

„Wohin soll ich mich wenden, ...?“

*Eine Analyse des Haushaltsplanentwurfs 2010/2011,
der Eröffnungsbilanz und des Haushaltssicherungs-
konzeptes 2010 der Stadt Mönchengladbach*

im Auftrag

der Industrie- und Handelskammer Mittlerer Niederrhein



Prof. Dr. Harald Schoelen
Hochschule Niederrhein
Mönchengladbach, 8. Juli 2010

Inhaltsverzeichnis

1	VORBEMERKUNG	3
2	ERÖFFNUNGSBILANZ ZUM 1. JANUAR 2009.....	5
2.1	AKTIVA	5
2.2	PASSIVA.....	9
3	GESAMTBETRACHTUNG DES HAUSHALTSPLANS 2009 - 2013	11
4	ENTWICKLUNG DER ERTRÄGE UND EINZAHLUNGEN	16
5	ENTWICKLUNG DER AUFWENDUNGEN UND AUSZAHLUNGEN	18
6	DAS HAUSHALTSSICHERUNGSKONZEPT 2010	24
7	FAZIT	32
	ABBILDUNGSVERZEICHNIS.....	34
	TABELLENVERZEICHNIS	34
	LITERATURVERZEICHNIS – AUSGEWÄHLTE QUELLEN	35

Prof. Dr. Harald Schoelen
Hochschule Niederrhein
Volkswirtschaftslehre – Finanzwissenschaft und Wirtschaftsförderung
Webschulstraße 41-43
41065 Mönchengladbach

Daten mit Stand April 2010

Besonderer Dank gilt der Stadt Mönchengladbach, hier insbesondere den Herren Kuckels und Acker, für die Zurverfügungstellung des Haushaltsplanentwurfs 2010/2011 sowie des Haushaltssicherungskonzeptes und diverser weiterer Unterlagen.

Deckblatt: Bild: Wasserturm, Mönchengladbach,
mit freundlicher Genehmigung der Stadt Mönchengladbach

Titelzitat: Johann Philipp Neumann: „Wohin soll ich mich wenden“,
Deutsche Messe: Zum Eingang (Franz Schubert, D 872), 1826

1 Vorbemerkung

„Wohin soll ich mich wenden, wenn Gram und Schmerz mich drücken?“ Die Stadt Mönchengladbach wendet sich zwar nicht – dem Rufer zum Eingang der Deutschen Messe gleich – vertrauensvoll an die höchste Macht. Dennoch: Aus vorliegendem Haushaltsentwurf ergeht ein Hilferuf. Die Situation ist dramatisch: Das seit 2001/2002 geltende Nothaushaltsrecht wird die Stadt in ihren effektiven Gestaltungsmöglichkeiten weiter massiv einschränken. Mehr noch: Der Planentwurf zeigt auf, dass fortwährende Fehlbeträge zwischen 171 und 186 Mio. Euro pro Jahr im mittelfristigen Finanzplanungszeitraum eine **bilanzielle Überschuldung** bis Ende 2015 herbeiführen werden. Damit fallen bereits ab 2012 selbst die geringen Handlungsspielräume einer Kommune mit dauerhaft vorläufiger Haushaltsführung noch weg.

Es war daher auch zu prüfen, ob das zur Beratung anstehende **Haushalts-sicherungskonzept 2010** (HSK 2010) dringend notwendige Konsolidierungserfolge zur Abwendung der Überschuldung herbeiführen kann. Um es vorwegzunehmen: Nein, das kann es nicht – zumindest nicht nach den bis dato mit Zahlen konkretisierten Ansätzen. Gleichwohl: Weitere Möglichkeiten sind durch das HSK benannt, nur eben noch nicht mit spitzem Bleistift berechnet. Das Sonderkapitel 6 wird hierauf zu sprechen kommen.

Die vorliegende Haushaltsanalyse¹ zeigt die Entwicklung der Finanzsituation der Stadt Mönchengladbach im direkten kommunalen Vergleich mit den Städten Dortmund, Wuppertal, Aachen und Münster auf.

Tab. 1: GPA-Cluster

Hintergrund dieser Auswahl ist insbesondere die durch die Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen (nachfolgend GPA) vorgenommene „Clusterung“ der Stadt nach bestimmten Strukturmerkmalen wie Arbeitslosenquote, Arbeitsplatzzentralität, Bevölkerungsentwicklung und Kaufkraft. Hieraus ergab sich die nebenstehende Einteilung im Rahmen des sogenannten **GPA-Clusters**².

Cluster 1	Städte mit hohen Deckungsmitteln, starker Kaufkraft, hoher Arbeitsplatzzentralität und niedrigen bis mittleren SGB II- und Arbeitslosenquoten	Düsseldorf, Bonn, Münster, Köln
Cluster 2	Städte mit hoher bis mittlerer Arbeitsplatzzentralität, durchschnittlichen Deckungsmitteln und Kaufkraftstärken und mittleren SGB II- und Arbeitslosenquoten	Remscheid, Leverkusen, Krefeld, Bielefeld, Bochum, Aachen, Mülheim a.d.R.
Cluster 3	Städte mit durchschnittlichen Deckungsmitteln und Kaufkraftstärken, stabiler bis sinkender Bevölkerungsentwicklung und mittleren bis hohen SGB II- und Arbeitslosenquoten	Dortmund, Essen, Hagen, Mönchengladbach, Solingen, Wuppertal
Cluster 4	Städte mit geringen Deckungsmitteln, niedriger Kaufkraft, geringer Arbeitsplatzzentralität, Bevölkerungsverlusten und durchschnittlichen bis hohen SGB II- und Arbeitslosenquoten	Hamm, Duisburg, Bottrop, Oberhausen, Herne, Gelsenkirchen

¹ Die bisherigen Haushalte der Stadt Mönchengladbach waren bereits Gegenstand verschiedener Analysen – zuletzt angefertigt durch das Rheinisch-Westfälische Institut für Wirtschaftsforschung, Essen, im Auftrag der Industrie- und Handelskammer Mittlerer Niederrhein, Oktober 2008.

Allein die amtlichen Bevölkerungszahlen zum Ende des Jahres 2008 betrachtend, ergäbe sich die Gruppierung:

- Mönchengladbach (258.848, GPA-Cluster 3),
- Aachen (259.269, GPA-Cluster 2),
- Gelsenkirchen (262.063, GPA-Cluster 4) und
- Münster (273.875, GPA-Cluster 1).

Es ist vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Einordnung unmittelbar einsichtig, dass es sich im Fall von Mönchengladbach empfiehlt, im Grundsatz dem Clusteransatz der GPA zu folgen. Andererseits weist die GPA selbst darauf hin, dass die Clusterung nicht zwingend einen Zusammenhang zwischen den Strukturmerkmalen und der finanzwirtschaftlichen Positionierung belegen konnte.³ Insofern wird der interkommunale Vergleich innerhalb des Clusters (mit Dortmund, 584.412 Einwohner und Wuppertal, 353.308 Einwohner) erweitert um den Vergleich mit je einer Kommune der nächst höheren Clusterstufe (Aachen) sowie der höchsten Clusterstufe (Münster).

Dabei wird die Analyse die Eröffnungsbilanz der Stadt Mönchengladbach als Ausgangspunkt wählen und hiernach die Entwicklung in den Bereichen der Erträge und Aufwendungen anhand von Kennzahlen nachvollziehen. Es finden insbesondere ausgewählte Kennzahlen aus dem „**NKF-Kennzahlenset Nordrhein-Westfalen**“⁴ Anwendung. Dies erfüllt jedoch nicht den Anspruch eines umfassenden Benchmarks, da zum einen nicht alle Kennziffern des Sets Verwendung finden und zum anderen dann auch die Hinzuziehung weiterer oder alternativer Größen in Betracht kommen könnte. Die Analyse zielt daher vorrangig darauf, die Einordnung der Entwicklungen im interkommunalen Kontext zu vereinfachen und die Diskussion hierzu zu eröffnen.

² Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen: Überörtliche Prüfung der Stadt Mönchengladbach in den Jahren 2007 bis 2008, Herne 28.11.2008, S. 16.

³ „Die Cluster wurden immer dann herangezogen, wenn ein Zusammenhang mit der finanzwirtschaftlichen Positionierung und letztlich auch der Frage der Optimierungsmöglichkeit festgestellt werden konnte. Anders als erwartet, bestand dieser Zusammenhang nicht.“ Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen: Überörtliche Prüfung der Stadt Mönchengladbach in den Jahren 2007 bis 2008, Herne 28.11.2008, S. 16.

⁴ Innenministerium NRW: Kommunales Haushaltsrecht, NKF-Kennzahlenset Nordrhein-Westfalen, Runderlass vom 1.10.2008, 34-48.04.05/01-2323/08.
Dieses Kennzahlenset wurde durch die Aufsichtsbehörden der Gemeinden, die Gemeindeprüfungsanstalt und Vertreter der örtlichen Rechnungsprüfung erarbeitet, um die haushaltswirtschaftliche Situation nach einheitlichen Kriterien in einem Gesamtbild beurteilen zu können. Da jedoch nicht von allen hier aufgeführten Kommunen insbesondere die genaue Fristigkeit von Verbindlichkeiten und Forderungen bekannt ist, werden zentrale Kennziffern bei der Analyse des Haushaltsplans der Stadt Mönchengladbach ausgewählt und zumeist als Plan-Kennzahlen analysiert.

2 Eröffnungsbilanz zum 1. Januar 2009

Das **Neue Kommunale Finanzmanagement** bedeutet für die Kommunen in Nordrhein-Westfalen die transparente Abbildung ihrer tatsächlichen wirtschaftlichen Verhältnisse und vollständigen Vermögensbestände. Der anzustrebende Haushaltsausgleich zielt dabei auf die dauerhafte Sicherstellung der Leistungsfähigkeit einer Kommune. In diesem Fall decken die gesamten Erträge (möglichst in jedem Jahr) die gesamten Aufwendungen und ein positives Eigenkapital kann dauerhaft ausgewiesen werden.

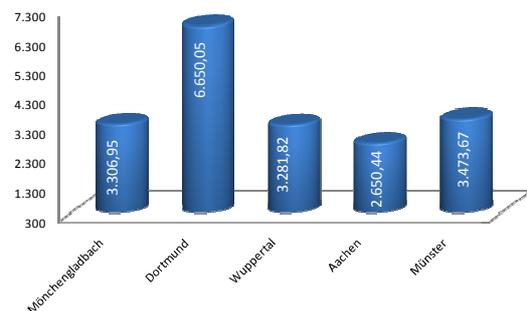
Basis aller Erörterungen ist vor diesem Hintergrund der Entwurf der **Eröffnungsbilanz**, die die Vermögens- und Schuldenlage der Stadt Mönchengladbach zum 01.01.2009 nach tatsächlichen Verhältnissen abbildet. In der Entwicklung der Posten – hier insbesondere des Eigenkapitals – wird der sich verändernde finanzielle Status der Stadt im Zeitablauf deutlich. Die Städte Münster, Aachen und Wuppertal stellten ihren jeweiligen Entwurf der Eröffnungsbilanz zum 01.01.2008 auf. Dortmund wartete mit seiner Eröffnungsbilanz bereits zum 01.01.2006 auf.⁵

2.1 Aktiva

Die Aktivseite weist das Vermögen zum Bilanzstichtag aus und dokumentiert damit, wie das Kapital der Gemeinde angelegt ist.

Abb. 1: Bilanzsummen in Mio. Euro nach Eröffnungsbilanzen

Die nebenstehende Abbildung macht deutlich, dass Mönchengladbach ca. auf einer Höhe mit Wuppertal und Münster und deutlich vor Aachen liegt. Allerdings erreicht die Stadt nur etwa die Hälfte des Vermögenswertes, den Dortmund aufweisen kann.

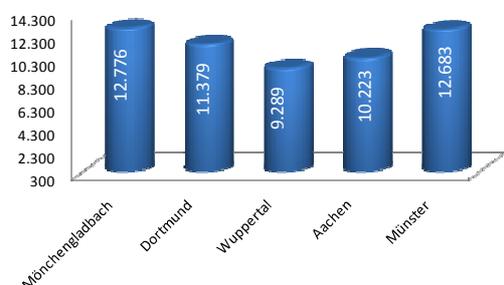


Solange die kommunalen Vergleiche sich auf Kommunen beschränken, die zumindest in etwa die gleiche Einwohnerzahl aufweisen, kann ein Vergleich der **Bilanzsummen** unter dem Blickwinkel der reinen

⁵ Es ist in diesem Zusammenhang darauf hinzuweisen, dass im Nachgang zur Aufstellung diese Entwürfe der Eröffnungsbilanz durch Neubewertungen und -berechnungen nochmals korrigiert werden. Für die Berechnung der folgenden Bilanzkennziffern wurden die zuerst diskutierten Entwürfe herangezogen. In der späteren Analyse – insbesondere im Rahmen der Entwicklung des Eigenkapitals – wurde dann auf die durch die jeweiligen Städte ausgewiesenen Werte, die die Korrekturen bereits beinhalten, zurückgegriffen.

Quantität an Vermögenssubstanz aussagekräftig sein. In diesem Vergleich sind Wuppertal und Dortmund jedoch weit einwohnerstärker als Mönchengladbach.

Abb. 2: Bilanzsummen je Einwohner (Stand 31.12.2008) nach Eröffnungsbilanzen

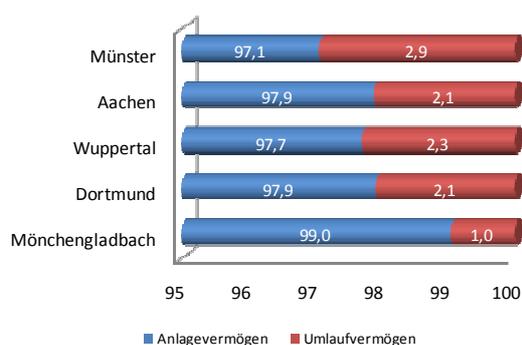


Ohne daher den rein mengenmäßigen Vergleich überbewerten⁶ zu wollen, so zeigt sich doch, dass Mönchengladbach im Vergleich der Bilanzsummen je Einwohner nicht nur gut, sondern – zumindest mit diesem Fokus – sogar am besten abschneidet. Die Stadt liegt auch noch knapp vor Münster.

