

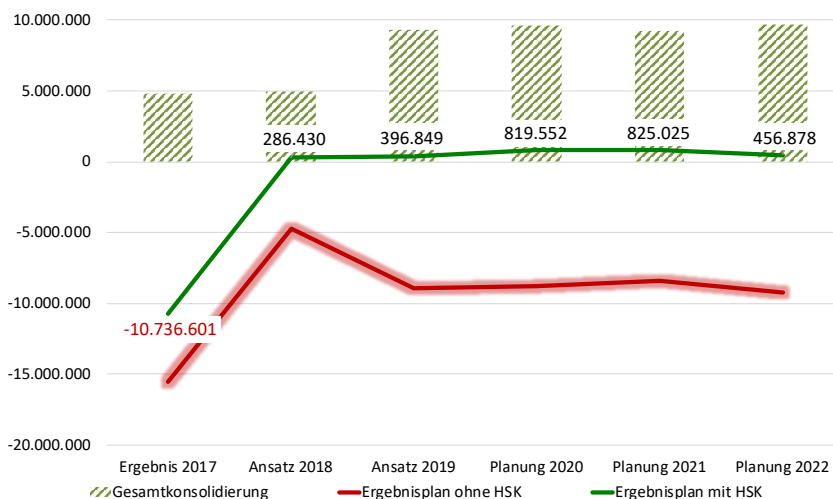


Viersen – die schwarze Null, serviert auf dünnem Eis

Kurz-Analyse des Haushaltsplanentwurfs 2019 der Stadt Viersen
im Auftrag der Industrie- und Handelskammer Mittlerer Niederrhein

Da ist er – der Haushaltsausgleich 2018ff., der im Ergebnis 2018 im Laufe des nächsten Jahres noch festgestellt werden muss, damit die Stadt Viersen das förmliche Haushaltssicherungsverfahren verlassen kann; vier Jahre früher als zum Beginn des aktuellen HSKs im Jahr 2012 angesetzt. Hiernach steht der Stadt eine ungleich größere Aufgabe noch bevor – den operationellen Haushaltsausgleich dauerhaft sicherzustellen und in einen strukturellen Ausgleich zu überführen; und dies in einem wirtschaftlichen Umfeld, dessen Stabilität nachlässt. Die HSK-Anstrengungen der Stadt (gesamt 64,1 Mio. €, 2013-2022) sind dabei durchaus zu würdigen: Ein **Personalaufwandkonsolidierungskonzept** (PAKK) senkt die entsprechenden Aufwendungen strukturell in Millionenhöhe p.a., ein ‚Arbeitskreis Haushaltskonsolidierung‘ erarbeitet Vorschläge für zusätzliche strukturelle Aufwandsenkungen und die Stadt hat zur Schonung der ansässigen Wirtschaft und Bevölkerung der wiederholten Aufforderung der Bezirksregierung zur Anhebung der **Realsteuerhebesätze** widerstanden – bis zum Haushalt 2019. Ohne eine Anhebung des Grundsteuer B-Hebesatzes um 45 Punkte und des Gewerbesteuerhebesatzes um 10 Punkte sei kein Haushaltsausgleich 2019ff. darstellbar. Standortpolitisch ist diese Maßnahme mit Blick auf die Belastungswirkung der Unternehmen und der ausgesendeten Signale abzulehnen. Zumal befürchtet werden muss, dass die Sicherung der schwarzen Null ab 2019 auf ganz dünnem Eis steht.

Zunächst aber – das **Gesamtbild** 2019 sieht positiv aus: Nach 23 Jahren erreicht die Stadt wieder einen Haushaltsausgleich, der – sollte er bestätigt werden – jedoch entschieden begünstigt wird von deutlichen Verbesserungen im kommunalen Finanzausgleich 2018 und der Fortsetzung des Konsolidierungskurses. Der Haushaltsansatz 2019 ist im Wesentlichen eine Fortschreibung dieser Ansätze unter Berücksichtigung örtlicher Besonderheiten und Orientierungsdaten des Landes sowie unter Beibehaltung einer „grundsätzlich optimistischen Betrachtungsweise“ (HH-Rede Kämmerer). Diese und „ein Stück Hoffnung“ (ebd.) sind in Anbetracht der minimal positiven Jahresergebnisse 2018ff. (vgl. Abb., Ang. in €) auch notwendig.



