

29. September 2014

Einbringung des Haushaltsentwurfs 2015 in den Rat der Stadt Duisburg  
am 29. September 2014

Etatrede von Stadtkämmerer Dr. Peter Langner

Sehr geehrter Herr Oberbürgermeister, meine sehr geehrten Damen und Herren,

gerade auch mit Blick auf die zahlreichen neuen Ratsmitglieder unter Ihnen, erachte ich es für erforderlich, zunächst einige Hinweise zu geben zu dem haushaltsrechtlichen Regime, dem wir in Duisburg seit nunmehr fast drei Jahren unterliegen.

Das Bundesland Nordrhein-Westfalen (NRW) zählt 396 Städte und Gemeinden. Für sie alle gleichermaßen gilt, verankert im § 76 der Gemeindeordnung, dass im Falle einer nachhaltigen Haushaltsschieflage und damit im Fall verpflichtend aufzustellender Haushaltssicherungskonzepte deren aufsichtsbehördliche Genehmigungsfähigkeit an die Bedingung geknüpft ist, Ausgaben und Einnahmen spätestens am Ende eines 10-Jahreszeitraums ausgeglichen zu gestalten, d. h. fortan ohne neue Verschuldung auszukommen.

Für 34 Kommunen, das betrifft also gerade mal 8,6 Prozent aller Städte und Gemeinden in NRW, kommt seit dem am 8. Dezember 2011 im Landtag verabschiedeten Stärkungspaktgesetz hinzu, dass sie auf diesem Weg – ob gewollt oder nicht – durch eine auch in der Größenordnung einzigartige Finanzhilfe – finanziert aus reinem Landesgeld – unterstützt werden.

Duisburg ist eine, zudem die größte dieser 34 Städte, die diese Hilfe erhalten. Sie wird sich für unsere Stadt über den gesamten Zeitraum auf rd. 400 Mio. Euro summieren, zusätzlich zu den „normalen“ Finanztransfers des Landes, die wir – wie alle anderen Städte auch – weiterhin erhalten.

Damit keine Missverständnisse entstehen: Nicht Altruismus war Triebfeder für das Land bei diesem Spezialgesetzeskonstrukt. Oder anders ausgedrückt: Das „Gesetz zur Unterstützung der kommunalen Haushaltskonsolidierung im Rahmen des Stärkungspakts Stadtfinanzen (Stärkungspaktgesetz)“ ist kein „Städtebeglückungs-Gesetz“.

Dem Land ging und geht es im Kern darum, ein deutliches Zeichen in Richtung der die kommunalen Liquiditätskredite finanzierenden Banken zu senden, dass es mit vereinten Kräften auch in Städten wie Duisburg, Wuppertal, Oberhausen oder Hagen gelingen kann, die bisherige Abwärtsspirale in den Liquiditätskredit zu stoppen und einen in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichenen Haushalt herbeizuführen – manche mögen sagen, zu erzwingen.

Und deshalb gehören zu diesen „vereinten Kräften“ eben auch die eigenen zusätzlichen Sparanstrengungen der Stadt, wenn Sie so wollen als „Gegenleistung“ für die Landeshilfe.

Im Ergebnis wurde mit dem am 25. Juni 2012 vom Rat der Stadt beschlossenen Haushaltssanierungsplan (HSP) zwischen der Stadt Duisburg und dem Land eine Art Vertrag, eine Zielvereinbarung geschlossen, in der im Detail geregelt ist, in welchen quantitativen und inhaltlichen Schritten wir den Konsolidierungspfad hin zum gesetzlich vorgegebenen erstmaligen Haushaltsausgleich im Jahr 2016 - dann noch mit der vollen Landeshilfe von 53 Mio. Euro p. a. - bzw. im Jahr 2021 - dann ohne Landeshilfe - beschreiten werden.

Die in Euro bemessenen quantitativen Schritte des jährlichen Defizitabbaus – ich bezeichne dies als unsere „Schwarze-Null-Linie“ – sind dabei zwingend einzuhalten.

Diese „Schwarze-Null-Linie“ ist somit die allein ausschlaggebende Messlatte für jedes neue Haushaltsjahr. Sie beziffert für jedes neue Haushaltsjahr das maximal noch zulässige Defizit unter Einrechnung der Landeshilfe und damit das maßgebliche Eckdatum zur Berechnung, ob und in welcher Größenordnung zusätzlicher Handlungsbedarf besteht, um dieses Soldefizit zu gewährleisten.

