

„Mönchengladbach – HSP-Erfolg nur unter Vorbehalt?“

*Analyse des Haushaltsplanentwurfs 2015 und des Haushaltssanierungsplans der Stadt Mönchengladbach
im Auftrag der Industrie- und Handelskammer Mittlerer Niederrhein*

In aller Kürze

Vorweg: Kann es einen **genehmigungsfähigen Haushaltssanierungsplan** (HSP) geben, dessen Erfolg unter einem Vorbehalt steht, der sich zudem auch noch dem Einfluss der zur Konsolidierung verpflichteten Kommune entzieht? Zweifel sind berechtigt. Und dennoch geht Mönchengladbach diesen Weg: Die „**konditionierte Eventualsteuererhöhung**“ soll ab dem Jahr 2018 greifen, wenn die im Koalitionsvertrag der Bundesregierung angekündigte Entlastung über des Bundesteilhabegesetz nicht kommen sollte. Aus Sicht der Stadt ist diese Buchung auf das Ungewisse – entweder auf die Erfüllung einer politischen Absichtserklärung oder die Realisierung von Steuererträgen ohne Kenntnis des Wachstumspfad – jedoch aus dem Gesamtzusammenhang des Haushalts und des HSPs begründet. Das Gesamtbild ist hoch komplex; für eine verlässliche Finanzplanung ist der gewählte Konsolidierungsweg aber zu unsicher.

Der Haushalt der freiwillig am Stärkungspakt Stadtfinanzen teilnehmenden Stadt Mönchengladbach ist unter Verwendung der jährlich zusätzlichen **Landeshilfen** spätestens im Jahr 2018 auszugleichen; bis 2021 ist dies fortan ohne die ab 2018 abschmelzenden Hilfen sicherzustellen. Nur: aus der eigenen Kraft des fortgeschriebenen HSPs heraus gelingt dies der Stadt nicht. Ausufernde Sozialausgaben, nicht vollständig antizipierte Tarifabschlüsse, wegbrechende Dividendenzahlungen und veränderte kalkulatorische Grundlagen für den Finanzprojektionszeitraum 2018ff. sind wesentliche Gründe. Zusätzliche Einsparungen könnten nach der Haushaltsrede des Kämmerers nicht vorgenommen werden, ohne Gefahr zu laufen, die Stadt „kaputt zu sparen“. Zudem muss der Stadt bewusst sein, dass die **Realsteuerschraube** schon so fest angezogen wurde, dass jede weitere Drehung die Standortqualität nachhaltig schädigen muss. Plant sie aber dennoch Steuererhöhungen im HSP ein, so muss sie diese auch umsetzen – auch, wenn die Kommunen in Deutschland tatsächlich ab 2018 durch die Entlastung bei der Eingliederungshilfe in Höhe von 5 Mrd. Euro profitieren sollten. In diesem Fall würden Mönchengladbach nach eigener Rechnung 19,7 Mio. Euro zufließen. Dann könnten aber im Verbund aus Steuererhöhungen, Einsparungen und Entlastungen durch den Bund Jahresüberschüsse realisiert werden, die potenziell die Landeshilfen des Stärkungspakts reduzieren. Der Schaden durch Einsparungen und Steuererhöhungen wäre dann „ohne Not“ angerichtet worden. Da die Stadt aber ihre HSP-Fortschreibung nur genehmigt bekommt, wenn sie die oben genannten Haushaltsausgleiche ab 2018 darstellen kann, konditioniert sie evtl. Steuererhöhungen auf eine tatsächliche Entlastung durch das Bundesteilhabegesetz. Mönchengladbach setzt darauf, dass die Bezirksregierung diese Absicherung einer bislang nur politisch in Aussicht gestellten Einnahme im Haushaltsplan akzeptiert und eine Genehmigung ausspricht.

So pragmatisch dieser Weg auch erscheint, er ist aus mehreren Gründen dennoch abzulehnen. Zunächst ist begründet Skepsis zu äußern, ob die Bezirksregierung ihre Haltung bezüglich nicht gesichert zu erwartender Erträge aufweicht. Zweitens wird der „schwarze Peter“ an die Kommunalaufsicht weitergeben, wenn sie die konditionierte Eventualsteuererhöhung ablehnen und entsprechend gesicherte Kompensationsmaßnahmen fordern sollte – die Stadt in der „passiven“ Rolle der Getriebenen? Und auch wenn die Forderung nach Alimentierung von Aufgaben durch das Land und den Bund entsprechend des Konnexitätsprinzips gerechtfertigt ist; der stete Ruf nach Landes- und Bundesmillionen darf drittens nicht die eigenen Bestrebungen ermüden oder gar teilweise ersetzen. Der Haushaltsplan und das HSP weisen hier noch **Potenziale** auf.

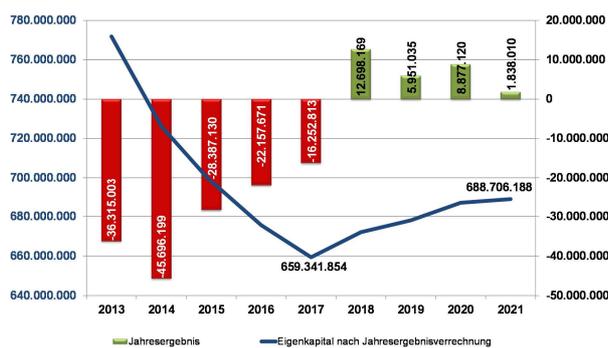
Zur **Einordnung**: Der vorgelegte Haushaltsplanentwurf (mit der Fortschreibung des HSP) kann ohne zusätzliche Bundesmillionen oder zusätzliche Aufwandsminderungen und Ertragssteigerungen keine operationelle Haushaltsausgleiche 2018ff. darstellen. Erstere Maßnahmen sind unsicher, letztere durch die Stadt aber nicht gewünscht. Überdies sind die Ertragsansätze in der Tendenz überzogen, weil die den Planungen zugrundeliegenden Orientierungsdaten des Landes im Lichte der aktuellen konjunkturellen Projektionen zu optimistisch erscheinen. Die Transferaufwendungen werden zwar mit der im Konsolidierungsprozess geforderten abgesenkten Rate gesteigert. Die bisherige Entwicklung gibt aber wenig Zuversicht auf eine Realisierung der moderateren Ansätze. Die veranschlagten Finanzaufwendungen spiegeln die Erwartung steigender Zinssätze wieder – zu Recht. In der Summe ergeben sich auch ohne die o.g. Problematik der Veranschlagung unsicherer Erträge offene Flanken in der Finanzplanung, die das Erreichen der „schwarzen Null“ ab 2018 zusätzlich gefährden. Zur Standortsicherung brauchen die Stadt, ihre Wirtschaft und Bürger jedoch verlässliche Planungen – nicht zuletzt auch im Zuge des zu unterstützenden Masterplans MG 3.0.