Klar ist daher auch: Nur mit HSK ist ein **Haushaltsausgleich** machbar. Im Kern fußt es auf einer strukturell aufwandseitigen Konsolidierung unter Einbindung eines aufgabenkritisch fundierten PAKKs. Dennoch reichen diese Bemühungen für den mittelfristigen Finanzplanungszeitraum 2019ff. nicht aus. Die vorgenannten Realsteuererhöhungen im Volumen von 2,0 Mio. € p.a. und eine Umstellung der Abschreibungssystematik bei den Abwassergebühren (1,5 Mio. € p.a.) heben das sonst mit 3,1 Mio. € defizitäre Jahresergebnis 2019 minimal in den positiven Bereich und halten es auch dort, WENN sich die unten stehenden Rahmenbedingungen

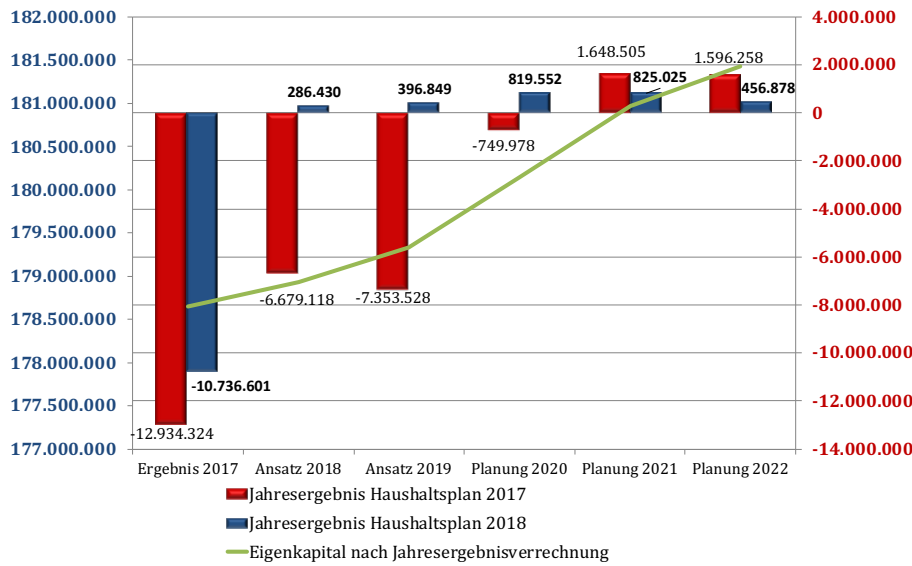
nicht nachhaltig verschlechtern. Das Andrehen der Gewerbesteuerschraube dient dabei ‚nur‘ der Sicherung des 2018er Aufkommens in Höhe von 37,5 Mio. € p.a. bis 2022; ansonsten wären die Erwartungen der Stadt rückläufig.

Bei den **Ordentlichen Aufwendungen** steht die Stadt gut da. Trotz der vorherrschenden Ertragsschwäche kann die Stadt die Entwicklung der Aufwendungen planseitig hinter jener der Erträge zurückführen (siehe hierzu HSK/PAKK) und damit im mittelfristigen Finanzplanungszeitraum durchgehend ein positives ordentliches Ergebnis p.a. ausweisen. Dem Kämmerer (Haushaltsrede) ist aber zuzustimmen, dass die Aufwandentwicklung in einigen Bereichen (z.B. Hilfe zur Erziehung) ein Risiko darstellt – es steht zu hoffen, dass dieses wie andere auch in „*einem vertretbaren Maß*“ (Kämmerer, ebd.) bleiben. Das **Finanzergebnis** bleibt durchgehend negativ – trotz der historisch niedrigen Zinsen und des zu würdigenden Entschuldungspfad (-23,1 Mio. €, 2014-22, auf 128,2 Mio. €) – und stellt eine echte offene Flanke in der Haushaltssicherung dar.

