

# Der Bürgermeister

Hilden, den 10.12.2007

AZ.: II/20



# Hilden

**WP 04-09 SV 20/117**

## Beschlussvorlage

öffentlich

### Haushaltsplanentwurf 2008

Beratungsfolge:	Sitzung am:	Abstimmungsergebnis(se) (für eigene Notizen)		
		ja	nein	Enthaltungen
Rat der Stadt Hilden	12.12.2007			

## Beschlussvorschlag:

### 1. Haushaltssatzung 2008

Der Rat der Stadt Hilden verweist den vorgelegten Entwurf der Haushaltssatzung 2008 mit ihren Anlagen, einschließlich der fortgeschriebenen Ergebnis- und Finanzplanung und der fortgeschriebenen Teilpläne (inkl. der Einzahlungen und Auszahlungen aus Investitionstätigkeit) bis 2011, zur Beratung an die zuständigen Fachausschüsse.

### 2. Budgetierungsverfahren

Im Sinne des § 4 Abs. 5 GemHVO gelten folgende Regelungen:

- A) Ein Produkt besteht aus einem Teilergebnisplan und einem Teilfinanzplan und ist in der Regel einer Organisationseinheit (Amt) in Bezug auf die von ihr erbrachten Leistungen auf Kostenträgerebene verursachungsgemäß zuzuordnen.
- B) Alle innerhalb eines Teilergebnisplanes (**Produkt**) nachfolgend aufgelisteten Aufwendungen einer Organisationseinheit werden zu einem Budget im Sinne von § 21 Abs. 1 GemHVO zusammengefasst. Sie sind gegenseitig deckungsfähig.

Hierzu gehören: Konto 501900 „**Honorare**“  
Konten der Kontengruppe 52  
„**Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen**“,  
Konten der Kontengruppe 53  
„**Transferaufwendungen**“,  
Konten der Kontengruppe 54  
„**Sonstige ordentliche Aufwendungen**“  
**ausgenommen**  
Kontenart 547 „Wertveränderungen bei Vermögensgegenständen“,  
Konto 544900 „Wertkorrekturen zu Forderungen“,  
Konto 548900 „Allgemeine Deckungsreserve“,  
Konto 549100 „Verfügungsmittel“.

Die gegenseitige Deckungsfähigkeit darf im Budget nicht zu einer überplanmäßigen/außerplanmäßigen Auszahlung führen.

**Vom Grundsatz her sind es die Zeilen 13, 15 und 16 des Teilergebnisplanes.**

Grundsätzlich von der Budgetierung ausgenommen sind:

- 1. Aufwendungen, die an **zweckgebundene Erträge** gekoppelt sind (§ 22 Abs. 3 GemHVO) und
  - 2. Aufwendungen aus Ermächtigungsübertragungen (**Haushaltsausgaberesultate**).
- C) Über den Haushaltsansatz hinaus gehende **zweckgebundene Erträge** (Mehrerträge)/Einzahlungen (Mehreinnahmen) sind verpflichtend für Mehraufwendungen/Mehrauszahlungen bereitzustellen. Analog führen zweckgebundene Mindererträge/Mindereinzahlungen zu entsprechenden Minderaufwendungen/Minder-

zahlungen.

Darüber hinaus ist in allen Teilergebnisplänen das Jahresergebnis der Zeile 18 einzuhalten.

- D) Alle innerhalb eines **Teilfinanzplanes** (Produktes) abgebildeten **investiven** Auszahlungen einer Organisationseinheit, mit Ausnahme der Auszahlungen, die an zweckgebundene Einzahlungen gekoppelt sind, sind **je Investition** gegenseitig deckungsfähig.

Die Auszahlungen für **Geringwertige Wirtschaftsgüter** (GWG) sind grundsätzlich innerhalb **eines Produktes** gegenseitig deckungsfähig. Über den Haushaltsansatz hinaus gehende zweckgebundene investive Einzahlungen (Mehreinzahlungen) sind für entsprechende investive Mehrauszahlungen zu verwenden. Analog führen zweckgebundene Mindereinzahlungen zu entsprechenden Minderauszahlungen.

