

**Anmerkungen zur Einbringung des Haushaltsplans für das  
Jahr 2019**

Eigenkapitalverzehr setzt sich fort –  
Bringen neue NKF-Regeln Entspannung?

Sehr geehrte Frau Bürgermeisterin,  
sehr geehrte Damen und Herren Stadtverordnete,  
liebe Kolleginnen und Kollegen aus der Verwaltung,

zu Beginn möchte ich eine Passage aus der Stellungnahme des Rhein-Erft-Kreises zur Haushaltssatzung 2018 der Stadt Frechen zitieren:

„Es ist ... festzustellen, dass Sie Ihre Bemühungen zur Sanierung des Haushalts und zur Reduzierung der geplanten Defizite noch verstärken müssen, um zu dem Ziel einer geordneten Haushaltswirtschaft durch einen „echten“ Haushaltsausgleich im Sinne des § 75, Abs. 2, Satz 2 GO NRW zu gelangen.

Die Stadt Frechen ist daher ausdrücklich zur weiteren Konkretisierung der städtischen Konsolidierungsmaßnahmen bzw. -potenziale gefordert.

Richtschnur Ihrer örtlichen Haushaltswirtschaft muss die Konsolidierung des städtischen Haushalts im Rahmen der Vorgabe der Sicherung der stetigen Aufgabenerfüllung und hierzu des Haushaltsausgleichs nach § 75 GO sein. Auf dieses Ziel haben Sie Ihre gesamte Haushaltswirtschaft auszurichten.“

Soweit die Forderung der Kommunalaufsicht, der man sich im Grundsatz voll und ganz anschließen kann und muss. Schließlich wird ja nur das gefordert, was ohnehin im Gesetz steht. Schwierigkeiten ergeben sich allerdings im Detail.

Zu Beginn der verwaltungsinternen Beratungen stand der städtische Haushalt mehrfach „auf der Kippe“, weil nicht klar war, in welche Richtung sich bedeutende Ertrags- und Aufwandspositionen entwickeln würden. Obwohl sämtliche Fachdienste bereits bei der Mittelanmeldung Augenmaß unter Beweis gestellt hatten – wofür ich mich an dieser Stelle bei allen Beteiligten ganz herzlich bedanken möchte – reichte dies zunächst nicht aus, um einen genehmigungsfähigen Haushaltsplanentwurf vorzulegen. Und zwar genehmigungsfähig nicht etwa im Sinne eines echten Haushaltsausgleichs des § 75 GO NRW (also durch Erwirtschaftung einer schwarzen Null bzw. eines Überschusses); sondern trotz Inanspruchnahme von Eigenkapital.

Aus diesem Grunde wurden für die einzelnen Fachdienste differenzierte Zielvorgaben für eine Ergebnisverbesserung formuliert. Dabei blieb den Fachdiensten überlassen, wie diese erreicht werden sollten. Die vorgegebenen Ziele wurden größtenteils erfüllt, in Einzelfällen sogar übertroffen, so dass im Ergebnis ein durchaus beeindruckendes Verbesserungsvolumen für den Gesamthaushalt im siebenstelligen Bereich realisiert werden konnte. Die Einsparrunde hat aber auch deutlich gemacht, dass darüber hinaus praktisch keine kurzfristigen Konsolidierungspotenziale mehr existieren, die von der Verwaltung allein umgesetzt werden können und die im Idealfall nicht spürbar sind.

Alle weiteren von der Kommunalaufsicht angemahnten Bemühungen zur Sanierung des Haushalts können nur gemeinsam von Verwaltung und Politik angegangen werden.

Dazu gehört erstens, dass zukünftig darauf verzichtet wird, freiwillige Leistungen und insbesondere Zuschüsse an Dritte vertraglich in einer Weise abzusichern, dass der Abbau von Standards bzw. die Reduzierung von Zuschüssen – auch auf mittlere Sicht – praktisch ausgeschlossen sind. Dass ein Vertragspartner, in diesem Falle die Stadt, zumindest das kurzfristige Risiko allein trägt, ist im Geschäftsverkehr eher unüblich.

