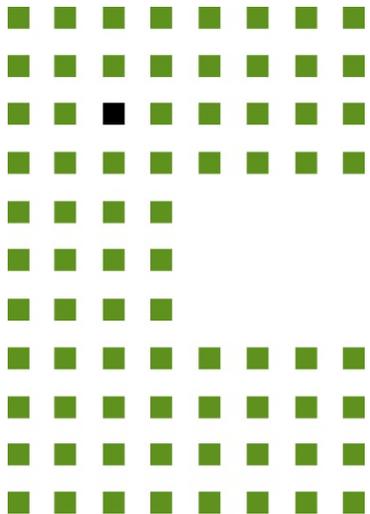


Haushaltsstrategie und Haushaltsmanagement im Landkreis Konstanz



Sandro Belser



Bericht über den Projektstand in der
Haushaltsstrukturkommission am
13.07.2015

Konstanz/Leonberg, den 10.07.2015

Inhaltsverzeichnis

	Seite
1. Ausgangssituation	3
2. Weiterentwicklung der Antrags-Eckwerte	7
Eckwert Personalaufwand	9
Eckwert Bauunterhalt	11
Eckwert Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	14
3. Schuldenstand (Ziel: Netto-Null-Neuverschuldung)	15
4. Kreisumlage	17
Analyse der Antrags-Eckwerte 2010 bis 2015	18
Vereinfachte Ermittlung der Kreisumlage	24
5. Rücklagen (Buchungssystematik und Modellrechnung)	25
6. Weiteres Vorgehen/Ausblick	31



Kapitel 1

Ausgangssituation

Ausgangssituation (I)

- In der Kreistagssitzung am 26.01.2015 wurde ein gemeinsamer **Antrag der Fraktionen CDU und Freie Wähler einstimmig beschlossen**, der für die kommenden Haushaltsplanungen folgende **zwei Ziele** festlegt:
 - „Die Einführung **effizienter Steuerungsinstrumente** entsprechend dem NKHR, die es dem Kreistag ermöglichen, **effizient und langfristig orientiert zu steuern, ohne die Leistungsfähigkeit des Landkreises einzuschränken.**“
 - „Die **Anpassung des Kreisumlagevolumens** bzw. Hebesatzes an den **tatsächlichen Bedarf.**“
- Um diesem Auftrag zu entsprechen, erarbeitete die Verwaltung Vorschläge zur **Darstellung von steuerungsrelevanten Kennzahlen und wesentlichen Entwicklungen im Haushaltsplan.** Auf diese Weise sollte dem Gremium eine **zielgerichtete Haushaltssteuerung** ermöglicht werden.
- Diese Vorschläge wurden in der **Haushaltsstrukturkommission** am **04.05.2015 beispielhaft** anhand des Produktes „363003 – Individuelle Hilfen“ **vorgelegt.**

Ausgangssituation (II)

- In der Sitzung der **Haushaltsstrukturkommission am 04.05.2015** wurde deutlich, dass der Aufbau eines umfassenden Ziel- und Kennzahlensystems, wie von der Verwaltung vorgeschlagen, derzeit keine Priorität hat.
- Die Verwaltung wurde damit beauftragt, **Planungseckwerte** für die Aufwandspositionen
 - **Personalaufwand**
 - **Bauunterhalt**
 - **Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen**zu entwickeln.
- Zusätzlich soll ein Parameter zur **Begrenzung des Schuldenstandes** (Ziel: Netto-Null-Neuverschuldung) in die Betrachtung aufgenommen werden.
- Darüber hinaus besteht von Seiten des Gremiums der Wunsch nach einer früh im Haushaltsaufstellungsverfahren verankerten Orientierungsgröße in Bezug auf die Höhe der **Kreisumlage**.

Ausgangssituation (III)

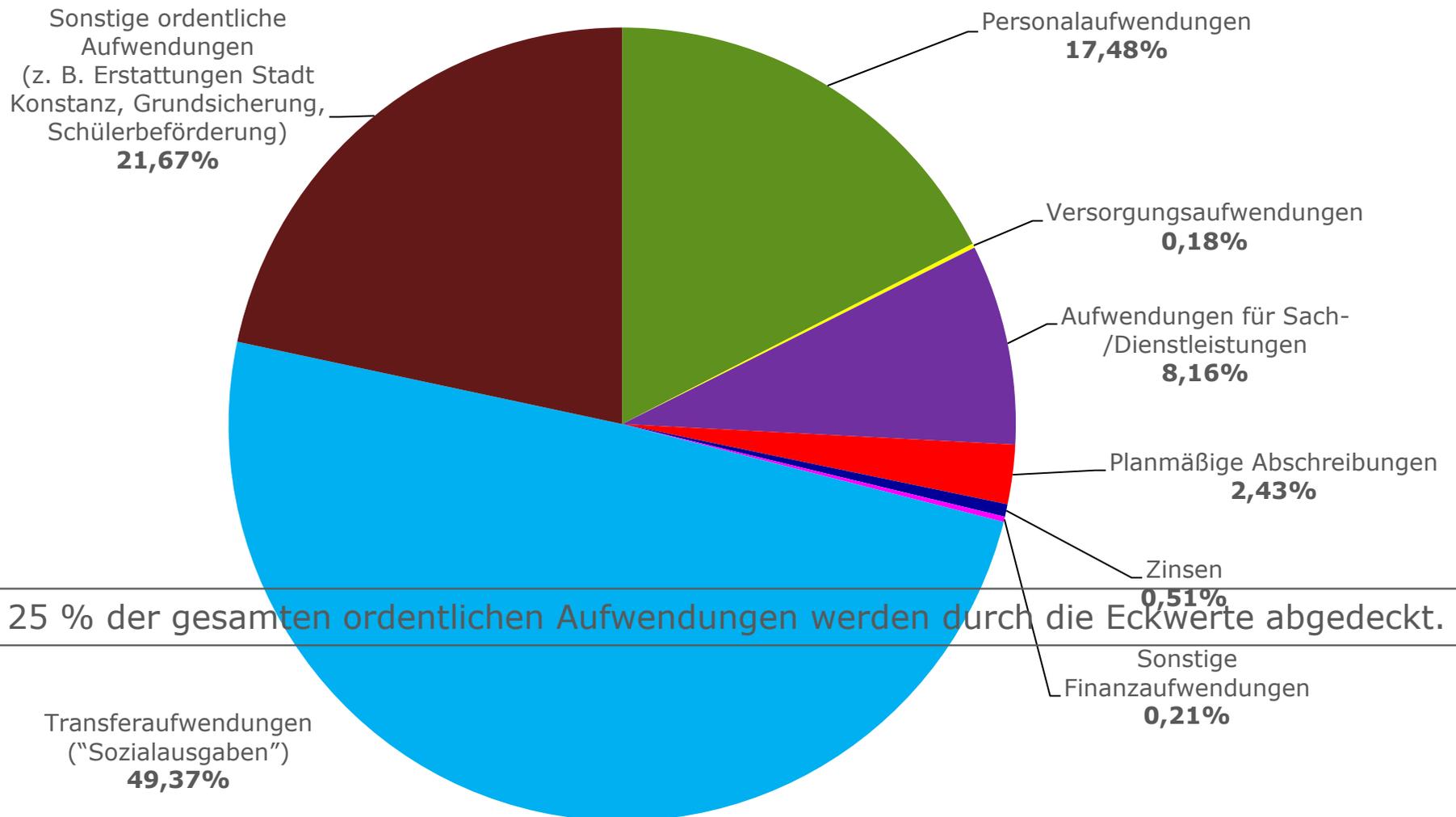
- Auf Basis dieser Rahmenrichtwerte soll in den **zukünftigen Haushaltsaufstellungsverfahren** dann jeweils ein sogenannter „**Eckwertebeschluss**“ erfolgen, auf dessen Grundlage die Verwaltung ihre Haushaltsplanungen aufbauen kann.



