

„Bis an die Grenze des Vertretbaren?“

Analyse des Haushaltsplanentwurfs 2013 und des Haushaltskonsolidierungskonzepts der Stadt Neuss im Auftrag der Industrie- und Handelskammer Mittlerer Niederrhein

In aller Kürze

Der Haushalt der Stadt Neuss 2013 ist trotz Konsolidierungsmaßnahmen der letzten Jahre, zu denen auch standortbelastende Steuererhöhungen gehörten, weiter unausgeglichen. Ohne Berücksichtigung des zum Haushaltsplan korrespondierenden Konsolidierungskonzepts bleiben zum Ende des mittelfristigen Finanzplanungszeitraums im Jahr 2016 noch 12,9 Mio. Euro Defizit bestehen. Und dies bei optimistischen Annahmen zu Ertragsentwicklungen, die die deutlichen Aufwandssteigerungen trotzdem nicht abfangen können. Die negativen Jahresergebnisse verbrauchen massiv Eigenkapital. Entgegen eines Ratsbeschlusses wird ab dem Jahr 2013 nach vollständigem Verbrauch der Ausgleichsrücklage (entgegen Plan bereits 2012 der Fall) nun auch die allgemeine Rücklage angegriffen. Der Haushalt wird genehmigungspflichtig.

Zum operationellen Haushaltsausgleich nach § 75 Abs. 2 GO NRW gibt es keine Alternative. Die Stadt setzt mit Blick auf die Jahresdefizite im Rahmen des Konsolidierungskonzeptes (HKK) daher auf erhebliche Erträge aus Umgliederungen sowie einer Grundsteuer B-Erhöhung um 67 Punkte. Im Haushalt seien dagegen die wesentlichen Ertrags- und Aufwandsposten „*bis an die Grenze des Vertretbaren*“ (Vorwort des HKK) kalkuliert worden. Geschlossene, aufwandssenkende Konzepte im Rahmen aufgabenkritischer Verfahren oder von Personalkostenkonsolidierungskonzepten sind jedoch nicht erkennbar. Von dem Haushalt und dem HKK gehen daher keine Signale aus, dass das Defizit nachhaltig beseitigt werden kann.

Gesamtbetrachtung

Was bedeutet es, wenn in der jüngeren Vergangenheit Neuss als abundante Kommune nicht in der Lage war, den operationellen Haushaltsausgleich zu bewerkstelligen – bis auf das Jahr 2008, in dem die Stadt ausnahmsweise einmal Schlüsselzuweisungen erhielt? Die Stadt am Rhein hat ein massives Aufwandsproblem. An den Erträgen jedenfalls liegt es nicht, dass in allen Jahren seit der NKF-Einführung (eben bis auf 2008) der Haushalt defizitär ist. Läge es an der mangelnden Steuerkraft, so wären Schlüsselzuweisungen schon früher zugeflossen und würden auch zukünftig in größerem Umfang bereitstehen. So aber verfügt die Stadt nach Planwerten 2012 bis 2016 über eine Nettosteuerquote von 68 bis 70 Prozent. Zum Vergleich: Krefeld kommt hier im gleichen Zeitraum nur auf 43 bis 46 Prozent.

In diesem Zusammenhang: Werden die ordentlichen Erträge gegen die korrespondierenden Aufwendungen gerechnet, so erhält man das Ergebnis der laufenden Verwaltungstätigkeit. Abb. 1 macht deutlich, dass dieses ohne das HKK im zweistelligen Millionendefizit bleibt. Nimmt man noch das defizitäre Finanzergebnis hinzu, würde Neuss im Jahr 2016 noch mit 12,9 Mio. Euro Jahresdefizit abschließen, und dies unter Geltung optimistischer Entwicklungen der Rahmendaten.

