

Haushaltsrede 2019 des Ersten Stadtrats Geiger (Ratssitzung am 18. Dezember 2018)

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

wie kann ich hilfreich einführen in die haushalts- und finanzwirtschaftliche Situation? Welchen Beitrag kann ich leisten, dass wir im Dickicht der materialreichen Haushaltsvorlage, die viele für die Stadt Braunschweig wichtige Projekte abbildet, gemeinsam auf den Wald blicken können statt nur auf die einzelnen Bäume? Was erwarten Sie wohl von mir? Vermutlich Zahlenkolonnen, Mahnungen zum vorsichtigen Umgang mit dem städtischen Haushalt und Bibelzitate - natürlich nur in angemessenem Umfang.

Kürzlich saß ich wieder in unserer wunderschönen Martinikirche. Mein Blick wanderte nach oben und ich las folgende Inschrift: „Wir haben hier keine bleibende Stadt, sondern die zukünftige suchen wir.“ Als ich wieder draußen war, habe ich nachgeschaut. Tatsächlich: ein Bibelzitat, genauer: ein Vers aus dem Brief an die Hebräer. „Wir haben hier keine bleibende Stadt, sondern die zukünftige suchen wir.“

Genau darum ging es und geht es, ganz besonders in diesem Jahr. Braunschweig verändert sich. Die Stadt bleibt nicht so, wie sie jetzt ist.

Aber wie wollen wir ihre Zukunft klug gestalten, wenn wir nicht nur auf das Jahr 2019, sondern zum Beispiel bis zum Jahr 2030 vorausblicken. Wie können wir eine stetige Entwicklung finanziell flankieren und absichern? Das soll heute neben der Einführung in die aktuelle Lage mein Kernthema sein.

Der erste Schwerpunkt meiner Rede gilt der aktuellen Situation. Ein Haushaltsplan ist ein komplexes Zahlenwerk, mit dem Geld diversen Inhalten zugeordnet wird. Zunächst rekapituliere ich daher in knapper Form zentrale thematische Schwerpunkte der Haushaltsplanung 2019. Jede gute politische Diskussion muss sich auf nachprüfbare Fakten beziehen, um diese dann nachvollziehbar zu bewerten. Dementsprechend nenne und bewerte ich im nächsten Schritt sorgfältig ausgewählte Schlüsselzahlen. Dann folgt mein anderer heutiger Schwerpunkt, in dem ich frage, wie Finanzen und Zukunftsorientierung zusammenpassen und unter welchen Voraussetzungen Haushaltskonsolidierung gelingen kann.

Bei alledem möchte ich natürlich den Erwartungen an mich in meiner Rolle als Kämmerer dieser traditionsreichen und vitalen Stadt gerecht werden.

Immerhin wird es richtigerweise ausdrücklich als Teil meiner Aufgabe angesehen, die aktuelle Haushaltssituation kritisch zu hinterfragen und auf sich abzeichnende Risiken rechtzeitig aufmerksam zu machen.

Dabei werde ich keine unkommentierten Zahlenreihen abspulen. Grundsätzliche Ausführungen aus meinen bisherigen Haushaltsreden werde ich nur punktuell erneut aufnehmen. Wer möchte, kann alles nachlesen auf der städtischen Homepage, wenn man dort mein Dezernat anklickt.

Vor Ihnen liegt der Haushaltsplanentwurf in der aktuellsten Fassung. Diverse Ansatzveränderungen der Verwaltung und der Ratsgremien sind eingearbeitet. Da steckt enorm viel Arbeit drin, eine Menge Sorgfalt und immer wieder der Kampf gegen die Uhr, um Sie rechtzeitig zu Ihren Sitzungen mit allen benötigten Informationen zu versorgen. Stellvertretend für alle beteiligten Kolleginnen und Kollegen in allen Dezernaten nenne ich drei Namen und die von ihnen geleiteten Organisationseinheiten: Markus Schlimme, Fachbereich Finanzen, Dr. Bernhard Niehoff, Referat Haushalt, Controlling und Beteiligungen sowie Frank Schultz, Stelle Haushalt und Controlling.

Ich würde mich freuen, wenn Sie allen Kolleginnen und Kollegen im ganzen Haus, die am Zustandekommen des Haushaltsplans beteiligt waren, an dieser Stelle ein Zeichen der Wertschätzung geben.

Welche inhaltlichen Schwerpunkte enthält der Haushalt 2019?

Auch in diesem Jahr haben wir als Verwaltung die öffentliche Präsentation des Haushaltsentwurfs am 10. August unter ein Motto gestellt: „Braunschweig 2030 – Gegenwart kraftvoll gestalten, Herausforderungen aktiv angehen.“ Ich kann an dieser Stelle nur einige besonders bedeutende Vorhaben hervorheben.

Weiterhin hat das, was wir bei der Entwurfspräsentation mit „Sicherung des Bestehenden“ umschrieben haben, hohe Priorität. Wie fast alle westdeutschen Großstädte haben wir einen erheblichen Sanierungsstau in verschiedensten Bereichen unserer städtischen Infrastruktur. Um dieser Herausforderung zu begegnen, wurden nochmals erhöhte Aufwendungen in verschiedenen Bereichen vorgesehen.

So erhält die Sonderrechnung städtische Gebäudewirtschaft einem um gut 5 Millionen € erhöhten Zuschuss, unter anderem für erhöhte laufende Instandhaltung. Der Etat für die Instandhaltung bzw. Pflege von Straßen, Brücken und Grünflächen wird um 1,3 Millionen € gegenüber dem laufenden Jahr aufgestockt. Zusätzliche 100.000 € jährlich sind nach Ihren Beratungsergebnissen für die herbizidfreie Grünpflege einzuplanen.

