

HAUSHALTSREDE 2017/2018 (STAND 07.09.2016, 15.30 UHR)

STADTKÄMMERER RALF CUGALY

Sehr geehrte Damen und Herren,

die Verwaltung bringt heute den Haushaltsentwurf für die Haushaltsjahre 2017 und 2018 sowie für die mittelfristige Finanz- und Ergebnisplanung der Jahre 2019 bis 2021 ein. Die frühzeitige Einbringung soll es ermöglichen, den Haushalt noch in diesem Jahr zu verabschieden und damit den Anforderungen des Gesetzgebers gerecht zu werden.

Auch wenn die Aufstellung eines Doppelhaushaltes hinsichtlich der Verlässlichkeit der Planwerte mit bestimmten Risiken verbunden ist, so bietet sie zugleich die Chance, in 2017 Ressourcen verstärkt zur Prozessoptimierung und zur Entwicklung von Konzepten – beispielsweise zum Liquiditäts- und Forderungsmanagement – einzusetzen.

Dass die Verwaltung mit außergewöhnlichen Entwicklungen auch haushaltsrechtlich und –technisch umgehen kann, haben die aktuellen Nachtragshaushalte gezeigt. Ein Instrument, das sich im Rahmen der Bewirtschaftung des Haushalts aus meiner Sicht bewährt hat.

Den Ansprüchen des digitalen Zeitalters folgend, wird Ihnen das umfangreiche Haushaltswerk nur noch soweit gewünscht und erforderlich in Papierform vorgelegt. Die Verwaltung stellt Ihnen die Haushaltsdaten in einer digitalen Form zur Verfügung, die es Ihnen erlaubt, die erforderlichen Informationen schnell und komfortabel abzurufen.

Für Ihre Haushaltsberatungen stehen Ihnen neben den Plandaten des Haushaltsjahres 2016 auch die aktuellsten IST-Daten des geprüften Jahresabschlusses 2015 zur Verfügung, den Sie soeben festgestellt haben.

In den Haushaltsentwurf 2017/2018 sind weitere Erkenntnisse zur Entwicklung strategischer Ziele und Kennzahlen – beispielsweise zum Produkt Flüchtlingsbetreuung und –versorgung – eingeflossen. Sie finden diese Daten wie bisher in Ergänzung zu den jeweiligen Teilergebnisplänen.

Meine Damen und Herren, gestatten Sie mir zunächst einige Vorbemerkungen zur aktuellen kommunalen Finanzsituation, bevor ich auf die Eckdaten des Haushaltsentwurfs 2017/2018 eingehe.

Vorbemerkungen

Die Finanzsituation vieler Kommunen hat sich ebenso wie die von Bund und Ländern im vergangenen Jahr verbessert. So konnte in den kommunalen Kernhaushalten überraschend ein positiver Finanzierungssaldo von über 3 Mrd. Euro erzielt werden. Die Ursachen liegen insbesondere im deutlich gestiegenen Steueraufkommen sowie im niedrigen Zinsniveau.

Das kommunale Steueraufkommen entwickelt sich seit dem Überwinden der Finanz- und Wirtschaftskrise im Jahre 2008 kontinuierlich steigend. Die Prognosen des Arbeitskreises „Steuerschätzung“ sehen nach wie vor jährliche Zuwächse in diesem und den nächsten vier Jahren voraus, die deutlich über 3 % liegen. Bereits in 2017 wird danach erwartet, dass das kommunale Steueraufkommen die 100 Mrd. Euro-Schwelle übersteigt.

Gleichwohl erscheint die weitere Entwicklung eher fragil und von Risiken und Unwägbarkeiten begleitet. Zu nennen sind beispielsweise die fiskalischen Unsicherheiten, die mit Flüchtlingszuzug und Integrationsaufgaben einhergehen.

Zudem vergrößern sich – und das bereitet den Kommunen in NRW große Sorge – die regionalen Unterschiede zwischen finanzstarken und strukturschwachen Kommunen weiter.

