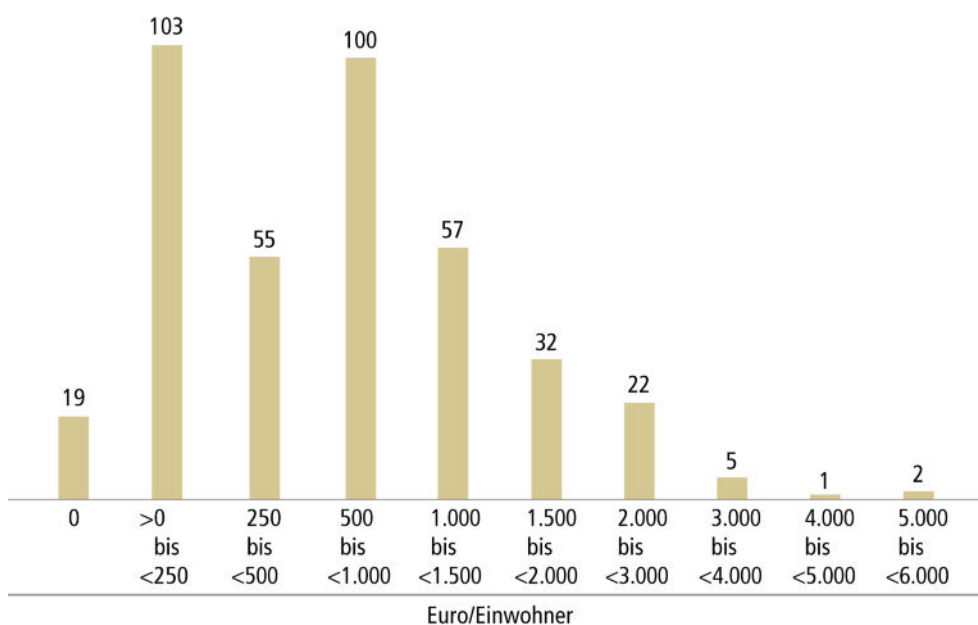


Die Häufigkeitsverteilung der ausgelagerten Schulden macht dabei einmal mehr sehr große schuldenstrukturelle Unterschiede zwischen den nordrhein-westfälischen Gemeinden deutlich. Während die Verbindlichkeiten der Eigenbetriebe und Gesellschaften in mehr als einem Viertel der Gemeinden (122 Gemeinden, davon 19 schuldenfrei) mit höchstens 250 Euro je Einwohner allenfalls eine untergeordnete Rolle spiel-

ten, hatte ein weiteres Viertel (119 der 396 nordrhein-westfälischen Gemeinden) Ende 2007 ausgelagerte Schulden von (zum Teil deutlich) mehr als 1.000 Euro (vgl. Abb. 48).

Abbildung 48: Häufigkeitsverteilung der ausgelagerten Schulden

am 31.12.2007 nach Verschuldungsklassen, kreisfreie Städte und kreisangehörige Gemeinden



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des IT Nordrhein-Westfalen

BertelsmannStiftung

Entgegen dem seit den 1990er Jahren wahrnehmbaren Trend zur Ausgliederung kommunaler Verbindlichkeiten lässt die aktuelle Schuldenentwicklung einen leichten Bedeutungsrückgang der ausgelagerten Schulden erkennen. Während die Verbindlichkeiten der kommunalen Unternehmen in Nordrhein-Westfalen zwischen 2000 und 2005 noch deutlich zugelegt hatten – in den kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden insgesamt um etwa 1,4 Milliarden Euro⁶⁷ –, gingen sie von 2006 auf 2007 relativ deutlich um durchschnittlich 65 Euro je Einwohner zurück (Eigenbetriebsschulden -34 Euro, Schulden der rechtlich selbstständigen Auslagerungen -31 Euro je Einwohner). Der Rückgang der Auslagerungsschulden ist in den kreisfreien Städten mit 129 Euro je Einwohner deutlich stärker ausgefallen als in den kreisangehörigen Gemeinden (-21 Euro/Ew.); allerdings muss in diesem Zusammenhang auch das ungleich höhere Ausgangsniveau der ausgelagerten Schulden in den kreisfreien Städten berücksichtigt werden, deren ausgelagerte Verbindlichkeiten mit 2.080 Euro je Einwohner im Schnitt mehr als doppelt so hoch lagen wie im kreisangehörigen Raum (900 Euro/Ew.) (vgl. Abb. 49).

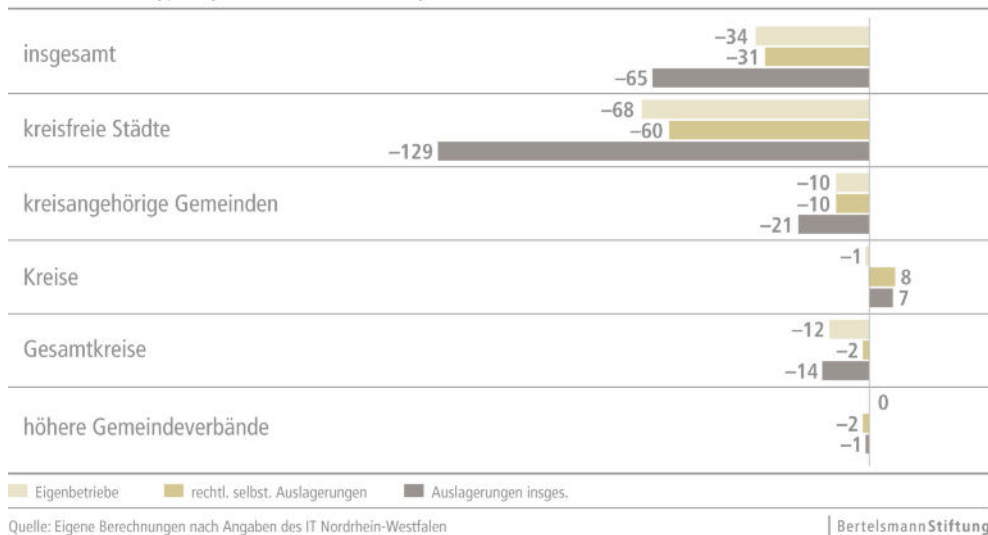
67 Allerdings ging die Zunahme ausschließlich auf das enorme Wachstum der Eigenbetriebsschulden in den kreisfreien Städten zurück; die Verbindlichkeiten der kreisangehörigen Auslagerungen sind schon in den Jahren 2000 bis 2005 leicht gesunken.

Vgl. Junkernheinrich, Martin / Micosatt, Gerhard unter Mitarbeit v. Boettcher, Florian (2007): S. 39.

Ob der recht deutliche Rückgang der ausgelagerten Kreditverpflichtungen als Trendumkehr – von der Auslagerung kommunaler Verbindlichkeiten zu ihrer Rekommunalisierung – interpretiert werden kann, bleibt jedoch abzuwarten.

Abbildung 49: Entwicklung der ausgelagerten Schulden 2006/07

nach Gemeindetypen, jeweils 31.12., in Euro je Einwohner



Mit investiven Gesamtschulden von 7.901 Euro je Einwohner hatte Siegburg Ende 2007 die höchsten Investitionsschulden aller nordrhein-westfälischen Städte und Gemeinden. Ihre investiven Verbindlichkeiten lagen damit mehr als viermal über dem Durchschnitt der kreisangehörigen Gemeinden (1.889 Euro). Die Städte Gladbeck (5.773 Euro), Neuss (5.681 Euro) und Köln (5.252 Euro) sowie die Gemeinde Nümbrecht (5.118 Euro/Ew.) folgten erst mit deutlichem Abstand (vgl. Abb. 50).

Abbildung 50: Investive Schulden der 20 Gemeinden mit den höchsten investiven Gesamtschulden

am 31.12.2007, kreisfreie Städte und kreisangehörige Gemeinden, in Euro je Einwohner

Siegburg	7.901
Gladbeck	5.773
Neuss	5.681
Köln	5.252
Nümbrecht	5.118
Herford	4.908
Altena	4.582
Dortmund	4.282
Bonn	4.152
Duisburg	3.861
Hennef (Sieg)	3.839
Essen	3.816
Engelskirchen	3.814
Mülheim a. d. Ruhr	3.794
Moers	3.787
Bochum	3.734
Gummersbach	3.693
Remscheid	3.578
Münster (Westf.)	3.547
Solingen	3.537

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des IT Nordrhein-Westfalen

Bertelsmann Stiftung

4.4 Kassenkreditschulden

Wenn von einer kommunalen Schuldenproblematik die Rede ist oder nach Wegen aus der Schuldenfalle gesucht wird⁶⁸, dann geschieht dies hauptsächlich mit Blick auf das enorme Wachstum der Kassenkredite. Deren Volumen ist zwischen 1992 und 2007 allein in Nordrhein-Westfalen von 212 Millionen Euro auf 13,7 Milliarden Euro – d. h. um das 65-Fache – gewachsen. Mittlerweile machen die Kassenkredite mehr als 22 Prozent der kommunalen Gesamtschulden aus. Damit haben sie ihren haushaltsrechtlich intendierten kurzfristigen Charakter – als unterjährig wieder zu tilgende Kredite zur Überbrückung vorübergehender Liquiditätsengpässe – in zahlreichen Gemeinden längst verloren.

Im Gegensatz zu den investiven Schulden⁶⁹ steht die mangelnde finanzwirtschaftliche Tragfähigkeit dieser Schuldenart außer Frage. Kassenkredite dienen nicht der Finan-

68 Vgl. Stadt Mülheim a. d. Ruhr (Hrsg.) (2008): Wege aus der Schuldenfalle. Forderungen der Städte des Ruhrgebiets und des Bergischen Landes zur Gemeindefinanzpolitik. Mülheim a. d. Ruhr.

69 Allerdings ist auch im Falle der investiven Schulden in Einzelfällen zweifelhaft, ob ihr Einsatz grundsätzlich gerechtfertigt (schließlich könnte die Leistung auch durch ordentliche Einnahmen bzw. über Rücklagen finanziert werden) und ihre Höhe mit dem haushaltspolitischen Ziel der Aufrechterhaltung der finanziellen Leistungsfähigkeit vereinbar ist.

zierung kommunaler Investitionsvorhaben, sondern der laufenden Aufgabenerfüllung. Sie kommen zum Einsatz, wenn die ordentlichen Einnahmen nicht ausreichen, um die Ausgaben des laufenden Geschäfts zu decken. Den Verbindlichkeiten stehen damit keine Vermögenswerte gegenüber; sind die Kredite einmal vereinnahmt, dann verbleibt ausschließlich der fiskalische Belastungseffekt künftig anfallender Schuldendienstzahlungen.

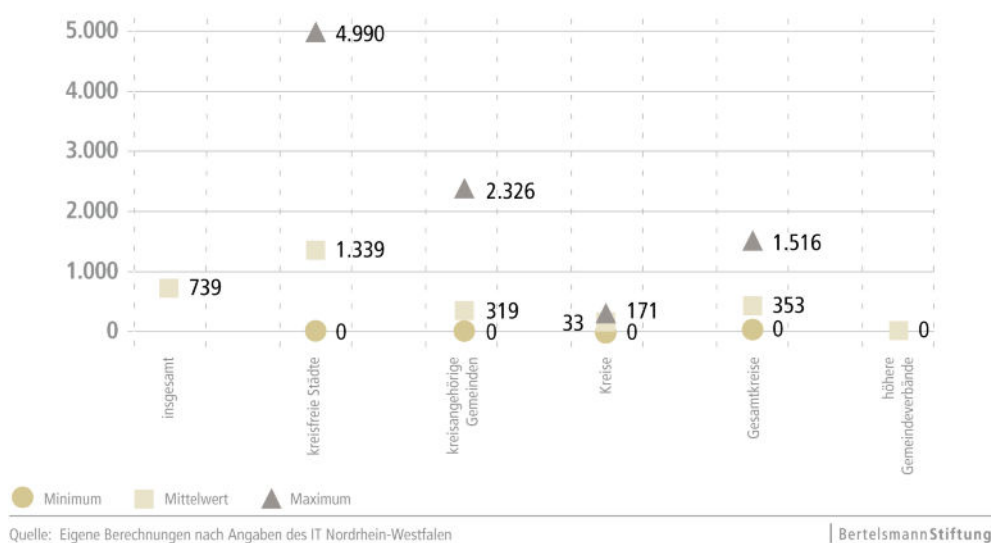
Angesichts ihres *starken Wachstums*, der *rechtswidrigen Nutzung* als langfristiges Finanzierungsinstrument sowie ihrer *inadäquaten inhaltlichen Verwendung* für konsumtive Zwecke stellen Kassenkreditschulden ohne Zweifel einen finanzwirtschaftlichen Krisenindikator dar, ganz gleich woher diese Probleme rühren. Aus diesem Grund werden die kommunalen Kassenkreditschulden im Rahmen dieses Finanzberichts gesondert ausgewertet.

