

Stadt Elmshorn

Lagebericht für das Haushaltsjahr 2014

1. Vorbemerkungen

Gem. § 95 m Gemeindeordnung besteht der Jahresabschluss aus der Ergebnisrechnung, der Finanzrechnung, den Teilrechnungen, der Bilanz und dem Anhang. Dem jeweiligen Jahresabschluss ist ein Lagebericht beizufügen. Gesetzliche Grundlage für den Lagebericht ist der § 52 Gemeindehaushaltsverordnung – Doppik (GemHVO-Doppik). Danach ist der Lagebericht so zu fassen, dass ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Schulden-, Ertrags- und Finanzlage der Stadt vermittelt wird. Dazu ist ein Überblick über die wichtigen Ergebnisse des Jahresabschlusses und Rechenschaft über die Haushaltswirtschaft im abgelaufenen Jahr zu geben. Der Lagebericht soll eine Analyse der Haushaltswirtschaft und der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Stadt enthalten. Auch ist auf die Chancen und Risiken für die künftige Entwicklung der Stadt einzugehen.

2. Ergebnisse des Jahresabschlusses 2014

2.1 Ergebnisrechnung 2014

Die Ergebnisrechnung 2014 schließt mit einem negativen Jahresergebnis in Höhe von ./ 1.707.804,21 Euro ab. Das Ergebnis stellt eine deutliche Verschlechterung gegenüber der Haushaltsplanung (71.500 Euro) dar. Obwohl es 2014 erhebliche Mehrerträge z.B. bei den Schulkostenbeiträgen, Schlüsselzuweisungen, Fehlbeitragszuweisung gab und Minderaufwendungen bei der Gewerbesteuerumlage (s. Seiten 38 ff. im Anhang zum Jahresabschluss 2014), konnte aufgrund von Mindererträgen wie z.B. bei den Steuern und aus Veräußerung von Grundstücken sowie Mehraufwendungen bei den Pensions- und Beihilferückstellungen letztendlich kein besseres Ergebnis erzielt werden.

Behandlung des **Jahresfehlbetrages** der Ergebnisrechnung:

Über die Verwendung des Jahresfehlbetrages entscheidet das Stadtverordneten-Kollegium nach Prüfung des Jahresabschlusses durch das Rechnungsprüfungsamt. Nach § 26 Abs. 2 GemHVO-Doppik sollen Jahresfehlbeträge durch Umbuchung aus Mitteln der Ergebnisrücklage ausgeglichen werden.

Die Ergebnisrücklage hat z.Zt. einen Bestand in Höhe von 1,6 Millionen Euro und beträgt damit nur noch 2,41 % der Allgemeinen Rücklage. Gesetzlich gefordert ist aber eine Mindesthöhe von 10 % der Allgemeinen Rücklage. Mit der Verrechnung des diesjährigen Jahresfehlbetrages (2014) von über 1,7 Millionen Euro im Rahmen des Abschlusses 2015 wird die Ergebnisrücklage vollständig aufgebraucht sein.

Diese Ergebnisrücklage dient normalerweise als Puffer, um die konjunkturellen Schwankungen der Haushaltswirtschaft abzufedern, Jahresfehlbeträge aufzufangen

und um andererseits vorrangig durch Jahresüberschüsse wieder aufgefüllt zu werden. Die Stadt Elmshorn erreicht jetzt nicht nur die Mindesthöhe nicht mehr, sondern kann auch zukünftige Fehlbeträge nicht mehr durch Umbuchung aus diesen Mittel ausgleichen. Die Kommunalaufsicht wird das mit Sicherheit als deutliches Zeichen werten, dass die dauernde Leistungsfähigkeit der Stadt nicht gegeben ist. Sie hat dann neue Kreditverpflichtungen zu versagen, wenn sie mit der dauernden Leistungsfähigkeit der Kommune nicht im Einklang stehen.

2.2 Finanzrechnung 2014

Der Finanzhaushalt enthält alle zahlungswirksamen Vorgänge (also keine Rückstellungen, Abschreibungen und Wertberichtigungen) und dient der Liquiditäts-, Investitions- sowie der Finanzierungsmittelplanung und –steuerung, sowie dem Nachweis der Zahlungsfähigkeit der Kommune.

