

Neuss – Finanzerfolg ohne Generationengerechtigkeit

Analyse des Haushaltsplanentwurfs 2015 der Stadt Neuss
im Auftrag der Industrie- und Handelskammer Mittlerer Niederrhein

In aller Kürze

Ohne Zweifel – Neuss ist ein starker Standort. Die Stadt ist aufgrund ihrer ‚eigenen‘ Ertragsstärke abundant, also unabhängig von den Schlüsselzuweisungen des Landes. Die erfolgreichen Wirtschaftsansiedlungen und Entwicklungsstrategien machen deutlich, dass die Kreisstadt Neuss nicht nur aufgrund der Nähe zur Landeshauptstadt Düsseldorf im Standortwettbewerb bestehen kann. Die Finanzplanungen bezogen auf das jeweils bevorstehende Haushaltsjahr sind zuverlässig – vier von sieben Ergebnissaldi der letzten Jahre wichen sogar zum positiven ab. Also: Alles gut in Neuss? Keineswegs!

Allein die Prognosegüte macht keinen Haushaltsausgleich. Und die Tatsache, dass die Verwaltung „auf den Punkt“ ein Defizit beplanen kann, macht dieses auch nicht besser. Es bleibt beim alten Bild: Trotz herausragender Ertragsstärke im regionalen Umfeld bleiben Millionendefizite stehen – so auch in den Jahren 2015ff. Die Stadt hat ein Aufwandproblem. Nachdem die Stadt ihr selbstgestecktes Ziel, die allgemeine Rücklage zu schonen (Beschluss des Finanzausschusses vom 15.12.2009), nicht umsetzen konnte, wird jährlich Eigenkapital in teils zweistelliger Millionenhöhe verbraucht. Es sind insbesondere die Sondererträge, wie die Nachzahlung i.H.v. 12,1 Mio. Euro aus der endgültigen Abrechnung der Einheitslasten, die die strukturelle Lücke im Haushalt der Stadt Neuss schließen können.

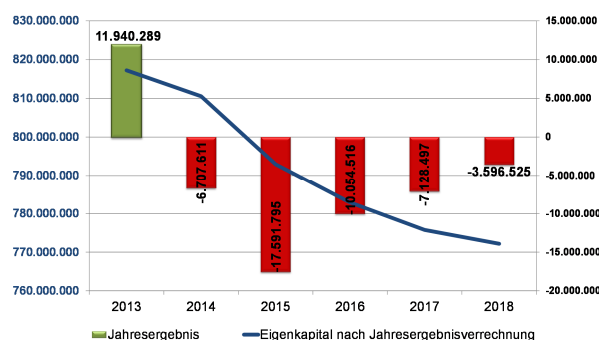
Einige Eckpunkte zum aktuellen Entwurf 2015: Die Erträge werden mit Verweis auf die Mai 2014-Steuer-schätzung dynamisiert fortgeschrieben. Noch zeichnet sich erst in den Frühindikatoren eine Konjunkturdelle ab. So ist auch glaubhaft, dass Neuss auch im Jahr 2015 bei der Gewerbesteuer nochmals eine Steigerung erreichen kann. Aber die Ertragsansätze bereits der mittelfristigen Finanzplanung erscheinen im Licht des sich abzeichnenden geringeren Wirtschaftswachstums zu optimistisch. Dies gilt ebenso für die Gemeindeanteile an der Einkommensteuer und der Umsatzsteuer – auch, wenn in letzterem die Neusser Anteile der ‚Übergangsmilliarde‘ einkalkuliert werden können. Den Ortsgegebenheiten entsprechend sind die Aufwände bemessen. Hierin spiegeln sich die aktuellen aufwandsteigernden Entwicklungen u.a. bei den Personalaufwendungen und den Transferaufwendungen adäquat wider. Nur: Eine größere Realitätsnähe bürgt nicht automatisch für größere Chancen des Haushaltsausgleichs. Dies ist zu thematisieren. Dem entgegen ist die Entschuldungsstrategie des Kernhaushalts der Stadt positiv herauszustellen.