4.4.1 Situation der Kassenkreditschulden

Ende 2007 hatten die nordrhein-westfälischen Städte und Gemeinden im Schnitt nicht investiv bedingte Schulden in Höhe von 739 Euro je Einwohner. Die Höhe der Kassenkreditbelastung war dabei ausgesprochen ungleich zwischen den Gemeinden verteilt. Dies lässt sich auch an der nach Gemeindetypen differenzierten Darstellung ablesen. Mit 1.339 Euro je Einwohner waren die nicht investiv genutzten Schulden in den kreisfreien Städten Nordrhein-Westfalens im Durchschnitt mehr als viermal so hoch wie im kreisangehörigen Raum (319 Euro). Noch einmal geringer war ihre Bedeutung für die 31 Kreisverwaltungen des Landes. Allerdings machten die Kassenkredite mit 33 Euro auch hier im Mittel mehr als 10 Prozent der Gesamtschulden von 304 Euro je Einwohner aus. Die drei höheren Gemeindeverbände Nordrhein-Westfalens hatten Ende 2007 hingegen keine Kassenkredite aufgenommen (vgl. Abb. 51).

Abbildung 51: Mittelwerte, Minima und Maxima der Kassenkreditschulden der Gemeinden und Gemeindeverbände

nach Gemeindetypen, am 31.12.2007, in Euro je Einwohner

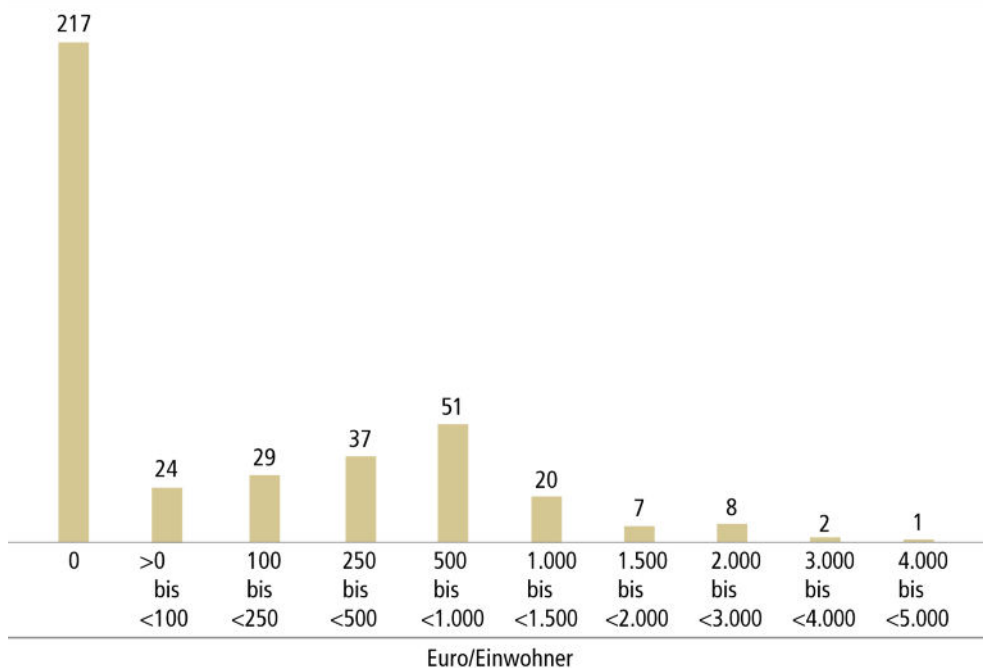


In den kreisfreien Städten ist jedoch nicht nur das durchschnittliche Belastungsniveau deutlich höher als im kreisangehörigen Raum. Auch an der Spitze ist die Belastung hier wesentlich größer. Mit 4.990 Euro je Einwohner hatte die Stadt Oberhausen Ende 2007 die mit Abstand höchsten Kassenkreditschulden aller nordrhein-westfälischen Städte und Gemeinden. Im kreisangehörigen Raum lag das Schuldenmaximum bei 2.326 Euro je Einwohner in der am Nordrand des Ruhrgebiets gelegenen Stadt Waltrop. Mit Düsseldorf und Münster waren Ende 2007 nur zwei der 23 kreisfreien Städte liquiditätsschuldenfrei; im kreisangehörigen Bereich lag der Anteil der Gemeinden ohne Kassenkreditschulden immerhin bei annähernd 80 Prozent (215 der 373 kreisangehörigen Gemeinden) (vgl. Abb. 51).

Dass die Kassenkreditproblematik im Wesentlichen eine Angelegenheit weniger Städte und Gemeinden ist, von der das Gros der nordrhein-westfälischen Kommunen nicht betroffen ist, lässt sich auch an der Häufigkeitsverteilung der nicht investiven Verbindlichkeiten ablesen (vgl. Abb. 52). Mehr als die Hälfte der nordrhein-westfälischen Gemeinden hatte Ende 2007 überhaupt keine Kredite zur Liquiditätssicherung aufgenommen. In weiteren 53 Gemeinden lagen die Verbindlichkeiten unter 250 Euro je Einwohner und stellten insofern kein gravierendes finanzwirtschaftliches Risiko dar. „Nur“ 38 Städte, d. h. weniger als 10 Prozent der nordrhein-westfälischen Gemeinden, hatten Kassenkreditschulden von mehr als 1.000 Euro je Einwohner. An der Spitze war die Belastung allerdings enorm; in elf Gemeinden lag das Volumen der Kassenkredite über 2.000 Euro je Einwohner.

Abbildung 52: Häufigkeitsverteilung der kommunalen Kassenkreditschulden in 2007

am 31.12.2007 nach Verschuldungsklassen, kreisfreie Städte und kreisangehörige Gemeinden



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des IT Nordrhein-Westfalen

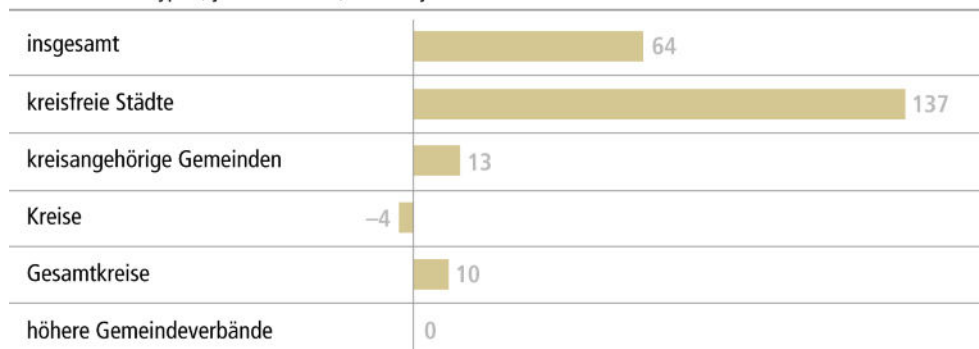
BertelsmannStiftung

Wie groß die Gefahr einer „Schuldenfalle“⁷⁰ in einigen Städten Nordrhein-Westfalens mittlerweile ist, macht die Entwicklung der Kassenkreditschulden deutlich. Selbst in Zeiten wirtschaftlichen Wachstums und fiskalischer Entspannung hat das Kassenkreditvolumen der nordrhein-westfälischen Kommunen deutlich zugenommen. Im Durchschnitt aller Gemeinden sind die nicht-investiven Schulden um 64 Euro je Einwohner gestiegen. Das Wachstum ging dabei im Wesentlichen auf das Konto der kreisfreien Städte, deren Liquiditätsschulden binnen eines Jahres um 137 Euro je Einwohner bzw. mehr als 11 Prozent zugelegt haben. Im kreisangehörigen Raum ist die Entwicklung mit einer Kassenkreditzunahme um 13 Euro je Einwohner bzw. 4 Prozent weniger dynamisch verlaufen (vgl. Abb. 53).

⁷⁰ Mit „Schuldenfalle“ ist eine unkontrollierbare Schuldenentwicklung gemeint, in der die Entwicklung der Verbindlichkeiten im Wesentlichen nur noch dem finanzmathematischen Effekt des exponentiellen Wachstums folgt und sich also im Wesentlichen selbst antreibt.

Abbildung 53: Entwicklung der Kassenkreditschulden 2006/2007

nach Gemeindetypen, jeweils 31.12., in Euro je Einwohner



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des IT Nordrhein-Westfalen

BertelsmannStiftung

Und selbst dieser hohe Wert verdeckt noch, wie stark die Kassenkredite im Boomjahr 2006 in einigen Städten des Landes zugenommen haben. Das höchste Wachstum fand in den Städten Hagen (+741 Euro), Bonn (+710 Euro)⁷¹, Oberhausen (+515 Euro) und Remscheid (341 Euro) statt. In 28 nordrhein-westfälischen Städten und Gemeinden haben die Kassenkredite innerhalb eines Jahres um mehr als 200 Euro je Einwohner zugelegt. Obwohl sich unter den Kommunen mit der höchsten Entwicklungsdynamik auch kleinere Gemeinden befinden – die Gemeinde Marienheide gehört mit 13.714 Einwohnern ebenso zu den kleinsten Gemeinden des Landes wie Hellenthal (8.487 Einwohner) –, handelt es sich insgesamt eher um ein großstädtisches Phänomen⁷² (vgl. Abb. 54).

In noch stärkerem Maße als bei der Kassenkreditentwicklung gilt dies für das Kassenkreditniveau. Die 20 Städte und Gemeinden mit den höchsten Kassenkreditschulden in Nordrhein-Westfalen haben durchschnittlich eine Einwohnerzahl von 164.343. Unter den zehn höchstbelasteten Städten befand sich Ende 2007 mit Waltrop nur eine kreisangehörige Gemeinde. Mit 4.990 Euro je Einwohner hatte Oberhausen Ende 2007 die mit Abstand höchsten Kassenkreditschulden aller nordrhein-westfälischen Städte und Gemeinden, gefolgt von Hagen (3.359 Euro), Remscheid (3.190 Euro), Wuppertal (2.850 Euro) und Essen (2.699 Euro/Ew.).

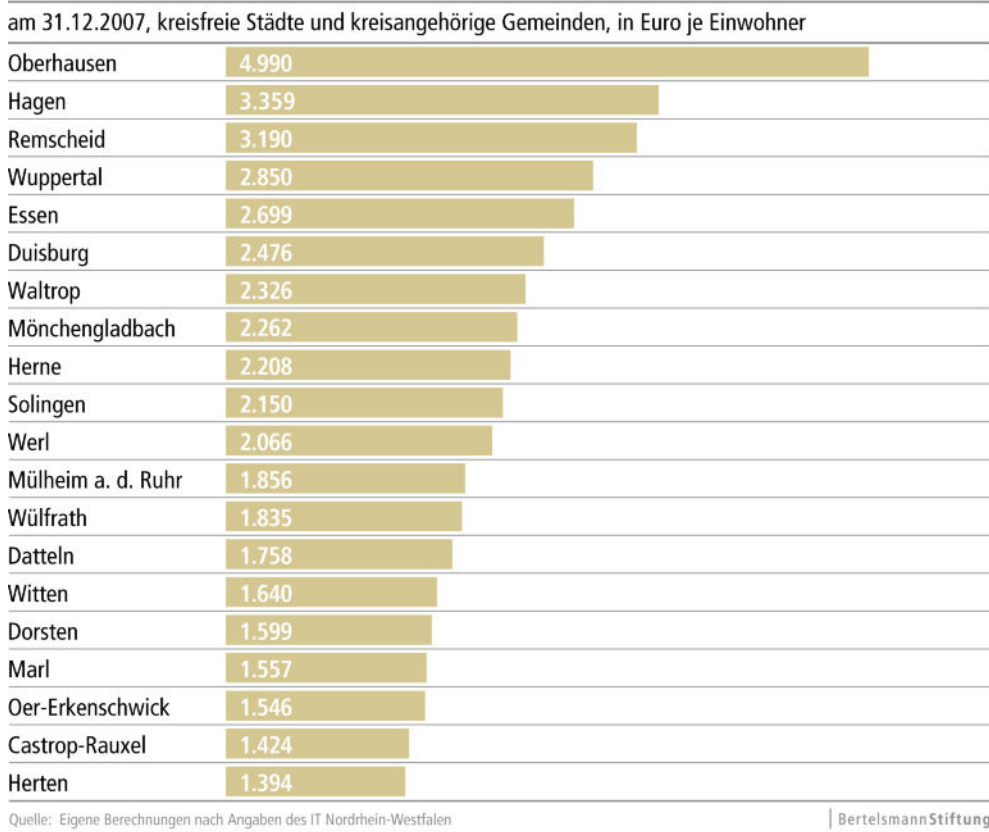
Neben der hohen Belastungsintensität in den höchstverschuldeten Städten und Gemeinden sowie der tendenziell großstädtischen Ortsgrößenstruktur spiegelt die Liste der meistverschuldeten Kommunen auch ein räumliches Muster der Kassenkreditproblematik wider. Betroffen sind in erster Linie altindustriell geprägte Städte und Kreise des Ruhrgebiets und des Bergischen Landes. 17 der 20 Städte lassen sich dieser Region zuordnen. Darüber hinaus lässt *Abbildung 54* auch die besondere

71 Der Zuwachs in Bonn lässt sich im Wesentlichen auf den ungewöhnlich starken Einbruch der Gewerbesteuererinnahmen von 2006 auf 2007 erklären, der zu einem Rückgang der allgemeinen Deckungsmittel um 50 Prozent geführt hat.