Die Finanzrechnung kann man in 3 Abschnitte teilen, wobei der erste Abschnitt im Wesentlichen dem Cash Flow der kaufmännischen Liquiditätsplanung entspricht:

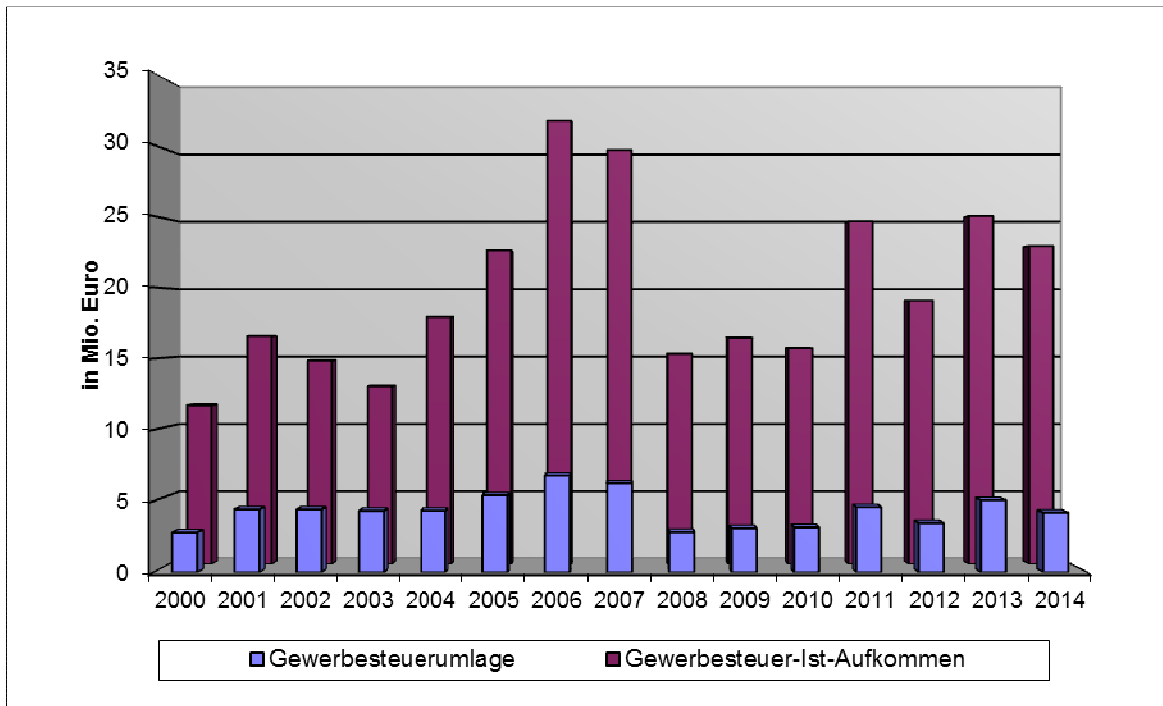
1. Der Saldo 2014 aus Ein- und Auszahlungen aus **laufender Verwaltungstätigkeit** beträgt 5.090.694,98 Euro. Er ist erst dann positiv zu sehen, wenn er die Höhe der Tilgungen (ohne Umschuldungen 4.797.772,05 Euro) übersteigt. Hier wurde ein geringer Überschuss in Höhe von 292.923 Euro aus lfd. Verwaltungstätigkeit erwirtschaftet, mit dem in diesem Jahr die Verbindlichkeiten aus Kassenkrediten vermindert wurden.
2. Der Saldo 2014 aus Ein- und Auszahlungen aus **Investitionstätigkeit** beträgt minus 13.216.902,14 Euro. Nur in dieser Höhe dürfen die Auszahlungen für Investitionen durch Kredite finanziert werden (Kreditobergrenze). Weitere Aussagen dazu befinden sich auf den Seiten 51 und 52 des Anhangs zum Jahresabschluss 2014.
3. Der Saldo 2014 aus Ein- und Auszahlungen aus **Finanzierungstätigkeit** beträgt 8.610.382,95 Euro. Er zeigt, dass sich Elmshorn 2014 in dieser Höhe weiter verschuldet hat (Netto-Neu-Verschuldung). Die Verbindlichkeiten aus Kreditaufnahmen per 31.12.2014 betragen damit insgesamt 106.122.044,51 Euro.