Trotz belegter Stärke der endogenen Finanzquellen versucht die Stadt nun erneut vorrangig über die

Erträge, die Schlagseite im Haushalt zu beheben. Aufwandsenkungen zur Konsolidierung fallen hieran gemessen zurück. Das Konsolidierungskonzept zum Haushaltsplan 2013 basiert damit wesentlich auf zwei Ertragssäulen: Umgliederungen und der tiefe Griff in die Taschen der Bürger und der Wirtschaft.

Haushaltsausgleich 2013 – ja, nur nicht so.

Die Stadt legt einen Haushaltsplanentwurf vor, der rechnerisch unter Geltung von nachstehend zu diskutierenden Annahmen und HKK-Maßnahmen den Haushaltsausgleich schaffen könnte. Allerdings stehen schon 2013 auf der Ertragsseite einige Fragezeichen, die in der mittelfristigen Finanzplanung noch größer werden. So hat weder der Haushaltsplan noch das HKK ab dem Jahr 2014 eine verlässliche Antwort auf die strukturelle Unausgewogenheit des Haushalts. Auch nach den angesetzten Verbesserungen des HKKs bleiben in den Jahren 2014 bis 2017 noch Defizite von 3,7 bis 0,3 Mio. Euro stehen. Die Stadt wird die verwaltungsinternen Anstrengungen noch deutlich über das Maß des HKK (s.u.) ausdehnen müssen, um 2013ff. den Eigenkapitalverzehr aufzuhalten.

Erträge – immer aufwärts?

Zunächst gilt im größten Ertragsposten, den **Steuererträgen**, das Prinzip Hoffnung und der ‚nasse Daumen im Wind‘. Im Jahr 2012 werden die Gewerbesteuererträge die 150 Mio. Euro-Marke auf-

grund der im Vergleich der Vorjahre höheren Nachzahlungen erreichen. Ab 2013 gehen diese Nachzahlungen jedoch nicht mehr in diesem Umfang ein. Weil aber die Mai-Steuerschätzung von einer deutlichen Steigerungsrate ausging, hofft die Stadt unter Abwägung dieser gegenläufigen Tendenzen auf den Erhalt dieses historisch höchsten Aufkommens. Und mit dem ‚Daumen im Wind‘ wird ab 2014 dieser Stand noch um jährlich drei Prozent erhöhend fortgeschrieben. Weder die absehbar nachlassende konjunkturelle Dynamik noch das zyklische Wachstum werden im Haushalt notwendigerweise konservativ eingearbeitet. Die Annahme von 164,1 Mio. Euro an Gewerbesteueraufkommen im Jahr 2016 wird so wohl kaum zu halten sein (vgl. Abb. 2).

Die Stadt erhält auch im Jahr 2013 **Schlüsselzuweisungen**. Sie ging von 2,5 Mio. Euro aus, ab 2014 sind dann zwei Mio. Euro eingestellt. Die erste Modellrechnung zum Gemeindefinanzierungsgesetz 2013 - vorläufig - spricht aber nur von

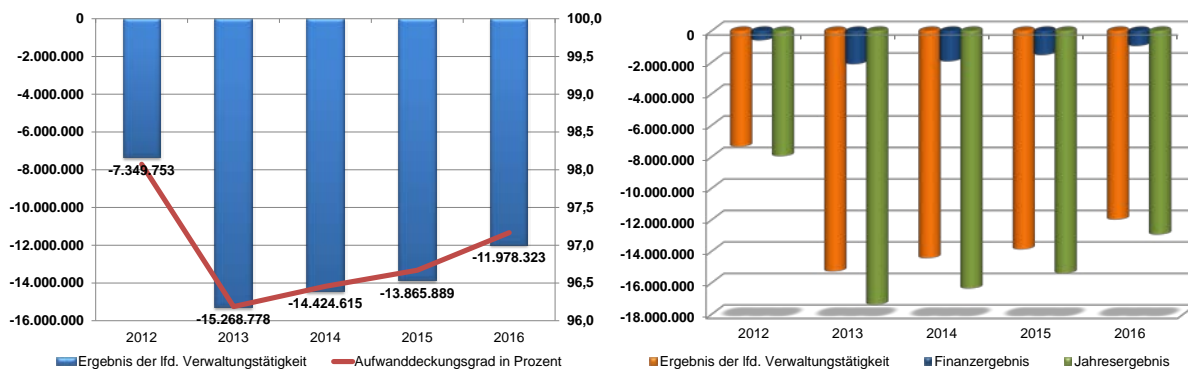
mit niedrigeren Raten fortgeschrieben. Dies kann aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass schon der Ansatz 2013 droht nicht realisiert zu werden. Sollte dies eintreten, würde die aufsattelnde Finanzplanung 2014ff. in diesem Bereich neben den o.g. offenen Flanken eine weitere Bruchstelle erhalten.

