

Untersuchung der Plan/Ist-Abweichung des Jahresergebnisses 2018

In 2018 wird laut eingebrachtem Jahresergebnis erstmalig seit 1999 wieder ein Überschuss erzielt, obwohl in der Haushaltplanung ein deutliches Defizit ausgewiesen ist:

Jahresergebnis 2018 (eingebracht, vor Prüfung)	+3,0 Mio. € (Überschuss)
Planergebnis lt. HPL 2018	-5,7 Mio. € (Defizit)
Abweichung Plan/Ist-Vergleich	8,7 Mio. € (Verbesserung)

Der nachfolgende Text gibt Hinweise zur Klärung von zwei wichtigen Fragen, nämlich:

- 1) Warum weicht das geplante Jahresergebnis 2018 so weit vom realisierten Jahresergebnis 2018 ab?**
- 2) Ist durch das überraschend gute Ergebnis 2018 die Haushaltssicherung beendet und ist der Zeitpunkt erreicht, um eine Reduktion der städtischen Hebesätze bei den Grund- und Gewerbesteuern in Betracht zu ziehen?**

1. Ursachen der Plan/Ist-Abweichung

Aufgrund der Vielfältigkeit der Aufgabenerledigung der Stadt ist für eine überschaubare Zusammenfassung der wesentlichen Ursachen der Plan/Ist-Abweichungen eine individuelle Einschätzung erforderlich. Deswegen erfolgt an dieser Stelle eine Beschreibung, wie das Auswahlkriterium „wesentlich“ gewertet wurde.

Nachfolgend sind die Einzelvorgänge mit den größten Plan/Ist-Abweichungen genannt, die direkt einer Leistungserbringung oder einer Steuerart zuzuordnen sind und direkt auf das Ergebnis „durchschlagen“.

Außerhalb dieses aufgezeigten Bereichs bestehen durchaus auch Einzelvorgänge mit hohen Werten bei der Plan/Ist-Abweichung, aber

- entweder handelt es sich hierbei um Sonderpositionen (z.B. Wertberichtigungen von Forderungen, Auflösung von Rückstellungen, Sonder-AfA), bei denen Abweichungen „in beide Richtungen“ aufgetreten sind und als Gesamteffekt wenig Auswirkung haben,
- oder es betrifft Positionen aus Gebührenhaushalten, deren Planabweichungen in den Gebührenkalkulationen der Folgejahre Berücksichtigung finden und wegen dieser mehrjährigen „Verarbeitungsweise“ eine isolierte Betrachtung des Einzeljahres 2018 zu falschen Einschätzungen führen würde.

Als wesentliche Ursachen der großen Plan/Ist-Abweichungen in 2018 wurden folgende Positionen identifiziert (alle Positionen weisen Verbesserungen gegenüber der Planung aus):

	Ansatz 2018	Ergebnis 2018	Plan/Ist- abweichung (€-genau berechnet)
1a) Erträge Gewerbesteuer netto (d.h. um abzuführende Umlagen reduziert)	14,1 Mio. €	17,7 Mio. €	3,6 Mio. €
1b) Aufwand Zinsen	2,1 Mio. €	1,6 Mio. €	0,5 Mio. €
1c) Haushaltsbelastung Jugendhilfe	3,9 Mio. €	2,9 Mio. €	1,0 Mio. €
1d) Haushaltsbelastung Asylbereich	2,7 Mio. €	1,6 Mio. €	1,1 Mio. €
1e) Haushaltsbelastung Erschließung Gewerbegebiet Wolbersacker	1,7 Mio. €	1,0 Mio. €	0,7 Mio. €
Summe Planabweichung ausgewählte Positionen			6,9 Mio. €

Mit diesen ausgewählten Positionen ist der Großteil der Planabweichung des Gesamtergebnisses erklärt (rund 79%).

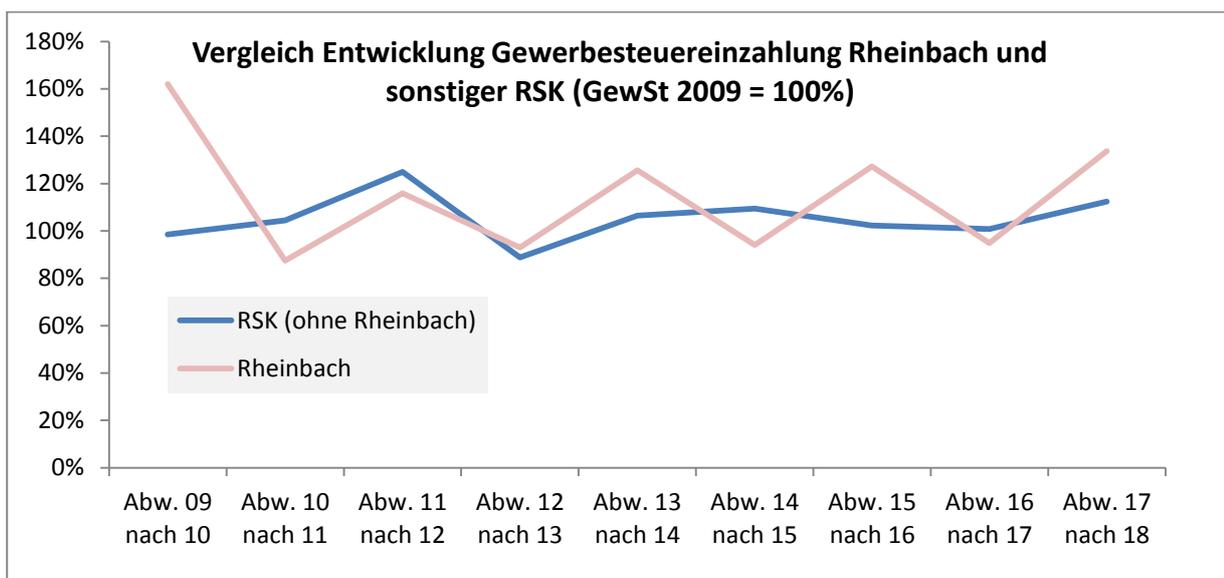
Die Positionen „Erträge Gewerbesteuer netto“, „Haushaltsbelastung Jugendhilfe“ und „Haushaltsbelastung Erschließung Gewerbegebiet Wolbersacker“ sind auch wesentliche Ursachen dafür, dass sich das Ergebnis lt. Jahresrechnung gegenüber dem Controllingbericht noch einmal deutlich verbessert hat. So ist beispielsweise nach Berichterstellung noch ein Ertragszugang bei der Gewerbesteuer von 0,9 Mio. € erfolgt (auf diese mögliche weitere Verbesserung ist auf Seite 4 des Berichts hingewiesen worden).

