

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Finanzen des Kreises
Coesfeld im Jahr 2016*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Inhalte, Ziele und Methodik	3
→ Haushaltssituation	5
Haushaltsausgleich	5
Haushaltssituation der kreisangehörigen Städte und Gemeinden	6
Strukturelle Haushaltssituation	8
Gesamtbetrachtung der Haushaltssituation	14
→ Haushaltswirtschaftliche Risiken	18
Risikoszenario	19
→ Haushaltskonsolidierung	21
Kommunaler Steuerungstrend	21
Darstellung des Einsatzes der Finanzressourcen	23
→ Haushalts- und Jahresabschlussanalyse	24
Vermögenslage	24
Schulden- und Finanzlage	28
Ertragslage	36
→ Gebäudeportfolio	42

→ Inhalte, Ziele und Methodik

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

- Wie ist die Haushaltssituation des Kreises/der StädteRegion? Inwieweit besteht ein nachhaltiger Konsolidierungsbedarf?
- Welche haushaltswirtschaftlichen Risiken sind erkennbar?
- Wie wirkt die Haushaltskonsolidierung des Kreises?
- Ist die Haushaltswirtschaft des Kreises/der StädteRegion nachhaltig ausgerichtet?

Eine nachhaltige Haushaltswirtschaft

- vermeidet insbesondere den Verzehr von Eigenkapital,
- begegnet einem grundlegenden Konsolidierungsbedarf mit geeigneten Maßnahmen und
- setzt sich mit den haushaltswirtschaftlichen Risiken systematisch auseinander.

Durch eine nachhaltige Haushaltswirtschaft können die Kreise/die StädteRegion Handlungsspielräume langfristig erhalten oder wiedererlangen.

In der Finanzprüfung analysiert die GPA NRW Jahres- und Gesamtabschlüsse sowie Haushaltspläne:

Stand: Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabschlüsse

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPI)	Jahresabschluss (JA)	Gesamtabschluss (GA)	in dieser Prüfung berücksichtigt
2010	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2011	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2012	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2013	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2014	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / -
2015	bekannt gemacht	festgestellt*	bestätigt	HPI / - / -
2016	bekannt gemacht	noch offen	noch offen	HPI / - / -

*) Der Kreistag fasste den Feststellungsbeschluss am 28. September 2016; damit erst im weiteren Verlauf der Prüfung. Aufgrund des Zeitablaufs war eine vollständige Berücksichtigung innerhalb dieses Berichts nicht mehr möglich. Insofern sind nachfolgend überwiegend die Plandaten 2015 erfasst.

Der Kreis hat zum 01. Januar 2008 auf das Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF) umgestellt. Das Vergleichsjahr in der letzten überörtlichen Prüfung war 2009. Deshalb beginnt die Zeitreihe dieser Prüfung mit dem Jahr 2010.

Die GPA NRW berücksichtigt darüber hinaus die im Haushalt 2016 enthaltene mittelfristige Ergebnisplanung bis einschließlich 2019.

Ergänzend bezieht sie die örtlichen Prüfberichte der Jahresabschlüsse mit ein. Um Doppelarbeiten zu vermeiden, setzen unsere Analysen auf den Ergebnissen der örtlichen Prüfung auf.

Die Rechtmäßigkeitsprüfung beschränkt sich auf wesentliche und erfahrungsgemäß fehleranfällige Positionen.

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

→ Haushaltssituation

Die Haushaltssituation bestimmt den Handlungsspielraum des Kreises/der StädteRegion zur Gestaltung seines Leistungsangebots. Sie zeigt, ob und in welcher Intensität ein Handlungsbedarf zu einer nachhaltig ausgerichteten Haushaltskonsolidierung besteht. Die GPA NRW beurteilt die Haushaltssituation anhand der folgenden Fragen:

- Erreicht der Kreis/die StädteRegion den gesetzlich geforderten Haushaltsausgleich?
- Wie ist dabei die Haushaltssituation seiner kreisangehörigen Städte und Gemeinden?
- Wie stellt sich die strukturelle Haushaltssituation des Kreises/der StädteRegion dar?

Haushaltsausgleich

Nachfolgend stellt die GPA NRW die haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen des Kreises dar. Dazu analysieren wir die rechtliche Haushaltssituation, die Jahresergebnisse und die Entwicklung der Rücklagen.

Rechtliche Haushaltssituation

Haushaltsstatus

Haushaltsstatus	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
ausgeglichener Haushalt	X	X	X	X	X		
fiktiv ausgeglichener Haushalt						X	X

Jahresergebnisse und Rücklagen

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

	2010	2011	2012	2013	2014
Jahresergebnis	1.300	573	173	2.808	3.882
Höhe der allgemeinen Rücklage	7.860	8.433	8.433	9.176	11.655
Veränderung allg. Rücklage gem. § 43 Abs. 3 GemHVO	0	0	0	174	-164
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres in Prozent	0	0	0	0	0
Höhe der Ausgleichsrücklage	2.176	2.176	2.349	4.588	5.827
Fehlbetragsquote in Prozent	./.	./.	./.	./.	./.

*) Die GPA NRW unterstellt in diesen tabellarischen Darstellungen die nachträglichen Verwendungsbeschlüsse des Kreistages. Sie zieht insofern die jeweilige nachträgliche Verrechnung des Jahresergebnisses mit der Ausgleichsrücklage und evtl. allgemeiner Rücklage vor.

In der Zeitreihe 2010 bis 2014 realisierte der Kreis Coesfeld in schwankender Größenordnung Überschüsse. Durch diese Überschüsse verstärkte der Kreis Coesfeld in diesem Zeitraum sein Eigenkapital.

Die Überschüsse konnte er aber nicht uneingeschränkt der Ausgleichsrücklage zu führen. Unter Berücksichtigung der jeweils geltenden Regelungen zur Bestimmung der Obergrenze der Ausgleichsrücklage wurden 2011, 2013 und 2014 bestimmte Anteile der allgemeinen Rücklage zugeführt. Näheres dazu kann den Verwendungsbeschlüssen des Kreistages zu den Jahresabschlüssen entnommen werden.

Entsprechend der vorgelegten Planung wäre die weitere Entwicklung wie folgt zu skizzieren.

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

	2015	2016	2017	2018	2019
Jahresergebnis	-505	-2.793	0	0	0
Höhe der allgemeinen Rücklage	11.655	11.655	11.655	11.655	11.655
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 43 Abs. 3 GemH-VO (Verrechnungssaldo)	0	0	0	0	0
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres in Prozent	0	0	0	0	0
Höhe der Ausgleichsrücklage	5.323	2.530	2.530	2.530	2.530
Fehlbetragsquote in Prozent	2,9	16,4	./.	./.	./.

Die Planung unterstellte für 2015 und 2016 defizitäre Jahresergebnisse. Die weiteren Jahre 2017 bis 2019 sollen dann wieder ausgeglichen abschließen.

Abweichend vom negativen Planergebnis 2015 stellte der Kreis Coesfeld dann im September 2016 einen positiven Jahresabschluss in Aussicht. Die Überschusserwartung liegt bei 3,8 Mio. Euro.

Dementsprechend würde sich das Szenario des Rücklagenverzehr in der Plantabelle deutlich verringern. Der Bestand der allgemeinen Rücklage könnte demnach im Jahr 2019 noch ca. 14,1 Mio. Euro umfassen. Ferner stünden in der Ausgleichsrücklage dann nicht ca. 2,5 Mio. Euro, sondern ca. 4,3 Mio. Euro zum Ausgleich eventueller Deckungslücken zur Verfügung.

→ **Feststellung**

Die jährlichen Überschüsse der Zeitreihe 2010 bis 2015 führten zu einer Verstärkung des Eigenkapitalbestands des Kreises Coesfeld.

Haushaltssituation der kreisangehörigen Städte und Gemeinden

Die größte Ertragsposition des Kreishaushaltes ist die allgemeine Kreisumlage. Diese wird von den kreisangehörigen Kommunen erhoben. Für sie ist die allgemeine Kreisumlage meistens die größte Aufwandsposition. Die Haushaltswirtschaft des Kreises ist daher eng mit der seiner kreisangehörigen Kommunen verbunden. Es besteht ein gegenseitiges Abhängigkeitsverhältnis.

Die Kreisumlage bemisst sich nach dem Finanzbedarf des Kreises. Die Kreise haben nach § 9 Kreisordnung NRW (KrO NRW) einerseits „ihr Vermögen und ihre Einkünfte so zu verwalten, dass die Kreisfinanzen gesund bleiben“ (Satz 1). Andererseits haben sie „auf die wirtschaftlichen Kräfte der kreisangehörigen Gemeinden und der Abgabepflichtigen Rücksicht zu nehmen“ (Satz 2). Deshalb kann die Haushaltssituation des Kreises nicht losgelöst von der Haushaltsslage in den kreisangehörigen Städten und Gemeinden betrachtet werden.

Als Indikatoren für die Haushaltssituation der kreisangehörigen Städte und Gemeinden zieht die GPA NRW folgende Kennzahlen heran:

- Umlagegrundlagen je Einwohner,
- Jahresergebnisse der kreisangehörigen Kommunen je Einwohner.

Umlagegrundlagen

Die Kreisumlage wird unter anderem auf Basis der Steuerkraft und der Schlüsselzuweisungen der kreisangehörigen Kommunen ermittelt. Diese Umlagegrundlagen sind ein Indikator für die allgemeine Finanzkraft im Kreisgebiet.

Umlagegrundlagen je Einwohner in Euro

Jahr	Coesfeld	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl
2014	1.028	1.028	1.866	1.232	1.130	1.211	1.282	31
2015	1.040	1.040	2.176	1.272	1.160	1.236	1.331	31
2016	1.088	1.088	2.110	1.321	1.203	1.291	1.379	31

Nach Maßgabe der Steuerkraftmesszahlen und der Schlüsselzuweisungen der kreisangehörigen Kommunen sind für den Kreis Coesfeld die niedrigsten Umlagegrundlagen festzustellen.

Jahresergebnisse der kreisangehörigen Städte und Gemeinden

Um die haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation im Kreisgebiet beurteilen zu können, vergleicht die GPA NRW die Jahresergebnisse der kreisangehörigen Kommunen interkommunal.

Geplante Jahresergebnisse kreisangehörige Kommunen je Einwohner in Euro 2015

Coesfeld	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
-75	-247	-54	-138	-174	-125	-104	31

Alle kreisangehörigen Kommunen mit Ausnahme der Stadt Olfen haben für das Jahr 2015 negative Ergebnisplanungen aufgestellt. Mit der Gemeinde Havixbeck steht zudem eine kreisangehörige Gemeinde in der Haushaltssicherung. Im Stärkungspakt befinden sich aber keine Kommunen.

Die Mittelwertanalyse der Haushaltsplanungen führt zu einem negativen Ergebnis von -75 Euro je Einwohner. Wenngleich defizitär, ordnet sich der Kreis Coesfeld damit dennoch im besten Viertel der Vergleichsgruppe ein. Nach Maßgabe der landesweit ebenfalls überwiegend negativen Rahmenbedingungen ist die Situation insofern als überdurchschnittlich einzustufen.

→ **Feststellung**

Die negativen Haushaltsplanungen implizieren aufgrund des Rücksichtnahmegebots zugunsten der kreisangehörigen Kommunen weiteren Handlungsdruck für den Kreis Coesfeld. Dieses Rücksichtnahmegebot steht aber nach § 9 KrO in der Einschränkung, dass auch die Kreisfinanzen gesund gehalten werden müssen.

→ **Empfehlung**

Aus dem Spannungsfeld der sich gegenläufig gegenüber stehenden Anforderungen aus § 9 KrO ergeben sich erhöhte Anforderungen an den Kreis Coesfeld. Insofern muss er weiterhin bewusst und vorsichtig finanzstrategisch steuern. Die Belastungen aus der Kreisumlage müssen insofern im Fokus bleiben.

Strukturelle Haushaltssituation

Die Kreise sowie die StädteRegion sind verpflichtet, dauerhaft einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen. Soweit ihre sonstigen Erträge ihre Aufwendungen nicht decken, haben sie eine Umlage von ihren kreisangehörigen Gemeinden zu erheben. Ist ein Haushalt defizitär, muss der Kreis/die StädteRegion geeignete Maßnahmen für den Haushaltsausgleich finden und umsetzen. Hierzu gehören insbesondere eigene Konsolidierungsmaßnahmen. Über diese kann der Kreis die Höhe des Umlagebedarfs beeinflussen.

