

**In der 158. Sitzung des Fachforums II am 18. Juni 2012
hielt Uwe Marquardt, Mitglied des Fachforums, einen
Vortrag zum Thema „Nachhaltige Finanzen Düsseldorf“;
nachfolgend die Textversion (aktualisiert, 15.10.2012):**

**Nachhaltigkeit auch bei den Finanzen der Stadt Düsseldorf ?
Für mehr Transparenz beim Haushalt der Stadt !**

Von Uwe Marquardt

Zusammenfassung: Mehr Transparenz bei der Haushaltsplanung !

(letzte Änderung: 28. September 2012)

Auch die "schuldenfreie" Stadt Düsseldorf muss sparen. Sie gibt jährlich mehr aus als sie einnimmt. Die Reserven aus dem Verkauf städtischen Eigentums werden bald aufgebraucht sein. Wenn man die einzelnen Ausgabenblöcke durchgeht, stellt man schnell fest, dass es sehr schwierig sein wird, Ausgaben zu verringern. Prioritäten sollten im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung gesetzt werden. Dabei sind die Finanzen selbst ein Teil dieser nachhaltigen Entwicklung. Ohne Bürgerbeteiligung werden Verwaltung und Rat Nachhaltigkeit bei den Finanzen nicht erreichen können. Hierzu ist mehr Information der Bürger und Bürgerinnen erforderlich:

- 1) Im Haushaltsentwurf sollten nicht nur die Planzahlen für künftige Jahre stehen, sondern auch die Ist-Ergebnisse des Vorjahres. Dies ist bei Bund, Ländern und Gemeinden üblich.*
- 2) Die Haushaltsunterlagen liegen zur Einsichtnahme nicht nur in der Kämmererei, sondern auch in den Bezirksverwaltungsstellen aus. Darüber sollten die Bürger und Bürgerinnen informiert werden.*
- 3) Der sog. Vorbericht zum Haushaltsentwurf der Stadt Düsseldorf ist im Internet veröffentlicht. Im Internet sollten auch die tatsächlichen Jahresergebnisse zeitnah dargestellt werden.*
- 4) Auch über die Finanzsituation städtischer Gesellschaften (Geschäftsberichte, städtischer Beteiligungsbericht) sollte im Internet aktuell informiert werden.*
- 5) Es ist auch zu überlegen, wie die Bürger und Bürgerinnen um Einsparvorschläge gebeten werden können. Dies muss kein Gegensatz zur Beteiligung von internem Sachverstand (Beschäftigte, Organisations- und Rechnungsprüfung) oder externem Sachverstand (Kammern, Wirtschaftsprüfer, Hochschulen) sein.*

1) Einleitung

Die Stadt Düsseldorf gehört zu den wenigen Städten in NRW, die so hohe Steuereinnahmen haben, dass sie nicht am interkommunalen Finanzausgleich teilnehmen. Sie muss nicht wie viele andere Städte ein Haushaltssicherungskonzept aufstellen. Gleichwohl hat der Stadtkämmerer in seiner Etatrede am 29. September 2011 zum Sparen aufgerufen: Die Stadt hat ein "strukturelles Haushaltsdefizit", d.h. die jährlichen Ausgaben sind höher als die Einnahmen. Dieses Defizit kann bisher aus den Rücklagen ausgeglichen werden, welche aus dem Verkauf von städtischem Eigentum vorhanden sind, aber bald aufgebraucht sein werden. Für viele wichtige Projekte wird andererseits in Zukunft Geld benötigt werden, z.B. für Sanierung und

Neubau von Schulen ! Auch geht die Stadt zusätzliche Verpflichtungen ein, z.B. beim Bau des Kö-Bogens. Es besteht die Gefahr, dass auch Düsseldorf wie Bund, Land und andere Kommunen eines Tages seinen Haushalt sanieren muss. Vorgeschlagen wird eine **öffentliche Diskussion über die mittelfristigen finanziellen Prioritäten** in der Stadt Düsseldorf. Dies erfordert mehr Informationen für die Bürger und Bürgerinnen über die Finanzlage der Stadt. Ohne Berücksichtigung der finanziellen Entwicklung der Stadt können die Ziele einer nachhaltigen Entwicklung nicht erreicht werden.

2) Nachhaltigkeit bei den Finanzen

2.1) Wie nachhaltig ist Düsseldorf im Vergleich ?

Bei einem Städteranking des Kieler Instituts für Weltwirtschaft im Auftrag der Wirtschaftswoche belegte Düsseldorf den dreizehnten Platz von 50 deutschen Großstädten (Platz 1: Stuttgart, Platz 2: Münster). Untersucht wurden ökonomische, ökologische und soziale Nachhaltigkeit an Hand von 56 Indikatoren. Nachhaltigkeit wird also nicht als reiner Ökologieindikator verstanden.

Ökologische Nachhaltigkeit: In der Kategorie Umwelt (gemessen an der Luftqualität, der Flächennutzung und dem Abfallmanagement) kommt Düsseldorf nur auf Rang 31. Noch schlechter schneidet die Stadt mit Platz 40 im Bereich Energie und Verkehr ab.

Soziale Nachhaltigkeit: Die schlechteste Leistung erreicht Düsseldorf bei sozialen Nachhaltigkeitskriterien wie Demografie, Sicherheit, Gesundheit, Erholung und Gemeinwesen mit Platz 41 (Kategorie Soziales).

Ökonomische Nachhaltigkeit: In dieser Kategorie (Wirtschaftsleistung, Einkommen, Produktivität, öffentliche Verschuldung) ist Düsseldorf an der Spitze (Rang eins bei der Produktivität, Platz zwei bei der Pro-Kopf-Wirtschaftsleistung (hinter Frankfurt), erster Rang bei den öffentlichen Finanzen (seit 2007 "praktisch schuldenfrei").

