

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Finanzen der Stadt
Herdecke im Jahr 2015*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Finanzen	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Haushaltssituation	3
Haushaltsausgleich	3
Strukturelle Haushaltssituation	7
Strukturelles Ergebnis	7
Haushaltsplanung	8
Grundsteuer B	10
Gewerbsteuer	10
Gemeindeanteil an Gemeinschaftssteuern	11
Schlüsselzuweisung	11
Sonstige ordentliche Erträge	12
Personalaufwendungen	12
Versorgungsaufwendungen	13
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	14
Gewerbsteuerumlage und Fonds Deutsche Einheit	14
Allgemeine Kreisumlage	15
Zinsen und Sonstige Finanzaufwendungen	15
Gesamtbetrachtung der Haushaltssituation	16
Haushaltswirtschaftliche Risiken	18
Risikoszenario	19
Haushaltssolidierung	21
Kommunaler Steuerungstrend	21
Beiträge	23
Gebühren	25
Gesamtbetrachtung Beiträge und Gebühren	27
Steuern	28
Gebäudeportfolio	28
Haushalts- und Jahresabschlussanalyse	33
Vermögenslage	33
Schulden- und Finanzlage	38
Ertragslage	44

→ Finanzen

Inhalte, Ziele und Methodik

Die Finanzprüfung der GPA NRW beantwortet folgende Fragen sowohl unter wirtschaftlichen als auch unter rechtlichen Gesichtspunkten:

- Wie ist die Haushaltssituation? Inwieweit besteht ein nachhaltiger Konsolidierungsbedarf?
- Welche haushaltswirtschaftlichen Risiken gibt es?
- Welche Möglichkeiten zur Haushaltskonsolidierung gibt es?

Die GPA NRW orientiert sich hierbei an dem Ziel einer nachhaltigen Haushaltswirtschaft. Nachhaltige Haushaltswirtschaft vermeidet insbesondere den Verzehr von Eigenkapital. Sie begegnet einem grundlegenden Konsolidierungsbedarf mit geeigneten Maßnahmen und setzt sich mit den haushaltswirtschaftlichen Risiken systematisch auseinander. Dadurch können Handlungsspielräume langfristig erhalten oder wiedererlangt werden.

Die GPA NRW hat insbesondere die vorliegenden Jahresabschlüsse und die aktuellen Haushaltsplanungen analysiert. Ergänzend beziehen wir die örtlichen Prüfberichte der Jahresabschlüsse und die vorliegenden Gesamtabchlüsse ein. Um Doppelarbeiten zu vermeiden, setzen unsere Analysen auf den Ergebnissen der örtlichen Prüfung auf. Die Rechtmäßigkeitsprüfung beschränkt sich auf wesentliche und erfahrungsgemäß fehleranfällige Positionen.

Methodisch stützt sich die Prüfung auf Kennzahlen aus dem NKF-Kennzahlenset NRW sowie auf weitere Kennzahlen zur vertiefenden Analyse. Sie erfolgt sowohl durch Zeitreihenvergleiche als auch durch geeignete interkommunale Vergleiche. In die Analysen bezieht die GPA NRW die strukturellen Rahmenbedingungen ein, die sich direkt auf die Haushaltssituation auswirken und sich im Rahmen der Prüfung identifizieren lassen. Grundlage dieses Berichtes ist die Analyse der Vermögens-, Schulden-, Ertrags- und Finanzlage.

Haushaltssituation

Die Haushaltssituation bestimmt den Handlungsspielraum der Kommune zur Gestaltung ihres Leistungsangebots. Sie zeigt, ob und in welcher Intensität ein Handlungsbedarf zu einer nachhaltig ausgerichteten Haushaltskonsolidierung besteht. Die GPA NRW beurteilt die Haushaltssituation zum einen danach, ob die Kommune den gesetzlich geforderten Haushaltsausgleich erreicht. Zum anderen fließt in die Bewertung ein, wie sich die Haushaltssituation strukturell darstellt.

Haushaltsausgleich

Nachfolgend stellt die GPA NRW zunächst die haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen mit der rechtlichen Haushaltssituation sowie den Jahresergebnissen einschließlich der Entwicklung der Rücklagen zusammenfassend dar.

Rechtliche Haushaltssituation

Die Stadt Herdecke hat ihre Haushalts- und Wirtschaftsführung zum 01. Januar 2007 auf das Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF) umgestellt. Zum Zeitpunkt der Prüfung lagen die Jahresabschlüsse 2007 bis 2010 vom Rat der Stadt festgestellt vor. Die Stadt Herdecke hat das Wahlrecht gemäß Artikel 8 § 4 des Ersten Gesetzes zur Weiterentwicklung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements für Gemeinden und Gemeindeverbände im Land Nordrhein-Westfalen in Anspruch genommen.

Somit hat Herdecke auf eine örtliche Prüfung der Jahresabschlüsse 2008 bis 2010 verzichtet und ebenso auf die formale Feststellung durch den Rat sowie die Entlastung der Bürgermeisterin. Die Jahresabschlüsse wurden jedoch zur Kenntnisnahme in den Rat eingebracht. Der Jahresabschluss 2011 wurde während der Prüfung am 26. März 2015 im Entwurf in den Rat eingebracht. Zum Prüfungszeitpunkt lag noch kein Gesamtabschluss vor.

→ Feststellung

Die Stadt Herdecke sollte dringend alle erforderlichen Abschlüsse nachholen.

Seit 1997 besteht für den Haushalt der Stadt Herdecke, mit Ausnahme der Jahre 2007 bis 2009, die Pflicht zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes (HSK). In den Jahren 2010 und 2011 waren Entnahmen aus der Allgemeinen Rücklage von jeweils mehr als 5 Prozent geplant. Somit wurde nach § 76 Abs. 1 Nr. 2 GO die erneute Pflicht zur Aufstellung eines HSK ausgelöst.

In den Jahren 2010 und 2011 lag kein genehmigtes HSK vor. Entsprechend des damals gültigen § 76 Gemeindeordnung NRW musste der Haushaltsausgleich spätestens im letzten Jahr der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung dargestellt werden. Der Haushaltsausgleich konnte nach damaligem Planungsstand allerdings erst 2017 erreicht werden.

Im Mai 2011 wurde die Vorschrift des § 76 der Gemeindeordnung NRW geändert. Ein HSK ist somit genehmigungsfähig, wenn der Haushaltsausgleich innerhalb von zehn Jahren dargestellt werden kann. Die Fortschreibung 2015 des HSK 2010 sieht den Haushaltsausgleich im Jahr 2021 vor.

Zum Prüfungszeitpunkt lag keine genehmigte Haushaltssatzung vor, weil Herdecke den festgestellten Jahresabschluss 2012 nicht vorlegen konnte. Herdecke befindet sich somit in der vorläufigen Haushaltsführung. Eine Genehmigung der Haushaltssatzung erfolgt erst, wenn der Jahresabschluss 2012 vorgelegt werden kann.

Jahresergebnisse und Rücklagen

Im Folgenden werden wesentliche Entwicklungen der Jahresergebnisse im Vergleich zum jeweiligen Vorjahr dargestellt.

Jahresergebnis, allgemeine Rücklage und Ausgleichsrücklage in Tausend Euro (IST)*

	EB 2007	2007	2008	2009	2010	2011**
Jahresergebnis		-382	-1.513	-3.346	-4.637	-4.655
Höhe der allgemeinen Rücklage	44.424	44.426	44.249	44.249	42.088	37.433
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres in Prozent		./.	0,4	./.	4,9	11,1
Höhe der Ausgleichsrücklage	8.898	8.516	7.003	3.657	0	0
Fehlbetragsquote in Prozent		0,7	2,9	6,5	9,7	11,1

* Der Verwendungsbeschluss wird vorweg genommen. Die Jahresergebnisse werden noch im gleichen Jahr direkt mit der Allgemeinen Rücklage bzw. Ausgleichsrücklage verrechnet.

** Vorläufiges Jahresergebnis

Im Jahr 2008 verschlechtert sich das Ergebnis zu 2007 um 1,1 Mio. Euro. Die ordentlichen Erträge haben sich zum Vorjahr sogar verbessert. Dies lag daran, dass ein höherer Betrag aus den Schlüsselzuweisungen und dem Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern eingenommen werden konnte. Diese Mehrerträge haben den Einbruch der Gewerbesteuer in 2008 abgefangen. Die ordentlichen Aufwendungen haben sich um 2,1 Mio. Euro erhöht und führten somit zur Ergebnisverschlechterung. Maßgeblich für diese Erhöhung waren die Versorgungsaufwendungen, Sach- und Dienstleistungsaufwendungen und sonstigen ordentlichen Aufwendungen.

In 2009 verschlechtert sich das Ergebnis im Vergleich zum Vorjahr um 1,8 Mio. Euro. Die ordentlichen Erträge tragen dazu nur unwesentlich bei. Geschuldet ist dies verschiedenen gegenläufigen Effekten: den gestiegenen Gewerbesteuererträgen und sonstigen ordentlichen Erträgen stehen weniger Schlüsselzuweisungen und ein geringerer Betrag aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer gegenüber. Alle Effekte kompensieren sich nahezu. Auch im Jahr 2009 führen die höheren ordentlichen Aufwendungen zu einer Ergebnisverschlechterung insgesamt. Die ordentlichen Aufwendungen steigen um 1,9 Mio. Euro. 1,1 Mio. Euro resultieren aus höheren Versorgungsaufwendungen. Die Transferaufwendungen steigen ebenfalls um knapp 1,1 Mio. Euro: Die Kreisumlage trägt mit 538.823 Euro zu dieser Erhöhung bei. Außerdem erhöhen sich die Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke (dort hauptsächlich die Zuschüsse für Kindertageseinrichtungen) sowie die Gewerbesteuerumlage und der Fonds Deutsche Einheit.

In den Jahren 2007 bis 2009 konnte die Stadt Herdecke nach Umstellung auf das NKF kurzzeitig die Fehlbeträge aus der Ausgleichsrücklage entnehmen. Der Haushalt war somit fiktiv ausgeglichen. 2010 verzeichnet eine weitere Ergebnisverschlechterung um 1,3 Mio. Euro. Erstmals erlebt auch die Ertragsseite einen Einbruch in Höhe von 758.820 Euro. Durch die Finanz- und Wirtschaftskrise brechen die Gewerbesteuern um 1,1 Mio. Euro ein. Außerdem fällt der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer um 565.461 Euro. Die Anhebung der Grundsteuer B von 440 auf 490 Prozentpunkte kann den Einbruch der ordentlichen Erträge mit Mehreinnahmen von 425.147 Euro nur in geringem Umfang kompensieren. Zur Abmilderung des Einbruchs der Ertragsseite tragen auch höhere Schlüsselzuweisungen und andere Zuweisungen und Zuschüsse bei. Die ordentlichen Aufwendungen steigen um 234.538 Euro. Dies ist zahlreichen teilweise gegenläufigen Effekten geschuldet. Zudem trägt das Finanzergebnis durch höhere

Zinsaufwendungen zu der Ergebnisverschlechterung bei. Die höheren Zinsaufwendungen resultieren im Wesentlichen aus nicht zahlungswirksamen Aufwendungen aus Kursdifferenzen für den Kassenkredit in Schweizer Franken.

Durch das Jahresergebnis 2010 ist die Ausgleichsrücklage erstmals aufgebraucht. Ein Teil der Allgemeinen Rücklage wird zusätzlich zur Verrechnung des Jahresfehlbetrages 2010 herangezogen. Die Allgemeine Rücklage reduziert sich jedoch auch aufgrund von Eröffnungsbilanzkorrekturen in Höhe von 1.181.023 Euro nach § 57 Gemeindehaushaltsverordnung NRW.

In 2011 wird die rasante Ergebnisverschlechterung zunächst gestoppt. Das Ergebnis verschlechtert sich insgesamt um 18.119 Euro. Die Gewerbesteuererträge haben sich um 2,5 Mio. Euro verbessert. Dies ist im Wesentlichen einer Hebesatzerhöhung von 468 auf 490 Prozentpunkte geschuldet. Ebenso sind Mehrerträge in Höhe von 901.186 Euro bei dem Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern zu verzeichnen. Da die Schlüsselzuweisungen um 1,9 Mio. Euro zurückgegangen sind verbessern sich die ordentlichen Erträge insgesamt nur um 196.261 Euro. Die sonstigen ordentlichen Aufwendungen steigen im Vergleich zu 2010 um 510.062 Euro. Es finden sich wieder viele gegenläufige Effekte. Auffallend ist jedoch der Anstieg der Transferwendungen. Hier insbesondere der Zuweisungen und Zuschüsse, der Gewerbesteuerumlage und dem Fonds Deutsche Einheit.

Das Jahr 2011 stellt für diese Prüfung das letzte vorliegende Ist – Ergebnis dar. Somit wird das Jahr 2011 für den Vergleich mit anderen Kommunen im Teilbericht Finanzen herangezogen.

Jahresergebnisse je Einwohner in Euro 2011

Herdecke	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
-204	-912	142	-137	-216	-98	-37	70

Jahresergebnisse, allgemeine Rücklage und Ausgleichsrücklage (PLAN) in Tausend Euro

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019**	2020	2021
Jahresergebnis	-5.179	-5.091	-9.763	-5.797	-4.296	-3.192	-2.666	-1.510	-387	90
Höhe der allgemeinen Rücklage	32.254	27.162	17.399	11.602	7.306	4.114	1.449	-61	-448	-358
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres in Prozent	13,8	15,8	35,9	33,3	37,0	43,7	64,8	104,2	-628,6	./.
Höhe der Ausgleichsrücklage	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Fehlbetragsquote in Prozent	13,8	15,8	35,9	33,3	37,0	43,7	64,8	104,2	-628,6	./.

* Zahlen des Nachtragshaushaltes 2014

** ab 2019 wird laut Planung ein nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag ausgewiesen werden müssen

Im April 2014 musste aufgrund einer erheblichen Verschlechterung des geplanten Jahresergebnisses 2014 eine Nachtragssatzung erlassen werden. Ursprünglich war für das Haushaltsjahr 2014 ein Defizit in Höhe von 6.295.355 Euro geplant. Ursache für diese Entwicklung waren im Wesentlichen 3,3 Mio. Euro weniger Gewerbesteuererträge. Dies wirkte sich auch auf die folgenden Jahre aus. In der Planung 2015 fallen die jährlichen Defizite somit höher aus. Die Stadt Herdecke plant in 2021 dennoch knapp den Haushaltsausgleich. Auf Basis der Planung ab 2012, wie oben dargestellt, wird es trotz der Konsolidierungsbemühungen zur bilanziellen Überschuldung kommen. Zum Prüfungszeitpunkt befand sich der Jahresabschluss 2012 in der Aufstellung. Nach aktuellen Prognosen stellt sich das Jahresergebnisses 2012 besser dar als geplant. Nach dieser Prognose verbleibt 2021 voraussichtlich ein Eigenkapitalbestand in Höhe von 2,7 Mio. Euro.

Inwieweit die Planungen Risiken unterliegen, betrachten wir folgend.

Strukturelle Haushaltssituation

Die Kommunen sind verpflichtet, dauerhaft einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen. Nur dann können sie eigene Handlungsspielräume wahren oder wiedererlangen. Die Kommunen müssen dazu geeignete Maßnahmen finden und umsetzen. Der Umfang der Maßnahmen wird dabei durch die Höhe des Defizits bestimmt (Konsolidierungsbedarf). Die Basis zur Ermittlung des nachhaltigen Konsolidierungsbedarfs ist

- die aktuelle strukturelle Haushaltssituation,
- verbunden mit der voraussichtlichen Entwicklung wesentlicher haushaltswirtschaftlicher Rahmenbedingungen im Planungszeitraum.

Strukturelles Ergebnis

Das strukturelle Ergebnis gibt wieder, von welchen Ergebnissen in Zukunft nachhaltig - unter Annahme unveränderter Rahmenbedingungen - auszugehen ist.

Die GPA NRW definiert das strukturelle Ergebnis wie folgt: Vom Jahresergebnis 2011 werden die Erträge und Aufwendungen bei der Gewerbesteuer, dem Finanzausgleich und der allgemeinen Kreisumlage abgezogen. Diese Werte ersetzen wir durch die Durchschnittswerte der letzten vier Jahre. Zusätzlich bereinigen wir positive wie negative Sondereffekte. Zu den Sondereffekten des Jahres 2011 zählt die Rückstellungsbildung im Zusammenhang mit dem Schweizer Franken Kassenkredit. Außerdem werden analog zur Bereinigung der Gewerbesteuererträge die Forderungswertberichtigungen bei der Gewerbesteuer bereinigt.

Grund dafür ist folgender: Die in den Ergebnisrechnungen ausgewiesenen Jahresergebnisse geben nur bedingt einen Hinweis auf die strukturelle Haushaltssituation. Insbesondere werden sie oft durch stark schwankende Erträge und Aufwendungen bei der Gewerbesteuer, dem Finanzausgleich und der Kreisumlage beeinflusst. Zudem überdecken häufig Sondereffekte den tatsächlichen Konsolidierungsbedarf.

