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 Gegensteuerungsmaßahmen 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.

2. Rückblick nach 2018: Wie sehr weicht die Abschätzung des Controllingberichts 2018 vom aufgestellten Jahresergebnis 2018 ab?

Zum Zeitpunkt der Berichterstattung liegt der festgestellte Jahresabschluss 2018 noch nicht vor. Trotzdem liefern die Informationen aus dem vorliegenden aufgestellten Jahresabschluss und die noch zu verarbeitenden Abschlussbuchungen des bereits erfolgten Prüfungsprozesses die Erkenntnis, dass in 2018 eine außergewöhnlich hohe Abweichung von Planergebnis (-5,7 Defizit) zum Ergebnis lt. Jahresabschluss (+3,0 Mio. € Überschuss lt. aufgestelltem Jahresabschluss) eingetreten ist.

Wegen der außergewöhnlichen Höhe der Abweichung ist bereits in der Vorlage zur Zuleitung des Jahresabschlusses 2018 an den Rat (BV1215/2019, Ratssitzung vom 01.07.2019) ausführlich auf die konkreten Ursachen der Planverbesserung und ihre möglichen zukünftigen Auswirkungen eingegangen worden. Auch im Controllingbericht 2018 wurde eine deutliche Plan/Ist-Verbesserung erkannt, allerdings lag die Abschätzung der Ergebnisverbesserung mit 4,3 Mio. € bei knapp der Hälfte der tatsächlich realisierten Verbesserung.

Die nicht erkannten Planverbesserungen von rund 4,4 Mio. € resultierten maßgeblich aus den folgenden Positionen:

-	Mehrerträge Gewerbesteuer	0,9 Mio. €	Zugänge nach Erstellung Controllingbericht 18
-	Ertragsüberschuss im Erstattungsgeflecht der Jugendhilfe	0,4 Mio. €	Diese Position wird in zukünftigen Berichten individuell erfasst, um so Planabweichungen früh zu erkennen.
-	Nicht verausgabte Mittel Straßenunterhaltung	0,4 Mio. €	Die bauliche Unterhaltung wird nicht individuell untersucht, da die Vielzahl der Projekte einen hohen Zeitaufwand für die Controlling-untersuchung beim mittelverantwortlichen Fachgebiet verursachen würde, die zu Lasten der Umsetzung von notwendigen Unterhaltungsmaßnahmen gehen würde.
-	Erträge aus der Auflösung von Rückstellungen (u.a. Personal- und Instandhaltungsrückstellungen)	0,5 Mio. €	Die entsprechende Untersuchung der Rückstellungen erfolgt erst im Rahmen der Jahresabschlussarbeiten (also nach Controllingberichterstattung). Eine solide Abschätzung ist hier nicht möglich.
-	Veräußerungserlöse Grundstücke	0,6 Mio. €	Diese Position wird in zukünftigen Berichten individuell erfasst, um so Planabweichungen früh zu erkennen.
-	Ergebniswirksame Vorgänge bei	0,7 Mio. €	Die archäologischen Untersuchungen im

	Erstellung des Gewerbegebiets Wolbersacker (Vor allem geringerer Aufwand für archäologische Untersuchungen und Erträge aus Baugenehmigungen.)		Gewerbegebiet als Hauptursache der Planabweichung sollen 2020 beendet sein. Durch eine Ansatzreduktion im HPL 2019 ist das Potential für zukünftige Planunterschreitung deutlich reduziert worden.
-	Saldo bei Wertberichtungen von Forderungen (Aufwand aus Einzel- /Pauschalwertberichtigungen, Erträge aus Zuschreibungen)	0,2 Mio. €	Diese Position wird in zukünftigen Berichten individuell erfasst, um so Planabweichungen früh zu erkennen.
Summe		3,6 Mio. €	

Fazit:
Die **qualitative Entwicklung** der Haushaltswirtschaft 2018 aus der Perspektive „Plan-Ist-Vergleich“ 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 (4,4 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. Um hier zukünftig – ohne unverhältnismäßig hohen Zeitaufwand – die Prognose etwas zu verbessern, werden einige der auffälligen Abweichungspositionen 2018 ab dem Controllingbericht 2019 individuell analysiert.

