

Stuttgart, 07.07.2021

Bericht zu den Eckdaten zur Aufstellung des Doppelhaushalts 2022/2023

Mitteilungsvorlage

| Vorlage an | zur | Sitzungsart | Sitzungstermin |
|-------------------------------------|--------------------------------|--------------------------|--------------------------|
| Verwaltungsausschuss Gemeinderat | Kenntnisnahme Kenntnisnahme | öffentlich öffentlich | 14.07.2021 15.07.2021 |

Bericht

Mit dem Haushaltsausschreiben vom 16.12.2020 (BMA-Mitteilungen Nr. 22/2020) wurde das Verfahren zur Erstellung des Doppelhaushalts 2022/2023 eingeleitet. 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) sowie unter Berücksichtigung der mit den Ämtern geführten Budgetgespräche hat die Finanzverwaltung die Referats- und Ämterbudgets fertig gestellt.

Im Anschluss an die Budgetfestlegung werden der Entwurf des Ergebnishaushalts 2022/2023 auf Basis der bis zur Einbringung ggf. noch zu berücksichtigenden Änderungen und des Verwaltungsvorschlags für zusätzliche Maßnahmen („grüne Liste“) fertig gestellt. Außerdem werden der Finanzhaushalt und die Finanzplanung bis 2026 erarbeitet.

Nach der vom Verwaltungsausschuss beschlossenen Sitzungsplanung zur Beratung des Doppelhaushalts 2022/2023 wird der Planentwurf am 23. September im Gemeinderat eingebracht.

Am 29. September ist im Verwaltungsausschuss die Beratung zu den Eckwerten des Haushaltsentwurfs und zu dem im Ergebnis- bzw. Finanzhaushalt jeweils verfügbaren Finanzrahmen vorgesehen.

Die Verabschiedung soll in der dritten Lesung am 17.12.2021 erfolgen.

Budgetierungsgrundlagen

Das Budgetierungsverfahren orientiert sich am Verfahren der Vorjahre. Im Ergebnishaushalt stellt sich dies weitgehend einheitlich wie folgt dar:

Ergebniswirksamer Aufwand des jeweiligen Amtes (Teilhaushalt) im Vorjahr

- Personal- und Versorgungsaufwendungen (ohne Überstunden)
- Nachtragshaushalt des Vorjahres
- +/- Neufestsetzungen im Budget des Vorjahres (z. B. Berücksichtigung von Vorgaben durch GR-Beschlüsse, Berücksichtigung organisatorischer Änderungen usw.)
- Vorabdotierte Budgeteinheiten (interne Leistungsverrechnungen und Sachaufwendungen, die auch im Folgejahr vorabdotiert werden)
- Abschreibung und Verzinsung
- Steuerungsumlage

= **bereinigtes Budget**

- + Neufestsetzungen im Budget in den Planjahren
- +/- Sondereinflüsse in den Planjahren

= **Budgetvorgabe**

- + Vorabdotierte Budgeteinheiten (interne Leistungsverrechnungen und Sachaufwendungen) in den Planjahren
- (+ Abschreibung und Verzinsung)*
- (+ Steuerungsumlage)*

= **Budget Ergebnishaushalt gesamt**

* = in den vorliegenden Budgetberechnungen noch nicht eingearbeitet!

Die Budgets wurden wie in den Vorjahren auf Basis der Vorjahresplanwerte (2021) ermittelt.

Im Finanzhaushalt wurden die so genannten „Sonstigen Investitionen“ und die Pauschalen der Ämter, d.h. insbesondere regelmäßig wiederkehrende Auszahlungen für laufende Beschaffungen, bauliche Verbesserungsmaßnahmen und kleinere Investitionen budgetiert. Bemessungsbasis ist der jeweilige Vorjahresansatz.

