



► **Nr. VO/2019/07288**
öffentlich

Lübeck, 04.03.2019

Bericht

Verantwortliche Bereiche:
1.101 - Bürgermeisterkanzlei

Bearbeitung: Thomas Manke (E-Mail: thomas.manke@luebeck.de Telefon: 122 - 1510)

Haushaltsverfahren / Eckwerte 2020

Beratungsfolge:

Datum	Gremium	Status	Zuständigkeit
18.03.2019	Senat	Nichtöffentlich	zur Senatsberatung
26.03.2019	Hauptausschuss	Öffentlich	

Anlass:

Verfahren zur Aufstellung des Haushaltes 2020

Verfahren:

Beteiligte Bereiche/Projektgruppen: AG Budgetierung (1.201, alle Fachbereiche)
Ergebnis: Zustimmung bzw. Kenntnisnahme

Beteiligung von Kindern und Jugendlichen
gem. § 47 f GO ist erfolgt: Ja
 Nein

Begründung:

Die Maßnahme ist: neu
 freiwillig
 vorgeschrieben durch:

Finanzielle Auswirkungen: Nein
 Begrenzung des Ergebnishaushalt 2020

Bericht:

Mit Öffnen der Planungsdateien im April beginnt die konkrete Phase zur Aufstellung des Haushaltes 2020. Vor Beginn des Planungsverfahrens ist es sinnvoll und erforderlich die Planungen mit einem Rahmen zu versehen und dafür Fachbereichseckwerte und Vorgaben für die Aufstellung des Ergebnishaushaltes 2020 festzulegen. In diesem Zusammenhang ist beabsichtigt, nach Beratung im Hauptausschuss, folgende Festlegungen zu treffen:

1. Grundlage für die Ermittlung und Verteilung der Fachbereichseckwerte 2020 sind die beschlossenen Zuschussbudgets der Fachbereiche im Ergebnishaushalt 2019 (vgl. S. 5 Produkthaushaltsplan Bd. II). Nach Bereinigung um die noch enthaltene budgetrelevante ILA, die zukünftig entfällt, ergeben sich die Referenzbudgets 2019 gemäß **Anl. 1**.

2. Die Überschreitungen der Eckwerte 2019 sowie die noch nicht getilgten Budgetüberschreitungen aus den Vorjahren werden durch die guten Jahresabschlüsse der Vorjahre ausgeglichen, hinreichende Spielräume sind gegeben (**Anl. 3**). Eine Einbeziehung in die Vorgaben für 2020 entfällt mithin, so dass die Referenzbudgets 2019 zugleich als Fachbereichseckwerte 2020 festzulegen sind. Die konkreten Zahlen sind in der **Anl. 2** dargestellt.
3. Von den Fachbereichen sind danach bei den Anmeldungen zum Ergebnishaushalt 2020 folgende Fachbereichseckwerte einzuhalten (**Anl. 2, Zeile 6**):

	2020 EUR
⇒ Fachbereich 1 – Bürgermeister:	- 36.141.100
⇒ Fachbereich 2 - Wirtschaft und Soziales:	- 119.549.200
⇒ Fachbereich 3 - Umwelt, Sicherheit und Ordnung:	- 30.588.700
⇒ Fachbereich 4 – Kultur und Bildung:	- 154.436.100
⇒ Fachbereich 5 - Planen und Bauen:	- 111.985.200
Gesamt:	- 452.700.300

Im Zuge der sich festigenden Rechnungszahlen 2018 ist die Prognose für 2020 noch einmal aktualisiert worden und schließt jetzt mit einem **Überschuss von rd. 4 Mio. EUR** ab (**Anl. 3**). Vor dem Hintergrund der letzten positiven Jahresabschlüsse sowie der weiterhin guten konjunkturellen Entwicklung und anhaltenden Niedrigzinspolitik muss die Zielsetzung für 2020 sein, unter Einhaltung der vorstehenden Eckwerte einen auch bereits im Plan ausgeglichenen bzw. mit einem Überschuss abschließenden Haushalt vorzulegen.