72 Im Durchschnitt haben die 20 Gemeinden mit der höchsten Kassenkreditzunahme 127.709 Einwohner.

Schuldenbelastung des Kreises Recklinghausen erkennen. Unter den 20 höchstverschuldeten Kommunen Nordrhein-Westfalens befanden sich Ende 2007 sieben der zehn Gemeinden dieses am Nordrand des Ruhrgebiets gelegenen Kreises (vgl. Abb. 54).

Abbildung 54: Kassenkredite der 20 Gemeinden mit den höchsten Kassenkreditschulden



4.4.2 Ursachenorientierte Analyse der Kassenkreditschulden

Angesichts ihrer großen finanzwirtschaftlichen Risiken und der ausgesprochen dynamischen Entwicklung erscheint es sinnvoll, die Kassenverstärkungskredite genauer in den Blick zu nehmen. In diesem Zusammenhang gilt es insbesondere zwei Aspekte zu untersuchen: Zum einen soll der Umfang der finanzwirtschaftlichen Belastung in den Gemeinden mit Kassenkreditschulden intensiver durchleuchtet werden. Zu diesem Zweck wird insbesondere geprüft, ob bzw. inwiefern sich die Finanzsituation der Gemeinden mit Kassenkreditschulden von der Lage der nicht belasteten Kommunen unterscheidet.

Darüber hinaus wirft die Beschäftigung mit öffentlichen Schulden fast unweigerlich die Frage nach ihren Ursachen – nach der Schuld an den Schulden – auf. In Anbetracht ihrer räumlichen Konzentration auf wenige Schuldner, ihrer rechtswidrigen Nutzung, der ungebrochenen bzw. eher noch zunehmenden Dynamik und ihrer konsumtiven

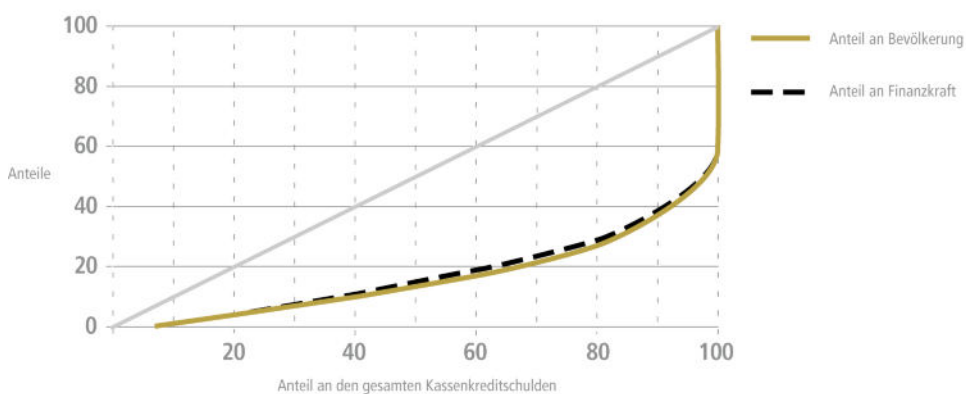
Verwendung gilt dies für kommunale Kassenkredite in ganz besonderem Maße. Zusätzlich zu den bisherigen, überwiegend deskriptiv orientierten finanzstatistischen Auswertungsschritten soll daher im Folgenden ein Einstieg in die Ursachenanalyse der Kassenkreditschulden gewagt werden. Eine umfassende theoretische und empirische Untersuchung der Determinationsfaktoren und -zusammenhänge kommunaler Kassenkreditschulden kann im Rahmen dieses Berichts allerdings nicht geleistet werden.

Kassenkreditschulden: Ein Problem weniger und vornehmlich finanzschwacher Gemeinden

In *Abbildung 55* sind die aggregierten Kassenkreditschulden der nordrhein-westfälischen Gemeinden in Relation zu ihrem Anteil an der Gesamtbevölkerung gesetzt; in einer zweiten Linie ist außerdem das Verhältnis der nicht investiven Schulden zur Finanzkraft der betroffenen Kommunen abgebildet. Die Ergebnisse zeigen, dass Kassenkreditschulden ein Problem *weniger* und vornehmlich *finanzschwacher Gemeinden* sind. 80 Prozent der nordrhein-westfälischen Liquiditätsschulden korrespondieren mit nur etwa 30 Prozent der Bevölkerung bzw. einem ebenso großen Anteil der kommunalen Finanzkraft (gemessen an den allgemeinen Deckungsmitteln der Städte und Gemeinde). Wer Kassenkreditschulden hat, ist also tendenziell arm.

Abbildung 55: Relation der Kassenkreditverschuldung zur Einwohnerzahl und zur Finanzkraft

am 31.12.2007, kreisfreie Städte und kreisangehörige Gemeinden, in Prozent



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des IT Nordrhein-Westfalen

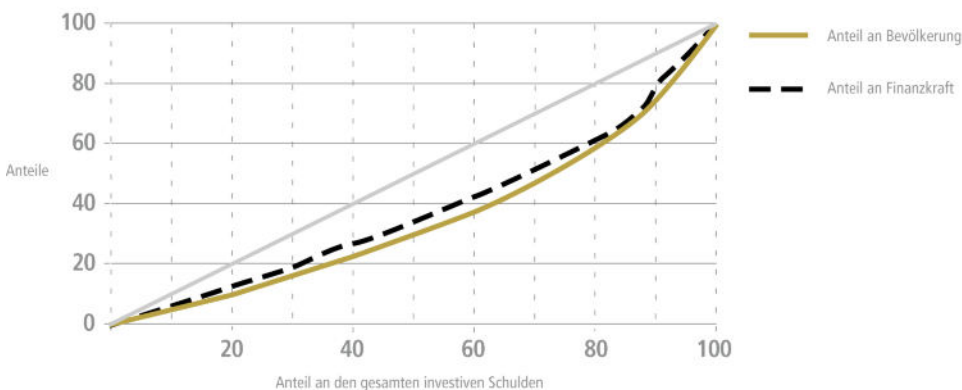
| BertelsmannStiftung

Ganz anders stellen sich die entsprechenden Relationen im Falle der investiven Gesamtschulden dar. Hier ist die Ungleichverteilung deutlich geringer. Bezogen auf alle nordrhein-westfälischen Gemeinden korrespondieren 80 Prozent der gesamten kommunalen Investitionsschulden (investive Schulden der Kernverwaltung plus Verbindlichkeiten der gemeindlichen Auslagerungen) mit etwas mehr als 60 Prozent der aggregierten kommunalen Finanzkraft und einem ähnlich hohen Bevölkerungsanteil (vgl. *Abb. 56*). Diese Zusammenhänge geben einen ersten – wenngleich noch sehr

schwachen – Hinweis auf mögliche Verursachungsfaktoren der Kassenkredite in Nordrhein-Westfalen.

Abbildung 56: Relation der investiven Gesamtschulden zur Einwohnerzahl und zur Finanzkraft

am 31.12.2007, kreisfreie Städte und kreisangehörige Gemeinden, in Prozent



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des IT Nordrhein-Westfalen

BertelsmannStiftung

Die deutlich stärkere Gleichverteilung von Verbindlichkeiten und Finanzkraft im Fall der Investitionsschulden lässt sich im Wesentlichen auf die relativ restriktive und durchaus wirksame haushaltsrechtliche Obergrenze der Investitionsschulden⁷³ einerseits sowie auf – verglichen mit den Kassenkreditschuldnern – gänzlich unterschiedliche Motive der Kreditaufnahme zurückführen. Während umfangreiche investive Schulden tendenziell eine hohe finanzielle Leistungsfähigkeit signalisieren⁷⁴, weisen hohe Kassenkreditschulden unmissverständlich auf eine angespannte Haushaltssituation hin.⁷⁵

Dass die Investitionsschulden überhaupt mit einer leicht unterdurchschnittlichen Finanzkraft korrespondieren – theoretisch wäre schließlich auch der gegenteilige Zusammenhang denkbar –, dürfte zumindest zu einem Teil die Folge unterschiedlicher bzw. gewandelter kommunaler „Einstellungsmuster“ zur Kreditfinanzierung sein. Die prominenten Beispiele Düsseldorf und Langenfeld (Rheinland) zeigen, dass sich einige finanzstarke Städte in Nordrhein-Westfalen, denen die Kreditfinanzierungsoption

73 Investitionsschulden, insbesondere die investiven Schulden der Kernverwaltung, unterliegen einer relativ restriktiven Obergrenze der Kreditaufnahme. Gemäß § 77 und 86 GO NW dürfen Kommunen Schulden nur für Investitionen, lediglich als nachrangiges Finanzierungsinstrument und nur im Rahmen ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit aufnehmen. Investive Schulden muss man sich leisten können. Liegen die finanziellen Voraussetzungen nicht vor, dann wird die Kreditaufnahme von der Kommunalaufsicht nicht genehmigt.

74 Hierfür spricht sowohl die Tatsache der haushaltsrechtlichen Kreditgenehmigung als auch ihr Verwendungszweck, der haushaltspolitische Aktivität über die Erfüllung der laufenden Aufgaben hinaus signalisiert.

75 Die Verwendung von Kassenkrediten als langfristiges Finanzierungsinstrument ist in der Gemeindeordnung nicht vorgesehen und daher rechtswidrig. Sie entstehen immer dann, wenn die ordentlichen Einnahmen zur Finanzierung der laufenden Ausgaben nicht ausreichen.

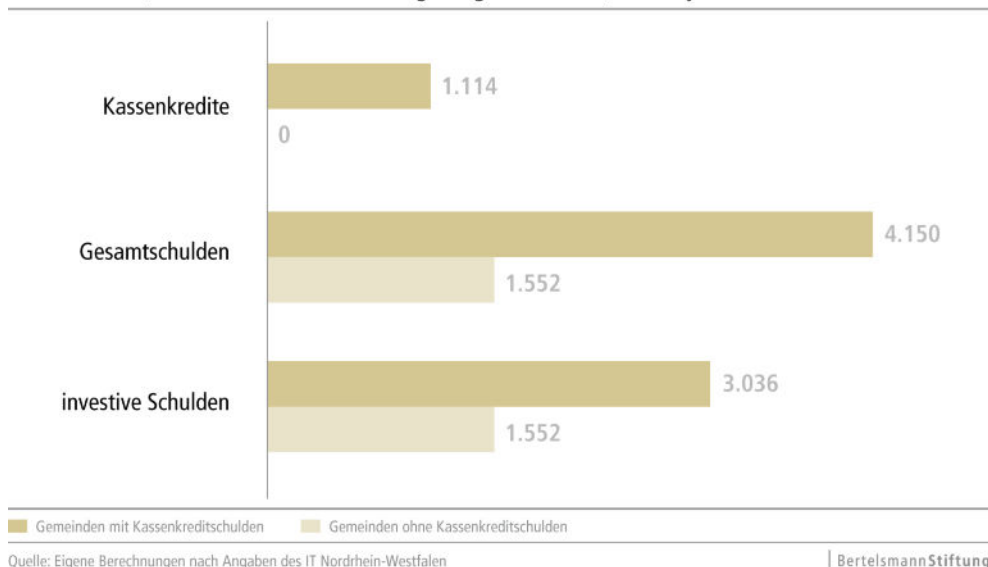
haushaltsrechtlich gesehen offenstünde, bewusst für einen weitgehenden oder gar vollständigen Abbau ihrer Investitionsschulden entschieden haben. Diese politisch motivierte Abkehr von der Kreditfinanzierung spiegelt sich in der Ungleichverteilung von Investitionsschulden und Finanzkraft wider.

Überdurchschnittlich hohe Verbindlichkeiten auch in investiven Schuldenarten

Erst in der kassenkreditorientierten Darstellung des Schuldenniveaus werden die großen Belastungsunterschiede zwischen den Gemeinden mit und denen ohne Kassenkreditschulden wirklich deutlich. Die Gesamtverbindlichkeiten der Kassenkreditschuldner liegen im Durchschnitt um ein Vielfaches über dem Niveau der Kommunen ohne Kredite zur Liquiditätssicherung. Dabei zeigt sich, dass die Gemeinden mit Kassenkrediten im Durchschnitt auch deutlich höhere investive Verbindlichkeiten haben als die Gruppe der nicht belasteten Gemeinden. Mit 4.188 Euro je Einwohner waren die Gesamtschulden der kassenkreditbelasteten Städte und Gemeinden Ende 2007 beinahe dreimal so hoch wie in den Kommunen ohne Liquiditätsschulden (1.562 Euro). Der Blick auf die nicht-investiven Verbindlichkeiten allein reicht also nicht aus, um das tatsächliche Ausmaß der Schuldenbelastung zu erfassen (vgl. Abb. 57).