Einem anderen inhaltlichen Schwerpunkt wurde die Überschrift „Investitionen für eine wachsende Stadt“ gegeben. Im Bereich der Bildung wird hier mit rund zweieinhalb Millionen € jährlich zusätzlich die Netzanbindung der Schulen forciert sowie mit weiteren zweieinhalb Millionen € jährlich die Betreuungsqualität U3 und in den Kindergärten gestärkt. Die Betreuungsangebote werden durch neue Kitas und Ganztagschulen ausgebaut. Zusätzliche 5 Millionen € jährlich werden zur Verfügung gestellt, damit auch im Bereich der Kindertagespflege alle verfügbaren Betreuungskapazitäten gesichert werden können.

Im Bereich des Sozialen werden die Mittel für Hilfen zur Erziehung erneut angehoben um rund 3 Millionen € jährlich.

Das Bundesteilhabegesetz als umfassendes Gesetzespaket, das für Menschen mit Behinderungen viele Verbesserungen vorsieht, erfordert die Einrichtung 21 zusätzlicher Stellen in den Jahren 2018 und 2019. Für verschiedene Maßnahmen im Bereich bezahlbaren Wohnens sind jährlich knapp 2 Millionen € eingeplant und weitere gut 7 Millionen € - zu rund 2/3 staatlich bezuschusst - fließen in verschiedene Sanierungsgebiete Soziale Stadt im Westen Braunschweigs sowie in die sogenannte Bahnstadt.

Die Verbesserung des kulturellen Angebots erfordert knapp eine Million € zusätzlich im kommenden Jahr, insbesondere für das 2019 in Betrieb gehende neue Soziokulturelle Zentrum und die städtische Galerie „halle 267“.

Ebenso unter der Überschrift „Investitionen für eine wachsende Stadt“ stehen die vorgesehenen rund 3 Millionen € zur Modernisierung der Sportinfrastruktur in Stöckheim und Meverode und die Sanierung unserer auch für den Kongressstandort Braunschweig so wichtigen Stadthalle, die weiterhin mit Hochdruck vorbereitet wird. Hierfür werden rund 6 Millionen € an Planungsmitteln bereitgestellt.

Sehr viel zusätzliches Geld ist auch vorgesehen für verschiedene Mobilitätsthemen. An erster Stelle zu nennen ist der weiter forcierte Ausbau der ÖPNV-Angebote, z.B. durch nochmalige Erweiterungen des Fahrplans (rd. 1,2 Mio. € jährlich ab 2019) sowie erheblich abgesenkte Entgelte für Schülerfahrkarten ab dem kommenden Schuljahr (100.000 € monatlich ab dem August 2019). Aber auch die Erstellung eines Mobilitätsentwicklungsplans (insg. 600.000 € in den nächsten drei Jahren) sowie eines E-Mobilitätskonzepts nebst Fahrzeugbeschaffungen für die Verwaltung in den nächsten vier Jahren für rd. 1,3 Mio. € bis 2022 sind hier zu nennen.

Vielfältige Maßnahmen zur Förderung des Klimaschutzes und der Artenvielfalt eingeplant im Umfang von rund 5 Millionen €, zu 80 % staatlich gefördert. Für Baumpflanzungen zur Beseitigung von Sturmschäden und zur Behebung von Folgewirkungen früherer Haushaltskonsolidierungen in verschiedenen Ortsteilen stehen im kommenden Jahr weitere 1,2 € aus städtischen Mitteln bereit. Für den Ringschluss und Ausbau des Ringgleises sind rund sechseinhalb Millionenbeträge in den nächsten Jahren vorgesehen.

Am Ende meines schnellen Überblicks über besondere Schwerpunkte des Haushaltsplanentwurfs 2019 möchte ich zunächst auf erhebliche Investitionen im Bereich der Sicherheit hinweisen, zum Beispiel rund 23 Millionen € für den Bau einer integrierten Leitstelle sowie eines Feuerwehrhauses in Timmerlah. Um die künftige Leistungsfähigkeit der Verwaltung sicherzustellen, sind 400.000 € jährlich für die Einführung eines Dokumenten-Management-Systems und weitere Organisationsuntersuchungen eingeplant.

Wo stehen wir heute in finanzwirtschaftlicher Hinsicht?

Nach diesem kurzem inhaltlichen Überblick komme ich zu meiner finanziellen Bestandsaufnahme anhand ausgewählter Zahlen und deren Bewertung. Nach dem aktuellen Stand Ihrer Beratungen planen wir folgende Jahresergebnisse in den nächsten vier Jahren (in Millionen €): -38/-27/+1/+1.

Hier drängt sich eine erste Frage auf. In ähnlicher Form ist sie mir öfters in den letzten Jahren gestellt worden. Sie lautet: Im dritten und vierten Planjahr 2021 und 2022 sind doch mit je 1 Million € bereits kleine Überschüsse vorgesehen. Bald kommt also wieder finanziell alles ganz von selbst wieder in Ordnung, oder? Leider muss ich solche Fragesteller jedes Mal enttäuschen.

Denn weiter entfernte Haushaltsjahre sehen fast immer erfreulicher aus als die unmittelbar bevorstehenden. Das hat einen ganz einfachen Grund. Die Einnahmen werden mit ihren voraussichtlichen Steigerungsraten in der Planung fortgeschrieben. Erhöhte Ausgaben für neue oder teurer gewordene Aufgaben werden dagegen erst nach und nach eingeplant, wenn sie beschlossen oder erkennbar geworden sind.

