

**Sitzungsvorlage**  
**Gemeinderat**

|                                              |                                   |
|----------------------------------------------|-----------------------------------|
| <b>zu TOP 3 öffentlich</b> (Presse: ja)      | <b>Amt</b> Rechnungsamt           |
| <b>zu TOP nichtöffentlich</b>                | <b>Aktenzeichen:</b> 902.41 - Mat |
| <b>Sitzung am:</b> 18.12.2018                | <b>Datum:</b> 04.12.2018          |
| <b>Haushaltsplan 2019 - Entwurfsberatung</b> |                                   |

**1. Allgemeines zur Umstellung auf das Neue Kommunale Haushaltsrecht (NKHR) zum 01.01.2019**

Das NKHR ist Ausfluss der seit Anfang der 90er Jahre bundesweit angestellten Überlegungen mit dem Ziel, die Kommunalverwaltungen effizienter zu steuern (Stichwort: Neues Steuerungsmodell). Die bisherige Verwaltungssteuerung, die weitestgehend über die Bereitstellung von Ausgabeansätzen erfolgte (Inputorientierung/Inputsteuerung), sollte durch eine Steuerung nach vom Gemeinderat konkret vorgegebenen und im Haushaltsplan festgeschriebenen Zielen für die kommunalen Dienstleistungen ersetzt werden (Outputorientierung /Outputsteuerung).

Auch zukünftig stellt der Haushaltsplan das Kernstück kommunaler Finanzwirtschaft dar. Die Sicherstellung der stetigen Aufgabenerfüllung bleibt als primärer Grundsatz bestehen. Die bisherige zahlungsorientierte Betrachtung (Einzahlungen und Auszahlungen) wird durch die ressourcenorientierte Darstellung (Erträge und Aufwendungen) ergänzt. Als Folge daraus werden sich Form und Inhalt des neuen Haushaltsplans deutlich von der bisherigen unterscheiden.

Ab dem Haushaltsjahr 2020 sind die Kommunen verpflichtet, das NKHR anzuwenden.

Die Gemeinde Hilzingen wird das Neue Kommunale Haushaltsrecht (NKHR) zum 01.01.2019 einführen. Ab diesem Zeitpunkt hat die Gemeinde ihre Bücher in Form einer auf die kommunalen Besonderheiten angepassten doppelten Buchführung (Kommunale Doppik) darzustellen.

Die Gemeinde Hilzingen beteiligt sich mit weiteren Hegau Kommunen am Gemeinschaftsprojekt „Einführung des Neuen Kommunalen Haushaltsrecht“, welches von der Firma Schüller-mann Consulting GmbH begleitet wird.