Die aktuelle Haushaltsumfrage des Städte- und Gemeindebundes NRW unter seinen 359 Mitgliedern belegt die fortwährende strukturelle Unterfinanzierung der Kommunen in NRW. Im Ergebnis stellt der Verband fest, dass die Haushaltssituation der Städte und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen weiterhin als kritisch bewertet werden muss. Trotz der erfreulich hohen Steuereinnahmen und der gestiegenen Finanzausgleichsmasse kann für die Kommunalfinanzen keine grundlegende Trendwende festgestellt werden.

Steigende Aufwendungen – insbesondere im Sozialbereich – zehren die guten Steuererträge wieder auf. Hinzu kommen Belastungen durch die steigende Zahl von Flüchtlingen und weiterer Konsolidierungsdruck durch gestiegene Personalkosten.

Die andauernde strukturelle Unterfinanzierung der nordrhein-westfälischen Kommunen führt dazu, dass in 2016 lediglich 49 der Mitgliedskommunen des nordrhein-westfälischen Städte- und Gemeindebundes – also etwa jede siebte Mitgliedskommune – einen strukturellen Haushaltsausgleich erreichen kann. Alle anderen Kommunen schaffen den gesetzlich geforderten Haushaltsausgleich nur, indem sie ihr Eigenkapital in Anspruch nehmen.

Im Ergebnis- und Finanzplanungszeitraum bis 2020 werden gut 83 % der Mitgliedskommunen des Verbandes ihre Ausgleichsrücklage aufgebraucht haben. 19 Kommunen haben bereits heute ihr Eigenkapital vollständig aufgezehrt und gelten damit als überschuldet. Die anhaltend schwierige Lage der Kommunalfinanzen wird zusätzlich durch den neuen Rekordstand der Kredite zur Liquiditätssicherung deutlich. Zum Jahreswechsel 2015/2016 verzeichneten die NRW-Kommunen einen Kassenkreditbestand von 27,5 Mrd. Euro. Dies bedeutet, dass die Kommunen im vergangenen Jahr die Liquiditätskredite um 0,8 Mrd. Euro erhöhen mussten, um laufenden Verwaltungsaufwand zu finanzieren.

Die zentralen kommunalen Forderungen müssen daher lauten,

- den kommunalen Finanzausgleich besser zu dotieren und ihn vor allem gerechter auszugestalten,
- die Entlastung in Höhe von fünf Mrd. Euro durch den Bund zügig umzusetzen und vollständig an die Kommunen weiterzugeben sowie
- die Unterstützung durch Bund und Land bei der Bewältigung der Flüchtlingsproblematik nachhaltig und kostendeckend zu gestalten.

Eckdaten des Haushaltsentwurfs 2017/2018

Auch in den Haushaltsjahren 2017 und 2018 wird die Stadt Bornheim ihren Haushalt nur fiktiv durch Inanspruchnahme von Eigenkapital ausgleichen können. Die geplanten Aufwendungen übersteigen die geplanten Erträge um rd. 11,9 Mio. Euro in 2017 bzw. 9,5 Mio. Euro in 2018.

Das Ziel eines "echten" Haushaltsausgleichs spätestens in 2021 rückt zeitlich immer näher und ist nunmehr bereits Gegenstand der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung, die die Haushaltsjahre 2019 bis 2021 umfasst.

Im Vergleich zum letzten Doppelhaushalt stellt sich die Ertragsituation 2017/2018 insgesamt deutlich besser dar. Dank einer stabilen Konjunktur und einer positiven Entwicklung des Arbeitsmarktes rechnet die Verwaltung grundsätzlich mit weiter steigenden Steuererträgen, die maßgeblich bestimmt werden durch die Entwicklung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer, welche die mit Abstand bedeutendste Ertragsart im städtischen Haushalt darstellt.

Die allgemeine Gewerbsteuerentwicklung ist ebenfalls positiv. Dies zeigen die aktuellen Erkenntnisse aus der Bewirtschaftung des Haushaltes 2016. Hier zeigen sich offenbar auch die ersten Erfolge der Gewerbeflächenentwicklung der vergangenen Jahre.

