

## Mitteilung der Verwaltung

Sachgebiet 20.1

Aktenzeichen:

Vorlage Nr.: MI/0021/2020

Vorlage für die Sitzung			
Haupt- und Finanzausschuss	Kenntnisnahme	<b>17.08.2020</b>	<b>öffentlich</b>
Rat	Kenntnisnahme	<b>31.08.2020</b>	<b>öffentlich</b>

Beratungsgegenstand: **Controllingbericht 2020**

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

Haushaltsmäßige Auswirkungen/Hinweis zur vorläufigen Haushaltsführung:  
siehe Sachverhalt

### 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 ungünstigeren 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 wegen erheblicher Prognoseschwierigkeiten 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, 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 drei Teilbereichen

- „**Asyl/Flüchtlinge**“ (Anlage 4),
- „**Kinderbetreuung und Jugendhilfe**“ (dieser Bereich wird erst ab dem vorliegenden Bericht separiert, Anlage 3) und
- „**sonstiger allgemeiner Haushalt**“ (Anlage 2)

differenziert und individuell nach auffälligen Planabweichungen untersucht.

Der verbleibende Teilbereich stellt die Summe der „**Gebührenhaushalte**“ dar (Stichwort „kostenrechnende Einrichtungen“). Da die hier entstehenden Planabweichungen grundsätzlich als „Defizit“ oder „Überschuss“ den zukünftigen Gebührenkalkulationen angerechnet werden – und damit also im Teilbereich verbleiben – wird grundsätzlich keine nachhaltige Wirkung auf das Ergebnis des sonstigen Haushalts erzielt. Da der Controllingbericht sich vor allem der Entwicklung des Gesamthaushalts abseits der kostenrechnende Einrichtungen widmet, erfolgt deswegen **keine** zahlenmäßige Untersuchung des Teilbereichs der Gebührenhaushalte. Allerdings werden einige textliche Informationen zu diesem Teilbereich aufgeführt.

## **2. Rückblick nach 2019: Wie sehr weicht die Abschätzung des Controllingberichts 2019 vom aufgestellten Jahresergebnis 2019 ab?**

Zum Zeitpunkt der Berichterstattung liegt der festgestellte Jahresabschluss 2019 noch nicht vor. Trotzdem liefern die Informationen aus dem vorliegenden aufgestellten Jahresabschluss die Erkenntnis, dass in 2019 im Plan/Ist-Vergleich eine Abweichung in Höhe von 5 Mio. € von Planergebnis (-5,5 Defizit) zum Ergebnis lt. Jahresabschluss (-0,5 Mio. € Überschuss lt. aufgestelltem Jahresabschluss) eingetreten ist.

Im Controllingbericht 2019 wurde die Tendenz zu einem gegenüber der Planung verbesserten Jahresergebnis erkannt und ein Jahresergebnis von -1,4 Mio. € abgeschätzt. Damit liegt die Prognose des Controllingberichts recht nah am aufgestellten Jahresergebnis 2019.

### **Fazit:**

Die **qualitative Entwicklung** der Haushaltswirtschaft 2019 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.

Auch die **quantitative Einschätzung** liegt – im Gegensatz zur Prognose des Jahres 2018 – in der Nähe des realisierten Jahresergebnisses.

### 3. Controllingbericht 2020

Auch für 2020 erfolgt eine Abschätzung der individuellen Entwicklungen der drei Teilbereiche „Asyl/Flüchtlinge“, „Kinderbetreuung und Jugendhilfe“ und „sonstiger allgemeiner Haushalt“. 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.

#### 3a. Haushaltswirtschaftliche Auswirkungen der Corona-Pandemie

2020 tritt erstmalig der Effekt der Corona-Pandemie auf, der direkt erhebliche Haushaltsbelastungen auslöst.