## 2. Drei-Komponenten-Rechnung

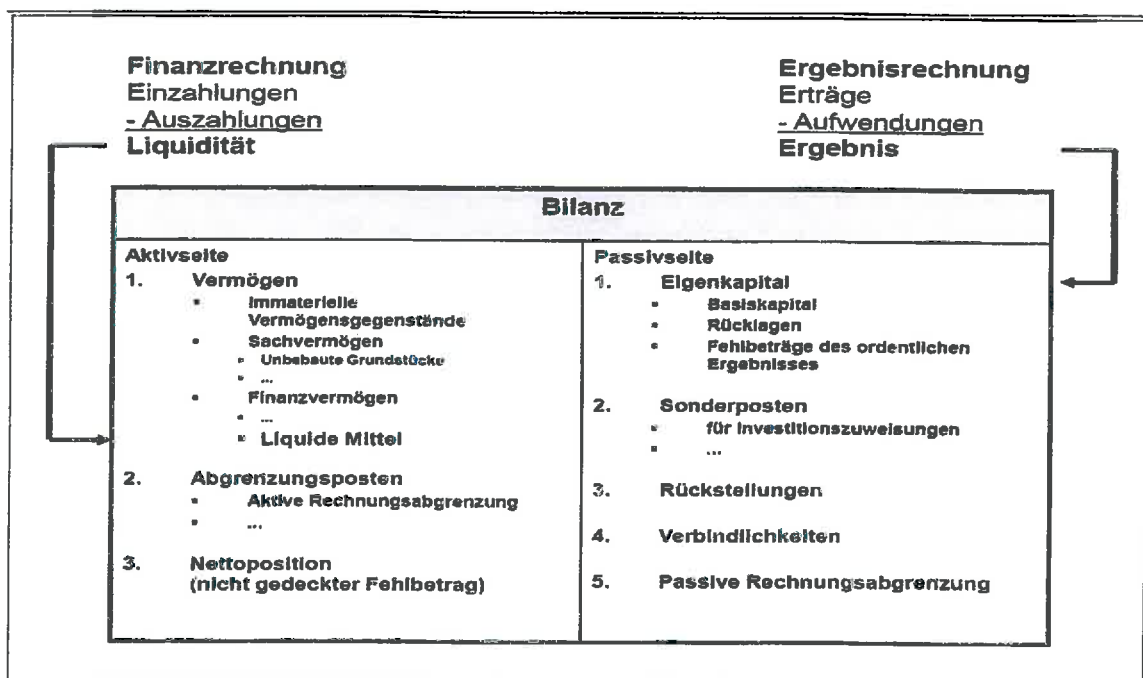
Das neue Rechnungssystem wird als Drei-Komponenten-Rechnung bezeichnet. Neben **Ergebnishaushalt/Ergebnisrechnung** und **Finanzhaushalt/Finanzrechnung** stellt die **Bilanz** die dritte Komponente dar.

Alle Aufwendungen und Erträge einer Kommune werden im **Ergebnishaushalt** geplant und in der **Ergebnisrechnung** dokumentiert. Es werden also der Ressourcenverbrauch und das Ressourcenaufkommen ausgewiesen. Die Ergebnisrechnung ist mit einer handelsrechtlichen Gewinn- und Verlustrechnung vergleichbar. Ihr Ergebnis erhöht oder reduziert das Eigenkapital in der Bilanz. Der Ergebnishaushalt entspricht in vielen Bereichen dem kameralen Verwaltungshaushalt.

Im **Finanzhaushalt/in der Finanzrechnung** werden die geplanten bzw. die anfallenden Einzahlungen und Auszahlungen festgehalten. Sie beinhalten somit also auch alle Einzahlungen und Auszahlungen für den investiven Bereich. Die Finanzrechnung gibt unterjährig und beim Jahresabschluss Auskunft über die Liquiditätslage. Im Unterschied zur handelsrechtlichen Kapitalflussrechnung wird sie ganzjährig geführt und nicht nachträglich abgeleitet. Die Finanzrechnung übernimmt mit der Investitions- und Finanzierungsabrechnung Elemente des kameralen Vermögenshaushalts und des kameralen Sachbuchs für haushaltsfremde Vorgänge.

Die **Bilanz** beinhaltet – wie die kaufmännische Bilanz – die Gegenüberstellung von Vermögen (Aktivseite) und dessen Finanzierung (Passivseite) zum Stichtag 31.12. eines jeden Jahres.

Das folgende Schaubild verdeutlicht das Zusammenspiel dieser Drei-Komponenten-Rechnung:



Das NKHR verlangt, dass die Gemeinde zum Beginn des ersten Haushaltsjahres (01.01.2019) eine **Eröffnungsbilanz** zu erstellen hat, die das kommunale Vermögen und die Schulden umfassend darstellt. Dementsprechend hat die Kommune ihr Vermögen (Immaterielles Ver-

mögen, Sachvermögen und Finanzvermögen) sowie die Schulden zu erfassen und zu bewerten. Die Eröffnungsbilanz ist nach Feststellung der letzten Jahresrechnung, spätestens zum Ende des Haushaltsjahres der Rechtsaufsichtsbehörde und der GPA als überörtliche Prüfungsbehörde vorzulegen.

