Inhaltsverzeichnis

Vorlagendokumente 3
TOP Ö 20 Finanzsteuerung ab dem Jahr 2020 3
Beschlussvorlage 0571/2019 3

Ö 20

Stadt Bergisch Gladbach
Der Bürgermeister
Federführender Fachbereich
Finanzen

Beschlussvorlage

Drucksachen-Nr. 0571/2019
öffentlich

Gremium	Sitzungsdatum	Art der Behandlung
Ausschuss für Umwelt, Klimaschutz, Infrastruktur und Verkehr	03.12.2019	Beratung
Haupt- und Finanzausschuss	05.12.2019	Beratung
Rat der Stadt Bergisch Gladbach	10.12.2019	Entscheidung

Tagesordnungspunkt

Finanzsteuerung ab dem Jahr 2020

Beschlussvorschlag:

Der Rat stimmt der beabsichtigten Vorgehensweise zu.

Sachdarstellung / Begründung:

Mit dem absehbaren Verlassen des Haushaltssicherungskonzeptes im Laufe des Jahres 2020 ändern sich viele Rahmenbedingungen in der Haushaltswirtschaft der Stadt Bergisch Gladbach. Diese werden zusammen mit Lösungsansätzen im Folgenden dargestellt:

1) Der **Haushaltsausgleich** wird **in** der **Planung** sowohl des aktuellen Haushaltsjahres als auch für den Finanzplanungszeitraum – **und** verstärkt im **Jahresabschluss** – eine deutlich größere Rolle spielen, damit sich die Stadt Bergisch Gladbach dauerhaft außerhalb eines Haushaltssicherungskonzeptes (und damit ohne dessen restriktivere Beschränkungen) bewegen kann.

   Daher ist

   a) das erhebliche strukturelle Defizit über
      i) **eine Verwaltungsstrukturreform**,
      ii) **eine Produktkritik**,
      iii) **das Nutzen von Digitalisierungsmöglichkeiten** und
      iv) unvermeidbare **Steuererhöhungen** (ultima ratio)
      zu schließen.

      (Das im Doppelhaushalt für die Jahre ab 2020 eingeplante „Schütt aus – hol zurück – Verfahren“ dient der zeitlichen Überbrückung.)

   b) das unterjährige **Finanzcontrolling** nachhaltig zu optimieren.

2) Die **Beschränkungen der freiwilligen Leistungen** durch eine aufsichtsbehördlich definierte Höchstgrenze entfallen.

   In Anbetracht des strukturellen Defizits ist der künftige Umgang mit derartigen freiwilligen Aufwendungen zu definieren.

3) Die ebenfalls aufsichtsbehördlich definierte Höchstsumme der **nicht rentierlichen Investitionen** (Kreditdeckel) entfällt ebenfalls.

   Gerade in Anbetracht des sich abzeichnenden nachhaltigen Investitionsbedarfs sind neue Spielregeln im Rahmen des **Investitionscontrollings** erforderlich.

4) Zur **Optimierung der finanziellen Steuerung in den Fachbereichen und Stabsstellen** sollen die (u.a. auch im Kontext mit der Umstellung der Finanzsoftware) geschaffenen **Strukturen und Abläufe evaluiert** werden.

Zur Defizitminimierung stellt sich der Sachstand wie folgt dar:

Zu 1 a):

Die Prozesse sind durch den **Haushaltsbegleitbeschluss** zum Doppelhaushalt 2019 / 2020 bereits angestoßen worden.

Zur **Verwaltungsstrukturreform** hat bereits ein Workshop des Verwaltungsvorstands und der Fachbereichsleitungen unter Hinzuziehung eines externen Beraters stattgefunden. Die verwaltungsinterne Federführung liegt beim Bürgermeister.

Der **Produktkritik – Prozess** ist ebenfalls im Gange. Es wurden externe Berater zur Begleitung des Prozesses ausgewählt. Die Fachbereiche haben auf der Basis ihrer Produkte Detailinformationen geliefert, die zurzeit ausgewertet werden. Die verwaltungsinterne Federführung liegt beim Stadtkämmerer.

