

Informationsvorlage der Verwaltung

Gremium	Sitzung am	Beratung
Rat der Stadt Bielefeld	26.11.2009	öffentlich

Beratungsgegenstand (Bezeichnung des Tagesordnungspunktes)

Haushaltsplanaufstellung 2010 / 2011

Sachverhalt:

Entwicklung des Haushaltsvollzuges 2009

Nach Auswertung der Berichte zum 2. Tertial Haushalt 2009 ergeben sich Abweichungen in allen Produktbereichen, wobei lediglich in den drei nachfolgend aufgeführten Bereichen Veränderungen > 1 Mio. € prognostiziert werden:

- Sicherheit und Ordnung prognostizierte Abweichung - 1,6 Mio. €
wesentlicher Grund:
rückläufige Einnahmen aus der Radaranlage
an der Bundesautobahn A2

- allgemeine Finanzwirtschaft prognostizierte Abweichung - 60,2 Mio. €
wesentliche Gründe:
Rückgang bei der Gewerbesteuer und dem
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer

- Personal- und Versorgungsaufwendungen prognostizierte Abweichung + 2,1 Mio. €

Alle anderen prognostizierten Abweichungen bewegen sich teilweise deutlich unterhalb der Größenordnung von 1 Mio. € pro Produktbereich und sollen hier nicht dargestellt werden.

Erfreulich ist in dem Zusammenhang die Feststellung, dass sich die Abweichungen in allen anderen Aufwands- und Ertragspositionen in einem Rahmen bewegen, der durchaus noch als tolerabel beschrieben werden kann, so dass hieraus unmittelbare zusätzliche Schlussfolgerungen nicht zu ziehen sind. Fakt ist jedoch, dass die erheblich rückläufigen Steuereinnahmen im Ergebnis zu einer wesentlichen Verschlechterung des bisher geplanten Fehlbetrages führen.

Zusammengefasst ist für das Haushaltsjahr 2009 nunmehr ein Fehlbetrag von rd. 144 Mio. € zu erwarten. Dieser Fehlbetrag kann auch in dieser Höhe aus der im Rahmen der Eröffnungsbilanz zu bildenden Ausgleichsrücklage (voraussichtlicher Anfangsbestand: 206,1 Mio. €) ausgeglichen werden.

Auswirkungen auf kommende Haushaltsjahre

Für das Haushaltsjahr 2010 liegen Planwerte aus dem Haushaltsplanaufstellungsverfahren des Jahres 2009 vor, da unter NKF nunmehr die mehrjährige Planung im Haushalt gefordert ist. Diese Planwerte sind in Kenntnis des tatsächlichen Haushaltsverlaufs 2009 zu prüfen und unter

Berücksichtigung von aktuellen Planungsvorgaben des Landes (Orientierungsdaten) bzw. der Ergebnisse des Arbeitskreises Steuerschätzung neu zu kalkulieren.

Allein bei Neukalkulation der Allgemeinen Deckungsmittel auf Basis der aktuellen Orientierungsdaten des Landes Nordrhein-Westfalen ergibt sich für das Haushaltsjahr 2010 nach heutigem Stand ein voraussichtlicher Fehlbedarf von rd. 149,9 Mio. € gegenüber bisher geplanten 81,58 Mio. €. Dieser Fehlbetrag kann nicht mehr vollständig aus der Ausgleichsrücklage abgedeckt werden, da sich deren Restbestand nach Ablauf des Jahres 2009 nur noch auf rd. 62,9 Mio. € belaufen wird. Zur Abdeckung müsste die allgemeine Rücklage in einer Größenordnung von voraussichtlich rd. 87 Mio. € in Anspruch genommen werden.

In den Folgejahren 2011 und 2012 wären ebenfalls Fehlbeträge zu erwarten, die voraussichtlich deutlich über den bisher geplanten Werten liegen. Für 2011 waren bisher 58,1 und für 2012 37,1 Mio. € Fehlbetrag vorgesehen. In jedem Fall kann davon ausgegangen werden, dass die Fehlbeträge der Jahre 2011 und 2012 höher sind als 5 % des Bestands der allgemeinen Rücklage. Damit wäre die Stadt Bielefeld in jedem Fall verpflichtet, ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen.