1a) Plan/Ist-Abweichung Gewerbesteuer

Die Gewerbesteuer ist auch in einer mehrjährigen Betrachtung ein wesentlicher Verursachungsgrund von erheblichen Plan/Ist-Abweichungen. Diese Feststellung beschränkt sich nicht auf Rheinbach, sondern stellt ein grundsätzliches kommunales Problem dar (siehe z.B. Artikel des General-Anzeigers Bonn vom 12.09.2018 „Stadt Bonn plötzlich mit 59 Mio. Euro im Plus“).

In der nachfolgenden Grafik wird das Gewerbesteuervolumen 2009 als Richtwert 100% gesetzt und für die Folgejahre gezeigt, wie die prozentualen Abweichungen verlaufen sind.

Die Grafik verdeutlicht die Schwankungsanfälligkeit der Gewerbesteuer; dies gilt für den Rhein-Sieg-Kreis (ohne Rheinbach), aber in noch stärkerem Maße für die Stadt Rheinbach. Die Ursachen für diese diskontinuierliche Entwicklung können nicht konkret ermittelt werden, da hier keine ausreichenden Informationen zur Verfügung stehen (siehe nachfolgende Erläuterungen).



Wenn diese stark schwankenden Ergebnisse nicht bei Ansatzplanung „vorhergesehen werden können“, so sind deutlich Plan/Ist-Abweichungen die Folge.

Um hier die Schwierigkeiten der Planung greifbar zu machen, erfolgt zuerst die Darstellung aus welchen angeordneten Vorgängen sich das **Jahresergebnis** zusammensetzt. Anschließend wird auf den Prozess der **Planansatzbildung** eingegangen.

Die zentrale Größe für die Erhebung der Gewerbesteuer ist der jährliche Gewinn der Gewerbebetriebe. Dieser Gewinn erfährt laut den Paragraphen 8, 9 und 11 des Gewerbesteuergesetzes noch „Hinzurechnungen“, „Kürzungen“ und die Anrechnung eines Freibetrags. Der so modifizierte Gewinn wird mit der Steuermesszahl (in der Regel von 3,5%) multipliziert und ergibt den „Steuermessbetrag“. Diese Berechnung erfolgt durch das Finanzamt.

Auf den Steuermessbetrag wird abschließend multiplikativ der kommunale Hebesatz der Gewerbesteuer angewandt (in 2018: 505 %). Im Endergebnis ergibt sich eine Belastung des so steuerrechtlich ermittelten Gewinns von 17,7% durch die Gewerbesteuer in 2018. Im Vergleich dazu lag die Belastung in 2009 mit einem damaligen Hebesatz von 413% bei 14,5%. Ist kein Gewinn vorhanden, so ist auch keine Gewerbesteuer abzuführen.

Die üblichen Gewerbesteuervorgänge lassen sich in zwei Arten unterscheiden:

- Die Gewerbesteuer ist laut § 19 Gewerbesteuergesetz **im Voraus** zu entrichten. Dies geschieht in der Form, dass beispielsweise im Haushaltsjahr 2018 von den Gewerbesteuerpflichtigen Abschläge gezahlt werden, die den erst zu späteren Zeitpunkt feststehenden steuerrechtlichen Gewinn 2018 abschätzen. Für diese Abschätzung wird grundsätzlich die aktuellste Veranlagung (= endgültige Feststellung des steuerrechtlichen Gewinns durch das Finanzamt) zugrunde gelegt. Für diese beispielhafte Erklärung wird davon ausgegangen, dass zum Zeitpunkt des Fälligkeitstermins der ersten Vorauszahlungen auf das Veranlagungsjahr 2018 bereits der steuerrechtliche Gewinn des Jahres 2017 vom Finanzamt festgestellt wurde. In diesem Fall wird dieser Betrag aus 2017 dem Abschlagsvolumen in 2018 zugrunde gelegt (auf die gesetzlichen Ausnahmen dieses Vorgehens wird nicht eingegangen, um den Text nicht unnötig zu verkomplizieren).
- Nun erfolgt für den gewählten Beispielfall die **endgültige Feststellung des Gewinns** für das Jahr 2018 durch das Finanzamt in der Jahresmitte 2019. Sollte der endgültig veranlagte Gewinn höher ausfallen als durch die Abschläge in 2018 abgeschätzt, ist eine „Nachzahlung“ durch den Gewerbesteuerpflichtigen zu entrichten. Im umgekehrten Fall erhält er eine Erstattung der im Vorjahr zu hoch abgeführten Abschläge. Egal, mit welchem Vorzeichen diese anschließende Zahlung versehen ist, sie erfolgt in der Regel im Folgejahr (oder sogar in späteren Jahren).

