

## **Zu den besonderen Rahmenbedingungen einer Haushaltsplanaufstellung 2023**

Auch der Haushaltsplanentwurf 2023 der Stadt Mönchengladbach steht unter dem **Eindruck kontemporärer Krisen**. Hierunter fallen insbesondere die durchwirkenden Folgen der Störung internationaler Wertschöpfungsketten, auch unter dem Eindruck des Brexits, die noch unabsehbaren strukturellen Schäden in der heimischen Wirtschaft durch gesundheitspolitisch vorrangige Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie, die Auswirkungen des Ukrainekrieges, die den Staat in der Energiepolitik und den Politikbereichen zur Eindämmung der Inflation auf das Äußerste fordern, und die Aufwandsteigerungen in Folge der Zinswende der EZB nach Jahren der ultraleichten Geldpolitik. Jeder Haushaltsplanentwurf unterliegt folgerichtig erheblichen Unsicherheits- und Risikofaktoren, die im Laufe des Mittelfristigen Finanzplanungszeitraums (MFZ; 2024 bis 2026) exponentiell wachsen.

Vor diesem Hintergrund reagierte NRW insbesondere mit der Schaffung der **Bilanzhilfe**, die es den Kommunen ermöglicht, die Folgen der Pandemie (noch bis 2023) und des Ukraine-Krieges (2023 und MFZ) zu isolieren und als AO-Ertrag anzusetzen. Die Jahresergebnisse sehen damit allerdings nur besser aus, sind es aber real nicht: Denn der kumulierte Isolierungsbetrag ist in 2026 ganz oder in Teilen erfolgsneutral gegen das Eigenkapital auszubuchen oder über längstens 50 Jahre erfolgswirksam abzuschreiben (§6 Abs. 1 und 2 NKF-CUIG-Entwurf). Die Belastungen holen damit entweder die jetzige und/oder die beiden nächsten Generationen ein. Die Bilanzhilfe verschafft folglich allenfalls Zeit, die kommunalen Haushalte auf das ‚Einarbeiten‘ der kumulierten Lasten ab 2026 vorzubereiten und strukturelle Konsolidierungen insbesondere auf der Aufwandseite durchzuführen; und dies (möglichst) ohne den Druck eines drohenden Haushaltssicherungsverfahrens.

## **Allgemeine Würdigung des Haushalts**

Unter Ansatz der Bilanzhilfe erscheinen die **Jahresergebnisse** in den Ansätzen zwischen 2023 und 2026 positiver als sie sind: Für das Haushaltsplanjahr 2023 steht eine leicht positive ‚schwarze Null‘ (+1,7 Mio. €), hiernach folgen Defizite p.a. zwischen -10,2 Mio. € und -13,5 Mio. €. Dabei wurde auf den Ansatz eines globalen Minderaufwands (noch) verzichtet. Tatsächlich aber liegen die defizitären Jahresergebnisse OHNE ISOLIERUNG der finanziellen Belastungen aus Pandemie und Ukrainekrieg in den Jahren 2023 bis 2026 zwischen -69,7 Mio. € und -73,5 Mio. € (kumuliert zwischen 2021 und 2026: 412,0 Mio. € nach Gesamtergebnisplan, AO-Erträge). Allerdings könnte die Annahme, dass die Jahresergebnisse OHNE KRISEN in den Folgejahren die ausgewiesenen nur gering negativen Ausmaße erreichen würden, nicht tragen. Denn: Die o.g. standort- und sozialstrukturell wirkenden Krisen bedingen regionalökonomisch fundamental einsetzende ‚Bremsspuren‘ in der jeweiligen Entwicklung; will meinen: Nimmt man optimistisch eine Realität ohne Krisen mit einer Wirtschaft in Normalauslastung für die Haushaltsplanungen ab 2026 an, so bliebe doch ein **strukturelles Defizit** in den Jahresergebnissen des MFZ stehen, die mit hoher Wahrscheinlichkeit zwischen den Beträgen mit und ohne Isolierung anzusetzen sind. Dies gilt gerade auch unter dem Einfluss erheblicher im Haushaltsplanentwurf 2023 noch unberücksichtigten Risiken in den Ertrags- und Aufwandsplanungen (hierzu s.u.).

Positiv zu würdigen sind die erheblichen **Investitionstätigkeiten** der Stadt und der standortpolitisch wichtige **Verzicht auf Realsteuererhöhungen** in bewegten Zeiten. Die regionale Wirtschaft wird ihre Resilienz gegenüber den vorgenannten Krisenfaktoren bedingt durch Wirkungsverzögerungen in vollem Umfang erst noch beweisen müssen. Die investitionsgetriebene Stärkung der endogenen Standortfaktoren bei gleichzeitigem Verzicht auf zusätzliche Belastungen ist ein nachhaltiger Ansatz, der – auch, wenn er mittelfristig durchgehalten wird – z.T. aber erst in späten Folgejahren wirksam wird. Dennoch ist er vertrauensstiftend unabdingbar in der bevorstehenden Rezession, deren Tiefe noch nicht eingeschätzt werden kann.

