

Kambeck, Rainer; Rappen, Hermann

Research Report

Haushaltskonsolidierung im Zeichen der Finanzkrise: Eine Analyse des Haushaltsplanentwurfs 2009 der Stadt Viersen. im Auftrag der Industrie- und Handelskammer Mittlerer Niederrhein

RWI Projektberichte

Provided in Cooperation with:

RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung, Essen

Suggested Citation: Kambeck, Rainer; Rappen, Hermann (2009) : Haushaltskonsolidierung im Zeichen der Finanzkrise: Eine Analyse des Haushaltsplanentwurfs 2009 der Stadt Viersen. im Auftrag der Industrie- und Handelskammer Mittlerer Niederrhein, RWI Projektberichte, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI), Essen

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/70888>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

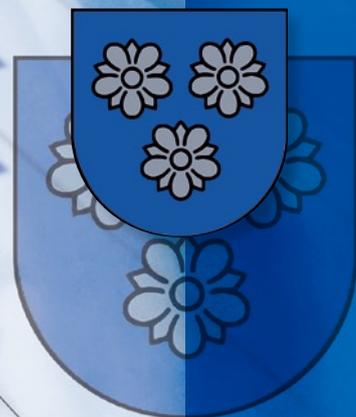
Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung

Haushaltskonsolidierung im Zeichen der Finanzkrise

Eine Analyse des Haushaltsplanentwurfs 2009 der Stadt Viersen

Impressum

Herausgeber

Industrie- und Handelskammer
Mittlerer Niederrhein
Nordwall 39, 47798 Krefeld

Ihr Ansprechpartner

Dipl.-Volkswirt Rainer Növer
Telefon: 02151 635-350
E-Mail: noever@krefeld.ihk.de

Verantwortlich
für den Inhalt

Dr. Rainer Kambeck und Hermann Rappen
Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI Essen)
Hohenzollernstraße 1-3, 45128 Essen
*Wir danken Karl-Heinz Herlitschke und Florian Klohn
für die Unterstützung bei der Durchführung des Projektes.*

Stand

März 2009



Inhalt

Die wichtigsten Ergebnisse vorab	1
Viersen unter Konsolidierungsdruck.....	3
Die Ertragslage	4
Steuern und steuerähnliche Einnahmen	5
Transfererträge (Schlüsselzuweisungen)	6
Finanzerträge.....	6
Zwischenfazit.....	6
Entwicklung der Aufwendungen	7
Analyse der Aufwandsarten.....	7
Transferaufwendungen	7
Personalaufwendungen.....	9
Abschreibungen	14
Analyse der Produktbereiche	14
Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	15
Risiken der Aufwandsseite	18
Exkurs: Zukunftsinvestitionsgesetz/Konjunkturpaket II	19
Ausgliederungen und Beteiligungen der Stadt Neuss.....	19
Schwerpunkte der außerbudgetären Aktivitäten und ihre wirtschaftliche Bedeutung.....	19
Beiträge der Ausgliederungen und Beteiligungen zur Haushaltskonsolidierung.....	20

Die wichtigsten Ergebnisse vorab

1. Die Stadt Viersen gerät unter erheblichem Konsolidierungsdruck, da infolge

- der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung,
- der steuerrechtlichen Umsetzung verfassungsrechtlicher Vorgaben (Pendlerpauschale, bessere Absetzbarkeit der Vorsorgeaufwendungen),
- der Maßnahmen des Konjunkturpaketes II (Senkung des Eingangssteuersatzes, Erhöhung der Grundfreibeträge, Verschiebung der Tarifeckpunkte) und
- sinkender Finanzerträge (Niederrheinwerke Viersen GmbH)

die Erträge deutlich geringer und die Aufwendungen höher ausfallen als bei Einbringung des Haushaltes erwartet. Ohne zusätzliche Konsolidierungsmaßnahmen könnte nach einer überschlägigen Rechnung allein das Defizit für 2009 auf bis zu 16 Mill. € ansteigen und die Ausgleichsrücklage 2012 aufgezehrt sein.

2. Die Stadt Viersen weist im interkommunalen Vergleich einen vergleichsweise hohen Personalaufwand aus. Dies reflektiert vor allem den Umstand, dass die Vergleichsgemeinden in größerem Stil Aufgaben aus der Kernverwaltung auf kommunale Eigenbetriebe und Unternehmen ausgelagert haben. Viersen verstärkt gleichwohl seine Konsolidierungsbemühungen, indem das Personalausgabenkonsolidierungskonzept (PAKK) durch das aufgabenkritische Personalbewirtschaftungskonzept 2015 abgelöst wird. Das Personalbewirtschaftungskonzept ist ambitionierter mit anvisierten jährlichen Einsparungen von 3,25 Mill. € ab 2015. Diese sind allerdings nicht alleine das Ergebnis eines Stellenabbaus, dessen finanzwirtschaftliche Wirkungen sich nur auf 2,67 Mill. € belaufen. Die Differenz ergibt sich aus dem Wegfall temporärer Mehraufwendungen im Rahmen der Altersteilzeit von Mitarbeitern, die bereits ersetzt worden sind oder ersetzt werden sollen.
3. Die Hilfen zur Erziehung entwickeln sich für Viersen zu einem finanzwirtschaftlichen Problem: Die Nettoausgaben je Einwohner unter 21 Jahren stiegen 2007 gegenüber 2005 jahresdurchschnittlich um 10,6%. Im Kammerbezirk verzeichnet nur Mönchengladbach mit 14,3% p.a. einen noch höheren Anstieg. Eine Erklärung hierfür wird u.a. in einer bedarfsorientierten Steigerung der Betreuungsintensität pro Fall, Steuerungsmängel des Jugendamtes und der Zunahme stationärer Heimunterbringungen gesehen. Der ursprünglich angemeldete Mehrbedarf des Fachbereichs für die kommenden Jahre zeigt, dass sich diese Entwicklung ungebremst fortsetzte, wenn keine Gegenmaßnahmen ergriffen würden. Die Stadt Viersen hat deshalb u.a. interne und externe Organisationsuntersuchungen des Fachbereichs 41 durchführen lassen. Politische Vorgabe ist es, die Aufwendungen auf das Niveau des Jahres 2008 einschließlich der überplanmäßigen Mittel zu begrenzen.
4. Positiv zu bewerten ist, dass die Stadt Viersen bereits eine Reihe von Konsolidierungsmaßnahmen ergriffen hat. Allerdings muss sich im Haushaltsvollzug noch zeigen, ob diese Maßnahmen und die damit verbundenen Einsparungen auch finanzwirtschaftlich umgesetzt werden können. Dies betrifft insbesondere die globale Deckelung der Hilfen zur Erziehung auf das Niveau von 2008, die sogenannte Einsparvorgabe und die globale Drosselung von Personalaufwendungen.
5. Angesichts der angespannten Haushaltslage der Stadt Viersen ist zu fragen, welchen Beitrag die direkten städtischen Beteiligungen zur Haushaltsanierung leisten könnten. Ein Verkauf aller städtischen Beteiligungen könnte zwar die Stadt entschulden und aktuell den Haushalt um 4,5 Mill. € an Zinsaufwendungen entlasten. Es entfielen allerdings nicht nur die Finanzerträge – insbesondere die der relativ ertragsstarken Niederrheinwerke. Es bliebe zudem nach wie vor ein erhebliches strukturelles Defizit. Eine Veräußerung der direkten Beteiligungen wäre aber auch mit Blick auf Effizienz und Effektivität der kommunalen Aufgabenerfüllung problematisch. So hat die Stadt einen Teil ihrer Aufgaben auf die Niederrheinwerke ausgelagert, um die Möglichkeiten des Steuerverbundes zu nutzen und Kostenvorteile zu realisieren. Das Halten der Beteiligungen im Grundstücks- und Wohnungswesen bedürfte dagegen einer besonderen wohnungs- und städtebaupolitischen Begründung.

Viersen unter Konsolidierungsdruck

Die Stadt Viersen ging im Haushalt 2008 davon aus, dass das erwartete negative Jahresergebnis alleine der Umstellung auf das NKF geschuldet ist. Kameeralistisch hätte man einen Überschuss erwirtschaftet. Trotz günstiger gesamtwirtschaftlicher Rahmenbedingungen zeichnete sich in der Finanzplanung infolge der negativen Jahresergebnisse eine Halbierung der Ausgleichsrücklage bis 2011 ab (RWI Essen 2008: 7). Die Finanzplanung der Stadt im Haushaltsentwurf 2009 lässt jetzt den Schluss zu, dass die Ausgleichsrücklage trotz der Konsolidierungsbemühungen in den kommenden Jahren auf Grund der erwarteten weiterhin negativen Jahresergebnisse aufgezehrt wird (Tabelle 1). Weil aus heutiger Sicht die Erträge im Vergleich zur Mitte 2008 erstellten Finanzplanung mit hoher Wahrscheinlichkeit geringer und die Aufwendungen höher ausfallen werden, wird nach dem Verbrauch der Ausgleichsrücklage der Haushalt bereits 2012 auch formal nicht mehr ausgeglichen sein (Schaubild 1). Während die geplanten Jahresergebnisse unter Einbeziehung der Sparvorgabe besser ausfielen als mit dem Eckwertebeschluss vom 9. September 2008 vorgegeben, sind diese alleine unter Berücksichtigung der Steuerschätzung vom November 2008 und der Änderungen des Gemeindefinanzierungsgesetzes bereits deutlich schlechter.

Tabelle 1

Entwicklung des Ergebnisplans

2009 bis 2012; in 1000 €

	2009	2010	2011	2012
Finanzplanung Stand 17.06.08	-10 874	-8 214	-6 375	-6 375
Saldo Verbesserungen/Verschlechterungen ohne Einsparungen/Haushaltsverbesserungen	-712	-5 987	-2 973	-659
Liste Einsparungen/Haushaltsverbesserungen	2 358	2 515	2 694	2 750
Einsparvorgabe		500	1 000	1 500
Korrekturen Steuerschätzung 11/08 und GFG 2009	-1 089	-949	-1 895	-2 058
Aktualisiertes Jahresergebnis	-10 317	-12 135	-7 549	-4 842
Nachrichtlich:				
Eckwertebeschluss vom 09.09.08 (einschl. Einsparvorgabe)	-9 228	-11 186	-5 654	-2 784
Differenz aktualisiertes Jahresergebnis/Eckwertebeschluss	1 089	949	1 895	2 058

Eigene Berechnungen nach Angaben der Stadt Viersen (2008a).

