

öffentliche Beschlussvorlage

Organisationseinheit Finanzen	Datum 10.09.2015	Drucksachen-Nr. 281/2015
----------------------------------	---------------------	------------------------------------

↓ Beratungsfolge	↓ Sitzungstermin
Finanzausschuss	22.09.2015
Rat	23.10.2015

Tagesordnungspunkt:

1. Antrag gem. § 24 GO der Initiative „Demokratie wagen“ auf Erlass einer Nachhaltigkeitsatzung als Verschuldensbremse
2. Grundsatzbeschlüsse zur Nachhaltigkeit der Haushaltswirtschaft, neuen freiwilligen Leistungen und Haushaltskonsolidierung

Beschlussvorschlag:

1. Der Rat der Stadt bekennt sich ausdrücklich zu Nachhaltigkeit und intergenerativer Gerechtigkeit als Maßstab für die städtische Haushaltswirtschaft und hat dies auch in der Vergangenheit getan. Überschüsse und Defizite sowie Schuldenabbau und Neuverschuldung einzelner Haushaltsjahre müssen sich in einem mehrjährigen Zeitraum mindestens ausgleichen. Ein Vermögensverfall durch unzureichende Bauunterhaltung und Investitionstätigkeit ist zu vermeiden.
2. Die Haushaltssituation erlaubt es nicht, weitere freiwilligen Leistungen, Erhöhung von Standards oder finanzielle Entlastungen für die Bürger einzuführen. Verwaltungsvorlagen oder Anträge von Fraktionen, die solches zum Inhalt haben, müssen zwingend einen konkreten Vorschlag zur Gegenfinanzierung in der Weise beinhalten, dass Leistungen an anderer Stelle dann aufgegeben oder Mehreinnahmen durch Steuer- oder Gebühreneinnahmen erzielt werden. Dies bedeutet auch, dass unterjährige Beschlüsse mit Haushaltsrelevanz im Regelfall erst mit dem nächsten Haushaltsplan umgesetzt werden.
3. Die im Jahr 2014 angestoßene Strukturdebatte mit dem Ziel der Aufgabenkritik ist wieder aufzunehmen. Der Finanzausschuss beauftragt die Verwaltung, zur Sitzung des Hauptausschusses am 19.10.2015 einen Verfahrensvorschlag zu erarbeiten.
4. Der Erlass einer Nachhaltigkeitsatzung wird aus den in der Vorlage dargestellten Gründen abgelehnt.

Personelle Auswirkungen	<input checked="" type="checkbox"/>	Nein	<input type="checkbox"/>	Ja
Art		Im Zeitraum/ab Zeitpunkt		Anzahl der Stellen und Bewertungen
Finanzielle Auswirkungen	<input type="checkbox"/>	Nein	<input checked="" type="checkbox"/>	Ja
Art	Im Zeitraum/ab Zeitpunkt	Haushaltsbelastung Euro		Veranschlagt unter Produkt-Nr. u. -bezeichnung
	Lfd. Haushalt			
Beschlusskontrolle	<input type="checkbox"/>	Nein	<input type="checkbox"/>	Ja
Falls ja:				
Verantwortlicher Fachbereich:		Umsetzung bis zum:		

Erläuterungen:

I. Einleitung

Die Initiative „Demokratie wagen!“ hat gem. § 24 GO den Antrag gestellt, dass die Stadt Gütersloh eine Nachhaltigkeitssatzung als Verschuldungsbremse sowie zur Sicherung der Generationengerechtigkeit für den Haushalt 2016 erlässt. Der Hauptausschuss hat den Antrag am 17.8.2015 zur Vorberatung an den Finanzausschuss und abschließend an den Rat verwiesen. Der Bürgerantrag ist als Anlage 1 beigefügt.

In dem Antrag wird beispielhaft auf die Nachhaltigkeitssatzung der Stadt Overath verwiesen. Nicht nur die Stadt Overath, sondern weitere Städte in NRW haben solche Satzungen erlassen, in OWL z. B. die Stadt Spenge.

