

Haushaltsrede 2024 des Ersten Stadtrats Geiger (Ratssitzung am 17. Dezember 2024)

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,
meine sehr verehrten Damen und Herren,

heute stehe ich genau zum zehnten Mal als Berichterstatter vor Ihnen, um anlässlich der Haushaltsberatung öffentlich zur haushalts- und finanzwirtschaftlichen Situation der Stadt Braunschweig vorzutragen.

Es ist Braunschweiger Tradition, dass die Verwaltung nicht wie in vielen anderen Städten den Haushaltsentwurf zu Beginn der Gremienberatungen einbringt, sondern sich erst ganz am Ende der mehrmonatigen Beratungen äußert. Die Inhalte des seit Monaten von Ihnen beratenen Haushaltsentwurfs sind Ihnen daher bestens bekannt, die muss ich Ihnen nicht noch einmal vorstellen.

Trotz der unternommenen Anstrengungen im diesjährigen verwaltungsinternen Haushaltsaufstellungsprozess durch die pauschale Reduzierung der Sachaufwandsbudgets in Höhe von 3 Prozent für die Kernverwaltung, die Erhöhung der Grundsteuer für die Bürgerinnen und Bürger sowie die Konsolidierungsbeiträge der städtischen Gesellschaften lautet meine zentrale Botschaft für heute:

Auch die Braunschweiger Haushaltslage ist nun definitiv an dem Kipppunkt angekommen, den der Niedersächsische Städtetag bereits im September 2023 für die niedersächsischen Städte in einer Resolution der letzten Städteversammlung diagnostiziert hat. Die fetten Jahre sind vorbei. Das trifft auf den Braunschweiger Haushalt zu und ist aktuell kein Bibelzitat, sondern eine Schlagzeile des „Spiegel“ zur Krise der Automobilindustrie, die für unsere gesamte Region so wichtig ist. Magere und schwere Jahre im städtischen Haushalt liegen vor uns. Ein „weiter so“ wird künftig nicht mehr funktionieren.

Wir müssen jetzt umdenken und ganz anders miteinander diskutieren. Ab heute muss deshalb die Frage nicht mehr wie bisher lauten: Was soll zusätzlich zu allem

schon Bestehenden noch haushaltsausweitend gefordert und eingeplant werden?
Sondern stattdessen:

Was kann sich die Stadt Braunschweig weiterhin leisten, was dagegen künftig nicht mehr? Welche Aufgaben, Standards, Infrastrukturen können gehalten werden, welche nicht mehr? An welchen Stellen muss auch die Einnahmehasis weiter verbessert werden, um dadurch noch stärkere Einschnitte bei den städtischen Leistungen zu vermeiden?

Ich habe heute einige Übersichten mitgebracht, um die Orientierung zu erleichtern, und möchte auch erklären helfen, wie die Situation entstanden ist. Als Vergleichsjahre aus der Vergangenheit habe ich 2014 und 2019 ausgewählt, also vor 10 Jahren und vor 5 Jahren. Beim Jahr 2019 handelt es sich außerdem um das letzte Jahr vor Beginn der Pandemie, die so vieles verändert hat, auch in den öffentlichen Haushalten.

(Folie: Entwicklung des Ergebnishaushalts)

Ich beginne mit einem Blick auf den Ergebnishaushalt, denn er ist der Dreh- und Angelpunkt jeder Haushaltsplanung. Er soll in jedem Jahr in Planung und Rechnung ausgeglichen sein. So verlangt es das Gesetz (§ 110 Abs. 4 NKomVG). Wird diese Vorgabe nicht eingehalten, geht die kommunale Entscheidungsfreiheit schrittweise immer mehr verloren, beginnend mit Einschränkungen der Kreditaufnahmen und der Pflicht, ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen und gemeinsam mit der Haushaltssatzung zu beschließen.

Wie man sieht, gab es im Jahr 2014 bereits eine Überschussrücklage von über 200 Mio. Euro. Seit 2016 wurden durchgehend nur noch Haushaltspläne mit hohen Plandefiziten beschlossen, im Herbst 2015 ausgelöst durch die Auswirkungen der VW-Krise und einer zeitgleich erstmals von der Stadt Braunschweig selbst zu versorgender hoher Anzahl geflüchteter Menschen. Trotzdem ging erst einmal und sogar erstaunlich lange alles gut, weil eine erste Haushaltskonsolidierung stattfand, vor allem aber eine erstaunlich robuste Konjunktur immer wieder höhere Steuereinnahmen als geplant in die Kassen spülte und natürlich auch deshalb, weil regelmäßig sehr viel weniger Geld als geplant tatsächlich abfloss.

