

Stadt Münster

Stadtkämmerin Christine Zeller

Rede zur

Einbringung des Haushaltsentwurfs 2022

in den Rat

am 29. September 2021

- es gilt das gesprochene Wort -

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

nach dem Haushalt ist vor dem Haushalt! Selten hat die Aussage so gut in eine Planung gepasst wie in diesem Jahr.

Eigentlich sind wir doch mit dem Haushalt 2021 gerade erst an den Start gegangen, um uns nun unmittelbar schon wieder mit dem nächsten zu beschäftigen. Es war durchaus ein Kraftakt, Ihnen heute das Zahlenwerk für die kommenden vier Jahre vorstellen zu können.

Und es mir sehr bewusst, dass es auch für Sie eine Herausforderung wird, nach den scheinbar gerade erst erfolgten Abstimmungen, sich nun schon wieder zu positionieren.

Trotzdem hoffe ich, dass ich etwas von meiner Zahlenbegeisterung und der meines Teams auf Sie übertragen kann.

Angesichts der Tatsache, dass wir in jedem Jahre eine Mittelfristplanung über vier Jahre aufstellen und Sie diese beschließen, könnte man annehmen, dass in jeder neuen Planungsphase lediglich das letzte, neue Jahr in den Fokus zu rücken wäre.

Ich stelle aber fest, dass kommunales Haushalten und ein mittelfristiger Planungshorizont noch nicht recht zusammenfinden wollen. Richtig ernst genommen wird tatsächlich immer das folgende Haushaltsjahr, die drei weiteren laufen quasi so mit. Das bedeutet letztlich, dass eine jede Planung ein Stück weit wieder von vorn beginnt, weil ungeplantes aber vielleicht auch geplantes, aber nicht kommuniziertes hinzukommt.

So war es auch in diesem Jahr, was angesichts der seit Jahren angespannten Haushalts-situation bedeutete, dass es wieder ein Ringen zwischen Finanz- und Fachverwaltung gab, um den Haushalt so vorstellen zu können, wie ich das heute tue –

ohne das Erfordernis eines Haushaltssicherungskonzeptes!

Bevor ich Ihnen das Zahlenwerk an sich erläutere, möchte ich gern intensiver auf drei Schwerpunkte eingehen, die unseren Haushalt sehr deutlich bestimmen:

1. Corona
2. Gewerbesteuer
3. Investitionsprogramm und Dezernatsbudgets

Auch im zweiten Jahr der Pandemie hat das Virus das wirtschaftliche und gesellschaftliche Leben fest im Griff. Stagnierende Impfquoten und volatile Inzidenzen nach dem Sommer zeigen: Eine Rückkehr zur bisherigen Normalität wird es möglicherweise so schnell nicht geben.

Und es stellt sich auch die Frage, was und wie das zukünftige „Normal“ denn überhaupt sein wird.

Die drängenden gesamtgesellschaftlichen Fragestellungen werden maßgeblich von den Kommunen zu lösen sein. Das Leben und damit auch der Umgang mit der Krise findet nunmal hier vor Ort statt. Dass das nicht ohne Hilfe von Bund und Land funktionieren kann, wird aktuell besonders deutlich. Die hat es in Teilen gegeben:

Aus haushalterischer Sicht ist - wie Sie wissen - das Gesetz zur Isolierung der aus der COVID-19-Pandemie folgenden Belastungen der kommunalen Haushalte (kurz: NKF-CIG) von Bedeutung.

Mit dem NKF-CIG hat der Landesgesetzgeber den Kommunen die Möglichkeit eingeräumt, die Corona-bedingten finanziellen Schäden im Haushalt isoliert zu bilanzieren. Hierdurch können die zusätzlichen Belastungen zunächst neutral verarbeitet werden und insofern die Ergebnisse kurzfristig entlasten.

Mittelfristig aber belastet die Abschreibung des isolierten Betrags über 50 Jahre den städtischen Haushalt zusätzlich, erstmals im Jahr 2025. Die Isolierung ist somit nicht mehr als ein Aufschub.

Aber auch Unterstützung durch echte Liquidität konnte der Konzern Stadt Münster im Jahr 2020 verzeichnen:

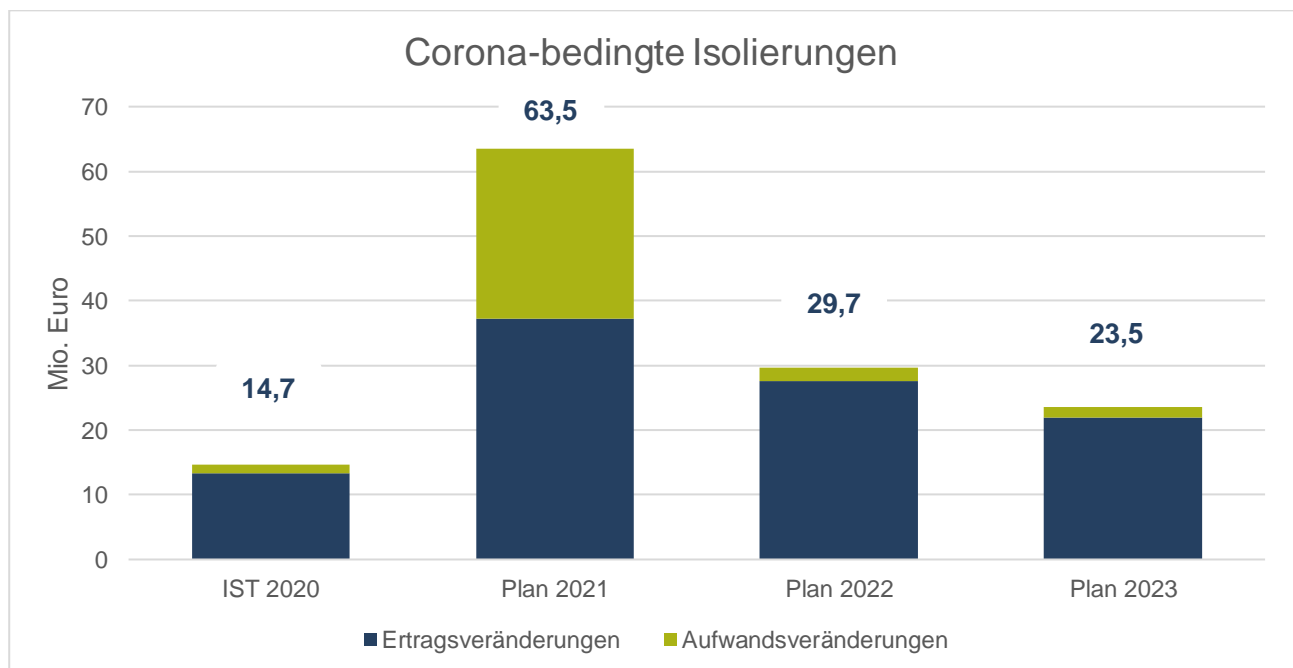
Durch die Kompensation der Gewerbesteuerausfälle und der Kosten der Unterkunft, Kurzarbeitergeldregelungen auch für städtische Unternehmen und dem ÖPNV-Rettungsschirm konnten wir das vergangene Jahr mit einem „blauen Auge“ überstehen. Daneben hat es vielfältige Hilfen in Milliarden-Höhe für die Wirtschaft gegeben.

Was folgt aus dieser Situation gesamtgesellschaftlich?

Die deutsche Wirtschaft sendet positive Signale. So konnte die Industrie im ersten Halbjahr ein deutliches Auftragsplus verzeichnen. Der direkte Vergleich mit den Vorjahresmonaten zeigt teilweise Steigerungen um rund 25 Prozent. Diese positive Entwicklung spiegelt auch der Arbeitsmarkt wider, der den niedrigsten Stand an Kurzarbeit seit dem Beginn der Pandemie und den höchsten Stand an Neueinstellungen seit 20 Jahren aufweist.

Allerdings senken ganz aktuell führende Wirtschaftsforschungsinstitute ihre Wachstumsprognosen wegen anhaltender Lieferengpässe auf nur noch 2,5 % für das Gesamtjahr. Die angekündigte kräftige Erholung verschiebt sich insofern auf das Jahr 2022.

