

### Das Gesamtbild in sieben Schlaglichtern

Die Stadt steht noch auf festem Finanzgrund – der Haushaltsplanentwurf für das Jahr 2025 sieht zwar ein 18,1 Mio. € schweres Defizit, das zudem auch struktureller Natur ist (siehe hierzu Anhang), vor. Dieses kann aber über eine in den Jahren 2020 und 2021 durch Einmaleffekte aufgebaute Ausgleichsrücklage in 2025 noch einmal ausgeglichen werden. Der Haushaltsplanentwurf braucht der Kommunalaufsicht nur angezeigt werden; dies ist positiv herauszustellen. Doch dieser feste Stand droht der letzte vor dem erneuten Verlust der Bodenhaftung – dem notwendigen Einsetzen eines neuen HSKs und somit dem Verlust der vollen finanziellen Handlungsfähigkeit – zu sein. Die Krisenindikatoren sind deutlich:

#### 1. Jahresdefizite sind nach Höhe und Qualität bedenklich

Die operationellen Defizite sind strukturell, weil insbesondere Sondereinflüsse, die nicht im konjunkturellen Zyklus abgebaut werden (s.u. zur Berechnung struktureller Defizite), nicht mehr vorliegen. Vielmehr noch: Konjunkturereagible Erträge, hier insbesondere die Gewerbesteuer, brechen in Viersen auch in der gegenwärtigen gesamtwirtschaftlichen Schwächephase nicht weg, im Gegenteil. Das nominale Gewerbesteueraufkommen zeigt weiterhin positive Wachstumsraten im Normalmodus auf. Der krisenhaften Entwicklung der nun zwei Jahre real leicht schrumpfenden deutschen Wirtschaft vor dem Hintergrund der strukturell defizitären Fundamentalfaktorenentwicklung wird sich Viersen jedoch mittelfristig nicht entziehen können. In den letzten Jahren konnte die Stadt im Haushaltsvollzug auch über die Ertragsseite operationelle Verbesserungen realisieren – dies ist zukünftig fraglich. Die im Anhang ausgewiesenen Jahresdefizite werden voraussichtlich gerade auch aufwendungsbedingt höher ausfallen – ggfs. auch zu hoch, um noch ein HSK zu verhindern (s.u.)

#### 2. Zentrale Aufwendungen im MFZ werden nur unterdimensioniert fortgeschrieben

Die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen werden während des Planungsjahres 2025 sowie des gesamten Mittelfristigen Finanzplanungszeitraums (MFZ, 2026-2028) deutlich unterhalb der von der EZB angestrebten symmetrischen Inflationsrate von 2% dynamisiert. Es sei mal außenvorgelassen, dass das Erreichen dieses Inflationsziel keineswegs in greifbarer Nähe liegt – die Inflationsrate in Deutschland stieg zuletzt nochmals auf 2,6% (Dez. 2024). Aber auch bei einer mittelfristig realisierten 2%-Inflationsrate bedeutet der Finanzplanungsansatz von Steigerungen von -0,3% (2026), 1,2% (2027) und -0,2% in 2028 in zwei Jahren sogar eine nominale, in jedem Jahr aber eine reale (inflationsbereinigte) Ansatzreduzierung, die rechnerisch nur bei größter Ausgabendisziplin im Verbund mit einer effektiven Aufgabenkritik realisiert werden könnte. Eine immense Herausforderung!

