

Berichtsvorlage

zur Behandlung im: **Gemeinderat**

zur Kenntnis im: **Ausschuss für Wirtschaft, Finanzen und Verwaltung**

zur Kenntnis in den: **Ortschaftsräten und Ortsbeiräten**

Betreff: Haushaltskonsolidierung – die einzelnen Bausteine

Bezug:

Anlagen: Bezeichnung:

Zusammenfassung:

Auch nach der Steuerschätzung Mai 2010 ist erkennbar, dass genehmigungsfähige Haushalte in den Jahren 2011 ff. nur aufgestellt werden können, wenn weitere Anstrengungen zur Konsolidierung des Haushalts unternommen werden.

Im Mittelpunkt der Vorlage 901/2010 ff. steht das Projekt „Minus 10 %“. Alle Fachbereiche, Ämter, Stabsstellen und Eigenbetriebe hatten von der Verwaltungsspitze den Auftrag erhalten, Vorschläge zu entwickeln, wie die Budgets um 10 Prozent pro Jahr entlastet werden können, wobei die volle Wirksamkeit im Jahr 2013 eintreten muss. Bezugsgröße sind die Budgets zum Zeitpunkt der Einbringung des Haushalts 2010.

Das Projekt „Minus 10 %“ ist nur ein Baustein der Haushaltskonsolidierung. Daneben müssen die bereits mit dem Haushalt 2010 wirksamen Maßnahmen – sowohl auf der Einnahme-, als auch auf der Ausgabeseite - im kommenden Finanzplanungszeitraum - 2011 bis 2014 - fortgesetzt werden.

Die Eigengesellschaften müssen einen Beitrag von insgesamt 760.000 Euro pro Jahr erbringen.

Die Zahlen der Investitionsplanung sind in den finanziellen Gegebenheiten anzupassen, d.h. unter Berücksichtigung der finanziellen Entwicklung, der weiteren Einnahme- und Ausgabenentwicklung muss jährlich entschieden werden, welche Investitionen finanzierbar sind.

Bei negativen Änderungen der derzeit prognostizierten wirtschaftlichen Entwicklung und bzw. oder bei weiteren negativen Veränderungen in der derzeitigen Finanzplanung und beim Ausbleiben der anvisierten Konsolidierungsbeiträge, sind Erhöhungen der Realsteuern notwendig.

Steuererhöhungen sind unabdingbar, soweit für den weiteren Ausbau der Kinderbetreuung (u.a. für die Erfüllung des Rechtsanspruchs zum Kindergartenjahr 2013/2014) keine stärkere Beteiligung durch Bund und Land erreichbar ist.

Trotz aller Sanierungsmaßnahmen wird sich eine deutliche Erhöhung der Verschuldung nicht vermeiden lassen. Verbesserungen bei den Steuereinnahmen und Zuweisungen sind vorrangig für die Verringerung der Schuldaufnahmen zu verwenden.

Ziele:

Genehmigungsfähige Haushalte für die Jahre 2011 und 2014

Oberstes Ziel ist die Erarbeitung genehmigungsfähiger Haushalte für die Jahre 2011 bis 2014.

Genehmigungsfähig sind Haushalte, die einen Überschuss im Verwaltungshaushalt erzielen, mit dem, neben der Tilgung der Kredite, auch noch ein Beitrag zur Finanzierung der Investitionen erzielt werden kann. Dies wird sich erkennbar in den Jahren 2011 und 2012 noch nicht verwirklichen lassen. Deshalb wird es auf dem Weg zur vollständigen Erwirtschaftung einer Nettoinvestitionsrate, Zwischenschritte geben müssen. Keine Genehmigung erhält die Stadt aber, wenn, wie bisher geplant, die Kreditaufnahmen in den Jahren 2011 und 2012 über den Investitionsausgaben liegen.

Handlungsfähigkeit

Mit der Genehmigungsfähigkeit wird als weiteres Ziel auch die eigene Handlungsfähigkeit gesichert, d.h., die strategischen Ziele der Stadt beim Ausbau des Erziehungs- und Bildungssektors, beim Klimaschutz und bei der Stadtentwicklung können ohne einen genehmigten Haushalt nicht verwirklicht werden.

Nachhaltige Finanzpolitik

Eine nachhaltige Finanzpolitik als weiteres Ziel setzt voraus, dass die Neuverschuldung reduziert und die Belastung künftiger Generationen verringert wird. Kreditaufnahmen sind nicht per se schlecht. Sie sind sinnvoll, wenn damit die Zukunftsfähigkeit der Stadt gesichert wird und bzw. oder die verdeckte Verschuldung, die durch das Vernachlässigen der Infrastruktur entsteht, abgebaut wird.

