

Das Haushaltsplanaufstellungsverfahren zum Doppelhaushaltsplan 2024/2025

Die Aufstellung des Haushaltsplans ist kommunalrechtlich eine rein verwaltungsinterne Aufgabe, die nach § 116 Abs. 1 der Gemeindeordnung Baden-Württemberg dem „Fachbediensteten für das Finanzwesen“ gesetzlich zugewiesen ist. In Stuttgart ist dies der Beigeordnete für Wirtschaft, Finanzen und Beteiligungen BM Fuhrmann. Aufgrund der Herrn EBM Dr. Mayer zugeordneten Personalverantwortung erfolgen die einzelnen Arbeiten zu Haushalts- und Stellenplan regelmäßig in enger Abstimmung der Referate WFB und AKR bzw. der Ämter Stadtkämmerei und DO.IT – Amt für Digitalisierung, Organisation und IT. In Stuttgart üblich – kommunalverfassungsrechtlich aber nicht verpflichtend – ist auch eine enge Einbindung (insbesondere über den Ältestenrat) und eine umfassende und detaillierte Information des Gemeinderats (Mitteilungsvorlage mit Haushaltsrelevanz, Rote Liste, Querliste zu den Stellenplananträgen u.v.m.).

Nachfolgend wird ausschließlich auf die bisherigen Arbeiten zum Haushaltsplanentwurf eingegangen.

Mit den gemeinsamen Haushaltsausschreiben von WFB und AKR vom 29.12.2022 und 30.03.2023 (BMA-Mitteilungen Nr. 19/2022 und 5/2023) wurde das Verfahren zur Erstellung des Doppelhaushalts 2024/2025 eingeleitet und weiter konkretisiert.

Budgetermittlung und -festsetzung

Im ersten Schritt erarbeitete die Stadtkämmerei wie in den Vorjahren auf Basis der Vorjahresplanwerte (2023) die Budgetberechnungen für die Ämter und Referatsabteilungen als Ausgangsbasis.

Dabei wurden auch alle sich aus den Nachträgen ergebende Änderungen fortgeschrieben. Im Rahmen der konkreten Budgetermittlung wurden weiterhin die von den Ämtern geltend gemachten Mehrbedarfe hinsichtlich ihrer Berücksichtigungsfähigkeit als Sondereinflüsse geprüft. Sondereinflüsse sind die Mehrbedarfe, die sich aus gesetzlichen Neuregelungen, aus bereits gefassten Beschlüssen des Gemeinderats oder sonstigen (z. B. vertraglichen) Verpflichtungen ergeben und für die im bisherigen Budget kein Spielraum vorhanden ist.

Von den Referaten und Ämtern wurden ergebniswirksame Budgeterhöhungen für 2024 und 2025 von 394,7 Mio. EUR bzw. 599,5 Mio. EUR geltend gemacht. Davon wurden in den Budgetentwürfen 76,4 Mio. EUR bzw. 71,5 Mio. EUR berücksichtigt. Im Finanzhaushalt wurden Mehrbedarfe in Höhe von 174,3 Mio. EUR bzw. 214,0 Mio. EUR geltend gemacht und in Höhe von 7,5 Mio. EUR in 2024 bzw. 0,8 Mio. EUR in 2025 als Sondereinflüsse anerkannt.

Insgesamt ist festzuhalten, dass sich das Volumen der geltend gemachten Sondereinflüsse und sonstigen Mehrbedarfe im Doppelhaushalt 2024/2025, im Vergleich zu den Vorjahren, massiv erhöht hat. In Summe wurden Finanzbedarfe in Höhe von 568,9 Mio. EUR in 2024 und 813,5 Mio. EUR in 2025 angemeldet. Zu den letzten vier Doppelhaushalten betrug der Durchschnitt der Meldungen 131,3 Mio. EUR pro Haushaltsjahr.

Aufgrund verschiedener Erfahrungen in Vorjahren wurde auf die nachfolgend üblicherweise stattfindenden, arbeitsintensiven und sehr formalen Abstimmungstermine auf Referatsebene (Budgetgespräche) verzichtet. Entscheidend war insbesondere, dass Mitte 2021 Mitteilungsvorlagen mit Haushaltsrelevanz zu allen Ämteranmeldungen ermöglicht wurden, selbst wenn in vorangegangenen Abstimmungen in Einzelfällen zwischen WFB und den Referaten ein anderes Ergebnis bzw. Vorgehen festgehalten wurde. Die Budgetgespräche hatten damit sehr stark ihre Funktion im Budgetaufstellungsprozess eingebüßt.

Stattdessen sollte eine Abstimmung zu den Sondereinflüssen auf Arbeitsebene stattfinden. Anschließend war den Ämtern eine eigenverantwortliche Priorisierung der Aufgaben und Bedarfe innerhalb ihrer Budgets ermöglicht.