Gravierender aber ist die unterdimensionierte Weiterentwicklung der Transferaufwendungen. Zum einen fallen die steigenden Lasten der Kreisumlage ins Gewicht. Hier ist der Kreis Viersen aufgerufen, eigene Konsolidierungspotenziale mit dem Ziel zu heben, die kommunale Finanzierungslast im Anstieg maßgeblich zu begrenzen oder gar zu senken. Zum anderen bergen die zur Daseinsvorsorge zuzurechnenden Aufwände der stationären und ambulanten Jugendhilfe das Potenzial noch deutlicherer Steigerungen als angesetzt. Für das Jahr 2025 schlagen sich bspw. die Mehraufwendungen im Bereich Hilfen zur Erziehung (HzE) mit +6,0 Mio. € ggü. 2024 im Ansatz nieder. Einschlägige Forschungsberichte zu diesem Themenkreis machen diesen ‚deutlichen Schritt‘ plausibel. Folgerichtig erhöht sich der Gesamtansatz der Transferaufwendungen von 2024 auf 2025, hier in der Summe um 10,0%. Die als Ursache ausgemachte *extreme Kostensteigerung* (Vorbericht, S. 25) in dem Bereich HzE besteht jedoch im MFZ substantiell weiter. Dennoch werden die Transferaufwendungen nur um 3,0% (2026), 2,4% und 2,6% (2027, 2028) im Ansatz erhöht. Der Nachsteuerungsbedarf erscheint vorprogrammiert.

#### 3. Personalaufwand steigt überdeutlich – obwohl jede 4. oder 5. Planstelle nicht besetzt ist.

Vorprogrammiert ist auch ein intensiver Diskurs über den Personalaufwand. Zum einen zeugen die Stellenbesetzungsquoten 2025 – bspw. der Tarifbeschäftigten im Sozial- und Erziehungsdienst von 76,3% sowie der übrigen Tarifbeschäftigten von 81,5% – davon, dass das Dienstleistungsportfolio substantiell personell unterausgestattet ist. Zum anderen würde jedoch eine 100-prozentige Stellenbesetzungsquote den Haushalt direkt in eine nochmals deutlich verschärfte Haushaltslage überführen. Doch schon die vorgenannten Quoten werden in der Haushaltsrede als „*scheinbar unaufhaltbarer Trend nach oben*“ apostrophiert. Zweifel an der ‚Unausweichlichkeit der Entwicklung‘ sind angebracht: Von den 63 im Stellenplan neu aufgenommenen Stellen sind ‚nur‘ 28,5 dem Bereich ‚Offene Ganztagschule‘ zuzurechnen. Lässt man diese und weitere, die der Daseinsvorsorge i.e.S. zuzurechnen

sind, außen vor, so ist auch die planerische Stellenentwicklung im Zeichen der dramatischen Verschlechterung der kommunalen Finanzlage der in der Haushaltsrede zu Recht geforderten strikten Aufgabenkritik zu unterwerfen. Gerade, weil ein Konsolidierungskonzept mit einem werthaltigen Personalaufwandskonsolidierungskonzept (PAKK) hierzu rahmengebend bereits vorliegt, ist zu erwarten, dass konzeptionell erfolgreich auf die bereits bestehenden Spagaten zwischen Standardabsenkung und Qualitätssicherung sowie zwischen Personalaufwuchs und Konsolidierung geantwortet wird. Dies muss Ziel der notwendigen und dezidierten Weiterentwicklung des Konsolidierungskonzeptes und hierin auch der Aufgabenkritik sein.

4. Konsolidierungskonzept und Aufgabenkritik sind anerkennenswert, jedoch noch nicht hinreichend. Zunächst: Das (freiwillige) Konsolidierungskonzept zum Haushalt 2025 ist sowohl in seiner Ausrichtung als auch in seiner Hintergrundanalyse als treffend und positiv in seiner Wirkungsrichtung zu würdigen. Nach Einschätzung der Stadt befindet es sich aber ‚noch im Aufbau‘ als neues Konsolidierungskonzept. Präziser formuliert; es reicht noch nicht, um das ‚Abrutschen in ein neues HSK‘ abzusichern. Dennoch: Es stellt treffende Grundsätze u.a. im Bereich der Etataufstellung und -bewirtschaftung, der Aufwandentwicklung (insb. im Bereich Transferaufwendungen) sowie der Zuweisungen, bilanziellen Abschreibungen und Finanzerträge als Teilhabe an der Wirtschaftstätigkeit der kommunalen Töchter in den Mittelpunkt. Die Aufgabenkritik gewinnt hierin eine zentrale Rolle, zumal diese ab dem Jahr 2025 nach einem noch zu erfolgenden politischen Diskurs auch mögliche größere Einsparpotenziale einschließen soll. Auch dieser Ansatz ist zu begrüßen. Kritisch zu differenzieren ist in diesem Zusammenhang der besonders herausgehobene Ertragspfeiler *„Grundsätzliche Realisierung aller Ertragsmöglichkeiten“* (*Unterstreichung im Original, Konsolidierungskonzept*) und die regionalwirtschaftliche Bedeutung der Realsteuerpolitik im Rahmen der Standortentwicklung.