3. Analyse des Geschäftsverlaufes und der Lage der Stadt

Die bundesweiten Rahmenbedingungen für die Kommunen wie eine gute Konjunkturlage mit steigenden Steuererträgen und sinkender Arbeitslosigkeit sind nach wie vor positiv. Das hat jedoch in Elmshorn nicht dazu geführt, dass sich der Konsolidierungsdruck vermindert hat. Im **Ergebnishaushalt** konnten trotz weiter steigenden ordentlichen Erträgen letztendlich die Aufwendungen nicht gedeckt werden. Die überraschend hohen Zuführungen zu den Pensions- und Beihilferückstellungen von über 1,2 Mio. Euro haben 2014 alle Konsolidierungsbemühungen zunichte gemacht und der Stadt erneut ein negatives Jahresergebnis beschert.

Eine weitere Belastung für den Haushaltsausgleich waren die fehlenden Erträge aus Grundstücksverkäufen von knapp 0,9 Mio. Euro (die 2015 erneut veranschlagt wurden) und die von der Verwaltung ursprünglich um 0,4 Mio. Euro höher kalkulierte Landeszuweisung im Produkt Kinderbetreuung als letztendlich geflossen ist.

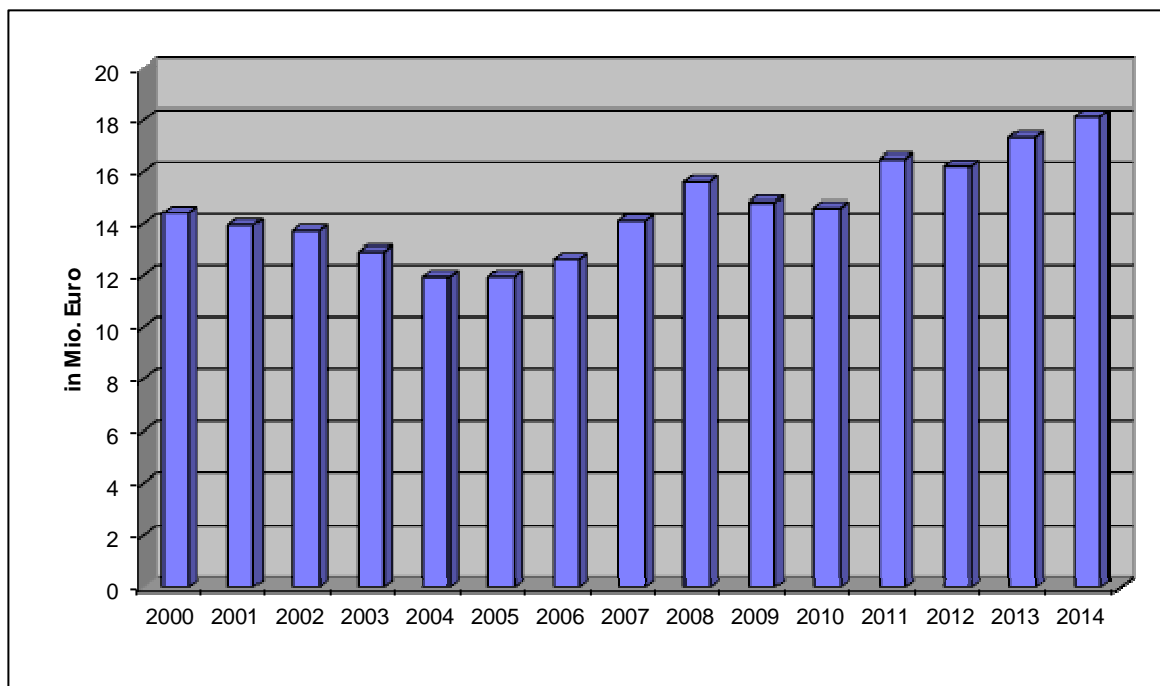
Entwicklung des Gewerbesteuer-Ist-Aufkommens und der Gewerbesteuerumlage:



(Die Grafik berücksichtigt bei der Gewerbesteuerumlage das Abrechnungsergebnis 2014)

Die tatsächlichen Gewerbesteuererträge 2014 sind deutlich hinter dem Haushaltsansatz und dem letztjährigen Ergebnis zurückgeblieben.

