6. Haushaltssatzung mit Haushaltsplan der Gemeinde Ilvesheim für das Jahr 2018

hier: Einbringung des Haushaltsentwurfs der Verwaltung; Beschluss

#### Sachverhalt:

Unter Beachtung der von Gemeinderat und den Zukunftswerkstätten vorgegebenen Leitsätzen, zusammengefasst im aktualisierten Leitbild "Ilvesheim 2.0", und auf Grundlage der seit Jahren vorhandenen örtlichen Strukturen und Angeboten bzw. den aktuellen Beschlüssen des Gemeinderates wurde von der Verwaltung ein Haushaltsplanentwurf für das Jahr 2018 erarbeitet.

In der heutigen Sitzung wird der Entwurf der Verwaltung, der neben dem Ergebnishaushalt auch den Finanzhaushalt mit den gesetzlichen Pflichtanlagen beinhaltet, im Entwurfsstadium an die Mitglieder des Verwaltungsausschusses ausgegeben.

Die Mitglieder des technischen Ausschusses erhalten auf Wunsch ebenfalls ein Exemplar ausgehändigt.

Es handelt sich um den ersten doppischen Haushalt der Gemeinde Ilvesheim, so dass nachfolgend einige Informationen zum Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen gegeben werden.

# Basisinformationen zum Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen (NKHR)

Die Einführung des Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens (NKHR) und der damit verbundene Umstieg von der Kameralistik auf die kommunale Doppik haben in Baden-Württemberg vor wenigen Jahren flächendeckend begonnen.

Die Gemeinde Ilvesheim führte das NKHR zum 01.01.2018 ein und trennte sich damit vom bisherigen kameralen Rechnungssystem.

Durch das NKHR soll die Transparenz des Haushalts verbessert und die Steuerungsmöglichkeiten erheblich verändert werden. Künftig können steuerungsrelevante Informationen abgerufen werden, die das alte Rechnungswesen – die Kameralistik – nicht zur Verfügung gestellt hat. Das NKHR greift vor allem die betriebswirtschaftlichen Elemente der kaufmännischen Buchführung auf und gibt neben dem neuen doppischen Rechnungsstil auch neue Instrumente an die Hand, mit denen die politischen Ziele effektiver und effizienter umgesetzt werden können.

## Systemwechsel von Kameralistik zur Doppik

Als Grundlage für eine ressourcenorientierte Haushaltswirtschaft soll das bisher zahlungsorientierte Rechnungswesen (Kameralistik) durch ein ressourcenorientiertes Rechnungswesen ersetzt werden.

Mit der Einführung des Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens wird deshalb die Kameralistik, durch die "Doppelte Buchführung in Konten" (Doppik) abgelöst.

Die kommunale Doppik, die sich stark an der kaufmännische Buchführung orientiert, bildet erstmalig den gesamten Ressourcenverzehr der kommunalen Haushaltswirtschaft ab und verschafft einen Überblick über die kommunalen Schulden und das Vermögen.

#### Ressourcenverbrauchskonzept

Das bisherige Geldverbrauchskonzept der Kameralistik, das im Kern auf Einnahmen und Ausgaben beruhte, wird durch das Ressourcenverbrauchskonzept der kommunalen Doppik abgelöst. Dieses beruht im Kern auf Erträgen und Aufwendungen und erfasst den Ressourcenverbrauch vollständig und periodengerecht.

Zusätzlich zu den Zahlungsvorgängen, mit denen in der Kameralistik lediglich der Geldverbrauch dokumentiert wurde, wird im NKHR auch der nicht zahlungswirksame Vermögensverzehr, insbesondere die Abschreibungen, die Aufwendungen für die Zuführung zu den Rückstellungen und die Erträge aus

der Auflösung von Sonderposten (z.B. Zuweisungen), erstmals ergebniswirksam abgebildet.

### Das 3-Komponenten-Modell

Die bisherige Unterteilung in einen Verwaltungs- und einen Vermögenshaushalt ist entfallen. Das NKHR stützt sich künftig für die Haushaltsplanung, -bewirtschaftung und Rechnungslegung auf drei Komponenten, die im Wesentlichen den Elementen des kaufmännischen Rechnungswesens ähneln. Die 3-Komponenten-Rechnung stellt ein in sich geschlossenes System dar, das aus den folgenden Elementen besteht:

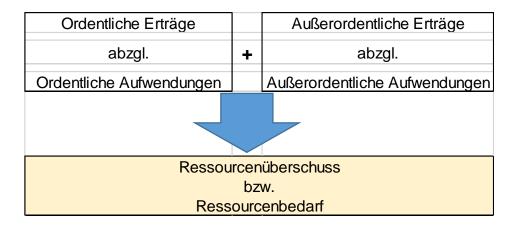
Der <u>Ergebnishaushalt</u> bildet das Herzstück des NKHR - Haushalts. Die Ergebnisrechnung ist mit der kaufmännischen Gewinn- und Verlustrechnung (GuV) vergleichbar.

