



Öffentliche **Beschluss**vorlage

Amt für Finanzen und
Beteiligungen

10.06.2021

Ihr/e Ansprechpartner/in:

Herr Möller

Telefon: 0251 492 2000

MoellerFrank@stadt-
muenster.de

Betrifft

Entwicklung der städtischen Finanzlage

Beratungsfolge

22.06.2021	Ausschuss für Wohnen, Liegenschaften, Finanzen und Wirtschaft	Vorberatung
23.06.2021	Hauptausschuss	Vorberatung
23.06.2021	Rat	Entscheidung

Beschlussvorschlag:

I. Sachentscheidung:

1. Der Rat nimmt den in dieser Vorlage dargestellten Bericht zur städtischen Finanzlage und zu Maßnahmen zur Haushaltsstabilisierung zur Kenntnis. Die Verwaltung wird im Zuge der Corona-Pandemie weiterhin anlassbezogen zur Finanzlage berichten.
2. Die Verwaltung wird beauftragt,
 - 2.1. dem Rat einen Vorschlag für prioritäre Handlungsfelder im städtischen Haushalt vorzulegen, an denen sich zukünftige Investitionsschwerpunkte orientieren werden.
 - 2.2. mit der Vorlage des Haushaltsplanentwurfes 2022 aufzuzeigen, wie die Haushaltssicherung auch über die aktuelle Mittelfristplanung hinaus weiterhin vermieden und eine nachhaltige Haushaltsstabilisierung angestrebt werden kann,
 - 2.3. dem Rat einen Vorschlag zu unterbreiten, wie die städtischen Beteiligungen bei der Stabilisierung des Haushaltes unterstützen können.
3. Der Antrag der CDU-Fraktion Nr. A-R/0024/2021 „Die Haushaltssicherung abwenden“ ist damit erledigt.

Begründung:

Zu Beschlusspunkt 1:

Die Finanzsituation Münsters war bis in das Jahr 2019 von hohen Plandefiziten bei der Haushaltsaufstellung bei gleichzeitigen tatsächlichen Überschüssen in den Jahresergebnissen geprägt. Der Ausbruch der Corona-Pandemie in Europa verändert nun auch die wirtschaftlichen Rahmendaten für die Stadt Münster deutlich, und dieser positive Effekt wird für den Haushalt 2020 und voraussichtlich auch für die Folgejahre nicht eintreten.

Ohne die Gewissheit, dass die hohen Defizite zukünftig allein über die Ertragsseite im Ist ausgeglichen werden können, sind die Plandaten und die Budgets selbst einer restriktiven Betrachtung zu unterziehen. Das Handlungserfordernis gibt bereits der Haushalt für das Jahr 2021 und die Planjahre bis 2024 vor:

Haushaltsjahr	Jahresergebnis in Mio. Euro
2021	-10,7 (ohne Corona-Isolierung: -74,2)
2022	-72,2
2023	-59,2
2024	-56,0

Wichtige Kenngröße ist in diesem Zusammenhang das städtische Eigenkapital. Haushaltsdefizite führen zunächst zu einer Verringerung der Ausgleichsrücklage. Wird das Eigenkapital nach deren vollständigem Verzehr in zwei aufeinander folgenden Jahren durch Haushaltsdefizite um jeweils mehr als 5 Prozent verringert, ist die Stadt verpflichtet, ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen. Mit dem aktuellen Haushalt 2021 und der Mittelfristplanung bis 2024 gibt es bereits mit dem Haushaltsjahr 2024 ein Jahr, in dem diese Grenze überschritten ist. Das Minimalziel zur kurzfristigen Haushaltsstabilisierung ist daher eine Planung, deren Defizite sich unterhalb der 5 Prozent-Grenze einpendeln. Hierfür ist es zunächst unerlässlich, dass Verwaltung und Politik den mit der Mittelfristplanung für die Jahre 2022 ff. gesteckten Rahmen einhalten. Langfristig muss die Zielsetzung jedoch weiterhin sein, einen ausgeglichenen Haushalt sowohl in der Planung als auch im Jahresabschluss zu erreichen.

Bereits die planerischen Defizite bis zu 60 Mio. € in den Jahren 2015 bis 2019 verdeutlichen das strukturelle Problem im Haushalt der Stadt und erfordern zwingend, die Ursachen dieser Defizite in den Blick zu nehmen, daraus Schlüsse zu ziehen, konkrete Handlungserfordernisse abzuleiten und Maßnahmen anzustoßen.

Ursachen für dauerhaft unausgeglichene städtische Haushalte sind sowohl selbst- als auch fremdbestimmt.