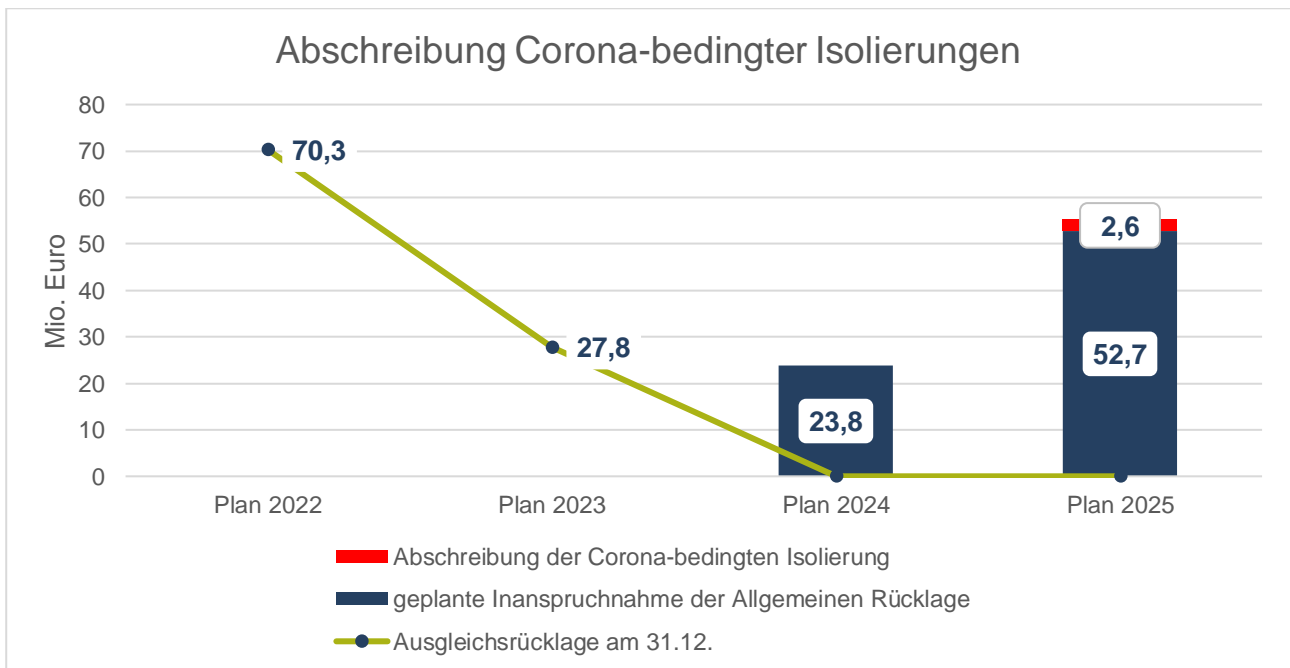
Vor diesem Hintergrund gehen wir davon aus, dass die Corona-bedingten Belastungen in diesem Jahr ihren Höhepunkt erreicht haben werden und in den Folgejahren eine nennenswerte Reduzierung erfahren.



Bis zum Jahr 2023 können wir Mehraufwendungen und Mindererträge in der Planung isolieren. Vergleichsbasis ist die Vor-Corona-Planung 2020. Die deutliche Diskrepanz im Planansatz 2021 und 2022 liegt in der Gewerbesteuer.

Sind wir für das laufende Jahr im Plan noch von hohen Rückgängen ausgegangen, zeigt der Jahresverlauf, dass sich diese Steuer erholt. Belastet zeigen sich aber weiterhin die Verbundsteuern, hier namentlich die Einkommenssteuer.

Der vielfach zitierte Effekt der Verschiebung zeigt sich erstmals in dieser Mittelfristplanung konkret im letzten Jahr. Die bis dato aufgelaufene Isolierung – wir gehen aktuell von insgesamt 131 Millionen Euro aus - wird ab 2025 abgeschrieben und verursacht jährlich 2,6 Mio. € zusätzlichen Aufwand in unserem Ergebnis.



2,6 Mio. € in Relation zu dem Haushaltsvolumen von 1,3 Milliarden insgesamt mögen bescheiden daherkommen. Wenn ich Ihnen aber sagen muss, dass die Reserve zur Haushaltssicherung auf nunmehr 10 Mio. € geschrumpft ist, und damit auf 2,5 Mio. € per anno verstehen Sie, dass sich meine Begeisterung in Grenzen hält, wenn es so locker heißt: „können wir doch isolieren“.

Deutlich wird: die haushalterische Aufarbeitung der Krise wird uns noch ein halbes Jahrhundert begleiten.

Sie hat sich wie ein Brennglas auf bereits bestehende Disbalancen in den Finanzen gelegt. Gleichsam deutlich gewordene Defizite im staatlichen Gesundheitswesen und der digitalen Transformation können hier heute kein Thema sein.

Hier wird nun oft der Ruf nach resilienten Kommunen laut.

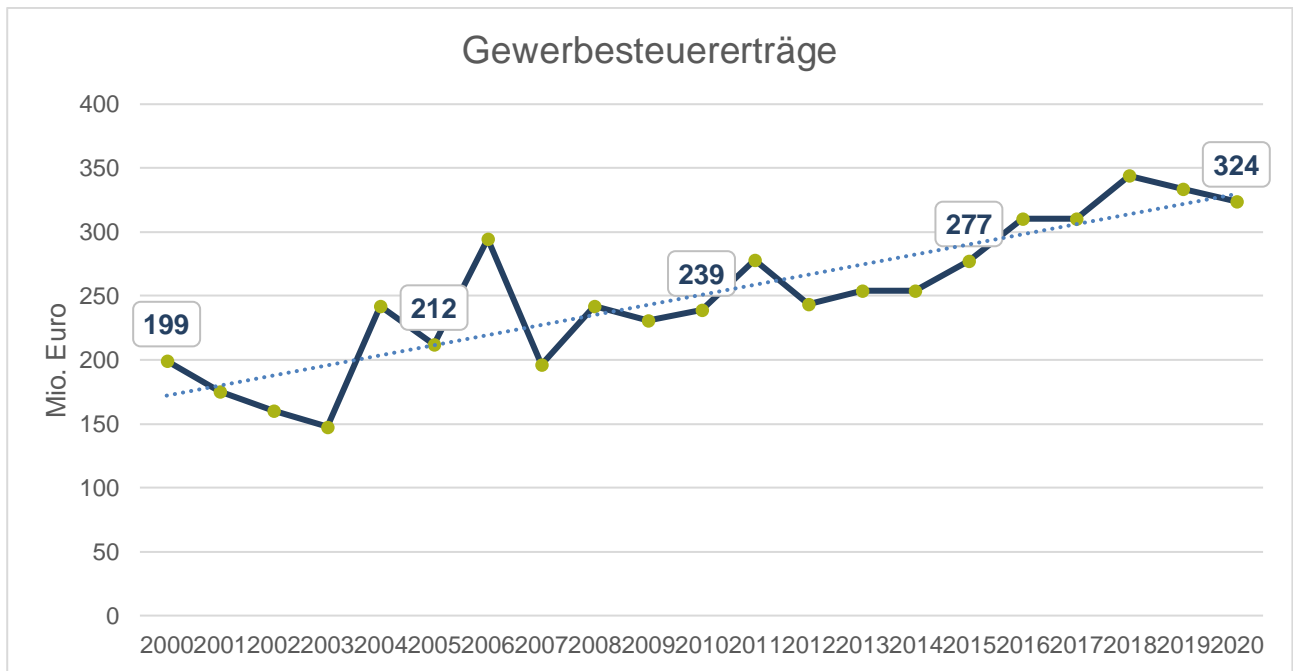
Resilient durch eine Krise zu gehen ist dann möglich, wenn in guten Zeiten Vorsorge betrieben wird. Auch wenn wir in den kommenden beiden Jahren noch von einer Ausgleichsrücklage profitieren, zeigt der seit Jahren fallende Abstand zur Haushaltssicherung, dass unsere Vorsorge der vergangenen Jahre nicht ausgereicht hat.

Trotzdem war es richtig, in den Jahren 2020 und in diesem Jahr nicht in die Krise hineinzusparen. Kommunen müssen sich hier antizyklisch verhalten. Die längst überfällige aufgabenkritische Auseinandersetzung zur nachhaltigen Sicherung unserer Finanzen muss nun aber zwingend erfolgen.

