

Rheinisch-Westfälisches Institut
für Wirtschaftsforschung

Analyse des Haushaltsplans 2007 der Stadt Neuss

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

Endbericht



Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung

Vorstand:

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

Prof. Dr. Thomas K. Bauer

Prof. Dr. Wim Kösters

Verwaltungsrat:

Dr. Eberhard Heinke (Vorsitzender);

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

Prof. Dr.-Ing. Dieter Ameling, Manfred Breuer, Christoph Dänzer-Vanotti,

Dr. Hans Georg Fabritius, Prof. Dr. Harald B. Giesel, Dr. Thomas Köster, Heinz
Krommen, Tillmann Neinhaus, Dr. Torsten Schmidt, Dr. Gerd Willamowski

Forschungsbeirat:

Prof. David Card, Ph.D., Prof. Dr. Clemens Fuest, Prof. Dr. Walter Krämer,

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

Prof. Dr. Harald Uhlig, Prof. Dr. Josef Zweimüller

Ehrenmitglieder des RWI Essen

Heinrich Frommknecht, Prof. Dr. Paul Klemmer †

RWI : Projektberichte

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

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

Alle Rechte vorbehalten. Essen 2007

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

Analyse des Haushaltsplans 2007 der Stadt Neuss

Modul 2 des Projekts für die Industrie- und Handelskammer Mittlerer

Niederrhein Krefeld – Mönchengladbach – Neuss

Endbericht – März 2007

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

Rheinisch-Westfälisches Institut
für Wirtschaftsforschung

Analyse des Haushaltsplans 2007 der Stadt Neuss

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

Endbericht – März 2007

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

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



Inhaltsverzeichnis

1.	Das neue Haushaltsrecht.....	7
2.	Ergebnis- und Finanzplanung (Erfolgsplan) 2007	9
2.1	Die wichtigsten Erträge	9
2.2	Die wichtigsten Aufwendungen	17
2.3	Haushaltsausgleich	20
3.	Die Eröffnungsbilanz zum 1.1.2007.....	27
4.	Abschließende Bemerkungen.....	28
	ANHANG.....	30
1.	Übersicht zur Gruppierung von Städten beim interkommunalen Vergleich	30
2.	Vom Arbeitskreis Steuerschätzung (AKS) erwartetes Steueraufkommen der Gemeinden in Westdeutschland	30
	Literatur	35

Verzeichnis der Tabellen

Tabelle 1	Steueraufkommen im Rhein-Kreis Neuss von 1990 bis 2005	11
Tabelle 2	Steuerkraft der Städte und Gemeinden im Rhein-Kreis Neuss	13
Tabelle 3	Entwicklung der Gewerbesteuer in kreisangehörigen Städten mit mehr als 60 000 Einwohnern (Prosperierende mittelgroße Städte)	14
Tabelle 4	Entwicklung des Gemeindeanteils an der ESt. in prosperierenden mittelgroßen Städten	15
Tabelle 5	Steueraufkommen der Stadt Neuss bis 2010	16
Tabelle 6	Personalausgaben (Kernhaushalt) in der Vergleichsgruppe der prosperierenden mittelgroßen Städte	19
Tabelle 7	Personalintensität in der Vergleichsgruppe der prosperierenden mittelgroßen Städte	20
Tabelle 8	Entstehung des Haushaltsdefizits 2007 der Stadt Neuss.....	22
Tabelle 9	Potential zur Haushaltskonsolidierung.....	224
Tabelle 10	Schuldenstand des Kernhaushaltes in den prosperierenden mittelgroßen Städten	24
Tabelle 11	Bruttoinlandsprodukt in Deutschland sowie Steueraufkommen der Gemeinden in Westdeutschland	32

Verzeichnis der Schaubilder

Schaubild 1	Haushaltsplanung der Stadt Neuss: Erträge 2007.....	10
Schaubild 2	Haushaltsplanung der Stadt Neuss: Steuern und ähnliche Abgaben 2007.....	10
Schaubild 3	Haushaltsplanung der Stadt Neuss: Aufwendungen 2007	18
Schaubild 4	Haushaltsplanung 2007 der Stadt Neuss: Buchung von Fehlbeträgen nach NKF.....	23
Schaubild 5	Schulden insgesamt (Kernhaushalt und Eigen- betriebe)	27

Verzeichnis der Übersichten

Übersicht 1	Große kreisangehörige Städte mit mehr als 60 000 Einwohnern.....	30
-------------	---	----

1. Das neue Haushaltsrecht

Die Einführung des neuen Haushaltsrechts führt zu einer deutlichen Veränderung in der Struktur und der Form der Haushaltsaufstellung. An die Stelle der kameralistischen Haushaltsplanung und -rechnung, die im Wesentlichen aus der Festsetzung von Verwaltungs- und Vermögenshaushalt bestanden, sind drei Komponenten der Haushaltsplanung getreten: Die Ergebnisplanung bzw. -rechnung, die Finanzplanung bzw. -rechnung und die Bilanz.

Die Ergebnisplanung bzw. -rechnung dokumentiert den wesentlichen Vorzug des Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF), die periodengerechte Zuordnung des Ressourcenaufkommens und -verbrauchs. Wie in der kaufmännischen Gewinn- und Verlustrechnung werden Erträge und Aufwendungen gegenüber gestellt. Der Saldo bildet das Jahresergebnis und fließt in die Bilanz der Kommune ein, in dem er die Position des Eigenkapitals verändert.

Die Finanzplanung bzw. -rechnung kann im Prinzip als Fortführung der bisherigen Haushaltsplanung bzw. -rechnung verstanden werden, weil sie den Saldo aus Ein- und Auszahlungen ausweist. Neu ist allerdings die Struktur der Finanzplanung; zudem wird der Saldo als Veränderung der Liquidität auf der Aktivseite der Bilanz einer Kommune gebucht.

Die Bilanz weist sämtliche Vermögensbestände und deren Finanzierung nach und ist Bestandteil des Jahresabschlusses. Auf der Aktivseite werden im Wesentlichen das Anlage- und Umlaufvermögen ausgewiesen, auf der Passivseite die Rückstellungen und Verbindlichkeiten. Sind die Vermögenswerte größer als die Verbindlichkeiten, wird der Überschuss als Eigenkapital ausgewiesen. Die Bilanz soll das Vermögen und die Verbindlichkeiten einer Kommune erstmals vollständig erfassen und bewerten. Dies erfordert den Aufbau einer umfassenden Anlagenbuchhaltung und eine Umstellung des auf dem kameralen Prinzip beruhenden kommunalen Rechnungswesens auf das kaufmännische Rechnungswesen. Ziel ist es, auch die kommunalen Eigenbetriebe und die Beteiligungen einzubeziehen, damit eine „Gesamtbilanz“ erstellt werden kann.

Die grundsätzlichen Vorzüge des NKF wurden bereits ausführlich beschrieben¹; sie werden deshalb hier nicht noch einmal erörtert. Wir werden uns darauf beschränken, die Vorteile im Rahmen der von der Stadt vorgelegten

¹ Vgl. hierzu etwa Schwarting (2006).

Informationen anzusprechen. Ein Nachteil des Übergangs von der kameraleen zur neuen Haushaltsplanung besteht freilich in den – jedenfalls zum Teil – unvermeidbaren Problemen, die ein solcher Verfahrenswechsel mit sich bringt: Es werden neue Begriffe und Institutionen eingeführt, die eine Zeit lang parallel zu den alten gelten und somit die Analyse und Bewertung erschweren. Zudem wechseln Gemeinden unterschiedlich schnell zum neuen Haushaltsrecht, so dass nicht nur die Bewertung im Zeitablauf, sondern insbesondere auch der Vergleich von kommunalen Haushalten erschwert wird.

Die Stadt Neuss gehört zu den Vorreitern bei der Umstellung ihres kameraleen Haushaltes auf die Doppik (Doppelte Buchführung in Konten). Der hier zu bewertende Haushalt 2007 ist der erste, der nach dem neuen Haushaltsrecht vorgelegt wird – und zwar mit allen Komponenten, also dem Ergebnisplan, dem Finanzplan und der ersten Bilanz, die deshalb als Eröffnungsbilanz bezeichnet wird. Dabei ist allerdings letztere noch unvollständig, da die Bewertung der städtischen Beteiligungen noch aussteht, so dass im Prinzip noch keine „echte“ Gesamtbilanz der Stadt existiert. Ebenso im Aufbau befinden sich noch die Zielvorgaben des NKF für die einzelnen Verwaltungseinheiten bzw. für einzelne Leistungsprodukte der Stadt. Letztlich lässt sich erst nach Abschluss dieser Arbeiten eine vollständige, effektive Bewertung der Haushaltsansätze und vor allem der ex-post-Rechnung vornehmen.

Der nachstehende Analysebericht zu den Planungen der Stadt Neuss für das Haushaltsjahr 2007 – und in Ansätzen bis 2010 – liefert eine erste Bewertung der von der Kämmerei der Stadt Neuss vorgelegten Zahlen. Dabei werden für das vorangegangene Haushaltsjahr 2006 Rechnungsergebnisse verwendet, sofern diese Verfügbar sind, ansonsten noch die Plandaten. Bei der Bewertung werden wir Informationen über die Situation in anderen Städten heranziehen, um die relative Position der Stadt Neuss einordnen zu können. Dabei wird zunächst kurz begründet, welche Städte jeweils für einen „fairen“ Vergleich herangezogen werden sollten². Als Vergleichsstädte kommen nur solche mit möglichst ähnlichen institutionellen und sozioökonomischen Rahmenbedingungen in Betracht. Dies spricht dafür, nur nordrhein-westfälische Städte in den interkommunalen Vergleich einzubeziehen. Eine weitere Grundlage für die Zusammenstellung einer Vergleichsgruppe ist die Typisierung nach dem administrativen Gemeindetyp (nordrhein-westfälische Kommunalverfassung), nach dem siedlungsstrukturellen Gemeindetyp (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung) sowie

² Ein ausführlicher interkommunaler Vergleich ist Gegenstand eines weiteren Moduls der Auftragsarbeit des RWI Essen für die IHK Mittlerer Niederrhein. Diese Arbeit wird in Kürze vorgelegt.

nach einer mehrdimensionalen Typisierung nordrhein-westfälischer Gemeinden durch das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu).

Die großen kreisangehörigen Städte des Kammerbezirks sind gemäß BBR-Typologie Ober- oder Mittelzentren in hochverdichteten Kreisen. Dormagen und Grevenbroich werden zudem als unauffällige mittelgroße Städte eingestuft, die von der Einwohnerzahl her am ehesten mit Wesel und Bergheim vergleichbar sind. Viersen und Neuss gelten als prosperierende mittelgroße Städte (siehe Übersicht 1 im Anhang). Viersen ist größtmäßig am ehesten mit Herford, Troisdorf und Lüdenscheid vergleichbar, Neuss mit Ratingen, Gütersloh und Bergisch-Gladbach. Auf Grund des mehrdimensionalen Ansatzes bilden hier aber alle Städte eine gemeinsame Vergleichsgruppe.

Unsere Ausführungen folgen den Komponenten der genannten Haushaltsplanung: In Abschnitt 2 erläutern wir die Ergebnis- und die Finanzplanung 2007, wobei der Ergebnisplan im Mittelpunkt stehen wird. Eine Bewertung der Eröffnungsbilanz folgt im 3. Abschnitt. Im 4. Abschnitt nehmen wir eine zusammenfassende Bewertung vor.