Der Umlagebedarf beschreibt den Teil der Aufwendungen, der nicht durch sonstige Erträge gedeckt werden kann. Ein hoher Umlagebedarf verstärkt den Konsolidierungsdruck des Kreises.

Die GPA NRW schätzt den Handlungsbedarf des Kreises/der StädteRegion anhand seiner strukturellen Haushaltssituation ein. Diese leiten wir zum einen von den Ist-Ergebnissen ab. Zum anderen beziehen wir in die Analyse ein, wie der Kreis/die StädteRegion wesentliche haushaltswirtschaftliche Rahmenbedingungen im Planungszeitraum bis 2019 plant.

Strukturelle Ist-Situation

Der Kreis Coesfeld erzielte 2014 ein positives Jahresergebnis. Im interkommunalen Vergleich ordnet er sich damit wie folgt ein.

Jahresergebnisse je Einwohner in Euro 2014

Coesfeld	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
17,97	-26,02	23,18	-0,21	-4,90	-0,09	7,13	30

Das in der Ergebnisrechnung ausgewiesene Jahresergebnis gibt allerdings nur bedingt einen Hinweis auf die strukturelle Haushaltssituation des Kreises. Die Jahresergebnisse werden oft durch die schwankenden Erträge bei den Schlüsselzuweisungen beeinflusst. Zudem überdecken häufig Sondereffekte die strukturelle Haushaltssituation. Deutlich wird sie erst über das strukturelle Ergebnis.

Die GPA NRW berechnet das strukturelle Ergebnis wie folgt: Vom Jahresergebnis 2014 ziehen wir die Schlüsselzuweisungen ab. Diesen Wert ersetzen wir durch den Durchschnittswert der Jahre 2010 bis 2014. Zusätzlich bereinigen wir positive wie negative Sondereffekte. Auch eine evtl. Sonderumlage nach § 56 c KrO NRW rechnen wir heraus.

Im Zusammenhang mit der Ermittlung der Sondereffekte wurden weitere Finanzdaten aufbereitet und ausgetauscht. Die den nachfolgenden Vergleichsergebnissen zugrunde liegenden Berechnungen stellte die GPA NRW dem Kreis Coesfeld im Rahmen der Analysegespräche zur Verfügung.

Strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2014

Kreis Coesfeld	
Jahresergebnis	3.882
./. Schlüsselzuweisungen	36.573
./. Sondereffekte*	-1.797
./. Sonderumlage	0
= bereinigtes Jahresergebnis	-30.894
+ Durchschnittswert Schlüsselzuweisungen	31.830
= strukturelles Ergebnis	937

*) Die ermittelten Sondereffekte sind mit dem Kreis Coesfeld abgestimmt.

Das strukturelle Ergebnis 2014 fällt ebenfalls positiv aus. Es liegt aber mit ca. vier Euro je Einwohner unter dem zuvor dargelegten Jahresergebnis 2014 (18 Euro je Einwohner).

Einfluss darauf hat unter Berücksichtigung der Berechnungssystematik die Entwicklung der Schlüsselzuweisungen. Der diesbezügliche Ertrag steigt in der Zeitreihe. Zuvor aber noch geringere Erträge führen zu einem niedrigeren Durchschnittsertrag. In der Konsequenz errechnet sich dann ein niedrigeres strukturelles Ergebnis.

➔ **Feststellung**

Die strukturellen Rahmenbedingungen des Kreises Coesfeld sind positiv einzuschätzen.

Dem Kreis ist es durch die Umlageerhebung grundsätzlich möglich, einen ausgeglichenen Haushalt aufzustellen. Daher kann die strukturelle Haushaltssituation nicht allein auf Basis des strukturellen Ergebnisses beurteilt werden. Die GPA NRW betrachtet daher auch das Umlagevolumen und den Umlagebedarf.

Das Umlagevolumen entspricht der tatsächlich erhobenen Kreisumlage. Der Umlagebedarf umfasst die Aufwendungen, die nicht durch sonstige Erträge gedeckt sind. Für einen ausgegli-

chenen Haushalt müsste der Kreis diesen Betrag als Umlage von den kreisangehörigen Kommunen erheben.

Umlagevolumen je Einwohner in Euro 2014

Coesfeld	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
355	307	659	487	436	491	551	30

Das Umlagevolumen stieg von 2011 (320 Euro je Einwohner) bis 2014 stetig an. Das Umlagevolumen 2014 ordnet sich aber dennoch interkommunal verglichen unterhalb des 1. Quartils ein. Der Kreis Coesfeld zählt demnach zu den Kreisen mit niedrigstem Umlagevolumen.

Umlagebedarf je Einwohner in Euro 2014

Coesfeld	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
337	321	682	487	439	484	551	30

Auch bei dem Vergleich des Umlagebedarfs 2014 ist der Kreis Coesfeld dem günstigsten Viertel der Vergleichsgruppe zuzuordnen.

Inwieweit die kreisangehörigen Kommunen zu den Jahresergebnissen beitragen, lässt sich durch einen Vergleich des Umlagevolumens und Umlagebedarfs je Einwohner beurteilen.

Umlagevolumen/ Umlagebedarf in Euro je Einwohner

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Umlagevolumen	343	320	326	342	355	350	353	369	374	379
Umlagebedarf	337	317	326	329	337	353	366	369	374	379
Differenz	6	3	1	13	18	-2	-13	0	0	0
Verhältnis Umlagevolumen/-bedarf in Prozent	102	101	100	104	105	99	96	100	100	100

Auch aufgrund der positiven Entwicklung bis 2014 konnte der Kreis Coesfeld für 2015 und 2016 ein unter Bedarf liegendes Umlagevolumen einplanen. Im Interesse der kreisangehörigen Kommunen setzte er in diesen Planungen ausdrücklich die Ausgleichsrücklage zum Ausgleich des Ergebnisplans mit ein. Siehe dazu beispielsweise Ziffer 2.3.3 des Vorberichts zum Haushaltsplan 2015.

→ Feststellung

Mit dem Eigenkapitaleinsatz zum Ausgleich der Ergebnisplanungen 2015 und 2016 trägt der Kreis Coesfeld dem Rücksichtnahmegebot gemäß § 9 KrO NRW Rechnung.

Die Kreise/die StädteRegion beteiligen ihre kreisangehörigen Kommunen unterschiedlich an den SGB II-Leistungen. Einige beteiligen sie an diesen Kosten direkt. Insbesondere Optionskreise machen von dieser Möglichkeit Gebrauch. Die übrigen Kreise/die StädteRegion finanzieren die SGB II-Leistungen über die allgemeine Kreisumlage. Hierdurch ergibt sich bei diesen

Kreisen/der StädteRegion ein höherer Umlagebedarf als bei Kreisen, die die Beteiligung der kreisangehörigen Kommunen direkt als Erträge im Haushalt buchen.

Um diesen buchungstechnischen Effekt auszublenden, ermittelt und vergleicht die GPA NRW einen Umlagebedarf, der auch eine direkte Beteiligung an den SGB II-Kosten berücksichtigt. Für den Kreis Coesfeld ergibt sich der SGB II-bereinigte Umlagebedarf aus folgender Berechnung.

SGB II-bereinigter Umlagebedarf in Tausend Euro

	2010	2011	2012	2013	2014
= Umlagebedarf	74.051	68.175	70.022	70.850	72.806
+ Erträge aus der direkten Beteiligung der Kommunen an den Aufwendungen nach SGB II	2.359	5.383	5.275	6.547	5.632
= SGB II-bereinigter Umlagebedarf	76.410	73.557	75.297	77.396	78.438
SGB II-bereinigter Umlagebedarf je Einwohner	348	342	350	360	363

In der Konsequenz dieser Aufrechnung ergibt ein nochmals leicht höherer jährlicher Umlagebedarf.

SGB II-bereinigter Umlagebedarf je Einwohner 2014

Coesfeld	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
363	352	682	501	456	499	566	30

Da eine Reihe von Vergleichskreisen Erträge aus der direkten Kostenbeteiligung realisieren, steigen das Minimum, die Quartilswerte und auch der Mittelwert an. Das Maximum bleibt aber unverändert.

→ **Feststellung**

Der Umlagebedarf des Kreises Coesfeld ist als vergleichsweise niedrig einzustufen.

Die GPA NRW ermittelt darüber hinaus den strukturellen Umlagebedarf. Hierüber nivellieren wir Sondereffekte und gleichen Schwankungen bei den Schlüsselzuweisungen aus. Wir wenden die gleiche Systematik an, die wir auch dem strukturellen Ergebnis zugrunde legen.

Struktureller Umlagebedarf 2014 in Tausend Euro

Kreis Coesfeld	
Umlagebedarf	72.806
./. Schlüsselzuweisung	36.573
./. Sondereffekte*	-1.797
./. Sonderumlage	0
= bereinigter Umlagebedarf	107.582
+ Durchschnittswert Schlüsselzuweisungen	31.830
= struktureller Umlagebedarf	75.751

*) Die ermittelten Sondereffekte sind mit dem Kreis Coesfeld abgestimmt.

Der strukturelle Umlagebedarf liegt wegen dem Sondereffektabzug 2014 um 2,9 Mio. Euro über dem eigentlichen Umlagebedarf. Dieser lag bei 72,8 Mio. Euro bzw. 337 Euro je Einwohner (siehe Seite 10). Auswirkung hat aber auch, dass die in den Vorjahren noch niedrigeren Schlüsselzuweisungen zu einem Durchschnittswert unterhalb des Ertrags 2014 führen.

→ Feststellung

Aufgrund des unterdurchschnittlichen Umlagebedarfs im Kreisvergleich werden die kreisangehörigen Kommunen des Kreises Coesfeld anteilig geringer über die Kreisumlage belastet.

→ Empfehlung

Gleichwohl sollte weiterhin ausgewogen an der Konsolidierung gearbeitet werden. Denn bis auf eine kreisangehörige Kommune stellen zurzeit alle defizitäre Haushaltsplanungen auf. Das Rücksichtnahmegebot nach § 9 Satz 2 der Kreisordnung (KrO) muss insofern weiterhin beachtet werden.

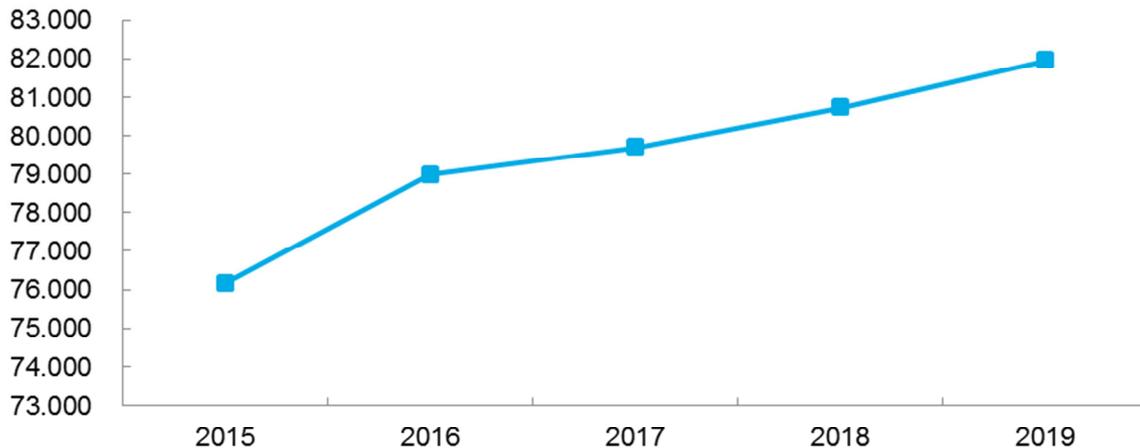
Haushaltsplanung

Die GPA NRW schätzt zudem den Handlungsbedarf ein, der sich für den Kreis aus seiner Haushaltsplanung ergibt. Dazu stellen wir folgende Fragen:

- Welche haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen und wesentlichen Parameter legt der Kreis seiner Planung zugrunde?
- Mit welchen zusätzlichen, über die allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Planungsrisiken hinausgehenden Risiken sind diese Annahmen gegebenenfalls verbunden?
- Inwieweit tragen eigene Konsolidierungsmaßnahmen des Kreises zur Verbesserung des Ergebnisses bei?
- Inwieweit ergeben sich nach dem strukturellen Umlagebedarf und der weiteren Haushaltsplanung Konsolidierungsbedarfe?