Alle laufenden Vorgänge der Gemeinde Ilvesheim werden im Ergebnishaushalt geplant und in der Ergebnisrechnung gebucht. Anstelle der bisherigen Veranschlagung von Einnahmen und Ausgaben des Verwaltungshaushalts, werden die kompletten und periodengerechten Aufwendungen (Ressourcenverbrauch) und Erträge (Ressourcenaufkommen) der Gemeinde Ilvesheim abgebildet und erstmalig auch die nicht-zahlungswirksamen Größen, wie z.B. Abschreibungen, Zuführungen zu den Rückstellungen oder die Auflösungen von Sonderposten ergebniswirksam ausgewiesen.

Bislang wurden diese Einnahmen und Ausgaben im kameralen Verwaltungshaushalt sowohl auf der Einnahme- als auch auf der Ausgabenseite gebucht, und haben sich damit gegenseitig neutralisiert und das Ergebnis nicht beeinflusst. Ein Überschuss im Verwaltungshaushalt wurde als Zuführung an den Vermögenshaushalt dargestellt; ein Fehlbetrag wurde durch eine Zuführung aus dem Vermögenshaushalt (sog. Negativzuführung) ausgeglichen.

Um die außerordentlichen Vorgänge deutlich von der laufenden Verwaltungstätigkeit unterscheiden zu können, wird neben dem ordentlichen Ergebnis auch ein Sonderergebnis (außerordentliches Ergebnis) ausgewiesen.

Anschließend werden die beiden Teilergebnisse zu einem Gesamtergebnis zusammengefasst. Dieses stellt den Ressourcenverzehr bzw. das Jahresergebnis der Gemeinde Ilvesheim dar und macht sichtbar, um welchen Betrag das gemeindeeigne Eigenkapital zu- oder abnimmt.



Der aktuelle Entwurf des Ergebnishaushaltes präsentiert sich folgendermaßen

Er	träge und Aufwendungen	Ansatz 2018
*	Steuern und ähnliche Abgaben	-9.864.050,00
*	Zuweisungen und Zuwendungen, Umlagen	-6.398.600,00
*	Aufgelöste Investzuwendungen/-beiträge	-203.500,00
*	Entgelte für öff. Leistungen oder Einrichtungen	-1.952.625,00
*	Sonstige privatrechtliche Leistungsentgelte	-185.725,00
*	Kostenerstattungen und Kostenumlagen	-139.115,00
*	Zinsen und ähnliche Erträge	-1.250,00
*	Akt. Eigenlstg. u. Bestandsveränderungen	-104.000,00
*	Sonstige ordentliche Erträge	-262.850,00
**	Ordentliche Erträge	-19.111.715,00
*	Personalaufwendungen	4.977.795,00
*	Aufwendungen für Sach-/Dienstleistungen	3.752.925,00
*	Planmäßige Abschreibungen	1.542.090,00
*	Zinsen und ähnliche Aufwendungen	37.480,00
*	Transferaufwendungen	9.601.325,00
*	Sonstige ordentliche Aufwendungen	1.279.760,00
**	Ordentliche Aufwendungen	21.191.375,00
***	Veranschlagtes ordentliches Ergebnis	2.079.660,00
***	Veranschlagtes Gesamtergebnis	2.079.660,00

Die Erträge werden in der Planung mit negativem Vorzeichen versehen, da es sich im Planungsstadium um Forderungen handelt, die durch den Geldeingang im Laufe des Jahres ausgeglichen werden.

Diese Betrachtungsweise, die auch den EDV-Vorgaben geschuldet ist, führt dazu, dass das ordentliche Ergebnis positiv dargestellt wird, obwohl es sich im Saldo tatsächlich um ein Defizit handelt.

