

Stellungnahme der Industrie- und Handelskammer zu Düsseldorf zum Haushaltsplanentwurf der Stadt Düsseldorf für das Jahr 2024

Haushaltsplanentwurf 2024

Im September legte die Verwaltung der Landeshauptstadt Düsseldorf (LHD) den Entwurf eines Doppelhaushaltes für die Jahre 2024 und 2025 vor. Er zeichnete das Bild einer angespannten Haushaltslage mit stetig negativen Jahresergebnissen und der Notwendigkeit, bereits 2024 auf die allgemeine Rücklage zum Haushaltsausgleich zurückgreifen zu müssen. Der Haushalt wurde damit genehmigungspflichtig.

Diesen Entwurf zogen der Oberbürgermeister und die Stadtkämmerin am 20. November zurück. Statt des Doppelhaushaltes soll dem Rat nun wieder der Entwurf für ein Kalenderjahr (2024) vorgelegt werden. Die Stadtspitze reagiert damit auf die Zahlen des Controllingberichtes zur haushalts- und personalwirtschaftlichen Lage nach dem 31.08.2023, die eine deutliche Steigerung der Gewerbesteuererinnahmen gegenüber den Planzahlen für 2023 ausweisen. Dank der Leistungskraft der heimischen Wirtschaft muss Düsseldorf in diesem Jahr nicht wie geplant auf die Ausgleichsrücklage zurückgreifen, sondern wird ganz im Gegenteil ein positives Jahresergebnis erzielen. Die Ausgleichsrücklage kann deshalb sogar auf über eine halbe Milliarde Euro aufgestockt werden. Damit kann die Stadt das nun erwartete Defizit des Jahres 2024 in Höhe von rund 303 Millionen Euro, anders als noch im Entwurf des Doppelhaushaltes unterstellt, komplett mit Mitteln aus der Ausgleichsrücklage nivellieren. Statt eines genehmigungspflichtigen kann dem Rat deshalb ein lediglich anzeigepflichtiger Haushaltsplanentwurf vorgelegt werden.

Grund zum Jubel besteht trotzdem nicht. Das positive Jahresergebnis 2023 kommt durch den Einsatz des letztmalig nutzbaren Instruments der Bilanzierungshilfe zustande. Das ordentliche Ergebnis bleibt auch 2023 negativ. Außerdem weist die Stadtkämmerin zu Recht auf pandemiebedingte Einmaleffekte hin, die wichtiger Treiber für die deutliche Zunahme der Gewerbesteuerzahlungen in diesem Jahr sind. Ferner ändert sich das vom Entwurf des Dop-

pelhaushaltes gezeichnete Bild nicht grundsätzlich. Die Jahresergebnisse bleiben auch im neuen Entwurf durchgängig bis 2027 negativ und summieren sich auf mehr als eine Milliarden Euro auf. Deshalb muss die Stadt zwar nicht 2024, dafür aber ab 2025 auf die allgemeine Rücklage zurückgreifen, um zukünftige Haushalte auszugleichen. Die Genehmigungspflicht ereilt die Stadt damit ein Jahr später als noch im Entwurf des Doppelhaushaltes prognostiziert.

Trotzdem soll der Gewerbesteuerhebesatz im Planungszeitraum unverändert bei 440 Punkten belassen werden. Auch die Grundsteuer B soll nicht erhöht beziehungsweise aufkommensneutral 2025 festgesetzt werden.

Beurteilung der Planung durch die IHK Düsseldorf

Diesen Ansatz unterstützt die IHK ausdrücklich. Der Verzicht auf höhere Realsteuerhebesätze ist ein starkes Signal der LHD und belegt die Wertschätzung, die die Unternehmen von Politik und Verwaltung in der Stadt erfahren. Diese Zurückhaltung passt aber auch in die aktuelle konjunkturelle Lage. Deutschland steckt in einer – milden – Rezession, die im nächsten Jahr den aktuellen Prognosen von IWF und Bundesregierung zufolge in ein schwaches Wachstum übergehen wird. Passend dazu beurteilt die Wirtschaft in Düsseldorf die aktuelle Geschäftslage in der jüngsten Konjunkturumfrage der IHK nur noch geringfügig positiv. Die Gründe hierfür wirken zum Teil auch auf die Finanzen der Stadt ein: Die zunehmenden geopolitischen Spannungen, die hartnäckige Inflation mit Kaufkraftverlusten, die Zinsentwicklung, bürokratische Lasten und hohe Energiekosten. Die wirtschaftlichen Perspektiven werden von den Unternehmen deshalb mehrheitlich negativ gesehen.

Da wirkt das Investitionsprogramm der Stadt als ein nicht zu unterschätzender Stabilitätsanker. 2024 und 2025 sollen zusammen mehr als 1,1 Milliarden Euro zum Beispiel in Schulen und den ÖPNV investiert werden. Viele der damit verbundenen Aufträge werden heimische Unternehmen bekommen, die so Arbeitsplätze sichern und Kaufkraft vor Ort schaffen können. Und die Stadt wird ihre Position im Wettbewerb der Großstädte um Fachkräfte und Unternehmen stärken.