2. Ergebnis- und Finanzplanung 2007

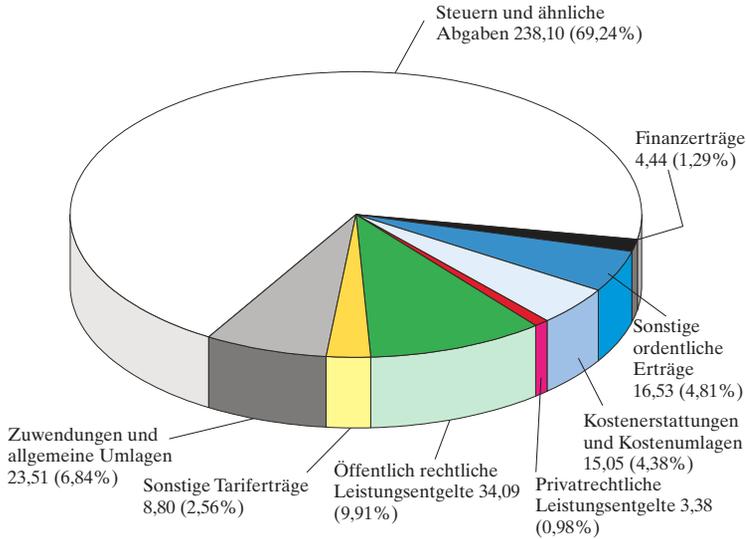
2.1 Die wichtigsten Erträge

Auf der Ertragsseite spielen die Steuereinnahmen die dominierende Rolle, auf sie entfallen 69% der gesamten Erträge (Schaubild 1). Größere Bedeutung haben ferner öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte (Gebühren etc.; 10%) und Zuwendungen und allgemeine Umlagen (7%).

Das Steueraufkommen der Stadt Neuss umfasst als kommunale Steuern die Gewerbesteuer, die Grundsteuern A und B, die Vergnügungssteuer und die Hundesteuer, ferner den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer³ und seit 1998 den Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer. Zusätzlich erhält die Stadt eine Kompensation für den Familienleistungsausgleich (Schaubild 2). Von 1990 bis 2005 sind die gesamten (Netto-) Einnahmen aus Steuern von 126,7 auf 200 Mill. € gestiegen, der durchschnittliche Zuwachs betrug 3,1%. Der

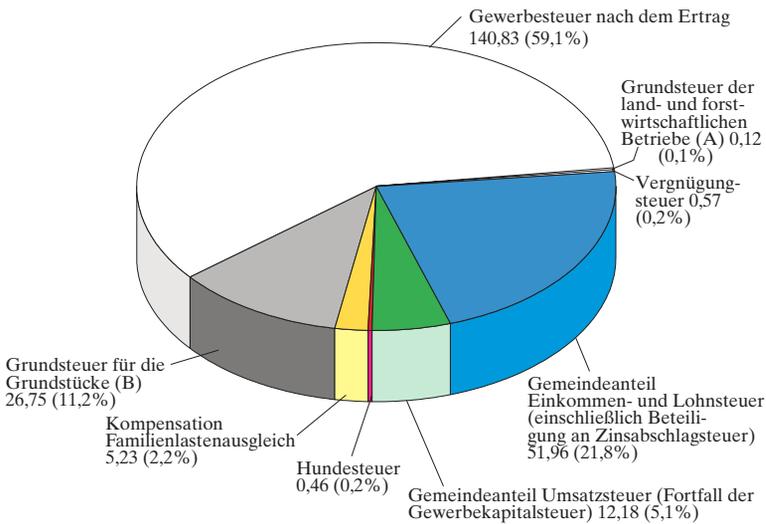
³ Die Gemeinden werden mit 15 % am Landesaufkommen der Lohn- und Einkommensteuer nach Zerlegung beteiligt. Bei der Ermittlung des Verteilungsschlüssels ist allerdings die Kappungsgrenze zu berücksichtigen, die für zu versteuernde Einkommen bis zu 30 000 € (Alleinstehende) bzw. 60 000 € (zusammen veranlagte Ehegatten) beträgt. Einkommensteuerzahlungen für Einkommen unter dieser Kappungsgrenze werden vollständig, für höhere zu versteuernde Einkommen nur bis zur Kappungsgrenze berücksichtigt.

Schaubild 1
Haushaltsplanung der Stadt Neuss: Erträge 2007
 Ertragsarten in Mill. €



Quelle: Stadt Neuss (2006a): 360.

Schaubild 2
Haushaltsplanung der Stadt Neuss: Steuern und ähnliche Abgaben 2007
 Steuerarten in Mill. €



Quelle: Stadt Neuss (2006a): 356.

Tabelle 1

Steueraufkommen im Rhein-Kreis Neuss von 1990 bis 2005

Jahresdurchschnittliche Veränderung in %

	Steuern ¹ insg. (netto)	GewSt. (netto)	Gemeinde- anteil ESt.	Steuern ¹ (netto) je Einw.	Nachrichtl.: Bevölkerung
Neuss	3,1	3,7	0,2	2,9	0,2
Dormagen	-0,4	-5,2	0,7	-1,1	0,7
Jüchen	2,2	2,3	0,9	1,6	0,5
Grevenbroich	1,3	0,4	0,4	0,9	0,5
Kaarst	2,0	3,0	0,6	1,7	0,4
Korschenbroich	3,3	2,3	2,7	2,3	1,0
Meerbusch	2,3	2,7	1,1	2,0	0,4
Rommerskirchen	1,7	-1,0	1,2	1,0	0,7

Eigene Berechnungen nach Angaben des LDS NRW. – ¹⁾ Steuern und steuerähnliche Abgaben.

Vergleich mit den Zuwächsen in den „Nachbarstädten“ des Kreises zeigt, dass lediglich Korschenbroich mit 3,3% einen höheren Zuwachs erzielen konnte, in den anderen Städten und Gemeinden des Kreises fiel er zum Teil beträchtlich kleiner aus. In Dormagen war das Aufkommen sogar rückläufig (Tabelle 1).

Der Anstieg der Steuereinnahmen der Stadt Neuss wurde im Wesentlichen von der Gewerbesteuer⁴ getragen; das Netto-Aufkommen – also nach Abzug der Gewerbesteuerumlage – nahm von 1990 bis 2005 von 65,9 auf 112,8 Mill. € bzw. um durchschnittlich 3,7% je Jahr zu. In den übrigen Städten des Kreises fiel in diesem Zeitraum die Zunahme der Gewerbesteuer (netto) zum Teil deutlich geringer aus (Kaarst 3,0%, Meerbusch 2,7%, Jüchen 2,3%, Korschenbroich 2,3% und Grevenbroich 0,4%). In Rommerskirchen (-1,0%) und in Dormagen (-5,2%) ist das Netto-Gewerbesteuer-aufkommen sogar gesunken. Der Anteil der Netto-Gewerbesteuer an den gesamten Steuereinnahmen ist in Neuss von 52,0 auf 56,4% gestiegen und liegt damit deutlich höher als in den übrigen Städten und Gemeinden des Kreises (Grevenbroich 43,3%; Meerbusch 34,2%; Kaarst 31,1%; Korschenbroich 25,3%; Dormagen 24,5%; Jüchen 21,7%; Rommerskirchen 15,1%).

Die zweitstärkste Einnahmequelle der Stadt Neuss ist der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer. Diese Einnahmen sind in den 90er Jahren noch

⁴ Die Angaben des Landesamtes für Datenverarbeitung und Statistik Nordrhein-Westfalen zum Gewerbesteuer-aufkommen von Neuss weichen von den im Haushalts-Entwurf 2007 der Stadt Neuss auf Seite 1070 ausgewiesenen Angaben leicht ab.

gestiegen – von 46 auf 57 Mill. €, – seither aber auf 47,5 Mill. € (2005) gesunken; ihr Anteil am Steueraufkommen fiel von 37,6 auf 23,7%.

Die Zunahme der gesamten (Netto-) Steuereinnahmen übertraf im Zeitraum von 1990 bis 2005 den Anstieg der Bevölkerungszahl deutlich. Die Steuereinnahmen sind also auch pro Kopf gestiegen: von 814 € auf 1 283 € (das entspricht einem jährlichen Zuwachs von 2,9%). In den anderen Städten und Gemeinden des Kreises verlief diese Entwicklung weniger positiv. In Dormagen war sogar ein Trend zu niedrigeren Steuereinnahmen pro Einwohner zu verzeichnen. Auch weisen die einzelnen Städte und Gemeinden deutlich geringere Pro-Kopf-Aufkommen auf als die Stadt Neuss: Meerbusch 909 €, Grevenbroich 882 €, Kaarst 785 €, Korschenbroich 694 €, Dormagen 669 €, Rommerskirchen 527 € und Jüchen 520 € (Tabelle 2). Die Stadt Neuss weist somit eine größere Steuerkraft auf als die übrigen Städte und Gemeinden des Kreises. Ausschlaggebend hierfür ist, dass die Gewerbesteuer in Neuss sehr ergiebig ist. Aus Sicht der Stadt ist dies auf „eine seit Jahrzehnten vorausschauende Gewerbeansiedlungspolitik zurückzuführen, die neben der Bereitstellung von attraktiven Grundstücken auch eine intensive Wirtschaftsförderung beinhaltet“ (Stadt Neuss 2006b: 43).

Nach dem Indikator „Steuereinnahmen je Einwohner“ weist die Stadt Neuss somit eine größere Steuerkraft auf als die übrigen Städte und Gemeinden des Kreises. Auch wenn die bei solchen Vergleichen übliche Pro-Kopf-Betrachtung die Effekte der Bevölkerungsgröße bereinigt, sagt die positive Entwicklung der Stadt Neuss im Vergleich zu den anderen Gemeinden *des Kreises* jedoch nicht allzu viel aus. Aussagefähiger ist vielmehr ein Vergleich der Stadt Neuss mit den von uns als „gleichwertig“ charakterisierten Städten (Tabelle 3 und Übersicht 1) Wie Tabelle 3 zeigt, schneidet die Stadt Neuss aber auch im Vergleich zu den sieben hier berücksichtigten Städten gut ab: Sie erzielte im Jahr 2005 mit 908 € ein hohes Pro-Kopf-Aufkommen bei der Gewerbesteuer; lediglich in Ratingen, das sich auch wegen seiner geographischen Lage am ehesten als „direkter Konkurrent“ anbietet, war dieses noch höher (1 257 €).