Strukturelles Ergebnis

Herdecke		
	Jahresergebnis	-4.655
./.	Bereinigungen (Gewerbsteuer, Kreisumlage, Finanzausgleich)	12.321
./.	Bereinigungen Sondereffekte	-224
=	bereinigtes Jahresergebnis	-16.753
+	Hinzurechnungen (Mittelwerte Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich)	10.676
=	strukturelles Ergebnis	-6.077

→ Feststellung

Die Stadt Herdecke weist für das Jahr 2011 ein strukturelles Ergebnis von -6,1 Mio. Euro aus. In dieser Höhe besteht unter der Annahme unveränderter Rahmenbedingungen eine nachhaltig zu schließende Konsolidierungslücke.

Haushaltsplanung

Um aus dem strukturellen Ergebnis eine konkrete Zielgröße für eigene Konsolidierungsmaßnahmen der Stadt Herdecke ableiten zu können, ist die weitere Entwicklung der haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen einzubeziehen. Deshalb vergleicht die GPA NRW das strukturelle Ergebnis 2011 mit dem geplanten Jahresergebnis 2021. Die Analyse soll aufzeigen,

- inwieweit sich nach dem strukturellen Ergebnis 2011 und der weiteren Haushaltsplanung Konsolidierungsbedarfe ergeben,
- inwieweit eigene Konsolidierungsmaßnahmen zur Verbesserung des Ergebnisses beitragen,
- von welcher Entwicklung der haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen und wesentlichen Parameter die Stadt Herdecke ausgeht und
- mit welchen Risiken diese Annahmen gegebenenfalls verbunden sind.

Insgesamt soll in Herdecke in den Jahren 2010 bis 2021 zirka 19,5 Mio. Euro eingespart werden. Wesentliche HSK Maßnahmen und ihr Konsolidierungsbeitrag im Zeitraum 2010 bis 2021:

- Erhöhung des Hebesatzes für die Grundsteuer B um 50 Punkte ab 1. Januar 2010 von 440 auf 490 Prozentpunkte und Erhöhung des Hebesatzes für die Grundsteuer B um 195 Punkte ab 1. Januar 2015 von 490 auf 685 Prozentpunkte: 15,3 Mio. Euro Konsolidierungsbeitrag,
- Anhebung des Hebesatzes für die Gewerbesteuer 2011 mit 22 Punkten und 2017 mit 45 Punkten. Trotz der Anhebung kann aufgrund der aktuellen Ist-Entwicklung der Gewerbesteuererträge kein Konsolidierungsbeitrag verzeichnet werden,
- Personalaufwand soll durch Ausnutzung der Fluktuation reduziert werden: 8,9 Mio. Euro Einsparung,

- die Grundschule im Dorf nebst zugehöriger Sporthalle ist geschlossen worden. Anschließend Abriss und Vermarktung des Grundstückes in 2016. Geplanter Konsolidierungsbeitrag: 2,1 Mio. Euro,
- Gewinnausschüttung der Sparkasse wurde erhöht: 2,1 Mio. Euro,
- das Begegnungszentrum Kirchende/Westende wurde in 2012 geschlossen, das Gebäude abgebrochen und das Grundstück soll veräußert werden. Konsolidierungsbeitrag: 910.620 Euro,
- durch eine moderate Senkung des Unterhaltungsaufwandes in den Grünflächen sollen die TBH Einsparungen erzielen: 300.000 Euro,
- Aufwendungen für Telekommunikations- und Internetaufwendungen sollen reduziert werden: 295.215 Euro.

Für das Jahr 2021 plant die Stadt Herdecke einen Jahresüberschuss von 90.435 Euro. Damit plant sie die unter dem strukturellen Ergebnis beschriebene Konsolidierungslücke zu schließen. Die nachfolgende Tabelle stellt wesentliche oder risikobehaftete Positionen der Haushaltsplanung dar, die zur Entwicklung zwischen dem strukturellen Ergebnis und dem Planergebnis 2021 beitragen.

Vergleich strukturelles Ergebnis 2011 und Planergebnis 2021 – wesentliche Veränderungen in Tausend Euro

	Strukturelles Ergebnis 2011	Planergebnis 2021	Differenz	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Grundsteuer B*	4.177	6.786	2.609	5,0
Gewerbesteuern**	8.954	9.446	492	0,5
Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern**	11.478	16.800	5.322	3,9
Schlüsselzuweisungen*	392	709	317	80,0
Sonstige ordentliche Erträge*	3.240	1.502	-1.738	-7,4
Aufwendungen				
Personalaufwendungen*	10.128	9.944	-184	-0,2
Versorgungsaufwendungen*	2.504	1.056	-1.448	-8,3
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen*	7.106	7.850	744	1,0
Gewerbesteuerumlage und Fonds Deutsche Einheit**	1.267	618	-649	-6,9
Kreisumlage**	9.988	11.481	1.493	1,4
Zinsen und Sonstige Finanzaufwendungen*	990	1.154	164	1,5

*) Ist-Ergebnis 2011 **) Mittelwerte 2008 bis 2011

Grundsteuer B

Die Erträge aus der Grundsteuer B weisen eine durchschnittliche Steigerungsrate von 5 Prozent jährlich auf.

In der Steigerung enthalten sind:

- die Hebesatzerhöhung des Jahres 2015 von 490 auf 685 Prozentpunkte,
- die Steigerungen in Höhe der Orientierungsdaten für die Jahre 2012 bis 2018.

Für die Steigerungen 2019 bis 2021 ermittelt Herdecke Wachstumsraten anhand eines geometrischen Mittels. Für 2019 zum Beispiel auf Basis der Jahre 2010 bis 2018. Diese Berechnung beinhaltet die Einbeziehung von Planwerten. Nach dieser Berechnung der Stadt Herdecke ergeben sich folgende Raten: 2019: 3,62 Prozent, 2020: 4,23 Prozent, 2021: 3,61 Prozent.

Gemäß dem Ausführungserlass zu § 76 GO des Ministerium für Inneres und Kommunales (MIK) vom 07. März 2013 sollen für die Jahre 2019 bis 2021 Wachstumsraten ermittelt werden. In dem Ausführungserlass wird auf die tatsächlichen – nicht auf die geplanten – „Einzahlungen/Erträge bzw. Auszahlungen/Aufwände“ Bezug genommen. Das schließt die Einbeziehung von Planwerten in die Berechnung der Wachstumsrate aus. Bei der Aufstellung des Haushaltes 2015 liegen bei termingerechter Planung in 2014 noch keine Ist-Werte für 2014 vor. Für die Ermittlung der Wachstumsrate für die Zeit nach der mittelfristigen Planung sind die Ist-Werte der letzten 10 Jahre relevant. Dies sind die Jahre 2004 – 2013. Ausnahmen sind mit Bezug auf örtliche Besonderheiten möglich, wenn sie nachvollziehbar dargelegt werden. Nach der Berechnung des Ausführungserlasses ergäbe sich eine Steigerungsrate von 2018 bis 2021 von rund 1,8 Prozent. Herdecke begründet die höhere Steigerung mit der Fertigstellung der Baugrundstücke auf dem Westfalia Gelände.

Daher ist es für Herdecke besonders wichtig, höhere Erträge nicht nur durch Hebesatzerhöhungen, sondern auch durch die erfolgreiche Vermarktung von Wohnbauflächen, zu erzielen und dem Einwohnerrückgang zu begegnen.

Gewerbesteuer

Die Gewerbesteuer trägt mit 492.000 Euro zur Konsolidierung bis zum Jahr 2021 bei. Der Mittelwert der Jahre 2008 bis 2011 liegt unter dem Ist-Aufkommen des Jahres 2011. Dadurch stellt sich hier eine Verbesserung bis 2021 dar. Ausgehend von dem Ist-Ergebnis der Gewerbesteuer im Jahr 2011 mit 10,6 Mio. Euro stellt sich keine Verbesserung bis 2021 dar.

Die Entwicklung der Gewerbesteuer in der Planung ist geprägt durch den Gewerbesteueereinbruch in 2014 um 3,3 Mio. Euro. Der Planansatz musste aufgrund höher Veränderungen zahlreicher Veranlagungsfälle durch Messbescheide nach unten korrigiert werden. Der Steuereinbruch machte einen Nachtragshaushalt für 2014 erforderlich. Damit mussten die Steigerungen für die Folgejahre von einem deutlich niedrigen Ausgangsbetrag 2014 berechnet werden.

Für 2015 rechnet Herdecke mit einem Anstieg der Gewerbesteuer von 20 Prozent. Die Kämmerei teilte mit, dass nach aktuellen Schätzungen der Ansatz auch erreicht wird.

Für die weiteren Planjahre berücksichtigt die Stadt Herdecke die Orientierungsdaten sowie die geplante Hebesatzsteigerung in 2017. Für die Jahre 2019 bis 2021 hat Herdecke zwischen 0,5 und 1,2 Prozent Steigerung geplant. Sie orientiert sich damit unter der Wachstumsrate des geometrischen Mittels des Ausführungserlasses.

Die Gewerbesteuererträge sind stark konjunkturanfällig und schwanken daher stark. Zudem leisten wenige Großbetriebe in Herdecke den wesentlichen Anteil der Gewerbesteuer. Die Plandaten unterliegen daher immer einem erheblichen Risiko. Dies hat auch die Vergangenheit in Herdecke bestätigt. Sollten Gewerbesteuererträge nicht in geplanter Höhe erzielt werden ergibt sich somit ein Risiko für den Haushaltsausgleich der Stadt.

Ein darüber hinausgehendes Risiko durch nicht nachvollziehbare oder zu optimistische Planungen ist bei der Stadt Herdecke nicht erkennbar.

Gemeindeanteil an Gemeinschaftssteuern

Die Anteile an der Einkommen- und Umsatzsteuer leisten mit 5,3 Mio. Euro den höchsten Konsolidierungsbeitrag. Die Stadt Herdecke hat für die Planung 2015 auf Basis der November-Steuerschätzung 2014 durchgeführt. Für die Entwicklung der Anteile an der Einkommens- und der Umsatzsteuer in der mittelfristigen Ergebnisplanung hat Herdecke die Orientierungsdaten angewendet. Für die Jahre 2019 bis 2021 wurden auch hier jährliche Wachstumsraten zwischen 2,1 und 2,6 Prozent berechnet. Eine Berechnung nach dem Ausführungserlass führt zu einer Wachstumsrate von 1,8 Prozent von 2019 bis 2021.

Ab dem Jahr 2015 bis 2018 plant Herdecke eine Zunahme des Umsatzsteueranteils um 127.000 Euro aus. Hierbei handelt es sich um die Sofort-Entlastung des Bundes bei den Aufwendungen bei der Eingliederungshilfe von Menschen mit Behinderung.

Die Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern hängen im Übrigen wesentlich von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ab. Insofern ergibt sich auch hier ein Risiko für den Haushaltsausgleich, wenn die geplanten Steigerungen nicht in geplanter Höhe realisiert werden können. Dieses allgemeinwirtschaftliche Risiko greifen wir exemplarisch im Risikoszenario auf.

Schlüsselzuweisung

Für das Jahr 2015 hat Herdecke gemäß der zweiten Modellrechnung zum GFG 2015 eine Schlüsselzuweisung von 546.911 Euro eingeplant. Die Ist-Ergebnisse der Jahre 2012 bis 2014 entsprachen den jeweiligen Ansätzen. In 2013 und 2014 hat Herdecke keine Schlüsselzuweisungen erhalten. Die Planung 2015 bis 2017 beruht auf den Orientierungsdaten. Für die Planung ab 2019 wurde die Steigerung für das Jahr 2018 gemäß der Orientierungsdaten auf 4,2 Prozent fixiert.

Die Stadt Herdecke geht von einer steigenden eigenen Steuerkraft aus. Die Anwendung der Orientierungsdaten bei den Realsteuern spiegelt die Erwartung einer positiven gesamtwirtschaftlichen Entwicklung wieder. Bei einer steigenden Steuerkraft würden sich die Schlüsselzuweisungen entsprechend reduzieren. Die steigenden Schlüsselzuweisungen beruhen auf der Annahme der Stadt Herdecke, dass die Verbundmasse aufgrund der positiven wirtschaftlichen

Entwicklung steigen wird. In dieser Annahme steckt somit ein Risiko, wenn die Verbundmasse sinkt oder gleich bleibt und die eigene Steuerkraft steigt.

In den letzten Jahren werden den Kommunen jährlich neue Rekordsummen als Finanzausgleichsmasse über das jährliche Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) zugewiesen. Inwieweit diese Beträge, die grundsätzlich von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung abhängig sind, auch zukünftig mit zusätzlichen Steigerungen zu erwarten sind, bleibt abzuwarten. Dazu kommt der prognostizierte Bevölkerungsrückgang. Dies kann sich aufgrund des einwohnerbezogenen Hauptansatzes der Zuweisungen ebenfalls entsprechend bemerkbar machen.

Die Planung der Schlüsselzuweisungen ist somit zusammenfassend aus mehreren Blickwinkeln risikobehaftet: Gesamtwirtschaftlichen Entwicklungen, die Berechnungsgrundlagen der Schlüsselzuweisungen können sich ändern, Wechselwirkung mit der Steuerkraft und Einwohnerentwicklung.

Sonstige ordentliche Erträge

Die sonstigen ordentlichen Erträge sinken bis 2021 um 1,7 Mio. Euro. Dies resultiert hauptsächlich aus der Auflösung von Pensions-/Beihilferückstellungen. Bei diesen Buchungen handelt es sich jedoch lediglich um interne organisationsbedingte Buchungen zwischen verschiedenen Produktgruppen. Diese Buchungen führen dazu, dass der Ressourcenverbrauch nicht richtig abgebildet wird. Eine exakte Aufarbeitung des Sachverhaltes mit Empfehlung ist unter den nächsten Positionen Personalaufwand bzw. Versorgungsaufwand dargestellt.

Bereinigt man die Position sonstige ordentliche Erträge um diese „internen Buchungen“ verbleibt für 2011 ein Betrag von 1,7 Mio. Euro. Die Position würde sich somit tatsächlich nur um rund 238.000 Euro verschlechtern. Die jährliche Änderung würde – 1,5 Prozent betragen.

Für die Veräußerung des Grundstücks der Grundschule im Dorf wurde in Jahr 2016 unter den sonstigen ordentlichen Erträgen ein Ertrag in Höhe von rund 1,3 Mio. Euro eingeplant. Aufgrund steigender Asylbewerberzahlen und dringendem Unterbringungsbedarf wird die Schule derzeit als Asylbewerberunterkunft genutzt. Ob die Vermarktung erfolgreich rechtzeitig in 2016 umgesetzt werden kann, bleibt noch abzuwarten.

→ Feststellung

Sollten die Vermarktungserlöse nicht im festgesetzten Zeitrahmen realisiert werden können, ergibt sich zusätzlicher Konsolidierungsbedarf.

Personalaufwendungen

Die Reduzierung der Personalaufwendungen stellt ein wesentliches Element des HSK dar. Der Personalaufwand soll durch Ausnutzung der Fluktuation reduziert werden.

Wie bereits bei den sonstigen ordentlichen Erträgen angesprochen, werden auch hier Buchungen abgebildet, die die tatsächliche Entwicklung der Positionen verzerren:

Beim Wechsel eines Mitarbeiters zwischen zwei Produkten im Haushalt wird im abgebenden Produkt ein sonstiger ordentlicher Ertrag gebucht. Im aufnehmenden Produkt wird Personalaufwand gebucht. Dieser Sachverhalt basiert jedoch aufgrund einer organisatorischen Umglie-

derung. Der Wechsel zwischen zwei Produkten führt nicht zu Aufwand oder Ertrag, der in der Ergebnisrechnung ausgewiesen werden darf.

Die bisherige Buchungssystematik der Stadt Herdecke führt dazu, dass Erträge und Aufwendungen in den einzelnen Positionen der Ergebnisrechnung nachgewiesen werden, die tatsächlich nicht den/das Ressourcenverbrauch/-aufkommen widerspiegeln.

→ **Feststellung**

Die Stadt Herdecke hat auskunftsgemäß das Buchungsverfahren für den Jahresabschluss 2012 umgestellt.

Bereinigt man die Position Personalaufwendungen um diese Position ergibt sich Personalaufwand in Höhe von 9.852 Tausend Euro anstatt der in der Tabelle dargestellten 10.128 Tausend Euro. Es ergibt sich ein Rückgang in Höhe von – 94 Tausend Euro bis zum Jahr 2021. Dies entspricht dem Ziel, die Personalaufwendungen bis 2021 nicht über 10 Mio. Euro steigen zu lassen.

Die Stadt Herdecke berücksichtigt laut Auskunft der Kämmerei in der Planung bereits bekannte Sachverhalte, die sich auf die Höhe der Personalaufwendungen auswirken: z. B. bekannte Tarifierhöhungen, wegfallende Stellen oder zusätzliche Stellen, Befristungen von Arbeitsverträgen, Altersteilzeit oder den Eintritt in den Ruhestand. Für die Jahre, in denen noch keine Tarif- bzw. Besoldungserhöhungen bekannt sind, berücksichtigt Herdecke eine Steigerung in Höhe von einem Prozent auf Grundlage der Orientierungsdaten des Landes.