In der Summe wird der Stadt zukünftig ein steter Nachsteuerungsbedarf in der ‚freiwillig‘ fortzuführenden Haushaltssicherung zuwachsen: Ein Verlassen des Wachstumspfad mit der Folge der Verringerung des konjunktur reagiblen Gewerbesteueraufkommens, der Verbundmasse im Gemeindefinanzausgleich, der Wachstumsraten der Gemeindeanteile bei der Einkommensteuer und Umsatzsteuer oder ein deutlicher Zinsschritt im Schuldendienst würden den o.g. ‚Hauch‘ der jährlich positiven Jahresergebnisse ‚wegwehen‘. Jede Möglichkeit zur weiteren aufwandseitigen Konsolidierung muss daher entschieden genutzt, jeder Sonderertrag – wo wirtschaftlich vertretbar – gehoben und evtl. nicht (voll) eingetretene Aufwände zur Absicherung der schwarzen Null verwendet werden. Eine vorläufige Haushaltsführung, in deren Vollzug weitere Belastungen durch höhere Abgaben zu erwarten wären und freiwillige Leistungen zur Disposition stünden, ist unbedingt zu vermeiden.

Anhang: zentrale Abbildungen

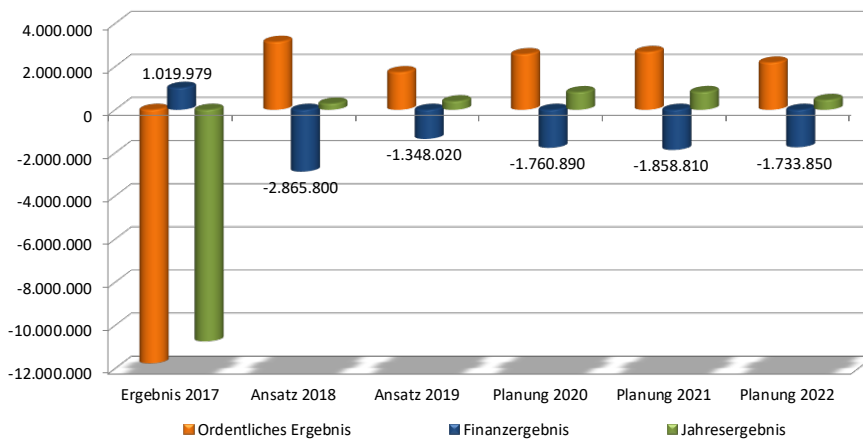
Abb. 1: Jahresergebnis mit EK-Entwicklung in Euro, 2017-2022



Zum einen verdeutlicht die Abb. 1 die Erreichung der schwarzen Null mit einem geringen Überschuss bereits zum Jahr 2018. Dieses ist allerdings noch im Ergebnis festzustellen, bevor die Stadt das formale Haushalts-sicherungskonzept verlassen kann. Der Konsolidierungsdruck hat damit jedoch nicht abgenommen – zu gering sind die geplanten positiven Haushaltsergebnisse.

Zum anderen wird deutlich, wie positiv sich der Haushaltsplanansatz 2018 unter Fortschreibung des HSKs gegenüber dem Haushaltsplanansatz 2017 darstellt.

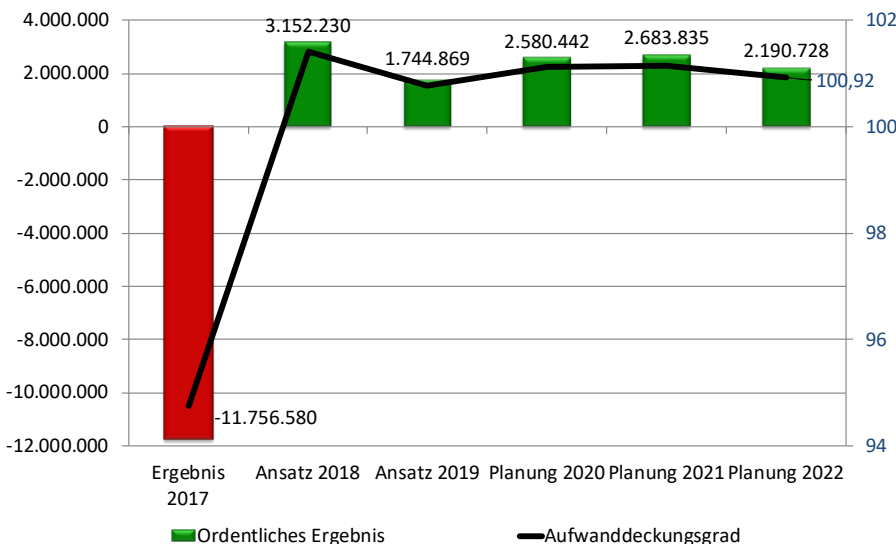
Abb. 2: Jahresergebnis, Ordentliches Ergebnis, Finanzergebnis Euro, 2017-2022



