



Stadt Bielefeld
Stadtkämmerer Rainer Kaschel

Bielefelder Ent**S**chuldungs**S**trategie

„**Biss** 2028“

A. Die Bielefelder Entschuldungsstrategie

B. Erläuterungen

I. Einleitung

II. Problembeschreibung

1. Verschuldungsbegriff

2. Betrachtungsebenen

a) Verschuldung im Konzern

b) Verschuldung der Betriebe und des Kernhaushaltes

c) Verschuldung des Kernhaushaltes

3. Klassifizierung der Handlungsbedarfe

II. Unmittelbare Maßnahmen zur Rückführung der Liquiditätskredite

1. Verwendung der Jahresüberschüsse

2. Liquiditätsentwicklung

3. Unterjährige Verbesserungen

4. Entwicklung der Liquiditätskredite bis 2028

III. Weitere mögliche Maßnahmen zur Rückführung der Liquiditätskredite

1. Steuererhöhungen

2. Effekte aus der Konzernfinanzierung

3. Bundes- und Landeshilfen

IV. Fazit

Bielefelder EntSchuldungsStrategie „Biss 2028“

A. Die Bielefelder Entschuldungsstrategie

Die Verschuldung der Stadt Bielefeld, insbesondere im Bereich der Liquiditätskredite, ist eine enorme Herausforderung für die städtische Haushaltsbewirtschaftung. Unter dem Gesichtspunkt der Generationengerechtigkeit sowie vor dem Hintergrund eines immensen Zinsrisikos, welches die Handlungsfähigkeit der Stadt bedroht, begibt sich der Rat der Stadt Bielefeld mit der vorliegenden Entschuldungsstrategie auf den Weg, die städtische Verschuldung nachhaltig zurückzuführen und strategisch zu betrachten.

Als **vorrangiges Ziel** wird hierbei ein **vollständiger Abbau der Liquiditätskredite innerhalb eines Zeitraums von 10 Jahren** verfolgt. Das heißt, dass im Jahr 2028 die Liquiditätskredite, die im Jahr 2018 noch ein Volumen von durchschnittlich 400 Mio. € haben, komplett getilgt sein sollen.

Um dieses Ziel zu erreichen, werden insbesondere folgende **Maßnahmen** verfolgt:

1. Die ab dem Jahr 2020 zu erwartenden **Überschüsse** des Ergebnisplans werden zu **50%** zur **Tilgung** der Liquiditätskredite verwandt.

2. **Liquiditätsverbesserungen** in der Finanzplanung / -rechnung dienen der **Tilgung** der Liquiditätskredite.

3. **Unterjährige Haushaltsverbesserungen** werden grundsätzlich zur weiteren **Tilgung** von Liquiditätskrediten verwandt.

Nach gegenwärtiger Einschätzung entwickelt sich der **Bestand der Liquiditätskredite** hierdurch wie folgt:

Jahr	Liquiditätskredite
2019	400 Mio. €
2020	376 Mio. €
2021	341 Mio. €
2022	293 Mio. €
2023	243 Mio. €
2024	191 Mio. €
2025	137 Mio. €
2026	81 Mio. €
2027	23 Mio. €
2028	0

Die **Entschuldungsstrategie** wird **jährlich** an die haushaltswirtschaftliche Entwicklung und die weiteren Prognosen **angepasst**. Gegebenenfalls sind **weitere Maßnahmen** zu entwickeln bzw. der Blick auch auf **andere Verschuldungstatbestände** zu richten.

B. Erläuterungen

I. Einleitung

Jede Bielefelderin und jeder Bielefelder ist über die Stadt hoch verschuldet. Die öffentlichen Aufgaben und Leistungen, die den Menschen dieser Stadt zugutekommen, kosten entsprechend Geld.

Die Einnahmen der Stadt Bielefeld reichten lange Zeit nicht aus, um die Ausgaben zu bestreiten. Deshalb stand die Haushaltskonsolidierung im Fokus – mit dem Ziel einen dauerhaften Haushaltsausgleich wieder zu erreichen. Bezogen auf das bisherige Ziel, die Genehmigungsfähigkeit des Haushalts 2019 sicherzustellen und ab dem Jahr 2020 dauerhaft ausgeglichene Haushalte zu planen, ist die Stadt Bielefeld mit dem im Rat am 06.12.2018 zu beschließenden Haushaltsplan 2019 auf einem guten Weg.

