Rheinmetropole Düsseldorf: Wachstum mit Lebensqualität

Rede von
Stadtkämmerin Dorothée Schneider
zur Einbringung des
Haushaltsplanentwurfs 2020

in der Ratssitzung am
19. September 2019

Landeshauptstadt
Düsseldorf

Es gilt das gesprochene Wort
Sperrfrist: Ende der Rede

Rede zur Einbringung des Haushaltsplan-Entwurfes 2020

Sehr geehrter Herr Oberbürgermeister,

sehr geehrte Damen und Herren des Rates,

ich lege Ihnen heute erneut einen Haushalt mit einem positiven Ergebnis vor. Es ist ein Haushalt, der viele Wünsche, Bedürfnisse und Pflichten einer prosperierenden Stadt mit Budgets hinterlegt. Der Haushalt kann viel, aber er zeigt auch die Grenzen der finanziellen Möglichkeiten auf. Ich sehe es als meine Aufgabe als Stadtkämmerin auf die vielen Chancen aber auch auf die Risiken in der künftigen Entwicklung hinzuweisen.

Das Haushaltsvolumen wächst, die Erträge auch.

Das Haushaltsvolumen wächst gegenüber dem Vorjahresplanwert um 30 Millionen Euro. Das entspricht einem Mehraufwand gegenüber 2019 von 1%. Konkret weist der Gesamtergebnisplan in 2020 – ohne die internen Leistungsverrechnungen – Erträge von 2.974,6 Millionen Euro und Aufwendungen von 2.973,2 Millionen Euro auf.

Basis der Haushaltsplanung sind die Werte für 2020 aus der Mittelfristplanung 2019. Im Aufstellungsverfahren zeichneten sich größere Abweichungen zur Mittelfristplanung aus 2019 ab, insbesondere durch die Übertragung des Tarifergebnisses im öffentlichen Dienst auf den Beamtenbereich. Der jetzt vorliegende Haushaltsplan-Entwurf ist das Ergebnis einer kritischen Überprüfung sämtlicher Haushaltsanmeldungen.

Der Haushaltsplan-Entwurf 2020 ist ausgeglichen und schließt mit einem Überschuss in Höhe von 1,3 Millionen Euro. Die Ausgleichsrücklage muss nicht in Anspruch genommen werden.

Meine Damen und Herren,

der Haushaltsplan 2020 berücksichtigt einige neue Regelungen, die sich aus dem Zweiten Gesetz zur Weiterentwicklung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements ergeben. Am auffälligsten sind die Veränderungen im Vorbericht zum Haushaltsplan, in dem noch ausführlicher als bisher die Entwicklungen und daraus resultierende Veränderungen gegenüber dem Vorjahr beschrieben werden. Von einem neu eingeführten Wahlrecht wird die Landeshauptstadt keinen Gebrauch machen, sondern weiter einen Gesamtabschluss und einen Beteiligungsbericht aufstellen.

Im Ergebnis werden für die Planjahre 2020, 2021 und 2023 Überschüsse in Höhe von:

2020: 1,3 Millionen Euro,

2021: 51,9 Millionen Euro und

2023 : 9,4 Millionen Euro

ausgewiesen.

Für das Jahr 2022 ist das Planergebnis negativ, weil es noch nicht vollständig gelungen ist, die Effekte aus den entfallenden Zahlungen aus dem Einheitslastenabrechnungsgesetz (für 2021 immerhin 84,2 Millionen Euro) zu kompensieren.

Im Rahmen der vorgelegten Planung ist es bereits gelungen - trotz steigender Aufwände - diese Lücke von mehr als 80 Millionen Euro um rund 30 Millionen Euro zu schließen. Dennoch wirkt sich das Ausbleiben der Erträge in dieser Größenordnung negativ auf das geplante Jahresergebnis 2022 aus, welches mit -54,2 Millionen Euro abschließt. 2023 wird wieder mit einem Überschuss von 9,4 Millionen Euro gerechnet.

