

# Beschlussvorlage

Sachgebiet 20.1

Aktenzeichen:

Vorlage Nr.: BV/1058/2018

Vorlage für die Sitzung			
Haupt- und Finanzausschuss	Vorberatung	17.09.2018	öffentlich
Rat	Entscheidung	29.10.2018	öffentlich

Beratungsgegenstand: **Controllingbericht 2018**

Anmerkungen zu Belangen von Seniorinnen und Senioren und Menschen mit Behinderungen:

Haushaltsmäßige Auswirkungen/Hinweis zur vorläufigen Haushaltsführung:  
Siehe Sachverhalt.

## 1. Beschlussvorschlag:

Der Controllingbericht 2018 wird zur Kenntnis genommen.

## 2. Sachverhalt/Rechtliche Würdigung:

### 1. Grundsatzinformationen

Seit 2016 erfolgt die Veröffentlichung eines Controllingberichts im 3. bzw. 4. Quartal des Jahres. Der Bericht versucht abzuschätzen, **ob wesentliche kritische Plan-/Ist-Abweichungen zu erwarten sind, die zu einem deutlich ungünstigerem Jahresergebnis als geplant führen.**

In diesem Fall ist zu prüfen, ob kurzfristig Gegensteuerungsmaßnahmen eingeleitet werden können, die die Fehlentwicklung teil- oder vollkompensieren. Dies ist die Hauptaufgabe eines Controllings.

Falls keine bedeutenden kritischen unterjährigen Fehlentwicklungen erkannt werden, **erfolgt als „Nebenaufgabe“ eine Grob-Abschätzung des Jahresergebnisses**, die allerdings keinen Anspruch erhebt, über eine hohe Treffergenauigkeit zu verfügen.

Eine der Ursache der Prognoseschwierigkeiten resultiert aus Vorgängen, die erst im Zuge der Jahresabschlussarbeiten beurteilt und gebucht werden. Dies betrifft zum Beispiel die einzelfallabhängige, ertragswirksame Auflösung von Personalrückstellungen oder die Ertragsveränderung aus der einzelfallbezogenen Begutachtung des Forderungsbestandes. Da diese Vorgänge eine direkte Einzelfallabhängigkeit aufweisen, ist es nicht realistisch möglich, hier vorab im Zuge eines Controllingberichts aus Vergangenheitswerten verlässliche aktuelle Jahresendwerte zu prognostizieren.

Die andere Ursache für die Prognoseschwierigkeit liegt darin begründet, dass nicht bei jeder

Haushaltsposition hinterfragt wird, inwieweit die noch zur Verfügung stehenden Ansätze im Jahr verbraucht werden bzw. Mehrbedarfe zu erwarten sind. Denn das gewählte Controllingverfahren konzentriert sich auf ausgewählte, kritische Konten. Wenn Planabweichungen abseits der identifizierten Konten erfolgen, so sind diese Abweichungen in der Prognose des Jahresergebnisses nicht berücksichtigt. Diese Informationslücke wird bewusst in Kauf genommen, da ein pragmatischer Controllingansatz gewählt wurde. Um diese Informationslücke zu beseitigen, müsste nämlich jede Haushaltsposition untersucht werden, was einen sehr großen Arbeitsaufwand bewirken würde. Und selbst wenn dies geschehen würde, wäre nicht die Sicherheit gegeben, dass auch automatisch die richtigen Jahresendabschätzungen getroffen würden.

Deswegen wurde entschieden, dass bei „Nichtvorliegen einer unterjährigen kritischen Haushaltsentwicklung“ (d.h. das prognostizierte Jahresergebnis fällt nicht deutlich schlechter aus als geplant) die **Beurteilung der Haushaltssituation anhand ausgewählter Einzelpositionen erfolgt**.

Diese **Einzelpositionen** werden nach den beiden **Teilbereichen „Asyl/Flüchtlinge“** und **„sonstiger allgemeiner Haushalt“** differenziert. Der dritte Teilbereich stellt die Summe der **„Gebührenhaushalte“** dar. Da grundsätzlich die hier entstehenden Planabweichungen als „Defizit“ oder „Überschuss“ den zukünftigen Gebührenkalkulationen angerechnet werden – und damit also im Teilbereich verbleiben – wird grundsätzlich keine nachhaltige Wirkung auf das Ergebnis des allgemeinen Haushalts erzielt. Da der Controllingbericht sich vor allem der Entwicklung des allgemeinen Haushalts widmet, erfolgt deswegen **keine** zahlenmäßige Untersuchung des Teilbereichs der Gebührenhaushalte. Allerdings werden einige textliche Informationen zu diesem Teilbereich aufgeführt.