Zu den selbstbestimmten Ursachen gehören

- Investitionsentscheidungen, die zum Aufbau oder zum Vorhalten einer (zu) umfangreichen Infrastruktur und damit zu dauerhaft hohen Folgekosten führen,
- die qualitative oder quantitative Erweiterung der städtischerseits zu erledigenden Aufgaben, ohne gleichzeitige aufgabenkritische Auseinandersetzung zu Qualität und Quantität bereits bestehender Themenfelder,
- das Hinausgehen über gesetzliche Standards,
- ein umfangreicher Verwaltungsapparat mit entsprechenden Personalkosten.

Fremdbestimmte Ursachen sind regelmäßig

- Änderungen der Gesetzeslage, die zu finanziellen Mehrbelastungen führen, ohne (adäquaten) finanziellen Ausgleich (fehlende Konnexität),
- auf Tarifverträgen basierende Anpassungen,
- der Wegfall wichtiger Industrie- oder Dienstleistungsbereiche, z. B. durch Strukturwandel oder Innovationen,
- Veränderungen an finanziellen Ausgleichssystemen zwischen Bund/Land und Kommunen,
- Naturereignisse (wie in Münster das Starkregenereignis 2014) oder die aktuelle pandemische Situation (COVID-19) mit ihren globalen wirtschaftlichen Folgen.

Die Reduzierung oder gar Vermeidung von Haushaltsdefiziten kann nur gelingen, wenn deren Ursachen (soweit möglich) beseitigt bzw. ihre Auswirkungen auf den städtischen Haushalt abgefedert werden. Daneben ist es unerlässlich, fortlaufend die Realisierbarkeit und Auswirkungen von Konsolidierungsmaßnahmen im konkreten Kontext zu überprüfen.

Die Gemeindeprüfungsanstalt NRW aktualisiert auf ihrer Internetseite regelmäßig eine Liste von Konsolidierungsinstrumenten, die folgende Maßnahmen enthält:

- Abbau von Standards, Leistungen und Zuschüssen
- Optimierung von Gebühren, Beiträgen, Satzungen und Verträgen
- Reorganisation, Optimierung von Geschäftsprozessen
- Stellenabbau
- Abbau von Flächen, Standorten, Einrichtungen
- Finanzwirtschaftliche Maßnahmen
- Beiträge von Beteiligungen
- Erhöhung von sonstigen Steuern
- Erhöhung Grundsteuern
- Abbau von Standards bei Repräsentationen, Rat, Fraktionen
- IT / Technikeinsatz
- Erhöhung Gewerbesteuer
- Bauliche oder energetische Optimierung
- Spenden und Sponsoring
- Interkommunale Zusammenarbeit.

Die Maßnahmearten sind in der Reihenfolge ihrer finanziellen Bedeutung in den nordrhein-westfälischen Stärkungspaktkommunen aufgeführt, d. h., die Maßnahme „Abbau von Standards, Leistungen und Zuschüssen“ hat in den Stärkungspaktkommunen zu den größten finanziellen Effekten geführt, die „interkommunale Zusammenarbeit“ insgesamt betrachtet zu den niedrigsten. Unabhängig von dieser statistischen Feststellung dürften die genannten Instrumente einzeln oder in Kombination miteinander angewandt ebenfalls zur Vermeidung einer drohenden Haushaltssicherung geeignet sein. Gleichwohl darf nicht außer Acht gelassen werden, dass Wahl und Erfolg von Konsolidierungsmaßnahmen stark von der individuellen Situation einer Kommune abhängig sind. Insbesondere müssen sie die Brücke zwischen der haushalterischen Notwendigkeit der (verstärkt) wirtschaftlichen und sparsamen Mittelverwendung und den Handlungserfordernissen der Kommune zur Erfüllung ihrer Aufgaben für ihre Bürger:innen schlagen. Dies kann nur durch die Einsicht gelingen, dass der Haushalt keine Wunschliste darstellt und eine Realisierung sämtlicher gewünschter Investitionen weder in personeller noch in finanzieller Hinsicht umfassend umsetzbar sein können. Dies gilt in besonderer Weise auch für die Stadt Münster.

Zur Verzahnung dieser Umstände mit den daraus erwachsenden Handlungserfordernissen hat die Stadtverwaltung kürzlich die Ausweitung der Budgetierung um die Ebene der Dezernate beschlossen: Der Begriff ‚Budgetierung‘ bezeichnet allgemein den Prozess der bedarfsgerechten Planung, Zuteilung und Überwachung der Finanzen (Budgets) einer Organisationseinheit. Budgetierung wird als flexible Mittelbewirtschaftung verstanden, indem den Verwaltungsbereichen im Rahmen definierter Aufgaben oder vereinbarter Ziele Finanzmittel zur weitgehend eigenverantwortlichen Bewirtschaftung zugeteilt werden.