Warum soll man sich also nicht nur mit der ökologischen und sozialen Nachhaltigkeit auch noch mit der wirtschaftlichen Nachhaltigkeit befassen ? Dazu dienen die folgenden Überlegungen.

2.2) OB und „Nachhaltige Stadt“

„Nachhaltigkeit muss als Leitlinie vom Oberbürgermeister und der Stadtspitze nicht nur vorgegeben, sondern gelebt werden.“ (OB Dirk Elbers, Düsseldorf)

Mit Schreiben vom 4. Oktober 2011 an die Mitglieder des Stadtrates hat OB Elbers auf die nachhaltige Entwicklung der Städte als große Herausforderung hingewiesen. Gemeinsam mit zwanzig OberbürgermeisterInnen hat er strategische Eckpunkte für eine nachhaltige Kommunalpolitik formuliert (Publikation „Städte für ein nachhaltiges Deutschland“). In Düsseldorf sei das Thema Nachhaltigkeit Chefsache und werde von OB Elbers nicht nur in seiner täglichen Arbeit von ihm gelebt, sondern auch als übergeordnete Leitlinie für sämtliche Bereiche der Stadtverwaltung vorgegeben. Hierzu gehörten das Bewusstsein um die Notwendigkeit eines aktiven Klimaschutzes und eines fairen Handels, aber auch einer **soliden finanziellen Basis** im Interesse kommender Generationen in Düsseldorf. Es gehe um zukunftsfähige Entwicklungsvorhaben, um Verantwortlichkeiten, um Beteiligung und Mitwirkung, aber auch darum, **nachhaltige Stadtentwicklung finanziell abzusichern und tragfähige Haushalte zu planen.**

Die Transparenz des Haushaltswesens der Stadt ist auch im Hinblick auf die Stellung des Oberbürgermeisters geboten: Er leitet die Verwaltung, der die Aufstellung und Ausführung des Haushalts obliegen. Zugleich ist er Vorsitzender des Stadtrates und

dessen Haupt- und Finanzausschusses. Diese starke Stellung ergibt sich aus der Gemeindeordnung. Da der Oberbürgermeister nicht vom Stadtrat, sondern von den Bürgern und Bürgerinnen direkt gewählt wird, sollten diese auch Informationen über seine Amtsführung erhalten, so weit zu dieser die städtischen Finanzen gehören.

2.3) Schuldenfreiheit: Haushaltsausgleich als Ziel einer nachhaltigen Politik

2.3.1) „Es gibt auch eine fiskalische Nachhaltigkeit. Sie hat zwei Seiten: Zum einen muss eine nachhaltige Politik finanzierbar sein oder auf selbsttragenden wirtschaftlichen Effekten beruhen. Zum anderen müssen finanzielle Ressourcen genauso wie ökologische Ressourcen bewahrt bzw. in vielen Fällen erst wiederhergestellt werden. Deshalb sind ein ausgeglichener Haushalt und der Schuldenabbau zugunsten kommender Generationen zentrale Ziele der Stadtpolitik. Diese Ziele verlangen massive Anstrengungen vonseiten der Kommunen... Das Hauptproblem ist, dass selbst reiche Kommunen lange Zeit auf Kosten der Zukunft gelebt haben. Wir wissen, dass wir uns das nicht mehr leisten können.“
(aus der Publikation „Städte für ein nachhaltiges Deutschland“)

Nachhaltigkeit bei den Finanzen ist auch eine Frage der Generationengerechtigkeit. Die demographischen Veränderungen und die Entwicklung von Wirtschaft und Finanzen betreffen viele kommunale Aufgaben, z.B. Altenhilfe, Verkehr, Wohnen, Gesundheit und Bildung. In Düsseldorf wurde basierend auf einem Demografiebericht (2006) das Stadtentwicklungskonzept 2020 erarbeitet. Das Stadtentwicklungskonzept soll fortgeschrieben und künftig folgende Handlungsfelder umfassen: Wohnen, Wirtschaft, Mobilität, Umwelt und Freiraum, Klima, Soziales und Sport.

2.3.2) Schuldenfreiheit als Ziel der Haushaltspolitik ist grundsätzlich positiv zu bewerten. Es gibt aber verschiedene Wege: Beim nachhaltigen Weg werden die laufenden Einnahmen und Ausgaben so gesteuert, dass sich ein struktureller Überschuss ergibt, der zur Schuldentilgung eingesetzt wird. Diesen Weg sollte Düsseldorf künftig einschlagen. Bisher hat Düsseldorf sich die Schuldenfreiheit durch Veräußerung von Anteilen an den Stadtwerken und RWE "erkauft". Die Höhe des Ertrages und dessen künftige Entwicklung hätten allerdings den durch eine Fremdfinanzierung entstehenden Kosten gegenüber gestellt werden müssen. So können z.B. nachhaltige Dividenden von Unternehmen die Abhängigkeit von konjunkturell schwankenden Steuereinnahmen verringern. Die jährliche Zinsbelastung der Stadt für den Schuldendienst vor dem Verkauf von Energie-Aktien lag bei 60 Mio Euro. Um diesen Betrag wurde der städtische Haushalt jährlich entlastet. Andererseits gibt es Schätzungen, wonach die Stadt bisher auf insgesamt bis zu 500 Mio Euro verzichtet hat, welche sie aus Dividenden der Stadtwerke hätte erzielen können, wenn sie die Anteile nicht verkauft hätte. In diesem Zusammenhang ist anzumerken, dass trotz des Ziels Schuldenfreiheit sich auch die Stadt Düsseldorf verschuldet hat, indem z.B. zur Finanzierung einer strukturell defizitären Multifunktionshalle Kredite über eine städtische Tochtergesellschaft aufgenommen wurden. Diese belasten den Haushalt der Stadt.