## **Erträge und Aufwendungen**

Im Rahmen der **Ertragsansätze** des vorliegenden Haushaltsplanentwurfs seien drei Schwerpunkte herausgegriffen: Gewerbesteuer, Gemeindeanteil an der Einkommensteuer und Schlüsselzuweisungen. Die **Gewerbesteuer** wird auf dem Hintergrund ortsgebundener Gegebenheiten und der inzwischen jedoch überholten Steuerschätzung 2021 nominal statisch auf einem Niveau von 199,9 Mio. € fortschrieben. Auch unter der optimistischen Annahme einer symmetrischen Inflationsentwicklung von

nahe 2% (Inflationsziel der EZB) im MFZ würde eine Realisierung dieser konservativen Ansatzentwicklung eine reale (inflationbereinigte) Absenkung des Gewerbesteueraufkommens bedeuten. Tatsächlich stellt sich die Stadt nach eigenen Worten (Etatrede des Kämmers) auf ein mittelschweres Krisenszenario ein. Und dennoch: Im Blickpunkt der vorgenannten strukturellen ökonomischen Verwerfungen mit ausgeprägten Time-Lags ist die im Haushaltsplanentwurf niedergelegte Ansatzrechnung mehr Leuchtfener am Horizont als enumerativ-präzise Bestimmung. An dieser Stelle erlangt das vom Kämmers selbst aufgegriffene Zitat von Ustinow, wonach Planung bedeute, den Zufall durch den Irrtum zu ersetzen, mit relativer Sicherheit seine Berechtigung. Überdies ist die Nachsteuerungsnotwendigkeit einer statischen Fortschreibung grundsätzlich zu eigen. Auch die im Planentwurf gesetzte Entwicklung des **Gemeindeanteils an der Einkommensteuer** als „*stabil wachsend*“ mit einem Plus von 14,4% allein für 2023 ggü. 2022 muss als mit großen Unsicherheiten belastet angesehen werden.

Gleiches gilt für die **Schlüsselzuweisungen**, die maßgeblich an das wachstumsbedingte Umlagevolumen gebunden ist. Hier schweben zumindest zwei Damoklesschwerter über der Planung: Zunächst jenes der konjunkturellen Entwicklung, die auf den Länderanteil am Gesamtaufkommen der Gemeinschaftssteuern Einfluss nimmt. Somit ist keineswegs sicher, ob die Schlüsselzuweisungen wie angesetzt auch im MFZ noch weiter steigen werden. Dann jenes des in den GFGs der Jahre 2021 und 2022 nur kreditierten Aufstockungsbetrages der Finanzausgleichsmasse in Höhe von gesamt rd. 1,5 Mrd. €. Ob und wann hieraus aber eine Belastung der kommunalen Haushalte erfolgt, ist noch nicht festgelegt.

Aus den **Aufwandsansätzen** seien drei Bereiche herausgegriffen: Personalaufwendungen, Sozialtransferaufwendungen und Zinsaufwendungen. Innerhalb der Personalaufwendungen gewinnen die **Gehaltsaufwendungen** eine besondere Bedeutung. Die im Haushaltsplanentwurf nur mit Steigerungsraten von 2,8% bzw. 2,0% p.a. angesetzten Steigerungsraten werden bereits im nächsten Jahr durch die Tarifabschlüsse des öffentlichen Dienstes deutlich überholt werden, sollten sich diese an den bereits verabschiedeten Pilot-Abschlüssen der Metall- und Elektroindustrie orientieren. Zugleich fußt die Daseinsvorsorge der Kommune – auch im engeren Sinne verstanden – auf einem hinreichenden quantitativen und qualitativen Bestand an Fachkräften. Der abgeforderte Spagat zwischen haushaltspolitischer Disziplin und Aufgabenerfüllung ist offensichtlich.

Bei den Sozialtransferaufwendungen weisen die **Transferaufwendungen** für die Kinder-, Jugend- und Familienberatung, HzE+, ab 2023 überhaupt keine Steigerung mehr auf. Die eurogenaue Deckelung auf 63.338.528 € p.a. ist gerade in diesem Bereich nicht realistisch, zumal die eigenen Haushaltserläuterungen von einer weiter steigenden Zahl der Hilfefälle ausgeht. Und auch die Gegensteuerung durch das begrüßenswerte Präventionskonzept kann die Herausnahme jeglicher Dynamik, die aufgrund der Inflation eine reale Absenkung bedeutet (s.o.), nicht rechtfertigen.

Der Zinsansatz für 2023 ist bereits zum gegenwärtigen Zeitpunkt durch die jüngsten geldpolitischen Beschlüsse eingefangen worden. Hier wird ebenfalls von einer noch deutlicheren Steigerung der **Zinsaufwendungen** im MFZ bei den Kassenkrediten auszugehen sein.

## Fazit

Der Haushaltsplanansatz 2023 der Stadt Mönchengladbach gelangt nur durch die Bilanzhilfe in die Nähe eines operativen Haushaltsausgleichs. Auf diese Weise aber kann der **fiktive Haushaltsausgleich** im MFZ durch die Ausgleichsrücklage bewerkstelligt werden. Unter Inrechnungstellung erheblicher Risiken von Ertragsminderungen sowie Aufwandsteigerung ist für die Stadt ein erheblicher struktureller Fehlbetrag im originären Gesamtergebnis anzusetzen, wenn die Isolierungsmöglichkeiten auslaufen. Dies stellt die Stadt vor substanzielle **Herausforderungen**: So gilt es den aufgabenkritischen und aufwandsenkenden Kurs fortzusetzen und wo immer möglich zu verstärken. Zugleich ist aber der Wille der Stadt zur aktiven investitionsbezogenen Standortförderpolitik ohne Realsteuererhöhungen ausdrücklich zu begrüßen. Zum dritten liegen die kumulierten Isolierungslasten ab 2026 zur Einarbeitung in den Haushalt vor, was das Eigenkapital nach derzeitiger Rechnung in diesem Jahr fast halbieren wird oder das Ergebnis der laufenden Verwaltungstätigkeit über erhöhte Abschreibungen, je nach konkreter Umsetzung, über Jahre oder Jahrzehnte belastet.