Die größten Auswirkungen stellen direktwirkende Mindererträge bei der Gewerbesteuer, dem Anteil an der Einkommensteuer und bei den „Beiträgen zur Kinderbetreuung und OGS“ dar. Allerdings ergeben sich auch Corona-bedingte Mehraufwendungen. Dies betrifft Kosten, die unmittelbar mit dem Schutz vor der Pandemie zusammenhängen, z.B. erhöhter Bedarf an Hygieneartikel oder der erhöhte Personaleinsatz des Ordnungsdienstes zur Überwachung der Corona-Abstandsregeln. Allerdings sind auch nachgelagerte Belastungen denkbar, wie z.B. drohender erhöhter Umlageaufwand für den Volkshochschulzweckverband (kurz: VHS-Verband). Denn der VHS-Verband hat einen deutlichen Einbruch der Erträge aus Kursgebühren aufgrund des Ausfalls vieler Veranstaltungen zu verzeichnen, die nicht in voller Höhe durch Einsparungen kompensiert werden können.

Die nachfolgende Tabelle fasst als Auswahl die größten, heute bekannten kritischen Einzelpositionen für eine Abschätzung der Gesamtwirkung der Corona-Pandemie auf den Haushalts 2020 zusammen:

Einzelposition	Wirkung	geschätzte Belastung
Gewerbesteuer (brutto, d.h. vor Abzug der Umlage)	Minderertrag	4,0-5,0 Mio. €
Anteil Einkommensteuer	Minderertrag	1,0-1,5 Mio. €
OGS-Gebühren, Elternbeiträge KiTa, Kostenersatz Tagespflege (hier ist die anteilige Landes-Corona-Hilfe bereits eingerechnet)	Minderertrag	0,2 Mio. €
Mehraufwand Corona (Hygiene-/Schutzmaßnahmen u.ä.)	Mehraufwand	0,1 Mio. €
coronabedingte Gesamtbelastung aus obigen Positionen		<b>5,3 – 6,8 Mio. €</b>

Selbstverständlich ist bei der unsicheren Informationslage nicht auszuschließen, dass zukünftig zusätzliche Haushaltsbelastungen erkannt werden.

### 3b. Prognose des Jahresergebnisses 2020 ohne Berücksichtigung des pauschalierten Ausgleichs der Gewerbesteuerausfälle durch Bund und Land

Die oben abgebildeten Risiken durch coronabedingte Wenigererträge und Mehraufwendungen sind bei der nachfolgenden Abschätzung des Jahresergebnisses 2020 berücksichtigt.

**Nicht berücksichtigt** sind an dieser Stelle mögliche Mehrerträge aus dem „pauschalierten Ausgleich der Gewerbesteuerausfälle“ durch Bund und Land, da hier nur wenig gesicherte Informationen zur Prognose zur Verfügung stehen. Allerdings werden diese Verbesserungen nicht außer Acht gelassen. Unter Punkt 3c. erfolgt eine Abschätzung des Jahresergebnisses 2020 inklusive des „pauschalierten Ausgleichs der Gewerbesteuerausfälle“.

Lt. HPL 2020 ist ein Defizit für den Gesamthaushalt von **-0,5 Mio. €** geplant. Rechnet man aus dieser Planzahl den Teilbereich „Gebührenhaushalte“ heraus, so ergibt sich ein Plandefizit von **-3,5 Mio. €** für den „allgemeinen Haushalt“. Für den „allgemeinen Haushalt 2020“ („ohne Gebührenhaushalte“) wird mit **-6,3 Mio. €** eine höhere tatsächliche Unterdeckung prognostiziert. **Als Folge ist ein um 2,7 Mio. € verschlechtertes Jahresergebnis 2020 zu erwarten (ohne Berücksichtigung des „pauschalierten Ausgleichs der Gewerbesteuerausfälle“).**

	GesamtHH		GebührenHH		Allg. HH	davon		
						Bereich Asyl	Bereich Kinderbetreuung, Jugendhilfe	Sonst. allg.HH
<b>Planung</b>	Defizit <b>-0,5 Mio. €</b>		Überschuss +3,0 Mio. €	<b>minus</b>	Defizit <b>-3,5 Mio. €</b>	Defizit -2,5 Mio. €	Defizit -8,1 Mio. €	Überschuss +7,2 Mio. €
<b>Prognose</b>	Defizit -3,2 Mio. €		(keine Prognose!)	<b>ergibt</b>	Defizit <b>-6,3 Mio. €</b>	Defizit -2,1 Mio. €	Defizit -8,7 Mio. €	Überschuss +4,6 Mio. €

↑  
Differenz  
(ohne Rundung):  
**2,7 Mio. €**  
Verschlechterung

### **3c. Prognose des Jahresergebnisses 2020 unter Berücksichtigung des pauschalierten Ausgleichs der Gewerbesteuerausfälle durch Bund und Land**