2.3.3) Düsseldorf hat sich bisher als "schuldenfrei" bezeichnet. Tatsächlich sind die Schulden aus langfristige Krediten (für Investitionen) im sog. Kernhaushalt der Stadt von 1455 Mio Euro (Ende 2000) auf 109 Mio Euro (Ende 2010) bzw. 96 Mio Euro (Ende 2011) gesunken. Hinzu kam Ende 2011 für kurzfristige Kredite (Kassenkredite) ein Betrag von 66 Mio Euro. Weiterhin sind die Schulden aus Krediten für die

städtischen Gesellschaften zu berücksichtigen, die eigene Haushalts- bzw. Wirtschaftspläne haben. Dies waren Ende 2010 160 Mio Euro (in Sonderrechnungen für langfristige Investitionen). "Schuldenfrei" war Düsseldorf also nie. Die Verschuldung betrug Ende 2010 insgesamt 269 (109 plus 160) Mio Euro. Pro Kopf waren dies 459 Euro je Einwohner. Dies war allerdings der niedrigste Wert aller Kreise bzw. kreisfreien Städte in NRW !

Zum Vergleich: Die nur wenig kleinere Stadt Essen hat eine der höchsten Pro-Kopf-Verschuldungen deutscher Kommunen (5.221 Euro je Einwohner).. Die Schulden aus Krediten liegen bei etwa 3 Mrd. Euro. Wegen der hohen Zinslasten (etwa 100 Mio Euro jährlich) ist nicht absehbar, ob diese Schulden jemals getilgt werden können. Die Zinslastquote liegt laut Mittelfristiger Finanzplanung zwischen 5 und 10 Prozent.

2.3.4) Die Schuldenfreiheit in Düsseldorf ist eine politische Entscheidung. Natürlich könnte auch Düsseldorf wieder Kredite aufnehmen, um Investitionen zu tätigen, wenn die Rücklagen aus dem Verkauf von Energieaktien aufgezehrt sind. Es wird jedoch angesichts der Schuldenkrise in einigen EU-Staaten, der verfassungsrechtlich verankerten "Schuldenbremsen" bei Bund und Ländern und der öffentlichen Diskussion allen Parteien schwer fallen, sich als "Schuldenparteien" zu outen. Wenn allerdings die Einnahmen aus Steuern nicht steigen, die Rücklagen aufgebraucht sind und die Stadt schuldenfrei bleiben will, bleibt nur die massive **Kürzung von Ausgaben** übrig !

3) Finanzielle Risiken in Düsseldorf

3.1) Einnahmen

(letzte Änderung: 28. September 2012)

3.1.1) Unsichere Einnahmen aus der Gewerbesteuer

Die Steuereinnahmen sind in Düsseldorf im Vergleich zu anderen Städten sehr hoch, schwanken allerdings und sind schwer vorzuschätzen. Der weitaus größte Posten bei den Einnahmen ist in Düsseldorf die **Gewerbesteuer**. Die Gewerbesteuer fiel in Düsseldorf von 1111 Mio Euro in 2007 (Spitzenjahr) über 879 Mio in 2008 auf 760 Mio Euro in 2009 und stieg dann auf 885 Mio Euro in 2010 (geplant waren 749 Mio Euro). Das Ergebnis für 2011 (geplant: 910 Mio Euro) liegt voraussichtlich niedriger als der Planansatz. So wird nach einem Bericht des Kämmerers für 2011 nur noch mit 821 Mio Euro (minus 85 Mio Euro) gerechnet.

3.1.2) Vergleich Düsseldorfs mit dem Bundesgebiet

Die Entwicklung der Einnahmen aus der Gewerbesteuer verläuft in Düsseldorf nicht parallel zur Gesamtentwicklung im Bundesgebiet.

Die Gewerbesteuereinnahmen entwickelten sich im Bundesgebiet (Kassenstatistik) wie folgt:

32,1 Mrd Euro in 2005,
38,4 Mrd Euro in 2006,
40,1 Mrd Euro in 2007,
41,0 Mrd Euro in 2008 (Spitzenjahr),
32,4 Mrd Euro in 2009,
35,7 Mrd Euro in 2010,
40,4 Mrd Euro in 2011.

Die gesamten Einnahmen der Kommunen lagen im ersten Halbjahr 2012 nach

Mitteilung des Statistischen Bundesamts um 2,5 Prozent höher als im Vorjahreszeitraum. Die Einnahmen aus der Gewerbesteuer werden vermutlich über 41 Mrd. Euro in 2012 liegen (Das DIW rechnete im Juli 2012 sogar mit einem Anstieg der gewerbesteuer um 7 Prozent in 2012 im Vergleich zu 2011 und einem weiteren Anstieg in 2013).

Die Gewerbesteuer entwickelte sich in Düsseldorf wie folgt:

738 Mio Euro in 2005,
912 Mio Euro in 2006,
1111 Mio Euro in 2007 (Spitzenjahr),
879 Mio Euro in 2008,
760 Mio Euro in 2009,
885 Mio Euro in 2010,
821 Mio Euro in 2011.

Prozentual entwickelte sich der Anteil Düsseldorfs am Gesamtaufkommen der Gewerbesteuer von
2,3 Prozent in 2005 über
2,4 Prozent in 2006,
2,8 Prozent in 2007,
2,1 Prozent in 2008,
2,3 Prozent in 2009 und
2,5 Prozent in 2010 auf
2,0 Prozent in 2011.