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 2019

Auch für 2019 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 2019 ist ein Defizit für den Gesamthaushalt von 5,5 Mio. € geplant. Rechnet man aus dieser Planzahl den

Teilbereich „Gebührenhaushalte“ heraus, so ergibt sich ein Plandefizit von 8,3 Mio. € für den „allgemeinen Haushalt“. **Für den „allgemeinen Haushalt 2019“ („ohne Gebührenhaushalte“) ist aus dem Soll-Ist-Vergleich gegenüber dem Plandefizit von 8,3 Mio. € eine geringere tatsächliche Unterdeckung zu vermuten. Aus der Abschätzung ergibt sich ein um 4,2 Mio. € verbessertes Jahresergebnis 2019.**

	GesamtHH		GebührenHH		Allg. HH	davon	
						Sonst. allg.HH	Teilbereich Asyl
Planung	Defizit -5,5 Mio. €	**minus**	Überschuss +2,8 Mio. € (keine Prognose!)	**ergibt**	Defizit -8,3 Mio. €	Defizit -5,9 Mio. €	Defizit -2,4 Mio. €
Prognose	Defizit -1,4 Mio. €				Defizit **-4,2 Mio. €**	Defizit -2,3 Mio. €	Defizit -1,9 Mio. €

Aufgrund Rundungsproblematik ergeben sich Abweichungen zu den Werten der Anlage 2 + 3, hier ist eine Verbesserung von 4,1 Mio. € ausgewiesen.

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 Anfang 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 2019 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: 3,56 Mio. €, Anlage 2)

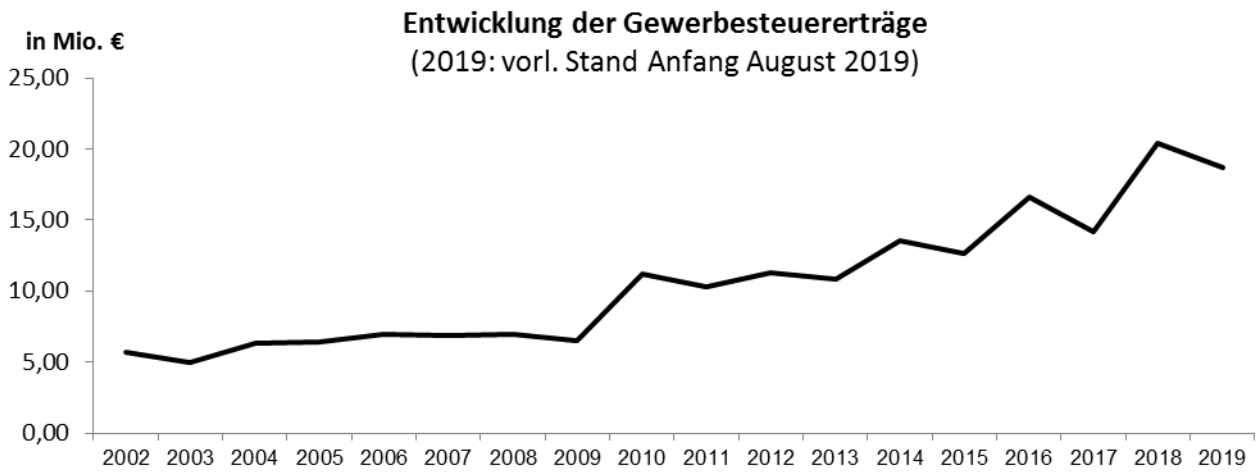
Nachfolgend sind die Positionen aufgeführt, die – nach aktueller Einschätzung – maßgeblich zur positiven Ergebnisentwicklung beitragen:

	Konto/Konten	Erläuterung	Verbesserung
-	5291070 „Aufwand für Maßnahmen der Stadtplanung“	Aufgrund der ersten Funde war mit außergewöhnlich hohem Aufwand für die archäologische Untersuchung des Gewerbegebiets Wolbersacker zu rechnen. Als Folge wurde im HPL 2019 ein Gesamtansatzvolumen von 3,8 Mio. € bis	1,24 Mio. €