Die Ertragsansätze stehen bereits 2013 auf sehr dünnem Eis, innerhalb des Finanzplanungszeitraums sind sie trotz zum Teil bewusst moderater Fortschreibung tendenziell überzeichnet.

Aufwendungen – ungebremst steigend!

Der Haushaltsplanentwurf 2013 weist **ordentliche Aufwendungen** aus, die bereits im nächsten Jahr die 400 Mio. Euro Marke überschreiten werden. Die Dramatik der Aufwandssteigerungen wird durch den Anstieg auf 422 Mio. Euro im Jahr 2016 deutlich – 10,8 Prozent mehr als im Jahr 2012. In-

Abb. 1: Jahresergebnis, Finanzergebnis, Ergebnis der lfd. Verwaltungstätigkeit, ohne HKK



2.182.246 Euro. Im Jahr 2013 entsteht also bei Realisierung eine Lücke an dieser Position von über 0,3 Mio. Euro. Ab 2014 würde bei Fortbestand dagegen ein höherer Ertrag als vorsehen entstehen. Aber: Mit Blick auf das hohe strukturelle Defizit des Landes und die sich abschwächende Konjunktur kann nicht davon ausgegangen werden, dass die Rekord-Finanzausgleichsmasse des Jahres 2012 weiter zur Disposition stehen wird. Hier wäre der Stadt folglich ein niedrigerer Ansatz zu empfehlen.

Der Ansatz des **Gemeindeanteils an der Einkommensteuer** ist rechnerisch richtig, realistisch aber wohl schon im nächsten Jahr nicht zu erreichen. Die im Mai 2012 prognostizierte Steigerungsrate wird auf den Planwert 2012 angewendet, so dass für 2013 ein Rekordertrag an zugewiesenem Einkommensteueranteil angesetzt wird. Mit Blick auf die absehbare konjunkturelle Eintrübung erscheint der Stadt dieser Wert auch sehr hoch. Weil sie ihn aber für den angestrebten Haushaltsausgleich im Jahr 2013 braucht, wird er erst danach

nerhalb der ordentlichen Aufwendungen sind dabei alle wesentlichen Einzelpositionen mit erheblichen Wachstumsraten versehen.

Der größte Posten, die **Transferaufwendungen**, steigt im besagten Zeitraum um 11,5 Prozent auf 193,6 Mio. Euro. In diesem Zusammenhang sind die Positionen der Kreisumlage und der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe herauszustellen. Bei letzteren steigen die Transferaufwendungen von 46,8 (2012) auf 58,6 Mio. Euro (2016). Gerade die pflichtigen Zuschüsse an die Träger von Tageseinrichtungen für Kinder gemäß §20 KiBiz nehmen hierin einen großen Stellenwert ein. Demgegenüber werden die Leistungen der Jugendhilfe in Einrichtungen im Rahmen der Hilfen zur Erziehung nur mit vergleichsweise moderaten Steigerungsraten versehen. Zwischen 2012 und 2016 sollen diese Aufwendungen nur um 9,7 Prozent steigen. Es soll davon ausgegangen werden, dass diese Entwicklung vor dem Hintergrund der Bemühungen der Stadt zur effizienten Hilfestellung begründet ist.