Zweitens müssen die Folgekosten langfristiger Entscheidungen stärker ins Kalkül gezogen werden. Zwar wird häufig behauptet, dass Investitionen für den Haushaltsausgleich ohne Belang seien, weil sie den Ergebnishaushalt nicht belasten. Dies ist jedoch nur die halbe Wahrheit, denn Bewirtschaftungs-, Instandhaltungs- und Zinsaufwand sowie Abschreibungen stellen konsumtiven Aufwand dar, der im Zeitablauf deutlich höher sein kann als die eigentliche Investition.

Zusätzliche Aufgaben müssen drittens so ausfinanziert sein, dass eine Belastung des städtischen Haushalts soweit wie möglich unterbleibt. So hat sich z. B. im Rahmen einer von der Gemeindeprüfungsanstalt durchgeführten Erhebung zum Aufwand für Unterbringung und Betreuung von Flüchtlingen in den NRW-Kommunen herausgestellt, dass er im Jahr 2017 etwa 600 Mio. € höher war als in der Asylbewerberleistungsstatistik dargestellt. Ein im September 2018 vorgelegtes Gutachten kommt zu dem Ergebnis, dass eine pauschale Erstattung von 12.900 €/Fall angemessen ist, was einen gegenüber der derzeitigen Jahrespauschale ca. 2.500 € höheren Betrag darstellt. Bezogen auf die der Stadt Frechen bis Ende September 2018 neu zugewiesenen Flüchtlinge reden wir hier über einen Unterschiedsbetrag von knapp einer Viertelmillion Euro pro Jahr.

Und viertens ist zu hinterfragen, ob die zurzeit stattfindende Überarbeitung des „Neuen Kommunalen Finanzmanagements“ Neuerungen beinhaltet, die sich als Erleichterungen auf dem Weg zum Haushaltsausgleich erweisen. Ich komme am Schluss noch darauf zurück.

Um die Eckdaten des Haushaltes zu erläutern, greife ich auf die mittlerweile altbekannte Übersicht über die Entwicklung des Eigenkapitals zurück:

<b>Übersicht über die Entwicklung des Eigenkapitals gem. § 78 Abs. 2 Nr. 2 GO</b>								
in T€								
Bezeichnung	Ergebnis 2015	Ergebnis 2016	Ergebnis 2017 (vor Prüfung)	vorl. Prognose 2018	Ansätze laut Haushaltsplanung 2019			
					2019	2020	2021	2022
Jahresergebnis	8.386	-15.103	8.177	-2.652	-14.302	-3.039	154	-1.838
Stand Ausgleichsrücklage am 01.01. des Jahres	7.915	16.301	1.198	9.375	6.723	0	0	154
Deckung Fehlbetrag durch Ausgleichsrücklage	0	-15.103	0	-2.652	-6.723	0	0	-154
Zuführung zur Ausgleichsrücklage	8.386	0	8.177	0	0	0	154	0
<b>Stand Ausgleichsrücklage am 31.12. des Jahres</b>	<b>16.301</b>	<b>1.198</b>	<b>9.375</b>	<b>6.723</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>154</b>	<b>0</b>
Stand Allg. Rücklage zum 01.01. des Jahres	202.382	203.109	206.606	206.745	206.745	199.167	196.128	196.128
Deckung Fehlbetrag durch Allg. Rücklage	0	0	0	0	-7.579	-3.039	0	-1.684
Veränderung Allg. Rücklage <small>(EB-Korrektur; Jahresabschluss)</small>	727	3.497	139	0	0	0	0	0
<b>Stand Allg. Rücklage zum 31.12. des Jahres</b>	<b>203.109</b>	<b>206.606</b>	<b>206.745</b>	<b>206.745</b>	<b>199.167</b>	<b>196.128</b>	<b>196.128</b>	<b>194.444</b>
5% der Allg. Rücklage zum 01.01. des Jahres	10.119	10.155	10.330	10.337	10.337	9.958	9.806	9.806
Überschreitung der 5%-Grenze gem. § 76 Abs. 1 Nr. 2 GO bei zwei aufeinanderfolgenden "JA" = Haushaltssicherungskonzept erforderlich	<b>NEIN</b>	<b>NEIN</b>	<b>NEIN</b>	<b>NEIN</b>	<b>NEIN</b>	<b>NEIN</b>	<b>NEIN</b>	<b>NEIN</b>

In der obersten Zeile ist das Jahresergebnis abgebildet, d.h. die Differenz zwischen Gesamterträgen und Gesamtaufwendungen, und zwar für die Jahre 2015 bis 2017 auf der Basis von Istwerten, für das laufende Haushaltsjahr sowie für die Jahre im mittelfristigen Planungszeitraum auf der Basis von Planzahlen. Im Jahr 2019 gehen wir derzeit von einem Haushaltsdefizit von über 14 Mio. € aus, das knapp zur Hälfte durch Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage gedeckt werden kann; der Rest muss durch einen Griff in die allge-

meine Rücklage ausgeglichen werden. Damit ist schon 2019 ein „fiktiver“ Haushaltsausgleich nicht möglich.