Mit der Vorlage zum Beschluss des Nachtragshaushaltsplan 2021 (GRDRs 78/2021) hat die Verwaltung aufgezeigt, dass auf Basis der Zahlen der Finanzplanung bis 2024 im Jahr 2022 bei den liquiden Mitteln noch eine Deckungslücke in Höhe von 156,4 Mio. EUR besteht. In den Budgetgesprächen zwischen den Referaten wurden daher auch Möglichkeiten diskutiert, diese Deckungslücke zu schließen und finanzielle Handlungsspielräume für die Beratungen zum Doppelhaushaltsplan 2022/2023 zu gewinnen. Hierbei wurde u. a. geprüft, ob eine zeitliche Anpassung der Mittelbedarfe bzw. die Verschiebung einzelner Maßnahmen möglich ist.

In den Budgetgesprächen wurden weiterhin die von den Ämtern geltend gemachten Sondereinflüsse besprochen. Sondereinflüsse, die sich aus gesetzlichen Neuregelungen, aus bereits gefassten Beschlüssen des Gemeinderats oder sonstigen (z. B. vertraglichen) Verpflichtungen ergeben und für die kein ausreichendes Budget bereits zur Verfügung steht wurden anerkannt und in den Eckdaten berücksichtigt.

Von den Referaten und Ämtern wurden im Ergebnishaushalt Sondereinflüsse für 2022 und 2023 von 138,1 Mio. EUR bzw. 129,5 Mio. EUR geltend gemacht. Davon waren aus zwingenden Gründen in den Budgetentwürfen 22,0 Mio. EUR bzw. 19,9 Mio. EUR zu berücksichtigen. Im Finanzhaushalt wurden Sondereinflüsse in Höhe von 30,9 Mio. EUR bzw. 29,0 Mio. EUR geltend gemacht und in Höhe von 2,5 Mio. EUR in 2022 bzw. 3,4 Mio. EUR in 2023 anerkannt.

Insgesamt ist festzuhalten, dass sich das Volumen der geltend gemachten Sondereinflüsse im Doppelhaushalt 2022/2023, im Vergleich zu den Vorjahren, deutlich erhöht hat. In Summe wurden Sondereinflüsse in Höhe von 169,0 Mio. EUR in 2022 und in Höhe von 158,5 Mio. EUR in 2023 angemeldet. In den letzten vier Doppelhaushalten betrug der Durchschnitt der jährlich angemeldeten Sondereinflüssen 82,2 Mio. EUR.

Zu von den Ämtern gemeldeten Mehrbedarfen, die nicht als Sondereinfluss anerkannt werden konnten, wird dem Gemeinderat in entsprechenden Mitteilungsvorlagen zum Haushaltsplan 2022/2023 berichtet. Die Mitteilungsvorlagen der Fachreferate und die damit verbundenen Finanz- bzw. Stellenbedarfe werden in der „Übersicht über Budgeterhöhungen und konsumtive Projekte sowie neue Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen u. ä., die zur Finanzplanung 2021 bis 2026 als dringlich angemeldet wurden“ (Anmelde-liste) einschließlich der angemeldeten Investitionen dargestellt.

Inwieweit einzelne Maßnahmen eine Aufnahme in den Verwaltungsvorschlag der in den Planentwurf aufgenommenen Budgeterhöhungen, neue Maßnahmen und Vorhaben („grüne Liste“) finden, steht derzeit noch nicht fest.

Vorläufiges Ergebnis der Budgetierung

Nach dem jetzigen Stand ist – unter Berücksichtigung der vorläufigen Ansätze für Abschreibung und Verzinsung sowie die Auflösung der Sonderposten aus Investitionszuweisungen und -beiträgen – für 2022 ein negatives ordentliches Ergebnis von - 101,5 Mio. EUR und für 2023 von - 162,6 Mio. EUR ausgewiesen.

