

# Rede von Stadtkämmerin Dorothee Schneider zur Einbringung des Haushaltsplanentwurfs 2024/25

in der Ratssitzung am  
7. September 2023



Landeshauptstadt  
Düsseldorf

Es gilt das gesprochene Wort  
**Sperrfrist: Ende der Rede**

Sehr geehrter Herr Oberbürgermeister,  
sehr geehrte Damen und Herren des Rates,  
liebe Anwesende,

Erstmalig stellt die Landeshauptstadt Düsseldorf mit dem Haushaltsplan 2024/2025 ff. einen **Doppelhaushalt** auf.

Der Doppelhaushalt wird zur Haushaltsdisziplin beitragen. Für die Haushaltsausführung gilt dennoch das Prinzip der Jährlichkeit und es wird selbstverständlich für beide Jahre ein separater Jahresabschluss erstellt. Durch längerfristige Festlegungen von Investitionen und Schuldenabbau kann der Doppelhaushalt zu einer nachhaltigen finanzwirtschaftlichen Entwicklung beitragen.

Er bietet zudem eine erhöhte Transparenz und Planungssicherheit, da aufwendige Abstimmungsprozesse für das zweite Jahr entfallen, ebenso wie die sonst übliche vorläufige Haushaltsführung für das Jahr 2025.

Zudem trägt der Doppelhaushalt erheblich zur Verschlinkung und Beschleunigung der verwaltungsinternen Prozesse, insbesondere im zweiten Haushaltsjahr bei. Das jährliche mehrstufige Planungsverfahren bindet erhebliche Kapazitäten in der gesamten Verwaltung.

Meine Damen und Herren,

das **Haushaltsvolumen wächst in 2024 um 137 Millionen Euro** auf 3,8 Milliarden Euro, 2025 auf 3,9 Milliarden Euro. **Damit besitzt er das größte Volumen, das ein Düsseldorfer Haushalt jemals hatte.**

Der Saldo des Gesamtergebnisplans ist in beiden Jahren negativ und beläuft sich auf -374,6 Millionen Euro in 2024 und -365,8 Millionen Euro in 2025. Da die Ausgleichsrücklage planerisch im ersten Doppelhaushaltsjahr 2024 aufgebraucht wird, ist ab 2024 / 2025 eine Inanspruchnahme der allgemeinen Rücklage erforderlich.

Die Jahresfehlbeträge in der Mittelfristplanung (2026-2028) sind, wie auch in den beiden Doppelhaushaltsjahren, in dreistelliger Millionenhöhe negativ.

**Die Landeshauptstadt Düsseldorf steht daher vor großen finanziellen Herausforderungen. Es gilt nicht nur, wieder einen strukturell ausgeglichenen Haushalt zu erreichen, sondern auf dem Weg dahin ein Abgleiten in die Haushaltssicherung zu vermeiden.**

Meine Damen und Herren,

ich komme nun zu einigen prägenden Elementen und Eckpunkten des Doppelhaushaltes.

Im **Gesamtfinanzplan** verbessert sich der Saldo aus der laufenden Verwaltungstätigkeit in 2024 um 140,8 Millionen Euro (auf -306,4 Millionen Euro), der Saldo der Investitionstätigkeit verschlechtert sich um rund 50,9 Millionen Euro (auf -399,7 Millionen Euro) und in 2025 um weitere 43,5 Millionen Euro (auf -356,2 Millionen Euro).

Die Salden der Investitionstätigkeiten in der Mittelfristplanung werden sich durch erforderliche Neuveranschlagungen und beabsichtigte, aber noch nicht veranschlagte Maßnahmen noch erhöhen.