Für die Planung besteht das Risiko, dass zukünftige Tarifabschlüsse höher ausfallen. Im Kapitel Risikoszenario greift die GPA NRW diesen Sachverhalt exemplarisch auf. Abweichend von der städtischen Planung stellt sie dar, wie sich das Jahresergebnis entwickeln könnte, wenn die Personalaufwendungen ab 2016 um jährlich zwei Prozent steigen würden.

Die Stadt Herdecke muss bei höheren Tarifabschlüssen zusätzliche Personaleinsparmaßnahmen für das HSK erarbeiten, um den Haushaltsausgleich in 2021 realisieren zu können. Diese Maßnahmen sollten bereits jetzt vorbereitet werden. Es sollte untersucht werden, wo auf lange Frist Aufgaben wegfallen sollen, Leistungsstandards gesenkt werden, Arbeitsleistung verdichtet wird usw.

Versorgungsaufwendungen

Die Versorgungsaufwendungen sind mit einer durchschnittlichen Rate von – 8,3 Prozent rückläufig. Der Rückgang liegt am Wechsel des letzten Ist-Jahr 2011 zum ersten Plan-Jahr 2012. Dies hat zwei Gründe:

Beim Wechsel eines aktiven Mitarbeiters zu den Versorgungsempfängern geht die Stadt Herdecke ähnlich vor wie bereits bei den Personalaufwendungen beschreiben. Beim Austritt aus dem aktiven Beamtenverhältnis wird ein sonstiger ordentlicher Ertrag verbucht. Gleichzeitig wird für diese Beamtin bzw. Beamten Versorgungsaufwand gebucht. Auch dieser Sachverhalt löst keine Buchungen in der Ergebnisrechnung aus. Der reine Wechsel in die Versorgungsempfänger wird nur über eine Umbuchung innerhalb der Pensionsrückstellungen in der Bilanz dargestellt. Somit stellt auch in dieser Position die Ergebnisrechnung nicht die tatsächlichen Verhält-

nisse in der Stadt Herdecke dar. Der Versorgungsaufwand ohne die internen Buchungen beläuft sich auf rund 1,3 Mio. Euro.

→ **Feststellung**

Die Stadt Herdecke hat das Buchungsverfahren für den Jahresabschluss 2012 umgestellt.

Unter der Position Versorgungsaufwendungen finden sich in der Planung nicht die Zuführungen zu den Pensions- und Beihilferückstellungen für die Versorgungsempfänger. Auch daher werden die Planansätze im Versorgungsaufwand regelmäßig überschritten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herdecke sollte die entsprechenden Entwicklungen der Pensionsrückstellungen für die Versorgungsempfänger unter den Versorgungsaufwendungen planen.

Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen

Die Sach- und Dienstleistungsaufwendungen steigen bis zum Jahr 2021 um durchschnittlich jährlich ein Prozent. Die Steigerungen zwischen den einzelnen Jahren schwanken stark aufgrund verschiedener großer Gebäudeunterhaltungsmaßnahmen und Abbruchkosten.

Alle Einzelpositionen innerhalb der Sach- und Dienstleistungsaufwendungen sind im Wesentlichen mit einer Steigerung zwischen null Prozent und einem Prozent jährlich geplant. Grundsätzlich besteht bei den Sach- und Dienstleistungsaufwendungen das allgemeine Risiko, dass sich höhere Preissteigerungen ergeben. Im Kapitel Risikoszenario greift die GPA NRW diesen Sachverhalt exemplarisch auf. Abweichend von der städtischen Planung stellt sie dar, wie sich das Jahresergebnis entwickeln könnte, wenn die Sach- und Dienstleistungsaufwendungen um zusätzlich ein Prozent steigen. Außerdem besteht das Risiko, dass Konsolidierungsmaßnahmen nicht in voller Höhe realisierbar sind und unvorhergesehene Maßnahmen erforderlich werden.

Gewerbsteuerumlage und Fonds Deutsche Einheit

Diese Positionen entwickeln sich entsprechend der jeweiligen Steuerkraft im Referenzzeitraum. Die Stadt Herdecke hat in Übereinstimmung mit § 6 Gemeindefinanzreformgesetz (GFRG) die Steuerbeteiligungen anhand des geplanten Gewerbesteuerertrags ermittelt und in den Planungen berücksichtigt.

Aufgrund des Solidarpakts II werden die Kosten der deutschen Einheit unter anderem durch einen von den Kommunen zu leistenden Zuschlag zur Gewerbsteuerumlage finanziert. Mit dem Jahr 2019 läuft diese Regelung aus. Die Beteiligung der Kommunen an den Kosten der deutschen Einheit steht jedoch immer wieder in der Diskussion.

Die Stadt Herdecke geht bei ihren Planungen allerdings davon aus, dass die Umlage bereits ab dem Jahr 2019 entfällt.

→ **Feststellung**

Die Regelung zur Zahlung des Zuschlages zur Gewerbsteuerumlage läuft mit dem Jahr 2019 aus. Es gibt keine Anhaltspunkte, dass die Aufwendungen bereits in 2019 entfallen. Der Zuschlag ist somit für das Jahr 2019 zu berücksichtigen. Die Verwaltung teilte im Rah-

men der Stellungnahme mit, dass diese Feststellung mit dem Haushalt 2016 umgesetzt wurde.

Aufgrund der fehlenden gesetzlichen Grundlage ab 2020 kann der Wegfall der Aufwendungen ab 2020 nachvollzogen werden. Dennoch besteht hier ein Planungsrisiko. Die Stadt muss daher bei einer etwaigen Fortführung der aktuellen Finanzierungsregelung sofort reagieren und Kompensationsmaßnahmen ergreifen.

Allgemeine Kreisumlage

Die Stadt Herdecke hat mit einer durchschnittlichen Steigerungsrate von 1,4 Prozent (bezogen auf das strukturelle Ergebnis 2011) geplant. Die Steigerungsrate der vorliegenden Ist-Jahre 2007 bis 2011 betrug 1,1 Prozent.

Die Stadt Herdecke hat den Ansatz 2015 unter Berücksichtigung des vorläufigen Umlagesatzes von 44,29 Prozent und der Umlagegrundlagen geplant. Aufgrund der gesunkenen Steuerkraft in Herdecke reduziert sich die Kreisumlage in 2015 um rund 924.000 Euro auf 10,7 Mio. Euro.

Nach Aufstellung des Haushaltes 2015 der Stadt Herdecke hat der Ennepe-Ruhr-Kreis seinen Haushalt endgültig mit einem Hebesatz von 43,89 Prozent verabschiedet. Mit Verabschiedung des Kreishaushaltes wurden die Umlagerundlagen ab 2016 geändert. Ab 2016 werden die Kosten der Unterkunft vollständig über die Kreisumlage finanziert. Vor 2016 wurden 40 Prozent von der Kommune finanziert und 60 Prozent vom Ennepe-Ruhr-Kreis. Daher erhöhen sich auch die Kreishebesätze in Zukunft. Wie sich die Änderung der Finanzierung auf den Haushalt der Stadt Herdecke auswirken wird, wird sich ab 2016 zeigen. Die Kämmerei rechnet jedoch mit mehr Aufwendungen durch diese Umstellung.

In der mittelfristigen Planung und in den Jahren 2018 bis 2021 plant Herdecke individuelle Steigerungen zwischen 0,5 und 1,8 Prozent, die sich an der Entwicklung der Kreisumlage in der Vergangenheit orientieren.

Die Kreisumlage ist von einer Vielzahl von Faktoren abhängig: eigene Steuerkraft, Steuerkraft der anderen Kommunen im Kreis, die Entwicklung des Kreishaushaltes und dem entsprechenden Umlagesatz. Herdecke kann diese Faktoren nicht bzw. nur in geringem Umfang selber steuern. Daher unterliegt diese Position außerdem einem grundsätzlichen Planungsrisiko.

Zinsen und Sonstige Finanzaufwendungen

Die Stadt Herdecke plant mit einem Anstieg ihrer Investitionskredite und ihrer Liquiditätskredite.

Die Netto-Neuverschuldung beträgt gemäß Haushaltsplanung 19,9 Mio. Euro. Investitionskredite in entsprechender Höhe sollen von 2012 bis 2017 aufgenommen werden. Die Kämmerei teilte mit, dass diese Höhe nicht erreicht wird, da Maßnahmen regelmäßig von 2012 bis 2015 verschoben wurden und dadurch jeweils im neuen Haushaltsplanjahr neu veranschlagt werden mussten. Herdecke sollte darauf achten, nur konkret beabsichtigte Baumaßnahmen einzustellen. In der Tendenz werden die Investitionskredite jedoch steigen.

Außerdem verfügt Herdecke nicht über die nötige Selbstfinanzierungskraft in Zukunft. Auch der Bedarf an Liquiditätskrediten steigt in Zukunft.

Um dem Zinsänderungsrisiko bei Liquiditätskrediten zu begegnen, wird in der Planung für Neuaufnahmen ein Zinsaufschlag berücksichtigt. Grundsätzlich besteht bei dieser Position ein Zinsänderungsrisiko.

Unter die sonstigen Finanzaufwendungen fällt der Aufwand aus der Wechselkursanpassung für den Kassenkredit in Schweizer Franken. Mit der Aufnahme von Fremdwährungskrediten sind Chancen und Risiken durch Wechselkursschwankungen mit den entsprechenden Auswirkungen auf die Zins- und Tilgungsleistungen verbunden. Wechselkursrisiken stellen allgemeine Haushaltsrisiken dar. Sie entziehen sich wegen der vielen Einflussfaktoren einer sicheren Prognose. Der Fremdwährungskredit ist zum jeweiligen Bilanzstichtag nach dem aktuellen Wechselkurs zu bewerten. Wie das Beispiel der Schweizer Franken¹ zeigt, können auch vermeintlich stabile Wechselkurse erhebliche Wertveränderungen erfahren.

Sollte sich der aktuelle Wechselkurs des Euro gegenüber dem Schweizer Franken bis zum 31. Dezember 2015 nicht verbessern, muss der bilanzierte Rückzahlungsbetrag aufwandswirksam erhöht werden. Unter der Annahme, dass der Wechselkurs vom 20. April 2015 unverändert besteht, ergäbe sich auskunftsgemäß dann eine zusätzliche Belastung in Höhe von zirka einer Mio. Euro. Zudem bleibt für die Folgejahre das Risiko weiterer Kursschwankungen mit den damit ggf. verbundenen Haushaltsbelastungen bestehen.

Gesamtbetrachtung der Haushaltssituation

Kennzahlen im interkommunalen Vergleich

Das NKF-Kennzahlenset NRW sowie einwohnerbezogene Kennzahlen geben einen Überblick über die Vermögens-, Schulden-, Finanz- und Ertragslage der Kommune.

NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2011

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Herdecke
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation				
Aufwandsdeckungsgrad	75,2	108,2	94,3	90,7
Eigenkapitalquote 1	-8,0	66,0	33,4	23,3
Eigenkapitalquote 2	16,3	86,0	62,0	63,5
Fehlbetragsquote	0,1	38,8	8,0	11,1
Vermögenslage				
Infrastrukturquote	0,1	54,6	38,2	39,7
Abschreibungsintensität	0,9	15,7	9,3	10,6

¹ Aufhebung eines mehrjährigen festen Wechselkurses (CHF – EUR) am 15. Januar 2015 durch die Schweizer Nationalbank mit erheblichen Auswirkungen auf Kredite in Schweizer Franken.

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Herdecke
Drittfinanzierungsquote	0,0	92,2	51,7	64,5
Investitionsquote	9,3	236,4	92,3	29,3
Finanzlage				
Anlagendeckungsgrad 2	44,1	105,9	86,6	88,2
Liquidität 2. Grades	2,1	848,6	94,6	31,9
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	2	1.606	194	neg. Ergebnis
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	1,1	35,2	8,0	12,3
Zinslastquote	0,0	28,6	3,4	2,2
Ertragslage				
Netto-Steuerquote	28,9	74,7	54,7	65,8
Zuwendungsquote	3,3	40,0	18,1	12,3
Personalintensität	12,0	29,0	20,3	22,2
Sach- und Dienstleistungsintensität	3,7	30,1	17,0	15,6
Transferaufwandsquote	33,9	62,3	44,4	40,3

Einwohnerbezogene Kennzahlen in Euro

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Herdecke
Jahresergebnis je Einwohner 2011	-912	142	-137	-204
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner 2011	-757	303	-41	-112
Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner 2010	444	5.290	2.283	./.
Allgemeine Deckungsmittel je Einwohner 2011	898	1.806	1.219	1.231

Die Haushaltssituation stellt sich insgesamt wie folgt dar:

- Herdecke befindet sich seit 1997, mit kurzer Unterbrechung durch Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements, in der Haushaltssicherung.
- Aktuell befindet sich Herdecke aufgrund des fehlenden Jahresabschlusses 2012 in der vorläufigen Haushaltsführung.
- Das HSK 2010 und 2011 sah den Haushaltsausgleich in 2017 vor.
Das aktuelle HSK sieht den Ausgleich mit 90.435 Euro in 2021 vor.
- Als Daueraufgaben wurden Personalreduzierung und Abbau von Infrastruktur identifiziert. Es werden noch freiwillige Leistungen wie zum Beispiel zwei Lehrschwimmbecken, ein Freibad und die Musikschule vorgehalten.
- Jahresergebnisse 2007 bis 2011 führten zu einem Eigenkapitalverzehr von rund 14,5 Mio. Euro.
- Ausgleichsrücklage wurde mit dem Jahresdefizit 2010 aufgebraucht.

- Mit Planungsstand des Haushaltes 2012 ff. wäre Herdecke in 2019 bilanziell überschuldet – mit aktueller Schätzung des Jahresergebnisses 2012 würde sich das Eigenkapital 2021 noch auf 2,7 Mio. Euro belaufen.
- Kurzfristige Verbindlichkeitsquote über dem Mittelwert durch die Finanzierung mit Liquiditätskrediten. Herdecke verfügt auch in der Planung nicht über eine ausreichende Selbstfinanzierungskraft. Damit einher geht eine Zunahme der Liquiditätskredite. Die Stadt versucht dem Zinsänderungsrisiko in der Planung durch einen Zinsaufschlag zu begegnen. Dennoch verbleibt ein allgemeines Zinsänderungsrisiko für die Haushaltswirtschaft.
- Belastung der Finanzrechnung in der Planung durch Investitionsprojekte: Westumgehung, Bahnhofsumfeld, Grünanlagen Westfalia, Ladestraßen, Umbau Hauptschule Sonnenstein“, Umbau Realschule, Brandschutz Friedrich-Harkort-Schule und Sanierung des Hallenbades Schraberg. In den Jahren 2012 bis 2017 wird somit mit einer Netto-Neuverschuldung aus Investitionen in Höhe von 19,9 Mio. Euro gerechnet. Ab 2018 soll eine Entschuldung erfolgen.
- Weitere Risiken: Wechselkursänderungen durch den Liquiditätskredit in Schweizer Franken, höhere Preis- und Tarifsteigerungen, Einbruch der Gewerbesteuern oder Schlüsselzuweisungen sowie Änderungen bei der Kreisumlage können den knappen Haushaltsausgleich in 2021 ohne zusätzliche Konsolidierungsmaßnahmen gefährden.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet die Haushaltssituation der Stadt Herdecke mit dem Index 2.

Haushaltswirtschaftliche Risiken

Haushaltswirtschaftlichen Risiken zu erkennen und mit ihnen umzugehen sind wesentliche Bestandteile der Haushaltssteuerung.

Risiken im Überblick

Risiken	Fundstelle (Berichtsabschnitt)
Gesamtwirtschaftliches Risiko aus der Entwicklung der Gemeindeanteile den Gemeinschaftssteuern	Strukturelle Haushaltssituation
Risiko in der Entwicklung der Personalaufwendungen und Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	Strukturelle Haushaltssituation
Risiko aus der Entwicklung Kreisumlage und der Schlüsselzuweisungen	Strukturelle Haushaltssituation
Fonds Deutsche Einheit im Jahr 2019 nicht geplant	Strukturelle Haushaltssituation
Zinsänderungsrisiken Kredite	Strukturelle Haushaltssituation
Wechselkursrisiko für den Schweizer Franken Kassenkredit	Strukturelle Haushaltssituation

Risiken	Fundstelle (Berichtsabschnitt)
Zusätzlicher Investitionsbedarf Lehrschwimmbecken Bleichstein, Friedhofsgebäude, Bauhof und Verwaltung TBH	Gebäudeportfolio
Bilanzielle Überschuldung	Eigenkapital
Fehlende Selbstfinanzierungskraft belastet Liquidität = steigende Liquiditätskredite	Verbindlichkeiten
Investitionskredite nehmen zu: städtebauliche Maßnahmen, Schulsanierung, Sanierung Lehrschwimmbecken Schraberg, Feuerwehrfahrzeuge, Freibadkonzept	Verbindlichkeiten
Nicht auskömmliche Straßenunterhaltung kann dazu führen, dass Straßen ihre vorgesehene Gesamtnutzungsdauer nicht erreichen	Altersstruktur des Vermögens

Risikoszenario

Das „Risikoszenario“ zeigt, welche Auswirkungen Abweichungen von den Plandaten auf die zukünftigen Jahresergebnisse haben könnten.