Das Ordentliche Ergebnis spiegelt den Erfolg der gewöhnlichen Geschäfts- bzw. Verwaltungstätigkeit wider. Das hier ausgewiesene positive Ergebnis ist eine wesentliche Voraussetzung für den Erhalt des operationellen Haushaltsausgleichs und kann das durchweg negative Finanzergebnis gegenwärtig und in der Planung überkompensieren.

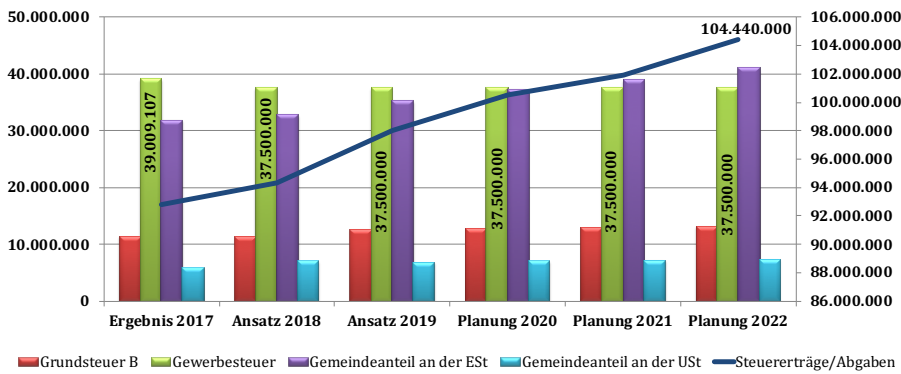
Während die Ertragsseite ausgereizt erscheint, drohen zusätzliche Aufwendungen, was u.a. das Finanzergebnis zusätzlich belasten würde.

Abb. 3: Ordentliches Ergebnis in Euro, Aufwanddeckungsgrad in Prozent, 2016-2021



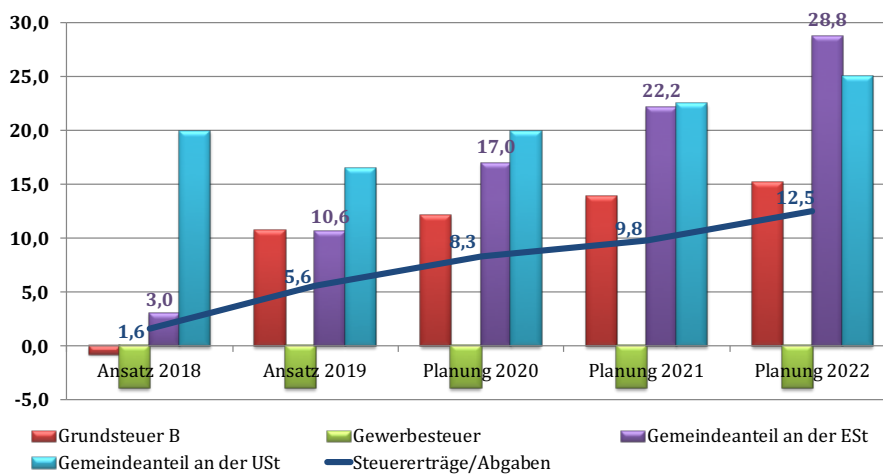
Der vorstehende Sachverhalt äußert sich korrespondierend ab 2018 in einem Aufwanddeckungsgrad über 100 Prozent. Nach Planansatz liegt der Deckungsgrad der Ordentlichen Aufwendungen durch die Ordentlichen Erträge im Jahr 2022 bei knapp 101 Prozent.

Abb. 4: Entwicklung der Steuererträge/Abgaben in Euro, 2017-2022



Ein wesentlicher Baustein in der Haushaltssicherung der Stadt Viersen sind die Erträge aus Steuern und ähnlichen Abgaben. Trotz der im Plan angesetzten Realsteuererhöhung kann die Gewerbesteuer ab 2018 nur bei 37,5 Mio. € stabilisiert werden. Die Grundsteuer wächst moderat.