Die Eckdaten entsprechen dem derzeitigen Planungsstand. Die Auswirkungen der Mai-Steuerschätzung wurden in der Planung berücksichtigt. Weitere Änderungen können sich aus dem derzeit noch nicht vorliegenden Haushaltserlass des Finanzministeriums mit den Orientierungsdaten für die Jahre 2022 ff. ergeben. Aus den Budgetgesprächen ist noch eine Reihe von Prüfungsaufträgen zu erledigen, deren Umsetzung noch Änderungen nach sich ziehen können. Weiterhin steht der Verwaltungsvorschlag für zusätzliche Maßnahmen („Grüne Liste“) aus. Hier gibt es zahlreiche Mittelanmeldung der Ämter, z.B. in den Bereichen „Digital MoveS“ oder Kindertagesstätten, die in den Eckdaten nicht berücksichtigt sind.

Vergleich mit der Finanzplanung 2022 - 2024

Erträge

Auf Ertragsseite sind im Wesentlichen folgende Veränderungen gegenüber der bisherigen Finanzplanung festzustellen.

Beim **Gewerbesteueraufkommen** wird in 2022 und in 2023 von einem Gewerbesteuer-aufkommen in Höhe von **600,0 Mio. EUR** ausgegangen. In der Finanzplanung wurde von Erträgen in Höhe von 400 Mio. EUR / 500 Mio. EUR ausgegangen, da unter Eindruck der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie, noch eine deutlich langsamere Erholung der Ge-werbsteuererträge erwartet wurde.

Im Doppelhaushalt 2022/2023 ist derzeit mit einem **Gemeindeanteil an der Einkom-menssteuer** in Höhe von **416,6 Mio. EUR / 441,0 Mio. EUR** zu rechnen. Das derzeit er-wartete landesweite Aufkommen ist nach den Ergebnissen der Mai-Steuerschätzung 2021 geringer als in der Finanzplanung angenommen wurde. Ursprünglich wurde mit ei-nem Aufkommen von 429,1 Mio. EUR / 453,8 Mio. EUR gerechnet.

Beim **Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer** ergeben sich nur geringfügige Veränderun-gen im Vergleich zur Finanzplanung. In 2022 bzw. 2023 wird mit einem Umsatzsteueran-teil von **106,9 Mio. EUR / 109,6 Mio. EUR** gerechnet. Die ursprünglichen Finanzpla-nungswerte waren bei 106,2 Mio. EUR / 108,6 Mio. EUR.

Die **Schlüsselzuweisungen** liegen 2022 mit **692,6 Mio. EUR** (+9,2 Mio. EUR) über bzw. in 2023 mit **624,9 Mio. EUR** (-99,4 Mio. EUR) unter den ursprünglichen Finanzplanungs-werten. In 2022 wird aufgrund der höheren FAG-Masse mit Mehrerträgen gerechnet. In 2023 führen u. a. die erwarteten Mehrerträge bei der Gewerbesteuer in 2021 (vgl. Zwi-schenbericht zur Finanzlage 2021, GRDRs 534/2021) aufgrund der FAG-Systematik zu deutlichen Mindererträgen.

Die Erträge aus **laufenden Zuweisungen und Zuschüsse** belaufen sich in 2022 und 2023 auf voraussichtlich **455,5 Mio. EUR / 447,3 Mio. EUR**. Somit liegen diese 44,0 Mio. EUR bzw. 40,3 Mio. EUR über den Finanzplanungswerten.

Beim Sozialamt erhöhen sich die Erträge im Vergleich zur Finanzplanung um 33,8 Mio. EUR in 2022 und 32,0 Mio. EUR in 2023. Dies liegt hauptsächlich an den Landeserstat-tungen nach dem AsylbLG für die kommunale Unterbringung von Geflüchteten, da zum Zeitpunkt der Finanzplanung die genaue Ausgestaltung und der zeitliche Umfang der ge-setzlichen Regelung noch nicht bekannt war. Außerdem erhöhen sich die Erträge im Be-reich Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung aufgrund Fallkosten- und Fall-zahlensteigerungen, da hier eine vollständige Erstattung vom Bund erfolgt. Dementspre-chend fallen auch die Aufwendungen höher aus als ursprünglich angenommen.