Für weitere systematische Fragen wird auf die Anlage 1 und auf den ersten Controllingbericht aus 2016 verwiesen, der im Haupt- und Finanzausschuss am 14.11.2016 und im Rat am 12.12.2016 beraten wurde (BV/0814/2016).

## 2. Rückblick nach 2017: Wie sehr weicht die Abschätzung des Controllingberichts 2017 vom aufgestellten Jahresergebnis 2017 ab?

Das festgestellte Jahresergebnis 2017 liegt noch nicht vor. Deswegen wird ein vorläufiges Ergebnis aus dem aufgestelltem Jahresabschluss 2017 (= Defizit von 2,7 Mio. €) und den noch im Zuge der Jahresabschlussprüfung zu erfolgenden Buchungen der Überschüsse der Gebührenhaushalte auf Sonderposten (mit einem Aufwandsvolumen von 1,0 Mio. €) entwickelt. Es stellt sich als vorläufiges Ergebnis für 2017 ein Defizit von 3,7 Mio. € ein.

Spaltet man das Gesamtergebnis nun auf die drei gebildeten Teilbereiche auf, so ergibt sich das folgende Bild:

„Sonstiger allgemeiner Haushalt“	-3,7 Mio. € (Defizit)	} Summe beider Teilbereiche = <b>-6,2 Mio. €</b>
Bereich „Asyl/Flüchtlinge“	-2,5 Mio. € (Defizit)	
Bereich „Gebührenhaushalte“	+2,5 Mio. € (Überschuss)	
<b>Summe = Defizit Gesamthaushalt</b>	<b>-3,7 Mio. € (Defizit)</b>	

Wie oben begründet wurde der Bereich der „Gebührenhaushalte“ in der Abschätzung des Controllingberichts 2017 nicht berücksichtigt. Entsprechend ist auch die Nachberechnung auf die beiden ausgewählten Teilbereiche zu „sonstiger allgemeiner Haushalt“ und „Asyl/Flüchtlinge“ zu beschränken.

Die Summe der beiden Bereiche „sonstiger allgemeiner Haushalt“ und „Asyl/Flüchtlinge“ wurden mit einem Defizit von 9,7 Mio. € im Controllingbericht 2017 abgeschätzt. Aktuell ist als Jahresergebnis 2017

lt. obiger Berechnung ein Defizitbetrag von **6,2 Mio. €** zu erwarten (siehe obere Tabelle). Damit weicht die Prognose für die beiden ausgewählten Bereiche um 3,5 Mio. € vom vorläufigen Jahresergebnis 2017 ab.

### **Wesentliche Ursachen der Prognoseabweichung**

Zum einen sind in der damaligen Prognose bei schwer kalkulierbaren Vorgängen bewusst Sicherheitspuffer bei der Abschätzung des Jahresergebnisses 2017 belassen worden um zu gewährleisten, dass die Abschätzung „nicht schlechter“ als das später realisierte Jahresergebnis ausfällt.

Alternativ wäre auch eine Prognose „im günstigsten Falle“ möglich gewesen. Das würde aber die Wahrscheinlichkeit erhöhen, dass das Prognoseergebnis ein „zu optimistisches Jahresergebnis“ abschätzt, und das sollte unter allen Umständen vermieden werden.

Zusätzlich erfolgten nach Erstellung des Controllingberichts noch deutliche **Anstiege bei den Gewerbesteuererträgen**. Insgesamt wurden 1,3 Mio. € an zusätzliche Erträgen realisiert, die nicht im Controllingbericht 2017 berücksichtigt wurden.

Die verbleibende Abweichung von 2,2 Mio. € ist den „nicht individuell untersuchten“ Bereichen des allgemeinen Haushalts zuzuordnen, z.B. wurden Aufwandsansätze im Bereich der „**Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz**“ mit einem Volumen von 0,5 Mio. € in 2017 nicht in Anspruch genommen. Weitere Informationen sind dem Jahresabschluss 2017 zu entnehmen.