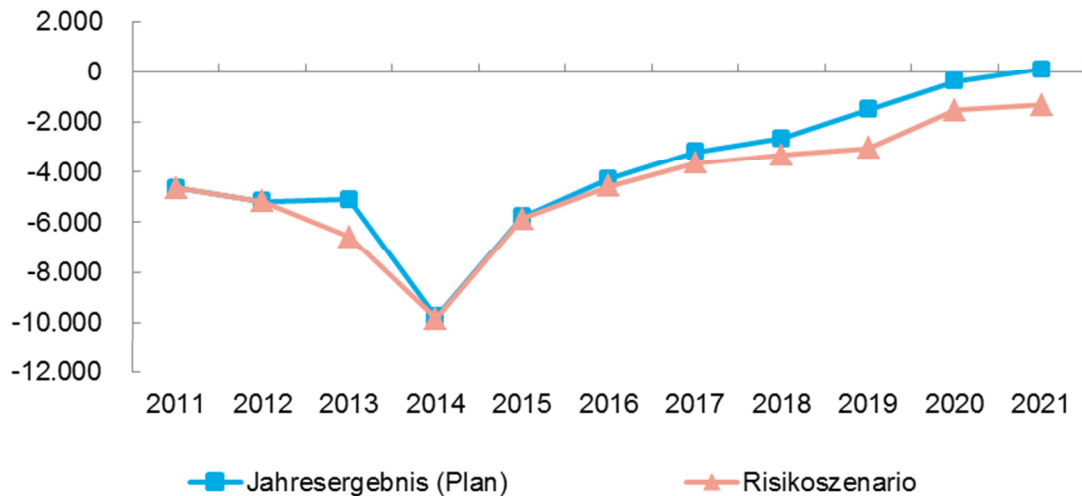
Die GPA NRW möchte die Kommunen für haushaltswirtschaftliche Risiken sensibilisieren. Das „Risikoszenario“ zeigt, welche Auswirkungen Abweichungen von den Plandaten auf die zukünftigen Jahresergebnisse haben könnten. Die von der GPA NRW vorgenommenen Berechnungen können und sollen die individuell erforderlichen Risikoeinschätzungen der Kommune nicht ersetzen.

Das folgende Risikoszenario greift exemplarisch ausgewählte Ertrags- und Aufwandspositionen auf. Die GPA NRW geht davon aus, dass die wesentlichen Erträge und Aufwendungen allgemeinen sowie ggf. zusätzlichen Risiken unterliegen.

Planergebnis und Risikoszenario 2021 in Tausend Euro

Position	Erläuterung	Risikoszenario 2021	Planergebnis 2021	Abweichung
Gemeinschaftssteuern	Berücksichtigt der Entwicklung der Jahre 2004 bis 2013 für die Jahre 2019 bis 2021	16.473	16.800	327
Personalaufwendungen	Steigerungsrate zzgl. ein Prozent unterstellt ab 2016	10.564	9.944	619
Aufwendungen Sach- und Dienstleistungen	Steigerungsrate zzgl. ein Prozent unterstellt ab 2016	8.326	7.850	477
Saldo				1.423

Risikoszenario und Haushaltsplanung bis 2021



→ Feststellung

Sollten die exemplarisch aufgeführten Risiken annähernd in der berechneten Höhe eintreten, wäre der Haushaltsausgleich im Jahr 2021 gefährdet. Es bestehen daneben weitere Risiken, die den Haushaltsausgleich ebenfalls erschweren könnten.

Da das Risikoszenario für die identifizierten Risiken nur exemplarische Werte ansetzt, werden möglicherweise nicht alle Risiken in der berechneten Höhe eintreffen. An einigen Stellen werden möglicherweise positivere Entwicklungen (Chancen) eintreten.

Das Risiko des Ausfalls eines großen Gewerbesteuerzahlers kann zu einem erheblichen Ungleichgewicht im Haushalt der Stadt Herdecke führen und die oben dargestellte Risikosumme deutlich erhöhen. Weiterhin können auch Faktoren wie die Höhe der Schlüsselzuweisungen oder der Kreisumlage das oben dargestellte Risiko weiter erhöhen. Ein zusätzliches Risiko ergibt sich durch die Wechselkursanpassung des Kredites in Schweizer Franken.

Zusätzlich wurde im Jahr 2019 die Zahlung des Fonds Deutscher Einheit nicht berücksichtigt.

Insbesondere die Entwicklung des Jahres 2014 zeigt, wie schnell Risiken eintreten können und wie wichtig eine entsprechende Risikovorsorge ist. Die Stadt Herdecke sollte ihre Risiken individuell identifizieren. Darauf aufbauend sollte sie entscheiden, ob und wie einzelne Risiken minimiert werden und inwieweit insgesamt eine Risikovorsorge getroffen wird. Dies könnte zum Beispiel geschehen, indem sie konkrete Konsolidierungsmaßnahmen vorbereitet. Dadurch könnte ein zusätzlicher Konsolidierungsbetrag festgelegt werden, der einen Teil der ermittelten Risikosumme abdeckt.

Ohne Maßnahmen zur Risikovermeidung und -vorsorge läuft die Stadt Herdecke Gefahr, dass sie kurzfristig nur mit Steueranhebungen auf neue Konsolidierungslücken reagieren kann.

Haushaltskonsolidierung

Mögliche Aufwandsreduzierungen und Ertragssteigerungen aus diesem Teilbericht sind in der folgenden Tabelle zusammengefasst. Weitere Empfehlungen zur Haushaltskonsolidierung können den anderen Teilberichten entnommen werden.

Konsolidierungsmöglichkeiten im Überblick

Konsolidierungsmöglichkeiten	Fundstelle (Berichtsabschnitt)
KAG Beitragssätze im Rahmen des pflichtgemäßen Ermessens erhöhen	Beiträge
Anteil für öffentliches Grün auf Friedhöfen im Rahmen des pflichtgemäßen Ermessens reduzieren	Gebühren
Entgelte für die außerschulische Nutzung der Schulturnhallen und Lehrschwimmb Becken erheben	Portfolio
Kostendeckende Entgelte für die Nutzung von Sportheimen oder Übertragung des wirtschaftlichen Eigentums an die Vereine	Portfolio
Parkgebühren Parkhaus Goethestraße erheben	Portfolio
Gewinnausschüttung TBH an Haushalt vereinbaren	Portfolio
Defizit Freibad senken	Portfolio

Um den Haushaltsausgleich zu erreichen, muss die Kommune freiwillige Leistungen und Standards, die über das rechtlich notwendige Maß hinausgehen, auf den Prüfstand stellen. Dies bedarf einer kritischen Aufgabenanalyse und Prioritätensetzungen. Dies gilt insbesondere für Kommunen, die ihre Ausgleichsrücklage verbraucht haben und haushaltsrechtlichen Einschränkungen unterliegen. Die Kommune kann im Rahmen ihres Selbstverwaltungsrechts zwar entscheiden, freiwillige Leistungen weiter zu erbringen. Herdecke erbringt zum Beispiel mit der Musikschule, dem Freibad, den beiden Lehrschwimmb Becken, den Räumlichkeiten für das Kino freiwillige Leistungen. In diesen Fällen müssen jedoch Kompensationsmaßnahmen einen strukturell ausgeglichenen Haushalt sicherstellen. Soweit Einsparungen nicht ausreichen, sind Ertragspotenziale bei den Beiträgen und Gebühren auszuschöpfen und ggf. die Steuern anzuheben.

Kommunaler Steuerungstrend

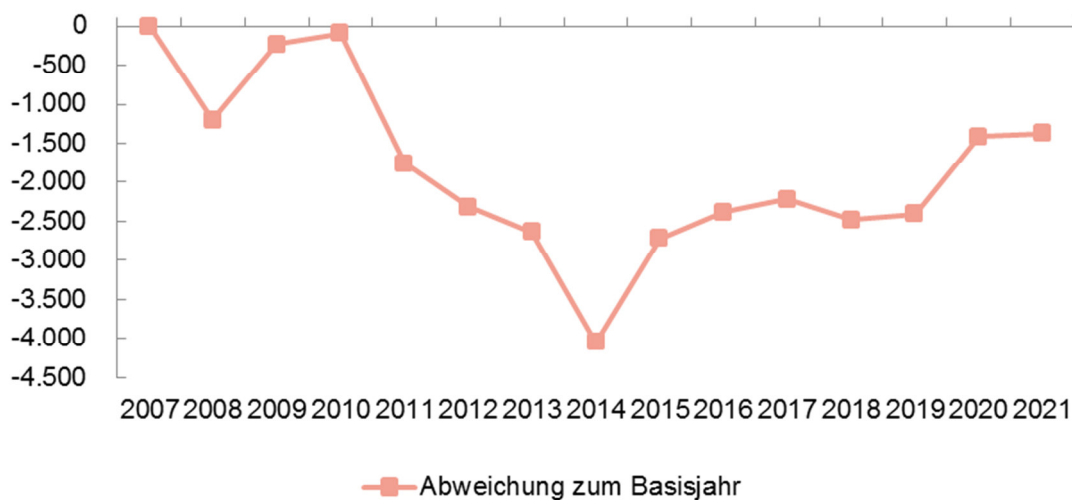
Die Jahresergebnisse werden wesentlich durch schwankende Erträge und Aufwendungen bei der Gewerbesteuer, der Kreisumlage und dem Finanzausgleich beeinflusst. Die Jahresergebnisse geben im Zeitverlauf damit nur bedingt einen Hinweis auf die Erfolge von eigenen Konsolidierungsbemühungen. Der kommunale Steuerungstrend wird überlagert.

Um diesen Steuerungstrend wieder offenzulegen, bereinigt die GPA NRW die Jahresergebnisse um die Erträge und Aufwendungen bei der Gewerbesteuer, der Kreisumlage und dem Finanzausgleich. Wesentliche Sondereffekte, die sich aus der Aufwands/Ertragsanalyse ergeben haben, werden ebenfalls bereinigt. Die Grafik macht danach die Auswirkungen des eigenen kommunalen Handelns und die Ergebnisse von Konsolidierungsmaßnahmen deutlich.

Folgende Sondereffekte wurden in Herdecke bereinigt:

- Wertberichtigungen auf Gewerbesteuerforderungen
- Wertkorrekturen Fremdwährungskredit
- Erträge aus der Veräußerung von Grundstücken und Gebäuden
- außerplanmäßige Abschreibungen
- Abbruchaufwendungen für abgehende Gebäude
- Erträge aus der Auflösung Sonderposten im Zusammenhang mit abgehenden Vermögengegenständen
- Verkaufserlöse aus Grundstücken
- Einmalige Abmilderungshilfe nach § 19a Abs. 1 GFG 2012
- Erstattungen aus dem Einheitslastenabrechnungsgesetz

Kommunaler Steuerungstrend



Ausgehend vom Ausgangsjahr 2007 ist der kommunale Steuerungstrend bis 2014 negativ. Dies liegt vor allem an gestiegenen Personal- und Versorgungsaufwendungen sowie Sach- und Dienstleistungsaufwendungen im Vergleich zu 2007.

Das Absinken in 2008 ist eben durch höhere Versorgungsaufwendungen, Sach- und Dienstleistungsaufwendungen sowie höhere sonstige ordentliche Aufwendungen zu erklären. Auch die Erholung in 2009 ist im Wesentlichen auf Personal- und Versorgungsaufwendungen zurückzuführen. Die Erhöhung der Grundsteuer B in 2010 konnte den Abwärtstrend in 2010 kurzfristig aufhalten.

Das Jahr 2014 zeigt den tiefsten Punkt in der Darstellung. Das Jahr hebt sich deutlich vom Jahr 2013 und 2015 ab. Das Jahr 2014 weist ein Defizit in Höhe von 9,8 Mio. Euro aus. Zum einen führte der hier bereinigte Einbruch der Gewerbesteuer zu diesem Ergebnis. Zum anderen führten auch Tarifierhöhungen zu höheren Personalaufwendungen und höhere Sach- und Dienstleistungsaufwendungen insgesamt zu einem Einbruch im Steuerungstrend.

Ab 2015 wirkt sich die erneute Anhebung der Grundsteuer B positiv auf den Steuerungstrend aus. Die Stadt plant mit einer Trendumkehr. Der Trend kann allerdings nur gehalten werden, wenn die prognostizierten Planansätze vor allem bei den Personal- und Versorgungsaufwendungen sowie den Sach- und Dienstleistungsaufwendungen eingehalten werden können.

Ab 2019 zeigt sich eine erneute Verbesserung des Steuerungstrends planungsseitig. Zum einen liegt dies daran begründet, dass geplante größere Gebäudeunterhaltungsmaßnahmen auslaufen, wie zum Beispiel der Fensteraustausch des Gymnasiums oder der Robert Bonnermann Grundschule in 2019. Neue größere Maßnahmenpakete konnten ab 2020 noch nicht eingeplant werden. Daher bleibt abzuwarten, ob sich der Trend dadurch tatsächlich weiter verbessert. Unter anderem führt auch der Anstieg der Grundsteuer B zu einem verbesserten Steuerungstrend.

Wie die Betrachtung des Risikoszenarios gezeigt hat, unterliegt dieser positive Trend ab 2016 insbesondere im Bereich der Personalaufwendungen und der Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen Risiken.

Beiträge

Beiträge sind ein wichtiger Bestandteil der Finanzierung von Straßenbaumaßnahmen. Der Gesetzgeber verpflichtet die Bürger, sich in angemessenem Umfang am Erhalt des Infrastrukturvermögens zu beteiligen². Die Kommunen sind nicht berechtigt, auf diesen Finanzierungsbeitrag zu verzichten (Beitragserhebungspflicht). In welchem Umfang davon Gebrauch gemacht wurde, veranschaulicht die Drittfinanzierungsquote.

Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen in Prozent (IST)

	2007	2008	2009	2010	2011
Erträge aus der Auflösung von Sonderposten für Straßenbeiträge	783	785	786	792	787
Abschreibungen auf das Straßennetz	2.273	2.280	2.286	2.301	2.297
Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen	34,4	34,4	34,4	34,4	34,3

Die Drittfinanzierungsquote liegt durchschnittlich bei rund 34 Prozent. Der interkommunale Mittelwert für das Jahr 2011 liegt bei 35,1 Prozent.

Neben den Beiträgen sind Straßenbaumaßnahmen auch teilweise durch Fördermittel finanziert. Diese Förderungen bleiben hier unberücksichtigt.

² §§ 127 ff. Baugesetzbuch (BauGB) und §§ 8, 9 Kommunalabgabengesetz NRW (KAG)

Nachfolgend wird analysiert, welche satzungsrechtlichen Möglichkeiten Herdecke hat um die Drittfinanzierungsquote zu erhöhen.

Erschließungsbeiträge nach dem Baugesetzbuch (BauGB)

Die Stadt Herdecke verfügt über eine Erschließungsbeitragssatzung nach dem BauGB aus dem Jahr 1987.

In der Satzung ist übereinstimmend mit der Mustersatzung für die Erhebung von Erschließungsbeiträgen der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände geregelt, dass 90 Prozent des beitragsfähigen Aufwands von den Beitragspflichtigen zu tragen ist.

Die Satzung entspricht allerdings nicht in allen Teilen der aktuellen Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes. Beispielsweise beziehen sich die Herstellungsmerkmale der Satzung nicht auf das Bauprogramm. Das heißt, die Stadt muss bei jeder erstmaligen Herstellung überprüfen, ob der ausgebaute Zustand den satzungsrechtlichen Herstellungsmerkmalen entspricht. Der Rat kann im Einzelfall die Bestandteile und Herstellungsmerkmale der Erschließungsanlagen abweichend zur Satzung durch einen Abweichungsbeschluss festlegen. Erst damit entsteht die Beitragsfähigkeit. Vorher kann die Stadt die Maßnahme nicht endgültig abrechnen. Ein Hinweis auf das ortsübliche Bauprogramm in der Erschließungsbeitragssatzung kann die Sachbearbeitung weiter beschleunigen und das Verfahren vereinfachen.

→ Empfehlung

Die Stadt Herdecke sollte die Erschließungsbeitragssatzung in Bezug auf das Bauprogramm an das aktuelle Muster des Städte- und Gemeindebundes anpassen.

Zur Finanzierung der Baumaßnahmen nutzt die Stadt auskunftsgemäß im Wesentlichen Vorausleistungen.

In einigen Fällen werden auch Erschließungsverträge geschlossen.

Straßenbaubeiträge nach dem Kommunalabgabengesetz (KAG)

Die Satzung der Stadt Herdecke über die Erhebung von Beiträgen nach § 8 des KAG stammt aus dem Jahr 2010.

Der in § 1 der Satzung verwendete weiter gehende Anlagenbegriff des KAG erfasst auch Straßen im Außenbereich und Wirtschaftswege.