### **3. Aufbau und wesentliche Merkmale des Haushaltsplans**

Der Haushaltsplan besteht aus einem Gesamthaushalt, aus einzelnen Teilhaushalten sowie dem Stellenplan. Der Gesamthaushalt und die Teilhaushalte sind in einen Ergebnishaushalt und einen Finanzhaushalt zu gliedern.

Die Trennung von laufender Verwaltungstätigkeit (bisher Verwaltungshaushalt) und Investitionen (bisher Vermögenshaushalt) bleibt erhalten.

Wichtiges Merkmal des Ergebnishaushalts ist die Gegenüberstellung von Erträgen und Aufwendungen und damit auch die Berücksichtigung von nicht zahlungswirksamen Geschäftsvorfällen (Abschreibungen, Rückstellungen). Dementsprechend weist der Ergebnishaushalt den Gesamtressourcenverbrauch und das Gesamtressourcenaufkommen eines Jahres aus (Prinzip der periodengerechten Zuordnung).

Im Finanzhaushalt, der wie bereits erwähnt alle Einzahlungen und Auszahlungen beinhaltet, bleibt es demgegenüber beim Kassenwirksamkeitsprinzip. Das heißt, dass Zahlungen in dem Haushaltsjahr erfasst werden, in dem sie tatsächlich zu- oder abfließen.

Auch im neuen kommunalen Haushaltsrecht kommt dem Haushaltsausgleich eine Schlüsselrolle zu, da eine stetige Aufgabenerfüllung nur bei einem nachhaltig ausgeglichenen Haushalt erfüllt werden kann. Die Ausgleichspflicht bezieht sich auf den Gesamtergebnishaushalt.

#### **3.1 Teilhaushalte**

Statt der bisherigen Gliederung in Einzelpläne, ist der Gesamthaushalt in Teilhaushalte zu gliedern. Die Teilhaushalte bestehen aus einem Teilergebnishaushalt und einem Teilfinanzhaushalt. Die Teilhaushalte sind produktorientiert zu bilden.

Mit der Vorgabe, dass der Haushalt produktorientiert zu gliedern ist, wird deutlich, dass zukünftig die von der Kommune erstellten Leistungen (Produkte) und die damit verbundenen Ziele im Vordergrund der Haushaltsgliederung stehen. Basis für die Produkte und ihre Gliederung ist der Kommunale Produktplan Baden-Württemberg. In den Teilhaushalten sind mindestens die nach § 145 Satz 1 Nummer 2 GemO verbindlich vorgegebenen Produktbereiche, Produktgruppen und Produkte (Produktrahmen) darzustellen (sofern diese von der Kommune auch angeboten werden). Zusätzlich sollen Schlüsselpositionen, die Leistungsziele und die Kennzahlen zur Messung der Zielerreichung dargestellt werden (§ 4 Abs. 2 Satz 3 GemHVO). In einzelnen Bereichen besteht aus statistischen Gründen der Zwang bis auf die Produktebene zu gliedern.

Die Teilhaushalte können entweder nach vorgegebenen Produktbereichen oder nach der örtlichen Organisation produktorientiert gebildet werden. In der Gemeinderatssitzung vom 09.01.2018 wurde beschlossen, dass der Gesamthaushalt der Gemeinde Hilzingen zukünftig nach vorgegebenen Produktbereichen gebildet und in die nachfolgenden 6 Teilhaushalte untergliedert wird:

THH1: Innere Verwaltung  
THH2: Sicherheit und Ordnung  
THH3: Schulen, Kinder-, Jugend- und Familienhilfe  
THH4: Kultur, Soziales, Sport  
THH5: Bauen, Umwelt, Wirtschaft, Tourismus  
THH6: Allgemeine Finanzwirtschaft

### **3.2 Produkte**

Die vorgesehenen Produkte des zukünftigen Kernhaushalts der Gemeinde Hilzingen können der Anlage „Zukünftiger Haushalt der Gemeinde Hilzingen - Darstellung der 6 Teilhaushalte (THH) und die Zuordnung der Produkte“ entnommen werden.