Darüber hinaus wird derzeit von höheren Zuweisungen des Landes nach §§ 29 b, 29 c und 29 e FAG für die Förderung der Kindergarten- bzw. Kleinkindbetreuung in 2022 (+ 4,9 Mio. EUR) und 2023 (+ 5,5 Mio. EUR) ausgegangen.

Die **Leistungsbeteiligung des Bundes nach SGB II** verringert sich 2022 um 12,8 Mio. EUR bzw. 2023 um 16,2 Mio. EUR auf **298,3 Mio. EUR / 299,8 Mio. EUR**. Die geringeren Erträge resultieren insb. aus dem Wegfall der Leistungsbeteiligung des Bundes an den Kosten der Unterkunft für Flüchtlinge.

Die **öffentlich-rechtlichen Entgelte** (Verwaltungs- und Benutzungsgebühren) liegen mit **148,2 Mio. EUR / 147,0 Mio. EUR** für die Jahre 2022 und 2023 mit 8,0 bzw. 10,9 Mio. EUR unter den bisherigen Finanzplanungswerten, was u.a. durch die geringere Personenzahl in Flüchtlingsunterkünften und den damit verbundenen geringeren Benutzungsgebühren verursacht ist.

Die Erträge aus **Kostenerstattungen und Umlagen** steigen um 13,4 Mio. EUR bzw. 19,2 Mio. EUR auf **110,2 Mio. EUR / 115,9 Mio. EUR**. Beim Jugendamt wurde eine Steigerung der Erträge in den Bereichen der Hilfe zur Erziehung und Unterhaltsvorschussleistungen vorgenommen, da u. a. mehr Altfälle abgearbeitet werden können. Beim Jobcenter erhöhen sich die Erträge gegenüber der Finanzplanung aufgrund einer höheren Verwaltungskostenerstattung des Bundes sowie durch eine Umschichtung von Mitteln zu der Leistungsbeteiligung des Bundes nach SGB II.

Aufwendungen

Die **Personal- und Versorgungsaufwendungen** schlagen voraussichtlich im Jahr 2022 mit **817,6 Mio. EUR** und im Jahr 2023 mit **830,3 Mio. EUR** zu Buche (zum Vergleich 2021: **800,9 Mio. EUR**). Für Überstundenvergütungen sind in den Ämterbudgets 2,3 Mio. EUR vorgesehen.

Das Volumen des Personalkostenbudgets im Stadthaushalt wird von einer Vielzahl unterschiedlicher Einflussfaktoren bestimmt. Am stärksten ins Gewicht fallen die jährlichen Tarif- und Besoldungsanpassungen für die Beschäftigten sowie die Beamten der Stadt und die Versorgungsempfänger. Im Tarifsektor verständigten sich die Tarifpartner auf eine Erhöhung von 1,4 % zum 01.04.2021 sowie 1,8 % zum 01.04.2022. Für den Zeitraum nach der Laufzeit des Tarifvertrags ab 2023 wird eine lineare Steigerung von 2,0% jährlich unterstellt. Die Besoldung der Beamten und Versorgungsempfänger wurde in 2021 um 1,4 % angehoben. Für 2022 und 2023 wurde mit einer Besoldungssteigerung von 1,5 % kalkuliert.

Weitere Mehraufwendungen resultieren aus den zum Jahreswechsel 2020/2021 beschlossenen Vorgriffsschaffungen auf den Stellenplan 2022. Berücksichtigt sind außerdem die nach derzeitigem Stand bekannten Stellenstreichungen und die neu zu schaffenden Stellen, soweit diese aufgrund gesetzlicher Vorgaben oder für den Betrieb von Einrichtungen und zur Erfüllung der Aufgaben zwingend notwendig sind bzw. die Kostenneutralität nachgewiesen ist. Die Personalaufwendungen im Zuge des weiteren Ausbaus der Kinderbetreuung sind in der Kita-Betriebskostenpauschale eingeplant.