Abbildung 57: Kommunale Schulden nach Kassenkreditbelastung

am 31.12.2007, kreisfreie Städte und kreisangehörige Gemeinden, in Euro je Einwohner



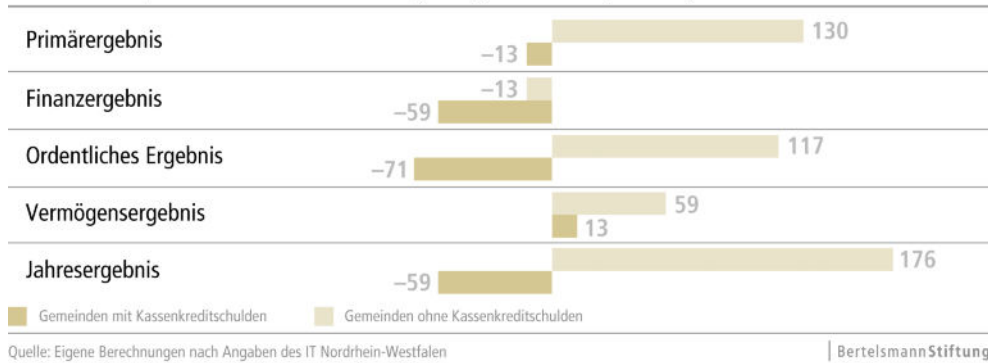
Kassenkreditbelastung und Haushaltsergebnisse 2007

Kassenkredite stellen eine haushaltspolitische „ultima ratio“ dar. Auf sie wird zurückgegriffen, wenn die ordentlichen Einnahmen nicht ausreichen, um die laufenden Aufgaben zu finanzieren. Diese finanzwirtschaftlichen Unterschiede sollten sich auch an den Haushaltsergebnissen ablesen lassen. Entsprechend ist zu erwarten, dass die Gemeinden mit Kassenkreditschulden signifikant schlechtere Haushaltsergebnisse erzielt haben als die Kommunen, die nicht auf Liquiditätskredite angewiesen waren;

Kassenkreditschulden sollten also in der Tendenz mit unterdurchschnittlichen Haushaltsergebnissen korrespondieren. Wie groß die finanzwirtschaftlichen Disparitäten zwischen beiden Gruppen in 2007 tatsächlich gewesen sind, macht *Abbildung 58* deutlich. Die kassenkreditbelasteten Gemeinden haben nicht nur durchweg schlechtere Haushaltsergebnisse erzielt als die nicht verschuldete Vergleichsgruppe. Im Gegensatz zu den kassenkreditfreien Gemeinden haben sie darüber hinaus in allen Komponenten des Jahresabschlusses mit Ausnahme des Vermögensergebnisses rote Zahlen geschrieben. Die Jahresergebnisse beider Gemeindegruppen unterschieden sich in 2007 im Durchschnitt (!) um 235 Euro je Einwohner. In Einzelfällen waren die finanzwirtschaftlichen Differenzen in Nordrhein-Westfalen allerdings noch weitaus größer.

Abbildung 58: Haushaltsergebnisse nach Kassenkreditbelastung

am 31.12.2007, kreisfreie Städte und kreisangehörige Gemeinden, in Euro je Einwohner



Die in *Abbildung 58* dargestellten Unterschiede geben einen sehr plastischen Eindruck von der Intensität der finanzwirtschaftlichen Belastung in den Gemeinden mit Kassenkreditschulden. Darüber hinaus machen sie den Umfang der haushaltspolitischen Disparitäten zwischen beiden Gemeindegruppen deutlich. Doch Rückschlüsse auf die Ursachen dieser Situation lassen sich aus den Daten nicht ziehen. Im Folgenden wird daher nach den Gründen für die dargestellten finanzwirtschaftlichen Disparitäten gesucht.

Hypothesen zur Kassenkreditverursachung

Während das Volumen der kommunalen Investitionsschulden eng mit der Höhe der Investitionsausgaben und der gemeindlichen Finanzkraft korrespondiert – überlagert durch die kreditpolitischen Ansichten vor Ort –, ergeben sich Kassenkredite aus der Deckungslücke zwischen Einnahmen und Ausgaben. Als Residuum des kommunalen Haushaltsverhaltens sind sie letzten Endes von allen Haushaltsgrößen und deren Bestimmungsfaktoren abhängig. Dies erschwert die Suche nach ihren Ursachen, da im Grunde genommen sämtliche Determinanten der gemeindlichen Finanzlage in den

Blick genommen werden müssen.⁷⁶ Analog zur kommunalen Finanzsituation lassen sich daher auch im Hinblick auf die Kassenkreditschulden drei Bündel von Determinanten unterscheiden:

- sozioökonomische und raumstrukturelle Umfeldbedingungen vor Ort,
- rechtliche Rahmenbedingungen und staatliche Entscheidungen sowie
- kommunale Willensbildungsprozesse und Entscheidungen.⁷⁷

Das lokale sozioökonomische Umfeld und die räumliche Situation der Gemeinde konstituieren grundsätzliche lokale Einnahmen*potenziale* und *Bedarfe*, die durch die rechtlich-institutionellen Rahmenbedingungen gefiltert zu kommunalen Einnahme*möglichkeiten* bzw. *Aufgaben* und durch politische Entscheidungen vor Ort schließlich zu tatsächlichen *Einnahmen* bzw. *Ausgaben* werden.

Die sozioökonomischen Verhältnisse vor Ort, d. h. die Situation der lokalen Wirtschaft und Bevölkerung, bilden den Ausgangspunkt der kommunalen Finanzlage. Während sich die Leistungsfähigkeit der lokalen Unternehmen vor allem einnahmeseitig – auf die Höhe der Steuern und Entgelteinnahmen – auswirkt, schlagen sich die sozialstrukturellen Verhältnisse (z. B. Beschäftigungs-, Einkommens- und Bildungsniveau) primär in kommunalen Ausgabenbedarfen (z. B. nach sozialen Leistungen) nieder. Neben Wirtschafts- und Sozialstruktur übt auch die demografische Situation einen Einfluss auf die kommunale Finanzlage aus. Insbesondere ein deutlicher Rückgang der Bevölkerung kann fiskalischen Stress erzeugen, da sich die Ausgaben für bestehende Infrastrukturleistungen aufgrund rechtlicher, technisch-betriebswirtschaftlicher und politischer Remanenzen häufig nicht proportional zur Einwohnerentwicklung zurückfahren lassen.⁷⁸ Dies gilt insbesondere für größere Städte mit hoher Zentralität und entsprechend umfangreichem Infrastrukturangebot.

Potenziell defizitwirksame Einflüsse können sich überdies aus staatlichen Entscheidungen über die kommunale Mittelausstattung (z. B. Volumen der Schlüsselmasse, Verfahren der Bedarfsmessung, Steuerrecht oder -verteilung) oder durch die Übertragung finanzwirksamer Aufgaben auf die Gemeinden (z. B. über die Bereitstellungspflicht von Kindergartenplätzen) ergeben.

Die exogenen Faktoren geben den finanzwirtschaftlichen Rahmen vor, in dem sich eine Gemeinde bewegen kann. Über den Umfang der Einnahmenpotenziale und Ausgabenbedarfe bestimmen sie den *haushaltspolitischen Handlungsbedarf*, der je nach

76 Vgl. Zimmermann/Hardt/Postlep 1987. – Junkernheinrich 1991. – Boettcher, Florian/Kleerbaum, Christian 2008: Die kommunale Finanzlage im öffentlichen Diskurs. In: Kommunaldienst 04/2007. S. 1-4.

77 Vgl. hierzu u. a. Holtkamp, Lars 2008: Kommunale Konkurrenz- und Konkordanzdemokratie. Wiesbaden. – Gitschier, Wilfried 1997: Kommunale Haushaltskonsolidierung zwischen „Fiscal Stress“ und „Political Stress“. Neustadt/Coburg. – Wagschal, Uwe 1996: Staatsverschuldung. Opladen.

78 Vgl. Junkernheinrich, Martin / Micosatt, Gerhard (2005): Kommunale Daseinsvorsorge im Ruhrgebiet bei rückläufiger Bevölkerung. Einnahmeseitige Handlungsspielräume, aufgabenbezogene Bedarfsverschiebungen, kommunale Handlungsoptionen. Essen.

Finanzkraft-Bedarfs-Relation sehr unterschiedlich ausfallen kann. Ob eine Gemeinde adäquat auf diesen exogen vorgegebenen Steuerungsbedarf reagiert – ob ein ungünstiges sozioökonomisches Umfeld zu Budgetdefiziten führt oder nicht bzw. ob es trotz günstiger Rahmenbedingungen zu Haushaltslöchern kommt –, hängt jedoch auch von ihrer *haushaltspolitischen Handlungsfähigkeit* ab. Diese wird in erheblichem Maße durch den Grad der politischen und gesellschaftlichen Fragmentierung vor Ort geprägt. Haushaltsausgleich und Konsolidierung sind insbesondere unter ungünstigen Rahmenbedingungen ausgesprochen anspruchsvolle Aufgaben, die ein hohes Maß an politischer Stabilität und Führungsstärke voraussetzen. In Gemeinden mit stark fragmentierten politischen Verhältnissen, in denen Entscheidungen vornehmlich per Mehrheitsentscheid und entlang der Partei- und Fraktionsgrenzen getroffen werden, liegen diese Voraussetzungen tendenziell nicht vor. Das hohe Wettbewerbs- und Konfliktniveau der kommunalen Willensbildungsprozesse erhöht die Gefahr opportunistischen Verhaltens und senkt auf diese Weise die Erfolgchancen des Haushaltsausgleichs (vgl. Abb. 59).⁷⁹

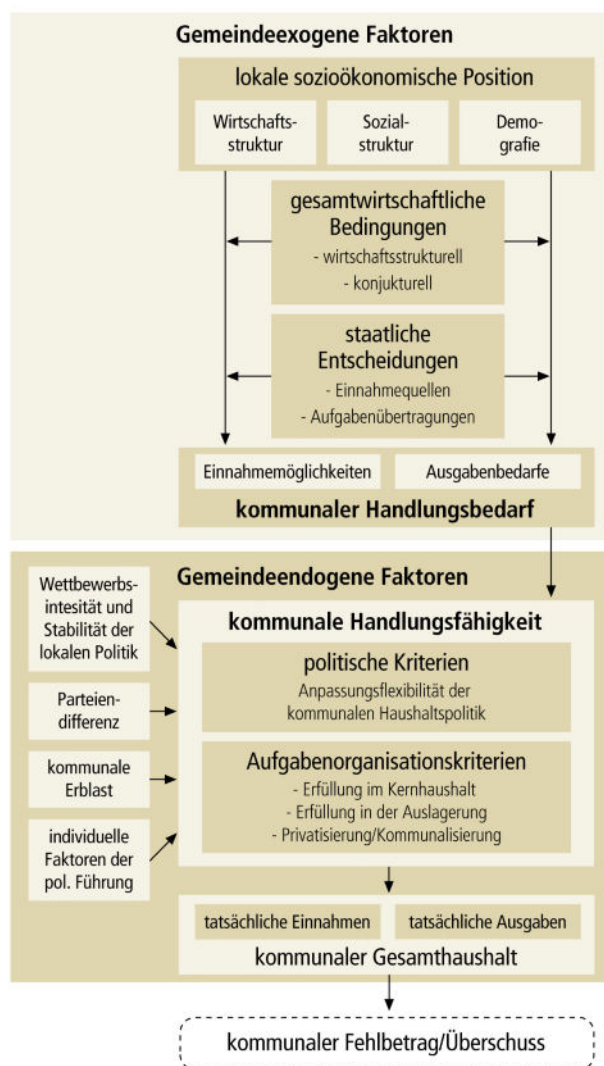
Obwohl ihre Bedeutsamkeit für die gemeindliche Haushaltssituation außer Frage steht, können die endogenen Faktoren mangels Datenverfügbarkeit jedoch nicht für die anschließende Ursachenanalyse herangezogen werden. Die Untersuchung bleibt daher auf die exogenen Variablen beschränkt.

Die Hypothese lautet entsprechend: Von einer exogenen Verursachung der Kassenkreditbelastung ist primär dort auszugehen, wo eine unterdurchschnittliche Wirtschaftskraft mit überdurchschnittlich hohen sozial- und siedlungsstrukturellen sowie demografisch bedingten Ausgabenbedarfen zusammenfällt.

79 Vgl. Holtkamp, Lars (2008): Kommunale Konkurrenz- und Konkordanzdemokratie. Parteien und Bürgermeister in der repräsentativen Demokratie. Wiesbaden.

Vgl. Bogumil, Jörg (2001): Modernisierung lokaler Politik. Kommunale Entscheidungsprozesse im Spannungsfeld zwischen Parteienwettbewerb, Verhandlungszwängen und Ökonomisierung. Baden-Baden.