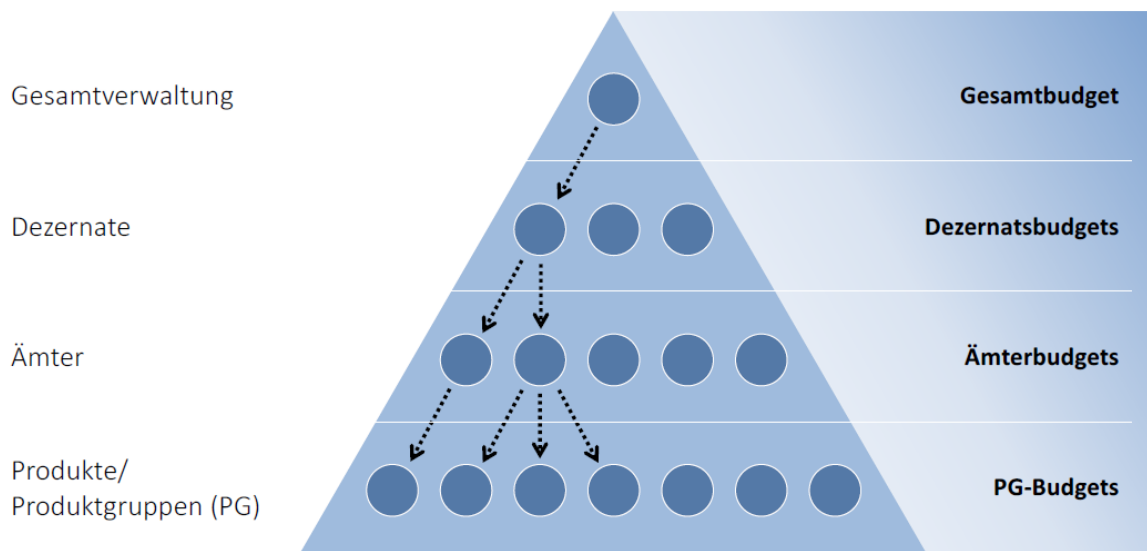
So regelt § 9 der Haushaltssatzung des städtischen Haushaltsplans 2021 unter Punkt 1.2:

„Alle Sachaufwendungen und die Erträge werden jeweils innerhalb einer Produktgruppe zu Budgets verbunden. Sofern einem Amt mehrere Produktgruppen zugeordnet sind, können die in Satz 1 genannten Aufwendungen und Erträge dieser Produktgruppen zu einem Budget zusammengefasst werden.“

Die Budgetierung in Münster ist bislang auf Ebene der Produktgruppen bzw. der städtischen Ämter etabliert. Über den Ansatz, dass die Ämter neben ihrer Fachverantwortung auch die Verantwortung der ihnen zugeordneten Budgets (Ressourcen) tragen, schafft das System der integrierten Fach- und Ressourcenverantwortung klare und einheitliche Verantwortlichkeiten innerhalb der Verwaltung. Des Weiteren ist mit der integrierten Fach- und Ressourcenverantwortung ein flexibler, effizienter und effektiver Ressourceneinsatz verbunden. Da er hinsichtlich Haushaltsdisziplin v.a. bei angespannten Haushaltslagen dem herkömmlichen Ansatz einer geteilten Fach- und Ressourcenverantwortung

überlegen ist, wird heute sowohl in der einschlägigen Literatur als auch in der Praxis der Ansatz der integrierten Fach- und Ressourcenverantwortung verfolgt.

In Münster war bisher die Ebene der Dezernate nicht einbezogen. Um die positiven Effekte vollumfänglich wirken lassen zu können, soll die Budgetierung und die damit einhergehende integrierte Fach- und Ressourcenverantwortung auf die Dezernate ausgeweitet werden. Konkret heißt das, dass innerhalb eines Dezernates zukünftig alle von den Ämtern des Dezernates bewirtschafteten Produktgruppen zu einem (Dezernats-)Budget zusammengefasst werden. Die nachfolgende Grafik verdeutlicht dies:



Diese Zusammenfassung von Budgets auf Dezernatsebene ermöglicht eine weitergehende Flexibilisierung: Die zur Verfügung gestellten bzw. stehenden Ressourcen können bestmöglich unter fachlicher Priorisierung eingesetzt werden.