Zumindest die Startbedingungen waren also „auf den ersten Blick“ nicht schlecht, als sich Mönchengladbach in die NKF-Haushaltsplanungen begab. Dennoch heißt dies nicht, dass die Stadt nun „reich“ und daher besonders handlungsfähig ist und vor allem auch bleibt. Entscheidend hierfür ist insbesondere, wie sich der Bestand des kommunalen Vermögens im Zeitablauf durch die Jahresergebnisse verändert. Und hier ist die Entwicklung Mönchengladbachs in den letzten zwei Jahren, wie auch in der künftigen Planung, problematisch.

Der Blick in die Aktiva-Struktur der Städte zeigt große Ähnlichkeiten auf.⁷

Abb. 3: Anlage- und Umlaufvermögen nach Eröffnungsbilanzen, Anteile in Prozent



Das **Anlagevermögen** ist mit Werten zwischen 97 und 99 Prozent deutlich bestimmend. Hierzu gehören alle Vermögensgegenstände, die für eine dauerhafte Nutzung, also nicht zur Veräußerung vorgesehen sind. Das demgegenüber „nichtdauerhafte“ Umlaufvermögen steht der Kommune für Ver-

⁶ Für den weiteren Verlauf sei hervorgehoben, dass die Bilanzsumme (nur noch) als Referenzgröße für die Berechnung verschiedener Kennziffern einen zentralen Stellenwert erhält.

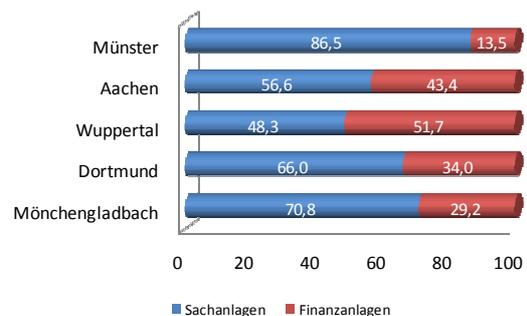
⁷ In der Abbildung 3 wurden die aktiven Rechnungsabgrenzungsposten vor dem Hintergrund ihres durchweg geringen Anteils aus Übersichtlichkeitsgründen herausgerechnet. Bei den aktiven Rechnungsabgrenzungsposten handelt es sich um transitorische Posten, also um Geschäftsvorfälle, die im laufenden Haushaltsjahr zu Ausgaben führen, die aber erst im folgenden Jahr Aufwand darstellen. Hier können u. a. Mietvorauszahlungen oder auch der kommunale Eigenanteil (mehrjähriger) Maßnahmen z. B. der Stadterneuerung mit in die Berechnung einfließen. Alle hier im Vergleich stehenden Städte haben jeweils derartige Verpflichtungen in einem nur verhältnismäßig geringen Umfang zwischen 0,4 % (Wuppertal) und 0,54 % (Dortmund) aufgenommen.

brauch, Verkauf oder zur kurzfristigen Nutzung zur Verfügung.

Der Blick in die Struktur des Anlagevermögens macht jedoch deutlich, dass erhebliche Unterschiede in der Aufteilung in Sachanlagevermögen und Finanzanlagevermögen existieren.⁸ Münster konzentriert sich stark auf das Sachanlagevermögen.

Abb. 4: Struktur Anlagevermögen nach Eröffnungsbilanzen, Anteile in Prozent

Insbesondere **kommunale Ausgliederungs- und Beteiligungsstrategien** zeichnen für diese Unterschiede verantwortlich. Finanzanlagen werden entsprechend höher, demgegenüber insbesondere Infrastrukturvermögen verbreitet geringer bewertet (teilweise Ansatz mit null).



Bei diesen **Finanzanlagen** sind die Positionen „Anteile an verbundenen Unternehmen“, Beteiligungen und „Sondervermögen⁹“ von besonderem Interesse. Für Mönchengladbach stehen hier erhebliche Werte zu Buche: Die Finanzanlagen erreichen in der Summe 950 Mio. Euro, hiervon 577 Mio. Euro in Form von Anteilen an verbundenen Unternehmen, 194 Mio. Euro an Beteiligungen und 103 Mio. Euro in Form von **Wertpapieren des Anlagevermögens**.¹⁰ Zum Vergleich: Für Münster stehen „nur“ 453 Mio. Euro Finanzanlagevermögen zu Buche. Wesentliche Gründe liegen in einem im Vergleich zu Mönchengladbach geringeren Beteiligungsvolumen (0,9 Mio. Euro) und einem ebenso geringeren Bestand an Wertpapieren des Anlagevermögens (13 Mio. Euro). Wuppertal verfolgt hingegen eine deutlichere Ausgliederungs- und Beteiligungsstrategie, wobei insbesondere Sondervermögen (407 Mio. Euro) und Anteile an verbundenen Unternehmen (741 Mio. Euro) mit erheblichen Wertanteilen bilanziert werden. In der Summe positioniert sich Wuppertal damit strukturell im Mittelfeld der Spannweite der verglichenen Kommunen.

⁸ Als dritte Kategorie neben Sachanlagevermögen und Finanzanlagevermögen stehen die wertmäßig häufig sehr geringen immateriellen Vermögensgegenstände als „nichtstoffliche“ Vermögenswerte der Kommune. Auch diese sind aus Übersichtlichkeitsgründen in dieser Betrachtung außen vor gelassen und daher herausgerechnet.

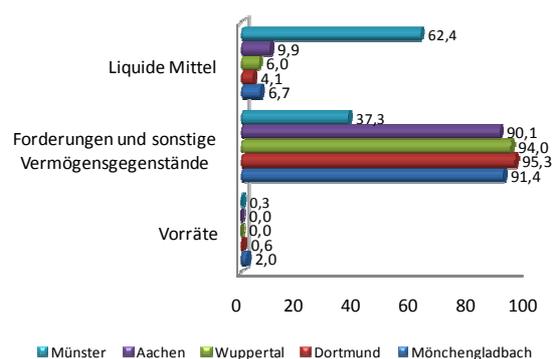
⁹ Sondervermögen sind unter anderem wirtschaftliche Einrichtungen der Kommune und organisatorisch verselbstständigte Einrichtungen ohne eigene Rechtspersönlichkeit sowie rechtlich unselbstständige Versorgungs- und Versicherungseinrichtungen.

¹⁰ Das hier in Rede stehende Aktienpaket wurde vom RWI in der damaligen Analyse zum Verkauf empfohlen, wenn der Kurs der RWE-Aktie sich wieder erholt habe. Ziel könne dann sein, einen Beitrag zur Schuldentilgung und Begrenzung der Zinslast zu leisten. Sowohl aus ordnungs- wie auch finanzpolitischer Sicht kann dies nur unterstützt werden. Allerdings gilt es, diesen Einsatz in ein massives Konsolidierungskonzept zu integrieren, um eine nachhaltige Wirkung zu erzielen.

Das an eine Milliarde Euro heranreichende Finanzvermögen der Stadt Mönchengladbach bedeutet weder, dass grundsätzlich diese Werte beliebig, gänzlich oder auch nur teilweise durch Privatisierungs- und Veräußerungserlöse zur Linderung der finanziellen Krise genutzt werden könnten, noch, dass die Beteiligungen unbeeinträchtigt von der Lage der Stadt bleiben können. Wenngleich dies ein eigenes, komplexes Thema ist, so wird im Rahmen der Ausführungen zum HSK auch angesprochen, inwieweit die Mönchengladbacher Beteiligungen ihren Beitrag zur Konsolidierung leisten.

Die **Struktur des Umlaufvermögens** ist – mit Ausnahme von Münster – in den betrachteten Kommunen sehr ähnlich¹¹: Vorräte nehmen nur einen sehr kleinen Teil des Umlaufvermögens ein. Begründet ist dies durch die Beschränkung der hierunter fallenden Roh-, Hilfs- und Betriebsstoffe sowie Waren auf die internen Produktionsbedürfnisse einer Kommune. Im Stellenwert deutlich gewichtiger sind Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände zu bewerten.

Abb. 5: Struktur Umlaufvermögen, Anteile in Prozent



Für Mönchengladbach nehmen hier die öffentlich-rechtlichen Forderungen aus Transferleistungen (22 Mio. Euro; z. B. Schlüssel- und Bedarfszuweisungen, Umlagen) die größte Position ein.

Herauszuheben sind bei den **privatrechtlichen Forderungen** jene Forderungen, die gegenüber natürlichen und privatrechtlich organisierten juristischen

Personen bestehe. Diese Außenstände machen 6,3 Mio. Euro aus und liegen damit weit über den Vergleichswerten der hier aufgeführten Kommunen. Beispiel Münster: Forderungen aus Transferleistungen machen hier gerade mal 3,4 Mio. Euro gegenüber dem privaten Bereich mit 2,7 Mio. Euro aus.

Vielmehr glänzt Münster mit einem Bestand an **liquiden Mitteln** von 63,15 Mio. Euro zum Bilanzstichtag. Auch hier ein Vergleich: Mönchengladbach kommt auf 2,11 Mio. Euro; Aachen weist 5,52 Mio. Euro, Dortmund 5,57 Mio. Euro aus und Wuppertal kommt noch auf 4,05 Mio. Euro. Der Liquiditätssaldo kann im Zeitablauf entsprechend des Ausweises in der Finanzrechnung stark schwanken. Aussagekräftiger für die Frage der nachhaltigen Entwicklung der kommunalen Finanzsituation ist die Betrachtung der Passivseite – insbesondere der Entwicklung des Eigenkapitals.

¹¹ Aus Übersichtlichkeitsgründen wurde die Position „Wertpapiere des Umlaufvermögens“ herausgerechnet.

2.2 Passiva

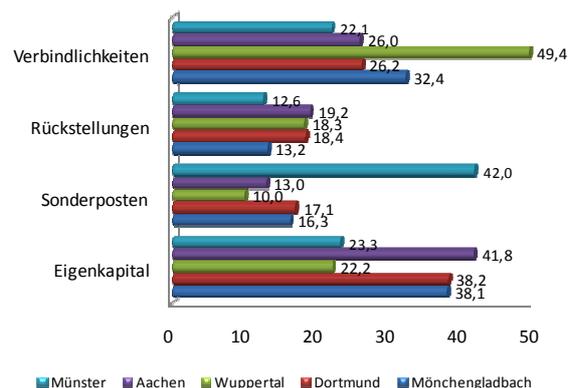
Für die Passiva steht die Mittelherkunft im Vordergrund. Der Vergleich der Bilanzstrukturen der genannten Kommunen soll anhand von Kennzahlen aus dem NKF-Kennzahlenset Nordrhein-Westfalen fortgesetzt werden. Die vier interessierenden Positionen ‚Verbindlichkeiten‘ – ‚Rückstellungen‘ – ‚Sonderposten‘ – ‚Eigenkapital‘ werden gruppiert in den kommunalen Vergleich gestellt.

Es sei an dieser Stelle nochmals daran erinnert, dass das **Eigenkapital** keine Liquidität, sondern eine reine Rechengröße darstellt: Es ist der Überschuss der Aktivposten über die Passivposten. Für Mönchengladbach deutet sich bereits hier an, was sich in der Planaufstellung bewahrheiten wird. Die Position ‚**Verbindlichkeiten**‘ nimmt auf der Seite der Mittelverwendung eine der Hauptpositionen ein. Es ist nur der relativ großen Vermögenssubstanz der Stadt zu verdanken, dass die Eigenkapitalposition (als Restgröße) noch stärker ausfällt.

Abb. 6: Struktur Passiva, Anteile in Prozent

Der **Schuldenstand** im Ranking der Kommunen (Eröffnungsbilanzwerte):

1. Dortmund: 1.745 Mio. Euro
2. Wuppertal: 1.622 Mio. Euro
3. Mönchengladbach: 1.061 Mio. Euro
4. Münster: 764 Mio. Euro
5. Aachen: 677 Mio. Euro



Der nächste Blick in die Unterpositionen offenbart für Mönchengladbach bereits

ein wesentliches Dilemma: Der Umfang der **Kredite zur Liquiditätssicherung** beträgt 638 Mio. Euro. Münster weist diese Position überhaupt nicht aus. Hier ist annähernd die Gesamtlast der Verbindlichkeiten auf Investitionen zurückzuführen. Selbst die gegenüber Mönchengladbach mehr als doppelt so große Stadt Dortmund hat einen kleineren Kassenkreditbestand (523 Mio. Euro). Lediglich die noch in der nächsten mittelfristigen Finanzplanungsperiode bilanziell in die Überschuldung gehende Stadt Wuppertal übertrifft den Mönchengladbacher Stand (1 Milliarde Euro). Was diese Schuldenentwicklung anbetrifft, so findet man aber in der Planung Mönchengladbachs bis 2014 inzwischen deutliche Parallelen zu Wuppertal.

Auffallend ist bei Münster der hohe Stand an **Sonderposten**. Diese stellen eine Vermögensfinanzierung durch Investitionszuwendung dar. Die Aufsichtsbehörde kann – nach Leistungsfähigkeit und (regional)wirtschaftlichen Erfordernissen – durch die Gewährung derartiger Zuwendungen die Investitionstätigkeit der betreffenden

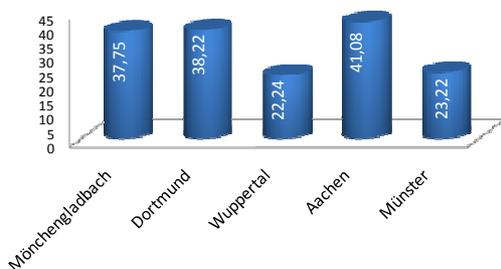
Kommune steuern. Allein die Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge machen zusammen für die Universitätsstadt Münster über 1,4 Milliarden Euro aus. Mönchengladbach erreicht hier 0,53 Milliarden Euro.

Bei den Rückstellungen steht Mönchengladbach im kommunalen Vergleich gut da. Die Pensionsrückstellungen sind der größte Posten und machen 362 Mio. Euro aus. Die gleich große Stadt Aachen muss 40 Mio. Euro mehr einstellen. Die **Rückstellungen für Deponien und Altlasten** Mönchengladbachs übersteigen jedoch die Werte der Vergleichskommunen um ein Vielfaches. 53 Mio. Euro stehen hier zu Buche, gestützt auf Sachverständigengutachten und Kostenschätzungen der Betreiber. Der Vergleich mit den Ansätzen z. B. von Dortmund (2,9 Mio. Euro) oder Aachen (17,6 Mio. Euro) macht aber auch deutlich, dass ein 1zu1-Gegenüberstellen der Zahlen für deren Bewertung allein nicht ausreichend wäre. U. a. wären auch Fragen der Dienstleistung und -organisation mit einzubeziehen.