In seiner Haushaltsplanung erwartet der Kreis Coesfeld folgende Entwicklung des Umlagebedarfs:

Umlagebedarf in Tausend Euro



Der Umlagebedarf steigt in der Planung weiter an. Die nachfolgende Übersicht zeigt, wie sich einzelne, wesentliche Positionen in der Ergebnisrechnung des Kreises verändern.

Vergleich Ergebnis 2014 und Planergebnis 2019 - wesentliche Veränderungen in Tausend Euro

	2014	2019	Differenz	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Steuern und ähnliche Abgaben	1.583	1.507	-76	-1,0
Zuwendungen und allgemeine Umlagen - ohne Schlüsselzuweisungen und allgemeine Kreisumlage	66.998	76.648	9.650	2,7
Sonstige Transfererträge	9.796	15.538	5.742	9,7
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	30.376	33.066	2.690	1,7
Privatrechtliche Leistungsentgelte	728	664	-63	-1,8
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	54.422	63.892	9.470	3,3
Sonstige ordentliche Erträge	6.677	3.430	-3.247	-12,5
Finanzerträge	660	104	-556	-30,8
Aufwendungen				
Personalaufwendungen	33.860	40.255	6.396	3,5
Versorgungsaufwendungen	9.048	4.941	-4.107	-11,4
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	14.425	34.628	20.204	19,1
Bilanzielle Abschreibungen	8.687	10.130	1.443	3,1
Transferaufwendungen	206.272	225.367	19.095	1,8
Sonstige ordentliche Aufwendungen	7.490	7.966	476	1,2
Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen	1.225	711	-514	-10,3
Saldo:			19.381	

Der Vergleich belegt nach Einschätzung der GPA NRW nachvollziehbare Veränderungsdaten. Die Prognoseraten werden im Rahmen der Analyse dabei auch mit den Orientierungsdaten und vergleichbaren Prognose- und Erfahrungswerten abgeglichen.

Der Kreis Coesfeld erläutert die Planerwartungen differenziert im Vorbericht der jeweiligen Haushaltspläne. Im Haushaltsplan 2016 sind dort auch diverse Gründe für die markanteren Veränderungsdaten bei den

- sonstigen Transfererträgen,
- sonstigen ordentlichen Erträgen,
- Versorgungsaufwendungen und
- Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen

ablesbar. Größere Differenzen ergeben sich insbesondere aufgrund kontenrelevanter Verschiebungen nach Maßgabe finanzstatistischer Vorgaben durch IT-NRW. Zur detaillierten Erläuterung wird auf diese Ausführungen im Vorbericht verwiesen.

→ **Feststellung**

Aus dem zunehmenden Umlagebedarf resultiert weiterer grundsätzlicher Handlungsbedarf zur Haushaltskonsolidierung. Dieses Erfordernis folgt schon aus dem Rücksichtnahmegebot zugunsten der defizitär planenden kreisangehörigen Kommunen.

Gesamtbetrachtung der Haushaltssituation

Kennzahlen im interkommunalen Vergleich

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

NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent im interkommunalen Vergleich 2014

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Coesfeld
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation				
Aufwandsdeckungsgrad	94,6	102,0	99,4	101,6
Eigenkapitalquote 1	1,9	37,1	13,4*	5,2
Eigenkapitalquote 2	22,0	56,6	38,3	39,7
Fehlbetragsquote	0,1	13,5	3,0*	./.
Vermögenslage				
Infrastrukturquote	11,5	46,9	24,5	46,9
Abschreibungsintensität	1,1	25,2	2,6*	3,0
Drittfinanzierungsquote	2,9	130,7	52,7	65,2**
Investitionsquote	19,3	356,2	103,8	156,6

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Coesfeld
Finanzlage				
Anlagendeckungsgrad 2	81,3	123,6	99,8	107,9
Liquidität 2. Grades	13,2	1.039,8	207,5	314,6
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	10	102	32	59
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	1,4	17,0	4,9*	3,4
Zinslastquote	0,0	1,2	0,4*	0,4
Ertragslage				
Allgemeine Umlagequote	34,0	66,7	49,7	37,0
Zuwendungsquote	1,2	26,4	18,0*	26,4
Personalintensität	9,5	19,7	14,4	12,1
Sach- und Dienstleistungsintensität	3,5	19,3	8,6	5,2
Transferaufwandsquote	44,8	78,2	61,4	73,7

*) Die gekennzeichneten Werte werden durch Extremwerte beeinflusst. Der (arithmetische) Mittelwert verliert dadurch an Aussagekraft. Die GPA NRW gibt daher als Vergleichswert in diesen Fällen den Median an.

**) Im Jahresabschluss 2014 stellt der Kreis Coesfeld eine abweichende Drittfinanzierungsquote von 59,5 Prozent dar. Die Differenz erklärt sich dadurch, dass die GPA NRW auch die Erträge aus der Auflösung von Sonderposten für den Gebührenausschlag in die Quotenermittlung einbezieht. Diese Vorgehensweise entspricht den Vorgaben im NKF-Handbuch, wemgleich die Vorgehensweise des Kreises Coesfeld nachvollziehbar ist.

Einwohnerbezogene Kennzahlen in Euro 2014*

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Coesfeld
Jahresergebnis je Einwohner	-26,02	23,18	-0,21	17,97
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner	-23,98	49,84	19,27	11,64
Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner 2013*	22	642	186**	186
Allgemeine Deckungsmittel je Einwohner	453	694	594	532
Umlagevolumen je Einwohner in Euro	307	659	487	355
Umlagebedarf je Einwohner in Euro	321	682	487	337

*) Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner: Da für 2014 nicht genügend Vergleichszahlen vorliegen, sind die Werte aus dem Jahr 2013 dargestellt.

**) Der Vergleich der Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner wird durch Extremwerte beeinflusst. Der (arithmetische) Mittelwert verliert dadurch an Aussagekraft. Die GPA NRW gibt daher als Vergleichswert in diesem Fall den Median an.

Kennzahlen in Prozent aus Gesamtab schlüssen 2013*

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Coesfeld
Gesamteigenkapitalquote 1 in Prozent	2,7	37,8	13,9**	4,3
Gesamteigenkapitalquote 2 in Prozent	26,0	52,8	39,3	39,6
Gesamtjahresergebnis je Einwohner in Euro	-44,0	15,4	-9,2	14,2

*) Da für 2014 nicht genügend Vergleichszahlen vorliegen, sind die Werte aus dem Jahr 2013 dargestellt.

**) Der Vergleich der Gesamteigenkapitalquote 1 in Prozent wird durch Extremwerte beeinflusst. Der (arithmetische) Mittelwert verliert dadurch an Aussagekraft. Die GPA NRW gibt daher als Vergleichswert in diesem Fall den Median an.

Die Haushaltssituation stellt sich insgesamt wie folgt dar:

- Jahresergebnisse 2011 bis 2015 durchgängig positiv,
- 2016 zur Entlastung der kreisangehörigen Kommunen defizitär geplant – Ausgleichsrücklage anteilig eingesetzt,
- Ausgleichsrücklage weiterhin vorhanden (Bestand Jahresabschluss 2015 voraussichtlich bei sieben Mio. Euro),
- Plandaten für Folgejahre sehen Haushaltsausgleich vor,
- risikobewusste Planungsansätze,
- Eigenkapital durch positive Rechnungsergebnisse um rund elf Mio. Euro gewachsen,
- aber dennoch nur niedrige Eigenkapitalquote 1 – Eigenkapitalquote 2 durch hohen Anteil an Sonderposten überdurchschnittlich,
- defizitäre Rahmenbedingungen bei den kreisangehörigen Kommunen - zehn von elf Kommunen planen negative Jahresergebnisse - zudem eine Kommune in der Haushalts-sicherung,
- Spannungsfeld niedriger Eigenkapitalreserve und defizitäre Rahmenbedingungen der kreisangehörigen Kommunen verursacht weiteren Konsolidierungsdruck und Handlungsbedarf,
- niedriger Umlagebedarf vorteilhaft,
- Altersstruktur des Anlagevermögens unauffällig - Investitionsquoten spiegeln bedarfsorientiertes Engagement in variierender Ausprägung wider – Substanzverlusten wird entgegen gewirkt,
- vergleichsweise geringer Gebäudebestand,
- Belastungen durch umfangreiches Straßennetz – überdurchschnittliche Kreisfläche bedingt höchste Infrastrukturquote,
- positive Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit,

- gute Liquidität (Jahresabschluss 2014 = 19,8 Mio. Euro) – Liquiditätskredite zwischen 2010 und 2014 nicht in Anspruch genommen,
- rückläufige Investivkredite - Entschuldung strategisches Ziel,
- Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner unterdurchschnittlich,
- Analyse der Ertragslage eröffnet keine markanten Konsolidierungspotenziale.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet die Haushaltssituation des Kreises Coesfeld mit dem Index 4.

→ Haushaltswirtschaftliche Risiken

Haushaltswirtschaftliche Risiken zu erkennen und mit ihnen umzugehen sind wesentliche Bestandteile der Haushaltssteuerung. Die GPA NRW empfiehlt Kommunen, sich mit den haushaltswirtschaftlichen Risiken systematisch auseinanderzusetzen. Auch jeder Kreis sollte seine Risiken individuell identifizieren und bewerten. Darauf aufbauend sollte er entscheiden,

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

Dies geschieht zum Beispiel, indem er (weitere) Konsolidierungsmaßnahmen vorbereitet.

Der Kreis Coesfeld behandelt diese Aspekte bspw. wie folgt:

- Der Kreistag legt jährlich im Rahmen der Haushaltsaufstellung produktorientierte Ziele und Kennzahlen zur Zielerreichung fest. Seitens der Verwaltung ist im Interesse des Risikomanagements eine Arbeitsgruppe „Ziele und Kennzahlen“ eingerichtet.

Der Projektauftrag zielt vor dem Hintergrund der Anforderungen eines Risikomanagements darauf, alle Produktbeschreibungen zu überprüfen. Der Auftrag betrifft alle Fachbereiche mit dem Schwerpunkt der Überarbeitung der Zieldefinitionen und Kennzahlen.

- Zur Absicherung von Prozesskostenrisiken bildet der Kreis Rückstellungen.
- Mit Risiken setzt sich der Kreis Coesfeld auch jährlich in den Lageberichten auseinander (siehe bspw. Ziffer 7 im Lagebericht zum Jahresabschluss 2014).
 - Demnach wendet er auch ein unterjähriges Finanzcontrolling an. Darüber wird die Entwicklung der Ertrags- und Finanzlage verfolgt, um bei Bedarf rechtzeitig steuernd eingreifen zu können.
 - Die demografische Entwicklung steht regelmäßig im Fokus, um evtl. Auswirkungen auf den Bedarf an kommunalen Dienstleistungen rechtzeitig berücksichtigen zu können. Dies betrifft bspw. die soziale und technische Infrastruktur (Kindergärten, Schulen, Pflegeeinrichtungen oder Abfall-, Wasser- und Abwasserversorgung sowie Abwasserentsorgung).
 - Der Kreis Coesfeld untersucht fortwährend die konjunkturelle Entwicklung, um in geeigneter Weise reagieren zu können.
 - In dem Zusammenhang setzt er sich auch kritisch mit der eigenen Kapitalausstattung auseinander. Auch nach eigener Feststellung besteht bei der Erwirtschaftung evtl. negativer Jahresergebnisse die latente Gefahr, in die Haushaltssicherung zu geraten.
 - Der Lagebericht beleuchtet darüber hinaus in Ziffer 7.3 auch diverse aufgabenbezogene Risiken. Auf diese Ausführungen von Seite L 33 bis Seite L 42 wird verwiesen. Auf eine wiederholende Auflistung an dieser Stelle wird verzichtet.

→ **Feststellung**

Die risikoorientierten Ansätze des Kreises Coesfeld sind anzuerkennen.