Dabei sind in der vorliegenden Ergebnisplanung weitere mittlerweile eingetretene oder sich abzeichnenden Verschlechterungen noch gar nicht berücksichtigt. Die steuerrechtliche Umsetzung von Vorgaben des Verfassungsgerichtes, die steuerpolitischen Maßnahmen des Konjunkturpaketes II und die absehbare gesamtwirtschaftliche Entwicklung verringern die zu erwartenden Erträge und erhöhen die Aufwendungen. Die Verschärfung des Konsolidierungsdrucks kann insoweit keinesfalls mehr der Umstellung auf das NKF angelastet werden (RWI Essen 2008: 7).

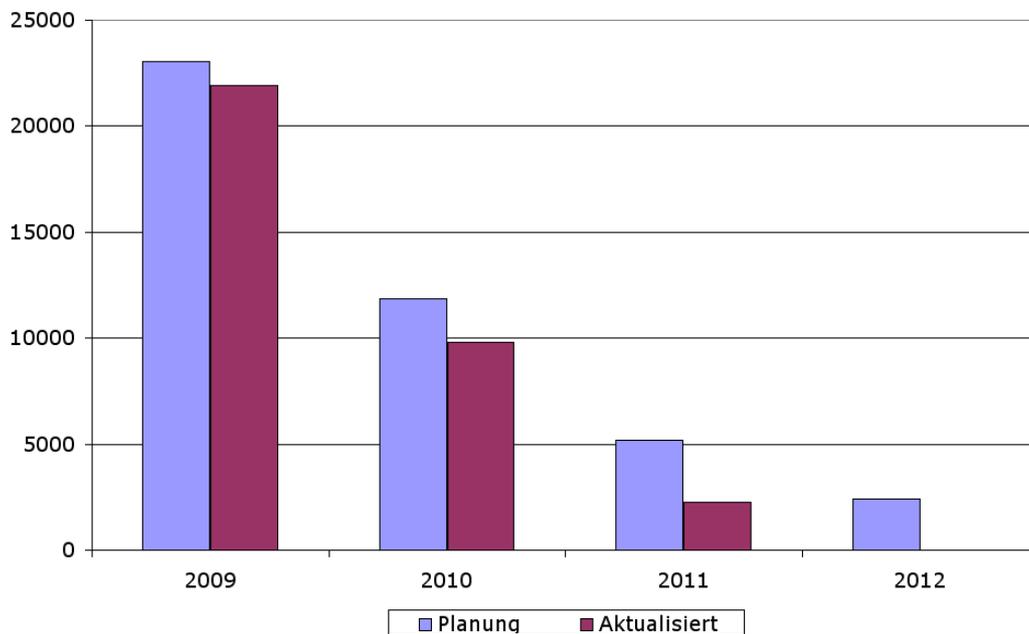
Die Ertragslage

Der Haushaltsentwurf ging noch von Erträgen in Höhe von 152,4 Mill. € für 2009 aus (Tabelle 2). Die drei größten Ertragsquellen sind Steuern und ähnliche Abgaben (73,2 Mill. €; 48,1%), Zuwendungen und Umlagen (37,8 Mill. €; 24,8%) und öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte (19,2 Mrd. €; 12,6%). Die Ertragserwartungen sind infolge finanzpolitischer und konjunktureller Entwicklungen sowie Ertragseinbrüchen bei den kommunalen Beteiligungen überholt. Davon betroffen sind insbesondere die Steuer- und Transfererträge sowie die Finanzerträge.

Schaubild 1

Entwicklung der Ausgleichsrücklage

2009 bis 2012; in 1000 €



Eigene Berechnungen nach Angaben der Stadt Viersen.

Tabelle 2

Volumen und Struktur der Erträge

2009; in € bzw. Anteil an Gesamterträgen in %

Steuern und ähnliche Abgaben	73 243 000	48,1%
Zuwendungen und allgemeine Umlagen	37 766 000	24,8%
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	19 185 000	12,6%
Sonstige ordentliche Erträge	9 544 000	6,3%
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	4 955 000	3,3%
Bestandsveränderungen	2 484 000	1,6%
Privatrechtliche Leistungsentgelte	1 893 000	1,2%
Sonstige Transfererträge	637 000	0,4%
Finanzerträge	2 672 000	1,8%
Erträge insgesamt	152 380 000	100%

Angaben der Stadt Viersen (2008a).

Steuern und steuerähnliche Einnahmen

Der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer wird im Jahr 2009 deutlich niedriger ausfallen als bislang angenommen. Gründe hierfür sind das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes zur Pendlerpauschale, die steuerrechtlichen Änderungen im Rahmen des Konjunkturpaketes II (Erhöhung der Grundfreibeträge zum 1. Januar 2009 und 2010, Absenkung des Eingangssteuersatzes, Verschiebung der Tarifeckpunkte in zwei Stufen bis 2010) (Tabelle 3) sowie die konjunkturelle Entwicklung. Die steuerlich verbesserte Berücksichtigung von Vorsorgeaufwendungen wirkt sich zudem ab 2010 ertragsmindernd aus (Tabelle 4).

Tabelle 3

Finanzielle Auswirkungen des Gesetzes zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität (Konjunkturpaket II) auf die Einkommensteuer

2009 – 2013; in Mill. €

	2009 ¹	2010 ²	2011	2012	2013
Insgesamt	-4 910	-5 605	-6 055	-6 195	-6 310
Bund	-2 181	-3 436	-2 758	-2 820	-2 872
Länder	-2 017	-1 373	-2 436	-2 494	-2 540
Gemeinden	-712	-796	-861	-881	-898

Deutscher Bundestag (Hrsg.) (2009:3). – ¹Anhebung des Grundfreibetrages, Absenkung des Eingangssteuersatzes ab 1. Januar 2009, Verschiebung der Tarifeckpunkte. – ²Weitere Anhebung des Grundfreibetrages ab 1. Januar 2010.

Tabelle 4

Finanzielle Auswirkungen des Gesetzes zur verbesserten steuerlichen Berücksichtigung von Vorsorgeaufwendungen

2010 – 2013; in Mill. €

	2010	2011	2012	2013
Insgesamt	-8 090	-10 530	-10 635	-11 325
Bund	-3 680	-4 791	-4 841	-5 155
Länder	-3 259	-4 241	-4 281	-4 560
Gemeinden	-1 151	-1 498	-1 513	-1 610

Angaben der Bundesregierung (2009:2).

Der Kämmerer beziffert die Steuermindereinnahmen für Viersen im Zuge der Wiedereinführung der „alten“ Pendlerpauschale für 2009 auf 1,1 Mill. €, die bislang noch nicht in der Ergebnisplanung berücksichtigt sind (Rheinische Post vom 18.02.2009). Korrekturbedarf besteht auch hinsichtlich der finanzwirtschaftlichen Auswirkungen des Konjunkturpaketes II und der negativen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Basierend auf den Angaben des Landes für den gerade eingebrachten Nachtragshaushalt 2009 ergeben sich zu erwartende Mindereinnahmen bei der Lohn- und der veranlagten Einkommensteuer sowie der Abgeltungssteuer für die Kommunen von knapp 600 Mill. € in 2009 (Landtag Nordrhein-Westfalen 2009). Für Viersen bedeutete dies nach einer überschlägigen Rechnung Mindereinnahmen von 2,5 Mill. €.

Es liegt auf der Hand, dass auch die Gewerbesteuererträge merklich geringer ausfallen werden als geplant. Das Land NRW senkt jedenfalls die Erwartungen an das Aufkommen aus der Gewerbesteuerumlage. Der Landesanteil, also ohne Zuschläge zur Gewerbesteuerumlage, soll 2009 um 20 Mill. € niedriger ausfallen als bislang angenommen (Landtag Nordrhein-Westfalen 2009). Implizit wird damit unterstellt, dass den nordrhein-westfälischen Kommunen

Mindererträge bei der Gewerbesteuer von 669 Mill. € drohen. Eine Regionalisierung ist insbesondere bei der Gewerbesteuer schwierig, da hier die örtlichen Gegebenheiten eine besonders große Rolle spielen. Orientiert man sich am bisherigen Anteil der Stadt Viersen am Umlageaufkommen, müsste die Stadt Viersen mit Mindereinnahmen von überschlägig etwa 2 Mill. € rechnen. Unter Berücksichtigung der Gewerbesteuerumlage (einschl. Zuschläge) stünden der Stadt etwa 1,7 Mill. € weniger zur Verfügung.

Transfererträge (Schlüsselzuweisungen)

Die Ermittlung der Steuerverbundmasse stützt sich im kommunalen Finanzausgleich auf das Istaufkommen der Verbundsteuern im Zeitraum vom 1. Oktober des Vorjahres bis zum 30. September des Vorjahres. Insoweit betreffen die sich abzeichnenden Steuermindereinnahmen erst den kommunalen Finanzausgleich 2010. Das Land rechnet aber für 2009 mit erheblichen Einbrüchen bei den Verbundsteuern (Landtag Nordrhein-Westfalen 2009):

- Lohnsteuer (Landesanteil): -1 045 Mill. €
- Veranlagte Einkommensteuer (Landesanteil): -640 Mill. €
- Körperschaftsteuer (Landesanteil) -175 Mill. €
- Umsatzsteuer (Landesanteil) -55 Mill. €

Es ist zwar zu berücksichtigen, dass die noch aufkommensstarken Monate Oktober bis Dezember 2008 die Auswirkungen auf die Steuerverbundmasse noch mildern werden. Gleichwohl ist für 2010 mit einer deutlich geringeren Steuerverbundmasse zu rechnen als bislang angenommen.

Finanzerträge

Die einzige, wirkliche ertragsstarke Beteiligung der Stadt Viersen stellt die an der Niederrheinwerke Viersen GmbH dar: 2006 konnte eine Rendite von 8,7% erwirtschaftet werden (s.u. Tabelle 13). Es ist allerdings nicht zu erwarten, dass vergleichbare Renditen in Zukunft noch erwirtschaftet werden können. Hintergrund ist, dass die bisherigen Netznutzungsentgelte für das Gasnetz von der Regulierungsbehörde als überhöht angesehen werden und sie deshalb gesenkt werden mussten. Die Gewinnausschüttung für 2008 wird infolgedessen um 1,7 Mill. € niedriger ausfallen als erwartet (Rheinische Post Viersen vom 18.02.09).