Im Ergebnis gehen im Haushaltsjahr 2018 Zahlungen ein, die durch die wirtschaftlichen Ergebnisse der Gewerbesteuerpflichtigen aus mehreren Jahren bestimmt werden. Konkret bedeutet dies,

dass im Gesamtertrag 2018 i.H.v.	20,4 Mio. €	(=Bruttowert, d.h. abzuführende Umlagen sind noch nicht abgezogen)
Erträge aus Abschlägen 2018 i.H.v.	15,1 Mio. €	

angeordnet wurden. Der Restbetrag von immerhin 5,3 Mio. € betrifft Veranlagungen aus Vorjahren, die sogar bis 2003 zurückreichen!

Vorab-Informationen (vor dem Messbescheid des Finanzamts) zu den individuellen wirtschaftlichen Ergebnissen der grob 700 Gewerbesteuerpflichtigen Rheinbachs für die Bildung des Planansatzes können seitens der Verwaltung nicht erhoben werden, unter anderem wegen des Steuergeheimnisses.

Weil eine individualisierte Ansatzschätzung nicht möglich ist, stellt das Land NRW mit den sogenannten „Orientierungsdaten“ eine generalisierte Planungshilfe zur Verfügung. Hier werden landesweite jährliche Veränderungsdaten für die zukünftigen Planungsjahre prognostiziert. Für die Planung 2018 standen die „Orientierungsdaten 2018 – 2021“ zur Verfügung.

Die Orientierungsdaten liefern Richtwerte für die kommunale Planung (insbesondere für Haushaltssicherungs- und Haushaltssanierungskommunen). Abweichungen von den hier prognostizierten Entwicklungen bei der städtischen Planung sind im Rahmen der Haushaltsanmeldung zwingend zu begründen. Problematisch ist nun, dass eine Abweichung der Planung im städtischen Haushalt von den zukünftigen Steigerungsraten der Orientierungsdaten schwer zu begründen ist, da konkrete Informationen über die vor Ort ansässigen Gewerbesteuerpflichtigen nicht vorliegen. Trotzdem wurde in Abstimmung mit der Kommunalaufsicht eine „modifizierte Anwendung“ der Ori-

entierungsdaten entwickelt, die in 2018 zu einer deutlich höheren Ansatzbildung geführt hat, als dies die direkte Anwendung der Orientierungsdaten ermöglicht hätte.

Bei direkter Anwendung der Orientierungsdaten (Steigerungsrate von 1,6% auf das Jahresergebnis 2017) hätte der Haushaltsansatz 2018 bei rund 14,4 Mio. € gelegen. Die modifizierte Ansatzberechnung ergab schließlich einen beschlossenen Haushaltsansatz 2018 von 16,3 Mio. €, also rund 1,9 Mio. € höher. Ohne die auf die örtlichen Verhältnisse angepasste Anwendung der Orientierungsdaten wäre der Jahresüberschuss 2018 noch deutlicher ausgefallen.

Da beispielsweise der Ansatz 2017 um rund 0,9 Mio. € **unterschritten** wurde (deutliche ungeplante Verschlechterung), sind der Möglichkeit von weiteren Anpassungen der Ansatzbildung Grenzen gesetzt.

Ausblick

Das Problem hoher Plan/Ist-Abweichungen bei der Gewerbesteuer bleibt auch für die Zukunft bestehen. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass Planabweichungen – im Gegensatz zum Jahr 2018 – auch in großer Höhe in die negative Richtung der „Wenigererträge“ erfolgen können. Die aktuellen Prognosen der wirtschaftlichen Entwicklung fallen deutlich schlechter aus, als noch im Vorjahr prognostiziert. Die damit verbunden Probleme zur Finanzierung des städtischen Haushalts sind bereits Thema in vielen anderen Informationen (Vor- und Lageberichten) und sollen hier nicht weiter erörtert werden. Genauso wenig ist es Ziel des Textes, die enorme Bedeutung des erfolgreichen Abschlusses der Haushaltssicherung in 2021 herauszuarbeiten.

In diesem Text wird auf die Problematik hingewiesen, die zukünftig ab 2021 für den städtischen Haushalt entscheidend sein wird und zwar: **Wie kann die Haushaltsplanung das Ziel unterstützen, nicht nach kurzem Zeitraum außerhalb der Haushaltssicherung wieder ein HSK aufstellen zu müssen** (siehe hierzu Punkt 2)).

1b) Plan/Ist-Abweichung Aufwand Zinsen

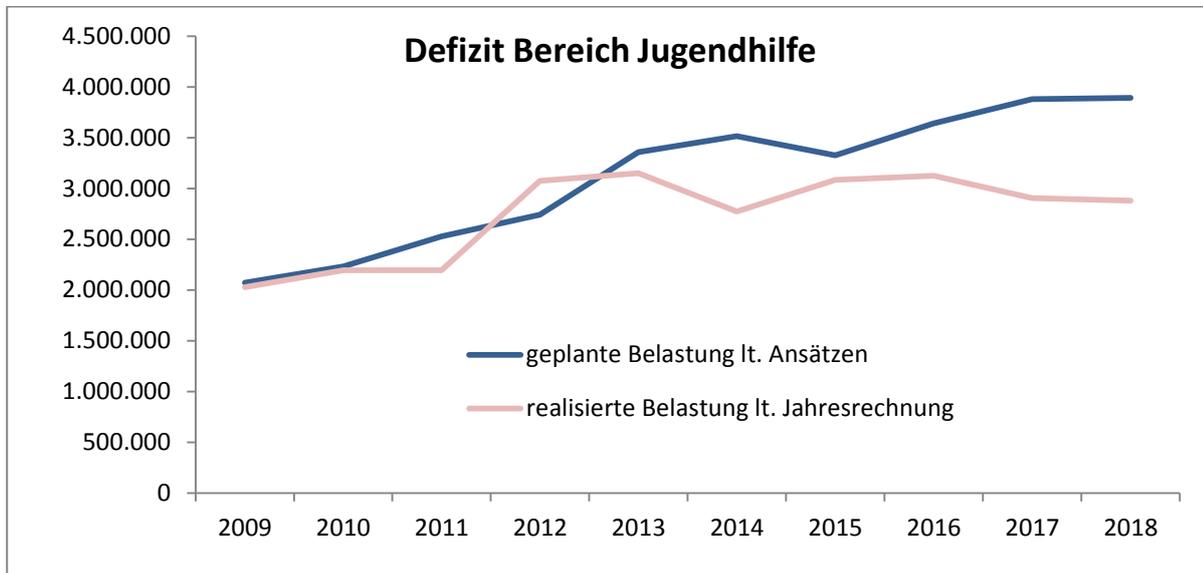
Auch der Bereich des Zinsaufwands weist bei mehrjähriger Betrachtung nicht verbrauchte Mittel im Plan/Ist-Vergleich aus, allerdings in deutlich niedrigerem Umfang als bei der Gewerbesteuer. Ursache hierfür ist eine kaufmännisch vorsichtige Planung für Vorgänge eines Marktes, dessen Preis (=Zinssatz) durch staatliche Eingriffe deutlich unter seinem „natürlichen Gleichgewichtspreis“ gehalten wird. Da durch diese Regulierung nicht nur Vorteile ausgelöst werden sondern erhebliche Probleme entstehen (u.a. Verschlechterung der Geldanlagemöglichkeiten für Versicherungen, Rentenkassen etc.), ist davon auszugehen, dass hier zukünftig ein Paradigmenwechsel zu „weniger staatlichen Eingriffen“ erfolgen wird mit der Konsequenz von steigenden Zinsen.

