

Stadt Münster
Stadtkämmerin Christine Zeller

Rede zur
Einbringung des Haushaltsentwurfs 2025
in den Rat

am 09. Oktober 2024

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

Haushaltsaufstellung in Krisenzeiten eint alle Münsteraner Haushalte seit 2021 - aber in keinem der vorherigen Haushalte waren die Krisen so sichtbar wie in diesem. Neu sind auch der politische und gesellschaftliche Diskurs zu Einzelaspekten und individuelle Festlegungen vor einer Gesamteinordnung.

Erlauben Sie mir, Ihnen diese aus der Sicht der Verwaltung der Stadt Münster heute zu geben:

Es liegt ein Entwurf vor, der die Inanspruchnahme des Eigenkapitals minimiert und damit das Rückgrat für eine selbst bestimmte Aufgabenerfüllung Münsters auch in den Folgejahren stabilisiert.

Dies erfordert jedoch aktuell und künftig enorme Anstrengungen und an vielen Stellen auch Kompromisse, über die zu verhandeln sein wird.

- Lassen Sie mich **zunächst** einen Blick auf die wirtschaftliche Situation mit ihren Auswirkungen und den Treibern für die steigenden Bedarfe werfen,
- **zum Zweiten** den Prozess der Finanzstabilität erläutern
- und **abschließend** die acht wichtigsten Fakten zum aktuellen Haushalt zusammenfassen.

Die haushalterische Lage der Kommunen ist prekär!

Selten haben sich die Vorzeichen so schnell gedreht wie in den vergangenen beiden Jahren. Gab es noch 2022 über die gesamte kommunale Ebene einen positiven Finanzierungssaldo, war bereits mit dem Jahr 2023 die Trendwende eingeleitet:

Hoher negativer Saldo, ein Wiedererstarken der kommunalen Verschuldungssituation, eine stagnierende Wirtschaftslage, dadurch abschwächende Dynamik der kommunalen Erträge bei gleichzeitig kräftig anwachsenden Budgetbedarfen im Sozialen.

Und aktuell ist kein Ende in Sicht - Die wirtschaftliche Lage in Deutschland bleibt angespannt.

Führende Wirtschaftsforschungsinstitute haben jüngst ihre Wachstumsprognosen deutlich nach unten korrigiert. Die Bundesregierung folgte in dieser Woche.

Die Hoffnung auf eine wirtschaftliche Erholung hat sich bisher nicht erfüllt, stattdessen wird für das laufende Jahr eine Rezession erwartet.

Maßnahmen zur Ankurbelung der Konjunktur sind beschlossen, doch deren Auswirkungen bleiben noch unklar. Prognosen deuten erst ab 2026 auf eine Erholung hin.

So ist 2023 der Finanzierungssaldo aller Gemeinden dramatisch eingebrochen auf -6,8 Mrd. Euro. Und damit nicht genug, der Deutsche Städtetag geht von einem weiteren Rückgang in diesem Jahr auf -13,9 Mrd. Euro aus.

Die Herausforderungen unserer Zeit haben massive Auswirkungen auf die finanzielle Lage der Kommunen im Allgemeinen und Münster im Konkreten.

Multiple Krisensituationen mit einer in der Folge nachlassenden Wirtschaftskraft, sprunghaft angestiegenen Inflationsraten und einem hohen Zinsniveau sowie Rekord-Tarifabschlüsse haben insbesondere in den Kommunalhaushalten sehr deutliche Spuren hinterlassen und sie an den Rand der Stabilität gebracht.

Die allumfassende Krise - der Klimawandel - hat mannigfaltige Auswirkungen.

Die Häufigkeit und Intensität extremer Wetterereignisse ist längst in Deutschland angekommen. Die Handlungsnotwendigkeiten verlassen das Theoretische und werden spürbar und sichtbar.

Die sich daraus ergebenden notwendigen finanziellen Ressourcen sind noch nicht abschließend beziffert, geschweige denn vorhanden.