## **4. Entwicklung des Jahres 2018:**

An dieser Stelle wird darauf hingewiesen, dass aufgrund der Umstellung auf das NKHR im letzten kameralen Jahr 2018 keine Haushaltsausgabereste gebildet werden. Denn nach der kameralen Buchhaltungssystematik belasten Haushaltsausgabereste das alte Jahr und das neue Jahr wird entsprechend entlastet. Aufgrund des Verzichts von Haushaltsausgaberesten wird somit der Jahresabschluss 2018 deutlich positiver ausfallen.

Aktuell gehen wir davon aus, dass der Verwaltungshaushalt insbesondere aufgrund des sehr erfreulichen Aufkommens bei der Gewerbesteuer, durch Mehreinnahmen beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer und den Minderausgaben bei der Kreisumlage um rd. 1,1 Mio. € besser abschließen wird. Statt der geplanten Zuführung an den Vermögenshaushalt von rd. 2.365.950 €, gehen wir aktuell von einer Zuführung von rd. 3.450.000 € aus.

Im Vermögenshaushalt fehlen uns auf der Einnahmenseite aktuell rd. 2,0 Mio. €. Hierbei handelt es sich insbesondere um die veranschlagten Grundstückserlöse für das Areal Kloster-gasse (800.000 €) und das Areal Altes Rathaus (945.000 €). Aufgrund der um rd. 1,1 Mio. höheren Zuführung vom Verwaltungshaushalt reduzieren sich die Mindereinnahmen im Vermögenshaushalt auf etwa 900.000 €. Die Einnahmen des Vermögenshaushalts werden sich zum Jahresende voraussichtlich auf 4,5 Mio. € summieren (1,1 Mio. € klassische investive Einnahmen + 3,4 Mio. € aus der Zuführung vom Verwaltungshaushalt).

Die im Jahr 2018 nicht benötigten Haushaltsausgabereste aus 2017 werden am Jahresende aufgelöst. Diese Auflösung wird die Sollausgaben im Vermögenshaushalt entsprechend kürzen. Nach unserem derzeitigen Kenntnisstand werden sich dadurch die eigentlichen Sollausgaben von ca. 3,8 Mio. € auf rd. 1 Mio. € reduzieren.

Somit gehen wir aktuell von einer Rücklagenzuführung von voraussichtlich 3,5 Mio. € aus (4,5 Mio. € Einnahmen abzüglich 1 Mio. € Ausgaben). Geplant war eine Entnahme aus der allgemeinen Rücklage i.H.v. 1.759.750 €.

Zum 31.12.2017 beträgt der Stand der allgemeinen Rücklage 4.641.486 €. Wie oben dargestellt, wird sich der Bestand zum Jahresende 2018 um rd. 3,5 Mio. € auf dann ca. 8,1 Mio. € erhöhen. Als sog. Liquiditätsreserve müssen davon rd. 415.000 € dauerhaft vorgehalten werden.

An dieser Stelle wird darauf hingewiesen, dass es zukünftig keine allgemeine Rücklage mehr gibt. Die Funktion der allgemeinen Rücklage ist auch nicht mit der zukünftigen Ergebnissrücklage im neuen Haushaltsrecht vergleichbar. Der Bestand der allgemeinen Rücklage geht in der Eröffnungsbilanz im Eigenkapital als Basiskapital auf. Soweit die allgemeine Rücklage aus liquiden Mitteln bestand, ist dieser Anteil außerdem in den liquiden Mitteln enthalten. Der Anteil, der als Termineinlagen, Spareinlagen, Sparbücher oder Sparbriefe angelegt ist, erscheint unter der Bilanzposition Wertpapiere. Durch den Wegfall der allgemeinen Rücklage die bisher eine sehr wichtige Kennzahl war, gewinnt die Liquiditätsplanung zusätzlich an Bedeutung.