Allerdings ist nicht vorhersehbar, wann dieser Wechsel und damit das Ende der Niedrigzinsphase eintritt. Die Stadt Rheinbach mit einem hohen Bestand an Investitions- und Kassenkrediten profitiert vom aktuellen Zinsniveau, ist aber auch anfällig für Risiken bei deutlichen „Preisanstiegen“. Um auch die Haushaltsplanung aber gegen Zinsänderungsrisiken „abzuhärten“, erfolgt die Berücksichtigung eines moderaten Zinsanstiegs bei Ansatzbildung (geplante Zinssatz 2018 Investitionskredit: 2,3%, geplanter Zinssatz Liquiditätskredite: 0,8 %).

Mit jeder neuen Haushaltsplanung werden die Ansätze neu justiert, sollte der Zinsanstieg noch nicht deutlicher erkennbar sein, werden die den Ansätzen zugrundeliegenden Prognosezinsen „nach unten korrigiert“ (so ist beispielsweise in der Haushaltsplanung 2016 für Liquiditätskredite noch ein Zinssatz von 1,3% in 2018 prognostiziert worden).

1c) Plan/Ist-Abweichung Haushaltsbelastung Jugendhilfe

Das Ergebnis des Bereichs Jugendhilfe (ohne Kinderbetreuung) ist in hohem Maße abhängig von der Entwicklung von Einzelfällen. Die Entwicklung der Haushaltsbelastung wird in nachfolgendem Diagramm dargestellt:



Zwei Merkmale der beiden Kurven werden hervorgehoben:

- die realisierte Belastung verläuft ab 2013 günstig,
- ab 2016 ergeben sich deutlich ansteigende Abweichungen im Plan/Ist-Vergleich.

Hauptursache der günstigen Entwicklung ab 2016 ist die Ertragsseite. Insbesondere die Ergebniszeilen 3 „sonstige Transfererträge“ und 6 „Kostenerstattungen“ sind hier maßgeblich.

Ein wesentlicher Vorgang der beiden Zeilen ist die **Kostenerstattung** anderer öffentlicher Stellen an die Stadt Rheinbach. Ein typischer Beispielsfall wäre hier die Hilfe eines Jugendlichen, der in Rheinbach wohnt, aber dessen Erziehungsberechtigter in einer anderen Kommune wohnhaft ist. Da die Finanzierungspflicht am Wohnort des Erziehungsberechtigten „festgemacht“ wird, trägt die Stadt Rheinbach die Kosten der Jugendhilfe, erhält aber eine entsprechende Erstattung durch die Kommune, in der der Erziehungsberechtigte wohnt. Da die Abrechnung dieser Erstattungen durchaus auch mehrere Jahre umfasst, ergeben sich deutliche Schwankungen. Zusätzlich erschwert hier die Einzelfallabhängigkeit die Planbarkeit. Selbstverständlich gibt es ein Pendant zu diesem Ertragskonto, nämlich das Aufwandskonto 5232010 „Erstattungen an örtliche Jugendhilfeträger“ für die Fälle, in denen die Stadt Rheinbach Kosten zu erstatten hat.

Außerdem werden hier auch die **Landeserstattungen für die Jugendhilfe an unbegleiteten minderjährige Flüchtlinge** vereinnahmt.

In 2018 wurde für diese Vorgänge rund 683 T€ als Ertrag vereinnahmt (hier ist die entsprechende Aufwandskonto des Kontos 5232010 bereits abgezogen). Der Anordnungsstand Ende Mai 2019 von 83 T€ lässt vermuten, dass hier im aktuellen Jahr eine deutlich schlechtere Ertragsentwicklung zu erwarten ist als 2018.

Zusammenfassend wird festgestellt, dass die deutliche Ergebnisverbesserung im Bereich der Jugendhilfe der letzten Jahre durch die günstige Entwicklung bei den „Kostenerstattungen“ als „Sondereffekt“ zu vermuten ist, deren Fortbestand für die Zukunft nicht wahrscheinlich ist.

1c) Plan/Ist-Abweichung Haushaltsbelastung Asylbereich

Wesentliche Planungsgrößen im Asylbereich sind u.a.

- die Anzahl neu zugewiesener Menschen
- die Dauer der Asylverfahren
- die Anzahl der Menschen, deren Antrag genehmigt wird (inkl. genehmigtem Aufenthalt)
- die Anzahl der Menschen, die Deutschland wieder verlassen.