4. Parallel zur Umsetzung der Budgetvorgaben wird auch für 2020 ein **Haushaltsbegleitbeschluss** zu haushaltsentlastenden Aktivitäten und Anstrengungen erarbeitet und in die Planungen zum Haushalt mit einbezogen. Maßnahmen hieraus kommen der Erfüllung der Budgetvorgaben zugute und verbessern gleichermaßen den Gesamthaushalt.
5. Weiterhin ist durch eine ständige **Aufgabenkritik** die Budgeteinhaltung nachhaltig zu unterstützen. Hier sind insbesondere die vielfältigen Entwicklungen und Aktivitäten im Zuge der weiteren Digitalisierung der Verwaltung in den Blick zu nehmen und betroffene Prozesse und Abläufe umfassend einer Überprüfung und Neuausrichtung zuzuführen.
6. Im Zuge der **Ertragsprüfungen** sind die seit 2005 geltenden Verfahrensregeln zur Dokumentation der Prüfergebnisse zur Anpassung der Erträge (Begründungspflicht insbesondere bei nicht vorgesehenen Erhöhungen) zu beachten.
7. Die Darstellung und Dokumentation aller wesentlichen Aktivitäten zur Einhaltung der Eckwerte erfolgt im Rahmen der bekannten **Budgetübersichten**. Diese sind ein Hauptbestandteil der **Perspektivgespräche** mit dem Bürgermeister. Nach Klärung und Abstimmung zum weiteren Umgang in diesen Bürgermeistergesprächen werden die Ansätze, Vorschläge und Maßnahmen im Rahmen des Aufstellungsverfahrens zum Haushalt 2020 weiterverfolgt.
8. **Tarif- und Besoldungssteigerungen** sind im Rahmen der Einhaltung der Eckwerte gemäß Ziff. 3 abzudecken. Auch andere mögliche **Preis- und Kostensteigerungen** oder

sonstige unvermeidbaren Mehrbelastungen sind durch geeignete Deckungsmaßnahmen und Budgetverbesserungen in den Fachbereichen innerhalb der Eckwerte aufzufangen. Aufgabenkritik, konsequentes Ausschöpfen aller Ertragsmöglichkeiten sowie insbesondere die strikte Ausrichtung der Planungen am Prinzip der **Kassenwirksamkeit** – gerade vor dem Hintergrund guter Jahresabschlüsse in den Vorjahren – können Ansatz und Basis sein, um hier entsprechende Potentiale zu generieren.

9. Eine Übernahme neuer oder die Ausweitung bestehender **freiwilliger Aufgaben** bleibt entsprechend dem Haushaltsbegleitbeschluss 2004 generell ausgeschlossen. Rahmenbedingungen des neu aufgelegten Konsolidierungsfonds II sind zu beachten, sollte eine Teilnahme erfolgen (entsprechende Bürgerschaftsvorlage ebenfalls im Verfahren).
10. Zur Begrenzung des **Stellenplans** sind die im Zuge der Realisierung von unvermeidbaren zusätzlichen Aufgaben oder Aufgabenintensivierungen ggf. notwendige Neuschaffungen von Planstellen grundsätzlich durch entsprechende Einsparungen von nicht mehr benötigten Planstellen zu kompensieren.
11. Für die produktbezogenen **mittelfristigen Ergebnisplanungen** sind bei den bis 2023 vorzunehmenden Planungen neben der Berücksichtigung von absehbaren belastenden Entwicklungen auch bereits erkennbare und planbare entlastende Perspektiven und Entwicklungen einzubeziehen insbesondere auch vor dem Hintergrund der nach wie vor schwierigen Gesamtlage des Haushaltes.

