

Einbringung des Doppelhaushalts 2022/23 am 18. Oktober 2021

Rede der Leiterin der Stadtkämmerei Birgit Strohbach

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

sehr geehrte Damen und Herren,

ich darf Ihnen heute den Entwurf des Esslinger Doppelhaushalts 2022/2023 im Detail vorstellen. Das Werk steht Ihnen im Ratsinformationssystem zur Verfügung.

Der Doppelhaushalt 2022/2023 ist wie schon der letzte Doppelhaushalt und die beiden Nachtragshaushalte 2020 und 2021 geprägt von einer sehr schwierigen Ertragslage. Und auch dieser Haushaltsplan ist nicht ausgeglichen, Herr Rust hat die Gründe dafür eben erläutert.

Ich möchte Ihnen im Folgenden zuerst einen Überblick über Ergebnis, Liquidität und Verschuldung geben und dann die Finanzierung des Haushalts, also den Teilhaushalt Allgemeine Finanzwirtschaft vorstellen. Danach gehe ich auf die wesentlichen Ansätze des Ergebnishaushalts und die geplanten Investitionen ein.

Ordentliches Ergebnis

Der vorliegende Haushaltsplanentwurf 2022/2023 weist für alle Jahre ein negatives ordentliches Ergebnis aus. Ein Ausgleich von ordentlichen Erträgen und ordentlichen Aufwendungen konnte trotz mehrerer Einsparrunden und der Ausschöpfung der vorhandenen Ertragsmöglichkeiten nicht erreicht werden. In der Planung sind bereits potentielle Mehrerträge berücksichtigt, wir gehen von stabilen Landeszuschüssen aus und haben alle Aufwandspositionen auf das absolut notwendige Maß reduziert.

Um einen genehmigungsfähigen Haushalt zu erreichen, ist deshalb eine Entnahme aus der Rücklage aus Überschüssen des ordentlichen Ergebnisses notwendig. Dies ist dank der guten Ergebnisse vor allem aus den Jahren 2017 und 2018 auch möglich.

Bereits berücksichtigt ist in diesem Haushalt auch die Veranschlagung einer zusätzlichen Konsolidierungsvorgabe. Und trotzdem bleibt das Ergebnis in den Jahren 2022 – 2026 teilweise deutlich im Minus.

Sollte der Hebesatz für die Kreisumlage – wie jetzt im Entwurf des Landkreishaushalts vorgesehen – gegenüber der bisherigen Planung des Landkreises sinken, bringt das für den städtischen Haushalt eine deutliche Entlastung – und trotzdem bleiben wir immer noch bei zweistelligen negativen Millionenbeträgen im ordentlichen Ergebnis. Ob sich dies durch die Novembersteuerschätzung noch verbessert oder sogar verschlechtert, bleibt abzuwarten.

Entwicklung des ordentlichen Ergebnisses

Die Grafik zeigt die Abhängigkeit des ordentlichen Ergebnisses von den Gewerbesteuererträgen. Die beiden Linien laufen bis 2020 ziemlich parallel.

Für die Folgejahre bleibt aber das Ergebnis, obwohl wir davon ausgehen, dass sich die Gewerbesteuererträge wieder erholen, im negativen Bereich. Die Trendlinie zeigt deutlich nach unten.

Dies ist ein Abbild der Tatsache, dass sich die Aufwendungen wesentlich dynamischer entwickeln als die Erträge. Damit sich diese Schere nicht weiter öffnet, müssten die Erträge, insbesondere aus Steuern, Zuweisungen, Abgaben und Gebühren permanent entsprechend den Lohnsteigerungen und der Inflation gesteigert werden.

Für *zusätzliche* Aufgaben sind *zusätzliche* Erträge notwendig – oder bisherige Aufgaben und Leistungen müssen reduziert werden.

Verschärft wird dieses Finanzierungsproblem durch den aktuellen Abbau des vorhandenen Sanierungsstaus und die Instandhaltung und Unterhaltung vorhandener Infrastruktur. In der Fachliteratur wird diese finanzielle Herausforderung als „ökonomische Altlast“ beschrieben. Vermutlich ist sie nicht minder gefährlich als die ökologischen Altlasten.

Investitionen, Liquidität, Kredite und Rücklage

Der Doppelhaushalt 2022/2023 und die mittelfristige Planung sehen ein Investitionsvolumen von fast 92 Mio. EUR vor – später mehr dazu. Nicht enthalten ist hierbei der Hochbau mit 97 Mio. EUR im Wirtschaftsplan des SGE – Herr Rust hat dies eben dargestellt.