5. Die Ultima Ratio der Realsteuererhöhungen stehen wieder auf der politischen Tagesordnung. Es hilft der standorttreuen Wirtschaft nichts, dass die Stadt den Ultima Ratio-Charakter der Realsteuererhöhung betont, wenn der MFZ diese konzeptionell entweder ausdrücklich bereits einschließt oder unter Konditionen setzt, die schon heute absehbar erfüllt werden. Die Wirtschaft wird in jedem Fall getroffen, und dies in einer Situation, die von wirtschaftsstrukturell-substanzieller Schwäche geprägt ist. Als konjunkturnachlaufender Indikator ist ein nominal wachsendes Gewerbesteueraufkommen im Ansatz 2025 (+9,5 Mio. € ggü. 2024, auf 53,0 Mio. €) *zum gegenwärtigen Zeitpunkt* dann auch nicht geeignet, die zukünftige Belastungssteigerung der arbeitsplatzschaffenden und konsumerhaltenden Wirtschaft zu begründen.

Ferner: Das im Vorbericht gebrachte Argument, wonach das in 2025 erheblich gesteigerte Gewerbesteueraufkommen auch 2026 realisiert werden könne, weil sich nur wenige Einmaleffekte für das Wachstum 2025 verantwortlich zeichneten, verfängt nicht. Hintergrund: Es gibt kurz- bis mittelfristig determinierte Situationen, in denen eine Stadt in einer Periode finanziell besser als der Durchschnitt dasteht. Die kritische Entwicklung von Fundamentalfaktoren des Wachstums in Deutschland bindet aber mittel- bis langfristig auch die Stadt Viersen ein (s. Punkt 1, vgl. ferner hierzu differenzierend den IHK-Konjunkturbericht für die Region Düsseldorf/Mittlerer Niederrhein, Feb. 2025). Die Rückführung über dem Trendwachstum liegender Gewerbesteuererträge in Richtung einer durchschnittlichen Entwicklung ist damit systemimmanent. Die Rückkehr zum Durchschnitt aber wird dann als Verlust empfunden und politische Akteure wie Betroffene sehen sich als ‚Opfer‘ externer Entwicklungen, während die Jahresdefizite steigen. Ungewiss ist nur der Zeitpunkt.

Und dies ist der Stadt auch bewusst, wenn sie Ertragsvolumina absichert; in chronologischer Reihenfolge: Die erste Stufe trifft bereits 2025 die Unternehmen mit der Grundsteuer-Hebesatzdifferenzierung. Die zweite folgt in 2026 und den Folgejahren mit der Grundsteuer B-Erhöhung um 1,5 Mio. € auf jährlich 14 Mio. €. Auch diese wird als Ultima Ratio bezeichnet, wenn andere prioritäre Konsolidierungsmaßnahmen nicht hinreichend sind. Und dies steht mit Blick auf die Risiken gerade der Aufwandsentwicklung zu befürchten. Und als dritte Stufe steht die Gewerbesteuer zur Erhöhung als erneute Ultima Ratio in 2027 an, wenn ihre angesetzte Entwicklung dann nicht den erwarteten Steigerungsansatz (nominal +3,0 Mio. € ggü. 2025 und 2026; auf 56,0 Mio. € p.a.) aus einer konjunkturellen Erholung resultierend haben sollte.

Die ‚Ultima Ratio der Realsteuererhöhungen‘ ist damit mehr eine absichernde Ankündigung von Planenden unter dem Druck etlicher Zeitwenden. Sie findet schon volumenseitig Eingang in die Finanzplanung, bevor der vorgenannte Weiterentwicklungsprozess des Konsolidierungskonzeptes abgeschlossen ist. Hier sollte das dezidierte Augenmaß einer aktiven Standortpolitik herrschen.