Dabei ist der Anstieg der Steuereinnahmen je Einwohner in Neuss nicht auf eine Anhebung der Realsteuerhebesätze zurückzuführen. Die Stadt Neuss hat den Gewerbesteuerhebesatz seit 1995 nicht mehr angehoben. Der Hebesatz wurde damit zwar nicht als Instrument eingesetzt, um höhere Einnahmen zu erzielen, er liegt mit 450%⁵ aber über dem Bundesdurchschnitt

⁵ Nachdem der Stadtrat von Düsseldorf im Dezember vergangenen Jahres den Hebesatz der Gewerbesteuer von 450 auf 445% senkte, kündigte der Bürgermeister der Stadt Neuss, Hubert Napp, am 20. Dezember 2006 an, dass er dem Neusser Stadtrat eine Verringerung des Gewer-

Tabelle 2

Steuerkraft der Städte und Gemeinden im Rhein-Kreis Neuss

	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Neuss								
Steuern ¹ (netto) in Mill. €	126,7	142,4	163,5	146,6	170,9	165,1	209,3	200
GewSt. (netto) in Mill. €	65,9	64,7	70,8	59,8	76,7	77,8	122,8	112,8
Gemeindeanteil ESt ² in Mill. €	46,0	56,8	57,0	54,2	52,9	52,1	48,3	47,5
GewSt.-anteil ³ in %	52,0	45,4	43,3	40,8	44,9	47,1	58,7	56,4
Steuern ¹ (netto) je Einw. in €	865,5	958,3	1092,56	974,8	1130,3	1088,9	1378,1	1319,1
Dormagen								
Steuern ¹ (netto) in Mill. €	45,4	47,7	51	39	44,7	39	47,7	42,4
GewSt. (netto) in Mill. €	23,2	17,2	16,0	6,9	14,0	6,8	17,0	10,4
Gemeindeanteil ESt ² in Mill. €	18	23,9	23,5	22,3	21,8	22	20,5	20,1
GewSt.-anteil ³ in %	51,1	36,1	31,4	17,8	31,2	17,3	35,6	24,5
Steuern ¹ (netto) je Einw. in €	787,9	786,7	810,8	617,5	703,6	613,8	749,9	669,2
Jüchen								
Steuern ¹ (netto) in Mill. €	8,6	10,1	12,6	13,2	12	12,3	12	11,8
GewSt. (netto) in Mill. €	1,8	1,7	2,8	3,8	2,1	2,8	2,4	2,6
Gemeindeanteil ESt ² in Mill. €	5,6	7	7,4	7	6,8	6,9	6,5	6,3
GewSt.-anteil ³ in %	21,2	17,2	21,9	28,5	17,9	23,1	20,3	21,7
Steuern ¹ (netto) je Einw. in €	408,7	454,9	556,6	585	535,3	549,8	531,5	519,5
Grevenbroich								
Steuern ¹ (netto) in Mill. €	46,9	48,5	65,3	52,3	47,8	50,7	51,1	57,1
GewSt. (netto) in Mill. €	23,4	20,3	30,2	19,8	13,6	17,0	19,5	24,7
Gemeindeanteil ESt ² in Mill. €	18,4	22,7	23,1	22	21,5	21,4	19,9	19,6
GewSt.-anteil ³ in %	49,8	41,8	46,3	37,8	28,5	33,5	38,2	43,3
Steuern ¹ (netto) je Einw. in €	777,2	767,6	1009,2	807,5	735,6	781,8	790	881,7
Kaarst								
Steuern ¹ (netto) in Mill. €	24,6	28,6	32	30,7	29,2	32,4	32,9	33,4
GewSt. (netto) in Mill. €	6,7	6,3	8,5	8,1	7,1	8,0	9,4	10,4
Gemeindeanteil ESt ² in Mill. €	15	18,8	18,2	17,4	16,9	17,9	16,7	16,4
GewSt.-anteil ³ in %	27,3	22,0	26,7	26,3	24,4	24,6	28,5	31,1
Steuern ¹ (netto) je Einw. in €	612,3	688	764,2	730,3	686,4	762,7	775,4	785,2
Korschenbroich								
Steuern ¹ (netto) in Mill. €	14,3	19,4	22,3	20,9	20,7	22,7	24,8	23,3
GewSt. (netto) in Mill. €	4,2	5,4	5,6	4,4	5,3	4,4	7,0	5,9
Gemeindeanteil ESt ² in Mill. €	8,1	11,4	12,5	11,9	11,6	13,1	12,3	12,1
GewSt.-anteil ³ in %	29,4	27,6	25,2	20,9	25,6	19,2	28,2	25,3
Steuern ¹ (netto) je Einw. in €	495,4	619,9	659,4	618,1	611,9	672,4	735,4	693,8
Meerbusch								
Steuern ¹ (netto) in Mill. €	35,2	43,7	50,2	49	49,1	42,7	50	49,6
GewSt. (netto) in Mill. €	11,4	12,4	15,7	16,1	16,4	7,3	16,4	17,0
Gemeindeanteil ESt ² in Mill. €	19,5	25	24,7	23,6	23	25,2	23,5	23,1
GewSt.-anteil ³ in %	32,3	28,5	31,2	32,9	33,4	17,2	32,7	34,2
Steuern ¹ (netto) je Einw. in €	680,7	812,6	913,9	890,3	892,3	776,7	910,8	909,3
Rommerskirchen								
Steuern ¹ (netto) in Mill. €	5,2	6,1	6,9	6,3	6,5	6,5	6,5	6,7
GewSt. (netto) in Mill. €	1,2	1,0	1,0	1,0	0,8	0,8	0,8	1,0
Gemeindeanteil ESt ² in Mill. €	3,3	4,3	4,5	4,3	4,2	4,3	4	3,9
GewSt.-anteil ³ in %	22,5	15,7	15,2	15,8	12,7	12,7	11,7	15,1
Steuern ¹ (netto) je Einw. in €	456,5	503,61	549,4	514,4	525	517,7	517,5	527,8

Eigene Berechnungen nach Angaben des Landesamtes für Datenverarbeitung und Statistik Nordrhein-Westfalen. - ¹Steuern u. steuerähnliche Einnahmen. - ²Anteil an der Einkommensteuer. - ³Anteil am gesamten Steueraufkommen.

besteuerhebesatzes auf 445% vorschlagen werde. Der reduzierte Satz würde zum Januar 2008 greifen, wenn der Rat entsprechend entscheidet (WZ 2006).

Tabelle 3

**Entwicklung der Gewerbesteuer in kreisangehörigen Städten mit mehr als 60 000 Einwohnern
(Prosperierende mittelgroße Städte)**

Vergleich 1990 / 2005

	GewSt. (brutto) in 1 000 €		Bevölkerung am 30. Juni		Einnahmen in € je Einwohner		Jd. Veränd. in %	Hebesatz GewSt. in %
	1990	2005	1990	2005	1990	2005	2005/1990	2005
Ratingen	36 072	115 434	90 996	91 865	396	1 257	8,0	400
Neuss	75 836	137 588	146 360	151 589	518	908	3,8	450
Herford	27 116	42 743	63 316	64 050	428	657	2,9	400
Lüdenscheid	35 563	37 667	78 498	79 131	453	476	0,3	432
Troisdorf	25 738	31 373	64 053	74 613	402	420	0,3	440
Gütersloh	25 727	34 474	86 347	96 243	298	358	1,2	380
Viersen	26 044	21 851	77 293	76 429	337	286	-1,1	450
Berg. Gladb.	26 887	26 718	103 726	105 688	259	253	-0,2	450
Durchschnitt					386	577		
Median					427	448		
Mittlere abs. Abw. v. Median						247		

Eigene Berechnungen nach Angaben des Landesamtes für Datenverarbeitung und Statistik Nordrhein-Westfalen.

von 433%⁶ und auch über dem in Nordrhein-Westfalen erreichten Durchschnitt von 446% (IFST 2006: 31f.). Der höchste Hebesatz wird in Deutschland in den Städten München, Frankfurt am Main und Bottrop mit 490% erhoben⁷. Auch die Grundsteuerhebesätze hat die Stadt Neuss seit 1995 nicht mehr erhöht. Damals war der Hebesatz der Grundsteuer A für Betriebe der Land- und Forstwirtschaft von 180 auf 205% und der der Grundsteuer B für den übrigen bebauten und unbebauten Grundbesitz von 340 auf 425% angehoben worden. Die in Neuss erhobenen Sätze liegen damit etwas unter den durchschnittlichen Hebesätzen in Nordrhein-Westfalen; im Jahr 2006 betrug dieser in NRW bei der Grundsteuer A 224% und bei der Grundsteuer B 460% (IFSt 2006: 39ff.).

Die Gewerbesteuerhebesätze der einzelnen Städte und Kommunen im Rhein-Kreis Neuss differieren wenig. Die Spannweite der Sätze reicht von 450% (Neuss, Grevenbroich) über 444% (Kaarst) und 440% (Meerbusch, Korschenbroich, Dormagen, Jüchen) bis hin zu 403% (Rommerskirchen).

⁶ Dies entspricht einer steuerlichen Belastung mit Gewerbesteuer von 17%. Einzelunternehmer und Personengesellschaften können jedoch Freibeträge in Anspruch nehmen, die bis zu 49.000 € betragen können. Bei Einzelunternehmen und Personengesellschaften kann die Gewerbesteuer zudem auf die persönliche Einkommensteuer des Unternehmers angerechnet werden.

⁷ Frankfurt verringert jedoch in diesem Jahr seinen Hebesatz von 490 auf 460% (IFSt 2006: 35).

Tabelle 4

Entwicklung des Gemeindeanteils an der ESt. in prosperierenden mittelgroßen Städten
 Vergleich 1990 und 2005

	Gemeindeanteil an der ESt.		Bevölkerung am 30. Juni		Einnahmen in € je Einw.		Jd. Veräd. in %
	1990	2005	1990	2005	1990	2005	2005/1990
Ratingen	31 268	35 680	90 996	91 865	344	388	0,9
Bergisch Gladbach	36 515	40 009	103 726	105 688	352	379	0,5
Neuss	46 012	47 336	146 360	151 589	314	312	0,0
Lüdenscheid	22 781	23 489	78 498	79 131	290	297	0,2
Gütersloh	23 526	28 182	86 347	96 243	273	293	0,5
Troisdorf	17 849	21 460	64 053	74 613	279	288	0,2
Viersen	20 604	20 363	77 293	76 429	267	266	0,0
Herford	16 069	16 790	63 316	65 050	254	258	0,1
Durchschnitt					304	323	0,3
Median					284	295	0,2
Mittlere abs. Abw.					29	34	

Eigene Berechnungen nach Angaben des LDS NRW.

Die Stadt Neuss hat die Gewerbesteuereinnahmen für das Jahr 2006 ursprünglich auf 141 Mill. € veranschlagt. Dieses Aufkommen wurde aufgrund eines „Sonderfaktors“ aber nicht erzielt. „2006 kam es zu einem Abgang in einer Größenordnung von 42,5 Mio. €, der sich auch für die Jahre 2007ff mit ca. 12 Mio. € negativ auf die Vorauszahlungen auswirkt. Aufgrund der aktuellen Entwicklung der Gewerbesteuer unter Berücksichtigung der Veränderungen aus der Steuerschätzung liegt der Ansatz 2007 mit 140,8 Mio. € nur knapp unterhalb der Veranschlagung für 2006“ (Stadt Neuss 2006a: 26). Offensichtlich wird davon ausgegangen, dass die durch den Sonderfaktor verursachten Steuerausfälle zum Teil durch konjunkturbedingte Mehreinnahmen ausgeglichen werden und dass die Nachzahlungen – anders als vom Arbeitskreis Steuerschätzungen (AKS) unterstellt (Anhang 2) – nicht rückläufig sind.

Bei der Entwicklung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer liegt Neuss im Vergleich der Städte nur auf Platz drei. Die Einnahmen je Einwohner sind im Durchschnitt seit 1990 nicht gestiegen. Dagegen stiegen diese Einnahmen zum Beispiel in Ratingen in diesem Zeitraum jedes Jahr um durchschnittlich knapp 1%.

