

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Finanzen der Stadt Kleve im
Jahr 2015*

INHALTSVERZEICHNIS

➔ Finanzen	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Haushaltssituation	3
Haushaltsausgleich	3
Strukturelle Haushaltssituation	6
Haushaltswirtschaftliche Risiken	13
Risikoszenario	13
Haushaltskonsolidierung	15
Kommunaler Steuerungstrend	15
Beiträge	17
Gebühren	20
Gesamtbetrachtung Beiträge und Gebühren	22
Gebäudeportfolio	23
Haushalts- und Jahresabschlussanalyse	29
Vermögenslage	29
Schulden- und Finanzlage	34
Ertragslage	40

→ Finanzen

Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

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

Haushaltssituation

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

Haushaltsausgleich

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

Rechtliche Haushaltssituation

Die Stadt Kleve hat ihre Haushaltsführung zum 01.01.2009 auf das neue kommunale Finanzmanagement (NKF) umgestellt. Zum Prüfungszeitpunkt liegen die örtlich geprüften und festgestellten Jahresabschlüsse der Jahre 2009 bis 2014 vor. Der erste Gesamtabschluss lag noch nicht vor.

Aufgrund der bisherigen Jahresabschlüsse und Planwerte muss die Stadt Kleve kein Haushaltssicherungskonzept (HSK) aufstellen. Die Haushaltsführung unterliegt der Genehmigungspflicht des Kreises Kleve.

Für die Jahre 2010 und 2014 hat der Kämmerer haushaltswirtschaftliche Sperren i. S. d. § 24 Abs. 1 GemHVO erlassen.

Jahresergebnisse und Rücklagen

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

	EB 2009	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Jahresergebnis		-1.142	-8.240	-4.828	1.626	-2.306	-3.982
Höhe der allgemeinen Rücklage	202.707	206.404	205.448	205.271	205.738	205.738	205.738
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres in Prozent		keine Verringerung	0,5	0,1	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung
Höhe der Ausgleichsrücklage	19.184	18.042	9.802	4.974	6.600	4.294	312
Fehlbetragsquote in Prozent		0,5	3,7	2,2	pos. Ergebnis	1,1	1,9

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

Jahresergebnisse je Einwohner in Euro 2012



Vergleich Ergebnisplanungen und Ergebnisrechnungen in Tausend Euro

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Ergebnisplanung*)	-1.087	-11.703	-3.369	-153	-1.190	-3.156
Ergebnisrechnung	-1.142	-8.240	-4.828	1.626	-2.306	-3.982
Ergebnisverbesserung		3.463		1.779		
Ergebnisverschlechterung	-55		1.459		1.116	826

*) Die Ergebnisplanungen berücksichtigen die Ansätze der Nachtragshaushalte

Eröffnungsbilanzkorrekturen nach § 57 Abs. 1 GemHVO haben die allgemeine Rücklage in den Jahresabschlüssen 2009 bis 2012 insgesamt erhöht. Gleichzeitig minderten die überwiegend negativen Jahresergebnisse die Ausgleichsrücklage bis 2014 um rund 18,9 Mio. Euro.

2009 konnte die Stadt Kleve die höchsten Gewerbesteuererträge realisieren. Sie betrugen rund 21,9 Mio. Euro. 2010 und 2011 brachen die Gewerbesteuererträge aufgrund der weltweiten Wirtschafts- und Finanzkrise auf rund 14,5 Mio. Euro ein. Gleichzeitig lagen 2010 die Gemeindeanteile an der Einkommensteuer rund 0,7 Mio. Euro unter dem Vorjahreswert. Auch die Schlüsselzuweisungen waren aufgrund der Steuerkraft im Referenzzeitraum rund 5,6 Mio. Euro geringer als zuvor. Durch die geringere Steuerkraft der Jahre 2010 und 2011 nahmen die Schlüsselzuweisungen ab 2011 erneut zu. Im Betrachtungszeitraum fanden sie 2012 mit rund 25,1 Mio. Euro ihren Zenit. Auch die Gewerbesteuererträge stiegen in diesem Jahr erneut auf rund 18,1 Mio. Euro. Die Stadt Kleve konnte einen echten Haushaltsausgleich realisieren. 2013 setzte sich die positive Entwicklung bei den Gewerbesteuern und dem Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer fort. Gegenüber den Vorjahreswerten konnte die Stadt hier nochmals Mehrerträge von rund 1,6 Mio. Euro verwirklichen. Trotzdem war das Jahresergebnis negativ. Das lag vor allem daran, dass sich auch die Transferaufwendungen um rund 2,3 Mio. Euro und die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen um rund 1,1 Mio. Euro erhöhten. 2014 verschlechterte sich das Ergebnis der Stadt Kleve. Hier führten konzernpolitische Entscheidungen eines großen Gewerbesteuerzahlers zu einem Einbruch der Gewerbesteuern.

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

	2015	2016	2017	2018
Jahresergebnis	-3.987	-1.996	-1.093	560
Höhe der allgemeinen Rücklage	202.063	200.067	198.973	198.973
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres in Prozent	1,8	1,0	0,5	keine Verringerung
Höhe der Ausgleichsrücklage	0	0	0	560
Fehlbetragsquote in Prozent	1,9	1,0	0,5	pos. Ergebnis

Die mittelfristige Finanzplanung prognostiziert bis einschließlich 2017 Fehlbeträge. Diese reduzieren das Eigenkapital um weitere rund 7,1 Mio. Euro. Sie führen 2015 zum Verzehr der Ausgleichsrücklage und der Genehmigungspflicht des Haushalts. Nachfolgend betrachten wir, ob die Plandaten der Stadt Kleve risikobehaftet sind.

Strukturelle Haushaltssituation

Die Kommunen sind verpflichtet, dauerhaft einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen. Nur dann können sie eigene Handlungsspielräume wahren oder wiedererlangen. Sind die Haushalte defizitär, müssen die Kommunen geeignete Maßnahmen für den Haushaltsausgleich 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 zeigt, 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 vier 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.

Strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2014

Kleve	
Jahresergebnis	-3.982
Bereinigungen Gewerbesteuer und Finanzausgleich	35.404
Bereinigungen Sondereffekte	70
= bereinigtes Jahresergebnis	-39.455
Hinzurechnungen (Mittelwerte)	36.271
= strukturelles Ergebnis	-3.184

→ Feststellung

Das strukturelle Ergebnis des Stadt Kleve beträgt rund - 3,2 Mio. Euro. In dieser Höhe besteht bei unveränderten Rahmenbedingungen ein nachhaltiger Konsolidierungsbedarf.

Haushaltsplanung

Um aus dem strukturellen Ergebnis eine konkrete Zielgröße für eigene Konsolidierungsmaßnahmen der Stadt Kleve ableiten zu können, ist die weitere Entwicklung der haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen einzubeziehen. Deshalb vergleicht die GPA NRW das strukturelle Ergebnis 2013 mit dem geplanten Jahresergebnis 2018. Die Analyse soll folgende Fragen beantworten:

- Bestehen nach dem strukturellen Ergebnis 2013 und der Haushaltsplanung weitere Konsolidierungsbedarfe?
- Tragen eigene Konsolidierungsmaßnahmen zur Verbesserung des Ergebnisses bei?
- Von welcher Entwicklung der haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen und wesentlichen Parameter geht die Stadt Kleve aus?
- Welchen Risiken unterliegen diese Annahmen?

Für das Jahr 2018 plant die Stadt Kleve einen Jahresüberschuss von rund 0,6 Mio. Euro. Somit plant sie, bis 2018 die unter dem strukturellen Ergebnis beschriebene Konsolidierungslücke schließen. Die nachfolgende Tabelle verdeutlicht die Veränderung zwischen dem strukturellen Ergebnis und dem Planergebnis 2018.

Vergleich strukturelles Ergebnis 2014 und Planergebnis 2018 – wesentliche Veränderungen in Tausend Euro

	Strukturelles Ergebnis 2014	Planergebnis 2018	Differenz	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Gewerbesteuern*)	16.977	19.250	2.273	3,2
Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern	17.810	21.590	3.780	4,9
Ausgleichsleistungen*)	1.545	1.754	209	3,2
Schlüsselzuweisungen*)	21.410	28.749	7.339	7,6
Kostenerstattungen	4.525	3.430	-1.095	-6,7
Aufwendungen				
Gewerbesteuerumlage und Fonds Deutsche Einheit*)	2.850	3.153	303	2,6
Kreisumlage*)	18.728	24.537	5.809	7,0
Personalaufwendungen	20.091	19.642	-449	-0,6
übrige Transferaufwendungen	22.954	24.929	1.975	2,1
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	39.403	39.204	-199	-0,1

*) bei dem strukturellen Ergebnis 2014 handelt es sich jeweils um Mittelwerte der Jahre 2011 bis 2014

Mit dem Nachtragshaushalt 2015 wurde bekannt, dass sich der Ergebnishaushalt um rund 3,5 Mio. Euro verschlechtern wird. Grund hierfür ist ein erneuter Gewerbesteueereinbruch, der den

Etat der Stadt Kleve voraussichtlich in Höhe von rund 2,5 Mio. Euro belasten wird. Zudem verschlechtern vor allem folgende Mehraufwendungen das geplante Jahresergebnis der Stadt:

- Grundsicherungsleistungen und Krankenleistungen für Flüchtlinge in Höhe von rund 1,8 Mio. Euro, die nur in Höhe von rund 0,8 Mio. Euro durch den Bund kompensiert werden
- Erstattung der SGB II- Unterkunftsleistungen an den Kreis Kleve gemäß Bescheid in Höhe von rund 0,3 Mio. Euro
- Betriebskostenzuschüsse für Kindergärten und Jugendheime in Höhe von rund 0,3 Mio. Euro
- Zuschüsse zu den Betriebskosten und Neubauten von Kindertagesstätten in Höhe von rund 0,3 Mio. Euro
- Leistungen des Gebäudemanagements in Höhe von rund 0,7 Mio. Euro. Diese resultieren aus Anpassungen der Ansätze an das Vorjahresergebnis sowie aus erhöhten Kosten für die Unterbringung von Flüchtlingen.

Um die Belastungen für den städtischen Haushalt aufzufangen, hat die Stadt Kleve eine „Drei-Säulen-Lösung“ beschlossen, die vorsieht die Erträge zu erhöhen, Aufwandsreduzierungen im Umfang von rund 1,4 Mio. Euro zu realisieren und das Eigenkapital um rund 3,7 Mio. Euro zu reduzieren.

Nachfolgend betrachten wir die Planung der wesentlichen Erträge und Aufwendungen:

Gewerbesteuern

Die Stadt Kleve plant ihr Gewerbesteueraufkommen vorsichtig. Für die Jahre 2016 bis 2018 setzt sie Steigerungsraten an, die mit jeweils weniger als 1,5 Prozent unter den Orientierungsdaten des Landes liegen¹.

Trotz vorsichtiger Planung wird 2015 voraussichtlich ein Gewerbesteuereinbruch von rund 2,5 Mio. Euro zu verzeichnen sein. Um diesen teilweise zu kompensieren, wurde mit dem Entwurf des Nachtragshaushalts angeregt, den Hebesatz der Gewerbesteuer rückwirkend zum 01.01.2015 von 415 auf 450 Hebesatzpunkte zu erhöhen. Hierdurch hätten Mehrerträge von rund 1,4 Mio. Euro generiert werden können. Dieser Vorschlag fand jedoch keinen politischen Zuspruch.

Als Grundlage für die Planung sowie künftige Ansiedlung von Unternehmen hat die Stadt Kleve ihre Gewerbesteuerpflichtigen nach Branchen und Höhe der zu zahlenden Gewerbesteuer ausgewertet. Es wird deutlich, dass nur 2 Prozent der Gewerbesteuerzahler die Hälfte des Gewerbesteueraufkommens tragen. Während die Ertragserwartung bei diesen Hauptgewerbesteuerzahlern einen Einbruch von rund 2,6 Mio. Euro vorsieht, bleiben die Ertragserwartungen bei den geplanten Gewerbesteuererträgen der übrigen Gewerbesteuerzahler relativ konstant. Die Stadt Kleve ist demnach vor allem von ihren Hauptgewerbesteuerzahlern abhängig. Hier besteht ein allgemeines Haushaltsrisiko, dass sich die geplanten Erträge aufgrund einzelunternehmerischer

¹ RdErl. des Ministeriums für Inneres und Kommunales vom 01. Juli 2014 für die Jahre 2015 bis 2018, Az. 34-46.05.01-264/14

oder konjunktureller Entwicklungen nicht realisieren. Dieses Risiko greift die GPA NRW exemplarisch im Risikoszenario auf.

Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern sowie Ausgleichsleistungen nach dem Familienleistungsausgleich

Die Anteile der Stadt Kleve an der Einkommens- und Umsatzsteuer (Gemeinschaftssteuern) und den Ausgleichsleistungen nach dem Familienleistungsausgleich hängen von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ab und können von der Stadt insofern nicht gesteuert werden. Die Gemeinschaftssteuern für die Jahre 2015 bis 2018 schreibt die Stadt Kleve auf Basis der Orientierungsdaten² des Landes fort.

Die Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern stellen rund ein Fünftel der gesamten ordentlichen Erträge. Sie haben insofern einen hohen Stellenwert für die Ertragslage der Stadt Kleve. Auch hier besteht ein allgemeines Planungsrisiko für den 2018 geplanten Haushaltsausgleich, wenn die Erträge nicht in geplanter Höhe realisiert werden.

Schlüsselzuweisungen

Die Schlüsselzuweisungen unterliegen der Wechselwirkung mit der Steuerkraft der Stadt. Für das Jahr 2015 hat die Stadt Kleve ihre Schlüsselzuweisungen in Übereinstimmung mit der für dieses Jahr geltenden zweiten Modellrechnung des Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) geplant. Für die Folgejahre hat die Stadt die Steigerungsraten der Orientierungsdaten³ des Landes angewendet.

In den vergangenen Jahren wurden den Kommunen jährlich neue Rekordsummen als Finanzausgleichsmasse über das GFG zugewiesen. Die Schlüsselzuweisungen sind von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung bzw. der Leistungsfähigkeit des Landeshaushalts abhängig. Die von der Stadt angewendeten Orientierungsdaten sowie die Prognose der kommunalen Spitzenverbände gehen von steigenden Schlüsselzuweisungen aus. Hier ist die tatsächliche Entwicklung abzuwarten.

Auch die Schlüsselzuweisungen sind eine wichtige Ertragsquelle für Kleve. 2018 haben sie einen Anteil von rund einem Viertel an den gesamten ordentlichen Erträgen. Sofern sich die Erträge nicht in geplanter Höhe realisieren, besteht ein allgemeines Risiko für den Haushaltsausgleich.

Kostenerstattungen

Mit den Kostenerstattungen werden der Stadt Kleve diejenigen Aufwendungen erstattet, die entstanden sind, weil sie für andere Stellen tätig geworden ist. Der größte Anteil der Kostener-

² RdErl. des Ministeriums für Inneres und Kommunales vom 01. Juli 2014 für die Jahre 2015 bis 2018, Az. 34-46.05.01-264/14

³ RdErl. des Ministeriums für Inneres und Kommunales vom 01. Juli 2014 für die Jahre 2015 bis 2018, Az. 34-46.05.01-264/14

stattungen entfällt auf Erstattungen des Landes für Asylbewerber und ausländische Flüchtlinge, Erstattungen der Jugendhilfe sowie Kostenerstattungen der städtischen Unternehmen.

Gegenüber 2014 plant die Stadt für 2018 rund 1,1 Mio. Euro geringere Erträge aus Kostenerstattungen. Dies liegt vor allem daran, dass die Plandaten 2018 noch nicht die aktuellen Entwicklungen aufgrund der weltweiten Flüchtlingswelle berücksichtigen, die neben höheren Aufwendungen auch höhere Kostenerstattungen nach sich ziehen. Mit dem Nachtragshaushalt wurde bereits der Ansatz für 2015 erhöht. Die Ansätze der Folgejahre wurden jedoch nicht angepasst.

Gewerbesteuerumlage und Fonds Deutsche Einheit

Diese Positionen stehen in enger Wechselwirkung mit der Steuerkraft der Gemeinde. Die Planungen der Stadt Kleve für die Steuerbeteiligungen entsprechen der Berechnungsmethode des § 6 Gemeindefinanzreformgesetz. Die GPA NRW sieht daher kein zusätzliches Risiko bei dieser Haushaltposition.

Kreisumlage

Die Aufwendungen für die Kreisumlage werden durch den Umlagebedarf des Kreises, der Steuerkraft der Stadt Kleve sowie der Steuerkraft der übrigen kreisangehörigen Kommunen bestimmt. Seit 2013 hat der Kreis Kleve auf einen vollständigen Haushaltsausgleich verzichtet und den Hebesatz für die Kreisumlage auf gleichem Niveau belassen. Laut Doppelhaushalt 2014/ 2015 geht der Kreis künftig von einem steigenden Umlagebedarf aus. Auch die Stadt Kleve rechnet mit einer steigenden Steuerkraft. Folgerichtig plant sie steigende Aufwendungen für die Kreisumlage. Die eingeplanten Steigerungsraten liegen hierbei über den Steigerungsraten der eigenen Steuerkraft. Ein zusätzliches Risiko erkennt die GPA NRW daher nicht.

Personalaufwendungen

Gegenüber 2014 plant die Stadt Kleve 2015 rund 1,4 Mio. Euro geringere Personalaufwendungen. Diese resultieren aus der geringeren Veränderung der Pensions- und Beihilferückstellungen, welche auf Grundlage der Plandaten der Versorgungskasse eingeplant wurden.

2015 hat die Stadt die Personalkosten personenscharf unter Berücksichtigung einer Tarifsteigerung von 2,4 Prozent für die tariflich Beschäftigten und einer Steigerung von 2,0 Prozent für die Beamten geplant. Für die Jahre der mittelfristigen Planung hat die Stadt Kleve die Personalkostensteigerungen auf Basis der Orientierungsdaten⁴ des Landes geplant. Diese sehen eine jährliche Steigerung von 1,0 Prozent vor. Hierbei handelt es sich allerdings nicht um Prognosen, sondern Zielwerte. Das bedeutet, dass diese geringe Steigerung in Höhe von 1 Prozent nur mit Hilfe entsprechender Konsolidierungsmaßnahmen im Personalbereich realisiert werden können.

⁴ RdErl. des Ministeriums für Inneres und Kommunales vom 01. Juli 2014 für die Jahre 2015 bis 2018, Az. 34-46.05.01-264/14

Laut Stellenplan 2015 werden im Beschäftigtenbereich künftig 11,2 Stellen wegfallen. Die Anzahl der Beamtenstellen konnte von 2009 bis 2015 um 1,8 Stellen reduziert werden. Des Weiteren läuft 2016 das Modell der Altersteilzeit aus. Trotz der anvisierten Stelleneinsparungen besteht, in Verbindung mit möglichen weiteren Besoldungs- und Tarifsteigerungen, ein allgemeines Planungsrisiko, weil durch politische Zielsetzungen oder gesetzliche Regelungen zusätzlicher Personalbedarf entstehen kann.

Übrige Transferaufwendungen

Zu den übrigen Transferaufwendungen zählen vor allem Betriebskostenzuschüsse für städtische Beteiligungen, Zuschüsse für freiwillige Leistungen, Betriebskostenzuschüsse für Tageseinrichtungen, Zuschüsse für Kindertagesstätten, Heimunterbringungskosten sowie Krankenhilfen für Flüchtlinge. Sie steigen von 2014 bis 2018 um rund 2,0 Mio. Euro. Wie bereits beschrieben, belastet die weltweite Flüchtlingswelle auch den Etat der Stadt immens. Aus diesem Grund wurden die Haushaltsansätze für Grundsicherungs- und Krankenleistungen für Flüchtlinge mit dem Nachtragshaushalt 2015 um insgesamt rund 1,8 Mio. erhöht. Auch der Ansätze für die Betriebskostenzuschüsse der Kindergärten und Jugendheime sowie die Zuschüsse zu den Neubauten von Kindertageseinrichtungen wurden jeweils um rund 0,3 Mio. Euro erhöht. Bis 2018 plant die Stadt Kleve gegenüber dem Nachtragshaushalt weitere Steigerungen bei Betriebskostenzuschüssen für Kindertageseinrichtungen. Für die geplanten Grundsicherungsleistungen und Krankenhilfen wurden hingegen keine weiteren Steigerungen eingeplant. Sie liegen auf dem Niveau des ursprünglichen Haushaltsplans 2015. Es besteht das allgemeine Risiko weiter steigender Belastungen.

Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen

Bei den Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen geht Kleve 2018 von rückläufigen Aufwendungen aus. Die Orientierungsdaten⁵ sehen für die mittelfristige Finanzplanung Steigerungsraten von 1,0 Prozent jährlich als Zielwert vor. Die Festlegung der Haushaltsansätze erfolgt in enger Abstimmung mit den Fachbereichen. Ein Plan-/ Ist-Vergleich der Jahre 2009 bis 2014 zeigt, dass die Stadt Kleve die Haushaltsansätze ihrer ursprünglichen Haushaltspläne jährlich um rund 1,0 Prozent überschritten hat. Mit dem Nachtragshaushalt 2015 wurde der Haushaltsansatz nochmals um rund 2,6 Prozent angehoben. Grund hierfür sind insbesondere die höheren Aufwandserstattungen an das Gebäudemanagement der Stadt Kleve (GSK) und an den Kreis Kleve. Diese werden den städtischen Haushalt voraussichtlich auch über das Jahr 2015 hinaus in zunehmendem Maße belasten. Grundsätzlich besteht in diesem Bereich das Risiko allgemeiner Preissteigerungen. Die Planung scheint an dieser Stelle optimistisch. Die GPA NRW greift das zusätzliche Risiko exemplarisch im Risikoszenario auf.

Kennzahlen im interkommunalen Vergleich

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

⁵ RdErl. des Ministeriums für Inneres und Kommunales vom 01. Juli 2014 für die Jahre 2015 bis 2018, Az. 34-46.05.01-264/14

NKF-Kennzahlenset in Prozent 2012

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Kleve
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation				
Aufwandsdeckungsgrad	80,0	111,7	97,0	99,5
Eigenkapitalquote 1	-17,2	65,0	31,9	52,1
Eigenkapitalquote 2	4,9	86,2	61,0	78,2
Fehlbetragsquote	0,1	80,8	8,3	positives JE
Vermögenslage				
Infrastrukturquote	0,1	54,2	37,8	30,0
Abschreibungsintensität	0,8	15,1	9,4	3,4
Drittfinanzierungsquote	25,2	112,7	53,7	80,5
Investitionsquote	10,1	286,2	73,6	76,0
Finanzlage				
Anlagendeckungsgrad 2	32,8	107,4	86,3	98,9
Liquidität 2. Grades	5,6	1.430,4	110,1	101,6
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	1	266	41	28,0
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	0,7	30,4	8,1	2,7
Zinslastquote	0,1	22,4	3,0	1,1
Ertragslage				
Netto-Steuerquote	28,0	74,3	54,8	38,0
Zuwendungsquote	5,5	41,2	18,9	33,2
Personalintensität	12,9	28,6	20,2	16,0
Sach- und Dienstleistungsintensität	6,6	29,4	16,8	34,5
Transferaufwandsquote	36,2	61,0	45,3	39,9

Einwohnerbezogene Kennzahlen

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Kleve
Jahresergebnis je Einwohner 2012	-885	186	-83	34
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner 2012	-388	352	30	54
Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner 2010	444	5.290	2.283	./.
Allgemeine Deckungsmittel je Einwohner 2012	1.019	2.082	1.271	1.430

Die Haushaltssituation stellt sich insgesamt wie folgt dar:

- Die Stadt Kleve hat ihre Haushaltsführung zum 01.01.2009 auf das NKF umgestellt. Die Haushaltsführung unterliegt der Genehmigungspflicht des Kreises Kleve.
- Die Defizite der Jahre 2009 bis 2014 minderten das Eigenkapital um rund 20,3 Mio. Euro.

- Zum 31. Dezember 2014 beträgt die Ausgleichsrücklage noch rund 0,3 Mio. Euro. Sie wird mit dem Jahresabschluss 2015 voraussichtlich aufgebraucht sein.
- Das strukturelle Ergebnis weist einen nachhaltigen Konsolidierungsbedarf von rund 3,2 Mio. Euro aus.
- Die Ergebnisplanung sieht für das Jahr 2018 einen Haushaltsausgleich vor. Dieser basiert vor allem auf geplanten Ertragssteigerungen bei der Gewerbesteuer, den Gemeinschaftssteuern und den Schlüsselzuweisungen sowie nur moderaten Aufwandssteigerungen bei den Personalaufwendungen und Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen. Diese Erwartung unterliegt Risiken.
- Die fehlende Selbstfinanzierungskraft belastet die Liquidität der Stadt und erhöht den Kreditbedarf.
- Der ab 2018 geplante positive Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit gründet auf den gleichen Annahmen wie die Ertragsplanung. Er ist daher in gleicher Weise risikobehaftet.

→ KIWI-Bewertung

Die GPA NRW bewertet die Haushaltssituation der Stadt Kleve mit dem Index 3.

Haushaltswirtschaftliche Risiken

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

Risiken im Überblick

Risiken	Fundstelle (Berichtsabschnitt)
Die geplanten Steigerungen bei den Anteilen an den Gewerbesteuern, Gemeinschaftssteuern, Schlüsselzuweisungen, Personalaufwendungen und sonstigen Transferaufwendungen unterliegt allgemeinen Planungsrisiken	Strukturelle Haushaltssituation und Risikoszenario
Zusätzliches Risiko in der Entwicklung der Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	Strukturelle Haushaltssituation und Risikoszenario
Fehlende Selbstfinanzierungskraft belastet Liquidität Hierdurch steigt der Kreditbedarf.	Finanzrechnung

Risikoszenario

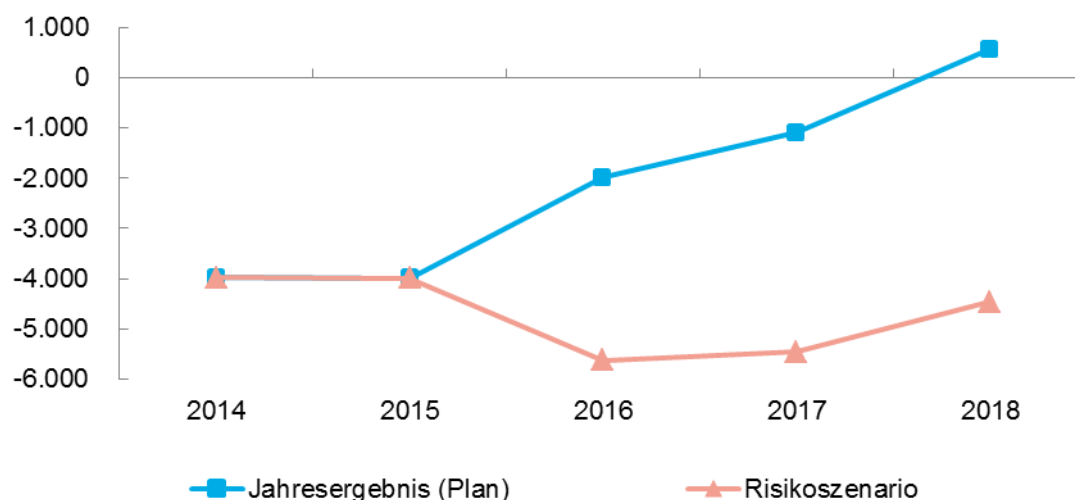
Das „Risikoszenario“ zeigt, welche Auswirkungen Abweichungen von den Plandaten auf die zukünftigen Jahresergebnisse exemplarisch haben könnten.

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. Mögliche Chancen, die sich beispielsweise aus den Wechselwirkungen des Finanzausgleichs über höhere Schlüsselzuweisungen ergeben können, werden im Risikoszenario nicht aufgegriffen.

Planergebnis und Risikoszenario 2018 in Tausend Euro

Position	Risikoszenario 2018	Planergebnis 2018	Abweichung
Gewerbesteuern	16.657	19.250	2.593
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	41.003	39.204	1.799
Saldo			4.392

Haushaltsplanung und Risikoszenario 2014 bis 2018



→ Feststellung

Der für das Jahr 2018 geplante Haushaltsausgleich ist mit rund 0,6 Mio. Euro gering. Das Risikoszenario verdeutlicht, dass bereits der Eintritt eines Risikos den geplanten Haushaltsausgleich gefährden kann.

Da das Risikoszenario für die identifizierten Risiken nur exemplarische Werte ansetzt, werden möglicherweise nicht alle Risiken in der berechneten Höhe eintreffen. An einigen Stellen werden gegebenenfalls positivere Entwicklungen eintreten. Trotz vergleichsweise hohem Eigenkapital führen weitere Fehlbeträge zu einem kontinuierlichen Substanzverlust. Das widerspricht

dem Prinzip der intergenerativen Gerechtigkeit. Der Kämmerer der Stadt Kleve hat daher die individuellen Risiken für die Haushaltswirtschaft abgeschätzt. Um die Risiken zu reduzieren hat er mit dem Nachtragshaushalt 2015 die Erhöhung der Steuerhebesätze angeregt. Dieser Vorschlag wurde jedoch von der Politik abgelehnt. Nach eigenen Angaben erarbeitet die Stadt aktuell eine Übersicht über bestehende Konsolidierungsmöglichkeiten für die Politik. Das jährliche Konsolidierungspotenzial soll sich auf 1,0 Mio. Euro belaufen.

→ Empfehlung

Als Bestandteil der strategischen Planung sollte die Stadt Kleve die bestehenden Konsolidierungsmöglichkeiten konsequent nutzen, um bestehende Risiken zu reduzieren und dem Eigenkapitalverzehr entgegenzuwirken.

Die Konsolidierungsmaßnahmen müssen einer Risikobetrachtung standhalten. Aufwendungen sollten reduziert, vorhandene Ertragspotenziale ausgeschöpft werden. Dazu hat die GPA NRW sowohl im Kapitel „Haushaltskonsolidierung“, als auch in den übrigen Teilberichten weitere Möglichkeiten aufgezeigt.

Haushaltskonsolidierung

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

Konsolidierungsmöglichkeiten im Überblick

Konsolidierungsmöglichkeiten	Fundstelle (Berichtsabschnitt)
Beitragsätze im Rahmen des pflichtgemäßen Ermessens erhöhen	Beiträge
Abschreibungsbasis in der Gebührenkalkulation auf Wiederbeschaffungszeitwerte umstellen	Gebühren
Öffentlichkeitsanteil in der Friedhofsgebührenkalkulation reduzieren und nur auf die Pflege für die Unterhaltung der Anlagen und Grundstücke beziehen	Gebühren
Gebäudeflächen optimieren	Gebäudeportfolio
Sportvereine an den Kosten der Sportanlagen beteiligen	Gebäudeportfolio
Verlust des Schwimmbads reduzieren: Gewinnabführung der KVB erhöhen	Finanzanlagen

Kommunaler Steuerungstrend

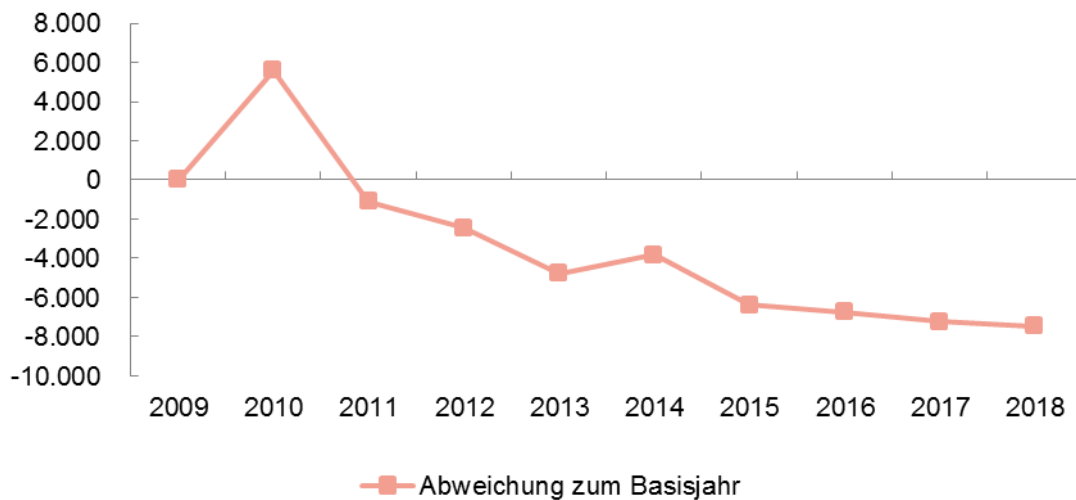
Die Jahresergebnisse werden wesentlich durch schwankende Erträge und Aufwendungen bei der Gewerbesteuer, der Kreisumlage und dem Finanzausgleich beeinflusst. Die Jahresergebnisse geben im Zeitverlauf damit nur bedingt einen Hinweis auf die Erfolge von eigenen Konsolidierungsbemühungen. Der kommunale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

Neben den Standardbereinigungen hat die GPA NRW folgende individuelle Sondereffekte bereinigt, welche die Aussagekraft des Steuerungstrends verzerren würden:⁶

- Erträge aus der Rückzahlung gewährter Zuschüsse
- Erträge aus der Auflösung von Rückstellungen
- außerordentliche Erträge
- Aufwendungen aus der Nachzahlung des Fonds Deutscher Einheit
- Aufwendungen aus der Nachzahlung der Jugendamtsumlage
- außerordentlicher Aufwand

Kommunaler Steuerungstrend in Tausend Euro 2009 bis 2018



*) Die Jahre 2009 bis 2014 stellen Ist- Ergebnisse, die Jahre 2015 bis 2018 Plandaten dar

Nachdem die stark schwankenden Erträge und Aufwendungen der Stadt Kleve bereinigt wurden, verläuft der kommunale Steuerungstrend insgesamt negativ. Im Eckjahresvergleich der Jahre 2009 und 2018 verschlechtert sich das bereinigte Ergebnis um rund 7,5 Mio. Euro. Das

⁶ Auf die Darstellung der einzelnen Werte verzichten wir aus Gründen der Übersichtlichkeit. Der Kämmerer wurden sie zur Verfügung gestellt.

verdeutlicht, dass sich die verbesserten originären Jahresergebnisse vor allem im bereinigten Bereich finden, der den im Kapitel „Haushaltsplanung“ beschriebenen Risiken unterliegt.

Der Wert des Jahres 2010 liegt über dem bereinigten Ergebnis des Basisjahres 2009. Hier haben vor allem Erträge aus der Veräußerung von Grundstücken zu einem verbesserten Ergebnis geführt. In den weiteren Ist-Jahren führen stetig steigende Transferaufwendungen sowie gestiegene Personalaufwendungen und Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen zu einer Verschlechterung des bereinigten Ergebnisses. Gegenüber dem Vorjahr kann die Stadt Kleve ihr bereinigtes Ergebnis 2014 um rund 1,0 Mio. Euro verbessern. Hierzu hat insbesondere die höhere Gewinnausschüttung der Stadtwerke beigetragen.

Mit dem ersten Planjahr verschlechtert sich das bereinigte Ergebnis gegenüber dem letzten Ist-Jahr nochmals um rund 2,6 Mio. Euro, während es sich in den folgenden Jahren jeweils nur geringfügig verschlechtert. Der Grund hierfür sind die im Kapitel „Haushaltsplanung“ beschriebenen geringen Steigerungen bei den Personalaufwendungen sowie die rückläufigen Aufwendungen bei den Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen, die allgemeinen Planungsrisiken unterliegen.

→ Feststellung

Die Jahresergebnisse basieren vor allem auf den bereinigten Erträgen und Aufwendungen aus der Gewerbesteuer und dem Finanzausgleich. Diese unterliegen allgemeinen Risiken.

Beiträge

Beiträge sind ein wichtiger Bestandteil der Finanzierung von Straßenbaumaßnahmen. Der Gesetzgeber verpflichtet die Bürger, sich in angemessenem Umfang am Erhalt des Infrastrukturvermögens zu beteiligen⁷. Die Kommunen sind nicht berechtigt, auf diesen Finanzierungsbeitrag zu verzichten (Beitragserhebungspflicht). In welchem Umfang in Kleve davon Gebrauch gemacht wurde, veranschaulicht die Drittfinanzierungsquote.

Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen in Tausend Euro

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Erträge aus der Auflösung von Sonderposten für Straßenbeiträge	1.692	1.699	1.705	1.707	1.711	1.723
Abschreibungen auf das Straßennetz	2.295	2.295	2.323	2.353	2.373	2.395
Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen	73,7	74,0	73,4	72,6	72,1	71,9

Die Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen zeigt, dass die Erträge aus der Auflösung von Sonderposten für Straßenbeiträge von erheblicher Bedeutung sind. Sie wirken sich mindernd auf die Abschreibungsbelastungen durch das Straßennetz aus.

Nachfolgend betrachten wir, ob die Stadt Kleve noch satzungsrechtliche Steuerungsmöglichkeiten hat.

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

Erschließungsbeiträge nach dem Baugesetzbuch (BauGB)

Die Erschließungsbeitragssatzung der Stadt Kleve stammt aus dem Jahr 1987. Sie setzt die rechtlich zulässige Höchstgrenze von 90 Prozent des umlagefähigen Aufwands um. Zur Finanzierung ihrer Maßnahmen nutzt die Stadt i.d.R. Vorausleistungen und bei größeren Vorhaben auch Ablösungen. Standardmäßig werden Vorausleistungen in Höhe von 75 Prozent erhoben. Im Fall von Ablösungen kalkuliert die Stadt Sicherheitszuschläge.

Entgegen der Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes verweist die Erschließungsbeitragssatzung der Stadt Kleve hinsichtlich der Merkmale der endgültigen Herstellung nicht auf das Bauprogramm. Dadurch ist bei jeder erstmaligen Herstellung zu überprüfen, ob der gebaute Zustand den satzungsrechtlichen Herstellungsmerkmalen entspricht. Die Beitragsfähigkeit entsteht erst, wenn die satzungsrechtlichen Merkmale erfüllt sind. Gegebenenfalls ist eine Abweichungssatzung zu erlassen. Dies kann die Sachbearbeitung erschweren und eine zeitnahe Abrechnung verzögern.

→ Empfehlung

Die Stadt Kleve sollte in ihrer Erschließungsbeitragssatzung hinsichtlich der Merkmale der endgültigen Herstellung auf das Bauprogramm verweisen.

Straßenbaubeiträge nach § 8 Kommunalabgabengesetz (KAG)

Die Satzung der Stadt Kleve über die Erhebung von Beiträgen für straßenbauliche Maßnahmen nach § 8 KAG stammt vom 11.04.2011. Sie entspricht in weiten Teilen der Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes. So verwendet sie den erweiterten Anlagenbegriff, der auch die Abrechnung von Straßen im Außenbereich und Wirtschaftswegen ermöglicht.

Bei den Anteilen der Beitragspflichtigen berücksichtigt die Stadt Kleve überwiegend Werte, die etwas unterhalb des von der Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes vorgesehenen Höchstsatzes liegen.

Beitragsanteile in Prozent

Straßenart *)	Beitragsanteil Stadt Kleve	Höchstsatz Beitragsanteil gemäß Mustersatzung
Anliegerstraßen	75	80
Haupterschließungsstraßen	50	60
Hauptverkehrsstraßen	30	40
Hauptgeschäftsstraßen	60	70

*) Die Prozentsätze beziehen sich jeweils auf die Fahrbahn.

Nachfolgend betrachten wir, welche Beiträge in den Jahren 2015 bis 2018 erzielt werden könnten, wenn die Stadt den höchstmöglichen Beitragssatz wählt. Ein höherer Beitragssatz stärkt einerseits den Saldo aus Investitionstätigkeit, gleichzeitig entlasten zusätzliche Beiträge auch den Haushalt durch die ertragswirksame Auflösung der Sonderposten. Darüber hinaus fließen der Stadt durch die Beitragseinzahlungen liquide Mittel zu.

Potenzielle Maßnahmen nach KAG in Tausend Euro

Maßnahme	Straßenart	2015	2016	2017	2018
		Voraussichtliche Straßenbaubeiträge nach den derzeit von der Stadt Kleve berücksichtigten Beitragssätzen			
Briener Straße, Albersallee, Flutstraße, Ludwig-Jahn-Straße, Königsallee	Hauptverkehrsstraße	385	425	240	240
Haydn- und Mozartstraße, Küppersstraße, Mausgarten, LED-Maßnahmen	Anliegerstraße	370	310	263	0
Königsgarten, Spyckstraße, Waldstraße, Siegertstraße, Heinrich-Bause-Straße, Pannofenstraße, Beleuchtungsmaßnahmen	Haupteerschließungsstraße	620	500	23	408
Summe		1.375	1.235	526	648
		Mögliche Straßenbaubeiträge auf Basis der höchstmöglichen Beitragssätze der Mustersatzung StGB			
Briener Straße, Albersallee, Flutstraße, Ludwig-Jahn-Straße, Königsallee	Hauptverkehrsstraße	513	567	320	320
Haydn- und Mozartstraße, Küppersstraße, Hoher Weg, Mausgarten	Anliegerstraße	395	331	280	0
Königsgarten, Spyckstraße, Waldstraße, Siegertstraße, Heinrich-Bause-Straße, Pannofenstraße, Beleuchtungsmaßnahmen	Haupteerschließungsstraße	744	600	30	490
Summe		1.652	1.498	630	810
Potenzial		277	263	104	162
Gesamtpotenzial					806

→ Empfehlung

Die Stadt Kleve sollte die Anteile der Beitragspflichtigen im Rahmen ihres pflichtgemäßen Ermessens erhöhen. Hierzu sind die Anteile der öffentlichen Nutzungen an den Anlagen zu bemessen.

Umgang mit organisatorischen Rahmenbedingungen

Die Beitragsabteilung ist in städtebauliche Fragen eingebunden und wird ebenfalls in die Detailplanung der Straßenbaumaßnahmen einbezogen. Dieses Vorgehen ermöglicht es, bereits in der Bauleitplanung die Refinanzierungsmöglichkeiten unter strategischen Aspekten zu berücksichtigen.

Die Abrechnung der Straßen erfolgt i.d.R. zeitnah innerhalb eines Jahres nach Fertigstellung der Maßnahme.

→ Feststellung

Die organisatorischen Voraussetzungen für eine vollständige und zeitnahe Abrechnung der Beiträge sind gegeben.

Gebühren

Bereits in der letzten Prüfung hat die GPA NRW die Gebührenhaushalte Abwasserbeseitigung, Straßenreinigung und Winterdienst sowie Friedhöfe betrachtet und Optimierungsmöglichkeiten aufgezeigt. Die damaligen Empfehlungen wurden teilweise umgesetzt.

Abwasserbeseitigung

Die Abwasserbeseitigung führt die Stadt Kleve in den Umweltbetrieben der Stadt Kleve AöR (USK).

Um am Ende einer Nutzungsdauer einen Vermögensgegenstand neu beschaffen zu können, sollten die Abschreibungen gem. § 6 Abs. 2 KAG nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen auf Basis von Wiederbeschaffungszeitwerten berechnet werden. Diese Berechnung gilt nur für das interne Rechnungswesen, also die Gebührenkalkulation, nicht aber für die externe Rechnungslegung. Aus den Differenzen zwischen den auf Basis von Anschaffungs- und Herstellungskosten und den auf Basis von Wiederbeschaffungszeitwerten kalkulierten Abschreibungen entsteht ein Überschuss, der für Neu-/ Reinvestitionen zur Verfügung steht und daher im Haushalt der USK verbleiben sollte. Bei der nachfolgenden Potenzialberechnung haben wir den Baupreisindex des Jahres 2005 zugrunde gelegt. Der Baupreisindex war von 1995 bis 2005 weitgehend stabil. Eine weitere Indizierung erfolgte daher nicht.

Ertragspotenziale bei der Umstellung von Abschreibungen auf Wiederbeschaffungszeitwerte

	berechnet auf Basis 2014 in Tausend Euro
Abschreibungen Abwasservermögen auf Basis von Anschaffungs- und Herstellungskosten	1.313
Baupreisindex für Ortskanäle, NRW Index, Basisjahr 2005, Jahresdurchschnitt 2014	125,2
Abschreibungen auf Basis von Wiederbeschaffungszeitwerten	1.644
Jährliches Potenzial	331

→ Empfehlung

Die USK sollten die Abschreibungen zukünftig auf Basis von Wiederbeschaffungszeitwerten ermitteln. Mit der Umstellung der Abschreibungsbasis ist ein jährliches Potenzial von rund 0,3 Mio. Euro verbunden.

Darüber hinaus berücksichtigen die USK eine kalkulatorische Verzinsung des betriebsnotwendigen Vermögens auf Basis eines kalkulatorischen Zinssatzes von 5,0 Prozent. Die Rechtsprechung fordert zunehmend eine differenzierte Festlegung des kalkulatorischen Zinssatzes anhand der örtlichen Finanzierungssituation. Dieser ist auf Grundlage des durchschnittlichen Zinssatzes für das Fremdkapital und dem langfristigen Zinssatz für Emissionsrenditen öffentlicher Anleihen zu ermitteln. Der Zinssatz für öffentliche Anleihen von 1955 bis 2005 liegt derzeit bei 6,28 Prozent. Die USK sollten den Mischzinssatz im Rahmen der Gebührenkalkulation jährlich neu berechnen.

Straßenreinigung und Winterdienst

Auch die Straßenreinigung und den Winterdienst führt die Stadt Kleve in den USK. Wie bereits in der vergangenen Prüfung beschrieben, wurde das Gesetz über die Reinigung öffentlicher Straßen (StReinG NW) mit Wirkung zum 01.01.1998 neu gefasst. Der bis dahin auf 25 Prozent festgeschriebene Anteil des öffentlichen Interesses wurde gestrichen. Die Stadt Kleve hatte zu diesem Zeitpunkt den Anteil des öffentlichen Interesses noch nicht reduziert. Auch für den Winterdienst berücksichtigte sie einen 20-prozentigen Öffentlichkeitsanteil. Die GPA NRW hatte empfohlen, die jeweiligen Anteile des öffentlichen Interesses zu überprüfen mit dem Ziel diese zu reduzieren.

Mit der Gebührenbedarfsberechnung 2012 haben die USK die Straßenreinigungssatzung grundlegend überarbeitet und die öffentlichen Anteile für Straßenreinigung und Winterdienst in einem detaillierten Verfahren neu ermittelt. Bei der Straßenreinigung wurden zunächst die Reinigungsleistungen ermittelt. Hierbei wurden Reinigungsleistungen für Grundstücke außerhalb geschlossener Ortschaften bzw. entlang kommunaler Grundstücke herausgerechnet, da diese nicht den Gebührenzahlern angelastet werden sollen. Im Anschluss wurde differenziert nach Straßenarten (Fußgängerzonen, Anliegerstraßen, innerörtliche Straßen sowie überörtliche Straßen) das Allgemeininteresse ermittelt. Hierzu wurden die kommunalen öffentlichen Straßen gesondert betrachtet und jeweils einer von drei Stufen des öffentlichen Interesses zugeordnet (hohes, mittleres, geringes bzw. kein öffentliches Interesse). Im Ergebnis ergaben sich folgende gewichtete Anteile für das Allgemeininteresse:

Gewichtetes Allgemeininteresse an der Straßenreinigung

Straßenart	Gewichtetes Allgemeininteresse in Prozent
Fußgängerzone	38,0
überörtliche Straßen	34,0
innerörtliche Straßen	20,0
Anliegerstraßen	3,0

Diese Prozentsätze werden anhand ihres Anteils an der Reinigungsfläche, die jährlich neu ermittelt wird, fortgeschrieben. Mit der Gebührenkalkulation 2015 beträgt der Anteil des öffentlichen Interesses für die Straßenreinigung 26,04 Prozent.

Aufgrund der Aufrechterhaltung des Verkehrsflusses gehen die USK beim Winterdienst von einem höher einzustufenden Anteil des Allgemeininteresses aus. 2015 beträgt der Kommunalanteil hier 34,56 Prozent. Er beinhaltet einen pauschalen Aufschlag zur Straßenreinigung, den die Stadt Kleve damit begründet, dass regelmäßig auch Winterdienstesätze in Bereichen durchgeführt werden, bei denen die Winterdienstpflichten auf die Anlieger übertragen wurden. Situationsbedingt seien die Anlieger phasenweise jedoch nicht in der Lage, ihrer Verpflichtung im ordnungsgemäßen Umfang nachzukommen. Die Gebührenauflegung wäre an dieser Stelle unverhältnismäßig.

→ Feststellung

Die Berechnung der Anteile des Allgemeininteresses für Straßenreinigung und Winterdienst ist nachvollziehbar.

Friedhofsgebühren

Die Friedhofsgebühren kalkuliert die Stadt Kleve selbst. Bei der letzten Prüfung hatte die GPA NRW empfohlen, den Öffentlichkeitsanteil nur über die den eigentlichen Bestattungsgebühren hinausgehenden Aufwendungen festzusetzen. Dieser Empfehlung folgte die Stadt. So berücksichtigt sie nun einen 25-prozentigen Öffentlichkeitsanteil über die Unterhaltungsaufwendungen für Grundstücke und Anlagen. Diesen begründet sie vor allem mit den weitläufigen parkähnlichen Grünflächen des größten Friedhofs an der Merowingerstraße. Weitergehende Potenziale ließen sich durch die Verringerung des Öffentlichkeitsanteils realisieren.

Gesamtbetrachtung Beiträge und Gebühren

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Die Beitragssätze für Straßenbaumaßnahmen nach § 8 KAG unterschreiten die von der Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes festgelegten Maximalsätze geringfügig.
- Zur Vorfinanzierung ihrer beitragsrechtlichen Maßnahmen nutzt die Stadt sowohl Ablösungsvereinbarungen, als auch Vorausleistungen.
- Die beitragsrechtlichen Voraussetzungen schafft die Stadt i.d.R. in weniger als einem Jahr nach Fertigstellung der Maßnahme.
- Die organisatorischen Rahmenbedingungen für eine vollständige und zeitnahe Abrechnung der Beiträge sind gegeben.
- Die Stadt Kleve und die USK erstellen jährliche Gebührenkalkulationen.
- In den Gebührenkalkulationen werden die Abschreibungen auf Basis von Anschaffungs- und Herstellungskosten ermittelt. Hier sollte auf der Basis von Wiederbeschaffungszeitwerten abgeschrieben werden.
- Der kalkulatorische Zinssatz beträgt 5,0 Prozent und stellt keinen individuell berechneten Mischzinssatz dar. Ein Zinssatz sollte jährlich berechnet werden.

→ KIWI-Bewertung

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Beiträge und Gebühren der Stadt Kleve mit dem Index 4.

Steuern

Bei der Festlegung der Hebesätze der Realsteuern orientiert sich die Stadt Kleve seit Jahren an den fiktiven Hebesätzen des Gemeindefinanzierungsgesetzes (GFG). Damit ist sichergestellt, dass die von der Stadt Kleve fiktiv ermittelte Steuerkraft für die Berechnung der Schlüsselzuweisungen erreicht wird.

Mit dem Entwurf zum Nachtragshaushalt 2015 regte der Kämmerer der Stadt an, die Hebesätze zu Konsolidierungszwecken rückwirkend zum 01.01.2015 wie folgt anzuheben:

- Grundsteuer A um 27 Hebesatzpunkte auf 240 Hebesatzpunkte,
- Grundsteuer B um 27 Hebesatzpunkte auf 450 Hebesatzpunkte,
- Gewerbesteuer um 35 Hebesatzpunkte auf 450 Hebesatzpunkte.

Die erhöhten Hebesätze hätten zu einem Mehrertrag von rund 1,6 Mio. Euro für die Stadt Kleve geführt. Der Rat der Stadt Kleve hat eine Erhöhung der Hebesätze abgelehnt.

Hebesätze des Jahres 2014 in Vergleich (Angaben in von Hundert)

	Stadt Kleve	Kreis Kleve	Regierungsbezirk Düsseldorf	gleiche Größenklasse
Grundsteuer A	209	219	232	254
Grundsteuer B	413	410	509	462
Gewerbesteuer	411	396	434	412

Die Hebesätze der Stadt Kleve sind höher als die durchschnittlichen Hebesätze der Kommunen des Kreises Kleve. Gleichzeitig liegen sie unter den durchschnittlichen Hebesätzen im Regierungsbezirks Düsseldorf und der Kommunen gleicher Größenklassen.

→ Empfehlung

Die Stadt Kleve sollte zukünftig keine Hebesatzerhöhungen ausschließen, die über dem Niveau der fiktiven Hebesätze des GFG liegen. Davor sollte sie jedoch die Potenziale der Gebühren und Beiträge sowie Aufwandsreduzierungen realisieren.

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.

Der interkommunale Vergleich zeigt in einem ersten Schritt, bei welchen Gebäudearten Kleve über größere oder geringere Flächenressourcen verfügt als die Vergleichskommunen. Hohe Kennzahlenwerte sowie Gebäudearten, die andere Kommunen überwiegend nicht vorhalten, bieten Anlass für eine kritische Betrachtung. Darüber hinaus entwickelt die GPA NRW Aussagen zu Risiken und Chancen der zukünftigen Haushaltswirtschaft, die sich aus dem Gebäudeportfolio ergeben. In einem gesonderten Berichtsteil (Schulen) analysieren wir Flächen für Schulgebäude und Turnhallen, da diese den größten Anteil an der Gesamtgebäudefläche haben.

Die Gebäude bilanziert das Sondervermögen Gebäudemanagement der Stadt Kleve (GSK). Neben den kommunalen (bilanzierten) Objekten werden auch angemietete Objekte, sowie die Gebäude des 100-prozentigen Tochterunternehmens USK, berücksichtigt.

Flächenverbrauch absolut nach Nutzungsarten in m² BGF zum 31.12.2012

Nutzungsart	Flächenverbrauch	Bruttogrundfläche in m² je 1.000 Einwohner	Bruttogrundfläche in m² je km² Gemeindefläche	Anteil an der Gesamtfläche in Prozent
Schule	100.517	2.102	1.028	59,0
Jugend	3.236	68	33	1,9
Sport und Freizeit	3.271	68	33	1,9
Verwaltung	19.789	414	202	11,6
Feuerwehr / Rettungsdienst	5.874	123	60	3,5
Kultur	17.069	357	175	10,0
Soziales	6.572	137	67	3,9
sonstige Nutzungen	13.928	291	142	8,2
Gesamtsumme	170.256	3.560	1.740	100

Ein Großteil der kommunalen Flächen lässt sich nur in Abhängigkeit von der Einwohnerzahl bzw. der Gemeindefläche in ihrer Wirtschaftlichkeit beurteilen. Die Gemeindefläche und die Anzahl der Ortsteile bestimmen oftmals den Flächenverbrauch. Sie spiegeln sich vielfach in der Anzahl der Schulen, Feuerwehrgerätehäuser sowie kommunaler Einrichtungen wider. Mit rund 97,8 km² liegt die Fläche der Stadt Kleve über dem Mittelwert der im interkommunalen Vergleich berücksichtigten Gemeindeflächen von 72,1 km². Gleichzeitig liegt die Einwohnerzahl mit 47.826 Einwohnern zwischen dem bisherigen Mittelwert (35.954 Einwohner) und Maximalwert (59.207 Einwohner). Es ist zu erwarten, dass einwohnerbezogene Flächenverbräuche eher am interkommunalen Mittelwert liegen. Über dem Mittelwert liegende Flächenverbräuche sind besonders zu betrachten.

BGF je Nutzungsart in m² je 1.000 Einwohner 2012

Nutzungsart	Minimum	Maximum	Mittelwert	Kleve
Schule	1.270	2.535	1.940	2.102
Jugend	43	370	180	68
Sport und Freizeit	36	885	234	68
Verwaltung	141	377	253	414
Feuerwehr / Rettungsdienst	57	260	149	123
Kultur	27	629	229	357
Soziales	16	223	109	137
sonstige Nutzungen	96	1.688	584	291
Gesamtfläche	2.655	5.105	3.682	3.560

→ Feststellung

Der Gesamtflächenverbrauch der Stadt Kleve liegt geringfügig unter dem interkommunalen Mittelwert. Bei den Nutzungsarten Schule, Verwaltung, Kultur und Soziales hat Kleve mehr Flächen, als andere Kommunen.

Nachfolgend betrachten und analysieren wir die Nutzungsarten mit den zugehörigen Gebäuden separat.

Schule

Die Schulen weisen bei langer Nutzungsdauer von 80 Jahren einen durchschnittlichen, rechnerischen Anlagenabnutzungsgrad von 61,1 Prozent auf. Sie haben damit die Hälfte ihrer rechnerischen Lebensdauer bereits überschritten. Das deutet auf einen anstehenden Unterhaltungs- und Investitionsbedarf hin. Nach Auskunft der GSK steht die Schullandschaft der Stadt Kleve vor umfangreichen Änderungen. In diesem Zusammenhang werden Schulformen aufgegeben, Grundschulen zusammengelegt und Gebäude umgebaut bzw. erweitert oder zum Teil aufgegeben. Der allgemeine Zustand der Gebäude ist auskunftsgemäß unterschiedlich zu werten. Bei Gebäuden, die zukünftig nicht mehr betrieben werden, erfolgt keine weitere Sanierung.

Nähere Angaben zum Flächenverbrauch der Schulen enthält der Teilbericht „Schulen“.

Jugend

Bei dieser Nutzungsart positioniert sich die Stadt Kleve rund 62 Prozent unter dem Mittelwert. Erfasst werden drei städtische Kindertageseinrichtungen und drei Jugendeinrichtungen. Die Trägerschaft der Kindertages- und Jugendeinrichtungen ist bei den Kommunen allerdings sehr unterschiedlich: Es gibt Städte und Gemeinden, in denen alle Kindergärten in freier oder kirchlicher Trägerschaft stehen. Alternativ kann die Kommune auch selbst Trägerin der Einrichtungen sein. Ähnliches gilt für die Bereitstellung von Jugendtreffs.

Bei ebenfalls langer Gesamtnutzungsdauer beträgt der durchschnittliche, rechnerische Anlagenabnutzungsgrad bei den Kindergartengebäuden nur 8,9 Prozent. Um den Bedarf an U3-Plätzen zu decken, hat die Stadt Kleve alle kommunalen Tageseinrichtungen in den vergangenen Jahren ausgebaut, so dass der bauliche Zustand der Gebäude als sehr gut zu werten ist.

Ein Risiko bestünde, wenn die Kindertageseinrichtungen aufgrund geringerer Geburtenzahlen perspektivisch nicht mehr ausgelastet sind. Bis 2018 geht die Kindergartenbedarfsplanung, die neben den städtischen Einrichtungen auch die 20 übrigen Kindertageseinrichtungen in freier Trägerschaft umfasst, sowohl bei unter Dreijährigen, als auch bei den Drei- bis unter Sechsjährigen von einer steigenden Nachfrage aus. Während bei den unter Dreijährigen bis 2018 ein leichter Platzüberhang besteht, steigt der Fehlbedarf an Plätzen für über Drei- bis unter Sechsjährige in der Planung bis 2018 auf bis zu 74 Plätze an. Diese Annahme unterstützt auch die Bevölkerungsprognose von IT.NRW⁸, nach der die Bevölkerung in der Altersgruppe der Null- bis Sechsjährigen bis 2020 ausgehend vom Jahr 2014 um rund 10,3 Prozent steigt. Bis 2040

⁸ IT.NRW: Bevölkerungsentwicklung*) in den kreisangehörigen Städten und Gemeinden Nordrhein-Westfalens 2014 bis 2040

soll sich die Anzahl der Null- bis Sechsjährigen dann jedoch um rund 12,6 Prozent reduzieren, was sich auch auf die Nachfrage an Betreuungsangeboten mindernd auswirken wird.

Eigene Kindertageseinrichtungen belasten den städtischen Haushalt aufgrund geringerer Landeszuschüsse mehr als Elterninitiativen oder Kindertageseinrichtungen in freier Trägerschaft. Die GPA NRW verweist hier auf die Ausführungen im Teilbericht „Jugend“.

Sport und Freizeit

Der Flächenverbrauch der Nutzungsart Sport und Freizeit ist in Kleve unterdurchschnittlich.

Die Gebühren für die Benutzung der Sportstätten regelt die Stadt Kleve in der Richtlinie zur Förderung des Sports. Für die Nutzung der Turn- und Gymnastikhallen sowie Großraumturnhallen sind örtliche Sportvereine und -verbände von der Gebührenpflicht befreit. Andere Nutzer können die Sportstätten hingegen nur gegen die Entrichtung einer Gebühr nutzen.

→ Feststellung

Die Stadt Kleve fördert das Sport- und Vereinswesen, indem sie den Sportvereinen, -verbänden und Jugendgruppen ihre Sportstätten kostenfrei zur Verfügung stellen. Daneben erbringt die Stadt direkte freiwillige Zuschüsse zur Förderung des Sports von rund 150.000 Euro jährlich. Diese belasten den städtischen Haushalt.

→ Empfehlung

Die Stadt Kleve sollte alle Sportstättennutzer angemessen an den Kosten der Einrichtungen beteiligen. Für die Nutzung der Sportstätten sollte sie auch von den örtlichen Vereinen Benutzungsentgelte erheben.

Verwaltung

Der Flächenwert der Nutzungsart Verwaltung ist einwohnerbezogen der neue Maximalwert im interkommunalen Vergleich. Neben den Flächen des derzeit im Bau befindlichen neuen Rathauses fließen das Verwaltungsgebäude der USK, das Technologiezentrum, das Josefshaus sowie angemietete Räumlichkeiten für das Klever Marketing, das Aktenarchiv, das Stadtarchiv, das Sozialamt und das Jugendamt in die Flächenbetrachtung ein.

Das Rathaus wird auf den Grundmaßen des alten Rathauses derzeit neu errichtet und schließt an einen Altbau an, der ebenfalls saniert wird. Für künftig mögliche Bedarfe wird das Dachgeschoss eine Belegungsreserve von rund 400 m² bieten. Nach Fertigstellung des Rathauses werden auch das Aktenlager, das Bürgerbüro und das Stadtmarketing im Rathaus untergebracht, so dass diese Mietflächen perspektivisch entfallen. Sozial- und Jugendamt verbleiben hingegen weiterhin in den angemieteten Flächen.

Das Gebäude des Technologiezentrums vermietet die Stadt Kleve kostendeckend an die Technologie-Zentrum Kleve GmbH. Das Josefshaus mit einer Fläche von 551 m² BGF wird überwiegend von den Fraktionen genutzt. Hier hat jede Fraktion einen eigenen Raum.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Kleve sollte prüfen, ob sie die Belegungsreserve im neuen Rathaus direkt nutzen kann, um die zusätzlich vorgehalten Flächen für das Jugend- und Sozialamt oder die Fraktionen abzubauen.

Feuerwehr und Rettungsdienst

Der Flächenwert dieser Nutzungsart unterschreitet den interkommunalen Mittelwert um rund 17 Prozent. Betrachtet werden 13 Feuerwehrstandorte.

Der Brandschutzbedarfsplan wurde letztmalig 2010 aktualisiert. Im Herbst 2015 soll er erneut überarbeitet werden.

Der Anlagenabnutzungsgrad der Gebäude liegt zum 31.12.2012 bei 50,0 Prozent. Der bauliche Zustand der Gebäude ist überwiegend gut, da ein Teil bereits erneuert wurde. Weitere Sanierungen und Investitionen stehen nach Auskunft des GSK an.

Kultur

Gemessen an der Einwohnerzahl ist der Flächenwert für kulturellen Bereich interkommunal überdurchschnittlich. Betrachtet werden u.a. die Flächen der beiden Museen, der Stadthalle, der VHS sowie der Stadtbücherei.

Die Stadthalle dient sowohl kulturellen, als auch wirtschaftlichen Zwecken. So finden dort Theateraufführungen und Konzerte statt, aber auch Tagungen und Konferenzen. Darüber hinaus dient die Stadthalle als Begegnungsstätte für private Veranstaltungen. Im Haushaltsplan 2015 ist die Stadthalle dem Produkt „0401 Kulturveranstaltungen und Förderungen“ zugeordnet. Dieses verursacht einen jährlichen Zuschussbedarf von rund 1,0 Mio. Euro.

Auch die Produkte „0404 Museum“, „0402 VHS“ und „0403 Bücherei“ verursachen einen jährlichen Zuschussbedarf für die Stadt.

Das Museum in Rindern wird durch einen Heimatverein betrieben. Die Entgeltordnung für das Museum Kurhaus stammt aus dem Jahr 2014 und sieht differenzierte Eintrittsgelder für unterschiedliche Besuchergruppen vor. Daneben können Besucher gegen Entgelt Führungen buchen oder Räumlichkeiten außerhalb der Öffnungszeiten anmieten. Trotzdem sieht der Haushaltsplan 2015 für das Produkt „0404 Museum“ jährliche Defizite von rund 1,3 Mio. Euro vor. Das Gebäude besteht aus einem Neu- und Altbau. Es wurde in der Vergangenheit umfassend saniert. Der Zustand ist entsprechend gut. Für einen Außenanstrich sieht der Wirtschaftsplan der GSK für 2016 weitere Verpflichtungsermächtigungen i. H. v. rund 0,3 Mio. Euro vor.

Für das Produkt „0403 Bibliothek“ berücksichtigt der Haushaltsplan jährliche Defizite von rund 0,4 Mio. Euro. Auskunftsgemäß ist der Zustand des Gebäudes schlecht.

Es ist angedacht, sowohl das Gebäude der VHS, als auch das der Bücherei abzustoßen.

→ **Feststellung**

Die kulturellen Einrichtungen stellen freiwillige Leistungen dar, die einen erheblichen Zuschussbedarf durch die Stadt fordern.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Kleve sollte die Notwendigkeit der bereitgestellten Flächen mit dem Ziel der Flächenreduzierung kritisch prüfen und in diesem Zuge die bereits angedachte Verwertung des Büchereigebäudes realisieren. Sofern die Stadt an den Einrichtungen festhält, sollte sie konkrete Maßnahmen einleiten, um den Zuschussbedarf zu reduzieren. Beispielhaft könnte sie Eintrittspreise und Nutzungsentgelte erhöhen.

Soziales

Auch der Flächenverbrauch dieser Nutzungsart ist überdurchschnittlich. Die in den interkommunalen Vergleich eingeflossenen Flächen basieren auf dem Stand vom 31.12.2012. Seitdem ist der Flächenbedarf dieser Nutzungsart aufgrund der weltweiten Flüchtlingswelle, wie auch in anderen Städten, drastisch gestiegen. Während der Stadt Kleve 2012 insgesamt 38 Flüchtlinge zugewiesen wurden, hat sich die Anzahl 2015 erheblich erhöht. So sind bis zum Juli 132 Personen in Kleve angekommen, weitere 150 Personen sollten der Stadt Anfang August zugewiesen werden.

Die Stadt Kleve bietet den Flüchtlingen derzeit zwei zentrale Unterbringungsorte. Einerseits bietet das Gebäude an der Stadionstraße Räumlichkeiten für bis zu 120 Personen. Darüber hinaus wurde in der ehemaligen Hauptschule Materborn Wohnraum für alleinstehende Frauen und Familien geschaffen. Seit Mai 2015 sind in einem weiteren Gebäudeteil auch alleinstehende Männer untergebracht.

Für die Flüchtlinge, die im August in Kleve angekommen sind, wurde die Turnhalle des Konrad-Adenauer-Gymnasiums als Notunterkunft eingerichtet.

Grundsätzlich verfolgt die Stadt das Ziel, Flüchtlinge möglichst dezentral unterzubringen. Hierzu können Familien privaten Wohnraum anmieten. Zudem hat die Stadt Kleve in diesem Zusammenhang weitere Mietverhältnisse geschlossen, in denen sie selbst als Mieter auftritt.

→ **Feststellung**

Die GPA NRW wertet es positiv, dass die Stadt ihre Flüchtlinge vorrangig dezentral unterbringen möchte. Mit der Anmietung vom privaten Wohnraum kann sie zeitnah auf sich verändernde Bedarf reagieren.

Sonstige Nutzungen

Der Flächenverbrauch dieser Nutzungsart ist unterdurchschnittlich. Berücksichtigt werden zwei Restaurants, öffentliche Toilettenhäuser, Friedhofsgebäude, das Studienseminar, Fahrzeughallen der USK und mehrere Wohngebäude.

Das Restaurant „Altes Landhaus im Forstgarten Kleve“ ist von der Stadt kostendeckend vermietet. Das Restaurant „Zum Aussichtsturm“ wurde zwischenzeitlich veräußert.

Die Stadt Kleve hat den Bestand ihrer Wohngebäude in der Vergangenheit bereits deutlich reduziert. In diesem Zusammenhang hat sie viele Wohngebäude der GeWoGe übertragen. Seit dem 31.12.2012 hat die Stadt ihren Bestand an Wohnimmobilien weiter reduziert. Alle Wohnimmobilien, die sich aktuell noch im Bestand befinden, sind nach Angaben der Stadt ver-

mietet. Aus der Kostenübersicht geht hervor, dass die Kosten der Gebäude nicht in allen Fällen durch ausreichende Erträge gedeckt werden.

→ Empfehlung

Das Vorhalten von Wohnimmobilien dient nicht der originären Aufgabenerfüllung einer Kommune. Die Gebäude sollten daher abgestoßen werden, sofern keine kostendeckenden Erträge erzielt werden können.

Haushalts- und Jahresabschlussanalyse

Vermögenslage

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

Vermögen in Tausend Euro

	EB 2009	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Anlagevermögen	377.753	399.429	401.537	399.668	398.337	393.410	391.099
Umlaufvermögen	46.760	32.465	20.634	14.184	16.051	16.354	14.802
Aktive Rechnungsabgrenzung	323	525	549	544	546	577	1.037
Bilanzsumme	424.835	432.419	422.720	414.397	414.934	410.341	406.938
Anlagenintensität in Prozent	88,9	92,4	95,0	96,4	96,0	95,9	96,1

Anlagevermögen in Tausende Euro

	EB 2009	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Immaterielle Vermögensgegenstände	159	143	387	428	541	461	518
Sachanlagen	189.920	195.059	193.023	192.723	192.517	191.818	191.230
Finanzanlagen	187.673	204.226	208.127	206.518	205.278	201.131	199.351
Anlagevermögen gesamt	377.753	399.429	401.537	399.668	398.337	393.410	391.099

Sachanlagen in Tausend Euro

	EB 2009	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Unbebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte	36.775	39.155	38.703	39.722	39.896	40.000	39.653
Kinder- und Jugendeinrichtungen	0	0	0	0	0	0	0
Schulen	0	0	41	41	41	41	41

	EB 2009	2009	2010	2011	2012	2013	2014
sonstige Bauten (incl. Bauten auf fremdem Grund und Boden)	54	541	404	393	392	380	418
Infrastrukturvermögen	127.334	126.814	126.680	124.591	124.520	123.289	121.965
davon Straßenvermögen	119.161	118.997	119.261	117.572	117.376	116.334	115.181
davon Entwässerungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen	1.718	1.691	1.664	1.637	1.609	1.582	1.555
sonstige Sachanlagen	25.756	28.549	27.196	27.976	27.669	28.108	29.154
Summe Sachanlagen	189.920	195.059	193.023	192.723	192.517	191.818	191.230

Die Stadt Kleve führt die Abwasserbeseitigung in den USK. Das Infrastrukturvermögen beinhaltet neben dem Straßenvermögen die Regenwasserkanäle. 2012 beträgt die Infrastrukturquote 30,0 Prozent, von denen sich 28,4 Prozent allein auf das Straßenvermögen beziehen. Die Infrastrukturquote für das Straßenvermögen liegt 2012 unter dem interkommunalen Mittelwert (30,4 Prozent). Sie hat sich in der Zeitreihenbetrachtung 2009 bis 2014 kaum verändert. Gemessen an den Vermögenswerten wird Kleve nicht mehr als andere Kommunen durch die Abschreibungen auf ihr Infrastrukturvermögen belastet.

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.

Hinsichtlich der Altersstruktur der Gebäude verweist die GPA NRW auf die oben im Abschnitt Gebäudeportfolio dargestellten Ergebnisse. Für das Straßenvermögen beträgt der durchschnittliche, rechnerische Anlagenabnutzungsgrad bei langen Gesamtnutzungsdauern rund 56 Prozent. Gleichzeitig liegt die gemittelte Investitionsquote der Jahre 2009 bis 2014 bei rund 77 Prozent. Das zeigt, dass der abschreibungsbedingte Werteverzehr nicht kompensiert werden konnte. Nach Einschätzung der Verwaltungsführung befinden sich die Straßen in einem guten Zustand. Aufgrund regelmäßiger Straßenkontrollen werden kontinuierlich Unterhaltungsmaßnahmen durchgeführt, die dem Erhalt des Vermögens dienen. So hat die Stadt von 2011 bis 2014 im Durchschnitt jährlich rund 2,5 Mio. Euro für die Unterhaltung des Straßensystems aufgewendet. Zudem baut die Stadt zur strategischen Ausrichtung derzeit ein Geoinformationssystem auf. Dieses soll auch ein Straßenkataster beinhalten, auf dessen Basis zukünftig erforderliche Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen dokumentiert und strategisch geplant werden können.

Um den größtmöglichen Anteil der investiven Maßnahmen zu refinanzieren, sollte die Stadt, wie im Kapitel „Beiträge“ beschrieben, ihre Beitragssätze erhöhen.

Finanzanlagen

Finanzanlagen in Tausend Euro

	EB 2009	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Anteile an verbundenen Unternehmen	36.202	100.414	104.148	104.148	104.148	104.148	104.160
Beteiligungen	335	356	356	356	356	356	356
Sondervermögen	142.760	78.526	74.793	74.793	74.793	74.793	74.793
Wertpapiere des Anlagevermögens	6.252	6.311	6.377	6.448	6.525	6.610	6.698
Ausleihungen	2.124	18.619	22.453	20.772	19.456	15.223	13.344
Summe Finanzanlagen	187.673	204.226	208.127	206.518	205.278	201.131	199.351
Finanzanlagen je Einwohner in Euro	3.800	4.135	4.207	4.337	4.292	4.175	4.138

Das Finanzanlagevermögen der Stadt Kleve besteht in erster Linie aus den verbundenen Unternehmen und dem Sondervermögen.

Unter den verbundenen Unternehmen bilanziert die Stadt Kleve folgende Mehrheitsbeteiligungen als unmittelbare Beteiligungen:

- Klever Versorgungsbetriebe GmbH (100 Prozent)
- Umweltbetriebe der Stadt Kleve AöR (100 Prozent)
- Wirtschaftsförderungsgesellschaft mbH der Stadt Kleve (100 Prozent)
- Kleve-Marketing GmbH (75 Prozent)
- Kleve-Marketing GmbH & Co. KG (75 Prozent)
- Gewoge Wohnungsgesellschaft mbH für den Kreis Kleve (53,12 Prozent)

Über die Klever Versorgungsbetriebe GmbH ist die Stadt mittelbar an folgenden Gesellschaften beteiligt:

- Stadtwerke Kleve GmbH (99 Prozent)
- Bäderbetriebe Kleve GmbH (99 Prozent)

Beim Sondervermögen bilanziert die Stadt das Gebäudemanagement der Stadt Kleve als Eigenbetrieb.

Nach § 35 Abs. 5 GemHVO besteht bei Finanzanlagen grundsätzlich das Risiko, dass aufgrund einer voraussichtlich dauernden Wertminderung außerplanmäßige Abschreibungen vorzunehmen sind. Diese belasten gem. § 43 Abs. 3 GemHVO nicht die Ergebnisrechnung, verringern aber die allgemeine Rücklage und somit das Eigenkapital. Eine außerplanmäßige Abschreibung ist nicht vorzunehmen, wenn die Stadt Verlustausgleiche leistet und diese auch zukünftig zu leisten beabsichtigt. Die Zahlung der Verlustausgleiche belastet die Ergebnisrechnung und ver-

schlechtert so das Jahresergebnis. Zudem belastet der Abfluss liquider Mittel auch die Finanzrechnung.

Nachfolgend betrachten wir die Beteiligungen und Sondervermögen, die sich finanziell wesentlich auf den Haushalt der Stadt Kleve auswirken.

Kleвер Versorgungsbetriebe GmbH (KVB)

Die Klever Versorgungsbetriebe GmbH agiert als Holding für die Bäderbetriebe Kleve GmbH und die Stadtwerke Kleve GmbH. Chancen und Risiken für die Gesellschaft werden im Wesentlichen durch die Aktivitäten bei den verbundenen Unternehmen geprägt. So bestehen zwischen den Unternehmen Beherrschungs- und Gewinnabführungsverträge, aufgrund derer Gewinne der Gesellschaften an die KVB abzuführen und Verluste von dieser abzudecken sind.

Im Ergebnis konnte die KVB die Jahre 2009 bis 2013 mit Jahresüberschüssen von 1,3 bis 2,5 Mio. Euro schließen, von denen sie durchschnittlich rund 1,2 Mio. Euro jährlich als Gewinnabführung an den Kernhaushalt der Stadt Kleve geleistet hat. 2014 wurden zur Entlastung des Kernhaushalts 2,4 Mio. Euro ausgeschüttet.

Die Stadtwerke, zu deren Aufgabenbereich neben der Strom-, Gas- und Wasserversorgung die defizitären Sparten Parkhaus und Fährbetrieb zählen, erzielen jährlich Überschüsse von 2,0 bis 3,4 Mio. Euro, die sie an die KVB ausschütten.

Mit dem Betrieb eines Hallen- und eines Freibades erzielen die Bäderbetriebe hingegen jährlich Verluste von bis zu 0,9 Mio. Euro, die von den KVB ausgeglichen werden. Aufgrund der anstehenden Sanierungsarbeiten für die Bäder wurde 2012 ein Bäderkonzept erarbeitet, auf deren Grundlage der Bau eines Kombibades und die Sanierung des Freibades beschlossen wurden. Ab 2016 wird das Projekt realisiert. Hierdurch werden sich die Fehlbeträge voraussichtlich um rd. 0,4 Mio. Euro jährlich erhöhen. Dem will die KVB entgegen wirken, indem das Parkhaus aufgegeben und der Fährbetrieb nach Schenkenschanz eingestellt wird. Ein weiterer Ansatzpunkt zur Optimierung sind die Eintrittspreise. Diese sind mit 3,00 EUR für Erwachsene und 1,50 EUR für Begünstigte vergleichsweise gering. Dies ist vor allem in Hinblick darauf zu betrachten, dass der Eintritt zeitlich nicht begrenzt ist und die Bäder zukünftig attraktiver sind.

➔ Feststellung

Der Betrieb eines Schwimmbads ist eine freiwillige Leistung. Das Defizit schmälert den Gewinn der KVB und damit die Möglichkeit, Gewinnabführungen an den Kernhaushalt der Stadt Kleve zu leisten.

➔ Empfehlung

Die GPA NRW empfiehlt konkrete Maßnahmen einzuleiten, um den zukünftigen Verlust der Bäderbetriebe zu reduzieren. Hierzu zählt auch eine Erhöhung von Eintrittspreisen.

Umweltbetriebe der Stadt Kleve AöR (USK)

Die USK wurden zum 01.01.2009 von einer eigenbetriebsähnlichen Einrichtung in eine Anstalt öffentlichen Rechts umgewandelt. Entsprechend hat sich der Bilanzposten Sondervermögen

zum 01.01.2009 um den Wert der USK gemindert und der Bilanzposten verbundene Unternehmen um diesen gemehrt.

Das Aufgabenfeld der USK umfasst nach der Anstaltssatzung folgende Betriebssparten:

- Spiel- und Bolzplatzunterhaltung
- Sportstättenunterhaltung
- Park- und Gartenanlagen- sowie Grünflächenunterhaltung
- Straßenunterhaltung
- Betrieb der Straßenbeleuchtung
- Straßenreinigung und Winterdienst
- Unterhaltung der Parkscheinautomaten und Stromsäulen
- Stadtentwässerung (Kanal und Klärwerk)
- Abfallentsorgung
- Betrieb kommunaler Friedhöfe
- Werkstätten
- Verwaltung

Die Straßenreinigung, der Winterdienst, die Stadtentwässerung und die Abfallentsorgung sind kostenrechnende Einrichtungen, die den USK vollständig zugeordnet sind. Die Finanzierung erfolgt über Gebühren. Hinsichtlich bestehender Potenziale verweist die GPA NRW auf das Kapitel „Gebühren“.

Mit Ausnahme der kostenrechnenden Einrichtungen erbringen die USK fast ausschließlich Dienstleistungen für die Stadt Kleve, die durch die Stadt entsprechend vergütet werden.

Im Ergebnis konnte die USK die Jahre 2009 bis 2013 jeweils mit einem Jahresüberschuss (1,1 Mio. Euro bis 1,6 Mio. Euro) schließen. Den überwiegenden Anteil des Gewinns (1,0 bis 1,4 Mio. Euro) führen die USK jährlich an die Stadt Kleve ab. Den verbleibenden Anteil führen sie der allgemeinen Rücklage für spätere Investitionen zu.

➔ **Feststellung**

Die jährlichen Gewinnabführungen des Unternehmens stärken die Ergebnis- und Finanzrechnung der Stadt. Aus der USK ergibt sich somit aktuell kein Risiko für den Haushalt der Stadt Kleve.

Gewoge Wohnungsgesellschaft mbH für den Kreis Kleve

Der Zweck der Gewoge ist die Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum. Im Zeitraum 2009 bis 2013 erzielte sie jährlich Überschüsse, aufgrund derer die Stadt Kleve eine Brutto-Dividende von rd. 27.000 Euro erhält.

Gebäudemanagement der Stadt Kleve (GSK)

Das Sondervermögen GSK erbringt Dienstleistungen für die Stadt Kleve in Form der Gebäudeverwaltung- und unterhaltung sowie der Planung und Durchführung investiver Maßnahmen. Daneben vermietet bzw. verpachtet es Wohn- und Geschäftsräume an Dritte. Außerdem ist das GSK für den Erwerb und die Veräußerung von Grundstücken zuständig.

In den Jahren 2010 bis 2013 erwirtschaftete das Sondervermögen jährlich Verluste, die nicht durch den Kernhaushalt der Stadt Kleve kompensiert wurden und daher das Eigenkapital der GSK reduziert haben. Während die Verluste der Jahre 2010 bis 2012 bei durchschnittlich rund 0,3 Mio. Euro lagen, betrug der Verlust des Jahres 2013 rund 1,4 Mio. Euro. Dies lag an der außerordentlichen Abschreibung des alten Rathauses von rund 1,0 Mio. Euro. Durch Erträge aus Grundstücksverkäufen konnte das Sondervermögen 2014 erstmals einen Jahresüberschuss von rund 0,2 Mio. Euro realisieren, der dem Kernhaushalt zugeführt wurde.

Die Leistungserbringung für die Stadt Kleve ist kostendeckend. So erstattet die Stadt Kleve die nicht durch Erträge gedeckten Aufwendungen der städtischen Gebäude im Rahmen einer internen Leistungsverrechnung. Daneben erzielt das Sondervermögen Mieten und Pachten für Gebäude, die es Dritten zur Verfügung stellt. Eine Kostendeckung kann das GSK in dieser Sparte nicht erzielen. Das Defizit des Jahres 2014 beläuft sich hier auf rund 0,3 Mio. Euro. Der Gewinn des Jahres 2014 resultiert damit allein aus den Erträgen aus Grundstücksverkäufen. In den vorherigen Geschäftsjahren war auch dieses Geschäftsfeld defizitär.

Um die Ertragslage zu stabilisieren bzw. zu verbessern, überprüft das GSK regelmäßig Möglichkeiten, um den tendenziell steigenden Betriebs- und Personalkosten entgegenzuwirken. Ein wesentlicher Aspekt ist hierbei vor allem die energetische Sanierung von Gebäuden und die Finanzierung von Investitionsmaßnahmen mit Fördermitteln. Darüber hinaus wirkt das GSK auf eine optimierte Nutzung der Flächen hin. Trotz dieser Maßnahmen rechnet das GSK für 2015 und die Folgejahre mit negativen Jahresergebnissen.

→ Feststellung

Die Verluste des GSK resultieren vor allem aus der externen Vermietung und Verpachtung von Gebäuden.

→ Empfehlung

Das GSK sollte weitere Maßnahmen entwickeln, um zukünftig ausgeglichene Ergebnisse erzielen zu können. Für den aktuell vorgehaltenen Gebäudebestand hat die GPA NRW weitere Potenziale erkannt. Diesbezüglich verweisen wir auf das Kapitel „Gebäudeportfolio“.

Schulden- und Finanzlage

Finanzrechnung

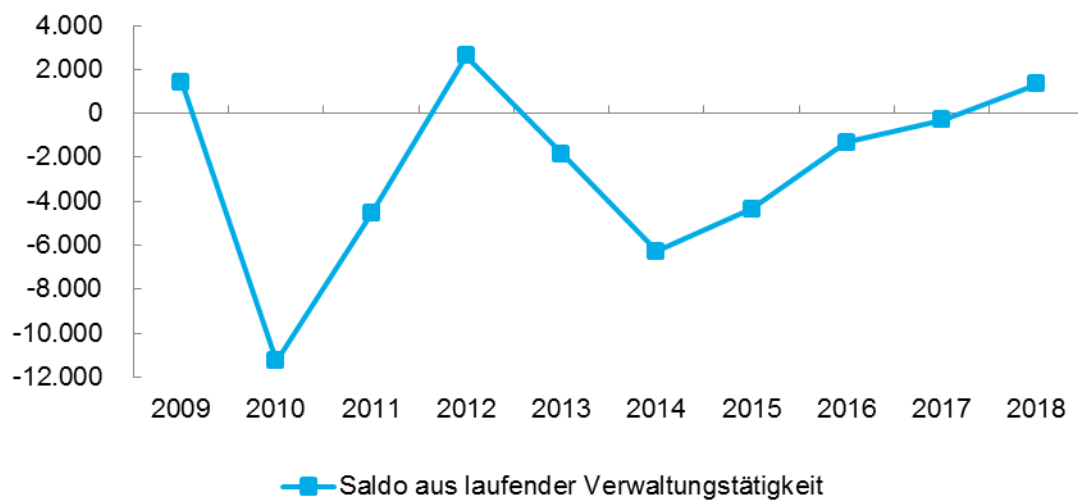
Der Saldo aus Einzahlungen und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit zeigt, inwieweit die Kommune im „laufenden Geschäft“ liquide Mittel erwirtschaften kann. Diese Mittel können Kredite oder Vermögensveräußerungen für Investitionen und Darlehenstilgungen ersetzen. Ein negativer Saldo erhöht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

Salden der Finanzrechnung in Tausend Euro (IST)

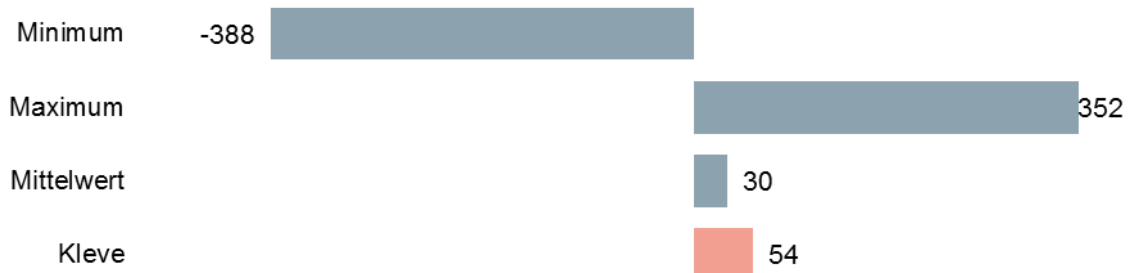
	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	1.424	-11.275	-4.557	2.604	-1.851	-6.260
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-514	4.573	96	-421	946	2.600
= Finanzmittelüberschuss /-fehlbetrag	910	-6.702	-4.461	2.183	-905	-3.661
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	-1.275	-6.259	-81	42	2.720	618
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-365	-12.961	-4.543	2.225	1.815	-3.043
+ Anfangsbestand an Finanzmitteln	15.142	14.188	3.202	-1.730	-27	1.823
+ Veränderung Bestand an fremden Finanzmitteln	316	1.974	-390	-522	35	-389
= Liquide Mittel	15.093	3.202	-1.730	-27	1.823	-1.609

Zur Analyse der Selbstfinanzierungskraft zeigt die folgende Grafik die Entwicklung des Saldos aus laufender Verwaltungstätigkeit:

Entwicklung des Saldos aus laufender Verwaltungstätigkeit in Tausend Euro



Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner in Euro 2012



Der Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit folgt grundsätzlich den Jahresergebnissen. Aufgrund der hohen Gewerbesteuereinzahlungen und Schlüsselzuweisungen ist die Selbstfinanzierungskraft der Stadt Kleve 2009 und 2012 positiv. In den übrigen Jahren konnte die Stadt keine Finanzmittel für Investitionen und Darlehenstilgung aus der laufenden Verwaltungstätigkeit bereitstellen.

Die mangelnde Selbstfinanzierungskraft der Jahre 2010 und 2011 beeinflusst die Liquiditätslage der Stadt maßgeblich. Die Liquiditätsreserven sind 2011 verbraucht. Es musste daher erstmalig nach 25 Jahren ein unterjähriger Liquiditätskredit von 3,0 Mio. Euro in Anspruch genommen werden.

Erst für das Jahr 2018 plant die Stadt erneut einen positiven Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit. Bis dahin bessern sich die Salden planmäßig jährlich. Trotzdem wären alle Finanzdefizite durch Liquiditätskredite zu finanzieren. Die hieraus entstehenden Zinsverpflichtungen würden die folgenden Jahresergebnisse zusätzlich belasten. Es gilt zu beachten, dass die kontinuierliche Besserung der Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit ab dem Jahr 2015 vor allem auf die eingeplanten Steigerungen bei den Steuerzahlungen sowie auf moderate Steigerungen bei den Personalauszahlungen, Auszahlungen für Sach- und Dienstleistungen und sonstigen Transferauszahlungen zurückzuführen ist. Diese unterliegen den im Kapitel „Haushaltsplanung“ beschriebenen allgemeinen Risiken. Der Eintritt dieser Risiken würde grundsätzlich auch den Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit belasten. Noch nicht in den Plandaten enthalten sind Einzahlungen in Höhe von 5,0 Mio. Euro, die die Stadt nach eigenen Angaben im Jahr 2016 aus Genussscheinen der Sparkasse erhält. Diese werden die vorgenannte Entwicklung abmildern und die Liquidität der Stadt stärken. Die tatsächliche Entwicklung bleibt abzuwarten.

→ Feststellung

Die überwiegend negative Selbstfinanzierungskraft belastet die Liquidität der Stadt Kleve bis 2017 planmäßig. Das führt zu einem erhöhten Kreditbedarf und steigenden Zinslasten der Stadt.

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 des Kernhaushalts in Tausend Euro

	EB 2009	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	29.749	28.538	27.268	26.042	24.809	23.461	22.152
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	0	0	0	0	0	0	1.767
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	2.375	926	854	718	658	575	545
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	2.325	5.845	6.307	9.115	8.903	8.660	5.193

	EB 2009	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	418	551	417	311	260	329	368
Sonstige Verbindlichkeiten	1.794	2.075	6.502	5.045	4.324	5.168	4.871
Verbindlichkeiten gesamt	36.662	37.935	41.349	41.230	38.954	38.192	34.895
Rückstellungen	46.096	45.928	45.965	44.102	45.375	44.616	48.083
Sonderposten für den Gebührenausgleich	0	0	0	0	0	0	0
Schulden gesamt	82.758	83.863	87.314	85.332	84.329	82.808	82.978
davon Verbindlichkeiten in Euro je Einwohner	742	768	836	866	814	793	724

Die Kreditverbindlichkeiten und Rückstellungen bestimmen wertmäßig im Wesentlichen die Schuldenlage der Stadt Kleve. Die Rückstellungen werden im nachfolgenden Kapitel analysiert. Daher geht die GPA NRW an dieser Stelle auf die Verbindlichkeiten ein.

Der überwiegende Anteil der Verbindlichkeiten entfällt auf Investitionskredite (2014: rund 63,5 Prozent). Ausgehend von der Eröffnungsbilanz hat die Stadt Kleve ihre Investitionskredite jährlich reduziert. Gleichzeitig hat sich die Liquiditätslage der Stadt, wie im Kapitel „Finanzrechnung“ beschrieben, verschlechtert. Zum Jahresabschluss 2014 wird daher erstmalig ein Liquiditätskredit von rund 1,8 Mio. Euro in der Bilanz ausgewiesen. Für diesen wurden allerdings keine externen Finanzmittel aufgenommen. Es wurde stattdessen das eingeräumte Überziehungsvolumen ausgenutzt. Aufgrund der Plandaten ist von einem weiter steigenden Liquiditätsbedarf auszugehen.

Kennzahlen zur Finanzlage in Prozent

	EB 2009	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Anlagendeckungsgrad II	103,8	102,8	100,0	98,5	98,9	99,0	99,0
Liquidität 2. Grades	628,5	252,0	67,7	40,1	101,6	99,2	106,0
Dynamischer Verschuldungsgrad		44,9	neg. Ergebnis	neg. Ergebnis	28	neg. Ergebnis	neg. Ergebnis
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	1,3	1,8	2,4	2,8	2,7	3,0	2,5
Zinslastquote		1,6	1,4	1,3	1,1	1,0	0,9

Mit Ausnahme der Liquidität 2. Grades sind die Kennzahlen zur Finanzlage im Zeitverlauf relativ konstant.

Die Liquidität 2. Grades zeigt, dass die Stadt Kleve ihre kurzfristigen Verbindlichkeiten in den Jahren 2010 und 2011 nicht mit ihrem kurzfristig verfügbaren Vermögen decken kann. Insbesondere verdeutlicht die Kennzahl den rapiden Abbau der Liquiditätsreserven vom Jahr 2009 nach 2010. Die voraussichtlich fehlende Selbstfinanzierungskraft wird künftig zu einem erhöhten Bedarf an Liquiditätskrediten führen, der sich ebenfalls belastend auf diese Kennzahl und die kurzfristige Verbindlichkeitsquote auswirken wird.

Die Zinsbelastung im Kernhaushalt der Stadt Kleve ist gering. Die Zinslastquote hat sich mit den abnehmenden Investitionskrediten jährlich reduziert. Interkommunal verglichen gehört

Kleve zu den 25 Prozent der Kommunen mit der geringsten Zinsbelastung. Hier gilt jedoch zu beachten, dass in den verbundenen Unternehmen und dem Sondervermögen weitere Verbindlichkeiten bestehen.

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

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

→ **Feststellung**

Die Kennzahlen zur Finanzlage verdeutlichen ebenfalls den Liquiditätsbedarf der Stadt. Es besteht Konsolidierungsbedarf.

→ **Empfehlung**

Da die Stadt Kleve einen Anteil ihrer Verbindlichkeiten in die verbundenen Unternehmen und Sondervermögen ausgegliedert hat, sollte sie ihre Arbeiten am ersten Gesamtabschluss intensivieren, um damit einen vollständigen Überblick über ihre Verschuldungslage zu erhalten.

Rückstellungen

Rückstellungen in Tausend Euro

	EB 2009	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Pensionsrückstellungen	37.852	38.746	39.027	40.119	41.527	42.409	44.991
Rückstellungen Deponien und Altlasten	2.015	2.000	2.000	500	500	100	0
Instandhaltungsrückstellungen	0	0	0	0	0	0	0
sonstige Rückstellungen nach § 36 Abs. 4 und 5 GemHVO	6.229	5.182	4.938	3.483	3.349	2.106	3.092
Summe der Rückstellungen	46.096	45.928	45.965	44.102	45.375	44.616	48.083

Mit rund 94 Prozent bestimmen die Pensionsrückstellungen die Gesamtrückstellungen. Sie enthalten die Pensions- und Beihilfeverpflichtungen gegenüber den aktiven Beamten und Versorgungsempfängern. Die Berechnung erfolgte mit einem Rechnungszins von fünf Prozent auf Basis der Richttafeln 2005 G von Klaus Heubeck. Wie in den meisten anderen Kommunen in NRW sind die Pensionsverpflichtungen nicht durch entsprechende Finanzanlagen gegenfinanziert.

Für die mögliche Sanierung des ehemaligen Schlachthofgeländes wurde mit der Eröffnungsbilanz eine Rückstellung für Deponien und Altlasten gebildet, die von der Stadt nicht in Anspruch genommen wurde und in den Jahren 2011, 2013 und 2014 ertragswirksam aufgelöst wurde.

Die sonstigen Rückstellungen weisen im Wesentlichen Verpflichtungen aus dem Personalbereich, wie Rückstellungen aufgrund von Überstunden und nicht genommenen Urlaub, Jubiläumsumszuwendungen und Altersteilzeit auf. Darüber hinaus werden hier auch Rückstellungen für

Prozessrisiken und Verlustübernahmeverpflichtungen bilanziert. Instandhaltungsrückstellungen hat die Stadt nicht gebildet.

Eigenkapital

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

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

Entwicklung des Eigenkapitals in Tausend Euro (IST)

	EB 2009	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Eigenkapital	225.624	228.179	218.983	213.978	216.070	213.764	209.782
Sonderposten	112.215	115.980	112.228	110.883	110.288	109.408	109.687
davon Sonderposten für Zuwendungen/Beiträge	101.652	111.576	110.431	109.131	108.251	107.317	107.604
Rückstellungen	46.096	45.928	45.965	44.102	45.375	44.616	48.083
Verbindlichkeiten	36.662	37.935	41.349	41.230	38.954	38.192	34.895
Passive Rechnungsabgrenzung	4.239	4.397	4.194	4.203	4.246	4.361	4.491
Bilanzsumme	424.835	432.419	422.720	414.397	414.934	410.341	406.938
Eigenkapitalquoten in Prozent							
Eigenkapitalquote 1	53,1	52,8	51,8	51,6	52,1	52,1	51,6
Eigenkapitalquote 2	77,0	78,6	77,9	78,0	78,2	78,2	78,0

Eigenkapitalquoten 1 und 2 in Prozent 2012

	Kleve	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Eigenkapitalquote 1 in Prozent	52,1	-17,2	65,0	31,9	19,2	32,8	44,0	58
Eigenkapitalquote 2 in Prozent	78,2	4,9	86,2	61,0	49,9	60,9	74,0	58

Die Eigenkapitalsituation der Stadt Kleve ist gut. 2012 gehört Kleve zu den 25 Prozent der Städte mit der höchsten Eigenkapitalquote 1. Die Eigenkapitalquote 2 berücksichtigt neben dem Eigenkapital auch Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge. Durch die im Kapitel „Beiträge“ beschriebene hohe Beitragsrefinanzierung kann sich die Stadt im interkommunalen Vergleich hier ebenfalls bei dem Viertel der Kommunen positionieren, die die höchsten Werte aufweisen.

Die bisherigen Jahresergebnisse reduzierten das Eigenkapital um rund 18,9 Mio. Euro. Aufgrund der Plandaten wird sich das Eigenkapital bis 2017 um weitere 7,1 Mio. Euro reduzieren. Erst 2018 sieht die Haushaltsplanung einen Haushaltsausgleich vor, der jedoch den bereits in den Kapiteln „Haushaltsplanung“ beschriebenen Risiken unterliegt.

→ Feststellung

Der stetige Eigenkapitalverzehr verstößt gegen das Gebot der intergenerativen Gerechtigkeit. Der für 2018 geplante Haushaltsausgleich unterliegt Risiken. Sollten sich diese verwirklichen, kann sich das Eigenkapital höher als bislang geplant reduzieren.

Ertragslage

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

Erträge in Tausend Euro (IST)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Steuern und ähnliche Abgaben	45.306	37.931	38.973	43.276	44.830	43.175
Zuwendungen und allgemeine Umlagen	23.297	18.579	26.447	36.140	32.648	34.215
Sonstige Transfererträge	336	395	1.233	563	573	595
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	17.156	18.287	18.722	19.027	19.255	20.345
Privatrechtliche Leistungsentgelte	639	494	601	531	635	425
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	1.977	2.691	3.246	3.440	3.611	4.525
Sonstige ordentliche Erträge	7.974	13.797	8.838	5.554	7.651	6.345
Aktivierete Eigenleistungen	0	0	60	413	333	434
Bestandsveränderungen	0	0	0	0	0	0
Ordentliche Erträge	96.685	92.175	98.119	108.943	109.536	110.058
Finanzerträge	2.434	4.478	3.173	3.346	3.231	4.644

Die ordentlichen Erträge haben von 2009 bis 2014 rund 13,8 Prozent zugenommen. Dies liegt vor allem an den Zuwendungen und allgemeinen Umlagen in Form der Schlüsselzuweisungen. Diese haben aufgrund der konjunkturell schwachen Jahre in den Referenzzeiträumen ab 2012 merkbar zugenommen. Auch die Gewerbesteuererträge haben sich nach dem konjunkturbedingten Einbruch der Jahre 2010 und 2011 im Jahr 2012 erholt. Einzelunternehmerische Entscheidungen führten 2014 zu einem erneuten Einbruch der Gewerbesteuer.

Die öffentlich-rechtlichen Leistungsentgelte nahmen durch einen Anstieg der Benutzungsgebühren im Betrachtungszeitraum konstant zu. Dies gilt ebenso für die Kostenerstattungen. Diese haben im Betrachtungszeitraum um rund 28,8 Prozent zugenommen. Neben höheren Erstattungen durch die USK, haben die Kostenerstattungen für die Jugendhilfe sowie für Asylbewerber und ausländische Flüchtlinge zugenommen. Diesen Erträgen stehen jedoch auch erhöhte Aufwendungen gegenüber.

Die sonstigen ordentlichen Erträge schwanken von 2009 bis 2014. 2010 hatten sie mit rund 13,8 Mio. Euro den Höchststand. Hier konnte die Stadt Erträge aus der Veräußerung von Grundstücken von rund 3,4 Mio. Euro erzielen.

Die Analyse der wesentlichen Ertragsplanungen befindet sich im Kapitel „Haushaltsplanung“ des Berichtsabschnitts „Strukturelle Haushaltssituation“.

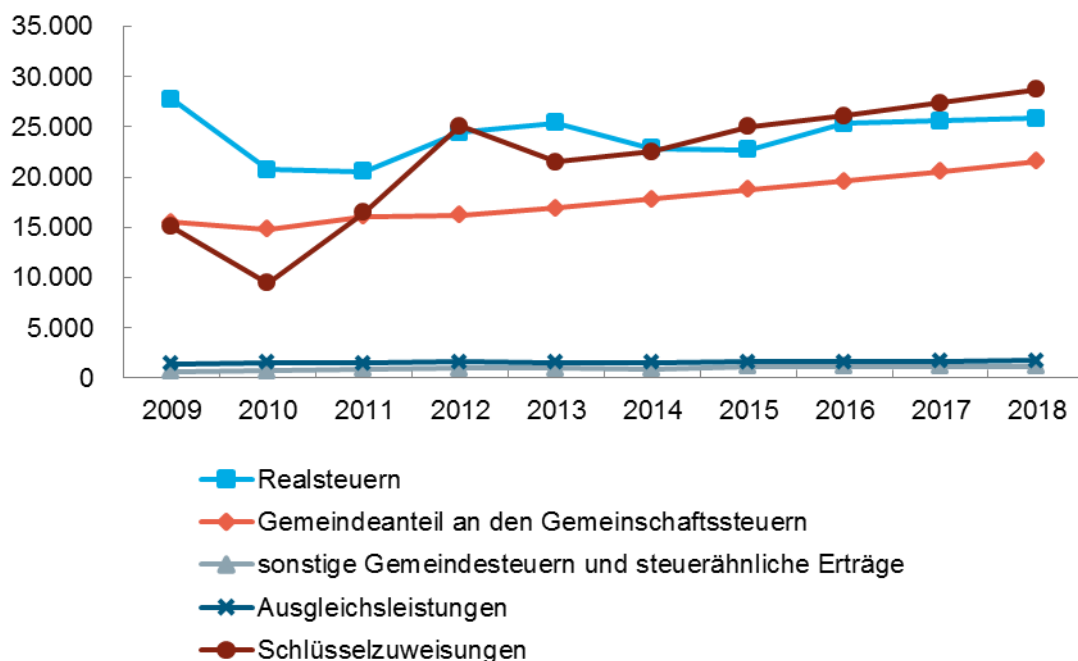
Allgemeine Deckungsmittel

Die GPA NRW versteht unter allgemeinen Deckungsmitteln

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

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

Allgemeine Deckungsmittel in Tausend Euro



Die allgemeinen Deckungsmittel der Stadt Kleve basieren überwiegend auf Steuererträgen und Schlüsselzuweisungen. 2012 betragen sie 1.430 Euro je Einwohner. Damit liegen sie über dem interkommunalen Mittelwert von 1.271 Euro. Auch in den Jahren 2009 und 2013 waren die allgemeinen Deckungsmittel der Stadt Kleve überdurchschnittlich. In den von der weltweiten Wirtschaftskrise beeinflussten Jahren 2010 und 2011 lagen die allgemeinen Deckungsmittel der Stadt unter dem interkommunalen Mittelwert. In diesen Jahren waren ebenfalls die Erträge aus Schlüsselzuweisungen aufgrund der guten Jahre der Referenzzeiträume gering.

Aufwendungen

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

Aufwendungen in Tausend Euro (IST)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Personalaufwendungen	14.548	14.802	16.735	17.528	17.177	20.091
Versorgungsaufwendungen	1.612	1.862	2.013	2.049	2.197	2.154
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	35.905	35.891	36.432	37.753	38.889	39.403
Bilanzielle Abschreibungen	4.052	3.912	5.119	4.165	4.743	4.724
Transferaufwendungen	38.552	38.856	40.200	43.634	45.901	46.768
Sonstige ordentliche Aufwendungen	5.704	8.112	4.273	4.349	5.067	4.435
Ordentliche Aufwendungen	100.375	103.436	104.773	109.478	113.974	117.575
Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen	1.575	1.456	1.347	1.185	1.099	1.109

Auch die ordentlichen Aufwendungen haben von 2009 bis 2014 kontinuierlich zugenommen. Allein die Personalaufwendungen haben in diesem Zeitraum einen Zuwachs von rund 38,1 Prozent erfahren. Hier haben vor allem die Vergütungen der tariflich Beschäftigten zugenommen. Ursächlich dafür war u.a. der Ausbau der U3-Betreuung. Eine entsprechende Kompensation findet sich in den beschriebenen ebenfalls gestiegenen Kostenerstattungen.

Die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen haben im Betrachtungszeitraum rund 3,5 Mio. Euro zugenommen. Sie werden im Wesentlichen von Aufwandserstattungen an die USK und GSK bestimmt, die konstant gestiegen sind. Weitere wesentliche Aufwandspositionen, die ebenfalls gestiegen sind, sind die Betreuungskosten für die OGS und die Schülerbeförderungskosten. Mehr zu den Schülerbeförderungskosten enthält der Teilbericht „Schulen“.

Die bilanziellen Abschreibungen enthalten neben dem Werteverzehr des Anlagevermögens auch Aufwendungen durch die Einzel- und Pauschalwertberichtigung auf Forderungen. Letztere haben die erhöhten Aufwendungen des Jahres 2011 verursacht.

Unter die Transferaufwendungen fallen neben der Kreisumlage als größte Aufwandsposition vor allem die Aufwendungen für sonstige soziale Leistungen. Dies sind z.B. die Unterbringung in der Heimpflege oder aber die Betriebskostenzuschüsse für Tageseinrichtungen. Diese Aufwendungen sind im Zeitverlauf gestiegen.

Bilanzielle Abschreibungen

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

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

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

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Ordentliche Aufwendungen	100.375	103.436	104.773	109.478	113.974	117.575
Abschreibungen auf Anlagevermögen	3.521	3.521	3.592	3.700	3.728	3.821
Erträge aus der Auflösung von Sonderposten	2.656	2.810	2.885	2.979	3.056	3.052
Netto-Ergebnisbelastung	865	710	707	721	672	770
Abschreibungsintensität	3,5	3,4	3,4	3,4	3,3	3,3
Drittfinanzierungsquote	75,4	79,8	80,3	80,5	82,0	79,9

Die Abschreibungsintensität der Stadt Kleve ist gering. 2012 liegt sie unter dem interkommunalen Mittelwert von 9,4 Prozent. Es ist zu berücksichtigen, dass wesentliche Vermögenspositionen ausgegliedert sind. So werden die Gebäude bei den GSK bilanziert und das Abwasservermögen bei den USK. Die Drittfinanzierungsquote der Stadt Kleve ist hoch. Sie liegt 2012 über dem interkommunalen Mittelwert von 53,7 Prozent. Damit gehört die Stadt zu dem Viertel der Kommunen mit der höchsten Drittfinanzierung. Im Mittel der Jahre 2009 bis 2014 belasten die Abschreibungen nur zu rund 20 Prozent die Ergebnisrechnung.

Die Analyse der wesentlichen Aufwandsplanungen befindet sich im Kapitel „Haushaltsplanung“ des Berichtsabschnitts „Strukturelle Haushaltssituation“.

➔ 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