

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Vorbericht  
der Gemeinde Alfter  
im Jahr 2018*

# INHALTSVERZEICHNIS

→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Alfter	3
Managementübersicht	3
Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)	5
→ Ausgangslage der Gemeinde Alfter	6
Strukturelle Situation	6
→ Überörtliche Prüfung	10
Grundlagen	10
Prüfbericht	10
→ Prüfungsmethodik	12
Kennzahlenvergleich	12
Strukturen	12
Benchmarking	13
Konsolidierungsmöglichkeiten	13
gpa-Kennzahlenset	13
→ Prüfungsablauf	14

## → Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Alfter

### Managementübersicht

Die Gemeinde Alfter ist eine Gemeinde mit steigenden Einwohnerzahlen. Sie profitiert von ihrer kleinen Fläche und der dichten Besiedlung. Die Einwohner verteilen sich auf nur fünf Ortsteile. Aufgrund dessen kann die Gemeinde ihre Aufgaben mit einer vergleichsweise sparsamen Infrastruktur erledigen. Die einwohnerbezogenen Kennzahlen für Sporthallen, Sportplätze und Spiel- und Bolzplätze zeigen, dass die Gemeinde ein kleineres Flächenangebot vorhält als 75 Prozent der verglichenen Kommunen. Dabei haben sich während der Prüfung keine Anhaltspunkte für ein nicht auskömmliches Angebot ergeben. Zudem benötigt die Gemeinde aufgrund der hohen Bevölkerungsdichte weniger Verkehrsfläche als 75 Prozent der Vergleichskommunen. Die Schülerbeförderungskosten je Schüler bilden den Minimalwert im interkommunalen Vergleich.

Die sparsame Ausrichtung der Gemeinde zeigt sich auch in der offenen Ganztagschule (OGS), die mit niedrigen Aufwendungen je OGS-Schüler angeboten wird. Hier sieht die gpaNRW aufwandsseitig lediglich im Flächenmanagement Verbesserungsmöglichkeiten. Durch die Mehrfachnutzung der Räume für OGS und Grundschulbetrieb könnten Gebäudeerweiterungen für die OGS vermieden werden.

Das sparsame Infrastrukturangebot spiegelt sich in ordentlichen Aufwendungen je Einwohner wieder. Diese sind auch unter Berücksichtigung der Beteiligungen geringer als in 75 Prozent der bisher verglichenen kleinen kreisangehörigen Kommunen. Die gpaNRW kann in den geprüften Bereichen nur geringe weitere Einsparmöglichkeiten erkennen.

Dennoch erreicht die Gemeinde Alfter keinen ausgeglichenen Haushalt. Seit 2010 ist Alfter in der Haushaltssicherung. Nach der aktuellen Haushaltsplanung ist erst in 2021 wieder mit einem Überschuss zu rechnen. Insgesamt sind die Haushaltsplanungen der Gemeinde vorsichtig. Lediglich bei den Finanzplanwerten zu den Schlüsselzuweisungen erkennt die gpaNRW ein erhöhtes Planungsrisiko.

Durch die Jahresdefizite, die von 2010 bis 2020 in der Summe bei rund 35 Mio. Euro liegen, verringert sich das Eigenkapital erheblich. Ende 2014 ist die Eigenkapitalausstattung mit einer Eigenkapitalquote 1 von 30,5 noch nicht besorgniserregend. Die Gesamtverschuldung liegt mit 1.749 Euro je Einwohner leicht über dem Durchschnitt der kleinen kreisangehörigen Kommunen. Die Gemeinde beabsichtigt Liquiditätskredite und Investitionskredite in den kommenden Jahren abzubauen.

Die defizitäre Haushaltssituation wird wesentlich durch die geringen Erträge der Gemeinde verursacht. Die Gemeinde hat mit 929 Euro je Einwohner deutlich niedrigere allgemeine Deckungsmittel<sup>1</sup> als die meisten anderen kleinen kreisangehörigen Kommunen. Nur 15 der 209 kleinen kreisangehörigen Kommunen haben noch niedrigere allgemeine Deckungsmittel. Teil-

<sup>1</sup> =Arithmetisches Mittel der Jahre 2012 bis 2015 aus der Summe der Grund- und Gewerbesteuer, dem Gemeindeanteil an der Einkommens- und Umsatzsteuer sowie den Schlüsselzuweisungen je Einwohner.

weise liegt dies an strukturellen Merkmalen, wie der kleinen Fläche, geringen Schülerzahlen und der niedrigen SGB II Quote, die zu niedrigen Schlüsselzuweisungen führen. Aber auch die von der Gemeinde selbst beeinflussten Faktoren führen zu geringeren Erträgen.

Die Gemeinde Alfter hat zwar die Hebesätze zu allen Steuerarten seit 2014 jährlich angehoben. Dennoch liegen die Hebesätze für die Grundsteuer B und für die Gewerbesteuer in 2017 immer noch nahe am Durchschnitt der Hebesätze der Kommunen im Rhein-Sieg-Kreis. Weitere Hebesatzanhebungen sind für den Haushaltsausgleich unumgänglich. Diese Hebesatzanhebungen hätten bereits früher erfolgen müssen, um Defizite und Kredite zur Liquiditätssicherung zu vermeiden.

Zudem gibt es noch Verbesserungsmöglichkeiten durch höhere KAG-Beitragsätze, und höhere kalkulatorische Kostenansätze in den Gebührenhaushalten. Alleine aus der Verzinsung des Abwasservermögens könnte die Gemeinde Mehrerträge von über 900.000 Euro erzielen. Zudem trägt sie bei der Straßenreinigung jährliche Defizite von rund 50.000 Euro, die durch höhere Gebühren vermieden werden könnten. In der offenen Ganztagschule empfiehlt die gpaNRW die Elternbeiträge für höhere Einkommensgruppen anzuheben. Zudem sollte eine Nutzungsgebühr für Sporthallen eingeführt werden. Aufgrund der höheren Kaufkraft sind höhere Belastungen der Einwohner auch tragbar.

Hinzu kommt, dass die Gemeinde in den kommenden Jahren mit steigenden Belastungen rechnen muss. Neben der neuen Aufgabe der Flüchtlingsunterbringung, wird die stetig steigende Einwohnerzahl einen Ausbau der Infrastruktur erfordern. Kindergärten und OGS-Angebot werden bereits stetig erweitert. Die Gemeinde hat derzeit keine weiterführende Schule. Es ist vorgesehen, eine Dependence der Gesamtschule Rheinbach im ehemaligen Hauptschulgebäude einzurichten. Dies erfordert Investitionen und führt zu Folgekosten.

Die Unterhaltungsaufwendungen und Reinvestitionen für Verkehrsflächen sind in den vergangenen Jahren nur in geringem Umfang erfolgt. Die Wertentwicklung der Verkehrsflächen deutet auf einen zunehmenden Verschleiß von Straßen hin. Zum Erhalt der Verkehrsflächen werden in kommenden Jahren höhere Investitionen und Unterhaltungsaufwendungen erforderlich, um einen Investitionsstau zu vermeiden.

Zudem zeigen die Gebäude der Gemeinde hohe Abnutzungsgrade. Hier ist mit erhöhten Unterhaltungsaufwendungen ggf. auch mit Investitionen zu rechnen. Bei den Grundschulen nimmt die Gemeinde bereits die Förderprogramme zur Gebäudesanierung in Anspruch.

Um die Gestaltung der Infrastruktur in kommenden Jahren besser zu steuern, sollte die Gemeinde ihre Datenlage verbessern. Die gpaNRW empfiehlt, OGS-Schülerzahlen in die Prognosen des Schulentwicklungsplans aufzunehmen. Die Nutzungen von Sporthallen und Sportstätten sollten erfasst werden. Der Bedarf an Spiel- und Bolzplätzen sollte untersucht werden. Der aktuelle Zustand der Verkehrsflächen sollte erfasst werden. Nur mit einer verbesserten Datenlage kann die Gemeinde sinnvolle Entscheidungen über den künftigen Infrastrukturbedarf und über Prioritäten zum Erhalt der Infrastruktur treffen.

Neben den Defiziten der Datenlage haben fehlende Jahresabschlüsse ab 2015 und fehlende Gesamtabchlüsse die Prüfung erschwert. Die erkennbaren Steuerdefizite bezüglich der Datenlage sollten mit zusätzlichem Personal beseitigt werden. Die Gemeinde hat ihre grundsätzlich sparsame Personalausstattung bereits um 25 zusätzliche Stellen aufgestockt. Dies ist

auch erforderlich um den Arbeitsumfang für neue Aufgaben und steigende Fallzahlen aufgrund der wachsenden Einwohnerzahl zu bewältigen.

Die Gemeinde sollte ihren sparsamen Kurs fortsetzen und die für den Haushaltsausgleich erforderlichen und möglichen Erträge frühestmöglich erzielen, um die steigenden Belastungen aufzufangen.

### 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.

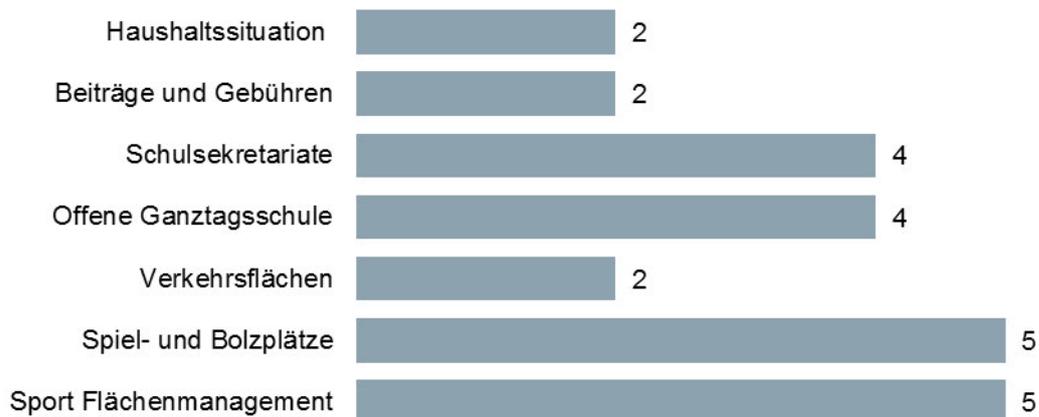
Im Prüfgebiet Finanzen bewertet die gpaNRW allein die Haushaltssituation. Die KIWI-Bewertung spiegelt hier den Konsolidierungsbedarf wider. Sie zeigt damit auch, wie groß der Handlungsbedarf ist, die von uns aufgezeigten Verbesserungsmöglichkeiten umzusetzen.