### **Fazit:**

Die **qualitative Entwicklung** der Haushaltswirtschaft 2017 aus der Perspektive „Plan-Ist-Vergleichs“ ist durch den Controllingbericht eindeutig richtig erkannt worden. Es ist eine wesentliche Ergebnisverbesserung des Haushalts prognostiziert worden, die auch eingetreten ist.

Die **quantitative Einschätzung** weist eine deutliche Differenz von prognostiziertem zu realisiertem Jahresergebnis auf (3,5 Mio. €, siehe oben). Dies liegt auch daran, dass nicht jede Haushaltsposition untersucht wird, um den Arbeitsaufwand bei Berichterstellung (und auch bei Verarbeitung der Informationen durch die Ratsmitglieder) nicht ausufern zu lassen. Die quantitative Einschätzung hat – solange die qualitative Einschätzung keine kritische Haushaltsentwicklung erkennen lässt – außer einem gewissen Informationszugewinn keine steuerungsrelevante Bedeutung, denn es müssen ja keine kompensierenden Maßnahmen geprüft werden.

Insgesamt wird die Prognosequalität als „akzeptabel“ eingestuft.

## **3. Controllingbericht 2018**

Auch für 2018 erfolgt eine Abschätzung der individuellen Entwicklungen der drei Teilbereiche „sonstiger allgemeiner Haushalt“, „Bereich Asyl/Flüchtlinge“ und „Gebührenhaushalte“. Die drei verschiedenen Bereiche werden nachfolgend in separaten Unterpunkten untersucht. Wie bereits oben geschildert wird der Bereich der „Gebührenhaushalte“ nicht in der zahlenmäßigen Prognose berücksichtigt, da hier entstehende Planabweichungen i.d.R. keine nachhaltige Wirkung auf das aktuelle Jahresergebnis erzielen sondern zu Rückabwicklungen in zukünftigen Haushaltsjahren führen.

Um die Nachvollziehbarkeit zu erleichtern, erfolgt an dieser frühen Stelle die Vorwegnahme des Gesamtergebnisses der Prognose. Lt. HPL 2018 ist ein Defizit für den Gesamthaushalt von 5,7 Mio. € geplant. Rechnet man aus dieser Planzahl den Teilbereich „Gebührenhaushalte“ heraus, so ergibt sich

ein Plandefizit von 7,0 Mio. € für den „allgemeinen Haushalt“. Für den „allgemeinen Haushalt 2018“ („ohne Gebührenhaushalte“) ist aus dem Soll-Ist-Vergleich gegenüber dem Plandefizit von 7,0 Mio. € eine geringere tatsächliche Unterdeckung zu vermuten. Aus der Abschätzung ergibt sich ein um 4,26 Mio. € verbessertes Jahresergebnis 2018.