Gesamtwirtschaftlich kamen ab 2020 erst die Pandemie und dann der Ukrainekrieg. Seitdem herrscht wirtschaftliche Stagnation in Deutschland ohne reales, also inflationsbereinigtes Wachstum. Während also die Einnahmen der öffentlichen Haushalte seitdem real weitgehend auf der Stelle treten, gab es sehr hohe Kostensteigerungen in fast allen Bereichen, unter anderem für Personal, Bauen und Energie, sogenannte Kosten-Erlös-Schere.

Zu Beginn der Pandemie wurde dies vorübergehend mit einem staatlichen Maßnahmenbündel kompensiert auf Kosten einer stark ansteigenden staatlichen Verschuldung. So gab es für einen kurzen Zeitraum spürbare temporäre Entlastungen für die Kommunen und ihre Unternehmen.

Seit der Corona-Pandemie schließen unsere städtischen Jahresabschlüsse nun durchgängig im Minus. Zunächst mit Fehlbeträgen im einstelligen Millionenbereich, 2023 dann eine Steigerung auf 15 Millionen Euro und im laufenden Jahr 2024 wird es aller Voraussicht nach erneut ein Vielfaches gegenüber dem Vorjahr. Im Blick nach vorn erreichen die Plandefizite 2025 und 2026 mit zusammen weiter über einer halben Milliarde Euro Defizit – oder anders ausgedrückt: der Verzehr städtischen Vermögens - schwindelerregende Höhen.

Gäbe es nicht seit 2020 und noch bis 2025 die kreative Buchführungsvorgabe des Landesgesetzgebers, Stichwort Passivposten, wäre die langjährig aufgebaute Überschussrücklage längst stark reduziert. So steht sie noch einmal im Jahr 2026 zur Verfügung und wird nahezu in Gänze benötigt, um das geplante Haushaltsdefizit eines einzigen Jahres rechnerisch auszugleichen. Unsere haushalts- und finanzwirtschaftliche Situation kann also gar nicht anders als dramatisch bezeichnet werden.

(Folie: Entwicklung der Gesamterträge und –aufwendungen)

Der Blick auf die Entwicklung der Erträge und Aufwendungen verdeutlicht die gerade erwähnte Kosten/Erlös-Schere. Während von 2014 bis 2023 die Erträge mit den Aufwendungen in etwa Schritt halten konnten, ist das seit dem laufenden Jahr bei weitem nicht mehr der Fall. Lassen Sie uns hier gemeinsam etwas näher hinschauen, wie kommen die großen Aufwandssteigerungen zustande?

(Folie: Entwicklung besonderer Aufwandspositionen)

Zunächst zu den Personalkosten, Verlustausgleichen für Gesellschaften und Zinsaufwendungen: Die Personalkosten steigen allein zwischen 2023 und 2025/26 stärker an als in den zehn Jahren zuvor. Die Verlustausgleiche städtischer Gesellschaften wachsen bereits seit 2014 kontinuierlich an, unter anderem durch steigende Kosten des Nahverkehrs und ab 2019 insbesondere durch die wachsenden Defizite des Städtischen Klinikums, über deren Ursachen und Lösungsansätze heute zu anderen Tagesordnungspunkten ausführlich informiert wird. In der Entwicklung der Kreditzinsen der Kernverwaltung wiederum, deren weiterer Anstieg bis 2029 auf 65 Mio. Euro jährlich erwartet wird, sieht man die kumulierten Effekte einer stark ansteigenden investiven Verschuldung sowie des nun unmittelbar bevorstehenden Aufbaus eines dauerhaften und steigenden Bestandes an Liquiditätskrediten.

(Folie: Entwicklung der Verlustausgleiche städtischer Gesellschaften)

Hier sieht man zum einen die ansteigenden Verlustausgleiche der BSVG, die bereits im kommenden Jahr den doppelten Zuschussbedarf im Vergleich zum Ausgangsjahr 2014 erreicht haben wird. Zum anderen sieht man den immensen Anstieg der Klinikumsdefizite.