#### 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.

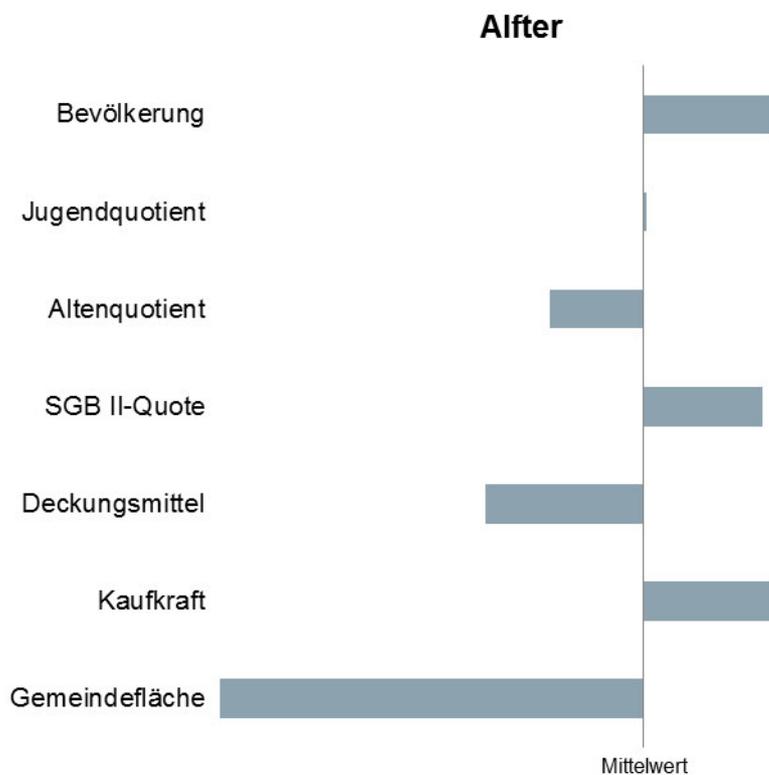
#### KIWI



## ➔ Ausgangslage der Gemeinde Alfter

### Strukturelle Situation

Das folgende Balkendiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen der Gemeinde Alfter. Diese prägen die Ausgangslage der Kommune. Die Strukturmerkmale ermitteln wir aus allgemein zugänglichen Datenquellen<sup>2</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.



Die Gemeinde verfügt über eine gute Verkehrsanbindung zur benachbarten Stadt Bonn. Dazu hat sie vergleichsweise niedrige Mieten und Grundstückspreise. Dies zieht vor allem junge Familien<sup>3</sup> nach Alfter. Die Folge: Eine steigende Einwohnerzahl und eine gute Nachfrage nach kommunalen Leistungen für Kinder und Jugendliche. Die Gemeinde sieht die Bevölkerungsentwicklung positiv. Die kommunale Infrastruktur wird dadurch nachhaltig gut ausgelastet. Bei Kindergärten und Schulen sind Erweiterungen erforderlich. Dies führt langfristig zu finanziellen Mehrbelastungen.

<sup>2</sup> IT.NRW, Bertelsmann-Stiftung, Gesellschaft für Konsumforschung (GfK)

<sup>3</sup> Kommunalprofil von IT.NRW für die Gemeinde Alfter Seiten 10 und 11

Momentan ist der Anteil der Senioren aufgrund des großen Familienanteils im Vergleich zu anderen kleinen kreisangehörigen Kommunen niedrig. Die Prognosen<sup>4</sup> zeigen jedoch, dass die Anzahl der Senioren in den kommenden Jahren stark ansteigen wird. Ende 2015 leben rund 4.300 über 65 jährige Senioren in Alfter. Bis 2040 steigt Seniorenzahl nach den Prognosen auf fast 8.000 an. Aktuell gibt es eine größere Baumaßnahme für 80 Seniorenwohnungen, die von privaten Investoren durchgeführt wird. Die Gemeinde wird weitere Investitionen dieser Art planungsrechtlich unterstützen.

Die SGB II Quote<sup>5</sup> ist mit 5,8 nur leicht über dem Durchschnittswert der kleinen kreisangehörigen Kommunen. Der Durchschnittswert der kleinen kreisangehörigen Kommunen ist mit 5,1 sehr niedrig. Im Segment der mittleren kreisangehörigen Kommunen liegt er bereits bei 8,2. Die gute Sozialstruktur der Gemeinde Alfter drückt sich auch in der überdurchschnittlichen Kaufkraft<sup>6</sup> aus. Diese liegt mit 24.619 Euro um 15 Prozent über dem Durchschnitt der kleinen kreisangehörigen Kommunen.

Die Kaufkraft kann im Wesentlichen für den täglichen Bedarf an Lebensmitteln in der Gemeinde gehalten werden. Durch die neuen Gewerbegebiete wurde das bisher nur eingeschränkte Angebot an Waren erweitert. Dennoch zieht die starke Konkurrenz und das umfangreiche Angebot der benachbarten Stadt Bonn einen Großteil der Kaufkraft dorthin ab.

Die Strukturmerkmale „Kaufkraft“ (verbunden mit höheren Einkommensteueranteilen, Elternbeiträgen u.s.w.) und die niedrige SGB II - Quote entlasten die Gemeinde erheblich. Dies wirkt sich aber nicht auf das Strukturmerkmal „allgemeine Deckungsmittel“<sup>7</sup> aus. Neben moderaten Hebesätzen für Grund- und Gewerbesteuern in den Jahren 2012-2015 senken geringe Schlüsselzuweisungen die allgemeinen Deckungsmittel. Die niedrigen Schlüsselzuweisungen werden durch die folgenden Strukturmerkmale verursacht: Die im Vergleich zu allen NRW-Kommunen niedrige SGB II Quote führt zu einem niedrigen Sozillastenansatz. Die niedrigen Schülerzahlen führen zu einem niedrigen Schüleransatz. Durch das kleine Gemeindegebiet ergibt sich kein Flächenansatz. Aufgrund der niedrigen Zahl sozialversicherungspflichtig Beschäftigter ergibt sich zudem ein niedriger Zentralitätsansatz. Im Gegenzug zu den niedrigen Schlüsselzuweisungen muss die Gemeinde Alfter aber auch geringere Haushaltsbelastungen tragen.

Eine besondere Belastung ergibt sich aus dem Flüchtlingszuzug seit dem Jahr 2015. Die Gemeinde hat eine neue Unterkunft für Zuflucht suchende für 90 Personen errichtet. Eigener Wohnraum und angemietete Wohnungen stehen nur begrenzt zur Verfügung, ergänzen aber die Flüchtlingsunterbringung. Unter den Flüchtlingen ist ein hoher Anteil an Familien. Die familiäre Struktur hat dazu beigetragen, dass die Unterbringung bisher ohne größere Konflikte erfolgt ist. Sie bringt aber auch mit ca. 100 Kindern und Jugendlichen unter 18 Jahren einen höheren Aufwand an Integrationsleistungen in Kindergärten und Schulen mit sich. Die Erstattung der Flüchtlingskosten ist nach den Erhebungen der Gemeinde nicht auskömmlich. Die Gemeinde

<sup>4</sup> Quelle Basisdaten: IT.NRW/Landesdatenbank. Prognosedaten für 2040 aus der Bevölkerungsvorausberechnung und der der Bevölkerungsfortschreibung zum 31.12.2015 - Basis: Zensus 2011

<sup>5</sup> Quelle Basisdaten: Bundesagentur für Arbeit, Statistik 'Grundsicherung für Arbeit-suchende (SGB II)' und IT.NRW/Landesdatenbank. Die Zahl der Leistungsberechtigten im Dezember 2015 wird der Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter (15 bis unter 65 Jahre) gegenübergestellt.

<sup>6</sup> Quelle Basisdaten: GfK Kaufkraft Deutschland 2016 (Summe aller Nettoeinkünfte der Bevölkerung bezogen auf den Wohnort)

<sup>7</sup> =Arithmetisches Mittel der Jahre 2012 bis 2015 aus der Summe der Grund- und Gewerbesteuer, dem Gemeindeanteil an der Einkommens- und Umsatzsteuer sowie den Schlüsselzuweisungen je Einwohner.

wird bei ihrer Integrationsarbeit durch viele ehrenamtlich tätige Einwohner unterstützt. Aktuell sind rund 30 Personen ehrenamtlich zu den Schwerpunkten Sprache, Freizeit und Ämter für die Flüchtlinge im Einsatz.

## **Fachspezifische und individuelle Strukturmerkmale**

Aufgrund der guten Nachfrage von jungen Familien kann die Gemeinde mit ihrer Wirtschaftsförderungsgesellschaft Wohngebiete erschließen und die Baugrundstücke gewinnbringend veräußern. Für das neue Wohngebiet im Ort Witterschlick gibt es bereits 250 Grundstücksbewerber.

Die Gemeinde hat in den vergangenen Jahren Kindertagesstätten erweitert. Das Offene Ganztagsangebot ist neu eingerichtet und wurde bereits erweitert. Diese Investitionen werden sich in den kommenden Jahren fortsetzen.