Zum 03.12.2018 beträgt der Girokontenbestand der Gemeinde Hilzingen 1.057.739 €. Darüber hinaus sind 3,4 Mio. € sind als Festgeld mit 40tägiger Kündigungsfrist und 3,8 Mio. € sind als Festgeld mit 80tägiger Kündigungsfrist angelegt. Die Gesamte „Liquidität“ beträgt derzeit zusammen also rd. 8.257.739 €.

## 5. Wesentliche Eckpunkte des Haushaltsplanentwurfs 2019:

### 5.1 Gesamtergebnishaushalt

|                                                |                     |
|------------------------------------------------|---------------------|
| Ordentliche Erträge:                           | 20.039.425 €        |
| <u>Ordentliche Aufwendungen:</u>               | <u>19.240.927 €</u> |
| <b>= Veranschlagtes ordentliches Ergebnis:</b> | <b>798.498 €</b>    |

Die grundsätzliche Zielsetzung des NKHR, nämlich den Ressourcenverzehr einer Periode durch Erträge in derselben Periode wieder zu erwirtschaften, ist somit im Entwurf erreicht. Im Entwurf 2019 sind somit also auch die Abschreibungen erwirtschaftet. Die Vermögensbewertung ist allerdings noch nicht abgeschlossen. Hier können sich noch größere Veränderungen ergeben, die letztendlich auch Auswirkungen auf die Höhe der Abschreibungen haben.

### 5.2 Gesamtfinanzhaushalt

#### a.) Zahlungsmittelüberschuss/-bedarf des Ergebnishaushalts

|                                                          |                     |
|----------------------------------------------------------|---------------------|
| Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit:         | 19.520.975 €        |
| <u>Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit:</u>  | <u>17.633.927 €</u> |
| <b>= Zahlungsmittelüberschuss des Ergebnishaushalts:</b> | <b>1.887.048 €</b>  |

Im Haushaltsentwurf 2019 ergibt sich ein Zahlungsmittelüberschuss des Ergebnishaushalts von 1.887.048 €. Das bedeutet, dass die Ertragskraft aus laufender Verwaltungstätigkeit ausreichend wäre, um die laufenden Auszahlungen zu decken.

Der veranschlagte Zahlungsmittelüberschuss des Ergebnishaushalts (aus laufender Verwaltungstätigkeit) ist zwangsläufig nicht mit dem Saldo des Gesamtergebnishaushalts identisch. Hintergrund dafür ist, dass im Gesamtergebnishaushalt auch zahlungsunwirksame Erträge und Aufwendungen ausgewiesen werden (insbesondere Abschreibungen, Auflösung von Sonderposten und Rückstellungen). Der Zahlungsmittelüberschuss des Ergebnishaushalts ist daher in etwa mit der kameralen Zuführung vom Verwaltungshaushalt an den Vermögenshaushalt vergleichbar.

**b.) Veranschlagter Finanzierungsmittelüberschuss/-bedarf aus Investitionstätigkeit**

|                                                                            |                      |
|----------------------------------------------------------------------------|----------------------|
| Einzahlungen aus Investitionszuwendungen:                                  | 6.961.100 €          |
| Auszahlungen aus Investitionstätigkeit:                                    | 19.797.450 €         |
| <b>Veranschlagter Finanzierungsmittelbedarf aus Investitionstätigkeit:</b> | <b>-12.836.350 €</b> |

Bereits an der schieren Summe für Auszahlungen aus Investitionstätigkeit lässt sich erkennen, dass die im vorliegenden Entwurf für 2019 vorgesehenen investiven Maßnahmen zwingend dahingehen hinterfragt werden müssen, welche Maßnahmen in 2019 überhaupt umgesetzt werden können.