Zunächst ermöglicht bzw. stärkt diese zusätzliche Ebene die integrierte Fach- und Ressourcenverantwortung innerhalb der Gesamtverwaltung und insbesondere auf der Ebene der Dezernate. So geht mit der Einrichtung der Dezernatsbudgets die Übertragung der Ressourcenverantwortung von der Amtsebene auf die Ebene der Dezernatsleitungen einher. Die dringend erforderliche fachliche Priorisierung im Dezernat wird durch eine flexible Planung des Ressourceneinsatzes unterstützt. Positiven wie negativen Budgetveränderungen kann mit eigenen Neu- bzw. Umpriorisierungen im Dezernat begegnet werden.

Die Einführung einer Budgetierung über vier Ebenen trägt außerdem dazu bei, eine Harmonisierung der Amtsbudgets über fachbezogene Dezernatsziele zu erreichen. Die Dezernatsbudgets fungieren hierbei als Bindeglied zwischen den bestehenden Ebenen Amt und Gesamtstadt. Es erfolgt eine übersichtliche Bündelung der Budgets auf Dezernatsebene (gebündelte Abnahme der Planungsergebnisse und strukturierte Berichtserstellung) bei gleichzeitiger Beibehaltung der Beteiligung der für die Einzelbudgets auf Produktgruppenebene verantwortlichen Amtsleitungen am Budgetierungsprozess

Insgesamt ist das Konzept zur Einführung einer Haushaltsplanung über Dezernatsbudgets dazu geeignet, einen Beitrag zur Vermeidung einer Haushaltssicherung zu leisten. Indem das System mit vier Budgetierungsebenen eine flächendeckende und lückenlos aufeinander aufbauende Budgetierung über alle Verwaltungsebenen ermöglicht, wird eine verbesserte Abstimmung von Budgets über die Budgetierungsebenen hinweg erreicht und eine disziplinierte Ausrichtung an Finanzier- und Leistbarem ermöglicht. Die vielfach vorhandenen „Puffer“ oder Reservepositionen werden hierdurch transparent und können aufgelöst werden, sodass eine insgesamt straffere Haushaltsplanung möglich wird. Außerdem steht zu erwarten, dass die Einführung von tatsächlich umsetzbaren Dezernatsbudgets zu

einer weiteren Reduzierung der beantragten Ermächtigungsübertragungen führt und somit zur Einhaltung der Grundsätze der Haushaltswahrheit und Haushaltsklarheit beiträgt. Mittelfristig wird so eine Anpassung der einzelnen Budgets, aber auch des Gesamthaushalts, an die tatsächliche Leistungsfähigkeit der Stadt möglich. So kann das Budgetierungssystem vor dem Hintergrund einer sich verschlechternden Haushaltslage dazu beitragen, die finanzielle Handlungsfähigkeit der Stadt zu sichern.

Die Einbeziehung der Dezernatsebene in die Budgetierung wird erstmalig mit der Aufstellung des Haushaltsplanentwurfs 2022 erfolgen und sich zunächst auf den Finanzplan und damit auf die städtischen Investitionsmaßnahmen konzentrieren.

Welche Erkenntnisse die stärkere Budgetierung des städtischen Finanzplans hervorbringt, zeigt ein Blick auf die Ist-Ergebnisse der Jahre 2018 bis 2020 im Vergleich zum derzeitigen Finanzplanungszeitraum 2021 bis 2024:

Position	Zeile des Finanzplans	Ist 2018-2020		Plan 2021-2024	
		Durchschnitt (€)	Anteil	Durchschnitt (€)	Anteil
Einzahlungen aus Zuwendungen für Investitionsmaßnahmen	18	43.788.302	67,71%	55.358.154	62,43%
Einzahlungen gesamt	23	64.668.367	100,00%	88.669.594	100,00%
Auszahlungen für Baumaßnahmen	25	87.677.847	52,88%	236.997.220	81,29%
Auszahlungen gesamt	30	165.791.264	100,00%	291.546.265	100,00%
Saldo (Auszahlungen – Einzahlungen)	31	101.122.897		202.876.671	
Deckungsquote (Einzahlungen / Auszahlungen)		39,01%		30,41%	

Aus Gründen der Übersichtlichkeit ist hier sowohl bei den Einzahlungen als auch den Auszahlungen jeweils nur die finanziell bedeutsamste Ein- bzw. Auszahlungsposition aufgeführt. Insbesondere bei den Auszahlungen für Baumaßnahmen ist das Auseinanderfallen von Ist-Werten (Durchschnittswert pro Jahr von rund 87,7 Mio. Euro) im Vergleich zu den Planwerten (Durchschnittswert pro Jahr von rund 237,0 Mio. Euro) überdeutlich. In den Jahren der aktuellen Mittelfristplanung wird das 2,7fache der Umsetzung aus den Vorjahren angestrebt. Es wird deutlich: Die Zahlen der Planjahre sind in dieser Form unerreichbar. Eine realistischere Neuveranschlagung unter besonderer Berücksichtigung der tatsächlichen Realisierbarkeit ist unerlässlich.