Die Entwicklung der **Kreisumlage** ist gekoppelt an die wirtschaftliche Entwicklung der Umlagegrundlagen unter Hinzurechnung der Schlüsselzuweisungen. Dabei geht die Stadt für das Haushaltsjahr 2013 optimistisch davon aus, dass ...

- ... die Gesamtsumme der Umlagegrundlagen das Vorjahresniveau nicht überschreitet,
- ... der Finanzbedarf des Kreises gleichbleibt,
- ... keine Anpassung des Hebesatzes erfolgt und
- ... der Kreis die Entlastung aus der stufenweise Übernahme der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsunfähigkeit vollständig in Form der Kreisumlage weitergibt.

Unter diesen Bedingungen ergäbe sich eine allgemeine Kreisumlage, die im nächsten Jahr bei 78,1 Mio. Euro läge. Hier ist auch der Kreis aufgerufen, seine Potenziale zur Begrenzung der Belastung seiner Kommunen auszuschöpfen.

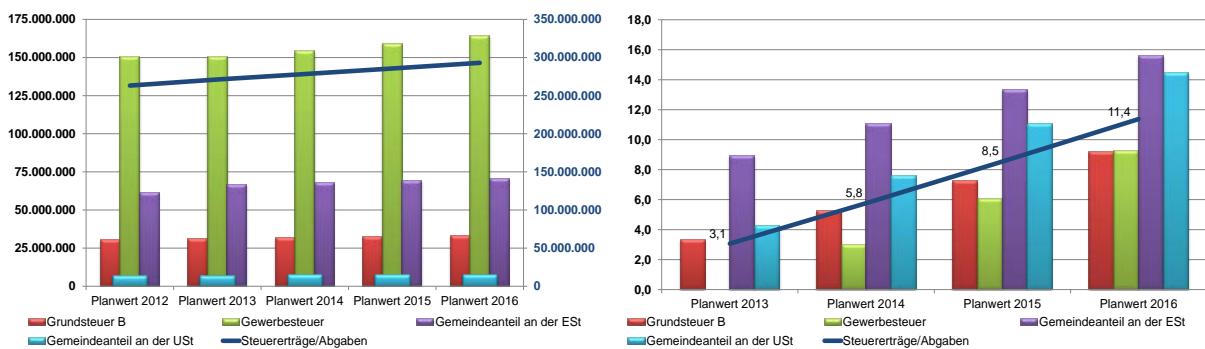
Im Rahmen der **Personalaufwendungen** zeigt sich ein ambivalentes Bild. Zum einen fällt die Kennzif-

fer Personalintensität, also der Anteil der Personalaufwendungen an den ordentlichen Aufwendungen, im kommunalen Vergleich niedrig aus. Hier stehen im Zeitraum 2012 bis 2016 nur Anteilswerte von 16,6 bis 17,6 Prozent zu Buche, während zum Beispiel Krefeld auf Werte nahe 23 Prozent kommt.

plausibel dar. Auch sieht die Stadt personalwirtschaftliche Maßnahmen zur Aufwandssenkung vor. In Anbetracht der Belastungssteigerung und der Lücke im Haushalt können die Anstrengungen der Stadt hier aber nicht überzeugen. So ist kritisch anzumerken, dass weder aus dem Haushaltpanentwurf noch aus dem vorgelegten HKK ein schlüssiges Konzept hervorgeht, das den Personalaufwand wirksam und nachhaltig begrenzt. Es sei nur am Rande erwähnt, dass auch die angesetzten tarifären Mehrbelastungen unter dem Vorbehalt einer stabilitätspolitisch konformen Inflationsentwicklung, die in Tarifverhandlungen antizipiert wird, stehen. Dies betont nochmals die Notwendigkeit mit einem schlüssigen aufgabenkritischen Verfahren die Personalkostenentwicklung deutlich zu begrenzen.

