StK. Frank Stein

Rede zur Einbringung des Doppelhaushalts 2019/2020 und der Fortschreibung des Haushaltssanierungskonzepts 2019ff der Stadt Bergisch Gladbach

Ratssitzung am 09.10.2018

I. Ausgangslage

Formal gesehen ist dies meine zweite Haushaltsrede als Kämmerer der Stadt Bergisch Gladbach. Meine erste Haushaltsrede am 17.10. 2017 bezog sich auf den Haushalt 2018 und das HSK 2012-2022, an deren Genese ich nicht beteiligt war. Diese Planwerke konnte ich zwar in ihren Grundstrukturen nachvollziehen, aber nicht – zwei Wochen nach meinem Dienstantritt - abschließend bewerten. Deshalb war meine letztjährige Haushaltsrede zwangsläufig sehr grundsätzlich gehalten. Ich habe auf bereits damals offenbare Risiken und volatile Rahmenbedingungen hingewiesen. Ob das bisherige HSK wirklich tragfähig ist und ob es - vorausgesetzt, es treten keine neuen unbeeinflussbaren externen Einflüsse hinzu - bei konsequenter Umsetzung zum angestrebten Haushaltsausgleich führen wird: Zur Beantwortung dieser Fragen ist eine gründliche und auch zeitintensive Analyse erforderlich und deshalb konnte ich dazu zum damaligen Zeitpunkt keine abschließende Aussage treffen.

Heute erwarten Sie aber zu Recht eine solche Bewertung und das Aufzeigen der sich daraus ergebenden Handlungsnotwendigkeiten von mir. Und deshalb ist diese formal gesehen zweite Haushaltsrede in materieller Hinsicht die erste, in der ich mich belastbar zu diesen für die Stadt existentiellen Fragestellungen äußern kann.

II. Diese Analyse hat folgende Erkenntnisse ergeben:

II.1. Keine belastbare Begründung für die sprunghafte Verbesserung im HSK von 2020 auf 2021

Die zuletzt genehmigte Fortschreibung des HSK sieht für das Jahr 2021 eine Ergebnisverbesserung von beachtlichen 7,7 Mio. € vor. Ein solcher Sprung im letzten Jahr eines HSK oder HSP ist nichts Außergewöhnliches. Häufig verbirgt sich dahinter eine für das Jahr des erstmaligen Ausgleichs vorgesehene und vom Rat beschlossene Grundsteuer- und/oder Gewerbesteuererhöhung. Auch erstmalig im Jahr des Haushaltsausgleichs vorgesehene Ausschüttungen aus städtischen Beteiligungen können Ursache für eine sprunghafte Ergebnisverbesserung sein. Nur sieht das HSK der Stadt Bergisch Gladbach in seiner bisherigen Fassung keinen einzigen konkreten derartigen Faktor vor, aus dem sich wirklich belastbar eine solche sprunghafte Ergebnisverbesserung ableiten ließe. Bei Licht betrachtet ist es nicht mehr als eine sich über viele Ertrags- und Aufwandspositionen hindurchziehende, auf optimistischen Orientierungsdaten basierende Gesamtprognose. Man könnte auch schlicht vom Prinzip Hoffnung sprechen. Die Mittelanmeldungen der Fachbereiche und die auf dieser Basis geführten Haushaltsgespräche haben, ergänzt um eine Vielzahl weiterer

Erkenntnisse in den letzten Monaten, ergeben, dass sich diese Hoffnung nicht erfüllen kann. Auf die Gründe dafür werde ich gleich im Einzelnen eingehen.

Zunächst ist aber wichtig, folgendes festzuhalten: Wenn es denn keinen konkreten haushaltsverbessernden Faktor in 2021 gibt, dann macht es auch gar keinen Sinn, am HSK-Zieljahr 2021 festzuhalten. Entweder schaffen wir den Ausgleich schon 2020 oder gar nicht. Mit zu optimistischen Prognosen für 2021 ein Jahr Zeit zu gewinnen, ohne dem Ausgleich tatsächlich näher kommen zu können, das kann keine zielführende Strategie sein.