Ich erinnere daran, dass die Kommunen auf dem Klageweg eine Änderung bei der Berechnung der Einheitslasten erstritten haben. Resultierend aus dem Urteil des Verfassungsgerichtshofes NRW von 2012 wurde die Umsatzsteuerverteilung rückwirkend ab dem Jahr 2007 in die Einheitslastenabrechnung einbezogen. Daraus ergaben sich für die Kommunen erhebliche Erstattungsansprüche. Düsseldorf hat im Rahmen der Einheitslastenabrechnung in den Jahren 2013 bis 2019 Erstattungen in Höhe von insgesamt 367,9 Millionen Euro erhalten. Die Kommunalbeteiligung an den Lasten der Deutschen Einheit endet im Jahr 2020. Die Abrechnung der Einheitslastenbeteiligung erfolgt letztmalig für das Jahr 2019 im Jahr 2021.

Meine Damen und Herren,

im **Gesamtfinanzplan** verbessert sich der Saldo aus der laufenden Verwaltungstätigkeit im Vergleich zum Haushaltsplan 2019 um 89,1 Millionen Euro, der Saldo der Investitionstätigkeit verbessert sich um 114,1 Millionen Euro.

Investitionen in die Zukunft der Landeshauptstadt

Gegenüber der Finanzplanung 2019 für 2020 steigen die Auszahlungen aus Investitionstätigkeit (von 265,1 Millionen Euro) um 62,2 Millionen Euro auf 327,3 Millionen Euro und damit auf ein Niveau, das seit der Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements 2009 nicht erreicht wurde.

Betrachtet man den Zeitraum von 2015 bis 2020, so beträgt die Summe der Investitionsauszahlungen 1,659 Milliarden Euro.

Investitionsschwerpunkte des Jahres 2020 sind neben den Schulbaumaßnahmen (138,4 Millionen Euro) und dem 1. und 2. Bauabschnitt der U81 (25,7 Millionen Euro) auch wertverbessernde Maßnahmen an KiTas und Zuwendungen für den Bau von Kindertageseinrichtungen freier Träger (17,3 Millionen Euro) sowie die Erweiterung, Wiederherstellung und Verbesserung der städtischen Bäder (z.B. Benrath und Oberkassel mit 23,2 Millionen Euro).

Die Auszahlungen aus Investitionstätigkeit belaufen sich insgesamt in 2020 auf 327,3 Millionen Euro. Den Auszahlungen stehen Einzahlungen aus Investitionstätigkeiten in Höhe von 202,8 Millionen Euro gegenüber.

Für die Jahre 2021 bis 2023 sind insgesamt in der mittelfristigen Investitionsplanung investive Auszahlungen von rund 453,7 Millionen Euro und investive Einzahlungen von 476,5 Millionen Euro vorgesehen.

Meine Damen und Herren,

Steuern und ähnliche Abgaben sind mit 56,6 % der Erträge die Hauptfinanzquelle des städtischen Haushaltes. Der **Gewerbesteuer** kommt dabei eine besondere Bedeutung zu. Vor diesem Hintergrund ist jeder Diskussion über den Ersatz der Gewerbesteuer durch eine andere Form des Finanzausgleichs eine klare Absage zu erteilen. Die eigenständige Festlegung der Hebesätze ist eine wichtige Gestaltungsmöglichkeit der Kommunen, auch im Wettbewerb mit anderen Kommunen.

Als Basis der Ermittlung der Planwerte des Gewerbesteueraufkommens 2020 ff. wird von erwarteten Einzahlungen in Höhe von rund 944 Millionen Euro im Jahr 2019 ausgegangen. Diese Annahme stützt sich auf die im System hinterlegten Vorauszahlungen für die Gewerbesteuer und die erwarteten Abschlusszahlungen. An dieser Stelle finden die Einnahmeentwicklungen vorangegangener Jahre und die ortsspezifischen Gegebenheiten besondere Berücksichtigung. **Die Steigerungsrate aus der Steuerschätzung im Mai 2019 findet für das Planjahr 2020 keine Anwendung, sondern wird auf dem Niveau von 2019 eingefroren.** Der Grund für diese vorsichtige Planung der Gewerbesteuereinnahmen ist der in Düsseldorf schon sehr hohe Sockel und die in Teilen der Wirtschaft gedämpfte Erwartungshaltung für die künftige wirtschaftliche Entwicklung.