Daher hat der Verwaltungsvorstand den Beschluss gefasst, für den Haushaltsplanentwurf 2022 das Gesamtbudget an Auszahlungen im Finanzplan auf 862,1 Mio. Euro zu begrenzen. Für die vier Planjahre 2022 bis 2025 bedeutet dies ein jährliches Volumen von 215,5 Mio. Euro, welches immer noch als ambitioniert bezeichnet werden darf, da es um fast 50 Mio. Euro jährlich den Durchschnittswert der Jahre 2018 bis 2020 übersteigt (165,8 Mio. Euro in der Tabelle oben).

Im Fokus des kommenden Haushaltsentwurfs stehen daher die tatsächlich umsetzbaren Budgets. Durch eine realitätsnähere Veranschlagung der Investitionsmaßnahmen ergeben sich zudem positive Auswirkungen auf den Ergebnisplan, unter anderem aufgrund niedrigerer (Plan-)Abschreibungsbedarfe oder niedrigerer Finanzierungsbedarfe.

Die aus der Aufstellung des Finanzplans resultierenden Erfahrungen mit der Anwendung des Dezernatsbudgets werden in einem zweiten Schritt bei der Aufstellung künftiger Haushaltsplanentwürfe auch beim Ergebnisplan berücksichtigt werden.

Diese Schritte ermöglichen einen genehmigungsfähigen Haushalt in der Mittelfristplanung bis einschließlich in das Jahr 2025, der im besten Falle unter ausschließlichem Zugriff auf die Ausgleichsrücklage fiktiv ausgeglichen sein wird. Sie entbinden aber nicht von der Notwendigkeit weiterer um-

fassender Haushaltsstabilisierungsmaßnahmen, um die Ausgeglichenheit künftiger Haushalte sowohl in den Plan- als auch in den Ist-Werten sicherzustellen.

Zu Beschlusspunkt 2.1:

Der damit einhergehende Konsolidierungsprozess wird verknüpft werden mit einer Diskussion zwischen Verwaltung und Politik zu strategischen Zielen und priorisierten Handlungsfeldern. Kommunales Handeln soll sich umfassend an Zielen orientieren. Ziele ermöglichen die Einordnung von Handlungen und Maßnahmen, bieten aktuelle und perspektivische Steuerungsansätze und verbessern die Transparenz kommunalen und damit auch kommunalpolitischen Handelns.

Richtet man den Blick auf die seinerzeitige Intention des Landesgesetzgebers, mit der Einführung des ‚Neuen Kommunalen Finanzmanagements‘ (NKF) ein durchgängiges Ziel- und Kennzahlensystem im städtischen Haushalt zu verankern, das auf allen Ebenen des Haushalts eine Zielsteuerung ermöglichen sollte, so ist dieser Ansatz einerseits modelltheoretisch bestechend. In der praktischen kommunalen Umsetzung hat sich andererseits in vielen Städten gezeigt, dass die einmal eingeführten Ziel- und Kennzahlensysteme nicht durchgängig oder teilweise gar nicht zur Steuerung genutzt wurden. Dieses Faktum führte zu der Erkenntnis des Landesgesetzgebers, die Kommunalhaushaltsverordnung (KomHVO) hinsichtlich der Abbildung von Zielen und Kennzahlen weiterzuentwickeln: So ist der bisherige § 12 Gemeindehaushaltsverordnung (als Vorgängerregelung der KomHVO) weggefallen. Eine umfassende Abbildung von Zielen und Kennzahlen für jedes städtische Produkt im Haushaltsplan ist damit nicht mehr erforderlich. Die Darstellung soll sich nunmehr auf „bedeutsame“ Produkte beschränken. Eine wichtige Neuerung ergibt sich auch aus § 7 Abs. 2 KomHVO. Danach soll der Vorbericht Aussagen enthalten über die „wesentlichen Ziele und Strategien der Kommune“. Der Vorbericht erfährt damit eine Aufwertung und kann zukünftig ein relevantes Instrument für die Darstellung wesentlicher städtischer Ziele oder Handlungsfelder werden.

Die Verwaltung prüft derzeit, wie die Ausgestaltung des § 7 Abs. 2 KomHVO in Münster erfolgen soll. Letztlich muss mit der Fokussierung auf ausgewählte Ziele oder Handlungsfelder eine Priorisierung von Maßnahmen im städtischen Haushalt erfolgen. Eine solche Fokussierung ist insbesondere angezeigt, um die nicht unendlich vorhandenen Ressourcen bestmöglich zu steuern und damit einen möglichst guten Beitrag zur Erreichung der Ziele bzw. zur Erfüllung der Handlungsfelder leisten zu können. Im Antrag der CDU-Fraktion (Anlage 1) wird bereits ein Priorisierungsvorschlag unterbreitet, der sich auf die Bereiche Bildung, Wohnungsbau und die Modernisierung der Mobilitätsinfrastruktur bezieht.