Der Anteil des **Eigenkapitals** in der Eröffnungsbilanz von Mönchengladbach ist mit jenem von Aachen vergleichbar und positiv herauszuheben. Allerdings ist bereits an dieser Stelle darauf hinzuweisen, dass das Eigenkapital nach derzeitiger Planung (ohne HSK 2010) durch fortwährende Fehlbeträge in den nächsten 5 - 6 Jahren vollständig aufgebraucht sein wird. M. a. W.: Innerhalb von nur sieben Jahren (seit der Aufstellung der Eröffnungsbilanz bis 2014) wird Mönchengladbach defizitäre Jahresergebnisse in der Summe von mindestens 1,25 Milliarden Euro angehäuft haben, wenn nicht deutliche Konsolidierungsanstrengungen greifen. Mönchengladbach verbraucht damit Vermögen in Höhe etwa des Bruttoinlandsprodukts von Lesotho (Südafrika) aus dem Jahr 2009¹².

Berechnet auf der Basis der Eröffnungsbilanzwerte können aus dem NKF-Kennzahlenset zwei Bonitätskennziffern, die Eigenkapitalquoten 1 und 2, gebildet werden.

Abb. 7: Eigenkapitalquote 1 in Prozent



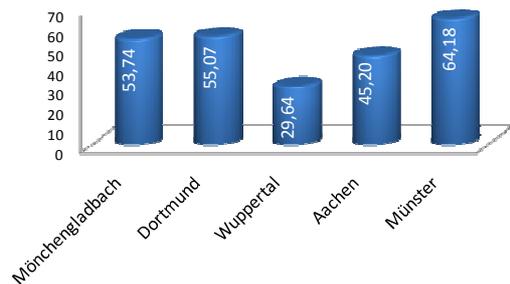
Die **Eigenkapitalquote 1** setzt das Eigenkapital in Relation zur Bilanzsumme. Bei der **Quote 2** werden noch jene Sonderposten zum Eigenkapital hinzugerechnet, die eine Mischform von Eigen- und Fremdfinanzierung und oft einen wesentlichen Ansatz in der kommunalen Bilanz darstellen. Der

¹² <http://www.destatis.de>, Rubrik Internationale Statistik, am 29.06.2010.

bereits mehrfach erwähnte Runderlass des Innenministeriums befürwortet daher die Einbeziehung dieser „langfristigen“ Sonderposten mit „Eigenkapitalcharakter“¹³.

Die an diesen Kennzahlen zu bewertende **Bonität** von Mönchengladbach liegt in beiden Fällen im Mittelfeld der Vergleichskommunen. Die bereits erwähnten hohen Investitionszuwendungen für die Stadt Münster finden in der „sprunghaften“ Verbesserung der Bonität im Rahmen der Eigenkapitalquote 2 ihren Niederschlag.

Abb. 8: Eigenkapitalquote 2 in Prozent



Schließt man sich der Auffassung des Innenministeriums an, so bedeutet die Quote 2 für Mönchengladbach, dass zum damaligen Stichtag noch gut jeder zweite Euro auf der Finanzierungsseite als Reinvermögen, also Eigenkapital und genannte Sonderposten, galt; weniger als die Hälfte der das Vermögen der Kommune finanzierenden Mittel waren damals Verbindlichkeiten.

Doch in den letzten 18 Monaten – im Fall von Dortmund noch länger – hat sich die Situation nachteilig verändert. Auf der Basis bisheriger Ausführungen und weiterer Kennziffern werden nachfolgend nun zentrale Entwicklungen der im Haushaltsplan der Stadt Mönchengladbach geplanten Erträge und Einzahlungen bzw. Aufwendungen und Auszahlungen im kommunalen Vergleich analysiert.

3 Gesamtbetrachtung des Haushaltsplans 2009 - 2013

Beginnend mit dem Haushalt 2009 stellte Mönchengladbach von kameraler Haushaltsführung auf **NKF-Haushalt** um. Diese Umstellung war für die Stadt – wie im Übrigen für alle Kommunen in NRW – eine Zäsur. Das Ressourcenverbrauchskonzept des NKF stellt die Veränderung von Vermögenswerten in den Mittelpunkt und geht damit über das Geldverbrauchskonzept der Kameralistik hinaus. Seit 2009 werden im Gesamtergebnisplan daher der vollständige Ressourcenverbrauch (betriebswirtschaftlich: Aufwand) und das Ressourcenaufkommen (Ertrag) abgebildet.

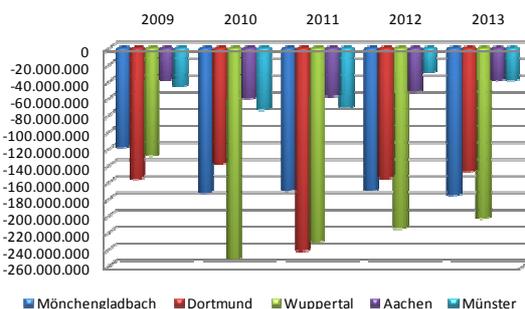
So hat der Kämmerer der Stadt Mönchengladbach, Bernd Kuckels, durchaus recht, wenn er in der Einbringungsrede des Haushalts 2010/2011 rückblickend ausführt, dass massive Verschlechterungen im ersten NKF-Jahr insbesondere auch durch

¹³ Innenministerium NRW: Kommunales Haushaltsrecht, NKF-Kennzahlenset Nordrhein-Westfalen, Runderlass vom 1.10.2008, 34-48.04.05/01-2323/08, S. 2f.

bilanzielle Abschreibungen und **Rückstellungen** entstanden und damit „rein NKF-bedingt“¹⁴ sind. Allerdings liegt die Urheberschaft dieser neu aufzunehmenden Posten nun einmal bei der Stadt selbst. Das NKF rückt die wahre Entwicklung der Vermögensverhältnisse nur stärker ins richtige Licht.

Vor diesem Hintergrund sind die **Jahresergebnisse** der hier betrachteten Kommunen – mit Mönchengladbach im Mittelpunkt – zu würdigen. Es wurde der Zeitraum 2009 bis 2013 vor dem Hintergrund der Vergleichbarkeit des Datenmaterials gewählt. Darüber hinaus sei hervorgehoben, dass das gleichzeitig im Rat diskutierte Haushaltssicherungskonzept 2010 (HSK 2010) sämtliche Konsolidierungsmaßnahmen enthält, während in den Haushaltsplan keine Einsparvorschläge eingearbeitet wurden. Insofern werden – durchaus der Intention der Stadt Rechnung tragend – das ganze Ausmaß der Finanzmisere und die unabdingbare Handlungsnotwendigkeit deutlich. Unter Gliederungspunkt 6 soll daher separat auf die HSK 2010-Konsolidierungsmaßnahmen eingegangen werden.

Abb. 9: Ergebnis der jeweiligen Ergebnispläne in Euro, 2009-2013



Zwei Entwicklungen fallen zuerst auf. Erwartungsgemäß weisen die im GPA-Cluster besser eingruppierten Städte Aachen und Münster deutlich geringere Fehlbeträge aus. Diese werden überdies planerisch wieder auf den Level des Defizits aus 2009 zurückgeführt.

Deutlich schlechter als Mönchengladbach geht es Wuppertal. Die Jahresfehlbeträge im Zeitraum 2010 bis 2013 liegen zwischen ca. 190 und 250 Mio. Euro pro Jahr. Mönchengladbach kommt auf Defizite zwischen 170 und 175 Mio. Euro. Noch können diese Defizite rechnerisch mit der allgemeinen Rücklage gedeckt werden, was aber nichts anderes bedeutet als die ungebremste Verringerung kommunalen Vermögens. Korrespondierend verläuft die Entwicklung des **Aufwanddeckungsgrades** in den Kommunen.

Eine Kommune strebt danach, ihre finanzielle Leistungsfähigkeit zumindest zu erhalten. Hierfür ist ein **finanzielles Gleichgewicht**, also mit Blick auf die laufende Verwaltungstätigkeit die vollständige Deckung der ordentlichen Aufwendungen durch die ordentlichen Erträge, unabdingbar. Eine Betrachtung dieses Deckungs-

¹⁴ Kuckels, Bernd: Einbringung der Verwaltungsentwürfe für den Haushalt 2010/2011, das Haushaltssicherungskonzept 2010 sowie die Ergebnis- und Finanzplanung 2009 bis 2012 im Rat der Stadt Mönchengladbach am 28.04.2010.

grades im Zeitablauf macht deutlich, wie die aktuelle und zukünftige Leistungsfähigkeit der Kommune zu bewerten ist.

Am besten schneiden noch Aachen und Münster mit einer jeweils hohen Deckung zwischen 93 und 98 Prozent ab. Dortmund liegt knapp dahinter, gefolgt nun mit deutlichem Abstand von Wuppertal. Mönchengladbach ist Schlusslicht: Der Aufwanddeckungsgrad des noch vollständig ungekürzten Haushaltsplanentwurfs 2010 - 2011 sinkt zeitweise auf bis zu 81 Prozent ab und erreicht zum Ende 2013 auch nicht das Niveau von 2009. Dass sich damit – um erneut den Kämmerer Kuckels zu zitieren – die Stadt mit jedem Tag, an dem der Aufwanddeckungsgrad nicht 100 Prozent beträgt, auf den finanziellen Abgrund zubewegt, ist unmittelbar und unmissverständlich einsichtig.

Abb. 10: Aufwanddeckungsgrad in Prozent

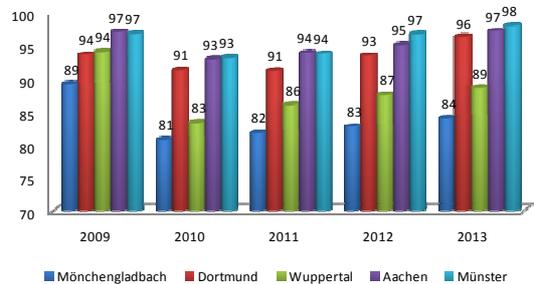


Abb. 11: Fehlbetragsquote in Prozent und indexiert, 2009=100

Die gesamte Dramatik der Entwicklung wird mit der nebenstehenden Abbildung der **Fehlbetragsquote** deutlich. Noch einmal: Diese Quote ist auf der Basis des noch ungekürzten Haushaltsplanentwurfs berechnet. Sie gibt an, in welchem prozentualen Umfang das Eigenkapital – einbezogen werden dabei ausschließlich die Ausgleichsrücklage und die Allgemeine Rücklage – durch einen Fehlbetrag (negatives Jahresergebnis) in Anspruch genommen wird.

Dass Wuppertal nicht in der Abbildung aufgeführt wird, liegt daran, dass die Stadt bereits ab nächstem Jahr negatives Eigenkapital ausweist: Ein hohes neunstelliges Defizit bezogen auf eine gegen Null laufende Eigenkapitalgröße ist daher nicht mehr sinnvoll im kommunalen Vergleich darstellbar.

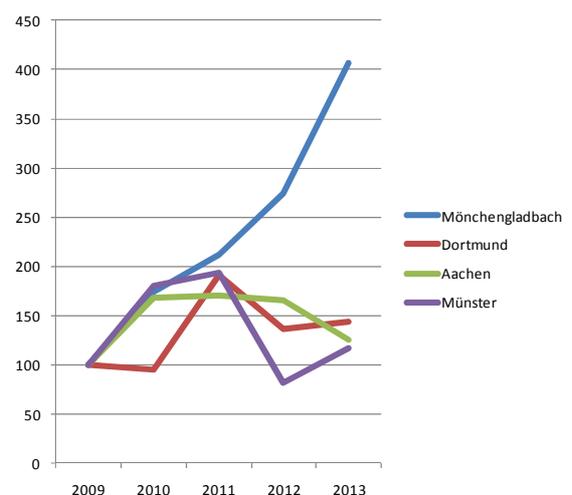
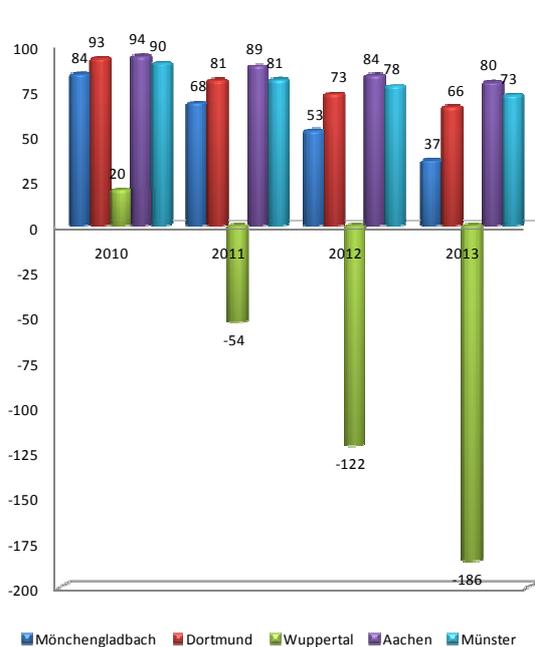


Abb. 12: Eigenkapitalentwicklung,
Jahresendwerte in Prozent, Plan 2010, 2009=100



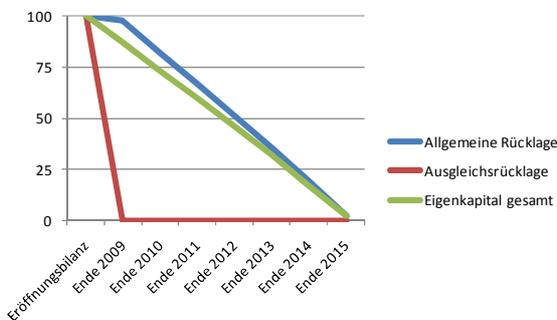
Abgebildet ist hier die **Entwicklung des Eigenkapitals**, wobei die jeweiligen Jahresdefizite direkt auch das Eigenkapital des jeweiligen Haushaltsjahres schmälern¹⁵.

Nebstehend wird deutlich, wie sehr die annähernd konstant negativen Jahresergebnisse (zwischen 171 und 175 Mio. Euro) das fortwährend schrumpfende Eigenkapital in Anspruch nehmen.