Ausgehend von dem für 2007 prognostizierten Aufkommensniveau legt die Stadt Neuss in ihrer Finanzplanung mittelfristig einen Anstieg der Gewer-

Tabelle 5

Steueraufkommen der Stadt Neuss bis 2010

	2005 ^a	2006 ^b	2007 ^c	2008 ^c	2009 ^c	2010 ^c
Steuern und steuerähnliche Abgaben (Mill. €)			238,1	244,3	257,2	272,2
Veränderung gegenüber Vorjahr in %				2,6	5,3	5,8
darunter:						
Gewerbesteuer (Mill. €)	136,4	141,0	140,8	143,8	153,6	165,2
Veränderung gegenüber Vorjahr in %	-4,7	3,4	-0,1	2,1	6,8	7,6
Grundsteuer B (Mill. €)	26,3	26,8	26,7	27,2	27,7	28,1
Veränderung gegenüber Vorjahr in %	1,9	1,9	-0,4	1,9	1,8	1,4
Gemeindeanteil an der ESt. (Mill. €)	47,5	49,1	52,0	54,4	56,7	59,2
Veränderung gegenüber Vorjahr in %	-1,7	3,4	5,8	4,7	4,2	4,4

Quelle: Haushaltsentwurf 2007 der Stadt Neuss. – ^{a)} Voraussichtliches Rechnungsergebnis. – ^{b)} Haushaltsansatz. – ^{c)} Ansatz im Haushaltsentwurf 2007.

besteuer von 2,1% (2008), 6,8% (2009) und 7,6% (2010) zugrunde (Stadt Neuss 2006a: 27). Damit orientiert sie sich an den vom AKS im Mai 2006⁸ prognostizierten Zuwachsraten für das Gewerbesteueraufkommen der westdeutschen Städte (Anhang 2).

Die Stadt Neuss kalkuliert bei ihren Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer nach dem kontinuierlichen Rückgang in der ersten Hälfte diesen Jahrzehnts, der von der mehrstufigen Einkommensteuerreform und der konjunkturellen Schwächephase verursacht wurde, wieder mit steigenden Einnahmen: es wird ein Anstieg des Aufkommens von 5,8% (2007), 4,7% (2008), 4,2% (2009) und 4,4% (2010) zugrunde gelegt. Auch bei der Grundsteuer B wird mittelfristig mit einer Zunahme gerechnet. Sie ist auf 1,9% (2008), 1,8% (2009) und 1,4% (2010) veranschlagt (Tabelle 5), was einem durchschnittlichen Anstieg von 1,7% je Jahr entspricht. Dies ist die Steigerung, die der AKS in diesem Zeitraum für das Aufkommen der Grundsteuer B der westdeutschen Kommunen zugrunde gelegt hat.

Alles in allem erwartet die Stadt Neuss mittelfristig einen Zuwachs des Steueraufkommens von 2,6% (2008), 5,3% (2009) und 5,8% (2010); der durchschnittliche Anstieg ist mit 4,6% je Jahr merklich höher veranschlagt als die von 1990 bis 2005 realisierte Steigerung.

Die Prognose des kommunalen Steueraufkommens ist freilich mit Risiken behaftet. Einerseits expandiert die Konjunktur im laufenden Jahr voraussichtlich kräftiger als im November 2006 erwartet. Nachdem die Bundesre-

⁸ „Für die Jahre 2008 bis 2010 wurden die Ansätze des Jahres 2007 jeweils mit den Steigerungsraten aus der Steuerschätzung Mai 2006 hochgerechnet“ (Stadt Neuss 2006a: 27).

gierung bereits im Herbst 2006 ihre Prognose für den Zuwachs des realen BIP im Jahr 2007 von 1,0 auf 1,4% angehoben hatte (Anhang 2), hat sie mit der Vorlage des Jahreswirtschaftsberichts ihre BIP-Prognose von 1,4 auf 1,75% erhöht (BMW 2007). Auch das RWI Essen hat seine Konjunkturprognose nach oben revidiert, und zwar von 1,9 auf 2,3% (RWI Essen 2006; Döhrn, et al. 2007). Die bessere Konjunktur ist – überschlägig gerechnet – in Deutschland mit Mehreinnahmen von schätzungsweise 1 Mrd. € verbunden. Andererseits könnten die Nachzahlungen bei den Gewinnsteuern stärker sinken als vom AKS erwartet, nachdem diese in den beiden vergangenen Jahren ungewöhnlich kräftig expandierten, weil die Gewinne seit 2003 deutlich stärker zugenommen haben als erwartet.

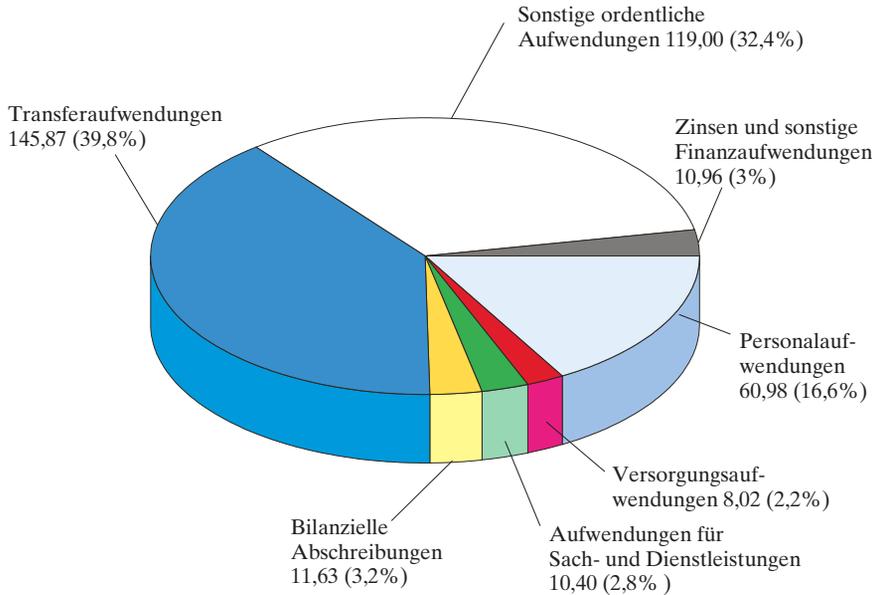
Zudem wurde bei der Schätzung des AKS die für 2008 geplante Reform der Unternehmensbesteuerung nicht berücksichtigt. Die Bundesregierung plant hier unter anderem die Verringerung des Steuermessbetrages bei der Gewerbesteuer, will aber zum Ausgleich der daraus resultierenden Steuerausfälle die Bemessungsgrundlage verbreitern. Die gesamten reformbedingten Mindereinnahmen veranschlagt das Bundesministerium der Finanzen im Jahr 2008 auf 6,5 Mrd. € und mittelfristig auf jährlich 5 Mrd. €. Bei den Gemeinden wird 2008 mit Steuermindereinnahmen in Höhe von 851 Mill. € gerechnet, mittelfristig soll die Reform die Kommunen nicht belasten (BMF 2007).

Die Einnahmensituation der Stadt Neuss hat sich in der Grundtendenz seit Anfang der neunziger Jahre verbessert. So sind die Steuereinnahmen je Einwohner seit 1990 merklich gestiegen – und dies obwohl die Grund- und Gewerbesteuerhebesätze seit 1995 konstant gehalten wurden, um die Standortbedingungen nicht zu beeinträchtigen. Ein Sonderfaktor bei der Gewerbesteuer hat das Niveau des Steueraufkommens der Stadt Neuss im Jahr 2006 zwar gemindert, aus gesamtwirtschaftlicher Sicht haben sich die Perspektiven für das gesamte Steueraufkommens aber verbessert. Insofern kann – von einem niedrigeren Niveau als ursprünglich geplant ausgehend – mittelfristig mit weiteren Zuwächsen gerechnet werden, wenn die für 2008 geplante Reform der Unternehmensbesteuerung tatsächlich nicht zu Steuerausfällen bei den Gemeinden führt. Die Stadt Neuss veranschlagt den mittelfristig erwarteten Anstieg des Steueraufkommens auf 4,6% je Jahr, so dass sich – eine sparsame Haushaltsführung vorausgesetzt – budgetäre Spielräume für die geplante Senkung des Gewerbesteuersatzes eröffnen.

2.2 Die wichtigsten Aufwendungen

Die Transferaufwendungen der Stadt Neuss in Höhe von 146 Mill. € im Jahr 2007 machen mit 40% das Gros der gesamten Aufwendungen von knapp

Schaubild 3
Haushaltsplanung der Stadt Neuss: Aufwendungen 2007
 Aufwandsarten in Mill. €



Quelle: Stadt Neuss (2006a).

367 Mill. € aus (Schaubild 3). Davon entfallen 67,2 Mill. € auf die allgemeine Kreisumlage, die demnach alleine 18,3% der gesamten Aufwendungen ausmacht. Reichlich 23 Mill. € (6%) entfallen auf die von der Stadt zu entrichtende Gewerbesteuerumlage und 20,1 Mill. € (5,5%) auf die Aufwendungen für die Tageseinrichtungen für Kinder. Letztere werden allerdings anteilig durch Landeszuschüsse und Elternbeiträge refinanziert.

Einen weiteren großen Block bei den Aufwendungen bilden mit knapp 61 Mill. € (16,6%) die Personalausgaben des laufenden Jahres. Entsprechend der Philosophie des NKF, den Ressourcenverbrauch periodengerecht zuzuweisen, müssen ab 2007 die dazugehörigen Pensionsrückstellungen in Höhe von 8 Mill. € (2,2%) ebenfalls berücksichtigt werden. Die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen betragen 10,4 Mill. € (2,8%). Ferner sind mit Einführung des NKF Abschreibungen in Höhe von 11,6 Mill. € (3,2%) zu veranschlagen.

Tabelle 6

Personalausgaben (Kernhaushalt) in der Vergleichsgruppe der prosperierenden mittelgroßen Städte

in € je Einwohner; 1990, 1995, 2000 und 2005

	1990	1995	2000	2005
Bergisch Gladbach	368	376	316	289
Herford	453	493	516	451
Lüdenscheid	444	414	420	452
Neuss	449	511	484	476
Troisdorf	355	426	451	479
Gütersloh	316	415	475	499
Viersen	349	438	488	515
Ratingen	364	445	500	560
Durchschnitt	380	424	440	449
Median	364	426	475	478
Mittlere abs. Abw. v. Median	41	32	41	48

Eigene Berechnungen nach Angaben des Landesamtes für Datenverarbeitung und Statistik.

Zu den sonstigen ordentlichen Aufwendungen zählen die Beteiligung der Stadt Neuss an den Leistungen für die Umsetzung der Grundsicherung für Arbeitssuchende in Höhe von knapp 18 Mill. € (5%), die Mietzahlungen an die eigenbetriebsähnliche Einrichtung Gebäudemanagement in Höhe von 43,5 Mill. € (12%) und ferner die Erstattungen von Kosten aus laufender Verwaltungstätigkeit, wie die Kosten für die Stadtentwässerung (5,8 Mill. €), Müllabfuhr (5,5 Mill. €), Datenverarbeitung (4,3 Mill. €), Straßenreinigung (2,3 Mill. €) und Betriebsmittel für den Rettungsdienst (4,5 Mill. €).