Zwischenfazit

Die Stadt Viersen sieht sich einem deutlichen Ertragsrückgang gegenüber, der auf vielfältige Ursachen zurückzuführen ist, u.a. der Steuerrechtsprechung, den Steuersenkungen, der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und den Regulierungsmaßnahmen (Netzentgelte). Alleine die Ertragsentwicklung erfordert bereits zusätzliche Konsolidierungsmaßnahmen, will die Stadt die Ausgleichsrücklage nicht in Kürze aufbrauchen und damit wieder der Haushaltssicherung unterliegen. Der Kämmerer rechnet allein mit Blick auf Pendlerpauschale und dem Ertragseinbruch bei den Niederrheinwerken mit einem Anstieg des Defi-

zits in 2009 auf 13 Mill. €. Hinzu kommen weitere konjunkturell bedingte Steuerausfälle sowie die finanzwirtschaftlichen Auswirkungen der steuerpolitischen Maßnahmen des Konjunkturpakets II. Ohne Gegenmaßnahmen könnte damit das Defizit in diesem Jahr auf bis zu 16 Mill. € ansteigen. In Folge der verbesserten Absetzung der Vorsorgeaufwendungen sind im kommenden Jahr weitere Steuermindereinnahmen vorprogrammiert. Geringere Schlüsselzuweisungen als bislang erwartet werden die Ertragslage zusätzlich verschlechtern.

Entwicklung der Aufwendungen

Vor dem Hintergrund der finanziell angespannten Situation der Stadt Viersen wird im Folgenden nach bisher durchgeführten Konsolidierungsmaßnahmen und möglichen zukünftigen Konsolidierungsschwerpunkten gefragt. Grundlage hierfür bildet die Gewichtung der Aufwendungen nach Arten und Produktbereichen, die Überprüfung der institutionellen Gestaltungsspielräume sowie interkommunale Vergleiche.

Analyse der Aufwandsarten

Die Stadt Viersen veranschlagt für 2009 Aufwendungen in Höhe von 161,6 Mill. €. Schaubild 2 zeigt, dass die Transfers mit weit über einem Drittel der gesamten Aufwendungen, die wichtigste Aufwandsart darstellen. Der Personalaufwand stellt die zweitgrößte Position dar, gefolgt von den Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen. Die Umstellung auf die Doppik hat zur Folge, dass nunmehr auch die bilanziellen Abschreibungen als Aufwand erfasst werden; diese belaufen sich voraussichtlich auf immerhin 8,7% der Aufwendungen. Für Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen werden etwa 2,8% der Aufwendungen eingeplant.

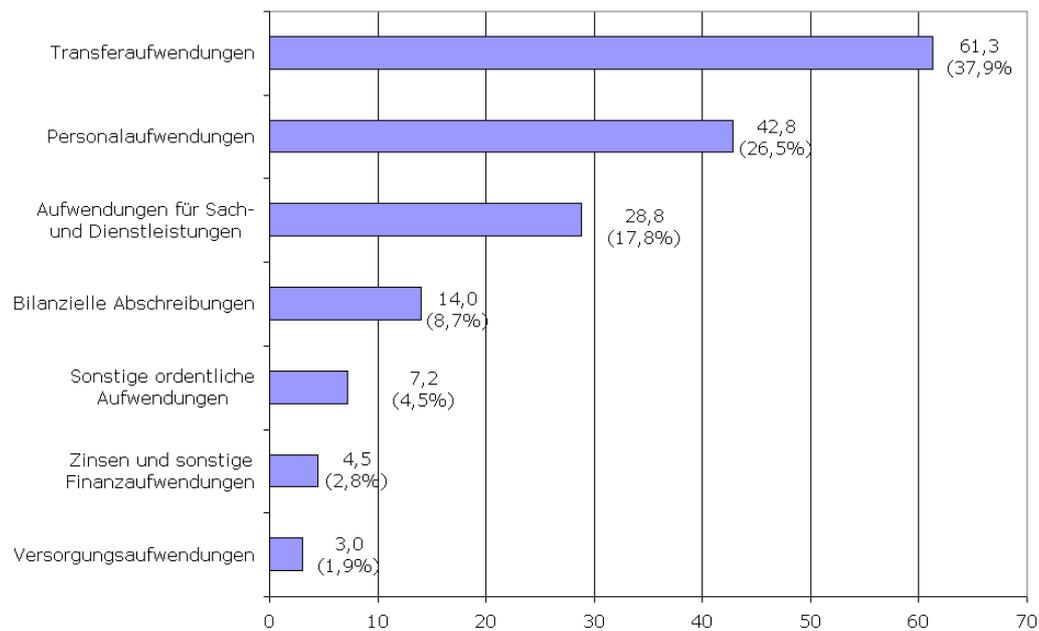
Transferaufwendungen

Die Transferaufwendungen der Stadt Viersen belaufen sich im Durchschnitt der Jahre 2008 bis 2012 voraussichtlich auf 39,5% der ordentlichen Aufwendungen. Davon entfallen knapp zwei Drittel auf Umlagen, die die Stadt *nicht* unmittelbar *beeinflussen kann*. Im Einzelnen zählen dazu die Kreisumlage (57,4% der Transferaufwendungen im Durchschnitt der Jahre 2008 bis 2012), die Gewerbesteuerumlage, die sich aus dem Steuerverbund bzw. der Beteiligung des Bundes und des Landes am Steueraufkommen (3,7%) sowie der kommunalen Beteiligung an den Finanzierungslasten der Deutschen Einheit (3,8%) zusammensetzt, und die Krankenhausumlage (1,4%).

Der Kreisumlagesatz lag in den Jahren 2001 bis 2005 im oberen Spektrum der nordrhein-westfälischen Kreise, aber auch der Kreise der Vergleichsgemeinden (Schaubild 3). Mittlerweile liegt er nahe am Median (NRW-Kreise: seit 2008; Vergleichsgruppe: seit 2006). Diese Entwicklung spiegelt die Entspannung des Kreishaushaltes gegenüber den Vorjahren wider. Der Haushaltsentwurf der Stadt Viersen geht davon aus, dass der Hebesatz in den kommenden Jahren bei etwa 39,8% (ohne Mehrbelastung Verkehrsverbund) liegt. Es ist allerdings zu fragen, ob dies angesichts einer auch angespannten Finanzlage des Kreises – für 2009 wird mit einem negativen Jahresergebnis von über

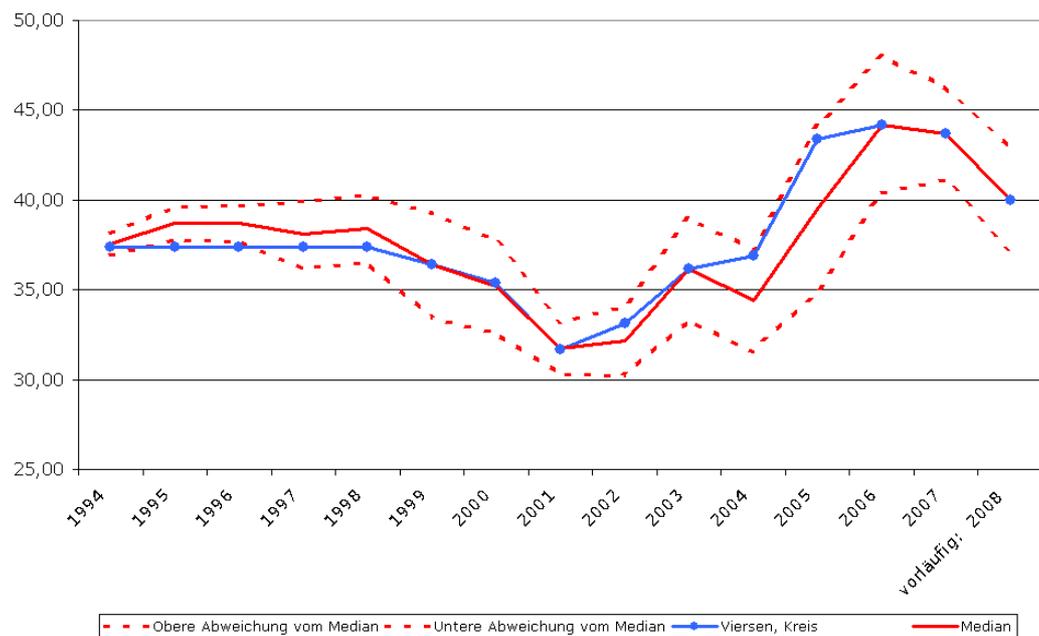
1 Mill. € gerechnet – und der aktuellen wirtschaftlichen Entwicklung realistisch ist.

Schaubild 2
Die Struktur der Aufwendungen der Stadt Viersen
2009; in Mill. € und in % der gesamten Aufwendungen



Eigene Berechnungen nach Angaben der Stadt Viersen (2008a).

Schaubild 3
Kreisumlagesatz des Kreises Viersen im interkommunalen Vergleich
1994 bis 2008; in % der Umlagegrundlagen



Eigene Berechnungen nach Angaben des LDS NRW.

Ein weiteres Drittel des Transfervolumens ist zumindest *teilweise* wegen der vorhandenen Spielräume bei der Umsetzung *beeinflussbar*. Dazu zählen laufende Zuweisungen und Zuschüsse (15,1%), insbesondere Betriebskostenzuschüsse an Kindertageseinrichtungen, sowie Sozialtransfers (18,5%). Sozialtransfers stellen hier die zweitwichtigste Aufwandsart dar. Davon entfallen alleine 82,1% auf die Kinder-, Jugend- und Familienhilfe, dem drittgrößten Produktbereich. Soziale Leistungen (Kriegsopferfürsorge, Asylbewerberleistungsgesetz) spielen nur eine untergeordnete Rolle, da hier die Zuständigkeiten weitgehend beim Kreis liegen. Drittwichtigste Aufwandskategorie stellen die laufenden Zuweisungen und Zuschüsse dar. Sie werden dominiert von den Betriebskostenzuschüssen an Kindertageseinrichtungen. Da die Kinder-, Jugend- und Familienhilfe zugleich den drittgrößten Produktbereich darstellen, werden die Aufwendungen dort einer weitergehenden Analyse unterzogen.