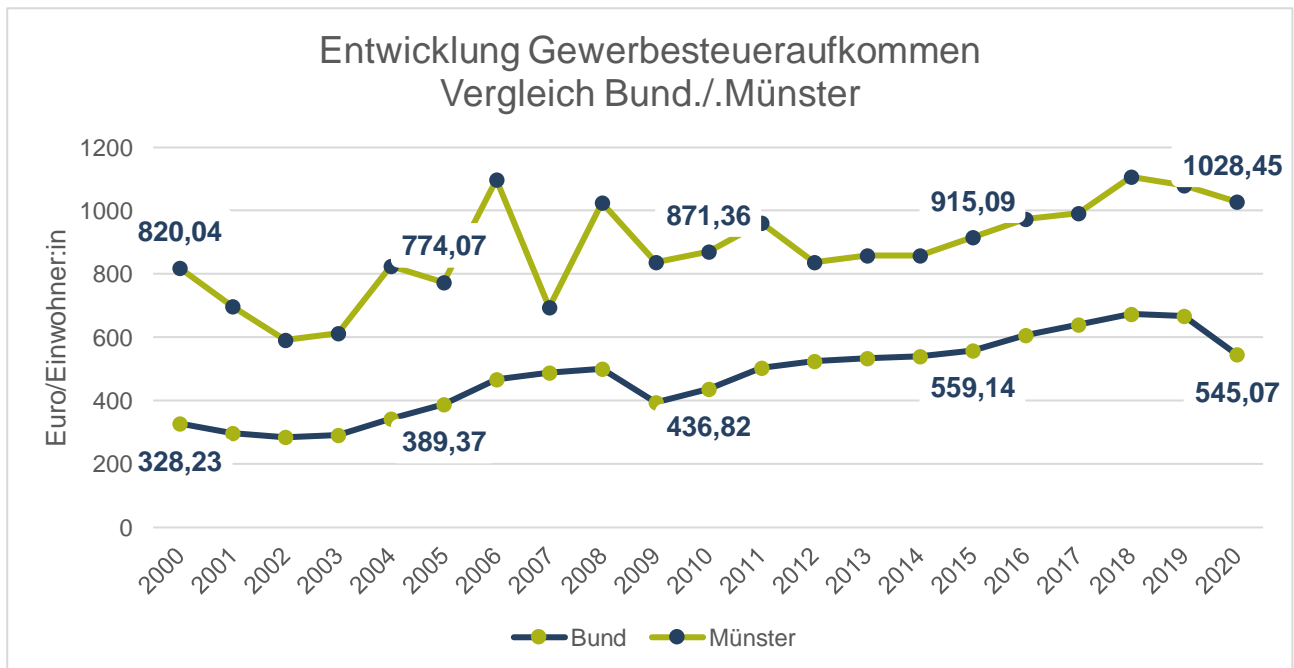
Und unsere wirtschaftliche Situation sähe noch schlechter aus, wenn da nicht unsere Haupteinnahmequelle, die Gewerbesteuer wäre. Ein wirklich verlässlicher Partner, auch in der Krise, und langjährige Stütze unserer Jahresergebnisse.

Und damit komme ich zum zweiten Schwerpunkt heute Abend:

Jährlich wiederkehrend beschäftigt uns die Frage nach der präzisen Prognose der zu erwartenden Erträge. Zu gering kalkuliert, kann der planerische Haushaltsausgleich gefährdet und unterjährige Handlungsspielräume beschränkt werden. Zu optimistische Prognosen lassen sich im laufenden Jahr schwerlich korrigieren und führen zu entsprechenden Verwerfungen im Jahresergebnis.



Die Gewerbesteuereinnahmen stiegen seit der Jahrtausendwende bei nahezu gleichbleibendem Gewerbesteuerhebesatz von 440 bzw. 460 Prozent um durchschnittlich sieben Millionen Euro jährlich. Betrachtet man allein den Zeitraum von 2009 bis 2019, ergibt sich eine durchschnittliche Steigerung um sogar zehn Millionen Euro. Die Dimension dieses positiven Trends relativiert sich naturgemäß durch die Inflation.



Gleichzeitig wird deutlich - seit 2011 hat sich der Anteil Münsters am gesamtdeutschen Gewerbesteueraufkommen stabilisiert; insofern ist diese Relation eine verlässliche Größe für unsere Kalkulation.

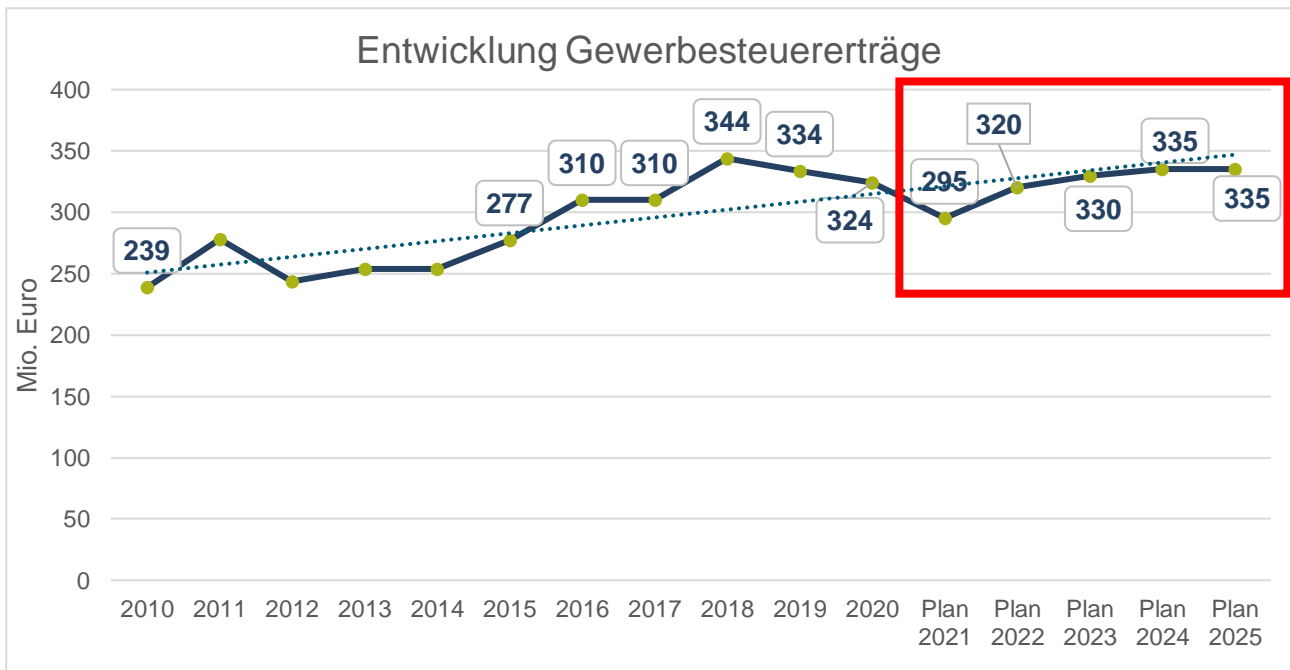
Die wirtschaftlichen Auswirkungen der Pandemie führten im Jahr 2020 erstmals dazu, dass der Planwert nicht überschritten wurde.

Gleichwohl profitiert Münster weiterhin von einem deutlich höheren Aufkommen je Einwohner als der Bundesdurchschnitt. Insgesamt können wir uns also glücklich schätzen, dass die örtliche Wirtschaft in der Krise weniger als andere abhängig war von den Brüchen in der Weltwirtschaft und sich insofern auch im bundesdeutschen Vergleich stabil gezeigt hat.

Aber es bleiben Unsicherheiten bestehen: Grundlage für das Steueraufkommen im folgenden Jahr sind die Unternehmensgewinne der Jahre 2020 und 2021. Dementsprechend bleibt die endgültige Beurteilung der Pandemie-Auswirkungen, aber auch der Flutkatastrophe dieses Sommers abzuwarten.

Nicht unerwähnt lassen möchte ich auch die rein statistische Schwankungsbreite, die bei unserem Gesamtvolumen immerhin +/- 25 Millionen € beträgt.

Unter Berücksichtigung all dessen halten wir für die kommenden Jahre Erträge zwischen 320 und 335 Mio. € für realistisch:



Wir können unterstellen, dass die Gewerbesteuererträge in dieser Mittelfristplanung das Vorkrisenniveau übersteigen werden.

Wir können Stand heute auch davon ausgehen, dass das dargestellte V für 2021 deutlich weniger ausgeprägt sein wird.

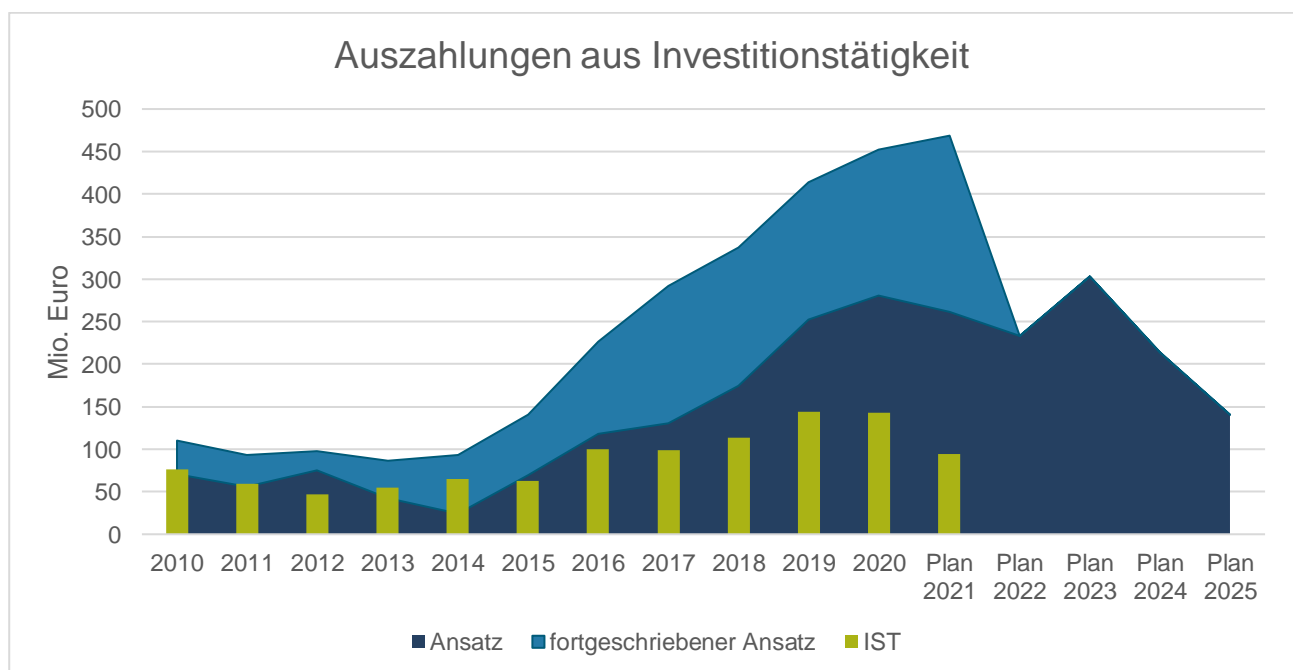
An diesem Punkt komme ich noch einmal auf den Mechanismus der Isolierung zurück.