Nach dem Karenzjahr 2020 wurde für das Planjahr 2021 entsprechend der Steuerschätzung aus Mai 2019 eine Steigerungsrate in Höhe von 3,8% angewandt. In den Planjahren 2022 und 2023 wurden die Steigerungsraten des Arbeitskreises Steuerschätzung für diesen Zeitraum nur anteilig übernommen. Dementsprechend wurde für das Jahr 2022 eine Steigerungsrate in Höhe von 2,10 % (75% der Steuerschätzung von 2,8%) und für das Jahr 2023 eine Steigerungsrate in Höhe von 1,62% (60% der Steuerschätzung von 2,7%) veranschlagt.

Der Hebesatz der Gewerbesteuer bleibt im gesamten Planungszeitraum unverändert bei 440 von Hundert Punkten.

Auch die Hebesätze bei der Grundsteuer bleiben im Vergleich zum Vorjahr unverändert bestehen (Grundsteuer A: 156 von Hundert Punkten / Grundsteuer B: 440 von Hundert Punkten).

Die Bundesregierung hat sich auf einen Gesetzentwurf zur Reform der Grundsteuer geeinigt, der noch in diesem Jahr, von Bundestag und Bundesrat verabschiedet werden muss. Ansonsten droht der komplette Wegfall der Grundsteuererträge für die Kommunen. Ungewiss ist, ob das Land Nordrhein-Westfalen von den im Gesetzentwurf vorgesehenen Öffnungsklauseln Gebrauch macht. Aufgrund des noch nicht abgeschlossenen Verfahrens wird im Haushaltsplan weiterhin davon ausgegangen, dass die Neuregelung für die Landeshauptstadt Düsseldorf **haushaltsneutral** umgesetzt wird.

Von dem gesamten für 2020 veranschlagten Aufkommen an Grundsteuern entfallen auf die Grundsteuer B (Grundstücke) 146,6 Millionen Euro und 134 Tausend Euro auf die Grundsteuer A (Land und Forstwirtschaft).

In 2020 sind **Finanzerträge** in Höhe von insgesamt 42,8 Millionen Euro geplant. Hiervon entfallen auf Ausschüttungen der verbundenen Unternehmen inklusive des Stadtentwässerungsbetriebs 33,1 Millionen Euro und auf die sonstigen Finanzerträge 9,1 Millionen Euro. Bei den sonstigen Finanzerträgen handelt es sich im Wesentlichen um die Ausschüttung der Stadtsparkasse Düsseldorf mit 9 Millionen Euro.

Die **größte Aufwandsposition** im städtischen Haushalt sind die **Transferaufwendungen.** Sie stellen mit 1,164 Milliarden Euro 39,2 % der Gesamtaufwendungen dar. Die Erhöhung des Ansatzes bei den Tageseinrichtungen ist insbesondere auf den weiteren Ausbau der KiTa-Plätze zurückzuführen.

In den Transferaufwendungen enthalten sind Zuweisungen und Zuschüsse an städtische Beteiligungsunternehmen (ohne die direkten Zuschüsse aus der Holding der Landeshauptstadt Düsseldorf an Rheinbahn und Bäder) in Höhe von insgesamt 84,7 Millionen Euro. Der Schwerpunkt liegt mit 55,3 Millionen Euro bei Gesellschaften mit kulturellen Aufgaben. Für Beteiligungsunternehmen, die die Förderung der örtlichen Wirtschaft und des Sports zum Gegenstand haben ist im Haushaltsplan-Entwurf ein Ansatz in Höhe von 19,4 Millionen Euro enthalten.