Außerordentliche Erträge und Aufwendungen wurden nicht veranschlagt. Die ordentlichen Aufwendungen in Höhe von 21.191.375 Euro übersteigen die ordentlichen Erträge in Höhe von 19.111.715 Euro, so dass ein Ressourcenbedarf in Höhe von 2.079.660 Euro entsteht.

Werden die Erträge um die Position "Aufgelöste Invest.-zuwendungen/-beiträge und die Aufwendungen um die Position "Abschreibungen" bereinigt, würde sich nach der bisherigen kameralen Denkweise in der Planung eine Negativzuführung in Höhe von 741.070 Euro ergeben.

In der mittelfristigen Finanzplanung aus dem Jahr 2017 war für das Jahr 2018 eine Negativzuführung in Höhe von 1.049.285 Euro eingeplant; d.h. die finanzielle Situation hat sich gegenüber der letztjährigen Betrachtung verbessert.

In den vergangenen Jahren war in der Planung oft eine Negativzuführung vorgesehen, die im Ergebnis aber nicht realisiert werden musste. Beispielsweise war im Haushalt 2017 im Planungsstadium eine Negativzuführung in Höhe von rd. 815.000 Euro vorgesehen, im vorläufigen tatsächlichen Ergebnis errechnet sich eine Zuführung an den Vermögenshaushalt in Höhe von rd. 1.529.000 Euro.

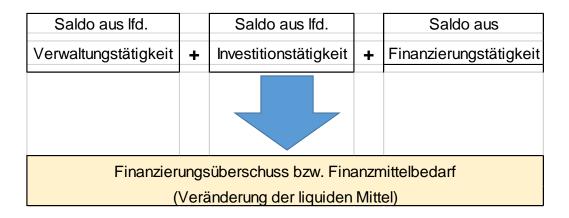
Als weitere Komponente umfasst das NKHR den <u>Finanzhaushalt</u> bzw. im Jahresabschluss die Finanzrechnung. Hier werden alle kassenmäßigen Geldbewegungen dargestellt.

Der Finanzhaushalt bzw. die Finanzrechnung beinhaltet alle Ein- und Auszahlungen und gibt einen Überblick über den Zahlungsmittelbestand der Gemeinde Ilvesheim. Hinzu kommt die Darstellung der Investitions- und Finanzierungstätigkeit. In diesem Bereich werden die Informationen abgebildet, die bislang im kameralen System im Vermögenshaushalt vorzufinden waren.

Um die Finanzvorgänge nachvollziehbar zu machen, werden die Einzahlungen strukturiert nach der Mittelherkunft und die Auszahlungen geordnet nach der Mittelverwendung aufgezeichnet. Der Finanzhaushalt bzw. die Finanzrechnung umfasst die Zahlungsvorgänge aus der laufenden Verwaltungstätigkeit und die Ein- und Auszahlungen für Investitionen und Finanzierungsvorgänge (Kredite).

Die Teilergebnisse (die Salden) dieser drei Tätigkeitsfelder werden zu einem Gesamtergebnis zusammengefasst.

Dieses zeigt die Änderung des Finanzierungsmittelbestands der Gemeinde Ilvesheim auf und ermöglicht somit die Beurteilung der Finanzlage eines Haushaltsjahres.



Der aktuelle Entwurf des Finanzhaushaltes präsentiert sich folgendermaßen

Finanzpositionen	Ansatz 2018
* Steuern und ähnliche Abgaben	9.864.050,00
* Zuweisungen und Zuwendungen, Umlagen	6.398.600,00
* Entgelte für öffentliche Leistungen/Einr	1.952.625,00
* Sonstige privatrechtliche Leistungsentgelte	185.725,00
* Kostenerstattung und Kostenumlagen	139.115,00
* Zinsen und ähnliche Einzahlungen	1.250,00
* Sonstige haushaltswirksame Einzahlungen	262.850,00
** Summe Einzahlungen a.lfd. Verw.tätigkeit	18.804.215,00
* Personalauszahlungen	-4.977.795,00
* Auszahl. für Sach- und Dienstleistungen	-3.752.925,00
* Zinsen und ähnliche Auszahlungen	-37.480,00
* Transferauszahlungen (ohne InvestZusch	-9.601.325,00
* Sonstige haushaltswirksame Auszahlungen	-1.279.760,00
** Summe Auszahlungen a.lfd. Verw.tätigkeit	-19.649.285,00
*** Zahlungsmittelüberschuss/-bedarf Ergebnishh	-845.070,00
** Einzahlungen aus Investitionstätigkeit	887.425,00
*** Auszahlungen aus Investitionstätigkeit	-4.426.555,00
**** Finanz.mittelüberschuss/-bedarf aus Investitionen	-3.539.130,00
***** Finanzierungsmittelüberschuss/-bedarf	-4.384.200,00
* Einz.Aufnahme v.Krediten f.Investitionen	
* Ausz.Tilgung v.Krediten f.Investitionen	-45.450,00
** Finanz.mittelübersch./-bedarf Finanztätigkeit	-45.450,00
***** Änderung Finanzierungsmittelbestand	-4.429.650,00