Die Rückgänge der Gewerbesteuer haben wir aus den Ergebnissen 2020 und 2021 herausgerechnet. Wenn der Rückgang nun aber weniger stark ausfällt, können wir dies folgerichtig nicht wieder in das Ergebnis hineinrechnen. Auch dieser positive Effekt bleibt insofern ergebnisneutral.

Nach diesen sehr theoretischen Erläuterungen werde ich nun wieder konkreter und komme zu einem seit Jahren weiteren Schwergewicht unseres Haushaltes, dem Investitionsprogramm:

Unser Haushalt stellt die Weichen für die künftige Ausrichtung von Politik und Verwaltung. Er bündelt dabei auch die Visionen unserer Stadt, und dies insbesondere im Investitionsprogramm.

An Visionen mangelt es in Münster nicht. Eng verknüpft war damit stets die Bedeutung des Wachstums. Der Begriff der wachsenden Stadt steht nahezu als Synonym für eine stetige Erhöhung des Investitionsbudgets.



Bereits bei der Einbringung des letzten Haushalts habe ich darauf aufmerksam gemacht, dass die Bevölkerungsentwicklung – bei aller fortdauernder Attraktivität unserer Stadt – tatsächlich aber hinter der Entwicklung der Investitionsplanungen zurückgeblieben ist.

Und in keinem anderen „Kapitel“ des Haushalts klaffen Anspruch und Wirklichkeit so stark auseinander wie hier. Auch Ende September sind wir weit davon entfernt, den fortgeschriebenen Ansatz in Höhe von knapp 470 Millionen Euro auch nur annähernd auszuschöpfen.

Für den aktuellen Haushaltsplanentwurf heißt das daher ganz konkret:

Wir müssen uns mehr am aktuellen IST orientieren.

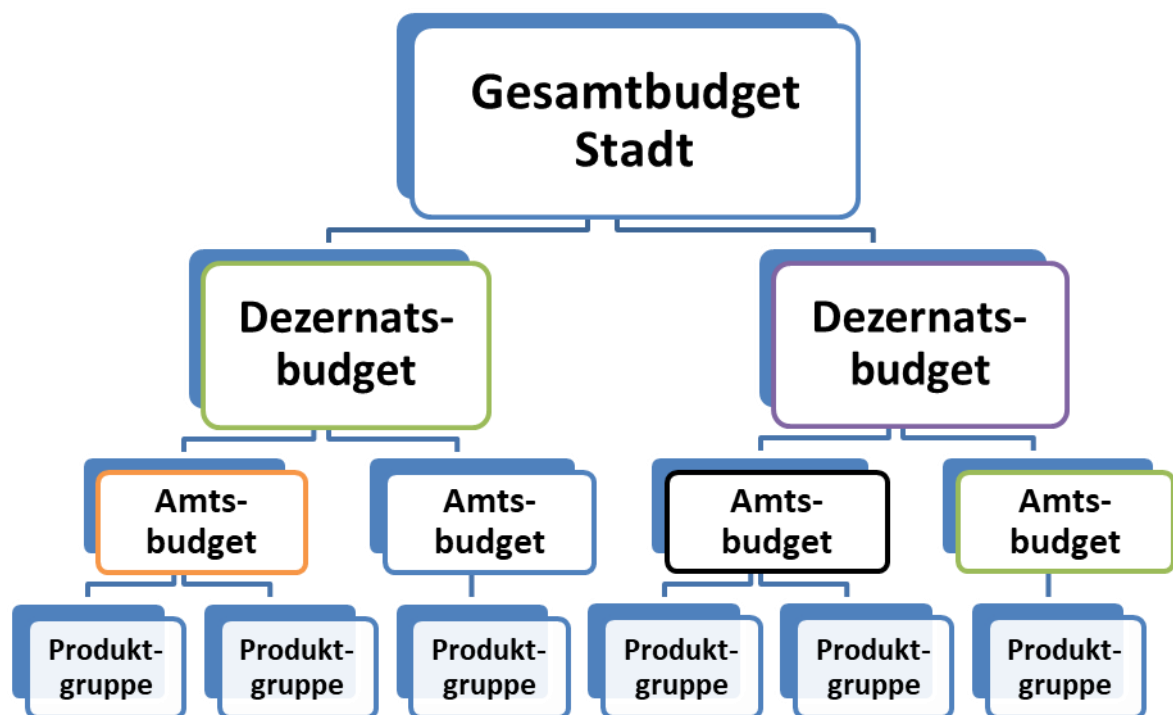
Wir müssen weiter daran arbeiten, dass Budgets realistisch angemeldet und im geplanten Zeitraum abgerufen werden.

Wir müssen bereits in der Planungsphase Prioritäten setzen.

„Höher, schneller, weiter...“ mag im Sport, bei Technik oder Forschung ein erstrebenswertes Ziel sein. Die kommunale Finanzplanung jedoch ist ein Marathon, kein Sprint!

Und in diesem Sinne bitte ich auch die Planung der kommenden vier Jahre zu verstehen: Als eine weitere Etappe auf dem Weg zu realistischen Budgets und damit mittelfristig zu einem stabilen und transparenten Haushalt.

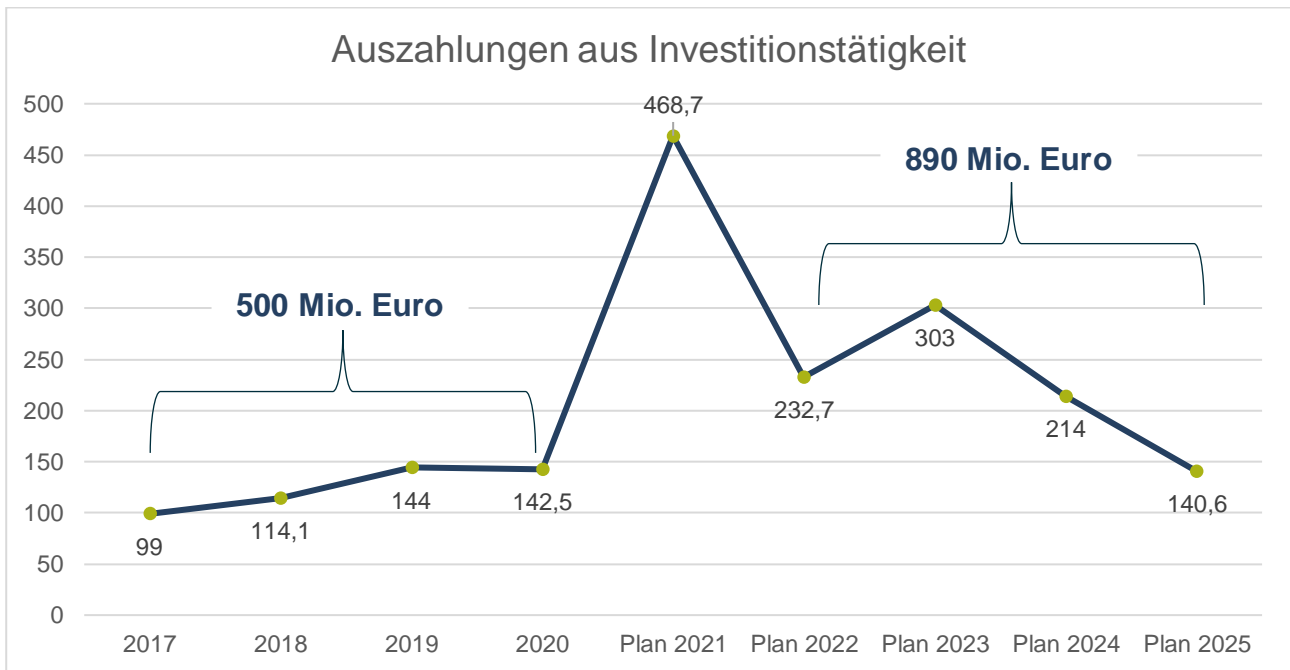
Richtungsweisend ist die Einführung der Dezernatsbudgets in diesem Zusammenhang.