II.2. Konsolidierungsvolumen für 2020

Was bedeutet es jetzt in konkreten Zahlen, den Haushaltsausgleich auf 2020 vorzuziehen?

Insgesamt wird es gravierend schwieriger als bisher prognostiziert, denn wir müssen an mehreren großen Positionen des Haushalts Korrekturen vornehmen. Zum einen, weil sie bereits in der bisherigen Finanzplanung nicht auskömmlich veranschlagt waren, zum anderen aufgrund von aktuellen neuen Erkenntnissen.

Das heißt im Einzelnen:

Zunächst einmal müssen wir das für 2020 bisher eingeplante Defizit von **7,7 Mio. €** kompensieren.

Hinzu kommt, dass wir, ohne dass dabei eine einzige neue Stelle berücksichtigt wird, eine Erhöhung des Personalaufwands um **5,4 Mio. €** veranschlagen müssen, weil das der realistische Betrag ist, der sich von den hoffnungsvollen, aber unrealistischen Orientierungsdaten gravierend abhebt.

Der Personalaufwand erhöht sich dann noch einmal um **4,15 Mio. €**, wenn der Rat den von der Verwaltung vorgelegten Stellenplan beschließt, der im Vergleich zu den Stellenplananträgen der Fachbereiche zwar reduzierte, aber immer noch nicht unerhebliche Stellenmehrungen vorschlägt. Hier wird sicher ein wesentlicher Schwerpunkt der Haushaltsberatungen liegen.

Der Sachaufwand der Fachbereiche erhöht sich im Vergleich zur bisherigen Planung um **2,91 Mio. €**. Ein Betrag, den wir in den Budgetgesprächen erheblich „eingedampft“ haben. Auch hierüber wird in den Fachausschüssen sicher intensiv zu beraten sein.

Eine erhebliche Verschlechterung in Höhe von **8,8 Mio. €** ergibt sich aus dem Rückgang der Schlüsselzuweisungen. Dieser Rückgang ergibt sich aus der guten Gewerbesteuerentwicklung in der zurückliegenden Referenzperiode. Diese war offenbar in GL noch einmal überproportional besser als in den meisten anderen Städten und Gemeinden und bewirkt in der Systematik des Finanzausgleichs diese Verschlechterung.

Hinzu kommt dann noch eine Erhöhung des Verlustausgleichs des Immobilienbetriebs in Höhe von **1,7 Mio. €**. Diese Erhöhung ergibt sich zwangsläufig aus den Abschreibungen und Betriebskosten der bereits durchgeführten bzw. in Bau und/oder

Planung befindlichen Investitionen. Die Zeiten, in denen sich der Verlust des Immobilienbetriebs im sechsstelligen Bereich bewegte, sind bald vorbei und kommen auch nicht wieder. Hier spüren wir, wie schmerzhaft sich der unterlassene Substanzerhalt zurückliegender Jahre mittlerweile bemerkbar macht.

Wenn man dagegen positiv in Rechnung stellt, dass der Verlauf der Gewerbesteuer auch in 2018 eine etwas optimistischere Prognose für 2020 erlaubt, und zwar in Höhe von **47,8 Mio. €**, kommen wir unter Einrechnung weiterer, volumenmäßig aber untergeordneter Veränderungen zu einem immer noch sehr beachtlichen Konsolidierungsvolumen für 2020 in Höhe von gut **28,08 Mio. €**.

Und wenn man den Blick auf die Jahre 2021ff wirft, dann muss man die aktuelle vom RBK angekündigte Hebesatzerhöhung ab 2021 bedenken. Diese bedeutet eine Mehrbelastung von 1,9 Mio. € in 2021, 3,4 Mio. € in 2022 und 3,5 Mio. € in 2023. Sowohl die Kämmerinnen und Kämmerer der Städte und Gemeinden als auch unsere Bürgermeister haben dies mit guten Gründen scharf kritisiert und ich kann nur darauf setzen, dass der Kreis noch zur Einsicht kommt. Denn das wäre für GL in 2023 der Gegenwert von 80 HSP Grundsteuer B.