Mitte 2016 wurde die Hauptschule als einzige weiterführende Schule aufgrund gesunkener Schülerzahlen geschlossen. Seitdem besuchen die Schüler aus Alfter überwiegend Schulen in Bonn, Rheinbach und Bornheim. Die Gemeinde plant gemeinsam mit der Stadt Rheinbach eine Dependence der Gesamtschule Rheinbach im ehemaligen Hauptschulgebäude anzusiedeln. Mit einer Elternbefragung in den Grundschulen ermittelt die Gemeinde derzeit das Meinungsbild der Eltern für diesen Plan. Das Anmeldeverfahren für die Dependence der Gesamtschule ist Anfang 2019 vorgesehen.

Die kleine Gemeindefläche bietet Vorteile für die Ausstattung der Infrastruktur. Die Gemeinde hat nur fünf Hauptorte und ist nicht zersiedelt. Dies führt zu einer vergleichsweise kleinen Verkehrsfläche und zu einer geringen Anzahl an Spielplätzen je Einwohner. Auch das Sportstättenangebot ist im einwohnerbezogenen Vergleich sehr sparsam. Zudem muss die Gemeinde niedrige Aufwendungen für die Schülerbeförderung tragen.

Neben der landwirtschaftlichen Prägung gewinnt die Gewerbeansiedlung immer mehr an Bedeutung. Derzeit gibt es einen guten Branchenmix, der stabile Gewerbesteuererträge begünstigt.

Die weitere Entwicklung ist nur eingeschränkt möglich, weil für neue Gewerbegebiete immer weniger Flächen zur Verfügung stehen. Dabei hat die Gemeinde ein besonderes Interesse neue Arbeitsplätze anzusiedeln. Schließlich pendeln rund 5.700 Menschen mehr zur Arbeit aus als aus den Nachbarkommunen nach Alfter einpendeln. Aus diesem Grund plant die Gemeinde mit Hilfe ihrer Wirtschaftsförderungsgesellschaft in kommenden Jahren die Entwicklung und Vermarktung des Gewerbegebietes „Alfter Nord“ mit rund 30 ha bebaubarer Fläche.

Die Gemeinde ist hervorragend an das Verkehrsnetz angebunden. Es gibt in unmittelbarer Nähe drei Autobahnen, mehrere Bundes- und Landesstraßen sowie die Bahnverbindung nach Bonn und Euskirchen. Dies begünstigt den Gewerbestandort Alfter und trägt zum Zuzug neuer Einwohner bei.

Die Gemeinde Alfter nutzt die Möglichkeiten der interkommunalen Zusammenarbeit. Ein Teilstandort der Gesamtschule Rheinbach soll in Alfter eingerichtet werden. Es besteht eine öffentlich rechtliche Vereinbarung zum gemeinsamen Betrieb der Volkshochschule mit der Stadt Bornheim. Alle 19 Kommunen des Rhein-Sieg-Kreises haben die Aufgabe der Krankenhilfe

nach dem Asylbewerberleistungsgesetzes über eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung auf den Kreis übertragen und so eine Solidargemeinschaft gebildet.

Mit dem Stadtbetrieb Bornheim besteht eine Vereinbarung zur Kunstrasenpflege, weitere Kooperationen sind geplant. Mit Bornheim und Bonn wird die Vermarktung des gemeinsamen Gewerbegebietes in einer Kommunalen Arbeitsgemeinschaft vorbereitet. Spezielle Aufgaben werden durch gemeinsam beauftragte Mitarbeiter für mehrere Kommunen erledigt. Hierzu zählen der Klimaschutzmanager, der IT-Sicherheitsbeauftragte und der Archivar. Ein interkommunales Rechtsamt sowie die gemeinsame Wahrnehmung der Aufgaben des Datenschutzbeauftragten mit der Kreisverwaltung werden derzeit geprüft.

Zudem nutzt die Gemeinde den Civitec-Zweckverband für IT- Dienstleistungen und den Wasserverband südliches Vorgebirge für die Wasserversorgung. Die Abwasserentsorgung erfolgt in Kooperation mit der Stadt Bonn, die die Kläranlagen betreibt.

Im Bereich Tourismus besteht eine Zusammenarbeit mit Vereinen, Verbänden und Netzwerken. Ein regionales E-Bike Verleihsystem ist gemeinsam mit den sechs Städten und Gemeinden des linksrheinischen Rhein-Sieg-Kreises, der Gemeinde Weilerswist und der Regionalverkehr Köln GmbH (RVK) im Aufbau.

Die vielfältigen Formen der Zusammenarbeit ermöglichen eine effektive Aufgabenerfüllung.

## Umgang mit Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Bereits in der letzten Prüfung wurde ein Investitionsstau im Sachanlagevermögen der Gemeinde festgestellt. Aufgrund der Restriktionen des Haushalssicherungskonzeptes hat die Gemeinde nur zurückhaltend investiert, so dass dieser Investitionsstau weiter fortgeschritten ist.

Auch die Selbstfinanzierungskraft hat sich bisher nur geringfügig verbessert. Die Gemeinde hebt ihre Steuersätze nur moderat in Stufen an. Im Bestattungswesen ist es zwar gelungen den Gebührenausschlag bei einem niedrigen Grünanteil zu erreichen. Die kalkulatorischen Kosten werden aber weiterhin in allen Gebührenhaushalten nicht in der gesetzlich zulässigen Höhe angesetzt.

Die Beitragssätze für KAG- Maßnahmen wurden angehoben, liegen aber immer noch unter den Maximalwerten. Stellenpotenziale im Ordnungsamt und bei den Hausmeistern können aufgrund des Sicherheitsbedürfnisses der Bevölkerung und der neuen Aufgabe der Flüchtlingsunterbringung nicht umgesetzt werden.

In der letzten Prüfung wurde eine Erweiterung des Personalentwicklungskonzeptes angeregt. Die Gemeinde hat ein externes Beratungsunternehmen mit der flächendeckenden Erstellung von Stellenbeschreibungen und Bewertungen beauftragt. Aufgrund der absehbaren Fluktuation von Beschäftigten werden aktuell jährlich zwei neue Auszubildende eingestellt. Die Aufgabenkritik wird als Daueraufgabe verstanden. Im zweiten Halbjahr 2018 wird die Gemeinde einen Verwaltungsentwurf für ein neues Personalentwicklungskonzept erarbeiten.

Eine Ausschreibung der Reinigungsleistung ist noch nicht erfolgt. Es ist jedoch geplant, dass ein externer Dienstleister die Reinigungsflächen zeitnah erfasst. In Turnhallen, Grundschulen und im Rathaus hat die Gemeinde verschiedene Maßnahmen zur Verringerung des Energieverbrauchs umgesetzt. Weitere Maßnahmen sind geplant.

## → 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>8</sup>, zum Prüfungsablauf sowie zur Prüfungsmethodik.
- Die Teilberichte beinhalten die ausführlichen Ergebnisse der einzelnen Prüfgebiete.

Das gpa-Kennzahlenset für die Gemeinde Alfter 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>8</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 Gemeinde Alfter 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 der Gemeinde Alfter wurde von November 2017 bis Juni 2018 durchgeführt.

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

Für die interkommunalen Vergleiche in der Finanzprüfung liegen die Jahresabschlüsse bis einschließlich 2014 vor. Soweit die Zahlen des während der Prüfung aufgestellten Jahresabschlusses 2015 keine wesentlichen Änderungen in der Jahresabschlussprüfung erwarten lassen, werden diese ebenfalls ergänzend berücksichtigt.

Für die Prüfung der Teilberichte Schulen sowie Sport und Spielplätze werden interkommunale Vergleiche mit Daten des Jahres 2016 durchgeführt. Der Prüfung der Verkehrsflächen kann aufgrund fehlender Daten zu aktuellen Straßenzuständen nur eingeschränkt erfolgen. Interkommunale Vergleiche werden mit dem Vergleichsjahr 2015 durchgeführt.

Neben den Daten früherer Jahre haben wir ebenfalls Aktuelles berücksichtigt, um Aussagen für die Zukunft machen zu können.

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Antonius Keils
Finanzen	Antonius Keils
Schulen	Maike Chmielewski
Sport und Spielplätze	Heiko Neuens
Verkehrsflächen	Heiko Neuens

Das Prüfungsergebnis haben die Prüfer mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten erörtert.

Zusätzlich wurden die Ergebnisse zusammengefasst im Abschlussgespräch mit dem Bürgermeister und dem Verwaltungsvorstand am 13. Juni 2018 besprochen.

Herne, den 06.09.2018

Im Auftrag	Im Auftrag
gez.	gez.
Doris Krüger	Antonius Keils
Abteilungsleitung	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 Gemeinde Alfter  
im Jahr 2018*

# INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Haushaltssituation	3
Haushaltssteuerung	5
Beiträge und Gebühren	5
→ Inhalte, Ziele und Methodik	6
→ Haushaltssituation	7
Rechtliche Haushaltssituation	8
Ist-Ergebnisse	9
Plan- Ergebnisse	11
Eigenkapital	17
Schulden	19
Vermögen	22
→ Haushaltssteuerung	25
Kommunaler Steuerungstrend	25
Umgang mit haushaltswirtschaftlichen Risiken	27
→ Konsolidierungsmöglichkeiten	29
Beiträge	29
Gebühren	31
Abwasser	31
Friedhöfe	33
Straßenreinigung / Winterdienst	33
Steuern	34
→ Zusätzliche Erläuterungen zu einzelnen Haushaltspositionen und Bilanzposten	36
Gesamtabschluss	36
Pensionsrückstellungen	36
Finanzanlagen	38
→ Anlagen: Ergänzende Tabellen	41

## → Managementübersicht

### Haushaltssituation

Zum Prüfungszeitpunkt hat die Gemeinde Alfter die Jahresrechnungen bis einschließlich 2014 festgestellt. Der Jahresabschluss 2015 ist zum Prüfungsende in den wesentlichen Positionen aufgestellt. Daher werden die Ist-Werte 2015 ergänzend in der Prüfung berücksichtigt. Die Gemeinde ist verpflichtet, einen Gesamtabschluss aufzustellen. Bisher ist dies jedoch noch nicht erfolgt.