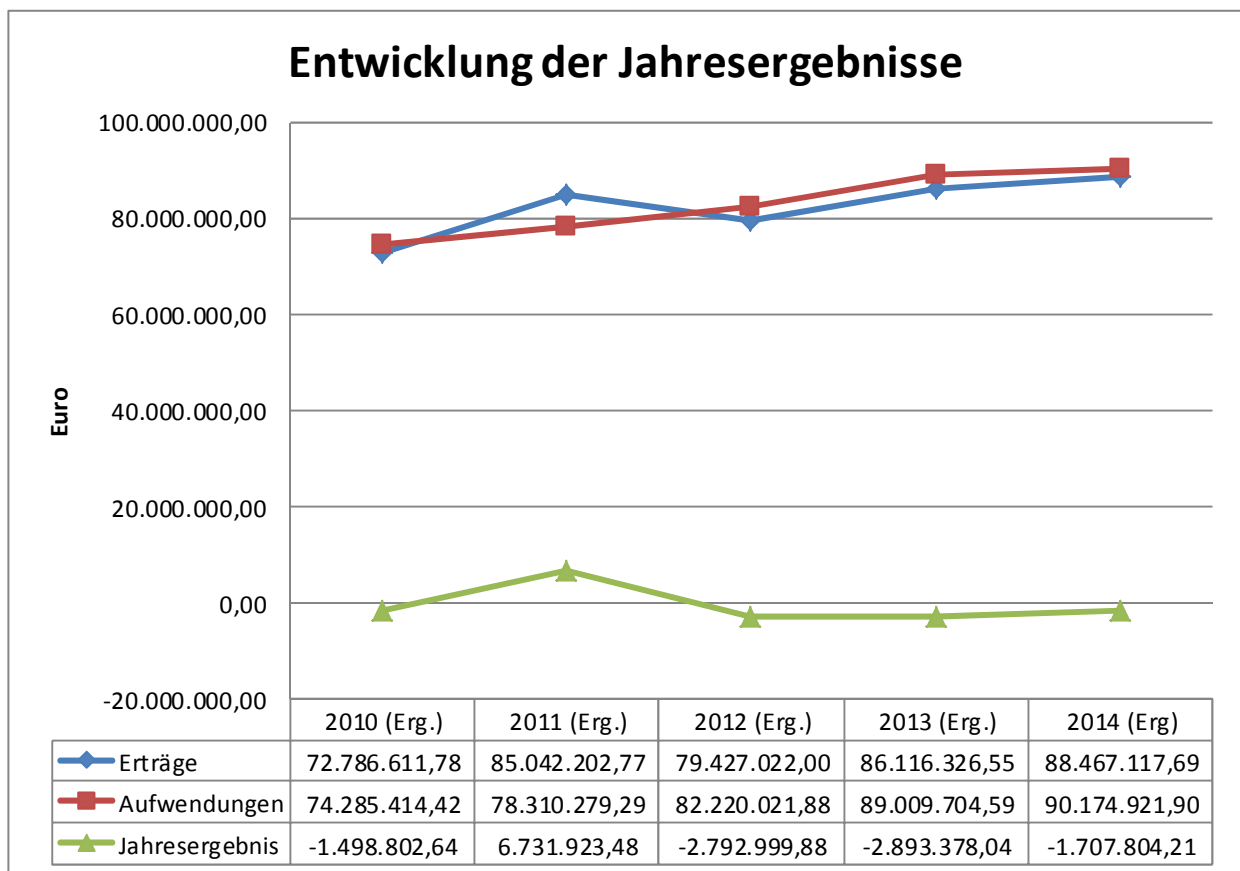
Entwicklung der Einkommensteueranteile:



(Die Grafik berücksichtigt das Abrechnungsergebnis 2014)

Im Haushalt 2014 waren allgemeine Deckungsmittel (Steuererträge und die Finanzzuweisungen) in Höhe von 63,5 Millionen Euro eingeplant, tatsächlich liegt das Ergebnis bei den Erträgen letztendlich nur knapp über 62 Millionen Euro. Das sind aber immer noch 2 Millionen Euro mehr als im vergangenen Jahr. Die einzelnen Abweichungen sind im Anhang zum Jahresabschluss 2014 ab Seite 38 erläutert.