Kapitel 2

Weiterentwicklung der Antrags- Eckwerte

Haushaltsquerschnitt – ordentliche Aufwendungen (Plan 2015)



Eckwert Personalaufwand – Mittel für neue Stellen (I)

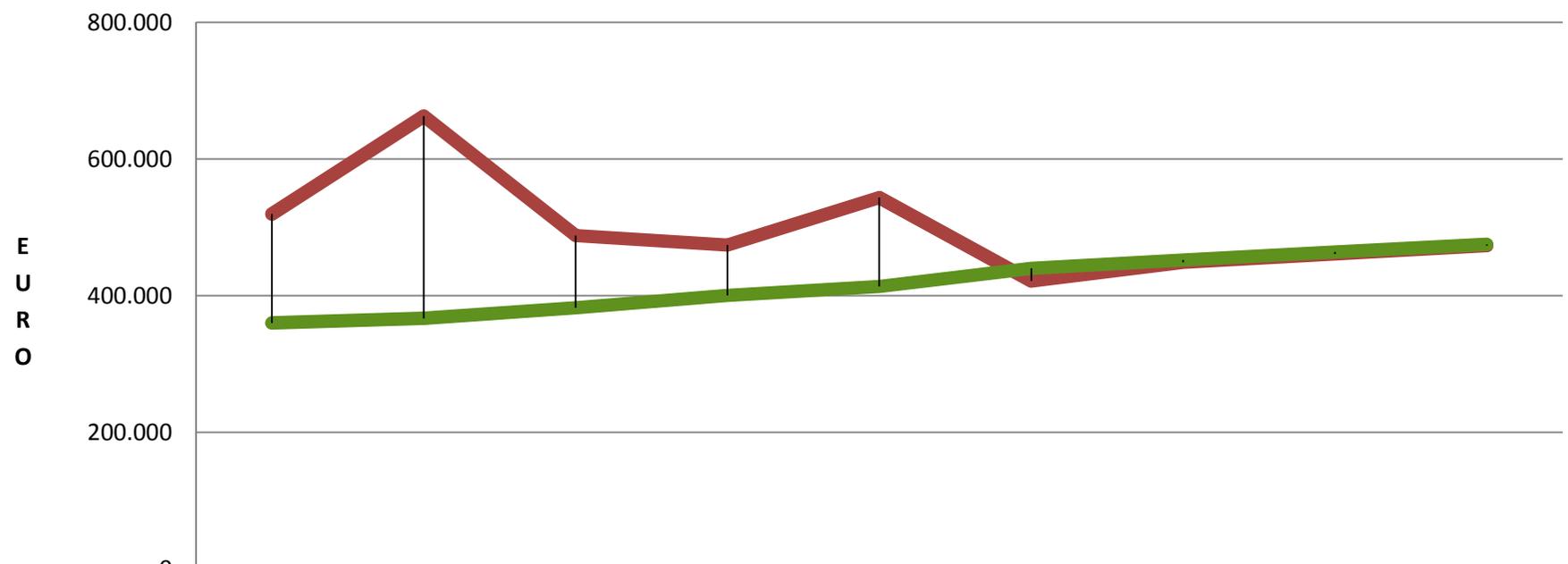
Beispielrechnung zur Ermittlung des Eckwertes:

	zu erwartende Personalkosten Folgejahr aus vorhandenem Personal- und Stellenbestand zum 31.12. des aktuellen Jahres	45.000.000 €
+	Tarifsteigerungen und zu erwartende Lohnnebenkosten Planungsjahr (z. B. 4 %)	<u>1.800.000 €</u>
=	Zwischensumme	46.800.000 €
./.	Erfahrungsabschlag (z. B. 2,5 %)	<u>1.170.000 €</u>
=	Basis	<u>45.630.000 €</u>
⇒	davon 1%	456.300 € (= Eckwert)

- Der **Eckwert Personalaufwand** entspricht den zur Verfügung stehenden **Mitteln für neue Stellen**.
- Zusätzliche Aufwendungen im Personalbereich für **Sondereffekte** (z. B. Asyl) werden hiervon **nicht umfasst**.

Eckwert Personalaufwand – Mittel für neue Stellen (II)

Basis des Eckwertes = zu erwartende Personalkosten Folgejahr aus vorhandenem Personal- und Stellenbestand zum 31.12. des aktuellen Jahres zuzüglich zu erwartende Tarif- und Lohnnebenkostenerhöhungen bereinigt um Erfahrungsabschlag



	Ergebnis 2010	Ergebnis 2011	Ergebnis 2012	Ergebnis 2013	Ergebnis 2014	Ansatz 2015	Planung 2016	Planung 2017	Planung 2018
— nach Berücksichtigung von Sondereffekten verbleibender Aufwand für neue Stellen	519.920	663.000	488.122	474.163	543.714	421.834	449.022	461.251	473.615
— 1 % von Basis = Eckwert	360.067	366.807	382.566	400.570	413.562	440.218	452.207	464.328	475.299

Eckwert Bauunterhalt (I)

Der **Eckwert** für den Bauunterhalt besteht aus **zwei Komponenten**:

1. Im Eigentum befindliche Verwaltungs- und Schulgebäude:

- Ermittlung der **Wiederbeschaffungszeitwerte** entsprechend dem aktuellem Baupreisindex.
- Darauf wird der von der KGSt empfohlene **Richtwert** von **1,2 %** für den jährlichen Bauunterhalt angewandt (vgl KGSt-Bericht Nr. 07/2009).
- Dieser Richtwert repräsentiert den erforderlichen Bauunterhalt für einen Gebäudebestand mit **durchschnittlicher Durchmischung** (hinsichtlich Gebäudealter und Nutzungsart).
- Unterstellt wird: Regelmäßiger Bauunterhaltsaufwand in zurückliegenden Haushaltsjahren.
- Die KGSt empfiehlt einen Zuschlag für Gebäude im 4. Jahrzehnt ihres Lebenszyklus; diese Modifikation wurde nicht in das vorliegende Berechnungsmodell einbezogen.