Das behaupte ich nicht einfach so, das können Sie selbst nachrechnen. Legen Sie einfach die Planergebnisse für einzelne Haushaltsjahre nebeneinander. Seit ich das hier in Braunschweig beobachte, haben sich alle Planergebnisse für noch nicht unmittelbar bevorstehende Haushaltsjahre später deutlich verschlechtert. Ich greife nur eines der Jahre beispielhaft heraus, das Planjahr 2017: Als der Haushalt 2015 geplant und beschlossen wurde – das war der erste von mir betreute Planungsdurchgang - wurde für das damals dritte Planjahr 2017 ein Ergebnis von +4 Millionen € prognostiziert, ein Jahr später dann bereits -20 Millionen €, in der Haushaltsplanung 2017 selbst dann -31 Millionen €.

Das leitet zu einer anderen beliebten Frage über. In bewusst etwas zugespitzter Form:

Können negative Planergebnisse nicht generell ignoriert werden, da sich doch in den Haushaltsjahren 2016 und 2017 erhebliche Planfehlbeträge später zu Ist-Überschüssen wurden?

Die Frage ist verständlich, aber auch hier kann ich leider keine Entwarnung geben. Statt langatmiger Detailerklärungen an dieser Stelle nur wenige Sätze. Schauen wir doch gemeinsam zurück auf die letzten fünf Haushaltsjahre mitten in einer langjährigen Hochkonjunktur. In den Jahren 2014 und 2015 wurden aus der jeweils geplanten schwarzen Null tatsächliche -19,5 Millionen € bzw. -22,5 Millionen €. Auch für 2018 geht der Fachbereich Finanzen aktuell von einem deutlich zweistelligen negativen Jahresergebnis aus. Über die sehr speziellen Gründen, warum die Jahre 2016 und 2017 überraschend viel besser als geplant und sogar mit deutlichem Überschuss abgeschlossen haben, wurde schon mehrfach berichtet. In anderen Städten war das übrigens 2016 und 2017 auch vielfach so.

In meiner Einführung in die Haushaltslage sind ein paar Sätze angebracht zu unseren viel zitierten städtischen Überschussrücklagen. Ende 2013, kurz vor meinem Amtsantritt, hatten sie den Stand von etwa 228 Millionen € erreicht. Nach dem beschriebenen Auf und Ab der letzten Jahre wird Ende 2018 ein ähnlicher Stand erreicht sein.

Allerdings sollen schon in den nächsten beiden Jahren weitere 65 Millionen plangemäß verbraucht werden.

Was sind Überschussrücklagen? Städtisches Vermögen in unserer Bilanz, das wir nach dem Gesetz in defizitären Haushaltsjahren ohne Genehmigung der Kommunalaufsicht verbrauchen dürfen. Setzen wir die Überschussrücklagen auf diese Weise ein, verzehren wir in aktuell defizitären Jahren mit Erlaubnis des Gesetzgebers städtisches Vermögen aus früheren Jahren. Als rein bilanzielle Größe verhelfen uns die Überschussrücklagen zum rechnerischen Haushaltsausgleich, aber wir können damit keine Rechnungen und Gehälter bezahlen.

Das Niveau unserer Investitionen ist seit einiger Zeit enorm hoch. Einige Themen und Schwerpunkte hatte ich eingangs erwähnt. Wir investieren erheblich viel mehr, als wir abschreiben, weit über unsere Eigenfinanzierungskraft aus der laufenden Verwaltungstätigkeit hinaus. Das hat zwei wesentliche Finanzfolgen.

Erstens brauchen wir für dieses enorme Maß an Investitionen viel mehr Liquidität, als wir selbst erwirtschaften. Dadurch ist zunächst der über viele Jahre vorhandene hohe Liquiditätsbestand nach und nach abgeschmolzen.

Seit das zu Ende geht, erreichen wir zunehmend eine Phase einer nicht unerheblichen Nettoneuverschuldung. Ende 2017 war der langjährige Tiefststand von 56,1 Millionen € Geldschulden erreicht. Zum Jahresende 2022 werden sich die Geldschulden nach dem aktuellen Stand der Planungen auf 229,5 Millionen € erhöht haben. Die im Rahmen der sogenannten Experimentierklausel für die städtischen Gesellschaften aufgenommenen und an diese durchgeleiteten Kredite sind hierbei natürlich herausgerechnet.

Zweitens führt das genannte sehr hohe Investitionsniveau dazu, dass unsere künftigen Jahresergebnisse auf Jahrzehnte hinaus mit zusätzlichen Abschreibungen und Zinszahlungen belastet werden.

Was heißt das konkret am Beispiel der Planjahre 2019 bis 2022? In diesem Zeitraum sind über die Abschreibungen hinaus Zusatzinvestitionen im Umfang von fast 200 Millionen € geplant.

Ich habe den Fachbereich Finanzen gebeten, die Ergebnisbelastung modellartig zu simulieren, die eine kreditfinanzierte Investition von 200 Millionen € verursacht.

Unterstellt man eine lange Abschreibungsdauer von 40 Jahren und eine ebenfalls 40jährige Zinsbindung zu einem aktuellen Zinssatz von 1,70 %, ergibt sich eine durchschnittliche jährliche Ergebnisbelastung für die nächsten 40 Jahre in Höhe von knapp 7 Millionen €. Zum Vergleich, damit es anschaulich wird: Zum rechnerischen Ausgleich dieser Zusatzbelastung müsste der Grundsteuerhebesatz von heute 500 auf rund 560 bis 570 Punkte angehoben werden.