Risikoszenario

Planungswerte unterliegen naturgemäß Risiken. Die GPA NRW legt beispielhaft ein Risikoszenario vor, um – im Sinne eines „Stresstests“ – zu zeigen, wie sich zukünftige Jahresergebnisse entwickeln könnten, wenn

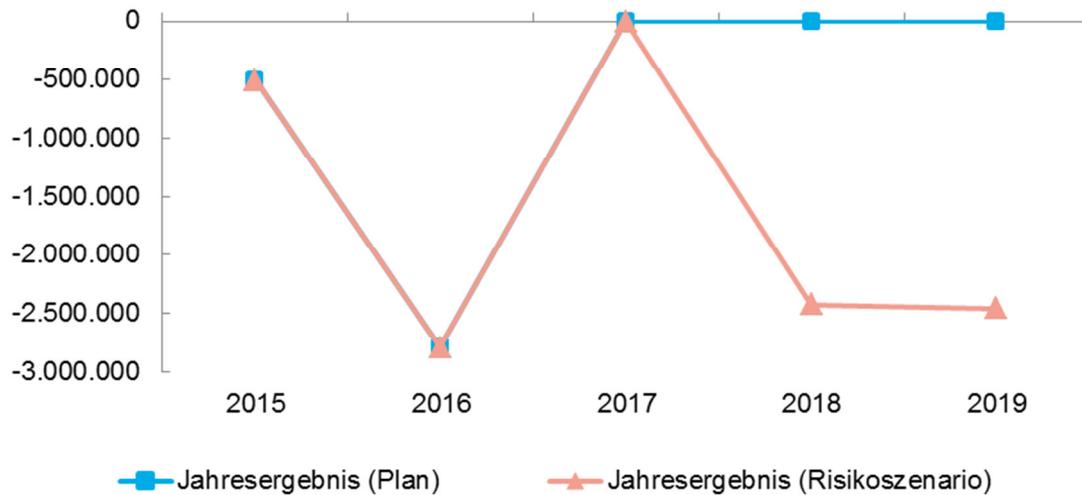
- Risiken tatsächlich eintreten und
- die Ist-Ergebnisse schlechter ausfallen als zurzeit absehbar.

Die GPA NRW hat die Kreisumlage als risikofällige Haushaltspositionen ausgewählt. Auf die allgemeine Kreisumlage setzt sie einen pauschalen Risikoabschlag von drei Prozent an. Ein Risikoszenario könnte sich beispielsweise wie folgt darstellen:

- Konjunkturbedingt sinken die Steuererträge der kreisangehörigen Kommunen des Kreises Coesfeld.
- Dies wirkt sich u. a. auf die Umlagegrundlagen aus. Die GPA NRW hat ausgewertet, wie sich die Umlagegrundlagen in den letzten 15 Jahren landesweit entwickelt haben. Die Auswertung zeigt, dass ein konjunkturbedingter Rückgang von drei Prozent nicht ungewöhnlich ist. Zum Teil sanken die Umlagegrundlagen wesentlich stärker.
- Die Haushaltssituation der kreisangehörigen Kommunen verschlechtert sich durch den Rückgang der Steuererträge unmittelbar, die des Kreises mit entsprechender Verzögerung. Hierdurch wächst der Konsolidierungsbedarf sowohl beim Kreis als auch bei den kreisangehörigen Kommunen.
- Der Kreis vermindert (in diesem Szenario) sein bisher veranschlagtes Umlagevolumen, etwa um auf die kreisangehörigen Kommunen im Rahmen seiner Möglichkeiten Rücksicht zu nehmen und diese bei Ihren Konsolidierungsmaßnahmen zu unterstützen. Den geplanten Hebesatz lässt er unverändert. Da sich die Steuerkraft auf die Umlagegrundlagen auswirkt, verringert sich die allgemeine Kreisumlage. Die allgemeine Kreisumlage ist insoweit risikofällig.

Den Risikoabschlag wendet die GPA NRW auf den Planwert des Kreises im zweiten Jahr des mittelfristigen Planungszeitraums an. Die Auswirkung auf die geplanten Jahresergebnisse bis 2019 stellt sich wie folgt dar.

Haushaltsplanung und Risikoszenario 2015 bis 2019 in Tausend Euro



Bereits ein Rückgang von drei Prozent bei der Kreisumlage kann erhebliche Auswirkungen für künftige Haushaltsjahre haben. Zudem können sich Verschlechterungen auch bei vielen anderen Haushaltspositionen ergeben. Vor dem Hintergrund der in den nächsten Jahren zu erwartenden Belastungen der Kreishaushalte ist es deshalb erforderlich, sich auf solche Situationen vorzubereiten und ausreichend Vorsorge zu treffen. In Betracht kommt neben eigenen Konsolidierungsanstrengungen auch der vom Gesetz (§ 56c KrO) vorgesehene Weg, ausreichend Bestände in der Ausgleichsrücklage vorzuhalten.

→ **Empfehlung**

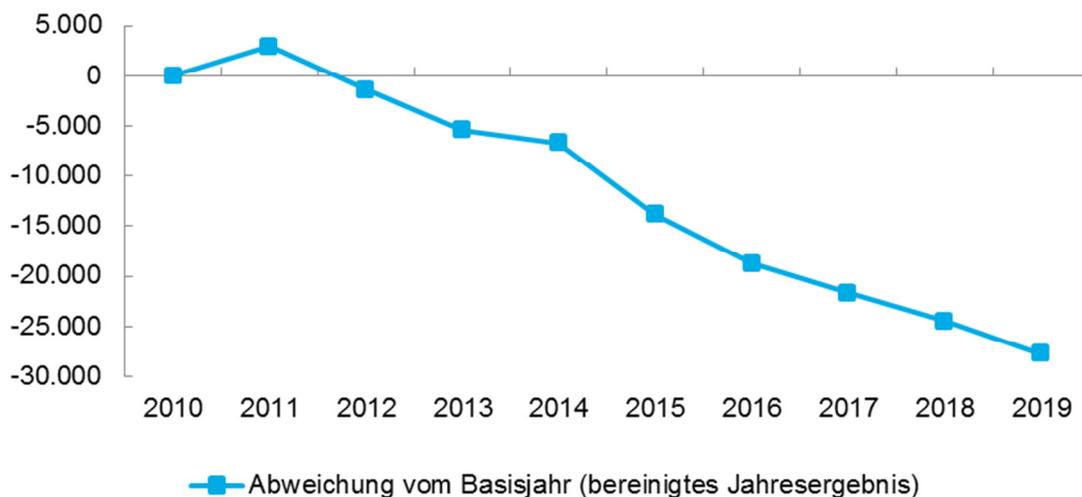
Der Kreis Coesfeld sollte die finanzstrategische Ausrichtung weiterhin risikobewusst aufbauen.

➔ Haushaltskonsolidierung

Kommunaler Steuerungstrend

Die Jahresergebnisse des Kreises Coesfeld geben im Zeitverlauf nur bedingt einen Hinweis auf Erfolge eigener Konsolidierungsmaßnahmen. Sie werden durch schwankende Schlüsselzuweisungen und Sondereffekte beeinflusst. Zudem können Kreise/die StädteRegion durch die Erhebung der allgemeinen Kreisumlage stets ein ausgeglichenes Jahresergebnis erreichen. Die Steuerungsleistung des Kreises/der StädteRegion, die wir als kommunalen Steuerungstrend bezeichnen, wird dadurch überlagert. Um diesen Steuerungstrend wieder offenzulegen, bereinigt die GPA NRW die Jahresergebnisse um die Schlüsselzuweisungen und die allgemeine Kreisumlage. Sondereffekte, die sich aus der Ertragsanalyse ergeben haben, bereinigt die GPA NRW ebenfalls.

Kommunaler Steuerungstrend in Tausend Euro



Basisjahr 2010; Ist-Werte 2010 bis 2014, ab 2015 Plan-Werte

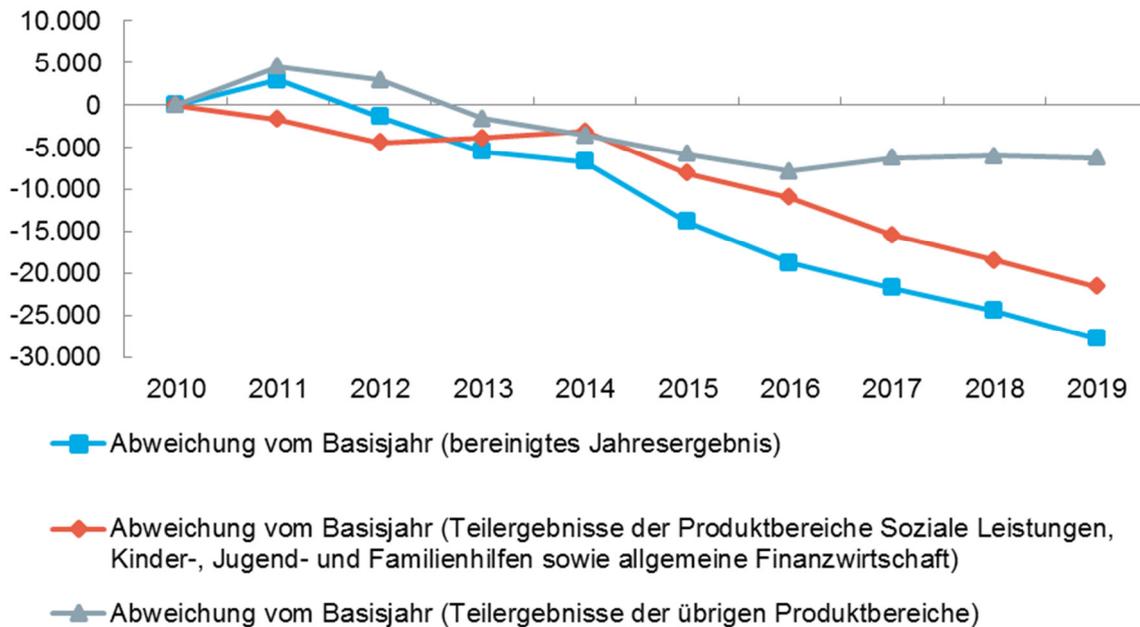
Die bereinigten Jahresergebnisse des Kreises verschlechtern sich mit Ausnahme von 2011 stetig. Dies gilt sowohl für die Ist-Jahre als auch für die geplanten Jahre.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Teilergebnisse der folgenden drei Produktbereiche den größten Anteil an der Höhe des bereinigten Jahresergebnisses haben:

- Soziale Leistungen,
- Kinder-, Jugend- und Familienhilfen sowie
- Allgemeine Finanzwirtschaft (nach der Bereinigung der allgemeinen Kreisumlage und der Schlüsselzuweisungen).

Die GPA NRW teilt deshalb die bereinigten Jahresergebnisse auf. Die folgende Grafik zeigt, wie sich die vorgenannten drei Produktbereiche im Vergleich zu den übrigen 13 Produktbereichen entwickelt haben:

Kommunaler Steuerungstrend in Tausend Euro



Der kommunale Steuerungstrend zeigt sich auch im Fall des Kreises Coesfeld negativ abfallend. Insbesondere in der Planung wirken dabei erfahrungsgemäß schon allein Preissteigerungen, etc. Der insbesondere in der Planungsphase 2015 ff. deutlicher abfallender Trend verstärkt sich dabei nahezu bei allen Kreisen durch zwei Effekte. Einmal planen die Kreise ihre Erträge eher vorsichtig. Wenn dann realistisch nach Maßgabe bekannter Preissteigerungsraten die Aufwendungen dagegengestellt werden, verstärkt sich der kommunale Steuerungstrend automatisch in negativer Richtung.

Die Entwicklungsperspektive der Teilergebnisse der übrigen Produktbereiche ist insgesamt vergleichsweise positiv einzuordnen. In den Jahren 2011 und 2012 realisierte der Kreis Coesfeld sogar Verbesserungen gegenüber dem Basisjahr 2010. Insofern wurden in dieser Phase Konsolidierungserfolge erzielt.

Die Jahre 2013 und 2014 fallen danach unter die Nulllinie ab. Unter Berücksichtigung der bekannten Preissteigerungsraten erscheint diese Veränderung aber nachvollziehbar. Schon z. B. Besoldungs- und Entgeltanpassungen haben hier erfahrungsgemäß maßgeblichen Anteil.