		2020 eingeplant. Aufgrund neuer Erkenntnisse ist hier mit einer deutlichen Aufwandsreduktion zu rechnen. Insgesamt wird mit einem Gesamtvolumen von 1,8 Mio. € für die archäologische Untersuchung gerechnet. Als Folge wurde der Haushaltsansatz 2020 von 1,6 Mio. € (HPL 2019) auf 0,45 Mio. € reduziert.	
-	4181010 „Allgemeine Umlagen vom Land“	Aufgrund einer erfolgreichen kommunalen Verfassungsbeschwerde gegen das **Einheitslastenabrechnungsgesetz** erhält die Stadt Rheinbach Erstattungen aus den Abrechnungen des Jahres 2017, die in der Jahresrechnung 2019 berücksichtigt werden. Bei der Haushaltsplanung ist keine Ansatzbildung erfolgt, da keine belastbaren Informationen zur Abschätzung des Abrechnungsbetrags vorlagen. Da die der Einheitslastenabrechnung zugrundeliegende kommunale Finanzierung über eine gesonderte Gewerbesteuerumlage („Finanzierungsbeteiligung Fonds Deutsche Einheit“) ab 2020 entfällt, liegt bei dieser Ertragsart keine nachhaltige Wirkung vor.	0,93 Mio. €
-	5315010 „Zuschüsse an verbundene Unternehmen…“	Aufgrund der guten Vermarktungssituation von Gewerbeflächen – insbesondere beim Gebiet Wolbersacker – ist mit einem günstigen Jahresergebnis bei der Wirtschaftsförderungs- und Entwicklungsgesellschaft zu rechnen, so dass nicht mit der Gewährung eines städtischen Verlustausgleichs in 2019 zu rechnen ist.	0,47 Mio. €
-	5517010 „Zinsaufwendungen bei Kreditinstituten“	Durch staatliche Eingriffe auf dem Zinsmarkt herrscht ein unnatürlich niedriges Zinsniveau, dessen langfristiger Fortbestand nicht gesichert ist, da die nachteiligen Wirkungen der staatlichen Interventionen immer deutlicher werden. Allerdings ist nicht vorhersehbar, wann dieser Marktumschwung 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 die Haushaltsplanung aber gegen Zinsänderungsrisiken „abzuhärten“, erfolgt die	0,39 Mio. €

		Berücksichtigung eines moderaten Zinsanstiegs bei Ansatzbildung (geplanter Zinssatz 2019 Investitionskredit: 2,6%, geplanter Zinssatz Liquiditätskredite: 1,1 %). 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 1,5% in 2019 prognostiziert worden).	
-	4581010/4581020 „Erträge aus Zuschreibungen (inkl. Pauschalwertberichtigungen)“ 5473010/5473030 „Wertveränderung Niederschlagung/Erlass (inkl. Pauschalwertberichtigungen)“	Der städtische Forderungsbestand ist regelmäßig neu zu bewerten. Forderungen: Uneinbringliche Forderungen sind auszubuchen, Forderungen mit gesunkener Realisierungswahrscheinlichkeit sind teilweise abzuwerten. Sollten teilabgewertete oder vollausgebuchte Forderungen in Zukunft doch zu unerwarteten Erträgen führen, so sind diese wieder „zuzuschreiben“. Dieser Bereich ist aufgrund der Einzelfallabhängigkeit schwer planbar.	0,39 Mio. €
-	4541015 „Verkauf von Grundstücken…“	Es ergaben sich in 2019 unerwartete Erträge aus „Überbuchwert-Verkäufen“ von Grundstücken.	0,33 Mio. €

Während hier im letzten Jahr noch die Gewerbesteuererträge die dominante Ursache der Verbesserung darstellten, liegen diese zum Stand der Berichterstellung etwa auf Ansatzhöhe und damit deutlich niedriger als im Vorjahr. Die Sprunghaftigkeit der Gewerbesteuererträge (jährliches Auf und Ab) wird durch die untere Grafik verdeutlich.



Die weiteren Planabweichungen sind der Anlage 2 zu entnehmen. Nach Feststellung des Jahresergebnisses 2019 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 3,56 Mio. € für den „sonstigen allgemeinen Haushalt“**.

