

Stuttgart, 30.11.2021

## **Haushalt 2022/2023**

### **Unterlage für die 2. Lesung des Verwaltungsausschusses zur nichtöffentlichen Behandlung am 06.12.2021**

#### **Sachkostenbudgets der Ämter / Einrichtungskosten für Stellenschaffungen**

##### **Beantwortung / Stellungnahme**

Beantragt wird neben der pauschalen Erhöhung von Sachkostenbudgets ein neuer Anknüpfungspunkt für die Budgetermittlung.

Aufgrund der gesetzlich vorgeschriebenen Zuständigkeiten zur Ausarbeitung des Planentwurfs und der Überwachung der Haushaltsgrundsätze hat die Finanzverwaltung erhebliche Bedenken gegen eine Durchbrechung der bisher zugrunde gelegten und bewährten Systematik. Ein Gemeinderatsbeschluss zu einer automatischen Fortschreibung/Erhöhung des Sachkostenbudgets, unabhängig von jeweils aktuellen finanziellen Entwicklungen, wäre absolut systemfremd und würde das Antragsrecht der Verwaltung (Erarbeitung und Vorlage des Haushaltsentwurfs) wesentlich einschränken.

#### **1. Sachkostenbudgets der Ämter**

In Anlage 1 wird ein erster Bericht zur Budgetierungssystematik und zum Haushaltsplanaufstellungsverfahren gegeben. Diesem angeschlossen sind zwei Übersichten zur Entwicklung der Sachkosten im Plan und Ist sowie zu den anteiligen budgetierten Aufwendungen innerhalb der Gesamtbudgets der Ämter („Budgetvorgabe“).

Wie im Bericht dargestellt, sind die sogenannten Budgetgespräche fester Bestandteil des Planaufstellungsverfahrens in Stuttgart. Diese haben die früher üblichen „Rotstift-Runden“ abgelöst, da nach Abkehr der rein Input-orientierten Haushaltssteuerung (lange vor der Doppik) und Einführung der Budgetierung der Amtsbudgets mehr Eigenverantwortung bei den Ämtern verortet wurde, so dass eine detaillierte Analyse einzelner Ansätze mit eventuellem Eingriff, also einer Kürzung, nicht mehr in das System gepasst hätte.

Die neu gewonnene Selbständigkeit der Ämter geht aber auch mit einer mittlerweile gesetzlich normierten Budgetverantwortung einher.

Über ein Vierteljahrhundert hinweg wurden – immer auch in Kontakt mit den Ämtern – Budgetierungsregeln und -verfahren entwickelt, die auch stark das frühere kamerale SAP-Rechnungswesen und anschließend das doppelte SAP-System beeinflussten. Es ist heute möglich, einzelne zweckgebundene Ansätze, bestimmte abgrenzbare Budgetanteile

le als auch sämtliche Deckungsfähigkeiten im System abzubilden und sowohl im Aufstellungsverfahren als auch im Berichtswesen der Bewirtschaftung auszuwerten.

Wie dem Bericht entnommen werden kann, wäre eine pauschale Steigerung bestimmter Teilansätze nicht nur systemfremd, sondern tendenziell auch eine Abkehr vom derzeit geltenden Haushaltsrecht. Die über viele Jahre in vielen Entwicklungsschritten getroffenen und weiterentwickelten Systemeinstellungen, sowie das LHS-Budgetierungsverfahren selbst, werden durch pauschale Einzelbeschlüsse ausgehebelt.

Angesichts der anstehenden Umstellung des Rechnungswesens auf SAP/4 HANA wäre damit darüber hinaus ein zusätzlicher Arbeitsaufwand verbunden, da alle Systemarbeiten anschließend nochmals im Rahmen des Umstellungsprojekts in das neue Rechnungswesen überführt werden müssten. Dies ist mit dem vorhandenem Personal bei der Stadtkämmerei nicht leistbar. Auch der Aufwand bei allen haushaltsverantwortlichen Stellen in den Ämtern wird nicht zu vernachlässigen sein, wenn, wie in den Anträgen der Fraktionen ausgeführt, ein individuelles und passgenaues System erarbeitet werden soll, das Sondereinflüsse, Stellenzuwächse, Mitarbeitendenzahl und sonstige Anforderungen automatisch berücksichtigen könnte.