Auswirkungen auf die Liquidität der Stadt

Durch die anstehenden Inanspruchnahmen von Ausgleichsrücklage und Allgemeiner Rücklage wird in der Ergebnisrechnung der Haushalt formal ausgeglichen. Da diese Rücklagen allerdings nicht mit Liquidität hinterlegt sind führen die im Haushaltsvollzug entstehenden Fehlbeträge zu einem entsprechend hohen Finanzierungsbedarf, der im Wesentlichen durch die Aufnahme sog. Kredite zur Liquiditätssicherung (frühere „Kassenkredite“) ausgeglichen wird.

Bereits Ende 2009 wird die Stadt Bielefeld Kredite zur Liquiditätssicherung in Höhe von über 300 Mio. € in Anspruch genommen haben. Aufgrund der voraussichtlichen weiteren negativen Haushaltsentwicklung muss im Verlauf des Jahres 2010 mit einem Kreditbedarf in Höhe von insgesamt rd. 500 Mio. € (einschließlich Vorjahre) mit steigender Tendenz in den Folgejahren gerechnet werden. Da das derzeit extrem günstige Zinsniveau nicht dauerhaft Bestand haben wird und perspektivisch wieder mit steigenden Zinsen zu rechnen ist, muss in den kommenden Haushaltsjahren mit einem deutlich höheren Zinsaufwand für Kredite zur Liquiditätssicherung gerechnet werden.

Erkenntnisse aus der aktuellen Steuerschätzung von November 2009

Mit Schreiben vom 05.11.2009 hat der Deutsche Städtetag über die Ergebnisse der neuen Steuerschätzung des Arbeitskreises Steuerschätzung, der vom 03. bis 05. November 2009 getagt hat, informiert.

Die jeweils im November stattfindende sogenannte „kleine Steuerschätzung“ aktualisiert lediglich die Prognosen aus dem Monat Mai für das laufende und kommende Jahr. Eine Aktualisierung der zu erwartenden Steuereinnahmen für den mittelfristigen Finanzplanungszeitraum (2011 – 2013) bzw. eine erstmalige Prognose für das Jahr 2014 wird erst im Rahmen der nächsten Mai-Steuerschätzung (04. bis 06. Mai 2010) erarbeitet. In dieser Steuerschätzung werden dann auch die Auswirkungen aktuell realisierter Gesetzesvorhaben (z. B. beabsichtigtes Wachstumsbeschleunigungsgesetz) berücksichtigt.

Da auf kommunaler Ebene insbesondere bei den Steuereinnahmen im November bereits verlässliche Einschätzungen zum voraussichtlichen Rechnungsergebnis vorliegen, finden die für das laufende Jahr veränderten Prognosewerte aus der Novembersteuerschätzung in der Regel keine Anwendung mehr. Auf Grundlage des voraussichtlichen Rechnungsergebnisses 2009 können allerdings die für das Folgejahr prognostizierten Veränderungen für eine Neukalkulation

der Steueransätze herangezogen werden

Die Neukalkulation der Steueransätze für 2010 auf Basis der vorläufigen Rechnungsergebnisse 2009 und der aktuellen Steuerschätzung sowie deren Fortschreibung im Finanzplanungszeitraum auf Basis der Orientierungsdaten führt allerdings zu keinen signifikanten Veränderungen im Vergleich zu den bislang vorliegenden Einschätzungen.

Verlässliche Planungsvorgaben für den Finanzplanungszeitraum ab 2011 und damit auch für eine verlässliche Einschätzung zu einem möglicherweise wieder genehmigungsfähigen Haushaltssicherungskonzept ergeben sich somit erst wieder aus der Steuerschätzung im Mai 2010.