- E) Für folgende Konten werden jeweils Deckungskreise gebildet:

1. Konten für **Personalaufwendungen** – Kontengruppen 50 und 51 (ausgenommen Konto 501900 „Honorare“)
2. Konten für **Zinsaufwendungen** – Kontengruppe 551
3. Konten für **Abschreibungen** – Kontengruppe 57.  
- **Hier gelten Mehraufwendungen grundsätzlich als unerheblich -**
4. Konten für die **Tilgung** von Krediten für Investitionen – Kontenart 792.

- F) Weitergehende Regelungen:

1. Das Fachamt hat die Möglichkeit, auf Antrag Zeit- und Honorarverträge - begrenzt auf das Kalenderjahr - **außerhalb** des Stellenplanes abzuschließen. Die Finanzierung muss innerhalb des Produkts gesichert sein.
2. Die Kassenwirksamkeit muss im Haushaltsjahr gegeben sein.
3. Auszahlungsermächtigungen für Investitionen (ohne GWG) können nicht zur Deckung von zahlungswirksamen Aufwendungen herangezogen werden.
4. Änderungen in den Rahmenbedingungen aufgrund politischer Entscheidungen führen zu Korrekturen im Budget.
5. Verwaltungsinterne Zuständigkeiten behalten weiterhin ihre Gültigkeit.
6. Fehlbeträge im Gesamthaushalt können auch zu Änderungen im Budget führen.

(Günter Scheib )



**Erläuterungen und Begründungen:  
Was ändert sich gegenüber dem bisherigen Haushalt?**

1. Der kommende Haushaltsplan stellt eine Weiterentwicklung des Jahres 2007 dar. Besonders fällt in den Teilergebnis- und Teilfinanzplänen auf, dass eine weitere Spalte hinzugekommen ist und zwar „Ansatz 2007“. So gesehen gibt es jetzt eine gewisse Vergleichsmöglichkeit. Allerdings darf auch nicht verkannt werden, dass im zurückliegenden Jahr erstmals die Möglichkeit bestand, alle Buchungsbelege korrekten Sachkonten zuzuordnen. In der Haushaltsplanung für 2007 war dieses nur eingeschränkt möglich. Veränderungen zwischen den Jahren 2007 und 2008 sind daher häufig in den Produkten anzutreffen. Auch hat sich gezeigt, dass zwischen Theorie und Praxis oft Welten liegen und daher Änderungen bei den Zuordnungen zu Sachkonten notwendig wurden. Ebenfalls ist der Kontenplan erweitert worden, weil sich in der Praxis eine Notwendigkeit ergab.

Das Thema „Produkte, Kostenträger, Leistungsmengen, Kennzahlen, etc.“ ist verwaltungsintern sehr intensiv diskutiert worden. Leider gibt es – wie auch schon im letzten Jahr dargestellt - keine Musterlösungen. Allerdings wird auf vielen Baustellen im Lande NRW versucht einheitliche Kennzahlen zu definieren, u. a. auch durch die Gemeindeprüfungsanstalt. Weiterhin hat es im Jahr der Haushaltsplanberatungen 2007 Wünsche der Fraktionen gegeben, die soweit als eben möglich auch in dieses Planwerk eingearbeitet wurden. Im Ergebnis gibt es folgende Struktur:

17	Produktbereiche
63	Produktgruppen
94	Produkte
712	Kostenträger

Ausgehend von den Empfehlungen des Innenministeriums (sogenanntes Kennzahlenset NRW) wurden **15 Bilanzkennzahlen** gebildet, die sich auf den Gesamthaushalt (Gesamtergebnisplan) beziehen. Exemplarisch sind hier Kennzahlen wie die Steuerquote, die Personalintensität oder die Abschreibungsintensität zu nennen. Diese Kennzahlen sind aufgrund ihrer Beziehung zum Gesamtplan auch im Vergleich zu anderen Kommunen von besonderer Bedeutung und Relevanz.