Eckwert Bauunterhalt (II)

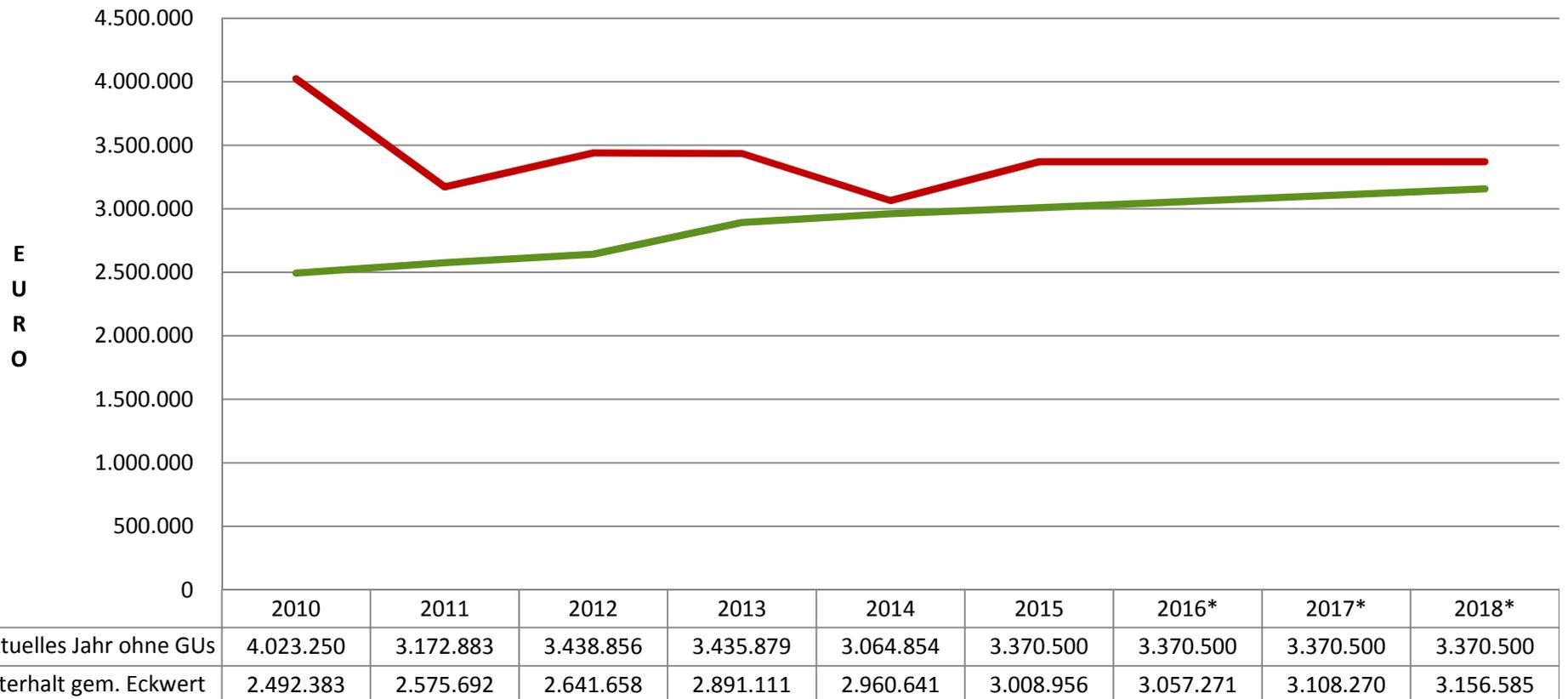
2. Angemietete Verwaltungs- und Schulgebäude:

- Berechnung: **60 % des Anteils der gemieteten Flächen** an der Gesamtfläche **multipliziert** mit dem **Wert Bauunterhalt** für die im **Eigentum** befindlichen Verwaltungs- und Schulgebäude.
- **Beispielrechnung zur Ermittlung des Eckwertes:**

	Bauunterhalt Eigentum	3.000.000 €
x	Anteil angemietete Flächen an Gesamtflächen	8 %
=	Zwischensumme	240.000 €
x	Erfahrungsabschlag aufgrund Anmietung	60 %
=	Eckwert (Anteil für angemietete Verwaltungs- und Schulgebäude)	144.000 €

Eckwert Bauunterhalt (III)

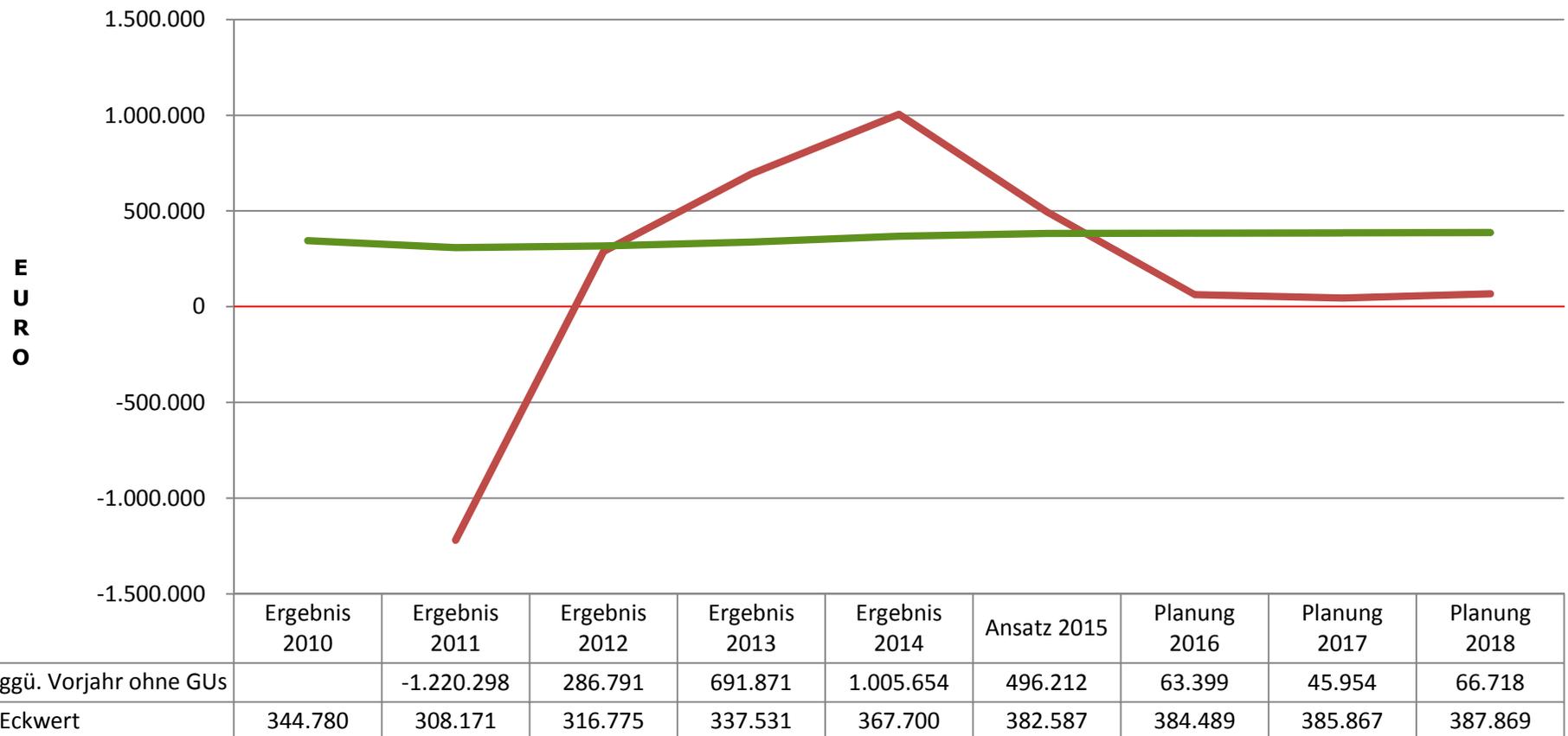
Berechnungsmodell: Wiederbeschaffungszeitwert der vorhandenen Verwaltungs- und Schulgebäude x 1,2 % + Wert Anmietungen