(Folie: Entwicklung städtischer Belastungen im Bereich Bildung und Soziales)

Zur Realität der öffentlichen Haushalte in Deutschland gehört, dass die Finanzierung unseres immer umfassender ausgebauten Sozialstaats ein stetiges Wirtschafts- und Steuerwachstum erfordert. Auch der Braunschweiger Haushalt zeigt dies deutlich: Das vom Haushalt zu deckende Kita-Defizit hat sich seit 2014 stetig erhöht und inzwischen verdoppelt, ebenso die Hilfen zur Erziehung. Das Defizit im Bereich der Schulverwaltung erhöht sich seit 2019 binnen weniger Jahre um die Hälfte. Allein die städtischen Kosten im SGB II sind bisher vergleichsweise stabil in Zeiten niedriger Arbeitslosigkeit und eines Fachkräftemangels.

Zählt man die genannten Nettohaushaltsbelastungen im Bereich Bildung und Soziales zusammen, gab es folgende Steigerung: Rund 28 Mio. Euro im Zeitraum von 2014 bis 2019, weiterer gut 32 Mio. Euro zwischen 2019 und 2023, dann aber weitere 61 Mio. Euro innerhalb von nur 2 Jahren zwischen 2023 und 2025.

Anders ausgedrückt: Allein zur Finanzierung dieser Mehrbelastungen im Bereich Bildung und Soziales waren zwischen 2014 und 2023 Mehrerträge von etwa 60 Mio. Euro notwendig, die im Ergebnis glücklicherweise auch eintrafen. Den 61 Mio. Euro Mehrbelastungen von 2023 bis 2025 stehen dagegen keine nennenswerten Mehrerträge gegenüber, sie sind ein wesentlicher Grund für das massive Abrutschen unseres Haushalts in die nun erreichte Größenordnung.

Bereits erwähnt hatte ich die kontinuierlich weiter anwachsende Zinsbelastung des städtischen Haushalts durch die stark anwachsende Verschuldung. Aufgrund unseres bereits in der laufenden Verwaltung hochdefizitären Haushalts werden Investitionen, soweit nicht im Einzelfall Fördermittel eingesetzt werden können, inzwischen ausschließlich über zusätzliche Kredite finanziert. Hinzu kommt demnächst ein stetig ansteigender Sockel an Liquiditätskrediten.

(Folie: Entwicklung der Investitionen)

Der Blick zurück zeigt, dass in den Jahren von 2014 bis 2023 die jährlichen Investitionen im Kernhaushalt bei rund 70 Mio. Euro jährlich lagen. Dazu muss angemerkt werden: Die Planungen lagen zwar regelmäßig deutlich höher, aber das Geld floss aus Kapazitätsgründen nur in dieser Höhe ab. Jährliche Investitionen in Höhe von 70 Mio. Euro stellen übrigens bereits eine regelrechte Investitionsoffensive dar, weil die zeitgleichen Abschreibungen nur etwa halb so hoch waren.

Im kommenden Doppelhaushalt ist mit rund 200 Mio. Euro jährlich nun noch einmal fast das Dreifache des bisherigen Investitionsvolumens der Kernverwaltung geplant. Fachlich begründet wird diese Planung unter anderem mit verstärktem Einsatz von ÖPP, der Etablierung einer dienstleistenden Hochbausparte bei der SFB sowie erhöhten Umsetzungskapazitäten der städtischen Hochbauverwaltung. Hierdurch wird es ermöglicht, deutlich mehr städtische Investitionen im Bereich der Schulen und Kindertagesstätten zu verwirklichen.

Sie sehen in der Darstellung außerdem, dass inzwischen auch die städtischen Gesellschaften in hohem Maße die wirtschaftlicheren Möglichkeiten der Konzernfinanzierung von Investitionskrediten nutzen.

Beim Klinikum liegt das bekanntlich daran, dass der langjährige Sanierungsstau leider nur zum kleineren Teil mit Landesfördermitteln bewältigt werden kann.

Jährliche Investitionen in diesen Größenordnungen wird sich die Stadt Braunschweig aber in künftigen Haushalten nicht mehr aus eigener Kraft leisten können. Denn unser bis auf weiteres hochdefizitärer Haushalt wird nicht über die Leistungsfähigkeit verfügen, Neukredite in diesen Größenordnungen in Zins und Tilgung bzw. Abschreibung sicher zu bedienen.

Die Kommunalaufsicht hat zwar kürzlich per Erlass mitgeteilt, Investitionen in kommunale Pflichtaufgaben auch weiterhin unabhängig von der Haushaltssituation der jeweiligen Kommune genehmigen zu wollen, aber das löst das Problem einer drohenden dauerhaften finanziellen Überlastung des städtischen Haushalts nicht, sondern verschiebt es allenfalls zeitlich ein wenig nach hinten.