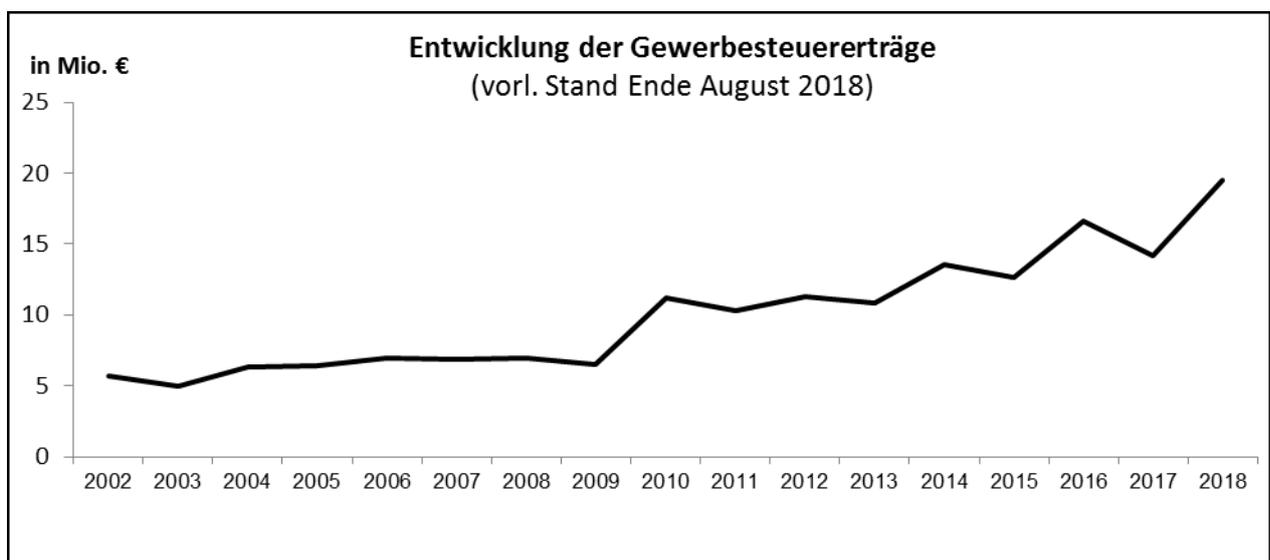
Bedeutend für den Realisierungsgrad dieser Abschätzung sind u. a. die Positionen Gewerbesteuererträge und der Ausschöpfungsgrad der Ansätze der baulichen Unterhaltung. Die Gewerbesteuererträge sind mit Stand Ende August abgeschätzt. Hier sind noch erhebliche Änderungen des Ertragsvolumens denkbar, und zwar in beide Richtungen. Die Entwicklung des Aufwandsvolumens der baulichen Unterhaltung (vor allem für Gebäude, Straßen und Kanäle) wurde aufgrund des pragmatischen Ansatzes des Controllings nicht separat abgeschätzt. Hier wird bei der Prognose davon ausgegangen, dass das tatsächlich in 2018 realisierte Aufwandsvolumen dem eingeplanten Ansatzvolumen entspricht. Nicht ausgeschöpfte Ansätze würden zu weiteren Ergebnisverbesserungen führen die im Controllingergebnis nicht erfasst sind. An dieser Stelle wird auf die unterschiedliche Qualität der Verbesserungen hingewiesen. Während Mehrerträge bei der Gewerbesteuer als echte Haushaltsverbesserungen zu klassifizieren sind, handelt es sich bei nicht ausgeschöpften Ansätzen der baulichen Unterhaltung in vielen Fällen nur um eine Verschiebung der Realisierung notwendiger Maßnahmen.

### 3a. Entwicklung im „sonstigen allgemeinen Haushalt“

(Verbesserung gg. Ansatz: 3,48 Mio. €, Anlage 2)

Für das verbesserte prognostizierte Jahresergebnis 2018 ist maßgeblich die Entwicklung der „Gewerbesteuererträge“ verantwortlich. Hier ist nach aktuellem Stand (Ende August) ein Rekordvolumen von 19,52 Mio. € angeordnet worden. Der Haushaltsansatz 2018 (=16,34 Mio. €) wurde auf Basis des Mittelwerts der erzielten Gewerbesteuererträge der Jahre 2016 und 2017 gebildet. Als Folge ergeben sich prognostizierte Mehrerträge von 3,18 Mio. €.

**Auf die sprunghafte und nicht verlässlich prognostizierbare Entwicklung** der Gewerbesteuer wird regelmäßig in den Vorberichten der Haushaltspläne und in den Lageberichten der Jahresabschlüsse eingegangen. Erkennbar ist ein jährliches „Auf“ und „Ab“ auf einer tendenziell steigenden Wachstumskurve.



Daher erfolgt die Ansatzbildung aus dem Mittelwert der Erträge der letzten beiden vergangenen Jahre.

So wird zumindest ein „Auf-“ und ein „Ab-“ Jahr im Ansatzvolumen berücksichtigt. Trotz dieser vorsorglichen Berechnung lassen sich deutliche Planabweichungen nicht verhindern. Dies gilt sowohl für 2017 (deutliche ungeplante Wenigererträge) sowie für 2018 (mit deutlich prognostizierten Mehrerträgen).

Die nächstgrößte positive Planabweichung betrifft die „Betriebskostenzuschüsse an freie Träger“ (Kto. 5318130). Hierbei ist allerdings zu bedenken, dass für diesen Bereich erhebliche Wenigererträge bei den „Zuweisungen für die Betriebskosten der KiTa-Einrichtungen.“ (Kto. 4141080) erwartet werden, die als Gesamtwirkung nur marginale Haushaltsverbesserungen vermuten lassen.

Die weiteren Planabweichungen sind der Anlage 2 zu entnehmen. Nach Feststellung des Jahresergebnisses 2018 werden alle wesentlichen Planabweichungen im Lagebericht und im Anhang des Jahresabschlusses erläutert.