Abgeleitet aus den tatsächlichen Auszahlungen der Vorjahre, verknüpft mit den Planungen bis 2024 haben wir Budgets für die einzelnen Dezernate gebildet.

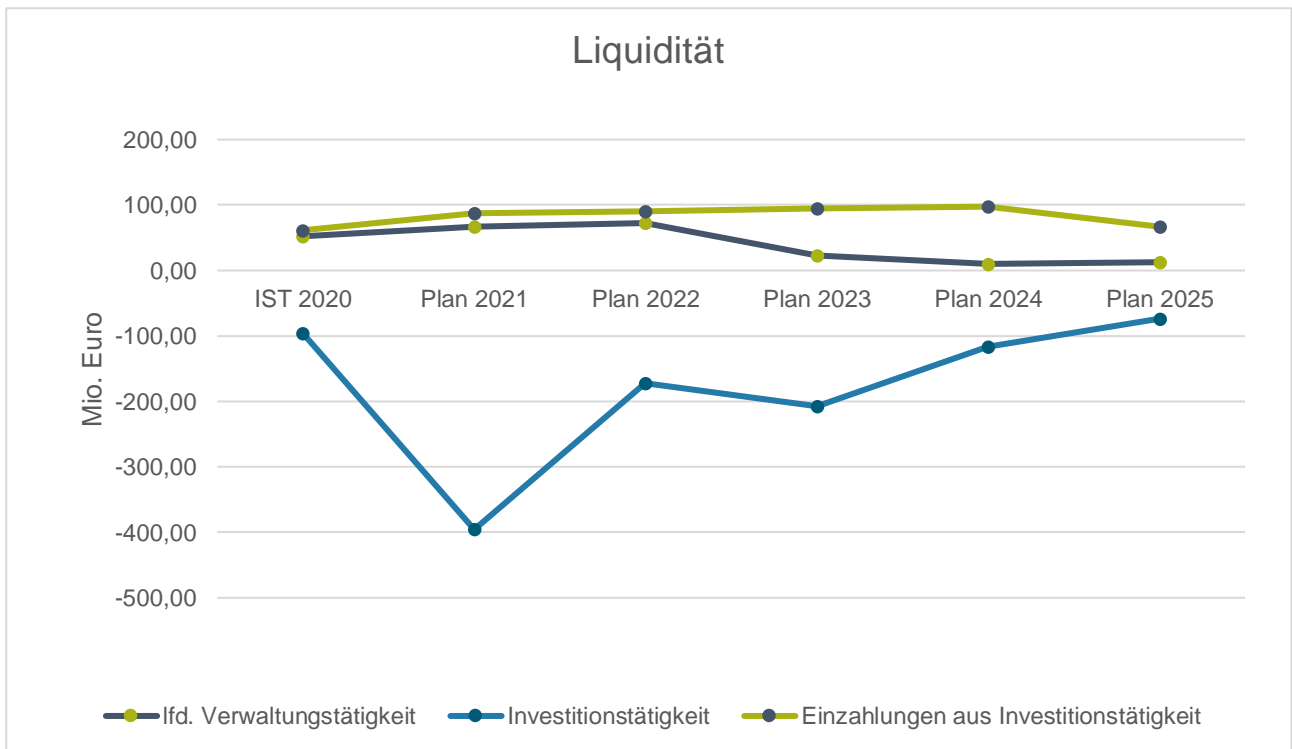
Sie ermöglichen eine flexible Bewirtschaftung bei gleichzeitiger Einhaltung der Haushaltsvorgaben. Die dringend erforderliche Priorisierung von Maßnahmen wird innerhalb der einzelnen Dezernate verwaltungsseits angestoßen.

Ich bin zuversichtlich, dass sie einen wichtigen Schritt auf dem Weg zur Konsolidierung und einem tatsächlich zukunftsfähigen Haushalt darstellt.

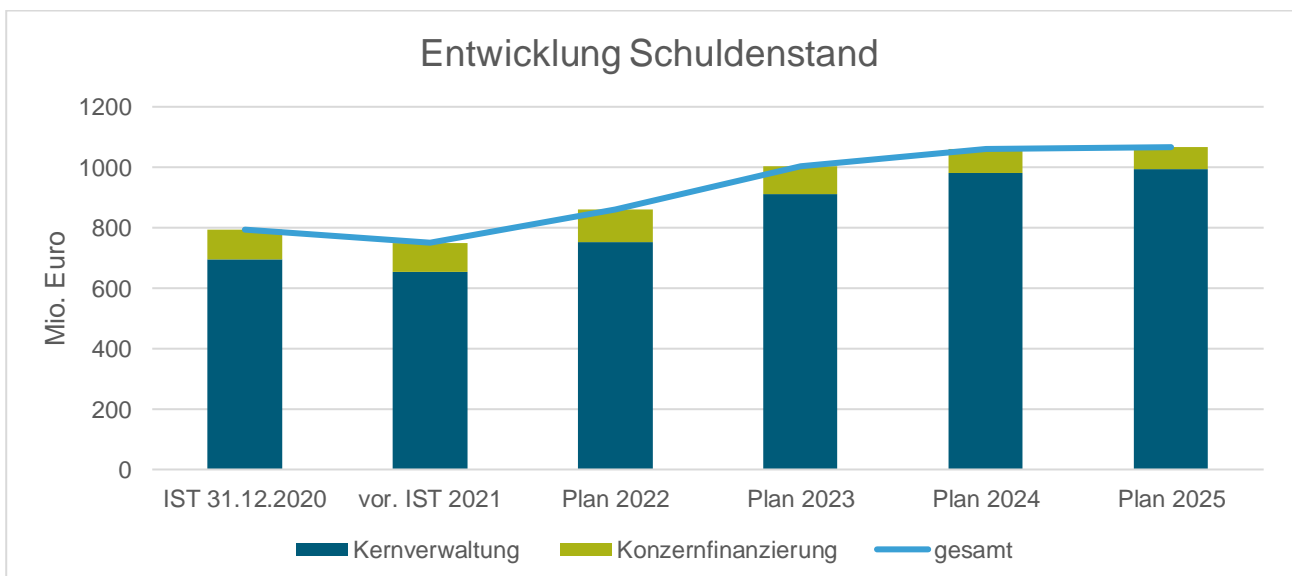


Auch mit einem Budgetdeckel – von immerhin 890 Mio. € - beinhaltet unser Investitionsprogramm eine Vielzahl von Maßnahmen – wahrscheinlich immer noch mehr, als wir umsetzen werden, wenn wir einen Blick nach links auf die tatsächlichen Auszahlungen der vergangenen vier Jahre werfen. Schwerpunkte sind Investitionen in Bildung, Klimaschutz und unsere Infrastruktur.

Investitionen leisten einen wichtigen Beitrag zur Zukunftsfähigkeit unserer Stadt. Haushaltspolitik kann dann Zukunftspolitik sein, wenn wir unsere Handlungsfähigkeit nicht gefährden. Hier ist auch entscheidend: Wie finanzieren wir unsere Investitionen?



Im besten Fall gelingt dies aus eigener Kraft bzw. aus eigenen Mitteln. Voraussetzung hierfür ist ein ausreichender Cashflow bzw. Finanzmittelüberschuss aus der laufenden Verwaltungstätigkeit und Liquidität aus den Vorjahren. Hinzu kommen investive Einzahlungen z.B. aus Landeszuschüssen. Reichen diese nicht für die vielfältigen Investitionen – und so stellt es sich in Münster dar - verbleibt eine Finanzierungslücke, die zumindest planmäßig durch Kreditaufnahmen gedeckt werden muss.



Von den für 2021 geplanten Kreditaufnahmen von ca. 180 Mio. € werden nach derzeitigem Stand nur ca. 25 Mio. € in Anspruch genommen.

Aufgrund der kalkulierten Tilgung sinken die Verbindlichkeiten der Stadt Münster (einschließlich Konzernfinanzierung) Ende 2021 auf ca. 750 Mio. €. Planmäßig wird der Verschuldungsgrad jedoch weiter steigen, um die anstehenden Investitionen finanzieren zu können.

Der sich daraus ergebende Schuldendienst muss im Kontext stabiler Haushalte zwingende Berücksichtigung finden.

Neben der klassischen Kreditfinanzierung setzt die Stadt hierbei zukünftig auch auf nachhaltige Kapitalbeschaffungen.

Nachhaltige Finanzen sind mittlerweile ein echtes Thema, bei dem wir Vorreiter sind: Bereits seit einigen Jahren berücksichtigt die Stadt Münster Nachhaltigkeitskriterien bei Entscheidungen über ihre mittel- und langfristigen Kapitalanlagen.