II. Wesentliche Inhalte einer Nachhaltigkeitssatzung

Die gesichteten Satzungen weisen teilweise unterschiedliche Regelungsinhalte aus. Als wesentliche und in allen Satzungen vorkommenden Regelungen sind die folgenden Inhalte herauszustellen.

1. Bekenntnis zur Nachhaltigkeit und intergenerativen Gerechtigkeit

Dies ist Bestandteil aller Satzungen bzw. ist Motiv für deren Erlass.

Dies ist für die Stadt Gütersloh jedoch nicht neu. Nachhaltigkeit und intergenerative Gerechtigkeit sind ohnehin Eckpfeiler des NKF. Gütersloh hat seine Haushaltswirtschaft seit längerem an diesem Grundsatz orientiert und hat das durch verschiedene Beschlüsse und Maßnahmen dokumentiert.

- **Mehrfache Runden Haushaltskonsolidierung**

Wenn auch nicht alle vorgeschlagenen Maßnahmen der internen und externen Unterstützung in vollem Umfang haben realisiert werden können, haben viele Maßnahmen mittel- bis langfristig zur Sanierung des Haushaltes beigetragen.

- **Ziele des städtischen Haushaltes im Finanzbudget**

Im B 29 des städt. Haushaltes sind seit Jahren Ziele einer geordneten Finanzwirtschaft verankert, die den Gedanken der Nachhaltigkeit und der Vermeidung einer weiteren Verschuldung zum Inhalt haben. Das Ziel 1 – strukturell ausgeglichener Haushalt – wirkt darauf hin, dass die heutige Generation auch die heutigen Aufwendungen trägt und sie nicht ihren Enkeln überlässt. Die weiteren Ziele bewirken eine Schuldenbremse, indem über die Erwirtschaftung der ordentlichen Tilgung eine Nettoneuverschuldung vermieden werden soll.

All diese Ziele sind in den Jahren 2011 bis 2014 erfüllt oder übererfüllt worden. Wegen weiterer Einzelheiten wird auf die Vorlage DS 250/2015 über die Vorstellung des Jahresabschlusses 2014 verwiesen.

- **Grundsatzbeschluss des Rates vom 29.6.2012**

Der Rat hat am 29.6.2012 einen Grundsatz- und Eckwertebeschluss für den Haushalt 2013 und die mittelfristige Finanzplanung zur Höhe der Investitionen und deren Finanzierung beschlossen. Die Kernaussagen dieses Beschlusses sollen hier noch einmal in Erinnerung gerufen werden:

Beschränkung des Gesamtinvestitionsvolumens auf einen durch Eigenerwirtschaftung finanzierbaren Betrag
Vorrang der Ersatzinvestition
Vermeidung einer Nettoneuverschuldung

Die in den letzten Jahren getätigten Investitionen sind aus vorhandener Liquidität erwirtschaftet worden. Zusätzlich dazu wurden noch Schulden in erheblichem Umfang abgebaut.

Die Analyse der städtischen Investitionstätigkeit hat aber auch gezeigt, dass die Investitionsquote einen sehr bedenklichen Wert erreicht hat. Hier gilt es im Spannungsfeld der notwendigen Investitionen und ihrer Finanzierung ein ausgewogenes Verhältnis zu finden.

- **Vermeidung der Ausweitung freiwilliger Leistungen und Erhöhung von Standards**

Bei Verabschiedung der Haushalte der vergangenen Jahre ist Wert darauf gelegt worden, die freiwilligen Leistungen nicht auszuweiten und die bisherigen Standards nicht zu erhöhen. In letzter Zeit sind allerdings einige Leistungsverbesserungen, die politisch für wünschenswert erachtet wurden, beschlossen worden, ohne der gesicherten Finanzierung hinreichend Beachtung zu schenken.

Insoweit ist ein Bekenntnis zur Nachhaltigkeit und intergenerativer Gerechtigkeit der Haushaltswirtschaft in der Stadt Gütersloh nichts Neues. Trotzdem kann es sinnvoll sein, diese Grundsätze von Zeit zu Zeit durch Beschlüsse zu aktualisieren und zu konkretisieren.