Im Bereich der Umsatzsteuer wirken sich die Finanzhilfen des Bundes für die Kommunen aus, die in 2017 ein Volumen in Höhe von 2,5 Mrd. Euro und ab 2018 in Höhe von jährlich 5 Mrd. Euro haben. Diese Hilfen werden den Kommunen teilweise über den Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer, teilweise über eine Beteiligung des Bundes an den Kosten der Unterkunft und – ab 2018 – zusätzlich über den Landesanteil an der Umsatzsteuer und damit über den kommunalen Finanzausgleich zur Verfügung gestellt. Diese Bundeshilfen führen im städtischen Haushalt zu unmittelbaren Verbesserungen durch höhere Gemeindeanteile an der Umsatzsteuer in Höhe von 400 TEuro in 2017 und jährlich 640 T€ ab 2018. Die Beteiligung des Bundes an den Kosten der Unterkunft wird auf Kreisebene lediglich zu einer teilweisen Kompensation der Zuwächse im Sozialtransferbereich führen, so dass im kreisangehörigen Bereich keine weiteren Entlastungseffekte zu erwarten sind.

Auch die Zuwendungen und allgemeinen Umlagen entwickeln sich im Vergleich zum Haushalt 2016 positiv, was insbesondere auf höhere Bedarfszuweisungen des Landes zurückzuführen ist. An dieser Stelle wirken sich insbesondere die durch das Land zugesagten pauschalen Zuwendungen zur Finanzierung der Flüchtlingsunterbringung und -betreuung aus. Ganz elementar wird an dieser Stelle die Frage der Kostendeckung sein, die spätestens mit dem Vorliegen der Jahresabschlussdaten für das Haushaltsjahr 2016 im ersten Quartal 2017 konkret zu beantworten sein wird. Zugleich wird die Frage nach der Verpflichtung des Landes, eine Kostendeckung sicherzustellen, zu klären sein.

Die Schlüsselzuweisungen wurden auf der Basis einer Arbeitskreisrechnung der kommunalen Spitzenverbände sowie des Innen- und Finanzministeriums zum Gemeindefinanzierungsgesetz 2017 errechnet. Mit 7,7 Mio. Euro erreichen diese einen neuen Tiefstand. Und dies – meine sehr geehrten Damen und Herren – obgleich das Land die Verbundmasse für 2017 wiederum erhöht hat. Wie in den vergangenen Jahren profitiert die Stadt Bornheim auch in 2017 nicht von der positiven Entwicklung der Verbundmasse, die seitens des Landes zur Verfügung gestellt wird. Nach den für den kreisangehörigen Raum sehr enttäuschenden Urteilen des nordrhein-westfälischen Verfassungsgerichtshofs ist in Bezug auf den kommunalen Finanzausgleich absehbar nicht mit Verbesserungen zu rechnen. Im Gegenteil: sollte die vom Land angedachte nochmalige Erhöhung des Soziallastenansatzes in einem künftigen Gemeindefinanzierungsgesetz umgesetzt werden, sind weitere, deutliche Einbußen bei den Schlüsselzuweisungen zu erwarten. Eine letzte Chance wird in der Befassung des Bundesverfassungsgerichts im Hinblick auf Art. 28 Abs. 2 unseres Grundgesetzes gesehen. Hierzu bedarf es aber zunächst einer Vorlage eines Verwaltungs- bzw. des Oberverwaltungsgerichtes NRW. Ob und wenn ja, wann es zu einer solchen Vorlage an das Bundesverfassungsgericht kommt, ist derzeit völlig offen.

Der erfreulichen Ertragsentwicklung steht aber auch eine weniger erfreuliche Entwicklung der Aufwendungen gegenüber.

Der Gesamtbetrag der Aufwendungen steigt im Vergleich zum Haushalt 2016 deutlich an und zwar über alle Aufwandsarten. Die bereits in den beiden Nachtragshaushalten zum Haushalt 2015/2016 dargestellten Entwicklungen im Zusammenhang mit der Flüchtlingsunterbringung und -betreuung aber auch die Tarifentwicklung im

öffentlichen Dienst führen in den kommenden Jahren zu spürbaren Aufwandssteigerungen.

In Bezug auf die Flüchtlingssituation liegen der Planung Annahmen zu Grunde, die sich im Laufe der Zeit erst verifizieren lassen. So ist derzeit unklar,

- in welcher Größenordnung mit weiteren monatlichen Zuweisungen konkret zu rechnen ist,
- ob und wann der Zustrom an Flüchtlingen insgesamt abebben wird und
- welche und vor allem wann Statuswechsel in andere Leistungsbereiche erfolgen werden.