III. Wie kann die Haushaltslücke ab 2020 geschlossen werden?

III.1. Schütt-aus-hol-zurück

Das erste und faktisch unverzichtbare Segment hierbei ist die komplette Mobilisierung der Gewinne aus den Konzernstrukturen der Stadt, und zwar durch das sog. „Schütt-aus-hol-zurück-Verfahren“

Mit diesem Begriff wird ein Verfahren bezeichnet, das darin besteht, Gewinne aus städtischen Gesellschaften und Eigenbetrieben komplett abzuführen und dann im Wege der Kapitalerhöhung dort wieder einzulegen. Das bewirkt, dass im städtischen Haushalt der ausgeschüttete Gewinn erfolgswirksam verbucht werden kann und dann außerhalb der Erfolgsrechnung als Aktivtausch in der Bilanz abgebildet wird. Die Liquidität verbleibt im Ergebnis bei der ausschüttenden Gesellschaft bzw. Eigenbetrieb. Wie haben uns durch Wirtschaftsprüfer bestätigen lassen, dass dies sowohl beim Abwasserwerk als auch bei der Bädergesellschaft möglich ist, und zwar ohne das Eintreten einer Kapitalertragssteuerpflicht.

Allerdings muss man dies differenziert betrachten:

- Aktuelle Gewinne können – solange sie wie geplant anfallen – Jahr für Jahr ausgeschüttet werden. Nach den aktuellen Wirtschaftsplänen bedeutet dies einen jährlichen Ertrag in Höhe von 12 Mio. €. Also gut 6 Mio. € mehr als die bisher stattfindende Teilausschüttung aus dem Abwasserwerk. Diese Teilausschüttung wird auch zukünftig in Liquidität fließen, der übrige Teil des Gewinns durch schütt-aus-hol-zurück.
- Nicht ausgeschüttete Gewinne aus der Vergangenheit können auf diese Weise ebenfalls solange ausgeschüttet werden, bis dieses Potential betragsmäßig erschöpft ist und es nicht zu einer bilanziellen Überbewertung der jeweiligen Beteiligung kommt.

Um dieses Potential zu ermitteln, war es notwendig, sowohl den Abwasserbetrieb als auch die Bädergesellschaft aktuell zu bewerten. Dies ist erfolgt und hat im Ergebnis dazu geführt, dass wir ein Gesamtvolumen von 94,2 Mio. € aus der Vergangenheit mobilisieren können. Auf der Hand liegt, dass diese Art der Gewinnausschüttung letztlich keine Liquidität im Kernhaushalt erbringt. Das halte ich jedoch deshalb für vertretbar, weil wir ja auch auf der Aufwandsseite des Haushalts erhebliche nicht liquide Positionen bedienen müssen, insbesondere bei den Abschreibungen, Rückstellungen und Wertberichtigungen, was in der Summe immerhin 21,1 Mio. € p.a. in 2020 ausmacht.

Rechnerisch kann damit der Haushalt bis 2023 ausgeglichen werden. Dann allerdings sind diese stillen Reserven komplett gehoben und es verbleibt ein dementsprechendes zukünftiges Defizit, das auf anderem Wege zu decken sein würde. Ab 2025 wären das nach vorsichtiger Einschätzung mindestens 25 Mio. € p.a.

III.2. Nachhaltiger Haushaltsausgleich über 2023 hinaus

Auch wenn der Finanzplanungszeitraum für den heute eingebrachten Haushalt mit dem Jahr 2023 abschließt und wir bis einschließlich 2023 einen ausgeglichenen Haushalt ohne Steuererhöhungen abbilden könnten, müssen wir heute schon über 2023 hinaus denken.

III.2.1. Prinzip Hoffnung ?

Theoretisch könnte man sich auf das Prinzip Hoffnung verlegen und darauf setzen, dass sich durch Verbesserung externer Faktoren die Finanzlage der Städte insgesamt zukünftig entspannt und sich die Haushaltsprobleme der Jahre 2024ff mehr oder weniger von selbst lösen. Das kann kein seriöses Motto sein. Denn wenn eine solche Verbesserung nicht eintritt und wir bis dahin nichts getan haben, dann bleiben nur noch politisch kaum vermittelbare Steuererhöhungen als Instrument übrig, um ein Abrutschen in die dauerhafte vorläufige Haushaltsführung zu vermeiden. Streichen wir also diese Option aus unseren Überlegungen.