Diese Effekte im Bereich der Liquidität und dem der Jahresergebnisse müssen wir mitdenken, wenn wir weiterhin Investitionen in diesem oder sogar noch erhöhtem Umfang einplanen wollen. Wichtig ist in diesem Zusammenhang die vollständige Berücksichtigung aller weiteren Folgekosten von Zusatzinvestitionen, etwa auch für den Betrieb solcher Einrichtungen.

Um nicht missverstanden zu werden: Aus meiner Sicht kann es aus den unterschiedlichsten Gründen absolut sinnvoll sein, gezielt zu investieren, durchaus auch sehr umfangreich und mit Hilfe von Kreditaufnahmen. Ich habe dagegen keine grundsätzlichen Bedenken. Allerdings sollten drei Voraussetzungen erfüllt sein:

Erstens sollten die Investitionen klug priorisiert sein. Nicht jede Investition verdient automatisch das Prädikat der „Zukunftsinvestition“. Zweitens sollten die priorisierten Investitionen so wirtschaftlich wie irgend möglich durchgeführt werden – selbst der beste Zweck rechtfertigt keine beliebig hohen Ausgaben. Drittens sollte der jeweils erreichte Bestand an Investitionen und Investitionskrediten abgesichert sein durch einen strukturell gesunden Haushalt, der die Belastungen aus den Investitionen auch dauerhaft tragen kann.

Auch zum Stand unserer Haushaltsreste möchte ich einige Anmerkungen machen. Ende 2017 lagen sie bei gut 93 Mio. €. Ende 2014 waren es noch etwa 60 Millionen €. Wir als Verwaltung haben uns bekanntlich das Perspektivziel gesetzt, nicht mehr als etwa vierzig Prozent unseres jährlichen Investitionsbudgets als Reste vor uns her zu schieben, das wären am Ende des Finanzplanungszeitraums etwa rund 50 Mio. €. Davon sind wir also leider aktuell weit entfernt. Ganz im Gegenteil ist eher zu erwarten, dass die Haushaltsreste aus den unterschiedlichsten Gründen Ende dieses Jahres erneut angestiegen sind.

Wie kriegt man das in den Griff? Aus meiner Sicht ist es vor allem nötig, dass wir das Grundprinzip einer kapazitätsorientierten Planung künftig konsequent durchhalten.

Danach plant jede Organisationseinheit maximal so viel an Haushaltsmitteln ein, als sie nach den Erfahrungen der Vergangenheit tatsächlich bewältigen kann unter Berücksichtigung des vorgesehenen Resteabbaus. Vielleicht sollten wir in der aktuellen Lage über eine begrenzte Planungspause zumindest für diejenigen städtischen Organisationseinheiten nachdenken, die aus verschiedenen Gründen nach diesem Maßstab besonders hohe Haushaltsreste abzarbeiten haben.

Soviel zur Bewertung einiger Schlüsselzahlen. Nun möchte ich auch ein paar Worte zu aktuellen Risiken für unsere Haushaltsplanung sagen. Ökonomische Risiken für unseren Haushalt bestehen nach den vielen Jahren des wirtschaftlichen Booms im Falle einer nachhaltigen Eintrübung der Konjunktur. Einige Anzeichen dafür gibt es. Zum Beispiel hat es bereits massive Kursverluste an den Börsen gegeben aufgrund des international drohenden Handelsstreits. Auch die Entwicklung unserer regionalen Autoindustrie betrachten wir bekanntlich mit einiger Sorge. Sie können dazu fast täglich etwas in der Zeitung lesen. Hoffentlich gelingt es trotz des immensen Strukturwandels dieser Industrie, auch künftig Wertschöpfung, Arbeitsplätze und die für uns so wichtigen Steuereinnahmen zu sichern.

Das aktuell gravierendste politische Risiko auf Ebene des Bundes und der Länder besteht im Augenblick in der noch immer ungeklärten Grundsteuerreform. Wenn bis Ende 2019 kein neues Grundsteuergesetz beschlossen ist, vielleicht auch eine ergänzend nötige Änderung des Grundgesetzes, fehlen der Stadt Braunschweig ab dem Jahr 2020 gut 50 Mio. € jährliche Erträge. So etwas könnten weder wir noch andere Städte verkraften.

Daneben belasten uns weiterhin nicht auskömmlich gegenfinanzierte Gesetze wie das Bundesteilhabegesetz. Wir haben bisher schon die oben bereits erwähnten 21 zusätzlichen Stellen bei uns einplanen müssen. Der jährliche Bericht der Arbeitsgemeinschaft kommunaler Spitzenverbände Niedersachsens zur Finanzlage der Kommunen nennt diverse weitere Beispiele dafür, wie uns gesetzliche Vorgaben von Bund und Land finanziell belasten. Gleiches gilt für öffentlich angekündigte, aber noch nicht abgesicherte Landes- und Bundesmilliarden für dringend nötige kommunale Investitionen, zum Beispiel im Bereich der Digitalisierung von Schulen.

In meiner Rolle als Stadtkämmerer sehe ich aber auch manche örtliche und regionale kommunalpolitische Diskussion mit großer Sorge.

Damit meine ich nicht nur die dringend benötigte Bereitstellung von Gewerbeflächen, die leider nur schleppend vorankommt, aber für unsere wirtschaftliche und finanzielle Perspektive so wichtig wäre.