In diesem Zusammenhang: In den Erörterungen zum Ertrag ‚41110000 Schlüsselzuweisungen vom Land‘ wird für das Jahr 2026 ein deutlicher Rückgang dieser Zuweisungen erwartet, „da im maßgeblichen Referenzzeitraum eine im interkommunalen Vergleich überproportionale Steuerkraft anzunehmen ist.“ (Haushaltsplanentwurf, S. 996). Dies ist zwar systematisch richtig, wenn diese Entwicklung eintreten würde. Doch ein Rückgang der Schlüsselzuweisungen wäre auch dann zu erwarten, wenn die wachstumsbasierte Verbundmasse, aus der die Schlüsselzuweisungen bemessen werden, durch eine anhaltende Strukturkrise der Wirtschaft sinken würde. Wenn Viersen durch die Berechnungsart der Schlüsselzuweisungen als „Steuerkraft-Outperformer“ in 2026 gelten und zugleich die Verbundmasse sinken würden, wären ertragsseitig noch größere Löcher zu befürchten. Dies würde den Druck auf eine kompensierende Realsteuerpolitik ab 2027 nochmals erhöhen. Um die Wahrscheinlichkeit eines verwaltungsseitigen Vorschlags einer Realsteuererhöhung ab 2027 zu verringern, sollte das Konsolidierungskonzept dies antizipierend schon gegenwärtig deutlich forciert werden (s.o.).

#### 6. Das Strohfeuer einmaliger Finanzerträge hilft strukturell nicht weiter.

Um die pflichtige Aufstellung eines HSKs zu vermeiden, dürfen die Jahresdefizite in zwei aufeinanderfolgenden Jahren nicht 5% der in der Schlussbilanz des Vorjahres auszuweisenden Allgemeinen Rücklage vermindern. Hierzu wird im Jahr 2027 die Auflösung der vollständigen Gewinnrücklage bei der NEW realisiert, sodass a) über den resultierenden deutlichen Aufwuchs des positiven Finanzergebnisses, b) der gestiegenen Grundsteuer B (s.o.) und c) des vollen Ansatzes des Globalen Minderaufwands (s.u.) das Jahresergebnisdefizit rechnerisch ‚derart klein‘ ausfällt, dass die 5%-Hürde planerisch denkbar knapp nicht gerissen wird. Die Zweijahresfolge ist damit rechnerisch unterbrochen. Die Abbildung im Anhang zeigt den deutlich über dem Trend liegenden Zuwachs bei den Finanzerträgen, der aber in dieser Form kurzfristig nicht wiederholt werden und keinen Beitrag zur strukturellen Verbesserung des Haushalts leisten kann. Die Stadt erkaufte sich mit den drei vorgenannten Maßnahmen nur wenige Monate Zeit, um in 2025 substanzielle Konsolidierungsmaßnahmen aufzusetzen. Bereits in der jetzigen Planung ist der Eigenkapitalverbrauch derart immens (Summe Jahresdefizite nach Ausweis Gesamtergebnisplan 2025-2028: 58,6 Mio. €), dass die EK-Restbestände unter realen Bedingungen drohen erheblich stärker reduziert zu werden und in Relation zu den strukturellen Defiziten nicht mehr ausreichend zur Verhinderung eines HSKs zu sein.

