

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Finanzen der Stadt Kamen
im Jahr 2014*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Finanzen	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Haushaltssituation	3
Haushaltsausgleich	3
Strukturelle Haushaltssituation	7
Gesamtbetrachtung der Haushaltssituation	15
Haushaltswirtschaftliche Risiken	18
Risikoszenario	19
Haushaltskonsolidierung	20
Kommunaler Steuerungstrend	22
Beiträge	23
Gebühren	24
Gesamtbetrachtung Beiträge und Gebühren	28
Steuern	29
Gebäudeportfolio	29
Haushalts- und Jahresabschlussanalyse	37
Vermögenslage	37
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 und die aktuellen Haushaltsplanungen analysiert. Ergänzend beziehen wir die örtlichen Prüfberichte der Jahresabschlüsse und die vorliegenden Gesamtabschlüsse ein. Um Doppelarbeiten zu vermeiden, setzen unsere Analysen auf den Ergebnissen der örtlichen Prüfung auf. Die Rechtmäßigkeitsprüfung beschränkt sich auf wesentliche und erfahrungsgemäß fehleranfällige Positionen.

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

Haushaltssituation

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

Haushaltsausgleich

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

Rechtliche Haushaltssituation

Die Stadt Kamen hat ihre Haushalts- und Wirtschaftsführung zum 1. Januar 2005 auf das Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF) umgestellt. Zum Zeitpunkt der Prüfung lagen die Jahresergebnisse 2005 bis 2013 testiert und vom Rat der Stadt festgestellt vor. In 2010 ist bereits eine überörtliche Prüfung der GPA NRW für die Jahre 2005 bis 2008 unter NKF-Bedingungen erfolgt. Der Schwerpunkt dieser überörtlichen Prüfung liegt daher auf den Jahren 2009 bis 2013. Soweit erforderlich werden auch die Jahresergebnisse 2005 bis 2008 hinzugezogen. Die Jahresabschlüsse der Kernverwaltung für die Jahre 2009, 2010 und 2013 wurden gem. 95 Abs. 3 der Gemeindeordnung des Landes Nordrhein-Westfalen (GO) fristgerecht aufgestellt. Die Aufstellung und Zuleitung der Jahresabschlüsse 2011 und 2012 an den Rat erfolgte kurz nach Ablauf der Drei-Monats-Frist. Die bereits aufgestellten Gesamtabschlüsse 2010 bis 2013 und die Beteiligungsberichte wurden zur Darstellung der Kennzahl „Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner“ und im Kapitel Finanzanlagen herangezogen. Die überörtliche Prüfung der Gesamtabschlüsse erfolgt gesondert zu einem späteren Zeitpunkt.

Die Haushaltssituation der Stadt Kamen war bereits 2005 angespannt. Mit Einführung des NKF konnte die Stadt Kamen zunächst auf ihre Ausgleichsrücklage zurückgreifen und den fiktiven Haushaltsausgleich darstellen. Mit dem Jahresabschluss zum 31. Dezember 2006 wurde die Ausgleichsrücklage der Stadt Kamen bereits vollständig verbraucht. Die allgemeine Rücklage wurde anteilig in Anspruch genommen. In 2010 und den Folgejahren war die Inanspruchnahme der allgemeinen Rücklage um jeweils mehr als fünf Prozent geplant¹. Die Stadt Kamen war somit seit dem Haushaltsjahr 2010 zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes (HSK) gemäß § 76 GO verpflichtet. Der Landrat des Kreises Unna als zuständige Kommunalaufsicht genehmigte das vorgelegte HSK 2010 nicht, weil mittelfristig ein Haushaltsausgleich nicht dargestellt werden konnte. Für die Haushaltsjahre 2010 und 2011 waren daher die Vorschriften der vorläufigen Haushaltsführung nach § 82 GO anzuwenden. In 2011 erfolgte eine Änderung des § 76 GO. Der Haushaltsausgleich muss zukünftig spätestens innerhalb von zehn Jahren erzielt werden. Aufgrund der Verlängerung des Ausgleichszeitraums konnte die Stadt Kamen im Haushaltjahr 2012 ein genehmigungsfähiges HSK aufstellen. Das jährlich fortgeschriebene HSK der Stadt Kamen sieht den Haushaltsausgleich für das Jahr 2022 vor. Die Kommunalaufsicht hat das seit 2012 vorgelegte HSK jeweils genehmigt.

→ Feststellung

Die Stadt Kamen befindet sich seit dem Jahr 2010 in der Haushaltssicherung. Der Haushaltsausgleich soll mit Abschluss des Jahres 2022 wieder erreicht werden. Damit sind umfangreiche Konsolidierungen notwendig.

Jahresergebnisse und Rücklagen

Aufgrund der in 2010 durchgeführten überörtlichen Prüfung für die NKF-Jahre 2005 bis 2008 erfolgen tabellarische Darstellungen zumeist ab 2009. In den Jahren 2005 bis 2008 entwickelten sich insbesondere die Einkommenssteuerbeteiligungen, Schlüsselzuweisungen und die Erträge aus der Gewerbesteuer positiv. Dennoch wies die Stadt Kamen in den Ergebnisrechnungen der Jahre 2005 bis 2008 durchgängig hohe negative Ergebnisse aus. Das Haushalts-

¹ Schwellenwerte nach § 76 Abs. 1 Nr. 2 der Gemeindeordnung des Landes Nordrhein-Westfalen (GO).

Jahr 2008 schloss mit einem Jahresfehlbetrag in Höhe von rund sechs Mio. Euro ab. Gleichwohl bestand in 2008 für die Stadt Kamen die Verpflichtung, Altfehlbeträge des Kreises Unna in Höhe von rund fünf Mio. Euro auszugleichen.

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

	2009	2010	2011	2012	2013
Jahresergebnis	-13.976	-16.481	-17.498	-15.795	-10.756
Höhe der allgemeinen Rücklage	134.671	118.190	100.692	84.896	74.080
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres in Prozent	9,4	12,2	14,8	15,7	12,7
Höhe der Ausgleichsrücklage	0	0	0	0	0
Fehlbetragsquote in Prozent	9,4	12,2	14,8	15,7	12,7

Das Defizit 2013 war um rund 5 Mio. Euro niedriger als 2012. Dies ist vor allem auf die Erhöhung der Grundsteuerhebesätze in 2013 und Erträge aus der Gewinnausschüttung des Eigenbetriebes Stadtentwässerung Kamen (SEK) zurückzuführen. Im Kapitel Haushaltsplanung sowie Haushaltskonsolidierung werden diese Maßnahmen tiefer gehend dargestellt. Bei der Darstellung der allgemeinen Rücklagen wurden bereits die Fehlbeträge der Haushaltsjahre der allgemeinen Rücklage verrechnet.

Die Jahresergebnisse 2009 bis 2013 waren erheblich defizitär. Die allgemeine Rücklage wurde in diesem Zeitraum um insgesamt 60,6 Mio. Euro reduziert (rund 45 Prozent). Bei unmittelbarer Fortschreibung des niedrigsten Jahresdefizits im Betrachtungszeitraum von 10,8 Mio. Euro wäre die allgemeine Rücklage und damit das Eigenkapital Ende 2020 vollständig aufgezehrt.

Jahresergebnisse je Einwohner in Euro 2012

Kamen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
-363	-885	186	-79	-98	-34	17	56

Die Stadt Kamen wies in allen Jahren jeweils deutlich höhere Defizite auf als die Mehrheit der Vergleichskommunen. Im Verlauf der überörtlichen Prüfung hat die Stadt Kamen den Haushaltsplan für das Jahr 2015 aufgestellt und beschlossen. Die Kommunalaufsicht hat die Haushaltssatzung und Fortschreibung des Haushaltssicherungskonzeptes 2015 mit Bescheid vom 26. Januar 2015 genehmigt. Die folgenden Plandaten berücksichtigen daher den Stand der Haushaltsplanungen 2015. Nach aktuellen Erkenntnissen (Stand März 2015) wird das Jahresergebnis 2014 in etwa in Höhe des Planergebnisses abschließen. Gleichwohl sind in 2014 deutliche Mindererträge von ca. 2,3 Mio. Euro zu erwarten.

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

Bezeichnung	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Jahresergebnis	-10.789	-12.078	-11.562	-10.275	-7.573	-5.205	-3.748	-2.309	89
Höhe der allgemeinen Rücklage	63.089	50.921	39.370	29.108	21.466	16.261	12.513	10.204	10.293
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 43 Abs. 3 GemHVO	-203	-90	11	13	-68				
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres in Prozent*	14,6	19,1	22,7	26,1	26,0	24,2	23,1	18,4	Keine Verringerung
Höhe der Ausgleichsrücklage	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Fehl Betragsquote in Prozent	14,6	19,1	22,7	26,1	26,0	24,2	23,1	18,4	Positives Ergebnis

*die prozentuale Entwicklung berücksichtigt die geplanten Veränderungen gem. § 43 Abs. 3 GemHVO

Ab 2016 wird ein kontinuierlicher Rückgang der Fehlbedarfe erwartet. Gleichwohl bleiben die jährlichen Defizite bis 2017 auf einem etwa gleichbleibenden Niveau. Ab 2018 werden die Fehl beträge deutlicher sukzessive verringert. Die Planung geht von einer positiven Entwicklung der Erträge, insbesondere steigenden Gewerbesteuern, Gemeindeanteilen an Gemeinschaftssteuern und Schlüsselzuweisungen aus. Laut der Simulation zum Haushaltsausgleich auf Grundlage des Haushaltssicherungskonzeptes bis 2022 erwartet Kamen eine weitere Gesamtverbesserung von elf Mio. Euro.

Die Ergebnisplanungen 2014 bis 2022 weisen durchgängig negative Ergebnisse aus. Diese belegen innerhalb von neun Jahren einen weiteren Werteverzehr von insgesamt rd. 63,8 Mio. Euro. Damit verbleiben planmäßig rd. 10,3 Mio. Euro an Eigenkapital; darin sind die geplanten Verrechnungssalden gem. § 43 Abs. 3 GemHVO von insgesamt -337.000 Euro enthalten. Insgesamt entspricht dies einem Verbrauch von ca. 94,5 Prozent des in der Eröffnungsbilanz ausgewiesenen Eigenkapitals (Ausgleichsrücklage und allgemeine Rücklage). Sollten die geplanten Erträge geringer ausfallen oder sich andere Risiken realisieren, besteht die ernstzunehmende Gefahr der bilanziellen Überschuldung. Eine mit Stärkungspaktkommunen vergleichbare Situation sollte die Stadt Kamen jedoch unbedingt vermeiden. Es gilt das Verbot der Überschuldung gem. § 75 Abs. 7 Satz 1 GO NRW. Zum Erhalt der Handlungsfähigkeit der Kommune sollte die Stadt Kamen die geplanten Haushaltssicherungsmaßnahmen konsequent umsetzen. Des Weiteren sollten Ersatzmaßnahmen geprüft und erarbeitet werden.

Nur durch Erhalt des Eigenkapitals ist die dauerhafte Leistungsfähigkeit der Stadt gewährleistet. Daher kann nur der jährliche Haushaltsausgleich den Anspruch an die intergenerative Gerechtigkeit erfüllen. Weitere Ausführungen zur Entwicklung des Eigenkapitals stehen im Berichtsteil Haushalts- und Jahresabschlussanalyse.

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 ersetzen wir durch die Durchschnittswerte der letzten fünf Jahre. Zusätzlich bereinigen wir positive wie negative Sondereffekte.

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

Angesichts der Entwicklung in 2014 betrachtet die GPA NRW den Mittelwert von fünf Jahren für die schwankungsanfällige Position der Gewerbesteuererträge als realistisch.

Strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2013

Stadt Kamen	
Jahresergebnis 2013	-10.756
Bereinigungen Gewerbesteuer und Finanzausgleich	23.666
Bereinigungen Sondereffekte	478
= bereinigtes Jahresergebnis	-34.900
Hinzurechnungen (Mittelwerte)	22.795
= strukturelles Ergebnis	-12.105

Aufgrund der in den Folgejahren bis 2021 geplanten negativen Jahresergebnisse droht ein weiterer dramatischer Eigenkapitalverzehr bis auf sechs Prozent des 2005 bilanzierten Eigenkapitals. Bei Fortschreibung des Jahresergebnisses 2013 betrüge die sogenannte Eigenkapitalreichweite noch sieben Jahre. Das strukturelle Ergebnis 2013 fällt dabei um 1,3 Mio. Euro schlechter aus als das tatsächliche Ergebnis und zeigt zusätzlichen Konsolidierungsbedarf auf.

Es droht die bilanzielle Überschuldung, wenn die Plandaten nicht eintreffen oder die Konsolidierungsmaßnahmen nicht wirken. Die aktuelle Situation erfordert demnach eine konsequente Umsetzung der geplanten Haushaltssicherungsmaßnahmen.

→ Feststellung

In Höhe des strukturellen Ergebnisses von 12,1 Mio. Euro besteht unter der Annahme unveränderter Rahmenbedingungen eine nachhaltig zu schließende Konsolidierungslücke.

Haushaltsplanung

Um aus dem strukturellen Ergebnis eine konkrete Zielgröße für weitere Konsolidierungsmaßnahmen der Stadt Kamen ableiten zu können, ist die Entwicklung der haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen einzubeziehen. Deshalb vergleicht die GPA NRW das strukturelle Ergebnis 2013 mit dem geplanten Jahresergebnis 2022. 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 Kamen ausgeht und
- mit welchen Risiken diese Annahmen gegebenenfalls verbunden sind.

Die nachfolgende Tabelle zeigt, wie sich die Verbesserungen von rund 12,2 Mio. Euro zwischen dem strukturellen Ergebnis 2013 (-12,1 Mio. Euro) und dem Planergebnis 2022 (89.000 Euro) zusammensetzen. Es sind nur die wesentlichen Parameter abgebildet.

Vergleich strukturelles Ergebnis 2013 und Planergebnis 2022 – wesentliche Veränderungen in Tausend Euro

Bezeichnung	Strukturelles Ergebnis 2013	Planergebnis 2022	Differenz 2013/2022	Differenz in Prozent 2013/2022	Jährliche Änderung in Prozent 2013/2022
Erträge					
Grundsteuer B	7.861	9.361	1.500	19,1	2,0
Gewerbesteuern*	13.672	18.741	5.069	40,0	3,6
Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern*	15.492	22.307	6.815	40,0	4,1
Ausgleichsleistungen*	1.587	2.089	502	3,00	3,1
Schlüsselzuweisungen*	17.838	30.005	12.167	70,0	5,9
sonstige Zuwendungen und allgemeine Umlagen	9.508	12.700	3.192	33,6	3,3

Bezeichnung	Strukturel- les Ergebnis 2013	Planergeb- nis 2022	Differenz 2013/2022	Differenz in Prozent 2013/2022	Jährliche Änderung in Prozent 2013/2022
Aufwendungen					
Personalaufwendungen	23.259	26.906	3.646	15,7	1,6
Versorgungsaufwendungen	2.722	2.587	-135	-5,0	-0,6
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	17.222	19.603	2.381	13,8	1,4
Steuerbeteiligungen*	2.080	2.712	631	30,0	3,0
allgemeine Kreisumlage*	23.713	29.936	6.224	30,0	2,6
sonstige Transferaufwendungen	17.528	20.889	3.361	19,2	2,0
Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen	2.780	3.811	1.031	37,1	3,6

* Bezug strukturelles Ergebnis 2013: Mittelwerte der Jahre 2009 bis 2013; bei übrigen Positionen Bezug auf Ist-Ergebnisse 2013

Die Plandaten einzelner Positionen werden im Folgenden für den mittelfristigen Planungszeitraum dargestellt. Für die Haushaltsjahre 2019 bis 2022 hat die Stadt Kamen die Erträgen und Aufwendungen in der Regel jeweils mit der Wachstumsrate fortgeschrieben. Die Steigerungsraten basieren auf der vom Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen (MIK) mitgeteilten Berechnung.

Grundsteuer B

Die Stadt Kamen nutzt - wie die Mehrheit der Haushaltssicherungskommunen - Hebesatzerhöhungen zur Konsolidierung. Für 2011 wurde der Hebesatz der Grundsteuer B von 410 auf 440 Hebesatzpunkte erhöht (HSK-Maßnahme Nr. 58). 2013 wurde die HSK-Maßnahme Nr. 76 umgesetzt und der Hebesatz auf 580 Hebesatzpunkte angehoben. In 2018 ist eine weitere Anhebung der Hebesätze der Grundsteuer B auf 690 Prozent geplant.

→ Feststellung

Die Umsetzung der HSK-Maßnahmen „Erhöhung der Hebesätze der Grundsteuer B“ trägt seit 2013 mit rd. 2,0 Mio. Euro Ertragssteigerung jährlich wesentlich zur Konsolidierung bei.

Auch bei der Grundsteuer A wurden Hebesatzerhöhungen umgesetzt bzw. sind für 2018 geplant (HSK-Maßnahmen Nr. 58 und Nr. 75). Zudem sollen Mehrerträge bei der Hundesteuer und bei der Vergnügungssteuer erzielt werden (HSK-Maßnahme Nr. 73 und Nr. 74).

In Relation zum strukturellen Ergebnis 2013 und unter Berücksichtigung der höheren Hebesätze und geplanten Anhebungen ist bei dieser Ertragsposition kein Risiko erkennbar.

Gewerbesteuer

Aufgrund der nicht vorhersehbaren konjunkturellen Entwicklungen sowie des hohen Anteils am Haushaltsvolumen sind die Gewerbesteuererträge von besonderer Bedeutung. Die Tabelle zeigt gemessen am Mittelwert der Jahre 2009 bis 2013 eine durchschnittliche jährliche Steigerungsrate von 3,6 Prozent. Der Hebesatz der Gewerbesteuer war seit 2003 unverändert und wurde 2012 von 460 auf 470 Hebesatzpunkte moderat (2,2 Prozent) angehoben. Ertragssteigerungen konnten in 2012 damit noch nicht erzielt werden. Die Erträge aus der Gewerbesteuer blieben mit rund 14,2 Mio. Euro um rund 188.000 Euro hinter dem Ergebnis 2011 zurück. In 2013 ergab sich im Vergleich zu 2012 eine Verbesserung von rund 292.000 Euro. In den Folgejahren sind keine weiteren Erhöhungen des Hebesatzes der Gewerbesteuer geplant.

Für das Jahr 2015 wurde ein Gewerbesteueraufkommen von 14,5 Mio. Euro zu Grunde gelegt (2014: 15,3 Mio. Euro; Veränderung von -5,2 Prozent). Auf dieser Grundlage wurden prozentuale Steigerungen von 3,4 bis zu 4,0 Prozent angenommen. Die Annahme basiert auf dem durchschnittlichen Gewerbesteueraufkommen der letzten drei Jahre. Zudem wird ein positiver Wirtschaftsverlauf erwartet. Aufgrund der herabgesetzten Ausgangsbasis in 2015 fällt die geplante Erhöhung 2016 bis 2018 niedriger aus, als unter Berücksichtigung der Orientierungsdaten². Eine von der GPA NRW durchgeführte Plausibilitätsprüfung bestätigte dies. Die Planungswerte der Stadt sind gemessen am Durchschnittswert der vergangenen Jahre und der Hebesatzerhöhung nachvollziehbar. Die für 2014 bereits erwarteten Mindererträge in Höhe von voraussichtlich rund 2,3 Mio. Euro im Bereich der Gewerbesteuer verdeutlichen jedoch die bestehende Planungsunsicherheit. Dies zeigt die Anfälligkeit dieser wesentlichen Ertragsposition und damit das allgemeine Risiko für die Haushaltskonsolidierung. Im Risikoszenario wird dies exemplarisch aufgegriffen. Dieses bestätigt auch der Vergleich zum geringeren Durchschnittsniveau der Jahre 2009 bis 2013 von 13,7 Mio. Euro.

Ertragssteigerungen durch die Belegung freier Gewerbeflächen sind nicht zu erwarten. Dies ist insbesondere dadurch begründet, dass die in Kamen ausgewiesenen Gewerbegebiete nach Auskunft der Verwaltung weitgehend ausgelastet sind. Für die weitere Ausdehnung erschlossener Gebiete besteht keine große Nachfrage. Die Stadt Kamen hat die Entwicklung der Gewerbesteuer als potenzielles Risiko in den Erläuterungen zum Haushaltsplan 2015 genannt.

Gemeindeanteil an Gemeinschaftssteuern

Die Stadt Kamen plant bei dieser Position gemessen am Mittelwert der letzten fünf Jahre bis zum Jahr 2022 eine Verbesserung von rund 6,8 Mio. Euro. Mittels der neuen Schlüsselzahlen für die Jahre 2015 bis 2017 wurde für das Haushaltsjahr 2015 ein Betrag von 16,3 Mio. Euro berechnet.³ Diese Basis wurde entsprechend der Orientierungsdaten fortgeschrieben. Die Anteile der Stadt Kamen an der Umsatz- bzw. der Einkommenssteuer hängen unmittelbar von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ab und können von der Stadt nicht gesteuert werden. Ausbleibendes Wirtschaftswachstum hat in der Vergangenheit bereits häufig zu Rückgängen bei

² Orientierungsdaten 2015-2018 für die mittelfristige Ergebnis – und Finanzplanung der Gemeinden und Gemeindeverbände des Landes NRW; Runderlass des Ministeriums für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen (MIK) vom 01. Juli 2014 (Az. 34-46.05.01-264/14).

³ Gem. 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.

den Gemeinschaftssteuern geführt. Steigende Steuereinnahmen können daher nicht dauerhaft erwartet werden. Insofern bergen die Ergebnisplanwerte für diese wichtige Ertragsposition ein allgemeines Risiko, das im Risikoszenario exemplarisch aufgeführt wird.

Durch den Bund sind diesbezüglich Entlastungsleistungen geplant. Die im Koalitionsvertrag auf Bundesebene festgelegte Entlastung darf laut Erlass nach bestimmten Kriterien eingeplant werden.⁴ Die Umsetzung einer weiteren Entlastung befindet sich noch in der Diskussion. Die Stadt Kamen hat bislang ab 2018 keine weitere Entlastung durch den Bund eingeplant. Ebenso wie die Kommunalaufsicht (laut Genehmigungsverfügung) sieht die GPA NRW hier eine Kompensationsmöglichkeit zur Erreichung der geplanten Jahresergebnisse.

Ausgleichsleistungen

Die Planung der Ausgleichsleistungen für 2015 basiert auf der 2. Modellrechnung des Landes sowie den aktuellen Schlüsselzahlen. Ab 2016 wurden die Zuweisungen entsprechend der Orientierungsdaten fortgeschrieben. Die geplante Ertragsentwicklung beinhaltet aus Sicht der GPA NRW kein besonderes Risiko.

Schlüsselzuweisungen

Die Schlüsselzuweisungen unterliegen - ebenso wie die Kreisumlage - einer Wechselwirkung mit der Steuerkraft. Wie bereits dargestellt, plant die Stadt Kamen kontinuierliche Steigerungen bei der Gewerbesteuer. Parallel erwartet Kamen - gemessen am Mittelwert 2009 bis 2013 - im Planungszeitraum eine Erhöhung der Schlüsselzuweisungen von durchschnittlich 5,9 Prozent pro Jahr. Dies entspricht einer Erhöhung um rd. 12,2 Mio. Euro bis zum Jahr 2022. Für das Jahr 2014 hat die Stadt Kamen auf Basis des Bewilligungsbescheides des Landes Schlüsselzuweisungen von rd. 21, 9 Mio. Euro erhalten. Für das Jahr 2015 wurde auf Basis der 2. Modellrechnung des Landes NRW eine Zuweisung von rd. 23 Mio. Euro eingeplant. Für die Ansätze der Folgejahre wendet die Stadt die Orientierungsdaten des Landes an. Die Steigerungen setzen einen Anstieg der verteilbaren Schlüsselmasse des Landes voraus. Zudem erfordern die Erhöhungen eine im Vergleich zu allen anderen Kommunen höchstens durchschnittliche Entwicklung der Steuerkraft. Im Risikoszenario wird dies exemplarisch aufgegriffen.

Sonstige Zuwendungen und allgemeine Umlagen

Im Wesentlichen handelt es sich um die Positionen „Zuweisungen vom Land“ und „Auflösung von Sonderposten aus Zuweisungen und Beiträgen“. Die Erträge aus der Auflösung von Sonderposten 2015 basieren auf den Ist-Zahlen der Anlagenbuchhaltung. Für die Folgejahre wurden auf dieser Basis die Planzahlen für 2016 bis 2018 und die wahrscheinlichen Auflösungen 2019 bis 2022 ermittelt. Im Jahr 2022 erfolgt die hundertprozentige konsumtive Auflösung der Schul- und Sportstättenpauschale (rd. 1,3 Mio. Euro). Durch diesen Sondereffekt erreicht die Stadt Kamen in 2022 den Haushaltsausgleich. Für die Folgejahre entfallen damit die diesbezüglichen jährlichen Erträge durch Auflösung.

⁴ Runderlass vom 10.12.2014 für die Haushaltsjahre 2015 bis 2017

Die Stadt Kamen erhält für verschiedene Aufgabenbereiche Zuweisungen vom Land. Beispielsweise gehören hierzu die Offenen Ganztagschulen, Kindertagesstätten oder Zuweisungen für die Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. Die Steigerungsraten der Zuweisungen wurden analog zu den jeweiligen Entwicklungen der damit korrespondierenden Aufwendungen fortgeschrieben. Die Entwicklung der diesbezüglichen Aufwendungen (z. B. Sozialtransferaufwendungen) basiert wiederum auf den Orientierungsdaten des Landes. Damit sind die vorgenommenen Kalkulationen aus Sicht der GPA NRW nachvollziehbar und weisen kein zusätzliches Risiko auf.

Personalaufwendungen

Die Stadt Kamen plant gegenüber dem Ist-Ergebnis 2013 bis 2022 eine Steigerung der Personalaufwendungen (einschließlich Zuführungen zu Pensionsrückstellungen, Beihilfen und Versorgungskassenbeiträge) von durchschnittlich 1,6 Prozent jährlich. Die Planung der Zuführungen zu den Pensionsrückstellungen orientiert sich an den aktuellen Mitteilungen der Versorgungskasse. Hierbei wird auf die Sterbetafeln nach Heubeck zurückgegriffen. Personelle Veränderungen, wie z. B. Austritte, Neuzugänge oder Altersteilzeit werden bei der anschließenden Prognoserechnung berücksichtigt. Dies ist ein in der Praxis gängiges und geeignetes Verfahren.

Die Konsolidierungsmaßnahmen sind bereits in der Planung der Personalaufwendungen enthalten. Für 2015 wurden tarifliche Steigerungen in Höhe von 2,4 Prozent angenommen. Bei den Beamten wurde eine Anhebung der Bezüge um 1,5 Prozent zu Grunde gelegt. In 2015 lag die Steigerungsrate für die gesamten Personalaufwendungen im Vergleich zu 2014 bei 4,65 Prozent. Bis 2018 schwanken die weiteren Steigerungsraten zwischen rund zwei bis drei Prozent. Damit werden die Orientierungsdaten von 1,0 Prozent jährlich überschritten. Ab 2019 erfolgte die Fortschreibung auf Grundlage der Wachstumsrate in Höhe von 1,0 Prozent jährlich. Die Planungen der Personalaufwendungen bis Ende 2018 beinhalten aus Sicht der GPA NRW keine zusätzlichen Risiken, soweit die geplanten Stellenreduzierungen konsequent realisiert werden. Der Konsolidierungserfolg erscheint dabei nur realistisch, wenn parallel Aufgaben und Standards deutlich reduziert werden.

Versorgungsaufwendungen

Die Versorgungsaufwendungen wurden für die Jahre 2015 bis 2018 auf Grundlage der Mitteilung der Versorgungskasse berechnet. Die Stadt Kamen geht in ihren Planungen davon aus, dass ab 2019 keine Aufwandsteigerungen mehr entstehen. Die Planung basiert auf der Annahme der Stadt Kamen, dass die Zahl der Versorgungsberechtigten zukünftig sinken wird. Sie plant daher ab dem Jahr 2019 mit konstanten Versorgungsaufwendungen. Gleichwohl steigt die Lebenserwartung grundsätzlich kontinuierlich an. Zudem hängt die Entwicklung der Versorgung auch von der Entwicklung der Besoldung ab. So hat der Landtag NRW zuletzt am 05.11.2014 das neue Gesetz zur Änderung des Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetzes 2013/2014 verabschiedet. Die Nachzahlung für Versorgungsempfänger mit Festbeträgen für die Jahre 2013 und 2014 erfolgte zu Beginn des Jahres 2015. Die Stadt muss bei einer absehbaren Erhöhung der Versorgungsaufwendungen Kompensationsmaßnahmen ergreifen. Im Risikoszenario stellt die GPA NRW das Risiko beispielhaft dar.

Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen

Gemessen am Ist-Ergebnis 2013 ermittelt sich für das Planjahr 2022 ein Zuwachs von rd. 2,4 Mio. Euro. Im Jahr 2016 ist ein Rückgang um 160.000 Euro geplant. Insgesamt ergibt sich eine jährliche Zunahme von 1,4 Prozent. Die Orientierungsdaten weisen Steigerungen ab 2014 von jährlich einem Prozent aus. Die Planung berücksichtigt die Umsetzung der HSK-Maßnahmen Nr. 4 und 5 zur Reduzierung der baulichen Unterhaltung und der Bewirtschaftung von Grundstücken. Die Umsetzung der Maßnahme bedingt, dass diese durch den Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit gedeckt wird. Die Kommune sollte daher darauf achten, dass die zukünftigen Investitionsmaßnahmen nicht höher als die ersparten Unterhaltungen ausfallen. Die wesentlich größere HSK Maßnahme Nr. 5 umfasst laut dem HSK 2015 im Durchschnitt jährliche Einsparungen in Höhe von rd. 519.000 Euro jährlich. Das Ergebnis 2014 zeigt im Vergleich zu 2013 eine Erhöhung der Aufwandspositionen insgesamt um rd. 800.000 Euro auf. Die Plandaten der Stadt sind nachvollziehbar und sind enthalten insoweit keine Risiken.

Steuerbeteiligungen

Die Steuerbeteiligungen (Gewerbesteuerumlage und Finanzierungsbeteiligung Fonds „Deutsche Einheit“) stehen in direktem Zusammenhang mit der Entwicklung der Steuererträge. Steigende Steuererträge führen zu steigenden Aufwendungen bei den Steuerbeteiligungen. In der Planung der Stadt Kamen sind entsprechende Steigerungen eingeplant. Aufgrund des Solidarpakts II werden die Kosten der deutschen Einheit unter anderem durch einen von den Kommunen zu leistenden Zuschlag zur Gewerbesteuerumlage finanziert. Mit dem Jahr 2019 läuft diese Regelung aus. Die Beteiligung der Kommunen an den Kosten der deutschen Einheit steht jedoch immer wieder in der Diskussion. Es ist daher noch nicht absehbar, ob die Kommunen diesen Zuschlag nach 2019 tatsächlich nicht mehr leisten müssen. Die Stadt Kamen geht in ihren Planungen davon aus, dass die Umlage nach dem Jahr 2019 weiterhin zu leisten ist. Sie plant daher ab dem Jahr 2020 mit fortlaufend zu erbringenden Aufwendungen. Dieses Vorgehen reduziert das vorhandene Planungsrisiko. Die Plandaten sind nachvollziehbar. Die GPA NRW stellt auch hier kein zusätzliches Risiko für den Haushalt fest.

Allgemeine Kreisumlage

Insbesondere die allgemeine Kreisumlage als größte Position der Transferaufwendungen ist für die Haushaltsplanung von 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. Der Kreis Unna hat laut seinem Produkthaushalt 2015 den Hebesatz der allgemeinen Kreisumlage von 46,70 auf 47,52 Prozent erhöht. Für die Stadt Kamen ergeben sich hieraus 27,4 Mio. Euro. Für die Planung ging die Stadt Kamen von einem Hebesatz von 47,95 Prozent aus. Auf dieser Grundlage beträgt die nunmehr geplante Umlage 27,7 Mio. Euro. Für die Jahre 2016 bis 2018 hat die Kommune basierend auf 2015 eine jährlich steigende allgemeine Kreisumlage von bis zu 1,8 Prozent veranschlagt. Ab 2019 wurde eine jährlich Erhöhung von 200.000 Euro ermittelt. Der Zuwachs von 2013 nach 2022 beträgt insgesamt 2,6 Prozent bzw. rd. 6,2 Mio. Euro.

Das Gesamtaufkommen des Kreises Unna beträgt bei der allgemeinen Kreisumlage in 2015 rd. 251 Mio. Euro. Im Vorbericht zum Haushalt 2015 wird dargestellt, dass aufgrund der demografischen Entwicklung mit einem weiteren Aufgabenzuwachs zu rechnen ist. Insbesondere die Anzahl der benötigten Pflegeeinrichtungen wird weiter wachsen. Dies bindet entsprechende Ressourcen und führt unweigerlich zu steigenden Aufwendungen im Sozialbereich. Zudem belasten jährlich in Millionenhöhe steigende Umlageverpflichtungen gegenüber dem Landschaftsverband Westfalen-Lippe den Kreis Unna. Laut dem Budgetbericht zum 30. September 2014 drohte dem Kreis Unna zunächst für das Haushaltsjahr 2014 die bilanzielle Überschuldung. In diesem Fall wäre ggf. in 2016 eine Sonderumlage gem. § 56 c Satz 2 KrO NRW⁵ von den kreisangehörigen Kommunen zu erheben gewesen. Nach aktueller Auskunft der Stadt Kamen konnte die Zahlung einer Sonderumlage zunächst abgewendet werden. Diese Haushaltsposition stellt aus Sicht der GPA NRW ein Risiko für den Konsolidierungsprozess dar.

sonstige Transferaufwendungen

Neben der Kreisumlage und den Steuerbeteiligungen sind auch weitere Transferaufwendungen schwer steuerbar. Hierzu gehört z. B. die Finanzierung der Jugendhilfe und der Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. Insgesamt plant die Stadt Kamen für die sonstigen Transferaufwendungen eine jährliche Steigerung von durchschnittlich 2,0 Prozent bzw. einen Gesamtanstieg bis 2022 um 3,4 Mio. Euro.

Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen

Insgesamt ist bis 2022 auf Basis des strukturellen Ergebnisses 2013 ein Anstieg der Zinsaufwendungen um rd. 1,0 Mio. Euro geplant. Die geplanten Investitionsauszahlungen für 2015 betragen rd. 8,7 Mio. Euro, die zu rund 30 Prozent durch neue Kredite finanziert werden müssen. Für die Jahre 2015 bis 2018 hat die Stadt Kamen unterschiedliche Steigerungsraten für die jeweiligen Kredite zu Grunde gelegt. Im Falle der Liquiditätskredite geht Kamen ab 2016 von steigenden Zinsaufwendungen aus. Bei den Zinsaufwendungen für Investitionskredite wird aufgrund der im geringen Umfang geplanten Kreditaufnahmen bis 2018 ein jährlicher Rückgang erwartet. Aufgrund des negativen Saldos aus laufender Verwaltungstätigkeit in der Finanzplanung werden die Liquiditätskredite weiter steigen. Damit steigt auch die Zinsbelastung für den städtischen Haushalt (siehe Kapitel Schulden- und Finanzlage). Die Stadt geht weiterhin von einem niedrigen Zinsniveau aus.

Die Stadt Kamen hält Zinsswaps. Zum Zeitpunkt der überörtlichen Prüfung war diesbezüglich ein gerichtliches Verfahren anhängig (siehe Kapitel Ertragslage, Finanzerträge). Für den Haushalt besteht das Risiko, dass das Gerichtsverfahren nicht zugunsten der Stadt Kamen ausgeht. Zur Abdeckung des Risikos wurden in 2011 und 2012 Drohverlustrückstellungen gebildet. Seit 2012 erfolgen keine weiteren Zuführungen. Die Rückstellung beinhaltet auch die ggf. anfallenden Prozesskosten. Insofern hat die Stadt Kamen das bestehende Risiko reduziert.

Zur Haushaltsplanung stellt die GPA NRW zusammengefasst folgendes fest:

⁵ Kreisordnung für das Land Nordrhein-Westfalen vom 14.07.1994 zuletzt geändert durch Gesetz vom 19.12.2013 (GV. NRW. S. 878)

→ Feststellung

Auf Basis des Haushaltsplanes 2015 sind bei einzelnen Ertrags- und Aufwandspositionen Risiken für die Haushaltswirtschaft festzustellen. Positiv sieht die GPA NRW, dass die Stadt Kamen bei anderen Ertrags- und Aufwandspositionen vorsichtig geplant und mögliche Risiken reduziert hat.

Es besteht eine grundsätzliche Abhängigkeit von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, der Gewerbesteuer und damit den Auswirkungen im Finanzausgleich im weiteren Sinne. Die Planungsrisiken werden im Risikoszenario exemplarisch dargestellt.

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 in Prozent 2012

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Kamen
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation				
Aufwandsdeckungsgrad	80,0	111,7	97,3	87,0
Eigenkapitalquote 1	-20,8	65,0	32,6	22,3
Eigenkapitalquote 2	5,9	86,2	62,0	50,8
Fehlbetragsquote	0,1	80,8	8,3	15,7
Vermögenslage				
Infrastrukturquote	0,1	54,2	37,9	35,3
Abschreibungsintensität	0,8	15,1	9,5	12,1
Drittfinanzierungsquote	25,2	112,7	53,9	46,3
Investitionsquote	10,1	286,2	74,8	31,6
Finanzlage				
Anlagendeckungsgrad 2	32,8	107,4	87,2	80,1
Liquidität 2. Grades	6,0	1.430,4	117,3	12,4
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	1	266	39	./.*
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	0,7	30,4	7,6	9,4
Zinslastquote	0,1	22,4	2,9	2,9
Ertragslage				
Netto-Steuerquote	28,0	74,3	55,0	40,8
Zuwendungsquote	5,5	41,2	18,5	33,2
Personalintensität	12,9	28,6	20,4	22,1
Sach- und Dienstleistungsintensität	6,6	29,4	16,8	16,2

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Kamen
Transferaufwandsquote	36,2	61,0	44,9	41,2

*der Vergleich berücksichtigt nur positive Quoten; die Stadt Kamen weist einem dynamischen Verschuldungsgrad von 26,9 Jahren aus

Einwohnerbezogene Kennzahlen in Euro 2012

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Kamen
Jahresergebnis je Einwohner*	-885	186	-79	-363
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner	-388	352	36	-152
Gesamtverbindlichkeiten (Gesamtabschluss) je Einwohner **	444	5.290	2.323	2.981
Allgemeine Deckungsmittel je Einwohner	1.019	2.082	1.274	1.360

* Einwohner zum 31.12.2012 lt. IT.NRW (Zensus): 43.496 Einwohner

** Vergleichsjahr 2010, Einwohner lt. IT.NRW: 44.398 Einwohner

Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation

Die dargestellte deutlich sinkende Eigenkapitalausstattung erfordert eine nachhaltige Konsolidierung der Haushaltswirtschaft. Die niedrigen Eigenkapitalquoten im interkommunalen Vergleich bestätigen die aktuell dramatische Haushaltssituation. Die Fehlbetragsquote von 15,7 Prozent lag in 2012 auch deutlich über dem Median von 3,0 Prozent. Der unterdurchschnittliche Aufwandsdeckungsgrad ist aus Sicht der GPA NRW insbesondere auf hohe Aufwendungen im Personalbereich und hohe bilanzielle Abschreibungen zurückzuführen. Die ordentlichen Aufwendungen stehen in einem unangemessenen Verhältnis zur vorhandenen Ertragskraft der Stadt Kamen. Weitere Ausführungen stehen im Kapitel Ertragslage.

Die Haushaltssituation stellt sich insgesamt wie folgt dar:

- Seit Umstellung auf das NKF zum 1.Januar 2005 wurde kein positives Jahresergebnis erzielt. Die Jahresergebnisse liegen durchschnittlich bei rund minus 12 Mio. Euro. Die Stadt erwartet nach der aktuellen Planung erstmalig 2022 ein positives Jahresergebnis.
- Die Ausgleichsrücklage wurde mit dem zweiten Jahresabschluss zum 31.Dezember 2006 unter anteiliger Inanspruchnahme der allgemeinen Rücklage verbraucht. Die allgemeine Rücklage beträgt zum 1.Januar 2014 noch rund 74 Mio. Euro.
- Mit dem Haushaltsjahr 2010 besteht gemäß § 76 GO NRW die Verpflichtung zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes (HSK). In den Haushaltsjahren 2010 und 2011 unterlag die Stadt Kamen den Vorschriften der vorläufigen Haushaltsführung nach § 82 GO.
- Aufgrund der gesetzlichen Verlängerung des Ausgleichszeitraums konnte die Stadt Kamen im Haushaltjahr 2012 ein genehmigungsfähiges HSK aufstellen. Das jährlich fortgeschriebene HSK der Stadt Kamen sieht den Haushaltsausgleich für das Jahr 2022 vor.

- Der Anlagenabnutzungsgrad der Straßen zeigt eine heterogene Altersstruktur des Straßenvermögens auf und liegt bei 58 Prozent. Die durchschnittliche Restnutzungsdauer der Geschäftsgebäude ist mit rund 30 Jahren hoch. Teilweise verweist die verbleibende Restnutzungsdauer auf einen anstehenden Investitionsbedarf.
- Die Gesamtnutzungsdauern im Schulbereich sind mit durchschnittlich 70 Jahren lang. Der Anlagenabnutzungsgrad beträgt dabei 55 Prozent. Mittel – bis langfristig sind Investitionen zu erwarten.
- Das strukturelle Ergebnis 2013 weist einen nachhaltigen Konsolidierungsbedarf von rund 12,1 Mio. Euro aus.
- Die Plandaten setzen eine positive Entwicklung der Erträge, insbesondere der Positionen Gewerbesteuer, Schlüsselzuweisungen und Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern, voraus.
- Die GPA NRW sieht allgemeine Risiken hinsichtlich der Entwicklung der vorgenannten Ertragspositionen und bei der Entwicklung der Kreisumlage. Ein weiteres allgemeines Risiko stellt aus Sicht der GPA NRW die Planung der Versorgungsaufwendungen dar. Diese wurden ab 2019 ohne Steigerungsrate fortgeschrieben.
- Die Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner liegen zum 31.12.2010 rund 30 Prozent über dem interkommunalen Mittelwert.
- Der Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit ist 2005 bis 2013 negativ. Dies trifft auch auf die mittelfristige Finanzplanung zu. Die Stadt Kamen verfügt demnach nicht über eine ausreichende Selbstfinanzierungskraft.
- Die Liquiditätskredite stiegen von 4,8 Mio. Euro in 2005 (Eröffnungsbilanz) auf 60,5 Mio. Euro in 2013 an. Bis 2018 ist eine Nettoneuverschuldung von 30,2 Mio. Euro auf insgesamt 90,7 Mio. Euro geplant.
- Im Zeitraum 2005 bis 2013 erfolgte ein Eigenkapitalverzehr von rund 113 Mio. Euro. Damit hat das Eigenkapital um rund 60 Prozent abgenommen. Die Eigenkapitalausstattung ist unterdurchschnittlich. Bis 2022 ist ein weiterer drastischer Eigenkapitalverzehr bis auf rd. 10,3 Mio. Euro geplant. Es besteht die Gefahr der bilanziellen Überschuldung.
- Insbesondere hohe Transferaufwendungen, aber auch hohe Personal- und Versorgungsaufwendungen und Aufwendungen für bilanzielle Abschreibungen belasten den Kamener Haushalt. Die ordentlichen Aufwendungen je Einwohner lagen dabei 2012 deutlich über dem interkommunalen Mittelwert. Die GPA NRW sieht das Erfordernis zur Aufwandsreduzierung, z. B. durch Reduzierung freiwilliger Leistungen oder Standards.
- Die KIWI-Bewertung berücksichtigt allein die dargelegte Haushaltssituation und den sich daraus ergebenden Handlungsbedarf.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet die Haushaltssituation der Stadt Kamen 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)
Nichteintritt der geplanten Gewerbesteuererträge, des Gemeindeanteils an den Gemeinschaftssteuern und der Schlüsselzuweisungen	Strukturelle Haushaltssituation
Risiko bei den Planansätzen der allgemeinen Kreisumlage	Strukturelle Haushaltssituation
Risiko steigender Versorgungsaufwendungen ab 2019	Strukturelle Haushaltssituation
Höhe des Kreditbedarfs und Zinsänderungsrisiko bei den Liquiditätskrediten	Strukturelle Haushaltssituation Schulden- und Finanzlage
Ausgang des Gerichtsverfahrens zu den derivativen Finanzinstrumenten (Kernhaushalt und SEK)	Strukturelle Haushaltssituation und Ertragslage
Realisierung der eingeplanten Kaufpreise bei den Gebäuden	Ertragslage
wirtschaftliche Entwicklung defizitärer Einrichtungen und Beteiligungen	Haushalts- und Jahresabschlussanalyse (Finanzanlagen)

Die Stadt Kamen hat im Lagebericht zum Jahresabschluss 2013 eine Risikoberichterstattung mit aufgenommen. Die starke Abhängigkeit von der allgemeinen wirtschaftlichen Lage und dem Konjunkturverlauf wird als Risiko für die drei wesentlichen Ertragspositionen gesehen (Gewerbesteuer, Anteil an der Einkommensteuer sowie Schlüsselzuweisungen des Landes). Dieses Risiko sieht die Stadt Kamen auch für die wesentlichen Aufwandspositionen (Kreisumlage, soziale Aufwendungen u.a.). Es bestehen kaum Steuerungsmöglichkeiten. Die Kreisumlage wird als besonderes Risiko hervorgehoben. Planungsrisiken erkennt die Stadt Kamen auch hinsichtlich der eingeplanten Gewinnabführungen von Beteiligungen. Dies kann z. B. dazu führen, dass ursprünglich geplante Maßnahmen nicht zum Tragen kommen. So entfällt die zunächst im Haushaltssicherungskonzept geplante Gewinnausschüttung der Sparkasse UnnaKamen⁶ (Nr. 57, 368 Tausend Euro jährlich). Laut Erläuterung wäre gem. § 15 und § 25 Abs. 3 Sparkassengesetz NRW ein Ausschüttungsbetrag zur Erfüllung der gemeinwohlorientierten örtlichen Aufgaben des Trägers oder für gemeinnützige Zwecke zu verwenden. Damit würde sich die Verwendung der Gewinnausschüttung auf die Förderung des kommunalen, bürgerschaftlichen und trägerschaftlichen Engagements beschränken (z. B. Bildung und Erziehung, Soziales und Familie). Dies erfolgt bereits unabhängig vom Haushaltssicherungskonzept in Form von Spenden und wird zukünftig ausgeweitet. Die GPA NRW hat im Rahmen ihrer Beratungen eine große Bandbreite bei den Beteiligungen an den Sparkassenzweckverbänden festgestellt. Diese reichen von Spenden bis hin zu erheblichen Gewinnausschüttungen.

⁶ Zum 1. Januar 2013 fusionierte die städtische Sparkasse Kamen zudem mit der Sparkasse Unna zur Sparkasse UnnaKamen. Die Stadt Kamen hält seitdem 19 Prozent der Beteiligung.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Kamen sollte Gewinnausschüttungen der Sparkasse Unna/Kamen als Kompensationsmaßnahme weiter im Blick behalten und ggf. mit dem Hauptanteilseigner erneut verhandeln.

Zudem stellt die wirtschaftliche Entwicklung defizitärer Einrichtungen und Beteiligungen ein Risiko dar. Hier waren 2013 für drei Betriebe Defizite in Höhe von rund 1,2 Mio. Euro auszugleichen (s. Kapitel Finanzanlagen). Ziel der Stadt Kamen ist es, die Verlustübernahmen zu senken (Maßnahmen 55 und 56). Dem finanziellen Risiko einer Zahlungsverpflichtung für die bestehenden Zinsswaps begegnete die Stadt Kamen durch die Bildung von Rückstellungen (rd. 4.9 Mio. Euro).

Risikoszenario

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

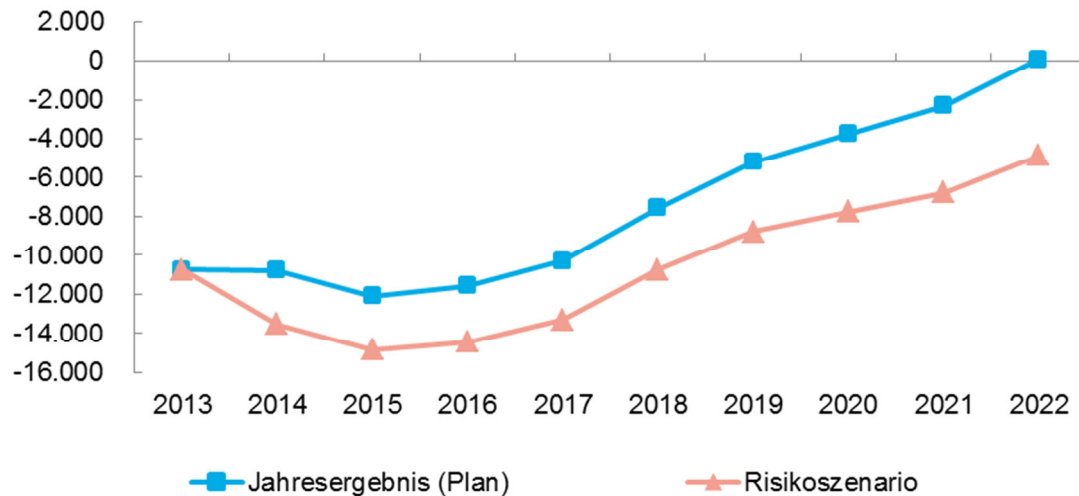
Die GPA NRW möchte die Kommunen für haushaltswirtschaftliche Risiken sensibilisieren. Das Risikoszenario verdeutlicht beispielhaft, wie sich einige festgestellte Risiken auf die zukünftigen Jahresergebnisse auswirken könnten. Die dabei vorgenommenen Berechnungen können und sollen die individuell erforderlichen 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.

Es besteht eine grundsätzliche Abhängigkeit von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, der Gewerbesteuer und damit den Auswirkungen im Finanzausgleich im weiteren Sinne.

Planergebnis und Risikoszenario 2022 in Tausend Euro

Position	Erläuterung	Planergebnis 2022	Risikoszenario 2022	Abweichung
Gewerbesteuer	Basis: Mittelwerte (2009-2013)	18.741	17.625	1.116
Gemeinschaftssteuern	Basis: Mittelwerte (2009-2013)	22.307	20.583	1.724
Schlüsselzuweisungen	Basis: Mittelwerte (2009-2013)	30.005	29.358	647
allgemeine Kreisumlage	Aufkommen mit alternativen Änderungsraten	29.936	31.168	1.232
Versorgungsaufwendungen	Aufkommen mit alternativen Änderungsraten	2.587	2.810	223
Saldo				4.942

Haushaltsplanung und Risikoszenario 2013 bis 2022 in Tausend Euro



Das hier exemplarisch dargestellte Risikoszenario kann eine individuelle Risikoeinschätzung der Stadt Kamen nicht ersetzen.

→ Empfehlung

Zur strategischen Haushaltssteuerung sollte die Stadt Kamen individuelle Risikoabschätzungen vornehmen. Auf dieser Basis sollte sie Möglichkeiten zur Risikoreduzierung ermitteln.

Nicht alle Risiken werden sich in der berechneten Höhe realisieren. Möglicherweise werden an einigen Stellen sogar positivere Entwicklungen als geplant eintreten. Insofern ist es nicht zwingend notwendig, für die ermittelten Risiken in voller Höhe Vorsorge zu treffen. Ohne Maßnahmen zur Risikovermeidung und -vorsorge besteht jedoch die Gefahr, dass kurzfristig Steueranhebungen als Kompensationsmaßnahmen erforderlich sind. Risikoidentifizierung und Risikovor-sorge sind damit wesentlicher Teil von Haushaltskonsolidierung.

Haushaltskonsolidierung

Das Haushaltssicherungskonzept der Stadt Kamen umfasst insgesamt 77 Maßnahmen, die bis 2022 Einsparungen von rund elf Millionen beinhalten. Der Maßnahmenkatalog umfasst auch die Reduzierung der Personalaufwendungen (Haushaltssicherungsmaßnahme (HSK)-Maßnahme Nr. 63). Die Kommunalaufsicht hat das Haushaltssicherungskonzept 2012 u.a. unter der Auflage genehmigt, dass die Maßnahme HSK-Nr. 63 in einem „Personalkostenentwicklungskonzept“ konkretisiert wird. Die Stadt Kamen hat hierzu 2013 ein Personalentwicklungskonzept erarbeitet. Danach ist zur Reduzierung der Personalaufwendungen geplant, im Zuge der altersbedingten Fluktuation jede dritte freiwerdende Stelle einzusparen (siehe Bericht Personalwirtschaft). Auf Grundlage dieses Konzeptes wird bis 2022 summarisch eine Reduzierung der Aufwendungen um rund 1,2 Mio. Euro erwartet. Weitere Maßnahmen, wie z. B. diverse Steuererhöhungen, oder Gewinnausschüttungen von Beteiligungen wurden bereits dargestellt. Des Weiteren plant die Stadt Kamen in einigen Aufgabenbereichen Aufwandsreduzierung (z. B. bei der baulichen Unterhaltung, Straßenbeleuchtung, Schülerbeförderung, Energiekosten). Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte (Sportanlagen, Bücherei) werden zur anteiligen Kostendeckung erhöht. Die

interkommunale Zusammenarbeit mit anderen kommunalen Trägern soll ausgebaut werden (z. B. EDV-Schulungen durch Kreis Unna, Rechnungsprüfung).

→ Feststellung

Die Stadt Kamen hat einen differenzierten Maßnahmenkatalog zur Konsolidierung aufgestellt. Der Haushaltsausgleich in 2022 erfordert die konsequente Umsetzung der Maßnahmen oder - soweit die Planungen nicht wie erwartet eintreten - Ersatzmaßnahmen.

Grundlage eines leistbaren Personalabbaus sollte die Überprüfung der Aufgaben hinsichtlich ihrer Notwendigkeit und der gesetzten Standards sein (Ressourcen, Intervalle etc.) sein. Die aktuelle Entwicklung der Fallzahlen in den jeweiligen Aufgabenbereichen und gesetzliche Änderungen sind ebenso zu berücksichtigen. Damit kann einerseits schnell auf rückläufige Entwicklungen reagiert werden und andererseits auch zusätzlicher Bedarf erkannt werden. Bei Stellenreduzierungen nach Budgetvorgaben ohne konkrete Stellenbedarfsbemessung besteht die Gefahr, dass die ordnungsgemäße Aufgabenerledigung nicht mehr gewährleistet werden kann.

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

Konsolidierungsmöglichkeiten im Überblick

Konsolidierungsmöglichkeiten	Fundstelle (Berichtsabschnitt)
KAG Beitragssätze nach pflichtgemäßen Ermessen erhöhen	Beiträge
Zusätzliche Hebesatzerhöhungen bei den Realsteuern, sofern der Konsolidierungsprozess gefährdet ist	Steuern
kommunalen Gebäudebestand und damit Aufwendungen zur Bauunterhaltung weiter reduzieren, Fokus auf Pflichtaufgaben richten (unter Berücksichtigung des Gebäudealters und des Bedarfs)	Gebäudeportfolio
stringente Umsetzung der geplanten Personalaufwandsreduzierung auf Grundlage von Aufgabenkritik, Standardreduzierungen und aktuellen Stellenbedarfsbemessungen	Haushaltssituation (Haushaltsplanung, Personalaufwendungen)

Um den Haushaltsausgleich zu erreichen, muss die Kommune freiwillige Leistungen und Standards, die über das rechtlich notwendige Maß hinausgehen, auf den Prüfstand stellen. Dies bedarf einer kritischen Aufgabenanalyse und Prioritätensetzungen. Dies gilt insbesondere für Kommunen, die ihre Ausgleichsrücklage verbraucht haben und haushaltsrechtlichen Einschränkungen unterliegen. Bei der Stadt Kamen ist der Handlungsdruck aufgrund der kritischen Haushalts- und Finanzsituation besonders groß. 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 (z. B. bei den Beiträgen) auszuschöpfen und ggf. die Steuern anzuheben.

Das strukturelle Defizit von 12,1 Mio. entspricht fast 900 Hebesatzpunkten zusätzlich bei der Grundsteuer B. Dies gilt sofern keine zusätzlichen Konsolidierungsmaßnahmen umgesetzt wer-

den oder sonstige Verbesserungen eintreten. Auf Grundlage des Hebesatzes der Grundsteuer B von 580 Prozent in 2013 ergaben sich Erträge von rund 7,9 Mio. Euro.

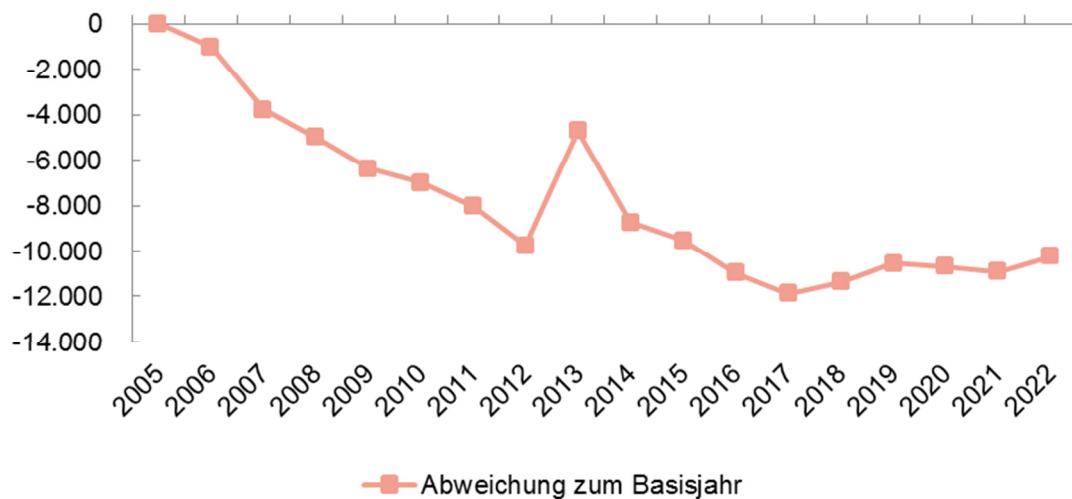
Kommunaler Steuerungstrend

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, werden ebenfalls bereinigt. Die Grafik macht danach die Auswirkungen des eigenen kommunalen Handelns und die Ergebnisse von Konsolidierungsmaßnahmen deutlich. Die GPA NRW hat die zu bereinigenden Sondereffekte im Zeitraum 2005 bis 2013 mit der Kommune abgestimmt. Es handelt sich u. a. um außerordentliche Erträge und Aufwendungen sowie Sonderposten und Sonderabschreibungen bei Verkauf von Grundstücken und Gebäuden. Sondereffekte durch die Drohverlustrückstellungen zu Derivaten und periodenfremde Gewinnabführungen der SEK wurden ebenfalls bereinigt.

Auf die Darstellung der einzelnen Werte wird aus Gründen der Übersichtlichkeit verzichtet. Eine gesonderte, detaillierte Aufstellung wurde dem Fachdezernat Steuerung zur Verfügung gestellt.

Kommunaler Steuerungstrend in Tausend Euro



bis 2013 Ist-Jahre, ab 2014 Planjahre

Die schwankenden Finanzerträge bei den Gewinnbeteiligungen beeinflussen den tendenziell negativen Steuerungstrend:

Entwicklung der Finanzerträge, Erträgen aus Gewinnanteilen an Beteiligungen, verbundenen Unternehmen und Sondervermögen in Tausend Euro

2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
336	336	376	461	363	5.261*)	1.670	695	2.367

*)Sondereffekt in Höhe von 3,7 Mio. Euro bereinigt (Gewinnabführungen SEK rückwirkend für die Jahre 2000 bis 2008)

Das Haushaltssicherungskonzept 2012 sieht ab dem Jahr 2013 eine jährliche Gewinnausschüttung von 1,65 Mio. Euro des SEK vor (Maßnahme Nr. 47). Des Weiteren wird der kommunale Steuerungstrend der Stadt Kamen durch die Anhebung der Hebesätze insbesondere in 2013 positiv beeinflusst. Das Ergebnis verbesserte sich durch die Erhöhung der Grundsteuerhebesätze in 2013 im Vergleich zum Vorjahr um rund 2 Mio. Euro.

→ Feststellung

Der kommunale Steuerungstrend weist ab dem Basisjahr 2005 bis zum Jahr 2012 eine Verschlechterung von rund 9,76 Mio. Euro aus. Die Hebesatzerhöhung der Grundsteuer B sowie Gewinnausschüttungen des SEK wirken sich ab 2013 deutlich positiv auf den Steuerungstrend aus.

Die Verschlechterung ab 2014 ergibt sich aus der Bereinigung der geplanten Erträge, insbesondere der Schlüsselzuweisungen und den Anteilen an den Gemeinschaftssteuern. Die höheren Planerwartungen ab 2014 führen auch zu höheren Bereinigungen und einem Absinken der Kurve. Nach der Planungen der Stadt ist bis 2017 ein negativer Trend zu erwarten. Ab 2018 ist ein erster Aufwärtstrend erkennbar. Diese Verbesserung ist im Zusammenhang mit der geplanten weiteren Erhöhung der Hebesätze ab 2018 zu sehen (Grundsteuer A auf 440 und Grundsteuer B auf 690 Prozent).

Beiträge

Beiträge sind ein wichtiger Bestandteil der Finanzierung von Straßenbaumaßnahmen. Der Gesetzgeber verpflichtet die Bürger, sich in angemessenem Umfang am Erhalt des Infrastrukturvermögens zu beteiligen.⁷ Die Kommunen sind nicht berechtigt, auf diesen Finanzierungsbeitrag zu verzichten (Beitragserhebungspflicht). In welchem Umfang davon Gebrauch gemacht wurde, veranschaulicht die Drittfinanzierungsquote. Die Drittfinanzierungsquote bei der Stadt Kamen schwankte zwischen 14,4 Prozent und 18,2 Prozent. Sie lag damit in allen Jahren weit unter dem interkommunalen Mittelwert, der sich zwischen 27,5 Prozent und 35,2 Prozent bewegte. Für die Stadt Kamen bestehen Optimierungsmöglichkeiten.

Die geltende Erschließungsbeitragssatzung nach dem BauGB von 1992 deckt sich überwiegend mit der Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes aus dem Jahr 1994. Analog der Mustersatzung sind 90 Prozent des beitragsfähigen Aufwands von den Beitragspflichtigen zu tragen. Positiv ist der Verweis auf das Bauprogramm bei den Merkmalen der endgültigen Herstellung.

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

Die Satzung der Stadt Kamen über die Erhebung von Beiträgen nach § 8 KAG für straßenbauliche Maßnahmen ist zum 1. Januar 2007 in Kraft getreten. Darin wird in § 1 der Satzung - wie in der Mustersatzung - der weitergehende Anlagenbegriff des KAG verwendet. Ein solcher erfasst grundsätzlich auch Straßen im Außenbereich und Wirtschaftswege. Die Stadt Kamen hat satzungsrechtlich eine Beitragserhebung für Ausbaumaßnahmen an Wirtschaftswegen vorgesehen. Die von der Stadt angesetzten Anteile der Beitragspflichtigen liegen überwiegend im unteren Bereich des in der Mustersatzung vorgesehenen Korridors. Vielfach wird lediglich der Mindestbeitrag erhoben. Damit hat die Stadt Kamen bisher die Beitragsmöglichkeiten bei weitem nicht ausgeschöpft.

→ **Empfehlung**

Wegen der angespannten Haushaltslage und der Rangfolge der Finanzmittelbeschaffung nach § 77 GO sollten die Beitragssätze tendenziell auf das Niveau der Höchstsätze angehoben werden.

Das finanzielle Gesamtpotenzial kann durch eine Vergleichsberechnung unter Anwendung der Höchstsätze ermittelt werden. Als Grundlage dienen die für die Jahre 2015 bis 2018 geplanten Baumaßnahmen. Die Stadt Kamen konnte während der Prüfung noch keine Vergleichsberechnung zur Verfügung stellen. Das Potenzial sollte sie insbesondere für die Beratungen zur Haushaltskonsolidierung ermitteln.

Gebühren

Mit Ausnahme der Abwasserbeseitigung werden die klassischen kostenrechnenden Einrichtungen im Kernhaushalt bewirtschaftet. Die Abwasserbeseitigung wird seit dem Jahr 1998 im Sondervermögen Stadtentwässerung Kamen geführt.

→ **Feststellung**

Bei den klassischen kostenrechnenden Einrichtungen Stadtentwässerung, Straßenreinigung/Winterdienst, Bestattungswesen und Abfallbeseitigung wurden grundsätzlich Voraus- sowie Nachkalkulationen im Sinne des KAG durchgeführt. Diese sind elementare Voraussetzungen, um den gesetzlichen Ausgleich von Über- und Unterdeckungen vornehmen zu können. Der rechtlich verpflichtende Deckungsausgleich wird beachtet und vorgenommen.

Bei der Stadt Kamen werden die Kalkulationen mit Betriebsabrechnungsbögen (BAB) durchgeführt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Kamen sollte konsequent Unter- und Überdeckungen nach § 6 KAG ausgleichen und kostendeckende Gebühren erheben. Hiermit wird der gesetzlichen Verpflichtung Rechnung getragen. Ebenso werden nicht gerechtfertigte Haushaltsbelastungen vermieden.

Nach dem Urteil des OVG NRW vom 20. Januar 2010 (AZ.: 9 A 1469/08) hat eine geänderte Ermittlung der Kostenüber- und Unterdeckungen zu erfolgen. Hierbei sind die tatsächlich vereinnahmten Gebühren nicht maßgeblich. Die Stadt Kamen sollte prüfen, ob ihre Berechnungen aufgrund dieser Rechtsprechung des OVG NRW zu ändern sind.

Kalkulatorische Zinsen

Die Gebührenkalkulationen sollen eine Verzinsung des aufgewandten Kapitals berücksichtigen. Von Bedeutung ist neben der vollständigen Erfassung des aufgewandten Kapitals besonders ein angemessener Zinssatz, der auch abhängig von den Verhältnissen vor Ort ist. Es wird insbesondere oberverwaltungsgerichtlich ein Mischzinssatz „gefordert“, der diese eigene Kapitalsituation einbezieht. Für ausgegliederte Bereiche, wie zum Beispiel die Abwasserbeseitigung, ist jeweils ein eigenständiger Mischzinssatz zu ermitteln. Zur Berechnung des Mischzinssatzes ist, neben dem „individuellen“ durchschnittlichen Fremdkapitalzinssatz, für den Eigenkapitalanteil nachfolgender Zinssatz anzusetzen. Auf der Basis des vom OVG NRW im Grundlagenurteil⁸ genutzten Vergleichsmaßstabs sind die langfristigen durchschnittlichen Emissionsrenditen inländischer öffentlicher Emittenten ansetzbar. Darauf aufbauend hat das Verwaltungsgericht Düsseldorf im Jahr 2010 eine Entscheidung⁹ zu den Renditezeiträumen getroffen. Es werden die Renditen berücksichtigt, die in den vergangenen 50 Jahren bis hin zum Vorvorjahr des Jahres angefallen sind, für das die Gebühren kalkuliert und erhoben werden sollen.

Der Zinssatz hat sich in den letzten Jahren erkennbar verringert. Für das Kalkulationsjahr 2013 ergibt sich unter Berücksichtigung eines möglichen Zuschlages von 0,5 Prozent ein kalkulatorischer Zinssatz für den Eigenkapitalanteil von 6,92 Prozent. Für das aktuelle Kalkulationsjahr 2015 sind es 6,74 Prozent.

→ Feststellung

Die Stadt Kamen legt bei den kostenrechnenden Einrichtungen nachvollziehbar keinen einheitlichen kalkulatorischen Zinssatz an. Für die Einrichtungen im Kernhaushalt wird ein Zinssatz von 7,0 Prozent zugrunde gelegt. Für die ausgegliederte Stadtentwässerung beträgt der Zinssatz aktuell für die Vorkalkulation 2015 6,7 Prozent. Die Stadt Kamen nutzt damit die Möglichkeiten beim Zinsniveau grundsätzlich aus.

Der kalkulatorische Zinssatz bei der Stadtentwässerung war zwischenzeitlich auf 5,75 Prozent gesenkt worden. Er wurde gesenkt, um das Gebührenniveau stabil zu halten. Diese Absenkung wurde von der GPA NRW bei der überörtlichen Prüfung 2010¹⁰ kritisiert, insbesondere weil das Sondervermögen ebenfalls Haushaltskonsolidierungsbeiträge zu erbringen hat.

→ Empfehlung

Für die Festlegung der kalkulatorischen Zinssätze ist die Kapitalsituation der Stadt beziehungsweise des Sondervermögens zu berücksichtigen. Die Stadt Kamen sollte hierbei grundsätzlich die rechtlich zulässigen Höchstsätze ausschöpfen.

Nach der Rechtsprechung des OVG NRW findet die Fehlertoleranzgrenze von drei Prozent bei zu hohen kalkulatorischen Zinssätzen keine Anwendung.

⁸ OVG NRW, Urteil vom 05.08.1994, Az. 9 A 1248/92

⁹ Verwaltungsgericht Düsseldorf, Urteil vom 09. August 2010 (5 K 1552/10)

¹⁰ Bericht GPA NRW überörtliche Prüfung 2010, Berichtsteil Finanzen, Seite 51

Kalkulatorische Abschreibungen

→ Feststellung

Nach Angaben der Kommune und den Ausführungen im ersten Prüfungsbericht der GPA NRW¹¹ werden bei den kostenrechnenden Einrichtungen der Stadt Kamen die kalkulatorischen Abschreibungen auf der Grundlage der Wiederbeschaffungszeitwerte berechnet.

Hierdurch kann die größtmögliche Refinanzierung des eingesetzten Anlagevermögens erreicht werden. Dieses setzt voraus, dass entsprechend kostendeckend Gebühren kalkuliert und auch tatsächlich festgesetzt werden.

Stadtentwässerung

Nach den Angaben und Unterlagen der Kommune werden die passivierten Sonderposten für Zuschüsse ertragswirksam aufgelöst. Darin sind die empfangenen Ertragszuschüsse ebenfalls enthalten. Sie werden sachgerecht im Sinne des KAG in den Gebührenkalkulationen nicht als Erträge beziehungsweise Deckungsbeiträge berücksichtigt und damit Gebühren mindernd eingesetzt.

Ermittlung der kalkulatorischen Verzinsung bei der Stadtentwässerung Kamen

Stadtentwässerung Kamen (Sondervermögen)	
	Angaben in Tausend Euro
Anlagevermögen laut Bilanz 2013: 83.473 Tausend Euro ./.. geleistete Anzahlungen und Anlagen im Bau -4.152 Tausend Euro = 79.321 Tausend Euro ./.. Differenz Bilanzwerte zwischen Wiederbeschaffungszeitwerte und Anschaffungs- und Herstellungskosten bei Abwassersammlungsanlagen (Schmutz-, Regen- und Mischwasser) -15.983 Tausend Euro = 63.338 Tausend Euro	63.338
./.. Sonderposten für Investitionszuwendungen und Ertragszuschüsse (Abzugskapital) laut Bilanz 2013: 15.386 Tausend Euro; laut Nachkalkulation 2013: 12.714 Tausend Euro; Differenz: 2.672 Tausend Euro)	12.714
= zu verzinsendes Kapital	50.624
= kalk. Zinsen bei 6,83 Prozent (gewählter kalk. Zinssatz des Sondervermögens 2013)	3.457
./.. Ansatz bei Gebührennachkalkulation 2013	3.457
= Potenzial bei Zinssatz von 6,83 Prozent (gewählter kalk. Zinssatz des Sondervermögens)	0

→ Feststellung

Bei der kalkulatorischen Verzinsung der Stadtentwässerung Kamen ist kein Potenzial festzustellen.

¹¹ Bericht GPA NRW überörtliche Prüfung 2004, Berichtsteil Finanzen, Seite 39

Die weiteren Straßenbaulastträger (Kreis Unna, Landesbetrieb Straßenbau NRW und Bund) zahlen für die Einleitung des Niederschlagswassers in das städtische Kanalnetz zu Recht Niederschlagswassergebühren.

Friedhofs- und Bestattungswesen

Von sechs Friedhöfen im Stadtgebiet Kamen befinden sich vier in städtischer und zwei in kirchlicher Trägerschaft. Der Öffentlichkeitsanteil für die städtischen Friedhöfe wird direkt im Produkt 55.01.01 Öffentliches Grün ausgewiesen. Das eigentliche Produkt 55.02.01 Bestattungswesen wird nicht berührt. Nach den Daten der Kommune betrug der Aufwand für den Öffentlichkeitsanteil für die Jahre 2009 bis einschließlich 2013 im Durchschnitt rund 38.000 Euro jährlich. Um die Angemessenheit des Öffentlichkeitsanteils zu beurteilen, können die Aufwendungen der Hauptkostenstelle Unterhaltung der Wege, Zäune und Anpflanzen herangezogen werden. Diese betrugen nach dem Betriebsabrechnungsbogen 2013 rund 169.000 Euro. Der Öffentlichkeitsanteil kann noch als angemessen bewertet werden.

Die geänderte Bestattungskultur und der gestiegene Urnenanteil waren ebenfalls in Kamen zu verzeichnen. Er liegt seit mehreren Jahren bei etwa 80 Prozent der neuen Gräber. Daher sollte das rechtlich zulässige Äquivalenzziffernprinzip aufgegeben oder aber mindestens deutlich verändert werden. Bis jetzt ist die Grabfläche ein maßgeblicher Faktor für die Gebührenhöhe bei den Grabnutzungsrechten. Mit einer Gebührenkalkulation und Festsetzung grundsätzlich kostendeckender Gebühren in Anlehnung an das „Kölner Modell“ oder zumindest eine verringerte Gewichtung des Faktors Fläche kann die Gebührenstruktur beeinflusst werden. Das „Kölner Modell“ basiert nachvollziehbar auf dem Argument, dass die Fläche für die Gesamtkosten nur ein ungeeigneter Wahrscheinlichkeitsmaßstab ist. Daher haben die Erd- und Urnengräber ein ähnlich hohes Gebührenniveau. Bei der Stadt Kamen ist das Gebührenniveau für die Reihengräber relativ unterschiedlich. Seit Januar 2015 beträgt hier die Gebühr bei Sarggräbern 1.520 Euro und bei Urnengräbern 890 Euro (anonyme Urnengräber 1.070 Euro). Hier besteht für die Zukunft die Möglichkeit, das Gebührenniveau wesentlich anzunähern und damit die Friedhofsgebührenstruktur insgesamt zu ändern. Derzeitig ist die Problematik stark defizitärer kommunaler Friedhöfe bei der Stadt Kamen noch nicht zu erkennen. Dieses liegt daran, dass fast die Hälfte aller neuen Urnengräber Baumgräber sind und hierfür die Gebühr 1.680 Euro beträgt.

→ Empfehlung

Die Gebührenstruktur kann durch eine Anhebung der Gebühren für Urnenreihengräber geändert werden. Die Stadt Kamen sollte diese Möglichkeit spätestens dann nutzen, wenn sich steigende Defizite im Friedhofssektor abzeichnen.

Hierdurch können, beispielsweise bei sinkenden Bestattungszahlen, Gebührensteigerungen für die anderen Grabformen vermieden oder zumindest abgefedert werden.

Straßenreinigung- und Winterdienst

Die Stadt Kamen hat als Haushaltskonsolidierungsmaßnahme (Nr. 53) den Öffentlichkeitsanteil von zehn auf fünf Prozent gesenkt. Nach der geltenden Rechtsprechung¹² ist die Ermittlung des öffentlichen Interesses im Ermessen des Satzungsgebers nach Maßgabe der örtlichen Gegebenheiten vorzunehmen. Dies ist jedoch mindestens nach den in § 3 Abs. 2 StrReinG NW 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.

→ Empfehlung

Bei der Straßenreinigung und dem Winterdienst sollte aus Gründen der Rechtssicherheit das öffentliche Interesse nach Straßennutzungen differenziert und gewichtet werden.

Die Stadt Kamen ermittelt derzeit auf Basis dieser Überlegungen den Öffentlichkeitsanteil neu und arbeitet an einer Neukalkulation der Gebührensatzung.

Gesamtbetrachtung Beiträge und Gebühren

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Analog der Mustersatzung sind nach der Beitragssatzung BauGB 90 Prozent des beitragsfähigen Aufwands von den Beitragspflichtigen zu tragen. Der Verweis auf das Bauprogramm ist positiv.
- Nach der Beitragssatzung gemäß § 8 KAG ist eine Beitragserhebung für Wirtschaftswege vorgesehen. Die Anteile der Beitragspflichtigen liegen weitgehend im unteren Bereich des Korridors der Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes.
- Die Beitragssätze nach § 8 KAG sollten deutlich - tendenziell auf das Niveau der Höchstsätze der Mustersatzung - angehoben werden.
- Es werden die notwendigen Gebührenvoraus- und Nachkalkulationen durchgeführt. Der rechtlich verpflichtende Deckungsausgleich wird beachtet und vorgenommen.
- Bei den kalkulatorischen Zinssätzen werden die bestehenden Möglichkeiten grundsätzlich ausgeschöpft. Haushaltskonsolidierungspotenziale sind nicht erkennbar.
- Bei den kostenrechnenden Einrichtungen werden die Abschreibungen auf der Grundlage der Wiederbeschaffungszeitwerte ermittelt.
- Empfehlungen: im Friedhofssektor die Gebührenstruktur ändern und die Gebühren für Urnenreihengräber anheben
- Empfehlungen: bei der Straßenreinigung und dem Winterdienst den öffentlichen Anteil differenzieren und neu festsetzen

¹² Urteil OVG Münster vom 01.06.2007, Az.: 9 A 956/03

→ KIWI-Bewertung

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

Steuern

Die Hebesatzerhöhungen der Grund – und Gewerbesteuern aufgrund von HSK-Maßnahmen wurden bereits im Kapitel Haushaltssituation (Haushaltsplanung) erläutert. Die nachfolgende Tabelle zeigt die Positionierung der Stadt Kamen im interkommunalen Vergleich bei der Grund- und Gewerbesteuer. Maßgeblich für die Festlegung der Hebesätze sind jedoch die Haushaltslage und die individuelle Situation vor Ort. Daher gibt die nachfolgende Tabelle nur einen Überblick:

Hebesatzvergleich Grund- und Gewerbesteuern 2014

	Stadt Kamen*	Kreis Unna	Regierungsbezirk Arnsberg	gleiche Größenklasse**
Grundsteuer A	370	411	280	254
Grundsteuer B	580	597	534	462
Gewerbesteuer	470	474	458	412

* 2015 laut vorgelegter Daten der Stadt Kamen

** kreisangehörige Gemeinden mit 25.000 bis unter 65.000 Einwohnern; (Quelle: IT.NRW)

→ Feststellung

Soweit der geplante Haushaltsausgleich aufgrund eintretender Risiken nicht erreicht werden kann und keine alternativen Konsolidierungsbeiträge aufgegriffen werden, sind weitere Hebesatzerhöhungen notwendig.

Gebäudeportfolio

Kommunen verfügen aufgrund ihres vielfältigen Aufgabenspektrums in der Regel über ein erhebliches Gebäudevermögen. Es ist durch eine hohe Kapitalbindung gekennzeichnet und verursacht zudem erhebliche Folgekosten. Gleichwohl sind die Flächenbestände in den vergangenen Jahren erfahrungsgemäß stetig gestiegen. Die GPA NRW hinterfragt den Umfang und die Notwendigkeit des kommunalen Gebäudebestandes für die Aufgabenerledigung - insbesondere im Hinblick auf die demografischen Veränderungen. Neben den kommunalen (bilanzierten) Objekten werden auch angemietete Objekte berücksichtigt. Gleiches gilt grundsätzlich für Flächen in den kommunalen Ausgliederungen (Sondervermögen und 100-prozentige kommunale Unternehmen). Zum Stichtag 1. Januar 2013 war ein Drittel des Anlagevermögens des Kernhaushaltes in bebauten Grundstücken gebunden.

Bei der Stadt Kamen betrifft dies die Kamener Betriebsführungsgesellschaft mbH und den Eigenbetrieb Stadtentwässerung Kamen. Die Hellmig-Krankenhaus Kamen GmbH und die Städtische Sparkasse Kamen blieben unberücksichtigt, obwohl es sich 2012 um 100-prozentige Töchter handelte. Die GPA NRW hat dies mit der Stadt Kamen so abgestimmt, da in 2013 aufgrund von Fusionen eine deutliche Änderungen der Beteiligungsanteile erfolgt ist (s. Berichtsteil Finanzanlagen)¹³. Ebenfalls nicht berücksichtigt wurden die Flächen der Beteiligung „GSW Gemeinschaftsstadtwerke GmbH Kamen-Bönen-Bergkamen“. Es handelt sich hierbei nicht um eine 100-prozentige Tochter, sondern der Anteil der Stadt Kamen am gezeichneten Kapital beträgt 42 Prozent. Dies ist für den Vergleich von Bedeutung, da zu den Gegenständen des Unternehmens auch der Betrieb der örtlichen Schwimmbäder gehört.

Bruttogrundfläche in m² absolut nach Nutzungsarten 2012

Nutzungsart	BGF absolut in m²	BGF in m² je 1.000 Einwohner	Anteil an der Gesamtfläche in Prozent
Schule	100.539	2.311	53,7
Jugend	6.947	160	3,7
Sport und Freizeit	6.527	150	3,5
Verwaltung	10.002	230	5,3
Feuerwehr / Rettungsdienst	6.803	156	3,6
Kultur	14.085	324	7,5
Soziales	6.035	139	3,2
sonstige Nutzungen	36.407	837	19,5
Gesamtsumme	187.344	4.307	100

Der interkommunale Vergleich zeigt in einem ersten Schritt, bei welchen Gebäudearten Kamen 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.

Da sich viele kommunale Flächen nur in Abhängigkeit von der Einwohnerzahl bzw. bestimmten Einwohnergruppen in ihrer Wirtschaftlichkeit beurteilen lassen, wird analysiert, wie sich die Flächen in Relation zur Einwohnerzahl interkommunal einordnen:

BGF je Nutzungsart in m² je 1.000 Einwohner 2012

Nutzungsart	Minimum	Maximum	Mittelwert	Kamen
Schulen	1.270	2.535	1.938	2.311
Jugend	43	370	180	160
Sport und Freizeit	36	885	231	150

¹³ Das Hellmig-Krankenhaus Kamen schloss sich Anfang 2013 mit dem Knappschaftskrankenhaus Dortmund und der Klinik am Park Lünen zum Klinikum Westfalen GmbH zusammen. Die Stadt Kamen hält seitdem 20,1 Prozent der Anteile.

Nutzungsart	Minimum	Maximum	Mittelwert	Kamen
Verwaltung	141	377	252	230
Feuerwehr/Rettungsdienst	57	260	149	156
Kultur	27	629	222	324
Soziales	16	223	109	139
sonstige Nutzungen	96	1.550	563	837
Gesamtfläche	2.655	4.705	3.646	4.307

Die Positionierung im interkommunalen Vergleich kann wesentlich von der Gemeindefläche und der Anzahl der Ortsteile beeinflusst werden. Diese spiegeln sich häufig in der Anzahl der Schulen, Feuerwehrgerätehäuser oder der Bürgerhäuser wider. Die Stadt Kamen liegt mit einer Fläche von rund 41 km² deutlich unter dem interkommunalen Mittelwert in 2012 (98 km²) der berücksichtigten Kommunen. Auch die Anzahl von sechs Ortsteilen ist vergleichsweise niedrig. Bei den Einwohnerzahlen liegt Kamen 2012 mit 43.496 Einwohnern deutlich über dem interkommunalen Mittelwert (35.831 Einwohner). Die Stadt Kamen weist somit eine hohe Bevölkerungsdichte auf. Dies verdeutlicht die besondere Struktur der Stadt im Segment der mittleren kreisangehörigen Kommunen. Tendenziell sollte dies den einwohnerbezogenen Flächenverbrauch positiv begünstigen. Über dem Mittelwert liegende einwohnerbezogene Kennzahlenwerte bedürfen demnach einer besonderen kritischen Betrachtung.

Bei der differenzierten Betrachtung positioniert sich die Stadt Kamen uneinheitlich. In den Nutzungsarten Jugend, Sport und Freizeit sowie Verwaltung liegt der Flächenverbrauch unterhalb des Mittelwertes. Das geringe Überschreiten des Mittelwertes bei der Nutzungsart Feuerwehr/Rettungsdienst resultiert aus dem Verbund der Rettungsdienste Kamen, Bergkamen und Bönen¹⁴. Teile der Feuerwehrhallen in Kamen werden auch für Fahrzeuge des Verbundes und des überörtlichen Feuerschutzes genutzt.

→ Feststellung

Die Stadt Kamen liegt mit Gesamtflächen von rund 4.307 m² BGF um 18 Prozent über dem interkommunalen Mittelwert. Das Flächenangebot für den Schulsektor sowie insbesondere für die Nutzungsarten Kultur, Soziales und sonstige Nutzungen ist erkennbar überdurchschnittlich.

Schulen

Im Bericht Schulen werden die Flächenüberhänge bezüglich der Schulgebäude und Schulturnhallen differenziert betrachtet und Handlungsmöglichkeiten dargestellt.

Die in 2012 aufgegebene Grundschule Glückaufschule wurde im obigen Vergleich nicht berücksichtigt. Aufgrund des Abrisses des Gebäudes erfolgte diesbezüglich eine Sonderabschreibung von rund 1,3 Mio. Euro. Der Mehrertrag aus der Veräußerung des Grundstückes betrug rund 650.000 Euro. Zum Ende des Schuljahres 2013/14 erfolgte eine weitere Reduzierung der Flächen durch Aufgabe des Teilstandortes der Astrid-Lindgren-Schule (936 m²).

¹⁴ Die Stadt Kamen führt zudem die Aufgaben des Rettungsdienstes nach § 1 Rettungsgesetz NRW für das Gebiet der Stadt Kamen, der Stadt Bergkamen und der Gemeinde Bönen durch. Die Rechte und Pflichten der beteiligten Gemeinden ergeben sich aus der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung zwischen dem Kreis Unna, der Stadt Bergkamen, der Stadt Kamen und der Gemeinde Bönen.

Problematisch kann für die nähere Zukunft das Alter von mehreren Sporthallen sein, die zum 1. Januar 2013 bereits einen hohen Anlagenabnutzungsgrad von über 90 Prozent aufwiesen. Neben der aktuell bereits vollständig abgeschriebenen Turnhalle der Jahnschule gilt dies für die Halle 2 der Gesamtschule und die Sport- und Turnhalle des Gymnasiums. Für Sanitärinstalltionen in der Turnhalle Jahnschule wurden 2012 Rückstellungen für unterlassene Instandhaltungen von 52.000 Euro gebildet. Im Falle der Sporthalle des Gymnasiums wurde zudem für die Instandhaltung der Heizzentrale, Lüftungsanlage und Beleuchtung in 2011 eine Rückstellung über rund 44.000 Euro gebildet.

Sport und Freizeit

Im Falle der Nutzungsart Sport und Freizeit ist zu beachten, dass die bei der GSW bilanzierten Schwimmbäder nicht in den Kamener Kennzahlenwert einfließen. Einige andere Vergleichskommunen unterhalten jedoch kommunale Schwimmbäder. Diese Flächen fließen dann jeweils in den Vergleich ein. Dies ist bei der Stadt Kamen aufgrund der Beteiligungssituation nicht der Fall. Der Kennzahlenwert von Kamen wird dadurch begünstigt, dass die Bäder der GSW nicht einbezogen wurden. Außerdem können die Einrichtungen des SportCentrums Kamen Kaiserau des Fußball- und Leichtathletik-Verband Westfalen e.V. (FLVW) genutzt werden. Diese Flächen stehen für die Nutzung „Freizeit und Sport“ zusätzlich zur Verfügung.

Die ausgewiesenen BGF für den Bereich Sport und Freizeit beziehen sich in Kamen ausschließlich auf die Unterhaltung von Sporthallen für überwiegende Vereinsnutzung (inkl. der Zweifachsporthalle Heeren und Turnhalle Käthe-Kollwitz-Schule). Zudem hält die Stadt Kamen im Schulbereich mehrere Sporthallen vor, die nach Schulschluss regelmäßig von Vereinen belegt werden. Dies ist in der Regel bei allen Vergleichskommunen der Fall und stellt somit keine Besonderheit dar. Mit dem Bau der Zweifachsporthallen der Schulen Südkamen, Eichendorffschule und Friedrich-Ebert-Schule sollten auch Sportflächen für Vereine geschaffen werden. Die Stadt Kamen erhielt diesbezüglich entsprechende Fördermittel. Eine Zuordnung zu „Freizeit und Sport“ wurde wegen der grundsätzlichen Hauptnutzung durch den Schulbetrieb nicht vorgenommen. Auch unter Berücksichtigung einer Mehrfachnutzung bestehen bei der Nutzungsart Schulen erhebliche Flächenüberhänge und damit Potenziale (siehe Bericht Schulen).

Im Rahmen des Sportplatzflächenkonzeptes strebt die Stadt Kamen die sukzessive Aufgabe von Sportanlagen an. Ziel ist die Zentralisierung der Sportanlagen und langfristig die Vermarktung freier Sportflächen (HSK-Maßnahme Nr. 39). Zudem werden die Benutzungsgebühren und ähnliche Entgelte für Sportanlagen (Kurs- und Fremdnutzung) erhöht. Der über 90 Prozent liegende Anlageabnutzungsgrad der Sporthalle Heererener Straße 203 und der dazugehörigen Umkleide birgt ein hohes Investitionsrisiko.

→ Empfehlung

Die GPA NRW hält die sukzessive Aufgabe von Sportanlagen für notwendig. Zur Konsolidierung sollte auf den Bau neuer Sporthallen auch im Freizeitbereich verzichtet werden.

Soziales

Bei den ausgewiesenen überdurchschnittlichen Flächen von 139 m² je 1.000 Einwohnern handelt es sich um Asylanten-, Übergangs-, Obdachlosenwohnheime. Der aktuelle Zustrom an Flüchtlingen erfordert zukünftig voraussichtlich die (Um-)Nutzung zusätzlicher Gebäu-

de/Flächen. Das zunächst leerstehende Gebäude Bollwerk 11/13 wird nunmehr bereits für Flüchtlinge genutzt (775 m² BGF). Dieses Gebäude wurde im Vergleich noch bei der sonstigen Nutzung berücksichtigt. Ein weiteres mittlerweile abgeschriebenes Gebäude steht derzeit leer und ist stark sanierungsbedürftig (701 m² BGF). Perspektivisch ist angesichts der örtlichen Rahmenbedingungen mit einem Anstieg der vorzuhaltenden Gebäudeflächen zu rechnen.

Kultur

Differenzierung der Flächen für die Nutzungsart Kultur 2012

Art der Fläche	BGF in m² Fläche	BGF je 1.000 Einwohner in m²
VHS Zweckverband Kamen-Bönen	1.059	24
Museum	1.954	45
Musikschule	1.489	34
Stadtbücherei	1.492	34
Konzertaula (Gymnasium)	2.746	63
Stadthalle	4.581	105
Villa Stadthalle (Eigentum KBG)	763	18
Summe	14.085	324

Der größte Flächenanteil für kulturelle Nutzung entfällt auf die Stadthalle. Die mit dem Rathaus räumlich verbundene Stadthalle dient als Veranstaltungs-, Tagungs-, Kongress- und Messestandort. Auch die Konzertaula des Gymnasiums dient vorrangig kulturellen Zwecken, wie z. B. Theateraufführungen oder Konzerten.

→ Feststellung

Die Unterhaltung von hohen Flächenanteilen für kulturelle Veranstaltungen bietet aus Sicht der GPA NRW Konsolidierungsmöglichkeiten.

Allerdings ist eine Veräußerung der Stadthalle oder des Gymnasiums aufgrund der Mehrfachnutzungen faktisch nicht realisierbar. Hier sollte in Zusammenarbeit mit der Wirtschaftsförderung die Zielrichtung sein, einen möglichst hohen Kostendeckungsgrad durch überregionale Angebote zu erzielen.

Insbesondere die Bereitstellung von Flächen für Aufgaben, die nicht gesetzlich vorgeschrieben sind, beinhalten Konsolidierungspotenziale. Grundsätzlich verursachen Gebäude neben laufenden Bewirtschaftungsaufwendungen einen zusätzlichen Aufwand durch jährliche Abschreibungen und die zu leistende Verkehrssicherungspflicht.

Sonstige Nutzungen

Differenzierung der Flächen für sonstige Nutzungen 2012

Art der Fläche	Fläche BGF in m²	BGF je 1.000 Einwohner in m²	Erläuterungen
Parkhäuser	14.858	342	Parkhaus Am Bahnhof (Finanzierung aus Fördermitteln Park & Ride), Tiefgarage Neumarkt, Parkhaus Koepeplatz; Parkhaus Kämerstraße aufgrund Verkauf 2012 nicht enthalten
Technopark	6.040	139	Gründerzentrum; Büroflächen, die von der Technopark GmbH an Existenzgründer vermietet werden
diverse Wohnungen	6.634	153	davon 730 m² Umlaufvermögen, Abriss 2013 von 210 m², Verkauf in 2014 von Einfamilienhaus (174 m²); aktuell Umnutzung für Flüchtlinge (774 m²)
gesonderte Flächen in Schulzentrum	1.923	44	Kellerräume, Materiallager
Bürgerhaus Heeren	1.548	36	verpachtete Gaststätte
Gebäude Teuthek	900	21	gemietet von Geflügelzuchtverein Phoenix, „abbruchreif“
Bauhof	3.003	69	
Familienzentrum	1.100	25	betrieben durch Familienbande Familiennetzwerk e. V., städtisches Gebäude Bahnhofstr. 46 inklusive Anbau; Grundmietverzicht von Seiten der Stadt Kamen für Zweckbindungsfrist von 20 Jahren, da hohe Drittmittelförderung und finanzielle Eigenbeteiligung des Vereins
sonstige kleinere Flächen insgesamt	401	9	
Summe	36.407	837	

Die Stadt Kamen strebt nach Auskunft des Gebäudemanagements den Rückzug aus dem Wohnungsmarkt an. Dies wird von der GPA NRW grundsätzlich positiv bewertet. Bei den noch im Bestand vorhandenen Wohnungen handelt es sich zu einem Drittel um Wohnungen an Schulstandorten (in Wohnraum umgewandelte Schultrakte und Hausmeisterwohnungen, vgl. hierzu Bericht Schulen). Für verschiedene Wohnungen bzw. Gebäude ist derzeit eine Veräußerung beabsichtigt. Teilweise wurden diese Immobilien bereits in das Umlaufvermögen gebucht. Ein Einfamilienhaus konnte in 2014 verkauft werden (174 m²). Leerstehende Gebäude müssen aktuell auch für Flüchtlinge genutzt werden. Grundsätzlich strebt die Stadt Kamen beim Verkauf von Gebäuden an, einen erheblichen Buchwertverlust zu vermeiden. Um langfristig Einspareffekte zu realisieren, sollten bei der Entscheidung über eine Veräußerung jedoch auch die nach einem Verkauf wegfallenden Aufwendungen durch Abschreibungen, Unterhaltung, Bewirtschaftung etc. berücksichtigt werden. Danach könnte es wirtschaftlicher sein, einen einmaligen Buchverlust hinzunehmen. Zudem belastet unter den Voraussetzungen des § 43 Abs. 3 GemHVO ein solcher Verlust nicht mehr das Jahresergebnis. Auch § 90 Abs. 3 GO steht einem Verkauf unter Buchwert nicht entgegen. Hiernach darf ein Grundstück nur zu seinem vollen Wert veräußert werden. Damit ist jedoch nicht der Buchwert gemeint. Vielmehr ist darunter der Wert zu verstehen, der sich bei der Veräußerung des einzelnen Gegenstandes unter voller Ausnutzung aller Möglichkeiten am Markt erzielen lässt; im Regelfall handelt es sich um den Verkehrswert.

Die Unterhaltung kommunaler Parkhäuser stellt im Vergleich eine kommunale Besonderheit dar, die sich deutlich auf die Positionierung der Stadt Kamen auswirkt. Die meisten Vergleichskommunen unterhalten diesbezüglich keine Immobilien. Ohne Berücksichtigung der Parkflächen würde die Stadt Kamen unter dem Mittelwert der Vergleichskommunen liegen. Für den Bau des Parkhauses „Am Bahnhof“ hat die Stadt Kamen Zuwendungen in Höhe von rund 3,18 Mio. Euro erhalten (Bewilligungszeitraum 09.12.2008 bis 31.12.2011).¹⁵ Zuwendungsgeber ist der Zweckverband „Nahverkehr Westfalen Lippe“. Die Zweckbindungsfrist beträgt 20 Jahre und beginnt mit der Inbetriebnahme des Parkhauses. Die Erhebung von Nutzungsentgelten für diese „Park & Ride“ Anlage ist laut Zuwendungsbescheid nur in begründeten Ausnahmefällen und in der Höhe zulässig, in der der Zuwendungsgeber seine Zustimmung erteilt.

Die Anlagenabnutzungsgrade zeigen bei dem neu gebauten Parkhaus „Am Bahnhof“ und bei der Tiefgarage derzeit kein besonderes Risiko für erforderliche Neuinvestitionen auf. Der Anlagenabnutzungsgrad des Parkhaus Koepeplatz lag dagegen zu Beginn 2013 bei 75 Prozent. In 2013 war eine Betonsanierung in Höhe von 33.000 Euro notwendig. Die vom Gebäudemanagement vorgelegte Kostenaufstellung weist für das Parkhaus Am Bahnhof in 2013 einen Zuschussbedarf von rund 56.000 Euro aus. Der Zuschussbedarf der Tiefgarage liegt in 2013 bei rund 81.000 Euro. Aus Vermietung von Stellplätzen erzielte die Stadt Kamen in 2013 Mieterträge von 11.600 Euro. Die Parkpalette Koepeplatz belastete den Haushalt 2013 ohne Berücksichtigung der einmaligen Instandhaltung mit rund 15.000 Euro jährlich. Die Stadt Kamen sollte nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten prüfen, ob der jeweils für die Parkhäuser bestehende Zuschussbedarf reduziert werden kann. Konsolidierungsmöglichkeiten bestehen aus Sicht der GPA NRW auch durch den Verkauf der Parkhäuser.

Auch der Verkauf weiterer Gebäude, die nicht explizit für kommunale Aufgaben genutzt werden, sollte geprüft werden. Die GPA NRW sieht z. B. in dem Verkauf des als Gaststätte genutzten Bürgerhauses Heeren eine weitere Konsolidierungsmöglichkeit. Die aus der Verpachtung erzielten Mieten decken nicht den laufenden Aufwand. Auch der Abriss des Gebäudes Teuthek sollte diskutiert werden.

→ Empfehlung

Die Stadt Kamen sollte weiterhin den Gebäudebestand für Wohnungen reduzieren. Zudem sollte der Verkauf des Bürgerhauses Heeren angestrebt werden. Als Konsolidierungsmaßnahme empfiehlt die GPA NRW zudem, die Tiefgarage und die Parkpalette zu veräußern.

Hinsichtlich einer etwaigen Veräußerung des Parkhauses Am Bahnhof sollten Verhandlungen mit dem Zuwendungsgeber erfolgen.

Die Bewirtschaftung von öffentlichem Parkraum wurde in Kamen bereits diskutiert. Jüngster Anlass war die geplante HSK-Maßnahme Nr. 50, wonach im HSK 2010 erstmalig eine Parkraumbewirtschaftung ab 2012 vorgesehen war. Diskutiert wurde insbesondere die Antwort der Bundesregierung zu einer „kleinen Anfrage“ im Zusammenhang mit der Änderung des Straßenverkehrsgesetzes¹⁶. Danach ist eine Gebührenerhebung dort, wo Parkraum nicht knapp und damit nicht bewirtschaftungsbedürftig ist, unzulässig. Letztlich konnte für Kamen nicht festge-

¹⁵ Die Zuwendung erfolgte nach dem Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr in NRW (ÖPNVG NRW) und den Verwaltungsvorschriften.

¹⁶ Änderung des § 6 a Abs. 6 Straßenverkehrsgesetz (StVG) zur Gebührenerhebung und -gestaltung von Parkgebühren, Drucksache 15/1496 vom 28.08.2003. Antwort der Bundesregierung auf kleine Anfrage von Abgeordneten, Drucksache 15/2302).

stellt werden, dass der Parkraum in Kamen knapp ist. Der Rat der Stadt Kamen hat daher am 21. Juli 2011 beschlossen, dass eine Bewirtschaftung des Parkraums durch Gebühren in Kamen mittelfristig nicht eingeführt wird. Die Maßnahme wurde durch den Beschluss aufgehoben.

Das relativ große Gebäude der Technopark GmbH wies zu Beginn 2013 eine noch verbleibende Restnutzungsdauer von sechs Jahren auf. Auch hier sind in den letzten Jahren Reinvestitionen erforderlich gewesen bzw. sind für die Zukunft nicht auszuschließen. Weitere notwendige Reinvestitionen stellen grundsätzlich ein Risiko für den städtischen Haushalt dar.

Portfoliomanagement

Die Servicebetriebe (Fachbereich 70) sind für wesentliche gebäudewirtschaftliche Aufgaben verantwortlich. Der Fachbereich 70.2. ist zuständig für das Gebäudemanagement mit den Aufgaben der baulichen und technischen Betreuung aller Gebäude einschließlich Neubau und Erweiterung. Hierzu gehören auch die Koordinierung der vorhandenen Handwerker und die Vergabe von internen und externen Aufträgen.¹⁷

Die Nutzung der Gebäude wird dezentral durch die jeweiligen Fachbereiche gesteuert. So ist z. B. der Fachbereich Schule für die Nutzung der Schulgebäude und der Sporthallen - ggf. gemeinsam mit anderen Nutzern (VHS) - zuständig. Damit jeweils zusammenhängende Verträge und Regelungen werden in den Fachbereichen geführt. Die Stadt Kamen sieht das Portfolio- und Gebäudemanagement als wichtige Daueraufgabe. Nach Auskunft des Gebäudemanagements stehen die Mitarbeiter im Bereich Schule und Sport im ständigen Kontakt zum Gebäudemanagement. Zusätzliche wie auch wegfallende Bedarfe werden zeitnah abgestimmt. Kurz-, mittel- und langfristige Bedarfe bzw. Flächenreduzierungen können so sachgerecht erledigt werden. Für die jeweiligen Gebäude erstellt das Gebäudemanagement eine Kostenrechnung, d. h. für jedes Gebäude werden eigene Kostenstellen geführt.

→ Feststellung

Eine vollständige (Ressourcen-)Verantwortlichkeit für Gebäudeangelegenheiten (Immobilienveräußerung, Weiternutzung durch Dritte) der Servicebetriebe besteht derzeit noch nicht. Die derzeitige Organisation erfordert daher einen regelmäßigen - aufgrund des Engagements - gut funktionierenden Austausch der betroffenen Fachbereiche.

→ Empfehlung

Die Stadt Kamen sollte die Zentralisierung des Gebäudemanagements weiter fortsetzen.

Die Stadt Kamen strebt an, bei Flächen Mehrfachnutzungen zu ermöglichen. Beispiele hierfür sind die Entwicklung eines Sportflächennutzungskonzeptes oder die Vermietung von Dachflächen zur Nutzung einer Photovoltaikanlage oder Funkanlage. In verschiedenen Gebäuden wurden gemeinsame Heizungsanlagen installiert. Auf die interkommunale Zusammenarbeit zur Sicherstellung des Rettungsdienstes wurde bereits verwiesen.

¹⁷ Der Fachbereich 70.1 ist für folgende Aufgaben verantwortlich: Wirtschafts- und Verwaltungsdienst mit den Aufgaben der Bewirtschaftung der Gebäude, Reinigungsmanagement (intern und extern), Controlling der Energiekosten einschließlich der Erstellung des Energieberichts, Bearbeitung der Gebäude- und Glasversicherung einschließlich der Abwicklung von Versicherungsschäden, Belange der Telekommunikation und des Internets, wirtschaftliche Abwicklung des Betriebsdienstes (auch Anschaffungsmanagement aller Fahrzeuge und technischer Geräte), Darstellung aller Tätigkeiten des Betriebsdienstes und der Handwerker (genutzte Software: Limes) und den Abschluss von Mietverträgen. Im Fachbereich 70.3. (Betriebsdienst) wurde der klassische Bauhof mit Gärtner und Tiefbau angesiedelt. Das Liegenschaftsamt (Fachbereich 23.2) ist zuständig für den Kauf oder Verkauf von Grundstücken und Immobilien und die Ausfertigung von Pachtverträgen.

Haushalts- und Jahresabschlussanalyse

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 im Verhältnis zum Straßenvermögen sowie der Finanzanlagen.

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.

Die Konzernstruktur der Stadt Kamen und der Ausgliederungsgrad des Kernhaushaltes ist interkommunal grundsätzlich unauffällig. Das Infrastrukturvermögen (z. B. Straßennetz, Brücken) ist abgesehen von den im Eigenbetrieb geführten Entwässerungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen im Kernhaushalt bilanziert.

Vermögen in Tausend Euro

	2009	2010	2011	2012	2013
Anlagevermögen	384.321	380.177	376.590	369.808	350.108
Umlaufvermögen	10.992	16.111	9.545	10.794	14.291
Aktive Rechnungsabgrenzung	570	636	645	689	738
Bilanzsumme	395.883	396.924	386.780	381.292	365.137
Anlagenintensität in Prozent	97	96	97	97	96

Das Anlagevermögen umfasst im Wesentlichen die Sachanlagen und die Finanzanlagen der Stadt. Zu den Sachanlagen gehören neben dem Infrastrukturvermögen vor allem Schulen, Kinder- und Jugendeinrichtungen und sonstige städtische Bauten. Die Anlagenintensität der Stadt Kamen lag im Zeitraum 2008 bis 2013 durchgängig über dem Mittelwert der Vergleichskommunen. Das hohe Anlagevermögen (insbesondere der überdurchschnittliche Immobilienbestand) spiegelt sich auch in den überdurchschnittlichen Abschreibungsbelastungen wider.

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.

Vermögenswerte je Einwohner in Euro 2012

Vermögensbereich	Minimum	Maximum	Mittelwert	Kamen
unbebaute Grundstücke	31	3.254	841	898
Kinder- und Jugendeinrichtungen	15	346	114	37
Schulen	722	2.366	1.373	1.672
sonstige Bauten*	2	2.177	816	1.355
Abwasservermögen	0	2.848	1.001	./.
Straßenvermögen**	1.551	5.774	2.543	2.957
Finanzanlagen	10	5.789	1.309	1.245

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

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

→ Feststellung

Der interkommunale Vergleich zeigt für die Stadt Kamen insbesondere hohe Vermögenswerte bei den Schulen, den sonstigen Bauten sowie beim Straßenvermögen. Aus den hohen Vermögenswerten lassen sich grundsätzlich höhere Haushaltsbelastungen ableiten.

Bemerkenswert ist insbesondere der hohe Wert des Straßenvermögens, obwohl die Gemeindefläche mit 41 km² weniger als die Hälfte des Mittelwertes beträgt. Die Haushaltsbelastungen ergeben sich insbesondere aus der laufenden Unterhaltung, den Abschreibungen sowie den zukünftigen Sanierungsmaßnahmen.

Anlagenabnutzungsgrad in Prozent

Vermögensgegenstand	Gesamtnutzungsdauer Rahmentabelle		Gesamtnutzungsdauer Kamen	Durchschnittliche Restnutzungsdauer Kamen	Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	Anteil am Anlagevermögen in Prozent
Kindergärten	40	80	60	35	42,2	0,4
Schulgebäude	40	80	70	31	55,3	20,5
Geschäftsgebäude	40	80	60	29	51,3	12,3
Straßen	30	60	40	17	58,5	25,8

Die Ermittlung des Anlagenabnutzungsgrades der einzelnen Vermögenspositionen erfolgte auf der Grundlage der einzeln bilanzierten Vermögensgegenstände zum 31. Dezember 2013. Die Berechnung der Anlagenabnutzungsgrade bezieht sich auf die gesamten Anlagengruppen. In Einzelfällen kann sich die Situation anders darstellen.

Die Stadt Kamen hat bei den bebauten Grundstücken – mit der Ausnahme der Schulgebäude - mittlere Gesamtnutzungsdauern festgelegt. Bei den Kindergärten und Geschäftsgebäuden wurden vielfach 60 Jahre angesetzt. Beim Straßenvermögen hat die Stadt Kamen durchschnittlich 40 Jahre als Gesamtnutzungsdauer gewählt. Aus bilanzieller Sicht sind keine wesentlichen kurz- bis mittelfristigen Refinanzierungsbedarfe, z. B. durch vorzeitige Anlagenabgänge, zu erwarten.

Lange Gesamtnutzungsdauern bergen insbesondere dann ein Risiko vorzeitiger Abschreibung, wenn die tatsächlich realisierbare Restnutzungsdauer geringer ausfällt. Mit der Festlegung langer Nutzungsdauern für kommunale Vermögensgegenstände besteht das gesteigerte hauswirtschaftliche Risiko von außerplanmäßigen Abschreibungen. Vermögensgegenstände mit eher lang gewählten Gesamtnutzungsdauern und einem Anlagenabnutzungsgrad von mehr als 50 Prozent bedürfen daher einer besonders kritischen Betrachtung. Diese Konstellation liegt bei der Anlagengruppe der Schulgebäude vor. Der Anlagenabnutzungsgrad beträgt bei einer langen Nutzungsdauer von 70 Jahren 55 Prozent. Soweit Veräußerungen dieser Gebäude nicht geplant sind, werden mittel- bis langfristig Reinvestitionen erforderlich sein.

→ Feststellung

Die Schulgebäude der Stadt Kamen erreichen bei eher lang gewählten Gesamtnutzungsdauern Anlagenabnutzungsgrade von 55 Prozent. Dies bedingt künftig das Risiko für Ersatzinvestitionen.

Weitere Ausführungen zu den Schulgebäuden unter Berücksichtigung der Schulentwicklungsplanung sowie zu den Geschäftsgebäuden stehen im Kapitel „Gebäudeportfolio“.

Die Investitionsquote gibt Auskunft darüber, in welchem Umfang dem Substanzverlust des Anlagevermögens durch Abschreibungen und Vermögensabgänge neue Investitionen gegenüberstehen. Die Investitionsquote verteilt sich folgendermaßen auf die einzelnen Bilanzposten und Jahre:

Entwicklung der Investitionsquote

Haushaltsjahr	2009	2010	2011	2012	2013
Bruttoinvestitionen in Tausend Euro	6.005	8.813	8.462	6.322	7.665
Abgänge AV*	4.709	9.904	1.265	7.243	23.095
+ Abschreibungen AV	12.497	12.417	11.905	12.754	10.649
= Werteverzehr AV gesamt	17.206	22.321	13.169	19.997	33.744
Investitionsquote	35	39	64	32	23

*AV=Anlagevermögen

2009 bis 2013 lag die durchschnittliche Investitionsquote der Stadt Kamen bei 39 Prozent. Dies ist im direkten Zusammenhang mit der Genehmigungspflicht des Kreises Unna im Rahmen der vorläufigen Haushaltsführung 2010 und 2011 zu sehen. Die Entwicklung der Investitionsquote zeigt einen erheblichen Werteverzehr und damit Substanzverlust des Anlagevermögens auf.

Die deutliche Verringerung des Anlagevermögens in 2013 ist hauptsächlich durch die Krankenhausfusion begründet. Der Werteverzehr durch Abschreibungen konnte nicht durch entsprechende Investitionen in gleicher Höhe kompensiert werden.

Investitionsquote 2012

Kamen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
32	10	286	75	49	65	88	55

→ Feststellung

Die Stadt Kamen weist eine niedrige, sinkende Investitionsquote und damit einen erheblichen Werteverzehr auf. Im interkommunalen Vergleich gehört die Stadt Kamen zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit den niedrigsten Investitionsquoten. Gründe hierfür sind die angespannte Haushaltslage und das überdurchschnittliche Abschreibungsvolumen.

Eine Reduzierung der Belastungen durch Abschreibungen kann durch Veräußerung von Vermögensgegenständen erfolgen, die zur Aufgabenerfüllung nicht mehr benötigt werden. Die Stadt Kamen sollte angesichts der aktuellen Haushaltssituation den Bestand der Sachanlagen aufgabenkritisch prüfen. Ziel sollte es sein, den Bestand, der von der Stadt zu unterhaltenden kommunalen Gebäude und Einrichtungen zu reduzieren. Dies gilt insbesondere für Sachanlagen, die für freiwillige Leistungen vorgehalten werden. Im Kapitel Gebäudewirtschaft wurde dies bereits vertiefend aufgegriffen.

→ Empfehlung

Die Stadt Kamen sollte die Notwendigkeit der bestehenden Sachanlagen intensiv prüfen. Insbesondere Vermögensgegenstände, die für freiwillige Aufgaben vorgehalten werden, sollten dabei kritisch in den Blick genommen werden. Nicht für die kommunale Aufgabenerledigung benötigte Sachanlagen sollten konsequent aufgegeben werden.

Die Stadt Kamen beabsichtigt nach eigenen Angaben bereits seit längerer Zeit, sich aus dem Wohnungsmarkt zurückzuziehen. Für verschiedene Wohnungen ist aktuell geplant, diese zu veräußern. Hierzu erfolgte eine Umbuchung in das Umlaufvermögen. Teilweise konnten - allerdings im geringen Umfang – Verkäufe realisiert werden. Teilweise sind auch Umnutzungen für Flüchtlinge notwendig.

Finanzanlagen

Finanzanlagen in Tausend Euro

	2009	2010	2011	2012	2013
Anteile an verbundenen Unternehmen	1.298	1.298	1.298	1.298	79
Beteiligungen	17.842	17.842	17.842	17.842	21.303
Sondervermögen	33.959	33.959	33.959	33.959	33.959

	2009	2010	2011	2012	2013
Wertpapiere des Anlagevermögens	0	0	0	0	0
Ausleihungen	1.151	1.148	1.117	1.074	67
Summe Finanzanlagen	54.250	54.246	54.216	54.173	55.408
Finanzanlagen je Einwohner in Euro	1.211	1.222	1.239	1.245	1.283

Die Finanzanlagen der Stadt Kamen machen mit rund 55,4 Mio. Euro in 2013 15,8 Prozent des Anlagevermögens und 15,2 Prozent der Bilanzsumme zum 31. Dezember 2013 aus. Dies zeigt, dass die Stadt Kamen wie die Mehrheit der Kommunen einen erheblichen Teil ihres Vermögens im Kernhaushalt führt. Im interkommunalen Vergleich liegt Kamen 2012 mit 1.245 Euro je Einwohner um 7,0 Prozent leicht unter dem Mittelwert der Vergleichskommunen (1.343 Euro je Einwohner).

Vollkonsolidierung

Die nachfolgenden Analysen bauen auf dem Beteiligungsbericht der Stadt Kamen zum 31. Dezember 2013 auf. Nach Angaben des Gesamtabchlusses 2013 wurden zwei Unternehmen voll konsolidiert:

- das Sondervermögen Stadtentwässerung Kamen (SEK, Beteiligungsquote 100 Prozent) und
- der Volkshochschulzweckverband Kamen-Bönen (Beteiligungsquote 66,66 Prozent).

Der SEK wurde zum 1. Januar 1998 als eine eigenbetriebsähnliche Einrichtung gem. § 107 Abs. 2 GO NRW a. F. zur Abwasserbeseitigung und Gewässerunterhaltung gegründet. Laut Beteiligungsbericht 2013 beträgt das Stammkapital des Eigenbetriebs rund 6,14 Mio. Euro. Dieses entfällt ausschließlich auf die Stadt Kamen. Im Jahr 2013 erzielte der SEK einen Jahresüberschuss von rund 2,64 Mio. Euro (2012: rund 2,67 Mio. Euro). Durch die in 2013 erfolgte Gewinnausschüttung von 1,65 Mio. Euro an die Stadt Kamen wurde das Eigenkapital entsprechend reduziert. Ausführungen zur Gebührenkalkulation des SEK erfolgen im Berichtsteil Gebühren.

Der Zweckverband der Volkshochschule wurde in den Vollkonsolidierungskreis aufgrund des negativen Eigenkapitals der Tochter aufgenommen. Auf die Ergebnisse der Beratung der Volkshochschule Kamen-Bönen durch die GPA NRW wird verwiesen. Die Beratung wurde von November 2012 bis Mai 2013 auf Grundlage des § 9 Stärkungspaktgesetz und des darauf basierenden Beratungsvertrages durchgeführt.

Bilanzierung nach der Equity-Methode

Auf Basis der sogenannten Equity-Methode wurden folgende Unternehmen in den Gesamtabchluss einbezogen:

- die Gemeinschaftsstadtwerke GmbH Kamen-Bönen-Bergkamen (GSW, effektive Beteiligungsquote: 42 Prozent) und die

- Klinikum Westfalen GmbH (effektive Beteiligungsquote: 20,10 Prozent).

Gegenstand der GSW ist gemäß § 2 Abs. 1 des Gesellschaftsvertrages die Versorgung mit Strom, Gas, Wasser und Wärme sowie der Betrieb von Freizeiteinrichtungen. Das gezeichnete Kapital der GSW betrug in 2013 15 Mio. Euro. Hiervon entfallen analog zur Beteiligungsquote 6,3 Mio. Euro auf die Stadt Kamen.

Von der GSW werden im Stadtgebiet Kamen ein Hallen- und ein Freibad betrieben. Diese in der Regel verlustträchtigen Aufgaben hat die Stadt Kamen somit vom Kernhaushalt in die GSW übertragen. Zur Sparte Freizeiteinrichtungen gehört auch eine Eissporthalle sowie Hallen- und Freibad in Bergkamen, und ein Hallenbad sowie eine Sauna in Bönen. Die GSW erwirtschafteten im Geschäftsjahr 2013 und 2012 einen Jahresüberschuss von jeweils rund 1,9 Mio. Euro (2011: rund 1,5 Mio. Euro). Bis auf eine Gewinnrücklage haben die Stadtwerke den Gewinn an die Gesellschafter ausgeschüttet. In 2013 erhielt die Stadt Kamen von den GSW Gewinnabführungen von rund 537.000 Euro.

Das Hellmig-Krankenhaus Kamen GGmbH fusionierte 2013 mit dem Knappschaftskrankenhaus Dortmund und der Klinik am Park Lünen zur Klinikum Westfalen GmbH. Die Hellmig-Krankenhaus gGmbH hat daher mit Wirkung zum 01. Januar 2013 alle zum Betrieb des Krankenhauses erforderlichen und zugeordneten Vermögensteile und Schulden auf die Klinikum Westfalen GmbH übertragen. Damit erfolgte auch gegen Übertragung von Geschäftsanteilen eine Übertragung der Grundstücksflächen und darauf errichteten Bauten bzw. mit diesen fest verbundenen Einrichtungen und Anlagen. Die Stadt Kamen haftet bis zur Höhe ihres Geschäftsanteils von 409.638 Euro. In 2013 entstand ein Bilanzverlust von 19,56 Mio. Euro.¹⁸

Einbezogene Unternehmen nach der „atcost-Methode“

Aufgrund der untergeordneten Bedeutung wurden folgende Organisationen nach der „atcost-Methode“ in den Gesamtabchluss einbezogen:

- Kamener Betriebsführungsgesellschaft mbH (effektive Beteiligungsquote von 100 Prozent),
- Technopark Kamen GmbH (effektive Beteiligungsquote von 55,69 Prozent),
- Verkehrsgesellschaft Kreis Unna mbH (VKU, effektive Beteiligungsquote 8,07 Prozent),
- Antenne Unna Betriebsgesellschaft GmbH & Co Dortmund (effektive Beteiligungsquote 2,47 Prozent),
- Wirtschaftsförderungsgesellschaft für den Kreis Unna mbH (effektive Beteiligungsquote 5,56 Prozent) und

¹⁸ Die Klinikum Westfalen GmbH wurde laut Nachtrag des Beteiligungsberichtes 2013 der Stiftung Volmarstein aufgetragen, ein Angebot zur Übernahme des Krankenhausbetriebes ihres evangelischen Krankenhauses Lütgendortmund zu unterbreiten. Der Rat der Stadt Kamen hat diesem Vorschlag in seiner Sitzung am 18. September 2014 zugestimmt. Bei Realisierung dieser Maßnahme würde sich die Beteiligungsquote der Stadt Kamen an der Klinikum Westfalen GmbH verändern. Dies hätte ggf. den Fortfall aus dem Konsolidierungskreis zur Folge.

- Unnaer Kreis-, Bau- und Siedlungsgesellschaft mbH (effektive Beteiligungsquote 11,00 Prozent).

Die Stadt Kamen zahlte 2013 an den Kreis Unna einen Zuschuss zum Zwecke des Verlustausgleichs der VKU in Höhe von rund 526.000 Euro. Die Erstattung der Schülerbeförderungskosten an die VKU betrugen zudem rund 468.000 Euro.

Die Kamener Betriebsführungsgesellschaft mbH (KBG) ist zuständig für die Betriebsführung der Kamener Stadthalle zwecks Durchführung von kulturellen Veranstaltungen und Veranstaltungen des Stadtmarketings. Zu den Aufgaben gehört die Bereitstellung und Organisation von Räumen einschließlich dazugehöriger Einrichtungsgegenständen, Inventar und Personal. Der Jahresfehlbetrag 2013 vor Verlustübernahme lag bei rund 495.000 Euro. Der Verlust wurde durch die Stadt Kamen ausgeglichen. Aus der Verpachtung der Stadthalle an die KBG erhielt die Stadt Kamen Erträge von rund 31.000 Euro.

Aufgabe der Technopark Kamen GmbH ist der Betrieb des Gründer- und Technologiezentrums sowie die Errichtung und Betreuung des angeschlossenen Technologieparks. Es besteht u. a. die Berechtigung, Grundstücke zu erwerben, zu erschließen, zu verpachten bzw. zu verkaufen und Gemeinschaftseinrichtungen für die Firmen vorzuhalten und zu betreiben. Zudem vermietet die Technopark Kamen GmbH Räumlichkeiten im Gründer- und Technologiezentrum. Messen, Ausstellungen, Seminare und Verbundvorhaben mit externen Kooperationspartnern werden organisiert und Beratungen angeboten. Aus der Vermietung von Büroräumen, Werkstätten und Seminarräumen, der Grundstücksvermarktung und Projektentwicklung sowie der Bewirtungsleistung wurden insgesamt Umsatzerlöse von 581.000 Euro erzielt (2012: 559.000 Euro). Gleichwohl erfolgte in 2013 eine Verlustübernahme der Stadt Kamen von rund 244.000 Euro (in 2012: 175.000 Euro).

Die Unnaer Kreis-, Bau- und Siedlungsgesellschaft mbH errichtet und bewirtschaftet Wohnungen im eigenen Namen. Hierzu kann die Gesellschaft Gemeinschaftsanlagen und Folgeeinrichtungen, Läden und Räume für Gewerbebetriebe zur Ergänzung der wohnlichen Versorgung ihrer Mieter bereitstellen. Der Jahresüberschuss 2013 betrug rund 909.000 Euro (2012: rund 915.000 Euro). Seitens der Gesellschaft erhielt die Stadt Kamen in 2013 Gewinnabführungen von rund 58.000 Euro (ebenso 2012).

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)

	2009	2010	2011	2012	2013
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-7.298	-10.557	-4.212	-6.599	-4.356
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-1.379	-336	-2.869	-1.096	1.356
= Finanzmittelüberschuss /- fehlbetrag	-8.677	-10.893	-7.081	-7.695	-3.000
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	8.120	15.238	2.853	6.634	7.551
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-557	4.345	-4.227	-1.061	4.551
+ Anfangsbestand an Finanzmitteln	949	1.101	4.686	190	-455
+ Bestand an fremden Finanzmitteln	709	-761	-268	416	509
= Liquide Mittel	1.101	4.686	190	-455	4.605

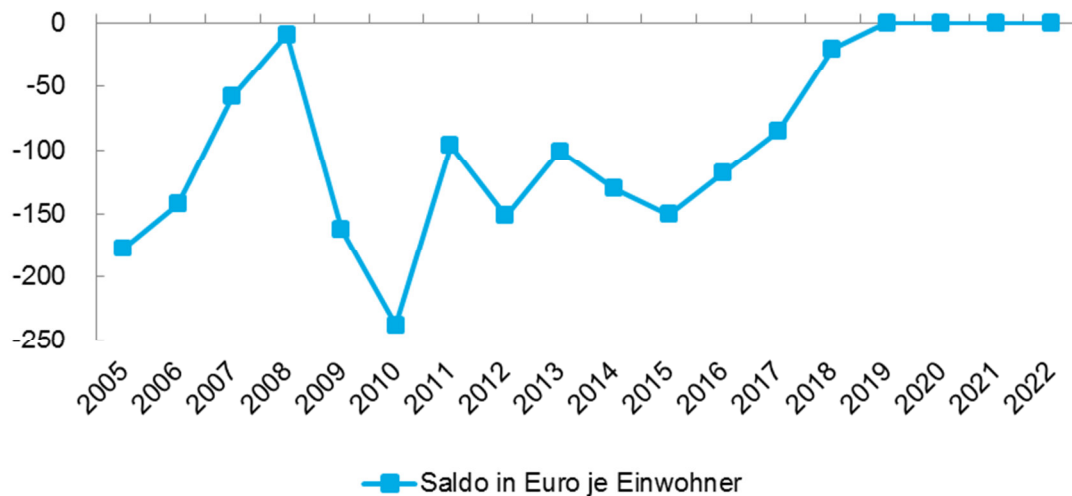
→ Feststellung

Der Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit fiel in den Jahren 2009 bis 2013 negativ aus. Dies trifft auch auf die mittelfristige Finanzplanung zu. Die Stadt Kamen verfügt demnach nicht über eine ausreichende Selbstfinanzierungskraft.

Bereits bei der letzten überörtlichen Prüfung hat die GPA NRW festgestellt, dass die Selbstfinanzierungskraft unzureichend ist. Damit verbundene zwangsläufig aufzunehmende Kredite zur Liquiditätssicherung stellen ein erhebliches Haushaltsrisiko dar.

Zwischen den liquiden Mittel der Finanzrechnung und den Bilanzposten „liquide Mittel“ gab es seit 2005 durchgängig Abweichungen. Diese schwankten zwischen rund 132.000 Euro und 4,7 Mio. Euro. Die Gründe hierfür wurden von der Kommune nachvollziehbar dargelegt.

Entwicklung des Saldos aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner in Euro



2005 bis 2013: Jahresergebnisse; 2014 bis 2022: Plandaten

Die Liquiditätskredite der Stadt Kamen lagen in der Eröffnungsbilanz 2005 bei rund 4,8 Mio. Euro. Aufgrund des durchweg negativen Saldos aus laufender Verwaltungstätigkeit im IST mussten weitere Kredite zur Finanzierung der laufenden Auszahlungen aufgenommen werden. Zum 31.12.2013 betrugen die Liquiditätskredite bereits 60,5 Mio. Euro. In den Jahren 2005 bis 2013 schwankte der negative Saldo zwischen rund -412.000 Euro (2008) und rund -10,6 Mio. Euro (2010). In 2010 ist dies vor allem auf den Einbruch der Gewerbesteuer und geringer ausfallende Schlüsselzuweisungen zurückzuführen. Der bis 2018 geplante negative Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit führt voraussichtlich zu einem weiteren Anstieg der Liquiditätskredite. Laut Vorbericht zum Finanzplan im Haushaltplan 2015 plant die Stadt Kamen bis 2018 einen Bestand an Liquiditätskrediten von bis zu 90,7 Mio. Euro¹⁹. Eine deutliche Verbesserung der Situation ist erst mit Erlangung des Haushaltsausgleichs zu erwarten.

Die Entwicklung des Saldos aus laufender Verwaltungstätigkeit wird wesentlich durch die Entwicklung der Steuereinnahmen und der Schlüsselzuweisungen beeinflusst. Ebenso wie die Jahresergebnisse unterliegt der Saldo starken Schwankungen. Sollten die zahlungswirksamen Steuererträge und die Schlüsselzuweisungen niedriger als geplant ausfallen, ist es unwahrscheinlich, dass die Selbstfinanzierungskraft wiedererlangt wird. Auf Grundlage dieser Entwicklung ist trotz überdurchschnittlicher Deckungsmittel und Erhöhung der Steuerhebesätze der Wiederaufbau von Eigenkapitalmitteln nur langfristig zu erwarten. Diese Situation erhöht den Handlungsdruck zur Umsetzung des Konsolidierungspaketes des aktuellen HSK und zur Reduzierung der laufenden Aufwendungen.

¹⁹ In der Haushaltssatzung 2015 wurde der Höchstbetrag der Kredite, die zur Liquiditätssicherung in Anspruch genommen werden dürfen, auf 80.000.000 Euro festgesetzt.

Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner in Euro 2012

Kamen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
-152	-388	352	36	-53	52	129	57

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 bzw. je Einwohner in Euro

	2009	2010	2011	2012	2013
Anleihen	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	44.639	47.825	48.688	51.336	50.430
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	34.062	46.000	48.131	52.894	60.500
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	780	1.977	922	1.027	934
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	321	476	591	657	754
Sonstige Verbindlichkeiten (bis 2012 inkl. erhaltene Anzahlungen)	3.034	3.822	2.324	2.746	2.105
erhaltene Anzahlungen					1.123
Verbindlichkeiten gesamt	82.836	100.100	100.657	108.659	115.847
Rückstellungen	61.902	62.432	69.363	72.533	74.529
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	186	172	703	623	363
Schulden gesamt	144.924	162.704	170.723	181.815	190.739
davon Verbindlichkeiten in Euro je Einwohner	1.849	2.255	2.300	2.498	2.683

Die Schulden der Stadt Kamen haben sich in der Zeitreihe insgesamt um annähernd 46,0 Mio. Euro erhöht. Hauptursache hierfür ist die annähernde Verdoppelung der Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung von 34,0 auf 60,5 Mio. Euro. Diese Verbindlichkeiten sind mit Aufstellung der Eröffnungsbilanz 2005 von 4,876 Mio. Euro bis 2013 deutlich auf 60,5 Mio. Euro angestiegen. Laut Bericht an die Kommunalaufsicht konnten Investitionsmaßnahmen mit Liquiditätskrediten zwischenfinanziert werden.

Zudem sind die Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen in der Zeitreihe 2009 bis 2013 um 5,8 Mio. Euro angestiegen. Seit Aufstellung der Eröffnungsbilanz 2005 bis zum Jahresabschluss 2013 erhöhten sich die Verbindlichkeiten durch Investitionskredite um 16,0 Mio. Euro (46 Prozent) von 34,4 Mio. auf rund 50,4 Mio. Euro. Hierdurch konnte der Werteverzehr nicht ausgeglichen, sondern nur teilweise abgedeckt werden (s. Ausführungen Investitionsquote). Der Saldo aus Investitionstätigkeiten war in den Jahren 2005 bis 2012 ebenfalls durchgängig negativ und schwankte zwischen rund -336.000 Euro (2010) und -5,4 Mio. Euro (2006). In 2013 war erstmalig im NKF-Haushalt ein positiver Saldo aus Investitionstätigkeiten zu verzeichnen. Für den Gesamtzeitraum ermittelte sich ein negativer Saldo aus Investitionstätigkeiten von insgesamt 14,3 Mio. Euro. Dieser ist grundsätzlich durch Investitionskredite finanzierbar. In der mittelfristigen Finanzplanung sind auf Basis der Planung 2015 mit Ausnahme des Jahres 2017 ebenfalls negative Salden geplant. Bezüglich der Investitionszahlungen hat die Stadt Kamen Auflagen der Kommunalsicht zu beachten. Der Gesamtbetrag erforderlicher Kredite für Investitionen betrug laut genehmigter Haushaltssatzung 2015 rund 2,5 Mio. Euro.

→ Feststellung

In den Jahren 2009 bis 2013 ist eine kontinuierliche, hohe Neuverschuldung der Stadt Kamen zu verzeichnen. Die Haushaltsplanung 2015 sieht bei den Liquiditätskrediten bis 2018 eine weitere erhebliche Nettoneuverschuldung von rund 30,1 Mio. Euro vor.

Der interkommunale Vergleich der Gesamtverbindlichkeiten bezieht die Verbindlichkeiten der verbundenen Unternehmen, Sondervermögen und Mehrheitsbeteiligungen mit ein. Damit wird den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung getragen. Die GPA NRW berücksichtigt für den Vergleich die im Gesamtabchluss ausgewiesenen Verbindlichkeiten. Die Stadt Kamen hat bereits die Gesamtabschlüsse für die Jahre 2010 bis 2013 aufgestellt. Die Aufstellung des Gesamtabchlusses 2013 erfolgte im Verlauf der aktuellen überörtlichen Prüfung. Der Stichtag für den interkommunalen Vergleich ist der 31. Dezember 2010. Für die Folgejahre liegen der GPA NRW noch nicht genügend Vergleichswerte vor.

Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner in Euro 2010

Kamen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.981	444	5.290	2.323	1.380	2.365	3.129	35

Die Gesamtverbindlichkeiten der Stadt Kamen aus den Gesamtabschlüssen stiegen bis zum 31. Dezember 2013 auf 3.463 Euro je Einwohner an.

Rückstellungen

Entwicklung der Rückstellungen in Tausend Euro

	2009	2010	2011	2012	2013
Pensionsrückstellungen	54.595	54.600	57.116	59.993	62.722
Rückstellungen Deponien und Altlasten	0	403	8	0	0
Instandhaltungsrückstellungen	290	824	491	452	79
sonstige Rückstellungen nach § 36 Abs. 4 und 5 GemHVO	7.017	6.605	11.748	12.087	11.728
Summe der Rückstellungen	61.902	62.432	69.363	72.533	74.529

Die Rückstellungen der Stadt Kamen erhöhten sich in der Zeitreihe um 12,6 Mio. Euro. Dies ist im Wesentlichen durch den Anstieg der Pensionsrückstellungen begründet. Die Pensionsrückstellungen machen zum 31.12.2013 rund 84 Prozent der gesamten Rückstellungen aus. Zudem stiegen die sonstigen Rückstellungen nach § 36 Abs. 4 und 5 GemHVO um 4,7 Mio. Euro an. Es handelt sich bei diesen Rückstellungen vorwiegend um

- Rückstellungen für Altersteilzeit von rund 3, 3 Mio. Euro,
- Derivate (Zinsswaps) in Höhe von insgesamt 4,9 Mio. Euro und
- andere ungewisse Verbindlichkeiten (rund 1,98 Mio. Euro)

Zudem wurden zum Jahresende bestehende Urlaubsansprüche, Überstunden, Dienstjubiläen, Prüfungskosten, Prozesse und andere sonstige Rückstellungen gebildet.

Die Rückstellungen für unterlassene Instandhaltungen machen im Vergleich zum Gesamtvolumen der Rückstellungen nur einen geringen Umfang aus. Diese Rückstellungen werden passiviert, wenn die Nachholung der Instandhaltung hinreichend konkret beabsichtigt ist. Zudem muss diese bis zum Bilanzstichtag als unterlassen bewertet worden sein.

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)

	2009	2010	2011	2012	2013
Eigenkapital	134.671	118.190	100.692	84.896	74.080
Sonderposten	111.701	111.138	110.956	109.906	94.811

	2009	2010	2011	2012	2013
davon Sonderposten für Zuwendungen/Beiträge	109.450	109.458	108.992	108.860	94.010
Rückstellungen	61.902	62.432	69.363	72.533	74.529
Verbindlichkeiten	82.836	100.100	100.657	108.659	115.847
Passive Rechnungsabgrenzung	4.774	5.065	5.113	5.297	5.870
Bilanzsumme	395.883	396.924	386.780	381.292	365.137
Entwicklung der Eigenkapitalquoten in Prozent					
Eigenkapitalquote 1	34	30	26	22	20
Eigenkapitalquote 2	62	57	54	51	46

Aufgrund der jeweils negativen Jahresabschlüssen wurde wie bereits dargestellt das Eigenkapital in den Jahren 2009 bis 2013 erheblich reduziert. Damit hat sich das Eigenkapital im IST seit der Eröffnungsbilanz 2005 bis einschließlich 2013 um 112,84 Mio. Euro (60 Prozent) verringert. Unter der Annahme gleichbleibender defizitärer Jahresergebnisse droht in 2020 die Überschuldung. Für den Planungszeitraum 2014 bis 2021 ist aufgrund jeweils defizitärer Jahresabschlüsse ein weiterer Eigenkapitalverzehr von ca. 63,8 Mio. Euro geplant. 2022 wären in diesem Fall rd. 94,5 Prozent des Eigenkapitals verbraucht. Für 2022 wird erstmalig eine leichte Aufstockung des Eigenkapitals erwartet. Diesen deutlichen Eigenkapitalverzehr betrachtet die GPA NRW als ausgesprochen kritisch.

Eigenkapital 1 und 2 je Einwohner 2012

	Kamen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Eigenkapital 1	1.952	-1.533	5.897	2.584	1.600	2.556	3.451	54
Eigenkapital 2	4.455	438	9.216	4.938	4.001	5.141	5.899	54

Das konsolidierte Eigenkapital im Gesamtabchluss 2012 beträgt nach Abzug des Jahresfehlbetrages von rund 29,7 Mio. Euro insgesamt 66,56 Mio. Euro. Mit dem Gesamtabchluss 2013 erfolgte eine Aufstockung des Eigenkapitals auf 77,08 Mio. Euro. Die im Gesamtabchluss konsolidierten Unternehmen werden im Berichtsteil Finanzanlagen dargestellt. Den größten Anteil des Eigenkapitals im Gesamtabchluss stellt der Kernhaushalt der Stadt Kamen.

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.

Entwicklung der ordentlichen Erträge in Tausend Euro – Stadt Kamen

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Steuern und ähnliche Abgaben	29.205	32.470	34.465	43.677	36.525	32.726	37.806	38.476	41.593
Zuwendungen und allgemeine Umlagen	21.094	22.811	26.243	28.193	28.125	23.378	28.856	30.402	27.738
Sonstige Transfererträge	1.480	1.631	1.661	1.967	2.188	2.530	2.308	2.413	2.591
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	18.979	18.249	19.054	20.206	21.260	21.189	11.962	12.508	12.797
Privatrechtliche Leistungsentgelte	655	728	751	752	775	831	1.010	997	970
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	3.594	3.160	3.339	3.206	3.354	3.413	2.950	3.075	3.723
Sonstige ordentliche Erträge	5.753	4.550	5.200	5.157	4.674	5.821	4.902	3.359	4.607
Aktiviert Eigenleistungen	369	293	287	226	204	276	293	235	262
Ordentliche Erträge Gesamt	81.127	83.893	91.001	103.383	97.104	90.166	90.086	91.466	94.281
Finanzerträge	377	516	909	884	522	5.321	1.718	742	2.376

In den Jahren 2005 und 2010 wirkt sich die niedrige Gewerbesteuer auf die ordentlichen Erträge negativ aus. Die vergleichsweise hohen Erträge in 2008 konnten in den Folgejahren nicht mehr erreicht werden. Die bisherige Entwicklung zeigt demnach keine kontinuierliche Steigerung der ordentlichen Erträge auf. Dies verdeutlicht aus Sicht der GPA NRW das bestehende Risiko, das bis 2022 dauerhaft steigende ordentliche Erträge erzielt werden können. Zudem zeigt dies erneut die Dringlichkeit weiterer Aufwandsreduzierungen auf. Die realisierten Haushaltssicherungsmaßnahmen - insbesondere die dargestellten Hebesatzerhöhungen - wirken sich insgesamt positiv auf den Verlauf aus. Die Zuwendungen und allgemeinen Umlagen weisen trotz der Schwankungen in der Zeitreihe eine steigende Tendenz auf.

ordentliche Erträge je Einwohner in Euro 2012

Kamen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.103	1.488	2.981	1.939	1.766	1.923	2.058	56

Ertragspositionen im interkommunalen Vergleich 2012 je Einwohner in Euro

	Kamen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Steuern und ähnliche Abgaben	885	570	2.084	1.108	935	1.055	1.249	56

	Kamen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Zuwendungen und allgemeine Umlagen	699	115	818	361	216	348	460	56
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	288	72	478	243	158	214	335	56

Die Differenzierung der Ertragspositionen zeigt auf, dass Kamen 2012 im Bereich der Steuererträge und ähnlichen Abgaben geringe Erträge erzielt. Dagegen erhält Kamen im Vergleich zu den anderen Kommunen sehr hohe Zuwendungen und allgemeine Umlagen.

→ Feststellung

Die Stadt Kamen verfügt in 2012 über eine ausgesprochen geringe Steuerkraft und ist damit überdurchschnittlich abhängig von Zuwendungen und allgemeinen Umlagen im Rahmen des Finanzausgleichs.

Dies bestätigt auch die geringe Netto-Steuerquote und die hohe Zuwendungsquote (s. NKF-Kennzahlenset). Das Ergebnis unterstreicht die Wichtigkeit und Notwendigkeit weiterer Konsolidierungsbemühungen, insbesondere durch die Reduzierung der laufenden Aufwendungen. Dies gilt auch, obwohl die Steuerkraft der Stadt Kamen durch die in 2013 erfolgte Hebesatzerhöhungen der Grundsteuer bereits verbessert werden konnte.

Finanzerträge

Laut Jahresabschluss 2013 hält die Stadt Kamen zum 31. Dezember 2013 Zinsswaps wie folgt:

- Zinsswap (Laufzeit bis zum 14. Juli 2026, Nominalvolumen von 2.065 Tausend Euro, negativer Marktwert von 452.600 Tausend Euro),
- CHF-Plus-Swap (Laufzeit bis zum 15. Dezember 2019, Nominalvolumen von 5,0 Mio. Euro, negativer Marktwert von rund 4,0 Mio. Euro) und
- Zahler-Swap (Laufzeit bis zum 30. März 2036, Nominalvolumen von rund 1,6 Mio. Euro, negativer Marktwert von 247.100 Tausend Euro).

Der Zahler-Swap bildet mit dem zugrundeliegenden Darlehen eine Bewertungseinheit. Eine Passivierung der Drohverlustrückstellung war daher nicht erforderlich. Die Marktwerte begründen keine Zahllast. Zinszahlungen für den CHF-Plus-Swap erfolgten seit Ende 2011 nicht mehr. Die Stadt Kamen verlangt gegenüber der WestLB und ihre Rechtsnachfolger²⁰ die Rückabwicklung der Swap-Verträge beim Landgericht Dortmund. Grundlage ist ein Gutachten der Rechtsanwälte Rössner. Die Klageschrift ist am 18.05.2012 eingereicht worden. Auf Basis des im August 2013 ergangenen Urteils des Landgerichtes Dortmund bestehen derzeit keine gegenseitigen Ansprüche aus dem CHF-Plus-Swap sowie dem Zinsswap. Die Zahlungen für den Zinsswap wurden von der Stadt Kamen eingestellt. Die hieraus resultierenden Verpflichtungen betrugen zum Bilanzstichtag für den CHF-Plus-Swap rund 1,86 Mio. Euro und für den Zinsswap

²⁰ (Portigon, EAA – Erste Abwicklungsanstalt)

ca. 39.300 Euro. Gegen die Entscheidung des Landgerichts Dortmund wurde durch die beauftragte Rechtsanwaltskanzlei beim Oberlandesgericht Hamm Berufung eingelegt (September 2013). Die in 2011 eingestellte Rückstellung hält die Stadt Kamen unverändert bei (rd. 4,9 Mio. Euro). Die Rückstellung deckt das gesamte Risiko der von dem Ergebnis des Klageverfahrens abhängigen finanziellen Risiken ab. Dies schließt auch die ausstehenden Zinszahlungen mit ein.

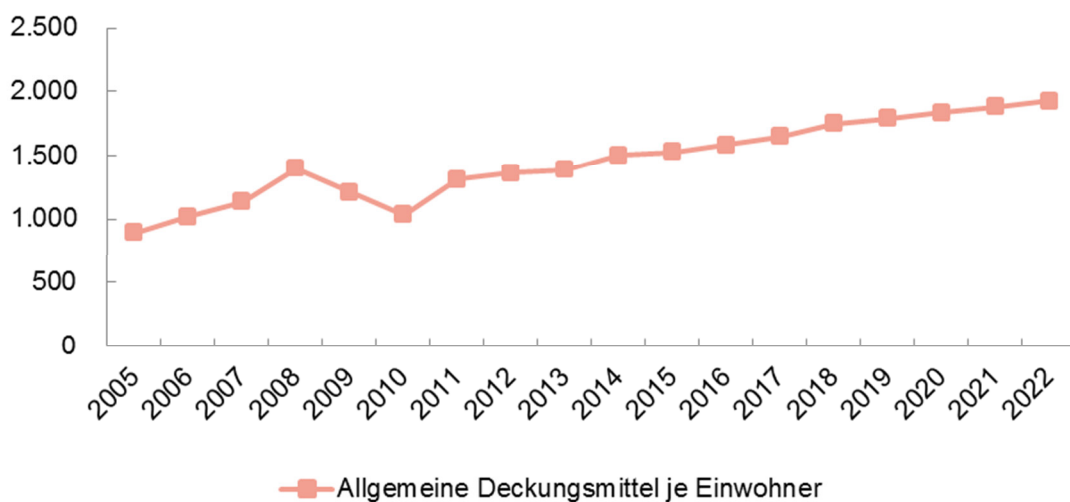
Allgemeine Deckungsmittel

Die GPA NRW versteht unter allgemeinen Deckungsmitteln

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

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

Entwicklung der allgemeinen Deckungsmittel je Einwohner in Tsd. Euro



bis 2013 Istwerte, ab 2014 Planwerte

Die Entwicklung der allgemeinen Deckungsmittel je Einwohner zeigt von 2005 bis 2008 eine deutlich steigende Tendenz. In 2009 und 2010 ergibt sich eine gegenläufige Entwicklung. Ab 2011 ist erneut ein leichter Anstieg erkennbar. Die Planwerte gehen von stetig steigenden allgemeinen Deckungsmitteln aus. Die positive Entwicklung fußt auf der Annahme steigender

Steuererträge, stetig steigenden Gemeindeanteilen an den Gemeinschaftssteuern und deutlich steigender Schlüsselzuweisungen. Die damit verbundenen Risiken werden im Kapitel Risikoszenario dargestellt.

Deckungsmittel je Einwohner in Euro im interkommunalen Vergleich 2012

Kamen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.360	1.019	2.082	1.274	1.148	1.237	1.361	56

Die erhaltenen Erträge aus dem Finanzausgleich ermöglichen der Stadt Kamen eine überdurchschnittliche Positionierung im interkommunalen Vergleich. Die im Vorbericht als Strukturmerkmal am Mittelwert der Vergleichskommunen liegenden allgemeinen Deckungsmittel je Einwohner beziehen sich auf den Durchschnitt von vier Jahren.

Aufwendungen

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

Entwicklung der ordentlichen Aufwendungen in Tausend Euro- Stadt Kamen

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Personalaufwendungen	23.338	20.618	21.565	21.190	22.431	20.938	22.007	23.193	23.259
Versorgungsaufwendungen	2.028	2.491	1.750	2.053	2.557	2.925	2.521	2.632	2.722
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	22.067	22.019	22.908	25.613	26.125	27.076	16.534	17.031	17.222
Bilanzielle Abschreibungen	11.480	11.609	12.946	12.860	12.497	12.417	11.905	12.754	10.649
Transferaufwendungen	28.753	30.889	32.964	36.161	38.586	39.360	42.019	43.270	45.070
Sonstige ordentliche Aufwendungen	4.529	4.488	4.956	5.263	5.237	6.028	6.137	6.228	5.711
Ordentliche Aufwendungen	92.194	92.114	97.088	103.140	107.433	108.744	101.123	105.108	104.633
Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen	2.046	2.561	3.509	3.727	3.193	3.253	8.394	3.044	2.780

Die Summe der ordentlichen Aufwendungen insgesamt ist mit 105,1 Mio. Euro in 2012 ausgesprochen hoch. Im interkommunalen Vergleich ergaben sich durchschnittlich 71,1 Mio. Euro.

Die Personalaufwendungen schwankten im Zeitraum 2005 bis 2013 deutlich, blieben aber im Eckjahrevergleich annähernd konstant. Die damit korrespondierenden Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen wurden dagegen in der Zeitreihe um 22 Prozent reduziert. Auch bei dieser

Position sind deutliche Schwankungen erkennbar. Die sonstigen ordentlichen Aufwendungen weisen dagegen eine kontinuierliche, deutliche Steigerung auf (26 Prozent). Steigende Versorgungsaufwendungen belasten des Weiteren zunehmend den Haushalt (34 Prozent). Eine besondere, stetig wachsende Belastung stellen die Transferaufwendungen dar. Die Transferaufwendungen sind von 2005 bis 2013 um nahezu 57 Prozent angestiegen. In 2005 machte diese Position rund ein Drittel der gesamten ordentlichen Aufwendungen aus. In 2013 liegt der Anteil der Transferleistungen an den gesamten ordentlichen Aufwendungen bereits bei 43 Prozent. Hauptbestandteil der Transferaufwendungen ist die allgemeine Kreisumlage. In 2012 lag der Anteil der allgemeinen Kreisumlage an den gesamten Transferleistungen mit 24,4 Mio. Euro bei 56 Prozent (ebenso 2013 mit 25,1 Mio. Euro).

Die zu leistenden Zinsaufwendungen erreichten 2011 den höchsten Stand. Ab 2012 ist ein erneuter Rückgang erkennbar. Die Zinsaufwendungen für Liquiditätskredite sind dabei in der Zeitreihe von rund 366.000 Euro auf 1,1 Mio. Euro angewachsen. Die Zinsen für Investitionskredite schwankten im Zeitraum 2005 bis 2013 deutlich und lagen mindestens zwischen rund 1,6 Mio. Euro in 2005 und maximal rund 7,4 Mio. Euro in 2011. Dieser hohe Wert resultiert aus den gebildeten Rückstellungen für die bestehenden Zinsswaps.

Bilanzielle Abschreibungen

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

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

Abschreibungsintensität in Tausend Euro und Drittfinanzierungsquote in Prozent (IST)

	2009	2010	2011	2012	2013
Ordentliche Aufwendungen	107.433	108.744	101.123	105.108	104.633
Abschreibungen auf Anlagevermögen	12.497	12.417	11.905	12.754	10.649
Erträge aus der Auflösung von Sonderposten	7.399	7.241	6.058	5.900	5.532
Netto-Ergebnisbelastung	5.099	5.176	5.847	6.854	5.117
Abschreibungsintensität	12	11	12	12	10
Drittfinanzierungsquote	59	58	51	46	52

Die Abschreibungsintensität ist u.a. aufgrund der in 2012 erfolgten Reduzierung des Gebäudebestandes in 2013 rückläufig. Die Erträge aus der Auflösung der Sonderposten sind um rund ein Viertel zurückgegangen. Die Netto-Ergebnis-Belastung erreichte in 2013 aufgrund der reduzierten Abschreibungen annähernd den Stand von 2009, ist demnach relativ konstant. Die Drittfinanzierungsquote weist eine sinkende Tendenz auf.

ordentliche Aufwendungen je Einwohner in Euro 2012

Kamen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.416	1.572	2.977	1.998	1.791	1.980	2.130	56

Aufwandspositionen im interkommunalen Vergleich 2012 je Einwohner in Euro

	Kamen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Personalaufwendungen	533	227	603	411	335	411	488	56
Versorgungsaufwendungen	60	5	114	39	25	34	50	54
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	392	116	633	340	281	324	394	56
bilanzielle Abschreibungen	293	52	337	200	172	199	231	54
Transferaufwendungen	995	544	1407	902	790	894	1008	56
davon Kreisumlage	564	279	797	489	415	479	568	56
sonstige ordentliche Aufwendungen	143	46	393	127	82	102	152	56

Die deutlich überdurchschnittlichen Personalaufwendungen korrespondieren mit den hohen Personalquoten der Stadt Kamen²¹. Die übrigen Aufwandspositionen liegen in 2012 ebenfalls deutlich über dem Mittelwert der Vergleichskommunen. Steuerungsmöglichkeiten bestehen durch die Reduzierung freiwilliger Leistungen und die deutliche Reduzierung der Standards.

→ Feststellung

Neben überdurchschnittlichen, nicht steuerbaren Transferaufwendungen belasten hohe Personal- und Versorgungsaufwendungen sowie hohe Aufwendungen für bilanzielle Abschreibungen den Kamener Haushalt.

²¹ Vergleiche hierzu GPA-Kennzahlenset, Handlungsfeld Personal, Personalquote 1 und 2. In diese Kennzahl fließen die Personalaufwendungen der Kontengruppe 50 ein. Die Stadt Kamen hat unter der Kontengruppe 54 (sonstige ordentliche Aufwendungen) weitere Personalaufwendungen gebucht. In 2013 ergaben sich im Ist insgesamt 1,4 Mio. Euro für besondere Personalaufwendungen, Honorarkräfte, Inanspruchnahme von Rechten und Diensten und ehrenamtliche Tätigkeiten.

→ 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