In der Summe fehlt ein freiwilliges Konsolidierungskonzept, das über ein aufgabenkritisches Verfahren strukturell aufwandsmindernd wirkt. Nur so kann der Eigenkapitalverzehr der Stadt, der zu Lasten der nächsten Generation wirkt, nachhaltig auch in konjunkturellen Schwächephase aufgehalten werden.

Gesamtbetrachtung

Neuss floss im Jahr 2013 eine Nachzahlung i.H.v. 12,1 Mio. Euro aus der endgültigen Abrechnung der Einheitslasten für die Jahre 2007 bis 2011 zu.

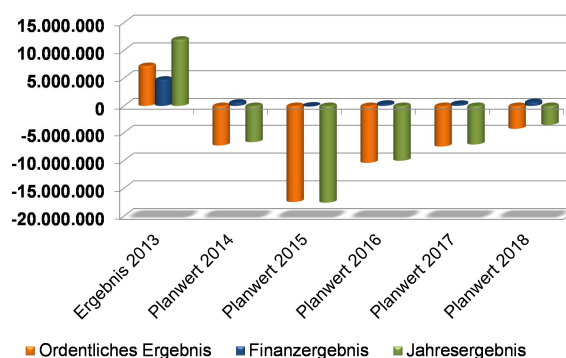
Abb. 1: Jahresergebnis und Eigenkapital in Euro



Im Verbund mit einem positiven Finanzergebnis wurde ein ebensolches Jahresergebnis dargestellt, das der Ausgleichsrücklage wieder zugeführt werden konnte. Für das Gegenwartsjahr wird ein Defi-

zit von 6,7 Mio. Euro (Abb. 1) kalkuliert. Der Haushalt weist dabei auch auf die Gefahren u.a. im Rahmen der Kindertagesbetreuung und der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme „Allerheiligen“ hin.

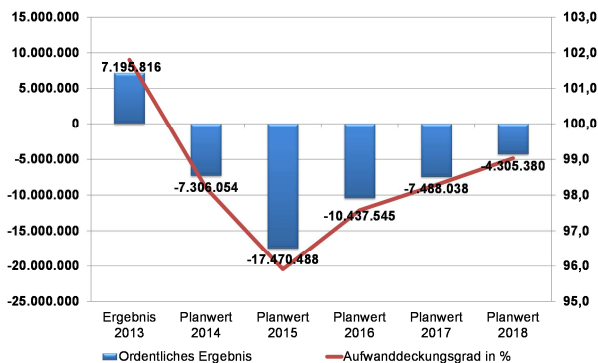
Abb. 2: Jahresergebnis in Euro



Trotz überaus positiver Ansatzveränderungen des Haushaltsplans 2015 gegenüber jenem des Jahres 2014 bei den Erträgen von 9,3 Mio. Euro wird ein

negatives Jahresergebnis in Höhe von 17,6 Mio. Euro ausgewiesen. Die beträchtlichen Aufwandsteigerungen im Ansatz 2015 (20,2 Mio. Euro) sind grundlegende Ursache.

Abb. 3: Aufwanddeckungsgrad in Prozent



So ist gravierend, dass im Planungsjahr 2015 der korrespondierende Aufwanddeckungsgrad auf unter 96 Prozent fällt (Abb. 3) und hiernach nicht mehr die 100 Prozent erreichen wird – allen optimistischen Ertrags Erwartungen zum Trotz. Die ab 2016 wieder positiven Finanzergebnisse können diese Lücke nicht ausgleichen. Für die dann folgenden Jahre bis 2018 kann kein ausgeglichener Haushalt dargestellt werden. Selbst unter positiven Ertragsvorzeichen summiert sich der Eigenkapitalverbrauch in diesem Zeitraum auf 10,7 Mio. Euro.

Die Ertrags Erwartungen für 2015 können bei nur leichter konjunktureller Abschwächung noch erreicht werden. Ab 2016 erscheinen sie sehr optimistisch. An einem an der Aufwandseite ansetzenden strukturellen Konsolidierungskonzept geht bereits heute kein Weg vorbei. Die Ausgleichsrücklage wird 2014 erneut aufgebraucht (Tab. 2). Der Haushalt kann nicht fiktiv ausgeglichen werden und verstößt gegen § 75 Abs. 2 GO NW.

