

Stuttgart, 07.10.2009

Haushaltssicherungskonzept 2009

Beschlußvorlage

Vorlage an	zur	Sitzungsart	Sitzungstermin
Gemeinderat	Einbringung	öffentlich	08.10.2009
Reform- und Strukturausschuss	Beratung	nicht öffentlich	14.10.2009
Verwaltungsausschuss	Vorberatung	nicht öffentlich	-
Gemeinderat	Beschlussfassung	öffentlich	18.12.2009

Beschlußantrag:

1. Den vorgeschlagenen Maßnahmen zur Konsolidierung des Stadthaushalts (Anlage 1) wird zugestimmt.
2. Die Verwaltung wird beauftragt, die beschlossenen Maßnahmen unter Beachtung der Beteiligungsrechte der Personalvertretung zügig umzusetzen und jeweils zum
30. Juni über den Stand der Umsetzung des Haushaltssicherungskonzepts 2009 zu berichten. Sofern einzelne Maßnahmen nicht oder nicht in vollem Umfang umgesetzt werden können, sind geeignete Ersatzvorschläge zu unterbreiten.

Begründung:

1. Ausgangslage

Wie in der Vorlage zu den Eckdaten des Doppelhaushalts 2010/2011 (GRDrs 532/2009) ausführlich dargelegt, haben sich die Rahmenbedingungen für die öffentlichen Haushalte auf allen staatlichen Ebenen aus den bekannten Gründen ganz erheblich verschlechtert. Auf der Grundlage der Mai-Steuerschätzung 2009 ist gegenüber dem Stand 2008 für das Jahr 2010 bei den Gemeinschaftssteuern (Einkommen-, Körperschafts- und Umsatzsteuer) in Baden-Württemberg von einem Rückgang von 12% (bei der Einkommensteuer sogar von 20%) auszugehen. Hinzu kommt ein erheblicher Rückgang beim Aufkommen der Gewerbesteuer, der im Blick auf die wirtschaftliche Struktur gerade in der Region Stuttgart besonders ausgeprägt ist.

Die Landeshauptstadt ist von diesen Auswirkungen in gravierender Weise betroffen. Der Gewerbesteueransatz (2008: 632 Mio., 2007: 719 Mio. und 2006: 635 Mio. Euro) muss nach den heute bekannten Daten und Informationen in den Jahren 2010 und 2011 auf jährlich 400 Mio. Euro zurückgenommen werden. Er läge damit aber immer noch über dem Gewerbesteueraufkommen der Jahre 2002 (348 Mio.) und 2003 (322 Mio. Euro). Ebenso mussten die Ansätze für die Gemeindeanteile für die Einkommensteuer und die Umsatzsteuer sowie für die Schlüsselzuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich erheblich zurückgenommen und an die voraussichtliche Entwicklung angepasst werden.

Im Vergleich zu der vor zwei Jahren beschlossenen Finanzplanung 2007 bis 2011 werden sich die Haupteinnahmen (unter Berücksichtigung der gebildeten FAG-Rückstellungen) in den Jahren 2010 und 2011 voraussichtlich wie folgt entwickeln:

(jeweils Mio. Euro)	2010			2011		
	Fpl.	HH	Diff.	Fpl.	HH	Diff.
Gewerbesteuer	609,0	400,0	-209,0	656,0	400,0	-256,0
abzgl. Gewerbesteuerumlage	-100,0	-66,7	33,3	-108,0	-66,7	41,3
Gdeanteil Einkommensteuer	261,0	217,0	-44,0	271,0	229,0	-42,0
Gdeanteil Umsatzsteuer	59,0	56,0	-3,0	61,0	57,0	-4,0
FAG-Schlüsselzuweisungen	<u>319,6</u>	<u>260,5</u>	<u>-59,1</u>	<u>324,4</u>	<u>233,7</u>	<u>-90,7</u>
Summe	1.148,6	866,8	-281,8	1.204,4	853,0	-351,4

Im Ergebnis sind somit gegenüber der Finanzplanung 2007 bis 2011 für die Jahre 2010 und 2011 durch den Rückgang von Haupteinnahmen Finanzierungsmittel in Höhe rd. 633 Mio. weggebrochen. In der Folge kann damit nicht mehr auf in der Finanzplanung für 2010 und 2011 veranschlagten Zuführungsraten (445 Mio.) und einen Finanzierungsüberschuss von 86 Mio. Euro zurückgegriffen, vielmehr muss im Ergebnishaushalt (bisher Verwaltungshaushalt) ein Fehlbetrag ausgeglichen werden, der sich (Stand Einbringung Stadthaushalt ohne Berücksichtigung der Abschreibungen und der Auflösung von Sonderposten zur Auflösung von Investitionszuweisungen) 2010 auf 75,2 Mio. und in 2011 auf 61,9 Mio. Euro beläuft.