Abbildung 59: Ursachen kommunaler Schulden in der Übersicht



Quelle: Eigene Darstellung

| BertelsmannStiftung

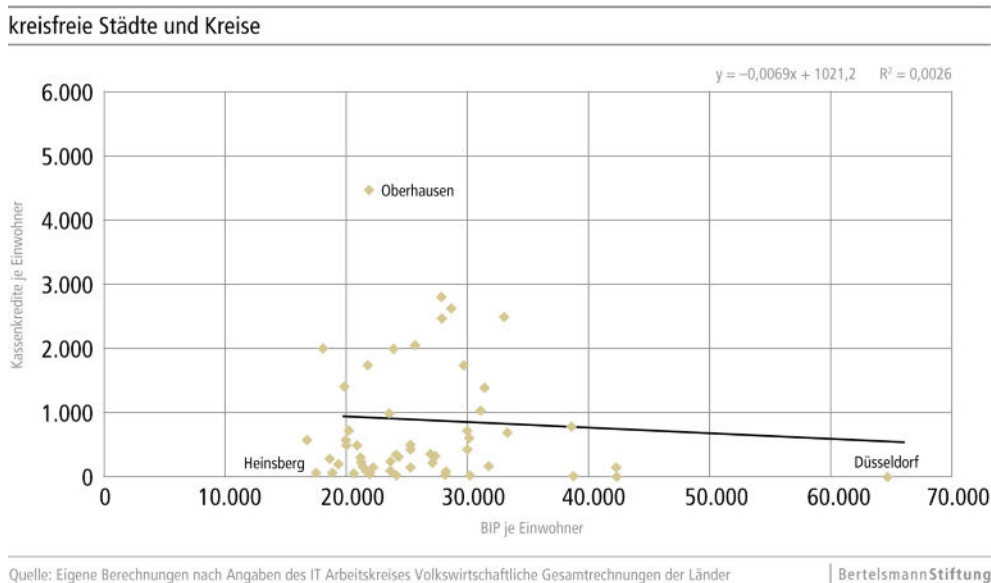
Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und Kassenkreditschulden

Theoretisch betrachtet sind zwei Wirkungsmechanismen zwischen der wirtschaftlichen Situation einer Gemeinde einerseits und ihrer Kassenkreditbelastung andererseits denkbar. Die ökonomische Basis ist zum einen entscheidend für die Einnahmensituation einer Gemeinde. Ein unmittelbarer Ursache-Wirkungs-Mechanismus von der Wirtschaftskraft einer Gemeinde über ihr Einnahmenniveau bis hin zur Höhe der Kassenkreditschulden ist jedoch schon aufgrund der nivellierenden Wirkung des kommunalen Finanzausgleichs nicht zu erwarten⁸⁰ und lässt sich auch statistisch

⁸⁰ Kurzfristig kann die Einnahmenentwicklung jedoch durchaus einen spürbaren Einfluss auf die Höhe der kommunalen Kassenkredite haben; dies ist beispielsweise bei einem gravierenden Steuerrückgang der Fall.

nicht nachweisen.⁸¹ Auf Kreisebene⁸² beträgt der Korrelationskoeffizient nach Bravais/Pearson $r = -0,059$; es besteht demnach keinerlei Zusammenhang zwischen dem Bruttoinlandsprodukt je Einwohner und der Höhe der Kassenkreditschulden (jeweils 2006). Die Regressionsanalyse, die zusätzlich zur Stärke des Zusammenhangs auch die Richtung einer Beziehung zwischen zwei Variablen untersucht, bestätigt dieses Bild: Das lokale Bruttoinlandsprodukt leistet demnach keinerlei Erklärungsbeitrag für die Streuung der Kassenkredite. Die durch das Bestimmtheitsmaß R^2 dargestellte Varianzaufklärung durch die lokale Wirtschaftskraft liegt mit 0,0035 nahe 0 Prozent (vgl. Abb. 60).

Abbildung 60: Regressionsanalyse – Bruttoinlandsprodukt und Kassenkredite in NRW



Darüber hinaus korrespondiert die wirtschaftliche Situation einer Gemeinde jedoch auch mit bestimmten Ausgabenbedarfen. So ist eine schwache ökonomische Basis tendenziell mit erhöhten Ausgaben im Sozialbereich verbunden. Dieser über die kommunalen Aufgaben bzw. Ausgaben verlaufende Effekt der Wirtschaftskraft lässt sich an den nordrhein-westfälischen Gemeinden empirisch überprüfen. Da die kommunalen Aufgabenanforderungen je nach Gemeindetyp, Ortsgröße, räumlicher Funktion u. Ä. von Gemeinde zu Gemeinde erheblich voneinander abweichen können, lassen sich die wirtschaftsstrukturellen Verhältnisse der nordrhein-westfälischen Kommunen jedoch nicht ohne Weiteres miteinander vergleichen. Ländlich geprägte Regionen (z. B. der Kreis Coesfeld) sehen sich vollkommen anderen Aufgabenanforde-

81 Etwas stärker ist der Zusammenhang zwischen der Höhe der kommunalen Einnahmen (ordentliche Einnahmen der laufenden Verwaltung) und den Kassenkreditschulden (jeweils 2007). Hier zeigt der Korrelationskoeffizient $r = -0,229$ einen schwachen Zusammenhang zwischen beiden Variablen. Die Regressionsanalyse macht jedoch deutlich, wie schwach der Erklärungswert der Einnahmen für die Varianz der Kassenkreditschulden in Nordrhein-Westfalen ist. Nur 5,22 Prozent ihrer gesamten Streuung lassen sich durch die Verteilung der kommunalen Einnahmen erklären.

82 Gemeindescharfe Daten werden für das Bruttoinlandsprodukt nicht erhoben.

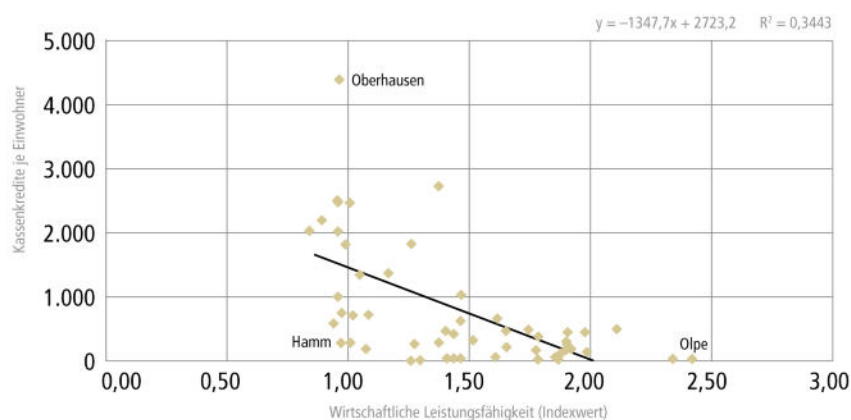
rungen gegenüber als hochverdichtete Kernstädte mit umfassender Versorgungsfunktion für das Umland (z. B. Duisburg). Dementsprechend muss die Wirtschaftskraft einer Gemeinde stets vor dem Hintergrund ihrer Größe und räumlichen Funktion bewertet werden. Die ökonomische Leistungsfähigkeit zweier Kommunen kann aus diesem Grunde auch bei nominal gleichen BIP-Niveaus sehr unterschiedlich eingeschätzt werden, wenn sich ihre raumstrukturellen Verhältnisse stark voneinander unterscheiden.

Um die skizzierten Bewertungsschwierigkeiten zu reduzieren, erfolgt die Darstellung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit auf der Grundlage eines Index, der die Wirtschaftskraft der Gemeinden (gemessen an ihrem Bruttoinlandsprodukt je Einwohner) in Beziehung zu ihrem Zentralitätsgrad setzt. Mangels Datenverfügbarkeit kann auch diese Analyse – ebenso wie die folgenden Untersuchungen – nur auf Kreisebene (d. h. für die kreisfreien Städte und die zu Kreisen zusammengefassten kreisangehörigen Gemeinden) durchgeführt werden.

Die Korrelationsanalyse nach Bravais/Pearson ergibt für die untersuchten Variablen (Kassenkredite je Einwohner und Index der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit) in den Kreisen und kreisfreien Städten in NRW den Korrelationskoeffizienten $r = -0,587$. Er beschreibt einen mittelstarken negativen Zusammenhang zwischen der Wirtschaftskraft und der kommunalen Verschuldung. Auch die Regressionsanalyse bestätigt die Erwartung, dass die Kassenkreditschulden mit abnehmender wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit zunehmen. Auf einem Signifikanzniveau von 99 Prozent kann ein negativer linearer Zusammenhang bestätigt werden. Die Varianzaufklärung der Analyse beträgt 34,43 Prozent. Dieser Anteil an der gesamten Streuung der Kassenkreditverschuldung in Nordrhein-Westfalen wird demnach durch die Anpassung an die Regressionsgleichung erklärt (vgl. Abb. 61).

Abbildung 61: Regressionsanalyse – Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit (nach Zentralität) und Kassenkredite in NRW

kreisfreie Städte und Kreise



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Arbeitskreises Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder

Bertelsmann Stiftung

Lokale Sozialstruktur und Kassenkreditbelastung

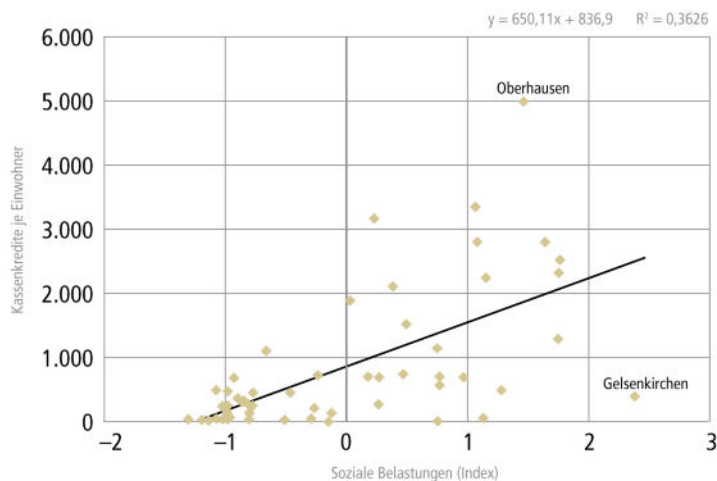
Eine ungünstige Sozialstruktur der lokalen Bevölkerung bedingt umfangreiche lokale Ausgabenbedarfe, die aufgrund des hohen Pflichtigkeitsgrades sozialer Aufgaben fast zwangsläufig zu kommunalen Ausgaben führen. Entsprechend gilt es zu untersuchen, ob sich ein statistischer Zusammenhang zwischen der örtlichen Sozialbelastung einerseits und der Höhe der Liquiditätskredite andererseits nachweisen lässt.

Die Quantifizierung der haushaltswirksamen sozialstrukturellen Lasten erfolgt der Übersichtlichkeit halber ebenfalls mithilfe eines Index. Dieser wurde mithilfe einer Faktorenanalyse aus acht Sozialindikatoren gewonnen und fasst mit den Variablen *Arbeitslosenquote*, *Langzeitarbeitslosenquote*, *SGB-II-Quote*, *Kaufkraft*, *Kinderarmut*, *Anteil der Schulabgänger ohne Abschluss*, *Anteil der Ausländerhaushalte* und *Arbeitslosenanteil ausländischer Erwerbspersonen* unterschiedliche Aspekte sozialer Belastung (Arbeitslosigkeit, Armut, Jugend und Bildung sowie Integration) zu einer Kennziffer zusammen.⁸³

Die Korrelationsanalyse ergibt für die untersuchten Variablen den Korrelationskoeffizienten $r = 0,616$. Dieses Ergebnis ist auf einem hohen Niveau signifikant⁸⁴ und spiegelt einen mittelstarken Zusammenhang zwischen der sozialen Belastung und der kommunalen Verschuldung wider (vgl. Abb. 62).

Abbildung 62: Regressionsanalyse – Soziale Belastung und Kassenkredite in NRW

kreisfreie Städte und Kreise



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des IT Nordrhein-Westfalen

BertelsmannStiftung

83 Mit der Dimensionsreduktion geht ein Aussageverlust einher. Der nach dem Hauptkomponentenverfahren gebildete Index erklärt mit einem hohen Eigenwert von 6,13 jedoch noch 76,66 Prozent der gesamten Varianz aller acht Ursprungsvariablen und besitzt somit noch genügend Erklärungskraft für eine weiterführende Analyse.

84 Signifikanzniveau $\alpha = 99$ Prozent (zweiseitig).

Die Regressionsanalyse bestätigt den theoretisch abgeleiteten Zusammenhang zwischen den Variablen: Bei höherer sozialer Belastung nehmen die Kassenkreditschulden der betroffenen Gemeinde zu. Auf einem Signifikanzniveau von 99 Prozent kann ein positiver linearer Zusammenhang nachgewiesen werden. Mit einem Bestimmtheitsmaß R^2 von 0,3626 erklärt die Sozialbelastung dabei einen etwas größeren Teil der Kassenkreditvarianz als der zuvor untersuchte Faktor, die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit einer Gemeinde.