Die KAG Beitragsquoten schöpfen nicht die maximal möglichen Beitragssätze nach der Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes aus. Für die Fahrbahn von Anliegerstraßen hat Herdecke beispielsweise 60 Prozent als Beitragssatz festgelegt. Hier besteht noch Erhöhungspotenzial bis zu 80 Prozent im Verhältnis zur Mustersatzung.

→ Empfehlung

Die Stadt Herdecke sollte nach pflichtgemäßem Ermessen, unter Berücksichtigung des wirtschaftlichen Vorteils der Allgemeinheit, die Anteile der Beitragspflichtigen in der KAG Satzung erhöhen.

Umgang mit organisatorischen Rahmenbedingungen

Die TBH teilten uns mit, dass gemäß Geschäftsanweisung zur „Erhebung von Anliegerbeiträgen nach Baugesetzbuch und Kommunalabgabengesetz und zum Abschluss von Erschließungsverträgen“ vom 23. März 2013 die Beitragsabteilung bei anstehenden Bauvorhaben immer standardisiert einzubinden ist.

Innerhalb der Bauphase sind Änderungen des Bauprogramms möglich. Die Beitragspflicht entsteht erst dann, wenn die im Bauprogramm beschriebene Maßnahme endgültig hergestellt ist. Eine Änderung des Bauprogramms kann daher auch eine Änderung der beitragsrechtlichen Beurteilung zur Folge haben. Die Beitragsabteilung ist also in jedem Fall zu informieren.

Aus Sicht der GPA NRW sollte die Beitragsabteilung somit bereits zwingend bei jeder Änderung des Bauprogramms erneut beteiligt werden. Änderungen des Bauprogramms sollten zweifelsfrei dokumentiert werden.

→ **Feststellung**

Bei zwei Maßnahmen konnte festgestellt werden, dass die Beitragsabteilung noch nicht optimal in die Planung und Abwicklung von Maßnahmen eingebunden ist. Diese Maßnahmen wurden begonnen, als die Geschäftsanweisung noch nicht in Kraft getreten ist.

→ **Empfehlung**

In der Geschäftsanweisung sollte noch deutlicher auf die Informationspflicht gegenüber der Beitragsabteilung, auch bei Änderungen des Bauprogramms, hingewiesen werden.

Da dem Bauprogramm im KAG eine besondere Bedeutung zukommt, empfiehlt es sich, das ortsübliche Vorgehen festzuhalten, auch wenn nach der Rechtsprechung ein formloses und konkludentes Verwaltungshandeln zulässig ist. In dieser Regelung sollte auch die Einbindung aller Beteiligten festgelegt werden.

→ **Empfehlung**

Herdecke sollte den Ablauf zur Aufstellung und Änderung von Bauprogrammen verbindlich festhalten.

Gebühren

In der letzten Prüfung hat die GPA NRW bereits die kostenrechnenden Einrichtungen Abwasserbeseitigung, Abfallbeseitigung, Friedhöfe sowie Straßenreinigung und Winterdienst betrachtet und Optimierungsmöglichkeiten aufgezeigt. Die damaligen Empfehlungen werden nachfolgend erneut aufgegriffen und aktuellen Entwicklungen angepasst.

Alle Gebührenbereiche

Herdecke berücksichtigt in den Gebührenkalkulationen eine Eigenkapitalverzinsung von fünf Prozent. Bei der Festlegung des kalkulatorischen Zinssatzes fordert die Rechtsprechung zunehmend eine differenzierte Festlegung des kalkulatorischen Zinssatzes anhand der örtlichen Finanzierungssituation. Diese ist berücksichtigt, wenn ein Mischzinssatz berechnet wird. Dieser

berechnet sich auf der Grundlage des durchschnittlichen Zinssatzes für das Fremdkapital der TBH und dem langfristigen Zinssatz für langfristige Emissionsrenditen öffentlicher Anleihen.³

Für das Kalkulationsjahr 2013 ergibt sich ein Zinssatz für langfristige Emissionsrenditen öffentlicher Anleihen in Höhe von 6,42 Prozent. Unter Berücksichtigung eines Zuschlages von 0,5 Prozent ergibt sich ein maximal zulässiger kalkulatorischer Zinssatz von 6,92 Prozent. Eine jährliche Neuberechnung des Mischzinssatzes mit entsprechender Dokumentation und Berücksichtigung in der Gebührenkalkulation ist sachgerecht. Die Ausschüttung der Eigenkapitalverzinsung an den Kernhaushalt wird im Kapitel Finanzanlagen noch einmal aufgegriffen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herdecke sollte überprüfen, ob die Eigenkapitalverzinsung unter Berücksichtigung der örtlichen Finanzierungssituation erhöht werden kann.

Abwassergebühren

Der von der Stadt zu tragende Anteil für die Entwässerung öffentlicher Flächen wird anhand einer im Jahre 1994 erstellten Flächenberechnung festgesetzt und beträgt seitdem unverändert 37 Prozent. Bereits in der letzten Prüfung wurde festgestellt, dass dieser Anteil recht hoch erscheint.

→ **Empfehlung**

Nach Abschluss aktueller städtebaulichen Änderungen auf dem Stadtgebiet und der Erschließung Westfalia, sollte der öffentliche Anteil überprüft werden.

Friedhofsgebühren

Die Stadt Herdecke hat bis zur Gebührenkalkulation 2012 pauschal 20 Prozent als grünpolitischen Wert angesetzt. Für die Kalkulation 2013 wurde auskunftsgemäß erstmals eine grobe individuelle Betrachtung des grünpolitischen Wertes vorgenommen.

→ **Empfehlung**

Die Festlegung des öffentlichen Grünanteils in der Friedhofsgebührenkalkulation sollte noch einmal detailliert nachberechnet werden, mit dem Ziel, den grünpolitischen Wert nach pflichtgemäßem Ermessen zu reduzieren. Die Entscheidung sollte entsprechend dokumentiert werden.

Das Friedhofswesen ist überwiegend defizitär in Herdecke. Die rückläufige Bevölkerungsentwicklung schlägt sich in geringeren Bestattungszahlen nieder. Auch in Herdecke ist die Tendenz zu Urnenbestattungen oder alternativen Bestattungsformen erkennbar. Daraus ergibt sich grundsätzlich ein geringerer Flächenbedarf. Auskunftsgemäß bewegt sich der Friedhof Zeppelinstraße mit 10 bis 20 Beerdigungen pro Jahr deutlich unterhalb der wirtschaftlichen Kapazität. Mittel- bzw. langfristig sollte die Stadt Herdecke ein Konzept erarbeiten, um den Bedarf an Friedhofsflächen zu ermitteln. In diesem Zuge sollte Herdecke überprüfen, ob es sinnvoll ist den Friedhof an der Zeppelinstraße ganz oder teilweise aufzugeben. Auch dadurch lassen sich die Unterhaltungs- und Bewirtschaftungskosten reduzieren.

³ Vgl. Urteil des Verwaltungsgerichtes Düsseldorf vom 09.08.2010 (5 K 1552/10)

Straßenreinigung

Der öffentliche Anteil an der Straßenreinigung wird in Herdecke auskunftsgemäß pauschal mit 15 Prozent berücksichtigt. Nach der geltenden Rechtsprechung⁴ ist die Ermittlung des öffentlichen Interesses im Ermessen des Satzungsgebers nach Maßgabe der örtlichen Gegebenheiten vorzunehmen. Dies ist jedoch mindestens zu gliedern und zu gewichten nach den in § 3 Abs. 2 StrReinG NW genannten Straßennutzungen (Anliegerverkehr, innerörtlicher Verkehr sowie überörtlicher Verkehr). Als Maßstab gilt, dass bei steigender Intensität der Inanspruchnahme durch Nichtanlieger der Anteil des öffentlichen Interesses ebenfalls steigt. So sind die jeweiligen Straßentypen mit einem für jeden Straßentyp individuell festzulegenden Prozentsatz hinsichtlich ihres Anteils der Nutzung durch Nichtanlieger zu bewerten. Die Ermittlung des öffentlichen Anteils ist im Ermessen des Satzungsgebers nach Maßgabe der örtlichen Gegebenheiten vorzunehmen.

→ Empfehlung

Die Stadt Herdecke sollte das öffentliche Interesse in der Gebührenkalkulation Straßenreinigung berechnen und dokumentieren.

Gesamtbetrachtung Beiträge und Gebühren

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Einbindung der Beitragsabteilung regelmäßig sicher stellen,
- Beitragssätze in der KAG Satzung nach pflichtgemäßen Ermessen erhöhen,
- kalkulatorische Eigenkapitalverzinsung überprüfen und jährlich fortschreiben,
- Anteil für die Entwässerung öffentlicher Flächen sollte überprüft werden,
- Öffentlicher Grünanteil in der Friedhofsgebührenkalkulation überprüfen,
- Öffentliche Interesse Straßenreinigung berechnen.

→ KIWI-Bewertung

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Beiträge und Gebühren der Stadt Herdecke mit dem Index 2.

⁴ Urteil OVG Münster vom 01.06.2007, Az.: 9 A 956/03

Steuern

Hebesätze 2014 (Angaben in von Hundert)

	Stadt Herdecke	Ennepe-Ruhr-Kreis	Regierungsbezirk Arnsberg	gleiche Größenklasse	Fiktive Hebesätze
Grundsteuer A	237	240	280	254	209
Grundsteuer B	490	520	534	462	413
Gewerbsteuer	490	476	458	412	412

Die Grundsteuer B wurde in 2010 von 440 auf 490 Prozentpunkte angehoben. In der Haushaltsatzung 2015 findet sich eine erneute Anhebung auf 685 Prozentpunkte.

Die Gewerbsteuer wurde 2011 von 486 auf 490 Prozentpunkte angehoben. Eine erneute Anhebung im Rahmen des HSK ist für 2017 von 490 auf 535 Prozentpunkte vorgesehen. Die Gewerbesteuerhebesätze stellen im obigen Vergleich das Maximum dar.

Oberstes Ziel des gesamtstädtischen Handels muss der geplante Haushaltsausgleich in 2021 sein. Alle im HSK verankerten Aufwandsreduzierungen sollten eingehalten werden. Außerdem sollten verursachungsgerechte Gebühren, Beiträge und Entgelte erhoben werden. Sofern der Haushaltsausgleich trotzdem gefährdet ist, sind zusätzliche Hebesatzerhöhungen notwendig.

Gebäudeportfolio

Kommunen verfügen aufgrund ihres vielfältigen Aufgabenspektrums in der Regel über ein erhebliches Gebäudevermögen. Es ist durch eine hohe Kapitalbindung gekennzeichnet und verursacht zudem erhebliche Folgekosten. Gleichwohl sind die Flächenbestände in den vergangenen Jahren erfahrungsgemäß stetig gestiegen. Die GPA NRW hinterfragt den Umfang und die Notwendigkeit des kommunalen Gebäudebestandes für die Aufgabenerledigung - insbesondere im Hinblick auf die demografischen Veränderungen. Neben den kommunalen (bilanzierten) Objekten werden auch angemietete Objekte sowie die Immobilien des Technischen Betriebes Herdecke (TBH) betrachtet.

Der interkommunale Vergleich zeigt in einem ersten Schritt, bei welchen Gebäudearten die Stadt Herdecke über größere Flächenressourcen verfügt als die Vergleichskommunen. Hohe Kennzahlenwerte sowie Gebäudearten, die andere Kommunen überwiegend nicht vorhalten, bieten Anlass für eine kritische Betrachtung. Darüber hinaus entwickelt die GPA NRW Aussagen zu Risiken und Chancen der zukünftigen Haushaltswirtschaft, die sich aus dem Gebäudeportfolio ergeben. Wir untersuchen in einem gesonderten Berichtsteil (Schulen) Schulgebäude und Turnhallen.

Bruttogrundfläche (BGF) je Nutzungsart in m² je 1.000 Einwohner

Nutzungsart	Minimum	Maximum	Mittelwert	Herdecke
Schule	1.270	2.535	1.940	2.090
Jugend	43	370	180	82
Sport und Freizeit	36	885	234	100
Verwaltung	141	377	253	224
Feuerwehr / Rettungsdienst	57	260	149	103
Kultur	27	629	229	76
Soziales	16	223	109	105
sonstige Nutzungen	96	1.688	584	632
Gesamtfläche	2.655	5.105	3.682	3.412

Im Folgenden betrachten wir ausgewählte Nutzungsarten tiefer:

Schule

Der größte Flächenanteil der Stadt Herdecke entfällt auf die Schulen. Der Schulbereich (inklusive Turnhallen) wird im Teilbericht „Schulen“ eingehend analysiert.

Zum Erhebungszeitpunkt 31. Dezember 2012 sind die Umzüge der Grundschule im Dorf und Vinkenbergschule sowie die Schließung der Albert-Schweizer Förderschule noch nicht berücksichtigt. Unter der Annahme, dass diese Flächen nicht mehr zu schulischen Zwecken genutzt werden, beläuft sich die BGF in der Nutzungsart Schulen auf 1.733 m² je 1.000 Einwohner. Sofern die Gebäude nicht veräußert oder abgerissen werden, vermindern sich die Gebäudeflächen der Stadt Herdecke über alle Nutzungsarten jedoch nicht.

Das Gebäude der Grundschule im Dorf sowie der Albert Schweizer Schule sind auskunftsgemäß in einem schlechten Zustand. Der Anlagenabnutzungsgrad beträgt 80 Prozent für die Grundschule im Dorf und 75 Prozent für die Albert Schweizer Schule zum 31. Dezember 2011. Beide Gebäude liegen in direkter Nachbarschaft auf dem gleichen Areal.

→ Feststellung

Die Entscheidung der Stadt Herdecke mittel- bzw. langfristig die Gebäude der beiden Schulen abzureißen und die Flächen zu verwerten sind sinnvoll und notwendig um die vorhandene Infrastruktur an die rückläufigen Schüler- und Einwohnerzahlen anzupassen.

Innerhalb eines Zeitraumes von 20 bis 25 Jahren sind folgende Schulen aus bilanzieller Sicht vollständig abgeschrieben: Altbau Robert-Bonnermann Schule, Friedrich Hartkort Schule, Grundschule Schraberg und die Hauptschule am Sonnenstein. Die bilanziellen Anlagenabnutzungsgrade liegen zwischen 58 und 66 Prozent. Innerhalb des oben genannten Zeitraumes stehen somit Investitionsmaßnahmen an.

Die Vinkenbergschule steht seit dem Sommer 2014 leer. Aus wirtschaftlicher Sicht (siehe Teilbericht Schulen) bestehen keine Flächenmehrbedarfe des in der Nachbarschaft gelegenen

Gymnasiums und der Realschule. Zwischenzeitlich wurde in der Vinkenbergschule die Musikschule untergebracht.

Die Schulturnhallen werden in den Abendstunden von Herdecker Vereinen genutzt. Diese Nutzung erfolgt entgeltfrei.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herdecke sollte Entgelte für die außerschulische Nutzung der Schulturnhallen erheben.

Außerdem verfügt die Stadt Herdecke über zwei Lehrschwimmbecken. Das Lehrschwimmbecken Schraberg verfügt über einen bilanziellen Anlagenabnutzungsgrad von 66 Prozent und das Schwimmbecken in Bleichstein über 64 Prozent. Beide Bäder sind auskunftsgemäß in einem schlechten baulichen Zustand. Das Hallenbad Schraberg wird derzeit allerdings umfassend saniert.

Das Schulschwimmen ist grundsätzlich keine Pflichtaufgabe der Stadt Herdecke.

→ **Feststellung**

Führt die Stadt Herdecke trotz der derzeitigen Haushaltssituation das Hallenbad in Bleichstein weiter fort, bestehen zukünftige Investitionsbedarfe.

Die Bäder stehen den Vereinen entgeltfrei zur Verfügung. Das Bad in Bleichstein können darüber hinaus Dritte zu bestimmten Zeiten nutzen. Für dritte Nutzer werden Eintrittspreise erhoben.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herdecke sollte Entgelte für die außerschulische Nutzung der Bäder erheben.

Jugend

Zum 31. Dezember 2012 hat Herdecke zwei Jugendeinrichtungen zur Verfügung gestellt: Jugendzentrum FachwerkLife zusammen mit dem Bunker am Bachplatz und das Jugendzentrum HotMittendrin in dem ehemaligen Gebäude der Grundschule im Dorf. Mittlerweile gibt es ein Jugendzentrum (FachwerkLife) und zwei Angebote an Schulstandorten. Das Jugendzentrum HotMittendrin befindet sich nun in dem Gebäude der ehemaligen Hauptschule Sonnenstein und ein weiteres Jugendzentrum in der Grundschule Kirchende. Nach der Umstrukturierung ergibt sich somit eine geringfügig höhere BGF von 86 m² je 1.000 Einwohner.

Der wesentliche Flächenanteil vor und nach Umstrukturierung entfällt auf das Jugendzentrum FachwerkLife zusammen mit dem Bunker am Bachplatz. Die Gebäude sind bauliche miteinander verknüpft. Der bilanzielle Anlagenabnutzungsgrad beläuft sich auf 60 Prozent. Auskunftsgemäß ist der bauliche Zustand der Gebäude als befriedigend zu bezeichnen. Große Investitionen sind somit mittelfristig noch nicht zu erwarten.