Soweit für ein Haushaltsjahr zusätzlicher Handlungsbedarf, also Bedarf nach neuen Sparmaßnahmen besteht, legen Stärkungspaktgesetz und die entsprechenden Textpassagen in den HSP-Genehmigungsverfügungen der Bezirksregierungen im Übrigen zweifelsfrei fest, bei welchem der Vertragspartner die Bringschuld liegt, ich zitiere: „Sollte sich abzeichnen, dass sich die Erträge und Aufwendungen gegenüber den im Haushaltssanierungsplan zugrunde gelegten Annahmen verschlechtern, hat die Stadt entsprechende Gegensteuerungsmaßnahmen zu treffen, um die Ziele der Haushaltskonsolidierung gleichwohl zu erreichen“.

Und auch im Folgenden lässt das Gesetz keine Zweifel.

Der Verzicht auf Gegensteuern – also Nichtstun – ist keine zulässige Entscheidungsoption mehr. Das Gesetz spricht für diesen Fall von „Pflichtverstoß“, der – wie bei zwei Kommunen bereits geschehen – streng sanktioniert wird.

Zum einen würde die weitere Auszahlung der Konsolidierungshilfe unterbleiben; eine Konsequenz, die allenfalls andere Städte freuen würde, die dann auf den Topf zugreifen könnten. Aber auch die im Gesetz verpflichtend gestaltete Entsendung eines Beauftragten gemäß § 124 GO NW – gemeinhin auch Staatskommissar genannt – kann niemand in dieser Stadt ernsthaft wollen, wäre dies doch gleichbedeutend mit der völligen Aufgabe jeglicher kommunalen Selbstverwaltung.

Meine Damen und Herren, für das kommende Haushaltsjahr 2015 ist, gemessen an der vorgegebenen „Schwarzen-Null-Linie“ neuer Handlungsbedarf entstanden, der sich auf 10,7 Mio. Euro bemisst und im weiteren Finanzplanungszeitraum bis 2018 auf rd. 15 Mio. Euro anwächst.

Wesentliche Ursache für diese Haushaltsverschlechterungen sind über die bisherigen Annahmen hinausgehende Aufwandsteigerungen im Bereich Soziales und Jugendhilfe, die trotz nennenswerter Einsparungen beim Zinsaufwand für unsere rd. 1,7 Mrd. Euro Liquiditätskredite nicht vollständig kompensiert werden können.

Einige konkrete Zahlen – jeweils bezogen auf 2015 – möchte ich nennen:

- Unterbringung und Leistungen für Asylbewerber	plus 6,6 Mio. Euro
- Leistungen für Arbeitssuchende (KDU)	plus 7,0 Mio. Euro
- Hilfe zur Pflege	plus 4,1 Mio. Euro
- Mieten und Betriebskosten für zusätzliche U3-Plätze	plus rd. 1,1 Mio. Euro

Und auch die Korrektur unserer Personalkosten um insgesamt 24,04 Mio. Euro sind neben Tarif- und Besoldungserhöhungen und Vollzugsdefiziten beim Personalabbau in nicht unerheblichem Maße dem Aufgabenfeld Jugend und Soziales zuzuschreiben, wenn ich allein an die Ende 2013 neu eingestellten 104 ErzieherInnen zur Umsetzung unserer U3-Ausbauziele denke.

Meine Damen und Herren, beim Blick auf den Handlungsdruck, der nun auf Verwaltung und Politik lastet, und die ja keineswegs überraschende Hauptursache wird deutlich: Nunmehr rächt sich, dass die Koalitionäre in Berlin die eigentlich fest versprochene nachhaltige Entlastung der Kommunalhaushalte im Kern auf die Zeit nach 2018 vertagt haben.

Wovon rede ich?

In einer denkwürdigen Sondersitzung des nordrhein-westfälischen Landtags am 29. Oktober 2010 wurde mit großer Mehrheit ein Beschluss gefasst, der die Kernaussage beinhaltet, dass die strukturelle Unterfinanzierung und damit Überforderung der kommunalen Haushalte nur zu beheben ist, wenn der Bund mindestens den hälftigen Anteil der dynamisch ansteigenden Kosten der von ihm normierten Sozialgesetze übernimmt.

Zwar ist ein erster Schritt in diese Richtung seither mit der vollständigen Übernahme der Kosten der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung durch den Bund erfolgt. Auch ist zwischen kommunaler Familie und Bundespolitik unstrittig, dass weitere Schritte zwingend folgen müssen. Dazu wurde einvernehmlich insbesondere der absehbar dramatisch ansteigende Aufwand für Leistungen der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen in den Blick genommen.