### Rechtliche Haushaltssituation

Nach Einführung des NKF in 2007 kann die Gemeinde ihre Haushalte für drei Jahre fiktiv ausgleichen. Seit 2010 muss sie wieder ein Haushaltssicherungskonzept (HSK) aufstellen. Das Haushaltssicherungskonzept ist erst ab der Fortschreibung 2012/2013 genehmigungsfähig. Die Kommunalaufsicht hat den aktuellen Doppelhaushalt 2017/2018 nicht genehmigt, da sie die Haushaltssituation aufgrund der fehlenden Jahresrechnung 2015 nicht beurteilen kann.

### Ist-Ergebnisse

Seit Einführung des NKF sind die Jahresergebnisse der Gemeinde Alfter negativ. Die Defizite bewegen sich zwischen minus einer und -3,5 Mio. Euro. Die Ergebnisse werden durch schwankende Gewerbesteuererträge und eine stetig steigende Kreisumlage beeinflusst.

### Plan-Ergebnisse

Die Gemeinde plant insgesamt vorsichtig. Die Planannahmen sind nachvollziehbar. Lediglich bei den Finanzplanwerten der Schlüsselzuweisungen besteht ein besonderes Haushaltsrisiko. Die Jahresergebnisse verbessern sich von 2018 mit -4,2 Mio. Euro Defizit stetig bis zum Jahr 2021. Dann wird ein geringer Überschuss von 336.000 Euro erwartet. Dabei führen alleine die Anhebungen der Hebesätze der Grund und Gewerbesteuer zu Mehrerträgen von rund 3,7 Mio. Euro. Die Gemeinde könnte den Haushaltsausgleich bereits zu einem früheren Zeitpunkt erreichen, wenn sie die Steueranhebungen vorzieht.

### Eigenkapital

Nachdem die Gemeinde ihre Ausgleichsrücklage aufgebraucht hat, verringert sich die allgemeine Rücklage von 2010 bis 2014 um rund sechs Mio. Euro. Die Eigenkapitalquote 1 ist zu diesem Zeitpunkt mit 30,5 Prozent noch gut.

Das vorläufige Jahresergebnis 2015 zeigt einen Fehlbetrag von rund zwei Mio. Bei Eintritt der defizitären Jahresergebnisse der Jahre 2017 bis 2020 wird sich das Eigenkapital um weitere 11,4 Mio. Euro verringern. Es besteht also ein erheblicher Handlungsbedarf.

## Schulden

Nachdem die Gemeinde von 2010 bis 2014 Investitionskredite auf 10,2 Mio. Euro reduziert hat, ergibt sich ab 2015 wieder erneut ein Kreditbedarf für Flüchtlingsunterkünfte und Schulerweiterungen. Die Kredite zur Liquiditätssicherung sind nach ihrem Höchststand von 7,3 Mio. Euro Ende 2014 aufgrund der sich bessernden Haushaltslage wieder rückläufig. Ende 2017 liegen sie noch bei 5,4 Mio. Euro. Einschließlich der Beteiligungen liegen die Verbindlichkeiten je Einwohner mit 1.684 Euro je Einwohner Ende 2016 oberhalb der Mittelwerte des interkommunalen Vergleichs.

Mit einer weiteren Reduzierung der Verbindlichkeiten kann die Gemeinde mögliche Haushaltsbelastungen bei steigenden Zinsen verringern. Dem stehen aber weitere Investitionsbedarfe bei Gebäuden entgegen. Neben Grundschulerweiterungen ist geplant, eine Dependence der Gesamtschule Rheinbach in Alfter einzurichten.

Die Gemeinde benötigt eine stärkere Selbstfinanzierungskraft. Da sie aufwandsseitig sparsam aufgestellt ist, sind Verbesserungen der Selbstfinanzierungskraft im Wesentlichen über höhere Erträge realisierbar. Mit höheren positiven Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit könnte die Gemeinde Investitionen mit eigenen Mitteln tätigen und Schulden abbauen.

## Vermögen

Das Sachanlagevermögen reduziert sich von 2010 bis 2014 infolge der zurückhaltenden Investitionstätigkeit der Gemeinde um 3,6 Mio. Euro auf 84,4 Mio. Euro.

Die Gebäude zeigen erhöhte Anlagenabnutzungsgrade. Die Gemeinde begegnet der Entwicklung mit Sanierungsmaßnahmen. Aktuell werden Schulen mit dem Programm „Gute Schule“ saniert. Zudem sind Grundschulerweiterungen aufgrund steigender Schülerzahlen und einem wachsenden Zuspruch zur OGS vorgesehen. In den kommenden Jahren sind größere Investitionen zur Sanierung des ehemaligen Hauptschulgebäudes zu erwarten, wenn dort die Dependence der Gesamtschule Rheinbach eingerichtet wird.

Auch im Straßenvermögen sind Investitionen erforderlich. Einzelheiten hierzu sind im Teilbericht Verkehrsflächen dargestellt.

Die Gemeinde hat erhebliche Vermögensteile in ihre Beteiligungen ausgelagert. Die gpaNRW weist am Ende des Berichts darauf hin wie die Beteiligungen der Gemeinde zu einer Haushaltsentlastung beitragen können.

### → KIWI-Bewertung

Die gpaNRW bewertet das Handlungsfeld Haushaltssituation der Gemeinde Alfter mit dem Index 2.

## Haushaltssteuerung

Um die Auswirkungen der haushaltswirtschaftlichen Steuerung zu verdeutlichen, haben wir die Jahresergebnisse um Sondereffekte und die schwankungsanfälligen Positionen Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich bereinigt. Im Vergleich der Rechnungsjahre seit 2010 zeigt der Verlauf des Kommunalen Steuerungstrends<sup>1</sup> eine negative Entwicklung. Den Trendverlauf wird durch die Jugendamtsumlage, die kontinuierlich ansteigt, stark beeinflusst. Bereinigt man diese zusätzlich, wird die Wirksamkeit der Konsolidierungsmaßnahmen erkennbar.

Insbesondere die Hebesatzanhebungen führen zu einer Verbesserung des Steuerungstrends. Dennoch verbleibt in den selbst beeinflussbaren Bereichen der Gemeinde von 2010 bis 2021 eine Verschlechterung von 1,3 Mio. Euro. Im Wesentlichen wird dies durch eine steigende Stellenzahl verursacht. Die steigende Stellenzahl ist mit dem gestiegenen Aufgabenumfang erklärbar.

## Beiträge und Gebühren

### Beiträge

Zu den Straßenbau-Beiträgen empfiehlt die gpaNRW die KAG-Beitragssätze auf die maximal möglichen Prozentsätze anzuheben. Zudem sollte die Gemeinde den erweiterten Anlagenbegriff in die Satzung aufnehmen, damit sie auch für Wirtschaftswege KAG-Beiträge erheben kann.

### Gebühren

In der Gebührenkalkulation für die Abwasserbeseitigung sollten die rechtlich zulässigen Möglichkeiten der kalkulatorischen Verzinsung ausgeschöpft werden. Dies würde zu deutlichen Mehreinnahmen des Betriebszweigs Abwasserbeseitigung der Gemeindewerke führen. Über eine entsprechende Eigenkapitalverzinsung könnte die Gemeinde ihren Haushalt um mehr als 900.000 Euro entlasten.

Weitere Potenziale ergeben sich aus der kalkulatorischen Verzinsung in der Friedhofsgebührenkalkulation und aus dem Ausgleich des Gebührenhaushalts Straßenreinigung.

#### → KIWI-Bewertung

Die gpaNRW bewertet das Handlungsfeld Beiträge und Gebühren der Gemeinde Alfter mit dem Index 2.

<sup>1</sup> Definition s. S.24

## ➔ Inhalte, Ziele und Methodik

Im Prüfgebiet Finanzen beantwortet die gpaNRW folgende Fragen:

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

Wir analysieren hierzu die Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabchlüsse.

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

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

## → Haushaltssituation

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

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

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

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

Wir haben die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

### Berücksichtigte Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtab schlüsse

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPI)	Jahresabschluss (JA)	Gesamtab schluss (GA)	in dieser Prüfung berücksichtigt
2010	beschlossen (nicht bekannt gemacht)	festgestellt	noch offen	HPI / JA
2011	beschlossen (nicht bekannt gemacht)	festgestellt	noch offen	HPI / JA
2012	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	HPI / JA
2013	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	HPI / JA
2014	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	HPI / JA
2015	bekannt gemacht	aufgestellt	noch offen	HPI / JA
2016	bekannt gemacht		noch offen	HPI
2017 / 2018*	aufgestellt		noch offen	HPI

\*Nachtrag Doppelhaushalt

Die Gemeinde Alfter hat noch keinen Gesamtabchluss aufgestellt. Daher kann zurzeit kein interkommunaler Vergleich bei den Gesamtkennzahlen in den einzelnen Kapiteln zur Haushaltssituation vorgenommen werden. Einzelne Kennzahlen werden in diesem Bericht über Hilfsrechnungen anhand der Jahresabschlüsse der Beteiligungen gebildet.

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Alfter hat noch keine aktuellen Jahresabschlüsse und Gesamtabchlüsse. Hierdurch fehlen Informationen zur Beurteilung der wirtschaftlichen Situation.