Aufgrund der fehlenden Ertragskraft des Ergebnishaushalts können diese Investitionen nur durch hohe Zuschüsse des Landes z.B. bei den Brücken und durch Kredite finanziert werden.

Auf Basis der aktuellen Planung müssen im Finanzplanungszeitraum Kredite in Höhe von 76,5 Mio. EUR aufgenommen werden. Diese wären nochmal um mehr als 20 Mio. EUR höher, wenn wir von der ursprünglichen Kreisumlage ausgehen. Hier wird deutlich, wie stark auch die Investitionen und deren Finanzierung vom ordentlichen Ergebnis abhängen. Der Schuldenstand wird von aktuell knapp über 50 Mio. EUR Ende 2021 auf 127 Mio. EUR Ende 2026 steigen.

Die Höhe der geplanten Kreditaufnahmen richtet sich nach der rechtlichen Vorgabe der Gemeindeordnung, wonach Kredite nur für Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen zulässig sind. Die rechtliche Vorgabe zur Obergrenze von Kreditaufnahmen ist eingehalten und auch die Mindestliquidität wird erfüllt – wenn auch nur knapp.

Der Stand der Rücklage aus dem ordentlichen Ergebnis sinkt bis Ende 2026 auf etwa 47 Mio. EUR. Das ist der Topf aus dem die negativen Ergebnisse ausgeglichen werden können und der uns einen zumindest grundsätzlich genehmigungsfähigen Haushalt ermöglicht –

Entwicklung der Liquidität und Kredite

In dem Diagramm sind die Entwicklung der Liquidität und der Kredite dargestellt.

Aufgrund der guten Ertragslage vergangener Jahre konnte von 2013 bis zum Jahr 2021 komplett auf die Aufnahme von Krediten verzichtet und sogar die Verschuldung abgebaut werden. Dieser Trend wird leider im Jahr 2022 gebrochen. Planerisch steigt die Verschuldung in den nächsten Jahren erneut deutlich an.

Trotz eines nicht unerheblichen Liquiditätspolsters aus den vergangenen Jahren reduziert sich der Stand der frei verfügbaren liquiden Mittel bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums auf 6,8 Mio. EUR und liegt damit nur noch knapp über der gesetzlichen Mindestliquidität von 6,6 Mio. EUR.

Ergebnishaushalt

Nun möchte ich Ihnen wie angekündigt die wichtigsten Daten aus dem Ergebnishaushalt vorstellen.

Allgemeine Finanzwirtschaft

Die Allgemeine Finanzwirtschaft bündelt alle Erträge und Aufwendungen, die sich nicht auf einzelne Produkte beziehen. Hier werden Steuern und Umlagen abgebildet, die zur Finanzierung aller kommunalen Aufgaben zur Verfügung stehen bzw. geleistet werden müssen. Für 2022 stehen danach 143 Mio. EUR und in 2023 dann 159 Mio. EUR für alle Aufgaben der Stadt zur Verfügung. Diese Beträge berücksichtigen bereits den abgesenkten Kreisumlagehebesatz.

Entwicklung Gewerbesteuer

Die volumenstärkste, aber auch volatilste Steuer ist die **Gewerbesteuer**, die wir für das Jahr 2022 mit 65 Mio. EUR und für das Jahr 2023 mit 70 Mio. EUR angesetzt haben. Die Gewerbesteuer basiert auf einem Hebesatz von 400 v.H. Der Planung liegt eine Durchschnittsbetrachtung der jeweils vergangenen 7 Jahre zugrunde. Der sich schon in 2019 strukturell abzeichnende und in 2020/2021 pandemiebedingt verstärkte Einbruch der Gewerbesteuer wurde in der Planung für die Haushaltsjahre gemäß aktuellem Kenntnisstand berücksichtigt. Für den mittelfristigen Finanzplanungszeitraum wurden, ohne Steigerungen in dieser Zeitspanne, jährlich jeweils 76 Mio. EUR an Gewerbesteuererträgen geplant. Auf Basis eines bereits hohen Niveaus birgt die mittelfristige Planung jedoch Risiken, vor allem angesichts der Konjunktur- und Exportabhängigkeit vieler Esslinger Betriebe.