Teil des von der Regierungskoalition auf Bundesebene am 3. Juni 2020 auf den Weg gebrachten Konjunkturpakets zur Abfederung der Auswirkungen der Corona-Pandemie ist ein pauschalierter Ausgleich der Gewerbesteuerausfälle von 11,8 Milliarden Euro deutschlandweit durch Bund und Länder. Eine gesicherte Information darüber, wie hoch der konkrete Anteil der Stadt Rheinbach ausfällt, liegen nicht vor. Verschiedene Verteilungsschlüssel sind denkbar, z.B. über den Einwohnerschlüssel oder die im Gemeindefinanzierungsgesetz definierte „Steuerkraftmesszahl“. Für diese beiden möglichen Verteilungsmaßstäbe werden die ungeplanten Erträge mit 3,4 bis 4,2 Mio. € abgeschätzt.

Unter Berücksichtigung dieser Mehrerträge verändert sich sogar die grundsätzliche Richtung der Entwicklung: Während das bisherige Prognoseergebnis (siehe Punkt 3b.) für den Haushalt abseits der kostenrechnenden Einrichtungen eine Verschlechterung von 2,7 Mio. € ausweist, führt die Berücksichtigung des pauschalierten Ausgleichs **zu einer Verbesserung des Ergebnisses gegenüber der Planung von 0,7 bis 1,5 Mio. €.**

Aus dieser Vorzeichenumkehr des Prognoseergebnisses ist allerdings nicht zu schließen, dass die Corona-Pandemie im Haushalt 2020 eine Ergebnisverbesserung auslöst. Saldiert reichen die Mehrerträge aus dem pauschalierten Ausgleich der Gewerbesteuerausfälle (= 3,4 – 4,2 Mio. €) schätzungsweise nicht aus, die coronabedingten Mehrbelastungen in voller Höhe (= 5,3 – 6,8 Mio. €) zu kompensieren. Da sich die Haushaltswirtschaft in Gesamtheit aber abseits der coronabedingten Einflüsse eher positiv im Plan/Ist-Vergleich entwickelt hat, ergibt sich als Gesamteffekt ein verbessertes Prognoseergebnis 3c.

### **3d. Zusätzliche Informationen zum Umgang mit den haushaltswirtschaftlichen Wirkungen der Corona-Pandemie auf die Feststellung von Jahresergebnissen und den zukünftigen Haushaltplanungen**

Neben der echten finanziellen Unterstützung gibt es mit dem „Gesetz zur Isolierung der aus COVID-19-Pandemie folgenden Belastung in den kommunalen Haushalten ...“ eine weitere Hilfestellung des Landes zur Bewältigung der Folgen von Corona.

In diesem als Entwurf vorliegendem Gesetz wird geregelt, dass der coronabedingten Haushaltsbelastung ein gleichhoher außerordentlicher Ertrag entgegengestellt wird. Hierbei handelt es sich insofern um fiktive Erträge, da hier keine Zahlung von dritter Seite erfolgt (im Gegensatz zum „pauschalierten Ausgleich der Gewerbesteuerausfälle“) sondern diese Erträge nur buchtechnisch generiert werden (indem den Erträgen ein gleichhoher Betrag auf der Aktivseite der Bilanz unter dem Namen „Bilanzierungshilfe“ gegengebucht wird). Durch diese buchtechnische Ertragsgenerierung werden die Haushaltsjahre, in denen die Corona-Pandemie Haushaltsbelastungen auslöst, entlastet. Diese Entlastung hat jedoch einen Preis, denn die in der Bilanz aktivierte „Bilanzierungshilfe“ wird ab dem Jahr 2025 aufzulösen. Dabei lässt der Gesetzgeber grundsätzlich zwei Möglichkeiten zu:

Bei der ersten Möglichkeit ist die aktivierte Bilanzierungshilfe ab 2025 in jährlich gleichhohen, aufwandswirksamen Beträgen bis 2074 aufzulösen. Diese Auflösung führt – da aufwandswirksam – zu einer Belastung von Haushalten (und Generationen), die nicht durch die Corona-Pandemie betroffen sein werden (Stichwort: Perioden-/Generationengerechtigkeit).