Gesamtbetrachtung

Die nachstehende Abbildung 1 macht die vom Kämmerer in seiner Haushaltsrede angesprochene Situation mehr als deutlich: „Aufgrund weiterer Verschlechterungen sind wir mit dem Haushaltsentwurf 2015 nun an einem Punkt angekommen, wo wir tatsächlich nicht mehr in der Lage sind, das zwingend vorgegebene Ziel des Haushaltsausgleichs ab 2018 aus eigener Kraft zu erreichen.“

Tatsächlich weist die Entwicklung 2013 bis 2017 auf massive **strukturelle Defizite** hin. Der Eigenkapitalverzehr ist immens. Selbst unter den optimistischen Ertragsannahmen (s.u.) bleiben ein Jahr vor dem notwendigen Haushaltsausgleich 16,3 Mio. Euro als Jahresdefizit stehen. Erst durch die Annahme, dass 19,7 Mio. Euro der Stadt extra zufließen – sei es über Mehrerträge aus einem zukünftigen Bundesteilhabegesetz oder aus weitgehend kompensierenden Realsteuererhöhungen – ergibt sich die nachstehende sprunghafte Ergebnisverbesserung und ein rechnerisch positives Jahresergebnis.

Abb. 1: Jahresergebnis und Eigenkapital in Euro



Die oben angesprochenen ‚**konditionierten Eventualsteuererhöhungen**‘ sollen dabei nur zum Tragen kommen, wenn die Mehrerträge aus dem Bundesteilhabegesetz nicht realisiert (konditioniert) und sie auch benötigt (eventual) werden. Dabei sollen die Grundsteuer B und die Gewerbesteuer nach unterschiedlichen Szenarien Mehrerträge zwischen 8,0 (2018) und 18,8 Mio. Euro in 2021 erbringen (s.u. zum HSP).

Abb. 2: Jahresergebnis in Euro

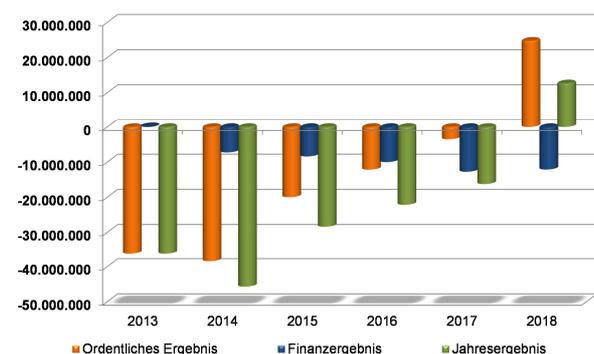
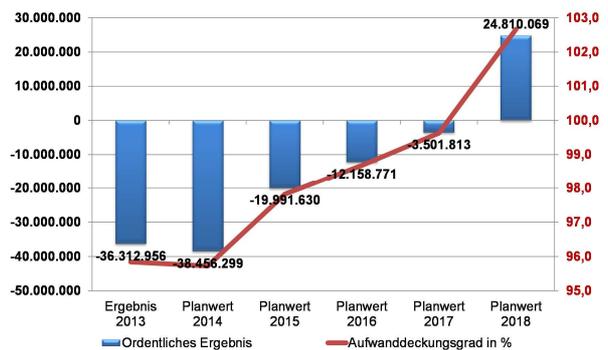


Abbildung 2 zeigt, dass sich das **Finanzergebnis** von 7,2 Mio. Euro in 2014 auf 12,1 Mio. Euro in 2018 verschlechtert. Unter der Voraussetzung, dass die 19,7 Mio. Euro Mehrerträge aus dem Teilhabegesetz realisiert werden können, verbessert sich hingegen maßgeblich das **ordentliche Ergebnis** in 2018. Allerdings zeigen Abbildungen 2 und besonders 3 auch, dass bis 2017 die Konsolidierungsmaßnahmen der Stadt das ordentliche Ergebnis von -36,3 Mio. Euro (2013) auf -3,5 Mio. Euro verbessern soll. Insofern würden die o.g. Mehrerträge in 2018 lediglich den Schlusspunkt eines bereits langen zurückgelegten Weges erheblich beschleunigen.

Abb. 3: Aufwanddeckungsgrad in Prozent



Der **Aufwanddeckungsgrad** würde sich unter diesen Vorzeichen sukzessive der 100 Prozent annähern, um sich mit dem Jahr 2018 auf nahe 103 Prozent zu steigern. Hier sind jedoch die Ansätze zu den Entwicklungen der Erträge und der Aufwendungen auf ihre Praxistauglichkeit hin zu bewerten.

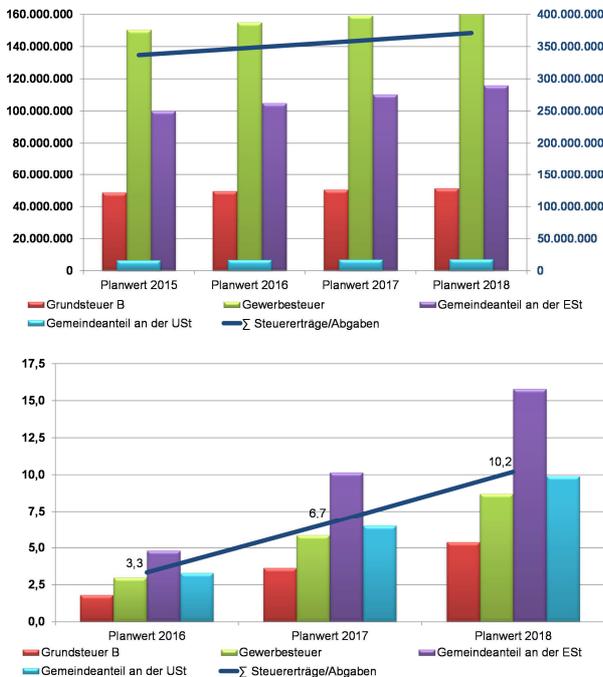
Ohne die veranschlagten Mehrerträge aus dem noch nicht verabschiedeten Bundesteilhabegesetz kann der Haushalt nicht den notwendigen Ausgleich im Jahr 2018 darstellen. Die bis dahin angesetzte Verbesserung des Aufwanddeckungsgrades baut wesentlich auf Ertragssteigerungen zwischen 2014 und 2018 um 95,5 Mio. Euro, während sich die Aufwendungen in diesem Zeitraum nur um 32,2 Mio. Euro erhöhen sollen.