Zu all diesen Planungsgrößen stellt das Land keine Richtwerte (wie etwa die „Orientierungsdaten“ bei den großen Steuererträgen) zur Verfügung. Die Kommune muss sich alleine ein Planungskonzept erstellen. Besonders im Jahr 2016, im Zuge des erheblichen Zustroms von Flüchtlingen, ergaben sich außergewöhnliche Abweichungen im Plan/Ist-Vergleich (diese Entwicklung ist nicht nur in der Kommune Rheinbach eingetreten). In 2017 wurde ein Planungskonzept erarbeitet, das eine deutlich bessere Ansatzbildung ermöglichte, wie aus nachfolgender Tabelle ersichtlich wird:

Jahr	Planabweichung
2016	6,0 Mio. €
2017	0,5 Mio. €

Für 2018 ist wieder ein stärkeres Auseinanderdriften von Planung und Realisierung festzustellen (und wurde im Controllingbericht 2018 erkannt):

Jahr	Planabweichung
2018	1,1 Mio. €

Diese Planabweichung ist maßgeblich auf zwei Ursachen zurückzuführen:

- Bei den **Personenzahlen** ergaben sich Änderungen gegenüber den Planwerten, insbesondere führte ein erhöhter Wegzug von Personen, die nicht mehr im Leistungsbezug stehen, zu einer finanziellen Entlastung. Die hieraus entstehende Verbesserung im Plan/Ist-Vergleich für den Bereich „Landeserstattung minus Aufwand aus Leistungsbezug (ohne Krankenhilfe“, da nachfolgend aufgeführt) wird mit 0,3 Mio. € abgeschätzt.
- Bei der **Einzelposition „Krankenhilfe Asyl“** wurde ein deutlich zu hoher Ansatz gebildet. Grundlage für die städtische Ansatzbildung ist die Abschlagsplanung des Rhein-Sieg-Kreises, der zentral die Auszahlung der Krankenhilfe erbringt, und hierfür von den Kommunen Erstattungen erhält. So wurden im Jahr 2017 pro Quartal rund 210 T€ vom Kreis als Abschlag festgesetzt. In 2018 erfolgte hier eine deutliche Reduzierung der Abschläge, so dass sich der Aufwand in etwa halbierte. Da der Haushaltsansatz 2018 in Höhe 0,7 Mio. € aber noch maßgeblich auf den Informationen der Abschlagszahlungen 2017 basierte, führte das in 2018 verringert erhobene Abschlagsvolumen zu einer Plan/Ist-Abweichung von 0,3 Mio. €.

Zusätzlich erfolgte in 2018 eine Erstattung nicht benötigter Abschläge aus 2017 in Höhe von 0,3 Mio. €.

Insgesamt reduziert sich der Aufwand aus „Krankenhilfe“ in 2018 gegenüber der Planung um rund 0,6 Mio. €.

Die geänderten Rahmenbedingungen beider aufgeführter Positionen sind bei der Haushaltsplanung 2020 zu beachten. Es ist zum aktuellen Zeitpunkt (also bei der aktuellen Entwicklung der der

Personenzahl bei geflüchteten Menschen) davon auszugehen, dass hier eine entlastende Wirkung im anstehenden Planungsprozess für den Asylbereich berücksichtigt wird.

Allerdings ist hier auch abzuwägen, wie hoch die Eintrittswahrscheinlichkeit des angekündigten sukzessiven Rückzugs des Bundes aus der Finanzierung der Flüchtlinge ist und welche Auswirkung sie auf den städtischen Haushalt haben wird.

1e) Plan/Ist-Abweichung Haushaltsbelastung Erschließung Gewerbegebiet Wolbersacker

Die Erschließung des Gewerbegebiets Wolbersacker ist bei der Haushaltsplanung 2019 vor allem wegen des hohen Aufwands für die archäologischen Untersuchungen in Erinnerung. In 2018 sind jedoch günstige Entwicklungen im Bereich der Erstattungen der von der WFEG vorerbrachten Planungsleistungen erfolgt.

Zusätzlich übersteigen die Erträge für die Ausstellung von Baugenehmigungen den in durchschnittlicher Höhe gebildeten Planansatz 2018.

Aus der Summe dieser beiden Effekte ergeben sich Verbesserungen im Plan/Ist-Vergleich 2018 von 0,6 Mio. €. Diese Verbesserung ist als Sondereffekt zu werten und hat keine nachhaltige Wirkung auf die zukünftige Haushaltsplanung (wohl aber die aus dem neuen Gewerbegebiet resultierende Generierung von Gewerbesteuererträgen).

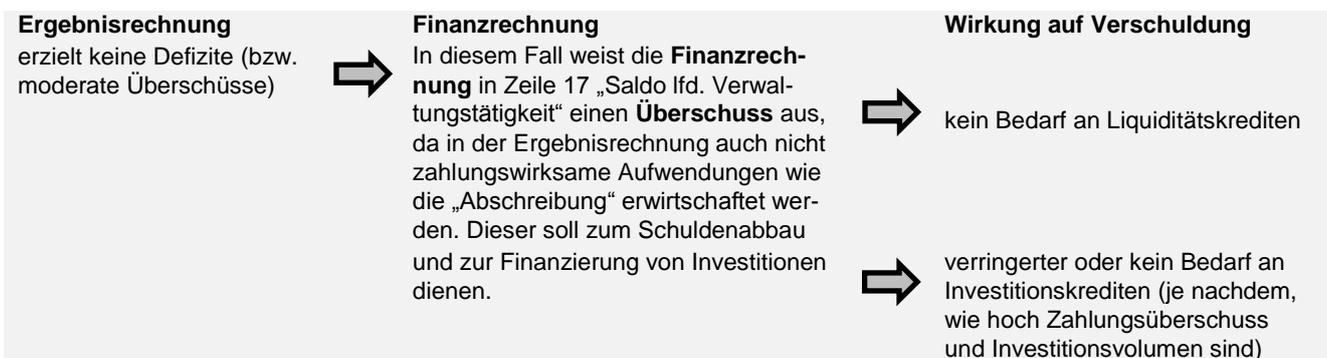
2. Möglichkeiten der Haushaltsgestaltung ab 2020

