

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Finanzen der Stadt Schwelm
im Jahr 2015*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Finanzen	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Haushaltssituation	3
Haushaltsausgleich	4
Strukturelle Haushaltssituation	6
Gesamtbetrachtung der Haushaltssituation	15
Haushaltswirtschaftliche Risiken	19
Risikoszenario	19
Haushaltssolidierung	21
Kommunaler Steuerungstrend	22
Beiträge	23
Gebühren	24
Gesamtbetrachtung Beiträge und Gebühren	27
Steuern	28
Gebäudeportfolio	29
Haushalts- und Jahresabschlussanalyse	36
Vermögenslage	36
Schulden- und Finanzlage	43
Ertragslage	49

→ 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 2008 bis 2013 und die aktuellen Haushaltsplanungen 2015 analysiert. Ergänzend wurden die örtlichen Prüfberichte der Jahresabschlüsse einbezogen. Ein Gesamtabschluss für das Jahr 2010 liegt bisher nicht vor. Um Doppelarbeiten zu vermeiden, setzen die 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 Haushaltssituation der Stadt Schwelm war bereits im Rahmen der Kameralistik angespannt. Die Stadt Schwelm befand sich in vielen Jahren in der Haushaltssicherung. Zum 01. Januar 2008 hat die Stadt Schwelm auf das Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF) umgestellt. Auch nach NKF-Einführung bestand die Pflicht zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes (HSK) fort. Die HSK der Jahre 2008 bis 2011 waren nicht genehmigungsfähig, so dass sich die Stadt in der vorläufigen Haushaltsführung befand.

Die Stadt Schwelm musste als mittelfristig überschuldete Kommune nach § 3 Stärkungspaktgesetz an der ersten Stufe des Stärkungspaktes teilnehmen. Den ersten Haushaltssanierungsplan (HSP) hat die Stadt im Jahr 2012 der Bezirksregierung Arnsberg vorgelegt. In diesem wurde der Haushaltsausgleich unter Berücksichtigung der Konsolidierungshilfe im Jahr 2016 dargestellt. Zudem wurde der Haushaltsausgleich ohne Berücksichtigung der Konsolidierungshilfe im Jahr 2021 aufgezeigt. Die Bezirksregierung hat den HSP genehmigt. Die Fortschreibungen der HSP in den Folgejahren wurden ebenfalls seitens der Bezirksregierung genehmigt. Der HSP 2015 enthält 25 Maßnahmen, die zur Haushaltskonsolidierung beitragen sollen.

In der Ratssitzung vom 27. August 2015 hat der Kämmerer der Stadt Schwelm, unter anderem infolge des erwarteten Rückgangs der Gewerbesteuererträge, eine haushaltswirtschaftliche Sperre gemäß § 24 GemHVO verhängt. Diese trat mit Wirkung vom 01. September 2015 in Kraft.

Der Prüfung liegen die festgestellten Jahresabschlüsse 2008 bis 2013 zugrunde. Ein Gesamtabschluss lag zum Prüfungszeitpunkt noch nicht vor.

→ Feststellung

Die Stadt Schwelm ist Teilnehmerin der ersten Stufe des Stärkungspaktes. Der Haushaltsausgleich soll ohne Konsolidierungshilfe im Jahr 2021 erreicht werden. Damit sind umfangreiche Konsolidierungen notwendig.

Jahresergebnisse und Rücklagen

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

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Jahresergebnis*)		-5.093	-12.974	-9.035	-3.835	-518	-3.117
Höhe der allgemeinen Rücklage	40.937	40.938**)	35.095**)	26.060	22.225	21.707	18.514**)

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres in Prozent		./.	14,3	25,7	14,7	2,3	14,7
Höhe der Ausgleichsrücklage	11.636	6.543	0	0	0	0	0
Fehlbetragsquote in Prozent		9,7	27,3	25,7	14,7	2,3	14,4

*) Der Verwendungsbeschluss wird vorweg genommen und die Jahresergebnisse direkt der allgemeinen Rücklage bzw. Ausgleichsrücklage zugeordnet

**) Veränderung der allgemeinen Rücklage (teilweise) durch erfolgsneutrale Buchungen gem. § 43 Abs. 3 GemHVO oder Wertkorrekturen zur Eröffnungsbilanz gem. § 57 GemHVO

Die Jahresergebnisse 2008 bis 2013 waren mit Ausnahme von 2012 erheblich defizitär und strukturell unausgeglichen. Die Ausgleichsrücklage wurde bei unmittelbarer Fortschreibung durch den Fehlbetrag des Jahres 2009 vollständig aufgebraucht. Der kritische Eigenkapitalverzehr setzt sich zudem mit der Reduzierung der allgemeinen Rücklage ab 2009 fort. Die vorläufige Ergebnisrechnung des Jahres 2014 weist einen Jahresfehlbetrag von rund 9,0 Mio. Euro aus. Das Problem des strukturell unausgeglichenen Haushaltes besteht daher weiterhin.

Die Veränderung der allgemeinen Rücklage im Jahresabschluss 2009 resultiert unter anderem aus einer erfolgsneutralen Korrekturbuchung zur Eröffnungsbilanz gemäß § 57 GemHVO. Die sonstigen öffentlich-rechtlichen Forderungen wurden um rund 587.000 Euro höher ausgewiesen. Im Jahresabschluss 2013 wurde zudem die Wertveränderung einer Finanzanlage gemäß § 43 Abs. 3 GemHVO unmittelbar gegen die allgemeine Rücklage gebucht. Die Wertminderung der Finanzanlage „Verkehrsgesellschaft Ennepe-Ruhr“ betrug rund 76.000 Euro.

→ Feststellung

Der schleichende Verbrauch an Eigenkapital ist nicht mit dem Grundsatz der intergenerativen Gerechtigkeit vereinbar. Die Haushaltskonsolidierung sollte oberste Priorität für das städtische Handeln haben.

Jahresergebnisse je Einwohner 2013

Schwelm	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
-112	-542	3.698	-36	-215	-117	-32	43

Im interkommunalen Vergleich ist die Stadt Schwelm in den Jahren 2008 bis 2010 innerhalb des Viertels der Kommunen mit den ungünstigsten Jahresergebnissen vorzufinden. In den Jahren 2011 bis 2013 verbessert sich das Bild aufgrund der deutlichen Abnahme der Jahresdefizite etwas. Im Jahr 2013 weist die Stadt Schwelm im interkommunalen Vergleich ein Jahresergebnis je Einwohner in Nähe zum Median auf.

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

	2014*)	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Jahresergebnis	-7.373 (-8.979)	-2.489	8	38	49	65	447	537
Höhe der allgemeinen Rücklage	11.141 (9.535)	7.684	9.312	9.350	9.669	9.734	10.181	10.718
Veränderung der allgemeinen Rücklage gemäß § 43 Abs. 3 GemHVO (Verrechnungssaldo)	540 (0)	638	1.620	0	270	0	0	0
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres in Prozent	39,8 (48,5)	19,4	./.	./.	./.	./.	./.	./.
Höhe der Ausgleichsrücklage	0	0	0	0	0	0	0	0
Fehlbetragsquote in Prozent	39,8 (48,5)	26,1	./.	./.	./.	./.	./.	./.

*) in Klammern vorläufige Istwerte

Ab dem Jahr 2016 sollen laut den Planzahlen Jahresüberschüsse erwirtschaftet werden. Die prognostizierten Jahresüberschüsse würden zu einer kontinuierlichen Erhöhung des deutlich reduzierten Eigenkapitalstocks führen. Die Konsolidierungshilfen nach dem Stärkungspaktgesetz verringern sich mit Beginn des Jahres 2017 jährlich. Im Jahr 2021 muss der Haushaltsausgleich gemäß § 75 Abs. 2 S. 2 GO ohne Konsolidierungshilfen erreicht werden. Nach den vorläufigen Istwerten 2014 und dem bisherigen Haushaltsverlauf 2015 konnten die geplanten Erträge aus der Veräußerung von Vermögensgegenständen zur unmittelbaren Verrechnung mit der allgemeinen Rücklage gemäß § 43 Abs. 3 GemHVO nicht umgesetzt werden. Es besteht daher ein Risiko, dass die allgemeine Rücklage im Jahr 2021 geringer, als in der obigen Tabelle dargestellt, ausfallen wird.

Die kontinuierliche Verringerung der Jahresfehlbedarfe bzw. die Ausweisung von Jahresüberschüssen soll durch verschiedene Maßnahmen erreicht werden. Der HSP 2015 enthält diesbezüglich 25 Maßnahmen. Neben der Personalkonsolidierung und Einsparungen im Zusammenhang mit dem Gebäudeportfolio der Stadt Schwelm sollen unter anderem Steuerhöhungen (Realsteuern sowie Vergnügungssteuern) zu Ergebnisverbesserungen beitragen.

Einzelne Planwerte sind mit erkennbaren Risiken verbunden. Diese werden in den Berichtsteilen Haushaltsplanung und haushaltswirtschaftliche Risiken erläutert.

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 2013 werden die Erträge und Aufwendungen bei der Gewerbesteuer, dem Finanzausgleich und der allgemeinen Kreisumlage abgezogen. Diese Werte werden durch die Durchschnittswerte der Jahre 2008 bis 2013 ersetzt. Zusätzlich werden die Konsolidierungshilfe nach dem Stärkungspaktgesetz sowie positive wie negative Sondereffekte 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. So schwankten bei der Stadt Schwelm die Gewerbesteuererträge im Betrachtungszeitraum erheblich zwischen 10,7 Mio. Euro und 21,0 Mio. Euro. Zudem überdecken häufig Sondereffekte den tatsächlichen Konsolidierungsbedarf.

Strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2013

Schwelm	
Jahresergebnis	-3.117
Bereinigungen Gewerbesteuer, Kreisumlage, Finanzausgleich und Konsolidierungshilfe nach Stärkungspaktgesetz	20.865
Bereinigungen Sondereffekte	2.357
= bereinigtes Jahresergebnis	-26.339
Hinzurechnungen (Mittelwerte 2008 bis 2013)	17.887
= strukturelles Ergebnis	-8.452

→ Feststellung

Die Stadt Schwelm weist für das Jahr 2013 ein strukturelles Ergebnis von rund -8,5 Mio. Euro aus. Unter Annahme unveränderter Rahmenbedingungen besteht in dieser Höhe eine nachhaltig zu schließende Konsolidierungslücke. Das strukturelle Ergebnis 2013 enthält nicht die Konsolidierungshilfe nach dem Stärkungspaktgesetz in Höhe von 3,2 Mio. Euro. Mit Konsolidierungshilfe verbessert sich das strukturelle Ergebnis auf -5,3 Mio. Euro.

Haushaltsplanung bis 2021

Um aus dem strukturellen Ergebnis eine konkrete Zielgröße für eigene Konsolidierungsmaßnahmen der Stadt Schwelm ableiten zu können, ist die weitere Entwicklung der haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen einzubeziehen. Deshalb vergleicht die GPA NRW das strukturelle Ergebnis 2013 mit dem geplanten Jahresergebnis 2021. Die Analyse soll aufzeigen,

- inwieweit sich nach dem strukturellen Ergebnis 2013 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 Schwelm ausgeht und
- mit welchen Risiken diese Annahmen gegebenenfalls verbunden sind.

Vergleich strukturelles Ergebnis 2013 und Planergebnis 2021 - wesentliche Veränderungen in Tausend Euro

	Strukturelles Ergebnis 2013	Planergebnis 2021	Differenz	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Grundsteuer B**)	4.176	8.384	4.208	9,1
Gewerbesteuer*)	16.631	23.633	7.002	4,5
Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern*)	11.905	17.138	5.233	4,7
Schlüsselzuweisungen*)	4.603	5.565	962	2,4
Kostenerstattungen und Kostenumlagen**)	5.452	2.559	-2.893	-9,0
Sonstige ordentliche Erträge**)	5.746***) (8.453)	2.942	-2.804	-8,0
Aufwendungen				
Personalaufwendungen**)	15.792	14.546	-1.246	-1,0
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen**)	11.478	9.082	-2.396	-2,9
Allgemeine Kreisumlage*)	13.945	21.298	7.353	5,4
Bilanzielle Abschreibungen**)	4.718***) (5.069)	3.611	-1.107	-3,3
Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen**)	2.001	2.270	269	1,6

*) Mittelwerte 2008 bis 2013

***) Ergebnis 2013

****) Ergebnis 2013 nach Bereinigung Sondereffekte

Nach der Ergebnisplanung auf Basis des Haushaltsplanes 2015 erwartet die Stadt Schwelm für das Jahr 2021 einen Jahresüberschuss von rund 540.000 Euro. Gegenüber der strukturellen Konsolidierungslücke von 8,5 Mio. Euro ergibt sich eine Verbesserung um etwa 9,0 Mio. Euro. Die vorangegangene Tabelle zeigt, wie sich diese Verbesserung im Wesentlichen zusammensetzt.

Im Zeitraum der mittelfristigen Planung wurden überwiegend die Orientierungsdaten¹ des Landes Nordrhein-Westfalen berücksichtigt. In den Jahren 2019 bis 2021 sind die Vorgaben des Ausführungserlasses vom 07. März 2013 beachtet worden. Der analytische Vergleich der Plan- daten 2021 mit dem strukturellen Ergebnis 2013 führt zu anderen Veränderungsraten als die Berechnungen nach dem Orientierungsdatenerlass.

Grundsteuer B

Die Stadt Schwelm nutzt, wie die Mehrheit der am Stärkungspakt teilnehmenden Kommunen, Hebesatzerhöhungen zur Konsolidierung. Der in der Haushaltssatzung für 2015 festgelegte Hebesatz der Grundsteuer B beträgt 580 Prozentpunkte. In den Folgejahren wird mit deutlich höheren Hebesätzen kalkuliert. Diese sollen sich im Zeitraum 2016 bis 2021 zwischen 800 und 925 Hebesatzpunkten bewegen. Die Hebesatzerhöhungen tragen mit rund 4,2 Mio. Euro wesentlich zur Konsolidierung bei. Ein zusätzliches Planungsrisiko ist nicht erkennbar, vorausgesetzt die bis 2021 geplanten Erhöhungen des Hebesatzes werden tatsächlich umgesetzt.

Gewerbsteuer

Bei der Gewerbesteuer ist bezogen auf den Mittelwert der Jahre 2008 bis 2013 ein jährlicher Anstieg von 4,5 Prozent vorgesehen. Mit einem Konsolidierungsbeitrag von rund 7,0 Mio. Euro leistet diese Ertragsposition den größten Anteil zum angestrebten Haushaltsausgleich im Jahr 2021. Die Steigerungen sind nicht auf die Erschließung von zusätzlichen Gewerbeflächen zurückzuführen. In der Haushaltssatzung 2015 wurde ein Hebesatz von 490 Prozentpunkten festgesetzt. In 2016 ist ein Anstieg auf 495 Prozentpunkte geplant.

Innerhalb der mittelfristigen Planung entsprechen die unterstellten jährlichen Steigerungsraten den Orientierungsdaten. In den Jahren 2019 bis 2021 wird ein Anstieg von jährlich 3,2 Prozent einkalkuliert. Diese Steigerungsrate liegt unter dem geometrischen Mittel. Zusätzlich berücksichtigt die Stadt Schwelm noch Gewerbesteuernachzahlungen in Höhe von 3,5 Mio. Euro in 2015 und ab 2016 in Höhe von 3,6 Mio. Euro in ihren Planansätzen. Die tatsächliche Höhe der Gewerbesteuernachzahlungen hat sich in den vergangenen Jahren als sprunghaft erwiesen. Zwischen 2008 und 2014 bestand eine Bandbreite zwischen 0,9 Mio. Euro und 6,4 Mio. Euro. Je nach wirtschaftlicher Entwicklung und dem Umfang von Steuerprüfungen kann der prognostizierte Ansatz der Gewerbesteuernachzahlungen daher eine Chance oder ein Risiko für die Haushaltsbewirtschaftung darstellen. Die einkalkulierten Gewerbesteuernachzahlungen liegen unter dem Durchschnitt der Jahre 2008 bis 2014. Die Planungen der Stadt Schwelm sind grundsätzlich nachvollziehbar und plausibel.

¹ Vgl. Orientierungsdaten gemäß Steuerschätzung von November 2014; Schnellbrief des Städte- und Gemeindebundes vom 14. November 2014 (207/2014).

Die Gewerbesteuer stellt die bedeutendste Einnahmequelle der Stadt Schwelm dar. Auf Basis des Haushaltsplanes 2015 hat die Gewerbesteuer im Jahr 2021 einen Anteil an den gesamten ordentlichen Erträgen von etwa einem Drittel. Die Gewerbesteuererträge sind konjunkturanfällig. Die Entwicklung dieser Ertragsposition im Betrachtungszeitraum hat gezeigt, dass diese großen Schwankungen unterliegt. Sie schwankte zwischen 10,7 Mio. Euro (in 2010) und 21,0 Mio. Euro (in 2012). Die Plandaten unterliegen daher grundsätzlich einem allgemeinen Risiko. Sollten die geplanten Gewerbesteuererträge nicht in geplanter Höhe realisiert werden können, würde dies den im Jahr 2021 angestrebten Haushaltsausgleich wesentlich gefährden.

Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern

Die Anteile der Stadt Schwelm an der Einkommens- und Umsatzsteuer können von der Stadt nicht gesteuert werden, da diese unmittelbar von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung abhängen. Kontinuierliches Wachstum der Wirtschaftsleistung verbunden mit stetig steigenden Steuereinnahmen können nicht erwartet werden. Ein allgemeines, konjunkturelles Risiko ist bei den aufgestellten Planansätzen daher vorhanden.

Die Stadt Schwelm erwartet eine durchschnittliche Steigerungsrate von jährlich 4,7 Prozent bezogen auf den Mittelwert der Jahre 2008 bis 2013. Die jährliche Zunahme beim Anteil an der Einkommenssteuer beträgt 4,3 Prozent und an der Umsatzsteuer 7,2 Prozent. Der Konsolidierungsbetrag beläuft sich insgesamt auf 5,2 Mio. Euro. Davon entfällt auf den Anteil an der Einkommensteuer mit einer Zunahme bis 2021 von 4,2 Mio. Euro der wesentliche Betrag.

Die Schlüsselzahl² für die Jahre 2015 bis 2017 der Stadt Schwelm für die Aufteilung des Gemeindeanteils an der Einkommenssteuer ist gesunken und für die Aufteilung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer gestiegen. Die neuen Schlüsselzahlen wurden in der Haushaltsplanung 2015 bereits erfasst. Innerhalb der mittelfristigen Planung entsprechen die unterstellten jährlichen Steigerungsdaten den Orientierungsdaten. In den Jahren 2019 bis 2021 wird ein Anstieg von jährlich 1,94 Prozent der Gemeindeanteile an der Umsatzsteuer und von 1,75 Prozent der Gemeindeanteile an der Einkommenssteuer einkalkuliert. Diese Steigerungsdaten entsprechen dem jeweiligen geometrischen Mittel. Die Stadt Schwelm berücksichtigt in ihren Planungen zusätzlich die Zunahme des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer infolge der Soforthilfe des Bundes³ im Umfang von rund 188.000 Euro in den Jahren 2015 bis 2017. Ab dem Jahr 2018 werden weitere rund 376.000 Euro veranschlagt. Aus Sicht der GPA NRW besteht bei dieser Ertragsposition kein zusätzliches Risiko.

Schlüsselzuweisungen

Die Stadt Schwelm plant in 2021 Erträge aus Schlüsselzuweisungen von rund 5,6 Mio. Euro. Die Schlüsselzuweisungen leisten damit einen Beitrag zur Schließung der Konsolidierungslücke von knapp einer Million Euro. Der Ansatz 2015 entspricht dem festgesetzten Auszahlungsbetrag gemäß Gemeindefinanzierungsgesetz 2015. Die Stadt verwendet bis 2018 die Orientierungsdaten. In den Jahren 2019 bis 2021 wird eine jährliche Steigerungsrate von 4,2 Prozent

² Gemäß Verordnung über die Aufteilung und Auszahlung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer und die Abführung der Gewerbesteuerumlage für die Haushaltsjahre 2015, 2016 und 2017 (EStGemAntV 2015, 2016 und 2017) vom 16. Dezember 2014).

³ Vgl. Runderlass vom 10. Dezember 2014 für die Haushaltsjahre 2015 bis 2017.

angesetzt. Diese Steigerungsrate liegt unter dem errechneten geometrischen Mittel. Die Schlüsselzuweisungen unterliegen einer Wechselwirkung mit der Steuerkraft der Stadt. In den letzten Jahren wurden den Kommunen jährlich steigende Zuweisungen als Finanzausgleichsmasse über das jährliche Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) gewährt. Die Erträge sind grundsätzlich von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung beziehungsweise der Leistungsfähigkeit des Landeshaushaltes abhängig. Inwieweit bei diesen Beträgen auch zukünftig mit zusätzlichen Steigerungen zu rechnen ist, bleibt abzuwarten. Es besteht demnach ein allgemeines Risiko für die vorliegende Haushaltsplanung der Stadt Schwelm.

Kostenerstattungen und Kostenumlagen

Die prognostizierten Erträge aus Kostenerstattungen und Kostenumlagen des Jahres 2021 verringern sich um mehr als die Hälfte im Vergleich mit dem Ergebnis 2013. Die Gründe hierfür sind buchungstechnischer Natur. Bis einschließlich 2014 wurden die Zuwendungen vom Land für die Betriebskosten der Kindertagesstätten als Kostenerstattung verbucht. Ab dem Jahr 2015 erfolgt die Verbuchung bei der Ertragsposition Zuwendungen und allgemeine Umlagen. Die verbleibenden Kostenerstattungen stammen insbesondere aus den Bereichen Asyl und Unterhaltsvorschussleistungen.

Sonstige ordentliche Erträge

Die Veränderung bei den sonstigen ordentlichen Erträgen ist signifikant. Es werden bezogen auf das Ergebnis 2013 (nach Bereinigung der Sondereffekte) um rund 2,8 Mio. Euro niedrigere Erträge im Jahr 2021 prognostiziert. Der Rückgang setzt sich aus mehreren Sachverhalten zusammen.

Im Haushaltsplan 2015 werden unter dieser Ertragsposition im Jahr 2021 keine Erträge aus der Auflösung von Rückstellungen für Überstunden, Urlaub und Altersteilzeit berücksichtigt. Im Jahr 2013 wurden daraus noch Erträge von insgesamt rund 1,0 Mio. Euro ausgewiesen. Überdies wird von etwa 0,5 Mio. Euro geringeren Erträgen aus der Auflösung von Pensions- und Beihilferückstellungen ausgegangen. Auch die Erträge aus Säumniszuschlägen u.ä. werden deutlich geringer prognostiziert. Im Jahr 2013 wurden daraus Erträge von rund 1,4 Mio. Euro erzielt. Dem stehen geplante Erträge in 2021 von etwa 0,3 Mio. Euro gegenüber. Die diesbezüglichen Erträge sind im Jahr 2013 im Vergleich zu den Vorjahren weit überdurchschnittlich. Die von den Steuerpflichtigen zu leistenden Nachzahlungen bei der Gewerbesteuer inklusive entsprechender Verzinsung waren in diesem Jahr besonders hoch. Ähnlich hohe Erträge wurden folgerichtig nicht in den Planansätzen erfasst. Die GPA NRW sieht daher bei dieser Ertragsposition kein zusätzliches Risiko.

Personalaufwendungen

Die Personalaufwendungen sinken bezogen auf das Ergebnis 2013 bis zum Jahr 2021 um durchschnittlich jährlich 1,0 Prozent. Diese Änderungsrate bedarf einer näher gehenden Betrachtung. Im Jahr 2015 wurden der Tarifabschluss für die Tarifbeschäftigten (2,4 Prozent ab dem 01. März 2015) sowie eine pauschale Steigerung von 3,0 Prozent bei Beamten ab dem 01. Januar 2015 berücksichtigt. Ab 2016 wird mit einer jährlichen Steigerung von einem Prozent

kalkuliert. Die tariflichen Lohn- und Gehaltssteigerungen bewegen sich nach einer Prognose der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände⁴ für 2016 bei 1,6 Prozent und für 2017 bei 1,7 Prozent. Die Orientierungsdaten gehen ab 2016 von einer jährlichen Steigerung von einem Prozent aus. Diese moderate Steigerung kann jedoch nur aufgrund von konkreten Konsolidierungsbemühungen im Personalbereich erreicht werden.

Das Personalwirtschaftskonzept (PWK) der Stadt Schwelm ist Bestandteil des HSP. Im PWK sind die Maßnahmen zur Personalkonsolidierung bis zum Jahr 2021 abgebildet. Ziel der Stadt Schwelm ist es, die Stellenanteile von 278 im Jahr 2011 bis auf 235 im Jahr 2021 zu verringern. Nach derzeitigem Stand wird im Stellenplan 2016 ein Stellenanteil von 252 ausgewiesen werden. Die Personalkonsolidierung soll erreicht werden, indem auf die Wiederbesetzung bestimmter Stellen verzichtet wird. Da ein gänzlicher Wegfall von Aufgaben selten ist, sollen durch organisatorische Änderungen Aufgaben auf andere städtische Bedienstete verteilt werden oder ein neuer Stellenzuschnitt erfolgen. In den vergangenen Jahren konnten einige der geplanten Einsparungen nicht umgesetzt werden. Ursächlich hierfür ist, dass eine Aufgabenverteilung bzw. -optimierung aus verschiedenen Gründen teilweise nicht möglich war. Die Mehrheit der ursprünglich geplanten Maßnahmen wurde jedoch verwirklicht. Die im fortgeschriebenen PWK für das Haushaltsjahr 2015 angestrebten Personalkonsolidierungsmaßnahmen werden voraussichtlich nicht vollständig umgesetzt werden können. Sollten die Maßnahmen zur Personalkonsolidierung in 2015 und in den Folgejahren nicht vollständig und zeitgerecht umgesetzt werden, hat dies zur Folge, dass die tatsächlichen Personalaufwendungen im Jahr 2021 über dem Planansatz liegen werden. Die GPA NRW sieht daher ein Risiko bei dieser Aufwandsposition. Die bis zum Jahr 2021 tatsächlich anfallenden Personalaufwendungen könnten höher als die Planzahlen ausfallen.

Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen

Von 2013 bis 2021 sollen die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen um rund 2,4 Mio. Euro reduziert werden. Bezogen auf das Ergebnis 2013 errechnet sich bei der Stadt Schwelm damit eine jährliche Senkungsrate von 2,9 Prozent. Die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen bewegen sich jedoch nach dem Haushaltsplan 2015 in den Jahren 2016 bis 2021 auf einem etwa konstanten Niveau.

Ursächlich für den angestrebten deutlichen Rückgang dieser Aufwandspositionen sind mehrere Sachverhalte. Neben geringeren Aufwendungen für Energie und Wasser (ca. 230.000 Euro) und Grundbesitzabgaben (ca. 360.000 Euro) sollen erheblich niedrigere Erstattungen an Dritte für Aufwendungen der laufenden Verwaltung anfallen. Letztgenannte Aufwendungen reduzieren sich ab 2016, weil die Erstattung der Kosten der Unterkunft an den Ennepe-Ruhr-Kreis im Bereich der Grundsicherung nach dem SGB II dann vollständig über die Kreisumlage getragen wird. Der fortgeschriebene HSP 2015 sieht verschiedene Maßnahmen vor, durch die Einsparungen erwirtschaftet werden sollen. Insbesondere die HSP-Maßnahmen Nr. 9 und Nr. 17 zeigen Konsolidierungsbeiträge in signifikanter Höhe auf. Die erstgenannte HSP-Maßnahme strebt an, dass der Konsolidierungsbeitrag der Technischen Betriebe der Stadt Schwelm AöR (TBS) aus den jeweiligen Jahresergebnissen erhöht werden soll. Dies erfolgt teilweise über eine Senkung der Sachaufwendungen im Umfang von rund 190.000 Euro im Jahr 2021. Nach der HSP-

⁴ Vgl. Anlage 2 zum Schnellbrief des StGB Nr. 107 aus 2014 vom 23. Juni 2014.

Maßnahme Nr. 17 soll zudem die Neukonzeption der Schulstandorte und Verwaltungsgebäude eine Einsparung bei den Sach- und Dienstleistungsaufwendungen von etwa 900.000 Euro im Jahr 2021 bewirken. Zwei Schulgebäude wurden in 2015 bereits veräußert. Zwei weitere Gebäude sollen in den Jahren 2016 und 2018 verkauft werden. Sollten die eingeplanten Veräußerungen nicht vollständig und zeitgerecht umgesetzt werden, stellt dies eine Gefährdung für die Haushaltsausgleiche ab 2016 dar.

Wie im fortgeschriebenen PWK 2015 der Stadt Schwelm dargestellt, besteht zwischen den Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen und den Personalaufwendungen teilweise ein Zusammenhang. Die Reduzierung des Personalbestandes soll daher neben einer Reduzierung der Personalaufwendungen zu einer Verringerung der mit der Unterhaltung eines Arbeitsplatzes verbundenen Sach- und Gemeinkosten führen. Sollten die Maßnahmen zur Personalkonsolidierung nicht im beabsichtigten Ausmaß umgesetzt werden, besteht die Gefahr, nicht den angestrebten Konsolidierungsbeitrag zu erwirtschaften.

Die HSP-Maßnahme Nr. 23 sah 2014 eine Reduzierung des Sachaufwandes von 250.000 Euro vor. Tatsächlich konnte jedoch nur ein geringerer Konsolidierungsbeitrag erwirtschaftet werden. Bis 2021 sind Einsparungen von bis zu 400.000 Euro jährlich eingeplant.

Der Orientierungsdatenerlass sieht bei dieser Aufwandsposition jährliche Steigerungsraten von 1,0 Prozent vor. Die Einschätzungen der kommunalen Spitzenverbände sehen ebenfalls Zuwächse vor. Sie liegen im Bereich von 1,1 Prozent bis 2,5 Prozent für die Jahre 2015 bis 2017.⁵ Bei der Stadt Schwelm ist die Vorgehensweise zur Berücksichtigung von Kostensteigerungen uneinheitlich. Lediglich teilweise berücksichtigen die Fachbereiche Kostensteigerungen bei der Planung ihrer individuellen Haushaltsansätze. Von Seiten des Fachbereichs Finanzen wird nachvollziehbar kein genereller (Kosten-)Aufschlag auf die Mittelanmeldungen vorgenommen.

Nach Einschätzung der GPA NRW ist bei dem Gesamtvolumen dieser Aufwandpositionen und der geplanten Entwicklung von einem zusätzlichen Risiko auszugehen.

Allgemeine Kreisumlage

Die allgemeine Kreisumlage als größte Position der Transferaufwendungen ist für die Haushaltsplanung von besonderer Bedeutung. Auf die Entwicklung der allgemeinen Kreisumlage wirken sich zahlreiche nicht steuerbare Einflussfaktoren aus, die Planungsunsicherheiten hervorrufen. Der Umlagebedarf des Kreises oder die Entwicklung der Steuerkraft im übrigen Kreisgebiet können schwer vorhergesagt werden. Es besteht daher bei dieser Aufwandposition grundsätzlich ein allgemeines Risiko für die Haushaltsbewirtschaftung.

Nach dem vorliegenden Bescheid des Ennepe-Ruhr-Kreises zur Festsetzung der Kreisumlage 2015 muss die Stadt Schwelm einen Betrag von 16,1 Mio. Euro entrichten. Der Hebesatz der Kreisumlage beträgt 43,98 Prozent. Der Ennepe-Ruhr-Kreis prognostiziert im Haushaltsplan 2015 steigende Umlagegrundlagen der Kreisumlagen und steigende Hebesätze im Zeitraum der mittelfristigen Planung. Die Umlagegrundlagen der Kreisumlagen werden mit Steigerungsraten von 2,07 Prozent (in 2016), 3,81 Prozent (in 2017) sowie 3,28 Prozent (in 2018) kalkuliert.

⁵ Vgl. Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände: Kommunalfinanzen bis 2017 - Prognose der kommunalen Spitzenverbände, Schnellbrief 107/2014 vom 23.06.2014.

Der Hebesatz soll von 49,0 Prozent (in 2016) über 49,7 Prozent (in 2017) bis auf 49,8 (in 2018) steigen. Die Stadt Schwelm hat im Zeitraum der mittelfristigen Planung sowohl die vom Ennepe-Ruhr-Kreis geplanten erhöhten Umlagegrundlagen der Kreisumlagen sowie die Steigerung der Hebesätze berücksichtigt. Ab 2019 hat die Stadt Schwelm eine Steigerung der Umlagegrundlagen in Höhe des geometrischen Mittels eingeplant. Im Jahr 2021 wird mit einer deutlich erhöhten allgemeinen Kreisumlage von 21,3 Mio. Euro kalkuliert. Die GPA NRW sieht daher bei dieser Aufwandsposition kein zusätzliches Risiko.

Bilanzielle Abschreibungen

Für das Jahr 2021 wird mit bilanziellen Abschreibungen im Umfang von 3,6 Mio. Euro kalkuliert. Dies stellt gegenüber dem Ergebnis 2013 (ohne Berücksichtigung der außerplanmäßigen Abschreibungen) eine Ergebnisentlastung von rund 1,1 Mio. Euro dar. Ursächlich für diesen Rückgang sind insbesondere die planmäßigen Abschreibungen auf das Sachanlagevermögen. Es wird von um 0,7 Mio. Euro geringeren Abschreibungen auf das unbewegliche Anlagevermögen und von um 0,2 Mio. Euro geringeren Abschreibungen auf das bewegliche Anlagevermögen ausgegangen. In die Berechnung der Planansätze wurde die Aufgabe von Schul- und von Verwaltungsgebäuden einbezogen. Diesbezüglich ist es zu Zeitverzögerungen gekommen. Sollten die einkalkulierten Immobilienveräußerungen nicht vollständig und zeitgerecht umgesetzt werden, stellt dies eine Gefährdung für die Haushaltsausgleiche ab 2016 dar. Die tatsächlichen Abschreibungsbeträge könnten über den Planwerten liegen. Es besteht insofern ein Risiko für die Haushaltsbewirtschaftung. Nach Auskunft der Stadt soll eine Überarbeitung der Abschreibungspositionen im Haushaltsplan 2016 erfolgen.

Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen

Der Bestand an Liquiditätskrediten der Stadt Schwelm betrug zum 31. Dezember 2014 rund 62,5 Mio. Euro. Im Haushaltsplan 2015 wurde der Höchstbetrag der Kredite, die zur Liquiditätssicherung in Anspruch genommen werden dürfen, auf 75 Mio. Euro festgesetzt. Mit Ratsbeschluss vom 29. November 2012 wurde festgelegt, dass Liquiditätskredite lediglich für einen kurzfristigen Zeitraum aufgenommen werden. Derzeit werden Liquiditätskredite für Zeiträume zwischen zwei und vier Wochen aufgenommen. Auf eine mehrjährige Zinsbindung wird verzichtet. Nach Angaben der Stadt hat dieses Vorgehensweise in den letzten Jahren zu einer deutlichen Haushaltsentlastung geführt.

Nach dem Runderlass des Ministeriums für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen zu Krediten und kreditähnlichen Rechtsgeschäften⁶ besteht für Gemeinden die Möglichkeit, für einen Anteil am Gesamtbestand ihrer Kredite zur Liquiditätssicherung auch Zinsvereinbarungen über eine mehrjährige Laufzeit zu treffen. Danach dürfen für die Hälfte des Gesamtbestandes an Krediten zur Liquiditätssicherung Zinsvereinbarungen mit einer Laufzeit von bis zu zehn Jahren getroffen werden. Für ein weiteres Viertel dürfen Zinsvereinbarungen mit einer Laufzeit von maximal fünf Jahren geschlossen werden.

⁶ Vgl. Aktenzeichen 34-48.05.01/02 - 8/14 vom 16. Dezember 2014

→ **Empfehlung**

Die Stadt Schwelm sollte die Möglichkeit zum Abschluss von Liquiditätskreditverträgen mit mehrjähriger Zinsbindung nutzen. Damit würde zumindest für einen Teil der Liquiditätskredite das niedrige Zinsniveau langfristig gesichert und das Zinsänderungsrisiko deutlich reduziert werden.

In den Jahren 2015 und 2016 wird mit einem Zinssatz für Liquiditätskredite von 0,4 Prozent kalkuliert. Um einem möglichen Zinsänderungsrisiko zumindest anteilig vorzubeugen, berücksichtigt die Stadt eine Steigerung der Zinssätze für Liquiditätskredite. Ab dem Jahr 2017 wird mit einem jährlichen Zinsaufschlag von 0,2 Prozentpunkten kalkuliert. Die Planansätze für Zinsaufwendungen aus Liquiditätskrediten erhöhen sich von 300.000 Euro im Jahr 2015 auf rund 1,0 Mio. Euro im Jahr 2021. Im Haushaltsplan 2015 wird auf die Möglichkeit eines allgemein steigenden Zinsniveaus von Seiten der Stadt Schwelm explizit hingewiesen. Dies hätte erhöhte Zinsaufwendungen zur Folge. Die GPA NRW schließt sich dieser Auffassung an. Es besteht bei dieser Aufwandsposition ein Risiko für die Haushaltsbewirtschaftung. Die zukünftige Entwicklung bleibt kritisch zu begleiten.

→ **Feststellung**

Auf Basis des Haushaltsplanes 2015 sind bei einigen Ertrags- und Aufwandspositionen Risiken für die Haushaltsbewirtschaftung festzustellen. Es besteht eine grundsätzliche Abhängigkeit von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, der Gewerbesteuer und damit den Auswirkungen im Finanzausgleich im weiteren Sinne. Bei negativen Abweichungen von den Planwerten droht der Stadt Schwelm der Eintritt der Überschuldung gemäß § 75 Abs. 7 GO.

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 im interkommunalen Vergleich 2013

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Schwelm
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation				
Aufwandsdeckungsgrad	79,5	181,7	97,9	93,7
Eigenkapitalquote 1	-20,4	58,5	20,8	9,5
Eigenkapitalquote 2	0,8	85,6	47,5	25,0
Fehlbetragsquote	0,6	37,6	10,0	14,4
Vermögenslage				
Infrastrukturquote	0,0	57,8	35,6	18,7
Abschreibungsintensität	4,3	14,4	8,8	7,1
Drittfinanzierungsquote	26,9	82,9	49,0	33,6
Investitionsquote	13,9	181,6	77,5	28,4

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Schwelm
Finanzlage				
Anlagendeckungsgrad 2	27,9	123,9	77,5	61,5
Liquidität 2. Grades	3,8	720,7	93,8	6,2
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	0	857	130	./.
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	0,3	44,9	12,7	32,9
Zinslastquote	0,0	15,0	3,4	2,9
Ertragslage				
Netto-Steuerquote	27,7	79,8	51,9	59,5
Zuwendungsquote	2,9	42,9	19,9	11,7
Personalintensität	13,5	26,9	20,0	23,1
Sach- und Dienstleistungsintensität	7,2	28,0	16,4	16,8
Transferaufwandsquote	34,5	66,0	46,4	46,5

Einwohnerbezogene Kennzahlen in Euro im interkommunalen Vergleich 2013

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Schwelm
Jahresergebnis je Einwohner	-542	3.698	-36	-112
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner	-302	3.642	46	-125
Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner*)	387	10.661	2.869	./.
Allgemeine Deckungsmittel je Einwohner	970	7.265	1.443	1.448

*) Für die Stadt Schwelm liegt noch kein festgestellter Gesamtabschluss vor. Vergleich 2012 wegen fehlender Jahresabschlüsse und eingeschränkter Datenbasis für 2013.

Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation

Die Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation der Stadt Schwelm ist von einem signifikanten Eigenkapitalverzehr gekennzeichnet. Seit Aufstellung der Eröffnungsbilanz ist das Eigenkapital unter Berücksichtigung des vorläufigen Jahresergebnisses 2014 um rund drei Viertel gesunken. Die Eigenkapitalausstattung im Jahr 2013 ist im Vergleich zur Bilanzsumme sowie interkommunal unterdurchschnittlich. Auch dieser Umstand trägt dazu bei, dass die Fehlbetragsquote, d.h. die Relation von negativem Jahresergebnis und den Kapitalrücklagen des Jahres 2013, hoch ist. Die ordentlichen Aufwendungen konnten lediglich zu 94 Prozent von den ordentlichen Erträgen getragen werden. Der Aufwandsdeckungsgrad der Stadt Schwelm befindet sich damit im interkommunalen Vergleich unterhalb des Mittelwerts. Seit dem Jahr 2008 konnten die ordentlichen Aufwendungen in keinem Jahr von den ordentlichen Erträgen gedeckt werden. Die negativen Ist-Ergebnisse sowie die risikobehafteten Plandaten zeigen einen offenkundigen Handlungsbedarf.

Vermögenslage

Die Konzernstruktur der Stadt Schwelm und der Ausgliederungsgrad des Kernhaushaltes sind interkommunal grundsätzlich unauffällig. Der Abwassersektor ist, wie bei der Mehrheit der Kommunen in Nordrhein-Westfalen, fast vollständig aus dem Kernhaushalt ausgegliedert und bei den TBS bilanziert. Das verbleibende volumenträchtige Infrastrukturvermögen, insbesondere das Straßennetz, sowie das Immobilienvermögen, sind im Kernhaushalt bilanziert. Die Infrastrukturquote ist seit 2008 durchgängig unterdurchschnittlich. Ein Grund hierfür liegt in dem hohen Abnutzungsgrad der Straßen. Die Bilanzwerte des Straßenvermögens haben sich deutlich. Zudem ist die Stadt Schwelm mit 20,5 km² die flächenmäßig kleinste Kommune in Nordrhein-Westfalen (Mittelwert ca. 87 km²) und weist lediglich acht Bezirke auf. Dies spricht tendenziell für geringe Vermögenswerte der Infrastruktur im Kernhaushalt der Stadt Schwelm. Die Investitionsquote war in den Jahren 2008 bis 2013 durchgängig weit unterdurchschnittlich. Die Stadt Schwelm war mehrere Jahre eine Haushaltssicherungskommune und nimmt aktuell am Stärkungspakt teil. Sie unterliegt daher in ihren Investitionsaktivitäten deutlichen Restriktionen. Die Höhe der Abschreibungen auf Anlagevermögen war im Betrachtungszeitraum verhältnismäßig konstant.

Finanzlage

Der Anlagendeckungsgrad von 62 Prozent verdeutlicht, dass etwa ein Drittel des langfristigen Vermögens nicht mehr durch langfristig zur Verfügung stehendes Kapital gedeckt ist. Die kurzfristigen Verbindlichkeiten sind lediglich zu sechs Prozent durch liquide Mittel und kurzfristige Forderungen gedeckt. Der Kennzahlenwert der Liquidität 2. Grades der Stadt Schwelm liegt damit in erkennbarer Nähe zum interkommunalen Minimum. Aufgrund der geringen Bestände an eigenen liquiden Mitteln und der bis auf das Jahr 2012 unzureichenden Selbstfinanzierungskraft war die Stadt Schwelm im Betrachtungszeitraum durchgängig auf Liquiditätskredite angewiesen. Die Zinslastquote der Stadt Schwelm ist leicht unterdurchschnittlich. Diese wird begünstigt durch das aktuell niedrige Zinsniveau. Zudem führen die überdurchschnittlich hohen ordentlichen Aufwendungen tendenziell zu einem niedrigeren Kennzahlenwert. Die Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen im Kernhaushalt wurden seit Aufstellung der Eröffnungsbilanz 2008 kontinuierlich verringert. Die kurzfristige Verbindlichkeitsquote ist seit 2008 durchgängig verhältnismäßig hoch. Ursächlich hierfür sind insbesondere die Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung mit einem Umfang von 58 Mio. Euro im Jahr 2013. Diese weisen allesamt eine Restlaufzeit von weniger als einem Jahr auf. Aufgrund dessen besteht ein erhebliches Zinsänderungsrisiko.

Ertragslage

Die Stadt Schwelm gehörte im interkommunalen Vergleich 2013 zu dem Viertel der Kommunen mit den höchsten allgemeinen Deckungsmitteln je Einwohner. Die wichtigste Einnahmequelle der Stadt Schwelm stellt dabei die Gewerbesteuer dar. Diese Ertragsposition hat sich in den letzten Jahren als besonders schwankungsfällig erwiesen. Aufgrund von vergleichsweise geringen Schlüsselzuweisungen im Jahr 2013 ist die Zuwendungsquote interkommunal unterdurchschnittlich. In den beiden Vorjahren bewegte diese sich in etwa auf Höhe des Mittelwerts. Die Personalintensität ist überdurchschnittlich. In diesem Kontext wird auf die im GPA-Kennzahlenset dargestellten Personalquoten 1 und 2 hingewiesen. Sie zeigen die Personal-

ausstattung anhand der Ist-Stellen je 1.000 Einwohner. Sowohl die Personalquote 1 als auch die Personalquote 2 liegen deutlich über dem Mittelwert. Zu berücksichtigen ist hierbei, dass die Stadt Schwelm überdurchschnittlich hohe Aufwendungen aufweist. Die ordentlichen Aufwendungen je Einwohner bewegten sich in den Jahren 2008 bis 2013 durchgängig auf einem überdurchschnittlichen Niveau. Dies führt tendenziell zu niedrigeren Kennzahlenwerten bei der Personal- sowie Sach- und Dienstleistungsintensität. Zudem ist in den Kennzahlenwerten lediglich der Kernhaushalt der Stadt Schwelm erfasst. Die TBS wurden nicht berücksichtigt.

In die KIWI-Bewertung der Haushaltssituation bezieht die GPA NRW die wesentlichen Analyseergebnisse aus den Bereichen Haushaltsausgleich, strukturelle Haushaltssituation sowie Haushalts- und Jahresabschlussanalyse ein.

Die Haushaltssituation stellt sich insgesamt wie folgt dar:

- Das NKF wurde zum 01. Januar 2008 eingeführt.
- Die Jahresabschlüsse 2008 bis 2013 weisen durchgängig Jahresfehlbeträge aus. Auch in der vorläufigen Ergebnisrechnung 2014 wird ein Jahresdefizit ausgewiesen.
- Die Ausgleichsrücklage wurde 2009 vollständig aufgebraucht.
- Das strukturelle Ergebnis 2013 weist einen nachhaltigen Konsolidierungsbedarf von rund 8,5 Mio. Euro aus.
- Die Eigenkapitalquoten sind unterdurchschnittlich. Es ist ein weitreichender Eigenkapitalverzehr eingetreten. Die Stadt Schwelm ist von einer Überschuldung bedroht.
- Die Stadt Schwelm ist Teilnehmerin der ersten Stufe des Stärkungspaktes. Der Haushaltsanierungsplan sowie seine Fortschreibungen wurden genehmigt.
- Der Haushaltsausgleich wird unter Berücksichtigung der Konsolidierungshilfe im Jahr 2016 dargestellt, ohne Konsolidierungshilfe im Jahr 2021. Einige Ertrags- und Aufwandspositionen sind risikobehaftet. Dies stellt eine Gefährdung für die angestrebten Haushaltsausgleiche dar.
- Die fehlende Selbstfinanzierungskraft führte zu einem deutlichen Anstieg der Kredite zur Liquiditätssicherung. Es ist mittelfristig weiterhin ein beachtlicher Liquiditätsbedarf erkennbar. Daraus folgt ein erhöhtes Zinsänderungsrisiko.
- Der einwohnerbezogene Gebäudeflächenbestand der Stadt Schwelm ist durchschnittlich. Das Vermögen weist teilweise einen hohen Anlagenabnutzungsgrad auf. Sofern die beabsichtigten Investitionen (Zentralisierung der Verwaltung) von der Stadt selbst durchgeführt werden, droht zukünftig ein Anstieg der Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet die Haushaltssituation der Stadt Schwelm mit dem Index 1.

Haushaltswirtschaftliche Risiken

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

Risiken im Überblick

Risiken	Fundstelle (Berichtsabschnitt)
Risiko in der geplanten Entwicklung der Personalaufwendungen, da nur geringe Tarif- und Besoldungssteigerungen ab 2016 eingeplant wurden	Strukturelle Haushaltssituation
Risiko bei dem geplanten Rückgang der Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen und den bilanziellen Abschreibungen, u.a. aufgrund von Zeitverzögerungen bei der Veräußerung von Immobilien	Strukturelle Haushaltssituation
Die geplanten Ertragssteigerungen bei der Gewerbesteuer und den Gemeindeanteilen an der Einkommens- und Umsatzsteuer unterliegen einem allgemeinen Risiko	Strukturelle Haushaltssituation
Hoher Anlagenabnutzungsgrad bei Gebäuden und Straßen birgt Risiko vermehrt anstehender Investitionen und entsprechenden Finanzierungsbedarf	Haushalts- und Jahresabschlussanalyse (Vermögenslage)
Mögliche Wertkorrekturen des Infrastrukturvermögens können zu weiterem Eigenkapitalverzehr führen	Haushalts- und Jahresabschlussanalyse (Vermögenslage)
Zinsänderungsrisiko aus hohen Liquiditätskrediten	Haushalts- und Jahresabschlussanalyse (Schulden- und Finanzlage)

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 verdeutlicht beispielhaft, wie sich einige festgestellte Risiken auf die zukünftigen Jahresergebnisse auswirken könnten. Die dabei vorgenommenen Berechnungen können und sollen die individuell erforderlichen Risikoeinschätzungen der Kommune nicht ersetzen. Die Kommune muss diese Risiken individuell identifizieren. Darauf aufbauend entscheidet sie, ob und wie einzelne Risiken minimiert werden und inwieweit insgesamt eine Risikovorsorge getroffen wird. Dies geschieht zum Beispiel, indem sie weitere Konsolidierungsmaßnahmen vorbereitet. Die GPA NRW empfiehlt daher eine systematische Auseinandersetzung mit den haushaltswirtschaftlichen Risikofaktoren.

Im Haushaltsplan 2015 der Stadt Schwelm wird auf mehrere Risiken für die künftige Entwicklung verschiedener Ertrags- und Aufwandspositionen ausdrücklich hingewiesen. Neben der Möglichkeit eines allgemein steigenden Zinsniveaus, welches entsprechend steigende Zinsaufwendungen zur Folge hätte, wird auch auf die erhebliche Schwankungsbreite der Schlüsselzuweisungen eingegangen. Des Weiteren wird die mit Unsicherheit behaftete Gewerbesteuerentwicklung als mögliches Ertragsrisiko benannt. Die Gewerbesteuererträge schwankten seit der NKF-Einführung zwischen 10,7 Mio. Euro und 21,0 Mio. Euro. Unter anderem infolge des er-

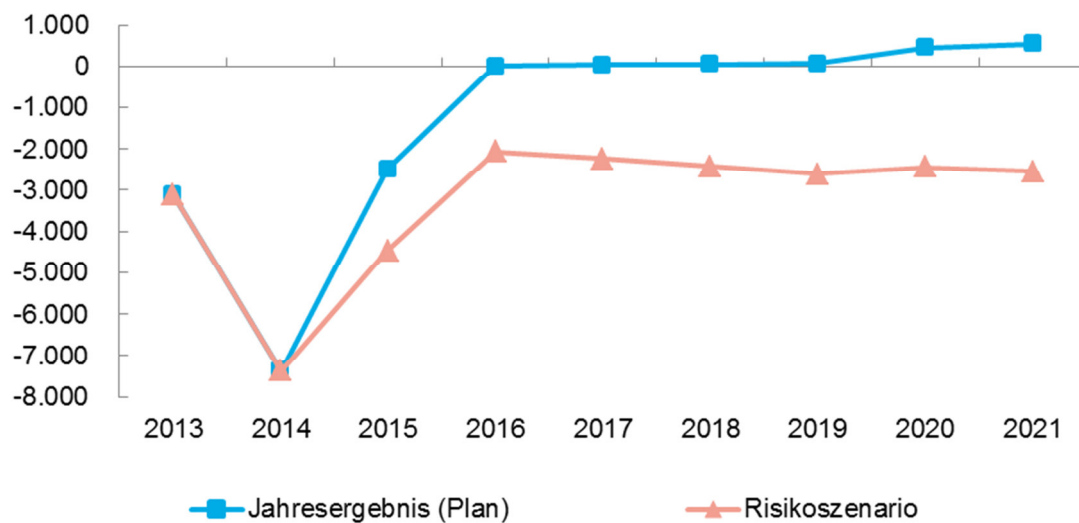
warteten Rückgangs der Gewerbesteuererträge hat der Kämmerer der Stadt Schwelm in der Ratssitzung am 27. August 2015 eine haushaltswirtschaftliche Sperre gemäß § 24 GemHVO ausgesprochen. Aufgrund der Spannweite und der enormen Bedeutung für den Haushaltsausgleich wird diese Ertragsposition neben den Personalaufwendungen im Risikoszenario aufgegriffen und eine alternative Entwicklung für die Folgejahre exemplarisch dargestellt.

Planergebnis und Risikoszenario 2021 in Tausend Euro

Position	Erläuterung	Planergebnis 2021	Risikoszenario 2021	Abweichung
Personalaufwendungen	ab 2016 um 1,0 Prozent höherer jährlicher Anstieg	14.546	15.449	903
Gewerbesteuererträge*)	Basiseffekt (Strukturelles Ergebnis 2013 bei unveränderten Steigerungsraten)	23.633	21.451	2.182
Saldo				3.085

*) Die Hebesatzerhöhungen wurden berücksichtigt.

Risikoszenario und Haushaltsplanung 2013 bis 2021 in Tausend Euro



→ **Feststellung**

Sollten die exemplarisch dargestellten Risiken auch nur teilweise eintreten, wären die Haushaltsausgleiche ab 2016 gefährdet. Es bestehen überdies weitere Risiken, die ebenfalls eine Gefahr für die Haushaltsausgleiche darstellen.

Nicht alle Risiken werden sich in der berechneten Höhe realisieren. Möglicherweise werden an einigen Stellen sogar positivere Entwicklungen als geplant eintreten. Ohne Maßnahmen zur Risikovermeidung und -vorsorge besteht die Gefahr, dass kurzfristig nur mit Steueranhebungen

auf neue Konsolidierungslücken reagiert werden kann. Risikoidentifizierung und Risikovorsorge sind damit wesentlicher Teil von Haushaltskonsolidierung.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Schwelm sollte im Rahmen ihrer Haushaltsplanung eine weitergehende individuelle Risikoabschätzung vornehmen.

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)
Anteile der Beitragspflichtigen am Aufwand der straßenbaulichen Maßnahmen (KAG) nach pflichtgemäßen Ermessen erhöhen	Beiträge
Öffentlichkeitsanteil bei Straßenreinigung und Winterdienst reduzieren	Gebühren
Anhebung des kalkulatorischen Zinssatzes bei der Abwassergebührenkalkulation prüfen	Gebühren
Konsequente Veräußerung von Gebäuden und Grundstücken, die derzeit und perspektivisch nicht mehr genutzt werden, zur nachhaltigen Entlastung des städtischen Haushaltes	Gebäudeportfolio
Kosten der Ratsarbeit reduzieren	Haushalts- und Jahresabschlussanalyse (Aufwendungen)
Realsteuerhebesätze unter Beachtung der Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung gemäß § 77 Abs. 2 GO erhöhen	Steuern

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 eine Kommune wie Schwelm, die ihre Ausgleichsrücklage verbraucht hat und haushaltsrechtlichen Einschränkungen unterliegt. Die Kommune kann im Rahmen ihres Selbstverwaltungsrechts zwar entscheiden, freiwillige Leistungen weiter zu erbringen. In diesen Fällen müssen jedoch Kompensationsmaßnahmen einen strukturell ausgeglichenen Haushalt sicherstellen. Soweit Einsparungen nicht ausreichen, sind Ertragspotenziale bei den Beiträgen und Gebühren auszuschöpfen. In letzter Konsequenz sind die Steuern anzuheben. Die Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung gemäß § 77 Abs. 2 GO sind zu beachten.

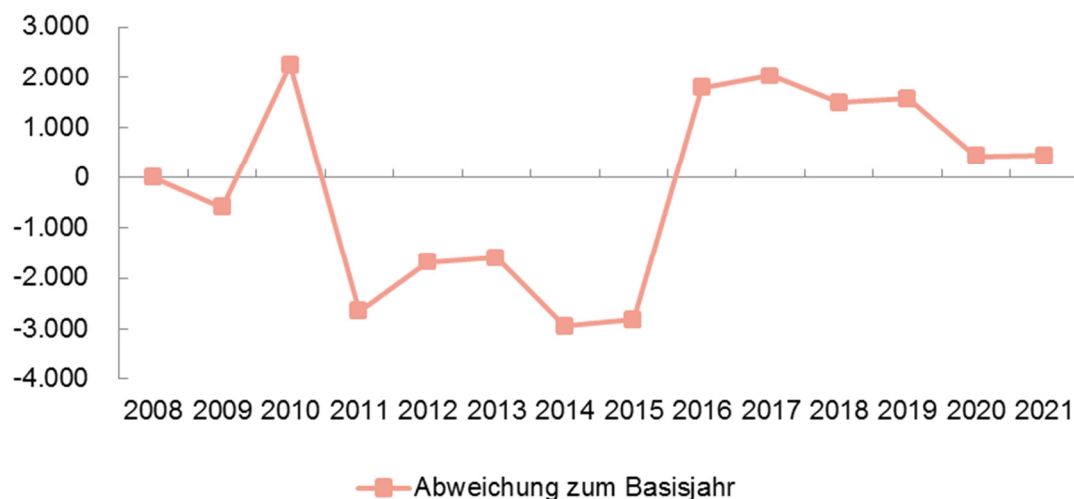
Das strukturelle Defizit 2013 beträgt 8,5 Mio. Euro. Dies entspricht etwa 950 Hebesatzpunkten zusätzlich bei der Grundsteuer B, sofern keine anderen Konsolidierungsmaßnahmen umgesetzt werden oder sonstige Verbesserungen eintreten.

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. Sondereffekte, die sich aus der Ertragsanalyse ergeben haben, sowie die Konsolidierungshilfe nach dem Stärkungspaktgesetz werden ebenfalls bereinigt. Die Grafik macht danach die Auswirkungen des eigenen kommunalen Handelns und die Ergebnisse von Konsolidierungsmaßnahmen deutlich.

Kommunaler Steuerungstrend nach Bereinigung der Konsolidierungshilfe in Tausend Euro*)



*) bis 2013 Istwerte, ab 2014 Planwerte

Der kommunale Steuerungstrend verläuft uneinheitlich. Vom Jahr 2010 zum Jahr 2011 ist ein deutlicher Abfall des kommunalen Steuerungstrends erkennbar. Dies hängt damit zusammen, dass einzelne Aufwandspositionen im Jahr 2011 höher ausgefallen sind. Insbesondere die Transferaufwendungen, die bilanziellen Abschreibungen sowie die sonstigen ordentlichen Aufwendungen sind in größerem Maße als im Vorjahr angefallen. Zudem sind die sonstigen ordentlichen Erträge 2011 gesunken.

Auffällig ist des Weiteren der Anstieg des kommunalen Steuerungstrends im Jahr 2016. Ursächlich hierfür sind mehrere Sachverhalte, die die Konsolidierungsbemühungen der Stadt Schwelm erkennen lassen. Die geplante Erhöhung der Grundsteuer B von 580 auf 800 Hebesatzpunkte führt zu einem erkennbar positiveren Verlauf des Steuerungstrends. Es werden Mehrerträge bei der Grundsteuer B in 2016 von etwa 2,0 Mio. Euro erwartet. Überdies wird ein Rückgang der Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen prognostiziert. Diese Aufwandsposition soll in 2016 um rund 2,0 Mio. Euro niedriger ausfallen. Die ab 2016 relativ konstant

verlaufenden Personalaufwendungen führen zudem dazu, dass der kommunale Steuerungstrend nicht weiter abfällt. Zu möglichen Risiken im Zusammenhang mit diesen Planzahlen wird auf das Kapitel Haushaltsplanung bis 2021 verwiesen.

→ **Feststellung**

Der kommunale Steuerungstrend verdeutlicht, dass die geplanten Konsolidierungsmaßnahmen zum Haushaltsausgleich im Jahr 2021 beitragen. Der Haushaltsausgleich wird nur zu erreichen sein, wenn die im HSP 2015 aufgeführten Maßnahmen konsequent umgesetzt werden.

Beiträge

Beiträge sind ein wichtiger Bestandteil der Finanzierung von Straßenbaumaßnahmen. Der Gesetzgeber verpflichtet die Bürger, sich in angemessenem Umfang am Erhalt des Infrastrukturvermögens zu beteiligen⁷. 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 im interkommunalen Vergleich 2013

Schwelm	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
22,5	4,8	68,1	33,6	18,7	31,4	47,9	38

Die Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen der Stadt Schwelm ist im interkommunalen Vergleich seit 2008 durchgängig unterdurchschnittlich. Lediglich rund ein Fünftel der Investitionen in den Straßenbau wurden durch Beiträge gegenfinanziert. Zur kommunalen Finanzierung investiver Auszahlungen ist eine ausreichende Liquidität unabdingbar. Die zeitnahe Abrechnung von Erschließungsmaßnahmen ist zudem unter wirtschaftlichen Aspekten dringend geboten. Nach Auskunft der Stadt wird grundsätzlich eine zeitnahe Abrechnung von Erschließungsmaßnahmen unter Berücksichtigung der Verjährungsfristen angestrebt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Schwelm sollte bei der Durchführung von Maßnahmen im Bereich Straßenbau konsequent zu prüfen, ob es sich um abrechnungsfähige Maßnahmen im beitragsrechtlichen Sinne handelt. Zudem sollte sie sicherstellen, dass eine zeitnahe Abrechnung von Beiträgen erfolgt.

Die Satzung über die Erhebung von Erschließungsbeiträgen der Stadt Schwelm datiert vom 05. Oktober 1988. Analog der Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes ist darin geregelt, dass 90 Prozent des beitragsfähigen Aufwands von den Beitragspflichtigen zu tragen sind. Die Stadt Schwelm nutzt zudem grundsätzlich die Vorfinanzierungsinstrumente der Vorausleistung und Ablösungszahlung. Lediglich in Ausnahmefällen wird davon kein Gebrauch gemacht.

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

→ **Feststellung**

Durch die Nutzung von Vorfinanzierungsinstrumenten werden dem Kernhaushalt frühzeitig liquide Mittel zugeführt. Dies stärkt die Zahlungsfähigkeit der Stadt Schwelm.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Schwelm sollte konsequent die Nutzung von Vorfinanzierungsinstrumenten verfolgen.

Durch die Vereinbarung von Erschließungsverträgen mit Bauträgern oder Investoren besteht die Möglichkeit, den Aufwand vollständig (zu 100 Prozent) zu refinanzieren. Lediglich der Verwaltungsaufwand für die Abwicklung des Erschließungsvertrages verbleibt bei der Stadt. Die Stadt Schwelm nutzt regelmäßig das Instrument der Erschließungsverträge. In den vergangenen Jahren sind mehrere größere Baugebiete durch Vorhaben- und Erschließungsträger realisiert worden.

Die Satzung der Stadt Schwelm über die Erhebung von Beiträgen nach § 8 KAG datiert vom 17. August 2011. Eine Beitragserhebung von Wirtschaftswegen ist bisher nicht vorgesehen. Nach Auskunft der Stadt wurden weder in den vergangenen Jahren investive Maßnahmen an Wirtschaftswegen durchgeführt, noch sind in den kommenden diesbezüglich investive Maßnahmen geplant.

Die Anteile der Beitragspflichtigen wurden in 2011 angehoben. Die derzeit gültige Satzung sieht vor, dass sich die Anteile der Beitragspflichtigen tendenziell im oberen Bereich des vom Städte- und Gemeindebund fixierten Rahmens bewegen. So ermöglicht die Mustersatzung bei Anliegerstraßen einen Anteil der Beitragspflichtigen zwischen 50 und 80 Prozent. Die Satzung der Stadt Schwelm sieht hier einen Anteil von 70 Prozent vor. Damit hat die Stadt bisher die Beitragsmöglichkeiten nicht vollumfassend genutzt. Wie hoch das quantitative Potenzial einer Anhebung der Anteile der Beitragspflichtigen ist, konnte in der überörtlichen Prüfung nicht abschließend ermittelt werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Schwelm sollte eigenständig ermitteln, welche Potenziale durch eine Erhöhung der Beitragsanteile vorhanden sind.

Eine Erhöhung der Beitragssätze würde sich positiv auf die Haushaltssituation der Stadt Schwelm auswirken. In der Ergebnisrechnung wirken sich langfristig die höheren Erträge aus der Auflösung der zu bildenden Sonderposten für Beiträge aus. Durch höhere Beitragseinzahlungen erhöhen sich zudem die liquiden Mittel der Stadt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Schwelm sollte die Anteile der Beitragspflichtigen wegen der angespannten Haushaltslage nach pflichtgemäßem Ermessen und unter Beachtung der geltenden Rechtsprechung erhöhen. Der Rangfolge der Finanzmittelbeschaffung nach § 77 Abs. 2 GO ist zu beachten.

Gebühren

Die kostenrechnenden Einrichtungen Stadtentwässerung, Friedhofswesen, Straßenreinigung und Winterdienst sowie Abfallwirtschaft sind den TBS zugeordnet. Die TBS haben die Betriebs-

form einer Anstalt öffentlichen Rechts und werden in der Bilanz des Kernhaushaltes unter den Anteilen an verbundenen Unternehmen ausgewiesen.

In der letzten überörtlichen Prüfung hat die GPA NRW die genannten Gebührenhaushalte bereits näher betrachtet. Daher werden im Folgenden lediglich die wesentlichen Parameter der Gebührenkalkulationen aufgegriffen und hinsichtlich Handlungsmöglichkeiten untersucht.

Kalkulatorische Abschreibungen

Nach der geltenden Rechtsprechung des OVG NRW ist bei der Berechnung der kalkulatorischen Abschreibungen der Ansatz des Wiederbeschaffungswertes zulässig.⁸

→ Feststellung

Die TBS ermitteln die kalkulatorischen Abschreibungen einheitlich auf Basis von Wiederbeschaffungszeitwerten.

Die GPA NRW unterstützt diese durch die Rechtsprechung bestätigte Vorgehensweise. Dadurch werden Preissteigerungen bei den Investitionsgütern berücksichtigt und eine optimale Refinanzierung der kostenrechnenden Einrichtung erreicht. In den Gebührenhaushalten lassen sich daher bezüglich der Berechnung der kalkulatorischen Abschreibungen keine Potenziale realisieren.

Ein Teil des handelsrechtlichen Gewinns der TBS entfällt auf den Mehrertrag der kalkulatorischen Abschreibungen in der Sparte Stadtentwässerung, der sich durch die Berechnung auf Basis von Wiederbeschaffungszeitwerten anstatt auf Basis von Anschaffungs- und Herstellungskosten ergibt. Dieser Mehrertrag soll grundsätzlich der Finanzierung von Neuinvestitionen im Bereich Stadtentwässerung dienen. Bei einer Verbesserung der Haushaltslage der Stadt Schwelm, sollte aus Sicht der GPA NRW die Möglichkeit der Thesaurierung dieses Gewinnanteils in Erwägung gezogen werden. Im Jahr 2013 betrug dieser Mehrertrag ca. 340.000 Euro.

Kalkulatorische Verzinsung

Die Gebührenkalkulationen sollen eine Verzinsung des aufgewandten Kapitals enthalten. Von besonderer Bedeutung sind die vollständige Erfassung des aufgewandten Kapitals sowie ein angemessener Zinssatz, der auch die jeweiligen Verhältnisse vor Ort berücksichtigt.

→ Feststellung

Die TBS legen bei den kostenrechnenden Einrichtungen einheitliche kalkulatorische Zinssätze zugrunde. Es wird seit 2010 ein Zinssatz von 5,25 Prozent verwendet. Dieser bewegt sich interkommunal auf einem unterdurchschnittlichen Niveau.

In den Jahren 2008 (5,75 Prozent) und 2009 (5,5 Prozent) wurde ein höherer kalkulatorischer Zinssatz gewählt. Im Bericht über die Prüfung der Kalkulation der Schmutz- und Niederschlagswassergebühren der TBS für das Jahr 2014 hat die Rechnungsprüfung des Ennepe-Ruhr-Kreises den kalkulatorischen Zinssatz von derzeit 5,25 Prozent beanstandet. Es wurde empfohlen, den Zinssatz auf ein Niveau von etwa 6,0 Prozent anzuheben. In Nordrhein-

⁸ Vgl. OVG NRW (Beschluss vom 20. Juli 2009 - Az. 9 A 1965/08 -).

Westfalen liegt der durchschnittliche Zinssatz etwa bei 6,0 Prozent. Im Jahr 2013 haben die TBS die finanziellen Auswirkungen einer Anhebung des kalkulatorischen Zinssatzes geprüft. Eine interne Berechnung der TBS ergab, dass bei einer Anhebung um 0,25 Prozentpunkte auf 5,5 Prozent ein Mehrertrag des „Konzerns Stadt Schwelm“ in Höhe von rund 100.000 Euro jährlich erwirtschaftet werden könnte. Die aus einer Anhebung des kalkulatorischen Zinssatzes erzielten Mehrerträge könnten sowohl für eine stärkere Eigenfinanzierung von Investitionen im Abwasserbereich als auch für eine höhere Gewinnausschüttung an die Stadt Schwelm verwendet werden.

→ **Empfehlung**

Die GPA NRW empfiehlt der Stadt Schwelm in Anbetracht der äußerst angespannten Haushaltslage und der nicht auszuschließenden Überschuldung, auf eine moderate Anhebung des kalkulatorischen Zinssatzes seitens der TBS hinzuwirken.

Die Stadt Schwelm bzw. die TBS haben signalisiert, dieser Empfehlung nicht zu folgen. Es wird stattdessen beabsichtigt, anderweitige Konsolidierungsmaßnahmen zur Entlastung des städtischen Haushaltes zu ermitteln.

Stadtentwässerung

Straßenbaulastträger sind verpflichtet, an eine Stadt eine Regenwassergebühr zu entrichten, wenn der Straßenbaulastträger für die Entwässerung der Straßenoberfläche die öffentliche Abwasserkanalisation der Stadt in Anspruch nimmt.⁹ Vertragliche Vereinbarungen über eine dauerhafte kostenfreie Straßenoberflächenentwässerung sind unwirksam, da sie einen unzulässigen Gebührenverzicht darstellen.¹⁰ Abgabengläubiger (hier die Stadt Schwelm bzw. die TBS) und Abgabenschuldner (hier der jeweilige Straßenbaulastträger) dürften nur dann eine entsprechende Regelung vereinbaren, wenn das Gesetz dieses ausdrücklich gestattet. Das KAG sieht keine Befreiungsregel zugunsten anderer Hoheitsträger in Bezug auf Benutzungsgebühren vor.

Der fortgeschriebene HSP 2015 der Stadt Schwelm sieht mit der Konsolidierungsmaßnahme Nr. 24 einen entsprechenden Ansatz vor. Bei der Niederschlagswassergebühr für Bundes- und Landesstraßen übernimmt die Stadt Schwelm nur noch die Anteile für Gehwege und Parkspuren (Landesstraßen L 527, L 551 und L 726). Dies hat eine Reduzierung der Fläche um 21.510 m² zur Folge. Zu den Niederschlagswassergebühren für die Fahrbahnen ziehen die TBS den Straßenbaulastträger (Straßen.NRW, Landesbetrieb Straßenbau) heran. Diese Maßnahme leistet ab 2014 Konsolidierungsbeiträge in jährlich variierender Höhe. So wird in 2021 mit einem Konsolidierungsbeitrag von etwa 270.000 Euro kalkuliert. Die GPA NRW hält die Vorgehensweise der TBS für sachgerecht. Dadurch wird der städtische Haushalt entlastet.

⁹ Vgl. Urteil VG Minden vom 09. Oktober 2013 (Az.: 3 K 1979/12 und 3 K 1980/12).

¹⁰ Vgl. Urteil OVG Münster vom 24. Juli 2013 (Az. 9 A 1290 und 1291/12).

Straßenreinigung und Winterdienst

Die Ermittlung des öffentlichen Interesses ist nach der geltenden Rechtsprechung¹¹ im Ermessen des Satzungsgebers nach Maßgabe der örtlichen Gegebenheiten vorzunehmen. Es ist mindestens nach denen in § 3 Abs. 2 StrReinG NRW genannten Straßennutzungen (Anliegerverkehr, innerörtlicher Verkehr sowie überörtlicher Verkehr) zu gliedern und zu gewichten. Das Allgemeininteresse und damit der Öffentlichkeitsanteil sind umso höher, je intensiver die Straße durch Nichtanlieger genutzt wird. Für den jeweiligen Straßentyp ist ein individueller Prozentsatz für das Allgemeininteresse festzulegen.

Die TBS haben bei der Straßenreinigung und dem Winterdienst das öffentliche Interesse nach Straßennutzungen entsprechend differenziert und gewichtet. Die Anteile des Allgemeininteresses liegen bei 50 Prozent (großes Allgemeininteresse), 20 Prozent (erhöhtes Allgemeininteresse) oder 10 Prozent (geringes Allgemeininteresse). Dies hat zur Folge, dass in der Gebührenkalkulation 2015 insgesamt ein Öffentlichkeitsanteil von ca. 21 Prozent berücksichtigt wird. Rund 140.000 Euro werden daher nicht auf die Gebührenzahler umgelegt, sondern belasten den Haushalt der Stadt Schwelm.

→ Empfehlung

Die TBS sollten zur Haushaltsentlastung der Stadt Schwelm eine sachgerechte und rechtmäßige Reduzierung des Öffentlichkeitsanteils bei der Straßenreinigung und dem Winterdienst vornehmen. Hierbei hat weiterhin eine Differenzierung und Gewichtung des öffentlichen Interesses nach den Straßennutzungen zu erfolgen.

Friedhofswesen

In Schwelm existieren zwei städtische und ein konfessioneller Friedhof. Das kommunale Friedhofswesen ist regelmäßig durch eine Kostenunterdeckung gekennzeichnet. Es gibt seitens der TBS und der evangelischen Kirche Überlegungen, den konfessionellen Friedhof und den angrenzenden städtischen Friedhof zukünftig gemeinsam zu bewirtschaften. Die GPA NRW steht dieser beabsichtigten Kooperation positiv gegenüber. Durch eine entsprechende Zusammenarbeit werden Synergieeffekte erwartet.

Gesamtbetrachtung Beiträge und Gebühren

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Analog der Mustersatzung BauGB sind 90 Prozent des beitragsfähigen Aufwands von den Beitragspflichtigen zu tragen. Ein monetäres Potenzial ist nicht vorhanden.
- In der Beitragssatzung gemäß § 8 KAG liegen die Beitragssätze im mittleren bis oberen Bereich. Vielfach liegen die Beitragssätze zehn Prozentpunkte unter dem Höchstsatz der Mustersatzung. Empfehlung: Beitragssätze (Anteile der Beitragspflichtigen) in der Straßenbaubeitragssatzung erhöhen.

¹¹ Vgl. Urteil OVG Münster vom 01.06.2007 (Az.: 9 A 956/03).

- Die kalkulatorischen Abschreibungen werden einheitlich auf Basis von Wiederbeschaffungszeitwerten ermittelt. Diesbezüglich besteht kein monetäres Potenzial.
- Es wird ein kalkulatorischer Zinssatz von 5,25 Prozent verwendet. Dieser bewegt sich interkommunal auf einem unterdurchschnittlichen Niveau. Empfehlung: Auf eine moderate Anhebung des kalkulatorischen Zinssatzes seitens der TBS hinwirken.
- Von den Straßenbaulastträgern werden bereits Niederschlagswassergebühren erhoben.
- Bei der Straßenreinigung und dem Winterdienst wurde das öffentliche Interesse nach Straßennutzungen in drei Klassen differenziert und gewichtet. Empfehlung: Eine sachgerechte und rechtmäßige Reduzierung des Öffentlichkeitsanteils bei der Straßenreinigung und dem Winterdienst vornehmen.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Beiträge und Gebühren der Stadt Schwelm mit dem Index 3.

Steuern

Realsteuern

Hebesatzvergleich Realsteuern

Steuerart	Fiktiver HS*) nach GFG			HS gleicher Gemeinde- größe**)	HS Schwelm			Anpassungs- potenzial zum fiktiven HS	Anpassungs- potenzial zum HS gleicher Gemeindegröße
	2012	2013	2014	2014	2012	2013	2014	2014	2014
Grundsteuer A	209	209	209	254	192	210	210	0	44
Grundsteuer B	413	413	413	462	435	465	465	0	0
Gewerbsteuer	411	411	412	412	465	465	465	0	0

*) HS: Hebesatz

**) kreisangehörige Gemeinden mit 25.000 bis unter 60.000 Einwohnern (Quelle: IT NRW, 31. Dezember 2014)

Im Vergleich mit den Hebesätzen der anderen mittleren kreisangehörigen Kommunen im Jahr 2014 lag der Hebesatz der Grundsteuer A um 44 Prozentpunkte unter dem Durchschnittswert. Ein Anpassungspotenzial zum fiktiven Hebesatz nach dem GFG besteht nicht. Die Realsteuerhebesätze lagen jeweils über dem Niveau der fiktiven Hebesätze nach dem GFG. Die Ertragsanteile, die aus der Überschreitung der fiktiven Hebesätze resultieren, werden weder bei der Festsetzung der Kreisumlage noch bei der Steuerkraft angerechnet. Sie verbleiben daher vollständig bei der Kommune zur Deckung ihrer Aufwendungen.

Hebesatzvergleich Realsteuern 2014

Steuerart	Schwelm	Ennepe-Ruhr-Kreis	Regierungsbezirk Arnsberg	gleiche Größen- klasse*)
Grundsteuer A	210	240 (270)	280	254
Grundsteuer B	465	520 (590)	534	462
Gewerbsteuer	465	476 (500)	458	412

*) kreisangehörige Gemeinden mit 25.000 bis unter 60.000 Einwohnern (Quelle: IT NRW, 31. Dezember 2014)
() in Klammern: höchste Hebesätze

Um die Ertragslage zu verbessern, hat die Stadt Schwelm in ihrer Haushaltssatzung 2015 höhere Hebesätze festgesetzt. Der Hebesatz der Grundsteuer A wurde auf 215 Prozentpunkte, der Hebesatz der Grundsteuer B auf 580 Prozentpunkte und der Hebesatz der Gewerbesteuer auf 490 Prozentpunkte angehoben. Die GPA NRW hält wegen der angespannten Haushaltslage und der intergenerativen Gerechtigkeit die Anhebungen der Realsteuern auch in der Höhe für gerechtfertigt.

→ Feststellung

Die Stadt Schwelm nutzt sachgerecht Hebesatzerhöhungen bei den Realsteuern zur Konsolidierung des städtischen Haushaltes.

Nach dem fortgeschriebenen HSP 2015 sind in den Folgejahren weitere Hebesatzerhöhungen geplant. Die Gewerbesteuer soll nach der HSP-Maßnahme Nr. 1 in 2016 auf 495 Prozentpunkte steigen. Die HSP-Maßnahme Nr. 2 stellt die Veränderungen des Hebesatzes der Grundsteuer B dar. Ab 2016 wird mit einem Hebesatz zwischen 800 und 925 Prozentpunkten kalkuliert.

Vergnügungssteuer

Die Stadt Schwelm hat die Vergnügungssteuersatzung in Anlehnung an die Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes vom 26. März 2013 aktualisiert.¹² Durch die HSP-Maßnahme Nr. 20 soll ein jährlicher Konsolidierungsbetrag von rund 100.000 Euro erzielt werden. Mit Ratsbeschluss vom 26. September 2013 wurden höhere Prozentsätze für die Besteuerung je Apparat mit Gewinnmöglichkeit in Spielhallen (20 Prozent) und Gastwirtschaften (15 Prozent) ab dem 01. Januar 2014 festgesetzt.

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 vergange-

¹² Die aktuelle Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes datiert vom 28. November 2013. Vgl. auch Schnellbrief 206/2013 des Städte- und Gemeindebundes.

nen 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 berücksichtigt.

Der interkommunale Vergleich zeigt in einem ersten Schritt, bei welchen Gebäudearten die Stadt Schwelm 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. In einem gesonderten Berichtsteil (Schulen) werden die Schulgebäude und Turnhallen untersucht.

Das Immobilienportfolio des „Konzerns Stadt Schwelm“ umfasst insgesamt 66 eigene sowie gemietete Gebäudeobjekte mit einer Gesamtfläche von rund 102.000 m² Bruttogrundfläche (BGF). Die Gebäudeflächen der TBS sind in den Kennzahlenwerten enthalten.

Flächenverbrauch absolut nach Nutzungsarten in m² BGF

Nutzungsart	BGF absolut in m ²	BGF in m ² je 1.000 Einwohner	Anteil an der Gesamtfläche in Prozent
Schulen	49.774	1.784	48,9
Jugend	5.857	210	5,7
Sport und Freizeit	7.498	269	7,4
Verwaltung	10.626	381	10,4
Feuerwehr / Rettungsdienst	4.252	152	4,2
Kultur	4.032	145	4,0
Soziales	851	30	0,8
Sonstige Nutzungen	18.952	679	18,6
Gesamtsumme	101.842	3.650	100,0

Die mit Abstand größten Flächen werden, wie bei den meisten Kommunen, im Bereich Schulen vorgehalten. Die Wirtschaftlichkeit und Bewertung des kommunalen Flächenangebotes lässt sich mit einem Vergleich zur Zahl der Einwohner oder bestimmter Einwohnergruppen beurteilen.

Interkommunaler Vergleich der Flächen nach Nutzungsarten in m² BGF je 1.000 Einwohner

Nutzungsart	Minimum	Maximum	Mittelwert	Schwelm
Schulen	1.221	2.535	1.929	1.784
Jugend	13	370	174	210
Sport und Freizeit	36	885	234	269
Verwaltung	141	421	256	381

Nutzungsart	Minimum	Maximum	Mittelwert	Schwelm
Feuerwehr / Rettungsdienst	57	553	147	152
Kultur	27	783	242	145
Soziales	16	746	124	30
Sonstige Nutzungen	80	1.688	546	679
Gesamtfläche	2.655	5.251	3.654	3.650

→ **Feststellung**

Die Stadt Schwelm liegt mit ihren Gesamtflächen je 1.000 Einwohner von 3.650 m² auf Höhe des interkommunalen Mittelwertes. Das Flächenangebot in den Bereichen Jugend, Sport und Freizeit, Verwaltung sowie sonstige Nutzungen ist erkennbar überdurchschnittlich.

Die Standortbedingungen wirken tendenziell begünstigend auf die seitens der Stadt Schwelm vorzuhaltenden Gebäudeflächen. Die Stadt Schwelm ist die flächenmäßig kleinste Kommune in Nordrhein-Westfalen mit einer Gemeindefläche von ca. 20,5 km² (Mittelwert ca. 87 km²) und lediglich 8 Bezirken. Mehrere Ortsteile existieren aufgrund der vergleichsweise geringen Gemeindefläche nicht. Unter Berücksichtigung dieser Gegebenheiten wäre ein eher unterdurchschnittliches Flächenangebot zu erwarten gewesen.

Schulen

Der Flächenverbrauch für die Schulen ist im interkommunalen Vergleich 2013 unterdurchschnittlich. Der Mittelwert wird um rund sieben Prozent unterschritten. Wie in vielen anderen Städten in Nordrhein-Westfalen befindet sich die Schullandschaft in Schwelm in einem Umbruch. Dabei hat die Stadt Schwelm in den letzten Jahren bereits mit einigen Maßnahmen und Beschlüssen auf die rückläufige Entwicklung der Schülerzahlen reagiert.

So wurden die Grundschulen Möllenkotten und Westfalendamm geschlossen und zur Ganztagsgrundschule Ländchenweg zusammengeführt. Die Aufgabe einer weiteren Grundschule ist für das Schuljahr 2017/2018 vorgesehen. Die Grundschulstandorte in Schwelm werden dadurch auf drei reduziert. Zudem hat die Stadt im November 2013 beschlossen, die Hauptschule ab dem Schuljahr 2014/15 auslaufen zu lassen. Es werden seitdem keine neuen Eingangsklassen mehr gebildet. Ausführliche Angaben zum Flächenmanagement der Schulen und Turnhallen inklusive einer Potenzialausweisung enthält der Teilbericht Schulen.

Jugend

Die Stadt Schwelm bewegt sich hier oberhalb des Mittelwertes. Zu dieser Nutzungsart zählen unter anderem die zwei städtischen Kindertageseinrichtungen sowie der städtische Hort für Schulkinder. In Schwelm existieren zwölf weitere Kindertageseinrichtungen. Diese befinden sich in kirchlicher oder freier Trägerschaft. Zu den weiteren Gebäuden dieser Nutzungsart zählt das Jugendzentrum mit einer Fläche von rund 1.400 m². Ein Gebäude mit einer Fläche von knapp 800 m² ist an das „Blaue Kreuz Deutschland“ vermietet. Des Weiteren wird ein Raum in der Grundschule Ländchenweg an die Stiftung „Lebendiges Schwelm“ vermietet.

Für weitergehende Ausführungen hierzu wird auf den Teilbericht Tagesbetreuung für Kinder verwiesen.

Sport und Freizeit

Der Flächenangebot der Nutzungsart Sport und Freizeit ist im interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich. Der Mittelwert wird um rund 15 Prozent überschritten. In diesen Kennzahlenwert ist neben dem Hallenbad, dem Freibad, vier Sportplatzgebäuden und den Räumlichkeiten des Schiffmodellbau-Clubs Schwelm noch die Turnhalle in der Kaiserstraße eingeflossen. Letztgenannte Turnhalle weist eine Fläche von ca. 670 m² auf. Die Stadt beabsichtigt, die Turnhalle zu schließen und das Grundstück zu veräußern, sobald die neue Dreifeldsporthalle eröffnet wurde.

Die größten Positionen dieser Nutzungsart stellen das Freibad (ca. 2.200 m²) und das Hallenbad (ca. 3.600 m²) dar. Die Stadt Schwelm befindet sich hinsichtlich des Bäderbereichs in Gesprächen mit Nachbarkommunen. Es gibt Überlegungen bezüglich einer interkommunalen Zusammenarbeit. Beschlüsse hierzu wurden noch nicht gefasst. Die Stadt Schwelm hat das Freibad einem Trägerverein zur alleinigen Unterhaltung und Nutzung überlassen. Das Freibad befindet sich jedoch weiterhin im Eigentum der Stadt Schwelm. Der Trägerverein gewährt die Öffnung des Freibades für die Allgemeinheit. Im Gegenzug leistet die Stadt finanzielle Zuwendungen an den Trägerverein. Ab 2015 betragen diese jährlich 35.000 Euro. Für das Hallenbad wurde eine Reduzierung der Instandhaltungsmaßnahmen beschlossen (HSP-Maßnahme Nr. 16). Es werden dadurch erhebliche Konsolidierungsbeiträge erwirtschaftet. So wird in 2017 mit Einsparungen von 433.000 Euro und in 2018 von 283.000 Euro kalkuliert. Im HSP wird seitens der Stadt Schwelm darauf hingewiesen, dass durch die Reduzierung der Instandhaltungsmaßnahmen das Risiko einer Schließung des Hallenbades besteht, sobald größere Instandhaltungsmaßnahmen erforderlich werden. Im Übrigen wird auf die Beratungen der Task Force Stärkungspakt Stadtfinanzen der GPA NRW und des externen Beratungsunternehmens verwiesen. Für das Hallenbad wird in 2015 mit einem Jahresdefizit von rund 660.000 Euro kalkuliert.

→ Empfehlung

Die Stadt Schwelm sollte insbesondere bei zukünftigen Sanierungs- und Investitionsentscheidungen zusätzlich berücksichtigen, dass das Vorhalten von Bädern eine freiwillige Leistung darstellt.

Die GPA NRW vertritt die Rechtsauffassung, dass das Vorhalten von Schwimmbädern eine freiwillige Leistung ist. Das Schulschwimmen ist keine Pflichtaufgabe der Kommune. Die Gemeinde ist als Schulträger nicht verpflichtet, ein Hallenbad oder ein Freibad für die Zwecke des Schulschwimmens zu betreiben oder für die Beförderung der Schüler zu einem Hallenbad einer anderen Gemeinde zu sorgen. Diese Rechtsauffassung wurde auf Nachfrage einer Kommune, die pflichtig am Stärkungspakt teilnimmt, Ende 2012 von der Bezirksregierung Arnsberg bestätigt. Das Ministerium für Schule und Weiterbildung teilt ebenfalls diese Auffassung. Das Ministerium hat in einem Schreiben aus 2009 dargelegt, dass sich aus § 79 SchulG NRW keine Pflicht der Gemeinde ergibt, selbst eine Schwimmhalle zu errichten oder eine bestehende Schwimmhalle weiter fortzuführen. In der Vergangenheit haben die Kommunen vielfach aus Konsolidierungsgründen und bei Sanierungsstaus ihr Bäderangebot sukzessive verringert. Hiervon waren besonders Freibäder und Lehrschwimmbecken betroffen.

Voraussichtlich Anfang des Jahres 2016 soll eine neue Dreifeldsporthalle mit einer Nutzfläche von ca. 4.400 m² fertiggestellt werden. Die Errichtung der Dreifeldsporthalle wird den Kennzahlenwert dieser Nutzungsart weiter erhöhen. Diese wird von einem Investor errichtet. Im Vorfeld hat hierzu eine europaweite Ausschreibung stattgefunden. Die Stadt Schwelm hat mit dem Vermieter der Dreifeldsporthalle einen Gewerbemietvertrag abgeschlossen. Die Grundmietzeit beträgt 20 Jahre. Die monatliche Netto-Kaltmiete beläuft sich auf 13.000 Euro. Zusätzlich ist eine Instandhaltungspauschale von 5.000 Euro monatlich zu leisten. Inklusiv Nebenkosten wird nach den derzeitigen Planungen mit jährlichen Aufwendungen von insgesamt rund 308.000 Euro gerechnet. Die Stadt Schwelm agiert hierbei als Zwischenmieter, da sie die Hallenkapazitäten ihrerseits entgeltlich weiter vermieten will (z.B. an Vereine oder für Veranstaltungen Dritter). Wie hoch die Mieterträge ausfallen werden, ist noch nicht absehbar. Die Stadt hat sich bei den Verhandlungen zum Abschluss des Gewerbemietvertrages von einem externen Beratungsunternehmen begleiten lassen. In der Dreifeldsporthalle wird lediglich Vereins- und kein Schulsport stattfinden.

→ **Feststellung**

Die Gemeinden sind nach § 8 Abs. 1 GO dazu angehalten, innerhalb der Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit die für Betreuung ihrer Einwohner erforderlichen öffentlichen Einrichtungen zu schaffen. Die Stadt Schwelm ist Teilnehmerin der ersten Stufe des Stärkungspaktes. Aufgrund dessen sieht die GPA NRW die Bereitstellung der Dreifeldsporthalle als freiwillige Leistung kritisch.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Schwelm sollte von den Nutzern der Dreifeldsporthalle kostendeckende Mieten erheben bzw. die Kostenunterdeckung möglichst gering halten. Es ist aufgrund der angespannten Haushaltslage auf eine möglichst geringe finanzielle Belastung für den Kernhaushalt zu achten.

Die Dreifeldsporthalle soll nach Angaben der Stadt einen Beitrag dazu leisten, ein attraktives Wohnumfeld in Schwelm zu schaffen. Ziel ist es, die Einwohnerzahl zu stabilisieren und den negativen demographischen Trend entgegen zu wirken.

Verwaltung

Der Flächenverbrauch liegt um fast 50 Prozent über dem interkommunalen Mittelwert. Eine Tendenz zum Maximum im interkommunalen Vergleich ist erkennbar. Es handelt sich neben den drei Verwaltungsgebäuden der Stadt Schwelm insbesondere um das Archiv sowie die Verwaltungsflächen der TBS. Der Nutzungsart Verwaltung wurden beim Verwaltungsgebäude I eine Fläche von ca. 3.600 m², beim Verwaltungsgebäude II ca. 3.200 m² und beim Verwaltungsgebäude III ca. 1.900 m² zugeordnet. Es wird innerhalb der Stadt Schwelm seit vielen Jahren diskutiert, wie mit den drei Verwaltungsgebäuden in Zukunft verfahren werden soll. Die Verwaltungsgebäude weisen einen hohen Anlagenabnutzungsgrad auf. Aus bilanzieller Hinsicht besteht damit spätestens mittelfristig ein Bedarf für Ersatzinvestitionen.

Um die angestrebte Zentralisierung der Verwaltung zu realisieren, werden die folgenden drei Optionen in Betracht gezogen:

- Erweiterung und Sanierung des Verwaltungsgebäudes in der Hauptstraße 14,

- Abriss der Häuser in der Hauptstraße sowie in der Moltkestraße und kompletter Neubau,
- Generalsanierung des Gebäudes der Gustav-Heinemann-Schule.

Die drei Optionen würden Investitionen in größerem Ausmaße nach sich ziehen. Dies bietet Chancen und Risiken. Auf der einen Seite ziehen die Investitionen in den Verwaltungssektor eine neue, erhebliche Verschuldung nach sich. Bei einer Eigenfinanzierung würden der Bestand an Investitionskrediten und damit die jährlichen Zinsaufwendungen deutlich steigen. Eigene liquide Mittel zur Finanzierung stehen nicht zur Verfügung. Unter Umständen könnten die aus dem Kommunalinvestitionsförderungsgesetz bereitgestellten Mittel (ca. 750.000 Euro) genutzt werden. Auf der anderen Seite können unter anderem hohe Unterhaltungsaufwendungen der Altgebäude eingespart und Flächenüberhänge abgebaut werden. Nach dem Grundsatz von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gemäß § 75 Abs. 1 GO i.V.m. § 14 GemHVO besteht bei kommunalen Investitionen die Verpflichtung zu Wirtschaftlichkeitsvergleichen. Damit sind Vergleichsberechnungen mit weiteren Alternativen erforderlich. Bei Hochbauprojekten sind Lebenszykluskostenberechnungen geboten. Die GPA NRW hält eine Beratung durch ein auf das konkrete Fachgebiet spezialisiertes Unternehmen bei einem Investitionsvolumen in dieser Größenordnung für notwendig und hält die Verfahrensweise der Stadt Schwelm für sachgerecht.

Die Stadt Schwelm hat sich bei ihren Planungen von externen Beratungsunternehmen sowie durch das Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (FM NRW) begleiten lassen. Im Praxisleitfaden „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im kommunalen Hochbau“¹³ vom FM NRW werden die Ergebnisse der Untersuchung alternativer Lösungen zur räumlichen Unterbringung der Stadtverwaltung der Stadt Schwelm (Pilotprojekt) erläutert. Es wurden verschiedene Handlungsoptionen geprüft. Die Studie kommt zu dem Ergebnis, dass ein Rathaus-Neubau Kostenvorteile und einen wirtschaftlicheren Ressourcenverbrauch im Vergleich mit einer Sanierung der Bestandsimmobilien aufweise. Die Nutzwertanalyse eines externen Beratungsunternehmens aus dem Jahr 2012 sieht im Ergebnis ebenfalls die Vorteilhaftigkeit eines Rathaus-Neubaus. Derzeit lässt die Stadt Schwelm die Generalsanierung des Gebäudes der Gustav-Heinemann-Schule von einem externen Beratungsunternehmen untersuchen.

→ **Empfehlung**

Nach einem endgültigen Beschluss über die zukünftige Unterbringung der Verwaltung, sollte anschließend zeitnah eine Entscheidung über die Nutzung oder Veräußerung der verbleibenden Gebäude und Grundstücke getroffen werden. Oberstes Ziel sollte dabei eine nachhaltige Haushaltsentlastung sein.

Es bestehen Überlegungen seitens der Stadt Schwelm kulturelle Einrichtungen, wie zum Beispiel die VHS, die Musikschule oder die städtische Bücherei, ebenfalls in das neue bzw. sanierte Verwaltungsgebäude zu integrieren.

Der Rat der Stadt Schwelm hat am 26. Januar 2016 beschlossen, das Objekt Gustav-Heinemann-Schule zukünftig als zentralen Sitz der Schwelmer Stadtverwaltung zu nutzen. Darüber hinaus sollen in dem Gebäudeobjekt weitere städtische Einrichtungen untergebracht werden. Die Verwaltungsgebäude I bis III sollen veräußert werden.

¹³ Vgl. S. 36 ff., Kapitel Pilotprojekt Stadt Schwelm - NKf-Bewertung alternativer Rathaus-Lösungen, Stand Januar 2014.

Kultur

Unter diese Rubrik fallen die Räumlichkeiten der VHS, der Musikschule, des Heimatmuseums sowie der Stadtbücherei. Insgesamt ist das Flächenangebot in diesem Bereich interkommunal unterdurchschnittlich. Die genannten Gebäudeobjekte befinden sich bis auf die Stadtbücherei im Eigentum der Stadt Schwelm. Das städtische Gebäude, in dem die Volkshochschule sowie die Musikschule untergebracht sind, steht seit Juli 2015 zum Verkauf. Für die Stadtbücherei wurde ein Gebäudeteil mit einer (Miet-)Fläche von etwa 520 m² angemietet. Die jährliche Nettokaltmiete beträgt ca. 30.000 Euro. Das Mietverhältnis kann jeweils zum 30. Juni eines Jahres zum Ablauf des nächsten Jahres gekündigt werden.

→ Empfehlung

Die Stadt Schwelm sollte prüfen, ob die Stadtbücherei zumindest anteilig an eigenen Standorten, wie z.B. an einer Schule oder mehreren Schulen, untergebracht werden kann. So könnten zum einen langfristig Mietaufwendungen gespart und zum anderen die vorhandenen eigenen Gebäude umfassender genutzt werden.

Sonstige Nutzungen

Das Angebot der Stadt Schwelm lag Jahr 2013 im Bereich der sonstigen Nutzungen um 24 Prozent über dem Durchschnitt der Vergleichskommunen. Die Stadt verfügt hier über umfangreiche Immobilien. Hierzu zählen Garagen, Toiletten(-häuser), leerstehende Schulen sowie mehrere Wohn- und Geschäftshäuser bzw. -räume, die vermietet werden. Zudem sind unter dieser Nutzungsart die Gebäude der TBS (bis auf die Verwaltungsflächen) abgebildet. Ein Gebäude mit einer Fläche von 990 m² wird seit mehreren Jahren dem Deutschen Roten Kreuz (DRK) unentgeltlich überlassen. Das DRK übernimmt im Gegenzug die Bauunterhaltung und trägt die anfallenden Nebenkosten.

Einige Gebäude, die im interkommunalen Vergleich 2013 enthalten sind, wurden zwischenzeitlich veräußert oder sollen zukünftig veräußert werden. Der Flächenüberhang dieser Nutzungsart verringert sich dadurch entsprechend. Die Gebäude der ehemaligen Grundschulen Westfalendamm und Südstraße wurden in 2015 verkauft. Die vier Gebäude in der Hasslinghauser Straße, die ehemals als Obdachlosenunterkunft oder Übergangwohnheime genutzt wurden, standen seit 2009 leer. Sie weisen eine Fläche von jeweils rund 660 m² auf und konnten im Jahr 2015 ebenfalls erfolgreich veräußert werden.

→ Feststellung

Die erreichte Vermarktung von Immobilien, die nicht mehr zur originären Aufgabenerfüllung benötigt werden, bedeutet grundsätzlich eine nachhaltige Haushaltsentlastung.

Die Turnhalle in der Schillerstraße mit einer Fläche von rund 480 m² steht leer. Die Nutzung wurde bereits zum 01. Oktober 2011 aufgegeben (HSP-Maßnahme Nr. 6). Dadurch wird ein jährlicher Konsolidierungsbeitrag von ca. 13.000 Euro erwirtschaftet. Ein Abriss des Gebäudes ist bisher nicht erfolgt. Eine Veräußerung ist derzeit nicht geplant. Das Grundstück befindet sich in einer zentrumsnahen Lage der Stadt Schwelm. Es wird als Grundstück für einen möglichen Neubau des zentralen Rathauses in Betracht gezogen.

→ **Empfehlung**

Sollte sich der Neubau des zentralen Rathauses nicht auf dem Grundstück der Turnhalle Schillerstraße realisieren lassen, sollte zeitnah über eine anderweitige Nutzung oder eine Veräußerung entschieden werden. Dabei sollte der Fokus auf die Erledigung von Pflichtaufgaben gelegt werden.

Portfoliomanagement

Eine Besonderheit von Immobilienportfolios liegt im langen Lebenszyklus der Objekte. Wesentliche Grundlage für ein effektives Portfoliomanagement ist die Zusammenstellung von Nutzungsdaten und -bedarfen der Gebäude. Das Immobilienmanagement der Stadt Schwelm ist im Geschäftsbereich I, Fachbereich 2, angesiedelt. Der Fachbereich verfügt über die erforderliche Gesamtübersicht über alle Gebäude, die im Kernhaushalt abgebildet werden, sowie deren Zustand und Nutzung. Über Gebäudeobjekte, die von den TBS genutzt und bei diesen bilanziert werden, konnte ergänzend der Vorstand der TBS Auskunft über Zustand und Nutzung geben.

→ **Feststellung**

Ein Portfoliomanagement als Basis zur transparenten und wirtschaftlichen Steuerung des städtischen Immobilienportfolios ist grundsätzlich gegeben. Dieses erfolgt zentralisiert für die im Kernhaushalt bilanzierten Gebäude im Fachbereich 2.

Verschiedene Optimierungsansätze können im Wege des Portfoliomanagements zur Entlastung des städtischen Haushaltes beitragen. Ziel ist es dabei, die Unterhaltungs- und Bewirtschaftungsaufwendungen langfristig zu senken. Dazu gehört neben Kooperationen mit Dritten (z.B. Sport- oder Heimatvereinen) auch die konsequente Verwertung von Immobilien, die nicht mehr benötigt werden.

Die Stadt Schwelm setzt verschiedene Maßnahmen zur Flächenoptimierung bereits um. So wurden die Gebäude der ehemaligen Grundschulen Südstraße und Westfalendamm in 2015 veräußert. Zudem soll über den Verkauf der Turnhalle in der Schillerstraße im Zusammenhang mit dem Projekt der Zentralisierung der Verwaltung entschieden werden.

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 2008	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Anlagevermögen	189.287	212.195	209.134	205.565	201.575	194.244	189.362
Umlaufvermögen	30.120	2.774	3.454	3.488	4.184	4.942	4.042
Aktive Rechnungsabgrenzung	542	499	574	474	493	572	567
Bilanzsumme	219.950	215.467	213.161	209.527	206.252	199.757	193.972
Anlagenintensität in Prozent	86	98	98	98	98	97	98

Die Bilanzsumme der Stadt Schwelm hat sich seit Aufstellung der Eröffnungsbilanz kontinuierlich verringert. Mit dem Jahresabschluss 2008 wurde der „Altschuldenblock TBS“ (rund 26,4 Mio. Euro) unter den Finanzanlagen als Anlagevermögen und nicht mehr als Umlaufvermögen ausgewiesen (weitere Ausführungen hierzu im Kapitel Technische Betriebe der Stadt Schwelm AöR). Die Anlagenintensität hat sich durch den geänderten Bilanzausweis erkennbar erhöht.

Anlagevermögen in Tausend Euro

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Immaterielle Vermögensgegenstände	117	128	106	192	237	248	274
Sachanlagen	145.628	142.128	140.334	137.970	135.297	130.249	126.783
Finanzanlagen	43.542	69.938	68.694	67.403	66.041	63.747	62.305
Anlagevermögen gesamt	189.287	212.195	209.134	205.565	201.575	194.244	189.362

Die Reduzierung des Anlagevermögens ab 2009 beruht insbesondere auf dem niedrigeren Sachanlagevermögen. Des Weiteren sind die Bilanzwerte der Finanzanlagen ebenfalls seit 2009 kontinuierlich zurückgegangen.

Im Rahmen der Aufstellung der Eröffnungsbilanz zum 01. Januar 2008 wurde eine körperliche Inventur durchgeführt und Werte für die Vermögensgegenstände ermittelt. Seitdem ist keine weitere vollständige körperliche Inventur durchgeführt worden (Ausnahme: Betriebs- und Geschäftsausstattung). Gemäß § 28 Abs. 1 GemHVO sind die Vermögensgegenstände alle fünf Jahre einer körperlichen Inventur zu unterziehen.

→ Feststellung

Die körperliche Inventur ist zwingend zum nächstmöglichen Zeitpunkt nachzuholen. Es ist dabei zu überprüfen, ob die Buchwerte zum 31. Dezember des betreffenden Haushaltsjahres den tatsächlichen Wertverhältnissen zum Stichtag entsprechen.

Nach Auskunft der Stadt Schwelm fanden zum Zeitpunkt der überörtlichen Prüfung Inventuren bezüglich des Infrastrukturvermögens und der Gebäude statt. Es ist beabsichtigt, bis zum Jahresende 2015 die körperliche Inventur vollständig abzuschließen. Die Feststellung der tatsächlichen Werte der Vermögensgegenstände und der Abgleich mit den Buchwerten ist ohne eine körperliche Inventur nicht möglich.

→ **Feststellung**

Sollte es im Rahmen der Inventur zu Abwertungen von Vermögensgegenständen kommen, ist ein weiterer Verzehr von Eigenkapital die Folge. Der Stadt Schwelm kommt auch hierdurch dem rechtswidrigen Zustand der Überschuldung gemäß § 75 Abs. 7 GO näher.

Sachanlagen in Tausend Euro

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Unbebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte	24.430	24.429	24.279	24.137	24.177	23.287	22.827
Kinder- und Jugendeinrichtungen	4.689	4.585	4.487	4.386	4.497	4.421	4.319
Schulen	43.176	42.242	41.235	41.248	39.494	38.423	36.943
sonstige Bauten (incl. Bauten auf fremdem Grund und Boden)	24.227	23.589	22.945	22.678	23.066	22.342	21.693
Infrastrukturvermögen	45.959	43.930	42.529	41.214	39.287	37.962	36.255
davon Straßenvermögen	44.613	42.608	41.052	39.764	37.845	36.500	34.820
davon Entwässerungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen	1.289	1.267	1.423	1.399	1.374	1.396	1.371
sonstige Sachanlagen	3.147	3.353	4.860	4.307	4.776	3.813	4.747
Summe Sachanlagen	145.628	142.128	140.334	137.970	135.297	130.249	126.783

Das Sachanlagevermögen hat sich deutlich verringert. Ursächlich hierfür sind insbesondere die gesunkenen Bilanzwerte des Straßenvermögens und der Schulen. Der Rückgang beim Schulvermögen und den Straßen ist insbesondere dem abschreibungsbedingten Werteverzehr geschuldet. Neben den planmäßigen Abschreibungen hat im Jahr 2013 im Schulbereich zudem eine außerplanmäßige Abschreibung gemäß § 35 Abs. 5 GemHVO im Umfang von rund 320.000 Euro stattgefunden. Diese war notwendig, da die ursprünglich geplante Instandhaltungsmaßnahme nicht umgesetzt und die entsprechende Rückstellung ertragswirksam aufgelöst wurde. Es wird bezüglich der weiteren Entwicklungen im Schulbereich auf das Kapitel Gebäudeportfolio verwiesen.

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.

Der interkommunale Vergleich von Vermögenswerten stellt den Bezug her zwischen den bereitgestellten Gebäudeflächen und den Bilanzwerten. Damit lassen sich die Auswirkungen eines zielgerichteten, bedarfsorientierten Flächenmanagements auf die Haushaltswirtschaft besser beurteilen. Die Größenordnung des in den Gebäuden gebundenen Vermögens ergibt sich auch aus dem Verhältnis zum Straßenvermögen sowie den Finanzanlagen. Das maßgebliche Abwasservermögen ist ausgegliedert und bei den TBS bilanziert.

Vermögenswerte je Einwohner in Euro im interkommunalen Vergleich 2013

Vermögensbereich	Minimum	Maximum	Mittelwert	Schwelm
unbebaute Grundstücke	31	2.338	875	818
Kinder- und Jugendeinrichtungen	23	524	130	155
Schulen	877	2.292	1.381	1.324
sonstige Bauten*)	31	1.526	822	778
Abwasservermögen**)	1	2.082	1.150	49 (2.399)
Straßenvermögen***)	1.248	3.466	2.343	1.248
Finanzanlagen	10	4.444	1.167	2.233

*) Wohnbauten, sonstige Dienst- und Geschäftsgebäude und sonstige Bauten auf fremdem Grund und Boden

***) In Klammern Wert der Abwassersammlungsanlagen je Einwohner, basierend auf dem Jahresabschluss 2013 der TBS

***) Grund und Boden, Brücken und Tunnel sowie Straßen, Wege und Plätze

→ Feststellung

Der interkommunale Vergleich zeigt für die Stadt Schwelm hohe Vermögenswerte bei den Finanzanlagen auf. Die restlichen Vermögensbereiche sind durchschnittlich oder unterdurchschnittlich ausgeprägt. Beim Straßenvermögen stellt die Schwelm das Minimum.

Anlagenabnutzung in Prozent

Anlagengruppe	Grad der Abnutzung	Anteil am Vermögen
Kindergärten	42,1	2,3
Schulgebäude	66,3	19,8
Geschäftsgebäude	61,7	11,0
Straßen	70,7	10,9

Die Ermittlung des Anlagenabnutzungsgrades der Vermögenspositionen erfolgte auf Grundlage der einzeln bilanzierten Vermögensgegenstände zum 31. Dezember 2012. Der rechnerisch ermittelte Grad der Abnutzung beträgt bei den Schul- sowie Geschäftsgebäuden und den Straßen etwa zwei Drittel. Aus bilanzieller Sicht besteht damit mittel- bis langfristig ein Bedarf für Ersatzinvestitionen. In Einzelfällen kann sich die Situation anders darstellen.

Festgelegte Gesamtnutzungsdauern

Anlagengruppe	eher kurz	mittel	eher lang
Kindergärten		x	
Schulgebäude			x
Geschäftsgebäude			x
Straßen		x	

Die Stadt Schwelm hat bei ihren Vermögensgegenständen tendenziell mittlere bis lange Nutzungsdauern festgelegt. Dies entlastet die Ergebnisrechnungen durch geringere jährliche Abschreibungsbeträge. Die NKF-Rahmentabelle ermöglicht bei den ersten drei Anlagengruppen Gesamtnutzungsdauern zwischen 40 und 80 Jahren. Bei den Schulen und Verwaltungsgebäuden wurden 80 Jahre festgesetzt. Die Kindergärten werden mit Nutzungsdauern von 60 Jahren abgebildet. Bei den Straßen legt die Stadt Schwelm Gesamtnutzungsdauern von 45 Jahren zugrunde. Lange Gesamtnutzungsdauern können ein Risiko vorzeitiger Abschreibungen beinhalten. Dies ist der Fall, wenn bei einzelnen Vermögensgegenständen noch lange Nutzungsdauern bestehen, jedoch die tatsächlich zu realisierenden Restnutzungsdauern kürzer ausfallen.

Finanzanlagen

Finanzanlagen in Tausend Euro

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Anteile an verbundenen Unternehmen	25.565	25.565	25.565	25.565	25.565	25.565	25.565
Beteiligungen	11.172	11.172	11.172	11.172	11.172	11.172	11.172
Sondervermögen	0	0	0	0	0	0	0
Wertpapiere des Anlagevermögens	215	215	215	215	215	215	215
Ausleihungen	6.591	32.987	31.743	30.452	29.090	26.796	25.354
Summe Finanzanlagen	43.542	69.938	68.694	67.403	66.041	63.747	62.305
Finanzanlagen je Einwohner in Euro	1.489	2.391	2.368	2.356	2.340	2.265	2.233

Die Stadt Schwelm hält verschiedene Finanzanlagen in ihrem Bestand. Der Wert der Finanzanlagen je Einwohner ist im interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich. An der Aktiengesellschaft für Versorgungsunternehmen (AVU) hält die Stadt Schwelm Anteile von 6,875 Prozent. Dies entspricht 990.000 Aktien. Der Bilanzwert der Beteiligung beläuft sich seit Aufstellung der Eröffnungsbilanz auf etwa 11,0 Mio. Euro. Wertkorrekturen sind seitdem nicht erfolgt. Im Jahr 2012 hat die Stadt Schwelm eine außerplanmäßige Abschreibung gemäß § 35 Abs. 5 GemHVO von rund 930.000 Euro auf den Wert der Anteile an der Verkehrsgesellschaft Ennepe-Ruhr mbH (VER) vorgenommen. Der Bilanzwert der Ausleihungen ist entsprechend gesunken.

Technische Betriebe der Stadt Schwelm AöR (TBS)

Die Anteile der Stadt Schwelm an den TBS werden bilanziell unter den Anteilen an verbundenen Unternehmen ausgewiesen. Der Bilanzwert von rund 25,6 Mio. Euro hat sich seit Aufstellung der Eröffnungsbilanz nicht verändert.

Die Ausleihungen haben sich mit dem Jahresabschluss 2008 signifikant erhöht. Ursächlich hierfür ist ein Aktivtausch. Die Position „Tilgung Altschuldenblock TBS“ wurde vorher bei den Forderungen und wird seit dem Jahresabschluss 2008 bei den Ausleihungen ausgewiesen. Unter dem „Altschuldenblock TBS“ werden diejenigen Kredite zusammengefasst, die die Stadt Schwelm für die TBS vor der Umwandlung in eine eigene Betriebsform aufgenommen hat. Die Tilgung der Darlehen erfolgt durch die Stadt Schwelm. Die TBS erstatten die Tilgungsleistungen wiederum der Stadt. Aufgrund dieser Vorgehensweise verringern sich die Ausleihungen jährlich. Zum 31. Dezember 2013 wies diese Ausleihung noch einen Bestand von rund 19,8 Mio. Euro auf.

Gewinnausschüttungen TBS an die Stadt Schwelm in Tausend Euro (IST)

Jahr	Jahresergebnis	Gewinnausschüttung	Rücklagenbildung
2008	1.155	950	205
2009	1.333	1.133	200
2010	1.132	1.100	32
2011	1.131	1.100	31
2012	1.121	1.121	0
2013	1.170	1.170	0
2014	1.353	1.353	0
Summe	8.395	7.927	468

Die TBS haben im Zeitraum 2008 bis 2014 etwa 94 Prozent ihres Gewinns an die Stadt Schwelm ausgeschüttet. Die Gewinnausschüttung resultiert überwiegend aus dem Ergebnis der Sparte Stadtentwässerung.

→ Feststellung

Die TBS leisten einen wesentlichen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung. Um die angestrebten Haushaltsausgleiche ab 2016 zu erreichen, sind die verselbständigten Aufgabenbereiche weiterhin in die Haushaltskonsolidierung mit einzubeziehen.

Gewinnausschüttungen TBS an die Stadt Schwelm in Tausend Euro (PLAN)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Gewinnausschüttungen	1.318	1.668	1.514	1.513	1.962	1.534	1.760

Die HSP-Maßnahme Nr. 9 stellt den Konsolidierungsbeitrag der TBS bis zum Jahr 2021 dar. Dieser basiert auf zwei Sachverhalten. Zum einen soll die Stadt Schwelm erhöhte Gewinnausschüttungen erhalten. Es ist beabsichtigt, in den Jahren 2016, 2019 und 2021 jeweils Anteile der Gewinnrücklage der TBS aufzulösen und zusätzlich zu den Jahresergebnissen an die Stadt

Schwelm auszuschütten. Die Gewinnausschüttungen werden in den drei genannten Jahren daher höher prognostiziert als in den restlichen Jahren.

Zum anderen sollen die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen des Kernhaushaltes reduziert werden. Die TBS erbringen verschiedene Dienstleistungen für die Stadt Schwelm, wie beispielsweise Straßenbau und Straßenunterhaltung, Straßenbeleuchtung und die Pflege des Stadtgrüns. Daraus erzielen die TBS Umsatzerlöse. Bei der Stadt Schwelm entstehen wiederum Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen, die den einzelnen Produktbereichen zugeordnet werden und die Ergebnisrechnung belasten. Durch Produktivitätssteigerungen, die Absenkung von Standards sowie insbesondere Personalabbau wollen die TBS die eigenen Aufwendungen reduzieren. Bis zum Jahr 2021 beabsichtigen die TBS 7,1 Stellen einzusparen. Über niedrigere Personalaufwendungen bei den TBS führt dies zu geringeren Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen bei der Stadt Schwelm.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Schwelm sollte die Standards der von den TBS erbrachten Dienstleistungen vor dem Hintergrund der kritischen Haushaltssituation überprüfen. Ziel sollte eine dauerhafte Haushaltsentlastung in Folge von geringeren Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen sein.

Für weitergehende Ausführungen wird auf den Teilbericht Grünflächen verwiesen.

Die Stadt Schwelm erbringt ihrerseits wiederum Dienstleistungen für die TBS, zum Beispiel im Personalwesen. Die Abrechnung der erbrachten Dienstleistungen erfolgt über Verwaltungskostenbeiträge. Die Verwaltungskostenbeiträge werden im Personalwesen anteilig der Beschäftigtenzahlen der TBS mit der jeweiligen Eingruppierung der Sachbearbeiter berechnet.

Städtische Sparkasse zu Schwelm (Sparkasse) und Aktiengesellschaft für Versorgungsunternehmen (AVU)

Gewinnausschüttungen Sparkasse und AVU in Tausend Euro (IST)

Bezeichnung	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Sparkasse	0	0	350	550	350	350	287
AVU	703	1.129	872	1.059	990	729	990

Aus den Finanzanlagen erzielte die Stadt Schwelm teilweise beachtliche Gewinnausschüttungen. Die Gewinnausschüttungen der Städtischen Sparkasse zu Schwelm beliefen sich seit 2010 auf mindestens 287.000 Euro jährlich. Die Dividendenausschüttungen der AVU betragen im Durchschnitt der Jahre 2008 bis 2014 rund 925.000 Euro. Die Stadt Schwelm erhält von der AVU derzeit pro Aktie eine Dividende von einem Euro. Dieser Ertrag ist steuerpflichtig. Die Aktien der AVU sind in den Betrieb gewerblicher Art (BgA) im Bäderbereich eingegliedert. Da dieser BgA defizitär ist, ist ein steuerlicher Querverbund und damit eine Absenkung der Steuerlast möglich.

Gewinnausschüttungen Sparkasse und AVU in Tausend Euro (PLAN)

Bezeichnung	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Sparkasse	224	371	308	257	224	224	224
AVU	944	944	944	944	944	944	944

Auch zukünftig plant die Stadt Schwelm mit erheblichen Finanzerträgen aus Gewinnausschüttungen der Sparkasse und der AVU. Von der Sparkasse erhält die Stadt direkte Gewinnausschüttungen.

Schulden- und Finanzlage

Finanzrechnung

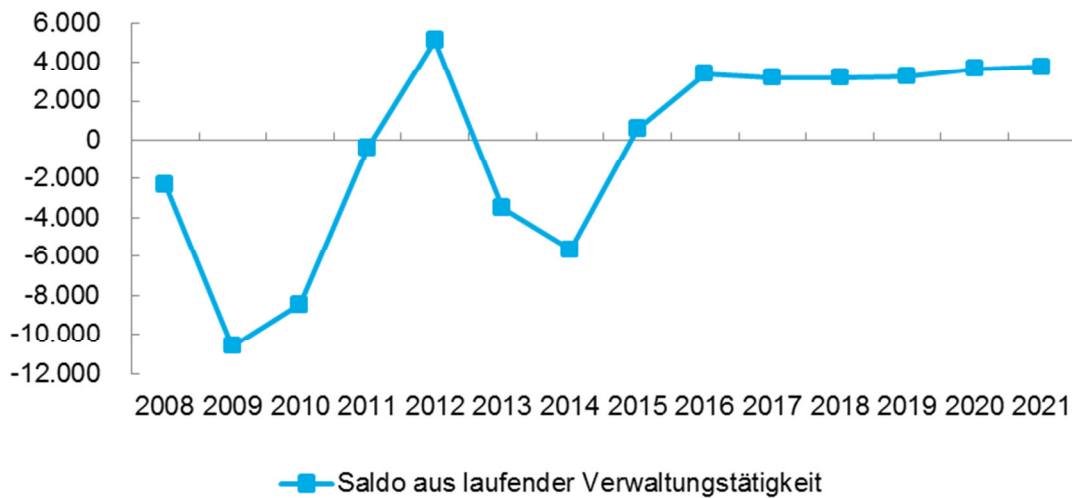
Der Saldo aus Einzahlungen und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit zeigt, inwieweit die Kommune im „laufenden Geschäft“ liquide Mittel erwirtschaften kann. Diese Mittel können Kredite oder Vermögensveräußerungen für Investitionen und Darlehenstilgungen ersetzen. Ein negativer Saldo erhöht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

Salden der Finanzrechnungen in Tausend Euro (IST)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-2.323	-10.587	-8.443	-379	5.118	-3.480
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	558	-715	249	-671	1.665	230
= Finanzmittelüberschuss /-fehlbetrag	-1.765	-11.302	-8.194	-1.050	6.783	-3.250
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	99	11.556	7.991	4.736	-6.389	2.233
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-1.666	255	-203	3.686	394	-1.017
+ Anfangsbestand an Finanzmitteln	-1.390	-3.301	-2.673	-2.876	810	1.204
+ Bestand an fremden Finanzmitteln	0	0	0	0	0	0
= Liquide Mittel	-3.056	-3.046	-2.876	810	1.204	187

Die in den Finanzrechnungen ausgewiesenen liquiden Mittel stimmen nicht mit den Beständen in den Schlussbilanzen überein. Die Differenzen ergeben sich aus dem Umstand, dass in der Bilanz neben den tatsächlichen Beständen der Girokonten und der Barkassen auch die wertmäßig noch nicht gutgeschriebenen Beträge ausgewiesen werden.

Entwicklung des Saldos aus laufender Verwaltungstätigkeit in Tausend Euro*)



*) bis 2013 Istwerte, ab 2014 Planwerte

➔ **Feststellung**

Der Saldo auf laufender Verwaltungstätigkeit weist nach den Planwerten ab dem Jahr 2015 einen positiven Trend auf. Die Bemühungen der Stadt Schwelm zur Haushaltskonsolidierung sind erkennbar.

Die Planungen sind teils risikobehaftet. Es gelten die Ausführungen im Berichtsteil Haushaltsplanung.

Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner in Euro im interkommunalen Vergleich 2013

Schwelm	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
-125	-302	3.642	46	-102	-37	35	43

Im interkommunalen Vergleich 2013 ordnet sich die Stadt Schwelm zu dem Viertel der Kommunen mit den ungünstigsten Kennzahlwerten ein.

➔ **Feststellung**

Im Rahmen der laufenden Verwaltungstätigkeit verfügte die Stadt Schwelm seit 2008 lediglich in einem Jahr über die erforderliche Selbstfinanzierungskraft zur Aufgabenerledigung. Dies stellt eine wesentliche Ursache für die deutliche Zunahme des Bestandes an Liquiditätskrediten dar.

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:

Schulden in Tausend Euro beziehungsweise je Einwohner in Euro

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Anleihen	0	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	51.678	49.872	48.284	45.783	43.858	41.204	38.533
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	34.076	36.533	47.873	57.227	59.600	54.500	58.000
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	0	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	766	1.591	795	1.290	885	1.070	864
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	3.674	3.201	2.934	2.477	2.145	3.681	1.338
Sonstige Verbindlichkeiten (bis Jahresergebnis 2012 inkl. Erhaltene Anzahlungen)	266	653	2.381	1.776	1.579	1.377	1.291
Erhaltene Anzahlungen (ab Jahresergebnis 2012)	0	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten gesamt	90.459	91.849	102.266	108.552	108.067	101.832	100.028
Rückstellungen	46.365	46.096	46.012	43.828	44.732	44.591	45.084
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	0	0	0	0	0	0	0
Schulden gesamt	136.824	137.945	148.279	152.380	152.799	146.422	145.111
davon Verbindlichkeiten in Euro je Einwohner	3.093	3.140	3.525	3.794	3.829	3.619	3.585

Die Investitionskredite setzen sich aus den originären Krediten der Stadt Schwelm sowie dem „Altschuldenblock TBS“ zusammen. Die Tilgung der letztgenannten Darlehen erfolgt durch die Stadt Schwelm. Die TBS erstatten diese Tilgungsleistungen wiederum der Stadt. Zum 31. Dezember 2013 wies dieses Trägerdarlehen noch einen Bestand von rund 19,8 Mio. Euro auf.

Die Verbindlichkeiten aus Investitionskrediten sanken stetig. Seit Aufstellung der Eröffnungsbilanz bis zum Ende des Jahres 2013 wurden diese um 13,1 Mio. Euro abgebaut. Jedoch ist, resultierend aus der defizitären laufenden Verwaltungstätigkeit, zugleich oftmals ein Anstieg der Liquiditätskredite bei Haushaltssicherungsgemeinden zu verzeichnen. Dieses Phänomen ist auch bei der Stadt Schwelm nach der aktuellen Datenlage zu beobachten.

Die Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung stellen den größten Anteil an der Gesamtsumme der Verbindlichkeiten. Der Liquiditätskreditbedarf hat sich seit 2008 kontinuierlich erhöht. Laut der Meldung der Schuldenstatistik an IT.NRW ist dieser 2014 auf 62,5 Mio. Euro gestiegen. In der Haushaltssatzung 2015 wurde der Höchstbetrag der Kredite, die zur

Liquiditätssicherung in Anspruch genommen werden dürfen, auf 75 Mio. Euro festgesetzt. Es besteht auch mittelfristig ein beachtlicher Bedarf an Liquiditätskrediten.

➔ **Feststellung**

Der kontinuierliche Anstieg der Liquiditätskredite stellt ein Risiko für die Haushaltsbewirtschaftung dar. Es besteht ein erhebliches Zinsänderungsrisiko.

Es wird diesbezüglich auf die Ausführungen im Kapital Haushaltsplanung bis 2021 verwiesen.

Verbindlichkeiten je Einwohner in Euro im interkommunalen Vergleich 2013

Schwelm	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
3.585	370	7.144	2.678	1.658	2.615	3.549	41

Die Stadt Schwelm weist einen überdurchschnittlichen Bestand an Verbindlichkeiten je Einwohner auf. Seit 2008 zählt die Stadt im interkommunalen Vergleich durchgängig zu dem Viertel der Kommunen mit den höchsten Verbindlichkeiten je Einwohner. Dabei ist zu beachten, dass die Ausgliederungsstruktur der Kommunen in Nordrhein-Westfalen heterogen ist.

Kennzahlen zur Finanzlage in Prozent

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Anlagendeckungsgrad II	64,0	71,2	67,1	62,3	61,9	62,7	61,5
Liquidität 2. Grades*)		5,9 (5,1)	4,6 (4,0)	3,7 (3,2)	5,6 (5,1)	7,4 (6,8)	6,2 (5,3)
Dynamischer Verschuldungsgrad		neg. Ergebnis	neg. Ergebnis	neg. Ergebnis	neg. Ergebnis	27,8	neg. Ergebnis
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	17,5	19,5	25,5	30,4	31,8	31,3	32,9
Zinslastquote		7,0	5,2	4,6	4,8	3,3	2,9

*) in Klammern Kennzahlenwert ohne Berücksichtigung der sonstigen Vermögensgegenstände

Die Zinslastquote hat sich seit 2008 deutlich verringert. Dies ist auf zwei Ursachen zurückzuführen. Zum einen haben sich die Zinsen und sonstigen Finanzaufwendungen kontinuierlich reduziert. Zum anderen sind die ordentlichen Aufwendungen seit 2008 jährlich gestiegen. Beides führt zu einem sinkenden Kennzahlenwert. Ursächlich für die steigende kurzfristige Verbindlichkeitsquote ist der Anstieg der Liquiditätskredite. Es werden diesbezüglich keine mehrjährigen Zinsbindungen eingegangen. Daher weisen die Liquiditätskredite ausschließlich sehr kurze Laufzeiten aus.

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

Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner in Euro im interkommunalen Vergleich 2012*)

Schwelm	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
./.	387	10.661	2.869	1.407	1.634	3.483	16

*) Vergleich 2012 wegen fehlender Jahresabschlüsse und eingeschränkter Datenbasis für 2013.

Da die Stadt Schwelm noch keinen Gesamtabchluss aufgestellt hat, kann zurzeit kein abschließender interkommunaler Vergleich der Gesamtverbindlichkeiten vorgenommen werden.

Rückstellungen

Rückstellungen in Tausend Euro

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Pensionsrückstellungen	38.547	39.103	40.440	39.350	41.214	41.100	42.040
Rückstellungen Deponien und Altlasten	0	0	0	0	0	0	0
Instandhaltungsrückstellungen	5.003	4.376	2.841	1.736	740	597	392
sonstige Rückstellungen nach § 36 Abs. 4 und 5 GemHVO	2.816	2.617	2.731	2.742	2.778	2.894	2.651
Summe der Rückstellungen	46.365	46.096	46.012	43.828	44.732	44.591	45.084

Wie bei den meisten Kommunen stellen die Pensionsrückstellungen den größten Anteil an den Rückstellungen. Ihr Anteil an den gesamten Rückstellungen betrug im Jahr 2013 etwa 93 Prozent. Die Pensionsrückstellungen sind seit 2008 jährlich angestiegen. Die Höhe wird von der Westfälisch-Lippischen Versorgungskasse Münster anhand eines finanzmathematischen Gutachtens berechnet. Eine Gegenfinanzierung zu den aus Pensionsrückstellungen zukünftig entstehenden Zahlungsverpflichtungen durch den Erwerb von Finanzanlagen ist aktuell ohne weitere Kreditaufnahmen nicht möglich. Die Zahlungsverpflichtungen werden daher die zukünftige Finanzrechnung der Stadt Schwelm belasten und stellen ein allgemeines Haushaltsrisiko dar.

Mit Erstellung der Eröffnungsbilanz hatte die Stadt Schwelm die Möglichkeit, Instandhaltungsrückstellungen ergebnisneutral zu bilden. Diese Möglichkeit wurde wahrgenommen und Rückstellungen in Höhe von ca. 5,0 Mio. Euro gebildet. Die Instandhaltungsrückstellungen sind seit 2008 kontinuierlich gesunken. Insgesamt wurden vom Ursprungsbetrag rund 3,3 Mio. Euro tatsächlich zur Instandhaltung genutzt. Die restlichen rund 1,7 Mio. Euro wurden als Erträge aus der Auflösung von Instandhaltungsrückstellungen unter den sonstigen ordentlichen Erträgen ausgewiesen. Die jeweiligen Jahresergebnisse der Stadt Schwelm wurden durch diese erfolgswirksamen Buchungsvorgänge verbessert.

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 2008	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Eigenkapital	52.572	47.481	35.095	26.060	22.225	21.707	18.514
Sonderposten	30.179	29.735	29.486	30.704	31.046	31.250	30.266
davon Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge	30.053	29.589	29.347	30.284	30.653	30.873	29.913
Rückstellungen	46.365	46.096	46.012	43.828	44.732	44.591	45.084
Verbindlichkeiten	90.459	91.849	102.266	108.552	108.067	101.832	100.028
Passive Rechnungsabgrenzung	374	305	302	382	182	377	81
Bilanzsumme	219.950	215.467	213.161	209.527	206.252	199.757	193.972
Eigenkapitalquoten in Prozent							
Eigenkapitalquote 1	23,9	22,0	16,5	12,4	10,8	10,9	9,5
Eigenkapitalquote 2	37,6	35,8	30,2	26,9	25,6	26,3	25,0

Das Eigenkapital hat sich seit Aufstellung der Eröffnungsbilanz bis zum Jahr 2013 um knapp zwei Drittel reduziert. Die vorläufige Ergebnisrechnung 2014 weist einen Jahresfehlbetrag von etwa 9,0 Mio. Euro aus. Dadurch verringert sich die allgemeine Rücklage nochmals erheblich und halbiert sich beinahe innerhalb nur eines Jahres. Sollte es im Rahmen der Neubewertung des Infrastrukturvermögens oder des Immobilienvermögens zu Abwertungen von Vermögensgegenständen kommen, sinkt das Eigenkapital noch weiter.

→ Feststellung

Der Eigenkapitalbestand hat sich in den vergangenen Jahren drastisch reduziert. Es besteht die Gefahr der bilanziellen Überschuldung gemäß § 75 Abs. 7 GO.

Eigenkapitalquoten 1 und 2 in Prozent 2013

	Schwelm	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Eigenkapitalquote 1	9,5	-20,4	58,5	20,8	11,7	19,9	31,1	42
Eigenkapitalquote 2	25,0	0,8	85,6	47,5	31,8	47,7	62,7	42

Sowohl bei der Eigenkapitalquote 1 als auch bei der Eigenkapitalquote 2 weist die Stadt Schwelm im interkommunalen Vergleich unterdurchschnittliche Werte auf. Die Stadt ist seit 2008 durchgängig bei dem Viertel der Kommunen mit den niedrigsten Werten einzuordnen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Schwelm sollte die geplanten Haushaltssicherungsmaßnahmen konsequent umsetzen, um ihre Handlungsfähigkeit wiederzuerlangen. Des Weiteren sollten Ersatzmaßnahmen geprüft und erarbeitet werden.

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.

Erträge in Tausend Euro (IST)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Steuern und ähnliche Abgaben	33.946	27.600	26.709	34.623	39.004	39.382
Zuwendungen und allgemeine Umlagen	6.788	5.188	8.422	12.331	13.058	7.523
Sonstige Transfererträge	299	536	140	382	497	198
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	2.278	2.166	2.336	2.162	2.065	2.270
Privatrechtliche Leistungsentgelte	695	738	802	723	741	776
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	4.878	4.804	5.197	4.667	4.806	5.452
Sonstige ordentliche Erträge	4.666	4.632	6.238	4.923	5.291	8.453
Aktivierete Eigenleistungen	0	44	40	36	41	2
Bestandsveränderungen	0	0	0	0	0	0
Ordentliche Erträge	53.550	45.708	49.885	59.848	65.505	64.055
Finanzerträge	3.103	3.323	3.541	3.816	3.465	3.174

Die ordentlichen Erträge waren deutlichen Schwankungen unterworfen. Sie bewegten sich zwischen 45,7 Mio. Euro (in 2009) und 65,5 Mio. Euro (in 2012). Besonders schwankungsanfällig waren die Zuwendungen und allgemeinen Umlagen. Ursächlich hierfür waren vor allem die Schlüsselzuweisungen. So erhielt die Stadt Schwelm beispielsweise in 2012 Schlüsselzuweisungen von 7,2 Mio. Euro und in 2013 wegen der höheren Steuerkraft lediglich 1,0 Mio. Euro. Die sonstigen ordentlichen Erträge sind in 2013 vergleichsweise hoch ausgefallen. Dies liegt insbesondere an hohen Erträgen aus der Veräußerung einer Weidefläche am Winterberg an einen Investor (rund 2,1 Mio. Euro) sowie der ertragswirksamen Auflösung von Instandhaltungsrückstellungen aus der Eröffnungsbilanz (rund 0,6 Mio. Euro).

Bestandteile Finanzerträge in Tausend Euro 2013

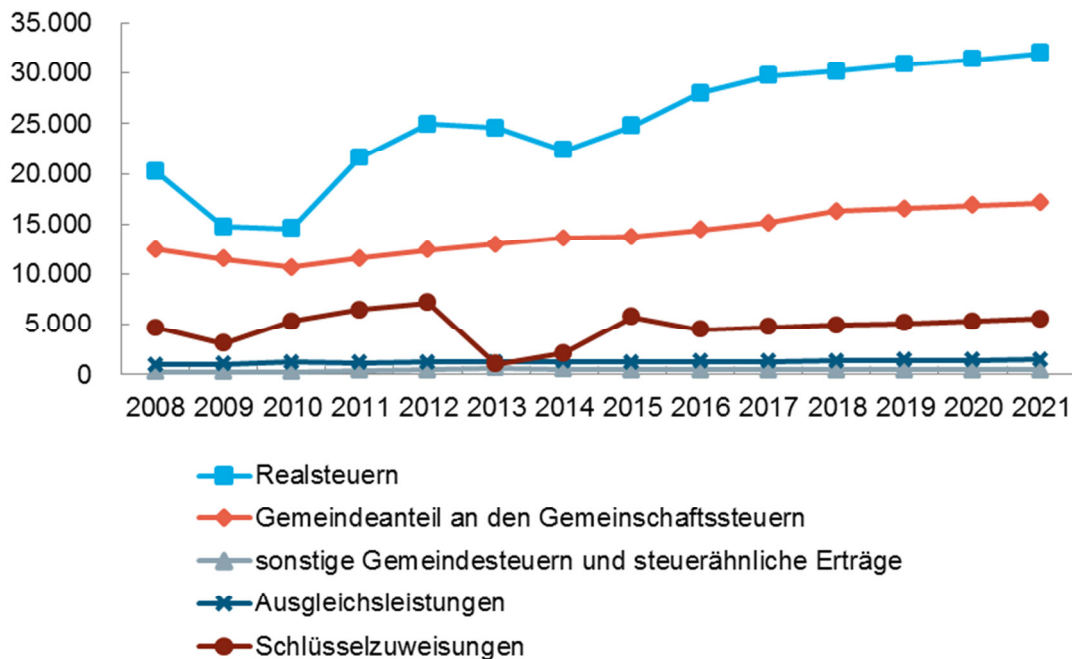
Bezeichnung	Ergebnis 2013
Gewinnanteile TBS	1.121
Erstattung Zinsaufwand TBS	965
Gewinnanteile AVU	729
Gewinnanteile Sparkasse	350
Sonstige	9
Summe	3.174

Die Finanzerträge bewegten sich auf einem relativ konstanten Niveau und betrugen mindestens 3,1 Mio. Euro. Diese setzten sich aus unterschiedlichen Bestandteilen zusammen. Der größte Anteil fiel im Jahr 2013 auf die Gewinnausschüttung der TBS. Unter den Finanzerträgen weist die Stadt Schwelm auch die Erstattungen der TBS für den entstandenen Zinsaufwand aus. Die Erstattungen haben sich durch den Abbau des „Altschuldenblocks TBS“ seit 2008 verringert.

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 Stadt.

Allgemeine Deckungsmittel in Tausend Euro*)



*) bis 2013 Istwerte, 2014 vorläufige Istwerte, ab 2015 Planwerte

Die allgemeinen Deckungsmittel schwankten deutlich. Das Gesamtvolumen bewegte sich zwischen 30,7 Mio. Euro (in 2009) und 46,2 Mio. Euro (in 2012). Diese Entwicklung wurde maßgeblich durch die Gewerbesteuer geprägt. Die Gewerbesteuererträge stellten im Durchschnitt der Jahre 2008 bis 2013 etwa 29 Prozent der ordentlichen Erträge. Die Gewerbesteuerentwicklung hat daher maßgeblichen Einfluss auf die Haushaltssituation der Stadt Schwelm. Die Stadt Schwelm verfügte im interkommunalen Vergleich der Jahre 2008 bis 2010 über durchschnittliche allgemeine Deckungsmittel je Einwohner. In den Folgejahren konnten die Mittel gesteigert werden. In den Jahren 2011 bis 2013 gehörte die Stadt interkommunal zu dem Viertel der Kommunen mit den höchsten allgemeinen Deckungsmitteln je Einwohner.

Die zukünftigen Ertragserwartungen hat die GPA NRW im Kapitel Haushaltsplanung bis 2021 untersucht und dabei teilweise haushaltswirtschaftliche Risiken festgestellt.

Aufwendungen

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

Aufwendungen in Tausend Euro (IST)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Personalaufwendungen	14.913	15.136	14.355	15.653	14.962	15.792
Versorgungsaufwendungen	2.132	3.048	3.495	2.282	3.023	2.252
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	10.683	10.063	11.033	10.784	10.670	11.478
Bilanzielle Abschreibungen	4.679	4.806	4.756	5.442	4.668	5.069
Transferaufwendungen	23.293	23.802	24.317	27.995	30.344	31.798
Sonstige ordentliche Aufwendungen	1.981	2.093	1.782	2.241	2.716	1.957
Ordentliche Aufwendungen	57.681	58.948	59.738	64.396	66.382	68.345
Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen	4.064	3.056	2.723	3.103	2.176	2.001

Die ordentlichen Aufwendungen der Stadt Schwelm sind seit 2008 kontinuierlich gestiegen. Den größten Anstieg haben dabei die Transferaufwendungen zu verzeichnen. Diese haben sich im Betrachtungszeitraum um rund ein Drittel erhöht. Innerhalb der Transferaufwendungen sind die größten Steigerungen bei der allgemeinen Kreisumlage, den Hilfen zur Erziehung sowie den Zuschüssen zu den Betriebskosten der Kindertagesstätten zu verzeichnen. Im interkommunalen Vergleich ist die Transferaufwandsquote der Stadt Schwelm durchschnittlich.

Der größte Anteil der Zinsen und sonstigen Aufwendungen entfällt auf Zinsen für Investitionskredite. Diese Aufwandsposition hat sich seit 2008 halbiert. Dies hängt zum einem mit dem historisch niedrigen Zinsniveau zusammen. So sind trotz steigender Liquiditätskredite geringere Zinsaufwendungen angefallen. Zum anderen hat der kontinuierliche Abbau der Investitionskredite zu niedrigeren Zinsaufwendungen geführt. Neben den originären Investitionskrediten der Stadt Schwelm hat sich insbesondere auch der „Altschuldenblock TBS“ erheblich reduziert. Die

angefallenen Zinsaufwendungen für den „Altschuldenblock TBS“ werden der Stadt durch die TBS erstattet. Der Ausweis der Erstattung des Zinsaufwandes erfolgt unter den Finanzerträgen.

Ordentliche Aufwendungen je Einwohner in Euro im interkommunalen Vergleich 2013

Schwelm	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.450	1.671	4.802	2.257	1.964	2.272	2.403	42

Die Stadt Schwelm weist seit 2008 durchgängig überdurchschnittliche ordentliche Aufwendungen je Einwohner auf. Im interkommunalen Vergleich 2013 gehört die Stadt zu dem Viertel der Kommunen mit den höchsten ordentlichen Aufwendungen je Einwohner.

Ratsarbeit

Der Sitzungskalender der Stadt Schwelm sieht für das Jahr 2015 insgesamt 57 Ausschusssitzungen vor. Durch Zusatztermine wird die tatsächliche Anzahl der Sitzungen noch höher ausfallen. Dies ist im Vergleich mit anderen Kommunen in Nordrhein-Westfalen überdurchschnittlich. Es existieren sowohl ein Haupt- als auch ein separater Finanzausschuss. Der Hauptausschuss tagt im Jahr 2015 regulär siebenmal und der Finanzausschuss sechsmal. Für die Bildung von Ausschüssen ist der Rat der Schwelm zuständig.¹⁴ Gemäß § 57 Abs. 2 GO kann der Rat beschließen, dass die Aufgaben des Finanzausschusses vom Hauptausschuss wahrgenommen werden. In den meisten Kommunen in Nordrhein-Westfalen sind diese beiden Fachgebiete zu einem gemeinsamen Haupt- und Finanzausschuss zusammengefasst.

→ Empfehlung

Der Rat der Stadt Schwelm sollte die Zusammenlegung und Reduzierung der Ausschüsse, insbesondere von Haupt- und Finanzausschuss, prüfen.

Durch eine Reduzierung der Anzahl der Ausschüsse können zum einen die Ausgaben der Ratsarbeit vermindert werden. Zum anderen kann der Zeitaufwand der Verwaltungsmitarbeiter für die Vor- und Nachbereitung sowie Teilnahme an den Ausschusssitzungen reduziert werden. Nach Angaben der Stadt nehmen derzeit sämtliche Führungskräfte sowie gegebenenfalls zusätzlich Sachbearbeiter an den Sitzungen des Rates, des Hauptausschusses sowie des Finanzausschusses teil (mindestens etwa acht Verwaltungsmitarbeiter). In anderen mittleren kreisangehörigen Kommunen nehmen beispielsweise lediglich der Bürgermeister, der 1. Beigeordnete sowie die unmittelbar betroffenen Fachbereichsleiter an den genannten Sitzungen teil.

→ Empfehlung

Die Stadt Schwelm sollte die Notwendigkeit der Teilnahme von Führungskräften der Verwaltung an den Sitzungen des Rates, des Haupt- sowie des Finanzausschusses kritisch überprüfen.

Nach Angaben der Stadt soll diese Empfehlung umgesetzt werden. Zukünftig soll die Anzahl der an den genannten Sitzungen teilnehmenden Verwaltungsmitarbeiter reduziert werden.

¹⁴ Vgl. § 9 der Hauptsatzung der Stadt Schwelm, in Form der 1. Änderungssatzung vom 11. Juni 2011.

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.

Ergebnisbelastung durch Abschreibungen in Tausend Euro (IST) und Kennzahlen in Prozent

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Ordentliche Aufwendungen	57.681	58.948	59.738	64.396	66.382	68.345
Abschreibungen auf Anlagevermögen	4.519	4.670	4.594	4.647	5.530	4.886
Erträge aus der Auflösung von Sonderposten	1.371	1.403	1.396	1.480	1.589	1.637
Netto-Ergebnisbelastung	3.148	3.267	3.198	3.167	3.941	3.249
Abschreibungsintensität	8	8	8	7	8	7
Drittfinanzierungsquote	30	30	30	32	29	34

Die Abschreibungen auf das Sachanlagevermögen stellen den größten Anteil am Werteverzehr. Im Jahr 2013 entfielen auf Abschreibungen auf das unbewegliche Sachanlagevermögen rund 3,9 Mio. Euro und auf das bewegliche Sachanlagevermögen rund 0,5 Mio. Euro. Die Drittfinanzierungsquoten waren interkommunal durchgehend unterdurchschnittlich.

→ Feststellung

Die unterdurchschnittliche Drittfinanzierungsquote trägt seit 2008 zu einer Netto-Ergebnisbelastung für die Stadt Schwelm von mindestens 3,1 Mio. Euro jährlich bei.

Abschreibungsintensität in Prozent im interkommunalen Vergleich 2013

Schwelm	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
7,1	4,3	14,4	8,8	7,1	8,8	10,3	41

Die Abschreibungsintensität positioniert sich im interkommunalen Vergleich unterdurchschnittlich. Dabei ist jedoch zu beachten, dass die Stadt Schwelm überdurchschnittlich hohe ordentliche Aufwendungen je Einwohner aufweist. Dies wirkt sich auf die Kennzahl Abschreibungsintensität sowie auf weitere Kennzahlen (z.B. Personalintensität oder Sach- und Dienstleistungsintensität) aus. Hohe ordentliche Aufwendungen führen zu niedrigeren Kennzahlenwerten. Beim Abschreibungsaufwand je Einwohner weist die Stadt Schwelm in 2013 mit rund 182 Euro (Mittelwert rund 200 Euro) auch einen unterdurchschnittlichen Wert auf.

→ 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