Zusammenfassung

Wirkung des Stärkungspaktgesetzes auf den Haushalt der Stadt Wuppertal

im Auftrag der Stadt Wuppertal

ERNST & YOUNG
Quality In Everything We Do

Inhalt

- Ausgangslage und Zielsetzung 3
  - 1. Ausgangslage und Zielsetzung des Projekts....3
- Projektansatz und Vorgehensweise 4
  - 2. Projektansatz und Vorgehensweise....4
- Projektergebnisse 6
  - 3. Haushaltsprognose bis zum Jahr 2021 – Szenarien....6
  - 4. Haushaltsprognose bis zum Jahr 2021 – Sensitivitäten....9
- Gesamtergebnis und Ausblick 12
  - 5. Gesamtergebnis und Ausblick....12

© 2011 Ernst & Young GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft

All Rights Reserved

Ausgangslage und Zielsetzung

1. Ausgangslage und Zielsetzung des Projekts

Vor dem Hintergrund der schwierigen Haushaltssituation vieler Kommunen plant das Land Nordrhein-Westfalen in einem ersten Schritt 34 finanziell besonders schlecht gestellte Kommunen, die entweder überschuldet sind oder deren Überschuldung innerhalb der mittelfristigen Finanzplanung erwartet wird, mit zusätzlichen Finanzmitteln zu unterstützen und hat zu diesem Zweck mit Datum vom 20.9.2011 einen Gesetzentwurf vorgelegt (DS 15/2859 – Stärkungspaktgesetz). Das Land will Mittel aus dem Landeshaushalt in Höhe von jeweils 350 Mio. € für die Jahre 2011 bis 2020 (zusammen 3,5 Mrd. €) bereitstellen. Ergänzt werden sollen die Landesmittel durch Mittel aus der Finanzausgleichsmasse des GFG und eine Abundanzumlage (2,35 Mrd. €), die den Kommunen zur Verfügung gestellt werden sollen, deren Überschuldung in den Jahren 2014 bis 2016 zu erwarten sind. Insgesamt ist geplant, von 2011 bis 2020 rund 5,85 Mrd. € zur Verfügung zu stellen.

Zielgruppe der ersten Stufe dieses Gesetzes sind die Kommunen in Nordrhein-Westfalen, die sich bereits in der Situation der Überschuldung befinden bzw. bei denen die mittelfristige Finanzplanung eine Überschuldung erwarten lässt. Die Maßnahmen zur Verbesserung der Haushaltssituation sehen zwei bedeutende Ziele vor:

- das Erreichen des Haushaltsausgleichs mit Landeszuschuss bis zum Jahr 2016 und
- das Erreichen des Haushaltsausgleichs ohne Zuschuss des Landes spätestens ab dem Haushaltsjahr 2021.

Die Stadt Wuppertal ist eine der 34 Kommunen, für die das Land Finanzmittel zur Stärkung des Haushalts bereitstellen will. Ihre finanzielle Lage ist geprägt durch andauernde Haushaltsfehlbeträge in den letzten Jahren und dementsprechend durch einen hohen Bestand an Liquiditätskrediten, der aktuell bei ca. 1,6 Mrd. € liegt.

Aufgrund des dauerhaft nicht ausgeglichenen Haushalts wird die Stadt Wuppertal voraussichtlich gegen Ende des Jahres 2011 ihr Eigenkapital aufgebraucht haben und erfüllt somit das im Gesetz formulierte Kriterium der Überschuldung.

Das Ziel dieses Projekts zwischen der Stadt Wuppertal und Ernst & Young war daher, für die Laufzeit des Stärkungspaktgesetzes zu prognostizieren,

- wie sich der Haushalt der Stadt Wuppertal im Zeitraum zwischen heute (2011) und dem Jahr 2021 entwickeln wird,
- welche Auswirkungen die Zuwendungen des Landes im Rahmen des Stärkungspaktgesetzes NRW und ggf. weitere Maßnahmen auf die Haushaltsentwicklung der Stadt Wuppertal haben werden, und
- ob die im Stärkungspaktgesetz formulierten Ziele des Haushaltsausgleichs in den Jahren 2016 (mit Landeszuschuss) und 2021 (ohne Landeszuschuss) erreicht werden können.