Zur Betrachtung und Bewertung der Aufwendungen und Erträge wurden **34 Kennzahlen auf Produktbereichsebene** gebildet. Es handelt sich um die Aufwands- und die Ertragsquote je Produktbereich. Hier werden die ordentlichen Aufwendungen bzw. Erträge jeweils ins Verhältnis zu den Gesamtaufwendungen und zu den Gesamterträgen gesetzt.

Des Weiteren wurden **308 sogenannte Standardkennzahlen** gebildet, die sich auf die Produkte beziehen. Neben dem Aufwandsdeckungsgrad in % wird je Produkt der Aufwand je Einwohner und, soweit von Bedeutung für das Produkt, der Transferaufwand (Kontenklasse 53) je Einwohner ermittelt.

Auf der Produktebene sowie auf der Ebene der Einzelkostenträger werden **290 produktspezifische, individuelle Kennzahlen** erfasst. Es handelt sich um so unterschiedliche Kennzahlen wie die Beratungsintensität (Produkt 010501 Rechnungsprüfung), den Aufwand pro gaststättenrechtlicher Erlaubnis (Produkt 020201 – Kostenträger 0202010030 Gaststättenrechtliche Erlaubnisse) bis hin zur Kennzahl Medien je Einwohner (Produkt 040601), um nur einige Beispiele zu nennen.

Insgesamt werden im Haushalt auf den unterschiedlichen Ebenen somit **647 Kennzahlen** dargestellt.

Häufig erfordern Kennzahlenerhebungen die Erfassung von Fallzahlen oder Leistungsmengen. So wird der oben dargestellte Aufwand je Gaststättenerelaubnis aus der Division von Kostenträgeraufwand und der geplanten (erwarteten) Anzahl der Gaststättenerelaubnisse ermittelt. Dies setzt wiederum voraus, dass im betroffenen Bereich des Ordnungsamtes entsprechende Fallzahlenerhebungen durchgeführt werden und die Haushaltsplanungs- bzw. Kostenrechnungsstruktur auf die Planung/Verbuchung der Aufwendungen und Erträge „ausgerichtet“ ist. Es ist dabei auch zu berücksichtigen, dass die Fallzahlenerhebung personell leistbar und im Verhältnis zur Steuerungsrelevanz sinnvoll sein muss.

Aktuell wurden für die Haushaltsplanung über **290 Fallzahlen/Leistungsmengen** erhoben.

Dafür, dass die Verwaltung sich erst im 2. „Echtjahr“ der Planung befindet, dürften diese Zahlen im Vergleich zu anderen Städte bereits sehr „gut und ausführlich“ sein. Das System wird in der Zukunft verfeinert und an die aktuellen Gegebenheiten und den Wünschen/Beschlüssen der Fachausschüsse und des Rates angepasst.

2. Bei der Internen Leistungsverrechnung (ILV) geht es um die Verrechnung interner Leistungen, die von städtischen Ämtern und Dienststellen (Dienstleistern) für andere städtische Ämter und Dienststellen (Leistungsabnehmer/„Kunden“) erbracht werden. Das Spektrum dieser internen Leistungen ist vielfältig. Es reicht von Transport- und Logistikleistungen des städtischen Bauhofs, über das Angebot der hauseigenen IT-Abteilung, die hauseigene Druckerei bis hin zu den internen Steuerungsleistungen des Verwaltungsvorstandes, des Personalmanagements und des Rechnungsprüfungsamtes. Im Rahmen des kameraleen Haushaltsrechts beschränkte sich die Verrechnung interner Leistungen im Wesentlichen auf die kosten- bzw. gebührenrechnenden Einrichtungen sowie auf die kameraleen Zuschussbudgets in den Bereichen „Kultur“ und „Jugend“.