Den Argumenten und Beispielen des Berichts folgend ist ein Automatismus wie beantragt aus Sicht des Finanzreferats derzeit abzulehnen. Während zielgenaue und zweckgebundene Vorgaben durch Haushaltsbeschlüsse durch den Gesetzgeber gewollt sind – wenn auch der reine Budgetgedanke derzeit noch dahingehend vernachlässigt wird, als dass die oftmals weiterhin Input-orientierten Zielvorgaben über Mittelbereitstellung und Stellenschaffungen nicht der kommunalrechtlich angestrebten Steuerung durch Rahmenvorgaben mit Leistungszielen entspricht – würde eine pauschale Beschlussfassung, die flächendeckend in die Teilhaushalte wirkt, tief in das eigentliche Aufgabenfeld der Verwaltung eingreifen. Der Gemeinderat würde damit bereits vor Zusammenstellung des Haushaltsentwurfs Schwerpunkte setzen und große Teile der Budgets der Verantwortung der Ämter und Teile des Gesamthaushalts derjenigen des Finanzreferats und des Oberbürgermeisters entziehen.

Beim vorliegend beantragten Vorgehen ist die Erfüllung der haushaltsrechtlichen Vorgaben zum Haushaltsausgleich und der verpflichtenden Haushaltsgrundsätze sehr fraglich.

Ein Vorschlag zu einer möglichen Budgetanpassung kann während der diesjährigen Haushaltsplanberatungen aus oben genannten Gründen nicht gemacht werden.

Im Falle eines entsprechenden pauschalen Haushaltsbeschlusses wären intensive konzeptionelle Arbeiten erforderlich. Zur Abbildung im Rechnungswesen sind ebenfalls umfassende Tätigkeiten notwendig. Sollte der Gemeinderat daher eine grundsätzliche Umstellung der Systematik und Vorgehensweise vorgeben, wäre eine detaillierte Untersuchung durch das Finanzreferat und der Stadtkämmerei vor Aufstellung des nächsten Haushaltsplans erforderlich.

Für den Doppelhaushalt 2022/2023 käme lediglich eine zentrale Veranschlagung von zweckgebundenen Deckungsmitteln in Frage.

Zur Abstimmung der konzeptionellen Anforderungen und für die Arbeiten im SAP-System schätzt die Stadtkämmerei einen Personalbedarf von 1,0 VZÄ im Sachgebiet Haushalt und 1,0 VZÄ im Sachgebiet Zentrales Team der Haushaltsabteilung.

## **2. Einrichtungskosten für Stellenschaffungen**

Auch hierzu enthält der Bericht in Anlage 1 detaillierte Ausführungen.

Es ist der Finanzverwaltung kein einziger Fall bekannt, wonach wegen fehlender Ausstattungsmittel eine Stellenbesetzung nicht durchgeführt werden konnte.

Neben dem betroffenen Amt selbst, stehen auch das Haupt- und Personalamt (IuK-Ausstattung) und das Liegenschaftsamt im Rahmen der ihnen übertragenen Aufgaben jeweils „in der Pflicht“, alle notwendigen Vorarbeiten zu leisten. Dazu gehört auch eine rechtzeitige und ausreichende Mittelbereitstellung, die gegebenenfalls vom Fachamt auch angestoßen bzw. beantragt werden muss. Angesichts der nicht ausgeschöpften Budgets vieler Ämter und nur vereinzelter Anträgen auf Mittelbewilligung im Zusammenhang mit Stellenschaffungen ist eine pauschale Aufstockung der Budgets entsprechend der jeweiligen Stellenschaffungen nicht zwingend notwendig.

Da auch die Mittel für Ausstattung von Arbeitsplätzen (sowohl im Ergebnis- wie im Finanzhaushalt geplant) budgetiert sind, gilt zudem auch hier das oben Ausgeführte: solche Budgetaufstockungen wären grundsätzlich systemfremd.

Die Ämter würden von ihren Verantwortlichkeiten entbunden, die Steuerung eines möglichst zielgerichteten Mitteleinsatzes wäre nicht oder nur noch sehr eingeschränkt möglich.

Von einer pauschalen Mittelbereitstellung wird eindringlich abgeraten.

Das Finanzreferat wird die zuletzt mit den Ausführungsbestimmungen zum Doppelhaushalt 2014/2015 veröffentlichten Allgemeinen Verfahrensregeln zur Budgetüberwachung (BMA-Mitteilung Nr. 5\_2014) fortschreiben und regelmäßig veröffentlichen, um allen Budget- und Haushaltsverantwortlichen die Budgetierungssystematik und die Möglichkeiten zur unterjährigen Bedarfsabdeckung insbesondere im Zusammenhang mit notwendigen Aufwendungen bei Stellenbesetzungen deutlich zu machen.

### **Vorliegende Anfragen/Anträge:**

471/2021 Bündnis 90/DIE GRÜNEN, 477/2021 CDU, 767/2021 SPD, 942/2021 Die FrAKTION, 1011/2021 FDP, 1203/2021 Freie Wähler

### **Erledigte Anfragen/Anträge:**

Thomas Fuhrmann  
Bürgermeister

Anlagen

## Anlage 1 Erläuternder Bericht zur Budgetierung und Haushaltsplanaufstellung

### Die Budgetierung im NKHR

Das neue kommunale Haushalts- und Rechnungswesen hat mit der Neufassung der Gemeindeordnung (GemO) und der anschließenden Fortschreibung der Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO) zahlreiche Entwicklungen in der kommunalen Finanzsteuerung aufgegriffen und im Haushaltsrecht normiert.