Ertragsstark – ja, 2015! Und danach?

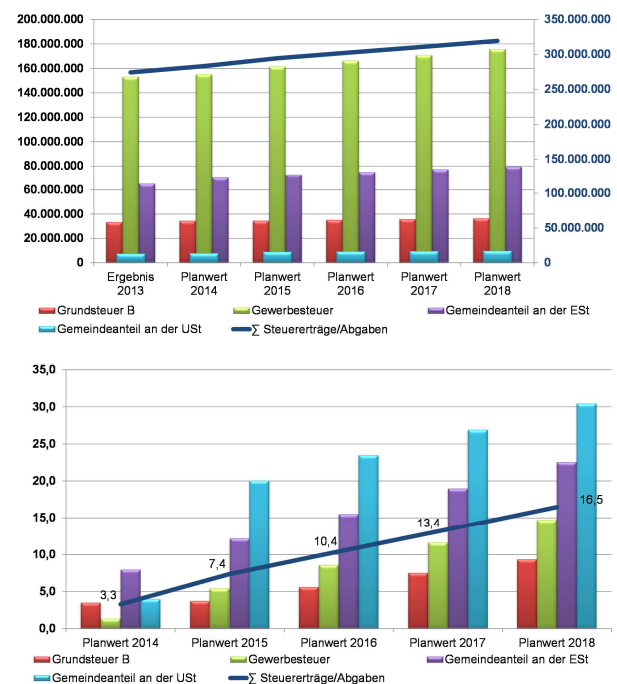
Was hilft es der Stadt, dass sie mit einem Rekordergebnis an Gewerbesteuer und Gemeindeanteil an der Einkommensteuer in 2015 rechnen kann? Was hilft es ihr, dass sie ihre Kernhaushalt-Zinsaufwendungen – wie nur wenige Städte und Gemeinden in NRW – insbesondere über Schuldenabbau wirksam begrenzen kann? Was hilft dies alles, wenn sie ihre Aufwendungen nicht wirksamer reduziert, so dass wieder die ‚schwarze Null‘ am Ende steht?

Noch optimistischere Ertragsannahmen zur Verbesserung der Jahresdefizite fallen jedenfalls aus. Auch die großen Ansiedlungserfolge in jüngster Zeit führen nicht zwangsläufig bereits kurzfristig

zu einer noch größeren Steuerkraft. Zu Recht warnt der Kämmerer in seiner Etatrede hier vor zu großem Ertragsoptimismus für die anstehenden Haushaltsberatungen 2015. In diesem Kontext spricht er sich auch dagegen aus, die „bisher relativ verlässlich prognostizierten Steuereinnahmen aus Gründen der politischen Opportunität nach oben zu korrigieren.“ Die Ertragsansätze sind für 2015 bereits ‚am Anschlag‘.

Wann sich die Ansiedlungserfolge in den städtischen Kassen niederschlagen, ist unsicher. Hingegen ist davon auszugehen, dass die zu aktualisierenden Orientierungsdaten des Landes ein neues Licht auf die Haushalte 2016ff. werfen werden.

Abb. 4: Entwicklung Steuererträge, in Euro und Prozent, 2013 = 100



Die noch geltenden Orientierungsdaten helfen der Stadt jedoch heute, die in vorstehender Abbildung dargestellten Steigerungsraten planseitig ambitioniert zu veranschlagen. Für die Gewerbesteuer steht im Jahr 2015 nochmals ein Plus von 6,2 Mio. Euro gegenüber dem Rekordergebnis von 2014 (155,3 Mio. Euro) zu Buche. Die weitere Planentwicklung kennt keine Stagnation, keine konjunkturelle Abkühlung. Im Zeichen aktueller Entwicklungen wird die Stadt damit voraussichtlich ab 2016 nachsteuern müssen.