Vor allem aber halte ich ausgesprochen wenig davon, in unserer aktuellen Finanzlage den jetzt schon strukturell nicht gegenfinanzierten Aufwand immer weiter zu erhöhen. Im Gegenteil: Wir müssen die Schere zwischen Aufwand und Ertrag gezielt verringern statt sie immer weiter zu öffnen. Bereits in meiner ersten Haushaltsrede am 24. Februar 2015 habe ich das hervorgehoben. Damals hatte der langjährige Anstieg des Aufwands bei jährlich 2,5 % gelegen, der Anstieg der Erträge dagegen bei recht spärlichen 1,6 % jährlich.

Wie sehen die entsprechenden Zahlen für den Zeitraum 2015 bis 2019 aus? Der jährliche Anstieg der Erträge liegt bei 5,3 %, also einer um mehr als das Dreifache erhöhten jährlichen Steigerungsrate. Wäre der jährliche Anstieg unseres Aufwands auf ca. 4 % begrenzt worden, hätten wir nicht unser strukturelles Defizit von aktuell ca. 50 Millionen €. Tatsächlich steigt der Aufwand in diesen vier Jahren aber leider jährlich um etwa 5,5 %.

Was bedeutet das? Trotz der immensen Ertragszuwächse von 2015 bis 2019 schließt sich die Schere zwischen Aufwand und Ertrag nicht, sondern öffnet sich sogar noch weiter. Die zusätzlichen Erträge werden also in vollem Umfang für Mehraufwand eingesetzt, für die Verbesserung unserer strukturellen Haushaltslage bleibt nichts übrig. Diese Aufgabe muss also noch geleistet werden, hoffentlich mit dem Rückenwind anhaltend guter Konjunktur.

Wie geht so etwas? Wenn wir in Braunschweig mit unserem Geld nicht auskommen, müssen wir selbst gewählte Braunschweiger Standards der Wahrnehmung gesetzlicher Pflichtaufgaben unter dem Strich eher absenken statt sie immer weiter zu erhöhen. Das Gleiche gilt für Umfang und Standards unserer Wahrnehmung rechtlich freiwilliger Aufgaben. Zuschüsse an externe Empfänger, die trotz immenser Haushaltsfehlbeträge nicht nur pauschal erhöht, sondern darüber hinaus auch noch in vielen Einzelfällen individuell ausgeweitet werden, passen nach meinem Verständnis ebenso wenig wie die mangelnde Ausschöpfung zumutbarer Gebühren- und Beitragserhebungen bei denjenigen, die aufwändige städtische Leistungen in Anspruch nehmen.

Ich nehme außerdem wahr, dass sich die politische Diskussion auf immer mehr Themenfeldern fokussiert auf ein vermeintlich finanzierbares Idealbild der völligen oder annähernden Kostenlosigkeit städtischer Leistungen. Aus meiner Sicht als Stadtkämmerer ist das fast immer der falsche Weg, ob nun im Bereich des Öffentlichen Nahverkehrs, der Durchführung von Straßenausbaumaßnahmen oder in sonstigen Bereichen. Auch die städtische Vorfinanzierung angekündigter Initiativen des Landes oder Bundes, die zum Teil selbst mit den aktuellen Rekordeinnahmen nicht in den staatlichen Haushalt veranschlagt werden, können wir uns meines Erachtens keinesfalls leisten.

Unverzichtbar ist es dagegen aus meiner Sicht, dass wir nicht nur an der dauerhaften Leistungsfähigkeit unseres Haushalts arbeiten, sondern auch an der dauerhaften Leistungsfähigkeit unserer städtischen Verwaltung. Dies bedeutet nicht nur eine finanzielle Leistungsfähigkeit. Vielmehr schließt dies auch die praktische Leistungsfähigkeit der Verwaltung ein, um den wachsenden Anforderungen einer immer digitaleren Realität gerecht zu werden. Ich halte es für ein ausgesprochen wichtiges Signal auch in Richtung der Belegschaft, dass im Rahmen des vorgesehenen Modernisierungs- und Konsolidierungsprozesses gezielt daran gearbeitet wird.

Wir brauchen gut ausgebildetes und motiviertes Personal mit zeitgemäßer Ausstattung, wenn wir die vielen städtischen Aufgaben, die immer anspruchsvoller werden, bewältigen wollen. Das große Thema Digitalisierung kostet erst einmal viel Geld, muss aber zwingend angegangen werden. Die Bürgerschaft will eine digital kommunizierende Verwaltung, die auf Grundlage effizienter Prozesse guten Service bietet. Fachkräfte, die wir neu gewinnen oder dauerhaft an uns binden wollen, erwarten eine zeitgemäße Arbeitsumgebung und Arbeitsweise.

Als ein wichtiger Teilaspekt der Verwaltungsmodernisierung sollte von vornherein auch immer darauf abgezielt werden, mittelfristig die Produktivität der Verwaltung zu steigern. In der Verbindung aus optimierten und digitalisierten Prozessen sollte dann auch ein deutlich spürbarer positiver Effekt für den Haushalt eintreten (die sogenannte „Digitalisierungsrendite“, auch wenn diese erst später eintritt). Der tägliche Blick in die Zeitung bestätigt, dass das kein Blümentraum eines Kämmerers ist. Ein Unternehmen wie die FS AG investiert aktuell in großem Stil in die Digitalisierung, um eine verbesserte Produktivität der Beschäftigten zu ermöglichen. Laut einem Bericht der Braunschweiger Zeitung soll daraus in einigen Jahren eine Ergebnisverbesserung in Höhe von erstaunlichen 850 Millionen € jährlich folgen.

Wie passen Finanzpolitik und Zukunftsorientierung zusammen?