Erträge – Orientierungsdaten helfen

Die Realisierung der Ertragsansätze wird für Mönchengladbach schon im mittelfristigen Finanzplanungszeitraum **kein Selbstläufer**. Die Abkühlung der Konjunkturlage ist in den Auftragsbüchern der Unternehmen angekommen. Der Sachverständigenrat sieht für das Jahr 2015 eine verhaltene wirtschaftliche Entwicklung mit einer Zuwachsrates des Bruttoinlandsprodukts von nur noch 1,0 %.

Diese neuen Erkenntnisse spiegeln sich nicht in den Orientierungsdaten des Landes NRW vom 1. Juli 2014 wider. Für diese ist insbesondere die Steuerschätzung aus dem Mai 2014 relevant. Die örtlichen Besonderheiten wurden „vorsichtig korrigierend“ [Haushaltsplanentwurf S. 28] eingebracht.

Abb. 4: Entwicklung Steuererträge, in Euro und Prozent



In vorstehender Abbildung 4 ist sichtbar, dass noch erhebliche Wachstumsraten bei den Steuererträgen zu Buche stehen. Hier ist das **Gewerbesteueraufkommen** herauszuheben, das von 150,5 Mio. Euro (2015) auf 163,6 Mio. Euro in 2018 steigt. Aber: Selbst ein Halten des Aufkommens dieser konjunktur reagiblen Steuer in einer möglichen Wachstumsschwäche auf dem bereits gesteigerten Niveau von 2015 würde erhebliche Ertragsausfälle mit sich bringen. Selbst wenn noch alle anderen Aufwendungen nach Plan gehalten werden könnten, – und hier sind Zweifel angebracht – würden 400 Tsd. Euro für einen operationellen Haushaltsausgleich in 2018 fehlen.

Eine weitere offene Flanke stellen die **Schlüsselzuweisungsansätze** dar: Gemäß GFG 2015 – Entwurf stellt NRW stellt eine verteilbare Finanzausgleichsmasse von 9,6 Mrd. Euro zur Verfügung, wobei hiervon 8,2 Mrd. Euro als allgemeine Deckungsmittel und 1,4 Mrd. Euro als pauschale zweckgebundene Zuweisungsmittel an die Gebietskörperschaften gehen sollen. Der Verbundsatz der vom Land vereinnahmten Gemeinschaftssteuern soll bei 23 Prozent bleiben; zudem fließen 4/7 der Grunderwerbssteuern in den kommunalen Finanzausgleich.

Demnach würde sich eine Wachstumskrise unter sonst gleichen Bedingungen in einer **Reduzierung der Verbundgrundlagen** niederschlagen. Auch hier reflektieren die geltenden Orientierungsdaten des Landes zum GFG-Entwurf 2015 noch nicht den aktuellen Konjunkturtrend. Vielmehr sind nach der moderaten Steigerung im Jahr 2015 (+1,6 Prozent) massive Dynamisierungsraten von jährlich 4,9 Prozent (2016 und 2017) und 4,2 Prozent in 2018 vorgesehen. Das Resultat sind dynamisierte Haushaltsplanansätze Mönchengladbachs, die nach 176,2 Mio. Euro im Jahr 2015 auf 198,8 Mio. Euro im Finanzplanungsjahr 2018 ansteigen.

Schon im **mittelfristigen Finanzplanungszeitraum** bis 2018 muss damit hinter die Schlüsselzuweisungsansätze ein Fragezeichen gesetzt werden, wenn abseits der rechnerischen Richtigkeit der Praxistest im Mittelpunkt steht. Aber auch der anschließende Planungszeitraum 2018ff. führt im Blick des oben Genannten zu tendenziell überzogenen Wachstumsraten: Die Verwendung geometrischer Mittel bringt nur positive Steigerungsraten hervor und lässt für konjunkturzyklische Erwägungen keinen Raum. Und zur breiten Kompensation werden dem Land mit Blick auf die einzuhaltende Schuldenbremse im Jahr 2020 die Mittel fehlen.

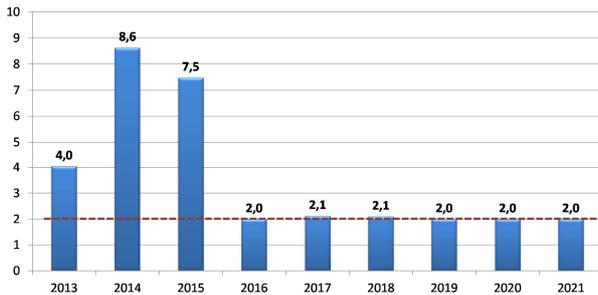
Der Landeshaushalt wird seit 2009 durch den wirtschaftlichen Wachstumspfad gestützt. Trotzdem weist er für das Jahr 2015 einen **negativen Finanzierungssaldo** von 1,5 Mrd. Euro aus. Hinzu tritt insbesondere eine Rücklagenzuführung in Höhe von knapp 0,6 Mrd. Euro. Zumindest diese Nettoneuverschuldung von 2,1 Mrd. Euro ist in sechs Jahren zu konsolidieren. Welcher Druck hierüber zusätzlich an die Kommunen weitergegeben wird, bleibt abzuwarten.

Aufwendungen – Prinzip Hoffnung

Auf dem Papier erfüllt Mönchengladbach eine wesentliche Grundbedingung: Die Entwicklung der Aufwendungen bleiben hinter jener der Erträge zurück. Dabei gelten auch für die Fortentwicklung der **Aufwandplanungen** die Orientierungsdaten des Landes. Diese stellen bei den Personalaufwendungen und Sach- und Dienstleistungen „keine Prognose, sondern einen Zielwert dar, der gerade von Stärkungspaktkommunen noch unterschritten werden sollte“ (Ausführungserlass zum Stärkungspaktgesetz). Auf diese Weise soll bei deutlich steigenden Erträgen über die Aufwandseite ein nachhaltiger Konsolidierungserfolg beigesteuert werden. Sollte dies trotz genannter Bedenken zu den Ertragsansätzen Mönchengladbachs umgesetzt werden können, so könnten im weiteren Verlauf Deckungsbeiträge zu einem negativen Finanzergebnis realisiert werden.

Die **Sozialtransferaufwendungen** sind in etlichen NRW-Kommunen und auch in Mönchengladbach eine weitere potenziell offene Flanke in der Finanzplanung. Mönchengladbach nimmt hierbei die erwünschten Zielwerte als Maßstab für die Planungsansätze, was grundsätzlich auch geboten ist; insbesondere, wenn die derart gegenüber der Vergangenheit verringerten Ansätze auch realisiert werden können. Der Blick auf die nachfolgende Abbildung 5 lässt aber Zweifel hieran aufkommen.