Ein Ausgleich aus eigener Kraft ohne eine substanziell verbesserte Finanzausstattung durch Bund und Länder oder massive Leistungseinschränkungen ist für viele Kommunen nicht möglich.

Habe ich an dieser Stelle vor zwei Jahren Hilfe in erster Linie für den Umgang mit den Herausforderungen des Klimawandels gefordert – und das gilt nach wie vor – reichte diese, wenn sie es denn gäbe, bei weitem nicht mehr aus.

Steigende Sozialtransfers erhöhen den Druck weiter massiv!

Die Kommunen sind schlicht nicht mehr in der Lage, ihr soziales Fundament zu finanzieren, ohne Einschränkungen an anderer Stelle in den Haushalten konkret in Kauf und in Angriff zu nehmen.

Bund und Länder reichen Aufgaben weiter und die Kommunen stehen am Ende der finanzpolitischen Nahrungskette und damit mit dem Rücken an der Wand.

Die sozialen Transferaufwendungen in Münster machen knapp 770 Mio. Euro im Haushalt 2025 aus. Allein die Kinder- und Jugendhilfe ist von 2016 bis heute um 120 % gestiegen.

Es sind gerade die zahlreichen Anforderungen an die Jugendhilfe, seien es gesetzliche, gesellschaftliche oder aus der fachlichen Verantwortung heraus, die in den kommunalen Jugendämtern kumulieren, ohne dass eine Entlastung sichtbar wird. Insbesondere bei den erzieherischen und wirtschaftlichen Hilfen wirken die finanziellen Auswirkungen aus Fallzahlensteigerungen und überproportionalen Fallkostensteigerungen unkompensiert.

Entsprechend waren bereits bei der Aufstellung des Haushalts im letzten Jahr Budgetveränderungen zu berücksichtigen, die weit jenseits früher bekannter Größenordnungen lagen. Der Finanzrahmen des Amtes für Kinder, Jugend und Familien wurde um 80 Mio. Euro erhöht.

Und diese Entwicklung setzt sich ungebremst fort: auch in 2025 muss dieser Bereich sowie die sozialen Leistungen mit einem zusätzlichen Budget von 100 Mio. Euro gestützt werden.

Entgegen aller Unkenrufe liegt genau hier das Schwergewicht im Münsteraner Haushalt – Verschiebungen von freiwilligen Leistungen in den pflichtigen Bereich ändern daran nichts.

Für Münster gilt weiterhin, dass wir (noch) eine solide Steuerkraft konstatieren können, die jedoch nicht mehr in der Lage ist, die dynamisch steigenden Aufwendungen zu decken. Mit Blick auf diese Analyse war der erste wirksame Schritt die Einführung definierter und restriktiver Budgets.

- mit denen wir die Ergebnisentwicklung steuern können, und
- die uns überhaupt in die Lage versetzt haben, die Inanspruchnahme des Eigenkapitals auf das maximal mögliche zu begrenzen.

Zudem berücksichtigen die aktuellen Investitionsprogramme zunächst die faktische Realisierbarkeit - und setzen sich insofern von den Wunschlisten der Vorjahre ab - und nehmen im Weiteren insbesondere die Perspektive der Folgelasten deutlicher ein. Nur so konnten die letzten Haushaltsjahre noch ohne nennenswerte Reduzierungen der Rücklagen abgeschlossen werden.

Mit dem Jahresdefizit 2023 von knapp 37 Mio. Euro sehen wir jedoch, dass die negativen Planannahmen nun auch Realität werden.

Einfach ausgedrückt: wir haben die Luft bereits rausgelassen; und weitere Ergebnisverbesserungen setzen Entscheidungen zum Leistungsspektrum im Stadtkonzern voraus.

Münster steht vor dem Hintergrund der beschriebenen wirtschaftlichen Auswirkungen und des Leistungsumfangs, aber auch der Leistungsstandards weiterhin unter hohem finanziellem Druck. Die Aufteilung der finanziellen Lasten zwischen den verschiedenen staatlichen Ebenen muss neu justiert werden, wenn kommunale Selbstverwaltung mehr als eine Worthülse sein soll.