5 Mrd. Euro Entlastung für die Kommunen durch ein sog. Bundesteilhabegesetz stehen im Koalitionsvertrag und seit kurzem liegt auch der entsprechende Gesetzentwurf vor. Aber eben erst ab 2018! Bis dahin wird die kommunale Familie mit einer sog. Vorabentlastung in Höhe von einer Mrd. Euro p. a. ab 2015 abgespeist.

Wir haben diese Mittel im Haushaltsentwurf 2015 selbstverständlich veranschlagt. Auf Duisburg entfallen rd. 8 Mio. Euro.

Würde die 5 Mrd. Euro-Entlastung der Kommunalhaushalte nicht auf 2018 vertagt, sondern wie ursprünglich versprochen sofort fällig, so schliege dies im kommenden Jahr nach Berechnungen der Landschaftsverbände in unserem Haushalt mit 29,5 Mio. Euro zu Buche.

29,5 Mio. Euro Entlastung statt 8 Mio. Euro und ein neu zu Tage tretender Konsolidierungsbedarf von 10,7 Mio. Euro.

Aus dieser Gegenüberstellung wird die fatale Folge deutlich, vor der ich schon im Januar 2013 bei der damaligen Haushaltseinbringung gewarnt habe.

Es sind zwar – durch den Bund - fremdbestimmte, von der Kommune weitestgehend nicht zu kontrollierende Kostenfaktoren, die unsere mit der Kommunalaufsicht verbindlich verabredete „Linie der schwarzen Null“ gefährden. Dennoch sind wir genötigt, durch zusätzliche neue Konsolidierungsmaßnahmen aus der Sphäre der kommunalen Selbstverwaltung dieser fremdbestimmten Gefährdung entgegenzuwirken.

Anders ausgedrückt: Solange eine nachhaltige finanzielle Bundeshilfe bei den Soziallasten ausbleibt, erhöht sich zwangsläufig - einer Traubenpresse ähnlich – der Konsolidierungsdruck auf die freiwilligen Ausgaben der Stadt.

Dies bestätigt auch der vor zwei Wochen vorgelegte Bericht des Landesinnenministeriums zur Evaluation der ersten zwei Jahre Stärkungspakt Stadtfinanzen der 34 pflichtig teilnehmenden Kommunen. 72 Prozent des auf den Weg gebrachten Konsolidierungsvolumens resultieren aus der Sphäre der freiwilligen Ausgaben, 28 Prozent gingen zu Lasten der Gewerbe- und Grundsteuerpflichtigen.

Meine Damen und Herren, wie sind wir als Verwaltung bei der Erarbeitung des Ihnen heute vorgelegten neuen Sparpakets vorgegangen?

Einmal mehr wurden unter Einbeziehung aller Verwaltungseinheiten sämtliche Ausgaben auf den Prüfstand gestellt, die nicht durch gesetzliche oder vertragliche Vorgaben determiniert sind. Gleichzeitig wurden selbstverständlich auch – dem in der Gemeindeordnung (§ 77) formulierten Vorrang folgend – alle Entgelte, die wir bereits heute für spezielle Leistungen erheben, in den Blick genommen.

Damit allein ist freilich kein Kommunalhaushalt zu konsolidieren. Unsere Anstrengungen in Richtung Standardabsenkungen und Aufgabenverzicht in den sogenannten pflichtigen Bereichen der Kommunalverwaltung und damit zur Erfüllung der vom Rat beschlossenen ambitionierten Sparzielmarken zur Absenkung unseres größten Kostenblocks Personalausgaben sind insoweit ständig mitzubetrachten.

Die Ihnen hierzu von der neuen Hauptamtsleitung kürzlich vorgestellten neuen Akzente bei der Umsetzung aufgabenkritischer Betrachtungsweisen zur konsequenten Ausnutzung der Personalfuktuation stimmen mich hoffnungsfroh, dass es uns gelingen kann, in den kommenden Jahren zu echten Personal- und damit Personalkosteneinsparungen zu kommen.

Hier wird es freilich auch darauf ankommen, dass sich die Fachausschüsse im jeweiligen Einzelfall an die vom Rat der Stadt beschlossenen Zielvorgaben erinnern.

Meine Damen und Herren, es sind insbesondere zwei Haushaltspositionen, die in 2015 aus heutiger Sicht Entlastung bringen und damit nicht unwesentlich dazu beitragen, dass der neue Spardruck nur die Größenordnung von 10,7 Mio. Euro umfasst.

Da ist zum einen unsere mit großem Abstand bedeutendste Einnahmequelle, die sog. Schlüsselzuweisungen des Landes, die uns als allgemeine Deckungsmittel zur Verfügung stehen.