In den vergangenen Jahren hat sich aber ein Schuldenberg aufgetürmt, der verschiedene Risiken birgt. So beläuft sich schon das Risiko einer Zinsänderung um + 1 % auf ein Volumen von 3 - 3,5 Mio. € jährlich. Dies entspricht 30 Hebesatzpunkten der Grundsteuer B.

Nachdem im Jahr 2016 seit langer Zeit erstmals wieder ein Haushaltsüberschuss erwirtschaftet werden konnte und ab 2020 dauerhaft ausgeglichene Haushalte darstellbar sind, soll nunmehr das Augenmerk auf die Entschuldung der Stadt gerichtet werden.

Der Rat der Stadt Bielefeld hat am 05.07.2018 Eckpunkte für den Doppelhaushalt 2020/2021 und eine mittelfristige Entschuldungsstrategie beschlossen und die Verwaltung unter anderem beauftragt, im Sinne einer nachhaltigen Entschuldung Haushaltsüberschüsse in der Planung im Umfang von mindestens 50 % zur Rückführung der Liquiditätskredite einzusetzen.

Auf der Basis dieser politischen Aufträge beinhaltet die vorliegende Bielefelder Entschuldungsstrategie neben einer Beschreibung der Problemlagen und der hieraus erwachsenden Risiken auch konkrete Maßnahmen zur Minimierung dieser Risiken.

II. Problembeschreibung

Die kommunale Verschuldung ist keineswegs allein ein Bielefelder Problem. Viele Städte in Deutschland, insbesondere Großstädte, sind hoch verschuldet. In einem aktuellen Schulden-Ranking der 103 kreisfreien Städte liegt die Stadt Bielefeld auf Platz 53 im Mittelfeld.¹

Sowohl auf Bundesebene als auch auf Landesebene in NRW wird das kommunale Verschuldungsproblem diskutiert. Gleichwohl ist die Diskussion nicht immer ganz übersichtlich. Deshalb sollen vorliegend einige Begrifflichkeiten geklärt werden.

¹ <https://www.haushaltssteuerung.de/weblog-wie-hoch-sind-die-schulden-der-kreisfreien-staedte.html>
(Stand: 01.10.2018).

1. Verschuldungsbegriff

In der Bilanz werden bei der Darstellung der Verbindlichkeiten üblicherweise sowohl die Fremdverbindlichkeiten gegenüber Banken und Kreditinstituten als auch ausstehende Zahlungen gegenüber Dritten aus Verträgen, Lieferungen, Leistungen etc. sowie Rückstellungen zusammengefasst.

Unter dem Aspekt dieser Entschuldungsstrategie stehen vorrangig Verbindlichkeiten gegenüber Dritten im Fokus.

Die in öffentlichen Verwaltungen bzw. öffentlichen Unternehmen anzutreffenden erheblichen Pensionsrückstellungen sind zwar ebenfalls eine künftige Zahlungsverpflichtung; diese entziehen sich aber einem planmäßigen Abbau, solange keine Strategie verfolgt wird, nach der gezielt Personal abgebaut wird, welches Rückstellungserfordernisse auslöst.

Ein anderes Problem betrifft den Umstand, dass die Pensionsverpflichtungen im Rahmen der Rückstellungen zwar bilanziell als künftige Zahlungsverpflichtung abgebildet werden, diese jedoch nicht ausfinanziert sind und somit auch die zukünftige Liquidität des städtischen Haushalts belasten werden.

Ob und gegebenenfalls wie bzw. in welchem Umfang diesbezüglich Vorsorge getroffen werden sollte, z.B. im Rahmen einer Fondslösung, sollte je nach Entwicklung der kommenden Jahre gesondert untersucht und diskutiert werden, nicht aber im Rahmen der vorliegenden Entschuldungsstrategie.