Auch die günstige Entwicklung der **Finanzaufwendungen** folgt einem Szenario, das wesentlich auf Preisniveaustabilität aufbaut. Die expansive Geldpolitik der EZB birgt aber gerade in dieser Hinsicht erhebliche Gefahren auch für die

Abb. 2: Steuer-/Abgabenerträge, absolut in Euro und Steigerungsraten in Prozent



fer Personalintensität, also der Anteil der Personalaufwendungen an den ordentlichen Aufwendungen, im kommunalen Vergleich niedrig aus. Hier stehen im Zeitraum 2012 bis 2016 nur Anteilswerte von 16,6 bis 17,6 Prozent zu Buche, während zum Beispiel Krefeld auf Werte nahe 23 Prozent kommt.

Aber: Zum einen ist diese Kennziffer nicht unproblematisch zu interpretieren, weil Umfang und Art der gewählten Ausgliederungsstrategie der Kommune maßgeblichen Einfluss auf die Höhe der verbliebenen Personalaufwendungen im Kernhaushalt haben. Zum anderen ändert dies nichts daran, dass die reinen Personalaufwendungen im mittelfristigen Finanzplanungszeitraum um 11 Mio. Euro auf dann 74,3 Mio. Euro steigen. Hinzu treten Versorgungsaufwendungen, so dass insgesamt im letzten Jahr des mittelfristigen Finanzplanungszeitraums 82,4 Mio. Euro an Aufwendungen einzuplanen sind.

Blendet man die akute Konsolidierungsherausforderung aus, so stellt die Stadt diese Entwicklung

Kommunalhaushalte. Die Fortführung des aktiven Finanzmanagements ist hier zur Begrenzung der Risiken gefordert.

Die ordentlichen Aufwendungen werden plausibel eingeschätzt und entsprechend dynamisiert fortgeschrieben. Haushaltsgefahren bestehen trotzdem, u.a. in den deutlich steigenden Personalaufwendungen sowie in Zinsänderungsrisiken.

Haushaltssolidierungskonzept 2013

In nachstehender Abbildung 3 wird deutlich, dass das HKK rechnerisch eine deutliche Konsolidierung des Haushaltes bewirken würde, wenn die Maßnahmen die angesetzte Wirkung hätten. Hier stellen sich einige Fragen – gerade auch in standortpolitischer Hinsicht.

In drei Bereichen sollen die Maßnahmen ansetzen. **Umgliederungen** des städtischen Tiefbauamtes, der

städtischen Kindertageseinrichtungen, des Grünflächenbereichs, der Sportanlagen/Sportförderung und des Konradbades/GMN/Bauverein sowie die Übertragung der öffentlichen Beleuchtung auf die Stadtwerke Neuss sollen im Jahr 2013 Ertragsverbesserungen in Höhe von 11,3 Mio. Euro erbringen. Es handelt sich hier um Hebung von Effizienzvorteilen, auch aus steuerrechtlicher Sicht. Ein strikter Monitoringprozess, der die angesetzten Erfolge einfordert, wird anzusetzen sein.

Verbesserungen sind zweitens auch im **Schul- und Kulturbereich** sowie in **Sozial- und Jugendbereich** geplant. Jedoch werden hier diverse Vorbehalte der Ratsfraktionen in der regionalen Presse laut, so dass Änderungen wahrscheinlich sind.

Dem Vorwort zum HKK ist zu entnehmen, dass die „*Grenze des Vertretbaren*“ im Haushaltsplan und dem HKK eingearbeitet sei und daher vorgeschlagen werde, die noch verbleibende Lücke („Spitzenausgleich“) durch eine entsprechende **Erhöhung der Grundsteuer B** zu schließen. Rechnerisch seien daher 67 Punkte aufzuschlagen, wobei sich die Höhe bei neuen Erkenntnissen auch noch ändern könne. Vor dem Hintergrund der schon im nächsten Jahr bestehenden Fragezeichen zu wichtigen Ertragspositionen wäre demnach auch eine noch höhere Steigerung möglich.