Im Themenfeld **Digitalisierung** wurde ein „Digitalisierungsmanager" ausgewählt. Hinweise zu möglichen Einsatzgebieten wurden im Rahmen der Produktanalyse bei den Fachbereichen abgefragt. Die verwaltungsinterne Federführung liegt beim Bürgermeister sowie beim Fachbereich 1.

Steuererhöhungen zum Defizitausgleich sind lediglich ultima ratio.

Zu den übrigen Punkten hat die Verwaltung eine intensive Diskussion in den internen Gremien geführt. Die im Folgenden dargestellten Lösungsansätze sind nach übereinstimmender Überzeugung der Fachbereiche und ihrer eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen zur Lösung der anstehenden Problemstellungen zwingend anzustreben. In den Beratungen ist jedoch sehr deutlich geworden, dass die in den Fachbereichen vorhandenen Personalressourcen zur Realisierung dieser optimierten Steuerungsqualität nicht ausreichen werden, da die vorhandenen Kapazitäten bereits zur fachlichen Aufgabenerledigung kaum hinreichend sind.

Aufgrund der begrenzten Ressourcen werden die angestrebten Prozesse daher nur sukzessive / in Teilschritten umgesetzt werden können. Im Laufe des Einführungsprozesses wird dann deutlich werden, in welchem Umfang zusätzliche Personalressourcen benötigt werden.

Auch die einzelnen Arbeitsschritte werden in einem Veränderungsprozess ausgestaltet und ggf. modifiziert werden müssen. Insbesondere sind mit den Fachbereichen die im folgenden angesprochenen Erheblichkeits- / Wesentlichkeitsgrenzen noch abzustimmen.

Zu 1 b):

Optimierung des unterjährigen **Finanzcontrollings**

Ziel des Finanzcontrollings ist weiterhin die unterjährige Berichterstattung über konsumtive Verbesserungen als auch Verschlechterungen gegenüber der Haushaltsplanung (inklusive Erläuterung der Gründe), um über eine valide Gesamtprognose für die Jahresabschlüsse zu verfügen, die sich falls erforderlich auch als Basis für eine Gegensteuerung eignet.

Das Finanzcontrolling soll weiterhin in Kernhaushalt und eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen gleichermaßen erfolgen.

Das monatliche Kurzcontrolling mit einer Jahresprognose wird evaluiert. Im Fokus der Evaluierung steht die Steuerungsrelevanz der bisher ausgewählten großen volatilen Konten.

Die Optimierung der Prognosen konsumtiver Verbesserungen und Verschlechterungen gegenüber der Haushaltsplanung (inklusive Erläuterung der Gründe) werden nach der Evaluierung für das Haushaltsjahr 2021 umgesetzt.

Zur Überbrückung wird für das Jahr 2020 überlegt, ob eine sogenannte Bewirtschaftungsverfügung (Freigabe von konsumtiven Haushaltsmitteln nur sukzessiv und/oder nach Bedarf) zur unterjährigen Steuerung geeignet ist und wie diese ggf. ausgestaltet werden kann.

Denn um das Haushaltssicherungskonzept verlassen zu können, ist bereits 2020 ein ausgeglichener Jahresabschluss sicherzustellen. Es sind rechtzeitige Gremienbeschlüsse beim Abwasserwerk und bei der Bädergesellschaft zur Ermittlung der Inanspruchnahme des „Schütt aus – hol zurück" – Volumens notwendig. Auch ab 2021 sind weitgehend ausgeglichene Jahresabschlüsse erforderlich, um nicht erneut in die Restriktionen eines Haushaltssicherungskonzeptes zu kommen.

Ergänzend wird die Kämmerei ab 2021 zum 31.03., 30.06. und 30.09. jeden Jahres quartalsweise eine rein rechnerische Abweichungsanalyse vornehmen. Oberhalb von noch zu definierenden Wertgrenzen (absolut und / oder prozentual: dies soll probeweise im Jahr 2020 ausgetestet werden) werden die Fachbereiche zu den Konten mit bedeutsamer rechnerischer Abweichung um Prognose und Erläuterung gebeten.