**Trotz steigenden Zinsen und stark steigender Baustoffpreise ist weiter ein ambitioniertes Investitionsprogramm vorgesehen.**

Investitionsschwerpunkte des Jahres 2024 sind mit großem Abstand Schulen (304,3 Millionen Euro), gefolgt von ÖPNV-Maßnahmen einschließlich 1., 2. und 3. Bauabschnitt der U 81 (46,3 Millionen Euro), sonstiger ÖPNV (28,5 Millionen Euro), KiTas (27,1 Millionen Euro), Hochwasserschutzmaßnahmen und ökologische Verbesserungen an Gewässern (23,1 Millionen Euro).

Für die Jahre 2024 bis 2028 sind insgesamt investive Auszahlungen von rund 1.587 Milliarden Euro vorgesehen, denen investive Einzahlungen in Höhe von 761 Millionen Euro gegenüberstehen.

Die Hauptfinanzierungsquelle des städtischen Haushaltes bilden die unterschiedlichen Steuereinnahmen. Die Experten des Arbeitskreises Steuerschätzung prognostizierten in ihrer Frühjahrssteuerschätzung, dass die Einnahmen der Städte und Gemeinden im Jahr 2023 um 2,8 %, im Jahr 2024 um 3,8 % und in den Folgejahren in ähnlichem Ausmaß steigen.

Mit dem Inflationsausgleichsgesetz und dem Jahressteuergesetz wurden zwei großvolumige Steuerrechtsänderungen erstmalig im Rahmen der Steuerschätzung berücksichtigt. Auf den Haushalt der Landeshauptstadt Düsseldorf wirken sich diese Steuerrechtsänderungen insbesondere auf die Erträge aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer negativ aus.

Bei der Ermittlung der Planwerte des **Gewerbesteueraufkommens** für den Doppelhaushalt 2024/2025 ff. wurden die Daten und Grundannahmen der Steuerschätzung aus Mai 2023 genutzt. Als Basis wurde von erwarteten Erträgen in Höhe von 1.275 Millionen Euro im Jahr 2023 ausgegangen. Derzeit wird zwar mit höheren Erträgen im Jahr 2023 kalkuliert, jedoch wird bei der Planung für die Haushaltsjahre 2024/2025 ff. davon ausgegangen, dass Einmaleffekte in 2023 vorliegen (wie beispielsweise inflationsbedingte Preissteigerungen, die zu steigenden Gewinnen von Unternehmen führen), die keine Grundlage für die Berechnung des Gewerbesteueraufkommens der künftigen Jahre darstellen können. Zudem wurden die ortsspezifischen Effekte sowie gesamtwirtschaftliche Unsicherheiten, wie beispielsweise die Auswirkungen der Folgen des Krieges in der Ukraine, bei der Berechnung der Basis einkalkuliert.

Die Steigerungsraten der Steuerschätzung aus Mai 2023 wurden für die Vorauszahlungen der Planungsjahre 2024/2025 ff. grundsätzlich berücksichtigt. Ab dem Planungsjahr 2025 wurden ortsspezifische Besonderheiten bei den tatsächlich verwendeten Steigerungsraten berücksichtigt und Sicherheitsabschläge bei den Steigerungsraten angewendet, die die mittelfristigen Risiken, welche sich aus der Steuerschätzung ergeben, widerspiegeln. Auf diese Rechnungsbasis werden im gesamten Planungszeitraum Abschlusszahlungen aus Betriebsprüfungen der Finanzverwaltung NRW aufgeschlagen.

**Der Hebesatz der Gewerbesteuer bleibt im gesamten Planungszeitraum unverändert bei 440 von Hundert Punkten.**

Das hohe Niveau bei der Gewerbesteuer kann das derzeit im Abstimmungsverfahren befindliche Wachstumschancengesetz beeinträchtigt werden. Die finanziellen Folgen des Entwurfs führen nach Schätzungen des Deutschen Städtetages zu Steuerausfällen für die Kommunen in Höhe von jährlich rund 1,9 Mrd. Euro. Der Großteil der Steuerausfälle entfällt auf eine befristete Aussetzung (2024 – 2027) der Mindestgewinnbesteuerung bei der Gewerbesteuer.

