

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Vorbericht der Stadt Hörstel  
im Jahr 2018*

# INHALTSVERZEICHNIS

→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Hörstel	3
Managementübersicht	3
Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)	5
→ Ausgangslage der Stadt Hörstel	6
Strukturelle Situation	6
→ Überörtliche Prüfung	9
Grundlagen	9
Prüfbericht	9
→ Prüfungsmethodik	11
Kennzahlenvergleich	11
Strukturen	11
Benchmarking	12
Konsolidierungsmöglichkeiten	12
gpa-Kennzahlenset	12
→ Prüfungsablauf	13

## → Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Hörstel

### Managementübersicht

Die Haushaltssituation der Stadt Hörstel zeigt in den letzten Jahren eine positive Entwicklung. Die in den Jahren 2012 bis 2014 entstandenen Defizite von insgesamt rund 2,3 Mio. Euro konnte die Kommune durch ihre Ausgleichsrücklage abdecken. Den entstandenen Kapitalverlust hat sie durch Überschüsse in 2015 und 2016 annähernd ausgleichen.

Zum Jahresende 2016 verfügt die Stadt Hörstel über eine Ausgleichsrücklage von 6,4 Mio. Euro. Da die Plandaten für die Folgejahre ausgeglichene bzw. positive Haushalte vorsehen, wird der Rücklagenbestand voraussichtlich weiter ansteigen. Dabei plant die Stadt sachgerecht und ohne erkennbare zusätzliche Risiken. Der Aufwärtstrend ist nicht nur von der konjunkturellen Hochphase getragen, sondern auch durch umgesetzte Konsolidierungsmaßnahmen unterstützt worden.

Die Stadt Hörstel weist eine relativ gute Eigenkapitalausstattung auf. Ihre Kreditverbindlichkeiten für Investitionen sind ab 2015 vor allem durch die rentierliche Beteiligung an den Stadtwerken Tecklenburger Land angestiegen. Es besteht noch weiterer Kreditbedarf für die Erweiterung des Schulzentrums und um zusätzlichen Wohnraum für Flüchtlinge zu schaffen. Daher werden die Verbindlichkeiten in den nächsten Jahren voraussichtlich noch ansteigen. Interkommunal liegt die Verschuldung dennoch auf unterdurchschnittlichem Niveau. Positiv wirkt sich aus, dass die Stadt keine Liquiditätskredite in Anspruch nehmen muss.

Die Investitionen vermehren das Anlagevermögen der Stadt. Dort zeichnet sich auch bei den Verwaltungsgebäuden Investitionsbedarf ab. In ihre Straßen müsste die Kommune zukünftig ebenfalls mehr investieren, um deren Wert zu erhalten. In der detaillierten Betrachtung der Verkehrsflächen zeigt die gpaNRW auf, dass auch die Unterhaltungsaufwendungen in den letzten Jahren gering waren. Die Stadt sollte regelmäßige Zustandserfassungen vornehmen, um feststellen zu können, ob sich dies negativ auf den Straßenzustand auswirkt.

Erforderliche Erneuerungsmaßnahmen an Straßen und Wirtschaftswegen könnte die Stadt stärker durch Anliegerbeiträge finanzieren. Bisher verwirklicht sie das Potenzial bei den Straßenbaubeiträgen nach dem Kommunalabgabengesetz nicht vollständig. Bei den Gebühren schöpft sie ihre Möglichkeiten dagegen weitgehend aus. Da die Hebesätze der Realsteuern in Hörstel noch unterhalb der Fiktivhebesätze des Gemeindefinanzierungsgesetzes liegen, besteht bei den Steuern noch Ertragspotenzial, das die Stadt im Fall einer negativen Haushaltsentwicklung verwirklichen sollte.

Im Sportbereich gibt es in Hörstel sehr viele Sportplätze. Daten zur Auslastung liegen der Kommune nicht vor. Kenntnisse hierzu wären wichtig, um den Bedarf beurteilen zu können. Indem sie die Vereine in die Pflege der Anlagen einbindet, erreicht die Stadt unterdurchschnittliche Aufwendungen je m<sup>2</sup> Spielfeld. Aufgrund des sehr umfangreichen Angebots ist die Haushaltsbelastung durch die Sportplätze dennoch wesentlich größer als in den meisten Vergleichskommunen. Der Sporthallenbestand ist dagegen interkommunal unauffällig. Die vorhandenen Hallen sind zwar durch den Schulsport vormittags nicht komplett ausgelastet, entbehrlich ist

jedoch keine der Hallen. Nachmittags und abends sind sie durch die Sportvereine nahezu vollständig belegt.

Bei den Spiel- und Bolzplätzen bietet die Stadt Hörstel ebenfalls mehr als andere Kommunen. Sie unterhält überdurchschnittlich viele, gleichzeitig recht große Anlagen. Vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung und der sinkenden Kinderzahlen empfiehlt die gpaNRW, den Bedarf anhand eines Spielplatzkonzeptes zu hinterfragen. Da die Stadt die Spielplätze mit relativ geringen Aufwendungen unterhält, liegt die Haushaltsbelastung auf einem mittleren Niveau. Lediglich die Aufwendungen für die Grünpflege sind relativ hoch.

Die gpaNRW hat darüber hinaus das Angebot zur offenen Ganztagschule (OGS) analysiert. Dieses gibt es in Hörstel an vier der fünf Grundschulen. Die Betreuung wird durch die Evangelische Jugendhilfe Münsterland gGmbH als Kooperationspartner durchgeführt. Der Fehlbetrag je OGS-Schüler liegt in Hörstel auf hohem Niveau. Bei unterdurchschnittlichen Aufwendungen resultiert dies vor allem aus der sehr niedrigen Elternbeitragsquote. Diese sollte durch eine Anpassung der Beitragssatzung erhöht werden. Da die OGS-Fläche je Schüler gering ist, belasten die Gebäudekosten den Fehlbetrag nicht übermäßig. Die Teilnahmequote ist in Hörstel noch relativ gering, steigt aber tendenziell an. Da sich die Aufwendungen und damit auch der Zuschussbedarf je OGS-Schüler 2016 gegenüber den Vorjahren deutlich erhöht haben, muss die Stadt mit einer wachsenden Haushaltsbelastung durch diesen Bereich rechnen.

Die Personalaufwendungen für Schulsekretariate sind in Hörstel relativ gering. Grund ist vor allem ein sehr effizienter Personaleinsatz in den Grundschulen. Für die weiterführenden Schulen ermittelt die gpaNRW ein geringes rechnerisches Stellenpotenzial. Allerdings befinden sich diese durch das Auslaufen von Haupt- und Realschule und den gleichzeitigen Aufbau der Gesamtschule in einer Sondersituation. Diese kann vorübergehend einen erhöhten Personaleinsatz rechtfertigen.

Die Schülerbeförderungskosten sind in Hörstel relativ gering. Die Stadt profitiert davon, dass die meisten Schüler den ÖPNV nutzen können und nur wenige Einpendler die Hörsteler Schulen besuchen. Allerdings trägt sie die Schülerbeförderungskosten für 134 Schüler ohne Beförderungsanspruch und nimmt somit eine freiwillige Haushaltsbelastung in Kauf.

## Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)

Die gpaNRW ermittelt und analysiert für jedes Handlungsfeld verschiedene Kennzahlen. Diese Kennzahlen sowie strukturelle Rahmenbedingungen und Steuerungsaspekte bewerten wir im KIWI. Die KIWI-Bewertung zeigt, in welchen Bereichen die Kommune Verbesserungsmöglichkeiten hat. Diese beziehen sich auf Möglichkeiten zur Haushaltskonsolidierung ebenso wie auf Verbesserungen in der Steuerung.

Im Prüfgebiet Finanzen bewertet die gpaNRW allein die Haushaltssituation. Die KIWI-Bewertung spiegelt hier den Konsolidierungsbedarf wider. Sie zeigt damit auch, wie groß der Handlungsbedarf ist, die von uns aufgezeigten Verbesserungsmöglichkeiten umzusetzen.

### KIWI-Merkmale

Index	1	2	3	4	5
Haushalts-situation	Erheblicher Handlungsbedarf		Handlungsbedarf		Kein Handlungsbedarf
Weitere Handlungsfelder	Weitreichende Handlungsmöglichkeiten		Handlungsmöglichkeiten		Geringe Handlungsmöglichkeiten

Wie die Bewertung zustande kommt, beschreibt die gpaNRW in den Teilberichten.

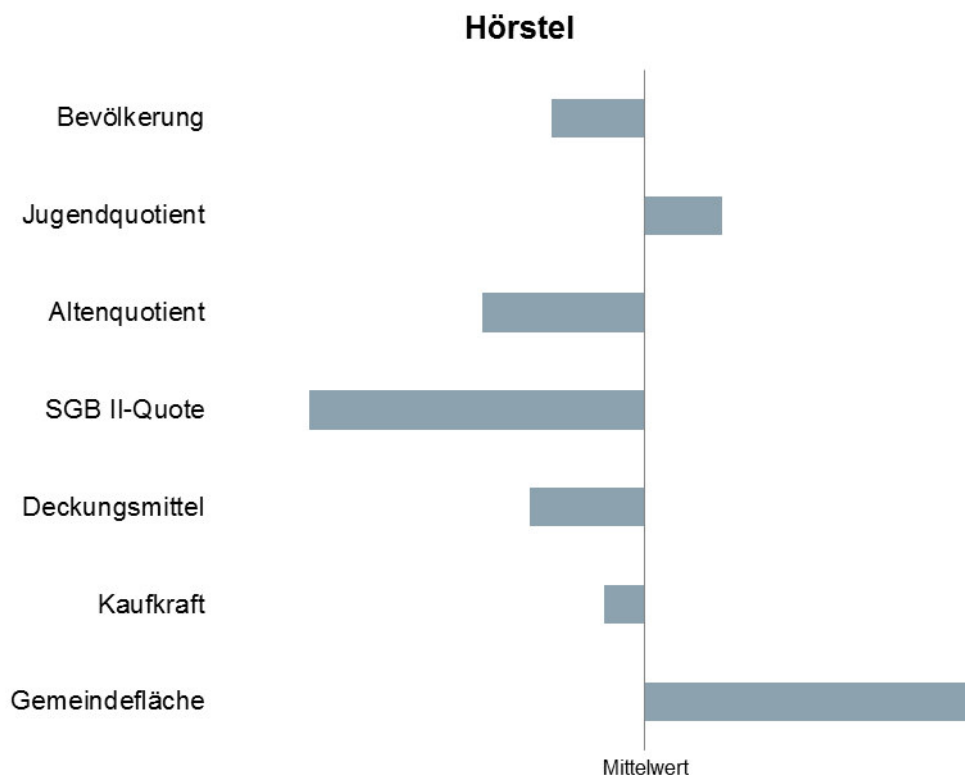
### KIWI



## → Ausgangslage der Stadt Hörstel

### Strukturelle Situation

Das folgende Balkendiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Hörstel. Diese prägen die Ausgangslage der Kommune. Die Strukturmerkmale ermitteln wir aus allgemein zugänglichen Datenquellen<sup>1</sup>. Das Diagramm enthält als Y-Achse den Mittelwert der Kommunen im jeweiligen Prüfsegment, hier der kleinen kreisangehörigen Kommunen. Eine Ausnahme bildet das Merkmal Bevölkerungsentwicklung. Hier ist der Indexwert der heutige Bevölkerungsstand der abgebildeten Kommune.



Diese allgemeinen Strukturmerkmale sowie auch individuelle Rahmenbedingungen und Standortfaktoren haben wir im Gespräch mit dem Bürgermeister und dem Kämmerer der Stadt Hörstel diskutiert.

Die Einwohnerzahlen der Stadt Hörstel waren im Zeitraum von 2009 bis 2013 leicht rückläufig. Seit 2014 ist die Bevölkerung wieder gewachsen und liegt 2016 erstmals knapp über 20.000 Einwohner.

Zum Anstieg der Bevölkerungszahl hat in den letzten Jahren auch die Aufnahme von Flüchtlingen beigetragen. Die Höchstzahl der Anspruchsberechtigten nach dem Asylbewerberleistungs-

<sup>1</sup> IT.NRW, Bertelsmann-Stiftung, Gesellschaft für Konsumforschung (GfK)

gesetz lag Anfang 2016 bei rund 350 Personen. Bis März 2018 ist die Anzahl auf rund 143 gesunken. Die Zahl der anerkannten Flüchtlinge ist gleichzeitig auf 162 angestiegen.

Zum Prüfungszeitpunkt waren 205 Menschen in städtischen Unterkünften untergebracht. Da die vorhandenen Übergangsheime nicht ausreichten, hat die Stadt für die Unterbringung weitere Immobilien angekauft und privaten Wohnraum angemietet. Ergänzend hat sie Mobilheime angeschafft, da das Sozialamt noch mit weiteren Zuweisungen rechnet. Die Integration der Flüchtlinge wird durch die Flüchtlingsinitiative Hörstel unterstützt, in der sich zahlreiche Ehrenamtliche engagieren.

IT.NRW prognostiziert, dass die Gemeinde in den zukünftigen Jahren wieder Einwohner verlieren wird. Demnach würde die Einwohnerzahl bis zum Jahr 2040 auf unter 18.000 absinken.

Die Stadt Hörstel selbst geht davon aus, dass der Bevölkerungsrückgang moderater ausfallen wird. Sie erwartet, dass die positive Wirtschaftsentwicklung und die günstigen Baupreise in der Stadt zu einer wachsenden Nachfrage nach Baugrundstücken und Wohnungen führen werden.

Bei der Bevölkerungsstruktur zeigt sich ein hoher Jugendanteil. Aus der hohen Kinderzahl resultiert aktuell ein zusätzlicher Bedarf an Kita-Gruppen. Der Seniorenanteil ist niedriger als in anderen Kommunen, steigt aufgrund der demografischen Entwicklung aber auch hier an. Daher wird auch die Nachfrage nach seniorengerechten Wohnungen wachsen. Die sehr niedrige SGB II-Quote zeigt an, dass nur wenige Einwohner auf soziale Leistungen angewiesen sind.

Bei den finanzwirtschaftlichen Strukturmerkmalen erreicht die Stadt Hörstel in der obigen Grafik nur unterdurchschnittliche Werte. Für die eher ländlich geprägte Region ist dies durchaus typisch. Die oben ausgewiesenen Daten zur Kaufkraft entstammen allerdings der Publikation „GfK Kaufkraft Deutschland 2016“. Nach Auskunft des Bürgermeisters ist das Einkommensniveau der Hörsteler Bevölkerung in den neuesten Auswertungen zur Kaufkraft demgegenüber deutlich angestiegen, so dass die Stadt sich aktuell höher einordnen würde. Die allgemeinen Deckungsmittel sind ein Indikator für die Ertragskraft des kommunalen Haushalts. Sie wurden aus den Steuererträgen und Schlüsselzuweisungen je Einwohner der Jahre 2013 bis 2016 ermittelt. Da sich die Steuererträge in Hörstel seit 2015 merklich erhöht haben, könnte sich die bisher niedrige Positionierung der Stadt auch bei dieser Kennzahl verbessern.

Zur Stadt Hörstel gehören die vier Stadtteile Hörstel, Riesenbeck, Bevergern und Dreierwalde sowie die Bauerschaften Birgte, Gravenhorst und Ostenwalde. Die vier Stadtteile waren bis 1975 selbständig. Viele Infrastruktureinrichtungen wie Grundschulen, Kindergärten und Sporteinrichtungen sind in allen Ortsteilen vorhanden. Derartige Mehrfachstrukturen führen zu einer stärkeren Belastung des kommunalen Haushalts.

Mit 108 km<sup>2</sup> ist das Gemeindegebiet sehr groß (Mittelwert der kleinen kreisangehörigen Kommunen: 78 km<sup>2</sup>). Die Bevölkerungsdichte liegt mit 186 Einwohnern/km<sup>2</sup> im mittleren Bereich. Eine große Fläche kann sich belastend auswirken, weil z.B. ein umfangreiches Straßen- und Wegenetz zu unterhalten ist und bei der Schülerbeförderung weitere Wege anfallen. Außerdem kann sie mehr Feuerwehrstandorte erfordern. Die Stadt Hörstel unterhält Löschzüge in allen vier Ortsteilen.

Für die Effizienz der Verwaltung kann sich belastend auswirken, dass sie sich auf drei Standorte verteilt, von denen zwei in Riesenbeck und einer in Hörstel gelegen sind.

## Umgang mit Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Die Berichte zu den vergangenen Prüfungen hat die Stadt Hörstel den Ratsmitgliedern zur Verfügung gestellt. Die Ergebnisse sind von der gpaNRW in einer Sitzung des Rechnungsprüfungsausschusses vorgestellt worden.

Die Inhalte der einzelnen Teilberichte hat die Stadt verwaltungsintern analysiert und die gegebenen Empfehlungen systematisch abgearbeitet. Über den Stand wurde der Rechnungsprüfungsausschuss laufend informiert.

Folgende Handlungsempfehlungen der gpaNRW hat die Stadt umgesetzt:

- In den Gebührenkalkulationen ermittelt sie seit 2014 die Abschreibungen auf Basis der Wiederbeschaffungszeitwerte. Dadurch erzielt sie Mehrerträge von rund 600.000 Euro.
- Sie hat die Realsteuerhebesätze zwischenzeitlich angehoben. Die aktuellen Hebesätze der Stadt Hörstel liegen allerdings wieder knapp unterhalb der Fiktivhebesätze des Gemeindefinanzierungsgesetzes.
- Im Bereich der EDV hat sie Maßnahmen zur Erhöhung der IT-Sicherheit umgesetzt.
- Sie hat die interkommunale Zusammenarbeit ausgeweitet und weitere Leistungen an die KAAW abgegeben.
- Sie hat die Wohngeld-Sachbearbeitung dem Sozialamt zugeordnet. Dadurch konnte sie den Stelleneinsatz reduzieren.
- Sie hat den Anteil der Eigenreinigung verringert und weitere Reinigungsleistungen an Fremdfirmen vergeben.
- Bei den Hausmeistern hat sie Zulagen für Vertretungsaufgaben abgeschafft und den Personaleinsatz an den Grundschulen verringert.



## → Überörtliche Prüfung

### Grundlagen

Zu den Aufgaben der gpaNRW gehört es zu prüfen, ob die Kommunen des Landes NRW rechtmäßig, sachgerecht und wirtschaftlich handeln. Die finanzwirtschaftliche Analyse steht dabei im Vordergrund. Grund dafür ist die äußerst schwierige Finanzlage der Kommunen und der gesetzliche Anspruch, den kommunalen Haushalt stets auszugleichen. Schwerpunkt der Prüfung sind Vergleiche von Kennzahlen. Die Prüfung stützt sich auf § 105 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW).

Bei der Auswahl der Prüfungsschwerpunkte lässt sich die gpaNRW von ihren Zielen leiten, einen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung zu leisten, die strategische und operative Steuerung zu unterstützen und auf Risiken hinzuweisen. Dabei sind wir bestrebt, einerseits die ganze Bandbreite der kommunalen Aufgaben und andererseits deren finanzielle Bedeutung zu berücksichtigen. Die Auswahl stimmt die gpaNRW vor der Prüfung mit kommunalen Praktikern ab.

In der aktuellen überörtlichen Prüfung vergleicht die gpaNRW die kleinen kreisangehörigen Kommunen miteinander

Der Prüfbericht richtet sich an die für die Gesamtsteuerung Verantwortlichen der Kommunen in Rat und Verwaltung. Er zielt darauf ab, diesen Personenkreis insbesondere in Haushaltskonsolidierungsprozessen zu unterstützen und so einen Beitrag zur Sicherung der Zukunftsfähigkeit der Kommune zu leisten.

### Prüfbericht

Der Prüfbericht besteht aus dem Vorbericht und den Teilberichten:

- Der Vorbericht informiert über die wesentlichen Ergebnisse der Prüfung. Zudem enthält er Informationen über die strukturellen Rahmenbedingungen der Kommune, die Handlungsfelder des KIWI<sup>2</sup>, zum Prüfungsablauf sowie zur Prüfungsmethodik.
- Die Teilberichte beinhalten die ausführlichen Ergebnisse der einzelnen Prüfgebiete.

Das gpa-Kennzahlenset für die Stadt Hörstel stellen wir im Anhang zur Verfügung.

Die Berichte der überörtlichen Prüfungen sind auf der Internetseite der gpaNRW veröffentlicht.

Grundsätzlich verwendet die gpaNRW im Prüfbericht geschlechtsneutrale Begriffe. Gerade in der Kennzahlendefinition ist dies jedoch nicht immer möglich. Werden Personenbezeichnungen aus Gründen der besseren Lesbarkeit lediglich in der männlichen oder weiblichen Form verwendet, so schließt dies das jeweils andere Geschlecht mit ein.

<sup>2</sup> Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit

Ergebnisse von Analysen bezeichnet die gpaNRW im Prüfbericht als **Feststellung**. Damit kann sowohl eine positive als auch eine negative Wertung verbunden sein. Feststellungen, die eine Korrektur oder eine weitergehende Überprüfung oder Begründung durch die Kommune erforderlich machen, sind Beanstandungen im Sinne des § 105 Abs. 6 GO NRW. Hierzu muss die Kommune eine gesonderte Stellungnahme abgeben. Dies wird im Prüfbericht mit einem Zusatz gekennzeichnet. In der Stadt Hörstel hat die gpaNRW keine Feststellung getroffen, die eine Stellungnahme erforderlich macht.

Bei der Prüfung erkannte Verbesserungspotenziale weist die gpaNRW im Prüfbericht als **Empfehlung** aus.

Die in dem Bericht genannten Rechtsgrundlagen haben wir in der Fassung angewendet, die zum Zeitpunkt des geprüften Sachverhaltes galten.

## → Prüfungsmethodik

### Kennzahlenvergleich

Der Kennzahlenvergleich ist die prägende Prüfungsmethodik der gpaNRW. Dazu errechnen wir Kennzahlen in den Kommunen und vergleichen diese landesweit. Für den Vergleich ist eine einheitliche Ausgangsbasis erforderlich. Es gibt jedoch keine landeseinheitliche Festlegung unterhalb der Produktbereichsebene, so dass die Produktgruppen häufig unterschiedliche Produkte und die Produkte unterschiedliche Leistungen enthalten. Daher ist der Vergleich nicht unmittelbar aus den Daten der Jahresrechnungen heraus möglich. Wir haben deshalb Aufgabenblöcke mit den dazu gehörenden Grunddaten einheitlich definiert und erheben diese vor Ort.

Die Kommune soll ihren Kennzahlenwert gut einordnen können. Deshalb stellen wir im gpa-Kennzahlenset folgende Werte dar:

- die Extremwerte, also das Minimum und Maximum,
- den Mittelwert, also das arithmetische Mittel und
- drei Quartile.

Quartile werden auch Viertelwerte genannt. Sie teilen eine nach Größe geordnete statistische Reihe in vier Viertel. Das erste Quartil teilt die vorgefundenen Werte so, dass 25 Prozent darunter und 75 Prozent darüber liegen. Das zweite Quartil entspricht dem Median und liegt in der Mitte der statistischen Reihe, d.h. 50 Prozent der Werte liegen unterhalb und 50 Prozent oberhalb dieses Wertes. Das dritte Quartil teilt die vorgefundenen Werte so, dass 75 Prozent darunter und 25 Prozent darüber liegen.

Ebenfalls nennen wir die Anzahl der Werte, die in den Vergleich eingeflossen sind. In den interkommunalen Vergleich hat die gpaNRW die Werte der kleinen kreisangehörigen Kommunen einbezogen. Die Anzahl der Vergleichskommunen wird im Verlauf der Prüfung dieses Segments mit der Zahl der geprüften Städte und Gemeinden wachsen.

Im Prüfgebiet Finanzen erfassen und analysieren wir die wichtigsten materiellen und formellen Rahmenbedingungen der Haushaltswirtschaft. Wir machen den haushaltsbezogenen Handlungsbedarf transparent. Die Prüfung setzt dabei auf den Ergebnissen der örtlichen Prüfung auf.

### Strukturen

Die Haushaltswirtschaft in den Kommunen hängt von verschiedenen externen und internen Einflussfaktoren ab. Diese können zum Teil unmittelbar gesteuert werden. Es gibt jedoch auch Einflüsse, die struktureller Natur und somit nicht oder nur langfristig beeinflussbar sind. Unter Strukturmerkmalen versteht die gpaNRW verschiedene, von außen auf die Kommune einwirkende, Einflussfaktoren. Faktoren, die Ergebnisse kommunalpolitischer Beschlüsse sind, zählen nicht dazu, da diese ausdrücklich der Willensbildung unterliegen. Dennoch beeinflussen sie das Gesamtbild einer Kommune. Wir gehen darauf - soweit möglich und erforderlich – in den Teilberichten sowie unter „Ausgangslage der Kommune“ ein.

## Benchmarking

Die gpaNRW nutzt als Prüfungsinstrument das Benchmarking. Benchmarking ist eine vergleichende Analyse von Ergebnissen und Prozessen mit einem Bezugswert (Benchmark). Der Benchmark ist ein Wert, der von einer bestimmten Anzahl von Kommunen mindestens erreicht wird. Diese Kommunen erfüllen ihre Aufgaben vollständig und rechtmäßig. Der Benchmark ist grundsätzlich das Ergebnis gezielter Steuerung. Dies schließt die Prüfung mit ein, inwieweit die Kommune selbst Einfluss auf die Verbesserung ihrer Rahmenbedingungen nimmt. Soweit die gpaNRW weitere Kriterien zugrunde legt, stellt sie diese in den Teilberichten dar.

## Konsolidierungsmöglichkeiten

Die gpaNRW macht den unterschiedlichen Ressourceneinsatz durch den Vergleich der Kommunen transparent und zeigt Ansätze für Veränderungen auf.

Der in den Kommunen festgestellte Ressourceneinsatz weicht teilweise erheblich von den Benchmarks ab. Die gpaNRW errechnet aus der Differenz des Kennzahlenwerts der Kommune zum Benchmark jeweils einen Betrag, der die monetäre Bedeutung aufzeigt (Potenzial). Dadurch können die einzelnen Handlungsfelder im Hinblick auf einen möglichen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung eingeordnet werden.

Nicht jeden so ermittelten Betrag kann die Kommune durch die konkreten Handlungsempfehlungen kurzfristig vollständig verwirklichen: Personalkapazitäten sollen sozialverträglich abgebaut werden, die Reduzierung kommunaler Gebäudeflächen erfordert ggf. Vermarktungschancen und energetische Einsparungen setzen vielfach Investitionen voraus. Die im Prüfbericht ausgewiesenen Potenziale sind deshalb als Orientierungsgrößen zu verstehen. Die gpaNRW weist Handlungsoptionen zur Konsolidierung im Prüfbericht auf der Grundlage der individuellen Situation der Kommunen aus.

Der Prüfung liegt keine vollständige Betrachtung von Kernverwaltung, Sondervermögen und Beteiligungen zugrunde. Es ist daher möglich, dass in anderen Bereichen weitere Verbesserungsmöglichkeiten bestehen, die über in diesem Prüfbericht beschriebene Handlungsempfehlungen und ggfls. dargestellte monetäre Potenziale hinausgehen.

## gpa-Kennzahlenset

Steuerungsrelevante Kennzahlen der von der gpaNRW betrachteten kommunalen Handlungsfelder stellen wir im gpa-Kennzahlenset dar. Die Übersicht enthält Kennzahlen aus Handlungsfeldern, die in vorangegangenen Prüfungen betrachtet wurden.

Die Fortschreibung der örtlichen Kennzahlen sowie der interkommunalen Vergleichswerte ermöglicht den Kommunen eine aktuelle Standortbestimmung. Zusammen mit den aus früheren Prüfungen bekannten Analysen, Handlungsempfehlungen sowie Hinweisen auf mögliche Konsolidierungsmöglichkeiten können die Kommunen sie für ihre interne Steuerung nutzen.

## → Prüfungsablauf

Die Prüfung in Hörstel hat die gpaNRW von Oktober 2017 bis Mai 2018 durchgeführt.

Zunächst hat die gpaNRW die erforderlichen Daten und Informationen zusammengestellt und mit der Stadt Hörstel hinsichtlich ihrer Vollständigkeit und Richtigkeit abgestimmt. Auf dieser Basis haben wir die Daten analysiert.

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Stadt Hörstel die Daten der Jahre 2015 bzw. 2016. Neben den Daten früherer Jahre haben wir ebenfalls Aktuelles berücksichtigt, um Aussagen für die Zukunft machen zu können.

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Dirk Hungermann
Finanzen	Andreas Meyer
Schulen	Thomas Hartmann
Sport und Spielplätze	Sabine Ewald
Verkehrsflächen	Sabine Ewald

Das Prüfungsergebnis haben die Prüfer mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten erörtert. In einem Abschlussgespräch am 22. Mai 2018 hat die gpaNRW den Bürgermeister sowie den Kämmerer der Stadt über die Prüfungsergebnisse aller Prüfgebiete informiert.

Herne, den 12.07.2018

gez.

Thomas Nauber

Abteilungsleitung

gez.

Dirk Hungermann

Projektleitung

## → 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](mailto:info@gpa.nrw.de)

**i** [www.gpa.nrw.de](http://www.gpa.nrw.de)

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Finanzen der Stadt Hörstel  
im Jahr 2018*

# INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Haushaltssituation	3
Haushaltssteuerung	5
Beiträge und Gebühren	6
→ Inhalte, Ziele und Methodik	7
→ Haushaltssituation	8
Rechtliche Haushaltssituation	9
Ist-Ergebnisse	11
Plan-Ergebnisse	13
Eigenkapital	15
Schulden	16
Vermögen	21
→ Haushaltssteuerung	23
Kommunaler Steuerungstrend	23
Umgang mit haushaltswirtschaftlichen Risiken	25
→ Konsolidierungsmöglichkeiten	27
Beiträge	27
Gebühren	28
Steuern	29
→ Zusätzliche Erläuterungen zu einzelnen Haushaltspositionen und Bilanzposten	31
Pensionsrückstellungen	31
→ Anlagen: Ergänzende Tabellen	32



## → Managementübersicht

### Haushaltssituation

#### Rechtliche Haushaltssituation

Für die Stadt Hörstel galten von 2011 bis 2016 keine aufsichtsrechtlichen Maßnahmen / Genehmigungspflichten nach den §§ 75 oder 76 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW)). In den Jahren 2011, 2015 und 2016 realisierte sie jeweils den Haushaltsausgleich. Von 2012 bis 2014 ergaben sich Fehlbeträge, die sie über die Ausgleichsrücklage fiktiv ausgleichen konnte. Auch 2017 stellt die Stadt Hörstel voraussichtlich den Haushaltsausgleich dar<sup>1</sup>.

#### Ist-Ergebnisse

Die Jahresabschlüsse zeigten in der geprüften Zeitreihe von 2011 bis 2016 die zuvor beschriebene schwankende Ergebnisentwicklung. Die finanzwirtschaftliche Lage hängt auch in Hörstel wesentlich von der Entwicklung der Gewerbesteuer oder bspw. den Gemeindeanteilen an den Gemeinschaftssteuern und den Schlüsselzuweisungen ab. Dementsprechend prägt insbesondere die konjunkturelle Lage und Entwicklung die Finanzwirtschaft der Stadt Hörstel.