#### Gegenwärtiger Umsetzungsstand:

Im Haushalt 2007 werden folgende Interne Leistungsverrechnungen ausgeführt:

- Verrechnung der Internen Miete durch Amt 26
- Verrechnung der IT-Leistungen durch Amt 10/11
- Verrechnung der Druckereileistungen durch Amt 10/11

- Verrechnung Interner Leistungsbeziehungen innerhalb des Zentralen Bauhofs im Rahmen der Gebühren- und Kostenrechnungen durch Amt 68
- Verrechnung der Bereitstellung / Unterhaltung von Fahrzeugen durch Amt 68
- Verrechnung von Steuerungsleistungen durch Amt 20
- Verrechnung von Verwaltungskostenbeiträgen im Rahmen der Gebühren- und Kostenrechnungen durch Amt 20

Für das Haushaltsjahr 2008 sind folgende weitere ILV vorgesehen:

- Verrechnung der Telekommunikationsleistungen durch Amt 10/11
- Verrechnung der Internen Dienstleistungen des Zentralen Bauhofs an die Fachämter durch Amt 68 (nur Haushaltsausführung).

Waren im Haushalt 2007 „lediglich“ 4,64 Mio. € zu verteilen, so sind es für den kommenden Plan 25,6 Mio. €, die sich in den jeweiligen Teilergebnisplänen in den Zeilen 27 und 28 wiederfinden.

Wegen der besonderen Bedeutung sollen an dieser Stelle nochmals kurze Ausführungen zur Berechnung der Steuerungsumlage dargestellt werden.

Für das Haushaltsjahr 2008 ist erstmalig in den Haushaltsplan die Steuerungsumlage aufzunehmen. Die Steuerungsumlage dient bekanntlich der „Verrechnung“ der Steuerungsaufwendungen auf die Endkostenträger mit der Zielsetzung der haushaltsmäßigen Darstellung aller Aufwendungen auf den Endkostenträgern (Produktleistungen). Steuerungsleistungen sind Leistungen, die durch Politik, Verwaltungsführung und diese unterstützenden Organisationseinheiten entstehen und der Gesamtsteuerung dienen. Es besteht keine Auftraggeber- bzw. Auftragnehmerbeziehung.

Die Berechnung gestaltet sich wie folgt:

Alle geplanten Erträge und Aufwendungen vor der Steuerungsumlage (Sachkontenklassen 4 und 5) werden pro Steuerungskostenträger und für jedes Produkt ermittelt und zu einer Gesamtsumme zusammengefasst. Im Ergebnis ergibt sich die zu verteilende Steuerungsumlage.

#### **Für das Haushaltsjahr 2008 beträgt diese Summe: 7.434.037 Euro**

Die so für jedes Steuerungsprodukt ermittelte Summe wird in gleicher Höhe als Ertrag aus Steuerungsumlage (Konto 481101) „gegen gebucht“. Für Produkte, die ausschließlich aus Steuerungskostenträgern bestehen, ergibt sich nach Planung der Steuerungsumlage im Haushalt das Ergebnis 0 bzw. ein Aufwandsdeckungsgrad von 100 %. Dies gilt nicht für die Produkte 010201 Dienste der Verwaltungsführung, 010301 Förderung der Gleichstellung, 010501 Rechnungsprüfung, 010607 Zentrale DL für das Baudezernat und 010908 Verwaltung der Steuern und Abgaben, da in diesen Produkten eine Mischung von Steuerungskostenträger und Produkt-/Servicekostenträgern besteht. Die Buchung der Erträge erfolgt jeweils auf den Vorkostenträgern der Produkte („...9010“).

Im Zweiten Schritt wird die ermittelte Gesamtsumme anhand des Schlüssels der geplanten Aufwendungen (Kontenklasse 5 inklusive ILV) auf die Produkt- und

Servicekostenträger umgelegt. Die jeweilige Summe pro Produkt wird mit der Aufwandsart 581101 Aufwendungen aus Steuerungsumlage auf den Vorkostenträgern der Produkte hinzugebucht.

Die gesamte Thematik der ILV führt natürlich in etlichen Produkten zu ganz anderen Kennzahlen als noch im Haushalt 2007 dargestellt. Beispielhaft sei hier das Produkt 080101 „Bereitstellung von Sportanlagen“ genannt. Betrag der Zuschussbedarf je Sportanlage in 2007 noch 3.280,05 € (minimale Anrechnung von ILV), so steigt er durch die ILV Miete, Steuerungsumlage, IT-Umlage, Telefon-Umlage etc. auf rd. 102.000,- € an.