Diese Zusammenfassung basiert auf einem umfangreichen Bericht, der der Stadt Wuppertal am 10.11.2011 übergeben wurde.

© 2011 Ernst & Young GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft

All Rights Reserved

Projektansatz und Vorgehensweise

2. Projektansatz und Vorgehensweise

Um die Auswirkungen des Zuschusses des Landes NRW auf den Haushalt der Stadt Wuppertal fundiert bewerten zu können, wurden in einem ersten Schritt unterschiedliche Szenarien für die Entwicklung des Haushalts der Stadt Wuppertal definiert und zusätzlich mit Fokus auf Veränderungen bei wichtigen Positionen im Haushalt der Stadt Wuppertal betrachtet.

Darüber hinaus wurden aktuelle Diskussionen u.a. im NRW-Landtag und gutachterliche Anregungen[1] zur Beteiligung des Bundes an der Finanzierung der kommunalen Ausgaben aufgegriffen und in Form von Sensitivitäten im Hinblick auf ihre Wirkung auf den Haushalt der Stadt Wuppertal berechnet. Der Berechnungsansatz kann der nachstehenden Grafik entnommen werden:

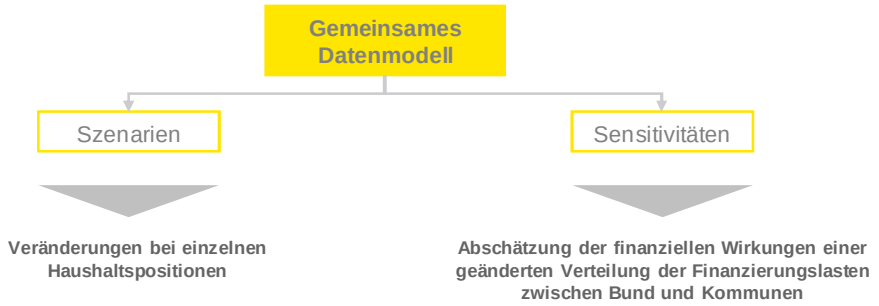

Abbildung 1: Darstellung Projektansatz

Die Grundlage für die Prognoserechnungen bildeten abgestimmte Basisdaten zum Haushalt und zur Haushaltsplanung der Stadt Wuppertal, die zum aktuellstmöglichen Stand (20. Oktober 2011) übernommen wurden.

Abbildung 2: Grundlagen Prognoserechnungen

---

[1] Insbesondere *JUNKERNHEINRICH, M./ LENK, T./ BOETTCHER, F./ HESSE, M./ HOLLER, B./ MICOSATT, G. (2010): Haushaltsausgleich und Schuldenabbau – Konzept zur Rückgewinnung kommunaler Finanzautonomie im Land Nordrhein-Westfalen.*
Gutachten im Auftrag der Ministerien für Finanzen und für Inneres und Kommunales. Kaiserslautern, Leipzig, Bottrop.

Für die Jahre 2012 bis 2016 wurde dabei auf den Planungen zum Doppel-Haushalt 2012/2013 sowie der mittelfristigen Finanzplanung für die Jahre 2014 bis 2016 aufgesetzt. Für die Jahre 2017 bis 2021 wurden Prognosen auf der Basis fundierter Annahmen errechnet. Für die (Referenz-) Jahre 2010 und 2011 standen Angaben aus dem vorläufigen Rechnungsergebnis bzw. aus dem Finanzcontrolling zur Verfügung.

Die Übernahme der Daten, die Durchführung der einzelnen Prognoserechnungen sowie die Analyse und Bewertung der einzelnen Berechnungen wurden in einer engen Abstimmung mit der Kämmerei der Stadt Wuppertal vorgenommen. Wesentliche Zwischenergebnisse zu den Szenarien und zu den Sensitivitäten wurden der Stadt Wuppertal vorgestellt und dort einer Qualitätsprüfung unterzogen.

