

Haushaltssanierungsplan (HSP) der Stadt Bergneustadt zum Haushaltsplan 2016

Der Landtag Nordrhein-Westfalen hat das Gesetz zur Unterstützung der kommunalen Haushaltskonsolidierung im Rahmen des Stärkungspakts **Stadtfinanzen (Stärkungspaktgesetz)** vom 09. Dezember 2011 beschlossen.

Dieses Gesetz sieht unter anderem Konsolidierungshilfen des Landes für Gemeinden vor, die auf der Basis ihres Haushaltes für das Jahr 2010 überschuldet sind oder denen bis 2013 die Überschuldung droht, und deren Teilnahme am Konsolidierungsprogramm verpflichtend ist. Zu diesem Kreis der pflichtig teilnehmenden Gemeinden gehört auch die Stadt Bergneustadt. Dies teilt die Bezirksregierung Köln durch Bescheid vom 21. Dezember 2011 mit.

Die pflichtig teilnehmenden Gemeinden müssen nach den Vorgaben des Stärkungspaktgesetzes den Haushaltsausgleich unter Einbeziehung der Konsolidierungshilfen spätestens mit dem Jahr 2016 erreichen. Dabei muss der HSP das Erreichen des Haushaltsausgleichs grundsätzlich in gleichmäßigen Schritten darstellen. Spätestens im Jahr 2021 muss der Haushaltsausgleich ohne Konsolidierungshilfe erreicht werden.

Der HSP ist Teil des Haushaltsplanes und tritt an die Stelle des bisherigen Haushaltssicherungskonzeptes. Die pflichtig teilnehmenden Gemeinden mussten der Bezirksregierung bis zum 30. Juni 2012 einen vom Rat beschlossenen HSP vorlegen. Der HSP ist jährlich fortzuschreiben und der Bezirksregierung spätestens am 01. Dezember vor Beginn des Haushaltsjahres vorzulegen. Die Einhaltung des HSP wird von der Bezirksregierung überwacht. Der Bürgermeister ist verpflichtet, der Bezirksregierung jährlich spätestens einen Monat vor Beginn des Haushaltsjahres, im laufenden Haushaltsjahr zum 30. Juni und zum 15. April des Folgejahres einen Bericht zum Stand der Umsetzung des HSP vorzulegen. Kommt die Gemeinde ihrer Pflicht zur Vorlage des HSP nicht nach, weicht sie vom HSP ab oder werden dessen Ziele aus anderen Gründen nicht erreicht, setzt die Bezirksregierung zunächst eine angemessene Nachfrist. Nutzt die Gemeinde die gesetzte Frist nicht, ist durch das Ministerium für Kommunales ein Beauftragter gemäß § 124 der Gemeindeordnung zu bestellen.

Ausgangslage

Schon in früheren Jahren war die Stadt Bergneustadt auf Zahlungen aus dem Ausgleichsstock angewiesen und befand sich von 1993 – 1999 in der Haushaltssicherung. Während die Haushaltswirtschaft der Stadt Bergneustadt in den Jahren 2000 – 2002 ausgeglichen gestaltet werden konnte, entstand im Jahre 2003 erstmals wieder ein Defizit. Grund hierfür waren die Steuereinbrüche 2001 und 2002 bei eigenen Steuern und den sich auf den Finanzausgleich auswirkenden Verbundsteuern des Landes. Gleichzeitig stieg die Kreisumlage deutlich an. Diese Faktoren führten auch in den Folgejahren zu Fehlbeträgen. Daran konnten auch das aufgestellte Haushaltssicherungskonzept (HSK) sowie die aufsichtsbehördlichen Einschränkungen in der Haushaltswirtschaft nichts ändern.

Von 2002 bis heute sind erhebliche Anstrengungen zur Minderung der Defizite vorgenommen worden. So

- wurden von 2002 – 2011 die Vollzeitstellen bzw. Vollzeitstellenäquivalente von 139,64 Stellen auf 127,36 Stellen reduziert,
- verringerten sich von 2002 – 2010 die Personalaufwendungen (ohne Beihilfen und Versorgungsaufwendungen) trotz einer linearen Steigerung im Beamtenbereich von 14,8 % und im tariflichen Bereich von 16,75 % von 5,760 Mio € leicht auf 5,754 Mio € = - 0,1 %,
- wurden nicht mehr benötigte Gebäude und unbebaute Grundstücke veräußert. Der Verkaufserlös hierfür belief sich auf 2,223 Mio €.

Bis zur Umstellung auf das Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF) zum 01.01.2008 sind Jahr für Jahr kamerale Defizite entstanden, die sich auf 9,120 Mio € summieren.