Die Gesetzespakete **zur Reform der Grundsteuer** wurden Ende 2019 verabschiedet. Die Landesregierung von Nordrhein-Westfalen hat sich Anfang Mai 2021 für das sogenannte Bundesmodell entschieden. Aufgrund der Reform muss sämtliches Grundvermögen / sämtlicher Grundbesitz zum Stichtag 01.01.2022 von den Finanzämtern neu bewertet werden (Hauptfeststellung). Das betrifft im Übrigen auch stadteigene Grundstücke. Die LHD muss selbst insgesamt über 1.300 Erklärungen abgeben.

Die Neufestsetzung der Grundsteuer erfolgt zum 01.01.2025. Die Grundsteuerreform soll insgesamt aufkommensneutral umgesetzt werden. Die Basiswerte für die neue Berechnung der Grundsteuer werden voraussichtlich erst im Herbst 2024 vorliegen, sodass aktuell ein zukünftiger Hebesatz nicht kalkuliert werden kann. Diesem besonderen Umstand wurde in der Haushaltssatzung für den Doppelhaushalt 2024/2025 der Landeshauptstadt Düsseldorf für das Jahr 2025 insofern Rechnung getragen, als die aufgeführten Hebesätze für die Grundsteuer A und B in der Haushaltssatzung für 2025 nur deklaratorische Bedeutung haben und diese mit separater Hebesatzsatzung festgesetzt werden.

Ob ausgehend von den heutigen Grundstückswertverhältnissen für eine aufkommensneutrale Grundsteuerreform eine **Hebesatzanpassung** zum 01.01.2025 notwendig sein wird, ist noch offen, da der Prozess noch nicht abgeschlossen ist.

Es wird davon ausgegangen, dass hinsichtlich der Grundsteuer die Neuregelung durch die Landeshauptstadt Düsseldorf haushaltsneutral umgesetzt wird.

Bei der Planung 2024/2025 ff. wird von einem Basisbetrag in Höhe von 150,0 Millionen Euro ausgegangen. Es handelt sich hierbei um ein erwartetes Rechnungsergebnis der Einzahlungen in 2023. Auf diesen Sockelbetrag wird die prognostizierte Steigerungsrate des Arbeitskreises Steuerschätzung angerechnet. Der sich daraus ergebende Ansatz wird für den kompletten Planungszeitraum fortgeschrieben.

**Die Höhe der Hebesätze bleibt im gesamten Planungszeitraum im Vergleich zum Vorjahr zunächst unverändert bestehen (Grundsteuer A: 156 v. H.-Punkte / Grundsteuer B: 440 v. H.-Punkte).**

Bei den **übrigen Gemeindesteuern** handelt es sich in Düsseldorf um die Hunde- und die Vergnügungssteuer. Ab dem 01.01.2024 wird zusätzlich eine **Beherbergungssteuer** eingeführt. Der Ansatz beträgt für den kompletten Planungszeitraum pro Jahr 6,0 Millionen Euro.

Meine Damen und Herren,

die größte Aufwandsposition im städtischen Haushalt sind auch im Planentwurf 2024/2025 die **Transferaufwendungen**.

Sie stellen mit rund 1,466 Milliarden Euro 38,1 % der Gesamtaufwendungen dar (2025, 1,554 Milliarden Euro; 39,1%). Der mit Abstand größte Anteil entfällt auf den Ansatz für die Tageseinrichtungen und ist insbesondere auf den nachfrageorientierten weiteren Ausbau der KiTa-Plätze zurückzuführen. Der BgA Bahnanlagen hat einen sehr dynamisch wachsenden Mittelbedarf (2024: 90,9; 2025: 144,3)

Insgesamt steigen die Zuweisungen und Zuschüsse an städtische Beteiligungsunternehmen. Der Schwerpunkt liegt 2024 mit 94,2 und 2025 mit 148,0 Millionen Euro bei den Gesellschaften im Bereich Verkehr und Mobilität. Der Bereich Kultur schließt sich 2024 mit 57,1 und 2025 mit 57,5 Millionen Euro an.