Auch für die Bewertung der Ausgabenstruktur wird ein Vergleich mit den in Abschnitt 1 beschriebenen anderen prosperierenden mittelgroßen Städten durchgeführt: Bei den Personalausgaben je Einwohner liegt Neuss derzeit im Mittelfeld, wobei gewürdigt werden muss, dass die Ausgaben in den vorangegangenen zehn Jahren deutlich gesenkt wurde (von 511 auf 476 €). Beachtet werden muss, dass sich diese Angaben lediglich auf die Kernverwaltung (bzw. den Kernhaushalt) beziehen. Die notwendige Einbeziehung der Auslagerungen von Leistungserbringungen zeigt Tabelle 7, in der auch der Personaleinsatz in den Eigenbetrieben berücksichtigt wird. Die Stadt Neuss hat die Personalintensität – also die Zahl der Beschäftigten je Einwohner – in den vorangegangenen 15 Jahren deutlich reduziert, und dies nicht nur in der Stadtverwaltung, sondern auch bei der Leistungserbringung in den Eigenbetrieben.

Tabelle 7

Personalintensität in der Vergleichsgruppe der prosperierenden mittelgroßen StädteBeschäftigte¹ je 1000 Einwohner; 1990, 1995, 2000 und 2005

	1990	1995	2000	2005
Personalintensität insgesamt				
Herford	15,3	12,9	11,0	7,8
Bergisch Gladbach	11,1	10,2	9,4	8,5
Troisdorf	13,1	11,0	10,4	9,7
Ratingen	10,5	10,9	10,4	10,0
Neuss	17,9	13,4	12,5	10,1
Viersen	10,4	10,4	10,4	10,1
Gütersloh	14,3	14,4	10,8	10,3
Lüdenscheid	14,2	12,2	11,5	10,7
Durchschnitt	12,9	11,9	10,5	9,5
Median	13,1	11,0	10,4	10,0
Mittlere absolute Abw. v. Median	2,1	1,3	0,7	0,6
Personalintensität Kernhaushalt				
Bergisch Gladbach	11,1	9,2	6,67	5,1
Herford	15,3	12,2	11,0	7,8
Lüdenscheid	14,1	10,6	8,7	8,3
Neuss	13,8	12,5	10,7	8,6
Troisdorf	12,2	11,0	10,2	9,7
Ratingen	10,3	10,9	10,4	10,0
Gütersloh	10,3	10,4	10,5	10,0
Viersen	10,3	10,4	10,4	10,1
Durchschnitt	12,0	10,6	9,4	8,4
Median	11,1	10,6	10,4	8,6
Mittlere absolute Abw. v. Median	1,7	0,8	0,8	1,3

Eigene Berechnungen nach Angaben des Landesamtes für Datenverarbeitung und Statistik. – ¹⁾ Zwei Teilzeitbeschäftigte wurden als ein Vollzeitbeschäftigter gewertet.

2.3 Haushaltsausgleich

Bei jeder Haushaltsplanung steht zu Recht die Frage im Mittelpunkt, ob die Einnahmen eines Haushaltsjahres ausreichen, um die laufenden Ausgaben zu decken. Denn jedes Defizit erfordert eine Kreditaufnahme, die entsprechende Zinsverpflichtungen in der Zukunft nach sich zieht. Die jährliche Neuverschuldung und die angesammelten Schuldenstände stehen deshalb unter besonderer Beobachtung. In den Kommunen sind es derzeit vor allem die in den vorangegangenen Jahren akkumulierten Kassenkredite, die den Kämmerern die Haushaltsaufstellung erschweren und die die Handlungsspielräume zur Politikgestaltung stark einschränken. Hier bildet die Stadt Neuss keine Ausnahme: Zusätzlich zu den zu Beginn des Haushaltsjahres vorhandenen Kassenkrediten in Höhe von 22,6 Mill. € muss die Stadt im Haushaltsjahr 2007 laufende Ausgaben in Höhe von knapp 23 Mill. € mit neuen Krediten finanzieren.

Allerdings bringt das neue Haushaltsrecht auch in Bezug auf den Haushaltsausgleich wichtige Änderungen. Vor allem verliert – formal – die Unterscheidung von kurzfristigen Kassenkrediten und langfristigen Krediten zur Finanzierung von Investitionen an Bedeutung, weil die Trennung von

Verwaltungs- und Vermögenshaushalt aufgehoben wird. Auch der Haushaltsausgleich orientiert sich nach dem NKF am Ressourcenverbrauch: Entscheidend für den Ausweis der Schulden einer Kommune ist nunmehr das in der Ergebnisrechnung ausgewiesene Jahresergebnis. Ein Haushalt ist folglich dann ausgeglichen, wenn dort die angeführten Erträge und Aufwendungen übereinstimmen, wenn dort die angeführten Erträge und Aufwendungen übereinstimmen. Entsprechend der eingangs beschriebenen Systematik verändert ein ggf. in der Ergebnisrechnung festgestellter Saldo aus Erträgen und Aufwendungen das in der Bilanz ausgewiesene Eigenkapital einer Kommune. Übersteigen die Aufwendungen die Erträge, führt dies somit zu einer Verminderung des kommunalen Eigenkapitals.

Eine Besonderheit im neuen Haushaltsrecht stellt dabei die so genannte Ausgleichsrücklage dar: Der Gesetzgeber ermöglicht den Kommunen beim Übergang zum neuen Haushaltsrecht, einen festgelegten Teil des Eigenkapitals als Rücklage zur Deckung des beim Systemwechsel bestehenden Defizits zu bilanzieren. Folglich ist jeder Haushalt beim Übergang zur Doppik ausgeglichen. Dabei hat der Gesetzgeber zwei Grenzen eingezogen: Die Ausgleichsrücklage darf 1/3 des in der Eröffnungsbilanz ausgewiesenen Eigenkapitals ebenso nicht übersteigen wie 1/3 des Durchschnitts aus Steuereinnahmen und Zuweisungen der vorangegangenen drei Jahre. Auch darf die bei der Eröffnungsbilanz festgelegte Ausgleichsrücklage in Zukunft nicht erhöht werden. Gewünscht ist aber, dass die Rücklage nach einer eventuellen Inanspruchnahme wieder durch neue Zuführungen aufgefüllt wird.

Jede Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage muss der Aufsichtsbehörde angezeigt werden. Ist die Rücklage in voller Höhe in Anspruch genommen worden und der Haushalt trotzdem nicht ausgeglichen, muss die Gemeinde den Haushalt von der Aufsichtsbehörde genehmigen lassen. Bei im Gesetz genau definierten Verschlechterungen des Haushaltes besteht die Pflicht zur Vorlage eines Haushaltssicherungskonzeptes.

Das im Ergebnisplan der Stadt Neuss ausgewiesene Defizit beträgt rund 23 Mill. € und lässt sich aufteilen in strukturelle Veränderungen innerhalb der Finanzplanung und Veränderungen aufgrund der Systemumstellungen (Tabelle 8). Diese Zusammenstellung der Positionen zeigt, dass das Gros des Defizits (Fonds deutsche Einheit, Sonderfall bei der GewSt. und Zuführungen Pensionsrückstellungen) auf von der Stadt Neuss nicht zu beeinflussenden Sachverhalte zurückzuführen ist. Aber auch wenn die Stadt Neuss die Schuldensituation nicht zu verantworten hat, gilt: Die Schulden belasten zukünftige Haushalte und erfordern heute Entscheidungen des Rates der Stadt Neuss, die zu einem Abbau der Schulden führen.

Tabelle 8
Entstehung des Haushaltsdefizits 2007 der Stadt Neuss
 in Mill. €

	Veränd. (+)	Veränd. (-)	Insgesamt
Erstattung Fonds Deutsche Einheit (Wegfall des Solidarbeitragsgesetzes)		10,0	
Verringerung Gewerbesteuer netto (Folgewirkung Gewerbesteuerabgang und Steuerschätzung)		5,2	
Erhöhte Kreisumlage (Saldo aus Mehrbelastung Hartz IV und geringeren Umlagengrundlagen)		1,2	
Verringerung der Personalaufwendungen	1,0		
Verbesserung bei den Umsatzsteueranteilen	1,5		
Sonstiges		0,8	
Strukturelle Veränd. innerhalb der Finanzplanung			-14,7
Belastungen aus dem Saldo von Zuführungen an Pensionsrückstellungen, Entnahmen und Pensionsauszahlungen		4,5	
Belastungen aus den Saldo aus Abschreibungen und der Auflösung von Sonderposten		1,0	
Die Zinsen für die Entwicklungsmaßnahme Allerheiligen können nicht mehr durch eine Zuführung vom Vermögenshaushalt (aus Verkaufserlösen) unmittelbar finanziert werden		2,1	
Die Krankenhausumlage ist aus der Ergebnisrechnung zu finanzieren		0,8	
Sonstiges	0,1		
Veränd. aufgrund der Systemumstellungen			-8,3
Defizit Finanzplanung 2007			-23,0

Quelle: Stadt Neuss Haushaltsentwurf 2007: 24-25.

Unabhängig von den Begründungen für das Entstehen des Defizits ist von Interesse, wie dieser Fehlbetrag in der neuen Haushaltsdarstellung behandelt wird. Anders als in der Kameralistik wird er nicht ins Folgejahr übertragen. Vielmehr kann nach neuem Haushaltsrecht die beschriebene Ausgleichsrücklage in Anspruch genommen werden. Weil diese erst zum 1.1.2007 gebildet wurde, steht sie der Stadt Neuss noch in voller Höhe zur Deckung des Fehlbetrages zur Verfügung. Damit vermindert sich zwar das Eigenkapital der Stadt, der Haushalt gilt formal aber als ausgeglichen (Schaubild 4).

Schaubild 4

Haushaltsplanung 2007 der Stadt Neuss: Buchung von Fehlbeträgen nach NKF
 in €

Eröffnungsbilanz		Ergebnisplanung	
Aktiva	Passiva	Erträge	Aufwendungen
Anlagevermögen 1 251 479 800	Allgemeine Rücklage 682 349 800	Ordentliche Erträge 339 450 102	Ordentliche Aufwendungen 355 907 428
	Ausgleichsrücklage 76 912 000		
	Sonderposten 173 781 000	Finanzerträge 4 435 869	Finanzaufwendungen 10 957 900
Umlaufvermögen 16 776 000	Rückstellungen 238 431 000		
Rechnungsabgr. 2 682 000	Verbindlichkeiten 99 303 000	Fehlbetrag 22 979 357	
1 270 937 800 Bilanzsumme	1 270 937 800 Bilanzsumme	366 865 328 Jahresergebnis	366 865 328 Jahresergebnis

Quelle: Stadt Neuss (2006a und 2006d).

Der buchungstechnisch erzeugte Haushaltsausgleich bedeutet aber keineswegs, dass das Defizit den Haushalt der Stadt Neuss nicht belasten würde. Denn aus ökonomischer Sicht sind es die anfallenden Zinszahlungen, die den zukünftigen budgetären Spielraum der Stadt Neuss für andere Ausgaben verringern. Diese „Opportunitätskosten“ der Kreditfinanzierung fallen unabhängig davon an, wie der Fehlbetrag in der neuen Haushaltssystematik gebucht wird. Diese Tatsache leitet über zu der Frage, warum der Kämmerer der Stadt Neuss eindringlich für ein sparsames Ausgabenverhalten der Stadt plädiert, obwohl – wie oben beschrieben – die Einnahmen der Stadt merklich expandieren und obwohl sich die Kreisumlage wahrscheinlich nur geringfügig erhöhen wird.