© 2011 Ernst & Young GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft

All Rights Reserved

Projektergebnisse

3. Haushaltsprognose bis zum Jahr 2021 – Szenarien

Für die Prognose der Entwicklung des Haushalts der Stadt Wuppertal wurden – auf der Grundlage von Annahmen zur Entwicklung wichtiger Haushaltspositionen wie der Einnahmen durch die Gewerbesteuer, der Ausgaben für Sozial- und Jugendhilfeleistungen, der Landschaftsumlage oder der Zinsentwicklung – drei verschiedene Szenarien definiert:

- Ein Basisszenario, das weitgehend auf den aktuellen Haushaltsplanungen der Stadt Wuppertal für die Jahre 2012 bis 2016 aufsetzt und diese für die Jahre 2017 bis 2021 mit konservativen Annahmen fortschreibt,

- Ein Best Case-Szenario, das für den Prognosezeitraum günstige Entwicklungen sowohl auf der Ertrags- als auch auf der Aufwandsseite vorsieht – allerdings bei einem höheren Zinsniveau, und

- Ein Worst Case-Szenario, in dem sich im Prognosezeitraum wesentliche Ertrags- und Aufwandspositionen im Haushalt der Stadt Wuppertal negativ oder unterdurchschnittlich entwickeln – allerdings bei einem im Vergleich niedrigen Zinsniveau.

Die entsprechenden Variationen in den einzelnen Szenarien können der nachstehenden Tabelle entnommen werden:

Indikator	„Worst case“	Basisszenario	„Best case“
Gewerbesteueraufkommen	Wirtschaftswachstum: + 0,5 % p. a. Gewerbesteuer: + 1,0 % p. a.	Wirtschaftswachstum: + 1,5 % p. a. Gewerbesteuer: + 3,0 % p. a.	Wirtschaftswachstum: + 2,5 % p. a. Gewerbesteuer: + 5,0 % p. a.
Gemeindeanteil EK- und Umsatzsteuer	ab 2013-2017: + 1,3 % p. a. ab 2017: 0,0 % p. a.	Bis 2016: nach HH-Plan-Entwurf 2012/13 (2,6% p. a.) Ab 2017: + 1,0 % p. a.	ab 2013-2016: + 3,9 % p. a. ab 2017: + 2,0 % p. a.
Schlüsselzuweisungen Land	Bis 2016: nach HH-Plan-Entwurf 2012/13 Ab 2017: + 1,0 % p. a.	Bis 2016: nach HH-Plan-Entwurf 2012/13 Ab 2017: + 1,0 % p. a.	Bis 2016: nach HH-Plan-Entwurf 2012/13 Ab 2017: + 1,0 % p. a.
Sozialausgaben*	ab 2013: + 2,0 % p. a.	Bis 2016: nach HH-Plan-Entwurf 2012/13 Ab 2017: + 1,0 % p. a.	ab 2013-2016: -1,0 % p. a. ab 2017: 0,0 % p. a.
Landschaftsumlage	ab 2013-2017: + 4,5 % p. a. ab 2017: + 2,0 % p. a.	Bis 2016: nach HH-Plan-Entwurf 2012/13 (3,0 % p. a.) Ab 2017: + 1,0 % p. a.	ab 2013-2017: + 1,5 % p. a. ab 2017: 0,0 % p. a.
Zinsen	2012: 3,0 % p. a. (Durchschnitt) ab 2013: 2,5 % p. a. (Durchschnitt)	Ab 2012: 3,0 % p. a. (Durchschnitt)	2012: 3,0 % p. a. 2013: 2,7 % p. a. 2014 – 2015: 3,0 % p. a. 2016 ff.: 3,5 % p. a. (jeweils Durchschnitt)
Gewerbesteuerumlage	(Nach Berechnung)	Bis 2016: nach HH-Plan-Entwurf 2012/13 Ab 2017: (Nach Berechnung)	(Nach Berechnung)

Für alle hier berechneten Szenarien wurde ein Zuschuss des Landes Nordrhein-Westfalen in Höhe von 60 Mio. € bis zum Jahr 2016 und dann sinkend bis zum Jahr 2020 angesetzt. Hierbei handelt sich um eine Arbeitsgröße, da die konkreten Zahlungen des Landes an die Stadt Wuppertal bis zum Abschluss dieses Gutachtens noch nicht feststanden:

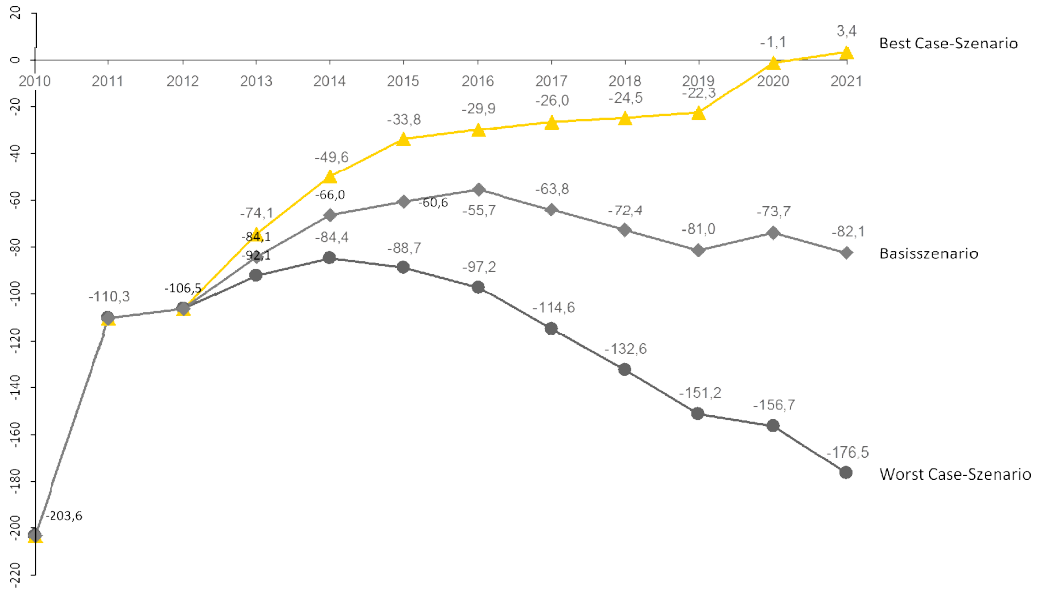

Abbildung 3: Szenarien der Haushaltsentwicklung 2010 bis 2021 (Darstellung: Haushaltsergebnis)

Die Berechnung der Szenarien der Haushaltsentwicklung für die Jahre 2010 bis 2021 macht deutlich, dass

- die Stadt Wuppertal unter den günstigen Annahmen des Best Case-Szenarios eine Chance hat, den Haushaltsausgleich zu erreichen – und dies auch erst im Jahr 2021. Im Jahr 2016 sind stadteigene Konsolidierungsmaßnahmen in einem Umfang von 30 Mio. € erforderlich, um einschließlich der Landeshilfe zu einem ausgeglichenen Ergebnis zu kommen.

- im Basisszenario − also der Fortschreibung der Haushaltsplanung − muss im Jahr 2016 ein deutlich höherer stadteigener Konsolidierungsbeitrag von über 50 Mio. € realisiert werden, um die Vorgabe des Haushaltsausgleichs mit Landesunterstützung zu erreichen. Deutlich wird aber auch, dass in den Folgejahren zusätzliche Konsolidierungsschritte anstehen, wenn ab dem Jahr 2021 der Haushaltsausgleich ohne Landesunterstützung umgesetzt werden soll.

- im Worst Case-Szenario hätte die Stadt Wuppertal – trotz der finanziellen Unterstützung durch das Land Nordrhein-Westfalen − im Zeitraum bis 2021 unter den im Vergleich ungünstigen Annahmen keine Perspektive, den Haushaltsausgleich zu er-

© 2011 Ernst & Young GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft

All Rights Reserved

zielen: bereits im Jahr 2016 müsste die Stadt Wuppertal Konsolidierungsmaßnahmen in einem Umfang von rund 100 Mio. € umsetzen, um den Haushaltsausgleich zu erreichen. Im Jahr 2021 läge der Konsolidierungsbedarf dann bei fast 177 Mio. €, der durch Maßnahmen in ähnlicher Höhe kompensiert werden müsste.