Das 2. Haushaltsausschreiben führte hierzu aus:

„Zu nicht in die Budgetentwürfe aufgenommenen Mehrbedarfen können die Ämter ihren Referaten entsprechende Mitteilungsvorlagen mit Haushaltsrelevanz vorschlagen. Zudem sind im Bedarfsfall zu besonders priorisierten Bedarfen auch Klärungs-/Abstimmungstermine auf Amts- oder Referateebene möglich. Die Gesprächstermine werden von den Fachämtern/ Referaten vereinbart.“

Es wurden nur sehr vereinzelt noch anschließend Abstimmungen vorgenommen. Die grundsätzlich der Budgetierung immanente Verantwortung der Ämter, Mehrbedarfe durch Umschichtung und/oder Priorisierung innerhalb ihrer Budgets aufzufangen, wurde nach Einschätzung der Stadtkämmerei nicht wahrgenommen.

Stattdessen wurden insgesamt 207 Mitteilungsvorlagen mit Haushaltsrelevanz zu offenen Mehrbedarfen in den Budgets und zu Projekten erstellt (zum Stand der Einbringung des Doppelhaushaltsplans 2022/2023 waren es 98 entsprechende Vorlagen). Die darin angemeldeten Mittelbedarfe werden in der Übersicht über Budgeterhöhungen und konsumtive Projekte (jeweils "Teil I" der Ämteranmeldungen) der Roten Liste dargestellt. In Summe der Finanzbedarfe des gesamten Finanzplanungszeitraums wurden in dieser Kategorie über alle Ämter 1.384,4 Mio. EUR angemeldet (zum DHH 2022/2023: 505,4 Mio. EUR).

Fazit: Die Neuerungen bei Budgetabstimmung und -festsetzung führten zwar im Frühjahr zu einer spürbaren Entlastung der Beteiligten, nachfolgend entstand jedoch ein erheblicher Mehraufwand. Die Stadtkämmerei schlägt vor, bis Ende 2024 das verwaltungsinterne Verfahren gemeinsam mit den anderen Referaten zu analysieren. Auf die arbeits- und zeitintensiven Budgetgespräche sollte aber weiterhin verzichtet werden.

Auf der Grundlage der von der Stadtkämmerei erhobenen Eckwerte (Steuern, Schlüsselzuweisungen und Umlagen) und den von den Ämtern gemeldeten Zahlen (Erträge, vorabdotierte Aufwendungen sowie Sondereinflüsse) wurden die Referats- und Ämterbudgets fertig gestellt und dem Gemeinderat eine erste Hochrechnung zu den Ergebnishaushalten 2024/2025 vorgelegt (GRDRs 714/2023 „Bericht zu den Eckdaten zur Aufstellung des Doppelhaushalts 2024/2025“).

Investitionsplanung und Fortschreibung der Ergebnishaushalte bis zum Planentwurf

Bis Anfang Juni waren die konkreten Jahresbeträge neuer konsumtiver Maßnahmen und Investitionsvorhaben von den Ämtern anzumelden. Diese werden in der Roten Liste Teil II „Neue Vorhaben“ für neue Investitionsvorhaben und vergleichbare konsumtive bauliche Maßnahmen (Sanierungsmaßnahmen u. a.) sowie Investitionsförderungsmaßnahmen dargestellt.

In der aktuellen Roten Liste Teil II werden insgesamt Finanzbedarfe in Höhe von 1,5 Milliarden EUR ausgewiesen (vor zwei Jahren waren dies 855,8 Mio. EUR).

Auf das Summenblatt der Roten Liste (letzte Seite) wird verwiesen.

Parallel zu den Arbeiten an der Roten Liste und der dazu erforderlichen Abstimmungen wurde – teils in enger Zusammenarbeit mit Fachämtern – an dem Haushaltsplanentwurf weitergearbeitet. Dabei wurden zum Beispiel die Ämterbudgets in 2024 um 15,0 Mio. EUR und in 2025 um 12,7 Mio. EUR fortgeschrieben. Darunter jeweils allein 3,1 Mio. EUR für die Stellen-/Personalbezogenen Sachkosten der Ämter.

Haushaltsklausur und Erarbeitung der „Grünen Liste“

Nach der teils erheblichen Kritik aus Fachbereichen der Stadtverwaltung an der „Grünen Liste“ zum Doppelhaushalt 2022/2023 – dem Verwaltungsvorschlag der in den Planentwurf aufgenommenen Budgeterhöhungen, neuen Maßnahmen und Vorhaben – und darauffolgenden aufwändigen Abstimmungen und Klärungen hatte die Stadtkämmerei auf Wunsch des Herrn OBM bundesweit verschiedene Großstädte kontaktiert, um deren Planaufstellungs- und -beratungsverfahren mit dem Stuttgarter System abzugleichen.

Neben dem (bereits erwarteten) Ergebnis, dass die LHS deutschlandweit die zeitaufwändigsten und arbeitsintensivsten Planberatungen durchführt, wurde die Erkenntnis gewonnen, dass bei der Entscheidung, welche Maßnahmen und Projekte gesamtstädtisch zu priorisieren sind und unter Abwägung der Realisierbarkeit und finanziellen Möglichkeiten in den Planentwurf bzw. das Investitionsprogramm aufgenommen werden sollen, eine intensivere und frühzeitige Abstimmung mit allen Fachbereichen / Referaten zielführend ist. Wie z.B. ähnlich in den Landeshauptstädten München und Düsseldorf praktiziert, wurde daher eine Haushaltsklausur mit Teilnahme aller Beigeordneten bzw. Referatsleitungen vereinbart. Im Frühjahr wurden die Referate von dieser Neuerung im Planaufstellungsverfahren informiert.