„Verteilt“ werden insgesamt sehr große Bereiche der Verwaltung; gleichzeitig wird damit auch ein wichtiges Ziel des NKF erreicht. In der Zukunft wird an diesem System weiter gearbeitet um die Produktkosten noch korrekter beziffern zu können. Allerdings muss immer bedacht werden, ob Aufwand und Ergebnis in einem richtigen Verhältnis stehen. In diesem Zusammenhang sind noch folgende Besonderheiten zu nennen:

- Um ILV's zu vermeiden, sind die Erschließungsbeiträge, die als Sonderposten eingebucht und dann über die Restnutzungsdauer der Straße positiv abgeschrieben werden, direkt dem Anlagegut „Straße“ zugeordnet worden. Dadurch entfällt zu diesem Punkt eine Verrechnung zwischen den Ämtern 60 und 68. Diese Regel galt auch schon für den lfd. Haushalt.
  - Das gleiche gilt für die Vereinnahmung der Gebühren für die Straßenreinigung, Abfallbeseitigung und Kanalbenutzung. Hier erfolgt eine Vereinnahmung direkt in den Produkten, obwohl durch die Steuerabteilung des Amtes für Finanzservice die Gebühren mit den Grundsteuerbescheiden erhoben werden. Eine Änderung würde zu dem Ergebnis führen, dass die Steuerpflichtigen 2 Bescheide von unterschiedlichen Ämtern bekommen würden. Auch hier wurde zunächst auf eine klassische ILV verzichtet.
  - Auch für die nachfolgenden Bereiche sind jeweils 2 Ämter und unterschiedliche Produkte betroffen, so dass auch auf eine ILV verzichtet wurde.
    - Erstellung Hausanschlüsse – Ämter 60 und 66
    - Grundstücksentwässerung (Entleerung der Gruben) – Ämter 60 und 66
    - Für die Personalaufwendungen gilt ähnliches. Die Aufteilung erfolgte dabei durch die Fachämter anhand von qualifizierten Schätzungen oder Arbeitsaufzeichnungen. Gleichzeitig wird eine direkte Verbuchung auf Kostenträgerebene vorgenommen.
3. Die Dezernatsbudgets für Fortbildung und Geschäftsausgaben wurden ab 2007 aufgelöst und fanden Niederschlag in den einzelnen Produkten. Das gleiche gilt für die Aufwendungen des Verwaltungsvorstandes. Sie werden ab 2008 zentral erfasst.
  4. Wichtige Bausteine im NKF sind Pensions- und Beihilferückstellungen und Rückstellungen für Altersteilzeit. Die Pensions- und Beihilferückstellungen wurden auf

der Basis von Ende Oktober 2007 gelieferten Zahlen der Versorgungskasse in den Haushalt übernommen. Eine abschließende Überprüfung und Abstimmung mit dem RPA war aber noch nicht möglich, so dass über die Änderungsliste ggf. Korrekturen notwendig werden.