Tendenziell sinkt der Anteil Düsseldorfs am Gesamtaufkommen der Gewerbesteuer der Kommunen. Nimmt man an, dass das Gesamtaufkommen der Kommunen 2012 und der Düsseldorfer Anteil gleich hoch bleiben wie 2011, so sind in Düsseldorf 820 Mio Euro zu erwarten (wie 2011). Laut Haushaltsentwurf 2013 erwartet der Kämmerer "bei optimistischer Einschätzung" zwischen 840 und 870 Mio Euro in 2012, inzwischen jedoch nur noch 800 Mio Euro (Der ursprüngliche Planansatz des Haushaltsentwurfs 2012 lag bei 984 Mio). Auf jeden Fall ist damit zu rechnen, dass in 2012 das Haushaltsdefizit nur durch Sparmaßnahmen und eine Entnahme aus den Rücklagen (in einem erheblich höheren Umfang als bisher schon geplant) ausgeglichen werden kann und auch in Zukunft massiv gespart werden muss.

3.1.3) Einflüsse auf die Entwicklung der Gewerbesteuer

Wie sich in Düsseldorf die Gewerbesteuer im Vergleich zum Bundesgebiet entwickelt, lässt sich schwer voraussagen. Die Entwicklung hängt von der Branchenstruktur, der Konjunktur und Sondereffekten bei Großbetrieben ab. Eine Aufschlüsselung der Steuern nach Branchen (wie in Köln) hat der Kämmerer bisher aus technischen und rechtlichen Gründen abgelehnt. Die größten Gewerbesteuerzahler sind in den NRW-Gemeinden insgesamt Betriebe des verarbeitenden Gewerbes (30 Prozent des Steueraufkommens, insbesondere Industrie), Dienstleistungsunternehmen (30 Prozent, insbesondere Managementtätigkeit von Holdinggesellschaften, auch Banken und Versicherungen) und Handelsbetriebe (20 Prozent). Diese Aufteilung des Steueraufkommens ist in Düsseldorf anders (weniger Industrie, mehr Dienstleistungen). Nach Darstellung des Kämmerers sind die negativen Entwicklungen bei der Gewerbesteuer auf die Branchen Banken, Versicherungen und Energie (gemeint ist wohl EON) zurückzuführen. Diese Branchen haben jedoch im Vergleich zu den meisten anderen Kommunen in Düsseldorf ein weit höheres

Gewicht. In etwa vergleichbar dürfte das Gewicht von Banken und Versicherungen in Köln sein, wobei der Beitrag der Versicherungen in Köln größer als der Beitrag der Banken ist (umgekehrt in Düsseldorf). In Köln liegt der Anteil von Banken und Versicherungen zusammen bei einem Drittel des Gewerbesteueraufkommens. In dieser Größenordnung dürfte auch der entsprechende Anteil in Düsseldorf liegen. Die Bankenkrise trifft also die Düsseldorfer Wirtschaft und die Stadt in besonderem Maße (Personalabbau, Gewinne, Steuern). Nach Analysen der Bundesbank und Ernst&Young ist der Gewinn (vor Steuern) der 13 größten Banken in Deutschland im ersten Halbjahr 2012 im Vergleich zum Vorjahreszeitraum um fast die Hälfte gesunken. Hinzu kommen Probleme in der Versicherungsbranche: Nach einem Ranking von Prof. Weinmann (FH Ludwigshafen) liegt die größte Düsseldorfer Versicherung ERGO nur auf Platz 10 von 12 Versicherungen in Deutschland (nach verschiedenen Kriterien wie Rendite, Verwaltungskosten, Gewinnausschüttung). Beispiele für negative lokale Entwicklungen bei Banken und Versicherungen sind: Arbeitsplatzabbau bei der IKB, Abwicklung der WestLB einschließlich WestImmo, Verluste bei der WGZ-Bank, Gewinnrückgang bei der Ergo-Versicherung, Umzug der DKV-Versicherung nach Ratingen. Auch im Handel können künftig negative Entwicklungen eintreten (konjunkturbedingte Umsatz- und Gewinneinbußen sowie strategische Probleme der Unternehmensführung beim größten deutschen Handelskonzern Metro). Andererseits verlief die Geschäftsentwicklung in Düsseldorf bei einigen großen Industriefirmen positiv. Die Industrie hat allerdings in Düsseldorf ein niedrigeres Branchengewicht als in anderen Kommunen und ist zudem konjunkturabhängig (In Köln - eine Stadt mit relativ niedriger Industriebeschäftigung wie Düsseldorf - liegt der Anteil des Verarbeitenden Gewerbes am Gewerbesteueraufkommen bei einem Achtel).

Es ist also nicht zu erwarten, dass in Düsseldorf das Aufkommen an Gewerbesteuer in absehbarer Zeit steigen wird. Bei einem konjunkturellen Abschwung wird sich das das Steueraufkommen auch in anderen Kommunen nicht mehr so günstig entwickeln. Allerdings wird Düsseldorf wegen seiner Branchenstruktur und der starken internationalen Verflechtung der Düsseldorfer Wirtschaft stärker betroffen sein.

3.1.4) Mittelfristige Finanzplanung: Wie entwickelt sich die Gewerbesteuer ?

Bei optimistischer Einschätzung besteht Hoffnung, dass die tatsächlichen Einnahmen künftig zwar nicht die bereits korrigierten Planansätze erreichen und auch künftig nicht steigen werden, aber immerhin wenigstens nicht rückläufig sein werden. Das bedeutet: Sie werden bis 2015 jährlich hoffentlich zwischen 800 und 900 Mio Euro liegen und nicht (wie vom Kämmerer geplant) ansteigen: Die Finanzplanung im Haushaltsentwurf 2012 ging davon aus, dass die Einnahmen aus der Gewerbesteuer von 760 Mio Euro in 2009 auf 1170 Mio Euro in 2015 Euro steigen - also um mehr als 50 Prozent und auf einen höheren Betrag als im bisherigen Spitzenjahr 2007. Diese Annahmen zur Entwicklung der Gewerbesteuer waren unrealistisch, weil dies eine jährliche Steigerungsrate der Gewerbesteuer von fast neun Prozent bedeutet hätte. Dagegen ging der Arbeitskreis Steuerschätzungen bundesweit von einer jährlichen Erhöhung der Gewerbesteuereinnahmen bzw. der kommunalen Steuereinnahmen von durchschnittlich etwa 5 Prozent aus (dies unterstellte immerhin ein regelmäßiges jährliches Wirtschaftswachstum von 2,5 Prozent). Es überraschte daher nicht, dass der Düsseldorfer Kämmerer seit November 2011 davon ausging, dass die Einnahmeansätze in 2011 und 2012 nicht erreicht werden können. Dies galt auch entsprechend für die weitere Finanzplanung bis 2015. Im Haushaltsentwurf 2013 wurde die Planung für 2015 auf 950 Mio Euro reduziert (statt 1170 Mio Euro). Auch

