



Drucksache

- öffentlich -

Datum: 19.11.2018

Fachbereich	Finanzen und Steuern
Fachdienst	Stabsstelle Zentrales Controlling

Beratungsfolge	Termin	Beratungsaktion
Haupt- und Finanzausschuss	04.12.2018	zur Kenntnis

Anfrage zu kommunalen Finanzen;

Anfrage der CDU-Fraktion vom 20.04.2018

Beschlussvorschlag:

Der Haupt- und Finanzausschuss nimmt die Ausführungen der Verwaltung zu der Anfrage der CDU-Fraktion zu kommunalen Finanzen vom 20.04.2018 zur Kenntnis.

Finanzielle/Bilanzielle Auswirkungen:

- keine -

Sachdarstellung:

Mit Schreiben vom 20.04.2018 der CDU-Fraktion im Rat der Stadt Voerde (siehe Anlage 1) wurde die Verwaltung gebeten, vor dem Hintergrund des nach wie vor hohen Bestandes an Kassenkrediten und den damit einhergehenden Risiken für die zukünftige Haushaltsführung, eine Auflistung der wesentlichen von Bund und Land auf die Stadt Voerde übertragenen Aufgaben zu erstellen. Insbesondere sollen alle Aufgaben aufgeführt werden, die zu erheblichen finanziellen Belastungen auf der kommunalen Ebene führen, also nicht oder nur in Teilen gegenfinanziert sind.

Im Ergebnis sollen die Erkenntnisse dazu genutzt werden, um bei Bund und Land die Forderung einer sachbezogenen, auskömmlichen Gegenfinanzierung nach dem Konnexitätsprinzip oder eine originäre Kostenübernahme zu bekräftigen.

Die Stadt Voerde befindet sich zuletzt seit 2012 in einer seitens der Aufsichtsbehörde genehmigten Haushaltssicherung. Sowohl die Haushaltsplanungen als auch die Jahresergebnisse wiesen in den zurückliegenden Jahren stets deutliche Fehlbedarfe bzw. Fehlbeträge aus. Seit 2009 summierten sich die Fehlbeträge bis einschließlich 2017 auf einen Betrag von rd. 43 Mio. €.

Dieses Ergebnis wäre deutlich höher ausgefallen, wenn nicht bereits umfangreiche Maßnahmen zur Haushaltssicherung umgesetzt worden wären. Diese wirken mittlerweile mit einer strukturellen Entlastung des Haushaltes von rd. 7,1 Mio. €/Jahr bzw. rd. 30,4 Mio. € in der Summe seit 2012. Dabei waren und sind diese mit erheblichen Einschränkungen im Bereich der freiwilligen Leistungen und deutlichen Standardreduzierungen bei den Dienstleistungen für die Bürgerinnen und Bürger sowie mit teils Erhöhungen von Steuern und Beiträgen und letztlich mit entsprechend negativen langfristigen Auswirkungen auf Umfang und Qualität von städtischen Leistungen verbunden. Eingeschränkt werden mussten u.a. auch die Möglichkeiten zur Unterhaltung und Werterhaltung des städtischen Vermögens.

Diese Unterfinanzierung führte dazu, dass erhebliche Kassenkredite zur Liquiditätssicherung aufgenommen werden mussten, deren Bestand derzeit bei 54 Mio. EUR liegt.

Die Verwaltung hat zu der vorgenannten Anfrage bereits erstmalig im Arbeitskreis Haushaltssteuerung und -konsolidierung am 28.05.2018 eine erste Auswertung zur Diskussion gestellt mit dem Ziel, in diesem Gremium das weitere Vorgehen abzustimmen und die Zielstellung klarer zu definieren. Eine weitere Beratung erfolgte im Arbeitskreis am 07.11.2018 (siehe Anlage 2). Die Ergebnisse werden nachfolgend dargestellt.

Stellungnahme der Verwaltung

Ausgangspunkt der Überlegungen ist, dass die offensichtliche, langjährige strukturelle Unterfinanzierung die Folge einer fehlenden Gegenfinanzierung der durch Gesetzgebungen von Bund und Land auf die Kommunen übertragenen Aufgaben ist. Schwerpunktmäßig handelt es sich dabei um Aufgaben aus dem Bereich der Sozialgesetzbücher (SGB I-XII) sowie aus dem Flüchtlingsaufnahmegesetz (FlüAG, hier insbesondere die Kosten der geduldeten Personen ab dem 4. Aufenthaltsmonat).