An der defizitären Haushaltssituation änderte sich auch unter NKF nichts. Die vom Rat am 19.10.2011 festgestellte Eröffnungsbilanz zum 01.01.2008 weist eine Ausgleichsrücklage von 7,239 Mio € und eine Allgemeine Rücklage von 26,474 Mio € aus. Die Jahresabschlüsse 2008 bis 2013 liegen vor. Der Jahresabschluss 2014 ist durch den beauftragten Wirtschaftsprüfer geprüft und wurde am 25.11.2015 durch den Rat festgestellt. Hiernach entwickelt sich das Eigenkapital wie folgt:

Bilanzposition	Ergebnis	Ergebnis	Ergebnis	Ergebnis	Ergebnis	Ergebnis	Ergebnis	Planwert zum
	31.12.2008	31.12.2009	31.12.2010	31.12.2011	31.12.2012	31.12.2013	31.12.2014	31.12.2015
Allgemeine Rücklage (Jahresergebnis eingerechnet)	26.533.956 €	22.265.813 €	13.253.261 €	3.755.970 €	39.844 €	-1.786.936 €	-14.163.542 €	-17.355.974 €
Sonderrücklagen	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €
Ausgleichsrücklage	2.082.658 €	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €
Jahresüberschuss	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €
Jahresfehlbetrag	5.156.700 €	6.350.801 €	9.012.552 €	9.068.430 €	3.982.061 €	1.109.988 €	12.377.418 €	3.192.432 €

Der Eigenkapitalverzehr ist im Jahr 2013 eingetreten, die Stadt Bergneustadt ist somit bilanziell überschuldet. Auch der Ergebnisplan 2015 weist einen Fehlbedarf von 3,192 Mio € aus.

Der Haushaltsplan 2016 und die Ergebnisplanung bis 2019 weisen folgende Fehlbedarfe (+) / Überschüsse (-) aus:

2016 = **358.259 €**, 2017 = **-14.624 €**, 2018 = **-119.852 €**, 2019 = **-407.422 €**.

Die Vorgaben aus der Haushaltssanierungsplanung sind hierbei berücksichtigt.

Ursachen der defizitären Haushaltsslage

Über Jahrzehnte hinweg war Bergneustadt Industriestandort. Industrie und Gewerbe produzierten vorwiegend für die Automobilbranche, die Textilbranche und die Kunststoffbranche. Arbeitsplätze waren zunächst ausreichend vorhanden; Bergneustadt hatte sogar Einpendler in erheblichem Umfang. Durch die Schaffung von Wohnraum, vorwiegend Mietwohnungen, konnten sich die Arbeitskräfte in Bergneustadt selber ansiedeln. Die Einwohnerzahl stieg erheblich an. Damit musste auch die Infrastruktur geschaffen werden (Kindergärten, Schulen, Straßen, öffentliche Einrichtungen u.a.).

Im Verlauf der Zeit haben die Textilbetriebe die Produktion eingestellt, ein großer Automobilzuliefererbetrieb mit rd. 2.000 Arbeitsplätzen wurde neu strukturiert und ging 2007 sogar in die Insolvenz, wird aber inzwischen mit erheblich verminderter Belegschaft fortgeführt. Betriebe wurden aus den unterschiedlichsten Gründen eingestellt oder nach außerhalb verlagert. Arbeitsplätze gingen verloren, die Gewerbesteuereinnahmen sanken erheblich.

Zum Teil gleichzeitig erlebte Bergneustadt einen erheblichen Zustrom von Aussiedlern aus Osteuropa wie auch von Asylbewerbern, für die die notwendigen Infrastrukturmaßnahmen geschaffen werden mussten. Die Aussiedler drängten auf den Arbeitsmarkt. Leistungen an Aussiedler und Asylbewerber führten zu erhöhten Sozialausgaben.

Bei den in den 1960er und 1970er Jahren gebauten Schulen stellte sich in den letzten Jahren erheblicher Sanierungsbedarf ein. Das führte Anfang 2008 zur Entscheidung für ein Public-Private-Partnership-Projekt (PPP-Projekt), mit dem der Sanierungsstau in allen 7 Bergneustädter Schulen mit einem Umfang von 26,3 Mio € durch den privaten Partner innerhalb von 2 1/2 Jahren abgearbeitet wurde und der Betrieb für insgesamt 25 Jahre auf den privaten Partner übertragen wird. Der Aufwand hierfür ist erheblich und fließt mit 13,2 Mio € in die Ergebnisrechnungen ein. Ausweislich einer Berechnung vor Vertragsabschluss spart die Stadt gegenüber der Eigenrealisierung durch die PPP-Variante einschließlich der Betriebskosten über die gesamte Laufzeit des Vertrages jedoch eine Summe von 15,8 Mio €.