Bevölkerungsentwicklung, Zentralität und Kassenkredite: Die Remanenzkostenthese

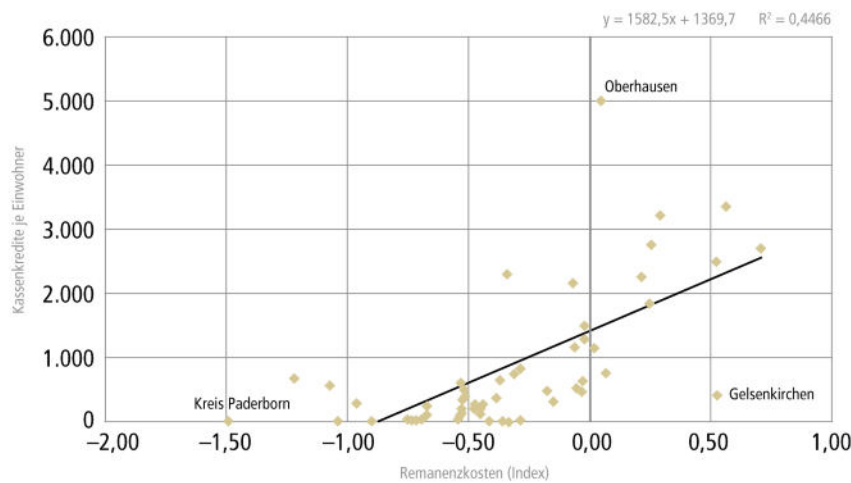
Neben der wirtschaftlichen Situation und der sozialen Belastung können kommunale Defizite und Kassenkreditschulden auch die Folge einer ungünstigen demografischen Entwicklung sein. Aufgrund der bereits skizzierten rechtlichen, technischen und politischen Schwierigkeiten bei der Rückführung kommunaler Infrastruktur- und Dienstleistungen birgt ein starker Rückgang der gemeindlichen Bevölkerung stets die Gefahr steigender Pro-Kopf-Ausgaben.⁸⁵ Speziell in einigen Ruhrgebietsstädten stellen diese Remanenzkosten keine Zukunftsmusik dar, sondern sind zum Teil seit Jahrzehnten kommunalpolitische Realität.

Aus diesem Grund wird untersucht, welchen Erklärungswert demografische Unterschiede zwischen den nordrhein-westfälischen Gemeinden für die Verteilung der Kassenkreditschulden aufweisen. Auch die Remanenzkosten werden dabei mithilfe eines Index dargestellt. Dieser verknüpft die kommunale Bevölkerungsentwicklung der letzten 20 Jahre (1987 bis 2007) mit der zentralörtlichen Funktion der Gemeinden, um die (ausgabenwirksame) Intensität der demografischen Belastung zu quantifizieren (vgl. Abb. 63).

⁸⁵ Darüber hinaus ist eine sinkende Einwohnerzahl tendenziell auch mit ungünstigen einnahmeseitigen Effekten – insbesondere auf Zuweisungen und Einkommensteuereinnahmen – verbunden. Vgl. Junkernheinrich, Martin / Micosatt, Gerhard (2005): S. 77 ff. u. S. 132 f.

Abbildung 63: Regressionsanalyse – Remanenzkosten des bisherigen Bevölkerungsrückgangs und Kassenkredite in NRW

kreisfreie Städte und Kreise



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des IT Nordrhein-Westfalen

BertelsmannStiftung

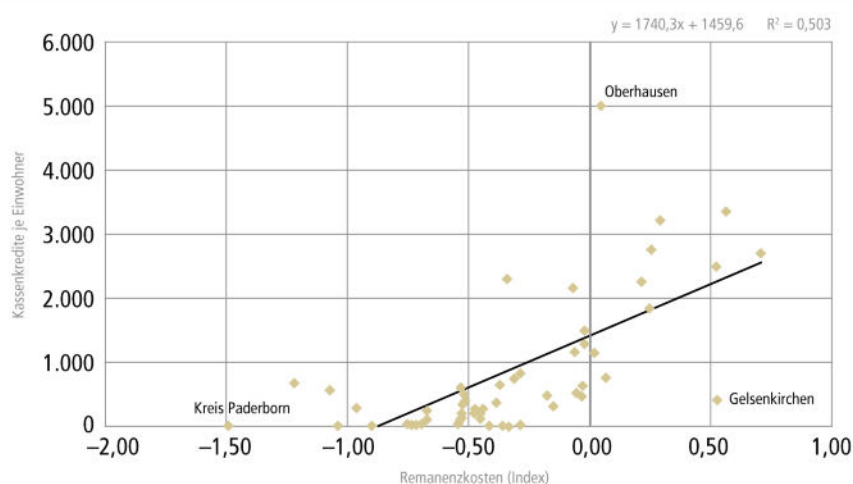
Der Korrelationskoeffizient $r = 0,668$ (Bravais/Pearson) macht deutlich, dass der gemessene Zusammenhang zwischen der erklärenden (Remanenzkosten) und der erklärten Variable (kommunale Kassenkreditschulden in Nordrhein-Westfalen) noch einmal stärker ist als im Fall der zuvor untersuchten Faktoren. Die Regressionsanalyse bestätigt dieses Bild: Mit einer Varianzaufklärung von 44,66 Prozent kann die Remanenzkostenbelastung einen signifikant größeren Teil der Gesamtstreuung der kommunalen Kassenkredite erklären als die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und die soziale Belastung vor Ort.

Noch größer ist die Erklärungskraft der Remanenzkostenthese, wenn man statistische Ausreißer aus der Analyse ausschließt. Speziell für Gelsenkirchen lässt sich diese Vorgehensweise durchaus begründen, da ihre (in Anbetracht der gemessenen Belastungswerte) vergleichsweise geringen Kassenkreditschulden zum Teil auf einen Einmaleffekt zurückgeführt werden können. Mithilfe von Erlösen aus Vermögensübertragungen hat die Stadt ihre Kassenkreditschulden (657 Euro je Einwohner in 2003) im Jahr 2004 vollständig getilgt. Dieser Einmaleffekt verzerrt die Ergebnisse der Regressionsanalyse. Ohne Gelsenkirchen nimmt der Korrelationskoeffizient (Bravais/Pearson) den Wert $r = 0,709$ an. Das Bestimmtheitsmaß R^2 liegt in diesem Fall bei 0,503. Das heißt, 50,3 Prozent der Kassenkreditvarianz lassen sich durch die

Remanenzkosten erklären, wenn man Gelsenkirchen aus der Untersuchung ausschließt (vgl. Abb. 64).⁸⁶

Abbildung 64: Regressionsanalyse – Remanenzkosten des bisherigen Bevölkerungsrückgangs und Kassenkredite in NRW (ohne Gelsenkirchen)

kreisfreie Städte und Kreise (ohne GE)



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des IT Nordrhein-Westfalen

| BertelsmannStiftung

Zusammenfassung der Sozialbelastungs- und Remanenzkostenindizes zu einem gemeinsamen Modell

Bislang sind die potenziell defizitwirksamen exogenen Variablen getrennt voneinander auf ihren Erklärungswert für die kommunalen Kassenkreditschulden untersucht worden. Da Sozialbelastungs- und Remanenzkostenindex auf unterschiedliche Aspekte der kommunalen Ausgaben abstellen, lassen sie sich jedoch auch gefahrlos⁸⁷ im Rahmen einer multiplen Regression miteinander kombinieren.⁸⁸ Das gemeinsame Modell erklärt 51,5 Prozent der gesamten Kassenkreditstreuung der kreisfreien Städte und Kreise in Nordrhein-Westfalen und ist damit noch aussagekräftiger als die Einzel-

86 Der Erklärungswert der Remanenzkostenthese steigt noch einmal beträchtlich, wenn man den zweiten Ausreißer, die Stadt Oberhausen, ebenfalls aus der Analyse ausschließt. Der große Abstand zur Regressionsgeraden macht – wie schon im Fall von Gelsenkirchen – deutlich, dass die örtlichen Remanenzkosten die Höhe der Kassenkreditschulden in Oberhausen vergleichsweise schlecht erklären. Hier dürften weitere, bislang nicht erfasste Gründe eine Rolle spielen. Der Pearson'sche Korrelationskoeffizient beträgt bei einem Ausschluss $r = 0,757$ und beschreibt damit einen recht starken Zusammenhang zwischen den Remanenzkosten und den kommunalen Kassenkreditschulden. Die Regressionsanalyse ergibt ein R^2 von 0,5739, d. h. eine Varianzaufklärung von 57,39 Prozent.

87 Das heißt ohne das Risiko einer Multikollinearität aufgrund der mehrfachen Verwendung einer Variablen.

88 Im Falle des „Index der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit“ besteht die Gefahr einer Multikollinearität hingegen aus zwei Gründen: Zum einen basiert dieser – ebenso wie der Remanenzkostenindex – auf dem Zentralitätsgrad der Gemeinden. Darüber hinaus stellt der hinter dem „Index der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit“ stehende Wirkungsmechanismus primär auf die Sozialausgabenbelastung vor Ort ab und korreliert dementsprechend stark mit dem Sozialbelastungsindex ($r = -0,823$).

variablen. Der Pearson'sche Korrelationskoeffizient bildet mit $r = 0,730$ einen starken Zusammenhang zwischen den erklärenden (zusammengefasster Sozialbelastungs- und Remanenzkostenindex) und der erklärten Variablen (Kassenkreditschulden) ab.

Wie schon zuvor, im Rahmen der gesonderten Betrachtung der exogenen Einflussfaktoren, liegt es auch in diesem Fall nahe, den verzerrenden Einfluss von Ausreißern zumindest versuchsweise auszublenden. Ohne Gelsenkirchen nimmt die Erklärungskraft des zusammengefassten Modells noch einmal deutlich zu. Die Varianzaufklärung der Variablen beträgt in diesem Fall 62,2 Prozent (korrigiertes R^2); der Korrelationskoeffizient nimmt den Wert $r = 0,798$ an.⁸⁹

Fazit zur Verursachungsanalyse der Kassenkreditschulden in Nordrhein-Westfalen

Die vorangegangenen Analysen haben gezeigt, dass den betrachteten exogenen Faktoren eine relativ starke Erklärungskraft für die Höhe und Verteilung der kommunalen Kassenkreditschulden zukommt. Die Schulden können also zumindest zum Teil auf exogene, von kommunaler Seite nicht beeinflussbare Faktoren zurückgeführt werden. Die Wirkungsketten verlaufen dabei primär ausgabenseitig – über erhöhte (und unter Umständen nicht finanzierbare) kommunale Ausgabenbedarfe, die das Resultat eines ungünstigen ökonomischen, sozialen und demografischen Umfelds sind (überlagert durch hohe raumstrukturelle Anforderungen). Trotz dieses deutlich sichtbaren statistischen Zusammenhangs können die exogenen Variablen jedoch nur einen Teil der Varianz erklären. Es verbleiben Erklärungsdefizite, die je nach Untersuchungsvariable und Gemeinde zum Teil erheblich ausfallen.⁹⁰

Vor dem Hintergrund der im vorangegangenen Abschnitt kurz skizzierten theoretischen Verursachungsfaktoren und -zusammenhänge kommunaler Kassenkreditschulden kann dieser Befund jedoch nicht erstaunen. Wie bereits dargestellt wurde, prägen die untersuchten exogenen Faktoren das Umfeld allen kommunalen Handelns. Auf diese Weise geben sie den (haushalts-) politischen Handlungsbedarf einer Gemeinde vor. Die Bedingungen sagen damit jedoch noch nichts darüber aus, ob bzw. in welcher Weise eine Gemeinde auf diesen Handlungsbedarf reagiert (kommunale Handlungsfähigkeit). Entsprechend besteht Grund zu der Annahme, dass der

⁸⁹ Schließt man auch den zweiten Ausreißer (Oberhausen) aus der Regression aus, dann steigt das korrigierte Bestimmtheitsmaß R^2 sogar auf 0,684, d. h. beinahe 70 Prozent der Kassenkreditstreuung in Nordrhein-Westfalen lassen sich durch die ausgewählten Faktoren „Sozialbelastung“ und „Remanenzkosten“ erklären. Der Pearson'sche Korrelationskoeffizient beträgt in diesem Fall $r = 0,835$.