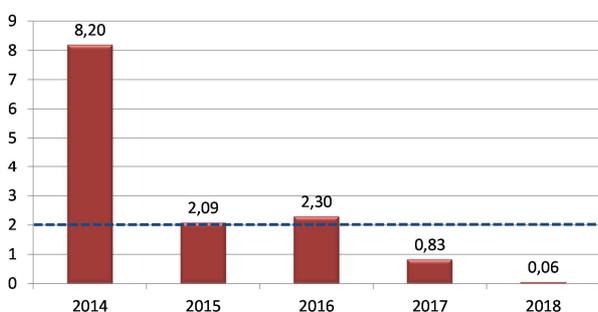
Abb. 5: Entwicklung Sozialtransferaufwendungen p.a. in Prozent



Schon die Rechnungsergebnisse 2013 und 2014 lagen deutlich über den Orientierungsdaten für 2015-2018; hier jeweils 2,0 Prozent. Die obige Abbildung verdeutlicht, dass der Plan unter Berücksichtigung der örtlichen Gegebenheiten für das Jahr 2015 eine zu realisierende Steigerung der Sozialtransferaufwendungen von 7,5 Prozent vorsieht. Es besteht daher eine **Gefährdung der Konsolidierungsziele**, dass die ab 2016 dann mit 2 Prozent fortgeschriebenen Ansätze nicht ausreichen werden, um den zukünftigen Aufwand vollständig abzubilden. Hier hat eine zweckoptimistische Hand die Feder geführt.

Dies gilt auch und gerade mit Blick auf den Bereich der Transferaufwendungen im Bereich der **Kinder-, Jugend- und Familienhilfe**.

Abb. 6: Entwicklung Transferaufwendungen Kinder-/Jugend-/Familienhilfe p.a. in %



Natürlich ist es der Stadt zu wünschen, dass die Steigerungsraten dieser Aufwendungen ab 2017, wie in Abbildung 6 dargestellt, gegen Null tendieren. Der Blick auf die Vergangenheit und hier insbesondere 2014 gibt aber wenig Anlass, auf eine derart positive Trendwende zu setzen.

Ein Vergleich der Planzahlen 2012 und 2015 im Bereich der Sozialtransferaufwendungen macht ihre Dynamik deutlich. Der Ansatz 2015 übersteigt die Planwert von 2012 für dieses Jahr um 10,7 Prozent. Würde man alleine die Steigerung der Ist-Werte für diesen Bereich zwischen 2012 und 2013 für die Entwicklung bis 2021 als Planung nominal fortschreiben, so ergäbe sich im letzten Jahr der Projektionsrechnung eine Differenz von 54,9 Mio. Euro (vgl. Tabelle 5).

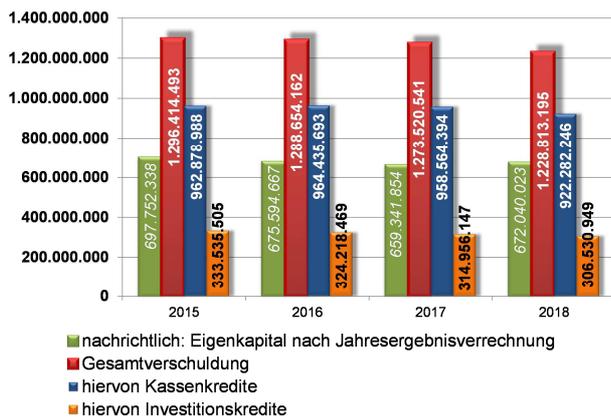
Mönchengladbach setzt weiter darauf, den Lebensraum der Menschen zu gestalten. Der Masterplan MG 3.0 ist in diesem Sinne ein richtiger Schritt in die richtige Richtung. In diesem Zusammenhang ist jedoch herauszuheben – wengleich nur exemplarisch am Jahr 2015 –, ob und ggf. welcher Substanzverzehr in der Stadt vorliegt:

Veräußerung von Sachanlagen, in Mio. €	-4,2
+ Veräußerung von Finanzanlagen, in Mio. €	0,0
+ Bilanzielle Abschreibungen, in Mio. €	-52,5
= Verringerung Anlagevermögen, in Mio. €	-56,7
+ Investitionen insgesamt, in Mio. €	44,6
= Substanzverzehr 2015, in Mio. €	-12,1

Auch in den Folgejahren des mittelfristigen Finanzplanungszeitraums bleibt die **Investitionstätigkeit** deutlich hinter in dem durch die bilanziellen Abschreibungen abgebildeten Werteverzehr zurück. Hintergrund ist ein gedeckeltes und daher im Konsolidierungsprozess nur sehr restriktives Investitionsvolumen. Dieses ‚Leben aus der Substanz‘ wird auch von der Stadt kritisch bewertet. Eine aktive Standortpflege muss auch Mönchengladbach möglich bleiben – dies auch mit Blick auf den Ausführungserlass zum Stärkungspaktgesetz, der die Möglichkeit eröffnet „auch solche Maßnahmen zum Gegenstand der Sanierungsplanung zu machen, deren Wirtschaftlichkeit sich nur über einen längeren Zeitraum darstellen lassen.“ [S. 4]

Allerdings ist positiv zu betonen, dass eine Nettoneuverschuldung fortan vermieden und der Schuldenabbau fortgesetzt werden soll. Nachstehend sind die **Gesamtverschuldung** sowie hierunter die Kassenkredite und die Investitionskredite ausgewiesen. Als rechnerische Restgröße auf der Passivseite der Bilanz ist die Eigenkapitalentwicklung nachrichtlich aufgeführt, um die Dimension der Verschuldung greifbar zu machen. Zwar soll der jährlich aufzunehmende Kassenkreditbedarf rückläufig sein. Dieser positive Effekt wird jedoch durch die zu Recht als steigend im mittelfristigen Finanzplanungszeitraum angenommenen Kreditzinssätze überkompensiert, so dass sich das Finanzergebnis zwischen 2015 und 2018 von -8,4 Mio. Euro auf -12,1 Mio. Euro verschlechtert.

Abb. 7: Verbindlichkeiten in Euro



Die Stadt betont in Bezug auf die **Personalaufwendungen** die zusätzlichen Belastungen durch Tarifabschlüsse und die ab 2013 durch die Landesregierung beschlossene rückwirkende Besoldungserhöhung. Die von der Stadt vollzogene Aufgabenkritik ist jedoch nicht in der Lage, den Personalaufwand auf den Status-Quo zu begrenzen. Dies wäre aber sinnvoll, um im mittelfristigen Finanzplanungszeitraum bei der Personalentwicklung ggf. auf notwendige Reserven zurückgreifen zu können. Die Steigerungsraten gegenüber dem jeweiligen Vorjahr betragen für 2016: 0,88 Prozent; für 2017: 1,87 Prozent und für 2018: 1,88 Prozent. Die Werte liegen damit bereits heute deutlich über dem Referenzwert der Orientierungsdaten 2015-2018 des Landes, die ab 2016 nur 1,0 Prozent jährlich vorsehen („wird einzuhalten sein“). Für die Stadt wird es daher darauf ankommen, ihr **aufgabenkritisches Verfahren** mit Blick auf den Personalaufwand zu intensivieren.