Dazu gehören auch

- Budgetierung der bereitgestellten personellen und sächlichen Ressourcen nach Aufgabenbereichen
- Dezentralisierung der Bewirtschaftungskompetenz und Zusammenfassung von Ressourcenverantwortung und Aufgabenverantwortung

(vgl. Teil B. des Gesetzentwurfs zur Reform des Gemeindehaushaltsrechts „Wesentlicher Inhalt“)

Der Gesetzgeber hat dazu „die bisherigen Einzelpläne durch Teilhaushalte mit Budgetfunktion ersetzt“ und „an die Stelle der Ausgabenermächtigungen durch tief gegliederte Haushaltsstellen die nach Aufwands- und Ertragsarten gegliederten Budgetermächtigungen, die durch weitgehende Deckungsfähigkeit globalisiert sind“, eingeführt.

Die wesentlichen Normen der GemHVO zum Budget sind (Auszüge):

§ 4 Absatz 2, Satz 1 GemHVO:

Jeder Teilhaushalt bildet mindestens eine Bewirtschaftungseinheit (Budget).

§ 20 Absatz 1 GemHVO:

Aufwendungen und übertragene Ermächtigungen im Ergebnishaushalt, die zu einem Budget gehören, sind gegenseitig deckungsfähig, wenn im Haushaltsplan nichts anderes bestimmt wird.

§ 61 Nr. 10 GemHVO:

Begriffsbestimmung Budget: im Haushaltsplan für einen abgegrenzten Aufgabenbereich veranschlagte Personal- und Sachmittel (Ermächtigungen) und Haushaltsübertragungen, die dem zuständigen Verantwortungsbereich zur Bewirtschaftung im Rahmen vorgegebener Leistungsziele zugewiesen sind.

Entsprechend dieser Regelungen bilden alle Aufwendungen und übertragene Ermächtigungen innerhalb eines Teilhaushalts des Haushaltsplans - mit Ausnahme des Teilhaushalts 900 Allgemeine Finanzwirtschaft – grundsätzlich ein deckungsfähiges Budget.

#### I. Budgetierung in der Bewirtschaftung

Nach § 20 Absatz 1 GemHVO sind alle Aufwendungen und übertragenen Ermächtigungen eines Teilhaushaltes als Budget (§ 4 Absatz 2 Satz 1 GemHVO) gegenseitig deckungsfähig.

In der Anlage „Deckungsvermerke“ des Haushaltsplans (S. 647 ff. des Entwurfs zum Doppelhaushaltsplans 2022/2023), welche Haushaltsvermerke nach § 61 Ziff. 19 i. V. m. §§ 19 und 20 GemHVO u. a. Festsetzungen enthält, sind konkretisierende, ergänzende

aber auch einschränkende Regelungen zur Deckungsfähigkeit im Ergebnis- und Finanzhaushalt aufgeführt.

Daneben werden Deckungsbeziehungen zur Budgetüberwachung und für eine verbesserte Steuerung innerhalb des Rechnungswesens durch sogenannten Budgeteinheiten teilweise eingeschränkt bzw. werden damit Deckungsreihenfolgen definiert und teilhaushaltsübergreifende Deckungsbeziehungen im System nachvollziehbar abgebildet.

In der Regel sind Ansätze in den Kontengruppen 420 – Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen und 440 – Sonstige ordentliche Aufwendungen ohne Einschränkungen gegenseitig deckungsfähig („Allgemeines Sachkostenbudget“).

## II. Budgetierung in der Planaufstellung

Die Budgeteinheiten werden auch für die Budgetbemessung im Haushaltsplanaufstellungsverfahren und zur verbesserten Nachvollziehbarkeit der Teilbudgets verwendet.

Über die Budgeteinheiten kann im SAP-System innerhalb jedes Teilhaushalts die Summe der Vorabdotationen, der Sonderbudgets und der eigentlichen budgetierten Aufwendungen ermittelt und gegengeprüft werden.

Mit der Budgetierung in der Haushaltsplanung wird angestrebt, verstärkt auf die Eigenverantwortung und Kompetenz der Ämter zu setzen und die Aufgaben- und Finanzverantwortung zusammenzuführen.

Zur Finanzverantwortung gehört zwingend, dass die/der Budgetverantwortliche sich bereits im Vorfeld der ersten Abstimmungen zum künftigen Budget Gedanken über den notwendigen und sinnvollen Mitteleinsatz macht und dabei die kommunalrechtlichen Verpflichtungen nach § 77 (allgemeine Haushaltsgrundsätze: stetige Aufgabenerfüllung, Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit) und § 80 GemO (Grundsatz der Vollständigkeit der Haushaltsplanung) macht.