Auch für das Jahr 2017 steht aufgrund guter konjunktureller Rahmenbedingungen voraussichtlich der Haushaltsausgleich in Aussicht<sup>2</sup>.

Nach Bereinigung von Schwankungen bei den wichtigsten Erträgen<sup>3</sup> und Aufwendungen<sup>4</sup> sowie Sondereffekten stellt sich abweichend zum Rechnungsüberschuss 2016 ein geringer struktureller Fehlbetrag dar. Dieser liegt bei knapp 257.000 Euro. Aus diesem strukturellen Ergebnis ist abzuleiten, dass die positive Entwicklung in den Plandaten wesentlich auf den steigenden Steuererträgen beruht. Sie ist daher von der konjunkturellen Lage abhängig und kann nicht als gesichert angesehen werden.

#### Plan-Ergebnisse

Im Haushalt 2017 plante die Stadt Hörstel durchgängig positive Jahresergebnisse. Für 2020 erwartete sie einen Überschuss von 600.000 Euro. Die Haushaltsplanung 2018 stand im Verlauf Prüfung noch nicht zur Verfügung. Nachträglich prognostizierte die Stadt Hörstel dann im Januar 2018 auch für 2021 ein positives Planergebnis. Der Planüberschuss liegt demnach bei ca. 850.000 Euro.

<sup>1</sup> Der Jahresabschluss 2017 war zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht abschließend aufgestellt. Er lag insofern in dieser Prüfung noch nicht vor. Die Jahresrechnung schließt voraussichtlich mit 0 Euro (Auskunft Stadt Hörstel Stand Januar 2018).

<sup>2</sup> Der Jahresabschluss 2017 war zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht abschließend aufgestellt. Er lag insofern in dieser Prüfung noch nicht vor. Die Jahresrechnung schließt voraussichtlich mit 0 Euro (Auskunft Stadt Hörstel Stand Januar 2018).

<sup>3</sup> Gewerbesteuer, Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern, Ausgleichsleistungen, Schlüsselzuweisungen.

<sup>4</sup> Steuerbeteiligungen, Kreisumlage.

Wesentliche zusätzliche Planungsrisiken ergaben sich im Verlauf der Prüfung nicht. Die Haushaltsplanung ist insofern als bedarfsorientiert und sachgerecht einzuordnen. Gleichwohl ist die Abhängigkeit von der Konjunktur und gesamtwirtschaftlichen Entwicklung als allgemeines Haushalts- und Planungsrisiko hervorzuheben.

## Eigenkapital

Die Stadt Hörstel verfügte zum Jahresabschluss 2016 über eine vergleichsweise gute und leicht überdurchschnittliche Eigenkapitalausstattung. Von 2012 bis 2014 ergab sich zuvor insbesondere durch die Fehlbeträge dieser Jahre ein Eigenkapitalverlust von 2,4 Mio. Euro. Diesen glich die Stadt Hörstel von 2015 bis 2016 nahezu wieder aus. Mit den Rechnungsüberschüssen dieser Jahre stieg das Eigenkapital wieder um 2,1 Mio. Euro auf 58,8 Mio. Euro.

Die im Januar 2018 beschriebenen Planüberschüsse stellen in Aussicht, dass sich das Eigenkapital bis 2021 um ca. zwei Mio. Euro weiter erhöht.

Eine entsprechend positive Tendenz steht damit auch bei der Rücklagenentwicklung in Aussicht. Der Bestand der Ausgleichsrücklage lag 2016 bei 6,4 Mio. Euro. Gemäß den Planprognosen könnte er bis 2021 auf über acht Mio. Euro steigen.

## Schulden

Die Entwicklung der Schulden ist geprägt von den Verbindlichkeiten aus Investitionskrediten und den Pensionsrückstellungen. Wobei die Rückstellungen gegenüber 2011 bis 2016 um 2,5 Mio. Euro stiegen. 2,1 Mio. Euro davon betreffen die Pensionsrückstellungen.

Ihre investiven Kreditverbindlichkeiten reduzierte die Stadt Hörstel zunächst; von 2011 bis 2014 um 2,2 Mio. Euro. In den Jahren 2015 und 2016 stieg der Kreditbedarf gegenläufig um 8,1 Mio. Euro an. Anteilig 7,8 Mio. Euro davon betrafen die Finanzierung eines Gesellschafterdarlehens zugunsten der Stadtwerke Tecklenburger Land. Der weitere Kreditbedarf bezog sich insbesondere auf investive Baumaßnahmen (bspw. Flüchtlingswohnheime, Erweiterung Schulzentrum).

Zusätzliche investive Planvorhaben begründen für die kommenden Jahre weiteren Kreditbedarf. Laut Lagebericht 2016 bezifferte die Stadt Hörstel diesen auf zusätzliche 6,7 Mio. Euro.

Die Gesamtverbindlichkeiten 2015 ordneten sich interkommunal verglichen noch unterdurchschnittlich ein (1.155 Euro je Einwohner, Mittelwert 1.755 Euro je Einwohner). Mit den weiteren geplanten Kreditaufnahmen könnten die Gesamtverbindlichkeiten auf ca. 1.500 Euro je Einwohner steigen.

Im Zuge zunehmender Kreditverbindlichkeiten steigen auch die Zinsaufwendungen. Diese stellen grundsätzlich eine steigende Belastung für die Ertragslage dar. Wobei die Situation mit Blick auf die die Finanzierung des Gesellschafterdarlehens für die Stadtwerke Tecklenburger Land zu relativieren ist. Denn die Stadt Hörstel erhält daraus jährliche Zinserträge von ca. 274.000 Euro. Ferner erzielt sie einen durchschnittlichen jährlichen Gewinn von ca. 100.000 Euro aus der Beteiligung.

In allen Jahren bis 2016 erwirtschaftete die Stadt Hörstel im laufenden Geschäft liquide Mittel. Dank dieser Überschüsse vermied sie die Aufnahme von Liquiditätskrediten. Mit der positiven

Ergebnisperspektive könnte sich die Liquiditätslage ggf. weiter stabilisieren, wobei aber anteilige Liquiditätsabflüsse für die geplanten Baumaßnahmen zu berücksichtigen sind.

## Vermögen

Die Stadt Hörstel setzt sich seit Jahren mit der Werterhaltung in ihrem Anlagevermögen auseinander. Sowohl im Wege von Reinvestitionen, wie auch über Sanierungsmaßnahmen. Aktuell geplante und laufende Maßnahmen verdeutlichen dies. Auch das weiter steigende Kreditvolumen steht insbesondere mit dem Investitionsbedarf in Verbindung. Die Investitionsquoten bestätigen ebenfalls das zunehmende Engagement der Stadt Hörstel.

Es wird auch in der Zukunft wichtig sein, dem fortwährenden Substanz- und Wertverlust mit geeigneten Investitions- und Sanierungsmaßnahmen zu begegnen. Zunehmende Anlagenabnutzungsgrade lassen erwarten, dass sich der Finanzbedarf, der im Interesse des Werterhalts einzusetzen ist, künftig weiter erhöht.

### → KIWI-Bewertung

Die gpaNRW bewertet das Handlungsfeld Haushaltssituation der Stadt Hörstel mit dem Index 4.

## Haushaltssteuerung

Ihren Saldo aus bereinigten Erträgen und Aufwendungen hielt die Stadt Hörstel in der Zeitreihe der Ist-Ergebnisse bis einschließlich 2016 oberhalb des Basisjahrs. Damit bestätigen sich erfolgreiche Steuerungs- und Konsolidierungsleistungen.

In der Planphase kompensieren die Erträge die Aufwendungen in den steuerbaren Haushaltspositionen nicht mehr im gleichen Maße. Insofern zeigt sich dann ein negativ abfallender kommunaler Steuerungstrend. Die Abhängigkeiten von den schwankungsanfälligen und nicht steuerbaren Haushaltspositionen (Gewerbesteuer, etc.) verstärken sich.

Wie schon zuvor festgestellt, beruht diese Planentwicklung aber nicht auf zusätzlichen Planungsrisiken. Der Trend spiegelt eher die vorsichtige Planung der Stadt Hörstel wider. Der Konsolidierungskurs und die bislang positiven Steuerungsleistungen sollten beibehalten werden, um diese Abhängigkeiten zumindest weiter abzuschwächen.

Die aktuell prognostizierten Planüberschüsse sollte die Stadt Hörstel zur Absicherung von nicht vorhersehbaren Risiken (Konjunktur) vorrangig zum weiteren Aufbau ihrer Rücklagenreserven nutzen. Diese sind zur Absicherung ihrer finanzwirtschaftlichen Handlungsfähigkeiten notwendig.

## Beiträge und Gebühren

### Beiträge

Im Erschließungsbeitragswesen schöpft die Stadt Hörstel ihren Handlungsrahmen im Abgleich zu den gesetzlichen Rahmenbedingungen vollständig aus.

Mit Blick auf die KAG<sup>5</sup>-Straßenbaubeiträge stellt die gpaNRW aber weiterhin grundsätzliche Konsolidierungspotenziale fest. Die Stadt Hörstel verzichtet nach wie vor auf die Abrechnung von Straßenbaumaßnahmen an Wirtschaftswegen. Diese sollten im Interesse der Abrechnungsgerechtigkeit vor Ort wie auch unter Beachtung der Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung<sup>6</sup> (spezielle Entgelte vor Steuern) erhoben werden.

Ferner könnten die prozentualen Beitragsanteile im § 4 der Ortssatzung in Anlehnung an die Mustersatzung des StGB NW<sup>7</sup> weiter angehoben werden.

### Gebühren

In der Kalkulation der Abwasser- und Abfallgebühren schöpft die Stadt Hörstel ihre rechtlichen Möglichkeiten weitestgehend aus. Handlungsempfehlung ergeben sich hier mit Blick auf die Frage zusätzlicher Ertragspotenziale nicht.

Gleiches gilt auch für die Kalkulation der Straßenreinigungsgebühren. Hier sollten aber die Entscheidungsgrundlagen zur Festlegung des öffentlichen Anteils wie geplant gerichtsfest dokumentiert werden.

#### → KIWI-Bewertung

Die gpaNRW bewertet das Handlungsfeld Beiträge und Gebühren der Stadt Hörstel mit dem Index 4.

<sup>5</sup> KAG = Kommunalabgabengesetz NW.

<sup>6</sup> § 77 Abs. 2 Gemeindeordnung NW.

<sup>7</sup> StGB = Städte- und Gemeindebund NW.

## → Inhalte, Ziele und Methodik

Im Prüfgebiet Finanzen beantwortet die gpaNRW folgende Fragen:

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

Wir analysieren hierzu die Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabchlüsse.

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

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

## → Haushaltssituation

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

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

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

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

Wir haben die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen zum Zeitpunkt der Prüfung analysiert:

### Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtab schlüsse

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPI)	Jahresabschluss (JA)	Gesamtab schluss (GA)	in dieser Prüfung berücksichtigt
2011	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA
2012	bekannt gemacht	festgestellt		HPI / JA
2013	bekannt gemacht	festgestellt		HPI / JA
2014	bekannt gemacht	festgestellt		HPI / JA
2015	bekannt gemacht	festgestellt		HPI / JA
2016	bekannt gemacht	festgestellt		HPI / JA
2017	bekannt gemacht	noch offen		HPI

Die Haushaltsplanung 2018 stand zum Zeitpunkt der prüfungsrelevanten Datenerfassung noch nicht zur Verfügung. Insofern beziehen sich die nachfolgenden Ausführungen planungsrelevant auf das Jahr 2017 sowie die mittelfristige Planung 2018 bis 2020.

Die Stadt Hörstel ist nicht verpflichtet, einen Gesamtabschluss aufzustellen. In den gesamtabschlussrelevanten Kennzahlenvergleichen legt die gpaNRW daher die Werte des Kernhaushaltes zugrunde.

Interkommunal vergleichen wir bezogen auf den Kernhaushalt das Jahr 2016. Hinsichtlich der Gesamtabchlüsse beziehen sich die Vergleiche auf das Jahr 2015. Für 2016 stehen noch nicht genügend Vergleichszahlen zur Verfügung.

## Rechtliche Haushaltssituation

### Jahresergebnisse und Rücklagen

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

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Jahresergebnis	49	-310	-1.340	-617	1.038	1.065
Höhe der Ausgleichsrücklage	5.405	6.296	4.956	4.338	5.376	6.441
Höhe der allgemeinen Rücklage	53.725	52.524	52.462	52.371	52.390	52.395
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis	49	-310	-1.340	-617	1.038	1.065
Sonstige Veränderung der Ausgleichsrücklage	0	1.201	0	-0	0	-0
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 43 Abs. 3 GemHVO (Verrechnungssaldo)	0	0	-62	-91	17	4
Sonstige Veränderung der allg. Rücklage	0	-1.201	-0	0	2	0
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	k. V. <sup>8</sup>	k. V.	k. V.	k. V.	k. V.	k. V.
Fehlbetragsquote in Prozent	p. E.	0,5	2,3	1,1	p. E.	p. E.

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

	2017	2018	2019	2020
Jahresergebnis	0	0	250	600
Höhe der Ausgleichsrücklage	6.441	6.441	6.691	7.291
Höhe der allgemeinen Rücklage	52.395	52.395	52.395	52.395
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis	0	0	250	600

Anfang 2018 ging die Stadt Hörstel davon aus, dass der Jahresabschluss 2017 wie geplant ausgeglichen aufgestellt wird. Das voraussichtliche Rechnungsergebnis schließt demnach ebenfalls mit 0 Euro. Die hier dargestellte Planung 2017 bestätigt sich insofern.

<sup>8</sup> k. V. = keine Verringerung, p. E. = positives Ergebnis

Die Überschüsse der Jahre 2015 und 2016 führten zu einer Erhöhung des Rücklagenbestands und somit des Eigenkapitals (siehe auch Kapitel Eigenkapital). Der Bestand der Ausgleichsreserve lag zum Jahresabschluss 2016 bei 6,4 Mio. Euro. Ein Teil der Vergleichskommunen verfügt nicht mehr über eine Ausgleichsrücklage in dieser Größenordnung. Insofern ist der Bestand der Stadt Hörstel zunächst positiv zu bewerten.

Das Volumen von 6,4 Mio. Euro macht aber lediglich 32,8 Prozent des maximal zulässigen Bestands aus. Stand 2016 hätte die Ausgleichsrücklage gemäß NKF-Weiterentwicklungsgesetzes (NKFWG) vom 18. September 2012 ca. 19,6 Mio. Euro (ein Drittel des Eigenkapitals) umfassen können.

Die Ausgleichsrücklage dient den Kommunen dazu, bspw. im Fall konjunktureller Ertragseinbußen (allgemeines haushaltswirtschaftliches Risiko) weiterhin den fiktiven Haushaltsausgleich darstellen zu können. Sie stellt insofern eine wichtige finanzwirtschaftliche Reserve dar, um die Handlungsfähigkeit zu erhalten.

→ **Empfehlung**

Sofern sich die geplanten Ergebnisüberschüsse wie prognostiziert einstellen, sollte die Stadt Hörstel diese vorrangig zum weiteren Aufbau ihrer Rücklagenreserve verwenden.

Denn auch die Stadt Hörstel ist maßgeblich von der Entwicklung der Gewerbesteuer, der Gemeindeanteile an der Einkommenssteuer, usw. abhängig. Auf diese kann sie hinsichtlich der konjunkturellen Entwicklung nicht steuernd Einfluss nehmen. Daher benötigt sie Ertragsreserven, die in Form der Ausgleichsrücklage darzustellen sind. Dazu verweist die gpaNRW auch auf die nachfolgenden Kapitel strukturelles Ergebnis, Eigenkapital und kommunaler Steuerungstrend.

## Haushaltsstatus

### Haushaltsstatus

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

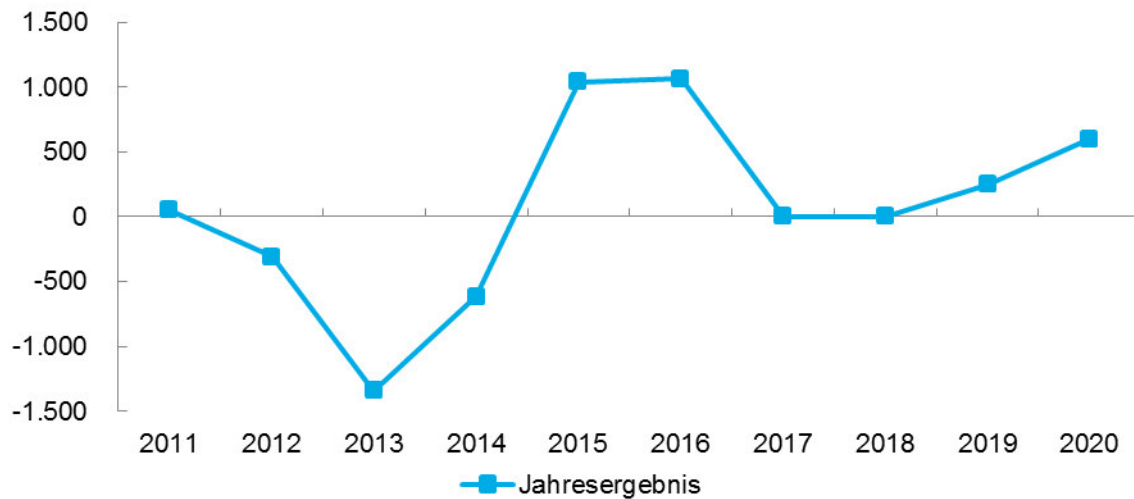
→ **Feststellung**

Die Stadt Hörstel konnte ihren Haushalt im gesamten Betrachtungszeitraum zumindest fiktiv ausgleichen.



## Ist-Ergebnisse

### Jahresergebnisse der Stadt Hörstel in Tausend Euro



Die schwankende Entwicklung in der Ist-Zeitreihe bis 2016 beeinflussten insbesondere die Gewerbesteuern und Schlüsselzuweisungen. Beide Ertragskonten reduzierten sich in den ersten beiden Defizitjahren 2012 und 2013 in Summe um 2,1 und 1,5 Mio. Euro. In 2014 legten beide wieder um 1,3 Mio. Euro zu und trugen so zum gegenüber 2013 verbesserten Jahresabschluss bei.

### Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2016

Hörstel	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
53	-337	985	35	-88	11	76	33

### Gesamtjahresergebnis je Einwohner in Euro 2015<sup>9</sup>

Hörstel	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
52	-433	570	-3	-108	-19	58	47

## Strukturelles Ergebnis

Die Jahresergebnisse aus den Ergebnisrechnungen geben nur bedingt einen Hinweis auf die strukturelle Haushaltssituation. Sie werden oft durch die schwankenden Erträge bei der Gewerbesteuer, des Finanzausgleichs und der allgemeinen Kreisumlage beeinflusst. Zudem überde-

<sup>9</sup> Abweichend stellt die gpaNRW hier den interkommunalen Vergleich 2015 dar. Die Zahl der vorliegenden Gesamtabchlüsse 2016 ist noch zu gering, um einen objektiven interkommunalen Vergleich aufzubauen.

cken häufig Sondereffekte den Konsolidierungsbedarf. Erst das strukturelle Ergebnis zeigt die Höhe des tatsächlichen Konsolidierungsbedarfs.

Die gpaNRW ermittelt das strukturelle Ergebnis durch Abzug der Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, des Finanzausgleichs und der allgemeinen Kreisumlage vom letzten Rechnungsergebnis (2016). Im Ersatz rechnet sie die Durchschnittswerte der Jahre 2012 bis 2016 hinzu. Zusätzlich bereinigt sie positive wie negative Sondereffekte, wenn diese in der analysierten Zeitreihe zu berücksichtigen sind. In Abstimmung mit der Stadt Hörstel sind im Haushaltsjahr 2016 folgende Sondereffekte zu berücksichtigen und entsprechend zu bereinigen:

- Aufgrund der 2016 noch geltenden Berechnungssystematik ergab sich bezogen auf die Erstattungsleistungen des Landes in Asylbewerberangelegenheiten ein rechnerischer Ertragsüberschuss von ca. 900.000 Euro. Dem Betrag standen in dem Jahr keine entsprechenden Flüchtlingszuweisungen und dementsprechend Aufwendungen gegenüber. Eine Erstattungspflicht ergab sich aber auch nicht.
- Aufseiten der Aufwendungen fielen einmalig höhere Abschreibungen auf Finanzanlagen an (58.000 Euro). Diese betrafen die Beteiligung an den Stadtwerken Tecklenburger Land GmbH.

Der Saldo aus beiden Aspekten (-842.000 Euro) wird in der folgenden Berechnung als einmaliger Sondereffekt des Jahres 2016 bereinigt.

#### Strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2016

Kommune	
<b>Jahresergebnis</b>	<b>1.065</b>
Bereinigungen (Gewerbesteuer, Kreisumlage, Finanzausgleich und Konsolidierungshilfe/Solidaritätsumlage nach Stärkungspaktgesetz)	-11.114
Bereinigungen Sondereffekte	-842
= bereinigtes Jahresergebnis	-10.891
Hinzurechnungen (Mittelwerte Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich)	10.634
<b>= strukturelles Ergebnis</b>	<b>-257</b>

#### → Feststellung

Das Jahresergebnis 2016 ist durch ein hohes Steueraufkommen und einen Sondereffekt begünstigt. Die finanzwirtschaftliche Lage der Stadt Hörstel stellt sich abweichend vom tatsächlichen Rechnungsergebnis noch mit einem geringen strukturellen Fehlbetrag dar.

Der strukturelle Haushaltsausgleich scheint für die kommenden Jahre aber realisierbar, zumal konjunkturbedingt mit weiter steigenden allgemeinen Deckungsmitteln<sup>10</sup> zu rechnen ist.

<sup>10</sup> Bspw. Gewerbesteuer und Gemeindeanteile an der Einkommenssteuer und der Umsatzsteuer.

## Plan-Ergebnisse

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

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

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

Die Stadt Hörstel plante im Haushaltsplan 2017 für 2020 einen Überschuss von 600.000 Euro. Gegenüber dem strukturellen Ergebnis 2016 mit -257.000 Euro verbessert sich das Planergebnis damit um 857.000 Euro. Das Planergebnis 2020 liegt zudem um 465.000 Euro unter dem tatsächlichen Rechnungsergebnis 2016. Die Unterschiede ergeben sich im Wesentlichen aus folgenden Positionen.

### Vergleich strukturelles Ergebnis und Planergebnis - wesentliche Veränderungen in Tausend Euro

	2016	2020	Differenz	Jährliche Änderung in Prozent
<b>Erträge</b>				
Gewerbesteuern*	8.838	11.000	2.162	24,5
Grundsteuer A und B**	3.015	3.345	330	2,6
Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern*	7.243	8.995	1.752	5,6
Schlüsselzuweisungen*	1.272	300	-972	-30,3
Privatrechtliche Leistungsentgelte**	827	757	-70	-2,2
übrige Erträge***	16.021	15.571	-450	-0,7
<b>Aufwendungen</b>				
Personalaufwendungen**	5.742	6.585	843	3,5
Versorgungsaufwendungen**	649	642	-7	-0,3
Sach- u. Dienstleistungsaufwendungen**	5.607	5.551	-55	-0,2
bilanzielle Abschreibungen**	4.820	4.573	-246	-1,3
Transferaufwendungen (ohne Kreisumlage und Finanzausgleich)**	7.065	9.086	2.021	6,5
sonstige ordentliche Aufwendungen**	4.084	3.963	-121	-0,7
übrige Aufwendungen***	8.062	9.063	1.001	3,0

\*) Strukturelles Teilergebnis = Durchschnittswert 2012 bis 2016; \*\*) Ergebnis 2016; \*\*\*) Summe der übrigen Erträge/Aufwendungen.

Die Stadt Hörstel plant die Erträge und Aufwendungen vorsichtig. Dies zeigt sich einmal daran, dass die Jahresabschlüsse insgesamt jeweils besser als ursprünglich geplant ausfielen.

Bei den Erträgen liegen die Steigerungsraten in der Regel bei den Orientierungsdaten des Landes. Dabei fließen individuelle Entwicklungen in die Planung mit ein. Stichprobenvergleiche in der Gegenüberstellung von bspw. der Haushaltsplanung 2016 und der Jahresrechnung 2016 bestätigen auch hier im Einzelfall vorsichtige Planungsansätze.

Auch bei der Stadt Hörstel bilden die Steuererträge wichtige Ertragsgrößen. Mit 59,1 Prozent bzw. knapp 22 Mio. Euro haben sie 2016 maßgeblichen Anteil an den ordentlichen Erträgen. Die Gewerbesteuer lag in diesem Jahr bei 9,986 und damit annähernd bei 10 Mio. Euro. Ihr Anteil an den ordentlichen Erträgen umfasste insofern immerhin 26,8 Prozent. In den geprüften Jahren 2011 bis 2016 zeigte die Gewerbesteuer eine Schwankungsbreite von 7,4 bis 10,4 Mio. Euro.

Zusätzliche ortsspezifische Planungsrisiken ergaben sich mit Blick auf die Ertragsplanung nicht. Vorsorglich zu beschreiben sind aber allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken, insbesondere bei den Steuererträgen. Hier sind z. B. die Gewerbesteuer (Schwankungsbreite) und die Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern hervorzuheben. Die Risiken resultieren aus nicht prognostizierbaren konjunkturellen Negativveränderungen. Die Analysegespräche ver-

deutlichen dazu aber, dass diese Abhängigkeiten bei der Stadt Hörstel soweit wie möglich im Fokus behalten werden.

Der Planung der Personalaufwendungen korrespondiert mit der Stellenentwicklung. Es fließen aber auch die Erfahrungswerte aus den vorjährigen Besoldungs- und Entgeltanpassungen mit ein.

Bei der allgemeinen Kreisumlage orientiert sich die Stadt an der Haushaltsplanung des Kreises Steinfurt sowie der Entwicklung der eigenen Steuerkraft.

Die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen plant sie soweit möglich maßnahmenscharf. Die wesentlichen Detailpositionen bereitet sie im jährlichen Haushaltsplan auf. Sie untergliedert hier nach Unterhaltungs- und Bewirtschaftungsaufwendungen für Grundstücke, Gebäude, sonstiges unbewegliches Vermögen sowie z. B. nach Schülerbeförderungskosten. In Teilbereichen unterliegt die Entwicklung aber auch hier nicht konkret zu bestimmenden Unsicherheitsfaktoren. So kann die Stadt Hörstel kaum Einfluss auf den Raumbedarf zur Unterbringung von Flüchtlingen und Asylbewerbern nehmen. Hieraus ergibt sich ein weiteres allgemeines haushaltswirtschaftliches Planungsrisiko. Konkrete zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken deckte die Prüfung bei der Analyse der geplanten Aufwendungen aber nicht.

→ **Feststellung**

Die Stadt Hörstel plant vorsichtig. Zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken ergeben sich aus der Haushaltsplanung nicht.

## Eigenkapital

Je mehr Eigenkapital eine Kommune hat, desto weiter ist sie von der gesetzlich verbotenen Überschuldung entfernt. Das Eigenkapital ist ein Gradmesser für die wirtschaftliche Situation einer Kommune. An der Entwicklung der allgemeinen Rücklage orientieren sich folgerichtig haushaltsrechtliche Regelungen zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes oder eines Sanierungsplanes.

### Entwicklung des Eigenkapitals in Tausend Euro (IST)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Eigenkapital 1	59.130	58.820	57.417	56.709	57.766	58.836
Eigenkapital 2	125.468	124.158	121.834	120.837	121.589	122.448
Bilanzsumme	152.886	151.751	150.473	149.362	159.284	162.141
<b>Eigenkapitalquoten in Prozent</b>						
Eigenkapitalquote 1	38,7	38,8	38,2	38,0	36,3	36,3
Eigenkapitalquote 2	82,1	81,8	81,0	80,9	76,3	75,5

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

### Eigenkapitalquoten 1 und 2 in Prozent 2016

	Hörstel	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Eigenkapitalquote 1	36,3	-8,0	66,5	31,6	21,2	33,6	39,7	33
Eigenkapitalquote 2	75,5	18,4	88,7	64,8	54,8	66,3	75,7	33

### Gesamteigenkapitalquoten 1 und 2 in Prozent 2015<sup>11</sup>

	Hörstel	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Gesamteigenkapitalquote 1	36,3	7,5	62,8	31,1	21,6	32,4	40,3	47
Gesamteigenkapitalquote 2	75,5	27,4	90,8	66,2	53,2	68,3	78,9	47

Insbesondere die drei Jahresfehlbeträge 2012 bis 2014 unterstützten die zwischenzeitlichen Eigenkapitalverluste. Diese Defizite umfassten in Summe 2,2 Mio. Euro. Das Eigenkapital reduzierte sich bis dahin insgesamt um 2,4 Mio. Euro.

Mit den dann realisierten Überschüssen baute die Stadt Hörstel Ihr Eigenkapital wieder auf. Es erhöhte sich bis Ende 2016 wieder um 2,1 Mio. Euro. Im Eckjahresvergleich zu 2011 lag es mit 58,8 Mio. Euro nur um 294.000 Euro unter dem Volumen 2011.

#### → Feststellung

Das Eigenkapital hat sich im Betrachtungszeitraum nur leicht verringert. Die Stadt Hörstel verfügt weiterhin über eine vergleichsweise gute Eigenkapitalausstattung.

Im Sachzusammenhang ist ergänzend nochmals auf das Kapitel rechtliche Haushaltssituation / Jahresergebnisse und Rücklagen und die darin empfohlene weitere Aufstockung der Ausgleichsreserve hinzuweisen.

## Schulden

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

<sup>11</sup> Abweichend stellt die gpaNRW hier den interkommunalen Vergleich 2015 dar. Für 2016 standen zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht ausreichend Vergleichsergebnisse zur Verfügung.

## Verbindlichkeiten / Schulden in Tausend Euro

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	10.531	9.773	9.006	8.255	15.858	16.391
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	6	5	3	2	0	0
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	1.539	1.449	1.782	1.697	1.596	1.803
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	1.557	2.025	3.183	458	562	558
Sonstige Verbindlichkeiten	1.501	2.086	1.871	568	528	726
Erhaltene Anzahlungen	0	0	0	4.231 <sup>12</sup>	4.560	5.393
<b>Verbindlichkeiten gesamt</b>	<b>15.135</b>	<b>15.338</b>	<b>15.845</b>	<b>15.211</b>	<b>23.104</b>	<b>24.871</b>
Rückstellungen	11.567	11.801	12.438	12.809	14.104	14.119
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	703	450	332	473	427	663
<b>Schulden gesamt</b>	<b>27.405</b>	<b>27.589</b>	<b>28.615</b>	<b>28.493</b>	<b>37.635</b>	<b>39.653</b>
davon Verbindlichkeiten in Euro je Einwohner	770	782	813	777	1.155	1.244

## Verbindlichkeiten

Die Verbindlichkeiten der Stadt Hörstel erhöhten sich im Eckjahresvergleich zwischen 2011 und 2016 um 9,7 Mio. Euro. Zwei Gründe waren dafür ausschlaggebend. Einmal stiegen die erhaltenen Anzahlungen wie tabellarisch dargestellt im Verlauf der Zeitreihe.