Der kommunalen Ebene sind in den vergangenen Jahren durch den Landes- und Bundesgesetzgeber zusätzliche Aufgaben übertragen worden, ohne auch für eine ausreichende Finanzausstattung zu sorgen. Während der Oberbergische Kreis seinen Aufwand über die Kreisumlage weiterreichen kann, waren bisher der Belastung der Bürger und Betriebe durch die Realsteuern Grenzen gesetzt, damit nicht weitere Abwanderungen provoziert oder mögliche Ansiedlungen verhindert werden. Die Entwicklung von Realsteuern und Kreisumlage wird an folgenden Zahlen deutlich:

Realsteuern	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2014	HS 2016
Grundsteuer B								
- Hebesatz	260%	290%	320%	360%	400%	410%	755%	959%
- Aufkommen in €	755.758	997.218	1.280.539	1.727.446	2.108.831	2.246.899	4.327.648	5.490.980
Gewerbesteuer								
- Hebesatz	350%	375%	395%	415%	430%	430%	440%	460%
- Aufkommen in €	4.333.993	5.190.315	3.466.540	3.213.147	5.229.018	4.458.365	3.757.734	5.250.000
Realsteuern insg.	5.089.751	6.187.533	4.747.079	4.940.593	7.337.849	6.705.264	8.085.382	10.740.980
Veränderung zum Jahr 1985	+21,6%	-6,7%	-2,9%	+44,2%	+31,7%	+58,9%	+111,0%	

Kreisumlage	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2014	HS 2016
allg. Umlagesatz	35,4%	42,5%	47,9%	33,1%	40,5%	40,87%	42,689%	40,900%
Mehrbelastungen	0,0%	0,0%	1,7%	14,8%	21,0%	24,58%	28,082%	30,743%
insgesamt	35,4%	42,5%	49,6%	47,9%	61,5%	65,45%	70,771%	71,643%
Ausgaben allg. €	3.450.080	5.538.885	7.546.862	5.886.172	6.529.091	8.273.540	9.679.260	9.842.350
Ausg. Mehrbel. €	0	0	277.500	2.634.054	3.381.263	4.975.866	6.367.300	7.398.150
Ausg. insg. in €	3.450.080	5.538.885	7.824.362	8.520.226	9.910.354	13.249.406	16.046.560	17.240.500
Veränderung zum Jahr 1985	+60,54%	+126,79%	+146,96%	+187,25%	+284,03%	+365,11%	+399,71%	

Die Entwicklung der Steuerbeteiligungen und der Schlüsselzuweisungen wird aus folgender Übersicht deutlich:

alle Beträge in €	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2014	HS 2016
Eink. Steuer-Anteil	3.823.067	4.776.549	5.881.760	6.497.190	5.185.623	5.959.734	7.193.943	7.201.800
Ums. Steuer-Anteil	0	0	0	693.772	552.507	715.862	794.072	934.700
Schlüsselzuweis.	2.828.281	4.256.743	4.417.891	6.080.027	5.624.545	8.092.779	9.331.829	9.746.000
Su. Zahl. d. Landes	6.651.349	9.033.292	10.299.651	13.270.989	11.362.675	14.768.375	17.319.844	17.882.500
Veränderung zum Jahr 1985	+35,8%	+54,9%	+99,5%	+70,8%	+122,0%	+160,4%	+168,9%	

Die Entwicklung der wichtigsten Ausgabe-/Aufwandsgruppen ergibt sich aus nachstehender Übersicht:

alle Beträge in €	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2014	HS 2016	
Gebühreneinnahmen	2.232.952	3.918.980	6.257.609	5.369.381	6.275.420	7.766.841	8.044.274	8.069.636	
Veränderung zum Jahr 1985	+75,5%	+180,2%	+140,5%	+181,0%	+247,8%	+260,3%	+261,4%		
Personalkosten	4.758.278	6.102.962	7.637.900	6.198.630	6.600.792	6.690.520	7.602.419	7.385.860	1)
Veränderung zum Jahr 1985	+28,3%	+60,5%	+30,3%	+38,7%	+40,6%	+59,8%	+55,2%		
Sachkosten	4.367.577	5.489.075	6.576.751	6.112.297	7.227.718	13.276.767	16.796.937	9.205.405	2), 3)
Veränderung zum Jahr 1985	+25,7%	+50,6%	+39,9%	+65,5%	+204,0%	+284,6%	+110,8%		
Zinsaufwendungen	1.517.120	1.630.852	2.107.489	1.900.500	1.739.066	2.485.983	2.524.099	2.695.900	
Veränderung zum Jahr 1985	+7,5%	+38,9%	+25,3%	+14,6%	+63,9%	+66,4%	+77,7%		
Tilgung von Darlehn	735.450	1.007.354	1.471.533	787.738	2.028.761	1.867.314	2.392.446	2.268.740	
Veränderung zum Jahr 1985	+37,0%	+100,1%	+7,1%	+175,9%	+153,9%	+225,3%	+208,5%		