Da auch Abschlussbuchungen der Geschäftsbuchhaltung in erheblichem Umfang Einfluss auf die Jahresabschlüsse haben, sollen künftig folgende Instrumente zur Prognostizierung eingesetzt werden:

a) Zur Ermittlung von wesentlichen Abweichungen bei den Abschreibungen sollen die Fachbereiche zu erheblichen Werten bei Anlagen im Bau quartalsweise (31.03., 30.06., 30.09.) um eine Abwicklungsprognose (Aktivierungszeitpunkt) gebeten werden.

   (Das Gros der Abschreibungen steht über bereits laufende Abschreibung vom „Altvermögen" betragsmäßig im Wesentlichen fest.)

b) Zum Controlling bei Personalkosten (inklusive der volatilen Rückstellungen) hat der FB 1 ein Gutachten eines Wirtschaftsprüfers beauftragt. Dessen Empfehlungen sollten nach hausinterner Reflektion berücksichtigt werden.

c) Zu den sonstigen Rückstellungen erarbeitet die Geschäftsbuchhaltung auf der Basis von Wesentlichkeiten einen Vorschlag, welche unterjährig prognostiziert werden sollten und wie und wann dies geschehen soll.

d) Um Umbuchungen von Investitionen in den Aufwand im Rahmen des Jahresabschlusses zu vermeiden, soll künftig (insbesondere im Rahmen des Investitionscontrollings, s.u.) bereits bei der Planung des Haushalts und der Wirtschaftspläne (ggf. auch in Abstimmung mit dem Rechnungsprüfungsamt bzw. den Wirtschaftsprüfern) eine noch intensivere Klärung, als sie bisher bereits praktiziert wird, erfolgen, die dann von den Fachbereichen (Auftragserteilung, Hinweise zur Rechnungsstellung) konsequent durchgehalten werden soll.

Zu 2.

Die **freiwilligen Aufwendungen** mussten aufgrund aufsichtsbehördlicher Forderungen über viele Jahre hinweg kontinuierlich reduziert werden. In den letzten Jahren war der erreichte Höchstbetrag leicht dynamisiert worden. Diese Beschränkung der freiwilligen Leistungen fällt mit dem Verlassen des Haushaltssicherungskonzeptes weg.

Wie unter 1 a) bereits geschildert werden im Rahmen der Produktkritik die Möglichkeiten ausgelotet, Aufwendungen zu reduzieren. Die Produktkritik betrifft sowohl die vollständig freiwilligen Aufgaben / Leistungen als auch die freiwilligen Standards bei Pflichtaufgaben. Außen vor sind nur die Pflichtaufgaben, bei denen auch der Standard der Aufgabenwahrnehmung gesetzlich normiert ist.

Diese im Rahmen der gemeindlichen Haushaltswirtschaft unmittelbar durch die Stadt beeinflussbaren Aufgaben / Leistungen sollen auch künftig im Fokus der Finanzsteuerung bleiben. Es wäre – in Anbetracht des erheblichen strukturellen Defizits – unvertretbar, einen weiteren Aufwuchs dieser Aufwendungen ohne Refinanzierung zuzulassen. Wünsche / Forderungen nach zusätzlichen freiwilligen Leistungen und zusätzlichen Standards bei Pflichtaufgaben sollten daher äußerst restriktiv gehandhabt werden, solange das strukturelle Defizit existiert. Bei der Diskussion über derartige Leistungen und Standards sollte in Vorlagen (verwaltungsintern wie für Ausschüsse und Rat) stets die Darstellung einer Gegenfinanzierung Pflicht sein. Entweder durch Aufwandsreduzierungen an anderer Stelle oder durch Ertragssteigerungen (ultima ratio Steuererhöhungen).

Zu 3.

Die **Höhe der nicht rentierlichen Investitionen** ist in der Vergangenheit durch den sogenannten Kreditdeckel begrenzt worden.

Welche Maßnahmen in diesem Rahmen in den Haushalt und die Wirtschaftspläne aufgenommen wurden, wurde durch eine Priorisierung in der Verwaltungskonferenz vorbereitet und nach Vorberatung der Ausschüsse vom Rat entschieden.