Weitere Planungsrisiken beim Haushaltsplan 2010

Neben den Unsicherheiten bei der Einschätzung der Steuerentwicklung (s.o.) im Finanzplanungszeitraum sind aus den bisher bekannt gewordenen Absichten der neuen Bundesregierung gemäß Koalitionsvertrag zumindest mittelbar weitere Ertragseinbußen aber auch Aufwandssteigerungen für die Kommunen zu erwarten. Präzise Aussagen dazu sind zum jetzigen Stand des Verfahrens noch nicht möglich. Dazu bedarf es konkreter Informationen über die Ausgestaltung im Detail. Diese werden sich voraussichtlich aber erst in der ersten Jahreshälfte 2010 konkretisieren.

Darüber hinaus dürfte infolge der Finanz- bzw. Wirtschaftskrise zu erwarten sein, dass insbesondere im Sozialbereich höhere Aufwendungen als bisher für 2010 geplant eintreten werden. Diese Entwicklung wird unabhängig von den anstehenden Veränderungen der Arbeitsgemeinschaften gem. SGB II eintreten. Konkretere Berechnungen liegen derzeit noch nicht vor.

Aufgrund der vorstehenden weiteren Verschlechterungen ist es zum heutigen Zeitpunkt als unwahrscheinlich zu bezeichnen, dass ein aufzustellendes Haushaltssicherungskonzept genehmigungsfähig sein könnte. Gemäß § 76 Absatz 2 GO NRW kann die Genehmigung nur erteilt werden, wenn aus dem Haushaltssicherungskonzept hervorgeht, dass spätestens im letzten Jahr der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung der Haushaltsausgleich erreicht wird.

Zusammengefasst ist daher festzuhalten, dass zum jetzigen Zeitpunkt die Aufstellung des Haushalts 2010 mit erheblichen Risiken, Ungewissheiten und erwartbaren Verschlechterungen bei Aufwands- und Ertragspositionen verknüpft ist.

Weiteres Vorgehen

Gemäß § 80 GO NRW wird der Entwurf der Haushaltssatzung mit ihren Anlagen vom Kämmerer aufgestellt und vom Oberbürgermeister festgestellt. Der Oberbürgermeister leitet den von ihm bestätigten Entwurf dem Rat zu, der ihn dann in öffentlicher Sitzung berät und beschließt.

Bei Aufstellung des Entwurfs ist die Verwaltung aufgrund der allgemeinen Haushalts- und Planungsgrundsätze gehalten, die Haushaltswirtschaft so zu planen, dass die stetige Aufgabenerfüllung gesichert ist und alle Erträge und Aufwendungen in ihrer voraussichtlichen Höhe veranschlagt werden. Soweit die Ansätze nicht errechenbar sind, sind sie sorgfältig zu schätzen.

Im Rahmen der Entwurfsaufstellung kommt der Verwaltung also die Aufgabe zu, die haushaltsmäßige Entwicklung qualifiziert einzuschätzen und nach pflichtgemäßem Ermessen zu planen. Aufgrund der oben aufgezeigten Unwägbarkeiten ist eine belastbare Haushaltsplanung für 2010 und den Finanzplanungszeitraum 2011 – 2013 derzeit seriös nicht leistbar.

Unter den unsicheren Rahmenbedingungen erscheint es daher nicht vertretbar, das

Haushaltsplanaufstellungsverfahren 2010 wie bislang vorgesehen fortzuführen. Es wäre nicht sachgerecht, die vorstehend beschriebenen Entwicklungen außer Acht zu lassen. Selbst für sorgfältige Schätzungen sind aber weitere Informationen nötig, die teilweise erst durch Zeitablauf gewonnen werden können.

Insbesondere die Ertragslage der allgemeinen Deckungsmittel lässt sich gesicherter erst nach Vorlage der Mai-Steuerschätzung des Jahres 2010 beurteilen. Der ursprüngliche Zeitplan für das Haushaltsplanaufstellungsverfahren 2010 muss daher hinausgeschoben werden und wurde dahingehend überarbeitet, dass eine Entscheidung im Dezember 2010 angestrebt wird. Damit wird insbesondere dem für die Aufstellung eines qualifizierten Haushaltssicherungskonzepts zwingend erforderlichen Zeitbedarf Rechnung getragen. Dies konnte im bisherigen Zeitplan nicht berücksichtigt werden, da nach den Plandaten aus 2009 ein Haushaltssicherungskonzept nicht erforderlich war.