Die für Voerde als wesentlich zu benennenden Sachverhalte ergeben, basierend auf den IST-Daten des Haushaltsjahres 2017, folgende Aufwendungen:

(alle Daten in TEUR)		Haushaltsjahr 2017 (IST)					Saldo gesamt
		Aufwand	Ertrag	Saldo (direkte Aufw. / Erträge)	Verrechnung Aufwand Personal	Verrechnung sonstiger Aufwand	
Aufgaben	OGS	-1.162	443	-719			-719
	KiTa / U2 / U3 - Betreuung	-8.614	5.985	-2.629	-1.326	-316	-4.270
	UVG	-485	332	-153	-128	-48	-330
	HzE / SGB VIII	-11.704	2.402	-9.303	-842	-266	-10.411
	Asyl / SGB XII	-4.504	3.502	-1.002	-889		-1.891
		-26.469	12.663	-13.806	-3.185	-631	-17.622

Die Finanzierungsstruktur der kommunalen Haushalte basiert nicht auf einer direkten Deckung der o.g. anfallenden Kosten. Stattdessen stehen neben anteiligen Finanzierungsbeiträgen, wie bspw. Landeszuschüsse im Kita- und OGS-Bereich, auch allgemeine Finanzierungsmittel durch die Schlüsselzuweisungen des Landes sowie Einkommens- und Umsatzsteueranteile zur Verfügung. Ferner verfügen die Kommunen über eigene Finanzierungsquellen wie lokale Steuern (Grundsteuer A und B, Gewerbesteuer, Hundesteuer) sowie Gebühren und Beiträge.

Der Haushaltsbelastung von rd. 17,6 Mio. EUR standen im Haushaltsjahr Erträge aus Schlüsselzuweisungen (zweckfreie Zuweisung zur allgemeinen Finanzierung der Ausgaben des Verwaltungshaushaltes) in Höhe von 16,8 Mio. EUR gegenüber.

Allerdings wird der städtische Haushalt noch durch weitere, nicht originär der Kommune zuzuordnende Aufwendungen belastet (z.B. die Krankenhausinvestitionspauschale (rd. 0,6 Mio. EUR) oder der „Fonds deutscher Einheit“ (ebenso rd. 0,6 Mio. EUR)).

Darüber hinaus waren rd. 19,4 Mio. EUR als Umlage an den Kreis zu entrichten.

In Summe ergibt sich aus den angeführten Sachverhalten eine Haushaltsbelastung von rd. 21,5 Mio. EUR im Haushaltsjahr infolge von nicht durch die Kommune zu bestimmenden und zu beeinflussenden Faktoren.

Demgegenüber standen im Haushaltsjahr weitere unspezifische Erträge aus anteiligen Einkommens- und Umsatzsteuern in Höhe von rd. 18,4 Mio. EUR.

Somit ergibt sich in dieser Betrachtung ein durch übernommene Aufgaben verursachtes Defizit von rd. 3,2 Mio. EUR im Haushaltsjahr 2017.

In der weiteren Betrachtung wurden insbesondere folgende Aspekte als besonders kritisch wahrgenommen:

- Die Schlüsselzuweisungen, die für Kommunen ohne ausreichende eigene Finanzkraft (in NRW 300 von 396 Kommunen) grundsätzlich zur Deckung der übertragenen Aufgaben dienen sollen, werden durch die Kreisumlage mehr als aufgezehrt.
- Bereits im aktuell günstigen konjunkturellen Gesamtumfeld verbleibt eine Deckungslücke. Da die Aufwandsseite insbesondere von Leistungen des sozialen Bereiches beeinflusst wird, werden die Aufwendungen bei konjunktureller Eintrübung tendenziell größer. Umgekehrt sinken die gleichermaßen konjunkturabhängigen Finanzierungsinstrumente der Bundes- und Landeserträge (z.B. wegen kleiner werdender Verbundmasse).
- Ein Anstieg des Zinsniveaus führt unmittelbar zu höheren Aufwendungen, insbesondere im Bereich der Kassenkredite.