* ohne Neubauten

Eckwert Aufwand für Sach- und Dienstleistungen

Basis des Eckwertes = Gesamtsachaufwendungen (ohne GU, Straßenerhalt) laut aktueller Prognose im laufenden Jahr





Kapitel 3

Schuldenstand (Ziel: Netto-Null-
Neuverschuldung)

Schuldenstand

- Die Planung des Haushalts soll zukünftig grundsätzlich unter dem **Ziel „Netto-Neuverschuldung-Null“** erfolgen.
- Im Rahmen der Vorstellung der Eckwerte in den Gremiensitzungen im Herbst soll zukünftig eine **Darstellung des Schuldenstandes** bei einem ansteigenden Netto-Neuverschuldungsvolumen nach verschiedenen Szenarien erfolgen:
 - ⇒ Darstellung des neuen Schuldenvolumens bei Fremdfinanzierung von z. B. 10 %, 20 % oder 30 % der zu tätigen Investitionen sowie der entsprechenden Auswirkungen auf die Kreisumlage.
- Die **Beschlussfassung** über mögliche Schuldenaufnahmen erfolgt jeweils **im Rahmen der Haushaltsplanberatungen**.



Kapitel 4

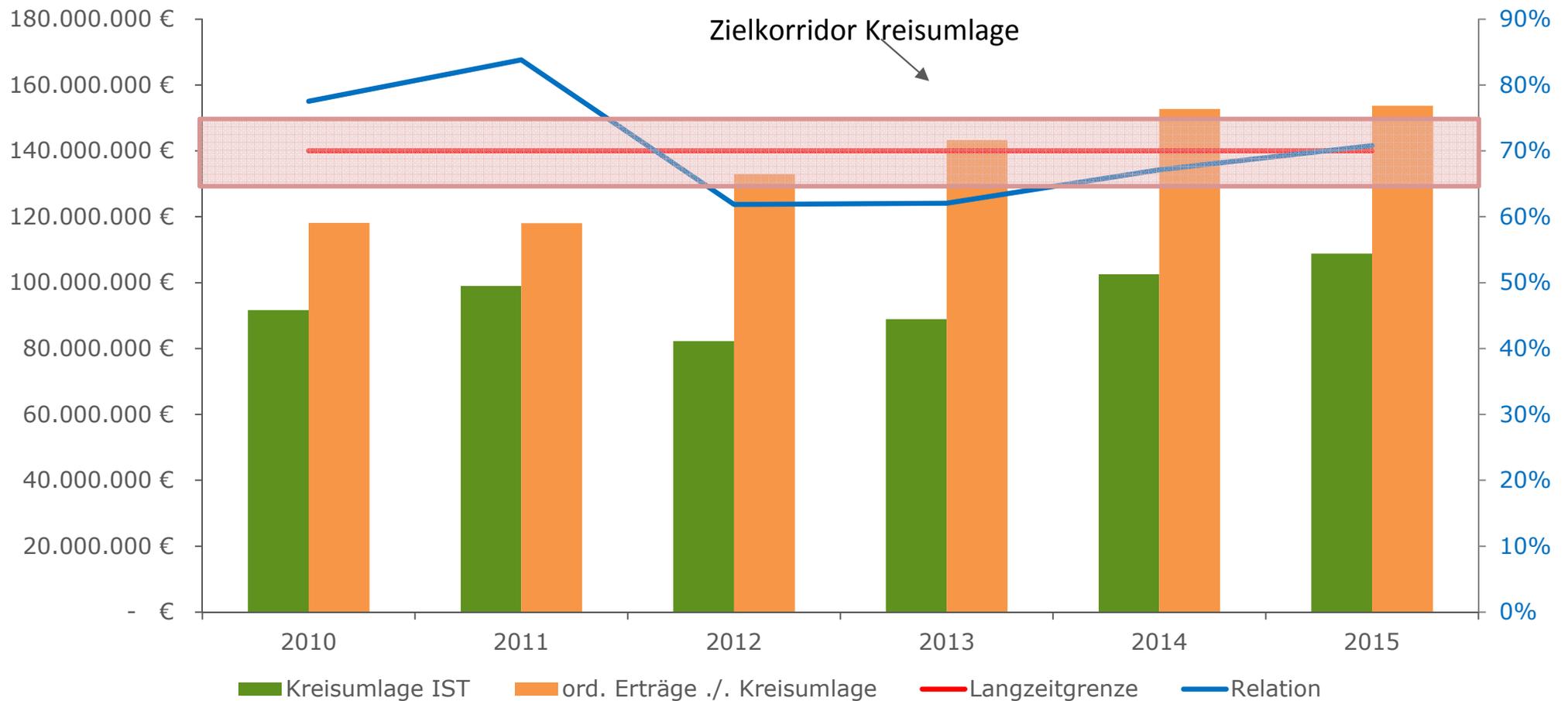
Kreisumlage

Analyse der Antrags-Eckwerte 2010 bis 2015 (I)

- In der Anlage zum Antrag vom 26.01.2015 werden verschiedene **Eckwerte** beschrieben, die aus Sicht der antragstellenden Fraktionen zukünftig zur **Festlegung des Kreisumlagevolumens** angewandt werden sollen:
 - Steuerungskennzahl 1.1:
„Die Kreisumlage darf die 70,0 %-Grenze der (um dieselbe verminderten) ordentlichen Erträge als Langzeitgrenze nicht übersteigen!“
 - Steuerungskennzahl 1.2:
„Die Kreisumlage darf die 40,0 %-Grenze der ordentlichen Erträge als Langzeitgrenze nicht übersteigen!“
 - Steuerungskennzahl 2:
„Die Kreisumlage umfasst +/-50 % der Einnahmen des Haushaltsjahres aus „Zuweisungen, Zuwendungen, Umlagen“. In die Berechnung der Steuerungskennzahl kann abweichend davon, der im Vorjahr gezahlte Kreisumlagebetrag eingestellt werden.“
- In der **HHSK am 04.05.2015** wurde dargestellt, welche **Auswirkungen** die Anwendung dieser Steuerungskennzahlen jeweils auf die HH-Pläne der Jahre **2010 bis 2018** gehabt hätten.
- In diesem Kontext wurde um eine Darstellung **ausschließlich** für die Jahre **2010 bis 2015** gebeten.