Der Kämmerer nennt zwei wesentliche Punkte, um den angekündigten „Sparkurs“ zu rechtfertigen (Gensler, 2006: 10-11):

- Veränderungen, die sich aus der Umstellung auf das NKF ergeben, können den Haushalt in einer Höhe von über 8 Mill. € belasten (u.a. weitere Pensionsrückstellungen in Höhe von 4,5 Mill. €), und
- zu erwartende Fehlbeträge aus geringeren Einnahmen bei verschiedenen „großen“ Einnahmearten (insbesondere Wegfall von 10 Mill. € Spitzabrechnung des Solidarbeitrages und noch einmal wegen des

Tabelle 9

Potential zur Haushaltskonsolidierung

2007 bis 2010, in 1 000 €

	2007	2008	2009	2010
Stand Gesamtergebnisplan lt. Entwurf	-22 979	-11 820	-19 760	-12 990
Dezernat				
BM - Zentrale Verwaltung	1 988	3 181	4 371	5 307
2 - Wirtschaftsförd., Fin. u. Liegenschaften	220	235	190	193
3 - Recht, Ordnung, Feuerw. und Rettungsw.	197	184	184	186
4 - Schule, Bildung und Kultur	235	2 260	2 548	2 679
5 - Jugend und Soziales	3 819	3 856	3 893	2 629
6 - Planung, Bau und Verkehr	616	821	1 026	1 026
7 - Sport und Umwelt	548	675	675	675
Summe	7 622	11 212	12 886	12 695
Stand Gesamtergebnisplan neu	-15 357	-608	-6 874	-296

Quelle: Stadt Neuss (2006c)

„Problemfalls“ eine Verschlechterung bei der Gewerbesteuer um schätzungsweise 5 Mill. €).

Die Verwaltung hat jedenfalls schon einmal ihre „Hausaufgaben“ gemacht und in akribischer Detailarbeit potentielle Sparmöglichkeiten aufgelistet. Diese Arbeit ist sehr positiv zu bewerten, vor allem, weil sie einen Gesamtüberblick über die Größenordnungen liefert. Eine Übersicht des Konsolidierungskonzeptes (Tabelle 9) zeigt, dass sich (fast) der gesamte Fehlbetrag von 23 Mill. € in den nächsten vier Jahren abbauen ließe, wenn alle Maßnahmen des Konzeptes umgesetzt würden – vorausgesetzt, die jeweils erwarteten Einspareffekte ließen sich auch realisieren und die Einsparungen würden keine Ausgaben an anderer Stelle nach sich ziehen.

Obwohl das Gesamtvolumen von fast 23 Mill. € nur erreicht wird, wenn alle Maßnahmen umgesetzt werden, kann aus der Liste natürlich nicht abgeleitet werden, dass nur eine Eins-zu-Eins-Umsetzung der einzig gangbare Weg zur Haushaltskonsolidierung ist. Vielmehr sind die Ratsmitglieder gefordert, bei Ihrer Politik für die Stadt Neuss ebenso Prioritäten zu setzen wie etwa die Landes- oder Bundesregierung bei der Gestaltung der jeweiligen Haushalte. Über die Ziele einer solchen Politik wird man sich im Zweifel noch weitgehend einig sein, denn die wirtschaftliche Prosperität der Stadt, hervorragende Bildungsangebote, Sicherung des sozialen Gefüges, umweltgerechtes Produzieren und Leben in der Stadt u.s.w. – welche Partei formuliert solche Ziele nicht in ihrem Programm.

Ein zentraler Unterschied in der Prioritätensetzung ist allerdings durchaus festzustellen, wenn es um die Konsequenz beim Schuldenabbau geht. Ober-

bürgermeister und Kämmerer der Stadt Neuss haben bei der Einbringung des Haushaltes erfreulicher Weise ihre Vorstellungen von einem konsequenten Abtrag des oben beschriebenen Fehlbedarf deutlich formuliert. Deshalb wird es kaum eine Alternative dazu geben, mit einer höheren Priorität die Vorschläge der Verwaltung kritisch zu prüfen, die allein vom Volumen her den Abbau des Defizits voranbringen würden. Vordringlich geprüft werden müssen demnach in der Zentralen Verwaltung und in allen Dezernaten die großen Ausgabenpositionen. In der Zentralen Verwaltung betrifft dies etwa weitere Einsparungen bei den Personalausgaben durch Stelleneinsparungen und Nichtbesetzung freier bzw. frei werdender Stellen sowie Sparmaßnahmen im Bereich der Datenverarbeitung.

Den Bereich „Jugend und Soziales“ betreffend sollte geprüft werden, ob es angesichts des derzeit noch hohen Fehlbedarfs nicht angemessen wäre, die vorgesehene Befreiung von Elternbeiträgen für das letzte Kindergartenjahr zu verschieben und erst dann einzuführen, wenn der Fehlbetrag abgebaut ist. Dadurch würde die Stadt Neuss nach Angabe der Verwaltung immerhin jährlich Ausgaben in Höhe von rund 1,3 Mill. € einsparen können. Einsparungen in dieser Höhe sind in der Zusammenstellung der Verwaltung auch bei den ambulanten und stationären „Hilfen zur Erziehung“ aufgelistet. Vorgeschlagen wird ein Einfrieren der Ausgaben auf das Rechnungsergebnis 2006. Natürlich gilt es auch in diesem Bereich, die knappen Mittel effizient einzusetzen – und Effizienzreserven dürften sich auch hier erschließen lassen. Es sollte allerdings durch den Verzicht auf eine Steigerung der Ausgaben keine Verschlechterung bei der Leistungserbringung verursacht werden. Anders als bei der Frage der beitragsfreien Kindergartenplätzen findet hier schon eine Konzentration des kommunalen Leistungsangebotes auf die Kinder und Jugendlichen statt, die auf diese Leistungen angewiesen sind. Das oftmals für staatliche Leistungen geforderte Prinzip der Subsidiarität wird also hier bereits praktiziert. Zudem dürfte der positive „externe Effekt“ dieser Ausgaben sehr hoch sein, denn effektive Erziehungshilfen heute reduzieren die Ausgaben der Stadt zur Behebung von Fehlentwicklungen in der Zukunft.

Im Dezernat „Planung, Bau und Verkehr“ entfallen die weitaus höchsten Ausgaben auf die Maßnahmen zur Straßenunterhaltung. Innerhalb dieses Ausgabenblocks sollten zunächst die Ausgaben eingespart werden, die möglichst keine Substanzverluste für die Straßeninfrastruktur nach sich ziehen. Diese sollten vor allem vermieden werden, weil dadurch in Zukunft noch höhere Ausgaben notwendig sind, um das Infrastrukturangebot der Stadt zumindest wieder auf das derzeitige Niveau zu verbessern.

Tabelle 10

Schuldenstand des Kernhaushaltes in den prosperierenden mittelgroßen Städten
in € je Einwohner, 1990, 1995 und 2000 bis 2005

	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Viersen	1155	1291	1614	910	448	597	579	738
Bergisch Gladbach	1359	1053	1094	853	859	865	909	887
Gütersloh	431	491	975	1014	921	940	1036	1076
Lüdenscheid	1233	1507	1286	1293	1304	1233	1195	1155
Neuss	2043	2709	952	1030	966	1070	1290	1187
Troisdorf	1271	1858	1054	1043	1099	1192	1218	1214
Herford	705	704	775	777	850	1055	1135	1225
Ratingen	937	1203	1347	1310	1287	1301	1396	1337
Durchschnitt	999	1114	1101	1052	1051	1086	1138	1135
Median	1155	1203	1054	1014	921	1055	1134	1171
Mittlere abs. Abw. v. Median	335	489	198	140	197	167	180	138

Eigene Berechnungen nach Angaben des LDS NRW.

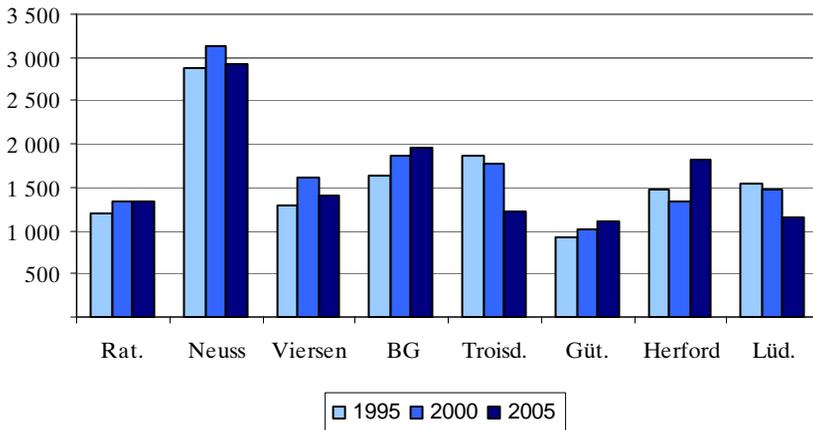
Es würde den Rahmen dieser Untersuchung sprengen, hier näher auf die einzelnen Maßnahmen einzugehen. Sicher ist, dass es bei allen Maßnahmen noch ausführliche Diskussionen über das richtige Vorgehen geben wird. Empfehlen muss man allerdings allen Beteiligten, den deutlichen Hinweis der Stadtverwaltung ernst zu nehmen, dass die oben erläuterte Ausgleichsrücklage bei unverändertem Ausgabenverhalten spätestens im Jahr 2010 aufgebraucht wäre. Die Stadt Neuss würde dann in ein Haushaltssicherungsverfahren gezwungen. Die Fachdezernenten und Fachausschüsse sowie der Kämmerer der Stadt, aber auch alle im Rat vertretenen Parteien werden in den nächsten Monaten gefordert sein, entsprechende Entscheidungen zu treffen. Zumindest einen Teil der Sparmaßnahmen sollte der Rat der Stadt Neuss bis zum Sommer des laufenden Haushaltsjahres beschließen, damit die Haushaltslage weiter verbessert werden kann. Die Verwaltung warnt zu Recht eindringlich davor, die derzeit noch vorgesehenen Ausgabenansätze zu verabschieden.

Dass die Stadt Neuss beim Schuldenstand des Kernhaushaltes je Einwohner im Vergleich zu den anderen Städten noch im Mittelfeld liegt (Tabelle 10), sollte nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Neusser Einwohner bei einer Betrachtung der Gesamtschulden – also des Kernhaushaltes und der ausgelagerten Eigenbetriebe – mit Abstand die größte Last tragen (Schaubild 5).

Schaubild 5

Schulden insgesamt (Kernhaushalt und Eigenbetriebe) - Vergleichsgruppe der prosperierenden mittelgroßen Städte

In € je Einwohner, 1995, 2000 und 2005



Eigene Berechnungen nach Angaben des LDS NRW

3. Die Eröffnungsbilanz zum 1.1.2007

Im neuen Haushaltsrecht kommt der Bewertung des Vermögens und seiner Erfassung in der Bilanz eine strategische Bedeutung zu, weil die Kommunen nunmehr mit der Bilanz den wesentlichen Ausweis über die finanzwirtschaftliche Situation einer Kommune darlegen. Dabei wird insbesondere durch die rein rechnerische Differenz zwischen Aktiva und (den übrigen) Passiva das Eigenkapital einer Kommune definiert, das – wie oben bereits beschrieben – die Fähigkeit einer Kommune dokumentiert, Fehlbeträge in der Ergebnisrechnung durch eine Verminderung der Ausgleichsrücklage, also eines Teils des Eigenkapitals, auszugleichen (Schwartz, 2006a: 198). Mit der Erstellung ihrer Eröffnungsbilanz (Stadt Neuss, 2006d) ist die Stadt Neuss einerseits in der Bewertung ihres Vermögens viel weiter als andere Städte, andererseits fehlt zur Erstellung einer Gesamtbilanz („Konzernbilanz“) auch in Neuss noch eine marktgerechte Bewertung der Beteiligungen. Bis jetzt wurden diese lediglich nach der „Kapital-Spiegelbild-Methode“ bilanziert, also mit dem Anteil, den die Stadt am Nennwert der Beteiligungen hält. Der Kämmerer selbst bezeichnet die vorgelegte Eröffnungsbilanz deshalb auch als „Entwurf“, mit dem der „Anfang des Umstellungsprozesses“ eingeleitet wurde (Gensler, 2006: 3).