Neben den allgemeinen Deckungsmitteln sind in div. Produkten die hohen Mehrerträge (insgesamt über 1,5 Mio. Euro) bei den Schulkostenbeiträgen erwähnenswert. Diese einmalig hohe Summe ergibt sich aus den Nachberechnungen für die Jahre ab 2012, da die Kommunen sich erst im Frühjahr 2014 über die endgültige Berechnung einigen konnten. Diesen Mehrerträgen stehen allerdings Mehraufwendungen durch Nachberechnungen erstattungsberechtigter Kommunen in Höhe von knapp 0,5 Mio Euro gegenüber.



In der **Finanzrechnung** ist der Saldo aus Ein- und Auszahlungen (Cash Flow) aus der laufenden Verwaltungstätigkeit im Plus mit rd. 5,1 Millionen Euro. Da er höher als die Tilgungen (2014 ohne Umschuldungen 4,8 Millionen Euro) ist, konnten hieraus knapp **0,3 Mio. Euro** zur Verringerung der Kassenkredite erwirtschaftet werden. Damit ist zumindest in der Finanzrechnung im Laufe des Jahres eine deutliche Verbesserung zu den geplanten Ansätzen 2014 eingetreten.

4. Analyse der Ertrags-, Finanz- und Vermögenslage der Stadt Elmshorn anhand von Kennzahlen

Die Jahresabschlussanalyse hat zum Ziel, die Daten des Jahresabschlusses auszuwerten, um im Anschluss eine Bewertung im Hinblick auf ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der wirtschaftlichen Lage (Ertrags-, Finanz- und Vermögenslage) zu ermöglichen. Grundlage für entsprechende Kennzahlen ist u.a. der KGSt – Bericht 1/2011 (Jahresabschlussanalyse im neuen Haushalts- und Rechnungswesen), um durch eine Auswahl von möglichst wenigen, aber wichtigen Kennzahlen zu relevanten Aussagen zu kommen:

4.1 Analyse des Jahresergebnisses

Ordentlicher Aufwandsdeckungsgrad

Die wichtigste Kennzahl für die Beurteilung der Ertragslage ist das ordentliche Jahresergebnis und seine Entwicklung. Nicht nur der Haushaltsausgleich ist i.d.R. an die Deckung der ordentlichen Aufwendungen durch die ordentlichen Erträge gebunden, diese ist auch Ausdruck für eine nachhaltige Haushaltswirtschaft:

	ordentliche Erträge in €	ordentliche Aufwendungen in €	ordentl. Aufwandsdeckungsgrad in %
<u>2011</u>			
Gesamt	85.026.251	78.305.426	108,58
<u>2012</u>			
Gesamt	79.393.311	82.189.448	96,6
<u>2013</u>			
Gesamt	84.068.182	87.732.533	95,82
<u>2014</u>			
aus laufender Verwaltungstätigkeit	88.450.439,48	87.079.122,73	
davon aus Vermögensveräußerungen *	-48.156,82	-4.186,33	
zzgl. Finanzergebnis	14.480,90	3.095.799,17	
Gesamt	88.416.763,56	90.170.735,57	98,05

* Die Erträge und Aufwendungen aus Vermögensveräußerungen (Abgänge RBW) wurden gem. Empfehlung der KGSt herausgerechnet (s. S. 26 des KGSt-Berichtes 1/2011). Nur so ist gewährleistet, dass bei der Analyse wirklich nur die Erträge/Aufwendungen, die einer Regelmäßigkeit unterliegen, betrachtet werden.

4.2 Analyse der Ertragsarten

Steuerquote

Jahr	Steuererträge in €	ordentliche Erträge (bereinigt, s.o.) in €	Steuerquote in %
2012	46.855.894	79.393.311	59,02
2013	54.468.317	84.068.182,	64,79
2014	53.348.896	88.416.763	60,34

Die Steuerquote ist ein **Indikator für die Steuerkraft** und zeigt, zu welchem Teil die Stadt sich von außen finanzieren kann und somit unabhängig von staatlichen Zuwendungen ist.