Die Planerwartungen 2015 bis 2019 bewegen sich danach für die übrigen Produktbereiche auf relativ einheitlicher Linie. Dies verdeutlicht erneut, dass der Kreis Coesfeld versucht, weitere Konsolidierungsmaßnahmen den üblichen Preissteigerungen entgegen zu stellen.

Insgesamt wird der Trend aber maßgeblich von der Entwicklung bei den Sozialen Leistungen, Kinder-, Jugend- und Familienhilfen sowie über die allgemeine Finanzwirtschaft geprägt. Hier muss auch der Kreis Coesfeld nach 2014 von deutlich zunehmenden Belastungen ausgehen. In diesen Aufgabenbereichen sind viele Aspekte enthalten, die seitens des Kreises Coesfeld wenn überhaupt, dann nur bedingt gesteuert werden können.

→ **Feststellung**

An der positiven Entwicklung der eher steuerbaren übrigen Produktbereiche in 2011 und 2012 lassen sich Konsolidierungserfolge ablesen.

Darstellung des Einsatzes der Finanzressourcen

Für die Haushaltskonsolidierung ist es notwendig, mögliche Konsolidierungsfelder zu erkennen und einzugrenzen. Hierbei können interkommunale Vergleiche eine erste Orientierung bieten. Die GPA NRW hat deshalb die Jahresergebnisse der einzelnen Produktbereiche und Produktgruppen des Kreises Coesfeld denen der anderen Kreise/der StädteRegion in Nordrhein-Westfalen gegenübergestellt. Grundlage dafür waren die Ergebnisrechnungsstatistiken 2013 und 2014. Die Ergebnisse stellen wir im Teilbericht „Einsatz der Finanzressourcen“ dar.

Weitere Ansätze für Konsolidierungsmaßnahmen können sich aus den Beteiligungen des Kreises/der StädteRegion ergeben. In diesem Zusammenhang wird auf den noch in Vorbereitung befindlichen Bericht zur überörtlichen Prüfung des Gesamtabchlusses verwiesen.

→ Haushalts- und Jahresabschlussanalyse

Vermögenslage

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

Vermögen in Tausend Euro

	2010	2011	2012	2013	2014
Anlagevermögen	261.328	265.279	256.802	260.153	265.850
Umlaufvermögen	40.111	37.107	48.647	47.352	42.335
Aktive Rechnungsabgrenzung	21.028	22.471	23.440	26.875	30.193
Bilanzsumme	322.467	324.857	328.888	334.380	338.378
Anlagenintensität in Prozent	81,0	81,7	78,1	77,8	78,6

Anlagevermögen in Tausend Euro

	2010	2011	2012	2013	2014
Immaterielle Vermögensgegenstände	820	933	1.071	1.224	1.368
Sachanlagen	228.926	228.953	228.370	225.830	227.007
Finanzanlagen	31.582	35.393	27.361	33.099	37.474
Anlagevermögen gesamt	261.328	265.279	256.802	260.153	265.850

Sachanlagen in Tausend Euro

	2010	2011	2012	2013	2014
Unbebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte	2.148	2.148	2.117	1.811	1.811
Schulen	31.312	30.758	30.324	29.665	35.517
sonstige Bauten (incl. Bauten auf fremdem Grund und Boden)	21.145	20.568	20.584	20.654	20.499
Infrastrukturvermögen	164.293	163.554	162.929	159.999	158.656
davon Straßenvermögen	164.210	163.475	162.855	159.929	158.591
davon Entwässerungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen	83	79	74	70	65
sonstige Sachanlagen	10.029	11.926	12.416	13.702	10.524
Summe Sachanlagen	228.926	228.953	228.370	225.830	227.007

Sachanlagen je Einwohner in Euro 2014

Coesfeld	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.051	280	1.051	686	536	704	846	30

Der Kreis Coesfeld verfügt gemessen an diesem Kennzahlenvergleich über die umfangreichste Sachanlagenausstattung. Zur weiteren Einordnung und Begründung dieses Ergebnisses wird auf die nachfolgenden Ausführungen verwiesen. Das Ergebnis ist im Wesentlichen vom umfangreichen Straßenvermögen beeinflusst.

Altersstruktur des Vermögens

Das durchschnittliche Alter des Vermögens und die festgelegte Gesamtnutzungsdauer bestimmen aufgrund der hohen Anlagenintensität wesentliche Aufwandsgrößen. Hohe Anlagenabnutzungsgrade signalisieren perspektivisch anstehende Reinvestitionsbedarfe, die Chancen und Risiken bieten.

Um die Abschreibungen und Unterhaltungsaufwendungen für das Vermögen zu beeinflussen, benötigt der Kreis eine langfristige Investitionsstrategie. Sie muss die Altersstruktur des vorhandenen Vermögens berücksichtigen.

Vermögenswerte je Einwohner in Euro 2014

Vermögensbereich	Minimum	Maximum	Mittelwert	Coesfeld
unbebaute Grundstücke	0	75	20	8
Kinder- und Jugendeinrichtungen	0	31	3	0
Schulen	0	368	189	164
sonstige Bauten*	0	227	124	95
Abwasservermögen	0	5	1	0
Straßenvermögen**	1	734	295	734
Finanzanlagen	59	1.098	361	173

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

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

Der Kreis Coesfeld stellt das Maximum im Fall des Straßenvermögens. Dies ist nachvollziehbar zu begründen. Der Kreis steht einmal mit einem unterdurchschnittlichen Einwohneranteil (215.996 Einwohner, Mittelwert 339.331 Einwohnern) im Vergleich. Gleichzeitig hat er eine überdurchschnittliche Kreisfläche zu bewirtschaften und verwalten (1.112 km², Mittelwert 980 km²). Darin unterhält er ein Netz von immerhin 416 km Kreisstraßen und 170 km Radwegen.

Allein der weitergehende Vergleich der Straßenflächen belegt dabei die Notwendigkeit, dass in Relation zur Kreisfläche ein größerer Anteil an Straßenflächen bewirtschaftet werden muss. Der Median der von den Kreisen/der StädteRegion zu unterhaltenden Verkehrsflächen liegt bei 3,3 Mio. m². Der Kreis Coesfeld unterhält dagegen immerhin 6,3 Mio. m².

Die übrigen Vermögensanteile ordnen sich unterdurchschnittlich ein. Dazu wird auch auf den späteren Abschnitt Gebäudeportfolio verwiesen. In dem untersucht die GPA NRW den Gebäudebestand flächenorientiert.

Zu problematisierenden Aspekte ergeben sich an dieser Stelle nicht.

Investitionsquote in Prozent

	2010	2011	2012	2013	2014
Bruttoinvestitionen in Tausend Euro	16.716	13.000	17.290	15.261	15.595
davon: Zuschreibungen	0	0	0	0	0
Werteverzehr in Tausend Euro					
Abgänge AV	14.689	1.396	17.527	4.135	1.518
+ Abschreibungen AV	8.600	8.956	8.882	8.107	8.439
= Werteverzehr AV gesamt	23.290	10.352	26.409	12.242	9.957
Investitionsquote	72	126	65	125	157

Differenzierte Investitionsquoten in Prozent

	2010	2011	2012	2013	2014
Schulen	14	16	35	2	940
sonstige Bauten (inkl. Bauten auf fremdem Grund und Boden)	17	0	103	66	75
Infrastrukturvermögen	21	76	87	42	75
davon Straßenvermögen	21	76	87	42	75
sonstige Sachanlagen	63	75	133	80	109
Finanzanlagen	125	590	52	264	302
Investitionsquote gesamt	72	126	65	125	157

Überwiegend sind relativ niedrige und unter 100 Prozent liegende Investitionsquoten zu ermitteln. In Einzelfällen belegen aber auch vergleichsweise hohe Prozentanteile ein relativ intensives Investitionsengagement.

Das Risiko von Substanzverlusten erscheint relativ gering. Negativ auszulegende Hinweise haben sich dazu nicht ergeben. Der Kreis Coesfeld schreibt seine Investitions- und Sanierungsplanung regelmäßig fort. Zudem werden erforderliche Maßnahmen auch im Wege der Unterhaltung abgewickelt.

Gründe für Veränderung der Finanzanlagen: siehe nachfolgendes Kapitel Finanzanlagen.

Anlagenabnutzungsgrad in Prozent

Vermögensgegenstand	GND	RND	Anlagen-abnutzungsgrad in Prozent
Schulgebäude	60*	38	36,7
Geschäftsgebäude	60*	27	55,0
Straßen	60**	28	53,3

GND = Gesamtnutzungsdauer, RND = Restnutzungsdauer (jeweils in Jahren); Stand August 2016

*) Festlegungen des Kreises Coesfeld variieren zwischen 40 und 80 Jahren. Daher Aufnahme des Mittelwerts.

**) Mit dem NKFVG wurde die Nutzungsdauer auf maximal 50 Jahre reduziert. Dies gilt jedoch nur für neu zu bilanzierende Straßen ab dem Haushaltsjahr 2013. Insofern beurteilt die GPA NRW für die Mehrheit der Straßen die Sachlage weiter mit dem Maßstab 60 Jahre.

Die Anlagenabnutzungsgrade und die Restnutzungsdauern geben keine Hinweise auf hervorzuhebenden Handlungsbedarf. Auch die zuvor dargestellten Investitionsquoten spiegeln ein bedarfsorientiertes Engagement in variierender Ausprägung wider. Der notwendige Werterhalt ist, soweit in dieser Prüfung analysierbar, gewährleistet. Der Kreis Coesfeld wirkt dem Substanzverlust zielorientiert entgegen.

Als Beispiele dafür führt der Kreis Coesfeld selbst auch folgende Maßnahmen auf. In den letzten Jahren wurden alle Schulen und Verwaltungsgebäude grundsaniert. Bei den Radwegen erfolgt alle sechs Jahre eine Zustandsbewertung und notwendige Maßnahmen werden dann entsprechend geplant. Bei den Straßen ist dieser Überprüfungszyklus auf alle drei Jahre festgelegt. Hier erfolgten die Überprüfungen zuletzt zum 31. Dezember 2015.

Finanzanlagen

Finanzanlagen in Tausend Euro

	2010	2011	2012	2013	2014
Anteile an verbundenen Unternehmen	891	916	1.016	1.216	1.416
Beteiligungen	131	2.352	2.352	2.352	2.352
Sondervermögen	0	0	0	0	0
Wertpapiere des Anlagevermögens	27.094	28.814	19.822	24.333	28.199
Ausleihungen	3.466	3.311	4.171	5.198	5.507
Summe Finanzanlagen	31.582	35.393	27.361	33.099	37.474
Finanzanlagen je Einwohner in Euro	144	165	127	154	173

Zu den Veränderungen bei den Finanzanlagen, die mit den zuvor dargelegten Investitionsquoten korrespondieren, kann Folgendes ausgeführt werden.

- 2011 Beteiligungen

Die Veränderung betrifft den Regionalverkehr Münsterland (RVM). Der Kreis Coesfeld

realisierte eine höhere Beteiligung durch Sachausschüttungen im weiteren Restrukturierungsprozess, um über die notwendige qualifizierte Mehrheit eine Beherrschung des RVM sicherzustellen.

- 2012 Wertpapiere des Anlagevermögens

Zum 31. Dezember des Jahres erfolgte die Auflösung des CCF-Fonds (zweckgebundene Reaktivierungsmittel).

- 2013 Wertpapiere des Anlagevermögens

U. a. nahm der Kreis Coesfeld Zuführungen zu den Pensions- und Beihilferückstellungen zur Kapitalbildung für künftige Zahlungen in Höhe von 4,8 Mio. Euro vor.

- 2014 Wertpapiere des Anlagevermögens

Es erfolgte nach Maßgabe des Heubeckgutachtens eine weitere Einzahlung (ca. 3,3 Mio. Euro) in einen Fonds der Kommunalen Versorgungskasse Westfalen-Lippe (kvw).

Finanzanlagen je Einwohner 2014

Coesfeld	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
173	59	1.098	354	214	316	434	30

Das Volumen der Finanzanlagen liegt einwohnerbezogen auf niedrigem Niveau. Hinweise auf Risiken haben sich nicht ergeben, zumal der Kreis Coesfeld über bspw. keine RWE-Aktien verfügt. Diesbezügliche Bestände führten bei anderen Kreisen zu erheblichen Eigenkapitalverlusten, da zwischenzeitlich wiederholt umfangreiche Wertkorrekturen vorzunehmen waren.