Diese wirtschaftsfreundlichen Entscheidungen wird Düsseldorf aber nur durchhalten können, wenn die Stadt strikte Haushaltsdisziplin wahrt und – um es mit den Worten der Stadtkämmerin zu sagen – Strukturreformen einleitet. Denn bereits jetzt ist absehbar, dass die ab 2026 eingeplanten Aufwandsminderungen nicht so eintreten werden wie vorgesehen. Der jüngste Forecast der Ergebnisrechnung 2023 weist etwa eine Zunahme der ordentlichen Auf-

wendungen um fast 155 Millionen Euro gegenüber dem Haushaltsansatz aus, die im Wesentlichen auf zusätzliche Aufwendungen bei Personal, Sach- und Dienstleistungen sowie Transfers zurückzuführen sind. Solche Nachjustierungen zu Lasten des Haushaltes sind auch zukünftig denkbar. So ist es für die IHK etwa zweifelhaft, ob die Sozialtransferaufwendungen nach 2025 in einer alternden Gesellschaft tatsächlich sinken. Schließlich kommen auch die Planzahlen auf der Ertragsseite unter Druck, wenn das Wachstumschancengesetz so umgesetzt wird wie angekündigt.

Zu den Strukturreformen gehört für die IHK zunächst eine allgemeine Aufgabenkritik, die sich mit dem Niveau der Erfüllung von Pflicht- und freiwilligen Aufgaben auseinandersetzt und kritisch hinterfragt, welche freiwilligen Angebote und Aufgaben wegfallen können und sollen. Dazu gehört auch mehr Offenheit im Umgang mit der Frage, ob die Stadt bei der Übernahme neuer Aufgaben bisherige Angebote einstellt. Darüber hinaus stehen für die IHK drei zentrale Elemente im Fokus der nötigen Strukturreformen: Mehr Realitätssinn beim Abgleich von Projektwünschen und Umsetzungsressourcen (1), eine strikte Orientierung weiterer Investitionswünsche an den Planzahlen des Haushaltsentwurfes (2) und die Aufstellung eines Personalentwicklungs- und Digitalisierungskonzeptes, mit dessen Hilfe der Personalaufwand nach Jahren stetigen Wachstums zumindest in eine Phase des Nullwachstums überführt werden kann (3).

(1) Jahr für Jahr werden mehr investive Maßnahmen und Projekte angemeldet als mit den vorhandenen Ressourcen umgesetzt beziehungsweise realisiert werden können. Als Konsequenz daraus müssen regelmäßig Vorhaben in das jeweils nächste Kalenderjahr verschoben werden. Das lässt sich für 2022 und 2023 an den Daten des jüngsten Controllingberichts der Kämmerei ablesen: 2022 flossen nur rund 70 Prozent der geplanten investiven Auszahlungen ab, und für 2023 wird ein noch geringerer Abfluss von lediglich 65 Prozent prognostiziert. Als Konsequenz daraus schiebt sich eine „Investitionsbugwelle“ von einem Haushaltsjahr in das nächste.

Erst ab 2026 besteht die Chance, dass diese Welle ausrollt, weil die Auszahlungen aus Investitionstätigkeit nach jetzigen Planungen von 2025 auf 2026 deutlich sinken werden. Einen solchen Einbruch wird es zweifellos aufgrund neuer Projektanmeldungen nicht geben. Allerdings sollten Politik und Verwaltung bei der neuen Wunschliste die Chance nutzen und mehr auf die periodengerechte Umsetzbarkeit der Vorhaben achten. Denn das angemeldete Investitionsvolumen bestimmt für die Haushaltsplanung den Liquiditätsabfluss und gegebenenfalls die Höhe nötiger Investitionskredite. Außerdem beeinflussen die geplanten Investitionen zeitversetzt den Werteverzehr in der Ergebnisrechnung, so dass sie Einfluss auf das Jahresergebnis haben.

Verwaltung und Politik sind deshalb aufgefordert, die für die Realisierung von Vorhaben vorhandenen Ressourcen realistischer zu berücksichtigen als bisher. Entweder, indem man Projekt für Projekt einer Vorschlagsliste im Hinblick auf die Realisierbarkeit im vorgesehenen Haushaltsjahr spiegelt. Oder indem man das Auszahlungsvolumen der entsprechenden Liste in Anlehnung an die Erfahrungswerte aus den Jahren 2022 und 2023 pauschal um 30 Prozent kürzt und dann entscheidet, welche Anmeldungen bis zum Erreichen des Kürzungsbetrages unberücksichtigt bleiben. So ließe sich die Planungssicherheit von Haushaltsentwürfen deutlich steigern, von der die kommunalen Entscheidungsträger gerade jetzt, wo der Rückgriff auf die allgemeine Rücklage spätestens 2025 nötig sein wird, bei Entscheidungen über die weitere Entwicklung der Stadt besonders profitierten. Oder um es anders auszudrücken: Realistischere Daten erhöhen die Steuerungsmöglichkeiten.