Die Personalaufwendungen und Versorgungsaufwendungen tragen mit einem Volumen in Höhe von zusammen 692,8 Millionen Euro mit 23,3% zur den Gesamtaufwendungen bei und erhöht sich im Vergleich zur Vorjahresplanung für 2020 um 32,2 Millionen Euro. Der Planansatz 2020 beinhaltet im Wesentlichen die finanziellen Auswirkungen der Besoldungserhöhung 2019-2021 ff. sowie ein Drittel der aus der Besoldungserhöhung 2019 resultierenden einmaligen Sonderzuführung zu den Pensions- und Beihilferückstellungen. Wegen der zeitlichen Abläufe der Planung konnten im Haushaltsplan-Entwurf noch nicht alle Veränderungen bei den Personalaufwendungen aufgenommen werden, die sich aus Veränderungen des Stellenplans für 2020 ergeben.

Die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen belaufen sich auf 586,4 Millionen Euro. Darin enthalten sind die Aufwendungen aus dem „Masterplan Schulen“ inklusive Lehr- und Unterrichtsmittel im Haushaltsjahr 2020 in Höhe von 33,9 Millionen Euro.

Die Ausgleichsrücklage ist in der Bilanz zusätzlich zur allgemeinen Rücklage als gesonderter Posten des Eigenkapitals angesetzt. In den Jahren 2009 bis 2015 wurde insgesamt 468,4 Millionen Euro aus der Ausgleichsrücklage verzehrt.

Seit 2017 wird die Ausgleichsrücklage schrittweise wieder aufgefüllt. Unter Berücksichtigung des Entwurfs der Schlussbilanz 2018 beträgt der Stand der Ausgleichsrücklage zum 31.12.2020 259,8 Millionen Euro. Die Mittelfristplanung sieht mit Stand zum 31.12.2021 eine weitere Zuführung zur Ausgleichsrücklage vor, sodass diese bis auf 311,6 Millionen Euro ansteigt.

Der Haushaltsplan-Entwurf für das Jahr 2020 sieht die Aufnahme von Förderkrediten aus dem Programm „Gute Schule 2018“ vor. Für weitere Investitionsmaßnahmen ist vorsorglich eine Kreditaufnahme von 64,3 Millionen Euro bei der Holding der Landeshauptstadt Düsseldorf GmbH geplant, die allerdings nur in Anspruch genommen wird, wenn unterjährig für Investitionen nicht genügend liquide Mittel zur Verfügung stehen.

Meine Damen und Herren,

die deutsche Wirtschaft befindet sich bereits im zehnten Jahr in Folge auf Wachstumskurs. Nun zeigen sich erste Wolken am Himmel der guten wirtschaftlichen Konjunktur und anhaltend steigender Steuereinnahmen. Dies lässt sich unter anderem aus den aktuellen Prognosen der Bundesregierung zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung herauslesen. Der Rückgang der Wachstumsraten darf nicht mit einer Rezession verwechselt werden. Es ist aber folgerichtig, dass die Steueraufkommen der Kommunen in den nächsten Jahren weiter steigen werden, aber in einem geringerem Umfang als bisher erwartet.

Der Ihnen vorgelegte Haushaltsplan-Entwurf trägt diesem Umstand Rechnung.

Risiken ergeben sich aus den Ergebnissen der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ und der Finanzierung des Abbaus von Altschulden besonders hoch verschuldeter Kommunen.

Die Bundesregierung hat seit dem Jahr 2015 zur finanziellen Entlastung der Länder und Kommunen mehrere milliardenschwere Finanzpakete aufgelegt. Diese werden in NRW – leider – weiterhin so umgesetzt, dass abundante Städte an diesen Fördermitteln nicht, oder nur sehr eingeschränkt partizipieren, obwohl sie sehr wohl einen Bedarf haben.

Zwar haben sich u. a. durch einen höheren Gemeindeanteil an der Einkommensteuer (24,1 Millionen Euro) Handlungsspielräumen ergeben, die jedoch im aktuellen Haushaltsplan bereits mehr als ausgeschöpft wurden, z. B. durch Mehraufwendungen im Bereich Personal und Versorgung von 40,5 Millionen Euro.

Das Niveau bei den Sozialausgaben hat sich im Vergleich zum Vorjahr deutlich erhöht (24,8 Millionen Euro).