Die Grafik zeigt das Auf und Ab bei der Gewerbesteuer mit der blauen Linie. Die hellgrüne Linie zeigt den Durchschnitt der letzten 7 Jahre. Die dunkle Gerade beinhaltet auch die Jahre ab 2011 und zeigt den Durchschnitt der letzten zehn Jahre.

Weitere Positionen der allgemeinen Finanzwirtschaft

Der Ansatz der **Grundsteuer** liegt bei 19,5 Mio. EUR. Dem liegt die Hebesatzerhöhung ab 2022 von 425 auf 458 Punkte zu Grunde, die Sie bereits mit dem letzten Doppelhaushalt beschlossen haben.

Der **Gemeindeanteil an der Einkommensteuer und Umsatzsteuer** für 2022 mit 76,6 Mio. EUR und 2023 mit 80,6 Mio. EUR liegt über den Ansätzen der vergangenen Jahre. Die Sonstigen Steuern und Abgaben umfassen die übrigen Steuerarten wie Hunde-, Vergnügungs- und Zweitwohnungssteuer, sowie die Leistungen aus dem Familienleistungsausgleich.

Bei den Zuweisungen sind 54,6 Mio. EUR bzw. 69,9 Mio. EUR vor allem aus den **Schlüsselzuweisungen** berücksichtigt. Die Höhe der zu erwartenden Schlüsselzuweisungen des Landes berechnet sich aus dem Unterschiedsbetrag zwischen der Steuerkraft des zweitvorangegangenen Jahres und einem rechnerischen Bedarf. Ganz deutlich sichtbar wird hier, wie sich der Steuereinbruch 2021 auf die Schlüsselzuweisungen 2023 auswirkt.

Unter den **Sonstigen Erträgen** sind für 2022 und 2023 jeweils 8,9 Mio. EUR veranschlagt. Das sind insbesondere die Konzessionsabgaben.

Die **Aufwandsseite der Allgemeinen Finanzwirtschaft** ist geprägt von den **Umlagen**. Hier enthält die Planung einen Betrag in Höhe von 47,8 Mio. EUR bzw. 51,7 Mio. EUR für die Kreisumlage. Der Beschluss des Kreistages zu den Hebesätzen liegt zum aktuellen Zeitpunkt noch nicht vor. Für die hier dargestellte Berechnung der Kreisumlage haben wir jedoch die Hebesätze aus dem Entwurf des Kreishaushalts bereits zugrunde gelegt. Sie liegen mit 29,3 bzw. 30,5 Punkten für 2022 und 2023 um 1,5 bzw. 2,0 Punkte unter den bishervom Landkreis kommunizierten Sätzen.

Eine weitere große Position ist die **FAG-Umlage** mit 36,6 Mio. EUR im Jahr 2022 und 40,3 Mio. EUR im Jahr 2023. Außerdem sind **Aufwendungen für Zinsen** für die Kredite der Stadt und sonstige Aufwendungen mit insgesamt 2,0 Mio. EUR bzw. 2,1 Mio. EUR eingeplant.

Aufgrund der prekären Finanzlage der Stadt ist neben der Entnahme von Rücklagen aus Überschüssen des ordentlichen Ergebnisses vergangener Jahre sowohl für 2022 als auch für 2023 eine Konsolidierungsvorgabe als **globaler Minderaufwand** von jeweils 3 Mio. EUR vorgesehen. Wie dieser erreicht werden soll, stelle ich etwas später noch dar.

Produktbereiche des Ergebnishaushalts

Die eben genannten allgemeinen Steuereinnahmen werden zum Ausgleich des Finanzbedarfs für alle städtischen Leistungen verwendet. Dieser Bedarf entsteht durch Personal- und Sachkosten sowie durch Abschreibungen und Zuschüsse an Dritte.

Fast 60 Mio. EUR oder etwas mehr als ein Drittel fließen davon in 2022 in den Bereich **Kinderbetreuung, Soziales und Schule**.

Der mit Abstand größte Teil von etwa 34 Mio. EUR ist der aus kommunalen Mitteln finanzierte Abmangel im **Betreuungsbereich**. Personalkosten von 22,9 Mio. EUR und Sachaufwendungen und Zuschüsse in Höhe von 33,3 Mio. EUR stehen Landesmitteln in Höhe von 18,5 Mio. EUR und Elternbeiträgen in Höhe von 3,8 Mio. EUR gegenüber. 60 % der Kosten trägt also die Stadt. Der Landesanteil liegt bei etwa 33%, der Anteil der Eltern bei ca. 7%. Und diese Anteile beziehen sich auf auch auf die deutlich steigenden Kosten. Auch deshalb ist hier eine deutliche Steigerung zwischen 2022 und 2023 sichtbar.