Die Haushaltsplanung beruht auf der Annahme, dass sich der Personenkreis nach dem Flüchtlingsaufnahmegesetz über die nächsten Jahre hinweg kontinuierlich verkleinern wird. Wir nutzen derzeit alle uns zur Verfügung stehenden Informationsquellen, um diese Planung zu festigen bzw. zu verfeinern.

Die bilanziellen Abschreibungen resultieren aus der planmäßigen Abnutzung städtischen Vermögens. Eine Intensivierung der Investitionstätigkeit in den kommenden Jahren führt damit zwangsläufig zu steigenden bilanziellen Abschreibungen.

Ein Lichtblick im Aufwandsbereich sind die Zinsaufwendungen, die dank historisch niedriger Zinskonditionen bei im Übrigen steigendem Kreditbedarf stagnieren. Doch Vorsicht: künftig steigende Zinssätze stellen ein hohes Risiko für den Haushaltsausgleich dar.

Der gesetzlich vorgeschriebene Haushaltsausgleich erfordert zunächst die weitere Inanspruchnahme städtischen Eigenkapitals in Höhe der ausgewiesenen Fehlbedarfe.

An dieser Stelle einige wenigen Daten zur Ergebnisplanung. Hierbei möchte ich mich auf das Haushaltsjahr 2017 beschränken.

Die Ertragsstruktur des Haushaltsjahres 2017 ist geprägt durch Steuern und ähnliche Abgaben sowie Zuwendungen und allgemeine Umlagen, die zusammen weit über 85 % der Erträge darstellen. Bei den Steuererträgen dominieren der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer mit rd. 28 Mio. Euro sowie die Gewerbesteuer und die Grundsteuer B mit zusammen rd. 23,6 Mio. Euro. Die Zuwendungen werden im Wesentlichen bestimmt durch Schlüsselzuweisungen im Umfang von rd. 7,7 Mio. Euro sowie sonstige Bedarfszuweisungen des Landes mit rd. 18 Mio. Euro für Sozial- und Jugendhilfeleistungen.

Bei den Aufwendungen sind Transferaufwendungen, Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen sowie Personalaufwendungen dominierend, die rd. 88 % des Gesamtaufwandes darstellen. Die Transferaufwendungen sind insbesondere geprägt durch die Kreisumlage in einer Größenordnung von 19,4 Mio. Euro sowie Leistungen im Bereich der Sozial-, Kinder- und Jugendhilfe in Höhe von rd. 22,5 Mio. Euro.

Meine Damen und Herren, wie sieht die weitere Entwicklung des städtischen Haushalts bis 2021 aus?

Die Fortschreibung der Erträge und Aufwendungen erfolgt auf der Basis des vom Innenministerium NRW herausgegebenen Orientierungsdatenerlasses und der zur Verfügung stehenden Prognosedaten für 2016.

Insgesamt zeigt sich, dass die Fehlbedarfe im Ergebnisplan im Zeitablauf abnehmen und der durch Verfügung der Kommunalaufsicht geforderte strukturelle Haushaltsausgleich in 2021 herbeigeführt werden kann. Um dieses Ziel zu erreichen, ist der in 2015 begonnene Konsolidierungsprozess fortzusetzen. Ein Hinausschieben des Haushaltsausgleichs ist rechtlich nicht möglich und fachlich auch nicht geboten. Unter äußerst günstigen Rahmenbedingungen ist genau jetzt der richtige Zeitpunkt, um die Weichen für einen nachhaltigen Haushaltsausgleich zu stellen.

Der im Jahr 2007 begonnene Eigenkapitalabbau setzt sich zunächst fort. Am Ende des Zeitraums der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung wird lediglich noch ein Drittel des in der Eröffnungsbilanz ausgewiesenen Eigenkapitals vorhanden sein.

Auch der Finanzplan weist in den kommenden Jahren weitere Fehlbedarfe aus, die im Vergleich zum Ergebnisplan etwas moderater ausfallen. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die zahlungsunwirksamen Aufwendungen wie beispielsweise die bilanziellen Abschreibungen oder auch die Zuführungen zu Pensionsrückstellungen dort nicht abgebildet werden. Dafür belasten auf der anderen Seite die ordentlichen Tilgungsleistungen den Finanzplan, nicht aber den Ergebnisplan.