Standortpolitisch muss klar sein, dass diese Vorgehensweise ansiedlungswillige Unternehmen abschreckt: Eine Kommune mit einer derart hohen Steuerkraft negiert die Möglichkeit, zusätzliche Konsolidierungsquellen in den eigenen Reihen zu finden und belastet – mal wieder – zusätzlich den Steuerzahler vor Ort. Mit Blick auf das HKK, das ab 2014 die Lücke zur schwarzen Null nicht vollständig schließen kann, steht damit die nächste Realsteuererhöhung schon vor der Tür.

Darüber hinaus kann Neuss (mit derzeit noch 820 Mio. Euro Eigenkapital) nicht daran gelegen sein, dass sie mit der geplanten Realsteuererhöhung in die Reihe der von der (drohenden) bilanziellen Überschuldung betroffenen Kommunen gestellt wird. Diese sind aber angehalten, ihre Steuerquellen **und alle internen Potenziale** entsprechend zu mobilisieren.

In diesem Zusammenhang fehlt Neuss ein geschlossenes aufgabenkritisches Verfahren, das be-

sonders auch an den Personalaufwendungen ansetzt. Die Rangfolge der Finanzmittelbeschaffung nach § 77 GO NRW ist klar: Zunächst sind die sonstigen Finanzmittel (Erträge ohne Inanspruchnahme der Bürger) zu aktivieren. Hiernach sind die Gemeinden gehalten, für bestimmte kommunale Leistungen angemessene Kostenbeteiligungen (Entgelte) zu verlangen. Die Erhebung von Steuern bleibt damit nachrangig – auch für Neuss.

Das vorliegende HKK überzeugt nicht. Umgliederungen sollen Millionenerträge bringen. Die Steuerzahler werden erneut zur kurzfristigen Deckung des Defizits herangezogen. Ein wirksames aufgabenkritisches Verfahren, das die Grundlage eines nachhaltigen HKKs darstellt, ist nicht erkennbar.

Fazit

Der Haushalt 2013 lebt von der ‚fiskalischen Hand in den Mund‘: *Nächstes Jahr muss die ‚schwarze Null‘ stehen!* Doch auch mit konjunkturellem Rückenwind aus 2012 und massiver Mehrbelastung der Steuerzahler ist dies keineswegs sicher.

Ab 2014 steht die mittelfristige Finanzplanung in Anbetracht der aufgezeigten Gefahren auf tönernen Füßen. Die Aufwendungen

sollten stärker begrenzt werden, um zyklisch einbrechenden Erträgen nicht vollends in der Gegenrechnung davonzueilen. Auch die Erhebung und Erhöhung von Entgelten für konkrete Gegenleistungen der Stadt sollten Vorzug vor der nochmaligen Erhöhung einer Realsteuer haben.

Der Haushalt kann mit vorliegendem Entwurf des Haushalts 2013 inkl. Haushaltskonsolidierungskonzept nicht schlüssig belegen, dass keine weiteren eigenen Kostensparpotenziale bestehen. Bis dieser Nachweis erbracht ist, sollte die Stadt ihre Hände wieder aus den Taschen von Wirtschaft und Bürgerschaft nehmen.

Nachhaltig kann der Haushaltsausgleich nur sein, wenn die Stadt ihre eigenen Konsolidierungsanstrengungen durch Ausgabenrestriktionen deutlich erhöht. Möglichkeiten hierzu sehen auch die Neusser Bürger mehrheitlich.

Datenbasis: Stadt Neuss: Haushaltsentwurf 2013 mit zugehörigem Haushaltskonsolidierungskonzept, Neuss Sept. 2012.

Abb. 3: Das Haushaltskonsolidierungskonzept