3b. Entwicklung im Teilbereich „Asyl/Flüchtlinge“
(Verbesserung gg. Ansatz: 0,55 Mio. €, Anlage 3)

Für den Teilbereich „Asyl/Flüchtlinge“ wird gegenüber der Planung ein um 0,55 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. Ab 2017 liegen die Planansätze deutlich näher an den realisierten Bedarfen.

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

Jahr	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Defizit Bereich Asyl/ Flüchtlinge in Mio. €	-0,1	-0,2	-0,2	-0,2	-0,3	-0,5	-0,7	-0,9	-2,5	-1,6	-1,9

Aus der Entwicklung der jährlichen Ergebnisse ist ein deutlicher Belastungsanstieg bis 2017 erkennbar. Zwar ist in 2018 ein erkennbarer Rückgang der Haushaltsbelastung eingetreten, allerdings stellt dieser Rückgang keine Trendwende zu einer günstigen Belastungsentwicklung dar, wie aus der Prognose des Jahresergebnisses 2019 erkennbar ist.

Die Hauptursachen der Haushaltsbelastungen 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 (nach Ablauf von drei Monaten nach Ablehnung des Asylantrags) keine Landeserstattungen gewährt werden.

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

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

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. In 2018 stieg die Quote auf 55%, für 2019 ist eine Verschlechterung der Kennzahl unter 50% zu erwarten (Abschätzung für **2019: 48%**). Der Abfall der Quote resultiert u.a. aus dem gestiegenen Anteil 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

Maßgeblich verantwortlich für die Kostenentwicklung des Gebührenhaushalts „Abwasserbeseitigung“ sind die Umsetzungen der Maßnahmen des Abwasserbeseitigungskonzepts (Beschluss in Ratssitzung vom 11.12.17, BV/0892/2017).

Aufgrund des deutlich erhöhten Bedarfs zur Beseitigung der Sanierungsrückstände ist das Aufwandsvolumen aus baulicher Kanalunterhaltung in den letzten Jahren deutlich angestiegen:

Jahr	2016	2017	2018
Kanalunterhaltung	1,1 Mio. €	2,0 Mio. €	3,7 Mio. €

Nach heutigem Erkenntnisstand ist davon auszugehen, dass der Höchststand des Aufwandsvolumens in 2018 erwartet wird. Dies wird auch aus dem aktuellen Ansatz des HPL-Entwurfs 2020 deutlich, der auf 2,0 Mio. € reduziert wurde.

Im Bereich des „**Bestattungswesens“** setzt sich die negative Entwicklung des Flächenbedarfs der letzten Jahre fort. Hauptursache der negativen Entwicklung sind die Rückgänge beim Leistungsankauf (dies betrifft sowohl die angekaufte Fläche in m² als auch die angekauften Nutzungsjahre).

Als Folge des Rückgangs des Bedarfs an notwendiger Bestattungsfläche ist mit der Gebührenvorlage 2019 beschlossen worden, das städtische Erstattungsvolumen zu erhöhen.

Welche konkreten Auswirkungen als Gesamtwirkung der beiden Effekte auf den Gebührensatz ausgelöst werden, wird in der Vorlage „Neufestsetzung der Friedhofsgebühren zum 01.01.2020“ dargestellt werden.

Im Bereich **„Kehr- und Winterdienst“** sind keine erheblichen negativen Entwicklungen bei der Inanspruchnahme der Haushaltsansätze in 2019 zu erwarten (zumindest verlief das 1. Halbjahr 2019 ohne besondere Belastungsspitze). Der Kostenanfall in beiden Gebührenhaushalten weist keine Tendenz zu überplanmäßigem Aufwand in 2019 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 2020 berichtet.

4. Zusätzliche Informationen

Aus unterschiedlichen Anlässen werden interne Untersuchungen und Analysen 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 2017/2018/2019 konkretisiert.

In Anlage 5 wird zum aktuellen Planungsstand des Entwurfs des HPL 2020 berichtet, insbesondere aus Sicht der Hebesatzgestaltung.

Rheinbach, den 26.08.2019

gez. Stefan Raetz
Bürgermeister

gez. Walter Kohlosser
Kämmerer