#### 7. Globaler Minderaufwand wird notwendig.

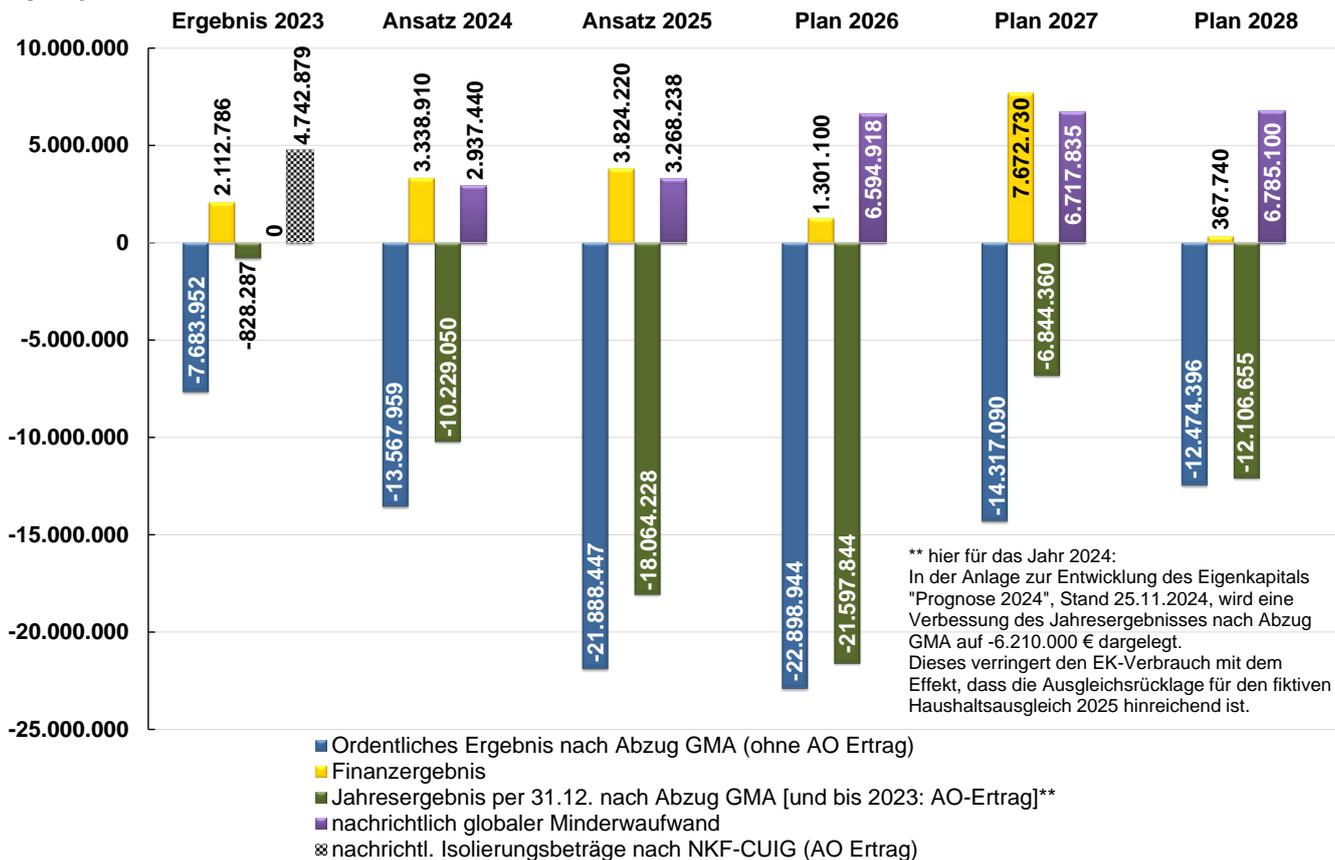
Der Globale Minderaufwand (GMA) muss selbst unter den in der Planung geltenden restriktiven Dynamisierungsansätzen notwendigerweise eingesetzt werden, um einen Beitrag zur rechnerischen Verbesserung der defizitären Jahresergebnisse unter das Niveau der für ein verpflichtendes HSK geltenden Grenzen zu leisten (s.o.). Dies ist nach vorliegendem Planentwurf zwar der Fall. In Anbetracht des herrschenden Ertragsoptimismus bei Untertreibung der Aufwandsentwicklung drohen jedoch höhere Defizite – und p.a. fortlaufend. Die Haushaltsrede spricht daher von der Notwendigkeit einer strukturellen Verbesserung der kommunalen Finanzierung, z.B. über einen höheren Verbundsatz. Dies ist aber nicht abzusehen. Der ab 2026 planerisch vorgesehene GMA bedeutet damit eine zusätzliche Beschwerung der laufenden Haushaltsführung, wobei diese auf den bereits gestarteten Prozess der (noch freiwilligen) Konsolidierung aufsetzt. Das Ziehen dieser weiteren ‚Reserve‘ wird die Kommune konzeptionell im Dienstleistungsportfolio erheblich fordern.