2. Betrachtungsebenen

Bei der Frage, welche Verschuldung im Rahmen der Entschuldungsstrategie betrachtet wird, sollte die Verschuldung im gesamten Konzern Stadt Bielefeld im Sinne einer konsolidierten Gesamtverschuldung Ausgangspunkt der Betrachtung sein, zumindest um die Relation zum Vermögen bzw. der Gesamtbilanz in die Betrachtung einbeziehen zu können.

a) Verschuldung im Konzern

Die aktuell aufgestellte vorläufige Gesamtbilanz des Konzerns Stadt auf den 31.12.2015 umfasst eine Gesamtbilanzsumme von 4.437 Mio. € mit einem Fremdkapital- bzw. Verbindlichkeitenanteil in Höhe von 1.977 Mio. €.

Vereinfacht ausgedrückt beträgt die Verschuldung auf Ebene des Gesamtkonzerns zum Stichtag 31.12.2015 annähernd 45 % der Konzernbilanzsumme. Betrachtet man die Entwicklung der vergangenen Jahre, so ist dieser Prozentsatz leicht gestiegen, was aber auch mit der gesunkenen Gesamtbilanzsumme zusammenhängt. Stellt man innerhalb dieser Summe langfristige und kurzfristige Verbindlichkeiten gegenüber, so ist der Anteil der langfristigen (investiven) Verschuldung gestiegen, während der kurzfristige (liquiditätsbedingte) Anteil im Laufe der vergangenen Jahre gesunken ist.

Berücksichtigt man darüber hinaus, dass den Investitionskrediten ein Vermögenswert gegenübersteht und dass in den vergangenen Jahren rund $\frac{3}{4}$ des vorhandenen städtischen Anlagevermögens langfristig finanziert sind (Anlagendeckungsgrad 2 von Eigenkapital und langfristigem Fremdkapital beträgt im Durchschnitt der letzten Jahre knapp 75 %), besteht kein akuter Handlungsbedarf.

Perspektivisch werden die geplanten Überschüsse in den nächsten Jahren den kurzfristigen Verschuldungsprozentsatz sinken lassen.

Die Entwicklung der vergangenen Jahre in Mio. € stellt sich wie folgt dar:

Jahr	Bilanzsumme	Verbindlichkeiten	Anteil an Bilanz	Davon kurzfristige Verbindlichkeiten	Anteil an Bilanz
2010	4.774	1.780	37%	796	17%
2011	4.794	1.831	38%	842	18%
2012	4.629	1.898	41%	823	18%
2013	4.611	1.987	43%	696	15%
2014	4.510	2.016	45%	614	14%
2015	4.437	1.977	45%	570	13%

b) Verschuldung der Betriebe und des Kernhaushaltes

Bezogen auf die Betrachtungsebene Kernhaushalt und eigenbetriebsähnliche Einrichtungen betrug gemäß Schuldenbericht zum 31.12.2017 die Gesamtverschuldung 1.081 Mio. €; darin enthalten sind Kredite im Rahmen der Konzernfinanzierung von 101 Mio. €.

Mithin betrug die Fremdverschuldung „netto“ ohne Konzernfinanzierung zum 31.12.2017 rund 980 Mio. €. In dieser Gesamtverschuldung sind die Sondervermögen ISB und UWB mit einem Anteil von rund 458 Mio. € (ISB 180 Mio. € / UWB 278 Mio. €) enthalten.

Mit 539 Mio. € hatte die Liquiditätskreditsumme Ende 2015 die Spitze erreicht. Der Abstieg vom Gipfel soll nicht zuletzt mit diesem Konzept schnell und steil erfolgen. Derzeit liegt der Anteil der nicht mit Vermögenswerten hinterlegten Liquiditätskredite an der Nettoverschuldung unter 50 % und wird durch die Umsetzung der Entschuldungsstrategie weiter sinken.

Wie in allen HSK-Kommunen so ging auch in Bielefeld die Investitionstätigkeit in den vergangenen Jahren zurück, was unter anderem auf die Begrenzungsregelungen zur zulässigen Kreditaufnahmemöhe zurückzuführen ist.