III.2.2. Flächendeckende Aufgaben- und Standardkritik

Deshalb muss als erstes die Aufwandsseite des städtischen Haushalts – auch wenn es nicht das erste Mal ist – erneut gründlich analysiert werden. Hierzu haben wir unmittelbar verbunden mit der Haushaltsvorlage einen Haushaltsbegleitbeschluss vorgelegt, den zu beschließen wir dringend empfehlen.

Dieser sieht folgende Eckpunkte vor:

(1) Aufwandsreduzierung durch Aufgaben- und Standardkritik

Alle Aktivitäten der Verwaltung sind in Aufwand und Ertrag einem von insgesamt 104 Produkten zugeordnet. Diese Produktbudgets sind durch die NKF-Vorschriften zwingend vorgegeben und können aus dem städtischen Rechnungswesen ohne größere Probleme extrahiert werden. Auf dieser Basis sollten nach unserem Vorschlag die Fachbereiche beauftragt werden, jedes von diesen erbrachte Produkt im Rahmen

der NKF-Systematik daraufhin zu bewerten, ob es im „ob“ bzw. im „wie“ Gestaltungsspielräume gibt, welches fiskalische Potential eine Reduzierung auf das pflichtige Minimum hätte und welche fachlich-politischen Konsequenzen dies mit sich brächte. Hierbei sind auch die der Produkterstellung dienenden Prozesse zu beleuchten.

Die Ergebnisse sollten dann vorbereitend in den Fachausschüssen und abschließend im HFA (bzw. AUKIV für den Immobilienbetrieb) diskutiert und in die Fortschreibung des Haushalts bzw. der Finanzplanung eingearbeitet werden.

(2) Aufwandsreduzierung durch Digitalisierung

Digitalisierung ist in großen Teilen der Privatwirtschaft (insb. Kreditgewerbe, Versicherungen, aber auch Industrie und Handwerk) ein Instrument der Aufwandsreduzierung. Dies lässt sich nicht 1:1 auf die kommunalen Verwaltungen übertragen. Dennoch muss die Frage geprüft werden, wo durch verstärkten IT-Einsatz Prozesse so neu gestaltet werden können, dass dies einen messbaren fiskalischen Vorteil für den städtischen Haushalt bewirkt. Dabei kann auf dem Ratsbeschluss vom 10.07.2018 aufgebaut werden.

(3) Ergebnisverbesserung durch Verwaltungsstrukturreform und Beteiligungsstrukturreform

Auch hinsichtlich der Strukturen der Verwaltung besteht Prüfungsbedarf. Ob die Verwaltungsstruktur mit faktisch vier Dezernaten und acht Fachbereichen auch zukünftig beizubehalten ist oder ob es (wie bei Landkreisen und kleineren Kommunen) eine sinnvolle Option ist, die Hierarchiestufe der Beigeordneten zu streichen und stattdessen die Fachbereiche zu stärken, bedarf einer vorurteilsfreien Prüfung. Ebenso ist die aktuelle Struktur der Fachbereiche daraufhin zu prüfen, ob sie auch für die Zukunft so bleiben sollte oder ob es notwendig ist, diese umzugestalten.

Die Struktur des Konzerns Stadt Bergisch Gladbach weist ebenfalls Besonderheiten auf, die teilweise nur historisch erklärbar sind. Sie besteht aus einer relativ großen Zahl von Sub- bzw. Parallelstrukturen

Auch die demografische Entwicklung in Verwaltung und Beteiligungen stellt uns in diesem Zusammenhang vor große Herausforderungen.

Verwaltungsstrukturreform und Beteiligungsstrukturreform sind untrennbar miteinander verknüpfte Themen, die auch eine erhebliche haushaltswirtschaftliche Dimension haben. Wir müssen sie angehen.