Personalaufwendungen

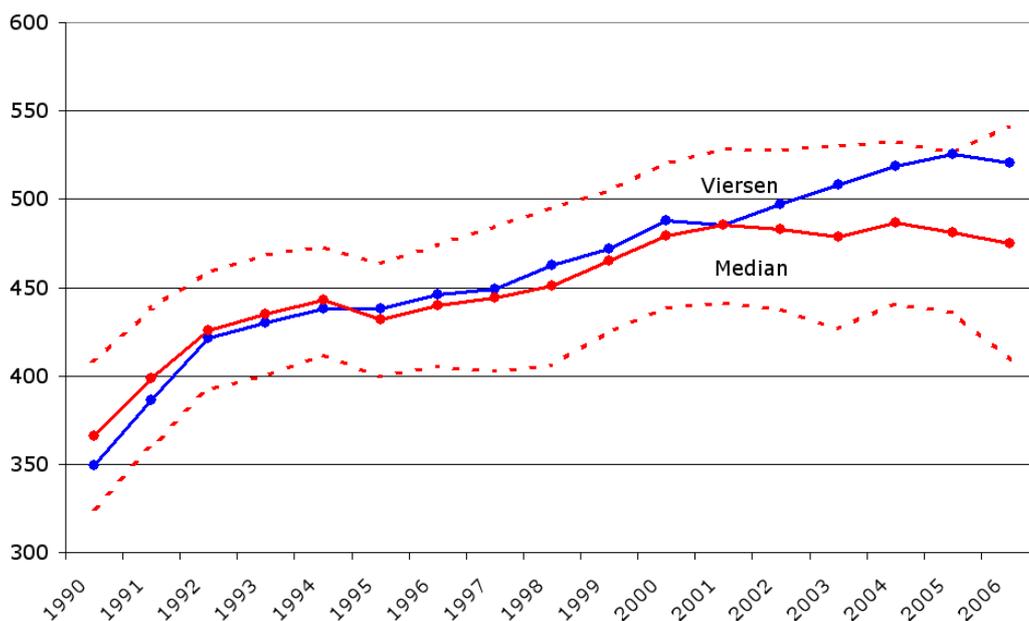
Entwicklung der Personalausgaben und des Personalbestands im interkommunalen Vergleich

Kameralistische Personalausgaben und Personalaufwendungen der Doppik sind nicht unmittelbar vergleichbar. Schaubild 4 stellt auf die kameralistische Abgrenzung ab. Hier fällt auf, dass die Personalausgaben je Einwohner der Stadt Viersen bis 1994 im unteren Spektrum der Vergleichsgruppe lagen, seitdem aber vergleichsweise stärker anstiegen. Seit 2002 zählt Viersen zu den Gemeinden mit den höchsten Pro Kopf-Ausgaben. 2006 beliefen sich die Personalausgaben auf 521 € je Einwohner, deutlich übertroffen nur noch von Ratingen mit 553 €.

Schaubild 4

Personalausgaben der Stadt Viersen im interkommunalen Vergleich

1990 bis 2006; in € je Einwohner



Eigene Berechnungen nach Angaben des LDS Nordrhein-Westfalen.

Die Stadt Viersen versucht seit 1993 Stellen abzubauen (s. Kasten). Es wurden freiwerdende Stellen auf ihre Notwendigkeit überprüft und wieder zu besetzende Stellen mit einer Sperre zunächst von 6, zuletzt von 12 Monaten belegt. Weitere Instrumente bildeten die Befristung von Arbeitsverträgen, flexible Arbeitszeitgestaltungen und verzögerte Beförderungen. 2003 wurde das sog. Personalausgabenkonsolidierungskonzept (PAKK) aufgelegt, mit dem jährlich 1 Mill. € an Personalausgaben eingespart werden sollten. Personalausgabenkonsolidierungskonzepte wurden zum Bestandteil der Haushaltssicherungskonzepte und deren Fortschreibungen.

Personalwirtschaftliche Maßnahmen der Stadt Viersen	
1993	<ul style="list-style-type: none"> • Überprüfung freiwerdender Stellen auf deren Notwendigkeit • Wiederbesetzungssperre von 6 Monaten
1997	<ul style="list-style-type: none"> • Fachbereichsbezogene, aufgabenkritische Maßnahmen • Flexible Arbeitszeitgestaltungen • Befristete Arbeitsverträge
2003	<ul style="list-style-type: none"> • Ziel: Einsparung von jährlich 1 Mill. € bei den Personalausgaben
2004	<ul style="list-style-type: none"> • Wiederbesetzungssperre auf 9 Monate verlängert • Wartezeiten bei Beförderungen von mindestens 12 Monaten
2005	<ul style="list-style-type: none"> • Personalausgabenkonsolidierungskonzept (PAKK) (1. Fortschreibung des Haushaltssicherungskonzeptes) <ul style="list-style-type: none"> ◦ Verlängerung der Wiederbesetzungssperre auf 12 Monate ◦ Reduzierung/Einstellung freiwilliger Dienstleistungen ◦ Identifizierung und Abbau von Überkapazitäten bei der Erfüllung von Pflichtaufgaben
2008	<ul style="list-style-type: none"> • Personalausgabenkonsolidierungskonzept (3. Fortschreibung des Haushaltssicherungskonzeptes) <ul style="list-style-type: none"> ◦ Stellenabbau (0,2 Mill. € pro Jahr, finanzwirtschaftliche Auswirkungen kumulierend) ◦ Wiederbesetzungssperre (0,8 Mill. € im Jahr)
2009	<ul style="list-style-type: none"> • Aufgabenkritisches Personalbewirtschaftungskonzept 2015 <ul style="list-style-type: none"> ◦ Stellenabbau durch Nutzung der Personalfluktuations ◦ Maßnahmenbezogene Einsparungen ◦ Globale Kürzung der Personalaufwendungen

Eigene Darstellung nach Angaben der Stadt Viersen (2008b und 2008c).

Der Personalbestand (besetzte Stellen) der Kernverwaltung wurde bis 2007 um 8,6% gegenüber 1990 reduziert. Die Personalintensität ist bei rückläufigen Einwohnerzahlen von 10,3 Kommunalbediensteten auf 1000 Einwohner 1990 auf 9,6 2007 gesunken (Tabelle 5). Es zeigt sich zudem, dass der größere Personalabbau in anderen Städten häufig mit erheblichen Auslagerungen einhergeht. So kann es nicht verwundern, dass sich in Viersen die Personalausgaben je Einwohner des Kernhaushaltes deutlich ungünstiger entwickelt haben als in den Vergleichsgemeinden. Dabei sind allerdings die personalwirtschaftlichen Konsequenzen formaler und materieller Privatisierungen noch nicht berücksichtigt.

Tabelle 5

Personalintensität im interkommunalen Vergleich

1990 bis 2007; Beschäftigte auf 1000 Einwohner (jeweils 30.06)

Gemeinde	Kernhaushalt ¹					Gesamthaushalt				
	1990	2000	2005	2006	2007	1990	2000	2005	2006	2007
Viersen	10,3	10,4	10,1	9,9	9,6	10,4	10,4	10,1	9,9	9,6
Neuss	13,8	10,7	8,6	7,8	7,6	17,9	12,6	10,2	10,5	10,4
Herford	15,3	11,0	7,8	6,2	5,9	15,3	11,0	7,8	7,7	7,5
Troisdorf	12,2	10,2	9,7	9,5	9,4	13,1	10,4	9,7	9,5	9,4
Lüdenscheid	14,0	8,7	8,3	8,4	8,3	14,2	11,5	10,7	10,8	10,4
Ratingen	10,3	10,4	10,0	10,0	10,2	10,5	10,4	10,0	10,0	10,2
Gütersloh	10,3	10,4	10,0	9,9	10,0	21,0	17,0	16,2	16,2	16,3
Bergisch Gladbach	11,1	6,7	5,1	5,1	4,8	11,1	9,6	8,8	8,8	8,9
Median	11,7	10,4	9,1	9,0	8,8	13,7	10,7	10,1	10,0	9,9

Eigene Berechnungen nach Angaben des LDS NRW.. – ¹Kernhaushalt, rechtlich unselbständige Betriebe und Krankenhäuser.

Das aufgabenkritische Personalbewirtschaftungskonzept 2015

Viersen wollte für das Haushaltsjahr 2008 und die Jahre bis 2011 jährlich Personalausgaben von 1 Mill. € und mehr einsparen (Tabelle 6). Ein dauerhaft wirkender Personalabbau sollte beginnend mit dem Jahre 2008 jedes Jahr eine zusätzliche Entlastung von 200 Tsd. € erbringen. Ob dieses Ziel in 2008 erreicht wurde, darf bezweifelt werden. Die Zahl der Stellen wurde nicht verringert: Dem Wegfall von 20 Stellen¹ stand die Schaffung von 34,5 neuen Stellen gegenüber. Damit einher ging ein Anstieg der tatsächlich besetzten Stellen, nach einem Rückgang in den Vorjahren. Es waren am 30. Juni 2008 14 Stellen mehr besetzt als zu diesem Zeitpunkt in 2007. Die Wiederbesetzungssperre sollte den Haushalt jährlich um 800 Tsd. € entlasten. Die Bedeutung der unbesetzten Stellen blieb 2008 gegenüber 2007 nahezu unverändert. In beiden Jahren blieben etwa 40 Stellen oder 5,2% der ausgewiesenen Stellen für Beamte und Beschäftigte unbesetzt. Inwieweit es sich um Auswirkungen der Wiederbesetzungssperre handelt, kann anhand der verfügbaren Informationen an dieser Stelle nicht nachvollzogen werden.

Die Stadtverwaltung hält jedenfalls die Maßnahmen des PAKK nicht für ausreichend. Es soll deshalb durch das „Aufgabenkritische Personalbewirtschaftungskonzept 2015“ abgelöst werden. Von diesem Konzept erhofft man sich ab 2015 jährliche Einsparungen von 3,25 Mill. €. Die Einsparungen speisen sich dabei aus drei Quellen: die Ausnutzung der Personalfuktuation, die Überprüfung von Leistungsstandards sowie der Vorgabe von zu erwirtschaftenden globalen Kürzungen der Personalaufwendungen.

¹ Der Wegfall von 12 Stellen ist dem Haushaltssicherungskonzept zuzuschreiben, 3 Stellen Aufgabenverlagerungen auf den Kreis, 1,5 Stellen interne Aufgabenverlagerungen und 3,5 Stellen Organisationsänderungen.

Tabelle 6

Einsparungen durch personalwirtschaftliche Maßnahmen lt. Finanzplanung
 2008 bis 2011; in Mill. €

	2008	2009	2010	2011
Wiederbesetzungssperre	0,8	0,8	0,8	0,8
Stellenabbau 2008	0,2	0,2	0,2	0,2
Stellenabbau 2009		0,2	0,2	0,2
Stellenabbau 2010			0,2	0,2
Stellenabbau 2011				0,2
Einsparungen insgesamt	1,0	1,2	1,4	1,6
...in % der PA	2,4	2,7	3,2	3,6

Eigene Berechnungen und Angaben der Stadt Viersen (2008c: 44).