Das städtische **Investitionscontrolling** startete eine Abfrage nach zu controllenden Sachverhalten erst nach dieser Bedarfsklärung. Zudem fand eine Begrenzung nach Schwellenwerten statt und das Abwasserwerk wurde (legitimiert durch einen Verwaltungsvorstandsbeschluss) aus Kapazitätsgründen gänzlich ausgeklammert. Folge war eine Beschränkung auf wenige Maßnahmen und ein Fokus, der oft nur auf Wirtschaftlichkeitsvergleichen von Varianten (Barwertberechnungen) reduziert war.

Bedingt durch den Kreditdeckel und begrenzte Personalressourcen in den bauenden Fachbereichen baute sich in verschiedenen Infrastrukturbereichen der Stadt Bergisch Gladbach sukzessive ein erheblicher Sanierungsstau auf. Dieser besteht insbesondere an den Schulen, bei der Straßeninfrastruktur, bei Verwaltungsgebäuden (Folge u.a.: Neubau Stadthaus) und bei Feuerwehrimmobilien (Folge u.a.: Neubau Feuerwache Süd).

Hinzu kommen aktuell verschiedene weitere Investitionsbedarfe: Neubau von Schulen nach der Schulentwicklungsplanung, Medienentwicklungsplan in den Schulen, Mehrbedarf im InHK Bensberg, ggf. Zwischenerwerb von Grundstücken im Rahmen des Baulandmanagements usw..

Der komplette derzeitige Investitionsbedarf wird verwaltungsintern auf einen dreistelligen Millionenbetrag geschätzt.

In dieser Situation fällt der Kreditdeckel mit dem Verlassen des Haushaltssicherungskonzepts weg.

Die Notwendigkeit zusätzlicher Investitionen ist unumstritten. Insofern sollte mehr als bisher investiert werden. Das ansatzweise dargestellte Volumen würde aber nicht nur zu einem erheblichen Anstieg der Gesamtverschuldung führen, sondern auch über die Folgekosten (Unterhaltungs- und Bewirtschaftungsaufwände, Abschreibungen und Zinsaufwand) die Erfolgspläne von Kernhaushalt und Wirtschaftsplänen nachhaltig belasten.

Daher beabsichtigen Bürgermeister, Kämmerer und Fachbereichsleitungen, im Umgang mit künftigen Investitionsmaßnahmen folgende Eckpunkte umzusetzen:

- Das Volumen der Investitionen wird an den Folgebelastungen / -entlastungen der Erfolgspläne ausgerichtet.

- Alle größeren Investitionen und großen Unterhaltungsmaßnahmen werden (auch wegen der Möglichkeiten des 2. NKF-Weiterentwicklungsgesetzes, Stichwort „Komponentenansatz“) individuell betrachtet.

- Es wird eine optimierte Priorisierung der anstehenden Investitionsmaßnahmen vorbereitet (beim absehbaren Volumen erforderlich).

- Das Investitionscontrolling soll daher künftig umfassender (mehr Maßnahmen), aber deutlich schlanker (Prozessoptimierung) werden.

Bei der Implementierung eines „neuen“ Investitionscontrollings soll die Arbeitsbelastung der Fachbereiche im Rahmen des Möglichen geringgehalten werden. Dies soll u.a. durch

- Folgekostenberechnungen mit lediglich vertretbarem Ermittlungsaufwand,

- Clusterbildung (u.a. „Flottenblick“: Müllfahrzeuge, Löschfahrzeuge etc.),

- den mittelfristigen Aufbau von vereinbarten Standards,

- Reduzierung der Untersuchung von Realisierungsvarianten auf Plausibilität und

- noch zu definierende Wertgrenzen für kleinere Investitionen erreicht werden.