Insgesamt ist aber bei den Kreditaufnahmen zu berücksichtigen, dass künftige Kapitalkosten weit über den heutigen liegen können und dass diese Kapitalkosten, auch in den Zeiten des demografischen Wandels, von der zurückgehenden Zahl von Erwerbspersonen nachhaltig aus laufenden Einnahmen des Verwaltungshaushalts finanziert werden können.

Langfristige Gestaltungsspielräume

Langfristig muss die Haushaltskonsolidierung finanzielle Gestaltungsspielräume schaffen, damit auch künftige Generationen die für sie notwendige Infrastruktur erhalten und ausbauen können. Genauso wichtig ist, dass die öffentlichen Dienstleistungen in ausreichender Quantität und guter Qualität angeboten werden können, die für das Funktionieren der Stadtgesellschaft dauerhaft notwendig sind.

Angesichts einer riesigen Liste von Projekten, die bisher nicht finanziert werden können, der faktischen Unmöglichkeit, wichtige Infrastruktur wie Hallen, Rathäuser, Schulen, Feuerwehnhäuser, Straßen, Brücken und Grünanlagen, ausreichend zu unterhalten und zu sanieren, ist in Tübingen schon seit vielen Jahren das langfristige Ziel, Gestaltungsmöglichkeiten zu erarbeiten, zwangsläufig in den Hintergrund getreten.

Schwierige Rahmenbedingungen

Unter den heutigen Rahmenbedingungen der Schuldenbegrenzung bei Bund und Ländern, der Folgen der Wirtschaftskrise, der demografischen Entwicklung, der überproportional steigenden Kosten bei den kommunalen Sozialausgaben, der Reduzierung des Steueraufkommens durch strukturelle Eingriffe und unter Berücksichtigung des notwendigen Ausbaus der Erziehungs- und Bildungsinfrastruktur wird schon

das oberste Ziel jeweils genehmigungsfähige Haushalte vorzulegen, mit erheblichen Kraftanstrengungen verbunden sein.

Bericht:

1. Anlass / Problemstellung

Der aktuellen Finanzplanung, die Grundlage der Genehmigung durch das Regierungspräsidium wurde, lagen folgende Zahlen zugrunde:

	2009	2010	2011	2012	2013	Summe
	€	€	€	€	€	€
Zuführung an Vermögenshaushalt	-7.366.048	-4.862.850	-10.457.510	-7.908.090	-3.152.290	
Ordentliche Tilgung	937.700	1.145.000	1.187.010	1.452.450	1.655.150	
Nettoinvestitionsrate	-8.303.748	-6.007.850	-11.644.520	-9.360.540	-4.807.440	
Kreditaufnahmen	6.864.000	8.045.080	23.596.030	17.572.290	10.129.190	66.206.590
Nettoneuverschuldung	5.926.300	6.900.080	22.409.020	16.119.840	8.474.040	59.829.280
Nachrichtlich Rücklagenentnahmen	5.650.000	7.460.950	2.289.050			15.400.000

Grundlegende Annahmen für diese Finanzplanung waren:

die Steuerschätzung November 2009 und der Haushaltserlass für 2010 ff.

- die mit dem Haushalt 2010 festgelegten Steuersätze
- die fortdauernde Reduzierung der Budgets auf der Basis 2010, d.h. faktisch Verzicht auf die nachhaltige Unterhaltung der Infrastruktur
- die Erhöhung der Einnahmen wie im Jahr 2010 beschlossen
- Tarifsteigerungen bei den Personalkosten, so wie sie schon für 2011 vereinbart sind und für 2012 ff jeweils ein Prozent jährlich
- zusätzliche Kosten des Ausbaus der Kinderbetreuung nur in Höhe von 760.000 Euro ab 2011 - bei den Sachkosten und bei den Zuschüssen an Vereine und Verbände wurde ab 2011 mit einer Erhöhung von 1 % gerechnet
- in den Jahren 2011 bis 2013 wurde durch eine globale Minderausgabe unterstellt, dass die weiteren Konsolidierungsbemühungen jährlich 1,6 Mio. an Entlastungen bei den Budgets erbringen werden; diese globalen Minderausgaben werden ab 2011 durch konkrete Sparvorschläge ersetzt.

Ergebnis dieser Annahmen war, dass in den Jahren 2011 und 2012 die Kreditaufnahmen über den dort veranschlagten Investitionen liegen. Für 2011 wurde die Überschreitung mit 4,7 Mio. Euro und 2012 mit 3,9 Mio. Euro berechnet. Somit würden in diesen beiden Jahren die laufenden Ausgaben über Kredite finanziert.