die reduzierte Planung für die künftigen Haushaltsjahre erscheint sehr optimistisch: Diese Entwicklung kann nur eintreten, wenn sich die Düsseldorfer Wirtschaft konjunkturell besser als im übrigen Bundesgebiet entwickelt oder sich die Situation bei Banken, Versicherungen und Handel in Düsseldorf wieder grundlegend verbessert oder sich neue gewerbesteuerstarke Betriebe in Düsseldorf ansiedeln. Solche Entwicklungen kann man sich zwar wünschen - sie sollten aber nicht Grundlage einer nachhaltigen Finanzplanung sein. Vielmehr sollte Vorsicht bei den Einnahmeerwartungen die Ausgabenplanung bestimmen !

3.2) Ausgaben

(letzte Änderung: 3. Oktober 2012)

3.2.1) Sparmaßnahmen

Der Stadtkämmerer muss schon sparen, z.B. bei den Personalkosten. Projekte werden verschoben oder zeitlich gestreckt (Erweiterung des Aquazoo, Sanierung des Museums Kunstpalast, Renovierung des Schiffahrtsmuseums, Erweiterung des Wildparks, Neubau eines Übungszentrum für die Feuerwehr, Verlängerung der Strassenbahn bis zum ISS Dome, Masterplan Kinderspielplätze, Sanierung von Verwaltungs- und Schulgebäuden, IT-Ausstattung der Schulen, Verschiebung von Lärmschutzmaßnahmen). In einigen Fällen verschiebt die Stadt Projekte mit der Begründung, dass entsprechende Landeszuschüsse nicht zur Verfügung stünden (Neugestaltung Oberbilker Markt, Bahnhofsvorpätze). Jugendfreizeitstätten sollen geschlossen werden. Unternehmensberater sollen die Wirtschaftlichkeit von Kultureinrichtungen überprüfen. Der Haushalt 2012 wurde im Dezember 2012 verabschiedet, bereits im März hat der Kämmerer eine Haushaltsverfügung an die Dezernate der Stadtverwaltung erlassen, um bei den Planungen im Etat für das Jahr 2013 Mittel als "Risikovorsorge" zu gewinnen.

Im Vorbericht zum Haushaltsentwurf 2013 findet sich folgende Aussage:

"Aufgrund der aktuellen Gewerbesteuerentwicklung und verschiedener, nicht beeinflussbarer zwangsläufiger Verschlechterungen wurde die Risikovorsorge zusätzlich in fünf Bereichen intensiviert und in den Haushaltsplanentwurf aufgenommen:

- 1) Erhöhung von Gebühren und Entgelten (z. B. Benutzungsgebühren / Entgelte für offene Ganztagschulen, für die Unterbringung in Stadtwohnheimen und Probewohnungen, für die Betreuung von Kindern in Tageseinrichtungen, für die Teilnahme an Veranstaltungen der Volkshochschule),
- 2) Beiträge der städtischen Beteiligungen (Reduzierung von Zuschüssen bzw. Erhöhung der Gewinnabführung, z. B. von der Messe Düsseldorf GmbH, von der Stadtsparkasse Düsseldorf, vom Stadtentwässerungsbetrieb Düsseldorf),
- 3) Verschiebung von Investitionsmaßnahmen unter Berücksichtigung der tatsächlichen Realisierungszeiträume (z. B. Verlängerung Böhlerstraße, 2. Bauabschnitt Kö-Bogen, Verlängerung der Linie 701) sowie die Erzielung zusätzlicher Verkaufserlöse aus Grundstücksverkäufen,
- 4) Kompensierung der Auswirkungen der Tarifsteigerungen (ab 2013 rd. 18 Mio. Euro pro Jahr) und Erhöhung der Besoldung und Versorgungsbezüge innerhalb des Personaletats.
- 5) Reduzierung von disponiblen Aufwendungen, insbesondere bei Sach- und Dienstleistungen (z. B. Geschäftsaufwendungen, Unterhaltung und Bewirtschaftung der Grundstücke und baulichen Anlagen)."

Insgesamt will der Kämmerer 150 Mio Euro im Haushalt 2013 einsparen.

3.2.2) Prioritäten bei Investitionen richtig gesetzt ?