Die bilanzielle Überschuldung von Wuppertal ist ab dem Jahr 2011 durch die Negativeinträge sichtbar. Bereits 2013 hat diese Stadt nicht nur das

gesamte Eigenkapital aufgebraucht, sondern annähernd die doppelte Summe an Eigenkapital nochmals verbraucht.

Abb. 13: Eigenkapitalentwicklung Mönchengladbach, Plan 2009-2013,
Eröffnungsbilanz 01.01.2009=100



Der Weg Mönchengladbachs ist ebenfalls durch den massiven Verbrauch von Eigenkapital gekennzeichnet. Bereits Ende 2009 war die **Ausgleichsrücklage** aufgebraucht. Die **Allgemeine Rücklage** befindet sich dann ab dem Jahr 2010 im annähernd freien Fall.

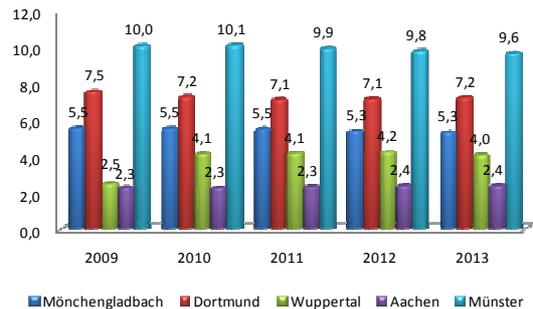
Nach vorliegendem Haushaltsplan ist 2015 das Eigenkapital aufgebraucht, sodass der Regierungspräsident die Stadt bereits ab 2012 haushaltsrechtlich im Zustand der drohenden Überschuldung im Finanzplanungszeitraum sieht. Er kündigt bereits weiterreichende Einschnitte auch der im Nothaushaltsrecht noch erfolgten Tolerierung von nicht pflichtigen Ausgaben an.

¹⁵ Im Fall von Münster weicht damit die Darstellung von der Übersicht im Haushaltsentwurf der Stadt ab. Die Entwicklung der Ausgleichsrücklage zum Zeitpunkt t_0 wurde dort berechnet mit dem Bestand der Ausgleichsrücklage zum Zeitpunkt t_{-1} abzüglich des Jahresfehlbetrages t_{-1} , bzw. zuzüglich des Jahresüberschusses t_{-1} (2008).

Die Umsetzung von weitreichenden Konsolidierungsmaßnahmen ist für Mönchengladbach daher alternativlos. Ohne eine derartige Umsetzung würde die Stadt die Linie der übrigen Vergleichskommunen verlassen, die nach 2011 bemüht sind, den Fehlbetrag anteilmäßig nicht weiter steigen zu lassen (s. Abb. 11). Dies bedeutet aber zugleich – da weiteres Eigenkapital aufgezehrt wird – die Notwendigkeit einer in Euro gerechneten fortwährenden Verringerung der Jahresdefizite.

Abb. 14: Abschreibungsintensität in Prozent, Plan 2009-2013

Die Vermögenssituation der Stadt Mönchengladbach stellt sich vor diesem Hintergrund schwierig dar. Eine mögliche Kennziffer ist in diesem Zusammenhang die **Abschreibungsintensität**¹⁶, die als Verhältnis von bilanziellen Abschreibungen und ordentlichen Aufwendungen das Maß ausweist, in dem die Kommune durch die Abnutzung des Anlagevermögens belastet wird.



Hiernach liegt Mönchengladbach im Mittelfeld der Vergleichskommunen. Als grundlegende Orientierung sollte insgesamt gelten, dass Vermögensabgänge durch neue Investitionen zumindest kompensiert werden. Für alle Kommunen bedeutet dies eine Herausforderung: Allein der Mönchengladbacher Anteil der bilanziellen Abschreibungen an den ordentlichen Aufwendungen liegt konstant bei ca. einem Zwanzigstel und damit bei 43 bis 44 Mio. Euro jährlich.

An absoluten Zahlen festgemacht: Zu dem Vermögensabgang durch bilanzielle Abschreibungen sind noch Vermögensabgänge durch Veräußerungen von Sachanlagen und Finanzanlagen hinzuzurechnen. Hiernach verliert Mönchengladbach im Zeitraum 2010 bis 2014 in der Summe 376 Mio. Euro an Vermögenssubstanz, zugleich wachsen der Stadt im gleichen Zeitraum durch Investitionsauszahlungen 157 Mio. Euro an Vermögen zu. Im Saldo gehen also 219 Mio. Euro in fünf Haushaltsjahren an Substanz verloren. Substanz, über die die nächste Generation nicht mehr verfügen kann.

Diesem Gesamtüberblick folgend richtet sich der Blick nun gezielt auf die Entwicklung der Erträge und Einzahlungen sowie hiernach der Aufwendungen und Auszahlungen.

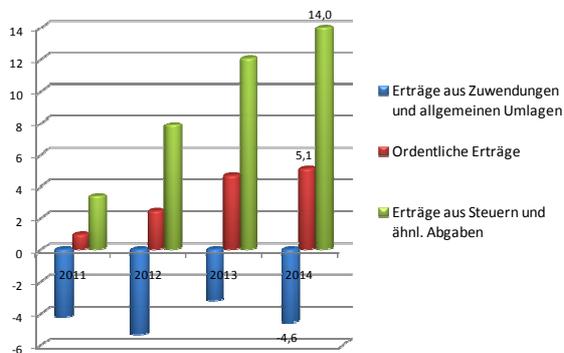
¹⁶ Die sogenannte Infrastrukturquote als eine weitere Kennziffer soll hier im interkommunalen Vergleich außen vor bleiben. Sie bezieht das gesamte in der Bilanz ausgewiesene Infrastrukturvermögen auf die Bilanzsumme. Da aber Anlagevermögen aus diesen Posten verbreitet ausgegliedert wird, würde ein interkommunaler Vergleich hier ein verzerrtes Bild ergeben.

4 Entwicklung der Erträge und Einzahlungen

Der Gesamtergebnisplan sowie der Gesamtfinanzplan stellen die wesentlichen Informationen zur Analyse der Erträge und Einzahlungen sowie – in nachfolgendem Kapitel – der Aufwendungen und Auszahlungen bereit.¹⁷

Der gewichtigste **Ertragsposten** sind die Steuern und ähnlichen Abgaben. Ihre Entwicklung wird – im Gegensatz zu manchem anderen defizitären Haushalt in diesen Tagen – nicht mit unrealistischen Erwartungen überzogen. Im Gegenteil: Bei Zuwendungen und allgemeinen Umlagen (Zuweisungen und Zuschüsse) wird ein verhaltener Kurs gefahren.

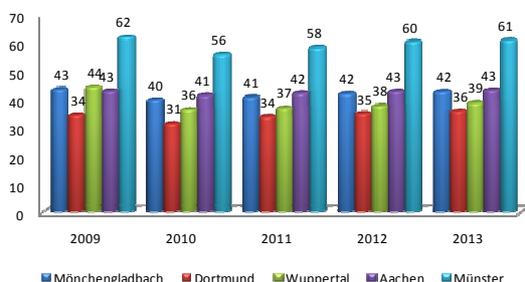
Abb. 15: Veränderung ausgew. Ertragsarten, ordentliche Erträge in Prozent, 2010 = 100



Die Orientierung erfolgt allgemein anhand der Steuerschätzungen. Unter der Voraussetzung einer deutlich anziehenden Konjunktur sind die angesetzten Steigerungen von Erträgen aus Steuern und ähnlichen Abgaben, hier jeweils berechnet auf das Jahr 2010, erreichbar. Allerdings ist auch darauf hinzuweisen, dass diese Zahlen die angesetzten jährlichen Mehrerträge durch das HSK 2010 insbesondere bei den Realsteuern noch nicht enthalten. Allein die Gewerbesteuer soll – ohne Veränderung des Hebesatzes – bereits bis 2014 um 17 Prozent steigen. Auf die Konsequenzen des zusätzlichen Abdrehens der Steuerschraube wird im Kapitel 6 einzugehen sein.

Allein die Gewerbesteuer soll – ohne Veränderung des Hebesatzes – bereits bis 2014 um 17 Prozent steigen. Auf die Konsequenzen des zusätzlichen Abdrehens der Steuerschraube wird im Kapitel 6 einzugehen sein.

Abb. 16: Nettosteuerquote in Prozent, Plan 2009-2013



Nebstehend wird die Entwicklung der **Nettosteuerquote** – das Verhältnis der Erträge aus Steuern und ähnlichen Abgaben zu den ordentlichen Erträgen, jeweils bereinigt um die Gewerbesteuerumlage und die Finanzierungsbeteiligung am Fonds Deutsche Einheit – abgebildet.

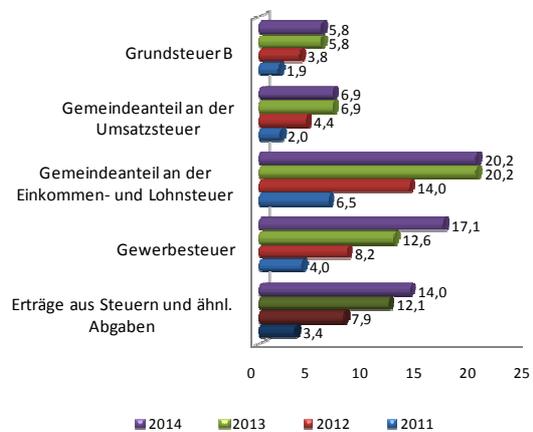
¹⁷ Ergänzend werden Daten aus dem Produkthaushalt „Allgemeine Finanzwissenschaft“ hinzugezogen bzw. im Fall einiger Vergleichskommunen z. B. bei der einzubeziehenden Gewerbeumlage auf der Basis des für 2010 geltenden Vervielfältigers berechnet.

Eine hohe Nettosteuerquote bedeutet allgemein, dass die betreffende Kommune in einem hohen Maß in der Lage ist, sich selbst zu finanzieren, und somit unabhängiger von staatlichen Zuwendungen bleibt.¹⁸ Mönchengladbach liegt hier auf Augenhöhe mit der im GPA-Cluster eine Stufe höher eingeschätzten Stadt Aachen. Allein auf der Basis dieses einen Indikators ist die Position Münsters deutlich besser, die Position Dortmunds deutlich schlechter zu bewerten.

Nachfolgend wird die Entwicklung der Ertragsarten unterhalb der Ebene „Erträge aus Steuern und ähnlichen Abgaben“ deutlich. Die Gesamtentwicklung ist nochmals hinzugefügt.

Abb. 17: Steuer- und Abgabenerträge, Wachstumsraten in Prozent, Basis: 2010

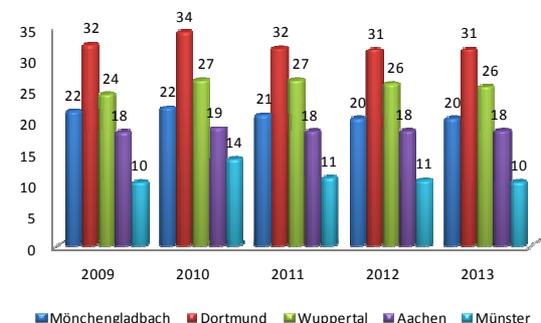
Der um ein Fünftel höher ausfallende Anteil **Einkommen- und Lohnsteuer** im Jahr 2014 gegenüber dem Basisjahr 2010 wurde von der Stadt selbst auf der Basis der Steuerschätzung im November 2009 hochgerechnet.



Dass sich die Stadt an dieser Schätzung orientiert, ist selbstverständlich. Allerdings schwingt auch das Prinzip Hoffnung bei den eigenen Berechnungen der Stadt mit. Sollte der Aufschwung – und insbesondere die Arbeitsmarktentwicklung - hinter den Erwartungen zurückbleiben, fallen Millionenbeträge auch für Mönchengladbach aus. Kumuliert stehen bei dem Gemeindeanteil der Einkommensteuer 46 Mio. Euro bis zum Jahr 2014 (gegenüber 2010) mehr in den Büchern.

Abb. 18: Zuwendungsquote in Prozent, Plan 2009-2013

Wie stark ist Mönchengladbach von Zuwendungen und damit Leistungen Dritter abhängig? Die **Zuwendungsquote** gibt hierauf eine Antwort. Jeder fünfte Euro der ordentlichen Erträge stammt in Mönchengladbach von Dritten. Zum Vergleich: Die finanziell auf stärkeren eigenen Beinen stehende Stadt Münster



¹⁸ Siehe hierzu auch spiegelbildlich die Ausführungen zur Zuwendungsquote.

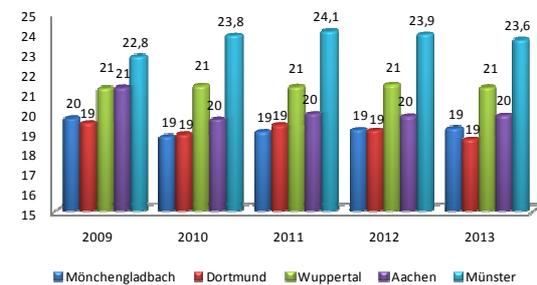
benötigt nur jeden zehnten Euro aus derartigen Quellen und liegt damit nur leicht über der abundanten Stadt Neuss (2013: 8,0 Prozent). Dortmund und Wuppertal liegen deutlich über den Werten für Mönchengladbach.

Das RWI schlussfolgerte in einem Gutachten zum Haushaltsplan der Stadt Mönchengladbach, dass die Stadt ein Ausgabenproblem habe. Die folgenden Ausführungen werden sich vor diesem Hintergrund mit der Aufwandsentwicklung auseinandersetzen.

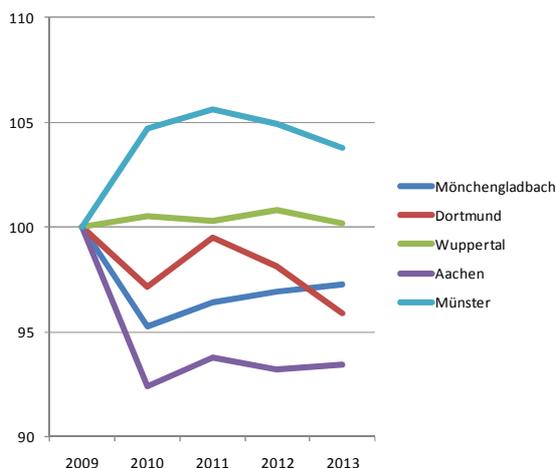
5 Entwicklung der Aufwendungen und Auszahlungen

Vorweg sei noch einmal darauf hingewiesen, dass sich die hier nun anstehenden Erörterungen auf einen Haushaltsplanentwurf beziehen, der bewusst keine Konsolidierungsmaßnahmen eingearbeitet hat, um den Druck auf die städtischen Finanzen und die hieraus erwachsenden Handlungsnotwendigkeiten transparent werden zu lassen.