Auf der Basis der vorliegenden Zahlen wird davon ausgegangen, dass in den Jahren 2020 mit ca. drei und 2022 mit knapp zwei Mio. € ebenfalls ein Defizit ausgewiesen wird. Erstmals seit längerer Zeit findet sich im mittelfristigen Planungszeitraum auch ein Jahr mit positivem Ergebnis: Nach heutigem Kenntnisstand schließt das Jahr 2021 mit einem geringen Überschuss ab. Nach den Erfahrungen der vergangenen Jahre verschlechtern sich die Ergebnisse zukünftiger Jahre jedoch, je näher sie rücken und je detaillierter sie geplant werden.

Wirft man einen Blick auf die Ergebnisse der Jahre 2015 bis 2018, so fällt ins Auge, dass die Ableitung eines „Haushaltstrends“ nicht möglich ist. Vielmehr wechseln sich deutlich positive und negative Ergebnisse im Jahrestakt ab. Hierin kommt die enorme Abhängigkeit des Haushalts von externen Faktoren zum Ausdruck, die weder der Frechener Rat noch die Frechener Verwaltung unmittelbar beeinflussen kann.

Ein abschließender Blick auf die Übersicht über die Entwicklung des Eigenkapitals macht deutlich, dass in keinem der Planungsjahre mehr als 5 % aus der allgemeinen Rücklage entnommen werden müssen. Dies führt dazu, dass der Haushaltsplan 2019 lediglich anzeige- und nicht genehmigungspflichtig ist.

Bevor ich zum Schluss komme, möchte ich vier Ertrags- und Aufwandspositionen näher betrachten, die für den Haushalt der Stadt Frechen besondere Bedeutung besitzen, sei es auf Grund ihres Volumens oder der mit ihnen verbundenen Prognoseprobleme, sei es auf Grund politischer Diskussionen, die um sie geführt werden.

### Zur Gewerbesteuer

In den Jahren 2016 und 2017 hat sich das Gewerbesteueraufkommen auf einem erfreulichen Niveau stabilisiert. Diese Tendenz hat sich im Grundsatz 2018 ebenfalls bestätigt.

Allerdings sind im laufenden Jahr sowohl Gewerbesteuernachzahlungen von Unternehmen als auch Gewerbesteuererstattungen an Unternehmen enorm hoch. Bis Ende September 2018 summierten sich die Nachzahlungen aus Vorjahren auf etwa 17,5 Mio. €. Demgegenüber standen Erstattungen in Höhe von ca. 8,8 Mio. €. Vergegenwärtigt man sich, dass die Jahressollstellung, also die Summe der Gewerbesteuervorauszahlungen, etwa 27,2 Mio. € betrug, wird die Dimension der praktisch nicht prognostizierbaren Bestandteile des Gewerbesteueraufkommens deutlich. Sie machen bislang beinahe ein Viertel der gesamten Gewerbesteuer aus, die der Stadt Frechen 2018 zufließt.

### Zur Kreisumlage

Die Kreisumlage stellt die größte einzelne Aufwandsposition im Haushalt dar. Durch Senkung des Kreisumlagesatzes und unmittelbare Weitergabe von Haushaltsverbesserungen durch den Rhein-Erft-Kreis sind die Kommunen – auch die Stadt Frechen – gegenüber früheren Planungen entlastet worden. Die Bemühungen des Kreises um eine kommunenfreundliche Haushaltspolitik sind ausdrücklich anzuerkennen. Allerdings haben sich die Umlagegrundlagen der Stadt Frechen für die Berechnung der Kreisumlage im Jahre 2019 so erheblich verbessert, dass trotz einer weiteren Verringerung des Umlagesatzes auf 36,9 % für die Jahre 2019 und 2020 die Kreisumlage deutlich ansteigt. Auch auf Grund von Unsicherheit über die Umlagegrundlagen in den kommenden Jahren gestaltet sich eine zuverlässige Vorhersage der Belastung des städtischen Haushalts durch die Kreisumlage als schwierig.