Das Vorgehen entsprechend diesem Zeitplan würde es darüber hinaus noch ermöglichen, folgende Erkenntnisse zu berücksichtigen:

- Es liegen vorläufige Einschätzungen aus dem Jahresabschluss des Haushalts 2009 vor (erster NKF-Haushalt!)
- Die konkrete Entwicklung einzelner Aufwandspositionen (insbesondere solche mit rechtlicher Verpflichtung) kann auf Grundlage der Ergebnisse des 1. Terials 2010 berücksichtigt werden.

Haushalt 2011

Da zu diesem Zeitpunkt ohnehin schon Vorüberlegungen / Planungen für den Haushalt 2011 notwendig werden, soll ein Doppelhaushalt für die Jahre 2010 /2011 verabschiedet werden. Die Möglichkeit eines „Doppelhaushalts“ ist in den haushaltsrechtlichen Vorschriften ausdrücklich vorgesehen (§ 9 GemHVO). Bestandteil dieses Haushalts wird dann auch ein Haushaltssicherungskonzept sein müssen. Der entsprechend überarbeitete Zeitplan ist dieser Vorlage als Anlage beigefügt.

Mit der Aufstellung eines Doppelhaushaltes für 2010 und 2011 ist darüber hinaus verbunden, dass für den Haushalt 2011 das relevante Jahr für den nach HSK-Regelungen anzustrebenden Ausgleich das Jahr 2014 ist. Damit können die Möglichkeiten, wieder zu einem originären Haushaltsausgleich zu kommen, über einen längeren Zeitraum beurteilt werden und es besteht die Chance, bereits im Dezember 2010 einen genehmigungsfähigen Haushalt 2011 zu verabschieden. Im Falle eines getrennten Aufstellungsverfahrens für 2010 und 2011 wäre eine Beschlussfassung zum Haushalt 2011 frühestens im Juni 2011 denkbar.

Bewirtschaftung des Haushalts 2010

Eine Beschlussfassung zum Haushaltsplan 2010 erst im Dezember 2010 bedingt eine ganzjährige vorläufige Haushaltsführung gem. § 82 GO NRW. Diese Regelung schafft für den Zeitraum, in dem kein rechtsgültiger Haushalt vorliegt, die rechtlichen Grundlagen, damit die Aktivitäten der Kommune nicht zum Erliegen kommen, sondern notwendige Maßnahmen fortgesetzt werden können. Ursprünglich waren die einschlägigen Rechtsgrundlagen für die vorläufige Haushaltsführung für den (Ausnahme-)Fall gedacht, dass zwischen Beginn des Haushaltsjahres und Bekanntgabe der Haushaltssatzung nur einige Wochen zu überbrücken sind.

Die Norm betrifft aber auch in gleicher Weise Kommunen mit einem nicht genehmigten HSK, da eine zur Aufstellung eines HSK verpflichtete Kommune erst nach Erteilung der Genehmigung des HSK die Haushaltssatzung bekannt machen darf (§ 80 GO NRW). Deshalb ist § 82 GO NRW auch für solche Kommunen verbindlich, die über einen längeren Zeitraum ohne rechtsgültigen

Haushalt wirtschaften müssen, weil das HSK nicht genehmigungsfähig ist.

Da zum jetzigen Zeitpunkt mit großer Wahrscheinlichkeit davon auszugehen ist, dass ein mit dem Haushalt 2010 aufzustellendes HSK nicht genehmigungsfähig sein wird, würden auch im Falle einer frühzeitigeren Beschlussfassung zum Haushalt 2010 die Einschränkungen des § 82 GO NRW erweitert um die Auflagen der Bezirksregierung (vgl. Leitfaden für die Kommunalaufsichtsbehörden zur Haushaltssicherung) greifen.

Stadtkämmerer

L ö s e k e