Positiv beurteilen wir, dass die bisher durchgeführten Vermögensbewertungen durchaus zurückhaltend vorgenommen wurden. Allerdings muss auch darauf hingewiesen werden, dass die in einer Eröffnungsbilanz einer Stadt ausgewiesene Eigenkapitalausstattung eher vorsichtig zu interpretieren ist. Denn insgesamt muss bei allen Fortschritten in der kommunalen Rechnungslegung auch der Unterschied zur Bilanz privatrechtlicher Unternehmen beachtet werden. Bei vielen Positionen der kommunalen Bilanz handelt es sich nicht wie bei Privaten um eingezahltes Stammkapital und damit um prinzipiell veräußerbare Vermögen. Etwa 35% der in der Eröffnungsbilanz der Stadt Neuss ausgewiesenen Vermögenswerte entfallen zum Beispiel auf die städtische Infrastruktur, wie Straßen, Wege, Plätze, Brücken und Tunnels, die nicht ohne weiteres am Markt veräußerbar sind. Dies dürfte lediglich für die meisten der hier ebenfalls einbezogenen Grundstücke gelten. Die Konsequenz der de facto zwar vorliegenden, aber in der Bilanz nicht differenzierten Unterschiede zwischen realisierbarem und nicht-realisierbarem Vermögen einer Stadt bringt Schwarting (2006: 317) treffend auf den Punkt: „Es wäre daher auch verfehlt, das Eigenkapital als finanzielle Reserve einer Gemeinde verstehen zu wollen“.

Auf der anderen Seite verdeutlichen etwa die Ausweisung von Rückstellungen für Pensionszahlungen und von Rücklagen für bis dato nicht vorgenommene Instandhaltungsaufwendungen, sowie die Berücksichtigung von Abschreibungen auf das Anlagevermögen die Vorzüge des NKF: Der heute schon abzusehende zukünftige Ressourcenverbrauch wird in der gegenwärtigen Vermögensbilanz der Stadt berücksichtigt.

Die Beurteilung des städtischen Eigenkapitals wird mit dem Abschluss des „ersten Bilanzjahres“ am 31.12.2007 bereits sehr viel besser möglich sein. Aus unserer Sicht sollte die Aufstellung einer Gesamtbilanz die Kommunen allerdings auch nicht dazu verleiten, ihre wirtschaftlichen Aktivitäten zu Lasten der Privatwirtschaft anzudehnen. Der Ausweis eines möglichst hohen Eigenkapitalwertes kann dafür nicht als Rechtfertigung herhalten. Der aktuelle Entwurf der nordrhein-westfälischen Landesregierung zum „Gesetz zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung“ (GO-Reformgesetz) sieht hier aus unserer Sicht richtiger Weise Änderungen im Gemeindefinanzierungsrecht vor, die auf eine engere Ausrichtung der kommunalen wirtschaftlichen Betätigungen abzielen (Landtag NRW, 2007).

4. Abschließende Bemerkungen

Die Einnahmensituation der Stadt Neuss hat sich in der Grundtendenz seit Anfang der neunziger Jahre verbessert. So sind die Steuereinnahmen je Einwohner seit 1990 merklich gestiegen, auch wenn die Grund- und Gewer-

besteuerhebesätze seit 1995 konstant gehalten wurden, um die Standortbedingungen nicht zu beeinträchtigen.

Ein Sonderfaktor bei der Gewerbesteuer hat das Niveau des Steueraufkommens der Stadt Neuss im Jahr 2006 zwar gemindert, aus gesamtwirtschaftlicher Sicht haben sich die Perspektiven für das Steueraufkommen aber verbessert. Insofern kann – von einem niedrigeren Niveau als ursprünglich geplant ausgehend – mittelfristig mit weiteren Zuwächsen gerechnet werden, wenn die für 2008 geplante Reform der Unternehmensbesteuerung tatsächlich nicht zu Steuerausfällen bei den Gemeinden führt. Die Stadt Neuss veranschlagt den mittelfristig erwarteten Anstieg des Steueraufkommens auf 4,6% je Jahr, so dass sich – eine sparsame Haushaltsführung vorausgesetzt – budgetäre Spielräume für die geplante Senkung des Gewerbesteuersatzes eröffnen.

Ob es gelingen wird, den Anstieg der Ausgaben eng zu begrenzen, wird die Diskussion um das von der Verwaltung vorgelegte Haushaltssicherungskonzept erweisen. Jedenfalls ist dem Kämmerer zuzustimmen, wenn er eindringlich davor warnt, mit Veräußerungen von Vermögenswerten Fehlbeiträge aus laufenden Ausgaben auszugleichen. Das bedeutet nicht, dass Kommunen aus ordnungspolitischer Sicht nicht auch Möglichkeiten nutzen sollten, sich von Vermögenswerten zu trennen, wenn mit den Einnahmen der Schuldenstand reduziert werden kann. Auch hier ist dem Kämmerer der Stadt zuzustimmen, wenn er feststellt, dass „eine Kommune kein Vermögen haben sollte, dass sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben nicht benötigt“ (Gensler 2006: 4).

Die Erfahrung mit dem neuen Instrument der Ausgleichsrücklage wird zeigen, ob die Öffentlichkeitswirksamkeit von im Verwaltungshaushalt ausgewiesenen Defiziten nicht auch Vorteile hatte. Immerhin zeigt sie den politisch Verantwortlichen und vor allem den Bürgern, dass eine Gemeinde oder eine Stadt „über ihre Verhältnisse“ wirtschaftet. Die vom Kämmerer als finanzpolitische Strategie verfolgte Orientierung an langen Fristen dürfte auch Gefahren in sich bergen. Es könnte unterschätzt werden, wann eine Kommune mit wie drastischen Maßnahmen mit der Konsolidierung beginnen müsste, um am Ende eines Planungshorizontes ein ausgeglichenes Jahresergebnis zu erreichen. Ob eine Verminderung der Ausgleichrücklage diese „Warnfunktion“ erfüllen kann, muss sich erst noch zeigen.

ANHANG

1. Übersicht zur Gruppierung von Städten beim interkommunalen Vergleich

Übersicht 1

Große kreisangehörige Städte mit mehr als 60 000 Einwohnern

Ober-/Mittelzentren in hoch verdichteten Kreisen¹

IHK-Kammerbezirk	Einwohner Stand 31.12.2005 ²	Vergleichsgemeinden	Einwohner Stand 31.12.2005 ²
Unauffällige mittelgroße Städte ³			
Dormagen	63 466	Wesel	.61 711
Grevenbroich	64 372	Bergheim	63 015
		Dinslaken	70 189
		Dorsten	79 639
		Velbert	87 378
		Iserlohn	97 285
		Witten	100 793
		Moers	107 547
		Recklinghausen	121 827
Prosperierende mittelgroße Städte ³			
Viersen	76 330	Herford	64 965
Neuss	151 610	Troisdorf	74 760
		Lüdenscheid	78 688
		Ratingen	91 975
		Gütersloh	96 145
		Bergisch Gladbach	105 761

Eigene Darstellung. - ¹Angaben des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung. -

²Angaben des Landesamtes für Datenverarbeitung und Statistik Nordrhein-Westfalen. -

³Deutsches Institut für Urbanistik 2002.

2. Vom Arbeitskreis Steuerschätzung (AKS) erwartetes Steueraufkommen der Gemeinden in Westdeutschland

Die im Mai 2006 erstellte Mittelfristschätzung des AKS basiert auf den gesamtwirtschaftlichen Vorgaben der Bundesregierung, die für das nominale BIP einen Anstieg von 2,0% (2006) und 2,3% (2007) sowie von durchschnittlich 2,7% in den Jahren 2008 bis 2010 zugrunde legen. Die Steuerschätzung war damit für die kurze Frist vorsichtig kalkuliert, lagen doch die für 2006 und 2007 zugrunde gelegten Wachstumsraten am unteren Rand des

Prognosespektrums. Weiterhin ging der Arbeitskreis vom geltenden Steuerrecht aus. Die finanziellen Auswirkungen der geplanten Erhöhung von Umsatz- und Versicherungssteuer wurden jedoch in die Schätzung einbezogen, da sie zwischen Bundestag und Bundesrat nicht strittig war und mit ihrer baldigen Verabschiedung gerechnet wurde. Unter diesen Annahmen rechnete der AKS im Mai 2006 mit einer Veränderung des Aufkommens der Gemeindesteuern von 5,2% (2006), 1,4% (2007), 3,1% (2008), 4,8% (2009) und 5,2% (2010) (Tabelle 11).

Die Kurzfristschätzung des AKS vom November 2006 legt höhere gesamtwirtschaftliche Zuwächse zugrunde, da die Bundesregierung ihre gesamtwirtschaftliche Prognose für das nominale BIP angesichts der kräftigen konjunkturellen Expansion nach oben korrigierte – und zwar von 2% auf 2,9% für 2006 und von 2,3% auf 2,6% für 2007. Die höheren gesamtwirtschaftlichen Vorgaben hatten zur Folge, dass der AKS seine Steuerprognose nach oben revidierte, zumal auch die gewinnabhängigen Steuern deutlich kräftiger expandierten als ursprünglich angenommen. Begünstigt durch die Konjunktur stiegen auch die Lohnsteuer und die Steuern vom Umsatz rascher als zuvor. Zudem wurden bei der November-Schätzung die Steuerrechtsänderungen⁹ einbezogen, die in den bisherigen Planungen noch nicht berücksichtigt waren. Auf dieser Basis wurde für das Aufkommen der Gemeindesteuern in Westdeutschland für das Jahr 2006 mit 11,8% ein erheblich kräftigerer Anstieg als im Mai zugrunde gelegt; für 2007 wurde ein Anstieg von 1,4% prognostiziert (Tabelle 11). Ursächlich für die kräftige Steigerung im vergangenen Jahr war die sprudelnde Gewerbesteuer. Die erwartete Zunahme der Gewerbesteuer wurde von 6,3 auf 17,6% nach oben korrigiert. Für 2007 legte der AKS mit 2,6% einen stärkeren Rückgang der Gewerbesteuer als bislang zugrunde. Ausschlaggebend hierfür ist, dass die Nachzahlungen, die 2006 ein Rekordniveau erreichten, im laufenden Jahr voraussichtlich merklich geringer ausfallen, zumal die Vorauszahlungen zuvor angesichts der seit 2003 steigenden Gewinne kräftig angehoben wurden. Außerdem wird das Aufkommen in diesem Jahr durch hohe Steuerausfälle aus der temporären Anhebung der degressiven Abschreibung gedrückt.