Die angegebenen Einsparungen aus der Personalfuktuation resultieren indes nicht ausschließlich aus dem Abbau von Stellen. Es werden fünf Fälle unterschieden, darunter nur drei, die auch wirklich zu einer echten dauerhaften Haushaltsentlastung durch den Abbau von Stellen führen (Übersicht). In den anderen Fällen wurde oder wird die Stelle wieder besetzt. Minderausgaben ergeben sich ausschließlich durch den Wegfall temporärer Mehrverpflichtungen aus der Inanspruchnahme der Altersteilzeitregelung durch Mitarbeiter. Die finanzwirtschaftlichen Auswirkungen des Stellenabbaus belaufen sich 2015 deshalb nur auf 2,67 Mill. € (Tabelle 7).

Übersicht

Personalfuktuation und Stellenabbau

Fall- konstellation	Erreichen der Altersgrenze	Altersteilzeit		Wiederbesetzung der Stelle		
		Aktive Phase	Passive Phase	erfolgt	beabsichtigt	keine
A			X	X		
B			X			X
C		X			X	
D		X				X
E	X					X

Eigene Darstellung nach Angaben der Stadt Viersen (2008b: 3f).

Die Überprüfung von Leistungsstandards führt zu einer Reduzierung von Stellen u.a. in den Bereichen Service, Bibliotheken, Grünflächen und Kontrolle der Schwarzarbeit, blaue Sheriffs. Diese Maßnahmen tragen zu knapp einem Drittel der geplanten Entlastungen im Jahre 2015 bei. Die globalen Minderausgaben stellen prozentuale Kürzungen des Personalaufwands dar, abzüglich bereits erbrachter Beiträge in den ersten beiden Kategorien. Sie entlasten den Haushalt 2015 um 825 Tsd. €. Dies entspricht 30,9% der gesamten Einsparungen. Globale Minderausgaben besitzen den Vorteil, dass die operative Ebene über einen Informationsvorsprung hinsichtlich der Kürzungsmöglichkeiten verfügen sollte. Sie sind aber auch problematisch, weil sie erst einmal erwirtschaftet werden müssen und die Prioritätensetzung der Verwaltung überlässt.

Bis 2015 sollen die o. g. Maßnahmen zum Abbau von 54,5 Stellen führen. Dies stellt indes nur den Bruttoeffekt dar, denn es sollen zusätzliche Stellen im sozialen Bereich geschaffen werden. Es wird davon ausgegangen, dass etwa 20 bis 25 neue Stellen im Bereich der Kinderbetreuung (U3), Beratungs-

dienste für Senioren und dem Allgemeinen Sozialen Dienst (ASD) geschaffen werden müssen. Der Nettoeffekt beliefe sich also nach bisherigem Stand auf etwa 30 bis 35 Stellen.

Tabelle 7

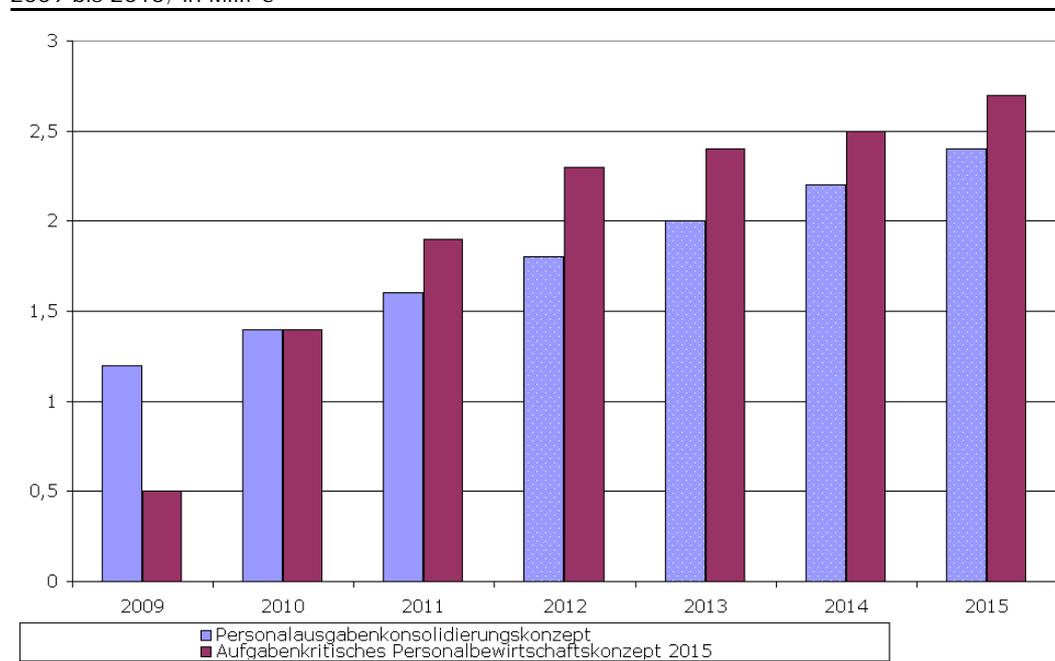
Finanzwirtschaftliche Auswirkungen des geplanten Stellenabbaus
2009 bis 2015; Minderausgaben gegenüber 2009

Jahr	Insgesamt	Davon					
		Personalfluktuat		Überprüfung von Leistungsstandards		Globale Minderausgaben	
	in €	in €	in %	in €	in %	in €	in %
2009	512 573	135 673	26,5	170 400	33,2	206 500	40,3
2010	1 358 618	400 018	29,4	545 900	40,2	412 700	30,4
2011	1 912 779	523 279	27,4	770 500	40,3	619 000	32,4
2012	2 333 812	695 612	29,8	813 000	34,8	825 200	35,4
2013	2 429 947	749 247	30,8	855 500	35,2	825 200	34,0
2014	2 498 717	818 017	32,7	855 500	34,2	825 200	33,0
2015	2 667 647	986 947	37,0	855 500	32,1	825 200	30,9
Summe	13 714 093	4 308 793	31,4	4 866 300	35,5	4 539 000	33,1

Eigene Berechnungen nach Angaben der Stadt Viersen (2008b). ¹Nur Stellenreduzierungen (Fallkonstellationen B, D und E) wurden berücksichtigt.

Schaubild 5

Finanzwirtschaftliche Auswirkungen des Personalausgabenkonsolidierungskonzeptes (PAKK) und des Aufgabenkritischen Personalbewirtschaftungskonzeptes im Vergleich
2009 bis 2015; in Mill. €



Eigene Berechnungen nach Angaben der Stadt Viersen (2008b und 2008c).

Insgesamt ist festzustellen, dass die tatsächliche Bruttoentlastung durch den Abbau von Stellen sich auf 2,67 Mill. € beläuft. Das Aufgabenkritische Personalbewirtschaftungskonzept (APPK) ist damit ambitionierter als die bisherigen Konsolidierungsbemühungen, wenngleich es 2009 in seinen finanzwirtschaftlichen Auswirkungen hinter den Planungen des abgelösten PAKK zurückbleibt (Schaubild 5). Bereits 2010 entsprechen sie sich, danach führt das

APKK zu größeren Haushaltsentlastungen. Es ist allerdings festzuhalten, dass die personalwirtschaftlichen Maßnahmen bereits 2012 weitestgehend abgeschlossen sind. Der jährliche Zugewinn an finanzwirtschaftlichem Handlungsspielraum geht also zurück.

Abschreibungen

Die Abschreibung auf den Altbestand (Kapitalstock Anfang 2009) beläuft sich auf jährlich 10,8 Mill. €, in 2008 veranschlagte man noch 12,2 Mill. € (Tabelle 8). Diese Veränderungen sind teilweise bedingt durch den Wechsel des Abschreibungsmodus von der Ross-Methode (progressiver Verlauf) zu einer linearen Abschreibung von Immobilien. Die Ross-Methode verschiebt die bilanzielle Belastung stärker in die Zukunft und zwar in die zweite Hälfte der Nutzungsdauer. Gleichzeitig wurde die Bewertung des Vermögens korrigiert sowie die Restnutzungsdauer den „örtlichen Gegebenheiten“ angepasst. Die Verlängerung der Nutzungsdauer erklärt, dass trotz eines Anstiegs des Vermögens an bebauten Grundstücken und grundstücksgleichen Rechten sowie des Infrastrukturvermögens gegenüber der ersten Bilanz um gut 20 Mill. € und trotz des Wechsels zur linearen Abschreibung, die Wertminderungen 2009 gegenüber 2008 um 1,4 Mill. € niedriger ausfallen.

Tabelle 8

Belastung des Jahresergebnisses durch Abschreibungen

2009 bis 2012; in Tsd. €

	2009	2010	2011	2012
Abschreibungen	10 922	11 208	11 468	11 645
Altbestand	10 800	10 800	10 800	10 800
Neuvermögen	122	408	668	845
Sonderposten	4 228	4 301	4 395	4 486
Nettobelastung	6 695	6 907	7 073	7 158

Eigene Darstellung nach Angaben der Stadt Viersen (2008a: 14).

In Zukunft ist auf Grund der geplanten Investitionen mit einer zunehmenden Belastung des Jahresergebnisses zu rechnen. Die Abschreibungen auf Zugänge an Sachanlagevermögen steigen von 122 Tsd. € in 2009 auf 845 € in 2012. Das Konjunkturpaket II führt zu einem weiteren Anstieg der Abschreibungen, die allerdings zu etwa 90% aus der Auflösung zu bildender Sonderposten finanziert werden dürften. Der kommunale Finanzierungsbeitrag ist vergleichsweise gering.

Analyse der Produktbereiche

Der Haushalt der Stadt Viersen umfasst sechzehn Produktbereiche. Etwa ein Fünftel der Aufwendungen entfallen alleine auf die Allgemeine Finanzwirtschaft (Schaubild 6). Dabei handelt es sich vorwiegend um Umlagen bzw. Transferaufwendungen (u.a. Kreisumlage) auf die bereits ausführlich eingegangen wurde. Die Innere Verwaltung beansprucht ein Fünftel der Ressourcen, die Kinder-, Jugend- und Familienhilfe ein weiteres sechstel. Weitere finanzwirtschaftlich bedeutende Produktbereiche sind in absteigender Reihen-

folge die Verkehrsflächen und –anlagen, die Schulträgeraufgaben, Sicherheit und Ordnung, die Ver- und Entsorgung sowie die Sozialen Leistungen.