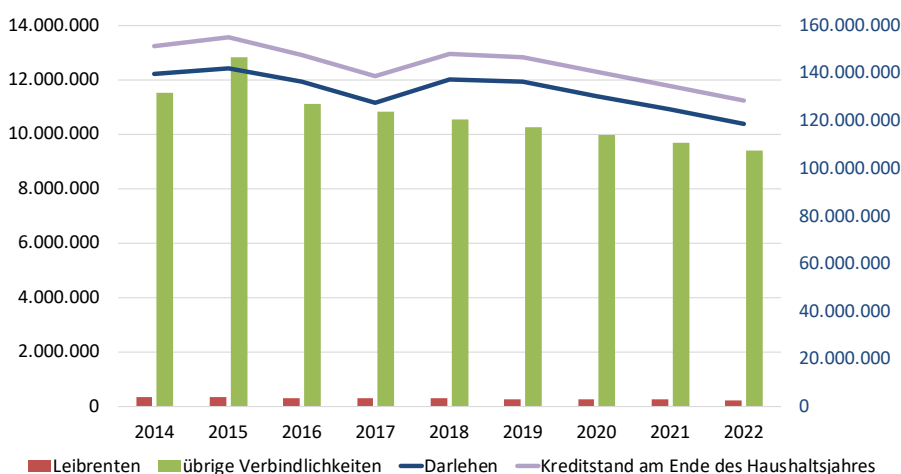
Abb. 5: Entwicklung der Steuererträge/Abgaben in Prozent, 2017=100



Berechnet auf 2017 als Basisjahr fällt die Gewerbesteuer hinter den Stand dieses Jahres im mittelfristigen Finanzplanungszeitraum zurück.

Am deutlichsten erfährt der Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer eine Dynamisierung entlang der Steuerschätzung. Die neueste Schätzung, die im Zeichen der verhaltenen Rücknahme von Wachstumserwartungen steht, ist noch einzuarbeiten.

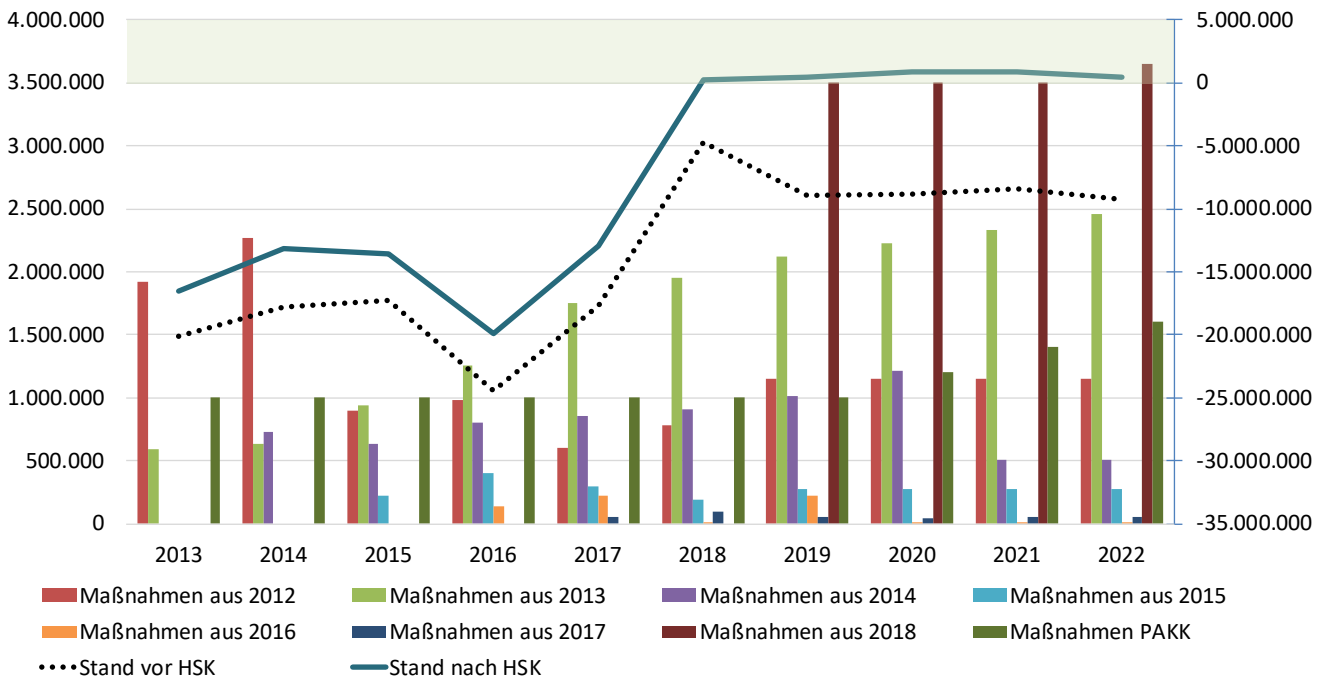
Abb. 6: Entwicklung der Verschuldung in Euro, 2014-2022