Hierzu beobachte ich im Augenblick in der Braunschweiger Kommunalpolitik ein auffälliges zeitliches Missverhältnis. Die fachliche Diskussion, zum Beispiel in der Bildungs-, Verkehrs- und Wohnungspolitik, greift mit ihrem Gestaltungsanspruch und ihren finanzrelevanten Beschlüssen immer weiter und kraftvoller in die Zukunft voraus. Auf Grundlage eines unterstellten künftigen erheblichen Bevölkerungswachstums werden unter anderem Investitions- und Flächenbedarfe zum Ausbau der Infrastruktur formuliert. Auch das in fast vierjähriger kollektiver Anstrengung erarbeitete ISEK enthält eine Fülle von Impulsen für wünschenswerte zusätzliche Projekte aller Art.

Unsere Finanz- und Haushaltsdiskussion ist dagegen nach wie vor fast ausschließlich auf die Betrachtung einzelner Haushaltsjahre und aktueller Kassen- oder Rücklagestände fixiert.

Ein Schlüsselbegriff für die längerfristige Analyse des Haushalts ist der des strukturellen Defizits. Wir als Stadtverwaltung verwenden ihn inzwischen seit Jahren, beruhend auf einer Stellungnahme aus dem Frühjahr 2016, in der wir unsere Definition und Berechnungsmethode offengelegt haben.

Mir ist bewusst, dass dieser Begriff von einigen von Ihnen kritisch gesehen wird. Gerne würde ich mit Ihnen konstruktive Vorschläge zu alternativen Definitionen eines konjunkturrell bereinigten Haushaltsjahres diskutieren. Sie müssten nur ihrerseits zahlenbasiert sein und nachvollziehbar berechnet werden können.

Auch die ebenfalls von mir vorgeschlagene zeitliche Ausdehnung der Haushaltsplanung von einem auf zwei Jahre (der sogenannte „Doppelhaushalt“) wurde bislang mehrheitlich eher zurückhaltend gesehen. Ich glaube nach wie vor, dass das Instrument eines Doppelhaushalts, inzwischen in sehr vielen Städten ständige Praxis, uns gerade in Bezug auf den Abbau von Haushaltsresten und die Wirtschaftlichkeit von Investitionen helfen könnte. Wir als Verwaltung werden das Thema bekanntlich erst dann wieder aufgreifen, wenn sich eine breite Unterstützung des Rates für dieses Planungsinstrument abzeichnet.

Heute habe ich mir vorgenommen, noch einmal neu für die langfristige Ausrichtung unserer städtischen Finanzpolitik zu werben. Beginnen möchte ich mit einer kurzen Geschichte.

Die Geschichte spielt im 17. Jahrhundert ganz in unserer Nähe, im sogenannten „Kommunionharz“.

Es ist die damalige Bezeichnung für ein Gebiet, welches die Bergstädte Grund, Lautenthal, Wildemann und Zellerfeld umfasst. Dort findet Bergbau statt. Zwischen den verschiedenen Linien des Welfenhauses ist die gemeinsame Verwaltung des Gebiets im jährlichen Wechsel der Zuständigkeit vereinbart, daher heißt das Gebiet auch „Kommunionharz“ - im Gegensatz zum „Einseitigen Harz“, der allein Hannover untersteht und sich aus den Bergstädten Altenau, St. Andreasberg und Clausthal zusammensetzt.

Der Kommunionharz ist ein Montanrevier, in dem das Kräftesystem der Ressourcen sorgfältig ausbalanciert werden muss. Erzabbau und –verhüttung hängen von Wasserwirtschaft und Holzproduktion ab. Der Holzbedarf ist im Kommunionharz enorm: Holzkohle für die Verhüttung der Erze wird gebraucht, Schachtholz, Holz für Kunstwellen, Pfähle, Pfosten, Spundholz und Bauholz; außerdem besteht eine dringende Nachfrage nach Brennholz.

Wie balanciert man so etwas aus? Bereits im Entwurf einer Forstordnung für den Kommunionharz um 1650 finden sich ein erster Hinweis hierzu. Bei der Anlage von Sägemühlen, heißt es da, sei wohl zu überlegen, „wie lange die Holtzung/ so auf solche Segemühlen zu verschneiden/ vorhanden/ **nachhalten** könne.“

Keine Sorge, ich komme jetzt nicht vom Hölzchen aufs Stöckchen, sondern breche beim entscheidenden Wörtchen „nachhalten“ ab. Diese kleine Geschichte, an deren Quelle mich Dr. Steinführer kürzlich führte, hat mich gleich fasziniert. [Quelle, auch zum Folgenden: Bemerkungen zur „Entdeckung der Nachhaltigkeit“, Brage bei der Wieden, in: Abhandlungen der Braunschweigischen Wissenschaftlichen Gesellschaft, Band 64 (2011), S. 125-145] Immerhin habe ich ja nicht nur mit Geld, sondern auch ab und zu mit Bäumen und deren Nachpflanzung beruflich zu tun. Aus vier Gründen finde ich die Geschichte sehr lehrreich:

Erstens, weil ich bisher gar nicht wusste, dass der Begriff der Nachhaltigkeit nach heutigem Stand der Forschung in unserer unmittelbaren Nachbarschaft geprägt wurde. In seiner Übersetzung als Sustainable Development hat er ja sogar inzwischen weltweit Karriere gemacht hat. (Übrigens ist der Begriff der Nachhaltigkeit damit bei weitem nicht so alt wie der des Kämmerers, der schon in der Bibel mehrere Dutzend Male erwähnt ist, worauf mein Münsteraner Amtskollege kürzlich hingewiesen hat.)

Zweitens, weil aus diesem Begriff das forstwirtschaftliche Nachhaltigkeitsprinzip entsteht. Es setzt sich dann ab 1700 durch, wohl zuerst im Harz und danach auch anderswo.