Kinder-, Jugend- und Familienhilfe

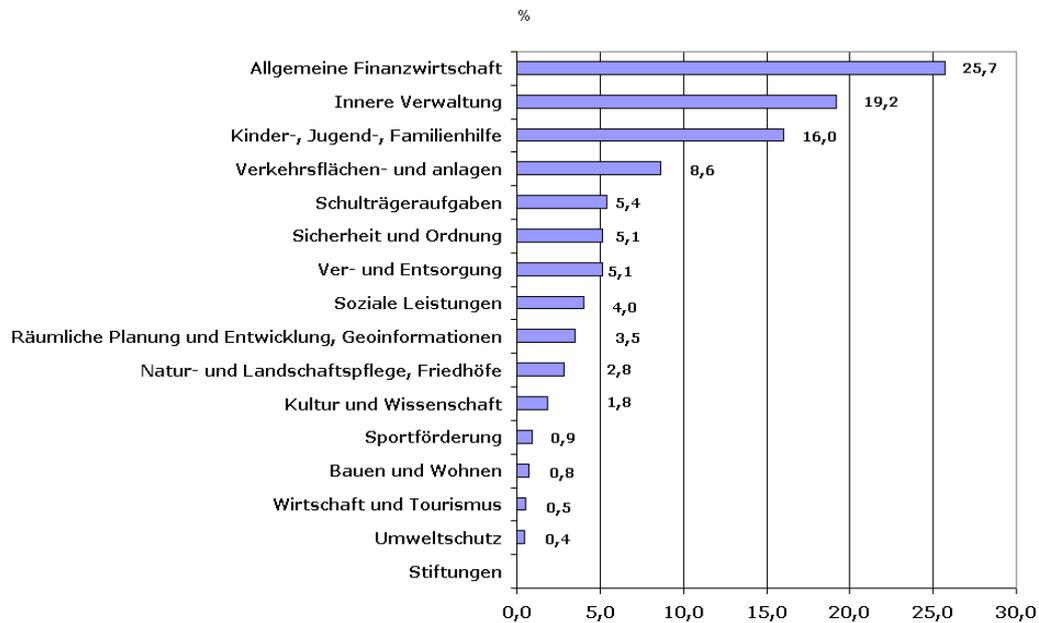
Die Aufgaben der Jugendhilfe sind im achten Sozialgesetzbuch festgelegt. Sie reichen von der Bereitstellung von Tageseinrichtungen für Kinder über Formen der offenen Jugendarbeit bis hin zu ambulanten und stationären Hilfen zur Erziehung. Träger der Jugendhilfe sind die kreisfreien Städte, die großen kreisangehörigen Gemeinden mit mehr als 60 000 Einwohnern sowie die Kreise. Viersen zählt zu den sog. großen kreisangehörigen Gemeinden, so dass die Stadt über ihr Jugendhilfeangebot im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben entscheidet und dieses auch selbst finanziert.

Die Kinder-, Jugend- und Familienhilfe ist der dritt wichtigste Produktbereich der Stadt Viersen (Schaubild 6). Sie wird von zwei Aufgaben geprägt: der Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und der Tagespflege (44,4% der ordentlichen Aufwendungen 2008) sowie der Hilfen zur Erziehung (48,8%). Sonstige Aktivitäten, z.B. öffentliche Spielplätze und freie Jugendarbeit, sind mit 6,8% der Aufwendungen von untergeordneter finanzwirtschaftlicher Bedeutung. Dabei werden die Dienstleistungen weitestgehend von Dritten erbracht werden. Dies zeigt sich insbesondere in der großen Bedeutung von Betriebskostenzuschüssen an Kindertageseinrichtungen Dritter sowie dem geringen Gewicht der Personalaufwendungen im Bereich der Hilfen zur Erziehung.

Der Ressourceneinsatz wird sich laut Budgetplanung bis 2012 zu Gunsten der Förderung von Kindern verändern: Während die ordentlichen Aufwendungen der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe um insgesamt 2,7% p.a. zunehmen, steigen die für Kindertageseinrichtungen um 3,8% p.a., die für die Tagespflege sogar um 8,5%. Letzteres ist u.a. durch die Übernahme und Anpassung des Aufwundersatzes sowie den Ausbau der Betreuung von Kindern unter drei Jahren bedingt. Die Aufwendungen für Hilfen zur Erziehung (HzE) sollen dagegen jahresdurchschnittlich nur um 2% zunehmen.

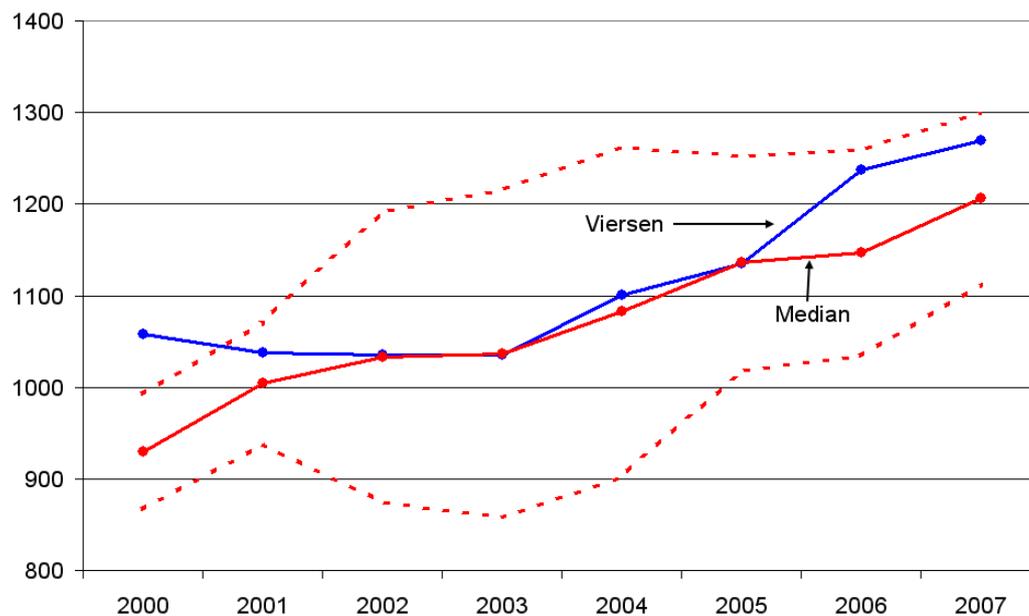
Die reinen Ausgaben der Jugendhilfe der Stadt Viersen lagen in den Jahren 2000 bis 2007 im oberen Spektrum der Vergleichsgruppe (Schaubild 7). Die Ausgabendynamik war allerdings merklich geringer: Die reinen Ausgaben je Einwohner unter 21 Jahren stiegen im Untersuchungszeitraum um 2,6%. Nur Troisdorf (0,1%) und Neuss (1,4%) weisen geringere Ausgabensteigerungen auf. Eine erheblich größere Dynamik entfalten innerhalb der Jugendhilfe die Hilfen zur Erziehung. Die reinen Ausgaben der HzE je Einwohner unter 21 Jahren sind 2006 und 2007 gegenüber 2005 um jahresdurchschnittliche 10,6% gestiegen (Tabelle 9). Im Kammerbezirk verzeichnet nur Mönchengladbach mit 14,3% p.a. einen höheren Anstieg. Die Zunahme liegt zudem über dem Median, der hier erfassten nordrhein-westfälischen Gemeinden.

Schaubild 6
Ordentliche Aufwendungen der Produktbereiche
 2009; in % der ordentlichen Aufwendungen insg.



Eigene Berechnungen nach Angaben der Stadt Viersen (2008a).

Schaubild 7
Reine Ausgaben der Jugendhilfe im interkommunalen Vergleich
 2000 bis 2007; in € je Einwohner unter 21 Jahren



Eigene Berechnungen nach Angaben des LDS Nordrhein-Westfalen.

Tabelle 9

Nettoausgaben für Hilfen zur Erziehung

2005 bis 2007; in € je Einwohner unter 21 Jahren

Stadt	2005	2006	2007	2007/2005
				in % p.a.
Oberhausen	469	534	622	15,2
Mönchengladbach	493	570	644	14,3
Mülheim/Ruhr	368	381	455	11,2
Lüdenscheid	301	329	369	10,7
Viersen	472	494	577	10,6
Castrop-Rauxel	351	387	429	10,6
Krefeld	430	451	503	8,2
Siegen	456	466	511	5,9
Solingen	473	518	520	4,9
Remscheid	390	403	422	4,0
Aachen	492	514	522	3,0
Herne	373	373	391	2,4
Düren	616	608	613	-0,2
Bonn	565	540	520	-4,1
Neuss	470	391	351	-13,6
Median	469	466	511	4,4

Eigene Berechnungen nach Angaben von con_sens (2008a und 2008b).

Die Viersener Ausgabenentwicklung resultiert aus einem etwa gleich starkem Anstieg der Fallzahlen und -kosten von 2005 bis 2007: erstere stiegen um 10,3%, letztere um 10,4% (Tabelle 10). Die Inanspruchnahme (Fälle) einzelner Hilfeleistungen und deren jeweilige Fallkosten (Bruttoausgaben je Fall) differieren indes erheblich. Man muss also Mengen- wie Preiskomponente der einzelnen Hilfsleistungen statisch wie dynamisch betrachten, um die Kostentreiber identifizieren zu können. So wurden 2007 in 50,1% der Fälle flexible Erziehungshilfen erbracht, die aber nur 13,3% aller Kosten verursachten. Dagegen verursachte die stationäre Heimunterbringung 47,3% der Gesamtkosten, obwohl es sich hier nur um 15,5% der Fälle handelte. Für die skizzierte Ausgabenentwicklung ist entscheidend, dass die Fallkosten für die ansonsten relativ kostengünstigen flexiblen Erziehungshilfen von 2005 bis 2007 um 44% zunahm. Eine Erklärung hierfür wird in einer bedarfsorientierten Steigerung der Betreuungsintensität pro Fall (Zunahme sog. Multiproblemfamilien) gesehen, eine andere in Steuerungsmängel des Jugendamtes. Letztere betreffen eine unzureichende Definition des Hilfebedarfs sowie die fehlende Markt- und Kostentransparenz bezüglich der Leistungen der Anbieter (con_sens 2008c:12f.). Die kostenintensive stationäre Heimunterbringung hat sich dagegen mit 3,1% je Fall nur unterdurchschnittlich verteuert, die Fallzahlen sind jedoch mit 16,4% überdurchschnittlich gestiegen (Tabelle). Als Grund für die Zunahme stationärer Heimunterbringung wird angeführt, dass die in Viersen explizit verfolgte Strategie verstärkter niedrighschwelliger und ambulanter Angebote nicht ausreichend gegriffen hat.