Einen Wermutstropfen enthält der Kreishaushalt allerdings: Die kommunale Mehrbelastung durch die REVG steigt im Jahr 2019 um knapp 1,3 Mio. € gegenüber dem Jahr 2018 und im Jahr 2020 nochmals um knapp 0,7 Mio. € an.

Es bleibt abzuwarten, ob bzw. wann die im Vorfeld erwarteten finanziellen Vorteile für Kreis und Kommunen zum Tragen kommen.

### Zu Steuerrisiken

Das Risiko einer Erstattung von Gewerbesteuer in erheblicher Höhe an einen einzelnen Steuerschuldner, über das in den Vorjahren schon ausführlich berichtet wurde, besteht nach wie vor. Neue Informationen über den Verfahrensstand haben sich im Jahresverlauf nicht ergeben, obwohl der StGB Anfang 2018 versucht hatte, im Interesse der betroffenen Kommunen auf eine Beschleunigung – zumindest von Informationen über den Verfahrensstand hinzuwirken –.

### Zur Gewerbesteuerumlage

Im Jahr 2020 läuft der Solidarpakt Ost aus. Im Zusammenhang mit der ebenfalls 2020 stattfindenden Neuordnung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern soll die erhöhte Gewerbesteuerumlage abgeschafft werden, was zu einer kommunalen Gesamtentlastung von ca. 3,9 Mio. € (Stand 2017) führt. Das Land Hessen hat ein differenziertes Vorgehen vorgeschlagen, nach dem nur Teile des erhöhten Betrags abgebaut werden sollen. Gegen diesen Vorschlag haben sich bereits die kommunalen Spitzenverbände vehement gewandt. Auf Nachfrage der Bürgermeisterkonferenz haben sowohl die Vertreter des Rhein-Erft-Kreises in Land- und Bundestag als auch das zuständige NRW-Ministerium eine ablehnende Position bezogen. In der mittelfristigen Finanzplanung ist der Wegfall der erhöhten Gewerbesteuerumlage ab 2020 berücksichtigt.

Der Haushalt für das Jahr 2009 war der erste, der nach den Bestimmungen des Neuen Kommunalen Finanzmanagements aufgestellt wurde. Mittlerweile haben wir in Frechen also ein Jahrzehnt Erfahrungen sammeln können mit den neuen Begrifflichkeiten und Wirkungszusammenhängen im NKF, aber auch mit den vielfältigen Vor- und Nachteilen, die ein doppischer Haushalt im Vergleich zum kameralistischen System mit sich bringt.

Auf Landesebene sind die wesentlichen Elemente und Wirkungen des Neuen Kommunalen Finanzmanagements systematisch evaluiert worden. Derzeit befindet sich das „2. NKF-Weiterentwicklungsgesetz“ im Gesetzgebungsverfahren. Neben einer Vielzahl von formellen und kleineren inhaltlichen Anpassungen sind größere Änderungen vorgesehen, welche den Haushalt bzw. den Jahresabschluss der Stadt Frechen unmittelbar berühren – sofern sie denn beschlossen werden.

Im Juli 2018 haben wir im Rat den ersten Gesamtabchluss für den „Konzern Stadt Frechen“ für das Jahr 2010 eingebracht. Für Großstädte, die einen wesentlichen Teil ihres Vermögens bzw. ihrer Aktivitäten aus dem Kernhaushalt in Beteiligungen ausgegliedert haben, mag die Erstellung eines Gesamtabchlusses, der alle Beteiligungen konsolidiert, ein sinnvolles Instrument sein. Für eine Stadt wie Frechen, in deren Gesamtabchluss mit dem FuB, der SEG und dem SBF lediglich drei Beteiligungen einzubeziehen sind, ist der zusätzliche Erkenntnisgewinn für Politik und Verwaltung – vorsichtig ausgedrückt – überschaubar. Diese Einschätzung scheint auch die Landesregierung zu teilen, da eine größenabhängige Befreiung von der Pflicht zur Erstellung des Gesamtabchlusses geplant ist, die auch für die Stadt Frechen zum Tragen käme.