**Rechtliche Haushaltssituation**

Die Gemeinde war seit 1998 bis zum Beginn des NKF ab 2007 in der Haushaltssicherung. Nach Einführung des NKF konnte sie zunächst ihre Haushalte fiktiv ausgleichen. Seit 2010 muss sie wieder ein Haushaltssicherungskonzept (HSK) aufstellen. Das Haushaltssicherungskonzept war erst mit der Fortschreibung 2012/2013 genehmigungsfähig. Für den Doppelhaushalt und das HSK 2015/2016 wurde die Genehmigung ebenfalls erteilt. Der aktuelle Haushaltsplan 2017/2018 und das dazugehörige Haushaltssicherungskonzept wurden bisher nicht genehmigt. Die Ursache: Die Kommunalaufsicht verlangt die Vorlage des Jahresabschlusses 2015. Der Jahresabschluss war zum Prüfungszeitpunkt aufgestellt aber noch nicht beschlossen. In der aktuellen Haushaltsplanung ist der Haushaltsausgleich erst ab 2021 vorgesehen.

**Haushaltsstatus**

**Übersicht Haushaltsstatus der Gemeinde Alfter**

Haushaltsstatus	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017 / 2018
HSK genehmigt			X	X	X	X	X	
HSK nicht genehmigt	X	X						X

**Jahresergebnisse und Rücklagen**

**Jahresergebnisse und Rücklagen (IST)**

	2010	2011	2012	2013	2014
Jahresergebnis	-2.068	-3.544	-1.880	-3.173	-1.040
Höhe der Ausgleichsrücklage	3.552	0	0	0	0
Höhe der allgemeinen Rücklage	40.635	40.643	38.763	35.562	34.541
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis	-2.068	-3.544	0	0	0
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 43 Abs. 3 GemHVO (Verrechnungssaldo)	0	0	0	-29	19

	2010	2011	2012	2013	2014
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis	0	0	-1.880	-3.173	-1.040
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	keine Verringerung	keine Verringerung	4,6	8,2	2,9
Fehlbetragsquote in Prozent	4,4	8,0	4,6	8,2	2,9

Aufgrund der dauerhaft negativen Jahresergebnisse wird die Ausgleichsrücklage vollständig aufgebraucht. Die allgemeine Rücklage verringert sich von 2010 bis 2014 von 40,6 auf 34,5 Mio. Euro. Auch das vorläufige Jahresergebnis 2015 zeigt einen Fehlbetrag von rund zwei Mio. Euro. Die allgemeine Rücklage wird sich voraussichtlich bis zum Jahr 2020 weiter verringern. Erst danach zeigen die Planwerte wieder ein positives Ergebnis.

→ **Feststellung**

Der mit den dauerhaft negativen Ergebnissen verbundene Eigenkapitalverbrauch ist nicht mit dem im NKF verankerten Grundsatz der intergenerativen Gerechtigkeit vereinbar. Nur wenn die Gemeinde den Haushaltsausgleich zeitnah erreicht kann sie ihr Eigenkapital langfristig erhalten.

## Ist-Ergebnisse

### Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2016

Alfter	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
./.	-399	985	3	-69	1	75	68

Für das Jahr 2016 kann noch kein interkommunaler Vergleich durchgeführt werden. Die Zeitreihe der Jahresergebnisse je Einwohner zeigt durchgängig negative Ergebnisse, wobei in 2014 das beste Ergebnis erzielt wird:

### Jahresergebnisse je Einwohner der Gemeinde Alfter von 2010 bis 2015 in Euro

2010	2011	2012	2013	2014	2015*
-91	-154	-82	-138	-45	-93

\*vorläufiges Ergebnis

Im Durchschnitt 2010 bis 2015 beträgt das Jahresergebnis je Einwohner rund -100 Euro. Dies ist ein deutlich schlechterer Wert als in 75 Prozent der Kommunen die in der vorhergehenden Tabelle verglichen werden.

### Erträge und Aufwendungen je Einwohner 2015

	Minimum	Maximum	Mittelwert	Alfter
ordentliche Erträge	1.311	3.639	1.926	1.311
ordentliche Aufwendungen	1.407	3.647	1.969	1.407

Die Werte der Gemeinde Alfter entsprechen den Minimumwerten. In diesem Vergleich sind Kommunen enthalten, die Aufgabenbereiche ausgegliedert haben und solche die alle Aufgaben im Kernhaushalt durchführen. Zu den in der Tabelle enthaltenen Aufwendungen und Erträgen des Kernhaushalts rechnen wir alternativ die Aufwendungen und Erträge der ausgegliederten Aufgabenbereiche hinzu, um einzuschätzen, ob die Gemeinde Alfter insgesamt sparsam aufgestellt ist. Die Aufwendungen der Beteiligungen liegen in 2015 bei rund 345 Euro je Einwohner, die Erträge bei 379 Euro je Einwohner. Selbst wenn man die Werte der ausgegliederten Aufgaben einbezieht, ergeben sich unterdurchschnittliche Werte.

Das kleine Gemeindegebiet mit nur fünf Ortschaften benötigt kürzere Kanal- und Straßennetze, die unterhalten werden müssen. Zudem hat die Gemeinde ein sparsames Angebot an Spiel- und Sportplätzen. Die Schülerbeförderungskosten sind sehr gering. Dies ermöglicht eine sparsame Aufgabenerfüllung, weil Infrastruktureinrichtungen in einem geringeren Umfang vorgehalten werden müssen. Die Analysen den übrigen Teilberichten stellen die sparsame Ausstattung der Gemeinde detailliert dar.

#### → Feststellung

Die Gemeinde kann ihre Aufgaben mit geringeren Aufwendungen erfüllen, weil sie über strukturelle Vorteile verfügt. Dies entlastet den Haushalt im Vergleich zu anderen kleinen kreisangehörigen Kommunen erheblich. Dennoch kann der Haushaltsausgleich noch nicht erreicht werden. Dies liegt folglich an den zu geringen Erträgen der Gemeinde.

### Gesamtjahresergebnis je Einwohner in Euro 2016

Alfter	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
./.	-433	570	-18	-107	-30	63	35

Aufgrund der fehlenden Gesamtabschlüsse kann ein Vergleich mit der Gemeinde Alfter nur näherungsweise erfolgen. Die Gemeinde Alfter hat eine eigene Wohnbaugesellschaft mbH, eine Wirtschaftsförderungsgesellschaft GmbH sowie die Sondervermögen Abwasserwerk und Wasserwerk. Deren Jahresergebnisse sind besser als die Ergebnisse im Kernhaushalt der Gemeinde. Alle Beteiligungen erwirtschaften Überschüsse. Diese liegen in 2015 bei rund 850.000 Euro bzw. 36 Euro je Einwohner.

#### → Feststellung

Auch wenn man die Beteiligungen einbezieht, erzielt die Gemeinde insgesamt negative Ergebnisse. Den geringen Aufwendungen stehen zu geringe Erträge gegenüber, um den Haushaltsausgleich zu erreichen.

## Strukturelles Ergebnis

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

Die gpaNRW definiert das strukturelle Ergebnis wie folgt: Vom Jahresergebnis 2015 werden die Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, des Finanzausgleichs und der allgemeinen Kreisumlage abgezogen. Diese Werte ersetzen wir durch die Durchschnittswerte der Jahre 2011 bis 2015. Zusätzlich bereinigen wir positive wie negative Sondereffekte.

### Strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2015

Alfter	
Jahresergebnis*	-2.178
Bereinigungen (Gewerbesteuer, Kreisumlage, Finanzausgleich)	12.604
Bereinigungen Sondereffekte	0
= bereinigtes Jahresergebnis	-14.782
Hinzurechnungen (Mittelwerte Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich)	10.998
<b>= strukturelles Ergebnis</b>	<b>-3.784</b>

\*vorläufiger Wert, der sich voraussichtlich nur noch geringfügig ändern wird

Das strukturelle Ergebnis zeigt einen erheblichen Konsolidierungsbedarf. In 2016 und 2017 sind die Steuererträge aus Gemeinschaftssteuern deutlich gestiegen. Insofern kann von einer inzwischen verbesserten strukturellen Situation ausgegangen werden. Die Gemeinde hat aber auch erhebliche eigene Anstrengungen unternommen, um weitere Verbesserungen für den Haushalt zu erzielen. Die zu erwartenden Haushaltsverbesserungen decken den überwiegenden Teil des o.g. für 2015 ermittelten Konsolidierungsbedarfs.

#### → Feststellung

Die hohen Defizite der Gemeinde werden durch eine stetig bessere konjunkturelle Lage und durch eigene Konsolidierungsbemühungen verringert.

## Plan- Ergebnisse

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

- welche haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen und wesentlichen Parameter die Gemeinde Alfter ihrer Planung zu Grunde 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.

#### Plan – Ist Vergleich Jahresergebnisse

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Jahresergebnis geplant	-3.688	-4.685	-4.573	-5.364	-3.780	-4.041
Jahresergebnis Ist	-2.068	-3.544	-1.880	-3.173	-1.040	-2.178
<b>Differenz</b>	<b>1.620</b>	<b>1.141</b>	<b>2.693</b>	<b>2.191</b>	<b>2.740</b>	<b>1.863</b>

#### → Feststellung

In den vergangenen Jahren sind die Ergebnisse im Ist deutlich besser als die geplanten Ergebnisse. Dies ist ein Indiz für eine besonders vorsichtige Planung.

#### Geplante Jahresergebnisse der Gemeinde Alfter lt. Nachtragshaushalt 2017/2018

	2017	2018	2019	2020	2021
Jahresergebnis	-3.735	-4.213	-2.272	-1.164	336

Die Gemeinde plant von 2017 bis 2021 bei den ordentlichen Erträgen Verbesserungen von fast 7,9 Mio. Euro. Dagegen wird bei den ordentlichen Aufwendungen im gleichen Zeitraum ein Anstieg von rund 3,8 Mio. Euro erwartet.