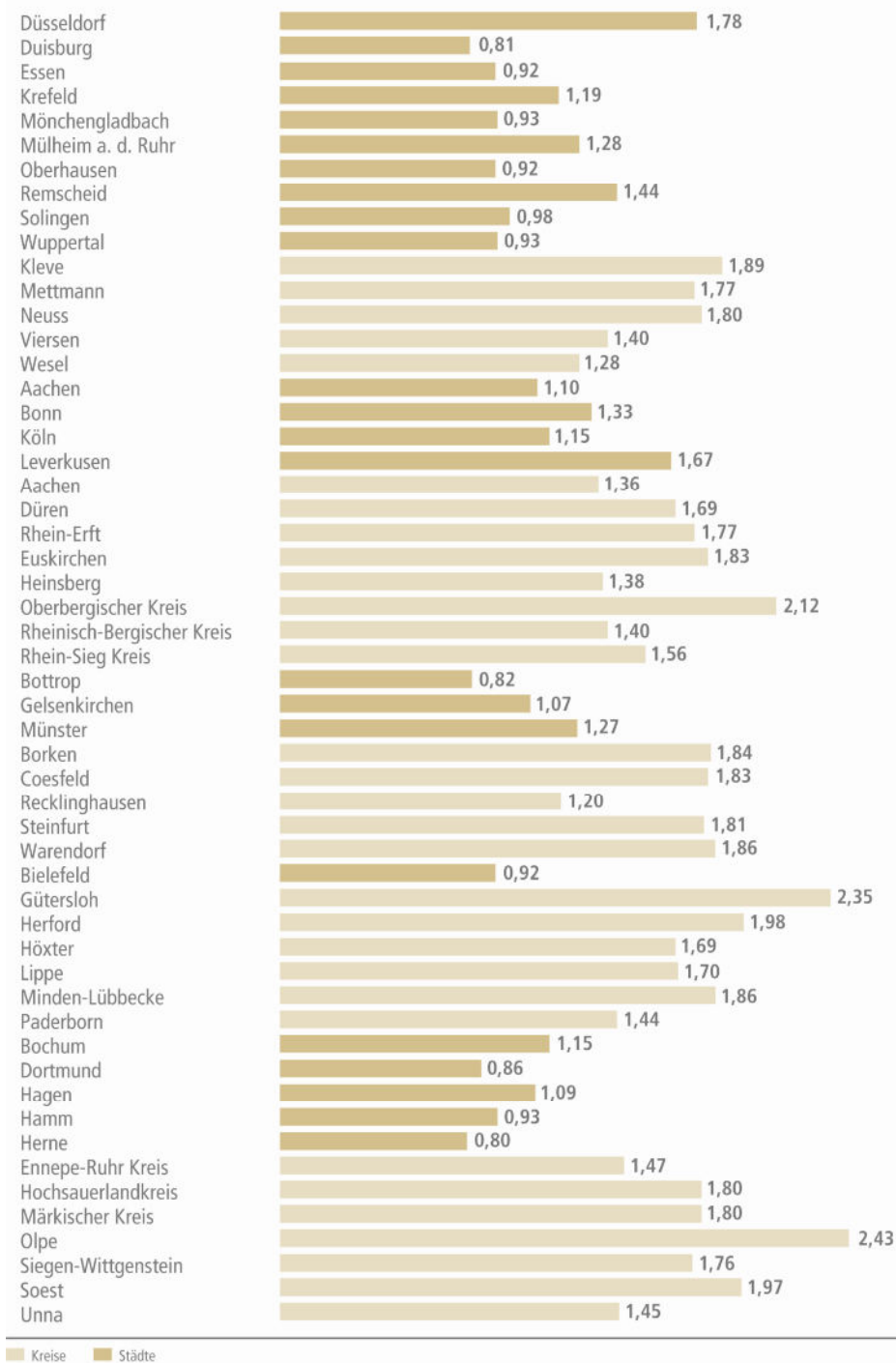
⁹⁰ Ein Missverhältnis der laufenden Einnahmen und Ausgaben hat allerdings nicht zwangsläufig die Aufnahme von (Kassen-) Krediten zur Folge. Speziell in größeren Kommunen mit konzernartigen Beteiligungsstrukturen wird das Problem eines erhöhten und durch die ordentlichen Einnahmen nicht deckbaren Liquiditätsbedarfs teilweise mithilfe des sogenannten „Cash Poolings“ gelöst. Hierbei handelt es sich um einen konzerninternen Liquiditätsausgleich durch ein zentrales Finanzmanagement. Vorübergehende Liquiditätsengpässe in einem Teil des Konzerns können auf diese Weise durch Überschüsse in anderen Bereichen geschlossen werden, ohne dass die Kommune auf den Geld- bzw. Kapitalmarkt zugreifen müsste. Der im Rahmen dieses Kapitels untersuchte Zusammenhang zwischen den Verursachungsfaktoren einerseits und der Höhe der kommunalen Kassenkreditschulden andererseits kann zu einem gewissen Grad durch diesen Effekt verzerrt sein.

exogen nicht erklärbare Anteil der Varianz durch die spezifischen politischen und gesellschaftlichen Verhältnisse vor Ort (endogene Variablen) bestimmt wird. Die empirische Überprüfung dieser Zusammenhänge macht jedoch gesonderte Untersuchungen erforderlich, da Daten hierzu nicht verfügbar sind und eigens erhoben werden müssten.

Überdies ist auch der Zusammenhang zwischen den untersuchten exogenen Strukturvariablen und der Kassenkredithöhe nicht zwangsläufig als deterministisch zu verstehen. Dies gilt insbesondere für den Einfluss der Remanenzkosten. Im Gegensatz zur Sozialbelastung, die aufgrund der Pflichtigkeit kommunaler Sozialleistungen fast unweigerlich zu hohen Ausgaben führt, bietet die vergleichsweise langfristige Vorhersage der demografischen Entwicklung den Kommunen durchaus die Chance, sich rechtzeitig auf einen Bevölkerungsrückgang einzustellen. Ob eine hohe demografische Belastung also tatsächlich zu Remanenzkosten führt – und über eine Deckungslücke im laufenden Geschäft darüber hinaus zu Kassenkrediten –, hängt demnach auch von der Anpassungsfähigkeit der lokalen Politik ab.

Abbildung 65: Index der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit in Nordrhein-Westfalen