Die Ertragsansätze und die Schlüsselzuweisungen werden mit Blick auf die prognostizierten Wachstumsdaten zu optimistisch angesetzt. Die Aufwendungen werden in rechnerisch gebotener Weise nur moderat entwickelt. Zweifel ergeben sich aber insbesondere mit Blick auf die Sozialtransferaufwendungen. Das aufgabenkritische Verfahren muss konsequent an den Bedarfen und im Einklang mit den Konsolidierungserfordernissen der Stadt weiterentwickelt werden.

Haushaltssanierungskonzept 2012 - 2021

Die Stadt Mönchengladbach nimmt freiwillig am Stärkungspakt teil. Die ihr zugesprochenen Sonderhilfen des Landes sind untrennbar verknüpft mit der **termingerechten, vollumfänglichen** Umsetzung **striker** Konsolidierungsmaßnahmen. Mit den Stärkungspaktmitteln muss spätestens ab dem Jahr 2018 die schwarze Null stehen.

In nachstehender Abbildung 7a wird die Erfüllung dieses Erfordernis planerisch dargestellt. Es ist erkennbar, dass Mönchengladbach nur im Zusammenspiel von Stärkungspaktmitteln und HSP-Gesamtkonsolidierung den **Haushaltsausgleich** 2018 ff. schaffen kann. Auch wird deutlich, dass der Puffer ab diesem Jahr denkbar knapp ist – und dies unter Einbeziehung der potentiellen Entlastung aus Bundesteilhabegesetz. Sollte diese nicht kommen, sieht die Stadt die kompensierende Anhebung der Hebesätze der Grundsteuer B und/oder der Gewerbesteuer vor. Diese Anhebung soll auf die zum Haushaltsausgleich notwendige Summe (plus einer Deckungsreserve von 1 Mio. Euro) begrenzt werden. Die entstehenden Probleme liegen auf der Hand.

Käme die **Entlastung** in 2018 nicht, so würde die Pflicht zum Haushaltsausgleich in diesem Jahr automatisch zu Steuererhöhungen führen. In Anbetracht der oben angeführten Unwägbarkeiten kann es sich dabei auch um deutlich höhere Volumina als den jetzt veranschlagten Summen zwischen 8 Mio. Euro (2013) und 18,8 Mio. Euro in 2021 handeln. Für die Wirtschaft und die Bevölkerung ist dies ein verheerendes Signal; zumal weitere, über das bisher identifizierte Maß hinausgehende Konsolidierungsmaßnahmen über die Aufwandseite als Alternative nicht im hinreichenden Maße vorgesehen sind. Und selbst wenn die Entlastung kommen sollte, so ist bei evtl. ausbleibendem Konsolidierungserfolg in o.g. Bereichen argumentativ der Weg bereits für kompensierende Steuererhöhungen bereit gemacht.

Es ist der Stadt dabei durchaus anzurechnen, dass sie nicht grundsätzlich schon in der Fortschreibung des HSPs 2015 Steuererhöhungen vorsieht, die dann auch bei einer Entlastung über das Bundesteilhabegesetz umzusetzen wären. Allerdings ist dies nicht der Weg einer **verlässlichen Finanzplanung**, die auch weitere und weitergehende Aufwandsminderungen in einem voranzutreibenden aufgabenkritischen Verfahren einschließen muss. Von einem „Kaputtsparen“ wäre die Stadt aber auch dann noch weit entfernt. Ein näherer Blick in das HSP lohnt.

Nach Auskunft des HSPs 2015 legt die Bezirksregierung in ihrer Genehmigungsverfügung aus dem Jahr 2013 einen „*ausdrücklichen Schwerpunkt darauf, Maßnahmen mit einem besonders hohen Anteil an der Gesamtkonsolidierung zu realisieren.*“ [HSP 2015, S. 15] Der Abbau von Stellen zur Personalkostenreduktion gehört hier oben auf die To-Do-Liste. Dieser muss in ein aufgabenkritisches Verfahren eingebettet werden, das ausdrücklich die Daseinsvorsorge nicht fiskalisch interpretierend einbezieht.

Mönchengladbach hat in diesem Kontext ein **Personalentwicklungs- und Organisationskonzept** (POK) ins Leben gerufen. Im Kern beruht das Konzept bislang auf der Nutzung planbarer Fluktuationen sowie temporärer Besetzungsvakanzen. Das dies alleine in Anbetracht der unmittelbar bevorstehenden Konsolidierungslast nicht ausreicht, ist auch der Stadt klar. So wurde geprüft, „inwieweit unterstützende aufgabenkritische Maßnahmen zur Erreichung der Einsparvorgaben entwickelt und umgesetzt werden können.“ [HSP 2015, S. 29] Externe „zweckkritische Organisationsuntersuchungen“ durch die GPA sind aber erst für 2015 geplant. Des Weiteren sollen im Rahmen

eines speziellen Kompetenzmodells umsteigende Mitarbeiter ohne Verwaltungserfahrung für die Übernahme „angemessener“ Aufgabenstellungen qualifiziert werden. [HSP 2015, S. 29]

Es kann in diesem Zusammenhang nicht zufriedenstellen, dass die Stadt von einem „Abwarten“ der Erhaltungswerte zu aufgabenkritischen Konsolidierungsgewinnen spricht. Für diese reaktive Haltung des bislang bestehenden Personalaufwandskonzepts ist der verbliebende Zeitraum zu knapp. Es gilt, jetzt das AKV nach einer fundierten Aufgabenanalyse um entsprechende strukturelle Aufwandsminderungen zu ergänzen.

Abb. 7a: Wirkungen des HSP 2013- 2021: Gesamtkonsolidierung – Eigenkapitalentwicklung (allgem. Rücklage)