Nach dem 1. Nachtrag des Haushaltsplans 2017/2018 ergibt sich in 2021 erstmalig ein Überschuss von rund 336.000 Euro. Gegenüber dem strukturellen Ergebnis 2015 ist dies eine Ergebnisverbesserung von rund 4,1 Mio. Euro. Um die strukturelle Haushaltssituation zu bewerten und den künftigen Konsolidierungsbedarf einzuschätzen, wird die Haushaltsplanung näher betrachtet. Dazu wird das strukturelle Ergebnis mit dem Jahresergebnis des letzten Planjahres verglichen. Die folgende Tabelle zeigt, wie sich einzelne Positionen entwickeln bzw. wie sich die Konsolidierungsmaßnahmen auswirken. Die durchschnittliche Änderungsrate in der Tabelle spiegelt dabei alle wesentlichen Veränderungen wider.

### Vergleich strukturelles Ergebnis mit Planwerten- wesentliche Veränderungen in Tausend Euro

	Strukturelles Ergebnis 2015	Planergebnis 2021	Differenz	Jährliche Änderung in Prozent
<b>Erträge</b>				
Grundsteuer B	3.660	5.785	2.125	7,9
Gewerbesteuern *	3.171	5.100	1.929	8,2
Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern *	11.526	17.414	5.888	7,1
Schlüsselzuweisungen	3.201	4.980	1.779	7,6
<b>Aufwendungen</b>				
Personalaufwendungen**	7.259	9.565	2.306	4,7
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen**	4.394	4.787	393	1,4
Transferaufwendungen **	17.600	23.455	5.855	4,9

\* Durchschnittswerte der Jahre 2011 bis 2015

\*\* Ergebnis 2015

### Entwicklung allgemeine Deckungsmittel<sup>2</sup>

Der Nachtragsplan 2017/2018<sup>3</sup> zeigt, dass die allgemeinen Deckungsmittel von 10,4 Mio. Euro in 2017 auf 15,2 Mio. Euro in 2021 ansteigen. Hierzu tragen steigende Grundsteuererträge (+1,4 Mio. Euro), Gewerbesteuererträge (+1,6 Mio. Euro), sowie steigende Einkommensteueranteile (+2,7 Mio. Euro) und Schlüsselzuweisungen (+2,2 Mio. Euro) bei.

### Planannahmen zur Grundsteuer B

	2017	2018	2019	2020	2021
Summe Grundsteuermessbeträge in 1.000 Euro*	750	764	775	787	798
Hebesatz	580	615	650	685	725
<b>Summe</b>	<b>4.350</b>	<b>4.700</b>	<b>5.040</b>	<b>5.390</b>	<b>5.785</b>

\*Rückrechnung Planwerte und Hebesätze aus Haushaltsplan 2017/2018 Seite 28

- Die Planannahme der Grundsteuer B geht davon aus, dass die Summe der Grundsteuermessbeträge von 2017 bis 2021 um rund 6,4 Prozent ansteigt.

<sup>2</sup> Summe der Grund- und Gewerbesteuer, dem Gemeindeanteil an der Einkommens- und Umsatzsteuer sowie den Schlüsselzuweisungen

<sup>3</sup> Seite 17 des zweiten Nachtrags

- Die Gemeinde hat vier große Baugebiete, in denen in den kommenden Jahren über 400 Wohneinheiten neu entstehen. Da die Gemeinde in unmittelbarer Nachbarschaft zur Stadt Bonn eine attraktive Wohnlage bietet, erscheint diese Zunahme realistisch.
  - Im Gewerbegebiet Alfter Nord werden auf 40 ha Gewerbebaufläche laufend neue Betriebe angesiedelt, die zu steigenden Erträgen bei der Grundsteuer B beitragen.
- **Feststellung**  
Die steigenden Erträge der Grundsteuer B sind aufgrund der neuen Wohn- und Gewerbegebiete und der geplanten Hebesatzanhebungen realistisch eingeplant.

### Planannahmen zur Gewerbesteuer

	2017	2018	2019	2020	2021
Summe Gewerbesteuermessbeträge*	729	848	882	914	944
Hebesatz	480	495	510	525	540
<b>Summe</b>	<b>3.500</b>	<b>4.200</b>	<b>4.500</b>	<b>4.800</b>	<b>5.100</b>

\*Rückrechnung Planwerte und Hebesätze aus Haushaltsplan 2017/2018

- Die Gemeinde hat in der Planung das Planergebnis des Vorjahres und die Orientierungsdaten verwendet. Zudem hat sie die für die kommenden Jahre geplanten höheren Gewerbesteuerhebesätze berücksichtigt.
  - Die Planung geht von einem Anstieg der Gewerbesteuermessbeträge von 2017 bis 2021 um 29 Prozent aus.
  - Die Gemeinde ist nicht abhängig von wenigen Gewerbesteuerzahlern. Die 20 größten Gewerbesteuerzahler gehören unterschiedlichen Wirtschaftszweigen an. Sie leisten in 2017 voraussichtlich rund 42 Prozent der Gewerbesteuer.
  - Das voraussichtliche Ist 2017 liegt bei rund 3,9 Mio. Euro und damit 400.000 Euro höher als der Planansatz.
- **Feststellung**  
In Anbetracht der zunehmenden Zahl der Betriebe und der bisherigen Entwicklung - insbesondere bei den größten Gewerbesteuerzahlern - erscheint die Planung der Gewerbesteuer realistisch. Es besteht lediglich ein allgemeines konjunkturelles Planungsrisiko.

### Planannahme Einkommensteuer

- Die ursprüngliche Planung der Ansätze des Doppelhaushaltes 2017/2018 erfolgte aufgrund der regionalisierten Steuerschätzung vom November 2016.
- Der Ansatz 2017 von rund 14 Mio. Euro<sup>4</sup> wird im Ist nahezu erreicht.

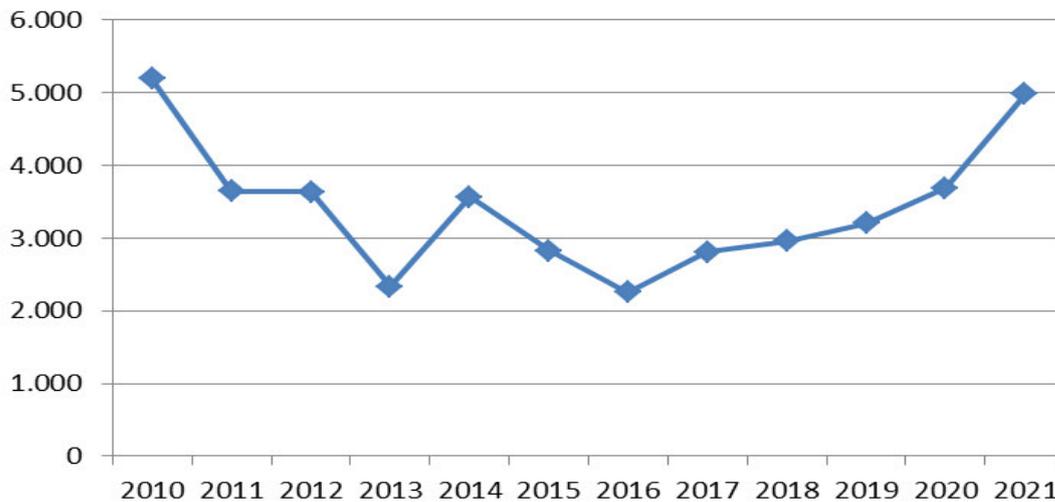
- Ab 2018 geht die aktuellere Mai Steuerschätzung 2017 von deutlich niedrigeren Annahmen aus. Daher hat die Gemeinde den Ansatz für 2018 im Nachtragshaushalt um 564.000 Euro auf 14,2 Mio. Euro gesenkt und die mittelfristige Finanzplanung an dieser Steuerschätzung ausgerichtet.

➔ **Feststellung**

Die Planung der Anteile an der Einkommensteuer orientiert sich an den aktuellen Steuerschätzungen. Es besteht nur ein allgemeines konjunkturelles Risiko.

## Planannahme Schlüsselzuweisungen

### Entwicklung der Schlüsselzuweisungen in Alfter



Bis 2016 Ist-Werte ab 2017 Planwerte

Die Gemeinde rechnet von 2017 bis 2021 mit einem deutlichen Anstieg um über 77 Prozent– dabei steigt die Steuerkraft gleichzeitig kontinuierlich an.

Dies liegt daran, dass die Gemeinde die Orientierungsdaten auf den Grundbetrag des GFG anwendet. Hierdurch entstehen bis 2021 deutlich höhere Ertragserwartungen als bei einer Anwendung der Orientierungsdaten auf den Auszahlungsbetrag bzw. Haushaltsansatz der Schlüsselzuweisungen.

### Alternativbetrachtung der Anwendung von Orientierungsdaten für die Schlüsselzuweisung

	2018	2019	2020	2021
Planung mit Anwendung der Orientierungsdaten auf den Grundbetrag (derzeitige Berechnung der Gemeinde Alfter)	3.210	3.080	3.595	4.620
Planung mit Anwendung der Orientierungsdaten auf den Auszahlungsbetrag	3.210	3.278	3.277	3.883
<b>Differenz zur derzeitigen Berechnung</b>	<b>0</b>	<b>198</b>	<b>-318</b>	<b>-737</b>

Die Vorgehensweise der Gemeinde Alfter ist in Abstimmung mit der Kommunalaufsicht erfolgt. Die Gemeinde hat dem steigenden Grundbetrag auch die steigende Finanzkraft gegenübergestellt. Sie sollte individuell prüfen, inwieweit diese Vorgehensweise, die auch in Vorjahren praktiziert wurde, in der Prognose eingetreten ist. Ggf. sollte die Planannahme für die kommenden Haushalte angepasst werden.