Um die gesetzlichen Voraussetzungen für die Genehmigung des Doppelhaushalts 2010 / 2011 zu erfüllen, muss im Ergebnishaushalt die sog. Mindestzuführungsrate erwirtschaftet und somit ein Überschuss ausgewiesen werden, mit dem wenigstens die Tilgungsraten (Stand Einbringung Stadthaushalt - 2010: 17,1 Mio. Euro; 2011: 15,2 Mio. Euro) finanziert werden können.

2. Haushaltssicherungskonzept

Um dies zu erreichen, hat der Gemeinderat am 16.07.2009 die Verwaltung beauftragt, mit der Einbringung des Haushaltsplanentwurfs ein

Haushaltssicherungskonzept vorzulegen, das darauf ausgerichtet ist, die Haushaltsstruktur in Höhe von jährlich mindestens 75 Mio. Euro zu verbessern.

Diesem Ziel dient das vorgelegte Handlungskonzept. Das Konzept besteht aus einer Maßnahmenübersicht und weiteren Anlagen, in denen zusätzliche Informationen zu einzelnen Maßnahmen enthalten sind. Das Konzept ist darauf angelegt, den Stadthaushalt kurz- bzw. mittelfristig um rd. 75 Mio. Euro wie folgt zu entlasten:

2010:	71,4 Mio. Euro
2011:	74,2 Mio. Euro
ab 2012 ff:	77,3 Mio. Euro

Bei der Erarbeitung der Konsolidierungsmaßnahmen war bzw. ist zu berücksichtigen, dass die Landeshauptstadt in den Jahren 1992 bis 1994, 1998 und 2002 schon wiederholt durch Haushaltssicherungskonzepte Maßnahmen zur Entlastung des Stadthaushalts erarbeiten und umsetzen musste. In der Gesamtsumme konnte dabei die Struktur des Stadthaushalts wie folgt verbessert werden:

Einnahmen:	80,8 Mio.
Personalausgaben:	71,9 Mio.
Sachausgaben:	<u>115,5 Mio.</u>
Summe:	268,2 Mio.

Wenn auch im Laufe der Jahre einzelne Maßnahmen ganz oder teilweise wieder zurückgenommen werden konnten (wie etwa die im Rahmen des Haushaltssicherungskonzepts 1993 beschlossene Erhöhung der Hebesätze für die Gewerbesteuer von 430 auf 445 Punkte und für die Grundsteuer B von 370 auf 470 Punkte mit einem Volumen von zusammen 31,5 Mio. Euro), bleibt festzuhalten, dass mit diesen Maßnahmen den jeweiligen Herausforderungen entsprochen und eine nachhaltige Verbesserung der Finanzlage erreicht werden konnte. Es wird aber auch deutlich, dass die Landeshauptstadt sich bei den laufenden Ausgaben bisher schon sehr sparsam und wirtschaftlich verhalten hat.

Unter Berücksichtigung dessen war das jetzt vorgelegte Konzept darauf angelegt, ohne den Verzicht oder den Wegfall von Aufgaben oder die Schließung von Einrichtungen die nochmalige Reduzierung von Personal- und Sachausgaben (einschl. Zuschüsse) zu prüfen und soweit vertretbar vorzuschlagen. Auf der Einnahmenseite wurden sämtliche Einnahmenpositionen (Gebühren, Entgelte, Mieten, Kostenerstattungen) nochmals eingehend untersucht und soweit vertretbar und rechtlich zulässig in das Konzept einbezogen. Ebenso vorgeschlagen werden die Einführung einer Zweitwohnungssteuer und die Erhöhung der Grund- und der Vergnügungssteuer.

3. Einzelne Maßnahmen

Die angestrebte Entlastung soll im Wesentlichen über die Umsetzung von Einzelmaßnahmen erreicht werden. Die in Anlage 1 beigefügte Maßnahmenübersicht gliedert sich in

- ämterbezogene Maßnahmen
- ämterübergreifende Maßnahmen sowie
- Maßnahmen im Bereich der Eigenbetriebe und Beteiligungsunternehmen

Zur Vorbereitung des Haushaltssicherungskonzept 2009 wurden die Fachbereiche und Ämter mit Rundschreiben der Referate AK und WFB vom 04.08.2009 (vgl. Anlage 2) gebeten, auf der Grundlage eines Orientierungsrahmens (Konsolidierungsquoten) haushaltswirksame Vorschläge zur Reduzierung von Ausgaben (oder im Einzelfall auch zur Erhöhung von Einnahmen) im Umfang von 50 Mio. Euro zu erarbeiten; die noch verbleibende Lücke von 25 Mio. Euro sollte über strukturelle Mehreinnahmen abgedeckt werden. In die Quotenberechnung (insgesamt 525 Mio.) einbezogen wurden die jeweiligen Personalausgaben (Anteil Aktivaufwand), die Sachausgaben und die Summen für die laufenden Zuschüsse an Dritte. Bei der Quotenberechnung unberücksichtigt blieben die Bereiche Schulen und Kindertagesstätten sowie die Energiekosten.