1) 2010 bis 2016: Personalkosten einschließlich Versorgungsaufwand und Pensionsrückstellungen

2) 2010: Sachkosten einschließlich Sanierungsaufwendungen an Schulen und Straßen sowie Einsatz von Sanierungsmitteln aus dem Konjunkturpaket II

3) 2014: Sachkosten einschließlich Rückstellungsaufwand Derivate

In den Fonds Deutsche Einheit zahlt die Stadt seit 1991 erhebliche Beträge. Gleichzeitig war eine Abwanderung heimischer Betriebe in die neuen Bundesländer zu beobachten, weil dort günstigere Bedingungen gegeben sind. Die Zahlungen ergeben sich aus nachstehender Übersicht:

Jahr	Summe Solidarbeitrag	Jahr	Summe Solidarbeitrag	Jahr	Summe Solidarbeitrag	Jahr	Summe Solidarbeitrag
1991-97	5.235.886,04 €	2003	536.579,00 €	2009	49.875,00 €	HS 2015	46.591,00 €
1998	945.900,72 €	2004	388.690,00 €	2010	72.578,00 €	HS 2016	54.348,00 €
1999	806.018,42 €	2005	440.433,00 €	2011	74.957,00 €		
2000	713.094,52 €	2006	80.760,00 €	2012	51.212,00 €		
2001	723.659,00 €	2007	33.188,00 €	2013	39.966,00 €		
2002	506.354,00 €	2008	49.692,00 €	2014	42.702,00 €		

Die Kommunen erbringen ihre Finanzierungsbeteiligung auf zwei Wegen. Zum Einen über die erhöhte Gewerbesteuerumlage und zum Anderen über systembedingte Minderungen der Verbundgrundlagen im Finanzausgleich. Ab 2006 ist in vorstehender Übersicht nur noch die abzuführende Gewerbesteuerumlage aufgeführt. Wegen Wegfall des Solidarbeitragsgesetzes lässt sich die betragsmäßige Auswirkung der Minderung der Verbundgrundlagen im Finanzausgleich nicht mehr gemeindespezifisch darstellen.

Seit 2002 werden die Kommunen an den Kosten der Krankenhausfinanzierung des Landes beteiligt. In dieser Zeit hat die Stadt folgende Krankenhausinvestitionsumlagen zahlen müssen:

HJ	Betrag in €	Fortschreibung in €	Finanzierung	HJ	Betrag in €	Fortschreibung in €	Finanzierung
2002	93.732,70	93.732,70	bis 2007 im Vermögenshaushalt durch Darlehn	2012	215.098,00	1.858.702,64	ab 2008 im Ergebnisplan durch Liquiditätskredite
bis		659.540,52		2013	214.654,00	2.073.356,64	
2007	231.654,92	753.273,22		2014	210.088,00	2.283.444,64	
2008	230.548,49	983.821,71		2015	220.378,00	2.503.822,64	
2009	224.375,45	1.208.197,16		HS 2016	220.000,00	2.723.822,64	
2010	218.590,64	1.426.787,80					
2011	216.816,84	1.643.604,64					

Die Finanzausstattung der Stadt ist nicht auskömmlich. Den gestiegenen Zahlungsverpflichtungen stehen keine ausreichenden Steuereinnahmen und Schlüsselzuweisungen gegenüber.

Konsolidierungshilfen des Landes

Auf der Grundlage des Stärkungspaktgesetzes hat die Stadt Bergneustadt für das Jahr 2011 eine Landeszuwendung in Höhe von 1.820.563 € erhalten. Nach Genehmigung des HSP 2012 durch die Bezirksregierung Köln am 28.09.2012 wurde für das Jahr 2012 eine Landeszuwendung von 1.797.191 € ausgezahlt. Aufgrund einer fehlerhaften Datengrundlage des Landes wurde die Konsolidierungshilfe nach dem Stärkungspaktgesetz neu berechnet und im Ergebnis für Bergneustadt auf 1.566.900 € neu festgesetzt.