Sport und Freizeit

Dieser Nutzungsart sind alle Gebäude zugeordnet, die nicht dem Schulsport sondern ausschließlich dem Freizeitsport dienen. Bei der Stadt Herdecke fallen hierunter folgende Objekte:

die Sportlerheime Kalkheck und Bleichstein, das Ringerzentrum und das Freibad Bleichstein. Bei allen Gebäuden handelt es sich um freiwillige Leistungen der Stadt Herdecke.

Die Sportlerheime stehen den Vereinen entgeltfrei zur Verfügung. Die Vereine beteiligen sich auch nicht an den Energieaufwendungen.

Das Ringerzentrum wird von einem Verein genutzt. Bei diesem Objekt handelt es sich um eine ehemalige städtische Turnhalle mit einem Anbau. Der Anbau wurde in der Vergangenheit über einen Erbpachtvertrag erbaut. Der Verein zahlt auskunftsgemäß 20 Prozent der Energieaufwendungen sowie einen Erbpacht für den Anbau an die städtische Turnhalle.

→ **Empfehlung**

Herdecke sollte aufgrund von Wirtschaftlichkeitsaspekten den Vereinen die genutzten Liegenschaften vollständig übertragen, so dass für die Stadt keine Aufwendungen mehr entstehen. Alternativ kann die Stadt Herdecke Eigentümerin bleiben, jedoch sollten dann sämtliche Aufwendungen vom Nutzer getragen werden.

Die Freibadtechnik des Freibades in Bleichstein ist auskunftsgemäß stark überholungsbedürftig. Für das Haushaltsjahr 2014 war ein Defizit des Produktes Freizeitbad in Höhe von 405.010 Euro veranschlagt. Um den Betrieb ordnungsgemäß aufrecht zu erhalten, können kurzfristige Maßnahmen nicht ausgeschlossen werden. Die Stadt hat für die Erneuerung des Freizeitbades in den Jahren ab 2019 Mittel eingeplant. Bei einer Erneuerung würden zirka 1,5 Mio. Euro anfallen. Herdecke möchte ein Bäderkonzept erstellen. Darin sollen verschiedene Handlungsoptionen vergleichend dargestellt werden.

→ **Feststellung**

Das Freizeitbad belastet aus dem operativen Geschäft und aus zukünftig anstehenden Investitionen den städtischen Haushalt.

→ **Empfehlung**

Sollte die Stadt Herdecke trotz der schwierigen Haushaltslage am Erhalt des Bades festhalten, sollten Maßnahmen ergriffen werden um das Defizit zu reduzieren.

Verwaltung

Die Verwaltungsflächen setzen sich aus den Verwaltungsgebäuden der Stadt und dem TBH zusammen. Der bilanzielle Anlagenabnutzungsgrad der städtischen Gebäude beträgt durchschnittlich zirka 44 Prozent. Bei den Verwaltungsgebäuden handelt es sich teilweise um sehr alte Gebäude. So stammt das Rathaus zum Beispiel aus dem Jahr 1913. Sanierungsmaßnahmen fallen daher in den nächsten Jahren im Bereich Gebäudetechnik und Brandschutz an.

Der errechnete Anlagenabnutzungsgrad des Verwaltungsgebäudes des TBH und dem angeschlossenen Bauhof beträgt 58 Prozent. Die Gebäude sind aus den 1960er Jahren und bedürfen einer energetischen Sanierung. Entsprechende Untersuchungen, wie hoch der Sanierungsaufwand sein wird, sind bereits angestoßen worden.

Kultur

Die Stadt Herdecke hat eine öffentliche Leihbücherei. Die Flächen für die Bücherei sind angemietet. Für 2014 hat die Stadt Herdecke ein Defizit in Höhe von 70.700 Euro angesetzt. In der letzten überörtlichen Prüfung 2008 wurde festgestellt, dass die Bücherei von den Herdecker Bürgerinnen und Bürgern nur sehr wenig nachgefragt wird. Die städtische Bücherei soll aufgegeben werden bzw. der Bücherbestand an einen fremden Träger übertragen werden. Dieses Ziel sollte weiter konsequent verfolgt werden.

Außerdem ist in einem Gebäude (Goethestraße) die Musikschule als Hauptnutzer untergebracht. Die Stadt Herdecke arbeitet durch verschiedene Maßnahmen daran, das Defizit der Musikschule weiter zu minimieren. Für 2014 sind 246.045 Euro als Defizit angesetzt.

In der Nebennutzung des Gebäudes befinden sich ein Kino und eine Hausmeisterwohnung. Das Kino wird von ehrenamtlichen Kräften betrieben. Die Stadt stellt den ehrenamtlichen Kinobetreibern das Kino mietfrei zur Verfügung.

Nach der Prüfung wurde die Musikschule in die Vinkenbergschule umgesiedelt. Die Räumlichkeiten in der Goethestraße werden zwischenzeitlich von Amt 40 und 51 genutzt, da die eigentlichen Verwaltungsflächen der Gebäude am Stiftplatz 4 vorerst nicht genutzt werden können. Die Gebäude wurden untersucht mit dem Ergebnis, dass Teilbereiche der Balkenkonstruktion beschädigt sind.

→ Empfehlung

Das Defizit der freiwilligen Angebote im Kulturbereich sollte weiter reduziert werden.

Sonstige Nutzungen

Die wesentlichen Flächen dieser Nutzungsart entfallen auf die Tiefgarage am Herdecker Rathaus, das Parkhaus an der Goethestraße und den Bauhof der Technischen Betriebe Herdecke.

Für das Produkt Parkeinrichtungen (das Produkt umfasst alle Parkflächen) sind – 86.355 Euro in 2014 eingeplant. Das Parkhaus an der Goethestraße wird mit einem anderen Kooperationspartner betrieben und befindet zu 40 Prozent in Besitz der Stadt Herdecke. In diesem Parkhaus besteht eine Parkmöglichkeit für Langzeitparker. Ziel war es, den Innenstadtbereich durch Langzeitparker zu entlasten. Daher wurden diese Parkflächen kostenfrei den Nutzern zur Verfügung gestellt. Zukünftig soll ein neues Parkraumkonzept in Auftrag gegeben werden.

→ Empfehlung

Im Zuge des Parkraumkonzeptes sollte überprüft werden, ob eine Erhebung von Parkgebühren im Parkhaus an der Goethestraße möglich ist.

Außerdem sind unter dieser Nutzungsart Hausmeisterwohnungen an Schulen, ein Wohnhaus sowie die Friedhofskapellen ausgewiesen.

Die Friedhofsgebäude (Trauerhallen und Unterkünfte) fließen in die Friedhofsgebührenkalkulation ein. Der Betrieb der Trauerhallen ist allerdings nichts kostendeckend. Es verbleibt somit regelmäßig ein Verlust bei den TBH. Die Gebäude weisen eine bilanzielle Anlagenabnutzung zwischen 69 und 81 Prozent aus. Besonders die Gebäude am Waldfriedhof sind älter. Hier zeichnet sich in Zukunft Investitionsbedarf ab.

Haushalts- und Jahresabschlussanalyse

Vermögenslage

Aus der Vermögensstruktur der Kommune können sich Belastungen für die Ertragslage und Liquidität zukünftiger Haushaltsjahre ergeben. Die GPA NRW untersucht daher die Entwicklung der Vermögenswerte, die Vermögensstruktur und wesentliche Einzelpositionen des Anlagevermögens.

Vermögen in Tausend Euro

	EB 2007	2007	2008	2009	2010	2011
Anlagevermögen	164.127	162.057	159.297	157.927	156.683	153.222
Umlaufvermögen	2.957	8.309	3.712	3.657	8.061	6.896
Aktive Rechnungsabgrenzung	135	210	199	214	243	215
Bilanzsumme	167.220	170.575	163.208	161.798	164.987	160.332
Anlagenintensität in Prozent	98,2	95,0	97,6	97,6	95,0	95,6

Die Bilanzsumme der Stadt Herdecke reduziert sich im Betrachtungszeitraum um rund 4,1 Prozent. Das Anlagevermögen sinkt in der Zeitreihe kontinuierlich um 6,6 Prozent.

Das Umlaufvermögen schwankt im Zeitablauf. Grund hierfür ist die Entwicklung der Forderungen und der Bestand an liquiden Mitteln. Außenstände bei den Gewerbesteuerforderungen führten in den Jahren 2007 und 2010 zu einem Anstieg der Forderungen. Außerdem ergeben sich stichtagsbezogene Schwankungen aus der Abrechnung mit den Technischen Betrieben Herdecke.

Außerdem tragen die liquiden Mittel zur Schwankung des Umlaufvermögens bei. Besonders zum Jahresabschluss 2010 und 2011 werden vergleichsweise höhere liquide Mittel ausgewiesen. Diesen liquiden Mitteln stehen aufgenommene Kredite gegenüber.

Anlagevermögen in Tausend Euro

	EB 2007	2007	2008	2009	2010	2011
Immaterielle Vermögensgegenstände	111	147	147	149	157	169
Sachanlagen	143.127	140.945	138.155	136.883	135.726	132.348
Finanzanlagen	20.890	20.964	20.995	20.896	20.800	20.705
Anlagevermögen gesamt	164.127	162.057	159.297	157.927	156.683	153.222

Absolut gesehen nimmt das Anlagevermögen um 10,9 Mio. Euro ab. Dies resultiert mit 10,8 Mio. Euro aus der Abnahme des Sachanlagevermögens. Das Finanzanlagevermögen bleibt bis zum Jahr 2011 nahezu konstant. Ursachen für die Abnahme des Sachanlagevermögens betrachten im Folgenden näher:

Sachanlagen in Tausend Euro

	EB 2007	2007	2008	2009	2010	2011
Unbebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte	14.116	14.347	14.301	15.462	15.306	15.071
Kinder- und Jugendeinrichtungen	0	0	0	0	0	0
Schulen	29.418	28.850	28.178	27.330	26.489	26.071
sonstige Bauten (incl. Bauten auf fremdem Grund und Boden)	22.241	22.800	22.421	21.866	23.075	23.972
Infrastrukturvermögen	72.752	70.790	68.820	68.026	66.102	63.707
davon Straßenvermögen	69.382	67.479	65.409	63.923	62.072	59.750
davon Entwässerungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen	0	0	0	0	0	0
sonstige Sachanlagen	4.600	4.158	4.436	4.199	4.755	3.526
Summe Sachanlagen	143.127	140.945	138.155	136.883	135.726	132.348

Das Sachanlagevermögen setzt sich im Wesentlichen aus dem Infrastrukturvermögen und den bebauten Grundstücken zusammen. Die Stadt Herdecke führt die Abwasserbeseitigung in den Technischen Betrieben Herdecke. Daher sind die Straßen der Hauptbestandteil des Infrastrukturvermögens. 2011 beträgt die Infrastrukturquote 39,7 Prozent. Sie liegt damit trotz des ausgelegerten Entwässerungsvermögens über dem interkommunalen Mittelwerts von 38,2 Prozent.

Das Straßenvermögen reduziert sich im Zeitablauf, da die Abschreibungen die Investitionen übersteigen. Eine nähere Betrachtung erfolgt unter Altersstruktur des Vermögens. Weitere große Positionen des Sachanlagevermögens sind die Schulen und die sonstigen Bauten. Bei den Schulen zeigt sich ebenfalls im Betrachtungszeitraum ein Werteverzehr durch Abschreibungen. Die sonstigen Bauten stellen den Investitionsschwerpunkt der Jahre 2007 bis 2011 dar. In diesen Jahren wurde die Sporthalle am Bleichstein kernsaniert und ein Anbau für die Feuerwehr geschaffen. Die GPA NRW verweist auch auf die oben im Abschnitt Gebäudeportfolio dargestellten Ergebnisse zu den Schulen sowie sonstigen Gebäuden.

Die unbebauten Grundstücken und grundstücksgleichen Rechten haben um zirka 955.000 Euro zugenommen. Dies ist auf den Erwerb von 30.000 m² Ruhrvorland und 5.000 m² Fläche zwecks straßenbaulicher Erschließung (Westumgehung) zurückzuführen.

Altersstruktur des Vermögens

Das durchschnittliche Alter des Vermögens und die festgelegten Gesamtnutzungsdauern bestimmen aufgrund der hohen Anlagenintensität wesentliche Aufwandsgrößen. Hohe Anlagenabnutzungsgrade signalisieren perspektivisch anstehende Reinvestitionsbedarfe, die Chancen und Risiken bieten. Um die Abschreibungen und Unterhaltungsaufwendungen für das Vermögen zu beeinflussen, benötigt die Kommune eine langfristige Investitionsstrategie. Sie muss die Altersstruktur des vorhandenen Vermögens berücksichtigen.

Wie oben dargestellt stellt das Infrastrukturvermögen den wesentlichen Anteil des Anlagevermögens dar. Die Altersstruktur des Gebäudeportfolios wird im Abschnitt Gebäudeportfolio dargestellt.

Der durchschnittliche bilanzielle Anlagenabnutzungsgrad des Jahres 2011 für Auf- und Abfahrten, Fußgängerzonen, Hauptsammel- und Verkehrsstraßen beträgt 55 Prozent, für Anliegerstraßen, ausgebaute Anliegerwege und Sammelstraßen 50 Prozent und für sonstige Straßen 56 Prozent. Somit haben die Straßen eine durchschnittlich erwartete Restnutzungsdauer, je nach vorgenannter Kategorie, zwischen 18 und 26 Jahren. Allerdings kann diese Aussage nur unter der Prämisse getroffen werden, dass die Bewertung der Straßenzustände nach wie vor korrekt ist und dem aktuellen Bild weiter entspricht. Die durchschnittliche Investitionsquote der Jahre 2007 bis 2011 lag bei 18 Prozent. 11,6 Mio. Euro Abschreibungen in den Jahren 2007 bis 2011 standen Investitionen in Höhe von zirka 2,1 Mio. Euro gegenüber. Die Abschreibungen lagen in diesen Jahren höher, somit kam es zu einem Werteverzehr des Straßenvermögens und einem Rückgang des Bilanzwertes.

Zu beachten ist, dass sich Herdecke in den Jahren 2010 und 2011 in der vorläufigen Haushaltsführung befand. Der Handlungsspielraum für Investitionen war eingeschränkt. Außerdem wurde der Fokus auf die Planung städtebaulicher Entwicklungsmaßnahmen gelegt, dadurch wurden personelle Ressourcen gebunden, die nicht für die Planung anderer Straßenbaumaßnahmen eingesetzt werden konnten. Unter diese Entwicklungsmaßnahmen fallen im Wesentlichen: Umgestaltung der Westfaliafläche, Umgestaltung der unteren Hauptstraße, Umgestaltung der Kampstraße und die Westumgehung.

Die Stadt Herdecke möchte in den nächsten Jahren laut Haushaltsplanung Straßeninvestitionen nach einem Dringlichkeitskatalog vornehmen. Ab 2015 sind hierfür 500.000 Euro pro Jahr veranschlagt. Daneben weist der Haushalt oben genannte städtebauliche Maßnahmen aus, die auch Straßenbaumaßnahmen betreffen. Zum Beispiel die Erneuerung der Zufahrtsstraße zum Bahnhof, die Umgestaltung der Fußgängerzone und die Umgestaltung der unteren Hauptstraße. Um das Straßenvermögen langfristig zu erhalten, muss Herdecke phasenweise Investitionen oberhalb der Abschreibungen und Abgänge vornehmen.

Auskunftsgemäß konnte eine auskömmliche Instandhaltung an den Straßen in den vergangenen Jahren nicht vorgenommen werden. Dies kann das Risiko erhöhen, dass eine Straße die geplante Gesamtnutzungsdauer nicht erreichen kann und vor Ablauf der Nutzungsdauer Investitionen erforderlich werden.

Finanzanlagen

Finanzanlagen in Tausend Euro

	EB 2007	2007	2008	2009	2010	2011
Anteile an verbundenen Unternehmen	15.685	15.685	15.685	15.685	15.685	15.685
Beteiligungen	733	792	792	792	792	792
Sondervermögen	3.802	3.802	3.802	3.802	3.802	3.802
Wertpapiere des Anlagevermögens	118	139	176	176	176	176
Ausleihungen	552	546	540	441	345	251
Summe Finanzanlagen	20.890	20.964	20.995	20.896	20.800	20.705
Finanzanlagen je Einwohner in Euro	829	832	838	843	851	908

Das Finanzanlagevermögen besteht im Wesentlichen aus den Anteilen an verbundenen Unternehmen und dem Sondervermögen.

Unter den Anteilen an verbundenen Unternehmen weist die Stadt Herdecke einen Anteil in Höhe von 75,81 Prozent an der Herdecker Gemeinnützigen Wohnungsgesellschaft mbH (HGWG) aus. Die Gesellschaft errichtet, betreut, bewirtschaftet und verwaltet Bauten in allen Rechts- und Nutzungsformen, darunter Eigenheime und Eigentumswohnungen. Zielsetzung ist eine bedarfsgerechte Wohnraumversorgung bei einer angemessenen Verzinsung des Eigenkapitals.