Für die Gemeindeanteile an der Umsatzsteuer und der Einkommensteuer gilt Gleiches. Auch hier werden auf Höchststände nochmals positive Steigerungsraten angesetzt. Der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer soll um 2,7 Mio. Euro auf 72,9 Mio. Euro in 2015 steigen. Knapp 80 Mio. Euro möchte die Stadt im Jahr 2018, zum Ende des mit-

telfristigen Finanzplanungszeitraums, realisieren. Allerdings muss auf der Basis des neuesten Gutachtens des Sachverständigenrates (SVR) auch hinter diese Planungen ein Fragezeichen gesetzt werden. Der SVR sieht eine abgeschwächte konjunkturelle Entwicklung mit einem BIP-Wachstum von 1,0 Prozent in 2015. Dies auch vor dem Hintergrund des 2. Halbjahres 2014, zu dem der SVR befindet: „Insgesamt zeigt sich für die zweite Jahreshälfte 2014 und für das kommende Jahr ein verhaltenes Bild. Hierfür spricht eine Kurzfristprognose auf der Basis verschiedener Indikatoren. Sie lässt – in saison- und kalenderbereinigter Betrachtung – eine Stagnation des preisbereinigten Bruttoinlandsprodukts im dritten und im vierten Quartal 2014 erwarten.“ [SVR-Jahresgutachten 2014/2015, S. 94]

Aufwendungen – realistisch, aber zu hoch

Es wurde bereits hervorgehoben, dass die wesentlichen Ansatzpunkte zur notwendigen Konsolidierung des städtischen Haushalts auf der Aufwandseite gesucht werden müssen. Die Dringlichkeit ergibt sich auch und gerade aus der vorgenannten planerischen Überzeichnung von Ertragsansätzen in der mittelfristigen Finanzplanung. Sie wird nochmals verstärkt durch die Tatsache, dass selbst unter Vollrealisierung aller Ertragsansätze der Aufwandeckungsgrad unter 100 Prozent bleibt.

Ein wesentlicher Ansatzpunkt für ein (noch) freiwilliges Konsolidierungskonzept liegt in den gesamten Personalaufwendungen. Ohne Zweifel ist die Stadt wie gefordert bemüht, eine sparsame Haushaltsbewirtschaftung auch in diesem Bereich umzusetzen. Wenn Neuss aber nicht auch zukünftig auf externe Entwicklungen nur mit erheblichen Ansatzsteigerungen reagieren möchte, so ist es an der Zeit, nun ein aufgabenkritisches Verfahren zu starten. Dieses sollte unter Nutzung planbarer Personalfluktuations (z.B. durch Verrentung) auch strukturelle Einsparpotenziale aufdecken und in die Haushaltspläne einarbeiten. Ein derartiger Ansatz fehlt aber bislang.

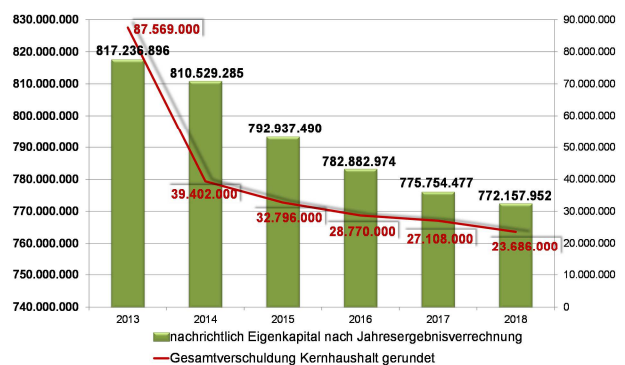
Der zweite große Bereich sind die Transferaufwendungen. Wesentliche Hauptposten sind die Kreisumlage und die Gewerbesteuerumlage, die mit ansatzgemäß steigender Steuerkraft der Kreisstadt ebenfalls wachsen. Insofern ergibt sich ein begrenztes Kompensationspotenzial zu einem zusätzlichen Defizit, wenn die Ertragsprognosen im mittelfristigen Finanzplanungszeitraum nicht realisiert werden sollten. Darüber hinaus schlägt auch der Betriebsmittelzuschuss an die eigenbetriebsähnliche Einrichtung 'Tiefbaumanagement Neuss'

mit 18,8 Mio. Euro in den Transferaufwendungen zu Buche.