Solange das nicht passiert, bleibt uns nichts Anderes übrig, als einen stärkeren Fokus auf die pflichtigen Aufgaben zu setzen.

Die bisherigen Maßnahmen können insofern nur der Start in einen nachhaltigen Prozess sein und damit leite ich über zum **zweiten Schwerpunkt** meiner heutigen Rede: die **Finanzstabilität**.

Mit ihr gehen zwangsläufig Priorisierungen und Fokussierungen einher.

Um den aktuellen Herausforderungen gerecht zu werden und gleichzeitig die nötigen Spielräume zu erhalten, um auch zukünftig selbstbestimmt zu agieren, müssen die derzeitigen Jahresfehlbeträge weiter signifikant gesenkt werden.

Hierzu haben wir einen Prozess angestoßen, der auf die bisherige Steuerung aufsetzt und die jederzeit gesicherte Aufgabenerfüllung zum Ziel hat.

Es ist Konsenz im Verwaltungsvorstand, die Maßnahmen einzuleiten, die erforderlich sind, um die kommunale Finanzautonomie zu sichern und die Haushaltssicherung zu vermeiden.

Warum eigentlich?

Wir spüren schon jetzt deutlich abnehmende Handlungsoptionen, wenn pflichtige Ausgaben dynamisch steigen und kompensiert werden müssen - die vorliegenden 81 Maßnahmen haben die Dezernate und Ämter insofern nicht leichtfertig aus dem Ärmel geschüttelt.

Sind wir aber in der Haushaltssicherung, reichen diese bei weitem nicht aus, sondern wären um ein Vielfaches zu potenzieren.

Mit diesem Haushalt wäre konkret die Null im Jahr 2035 zu planen.

Gleichzeitig stünde das Investitionsprogramm direkt und in seiner Gesamtheit auf dem Prüfstand, da insbesondere investive Kreditaufnahmen nur noch sehr eingeschränkt möglich wären.

Das kann nicht unser Ziel sein, meine Damen und Herren.

Ergebnis der ersten Stufe sind Reduzierungen im Umfang von knapp 20 Mio. Euro, die sukzessive bis zum Jahr 2028 auf 40 Mio. Euro erhöht werden müssen.

Der Rahmen entspricht rund zwei Prozent des Haushaltsvolumens und orientiert sich damit an dem Wert den das Land NRW mit dem jüngst in Kraft getretenen 3. Weiterentwicklungsgesetz des Neuen Kommunalen Finanzmanagements für den sogenannten globalen Minderaufwand regelt.

Vorzugeben, diese Beträge wären einzusparen, ohne dass es jemand merkt, halte ich weder für redlich noch für transparent.

Insofern ist es nur folgerichtig, entsprechend konkrete Vorschläge der Fachämter vorzulegen - und zwar bevor Sie über den Haushalt entscheiden, meine Damen und Herren, und nicht unterjährig im kommenden Jahr, wenn die Budgets nicht reichen.

Um Effekte bereits für die vorliegende Haushaltsplanung zu erzielen, waren zunächst die Ämter gefordert, deren Budget 90% des Haushaltsvolumens ausmacht.

Ihren gesetzlichen und damit pflichtigen Aufgaben kann sich die Stadt Münster nicht entziehen. Für eine Betrachtung verbleiben somit aktuell die freiwilligen Leistungen, Standards, die über die gesetzlichen Anforderungen hinausgehen und die Analyse des Spielraums auf der Ertragsseite.

Der nächste, längerfristig angelegte Schritt ist die Verknüpfung mit dem Transformationsprozess und damit auch der Blick auf die Organisation Stadtverwaltung selbst.

Übergeordnetes Ziel ist die Anpassung und Optimierung der Verwaltungsleistungen. Das Setzen von Prioritäten, eine adäquate Ressourcensteuerung und damit auch die stringente Berücksichtigung der Wirtschaftlichkeit sind dabei elementare Bestandteile. Unter Einbindung einer externen Beratung müssen dabei nennenswerte Potentiale definiert und gehoben werden.