Insgesamt wird es nicht funktionieren, wenn sich Bund und Länder hinter einer übermäßig restriktiv gewordenen Schuldenbremse verstecken und stattdessen die Kommunen in eine ungebremste Neuverschuldung treiben. Es ist zum international diskutierten Problem geworden, dass der deutsche Staat es bisher trotz seiner nach wie vor großen Wirtschafts- und Finanzkraft nicht schafft, den Sanierungsstau in fast allen Bereichen der öffentlichen Infrastruktur kraftvoll durch eine staatliche Investitionsoffensive zu bekämpfen. Auch das Präsidium des Niedersächsischen Städtetages hat vor wenigen Tagen entsprechende Forderungen an Land und Bund gerichtet.

Generell fällt auf, dass das Land Niedersachsen große Kreativität beweist im Erfinden von Möglichkeiten, die notleidenden Kommunen statt mit Geld durch Bilanzoptimierungen oder durch gezieltes Wegsehen der Kommunalaufsicht zu unterstützen. Ich würde mir eine ähnliche Kreativität wünschen, selbst im Rahmen des geltenden Verfassungsrechts Möglichkeiten zu finden, die niedersächsischen Kommunen gezielter in der Strukturkrise der Kommunal- und Krankenhausfinanzierung zu unterstützen. Hier herrscht jedoch eine maximal konservative Grundhaltung, die nach dem Prinzip „Wehret den Anfängen!“ jeglichen kommunalen Anregungen unter Verweis

auf die reine Lehre der staatlichen Haushaltswirtschaft eine unmissverständliche Absage erteilt.

So bin ich davon überzeugt, dass mit entsprechendem politischen Willen Kreditprogramme der staatlichen N-Bank etwa für den ÖPNV und die Krankenhäuser aufgelegt werden könnten, vielleicht auch Beteiligungsfonds zum Erwerb von stillen Beteiligungen an systemrelevanten Eigengesellschaften der Kommunen.

Einen anderen Weg, den niedersächsischen Kommunen in der kommunalen Finanzkrise verfassungskonform zu helfen, hat kürzlich Prof. Henneke aufgezeigt, langjähriger Hauptgeschäftsführer des Deutschen Landkreistages und im Staatsrecht vielfach wissenschaftlich ausgewiesen. Die Schuldenbremse in Art. 71 der Niedersächsischen Verfassung erlaubt ausnahmsweise die vorübergehende Aufnahme von Krediten in „außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen“. Nach seiner Auffassung muss das Land im Notfall Kredite aufnehmen, um die finanzielle Mindestausstattung seiner Gemeinden zu sichern, denn diese müssen nach Art. 28 des Grundgesetzes sowie Art. 57 der Landesverfassung die Möglichkeit haben, ihre örtlichen Angelegenheiten eigenverantwortlich zu regeln einschließlich der Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung.

Inzwischen haben übrigens schon Kommunen aus mehreren Ländern entsprechende Verfassungsbeschwerden beim Bundesverfassungsgericht erhoben, um eine nach Grundgesetz erforderliche finanzielle Mindestausstattung zur Erfüllung aller Pflichtaufgaben sowie eines Mindestmaßes an freiwilligen Aufgaben einzuklagen.

Auf welchem Weg auch immer, Bund und Länder werden verfassungsrechtlich gangbare Wege finden müssen, die gesamtstaatlich dringend benötigten Investitionsbedarfe besser zu finanzieren. Außerdem muss das Problem der strukturellen Unterfinanzierung der Kommunen gelöst werden. Die Kommunen werden immer mehr zu Ausfallbürgen für diverse strukturell unterfinanzierte einzelne Aufgabenfelder, was zu kumulativen belastenden Effekten in einer kreisfreien Stadt wie Braunschweig führt, die das gesamte kommunale Aufgabenspektrum bis hin zu einem der größten kom-

munalen Krankenhäuser Deutschlands bearbeitet, zB. also Kitas und Ganztagsbetreuung im Grundschulalter, öffentlicher Nahverkehr, Unterbringung und Integration von Geflüchteten und Katastrophenschutz.