Ferner erhöhte sich das Volumen der Kreditverbindlichkeiten für Investitionen deutlich um 5,86 Mio. Euro. Obwohl die Stadt Hörstel hier zwischenzeitlich bis 2014 sogar einen aktiven Abbau um 2,2 Mio. Euro realisierte.

Die Gründe für die Neuaufnahme von Krediten erläutert sie in den Lageberichten des jeweiligen Jahresabschlusses im Kapitel Schuldenentwicklung. Den größten Anteil an den Kreditaufnahmen hatte die Finanzierung eines Gesellschafterdarlehens für die Stadtwerke Tecklenburger Land. Dazu nahm die Stadt Hörstel 2015 anteilig 7,8 Mio. Euro auf. Ferner ergab sich Kreditbedarf zur Beschaffung von Wohnraum für Flüchtlinge (600.000 Euro).

Im Jahr 2016 nahm die Stadt Hörstel nochmals 1,6 Mio. Euro auf. Der Bedarf von einer Mio. Euro ergab sich aus der Erweiterung des Schulzentrums Harkenberg. Ferner benötigte sie nochmals 285.000 Euro für den Ankauf von Immobilien zur Schaffung von weiterem Wohnraum für Flüchtlinge. 350.000 Euro ergaben sich durch den Neubau des Feuerwehrgerätehauses in Bevergern.

<sup>12</sup> Die sonstigen Verbindlichkeiten sowie die erhaltenen Anzahlungen wurden zuvor in einer Bilanzposition (Ziffer 4.7) ausgewiesen. Gemäß dem Ersten Gesetz zur Weiterentwicklung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements für Gemeinden und Gemeindeverbände im Land Nordrhein-Westfalen (1. NKF-Weiterentwicklungsgesetz - NKFWG) aus 2012 sind die erhaltenen Anzahlungen nunmehr unter Ziffer 4.8 gesondert auszuweisen.

Im Lagebericht 2016 kündigt die Stadt Hörstel weiteren Kreditbedarf bis einschließlich 2020 an. Die bisherige Planung sieht demnach 6,7 Mio. Euro zusätzlich vor. Der Kreditbedarf resultiert aus folgenden Aspekten:

- weitere Schaffung von Wohnraum für Flüchtlinge 2,2 Mio. Euro,
- Erweiterung des Schulzentrums Harkenberg 2,0 Mio. Euro,
- Feuerwehrgerätehaus Bevergern (Umschuldung) 470.000 Euro,
- Landesprogramm „Gute Schule 2020“ jährlich 274.000 Euro,
- Gesellschafterdarlehn an die Hörsteler Energie GmbH zwecks Beteiligung an einem Windkraftprojekt 1,0 Mio. Euro.

#### Verbindlichkeiten je Einwohner in Euro 2016

Hörstel	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.244	55	5.713	1.607	852	1.261	2.141	33

#### Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner in Euro 2015<sup>13</sup>

Hörstel	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.155	73	5.245	1.755	691	1.650	2.427	47

Die Kreditbelastung der Stadt Hörstel ist in diesen Relationen bislang noch unterdurchschnittlich einzustufen. Zudem stellen sich die Gründe für die Kreditaufnahmen als nachvollziehbar dar. Durch die angekündigten weiteren Kreditaufnahmen werden sich die Gesamtverbindlichkeiten aber ggf. auf 1.491 Euro je Einwohner erhöhen.

Positiv ist auch, dass die Stadt Hörstel in der geprüften Zeitreihe keine Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung bilanzierte.

Durch zunehmende Kreditverbindlichkeiten steigen auch die Zinsaufwendungen. Diese stellen grundsätzlich eine steigende Belastung für die Ertragslage dar. Wobei die Situation mit Blick auf die die Finanzierung des Gesellschafterdarlehens für die Stadtwerke Tecklenburger Land zu relativieren ist. Denn die Stadt Hörstel erhält daraus jährliche Zinserträge von ca. 274.000 Euro. Ferner erzielt sie einen durchschnittlichen jährlichen Gewinn von ca. 100.000 Euro aus der Beteiligung.

<sup>13</sup> Abweichend stellt die gpaNRW hier den interkommunalen Vergleich 2015 dar. Für 2016 standen zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht ausreichend Vergleichsergebnisse zur Verfügung.



### Kapitaldienst in Tausend Euro bzw. in Euro je Einwohner

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Zinsen des Kernhaushalts	476	440	393	355	330	429
Tilgung des Kernhaushalts	702	758	767	752	826	1.102
<b>Kapitaldienst Kernhaushalt</b>	<b>1.178</b>	<b>1.197</b>	<b>1.160</b>	<b>1.106</b>	<b>1.156</b>	<b>1.530</b>
Kapitaldienst in Euro je Einwohner	59,94	61,06	59,52	56,50	57,82	76,53

### Kapitaldienst in Euro je Einwohner 2016

Hörstel	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
76	0	230	63	20	57	80	33

### Schulden

Einen wesentlichen Anteil am Gesamtbetrag der Schulden haben neben den Verbindlichkeiten erfahrungsgemäß auch die Rückstellungen. Dieser lag 2016 mit 14,1 Mio. Euro bei 35,6 Prozent.

Innerhalb der Rückstellungen entfällt der größte Anteil auf die Pensionsrückstellungen (2015 = 11,6 Mio. Euro bzw. 82,5 Prozent, 2016 = 11,7 Mio. Euro bzw. 83,0 Prozent). Ergänzende Informationen zu den Pensionsrückstellungen führt die gpaNRW im späteren gleichnamigen Kapitel aus.

Inklusive der Rückstellungen und Sonderposten für den Gebührenaussgleich errechnen sich 1.983 Euro als Schuldenbetrag je Einwohner.

### Schulden je Einwohner in Euro 2016

Hörstel	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.983	805	6.811	2.465	1.667	2.089	3.152	33

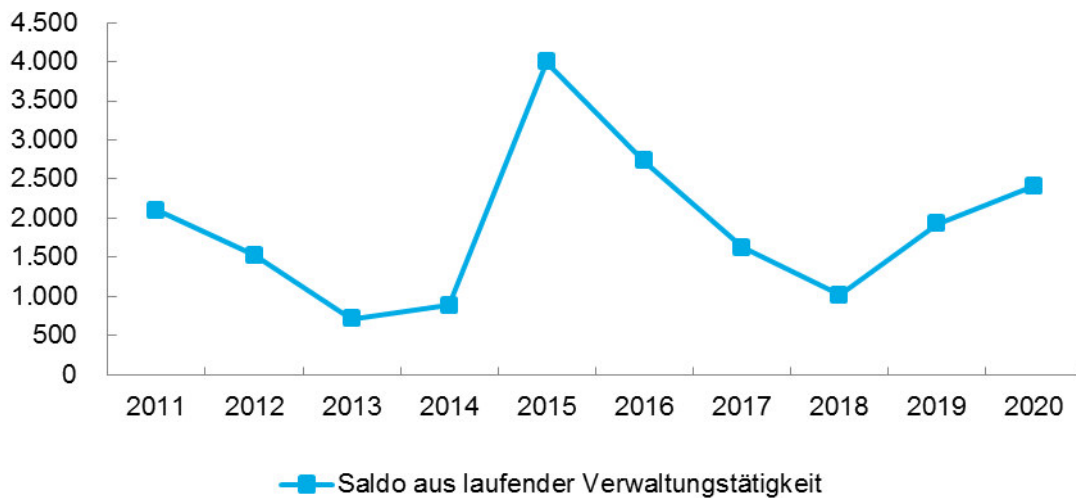
#### → Feststellung

Die Stadt Hörstel weist unterdurchschnittliche Verbindlichkeiten und Schulden je Einwohner nach.

### Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit

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

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



In der Phase der vorliegenden Jahresabschlüsse ergab sich kein negativer Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit. Zwischen 2011 und 2016 erzielte die Stadt Hörstel zudem noch einen Finanzmittelüberschuss von 336.000 Euro. Der Bestand der liquiden Mittel erhöhte sich bis 2016 auf 10,1 Mio. Euro. Mit der positiven Ergebnisprognose könnte sich die Liquiditätslage ggf. weiter stabilisieren, wobei aber auch anteilige Liquiditätsabflüsse für die geplanten Baumaßnahmen zu erwarten sind.

Die Entwicklung der Salden der Finanzrechnung ist ergänzend in den Tabellen 7 und 8 der Anlage dargestellt.

**Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner in Euro 2016**

Hörstel	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
137	-586	461	72	-5	101	169	33

**Cashflow aus laufender Geschäftstätigkeit je Einwohner in Euro (Gesamtabschluss) 2015<sup>14</sup>**

Hörstel	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
200	-243	1.362	181	61	143	227	46

→ **Feststellung**

Die finanzwirtschaftliche Entwicklung im laufenden Geschäft begründete bislang keinen zusätzlichen Kreditbedarf für die Stadt Hörstel. Gleichwohl steigt der Kreditrahmen ab 2015 aufgrund von Gesellschafterverpflichtungen und umfangreichem Investitionsbedarf deutlich an.

<sup>14</sup> Abweichend stellt die gpaNRW hier den interkommunalen Vergleich 2015 dar. Für 2016 standen zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht ausreichend Vergleichsergebnisse zur Verfügung.

## Vermögen

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

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

### Straßen, Gebäude und Abwasserkanäle

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

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

#### Anlagenabnutzungsgrad in Prozent 2016

Vermögensgegenstand	GND* in Jahren Kommune	Durchschnittl. RND* in Jahren zum 31.12.2016	Anlagen- abnutzungsgrad in Prozent
Kindergärten/Kindertagesstätten massiv	50	28	44,0
Schulgebäude massiv	60	29	51,7
Hallen massiv	60	25	58,3
Verwaltungsgebäude massiv	80	20	75,0
Feuerwehrgerätehäuser massiv	60	47	21,7
Gemeindezentren, Bürgerhäuser, Saalbauten, Vereins-, Jugendheime	60	37	38,3
Straßen	47	26	44,7
Abwasserkanäle	50	26	48,0

\*) GND = Gesamtnutzungsdauer, RND = Restnutzungsdauer.

Bereits höhere, weil über 50 Prozent liegende Anlagenabnutzungsgrade zeigen sich gemäß der vorstehenden Durchschnittsbetrachtung bei den Schulen, Turnhallen und Verwaltungsgebäuden. Diese Werte geben Hinweise auf ggf. zunehmenden Reinvestitionsbedarf. Weitere konkrete Hinweise auf eventuell bereits drohende Substanzverluste liegen nicht vor.

Die Stadt Hörstel setzt sich aber mit der Werterhaltung in ihrem Anlagevermögen auseinander. Sowohl im Wege von Reinvestitionen, wie auch über Sanierungsmaßnahmen. Die aktuell geplanten und laufenden Maßnahmen verdeutlichen dies. Intensiv beschäftigt sich die Stadt Hörstel aktuell auch mit der Situation in den Verwaltungsgebäuden. Da sich das Rathaus im Ortsteil

Hörstel in einem schlechten Zustand befindet, sucht die Stadt nach alternativen Standorten für einen eventuellen Rathausneubau.

Auch das weiter steigende Kreditvolumen steht mit geplanten Bauvorhaben in Verbindung. Auf die dort aufgelisteten Maßnahmen ist zu verweisen.

Die zu ermittelnden Investitionsquoten bestätigen ein zunehmendes Engagement der Stadt Hörstel.

### Investitionsquoten in Prozent

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>Bruttoinvestitionen in Tausend Euro</b>	2.208	1.836	4.693	3.871	5.688	6.675
davon: Zuschreibungen	0	0	0	0	0	0
<b>Werteverzehr in Tausend Euro</b>						
Abgänge Anlagevermögen	1.029	648	693	685	148	592
+ Abschreibungen Anlagevermögen	4.570	4.610	4.707	4.773	4.447	4.565
<b>= Werteverzehr Anlagevermögen gesamt</b>	5.599	5.257	5.400	5.459	4.595	5.157
<b>Investitionsquote in Prozent</b>	<b>39,4</b>	<b>34,9</b>	<b>86,9</b>	<b>70,9</b>	<b>123,8</b>	<b>129,4</b>

Die differenzierten Investitionsquoten nach Ermittlung von Durchschnittswerten aus den Jahren 2011 bis 2016 belegen ein unterschiedliches Engagement. Zuvor lagen die Investitionsschwerpunkte der Stadt Hörstel eher bei den Wohnbauten und sonstigen Dienstgebäuden. Im Bereich der Straßen und den Abwasserbeseitigungsanlagen glich die Stadt Hörstel den Werteverzehr nur zum Teil aus. Den Vermögensanteil der Straßen untersucht die gpaNRW im Rahmen dieser Prüfung auch nochmals gesondert. Insofern verweist sie an dieser Stelle zur Ergänzung auch auf den zusätzlichen Berichtsteil Verkehrsflächen.

Bei den Schulen errechnet sich nur eine Investitionsquote von 3,3 Prozent. Wobei aber anzumerken ist, dass die Stadt Hörstel sich aktuell intensiv beispielsweise am Schulzentrum Harkenberg engagiert. Auf die vorherigen Ausführungen ist zuweisen. Ferner ist zu berücksichtigen, dass in der geprüften Zeitreihe buchungstechnisch noch hohe Investitionsanteile in Bilanzposition "Anlagen im Bau" zugeordnet waren. Diese sind in den vorliegenden Investitionsquoten nicht enthalten.

#### → **Feststellung**

Die Stadt Hörstel hat die zunehmenden Substanzverluste im Anlagevermögen im Fokus und arbeitet kontinuierlich am Werterhalt.

#### → **Empfehlung**

Sie sollte sich weiterhin kritisch mit Ihrem Reinvestitionsbedarf auseinandersetzen und muss auch zukünftig die notwendigen Mittel bereitstellen können.

Weiterer Mitteleinsatz im Interesse des Werterhalts wird erforderlich bleiben. Dabei hat die Stadt Hörstel die Verpflichtung zum Haushaltsausgleich einzuhalten.

## → Haushaltssteuerung

Im folgenden Abschnitt analysiert die gpaNRW,

- wie sich die haushaltswirtschaftliche Steuerung auswirkt und
- wie die Stadt Hörstel mit haushaltswirtschaftlichen Risiken umgeht.

### Kommunaler Steuerungstrend

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

Um diesen Steuerungstrend wieder offenzulegen, bereinigt die gpaNRW die Jahresergebnisse beispielsweise um die Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der Kreisumlage und des Finanzausgleichs. Darüber hinaus bereinigt sie Sondereffekte.

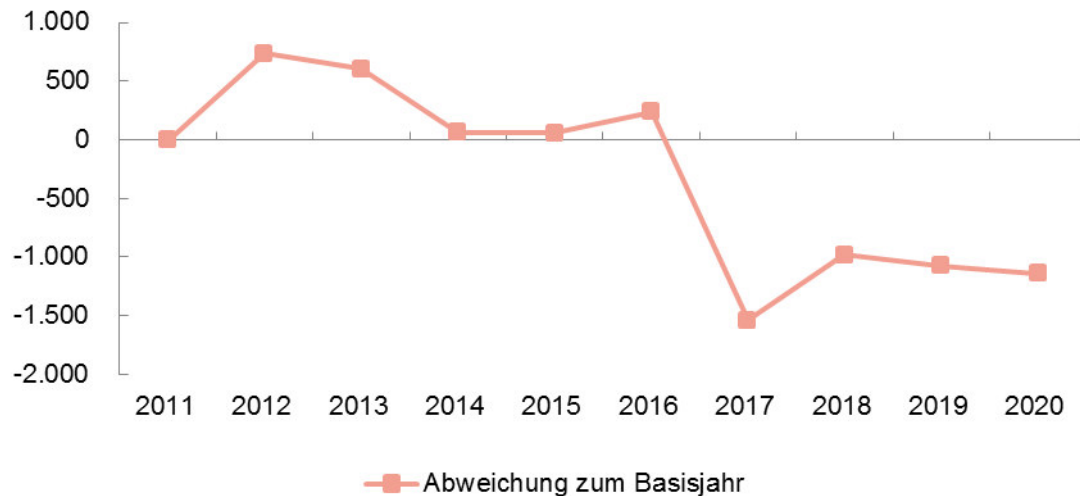
Als Sondereffekte berücksichtigte die gpaNRW in Abstimmung mit der Stadt Hörstel fünf anteilige Finanzpositionen aus den Jahren 2015 und 2016:

#### Ermittelte und zu bereinigende Sondereffekte

	2015	2016
4291 Andere sonstige Transfererträge	537	0
Erstattungen Asylangelegenheiten	0	900
<b>Summe der Erträge</b>	<b>537</b>	<b>900</b>
5473 Wertberichtigung bei Forderungen	238	0
5499 Übrige weitere sonstige Aufwendungen aus laufender Verwaltungstätigkeit	540	0
5721 Abschreibungen auf Finanzanlagen	0	58
<b>Summe der Aufwendungen</b>	<b>778</b>	<b>58</b>
<b>Saldo der Sondereffekte</b>	<b>-241</b>	<b>842</b>

Die folgende Grafik verdeutlicht die Auswirkungen des eigenen kommunalen Handelns und die Ergebnisse ihrer Konsolidierungsmaßnahmen.

### Kommunaler Steuerungstrend in Tausend Euro



Orientiert am Basisjahr 2010 stellt sich der kommunale Steuerungstrend der Stadt Hörstel bis einschließlich 2016 oberhalb der Nulllinie dar. Allgemeine Aufwandssteigerungen glich sie insofern in den nicht bereinigten und von ihr „eher“ beeinflussbaren Haushaltspositionen aus.

2017 fällt der Trend gemäß der hier berücksichtigten Haushaltsplanung 2017<sup>15</sup> negativ ab. In der Planungsphase steigende Aufwendungen führen bei vielen Kommunen zu negativen Trendveränderungen. Ursächlich sind vielfach schon allgemeine Preissteigerungen oder nicht vollständig gegenfinanzierte Transferaufwendungen. Ein negativer Plantrend spiegelt erfahrungsgemäß oft die vorsichtigen Ansatzprognosen der Verwaltungen wider. Im Fall der Stadt Hörstel ergaben sich im Sachzusammenhang auch keine Hinweise auf Planungsmängel oder Planungsrisiken.

Die bereinigte Planung 2017 fällt gegenüber dem Basisjahr 2011 um ca. 1,5 Mio. Euro niedriger aus. Zum Vorjahr 2016 differiert der bereinigte Ansatz um -1,7 Mio. Euro.

Der Trendabschwung ist von folgenden Aspekten beeinflusst:

- Einmal wirkt sich die Bereinigungssystematik aus. Denn originär plante die Stadt Hörstel für 2017 einen ausgeglichenen Haushalt mit 0 Euro. Dabei sah die Planung in den standardbereinigten Haushaltspositionen<sup>16</sup> im Saldo Ergebnisverbesserungen von 1,5 Mio. Euro vor. Hier bestätigt sich bereits die Abhängigkeit von den schwankungsanfälligen und nicht steuerbaren Positionen. Die gpa-Analyse blendet diese Positionen aber wie beschrieben bewusst aus.
- Ferner plante die Stadt Hörstel für 2017 in den nicht bereinigten Haushaltspositionen vielfach niedrigere Erträge und steigende Aufwendungen. Die nachfolgende Tabelle skizziert wesentliche Planveränderungen, die das bereinigte Planergebnis anteilig belasten und somit zum dargestellten Trendabschwung beitragen:

<sup>15</sup> Die Haushaltsplanung 2018 lag noch nicht vor.

<sup>16</sup> Gewerbesteuer, Gemeindeanteilen an den Gemeinschaftssteuern, etc.

## Wesentliche nicht bereinigte Planveränderungen 2017 zum Ergebnis 2016

	Sachkonten	Planveränderung in Euro
rückläufige Erträge	Sonstige Transfererträge (42)	-55.942
	Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte (43)	-218.368
	Privatrechtliche Leistungsentgelte (44 ohne 448/449)	-71.167
	Sonstige ordentliche Erträge (45)	-575.747
steigende Aufwendungen	Personalaufwendungen (50)	33.067
	Versorgungsaufwendungen (51)	451.591
	Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen (52)	566.297
	Transferaufwendungen ohne Kreisumlage u. Steuerbeteiligungen	1.680.457
	Sonstige ordentliche Aufwendungen (54)	169.182

In der mittelfristigen Planung verbessert sich der Trend ab 2018 dann um ca. 558.000 Euro. Die weitere Planung 2019 bis 2020 bleibt danach auf relativ einheitlichem Niveau.

### → Feststellung

Den Saldo aus bereinigten Erträgen und Aufwendungen hielt die Stadt Hörstel in der Zeitreihe der Ist-Ergebnisse bis einschließlich 2016 oberhalb des Basisjahrs. Hier bestätigen sich erfolgreiche Steuerungs- und Konsolidierungsleistungen.

Der dann abfallende Trend konnte nicht im gleichen Maße durch Erträge in den steuerbaren Haushaltspositionen kompensiert werden. Im Umkehrschluss verstärkt sich dadurch die Abhängigkeit von den schwankungsanfälligen und nicht steuerbaren Haushaltspositionen<sup>17</sup>.

### → Empfehlung

Der Konsolidierungskurs und die bislang positiven Steuerungsleistungen sollten beibehalten werden, um diese Abhängigkeiten zumindest weiter abzuschwächen.

## Umgang mit haushaltswirtschaftlichen Risiken

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

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

Dies geschieht zum Beispiel, indem sie Konsolidierungsmaßnahmen vorbereitet.

Die Ausführungen in den vorliegenden Haushaltsplänen und Jahresabschlüssen verdeutlichen, dass die Stadt Hörstel intensiv an der Konsolidierung arbeitete. Als Belege dafür listet sie auf:

<sup>17</sup> Gewerbesteuer, Gemeindeanteilen an den Gemeinschaftssteuern, etc.

- zweimalige Anpassung der Realsteuerhebesätze (2012 und 2015),
- 2014 Umstellung der Kalkulationsgrundlagen bei der Abwasserbeseitigung auf Wiederbeschaffungszeitwerte,
- Stabilisierung der Personalaufwendungen durch Stellenabbau,
- Stärkung der interkommunalen Zusammenarbeit,
- Abbau von Standards,
- Verringerung der Zinslasten durch konsequenten Schuldenabbau bis 2014.

Auch die vorherigen Analyseergebnisse bestätigen, dass die Stadt Hörstel in den vergangenen Jahren eine erfolgreiche Haushaltskonsolidierung realisierte. Dies ist im Ergebnis z. B. am kommunalen Steuerungstrend ablesbar.

Unterstützt wird die örtliche Entwicklung durch die positive konjunkturelle Entwicklung in den letzten Jahren. Dies gilt so auch für die Vergleichskommunen. Diesbezüglich ist dabei aber im Umkehrschluss auch das allgemeine Risiko der konjunkturellen Abhängigkeiten zu betonen. Wirtschaftlicher Abschwünge sind erfahrungsgemäß auch in der Zukunft in nicht vorhersehbaren Zyklen zu erwarten. Darauf muss sich auch die Stadt Hörstel vorbereiten und z. B. ausreichende Rücklagenreserven bilden. Nur darüber wird sie zu gegebener Zeit konjunkturelle Fehlbetragsentwicklungen abfedern können.

Im jährlichen Lagebericht verdeutlicht sie, dass sie dieses allgemeine Risiko im Fokus hält. Insofern fordern die Ausführungen auch von allen Verantwortlichen und Entscheidern weitere Zurückhaltung und Haushaltsdisziplin. Politische Entscheidungen sollten nicht an aktuell positiven Momentaufnahmen ausgerichtet, sondern mit Weitsicht getroffen werden.

Als weiteres allgemeines Haushaltsrisiko betont sie ausdrücklich auch die kaum zu prognostizierenden und zu beeinflussenden Entwicklungen im Sozialsektor.

Die zuvor aufgelisteten Konsolidierungsaspekte aufgreifend ist aus Sicht der gpaNRW an dieser Stelle im Umkehrschluss auch die Höhe der Kreditverbindlichkeiten in Erinnerung zu rufen. Bis 2014 reduzierte die Stadt Hörstel diese Verbindlichkeiten deutlich. Danach ergab sich aus nachvollziehbaren Gründen aber erheblicher neuer Kreditbedarf. Aufgrund des Volumens dieser Verbindlichkeiten (16,4 Mio. Euro in 2016) sind insbesondere eventuelle Zinsänderungsrisiken zu betonen. Zwar liegen die Zinsen aktuell auf sehr niedrigem Niveau. Dies darf aber in mittel- bis langfristiger Sicht nicht als unveränderbar und dauerhaft angenommen werden.

Die Thematisierung der Risiken stellt sich im vorstehenden Sinne relativ allgemein dar. Dennoch werden alle Entscheider im Sinne einer konservativen und vorsichtigen Haushaltspolitik auch regelmäßig sensibilisiert. Die Stadt Hörstel unterrichtet ihre politischen Gremien regelmäßig unterjährig in Form von Finanzzwischenberichten und zeigt die Entwicklungen und Perspektiven auf.

→ **Feststellung**

Die Stadt Hörstel geht bewusst und zukunftsorientiert mit der Frage von haushaltswirtschaftlichen Risiken um.



## → Konsolidierungsmöglichkeiten

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

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

Weitere Konsolidierungsmöglichkeiten stellen wir in den anderen Teilberichten dar.

### Beiträge

Beiträge sind ein wichtiger Bestandteil zur Finanzierung von Straßenbaumaßnahmen. Der Gesetzgeber verpflichtet die Bürger, sich in angemessenem Umfang am Erhalt des Infrastrukturvermögens zu beteiligen<sup>18</sup>. Die Kommunen sind nicht berechtigt, auf diesen Finanzierungsbeitrag zu verzichten (Beitragserhebungspflicht).

Zuletzt 2016 finanzierte die Stadt Hörstel knapp 35 Prozent der Abschreibungen auf das Straßennetz durch Erträge aus der Auflösung von Beiträgen. Im interkommunalen Vergleich liegt sie damit auf leicht überdurchschnittlichem Niveau.

### Erschließungsbeiträge nach dem Baugesetzbuch (BauGB)

Beiträge nach dem BauGB erhebt die Stadt auf Basis ihrer Satzung in der Fassung vom 26. September 2005. Der § 4 der Satzung berücksichtigt die Höchstgrenze von 90 Prozent umlagefähigem Aufwand, der im Fall der Abrechnung auf die Anwohner übertragen wird.

Die §§ 10 und 11 ermöglichen, Vorausleistungen und Ablösungen als Vorfinanzierungsinstrumente einzusetzen. In der Praxis erhebt die Stadt zunächst überwiegend Vorausleistungen. Ablösungen wandte sie in der Vergangenheit nur in Einzelfällen an.

Wesentliche zusätzliche Handlungsempfehlungen sind hier nicht zu formulieren.

<sup>18</sup> §§ 127 ff. Baugesetzbuch (BauGB) und §§ 8, 9 Kommunalabgabengesetz NRW (KAG)

## **Straßenbaubeiträge nach dem Kommunalabgabengesetz (KAG)**

Auch die örtliche KAG-Satzung vom 22. Dezember 2010 entspricht nicht in allen Punkten der aktuellen Mustersatzung des StGB NW.

Beispielsweise sieht die Satzung der Stadt Hörstel weiterhin keine Abrechnung an Wirtschaftswegen vor. Die Mustersatzung berücksichtigt dies begrifflich im § 1 Abs. 2.

Die Frage der Beitragserhebung auch im Fall der Wirtschaftswegen diskutierten die politischen Gremien wiederholt. Der Vorschlag fand aber keine Mehrheiten. Auch die ersatzweise Finanzierung von Baumaßnahmen an Wirtschaftswegen über einen Zuschlag auf die Grundsteuer A lehnten die politischen Entscheider mehrheitlich ab.

Im § 4 der Ortssatzung regelt die Stadt Hörstel die Anteile der Beitragspflichtigen am Ausbauaufwand sowie anrechenbare Breiten der Anlagenbestandteile (Fahrbahn, Radwege, etc.). Sie schöpft hier die prozentual möglichen Beitragsanteile nicht vollständig aus. In allen Straßenkategorien und bei allen Anlagenbestandteilen könnten die Festsetzungen nochmals um zehn Prozentpunkte angehoben werden. Im Fall der Beleuchtung und Oberflächenentwässerung ergeben sich darüber hinausgehende Ertragspotenziale. Diese könnten um bis zu 30 Prozent angehoben werden.

Die vorliegenden Breitenfestlegungen entsprechen in allen Fällen der Mustersatzung.

### **→ Feststellung**

Betreffend KAG-Straßenbaumaßnahmen verzichtet die Stadt Hörstel bislang auf die Realisierung von Ertragspotenzialen.

### **→ Empfehlung**

Im Konsolidierungsinteresse sollte die KAG-Straßenbaubeitragssatzung künftig auch die Abrechnung von Maßnahmen an Wirtschaftswegen vorsehen. Entsprechende Abrechnungen sollte die Stadt im Interesse der Beitragsgerechtigkeit auch tatsächlich durchführen.

Ferner könnten die prozentualen Beitragsanteile im § 4 der Ortssatzung in Anlehnung an die Mustersatzung weiter angehoben werden.

## **Gebühren**

Unsere Nachbetrachtung beschränkt sich auf die Gebührenhaushalte Abwasserbeseitigung, Abfallbeseitigung und Straßenreinigung.

### **Abwasser- / Abfallbeseitigung**

In der vorangegangenen Prüfung empfahl die gpaNRW, die Kalkulation auf der Basis von Wiederbeschaffungszeitwerten vorzunehmen. Die Stadt Hörstel setzte diesen Vorschlag zwischenzeitlich um. Den Beschluss zum Ansatz der Wiederbeschaffungszeitwerte fasste der Stadtrat im Jahr 2014.

→ **Feststellung**

Die Stadt Hörstel schöpft ihre rechtlichen Möglichkeiten in der Kalkulation der Abwasser- und Abfallgebühren weitestgehend aus. Handlungsempfehlung im Hinblick auf eventuelle zusätzliche Ertragspotenziale ergeben sich hier zurzeit nicht.

**Straßenreinigung**

In der Kalkulation der Straßenreinigungsgebühr ist ein prozentualer Anteil des Allgemeininteresses (öffentlicher Anteil) mit zu berücksichtigen. Diesen Öffentlichkeitsanteil reduzierte die Stadt Hörstel 2007 von 25 Prozent auf 20 Prozent. Er bewegt sich damit im grundsätzlich zulässigen Bereich.

Die Bestimmung des öffentlichen Anteils liegt im Ermessen der Kommunen. Die jeweiligen örtlichen Begebenheiten sind bei der Festlegung ermessenfehlerfrei zu berücksichtigen. Diese Ermessensentscheidung sollte für den Fall gerichtlicher Überprüfungen dokumentiert sein. Liegen diese Nachweise nicht vor, laufen die Kommunen Gefahr, im Rahmen einer solchen Prüfung rechtliche Nachteile zu erfahren.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hörstel sollte die zurzeit nicht vorliegenden Nachweise zur Festlegung des öffentlichen Anteils in der Straßenreinigung nacharbeiten.

**Steuern**

Das strukturelle Defizit 2016 beträgt 256.636 Euro. Das entspricht zusätzlichen 44 Hebesatzpunkten der Grundsteuer B. Mit einem Hebesatz von dann 532 v. H. wäre der Haushalt strukturell ausgeglichen. Nach den Plandaten kann die Stadt Hörstel den Haushaltsausgleich in den nächsten Jahren auch mit dem aktuellen Hebesatz erreichen. Dies setzt allerdings voraus, dass die Steuererträge wie prognostiziert weiter ansteigen.