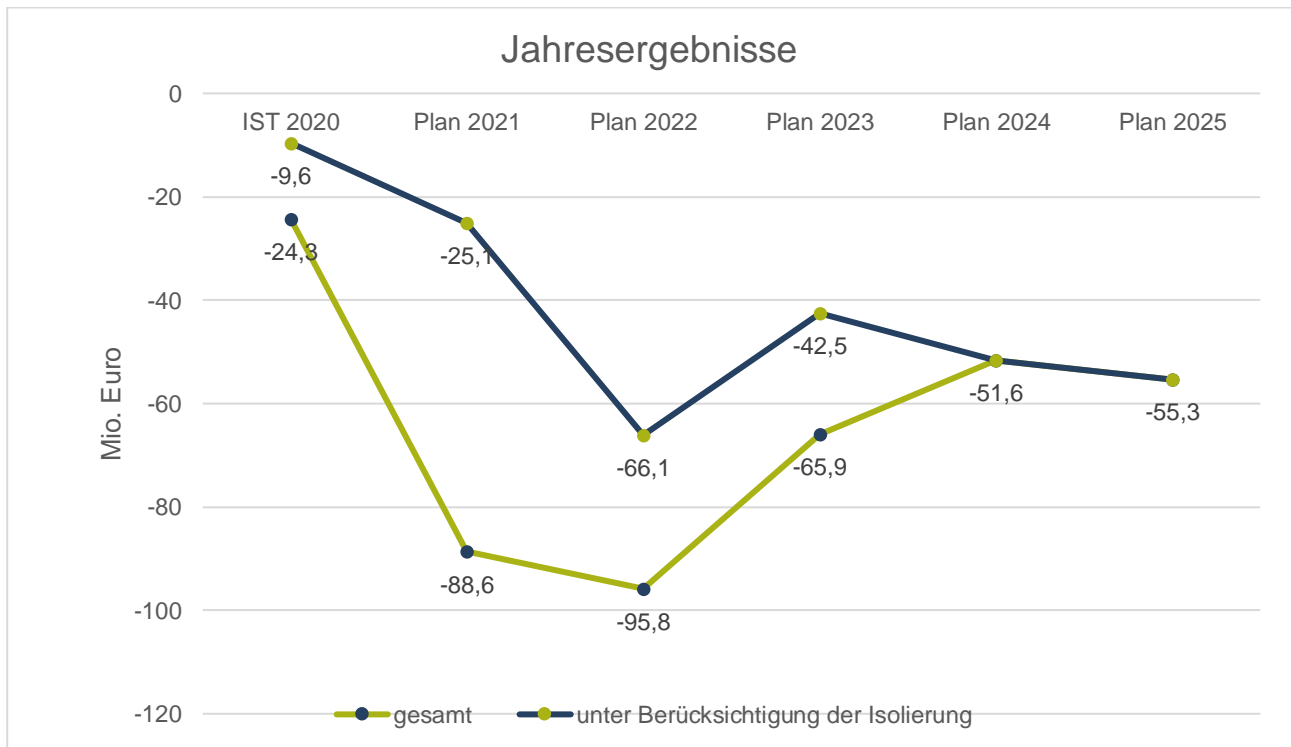
Künftig wollen wir nicht nur die Kapitalanlageseite, sondern eben auch die Seite der Kapitalbeschaffung entsprechend ausrichten. Für nachhaltige Projekte im Konzern Stadt sollen Nachhaltigkeitsschuldscheine bzw. Green Bonds aufgelegt werden; in einem ersten Schritt mit einem Finanzvolumen von ca. 100 Mio. Euro.

Unser Fremdkapital wird künftig also auch solche Mittel enthalten, die von Investor:innen gezielt zur Realisierung nachhaltiger Maßnahmenpakete zur Verfügung gestellt werden. Dies werden wir nicht nur für den Kernhaushalt nutzen, sondern damit gleichzeitig auch Projekte aus der Zukunftsstrategie der Stadtwerke Münster teilfinanzieren.

Auch so kann kommunale Finanzpolitik nachhaltige Wirkung entfalten. Unser Beschlussvorschlag dazu steht heute auch auf der Tagesordnung.

Sehr geehrte Damen und Herren,

nach dem Blick auf die Schwerpunktthemen fehlt jetzt noch die Ergebnisentwicklung der kommenden vier Jahre. Im Zusammenspiel aller Planungsparameter ergeben sich im Ergebnisplan Defizite zwischen 42,5 und 66 Mio. €.



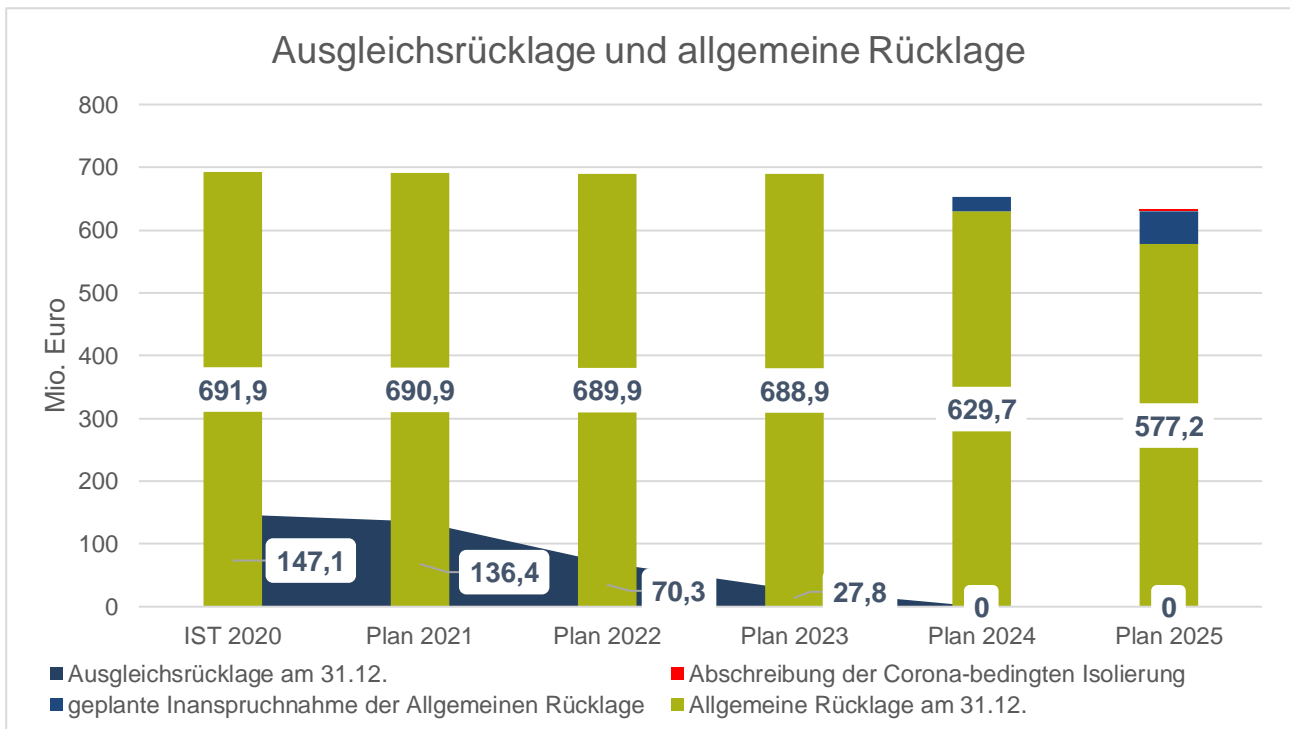
Bereits im vergangenen Jahr habe ich das Risiko des Rückgriffs auf das Eigenkapital thematisiert. Mit einem Defizit in der Jahresrechnung 2020 von 24,3 Mio. €, von dem auch nach Abzug der Corona- Isolierung noch 9,6 Mio. € verbleiben, wird deutlich:

Es kann uns auf Dauer nicht genügen, den Gestaltungsspielraum ausschließlich auf das Minimalziel: die Vermeidung der Haushaltssicherung zu richten.

Sie wissen:

Nach den Regeln des NKF gilt der Haushalt als fiktiv ausgeglichen, wenn der Fehlbetrag im Ergebnisplan durch Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage gedeckt werden kann.