Die  **Holding**, die zukünftig im stärkeren Maße aus dem abgeschlossenen Ergebnisabführungsvertrag mit der Rheinbahn belastet wird und sich nicht in vergleichbarer Höhe durch erzielbare Beteiligungserträge finanzieren kann, ist zunehmend auf die Refinanzierung aus dem Haushalt der LHD angewiesen. Die operativen Verluste der Rheinbahn schlagen somit mittelbar auf den Haushalt der LHD durch. Des Weiteren wird eine Ausweitung der Leistung angestrebt, um den Umstieg auf nachhaltige Mobilität im Sinne der Verkehrswende und einen erwarteten Zuwachs an Fahrgästen bewältigen zu können.

Planmäßig sieht der Haushaltsplan direkte und indirekte Zuschüsse in Höhe von insgesamt 90,9 Millionen Euro in 2024 und 144,3 Millionen Euro in 2025 vor.

Der Flughafen Düsseldorf, der in der Vergangenheit maßgeblich zu den Beteiligungserträgen der Holding beigetragen hat, war insbesondere in der Anfangsphase von der COVID-19-Pandemie in großem Maße betroffen. Aufgrund der in dieser Zeit aufgelaufenen Fehlbeträge kann die Holding erst wieder ab dem Jahr 2027 mit Gewinnausschüttungen rechnen.

Die Schere zwischen den Erträgen der Holding und der von ihr an die Beteiligungsgesellschaften bereitzustellenden Mittel öffnet sich weiter.

Das **Zinsänderungsrisiko** war mit der langanhaltenden stabilen Niedrigzinspolitik in den Hintergrund getreten. In 2022 ist eine Zinswende von der EZB eingeleitet worden, mit entsprechenden negativen Auswirkungen auf den Zinsaufwand für den Gesamthaushalt. So veränderte sich der Basiszinssatz innerhalb eines Jahres von -0,88 % auf 3,12 %.

Die erhöhten Zinsen treffen auf planerisch erhöhte Bedarfe an Investitions- und Liquiditätskrediten und belasten die zukünftigen Haushaltsjahre immer stärker. Es müssen dann für die Tilgung von Krediten weitere Liquiditätskredite aufgenommen werden, wenn nicht die Rückkehr zu Überschüssen aus der laufenden Verwaltungstätigkeit erreicht werden kann.

Seit Kriegsbeginn kommt eine stetig steigende Anzahl von **Menschen aus der Ukraine** auch nach Düsseldorf, um hier Schutz und Hilfe zu erfahren. Ein Ende des Krieges und die Entwicklung der finanziellen Belastungen für den städtischen Haushalt ist derzeit nicht absehbar. Trotz umfangreicher Hilfspakete von Bund und Land, die die Kommunen bei der Bewältigung der Folgen von Krieg und Fluchtbewegungen unterstützen, bleibt die Finanzierung der notwendigen Maßnahmen in Düsseldorf eine große Herausforderung. Für 2024 sind bislang keine weiteren Hilfspakete vom Bund bzw. Land NRW bekannt.

Infolge des russischen Angriffskrieges gegen die Ukraine ergeben sich für die Kommunen noch immer anhaltende negative wirtschaftliche Effekte. Mit dem NKF-COVID-19-Ukraine-Isolierungsgesetz hatte der Landesgesetzgeber NRW in den vergangenen Jahren eine verpflichtende Regelung geschaffen, die aus der COVID-19-Pandemie sowie aus dem Angriffskrieg gegen die Ukraine folgenden Finanzschäden über die sogenannte **Bilanzierungshilfe** zu isolieren. In den vergangenen Jahren hat das NKF-CUIG eine wesentliche Rolle bei der Sicherung der finanziellen Handlungsfähigkeit von Kommunen in Zeiten der Pandemie und der Ukraine-Krise gespielt. Das NKF-CUIG wird nicht über den derzeit gesetzlich geregelten Zeitraum verlängert, sodass die haushaltsrechtlichen Ausnahmeregelungen mit dem Jahr 2023 auslaufen. Das bedeutet, dass sich die 109 Millionen Euro für die Jahre 2024 / 2025 unmittelbar im Ergebnishaushalt als Verschlechterung niederschlagen.