Die Verwaltung greift diese Priorisierung auf und bereitet sie in einer separaten Vorlage auf.

Zu Beschlusspunkt 2.2:

Wie in der Begründung zu Beschlusspunkt 1 ausgeführt, gibt es zahlreiche Maßnahmen und Möglichkeiten, eine Stabilisierung des städtischen Haushalts zu erreichen und die Haushaltssicherung dauerhaft zu vermeiden.

Das wird wie auch in den zurückliegenden Jahren nicht mit einem einzelnen Instrument oder einer Einzelmaßnahme gelingen, vielmehr bedarf es eines gezielten und kombinierten Instrumenteneinsatzes. Hieran wird die Verwaltung im Rahmen der Aufstellung des Haushaltsplanentwurfes 2022 arbeiten.

Wie in den vergangenen Jahren üblich stellt die Verwaltung auch dieses Jahr anhand der Haushalts-eckwerte die Ausgangslage für den Haushaltsplanentwurf 2022 dar. Bis Anfang Mai erfolgte als erster Schritt des Aufstellungsverfahrens für den Haushaltsplanentwurf 2022 bis 2025 die turnusmäßige Abfrage bei Ämtern mit relevantem Haushaltsvolumen über Fortschreibungen der Haushaltsdaten 2022 bis 2024 und ersten Schätzungen für 2025.

Ertragsseite des städtischen Haushalts:

Im Bereich der Steuern (und ähnlichen Abgaben) kann trotz der Corona-bedingten Auswirkungen und Verwerfungen mit kontinuierlich steigenden Erträgen gerechnet werden. So steigen die Ansätze von 2022 mit 623 Mio. Euro auf knapp 681 Mio. Euro im Jahr 2025. Die Gewerbesteuer wird in den Jahren 2023 bis 2025 mit 330 Mio. Euro veranschlagt und im Jahr 2023 gegenüber der bisherigen Planung erhöht. Damit hat sie bereits 2022 das Vor-Corona-Niveau wieder erreicht und bestätigt die Dominanz im Haushalt der Stadt Münster. Gleichwohl können die dynamischen Steigerungen der Vorjahre perspektivisch nicht mehr angenommen werden. Sowohl hier als auch beim Gemeindeanteil an der Einkommen- und Umsatzsteuer ist die aktuelle Steuerschätzung des Arbeitskreises Steuerschätzung aus Mai 2021 bei der Ansatzbildung bereits berücksichtigt worden.

Auch die Zuwendungen (und allgemeine Umlagen) wurden auf der Ertragsseite angehoben. Dies folgt unter anderem aus den überwiegend positiven Veränderungen bei den Schlüsselzuweisungen. Die Realisierung dieses positiven Effekts ist jedoch abhängig davon, ob und welche Veränderungen das Land beim Gemeindefinanzierungsgesetz vornehmen wird.

Betrachtet man die Ertragsseite in Gänze, stellt man ein kontinuierliches Wachstum von rund 1,26 Mrd. Euro (2022) auf 1,31 Mrd. Euro (2025) fest. Festhalten lässt sich an dieser Stelle, dass die schwierige haushalterische Lage jedenfalls nicht, wie in der Vergangenheit, in den nächsten Jahren durch überdurchschnittliche Ertragsreduzierungen verursacht wird und die Corona-bedingten Rückgänge bereits in der kommenden Mittelfristplanung ausgeglichen sein werden.

Aufwandsseite des städtischen Haushalts:

Die Personal- und Versorgungsaufwendungen liegen bis 2024 auf Höhe der bisherigen Planzahlen aus dem Haushaltsplan 2021, was sich stabilisierend auf die Aufwandsseite auswirkt. 2025 erfolgt eine tarifbedingte Erhöhung gegenüber 2024. Bei den Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen sind dagegen Erhöhungen gemeldet worden, unter anderem im Bereich der Unterhaltung und Bewirtschaftung bebauter Grundstücke.

Während die bilanziellen Abschreibungen nur leicht angepasst werden mussten, fallen die Erhöhungen bei den Transferaufwendungen erheblich aus. Der Haushalt verschlechtert sich dadurch im Minimum um 9,3 Mio. Euro im Jahr 2023 und im Maximum um 25,4 Mio. Euro im Jahr 2025. Betrachtet man die Aufwandsseite in Gänze, so liegt jedes Planjahr erheblich oberhalb der Erträge des jeweiligen Jahres.