Auf der Basis der Ausgangssumme (525 Mio.) und der angestrebten Haushaltsentlastung (50 Mio.) lag dem Orientierungsrahmen eine Quote von 9,5% zugrunde. Durch Bereinigungen in Abstimmung mit den Fachbereichen (z.B. Reduzierung um die im Zuge der Behördenreform übertragenen Aufgaben) wurde die Ausgangssumme um rd. 20 Mio. auf 505 Mio. reduziert; danach beläuft sich der von den Fachbereichen zu beachtende Orientierungsrahmen auf rd. 48 Mio. Euro, denen die Bereiche mit Vorschlägen in der Größenordnung von 29,6 Mio. (2010), 33,6 Mio. (2011) und 35,2 Mio. Euro (2012 und später) nachgekommen sind. Sofern letztlich einzelne Vorschläge nicht weiter aufgegriffen wurden, sind diese in Anlage 6 aufgeführt.

Zur Schließung der verbleibenden Lücke wurden ämterübergreifende Vorschläge im Bereich der Personal- und Sachausgaben (10,4 Mio.) sowie im Einnahmebereich (ab 2012: 27,7 Mio.) erarbeitet, sodass unter Einbeziehung einer Globalen Minderausgabe dem Gemeinderat ein Konzept vorgelegt wird, mit dessen Umsetzung die o.g. Entlastungen (2010: 71,4 Mio., 2011: 74,2 Mio. und 2012 ff: 77,3 Mio.) erreicht werden können. Dabei werden einschließlich Berücksichtigung der Globalen Minderausgabe, die im Zuge der Umsetzung noch zu konkretisieren ist, für 2012 ff. Maßnahmen zur Reduzierung von Ausgaben und Erhöhung von Einnahmen (Steuereinnahmen bzw. weitere Einnahmen wie Gebühren, Entgelte, Kostenersätze, Mieten und sonstige Einnahmen) in folgender Höhe vorgeschlagen:

Personalausgaben:	8,7 Mio.
Sachausgaben:	17,3 Mio.
Eigenbetriebe Betriebsaufwand/Verlustausgleich	3,0 Mio.
Zuschüsse:	<u>6,6 Mio.</u>
Summe:	35,6 Mio.
Steuereinnahmen:	23,9 Mio.
Weitere Einnahmen:	<u>7,8 Mio.</u>
Summe:	67,3 Mio.
Globale Minderausgabe:	<u>10,0 Mio.</u>
Summe HSK 2009:	77,3 Mio.

Die Reduzierung der Personalausgaben resultiert im Wesentlichen aus dem Abbau von 106 Stellen (einschließlich dem vom Jugendamt und Gesundheitsamt

vorgeschlagenen Abbau von 52 Stellen) in jenen Bereichen, die einzelne Ämter (wie das Kulturamt oder die Branddirektion) noch für vertretbar erachten sowie aus der Festsetzung einer ab 01.01.2010 geltenden Stellenbesetzungssperre von 12 Monaten. Die Verwaltung orientiert sich bei der Besetzungssperre an der Regelung des Landes und vertritt die Auffassung, dass mit dieser Maßnahme (Entlastung rd. 4,1 Mio./a, was etwa dem Volumen

des Abbaus von rd. 80 Stellen entspricht) ein gegenüber dem Abbau von 80 Stellen weniger gravierender Eingriff in die Personalausstattung verbunden ist und die Sperre bei einer Verbesserung der Finanzlage kurzfristig wieder ganz oder teilweise zurückgenommen werden kann.

Die Verringerung der Sachausgaben zielt hauptsächlich auf eine Kürzung der Sach- und Geschäftsausgaben (rd. 8,9 Mio.), eine Reduzierung des Aufwands für die Unterhaltung von Hoch- und Tiefbauten (ohne Schulen, Kindertagesstätten und Kinderspielplätze) um 7,2 Mio., eine Anpassung des Etats für luk- und Fernsprechaufwendungen (rd. 1,4 Mio.) und auf Verbesserungen im Bereich der Eigenbetriebe und Beteiligungsunternehmen (3,0 Mio.). Hinsichtlich der Reduzierung des Bauunterhaltungsetats besteht Klarheit, dass damit zwar eine Haushaltsentlastung, im Blick auf die Bedarfslage aber keine auf Dauer angelegte Verbesserung der Haushaltsstruktur erreicht werden kann.