Daneben soll die Beschränkung fallen, dass die Ausgleichsrücklage maximal ein Drittel des Eigenkapitals betragen darf. Hierdurch wird die haushaltswirtschaftliche Flexibilität sicherlich gesteigert – allerdings nur in dem Umfang, in dem es einer Kommune gelingt, längerfristig erhebliche Haushaltsüberschüsse zu erzielen und die Ausgleichsrücklage in entsprechender Höhe „zu befüllen“. Da die Stadt Frechen im Jahr 2019 die Ausgleichsrücklage für den Haushaltsausgleich vollständig in Anspruch nehmen muss, ist die neue Regelung zumindest im Moment für uns nicht unmittelbar relevant.

Darüber hinaus ist geplant, das aus Landeshaushalten bekannte Instrument des globalen Minderaufwands auch auf kommunaler Ebene einzuführen. Ein globaler Minderaufwand stellt eine pauschale Kürzung von Aufwendungen im Rahmen der Haushaltsplanung dar, die bis zu einem Prozent der Summe der ordentlichen Aufwendungen unter Angabe der zu kürzenden Teilpläne betragen darf. Der globale Minderaufwand darf zusätzlich oder ergänzend zur Ausgleichsrücklage geltend gemacht werden. Der Gesetzgeber erhofft sich hierdurch für die Kommunen zusätzliche Handlungsspielräume beim Haushaltsausgleich. Allerdings erfahren die Überlegungen zum Teil harsche Kritik – vor allem, weil nicht sicher ist, dass die als globaler Minderaufwand veranschlagten Beträge im Haushaltsvollzug auch tatsächlich eingespart werden können, was in Widerspruch zum Prinzip der Haushaltswahrheit steht.

Schließlich soll das sog. „Wirklichkeitsprinzip“ Eingang in die kommunale Haushaltswirtschaft finden. Dahinter steht die Überlegung, dass Kommunen anders als Unternehmen nicht insolvent werden können. Folgt man dieser Überlegung, ist die Anwendung des „Vorsichtsprinzips“, das in erster Linie den Gläubigerschutz sicherstellen soll, wenig sinnvoll. Stattdessen sollen die unter den Bedingungen kommunalen Handelns „wirklichen“ Werte des Vermögens angesetzt werden. Konkret bedeutet dies z.B., dass Instandhaltungsmaßnahmen zur Werterhaltung künftig investiv und nicht mehr konsumtiv veranschlagt werden. Instandhaltungsaufwand schlägt bei Anwendung des Wirklichkeitsprinzips nicht einmalig auf das Jahresergebnis durch, sondern verteilt sich über den gesamten Abschreibungszeitraum. Hierdurch könnte sich – zumindest auf kurze Sicht – durchaus eine gewisse Entlastungswirkung ergeben.

Trotz des guten Willens auf Landesseite, für die Kommunen in NRW den Haushaltsausgleich zu ermöglichen, bleibt eine gewisse Skepsis angebracht, ob dies allein durch Änderung von Regelungen im NKF gelingen kann. Ich bin fest davon überzeugt, dass wir auch hier in Frechen klare inhaltliche Beiträge zur Konsolidierung leisten müssen, um den gesetzlichen Regelungen und den Forderungen der Kommunalaufsicht zu genügen.

Ein wichtiger Schritt auf diesem Weg kann die Entscheidung zur IT-Zentralisierung sein, die heute auf der Tagesordnung des Rates steht. Wie die Städte Bergheim und Kerpen bereits erfahren konnten, lassen sich hierdurch in mittlerer Sicht nicht nur Einsparungen erzielen, sondern auch die Arbeitsfähigkeit der Verwaltung erheblich verbessern.

Sehr geehrte Damen und Herren, ich hoffe, dass die mit dem Haushalt bereitgestellten Informationen Ihnen dabei helfen, die Beratungen zum Haushalt 2018 in Ihren Fraktionen konstruktiv zum Wohle der Stadt Frechen zu führen. Sollten im Beratungsprozess Fragen auftauchen, können Sie mich oder die Kollegen aus der Kämmerei gerne jederzeit ansprechen.

Herzlichen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.