Die Gesellschaft plant für die Jahre 2014 bis 2018 weiterhin mit Jahresüberschüssen. Bestandsgefährdende Risiken sieht der Abschlussprüfer des vorliegenden Jahresabschlusses 2012 nicht. Im Rahmen des HSK (Maßnahme 32) wurde die Eigenkapitalverzinsung von sechs Prozent auf acht Prozent erhöht.

→ **Feststellung**

Aus der HGWG ergibt sich derzeit kein erkennbares Risiko für den Haushalt der Stadt Herdecke.

Zum Sondervermögen zählt die eigenbetriebsähnliche Einrichtung Technische Betriebe Herdecke (TBH). Zu den Aufgaben des TBH gehören:

- Abwasserbeseitigung
- Abfallbeseitigung
- Straßenreinigung
- Friedhofswesen
- Unterhaltung der Park- und Gartenanlagen und der Wasserläufe
- Unterhaltung der Straßen und Straßenbeleuchtung
- Abwicklung von Sonderdiensten
- Duales System Deutschland

Die ersten vier Aufgabenbereiche werden über Benutzungsgebühren nach dem Kommunalabgabengesetz für das Land Nordrhein-Westfalen finanziert. Für die anderen Aufgabenbereiche stellt der TBH der Stadt die entstandenen Aufwendungen auf Selbstkostenbasis in Rechnung.

Der Betrieb erwirtschaftet regelmäßig einen Jahresüberschuss. Die Jahresüberschüsse resultieren im Wesentlichen aus dem Betriebszweig Abwasserbeseitigung. Für die Jahre 2014 bis 2018 rechnet der Betrieb ebenfalls mit Jahresüberschüssen. Der Betrieb erwirtschaftet eine angemessene Eigenkapitalverzinsung im Sinne des § 10 Abs. 5 Eigenbetriebsverordnung NRW.

Eine Ausschüttung an die Stadt Herdecke erfolgte bislang nicht. Die TBH ziehen im Rahmen der Gebührenkalkulation eine fünf prozentige Eigenkapitalverzinsung ein. Grundsätzlich entsteht in Höhe der Differenz zwischen kalkulatorischer Verzinsung und tatsächlichen Fremdkapitalzinsen ein (zusätzlicher) Gewinn in der Gewinn- und Verlustrechnung.

→ **Empfehlung**

Dieser Gewinnanteil sollte unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Betriebes an den Kernhaushalt abgeführt werden.

Im HSK sind Maßnahmen vorgesehen, die die Aufwendungen für die Auftragsbereiche des TBH und damit den Rechnungsbetrag für die Stadt Herdecke reduzieren. Zum einen sollen Ampelanlagen und Straßenbeleuchtungen in den Nachtstunden abgeschaltet werden und dadurch Einsparungen erzielt werden (Maßnahmen 24/25). Zum anderen soll der Unterhaltungsaufwand für die Grünflächen durch die TBH (Maßnahme 28) gesenkt werden.

Einsparungen aus der Abschaltung der Ampeln konnten bis jetzt nicht erzielt werden. Bei der Straßenbeleuchtung können nach derzeitigem Planungsstand 2015 die Konsolidierungsziele nicht erreicht werden. Zukünftig sollen Einsparungen durch die Sanierung der Straßenbeleuchtung erreicht werden. Einsparungen aus reduzierten Unterhaltungsaufwendungen für die Grünflächen konnten bis jetzt aufgrund des fehlenden Grünflächenkatasters (vgl. auch Teilbericht Grünflächen) nicht nachgehalten werden. Da der TBH jedoch insgesamt Einsparungen in den Auftragsbereichen erzielt hat, geht das HSK von einer Erfüllung der Maßnahme 28 aus. Der Betrieb sieht jedoch Risiken langfristig die derzeitigen Leistungsstandards mit günstigeren Entgelten darzustellen.

→ **Feststellung**

Sofern Maßnahmen des HSK nicht zum erwünschten Konsolidierungsziel führen, sollten rechtzeitig entsprechende neue Maßnahmen zur Kompensation geschaffen werden.

Ab dem Jahr 2002 sind für einige Straßenbaumaßnahmen keine Beiträge nach § 8 des Kommunalabgabengesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen (KAG) seitens des Betriebes erhoben worden. In den Jahren 2010 bis 2014 erfolgten daher Sonderuntersuchungen durch Dritte zur Aufklärung der Sachverhalte. Dort, wo die Möglichkeit bestand, wurden nach den Untersuchungen Beiträge entsprechend noch erhoben.

Im diesem Kontext wurden auch die Vermögensabgrenzungen zwischen den TBH und der Stadt in den Fokus genommen. Das Kanalvermögen verbleibt in den TBH. Das Straßenvermögen wird nach Herstellung durch den TBH auf die Stadt übertragen. Grundsätzlich besteht die Problematik, dass die Abgrenzung zwischen Straßenvermögen und Kanalvermögen nicht korrekt erfolgt ist. In der Vergangenheit wurde zum Beispiel bei einer Straßen- und Kanalbaumaßnahme das Kanalvermögen zu hoch bemessen und somit zu wenig Straßenvermögen auf die Stadt Herdecke übertragen.

Ursache für die fehlerhafte Abgrenzung sind Änderungen während der Baumaßnahme: bei einer geplanten Kanalbaumaßnahme wurden investive Straßenmaßnahmen zusätzlich vorgenommen. Die Kosten wurden jedoch nur dem Kanal zugeordnet. In 2012 hat der TBH entsprechende Korrekturbuchungen vorgenommen. Somit erhöhen sich in 2012 die Abgänge im Kanalvermögen des TBH. Gleichzeitig erhöht sich jedoch die Forderung des TBH gegenüber der Stadt Herdecke in Höhe von 1,1 Mio. Euro aus dem übertragenen Straßenvermögen.

Die Stadt Herdecke hat die Korrekturbuchung im Jahr 2010 durchgeführt, da der Jahresabschluss 2012 noch nicht vorlag. Allerdings war das entsprechende Straßenvermögen bereits bei der Stadt durch die Vermögensaufnahme bei der Eröffnungsbilanz erfasst worden. Die Stadt Herdecke musste somit die Verbindlichkeiten gegenüber den TBH erhöhen.

Die Buchungen konnten gemäß § 57 GemHVO erfolgsneutral über die Allgemeine Rücklage korrigiert werden. Die Allgemeine Rücklage der Stadt Herdecke wurde durch diesen Sachverhalt um 1,1 Mio. Euro reduziert und die Verbindlichkeiten stiegen um diesen Betrag an. Bei Abschluss und Änderungen der Baumaßnahmen sollte eine standardisierte Einbindung der Anlagenbuchhaltung und der Beitragsabteilung gewährleistet (vgl. Kapitel Beiträge) sein. Die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft der TBH empfiehlt ebenfalls kurzfristig eine entsprechende Aktivierungsrichtlinie „Kanal - Straßenbau“ umzusetzen.

→ **Feststellung**

Der TBH sollte die Aktivierungsrichtlinie zeitnah umsetzen.

Mit Beschluss vom 11. Juli 2013 hat der Rat der Stadt Herdecke die Rückführung des TBH beschlossen. Eine exakte Zeitvorgabe besteht nicht. Auskunftsgemäß ist jedoch eine Rückführung zum 01. Januar 2017 angedacht. Im Rahmen der Rückführung sollten oben thematisierte Punkte zukünftig im Kernhaushalt beachtet werden.

Schulden- und Finanzlage

Finanzrechnung

Der Saldo aus Einzahlungen und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit zeigt, inwieweit die Kommune im „laufenden Geschäft“ liquide Mittel erwirtschaften kann. Diese Mittel können Kredite oder Vermögensveräußerungen für Investitionen und Darlehenstilgungen ersetzen. Ein negativer Saldo erhöht durch die erforderlichen Liquiditätskredite die Schulden.

Salden der Finanzrechnungen in Tausend Euro (Ist)

	2007	2008	2009	2010	2011
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	849	1.700	-520	-3.048	-2.551
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-542	-897	-1.078	-1.669	649
= Finanzmittelüberschuss /-fehlbetrag	307	803	-1.598	-4.717	-1.902
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	1.398	-3.287	2.597	6.158	2.037
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	1.706	-2.484	999	1.441	135
+ Anfangsbestand an Finanzmitteln	781	694	249	1.113	3.134
+ Bestand an fremden Finanzmitteln	-1.793	2.038	-135	580	-1.016
= Liquide Mittel	694	249	1.113	3.134	2.254

Salden der Finanzrechnungen in Tausend Euro (Plan)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-4.825	-4.313	-8.819	-4.533	-3.334	-1.045	-514
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-3.408	-5.371	-6.975	-5.937	-2.588	-1.682	-947
= Finanzmittelüberschuss /-fehlbetrag	-8.234	-9.684	-15.793	-10.470	-5.922	-2.728	-1.461
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	2.543	4.496	6.038	4.842	1.438	557	-208
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-5.691	-5.188	-9.755	-5.628	-4.484	-2.170	-1.669
+ Anfangsbestand an Finanzmitteln	0	0	0	0	0	0	0
+ Änderung des Bestand an fremden Finanzmitteln	0	0	0	0	0	0	0
= Liquide Mittel	-5.691	-5.188	-9.755	-5.628	-4.484	-2.170	-1.669

Entwicklung des Saldos der Ein- und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner in Euro

Haushaltsjahr	IST/PLAN*)	Saldo in Euro je Einwohner
2007	849	39
2008	1.700	68
2009	-520	-21
2010	-3.048	-125
2011	-2.551	-112
2012	-4.825	-212
2013	-4.313	-191
2014	-8.819	-391
2015	-4.533	-201
2016	-3.334	-148
2017	-1.045	-46
2018	-514	-23

* 2007 bis 2011 = Ist Zahlen; 2012 bis 2018 Planzahlen

Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner in Euro 2011

Herdecke	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
-112	-757	303	-41	-110	-21	36	71

Ab dem Jahr 2009 ist ein negativer Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit zu verzeichnen. Der Höhepunkt ist mit 8,9 Mio. Euro im Jahr 2014 zu verzeichnen. Dies korrespondiert mit den Einbrüchen bei den Gewerbesteuererträgen. Die Stadt Herdecke ist nicht in der Lage ihr laufendes Geschäft zu finanzieren. Damit einher geht ein deutlicher Anstieg der Liquiditätskredite. Die Haushaltssatzung 2015 sieht den bislang höchsten Betrag für Liquiditätskredite in Höhe von

20 Mio. Euro vor. Der Haushalt wird durch die steigenden Kassenkredite zunehmend mit Zinsen belastet. Derzeit profitiert die Stadt von dem niedrigen Zinsniveau. Sofern sich das Zinsniveau verschlechtert, stellt dies ein Risiko für die Stadt Herdecke dar.

Die Entwicklung des Saldos aus laufender Verwaltungstätigkeit ist zusätzlich mit den gleichen Risiken, wie die Entwicklung der Erträge und Aufwendungen (Kapitel Haushaltsplanung) versehen. So führen z. B. geringere als geplante Gewerbesteuererträge oder höhere als geplante Personalaufwendungen zu sinkenden Ein- bzw. steigenden Auszahlungen. Treten die Risiken bei den Erträgen/Aufwendungen ein, kann auch der Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit sich weiter verschlechtern. Der geplante Höchstbetrag für Liquiditätskredite könnte dann nicht eingehalten werden. Aus diesem Grund ist es erforderlich, dass Maßnahmen zur Risikovorsorge entwickelt werden. Diese müssen zwingend liquiditätswirksam sein, um das Risiko steigender Liquiditätskredite zu reduzieren.

Der Saldo aus Investitionstätigkeit erreicht ebenfalls in 2014 den höchsten Stand. Es findet bis zum Jahr 2017 eine Netto-Neuverschuldung statt. Der Anstieg der Investitionstätigkeit ist im Wesentlichen mit den städtebaulichen Projekten, dem Kauf von Feuerwehrfahrzeugen, der Instandsetzung des Hallenbades Schraberg sowie dem Umbau bzw. der Sanierung der Realschule und der Hauptschule zu erklären.

Verbindlichkeiten

Die Verbindlichkeiten gehören wie die Rückstellungen und Sonderposten für den Gebührenaussgleich wirtschaftlich zu den Schulden. Die folgende Übersicht zeigt die Entwicklung der Schulden im Kernhaushalt:

Schuldenübersicht Kernhaushalt in Tausend Euro

	EB 2007	2007	2008	2009	2010	2011
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	8.338	9.722	11.115	12.450	13.335	16.072
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	8.648	8.710	4.273	5.519	11.179	10.661
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	4	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	242	1.839	995	980	1.097	565
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	2.389	2.439	2.282	1.602	1.619	1.406
Sonstige Verbindlichkeiten	1.465	2.479	1.792	1.645	3.717	3.778
Erhaltene Anzahlungen	0	0	546	2.333	2.632	2.567
Verbindlichkeiten gesamt	21.086	25.189	21.004	24.528	33.579	35.049
Rückstellungen	21.389	22.240	22.434	22.535	22.602	23.308
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	0	0	0	0	0	0
Schulden gesamt	42.474	47.429	43.439	47.064	56.181	58.357
davon Verbindlichkeiten in Euro je Einwohner	837	999	839	989	1.375	1.537

Die Verbindlichkeiten setzen sich im Wesentlichen aus den Krediten für Investitionen und aus Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung zusammen:

Die Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen sind im Vergleich des Jahres 2011 zur Eröffnungsbilanz 2007 um 7,7 Mio. Euro angestiegen. Wie unter dem Abschnitt Finanzrechnung dargestellt, wird sich der Bestand bis voraussichtlich 2017 weiter erhöhen.

Die Liquiditätskredite sind im gleichen Zeitraum um 2 Mio. Euro angestiegen. Der Anstieg beider Positionen korrespondiert ebenfalls zu den Erläuterungen des Abschnittes Finanzrechnung.

Kennzahlen zur Finanzlage in Prozent

	EB 2007	2007	2008	2009	2010	2011
Anlagendeckungsgrad II	93,1	93,6	92,5	90,5	87,4	88,2
Liquidität 2. Grades		56,3	36,1	23,9	36,0	31,9
Dynamischer Verschuldungsgrad		47,1	23,7	./.	./.	./.
Kurzfristige Verbindlichkeitenquote	5,3	7,8	5,3	7,9	12,7	12,3
Zinslastquote		2,0	1,8	1,7	2,5	2,2

In den Kennzahlen zur Finanzlage spiegelt sich der Anstieg der Liquiditätskredite. Mit dem Anstieg der Liquiditätskredite um 5,7 Mio. Euro von 2009 nach 2010 sinkt gleichzeitig auch die Anlagendeckung II auf 87,4 Prozent und die kurzfristige Verbindlichkeitenquote steigt auf 12,7 Prozent. Das Anlagevermögen ist somit zum Teil durch kurzfristige Verbindlichkeiten finanziert.

Um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, sind in den interkommunalen Vergleich die Verbindlichkeiten der verbundenen Unternehmen, Sondervermögen und Mehrheitsbeteiligungen einzubeziehen.

Die GPA NRW nimmt hierzu die im Gesamtabschluss ausgewiesenen Verbindlichkeiten.

Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner (Gesamtabschluss) in Euro 2010

Herdecke	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
./.	444	5.290	2.283	1.294	2.277	3.131	38

Da die Stadt Herdecke noch keinen Gesamtabschluss aufgestellt hat, kann zurzeit kein interkommunaler Vergleich der Gesamtverbindlichkeiten vorgenommen werden.

Rückstellungen

Zirka 88 Prozent der Rückstellungen entfallen auf die Pensionsrückstellungen. Diese werden mittels versicherungsmathematischen Gutachtens durch die Westfälisch-Lippische Versorgungskasse ermittelt.

Rückstellungen in Tausend Euro

	EB 2007	2007	2008	2009	2010	2011
Pensionsrückstellungen	17.646	18.265	18.918	19.068	19.186	20.396
Rückstellungen Deponien und Altlasten	0	0	0	0	0	0
Instandhaltungsrückstellungen	2.195	2.160	1.838	1.701	1.547	1.057
sonstige Rückstellungen nach § 36 Abs. 4 und 5 GemHVO	1.548	1.815	1.678	1.766	1.869	1.854
Summe der Rückstellungen	21.389	22.240	22.434	22.535	22.602	23.308

Die Stadt Herdecke hat bei der Bewertung der Gebäude keine Wertminderungen für unterlassene Instandhaltung abgezogen, sondern Instandhaltungsrückstellungen für rund 2,2 Mio. Euro gebildet. Diese müssen innerhalb des Finanzplanungszeitraums abgearbeitet sein. Andernfalls wäre das Tatbestandsmerkmal „hinreichend konkret beabsichtigt“ gem. § 36 Abs. 3 GemHVO NRW nicht erfüllt. Für die Rückstellungen aus der Eröffnungsbilanz bedeutet das, dass diese eigentlich im Jahr 2010 hätten abgearbeitet sein müssen. 42 Prozent der zur Eröffnungsbilanz gebildeten Instandhaltungsrückstellungen sind im Jahresabschluss 2011 noch nicht abgearbeitet. Auskunftsgemäß werden im Jahresabschluss 2012 alle Instandhaltungsrückstellungen aus der Eröffnungsbilanz überprüft. Nach derzeitigem Kenntnisstand muss ein Großteil der Rückstellungen ertragswirksam aufgelöst werden.