Schulden- und Finanzlage

Finanzrechnung

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

Salden der Finanzrechnung in Tausend Euro (IST)

	2010	2011	2012	2013	2014
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	9.422	7.300	6.956	8.940	2.515
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-1.928	-6.370	-1.217	-5.368	-9.901
= Finanzmittelüberschuss /-fehlbetrag	7.494	930	5.739	3.572	-7.387
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	-1.813	-1.780	-2.062	1	62
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	5.681	-850	3.677	3.573	-7.324
+ Anfangsbestand an Finanzmitteln	15.229	20.910	20.060	23.737	27.310
+ Änderung des Bestandes an fremden Finanzmitteln	2.230	-198	1.409	276	-177
= Liquide Mittel*	23.140	19.862	25.146	27.586	19.808

*) Liquide Mittel ohne Bestand der Handvorschüsse/Einnahmekasse sowie Bestand der Frankiermaschinen

Salden der Finanzrechnung in Tausend Euro (PLAN)

	2015	2016	2017	2018	2019
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	4.299	1.687	3.303	6.489	6.692
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-18.501	-12.665	-14.495	-11.378	-11.211
= Finanzmittelüberschuss /-fehlbetrag	-14.202	-10.977	-11.192	-4.890	-4.519
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	-88	-2.169	-2.219	-2.459	-2.449
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-14.290	-13.146	-13.411	-7.349	-6.968
+ Anfangsbestand an Finanzmitteln*	19.985	5.695	-7.451	-20.862	-28.211
+ Änderung des Bestandes an fremden Finanzmitteln	0	0	0	0	0
= Liquide Mittel*	5.695	-7.451	-20.862	-28.211	-35.179

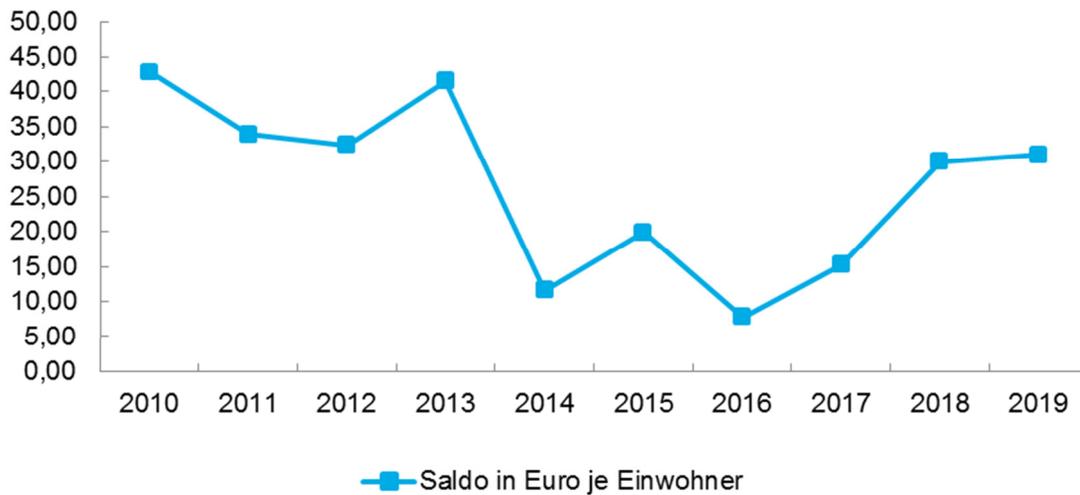
*) Anfangsbestand an Finanzmitteln und Liquide Mittel laut Stellungnahme des Kreises Coesfeld vom 21. März 2017. Liquide Mittel ohne Bestand der Handvorschüsse/Einnahmekasse sowie Bestand der Frankiermaschinen.

Gemäß der Planung zeichnete sich ein erheblicher Liquiditätsverlust ab.

Entgegen der hier noch dargestellten Haushaltsplanung 2015 ist aber zwischenzeitlich mit einem positiven Jahresabschluss zu rechnen. Auf die vorherigen Ausführungen ist zu verweisen. Diese gegenteilige Entwicklung lässt erwarten, dass sich auch die Finanzrechnung 2015 positiver darstellen wird. Die zuvor aufgelegte Planung des Kreises Coesfeld dokumentiert die vorsichtigen Einschätzungen und präventive Finanzstrategie.

Im Übrigen ist zur rückläufigen Liquidität in der Finanzplanung anzuführen, dass dieser Trend im Wesentlichen aus der starken Investitionstätigkeit resultiert. Die hohen Investitionen ab 2015 können nicht vollständig durch die Überschüsse aus der laufenden Verwaltungstätigkeit finanziert werden. Mit Blick auf die Planjahre ist zu bedenken, dass sich aus diesen Effekten heraus auch ein neuer Bedarf an Investitionskrediten ergeben könnte.

Saldo der Ein- und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit in Euro je Einwohner



Der rückläufige Saldo 2014 ist u. a. durch die Anlage von vormaligem Festgeld in den kvw-Fonds beeinflusst (siehe Finanzanlagen). Hinsichtlich der Planungszeitreihe kann eine abweichende günstigere Entwicklung prognostiziert werden, da gegenüber der Planung ein positiveres Rechnungsergebnisse 2015 vorliegt.

Saldo der Ein- und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit in Euro je Einwohner 2014

Coesfeld	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
11,64	-23,98	49,84	19,27	9,31	18,02	35,30	30

Schulden

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

Schuldenübersicht Kernhaushalt in Tausend Euro

	2010	2011	2012	2013	2014
Anleihen	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	30.294	28.500	26.409	26.356	26.418
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	1.169	957	896	660	1.282
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	2.863	4.224	2.993	5.146	7.081
Sonstige Verbindlichkeiten	9.792	4.300	5.486	3.405	3.589
Erhaltene Anzahlungen	3.201	4.614	3.292	3.598	5.289
Verbindlichkeiten gesamt	47.320	42.596	39.075	39.166	43.658
Rückstellungen	129.394	127.011	128.463	136.093	140.485
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	1.211	2.066	1.705	1.687	2.043
Schulden gesamt	177.925	171.673	169.244	176.946	186.186
davon Verbindlichkeiten in Euro je Einwohner	215	198	182	182	202

Der Kreis Coesfeld reduzierte seine Investivkredite zwischen 2010 und 2014 um 3,8 Mio. Euro. Seit 2008 nahm er keine Liquiditätskredite in Anspruch. Diesbezügliche Verbindlichkeiten wurden weder bilanziert noch im Hinblick auf die unterjährige Aufnahme in der Finanzrechnung ausgewiesen.

Weitere Kennzahlen zur Finanzlage sind im zuvor dargelegten NKF-Kennzahlenset NRW aufgeführt.

Verbindlichkeiten

Um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, sind in den interkommunalen Vergleich die Verbindlichkeiten der verbundenen Unternehmen, Sondervermögen und Mehrheitsbeteiligungen einzubeziehen. Die GPA NRW nimmt hierzu die im Gesamtabschluss ausgewiesenen Verbindlichkeiten.

Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner 2013* (Gesamtabschluss)

Kennzahl	Minimum	Maximum	Median**	Coesfeld
Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner	22	642	186	186

*) Hier verwendet die GPA NRW das Vergleichsjahr 2013. Weil mangels einer ausreichenden Zahl von Gesamtabschlüssen 2014 noch zu wenige Vergleichswerte für dieses Jahr zur Verfügung stehen.

**) Der Vergleich der Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner wird durch Extremwerte beeinflusst. Der (arithmetische) Mittelwert verliert dadurch an Aussagekraft. Die GPA NRW gibt daher als Vergleichswert in diesem Fall den Median an.

Die im Gesamtabschluss 2013 nachgewiesenen Gesamtverbindlichkeiten sind interkommunal verglichen am Median einzuordnen. Der Mittelwert liegt momentan bei 252 Euro pro Einwohner,

wobei erst 17 Vergleichswerte bzw. Gesamtabschlüsse für diesen Vergleich herangezogen werden können.

Für den Kreis Coesfeld bestätigt sich damit aber bereits die finanzstrategische Ausrichtung. Es gilt die Zielvorgabe, die weitere Entschuldung fortzuführen. Der Kreis sieht vor, die Investitionskredite bis 2026 vollständig zu tilgen.

Zinsänderungsrisiken sind nicht festzustellen. Nach Beschreibung des Kreises Coesfeld wurden im Kreditportfolio durchgängig lange Laufzeiten vereinbart. Die geltenden Zinsvereinbarungen sind größtenteils auf 20 bis 30 Jahren festgeschrieben. Sie liegen durchgängig unter fünf Prozent.

Der Kreis Coesfeld verfügt auch über keine Darlehen in Fremdwährungen. Insofern sind auch diesbezüglich keine Risiken zu formulieren.

→ **Feststellung**

Bezogen auf seine Verbindlichkeiten ist der Kreis Coesfeld vergleichsweise positiv aufgestellt.

→ **Empfehlung**

Die finanzstrategische Ausrichtung auf weitere Entschuldung sollte beibehalten werden.

Rückstellungen

Rückstellungen in Tausend Euro

	2010	2011	2012	2013	2014
Pensionsrückstellungen	92.912	91.143	92.448	94.899	99.595
Rückstellungen Deponien und Altlasten	26.781	26.269	25.879	25.756	28.248
Instandhaltungsrückstellungen	1.315	1.101	871	2.064	2.144
sonstige Rückstellungen nach § 36 Abs. 4 und 5 GemHVO	8.385	8.499	9.265	13.374	10.498
Summe der Rückstellungen	129.394	127.011	128.463	136.093	140.485

Das Volumen der Rückstellung erhöhte sich in der geprüften Zeitreihe.

Die künftigen Versorgungslasten für aktive Beamte und Versorgungsempfänger des Kreises werden in den Pensionsrückstellungen abgebildet. Diese stellen durchweg einen relevanten Teil der Bilanzsumme dar. Beim Kreis Coesfeld machten sie 29,4 Prozent der Bilanzsumme (2014) aus.

Pensions- und Beihilfeverpflichtungen in Tausend Euro

	2010	2011	2012	2013	2014
Pensionsrückstellungen	92.912	91.143	92.448	94.899	99.595
Bilanzsumme	322.467	324.857	328.888	334.380	338.378
Rückstellungsquote Pensionen in Prozent	28,8	28,1	28,1	28,4	29,4

Rückstellungsquote Pensionen in Prozent 2014

Coesfeld	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
29,4	19,3	54,3	33,9	29,6	32,5	36,8	30

Für die Versorgungsverpflichtungen haben die Kreise/die StädteRegion in künftigen Haushaltsjahren Auszahlungen zu leisten. Hierzu wird die entsprechende Liquidität benötigt. Sofern den gebildeten Rückstellungen keine adäquaten Deckungspositionen gegenüber stehen, sind die Auszahlungen aus den laufenden Einzahlungen zu finanzieren. Ohne Liquiditätsvorsorge kann dies künftig 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 der Kreis/die StädteRegion rechtzeitig einen Kapitalstock aufbaut. Voraussetzung dafür sind Liquiditätsüberschüsse. Sofern diese nicht zur Tilgung von Verbindlichkeiten eingesetzt werden, sollten diese zumindest teilweise für spätere Pensionszahlungen angelegt werden.

Die strategische Ausrichtung des Kreises Coesfeld zielt darauf. Die laut Heubeck-Gutachten veranschlagten Zuführungsbeträge (Pensions- und Beihilferückstellungen) zur Kapitalbildung zahlt er in einen Fonds der Kommunalen Versorgungskasse Westfalen-Lippe (kvw) ein. Der Buchwert lag nach eigener Darstellung am 31. Dezember 2015 bei rd. 21,7 Mio. Euro.

Die ertragswirksamen Renditen aus der „Pensionsrücklage“ sollen in späteren Jahren zu einer Begrenzung der aus den Aufwendungen aus Pensionsverpflichtungen entstehenden Belastungen führen. Hierzu wird ein Kapitalstock im vorgenannten Versorgungsfonds aufgebaut. Dabei werden die durch die Kreisumlage jährlich erwirtschafteten liquiden Mittel in Höhe der saldierten Aufwendungen aus Zuführungen bzw. Entnahmen aufwandsneutral dieser Finanzanlage zugeführt. Es soll ein Kapitalstock von ca. 50 bis 60 Mio. Euro aufgebaut werden, dem aktuell Pensions- und Beihilferückstellung von rd. 104 Mio. Euro gegenüberstehen.