Abb. 19: Personalintensität in Prozent und indexiert, Plan 2009-2013, 2009=100



Einer der wichtigsten Ansatzpunkte sind die Personalaufwendungen. Die **Personalintensität** zeigt auf, welcher Anteil der ordentlichen Aufwendungen für Personal aufgewendet wird: Es ist „nur“ jeder fünfte Euro, in Münster ist es jeder vierte.



In diesem Zusammenhang ist aber darauf hinzuweisen, dass Mönchengladbach über vielfältige direkte und indirekte Beteiligungen verfügt. Am Indikator Personalintensität sind daher nur die Kosten der städtischen Aufgabenerfüllung abzulesen, die im Rahmen des „Kernhaushalts“ entstehen. In Erinnerung sei hier gerufen, dass die Stadt Münster in ihrer Eröffnungsbilanz relativ geringe Anteile an verbundenen Unternehmen

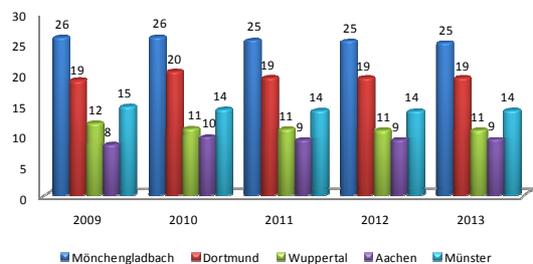
und geradezu vom Volumen her zu vernachlässigende Beteiligungswerte ausweist.

Insofern ist bei der Interpretation dieser Kennziffer Vorsicht geboten: Die moderate Entwicklung der Quote Mönchengladbachs heißt nicht, dass dort kein Handlungsdruck besteht. Im Gegenteil: Die Stadt setzt hier schon in ihrem Haushaltsplan durch entsprechende Sperrvermerke und besonders in ihrem HSK 2010 an. Trotzdem steigt der Personalaufwand noch. Die Versorgungsaufwendungen – Bezüge der aus dem Dienst ausgeschiedenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter – sind im Haushaltsplan annähernd gedeckelt.

Korrespondierend ist die **Sach- und Dienstleistungsintensität** zu bewerten. Aus dem Verhältnis dieser Aufwendungen zu den ordentlichen Aufwendungen wird deutlich, in welchem Umfang die Inanspruchnahme von Leistungen Dritter mit in die städtische Leistungserbringung einfließt.

Abb. 20: Sach- und Dienstleistungsintensität in Prozent, Plan 2009-2013

Mönchengladbach erreicht hier im Betrachtungszeitraum bis 2013 „Spitzenwerte“. Keine andere der Vergleichsstädte gibt anteilmäßig derart viel für Sach- und Dienstleistungen aus. Zwischen 200 und 209 Mio. Euro werden pro Jahr aufgewendet. Nur die Transferaufwendungen nehmen größere Werte an.

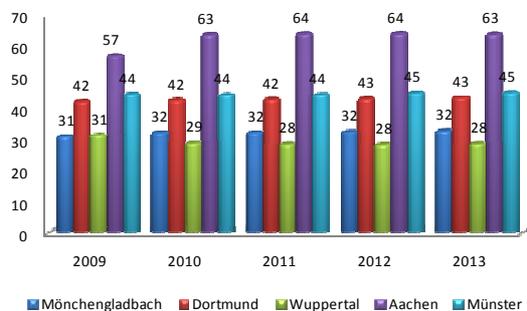


Die Inanspruchnahme von Leistungen Dritter kann – wenn dies eine verstärkte Nachfrage privater Anbieter bedeutet – zum einen das Band zwischen Kommune und regionaler Wirtschaft stärken und zum anderen helfen, Konsolidierungsziele zu erreichen. In diesem Zusammenhang und in Anbetracht der ausgeprägten kommunalen Beteiligungen Mönchengladbachs wird daher auch zu prüfen sein, ob das HSK 2010 Konsolidierungsvorgaben an die verbundenen Unternehmen und Beteiligungen einbezieht. In jedem Fall stellt dieser Aufwand Ansatzpunkte für Aufgabenkritik und Einsparungen bereit.

Der größte Aufwandsblock des Haushaltsplanentwurfs sind die **Transferaufwendungen**, die stetig ansteigend über eine viertel Milliarde Euro (264,4 Mio.) im Jahr 2014 betragen werden. Mönchengladbach übernimmt in den Steigerungsraten die Orientierungsdaten zur mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung des Landes Nordrhein-Westfalen für die Jahre 2010 bis 2013. Sozialtransferaufwendungen – als größte Aufwandsposition in diesem Bereich – steigen dabei um annähernd 10 Mio. Euro zwischen 2010 und 2014 auf 126,2 Mio. Euro. Hierunter fallen die größten Auf-

wandsposten in den Produktbereich 5 Soziale Leistungen und den Produktbereich 6 Kinder-, Jugend- und Familienhilfe.¹⁹

Abb. 21: Transferaufwandsquote in Prozent, Plan 2009-2013



Die nebenstehende Abbildung macht deutlich, dass Mönchengladbach im Rahmen des Anteils der **Transferaufwendungen** an den ordentlichen Aufwendungen beispielsweise nur die Hälfte der Quote von Aachen erreicht.

Dennoch darf nicht übersehen werden, dass z. B. die steigende Nachfrage nach

Betreuungsplätzen für Kinder unter 3 Jahren massive zusätzliche Belastungen für die Kommunen mit sich bringen wird. Vor diesem Hintergrund titelte das Handelsblatt „Kommunen rufen den Kita-Notstand aus“²⁰. Auch wenn sich der Bund mit 4 Milliarden Euro an den Kosten des Ausbaus der Kinderbetreuung beteiligt, so muss sich, wenn der Trend anhält, auch die Stadt Mönchengladbach darauf einstellen, dass die ordentlichen Aufwendungen im Produkt „Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und Kindertagespflege“ in Höhe von 43,7 Mio. Euro nicht ausreichen werden. Das dort bereits eingestellte Defizit der laufenden Verwaltungstätigkeit in Höhe von 20,5 Mio. Euro würde dann weiter anwachsen. Auch hierauf wird die Politik vor Ort, wie auch auf Landes- und Bundesebene, eine gute Antwort parat haben müssen.

Bisher standen **Positionen zur laufenden Verwaltungstätigkeit** im Mittelpunkt. Um diese auf einen Punkt zu bringen: Die Stadt Mönchengladbach verringert bis 2014 ihr defizitäres Ergebnis der laufenden Verwaltungstätigkeit um 26,3 Mio. Euro nur deshalb, weil sie 33,4 Mio. Euro an Mehrerträgen und nur 7,1 Mio. Euro an Mehraufwendungen einplant – dies ohne Inrechnungstellung des HSK 2010. Dennoch bleibt zum Ende des Finanzplanungszeitraums 2014 ein Defizit von 129,5 Mio. Euro stehen – das massiv steigende negative Finanzergebnis noch nicht berücksichtigt.

Damit seien abschließend noch einige Ausführungen zum **Schuldenstand** und zur Entwicklung der Verbindlichkeiten aus Investitionskrediten gemacht.

¹⁹ Die defizitäre Entwicklung dieser beiden Produktbereiche stellt sich für die Stadt dramatisch dar: Im Teilergebnisplan „Soziale Leistungen“ steigt binnen fünf Jahren bis 2014 das defizitäre Ergebnis der laufenden Verwaltungstätigkeit um 10,1 Mio. Euro auf dann 140,4 Mio. Euro. Im Teilergebnisplan „Kinder-, Jugend- und Familienhilfe“ hält sich das Defizit der laufenden Verwaltungstätigkeit zwischen 81 und 85 Mio. Euro.

²⁰ <http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/krippengipfel-soll-helfen-kommunen-rufen-den-kita-notstand-aus;2609958>, abgerufen am 02.07.2010.

Die fortwährenden strukturellen Defizite führen zu einem jährlich stetig steigenden **Kassenkreditbedarf**, während vor dem Hintergrund des Nothaushaltsrechts die Aufnahme von **Investitionskrediten** gedeckelt bzw. in den Jahren 2013 und 2014 reduziert wird. Die Stadt rechnet in diesem Zusammenhang überdies mit verhalten steigenden Zinssätzen, die von 1,0 Prozent für 2010 auf 3,5 Prozent für 2014 steigen. Vor diesem Hintergrund ergibt sich folgende Planung für die **jährliche Aufnahme** von Krediten:

Tab. 2: Entwicklung der Kassenkredite 2010 bis 2014 in Mio. Euro

Kassenkredite	2010	2011	2012	2013	2014
Aufnahme	133,7	142,3	143,6	156,4	164,3
Zinsaufwendungen	8,3	15,1	23,3	38,9	50,1

Die Summe der zwischen 2010 und 2014 neu aufzunehmenden Kassenkredite beträgt 740,3 Mio. Euro. Damit werden sich die Zinsaufwendungen innerhalb von fünf Jahren auf 50,1 Mio. Euro versechsfachen. Selbst wenn die 37,5 Mio. Euro an Konsolidierungsvolumen des HSK 2010 im Jahr 2014 realisiert werden könnten, so wird dieser Erfolg durch die Zinslasten überkompensiert. Dies macht aber auch deutlich, dass es keine Alternative zum nachhaltigen Konsolidierungserfolg gibt.

Tab. 3: Entwicklung der neuen Investitionskredite 2010 bis 2014 in Mio. Euro

Kassenkredite	2010	2011	2012	2013	2014
Aufnahme	13,3	14,6	14,0	10,0	10,1
Zinsaufwendungen	18,1	17,6	17,3	16,1	15,7

Der Haushalt spricht in diesem Zusammenhang von einem im Rahmen des Nothaushaltsrechts liegenden Kreditgesamtbetrag. Hierzu folgender **Hintergrund**: Die Bezirksregierung Düsseldorf hat in ihrem Schreiben²¹ zum Haushalt 2009, mit dem sie eine Genehmigung des HSK 2009 verweigerte, darauf hingewiesen, dass zwar für das Jahr noch ein Kreditrahmen von maximal 19,9 Mio. Euro bestünde, für den Haushalt 2010 aber die Regelungen des Innenministeriumserlasses vom 06.03.2009 Geltung erlangen müssen. Grundsatz: Hiernach ist für Gemeinden, die sich wegen eines nicht genehmigten HSK in vorläufiger Haushaltsführung befinden, „eine Neuverschuldung (Kreditaufnahme für Investitionen) für teil- und unrentierliche Eigenanteile (Investitionsauszahlungen) eines Haushaltsjahres unzulässig“²². Dies gilt dann auch für

²¹ Bezirksregierung Düsseldorf: Haushalt 2009 und Haushaltssicherungskonzept der Stadt Mönchengladbach, vom 11. Februar 2010.

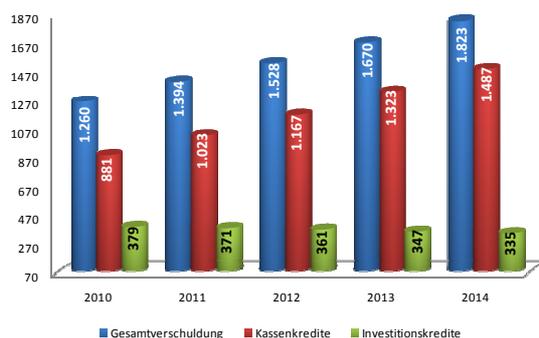
²² Innenministerium NRW: Maßnahmen und Verfahren zur Haushaltssicherung, 06.03.2009, S. 41.

Eigenbetriebe und eigenbetriebsähnliche Einrichtungen. Darüber hinaus sind weitere Bestimmungen im Rahmen der geforderten Aufstellung von Investitions-Dringlichkeitslisten zu beachten. Insgesamt kann die Aufnahme neuer Kredite nur akzeptiert werden, wenn ihre Summe die Höhe von zwei Dritteln der ordentlichen Tilgungen nicht übersteigt. Der genehmigte Rahmen kann auch noch kleiner ausfallen, wenn seine Höhe im Verhältnis zur Finanzlage der Kommune als zu hoch bewertet wird.

Für Mönchengladbach engt sich damit der **Rahmen für neue Investitionen** massiv ein. Auch die Veräußerung von Vermögen zur Finanzierung neuer Investitionen ist regelmäßig nicht mehr möglich. Allenfalls können Erwägungen der Wirtschaftlichkeit und der Aufgabenerfüllung eine Einzelfallgenehmigung möglich machen.

Auf der einen Seite wird damit die Pflege des Wirtschafts- und Wohnstandortes Mönchengladbach schwierig. Andererseits ist dieses Vorgehen mit Blick auf die Gesamtschuldenentwicklung der Stadt alternativlos.

Abb. 22: Schuldenentwicklung, Kreditvolumen in Mio. Euro, 2010-2014



Aus nebenstehender Abbildung wird deutlich, dass Mönchengladbach in nur fünf Jahren 563 Mio. Euro neue Schulden macht.

In diesem Zusammenhang ein Wort zu den durch die Stadt zu tragenden **Einheitslasten**, die in den 20 Jahren zwischen 1991 und 2010 die Summe von

225,6 Mio. Euro erreichen. Es ist dem Kämmerer zuzustimmen, dass Mönchengladbach an dieser Last schwer zu tragen hat; dies umso mehr, als dass die Finanzierung seit 1994 nur über Kassenkredite zu bewältigen ist! Konkret bedeutet dies 10 bis 11 Mio. Euro zusätzliche Kassenkredite pro Jahr im Rahmen der vorgelegten mittelfristigen Finanzplanung.

An dieser Stelle kann nicht die Diskussion geführt werden, ob und in welchem Umfang gerade im Nothaushaltsrecht befindliche Kommunen weiterhin und im bisherigen Umfang diese Lasten tragen sollten. Tatsache ist aber, dass die Gewerbesteuerumlage Solidarpaktzuschlag und Finanzierungsbeteiligung Fonds Deutsche Einheit 51 Mio. Euro und damit 9 Prozent der Neuverschuldung 2010 - 2014 ausmachen. Ebenso wahr ist aber auch, dass die übrigen 91 Prozent eben nicht einheits-

lastenbedingt sind.²³ Diese Zusammenhänge und den Ernst der Schuldenlage macht die nachstehende Zinslastquote als Kennzahl jedoch nicht in vollem Umfang deutlich.