Insgesamt zeigen die beschriebenen Szenarien, dass die Stadt Wuppertal – unter den Bedingungen des Basisszenarios – trotz eines Landeszuschusses von 60 Mio. € in den Jahren 2011 bis 2016 noch erhebliche eigene Anstrengungen erbringen muss, um den ersten Meilenstein des Stärkungspaktgesetzes – den Haushaltsausgleich bis zum Jahr 2016 – zu realisieren. Wie ein Konsolidierungspfad aussehen könnte, zeigt die nachstehende Abbildung:

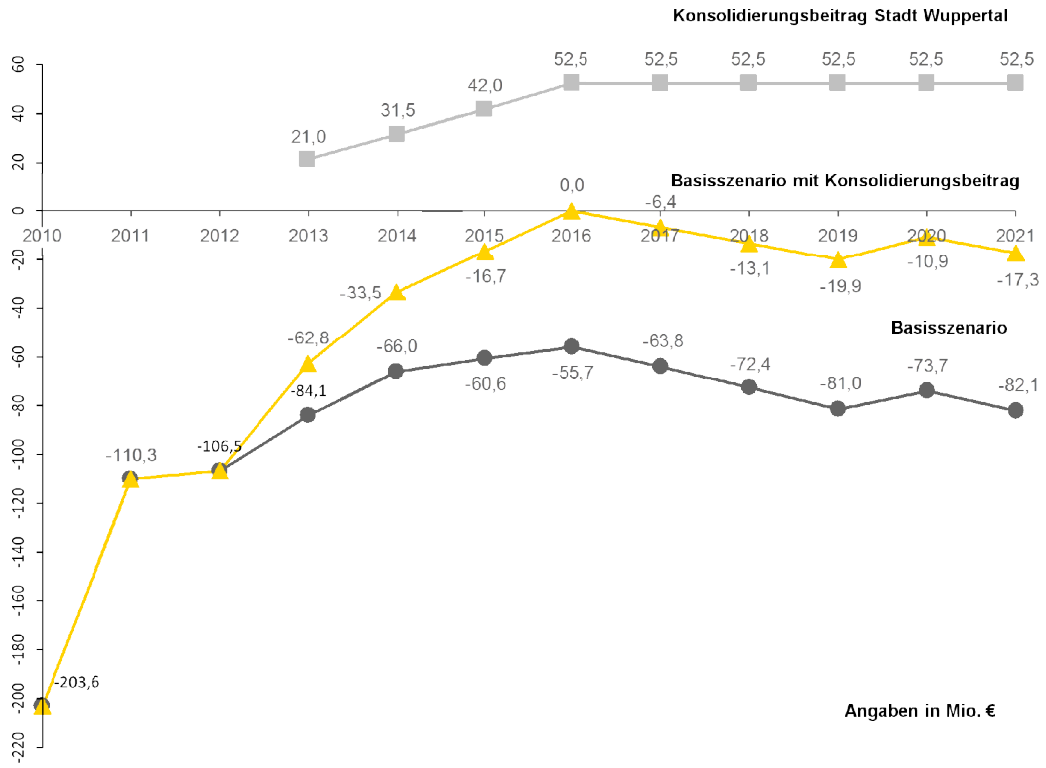

Abbildung 4: Basisszenario mit/ohne Konsolidierungsbeitrag der Stadt Wuppertal

Die Stadt Wuppertal muss – dem Basisszenario folgend – bis zum Jahr 2016 zusätzlich zu dem Zuschuss des Landes selbst noch rund 52,5 Mio. € nachhaltig aufbringen, um den Haus-

© 2011 Ernst & Young GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft

All Rights Reserved

haltsausgleich sicherzustellen.[2] Aber auch in den Folgejahren nach 2016 werden unter den definierten Annahmen zusätzliche Konsolidierungsschritte erforderlich sein, um dann auch im Jahr 2021 den im Stärkungspaktgesetz geforderten Haushaltsausgleich ohne Landesunterstützung möglich zu machen.

Fazit: Die Prognoserechnungen zeigen, dass die Stadt Wuppertal mit der Unterstützung des Landes im Rahmen des Stärkungspaktgesetzes in die Lage versetzt wird, die geforderten Schritte des Haushaltsausgleichs erfolgreich zu gehen. Allerdings sind zusätzliche Konsolidierungsleistungen der Stadt notwendig: diese liegen bei 30 Mio. € im Jahr 2016 beim Best Case-Szenario und bei 52,5 Mio. € im Basisszenario. Sollten die Bedingungen des Worst Case-Szenarios eintreten, wird die Stadt Wuppertal – trotz der Hilfe des Landes NRW – kaum die Möglichkeit haben, die Haushaltssituation nachhaltig zu verbessern.