kreisfreie Städte und Kreise, Indexwert

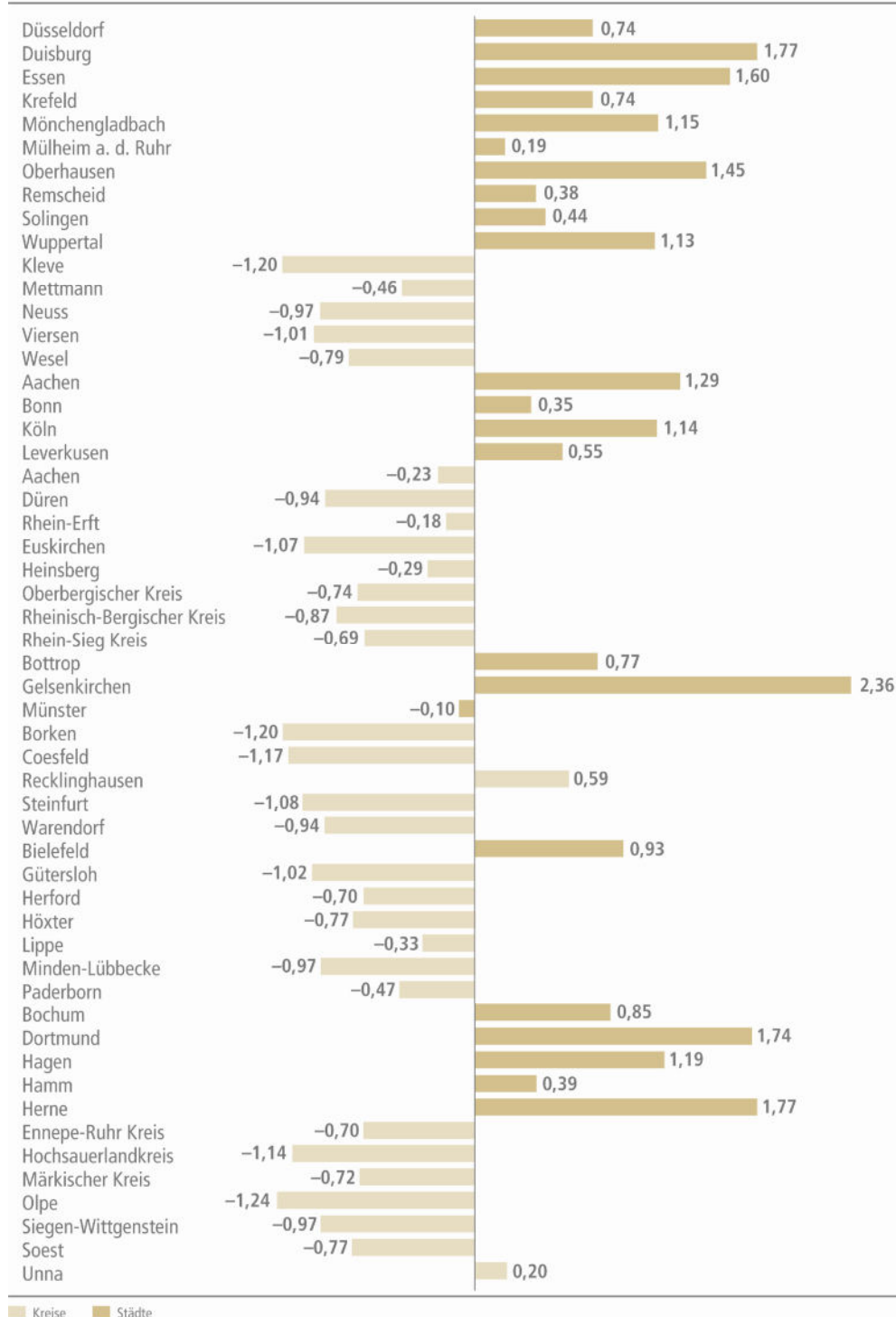


Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des IT Nordrhein-Westfalen

| BertelsmannStiftung

Abbildung 66: Sozialbelastungsindex Nordrhein-Westfalen

kreisfreie Städte und Kreise, Indexwert

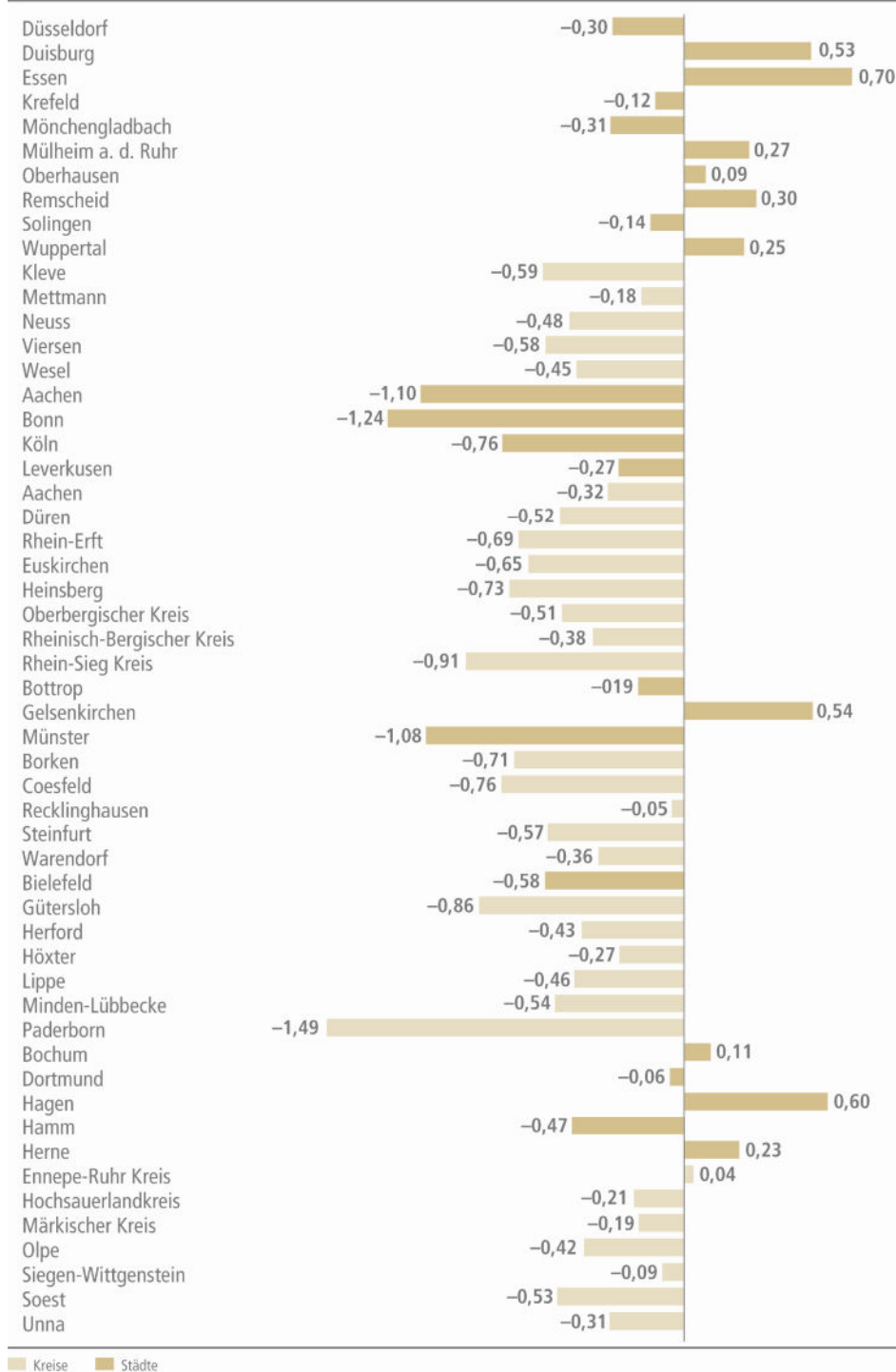


Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des IT Nordrhein-Westfalen

BertelsmannStiftung

Abbildung 67: Remanenzkostenindex Nordrhein-Westfalen

kreisfreie Städte und Kreise, Indexwert

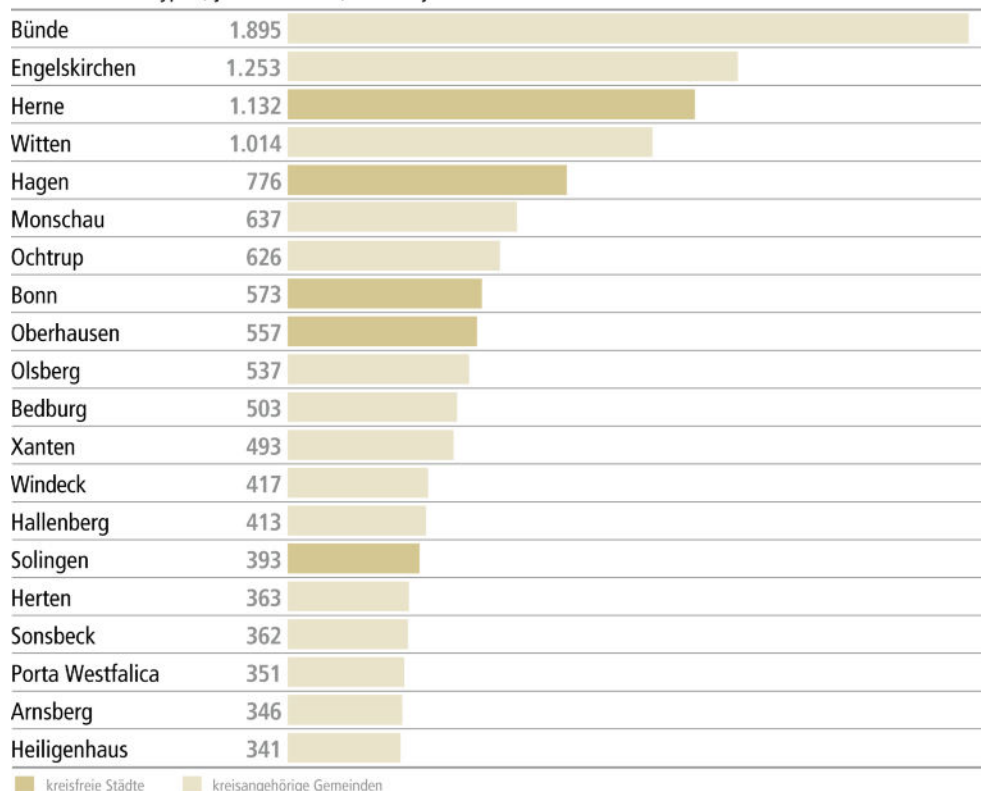


Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des IT Nordrhein-Westfalen

BertelsmannStiftung

Abbildung 68: Höchste Gesamtschuldenzunahme 2006/2007

nach Gemeindetypen, jeweils 31.12., in Euro je Einwohner

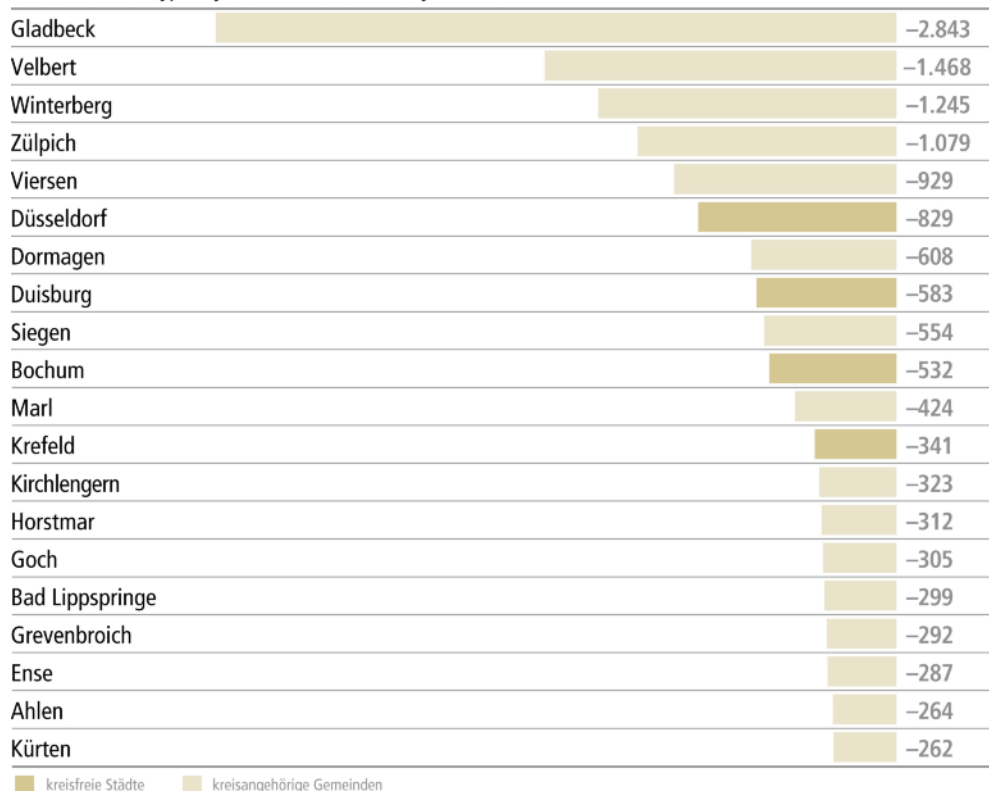


Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des IT Nordrhein-Westfalen

BertelsmannStiftung

Abbildung 69: Höchster Gesamtschuldenabbau 2006/2007

nach Gemeindetypen, jeweils 31.12., in Euro je Einwohner

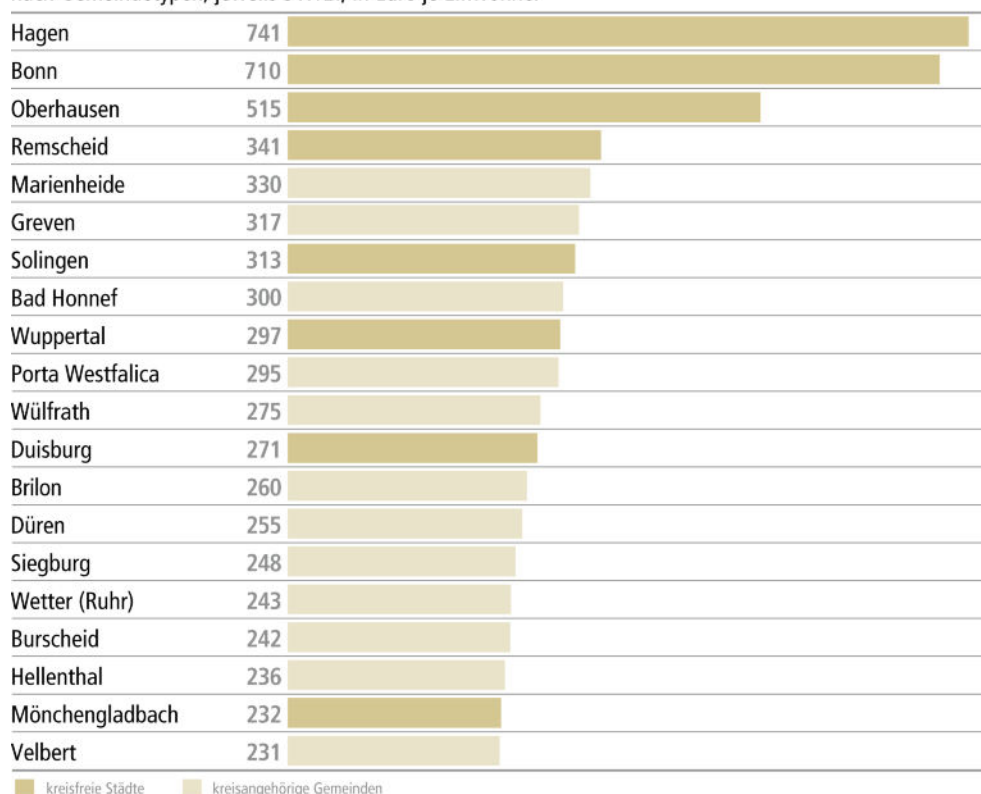


Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des IT Nordrhein-Westfalen

BertelsmannStiftung

Abbildung 70: Höchste Kassenkreditzunahme 2006/2007

nach Gemeindetypen, jeweils 31.12., in Euro je Einwohner



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des IT Nordrhein-Westfalen

BertelsmannStiftung

Literaturverzeichnis

- Boettcher, Florian / Kleebaum, Christian (2007): Die kommunale Finanzlage im öffentlichen Diskurs. In: Kommunaldienst 04/2007. S. 1-4.
- Bogumil, Jörg (2001): Modernisierung lokaler Politik. Kommunale Entscheidungsprozesse im Spannungsfeld zwischen Parteienwettbewerb, Verhandlungszwängen und Ökonomisierung. Baden-Baden.
- Bogumil, Jörg u. a. (2007; Hrsg.): Perspektiven kommunaler Verwaltungsmodernisierung. Berlin.
- Gitschier, Wilfried (1997): Kommunale Haushaltskonsolidierung zwischen „Fiscal Stress“ und „Political Stress“. Neustadt/Coburg.
- Holtkamp, Lars (2008): Kommunale Konkurrenz- und Konkordanzdemokratie. Parteien und Bürgermeister in der repräsentativen Demokratie. Wiesbaden.
- Junkernheinrich, Martin (1991): Gemeindefinanzen. Theoretische und methodische Grundlagen ihrer Analyse. Berlin. (= Forum Öffentliche Finanzen, Bd. 1)
- Junkernheinrich, Martin / Micosatt, Gerhard (2005): Kommunale Daseinsvorsorge im Ruhrgebiet bei rückläufiger Bevölkerung. Einnahmeseitige Handlungsspielräume, aufgabenbezogene Bedarfsverschiebungen, kommunale Handlungsoptionen. Essen.
- Junkernheinrich, Martin / Gerhard Micosatt unter Mitarbeit v. Boettcher, Florian (2007): Kommunaler Schuldenreport Nordrhein-Westfalen. Hrsg. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh.
- Junkernheinrich, Martin / Gerhard Micosatt (2008a): Kommunaler Finanz- und Schuldenreport Deutschland 2008. Ein Ländervergleich. Hrsg. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh.
- Junkernheinrich, Martin / Gerhard Micosatt (2009a): Kommunalstrukturen in Deutschland – Eine Analyse zur länderübergreifenden Vergleichbarkeit kommunaler Finanzkennzahlen. Hrsg. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh.
- Junkernheinrich, Martin / Gerhard Micosatt (2009b): Kommunalfinanzbericht Metropole Ruhr 2008. Fiskalische Entspannung ohne Erholung. Essen.
- Regionalverband Ruhr: Jährlicher Kommunalfinanzbericht Metropole Ruhr
- Reichard, Christoph (2007): Die Stadt als Konzern. Corporatization als Fortführung des NSM? In: Bogumil, Jörg u. a. (Hrsg.): Perspektiven kommunaler Verwaltungsmodernisierung. Berlin.
- Schwarting, Gunnar (2006): Haushaltskonsolidierung in Kommunen. Leitfaden für Rat und Verwaltung. Berlin.
- Stadt Mülheim a. d. Ruhr (Hrsg.) (2008): Wege aus der Schuldenfalle. Forderungen der Städte des Ruhrgebiets und des Bergischen Landes zur Gemeindefinanzpolitik. Mülheim a. d. Ruhr.
- Stalder, Inge 1997: Staatsverschuldung in der Demokratie. Eine polit-ökonomische Analyse. Frankfurt am Main u. a.
- Vogelgesang, Klaus / Uwe Lübking / Ina-Maria Ulbrich (2005): Kommunale Selbstverwaltung. Rechtsgrundlagen, Organisation, Aufgaben, Neue Steuerungsmodelle. Berlin.
- Wagschal, Uwe (1996): Staatsverschuldung. Opladen.

Zimmermann, Horst / Ulrike Hardt / Rolf-Dieter Postlep (1987): Bestimmungsgründe der kommunalen Finanzsituation. Unter besonderer Berücksichtigung der Gemeinden in Ballungsgebieten. Bonn.

Internetabrufe

Abruf der BBR-Regionstypen am 27. August 2009 um 14 Uhr unter:
[http://www.bbr.bund.de/nn_103086/BBSR/DE/Raumbeobachtung/Werkzeuge/
Raumabgrenzungen/SiedlungsstrukturelleGebietstypen/Regionstypen/
regionstypen.html](http://www.bbr.bund.de/nn_103086/BBSR/DE/Raumbeobachtung/Werkzeuge/Raumabgrenzungen/SiedlungsstrukturelleGebietstypen/Regionstypen/regionstypen.html)

Adresse | Kontakt:

Bertelsmann Stiftung
Dr. Marc Gnädinger
Project Manager
Programm Kommunen und Regionen
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh
Telefon 05241 81-81192
Fax 05241 81-681192
E-Mail marc.gnaedinger@bertelsmann-stiftung.de
www.bertelsmann-stiftung.de

www.bertelsmann-stiftung.de