→ Empfehlung

In Zukunft sollte Herdecke die eingestellten Instandhaltungsrückstellungen innerhalb des Finanzplanungszeitraumes abarbeiten.

Unter den sonstigen Rückstellungen finden sich Rückstellungen für Altersteilzeit, geleistete Überstunden, Urlaubansprüche und ungewisse Verbindlichkeiten.

Unter den Rückstellungen für ungewisse Verbindlichkeiten ist auch eine Rückstellung für Währungsrisiken aus dem Fremdwährungskredit in Schweizer Franken ausgewiesen. Bei der Rückstellungshöhe ist der Runderlass des Ministeriums für Inneres und Kommunales „Kredite und kreditähnliche Rechtsgeschäfte der Gemeinden und Gemeindeverbände“ (Krediterlass) Punkt 2.3.2 vom 16. Dezember 2014 zu beachten. Die Stadt Herdecke bemisst die Rückstellung anhand der Wechselkursentwicklung zum 31. März des Folgejahres. Bei der Wechselkursentwicklung am 31. März des Folgejahres handelt es sich jedoch nicht um ein wertaufhellendes Ereignis, welches am Stichtag zu berücksichtigen ist. Der Wechselkurs zum 31. März des Folgejahres ist für die Rückstellungsbemessung eine wertbegründende Tatsache. Bei dem Kurs zum 31. März handelt es sich tatsächlich um den Kurs an diesem Tag und nicht um den Kurs am Bilanzstichtag. Die Wertverhältnisse sind jedoch zwingend zum Bilanzstichtag zu berücksichtigen.

→ Feststellung

Herdecke hat eine Rückstellung für das Wechselkursrisiko aus dem Schweizer Franken Kassenkredit gebildet, um die Risiken eines Verlustes für den Haushalt zu mildern. In Zukunft ist darauf zu achten, dass in die Ermittlung der Höhe der Rückstellung keine wertbegründenden Tatsachen einfließen.

Eigenkapital

Je mehr Eigenkapital eine Kommune hat, desto weiter ist sie von der gesetzlich verbotenen Überschuldung entfernt.

Das Eigenkapital ist ein Gradmesser für die wirtschaftliche Situation einer Kommune. An der Entwicklung der allgemeinen Rücklage orientieren sich folgerichtig haushaltsrechtliche Regelungen zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes oder eines Sanierungsplanes.

Entwicklung des Eigenkapitals in Tausend Euro (IST)

	EB 2007	2007	2008	2009	2010	2011
Eigenkapital	53.322	52.942	51.253	47.906	42.088	37.433
Sonderposten	71.413	70.194	68.457	66.620	65.583	64.379
davon Sonderposten für Zuwendungen/Beiträge	71.413	70.194	68.457	66.620	65.583	64.379
Rückstellungen	21.389	22.240	22.434	22.535	22.602	23.308
Verbindlichkeiten	21.086	25.189	21.004	24.528	33.579	35.049
Passive Rechnungs-abgrenzung	11	10	60	209	1.135	164
Bilanzsumme	167.220	170.575	163.208	161.798	164.987	160.332
Eigenkapitalquoten in Prozent						
Eigenkapitalquote 1	31,9	31,0	31,4	29,6	25,5	23,3
Eigenkapitalquote 2	74,6	72,2	73,3	70,8	65,3	63,5

Eigenkapitalquoten 1 und 2 in Prozent 2011

	Herdecke	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Eigenkapitalquote 1 in Prozent	23,3	-8,0	66,0	33,4	21,1	33,6	44,6	69
Eigenkapitalquote 2 in Prozent	63,5	16,3	86,0	62,0	51,0	62,7	74,2	69

Die Eigenkapitalsituation der Stadt Herdecke ist als kritisch zu bewerten. Nach aktuellen Prognosen der Stadt fällt das Jahresergebnis 2012 besser aus, als ursprünglich geplant. Daher geht Herdecke davon aus, dass die bilanzielle Überschuldung in 2019 nicht eintritt. Herdecke sollte die ausstehenden Jahresabschlüsse 2012, 2013 und 2014 schnellst möglich nachholen. Nur so lässt sich bestimmt sagen, wie hoch das verbleibende Eigenkapital aktuell ist.

Sollte sich nur ein Teil der dargestellten Risiken verwirklichen, oder andere Erträge und Aufwendungen ungünstiger entwickeln, droht die bilanzielle Überschuldung.

→ Feststellung

Herdecke droht die bilanzielle Überschuldung und damit einhergehend der Verstoß gegen § 75 Abs. 7 GO.

Ertragslage

Die Vermögens-, Finanz- und Schuldenlage hat unmittelbare Auswirkungen auf die Ertragslage. Bei den jeweiligen Ertrags- und Aufwandsarten wird daher auf die Ergebnisse der vorangegangenen Analysen Bezug genommen.

Ordentliche Erträge in Tausend Euro (IST)

	2007	2008	2009	2010	2011
Steuern und ähnliche Abgaben	26.214	25.073	25.395	24.263	27.669
Zuwendungen und allgemeine Umlagen	6.935	8.509	6.551	7.124	5.109
Sonstige Transfererträge	158	143	109	181	143
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	2.622	2.591	2.620	2.696	2.753
Privatrechtliche Leistungsentgelte	227	147	178	228	236
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	2.428	2.557	2.656	2.449	2.236
Sonstige ordentliche Erträge	2.360	2.908	4.408	4.236	3.240
Aktivierete Eigenleistungen	36	38	39	19	5
Bestandsveränderungen	0	0	0	1	1
Ordentliche Erträge	40.979	41.965	41.956	41.197	41.393
Finanzerträge	354	294	382	445	602

Die ordentlichen Erträge entwickeln sich relativ konstant. Dies ist gegenläufigen Effekten innerhalb der Ertragspositionen geschuldet und entsprechenden Hebesatzerhöhungen.

So haben höhere Erträge aus den Schlüsselzuweisungen und den Gemeindeanteilen an den Gemeinschaftssteuern den Einbruch der Gewerbesteuer in 2008 abgefangen.

In 2009 stiegen wiederum die Steuererträge. Zum einen ist dies der positiven Entwicklung der Gewerbesteuern geschuldet. Zum anderen der Erhöhung der Grundsteuer B von 424 auf 440 Prozentpunkte. Allerdings wurde diese Mehrerträge durch geringere Erträge aus den Gemeinschaftssteuern sowie die Schlüsselzuweisungen aufgezehrt.

In 2010 fallen die ordentlichen Erträge. Durch die Finanz- und Wirtschaftskrise brechen die Gewerbesteuern um 1,1 Mio. Euro ein. Außerdem fällt der Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer um 565.461 Euro. Allerdings können diesmal höhere Schlüsselzuweisungen und andere Zuweisungen und Zuschüsse sowie die Anhebung der Grundsteuer B von 440 auf 490 Prozentpunkte den Einbruch der ordentlichen Erträge nicht stoppen.

In 2011 ziehen die Gewerbesteuererträge wieder um 2,5 Mio. Euro an. Ursache dafür ist hauptsächlich eine Hebesatzerhöhung von 468 auf 490 Prozentpunkte. Ebenso sind Mehrerträge den Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern zu verzeichnen. Da die Schlüsselzuweisungen um 1,9 Mio. Euro zurückgegangen sind, verbessern sich die ordentlichen Erträge nur unwesentlich.

Die Entwicklung der ordentlichen Erträge schwankt in der oben dargestellten Zeitreihe. Dies resultiert hauptsächlich aus der Auflösung von Pensions-/Beihilferückstellungen. Bei diesen

Buchungen handelt es sich jedoch lediglich um haushaltsinterne Buchungen zwischen verschiedenen Produktgruppen (vgl. Kapital Haushaltsplanung).

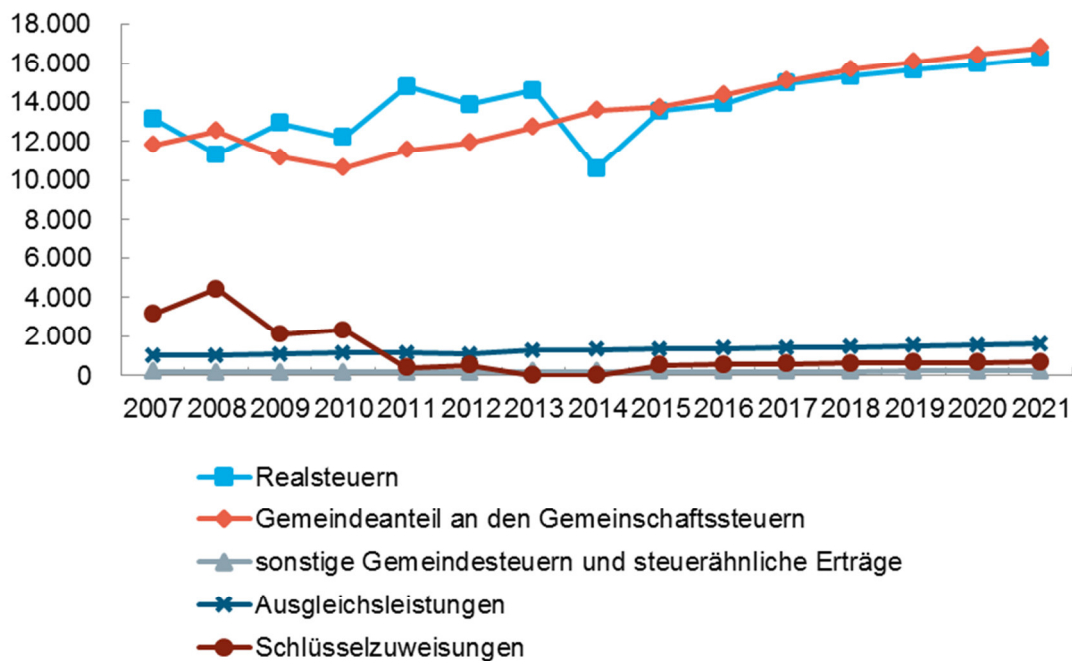
Allgemeine Deckungsmittel

Die GPA NRW versteht unter allgemeinen Deckungsmitteln

- die Realsteuereinnahmen,
- die Gemeinschaftssteuern,
- die sonstigen Steuern und steuerähnlichen Erträge,
- die Ausgleichsleistungen nach dem Familienleistungsgesetz sowie
- die Schlüsselzuweisungen.

Die Höhe der allgemeinen Deckungsmittel dient als Ausgangsbasis für die Beurteilung der Ertragskraft der geprüften Kommunen.

Allgemeine Deckungsmittel in Tausend Euro“ (Ist und Plan)



Allgemeine Deckungsmittel 2011 je Einwohner in Euro

Herdecke	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.231	898	1.806	1.219	1.076	1.159	1.317	70

Im Vergleich zu den anderen Kommunen positioniert sich Herdecke seit 2008 etwa auf der Höhe des Mittelwertes. Die Verbesserung aus 2011 resultiert aus höheren Realsteuererträgen. Wie bereits erwähnt verbessert in diesem Jahr die Hebesatzerhöhung der Gewerbesteuer die Steuererträge maßgeblich.

Die Grafik verdeutlicht die zunehmende Bedeutung der Realsteuern aufgrund der gesunkenen Schlüsselzuweisungen ab 2011. Die Schlüsselzuweisungen unterliegen einer Wechselwirkung mit der Steuerkraft der Stadt Herdecke. Der Rückgang der Schlüsselzuweisungen in 2011 liegt jedoch auch an der Änderung der statistischen Grunddaten zur Berechnung der Zuweisungen. Im Gemeindefinanzierungsgesetz 2011 wurde zum Beispiel die erste Stufe einer stärkeren Berücksichtigung der Soziallasten umgesetzt. Im Gemeindefinanzierungsgesetz 2012 wurde schließlich die zweite Stufe der Erhöhung des Soziallastenansatzes umgesetzt. Im gleichen Zuge wurde ein Demografie- und Flächenfaktor eingeführt und Einwohner- und Schülergewichtungen geändert.

Das Jahr 2014 zeigt wie risikobehaftet die Entwicklung der Gewerbesteuern ist. Der Haushaltsausgleich im Jahr 2021 hängt somit auch wesentlich davon ab, dass sich die Gewerbesteuern wie erwartet entwickeln.

Aufwendungen

Die GPA NRW analysiert die Aufwandsarten und geht auf wesentliche Besonderheiten ein.

Ordentliche Aufwendungen in Tausend Euro (IST)

	2007	2008	2009	2010	2011
Personalaufwendungen	10.367	10.180	10.228	11.885	10.128
Versorgungsaufwendungen	406	1.522	2.605	864	2.504
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	6.428	7.117	7.039	7.140	7.106
Bilanzielle Abschreibungen	5.206	5.222	5.136	5.675	5.082
Transferaufwendungen	17.136	16.732	17.831	17.172	18.379
Sonstige ordentliche Aufwendungen	1.373	2.226	2.077	2.416	2.463
Ordentliche Aufwendungen	40.916	43.000	44.916	45.151	45.661
Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen	799	772	768	1.128	990

Die ordentlichen Aufwendungen sind stark geprägt durch die Personal- und Versorgungsaufwendungen. Wie bereits bei den sonstigen ordentlichen Erträgen angesprochen, werden auch hier Buchungen abgebildet, die die tatsächliche Entwicklung der Positionen verfälschen (vgl. Kapitel Haushaltsplanung).

Die Sach- und Dienstleistungsaufwendungen sind im Vergleich der Jahre 2007 und 2011 um rund 10 Prozent angestiegen. Im Wesentlichen liegt dies an dem Anstieg von 2007 zu 2008. Aufgrund einer Vielzahl von Kontenänderungen ist auskunftsgemäß nicht mehr nachvollziehbar, worin diese Änderungen begründet sind.

Die Hauptpositionen innerhalb der Transferaufwendungen sind die Kreisumlage, die Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke (hauptsächlich Zuschüsse zu den Kindertageseinrichtungen), die Leistungen für die Jugend- und Sozialhilfe, die Gewerbesteuerumlage und der Fonds Deutsche Einheit. Die Kreisumlage und die Steuerbeteiligungen schwanken im Zeitablauf. Die Leistungen für die Kindertageseinrichtungen und die Jugend- und Sozialhilfe steigen konstant. Insgesamt führen sie im Trend jedoch zu einem Anstieg der Transferaufwendungen. Im Vergleich zu anderen Kommunen positioniert sich Herdecke bei der Transferaufwandsquote mit 40,3 Prozent unter dem Mittelwert.

Bilanzielle Abschreibungen

Die Abschreibungen sind ein wesentlicher Aufwandsposten in der Ergebnisrechnung. Die Kennzahl „Abschreibungsintensität“ zeigt an, in welchem Umfang die Abnutzung des Anlagevermögens den Kommunalhaushalt belastet.

Den Abschreibungen stehen im Regelfall erhebliche Erträge aus der Auflösung von Sonderposten gegenüber. Die Kennzahl „Drittfinanzierungsquote“ weist das prozentuale Verhältnis von Erträgen aus Sonderposten zu den Abschreibungen aus.

Abschreibungsintensität und Drittfinanzierungsquote in Prozent

	2007	2008	2009	2010	2011
Ordentliche Aufwendungen	40.916	43.000	44.916	45.151	45.661
Abschreibungen auf Anlagevermögen	5.162	5.134	4.962	5.475	4.832
Erträge aus der Auflösung von Sonderposten	2.941	3.070	2.989	3.114	3.116
Netto-Ergebnisbelastung	2.221	2.064	1.973	2.360	1.717
Abschreibungsintensität	12,6	11,9	11,0	12,1	10,6
Drittfinanzierungsquote	57,0	59,8	60,2	56,9	64,5

Der interkommunale Mittelwert der Abschreibungsintensität liegt im Jahr 2011 bei 10,6 Prozent. Damit wird deutlich, dass die Stadt Herdecke durch Abschreibungen überdurchschnittlich belastet ist. Ergänzend muss berücksichtigt werden, dass die Herdecke Entwässerungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen in die TBH ausgegliedert hat. Dies verstärkt den Effekt. Diese Abschreibungen bleiben hier unberücksichtigt. Die Abschreibungsdauern der Stadt Herdecke liegen tendenziell im Mittel.

In Trend sinkt die Abschreibungsintensität. Dies ist zum einen den sinkenden Abschreibungen insgesamt geschuldet. Zum großen Teil sind jedoch die steigenden ordentlichen Aufwendungen für die Entwicklung verantwortlich. Das Jahr 2010 bildet hinsichtlich der Abschreibungen eine Ausnahme. Die Abschreibungen sind in diesem Jahr höher, da eine außerplanmäßige Abschreibung für die Sporthalle Bleichstein gebucht werden musste.

Im gleichen Zeitraum steigen die Erträge aus der Auflösung von Sonderposten leicht. Das bedeutet, dass es tendenziell zu einer abnehmenden Netto-Ergebnisbelastung kommt.

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de