### Synopse

Die Stadt Viersen hat erfolgreich in den 2010er-Jahren belegt, dass sie mit erheblichen Eigenbemühungen aus der Haushaltssicherung finden kann. Das damalige HSK wird zwar modifiziert fortgesetzt, reicht aber noch nicht aus, um die Jahresdefizite und hierüber den Eigenkapitalverbrauch in jenen Grenzen zu halten, dass ein erneutes HSK sicher vermieden werden könnte. In einem plausiblen Szenario real stagnierender oder gar fallender Erträge und erheblicher Aufwandsteigerungen (über die unterdimensionierten Ansatzentwicklungen im MFZ hinaus) droht die Haushaltssicherung schon wieder zum nächsten Haushaltsplanentwurf 2026. Die Personalaufwandskonsolidierung sollte auf der Basis einer nochmals forcierten Aufgabenkritik entschieden vorangetrieben werden. Realsteuererhöhungen werden als Ultima Ratio bezeichnet, zugleich volumenseitig aber voll eingerechnet. Nur sind jene Bedingungen, die die Erhöhungen vermeiden könnten, bereits heute kaum erfüllbar. Sehr glaubhaft ist, dass die Stadt Viersen nicht leichtfertig eine expansive, standortschädigende Realsteuerpolitik betreiben wird. Sehr glaubhaft sollte daher auch sein, dass sie eigene Spar- und Konsolidierungsmaßnahmen in hinreichendem Volumen diesem Schritt voranstellt. Sie hat schon bewiesen, dass sie dies umsetzen kann.

Anhang

Synoptische Übersicht



Check-up zur Frage ‚Strukturelles Defizit‘:

Das strukturelle Defizit kann nach dem SVR (vulgo ‚fünf Wirtschaftsweisen‘) verstanden als mittelfristige strukturelle Lücke in der kommunalen Ergebnisrechnung, die sich 1) nicht selbstständig im Laufe eines Konjunkturzyklus wieder abbaut oder 2) durch gesetzlich befristete Maßnahmen begründet ist und die 3) den „mittelfristig als unbedenklich (...) erscheinenden Umfang staatlicher Kreditfinanzierung überschreitet.“ (SVR, Jahresgutachten 1994/1995, Ziff. 179). Setzt man diese Kriterien operationalisierend voraus, dass ...

- a) **Sondereinflussfaktoren**, die sich im Konjunkturzyklus wieder abbauen (d.h. hier vorwiegend der temporäre Einfluss der Pandemie/des Ukrainekrieges), durch die Bilanzhilfe als außerordentlicher Ertrag hinreichend isoliert sind (→ **Sondereinflussfaktoren, AO-Erträge, liegen nicht mehr vor**) und
- b) **gesetzlich befristete** Maßnahmen nicht im **nennenswerten** Umfang vorliegen (→ **liegen nicht mehr vor**; hier vorwiegend: **unbefristete** Aufgaben der Daseinsvorsorge) und
- c) das **negative Finanzergebnis** als unbedenklich gilt (→ **noch unbedenklich**; Viersen weist ggw. sogar positive Finanzergebnisse aus),

so ergibt sich das strukturelle Defizit näherungsweise als Jahresergebnis nach Ansatz des Außerordentlichen Ergebnisses (ab 2024 durchweg ‚Null‘) und vor Abzug des Globalen Minderaufwands (GMA) als oberer Wert, nach Abzug des GMA als unterer Wert einer Spannbreite des strukturellen Defizits. Die Werte sind unter Geltung der vorgenannten Kriterien für diesen Haushaltsplanentwurf somit aus dem Gesamtergebnisplan, Zeilen 26 und 28, zu entnehmen.

Strukturelles Defizit in €	2025	2026	2027	2028
oberer Wert (Z. 26)	-21,3 Mio. €	-28,2 Mio. €	-13,6 Mio. €	-18,9 Mio. €
unterer Wert (Z. 28)	-18,1 Mio. €	-21,6 Mio. €	-6,8 Mio. €	-12,1 Mio. €