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

**Hebesätze\* des Jahres 2017 im Vergleich (Angaben in von Hundert)**

	Hörstel	Kreis Steinfurt	Regierungsbezirk Münster	gleiche Größenklasse	Fiktivhebesätze GFG 2017
Grundsteuer A	213	290	273	277	217
Grundsteuer B	423	518	565	511	429
Gewerbesteuer	415	434	454	439	417

\*Mittelwerte aller in den jeweiligen Vergleichsgruppen zu berücksichtigen Kommunen.

Die Stadt Hörstel passte ihre Hebesätze in der geprüften Zeitreihe zweimal an. Die Beschlüsse ergingen mit Wirkung ab 2012 und 2015.

Für die Bemessung der Steuerkraft der Kommunen legt das Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) einen fiktiven Hebesatz zugrunde. In der Gegenüberstellung zu den Fiktivhebesätzen liegen die Festlegungen der Stadt Hörstel darunter. D. h., das GFG rechnet der Stadt Hörstel eine höhere Steuerkraft an, als sie tatsächlich realisiert. Dies führt im Ergebnis zu einem Ertragsausfall, weil die Stadt Hörstel durch die angerechnete höhere Steuerkraft anteilig weniger Schlüsselzuweisungen erhält.

→ **Empfehlung**

Bei künftiger Fehlbetragsentwicklung sollte die Stadt Hörstel ihre Hebesätze zumindest auf das Niveau der Fiktivhebesätze anheben.

## → Zusätzliche Erläuterungen zu einzelnen Haushaltspositionen und Bilanzposten

### Pensionsrückstellungen

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

Die Pensionsrückstellungen nahmen 2016 mit 11,7 Mio. Euro 83 Prozent der Rückstellungen ein. Von 2011 bis 2016 erhöhten sie sich um rund 2,1 Mio. Euro. Der Anteil an der Bilanzsumme liegt bei 7,2 Prozent.

#### Rückstellungsquote Pensionen in Prozent 2016

Hörstel	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
7,2	4,5	16,3	8,8	6,9	8,4	10,6	33

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

Die Stadt Hörstel baut diesen Kapitalstock über den kvw-Versorgungsfonds kontinuierlich auf. Ihre Auszahlungen zur Liquiditätsvorsorge lagen nach 50.000 Euro in 2011 ab 2012 jährlich bei 100.000 Euro. Im Jahr 2014 zahlte sie 145.739 Euro ein. 2017 stieg der Zahlbetrag laut vorgelegtem Vermerksnachweis auf 200.000 Euro. Ab 2018 beabsichtigt die Stadt Hörstel, jährlich 300.000 Euro einzuzahlen.

#### Anteil mit Finanzanlagen gegenfinanzierten Pensionsverpflichtungen (Ausfinanzierungsquote) in Prozent 2016

Hörstel	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
6,9	0,0	49,0	6,4	1,5	2,7	5,0	32

#### → Feststellung

Die Stadt Hörstel betreibt anders als der Großteil der Vergleichskommunen eine kontinuierliche Liquiditätsvorsorge zur Gegenfinanzierung ihrer Pensionsverpflichtungen.

## → Anlagen: Ergänzende Tabellen

**Tabelle 1: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2016**

Kennzahl	Hörstel	Minimum	Maximum	Mittelwert
<b>Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation</b>				
Aufwandsdeckungsgrad	103,3	88,9	134,7	100,5
Eigenkapitalquote 1	36,3	-8,0	66,5	31,6
Eigenkapitalquote 2	75,5	18,4	88,7	64,8
Fehlbetragsquote	positives Ergebnis	siehe Anmerkung im Tabellenfuß*		
<b>Vermögenslage</b>				
Infrastrukturquote	47,2	17,9	64,8	37,6
Abschreibungsintensität	12,7	6,1	59,3	10,9
Drittfinanzierungsquote	64,6	14,9	84,4	59,6
Investitionsquote	129,4	25,4	245,6	109,4
<b>Finanzlage</b>				
Anlagendeckungsgrad 2	102,1	62,2	133,9	89,1
Liquidität 2. Grades	363,3	7,5	1933,3	165,7
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	9,9	siehe Anmerkung im Tabellenfuß**		
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	2,1	0,8	25,9	9,0
Zinslastquote	1,2	0,0	5,2	1,4
<b>Ertragslage</b>				
Netto-Steuerquote	57,2	35,0	83,1	55,8
Zuwendungsquote	14,8	1,8	37,4	17,5
Personalintensität	15,9	10,6	23,5	17,2
Sach- und Dienstleistungsintensität	15,6	8,7	25,0	17,6
Transferaufwandsquote	42,0	35,2	66,1	48,1

\*) Die Fehlbetragsquote berechnet die gpaNRW nur, wenn eine Kommune tatsächlich einen Fehlbetrag ausweist. In den interkommunalen Vergleich haben wir bisher auch nur diese Kommunen einbezogen. D. h., der interkommunale Vergleich der Fehlbetragsquote enthielt bisher nur Kommunen mit negativem Ergebnis. Kommunen, die Überschüsse ausweisen können, hat die gpaNRW nicht berücksichtigt. Insofern ist die Aussagekraft des Vergleichs eingeschränkt und führt zu Fehlinterpretationen. Aus diesem Grund haben wir uns entschieden, keinen Vergleich der Fehlbetragsquoten auszuweisen.

\*\*) Den dynamischen Verschuldungsgrad berechnet die gpaNRW nur, wenn eine Kommune einen positiven Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit ausweist. In den interkommunalen Vergleich haben wir bisher auch nur diese Kommunen einbezogen. D. h., der interkommunale Vergleich des dynamischen Verschuldungsgrads enthielt bisher nur Kommunen mit mindestens ausgeglichenem Saldo. Bei Kommunen, die einen negativen Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit ausweisen oder die keine Effektivverschuldung haben, lässt sich die Kennzahl nicht sinnvoll berechnen. Diese Kommunen hat die gpaNRW nicht in den interkommunalen Vergleich einbezogen. Insofern ist die Aussagekraft des Vergleichs eingeschränkt und führt zu Fehlinterpretationen. Aus diesem Grund haben wir uns entschieden, keinen Vergleich bei dieser Kennzahl auszuweisen.

**Tabelle 2: Vermögen in Tausend Euro**

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Anlagevermögen	139.935	138.144	137.668	136.225	144.952	146.692
Umlaufvermögen	12.837	13.406	12.603	12.681	13.873	15.018
Aktive Rechnungsabgrenzung	115	201	202	456	459	432
<b>Bilanzsumme</b>	<b>152.886</b>	<b>151.751</b>	<b>150.473</b>	<b>149.362</b>	<b>159.284</b>	<b>162.141</b>
Anlagenintensität in Prozent	91,5	91,0	91,5	91,2	91,0	90,5

**Tabelle 3: Anlagevermögen in Tausend Euro**

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Immaterielle Vermögensgegenstände	86	109	104	114	115	142
Sachanlagen	135.439	132.749	132.305	130.769	131.653	133.409
Finanzanlagen	4.410	5.286	5.259	5.342	13.184	13.141
<b>Anlagevermögen gesamt</b>	<b>139.935</b>	<b>138.144</b>	<b>137.668</b>	<b>136.225</b>	<b>144.952</b>	<b>146.692</b>

**Tabelle 4: Sachanlagen in Tausend Euro**

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Unbebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte	12.816	12.186	13.141	12.819	13.872	13.932
Kinder- und Jugendeinrichtungen	534	520	506	492	478	464
Schulen	19.695	19.259	18.781	18.302	17.826	17.387
sonstige Bauten (incl. Bauten auf fremdem Grund und Boden)	15.095	14.659	14.264	13.905	15.302	16.062
Infrastrukturvermögen	83.636	82.044	80.595	80.148	78.476	76.584
davon Straßenvermögen	54.680	53.941	52.893	52.147	50.794	49.725
davon Entwässerungs- u. Abwasserbeseitigungsanlagen	27.581	26.745	26.378	26.687	26.423	25.621
sonstige Sachanlagen	3.663	4.081	5.018	5.103	5.699	8.980
<b>Summe Sachanlagen</b>	<b>135.439</b>	<b>132.749</b>	<b>132.305</b>	<b>130.769</b>	<b>131.653</b>	<b>133.409</b>

**Tabelle 5: Finanzanlagen in Tausend Euro**

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Anteile an verbundenen Unternehmen	0	25	25	25	25	25
Beteiligungen	2.723	2.723	2.723	2.786	2.786	2.730
Sondervermögen	0	0	0	0	0	0
Wertpapiere des Anlagevermögens	0	0	0	0	0	0
Ausleihungen	1.686	2.538	2.511	2.530	10.373	10.386
<b>Summe Finanzanlagen</b>	<b>4.410</b>	<b>5.286</b>	<b>5.259</b>	<b>5.342</b>	<b>13.184</b>	<b>13.141</b>
Finanzanlagen je Einwohner in Euro	224	270	270	273	659	657

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

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Eigenkapital	59.130	58.820	57.417	56.709	57.766	58.836
Sonderposten	67.042	65.789	64.749	64.600	64.250	64.275
davon Sonderposten f. Zuwendungen/Beiträge	66.339	65.338	64.417	64.127	63.823	63.613
Rückstellungen	11.567	11.801	12.438	12.809	14.104	14.119
Verbindlichkeiten	15.135	15.338	15.845	15.211	23.104	24.871
Passive Rechnungsabgrenzung	13	4	23	33	60	40
<b>Bilanzsumme</b>	<b>152.886</b>	<b>151.751</b>	<b>150.473</b>	<b>149.362</b>	<b>159.284</b>	<b>162.141</b>

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

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	2.100	1.531	718	892	3.996	2.736
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	1.093	-463	-867	-180	-9.394	-1.826
= Finanzmittelüberschuss /-fehlbetrag	3.193	1.068	-149	712	-5.398	910
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	-700	-757	-767	-752	7.603	533
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	2.493	312	-916	-40	2.205	1.444
+ Anfangsbestand an Finanzmitteln	4.324	7.130	7.442	6.526	6.486	8.691
+ Änderung des Bestandes an fremden Finanzmitteln	313	0	0	0	0	0
<b>= Liquide Mittel</b>	<b>7.130</b>	<b>7.442</b>	<b>6.526</b>	<b>6.486</b>	<b>8.691</b>	<b>10.135</b>



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

	2017	2018	2019	2020
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	1.631	1.016	1.934	2.414
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-7.471	-4.842	-991	1.242
= Finanzmittelüberschuss /-fehlbetrag	-5.840	-3.826	943	3.655
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	2.440	126	-803	-725
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-3.400	-3.700	140	2.930
+ Anfangsbestand an Finanzmitteln	10.135	6.735	3.035	3.175
+ Änderung des Bestandes an fremden Finanzmitteln	0	0	0	0
<b>= Liquide Mittel</b>	<b>6.735</b>	<b>3.035</b>	<b>3.175</b>	<b>6.105</b>

**Tabelle 9: Erträge in Tausend Euro (IST)**

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Steuern und ähnliche Abgaben	17.033	18.231	17.832	19.300	22.166	21.995
Zuwendungen und allgemeine Umlagen	6.781	4.724	4.395	4.201	4.467	5.496
Sonstige Transfererträge	17	36	5	8	576	103
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	5.650	5.625	6.092	6.215	6.391	6.695
Privatrechtliche Leistungsentgelte	316	297	300	382	457	827
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	87	78	228	195	243	304
Sonstige ordentliche Erträge	1.845	2.012	2.314	2.199	3.503	1.781
Bestandsveränderungen	-3	3	-2	3	-0	15
<b>Ordentliche Erträge</b>	<b>31.726</b>	<b>31.007</b>	<b>31.164</b>	<b>32.504</b>	<b>37.802</b>	<b>37.217</b>
Finanzerträge	70	67	58	46	38	305

**Tabelle 10: Erträge in Tausend Euro (PLAN)**

	2017	2018	2019	2020
Steuern und ähnliche Abgaben	22.489	23.258	23.932	24.728
Zuwendungen und allgemeine Umlagen	7.462	6.595	6.095	6.095
Sonstige Transfererträge	47	45	45	45
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	6.477	6.579	6.622	6.706
Privatrechtliche Leistungsentgelte	756	756	757	757
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	509	441	449	448
Sonstige ordentliche Erträge	1.205	1.294	1.246	1.189
<b>Ordentliche Erträge</b>	<b>38.944</b>	<b>38.968</b>	<b>39.146</b>	<b>39.968</b>
Finanzerträge	403	431	428	413

**Tabelle 11: Aufwendungen in Tausend Euro (IST)**

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Personalaufwendungen	5.234	5.425	5.626	5.467	5.413	5.742
Versorgungsaufwendungen	848	459	530	1.140	2.509	649
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	4.800	5.145	5.183	5.415	5.513	5.607
Bilanzielle Abschreibungen	4.615	4.651	4.748	4.727	4.542	4.820
Transferaufwendungen	12.712	12.555	12.400	12.715	14.090	15.128
Sonstige ordentliche Aufwendungen	3.063	2.709	3.574	3.347	4.406	4.084
<b>Ordentliche Aufwendungen</b>	<b>31.272</b>	<b>30.944</b>	<b>32.061</b>	<b>32.812</b>	<b>36.472</b>	<b>36.029</b>
Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen	476	440	393	355	330	429

**Tabelle 12: Aufwendungen in Tausend Euro (PLAN)**

	2017	2018	2019	2020
Personalaufwendungen	5.775	6.294	6.438	6.585
Versorgungsaufwendungen	1.101	625	633	642
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	6.173	6.108	5.544	5.551
Bilanzielle Abschreibungen	4.590	4.609	4.563	4.573
Transferaufwendungen	17.055	17.466	17.855	18.149
Sonstige ordentliche Aufwendungen	4.253	3.933	3.952	3.963
<b>Ordentliche Aufwendungen</b>	<b>38.946</b>	<b>39.034</b>	<b>38.984</b>	<b>39.463</b>
Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen	401	366	340	318

## → 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](mailto:info@gpa.nrw.de)

**i** [www.gpa.nrw.de](http://www.gpa.nrw.de)

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Schulen der Stadt Hörstel im  
Jahr 2018*

# INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Offene Ganztagsschulen (OGS)	3
Schulsekretariate	3
Schülerbeförderung	4
→ Inhalte, Ziele und Methodik	5
→ Offene Ganztagsschulen (OGS)	6
Rechtliche Grundlagen	6
Strukturen der OGS	6
Organisation und Steuerung	9
Einflussfaktoren und Wirkungszusammenhänge auf den Fehlbetrag OGS je OGS- Schüler	12
→ Schulsekretariate	19
Organisation und Steuerung	21
→ Schülerbeförderung	23
Organisation und Steuerung	24
→ Anlagen: Ergänzende Grafiken/Tabellen	25

## → Managementübersicht

### Offene Ganztagschulen (OGS)

Die gpaNRW betrachtet den Ressourceneinsatz für den Offenen Ganztag incl. Gebäudeaufwand und anteiligen Verwaltungskosten. Bei einem Fehlbetrag von absolut 180.500 Euro im Jahr 2015 setzt die Stadt Hörstel 264 Euro mehr je OGS-Schüler ein als der Durchschnitt der Vergleichskommunen. Hierdurch ergibt sich ein überdurchschnittlicher Eigenanteil zur Finanzierung der OGS für die Stadt Hörstel.

Die unterdurchschnittliche Teilnahmequote begünstigt hierbei den Fehlbetrag noch. Hörstel muss für den Offenen Ganztag ein geringeres Versorgungsangebot (z.B. Räumlichkeiten) vorhalten, weil die Stadt noch alternative Betreuungsangebote (Schule von acht bis eins/zwei) hat. Zudem hat die Stadt bei einem unterdurchschnittlichen Flächenverbrauch je OGS-Schüler weniger Aufwand für die Gebäudebereitstellung. Der Aufwand je m<sup>2</sup> liegt demgegenüber im durchschnittlichen Bereich.

Maßgebend für den hohen Fehlbetrag sind insbesondere die niedrigen Elternbeiträge. Die Elternbeitragsquote je OGS-Schüler liegt mit 398 Euro je OGS-Schüler um 274 Euro niedriger als im Durchschnitt der Vergleichskommunen. Vor diesem Hintergrund empfiehlt die gpaNRW die Elternbeitragsatzung für den OGS-Bereich zu überprüfen. Ziel sollte eine deutliche Erhöhung der Erträge sein.

Die an den Kooperationspartner Evangelische Jugendhilfe Münsterland gGmbH zum Jahr 2016 gezahlten Transferaufwendungen je OGS Schüler mit dann 2.522 Euro steigen deutlich gegenüber dem Vorjahr. Dieser Wert liegt dann erheblich über dem Mittelwert der Vergleichskommunen. Die Stadt sollte diesen Anstieg kritisch hinterfragen.

Weitere Empfehlungen beziehen sich auf die Steuerung (Kennzahlen fortschreiben, OGS in Schulentwicklungsplanung einbinden, Kostentransparenz).

#### → **KIWI-Bewertung**

Die gpaNRW bewertet das Handlungsfeld Offene Ganztagschulen der Stadt Hörstel mit dem Index 2.

### Schulsekretariate

Anhand von festgelegten Benchmarks für Grundschulen und weiterführende Schulen ermittelt die gpaNRW ein Stellenpotenzial bei den Sekretariatskräften in den weiterführenden Schulen von 0,23 Vollzeit-Stellen. Im Grundschulbereich wird der Benchmark demgegenüber überschritten. Es werden mehr Schüler je Sekretariatsstelle betreut als der Benchmark vorsieht. Die weiterführenden Schulen (Haupt-, Real- und Gesamtschule) befinden sich durch die Schließung der Haupt- und der Realschule im Jahr 2018 bzw. den Aufbau der Gesamtschule derzeit in einer Sondersituation. Diese kann unter Umständen einen vorübergehend erhöhten Personaleinsatz rechtfertigen.

Die Personalaufwendungen je Schüler sind über alle Schulformen betrachtet unterdurchschnittlich.

Ein ausgearbeitetes Konzept oder Berechnungsgrundlage für die Bemessung der Stellenbesetzung in den Schulsekretariaten besitzt die Stadt Hörstel nicht. Zukünftige Änderungen in den Schulsekretariaten sollte sie nutzen, um eine detaillierte Stellenbemessung vorzunehmen. Neue Verträge sollten die Möglichkeit einer jährlichen Anpassung der Stellenanteile vorsehen.

→ **KIWI-Bewertung**

Die gpaNRW bewertet das Handlungsfeld Schulsekretariate der Stadt Hörstel mit dem Index 4.

## Schülerbeförderung

In der Gesamtbetrachtung liegen die Schülerbeförderungskosten je Schüler in Hörstel im interkommunalen Vergleich deutlich niedriger als bei den meisten Vergleichskommunen. Erzielt wird dieses Ergebnis trotz der vergleichsweise großen Gemeindefläche. Die niedrige Einpendlerquote und die überwiegende Nutzung des ÖPNV beeinflussen die Aufwendungen positiv.

Die Schülerbeförderung in Hörstel ist in großen Teilen optimiert. Notwendige Steuerungs- und Einflussaspekte hat die Verwaltung berücksichtigt. Dies gilt insbesondere für die Aufgabenverteilung, Zusammenarbeit Verkehrsbetriebe und Stadtverwaltung und Streckenoptimierungen. Wenn die Stadt auf die Übernahme freiwilliger Beförderungskosten verzichten würde, könnte sie ein noch kostengünstigeres Ergebnis erzielen.

## → Inhalte, Ziele und Methodik

Das Prüfgebiet Schulen umfasst folgende Handlungsfelder:

- Offene Ganztagschulen (OGS) im Primarbereich,
- Schulsekretariate und
- Schülerbeförderung.

Ziel der gpaNRW ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen. Dazu werden Erträge und Aufwendungen für die OGS analysiert. Dabei spielen insbesondere die Gebäudeaufwendungen eine wichtige Rolle. Aus den Ergebnissen leiten wir Empfehlungen ab, die darauf zielen das Ergebnis der Kommune für die OGS zu verbessern.

Die Prüfung der Schulsekretariate gibt Hinweise auf eine angemessene Stellenausstattung. Die Optimierung der Schülerbeförderung ist Voraussetzung für einen effizienten Mitteleinsatz. Gleichzeitig zeigt die gpaNRW Strategien und Handlungsmöglichkeiten auf, mit denen die Kommunen vorhandene Potenziale sukzessive umsetzen können.

Die gpaNRW führt interkommunale Kennzahlenvergleiche durch und analysiert die Organisation und Steuerung. Wir haben Benchmarks für die Kennzahlen zu den Schulsekretariaten ermittelt. Auf der Basis dieser Benchmarks berechnen wir Potenziale für Grundschulen und weiterführende Schulen.

Die Erträge und Aufwendungen beziehen wir auf das Haushaltsjahr; die Flächen- und Schülerzahlen auf das Schuljahr. Bezugsgröße ist die Bruttogrundfläche<sup>1</sup> (BGF) der Gebäude.

<sup>1</sup> Die Bruttogrundfläche ist die Summe aller Grundflächen aller Grundrissebenen eines Gebäudes.



## → Offene Ganztagsschulen (OGS)

### Rechtliche Grundlagen

Das Schulministerium Nordrhein-Westfalen hat zum Schuljahr 2003/2004 die OGS als außerunterrichtliches Angebot für Grundschulen und Förderschulen mit Primarbereich eingeführt. Schule sowie Kinder- und Jugendhilfe und die weiteren außerschulischen Träger sollen ein neues Verständnis von Schule entwickeln. Ziel ist es, mehr Zeit für Bildung und Erziehung, individuelle Förderung, Spiel- und Freizeitgestaltung sowie eine bessere Rhythmisierung des Schultages zu ermöglichen. Zusätzlich soll die Vereinbarkeit von Familie und Beruf gestärkt werden. Die OGS sorgt für ein umfassendes Bildungs- und Erziehungsangebot, das sich am jeweiligen Bedarf der Kinder und der Eltern orientiert. Dieses Angebot umfasst insbesondere

- Förder-, Betreuungs- und Freizeitangebote,
- besondere Förderangebote für Kinder aus bildungsbenachteiligten Familien und für Kinder mit besonderen Begabungen sowie
- Angebote zur Stärkung der Familienerziehung.

Die OGS im Primarbereich (§ 9 Absatz 3 Schulgesetz NRW) ist ein freiwilliges Angebot an Eltern und Schüler. Die Anmeldung verpflichtet zur regelmäßigen täglichen Teilnahme an diesen Angeboten für die Dauer eines Schuljahres.<sup>2</sup>

### Strukturen der OGS

Das Handlungsfeld OGS wird unter anderem durch die Bevölkerungsentwicklung, insbesondere in der Altersgruppe der Einwohner von 6 bis unter 10 Jahren, beeinflusst. Die Entwicklung der Einwohner in der Altersgruppe von 0 bis unter 6 Jahren hat wiederum Einfluss auf die zukünftige Planung der benötigten OGS-Plätze in der Kommune. Ebenso die Nachfrage nach OGS-Plätzen. Außerdem sind das Grundschulangebot in der Kommune, die Anzahl der Schüler und das Betreuungsangebot insgesamt von Bedeutung. Nachfolgend werden die entsprechenden Strukturen der Stadt Hörstel dargestellt.

<sup>2</sup> Die rechtlichen Grundlagen für die Offene Ganztagschule sind: Schulgesetz Nordrhein-Westfalen (SchulG NRW), Runderlass des Ministeriums für Schule und Weiterbildung vom 23. Dezember 2010 zu gebundenen und offenen Ganztagschulen sowie außerunterrichtlichen Ganztags- und Betreuungsangeboten im Primarbereich und Sekundarstufe I (BASS 12-63 Nr.2) in der jeweils geltenden Fassung, Runderlass des Ministeriums für Schule, Jugend und Kinder über die Zuwendungen für die Durchführung außerunterrichtlicher Angebote Offener Ganztagschulen im Primarbereich (BASS 11-02 Nr.19) in der jeweils geltenden Fassung.

### Bevölkerungsentwicklung nach Altersgruppen in Hörstel

	2012	2013	2014	2015	2020	2025	2030
Einwohner gesamt	19.610	19.491	19.578	19.995	19.233	18.957	18.651
Einwohner 0 bis unter 6 Jahre	1.073	1.049	1.049	1.101	1.000	998	969
Einwohner 6 bis unter 10 Jahre	882	850	844	831	703	699	701

Quelle: IT.NRW (2012 bis 2015 zum 31.12. des jeweiligen Jahres nach Zensus, Prognosedaten ab 2020 zum 01.01.).

Gemäß derzeitigen Prognosezahlen von IT.NRW wird sich die Einwohnerzahl der Stadt Hörstel verringern.

Aktuelle Studien gehen davon aus, dass die prognostizierten Schülerzahlen auf Bundesebene steigen werden. Grund dafür sind steigende Geburtenzahlen sowie die nicht genau bekannten Zuwanderungssalden. Diese Faktoren werden sich allerdings nicht nur regional (z.B. in ländlichen Gebieten oder Städten) sondern auch von Kommune zu Kommune unterschiedlich auswirken. Die weitere Entwicklung bleibt daher abzuwarten.

Die Stadt Hörstel rechnet langfristig mit tendenziell rückläufigen Einwohnerzahlen. Dies gilt auch für die maßgebliche Einwohnergruppe für die Grundschulen. Abweichende Bevölkerungszahlen (z.B. auf Grund von größeren Neubaugebieten) von den Prognosen von IT.NRW liegen in Hörstel nicht vor.

Folgende vier Grundschulen bieten derzeit eine OGS-Betreuung:

- St.-Ludgerus-Schule, Hörstel,
- Sünthe-Rendel-Schule, Riesenbeck,
- St.-Antonius-Schule, Bevergern und die
- St.-Anna-Schule, Dreierwalde.

Im Stadtteil Hörstel wurde die Offene Ganztagschule an der St.-Ludgerus-Schule zum Schuljahr 2006/2007 eingerichtet. Zum Schuljahr 2009/10 wurde eine OGS an der Sünthe-Rendel-Schule in Riesenbeck eingerichtet und zum Schuljahr 2012/13 ist die Einrichtung der OGS an der St.-Antonius-Schule in Bevergern erfolgt. Zum Schuljahr 2015/16 folgte schließlich die St.-Anna-Schule in Dreierwalde. Grundsätzlich haben Schüler nunmehr in jedem der vier Stadtteile die Möglichkeit, die Offenen Ganztagschulen zu besuchen.

Alle vier Schulen bieten als außerunterrichtliche Betreuungsmaßnahme zusätzlich die „Schule von acht bis eins“ an.

Neben den vorgenannten Grundschulen gibt es eine weitere Grundschule in Riesenbeck-Birgte. Diese bietet die „Schule von acht bis eins“ und „Schule von acht bis zwei“ an.

Im Vergleich der Schuljahre 2012/2013 und 2016/2017 ist die Zahl der Grundschüler in den kommunalen Grundschulen in Hörstel von 693 um 41 Schüler auf 734 gestiegen.

Ähnlich ist die Entwicklung bei den Schülerzahlen in der OGS-Betreuung. Bis zum Schuljahr 2016/17 ist die Schülerzahl von 144 um 22 Schüler auf 166 gestiegen. Im zu Grunde liegenden Vergleichsjahr 2015 belief sich die Zahl der OGS-Schüler auf 190. Zum Schuljahr 2017/18 ist die Zahl wieder auf dann 193 OGS-Schüler gestiegen. Für die folgenden Jahre rechnet die Stadt mit leicht steigenden Schülerzahlen für den OGS-Bereich.

Derzeit gibt es in Hörstel keine Wartelisten zum Schuljahresbeginn. Die Stadt plant eine bedarfsgerechte Bereitstellung der Plätze mit einem Puffer von drei bis fünf Kindern.

Ein Anstieg der Schülerzahlen war auch in den anderen Betreuungsformen (Schule von acht bis eins) zu verzeichnen. Die Gesamtschülerzahl ist von 95 Schülern im Schuljahr 2012/13 auf 127 im Schuljahr 2016/17 deutlich gestiegen.

Auf der Grundlage der Einwohner- und Schülerzahlen erstellt die Stadt Hörstel anlassbezogen einen Schulentwicklungsplan. Dieser wurde von einem externen Unternehmen erstellt. Der letzte fortgeschriebene Schulentwicklungsplan stammt aus 2011 und bezieht sich auf den Zeitraum bis 2016/17. Weiterhin sind prognostizierte Daten bis zum Jahr 2025 beinhaltet. Positiv ist festzuhalten, dass der Schulentwicklungsplan auch die Raumsituation der Schulen beinhaltet. Der Schulentwicklungsplan soll in diesem Jahr fortgeschrieben werden. Schwerpunkt soll unter anderem der Bereich Grundschulen und dort auch die Ganztagsbetreuung und deren Raumbedarf mit dem Focus auf mögliche Doppelnutzungen sein.

→ **Feststellung**

Die Stadt Hörstel will ihren Schulentwicklungsplan fortschreiben. Ein Schwerpunkt wird dann auch der Bereich OGS sein.

Die Stadt sollte auch vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung und ungeplanter Einwohnerveränderungen, wie zum Beispiel durch die Flüchtlingssituation, Klarheit haben über die zukünftige Ausgestaltung ihres Schulangebotes. Dafür ist es wichtig zu wissen, welche Schulstandorte bestehen bleiben, wo Kapazitäten geschaffen oder reduziert werden müssen. Eine regelmäßige Auswertungen und Prognosen der Entwicklung der Schülerzahlen und OGS-Schülerzahlen ist in diesem Zusammenhang sinnvoll.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hörstel sollte die Entwicklung der Schülerzahlen regelmäßig planen und Prognosedaten erstellen, um diese zum Zweck der internen Steuerung zu verwenden.

Die differenzierten Grunddaten zu den Schulen sowie den Schüler- und Betreuungszahlen in Hörstel stellt die gpaNRW in den Tabellen im Anhang dieses Teilberichts dar.

## Organisation und Steuerung

Für die organisatorischen Rahmenbedingungen und die Steuerung des Aufgabenfeldes der OGS ist ein wichtiger Faktor, ob die Stadt die Aufgabe vergeben hat oder selber durchführt. Außerdem ist es von Bedeutung, wie die OGS vor Ort ausgestaltet ist und in welcher Form die Stadt auf die Ausgestaltung Einfluss nimmt und Vorgaben macht. Außerdem sind die Koordination, Planung und Steuerung durch die Stadt von Bedeutung.

Die Bearbeitung und strategische Planung sowie die Koordination der OGS ist bei der Stadt Hörstel im Schul- und Kulturamt angesiedelt. Hier werden auch die Elternbeiträge festgesetzt und erhoben.

Zur Durchführung der OGS-Betreuung hat die Stadt Hörstel für alle vier Grundschulen mit der Evangelischen Jugendhilfe Münsterland gGmbH und der jeweiligen Schule weitgehend identische Kooperationsverträge geschlossen. In den Kooperationsverträgen sind die Aufgaben des Kooperationspartners, der Stadt sowie der jeweiligen Grundschule geregelt. Die Kooperationsverträge sind zunächst für ein Schuljahr geschlossen worden. Sie verlängern sich jeweils um ein weiteres Schuljahr falls sie nicht bis zum 15.04. vor Ablauf des jeweiligen Schuljahres gekündigt werden.