Die Stadt Rheinbach verbleibt – trotz des Jahresüberschusses 2018 – bis 2021 im Haushaltssicherungskonzept. Erst mit Erreichen des geplanten Haushaltsausgleichs wird das HSK beendet (laut konkreter Planung in 2021). Durch viele fremdbestimmte Vorgaben und Aufgabenzuweisungen (ohne adäquate Finanzaufweisung) sind den kommunalen Gestaltungsmöglichkeiten in der Haushaltswirtschaft deutliche Grenzen gesetzt. Ob ein Spielraum zur Gestaltung verbleibt, hängt entscheidend vom „Gesundheitszustand“ der Haushaltswirtschaft ab.

2a) Gesundheitsdiagnose der Haushaltswirtschaft

Um umfassend beurteilen zu können wie „gesund“ die Haushaltswirtschaft ist, ist es erforderlich auf die Ergebnis- und Finanzrechnung und auf den Bedarf für Verschuldung bei Liquiditäts- und Investitionskrediten und den in der Vergangenheit aufgebauten Altschuldbeständen einzugehen.

Anzustreben ist die folgende Situation:



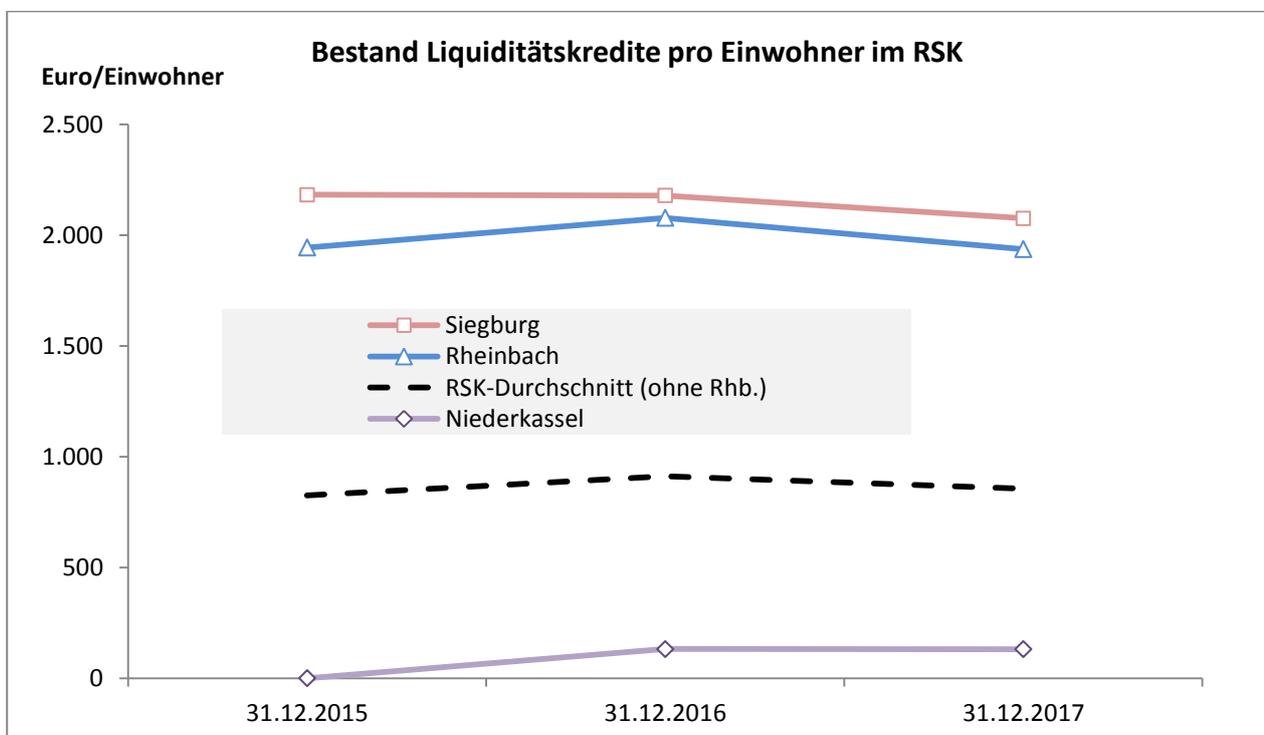
Für die weitere Beurteilung ist es wichtig, die Bedeutung von **Altschuldbeständen bei Liquiditätskrediten** zu verdeutlichen. Dieser Altschuldbestand führt zu aktuellen Belastungen (aus Ver-

zinsung und Tilgung), ohne dass er vorteilhafte Wirkung in der Gegenwart auslöst. Hier liegt der entscheidende Unterschied zu Investitionskrediten, die den langjährigen Einsatz von Vermögensgegenständen ermöglichen. Dies gilt nicht für die Liquiditätskredite, sie stellen eine Schuld ohne Gegenwert dar (da ihnen keine Vermögenswerte gegenüberstehen)!

Um zukünftige Generationen nicht in übermäßiger Weise diesen Belastungen auszusetzen, sollte der Abbau von Altschuldbeständen bei Liquiditätskrediten als zweite zentrale Zielgröße der Konsolidierung festgelegt werden, neben der bereits konkret in Angriff genommenen Zielsetzung, den jährlichen Haushaltsausgleich zu erreichen.

Wenn das Liquiditätskreditvolumen nach dem Konsolidierungszeitraum wieder auf ein unbedeutendes Maß reduziert wurde, ist auch bei Gesamtbetrachtung eine solide und gesunde Haushaltswirtschaft erreicht.