**c.) Veranschlagter Finanzierungsmittelüberschuss/-bedarf**

Der Saldo aus dem Zahlungsmittelüberschuss des Ergebnishaushalts und des Finanzierungsmittelbedarfs auf Investitionstätigkeit ergibt einen

**veranschlagten Finanzierungsmittelbedarf von -10.949.302 €.**

Dieser Saldo drückt somit aus, inwiefern die Gemeinde im Planungsjahr ihre Investitionen aus Eigenmitteln finanzieren kann.

**d.) Veranschlagter Finanzierungsmittelüberschuss/-bedarf aus Finanzierungstätigkeit**

|                                                                            |                   |
|----------------------------------------------------------------------------|-------------------|
| Einzahlungen aus der Aufnahme von Krediten:                                | 0 €               |
| Auszahlungen für die Tilgung von Krediten:                                 | 158.500 €         |
| <b>Veranschlagter Finanzierungsmittelbedarf aus Finanzierungstätigkeit</b> | <b>-158.500 €</b> |

Im Haushaltsentwurf 2019 sind bisher keine Kreditaufnahmen vorgesehen.

In Höhe der regulären Kredittilgungen für das Jahr 2019 ergibt sich somit bei der Finanzierungstätigkeit ein Bedarf von -158.500 €.

**e.) Veranschlagte Änderung des Finanzierungsmittelbestands zum Ende des Haushaltsjahres**

Die Summe der Teilergebnisse a.) bis d.) ergeben eine veranschlagte

**Änderung des Finanzierungsmittelbestands zum Ende des Haushaltsjahres von -11.107.802 €.**

## 6. Beurteilung des Haushaltsentwurf 2019

Die im Haushaltsplanentwurf 2019 enthaltenen 19,8 Mio. € für Investitionsauszahlungen stellen ein noch nie dagewesenes Investitionsvolumen dar!

Im Vergleich dazu: Im Haushaltsplan 2018 sind für Investitionen rd. 7,2 Mio. € veranschlagt. Hinzugerechnet werden müssen die aus 2017 übertragenen Haushaltsausgabereste in Höhe von insgesamt 4.964.210 €. In 2018 stehen somit rd. 12,164 Mio. € für Investitionen zur Verfügung. Dennoch enthält der Entwurf 2019 somit rd. weitere 7,6 Mio. €.

Da in 2018, wie bereits erwähnt, keine Haushaltsausgabereste gebildet werden, wurden die nach wie vor benötigte Mittel für die laufende Baumaßnahmen erneut in 2019 veranschlagt.

Wie oben dargestellt, haben wir nach dem derzeitigen Planungsstand im Haushaltsjahr 2019 auch bei Einbeziehung des Zahlungsmittelüberschusses aus dem Ergebnishaushalt von 1.887.048 € immer noch ein Finanzierungsmittelbedarf von insgesamt 11.107.802 €. Unter Berücksichtigung des voraussichtlichen Standes der allgemeinen Rücklage zum 31.12.2018 – abzüglich der Liquiditätsreserve – könnten davon also rd. 7,7 Mio. € über die vorhandene Liquidität gedeckt werden. Es verbleibt aber dennoch eine Finanzierungslücke von ca. 3,4 Mio. €.

Aus Sicht der Verwaltung muss daher zwingend das im Haushaltsentwurf für das nächste Jahr vorgesehene Investitionsvolumen auf ein realistisches Maß reduziert werden. Sprich, auch wünschenswerte und sinnvolle Maßnahmen müssen zwangsläufig auf die Folgejahre verschoben werden. In der Anlage 1 zu dieser Vorlage ist dargestellt, auf welche Jahre sich die wichtigsten investiven Maßnahmen derzeit verteilen.

Nicht zuletzt gilt es zu bedenken, dass es nicht erstrebenswert sein kann, die komplette „allgemeine Rücklage“ in einem Jahr aufzubrauchen und darüber hinaus Kredite in einer Größenordnung von rd. 3,4 Mio. € aufzunehmen.