Die Sozialtransferaufwendungen teilen sich jene Posten, die durch Landeszuweisungen und Elternbeiträge teilweise gegenfinanziert werden und jene, die die Stadt in erheblichem Maße selbst zu schultern hat. Zur ersten Kategorie gehört insbesondere die Betreuung von Kindern in Einrichtungen und bei Einzelpersonen. Zur letzteren gehört die Unterbringung von Kindern in und außerhalb von Einrichtungen. Hier ergibt sich innerhalb eines Jahres eine Steigerung um 3,2 Mio. Euro (auf 17,8 Mio. Euro in 2015). Es dürften nur wenige Bereiche eines Haushaltsplans geben, in denen präventive Sozialarbeit zugleich fiskalisch so nachhaltig wirksam wäre. Dies hebt auch der Kämmerer in seiner Haushaltsrede hervor.

Beachtenswert ist die Schuldenentwicklung im Kernhaushalt der Stadt. Das Investitionsvolumen der Stadt erfordert einen geringeren Kreditbedarf, so dass die Tilgungsleistungen den veranschlagten Kreditbedarf übersteigen.

Abb. 7: Verschuldung in Euro



In der Folge resultiert eine Entschuldung des Kernhaushalts um 15,7 Mio. Euro zwischen 2014 und 2018. Gemäß Haushaltsansatz 2015 stellt sich das Finanzergebnis in diesem Blickpunkt im mittelfristigen Finanzplanungszeitraum ausnahmslos positiv dar. Allerdings wird erst eine Analyse der Verschuldung eines Konzernabschlusses der Stadt über den tatsächlichen Verschuldungsgrad von Neuss Auskunft geben. Dies insbesondere mit Blick auf die umfangreichen Ausgründungen der Kreisstadt in der Vergangenheit.

Fazit

Die Stadt Neuss hat einen Haushaltsplanentwurf 2015 in der Tradition der vergangenen Jahre aufgestellt: Für das Haushaltsplanjahr wird ein Jahresergebnis ausgewiesen, das sich bei konsequenter Bewirtschaftung in etwa auch so einstellen könnte. Vorausgesetzt, Rekorderträge aus Steuern und ähnlichen Abgaben sowie ein annähernd ausgegli-

chenes Finanzergebnis verbessern erheblich das Jahresergebnis. Jedoch laufen die unter Berücksichtigung der Ortsgegebenheiten angesetzten ordentlichen Aufwendungen der Stadt davon. Die optimistischen Ertragsansätze können sie im mittelfristigen Finanzplanungszeitraum nicht einfangen. Das ordentliche Ergebnis und in der Folge das Jahresergebnis bleiben im hohen Millionenbereich negativ.

Was der Stadt fehlt, ist ein freiwilliges Aufwandskonsolidierungskonzept, das ex ante auf der Basis einer nachhaltigen Aufgabenkritik strukturelle Einsparvorgaben für den mittelfristigen Finanzpla-

nungszeitraum macht. Es ist nicht ersichtlich, warum Neuss diesen Weg nicht entschiedener geht. Ein anderer Weg jedenfalls kann nicht weitergegangen werden: In der Vergangenheit hat die Stadt den Haushaltsausgleich über die Ertragsseite und hier über die Realsteuern gesucht. Dies belastet den wirtschaftlich sonst gut aufgestellten Standort.

Die Stadt beschäftigt sich mit der konstruktiven Begleitung des demografischen Wandels. Zu der Sorge um die Generationen gehört aber auch die Nachhaltigkeit der kommunalen Finanzen. Und hier ist Neuss noch nicht weitergekommen.

Anhang: Zentrale Kennziffern

Tab. 1: Aufwanddeckungsgrad

	Ergebnis 2013	Planwert 2014	Planwert 2015	Planwert 2016	Planwert 2017	Planwert 2018
Ordentl. Erträge	405.612.844	397.492.118	409.582.078	420.290.816	428.999.995	437.408.780
Ordentl. Aufwendungen	398.417.028	404.798.172	427.052.566	430.728.361	436.488.033	441.714.160
Ordentliches Ergebnis	7.195.816	-7.306.054	-17.470.488	-10.437.545	-7.488.038	-4.305.380
Aufwanddeckungsgrad in %	101,81	98,20	95,91	97,58	98,28	99,03