Da der Anfangsbestand der liquiden Mittel zu Beginn des Jahres rd. 6.091.548 Euro beträgt, ist im Jahr 2018 keine Darlehensaufnahme zur Verbesserung der Liquidität bzw. zur Finanzierung der eingeplanten Investitionen vorgesehen.

Die liquiden Mittel sinken aber durch die o.g. negative Änderung des Finanzmittelbestands stark ab.

Nach § 22 Abs. 2 GemHVO soll sich der planmäßige Bestand an liquiden Mitteln ohne Kassenkreditmittel in der Regel auf mindestens zwei vom Hundert der Summe der Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit nach dem Durchschnitt der drei dem Haushaltsjahr vorangehenden Jahre belaufen.

Der Mindestbestand zur Deckung der Liquidität würde im ersten doppischen Planjahr rd. 392.985 Euro betragen.

D.h. die frei verwendbaren Liquiditätsmittel betragen zu Beginn des Jahres rd. 5.698.653 Euro und reduzieren sich durch die Planung auf 1.268.912 Euro.

Die <u>Vermögensrechnung</u> wird nur zum Jahresabschluss erstellt. Sie stellt, wie die Bilanz im kaufmännischen Rechnungswesen, das Vermögen und die Finanzierungsmittel gegenüber.

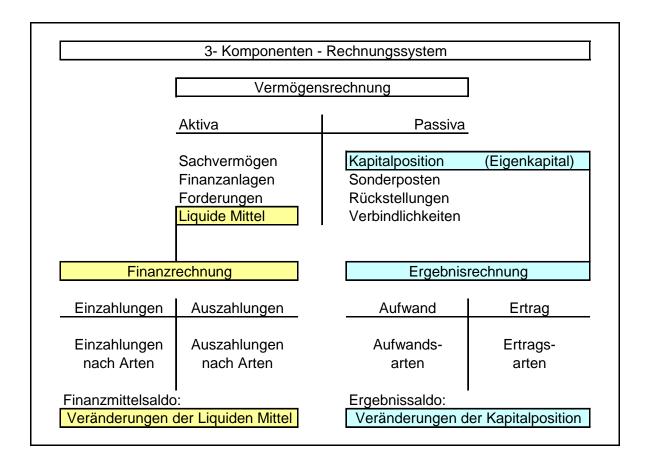
Die Aktivseite der kommunalen Bilanz, die das Vermögen der Gemeinde Ilvesheim abbildet, dokumentiert die Kapitalverwendung und beantwortet die Frage, wie die Mittel eingesetzt wurden. Die Passivseite dokumentiert dagegen die Mittelherkunft und beantwortet die Frage, wie das Vermögen der Gemeinde Ilvesheim finanziert wurde.

Die Vermögensrechnung gilt als tragende Säule des 3-Komponenten-Modells. Sie sorgt dafür, dass die 3 Bausteine systematisch miteinander verbunden werden.

Die Ergebnisse der Ergebnisrechnung und der Finanzrechnung fließen dabei nach dem folgenden Prinzip in die Vermögensrechnung ein:

Der Saldo der Finanzrechnung zeigt die Änderung des Bestandes an liquiden Mitteln auf. Er geht auf der Aktivseite der Vermögensrechnung in die Position liquide Mittel ein und erhöht oder verringert diese Position.

Der Saldo der Ergebnisrechnung findet sich dagegen in der Position Ergebnis auf der Passivseite der Vermögensrechnung wieder. Je nachdem, ob das Ergebnis positiv (Ressourcenüberschuss — Erträge > Aufwendungen) oder negativ (Ressourcenbedarf — Erträge < Aufwendungen) ist, erhöht oder vermindert sich das Eigenkapital der Gemeinde Ilvesheim.