Trotz der sich verschlechternden Rahmenbedingungen sollen viele investive Maßnahmen in 2013 im Haushaltsentwurf enthalten:

Verkehr

Wehrhahnlinie 108,1 Mio Euro

Kö-Bogen 87,6 Mio Euro

Verlängerung der Straßenbahnlinie 701 zum ISS Dome 5,4 Mio Euro

Verlängerung der Straßenbahnlinie 704 bis Kesselstr. (Böhlerwerke) 3,3 Mio Euro

Betriebstechnische Ausrüstung der U-Bahn-Tunnel 4,9 Mio Euro

Verlängerung der Entlastungsstraße Derendorf 10,0 Mio Euro

Bau von Parkeinrichtungen und Anwohnerquartiersgaragen 1,5 Mio Euro

Kinder, Schule, Sport

Sportanlagen und Bäder 17,0 Mio Euro

Kindertagesstätten 10,1 Mio Euro

Kinderspielplätze 1,1 Mio Euro

Schulbau 8,6 Mio Euro

Hard- und Software der Schulen (eSchool) 2,0 Mio Euro

Umwelt und Klima

Klimaschutzprogramm 4,7 Mio Euro

Lärmschutz 1,6 Mio Euro

Hochwasserschutz (z. B. Eindeichung Himmelgeist, Lohausener Deich) 1,2 Mio Euro

Stadtentwicklung

Quartiersentwicklungen Mörsenbroich und Wersten Süd-Ost 1,7 Mio Euro

Stadterneuerungsmaßnahmen 0,9 Mio Euro

Sicherheit

Fahrzeuge für Rettungsdienst und Feuerwehr 4,1 Mio Euro

Aufgrund der Gewerbesteuerentwicklung wurden allerdings als "Risikovorsorge" verschiedene Bereiche in den Haushaltsplanentwurf 2013 aufgenommen, u.a. die Verschiebung von Investitionsmaßnahmen unter Berücksichtigung der tatsächlichen Realisierungszeiträume (z. B. Verlängerung Böhlerstraße, 2. Bauabschnitt Kö-Bogen, Verlängerung der Linie 701)

4) Mehr Transparenz im städtischen Haushalt

4.1) Finanzberichtswesen

(letzte Änderung: 16. Juli 2012)

Die mittelfristige Finanzplanung ist Teil der kommunalen Haushaltsplanung und wird vom Stadtrat bei den jährlichen Haushaltsberatungen zur Kenntnis genommen. Die Finanzplanung der Stadtverwaltung ergibt sich aus dem Haushaltsentwurf 2012, der Planzahlen für 2011 bis 2015 enthält. Die Beurteilung der Annahmen zur Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben der Stadt Düsseldorf wurde allerdings dadurch erschwert, dass im Haushaltsentwurf 2012 für die einzelnen Positionen selten Planzahlen für 2010 angegeben wurden und die Ist-Ergebnisse für 2010 fehlten. Bedingt durch die Umstellung der kameralistischen Haushaltsführung auf den doppischen Produkthaushalt sah sich die Verwaltung erst Anfang Dezember 2011 kurz

vor Abschluss der Haushaltsberatungen für 2012 in der Lage, das vorläufige Ergebnis für das Haushaltsjahr 2010 vorzulegen. Wie konnten die Ratsmitglieder die Planansätze für 2012 beurteilen, wenn weder die tatsächliche Entwicklung in 2010 noch in 2011 bekannt war? Der endgültige Gesamt-Jahresabschluss (einschließlich Beteiligungen) für 2010 soll Ende 2012 dem Rat vorliegen und Anfang 2013 veröffentlicht werden.

Die Umstellung des Rechnungswesens war jedenfalls für andere Städte kein Hinderungsgrund, aktuelle Vergleichszahlen vorzulegen: In Köln und Neuss wurden im Haushaltsentwurf 2012 die Ist-Zahlen für 2010 genannt, so dass ein Vergleich mit den Planzahlen für 2011 bis 2015 möglich war. In Duisburg wurde im Frühjahr 2011 ein vorläufiger Jahresabschluss für 2010 vorgelegt.

4.2) Auslegung von Haushaltsunterlagen

(letzte Änderung: 2. Oktober 2012)

Der Haushaltsplanentwurf 2013 der Stadt Düsseldorf kann **in der Kämmerei und den Bezirksverwaltungsstellen eingesehen werden**. Ein entsprechender Bürgerantrag (Auslage in den Bezirksverwaltungsstellen und Stadtbücherei) war am 31. Oktober beim Anregungs- und Beschwerdeausschuss des Stadtrates gestellt worden. Der Stadtkämmerer hatte dazu am 14. November eine negative Stellungnahme abgegeben. Im Ausschuss wurde im November ein Kompromiss dahingehend erzielt, dass die Haushaltsunterlagen nicht nur in der Kämmerei, sondern auch in den Bezirksverwaltungsstellen ausgelegt werden.

4.3) Haushaltsunterlagen im Internet

(letzte Änderung: 2. Oktober 2012)

Besser als eine öffentliche Auslegung des Haushaltsplans ist eine Veröffentlichung im Internet. **Bisher sind auf der Website der Stadt Düsseldorf nur wenige Informationen zur Finanzlage zu finden**. Im Internet finden sich dagegen die Haushaltspläne vieler anderer Städte, darunter die der Nachbargemeinden Duisburg, Essen, Hilden, Kaarst, Köln, Meerbusch, Neuss, Ratingen, Remscheid, Solingen und Tönisvorst. Ein entsprechender Bürgerantrag wurde am 31. Oktober beim Anregungs- und Beschwerdeausschuss der Stadt gestellt. Auch zu diesem Vorschlag hat der Stadtkämmerer am 14. November eine negative Stellungnahme abgegeben (im wesentlichen: Eine barrierefreie Darstellung des Haushaltsplans im Internet sei erst ab 2015 nach Umstellung der Finanzsoftware möglich). Inzwischen findet sich immerhin der sog. Vorbericht (zum Haushaltsplan 2012 und zum Haushaltsentwurf 2013), der die wichtigsten Finanzdaten (Plandaten) in zusammengefasster Form enthält, auf der Internetseite der Stadt. Die tatsächlichen Einnahmen und Ausgaben (Jahresabschluss) für 2010) lassen sich ebenfalls im Internet finden (Ratsinformationssystem).