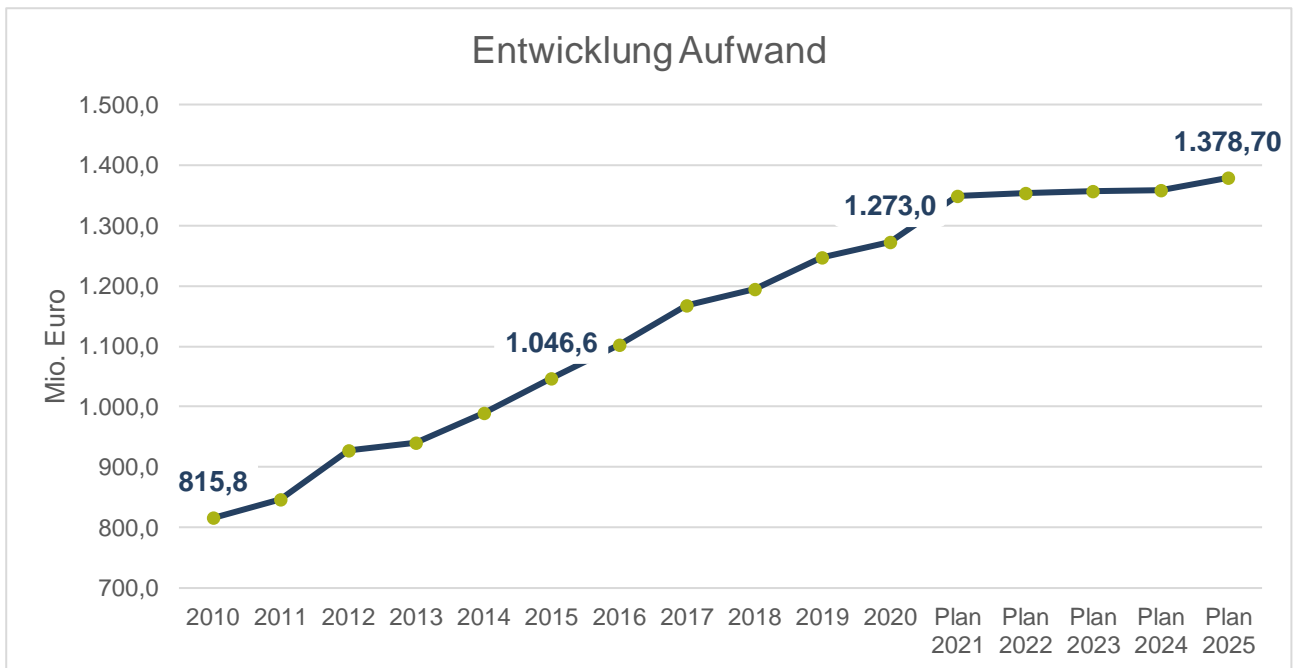
Muss im weiteren Verlauf auf die Allgemeine Rücklage zurückgegriffen werden, darf deren Verringerung in zwei aufeinanderfolgenden Haushaltsjahren jeweils nicht mehr als 5 Prozent betragen.



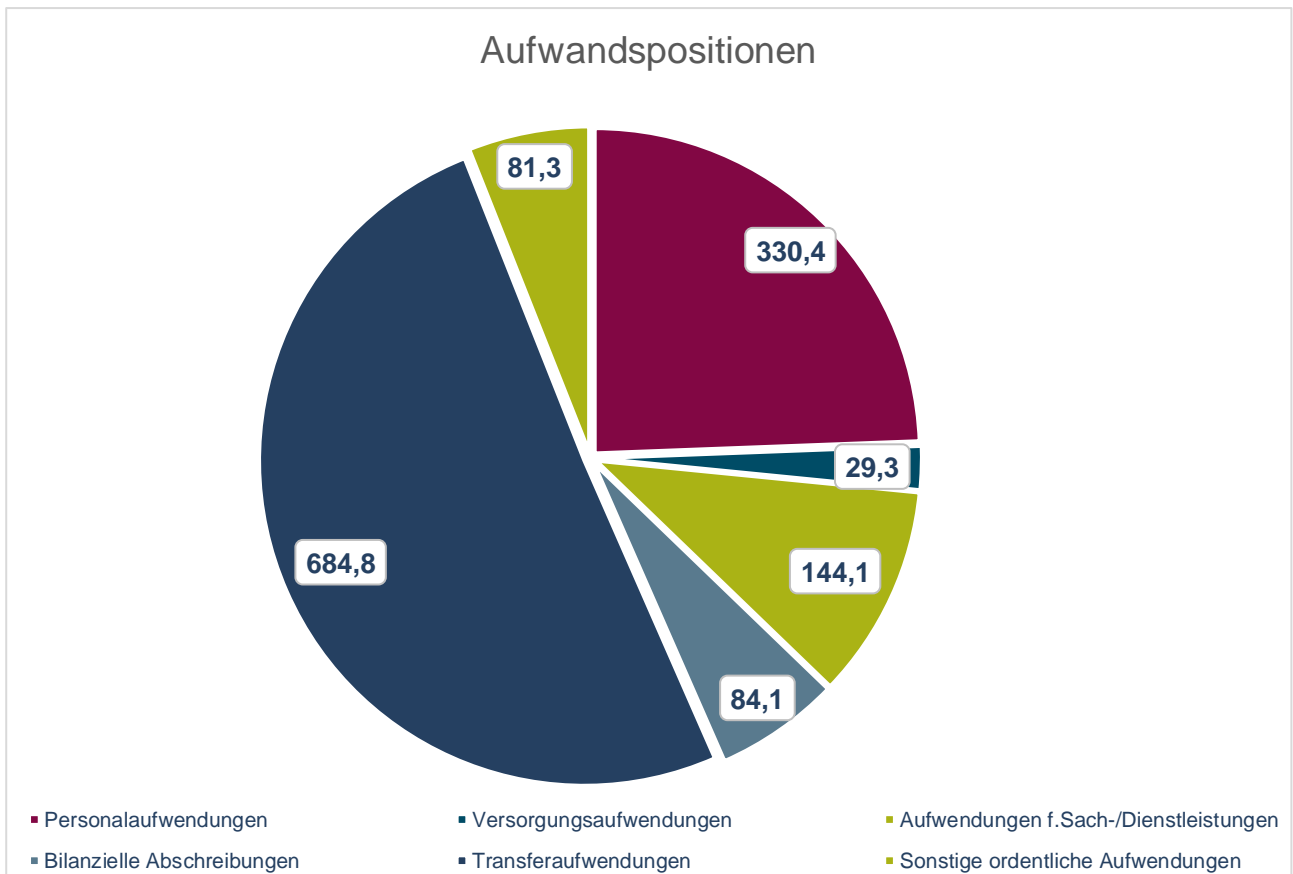
Diese Mindestvoraussetzung erfüllt das Ihnen vorliegende Zahlenwerk – allerdings mit einer Reserve zum Schwellenwert der Haushaltssicherung von nur noch 10 Mio. €

Das Thema der Haushaltssicherung ist bedauerlicherweise ein „Dauerbrenner“. Selbst die langjährigen Kommunalpolitiker:innen unter Ihnen werden ihr gutes Gedächtnis bemühen müssen, um sich an eine Haushaltsrede zu erinnern, in der die Haushaltssicherung noch keine Rolle spielte.

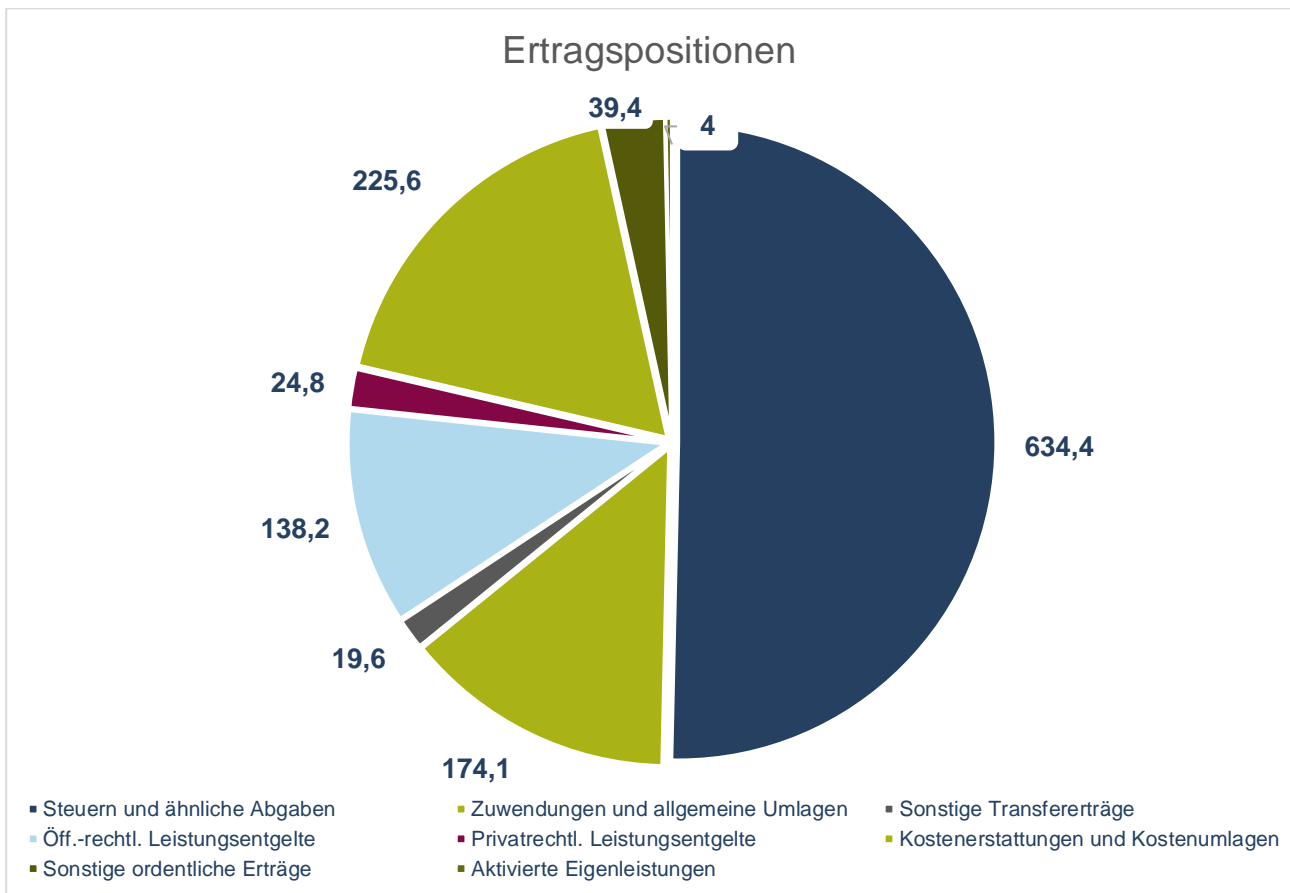
Inzwischen aber hat sich das eher abstrakte und theoretische Risiko zu einem konkreten Szenario verdichtet. Und dies trotz der Gewerbesteuerstärke der Stadt. Es wird einmal mehr deutlich, dass sich unsere Konsolidierungsbemühungen auf die Aufwandsseite unseres Haushalts beziehen müssen.