Zuwendungsquote

Jahr	Erträge aus Zuwendungen in €	ordentliche Erträge (bereinigt, s.o.) in €	Zuwendungsquote in %
2012	8.203.200	79.393.311	10,33
2013	8.206.915	84.068.182	9,76
2014	11.568.092	88.416.763	13,08

Die Zuwendungsquote ist ein Maß für die Abhängigkeit der Stadt von den Ausgleichsmassen des kommunalen Finanzausgleichs. Die Zuwendungen setzen sich überwiegend zusammen aus den Schlüsselzuweisungen, ggf. der Fehlbetragszuweisung, den Zuweisungen für übergemeindliche Aufgaben und den Erträgen aus der Auflösung von Sonderposten aus Zuschüssen und Zuweisungen.

4.3 Analyse der Aufwandsarten

Transferaufwandsquote

Jahr	Transferaufwendungen in €	ordentliche Aufwendungen (bereinigt, s.o.) in €	Transferaufwandsquote in %
2012	27.709.240	82.189.448	33,71
2013	30.654.309	87.732.533	34,94
2014	30.372.801	90.170.735	33,68

Die Transferaufwendungen stellen den größten Anteil an den ordentlichen Aufwendungen dar. Sie umfassen die diversen Zuschüsse für laufende Aufwendungen an Dritte (z.B. Kindertagesstätten) sowie die allgemeinen Umlagen wie Gewerbesteuer- und Kreisumlage. Die Transferaufwendungen sind durch Dritte vorgegeben und sind nur sehr eingeschränkt steuerbar.

Personalaufwandsquote

Jahr	Personalaufwendungen in €	ordentliche Aufwendungen (bereinigt, s.o.) in €	Personalaufwandsquote in %
2012	22.641.182	82.189.448	27,55
2013	23.952.666	87.732.533	27,30
2014	25.290.249	90.170.735	28,05

Einen erheblichen Anteil am ordentlichen Aufwand bilden auch die Personalaufwendungen. Die Personalaufwandsquote gibt den Anteil der Personalaufwendungen an den ordentlichen Aufwendungen an. Im Hinblick auf einen zukünftigen interkommunalen Vergleich würde diese Kennzahl dazu dienen, die Frage zu beantworten, welcher Teil der Aufwendungen üblicherweise für Personal aufgewendet wird.

Sach- und Dienstleistungsquote

Jahr	Sach- und Dienstleistungsaufwand in €	ordentliche Aufwendungen (bereinigt, s.o.) in €	Sach- und Dienstleistungsaufwandsquote in %
2012	11.441.987	82.189.448	13,92
2013	11.527.973	87.732.533	13,14
2014	11.084.390	90.170.735	12,29

Diese Kennzahl lässt erkennen, in welchem Ausmaß sich die Kommune für die Inanspruchnahme von Leistungen Dritter entschieden hat. Ein vergleichsweise niedriger Wert wie der vorliegende deutet darauf hin, dass die meisten Aufgaben eher mit eigenem Personal durchgeführt werden. Die Sach- und Dienstleistungsquote sollte aufgrund ihrer Korrelation immer im Zusammenhang mit der Personalaufwandsquote betrachtet werden.

Zinslastquote

Jahr	Zinsaufwand in €	ordentliche Aufwendungen (bereinigt, s.o.) in €	Zinslastquote in %
2012	2.578.838	82.189.448	3,14
2013	2.907.217	87.732.533	3,31
2014	3.095.799	90.170.735	3,43

Die Zinslastquote ist eine Kennzahl, die die Finanzaufwendungen ins Verhältnis zu den ordentlichen Aufwendungen der laufenden Verwaltungstätigkeit setzt. Die Zinslastquote darf ein „vertretbares“ Maß nicht übersteigen: Hier wird zu beobachten sein, wie steigende Schulden und Zinsaufwendungen die Stadt Elmshorn zukünftig noch belasten werden. In dem o.g. Zinsaufwand sind auch die Aufwendungen für Kassenkredite enthalten (2014 in Höhe von 111.979,34 €).