Die Entwicklung der vergangenen Jahre in Mio. € stellt sich wie folgt dar:

Jahr	Gesamtverschuldung	Konzernfinanzierung	"Netto" ²	Liquiditätskredite	Anteil vom Netto	EBE und KernHH	Anteil vom Netto	EBE	KernHH
2012	1.041	0	1.041	441	44%	600	58%	544	56
2013	1.063	0	1.063	482	45%	581	55%	523	58
2014	1.087	0	1.087	528	49%	559	51%	499	60
2015	1.104	0	1.104	539	49%	565	51%	491	74
2016	1.190	125	1.065	508	48%	556	52%	481	75
2017	1.081	101	980	449	46%	531	54%	458	73
2018	1.171	168	1.003	466	46 %	537	54%	457	80

Unter anderem durch zusätzliche Fördermittel vor allem des Bundes sollen unterlassene Instandhaltungs- bzw. Neuinvestitionen wieder ermöglicht werden. Zudem ist Bielefeld eine wachsende Stadt. Insofern ist in den kommenden Jahren mit einer regen Investitionstätigkeit und einem zunehmenden Kreditbedarf zu rechnen.

c) Verschuldung des Kernhaushaltes

Bei isolierter Betrachtung des Kernhaushaltes liegt der Schwerpunkt eindeutig bei den Krediten zur Liquiditätssicherung mit zum Stichtag 31.12.2017 rund 449 Mio. €, während sich die Investitionskredite auf (nur) rund 73 Mio. € belaufen.

Im Laufe des Jahres 2018 konnte bislang ein deutlicher Rückgang der Liquiditätskredite verzeichnet werden. Derzeit wird davon ausgegangen, dass der Stand der Liquiditätskredite zum Stichtag 31.12.2018 bei etwa 400 Mio. € liegen wird. Dieser Wert wird der Entschuldungsstrategie für die Jahre 2019 ff. gegenwärtig zugrunde gelegt.

3. Klassifizierung der Handlungsbedarfe

Vorrangig zu verfolgen ist gegenwärtig der **Abbau der Liquiditätskredite**. Zum einen stehen ihnen – anders als bei den Investitionskrediten – keine Werte gegenüber, zum anderen unterliegen sie aufgrund ihrer kurzen Laufzeit, auch wenn die Stadt Bielefeld für einen Teil der Liquiditätskredite bereits längerfristige Zinssicherung betrieben hat, einem hohen Zinsrisiko. Angesichts der sich abzeichnenden Tendenzen ist ab Mitte 2019 mit einem gewissen Zinsanstieg im Euro-Raum zu rechnen. Insofern ist eine intensive Rückführung der Liquiditätskredite dringend geboten und hat im Rahmen der Entschuldungsstrategie und der Haushaltsbewirtschaftung oberste Priorität.

² „Netto“ = Gesamtverschuldung ohne Konzernfinanzierung, d. h. Summe Investitionskredite EBE (ISB und UWB) und Kernhaushalt (KernHH) sowie Liquiditätskredite

Demgegenüber ist der Bereich der **Investitionskredite** in den Betrieben und der Kernverwaltung **derzeit** als **unkritisch** zu betrachten. Über die letzten Jahre hin hat es hier sowohl aus Gründen der Haushaltssicherung als auch aus Gründen der Liquidität in den Betrieben geringfügig rückläufige Tendenzen gegeben. Vor dem Hintergrund des Themas „Wachsende Stadt“ ist allerdings in den kommenden Jahren mit einem hohen Investitionsbedarf und einem zunehmenden Kreditbedarf zu rechnen. Diese **Entwicklung** wird im Weiteren auch bei der Entschuldungsstrategie zu **beobachten** und zu **bewerten** sein.

Gleichfalls **beobachtet** werden muss die **Entwicklung im Gesamtkonzern**, insbesondere vor dem Hintergrund der sich abzeichnenden geschäftlichen Entwicklungen im Bereich der Beteiligungen, beispielsweise die Abdeckung der Defizite des ÖPNV, welche wiederum Auswirkungen auf den Kernhaushalt haben werden.

II. Unmittelbare Maßnahmen zur Rückführung der Liquiditätskredite

1. Verwendung der Jahresüberschüsse

Gemäß Ratsbeschluss vom 05.07.2018 sollen 50% der künftig zu erwartenden jährlichen Haushaltsüberschüsse zur Rückführung der Liquiditätskredite eingesetzt werden.