(4) Einbeziehung der Bürgerschaft

Ob und wenn ja, für welche konkreten Handlungsfelder die Bürgerschaft bereit wäre, spürbare Abgabenerhöhungen zu akzeptieren, kann nur vermutet, aber nicht belastbar festgestellt werden. Daher ist es aus Sicht der Verwaltung sinnvoll, hierzu einen Dialog mit der Bürgerschaft zu führen.

Ist man bereit, für

- mehr OGS- und Kitaplätze
- mehr Präsenz im Bereich Sicherheit und Ordnung
- bessere Ausstattung der Schulen
- attraktive Gestaltung der öffentlichen Anlagen
- Dienstleistungsqualität im Bürgerservice der Verwaltung

mehr Steuern zu zahlen oder besteht diese Bereitschaft nicht und man ist vielmehr dafür, Dienstleistungsangebot und Standards herunter zufahren?

Dazu liegen keine belastbaren Erkenntnisse vor. Fragen wir doch einfach die Bürgerinnen und Bürger – dann haben wir zumindest eine Chance, es zu erfahren.

III.2.3. Ultima Ratio Steuererhöhung

Es gehört zur politischen Ehrlichkeit, dass auch eine Erhöhung des Hebesatzes für die Grundsteuer B nicht tabuisiert werden darf. Wenn alle bisher beschriebenen Maßnahmen nicht dazu führen, dass wir auch nach 2023 ausgeglichene Haushalte vorlegen können, dann bleibt uns nichts anderes übrig, als die Lücke durch den Steuerzahler schließen zu lassen.

Hierzu kann man verschiedene Strategien erwägen:

- ein mittelgroßer, einmaliger „Schluck aus der Pulle“ in 2020
- eine gewaltige Hebesatzerhöhung in 2024, spätestens 2025
- stufenweise Erhöhung ab 2020, verbunden mit dem Auftrag, diese im weiteren Prozess vermeiden oder zumindest reduzieren zu können

Wir haben es uns als Verwaltung nicht leicht gemacht und diese Varianten ausführlich intern diskutiert. Und wenn ich vor einem Monat auf Nachfrage der Medien erklärt habe, es liege noch keine konkrete und abschließende Position der Verwaltung zu diesem Thema vor, dann war das tatsächlich so. Erst ganz am Ende der Aufstellung des Haushaltes und nachdem sich das Zahlenwerk so weit wie möglich verfestigt hatte, konnten und mussten wir unsere Meinungsbildung dazu abschließen.

Im Ergebnis schlägt der Haushaltsentwurf folgendes vor:

- Keine Steuererhöhung in 2019
- ab 2020 stufenweise Erhöhung des Hebesatzes der Grundsteuer B um 50 HSP in jedem Haushaltsjahr
- verbunden mit der Vorgabe, dass jede Haushaltsverbesserung auf der

Ertrags- oder Aufwandsseite nicht in die Schaffung neuer oder die Intensivierung bestehender Aufgaben geht, sondern zu 100% zur Reduzierung des Grundsteuerhebesatzes eingesetzt wird.

In diesem Zusammenhang sind zwei ergänzende Feststellungen wichtig:

Erstens: Steuerpolitik ist der Kern des Budgetrechts. Sie können durch das Streichen oder Reduzieren von nicht vollständig pflichtigen Handlungsfeldern den Finanzbedarf beeinflussen. 100 HSP Grundsteuer B entsprechen unter Einrechnung der fiskalischen Gegeneffekte 4,385 Mio. € Einnahmen. Jede Aufwandsreduzierung kann insofern steuermindernd eingesetzt werden. Dann allerdings muss auch das Aufgabenportfolio reduziert werden – ich verweise auf den bereits erläuterten Haushaltsbegleitbeschluss.

Zweitens: Grundsteuerhebesätze für die Jahre ab 2025 sind reine Platzhalter. Denn das BVerfG hat durch sein aktuelles Grundsteuerurteil verbindlich vorgegeben, dass bis Ende 2019 ein neues Grundsteuerrecht beschlossen und spätestens ab 2025 anzuwenden ist. Ein kommunales Hebesatzrecht wird es weiterhin geben – es ist im GG garantiert. Aber wie ein Hebesatz aussehen wird, weiß derzeit niemand. Es stehen auf Bundesebene mindestens drei sehr unterschiedliche Modelle zur Diskussion und ich glaube, es ist keine verwegene Prognose, dass die letztendliche Entscheidung kurz vor Weihnachten in einer nächtlichen Sitzung des Vermittlungsausschusses erfolgen wird. So war es jedenfalls früher die Regel.