Die Aufwendungen für **Sach- und Dienstleistungen** belaufen sich in 2022 und 2023 voraussichtlich auf **360,1 Mio. EUR / 367,3 Mio. EUR**. Die Reduzierung um 49,4 Mio. EUR in 2022 bzw. um 50,6 Mio. EUR in 2023 gegenüber der Finanzplanung ist im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass der Ansatz für die Kita-Betriebskostenpauschale entsprechend dem tatsächlichen Mittelabfluss angepasst wurde. Des Weiteren wurden aus der Pauschale Anteile zu den Personalaufwendungen und zu den laufenden Zuschüssen an freie Träger (Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke) umgesetzt. Beim Schulsanierungsprogramm wurden, aufgrund der sehr hohen Ermächtigungsübertragungen aus 2020, in 2022 und 2023 die Ansätze im Ergebnishaushalt erneut auf je 7,5 Mio. EUR statt je 30,0 Mio. EUR festgesetzt. Die reduzierten Beträge werden in den Jahren ab 2024 zusätzlich berücksichtigt werden.

Mit **642,4 Mio. EUR / 636,2 Mio. EUR** sind die Aufwendungen aus **Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke** um 19,5 Mio. EUR / 15,8 Mio. EUR höher als in der Finanzplanung ursprünglich veranschlagt war. Die Aufwendungen steigen insbesondere durch die anteilige Umsetzung aus der Kita-Betriebskostenpauschale und durch eine Umschichtung aus den sozialen Leistungen im Bereich der Kindertagespflege.

Die **sozialen Leistungen** schlagen 2022 / 2023 voraussichtlich mit **841,1 Mio. EUR bzw. 863,9 Mio. EUR** zu Buche (+ 8,5 Mio. EUR / + 12,7 Mio. EUR). Gegenüber der Finanzplanung wird beim Jobcenter mit geringeren Fallzahlen gerechnet, was zu Minderaufwendungen von 9,7 bzw. 15,3 Mio. EUR führt.

Beim Jugendamt gibt es weitere Minderaufwendungen von 14,9 Mio. EUR bzw. 14,8 Mio. EUR durch eine Umschichtung zu den Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke im Bereich der Kindertagespflege sowie aufgrund geringerer Fallzahlensteigerungen als angenommen.

Im Bereich des Sozialamts gibt es Mehraufwendungen in Höhe von 33,1 Mio. EUR bzw. 42,8 Mio. EUR, die v.a. durch erwartete Veränderungen bei den Bundesteilhabeleistungen bedingt sind.

Bei der **Gewerbsteuerumlage** gilt der seit 2020 gültige Umlagesatz weiter. Entsprechend den geplanten Gewerbesteuererträgen ergibt sich damit eine Gewerbsteuerumlage von **50,0 Mio. EUR / 50,0 Mio. EUR**. In der Finanzplanung wurden niedrigere Gewerbesteuererträge zugrunde gelegt und ein Aufwand von 33,3 Mio. EUR / 41,6 Mio. EUR prognostiziert.

Im Vergleich zur bisherigen Planung ist die für die **FAG-Umlage** maßgebliche Steuerkraft in 2021 höher als angenommen. Dies führt mit einem Zeitversatz von zwei Jahren in 2023 zu 28,6 Mio. EUR Mehraufwendungen. Der Aufwand beträgt somit für die Jahre 2022 und 2023 voraussichtlich **392,6 Mio. EUR / 377,0 Mio. EUR**.

Bei den **Abschreibungen** konnte eine Aktualisierung der Plandaten auf Basis der aktuellen Werte noch nicht vorgenommen werden. Es wird daher in den Jahren 2022 und 2023 vorläufig weiterhin mit Aufwendungen in Höhe von **225,0 Mio. EUR / 230,0 Mio. EUR** geplant.

Änderungen in den Budgets der Referate

Größere Veränderungen gegenüber dem Vorjahresbudget mussten nur vereinzelt vorgenommen werden.