#### → Feststellung

Die Anwendung der Steigerungsraten auf den Grundbetrag führt zu einem erhöhten Planungsrisiko. Bei einer Anwendung der Orientierungsdaten auf den Auszahlungsbetrag der Schlüsselzuweisungen hätte die Gemeinde den Haushaltsausgleich in 2021 nicht erreicht.

### Planannahme Personalaufwand

Die Gemeinde geht davon aus dass die Besoldung und Vergütung in 2017 um 2,15 Prozent ansteigt. In 2018 rechnet sie mit 2,5 Prozent und danach mit jährlich 2 Prozent steigenden Personalkosten<sup>4</sup>. Die Annahmen der Gemeinde zur Entwicklung des Personalaufwandes sind nachvollziehbar und realistisch. Die Prognosewerte liegen oberhalb der Orientierungsdaten.

### Planannahme Sach- und Dienstleistungen

#### Veränderung Sach- und Dienstleistung

Jahr	2017	2018	2019	2020	2021
Ansatz lt. Nachtrag	5.258	5.524	4.841	5.041	4.787
Veränderung z. Vorjahr	15,6%	5,1%	-12,4%	4,1%	-5,0%

Die Aufwendungen in 2017 und 2018 werden nur vorübergehend ansteigen. Dies liegt unter anderem an höheren Aufwendungen aufgrund des Programms Gute Schule. Die Kämmerei stimmt die Planung individuell mit den Fachämtern ab. Für die Ansätze zu denen noch keine Aussage seitens der Fachämter möglich ist, werden pauschale Steigerungen angesetzt. Insofern ergibt sich kein besonderes Planungsrisiko.

Die zurückhaltende Investitionstätigkeit und die geringen Unterhaltungsaufwendungen für Straßen deuten auf einen wachsenden Unterhaltungsstau hin. Hieraus könnte sich in kommenden

<sup>4</sup> S. 36 des Vorberichts zum DoppelHH 2017/2018 der Gemeinde Alfter

Jahren ein erhöhter Sach- und Dienstleistungsaufwand ergeben. Im Teilbericht Verkehrsflächen ist die Situation der Straßenerhaltung näher beschrieben.

### Planannahme Transferaufwand

Die Transferaufwendungen werden durch die allgemeine Kreisumlage (2017: 8,4 Mio. Euro) und die Jugendamtsumlage (2017: 7,0 Mio. Euro) geprägt. Die Gemeinde hat ihrer Planung die Umlagesätze aus der Haushaltsplanung des Kreises<sup>5</sup> zugrunde gelegt. Die hierauf anzuwendenden Umlagegrundlagen hat die Gemeinde individuell berechnet. Sie entsprechen der Haushaltsplanung des Doppelhaushalts 2017/2018. Die Berechnung ist nachvollziehbar und realistisch.

Die bereits beschriebene starke Steigerung der Schlüsselzuweisungen wurde bei der Berechnung der Kreisumlage ebenfalls berücksichtigt. Soweit diese Steigerung nicht eintritt, besteht die Chance, dass die Kreisumlage ebenfalls weniger stark ansteigt. Zudem plant der Kreis eine Senkung der Umlagesätze. Hieraus ergibt sich eine weitere Chance für geringere Aufwendungen.

#### → Feststellung

Die Planannahmen der Gemeinde Alfter sind realistisch und nachvollziehbar. Sie gehen von einer sich stetig verbessernden konjunkturellen Lage aus. Lediglich bei den Schlüsselzuweisungen wird ein erhöhtes Planungsrisiko gesehen. Dieses Risiko wird teilweise über entsprechende Planannahmen bei der Kreisumlage aufgefangen.

### Eigenkapital

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

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

	2010	2011	2012	2013	2014
Eigenkapital 1	44.188	40.643	38.763	35.562	34.541
Eigenkapital 2	78.732	75.733	73.230	70.171	68.611
Bilanzsumme	117.048	115.318	113.308	112.524	113.353
<b>Eigenkapitalquoten in Prozent</b>					
Eigenkapitalquote 1	37,8	35,2	34,2	31,6	30,5
Eigenkapitalquote 2	67,3	65,7	64,6	62,4	60,5

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

<sup>5</sup> 2017: 36 Prozent für die allgemeine Kreisumlage und 29,94Prozent für die Jugendamtsumlage

### Eigenkapitalquoten 1 und 2 in Prozent 2016

	Alfter	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Eigenkapitalquote 1	./.	-8,0	72,3	33,8	22,4	35,1	41,8	69
Eigenkapitalquote 2	./.	18,4	90,7	66,9	59,0	70,0	77,6	69

Im Vergleich zur o.g. Zeitreihe von 2010 bis 2014 zeigt sich für Alfter eine nur leicht unterdurchschnittliche Eigenkapitalquote. Auch wenn die Eigenkapitalausstattung aufgrund weiterer negativer Jahresergebnisse zurückgeht, ist die Entwicklung noch nicht besorgniserregend. Aussagekräftiger als der dieser Vergleich der Kernhaushalte ist ein Vergleich mit den Gesamteigenkapitalquoten.

### Gesamteigenkapitalquoten 1 und 2 in Prozent 2016

	Alfter	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Gesamteigenkapitalquote 1	./.	8,2	60,4	33,6	24,7	33,2	40,2	24
Gesamteigenkapitalquote 2	./.	26,8	90,7	68,1	61,5	70,6	76,6	24

Die Gemeinde Alfter hat noch keinen Gesamtabchluss aufgestellt. Ein direkter interkommunaler Vergleich ist also nicht möglich.

Das wirtschaftlich bedeutsame Abwasserwerk hat im Jahresabschluss 2016 eine Eigenkapitalquote 1 von 47 Prozent. Dies ist eine deutlich bessere Eigenkapitalausstattung als im Kernhaushalt der Gemeinde. Es ist zu erwarten, dass die Eigenkapitalquoten im Gesamtabchluss höher liegen als im Kernhaushalt.

#### → **Feststellung**

Die Gemeinde Alfter hat eine noch gute Eigenkapitalausstattung. Diese kann sie stabilisieren, wenn sie den Haushaltsausgleich erreicht.

## Schulden

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

### Schulden in Tausend Euro

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	12.870	12.178	12.299	11.234	10.730	10.221	10.504
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	4.217	5.400	4.789	7.100	7.325	7.250	6.600
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	0	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	799	782	548	732	1.049	1.145	988
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	112	104	70	19	59	929	586
Sonstige Verbindlichkeiten (bis Jahresergebnis 2012 inkl. Erhaltene Anzahlungen)	2.937	3.011	2.199	2.531	2.351	1.291	1.284
Erhaltene Anzahlungen (ab Jahresergebnis 2012)	0	0	1.561	1.741	3.477	3.477	3.406
<b>Verbindlichkeiten gesamt</b>	<b>20.935</b>	<b>21.475</b>	<b>21.467</b>	<b>23.357</b>	<b>24.990</b>	<b>24.313</b>	<b>23.367</b>
Rückstellungen*	14.101	14.720	15.177	15.134	15.869	15.938	
Sonderposten für den Gebührenaussgleich*	7	0	51	140	167	167	
<b>Schulden gesamt*</b>	<b>35.043</b>	<b>36.195</b>	<b>36.695</b>	<b>38.631</b>	<b>41.026</b>	<b>40.418</b>	

\*steht für 2016 noch nicht fest

- In 2010 hat der Rat der Gemeinde Alfter beschlossen, keine neuen Kredite für Investitionen aufzunehmen. Diese Vorgabe kann bis einschließlich 2014 eingehalten werden. Ab 2015 müssen aufgrund der Flüchtlingszuwanderung erneut Kredite für Investitionen eingeplant werden. Nach der Haushaltsplanung 2017/2018 sind weitere Kreditaufnahmen – im Wesentlichen für die Erweiterung der Grundschulen Witterschlick und Alfter - erforderlich. Dies wird den Bestand der Investitionskredite auf über 15 Mio. Euro erhöhen. Danach ist ein Abbau der Investitionskredite eingeplant. Dem steht jedoch die Sanierung des ehemaligen Hauptschulgebäudes entgegen.
- Die Kredite zur Liquiditätssicherung steigen von 2010 bis 2014 aufgrund der anhaltend defizitären Haushaltssituation kontinuierlich an. Bis Ende 2017 werden sie jedoch auf 5,4 Mio. Euro zurückgeführt. Es ist zu erwarten, dass sich die Liquiditätslage aufgrund der Konsolidierungsmaßnahmen in den kommenden Jahren deutlich verbessert. Dies ermöglicht es, Liquiditätskredite zu reduzieren.
- Um Risiken aus der Zinsentwicklung zu begegnen, hat die Gemeinde für den überwiegenden Teil der Liquiditätskredite Zinsbindungen zu 0,0 Prozent bis Mitte 2019 vereinbart.

Ebenso werden bei Umschuldungen für Investitionskredite Zinsbindungen von 20 bis 30 Jahren realisiert, um das historische Zinstief zu nutzen.

- Die Pensionsrückstellungen sind von 2010 bis 2014 um 1,6 Mio. Euro bzw. um 12,6 Prozent angestiegen. Sie haben in 2014 mit 88 Prozent den größten Anteil an den Rückstellungen. Die Gemeinde Alfter kann aufgrund ihrer finanziellen Lage derzeit keine KVR-Fondsanteile zur Finanzierung der Rückstellungen erwerben, da dies bei gleichzeitiger Liquiditätskreditaufnahme nicht zulässig ist. Weitere Ausführungen zu den Pensionsrückstellungen und zur Liquiditätsvorsorge finden sich im letzten Kapitel dieses Berichts.