### → **Feststellung**

Die kurzen Kündigungsfristen der Kooperationsverträge ermöglichen der Stadt Hörstel bei Bedarf ein flexibles Agieren.

Ein kontinuierlicher Austausch zwischen dem Schulverwaltungsamt der Stadt Hörstel, den Schulen, den Eltern sowie dem Kooperationspartner für die OGS ist nur bedingt gewährleistet. Eine regelmäßige Zusammenarbeit findet nicht statt. Nur vor Beginn des jeweiligen Schuljahres werden die wesentlichen Eckpunkte besprochen.

### → **Empfehlung**

Ein regelmäßigerer Austausch aller Beteiligten erhöht die Steuerungsqualität für die Stadt. Er ist gut geeignet, um bestehende Bedarfe miteinander abzusprechen und sich aktiver in die Umsetzung und Angebotsgestaltung der OGS einzubringen.

Im Haushalt gibt es kein eigenes Produkt für den Offenen Ganzttag. Aufwendungen und Erträge werden bei den Grundschulen gebucht. Insofern besteht keine Transparenz über den Gesamtaufwand für den Offenen Ganzttag.

### → **Empfehlung**

Um eine bessere Transparenz über die finanzielle Entwicklung des Offenen Ganztags zu bekommen, sollte die Stadt Hörstel zumindest entsprechende Kostenstellen für diesen Bereich bilden.

Steuerungsrelevante Kennzahlen werden nicht gebildet. Für die Stadt Hörstel gibt es Steuerungsmöglichkeiten, indem Kennzahlen ermittelt, fortgeschrieben und analysiert werden. Im Rahmen dieser Prüfung wurden der Stadt für das Vergleichsjahr 2015 Kennzahlen zur Verfügung gestellt. Beispiele sind:

- Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler,
- Aufwendungen je OGS-Schüler,

- Flächenverbrauch je OGS-Schüler,
- Elternbeitrag je OGS-Schüler.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hörstel sollte zur Steuerung und um einen Überblick über den Ressourcenverbrauch des Aufgabenbereiches OGS zu erhalten, Kennzahlen ermitteln und diese in das interne Controlling einfließen lassen.

**Fehlbetrag der OGS**

Der Fehlbetrag der OGS zeigt, wie hoch der Ressourceneinsatz der Stadt für die OGS ist bzw. in welcher Höhe die Aufwendungen nicht durch die Erträge gedeckt werden. Die ordentlichen Aufwendungen enthalten im Wesentlichen die Personalaufwendungen (ohne Versorgungsaufwendungen), die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen (inklusive der Aufwendungen für die Unterhaltung und Bewirtschaftung der für die OGS genutzten Gebäude(teile)), die bilanziellen Abschreibungen und die Transferaufwendungen (Zuschüsse an den Kooperationspartner). Die ordentlichen Erträge bestehen aus den Landeszuweisungen und den Elternbeiträgen. Nicht im Fehlbetrag berücksichtigt werden die Erträge aus privatrechtlichen Leistungsentgelten für die Mittagsverpflegung sowie die Aufwendungen für die Mittagsverpflegung.

Grundlage für den Fehlbetrag ist das ordentliche Ergebnis zuzüglich der internen Leistungsverrechnungen für Gebäudeaufwendungen, falls diese nicht im ordentlichen Ergebnis enthalten sind.

Im Haushaltsplan und Jahresabschluss der Stadt Hörstel gibt es kein eigenes Produkt „OGS“. Zur Ermittlung des Fehlbetrages wurden von der Stadt die ordentlichen Erträge und Aufwendungen des Bereiches OGS für die Jahre 2012 bis 2016 von den Aufwendungen und Erträgen der Grundschulen insgesamt getrennt errechnet. Sofern keine direkte Zuordnung zum Aufgabenfeld OGS möglich war (z. B. Gebäudeaufwendungen) wurden diese Aufwendungen und Erträge in Anlehnung an das Verhältnis der OGS-Flächen zu den Gesamtflächen der Grundschulen von der Stadt ermittelt.

Im Jahr 2015 hat die Stadt Hörstel einen Fehlbetrag von insgesamt 180.500 Euro im Aufgabenfeld OGS ausgewiesen.

**Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler**

**Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler in Euro 2015**

Hörstel	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
949	96	1.686	685	338	617	879	66

Für das Jahr 2016 ergibt sich ein Wert von 1.407 Euro. In den fünf betrachteten Jahren ergab sich durchschnittlich ein Fehlbetrag je OGS-Schüler von jährlich 961 Euro. Damit liegt die Stadt Hörstel auf einem vergleichsweise hohen Niveau.

→ **Feststellung**

Der Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler liegt in Hörstel auf hohem Niveau. Hierdurch ergibt sich ein überdurchschnittlicher Eigenanteil zur Finanzierung der OGS für die Stadt Hörstel.

Die Transferaufwendungen, die den wesentlichen Teil der Aufwendungen ausmachen, enthalten ausschließlich die Leistungen an die Evangelische Jugendhilfe Münsterland gGmbH für die Durchführung der OGS. Im Jahr 2015 hat die Evangelische Jugendhilfe Münsterland gGmbH insgesamt ca. 357.400 Euro von der Stadt Hörstel für die acht Gruppen erhalten. In dem Betrag sind folgende Bestandteile enthalten:

- Zum einen hat die Stadt Hörstel die Landesförderung in Höhe von ca. 178.400 Euro an die Evangelische Jugendhilfe Münsterland gGmbH weitergeleitet.
- Die Stadt Hörstel als Schulträger ist weiterhin gemäß BASS 11-02 Nr.19 Punkt 5.5 verpflichtet, für die Durchführung der außerunterrichtlichen Angebote der Offenen Ganztagschule im Primarbereich Eigenanteile zu erbringen. Diese lagen im Schuljahr 2014/15 bei 416 Euro, 2015/16 bei 422 Euro und 2016/17 bei 435 Euro je OGS Schüler. Auf diese Eigenanteile können die Elternbeiträge angerechnet werden. Das heißt, dass die Kommune im günstigsten Fall zusätzlich zu den Landeszuweisungen nur den pflichtigen Eigenanteil an den Träger zahlt und die Elternbeiträge vollständig im kommunalen Haushalt verbleiben. Dadurch können die zusätzlichen Aufwendungen der Kommune gedeckt und der Fehlbetrag reduziert werden. Die Stadt Hörstel nutzt diese Möglichkeit nicht. Sie leitet im Jahr 2015 zusätzlich zu ihrem pflichtigen Eigenanteil von rund 80.200 Euro noch die vollständigen Elternbeiträge in Höhe von ca. 75.700 Euro an den Kooperationspartner weiter. Die Elternbeiträge werden somit nicht auf den Eigenanteil angerechnet.
- Darüber hinaus werden weitere Mittel von rund 23.100 Euro an den Kooperationspartner geleistet.

→ **Feststellung**

Die Stadt Hörstel hat in ihren Verhandlungen mit dem Träger der OGS insgesamt Leistungen vorgesehen, die erheblich über dem pflichtigen Eigenanteil liegen. Das erhöht den Fehlbetrag und belastet den kommunalen Haushalt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hörstel sollte die Mehrerträge aus der Änderung der Elternbeitragssatzung dazu nutzen, ihre eigenen Aufwendungen zu decken. Gleichzeitig sollte sie aber auch die Aufwendungen prüfen und möglichst reduzieren.

Wie sich der Fehlbetrag im Einzelnen im Zeitverlauf entwickelt, steht in den Tabellen im Anhang dieses Teilberichts.

## Einflussfaktoren und Wirkungszusammenhänge auf den Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler

### Elternbeitragsquote

Die Elternbeitragsquote stellt das Verhältnis der Elternbeiträge zu den ordentlichen Aufwendungen inklusive der Gebäudeaufwendungen für die OGS dar. Der Schulträger oder der öffentliche Jugendhilfeträger kann in offenen Ganztagschulen im Primarbereich Elternbeiträge erheben. Im Erlass des Ministeriums für Schule und Weiterbildung<sup>3</sup> ist ein monatlicher Höchstbetrag für Elternbeiträge vorgesehen. Dieser beträgt 180 Euro für das Schuljahr 2016/2017. Ansonsten kann die Kommune die Ausgestaltung der Elternbeitragshebung in Form von Staffelungen, Befreiungen etc. in ihrem Ermessen festlegen.

### Ermittlung der Elternbeitragsquote

	2012	2013	2014	2015	2016
Elternbeiträge OGS in Euro	49.860	61.235	69.141	75.676	68.055
ordentliche Aufwendungen OGS in Euro	270.907	343.554	375.227	434.327	504.457
Anzahl OGS-Schüler	144	160	160	190	166
<b>Elternbeitrag je OGS-Schüler in Euro</b>	<b>346</b>	<b>383</b>	<b>432</b>	<b>398</b>	<b>410</b>
<b>Elternbeitragsquote OGS in Prozent</b>	<b>18,4</b>	<b>17,8</b>	<b>18,4</b>	<b>17,4</b>	<b>13,5</b>

Die Elternbeitragsquote ist bis zum Jahr 2015 in etwa konstant. Der Rückgang zum Jahr 2016 ist sowohl durch geringere Elternbeiträge als auch einen Anstieg der Aufwendungen bedingt. Hierauf wird nachfolgend im Bericht noch eingegangen.

### Elternbeitragsquote in Prozent 2015

Hörstel	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
17,4	2,9	47,5	26,8	19,1	26,7	34,1	66

### Elternbeitrag je OGS-Schüler 2015

Hörstel	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
398	57	1.376	672	512	613	844	66

<sup>3</sup> (BASS 12 – 63 Nr.2 in der jeweils aktuellen Fassung)

### → **Feststellung**

Der überdurchschnittliche Fehlbetrag im OGS-Bereich ist in Hörstel auch durch deutlich unterdurchschnittliche Elternbeiträge bedingt.

Die Erhebung der Elternbeiträge erfolgt in Hörstel auf Basis der Satzung zur Erhebung und zur Höhe von Elternbeiträgen für die Teilnahme von Kindern an Betreuungsmaßnahmen an Grundschulen in der Stadt Hörstel vom 14.11.2012 in der Fassung der 3. Änderungssatzung vom 10.11.2016.

Bei der Festlegung der Elternbeiträge spielen die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt eine wichtige Rolle. Eine Stadt mit guten strukturellen Rahmenbedingungen kann ein Elternbeitragsaufkommen erreichen, welches über dem interkommunalen Mittelwert liegt.

Der Beitragshöchstbetrag beläuft sich in Hörstel derzeit auf 180 Euro. Dies entspricht dem seit dem 01. August 2016 zulässigen Maximalbetrag.

Die unterste Einkommensgruppe beginnt mit einem Einkommen ab 24.000 Euro. Diese Festlegung ist in den Kommunen unterschiedlich. Die meisten bislang betrachteten Kommunen legen niedrigere Einkommensgrenzen fest. In vielen Kommunen gibt es keine grundsätzliche Beitragsbefreiung.

Der Höchstbeitrag ist von den Beitragspflichtigen bei einem Jahreseinkommen ab 96.001 Euro zu leisten. Im Schnitt liegt die Grenze für den Höchstbeitrag deutlich niedriger. Die Stadt Hörstel erhebt somit deutlich später als viele andere Kommunen höhere Elternbeiträge.

Bei der Erhebung der Elternbeiträge ist eine soziale Staffelung vorzusehen. Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Eltern ist zu berücksichtigen. Dieser Regelung wird durch die Satzung mit sieben Staffelbeiträgen umfänglich Rechnung getragen.

Die Stadt Hörstel hat im Gegensatz zu anderen Kommunen keine grundsätzliche Geschwisterkindbefreiung festgelegt. Das wirkt sich wirtschaftlich positiv aus. Für das erste Geschwisterkind ist der hälftige Beitrag zu zahlen.

Die gpaNRW sieht noch folgende Handlungsmöglichkeiten:

- Die Beitragsbefreiung für geringe Einkommen sollte überdacht werden.
- Der Höchstbetrag von derzeit 180 Euro sollte bereits ab einem deutlich geringeren Einkommen erhoben werden.

### → **Empfehlung**

Um ihren Finanzierungsanteil an der OGS-Betreuung und damit den Fehlbetrag zu senken, sollte die Stadt Hörstel die Elternbeitragssatzung anpassen.

In Hörstel erfolgt mindestens einmal jährlich eine Einkommensüberprüfung der Elternbeitragspflichtigen. Diese Verfahrensweise stellt eine umfängliche Beitragserhebung sicher. Größere Beitragsrückstände gibt es derzeit in Hörstel nicht.



## Aufwendungen je OGS-Schüler

Zu den Aufwendungen je OGS-Schüler zählen die Transferaufwendungen an den Kooperationspartner für den Betrieb der OGS, die Personalaufwendungen des Personals der Stadt Hörstel für den Tätigkeitsbereich OGS, die Sach- und Dienstleistungsaufwendungen sowie die Gebäudeaufwendungen für die OGS. In diesen sind in erster Linie die Aufwendungen für die Räume (Bewirtschaftungs- und Unterhaltungsaufwendungen, Abschreibungen) enthalten.

### Aufwendungen je OGS-Schüler 2015

Hörstel	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.286	1.443	3.853	2.504	2.049	2.453	2.889	66

Zum Jahr 2016 steigen die Aufwendungen je OGS-Schüler deutlich an (33 Prozent) und belaufen sich dann auf 3.039 Euro. Der Anstieg resultiert aus deutlich steigenden Transferaufwendungen an den Kooperationspartner bei gleichzeitig sinkenden Schülerzahlen, bedingt durch Wegzüge insbesondere im Flüchtlingsbereich.

Ursächlich für den überdurchschnittlichen Fehlbetrag je OGS-Schüler sind im Jahr 2015 damit nicht die Aufwendungen. Durch die niedrigen Elternbeiträge können die Aufwendungen nur zu einem geringen Teil gedeckt werden, so dass die Stadt Hörstel einen überdurchschnittlich hohen Zuschuss zahlt.

Die Transferaufwendungen haben maßgeblichen Einfluss auf die Aufwendungen je OGS-Schüler. Sie machen in Hörstel im Durchschnitt der letzten fünf Jahre rund 85 Prozent der gesamten Aufwendungen aus.

### Transferaufwendungen je OGS-Schüler in Euro 2015\*

Hörstel	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.881	1.084	3.229	2.050	1.769	2.029	2.278	59

\*Im Vergleich sind nur die Kommunen enthalten, die die Aufgabe der OGS an Dritte vergeben haben.

Im Jahr 2016 liegen die Transferaufwendungen je OGS Schüler mit 2.522 Euro deutlich höher. Dem Kooperationspartner Evangelische Jugendhilfe Münsterland gGmbH stehen damit im Jahr 2016 mehr Mittel je OGS-Schüler zur Verfügung als den meisten Kooperationspartnern in den anderen Kommunen.

#### → Feststellung

Die Stadt Hörstel leistet jährlich umfängliche Transferaufwendungen an den Kooperationspartner aus eigenen Haushaltsmitteln. Dies belastet den städtischen Haushalt in erheblichem Maße.

#### → Empfehlung

Die Stadt Hörstel sollte die mit der Evangelischen Jugendhilfe Münsterland gGmbH geschlossenen Kooperationsvereinbarungen für den OGS-Bereich überprüfen. Ziel sollte eine

Reduzierung der Aufwendungen sein. Die Stadt sollte regelmäßig eine Markterkundung durchführen und die Ergebnisse in die Verhandlungen mit dem aktuellen Anbieter der OGS einbeziehen. Gegebenenfalls sollte die Durchführung der OGS neu ausgeschrieben werden.

Die Evangelische Jugendhilfe Münsterland gGmbH führt derzeit im Bereich Offene Ganztags-schulen eine Qualitätsanalyse durch. Hierbei geht es neben finanziellen und pädagogischen Aspekten auch um die Analyse der Wohlfahrtseffekte der Offenen Ganztags-schulen in der Logik des Social Return on Investment (SROI).

Eine Reduzierung des Fehlbetrages, der Transferaufwendungen bzw. eine Anrechnung der Elternbeiträge ist somit im Wesentlichen von den Verhandlungen mit dem Träger abhängig.

Wie sich die Aufwendungen je OGS-Schüler im Zeitverlauf entwickeln, steht in der Tabelle als Anlage zum Teilbericht.

### Teilnahmequote an der OGS-Betreuung in kommunalen Schulen

Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe sind gemäß § 24 Abs. 2 und 4 SGB VIII verpflichtet, für Kinder im schulpflichtigen Alter ein bedarfsgerechtes Angebot in Tageseinrichtungen vorzuhalten, wenn die Erziehungsberechtigten zum Beispiel einer Erwerbstätigkeit nachgehen. Nach Punkt 1.4 BASS 12 – 63 Nr. 2 in Verbindung mit § 5 Abs. 1 KiBiz kann diese Verpflichtung auch durch entsprechende Angebote in Schulen erfüllt werden, wenn die Bildungs-, Erziehungs- und Betreuungsangebote nach den Grundsätzen des SGB VIII gestaltet werden.

Die Teilnahmequote für die OGS im interkommunalen Vergleich bildet einen Indikator dafür, ob das Angebot für die Grundschüler attraktiv ist und dementsprechend angenommen wird. Diese Quote - bezogen auf alle kommunalen Grundschulen - stieg bis zum Jahr 2015 in Hörstel kontinuierlich von 15,6 Prozent auf 21,9 Prozent.

Bezogen auf die kommunalen Grundschulen mit OGS-Angebot stellt sich die Teilnahmequote im interkommunalen Vergleich wie folgt dar:

#### Teilnahmequote OGS an kommunalen Grundschulen mit OGS-Angebot in Prozent 2015

Hörstel	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
25,1	6,8	82,1	32,4	23,4	30,8	39,1	66

#### → Feststellung

Die in den letzten Jahren gestiegene Teilnahmequote an der OGS in der Stadt Hörstel ist derzeit noch unterdurchschnittlich.

Andere außerunterrichtliche Betreuungsangeboten werden in Hörstel ebenfalls wahrgenommen. Die Teilnahmequote beträgt 17,7 Prozent im Schuljahr 2015/2016.

Das Angebot anderer Betreuungsformen kann dazu führen, dass die Anmeldungen zur OGS selbst zurückgehen, da die pflichtige Teilnahme der Kinder an fünf Tagen in der Woche den Eltern zu unflexibel ist. Die anderen Betreuungsformen werden vom Land jedoch nur mit einer

Betreuungspauschale je Schule gefördert. Ist diese Pauschale nicht kostendeckend, sind die Aufwendungen über höhere kommunale Eigenanteile zu finanzieren.

→ **Empfehlung**

Um die kommunalen Eigenanteile zu steuern, sollte die grundsätzliche Ausgestaltung des OGS-Angebots und ergänzender Betreuungskonzepte Bestandteil der langfristigen Planung der Stadt Hörstel sein.

Der Umfang des Betreuungsangebotes richtet sich in Hörstel nach dem Bedarf. Ziel der Stadt Hörstel ist, die nachgefragten Plätze vorzuhalten. Eine Teilnahmequote ist nicht festgelegt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hörstel sollte die Teilnahmequote in die haushaltswirtschaftlichen Planungen und in die Schulentwicklungsplanung einbeziehen. Hierdurch kann sie Prognosewerte zu Bedarfen und Aufwendungen ableiten. Auch evtl. Ausbauziele sollte sie definieren. Insbesondere wenn Investitionen geplant sind, muss geprüft werden, ob künftig der entsprechende Bedarf besteht.

**Flächen für die OGS-Nutzung**

Die Abgrenzung der OGS-Flächen von den Schulflächen ist oftmals problematisch. Die Flächen mit Mehrfachnutzung werden von der gpaNRW in der Kennzahlenbildung bei allen Kommunen einheitlich mit einem Gewichtungsfaktor von 40 Prozent der OGS zugerechnet.

OGS-Flächen werden in Hörstel sowohl im Rahmen von Mehrfachnutzung (Schulunterricht und OGS-Angebot) als auch im Rahmen ausschließlicher Nutzung durch die OGS zur Verfügung gestellt. Der Anteil der OGS nach Aufteilung der Flächen nach dem Betreuungsumfang entspricht 1.085 m<sup>2</sup> BGF an gemeinsam genutzten Räumen. In Hörstel werden davon 434 m<sup>2</sup> BGF für OGS-Zwecke berücksichtigt. Zusätzlich stehen 359 m<sup>2</sup> BGF für die ausschließliche OGS-Nutzung zur Verfügung.

Bei den Flächen mit Mehrfachnutzung handelt es sich um Klassenräume und Gruppenräume, die auch vom Angebot „Schule von acht bis eins“ genutzt werden. Diese werden von der OGS für die Hausaufgabenbetreuung und andere OGS-Angebote genutzt. Eine Mensa gibt es in den Grundschulen nicht. Das angelieferte Essen wird in gesonderten Speiseräumen eingenommen. Die OGS nutzt auch die Turnhallen. Anteilige Turnhallenflächen berücksichtigt die gpaNRW bei der Kennzahlenbildung nicht.

**Anteil der OGS-Gesamtfläche an der BGF der kommunalen Grundschulgebäude mit OGS-Angebot in Prozent 2015**

Hörstel	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
7,1	3,2	33,4	14,7	9,5	14,1	18,3	64

### Fläche je OGS-Schüler in m<sup>2</sup> BGF in kommunalen Grundschulen mit OGS-Angebot 2015

Hörstel	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
4,17	1,95	21,13	6,90	5,37	6,23	7,50	64

Die vorstehend niedrigen Werte für Hörstel stehen auch im Zusammenhang mit der unterdurchschnittlichen Teilnahmequote OGS an kommunalen Grundschulen mit OGS-Angebot. Sowohl der Anteil der OGS-Flächen an der BGF der kommunalen Grundschulgebäude mit OGS-Angebot also auch die Fläche je OGS-Schüler ist deutlich unterdurchschnittlich. Veränderungen des Flächenangebotes haben sich an den Grundschulen in den letzten Jahren nicht ergeben. Das Flächenangebot ist für alle vier Schulen in etwa gleich.

Die Ausgestaltung der Infrastruktur für die OGS hat Auswirkungen auf die Aufwendungen.

Die Offene Ganztagschule St.-Anna-Schule konnte auf Grund von Raumknappheit nicht komplett im Gebäudebestand der Schule eingerichtet werden. Die hygienisch sensiblen Bereiche (Küche, Speiseraum, Personal-WC) konnten im Gebäudebestand untergebracht werden. Für die weiteren notwendigen Räumlichkeiten (Gruppenräume, Ruheraum, Büro) wurde eine Pavillonanlage errichtet, die mit dem Bestandsgebäude verbunden wurde. Sukzessive sollen in den nächsten Jahren - bei sinkenden Schülerzahlen - frei werdende Klassenräume für die Offene Ganztagschule genutzt werden, wodurch die Pavillons entsprechend zurück gebaut werden können. Die Pavillons sind angemietet.

Die OGS der St.-Ludgerus-Schule, der Sünthe-Rendel-Schule und der St.-Antonius-Schule wurden durch entsprechende Umbauarbeiten im Raumbestand der Schulen eingerichtet (Gruppenräume, Speiseraum, Küchenbereich, Büro und ein separater Außenspielbereich). Für die Einrichtung der OGS im jeweiligen Gebäudebestand wurden Umbauarbeiten erforderlich. Die Kosten für diese Umbauarbeiten inkl. der Einrichtung und Schaffung der Außenspielflächen wurden durch Landesmittel (auch Konjunkturpaket II) und städtische Haushaltsmittel finanziert.

Derzeit wird diskutiert, ob bei steigenden Schülerzahlen, an der St.-Anna-Schule in Dreierwalde weitere Investitionen in das Raumangebot getätigt werden sollen. Für die anderen drei Grundschulen mit OGS-Angebot sind derzeit keine Investitionen geplant.

Der Gebäudeaufwand lag in 2015 bei rund 54.000 Euro. Bezogen auf die Fläche von 793 m<sup>2</sup> liegt der Aufwand bei 68 Euro je m<sup>2</sup> und damit in etwa auf Höhe des interkommunalen Durchschnitts von 64 Euro je m<sup>2</sup>.

#### → **Feststellung**

Die vorgehaltenen OGS-Flächen sind deutlich geringer als bei den meisten Vergleichskommunen. Der Gebäudeaufwand je m<sup>2</sup> liegt in Hörstel in etwa auf Höhe der interkommunal durchschnittlichen Aufwendungen. Wesentliche negative Auswirkungen auf den städtischen Haushalt ergeben sich hierdurch nicht.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Hörstel sollte regelmäßig und detailliert analysieren, wie sich die Schülerzahlen entwickeln. Notwendige Flächenbedarfe können so im Voraus geplant werden.

→ **Empfehlung**

Die Schulentwicklungsplanung sollte neben der Entwicklung der Schülerzahlen eine Prognose des OGS-Flächenbedarfs berücksichtigen. Die Aufwendungen für die OGS-Räume beeinflussen langfristig den Haushalt der Stadt.

## → Schulsekretariate

Die Anforderungen an die Schulsekretariate haben sich in den vergangenen Jahren verändert durch

- sinkende Schülerzahlen,
- gebildete Schulverbünde,
- ausgeweitete Betreuungsangebote und Ganztagsunterricht,
- das Bildungs- und Teilhabepaket,
- zunehmende Integration und Inklusion sowie
- gestiegene Erwartungshaltungen an die Servicequalität.

Dies wirkt sich zwangsläufig auf den Personalbedarf in den Schulsekretariaten aus.

Die Stadt Hörstel hatte 2015 insgesamt 3,06 Vollzeit-Stellen in den Schulsekretariaten. Für die Kennzahlenbildung ermittelt die gpaNRW die Personalaufwendungen anhand der KGSt-Durchschnittswerte<sup>4</sup>. Dadurch wirken sich personenbezogene Einflussgrößen, wie zum Beispiel das Alter der Beschäftigten, nicht aus.

### Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro 2015

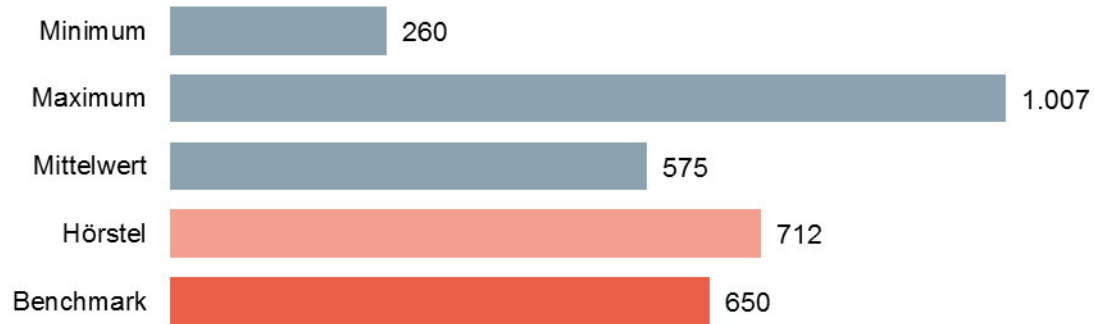
Hörstel	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
74	48	174	88	72	88	98	67

Diese Kennzahl wird von der Schülerzahl und der Höhe der Personalaufwendungen beeinflusst. Die Personalaufwendungen wiederum sind abhängig von dem Stellenanteil und dem Gehaltsniveau. Zu berücksichtigen ist in diesem Zusammenhang, dass die Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Hörstel leicht unter dem mittleren Niveau liegen. Dies beeinflusst die Kennzahl positiv. Der überwiegende Teil der Sekretariatskräfte ist in Hörstel in Entgeltgruppe 5 eingruppiert. Lediglich 0,37 Vollzeitstellen sind in Entgeltgruppe 3 eingruppiert. Zum Jahr 2017 sind die Stellenanteile der Entgeltgruppe 3 in Entgeltgruppe 5 eingruppiert worden.

Die nachfolgenden Grafiken verdeutlichen, dass die vergleichsweise niedrigen Personalaufwendungen je Schüler zusätzlich durch eine im Grundschulbereich hohe Schülerbetreuungsquote bedingt sind.

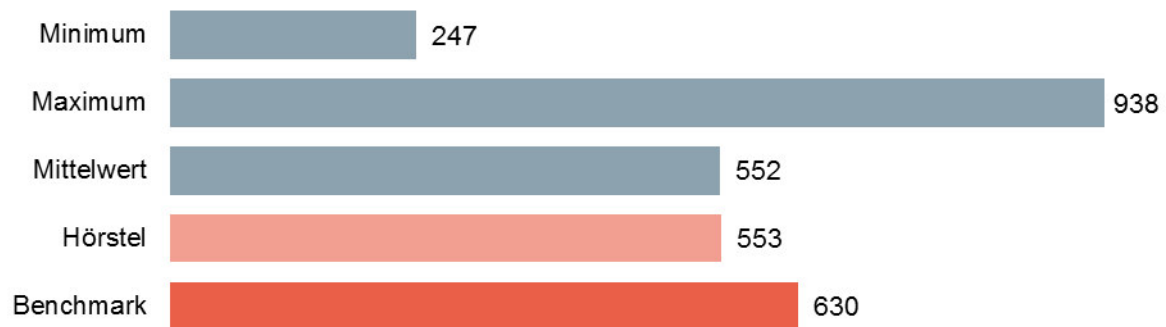
<sup>4</sup> Gutachten „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (Stand 2015/2016)

### Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat Grundschulen 2015



Hörstel	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
712	481	544	658	68

### Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat weiterführende Schulen 2015



Hörstel	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
553	445	548	643	59

#### → Feststellung

In den Schulsekretariaten der Grundschulen der Stadt Hörstel werden deutlich mehr Schüler je Stelle betreut als in den meisten bislang betrachteten Schulen. Bei den weiterführenden Schulen entspricht diese Kennzahl dem Mittelwert. Die Personalaufwendungen je Schüler sind über alle Schulformen betrachtet deutlich unterdurchschnittlich.

Orientiert am Benchmark ergibt sich lediglich für die weiterführenden Schulen ein geringfügiges Potenzial von 0,23 Vollzeit-Stellen in den Schulsekretariaten.

In Hörstel werden zwei Grundschulen von einer Sekretariatsstelle betreut. Zu berücksichtigen ist, dass die beiden Grundschulen in Hörstel und Birgte Schulstandorte für Gemeinsames Lernen (GL) sind. Daraus kann sich ein erhöhter Verwaltungsaufwand für die Schulsekretariate ergeben. Bei der Kennzahlenbildung und der Bemessung des Benchmarks ist dies nicht gesondert eingerechnet.

Die drei Kräfte für die weiterführenden Schulen (Haupt-, Real- und Gesamtschule) stimmen sich wechselseitig ab. Diese drei Schulen befinden sich durch die Schließung der Haupt- und der

Realschule im Jahr 2018 bzw. den Aufbau der Gesamtschule derzeit in einer Sondersituation. Diese kann unter Umständen einen vorübergehend erhöhten Personaleinsatz rechtfertigen. Es ist daher fraglich, ob das für die weiterführenden Schulen errechnete Potenzial in dieser Phase zu realisieren ist.

Die Kennzahlenwerte für die einzelnen Schulformen stellt die gpaNRW in den Tabellen im Anhang dieses Teilberichts dar.