Sie entspringen einem Topf des Landes, der 23 Prozent der Landessteuereinnahmen umfasst und seine Verteilungsschemata auf die einzelnen Kommunen werden in dem jedes Jahr zu beschließenden Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) geregelt. Maßgebliche Bestimmungsfaktoren dabei sind der fiktiv berechnete Finanzbedarf und die Steuerkraft jeder einzelnen Gemeinde.

Die erst Anfang September vorgelegte 1. Modellrechnung des Landes weist für Duisburg für 2015 einen Betrag von 477,4 Mio. Euro aus. Im Vergleich zu dem von uns im am 24. Juni vom Verwaltungsvorstand beschlossenen Haushaltsentwurf kalkulierten Betrag wäre das ein Mehr von 12,1 Mio. Euro.

Ein wesentlicher Grund für dieses deutliche Plus ist die im Städtevergleich im Referenzzeitraum unterdurchschnittliche Steuerkraftentwicklung der Stadt Duisburg.

In der Ihnen heute ebenfalls vorgelegten VN OB veranschlagen wir allerdings nur ein Mehr von 3,9 Mio. Euro, denn die 1. Modellrechnung erfasst noch nicht die tatsächlichen Steuereinnahmen des Landes der Monate Juli, August und September, von denen der Landesfinanzminister hat verlauten lassen, dass sie weit hinter seinen Erwartungen zurück bleiben.

Die Wahrheit werden wir dann mit der für Mitte Oktober angekündigten 2. Modellrechnung des Landes erfahren.

Zu dem Zeitpunkt wird man dann auch eine etwas bessere Einschätzung zu unserem eigenen Gewerbesteueransatz abgeben können. Das laufende Jahr gibt da den Landeseinnahmen bei den gewinnorientierten Steuern vergleichbar derzeit eher zu Skepsis Anlass.

Meine Damen und Herren, anders als noch mit dem Wissenstand vom Frühjahr bei der Erarbeitung des Haushaltsentwurfs 2015 möglich bietet auch die inzwischen für die nähere Zukunft absehbare Geldpolitik der Europäischen Zentralbank aus heutiger Sicht zum Glück – jedenfalls aus Sicht eines Schuldners – Spielräume bei den in der letztjährigen Fortschreibung des HSP aus dem Gebot der Vorsorge für das Jahr 2015 kalkulierten städtischen Zinsaufwendungen.

Auch diese sich insbesondere beim Zinsaufwand für unsere Liquiditätskredite in Höhe von rd. 1,7 Mrd. Euro ergebende Haushaltsentlastung finden Sie in der VN OB.

An dieser Stelle nun alle Vorlagen zusammengefasst auf den Punkt gebracht:

Der Ihnen heute vorgelegte Haushaltsentwurf - wie gesagt, datierend vom 24. Juni - wird mit der ebenfalls heute vorgelegten VN OB ergänzt/wird korrigiert um die Einschätzungen zu einer Reihe von Einzelpositionen, die die Verwaltung seither bis zum heutigen Tage gewonnen hat.

Diese seit Juni gewonnenen neuen Einschätzungen beinhalten Haushaltsverschlechterungen ebenso wie insbesondere die gerade erwähnten Haushaltsentlastungen.

Dennoch, meine Damen und Herren, wie schon erwähnt im Saldo verletzt auch der so korrigierte Haushaltsentwurf bzw. die so korrigierte Fortschreibung des HSP für das kommende Haushaltsjahr noch um 10,7 Mio. Euro die vorgegebene „Schwarze-Null-Linie“ und ist insoweit noch nicht von der Kommunalaufsicht genehmigungsfähig.

Diese Genehmigungsfähigkeit ergibt sich erst, wenn in dieser Größenordnung von 10,7 Mio. Euro zusätzliche Sparmaßnahmen in den Entwurf eingefügt werden. Die Verwaltung hat Ihnen dazu ebenfalls heute Vorschläge vorgelegt.

Falls einzelne Vorschläge nicht Ihre Zustimmung finden, so werden Sie – damit die Gesamtrechnung wieder stimmt – in analoger Größenordnung Kompensation beschließen müssen.

Meine Damen und Herren, seit wir in diesem Raum über den HSP sprechen und diskutieren habe ich immer wieder die Problematik betont, dass eine solche 10 Jahre in die Zukunft schauende Planung auf einer Vielzahl von Planungsprämissen/Planungsannahmen beruht, die die „unangenehme Eigenschaft“ haben, jede für sich im Laufe der Jahre gegebenenfalls von der Realität „eingeholt“ zu werden, zum positiven wie zum negativen.