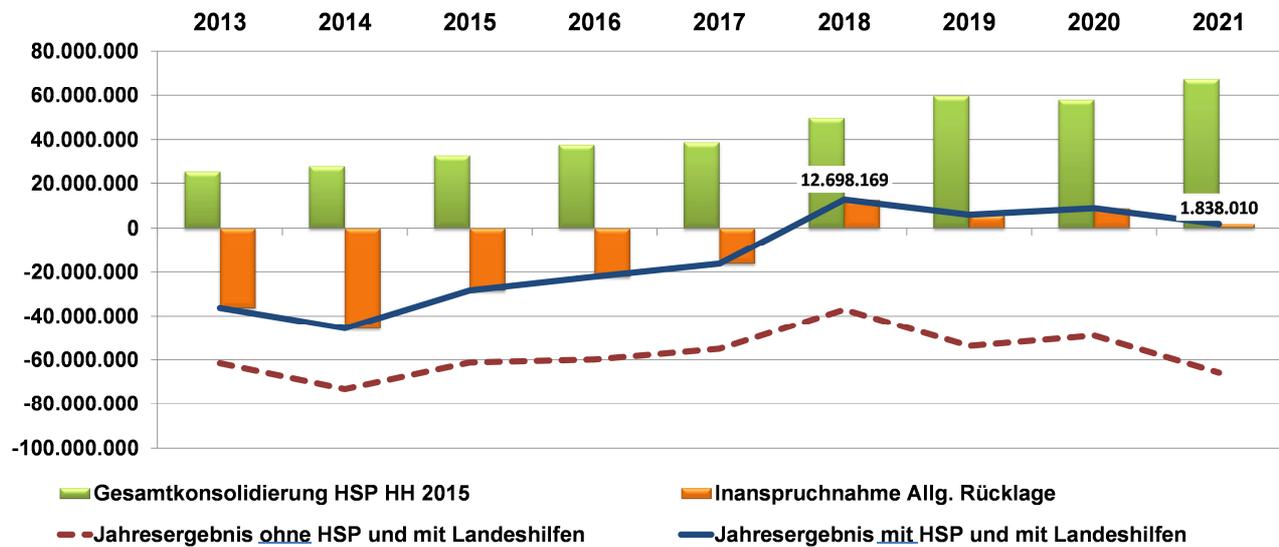
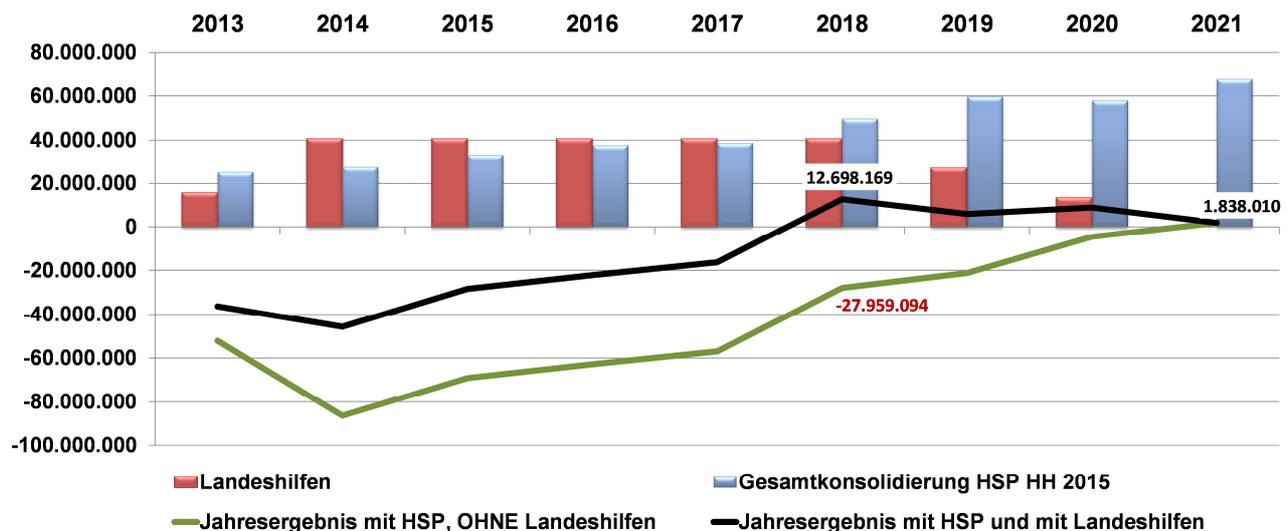


Abb. 7b: Wirkungen des HSP 2013- 2021: Landeshilfen - Haushaltssanierungsplan



Die vorstehende Abbildung 7b geht auf den Einfluss der **Landeshilfen** im Konsolidierungsprozess ein. Deutlich ist ihr Abschmelzen von 2018 an bewerten. Ohne die Stärkungspaktmittel ständen 28 Mio. Euro Defizit als Jahresergebnis in der

Planung. So aber würde – wenn sonst alle weiteren Planungen aufgehen sollten – ein positives Jahresergebnis von 12,7 Mio. Euro resultieren. Allerdings setzt dies zusätzlich voraus, dass die Entlastung über das Bundesteilhabegesetz in Höhe von

19,7 Mio. Euro auch kommt (s.o.). M.a.W. gelten für das Jahr 2018 sehr viele Konditionen: Die Rechnung geht nur auf ...

- ... wenn alle Ertragsansätze trotz abgeschwächter Konjunktur realisiert werden,
- ... wenn sich die Aufwandsdynamik, insbesondere die Sozialtransferaufwendungen, trotz abweichender Erfahrungswerte wie geplant begrenzen lässt,
- ... wenn das politisch gewollte, aber noch lange nicht realisierte Bundesteilhabegesetz verabschiedet wird und auch die Ertragssteigerungen wie geplant resultieren.

Dennoch: Das HSP ist in seinem Volumen nicht aus der Konsolidierungsstrategie der Stadt zu streichen (vgl. Abbildung 7a). Es weist überdies auch nach, dass etliche der vormals angesetzten Konsolidierungsmaßnahmen bereits abgeschlossen bzw. umgesetzt sind. Hierzu gehören allerdings auch die beträchtlichen Realsteuererhöhungen, die im HSP 2012 enthalten waren. Allein die Erhöhung des Gewerbesteuerhebesatzes von 450 vH auf 475 vH ist mit Mehrerträgen von 74,9 Mio. Euro (Summe 2012-2021) eingeplant.

Folgende weitere **Großposten des HSPs** aus dem Jahr 2012 (neben Personaleinsparungen und Realsteuererhöhungen) sind zu nennen [in Klammern: summierter Konsolidierungserfolg 2012/13 bis 2021]:

- Erhöhung des Hebesatzes der Grundsteuer B von 475 vH auf 520 vH (36,6 Mio. €)
- Vergnügungssteuererhöhung Geräte mit Gewinnmöglichkeit (13,5 Mio. €)
- Erhöhung Parkgebühren (4,6 Mio. €)
- Einrichtung Rotlichtüberwachungsanl. (4,5 Mio. €)
- Anpassung der Haushaltsansätze für die Ausstattung von Schulen (2,4 Mio. €)
- Optimierung Bäderbetrieb (5,1 Mio. €)
- Reduzierung der Kosten der Straßenbeleuchtung in Rheydt und Wickrath (12,7 Mio. €)
- Entgelterhebungen für die Erteilung von Abbruchgenehmigungen (2,4 Mio. €)
- Reduzierung von Standards bei Unterhaltungs- und Pflegemaßnahmen bei Grün (3,7 Mio. €)
- Reduzierung des Aufwandes für ÖPNV durch einen neuen Nahverkehrsplan (5,8 Mio. €)
- Erhöhung der Ausschüttung der Sparkasse (12,6 Mio. €, hiervon allein 3,4 Mio. € im Jahr 2018, der ersten schwarzen Null)
- Steuerersparnis durch Querverbund nach Verkauf der Hallenbäder an die NEW (6,0 Mio. €)
- Konjunkturpaket II (11,0 Mio. €)