In einer über zwei Tage angesetzten Sondersitzung der Bürgermeisterrunde sollten Ende Juli die Ämteranmeldungen durch die Referate präsentiert und priorisiert werden. Ziel sollte die einvernehmliche Abstimmung einer Referatsübergreifenden Prioritätenliste aller Anmeldungen (und damit ein Entwurf der Grünen Liste zum DHH 2024/2025) sein. Damit wäre erstmalig seit Einführung dieser Übersicht in der LHS, die vom Finanzbürgermeister bzw. OBM vorgeschlagenen Ergänzungen zum Haushaltsplanentwurf gemeinsam mit allen Referaten vorbesprochen und erarbeitet worden.

Da nach der Hochrechnung zum Eckdatenbericht davon ausgegangen werden musste, dass der Planentwurf unter Berücksichtigung aller priorisierten Maßnahmen der Roten Liste die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen für eine Genehmigungsfähigkeit des Planwerks nicht erfüllen könnte, wurde aber bereits eingeplant, dass noch in der Haushaltsklausur erste (gemeinsame) Überlegungen zur Erreichung der Rechtmäßigkeit des Planentwurfs erforderlich werden.

In der Haushaltsklausur konnte keine Verständigung zum Vorgehen hinsichtlich der Grünen Liste erreicht werden konnte. WFB erhielt den Auftrag, einen Entwurf zu erarbeiten und Herrn OBM zur Abstimmung vorzulegen.

Durch die Vorbereitung der Haushaltsklausur, mit einem um mehrere Wochen früheren Abschlusstermin für die Rote Liste, entstand in der Stadtkämmerei hoher Abstimmungsaufwand unter deutlich spürbarem Zeitdruck. Nach der Haushaltsklausur fiel auch in den anschließenden Wochen, die ursprünglich als Urlaubszeit vorgesehen war, zusätzliche Arbeit an. Insbesondere aufgrund der finanziellen Rahmenbedingungen bei deutlich gestiegenem Umfang der Anmelde-liste waren die Arbeiten zudem auch aufwändiger.

Die Erkenntnisse aus der Haushaltsklausur sind verwaltungsintern noch aufzubereiten. Weitere Entwicklungen oder Änderungen im Verfahren zur Grünen Liste bleiben abzuwarten.

Neue Ämtervorlage zu den Budgets (Berichte zu Budgets und Stellen)

Mit dem 2. Haushaltsausschreiben wurden die Ämter verpflichtet, in einer besonderen Mitteilungsvorlage je Teilhaushalt einen gebündelten Überblick über die Umsetzung der vorhandenen bzw. die Fortschreibung der Ämterbudgets zum neuen Doppelhaushalt zu liefern.

In Ergänzung zu den Mitteilungsvorlagen mit Haushaltsrelevanz, die ausschließlich künftige und zusätzliche Finanzbedarfe transportieren, sollte die Mitteilungsvorlage folgende Inhalte haben:

- Rückblick auf die zum letzten Doppelhaushalt 2022/2023 erfolgten Mittelbereitstellungen einschließlich ggf. vorhandener Ermächtigungsübertragungen zum Jahresabschluss 2022, Bericht über den jeweils aktuellen Umsetzungsstand der damit finanzierten Maßnahmen sowie der geschaffenen und tatsächlich besetzten Stellen
- Darstellung der bereits erfolgten Veränderungen im Doppelhaushalt 2024/2025 inkl. der Beschlüsse aus der Haushaltsklausur bzw. der Grünen Liste
- Eine neu priorisierte Übersicht aller noch offenen haushaltsrelevanten Mitteilungsvorlagen des Amtes

Die Vorlage soll neben einer umfassenderen Information des Gemeinderats dazu dienen, die Umsetzbarkeit der Finanzierungsbeschlüsse bzw. schon der Ämteranmeldungen zu reflektieren.

Die Ämtervorlagen werden mit mittlerweile reduzierten Inhalten (Rückblick auf Budgetveränderungen und Umsetzungsstand, Stand der Besetzung neuer Stellen sowie Darstellung der Budgetanpassungen zum neue Doppelhaushalt ohne Grüne Liste) in der Sitzung des VA am 20. September dem Rat zur Kenntnis gebracht. Inwieweit die Ämtervorlagen dem Antrag 164/2023 „Umsetzungsstand des Doppelhaushaltes 2022/2023: Grundlagen für eine realistische Haushaltsplanung 2024/2025“ von PULS und SPD Rechnung tragen, bleibt abzuwarten. Die Stadtkämmerei hält eine regelmäßige Berichterstattung der Ämter zum Umsetzungsstand für sinnvoll.

Stadtkämmerei
20/15.09.2023