4.4 Kennzahlen zur Bilanzanalyse

Eigenkapitalquote

Stand	Eigenkapital in €	Bilanzsumme in €	Eigenkapitalquote in %
01.01.2010	71.002.538	231.945.440	30,61
31.12.2010	69.579.254	243.615.625	28,56
31.12.2011	76.314.728	260.859.835	29,26
31.12.2012	73.187.223	280.294.362	26,11
31.12.2013	70.293,845	292.137.803	24,06
31.12.2014	68.586.042	300.363.091	22,83

Die Erläuterungen zu § 26 GemHVO-Doppik geben vor, dass das Ziel der Kommune sein müsste, ihr Eigenkapital zu erhöhen. In dem KGSt-Bericht B 1/2011 wird darauf hingewiesen, dass das Eigenkapital seine Schutzfunktion gegenüber den Eigentümern der Kommune, wenn es ausgehend vom absoluten Betrag der Eröffnungsbilanz in seiner Entwicklung konstant bleibt, erfüllt. Dieses entspricht dann der nominalen Kapitalerhaltung.

Bei Abbildung einer generationengerechten Haushaltswirtschaft ist die Kapitalerhaltung ein Mindestkriterium. Voraussetzung für die Eigenkapitalsteigerung und damit auch der Steigerung der Eigenkapitalquote ist das Erwirtschaften von Überschüssen in den zukünftigen Ergebnishaushalten.

Forderungsquote

Stand	Forderungen in € *	Bilanzsumme in €	Forderungsquote in %
31.12.2012	2.630.727	280.294.362	0,94
31.12.2013	3.793.444	292.137.803	1,30
31.12.2014	2.228.396	300.363.091	0,74

* ohne "sonst. Vermögensgegenstände"

Der Anteil der Forderungen an der Bilanzsumme ist nach 2013 wieder auf ein normales Maß zurückgegangen.

4.5 Kennzahlen zur Verschuldung

Pro-Kopf-Verschuldung

Stand	Einwohner am 31.03.	Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen in €	Pro-Kopf- Verschuldung €/EW
31.12.2012	49.066	84.577.730	1.723
31.12.2013	48.285	97.511.664	2.019
31.12.2014	47.730	106.122.044	2.223

Zum Vergleich - die Schulden der Kommunen in Schleswig-Holstein lagen 2013 bei **durchschnittlich 1.572 €/EW**, einschließlich der Verbindlichkeiten auch aller Ausgliederungen (z.B. Betriebshöfe, Gebäudemanagement, Stadtentwässerung etc.). Damit sind die Elmshorner Zahlen (da bisher ohne Ausgliederungen aus dem Haushalt) wieder vergleichbar mit den Zahlen anderer Kommunen auf Landesebene.

Durchschnittlicher Fremdkapitalzins

Stand	Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen in €	Zinsaufwand für Investitionskredite in €	durchschnittl. Fremdkapitalzins in %
31.12.2012	84.577.730	2.356.887	2,79
31.12.2013	97.511.664	2.704.640	2,77
31.12.2014	106.122.045	2.899.210	2,73

Diese Kennzahl wird bei einem interkommunalen Vergleich zeigen, wie das Schuldenmanagement der Stadt zu bewerten ist. Das Zinsänderungsrisiko wird grundsätzlich so gering wie möglich gehalten, indem die Zinssätze (zumindest da wo es möglich ist) für die Restlaufzeit des Darlehens vereinbart werden.

Investitionsquote (Anteil Zuweisungen in %)

Jahr	Auszahlungen aus Investitionstätigkeit in €	Einzahlungen aus Zuweisungen und Zuschüssen in €	Anteil in %
2012	27.762.579	4.136.312	14,89
2013	17.842.782	939.586	5,27
2014	16.609.062	1.042.011	6,27

Diese Quote zeigt auf, wie hoch der Anteil am Anlagevermögen durch erhaltene Zuweisungen für Investitionstätigkeiten gedeckt wird. Die erhaltenen Zuweisungen weisen einen Eigenkapitalcharakter auf, da sie der Kommune unbefristet zur Verfügung gestellt werden. Die erhaltenen Zuweisungen führen somit bei Anschaffung oder Herstellung von Vermögensgegenständen nicht zu einer Fremdfinanzierung und auch nicht zu entsprechenden Finanzaufwendungen. Allerdings fließen Zuweisungen und Zuschüsse häufig zeitversetzt ein oder mehrere Jahre später.