Die Bedeutung des negativen Finanzergebnisses für das Erreichen, oder genauer formuliert, die Gefährdung des positiven Jahresergebnisses wurde vorstehend bereits deutlich.

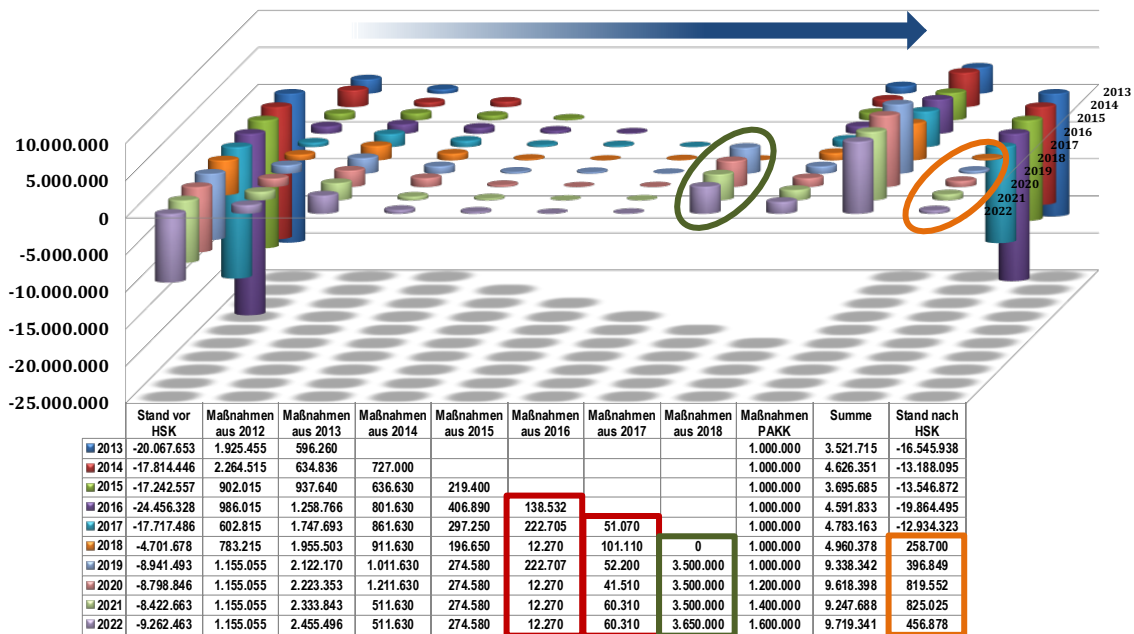
Vor diesem Hintergrund ist die konsequente Entschuldungsstrategie der Stadt zu würdigen. Die Darlehen nehmen im Zeitraum 2014 bis 2022 deutlich ab – von 139,5 Mio. € auf 118,6 Mio. €. Dementsprechend fällt auch der gesamte Kreditbestand von 151,4 Mio. € auf 128,2 Mio. €.

Abb. 7: HSK, 6. Fortschreibung zu 2019, in Euro, 2013-2022



Nochmal wird in vorstehender Abbildung deutlich, wie gering der Puffer der positiven Jahresergebnisse ist: Der grün schraffierte Bereich ist die Zielzone des Haushaltsausgleichs. Ohne HSK bliebe der gesetzlich geforderte Jahresausgleich nach § 75, 2 GO NW außerhalb der Reichweite des Haushaltsplanentwurfs.