Folgender Prozess soll künftig stattfinden:

Bedarfsanmeldung durch die Fachbereiche inklusive Kostenschätzung (Höhe der Investition und der Folgekosten)

Vorbereitung der Priorisierung durch:

- Hinterfragen des Bedarfs *(insbesondere Darstellung der Folgen, wenn die Investition nicht erfolgt),*

- Klärung der Standards *(Standards sollen für bestimmte Investitionscluster zwischen den verantwortlichen Bereichen und der zentralen Steuerung mittelfristig aufgebaut werden, um deren Prüfung im Einzelfall entbehrlich zu machen.),*

- Untersuchung vorhandener Realisierungsvarianten *(Das Investitionscontrolling wird hier nur eine Plausibilitätsprüfung vornehmen, da die Fachkompetenz im jeweiligen Verantwortungsbereich liegt; auf Wunsch erstellt das Investitionscontrolling gerne auch Wirtschaftlichkeitsberechnungen),*

- Abschätzen der Umsetzbarkeit *(insbesondere bei großen Maßnahmen soll die Realisierbarkeit aufgrund von Personalbedarfen und Stellenvakanzen betrachtet werden)* und

- Darstellung der Folgekosten (auf Basis der Schätzung) sowie der Auswirkung auf das Schütt-aus-hol-zurück-Potenzial / auf Steuererhöhungen.

Priorisierung

Auf dieser Basis sollen die Investitionsbedarfe auf Vorschlag der Verwaltungskonferenz nach Beratung im Haupt- und Finanzausschuss durch den Rat priorisiert werden.

Nur für die so priorisierten Maßnahmen sollen Haushaltsmittel (im ersten Jahr Verpflichtungsermächtigungen und überwiegend Planungsmittel bzw. Komplettfinanzierung von Fahrzeuginvestitionen, in den Folgejahren die notwendigen Baukosten) bereitgestellt werden.

Zwischenschritt nach der Planung

Wenn die Planung der Maßnahme und die Kostenberechnung vorliegt und die Summe der Kostenberechnung maximal 15% über der Summe der ursprünglichen Kostenschätzung liegt, kann der zuständige Fachausschuss (ähnlich wie bisher) mit einem Maßnahmebeschluss das Signal geben, dass eine Weiterbeauftragung für den eigentlichen Bau erfolgen kann.

Ansonsten wird die Maßnahme zunächst in eine erneute Priorisierungsrunde (Verwaltungskonferenz, Haupt- und Finanzausschuss und Rat) aufgenommen.

Von einer solchen zweiten Priorisierungsrunde können Maßnahmen mit besonderer Sicherheitsrelevanz ausgenommen werden.

Das neue System soll sich auf alle Investitionen beziehen, für die nicht bereits durch Haushaltsansätze und / oder Verpflichtungsermächtigungen Fakten geschaffen sind.

Mit der Realisierung dieses Prozesses soll mit den Anmeldungen für den Haushalt / die Wirtschaftspläne 2021 begonnen werden.

(Hinweis: Diese Vorgehensweise ersetzt die bisherigen Richtlinien zum Investitionscontrolling.)

Zu 4.

Zur **Optimierung der finanziellen Steuerung in den Fachbereichen und Stabsstellen** sollen die (u.a. mit der Einführung der neuen Finanzsoftware zum 01.01.2017) implementierten **Strukturen und Prozesse evaluiert** werden. Hierbei handelt es sich u.a. um

- die Kontenstruktur,
- die Budgets und Deckungskreise,
- die Kostenstellen,
- die Struktur der Betriebsabrechnungsbögen sowie
- die Auskunftsmöglichkeiten für die Fachbereiche.

Auf Initiative des Fachbereichs Finanzen haben hierzu bereits Gespräche mit den Leitungen von eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen stattgefunden. Diese Gespräche sollen grundsätzlich mit allen Fachbereichen und Stabsstellen erfolgen.

Kämmerei, Buchhaltung und Betriebswirtschaft stellen hierbei u.a. die vorhandenen Strukturen vor, um dem verantwortlichen Bereich aus dem Blickwinkel der kaufmännischen Steuerung eine Bewertung und Optimierung zu ermöglichen. Es werden auch erweiterte Auskunftsmöglichkeiten, Leitfäden für die Finanzsoftware und Schulungen angeboten.