In Summe aller betrachteten Entwicklungen ist davon auszugehen, dass sich das Teilergebnis deutlich gegenüber der Planung verbessert. **Als Prognosewert ergibt sich eine Planverbesserung von 3,48 Mio. € für den „sonstigen allgemeinen Haushalt“.** In diesem Teilhaushalt sind auch die nicht verlässlich prognostizierbaren Positionen der Prüfung der „Werthaltigkeit von Forderungen“ berücksichtigt, die zu aufwandswirksamen Abschreibungen bzw. zu ertragswirksamen Zuschreibungen führen können, die vor allem im Zuge der Jahresabschlussarbeiten erfolgen.

### 3b. Entwicklung im Teilbereich „Asyl/Flüchtlinge“

(Verbesserung gg. Ansatz: 0,78 Mio. €, Anlage 3)

Für den Teilbereich „Asyl/Flüchtlinge“ wird gegenüber der Planung ein um 0,78 Mio. € verbessertes Jahresergebnis prognostiziert. In diesem Bereich waren im Jahr 2016 noch extreme Planabweichungen zu verzeichnen. Ursache dafür war eine unklare Datenlage bei der Haushaltsplanung, insbesondere was die Anzahl der zu versorgenden Menschen betraf. In 2018 liegen Planansätze deutlich näher am realisierten Bedarf.

Die Entwicklung der jährlichen Haushaltsbelastung des Bereichs „Asyl/Flüchtlinge“ sind in nachfolgender Tabelle dargestellt:

Jahr	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Defizit Bereich Asyl/ Flüchtlinge in Mio. €	-0,1	-0,2	-0,2	-0,2	-0,3	-0,5	-0,7	-0,9	-2,5	-2,0

Aus der Entwicklung der jährlichen Ergebnisse ist ein deutlicher Belastungsanstieg bis 2017 erkennbar. Während für 2016 lt. Jahresrechnung ein Defizit von 0,9 Mio. € eingetreten ist, zeichnet sich nach dem aufgestellten Jahresergebnis 2017 ein Defizit von 2,5 Mio. € ab. Diese Entwicklung ist bereits im Vorbericht zum Haushaltssicherungskonzept des HPL 2017 auf den Seiten 6 und 7 antizipiert worden. Die Hauptursachen der Entwicklung sind

- nicht kostendeckende Landeserstattung für Personen im Asylverfahren
- und vor allem die städtische Versorgung von sogenannten „geduldeten Personen“ (Personen mit abgelehntem Asylantrag, die aber nicht abgeschoben werden), für die keine Landeserstattungen gewährt werden.

In 2018 verbleibt das Defizit auf hohem Niveau, dass erhebliche Wirkung auf die Haushaltswirtschaft auslöst, auch wenn gegenüber dem Vorjahr eine leichte Absenkung festzustellen ist.

In der Ratssitzung vom 04.04.2016 wurde die Einführung der **Kennzahl „Flüchtlingskostendeckung“** beschlossen. Definiert wurde die Prozent-Kennzahl durch den Bruch

$$\frac{\text{Summe aller Erträge von Dritten im Flüchtlingsbereich} \\ \text{(z.B. pauschalierte Landeszuweisung nach FlÜAG)}}{\text{Kosten der Flüchtlingsunterbringung/-betreuung}}$$

Sobald die „Kosten“ über den „Erträgen“ liegen, ergibt sich eine Bruchzahl, die unter 1 liegt (in Prozent also unter 100%).

Die Abschätzung für **2016 ergab noch einen relativ hohen Wert von 80%**, der u.a. auf einen hohen Anteil der Personen mit Status „im laufenden Verfahren“ zurückzuführen war (da für diesen Personenkreis eine Landeserstattung gewährt wird). Die entsprechende Quote für **2017 fiel mit 45%** erheblich niedriger aus, auch für 2018 ist mit einer Quote um 50% zu rechnen (aktuelle Abschätzung für **2018: 47%**). Der Abfall der Quote resultiert u.a. aus dem gestiegenen Anteils des Personenkreises mit abgelehntem Asylantrag, die aber weiterhin im Stadtgebiet wohnhaft sind (werden im weiteren Sinne als „geduldete Personen“ bezeichnet). Da für diesen Personenkreis grundsätzlich keine Landeserstattung gewährt wird, verschlechtert sich durch den Statuswechsel von „im laufenden Verfahren“ zu „geduldet“ die Finanzierungssituation für die Stadt.