## Haushaltsausgleich – Generationengerechtigkeit

Die Regelungen zum Haushaltsausgleich spielen sowohl für die Beurteilung der finanziellen Leistungsfähigkeit der Gemeinde Ilvesheim als auch für die Genehmigungsfähigkeit des Haushalts eine wichtige Rolle. Mit der Einführung des Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens werden sich aber auch die Rechengrößen und Beurteilungskriterien des Haushaltsausgleichs nachhaltig verändern.

Als finanzwirtschaftlicher Leitsatz und als Grundlage für die Definition des Haushaltsausgleichs gilt in Zukunft folgendes Prinzip: "Jede Generation (soll) die von ihr verbrauchten Ressourcen mittels Entgelten und Abgaben wieder ersetzen (...), um nicht künftige Generationen damit zu belasten."

Auf Grund dieses Prinzips und als Konsequenz aus dem Ressourcenverbrauchskonzept, ist im NKHR der Gesamtergebnishaushalt bzw. die Gesamtergebnisrechnung für den Haushaltsausgleich maßgebend. Der NKHR - Haushalt ist in Planung und Rechnung dann ausgeglichen, wenn (unter Berücksichtigung von Fehlbeträgen aus Vorjahren) die ordentlichen Erträge die ordentlichen Aufwendungen decken.

Wenn die Ausgleichspflicht (ordentliche Erträge ≥ ordentliche Aufwendungen) nicht erfüllt werden kann, sieht der Gesetzgeber ein mehrstufiges Haushaltsausgleichssystem vor (§ 24 und 25 GemHVO).

- 1. Ausgleich von ordentlichen Erträgen und Aufwendungen
- Ausnutzung aller Sparmöglichkeiten und Ausschöpfung aller Ertragsmöglichkeiten
- 3. Verwendung der Ergebnisrücklage aus Überschüssen des ordentlichen Ergebnisses und bzw. oder pauschale Kürzung von Aufwendungen (globaler Minderaufwand)
- 4. Verwendung von Überschüssen des Sonderergebnisses aus außerordentlichen Erträgen und Aufwendungen oder der Rücklage aus Überschüssen des Sonderergebnisses
- 5. Vortrag des Fehlbetrags in den Ergebnishaushalt der drei folgenden Haushaltsjahre
- 6. Verrechnung von Fehlbeträgen aus Vorjahresrechnungsergebnissen auf das Basiskapital (sofern dieses nicht negativ ist)

In Anbetracht der mittelfristigen Finanzplanung werden sich der Haushaltsausgleich und damit auch die Finanzierung des umfangreichen Investitionsprogramms schwierig gestalten.

In den Ergebnishaushalten 2019 bis 2021 errechnen sich in der Haushaltsplanung regelmäßig Ressourcenbedarfe, da die ordentlichen Aufwendungen nicht durch die ordentlichen Erträge abgedeckt werden können:

Erträge und Aufwendungen		Ansatz 2019	Ansatz 2019	Ansatz 2020
*	Steuern und ähnliche Abgaben	-10.177.400	-10.642.650	-11.115.100
*	Zuweisungen und Zuwendungen, Umlagen	-5.875.600	-5.726.100	-5.735.450
*	Aufgelöste Investzuwendungen/-beiträge	-203.500	-203.500	-203.500
*	Entgelte für öff. Leistungen oder Einrichtungen	-2.013.950	-2.091.400	-2.143.800
*	Sonstige privatrechtliche Leistungsentgelte	-178.725	-179.175	-179.675
*	Kostenerstattungen und Kostenumlagen	-141.175	-145.750	-150.515
*	Zinsen und ähnliche Erträge	-1.150	-1.150	-1.000
*	Akt. Eigenlstg. u. Bestandsveränderungen	-80.000	-30.000	-30.000
*	Sonstige ordentliche Erträge	-250.025	-256.225	-262.650
**	Ordentliche Erträge	-18.921.525	-19.275.950	-19.821.690
*	Personalaufwendungen	5.116.210	5.245.590	5.378.030
*	Aufwendungen für Sach-/Dienstleistungen	3.265.025	3.136.650	3.213.250
*	Planmäßige Abschreibungen	1.578.180	1.615.350	1.653.490
*	Zinsen und ähnliche Aufwendungen	79.685	161.310	237.780
*	Transferaufwendungen	10.004.425	10.427.425	10.459.825
*	Sonstige ordentliche Aufwendungen	1.174.775	1.151.200	1.173.350
**	Ordentliche Aufwendungen	21.218.300	21.737.525	22.115.725
***	Veranschlagtes ordentliches Ergebnis	2.296.775	2.461.575	2.294.035
***	* Veranschlagtes Gesamtergebnis	2.296.775	2.461.575	2.294.035

Eine vergleichbare Situation errechnet sich in der Planung auch in den Finanzhaushalten 2019 bis 2021, da durch die hohe Investitionstätigkeit hohe Kreditaufnahmen stattfinden werden müssen.