Die **Bilanzierungshilfe** hat sich in den Jahren 2020 – 2023 auf rund 556 Millionen Euro aufaddiert und ist beginnend im Haushaltsjahr 2026 über längstens 50 Jahre erfolgswirksam abzuschreiben. Im Jahr 2025 steht den Kommunen im Rahmen der Aufstellung der Haushaltssatzung 2026 das einmalige Wahlrecht zu, die aufaddierte Bilanzierungshilfe ganz oder in Anteilen gegen das Eigenkapital erfolgsneutral auszubuchen. Bis 2025 ist eine entsprechende Entscheidung durch Ratsbeschluss herbeizuführen. In der

Mittelfristplanung des Haushaltsplanes 2024/2025 ist – ohne eine Entscheidung des Rates damit vorwegzunehmen - die Bilanzierungshilfe in voller Höhe gegen die allgemeine Rücklage ausgebucht abgebildet.

**Der Stellenplan ist weiterhin ausfinanziert. Seit 2021 wird zu Gunsten der Ausfinanzierung der Sollstruktur des Stellenplans auf die ehemalige Kompensationsvorgabe verzichtet.**

Die **Personal- und Versorgungsaufwendungen** stellen mit einem Volumen in Höhe von 2023: 851,9 Millionen, 2024: 916,9 Millionen und 2025: 948,6 Millionen Euro nach den Transferaufwendungen die zweitgrößte Aufwandsart im Ergebnisplan dar. Sie erhöhen sich damit im Vergleich zur Vorjahresplanung für 2024 um 68,2 Millionen Euro.

Der höhere Planansatz 2024/2025 beinhaltet im Wesentlichen die Auswirkung aus der Tarifierhöhung TVöD 2023ff. (45,8 Millionen Euro/46,6 Millionen Euro), die Anpassung der pauschalen Erhöhung des Personaletats von einem Prozentpunkt auf drei Prozentpunkte für künftige Tarifsteigerungen (17,9 Millionen Euro/36,7 Millionen Euro), die Veränderungen aus den Stellenplänen (9,2 Millionen Euro/21,1 Millionen Euro) sowie eine Evaluierung der Parameter zur Ausfinanzierung der Sollstruktur des Stellenplans inklusive einer Neuberechnung der Ausfinanzierung (6,9 Millionen Euro/8,7 Millionen Euro).

Der Personaletat (Teilmenge der Personal- und Versorgungsaufwendungen) erhöht sich im Vergleich zur Vorjahresplanung für 2024 um 68,2 Millionen Euro sowie für 2025 um 102,9 Millionen Euro. Die möglichen Besoldungserhöhungen für die verbeamteten Beschäftigten bzw. Versorgungserhöhungen, die sich im Anschluss an die Tarifverhandlungen für den öffentlichen Dienst der Länder ergeben können, sind hierin noch nicht enthalten.

Die **Ausgleichsrücklage** ist in der Bilanz zusätzlich zur allgemeinen Rücklage als gesonderter Posten des Eigenkapitals angesetzt. Durch eine Entnahme aus der Ausgleichsrücklage können negative Jahresergebnisse

fiktiv ausgeglichen werden. Die Ausgleichsrücklage mit einem Anfangsbestand zur Eröffnungsbilanz 2009 in Höhe von 570,1 Millionen Euro wurde bis 2017 verzehrt, dann aber schrittweise durch Einmaleffekte und gute Jahresabschlüsse zum Stichtag 31.12.2022 auf 408 Millionen Euro wieder aufgefüllt. Je nach Jahresergebnis 2023 kann die Ausgleichsrücklage in 2024 bereits aufgezehrt sein.