Hierzu ist es unerlässlich, dass auch eventuell seit mehreren Jahren bereits regelmäßig erkennbare Wenigerbedarfe an einzelnen Stellen den Haushaltskontierungen erhöhend zufließen, die wiederholt überschritten wurden und eine Deckung benötigten.

Als gesondertes Beispiel sei hier auf die Teilbudgets für Personalwerbung eingegangen, die wohl von einigen Ämtern nach der Überleitung aus dem früheren zentralen Ansatz beim Haupt- und Personalamt nicht eigenverantwortlich fortgeschrieben wurden; was nun überwiegend von eben diesen Ämtern im Vorfeld der Planberatungen zum Anlass genommen wurde, hier zusätzliches Budget „einzufordern“.

Den Ämtern steht für ihren Budgetentwurf ein weitgehend frei planbares Budget – die Budgetvorgabe – zur Verfügung. Wiederholt erkennbare Entwicklungen in einzelnen Kontengruppen oder Bereichen des Amts zu ignorieren und einen vor Jahren auf Basis der damals ermittelten Bedarfe festgesetzten Teilansatz fortzuschreiben, verletzt aus Sicht der Finanzverwaltung zumindest in gewisser Weise die oben angeführten Haushaltsgrundsätze.

## Wirkung der Deckungsfähigkeit

Deckungsfähigkeit (§ 20 GemHVO) bedeutet, dass Mehrbedarfe bei einzelnen Haushaltsansätzen durch Einsparungen oder Minderbedarfe bei anderen Haushaltsansätzen des Teilhaushalts gedeckt werden können.

In der Bewirtschaftung der Haushaltsmittel (Ausführung des Haushaltsplans) können die Ämter die vom Gemeinderat vorgegebenen Leistungsziele mit einer gewissen Selbständigkeit bei Personaleinsatz, Sachmitteleinsatz sowie in der amtsinternen Organisation und dem damit verbundenen eigenverantwortlichen Einsatz der notwendigen finanziellen Mittel, erfüllen.

Durch Haushaltsvermerke in oben genannter Anlage zum Haushaltsplan werden auch Deckungsbeziehungen zwischen verschiedenen Teilhaushalten hergestellt, z.B. damit die pauschal an einer Stelle veranschlagten Mittel für Mehrkosten bei Beschaffungen durch die Berücksichtigung von Kriterien zur Einhaltung von öko-fairen und sozialen Standards zur Deckung aller entsprechenden Aufwendungen und Auszahlungen aller Ämter dienen sollen.

Mittelumsetzungen im Rahmen der Inanspruchnahme dieser Deckungsvermerke gelten unabhängig von ihrer Höhe gemäß § 20 Absatz 5 GemHVO als planmäßig. Sie sind damit nicht vorab genehmigungspflichtig und müssen grundsätzlich weder dem Gemeinderat (Verwaltungsausschuss) noch dem Referat WFB vorab vorgelegt werden.

Durch die verschiedenen Budgeteinheiten (Sachkostenbudget, Personalkostenbudget, Überstundenbudget, Budget für interne Leistungsverrechnungen, Budget für Zuschüsse usw.) ist der Stadtkämmerei eine gewisse Kontrolle der Ämter bei der Inanspruchnahme der Deckungsbeziehungen möglich und es wird sichergestellt, dass evtl. durch Gemeinderatsbeschluss zweckgebundene Mittel tatsächlich zweckentsprechend verwendet werden.

Die Budgetverantwortung für das Budget der Teilhaushalte liegt jedoch bei den jeweiligen Ämtern. Ihnen ist dadurch möglich, unterjährig flexibel auf wechselnde Anforderungen reagieren zu können und auch kurzfristig auftretende finanzielle Bedarfe durch eine amtsinterne Priorisierung der verfügbaren Mittel abdecken zu können.

Insbesondere im Vorfeld nicht exakt planbare Bedarfe können so üblicherweise ohne großen Verwaltungsaufwand abgedeckt werden.

Da 2020 mit den Auswirkungen der Corona-Pandemie ein Ausnahmejahr war, hat die Stadtkämmerei hierzu das Jahr 2019 ausgewertet. Im Haushaltsjahr 2019 wurden aufgrund gegenseitiger Deckungsfähigkeit insgesamt 327 einzelne Umbuchungen im Ergebnishaushalt mit einem Gesamtvolumen von 66,58 Mio. EUR vorgenommen. Überwiegend sind dies Mittelbedarfe für die Bauunterhaltung der Gebäude- und Infrastrukturverwaltenden Ämter.