Kultur und Sport benötigen etwa 14% oder ein Siebtel der zur Verfügung stehenden Mittel.

19 Mio. EUR oder etwa ein Viertel der Finanzierungsmittel gehen in **Verkehr, Bauen, Umwelt und Wirtschaft und Tourismus**.

Öffentliche Sicherheit und Ordnung umfasst etwa je hälftig die Leistungen und Aufgaben der Feuerwehr und des Ordnungs- und Standesamts.

Unter **Verwaltung und Steuerung** finden sich alle übergreifenden Steuerungs- und Serviceprodukte. Dazu gehören Sie als Gemeinderat und die Verwaltungsspitze, aber auch die Leistungen des Rechtsamts und der Liegenschaftsverwaltung, des Amts für Wirtschaft, der Kämmerei und des Rechnungsprüfungsamts.

Da sich die anteilige Aufteilung auf die Produktbereiche zwischen 2022 und 2023 nicht wesentlich verändert, sind hier beide Haushaltsjahre in einer Grafik dargestellt.

Personalkostenentwicklung

Die Personalkostenentwicklung wird zum einen von Stellenneuschaffungen und Stellenplanveränderungen, aber vor allem auch durch die Tarifabschlüsse beeinflusst. Frau Breitkopf wird Ihnen bei der Beratung des Stellenplans hierzu detaillierte Informationen geben.

Kalkulation der Personalkosten und Wiederbesetzungssperre

Für die Sicht auf den Gesamthaushalt und die Konsolidierungsvorgabe ist es wichtig, die Kalkulationsgrundlage der Personalkosten zu kennen.

Neben der Personalkostenhochrechnung auf Basis der bestehenden Stellen und deren Besetzung haben wir einen Fluktuationsabschlag berücksichtigt. Dieser spiegelt wider, dass Stellen nur sehr selten direkt wiederbesetzt werden konnten. Im Planansatz von 95,8 bzw. 99,7 Mio. EUR sind einige wenige Stellenneuschaffungen enthalten. Auch hier verweise ich auf die Stellenplanberatungen für Details. Saldiert mit den Personalkostenersätzen von je etwa 3 Mio. EUR ergibt sich der **Nettoaufwand Personal**.

Die **Wiederbesetzungssperre** ergibt sich aus dem eingeplanten Fluktuationsabschlag, der der Erfahrung Rechnung trägt, dass im Durchschnitt Stellen bis zur Wiederbesetzung 2 Monate vakant sind, und einer weiteren 4-monatigen Wiederbesetzungs-Sperre für alle Teilhaushalte außer dem Betreuungsbereich.

Auftrag für Prozess Aufgabenkritik

Diese Wiederbesetzungssperre ist die wichtigste Maßnahme, um die Konsolidierungsvorgabe für die Jahre 2022 und 2023 auch zu erreichen. Daneben ist eine Sperre bei den Sachkosten in Höhe von 0,6 Mio. EUR vorgesehen.

Für die Jahre 2024 – 2026 müssen im Rahmen des Prozesses Aufgabenkritik die Konsolidierungsvorgaben noch mit Maßnahmen unterlegt werden. Mir ist es wichtig hier nochmal zu betonen, dass diese Einsparungen im ordentlichen - negativen - Planergebnis bereits berücksichtigt sind. Ohne dies wäre der Haushalt auf keinen Fall genehmigungsfähig. Es ist nicht auszuschließen, dass die Rechtsaufsichtsbehörde die Genehmigung des Haushalts mit einer entsprechenden Berichtspflicht zum Stand der Konsolidierungsbemühungen verknüpfen wird.

Entwicklung des Finanzierungsbedarfs für Investitionen

Nun zu den Investitionen. Wie Sie wissen, sind alle Investitionen in Hochbauten beim Eigenbetrieb Städtische Gebäude Esslingen veranschlagt. Dies ist insbesondere beim Vergleich mit dem Investitionsvolumen anderer Städte zu beachten.

Mit Einzahlungen in Höhe von 16,0 Mio. EUR bzw. 9,6 Mio. EUR sowie Auszahlungen in Höhe von 30,0 Mio. EUR bzw. 30,6 Mio. EUR ergibt der geplante Saldo einen Finanzierungsmittelbedarf aus Investitionstätigkeit von 14,0 Mio. EUR in 2022 und 21 Mio. EUR in 2023.