2. Bekenntnis zur Haushaltskonsolidierung

Mit dem Erlass einer Nachhaltigkeitssatzung wird zum Ausdruck gebracht, bei defizitären Haushaltslagen Haushaltskonsolidierung und Aufgabenkritik betreiben zu wollen (z.B. § 1 Abs. 2 der Nachhaltigkeitssatzung der Stadt Overath).

Auch dieser Punkt ist eigentlich eine Selbstverständlichkeit und wie oben unter Ziff. 1 dargestellt in Gütersloh vielfach durchgeführt worden. Der Unterschied zu Städten wie Overath besteht darin, dass man in Gütersloh bislang rechtzeitig gehandelt hat und nicht erst gewartet hat, bis man finanziell kaum noch handlungsfähig ist

So hat die Stadt Overath ihre Ausgleichsrücklage vollständig verbraucht und stand vor der Überschuldung. Die Kassen- und Investitionskredite stiegen teilweise dramatisch an. Auch der Einsatz eines Sparkommissars wurde nicht ausgeschlossen. Diese Situation war Veranlassung, hier gegenzusteuern.

Die Stadt Dorsten ist Empfängerkommune im Stärkungspakt und hat eine Nachhaltigkeitssatzung bereits im Jahre 2012 beschlossen.

Im ostwestfälischen Raum hat die Stadt Spenge im Mai d. J. eine Nachhaltigkeitssatzung beschlossen. Der Erlass der Satzung war Bestandteil der 3. Fortschreibung des Haushaltssicherungskonzeptes.

Aus diesen Beispielen wird deutlich, dass die Ausgangslage der Städte mit einer Nachhaltigkeitssatzung mit der Lage der Stadt Gütersloh nicht vergleichbar ist. Die Städte befinden sich teilweise seit Jahren in der Haushaltssicherung oder im Nothaushalt, die Ausgleichsrücklage ist verbraucht und es droht die Überschuldung.

Die Stadt Gütersloh dagegen hat eine gut gefüllte Ausgleichsrücklage, hervorgerufen durch positive Jahresabschlüsse der Jahre 2011 bis 2014.

Gleichwohl gibt es auch in Gütersloh keine Veranlassung sich zurück zu lehnen. Bereits vor einem Jahr zeichnete sich ab, dass sich die Haushaltslage wieder verschlechtern würde. Die tatsächliche Entwicklung des Haushaltes 2015 gibt diesen Befürchtungen recht. Die ersten Zahlen für den Haushaltsplan 2016 lassen ein hohes Defizit befürchten.

Die Verwaltung empfiehlt daher, noch vor der Haushaltseinbringung einen Prozess der Aufgabenkritik und Konsolidierung zu beginnen, da die Erarbeitung, Beratung und Umsetzung von Konsolidierungsmaßnahmen einen langen Vorlauf haben.

In diese Richtung zielt auch der Beschlussvorschlag Ziff 2. Haushaltsbelastende Maßnahmen, die jetzt noch schnell beschlossen werden, erschweren den späteren Haushaltsausgleich.

3. Automatismus des Ausgleiches eines Fehlbetrages durch die Grundsteuer

Die Nachhaltigkeitssatzungen sehen vor, den nach Haushaltskonsolidierung verbleibenden Fehlbetrag des Haushaltes über eine Erhöhung des Hebesatzes der Grundsteuer B auszugleichen. Dahinter steckt der Gedanke, dass von der Grundsteuer B alle Bürger einer Stadt betroffen sind. Die Eigentümer sind Steuerpflichtige und geben bei Mietobjekten über die Nebenkostenabrechnungen die Steuer weiter. Insoweit wird die heutige Generation für ihren Verbrauch in Anspruch genommen und es findet keine Verlagerung auf zukünftige Generationen statt. Die Räte der betreffenden Kommunen wollten sich vermutlich auch selbst zwingen, unpopuläre Maßnahmen, seien es Leistungskürzungen oder Steuer- und Gebührenerhöhungen, auch wirklich umzusetzen. Darüber hinaus hat ein Steuererhöhungsmechanismus auch disziplinierende Wirkung gegenüber Bürgerwünschen.