4. Haushaltsprognose bis zum Jahr 2021 – Sensitivitäten

Aufgrund der schwierigen finanziellen Situation der Kommunen ist die Frage von Bedeutung, ob eine Beteiligung des Bundes, insbesondere an der Finanzierung von Sozialleistungen, geboten ist. Ein erster Schritt in diese Richtung wurde bereits vereinbart, ab dem Jahr 2014 übernimmt der Bund vollständig die Kosten für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung.

In diesem Zusammenhang hat der Landtag am 26.. Oktober 2010 mit großer Mehrheit einen gemeinsamen Antrag der Fraktionen von CDU, SPD und Bündnis 90/Die Grünen (Drucksache 15/435) beschlossen und fordert damit, dass sich „der Bund [...] ab 2011 dynamisch zur Hälfte am Aufwand für die Soziallasten beteiligen [muss]." Benannt wurden in diesem Antrag die Kosten der Unterkunft und Heizung für Langzeitarbeitslose, die Kinder- und Jugendhilfe, die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen und die Hilfe zur Pflege.

Auch das für das Land Nordrhein-Westfalen erstellte Gutachten von Junkernheinrich, Lenk u. a. (s. Fußnote 1) kommt zu dem Ergebnis, dass eine wirksame Konsolidierung der kommunalen Haushalte und ein Abbau des Bestands an Liquiditätskrediten nur dann erfolgreich sein kann, wenn sich der Bund stärker als bisher an der Finanzierung von Sozialleistungen beteiligt.

Vor diesem Hintergrund wurde im Rahmen der Prognoserechnungen geprüft, welche Auswirkungen eine Beteiligung des Bundes an den Leistungen

- Kosten der Unterkunft und Heizung für Langzeitarbeitslose (SGB II)
- Eingliederungshilfe für behinderte Menschen (SGB XII) und
- Hilfen zur Erziehung (SGB VIII)

[2] Bei der Berechnung wurde angenommen, dass im Jahr 2013 bereits 40 % des Konsolidierungsziels und in den Folgejahren jeweils weitere 20 % realisiert werden können.

© 2011 Ernst & Young GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft

All Rights Reserved

auf die Entwicklung des Haushalts der Stadt Wuppertal bis zum Jahr 2021 haben würde. Dabei wurde davon ausgegangen, dass sich der Bund jeweils mit einem Anteil von 49 % beteiligt und dass eine Beteiligung frühestens ab dem Haushaltsjahr 2014 möglich sein würde. Die Berechnungsgrundlage bildet das Basisszenario.