Für Personalbezogene Aufwendungen wurden folgende Umbuchungen vorgenommen:

*Die Kostenart für Bücher, Fachliteratur, Zeitschriften wurde im gesamten Jahr zwei Mal als Empfänger verwendet (mit insgesamt lediglich 44,94 EUR!); aber auch einmal als Sender (-5.391,00 EUR). Auf Bürobedarf wurden zwei Buchungen im Haushaltsjahr 2019 vorgenommen (-7.500,00 als Sender im Jugendamt und 41.064,00 als Empfänger beim*

Statistischen Amt). Und auf der Kostenart Personalwerbung wurden im Rahmen der gegenseitigen Deckungsfähigkeit folgende Buchungen vorgenommen:

<b>Teilhaushalt</b>		<b>abgegeben (-) / empfangen (+)</b>
150	BZA Bad Cannstatt	2.050,00
370	ZW-Fahrzeuge	1.600,00
410	Allg. Sachkosten	85.962,00
500	Organisat./Personal	202.000,00
520	Allg. Sachkosten	6.400,00
610	Allgem. Sachkosten	-1.972,70
610	Denkmalschutz	3.620,71
800	L/OB-K Leitung	-3.000,00
800	L/OB-Int	-4.999,53

Entstehen unterjährig zwingende finanzielle Mehrbedarfe, die nicht aus dem Budget gedeckt werden können, kann auch die Genehmigung von über-/außerplanmäßigen Mitteln beantragt werden. In der Deckungsreserve werden für solche Zwecke jährlich Beträge berücksichtigt. Diese Ansätze waren in den letzten Jahren stets auskömmlich.

(s. hierzu auch den Abschnitt unten „Sachmittel für Stellenschaffungen“)

## **Haushaltsplanaufstellungsverfahren der LHS**

Im Haushaltsplanaufstellungsverfahren erfolgt die Bemessung der Höhe der Budgets grundsätzlich auf Basis der Haushaltsansätze des Vorjahres. Durch diese sogenannte Aufwandsbudgetierung mit Vorabdotationen erhalten die Ämter verbindliche Rahmenvorgaben für ihre Mittelanmeldung insbesondere zum Ergebnishaushalt.

Grob vereinfacht erfolgt die Budgetierung bei der Planaufstellung wie folgt:

Vom Budget des Vorjahres werden die Personalaufwendungen und Vorabdotationen abgezogen. Vorabdotationen sind insbesondere gesetzlich verbindliche Leistungen oder zweckgebundene Ansätze, Umlagen und ähnliches.

Die übrigen Mittel – die sogenannten budgetierten Aufwendungen – stellen die konkrete Budgetvorgabe dar, in deren Rahmen die Ämter weitgehend eigenverantwortlich eine Aufteilung auf die einzelnen Haushaltskontierungen vornehmen können.

Vorabdotationen werden grundsätzlich in Höhe ihres aktuell ermittelten vollständigen Bedarfs neu veranschlagt. Dadurch liegt schließlich der Ämterentwurf (zum Teilhaushalt) vor.

Berücksichtigt werden darin auch Veränderungen beim Personalaufwand, einmalige (z.B. Durchführung von Großveranstaltungen) oder laufende Sondereinflüsse (z.B. infolge gesetzlicher oder vertraglicher Anpassungen) sowie Neufestsetzungen im Budget (z.B. infolge konkreter Einzelbeschlüsse des Gemeinderats oder weil ein Aufgabengebiet dauerhaft erweitert oder eingegrenzt wird).

Die sich dadurch ergebenden Mittelanmeldungen innerhalb der Teilhaushalte ergeben in Summe die Budgetentwürfe der jeweiligen Ämter. In einem dazu erforderlichen Begrün-

dungsschreiben haben die Ämter die Möglichkeit, über die Budgetvorgabe hinausgehende Bedarfe anzumelden.

Anschließend werden verwaltungsintern die Budgetgespräche für jedes Amt zwischen den Referaten WFB und AKR sowie den anderen Referaten durchgeführt. In diesen können die Ämter ihre Sondereinflüsse, die sich aus gesetzlichen oder vertraglichen Verpflichtungen ergeben, und andere Mehrbedarfe darstellen.

Nachvollziehbare Mehrbedarfe und unabweisbare Sondereinflüsse, die nicht aus den Budgets der Ämter finanziert werden können, werden budgeterhöhend anerkannt.

Zum Doppelhaushaltsplan 2022/2023 wurden Sondereinflüsse in Höhe von 24,5 Mio. / 23,3 Mio. EUR in den Budgets berücksichtigt. Ein großer Teil davon auch als dauerhafter Bedarf.

Die so abgestimmten Budgets werden im Jahr der Planaufstellung jeweils über den Eckdatenbericht dem Gemeinderat vorgestellt.