(2) Sie zeigen auch unverblümt den investiven Gestaltungsspielraum der Stadt auf. Die Fehlbeträge der Jahresergebnisse und Finanzmittel sinken laut vorgelegter Planung systematisch. Die Plandaten weisen damit den Weg hin zum strukturellen Haushaltsausgleich nach 2027 auf. Er wird aber nur gelingen, wenn im Rahmen zukünftiger Entscheidungen nicht deutlich von ihnen abgewichen wird. Der Investitionsoffensive der Jahre 2024 und 2025 muss deshalb ein deutlich geringeres Investitionsprogramm ab 2026 folgen.

Es wird sicherlich oberhalb der jetzt für den Zeitraum geplanten Mittel liegen können. Aber Volumina wie in den Jahren 2024 und 2025 werden nicht möglich sein. Für in den Plandaten noch nicht berücksichtigte Investitionswünsche heißt das: Nicht alle Wünsche sind realisierbar. Politik und Verwaltung müssen deshalb auch vor dem Hintergrund der vielen innerstädtischen Projekte priorisieren, manche Vorhaben zurückstellen und dort, wo es Sinn macht, private Investoren ins Boot holen. Sinnvolles Sparen und das Einbinden privater Finanzmittel sind die Gebote der Stunde. Nicht erst ab 2026. Sondern bereits jetzt, wenn über an sich wünschenswerte zukünftige Vorhaben gesprochen wird.

(3) Das Stichwort sparen greift auch mit Blick auf die Personalaufwendungen. Sie sind in der Gruppe der ordentlichen Aufwendungen die einzige Aufwandsart, die bis 2027 kontinuierlich wächst und erschweren damit die angestrebte Haushaltskonsolidierung. Die IHK hat deshalb bereits in der letzten Haushaltsstellungnahme Vorschläge zur Eindämmung des Personalaufwandes gemacht, die aber – soweit ersichtlich – auf keinen fruchtbaren Boden gefallen sind.

Trotzdem geht aus Sicht der IHK kein Weg daran vorbei, das Wachstum des Personalaufwandes zu beenden. Hierfür können die fortschreitenden Digitalisierungsprozesse und der zunehmende Einsatz künstlicher Intelligenz (KI) genutzt werden. Die IHK schlägt deshalb vor, aufeinander bezogen ein Personalentwicklungs- und ein Digitalisierungskonzept zu erarbeiten, die sicherstellen, dass dort, wo Menschen unabdingbar sind, qualifiziertes Personal in

angemessenem Umfang zur Verfügung steht und dort, wo Arbeitsprozesse digitalisiert und mit Hilfe von KI durchgeführt werden können, Personal abgezogen wird.

Fazit

Soll das Ziel des strukturellen Haushaltsausgleiches nicht aus den Augen verloren werden, müssen Rat und Verwaltung die noch vorhandenen Handlungsoptionen konsequent nutzen, die die IHK in dieser Stellungnahme dargestellt hat. Die Voraussetzungen dafür sind dank der Leistungskraft der heimischen Wirtschaft vorhanden: Mit Gewerbesteuerzahlungen in Rekordhöhe kann die Ausgleichsrücklage noch einmal auf mehr als 500 Millionen Euro aufgestockt werden. Hinzukommen müssen allerdings konsequent durchzuhaltende Sparrunden und strukturelle Änderungen. Pflichtige Aufgaben müssen auf ihr Leistungsniveau hin überprüft werden; freiwillige Aufgaben sind an der Frage zu spiegeln, ob sie überhaupt nötig sind oder in Zeiten knapper Kassen angeboten werden können.

Hält die Stadt den hier skizzierten Kurs strikter Ausgabendisziplin durch, kann der Ausgleich bis Ende des Jahrzehnts gelingen. Andere Optionen zur Zielerreichung stehen der Stadt aus Sicht der IHK realistischerweise auch nicht zur Verfügung. Die Jahre 2024 und 2025 bergen enorme globale Risiken, die schnell auf den Haushalt der LHD in Form von zusätzlichem Aufwand durchschlagen können. In dem Zeitraum ist außerdem zu entscheiden, ob die Bilanzierungshilfe 2026 gegen Eigenkapital ausgebucht oder längstens über 50 Jahre abgeschrieben wird. Im ersten Fall schmälert sie die Eigenkapitalbasis. Das erhöht das Risiko, zukünftig ein Haushaltssicherungskonzept aufstellen zu müssen. Im zweiten Fall erschwert sie zukünftigen Entscheidungsträgern das Erwirtschaften ausgeglichener Haushalte.

Es ist deshalb keine Option, so wie der Oberbürgermeister auf zukünftige Jahresergebnisse zu setzen, die zugunsten der Stadt von den Planwerten abweichen. Mit dem Prinzip Hoffnung macht man einen Haushalt nicht wetterfest.

6. Dezember 2023