Aber auch bei Investitionen mussten deutliche Reduzierungen vorgenommen werden, so dass Sie nicht alle Vorhaben im Haushaltsplan finden werden, die vielleicht wünschenswert sind.

Im Folgenden werde ich Ihnen erläutern, in welche Bereiche die für die Jahre 2022/2023 geplanten Investitionen fließen.

Investitionen 2022/2023 nach Produktbereichen

Bezogen auf 2022 fließt der größte Anteil von 16,2 Mio. EUR in Straßen und Brücken. Dazu gehören 8,9 Mio. EUR für die Hanns-Martin-Schleyer-Brücke, 1 Mio. EUR für Straßenbeläge, 800 TEUR für den barrierefreien Ausbau der Bushaltestellen, 600 TEUR für die Instandsetzung von Treppen und Fußwegen, 600 TEUR für Fahrzeugbeschaffungen und viele Straßenbaumaßnahmen, die Sie bitte im Detail der Haushaltsplanung entnehmen.

Der zweitgrößte Balken, zumindest für das Jahr 2022; gehört zum Bereich Grunderwerb und den damit verbundenen Investitionen. Die hier für 2022 veranschlagten 6,9 Mio. EUR beinhalten im Wesentlichen den Grunderwerb des Geländes der Stadtwerke, sowie Erschließungskosten. Im Jahr 2023 gehen die

Investitionen in diesem Bereich deutlich zurück. Es ist lediglich noch ein größerer Betrag für das Parkhaus an der Hochschule vorgesehen.

Der Bereich Planen/Wohnen/Umwelt beinhaltet insbesondere Mittel für die Außenanlagen von Schulen, den Bau von Kinderspielplätzen, den Hochwasserschutz und den Neckaruferpark. Wobei für den Neckaruferpark im Jahr 2023 mit 3,3 Mio. EUR im Vergleich zu 500 TEUR im Jahr 2022 deutlich mehr Mittel eingeplant sind. Insbesondere diese Differenz begründet den Anstieg der Investitionssumme zwischen den beiden Haushaltsjahren in diesem Bereich.

Der Anstieg des Balkens im Bereich Schule/Sport/Betreuung im Jahr 2023 ist zurückzuführen auf einen Investitionszuschuss an den Bäderbetrieb in Höhe von 2 Mio. EUR. Ansonsten fallen in diesem Bereich insbesondere die Investitionskostenzuschüsse an nichtstädtische Kindertageseinrichtungen sowie Investitionen für die Sanierung und Ausstattung für städtische Betreuungseinrichtungen ins Gewicht. Unter Feuerwehr/Übrige verbirgt sich im Wesentlichen die Beschaffung von Feuerwehrfahrzeugen und Geräten, die Beschaffung von Sicherheitsanlagen und im Jahr 2022 eine Kapitalzuführung an die städtischen Pflegeheime in Höhe von 400 TEUR.

Fazit

Zusammenfassend lässt sich sagen:

1. Einen genehmigungsfähigen Haushalt erreichen wir nur durch die Entnahme von **Rücklagen** aus den guten vergangenen Jahren
2. Ein Globaler Minderaufwand bzw. **Konsolidierungsvorgabe** sind grundlegende Bedingung für einen genehmigungsfähigen Haushalt
3. Zu berücksichtigen ist eine Ergebnisverbesserung aus der Reduzierung der **Kreisumlage**
4. Veränderung durch **Novembersteuerschätzung** ist noch nicht absehbar
5. Der **Schuldenstand** steigt bis Ende des Finanzplanungszeitraums auf 127 Mio. EUR
6. Die **Mindestliquidität** wird nur knapp erreicht
7. Die Planansätze der Gewerbesteuer im mittelfristigen Zeitraum basieren auf einem relativ hohen Niveau. Dies birgt angesichts der Konjunktur- und Exportabhängigkeit vieler Esslinger Betriebe gewisse Risiken.
8. Die **Genehmigung** durch die Rechtsaufsichtsbehörde wird voraussichtlich an Bedingungen geknüpft sein.
9. **Spielraum** für zusätzliche Maßnahmen/Projekte besteht nur durch Umschichtungen innerhalb der bestehenden Planung.

Ich bedanke mich für Ihre Aufmerksamkeit bei der Vorstellung der vielen Zahlen und Informationen zum Doppelhaushalt 2022/2023 der Stadt Esslingen.