Aus Sicht der Finanzverwaltung hat sich das dargestellte Verfahren in den letzten Jahrzehnten bewährt. Auch wenn pauschale Steigerungen der Sachkostenbudgets seit vielen Jahren nicht mehr in den Budgetberechnungen berücksichtigt werden.

In Folge laufender Sondereinflüsse und Budgetanpassungen insbesondere auch im Rahmen von außerordentlichen Stellenschaffungen sind die Sachkostenbudgets der Ämter dennoch über die Jahre stark gestiegen.

Durch das mehrstufige Verfahren zur Abstimmung der Budgets auf Basis der jeweiligen Vorjahresansätze ist gewährleistet, dass Gemeinderatsbeschlüsse aus den Planberatungen und andere Budgetanpassungen Berücksichtigung finden. Ein „Dezemberfieber“ wird dadurch nachhaltig vermieden, da etwaige Einmaleffekte, die zu Einsparungen führten, keine Budgetreduzierungen in Folgejahren nach sich ziehen, wie es bei Systemen auf Basis der Ist-Zahlen oftmals der Fall ist.

Durch die systematische Umsetzung des vom Gesetzgeber für die kommunalen Haushalte vorgegebenen Budgetierungsgrundsatz wird den Ämtern Gelegenheit gegeben, die Detailplanungen ihrer Budgets den kurz- und mittelfristigen Entwicklungen anzupassen. Budgetanteile, die aufgrund entfallender Bedarfe oder auch eines anhaltenden Preisverfalls frei werden, können sinnvoll und eigenverantwortlich in anderen Bereichen oder Kostengruppen eingeplant werden, in denen Mehrbedarfe absehbar sind oder Leistungsverbesserungen erzielt werden können.

Die Aufstellung des Haushaltsplanentwurfs ist laut § 116 Absatz 1 GemO („Besorgung des Finanzwesens“) gesetzliche Aufgabe des Fachbediensteten für das Finanzwesen, in Stuttgart des Bürgermeisters des Referats WFB. Bis zum Haushaltsplanentwurf, der dem Gemeinderat zur anschließenden Beratung und Beschlussfassung vorgelegt wird, liegt das Aufstellungsverfahren in der Verantwortung der Verwaltung.

Das Etatrecht als Königsrecht des Gemeinderats, definiert als das Recht, den Haushaltsplan festzustellen und zu beschließen wird regelmäßig auch in sämtlichen entsprechenden Kommentaren und in der Lehre auf die Planberatungen bezogen.

Die Beratungen über den Haushaltsplan fußen dabei auf „dem Haushaltsentwurf der Verwaltung, den die Volksvertretung prüft, gegebenenfalls ändert und schließlich be-



schließt“ (vgl. <https://www.haushaltssteuerung.de/lexikon-etatrecht.html>, zuletzt aufgerufen am 12.11.2021).

Die terminlichen und systematischen Regelungen zum Planaufstellungsverfahren einschließlich Erarbeitung und Festsetzung der Budgetierungsregeln usw. sollten notwendigerweise ohne Eingriffe oder detaillierte Vorgaben durch den Gemeinderat der Verwaltung als laufende Aufgabe überlassen werden.

Oberbürgermeister und Finanzbürgermeister, aber auch Referat AKR im Rahmen der Arbeiten zum Stellenplanentwurf, haben hier gesetzliche Aufgaben und Normen zu erfüllen. Die vom Finanzbürgermeister zu verantwortenden Überlegungen und zu erarbeitenden Vorschläge zum gesetzlich vorgegebenen Haushaltsausgleich würden durch pauschale Eingriffe in die Budgetbemessung erheblich erschwert.

Eine vom bewährten und bis ins Detail ausgearbeiteten Verfahren losgelöste Vorgabe durch einen pauschalen und einmaligen Gemeinderatsbeschluss, wonach Teile der Budgets unabhängig von aktuellen finanziellen Entwicklungen einer automatischen Fortschreibung / Erhöhung unterliegen, wäre absolut systemfremd und insoweit rechtlich unzulässig, als damit das „Antragsrecht“ des OBM, den vom Finanzbürgermeister erarbeiteten Planentwurf vorzulegen, wesentlich eingeschränkt würde.

Das Budget der Teilhaushalte ist regelmäßig nicht starr, sondern fließend und dabei auch vielfältigen äußeren Einflüssen unterworfen. Die anteilige Budgetmasse („Budgetvorgabe“) kann weitgehend frei nach internen strategischen Überlegungen im Amt auf einzelne Kontengruppen und Bereiche verteilt werden; zumindest unter Berücksichtigung von nicht steuerbaren Einflussfaktoren und eventueller Beschlüsse aus den Planberatungen. Sofern einzelne, speziell definierte Kontengruppen einer besonderen Dynamik mit eigenen Bemessungsgrundlagen unterworfen würden, wäre das bisherige System nicht mehr anwendbar.