Erläuterungen zur vorstehenden Eckwerteverfügung:

Den **beschlossenen Haushalt 2019 als Referenzbasis** zu nehmen, hat sich bewährt und wird auch für 2020 vorgesehen. Dieser enthält bereits viele aktuelle Entwicklungen und Sachverhalte und bildet die vorgenommene Verteilung der Budgetmittel durch die Bürgerschaft ab. Diese Verteilung wird grundsätzlich auch für den nächsten zu planenden Haushalt unterstellt und stellt auch sicher, dass ohne Behandlung von Einzelaspekten eine ergebnisorientierte Planung innerhalb eines realistischen Rahmens erfolgen kann.

Zu bereinigen ist diese Referenzbasis um die zukünftig vollständig entfallene **Budgetrelevanz bei internen Leistungsverrechnungen (ILA)**, der Verteilung von Kosten der internen Dienstleister auf die externen Produkte und Leistungen. Große Teile der ILA werden bereits seit 2010 außerhalb der internen Eckwerte- und Budgetsystematik geführt, die restlichen Anteile – insbesondere die gebäudebezogenen ILA-Beträge - werden beginnend mit dem Haushalt 2020 ebenfalls aus den Eckwerten / Zuschussbudgets der Fachbereiche herausgenommen. Die Steuerung der internen Dienstleister erfolgt zukünftig gebündelt über deren Produkte und Zuschussbudgets im Rahmen des Kontraktmanagements. Die formale Budgetbetrachtung im haushaltsrechtlichen Sinne bleibt davon unberührt.

Die **Ziff. 1 / Anl. 1** regelt hierfür zunächst die rein **technische Umsetzung** in den Eckwerten der Fachbereiche. Dabei werden budgetrelevante ILA-Erträge ersetzt durch Zuschussbudgets, die gespeist werden durch wegfallende ILA-Aufwendungen, unterm Strich gleicht sich beides aus und ist neutral. Die ILA selbst fällt dabei nicht weg, diese wandert in den Topf der ja schon vorhandenen nicht budgetrelevanten ILA.

Geplant ist, die **ILA** auch inhaltlich auf den Prüfstand zu stellen und mit dem Ziel einer Verschlankung und Reduzierung auf das notwendige Maß **neu auszurichten**. Der Fokus wird zukünftig konzentriert auf die Anforderungen der Kosten- und Leistungsrechnung (KLR). Deren Aussagekraft und Steuerungsrelevanz ist der Maßstab, an dem sich Aufwand und Tiefe zu orientieren haben. Der zu betreibende Aufwand muss zu dem erzielten Ergebnis (Plausibilität und Verwendbarkeit der zu verteilenden Vorkosten) in einem angemessenen Verhältnis stehen. Abgabenrechtliche Anforderungen sind dabei weiterhin zu berücksichtigen.

In die Neuausrichtung der ILA wird auch der noch offene Bürgerschaftsbeschluss vom 28.11.2013 zur Finanzierung der Bauunterhaltung über auskömmliche Mieten mit einbezogen und einer Abarbeitung zugeführt.

Ziff. 2 / Anl. 2 ordnet zum einen den **Umgang mit noch nicht erbrachten Budgetvorgaben** aus den Vorjahren. Bislang waren diese in angemessener Form in Verknüpfung gebracht worden mit den Vorgaben für den neu aufzustellenden Haushalt. Dieses führte zwangsläufig zu etwas komplexeren Berechnungen und machte die Handhabbarkeit und Eingängigkeit des Verfahrens nicht leichter. Nunmehr besteht die Chance vor dem Hintergrund mehrerer **guter Jahresabschlüsse** mit zT. deutlichen Überschüssen, die noch offenen Vorgabenreste in einem Zug zu tilgen und glattzuziehen.

Die Überschüsse 2016 und 2017 (**Anl. 3**) mit maßgeblichen Anteilen der Fachbereiche sind bereits ausreichend, um die offenen Reste - gemäß **Anl. 2** noch knapp 35 Mio. € - in Gänze tilgen zu können. Für 2018 zeichnet sich wiederum ein signifikanter Überschuss ab, so dass wir auf Grundlage aller drei Abschlüsse auf der sicheren Seite sind und sachgerecht mit Verweis auf die Rechnungsüberschüsse das Thema Altvorgaben abschließen können.