Dies ergibt für die Jahre 2019 bis 2028 folgendes Bild in Mio. €:³

Jahr	Ergebnis- planung	50 % Rückführung
Ende 2019	26,4	0
Ende 2020	-6,4	-3,2
Ende 2021	-13,8	-6,9
Ende 2022	-24,6	-12,3
Ende 2023	-25,8	-12,9
Ende 2024	-27,8	-13,9
Ende 2025	-30,0	-15,0
Ende 2026	-32,4	-16,2
Ende 2027	-35,0	-17,5
Ende 2028	-37,8	-18,9

2. Liquiditätsentwicklung

In der Annahme, dass die anderen 50% der Jahresüberschüsse, welche nicht zur Rückführung der Liquiditätskredite verwandt werden sollen, jeweils zahlungswirksam eingesetzt werden und somit die Finanzplanung verschlechtern, ergibt sich folgende

³ Negative Werte stellen Überschüsse dar

Liquiditätsentwicklung in der Finanzplanung, welche die Entwicklung des Liquiditätskreditbestands bestimmt.⁴

Jahr	Finanzplanung	50% neue Maßnahmen	Auswirkungen auf Finanzplanung
Ende 2019	-0,8	0	
Ende 2020	-27,2	-3,2	-24,0
Ende 2021	-42,0	-6,9	-35,1
Ende 2022	-60,4	-12,3	-48,1
Ende 2023	-63,0	-12,9	-50,1
Ende 2024	-65,8	-13,9	-51,9
Ende 2025	-68,9	-15,0	-53,9
Ende 2026	-72,2	-16,2	-56,0
Ende 2027	-75,7	-17,5	-58,2
Ende 2028	-79,3	-18,9	-60,4

3. Unterjährige Verbesserungen

Der Rat der Stadt Bielefeld hat in seiner Sitzung am 05.07.2018 bereits beschlossen, dass im Rahmen der Entschuldungsstrategie unterjährige Verbesserungen der Haushaltslage vorrangig zum weiteren Abbau der Liquiditätskredite genutzt werden sollen.

Derartige Verbesserungen sind aus der Natur der Sache heraus nicht planbar und können somit erst im Nachhinein die Fortschreibung der Entschuldungsstrategie positiv beeinflussen.

4. Entwicklung der Liquiditätskredite bis 2028

Unter Berücksichtigung der unter Ziffer 1) und 2) getroffenen Maßnahmen lässt sich derzeit folgende Entwicklung der Liquiditätskredite darstellen.

Jahr	Liquiditätskredite
2019	400 Mio. €
2020	376 Mio. €
2021	341 Mio. €
2022	293 Mio. €
2023	243 Mio. €
2024	191 Mio. €
2025	137 Mio. €
2026	81 Mio. €
2027	23 Mio. €
2028	0

⁴ Negative Werte stellen Überschüsse dar

Die vollständige Rückführung der Liquiditätskredite in einem Zeitraum von 10 Jahren, d.h. bis zum Jahr 2028, ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt realistisch und wird als vorrangiges Ziel der Bielefelder Entschuldungsstrategie festgeschrieben.

III. Weitere mögliche Maßnahmen zur Rückführung der Liquiditätskredite

1. Steuererhöhungen

Denkbar ist eine gezielte Erhöhung der Hebesätze der Grundsteuer B oder der Gewerbesteuer mit der Vorgabe, dass die diesbezüglichen Mehrerträge gezielt zur Senkung der Liquiditätskredite verwandt werden.

Angesichts der Tatsache, dass die Hebesätze aber bereits im Rahmen der Haushaltskonsolidierung in den vergangenen Jahren deutlich angehoben wurden und somit sowohl zu einer finanziellen Belastung der Bürgerinnen und Bürger als auch der Unternehmen führten, sowie des Umstandes, dass die Hebesätze der Stadt Bielefeld in der Region bereits deutlich an der Spitze stehen, wird zum gegenwärtigen Zeitpunkt auf eine Steuererhöhung zur Rückführung der Liquiditätskredite verzichtet.