Die für die nähere Zukunft erkennbar gewordenen Chancen und Risiken hat die Verwaltung - soweit quantifizierbar - nach bestem Wissen versucht „einzupreisen“.

Das bedeutet freilich nicht, dass es insbesondere auf der Risikoseite keinerlei weitere Wolken am Horizont zu sehen gebe.

Eines dieser Risiken ergibt sich zweifellos aus den bislang unzureichenden Schlussfolgerungen, die die Bundesregierung beim Management der Energiewende in Deutschland für die hier energieproduzierenden Stadtwerke gezogen hat.

Die Kollegen unseres Duisburger Stadtwerks wollen am 8. Oktober im Rahmen eines Aktionstages auf der Königstraße auf das Thema aufmerksam machen.

Dabei wird dann sicher auch zum Ausdruck kommen, welche Gefährdungen sich neben der Versorgungssparte im Rahmen der nicht nur in Duisburg existierenden, sondern in Deutschland weitverbreiteten unternehmerischen Querverbunds-konstruktion mittelbar auch für den öffentlichen Nahverkehr ergeben können.

Die in diesen Zusammenhängen denkbaren Haushaltsrisiken sind aus zwei Gründen nicht in den Ihnen heute vorgelegten Papieren „eingepreist“.

Der erste Grund ist banal. Man kann nur etwas „einpreisen“, vom dem man die Zahlen kennt. Und im September gibt es natürlich noch keine Wirtschaftspläne 2015, weder für die SWDU, noch für die DVG und damit auch nicht für die Holding.

Der zweite Grund ergibt sich nicht zuletzt auch mittelbar aus dem für uns maßgeblichen Stärkungspaktgesetz.

Bei allem Respekt für bereits erfolgte Restruktuierungsanstrengungen wird es weiter Aufgabe der im Verbund beteiligten Unternehmen sein, zunächst alle ihnen noch zur Verfügung stehenden Möglichkeiten auszuschöpfen, um den Fehlentwicklungen aus eigener Kraft gegenzusteuern.

Sollte dabei der Nahverkehrsplan tangiert sein, würde natürlich auch der Auftraggeber nicht tatenlos zusehen können.

Mein fester Eindruck ist und ich bin dankbar dafür, dass die Unternehmensleitungen um ihre Verantwortung wissen.

Im Übrigen kann nur jemand, der bewusst unverantwortlich Öl ins Feuer gießen will, in diesen Zusammenhängen den Medien gegenüber – wie dieser Tage geschehen – von drohender Insolvenz sprechen.

Meine Damen und Herren, jeglicher Vergleich mit dem katastrophalen Unvermögen, das in der Stadt Gera zur Insolvenz des dortigen Stadtwerks und Nahverkehrsbetriebs geführt hat, ist absurd.

Als Stadtkämmerer und Beteiligungsdezernent sage ich Ihnen mit allem Nachdruck und in aller Deutlichkeit – übrigens auch in Richtung der die Stadt und ihre Unternehmen finanzierenden Banken -, dass die Insolvenz eines städtischen Unternehmens in Duisburg auszuschließen ist.

Gäbe es in dieser Richtung eine Gefährdung, dann würde dieses Problem - mit vereinten Kräften - gelöst, wie vor nicht allzu langer Zeit bei der GEBAG geschehen.

Meine Damen und Herren, mir ist sehr bewusst, dass es für Sie nicht vergnügungssteuerpflichtig ist, in dieser Stadt erneut ein Sparpaket diskutieren und entscheiden zu müssen.

Wieder mal ist eine große Vielzahl von Partikularinteressen berührt, die in jedem Einzelfall zu bewerten und abzuwägen selbstverständlich völlig legitim ist.

Es muss nur klar sein, dass am Ende der Tage die Summe aller Einzelentscheidungen dem alles überragenden Gesamtinteresse dienen und folgen muss, nämlich die Handlungsfähigkeit dieser Stadt zu erhalten.

Und dies ist eben nur gewährleistet, wenn die „Linie der Schwarzen Null“ – übrigens für jedes einzelne Jahr bis 2021 – nicht verlassen wird.

Ich bin sehr zuversichtlich meine Damen und Herren, dass es für Sie als gerade frisch gewählte Repräsentanten für die Bürgerschaft dieser Stadt keine Alternative sein wird, die damit übernommene Kernverantwortung gleich wieder an Dritte abzugeben und wünsche Ihren Beratungen in diesem Sinne einen guten Verlauf.

- Es gilt das gesprochene Wort -