5. Landeszuweisungen wurden in der Vergangenheit einer Hhst. zugeordnet und wirkten sich positiv im entsprechenden Jahr aus. Bei Zuweisungen denen Investitionen gegenüberstehen, erfolgt im Finanzplan eine komplette Zuordnung. Im Ergebnishaushalt werden sie aber als Sonderposten ertragswirksam über die Jahre aufgelöst. Bei den Pauschalen (z.B. Schulpauschale, Investitionspauschale) wird der Betrag Investitionen zugeordnet, so dass ggf. Teilbeträge an verschiedenen Stellen wieder zu finden sind. Um die Übersicht zu erleichtern, befindet sich im Vorbericht eine Tabelle, auf welche Investitionen die Zuordnung der Pauschalen vorgenommen wurde.
6. Der Entwurf der Haushaltssatzung ist nach Abstimmung vom Kämmerer auf- und von mir festgestellt worden. Mit dieser Sitzungsvorlage erfolgt die Zuleitung an den Rat.
7. Wie im Beschlussvorschlag dargelegt, ist beabsichtigt, die Budgetierung für alle Ämter weiter gleich zu gestalten. Außerdem soll es keine weiteren Veränderungen für 2008 geben. Es gilt, erst Erfahrungen mit dem NKF und dem Budgetierungsverfahren zu sammeln, um dann dem Rat Alternativen vorzuschlagen. Es wurden in wenigen Fällen lediglich Korrekturen bei der Bezifferung von Sachkonten vorgenommen, weil sie sich in der Zwischenzeit geändert haben.
8. Besonders schwierig waren die verwaltungsinternen Beratungen, weil die Auswirkungen des Gemeindefinanzierungsgesetzes (Wegfall der Abrechnung im Bereich des Solidarbeitrages), die Höhe der Kreisumlage und die systembedingten Mehraufwendungen der NKF-Umstellung (AfA, Pensionsrückstellungen) beträchtlich sind. Auch wenn sich die allgemeine finanzielle Situation besser darstellt und die Orientierungsdaten Hoffnung geben, so konnte der Ergebnishaushalt im Jahre 2008 nicht ausgeglichen werden und ist auf eine Entnahme aus der Ausgleichsrücklage angewiesen.

Diese Entwicklung tritt auch ein, obwohl die Gewerbesteuer ausgesprochen „hoch“ mit 46,0 Mio. € eingeplant wurde. Die Orientierungsdaten sehen für das Jahr 2008 einen Rückgang von 5 % vor. Dieses wurde so nicht umgesetzt. Weiterhin können die Auswirkungen der Unternehmenssteuerreform nicht ausgerechnet werden. Abfragen, die die Verwaltung bei großen Steuerzahlern gemacht hat und die sonstigen Gespräche mit Steuerberatern und Firmen lassen aber die Hoffnung zu, dass der Ansatz eine realistische Größe darstellt.

Allerdings darf nicht verkannt werden, dass die Aufkommensentwicklung der Gewerbesteuer in den einzelnen Städten starken Schwankungen unterworfen und von örtlichen Gegebenheiten abhängig ist. Eine korrekte Berechnung ist auf gar keinen Fall möglich. In den Folgejahren soll sich die Situation wieder deutlich verbessern. Außerdem wird für die zurückliegenden Jahre noch mit Nachzahlungen gerechnet.

9. Im Investitionsbereich fallen im kommenden Jahr zwei große Vorhaben auf, und zwar die komplette Sanierung des Helmholtz-Gymnasiums (HGH) und der Fabrici-

ushalle. Für beide Investitionen werden über die Jahre verteilt 9,7 Mio. € benötigt. Alleine dadurch erklärt sich der zusätzlich Kreditbedarf, der im Planungszeitraum rd. 12 Mio. € beträgt.

10. Noch nicht in den Entwurf aufgenommen wurde der evtl. Anbau einer Mensa im HGH und die Gestaltung des Bahnhofvorplatzes etc. Hier müssen noch Untersuchungen angestellt bzw. Beschlüsse in den Fachausschüssen abgewartet werden. Ähnlich verhält sich die Situation bei der „Baseballanlage“

11. Der Entwurf 2008 zeichnet sich weiterhin dadurch aus, dass ganz erhebliche Mittel für die Unterhaltung der Straßen, Wege und Plätze, insbesondere aber der Gebäude eingeplant wurden. Dieses ist auch ein Ausfluss der NKF-Umstellung und der gebildeten Rückstellungen, die nach und nach abgearbeitet werden. So steigen alleine die Aufwendungen für die Gebäudeunterhaltung von rd. 2,27 auf 3,06 Mio. € an.

Abschließend wird noch auf die Anlage 2 verwiesen. Hier wird als Vorschlag ein Vordruck beigefügt, um die internen Beratungen zu erleichtern. Dieser wird auch in elektronischer Form den Fraktionen zur Verfügung gestellt. Produkt- und Investitionsnummer sind z. B. als Makro hinterlegt und erleichtern das Ausfüllen.

(Günter Scheib )