Die im Rahmen des „Gesetzes zur Beteiligung des Bundes an den Kosten der Integration und zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen“ erfolgte Erhöhung des Umsatzsteueranteils der Länder um 1 Milliarde Euro fand sich im Rahmen des GFG 2019 in einer Voraberhöhung der Finanzausgleichsmasse in Höhe von 216,8 Millionen Euro wieder.

Für das GFG 2020 ist gemäß dem vom Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes NRW herausgegebenen Eckpunkten eine Voraberhöhung von 216,0 Millionen Euro vorgesehen. Der größte Anteil davon geht über Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden.

Die Landeshauptstadt Düsseldorf als abundante Kommune erhält keine Schlüsselzuweisungen und partizipiert somit nicht in vollem Umfang an den Entlastungen durch den Bund.

Im Hinblick auf die gesamtstädtische Düsseldorfer Haushaltsentwicklung müssen die folgenden **Chancen und Risiken** weiter beobachtet werden:

- Veränderungen im Bereich des Stellenplans (über die bereits im Ansatz 2020 vorgesehene Erhöhung von 3,9 Millionen Euro hinaus) könnten zu weiteren Haushaltsbelastungen führen.
- Der seit 1995 gültige Solidarpakt II, in dessen Rahmen die neuen Bundesländer vollständig in den bundesstaatlichen Finanzausgleich einbezogen wurden und der die Finanzierung des Aufbaus Ost auf eine neue finanzielle Grundlage stellte, ist befristet bis zum Jahr 2019. An den dabei entstandenen finanziellen Belastungen der Länder werden die Kommunen zu 40 % über die erhöhte Gewerbesteuerumlage beteiligt. Diese entfällt nun ab dem Jahre 2020. Anschließend sollen laut den Ergebnissen der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ die Maßnahmen des Bundes zur Förderung wirtschaftlich strukturschwacher Regionen in einem gesamtdeutschen Fördersystem gebündelt werden.

Die Grundidee dieses Ansatzes ist es, die bislang regional beschränkten Förderprogramme auf alle strukturschwachen Regionen in Ost und West und in Stadt und Land zu erweitern. Auch Regionen mit hoher Abwanderung und schlechter Altersstruktur, die bisher leer ausgingen, sollen Geld bekommen. Schon heute unterstützt der Bund mit jährlich bis zu 1,2 Milliarden Euro Investitionen von Unternehmen und in wirtschaftsnahe Infrastruktur. Ob und wie diese Mittel aufgestockt werden und ob eventuell die Kommunen mit einer Art von neuem Solidarpakt an den Kosten beteiligt werden, ist offen.
Wenn die Kommunen an den Kosten beteiligt werden, wird Düsseldorf zu den Einzahlern gehören.

- Steigende große Investitionen wirken sich auf die Liquidität sowie die bilanziellen Abschreibungen und Bewirtschaftungskosten aus.

  Trotz hohem Investitionsniveau bleibt die weiter wachsende Stadt eine Herausforderung und findet seinen Niederschlag im städtischen Haushalt. Die Angebote und Einrichtungen müssen bedarfsgerecht ausgebaut werden. Das jährliche Investitionsvolumen und der Aufwand für die entsprechende Bauunterhaltung werden steigen. Weiterhin sind die Auswirkungen auf den öffentlichen Nahverkehr und weitere städtische Infrastruktur zu berücksichtigen. Darüber hinaus muss auch die Unterhaltung der städtischen Gebäude sowie der Straßen und Brücken dauerhaft sichergestellt werden.

Um den originären Haushaltsausgleich weiterhin einzuhalten, ist es dringend erforderlich, die Standards und Projekte an der Ertragssituation auszurichten.

Meine Damen und Herren,

abschließend möchte ich all denjenigen danken, die dazu beigetragen haben, dass ich Ihnen heute diesen Haushaltsplan-Entwurf vorlegen kann. Mein besonderer Dank gilt dem Leiter der Kämmerei Herrn van Beeck mit seinen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern und den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern meines Dezernatsbüros.

Sehr geehrte Damen und Herren des Rates,

ich wünsche Ihnen gute Beratungen des Haushaltsplanentwurfes 2020.