Die Verwaltung wird daher bis zur Entwurfsberatung Vorschläge unterbreiten, welche Maßnahmen ggf. in die Folgejahre verschoben werden können. Außerdem wird geprüft, ob die bisherigen Ausgabeansätze auf ein realistisches Maß bzw. auf mehrere Jahre aufgeteilt werden können – entsprechend dem prognostizierten Mittelabfluss.



Mattes  
Rechnungsamtsleiter



Schneble  
Bürgermeisterstellvertreter

## Anlage 1 zu TOP 3 GRS 18.12.2018

Die wichtigsten investiven Maßnahmen verteilen sich im Entwurf der mittelfristigen Finanzplanung wie folgt auf die einzelnen Jahre:

|                                                                               |           |
|-------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| • Ortskernsanierung                                                           | 2019-2022 |
| • Peter-Thumb-Schule - Neu-/Erweiterungsbau und Sanierung                     | 2019-2021 |
| • Sanierung Grundschule Riedheim + Lehrerwohnhaus                             | 2019-2021 |
| • Sanierung Grundschule Duchtlingen                                           | 2019-2021 |
| • Neues Feuerwehrgerätehaus Hilzingen - restliche Abwicklung                  | 2019      |
| • Feuerwehrgerätehaus Duchtlingen                                             | 2019      |
| • Feuerwehrgerätehaus Schlatt a.R.                                            | 2019      |
| • Neubau eines kommunalen Kindergartens in Hilzingen                          | 2019-2020 |
| • Zuschuss Neubau Kiga St. Mauritius in Weiterdingen                          | 2019-2020 |
| • Bau Kunstrasenplatz                                                         | 2019      |
| • Fertigstellung Erschließung „Beim Steppbachwiesle II“                       | 2019      |
| • Verkauf Grundstücke „Beim Steppbachwiesle II“                               | 2019-2021 |
| • Abschluss Sanierung Lindenstraßen/Staufenstraße                             | 2019      |
| • GV-Str. Hilzingen-Weiterdingen                                              | 2019      |
| • GV-Str. Hilzingen - Hohentwiel – Singen                                     | 2019      |
| • Endausbau Brühlstraße - Killwies                                            | 2019      |
| • Riedheimer Straße                                                           | 2023ff.   |
| • Sanierung Hilzinger Straße „Alder“ bis „Krone“                              | 2021      |
| • Endausbau Zehntgarten I                                                     | 2019      |
| • Grunderwerb Zehntgarten II                                                  | 2020      |
| • Erschließung Zehntgarten II                                                 | 2021      |
| • Verkauf Grundstücke Zehntgarten II                                          | 2021-2022 |
| • Endausbau „Vor der Hohleisch“                                               | 2019      |
| • Vollausbau Bahnhofstraße                                                    | 2019      |
| • Erschließung Kirchhofäcker                                                  | 2020      |
| • Grunderwerb Schwärzengarten II                                              | 2019      |
| • Erschließung Schwärzengarten II                                             | 2020      |
| • Verkauf Grundstücke Schwärzengarten II                                      | 2020-2022 |
| • Sanierung Straße am Berg                                                    | 2019      |
| • Ringstraße 3. + 4. Teil                                                     | 2023ff.   |
| • Fertigstellung Endausbau „Ob dem Dorf II“                                   | 2019      |
| • Rückstauproblematik Hilzingen Ost –<br>Planung und abgeleitete Baumaßnahmen | 2019-2022 |
| • Barrierefreier Umbau der Bushaltestellen                                    | 2020-2024 |
| • Breitbandverkabelung                                                        | 2019-2022 |
| • Küche Halle Duchtlingen                                                     | 2019      |
| • Umbau- und Sanierung Wiesenthalhalle                                        | 2019      |
| • Verkauf restliche Grundstücke Engelweg II                                   | 2019      |
| • Veräußerung Areal Klostersgasse                                             | 2019      |
| • Veräußerung Areal Altes Rathaus                                             | 2019      |
| • Ankauf von Grundstücken Gewann „Lange Breite“ (Riedheim)                    | 2022      |