4.4) Finanzinformationen zu städtischen Gesellschaften

(letzte Änderung: 6. Oktober 2012)

Zur Beurteilung der Finanzlage der Stadt ist auch die Kenntnis der wirtschaftlichen Lage der mit der Stadt verbundenen Unternehmen (städtische Beteiligungen) von Bedeutung. Der letzte von der Stadt ins Internet gestellte Beteiligungsbericht bezieht sich auf das Jahr 2009. Für die Multifunktionsarena wurde z.B. ein Jahresfehlbetrag von etwa 15 Mio Euro ausgewiesen. Wie hat sich die finanzielle Situation der GmbH seither entwickelt? Wie sieht es bei den anderen städtischen Gesellschaften aus? **Die Stadt Düsseldorf sollte wie andere Städte aktuelle Beteiligungsberichte ins Internet stellen. Die städtischen Gesellschaften sollten ihre Geschäftsberichte - so**

noch nicht geschehen- ins Internet stellen. Am 8. Juni 2012 wurde ein entsprechender Bürgerantrag an den Beschwerdeausschuss des Stadtrates gerichtet. Der Kämmerer teilte am 29. Juni 2012 mit, dass der Beteiligungsbericht für 2010 Teil des Gesamtabschlusses des Haushaltes für 2010 und dieser noch in Arbeit sei und daher noch nicht veröffentlicht werden könne. Ursache für die Verzögerung seien umfangreiche Arbeiten im Zusammenhang mit der Umstellung des städtischen Haushalts vom kameralistischen auf das doppelte System. Er hat aber die Anregung weitergegeben, dass alle städtischen Gesellschaften ihre Geschäftsberichte auf ihrer Internetseite veröffentlichen bzw. einen Link zum elektronischen Bundesanzeiger setzen (in dem die Jahresabschlüsse von privaten und öffentlichen Gesellschaften veröffentlicht werden). Einige städtische Gesellschaften tun dies auch weiterhin nicht. Nach dem Transparenzgesetz NRW (vom Dez. 2009) bzw. der Gemeindeordnung NRW sind die Bezüge von Geschäftsführern und Aufsichtsratsmitgliedern von städtischen Gesellschaften individualisiert zu veröffentlichen. Viele städtische Gesellschaften kommen dieser Verpflichtung nicht nach.

4.5) Haushaltskontrolle

(letzte Änderung: 3. Oktober 2012)

Jährlich erscheinen Berichte der Rechnungshöfe von Bund und Ländern, die im Internet veröffentlicht werden. Die Presse berichtet breit darüber. Was tun vergleichbare Kontrollinstanzen bei der Stadt Düsseldorf ?

Die Rechnungsprüfung dient der unabhängigen, sachverständigen und konstruktiven Beurteilung von geplanten und abgeschlossenen Verwaltungsvorgängen. Die Tätigkeit bezieht sich auch auf die städtischen Beteiligungen. Sie wird durch den Rechnungsprüfungsausschuss (20 Ratsmitglieder) und das Rechnungsprüfungsamt (44 Mitarbeiter) wahrgenommen. Der Leiter des Rechnungsprüfungsamtes wird vom Rat bestellt. Die Rechnungsprüfung unterstützt den Rat bei seinen Entscheidungen und berät die Stadtverwaltung mit dem Ziel, ein ordnungsgemäßes, zweckmäßiges und wirtschaftliches Verwaltungshandeln zu fördern, u.a.:

- Prüfung der Eröffnungsbilanz, des Jahres- und Gesamtabschlusses,
- Berichte über Prüfungen, die das Rechnungsprüfungsamt in besonderem Auftrage des Rates vorgenommen hat,
- Prüfberichte und Prüfungsfeststellungen von besonderer Bedeutung.

Das Rechnungsprüfungsamt hat folgende Aufgaben:

- Prüfung des ordnungsgemäßen, recht- und zweckmäßigen sowie wirtschaftlichen Verwaltungshandelns
- Mitwirkung bei der Klärung von Fehlbeträgen/Fehlbeständen am Vermögen der Stadt sowie sonstigen Unregelmäßigkeiten
- Technisch-wirtschaftliche Prüfung von Bauausführungen und Bauabrechnungen
- Prüfung der Auftragsvergaben
- Prüfung der Jahresabschlüsse der Stadt
- Korruptionsprävention

Auf den Internetseiten der Stadt Düsseldorf finden sich keine konkreten Informationen zu den Ergebnissen der Rechnungsprüfung. Der Ausschuss tagt nicht öffentlich. Noch nicht einmal Einladungen und Tagesordnungen zu den Sitzungen sind im Internet zu finden (anders als in Köln). Auch Ergebnisse von Prüfungen (z.B. Prüfung des Jahresabschlusses) wurden bisher nicht veröffentlicht. Inzwischen finden sich immerhin die Prüfungsergebnisse zum Jahresabschluss 2010) im Internet

(Ratsinformationssystem).

4.6) Kostentransparenz bei Projektplanungen

„Wir wollen im Rahmen dessen, was wir auf kommunaler Ebene gestalten können, dazu beitragen, dass Preise die ökonomische, ökologische und soziale Wahrheit sagen. Kostenklarheit ermöglicht eine langfristige und realistische Planung. Das gilt insbesondere bei Bau- oder Infrastrukturvorhaben...Neben aktuellen Anschaffungs- und Investitionskosten sollen die langfristigen Kosten des gesamten Lebenszyklus einer Maßnahme stärker berücksichtigt werden. Konkret heißt das, dass wir bei allen größeren Investitionsprojekten die Lebenszeitkosten prüfen und in unsere Entscheidungen mit einbeziehen.“

(aus der Publikation „Städte für ein nachhaltiges Deutschland“)

Für einen auf Dauer ausgeglichenen Haushalt ist es zwingend erforderlich, die langfristigen Folgen von Infrastrukturentscheidungen stärker in den Blick zu nehmen. Beispiele sind in Düsseldorf der Bau von Stadthallen, die Wehrhahnlinie und der Kö-Bogen. Verwaltung und Politik müssen über **Kostenfolgen von Investitionsentscheidungen** informieren. Die verantwortlichen Planerinnen und Planer sollten bei Bau- und Infrastrukturvorhaben alle Kosten berücksichtigen, die im Lebenszyklus entstehen (Finanzierungskosten, Bauunterhalt).