Im Referat Soziales und gesellschaftliche Integration erhöht sich das Budget im Vergleich zu 2021 um 27,1 Mio. EUR in 2022 und 44,9 Mio. EUR in 2023. Dies liegt hauptsächlich an Mehraufwendungen beim Sozialamt im Bereich der Bundesteilhabeleistungen. Die Auswirkungen des Rahmenvertrags sowie mögliche Fallzahlensteigerungen sind noch nicht abzuschätzen. Auch der Zeitpunkt der Umsetzung bzw. ob die Übergangslösung verlängert wird ist noch ungewiss. Eine Landeserstattung ab 2022 ist zwar geplant, jedoch ist die Höhe noch nicht abschätzbar.

Auch im Bereich Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung kommt es zu Mehraufwendungen im Vergleich zu 2021 aufgrund Fallkosten- und Fallzahlensteigerungen, wobei hier eine vollständige Erstattung vom Bund erfolgt.

Innerhalb des Referats Wirtschaft, Finanzen und Beteiligungen reduzieren sich die Budgetansätze für die Deckungsreserven gegenüber 2021 um 48 Mio. EUR in 2022 und 46 Mio. EUR in 2023. Weitere Budgetanpassungen gab es bei der Allgemeinen Finanzwirtschaft, wo insbesondere bei der Gewerbesteuer- und Finanzausgleichsumlage mit höheren Aufwendungen zu rechnen sein wird.

Beim Referat Jugend und Bildung erhöht sich das Budget beim Jugendamt durch Tarifierhöhungen des Förderbudgets (insb. Kita-Förderung).

Zusammenfassung

Zwar kann aufgrund der dargestellten Verbesserungen, im Vergleich zur bisherigen Finanzplanung, die im Nachtragshaushalt 2021 ausgewiesene Deckungslücke für das Jahr 2022 in Höhe von 156,4 Mio. EUR (vgl. GDRs 78/2021) geschlossen werden, allerdings werden bereits zum jetzigen Zeitpunkt in 2022 und 2023 Fehlbeträge im ordentlichen Ergebnis in Höhe von - 101,5 Mio. EUR bzw. - 162,6 Mio. EUR ausgewiesen. Damit können in 2022 und 2023 die Abschreibungen auf Anlagevermögen nicht erwirtschaftet und Ersatzinvestitionen nicht aus eigener Kraft finanziert werden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass in diesen Zahlen noch nicht der Verwaltungsvorschlag für zusätzliche Maßnahmen („Grüne Liste“) enthalten ist. Bereits zu diesem Zeitpunkt der Haushaltsplanung ein negatives ordentliches Ergebnis auszuweisen, obwohl die Ansätze für die Steuererträge mit vorsichtigem Optimismus festgesetzt wurden, weist auf ein strukturelles Defizit im Ergebnishaushalt hin.

Im Finanzhaushalt ist mit nur bescheidenen Zahlungsmittelüberschüssen aus der laufenden Verwaltungstätigkeit zu rechnen. Für die Finanzierung von Investitionen stehen somit, neben diesen Überschüssen, nur die Liquidität aus Vorjahren sowie aus den Einzahlungen aus Investitionstätigkeit zur Verfügung.

Im Hinblick auf die anstehenden Beratungen zum Doppelhaushalt 2022/2023 ist bei den zu treffenden Entscheidungen über neue zusätzliche Maßnahmen und über Stellenschaffungsanträge eine Abwägung erforderlich, ob der zusätzliche Ressourcenbedarf in einem angemessenen Verhältnis zu dem erwarteten Mehrwert steht.

Thomas Fuhrmann
Bürgermeister

Anlagen

1. Ergebnis der Budgetierung 2022/2023 (Gruppierungsübersicht)
2. Budgetübersichten nach Referaten und Teilhaushalten

Mitzeichnung der beteiligten Stellen:

Vorliegende Anfragen/Anträge:

Erledigte Anfragen/Anträge:

Anlagen

<Anlagen>