Aus dem Jahr 2013:

- Reduzierung der Ansätze Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen / sonstige Ordentliche Aufwendungen (6,0 Mio. €)

- Veränderungen in der Verkehrsüberwachung (6,6 Mio. €)

Aus dem Jahr 2014:

- Einsparung städt. Grundbesitzabgaben durch die Reduzierung des Müllentsorgungs- und Straßenreinigungsgebühr (8,9 Mio. €)
- Konditionierte Eventualsteuererhöhung zur Absicherung der Entlastung aus dem Bundesteilhabegesetz ab 2018 (53,3 Mio. €)

Zu beachten ist, dass etliche der HSP-Positionen bislang zwar aufgeführt, aber nicht quantifiziert wurden. Das Spektrum der betroffenen Posten reicht weit, einige Beispiele:

- Optimierung der Personalabrechnung
- Abschaffung der Kernzeit
- E-Government
- Neuorganisation Betrieb zentrale Rechnersysteme
- Reduzierung von Außenstellen FB 31
- Optimierung konsumtives Freigabeverfahren
- Reduzierung Portokosten
- Umorganisation Überwachung ruhender Verkehr
- Zusammenlegung Abtl. Schulorganis. und –aufsicht
- Optimierung Energieverbrauch
- Schadensersatz für straßenaufbrüche
- Reduzierung der Pflege Straßenbegleitgrün

Diese und weitere Positionen sind dann vorrangig auf zeitnahe Umsetzung zu prüfen, wenn die o.g. offenen Flanken der Konsolidierungsstrategie das Erreichen des operationellen Haushaltsausgleichs gefährden sollten.

Fazit

Mönchengladbach erreicht unter Einbeziehung der Stärkungspaktmittel, einer Fortentwicklung des HSPs und einer politisch gewollten aber keineswegs sicheren Entlastung durch das Bundesteilhabegesetz mit dem HSP 2015 rechnerisch erneut die schwarze Null im Jahr 2018. Unter den neuen HSP-Maßnahmen sind Aufwandsminderungen unterrepräsentiert. Der mit Abstand größte Anteil an der Konsolidierungssumme hat eine konditionierte Eventualsteuererhöhung zur Absicherung der Entlastung aus dem o.g. Bundesteilhabegesetz.

Positiv formuliert: Die Stadt möchte möglichst keine weiteren Einsparungen und Steuererhöhungen durchführen, wenn sie dafür die Entlastung aus dem genannten Gesetz (unter Hinweis auf die ansonsten einsetzenden Steuererhöhungen) planseitig veranschlagen darf. Eine belastbare mittelfristige Finanzplanung ist dies aber nicht. Auch, weil nicht abzusehen oder gar verlässlich zu kalkulieren ist, in welchem Wettbewerbsumfeld die als Kompensation gedachten Steuererhöhungen stattfinden könnten.

Sollte die Entlastung nicht kommen und zugleich ein konjunktureller Abschwung herrschen oder anhalten, so würden die Steuererhöhungen prozyklisch wirken, also die Wirtschaft vor Ort nachhaltig schädigen. Überdies bestünde die Gefahr, dass bei einer möglichen Abschwächung des Wachstums in Deutschland ab dem nächsten Jahr die bis 2018 geplanten Erträge wegbrechen und die als Eventualsteuererhöhung geplanten Maßnahmen schon vorher zum Stopfen der Konsolidierungslöcher

verwendet werden. Diese Situation würde sich dann nochmals verschärfen, wenn die Aufwendungen nicht deutlich begrenzt werden. Ein energischeres Aufgabenkritisches Verfahren, das das Personal- und Organisationskonzept maßgeblich fundiert und ihm aktivere Impulse gibt, kann hier Abhilfe schaffen. Die Stadt braucht zusätzliche Spielräume, um ihre wichtigen Entwicklungsstrategien, u.a. MG 3.0, und die notwendige Standortpflege weiter verfolgen zu können.

Anhang: Zentrale Kennziffern

Tab. 1: Aufwanddeckungsgrad

	Ergebnis 2013	Planwert 2014	Planwert 2015	Planwert 2016	Planwert 2017	Planwert 2018
Ordentl. Erträge	836.963.052	860.395.483	896.183.064	913.132.546	935.760.943	955.865.511
Ordentl. Aufwendungen	873.276.008	898.851.782	916.174.694	925.291.317	939.262.756	931.055.442
Ordentliches Ergebnis	-36.312.956	-38.456.299	-19.991.630	-12.158.771	-3.501.813	24.810.069
Aufwanddeckungsgrad in %	95,84	95,72	97,82	98,69	99,63	102,66

Tab. 2: Fehlbetragsquote

	Ergebnis 2013	Planwert 2014	Planwert 2015	Planwert 2016	Planwert 2017	Planwert 2018
Jahresergeb. per 31.12.	-36.315.003	-45.696.199	-28.387.130	-22.157.671	-16.252.813	12.698.169
Ausgleichsrücklage	0	0	0	0	0	0
Allgemeine Rücklage	771.835.667	726.139.468	697.752.338	675.594.667	659.341.854	672.040.023
Summe EK zum 31.12.	771.835.667	726.139.468	697.752.338	675.594.667	659.341.854	672.040.023
Fehlbetragsquote in %	4,71	6,29	4,07	3,28	2,47	-1,89

Tab. 3: Nettosteuerquote und Zuwendungsquote

	Ergebnis 2013	Planwert 2014	Planwert 2015	Planwert 2016	Planwert 2017	Planwert 2018
Steuererträge/Abgaben	315.743.787	319.763.000	336.731.000	347.968.000	359.293.000	371.053.000
hierunter:						
Grundsteuer B	k.A.	k.A.	48.710.000	49.590.000	50.480.000	51.330.000
Gewerbesteuer	k.A.	k.A.	150.498.000	154.996.000	159.296.000	163.596.000
Gemeindeanteil an der Est	k.A.	k.A.	100.082.000	104.885.000	110.234.000	115.885.000
Gemeindeanteil an der Ust	k.A.	k.A.	16.258.000	16.794.000	17.314.000	17.868.000
Erträge aus Zuwendungen	229.420.682	243.672.874	270.178.781	272.727.236	281.236.005	289.095.721
Gewerbesteuerumlage inkl. Erhöhung	k.A.	k.A.	21.863.000	22.516.000	23.141.000	23.435.000
Ordentliche Erträge	836.963.052	860.395.483	896.183.064	913.132.546	935.760.943	955.865.511
Nettosteuerquote in %	k.A.	k.A.	36,01	36,54	36,83	37,28
Zuwendungsquote in %	27,41	28,32	30,15	29,87	30,05	30,24