Somit wird die Konsolidierungshilfe in den Jahren 2014 bis 2016 nur noch in dieser Höhe jährlich ausgezahlt werden. Für das Jahr 2014 wurde der Betrag statt im Oktober 2014 erst im März des Folgejahres ausgezahlt. Grund hierfür waren die eingetretenen, aber unvermeidbaren Abweichungen zu dem vom Rat am 11.09.2013 beschlossenen Zeitplan zur Nachholung ausstehender Jahresabschlüsse. Ab 2017 wird die Konsolidierungshilfe bis zum Jahr 2020 degressiv abgebaut; erwartet werden für 2017 1,253 Mio €, für 2018 0,940 Mio €, für 2019 0,627 Mio € und für 2020 0,313 Mio €.

Eigene Konsolidierungsbeiträge

Um das Ziel des Stärkungspaktgesetzes zu erreichen, hat die Stadt -zusätzlich zu den in den vergangenen Jahren bereits unternommenen Konsolidierungsbemühungen- weitere Konsolidierungsmaßnahmen zu ergreifen. Bei der Erarbeitung des HSP 2012 wurde die Stadt durch die Gemeindeprüfungsanstalt NRW beraten. In einer vom Rat gebildeten Lenkungsgruppe Stärkungspakt wurde in 4 Sitzungen eine Vielzahl von möglichen Konsolidierungsmaßnahmen erörtert. Unter Berücksichtigung des ermittelten Konsolidierungsbedarfs wurde der in den Jahren 2012 bis 2016 zu erbringende eigene Konsolidierungsbeitrag mit 0,935 Mio € jährlich errechnet. Insoweit wird auf die Berechnung auf Seite V 12 verwiesen.

Planungsgrundlagen

Der HSP basiert auf einer Haushaltsplanung, die über den bisherigen fünfjährigen Ergebnis- und Finanzplanungszeitraum hinausgeht und entsprechend bis zum Jahr 2021 fortgeschrieben wurde. Unter Berücksichtigung der örtlichen Besonderheiten wurden bis zum Jahr 2019 die Orientierungsdaten zugrunde gelegt. Für die Jahre 2020 und 2021 wurden die Wachstumsraten überwiegend in Anlehnung an die Berechnung eines geometrischen Mittels ermittelt; bei einzelnen Aufwandsarten wurden die Orientierungsdaten für das Jahr 2019 auch als Wachstumsrate für die Folgejahre bis 2021 zugrunde gelegt. Naturgemäß birgt die Prognose über diesen langen Planungszeitraum zahlreiche Unwägbarkeiten.

Haushaltssanierungsplan 2016

Der vom Rat der Stadt Bergneustadt in seiner Sitzung am 27. Juni 2012 beschlossene HSP 2012 ist nach den Vorgaben des Stärkungspaktgesetzes jährlich fortzuschreiben. Nach den Vorgaben der Kommunalaufsicht hat eine integrierte Planung zu erfolgen. Das heißt, dass die Maßnahmen der Sanierungsplanung in die Planansätze 2016 bis 2019 eingearbeitet sein müssen. Ergebnisverbesserungen aus der Sanierungsplanung wirken sich auf den Gesamtergebnisplan des HSP somit nur noch für die Jahre 2020 und 2021 aus. Hiervon abweichend sind auf den nachfolgenden Seiten des HSP 2016 alle 29 Maßnahmen aufgelistet und mit ihren insgesamt angestrebten Konsolidierungserfolgen dargestellt. Der aktuelle Umsetzungsstand ist in den Textfeldern der Einzelmaßnahmen jeweils unter "Ergänzung 2016:" beschrieben. Hinzuweisen ist insbesondere auf die Maßnahme unter der Ifd. Nr. 29 - Grundsteuer B: nach den Vorgaben des Stärkungspaktgesetzes (*Haushaltsausgleich unter Einbeziehung der Konsolidierungshilfe bis spätestens 2016 sowie Haushaltsausgleich ohne Konsolidierungshilfe bis spätestens 2021*) wurde der Hebesatz der Grundsteuer B sehr deutlich angehoben, um die geforderten Haushaltsausgleiche (ab 2017) zu erreichen.

Für den Ausgleich des Gesamtergebnisplans wäre für das Jahr 2016 eine Hebesatzanhebung auf über 959 Prozentpunkte erforderlich. In Anlehnung an die ursprüngliche Sanierungsplanung des Jahres 2012 hat der Rat die Anhebung des Hebesatzes auf 959 % und die Beibehaltung in dieser Höhe bis in das Jahr 2021 beschlossen. Mit dieser Hebesatzhöhe wird der erforderliche Haushaltsausgleich erst ab dem Planjahr 2017 erreicht und dann bis 2021 beibehalten.