IV. Investitionshaushalt

Der Investitionshaushalt war in den zurückliegenden Jahren stets besonders schwierig zu konzipieren, weil er unter der Restriktion des sog. Kreditdeckels stand, der investiven Nettoneuverschuldung „Null“.

Angesichts des massiven Investitionsstaus eine sehr problematische Sache. Erfreulicherweise konnten wir in Gesprächen mit der Kommunalaufsicht erreichen, dass das massive Überschreiten des Kreditdeckels in 2020 akzeptiert wird, weil wir im gesamten Finanzplanungszeitraum bis 2023 in der Summe den Kreditdeckel nicht verletzen.

Dadurch können bisher nicht etatisierte Investitionen wie z. B. die Erneuerung der Brücke an der Wallburg, die Planungskosten für die Eisenbahnübergänge (S 11-Ausbau), die Generalsanierung der Sporthalle AMG, IGP-Brandschutz und – Innensanierung etc. angegangen werden.

Ergänzend noch der Hinweis, dass, wenn wir nach einem ausgeglichenen Jahresabschluss 2020 aus dem HSK heraus sind, auch der Kreditdeckel der Vergangenheit angehören wird.

Genauso wird dann auch der Korridor freiwilliger Leistungen nicht mehr existieren. Noch allerdings gibt es ihn. Erfreulicherweise konnten wir bei der Kommunalaufsicht erreichen, dass der durch unvermeidbare Kostensteigerungen ausgelöste Mehraufwand akzeptiert wird und nur in der Sache tatsächlich neue freiwillige Leistungen über den Korridor hinaus erst nach dem Ausgang aus dem HSK zulässig sind.

IV. Ausblick

Wo stehen wir also?

Vordergründig ausgeglichene Haushalte ab 2020 bis einschließlich 2023.

Bei Licht betrachtet aber in erheblichem Umfang basierend auf endlichen Effekten. Die nächsten Jahre müssen genutzt werden, um nachhaltige Maßnahmen zu vereinbaren.

Wie diese aussehen, dazu gibt es verschiedene Varianten, über die Sie, meine Damen und Herren, politisch diskutieren und entscheiden können.

Und wenn es uns trotz aller Schwierigkeiten gelingt, diese Nachhaltigkeit in unserer Haushaltsplanung abzubilden, dann kommt erst die wirkliche Bewährungsprobe: Ausgeglichene Haushaltsplanung in ausgeglichene Ergebnisse umzusetzen. Da werden die Zügel für die budgetverwaltenden Fachbereiche zwangsläufig kurz sein müssen - verwaltungsinterne Konflikte sind praktisch vorprogrammiert und müssen kollegial bewältigt werden.

Denn eines wird nicht möglich sein, nämlich die Herausforderungen auszusitzen. Dann wird die Phase der ausgeglichenen Haushalte eine Episode bleiben. Ein Zurück in die Zeit der Duldungshaushalte der vergangenen Jahrzehnte wird es nicht geben können. Denn die Rechtsgrundlage der Duldung nicht ausgeglichener Haushalte gibt es nicht mehr. Dann gilt § 82 GO NRW mit aller seiner apodiktischen Härte. Pflichtaufgaben erfüllen und begonnene Investitionen zu Ende bringen. Alles andere ist unzulässig und muss individuell bei der Kommunalaufsicht beantragt werden. Ein unwürdiges Schauspiel, das nichts mit kommunaler Selbstverwaltung zu tun hat.

Nutzen wir also die vor uns liegenden Jahre der ausgeglichenen Haushalte 2020-2023, um eine nachhaltig tragfähige haushaltswirtschaftliche Perspektive für die Jahre 2024ff zu schaffen. Dann werden wir auch zukünftig die finanziellen Möglichkeiten haben, um diese lebens- und lebenswerte Stadt gut in die Zukunft zu bringen.