Die Deckung der Liquiditätsfehlbedarfe führt zunächst zu einem weiteren Anstieg der Liquiditätskredite. Am Ende des Zeitraums der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung wird nach derzeitiger Planung ein Volumen von nahezu 100 Mio. Euro erwartet.

Meine Damen und Herren, gerade der hohe Kassenkreditbestand stellt ein hohes Risiko sowohl in der Eintrittswahrscheinlichkeit, aber vor allem im Ausmaß dar. Und auch die Umsetzung von Basel III im Bankensektor wird tendenziell zu einer Verknappung und damit zugleich zu einer Verteuerung der liquiden Mittel führen, welche die Kreditinstitute zur Verfügung stellen. Insofern gilt es die jetzt sehr günstigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen zu nutzen und die Voraussetzungen für eine frühzeitige Rückführung zu schaffen.

Hier muss dringend gehandelt werden – jede Privatperson und jedes private Unternehmen würde sich angesichts einer solchen Situation längst in der Insolvenz befinden!

Haushaltssicherungskonzept

Im Rahmen der weiteren Fortschreibung des Haushaltssicherungskonzeptes sind die Plandaten bis in das Haushaltsjahr 2026 weiterzuentwickeln. Das Haushaltssicherungskonzept ist genehmigungsfähig, wenn ein struktureller Haushaltsausgleich ab dem Haushaltsjahr 2021 dauerhaft dargestellt werden kann. Unter Zugrundelegung der durch das Land vorgegebenen Wachstumsraten bei der Fortschreibung werden ab 2021 Überschüsse dargestellt. Diese dienen sowohl dem Aufbau einer Ausgleichsrücklage als Bestandteil des Eigenkapitals als auch der dringend erforderlichen Rückführung der Kassenkreditbestände.

Gleichwohl muss an dieser Stelle darauf hingewiesen werden, dass die Fortschreibung der Daten sehr risikobehaftet und ein begleitender strategischer Haushaltskonsolidierungsprozess unabdingbar ist.

Ausblick

Meine Damen und Herren, erlauben Sie mir zum Schluss noch einen Ausblick auf den aktuellen Stand und die weitere Vorgehensweise im Rahmen des NKF-Reformprozesses.

Die Arbeiten zur Zusammenführung der Jahresabschlüsse der Konzernmutter und ihrer Töchter zu einem Gesamtabschluss des Konzerns "Stadt Bornheim" sind mit hoher Priorität betrieben worden.

Zur heutigen Sitzung liegt Ihnen der Entwurf des Gesamtabschlusses für 2014 vor. Die Prüfung und Bestätigung dieses Gesamtabschlusses soll noch in diesem Jahr erfolgen. Die Arbeiten am Entwurf des Gesamtabschlusses 2015 sind bereits aufgenommen worden. Ich bin daher guter Dinge, dass es uns gelingen wird, Ihnen im nächsten Jahr erstmalig ein Konzernrechnungslegungsergebnis entsprechend den zeitlichen Vorgaben des Gesetzgebers vorzulegen. Unsere derzeitige Zeit- und Meilensteinplanung sieht dies jedenfalls vor.

Die mit dem NKF-Reformprozess verbundene Umstellung des Rechnungswesens auf der städtischen und der Konzernebene wäre damit Ende 2017 abgeschlossen.

Im Rechnungswesen wird es dann vor allem darum gehen, die bestehenden Prozesse weiterzuentwickeln. Im Vordergrund steht hierbei neben der Implementierung einer wirkungsorientierten Steuerung vor allem auch der Aufbau eines angemessenen Berichtswesens, welches den Anforderungen der verschiedenen kommunalen Akteure gerecht wird.

Am Ende meiner Rede gilt mein besonderer Dank all' den fleißigen und unermüdlichen Händen im federführenden Amt für Finanzen und in den beteiligten Fachämtern.

Ihnen, meine Damen und Herren, danke ich für Ihre Aufmerksamkeit und wünsche Ihnen für Ihre Haushaltsberatungen viel Erfolg!