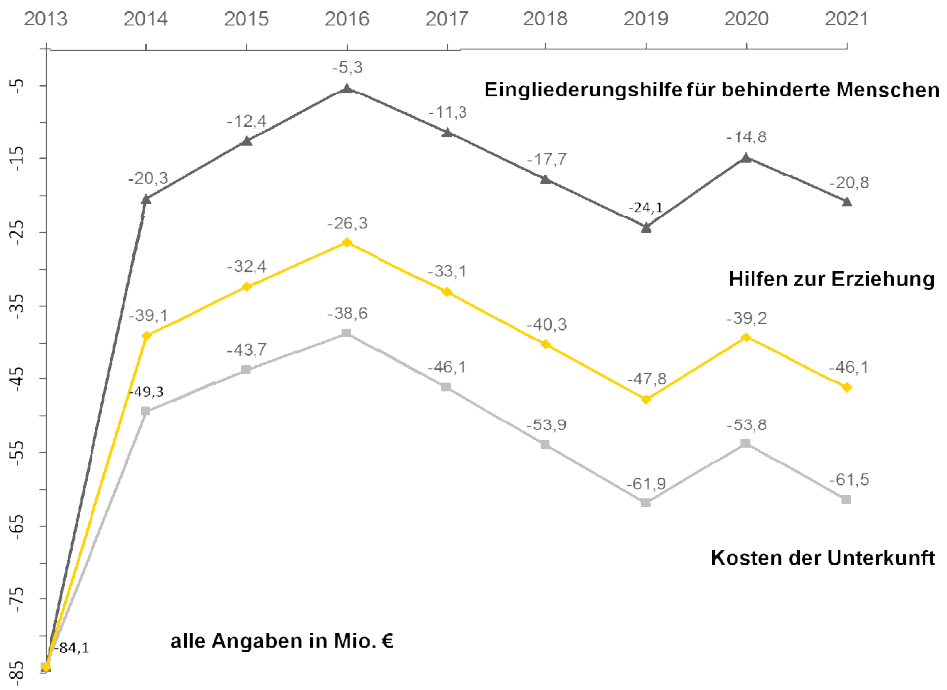

Abbildung 3: Basisszenario mit Beteiligung des Bundes zu 49% an ausgewählten sozialen Leistungen

Da die höchsten Aufwendungen der Stadt Wuppertal im Bereich der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen anfallen, sind hier die haushaltsentlastenden Wirkungen einer Beteiligung des Bundes auch am höchsten. Die vorstehende Abbildung 3 macht deutlich, dass unter den Bedingungen des Basisszenarios und

- einem Landeszuschuss von 60 Mio. € sowie
- einer Bundesbeteiligung von 49 % an den Kosten der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen

die Stadt Wuppertal im Jahr 2016 annähernd den Haushaltsaufgleich erreichen könnte und in den Folgejahren bis 2021 dann noch eigene Konsolidierungsmaßnahmen in Höhe von rund 20 Mio. € umsetzen müsste.

Einen deutlich geringeren Beitrag zum Haushaltsausgleich bringt eine (höhere) Beteiligung des Bundes an den Kosten der Unterkunft. Denn hier liegt die Beteiligungsquote aktuell be-

© 2011 Ernst & Young GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft

All Rights Reserved

reits bei rund 33 % (bereinigt), eine Aufstockung bietet dem entsprechend ein geringeres Potenzial.

Fazit: Die Beteiligung des Bundes an ausgewählten Sozialleistungen würde im Fall der Stadt Wuppertal insbesondere bei der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen eine deutliche Entlastung der Haushaltssituation mit sich bringen. Verbunden mit eigenen Konsolidierungsanstrengungen könnte damit bereits vor 2021 ein Einstieg in den Abbau von Schulden gelingen.

© 2011 Ernst & Young GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft

All Rights Reserved

Gesamtergebnis und Ausblick

5. Gesamtergebnis und Ausblick

Im Rahmen von Prognoserechnungen wurde geprüft, ob und welche Auswirkungen das vom Land Nordrhein-Westfalen geplante Stärkungspaktgesetz auf den Haushalt der Stadt Wuppertal hat.

Als Gesamtergebnis kann festgehalten werden, dass diese Initiative des Landes Nordrhein-Westfalen geeignet ist, einen Beitrag zur Verbesserung der Haushaltssituation der Stadt Wuppertal zu leisten. Gleichwohl muss aber auch darauf hingewiesen werden, dass weitere eigene Konsolidierungsmaßnahmen der Stadt Wuppertal notwendig sind, um einen Haushaltsausgleich im Jahr 2016 mit Landesunterstützung und im Jahr 2021 ohne Landesunterstützung zu schaffen. Selbst unter den positiven Annahmen des Best Case-Szenarios ist die Stadt Wuppertal nicht davon befreit, eigene Konsolidierungsbeiträge zu leisten, um einen nachhaltigen Haushaltsausgleich auch über 2021 hinaus sicherzustellen.

Eine höhere Beteiligung des Bundes an sozialen Leistungen der Kommunen würde dazu beitragen, den Konsolidierungsfortschritt deutlich zu beschleunigen. Diese Sachlage wurde auch schon anderweitig gutachterlich festgestellt (vgl. Fußnote 1). Besonders geeignet hierfür wäre bezogen auf den Haushalt der Stadt Wuppertal die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen, bei der Steuerungsmöglichkeiten bei den Kommunen ohnehin kaum vorhanden sind.

Wuppertal, im November 2011