Die ansonsten zulässige „Verschiebung“ von Budgetanteilen (z. B. infolge entfallender Druckkosten wegen fortschreitender digitaler Informationsbereitstellung) auf Kontengruppen mit Dynamisierung („Sachmittel mit Personalbezug“) würde in der weiteren Fortschreibung der Budgets in Folgejahren automatisch zu Steigerungen führen.

Umgekehrt könnten Budgetzuwächse im Bereich der „Sachmittel mit Personalbezug“ im Rahmen der Budgetierung auch immer „zweckentfremdet“ für andere Geschäftsaufwendungen oder Beschaffungen verwendet werden (z. B. wenn Stellenanteile nicht besetzt sind).

### **Berücksichtigung einer Teuerungsrate in der Budgetbemessung**

Die Verwendung einer allgemeinen Teuerungsrate wäre nicht sachgerecht, da in dieser Teuerungsrate überwiegend auch Waren und Dienstleistungen berücksichtigt werden, die nicht für die Sachkostenbudgets der Ämter relevant sind. Darüber hinaus sind die Strukturen und Budgetbedarfe in den Ämtern sehr heterogen, sodass die Verwendung eines stadtweiten einheitlichen Schlüssels nicht den tatsächlichen Bedarfen entsprechen würde.

## **(Einmalige) Sachmittel für Stellenschaffungen**

Die Einrichtung von Arbeitsplätzen für neu geschaffene Stellen ist grundsätzlich aus den vorhandenen Budgets zu finanzieren. Dabei ist zu berücksichtigen, dass beispielsweise Kosten für die IT-Ausstattung oder der Räumlichkeiten nicht aus den Budgets der Ämter finanziert werden müssen, da hierfür an zentralen Stellen Ansätze gebildet sind. Darüber hinaus wird auch nicht bei jeder Stellenschaffung die Einrichtung eines komplett neuen Arbeitsplatzes notwendig. Werden an einer Stelle in größerem Umfang Stellen geschaffen, wie z.B. im Rahmen von Digital MoveS, so werden hierfür zusätzliche Mittel für die Einrichtung von Arbeitsplätzen bereitgestellt.

Für den stadtweiten Fortbildungsbedarf der neuen Stellen wurden zum letzten Doppelhaushalt 940 TEUR (2020) / 880 TEUR (2021 ff.) zusätzlich beim Haupt- und Personalamt eingestellt. Gegebenenfalls bei den Ämtern erforderliche Mittel für externe Fortbildungen (auch solche, die nicht über Amt 10 organisiert werden) müssen mit dem Haupt- und Personalamt abgestimmt werden.

Erforderliche IT-Beschaffungen erfolgen zentral über 10-4 und gehen nicht zu Lasten der Ämterbudgets.

Aufwendungen im Rahmen der Ausschreibung/Besetzungsverfahren sind aus den vorhandenen Ämterbudgets zu finanzieren und auch sonstige (laufende) Kosten (Büromaterial etc.) sind regelmäßig aus den vorhandenen Ämterbudgets zu decken. Falls sich ein Amt dazu langfristig nicht in der Lage sieht, kann das zum nächsten Budgetgespräch angemeldet werden.

Überschreitungen können entsprechend der haushaltsrechtlichen Regelungen unterjährig auch jeweils als überplanmäßiger Aufwand beantragt werden, wenn ein Amt die Deckung nicht selbst gewährleisten kann.

Da 2020 mit den Auswirkungen der Corona-Pandemie ein Ausnahmejahr war, hat die Stadtkämmerei hierzu das Jahr 2019 ausgewertet:

*Auf der Kostenart für Bücher, Fachliteratur, Zeitschriften wurden 2019 vom Sozialamt zum Bürgermeisteramt 200 EUR per Mittelbewilligung umgesetzt. Weitere überplanmäßige Mittel auf dieser Kostenart wurden nicht beantragt.*

*Für Bürobedarf wurde eine Mittelbewilligung über 962,96 EUR im Rahmen des Tags der offenen Tür im Rathaus erforderlich (aus der Deckungsreserve). Weitere überplanmäßige Mittel auf dieser Kostenart wurden nicht beantragt.*

*Lediglich das Hochbauamt hat im Haushaltsjahr 2019 überplanmäßige Mittel für Personalwerbung in Anspruch genommen (7.955,92 EUR), die tatsächlich im eigenen Teilhaushalt gedeckt wurden.*

Bei Überschreitung der ILV Mieten/Nebenkosten durch einen erhöhten Raumbedarf auf Grund von Stellenschaffungen wird regelmäßig auch eine darauf zurückgehende Überschreitung des budgetierten ILV-Budgets zugelassen. Budgetverantwortliches Amt für den ordentlichen Aufwand ist hier das Liegenschaftsamt („Anmietbudget“, vgl. GRDRs 1108/2021).