Teilweise waren die Fehlbeträge aber so hoch, dass ein Ausgleich über die Hebesatzsteigerung nicht vermittelbar oder in der Höhe nicht gewollt war. So sieht der Haushalt der Beispielstadt Overath für 2015 trotz Nachhaltigkeitssatzung immer noch einen Fehlbetrag vor. Daneben gibt es in den gesichteten Satzungen Ausnahmen, wann vom Konsolidierungsbeitrag durch die Hebesatzsteigerung abgewichen werden kann.

Die Beispiele zeigen, dass der Automatismus der Hebesatzsteigerung selbst in den Kommunen, die die Satzung erlassen haben, nicht immer vollzogen wird.

Die Verwaltung spricht sich gegen einen solchen Automatismus aus. Dafür sind folgende Gründe bestimmend.

- Nachhaltige Haushaltswirtschaft ist immer ein vielschichtiger Abwägungsprozess. Gesetzliche Vorgaben, politische Ziele, notwendiger Bedarf sind untereinander und mit den Möglichkeiten der Einnahmeerzielung in Einklang zu bringen und letztlich gegenüber dem Bürger zu rechtfertigen. Kreative und ehrliche Gestaltungskraft kann nach Überzeugung der Verwaltung zu überzeugenderen Ergebnissen führen als ein stumpfer Automatismus der Steuererhöhung.
- Die Steigerung des Hebesatzes der Grundsteuer ist nur eine von vielen denkbaren Maßnahmen, den Haushalt auszugleichen oder Fehlbeträge zumindest zu mindern. Daneben gibt es noch weitere Maßnahmen sowohl auf der Aufwandsseite als auch auf der Ertragsseite.
- Ein Fehlbetrag in einer „gewissen Höhe“ bei vorhandener Ausgleichsrücklage und Nichtverbrauch im Finanzplanungszeitraum ist in einzelnen Jahren hinnehmbar, um gewachsene Strukturen nicht zu zerstören.
- Der Grundsatz der Konnexität spielt in diesem Zusammenhang ebenfalls eine Rolle. Durch Bundes- und Landesgesetze werden den Kommunen oft Aufgaben ohne ausreichende Finanzierung zugewiesen, die gesamtstaatlichen Charakter haben. Auch diese Aufgaben können dann zum Entstehen eines Fehlbetrages führen. Es kann durchaus Sinn machen, Fehlbeträge auszuweisen, um damit auch auf die unauskömmliche Finanzausstattung der Kommunen aufmerksam zu machen.
- Der Automatismus einer Hebesatzsteigerung der Grundsteuer ruft zudem Probleme der Anwendung in der Praxis hervor. In den letzten Jahren hat sich der städtische Haushalt im Rechnungsergebnis besser als der Plan entwickelt. Gemäß den Vorgaben einer Nachhaltigkeitssatzung hätten mit dem Beschluss über den Haushalt die Hebesätze angehoben werden müssen. Da das Rechnungsergebnis sich positiver gestaltete – bis hin zu einem Überschuss, wäre die Steigerung der Hebesätze nicht notwendig gewesen. In diesem Fall wären die „zu viel“ vereinnahmten Beträge an die Steuerpflichtigen zurückzugeben..
- Das Potential von Hebesatzsteigerungen wird überschätzt. Die Verwaltung hat auf der Basis des Fehlbetrages der Finanzplanung 2016 in Höhe von 6,7 Mio. € Berechnungen des Hebesatzes der Grundsteuer B vorgenommen. Um den vorgenannten Fehlbetrag auszugleichen, müsste der Hebesatz der Grundsteuer B von zurzeit 381 % auf ca. 550 % angehoben werden. Aufgrund der erwarteten weiteren Verschlechterungen der Haushaltslage müsste die Hebesatzsteigerung noch weit darüber hinausgehen.