Finanzergebnis und außerordentliches Ergebnis:

Zur Ermittlung des umfassenden Jahresergebnisses, müssen noch das Finanzergebnis und das außerordentliche Ergebnis hinzugerechnet werden. Beim Finanzergebnis konnte aufgrund des weiterhin sehr niedrigen Zinsniveaus und der Realisierungsquote der veranschlagten Investitionen der Haushaltsansatz für Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen in jedem Planjahr reduziert werden.

Das außerordentliche Ergebnis erhält durch die sog. Corona-Isolierung nach dem NKF-CIG derzeit eine erhebliche Bedeutung. So darf aufgrund der niedrigeren Ansätze beim Gemeindeanteil an der Einkommen- und Umsatzsteuer gegenüber der Planung für den Haushalt 2020 für das Planjahr 2022 an dieser Stelle in selber Höhe (22 Mio. Euro) ein außerordentlicher Ertrag angesetzt werden. Das entlastet das Jahresergebnis in selber Höhe, wirkt sich aber (ebenso wie die außerordentlichen Erträge aus 2020 und 2021) ab dem Haushaltsjahr 2025 negativ aus, da ab diesem Jahr die aufgrund der Corona-Isolierung gebildete sog. Bilanzierungshilfe aufwandswirksam über 50 Jahre abgeschrieben wird.

Schlussendlich zeigt das Jahresergebnis weiterhin ganz erhebliche Plandefizite in jedem einzelnen Planjahr:

Haushaltsjahr	Jahresergebnis in Mio. Euro (Planungsstand Juni 2021)
2022	-69,6
2023	-72,2
2024	-70,8
2025	-80,0

Diese anpassungsnotwendigen Werte schreiben die Entwicklung der vergangenen Jahre fort, in denen Haushaltsansätze ohne Bezug zum tatsächlich zur Verfügung stehenden Finanzrahmen geplant wurden. Auch wenn die Corona-bedingten Ertragsausfälle im Vergleich zu stärker betroffenen Kommunen ausweislich der aktuell zur Verfügung stehenden Prognosen weniger belasten, zeigen sie doch deutlich, dass der noch in 2019 angenommene fortwährende Anstieg gebremst ist und mehr denn je ein disziplinierter Umgang mit der Aufwandsseite über gedeckelte Budgets erforderlich ist.

Die von den Ämtern gemeldeten Eckwerte haben die bereits aus dem Haushaltsplan 2021 vorhandenen Defizite für die Jahre 2023 bis 2024 noch weiter erhöht; für 2025 entsteht ein nochmals um über 9 Mio. Euro höheres Defizit. Die bereits vorhandenen Haushaltsprobleme werden dadurch vergrößert, und es zeigt sich, dass die mit dem Haushalt 2021 beschlossene Mittelfristplanung bis 2024 nicht als verbindliche Richtschnur betrachtet wurde. Der Haushaltsplan 2022 bis 2025 kann auf der Grundlage der Eckwerte folglich nicht annähernd ausgeglichen dargestellt werden. Maßgabe wird sein, die Defizite so zu reduzieren, dass die allgemeine Rücklage um jeweils weniger als 5 % in Anspruch genommen und die Planung über die kommenden vier Jahre um rd. 40 Mio. Euro entlastet wird.

Um dieses Volumen zu erreichen, wird die Verwaltung die notwendigen Maßnahmen ergreifen, um, dem Rat Ende September einen Haushaltsplanentwurf vorzulegen, der allen haushaltsrechtlichen Anforderungen entspricht. Hierbei wird die Verwaltung u.a. auf die Ergebnisse ihrer Szenario-Analyse zurückgreifen, in der die wesentlichen Haushaltspositionen bereits auf Einsparpotenziale untersucht worden sind.

Die Verbesserungen im Umfang von 40 Mio. Euro, die zu einem genehmigungsfähigen Haushaltsplanentwurf führen, sind unter anderem über die nachfolgenden Punkte zu erreichen:

- Maßgabe sind die Budgets der aktuellen Mittelfristplanung; bereits in den Eckwerten eingetragene aufwandserhöhende Maßnahmen werden nur in Ausnahmefällen akzeptiert.
- Aufwands- und korrespondierende Ertragspositionen werden im Hinblick auf eine Verbesserung des Saldos überprüft.
- Ertragspositionen werden unter Berücksichtigung neuer Erkenntnisse in den nächsten Wochen (z. B. im Bereich des kommunalen Finanzausgleichs) aktualisiert.
- Die einzelnen Haushaltspositionen werden im Hinblick auf die Ist-Ergebnisse des Jahres 2020 kritisch überprüft.