Bei dem vorgesehenen Verfahren können **diverse Einzelfallprüfungen** und **komplizierte Berechnungen entfallen** und damit die Nachvollziehbarkeit und Lesbarkeit der Regeln deutlich erhöht werden.

Des Weiteren sieht die **Ziff. 2 / Anl. 2** vor, das Referenzvolumen 2019 mit 452,7 Mio. € zugleich als **Eckwert /Vorgabe für 2020** festzulegen, eine Absenkung respektive Aufstockung ist nicht vorgesehen. Das „eingefrorene“ Volumen 2019 enthält wie oben bereits ausgeführt viele aktuelle Anforderungen und Entwicklungen, ist gleichwohl auch anspruchsvoll und herausfordernd. So sind im Planungsverlauf sich ergebende Kostensteigerungen und Mehrbedarfe bei Löhnen und Gehältern im Rahmen dieses Budgetrahmens aufzufangen (Ziff. 8). Auch ggf. sich ergebende zusätzliche Belastungen im Aufgabenbereich sind grundsätzlich im Budget gegenzufinanzieren.

Es gilt **zusätzliche Spielräume** dafür zu erschließen über Aktivitäten zum Haushaltsbegleitbeschluss (Ziff. 3), Aufgabenkritik insbesondere mit Prozessneuausrichtungen im Zuge der fortschreitenden Digitalisierung (Ziff. 4), konsequentes Ausschöpfen von Erträgen (Ziff. 5) sowie durch das strikte Ausrichten der Planungen am **Kassenwirksamkeitsprinzip** vor dem Hintergrund der guten Rechnungszahlen in den letzten Jahren (Ziff. 8).

Ausblick auf den Ablauf des Planungsverfahrens:

Zum Abschluss noch ein **Ausblick auf den Ablauf des im April beginnenden Planungsverfahrens** für den Haushalt 2020. Erstmals ist vorgesehen, die finale Haushaltssitzung der Bürgerschaft im September vorzusehen. Umso spürbar früher ggf. einen Haushaltsbeschluss zu haben mit dem Ziel, nach Vorlage bei der Kommunalaufsicht und erteilter Genehmigung deutlich frühzeitiger 2020 einen beschlossenen Haushalt bewirtschaften zu können, bestenfalls mit Beginn des Jahres.

Im Hauptausschuss hat es dazu am 29.1.2019 bereits eine Information durch den Bürgermeister gegeben und ein Ablaufplan zu Meilensteinen des Planverfahrens – insbesondere was das Gremienverfahren anbelangt – ist zur Verfügung gestellt worden.

Der erste große Meilenstein wird mit den jetzt im Hauptausschuss vorgelegten Eckwerten 2020 vollzogen. Das Inkraftsetzen dieser Eckwerte gilt gleichermaßen als Auftakt für die heiße Phase, die dann im April mit Öffnen der Plandateien ihre Fortsetzung findet.

Kommuniziert und vorbesprochen mit dem Hauptausschuss und den Fraktionen ist auch bereits die **Konzentration der Ausschussberatungen** auf eine Beratung im September im Vorlauf zur Bürgerschaftssitzung am 26.9.2019. Mittlerweile gibt es dafür auch einen konkre-

ten Termin. Die **gemeinsame Beratung** soll stattfinden im Rahmen einer außerordentlichen Hauptausschusssitzung **am 17.9.2019** (zwischen den beiden obligatorischen Sitzungsterminen 10. und 24.9.).

Der Ablaufplan zu Meilensteinen des Verfahrens ist diesem Bericht noch einmal als **Anl. 4** beigefügt.

Anlagen :

Anlage 1	Ermittlung Referenzbudgets 2019, Herausnahme der budgetrelevanten ILA
Anlage 2	Behandlung Restvorgaben, Festlegung Fachbereichseckwerte 2020
Anlage 3	Gesamtprognose 2020
Anlage 4	Zeitplan Planverfahren
Anlage 5	Gerüst Eckwerte 2020

Bürgermeister Jan Lindenau