Die Zuschüsse werden nach den Rückmeldungen der Ämter mit 9,9 Mio. (einschließlich 3,2 Mio. im Bereich des Jugendamts und des Gesundheitsamts) in die Haushaltskonsolidierung einbezogen, was einer Kürzung der laufenden Zuschussmittel (ohne Zuschüsse für das Staatstheater, das Lindenmuseum und die Kindertagesstätten, die von einer Kürzung ausgenommen sind) von etwa 11% entspricht. Auf die in Anlage 5 beigefügte Übersicht über die Zuschussmittel der Ämter und Fachbereiche wird hingewiesen.

Die Genehmigungsfähigkeit des Stadthaushalts kann nur unter Einbeziehung struktureller Mehreinnahmen im Steuerbereich erreicht werden. Die Verwaltung schlägt vor, die Grundsteuer B von derzeit 400 Hebesatzpunkte zum 01.01.2010 auf 470 Punkte zu erhöhen. Weiter werden die Einführung einer Zweitwohnungssteuer zum 01.01.2011 und die Erhöhung der Vergnügungssteuer zum 01.01.2010 vorgeschlagen. Auf die Anlagen 3 und 4 wird hingewiesen. Darüber hinaus ist, dort wo vertretbar und zulässig, die Anhebung von Gebühren, Entgelten, Mieten, Kostenerstattungen und weiteren Einnahmen im Volumen von 7,8 Mio. vorgesehen.

Mit den dargestellten Maßnahmen kann, auch im Blick auf knappe Vorbereitungs- und Abstimmungszeit, das Konsolidierungsziel zwar weitgehend, aber nicht vollständig erreicht werden. Die Verwaltung schlägt deshalb in Anlehnung an die Vorgehensweise bei früheren Konsolidierungsrunden die Veranschlagung einer Globalen Minderausgabe in Höhe von 10 Mio./a vor.

Für die Aufgabenbereiche des Jugendamts und des Gesundheitsamts wird vorgeschlagen, externe Gutachten in Auftrag zu geben, mit denen unter Berücksichtigung von Vergleichswerten anderer Großstädte der Aufgabenzuschnitt, die Organisationsstruktur und die Personal-, Sach- und Zuschussmittelausstattung

geprüft werden sollen. Beide Ämter haben im Rahmen ihrer Rückmeldung Maßnahmenvorschläge unterbreitet, die letztlich nicht aufgegriffen, aber in der Maßnahmenübersicht dargestellt und vorläufig in die Summenermittlung einbezogen wurden. Seitens der Verwaltung wird davon ausgegangen, dass über die Beauftragung externer Gutachten mindestens in Höhe der unterbreiteten Konsolidierungsbeiträge sachgerechte Vorschläge erarbeitet werden können. Die Vergabe soll zügig im Oktober/November 2009 vorgenommen werden; die Verwaltung wird hierzu einen gesonderten Beschlussantrag vorlegen.

Eine Reihe von weiteren Prüfungsaufträgen, mit denen Wirtschaftlichkeitsverbesserungen für einzelne Ämter bzw. Ämterbereiche zu realisieren sind, ergänzt die Umsetzung der Globalen Minderausgabe.

4. Weiteres Verfahren, Beteiligung der Personalvertretung

Das Haushaltssicherungskonzept 2009 wird am 14.10.2009 im Reform- und Strukturausschuss vorberaten und im Rahmen der Haushaltsplanberatungen bei der Beratung der Teilhaushalte der Ämter aufgerufen und behandelt. Es soll zusammen mit dem Doppelhaushalt am 18.12.2009 beschlossen werden.

Das Konzept wurde am 08.10.2009 dem Gesamtpersonalrat zugeleitet. Das Konzept gliedert sich in solche Maßnahmen, die seitens des Gemeinderats im Wege des Zielbeschlusses festgelegt werden, und in solche, über die mit der Beschlussfassung abschließend entschieden wird.

Bei den ersteren konkretisiert der Gemeinderat per Zielbeschluss das ihm zustehende Budgetrecht und beauftragt die Verwaltung mit der Umsetzung (und im Einzelfall mit der Vorbereitung von Sachvorlagen). Im Zuge der Umsetzung wird die Personalvertretung entsprechend dem Landespersonalvertretungsgesetz beteiligt. Bei einer Reihe von Einzelmaßnahmen, insbesondere jenen, mit denen Haushaltsansätze zur Reduzierung von Sachausgaben und Zuschüssen oder zur Erhöhung von Einnahmen verändert werden, ist die Personalvertretung nicht förmlich zu beteiligen.

Dr. Wolfgang Schuster

Anlagen

- 1 Maßnahmenübersicht
- 2 Rundschreiben 09/2009
- 3 Hebesätze Grundsteuer B
- 4 Steuersätze Vergnügungssteuer
- 5 Zuschüsse, Zuweisungen
- 6 Nicht anerkannte Ämtervorschläge

Finanzielle Auswirkungen

<Finanzielle Auswirkungen>

Anlagen

<Anlagen>