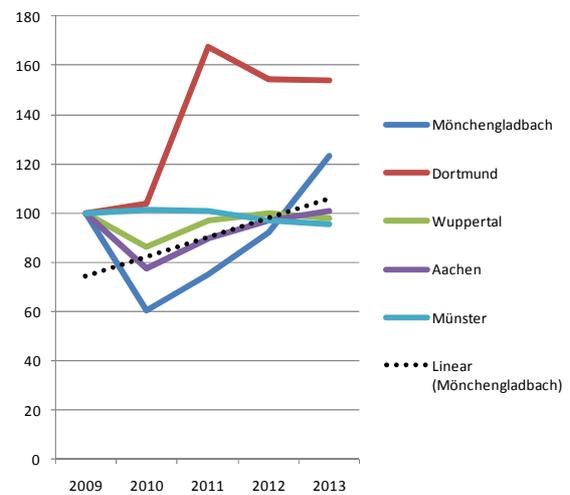
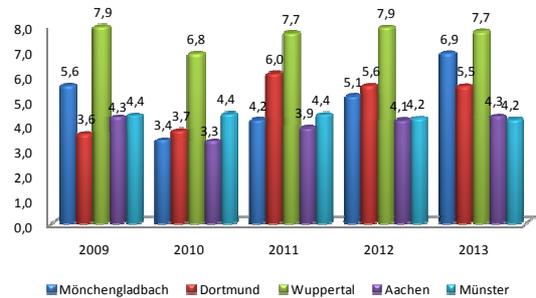
Abb. 23: Zinslastquote in Prozent und indexiert, Plan 2009-2013, 2009=100

Die **Zinslastquote**, als Quotient aus Finanzaufwendungen und ordentlichen Aufwendungen, macht deutlich, welche Belastungen aus Finanzaufwendungen zusätzlich zu den ordentlichen Aufwendungen aus der laufenden Verwaltungstätigkeit durch die Kommune zu tragen sind.

Für Mönchengladbach steigt die Quote von 3,4 Prozent (2009) auf den doppelten Wert im Jahr 2013: 6,9 Prozent der ordentlichen Aufwendungen sind zinsbedingt. Die Gründe dafür, dass Wuppertal durchweg höhere und Münster deutlich niedrigere Werte ausweisen, liegen vor dem Hintergrund der bisherigen Ausführungen zur Solvenz beider Kommunen auf der Hand.

Für Mönchengladbach legt der lineare Trend der Zinslasten offen, dass die Stadt Gefahr läuft, zusätzlich zu allen Problemen fortdauernder Defizite der laufenden Verwaltungstätigkeit die Kontrolle über die Schuldenentwicklung und Zinslasten zu verlieren. Eine nur marginale Überschreitung der angenommenen Schuldzinsentwicklung würde für Mönchengladbach zusätzliche, erhebliche Konsolidierungsanstrengungen bedeuten.

Ein erster, wichtiger Ansatz wird nun mit dem Haushaltssicherungskonzept 2010 vorgelegt.



²³ In welchem Umfang hierin wiederum auch Aufwand für zugewiesene Aufgaben ohne Vollkompensation beinhaltet ist, ist eine ausführliche Diskussion an anderer Stelle wert.

6 Das Haushaltssicherungskonzept 2010

Seinen Erläuterungen für das Haushaltssicherungskonzept (HSK) 2010 leitet der Stadtdirektor und -kämmerer von Mönchengladbach mit folgenden Worten ein:

„Aus eigener Kraft die notwendigen Einsparvolumina für einen vollständigen originären Haushaltsausgleich innerhalb des Finanzplanungszeitraums zu realisieren, würde bedeuten, dass das, was dann noch an städtischen Angeboten übrig bleibt, mit dem, was wir im kommunalen Raum gemeinhin als selbstverständlich und unverzichtbar ansehen, nicht mehr zu vergleichen sein wird. Es nicht zu tun, hieße, den Weg der völligen Überschuldung fortzusetzen.

Sie haben also, (...), die Wahl zwischen Pest und Cholera. Gefragt, wofür Sie sich entscheiden, werden Sie immer sagen: Es muss einen anderen Weg geben.“²⁴

Erstens trifft der Kämmerer den entscheidenden Punkt, nur dass die Ratsversammlung eigentlich keine Wahl hat, wenn sie zumindest noch in den Grenzen des Nothaushaltsrechts einige Rest-Gestaltungsmöglichkeiten behalten möchte: Es gilt, den originären Haushaltsausgleich, also ein Jahresergebnis mit einer „**schwarzen Null**“, anzustreben. Und dies wird, ungeachtet aller veranschlagten Ertragssteigerungen, nur über bis dato noch nicht da gewesene Aufgabenkritik und Ausgabenrestriktion zu schaffen sein.

Doch zugleich gilt zweitens, dass der originäre Haushaltsausgleich durch Mönchengladbach in Anbetracht eines Jahresdefizits von zuletzt 186 Mio. Euro im Finanzplanungszeitraum wohl aus eigener Kraft nicht zu schaffen ist. Also wird der Ruf nach etwaigen **Finanzhilfen** des Landes laut, wobei die Stadt Mönchengladbach nur bei erkennbaren eigenen Konsolidierungsbemühungen zu den möglichen Beziehern gehören könnte. Regierungspräsident Büssow hatte in seinem Schreiben in diesem Zusammenhang bereits vor Untätigkeit unter dem Eindruck einer Vergeblichkeitsfalle gewarnt und jede Hilfe von außen unabdingbar an einen erkennbaren Eigenbeitrag geknüpft.²⁵

Also wird drittens ein **HSK 2010** aufgelegt, das zum einen die Ernsthaftigkeit der Sparbemühungen vor genanntem Hintergrund unterstreicht und zugleich den Einstieg in eine weitergehende Konsolidierung möglich macht, wenn die Hilfe nicht oder

²⁴ Kuckels, Bernd: Einbringung der Verwaltungsentwürfe für den Haushalt 2010/2011, das Haushaltssicherungskonzept 2010 sowie die Ergebnis- und Finanzplanung 2009 bis 2012 im Rat der Stadt Mönchengladbach am 28.04.2010, S. 7.

²⁵ Bezirksregierung Düsseldorf: Haushalt 2009 und Haushaltssicherungskonzept der Stadt Mönchengladbach, vom 11. Februar 2010, S. 7.

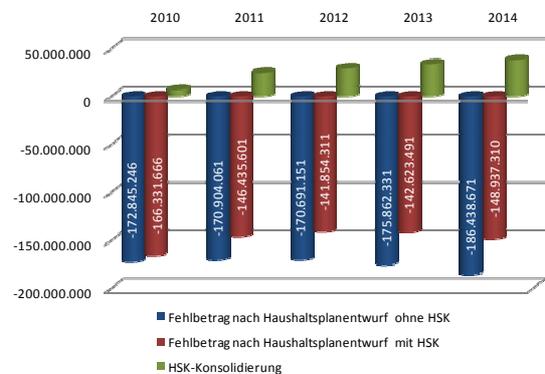
nicht im erforderlichen Umfang kommen sollte und auch die wirtschaftliche Dynamik nicht alle Hoffnungen auf steigende Erträge rechtfertigt. Darüber hinaus könnte viertens mittelfristig die lang erwartete Gemeindefinanzreform zusätzliche Erträge in die leere Kasse spülen – so die Zuversicht der Stadt.

Das vorgelegte HSK erfüllt daher nicht den Anspruch, den **originären Haushaltsausgleich** durch dauerhafte Konsolidierungserfolge im mittelfristigen Finanzplanungszeitraum sicherzustellen. Auch dieses HSK – und hier kann Regierungspräsident Büssow damals noch mit Blick auf das HSK 2009 zitiert werden – wird das Ziel verfehlen, „im Rahmen einer geordneten Haushaltswirtschaft die künftige, dauernde finanzielle Leistungsfähigkeit der Stadt fristgerecht zu erreichen“²⁶. Allerdings ist dies der Stadt wohl auch bewusst, spricht der Kämmerer doch davon, bereits 2011 ein neues HSK mit weiterreichenden Konsolidierungsvorschlägen zu erarbeiten.

Das HSK 2010 kann daher vielmehr als erster Ansatz gewertet werden, sich noch vor Eintritt des „Zustands der drohenden bilanziellen Überschuldung“ (also vor 2012 oder 2013) auf eine möglicherweise stattfindende Haushaltssanierung vorzubereiten – im „Dreisprung“ aus eigenen, massiven Konsolidierungsbemühungen, Hilfsfonds bzw. Gemeindefinanzreform sowie konjunktureller Erholung.

Abb. 24: Fehlbetragsentwicklung ohne/mit HSK

Nebenstehend wird so auch zum einen deutlich, dass dieser **Einstieg in Sparmaßnahmen** verhalten ist; bereits ab 2011 könnten weiterreichende Konsolidierungserfolge angestrebt werden. Hier hat die Stadt noch Potenzial in der Hand, auch um auf evtl. Anforderungen der Kommunalaufsicht reagieren zu können – dazu im Weiteren mehr.



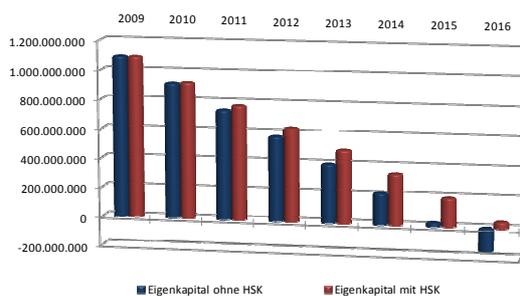
Zum anderen sendet das HSK 2010 nun allgemein Signale an Land und/oder Bund, Mönchengladbach bei der eventuellen Zuteilung von Hilfsfondsmitteln nicht zu vergessen. Im Speziellen werden durch die Einschnitte des HSK 2010 in das städtische Leistungsangebot finanzpolitische Signale an Regierungspräsident Büssow gesendet, der den dringend notwendigen „konsequenten Neustart in der Haushaltskonsolidierung“ bisher vermisst und dringend eingefordert hat.

²⁶ Bezirksregierung Düsseldorf: Haushalt 2009 und Haushaltssicherungskonzept der Stadt Mönchengladbach, vom 11. Februar 2010, S. 3.

Aber: Vor dem Hintergrund der dramatischen Zuspitzung der Finanzlage kann selbst dieses bislang größte Konsolidierungskonzept mit einem Gesamtvolumen von 168,4 Mio. Euro bis 2015 bei Eintritt aller Prognosen den Haushaltsfehlbetrag nur auf nahe 150 Mio. Euro im mittelfristigen Finanzplanungszeitraum drücken.

Insofern zögert das Haushaltssicherungskonzept 2010 die bilanzielle Überschuldung wahrscheinlich nur ein Jahr, allenfalls zwei Jahre hinaus.

Abb. 25: Eigenkapitalentwicklung ohne/mit HSK



Die in nebenstehender Abbildung aufgezeigte Entwicklung macht deutlich, wie sich der **Verbrauch von Eigenkapital** darstellt. Während nach bisheriger Haushaltsplanung spätestens zum Jahresende 2015 das Eigenkapital aufgebraucht sein wird, könnte das HSK 2010 allein für sich genommen – bei Ein-

tritt aller geplanten Konsolidierungserfolge – der Kommune zumindest ein Jahr Zeit verschaffen. Dann aber wäre, wenn nicht weitere Maßnahmen für den Zeitraum ab 2011 beschlossen werden, zum Ende 2016 das Eigenkapital (fast) aufgebraucht.

Insofern lohnt ein Blick in die 173 **Vorschläge des Haushaltskonsolidierungskonzepts 2010**, wobei im Blickpunkt des oben Ausgeführten gerade auch jene 69 Maßnahmen, deren Konsolidierungspotenzial noch zu ermitteln ist, interessieren.

Nachfolgend ist die Struktur der Vorschläge nach Produktgruppen aufgeführt, wobei für die Berechnung die dauerhafte Konsolidierungswirkung maßgeblich war. Es ist deutlich zu ersehen, dass das Produkt **Innere Verwaltung** die Hauptlast der Konsolidierung trägt (61 Prozent).

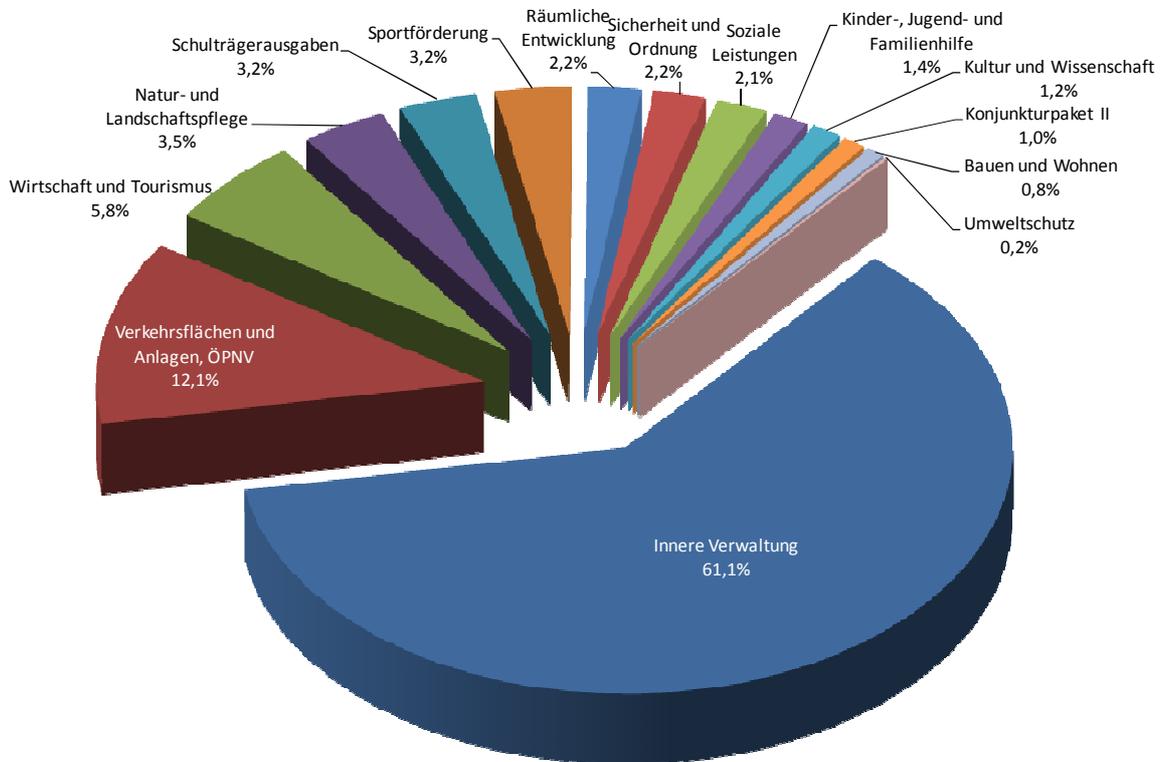
„Last“ ist, um dies vorwegzunehmen, nur zum Teil richtig, verstecken sich hier doch hinter einigen Konsolidierungsmaßnahmen massive Ertragssteigerungen durch das Andrehen der Steuer- und Abgabenschraube bzw. das Einsetzen neuer Abgaben bzw. Steuern. Dies hatte Regierungspräsident Büssow in seinem bereits vielfach zitierten Brief auch als „angebracht“ angesehen und verwies dabei die Erhöhung der Hebesätze empfehlend auf die Grundsteuer B und die Gewerbesteuer.