### 3c. Gebührenhaushalte

Im größten Gebührenhaushalt „**Abwasserbeseitigung**“ ist für 2018 keine negative Abweichung von der Planung zu erwarten.

Ab 2017 ist im Zuge der Erstellung des mit der Bezirksregierung abzustimmenden Abwasserbeseitigungskonzepts ein deutlicher erhöhter Sanierungsaufwand ab 2017 eingeplant worden (hierüber ist in der Vorlage „Neufestsetzung der Kanalbenutzungsgebühren ... zum 01.01.2017“ eingegangen worden). Sollte am Jahresende eingeplantes Ansatzvolumen des Sanierungsaufwands nicht umgesetzt worden sein, wird grundsätzlich eine Tendenz zur Überschussentwicklung ausgelöst. Diese Überschüsse werden in den folgenden 4 Jahren an die Gebührenpflichtigen zurückerstattet (über eine preismindernde Anrechnung in den laufenden jährlichen Gebührenkalkulationen).

Mittelfristig ist weiter von hohem Sanierungsbedarf im Kanalnetz auszugehen, der weiterhin einen negativen Einfluss auf die Gebührensatzhöhe bewirkt. Aus einem interkommunalem Vergleich innerhalb der Kommunen des Rhein-Sieg-Kreises ist zu erkennen, dass – trotz der in 2017 deutlich gestiegenen Gebührensätze – in Rheinbach ein relativ günstiges Gebührenniveau im Bereich der Abwasserbeseitigung herrscht (siehe obige Vorlage zur Gebührenfestsetzung 2018).

Im Bereich des „**Bestattungswesens**“ setzt sich die defizitäre Entwicklung der letzten Jahre fort. Hauptursachen der negativen Entwicklung sind

- Rückgänge beim Leistungsankauf (dies betrifft sowohl die angekaufte Fläche in m<sup>2</sup> als auch die angekauften Nutzungsjahre) und ein
- erhöhter Aufwand im Bereich der Grünflächenpflege ab 2014.

Welche konkreten Auswirkungen hierdurch auf den Gebührensatz ausgelöst werden, wird in der Vorlage „Neufestsetzung der Friedhofsgebühren zum 01.01.2018“ dargestellt werden.

Im Bereich „**Kehr- und Winterdienst**“ sind keine erheblichen negativen Entwicklungen bei der Inanspruchnahme der Haushaltsansätze in 2018 zu erwarten. Der Kostenanfall in beiden Gebührenhaushalten weist keine Tendenz zu überplanmäßigem Aufwand in 2018 aus.

Möglicherweise reduziert sich das Volumen der Gebührenüberschüsse, die in Vorjahren entstanden sind und nach zwischenzeitlicher Abrechnung in die laufenden Gebührensatzkalkulationen belastungsmindernd einfließen. Hierzu wird ausführlich in den Vorlagen zur Gebührensatzfestsetzung am Jahresende 2019 berichtet.

#### **4. Zusätzliche Informationen**

Aus unterschiedlichen Anlässen werden interne Untersuchungen und Analyse über verschiedenste Themen erstellt. Mitunter werden dabei Informationen erarbeitet, die auch für die Ratsmitglieder interessant sein können. So ist im vorliegenden Controllingbericht die Anlage 4 angefügt, die die örtliche Entstehung der Gewerbesteuererträge im Gemeindegebiet für die Jahre 2016/2017/2018 konkretisiert. Da die Erstellung dieser Anlage zu einem leicht abweichenden Zeitpunkt erfolgte als der Controllingbericht, ergeben sich geringfügige, jedoch unbedeutende Abweichungen beim Volumen der Gewerbesteuererträge.

Rheinbach, den 31.08.2018

gez. Stefan Raetz  
Bürgermeister

gez. Walter Kohlosser  
Kämmerer

#### **Anlagen:**

- Anlage 1: Trennung Allg. HH Gebühren und Asyl
- Anlage 2: Prognose Allg. Haushalt
- Anlage 3: Prognose Asylbereich
- Anlage 4: Gewerbesteuer Stadtgebiet 2018