Auszahlungen zur Liquiditätsvorsorge für Pensionsverpflichtungen in Tausend Euro

	2010	2011	2012	2013	2014
Auszahlungen zur Liquiditätsvorsorge für Pensionsverpflichtungen	2.789	1.720	2.087	4.807	3.302
Zuführungen zu Pensionsrückstellungen für aktive Beamte	3.155	0	1.230	2.644	967
Verhältnis Auszahlungen Liquiditätsvorsorge zu Zuführungen für Pensionsrückstellungen in Prozent	88	./.	170	182	341

Liquiditätsvorsorge für Pensionsverpflichtungen in Tausend Euro

	2010	2011	2012	2013	2014
Pensionsrückstellungen	92.912	91.143	92.448	94.899	99.595
+ Erstattungsverpflichtungen nach VLVG*	107	715	587	1.346	1.300
./. Ausgleichsansprüche nach VLVG	495	1.524	1.594	1.663	1.714
= Saldo der Pensionsverpflichtungen	92.525	90.333	91.441	94.582	99.181
Wert der Finanzanlagen zur Liquiditätsvorsorge für Pensionsverpflichtungen**	6.552	8.311	10.725	16.417	21.483
Anteil mit Finanzanlagen gegenfinanzierte Pensionsverpflichtungen in Prozent (Ausfinanzierte Versorgungsleistungen)	7,1	9,2	11,7	17,4	21,7

*) Gesetz zur Verteilung der Versorgungslasten (Versorgungslastenverteilungsgesetz – VLVG) vom 18.11.2008, GV. NRW. S. 706

**) Kurswert, nicht Buchwert.

Ausfinanzierte Versorgungsleistungen in Prozent 2014

Coesfeld	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
21,7	0,0	90,7	11,4	1,2	6,7	15,2	30

Interkommunal verglichen ordnet sich der Kreis Coesfeld überdurchschnittlich ein. Das Volumen der Finanzanlagen zur Liquiditätsvorsorge ist aber in Relation zum Rückstellungsanteil noch als niedrig einzustufen. Bei dieser Einordnung ist aber die zuvor ausgeführte strategische Ausrichtung des Kreises zu würdigen und zu berücksichtigen.

Denn im Spannungsfeld zur ggf. sich abschwächenden Liquidität erwächst das Risiko eines zunehmenden Liquiditätsbedarfs durch die Pensionsverpflichtungen. Fehlt im Zweifel die Liquidität, könnte in der Folge auch der Kreditbedarf steigen.

→ Empfehlung

Insbesondere auch aufgrund der zukünftig steigenden Altersfluktuation sollte der Kreis Coesfeld in ausreichendem Maße Liquiditätsvorsorge zur Gegenfinanzierung künftiger Versorgungslasten betreiben. Die bisherige strategische Ausrichtung sollte weiter verfolgt werden.

Für weitere Auswertungen zur Altersfluktuation beim Kreis Coesfeld ist auf die diesbezüglichen Ausführungen im Rahmen der aufgabenbezogenen Personalanalyse zu verweisen.

Eigenkapital

Das Eigenkapital ist ein Gradmesser für die wirtschaftliche Situation eines Kreises/der Städte-Region.

Entwicklung des Eigenkapitals in Tausend Euro (IST) bzw. je Einwohner in Euro

	2010	2011	2012	2013	2014
Eigenkapital	10.036	10.609	10.783	13.764	17.482
Sonderposten	135.650	144.604	149.432	121.197	119.105
davon Sonderposten für Zuwendungen/Beiträge	134.439	137.449	136.262	119.272	116.826
Rückstellungen	129.394	127.011	128.463	136.093	140.485
Verbindlichkeiten	47.320	42.596	39.075	39.166	43.658
Passive Rechnungsabgrenzung	67	37	1.135	24.159	17.648
Bilanzsumme	322.467	324.857	328.888	334.380	338.378
Eigenkapitalquoten in Prozent					
Eigenkapitalquote 1	3,1	3,3	3,3	4,1	5,2
Eigenkapitalquote 2	44,8	45,6	44,7	39,8	39,7

Bei einer Reihe von Vergleichskreisen stellte sich im Verlauf der geprüften Zeitreihe ein Eigenkapitalverlust ein. Der Kreis Coesfeld konnte aufgrund der bislang positiven Jahresabschlüsse gegenteilig Eigenkapital zusätzlich aufbauen. Dennoch stellt sich die Eigenkapitalquote 1 als vergleichsweise niedrig dar.

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2014

Coesfeld	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
5,2	1,9	37,1	16,2	9,2	15,0	22,3	30

Positiver stellt sich der Vergleich der Eigenkapitalquote 2 dar. Inklusive der Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge ist ein leicht überdurchschnittliches Ergebnis zu ermitteln.

Eigenkapitalquote 2 in Prozent 2014

Coesfeld	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
39,7	22,0	56,6	38,4	31,1	39,2	43,9	30

→ Empfehlung

Der Kreis Coesfeld sollte seine Strategie der wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung im Interesse einer soliden Eigenkapitalreserve weiterführen.

Er bewegt sich wie schon beschrieben in einem Spannungsfeld. Einmal muss er als Umlageverband ausgeglichene Jahresabschlüsse realisieren. Dabei ist grundsätzlich auch ein fiktiver

Ausgleich bei Einsatz der Ausgleichsrücklage zulässig. Andererseits muss er aber ausdrücklich auch auf die kreisangehörigen Kommunen Rücksicht nehmen. Dies gilt umso mehr, solange diese selbst nicht in der Lage sind, ausgeglichene Jahresabschlüsse zu erzielen.

Bei Wahrnehmung des Rücksichtnahmegebots im Fall evtl. eigener defizitärer Abschlussperspektiven verstärkt sich dabei ein besonderes Risiko. Je niedriger sich die eigene Eigenkapitalausstattung darstellt, umso schneller droht in der Folge die Haushaltssicherung.

Ertragslage

Erträge

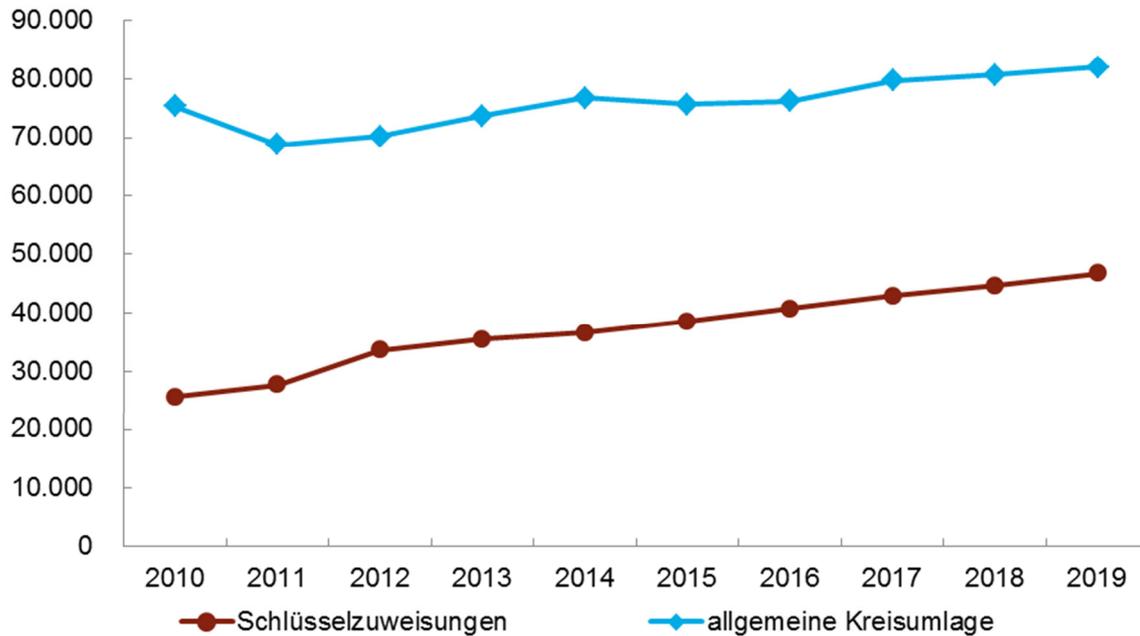
Die GPA NRW analysiert die Ertragsarten und geht auf wesentliche Besonderheiten ein.

Erträge in Tausend Euro (IST)

	2010	2011	2012	2013	2014
Steuern und ähnliche Abgaben	5.024	1.453	1.419	1.236	1.583
Zuwendungen und allgemeine Umlagen	153.357	145.162	153.279	171.340	180.259
Sonstige Transfererträge	11.085	10.600	12.585	16.301	9.796
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	26.137	26.981	29.542	29.806	30.376
Privatrechtliche Leistungsentgelte	749	2.377	747	725	728
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	54.198	49.740	48.732	45.741	54.422
Sonstige ordentliche Erträge	5.799	7.069	3.909	4.210	6.677
Aktiviert Eigenleistungen	112	416	293	560	389
Bestandsveränderungen	0	0	0	0	0
Ordentliche Erträge	256.460	243.798	250.505	269.918	284.229
Finanzerträge	298	591	617	508	660

Die ordentlichen Erträge zeigen insgesamt einen ansteigenden Verlauf. Getragen wird diese Entwicklung zum einen von der steigenden Kreisumlage. Daneben haben aber auch bspw. die Schlüsselzuweisungen maßgeblichen Anteil an den Ertragsverbesserungen. Diese sind wie die Kreisumlage den „Zuwendungen und allgemeine Umlagen“ zuzuordnen. Die Entwicklung beider Aspekte stellt im Detail auch die nachfolgende Grafik nochmals dar.

Allgemeine Deckungsmittel in Tausend Euro (IST und PLAN)



Folgende Zuwendungsquoten sind nach Maßgabe der Ertragslage des Kreises Coesfeld zu errechnen.

Zuwendungsquote in Prozent (IST und PLAN)

2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
19,5	21,1	24,9	28,0*	26,4	27,5	27,9	27,8	28,0	28,3

*) Inklusive eines Abrechnungsbetrags aus 2011 (Jugendamtsumlage) von fünf Mio. Euro beträgt die Zuwendungsquote 2013 gemäß der Darlegung des Kreis Coesfeld 26,1 Prozent.

Zuwendungsquote in Prozent 2014

Coesfeld	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
26,4	1,2	26,4	15,8	12,0	17,7	19,5	30

Der Kreis Coesfeld stellt das Maximum dieses Vergleichs. Der Anteil der Zuwendungen, die in dieser Form zur bisherigen ausgeglichenen Haushaltslage beitragen, ist dementsprechend höher als bei den Vergleichskreisen. Im Umkehrschluss muss die Finanzkraft des Kreises Coesfeld entsprechend schwächer eingestuft werden.

Aufwendungen

Des Weiteren analysiert die GPA NRW die Aufwandsarten. Auf wesentliche Besonderheiten geht sie ein.

Aufwendungen in Tausend Euro (IST)

	2010	2011	2012	2013	2014
Personalaufwendungen	32.465	29.812	32.057	36.795	33.860
Versorgungsaufwendungen	4.950	5.469	4.771	4.446	9.048
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	16.080	15.410	16.166	11.791	14.425
Bilanzielle Abschreibungen	9.367	9.613	9.224	8.964	8.687
Transferaufwendungen	161.187	174.595	181.379	197.721	206.272
Sonstige ordentliche Aufwendungen	29.811	7.430	6.061	6.586	7.490
Ordentliche Aufwendungen	253.861	242.328	249.659	266.304	279.782
Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen	1.597	1.488	1.290	1.315	1.225

Nach den Transferaufwendungen haben in aller Regel die Personalaufwendungen großen Anteil an den ordentlichen Aufwendungen insgesamt. Bei vielen Vergleichskreisen zeigen diese auch einen durchgängig ansteigenden Verlauf. Die Entwicklung der Personalaufwendungen des Kreises Coesfeld schwankt dagegen. Sowohl 2011 wie auch 2014 lag das Volumen jeweils unter Vorjahresniveau.