Etwas anderes könnte sich für die Zukunft allenfalls dann – aber auch nur für einen befristeten Zeitraum – ergeben, wenn ein deutlicher Zinsanstieg eine Beschleunigung der Rückführung der Liquiditätskredite geboten erscheinen lassen würde.

2. Effekte aus der Konzernfinanzierung

Bekanntermaßen wird aus Gründen des EU-Beihilferechts bei Darlehen, die die Stadt im Außenverhältnis zu Kommunalkreditkonditionen aufnimmt, ein Aufschlag fällig, der im Innenverhältnis von der jeweiligen Gesellschaft, welche das Instrument der Konzernfinanzierung in Anspruch nimmt, zu tragen ist. Im Endergebnis ist die Zinszahlung der Gesellschaft zur Bedienung der Konzernfinanzierung an die Stadt dann entsprechend höher als der von der Stadt im Außenverhältnis zu tragende Zinssatz.

Dieser Vorteil könnte zukünftig im Rahmen der Entschuldungsstrategie genutzt werden, sofern bei den betreffenden Gesellschaften Liquiditätskredite bestehen, für deren anteilige Reduzierung dieser positive Effekt eingesetzt werden könnte.

Dieser Aspekt soll bei einer der nächsten Fortschreibungen der Entschuldungsstrategie intensiver betrachtet werden.

3. Bundes- und Landeshilfen

Der Koalitionsvertrag der Bundesregierung⁵ sieht eine Befassung mit dem Problem der kommunalen Altschulden vor. Zwischenzeitlich wurde eine Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ eingesetzt. In einer von sechs Arbeitsgruppen soll das Thema der kommunalen Altschulden behandelt werden.

Mit Arbeitsergebnissen der Kommission ist nicht vor Herbst 2020 zu rechnen. Insofern ist gegebenenfalls zu einem späteren Zeitpunkt eine Berücksichtigung etwaiger Bundeshilfen im Rahmen der Entschuldungsstrategie vorzunehmen.

Auch die nordrhein-westfälische Landesregierung hat in ihrem Koalitionsvertrag⁶ das Thema der kommunalen Altschulden in den Blick genommen. Bislang erfolgte jedoch keine Konkretisierung seitens des Landes, in welcher Art und Weise die Städte und Gemeinden des Landes Unterstützung erhalten sollen.

In der Diskussion befinden sich derzeit zum einen längere Zinsbindungsfristen, welche zwar das bestehende Zinsrisiko minimieren, nicht jedoch das Grundproblem der Verschuldung an sich in den Fokus nehmen. Zum anderen werden aber auch Hilfestellungen zur Tilgung bestehender Verbindlichkeiten der Kommunen erörtert.

Seitens des Landes ist nunmehr angekündigt, dass bis zum Jahresende 2018 mit einer Positionierung des Landes zu rechnen ist. Auch hier werden diesbezügliche Erkenntnisse erst bei einer Fortschreibung der Entschuldungsstrategie aufgegriffen werden können.

IV. Fazit

Die Bielefelder Entschuldungsstrategie fußt auf Planannahmen für einen Zeitraum von 10 Jahren. Sie birgt insofern systemimmanent ein Unsicherheitspotenzial. Die haushaltswirtschaftliche Situation kann natürlich – beispielsweise bei einer Eintrübung der wirtschaftlichen Entwicklung in Deutschland – auch eine deutlich negativere Richtung nehmen als derzeit prognostiziert.

Gleichwohl bietet die Entschuldungsstrategie aber eine langfristige Perspektive, um einer der wesentlichen kommunalen Herausforderungen zu begegnen: der zu hohen Verschuldung der Stadt Bielefeld.

Bei veränderten Rahmenbedingungen muss die Entschuldungsstrategie angepasst werden. Das Ziel eines schnellstmöglichen Abbaus der Liquiditätskredite sollte hierbei aber nicht verlassen werden.

⁵

<https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975226/847984/5b8bc23590d4cb2892b31c987ad672b7/2018-03-14-koalitionsvertrag-data.pdf?download=1> (Stand: 16.10.2018).

⁶ https://www.cdu-nrw.de/sites/default/files/media/docs/nrwkoalition_koalitionsvertrag_fuer_nordrhein-westfalen_2017_-_2022.pdf (Stand 16.10.2018).