In der Folge sind die Haushalte 2011 und 2012 nicht genehmigungsfähig.

Dies sah das Regierungspräsidium ebenso, als es mit Erlass vom 10.05.10 die Haushaltssatzung

der Stadt Tübingen genehmigte. Von den eingeplanten Krediten für 2010 wurde ein Teil von 3.000.000 € genehmigt. Der größere Teil von 5.045.080 € wurde unter einer Bedingung genehmigt.

Die Bedingung lautet: „Die Stadt weist zu gegebener Zeit den dringenden Bedarf für den vorgenannten Gesamtbetrag oder Teile hiervon aufgrund eines Finanzstatusberichts nach und weist auf der Grundlage entsprechender Gemeinderatsbeschlüsse zur Haushaltskonsolidierung sowie einer aktualisierten Finanzplanung nach, dass die Ertragskraft der künftigen Verwaltungshaushalte ausreicht, den Schuldendienst aufzubringen.“ Weiter heißt es: „Gemeinderat und Verwaltung haben beim Vollzug des Haushalts durch geeignete haushaltsrechtliche Maßnahmen sicherzustellen, dass der genehmigte Kreditrahmen eingehalten wird. Zu gegebener Zeit ist die Freigabe der bisher nur bedingt genehmigten Kreditermächtigungen mit den entsprechenden Nachweisen zu beantragen.“

Am 17.05.2010 ist der Gemeinderat dieser eingeschränkten Genehmigung beigetreten und hat bei einer Reihe von Investitionsmaßnahmen haushaltswirtschaftliche Sperren angebracht (Vorlage 817/209).

Aufgaben für den Gemeinderat und die Verwaltung sind damit:

- a) die Erarbeitung von weiteren Beschlüssen zur Haushaltskonsolidierung
- b) die Überarbeitung der vorliegenden Finanzplanung aufgrund dieser Beschlüsse und unter Berücksichtigung der aktuellen Daten über die allgemeine wirtschaftliche Entwicklung

2. Sachstand

Zur Vorbereitung der Aufgaben hat sich die Verwaltung an die Überarbeitung der Finanzplanung gemacht. Drei wesentliche Veränderungen bei der Finanzplanung sind im Augenblick bereits sichtbar, wobei endgültige Zahlen jetzt noch nicht möglich sind:

Erstens gibt es seit dem 9. Juni 2010 einen Haushaltserlass der Landesregierung für die Jahre 2011 ff.

Zweitens müssen im Augenblick die Erwartungen für die Gewerbesteuer ab dem kommenden Jahr zurückgenommen werden, da bei zwei wesentlichen Firmen die Zahlungen reduziert wurden.

Drittens werden schon im laufenden Jahr die Ansätze im Bereich der Kinder- und Schulkindbetreuung nicht ausreichend sein, so dass dauernd mit höheren Ausgaben in nicht unerheblicher Höhe zu rechnen ist.

Für die ersten beiden Punkte kann folgende Aussage getroffen werden:

Im letzten Jahr vor der Finanzkrise, also in 2008, lag der Überschuss der Steuern und Finanzzuweisungen über den Umlagen an Bund, Land und Landkreis (= Nettosteueereinnahmen) bei 66,8 Mio. Euro. In 2009 stürzte dieser Überschuss um 11,2 Mio. auf 55,6 Mio. Euro ab.

Für 2010 und 2011 erwarten wir, trotz der beschlossenen Erhöhung der Grundsteuer um 2,3 Mio. Euro und trotz der Mehreinnahmen beim Finanzausgleich aufgrund der höheren Einwohnerzahl in Höhe von 3,9 Mio. bzw. 5,2 Mio. Euro, einen weiteren Rückgang auf 55,4 bzw. 54,7 Mio. Euro.

Unter Berücksichtigung der von der Bundesregierung prognostizierten weiteren positiven wirtschaftlichen Entwicklung gehen wir von einem Anstieg der Nettosteureinnahmen auf 58 Mio. (in 2012), 63 Mio. (in 2013) und 66 Mio. Euro (in 2014) aus. Damit werden die städtischen Einnahmen voraussichtlich erst im Jahr 2014 wieder das Einnahmenniveau von 2008 erreichen.

Dies aber wohlgerne unter Berücksichtigung der beschlossenen Grundsteuererhöhung und unter der Annahme, dass Einwohner- und Studentenzahlen steigen werden. Außerdem muss natürlich die wirtschaftliche Entwicklung wie prognostiziert eintreffen. Weitere Steuersenkungen sind nicht berücksichtigt und die Verteilung des Steueraufkommens zwischen Bund, Land und Kommunen muss mindestens gleich bleiben.