Aus der Diagnose des Ist-Zustands der kommunalen Verschuldungsstände bei Liquiditätskrediten im Rhein-Sieg-Kreis wird deutlich, dass die Stadt Rheinbach einen hohen Bestand an Liquiditätskrediten zum 31.12.2017 ausweist:



Zwar gibt es drei Kommunen in 2017, die eine höhere Pro-Kopf-Verschuldung an Liquiditätskrediten im Rhein-Sieg-Kreis ausweisen, allerdings liegt die Rheinbacher Kennzahl grob doppelt so hoch wie der Durchschnittswert für die übrigen Kommunen des RSK. Zwar hat sich die Liquiditätsschuldenstand in 2018 aufgrund des guten Jahresergebnisses reduziert, allerdings reicht die Höhe der Verbesserung nicht aus, um zu anderen Einschätzungen zu kommen als zum Stand 31.12.2017 (Stand Liquiditätskredite 31.12.2017: 52,5 Mio. €, Stand Liquiditätskredite 31.12.2018: 49,1 Mio. €).

Als Endergebnis wird ein bedeutender Bedarf zum Abbau des Liquiditätskreditstandes erkannt. **Neben Aspekten der Generationengerechtigkeit sprechen auch die Gefahren aus dem Zinsänderungsrisiko für einen zügigen Abbau der Altschulden.**

2b) Die Ausgleichrücklage, Vorsorge zur Vermeidung von zukünftigen HSK-Pflichten

Die folgende Betrachtung beschäftigt sich mit der Zukunft nach Beendigung des HSK's. Auch nach Beendigung des Sicherungskonzepts bleibt das zentrale Problem des Wirtschaftens bestehen, nämlich das städtische Leistungsportfolio mit der der finanziellen Leistungsfähigkeit ausgewogen abzustimmen. Denn die Ressourcen der städtischen Deckungsmittel sind deutlich knapper bemessen als das gewünschte Anforderungsprofil an das kommune Handeln.

Die Probleme der Schwankungsanfälligkeit großer städtischer Haushaltspositionen ist unter Punkt 1) aufgeführt. Zwar ist es Ziel für zukünftige Haushaltsplanungen, diese Differenz zu verringern, wirklich verhindern lassen sich diese Effekte allerdings nicht. Wenn also zukünftige Haushalte „knapp auf Null“ geplant sind, drohen durch nicht geplante Schwankungen mit Negativwirkung defizitäre Jahresergebnisse. Wenn durch solche Entwicklungen wieder die Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzepts zur Pflicht wird, ist der gewonnene Spielraum der Haushaltsgestaltung wieder verloren.

Deswegen wird nun auf die wichtigsten gesetzlichen Regeln der Gemeindeordnung NRW (kurz: GO) eingegangen, die die Selbstbestimmtheit des kommunalen Handelns einschränken, wenn der Haushalt „in schwieriges Fahrwasser“ gerät.

§ 75 (5) GO reagiert am sensibelsten, bereits bei kleinen Plan/Ist-Abweichungen in negativer Richtung besteht ein erhebliches Eingriffspotential für die Aufsichtsbehörde:

- Weist die Ergebnisrechnung ... trotz eines ursprünglich ausgeglichenen Ergebnisplans einen Fehlbetrag oder einen höheren Fehlbetrag als im Ergebnisplan ausgewiesen aus, so hat die Gemeinde dies der Aufsichtsbehörde unverzüglich anzuzeigen. Die Aufsichtsbehörde kann in diesem Fall Anordnungen treffen, erforderlichenfalls diese Anordnungen selbst durchführen oder – wenn und solange diese Befugnisse nicht ausreichen – einen Beauftragten bestellen, um eine geordnete Haushaltswirtschaft wieder herzustellen.

Aus dieser Rechtsnorm wird deutlich, warum die qualitative Richtung der Planabweichung unterschiedliche Auswirkungen hat. Nicht geplante Verbesserungen im Jahresergebnis sind lt. obiger Vorschrift als „problemlos“ zu werten, ergeben sich jedoch Plan/Ist-Abweichungen in negativer Richtung, so greift die obige Regelung. Etwas kaufmännische Vorsicht bei der Planung der Haushaltsansätze schützt also vor der Wirkung des § 75 (2) GO.

Für die Stadt Rheinbach ist im Zeitraum der letzten 10 Jahre einmal eine ungeplante Verschlechterung im Jahresergebnis eingetreten (in 2009).

Eine weitere wichtige Regelung ist in § 76 GO zu finden, der die Aufstellungspflichten eines Haushaltssicherungskonzepts regelt. Vereinfacht ausgedrückt ist ein HSK aufzustellen, wenn

Allgemeine Grenzwerte lt. § 76 (1) GO	Konkrete Grenzwerte Rheinbach, Stand allg. Rücklage 31.12.2018
1. innerhalb eines Jahres die Unterdeckung im Jahresergebnis mehr als ein 25% der „allgemeinen Rücklage“ ausmacht, oder	jährliches Defizit von rund 15 Mio.€
2. in zwei aufeinanderfolgenden Haushaltsjahren Unterdeckung geplant werden, die mehr als 5% der „allgemeinen Rücklage“ ausmachen.	jährliches Defizit von rund 3 Mio.€
3. oder innerhalb des mittelfristigen Haushaltsplanungszeitraums (= 3 Jahre) die allgemeine Rücklage aufgebraucht wird.	

Auf die Feinheit, dass sich die oberen Vorgaben „1.“ und „3.“ auf „Jahresergebnisse“ beziehen und die Vorgabe „2.“ auf „Planwerte“, wird hier nicht weiter eingegangen. Eine Planung, die sich im Vergleich mit dem eingestellten Jahresergebnis als regelmäßig zu optimistisch darstellt und ungeplante Defizite entstehen, wird im Genehmigungsverfahren seitens der Kommunalaufsicht kritisch hinterfragt.