⁹ Der AKS hat bei der Prognose vom November 2006 gegenüber der vorangegangenen Schätzung vom Mai 2006 für die Jahre 2006 und 2007 das Gesetz zur Neuregelung der Besteuerung von Energieerzeugnissen und zur Änderung des Stromsteuergesetzes berücksichtigt. Auch hat er die finanziellen Auswirkungen des Haushaltsbegleitgesetzes 2006 einbezogen, die – bis auf die Mehreinnahmen aus der Anhebung der Steuersätze von Umsatz- und Versicherungssteuer – noch nicht berücksichtigt waren. Außerdem wurden für 2007 die Auswirkungen des Steueränderungsgesetzes 2007, des Ersten Gesetzes zum Abbau bürokratischer Hemmnisse insbesondere in der mittelständischen Wirtschaft sowie das Gesetz zur Änderung des Gesetzes über das Branntweinmonopol und von Verbrauchsteuergesetzen berücksichtigt.

Tabelle 11

Bruttoinlandsprodukt in Deutschland sowie Steueraufkommen der Gemeinden in Westdeutschland

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
AKS Mai 2006						
Nom. BIP in Deutschland (Mrd. €)	2245,5	2290,2	2342,1	2405,0	2469,6	2536,0
Veränderung gegenüber Vorjahr in %	1,3	2,0	2,3	2,7	2,7	2,7
Steueraufkommen d. Gem. in West-D. (Mrd. €)	54,0	56,8	57,6	59,4	62,2	65,5
Veränderung gegenüber Vorjahr in %	5,6	5,2	1,4	3,1	4,8	5,2
Gemeindeanteil Einkommensteuer (Mrd. €)	18,8	19,5	20,1	21,1	21,9	22,9
Veränderung gegenüber Vorjahr in %	-0,3	3,6	3,2	4,7	4,2	4,4
Gemeindeanteil Steuern vom Umsatz (Mrd. €)	2,5	2,5	2,8	2,9	3,0	3,1
Veränderung gegenüber Vorjahr in %	1,7	1,8	13,0	2,6	1,9	2,1
Gemeindesteuern (Mrd. €)	38,6	40,6	40,4	41,2	43,5	46,2
Veränderung gegenüber Vorjahr in %	9,7	5,1	-0,5	2,0	5,6	6,2
- Gewerbesteuer (Mrd. €)	29,2	31,1	30,8	31,4	33,6	36,1
Veränderung gegenüber Vorjahr in %	12,4	6,3	-1,1	2,1	6,8	7,6
- Grundsteuern (Mrd. €)	8,9	9,0	9,1	9,3	9,4	9,6
Veränderung gegenüber Vorjahr in %	3,3	1,2	1,7	1,6	1,6	1,6
- Sonstige Gemeindesteuern (Mrd. €)	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Veränderung gegenüber Vorjahr in %	-17,0	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
AKS November 2006						
Nom. BIP in Deutschland (Mrd. €)	2241,0	2305,7	2366,2			
Veränderung gegenüber Vorjahr in %	1,5	2,9	2,6			
Steueraufkommen d. Gem. in West-D. (Mrd. €)	54,0	60,4	61,2			
Veränderung gegenüber Vorjahr in %	5,6	11,8	1,4			
Gemeindeanteil Einkommensteuer (Mrd. €)	18,8	20,3	21,3			
Veränderung gegenüber Vorjahr in %	-0,3	7,8	5,1			
Gemeindeanteil Steuern vom Umsatz (Mrd. €)	2,5	2,6	2,9			
Veränderung gegenüber Vorjahr in %	1,7	4,6	12,0			
Gemeindesteuern (Mrd. €)	35,2	43,9	43,2			
Veränderung gegenüber Vorjahr in %	9,7	13,7	-1,7			
- Gewerbesteuer (Mrd. €)	29,2	34,4	33,5			
Veränderung gegenüber Vorjahr in %	12,4	17,6	-2,6			
- Grundsteuern (Mrd. €)	8,9	9,0	9,2			
Veränderung gegenüber Vorjahr in %	3,3	1,7	1,7			
- Sonstige Gemeindesteuern (Mrd. €)	0,5	0,5	0,5			
Veränderung gegenüber Vorjahr in %	-17,0	-2,2	0,0			

Quellen: Arbeitskreis Steuerschätzungen; BMF 2006: 87ff., 140ff.

Die Prognose des kommunalen Steueraufkommens ist freilich mit Risiken behaftet. Einerseits expandierte die Konjunktur im vergangenen Jahr mit

2,7% um 0,4 Prozentpunkte kräftiger als bei der Prognose des Arbeitskreises im November 2006 erwartet. Auch zeichnet sich im laufenden Jahr ein höherer Zuwachs ab als damals zugrunde gelegt. Die Bundesregierung, die bereits im Herbst 2006 ihre Prognose für den Zuwachs des realen BIP im Jahr 2007 von 1 auf 1,4% angehoben hatte, hat mit der Vorlage des Jahreswirtschaftsberichts ihre BIP-Prognose von 1,4 auf 1,75% erhöht (BMWi 2007); angesichts der unerwarteten konjunkturellen Dynamik wird vielfach eine weitere Revision nach oben erwartet. Auch das RWI Essen hat seine Konjunkturprognose für 2007 nach oben revidiert, und zwar von 1,9 auf 2,3% (RWI Essen 2006; Döhrn, R. et al. 2007). Die bessere Konjunktur, die bereits im vergangenen Jahr das Steueraufkommen stärker als erwartet steigerte, führt in diesem Jahr zu weiteren Mehreinnahmen. So ist bei der Lohnsteuer mit einem stärkeren Plus als im Vorjahr zu rechnen, da die Lohnsumme mit zunehmender sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung und steigenden Löhnen rascher als 2006 expandiert. Die Steuern vom Umsatz profitieren von der anziehenden Inlandsnachfrage. Andererseits könnten die Nachzahlungen bei den Gewinnsteuern stärker sinken als vom AKS erwartet, nachdem diese in den beiden vergangenen Jahren ungewöhnlich kräftig expandierten. Zudem muss ausländischen Anteilseignern inländischer Kapitalgesellschaften nach einem Urteil des europäischen Gerichtshofs vom 6. März 2007, das das bis zum Jahr 2000 in Deutschland geltende Körperschaftsteueranrechnungsverfahren für nicht vereinbar mit der Kapitalverkehrsfreiheit erklärt, Körperschaftsteuer erstattet werden¹⁰.

Mindereinnahmen gegenüber den bisherigen Haushaltsplanungen ergeben sich auch daraus, bei der Schätzung des AKS die für 2008 geplante Reform der Unternehmensbesteuerung noch nicht berücksichtigt wurde. Die Bundesregierung plant hier unter anderem die Verringerung des Steuermessbetrages bei der Gewerbesteuer, will aber zum Ausgleich der daraus resultierenden Steuerausfälle die Bemessungsgrundlage verbreitern. Außerdem wird – zur Begrenzung der Mindereinnahmen der Gemeinden – die Gewerbesteuerumlage gesenkt. Die gesamten reformbedingten Mindereinnahmen veranschlagt das Bundesministerium der Finanzen im Jahr 2008 auf 6,5 Mrd. € und mittelfristig auf jährlich 5 Mrd. €. Bei den Gemeinden wird 2008 mit Steuermindereinnahmen in Höhe von 851 Mill. € gerechnet, mittelfristig soll die Reform die Kommunen nicht belasten (BMF 2007).

Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht haben sich die Perspektiven für das gesamte Steueraufkommen der westdeutschen Gemeinden verbessert. Insofern

¹⁰ Die hieraus resultierenden Steuerausfälle können derzeit nicht quantifiziert werden, da noch keine gesicherten Informationen von den Landesfinanzverwaltungen über die zu erwartende Zahl der Erstattungsanträge vorliegen; das Bundesministerium der Finanzen geht davon aus, dass sich die Ausfälle auf bis zu 5 Mrd. € belaufen könnten.

kann mittelfristig mit höheren Zuwächsen als vom AKS prognostiziert gerechnet werden, wenn die für 2008 geplante Reform der Unternehmensbesteuerung – wie von der Bundesregierung angekündigt – mittelfristig tatsächlich die Gemeinden nicht belastet.

Literatur

- BMF – Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.) (2006), Finanzbericht 2007. Berlin.
- BMF – Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.) (2007), Finanzielle Auswirkungen des Entwurfs eines Unternehmensteuerreformgesetzes 2008. Berlin, 5.3.2007. http://www.bundesfinanzministerium.de/lang_de/DE/Aktuelles/Aktuelle__Gesetze/Gesetzentwuefe__Arbeitsfassungen/045__b,templateId=raw,property=publicationFile.pdf. Download am 15.3.2007.
- BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2007), Jahreswirtschaftsbericht 2007 - Den Aufschwung für Reformen nutzen. Berlin. <http://www.bmw.de/BMWi/Navigation/Presse/pressemitteilungen, did=184968.html>. Download am 1.2.2007.
- Difu - Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.) (2002), Städtetypen in Nordrhein-Westfalen. Gutachten im Auftrag der Enquetekommission „Die Zukunft der Städte in Nordrhein-Westfalen“. Endbericht.
- Döhrn, R. et al. (2007), Die wirtschaftliche Entwicklung im Inland: Aufschwung setzt sich fort. RWI : Konjunkturberichte 58 (1): 27-76.
- Gensler, Frank (2006), Rede zur Einbringung des Haushaltes 2007. Neuss, 15. Dezember 2006.
- IFSt – Institut Finanzen und Steuern (Hrsg.) (2006), Entwicklung der Realsteuerhebesätze der Gemeinden mit 50 000 und mehr Einwohnern im Jahr 2006 gegenüber 2005. (Bearbeiterin: Ulrike Beland). IFSt-Schrift Nr. 439. Bonn.
- Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik NRW, Gemeindedaten 2006.
- Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik NRW, Landesdatenbank NRW.
- Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik NRW, NRW regional – Statistische Informationen für die Gemeinden und Kreise NRWs 2006.
- Landtag NRW (2007), Gesetz zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung – GO-Reformgesetz. Gesetzentwurf der Landesregierung. Drucksache 14/3979 v. 19.03.2007.
- RWI Essen – Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.) (2006), Konjunkturprognose 2007: Finanzpolitik dämpft Aufschwung nur vorübergehend. Pressemitteilung des RWI vom 14. Dezember 2006.
- Schwarting, Gunnar (2006), Der kommunale Haushalt – Haushaltswirtschaft, Haushaltssteuerung, Kameralistik und Doppik. 3. Aufl., Berlin: Erich Schmidt Verlag.
- Stadt Neuss (2006a), Haushalts-Entwurf 2007. Neuss 2006. - <http://www.neuss.de/neuss/service/20041109124029/20070106140911/entwurf2007.pdf>. Download am 1.2.2007.
- Stadt Neuss (2006b), Stadtentwicklungskonzept Perspektive Neuss 2020. Dezember 2006.
- Stadt Neuss (2006c), Haushaltskonsolidierungskonzept für die Jahre 2007 – 2010.

Stadt Neuss (2006d), Vorläufige Eröffnungsbilanz zum 01.01.2007. Anlage RAT151206-04661-C – Entwurf einer Eröffnungsbilanz

WZ - Westdeutsche Zeitung (2006), Gewerbesteuer: Napp will den Hebesatz 2008 senken. Ausgabe vom 21.12.2006. - <http://www.wz-newsline.de/sro.php?redid=139046>. Download vom 1.2.2007.