Die Verwaltung hat bislang eine Kreditaufnahme in diesen drei Jahren in Höhe von 10 Mio. Euro eingeplant; die daraus resultieren Folgen werden nach der Übersicht erläutert.

Finanzpositionen	Ansatz 2019	Ansatz 2020	Ansatz 2021
Summe Einzahlungen a.lfd.			
Verw.tätigkeit	18.638.025	19.042.450	19.588.190
Summe Auszahlungen a.lfd.			
Verw.tätigkeit	-19.640.300	-20.122.175	-20.462.235
Zahlungsmittelüberschuss/-bedarf			
Ergebnishh	-1.002.275,00	-1.079.725,00	-874.045,00
Einzahlungen aus			
Investitionstätigkeit	72.000,00	53.000,00	18.000,00
Auszahlungen aus			
Investitionstätigkeit	-3.603.550,00	-6.575.100,00	-6.163.800,00
Finanz.mittelüberschuss/-bedarf			
aus Investitionen	-3.531.550,00	-6.522.100,00	-6.145.800,00
Finanzierungsmittelüberschuss/-			
bedarf	-4.533.825,00	-7.601.825,00	-7.019.845,00
Einz.Aufnahme v.Krediten			
f.Investitionen	3.500.000	3.250.000	3.250.000
Ausz.Tilgung v.Krediten			
f.Investitionen	-64.375	-140.315	-213.450
Finanz.mittelübersch./-bedarf			
Finanztätigkeit	3.435.625,00	3.109.685,00	3.036.550,00
Änderung			
Finanzierungsmittelbestand	-1.098.200,00	-4.492.140,00	-3.983.295,00

Bei einer Kreditaufnahme in Höhe von 10 Mio. Euro kann der Finanzierungsmittelbedarf in den Jahren 2019 bis 2021 nur unzureichend abgedeckt werden.

Einem Finanzierungsmittelbedarf in Höhe von 16.199.450 Euro stehen Kreditaufnahmen in Höhe von 10.000.000 Euro gegenüber.

Somit verbleibt eine Finanzierungs- bzw. Liquiditätslücke in Höhe von 6.199.450 Euro bzw. unter Einrechnung der ansteigenden Tilgung eine Lücke von 6.617.590 Euro.

Unter Berücksichtigung des Zahlungsmittelbedarfs aus den Ergebnishaushalten in Höhe von 2.956.045 Euro steigt die Liquiditätslücke in der Planung auf 9.573.635 Euro an.

Über diese Liquidität verfügt die Gemeinde Ilvesheim aber zum jetzigen Zeitpunkt der Planung nicht mehr (s.o.). D.h. diese Liquiditätslücke müsste bei einem planmäßigen Verlauf der prognostizierten Haushalte über Kassenkredite, also kurzfristige Verbindlichkeiten, abgedeckt werden.

Bei der Bilanzbetrachtung würde dies dazu führen, dass langfristiges Anlagevermögen kurzfristig finanziert werden würde. Die goldene Bilanzregel besagt, dass das langfristige Vermögen auch langfristig finanziert sein soll. D. h., dass das Anlagevermögen und langfristig gebundenes Umlaufvermögen durch Eigenkapital und langfristiges Fremdkapital in mindestens gleicher Höhe finanziert sind.

Zur Sicherstellung des finanziellen Gleichgewichts ist es auch notwendig, dass die Finanzierungsdauer von Investitionen im Anlagevermögen nie länger als deren technische Nutzungsdauer ist. Dies ist u.a. im Hinblick auf die geplanten hohen Investitionen der Gemeinde Ilvesheim zu beachten.

Der Höchstbetrag der Kassenkredite bedarf im Rahmen der Haushaltssatzung der Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde, wenn er ein Fünftel der im Ergebnishaushalt veranschlagten ordentlichen Aufwendungen übersteigt (§ 89 Abs. 3 GemO). Dies entspricht im Finanzplanungszeitraum einer Höhe zwischen rd. 4.225.000 Euro bis rd. 4.423.000 Euro pro Planungsjahr.

Hg