## Organisation und Steuerung

### Eingruppierung der Sekretariatskräfte

Die meisten Kommunen ordnen die Sekretariatsstellen den Entgeltgruppen 5 und 6 zu. Oft erhalten die Beschäftigten jetzt die Entgeltgruppe 6, weil sie so nach dem früher geltenden Bundesangestelltentarifvertrag eingruppiert waren und dieser Besitzstand gewahrt wird. Die Eingruppierung in der Entgeltgruppe 5 entspricht der Tarifrechtsprechung. 63 Prozent der Stellen der Vergleichskommunen sind in der Entgeltgruppe 5 eingruppiert, 37 Prozent in der Entgeltgruppe 6 oder in einer höheren Entgeltgruppe.

In Hörstel sind die Sekretariatskräfte zum Jahr 2015 in den Entgeltgruppen 3 und 5 eingruppiert.

#### → **Feststellung**

Die Stadt Hörstel gruppiert ihre Sekretariatskräfte grundsätzlich in üblichen Entgeltgruppen ein.

### Verfahren zur Stellenbemessung

Die Stadt Hörstel besitzt kein ausgearbeitetes Konzept oder Berechnungsgrundlage für die Bemessung der Stellenbesetzung in den Schulsekretariaten.

Neuberechnungen erfolgen bei Bedarf in unregelmäßigen Abständen. Tendenziell ist die Gesamtstundenzahl insgesamt in den letzten Jahren unverändert.

Im Sommer 2014 hat die KGSt ein neues Gutachten zur Stellenbemessung der Schulsekretariate veröffentlicht. In diesem Bericht hat die KGSt zwei verschiedene Varianten zur Stellenbemessung beschrieben: ein pauschaliertes und ein analytisches Verfahren. Das analytische Stellenbemessungsverfahren basiert auf einem detaillierten Aufgabenkatalog und mittleren Bearbeitungszeiten. Es ermöglicht eine individuelle Bedarfsberechnung in Abhängigkeit vom Tätigkeitsfeld des Sekretariatspersonals. Örtliche Besonderheiten und Zusatzaufgaben werden dabei ebenfalls berücksichtigt. Die KGSt hat mit ihrem Bericht ein Excel-Tool zur Verfügung gestellt. Damit kann für jeden Standort mit überschaubarem Aufwand eine individuelle Stellenbedarfsberechnung durchgeführt werden. Bei zukünftigen Stellenbemessungen könnte die Stadt Hörstel daher auf dieses Tool zurückgreifen.



→ **Empfehlung**

Die Stadt Hörstel sollte zukünftige Änderungen in den Schulsekretariaten nutzen, um eine detaillierte Stellenbemessung vorzunehmen. Neue Verträge sollten die Möglichkeit einer jährlichen Anpassung der Stellenanteile vorsehen.

## → Schülerbeförderung

Die Beförderung von Schülern verursacht jährlich hohe Aufwendungen. Deshalb prüft die gpaNRW, inwieweit sich die Kommunen mit der Optimierung der Schülerbeförderung befassen. Zu berücksichtigen ist, dass sich die Gemeindestruktur erheblich auf die Höhe der Schülerbeförderungskosten auswirken kann: Weit zerstreute Flächenkommunen mit großen Entfernungen zu den Schulstandorten haben Nachteile gegenüber kompakten Kommunen mit weitgehender ÖPNV-Abdeckung. Außerdem beeinflusst die Zusammensetzung der Schullandschaft den Kennzahlwert genauso wie die Anzahl der auswärtigen Schüler. Auch das Schulangebot in den Nachbarkommunen spielt eine wesentliche Rolle. Aufgrund dieser Einflussfaktoren verzichtet die gpaNRW auf die Festlegung eines Benchmarks.

Die Stadt Hörstel hat im Bezugsjahr 2015 überwiegend den ÖPNV (Bus und Bahn) genutzt. Es werden ausschließlich Schulwegtickets ausgegeben. Nur ein geringer Teil der Aufwendungen resultiert aus dem Schülerspezialverkehr. Hierfür werden Taxen eingesetzt.

Die Stadt Hörstel hat für die 1.883 Schüler im Jahr 2015 Schülerbeförderungskosten von 510.953 Euro aufgewendet. Von den 671 beförderten Schülern wurden lediglich 16 Schüler mit Schülerspezialverkehr befördert. Ansonsten erfolgte die Beförderung durch den ÖPNV.

### Kennzahlen Schülerbeförderung 2015

Kennzahl	Hörstel	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Aufwendungen je Schüler in Euro	271	86	639	346	260	347	414	67
Aufwendungen (Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	575	496	2.171	759	583	694	819	61
Anteil der beförderten Schüler an der Gesamtschülerzahl in Prozent	42,8	10,6	82,7	46,3	35,4	45,5	58,4	66

Die Aufwendungen je beförderten Schüler sind in Hörstel niedrig. Sie sind im Wesentlichen von der Gemeindestruktur, dem Umfang und der Lage der Schulen im Stadtgebiet und den Anteilen ÖPNV und Schülerspezialverkehr abhängig. Bei den Aufwendungen je Schüler ist auch der Anteil der beförderten Schüler von Bedeutung.

Im interkommunalen Vergleich aller 209 kleinen kreisangehörigen Kommunen positioniert sich Hörstel mit einer Gemeindefläche von 108 km<sup>2</sup> im oberen Bereich. Die Bevölkerungsdichte in Hörstel liegt mit 186 Einwohnern je km<sup>2</sup> demgegenüber auf mittlerem Niveau. Die größere Gemeindefläche wirkt sich eher belastend auf die Aufwendungen für die Schülerbeförderung in Hörstel aus. Die Einpendlerquote ist in Hörstel mit 4,7 Prozent unterdurchschnittlich und liegt leicht unter dem ersten Quartilswert. Hierdurch werden die Schülerbeförderungskosten tendenziell bevorteilt.

Der Anteil der beförderten Schüler liegt mit 43 Prozent in etwa auf Höhe des Medianwerts.

Die Aufwendungen je befördertem Schüler an den Grundschulen und der Realschule liegen im interkommunalen Vergleich nach den derzeit vorliegenden Vergleichswerten leicht unter dem Mittelwert. Bei der Hauptschule und der Gesamtschule liegt die Kennzahl noch unter dem ersten Quartilswert. Zum Jahr 2018 werden sowohl die Haupt- als auch die Realschule aufgelöst.

Der Schülerspezialverkehr ist grundsätzlich teurer als der ÖPNV. Die Aufwendungen für den Schülerspezialverkehr machen rund sieben Prozent der Aufwendungen aus. Der Anteil der mittels Spezialverkehr beförderten Schüler an den beförderten Schülern liegt hingegen nur bei zwei Prozent.

→ **Feststellung**

Die Aufwendungen für die Schülerbeförderung sind in Hörstel im interkommunalen Vergleich niedrig. Erzielt wird dieses Ergebnis trotz der vergleichsweise großen Gemeindefläche. Die niedrige Einpendlerquote und die überwiegende Nutzung des ÖPNV beeinflussen die Aufwendungen positiv.

Die Kennzahlenwerte für die einzelnen Schulformen stellt die gpaNRW in den Tabellen im Anhang dieses Teilberichts dar.

## Organisation und Steuerung

Die Schulverwaltung prüft den Anspruch auf Übernahme der Fahrtkosten. Kartenausgaben werden durch die Schulen vorgenommen.

Im Jahr 2015 erfolgten etwa 17 Prozent der Beförderungen von Schülern ohne Anspruch. Hierdurch ergeben sich zusätzliche Aufwendungen für die Stadt. Die Übernahme der Aufwendungen erfolgt auf Grund einer politischen Beschlusslage und wird unter anderem mit der Größe des Stadtgebietes begründet.

Aufwendungen für zusätzliche Fahrten die nicht als Schulweg/Unterrichtsfahrten gelten, werden für Fahrten zu Sportfesten übernommen.

Anreize zum Verzicht auf eine Fahrkarte (Fahrradpauschale) wurden in der Vergangenheit nicht gemacht.

Der in Anspruch genommene ÖPNV in Form von Busverkehr wird regelmäßig in Absprache mit den Schulen und dem beauftragten Unternehmen auf die Bedarfe der Schülerbeförderung hin optimiert.

Für den Schülerspezialverkehr (Taxen) ist zum Jahr 2014 eine Preisabfrage bei fünf Anbietern erfolgt. Aktuell wurde im Jahr 2017 eine erneute Abfrage bei zwei Anbietern vorgenommen.

→ **Feststellung**

Die Schülerbeförderung in Hörstel ist in großen Teilen optimiert. Notwendige Steuerungs- und Einflussaspekte hat die Verwaltung berücksichtigt. Dies gilt insbesondere für die Aufgabenverteilung, Zusammenarbeit Verkehrsbetriebe und Stadtverwaltung und Streckenoptimierungen. Die Vermeidung der Übernahme freiwilliger Beförderungskosten kann zu einem noch kostengünstigeren Ergebnis beitragen.

## → Anlagen: Ergänzende Grafiken/Tabellen

**Tabelle 1: Schulen im Primarbereich**

	2012/2013	2013/2014	2014/2015	2015/2016	2016/2017
Anzahl der kommunalen Grundschulen	5	5	5	5	5
davon mit OGS Angebot	3	3	3	4	4
davon mit anderen außerunterrichtlichen Betreuungsangeboten (keine OGS Schulen)	2	2	2	1	1

**Tabelle 2: Schülerzahlen und Betreuungsplätze in der OGS**

	2012/2013	2013/2014	2014/2015	2015/2016	2016/2017
Anzahl Schüler an kommunalen Schulen im Primarbereich	926	894	883	867	834
Anzahl Schüler an kommunalen Schulen im Primarbereich mit OGS-Angebot	693	653	645	757	734
davon OGS-Schüler	144	160	160	190	166
davon Schüler in anderen Betreuungsformen	95	97	107	134	127
Anzahl Schüler an kommunalen Schulen im Primarbereich ohne OGS-Angebot	233	241	238	110	100
davon Schüler in anderen Betreuungsformen	27	45	63	33	41

**Tabelle 3: Fehlbetrag OGS in Euro**

	2012	2013	2014	2015	2016
Fehlbetrag OGS absolut	98.989	131.227	150.756	180.300	233.540
Fehlbetrag OGS je OGS- Schüler	687	820	942	949	1.407

**Tabelle 4: Aufwendungen je OGS-Schüler**

	2012	2013	2014	2015	2016
	1.881	2.147	2.345	2.286	3.039

**Tabelle 5: Teilnahmequote OGS kommunale Grundschulen in Prozent**

2012	2013	2014	2015	2016
15,6	17,9	18,1	21,9	19,9

**Tabelle 6: Kennzahlen Schulsekretariate differenziert nach Schulformen 2015**

Kennzahl	Hörstel	Mini- mum	Maxi- mum	Mittel- wert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
<b>Grundschulen</b>								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	65	46	182	87	70	86	99	68
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	712	260	1.007	577	481	544	658	68
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	46.400	40.100	51.108	46.843	46.400	46.400	46.662	68
<b>Hauptschulen</b>								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	124	52	416	152	88	122	183	37
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	373	112	888	405	253	380	534	37
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	46.400	46.400	49.000	47.144	46.400	46.400	49.000	37
<b>Realschulen</b>								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	87	48	334	107	75	90	116	32
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	514	139	1.012	532	406	524	626	32
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	44.522	44.522	49.000	47.260	46.400	46.400	49.000	32
<b>Gesamtschulen</b>								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	62	52	169	82	62	70	98	16
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	725	275	938	641	484	692	753	16
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	44.696	44.696	49.000	47.522	46.400	47.615	49.000	16

**Tabelle 7: Kennzahlen Schülerbeförderung differenziert nach Schulformen 2015**

Kennzahl	Hörstel	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
<b>Grundschulen</b>								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	124	70	512	248	133	238	324	54
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	711	387	2.872	869	564	754	921	50
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	13,3	1,5	70,6	30,9	17,1	26,7	42,0	63
Einpendlerquote in Prozent	0,4	0,0	13,5	1,7	0,3	1,2	2,2	49
<b>Hauptschulen</b>								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	458	71	1.210	442	304	359	560	27
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	639	382	1.223	796	632	779	919	26
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	65,2	8,3	98,9	54,4	35,0	51,6	70,9	35
Einpendlerquote in Prozent	8,8	0,6	91,5	22,9	8,8	14,1	29,7	34
<b>Realschulen</b>								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	452	90	745	425	340	410	520	25
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	650	310	1.044	689	603	677	752	25
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	66,4	16,4	97,4	60,4	48,5	62,1	71,5	30
Einpendlerquote in Prozent	7,2	0,4	58,3	25,0	14,1	23,6	36,0	29
<b>Gesamtschulen</b>								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	336	96	551	370	319	376	467	15
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	464	464	892	629	560	606	693	15
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	68,7	15,3	83,2	58,8	49,3	57,9	73,7	16
Einpendlerquote in Prozent	8,9	2,4	68,4	35,1	9,4	36,2	52,1	17

## → 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](mailto:info@gpa.nrw.de)

**i** [www.gpa.nrw.de](http://www.gpa.nrw.de)

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Sport und Spielplätze der  
Stadt Hörstel im Jahr 2018*



# INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Sport	3
Spiel- und Bolzplätze	3
→ Inhalte, Ziele und Methodik	5
→ Sport	6
→ Sporthallen	7
Flächenmanagement Schulsport halls	7
Flächenmanagement Sporthallen (gesamt)	8
Schul- und Vereinsnutzung Sporthallen	9
→ Sportplätze	11
Strukturen	11
Auslastung und Bedarfsberechnung	12
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	12
→ Spiel- und Bolzplätze	14
Steuerung und Organisation	14
Strukturen	14
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	16

## → Managementübersicht

### Sport

Die vorhandene Datenlage ist bei Sporthallen wie auch bei Sportplätzen sehr gut. Ein langfristiges Sportstättenkonzept mit Berücksichtigung der Einwohnerentwicklung liegt nicht vor.

Bei den Schulsporthallen übersteigt der Bestand den Bedarf. Durch die Lage der Standorte in verschiedenen Ortsteilen ist nur in Hörstel eine schulübergreifende Nutzung möglich. Die Vereinsnutzung der Sporthallen ist sehr intensiv. Freie Zeiten liegen kaum vor.

Das Angebot an Sportplätzen und Spielfeldern für die Einwohner der Stadt Hörstel ist sehr hoch. Eine Betrachtung der Auslastung der Spielfelder lässt sich wegen fehlender Belegungspläne nicht durchführen. Hier sollte Hörstel eine Erhebung der tatsächlichen Auslastung von Spielfeldern erstellen.

Die Unterhaltung und Pflege der Sportplätze liegt in der Stadt Hörstel interkommunal unter dem Durchschnitt.

Die Sporthallen und -plätze führt die Stadt Hörstel als Betrieb gewerblicher Art (BgA). Vereine „mieten“ die notwendigen Zeiten und zahlen ein Nutzungsentgelt. Die Nutzungsentgelte der Vereine decken nur zu einem geringen Teil die Aufwendungen der Sporthallen- und Sportplatznutzung.

Handlungsmöglichkeiten sieht die gpaNRW in der Erarbeitung einer Sportstättenbedarfsplanung, einer Betrachtung der Auslastung von Spielfeldern und ggf. Maßnahmen aus dieser Erhebung.

#### → **KIWI-Bewertung**

Die gpaNRW bewertet das Handlungsfeld Sport der Stadt Hörstel mit dem Index 3.

### Spiel- und Bolzplätze

Die Stadt Hörstel hat noch kein strategisches Spielplatzkonzept erstellt. Die Kommune verfügt über eine umfangreiche Datenlage und damit eine gute Grundlage zur Steuerung der Spielanlagen. Die bisherigen Planungen sehen für jedes Baugebiet einen Spielplatz vor. Das Flächenangebot befindet sich vor allem bei den Spielplätzen weit über dem interkommunalen Durchschnitt.

Die Spielplätze sind mit vergleichsweise wenigen Spielgeräten bestückt. Die Größenbetrachtung zeigt überdurchschnittlich große Anlagen. Größere zusammenhängende Flächen lassen sich in der Regel günstiger unterhalten als viele kleine Spielplätze.

Die Aufwendungen für Pflege und Unterhaltung sind daher im interkommunalen Vergleich gering.

Handlungsmöglichkeiten bestehen nur bei den zur Verfügung gestellten Flächen.

→ **KIWI-Bewertung**

Die gpaNRW bewertet das Handlungsfeld Spiel- und Bolzplätze der Stadt Hörstel mit dem Index 3.

## → Inhalte, Ziele und Methodik

Die Kommunen stellen zur allgemeinen Daseinsvorsorge neben Sportanlagen auch Spiel- und Bewegungsmöglichkeiten im öffentlichen Raum zur Verfügung. Im Prüfgebiet Sport und Spielplätze untersucht die gpaNRW daher die Handlungsfelder Sport sowie Spiel- und Bolzplätze.

In dem Handlungsfeld Sport betrachtet die gpaNRW als Schwerpunkte die Sporthallen und die Sportplätze in der Stadt Hörstel. Das Handlungsfeld Spiel- und Bolzplätze umfasst alle öffentlichen Spiel- und Bolzplätze. Die gpaNRW betrachtet zum einen die vorgehaltenen Flächen, die Auslastung und den Bedarf auf Basis der derzeitigen Nutzung. Zum anderen beleuchten wir, wie die Kommune diese Bereiche organisiert und steuert. Bei den Sportplätzen sowie den Spiel- und Bolzplätzen betrachten wir zudem die Pflege und Unterhaltung.

In diesen Handlungsfeldern möchten wir u.a. einen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung leisten. Hierfür stellen wir zunächst Transparenz bei den eingesetzten und vorgehaltenen Ressourcen her. Diese Ressourcen in Form von Flächen und Aufwendungen vergleichen wir interkommunal. Basis für die interkommunalen Kennzahlenvergleiche sind die gesamten vorgehaltenen Flächen, z. B. Bruttogrundflächen der Sporthallen, sowie die gesamten Aufwendungen. Für die Bedarfsberechnungen haben wir Orientierungsgrößen und Faktoren festgelegt. Auf der Basis dieser Größen und Faktoren berechnen wir Potenziale bzw. zeigen Kapazitäten über dem Bedarf auf. Für die Kennzahl „Aufwendungen Spiel- und Bolzplätze“ ermitteln wir anhand eines Benchmarks Potenziale.

Darüber hinaus möchte die gpaNRW mit dieser Prüfung die strategische und operative Steuerung in diesen Handlungsfeldern verbessern. Beispielsweise erarbeiten wir Handlungsmöglichkeiten für die Kommune, damit sie auch langfristig ein bedarfsgerechtes Angebot an Sporthallen und -plätzen sowie Spiel- und Bolzplätzen vorhalten kann. Unter bedarfsgerecht versteht die gpaNRW, dass eine Anlage nachgefragt wird, also eine hohe Auslastung aufweist. Besonders bei den Spielplätzen legen wir dar, wie sich die demografische Entwicklung auswirkt. Die wesentlichen Erkenntnisse zur Steuerung erlangen wir aus Prüfgesprächen vor Ort.

Die Erträge und Aufwendungen beziehen wir auf das Haushaltsjahr 2016; die Flächen- und Schülerzahlen auf das Schuljahr 2016/2017.

## → Sport

In den vergangenen 20 Jahren hat sich die Sport-, Bewegungs- und Freizeitkultur in der Bevölkerung deutlich gewandelt. Sportler wählen heutzutage aus über 100 verschiedenen Sport- und Bewegungsarten. Darunter findet sich eine Vielzahl von Individualsportarten, wie Joggen, Wandern oder Inlineskating. Selbstorganisierte Sport- und Bewegungsaktivitäten haben zugenommen. Angebote von Vereinen oder anderen Institutionen fragen Sportler weniger nach. Die traditionellen Sportarten sowie der organisierte Sport haben Konkurrenz bekommen. Alternative Sport- und Bewegungsaktivitäten gewinnen zunehmend an Bedeutung. Exemplarisch dafür stehen Gesundheits-, Fitness- und Wellness-Angebote oder aber Aktivitäten im Erlebnis- und Abenteuersport.

Der demografische Wandel wird die Situation in den nächsten Jahren noch weiter verschärfen. Die bereits vollzogenen sowie die noch zu erwartenden Veränderungen haben deutliche Folgen für die Bereitstellung zeitgemäßer kommunaler Sportstätten.

Eine zielgerichtete Steuerung der Sport- und Bewegungsräume ist nur möglich, wenn die Kommune Kenntnisse über den Bestand und den Bedarf an kommunalen Sportanlagen hat. Im Idealfall verfügt sie über eine Sportentwicklungsplanung mit regelmäßiger Fortschreibung.

### → **Feststellung**

Die Stadt Hörstel hat bisher keine Sportstättenplanung erstellt. Eine detaillierte, dokumentierte, langfristige Sportentwicklungsplanung liegt nicht vor.

Alle relevanten Daten über Sportstätten, Pflege und Zustand liegen der Stadt Hörstel vor. Die notwendigen Informationen für diese Prüfung konnten zeitnah geliefert werden. Der Stadt Hörstel liegen keine Informationen über sonstige Sportanbieter und deren Programme vor.

Verantwortlich für die Belegung der Sporthallen außerhalb der Schulzeiten ist der Stadtsportverband. Er leitet die Belegungslisten an die Stadt Hörstel weiter. Die Schlüsselgewalt der Sporthallen wurde an die Sportvereine übertragen.

Die Sportplätze wurden den Sportvereinen zur eigenen Organisation übergeben. Hier nehmen die Sportvereine die Vergabe von Trainingszeiten selber vor. Die zentrale Stelle für die Unterhaltung und Pflege der Sporthallen und Sportplätze ist das Amt 65, das technische Bauamt. Die Sporthallen und Sportplätze werden in einem Betrieb gewerblicher Art (BgA) geführt. Die Vereine zahlen hierfür Nutzungsentgelte. Die Nutzungsentgelte sind in der Entgeltordnung der Stadt Hörstel differenziert nach Standort aufgeführt.

In die Pflege der Sportplätze sind die nutzenden Vereine mit eingebunden. Sie pflegen die Nebenanlagen, halten die Kunstrasenflächen sauber und übernehmen die Reinigung der Gebäude.

## → Sporthallen

Zunächst betrachtet die gpaNRW die Schulsporthallen, mit Ausnahme der Hallen an Förderschulen, in Trägerschaft der geprüften Kommune. Sporthallen für den Schulunterricht benötigt eine Kommune auf jeden Fall. Das übrige Angebot an Sporthallen sollte sich am zusätzlichen Bedarf und vor allem auch an der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kommune orientieren. Ebenso sollte die Kommune bereits heute berücksichtigen, wie sich der demografische Wandel auswirken wird. Um das gesamte Angebot an Sporthallen in einer Kommune darzustellen, erfasst die gpaNRW neben den Schulsporthallen alle weiteren Hallen mit Vereinsnutzung. Dies sind zum einen Sporthallen, an denen sich die Kommune finanziell beteiligt, z. B. Hallen im Vereinseigentum. Zum anderen erfasst die gpaNRW informativ die Hallen ohne finanzielle Beteiligung der Kommune, die dennoch den Vereinen zur Verfügung stehen.

### Flächenmanagement Schulsporthallen

Die Stadt Hörstel betreibt fünf Grundschulen und ein Schulzentrum. Im Schulzentrum befinden sich eine Haupt- und eine Realschule, beide werden 2017/2018 geschlossen. Weiter befindet sich die seit 2013/2014 im Aufbau befindliche Gesamtschule im Schulzentrum.

Im Eigentum der Stadt Hörstel befinden sich fünf Schulsporthallen. Davon drei Einfach-Sporthallen und zwei Zweifach-Sporthallen. Zusätzlich kann vom Schulzentrum, einer Grundschule und den Vereinen eine private Zweifach-Sporthalle genutzt werden.

Zusätzlich zu den Schulsporthallen steht in der Stadt Hörstel ein Hallenbad für den Schulsport zur Verfügung.

### Bruttogrundfläche Schulsporthallen je Klasse in m<sup>2</sup> 2016

Kennzahl	Hörstel	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Bruttogrundfläche je Klasse/Kurs in m <sup>2</sup> Schulsporthallen gesamt	99	45	231	109	83	101	124	53
Sportnutzfläche je Klasse/Kurs in m <sup>2</sup> Schulsporthallen gesamt	45	27	111	55	41	49	61	51
Durchschnittliche Sportnutzfläche je Halleneinheit in m <sup>2</sup> Schulsporthallen gesamt	383	281	609	400	372	399	426	51
Anteil Sportnutzfläche an Bruttogrundfläche	45,7	25,6	72,4	51,3	46,1	51,4	56,3	50

Die Differenz zwischen Sportnutzfläche und Bruttogrundfläche je Klasse zeigt eine Bauweise mit vielen Nebenflächen. Die Halleneinheiten sind im interkommunalen Vergleich leicht unterdurchschnittlich groß.

Die gpaNRW geht davon aus, dass an Grundschulen zehn Klassen und an weiterführenden Schulen zwölf Klassen/Kurse jeweils eine Halleneinheit benötigen. Den so ermittelten Bedarf für die Stadt Hörstel stellt die gpaNRW dem aktuellen Bestand gegenüber:

#### Vergleich Bedarf und Bestand Halleneinheiten für Schulen 2016

Bedarf	Bestand	Saldo
7,0	9,0	2,0

Durch die räumlichen Entfernungen können die Hallen Bevergern, Dreierwalde und Riesenbeck nur von den angeschlossenen Grundschulen genutzt werden. Die Ludgerus-Halle, die Harkenberghalle und die Grüne Halle liegen in räumlicher Nähe und werden schulübergreifend genutzt. Durch diese gemeinsame Nutzung von Sporthallen würde eine Einzelbetrachtung nicht die Realität zeigen.

Der Vergleich weist für die Stadt Hörstel Überschuss von zwei Halleneinheiten aus. Dieser Überschuss verteilt sich über fast alle Hallen. Die Sporthallen der äußeren Ortsteile können aufgrund der Entfernung nicht schulübergreifend genutzt werden. Es handelt sich daher um einen rechnerischen Überschuss, der sich nicht realisieren lässt.

Die Einwohnerprognose bis 2040 von IT.NRW zeigt für die Stadt Hörstel sinkende Einwohnerzahlen der unter 18 Jährigen. Prognostiziert wird ein Rückgang von ca. 23 Prozent. Dadurch kann der Hallenbedarf zukünftig sinken.

Aktuelle Studien gehen davon aus, dass die prognostizierten Schülerzahlen auf Bundesebene steigen werden. Grund dafür sind steigende Geburtenzahlen sowie die nicht genau bekannten Zuwanderungssalden. Diese Faktoren werden sich allerdings nicht nur regional (z.B. in ländlichen Gebieten oder Städten) sondern auch von Kommune zu Kommune unterschiedlich auswirken. Hinzu kommen weitere Veränderungen wie die Weiterentwicklung der schulischen Inklusion. Die weitere Entwicklung bleibt daher abzuwarten. Dies sollte in einer langfristigen Entwicklungsplanung berücksichtigt werden.

#### Flächenmanagement Sporthallen (gesamt)

Wir betrachten in dieser Prüfung auch den Gesamtbestand an kommunalen Sporthallen, um das Angebot für die Einwohner darzustellen.

In der Stadt Hörstel gibt es neben den Schulsportstätten keine weiteren Sporthallen für den Vereinssport. Allerdings gibt es zusätzlich drei Gymnastikhallen, die zwar für den Vereinssport genutzt werden, jedoch nicht in unsere Betrachtung fallen. Das wären die Gymnastikhalle an der Harkenberghalle des SC Hörstel, die Gymnastikhalle an der Grünen Halles des Teuto Riesenbeck sowie die Gymnastikhalle am Begegnungshaus der Caritas in Bevergern. Im Bau ist derzeit eine weitere Gymnastikhalle in Dreierwalde, die gemeinsam von einer Kindertagesstätte und dem SV Brukeria Dreierwalde genutzt werden wird. Da in den Gymnastikhallen auf-

grund der Größe nicht alle Sportarten angeboten werden können, werden sie in unseren Vergleichen nicht berücksichtigt.

### Bruttogrundfläche Sporthallen je 1.000 Einwohner in m² 2016

Kennzahl	Hörstel	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Bruttogrundfläche je 1.000 Einwohner in m² Sporthallen gesamt	376	126	861	369	299	356	422	53
Sportnutzfläche je 1.000 Einwohner	172	55	462	183	146	180	210	51
Sporthalleneinheiten je 1.000 Einwohner	0,45	0,18	0,89	0,47	0,38	0,46	0,55	54

In Relation zur Einwohnerzahl stellt sich das Hallenangebot unauffällig dar.

### Schul- und Vereinsnutzung Sporthallen

Die Schulen haben feste Zeiten zur Nutzung der Sporthallen. Diese variieren entsprechend der Schulform und ggf. OGS-Angeboten.

### Nutzungsquote außerschulische Nutzung Sporthallen gesamt 2016

Hörstel	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
95	72	152	96	94	100	100	38

Die Nutzungsquote ist der Anteil der tatsächlichen Nutzung an den Vereinen zur Verfügung gestellten Zeiten.

Da die Vereine für die belegten Nutzungszeiten Entgelte an die Stadt entrichten, kann von einer tatsächlichen Nutzung der gebuchten Zeiten ausgegangen werden.

Die Belegungspläne der Gymnastikhallen zeigen in den Nachmittagsstunden eine sehr gute Auslastung. In den Vormittagsstunden sind noch freie Zeiten erkennbar.

Im Zuge der demografischen Entwicklung ändert sich nicht nur der Bedarf an Schulsportstätten. Auch die außerschulischen Nutzungen verändern sich. Vereine verlieren Mitglieder. Sie müssen ihr Angebot reduzieren oder neu ausrichten. In diesem Zusammenhang steigt die Nachfrage nach Seniorenangeboten. Diese Angebote können sich auch auf die Vormittagsstunden ausweiten.



### Entwicklung Einwohnerzahlen

	2013	2014	2015	2016	2020	2025	2030	2035	2040
Einwohner gesamt	19.491	19.578	19.995	20.038	19.233	18.957	18.651	18.263	17.835
unter 18 Jahre	4.039	3.941	3.955	liegt noch nicht vor	3.418	3.162	3.059	3.004	2.875

Quelle: IT.NRW

Die Stadt Hörstel sollte sich bereits jetzt damit beschäftigen, welches Angebot sie zukünftig in welcher Form vorhalten möchte und kann. Auch für die Sporthallen muss die Kommune den Bestand und Bedarf laufend im Blick halten. Sie muss frühzeitig auf Veränderungen reagieren. Hierzu sollte die Stadt Hörstel ein Sportentwicklungskonzept erstellen. Ersatzweise sollten die Sporthallen Inhalt einer Schulentwicklungsplanung mit Berücksichtigung der außerschulischen Belegung sein.

## → Sportplätze

Die gpaNRW betrachtet hier kommunale Sportplätze<sup>1</sup>, die die Kommune bilanziert hat. Darüber hinaus beziehen wir Sportplätze ein, deren Pflege und Unterhaltung die Kommune ganz oder teilweise auf die Vereine übertragen hat. Ebenso berücksichtigen wir Flächen, die die Kommune für Sportplätze gepachtet hat. Stadien wie auch Spiel- und Bolzplätze berücksichtigt die gpaNRW an dieser Stelle nicht. Sportplätze im Eigentum von Vereinen oder Dritten fließen zunächst nicht in die Kennzahlen ein. Die gpaNRW nimmt sie jedoch informativ mit auf und betrachtet auch diese Flächen.