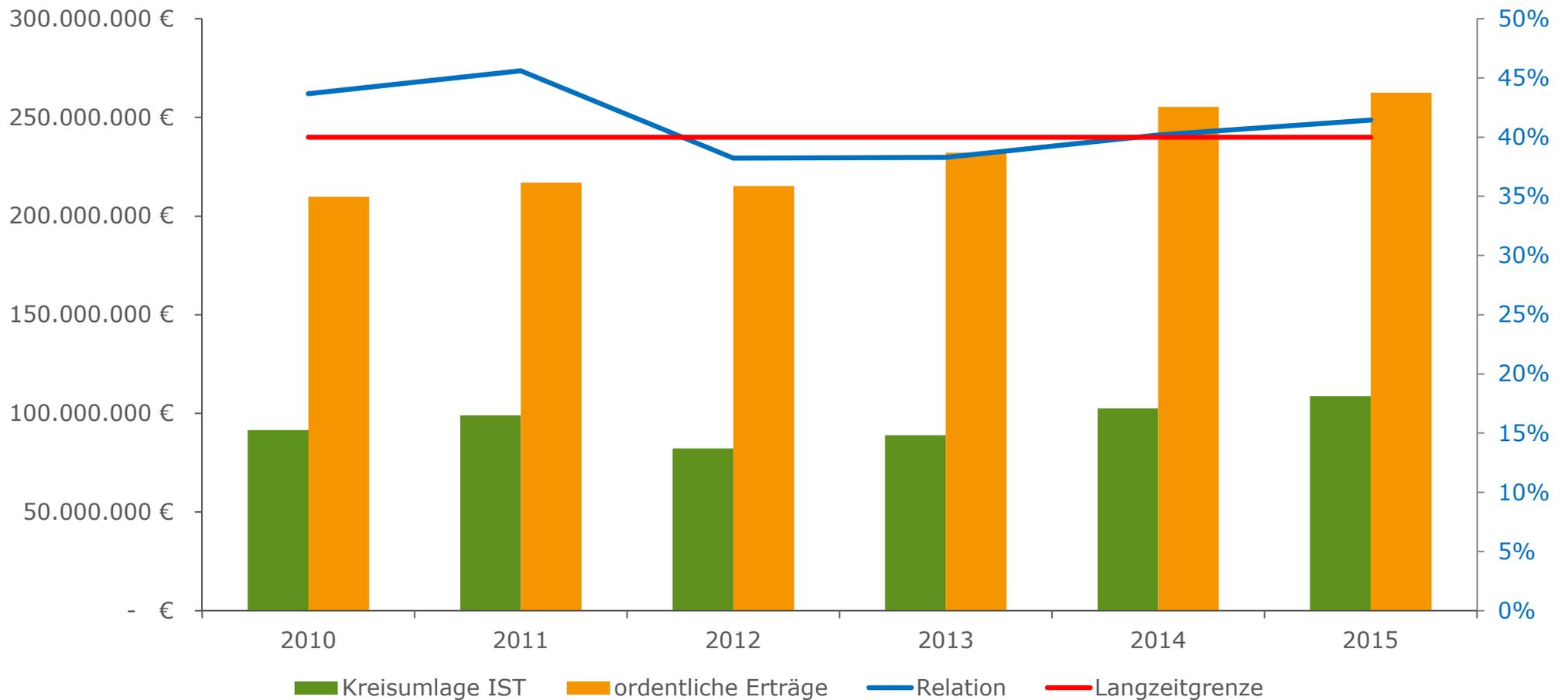
Analyse der Antrags-Eckwerte 2010 bis 2015 (II)

Steuerungskennzahl 1 – Alternative 1



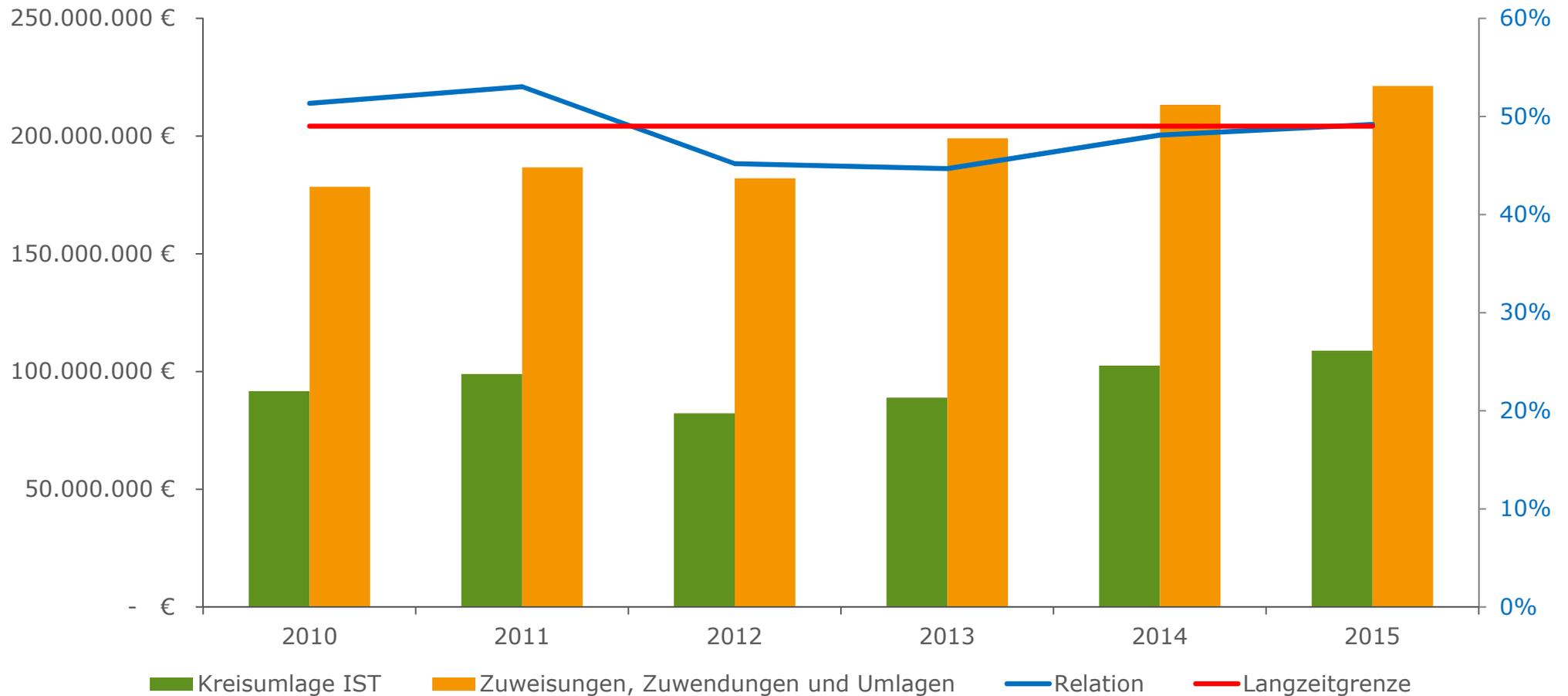
Analyse der Antrags-Eckwerte 2010 bis 2015 (III)