Tab. 2: Fehlbetragsquote

	Ergebnis 2013	Planwert 2014	Planwert 2015	Planwert 2016	Planwert 2017	Planwert 2018
Jahresergeb. per 31.12.	11.940.289	-6.707.611	-17.591.795	-10.054.516	-7.128.497	-3.596.525
Ausgleichsrücklage	11.940.289	5.232.678	0	0	0	0
Allgemeine Rücklage	805.296.607	805.296.607	792.937.490	782.882.974	775.754.477	772.157.952
Summe EK zum 31.12.	817.236.896	810.529.285	792.937.490	782.882.974	775.754.477	772.157.952
Fehlbetragsquote in %	-1,46	0,83	2,22	1,28	0,92	0,47

Tab. 3: Nettosteuerquote und Zuwendungsquote

	Ergebnis 2013	Planwert 2014	Planwert 2015	Planwert 2016	Planwert 2017	Planwert 2018
Steuererträge/Abgaben	274.288.963	283.264.000	294.462.000	302.797.000	311.021.000	319.440.000
hierunter:						
Grundsteuer B	33.302.729	34.467.000	34.547.000	35.169.000	35.802.000	36.411.000
Gewerbesteuer	153.205.580	155.276.000	161.487.000	166.332.000	170.989.000	175.777.000
Gemeindeanteil an der Est	65.001.337	70.167.000	72.897.000	75.084.000	77.337.000	79.657.000
Gemeindeanteil an der Ust	13.086.580	13.608.000	15.711.000	16.160.000	16.609.000	17.072.000
Erträge aus Zuwendungen/allg. Umlagen	48.753.515	34.288.411	37.310.762	39.930.126	39.767.242	39.833.907
Gewerbesteuerumlage inkl. Erhöhung	23.557.099	23.547.000	24.489.000	25.224.000	25.930.000	26.656.000
Ordentliche Erträge	405.612.844	397.492.118	409.582.078	420.290.816	428.999.995	437.408.780
Nettosteuerquote in %	65,63	69,45	70,11	70,26	70,73	71,28
Zuwendungsquote in %	12,02	8,63	9,11	9,50	9,27	9,11

Tab. 4: Personalintensität, Sach- und Dienstleistungsintensität, Transferaufwandsquote, Zinslastquote

	Ergebnis 2013	Planwert 2014	Planwert 2015	Planwert 2016	Planwert 2017	Planwert 2018	Δ 18-13 in %*
Personalaufwand gesamt	77.061.487	70.264.507	73.767.396	74.605.627	75.579.584	76.514.072	-0,7
dav. Personalaufwend.	67.460.992	61.691.751	64.459.624	65.246.361	66.165.832	67.034.469	-0,6
dav. Versorgungsaufwend.	9.600.495	8.572.756	9.307.772	9.359.266	9.413.752	9.479.603	-1,3
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	42.050.110	35.534.365	37.311.371	37.652.494	38.030.045	38.445.758	-8,6
Transferaufwendungen	182.998.777	214.680.396	230.911.658	231.981.129	235.679.154	239.152.341	30,7
Finanzaufwendungen	8.339.279	9.573.050	7.502.700	7.052.600	6.772.600	6.492.500	-22,1
Ordentl. Aufwendungen	398.417.028	404.798.172	427.052.566	430.728.361	436.488.033	441.714.160	10,9
Personalintensität in %	16,93	15,24	15,09	15,15	15,16	15,18	-1,8
Sach- und Dienstleistungsintensität in %	10,55	8,78	8,74	8,74	8,71	8,70	-1,9
Transferaufwandsquote %	45,93	53,03	54,07	53,86	53,99	54,14	8,2
Zinslastquote in %	2,09	2,36	1,76	1,64	1,55	1,47	-0,6

* Veränderung der Kennziffern jeweils in Prozentpunkte, gerundet

Ausgewählte Quellen: insbesondere diverse einschlägige Gesetze, Erlasse und Mitteilungen des Ministeriums für Inneres und Kommunales des Landes NRW sowie der Entwurf des Haushaltsplans 2015 der Stadt Neuss (inkl. Anlagen) sowie die Haushaltsrede des Stadtkämmerers Frank Gensler.