Die gpaNRW betrachtet alle kommunalen Sportaußenanlagen und bezeichnet diese einheitlich als Sportplätze. Diese beinhalten neben den Sportnutzflächen wie Spielfelder, Leichtathletikflächen und sonstige Sportflächen auch Tribünen, Schutzzonen, Umkleidegebäude, Vereinsheimen, Parkplätze soweit nicht im öffentlichen Raum, Wege und Einfassungen.

Die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung bezieht sich auf die Spielfelder bzw. den Fußballsport. Sonstige Sportnutzflächen, wie z. B. Laufbahnen, Sprunganlagen, Beachvolleyballfelder, und deren Nutzung betrachtet die gpaNRW in dieser Prüfrunde hingegen nicht.

Die Stadt Hörstel wendete 2016 für ihre Spielfelder 8,91 Euro je Einwohner auf. Das ist im interkommunalen Vergleich ein Wert weit über dem Durchschnitt.

Im Folgenden betrachtet die gpaNRW die Faktoren Angebot, Steuerung und Pflege der Sportplätze in der Stadt Hörstel.

Das Angebot für den Vereinssport sollte bedarfsgerecht sein, d.h. die Plätze sollten tatsächlich bespielt werden und unter normalen Bedingungen eine hohe Auslastung haben. Plätze mit wenigen Mannschaften kann eine Kommune nicht betreiben, ohne dass sie sich übermäßig belastet. Die Anlagen für den Vereinssport sollten vormittags den Schulen zur Verfügung stehen.

### Strukturen

Die Stadt Hörstel betreibt vier eigene Sportplätze mit insgesamt elf Sportrasen- und einem Kunstrasenplatz.

#### Strukturkennzahlen Sportplätze 2016

Kennzahl	Hörstel	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche Sportplätze gesamt je Einwohner in m <sup>2</sup>	11,93	1,79	13,14	7,23	4,73	7,51	8,43	53
Fläche Spielfelder gesamt je Einwohner in m <sup>2</sup>	4,62	0,69	7,49	3,53	2,22	3,30	4,62	53

<sup>1</sup> Sportplätze im Sinne der DIN 18035-1: Sportplätze, Teil 1: Freianlagen für Spiele und Leichtathletik, Planung und Maße

Kennzahl	Hörstel	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Anteil Sportnutzfläche an Gesamtfläche Sportplätze in Prozent gesamt	54,4	32,7	92,3	56,9	47,3	58,3	64,5	52

→ **Feststellung**

Die Stadt Hörstel unterhält wesentlich mehr Sportplatzflächen als die meisten Vergleichskommunen. Bei der Sportplatzfläche je Einwohner erreicht sie den zweithöchsten Wert.

Der Anteil der Sportnutzfläche an der Gesamtfläche der Sportanlage zeigt, wie viel Prozent der Sportplätze direkt für den Sport genutzt werden und welcher Anteil auf andere Flächen entfällt. Diese Flächen erfordern ebenfalls Pflege und Unterhaltung. Interkommunal verglichen liegt der Flächenanteil Sportnutzfläche unter dem Durchschnitt.

Die Hauptnutzung der Sportanlagen erfolgt über die Spielfelder. Leichtathletikanlagen sind zusätzlich vorhanden. Notwendige Schutzzonen als Lärm-, Sicht- und Sicherheitsschutzzonen gibt es in ausreichendem Umfang.

### Auslastung und Bedarfsberechnung

Hier stellt die gpaNRW die belegten Nutzungszeiten den grundsätzlich verfügbaren Nutzungszeiten gegenüber. Für die Sportrasenplätze legen wir durchschnittlich 14 Stunden pro Woche zugrunde. Für den Kunstrasenplatz liegt die verfügbare Nutzungszeit bei 30 Stunden pro Woche. Berücksichtigt werden bei dieser Berechnung ausschließlich die Trainingszeiten unter der Woche von Montag bis Freitag.

→ **Feststellung**

Der Stadt Hörstel liegen keine Belegungspläne der Sportplätze vor. Daher kann eine Betrachtung der Auslastung und des Bedarfes nicht durchgeführt werden.

Die demografische Entwicklung mit Rückgängen der Einwohner unter 18 Jahren könnte langfristig zu weniger Jugendmannschaften in der Stadt Hörstel führen. Das Sportverhalten und die Sportarten werden sich auf jeden Fall verändern. Dies wäre bei einer Betrachtung von Auslastung und zukünftigem Bedarf zu berücksichtigen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hörstel sollte sich regelmäßig von den Sportvereinen Belegungspläne der Sportplätze vorlegen lassen. Einerseits um die Auslastung zu kontrollieren, andererseits um die Nutzungsentgelte zu prüfen. Diese sollte die Stadt Hörstel unregelmäßig auf die tatsächliche Belegung überprüfen.

### Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Nur mit einer ordnungsgemäßen Nutzung und einer fachgerechten Pflege und Wartung der Sportplätze ist es möglich, dass die Plätze die prognostizierten Lebensdauern erreichen und kein vorzeitiger Finanzbedarf entsteht.

Bei der Pflege und Wartung der Sportplätze sind die Aufwendungen für die Spielfelder der Hauptkostenträger.

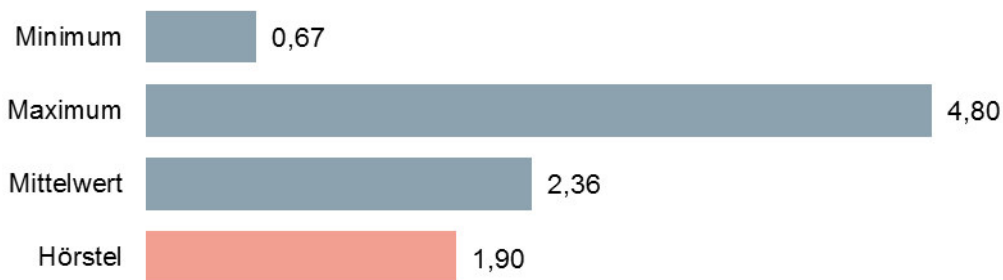
Zu den Aufwendungen gehören u. a.:

- Personalaufwendungen,
- Aufwendungen für Fremdvergaben von Ingenieurleistungen,
- Pflegeaufwendungen (Eigen- und Fremdleistungen),
- Abschreibungen sowie
- Zuschüsse für Pflegeleistungen an Vereine.

Die Stadt Hörstel wendet 2016 ca. 179.000 Euro für die Spielfelder auf. In 2015 betragen diese Aufwendungen nur 176.000 Euro.

Da im Vergleichsjahr 2016 noch nicht genug Datensätze für die Kennzahl „Aufwendungen Spielfelder je m<sup>2</sup> in Euro“ vorliegen, wird hier ausnahmsweise die Kennzahl des Jahres 2015 verwendet.

#### Aufwendungen Spielfelder je m<sup>2</sup> in Euro 2015



Hörstel	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1,90	1,20	2,19	3,34	22

Im Jahr 2016 beträgt der Wert „Aufwendungen Spielfelder je m<sup>2</sup> in Euro“ der Stadt Hörstel 1,93 Euro.

Obwohl elf der zwölf Spielfelder teuer zu unterhaltende Sportrasenfelder sind, liegen die Aufwendungen interkommunal auf unterdurchschnittlichem Niveau.

#### → **Feststellung**

Durch die Einbeziehung der Vereine erreicht die Stadt Hörstel unterdurchschnittliche Aufwendungen je m<sup>2</sup>. Aufgrund des umfangreichen Angebots ist die Haushaltsbelastung dennoch deutlich größer als in den meisten Vergleichskommunen.

## → Spiel- und Bolzplätze

Die gpaNRW untersucht hier die öffentlich zugänglichen kommunalen Spiel- und Bolzplätze. Somit bleiben solche an Schulen und Kindergärten in unseren Vergleichen unberücksichtigt.

Die Stadt Hörstel wendete 2016 für ihre Spiel- und Bolzplätze 8,06 Euro je Einwohner auf. Das ist im interkommunalen Vergleich ein durchschnittlicher Wert.

Im Folgenden betrachtet die gpaNRW die Faktoren Steuerung, Angebot und Pflege der Spiel- und Bolzplätze in der Stadt Hörstel.

### Steuerung und Organisation

Die Produktverantwortung für die Spiel- und Bolzplätze liegt im Amt 65, dem technischen Bauamt. Um eine optimale Abstimmung zwischen Planung, Bau und Unterhaltung zu gewährleisten, erfolgt ein intensiver Austausch mit dem kommunalen Bauhof. Dieser ist dem gleichen Fachamt zugeordnet. Der Bauhof ist für die komplette Unterhaltungs-, Kontroll- und Wartungsleistungen zuständig.

Die Stadt Hörstel hat noch kein strategisches Spielplatzkonzept erarbeitet. Bisher besteht die Maxime: Jedes Baugebiet erhält einen Spielplatz.

#### → **Feststellung**

Die Stadt Hörstel hat noch kein strategisches Spielplatzkonzept aufgestellt.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Hörstel sollte ein langfristiges Spielplatzkonzept erarbeiten. Inhalte sollten vor allem Aspekte der Demographie und deren Folgen für die Nutzung und Fortführung der Spiel- und Bolzplätze sein. Diese sind mit Maßnahmen zu untermauern.

Die wichtigsten Informationen zu den Spiel- und Bolzplätzen liegen dem Amt 65 vor. Eine Kostenrechnung zur Darstellung der Bauhofleistungen wird am Bauhof geführt. Anlassbezogen lassen sich Einzelleistungen ermitteln und auswerten. Diese Kostenrechnung sollte die Stadt Hörstel um die eingesetzten Ressourcen der Verwaltung ergänzen. Damit kann sie die Leistungen dann beispielsweise mit dem freien Markt vergleichen und beurteilen, ob sie diese Leistungen wirtschaftlich erbringt. Die Informationen zu Pflegeleistungen und -häufigkeiten hält der Bauhof bereit.

### Strukturen

Die örtlichen Strukturen sind nicht ausschließlich von kommunalen Flächen geprägt. Deshalb stellt die gpaNRW an dieser Stelle die Erholungs- und Grünflächen<sup>2</sup> dar. Darunter hat die gpaNRW die Erholungsflächen, landwirtschaftliche Flächen, Waldflächen, Wasserflächen, Flä-

<sup>2</sup> Auswertung lt. IT-NRW, Katasterfläche nach der tatsächlichen Art der Nutzung

chen anderer Nutzungen und das Straßenbegleitgrün summiert. Hier fließen alle Flächen unabhängig davon ein, ob es sich um kommunale Flächen handelt oder nicht.

### Strukturkennzahlen Grünflächen allgemein 2015

Kennzahl	Hörstel	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in EW je km <sup>2</sup>	186	44	828	210	129	185	247	209
Erholungs- und Grünfläche je EW in m <sup>2</sup>	4.648	762	20.914	5.554	3.394	4.710	6.835	209
Anteil Erholungs- und Grünfläche an Gemeindefläche in Prozent	86,4	38,8	94,8	86,7	85,1	88,4	90,4	209

Quelle: IT.NRW

Die Stadt Hörstel hat im Vergleich zu anderen kleinen kreisangehörigen Kommunen eine sehr große Gemeindefläche mit vielen Einwohnern. Das ergibt eine durchschnittliche Bevölkerungsdichte.

Die Prognose der Bevölkerungsentwicklung bis 2040 von IT.NRW ist stark sinkend. Der Einwohnerrückgang bis 2040 beträgt demnach elf Prozent, bei den Einwohnern bis 18-Jahren liegt der Rückgang sogar über 27 Prozent.

Die Erholungs- und Grünflächen je Einwohner liegen im interkommunalen Vergleich im mittleren Bereich. 86 Prozent der Gemeindeflächen bestehen aus Erholungs- und Grünflächen (gem. IT-NRW). Zusätzlich steht den Einwohnern viel Fläche zur Freizeitgestaltung im Umland der Stadt Hörstel zur Verfügung.

Die Stadt Hörstel betreibt im Vergleichsjahr 50 Spielanlagen, davon 38 Spielplätze und zwölf Bolzplätze, mit einer Gesamtfläche von über 71.000 m<sup>2</sup>. Auf den Spielplätzen sind 239 Spielgeräte installiert.

### Strukturkennzahlen Spiel- und Bolzplätze 2016

Kennzahl	Hörstel	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche der Spiel- und Bolzplätze je EW unter 18 Jahre in m <sup>2</sup>	18,0	5,2	32,3	15,6	10,4	15,0	18,0	54
Anzahl der Spiel- und Bolzplätze je 1.000 EW unter 18 Jahre	12,6	6,0	21,5	11,9	9,4	11,4	14,5	54
Anzahl der Spielgeräte je 1.000 m <sup>2</sup> Spielplatzfläche	4,3	1,3	17,6	5,8	4,4	5,6	6,9	52
durchschnittliche Größe der Spiel- und Bolzplätze	1.426	764	2.659	1.320	1.059	1.246	1.474	54

Anzahl und Fläche verdeutlicht eine sehr gute Versorgung der unter 18-Jährigen mit Spiel- und Bolzplätzen. Die durchschnittliche Größe der Spiel- und Bolzplätze zeigt eher große Flächen. Große Spielplätze lassen eine wirtschaftlichere Pflege und Unterhaltung durch den Einsatz größerer Maschinen und Geräte zu. Rüst- und Fahrzeiten fallen in geringerem Maß an. Durch die große Fläche der Spielplätze ist die Bestückung mit Spielgeräten im Vergleich gering. Auch das hat den Vorteil der effektiveren Unterhaltung. Es können größere Geräte zur Unterhaltung eingesetzt werden. Außerdem sind größere Spielplätze mit abwechslungsreichen Spielmöglichkeiten attraktiver und von den Nutzern meist besser angenommen.

#### Differenzierung Fläche Spiel- und Bolzplätze je Nutzer in m<sup>2</sup> 2016

Kennzahl	Hörstel	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche der Spielplätze je EW unter 14 Jahre in m <sup>2</sup>	19,4	6,1	36,7	16,6	12,3	16,3	19,3	30
Fläche der Bolzplätze je EW unter 18 Jahre in m <sup>2</sup>	4,04	0,00	20,58	3,70	1,53	2,85	4,21	50

#### → Feststellung

Die Stadt Hörstel bietet ein sehr umfangreiches Angebot an Spiel- und Bolzplätzen.

#### → Empfehlung

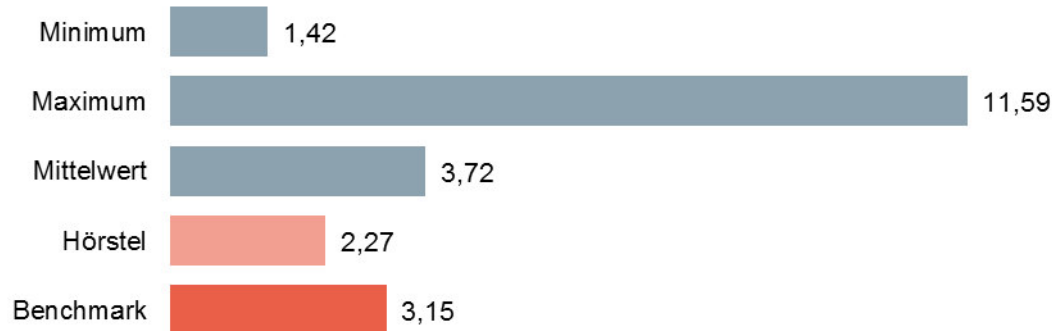
Die Stadt Hörstel sollte die Flächen der Spiel- und Bolzplätze dem voraussichtlich weiter zurückgehenden Bedarf anpassen.

### Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Grundlage der Kennzahlenvergleiche ist der gesamte Ressourcenverbrauch (bzw. die Vollkosten) für die Spiel- und Bolzplätze. Die Kennzahl berücksichtigt auch die Abschreibungen für die Spiel- und Bolzplätze. Dies ist erforderlich, um die Vergleichbarkeit der Aufwendungen zu gewährleisten unabhängig davon, ob die Kommune den Aufwuchs und die Spielgeräte sowie die Ausstattung über das Festwertverfahren oder die Einzelbewertung erfasst.

Die Spielgeräte und die Ausstattungen wurden im Wege der Einzelbewertung bilanziert, so dass entsprechende Abschreibungen in die Kennzahl einfließen. Im Jahr 2016 belaufen sich die Aufwendungen für die Spiel- und Bolzplätze in Hörstel auf knapp 162.000 Euro. Davon entfallen über 20.000 Euro auf die Abschreibungen.

### Aufwendungen Spiel- und Bolzplätze je m<sup>2</sup> in Euro 2016



Hörstel	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2,27	2,46	3,27	4,12	36

#### → Feststellung

Aus der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung der Spiel- und Bolzplätze ist kein Potenzial abzuleiten. Der Wert der Stadt Hörstel unterschreitet den Benchmark deutlich.

#### → Empfehlung

Um trotzdem eine Haushaltsentlastung generieren zu können, sollte die Stadt Hörstel sich bei den Flächen der Spielplätze je Einwohner unter 14-Jahre dem Mittelwert nähern. Dadurch könnte sie eine Haushaltsentlastung von rund 30.000 Euro erzielen.

### Kennzahlen Spiel- und Bolzplätze 2016

Kennzahl	Hörstel	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Pflegeaufwendungen Spiel- und Bolzplätze gesamt je m <sup>2</sup> in Euro	1,98	0,71	9,81	3,11	1,95	2,57	3,51	41
Abschreibungen je m <sup>2</sup> Spiel- und Bolzplatz in Euro	0,29	0,00	1,79	0,53	0,25	0,51	0,70	43
durchschnittlicher Bilanzwert je Spielgerät in Euro	439	120	2.780	797	382	589	902	47

Ein geringer durchschnittlicher Bilanzwert verursacht auch nur geringe Abschreibungen. Dies beeinflusst unsere Kennzahl „Aufwendungen Spiel- und Bolzplätze je m<sup>2</sup> in Euro“. Die Pflegeaufwendungen (ohne Abschreibungen) liegen interkommunal auch unter dem Durchschnitt und sind vergleichsweise gering.

Hier ist eine Betrachtung einzelner Leistungskennzahlen zur vertiefenden Bewertung notwendig.



### Differenzierte Kennzahlen Spiel- und Bolzplätze 2016 in Euro

Kennzahl	Hörstel	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Aufwendungen für die Grünflächenpflege je m <sup>2</sup> Spiel- und Bolzplatz	0,82	0,08	2,10	0,76	0,39	0,58	0,98	24
Aufwendungen für die Spielgeräte insgesamt je m <sup>2</sup> Spielplatz	0,75	0,37	8,95	1,74	0,77	1,27	1,75	25
Aufwendungen für die Kontrolle der Spielgeräte je m <sup>2</sup> Spielplatz	0,16	0,06	1,40	0,49	0,25	0,39	0,58	24
Aufwendungen für die Wartung/Reparatur der Spielgeräte je m <sup>2</sup> Spielplatz	0,46	0,11	7,83	1,25	0,40	0,89	1,34	22
Aufwendungen für die Spielgeräte insgesamt je Spielgerät	174	23	1.124	317	158	211	450	24
Aufwendungen für die Kontrolle der Spielgeräte je Spielgerät	38	7	237	91	48	70	145	24
Aufwendungen für die Wartung/Reparatur der Spielgeräte je Spielgerät	106	6	984	226	95	139	263	22

Die geringen Aufwendungen resultieren aus sehr mehreren Faktoren. Den geringen Aufwendungen je Spielgerät und wenigen Spielgeräten je m<sup>2</sup> Spielplatzfläche. Auch der durchschnittliche Bilanzwert und die damit verbundenen geringen Abschreibungen sind ein weiterer Faktor für die Höhe der Gesamtaufwendungen. Lediglich die Grünpflege je m<sup>2</sup> liegt über dem interkommunalen Durchschnitt.

### Unterhaltungs- und Pflegestandard

Ein wesentlicher Aspekt ist hier die Kontrolle der Spielgeräte. Maßgeblich dafür ist die DIN EN 1176. Diese ist nicht gesetzlich vorgeschrieben, aber häufig Bestandteil von Versicherungsverträgen. Die DIN EN 1176 legt folgende regelmäßige Inspektionen fest:

- Visuelle Routine-Inspektion (wöchentlich bis täglich),
- Operative Inspektion (alle 1 bis 3 Monate),
- Jährliche Hauptinspektion (= Spielplatz-TÜV).

Dabei werden die Wirkung von Witterungseinflüssen, das Vorliegen von Verrottung oder Korrosion sowie jeglicher Veränderung der Anlagensicherheit als Folge von durchgeführten Reparaturen oder zusätzlich eingebauten oder ersetzten Anlagenteilen erfasst.

Die Stadt Hörstel hat die Intervalle für die visuelle Inspektion auf 14-tägig festgelegt. Die operative Inspektion wird vierteljährlich und die Hauptinspektion jährlich durchgeführt. Alle Inspektionen werden von eigenem speziell geschultem Personal durchgeführt.

## **Patenschaften**

In einigen Kommunen sind angesichts der knapper werdenden Ressourcen Patenschaften für Spiel- und Bolzplätze anzutreffen. Gerade junge Eltern sind besonders motiviert, da ihre eigenen Kindern und somit auch die gesamte Familie zu den Nutznießern attraktiver und funktionsfähiger Spielplätze gehören.

Auch wenn die Patenschaften die regelmäßigen Kontrollen durch die Kommune nicht ersetzen können und dürfen, bietet das ehrenamtliche Engagement Vorteile. So können insbesondere Mängel ggf. frühzeitiger erkannt und behoben werden.

### **→ Empfehlung**

Die Gemeinde Hörstel sollte sich um die Gewinnung von Spielplatzpatenschaften bemühen.

## → 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](mailto:info@gpa.nrw.de)

**i** [www.gpa.nrw.de](http://www.gpa.nrw.de)

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Verkehrsflächen der Stadt Hörstel  
im Jahr 2018*

# INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Verkehrsflächen	3
→ Inhalte, Ziele und Methodik	4
→ Steuerung	5
→ Ausgangslage	8
Strukturen	8
Bilanzkennzahlen	8
→ Erhaltung der Verkehrsflächen	10
Alter und Zustand	12
Unterhaltung	13
Reinvestitionen	17

## → Managementübersicht

### Verkehrsflächen

Die Datenlage zum Thema Verkehrsflächen ist in der Stadt Hörstel gut. Viele Flächendaten und eine Kostenrechnung im Bauhof sind vorhanden. Die Zustandsklassen wurden zur Eröffnungsbilanz erfasst und bewertet. Leider wurden sie nicht fortgeschrieben. Auf der Grundlage einer neuen Erfassung und Bewertung der Verkehrsflächen sollte die Stadt Hörstel eine gezielte Steuerung der Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen erarbeiten.

Der Anlagenabnutzungsgrad zeigt mit 49 Prozent ein ausgeglichenes Verhältnis zwischen älteren und neueren Verkehrsflächen. Dabei sind die Straßen noch in einem durchschnittlichen Alter, während vor allem die Wirtschaftswege einen höheren Anlagenabnutzungsgrad aufweisen.

Die eingesetzten Ressourcen für die Unterhaltung der Verkehrsflächen liegen weit unter den Empfehlungen der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen. Die Stadt Hörstel sollte sich für eine Erhaltungsstrategie entscheiden. Sie sollte diese dokumentieren und notwendige Maßnahmen festschreiben.

Die Reinvestitionen erreichen regelmäßig nicht die Höhe der Abschreibungen. Um den Wert zu erhalten, sollte die Stadt Hörstel hier zukünftig mehr reinvestieren.

#### → **KIWI-Bewertung**

Die gpaNRW bewertet das Handlungsfeld Verkehrsflächen der Stadt Hörstel mit dem Index 3.

## → Inhalte, Ziele und Methodik

Die gpaNRW untersucht in diesem Prüfgebiet wie die Kommunen mit ihren Verkehrsflächen und dem entsprechenden Vermögen umgehen.

Die Verkehrsfläche definiert sich dabei abschließend aus den folgenden Anlagenbestandteilen:

- Fahrbahnen (Fahrstreifen, Mehrzweckstreifen, Wirtschaftswege, Fußgängerzonen, Busspuren),
- sonstigen Verkehrsflächen (Geh- und Radwege, Radfahrstreifen, Parkstreifen, Parkplätze, Parkbuchten, Busbuchten, Plätze, Trennstreifen und Inseln (befestigt)) und
- sonstigen Anlagenteilen (Bankette, Gräben/Mulden, Durchlässe, Regenwasserkanäle (nur Straßenentwässerung), Straßenabläufe, Markierung, Poller, Schutzplanken).

Ziel der gpaNRW ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen und Risiken für den Haushalt und den Zustand der Verkehrsflächen aufzuzeigen. Die Darstellung der Kennzahlen zu den Verkehrsflächen schafft Transparenz und sensibilisiert die Kommunen für einen bewussten und zielgerichteten Umgang mit ihrem Verkehrsflächenvermögen.

Dazu untersucht die gpaNRW zunächst die Steuerung der Erhaltung der Verkehrsflächen. Die örtlichen Strukturen und die Bilanzkennzahlen bilden die Ausgangslage für die nachfolgende Betrachtung der einzelnen Einflussfaktoren auf die Erhaltung der Verkehrsflächen. Die drei wesentlichen Einflussfaktoren Alter, Unterhaltung und Reinvestitionen bewertet die gpaNRW dazu einzeln.

## → Steuerung

Im diesem Bereich beschäftigen wir uns schwerpunktmäßig mit der systematischen Erhaltung und den dafür erforderlichen Informationen.

Die Produktverantwortung für die Verkehrsflächen liegt im Amt 65, dem technischen Bauamt. Hier ist auch die Unterhaltung der Verkehrsflächen angesiedelt. Das Fachamt führt das vorhandene Straßenkataster. Lediglich Aufbaudaten, Erhaltungsdaten und Verkehrsdaten werden nicht gesammelt.

Die Erhaltungsdaten sind notwendig, um den Sanierungsintervall einzelner Straßenabschnitte zu beobachten und ggf. mit umfangreicheren Maßnahmen dem Wertverlust entgegenwirken zu können.

Die Verkehrsdaten treffen Aussagen zu Verkehrsbelastungen und Fußgängerströmen. Die Bedeutung einzelner Straßenabschnitte wird unterschieden.

Die bisher vorliegenden Daten wurden visuell zur Bewertung des Vermögens im Zuge der Eröffnungsbilanz zum 1. Januar 2008 ermittelt. Es erfolgte eine Einteilung in Fahrbahnen, Radwege, Gehwege, Parkstreifen sowie befestigte und unbefestigte Wirtschaftswege.

Die visuelle oder messtechnische Zustandserfassung entspricht der körperlichen Inventur nach § 28 Gemeindehaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen (GemHVO NRW). Hiernach sind Vermögensgegenstände mindestens alle fünf Jahre durch eine körperliche Inventur aufzunehmen.

Die Stadt Hörstel hat den vorgegebenen Zeitraum für die körperliche Inventur zwischen Eröffnungsbilanz und erneuter Erfassung nicht eingehalten. Zukünftig sollte sie mindestens alle fünf Jahre den Zustand ihrer Verkehrsflächen entweder visuell oder messtechnisch erfassen. Hörstel schreibt den Zustand der Verkehrsflächen anhand der durchgeführten Maßnahmen im Zustandskataster fort.

Manuelle oder EDV-gestützte Berechnungsmodelle über den Finanzbedarf von verschiedenen Bauprogrammen liegen nicht vor.

Sollen Bauprogramme für einen mittelfristigen Zeitraum oder langfristige Prognosen aufgestellt werden, sind dafür Modellberechnungen erforderlich. Hierzu gibt es geeignete Softwarelösungen. Unabhängig von ihrer Größe muss jede Kommune die Frage beantworten können, welche Finanzmittel (konsumtiv und investiv) erforderlich sind, um die gesetzten Erhaltungsziele zu erreichen.

Ein Abgleich der Straßendatenbank mit der Anlagenbuchhaltung erfolgt regelmäßig, um Zu- und Abgänge zu aktualisieren.

Die Straßenkontrollen zur Feststellung akuter Mängel bzw. Verkehrssicherungspflichten erfolgen durch regelmäßige Befahrungen des Bauhofes. Die hieraus resultierenden Informationen werden vom Bauhof direkt bearbeitet oder an den Versorger bzw. andere zuständige Abteilungen weitergegeben.



Die Befahrungen des Bauhofes ersetzen keine Zustandsermittlung. Sie liefern ergänzende Informationen über Mängel und Schäden im Rahmen der Verkehrssicherung. Die Notwendigkeit kleinerer betrieblicher und baulicher Unterhaltungsmaßnahmen wird erkannt und weitergegeben. Für diese routinemäßigen Befahrungen sollte es eine Dienstanweisung mit festen Tourenplänen geben.

→ **Empfehlung**

Die Durchführungen und Intervalle der Straßenbefahrungen sowie die notwendigen festzuhaltenden Informationen sollte die Stadt Hörstel in einer Dienstanweisung definieren.

Die Zustandsermittlungen und entsprechende Beurteilungen werden von Ingenieuren des Fachamtes durchgeführt. Hier erfolgen auch die Kostenermittlungen. Eine strategische Zielsetzung der Notwendigkeit der Instandsetzung bzw. Erneuerung von Wirtschaftswegen sowie eine Kostenberechnung erfolgt jährlich in einer Vorlage für den Straßen- und Wegeausschuss. In diesem Ausschuss wird letztendlich politisch entschieden, wie der jährliche Haushaltsansatz eingesetzt wird.

Eine Kostenrechnung wird im Bauhof geführt. Diese ist noch recht grob gegliedert. Hier könnte eine stärkere Unterteilung mehr Informationen zur Steuerung von Maßnahmen geben.

→ **Feststellung**

Die Stadt Hörstel führt im Bauhof eine Kostenrechnung für die Verkehrsflächen. Diese macht den eingesetzten Ressourcenverbrauch des Bauhofes transparent. Sie könnte für die Ermittlung von Leistungskennzahlen weiterentwickelt werden.

Idealerweise sollte die Struktur und Gliederung in der Kostenrechnung und in der Straßendatenbank identisch sein. Optimalerweise ist beides in einem System integriert oder über eine Schnittstelle miteinander verknüpft. Dies ist in Hörstel bisher nicht der Fall.

Auch sollte die Kostenrechnung die Aufwendungen der Verwaltung für die Verkehrsflächen enthalten. Nur so wird der gesamte Ressourcenverbrauch dargestellt. Erst dann kann ein direkter Vergleich mit Angeboten aus der Privatwirtschaft zeigen, dass die Aufgabenwahrnehmung der Stadt Hörstel wirtschaftlich erfolgt.

Eine strategische Zielsetzung für den Erhalt der Verkehrsflächen hat die Verwaltungsführung der Stadt Hörstel nicht formuliert.

→ **Feststellung**

Die Verwaltungsführung hat bisher noch keine strategischen Ziele bei der Unterhaltung und Erhaltung der Verkehrsflächen festgelegt.