Wie dramatisch die Finanzsituation der Kommunen in ganz Deutschland ist und warum auch unser städtischer Haushalt auch so hart getroffen wird, zeigt die Entwicklung des bundesweiten kommunalen Finanzierungssaldos.

(Folie: Entwicklung des städtische Jahresergebnisses und des bundesweiten Finanzierungssaldos der Kommunen)

Die grüne Linie mit der zugehörigen Milliardenkala auf der rechten Seite zeigt, dass die Kommunen in ganz Deutschland bereits seit vergangenem Jahr dramatisch unterfinanziert sind und sich die Lage in den kommenden Jahren nach der Prognose der Bundesvereinigung kommunaler Spitzenverbände erheblich weiter verschärft.

Die rote Linie kontrastiert dies mit der zeitgleichen Ergebnisentwicklung unseres städtischen Haushalts und der zugehörigen Millionenskala auf der linken Seite. Diese Grafik ist zugleich die Antwort darauf, warum die bundesweite Presse, übrigens auch die dezidiert wirtschaftsnahe Presse, seit Monaten darauf hinweist, dass Bund und Länder dringend die Not der Kommunen in ganz Deutschland bekämpfen müssen, um unser Gemeinwesen finanziell und auch politisch zu stabilisieren.

Die finanzielle Lage ist so angespannt, dass auch die Haushaltsbewirtschaftung der nächsten beiden Jahre nicht einfach werden wird. Von Ihnen durch Beschlüsse begleitete Repriorisierungen könnten möglicherweise häufiger auftreten als bisher. Ich hoffe, dass wir auch in diesen Zeiten ohne Nachtragshaushalt werden auskommen können und dass es uns gelingt, den Vollzug des Doppelhaushalts gut zu bewältigen.

Ich komme zum Ende meiner Ausführungen. Sie ahnen vielleicht, wie herausfordernd die Aufstellung dieses Haushaltes für die Verwaltung war.

Ich möchte mich deshalb bei allen an diesem Prozess Beteiligten bedanken: den Dezernatsleitungen mit dem Oberbürgermeister an der Spitze, den Dienststellen in den Dezernaten und auch den Geschäftsführungen der städtischen Gesellschaften.

ein ganz besonderer und persönlicher Dank gilt jedoch dem in diesem Jahr ganz neu aufgestellten Team des Fachbereichs Finanzen mit Frau Hübner und Herrn Backhaus an ihrer Spitze. Unter deutlich erschwerten Rahmenbedingungen haben Sie erstmals überhaupt in dieser Konstellation einen Haushalt bewältigen müssen und diese Herkulesaufgabe außerordentlich engagiert und erfolgreich bewältigt.

Außerdem möchte ich stellvertretend für die auch in den Ratsfraktionen geleistete große Arbeit Herrn Flake herzlich danken, der die Aufstellung des Haushalts als Vorsitzender des städtischen Finanzausschusses wieder mit größter Umsicht, Akribie und hohem persönlichen Einsatz begleitet hat.

Meine Damen und Herren, es kommen harte Zeiten mit vielen schwierigen und mutigen Entscheidungen auf uns zu. Wir werden sehr genau prüfen müssen, wie wir mit deutlich begrenzten Ressourcen die richtigen Schwerpunkte setzen und so effektiv wie möglich verwirklichen. Daneben gilt, dass die dargestellte deutschlandweite massive strukturelle Unterfinanzierung der Kommunen nur gesamtstaatlich zu bewältigen sein wird. Sonst kippen, wie der Niedersächsische Städtetag in seiner Resolution ausgeführt hat, nicht nur die städtischen Haushalte, sondern auch das Vertrauen in die Demokratie und die Handlungsfähigkeit unseres Staates.

Lassen Sie uns die in eigener Verantwortung hier in Braunschweig zu bewältigenden Herausforderungen gemeinsam angehen. Ich werbe für wechselseitigen Respekt im haushaltspolitischen Miteinander. Wenn Sie gute Vorschläge haben, wie wir die notwendige Haushaltskonsolidierung am besten bewältigen können, bringen Sie diese bitte jederzeit konstruktiv ein.

Braunschweig ist zwar finanziell extrem herausgefordert, bleibt aber eine starke und resiliente Stadt und Stadtgesellschaft. Wir werden auch diese dramatische Finanzkrise gemeinsam überstehen. Wie ein früherer Kämmererkollege gern sagte: Wem das Wasser bis zum Hals steht, der sollte den Kopf nicht hängen lassen.

Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit und wünsche Ihnen gute Beratungen.