Das aktuelle Finanzierungssystem beinhaltet folglich durch den dargestellten „Schereneffekt“ ein großes Risiko für die kommunalen Haushalte. Die Darstellung zeigt, dass eine solche Finanzierung über Nebensysteme und Umlageverfahren nicht mehr zeitgemäß ist und insbesondere strukturschwache Kommunen mit einem hohen Anteil an Sozialtransferaufwendungen dauerhaft belastet.

Andere Kommunen (u.a. Dinslaken, Wesel) haben sich ebenfalls mit der Problematik auseinandergesetzt. Dort wurden aufgrund der grundsätzlichen Schwierigkeit, innerhalb der hochkomplexen Finanzierungssystematik die zu betrachtenden Aufwands- und Ertragsarten trennscharf darzustellen, andere Ansätze gewählt, die die Argumentationskette gewissermaßen umkehren:

Die „eigene“ Finanzkraft der Kommune (Erträge aus den rein kommunalen Steuern, Konzessionsabgaben, etc.) wird den als rein kommunal angesehenen freiwilligen Leistungen gegenübergestellt, der Idee folgend, dass alle durch Bundes- oder Landesgesetzgebung etablierten pflichtigen Aufgaben nicht von der Kommune zu verantworten und zu steuern und somit direkt vom Gesetzgeber zu finanzieren sind. Im Resultat ergibt sich bei dieser Betrachtung, dass die freiwilligen Leistungen aus den rein kommunalen Mitteln mehr als auskömmlich bestritten werden könnten (siehe Anlage 2). Die Schlussfolgerung, dass das aktuelle Finanzierungsmodell nicht sachgerecht ist, bleibt gleich.

Als für die Kommunen tragfähige Lösung erscheint eine Neuordnung der Kommunalfinanzierung unter strikter Beachtung einer direkten Gegenfinanzierung (Konnexitätsprinzip) dringend geboten und sollte in den entsprechenden Bundes- und Landesgremien beschlossen werden.

Die Stadt Voerde gehört mit 70 weiteren Städten dem Aktionsbündnis „Für die Würde unserer Städte“ an. Dieses Aktionsbündnis stellt im Rahmen des einstimmig verabschiedeten Cuxhavener Appells vom 04.05.2018 u.a. fest, dass die Situation finanzschwacher Kommunen weitestgehend nicht selbstverschuldet ist. Sie ist Ausdruck eines Kreislaufs aus ökonomischer Schwächung, hoher Sozialausgabenbelastung und struktureller Unterfinanzierung mit der Folge hoher Liquiditätskredite und geringer Investitionstätigkeit.

Die Altschulden sind vor allem ein Ergebnis unzureichender Soziallastenfinanzierung durch Bund und Länder.

Das Aktionsbündnis fordert:

Ein von Bund und Land als Mitverantwortliche mitgetragener Altschuldenfonds ist unverzichtbar für einen fiskalischen Neustart in den finanzschwachen Kommunen.

Die Soziallastenfinanzierung ist Ausdruck zu später und nicht hinreichender Kofinanzierung durch die Veranlasser sozialer Leistungsansprüche.

Das Aktionsbündnis fordert:

Eine aufgabenangemessene Finanzierung pflichtig übertragener Aufgaben mit bundeseinheitlichen Leistungsstandards muss stärker dem Konnexitätsprinzip folgen. Dazu kann auch der Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer genutzt werden, wenn der der Soziallastenfinanzierung dienende Teil dieser Steuerbeteiligung nach sozialen Kriterien verteilt wird – als Gegengewicht zur Ertragsorientierung der anderen Steuerarten. Ferner muss die Beteiligung des Bundes an den kommunalen Sozialleistungen - wie im Koalitionsvertrag von 2018 zugesagt - weiter konnexitätsorientiert gestärkt werden. Das 5-Milliarden Paket ist deshalb zu dynamisieren. Eine aufgabenangemessene Kommunalfinanzierung ist zugleich Voraussetzung dafür, dass ein Altschuldenfonds nachhaltig wirken kann.

Haarmann

Anlage(n):

- (1) Anlage 1: Anfrage der CDU-Fraktion vom 20.04.2018
- (2) Anlage 2: Auszug aus Präsentation im Arbeitskreis Haushaltssteuerung und -konsolidierung vom 07.11.2018

Sichtvermerk des Ersten Beigeordneten:

Sichtvermerk des Dezernenten:

Sichtvermerk des Kämmerers:

Weitere Sichtvermerke/Stellungnahmen der Fachbereiche/Fachdienste/Stabsstellen: