

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Finanzen der Gemeinde
Havixbeck im Jahr 2017*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Haushaltssituation	3
Haushaltssteuerung	5
Beiträge und Gebühren	6
→ Inhalte, Ziele und Methodik	8
→ Haushaltssituation	9
Rechtliche Haushaltssituation	10
Ist-Ergebnisse	13
Plan-Ergebnisse	15
Eigenkapital	21
Schulden	23
Vermögen	26
→ Haushaltssteuerung	29
Kommunaler Steuerungstrend	29
Umgang mit haushaltswirtschaftlichen Risiken	31
→ Konsolidierungsmöglichkeiten	33
Beiträge	33
Gebühren	35
Steuern	38
→ Zusätzliche Erläuterungen zu einzelnen Haushaltspositionen und Bilanzposten	40
Personalaufwendungen	40
Pensionsrückstellungen	41
→ Anlagen: Ergänzende Tabellen	43

→ Managementübersicht

Haushaltssituation

Rechtliche Haushaltssituation

Die Gemeinde Havixbeck erreichte im Zeitraum von 2014 bis 2017 ausgeglichene (bzw. fiktiv ausgeglichene) Haushalte. Die Haushaltswirtschaft unterliegt zum Zeitpunkt der Prüfung keinen aufsichtsrechtlichen Maßnahmen oder Genehmigungspflichten nach den §§ 75 oder 76 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW).

Aus der Fehlbetragsentwicklung 2012 und 2013 ergab sich zuvor die Verpflichtung zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzepts (HSK). Die Gemeinde Havixbeck schreibt dieses aktuell auf freiwilliger Basis fort.

Die Haushaltsplanung prognostiziert für die folgenden Planjahre defizitäre Rechnungsergebnisse. Zum Ausgleich steht nur noch 2018 ein Restbestand der Ausgleichsrücklage zur Verfügung. Diese ist dann vollständig aufgebraucht. Bis einschließlich 2020 werden Entnahmen aus der allgemeinen Rücklage notwendig. Die Haushaltsplanung würde damit erneut der Genehmigungspflicht seitens der Kommunalaufsicht des Kreises Coesfeld unterliegen.

Ist-Ergebnisse

Die Ergebnisentwicklung war bis 2016 überwiegend defizitär geprägt. Nach der NKF-Umstellung 2009 schlossen nur die Jahre 2014 und 2016 mit Überschüssen. Dem guten Rechnungsergebnis 2016 lagen aber auch Sondereffekte zugrunde, insbesondere bei der Gewerbesteuer. Die finanzwirtschaftliche Lage der Gemeinde Havixbeck ist stark abhängig von dieser sowie bspw. den Gemeindeanteilen an den Gemeinschaftssteuern und den Schlüsselzuweisungen. Insofern besteht auch eine besondere Abhängigkeit von der konjunkturellen Lage und Entwicklung.

Dies bestätigt die weitere Finanzentwicklung. Der Jahresabschluss 2017 stand im Prüfungsverfahren noch nicht zur Verfügung. Im Dezember 2017 stand dann in Aussicht, dass auch dieses Jahr sich verbessert. Entgegen der Planung mit einem Fehlbetrag von 1,1 Mio. Euro könnte sich das Defizit auf ca. 500.000 Euro verringern. Ursächlich dafür ist die positivere Konjunktorentwicklung, die sich in Form höherer als geplanter Erträge niederschlägt.

Nach Bereinigung von Schwankungen bei den wichtigsten Erträgen¹ und Aufwendungen² sowie von Sondereffekten bestätigt sich nach bisheriger Datenlage eine auch strukturell noch nicht ausgeglichene Finanzlage. Der strukturelle Fehlbetrag 2016 errechnet sich mit 466.000 Euro. Aufgrund dieses strukturellen Ergebnisses sind weiterhin grundsätzlicher Konsolidierungsbedarf und Handlungsdruck zu betonen.

¹ Gewerbesteuer, Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern, Ausgleichsleistungen, Schlüsselzuweisungen.

² Steuerbeteiligungen, Kreisumlage.

Plan-Ergebnisse

Nach Maßgabe der zur Prüfung vorliegenden Datenlage plante die Gemeinde Havixbeck nach 2016 mit durchgängig defizitären Planergebnissen. Auch hier ist mit Stand von November 2011 zu ergänzen, dass sich mit dem Haushaltsplanentwurf 2018 die Planperspektive verbessert. Vollständige Datennacherhebungen waren dazu aus Zeitgründen nicht mehr möglich. Die positivere Planung steht aber ebenfalls unter dem Einfluss konjunktureller Verbesserungen. Für 2018 ist dabei ein positiver Einmaleffekt durch höhere Erträge aus Grundstücksverkäufen zu betonen.

Die zur Prüfung analysierte Planung unterlag möglichen Risiken. Insofern war gemessen an diesen Unterlagen nicht auszuschließen, dass sich die an sich angespannte Haushaltslage weiter verstärkt. Zusätzliche Planungsrisiken ergaben sich bei der Gewerbesteuer 2018, der Personalaufwendungen und den Sach- und Dienstleistungsaufwendungen.

Eigenkapital

Die Gemeinde Havixbeck verzeichnet große Eigenkapitalverluste durch die von Fehlbeträgen geprägte Finanzentwicklung nach der NKF-Umstellung. Der Eigenkapitalverlust liegt bis 2016 bei fast fünf Mio. Euro. Mit den zunächst bis 2020 geplanten Defiziten hätte er sich auf ca. acht Mio. Euro erhöhen können. Damit wäre dann knapp ein Viertel des ursprünglichen Eigenkapitals verzehrt. Aufgrund der konjunkturellen Entwicklung könnte sich die Eigenkapitalausstattung nunmehr demgegenüber verbessern. Das Volumen der Ausgleichsrücklage wird demnach aber auch weiterhin maximal bei 686.000 Euro bis 2021 liegen.

Mit ihrem bisherigen Eigenkapitalbestand ordnet sich Havixbeck bezogen auf 2015 interkommunal verglichen trotzdem noch auf durchschnittlichem Niveau ein. Das Risiko der bilanziellen Überschuldung droht demnach noch nicht.

Die Gemeinde sollte ihre finanzstrategische Steuerung mit besonderer Priorität darauf ausrichten, die Eigenkapitalverluste wieder auszugleichen. Sie sollte Rücklagenreserven aufbauen, um die eigenen Handlungsspielräume wieder herzustellen und zu erhalten.

Schulden

Von 2012 zu 2013 senkte die Gemeinde Havixbeck ihre Kreditverbindlichkeiten für Investitionen um 290.000 Euro auf 5,1 Mio. Euro. Danach stieg das Kreditvolumen kontinuierlich an. 2016 umfasst es 6,3 Mio. Euro. Im Planjahr 2017 erhöht sich die Summe der Kredite auf 7,1 Mio. Euro. Trotz der im HSK vorgesehenen Entschuldung steigt das Kreditvolumen also weiter.

Die Gemeinde Havixbeck benötigt darüber hinaus unterjährig Liquiditätskredite. Bislang bilanzierte sie in jedem Jahr eine Mio. Euro. Der Ermächtigungsrahmen laut Haushaltsplan 2017 liegt bei drei Mio. Euro.

Die gestiegenen Verbindlichkeiten und Schulden ordnen sich interkommunal verglichen dennoch unterdurchschnittlich ein.

Die zur Aufgabenerledigung erforderliche Liquidität aus der laufenden Verwaltungstätigkeit stellte Havixbeck bei schwankender Entwicklung nur in einzelnen Jahren sicher. Wiederholt ergab

sich auch die Notwendigkeit, Liquiditätsverbindlichkeiten in Anspruch zu nehmen. Die bisherige Kreditermächtigung erhöhte die Gemeinde in der Haushaltssatzung 2017 von bislang einer Mio. Euro auf drei Mio. Euro. Dennoch stieg auch der Bestand der liquiden Mittel in den Jahren 2015 und 2016 um insgesamt 4,5 auf 6,1 Mio. Euro.

Vermögen

Die Gemeinde Havixbeck hat im Betrachtungszeitraum nur wenig in ihr Anlagevermögen investiert. Da sich die finanzielle Entwicklung weiter defizitär darstellt, erhöht sich das Risiko von Substanz- und Wertverlusten. Aufgrund der im HSK festgelegten, aber gleichwohl nachvollziehbaren Investitionsbeschränkungen könnte sich die Entwicklung noch weiter verstärken.

→ KIWI-Bewertung

Die gpaNRW bewertet das Handlungsfeld Haushaltssituation der Gemeinde Havixbeck mit dem Index 3.

Haushaltssteuerung

Ab 2015 verschlechtern sich die bereinigten Jahresergebnisse und damit der kommunale Steuerungstrend. Der Gemeinde Havixbeck gelingt es nicht, steigende Aufwendungen durch Einsparungen oder Mehrerträge in den steuerbaren Handlungsfeldern auszugleichen. Dies, obwohl seit 2015 ein fortgeschriebenes HSK in Kraft ist. Die bislang beschlossenen und in Teilen umgesetzten Konsolidierungsbeschlüsse reichen insofern nicht aus, den vorgeschriebenen Haushaltsausgleich zu unterstützen.

Im Hinblick auf die Finanzsteuerung ist zu würdigen, dass die Verwaltung in den fortgeschriebenen Haushaltssicherungskonzepten eine Reihe von Konsolidierungsvorschlägen einbrachte. Diese lehnte der Gemeinderat zum Teil ab. Zu nennen sind hier bspw. die Vorschläge zur stufenweisen Anhebung der Grundsteuerhebesätze. Die Einordnung des strukturellen Fehlbetrags verdeutlicht dazu, dass die Gemeinde Havixbeck die ermittelte strukturelle Deckungslücke mit Ihren Hebesatzvorschlägen hätte decken können.

Die finanzwirtschaftliche Gesamtsituation bleibt im Wesentlichen von den nicht steuerbaren Faktoren beeinflusst. Es ist anzuregen, dass Politik und Verwaltung gemeinsame Strategien zur Verbesserung und Absicherung der Lage entwickeln. Verständlicherweise zielt die politische Ausrichtung darauf, die Gebühren-, Beitrags- und Steuerpflichtigen vor weiteren Belastungen und Verteuerungen zu schützen. Gleichzeitig erfolgen aber auch keine Standardreduzierungen, um Aufwendungen nachhaltig zu senken. Pauschale Mittelkürzungen wie im Fall der Personalaufwendungen sind dabei keinesfalls zielführend und erfolgversprechend.

Wenn bewusst an den örtlichen Standards festgehalten werden soll, müssen weitere Erträge generiert werden, um den vorgeschriebenen Haushaltsausgleich darzustellen. Letztendlich werden dabei auch die bislang nicht gewünschten Hebesatzanpassungen in Erwägung zu ziehen sein.

Die nachträglich bekanntgewordenen konjunkturellen Verbesserungen überlagern die nachfolgenden Analyseergebnisse ggf. zum Teil. Nach Auffassung der gpaNRW sollte sich aber auch der Gemeinderat weiterhin damit auseinandersetzen, dass im Interesse einer nachhaltigen Haushaltsabsicherung weitere Konsolidierungsentscheidungen notwendig erscheinen. Die strukturellen Analysen und der Eigenkapitalverzehr belegen, dass die Gemeinde Havixbeck ihre hohen örtlichen Standards bislang nicht auskömmlich finanzieren kann. Spätere konjunkturelle Einbrüche bergen hier insofern große Risiken.

Beiträge und Gebühren

Beiträge

Die Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen ordnet sich trotz rückläufiger Entwicklung in 2015 überdurchschnittlich im interkommunalen Vergleich ein. Für die Konsolidierung relevante Empfehlungen ergeben sich im Erschließungsbeitragsrecht nicht. Dennoch sollte die Gemeinde ihre Erschließungsbeitragsatzung im Interesse der Rechtssicherheit auf den Stand der Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes NRW (StGB) bringen.

Gleiches gilt auch für die Straßenbaubeitragsatzung nach dem Kommunalabgabengesetz NRW (KAG). Ferner sollte die Gemeinde in dieser Satzung die prozentualen beitragsfähigen Anteile anheben und die Maximalsätze der Mustersatzung vollständig ausschöpfen.

Künftige Straßenbaumaßnahmen an den gemeindlichen Wirtschaftswegen sollte die Gemeinde im Interesse der Beitragsgerechtigkeit ebenfalls abrechnen. Aufgrund des sich fortsetzenden Konsolidierungsdrucks sollte sie die abrechenbaren Beiträge soweit wie möglich zur Deckung der Ausbaurkosten heranziehen.

Gebühren

Die Gemeinde Havixbeck konzipiert ihr Bestattungswesen neu. Ein externer Gutachter ist im Rahmen eines Beratungsauftrags eingesetzt. Er stellt auch die Gebührenkalkulation neu auf. Den Ansatz zur bedarfsorientierten und wirtschaftlicheren Ausrichtung des Bestattungswesens nimmt die gpaNRW positiv zur Kenntnis.

Die Gemeinde Havixbeck sollte bei der neu zu beschließenden Gebührenkalkulation die Berechnung der kalkulatorischen Abschreibungen verändern. Künftig sollten auch hier die Wiederbeschaffungszeitwerte angesetzt werden. Bislang kalkulierte sie hier abweichend zu den Bereichen der Abwasser- und Abfallbeseitigung immer noch mit den Anschaffungs- und Herstellungskosten.

Im Bestattungswesen bietet es sich darüber hinaus an, den Anteil des öffentlichen Grüns abzusenken. Außerdem sollte die Gemeinde die Leistungsstandards der Friedhofspflege absenken. Im wirtschaftlichen Interesse sollte sie die Leistungen regelmäßig ausschreiben.

Zudem besteht bei der kalkulatorischen Verzinsung Konsolidierungspotenzial, das die Gemeinde realisieren sollte. Sie könnte den kalkulatorischen Zinssatz in allen Gebührenberechnungen

in der Orientierung zum OVG-Urteil anheben. Ferner sollte sie diesen dann regelmäßig der Zinsentwicklung anpassen.

Im Marktwesen sollte die Gemeinde ebenfalls die Gebühren anpassen und dadurch den Zuschussbedarf verringern.

→ **KIWI-Bewertung**

Die gpaNRW bewertet das Handlungsfeld Beiträge und Gebühren der Gemeinde Havixbeck mit dem Index 3.

➔ Inhalte, Ziele und Methodik

Im Prüfgebiet Finanzen beantwortet die gpaNRW folgende Fragen:

- Wie ist die Haushaltssituation? Inwieweit besteht ein Handlungsbedarf, diese zu verbessern?
- Wie wirkt sich die haushaltswirtschaftliche Steuerung aus? Wie geht die Kommune mit haushaltswirtschaftlichen Risiken um?
- Welche Möglichkeiten zur Haushaltskonsolidierung gibt es bei den kommunalen Abgaben?

Wir analysieren hierzu die Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabchlüsse.

Die Prüfung stützt sich auf Kennzahlen aus dem NKF-Kennzahlenset NRW. Ergänzend bilden wir weitere Kennzahlen für unsere Analysen.

Zusätzlich bezieht die gpaNRW die Berichte der örtlichen Prüfung der Jahresabschlüsse und Gesamtabchlüsse ein.

→ Haushaltssituation

Die Haushaltssituation bestimmt den Handlungsspielraum der Kommune zur Gestaltung ihres Leistungsangebots. Die Kommunen sind verpflichtet, dauerhaft einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen. Nur dann können sie eigene Handlungsspielräume wahren oder wiedererlangen. Ist ein Haushalt defizitär, muss die Kommune geeignete Maßnahmen für den Haushaltsausgleich finden und umsetzen.

Die gpaNRW bewertet die Haushaltssituation nach rechtlichen und nach strukturellen Gesichtspunkten:

- Rechtlicher Haushaltsstatus,
- Ist- und Plan-Daten zur Ergebnisrechnung,
- Eigenkapitalausstattung,
- Schulden,
- Vermögenssituation.

Um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, ist in den interkommunalen Vergleich die Schulden-, Finanz- und Ertragslage der verbundenen Unternehmen, Sondervermögen und Mehrheitsbeteiligungen einzubeziehen. In den jeweiligen Kapiteln zur Haushaltssituation werden daher die Kennzahlen aus den Gesamtab schlüssen interkommunal verglichen.

Wir haben die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtab schlüsse

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPI)	Jahresabschluss (JA)	Gesamtab schluss (GA)	in dieser Prüfung berücksichtigt
2012	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA
2013	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA
2014	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA
2015	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA
2016	bekannt gemacht	aufgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA
2017	bekannt gemacht			HPI

Im Fall des Jahresabschlusses 2016 berücksichtigt die Prüfung vorläufige Daten mit Stand vom 24. Juli 2017. Darüber hinaus analysiert die gpaNRW die im Haushalt 2017 enthaltene mittelfristige Ergebnisplanung bis einschließlich 2020. Die vollständige Haushaltsplanung 2018 stand im Prüfungsverfahren bis November 2018 noch nicht zur Verfügung. Teilweise konnte die gpaNRW aber im Dezember 2017 noch Ergänzungen im Hinblick auf die voraussichtliche Haushaltsplanung 2018 berücksichtigen.

Die Gemeinde Havixbeck ist nicht verpflichtet, einen Gesamtabchluss aufzustellen. In den Kennzahlenvergleichen auf Basis der Gesamtabchlüsse legen wir daher die Werte des Kernhaushaltes zugrunde.

Rechtliche Haushaltssituation

Jahresergebnisse und Rücklagen

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

	2012	2013	2014	2015	2016
Jahresergebnis	-1.543	-1.515	522	-346	1.036
Höhe der Ausgleichsrücklage	0	0	522	176	1.213
Höhe der allgemeinen Rücklage	28.340	26.824	26.834	26.835	26.912
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis	0	0	522	-346	1.036
Sonstige Veränderung der Ausgleichsrücklage	0	0	0	0	0
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 43 Abs. 3 GemHVO (Verrechnungssaldo)	865	0	10	0	78
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis	-1.543	-1.515	0	0	0
Sonstige Veränderung der allgemeinen Rücklage	-100	0	0	0	0
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	5,6	5,3	0	0	0
Fehlbetragsquote in Prozent	5,3	5,3	pos. Ergebnis	1,3	pos. Ergebnis

Die Jahresabschlüsse 2012 und 2013 schlossen mit Fehlbeträgen. Die Deckung erfolgte in vollen Umfang durch Entnahmen aus der allgemeinen Rücklage. Die Ausgleichsrücklage wies zu diesem Zeitpunkt bereits keinen Bestand mehr auf. In den beiden aufeinanderfolgenden Jahren umfasste die Entnahme jeweils mehr als ein Zwanzigstel der allgemeinen Rücklage. Die Kommunalaufsicht stellte sodann im Genehmigungsverfahren zum Jahresabschluss 2013 in 2015 die Pflicht zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzepts³ (HSK) fest.

Der Rat der Gemeinde Havixbeck fasste schon zuvor parallel zur Verabschiedung der Haushaltssatzung 2015 den Beschluss, ein freiwilliges HSK aufzustellen. Dies sollte bis zur Vorlage des Haushaltsentwurfs 2016 erstellt werden.

Die Pflicht zur Aufstellung des HSK erlosch mit der Feststellung des positiven Jahresergebnisses 2014 im Jahre 2016 wieder. Das freiwillige HSK führt die Gemeinde Havixbeck weiter. Das zur Haushaltsplanung 2016 fortgeschriebene HSK berücksichtigt die gpaNRW in dieser Prüfung.

³ § 76 Abs.1 Gemeindeordnung NW – GO.

Die Ergebnisentwicklung war bis 2016 überwiegend defizitär geprägt. Der herausgehobene positive Abschluss 2016 ergab sich aufgrund von Sondereffekten. Insbesondere die Verbesserung bei der Gewerbesteuer (um 1,7 Mio. Euro auf knapp vier Mio. Euro) aufgrund von Nachzahlungen ist explizit zu nennen. Nach Maßgabe der vorläufigen Haushaltsplanung 2018 soll sich der Gewerbesteuerertrag bis 2021 dann zwischen 2,9 und 3,2 Mio. Euro bewegen. Als weiterer Sondereffekt ist die außerplanmäßige Auflösung von Sonderposten zu nennen.

Als sonstige Veränderung der allgemeinen Rücklage 2012 buchte die Gemeinde eine Beteiligung an der Hülshoff-Stiftung in die Sonderrücklage um (100.000 Euro).

→ **Feststellung**

Durch die überwiegend negativen Jahresergebnisse hat sich das Eigenkapital im Betrachtungszeitraum um rund 1,8 Mio. Euro reduziert. Gegenüber der Eröffnungsbilanz ist bis 2016 bereits ein Kapitalverlust von fast fünf Mio. Euro eingetreten.

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

	2017	2018	2019	2020
Jahresergebnis	-1.132	-627	-827	-552
Höhe der Ausgleichsrücklage	81	0	0	0
Höhe der allgemeinen Rücklage	26.912	26.366	25.538	24.987
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis	-1.132	-81	0	0
Sonstige Veränderung der Ausgleichsrücklage	0	0	0	0
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 43 Abs. 3 GemHVO (Verrechnungssaldo)	0	0	0	0
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis	0	-546	-827	-552
Sonstige Veränderung der allgemeinen Rücklage	0	0	0	-0
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	0	2,0	3,1	2,2
Fehlbetragsquote in Prozent	4,0	2,3	3,1	2,2

Nach dem 2016 erwirtschafteten Überschuss plante die Gemeinde Havixbeck erneut mit jährlichen Fehlbeträgen bis 2020, dem Ende der mittelfristigen Planung. Der mit dem Jahresabschluss 2016 wieder auf 1,2 Mio. Euro aufgefüllte Bestand der Ausgleichsrücklage wäre demnach bereits mit dem Fehlbetrag 2018 erneut vollständig aufgezehrt. Weitere Entnahmen aus der allgemeinen Rücklage hätten sich zudem durch die Defizite 2019 und 2020 abgezeichnet.

Wie schon ausgeführt, verbessert sich die Perspektive mit der Haushaltsplanung 2018; im Wesentlichen aufgrund der konjunkturellen Entwicklung. Der Planfehlbetrag 2017 könnte demnach nunmehr bei ca. 500.000 Euro liegen. Für das Jahr 2018 plant die Gemeinde Havixbeck einen Rechnungsüberschuss von 286.000 Euro. In dem Jahr wird der Abschluss aber durch einen hervorzuhebenden Sondereffekt begünstigt. Die Gemeinde Havixbeck erwartet Erträge aus der Veräußerung von Grundstücken in Höhe von 1,2 Mio. Euro.

Bedingt durch die beschriebenen Verbesserungen zeichnet sich abweichend zum zur Prüfung vorgelegten Datenmaterial eine positivere Eigenkapitalausstattung ab. Der Bestand der Ausgleichsrücklage könnte demnach 686.000 Euro (2020) und 794.000 Euro (2021) umfassen. Gleichzeitig wird sich damit auch der zuvor tabellarisch dargelegte vollständige Verzehr der Ausgleichsrücklage (2017 für 2018 geplant) nicht einstellen. Das Volumen der allgemeinen Rücklage bleibt demnach auf dem Niveau 2017 (26,9 Mio. Euro).

→ **Empfehlung**

Die eventuell realisierbaren Planüberschüsse sollte die Gemeinde vorrangig nutzen, um notwendige Reserven in der Ausgleichsrücklage aufzubauen.

Es wäre nicht zielführend, die Planüberschüsse sofort wieder für anderweitige Verwendungszwecke zu nutzen. Die starke konjunkturelle Abhängigkeit verdeutlicht, dass die Finanzperspektive keinesfalls als gesichert einzustufen ist. Weitere Konsolidierungsbeschlüsse hält die gpaNRW für geboten.

Haushaltsstatus

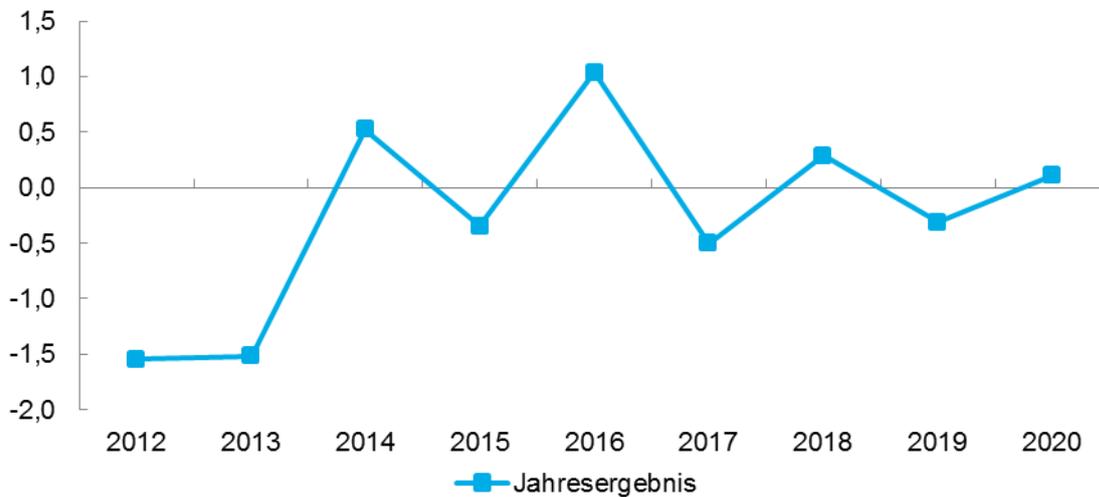
Haushaltsstatus (IST und Plan)

Haushaltsstatus	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
ausgeglichener Haushalt			X		X		X		X
fiktiv ausgeglichener Haushalt				X		X		X	
genehmigungspflichtige Verringerung der allgemeinen Rücklage	X	X							

Ist 2012 bis 2016, Plan 2017 bis 2020. Die Angaben ab 2018 entsprechen der seitens von der Gemeinde Havixbeck im Dezember 2017 beschriebenen Perspektive laut Haushaltsplanentwurf 2018.

Ist-Ergebnisse

Jahresergebnisse der Gemeinde Havixbeck in Mio. Euro



Ist-Ergebnisse 2012 bis 2016, Planung 2017 bis 2020 (Angaben ab 2017 laut der Änderungsinformationen der Gemeinde Havixbeck aus Dezember 2017).

Die Gründe für die Schwankungen bei den Jahresergebnissen liegen einmal in der Entwicklung der Gewerbesteuer. Diese stieg 2014 um ca. 620.000 Euro, sank dann 2015 um ca. 200.000 Euro und stieg dann 2016 nochmals deutlich um knapp 1,7 Mio. Euro. Für 2014 ist die positive Entwicklung ferner insbesondere durch einmalige Sondereffekte begünstigt. Die Gemeinde Havixbeck beschreibt im Blatt 2 des Lageberichts 2014 Erträge aus Rückstellungsaufösungen sowie höheren Sonderpostenaufösungen und Gebühren. In den Analysegesprächen beschrieb die Gemeinde Havixbeck zudem ausdrücklich auch die deutliche Verbesserung bei der Gewerbesteuer 2016 als Einmaleffekt.

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2015

Havixbeck	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
-30	-436	585	-51	-145	-31	39	56

Im Haushaltsjahr 2015 erreichen 27 von 56 Vergleichskommunen, damit ca. 48 Prozent ein besseres Jahresergebnis je Einwohner als die Gemeinde Havixbeck. Beim interkommunalen Vergleich der Gesamtjahresergebnisse (nach Maßgabe der Gesamtabschlüsse) ordnet sich Havixbeck am Mittelwert ein.

Gesamtjahresergebnis je Einwohner in Euro 2015

Havixbeck	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
-30	-433	552	-30	-119	-31	62	28

Strukturelles Ergebnis

Die Jahresergebnisse aus den Ergebnisrechnungen geben nur bedingt einen Hinweis auf die strukturelle Haushaltssituation. Sie werden oft durch die schwankenden Erträge bei der Gewerbesteuer, des Finanzausgleichs und der allgemeinen Kreisumlage beeinflusst. Zudem überdecken häufig Sondereffekte den Konsolidierungsbedarf. Erst das strukturelle Ergebnis zeigt die Höhe des tatsächlichen Konsolidierungsbedarfs.

Die gpaNRW definiert das strukturelle Ergebnis wie folgt. Vom vorläufigen Jahresergebnis 2016 werden die Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, des Finanzausgleichs und der allgemeinen Kreisumlage abgezogen. Diese Werte ersetzen wir durch die Durchschnittswerte der Jahre 2012 bis 2016. Zusätzlich bereinigen wir positive wie negative Sondereffekte. Bei dem unten aufgeführten Sondereffekt in Höhe von 318.000 Euro handelt es sich um Erträge aus der außerplanmäßigen Auflösung von Sonderposten.

Strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2016

Havixbeck		
	Jahresergebnis	1.036
./.	Bereinigungen (Gewerbesteuer, Kreisumlage, Finanzausgleich und Konsolidierungshilfe/ Solidaritätsumlage nach Stärkungspaktgesetz)	-5.618
./.	Bereinigungen Sondereffekte	-318
=	bereinigtes Jahresergebnis	-4.901
+	Hinzurechnungen (Mittelwerte Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich)	4.435
=	strukturelles Ergebnis	-466

→ Feststellung

Die Jahresergebnisse der Gemeinde Havixbeck schließen außer in 2014 und 2016 mit Fehlbeträgen. Das strukturelle Ergebnis 2016 bestätigt diese im Grundsatz defizitären Rahmenbedingungen. Es liegt bei -466.000 Euro bzw. -39,87 Euro je Einwohner. Dieses Ergebnis zeigt weiteren Konsolidierungsbedarf auf.

Unter Berücksichtigung der aktuellen Entwicklung 2017 sowie der vorläufigen Haushaltsplanung 2018 könnte sich die strukturelle Lage positiver entwickeln. Laut Perspektivberechnung könnte sich das strukturelle Ergebnis bei Berücksichtigung der Planwerte zur Gewerbesteuerentwicklung etc. auf ca. 279.000 Euro verbessern.

→ Feststellung

Die sich ggf. entwickelnde strukturelle Verbesserung der Gemeinde Havixbeck basiert im Wesentlichen nicht auf Konsolidierungserfolgen. Ursächlich dafür ist primär die konjunkturelle Entwicklung. Konsolidierungsbedarf ist weiterhin zu betonen. Nicht vorhersehbare konjunkturelle Einbrüche werden bei ansonsten unveränderten Rahmenbedingungen unweigerlich wieder zu Fehlbeträgen und einsetzendem Eigenkapitalverzehr führen.

Plan-Ergebnisse

Um den künftigen Konsolidierungsbedarf der Gemeinde Havixbeck einschätzen zu können, bezieht die gpaNRW die Haushaltsplanung der Kommune ein. Die gpaNRW zeigt auf,

- welche haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen und wesentlichen Parameter sie ihrer Planung zugrunde legt,
- mit welchen haushaltswirtschaftlichen Risiken diese Annahmen gegebenenfalls verbunden sind und
- inwieweit eigene Konsolidierungsmaßnahmen zur Verbesserung des Ergebnisses beitragen.

Wir unterscheiden allgemeine und zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken. Allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken sind auf generelle Unsicherheiten bei Planwerten zurückzuführen. Zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken entstehen durch fehlerhafte, nicht nachvollziehbare oder offensichtlich sehr optimistische Planungsdaten. Das ist der Fall, wenn sich die Planwerte nicht oder nur unzureichend auf Erfahrungswerte bzw. Ist-Daten, Umsetzungskonzepte sowie sonstige zurzeit objektiv absehbare Entwicklungen stützen. In unseren Analysen konzentrieren wir uns auf zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken.

Die nachfolgenden Ausführungen in diesem Kapitel beziehen sich auf die Haushaltsplanung 2017. Die vorläufige Haushaltsplanung 2018, die im Wesentlichen von konjunkturellen Verbesserungen gestützt wird, konnte aus Zeitgründen nicht mehr im Detail geprüft werden.

Die Gemeinde Havixbeck plante nach dem Haushaltsplan 2017 für 2020 ein Defizit von 551.789 Euro. Gegenüber dem strukturellen Ergebnis 2016 stellt dies eine Ergebnisverbesserung von 317.000 Euro dar. Diese setzt sich im Wesentlichen wie folgt zusammen.

Vergleich strukturelles Ergebnis und Planergebnis - wesentliche Veränderungen in Tausend Euro

	2016	2020	Differenz	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Gewerbesteuern*	2.523	2.970	447	4,2
Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern*	5.428	7.262	1.834	7,5
Schlüsselzuweisungen*	2.576	1.752	-825	-9,2
übrige Erträge***	12.741	12.335	-406	-0,8
Aufwendungen				
Personalaufwendungen**	4.493	4.567	74	0,4
Sach- und Dienstleistungsaufwendungen**	5.914	6.113	199	0,8
Steuerbeteiligungen*	438	550	112	5,8
Transferaufwendungen ohne Kreisumlage und Steuerbeteiligungen**	1.817	2.263	446	5,6
übrige Aufwendungen***				

*) Durchschnittswert 2012 bis 2016; **) Ergebnis 2016; ***) Summe der übrigen Erträge/ Aufwendungen.

Gewerbsteuer

Bei der Gewerbsteuer plant die Gemeinde Havixbeck bis 2020, gemessen am durchschnittlichen Ertrag der Jahre 2012 bis 2016, einen Anstieg von 447.000 Euro. Dies entspricht einer durchschnittlichen jährlichen Steigerung von 4,2 Prozent.

Sie orientiert sich bei ihrer Planung an der Entwicklung der letzten Jahre. Ferner berücksichtigt sie prognostizierbare örtliche Entwicklungen. Hinweise der steuerpflichtigen Betriebe fließen soweit möglich ein. Darüber hinaus richtet sie ihre Planung an den aktuellen Orientierungsdaten des Landes NRW (O-Daten) aus. Den Steigerungsprognosen stehen aber nicht mit in Erwägung gezogenen Hebesatzanpassung in Verbindung. Diesbezüglichen Beschlussvorschläge der Verwaltung im Zuge der Erarbeitung des Haushaltssicherungskonzepts lehnten die politischen Gremien ab.

Der 2016 um 74,9 Prozent gestiegenen und damit herauszuhebende Gewerbesteuerertrag in der geprüften Zeitreihe blieb bei der Planung 2017 ff unberücksichtigt. Diesem Ertrag liegen Einmaleffekte zugrunde, die in dieser Größenordnung nicht erneut erwartet werden.

Insofern liegt der Planansatz 2017 mit 2,625 Mio. Euro um 33,9 Prozent niedriger als der Ertrag 2016 (3,97 Mio. Euro). Gemessen am durchschnittlichen Ertrag 2012 bis 2016 mit 2,53 Mio. Euro beträgt die Ansatzsteigerung 2017 4,1 Prozent. Die weitere und mittelfristige Planung setzt dann für 2018 bis 2020 zusätzliche Verbesserungen von 6,7 Prozent, 2,9 Prozent und 3,1 Prozent an.

Die aktuellen O-Daten geben andere Steigerungsannahmen vor. Danach sind Steigerungen um 11,3 Prozent (2017), 2,9 Prozent (2018), 3,0 Prozent (2019) und 3,5 Prozent (2020) zu erwarten.

Der Ansatz der Gemeinde Havixbeck für 2017 bleibt deutlich unter der O-Datenprognose. Der Ansatz 2018 übersteigt dann aber die Landesempfehlung von 2,9 Prozent mit 6,7 Prozent deutlich. Hier ist aus Sicht der gpaNRW ein zusätzliches Planungsrisiko nicht vollständig auszuschließen. Die dann folgenden weiteren Planansätze 2019 und 2020 liegen in etwa bei den Orientierungsdaten.

Mit dem durchschnittlichen Ertrag von 2,53 Mio. Euro stellt die Gewerbsteuer eine der wichtigsten Ertragspositionen im Haushalt der Gemeinde Havixbeck dar. Sie beeinflusst insofern auch anteilig die Jahresergebnisse und damit die Haushaltssituation. Bewusst zu machen sind daher auch allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken. Die Erträge könnten sich aufgrund negativer konjunktureller Entwicklungen anders als geplant entwickeln. Ebenso besteht immer das Risiko einzelunternehmerischer Negativentwicklungen.

→ **Feststellung**

Die Planung der Gewerbsteuer ist nicht vollständig frei von Planungsrisiken. Der Ansatz 2018 birgt ggf. ein konkretes zusätzliches haushaltswirtschaftliches Planrisiko, weil er zu hoch angesetzt sein könnte. Ferner sind allgemeine Risiken (konjunktureller und einzelunternehmerischer Art) nicht auszuschließen. Insofern erscheint fraglich, ob die steigenden Gewerbesteueransätze tatsächlich in der Höhe eintreten.

Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern

Bei diesen Erträgen plant die Gemeinde Havixbeck für 2020 einen Anstieg um 1,8 Mio. Euro gegenüber dem strukturellen Ergebnis 2016. Das entspricht einer durchschnittlichen jährlichen Steigerung von 7,5 Prozent gegenüber dem strukturellen Ergebnis 2016. In Relation zum Ist-Ergebnis 2016 mit 6,1 Mio. Euro stellt sich die Steigerungsprognose dann mit 1,1 Mio. Euro dar. Sie ist dann mit einer durchschnittlichen jährlichen Steigerung von 4,5 Prozent gleichzusetzen.

Die Detailanalyse belegt, dass die Gemeinde Havixbeck die Einzelansätze der Gemeindeanteile an der Einkommensteuer und der Umsatzsteuer ebenfalls in etwa an den Orientierungsdaten ausrichtet. Wobei in Bezug auf die Einkommenssteuer für 2017 nur eine Steigerung von 1,6 Prozent vorgesehen ist. Obwohl die O-Daten bis zu 3,8 Prozent einräumen. Umgekehrt plant Havixbeck für 2017 bei den Gemeindeanteilen an der Umsatzsteuer mit einer Verbesserung von 25,4 Prozent. Abweichend davon unterstellen die O-Daten hier nur 24,1 Prozent.

Für die weiteren Jahre entsprechen die Ansatzserhöhungen den O-Daten. Einzige weitere Ausnahme bilden die Gemeindeanteile an der Umsatzsteuer für 2018. Die örtliche Steigerungsannahme bewegt sich mit 17 Prozent nochmals unter der O-Daten-Prognose von 17,6 Prozent.

Die Frage eines zusätzlichen Planungsrisikos ist bei dieser Ertragsgruppe zu vernachlässigen. Denn die höhere Umsatzsteuerplanung 2017 (25,4 Prozent zu 24,1 Prozent) führt rechnerisch nur zu einem Planungsrisiko von ca. 3.400 Euro. Diese Differenz erscheint damit nicht wesentlich. Wichtiger im Sinne der Risikoprävention ist, dass Havixbeck die Einkommenssteueranteile, die sich zuletzt bei 5,9 Mio. Euro lagen, vorsichtiger geplant. Denn insbesondere auch in diesem Ertragsbereich darf das zuvor erwähnte allgemeine hauswirtschaftliche Risiko einer Konjunkturabschwächung nicht außer Acht gelassen werden.

Schlüsselzuweisungen

In der Wechselwirkung mit der Steuerkraft der Kommune, hat eine steigende Steuerkraft üblicherweise im Zeitversatz sinkende Schlüsselzuweisungen zur Folge. Die Steuerkraft der Gemeinde Havixbeck ist in den letzten Jahren tendenziell gestiegen. Insofern setzte sie folgerichtig für 2017 niedrigere Schlüsselzuweisungen in ihrer Haushaltsplanung an. Konkret orientierte sie sich dabei auch am zur Haushaltsplanung verfügbaren Entwurf zum Gemeindefinanzierungsgesetz 2017 (GFG).

Den Ansatz 2017 liegt um 565.451 Euro unter dem Ist 2016. Die dann darauf aufbauende Planung für die Jahre 2018 bis 2020 orientiert sich exakt den Prognosen der O-Daten. Gleichwohl bleiben die geplanten Schlüsselzuweisungen 2020 dementsprechend auch noch unter dem strukturellen Ergebnis der Jahre 2012 bis 2016.

Aufgrund der aktuell wieder rückläufigen Steuerkraft (siehe beispielsweise Gewerbesteuer) könnten die Schlüsselzuweisungen gegenüber der Planung auch wieder steigen. Zusätzliche Planungsrisiken sind nicht aufzuzeigen.

Personalaufwendungen

Planungsbasis für die Personalaufwendungen bilden die Daten der Beamten und Beschäftigten. Die Gemeinde berücksichtigt hierbei Beförderungen, Stufenaufstiege etc. Insbesondere altersbedingte Fluktuationen nimmt sie gemäß ihren Ausführungen im HSK ebenfalls in den Planungsfokus. Siehe beispielsweise die diesbezüglich vorgeschlagenen Konsolidierungsmaßnahmen Nr. 14, 15, 24 und 28.

Die Personalaufwendungen sollen im Eckjahresvergleich 2016 bis 2020 aber nur um durchschnittliche 0,4 Prozent steigen.

Dieser niedrige Prozentsatz ist insbesondere durch die unter dem Ist 2016 liegende Planung 2017 beeinflusst. Für 2017 sieht die Gemeinde Havixbeck eine Reduzierung um 95.152 Euro vor. Die Einsparung resultiert aber nicht aus Stellenreduzierungen. Sie ergibt sich in erster Linie aufgrund niedrigerer Zuführungen zu Pensions- und Beihilferückstellungen für Beamte. Für die Planjahre 2018 bis 2020 sieht die Gemeinde Havixbeck dann leicht höhere Steigerungen als gemäß O-Daten empfohlen vor. Diese liegen bei zweimal 1,3 Prozent sowie 1,2 Prozent. Weitere konkretisierende oder begründende Ausführungen enthält der Haushaltsplan 2017 zur Planung nicht.

Die Prognosewerte der O-Daten berücksichtigen übliche Besoldungs- und Entgeltanpassungen. Die Kommunen erreichen sie aber nur unter der Voraussetzung umgesetzter Konsolidierungsmaßnahmen, d. h. wenn sie konkrete und nachhaltige Stellenreduzierungen realisieren.

Auch die kommunalen Spitzenverbände für die Kommunalfinanzen⁴ berücksichtigen in ihren Prognosen die Besoldungs- und Entgeltanpassungen. In ihre von den O-Daten abweichenden Annahmen rechnen sie auch positive Strukturkomponenten mit ein. Beispielsweise die Verjüngung der Belegschaft bedingt durch Altersfluktuation und die Nachbesetzung von Personal in niedrigeren Alters- / Erfahrungsstufen. Gleichzeitig lassen die kommunalen Spitzenverbände aber eventuelle Konsolidierungsmaßnahmen außen vor. Demnach sind Steigerungen von 3,8 Prozent (2017), 3,0 Prozent (2018) und 2,5 Prozent (2019) einzuplanen.

Die Ansatzveränderungen der Gemeinde Havixbeck bleiben unter diesen Empfehlungen. Insofern wird sie die geplanten Personalaufwendungen in den Jahren 2017 bis 2019 möglicherweise nicht einhalten können. Auch nicht, wenn die formulierte Stellenkonsolidierung laut HSK einbezogen wird. Die Annahme der gpaNRW begründet sich wie folgt, wobei die nachfolgend aufgelisteten HSK-Maßnahmen ausdrücklich mit einbezogen werden:

- Konsolidierungsmaßnahme 14: wirksam ab 2019 mit jährlich 20.000 Euro,
- Konsolidierungsmaßnahme 15: wirksam ab 2020 mit jährlich 30.000 Euro,
- Konsolidierungsmaßnahme 24: wirksam ab 2020 mit 8.000 Euro, danach mit jährlich 32.500 Euro,
- Konsolidierungsmaßnahme 28: wirksam ab 2025 mit 10.000 Euro, danach mit jährlich 20.000 Euro.

⁴ Siehe beispielsweise Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände, 2016: „Kommunalfinanzen bis 2019 – Prognose der kommunalen Spitzenverbände“.

Die vorgesehenen Stellenkonsolidierungen wirken sich frühestens ab 2019 aus. Zudem sind sie jeweils nur anteilig wie dargestellt einzubeziehen. Die Maßnahme 28 hat für die aktuelle Haushaltsplanung keine Relevanz. Sie wirkt sich erst ab 2025 aus. Für die aktuellen zu überprüfenden Planjahre sieht das HSK keine weiteren stellenrelevanten Konsolidierungsansätze vor.

Personalaufwandplanung inkl. Konsolidierungsmaßnahmen versus Prognose der kommunalen Spitzenverbände (in Prozent)

		2017	2018	2019	2020
1	Ansatzreduzierung / -steigerung laut Haushaltsplan 2017 Gemeinde Havixbeck	-2,12	1,30	1,30	1,20
2	Erwartete Einsparung durch Maßnahmen 14, 15 und 24 in Relation zu Personalaufwand des Vorjahres	0,00	0,00	-0,45	-1,29
3	Prognose der Kommunalen Spitzenverbände	3,80	3,00	2,50	2,50
4 (3 - 2)	Plansoll laut Prognose abzgl. Einsparung Havixbeck	3,80	3,00	2,05	1,21
5 (4 - 1)	damit nicht eingeplanter Anteil = Planungsrisiko	1,68	1,70	0,75	0,01

→ Feststellung

Bei den Personalaufwendungen sieht die gpaNRW in der mittelfristigen Ergebnisplanung bis einschließlich 2019 ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko. Die Planung gemäß der O-Daten setzt aktive Stellenreduzierungen voraus. Die laut HSK geplanten Konsolidierungsmaßnahmen greifen erst später. Bis 2019 reichen sie nicht aus.

→ Empfehlung

Zur nächsten Haushaltsplanung sollte die Gemeinde Havixbeck höhere prozentuale Veränderungen bei den Personalaufwendungen vorsehen. Alternativ sollte sie ggf. weitere Konsolidierungsmaßnahmen zur nachhaltigen Stellenreduzierungen entwickeln und umsetzen.

Sach- und Dienstleistungsaufwendungen

Die Sach- und Dienstleistungsaufwendungen der Gemeinde Havixbeck verändern sich laut Haushaltsplan 2017 zunächst steigend. Für 2017 plant sie mit einer Steigerung um 7,3 Prozent. Im Folgejahr 2018 ist dann noch eine Steigerung von 0,6 Prozent vorgesehen. In der weiteren mittelfristigen Planung 2019 und 2020 setzt die Haushaltsplanung Reduzierungen um 3,6 und 0,7 Prozent an.

Der Planung liegen laut HSK 2016 die verwaltungsseitigen Mittelanmeldungen zugrunde. Weitere begründende Ausführungen ergeben sich bspw. aus dem Vorbericht zum Haushaltsplan nicht.

Im Eckjahresvergleich führen die Planveränderungen zur Gesamtveränderung von nur 0,8 Prozent. Dieser Wert liegt unter den O-Daten, die wiederum jährlich 1,0 Prozent unter der Voraussetzung nachvollziehbarer Konsolidierungsmaßnahmen vorgeben. Konkrete Konsolidierungsmaßnahmen in entsprechend wirksamer Größenordnung sind aber nicht nachvollziehbar.

In den Sach- und Dienstleistungsaufwendungen sind beispielsweise Unterhaltungsaufwendungen für Gebäude, Straßen, usw. sowie auch für die Fahrzeuge enthalten. Die anteiligen Aufwendungen beziffert das HSK mit 1,09 Mio. Euro und 90.400 Euro. Es deklariert sie als fixe Aufwendungen, die verwaltungsseitig kaum zu beeinflussen sind. Nach Maßgabe dieser Hinweise sind dementsprechend keine Konsolidierungsentscheidungen ablesbar, die eine Begrenzung oder Rückführung der ansteigenden Sach- und Dienstleistungsaufwendungen in geeigneter Größenordnung unterstützen.

Dass die Zielwerte von 1,0 Prozent nur unter der Anwendung von Konsolidierungsmaßnahmen zu erzielen sind, bestätigen auch die Prognosen der kommunalen Spitzenverbände. Deren Steigerungsansätze basieren u. a. auf einer Umfrage bei knapp 1.000 Kommunen zu den Ergebnissen des Haushaltsjahres 2015 sowie den Ergebnissen der Kassenstatistik. Nicht zuletzt auch aufgrund des bisherigen Mehraufwands für Unterbringung von Flüchtlingen sehen sie höhere Steigerungen als die O-Daten vor. Für 2017 liegen diese bei 2,5 Prozent, für 2018 dann 3,5 Prozent und 2019 nochmals bei 3,0 Prozent.

→ **Feststellung**

Aufgrund in der Summe ggf. nicht ausreichender Konsolidierungsbeschlüsse sowie abweichender Steigerungsprognosen sieht die gpaNRW das Risiko zu niedrig geplanter Sach- und Dienstleistungsaufwendungen. Es liegt in diesem Punkt ein zusätzliches Planungsrisiko vor.

→ **Empfehlung**

Erfahrungsgemäß sind insbesondere in den Sach- und Dienstleistungsaufwendungen Positionen enthalten, die durch Standardreduzierungen im Konsolidierungsinteresse beeinflusst werden können. Die Gemeinde Havixbeck sollte sich auch in dieser Hinsicht noch aufgabenkritischer mit der Frage von Standardreduzierungen auseinandersetzen.

Steuerbeteiligungen

Die Steuerbeteiligungen (Gewerbsteuerumlage und Fonds Deutsche Einheit) hängen unmittelbar von der Entwicklung der Gewerbesteuer ab. Sie schwanken demgemäß ebenfalls. Aufgrund dieser Abhängigkeit geben die O-Daten hier keine Veränderungsprognosen vor. Die Planung ist insofern an den Änderungsraten der Gewerbesteuer auszurichten.

Die gpaNRW stellt in einer Kontrollberechnung zur Haushaltsplanung keine zusätzlichen Risiken fest. Die Gemeinde Havixbeck plant hier keine zu geringen Steigerungen ein.

Transferaufwendungen standardbereinigt (ohne Kreisumlage und Steuerbeteiligungen)

In den verbliebenen Transferaufwendungen sind insbesondere die Sozialtransferleistungen enthalten; ferner beispielsweise vertragliche und freiwillige Zuschüsse.

Laut HSK sind die Ansätze insbesondere im Sozialbereich auf der Grundlage der Mittelanmeldungen geplant. Die Gemeinde Havixbeck hebt hervor, dass sie dabei die Flüchtlingssituation berücksichtigt.

Die Ansatzplanung sieht zunächst für 2017 eine Steigerung um 503.000 Euro bzw. 27,7 Prozent vor. Diese Ansatzerhöhung liegt deutlich über den O-Daten von zwei Prozent. Insofern werden zusätzliche Flüchtlingsaufwendungen vorsorglich einberechnet sein. Für die weiteren Jahre der mittelfristigen Planung 2018 bis 2020 sieht die Gemeinde Havixbeck dann Ansatzreduzierungen vor. Diese stellen sich mit -1,4 Prozent, -0,9 Prozent und -0,1 Prozent dar.

Qualität und Aussagekraft des Vorberichts

Die Gemeinde Havixbeck stellt im Vorbericht zur Haushaltsplanung detailliert die numerischen Planveränderungen dar. Begründende Ausführungen, warum Ansatzsteigerungen oder -reduzierungen vorgesehen sind, fehlen in aller Regel.

Dazu ist auf § 7 Abs. 2 der GemHVO zu verweisen. Demnach sind die wesentlichen Zielsetzungen der Planung für das Haushaltsjahr und die folgenden drei Jahre sowie die Rahmenbedingungen der Planung zu erläutern.

→ Empfehlung

Die Gemeinde Havixbeck sollte die Aussagekraft des Vorberichts zum Haushaltsplan verbessern. Ergänzende und begründete Ausführungen zu positiven oder negativen Ansatzveränderungen sind notwendig.

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)

	2012	2013	2014	2015	2016
Eigenkapital 1	28.440	26.924	27.457	27.111	28.225
Eigenkapital 2	69.811	68.015	69.330	70.319	70.222
Bilanzsumme	93.156	92.004	92.334	93.650	94.997
Eigenkapitalquoten in Prozent					
Eigenkapitalquote 1	30,5	29,3	29,7	28,9	29,7
Eigenkapitalquote 2	74,9	73,9	75,1	75,1	73,9

Die Entwicklung des Eigenkapitals und der einzelnen Passivposten der Bilanz steht in Tabelle 6 der Anlage.

Eigenkapitalquoten 1 und 2 in Prozent 2015

	Havixbeck	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Eigenkapitalquote 1	28,9	-14,3	65,4	32,9	23,0	35,2	45,6	56
Eigenkapitalquote 2	75,1	9,9	90,8	68,2	58,0	72,5	80,0	56

Gesamteigenkapitalquoten 1 und 2 in Prozent 2015

	Havixbeck	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Gesamteigenkapitalquote 1	28,9	7,5	51,0	30,7	20,9	31,5	41,0	28
Gesamteigenkapitalquote 2	75,1	39,7	90,8	67,1	54,0	72,0	79,0	28

Trotz der beiden positiven Jahresüberschüsse 2014 und 2016 reduzierte sich das Eigenkapital der Gemeinde Havixbeck im Eckjahresvergleich 2012 zu 2016 um 215.000 Euro. Gemessen am Stand der Eröffnungsbilanz verzeichnet sie einen Eigenkapitalverlust von bislang knapp fünf Mio. Euro bzw. 15 Prozent. Würden die 2017 geplanten Fehlbeträge der Jahre 2017 bis 2020 tatsächlich eintreten, läge der Eigenkapitalverzehr dann bei ca. acht Mio. Euro. Damit hätte die Gemeinde Havixbeck bereits 24,3 Prozent bzw. knapp ein Viertel ihres Eigenkapitals verbraucht.

→ Feststellung

Die Gemeinde Havixbeck verzeichnete bereits erhebliche Eigenkapitalverluste durch die von Fehlbeträgen geprägte Finanzentwicklung seit der NKF-Umstellung. Ihre Eigenkapitalausstattung ordnet sich trotzdem noch auf durchschnittlichem Niveau ein. Das Risiko der bilanziellen Überschuldung droht kurzfristig nicht.

Die Eigenkapitalreichweiten bewegen sich nach Maßgabe der defizitären Haushaltsplanung 2017 bis 2020 noch im Bereich von 30 bis 40 Jahren.

→ Empfehlung

Der hohe Eigenkapitalverzehr belegt, dass es notwendig ist, den gesetzlich vorgeschriebenen Haushaltsausgleich dauerhaft zu realisieren. Ziel der Kommune sollte es sein, das bereits verlorene Kapital wieder aufzubauen. Denn die Gemeinde Havixbeck benötigt eine angemessene Ausgleichsrücklage als Reserve für negative finanzwirtschaftliche Entwicklungen.

Gemäß der vorläufigen Haushaltsplanung 2018 könnte der Bestand der Ausgleichsrücklage bis 2021 bei 794.000 Euro liegen.

→ Feststellung

Die mit der Haushaltsplanung 2018 prognostizierte Aufstockung der Ausgleichsrücklage ist positiv einzuordnen. Der absehbare Bestand stellt aber noch keine ausreichende Reserve für zukünftige und nicht vorhersehbare Fehlbetragsentwicklungen dar.

Schulden

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

Verbindlichkeiten / Schulden in Tausend Euro

	2012	2013	2014	2015	2016
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	5.450	5.160	5.958	5.873	6.313
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	583	733	705	411	417
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	13	28	202	189	145
Sonstige Verbindlichkeiten	4.076	429	315	476	520
Erhaltene Anzahlungen	0	3.727	2.456	2.475	2.725
Verbindlichkeiten gesamt	11.122	11.077	10.636	10.424	11.119
Rückstellungen	10.594	11.049	10.780	11.308	12.199
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	226	414	123	33	12
Schulden gesamt	21.941	22.540	21.539	21.765	23.331
davon Verbindlichkeiten in Euro je Einwohner	961	956	919	892	951

Verbindlichkeiten

Die Investitionskredite und die Kredite zur Liquiditätssicherung prägen die Entwicklung der Verbindlichkeiten. Zwar führte die Gemeinde Havixbeck die Investitionskredite 2013 um 290.000 Euro zurück. Danach erhöhte sich das Volumen trotz weiterer Tilgungen bis 2016 um 1,1 Mio. Euro. Die Haushaltsplanung 2017 geht darüber hinaus von weiterem Kreditbedarf aus. Die Kreditermächtigung in der Haushaltssatzung liegt bei 1,5 Mio. Euro.

Im Kreditvolumen sind ab 2017 auch jährlich 249.749 Euro aus dem Landesförderprogramm NRW.BANK „Gute Schule 2020“ zu berücksichtigen. Mit insgesamt 998.996 Euro stehen Havixbeck daraus Mittel zur langfristigen Finanzierung kommunaler Schulinvestitionen zur Verfügung. Diese kann die Gemeinde Havixbeck zinslos für die Sanierung, Modernisierung und den Ausbau der kommunalen Schulinfrastruktur in Anspruch nehmen. Die Gesamtlaufzeit beträgt 20 Jahre. Das erste Jahr ist tilgungsfrei.

Zudem bilanziert die Gemeinde Havixbeck zurzeit jährliche Liquiditätsverbindlichkeiten von einer Mio. Euro. Die Ermächtigung laut Haushaltssatzung 2017 sieht einen Rahmen von drei Mio. Euro vor.

Verbindlichkeiten je Einwohner in Euro 2015

Havixbeck	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
892	73	6.141	1.406	613	1.137	2.100	56

Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner in Euro 2015

Havixbeck	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
892	73	4.057	1.703	654	1.383	2.421	28

→ Feststellung

Die Analyse der Verbindlichkeiten verdeutlicht einen weiter zunehmenden Kreditbedarf in der Zeitreihe 2014 bis 2017. Im Konsolidierungsinteresse sollte die Gemeinde Havixbeck ihre Kreditverbindlichkeiten verringern. Dies gelingt ihr zurzeit nicht.

Das HSK 2016 sieht das aber vor. Gemäß auch der politischen Vorgabe ist festgeschrieben, dass die Kreditverbindlichkeiten zurückgeführt werden sollen. Zukünftig sollen Investitionen nur noch in dem Umfang erfolgen, wie sie aus

- vorhandenen eigenen Mitteln,
- der Investitionspauschale, der Schulpauschale oder Sportpauschale, der Feuerschutzpauschale,
- erhobenen Erschließungsbeiträgen sowie
- weiteren Drittmitteln (z.B. Städtebaufördermittel)

finanziert werden können.

Schulden

Einen wesentlichen Anteil am Gesamtbetrag der Schulden haben neben den Verbindlichkeiten die Rückstellungen. Dieser stieg in der geprüften Zeitreihe von 48,3 Prozent auf 52,3 Prozent. Innerhalb der Rückstellungen entfällt der größte Anteil auf die Pensionsrückstellungen (2015 = 89,3 Prozent, 2016 = 84,0 Prozent). Die anteilige Reduzierung resultierte aber nicht aus rückläufigen Pensionsrückstellungen. Diese differierten 2015 und 2016 nur um 139.000 Euro. Der Verhältniswert zu den Rückstellungen insgesamt reduzierte sich nur entsprechend, weil die Instandhaltungsrückstellungen von 2015 zu 2016 um 714.000 Euro stiegen.

Ergänzende Informationen zu den Pensionsrückstellungen führt die gpaNRW im späteren gleichnamigen Kapitel aus.

Inklusive der Rückstellungen und Sonderposten für den Gebührenaussgleich errechnen sich 1.862 Euro als Schuldenbetrag je Einwohner. Die Gemeinde Havixbeck ordnet sich damit wie folgt im interkommunalen Vergleich ein:

Schulden je Einwohner in Euro 2015

Havixbeck	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.862	629	7.739	2.225	1.381	1.867	2.903	56

Auf Ebene der Gesamtabstchlüsse steigt der Mittelwert auf 2.582 Euro Schulden je Einwohner an. Da Havixbeck keinen Gesamtabstchluss aufzustellen hat, bleibt es bei der gleichen Verschuldung je Einwohner.

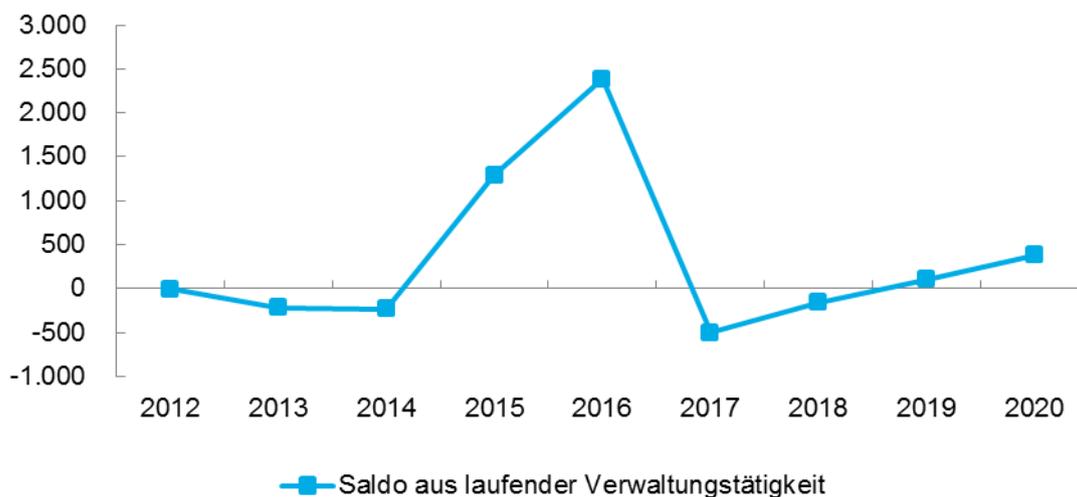
→ **Feststellung**

Die zuletzt gestiegenen Verbindlichkeiten und Schulden sind weiterhin unterdurchschnittlich einzuordnen.

Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit

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

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



Die Gemeinde Havixbeck stellte die zur Aufgabenerledigung erforderliche Liquidität bei schwankender Entwicklung nur in einzelnen Jahren aus der laufenden Verwaltungstätigkeit sicher. In den Jahren 2015 und 2016 erhöhte sie ihren Bestand an liquiden Mittel aber um 4,5 auf 6,1 Mio. Euro. Die Entwicklung der Salden der Finanzrechnung ist ergänzend in den Tabellen 7 und 8 der Anlage dargestellt.

Gemäß der Haushaltsplanung 2018 stellt sich die Entwicklungsperspektive ggf. noch positiver dar. Diesbezügliche Details konnten im Dezember 2017 nicht mehr aufgearbeitet werden.

Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner in Euro 2015

Havixbeck	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
111	-243	629	66	-21	81	134	56

Cashflow aus laufender Geschäftstätigkeit je Einwohner in Euro (Gesamtabschluss) 2015

Havixbeck	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
111	-243	758	126	61	124	210	26

→ Feststellung

Auch für die Zukunft kommt es wesentlich darauf an, dauerhaft positive Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit zu erwirtschaften. Andernfalls droht zur Finanzierung der laufenden Verwaltungsgeschäfte bereits zusätzlicher Kreditbedarf.

Vermögen

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

Die Entwicklung der einzelnen Positionen des Anlagevermögens steht in den Tabellen 3 bis 5 der Anlage.

Straßen, Gebäude und Abwasserkanäle

Der Zustand des städtischen Vermögens ist für die Beurteilung der Haushaltssituation von Bedeutung. Überaltertes Vermögen, das auch in Zukunft genutzt werden soll, führt zu einem erhöhten Reinvestitionsbedarf. Ein Indikator für den Zustand ist die Altersstruktur. Diese ermitteln wir für die Straßen, Gebäude und Abwasserkanäle anhand des Anlagenabnutzungsgrades.

Hierbei handelt es sich um eine bilanzielle Darstellung. Die gpaNRW wertet dazu die Daten aus der Anlagenbuchhaltung aus und setzt die Restnutzungsdauer der einzelnen Vermögensgegenstände ins Verhältnis zur Gesamtnutzungsdauer. Hieraus ergibt sich, zu welchem Anteil die Vermögensgegenstände bereits abgenutzt sind.

Anlagenabnutzungsgrad in Prozent 2016

Vermögensgegenstand	GND in Jahren Havixbeck	Durchschnittl. RND in Jahren zum 31.12.2016	Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	Restbuchwert in Euro zum 31.12. (Anlagenbuchhaltung)
Kindergärten/Kindertagesstätten	70	31	55,7	538.409
Schulgebäude	70	42	40,0	18.536.334
Hallen	50	29	42,0	1.747.921
Verwaltungsgebäude	80	35	56,3	1.167.897
Feuerwehrgerätehäuser	60	39	35,0	1.189.823
Gemeindezentren, Bürgerhäuser, Saalbauten, Vereins-, Jugendheime	80	27	66,3	125.434
Straßen	40	15	62,5	18.109.500
Abwasserkanäle	60	26	56,7	11.597.413

GND = Gesamtnutzungsdauer, RND = Restnutzungsdauer, RBW = Restbuchwert.

Die Gemeinde Havixbeck legte bei Hallen, Feuerwehrgerätehäusern, Straßen und Abwasserkanälen mittlere GND fest. Im Fall der Kindergärten, Schul- und Verwaltungsgebäude sowie der Bürgerhäuser, Jugendheime etc. sieht sie längere GND von bis zu 80 Jahren vor. Der jährliche Abschreibungsaufwand fällt bei mittleren GND anteilig höher aus als bei maximalen GND. Im Fall längerer GND erhöht sich das Risiko vorzeitiger Abschreibungen.

Höhere über 50 Prozent liegende Anlagenabnutzungsgrade zeigen sich gemäß der vorstehenden Durchschnittsbetrachtung bei Kitas, dem Verwaltungsgebäude, Bürgerhäusern etc. sowie Schulen, Straßen und Abwasserkanälen. Diese Abnutzungsgrade geben im Grundsatz erste Hinweise auf ggf. zunehmenden Reinvestitionsbedarf. Konkrete Hinweise auf eventuell drohende Substanzverluste liegen aber nicht vor.

Denn die Prüfung ergab, dass sich die Gemeinde Havixbeck mit der Werterhaltung in ihrem Anlagevermögen im Rahmen ihrer bislang begrenzteren finanzwirtschaftlichen Möglichkeiten auseinandersetzt. Im Fall der Gebäude erstellt sie Masterpläne zur Dokumentation und Planung notwendiger Investitions- und Sanierungsmaßnahmen. Im Bereich des Kanalbaus listet sie die erforderlichen Maßnahmen im Abwasserbeseitigungskonzept auf. Ferner kontrolliert sie ihr Kanalnetz nach eigenen Angaben kontinuierlich im Rahmen der Selbstüberwachungsverordnung Abwasser des Landes NRW. Die Straßenkontrollen münden im jährlichen Straßenbau- und Straßenunterhaltungsprogramm.

Die zu ermittelnden Investitionsquoten bestätigen das Engagement der Gemeinde Havixbeck nur ansatzweise. Die aus den Jahresabschlüssen 2012 bis 2016 zu errechnenden durchschnittlichen Investitionsquoten belegen unterschiedliche Schwerpunktsetzungen in der geprüften Zeitreihe.

- Bei Kitas, Schulen und sonstigen Dienst-, Geschäfts- und Betriebsgebäuden sind differenzierte Investitionsquoten von nur 5,2 Prozent, 7,0 Prozent und 23,70 Prozent zu ermitteln.

- Im Fall der Abwasserbeseitigungsanlagen stellt sich eine durchschnittliche Investitionsquote von 68,4 Prozent dar.
- Den Abschreibungen auf Straßen stehen gemäß den Prüfungsergebnissen im Teilbericht Verkehrsflächen nur geringe investive Maßnahmen gegenüber. Begründet ist das darin, dass Straßenneubaumaßnahmen nicht von der Gemeinde Havixbeck selbst abgewickelt wurden. Die Umsetzung erfolgte durch eine Projektentwicklungsgesellschaft. Diese übertrug die Straßen nach Fertigstellung an die Gemeinde. Somit steigt in diesem Fall der Bilanzwert ohne Investitionen im kommunalen Haushalt.
- Es ist unabhängig vom Investitionsengagement der Gemeinde Havixbeck auch zu berücksichtigen, dass in den geprüften Jahren auch konsumtive Unterhaltungsmaßnahmen erfolgten. Diese schlagen sich nicht in den zu ermittelnden Investitionsquoten nieder, dienen aber dennoch auch dem Werterhalt der Vermögensgegenstände.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Havixbeck sollte ihre finanzstrategische Steuerung weiterhin dergestalt ausrichten, dass sich keine dauerhaften Wertverluste bei ihren Vermögensgegenständen entwickeln.

Insbesondere bei den Gebäuden ist das niedrigere Investitionsengagement den defizitären Rahmenbedingungen geschuldet. Dabei ist zu bedenken, dass das HSK 2016 für die nächsten Jahre weitere Investitionsbeschränkungen vorsieht. Zukünftiger Investitionsbedarf soll nur noch über die zuvor (siehe Verbindlichkeiten) beschriebenen Möglichkeiten finanziert werden. Auszugsweise ist die Finanzierung aus Eigen- oder Fördermitteln, wie der Schul- oder Sportpauerschule zu nennen.

→ **Feststellung**

Aufgrund der in Teilen schon niedrigen Investitionsquoten sowie der im HSK festgelegten Investitionsbeschränkungen erhöht sich das Risiko von Substanz- und Wertverlusten bei den Vermögensgegenständen. Der künftige Reinvestitionsbedarf könnte dadurch überproportional steigen.

→ Haushaltssteuerung

Im folgenden Abschnitt analysiert die gpaNRW,

- wie sich die haushaltswirtschaftliche Steuerung auswirkt und
- wie die Gemeinde Havixbeck mit haushaltswirtschaftlichen Risiken umgeht.

Kommunaler Steuerungstrend

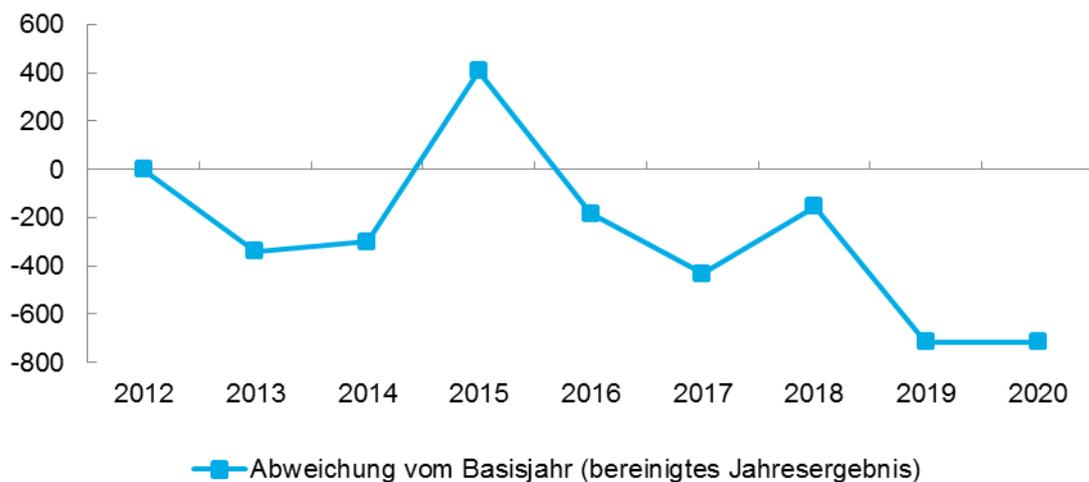
Die Jahresergebnisse werden wesentlich durch schwankende Erträge und Aufwendungen bei der Gewerbesteuer, der Kreisumlage und dem Finanzausgleich beeinflusst. Die Jahresergebnisse geben im Zeitverlauf damit nur bedingt einen Hinweis auf die Erfolge von eigenen Konsolidierungsbemühungen. Der kommunale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

Um diesen Steuerungstrend wieder offenzulegen, bereinigt die gpaNRW die Jahresergebnisse um die Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der Kreisumlage und des Finanzausgleichs. Sondereffekte werden ebenfalls bereinigt. Nach Abstimmung mit der Gemeinde Havixbeck wurden beispielsweise als Sondereffekte identifiziert:

- 2015: Erträge aus der Auflösung von Sonderposten aus Zuschüssen von privaten Unternehmen (230.000 Euro) und Einstellung in Einzelwertberichtigungen (174.000 Euro).
- 2016: Erträge aus der außerplanmäßigen Auflösung von Sonderposten (318.000 Euro).

Die folgende Grafik macht die Auswirkungen des eigenen kommunalen Handelns und die Ergebnisse von Konsolidierungsmaßnahmen deutlich.

Kommunaler Steuerungstrend in Tausend Euro



Der kommunale Steuerungstrend bleibt mit Ausnahme des Jahres 2015 unterhalb des Basisjahrs 2012. Das bedeutet in Gegenüberstellung zu 2012 setzen sich auch in den steuerbaren Bereichen negative Ergebnisbelastungen durch. Eine negative Einwicklung ergibt sich typischerweise u.a. durch Preissteigerungen und Tarifierhöhungen bei den Personalaufwendungen. Diese konnte die Gemeinde Havixbeck bisher nicht vollständig durch ihre Konsolidierungsmaßnahmen kompensieren. Die Negativtendenz stellt sich aber nicht so gravierend wie bei anderen Vergleichskommunen dar.

Welchen Einflüssen die Trendlinie unter Berücksichtigung der Bereinigungssystematik unterliegt, ist auszugsweise am Beispiel der Jahre ab 2016 zu beschreiben. 2016 schlugen z. B. abweichend zu 2015 höhere Personalaufwendungen, Sach- und Dienstleistungsaufwendungen sowie Transferaufwendungen⁵ zu Buche.

Die Ergebnisplanungen 2017 und 2018 werden durch prognostizierte Grundstücksveräußerungen unterstützt. Für 2018 plant die Gemeinde Havixbeck ein anteiliges Ertragsvolumen von 1,2 Mio. Euro. Solche Erträge realisierte die Gemeinde Havixbeck in den Vorjahren nicht, da Grundstücksverkäufe über die örtliche Projektentwicklungsgesellschaft vollzogen wurden. Sofern die Vermarktung von Grundstücken bei der Verwaltung verbleiben würde, könnten sich ggf. auch die Jahre 2019 und 2020 auf dem Vorjahresniveau einordnen. Eine entsprechende Grundstücksnachfrage erwartet die Gemeinde Havixbeck. Ohne die Verkaufserträge würden die Planergebnisse auf niedrigerem Niveau liegen.

Da die Nulllinie in der Phase der vorliegenden Jahresabschlüsse nicht wieder erreicht wird, fängt die Gemeinde Havixbeck allgemeine Verteuerungstendenzen nicht vollständig auf. Es bestätigt sich damit, dass die bisherigen Konsolidierungsansätze in den verbliebenen und eher steuerbaren Produkten nicht ausreichen, um den vorgeschriebenen Haushaltsausgleich zu unterstützen.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Havixbeck sollte ihren mit dem HSK angestoßenen Konsolidierungsprozess fortsetzen und weiter intensivieren.

Die negative Trendentwicklung resultiert aber nicht aus einer evtl. schlechten Steuerungsleistung in der Gemeindeverwaltung. Die Analysegespräche verdeutlichten, dass die örtlich hohen Standards in der Gegenüberstellung zur eigenen Ertragslage kritisch im Fokus stehen. Die Konsolidierungsvorschläge im jährlich fortgeschriebenen Haushaltssicherungskonzept bestätigen, dass viele Anstrengungen unternommen werden, die Ertragslage zu verbessern.

Die von der Verwaltung für die Jahre 2016 bzw. 2018 vorgeschlagenen Hebesatzanpassungen hat der Gemeinderat nicht mitgetragen. Nachvollziehbar beabsichtigt der Gemeinderat, Verteuerungen zulasten der Bürgerschaft zu vermeiden. Die Gemeinde Havixbeck ist aber gemäß der strukturellen Analysen nicht in der Lage, auf Dauer die aus den örtlichen Gegebenheiten resultierenden Aufwendungen auskömmlich zu decken. Insofern muss sich auch der Gemeinderat mit der Frage weiterer Konsolidierungsmöglichkeiten auseinandersetzen. Keinesfalls darf dabei die momentan bessere konjunkturelle Phase über die im Grundsatz bestehenden strukturellen Probleme der Gemeinde Havixbeck hinwegtäuschen.

⁵ Transferaufwendungen bereinigt um Steuerbeteiligungen und Kreisumlage

Umgang mit haushaltswirtschaftlichen Risiken

Die gpaNRW empfiehlt Kommunen, sich mit den haushaltswirtschaftlichen Risiken systematisch auseinanderzusetzen. Jede Kommune sollte ihre Risiken individuell identifizieren und bewerten. Darauf aufbauend sollte sie entscheiden,

- ob und wie sie einzelne Risiken minimiert und
- inwieweit sie insgesamt eine Risikovorsorge trifft.

Dies geschieht zum Beispiel, indem sie weitere Konsolidierungsmaßnahmen vorbereitet.

Das HSK verdeutlicht zwar, dass sich die Gemeinde Havixbeck mit der Entwicklung von Konsolidierungsmöglichkeiten und deren Umsetzung auseinandersetzt. Strukturelles Ergebnis und kommunaler Steuerungstrend geben aber Hinweise, dass die bislang beschlossenen Konsolidierungsmaßnahmen nicht reichen.

Die Gemeinde Havixbeck setzt sich dazu auch mit haushaltswirtschaftlichen Risiken auseinander. In erster Linie geschieht dies in den Lageberichten zur Jahresrechnung (Kapitel Chancen und Risiken). Dem Vorbericht zum Haushaltsplan mangelt es in dieser Hinsicht an konkretisierenden Ausführungen und Risikobewertungen. Siehe dazu auch das Kapitel Haushaltsplanung (fehlende Begründungen von Planveränderungen).

Folgende Risiken / Problemlagen sind laut den Lageberichten von besonderer Bedeutung:

- finanzielle Nachteile aus dem vor einigen Jahren nachteilig für Havixbeck veränderten kommunalen Finanzausgleich / Sozillastenausgleich,
- tendenziell steigende örtliche Sozillasten sowie
- steigende Belastungen aus der Kreisumlage.

Die Gemeinde Havixbeck beziffert ihre Haushaltsbelastung beim Eintritt der Risiken aber nicht weiter. Ebenso bereitet sie keine weiteren produktspezifischen Risiken detailliert auf.

Zwar stellt auch der Wirtschaftsprüfer beispielsweise zum Jahresabschluss 2015 fest, dass aufgrund einer Dienstanweisung vom 03. Juni 2016 ein internes Kontrollsystem implementiert ist. Dieses dient als Risikofrüherkennungs- und Managementsystem. Die eingesehenen Unterlagen (Haushaltsplan, Jahresabschlüsse, Prüfberichte, Niederschriften des Haupt- und Finanzausschusses sowie des Gemeinderates) geben aber keine Hinweise auf eine regelmäßige Auswertung und Berichterstattung.

Zwar sieht die Tagesordnung des Haupt- und Finanzausschusses dazu immer als Tagesordnungspunkt 5 Konsolidierungsmaßnahmen vor. Aber gemäß der Sitzungsniederschriften der Jahre 2015 und 2016 erfolgte keine konsolidierungs- oder risikorelevante Berichterstattung. Ebenso liegen keine Hinweise auf regelmäßige Controllingberichte o. ä. vor.

Zudem arbeitet die Gemeinde Havixbeck z. B. in den Jahresabschlüssen auch nicht mit produktrelevanten Kennzahlen. Sie dokumentiert insofern auch keine mehrjähriger Entwicklung, was auch im Interesse der Risikosteuerung und –prävention stünde. Einzig das Kennzahlenset NRW führt sie jeweils im Zweijahresvergleich fort. Ferner stellt sie z. B. im Haushaltsplan allgemeine Kennzahlen, wie die Steuerquote dar.

→ **Empfehlung**

Im Interesse der Risikovorsorge sollte die Gemeinde Havixbeck ein aktives unterjähriges Controlling- / Berichtswesen aufbauen. Dieses sollte sie mit produktspezifischen Kennzahlen ergänzen, um die Finanzsteuerung zu verbessern. Sie sollte es außerdem jährlich fort-schreiben.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Havixbeck sollte sich systematisch mit den haushaltswirtschaftlichen Risiken auseinandersetzen. Dazu könnte sie im HSK darstellen, welcher Teil der zu ermittelnden Ri-sikosummen ggf. mit konkreten zusätzlichen Konsolidierungsmaßnahmen abgedeckt wird.

Dabei ergab die Prüfung auch, dass die zuständigen Ausschüsse und der Gemeinderat von der Verwaltung vorgeschlagene Konsolidierungsansätze nicht immer mittragen. Das ist im Interesse der Gebühren-, Beitrags- und Steuerpflichtigen nachvollziehbar, wenn diese aus politischer Sicht vor steigenden Belastungen geschützt werden sollen. Aber die Gemeinde Havixbeck ist nicht in der Lage, nachhaltig den Haushaltsausgleich darzustellen. Insofern müssen entweder auskömmliche Ertragssteigerungen realisiert werden. Oder es sind deutlichere und nachhaltige Reduzierungen bei den Aufwendungen nötig. Beides gelingt momentan nicht in ausreichendem Maße. Die alternativlose Ablehnung von möglichen Konsolidierungsvorschlägen stellt unter Berücksichtigung der seit Jahren negativen Finanzlage ein Risiko dar, insbesondere für die künftige Eigenkapitalausstattung.

→ **Feststellung**

Es sind einschneidendere Konsolidierungsansätze als bislang realisiert notwendig. Wirksa-me Konsolidierungsentscheidungen sind erforderlich, um den gesetzlich vorgeschriebenen Haushaltsausgleich zu erreichen.

→ Konsolidierungsmöglichkeiten

Hält die Kommune freiwillige Leistungen und Standards vor? Gehen diese über das rechtlich notwendige Maß hinaus? Ihr Angebot hat die Kommune regelmäßig auf den Prüfstand zu stellen. Dies bedarf einer kritischen Aufgabenanalyse und Prioritätensetzung. Dies gilt besonders für Kommunen, die ihre Ausgleichsrücklage verbraucht haben und haushaltsrechtlichen Einschränkungen unterliegen. Die Kommune kann im Rahmen ihres Selbstverwaltungsrechts zwar entscheiden, freiwillige Leistungen weiter zu erbringen. In diesen Fällen hat sie jedoch über Kompensationsmaßnahmen einen strukturell ausgeglichenen Haushalt sicherzustellen.

Die kommunalen Abgaben sind ein wichtiges Finanzierungsinstrument für die Kommunen. Sofern rechtlich mögliche Potenziale ausgeschöpft werden, leisten sie einen entscheidenden Beitrag zur Haushaltskonsolidierung. Für ausführlichere Informationen verweisen wir auf die Ergebnisse der letzten Prüfungen, in denen wir die kommunalen Abgaben ausführlich thematisiert haben. Die aktuelle Prüfung beschränkt sich auf eine Nachbetrachtung.

Weitere Konsolidierungsmöglichkeiten stellen wir in den anderen Teilberichten dar.

Beiträge

Beiträge sind ein wichtiger Bestandteil zur Finanzierung von Straßenbaumaßnahmen. Der Gesetzgeber verpflichtet die Bürger, sich in angemessenem Umfang am Erhalt des Infrastrukturvermögens zu beteiligen⁶. Die Kommunen sind nicht berechtigt, auf diesen Finanzierungsbeitrag zu verzichten (Beitragserhebungspflicht).

Im Betrachtungszeitraum finanzierte die Gemeinde Havixbeck im Durchschnitt ca. 75 Prozent der Abschreibungen auf das Straßennetz durch Erträge aus der Auflösung von Beiträgen. Im Vergleichsjahr 2015 lag die Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen anteilig niedriger bei 58,1 Prozent.

→ Feststellung

Die Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen ordnet sich trotz rückläufiger Entwicklung in 2015 überdurchschnittlich im interkommunalen Vergleich ein (Mittelwert 32,9 Prozent, 3. Quartil 41,8 Prozent).

Gleichwohl sind anhand der nachfolgenden Ausführungen noch in gewissem Rahmen Konsolidierungspotenziale darstellbar.

Dies erscheint insbesondere deshalb wichtig, weil sich die Gemeinde Havixbeck im HSK einer kreditrelevanten Selbstbeschränkung unterlegt. Zukünftig sind Investitionen im Interesse der Entschuldung nur noch in einem begrenzten Umfang möglich. Sie dürfen demnach nur noch erfolgen, wenn sie beispielsweise über eigene Finanzmittel, Förderpauschalen (Schul- oder Sportpauschale, usw.) oder insbesondere Erschließungsbeiträge finanzierbar sind.

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

Erschließungsbeiträge

Die Grundlage für die erstmalige Herstellung von Straßen bildet weiterhin die Erschließungsbeitragsatzung nach dem Baugesetzbuch (BauGB) aus dem Jahr 1988. Danach kann die Gemeinde Havixbeck 90 Prozent des umlagefähigen Aufwands auf die Beitragspflichtigen umlegen.

Die örtliche Satzung entspricht aber aufgrund des Zeitablaufs in Teilen nicht mehr der aktuellen Mustersatzung des StGB. So ist im Regelungstext beispielsweise bei den Merkmalen der endgültigen Herstellung kein Bauprogramm vorgesehen. Dies erschwert u. U. die Sachbearbeitung und verzögert ggf. eine zeitnahe Abrechnung.

Die Gemeinde Havixbeck sieht die unmittelbare Notwendigkeit zur Satzungsaktualisierung nicht. Wie beispielsweise in den Erschließungsgebieten Habichtsbach favorisiert sie alternativ zu eigenen Erschließungsmaßnahmen den Straßenneubau über private Projektgesellschaften. Ihre Erfahrungen, sowohl bezogen auf die Maßnahmendurchführung wie auch die damit verbundene Ablösung durch den Projektträger, beurteilt sie als gut.

→ Empfehlung

Im Interesse der Rechtssicherheit sollte die Gemeinde Havixbeck ihre Erschließungsbeitragsatzung dennoch auf den Stand der Mustersatzung bringen.

Straßenbaubeiträge

Die Satzung aus dem Jahr 2010 zur Erhebung von Beiträgen nach § 8 KAG entspricht ebenfalls nicht vollständig dem aktuellen Muster des StGB. Siehe wie oben beispielsweise das Stichwort Bauprogramm.

→ Empfehlung

Auch die Straßenbaubeitragsatzung nach dem KAG sollte die Gemeinde an die Mustersatzung anpassen.

In der KAG-Satzung nehmen die Kommunen eine Abwägung zwischen dem öffentlichen Anteil und dem Anteil der Beitragspflichtigen vor. Die Mustersatzung empfiehlt einmal prozentuale Spannbreiten in Bezug auf die beitragsfähigen Anteile; unterschieden nach Anlagebestandteilen bzw. Teileinrichtungen. Dies sind beispielsweise Fahrbahn, Radweg, Gehweg usw. Ferner gibt sie maximale Breiten für die abrechnungsfähigen Anlagenbestandteile vor. Beide Aspekte sind zudem unter Berücksichtigung der Verkehrsbedeutung der jeweiligen Straße festzulegen. Insofern ist nach Anliegerstraßen, Haupterschließungsstraßen u. a. zu unterscheiden.

Die Breitenfestlegungen der Gemeinde Havixbeck entsprechen der Mustersatzung. Sie schöpft aber nicht in allen Fällen die prozentualen beitragsfähigen Anteile aus:

- Bei den Hauptgeschäftsstraßen sollte der Beitragsanteil um zehn Prozent im Fall der Beleuchtung und Oberflächenentwässerung angehoben werden.
- Weitergehende Potenziale ergeben sich bei den Hauptverkehrsstraßen. Die prozentualen Beitragsanteile differieren in Gegenüberstellung zu den maximal möglichen Empfehlungen zwischen 20 und 70 Prozent. Bei allen Teileinrichtungen dieser Straßenkategorie schöpft die Gemeinde Havixbeck nicht den möglichen Rahmen aus.

Die KAG-Satzung der Gemeinde Havixbeck sieht bereits die Abrechnung von Straßenbaumaßnahmen an Wirtschaftswegen vor. Der Aspekt hat aber aufgrund einer örtlichen Besonderheit nicht die Bedeutung wie in anderen Kommunen. Denn es befinden sich laut Beschreibung der Gemeinde nur ca. 10 km Wirtschaftswegen in ihrer Unterhaltungspflicht. Für die Mehrzahl der Wirtschaftswegen gilt aus historischer Entwicklung heraus die Klassifizierung Interessentenweg. In diesen Fällen aktivierte die Gemeinde Havixbeck in der Eröffnungsbilanz 2009 zwar Wege mit asphaltierten Flächen. Die Verwaltung beabsichtigt hier aber nicht, die bisherigen Vereinbarungen zu verändern und diese Wirtschaftswegen in die gemeindliche Unterhaltungspflicht zu übernehmen. Die Finanzierung von notwendigen Straßenbaumaßnahmen soll weiterhin über die Interessentenkasse abgewickelt werden. Vorstellbar für die Gemeinde Havixbeck ist allenfalls eine Modifizierung dieser Kasse im Sinne eines Umlageverbandes.

Maßnahmen an den gemeindlichen Wirtschaftswegen rechnete die Gemeinde Havixbeck bislang nicht ab. Im Konsolidierungsinteresse ist aber beabsichtigt, aktivierte Wirtschaftswegen im Einzelfall zu entwidmen. Dies zieht sie insbesondere dann in Betracht, wenn nur das Einzelinteresse eines Anliegers bei einer Baumaßnahme betroffen sind.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Havixbeck sollte in ihrer KAG-Satzung die prozentualen Potenziale heraufsetzen und die rechtlich zulässigen beitragsfähigen Anteile vollständig realisieren.

→ **Empfehlung**

Künftige Straßenbaumaßnahmen an Wirtschaftswegen, die von der Gemeinde unterhalten werden, sollte die Gemeinde im Interesse der Beitragsgerechtigkeit nach Maßgabe der KAG-Beitragssatzung abrechnen. Die abrechenbaren Beiträge sollte sie aufgrund des sich fortsetzenden Konsolidierungsdrucks zur anteiligen Deckung der Ausbaurkosten heranziehen.

Zur Frage der Bewirtschaftung und Unterhaltung der Verkehrsflächen wird im Übrigen auf den diesbezüglichen Teilbericht verwiesen.

Gebühren

Die Nachbetrachtung der gpaNRW bezieht sich auf die Gebührenhaushalte Abwasserbeseitigung, Abfallbeseitigung, Märkte und Bestattungswesen.

Berücksichtigt die Gemeinde Havixbeck die kalkulatorische Abschreibung auf Basis von Wiederbeschaffungszeitwerten (WBZ) in der Gebührenkalkulation?

§ 6 Abs. 2 KAG regelt, dass kalkulatorische Abschreibungen ansatzfähige Kosten für die Gebührenkalkulation sind. Die Abschreibungen sollten auf Basis von WBZ kalkuliert werden. Bereits vor der letzten überörtlichen Prüfung kalkulierte die Gemeinde ihre Abschreibungen in den Aufgabenbereichen Abwasser- und Abfallbeseitigung auf dieser Basis. Konsolidierungspotenzial ergibt sich insofern hier nicht.

Anders stellt sich das im Bestattungswesen dar. Hier kalkuliert die Gemeinde Havixbeck trotz anderslautender Empfehlung der gpaNRW bislang weiterhin auf Basis der Anschaffungs- und Herstellungskosten.

Zur Neukonzeption im Bestattungswesen erfolgt zurzeit eine externe gutachterliche Untersuchung / Beratung. Der Auftrag erfolgte aufgrund der sich ändernden Bestattungskultur, der erkannten Flächenüberhänge und auch zur Neuaufstellung der Gebührenkalkulation.

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Havixbeck hat Maßnahmen ergriffen, um die Defizite im Bestattungswesen zu verringern. Sie lässt den Bereich extern untersuchen, um ihn neu zu organisieren und wirtschaftlicher aufzustellen.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Havixbeck sollte bei der Ermittlung der kalkulatorischen Abschreibungen künftig die WBZ ansetzen.

Wie hoch ist die kalkulatorische Verzinsung?

Kalkulatorische Zinsen stellen gemäß § 6 Abs. 2 KAG ansatzfähige Kosten für die Gebührenkalkulation dar. Die Gemeinde Havixbeck setzt mit Ausnahme in der Abwasserbeseitigung in allen Kalkulationen fünf Prozent als kalkulatorischen Zinssatz an. In der Abwasserbeseitigung kalkuliert sie mit 3,7 Prozent. Sie orientierte sich hier bislang am durchschnittlichen Zinssatz für Kommunalkredite. Wie auch im Fall der WBZ gilt dabei auch die politische Intention, die Belastungen für die Gebührenpflichtigen niedriger halten zu wollen.

Die gpaNRW berücksichtigt in ihren Analysen den zulässigen Durchschnittzinssatz gemäß Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts Nordrhein-Westfalen (OVG NRW - Urteil vom 05.08.1994 - 9A 1248/92). Der Zinssatz basiert auf dem Mittelwert der Emissionsrenditen für festverzinsliche Wertpapiere inländischer öffentlicher Emittenten aus den vergangenen fünfzig Jahren. Für das Kalkulationsjahr 2017 liegt dieser bei 6,02 Prozent.

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Havixbeck schöpft ihre Konsolidierungsmöglichkeiten auch bei der kalkulatorischen Verzinsung nicht aus.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Havixbeck sollte den kalkulatorischen Zinssatz in der Orientierung zum OVG-Urteil anheben. Ferner sollte er jährlich der aktuellen Entwicklung angepasst werden.

Die jährlichen Zinsanpassungen gewährleisten eine objektive Anlehnung an das jeweils aktuelle Zinsniveau und die weitere Entwicklung.

Mit welchem Prozentsatz bemisst die Gemeinde Havixbeck den Anteil für das öffentliche Grün im Bestattungswesen?

Laut Prüfbericht 2005 hob sie den Prozentanteil 2005 von 20 auf 30 Prozent an. Sie begründet die Entscheidung damit, dass der Friedhof als Garten für die Lebenden und die Toten dient. Er sei wegen seiner besonderen Gestaltung und Vegetation über die Grenzen von Havixbeck bekannt.

Erste Aussagen des Gutachters lassen darauf schließen, dass auch aus seiner Sicht der Öffentlichkeitsanteil reduziert werden sollte. Die Ergebnisse der Untersuchung sind aber noch abzuwarten.

Die gpaNRW hält die bisherige Bemessung aufgrund der örtlichen Rahmenbedingungen für überprüfenswert. Aufgrund der örtlichen Siedlungsstruktur der Gemeinde Havixbeck erreichen die Einwohner jederzeit auf kurzen Wegen auch andere öffentliche Grünanlagen. Gleiches gilt für die Außenbereiche. Die Landwirtschafts- und Naturflächen befinden sich aus der Ortslage betrachtet ebenfalls in nur geringer Entfernung. Man wohnt in Havixbeck quasi im Grünen. Daher erscheint es vertretbar und geboten, die Bedeutung des öffentlichen Grüns auf dem Friedhof herabzustufen und insofern die Belastungen für den Haushalt anteilig zu reduzieren. In einer Großstadt mit deutlich größeren Entfernungen ist das ggf. anders zu bewerten.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Havixbeck sollte den Anteil des öffentlichen Grüns in der Gebührenkalkulation des Bestattungswesens senken.

Wichtig ist in jedem Fall eine nachvollziehbare ermessensfehlerfreie Entscheidung. Diese muss auch einer evtl. gerichtlichen Überprüfung standhalten. Insofern bedarf auch der nachvollziehbaren Dokumentation.

Ausschreibungs- und Vergabepaxis der Friedhofspflege?

Die Vergabe der Friedhofspflege an einen Garten- und Landschaftsbetrieb lag zum Zeitpunkt der letzten Prüfung bereits mehrere Jahre zurück. Die gpaNRW empfahl, die Leistungsstandards aufgrund des deutlich gestiegenen Unterhaltungs- und Pflegeaufwandes zu überprüfen und die Leistungen in kurzem Zeitabstand auszuschreiben.

Derzeitig plant die Gemeinde Havixbeck nur eine Vertragsverlängerung mit dem eingesetzten Betrieb. Eine erneute Ausschreibung der Leistungen steht nicht in Aussicht.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Havixbeck sollte im Konsolidierungsinteresse die Leistungsstandards der Friedhofspflege absenken. Im wirtschaftlichen Interesse sollte sie die Leistungen zudem regelmäßig ausschreiben.

Werden im Bereich der Märkte regelmäßige Gebührenkalkulationen vorgenommen?

In der letzten Prüfung empfahl die gpaNRW, im Bereich der Märkte den Zuschussbedarf regelmäßig zu überprüfen.

Die Analyse des Zuschussbedarfs erfolgte. Für 2015 ermittelte die Gemeinde ca. 5.000 Euro. Im Jahr 2016 lag er bei 6.100 Euro. Eine Anhebung der Marktgebühr erfolgte nicht. Grund ist der Zielkonflikt zwischen kostendeckender Marktgebühr und der Frage, ob die Veranstaltungen bei steigenden Gebühren noch attraktiv für die Markthändler sind. Jährlich finden in Havixbeck ca. 100 gebührenrelevante Veranstaltungen statt.

→ **Empfehlung**

Wenngleich die sachlichen Erwägungen nachvollziehbar erscheinen, sollte die Gemeinde Havixbeck ihre Gebühren aufgrund der Finanzlage anpassen, um den Zuschussbedarf zu reduzieren.

Steuern

Das strukturelle Defizit 2016 beträgt 466.000 Euro. Das entspricht zusätzlichen 119 Hebesatzpunkten der Grundsteuer B. Mit einem Hebesatz von 700 v. H. wäre der Haushalt strukturell ausgeglichen. Dies verdeutlicht die Dimension des strukturellen Fehlbetrags in Relation zum Ertrag der Grundsteuer B.

Vor einer Anhebung der Grundsteuer B sollten die Kommunen andere Konsolidierungsmöglichkeiten umsetzen. Steuererhöhungen können aber in Einzelfällen angemessen sein und auch der Finanzierung von höheren Standards dienen, wenn diese trotz Konsolidierungsbedarf weiter aufrechterhalten werden sollen. Ziel der Kommune muss immer der ausgeglichene Haushalt sein.

Hebesätze zum 30.06.2016 im Vergleich (Angaben in von Hundert)

	Havixbeck	Kreis Coesfeld*	Regierungsbezirk Münster	gleiche Größenklasse**	fiktiver Hebesatz gem. GFG
Grundsteuer A	293	256	265	272	217
Grundsteuer B	581	507	557	497	429
Gewerbsteuer	435	442	453	434	417

*) gewogener Mittelwert,

**) kreisangehörige Gemeinden mit 10.000 bis unter 25.000 Einwohnern (Quelle: IT.NRW).

Die letzte Hebesatzanpassung datiert aus dem Jahr 2012. Im Zuge der Entwicklung des HSK schlug die Verwaltung eine zweistufige Anhebung der Grundsteuern A und B vor. Dem Vorschlag lag beispielsweise auch die Empfehlung eines zum Haushaltsentwurf 2015 herangezogenen Referenten zugrunde. Es war vorgesehen, den Hebesatz der Grundsteuer A 2016 auf 340 v. H. und 2018 auf 365 v. H. anzuheben. Der Hebesatz der Grundsteuer B sollte 2016 auf 680 v. H. und 2018 auf 730 v. H. angepasst werden. Der Gemeinderat lehnte diese Beschlussvorlage mehrheitlich ab.

Bei der Gewerbesteuer sind sich Verwaltung und Politik bislang einig, den Hebesatz von 435 v. H. nicht anzuheben. Den Verzicht begründen sie mit der beabsichtigten Ansiedlung neuer Gewerbebetriebe. Ob sich aber ansiedlungswillige Betriebe aufgrund einer Hebesatzanpassung tatsächlich anders entscheiden würden, ist aus Sicht der gpaNRW fraglich.

Die Gemeinde Havixbeck liegt im unmittelbaren Umfeld der Stadt Münster. In geringer Entfernung stehen gute verkehrliche Anbindungen zur Verfügung. Die Hauptverkehrsachsen A 1, A 43 und B 54 sowie der Flughafen Münster-Osnabrück sind relativ schnell erreichbar. Die Akquisemöglichkeiten in Bezug auf Ansiedlungswillige werden durch diese positiven Aspekte gestärkt.

Dabei liegt die Stadt Münster mit dem Hebesatz von 460 v. H. über dem von Havixbeck. Die Gewerbesteuerhebesätze weiterer direkter Umlandgemeinden liegen im Bereich der Gemeinde Havixbeck. Die regionalen Vergleichsgrößen des Kreises Coesfeld sowie des Regierungsbezirks bieten ebenfalls Handlungsspielräume. Insofern sieht die gpaNRW für den Fall einer moderaten Hebesatzanpassung bei der Gewerbesteuer kein ausgeprägtes Ausfallrisiko in Bezug auf interessierte Betriebe.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Havixbeck stellt im HSK zu Recht fest, dass alle bisherigen Konsolidierungsmaßnahmen nicht reichen, um den vorgeschriebenen Haushaltsausgleich darzustellen. Insofern sollte sie die Hebesätze anheben.

Auch auf die Analyseergebnisse zur strukturellen Finanzlage ist trotz momentaner Konjunkturbedingungen nochmals zu verweisen.

→ Zusätzliche Erläuterungen zu einzelnen Haushaltspositionen und Bilanzposten

Personalaufwendungen

Bei den zuvor im Kapitel Planergebnisse thematisierten Personalaufwendungen besteht eine Kausalität zur Personalquote und Stellenausstattung. Die gpaNRW verweist auch auf den Prüfbericht Personal aus dem Jahr 2012 sowie das aktuelle Kennzahlenset Personal dieser Prüfung. Der Stellenanteil der Gemeinde Havixbeck stellt sich demnach weiterhin leicht überdurchschnittlich dar, beispielsweise bei der Personalquote II.

Mit Blick auf die Vergleichswerte darf dabei aber nicht unreflektiert die Orientierung zum Minimum gesucht werden. Dafür sind die örtlichen Besonderheiten erfahrungsgemäß zu unterschiedlich. Eine realistischere Orientierung bietet der Vergleichswert des 1. Quartils. Dieser wird von 25 Prozent der Vergleichskommunen erreicht. Er stellt damit auch für die Gemeinde Havixbeck einen als erreichbar einzuschätzenden Zielwert dar. Die Gemeinde Havixbeck setzt gemäß der Personalquote II im Vergleich zum 1. Quartil noch 8,7 Stellen mehr ein. Die Personalaufwendungen in Summe liegen ca. 500.000 Euro über dem 1. Quartil der Vergleichsgruppe.

Für die Stellenausstattung sind immer auch die örtlichen Begebenheiten und Standards ausschlaggebend. Insofern beschrieb die Gemeindeverwaltung, dass man sich bewusst ist, sich aufgrund der Dienstleistungsstandards und –angebote von einer Reihe von Vergleichskommunen zu unterscheiden. Genannt wurden z. B. Aufgabenbereiche wie Kultur, Bäder, Sandsteinmuseum.

Laut Beschluss des Gemeinderats sind die Personalaufwendungen unabhängig von erarbeiteten Konsolidierungsmaßnahmen ab 2017 jährlich pauschal um 200.000 Euro zu kürzen. Dies gibt ein politischer Beschluss vor.

Die Absicht, die Personalaufwendungen zu reduzieren, ist im Interesse der Konsolidierung grundsätzlich positiv einzuordnen. Es stellt sich aber die Frage der Methodik.

→ **Feststellung**

Eine pauschale Kürzungsvorgabe zur Senkung der Personalaufwendung ohne Standardreduzierungen und Aufgabenanalysen, damit ohne systematische Stellenreduzierung ist praktisch kaum umsetzbar.

Um die Personalaufwendungen zu verringern, bedarf es bezifferbarer Stellenanteile, die im Rahmen von organisatorischen Veränderungen zu reduzieren sind. Diese können aber nur unter der Voraussetzung folgender personalrechtlicher Aspekte entwickelt werden:

- altersbedingte Fluktuation,
- Kündigung oder Versetzung aus Anlass eines (freiwilligen) Dienstherrnwechsels,
- Auslaufen von Zeitarbeitsverträgen und Verzicht auf Verlängerung.

Betriebsbedingte Kündigungen scheiden laut dem HSK 2016, wie auch nach Auffassung der gpaNRW aus.

Wenn sich aus den aufgeführten Gründen Perspektiven abzeichnen, sollte die Gemeinde mit ausreichendem Vorlauf organisatorische Untersuchungen vornehmen. Dabei gilt es, konkret die einzelne Stellenbeschreibung / Stelle in den Fokus zu nehmen. Um Kürzungspotenziale offen zu legen, sind sowohl die quantitativen, wie auch die qualitativen Arbeitsinhalte zu analysieren. Bündelungsmöglichkeiten bei Einbeziehung anderer interner Stellen oder auch interkommunaler Kooperationen sind in Betracht zu ziehen. Vorzuschlagen sind immer auch Standardreduzierungen, um den notwendigen Stellenbedarf zu reduzieren. Insbesondere gilt dies bei Kommunen wie der Gemeinde Havixbeck mit defizitärer Finanzlage und -perspektive.

Bei der Frage der Standards ist die Politik zu beteiligen, weil naturgemäß beispielsweise Aspekte wie Bürgerservice etc. eine wichtige Rolle spielen. Die pauschale Mittelkürzung ohne diesbezügliche organisatorische Grundlagen ist nicht realistisch. Weil die Zielkonflikte aus dem zu senkenden Stellenbedarf in Gegenüberstellung zu der evtl. nicht klar umrissenen Standardreduzierung nicht gelöst werden. Dieser Konflikt entsteht insbesondere auch dann für die Verwaltung, wenn die politischen Entscheider realisierbare Standardreduzierungen nicht mittragen, gleichwohl aber Mittelkürzungen vorgeben.

Die strategische Ausrichtung der Personalverwaltung zielt einerseits bereits auf Stellenreduzierungen. Dabei kann sie Organisationsuntersuchungen mit Rücksicht auf ihre Größe und Auslastung nur schwer neben allen anderen wahrzunehmenden Aufgaben durchführen. Zum Zeitpunkt der Prüfung lag eine diesbezügliche politische Anfrage vor, gemäß der auch eine externe Vergabe entsprechender Untersuchungen geprüft wird.

Andererseits zielt die stellenrelevante Ausrichtung der Personalverwaltung auch bewusst auf die Qualitätssicherung. Richtigerweise ist erkannt worden, dass in den nächsten Jahren in erheblichem Umfang altersbedingte Fluktuationen anstehen. Ca. 50 Prozent der zurzeit aktiven Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter scheiden altersbedingt aus. Die frei werdenden Stellen müssen im Hinblick auf die weiterhin notwendige Aufgabenerledigung nachbesetzt werden. Wenn nicht durch zuvor thematisierte Standardreduzierungen und andere organisatorische Maßnahmen (z.B. Aufgabenbündelungen) echte Stellenreduzierungen möglich werden.

Den notwendigen Stellennachbesetzungen steht aber der zu erwartende Fachkräftemangel konträr gegenüber. Insofern ist es auch nachvollziehbar, wenn seitens der Personalverwaltung befürchtet wird, dass Nachbesetzungen mangels geeigneter Bewerber scheitern könnten. Wird aus diesem Blickwinkel heraus auf aktive Stellenreduzierungen verzichtet und der bisherige Bestand gehalten, ist zu bedenken, dass der resultierende Mehraufwand weiterhin getragen werden muss. Das bedingt dann Konsolidierungsentscheidungen (Aufwandsreduzierungen, Hebesatzanpassungen, etc.) an anderen Stellen. Der Haushaltsausgleich muss in jedem Fall jährlich dargestellt werden.

Pensionsrückstellungen

Die künftigen Versorgungslasten für aktive Beamte und Versorgungsempfänger der Kommune werden in den Pensionsrückstellungen abgebildet. Die Rückstellungsquote für Pensionen gibt an, wie hoch der Anteil der Pensionsrückstellungen an der Bilanzsumme ist.

Die Pensionsrückstellungen erhöhten sich zwischen 2012 und 2016 jährlich moderat. Im Eckjahresvergleich dieser beiden Jahre stiegen sie von 9,6 Mio. Euro um ca. 650.000 Euro auf 10,2 Mio. Euro. Damit haben sie zuletzt einen Anteil von 84 Prozent an der Summe der Rückstellungen (ca. 12,2 Mio. Euro) bzw. nehmen 10,8 Prozent der Bilanzsumme ein.

Rückstellungsquote Pensionen in Prozent 2015

Havixbeck	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
10,8	3,9	14,8	8,2	6,8	8,1	9,5	56

Für die Versorgungsverpflichtungen haben die Kommunen in künftigen Haushaltsjahren Auszahlungen zu leisten. Hierzu wird Liquidität benötigt. Sofern den gebildeten Rückstellungen keine adäquaten Deckungspositionen gegenüber stehen, sind die Auszahlungen aus den laufenden Einzahlungen zu finanzieren. Ohne Liquiditätsvorsorge kann dies zur Folge haben, dass die laufenden Einzahlungen dafür nicht mehr ausreichen. Die Versorgungsauszahlungen müssten dann zumindest zum Teil kreditfinanziert werden.

Im Sinne einer nachhaltigen Haushaltswirtschaft kann es daher sinnvoll sein, dass die Gemeinde Havixbeck rechtzeitig einen Kapitalstock aufbaut. Voraussetzung dafür sind Liquiditätsüberschüsse. Sofern diese nicht zur Tilgung von Verbindlichkeiten eingesetzt werden, sollten sie zumindest teilweise für spätere Pensionszahlungen angelegt werden.

Der Bestand der liquiden Mittel verbesserte sich bis 2016 zwar. Zur Finanzierung der Pensionszahlungen sah sich die Gemeinde Havixbeck aber aufgrund ihrer zuvor schwierigen Liquiditätslage nicht in der Lage. Entsprechende finanzielle Reserven sparte sie insofern nicht an.

Dennoch betragen die jährlichen Pensionszahlungen bereits ca. 500.000 Euro. Wobei sich der Betrag weiter erhöhen wird. Die Gründe dafür liegen einmal beispielsweise in künftigen Pensionsanpassungen. Ferner wird die Zahl der Pensionsempfänger mit der zunehmenden Altersfluktuation zunehmen.

→ **Feststellung**

Aus der fehlenden Liquiditätsvorsorge für künftige Pensionszahlungen ergibt sich ein Finanzierungsrisiko. Dieses vergrößert sich aufgrund der weiterhin defizitären Finanzperspektive und weil das Volumen der zu zahlenden Pensionen zunimmt.

Die künftigen Ansprüche machen ggf. weitere Kreditfinanzierungen notwendig. Insofern widerspricht die Situation dem Ansatz im HSK, die Entschuldung voranzutreiben und neuen Kreditbedarf zu vermeiden.

→ Anlagen: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2015

Kennzahl	Havixbeck	Minimum	Maximum	Mittelwert
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation				
Aufwandsdeckungsgrad	99	79	122	98
Eigenkapitalquote 1	28,9	-14,3	65,4	32,9
Eigenkapitalquote 2	75,1	9,9	90,8	68,2
Fehlbetragsquote	1,3	0,1	40,4	8,2
Vermögenslage				
Infrastrukturquote	42,1	22,3	61,1	42,9
Abschreibungsintensität	13,3	4,7	16,2	10,3
Drittfinanzierungsquote	72,0	34,8	83,1	57,2
Investitionsquote	104	15	287	95
Finanzlage				
Anlagendeckungsgrad 2	95	47	117	90
Liquidität 2. Grades	185,6	7,3	1.507,2	175,1
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	13,5	-3,1	83,4	18,0
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	2,5	0,7	29,4	6,9
Zinslastquote	1,0	0,0	18,9	1,7
Ertragslage				
Netto-Steuerquote	48,6	38,2	79,8	57,0
Zuwendungsquote	19,5	3,2	37,0	16,5
Personalintensität	18,6	10,9	26,4	17,6
Sach- und Dienstleistungsintensität	23,4	9,4	30,6	17,8
Transferaufwandsquote	36,5	32,5	61,2	45,0

Tabelle 2: Vermögen in Tausend Euro

	2012	2013	2014	2015	2016
Anlagevermögen	90.469	89.753	88.653	88.766	87.466
Umlaufvermögen	2.566	2.006	3.385	4.599	7.241
Aktive Rechnungsabgrenzung	121	245	295	285	290
Bilanzsumme	93.156	92.004	92.334	93.650	94.997
Anlagenintensität in Prozent	97,1	97,6	96,0	94,8	92,1

Tabelle 3: Anlagevermögen in Tausend Euro

	2012	2013	2014	2015	2016
Immaterielle Vermögensgegenstände	45	62	49	33	21
Sachanlagen	90.218	89.484	88.363	88.492	87.095
Finanzanlagen	207	207	241	240	349
Anlagevermögen gesamt	90.469	89.753	88.653	88.766	87.466

Tabelle 4: Sachanlagen in Tausend Euro

	2012	2013	2014	2015	2016
Unbebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte	10.827	11.435	11.383	11.296	11.264
Kinder- und Jugendeinrichtungen	844	824	808	787	764
Schulen	24.674	24.330	23.854	23.368	22.882
sonstige Bauten (incl. Bauten auf fremdem Grund und Boden)	11.188	11.038	10.771	10.961	11.378
Infrastrukturvermögen	39.175	38.435	38.221	39.384	38.107
davon Straßenvermögen	25.043	24.833	25.083	25.584	24.805
davon Abwasserbeseitigungsanlagen	13.688	13.191	12.729	13.427	12.963
sonstige Sachanlagen	3.511	3.422	3.327	2.696	2.701
Summe Sachanlagen	90.218	89.484	88.363	88.492	87.095

Tabelle 5: Finanzanlagen in Tausend Euro

	2012	2013	2014	2015	2016
Anteile an verbundenen Unternehmen	25	25	59	59	109
Beteiligungen	114	114	114	114	114
Sondervermögen	0	0	0	0	0
Wertpapiere des Anlagevermögens	68	68	68	67	127
Ausleihungen	0	0	0	0	0
Summe Finanzanlagen	207	207	241	240	349
Finanzanlagen je Einwohner in Euro	18	18	21	21	30

Tabelle 6: Entwicklung der Passiva in Tausend Euro (IST)

	2012	2013	2014	2015	2016
Eigenkapital	28.440	26.924	27.457	27.111	28.225
Sonderposten	41.669	41.595	42.073	43.308	42.060
davon Sonderposten für Zuwendungen/Beiträge	41.372	41.091	41.874	43.208	41.997
Rückstellungen	10.594	11.049	10.780	11.308	12.199
Verbindlichkeiten	11.122	11.077	10.636	10.424	11.119
Passive Rechnungsabgrenzung	1.332	1.359	1.389	1.498	1.395
Bilanzsumme	93.156	92.004	92.334	93.650	94.997

Tabelle 7: Salden der Finanzrechnung in Tausend Euro (IST)

	2012	2013	2014	2015	2016
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-5	-218	-232	1.294	2.382
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	239	523	412	777	-284
= Finanzmittelüberschuss /-fehlbetrag	234	304	180	2.071	2.098
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	519	-267	775	-85	440
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	753	37	955	1.986	2.538
+ Anfangsbestand an Finanzmitteln	-228	623	628	1.638	3.616
+ Änderung des Bestandes an fremden Finanzmitteln	98	-32	55	-8	5
= Liquide Mittel	623	628	1.638	3.616	6.159

Tabelle 8: Salden der Finanzrechnung in Tausend Euro (PLAN)

	2017	2018	2019	2020
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-503	-156	107	382
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	62	651	485	663
= Finanzmittelüberschuss /-fehlbetrag	-441	495	592	1.045
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	126	-238	-214	-219
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-315	258	378	827
+ Anfangsbestand an Finanzmitteln	6.159	5.844	6.102	6.480
+ Änderung des Bestandes an fremden Finanzmitteln	0	0	0	0
= Liquide Mittel	5.844	6.102	6.480	7.307

Tabelle 9: Erträge in Tausend Euro (IST)

	2012	2013	2014	2015	2016
Steuern und ähnliche Abgaben	9.782	9.809	10.786	11.224	13.166
Zuwendungen und allgemeine Umlagen	3.680	4.380	4.336	4.432	3.870
Sonstige Transfererträge	1	15	0	247	221
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	3.854	3.791	3.987	4.040	4.222
Privatrechtliche Leistungsentgelte	437	437	462	490	508
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	323	366	338	875	1.889
Sonstige ordentliche Erträge	639	691	2.019	1.393	1.000
Bestandsveränderungen	5	-9	4	1	-3
Ordentliche Erträge	18.722	19.481	21.933	22.701	24.872
Finanzerträge	66	47	1	1	0

Tabelle 10: Erträge in Tausend Euro (PLAN)

	2017	2018	2019	2020
Steuern und ähnliche Abgaben	12.049	12.629	13.078	13.552
Zuwendungen und allgemeine Umlagen	3.723	3.793	3.500	3.531
Sonstige Transfererträge	7	7	7	7
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	4.286	4.320	4.283	4.270
Privatrechtliche Leistungsentgelte	511	504	501	501
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	1.965	1.787	1.794	1.793
Sonstige ordentliche Erträge	1.032	1.184	663	665
Bestandsveränderungen	0	0	0	0
Ordentliche Erträge	23.573	24.225	23.826	24.319
Finanzerträge	251	101	101	1

Tabelle 11: Aufwendungen in Tausend Euro (IST)

	2012	2013	2014	2015	2016
Personalaufwendungen	4.053	4.041	4.161	4.249	4.493
Versorgungsaufwendungen	311	591	563	560	342
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	4.861	4.954	5.241	5.331	5.914
Bilanzielle Abschreibungen	2.574	2.606	2.684	3.154	2.837
Transferaufwendungen	7.180	6.981	7.465	8.327	8.906
Sonstige ordentliche Aufwendungen	1.102	1.620	1.056	1.200	1.132
Ordentliche Aufwendungen	20.081	20.792	21.169	22.822	23.624
Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen	251	252	242	226	212

Tabelle 12: Aufwendungen in Tausend Euro (PLAN)

	2017	2018	2019	2020
Personalaufwendungen	4.397	4.453	4.511	4.567
Versorgungsaufwendungen	600	606	612	618
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	6.346	6.386	6.158	6.113
Bilanzielle Abschreibungen	2.743	2.694	2.576	2.531
Transferaufwendungen	9.693	9.766	9.883	10.022
Sonstige ordentliche Aufwendungen	982	868	834	840
Ordentliche Aufwendungen	24.762	24.773	24.574	24.691
Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen	193	180	180	180

→ 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