Abb. 8: Konsolidierungsbeiträge HSK, 6. Fortschreibung zu 2019, in €, 2013-2022



Diese kombinierte Tabelle mit Abbildung gibt einen detaillierten Blick in die Konsolidierungsbeiträge des fortgeschriebenen HSKs (mit Personalaufwandkonsolidierungskonzept, PAKK) der Stadt Viersen. Die Konsolidierungsbeiträge nehmen nach den Anfangsjahren 2012 und 2013 p.a. mit zunehmender Umsetzung ab (siehe insbesondere 2016/17). Nachdem 2018 der Haushaltsausgleich vier Jahre früher als 2012 angesetzt auch im Ergebnis erreichbar erscheint, wird die schwarze Null mit höheren Volumina abgesichert (siehe grüne Markierung). Diese Volumina stellen Realsteuererhöhungen und eine Umstellung der Abschreibungssystematik bei den Abwassergebühren. Das strukturell wirkende PAKK läuft beständig mit einem Millionenbetrag durch. Der Haushaltsausgleich wird planerisch knapp erreicht (orange Markierung).

Anhang: Zentrale Kennziffern – Tabellen

Tab. 1: Eigenkapitalentwicklung in Euro, Fehlbetragsquote in Prozent, 2017-2022

	Ergebnis 2017	Ansatz 2018	Ansatz 2019	Planung 2020	Planung 2021	Planung 2022
Jahresergeb. per 31.12.	-10.736.601	286.430	396.849	819.552	825.025	456.878
Ausgleichsrücklage	0	0	0	0	0	0
Allgemeine Rücklage n. Verr.	178.643.898	178.930.328	179.327.177	180.146.729	180.971.754	181.428.632
Σ EK vor Ergeb. Verrechn.	189.380.499	178.643.898	178.930.328	179.327.177	180.146.729	180.971.754
Σ EK nach Ergeb. Verrechn.*	178.643.898	178.930.328	179.327.177	180.146.729	180.971.754	181.428.632
Fehlbetragsquote**	5,67	-0,16	-0,22	-0,46	-0,46	-0,25

* 2017 weißt der Gesamtergebnisplan ein ggü. der EK-Entwicklung im Haushaltsplanentwurf besseres Jahresergebnis aus, das allerdings noch nicht festgestellt ist. Aus Kohärenzgründen wird auf den Wert des Gesamtergebnisplans zurückgegriffen.
 ** als Bezugsgröße wird der EK-Bestand des Vorjahres verwendet, also die Summe des EKs vor der Verrechnung des Jahresergebnisses des Berichtsjahres.

Die Eigenkapitalentwicklung ist nach Erreichen des operationellen Haushaltsausgleichs 2018 positiv. Die Fehlbetragsquote ist daher nur bis 2017 in der hier dargestellten Entwicklung relevant. Die Quoten ab 2018 wurden nur nachrichtlich berechnet.

Tab. 2: Entwicklung Ordentliches Ergebnis in Euro, Aufwanddeckungsgrad in Prozent, 2017-2022

	Ergebnis 2017	Ansatz 2018	Ansatz 2019	Planung 2020	Planung 2021	Planung 2022
Ordentl. Erträge	211.738.471	226.130.867	230.294.203	231.931.373	236.496.101	241.474.272
Ordentl. Aufwendungen	223.495.051	222.978.637	228.549.334	229.350.931	233.812.266	239.283.544
Ordentliches Ergebnis	-11.756.580	3.152.230	1.744.869	2.580.442	2.683.835	2.190.728
Aufwanddeckungsgrad	94,74	101,41	100,76	101,13	101,15	100,92

Die positive Entwicklung des Ordentlichen Ergebnisses ist herauszustellen. Die dauerhafte Absicherung der Überdeckung der ordentlichen Aufwendungen durch Fortsetzung des Konsolidierungskurses ist unabdingbar, um insbesondere unplanmäßig höhere Finanzaufwendungen (s.o. negatives Finanzergebnis) sowie Sozialtransferaufwendungen auffangen zu können.