Politik und Verwaltung sowie Bürgerinnen und Bürger müssen die Daten zur aktuellen Ausgabenstruktur und langfristige Ausgabenplanung nutzen können. Deshalb ist es unabdingbar, dass die Kammereien die entsprechenden Informationen aufbereiten und mitteilen.

4.7) Bürgerbeteiligung

„Nachhaltige Entwicklung kann und darf nicht von oben verordnet werden. Sie muss gelebt werden und kann nur vom Engagement der Zivilgesellschaft leben. Wir vertrauen auf die Kenntnisse, Erfahrungen und Ideen der Menschen in unseren Städten. Umgekehrt ermöglichen wir politische Teilhabe und schaffen so Vertrauen, wenn wir zeigen, dass uns dieses Wissen wichtig ist. Die parlamentarische Demokratie, aber auch kommunale und landesweite Bürger- und Volksbegehren sind für uns die Grundlage für partizipative Ansätze.“

(aus der Publikation „Städte für ein nachhaltiges Deutschland“)

Eine nachhaltige Stadtentwicklung kann nur gemeinsam von Politik, Verwaltung, Bürgerinnen und Bürgern vorgebracht werden. In der Broschüre heisst es dazu: „Wir beteiligen die Bevölkerung bei wichtigen Themen der Stadtpolitik und bei allen großen Investitionen. Wir informieren frühzeitig und umfassend und legen die Verfahrensweisen, Grundlagen, Ziele und Wirkungen von Entscheidungen offen. Wir gehen mit gutem Beispiel voran und gestalten Prozesse transparent, indem wir aktuell über die Prüfung von Vorschlägen informieren und hinterher eine Rückmeldung über die Ergebnisse der Beschlussfassungen geben. Wir achten bei der Beteiligung der Öffentlichkeit auf eine ausgewogene Zusammensetzung und auf angemessene Verfahren.“

Im Rahmen von Bürgerhaushalten können interessierte Bürgerinnen und Bürger **an Diskussionen und Entscheidungen über die kommunalen Haushalte mitwirken**. Das Wissen von Bürgerinnen und Bürgern über die Begebenheiten vor Ort kann dabei zu besonders tragfähigen Lösungen führen. In vielen Kommunen stützt sich das Engagement der Bürgerinnen und Bürger für Nachhaltigkeitsbelange auf langjährige Erfahrungen im Rahmen der Lokalen Agenda 21. Bürger und Bürgerinnen dürfen in vielen Städten über deren Haushalt mitbestimmen, z.B. darüber für welche Projekte

Geld ausgegeben oder gespart werden soll. Beim Bürgerhaushalt werden die Bürger und Bürgerinnen nicht nur über den Haushalt informiert (z.B. durch das Internet oder eine Broschüre), sondern auch um Ratschläge gebeten. Sie können Verwaltungsvorschläge bewerten und eigene Vorschläge einbringen. Ferner ist eine Rückmeldung aus Verwaltung und Politik zu den Vorschlägen vorgesehen. Nach einer Übersicht der Bundeszentrale für politische Bildung wird in vielen Städten ein Bürgerhaushalt durchgeführt, z.B. in Hilden seit 2002. In Bonn ist der Bürgerhaushalt Teil eines Projekts zur stärkeren Bürgerbeteiligung, das extern (Uni Bonn) begleitet wird. In Hamburg wurde 2006 zum ersten Mal ein Bürgerhaushalt durchgeführt (it-gestützt mit Hilfe der TU Harburg). In Essen ist der Bürgerhaushalt Teil des Projekts Bürgerkommune. Zur Einführung des Bürgerhaushalts in Freiburg und Köln gibt es einen Evaluationsbericht. In Stuttgart konnten im Juli 2011 die Bürger erstmals Vorschläge zum Bürgerhaushalt machen. Zum Bürgerhaushalt 2011 der Gemeinde Tönisvorst gibt es einen Rechenschaftsbericht im Internet. In Frankfurt am Main wurde im November 2011 ein Projekt zum Bürgerhaushalt gestartet ("Frankfurt fragt mich !"). In Münster sind die Bürger nicht nur aufgerufen, Vorschläge zum Haushalt zu entwickeln, sondern diese auch zu bewerten. In Düsseldorf ist der Bürgerhaushalt bisher abgelehnt worden. Begründet wird dies vom Kämmerer damit, dass es zu wenige positive Erfahrungen gäbe und der Aufwand zu hoch sei. Im Jahre 2015 will man sich im Stadtrat mit der Thematik erneut befassen. Es bleibt zu hoffen, dass bis dahin wenigstens die **Information über die Finanzen der Stadt Düsseldorf** und ihrer Tochtergesellschaften sowie die Kostenfolgen von Projektentscheidungen verbessert worden ist. Denn ohne Information macht Bürgerbeteiligung keinen Sinn !

Quellen: Die Zahlen stammen aus dem Haushaltsentwurf 2013, Publikationen der Stadt, Ratsvorlagen und Berichten der "Rheinischen Post". Sie sind nach bestem Wissen zusammengestellt. Für die Richtigkeit der Angaben kann gleichwohl keine Gewähr übernommen werden.

Verfasser: Uwe Marquardt, Düsseldorf, Rentner, an kommunalen Themen interessiert, parteilos, Mitarbeit in der "Lokalen Agenda 21", Mitglied im Verein Mosaik e.V., Mitglied des Vereins "Leben in Gemeinschaft" - Hinweise und Kritik erbeten an uc.marquardt@t-online.de