5. Chancen und Risiken

In dem Erlass des Innenministeriums zur Haushaltsgenehmigung für 2014 hat die Kommunalaufsicht zu Recht bemängelt, dass das Ziel, einen nach Möglichkeit ausgeglichenen Haushalt zu verabschieden, nicht den Anforderungen von § 75 Abs. 3 der Gemeindeordnung genügt. Es sind vielmehr im Ergebnishaushalt Überschüsse zu erwirtschaften, um die Defizite aus Vorjahren auszugleichen und das Eigenkapital zu stabilisieren. Darüber hinaus benötigt die Stadt ebenso Überschüsse im Finanzhaushalt, um in Zukunft die Finanzierung der stetig steigenden Tilgungen zu erwirtschaften und die Liquidität zu verbessern (Abbau der Kassenkredite).

Zumindest im Finanzhaushalt ist es ja gelungen, einen leichten Überschuss zu erwirtschaften, im Ergebnishaushalt ist es 2014 aufgrund der genannten Fakten aber nicht möglich gewesen, den Anforderungen der Kommunalaufsicht zu entsprechen. Die hohe Zuführung zu der Pensionsrückstellung kam darüber hinaus eher überraschend erst im Rahmen der Jahresabschlussarbeiten, sodass es im Laufe des Haushaltsjahres für die Verwaltung nicht möglich war, gegen zu steuern. Hier wurde bereits veranlasst, sich zukünftig mit monatlichen Finanzberichten und Hinweisen auf bestimmte Risiken jederzeit ein Bild über die finanzielle Situation verschaffen zu können.

Mit der schlechten finanziellen Lage steht Elmshorn nicht alleine da. Trotz der durchaus positiven Einnahmeentwicklung bundesweit hat sich die finanzielle Situation der Kommunen im Jahre 2014 insgesamt schlechter dargestellt als im Jahr davor. Anlass zur Besorgnis bereiteten vor allem die ungebremst steigenden Ausgaben für soziale Leistungen.

Hier soll der Wegfall der Leistungsbeteiligung an den Kosten der Unterkunft mit dem neuen Finanzausgleich ab 01.01.2015 Abhilfe schaffen. Der Elmshorner Haushalt wird mit ca. 1,7 Mio. Euro entlastet werden. Spätestens ab 2015 muss es also gelingen, Überschüsse zu erwirtschaften, will man in Zukunft überhaupt neue Projekte im Rahmen des Stadtumbau West bzw. bei Schulen und Kindertagesstätten in Angriff nehmen können. Helfen könnte dabei auch das Kommunalinvestitionsförderungsgesetz, dass 2015 in Kraft treten soll und wonach Elmshorn als Fehlbetragskommune zu dem Empfängerkreis von Bundesmitteln in Form von Zuschüssen für Investitionen zählen wird.

Nicht aus den Augen verloren werden dürfen die finanziellen Risiken, die die Themen Aufnahme von Asylbewerbern und Flüchtlingen, Schulkostenbeiträge für die Raboisenschule an den Kreis Pinneberg oder ganz allgemein steigende Abschreibungen und Zinsen für den Haushalt beinhalten. Es gilt mehr denn je, dass ohne Konzentration auf das Wesentliche und Festlegen von Prioritäten die Stadt es nicht schaffen wird, ihre Leistungsfähigkeit auf Dauer wieder herzustellen. Die freiwilligen Leistungen müssen in diesen Zeiten zurückstecken, damit nicht aus diesen Gründen auf notwendige Investitionen verzichtet werden muss. Die Defizite zeigen ganz offensichtlich an, dass Elmshorn sich z.Zt. nicht alles leisten kann.

Es bleibt abschließend wie im Vorjahr festzuhalten, dass sicherlich erhebliche Anstrengungen unternommen werden müssen, um die zukünftigen Belastungen zu tragen, dass sich diese Anstrengungen aber lohnen werden. Denn der Mangel an finanziellen Ressourcen darf nicht dazu führen, dass wichtige zukunftsorientierte Investitionen nicht getätigt werden und Elmshorn damit möglicherweise „kaputt“ gespart wird. Elmshorn soll auch in Zukunft für Wirtschaft und Bürger ein attraktiver Standort bleiben, damit u.a. Arbeitsplätze geschaffen oder gehalten werden und junge Menschen bzw. Familien mit Kindern hier ihren Lebensraum finden können.

Elmshorn, den

Volker Hatje
Bürgermeister