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	189.801.975	198.845.023	204.798.180	206.601.800	210.473.444	214.427.855	13,0
dav. Personalaufwend.	167.625.747	176.174.423	181.699.280	183.272.000	186.910.344	190.629.155	13,7
dav. Versorgungsaufwend.	22.176.228	22.670.600	23.098.900	23.329.800	23.563.100	23.798.700	7,3
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	201.073.661	209.385.463	203.053.863	200.404.633	200.115.000	199.242.338	-0,9
Transferaufwendungen	286.493.001	304.501.501	322.177.612	330.541.111	337.634.368	324.690.276	13,3
Finanzaufwendungen	27.119.988	25.957.800	24.206.300	24.317.200	26.827.500	28.842.800	6,4
Ordentl. Aufwendungen	873.276.008	898.851.782	916.174.694	925.291.317	939.262.756	931.055.442	6,6
Personalintensität in %	19,20	19,60	19,83	19,81	19,90	20,47	1,28
Sach- und Dienstleistungsintensität in %	23,03	23,29	22,16	21,66	21,31	21,40	-1,63
Transferaufwandsquote %	32,81	33,88	35,17	35,72	35,95	34,87	2,07
Zinslastquote in %	3,11	2,89	2,64	2,63	2,86	3,10	-0,01

* Veränderung der Kennziffern jeweils in Prozentpunkte, gerundet

Tab. 5: Vergleich der Projektionsrechnungen: Entwurf 1. Änderung der Haushaltssatzung 2012 vs. Entwurf Haushaltssatzung 2015

Ausgewählte Erträge	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Steuern und ähnliche Abgaben										
Entw. 1. Änderung der HH.-Satzung 2012	300.333.200	309.287.357	320.956.475	332.714.146	340.474.824	348.459.122	356.674.164	365.127.314	373.826.185	382.778.645
Entw. Haushaltssatzung 2015 (2012/13=Ist)	328.025.154	315.743.787	319.763.000	336.731.000	347.968.000	359.293.000	371.053.000	377.238.230	383.536.609	389.950.257
Veränderung 2015 zu 2012	9,2%	2,1%	-0,4%	1,2%	2,2%	3,1%	4,0%	3,3%	2,6%	1,9%
Zuwendungen und allg. Umlagen GESAMT										
Entw. 1. Änderung der HH.-Satzung 2012	207.526.643	213.064.873	245.294.893	255.710.831	263.645.231	271.960.482	280.674.865	274.474.206	268.711.914	263.409.033
Entw. Haushaltssatzung 2015 (2012/13=Ist)	205.636.035	229.420.862	243.672.874	270.178.781	272.727.236	281.236.005	289.095.721	283.892.100	279.040.427	274.554.168
Veränderung 2015 zu 2012	-0,9%	7,7%	-0,7%	5,7%	3,4%	3,4%	3,0%	3,4%	3,8%	4,2%
Zuwendungen und allg. Umlagen, davon Landeshilfen										
Entw. 1. Änderung der HH.-Satzung 2012	9.645.100	17.064.500	46.000.000	46.000.000	46.000.000	46.000.000	46.000.000	30.666.667	15.333.333	0
Entw. Haushaltssatzung 2015 (2012/13=Ist)	9.760.133	15.765.129	40.657.263	40.657.263	40.657.263	40.657.263	40.657.263	27.104.000	13.552.000	0
Veränderung 2015 zu 2012	1,2%	-7,6%	-11,6%	-11,6%	-11,6%	-11,6%	-11,6%	-11,6%	-11,6%	0,0%
Zuwendungen und allg. Umlagen, davon Schlüsselzuweisungen										
Entw. 1. Änderung der HH.-Satzung 2012	150.500.000	152.199.730	158.400.000	165.300.000	173.234.400	181.549.651	190.264.034	199.396.708	208.967.750	218.998.202
Entw. Haushaltssatzung 2015 (2012/13=Ist)	150.532.784	159.258.673	152.679.000	176.207.000	182.580.000	190.869.000	198.801.000	207.150.642	215.850.969	224.916.710
Veränderung 2015 zu 2012	0,0%	4,6%	-3,6%	6,6%	5,4%	5,1%	4,5%	3,9%	3,3%	2,7%
Ordentliche Erträge										
Entw. 1. Änderung der HH.-Satzung 2012	766.692.703	792.350.271	843.805.653	866.454.062	882.165.140	898.469.689	915.461.414	917.742.905	920.679.484	924.329.063
Entw. Haushaltssatzung 2015 (2012/13=Ist)	813.221.307	836.963.052	860.395.483	896.183.064	913.132.546	935.760.943	955.865.511	956.905.690	958.369.696	960.297.085
Veränderung 2014 zu 2012	6,1%	5,6%	2,0%	3,4%	3,5%	4,2%	4,4%	4,3%	4,1%	3,9%
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Transferaufwendungen, davon Sozialtransferaufwendungen										
Entw. 1. Änderung der HH.-Satzung 2012	127.510.600	131.335.918	135.275.996	138.657.895	142.124.343	144.966.830	147.866.166	150.823.490	153.839.959	156.916.759
Entw. Haushaltssatzung 2015 (2012/13=Ist)	126.327.885	131.426.496	142.771.594	153.446.144	156.512.621	159.827.499	163.183.637	166.447.310	169.776.126	173.171.781
Veränderung 2015 zu 2012	-0,9%	0,1%	5,5%	10,7%	10,1%	10,3%	10,4%	10,4%	10,4%	10,4%
<i>fiktive Fortsschr. ab 2016 mit Veränd. 2013 zu 12</i>	<i>126.327.885</i>	<i>136.624.198</i>	<i>147.759.709</i>	<i>157.216.330</i>	<i>167.278.175</i>	<i>177.983.978</i>	<i>189.374.953</i>	<i>201.494.950</i>	<i>214.390.627</i>	<i>228.111.627</i>
Ordentliche Aufwendungen										
Entw. 1. Änderung der HH.-Satzung 2012	851.928.711	853.390.853	857.899.748	862.636.266	873.909.043	884.582.270	895.479.912	903.263.554	899.479.137	908.329.647
Entw. Haushaltssatzung 2015 (2012/13=Ist)	848.369.510	873.276.008	898.851.782	916.174.694	925.291.317	939.262.756	931.055.442	939.665.349	937.714.474	947.535.342
Veränderung 2015 zu 2012	-0,4%	2,3%	4,8%	6,2%	5,9%	6,2%	4,0%	4,0%	4,3%	4,3%

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 Mönchengladbach (inkl. Anlagen) inkl. der Fortschreibung des Haushaltssicherungsplans (inkl. Anlagen).