Nach der berühmten Formulierung des Oberberghauptmanns von Carlowitz aus dem Jahr 1713 geht es im Kern darum, „wie eine sothane Conseruation und Anbau des Holzes anzustellen [ist], daß es eine continuierliche, beständige und nachhaltige Nutzung gebe: weiln es eine unentbehrliche Sache ist, ohne welche das Land in seinem Esse nicht bleiben mag.“

Drittens, weil dies deutlich macht, dass das Nachhaltigkeitsprinzip im Ausgangspunkt nicht seine heutige sprachliche Unschärfe hat. Bemüht wird das Nachhaltigkeitsprinzip heute in den unterschiedlichsten Zusammenhängen und mit den unterschiedlichsten Absichten. Wesentliche Gemeinsamkeit hierbei ist nach meinem Eindruck, dass es um Zukunft und verantwortungsvolles Handeln geht. Im Ausgangspunkt war das Nachhaltigkeitsprinzip dagegen ganz präzise definiert: Heute darf nicht so viel Holz verbraucht werden, wie Bedarf geltend gemacht wird, sondern höchstens so viel, wie der kluge und systematisch bewirtschaftete Wald auch kontinuierlich hergibt.

Viertens erzähle ich diese kleine Geschichte, weil die spätere Karriere des Nachhaltigkeitsbegriffs deutlich macht, dass man sich tatsächlich hüten muss vor der Verwendung unklar definierter Begriffe, wenn es einem ernsthaft darum geht, einen klaren Entscheidungsmaßstab festzulegen, auf den

sich die gemeinsame Diskussion anschließend streitfrei beziehen kann. Ich komme darauf noch zurück.

Was bedeutet das alles in Bezug auf den langfristig ausgerichteten Umgang mit dem städtischen Geld? Auch dazu möchte ich heute einige Thesen formulieren.

Nachhaltig ist unsere städtische Haushaltspolitik nur, wenn sie heute nicht mehr Geld verbraucht und langfristig bindet, als unsere voraussichtliche künftige Einnahmekraft bereitstellen kann. Nachhaltigkeit in diesem Sinne ist sowohl bei der Forstbewirtschaftung als auch in der Haushaltswirtschaft der Stadt Braunschweig berechenbar und damit messbar und eignet sich somit als Entscheidungsgrundlage.

Wer Nachhaltigkeit in der städtischen Haushaltspolitik anders definieren möchte, ist - ähnlich wie bei dem für die Haushaltskonsolidierung zentralen Begriff des strukturellen Defizits - aufgefordert, seinerseits eine alternative Definition zur Diskussion zu stellen, die die Einhaltung des Kriteriums der Nachhaltigkeit im städtischen Haushalt ebenfalls zahlenmäßig überprüfbar macht.

Aus den Gründen, die ich in früheren Haushaltsreden erläutert habe, bleibt der Maßstab finanzpolitischer Nachhaltigkeit aus meiner Sicht damit der des Gesetzes: Nachhaltige Haushaltsführung ist dann gegeben, wenn die gesetzgeberische Vorgabe aus § 110 NKomVG – Ausgleich des Ergebnishaushalts – zumindest in einem Durchschnittsjahr gelingt und keine dauerhafte Aufnahme von Liquiditätskrediten stattfindet. Für die Abfederung unterdurchschnittlicher Jahre können dann Überschussrücklagen dienen, in überdurchschnittlichen Jahren müssen sie gezielt aufgefüllt werden.

Die Nachhaltigkeit des Braunschweiger Haushalts ist somit hergestellt, wenn das strukturelle Defizit in unserem Ergebnishaushalt beseitigt ist. Ich freue mich sehr darüber, dass inzwischen neben der Verwaltung auch ein Großteil der Mitglieder des Rates der Auffassung zuneigt, dass das spätestens bis zur Kommunalwahl 2026 erreicht sein muss. Auf Basis dieser grundlegenden Zielbeschreibung können sämtliche weiteren Einzelheiten dann zwischen Verwaltung und Rat abgestimmt werden. Ein Modernisierungs- und Konsolidierungsprozess wird nun sehr zeitnah aufgesetzt unter Berücksichtigung der einschlägigen Ratsbeschlüsse. Eine Mitteilung, die dieses Vorhaben der Verwaltung näher erläutert, liegt Ihnen zur heutigen Sitzung vor.

Unter welchen Voraussetzungen gelingt Haushaltskonsolidierung?

Ein noch recht allgemeiner Grundkonsens zu einem erwünschten Zielzustand für das Jahr 2026 ist zunächst eine gute Grundlage und ein Auftrag an die Verwaltung. Man muss sich dann entschlossen auf den Weg machen, um mit klar definierten Etappenzielen die große Wegstrecke Stück für Stück zurückzulegen. Das gelingt natürlich am besten in einem motivierten und gut besetzten Team, das sich gemeinsam dem großen Ziel verschrieben hat. Es gelingt aber dann am besten, wenn wir es als gemeinsame Aufgabe begreifen und auch bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern für die Sache und die Notwendigkeit werben. Niemand muss beispielsweise Angst um ihren bzw. seinen Arbeitsplatz haben.

Wie man das bewerkstelligt, dazu möchte ich noch ein paar Anmerkungen machen, ergänzend zu dem, was ich bereits in früheren Haushaltsreden ausgeführt habe. Was sollte man also tun? Drei Voraussetzungen sind entscheidend, davon bin ich überzeugt.