Die Entwicklung der Personalaufwendungen steht natürlich in unmittelbarer Beziehung zur Stellenausstattung. Daneben ist sie maßgeblich durch regelmäßige Besoldungs- und Entgeltanpassungen beeinflusst. Die rückläufigen Entwicklungen 2011 und 2014 beim Kreis Coesfeld ergaben sich unter anderem aufgrund niedrigerer Zuführungen zu Pensionsrückstellungen. Eine Einordnung des Anteils an den gesamten ordentlichen Aufwendungen ermöglicht die Personalintensität. Diese zeigt über die geprüfte Zeitreihe gesehen eine relativ einheitliche Entwicklung.

Personalintensität in Prozent

2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
12,8	12,3	12,8	13,8	12,1	13,5	13,0	12,6	12,5	12,5

Personalintensität in Prozent 2014

Coesfeld	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
12,1	9,5	19,7	14,4	12,3	14,5	16,3	30

Eine unmittelbare Bewertung im Hinblick auf die Stellenausstattungen kann aber auf Basis dieser Kennzahl nicht vorgenommen werden.

Die Personalintensität stellt das Größenverhältnis in Relation zu den ordentlichen Aufwendungen insgesamt dar. Sie kann insofern nur als ergänzende Orientierungsgröße zur aufgabenbezogenen Personalanalyse dienen. Lediglich diese, sowie der Vergleich der Personalquote im Kennzahlenset lassen eher eine Einschätzung bei der Frage der Stellenausstattung zu. Insofern ist auf die diesbezüglichen Teilberichte zu verweisen.

Dabei sind auch immer die örtlichen Besonderheiten zu berücksichtigen. Diese können mit sachlicher Begründung zu einer höheren Stellenausstattung und somit auch zu anteilig höheren Personalaufwendungen führen.

Sach- und Dienstleistungsintensität in Prozent

2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
6,3	6,4	6,5	4,4	5,2	3,9	11,5	11,2	10,8	10,7

Die Sach- und Dienstleistungsintensität zeigt ebenfalls eine schwankende Entwicklung. Detaillierte Gründe für Veränderungen legt der Kreis Coesfeld in seinen Haushaltsplanungen sowie in den Jahresabschlüssen dar. Hierauf ist zu verweisen. Das jährliche Volumen ist insbesondere vom Umfang notwendiger Unterhaltungsarbeiten abhängig. Daneben sind aber auch vielfache andere Einflussfaktoren zu berücksichtigen.

Hinweise auf einen nicht sachgerechten Mitteleinsatz haben sich nicht ergeben.

Sach- und Dienstleistungsintensität in Prozent 2014

Coesfeld	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
5,2	3,5	19,3	8,7	5,2	8,6	11,3	30

Die Abschreibungsintensität und die mit ihr in Verbindung stehende Drittfinanzierungsquote entwickelten sich wie folgt.

Abschreibungsintensität und Drittfinanzierungsquote in Prozent*

	2010	2011	2012	2013	2014
Ordentliche Aufwendungen	253.861	242.328	249.659	266.304	279.782
Abschreibungen auf Anlagevermögen	8.600	8.956	8.882	8.107	8.439
Erträge aus der Auflösung von Sonderposten	6.324	6.606	7.167	5.458	5.500
Netto-Ergebnisbelastung	2.276	2.349	1.715	2.649	2.939
Abschreibungsintensität in Prozent	3,4	3,7	3,6	3,0	3,0
Drittfinanzierungsquote in Prozent*	73,5	73,8	80,7	67,3	65,2

*) In seinen Jahresabschlüssen stellt der Kreis Coesfeld abweichende Drittfinanzierungsquoten dar. Die Differenzen erklären sich dadurch, dass die GPA NRW auch die Erträge aus der Auflösung von Sonderposten für den Gebührenaussgleich in die Quotenermittlung einbezieht. Diese Vorgehensweise entspricht den Vorgaben im NKF-Handbuch, wengleich die Vorgehensweise des Kreises Coesfeld nachvollziehbar erscheint.

Die Abschreibungen reduzieren sich im Verlauf der geprüften Jahre leicht. Die Abschreibungsintensität sinkt ebenfalls ab. Rechnerisch unterstützt wird dieses aber auch dadurch, dass die ordentlichen Aufwendungen nach 2011 kontinuierlich gestiegen sind.

Abschreibungsintensität in Prozent 2014

Coesfeld	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
3,0	1,1	25,2	3,3	2,0	2,6	3,1	30

Eine leicht überdurchschnittliche Abschreibungsintensität ist abzulesen. Maßgebliche Orientierung dafür bietet in diesem Vergleich der Median. Der rechnerische Mittelwert wird durch „Extremwerte“ beeinflusst.

Das leicht überdurchschnittliche Ergebnis ist aber nicht zu problematisieren. Mit Verweis auf die vermögensbezogenen Analysen ist vielmehr in Erinnerung zu rufen, dass ein überdurchschnittliches Straßenvermögen unterhalten wird. Dieses fließt mit anteiligen Abschreibungen in den hier dargestellten Vergleich mit ein.

Nach Maßgabe der Haushaltsplanung ist auch weiterhin von einer Abschreibungsintensität um drei Prozent auszugehen.

Drittfinanzierungsquote in Prozent* 2014

Coesfeld	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
65,2	2,9	130,7	52,3	38,7	49,8	64,7	30

*) Im Jahresabschluss 2014 stellt der Kreis Coesfeld eine abweichende Drittfinanzierungsquote von 59,5 Prozent dar. Die Differenz erklärt sich dadurch, dass die GPA NRW auch die Erträge aus der Auflösung von Sonderposten für den Gebührenaussgleich in die Quotenermittlung einbezieht. Diese Vorgehensweise entspricht den Vorgaben im NKF-Handbuch, wengleich die Vorgehensweise des Kreises Coesfeld nachvollziehbar erscheint.

Die den Abschreibungen gegenüberstehenden Erträge aus der Auflösung von Sonderposten entlasten den Kreishaushalt. Die jährlichen Drittfinanzierungsquoten variierten zwischen 2010 und 2014 von 80,7 Prozent bis 65,2 Prozent. Auch mit der niedrigsten Quote 2014 aus diesem Zeitverlauf realisierte der Kreis Coesfeld ein überdurchschnittliches und am 3. Quartil liegendes Ergebnis.

→ **Feststellung**

Analog zum Ergebnis der Zuwendungsquote bestätigt sich für den Haushalt des Kreises Coesfeld eine höhere Abhängigkeit von staatlichen Zuwendungen.

Es kann aber auch gegensätzlich festgestellt werden, dass der höhere Zuwendungsanteil wiederum den Umlagebedarf reduziert.

Transferaufwandsquote in Prozent

2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
63,5	72,0	72,7	74,2	73,7	75,3	68,4	69,0	69,5	69,7

Die Transferaufwendungen haben den größten Anteil in der Ergebnisrechnung. Wesentliche Bestandteile der Transferaufwendungen stellen wiederum die Landschaftsumlage sowie die sozialen Transferaufwendungen dar. Die wesentlichen Bestandteile der zu berücksichtigenden Sachkontierungen beschreibt der Kreis Coesfeld wiederkehrend in den Haushaltsplänen und Jahresrechnungen.

Das Volumen der Transferaufwendungen ist im Rahmen der kreiseigenen Konsolidierungsansätze kaum beeinflussbar. Auf die Analyseergebnisse zum kommunalen Steuerungstrend ist diesbezüglich nochmals zu verweisen.

Transferaufwandsquote in Prozent 2014

Coesfeld	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
73,7	44,7	78,2	60,8	50,5	56,7	71,3	30

→ **Feststellung**

Die Analyse der Ertragslage führt zu keinen Auffälligkeiten im Hinblick auf ausdrückliche Konsolidierungsmöglichkeiten.

Überdurchschnittliche Belastungsanteile stellen sich kennzahlenrelevant nur bei der Abschreibungsintensität und der Transferaufwandsquote dar.

Bei der Abschreibungsintensität resultiert dieses Ergebnis aber wie beschrieben schon aus dem anteilig höheren Infrastrukturvermögen.

→ Gebäudeportfolio

Die Kreise sowie die StädteRegion verfügen aufgrund ihres vielfältigen Aufgabenspektrums in der Regel über ein erhebliches Gebäudeportfolio. Es ist durch eine hohe Kapitalbindung gekennzeichnet und verursacht zudem erhebliche Folgekosten. Die GPA NRW hinterfragt den Umfang und die Notwendigkeit des Gebäudebestandes des Kreises für die Aufgabenerledigung - insbesondere im Hinblick auf die demografischen Veränderungen. Neben den kreiseigenen (bilanzierten) Objekten berücksichtigt sie auch angemietete Objekte.

Der interkommunale Vergleich zeigt in einem ersten Schritt, bei welchen Gebäudearten der Kreis Coesfeld über größere Flächenressourcen verfügt als die Vergleichskreise. Hohe Kennzahlenwerte sowie Gebäudearten, die andere Kreise/die StädteRegion überwiegend nicht vorhalten, bieten Anlass für eine kritische Betrachtung. Darüber hinaus entwickelt die GPA NRW Aussagen zu Risiken und Chancen der zukünftigen Haushaltswirtschaft, die sich aus dem Gebäudeportfolio ergeben.

Flächen absolut nach Nutzungsarten in m² BGF 2015

Nutzungsart	BGF absolut in m ²	BGF in m ² je 1.000 Einwohner	Anteil an der Gesamtfläche in Prozent
Schulen	49.043	228	60,7
Jugend	0	0	0,0
Sport und Freizeit	0	0	0,0
Verwaltung	20.013	93	24,8
Feuerwehr / Rettungsdienst	5.896	27	7,3
Kultur	3.490	16	4,3
Soziales	0	0	0,0
sonstige Nutzungen	2.385	11	3,0
Gesamtsumme	80.827	376	100

Wie die dargelegten Flächenanteile interkommunal verglichen einzuordnen sind, zeigt der nachfolgende Vergleich auf.

Flächen nach Nutzungsarten in m² BGF je 1.000 Einwohner 2015

Nutzungsart	Minimum	Maximum	Mittelwert	Coesfeld
Schulen	65	425	286	228
Jugend	0	45	7	0
Sport und Freizeit	0	56	3	0
Verwaltung	66	201	122	93
Feuerwehr / Rettungsdienst	0	35	14	27
Kultur	0	52	13	16
Soziales	0	54	3	0
sonstige Nutzungen	0	312	60	11
Summe BiPo "sonstige Gebäude"	72	515	216	148
Gesamtfläche	172	881	509	376

Die Schulen weisen auch bei den Kreisen erfahrungsgemäß die größten Flächenanteile auf. Ihre Gebäudeflächen ordnen sich aber interkommunal verglichen unterdurchschnittlich ein.

Auch bei den anderen Nutzungsarten sind keine auffälligen Flächenwerte festzustellen. Im Bereich Feuerwehr/Rettungsdienst sind die große Kreisfläche und geringe Einwohnerdichte zu berücksichtigen.

→ **Feststellung**

Außergewöhnliche Gebäudeausstattungen, die im Konsolidierungsinteresse zur Disposition gestellt werden könnten, sind anhand des Kennzahlenvergleichs nicht zu ermitteln.

Der Kreis Coesfeld überprüft seinen Gebäudebestand regelmäßig. Dies gilt sowohl in Richtung Bedarfsorientierung, wie auch mit Blick auf die Frage der Sanierungs- und Unterhaltungsplanung.

Bedarfsorientiert wurde 2011 ein Schulentwicklungsplan aufgestellt. Diesen schreibt der Kreis Coesfeld jährlich fort. Auf diesbezügliche Prüfungsergebnisse der überörtlichen Prüfung 2011 kann verwiesen werden (Teilbericht Gebäudewirtschaft).

→ **Empfehlung**

Nach Maßgabe der demografischen Entwicklung sollte der Kreis Coesfeld auch weiterhin den Flächenbedarf an den Schulen kritisch überprüfen.

Ggf. verringert sich der schulbezogene Flächenbedarf in der Zukunft aufgrund rückläufiger Schülerzahlen.

Der Kreis Coesfeld setzt sich im Rahmen der fortgeschriebenen Unterhaltungs- und Sanierungsplanung zudem mit der Frage und Vermeidung von Substanzverlusten im Gebäudebestand auseinander.

→ 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