Tabelle 10

Entwicklung der Bruttoausgaben und Fallzahlen ausgewählter Hilfen zur Erziehung
 2005 bis 2007

	Bruttoausgaben je Fall ¹			Fälle ¹		
	2005 in €	2007	Veränd. 07/05 in %	2005 in €	2007	Veränd. 07/05 in %
Flexible Erziehungshilfen	1 741	2 507	44,0	421	443	5,3
Intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung	12 888	16 978	31,7	10	5	-54,1
Stationäre Heimunterbringung	26 491	27 309	3,1	124	145	16,4
Tagesgruppe	15 111	10 995	-27,2	29	34	17,6
Gemeinsame Wohnformen	18 704	28 844	54,2	12	11	-13,1
Eingliederungshilfe f. seel. Behind. Kinder/Jugendl.	5 038	10 304	104,5	37	40	9,7
Hilfen zur Erziehung insgesamt	8 586	9 476	10,4	799	884	10,3

Eigene Berechnungen nach Angaben von con_sens (2008c: 9ff.). ¹In einem Fall familienbezogener Hilfe können mehrere Personen betreut werden.

Für die kommenden Jahre meldete der zuständige Fachbereich erheblichen Mehrbedarf gegenüber 2008 an: 526 Tsd. € 2009, 816 Tsd. € 2010, 1,1 Mill. € 2011 und 1,4 Mill. € 2012. Es ist allerdings beabsichtigt, das Niveau von 2008 etwa 9 Mill. € (einschließlich überplanmäßiger Mittel von 727 Tsd. €) zu halten (Stadt Viersen 2008: 43). Steuerungsmaßnahmen wie etwa die empfohlene Einführung eines standardisierter Anamnese- und Diagnosebogens oder die Durchführung systematischer Kostenvergleiche (con_sens 2008c: 23 und 25) sind also dringend erforderlich.

Risiken der Aufwandsseite

Offensichtliche Haushaltsrisiken bestehen bei der Realisierung einer Reihe von globalen Konsolidierungsmaßnahmen (Tabelle 11). Der angemeldete Mehrbedarf der Jugendhilfe wird eingespart, d.h. man will den Ansatz von 2008 halten. Es bestehen hier auch ernsthafte Bemühungen den Aufwand zu senken. Ob dies gelingt, muss die Zukunft zeigen, ebenso wie bei der Umsetzung der Einsparvorgabe vom September 2008. Auch im Bereich des Personalbewirtschaftungskonzeptes beruht ein nicht unerheblicher Teil der beabsichtigten Einsparungen auf globalen Minderausgaben. Diese Risiken belaufen sich im Jahr 2009 auf über 0,7 Mill. € und steigen auf 3,7 Mill. € im Jahr 2012.

Tabelle 11

Globale Konsolidierungsmaßnahmen

	2009	2010	2011	2012
Hilfen zur Erziehung	526	816	1 106	1 396
Einsparvorgabe		500	1 000	1 500
Globale Personalminderaufwand	207	413	610	825
Insgesamt	733	1 729	3 125	3 721

Eigene Berechnungen nach Angaben der Stadt Viersen.

Es wird zudem davon ausgegangen, dass die Kreisumlage stabil bleibt. Die gesamtwirtschaftliche Entwicklung wird aber auch auf den Kreis durchschlagen, weshalb dessen Erträge aus der Kreisumlage bei gegebenem Umlagesatz hinter den Erwartungen zurückbleiben dürften. Auch die Kosten im Bereich der ALG II-Empfänger steigen wahrscheinlich.

Exkurs: Zukunftsinvestitionsgesetz/Konjunkturpaket II

Das Land Nordrhein-Westfalen und seine Kommunen erhalten 2,1 Mrd. € aus dem Investitionsprogramm des Bundes. Voraussetzung dafür ist, dass Land und die Kommunen zusätzliche Eigenmittel in Höhe von 711,1 Mill. € aufbringen. Von der Gesamtinvestitionssumme von 2,8 Mrd. € erhalten die Gemeinden 2,4 Mrd. € bzw. 83,7%). Davon sind 1,4 Mrd. € für die Bildungsinfrastruktur und knapp 1 Mrd. € für die Infrastruktur (darunter 170 Mill. € für Krankenhausinvestitionen) vorgesehen. Den Rest investiert das Land für Investitionen in die Bildungsinfrastruktur (Hochschulen und Forschung) (Landtag Nordrhein-Westfalen 2009: 1f.).

Die Finanzierung der Eigenanteile von Land und Kommunen erfolgt über das neue Sondervermögen „Zukunftsinvestitions- und Tilgungsfonds Nordrhein-Westfalen“. Die bis Ende 2011 aufgelaufenen Verpflichtungen, sollen beginnend mit dem Haushaltsjahr 2012 und endend mit dem Haushaltsjahr 2021 getilgt werden. Die Kommunen müssen einen Finanzierungsanteil von 297,5 Mill. € zuzüglich Zinslasten aufbringen. Dies entspricht 41,8% des abzufinanzierenden Betrages (Landtag Nordrhein-Westfalen 2009: 3f.). Diese Lösung wurde u.a. gewählt, damit auch finanzschwache Kommunen sich an dem Investitionsprogramm beteiligen können.

Die Stadt Viersen erhält 8.1 Mill. € für Zukunftsinvestitionen im Rahmen des Konjunkturpakets II. Davon entfallen auf die Investitionsschwerpunkte Bildung 5 Mill. € und Infrastruktur 3,1 Mill. € (Landtag Nordrhein-Westfalen 2009: 13). Der Preis hierfür ist, wie bereits erläutert, dass sich Viersen ab dem Haushaltsjahr 2012 an der Abfinanzierung des Sondervermögens (Tilgung und Zinszahlung) beteiligen muss. Dies geschieht über eine pauschale Kürzung finanzkraftunabhängiger Zuweisungen. Die Stadt Viersen muss deshalb ab 2012 bis zur vorgesehenen Tilgung im Haushaltsjahr 2021 mit geringeren Erträgen rechnen. Die Wirkungen auf der Aufwandsseite sind vielfältig. Die Abschreibungen der Zukunftsinvestitionen belasten das Jahresergebnis der kommenden Jahre, wobei hier nur der vorfinanzierte Eigenanteil eine echte Belastung darstellt. Hinzu kommt gegebenenfalls ein erhöhter Betriebsaufwand, wobei hier aber auch Reduzierungen infolge der durchgeführten Investitionen (z.B. energetische Maßnahmen) zu erwarten sind.

Ausgliederungen und Beteiligungen der Stadt Viersen

Schwerpunkte der außerbudgetären Aktivitäten und ihre wirtschaftliche Bedeutung

Die Einrichtungen und Beteiligungen der Stadt Viersen sind in typischen kommunalen Tätigkeitsfeldern aktiv: Ver- und Entsorgung, Personenbeförderung, Gesundheitswesen und Öffentliche Verwaltung. Zentrale Bedeutung kommt den Niederrheinwerken Viersen GmbH als kombiniertes Versorgungsunternehmen zu, die Aufgaben in der Energie- und Wasserversorgung, der Abwasserentsorgung, dem ÖPNV und dem Betrieb von Sporteinrichtungen wahrnimmt. Dabei ist die Stadt Viersen an ihnen nur mit einem Anteil von

50% beteiligt, Gesellschafter der anderen Hälfte des Unternehmens ist die Niederrheinische Versorgung und Verkehr AG.

Ein weiterer Schwerpunkt bildet das Grundstücks- und Wohnungswesen. Hier ist vor allem die Viersener Aktien-Baugesellschaft AG zu nennen, deren geschäftlicher Schwerpunkt in der Bewirtschaftung des eigenen Gebäudebestandes besteht. Sie erbringt aber auch Dienstleistungen für private und öffentliche Auftraggeber, u.a. die Lenkung des Städtischen Gebäudemanagements. Die Stadt Viersen hält zudem eine Beteiligung an der Allgemeines Krankenhaus Viersen GmbH. Es bestehen Mitgliedschaften in zwei Zweckverbänden: einem des öffentlichen Personennahverkehrs und einem der Abwasserwirtschaft. Die Stadt bezieht zwar ihre EDV-Leistungen vom kommunalen Rechnungszentrum Niederrhein (KRZN), ist aber kein Mitglied dieses Zweckverbandes.

Die wirtschaftliche Bedeutung der direkten Beteiligungen der Stadt Viersen ist 2006 - gemessen an den Umsatzerlösen je Einwohner - größer als im Durchschnitt der Vergleichsgemeinden (Tabelle 12). Die gewichteten Umsatzerlöse der Viersener Beteiligungen beliefen sich auf 1 526 €, die der Vergleichsgemeinden auf 1 219 €. Im Jahre 2004 lagen die Umsatzerlöse der Beteiligungen von Viersen und der der Vergleichsgemeinden noch wesentlich näher beieinander. Die Umsatzerlöse der Viersener Beteiligungen sind indes mit 25,6% deutlich stärker gestiegen als die der Vergleichsgemeinden (10,7%). Während der erhebliche Anstieg der Umsatzerlöse in Viersen nicht mit einer Steigerung der Personalausgaben je Einwohner (ohne Krankenhausbeteiligung) einherging, stiegen diese in den Beteiligungen der Vergleichsgemeinden um 8,4%; ebenso stieg in den Vergleichsgemeinden von 2004 bis 2006 die Personalintensität von 5,76 auf 6,16. Die Sachinvestitionen (ohne Krankenhausbeteiligung) haben dagegen in Viersen mit minus 45% eine merklich negativere Entwicklung genommen als in den Vergleichsgemeinden.

Beiträge der Ausgliederungen und Beteiligungen zur Haushaltskonsolidierung

Angesichts der angespannten Haushaltslage der Stadt Viersen stellt sich die Frage, welchen Beitrag die direkten Beteiligungen zur Haushaltskonsolidierung leisten können. Dieser Beitrag kann grundsätzlich auf dreierlei Weise erfolgen: durch Einnahmen aus Vermögenserlösen, durch die Erzielung von Finanzerträgen und durch die Steigerung von Effizienz und Effektivität kommunaler Aufgabenerfüllung.

Der Verkauf von Beteiligungen und dem Einsatz der Erlöse zur Entschuldung stellt eine Möglichkeit dar, sofern das Vermögen nicht zur kommunalen Aufgabenerfüllung benötigt wird. Das Eigenkapital der direkten Beteiligungen belief sich 2006 nach Angaben des LDS Nordrhein-Westfalen auf 71,6 Mill. €. Der Wert der Beteiligungen wird in der Bilanz (Stichtag 1.1.2009) mit 89,3 Mill. € ausgewiesen. Ein Gedankenspiel: Düsseldorf oder Dresden haben sich durch den Verkauf von Beteiligungen entschuldet. Bei einem Verkauf der Beteiligungen könnte Viersen seine Kreditschulden von 62,2 Mill. € vollständig tilgen. Der Haushalt 2009 könnte mithin um 4,5 Mill. € an Zinsaufwendungen entlastet werden. Gleichwohl verbliebe immer noch ein negatives Jahresergebnis von 4,7 Mill. €. Dabei ist noch nicht berücksichtigt, dass auch die Finanzerträge aus den Beteiligungen entfallen.