Steuerungskennzahl 1 – Alternative 2



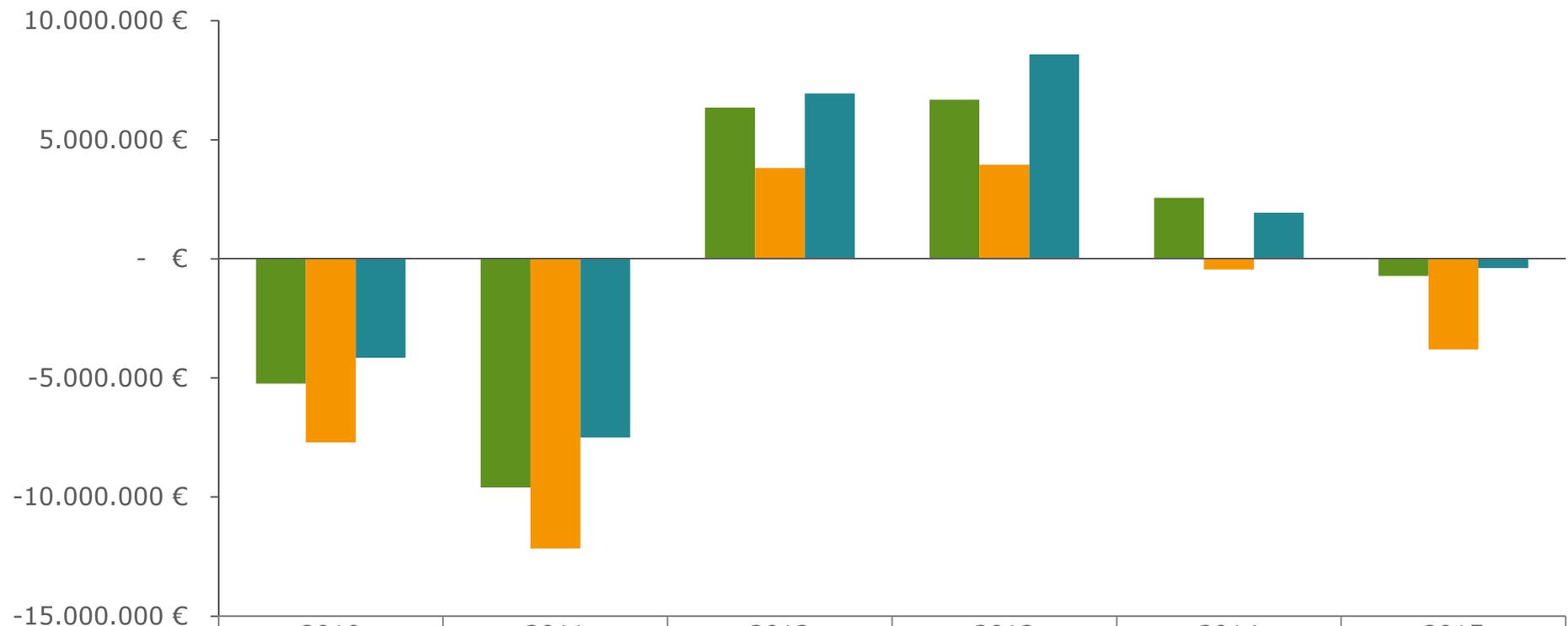
Analyse der Antrags-Eckwerte 2010 bis 2015 (IV)

Steuerungskennzahl 2



Analyse der Antrags-Eckwerte 2010 bis 2015 (V)

Rechnerische Differenz zur tatsächlichen Höhe der Kreisumlage (pro Jahr; 2010–2015)



	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Steuerungskennzahl 1.1	-5.238.737 €	-9.601.332 €	6.353.275 €	6.682.752 €	2.566.004 €	-715.677 €
Steuerungskennzahl 1.2	-7.706.764 €	-12.154.382 €	3.821.290 €	3.951.323 €	-437.418 €	-3.803.577 €
Steuerungskennzahl 2	-4.153.373 €	-7.503.167 €	6.951.130 €	8.588.658 €	1.936.253 €	-379.477 €

Analyse der Antrags-Eckwerte 2010 bis 2015 (VI)

Fazit zu den Steuerungskennzahlen 1 und 2:

- Die Höhe der **Kreisumlage** richtet sich nach der jeweiligen **Aufwands- und Ertragssituation** eines Landkreises. Dieser Zusammenhang schlägt sich in § 49 LKrO Baden-Württemberg nieder:
„(2) Der Landkreis kann, soweit seine sonstigen Erträge und Einzahlungen nicht ausreichen, um seinen Finanzbedarf zu decken, von den kreisangehörigen Gemeinden und gemeindefreien Grundstücken nach den hierfür geltenden Vorschriften eine Umlage erheben (Kreisumlage). Die Höhe der Kreisumlage ist in der Haushaltssatzung für jedes Haushaltsjahr festzusetzen.“
- Eine **Steuerung** der Kreisumlage, die **ausschließlich an die Ertragspositionen** des Landkreises **geknüpft** ist, kann aus diesem Grunde mittel- bis langfristig **nicht zu einem verlässlichen Planungsergebnis führen**.
- Auch bei der Einschränkung des **Betrachtungszeitraums auf die Jahre 2010 bis 2015** wird dieser Umstand deutlich.
- Um die Wirkungszusammenhänge der Aufwands- und Ertragspositionen, der Investitionstätigkeit und der Schuldenaufnahme in Bezug auf die Höhe der Kreisumlage zu berücksichtigen, wurde für die Erstellung von **Planungsszenarien** das nachfolgend dargestellt **vereinfachte Ermittlungsverfahren** für die Kreisumlage entwickelt.