4. Satzungsqualität der Inhalte

Durch den Erlass einer Satzung soll eine stärkere Verbindlichkeit der Nachhaltigkeit und Haushaltskonsolidierung erreicht werden. Die bisher erlassenen Nachhaltigkeitssatzungen enthalten Ausnahmen oder es wird aus bestimmten Gründen vom Regelfall der Konsolidierung über die Steigerung der Hebesätze abgewichen. Sehr formell betrachtet wendet sich der Rat gegen seine eigene Satzung, wenn nicht die formellen Ausnahmegründe vorliegen. Ansonsten müsste formell die Nachhaltigkeitssatzung geändert werden.

Bei entsprechender politischer Entschluss- und Gestaltungskraft, die sich nicht scheut auch unpopuläre Maßnahmen zu beschließen, wenn sie denn notwendig sind, bedarf es einer solchen Satzung nicht. Umgekehrt nützt eine Satzung auch nichts, wenn die Flucht vor unpopulären Entscheidungen gesucht wird. Die Verwaltung hat Vertrauen in das Verantwortungsbewusstsein der politischen Entscheidungsträger und hält eine solche Nachhaltigkeitssatzung in Gütersloh nicht für angezeigt.

III. Weitere Erläuterungen zum Beschlussvorschlag

1. Der Erlass einer Nachhaltigkeitssatzung wird von der Verwaltung als nicht umsetzungswürdig angesehen. Die Gründe dafür liegen nicht in den mit einer solchen Satzung verfolgten Zielen der Nachhaltigkeit und Konsolidierung. Entscheidend sind vielmehr die Gründe, die den Automatismus hervorrufen sollen und die Starrheit der Regelung einer Satzung.
2. Rat und Verwaltung sollten sich durch die im Finanzbudget vereinbarten Ziele zur Nachhaltigkeit bekennen und diese zum Gegenstand ihrer Aufstellung und Beratung des Haushaltes machen.
3. Haushaltskonsolidierung ist im Lichte der guten Jahresabschlüsse in den letzten Jahren nicht erforderlich gewesen. Die sich wieder verschlechternde Haushaltssituation macht es erforderlich, sich wieder verstärkt der Aufgabenkritik und Konsolidierung zu widmen. Auch Hebesatzsteigerungen können dabei nicht von vornherein tabu sein. Angeregt wird in diesem Zusammenhang, die in 2014 angestoßene Strukturdebatte wieder aufzunehmen.
4. Neben der Einleitung von Maßnahmen der Haushaltskonsolidierung sind in diesem Zusammenhang auch Vorlagen und Anträge auf Ausweitung freiwilliger Maßnahmen oder Verbesserung des Standards besondere Aufmerksamkeit zu widmen. Hier kann ein Gedanke der Nachhaltigkeitssatzung wenn auch in abgewandelter Form sinnvoll sein. Sofern solche Anträge gestellt werden, muss ihre konkrete Gegenfinanzierung Teil des Antrages und des späteren Beschlusses sein. Es reicht nicht aus, die Finanzierbarkeit auf unbestimmte Haushaltserwartungen zu gründen. Dies wird dem Gedanken der Nachhaltigkeit nicht gerecht. Sofern bestimmte Leistungen der Stadt für die heutige Generation verbessert werden sollen, muss auch die heutige Generation für die Finanzierung der Leistung sorgen. Falls eine Einsparung an anderer Stelle nicht möglich oder gewollt ist, bliebe nur der Weg über die Steigerung der Hebesätze der Grundsteuer B. Hier kann die Faustformel aufgestellt werden, dass nach den aktuellen Messbeträgen der Grundsteuer B eine Steigerung des Hebesatzes um 10 Punkte einen Mehrertrag von ca. 380.000 € erbringt. Mit der zwingenden Verknüpfung von Sachbeschluss und Finanzierungsbeschluss wird die notwendige Gesamtverantwortung betont und für die Bürger deutlich gemacht. Die Umsetzung derartiger Beschlüsse erst mit dem nächsten Haushaltsjahr erhöht darüber hinaus die Haushaltsdisziplin.

In Vertretung

Christine Lang

Anlagenliste:

Antrag der Initiative „Demokratie wagen“