Setzt man die in Rede stehenden 40 Mio. Euro ins Verhältnis zum gesamten Haushaltsvolumen von rund 1,4 Mrd. Euro, handelt es sich um eine Haushaltsanpassung von etwa 3 Prozent, die von der Verwaltung bis zur Einbringung des Haushaltsplanentwurfs Ende September vorgenommen wird.

Abschließend sei noch darauf hingewiesen, dass die beschriebenen Handlungs- und Haushaltsstabilisierungserfordernisse auch unter Berücksichtigung des Jahresabschlusses 2020, der derzeit durch die Verwaltung finalisiert wird, Bestand haben. Dieser ist bei der Betrachtung der Entnahmen aus Ausgleichsrücklage und allgemeiner Rücklage zu berücksichtigen. Es ist bereits absehbar, dass das geplante Defizit in Höhe von 40,5 Mio. Euro niedriger als geplant ausfallen wird. Grund hierfür sind die Möglichkeiten der Corona-bedingten Isolierungen, die zwar das Ergebnis entlasten, jedoch keine liquiditätsmäßige Verbesserung bedeuten.

Zu Beschlusspunkt 2.3:

Zwischen Kernverwaltung und städtischen Beteiligungen bestehen zahlreiche finanzielle Verflechtungen, die im städtischen Haushalt im Wesentlichen in der Produktgruppe 15 01 „Anteile an Unternehmen“ abgebildet sind. Daneben finden sich städtische Beteiligungen in weiteren Produktgruppen, darunter

- Produktgruppe 01 15 „IT-Management (citeq)“
- Produktgruppe 04 07 „Theater Münster“
- Produktgruppe 11 02 „Abfallwirtschaft (AWM)“
- Produktgruppe 15 02 „Stadtmarketing (MM)“.

Während die erstgenannte Produktgruppe (15 01) die städtischen Gesellschaften in privatrechtlicher Organisationsform abbildet, sind die letztgenannten Produktgruppen für die eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen der Stadt eingerichtet worden.

Zu insgesamt 13 Beteiligungen berichtet die Verwaltung regelmäßig im Rahmen des Konzernberichtswesens über die wirtschaftliche Entwicklung und gibt eine Vorschau auf den voraussichtlichen Jahreserfolg.

Die Corona-Pandemie hat auf nahezu alle Beteiligungen teilweise erheblichen Einfluss. So führten die Pandemie und die damit verbundenen Auswirkungen teilweise zu deutlicher Mehrarbeit, in anderen Gesellschaften bzw. eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen musste dagegen Kurzarbeit angeordnet werden. Nur unter Berücksichtigung von Unterstützungszahlungen von Bund und Land NRW ist es im zurückliegenden Jahr 2020 gelungen, dass einige Unternehmen / eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen ihr Planergebnis in etwa erreichen konnten. Bei wenigen Unternehmen konnte aufgrund der zeitweiligen Schließung des Betriebs ein verbessertes Jahresergebnis ausgewiesen werden.

Unter Berücksichtigung dieser Ausgangslage muss ein Weg zur Unterstützung der städtischen Beteiligungen bei der Stabilisierung des Haushaltes gefunden werden. Dabei ist in den Blick zu nehmen, wie sich die Corona-Pandemie auf die einzelne Gesellschaft bzw. eigenbetriebsähnliche Einrichtung ausgewirkt hat, weiter auswirkt und wie sich die Tätigkeit der Gesellschaft perspektivisch entwickeln wird.

Die Verwaltung ist hierzu bereits im Austausch mit zahlreichen Gesellschaften und eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen und wird im Rahmen von Vorlagen den politischen Gremien berichten (z. B. über Vorlagen zum Managementkontrakt). Wie in früheren Ratsperioden plant die Verwaltung eine Grundsatzvorlage zur Struktur der städtischen Beteiligungen, die im Herbst den politischen Gremien vorgelegt werden soll.

Kurzfristig kann sich auch das Erfordernis abzeichnen, mit einer zusätzlichen Gewinnabführung z. B. gegen Ende des Finanzplanungszeitraums die schwierige städtische Finanzlage zu stabilisieren.

Zu Beschlusspunkt 3:

Die Verwaltung hat die Einzelaspekte des in der Anlage 1 beigefügten Antrags der CDU-Fraktion mit dieser Vorlage aufgegriffen bzw. empfiehlt dem Rat eine weitergehende Beauftragung gemäß Beschlusspunkt 2.

In Vertretung

gez.

Zeller
Stadtkämmerin

Anlagen:

- Anlage A
- Anlage 1: Antrag der CDU-Fraktion Nr. A-R/0024/2021 „Die Haushaltssicherung abwenden“