Vereinfachte Ermittlung der Kreisumlage

- **Sinn und Zweck** des vereinfachten Ermittlungsverfahrens für die Kreisumlage: **Näherungsweise Prognose der Kreisumlage zu einem frühen Beratungszeitpunkt**, wenn erste Planungsgrundlagen und die Eckwertebeschlüsse vorliegen.
- Hierzu werden die **wesentlichen Einflussfaktoren auf die Kreisumlage** zueinander ins Verhältnis gesetzt und es wird auf diese Weise die Möglichkeit zur vergleichsweise einfachen Prüfung **verschiedener Planungsszenarien** geboten (z. B. „*Wie wirkt sich eine erhöhte Schuldenaufnahme oder die zeitliche Verschiebung bestimmter Investitionen auf die Kreisumlage aus?*“).
- Auf diese Weise werden **externe Einflüsse** (z. B. Rückgang der FAG-Zuweisungen), aber auch **interne Faktoren** (z. B. Eckwert Personalaufwand oder umfangreiche Investitionsvorhaben) in die Ermittlung **einbezogen**.
- Trotz dieser weiterentwickelten Ermittlungsmethode handelt es sich dabei stets um eine Berechnung auf Grundlage von Prognosewerten, sodass die sich ergebende Kreisumlage lediglich eine **Orientierungsgröße für den weiteren Haushaltsplanungsprozess** darstellen kann.





Kapitel 5

Rücklagen (Buchungssystematik und Modellrechnung)

Rücklagen – buchhalterische Notwendigkeit (I)

- Bei einem **ausgeglichenen Erg.HH** ergäbe sich für den Landkreis Konstanz im Jahr 2015 ein **Zahlungsmittelüberschuss in Höhe von 1,5 Mio. Euro**. Dieser ergibt sich aus dem ordentlichen Ergebnis des Erg.HH, bereinigt um alle nicht zahlungswirksamen Vorgänge (Abschreibungen, Rückstellungen etc.) und abzüglich der ordentlichen Tilgungen.
- Dem steht ein Bedarf an Eigenmitteln zur **Investitionsfinanzierung von rund 12 Mio. Euro** gegenüber. Abzüglich der Eigenmittel aus den Vorjahren (5,4 Mio. Euro) werden also noch **zusätzliche 5,1 Mio. Euro** an Eigenmitteln benötigt. In ebendieser Höhe muss demnach der Erg.HH abschließen, um die Finanzierung der vorgesehenen Investitionen sicherzustellen (vgl. HH-Plan 2015, S. 37).



Rücklagen – buchhalterische Notwendigkeit (II)

- Die geplanten **Überschüsse im Ergebnishaushalt** sind demnach zu **Finanzierung** des **vorgesehenen Investitionsprogramms** notwendig.
- Bei der Anwendung des NHKR führt ein positives Ergebnis im Erg.HH **buchhalterisch** zu einer **Erhöhung der Rücklagen** (Passivseite). Diese Darstellungsform unterscheidet sich jedoch insofern von der kameralen Darstellung, als dass diese Mittel **nicht als liquide Mittel zur Verfügung** stehen, sondern bereits in Investitionen geflossen sind (Aktivseite) und somit zu einer bilanziellen Vermögensmehrung führen (vgl. nachfolgendes Praxisbeispiel).

Rücklagen – Praxisbeispiel (I)

Ausgangssituation: Bilanz zum 01.01.2015

Aktiva		Passiva	
Sachvermögen		Kapitalpositionen	
- Gebäude	100 €	- Basiskapital	60 €
		- Rücklagen	15 €
Finanzvermögen			
- Kasse	50 €	Verbindlichkeiten	
		- Kredit KSK	75 €
Summe	150 €		150 €

Rücklagen – Praxisbeispiel (II)

Unterjährige Bilanz nach dem Erwerb eines Gebäudes für 250 €; die Finanzierung erfolgte über eine Kreditaufnahme von 50 € und einen Überschuss des Erg.HH in Höhe von 200 €:

Aktiva		Passiva	
Sachvermögen		Kapitalpositionen	
- Gebäude	350 €	- Basiskapital	60 €
		- Rücklagen	15 €
		- Überschuss Erg.HH	200 €
Finanzvermögen			
- Kasse	50 €	Verbindlichkeiten	
		- Kredit KSK	125 €
Summe	400 €		400 €

Rücklagen – Praxisbeispiel (III)

Bilanz zum 31.12.2015; der Überschuss des Erg.HH wird im Zuge des Jahresabschlusses den Rücklagen zugeführt:

Aktiva		Passiva	
Sachvermögen		Kapitalpositionen	
- Gebäude	350 €	- Basiskapital	60 €
		- Rücklagen	215 €
Finanzvermögen			
- Kasse	50 €	Verbindlichkeiten	
		- Kredit KSK	125 €
Summe	400 €		400 €

⇒ Durch diesen Vorgang verändert sich zu keiner Zeit der Bestand des Finanzvermögens (Kasse).



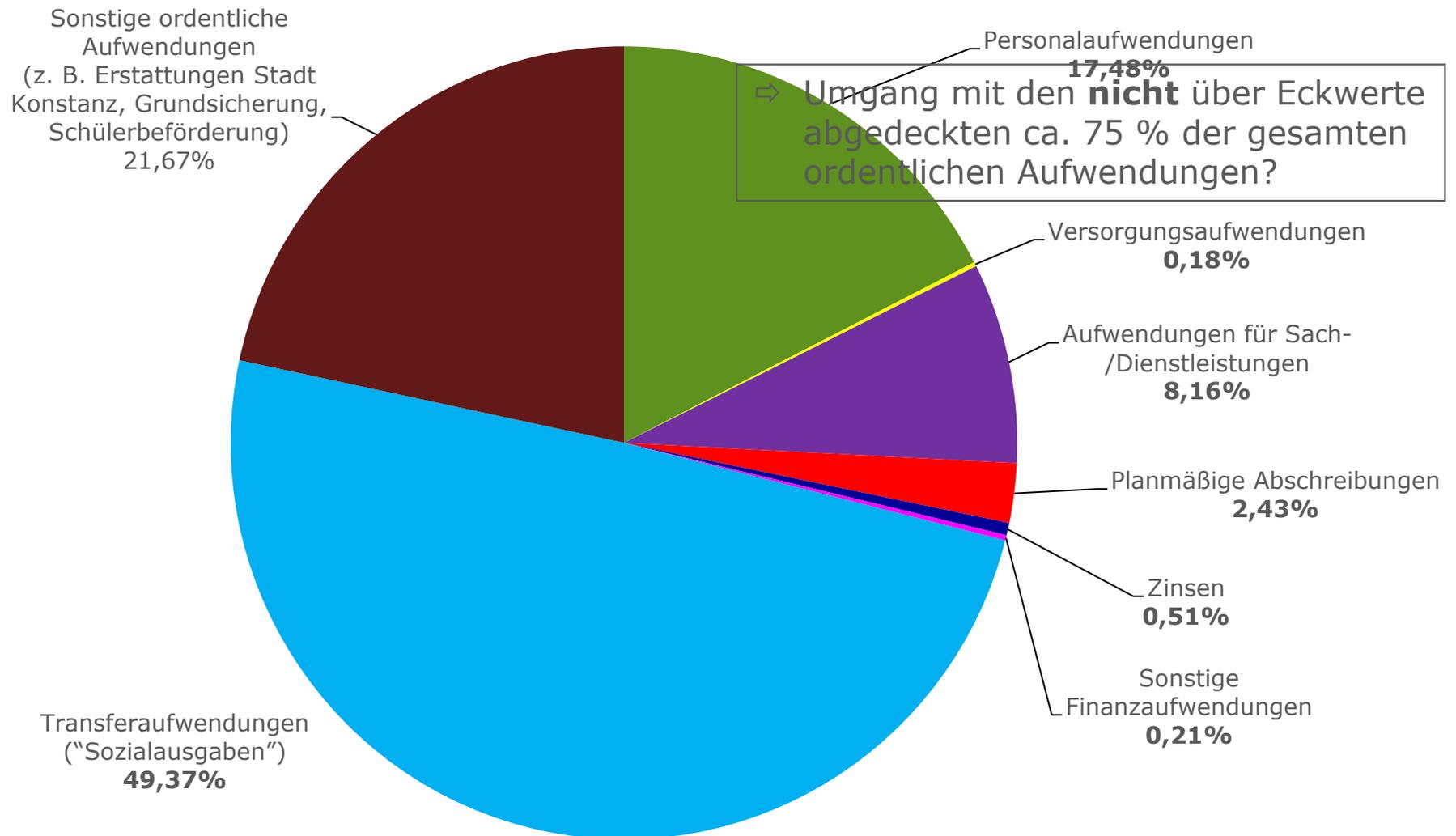
Kapitel 6:

Weiteres Vorgehen/Ausblick

Weiteres Vorgehen/Ausblick (I)

- **Kreispolitik:**
 - Nach der **Befürwortung durch die Haushaltsstrukturkommission** soll die Vorgehensweise zur Ermittlung der dargestellten Eckwerte/Parameter noch vor der Sommerpause vom **Verwaltungs- und Finanzausschuss** und dem **Kreistag beschlossen werden**.
 - Im **zukünftigen Haushaltsaufstellungsverfahren** soll dann jeweils im Herbst ein sogenannter „**Eckwertebeschluss**“ durch den **Kreistag** erfolgen, auf dessen **Grundlage** die Verwaltung ihre **weiterführenden Haushaltsplanungen** – bis zur Einbringung des Entwurf-Haushaltsplans – aufbauen kann.
 - Die durch den Kreistag beschlossenen **Eckwerte** sind **auch in den Fachausschüssen bindend**.
 - Naturgemäß unterliegen die vorgestellten Eckwerte/Parameter unterschiedlichen externen Einflüssen und Veränderungen, sodass deren **Systematik regelmäßig** von Seiten der Verwaltung **überprüft und ggf. im Einvernehmen mit dem Kreistag angepasst** werden muss. Hierfür wird von der Verwaltung zunächst ein Zeitrahmen von vier Haushaltsjahren vorgesehen.

Weiteres Vorgehen/Ausblick (II)



Weiteres Vorgehen/Ausblick (III)

- **HH-Planaufstellung bisher:**
 - Die **Fachämter** ermitteln ihren **Mittelbedarf** für das Planjahr und die mittelfristige Finanzplanung.
 - Das **Kämmereiamt prüft** diese Mittelanmeldungen auf Plausibilität unter Anbetracht der IST-Werte der Vorjahre und des Prognosewertes des aktuellen Jahres und hält **Rücksprache mit dem Fachamt**.
 - Die Mittelanmeldungen werden in sog. **Budgetgesprächen** nochmals erörtert; **Einsparpotentiale** werden geprüft.
 - Die Mittelanmeldungen finden **Eingang in den Haushaltsplan**.
 - Die Einhaltung bzw. der Verlauf des Haushaltsplanes wird unterjährig durch die **Budgetberichte** überprüft.

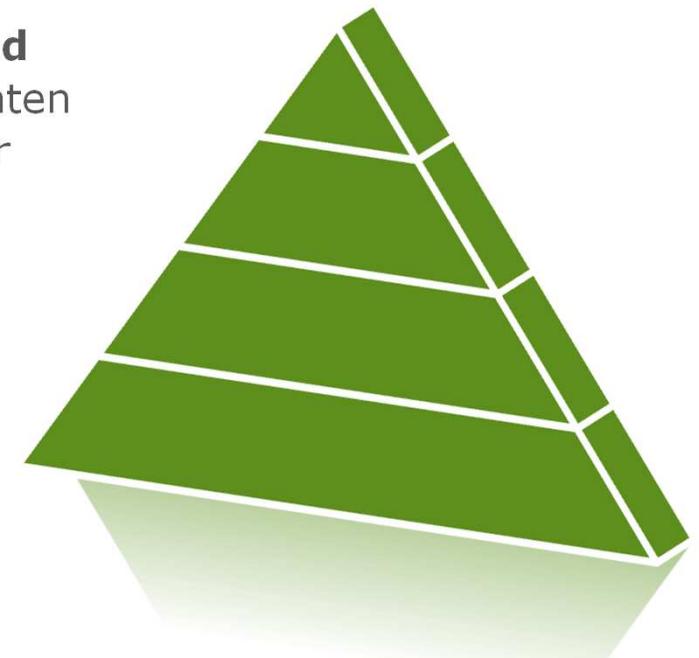
Weiteres Vorgehen/Ausblick (IV)

- **Künftig zusätzlich:**
 - **Aufbereitung der Planzahlen mit Erläuterungen und Kennzahlen** im Mehrjahresvergleich für intensivere Beratung in Ausschüssen.
 - **Mittel- bis langfristig:**
 - Entwicklung Sozialstrategie
 - Definition von Handlungsfeldern und strategische Optionen
 - Zieldefinitionen
 - Überprüfung der Zielerreichung
 - Gegensteuerung



Weiteres Vorgehen/Ausblick (V)

- **Weitere interne Prozessschritte zur verbesserten Haushaltssteuerung:**
 - Die Verwaltung hält die **Einführung** eines wirksamen **internen Steuerungssystems** vor dem Hintergrund **dynamisch steigender Aufwendungen** in einigen Verwaltungsbereichen für zwingend notwendig.
 - Daher soll mittel- bis langfristig die Einführung eines **Haushaltssteuerungssystems** für die wesentlichen Aufwandsbereiche (z. B. Transferaufwendungen) erfolgen.
 - In diesem Zusammenhang ist die **Klärung** der **Planungs- und Controlling-Organisation** (dezentral in den Ämtern/Dezernaten oder zentral, ggf. als Stabsstelle) inkl. einer Überarbeitung der Aufgabenprofile und Stellenbeschreibungen ein notwendiger Schritt.
 - Um eine sinnvolle **Integration von Fach- und Finanzcontrolling** sicherzustellen, ist zu gegebener Zeit die Klärung der **systemtechnischen Grundlagen, Instrumente** und ggf. **IT-Verfahren** vorzunehmen.



Herzlichen Dank für Ihr Interesse!