Verkehrsflächen und -anlagen sowie ÖPNV sollen 12 Prozent der Konsolidierung erwirken, gefolgt von **Wirtschaft und Tourismus** mit 6 Prozent. Damit liegen 79 Prozent der Haushaltsverbesserung in den drei genannten Bereichen.

In weiterer Folge soll kurz unter anderem ein Blick auf das konkret veranschlagte Maßnahmenbündel in diesen drei Bereichen sowie auf jene Maßnahmen ohne

konkreten Konsolidierungsansatz geworfen werden – stets unter dem finanzpolitischen Aspekt der Verringerung der Jahresdefizite.

Abb. 26: Struktur Konsolidierungsmaßnahmen HSK 2010, dauerhafte Konsolidierung



Innere Verwaltung – 23,1 Mio. Euro

Zu begrüßen ist, dass Mönchengladbach der Aufforderung des Regierungspräsidenten folgt und rund 40 durch altersbedingte **Fluktuation** frei werdende Stellen nicht neu besetzen wird (10,8 Mio. Euro). Ebenso sind Maßnahmen wie Einführung eines Dokumenten-Management-Systems mit Workflow-Komponente (108.000 Euro) und Streichung einer A12-Stelle durch Umorganisation (43.500 Euro) als positiver Ansatz hervorzuheben. Erstaunliches lässt sich finden, wenn sich herausstellt, dass die Reduzierung bzw. Aufgabe von Gratulationen und Ehrungen 57.000 Euro als dauerhafte jährliche Konsolidierung einbringen kann.

Ins Auge stechen aber besonders die **Ertragssteigerungen**: Zunächst weniger spektakulär ist die Gebührenanhebung im Bereich der Verkehrsregelung (40.000 Euro). Und dass die verstärkte Geschwindigkeitsüberwachung zusätzlich 230.000 Euro einbringen kann, ist jedem, der bereits durch Mönchengladbach gefahren ist, einsichtig.

Ambivalent ist jedoch das **Andrehen der Steuer- und Abgabenschraube** zu bewerten: Einerseits bedeutet das Andrehen der Steuerschraube jene Mehrerträge, die

die Kommunalaufsicht zur Haushaltskonsolidierung als angebracht ansieht. „Angebracht“ ist dabei mehr als nur eine Anregung, steht diese dringende Empfehlung doch im Zusammenhang mit Ausführungen des Regierungspräsidenten, der ein weiteres Hinauszögern von Konsolidierungsmaßnahmen als „verantwortungslos“ bewerten würde und der Stadt bei ungebremster Entwicklung einen vollständigen „Verlust an Handlungsfähigkeit“ ankündigt.²⁷ Insofern ist die Steueranhebung – wie bereits ausgeführt – auch ein finanzpolitisches Signal an die Kommunalaufsicht.

Andererseits wird die Anhebung der Realsteuern zweifelsfrei die regionale Wirtschaft und damit den Wirtschaftsstandort Mönchengladbach massiv belasten. Es bleibt zu hoffen, dass die Erholung in der regionalen Wirtschaft bereits robust genug zum Schultern der Mehrbelastungen ist. Im Einzelnen stehen zur Diskussion:

- Gewerbesteuer (Hebesatz von 450 auf 475 anheben): 5 Mio. Euro
- Grundsteuer B (Hebesatz von 475 auf 530 anheben): 5 Mio. Euro
- Grundsteuer A (Hebesatz von 220 auf 290 anheben): 70.000 Euro
- Aufwandsteuer (einführen als Teil der ersparten Mehrwertsteuer für Hotels): 1 Mio. Euro
- Hundesteuer (anheben auf Maximalwerte): 440.000 Euro

Auch bedingt durch die kurze Zeitspanne zwischen Brief des Regierungspräsidenten und dem Aufstellen des Doppelhaushalts 2010 - 2011 sind etliche, bedeutende Maßnahmen **noch nicht etatseitig für die Konsolidierung** konkretisiert worden. Hierzu gehören unter anderem die Verstärkung und der entschiedene Ausbau der interkommunalen Zusammenarbeit. Hier wäre zu wünschen gewesen, dass dieser Punkt – ebenfalls von herausragender Bedeutung nach Auffassung der Kommunalaufsicht – schon in das HSK 2010 eingearbeitet worden wäre.

Diese Verstärkung der interkommunalen Zusammenarbeit sollte daher jetzt mit Blick auf das aufzustellende HSK 2011 operationalisiert werden. Auch die noch ohne Betrag angesetzten Vorschläge zur Standortreduzierung (z. B. Reduzierung der Bezirksverwaltungsstellen auf vier Standorte, Schließung der Standesamt-Servicestelle Rheydt, Reduzierung von Außenstellen und bezirksbezogenen Einrichtungen) sind jetzt verlässlich zu bewerten. Gleiches gilt beispielsweise auch für das Forcieren der Entgeltumwandlungen, Ausbau des E-Government, Optimierung der Konzessions- und Stromlieferverträge und die Umsetzung eines Energiesparkonzeptes für Verwaltungs- und Schulgebäude.

²⁷ Bezirksregierung Düsseldorf: Haushalt 2009 und Haushaltssicherungskonzept der Stadt Mönchengladbach, vom 11. Februar 2010, S. 7f.

Ziel muss es insbesondere sein, die bereits im Vorwort zum HSK 2010 angekündigten Maßnahmen bei Ausbleiben des bereits genannten „Dreisprungs der Haushaltskonsolidierung“ nur als „Ultima Ratio“ in Betracht zu ziehen. Hierzu würden auch die nochmalige Anhebung des Gewerbesteuerhebesatzes auf dann 490 Prozent und die Schließung des Theaters/Wegfall des entsprechenden Zuschusses gehören.

Verkehrsflächen und -anlagen, ÖPNV – 4,6 Mio. Euro

Annähernd die Hälfte der dauerhaften Konsolidierungsbeiträge (2 Mio. Euro) in diesem Produktbereich kommen durch die Erhöhung der Beiträge nach § 8 KAG zustande. Weitere 1,5 Mio. Euro kommen durch die Reduzierung der Kosten für die Straßenbeleuchtung Rheydt und Wickrath zusammen. Die noch im Konsolidierungspotenzial unbestimmten Posten wie Entgelterhebung für Aufbruchgenehmigungen, Schadenersatz für Straßenaufbrüche und der verstärkte Bau von Kreisverkehren zur schrittweisen Reduzierung von Ampelkreuzungen werden in das nächste HSK 2011 einzuarbeiten sein.

Wirtschaft und Tourismus – 2,2 Mio. Euro

Ein wesentlicher Posten ist die Erhöhung des Anteils am Bilanzgewinn der Stadtsparkasse, der mit 595.000 Euro in das HSK einfließt. Die Verlängerung der Abschreibungsfristen bei Fahrzeugen im ÖPNV bringt nochmals 1,5 Mio. Euro. Noch ohne konkrete Daten, und nur mit dem Hinweis auf Synergieeffekte und Personalfuktuation versehen, ist das Konsolidierungspotenzial der Zusammenlegung der GWSG und Kreisbau AG unklar. Im Sinne des Beitragens zur maßgeblichen Aufwandsverringerung in den nächsten Jahren ist es zu begrüßen, dass das Potenzial dargestellt und realisiert werden soll.

Weitere Positionen des HSK 2010

Im Produktbereich **Soziale Leistungen** sollen die Transferleistungen an Asylbewerber entsprechend der sinkenden Fallzahlen reduziert (314.500 Euro Einsparung) sowie die kommunale Rentenberatung eingestellt werden (216.000 Euro). Die Erhöhung der Parkgebühren und die Parkraumbewirtschaftung bringen zusammen 650.000 Euro im Produktbereich **Sicherheit und Ordnung**. Unter den noch nicht konkretisierten Punkten findet sich auch die Reduzierung von Außenstellen des Meldewesens mit der Konzentration auf Bürgerservicepunkte. Hier könnten Konsolidierung und Serviceorientierung in Einklang gebracht werden.

Im Produktbereich **Schulträgerausgaben** stehen mehrere Grundschulen und Hauptschulen vor dem Hintergrund des demografischen Wandels zur Schließung an. Im Konzert u. a. mit der Verringerung der Kosten für Schülerspezialverkehr, für Schüler-

beförderung durch Einführung einer neuen Kilometergrenze sowie der weiteren Einsparung von Personal kommt der Produktbereich auf ein Konsolidierungspotenzial von 1,2 Mio. Euro. Dieses könnte sich durch noch nicht veranschlagte interkommunale Zusammenarbeit (Beihilfesachbearbeitung) und Schließung einer weiteren Schule (GHS Wickrath) erhöhen.

Im Produktbereich **Sportförderung** stehen Nutzungsgelderhöhungen, Pachtanhebungen und Betriebskostensenkungen an. Auch sollen Bäderschließungen (in Hardt, Morr und Odenkirchen) vorgezogen werden. Unfreiwillig komisch und doch augenscheinlich wirksam mutet die gezielte Reduzierung der Wassertemperatur in Schwimmbädern an (Einsparung 200.000 Euro). Insgesamt könnten so 1,2 Mio. Euro zur Konsolidierung beigetragen werden.

Im Produktbereich **Kultur und Wissenschaft** belaufen sich die konkreten Einsparungen auf knapp 470.000 Euro. Hier liegen aber noch zu hebende Potenziale, z. B. bei Einführung kostendeckender Preise bei Veranstaltungen der Musikschule, Gebührenerhöhungen, Optimierungen der Wach- und Schließdienste und Privatisierung des Aufsichtsdienstes im Bereich der Museen.

In den Produktbereichen **Bauen und Wohnen** sowie **Kinder-, Jugend- und Familienhilfen** sind insbesondere Einsparungen durch Anpassungen von Kapazitäten und Betriebskosten im Gespräch. Die verstärkte Anwerbung von Bereitschaftseltern und Pflegeeltern könnte 405.000 Euro als dauerhafte Konsolidierung (Kostenreduzierung für stationäre Unterbringung) erbringen.

Bei der **Natur- und Landschaftspflege** könnten nach dem HSK 2010 die Standards abgesenkt werden. Ersparnis: 1,2 Mio. Euro. Noch nicht konkret veranschlagt sind Positionen wie der Verkauf von Wald- und Forstflächen sowie die Zentralisierung in Organisation und Lagerhaltung im Bereich „Öffentliches Grün“.

Der wesentliche Posten im Produktbereich **Räumliche Entwicklung und Planung, Geoinformationen** ist die weitere Stellenreduzierung im Produkt Grundlagen-, Liegenschaften- und Ingenieurvermessungen (432.000 Euro) sowie die Einführung eines ‚Amtlichen Liegenschaftskataster Informationssystem‘ (Alkis: 108.000 Euro Einspareffekt). Wenngleich nur mit Effekt für 2011 und 2012 ausgewiesen (je 10.000 Euro), beabsichtigt die Stadt auch, ihre Teilnahme an der Weltgartenausstellung, der Floriade 2012, im Raum Venlo abzusagen. Hier ist sicher abzuwägen, ob man auf die attraktive Präsentation des Wirtschafts- und Lebensraums Mönchengladbach vor erwarteten 2 Mio. Besuchern verzichten möchte, oder ob man diese 20.000 Euro nicht z. B. im Haushaltsvollzug des Produktbereichs einsparen könnte.

Der Verzicht auf **Umweltberatung** schlägt des Weiteren mit 62.000 Euro zu Buche.

Kommunale Beteiligungen

Die Konsolidierungsbeiträge der kommunalen Beteiligungen fallen – abseits der Erhöhung des Anteils am Bilanzgewinn der Stadtparkasse – verhältnismäßig niedrig aus. So werden Kosten für Toilettenwagen auf die NVV AG übertragen (25.000 Euro) und die Ausschüttungsquote der Kreisbau AG wird erhöht (87.000 Euro). Letztere ist direkt zu 100 Prozent in der Hand der Stadt Mönchengladbach und weist nach Beteiligungsbericht der Stadt Mönchengladbach ein positives Jahresergebnis 2008 von 687.000 Euro aus.

Grundsätzlich sollte die Stadt – bei sorgfältiger Analyse der jeweiligen betriebswirtschaftlichen Notwendigkeiten – gerade auch Konsolidierungsbeiträge von Beteiligungen in Erwägung ziehen, die ein **positives Jahresergebnis** (hier 2008) vorweisen können. Betrachtet man dabei z. B. nur jene Beteiligungen, an denen Mönchengladbach direkt mindestens 50 Prozent hält, so kommen hier in Frage:

- EWMG Entwicklungsgesellschaft Mönchengladbach mbH (1,36 Mio. Euro Jahresergebnis),
- GEM Gesellschaft für Wertstofffassung, Wertstoffverwertung und Entsorgung Mönchengladbach mbH (2,4 Mio. Euro),
- Gemeinnützige Wohnungs- und Siedlungsgesellschaft mbH (154.000 Euro) und
- Städtische Kliniken Mönchengladbach GmbH (880.000 Euro).