Zum Doppelhaushaltsplan 2020/2021 wurden im Haushaltsjahr 2020 aufgrund der vielen neuen Stellen in einer Pauschale 500.000 EUR für die Erstausrüstung neu einzurichtender städtischer Arbeitsplätze bereitgestellt.

Hierzu wurde der Haushaltsvermerk II.3 - 900.01 in den Haushaltsplan aufgenommen:

*Einseitig deckungsberechtigt sind Aufwendungen für die Erstausrüstung von städtischen Arbeitsplätzen aller Teilhaushalte zu Lasten der im Amtsbereich 9006120 Sonstige allgemeine Finanzwirtschaft in der Kontengruppe 440 für diesen Zweck veranschlagten Mittel. Eine Inanspruchnahme der Deckungsmittel kann nur in Abstimmung mit dem Haupt- und Personalamt und der Stadtkämmerei erfolgen.*

Die Mittel wurden nicht über einen pauschalen Schlüssel verteilt. Eine Mittelbereitstellung erfolgte nur durch Antrag bei der Stadtkämmerei und in Höhe von maximal 2.500 EUR pro Stelle für die einmaligen Einrichtungskosten.

Als grundsätzliche Voraussetzungen für die Inanspruchnahme der zentral veranschlagten Mittel für die Erstausrüstung neu einzurichtender städtischer Arbeitsplätze wurden von der Stadtkämmerei vorgesehen:

- Die Einrichtung der Arbeitsplätze wird tatsächlich notwendig (Stellenbesetzung steht bevor und eine Einrichtung eines neuen Arbeitsplatzes ist erforderlich)
- Es werden überproportional viele neue Arbeitsplätze aufgrund von Stellenschaffungen eingerichtet
- Es wurden keine zusätzlichen Mittel für die Einrichtung der Arbeitsplätze eingestellt und die Kosten können auch sonst nicht aus dem Budget finanziert werden

Stellenpakete, die bereits in der "Grünen Liste" oder vorher berücksichtigt waren, sind ausgenommen (da die Mittel hier angemeldet hätten werden müssen, bzw. erforderliche Mittel enthalten sein müssten - dies ist in vielen Fällen auch erfolgt.)

Stellen die als "haushaltsneutral" (insb. gg. Gebührenerhöhungen oder Budgetkürzungen) geschaffen wurden, sind ausgenommen

Es war grundsätzlich auch zu prüfen, ob nicht auch Stellen gestrichen oder anderweitig frei wurden und dadurch auch bereits eingerichtete Arbeitsplätze "frei" wurden

Von diesen Mittel wurden lediglich 162.500 EUR in Anspruch genommen:

Amt	Betrag	Umbuchungsdatum	Anzahl Stellen
Amt für öffentliche Ordnung	55.000,00	13.08.2020	22
Hochbauamt	25.000,00	28.09.2020	10
Hochbauamt	12.500,00	28.09.2020	5
Rechtsamt	2.500,00	13.11.2020	1
Rechnungsprüfungsamt	12.500,00	25.11.2020	5
Amt für öffentliche Ordnung	30.000,00	01.03.2021	12
Hochbauamt	25.000,00	15.04.2021	10

Infolge der nur vereinzelt eingehenden Anträge wurde von den Prüfungskriterien gegen Ende des Haushaltsjahres und anschließend bei den nachträglichen Mittelumsetzungen auch abgewichen.

Eine Übersicht über die Entwicklung der Ansätze je Teilhaushalt ist als Anlage 2 zur GRDRs 1180/2021 beigefügt.

Zu berücksichtigen ist, dass in einem kontierungsscharfen Plan – Ist Vergleich keine Budgetanpassungen berücksichtigt sind. Gerade die oben dargestellten Deckungsmöglichkeiten innerhalb eines Budgets aber auch sonstige Budgetanpassungen sind nicht erkennbar. Hierzu wird auf die jeweiligen Teilergebnisrechnungen der Jahresabschlüsse verwiesen.

In Anlage 2 zur GRDRs 1180/2021 sind exemplarisch die Budgetvorgaben der Ämter der Jahre 2010, 2015 und 2020 dargestellt. Budgetumschichtungen wie z.B. von 230 Liegenschaftsamt zu 610 Amt für Stadtplanung und Wohnen oder 530 Gesundheitsamt zu 500 Sozialamt und andere Besonderheiten wie die stetig ansteigenden Zuschussbudgets im Bereich freiwilliger Förderungen sind nicht herausgerechnet. Die Tendenz ansteigender Budgetmassen insgesamt ist jedoch erkennbar.

Eine genaue Analyse und Auswertung der Budgets kann nur mit erheblich höherem Aufwand erfolgen.

Stadtkämmerei, 20-2  
30.11.2021