Außerdem muss das Finanzausgleichsgesetz im Land dahingehend geändert werden, dass ab 2012 das Land nicht mehr in den Finanzausgleichstopf greift und 405 Mio. Euro zu seinen Gunsten entnimmt.

Unklar ist daneben noch, wie sich der Konsolidierungsprozess beim Landkreis entwickelt. Hier ist unterstellt, dass auch dort Sparbemühungen greifen.

Zu drittens

Auf den dritten Punkt – die Erhöhung der Ausgaben, trotz Konsolidierung, wird bei den Konsolidierungsvorschlägen des Fachbereichs Familie, Schule, Sport und Soziales besonders eingegangen.

Die dort genannten Mehrausgaben sind:

- die unterschätzte Auswirkung des Tarifvertrages für die Mitarbeiterinnen im sozialen Bereich
- die Verhandlungen mit den freien Trägern der Kinderbetreuung
- der weitere Ausbau der Kinderbetreuung (Vorlage 1/2010)
- die Ausbauplanung in Lustnau (Vorlage 145/2010)
- weitere Betreuungsgruppen in den Schulen (Vorlage 202/2010)
- die Einlösung des Rechtsanspruchs auf einen Krippenplatz

Wird die bisherige Finanzplanung um die sich jetzt abzeichnenden Änderungen korrigiert, ergibt sich, dass in den Jahren 2010 bis 2013 den Verbesserungen bei den Nettosteureinnahmen von knapp 10 Mio. Euro, Erhöhungen bei den Ausgaben – allein aus dem Bereich der Kinder- und Schulkinderbetreuung von rd. 12 Mio. Euro entgegenstehen. Diese Mehrausgaben können nur durch deutlich höhere Steuereinnahmen von Bund, Land oder der Stadt selbst finanziert werden. Insofern stehen die noch nicht beschlossenen Maßnahmen und Vorhaben unter dem Vorbehalt der Finanzierbarkeit.

Daraus sind fünf Folgerungen zu ziehen:

- 1) Ohne Konsolidierungsmaßnahmen gibt es im Finanzplanungszeitraum keine grundlegende Verbesserung des Finanzrahmens.

- 2) Die Voraussetzungen für die – wenigstens teilweise – Aufhebung der Sperren im Haushalt 2010 liegen bisher nicht vor.
- 3) Die Haushaltssatzungen 2011 und 2012 sind immer noch nicht genehmigungsfähig, da die Schuldaufnahmen höher als die Investitionsausgaben sind.
- 4) Alle Verwaltungshaushalte von 2010 bis 2014 schließen mit einem Defizit ab.
- 5) Damit in 2014 eine Zuführung an den Verwaltungshaushalt erwirtschaftet wird, die auch die Tilgungen bedient, ist bis dorthin eine Verbesserung von mindestens 6 Mio. Euro erforderlich.

Damit kann als Vorgabe für die Konsolidierungsmaßnahmen eine Verbesserung des Verwaltungshaushalts von 6 Mio. Euro formuliert werden.

Projekt „Minus 10 %“

Für die Darstellung des Projekts und dessen Ergebnisse wird auf die Vorlage 901/2010 verwiesen. Hier sind Vorschläge von 6,6 Mio. Euro dargestellt. Dabei sind auch Vorschläge enthalten, die zu einer Verringerung des Anstiegs von Ausgaben beitragen und deshalb die weitere Verschlechterung des Haushalts verhindern. Damit ist dann natürlich keine Verbesserung der Zahlen der Finanzplanung verbunden.

Eigengesellschaften

Die Eigengesellschaften sollen einen Konsolidierungsbeitrag von 760.000 Euro erbringen. Dabei werden sie unterschiedlich an der Konsolidierung beteiligt.

Für AHT und GWG gilt, dass für den gesamten Finanzplanungszeitraum keine Zuführungen an das Eigenkapital oder Verlustabdeckungen vorgesehen werden.

Die Sporthallenbetriebs GmbH beteiligt sich über das Projekt „Minus 10 %“ an der Konsolidierung (siehe Darstellung dort beim Fachbereich Finanzen)

Letztendlich ist der Konsolidierungsbeitrag von 760.000 Euro von den Stadtwerken zu erbringen. Auf die Darstellung in Vorlage 902/2010 wird verwiesen.