Tab. 3: Entwicklung Erträge in Euro, Quoten in Prozent, 2017-2022

	Ergebnis 2017	Ansatz 2018	Ansatz 2019	Planung 2020	Planung 2021	Planung 2022
Steuererträge/Abgaben	92.810.841	94.310.000	97.990.000	100.490.000	101.940.000	104.440.000
hierunter:						
Grundsteuer B	11.284.833	11.200.000	12.500.000	12.650.000	12.850.000	13.000.000
Gewerbesteuer	39.009.107	37.500.000	37.500.000	37.500.000	37.500.000	37.500.000
Gemeindeanteil an der Est	31.837.576	32.800.000	35.200.000	37.250.000	38.900.000	41.000.000
Gemeindeanteil an der Ust	5.836.120	7.000.000	6.800.000	7.000.000	7.150.000	7.300.000
Erträge aus Zuwendungen	53.825.826	62.246.142	65.392.376	68.107.106	72.631.671	74.987.617
Gewerbesteuerumlage inkl. Erhöhung (bis 2019)	5.795.801	5.750.000	5.540.000	2.850.000	2.850.000	2.850.000
Ordentliche Erträge	211.738.471	226.130.867	230.294.203	231.931.373	236.496.101	241.474.272
Nettosteuerquote	42,25	40,18	41,13	42,62	42,41	42,57
Zuwendungsquote	25,42	27,53	28,40	29,37	30,71	31,05

Die Dynamik der stadteigenen Steuererträge ist nur sehr gering (Grundsteuer B) oder sogar nicht vorhanden (Gewerbesteuer). Lediglich in den Zuwendungen sind signifikante Zuwächse sichtbar. Der Wegfall der Aufwendungen für den Fond Deutscher Einheit ab 2020 (siehe Entwicklung ‚Gewerbesteuerumlage‘) wirkt nachhaltig aufwandsenkend.

Tab. 4: Entwicklung Aufwendungen in Euro, Quoten in Prozent, 2017-2022

	Ergebnis 2017	Ansatz 2018	Ansatz 2019	Planung 2020	Planung 2021	Planung 2022	Δ 22-17 in %*
Personalaufwand gesamt	65.729.202	65.177.880	70.495.850	70.000.540	70.973.330	71.691.220	9,1
dav. Personalaufwend.	58.526.373	59.267.270	63.358.370	63.418.990	64.654.380	65.438.570	11,8
dav. Versorgungsaufwend.	7.202.829	5.910.610	7.137.480	6.581.550	6.318.950	6.252.650	-13,2
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	34.940.863	36.452.883	35.774.588	36.039.858	35.473.508	35.601.498	1,9
Transferaufwendungen	93.968.055	98.280.195	99.264.415	101.173.705	106.820.165	111.829.405	19,0
Finanzaufwendungen	2.008.675	5.491.380	4.526.390	4.762.580	4.905.970	4.782.610	138,1
Finanzerträge	3.028.654	2.625.580	3.178.370	3.001.690	3.047.160	3.048.760	0,7
Finanzergebnis	1.019.979	-2.865.800	-1.348.020	-1.760.890	-1.858.810	-1.733.850	-270,0
Ordentl. Aufwendungen	223.495.051	222.978.637	228.549.334	229.350.931	233.812.266	239.283.544	7,1
Personalintensität	26,19	26,58	27,72	27,65	27,65	27,35	1,2
Sach- und Dienstleistungsintensität	15,63	16,35	15,65	15,71	15,17	14,88	-0,8
Transferaufwandsquote	42,04	44,08	43,43	44,11	45,69	46,74	4,7
Zinslastquote	0,90	2,46	1,98	2,08	2,10	2,00	1,1

* Veränderung der Kennziffern jeweils in Prozentpunkte, gerundet

Die Steigerung des gesamten Personalaufwands erfolgt in der Planung durch die Personalaufwendungen, die durch 20 neue Stellen (insbes. Feuerwehr, Digitalisierung, Seniorenberatung/Kindertagespflege) und Tarifsteigerungen geprägt sind (siehe steigende Personalintensität). Die Transferaufwendungen erfahren eine deutliche Steigerung um 19,1% zwischen 2017 und 2022. Auch unter Kalkulation einer nur moderat wachsenden Zinslast steigen die Finanzaufwendungen deutlich über die Finanzerträge. Die Zinslastquote steigt moderat.