Und ja, das ist kein müheloses Unterfangen und auch dieser Prozess wird nicht nur Ergebnisse hervorbringen können, die allen gefallen.

Der Haushaltsentwurf 2025 ist folglich als Start für die Sicherung unserer Handlungsfähigkeit und damit des Gemeinwohls zu interpretieren:

Wir können nicht alles finanzieren, aber wir können immer noch eine Menge leisten.

Hinter dem Prozess liegt eine Planung, die auf drei Prämissen basiert:

- Die Daseinsvorsorge ist das Fundament unserer Gesellschaft.
- Um diese zu stärken müssen wir einerseits effizienter arbeiten und
- gleichzeitig in der Lage sein, weiterhin zielgerichtet zu investieren.

Kommunale Dienstleistungen bringen das wirtschaftliche, soziale und kulturelle Leben in einer Gesellschaft zusammen; sie bilden ihre feste und gute Grundlage.

Um das Gemeinwohl und eine angemessene Lebensqualität sicherzustellen muss dieses Fundament über ausreichend Tragfähigkeit verfügen. Im Haushalt 2025 waren abermals pflichtige Budgets auszuweiten, die nun an anderer Stelle Handlungsspielräume minimieren.

Und wenn wir über effiziente Aufgabenerfüllung sprechen, müssen sich Haltung und Denkweise in den Kommunen, in den öffentlichen Verwaltungen und gerade auch in Münster noch stärker auf die sich wandelnden Rahmenbedingungen ausrichten.

Wirtschaftlichkeit wird hier gemeinhin nicht als erstes genannt, bei knappen Ressourcen kommt ihr jedoch immer mehr Bedeutung zu.

Der klare wirtschaftliche Blick kann jedoch nur Mittel zum Zweck sein, mit dem die Aufgabenerfüllung und das Gemeinwohl gesichert wird. Hier bleibt auch ein zielgerichtetes Investitionsprogramm eine Aufgabe.

Wir sehen aktuell eine tiefe Verunsicherung in der Gesellschaft. Nach Meinungsumfragen machen sich inzwischen zwei Drittel der Deutschen Sorge um unsere Demokratie, wenn - wie in den vergangenen Monaten - extreme Parteien extreme Wahlergebnisse hervorbringen.

Was hat das mit unserem Haushalt zu tun?

Hier treibt mich der nachgewiesene Zusammenhang zwischen kommunaler Infrastruktur und der Geneigtheit, populistische Parteien zu wählen.

Eine gesicherte Finanzlage in Münster muss insofern ihren Beitrag für eine funktionierende Infrastruktur leisten.

Es sind die Städte und Gemeinden, die die Basis für den gesellschaftlichen Zusammenhalt bilden. Die dafür nötigen Investitionen können wir nur ohne die Haushaltssicherung tätigen. Und es ist unsere Verantwortung heute, die Entscheidungen zu treffen, die für die nachfolgenden Generationen eine gerechte Zukunft ermöglichen.

Der Vorschlag der Verwaltung liegt nun vor, nehmen Sie bitte die haushalterische Situation ernst.

Dabei ist es natürlich legitim, die Maßnahmen zu kritisieren und auch zu Alternativen und anderen Entscheidungen zu kommen - das Budgetrecht liegt bei Ihnen, meine Damen und Herren.

Es bleibt gleichsam geboten, die Eigenkapitalinanspruchnahme auf das maximal mögliche zu begrenzen, wenn auch Sie die Haushaltssicherung vermeiden wollen - und davon gehe ich aus.

Denn dieser Entwurf ist trotz seiner schmerzhaften Grundlagen noch weit davon entfernt, ausgeglichene Ergebnisse aufzuzeigen.

Er ist der erste Schritt, weitere werden folgen müssen.