Bis auf die WIT, bei der im Folge der Umstrukturierung eine Erhöhung des Zuschusses für den Bereich Wirtschaftsförderung in den nächsten Jahren notwendig wird, wird bei den übrigen Beteiligungen unterstellt, dass keine weiteren Belastungen im Finanzplanungszeitraum eintreten.

Investitionsplanung und Verschuldung

Problem der Haushaltsplanung im kommenden Finanzplanungszeitraum ist die Ertragskraft des Verwaltungshaushalts. Erst wenn alle Möglichkeiten der Verbesserung des Verwaltungshaushalts ausgelotet sind, können Aussagen über die Finanzierbarkeit von Investitionen getroffen werden.

Bisher stehen für den Zeitraum 2010 bis 2013 Investitionen in Höhe von 66 Mio. Euro in der Finanzplanung. Dafür sollen rund 60 Mio. Euro neue Kredite aufgenommen werden. Es ist ausgeschlossen, dass diese Investitionen zu 90 % mit Krediten finanziert werden. Dafür wird es zum

einen keine Genehmigung des Regierungspräsidiums geben, und zum anderen werden die Kapitalkosten in den Folgejahren nicht aus dem Verwaltungshaushalt heraus finanziert werden können. Je geringer die Konsolidierungsleistung sein wird, desto kleiner wird auch die Investitionsplanung ausfallen müssen.

Nach heutiger Einschätzung ist eine Reduzierung der Investitionsplanung nicht zu umgehen. Die Verwaltung wird zusammen mit den Entscheidungsvorlagen zur Haushaltskonsolidierung im November eine vorläufige Investitionsplanung vorlegen.

Veränderung bei den Realsteuern

In den bisher dargestellten – optimistischen - Szenarien zur Finanzplanung ist unterstellt, dass

- die bisher in der Spalte „ Jahr 2014“ der Finanzplanung vermerkten Projekte nicht finanziert werden
- der Ausbau der Kinderbetreuung, über den bisher beschlossenen bzw. mit Beschlussvorlagen belegten Projekten hinaus, unter dem Vorbehalt der Finanzierung durch Bund und/oder Land und/oder durch Erhöhung der Realsteuern finanziert wird
- keine neuen Aufgaben auf die Stadt zukommen
- der strenge Sparkurs in allen Jahren durchgehalten wird.

Wenn alle Sparmaßnahmen nicht ausreichen bzw. die wirtschaftliche Entwicklung negativer als voraus geschätzt verläuft, oder wenn weitere Aufgaben wahrgenommen werden sollen, wird eine Anpassung der Realsteuern nicht zu umgehen sein.

Die Verwaltung wird unter Berücksichtigung der weiteren Entwicklung der Wirtschaftsdaten und des Verlaufs der Diskussion über die Konsolidierungsvorschläge im Herbst einen Vorschlag zu der weiteren Entwicklung der Hebesätze unterbreiten.

3. Lösungsvarianten

Durch die Vielzahl der Vorschläge ergibt sich eine unbestimmte Anzahl von Lösungsvarianten. Die Verwaltung kann alle Kombinationen von Vorschlägen mittragen, die eine Entlastung des Haushalts von mindestens 6 Mio. Euro pro Jahr bedeuten, bzw. spätestens am Ende des Finanzplanungszeitraums im Jahr 2014 - eine Zuführung vom Verwaltungs- an den Vermögenshaushalt (inkl. der Tilgungsausgaben) ermöglichen.

4. Vorgehen der Verwaltung

Verwaltung und Gemeinderat werden die Vorschläge zur Haushaltskonsolidierung in den Klausurtagungen vom 17. Juli und 09. Oktober 2010 miteinander diskutieren. Entscheidungsvorlagen werden für die Gemeinderatssitzungen am 08. und 11.11.2010 erarbeitet. Die Beschlüsse werden dann in den Haushalt 2011 ff. eingearbeitet, der am 13.12.2010 eingebracht wird.

Nach dem Gemeinderatsbeschluss im November kann die weitere Genehmigung von Kreditaufnahmen beim Regierungspräsidium beantragt werden.

Die Bürgerinformation zur Konsolidierung findet am 23. Juli 2010 um 19 Uhr in der Aula Uhland-

straße statt.

Eine Bürgerbefragung findet aufgrund des Gemeinderatsbeschlusses vom 14.06.2010 (Vorlage 517a/2010) im Sommer statt. Die Ergebnisse werden zur Beschlussfassung im November vorliegen.

5. Finanzielle Auswirkungen

Die finanziellen Auswirkungen ergeben sich aus der Summe der einzelnen Konsolidierungsvorschläge.

6. Anlagen