**Meine Damen und Herren,**

**im Rahmen der Haushaltsplanaufstellung 2024/2025 wurden Jahresergebnisse von –374,6 Millionen Euro und –365,8 Millionen Euro ausgewiesen. Auch in diesem Haushaltsplanaufstellungsverfahren wird deutlich, dass die Aufwendungen deutlich schneller als die Erträge anwachsen. Damit wächst der ungedeckte Finanzmittelbedarf der Landeshauptstadt Düsseldorf.**

**Ziel muss es sein, diesen Trend zu durchbrechen, um die Lücke wieder zu schließen. Die Ausgleichsrücklage kann je nach Jahresergebnis 2023 in 2024 aufgebraucht sein. Dies hat zur Folge, dass der Haushalt der Stadt Düsseldorf aufgrund des planerisch negativen Jahresergebnisses der Aufsichtsbehörde zur Genehmigung vorgelegt werden muss.**

**Laut der Stellungnahme der Bezirksregierung zum Haushaltsplan 2023 ist es eine gesamtstädtische Aufgabe, Haushaltsdisziplin zu üben, um sich so Finanzierungsspielräume und die Beibehaltung der eigenständigen finanziellen Handlungsfähigkeit zu erhalten.**

**Die Landeshauptstadt Düsseldorf ist daher angehalten, den derzeitigen Trend umzukehren, damit langfristig eine Stabilisierung der Finanzen zur Sicherung der Leistungsfähigkeit der Verwaltung eintritt und die finanzielle Selbstbestimmung weiterhin gewahrt werden kann. In diesem Zusammenhang wurden auch Verbesserungen der Aufwendungen in der Mittelfristplanung eingeplant.**

**Angesichts des Risikoumfeldes treffen steigende Finanzierungsbedarfe auf abnehmende Finanzierungsspielräume. Es sind daher weitgehende strukturelle Veränderungen im städtischen Haushalt erforderlich, um zukünftig die Genehmigungspflicht zu vermeiden und ein Haushaltssicherungskonzept auch weiterhin zu verhindern! Diese Veränderungen sollen zeitgleich aber auch in der Gesamtfinananzrechnung zu einem Überschuss des Saldos aus der laufenden Verwaltungstätigkeit führen, damit Schulden der Stadt Düsseldorf sukzessive wieder zurückgeführt werden können.**

**Auch bei pünktlicher Erledigung ihrer eigenen Hausaufgaben wird die Landeshauptstadt Düsseldorf weiterhin auf die Unterstützung von Bund und Land NRW angewiesen sein.**

Meine Damen und Herren,  
auch in diesem Jahr gilt mein ganz besonderer Dank dem Leiter der Kämmererei Herrn van Beeck mit seinen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern sowie meinem Dezernatsbüro. Die Aufstellung eines Doppelhaushaltes stellte eine besondere Herausforderung dar. Ich danke umso mehr für die Professionalität und das große Engagement.

Abschließend möchte ich all denjenigen danken, die dazu beigetragen haben, dass Ihnen heute dieser Haushaltsplanentwurf vorgelegt werden kann.

Sehr geehrte Damen und Herren des Rates,  
der interaktive Haushalt sowie weitere Informationen, wie der Vorbericht, die Eckwerte zum Entwurf der Haushaltssatzung, der Haushaltsplanentwurf 2024/2025 und der bezirksbezogene Haushalt sind über den bekannten Link auf der Seite der Landeshauptstadt abrufbar. Das Angebot kann über die Internetseite der Landeshauptstadt Düsseldorf aufgerufen und auch auf mobilen Endgeräten verwendet werden.

Abschließend wünsche ich Ihnen gute und konstruktive Beratungen!