Aus der Rechtsnorm § 75 (2) GO folgt, dass bereits kleine negative Planabweichungen kritisch zu werten sind. Sollte die Planabweichung in zwei aufeinanderfolgenden Jahren in der Nähe der 3-Millionen-Grenze liegen, droht nach § 76 GO die Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzepts.

Mit anderen Worten: Negative Planabweichungen, die zu negativen Jahresergebnissen führen, haben erhebliches Potential, Einschränkungen bei der Haushaltswirtschaft auszulösen.

Eine Möglichkeit, dieser Problematik entgegenzuwirken, ist ein gewisses Maß an **kaufmännischer Vorsicht** bei Bildung der Planansätze zu berücksichtigen. Ein so ausgeglichener Haushaltsplan hat Vorsorge getroffen, und bietet Chancen, negative nicht geplante Entwicklungen durch Verbesserungen an anderen Stellen zu kompensieren. Allerdings sind diesem Instrument Grenzen gesetzt, schließlich bestimmt der geplante Deckungsmittelbedarf des Haushalts die Höhe der Hebesätze bei den Grund- und Gewerbesteuern.

Eine andere Möglichkeit bietet der Aufbau der „**Ausgleichsrücklage**“. Die Ausgleichsrücklage ist eine Sonderposition im Eigenkapital, die über Jahresüberschüsse der Vergangenheit „gefüttert“ wird und mit der – solange hier Bestände vorhanden sind – defizitäre Jahresergebnisse gestützt werden. Aktuell hat die Ausgleichsrücklage einen Null-Bestand, da hier die vorhandenen Mittel in den Jahren 2009 und 2010 verbraucht wurden und durch die Defizite bis 2017 kein neuer Aufbau erfolgen konnte.

Das Verfahren des Aufbaus der „Ausgleichsrücklage“ ist etwas kompliziert, da ein mehrjähriger Zeitraum als Maßstab dafür genommen wird, ob insgesamt „Jahresüberschüsse“ entstanden sind (und zwar die letzten 3 Jahre).

Hier ein Beispiel mit fiktiven Zahlen, das die Überlegungen der Gewinnverwendung im Jahresabschluss 2020 verdeutlichen soll:

Jahr	Jahresergebnis	Saldo über alle drei Jahre
2018	+3,0 Mio. € Überschuss	} +2,3 Mio. €
2019	-2,0 Mio. € Defizit	
2020	+1,3 Mio. € ausgeglichener HH	

Im Jahr 2020 erzielt der Haushalt in unserem Beispiel einen Überschuss von 1,3 Mio. €. Nun wird für die Beurteilung, ob dieser Überschuss der für die zukünftige Haushaltsentwicklung besonders wichtigen Sonderposition „Ausgleichsrücklage“ zugeführt werden darf oder auf die „allgemeine Rücklage“ zu buchen ist, ein Drei-Jahres-Zeitraum betrachtet. Im Zeitraum 2018 bis 2020 ist insgesamt ein saldierter Überschuss von 2,3 Mio. € zu verzeichnen. Deswegen darf im Jahresabschluss der gesamte Überschuss aus 2020 i.H.v. 1,3 Mio. € der Ausgleichsrücklage zugeführt werden.

Diese Mittel stehen nun ab 2021 zur Stützung von Jahresergebnissen zur Verfügung.

Wenn beispielweise das Jahresergebnis 2021, das ausgeglichen geplant wurde, aber schließlich mit einem Defizit lt. Jahresrechnung von -1,0 Mio. € abschließen würde, kann die Ausgleichsrücklage genutzt werden, um das Jahresergebnis „auf Null“ zu verbessern. Dies folgt aus § 75 (2) GO, nach der ein Haushalt auch als ausgeglichen gilt, wenn der Fehlbedarf in der Ergebnisrechnung

durch die Inanspruchnahme der Ausgleichrücklage gedeckt werden kann. Damit sind für dieses Jahr die oben aufgeführten drohenden Konsequenzen des § 75 (5) GO verhindert.

Nun wird das Beispiel dahingehend verändert, dass das Jahr 2021 tatsächlich im Jahresabschluss ausgeglichen ist (also die Mittel der Ausgleichrücklage i.H.v. 1,3 Mio. € noch vorhanden sind), aber die Planung der Jahre 2022 und 2023 durch besondere Belastungen Defizite in Höhe von jeweils -3,9 Mio. € ausweist.

Nach § 76 (1) wäre in diesem Fall ein HSK aufzustellen (zwei aufeinanderfolgende Jahre mit einem Defizit von über 3 Mio. €, siehe obige Tabelle). Durch eine geplante Entnahme lässt sich das Planergebnis 2022 auf ein Defizit von -2,6 Mio. € reduzieren (-3,9 Plandefizit + 1,3 Mio. Entnahme Ausgleichrücklage). Damit wäre verhindert, dass in zwei aufeinanderfolgenden Jahren die Obergrenze lt. GO überschritten wird.

Selbstverständlich sieht eine derart geplante Haushaltslage noch immer nicht solide aus, aber es besteht immerhin die Möglichkeit mit Zustimmung mit der Aufsichtsbehörde von der Aufstellung eines HSK's abzusehen.

Die Ausgleichrücklage ist ein Instrument, um ungeplanten negativen Haushaltsentwicklungen entgegenzuwirken, die zu Einschränkungen der Haushaltswirtschaft führen können (z.B. Pflicht zur Aufstellung eines HSK's). Deswegen ist der Aufbau eines Rücklagenbestands empfehlenswert. Zum aktuellen Zeitpunkt weist die Ausgleichrücklage einen Null-Bestand aus. Der gesetzlich festgelegte Höchstbetrag der Rücklage liegt bei 9,4 Mio. €.