→ **Empfehlung**

Für eine zielgerichtete Gesamtsteuerung sollte die Verwaltungsführung strategische Zielvorgaben für die Verkehrsflächen formulieren, dokumentieren und mit Maßnahmen unterlegen.

Das Leitziel muss nach geltendem Recht in der Erhaltung eines Straßenzustandes bestehen, der dem Verkehrsteilnehmer die erforderliche Sicherheit bei minimalen gesamtwirtschaftlichen Kosten und höchstmöglicher Umweltverträglichkeit gewährleistet.

Mögliche Teilziele sind:

- **Verkehrssicherheit**  
Der Zustand soll allen Verkehrsteilnehmern (inkl. Radfahrern und Fußgängern) eine sichere Nutzung ermöglichen.
- **Leistungsfähigkeit/Befahrbarkeit**  
Es soll nicht nur die sichere Befahrbarkeit bzw. anderweitige Nutzung gewährleistet sein, sondern der Träger der Straßenbaulast ist nach den gültigen Straßen- und Wegegesetzen verpflichtet, die Straße bedarfsgerecht zu erhalten bzw. auszubauen.
- **Substanzerhalt**  
Die Nutzung soll langfristig sichergestellt, d.h. Anlagevermögen soll möglichst wirtschaftlich erhalten werden.
- **Umweltverträglichkeit**  
Zustandsbedingte Beeinträchtigungen der Umwelt oder Dritter sollen minimiert werden. Dies betrifft beispielsweise Lärmbelastungen von Anwohnern oder Spritz- und Sprühwasseremissionen im näheren Umfeld von Straßen.

Die Kommune kann ihre strategischen Ziele natürlich konkreter fassen.

Die strategischen Zielvorgaben der Verwaltungsführung sind entscheidend für das Erhaltungsmanagement des Fachamtes.

Der kommunale Bauhof erbringt vor allem Leistungen der betrieblichen und baulichen Unterhaltung wie:

- Bankette mähen,
- Asphaltarbeiten und
- kleinere Instandsetzungen.

Alle weiteren Leistungen werden ausgeschrieben und an externe Privatfirmen vergeben.

## → Ausgangslage

### Strukturen

#### Strukturkennzahlen Verkehrsflächen 2015

Kennzahlen	Hörstel	Mini- mum	Maxi- mum	Mittel- wert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in Einwohner je km <sup>2</sup>	186	44	828	210	129	185	247	209
Verkehrsflächen in m <sup>2</sup> je Einwohner	89	24	192	71	55	69	78	66
Anteil Verkehrsflächen an Gemeindefläche in Prozent	1,65	0,44	3,72	1,40	1,00	1,34	1,61	66

Die Stadt Hörstel gehört sowohl flächenmäßig als auch bei der Einwohnerzahl zu den größten der kleinen kreisangehörigen Kommunen. Ihre Bevölkerungsdichte ist durchschnittlich. Sie stellt viele Verkehrsflächen für die Einwohner zur Verfügung.

Die Stadt Hörstel unterhält knapp 1,8 Mio. m<sup>2</sup> Gemeindestraßen und befestigte Wirtschaftswegen. Zusätzlich zu den betrachteten Gemeindestraßen und Wirtschaftswegen der Stadt Hörstel laufen verschiedene Landes- und Kreisstraßen durch das Gemeindegebiet. Diese Straßen liegen nicht in der Baulast der Stadt Hörstel. Durch die Nähe der Autobahn A30 werden die Gemeindestraßen in Hörstel nicht übermäßig von Schwerlastverkehr frequentiert. Dies wirkt sich für den Erhaltungsaufwand der Stadt Hörstel entlastend im Vergleich zu anderen Kommunen aus.

### Bilanzkennzahlen

Mit den Bilanzwerten und Bilanzkennzahlen wollen wir die Bedeutung der Verkehrsflächen verdeutlichen.

#### Bilanzkennzahlen Verkehrsflächen 2015

Kennzahlen	Hörstel	Mini- mum	Maxi- mum	Mittel- wert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Verkehrsflächenquote in Prozent	27,7	11,2	35,7	23,7	19,4	24,3	28,1	69
Straßenflächenquote in Prozent	18,8	10,7	31,6	19,8	16,0	19,0	24,2	30
Wirtschaftswegequote in Prozent	8,89	0,00	8,89	3,53	1,49	2,74	5,42	30

Kennzahlen	Hörstel	Mini- mum	Maxi- mum	Mittel- wert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Durchschnittlicher Bilanzwert je m <sup>2</sup> Verkehrsflächen in Euro	20,23	8,06	67,82	27,55	19,93	24,89	32,77	66
Durchschnittlicher Bilanzwert je m <sup>2</sup> Straßen in Euro	34,16	16,91	68,65	35,13	27,88	31,74	41,43	30
Durchschnittlicher Bilanzwert je m <sup>2</sup> Wirtschaftswege in Euro	7,50	0,00	60,41	14,37	4,92	12,30	15,92	29

Die Verkehrsflächenquote zeigt mit einem Anteil von über einem Viertel am gesamten Vermögen der Stadt Hörstel die Bedeutung der Verkehrsflächen als Anlagevermögen.

Ein unterdurchschnittlicher Bilanzwert je m<sup>2</sup> Verkehrsfläche kann u. a. bedeuten:

- dass die Verkehrsflächen im Durchschnitt älter sind als in anderen Kommunen,
- dass die Bewertung zur Eröffnungsbilanz gering ausgeführt wurde,
- dass die Verkehrsflächen durch eine geringe Verkehrsbelastung günstiger in der Herstellung sind als beim Durchschnitt,
- dass eine geringere Abschreibung die Ergebnisrechnung belastet,
- dass der Anlagenabnutzungsgrad überdurchschnittlich sein müsste oder
- dass die Nutzungsdauer am minimalen Zeitrahmen liegt und dadurch schneller abgeschrieben wird.

#### Bilanzwerte 2012 – 2016 in Euro

	2012	2013	2014	2015	2016
Bilanzwert Verkehrsflächen (inkl. Anlagen im Bau)	39.784.441	38.895.346	38.049.313	37.008.940	36.153.612
Bilanzwert Straßen (inkl. Anlagen im Bau)	31.391.899	30.851.304	30.669.396	29.994.080	29.579.768
Bilanzwert Wirtschaftswege (inkl. Anlagen im Bau)	8.392.542	8.044.042	7.379.917	7.014.860	6.573.844

#### → Feststellung

Der Bilanzwert der Wirtschaftswege hat sich seit 2012 um mehr als 1,8 Mio. Euro (22 Prozent) verringert.

Die Veränderungen der Bilanzwerte in der Zeitreihe zeigen, dass Erneuerungs- und Neubau-maßnahmen die Bilanzsumme in ihrem Wert nicht erhalten konnten. Denn wird nicht in ausreichendem Maße investiert bzw. reinvestiert sinkt die Bilanzsumme. Die Höhe der Abschreibungen und ggf. Verluste aus Anlagenabgängen verringern die Bilanzsumme bis zum Ende der Gesamtnutzungsdauer kein Bilanzwert mehr vorhanden ist.

## → Erhaltung der Verkehrsflächen

Die Verkehrsflächen sind Teil des Infrastrukturvermögens der Kommunen. Die Kommune muss den Zustand dieses Vermögens langfristig erhalten. Inwieweit sie dieses Ziel erreicht, hängt im Wesentlichen von den durchgeführten Unterhaltungsmaßnahmen und Reinvestitionen in die Verkehrsflächen ab.

Eine Trennung der Verkehrsflächen in Straßen und der Wirtschaftswege wird in der Stadt Hörstel bei den Aufwendungen nicht praktiziert. Daher erfolgen die Betrachtungen auf Basis der Daten der Verkehrsflächen (Gemeindestraßen und befestigte Wirtschaftswege).

Die drei wesentlichen Einflussfaktoren, die auf die Erhaltung der Verkehrsflächen und damit auch auf die Zielerreichung wirken, sind:

- Alter (Anlagenabnutzungsgrad),
- Unterhaltung und
- Reinvestitionen.

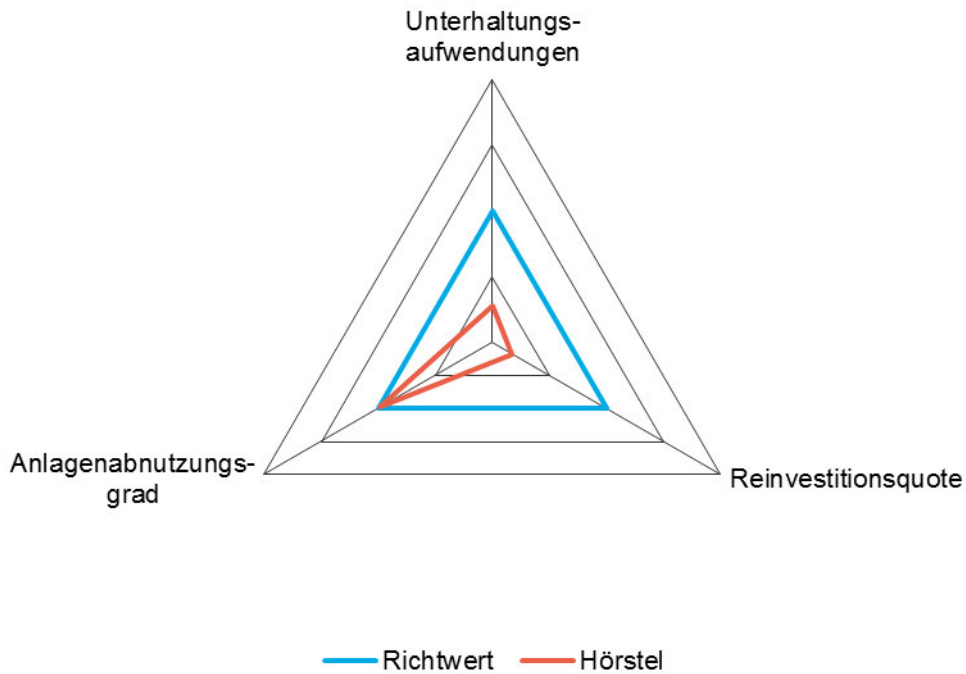
Diese drei Einflussfaktoren stellen wir mit den jeweiligen Kennzahlen der Stadt Hörstel in einem Netzdiagramm dar. Die Kennzahlen der Kommune stellen wir dabei einer Indexlinie gegenüber. Die Indexlinie bildet die über den gesamten Lebenszyklus anzustrebenden Richtwerte für eine wirtschaftliche Erhaltung der Verkehrsflächen ab.

Der Anlagenabnutzungsgrad bildet das Verhältnis der bereits verbrauchten Lebensdauer (Gesamtnutzungsdauer abzüglich Restnutzungsdauer) zur Gesamtnutzungsdauer.

Die Unterhaltungsaufwendungen gesamt berechnen sich aus der Summe der Personalaufwendungen, der Fremdvergaben für Ingenieurleistungen, den Unterhaltungsaufwendungen (eigen und fremd) und den Aufwendungen für Instandhaltungsrückstellungen abzüglich der Erträge aus der Auflösung der Instandhaltungsrückstellungen.

Die Reinvestitionsquote ergibt sich aus der Summe der Reinvestitionen und Erträgen aus Zuschreibungen dividiert durch die Summe von Abschreibungen (planmäßig und außerplanmäßig) und Verlusten aus Anlagenabgängen.

### Einflussfaktoren Erhaltung der Verkehrsflächen 2015



### Einflussfaktoren 2015

Kennzahlen	Richtwert	Hörstel
Unterhaltungsaufwendungen gesamt je m <sup>2</sup> Verkehrsfläche in Euro	1,50	0,41
Reinvestitionsquote in Prozent	100	17
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	50	49

Ein ähnliches Ergebnis zeigt sich auch in der Durchschnittsbetrachtung der Jahre 2012 bis 2015.

### Einflussfaktoren 2012 – 2015

Kennzahlen	Richtwert	Hörstel
Unterhaltungsaufwendungen gesamt je m <sup>2</sup> Verkehrsfläche in Euro	1,50	0,46
Reinvestitionsquote in Prozent	100	liegt nicht vor
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	50	44,9

Bereits bei der „Steuerung der Erhaltung der Verkehrsflächen“ haben wir uns mit der Frage nach den Zielen der Straßenerhaltung beschäftigt. Die Stadt Hörstel hat bisher keine strategischen Ziele für die Erhaltung und Unterhaltung der Verkehrsflächen definiert. Mögliche Teilziele können sein:

- Verkehrssicherheit,
- Leistungsfähigkeit/Befahrbarkeit,
- Substanzerhalt,
- Umweltverträglichkeit.

Die ersten drei möglichen Ziele hängen direkt mit den Einflussfaktoren zusammen.

## Alter und Zustand

Anders als in der Finanzprüfung erfolgt hier für den Anlagenabnutzungsgrad eigentlich eine Gewichtung anhand der Flächen. Dadurch würde sich eine genauere Darstellung des durchschnittlichen Alters der Verkehrsflächen ergeben. Leider liegen in der Stadt Hörstel die Restnutzungsdauern nicht mit Flächenfaktoren vor.

Die Stadt Hörstel hat folgende Nutzungsdauern für neues Vermögen festgelegt:

- für Anliegerstraßen 50 Jahre,
- für Hauptverkehrs- und Sammelstraßen 40 Jahre,
- für Wirtschaftswege in Asphaltbauweise 30 Jahre,
- für Wirtschaftswege mit Spritzdecken 25 Jahre und
- Wege einfacher Bauart 20 Jahre.

## Anlagenabnutzungsgrad Verkehrsflächen in Prozent 2015

Hörstel	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	Anzahl Werte
49,0	28,3	76,9	57,4	51,0	57,6	65,1	51

Ein Anlagenabnutzungsgrad von um die 50 Prozent zeigt ein ausgewogenes Verhältnis von älteren zu neueren Verkehrsflächen. Dieses Ergebnis sieht bei der getrennten Betrachtung für Straßen und Wirtschaftswege etwas anders aus.

## Differenzierter Anlagenabnutzungsgrad in Prozent in der Zeitreihe 2012 bis 2016

	2012	2013	2014	2015	2016
Anlagenabnutzungsgrad Verkehrsflächen	41,5	42,7	46,3	49,0	49,8
Anlagenabnutzungsgrad Straßen	37,7	38,3	41,5	43,2	44,7
Anlagenabnutzungsgrad Wirtschaftswege	51,2	53,9	58,6	61,7	64,1

Das Vermögen der Verkehrsflächen zeigt einen kontinuierlichen Anstieg des Anlagenabnutzungsgrades auch bei der getrennten Betrachtung von Straßen und Wirtschaftswegen.

Ein weiteres Indiz für den Zustand des Anlagevermögens Verkehrsflächen wäre eine regelmäßige Bewertung des Zustandes und die Einteilung der Verkehrsflächen in Zustandsklassen.

Die Stadt Hörstel hat den Zustand der Verkehrsflächen für die Eröffnungsbilanz zum 1.1.2008 visuell durch ein externes Büro ermitteln lassen. Dabei wurden Veränderungen der Oberdecke, wie z. B. Spurrillen berücksichtigt. Seitdem wurden Erneuerungen zwar eingearbeitet, Abwertungen durch Zustandsverschlechterungen jedoch nicht.

→ **Feststellung**

Eine regelmäßige Fortschreibung des Zustandes der Verkehrsflächen wird von der Stadt Hörstel nicht geführt.

→ **Empfehlung**

Mit einer regelmäßigen Zustandserfassung hätte die Stadt Hörstel ein Instrument um die Unterhaltungsmaßnahmen sinnvoll zu steuern. Gleichzeitig würde mit dieser Zustandserfassung der körperlichen Inventur Rechnung getragen.

## Unterhaltung

Grundlage der Kennzahl Aufwendungen ist der gesamte Ressourcenverbrauch (bzw. die Vollkosten) für die Unterhaltung der Verkehrsflächen. Das bedeutet, dass auch die Abschreibungen und Verluste aus Anlagenabgängen in die Kennzahl einbezogen werden. Dies ist erforderlich, um die Vergleichbarkeit der Aufwendungen zu gewährleisten.

### Aufwendungen je m<sup>2</sup> Verkehrsfläche in Euro 2015

Hörstel	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	Anzahl Werte
1,38	1,00	4,88	1,98	1,40	1,87	2,28	56

Die Aufwendungen je m<sup>2</sup> Verkehrsfläche setzen sich aus den Eigen- und Fremdleistungen, den Personalaufwendungen der Stadt Hörstel sowie den Abschreibungen und Verlusten aus Anlageabgängen zusammen. Die Haushaltsbelastungen für die Verkehrsflächen in 2015 betragen knapp 2,3 Mio. Euro.

### Unterhaltungsaufwendungen

Die gpaNRW hat sich bei der Datenermittlung der Unterhaltungsaufwendungen je m<sup>2</sup> Verkehrsfläche am „Merkblatt über den Finanzbedarf der Straßenerhaltung in den Gemeinden“ der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen e. V. (FGSV), Ausgabe 2004, orientiert. Diese Werte wurden entsprechend der Kostensteigerungen angehoben.

### Unterhaltungsaufwendungen gesamt je m<sup>2</sup> Verkehrsfläche in Euro 2015

Hörstel	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	Anzahl Werte
0,41	0,10	1,97	0,63	0,41	0,55	0,73	56



Die „Unterhaltungsaufwendungen gesamt je m<sup>2</sup> Verkehrsfläche“ sind ohne die Abschreibungen und ohne Verluste aus Anlagenabgängen errechnet. Diese werden dem Richtwert der FGSV gegenüber gestellt. In den Richtwerten der FGSV werden die Abschreibungen ebenfalls nicht berücksichtigt.

Die FGSV hat 2004 einen Finanzbedarf zur Unterhaltung von Gemeindestraßen ermittelt. Dieser wurde über Preissteigerungswerte auf das Jahr 2015 hochgerechnet. Dadurch ergibt sich ein Wert von 1,50 Euro pro m<sup>2</sup> Verkehrsfläche zum Erhalt des vorhandenen Zustandes.

Ohne individuelle Besonderheiten des Straßennetzes fehlen nach der Empfehlung der FGSV im Jahr 2015 rechnerisch 1,09 Euro je m<sup>2</sup>, im 4-Jahresschnitt 1,04 Euro je m<sup>2</sup>, für den Erhalt des vorhandenen Zustands. Das ergibt bei einer Fläche von 1,8 Mio. m<sup>2</sup> eine Summe von über 1,8 Mio. Euro auch im 4-Jahresschnitt. Durch nicht berücksichtigte örtliche Besonderheiten (z. B. geringe Verkehrsbelastungen) kann der Finanzbedarf für die Stadt Hörstel anders ausfallen.

→ **Feststellung**

Die Unterhaltungsaufwendungen der Stadt Hörstel liegen weit unterhalb des vorgegebenen Richtwertes. Aufgrund des mittleren Alters der Verkehrsflächen und der relativ geringen Verkehrsbelastung kann dies vorübergehend vertretbar sein. Bleiben sie dauerhaft auf diesem niedrigen Niveau, besteht das Risiko, dass sich der Zustand der Straßen und Wege verschlechtert.

In der 4-Jahresbetrachtung ist zu erkennen, dass in 2014 die höchsten Unterhaltungsaufwendungen angefallen sind. Danach sind die Unterhaltungsaufwendungen wieder gesunken.

**Unterhaltungsaufwendungen gesamt Verkehrsflächen 2012 – 2015**

2012	2013	2014	2015	2016
0,48	0,46	0,49	0,41	0,38

In den Unterhaltungsaufwendungen je m<sup>2</sup> Verkehrsfläche in Euro 2015 werden die Erträge aus der Auflösung von Instandhaltungsrückstellungen in Höhe von rund 27.000 abgezogen. Gebildet wurden in den Jahren 2012 bis 2016 keine Instandhaltungsrückstellungen. Ohne diesen gegengerechneten Ertrag von 27.000 Euro zeigen sich für 2015 Unterhaltungsaufwendungen in Höhe von 0,43 Euro je m<sup>2</sup> Verkehrsfläche.

Die Bildung von Instandhaltungsrückstellungen zeigt, dass die Unterhaltung der Verkehrsflächen für den tatsächlichen Bedarf nicht ausreicht. Die Aufwendungen für die Bildung von Rückstellungen für Instandhaltungen müssen maßnahmengenaу erfolgen und innerhalb von fünf Jahren aufgelöst werden. Diese Auflösung kann durch Inanspruchnahme für die Durchführung von Baumaßnahmen erfolgen. Ansonsten müssen die Rückstellungen ertragswirksam aufgelöst werden.

Die Nutzungsdauer des Vermögens Straße wurde von der Stadt Hörstel mit 40 bis 50 Jahren angegeben, die der Wirtschaftswege mit 20 bis 30 Jahren unterschieden nach Straßen- und Wegearten. Zum Erreichen dieser Nutzungsdauer sind rechtzeitige Unterhaltungsmaßnahmen notwendig. Sollten diese durch eine angespannte Finanzlage unterbleiben, wird der Wertverlust beschleunigt.

Die städtischen Wohnstraßen stammen größtenteils aus den 50iger – 80iger Jahren. In der Regel sind diese Straßen, nach Aussage der Kommune, verkehrssicher. Bei einer Sanierung würde es, nach Einschätzung der Kommune, sehr oft nur um Verschönerungen gehen. Einige Straßenabschnitte befinden sich in einem Alter, in dem sie erneuert werden sollten. Dem Fachamt bzw. der Verwaltung sind diese Straßen bekannt, die Zustände ebenfalls.

Eine stetige Erfüllung der Aufgabe widerspricht nicht der Schließung/Veräußerung nicht benötigter Flächen.

Anliegerbeiträge nach KAG für Investitionsmaßnahmen können nur erhoben werden, wenn eine regelmäßige und ausreichende Unterhaltung durchgeführt wurde (siehe Teilbericht Finanzen, Abschnitt Beiträge).

Für eine wirtschaftliche Unterhaltung empfiehlt die FGSV die Konzentration des kommunalen Bauhofes auf die betriebliche Unterhaltung. Die bauliche Unterhaltung und Instandsetzungsarbeiten sollen wegen des Umfangs der Leistungen, der benötigten Maschinen und des notwendigen Knowhows an Fremdunternehmen vergeben werden. Erneuerungs- und Neubaumaßnahmen sind Investitionen und werden an anderer Stelle betrachtet.

#### **Aufgabenverteilung nach FGSV:**

Betriebliche Unterhaltung:

- Bankett schneiden,
- Straßenabläufe reinigen,
- sonstige Reinigungsarbeiten (Müll beseitigen, Ölsuren entfernen Grabendurchlässe reinigen),
- Gefahrenstellen absperren,
- Lichtraumprofil/Sichtdreieck frei schneiden usw.

Bauliche Unterhaltung:

- kleinflächige Reparaturarbeiten (Asphalt, Pflaster, Deckschichten ohne Bindemittel),
- Risse vergießen, Fugenpflege,
- Abläufe, Bordsteine, Rinnen regulieren,
- Verformungen abfräsen usw.

Instandsetzung:

- Dünnschichtbeläge (einschließlich Markierung),
- Oberflächenbehandlung (einschließlich Markierung),
- Einbau Deckschicht (einschließlich Bordstein und Rinnen regulieren, Markierung),

- Pflaster- und Plattenbeläge regulieren,
- Gräben neu profilieren,
- Bankette fräsen usw.

#### Anteil Eigenleistungen an den Unterhaltungsaufwendungen Verkehrsflächen in Prozent 2015

Hörstel	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	Anzahl Werte
62	9	100	58	37	63	78	50

Der Anteil der Eigenleistungen durch den Bauhof erscheint normal hoch. Der kommunale Bauhof wird nur für Maßnahmen der Verkehrssicherheit, kleine Instandsetzungsarbeiten sowie jährliche Instandhaltungsarbeiten durch Splittoberflächenbearbeitungen eingesetzt. Die Pflege der Bankette entlang der Wirtschaftswege sowie die Asphaltarbeiten an Wirtschaftswegen werden, bis auf wenige Ausnahmen, durch Unternehmer durchgeführt.

Alle weiteren Unterhaltungs- und Sanierungsmaßnahmen werden ausgeschrieben und vergeben.

Die FGSV unterscheidet zwei verschiedene Erhaltungsstrategien, bauliche Unterhaltung und Instandsetzung.

Bei der „Baulichen Unterhaltung“ werden lediglich Verkehrssicherungsmaßnahmen durchgeführt. Eine Sanierung erfolgt nur nach einer sehr langen Lebensdauer. Die Einwohner müssen über einen längeren Zeitraum eine Verkehrsfläche im schlechten Zustand nutzen.

Bei der Erhaltungsstrategie „Instandsetzung“ setzt eine Sanierung der Verkehrsflächen ein, sobald sich erste Schäden zeigen. Dadurch werden die Abstände zwischen einzelnen Maßnahmen verlängert und die Einwohner können bessere Straßen nutzen.

In den Kostenbetrachtungen der FGSV schneidet die „Instandsetzung“ günstiger ab. Nach Erfahrungen der FGSV ist die „Bauliche Unterhaltungsstrategie“ ca. 25 Prozent teurer als die „Instandsetzung“.

Bei allen gewählten Erhaltungsstrategien ist zu berücksichtigen, dass der vorgefundene Zustand nicht bei „Null“ bzw. einem Neuwert beginnt. Es liegen an vielen Stellen bereits Schäden am Vermögen vor.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Hörstel sollte sich unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten für eine zielgerichtete Erhaltungsstrategie entscheiden und die Ziele und Gründe dokumentieren.

## Reinvestitionen

Das Infrastrukturvermögen, hier die Verkehrsflächen, ist für die langfristige Aufgabenerfüllung der Stadt Hörstel notwendig. Daher ist es wichtig, in ausreichendem Maße in dieses Vermögen zu investieren. Siehe hierzu auch die Ausführungen im Teilbericht Finanzen, Abschnitt Vermögenslage.

Grundsätzlich sollte Hörstel natürlich jederzeit die Notwendigkeit des Vermögens überprüfen. Nicht benötigte Flächen können aufgegeben werden.

Der Bilanzwert des Anlagevermögens sinkt jedes Jahr um die Summe der Abschreibungen. Zum Werterhalt muss die Stadt Hörstel die Abschreibungssumme in das Vermögen wieder investieren (reinvestieren). Über den gesamten Lebenszyklus der Verkehrsfläche sollte die Kommune 100 Prozent der Abschreibungen reinvestieren. Nur investive Maßnahmen können in der Bilanz dargestellt werden. Im Gegensatz dazu sind konsumtive Maßnahmen (Unterhaltung) zum Erreichen der Gesamtnutzdauer notwendig, steigern aber nicht den Bilanzwert.

Die Investitionsquote ist das Verhältnis aller investiven Maßnahmen, auch der Bau von neuen Straßen, zu allen Abschreibungen. Die Reinvestitionsquote ergibt sich aus der Summe der Reinvestitionen in bestehendes Vermögen und Erträgen aus Zuschreibungen dividiert durch die Summe von Abschreibungen (planmäßig und außerplanmäßig) und Verlusten aus Anlagenabgängen. Diese Quote zeigt, ob der Wert des bestehenden Vermögens erhalten bleibt.

### Investitionen Verkehrsflächen 2015

Kennzahlen	Hörstel	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	Anzahl Werte
Investitionsquote Verkehrsflächen in Prozent	35	0	244	41	12	30	59	61
Reinvestitionsquote Verkehrsflächen in Prozent	17	0	119	27	4	15	47	57
Investitionsquote Straßen in Prozent	40	0	186	49	10	40	66	26
Reinvestitionsquote Straßen in Prozent	17	0	115	26	2	13	37	25
Investitionsquote Wirtschaftswege in Prozent	19	0	234	22	0	0	19	21
Reinvestitionsquote Wirtschaftswege in Prozent	19	0	234	20	0	0	18	21

Im interkommunalen Vergleich liegt die Investitionsquote der Hörstel im mittleren Bereich. Diese Quote sagt jedoch noch nichts über den tatsächlichen Werterhalt des Bestandes aus. Denn in der Investitionsquote sind auch Neubaumaßnahmen enthalten. Diese steigern grundsätzlich den Bilanzwert.

Für das Betrachtungsjahr 2015 beträgt die Reinvestitionsquote der Verkehrsflächen nur 17 Prozent. Über den ganzen Lebenszyklus gesehen, sollte diese Quote bei 100 Prozent liegen. Nur so ist das Vermögen der Verkehrsflächen zu erhalten. Bei jeder Quote dauerhaft unter 100 Prozent besteht langfristig das Risiko des Vermögensverzehr.

Bei der getrennten Betrachtung der Straßen und Wirtschaftswege wird deutlich, dass bei Straßen vor allem der Neubau für die Investitionsquote sorgt. Während die Investitionen der Wirtschaftswege in den Bestand fließen, um diesen zu verbessern.

Eine geringere Reinvestitionsquote kann über einen gewissen Zeitraum durchaus akzeptabel sein. Setzt sich die Differenz aus Abschreibungen und Reinvestitionen aber über einen längeren Zeitraum fort, so sind damit Risiken für die Bilanz aber auch für den Zustand der Verkehrsflächen verbunden. Zu geringe Reinvestitionen können darüber hinaus zu außerplanmäßigen Abschreibungen führen. Dies ist immer dann der Fall, wenn Bilanzwert und Zustand der Verkehrsfläche nicht mehr übereinstimmen. § 95 Abs. 1 GO NRW fordert einen Jahresabschluss in dem die Ergebnisse der Haushaltswirtschaft ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Schulden-, Ertrags- und Finanzlage der Gemeinde vermitteln.

Grundsätzlich ist auch eine ausreichende Unterhaltung erforderlich, um die Nutzungsdauer der Verkehrsfläche zu erreichen und sie damit auch in einem (dem Alter entsprechenden) Zustand zu erhalten. Wenn nicht in ausreichendem Maße unterhalten wird, verschlechtert sich der Zustand, so dass Bilanzwert und tatsächlicher Wert der Verkehrsfläche auseinanderfallen. Dies macht Reinvestitionen zu einem früheren Zeitpunkt als ursprünglich geplant erforderlich. Zudem muss eine außerplanmäßige Abschreibung erfolgen.

Es ist nicht zu erkennen, dass die geringen Reinvestitionsquoten auf einen gesteuerten Zeitpunkt hinlaufen und dann durch große Maßnahmen den Wertverlust des Anlagevermögens wieder auffangen. Diese muss dann in den Maßnahmenjahren weit über 100 Prozent liegen.

#### Abschreibungen je m<sup>2</sup> Verkehrsfläche in Euro 2015

Hörstel	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	Anzahl Werte
0,91	0,54	3,99	1,41	0,99	1,20	1,65	48

Außerplanmäßige Abschreibungen lagen nicht vor.

Um einen dauerhaften Erhalt des Straßenvermögens sicherzustellen, sollten die Abschreibungen in vollem Umfang reinvestiert werden.

#### → **Feststellung**

Die gpaNRW sieht in einer langjährigen stetig zu geringen Reinvestitionsquote das Risiko von Wertverlusten des Anlagevermögens.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Hörstel sollte die positive Entwicklung ihrer Haushaltslage nutzen, um mehr Mittel für den Werterhalt ihrer Verkehrsflächen einzusetzen.

## → 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](mailto:info@gpa.nrw.de)

**i** [www.gpa.nrw.de](http://www.gpa.nrw.de)