Alternativ ist als zweite Möglichkeit die einmalige und vollständige Verrechnung der „Bilanzierungshilfe“ mit dem Eigenkapital in einem einzigen Jahr, nämlich 2025, möglich. Diese Verrechnung erfolgt erfolgsneutral.

Der Vorteil der zweiten Möglichkeit besteht darin, dass zukünftige Generationen nicht mit den haushaltswirtschaftlichen Auswirkungen der Corona-Pandemie belastet werden. Der Nachteil der zweiten Variante jedoch ist, dass in 2025 das Eigenkapital bereits um den Gesamtbetrag der coronabedingten Belastungen geschmälert wird, während bei der ersten Variante sich die Eigenkapitalminderung auf 50 Jahre verteilt.

Die Entscheidung, welche der alternativen Möglichkeiten gewählt wird, erfolgt durch den Rat im Haushaltsjahr 2024.

Beispielhaft ist der Einsatz und die Auflösung der Bilanzierungshilfe in Anlage 6 dargestellt. Dabei wurde der Übersichtlichkeit wegen mit 2020 nur ein Belastungsjahr abgebildet. Entsprechendes Vorgehen erfolgt auch für vorhandene coronabedingte Haushaltsbelastungen in den Folgejahren, sollten diese auftreten.

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

(Verbesserung gg. Ansatz: 0,42 Mio. €, Anlage 4)

Für den Teilbereich „Asyl/Flüchtlinge“ wird gegenüber der Planung ein um 0,42 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	2020
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	-2,1

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 Entwicklung ab 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. Für 2020 ist eine Verschlechterung der Kennzahl unter 40% zu erwarten (Abschätzung für **2020: 36%**). Der Abfall der Quote resultiert u.a. aus dem gestiegenen Anteil des Personenkreises mit abgelehntem Asylantrag, die aber weiterhin im Stadtgebiet wohnhaft sind (diese 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.

### 3f. 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	2019
Kanalunterhaltung	1,1 Mio. €	2,0 Mio. €	3,7 Mio. €	1,9 Mio. €

Nach heutigem Erkenntnisstand ist davon auszugehen, dass der Höchststand des Aufwandsvolumens in 2018 eingetreten ist. Dies wird auch aus dem aktuellen Ansatz des HPL-Entwurfs 2020 deutlich, der auf 2,0 Mio. € reduziert wurde und der aller Voraussicht nach bis zum Jahresende nicht überschritten wird.

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 m<sup>2</sup> 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.

Während bei der **Ertragsseite** zum jetzigen Zeitpunkt gut erkennbar ist, dass sich das Gebührenaufkommen in etwa wie geplant entwickelt hat, ist eine fundierte Aussage zur **Kostenentwicklung** nur sehr bedingt möglich. Ursache hierfür ist, dass mehr als die Hälfte des Kostenvolumens des Bereichs „Bestattungswesens“ der Leistungsabrechnung des Betriebshofes zuzurechnen ist und die Abrechnung erst zum Jahresende erfolgt. Ein erkennbarer Mehrbedarf ist durch die Ersatzbeschaffung der gestohlenen Kupfer-Abdeckungen der Urnenmauern auf dem Waldfriedhof entstanden (rd. 8.300 €). Die Prüfung, ob dieser Vorgang als „Sonderfall“ aus der Gebührenberechnung isoliert und dem allgemeinen Haushalt angerechnet wird, erfolgt im Zuge der Abrechnung des Jahres 2020.

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

#### **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 5 angefügt, die die örtliche Entstehung der Gewerbesteuererträge im Gemeindegebiet für die Jahre 2018/2019/2020 konkretisiert.

Rheinbach, den 03.08.2020

gez. Stefan Raetz  
Bürgermeister

gez. Walter Kohlosser  
Kämmerer

- Anlage 1: Zerlegung Gesamt-HH in Teilbereiche
- Anlage 2: Bereich „Allgemeiner HH“ (ohne Gebühren-HH)
- Anlage 3: Kinder- und Jugendbereich
- Anlage 4: Bereich Asyl/Flüchtlinge
- Anlage 5: Gewerbesteuer, Entstehung im Stadtgebiet
- Anlage 6: Beispiel für Corona-Bilanzierungshilfe