Die Diskussion in den vergangenen Wochen und somit auch der Schwerpunkt meiner Rede fokussiert auf den Prozess der Stabilisierung. Ich möchte dennoch nicht versäumen, abschließend die acht wichtigsten Fakten rund um den Haushalt 2025 zusammenzufassen:

1. Haushalt zur Stärkung der Pflichtaufgaben, vor allem im Sozialbereich und in der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe.
2. Restriktive Budgets haben bereits Effizienzpotentiale in der Größenordnung von 45 Mio. Euro in der gesamten Verwaltung gehoben (und zwar jenseits der 81 Maßnahmen).
3. Als wesentlicher Teil des Jahresergebnisses entwickeln sich die ordentlichen Erträge und überproportional die ordentlichen Aufwendungen stetig weiter und die Lücke lässt sich auch mit diesem Haushalt nicht schließen. Das ausgeglichene Ergebnis bleibt jedoch das normierte Ziel in der Haushaltsplanung, um auch langfristig die jederzeitige Aufgabenerfüllung sicherstellen zu können.
4. Die Steuererträge bleiben unsere verlässliche Größe. Wir nehmen nominal weiter steigende Erträge an, die jedoch angesichts der Inflationsraten zu relativieren sind. Es sind aus heutiger Sicht realistische Werte, die insofern leider nicht das Potential haben, am Ende der Haushaltsjahre getoppt zu werden. Die traditionell deutlich übersteigenden Werte im Ist am Ende des Jahres gehören der Vergangenheit an. Wir orientieren uns in der Planung an den Landes-Prognosen, bilden aber die Situation in Münster passgenau ab. Natürlich bleiben auch diese Annahmen eine Kalkulation, die mit Unsicherheiten verbunden ist.
5. Die Jahresdefizite der Mittelfristplanung, die immer noch zwischen 44,2 und 26,5 Mio. Euro liegen, waren nur mit Stabilisierungsmaßnahmen und dem globalen Minderaufwand zu erreichen.
6. Im Ergebnis kann durch diese Planung der Rücklagenabbau so verringert werden, dass in keinem der Planungsjahre die Entnahme mehr als 5 Prozent beträgt und so die Haushaltssicherung vermieden wird. Dennoch bleibt der Abstand zur Überschreitung der Schwellenwerte sehr klein (zu klein) insbesondere im Planungsjahr 2027, und die bereits beschriebenen Schritte im Stabilisierungsprozess werden folgen müssen.

7. Die aktuelle Situation mit ihrem dynamischen Aufwand- und Ausgabenwachstum ist nicht nur ein buchhalterisches Phänomen, sondern hat direkte Auswirkungen auf unsere Liquidität. Wir sehen unterjährig eine zunehmende Notwendigkeit von Liquiditätskrediten und müssen den Rahmen in 2025 von aktuell 200 Mio. Euro auf 300 Mio. Euro deutlich erhöhen.
8. Auf die Wichtigkeit einer funktionierenden Infrastruktur bin ich eben bereits eingegangen, wir werden also gleichwohl weiterhin in die Infrastruktur investieren und planen für den Hoch- und Tiefbau in der Mittelfristplanung rd. 910 Mio. Euro.

Soweit zu den Fakten.

Finanzpolitik ist kein Selbstzweck, der Einschätzung war ich immer schon.

Aber selten ist das so deutlich geworden wie in diesem Haushalt, für dessen Umsetzung strategische, und auch harte Entscheidungen zu treffen sind.

Die dynamische Entwicklung in der Kinder- Jugend- und Familienhilfe zu stützen und gleichzeitig die Weichen zu stellen, für eine stabile Aufgabenerfüllung und Sicherung der Gestaltungsoptionen für die Entwicklung unserer Stadt sind die zentralen Kernfragen der aktuellen Finanzpolitik.

Keine einfache Aufgabe in diesen Zeiten, gleichwohl in Münster zu schaffen.

Herzlichen Dank für Ihre geschätzte Aufmerksamkeit heute, meine Damen und Herren!

Herzlichen Dank dem Verwaltungsvorstand für die Unterstützung des Prozesses!

Und mein besonderer Dank gilt allen Fachämtern der verschiedenen Dezernate, die mit ihren Vorschlägen Verantwortung in schwierigen Zeiten übernommen haben und dem Team Haushalt in meinem Büro und der Kämmerei für Ihre Arbeit!