Tabelle 12

Die wirtschaftliche Bedeutung der direkten Beteiligungen der Stadt Viersen im interkommunalen Vergleich

2004, 2005 und 2006

	Viersen	Vergleichsgemeinden
Umsatzerlöse¹ in € je Einw.		
2004	1 215	1 101
2005	1 353	1 176
2006	1 526	1 219
Veränderung 2006/2005	25,6%	10,7%
Sachinvestitionen¹ in € je Einw.		
2004	202 ^a	188
2005	124 ^a	165
2006	111 ^a	172
Veränderung 2006/2005	-45,0%	-8,5%
Personalausgaben¹ in € je Einw.		
2004	125 ^a	251
2005	221	262
2006	216	272
Veränderung 2006/2005	-^a	8,4%
Personalintensität^{1,2}		
2004	2,64	5,76
2005	2,59	5,87
2006	2,62	6,16

Eigene Berechnungen nach Angaben des LDS NRW. ¹Gewichtet mit der kommunalen Beteiligungsquote.
 – ²Beschäftigte auf 1000 Einwohner. – ^aohne Allgemeines Krankenhaus Viersen GmbH.

Falls die Renditen im Einzelfall höher sind, als die Zinssätze der Verschuldung, so ist c. p. ein Halten der Beteiligung finanzwirtschaftlich selbst dann gerechtfertigt, wenn die Beteiligung nicht zwingend zur kommunalen Aufgabenerfüllung beiträgt. Die Rendite der Viersener Beteiligungen ist nun mit 6,98% in 2006 (Tabelle 13) deutlich höher als der Kreditzins (Durchschnittszins 5,7% 2006, 4,7% 2007). Zu diesem Ergebnis tragen vor allem die Niederrheinwerke Viersen GmbH bei. Sie stellt die wirtschaftliche bedeutendste und ertragsreichste Beteiligung dar. Für die Zukunft ist hier allerdings aufgrund der Regulierungsmaßnahmen (Senkung der Netzentgelte) mit einer geringeren Ausschüttung zu rechnen.

Eine Veräußerung der Anteile an den Niederrheinwerken Viersen wäre aber nicht nur unter dem Gesichtspunkt der Kapitalrendite problematisch. Die Stadt hat einen Teil ihrer Aufgaben auf die Niederrheinwerke ausgelagert. Dabei kommt auch der steuerliche Querverbund zum Tragen, da der Konzern die Verluste der Niederrheinwerke mobil (Verkehrsunternehmen) und der Niederrheinwerke aktiv (Bäder) mit den Gewinnen aus den Versorgungsaktivitäten finanziert. Die Stadt erhofft sich zudem Effizienzgewinne, indem sie die Geschäftsbesorgung für die Abwasserbeseitigung auf die Niederrheinwerke übertragen hat. Mit der Beteiligung der Niederrheinwerke mobil an der Westbus erhofft man sich Einsparungen im ÖPNV, u.a. weil hier der Manteltarifvertrag des privaten Omnibusgewerbes zur Anwendung kommt. Nach Angaben

von Verdi sind die Tarife für private Busunternehmen um etwa 20% günstiger als die für öffentliche Arbeitgeber.

Tabelle 13
Finanzerträge der Stadt Viersen aus Beteiligungen
2004 und 2006

Unternehmen	Höhe der	Dividende/Gewinnanteile	
	Beteiligung in €	in %	
	2006	2004	2006
Niederrheinwerke Viersen GmbH	19 165 000	9,26	8,68 ^a
Viersener Aktien-Baugesellschaft AG	6 600 000	1,35	0,96
Entwicklungsgesellschaft der Stadt Viersen mbH	25 565		
Grundstücks-Marketing-Gesellschaft der Stadt Viersen mbH	25 565		
Allgemeines Krankenhaus Viersen GmbH	460 163		
Gem. Bauverein Dülken eG	241 920	4,00	4,00
Gem. Bauverein Süchteln eG	50 000	4,00	4,00
Verkehrsgesellschaft Kreis Viersen mbH	3 150		
Gem. Wohnungsgenossenschaft Viersen eG	22 050	2,09	4,00
Gem. Wohnungsgesellschaft für den Kreis Viersen AG	201 075	3,75	3,75
Wirtschaftsförderungsgesellschaft für den Kreis Viersen mbH	174 720	5,31	6,73
Volksbank Viersen eG	260	4,42	4,73
Volksbank Brüggen-Nettetal eG	260	4,73	4,73
Niederrheinwerke Viersen mobil GmbH	256		
Beteiligungen insgesamt	26 969 983	6,94	6,98

Nach Angaben der Stadt Viersen. - ^aohne Vorabausschüttung.

Die Beteiligungen im Grundstücks- und Wohnungswesen bedürfen einer wohnungs- und städtebaupolitischen Begründung, denn ihre Renditen sind unzureichend. Dies gilt im besonderen Maße für die Viersener Aktien-Baugesellschaft AG. Die Gesellschaft stellt selber fest, dass sie sich einem „lebendigen Wettbewerb mit einem breiten Wohnungsangebot und geringen Mietspielräumen auf dem regionalen Wohnungsmarkt“ gegenüber sieht. Leerstand und Fluktuation stiegen weiter an; zum Teil waren Mietverzicht zur erfolgreichen Wiedervermietung erforderlich. Diese Lagebeschreibung deutet auf einen Mietermarkt hin, der kommunale Aktivitäten nicht zwingend erscheinen lässt. Ob die Gesellschaft wirklich Bevölkerungsgruppen (z.B. einkommens- und sozialschwache Mieter, Problemmieter, Angebot besonderer Wohnformen) mit Wohnraum versorgt hat, die ansonsten auf dem Wohnungsmarkt kaum zum Zuge kämen, kann hier nicht beurteilt werden. Es gibt allerdings ein Indiz dafür: die steigenden Mietausfälle. Ein konkreter Beitrag zur Stadtentwicklung wird explizit seitens der Gesellschaft nicht geltend gemacht. Ein positiver Beitrag zur Wohnraumversorgung sowie zur Stadtentwicklung sollten aber die entscheidenden Gründe dafür sein, dass sich die Viersener Aktien-Baugesellschaft (und auch andere Wohnungsgesellschaften) weiterhin in kommunalem Eigentum befindet. Eine angemessene Kapitalverzinsung ist jedenfalls nicht zu erwarten. Die Gesellschaft erwartet für die Jahre 2008 bis 2012 lediglich ausgeglichene Ergebnisse.

Ein Beitrag zur Haushaltskonsolidierung kann auch darin bestehen, Verluste von unverzichtbaren Beteiligungen zumindest zu reduzieren. Die Grundstücks-Marketing-Gesellschaft der Stadt Viersen GmbH hat den städtischen Haushalt in den vergangenen Jahren erheblich belastet. In den Jahren 2005 und 2006 wurden Jahresfehlbeträge von 391 Tsd. € bzw. 83 Tsd. € erwirt-

schaftet. Die Stadt leistete zudem 2006 eine Sacheinlage im Wert von 2,2 Mill. € um einer Überschuldung entgegenzuwirken. Steigende Umsatzerlöse im Gewerbeflächenmarkt und Kosteneinsparungen haben 2007 zu einem Jahresüberschuss von 167 Tsd. € geführt. Es wird für 2008 ein nochmals gesteigertes positives Jahresergebnis erwartet. Ob es sich hier um ein vorübergehendes Hoch handelt, muss sich aber erst noch zeigen.

Literatur

Bundesregierung (Hrsg.) (2009), Regierungsentwurf. Gesetz zur verbesserten steuerlichen Berücksichtigung von Vorsorgeaufwendungen.

Con_sens (Hrsg.) (2008a), Benchmarking Hilfen zur Erziehung+ in Nordrhein-Westfalen. Bericht Kennzahlenvergleich. Hamburg.

Con_sens (Hrsg.) (2008b), Bundesweites Benchmarking der Hilfen zur Erziehung+. Kennzahlenvergleich 2007. Hamburg.

Con_sens (Hrsg.) (2008c), Abschlussbericht über die Steuerungsstrategien im Fachbereich 41 der Stadt Viersen (Teil B der Organisationsuntersuchung). Abschlussbericht für Personalmessung für Beratung nach § 16 SGB VIII. Bericht November 2008. Hamburg.

Deutscher Bundestag (Hrsg.) (2009), Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD. Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland. Drucksache 16/11740 vom 27.01.2009. Berlin.

Landtag Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (2009a), Gesetzentwurf der Landesregierung. Gesetz über die Feststellung eines Nachtrags zum Haushaltsplan des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2009 (Nachtragshaushalt 2009). Drucksache 14/8650 vom 27.02.2009 Düsseldorf.

Landtag Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (2009b), Gesetzentwurf der Landesregierung. Gesetz zur Umsetzung des Zukunftsinvestitionsgesetzes in Nordrhein-Westfalen. Drucksache 14/8644. Düsseldorf.

RWI Essen (2008), Analyse des Haushaltsplanentwurfs 2008 der Stadt Viersen. Im Auftrag der Industrie- und Handelskammer Mittlerer Niederrhein. Krefeld - Mönchengladbach – Neuss. Endbericht. Essen.

Rheinischen Post, „Ein neues Loch im Stadtetat“, 18.02.2009.

Stadt Viersen (Hrsg.) (2008a), Entwurf Haushalt 2009. Viersen.

Stadt Viersen (Hrsg.) (2008b), Aufgabenkritisches Personalbewirtschaftungskonzept 2015. Viersen.

Stadt Viersen (Hrsg.) (2008c), Haushalt 2008. Viersen.



Industrie- und Handelskammer
Mittlerer Niederrhein
Krefeld · Mönchengladbach · Neuss

IHK in Krefeld

Postfach 10 10 62
47710 Krefeld

Nordwall 39
47798 Krefeld

Tel.: 02151 635-0
Fax: 02151 635-338
E-Mail: info@krefeld.ihk.de

IHK in Mönchengladbach

Postfach 10 06 53
41006 Mönchengladbach

Bismarckstraße 109
41061 Mönchengladbach

Tel.: 02161 241-0
Fax: 02161 241-105
E-Mail: info@moenchengladbach.ihk.de

IHK in Neuss

Postfach 10 07 53
41407 Neuss

Friedrichstraße 40
41460 Neuss

Tel.: 02131 9268-0
Fax: 02131 9268-529
E-Mail: info@neuss.ihk.de