Beteiligungen mit einem **defizitären Jahresergebnis** sollten zunächst ihre eigenen Konsolidierungsanstrengungen verstärken. Dies gilt z. B. auch für die Marketing Gesellschaft Mönchengladbach (MGMG), eine 100prozentige Eigengesellschaft der Stadt, die ein negatives Jahresergebnis von 943.523 Euro für 2008 ausweist. Zur groben Einordnung: Die stark schwankenden Umsatzerlöse können stets gut die sonstigen betrieblichen Aufwendungen, die in annähernd gleicher Höhe anfallen, decken. Der Personalaufwand (1,1 Mio. Euro) bleibt dann aber weitgehend ungedeckt.²⁸

Zu Recht weist die **MGMG** darauf hin, dass sie zahlreiche umsatzstarke Projekte (Initiativkreis, Ritterfest, NATO-Musikfest) initiiert, die Marketingaktivitäten deutlich gesteigert sowie das Vermietungsgeschäft besser strukturiert hat. Diese Verbesserungen und positiven Multiplikatoreffekte werden bei separater Bewertung des negativen Jahresergebnisses nicht sichtbar.

Dennoch: Im Vorfeld der drohenden bilanziellen Überschuldung, in dem die Stadt selbst schon den Verzicht auf farbige Vordrucke mit 1.000 Euro in das HSK 2010 schreibt, erscheint es auch angezeigt, dass die kommunalen Gesellschaften dauerhaft eigene Konsolidierungserfolge im nennenswerten Umfang realisieren.

²⁸ Gewinn- und Verlustrechnung der Marketinggesellschaft zum 31.12.2008 gemäß Beteiligungsbericht.

7 Fazit

Gesamteinschätzung

Mit dem Entwurf des Haushaltsplans 2010 - 2011, der mit Verweis auf das HSK 2010 bewusst keine Konsolidierungsmaßnahmen enthält, beschleunigt Mönchengladbach den Schritt Richtung finanziellem Abgrund, der bilanziellen Überschuldung im Jahr 2015. Sollte das derzeit diskutierte HSK 2010 mit allen konkretisierten, dauerhaften Konsolidierungsvorschlägen durch den Rat der Stadt verabschiedet werden, so vermehren sich nur die Schritte zum Abgrund. Der vollständige Verlust finanzieller Handlungsfähigkeit wird die Stadt trotzdem ereilen, wahrscheinlich nur ein bis zwei Jahre später, **wenn nicht** ein weit entschiedeneres **HSK 2011** jetzt bereits erarbeitet und dann auch umgesetzt wird.

Ob die Kommunalaufsicht das **HSK 2010** trotzdem als erkennbaren und hinreichenden Eigenbeitrag für „Hilfe von außen“ und als den geforderten „Neustart der Haushaltskonsolidierung“ mit „schmerzhaften Einschnitten in allen Lebensbereichen“ bewerten wird, bleibt abzuwarten. Richtig ist, dass das HSK 2010 das größte bisher aufgestellte Sicherungskonzept ist. Richtig ist aber auch, dass bereits heute deutlich mehr denkbar ist, wie die aufgeführten, aber nicht mit konkreten Konsolidierungspotenzialen versehenen 69 Maßnahmen zeigen. Die Stadt wird in Anbetracht der Haushaltslage vieles davon realisieren und noch einiges darüber hinaus veranschlagen müssen.

Zentrale Analyseergebnisse

- Der Haushaltsplanentwurf der Stadt Mönchengladbach für die Jahre 2010 und 2011 wird anhand ausgewählter Kennzahlen aus dem NKF-Kennzahlenset Nordrhein-Westfalen im interkommunalen Vergleich mit den Städten Dortmund, Wuppertal, Aachen und Münster analysiert. Ausschlaggebend war hier die Clusterung nach der Methodik der GPA, ergänzt um die Gruppierung nach amtlichen Einwohnerzahlen.
- Die Analyse der Eröffnungsbilanz zum 1. Januar 2009 ergab, dass Mönchengladbach pro Einwohner über eine höhere Bilanzsumme und damit höheren Vermögensbestand als die im GPA-Cluster besser bewertete Stadt Münster verfügt. Mönchengladbach weist dabei vergleichsweise hohe Finanzanlagewerte, vorwiegend in verbundenen Unternehmen und Beteiligungen angelegt, aus. Auf der Passivseite wird ein hoher Stand an Schulden von über 1 Milliarde Euro, insbesondere in Form von Krediten zur Liquiditätssicherung, deutlich. Positiv herauszuheben ist der Bestand an Eigenkapital, dessen Höhe (1,25 Milliarden Euro zum Stichtag) es zu verdanken ist, dass der Stadt nach bisherigem Planungsstand –

trotz massiver Fehlbeträge – noch zwei Jahre Zeit bleiben, um den Zustand drohender bilanzieller Überschuldung abzuwenden.

- In der Gesamtbetrachtung wird das ganze Ausmaß der defizitären Lage der Stadt deutlich. Zwischen 170 und 175 Mio. Euro werden zwischen 2010 und 2014 jährlich an Fehlbeträgen realisiert – ohne Inrechnungstellung der möglichen Konsolidierungserfolge aus dem HSK 2010. Der Aufwanddeckungsgrad liegt auf dem im interkommunalen Vergleich niedrigsten Niveau, die Fehlbetragsquote geht ohne eingearbeitete Konsolidierung steil nach oben und das Eigenkapital hierzu korrespondierend im Sturzflug nach unten – bis zur bilanziellen Überschuldung zum Ende des Jahres 2015.

Im mittelfristigen Finanzplanungszeitraum erfährt die Stadt einen Vermögenszuwachs durch Investitionen in Höhe von 157 Mio. Euro. Diesem steht ein Vermögensabgang durch bilanzielle Abschreibungen und Veräußerung von Sachanlagen in Höhe von 376 Mio. Euro gegenüber. Zu Lasten der nächsten Generation werden damit in fünf Jahren 219 Mio. Euro an Vermögensmasse verbraucht.

- Die Stadt setzt auf eine ambitionierte, aber nicht unerreichbare Ertragsentwicklung, wobei sie zum Teil unter den Orientierungsdaten des Landes bleibt. Die im Vergleich gut ausgeprägte Nettosteuerquote zeigt auf, dass die Stadt – trotz Wirtschaftskrise – kein ausgeprägtes Ertragsproblem auf der Steuer- und Abgabenseite hat. Es spricht viel dafür, dass sich die bereits vom RWI gezogene Schlussfolgerung, dass Mönchengladbach ein Ausgabenproblem hat, bewahrheitet.
- Die Kennzahl für die Entwicklung des Personalaufwands von Mönchengladbach deutet auf weiter ansteigende Belastungen hin. Auch die im interkommunalen Vergleich höchsten Werte für die Sach- und Dienstleistungsintensität verdeutlichen die immensen Haushaltsbelastungen, die zwischen 200 und 209 Mio. Euro jährlich betragen. Ein Damoklesschwert über dem Mönchengladbacher Haushalt sind die Transferaufwendungen, die gegenüber dem Haushaltsansatz bei fortgesetztem Trend deutlich höher ausfallen können.

Die Schuldenentwicklung ist dramatisch – besonders durch Kassenkredite: Selbst bei moderat steigenden Zinsen versechsfacht sich hier die Last der Zinsaufwendungen ausgehend vom Jahr 2010 auf 50 Mio. Euro im Jahr 2014, sodass der mögliche Konsolidierungserfolg aus dem HSK 2010 im letzten Jahr des mittelfristigen Finanzplanungszeitraums durch steigende Zinslasten aufgezehrt wird. Die Schulden steigen um 563 Mio. Euro (in fünf Jahren!) auf über 1,8 Milliarden Euro.

- Das HSK 2010 zeigt erste wirksame Wege auf, das jeweilige Jahresdefizit zu begrenzen. Die bilanzielle Überschuldung wird damit – ohne Inrechnungstellung des notwendigen HSK 2011 - nur um ein Jahr, allenfalls um zwei Jahre verschoben. Dennoch ist das HSK 2010 ohne Alternative und eine gute Ausgangsbasis für weitergehende Konsolidierungsmaßnahmen. Die angedachten Steuererhöhungen sollten vor dem Hintergrund der Standortbelastungen die Ultima Ratio bleiben.

Abbildungsverzeichnis

ABB. 1:	BILANZSUMMEN IN MIO. EURO NACH ERÖFFNUNGSBILANZEN	5
ABB. 2:	BILANZSUMMEN JE EINWOHNER (STAND 31.12.2008) NACH ERÖFFNUNGSBILANZEN	6
ABB. 3:	ANLAGE- UND UMLAUFVERMÖGEN NACH ERÖFFNUNGSBILANZEN, ANTEILE IN PROZENT	6
ABB. 4:	STRUKTUR ANLAGEVERMÖGEN NACH ERÖFFNUNGSBILANZEN, ANTEILE IN PROZENT.....	7
ABB. 5:	STRUKTUR UMLAUFVERMÖGEN, ANTEILE IN PROZENT.....	8
ABB. 6:	STRUKTUR PASSIVA, ANTEILE IN PROZENT	9
ABB. 7:	EIGENKAPITALQUOTE 1 IN PROZENT	10
ABB. 8:	EIGENKAPITALQUOTE 2 IN PROZENT	11
ABB. 9:	ERGEBNIS DER JEWELIGEN ERGEBNISPLÄNE IN EURO, 2009-2013.....	12
ABB. 10:	AUFWANDDECKUNGSGRAD IN PROZENT.....	13
ABB. 11:	FEHLBETRAGSQUOTE IN PROZENT UND INDEXIERT, 2009=100	13
ABB. 12:	EIGENKAPITALENTWICKLUNG, JAHRESENDWERTE IN PROZENT, PLAN 2010, 2009=100.....	14
ABB. 13:	EIGENKAPITALENTWICKLUNG MÖNCHEGLADBACH, PLAN 2009-2013, ERÖFFNUNGSBILANZ 01.01.2009=100	14
ABB. 14:	ABSCHREIBUNGSINTENSITÄT IN PROZENT, PLAN 2009-2013.....	15
ABB. 15:	VERÄNDERUNG AUSGEW. ERTRAGSARTEN, ORDENTLICHE ERTRÄGE IN PROZENT, 2010 = 100... 16	
ABB. 16:	NETTOSTEUERQUOTE IN PROZENT, PLAN 2009-2013.....	16
ABB. 17:	STEUER- UND ABGABENERTRÄGE, WACHSTUMSRATEN IN PROZENT, BASIS: 2010.....	17
ABB. 18:	ZUWENDUNGSQUOTE IN PROZENT, PLAN 2009-2013	17
ABB. 19:	PERSONALINTENSITÄT IN PROZENT UND INDEXIERT, PLAN 2009-2013, 2009=100	18
ABB. 20:	SACH- UND DIENSTLEISTUNGSINTENSITÄT IN PROZENT, PLAN 2009-2013	19
ABB. 21:	TRANSFERAUFWANDSQUOTE IN PROZENT, PLAN 2009-2013.....	20
ABB. 22:	SCHULDENENTWICKLUNG, KREDITVOLUMEN IN MIO. EURO, 2010-2014.....	22
ABB. 23:	ZINSLASTQUOTE IN PROZENT UND INDEXIERT, PLAN 2009-2013, 2009=100.....	23
ABB. 24:	FEHLBETRAGSENTWICKLUNG OHNE/MIT HSK.....	25
ABB. 25:	EIGENKAPITALENTWICKLUNG OHNE/MIT HSK	26
ABB. 26:	STRUKTUR KONSOLIDIERUNGSMAßNAHMEN HSK 2010, DAUERHAFTE KONSOLIDIERUNG	27

Tabellenverzeichnis

TAB. 1:	GPA-CLUSTER.....	3
TAB. 2:	ENTWICKLUNG DER KASSENKREDITE 2010 BIS 2014 IN MIO. EURO.....	21
TAB. 3:	ENTWICKLUNG DER NEUEN INVESTITIONSKREDITE 2010 BIS 2014 IN MIO. EURO.....	21

Literaturverzeichnis – ausgewählte Quellen

- Aachen, Stadt**, 2010: Entwurf Haushaltsplan 2010 und Entwurf der Eröffnungsbilanz zum 01.01.2008
- Bezirksregierung Düsseldorf**, 2010: Haushalt 2009 und Haushaltssicherungskonzept der Stadt Mönchengladbach, vom 11. Februar 2010
- Dortmund, Stadt**, 2010: Entwurf Haushaltsplan 2010 und Entwurf der Eröffnungsbilanz zum 01.01.2006
- Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen**, 2008: Überörtliche Prüfung der Stadt Mönchengladbach in den Jahren 2007 bis 2008, Herne
- Handelsblatt**, 2010: <http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/krippengipfel-soll-helfen-kommunen-rufen-den-kita-notstand-aus;2609958>, am 02.07.2010
- Innenministerium NRW**, 2008: Kommunales Haushaltsrecht, NKF-Kennzahlenset Nordrhein-Westfalen, Runderlass vom 1.10.2008, 34-48.04.05/01-2323/08
- Innenministerium NRW**, 2009: Maßnahmen und Verfahren zur Haushaltssicherung, 06.03.2009
- Kuckels, Bernd**, 2010: Einbringung der Verwaltungsentwürfe für den Haushalt 2010/2011, das Haushaltssicherungskonzept 2010 sowie die Ergebnis- und Finanzplanung 2009 bis 2012 im Rat der Stadt Mönchengladbach am 28.04.2010
- Mönchengladbach, Stadt**, 2009: Entwurf Eröffnungsbilanz zum 01.01.2009, Mönchengladbach
- Mönchengladbach, Stadt**, 2010: Entwurf Haushaltsplan 2010/2011 mit Ergebnis- und Finanzplanung 2009-2014, Mönchengladbach
- Mönchengladbach, Stadt**, 2010: Entwurf Haushaltssicherungskonzept 2010, Mönchengladbach
- Münster, Stadt**, 2010: Entwurf Haushaltsplan 2010 und Entwurf der Eröffnungsbilanz zum 01.01.2008
- Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung**, 2008: Mönchengladbach steht vor einer großen Herausforderung, Krefeld
- Statistisches Bundesamt**, 2010:
http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Statistiken/Internationales/InternationaleStatistik/Thema/Tabellen/Basistabelle__BIP,templateId=renderPrint.psml#AnkerEuropa, am 29.06.2010
- Wuppertal, Stadt**, 2010: Entwurf Haushaltsplan 2010/2011 und Entwurf der Eröffnungsbilanz zum 01.01.2008