In den vergangenen Jahren sind die Aufwendungen kontinuierlich gestiegen. Zwischen 2010 und 2015 gab es einen Zuwachs von ca. 25 Prozent, in den vergangenen zehn Jahren von insgesamt 50 Prozent. Die Stadt Münster hat inzwischen ein Aufwandsniveau erreicht, bei dem die Erträge beim besten Willen nicht mehr mithalten können.



Trotz des Stellenmoratoriums im vergangenen Jahr und einer im Vergleich zu den Vorjahren moderaten Ausweitung des Stellenplans aktuell dominiert der Personalaufwand mit 330 Mio. €. Mit den Transfers für Soziale Leistungen und Kinder und Jugend sind damit bereits $\frac{3}{4}$ des Gesamtaufwands belegt.



Die Ertragsseite zeigt deutlich: die Stadt Münster generiert ihre Erträge weiterhin zur Hälfte aus Steuern und ähnlichen Abgaben. Mit 18 bzw. 14 Prozent des Gesamtvolumens stellen zudem Kostenerstattungen für soziale Leistungen und Zuwendungen im Bereich der Kinderbetreuung weitere nennenswerte Positionen dar.

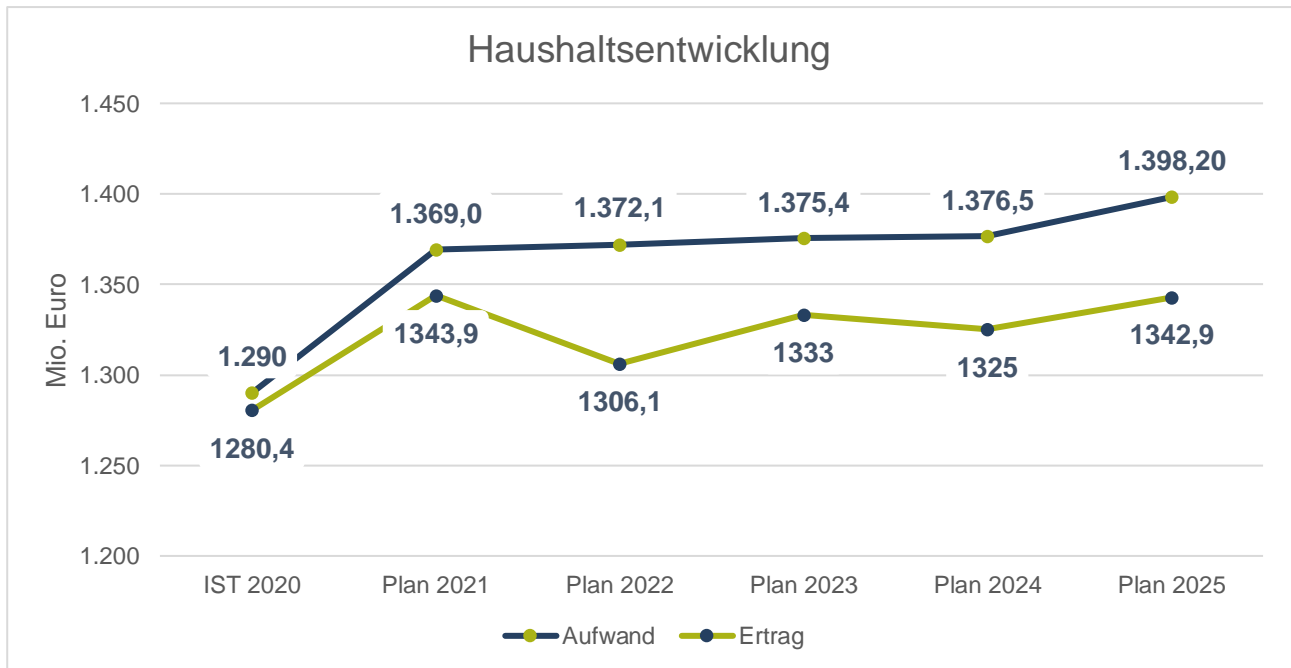
Sozioökonomische Faktoren bestimmen die kommunalen Haushalte. Dazu gehören die Steuerkraft, Arbeitsplatzzentralität, Bevölkerungsentwicklung und die Verschuldungssituation, jeweils in unterschiedlicher Korrelation zueinander. Dieses Zahlenwerk lässt es angesichts der Defizite nicht unbedingt vermuten, gleichwohl ist unsere Stadt hier vergleichsweise privilegiert.

Hinzu kommt, dass wir zudem leider auch eine deutliche Verlagerung der Landesmittel aus der Gemeindefinanzierung in den ländlichen Raum feststellen.

Dies schlägt sich in den Landeszuweisungen nieder, die von 66,7 Mio. € auf 35,1 Mio. € in 2022 sinken und in der Planung zu kompensieren waren.

Sehr geehrte Damen und Herren,

ein abschließender Blick auf die Entwicklung des Gesamthaushaltes zeigt:



wir brauchen einen strukturierten Prozess, um unsere finanzielle Handlungsfähigkeit bewahren zu können.

Unser Steuerungselement der Dezernatsbudgets für den Finanzplan stellt hierfür einen ersten wichtigen Schritt dar; die Übertragung auf den Ergebnisplan ab 2023 ist der nächste logische Schritt.

Wir werden so stärker als bisher Prioritäten setzen können. Natürlich ist jedes Projekt für sich genommen wichtig und der Beachtung wert. Und Prioritäten zu bilden bedeutet eben auch, „nein“ oder mindestens „später“ zu sagen.

Von sämtlichen Ressourcen abgekoppelte Entscheidungen können jedoch nicht nachhaltig wirken. Insofern bieten gerade die Haushaltsdebatten alle Möglichkeiten, Entscheidungen in Relation zum Großen und Ganzen zu treffen und den Diskurs zu strategischen Zielen und wesentlichen Handlungsfeldern zu führen.

Langfristig tragfähige Haushalte müssen im Sinne intergenerativer Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit im Fokus der Bemühungen stehen. Ohne die Gewissheit, dass die hohen Defizite auch zukünftig allein über die Ertragsseite im Ist ausgeglichen werden können, wird der Blick zwangsläufig auf die Aufwandsseite fallen müssen.

Wir müssen unseren Beitrag leisten, um den Ausgleich zu schaffen zwischen den Herausforderungen der Klimaneutralität, den Bedürfnissen einer wachsenden Stadt, der sozialen Leistungsfähigkeit und dem gesamtstädtischen Interesse an einer nachhaltigen finanziellen Stabilität.

Ich bin sicher, unser Potential ist noch nicht ausgeschöpft – angesichts der Dimension dieser Aufgabe benötigen wir aber auch die Unterstützung von Bund und Land.

Mit diesem Apell möchte ich enden und bin beim Dank für dieses Jahr angelangt, der den Mitarbeiter:innen in den Ämtern ebenso wie meinen Vorstandskolleg:innen und dem Oberbürgermeister gilt. Unsere Gespräche waren in diesem Jahr besonders intensiv, insofern auch ein besonderer Dank!

Ohne meine Teams in der Kämmerei und im Büro, die mit außerordentlichem Engagement und hoher Flexibilität in den letzten Monaten das Zahlenwerk zusammengestellt hat, stünde ich hier heute nicht.

Ganz herzlichen Dank dafür!

Ihnen möchte ich für Ihre sehr geschätzte Aufmerksamkeit danken und bereits jetzt erfolgreiche Etatberatungen wünschen.