An erster Stelle und mit sehr großem Abstand vor allen anderen Bedingungen erfolgreicher Haushaltskonsolidierung steht nach allen Erfahrungen Mut und Entschlossenheit, also der Wille, zu hand-

festen Ergebnissen zu gelangen. Die Erreichung städtischer Finanzziele muss nicht über anderen Zielen stehen, darf wiederum aber auch nicht unter- und nachgeordnet sein. Der Blick muss, wenn Sie so wollen, ständig hin- und herwandern zwischen dem Holz, was benötigt wird, und dem regelmäßigen Ertrag des Waldes, dem es entnommen werden soll. Wir sollten gemeinsam vermeiden, in eine Situation zu geraten, in der die Finanzziele notgedrungen alle anderen Themen dominieren.

Fehlt der Wille zur Erreichung des nachhaltigen Finanzziels, dann werden freiwillige Verbesserungen unserer Haushaltsstruktur scheitern. Dann wird diese Aufgabe vertagt, nicht gelöst. Die Angleichung der städtischen Aufgabenerfüllung an die finanziellen Realitäten kümmert sich dann in letzter Konsequenz unsere Kommunalaufsicht in Hannover mit den bekannten Folgen für die kommunale Selbstverwaltung. Eigenständige Gestaltung ist dann nicht mehr möglich oder nur noch sehr eingeschränkt.

Von wessen Willen zur Konsolidierung spreche ich hier? Reicht es aus, wenn ich als Stadtkämmerer diesen Willen habe? Nein, das wird ganz sicher nicht funktionieren. Reicht es, wenn wir als Gesamtverwaltung dazu entschlossen sind? Nein, auch das ist noch zu wenig.

Der feste Wille einer möglichst breiten Mehrheit des Rates, dass die Stadt Braunschweig ihren Haushalt Schritt für Schritt strukturell ausgleicht, der ist ebenfalls nötig. Sonst wird es nicht gehen.

Wenn der Wille vorhanden ist, bedarf es zweitens der Definition konkreter und messbarer Zielsetzungen und deren verlässlicher Unterstützung durch eine Mehrheit des Rates. Wenn entsprechend motivierte Führungskräfte auf den verschiedenen Ebenen der Verwaltung ebenfalls mitziehen, ihren Ehrgeiz, ihr Fachwissen und ihre Erfahrung in den Prozess einbringen, dann ist das ebenfalls ein wichtiger Erfolgsfaktor. Schließlich geht es um eine Anpassung der künftigen Aufgabenwahrnehmung an die längerfristig verfügbaren Ressourcen. Das sollte richtigerweise fachlich fundiert passieren statt rein rechnerisch und pauschal. Aber da scheinen wir uns ja alle völlig einig zu sein.

Drittens ist damit unter den Rahmenbedingungen der Kommunalpolitik klar: Die interne und externe Kommunikation ist im Rahmen eines solchen Prozesses, der Projektform und entsprechende Ressourcen erfordert, von großer Bedeutung. Ein solches Projekt benötigt natürlich die notwendigen Ressourcen. Die intensive Begleitung durch erfahrene und vertrauenswürdige externe Experten dürfte ebenso wie beim ISEK erforderlich sein.

Die große Kommunikations- und Prozesssteuerungsaufgabe Konsolidierung kann nicht nebenbei erledigt werden, das hören wir auch aus anderen Städten.

Diese drei Punkte sind meines Erachtens entscheidend. Alles andere ist demgegenüber klar nachrangig. Was ist sonst noch wichtig für einen strukturierten Konsolidierungsprozess?

Einiger Spielraum besteht bei der Ausgestaltung des Verfahrens, der Auswahl der eingesetzten Methoden und Instrumente. Wichtig ist - auch mit Blick auf den bestehenden und heute zu erwartenden Grundsatzbeschluss des Rates - die konsequente Zusammenführung von fachlicher Verantwortung und Budgetverantwortung.

Beides muss aufeinander abgestimmt werden: Einmal die konkreten inhaltlichen Prioritäten für die Stadt Braunschweig, eindeutig gesetzt, politisch beschlossen und finanziell abgebildet durch entsprechende Budgetzumessungen für die Organisationseinheiten der Kernverwaltung und die städtischen Gesellschaften. Ebenso aber die auch innerhalb dieser Budgets detailliert und in fachlicher Eigenverantwortung erarbeiteten Vorschläge zur konkreten Verwendung des politisch bewilligten Finanzrahmens.

Diesen Prozess der Gesamtverwaltung kann die Finanzverwaltung mit ihrem spezifischen Wissen methodisch unterstützen. Als Beispiele hierfür nenne ich Hilfestellungen bei der Festlegung controllingfähiger Ziele, bei der Ausgestaltung verwaltungsinterner Verfahren und bei der transparenten Aufbereitung der vollständigen und langfristigen Folgekosten wichtiger städtischer Entscheidungen.

Das waren in knapper Form die aus meiner Sicht zentralen Voraussetzungen eines gelingenden Konsolidierungsprozesses. Gespeist sind sie aus der kollektiven Erfahrung der Kämmerer, einem der nachhaltigsten Berufe überhaupt. Denn die Aufgaben für unseren Berufsstand wachsen ganz wie von selbst nach, in genügender Anzahl und Qualität, und das schon seit Tausenden von Jahren.

Wir haben hier keine bleibende Stadt, die zukünftige suchen wir. Lassen Sie uns das gemeinsam tun. Wo ein fester Wille besteht, findet sich ganz bestimmt auch ein Weg. Machen wir unsere schöne Stadt Braunschweig noch attraktiver, bringen wir sie zugleich auch in einen Zustand finanzieller Nachhaltigkeit. Es kann uns gelingen!