#### Verbindlichkeiten je Einwohner in Euro 2016

Alfter	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
997	55	6.085	1.515	705	1.182	1.997	68

Auch wenn der Jahresabschluss 2016 noch nicht aufgestellt ist, stehen die Verbindlichkeiten zum 31.12.2016 im Wesentlichen fest. Daher kann die Kennzahl 2016 interkommunal verglichen werden. Die Gemeinde Alfter hat in diesem Vergleich unterdurchschnittlich hohe Verbindlichkeiten je Einwohner. Es ist jedoch zu berücksichtigen, dass ein wesentlicher Teil der Verbindlichkeiten in die Beteiligungen ausgelagert wurde.

Die Gemeinde Alfter hat noch keinen Gesamtabschluss aufgestellt. Um einen Vergleich der Gesamtverbindlichkeiten zu erhalten, werden die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes und der Beteiligungen aus den jeweiligen Abschlusszahlen 2016 addiert:

#### Gesamtverbindlichkeiten in Tausend Euro 2016

	2016
Gemeindewerke - Abwasserbeseitigung (ohne Darlehen von der Gemeinde Alfter)	11.523
Gemeindewerke - Wasserwerk (ohne Darlehen von der Gemeinde Alfter)	1.545
Wirtschaftsförderung Alfter GmbH (anteilig Beteiligung 91,35 Prozent)	1.885
Alfterer Wohnungsbaugesellschaft mbH	1.311
Verbindlichkeiten der Gemeinde	24.367
Gesamtverbindlichkeiten	39.630
<b>Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner in Euro</b>	<b>1.684</b>

#### Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner in Euro 2016

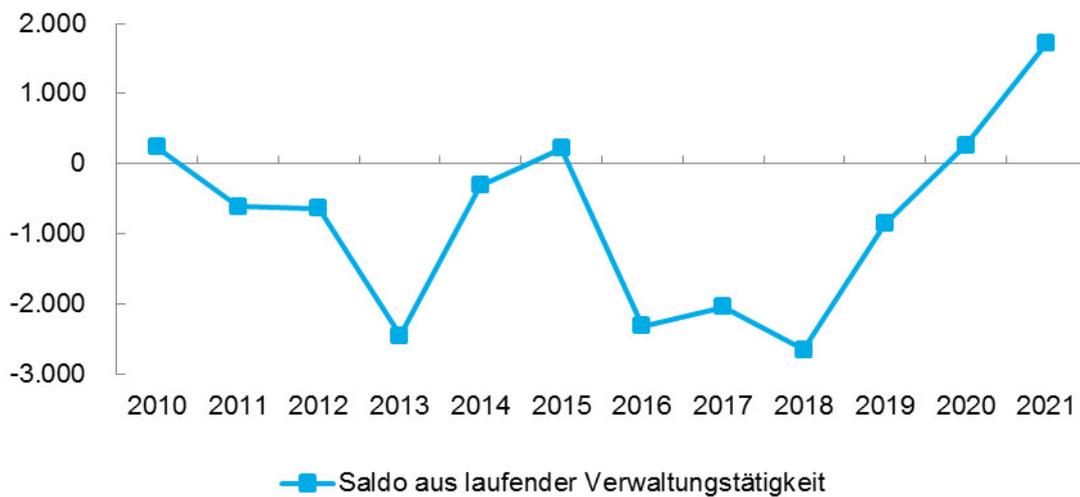
Alfter	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.684	55	5.190	1.593	836	1.318	2.165	24

→ **Feststellung**

Die Verbindlichkeiten je Einwohner sind einschließlich der Beteiligungen oberhalb der Mittelwerte. Die Gemeinde nutzt die Möglichkeiten zur langfristigen Zinsbindung, um die Zinsbelastung gering zu halten.

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

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



Bis 2015 Ist-Werte ab 2016 Planwerte

Der Verlauf der Kurve ist entsprechend dem Verlauf der Jahresergebnisse von schwankenden Gewerbesteuer- und Zuwendungseinzahlungen geprägt. 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**

Alfter	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
./.	-586	461	77	-7	100	165	68

Für 2016 kann aufgrund des fehlenden Jahresabschlusses kein interkommunaler Vergleich durchgeführt werden. Die vorläufigen Zahlen des Jahresabschlusses 2015 zeigen in Alfter einen Saldo von 9,42 Euro je Einwohner. Damit ist die Gemeinde Alfter im interkommunalen Vergleich 2015 nur leicht oberhalb des ersten Quartils. Dies bedeutet, dass der überwiegende Teil der verglichenen Kommunen bessere Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit erreichen.

Alfter plant ab 2020 wieder positive Ergebnisse. Auch wenn die IST-Ergebnisse besser als die Planungen ausfallen wird deutlich, dass die Gemeinde noch erhebliche Konsolidierungsmaßnahmen ergreifen muss, um den 2015 erreichten positiven Saldo zu halten. Ansonsten ist die Gemeinde nicht in der Lage Kredite aus eigenen Überschüssen zu tilgen bzw. Investitionen mit eigenen Mitteln zu finanzieren.

→ **Feststellung**

Die weitere Haushaltskonsolidierung ist dringend erforderlich, um eine deutliche Verbesserung der Selbstfinanzierungskraft zu erreichen. Nur dann kann ein Abbau der Verbindlichkeiten in kommenden Jahren erfolgen.

**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.

**Anlagenabnutzungsgrade**

Der Zustand des 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 Daten aus der Anlagenbuchhaltung haben wir ausgewertet und die Restnutzungsdauer der einzelnen Vermögensgegenstände ins Verhältnis zur Gesamtnutzungsdauer gesetzt. Hieraus ergibt sich, zu welchem Anteil die Vermögensgegenstände bereits abgenutzt sind.

**Anlagenabnutzungsgrad in Prozent 2014\***

Vermögensgegenstand	GND in Jahren Rahmentabelle		GND in Jahren Alfter	Durchschnittl. RND in Jahren zum 31.12. letztes Istjahr	Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	Restbuchwert in Euro zum 31.12.14 (Anlagenbuchhaltung)
	von	bis				
Kindergärten/Kindertagesstätten massiv	40	80	80	19	76,3	2.014.908
Schulgebäude massiv	40	80	80	24	70,0	9.860.643
Hallen massiv	40	60	60	10	83,3	1.589.579
Verwaltungsgebäude massiv	40	80	80	25	68,8	3.986.975
Feuerwehrgerätehäuser massiv	40	80	80	27	66,3	910.823
Gemeindezentren, Bürgerhäuser,	40	80	80	38	52,5	1.089.431

Vermögensgegenstand	GND in Jahren Rahmentabelle		GND in Jahren Alfter	Durchschnittl. RND in Jahren zum 31.12. letztes Istjahr	Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	Restbuchwert in Euro zum 31.12.14 (Anlagenbuchhaltung)
	von	bis				
Saalbauten, Vereins-, Jugendheime						
Straßen	25	60	60	24*	59,2	28.637.017
Abwasserkanäle	50	80	66	41	37,9	28.530.855

\*Für die RND Straßennetz liegen bereits Werte für das Jahr 2015 vor.

### → Feststellung

Die Gemeinde hat für Ihr Sachanlagevermögen lange Gesamtnutzungsdauern gewählt. Mit Ausnahme der Abwasserkanäle liegen die Anlageabnutzungsgrade über 50 Prozent.

## Gebäude

Durch Erweiterungen - z.B. im Kindergarten „Rasselbande“ in 2011- konnte der Werteverzehr verzögert werden. Dennoch ist der Abnutzungsgrad für Kindergärten mit 76,3 Prozent sehr hoch.

Ebenso verhält es sich bei den Schulen. Die geplanten Investitionen für die OGS Witterschlick werden die Kennzahlen zwar begünstigen. Der aus den Kennzahlen erkennbare Investitionsstau ist damit aber nicht behoben. Die Gemeinde hat keine weiterführende Schule. Das ehemalige Hauptschulgebäude befindet sich derzeit in einer Zwischennutzung durch die Förderschule und die OGS. Es ist geplant, dort eine Dependance der Gesamtschule Rheinbach einzurichten. Anfang 2019 soll anhand der Anmeldezahlen entschieden werden, ob die Gesamtschule nach Alfter kommt. In diesem Fall sind weitere erhebliche Investitionen für die Sanierung des Gebäudes erforderlich.

Die Gemeinde hat nur wenige Sporthallen, die dem Bedarf an Hallensport entsprechen. Auch hier ist ein Investitionsstau erkennbar, aus dem Haushaltsbelastungen entstehen werden.

Bei den Feuerwehrhäusern gibt es bereits Planungen für einen Neubau.

## Straßen

Mit dem NKFVG wurde die Nutzungsdauer auf maximal 50 Jahre reduziert. Dies gilt jedoch nur für neu zu bilanzierende Straßen frühestens im Haushaltsjahr 2013. Insofern wird die überwiegende Mehrheit an Straßen weiter an dem Maßstab bis 60 Jahre zu beurteilen sein.

Eine Inventur Straßen wurde seit der Eröffnungsbilanz 2007 nicht durchgeführt. Aus der jährlichen Abschreibungen und dem noch vorhandenen Bilanzwert errechnet sich eine durchschnittliche Restnutzungsdauer von 25 Jahren. Der Werteverzehr ist zumindest bei einem Teil der Straßen weiter fortgeschritten. Die tatsächlichen Zustände sollten über die nach § 28 Abs. 1 Satz 3 vorgeschriebene Inventur festgestellt werden.

Der bilanzielle Wert der Straßen hat sich in den Jahren 2010 bis 2014 um 4,3 Mio. Euro verringert. Die Gemeinde plant im Doppelhaushalt 2017/2018 KAG-beitragsfinanzierte Maßnahmen mit Auszahlungen von über 1,6 Mio. Euro. Im Durchschnitt sind von 2017 bis 2021 Investitionen von 1,3 Mio. Euro jährlich geplant. Dies entspricht den Abschreibungen. In der Vergangenheit wurden Maßnahmen jedoch regelmäßig auf spätere Haushaltsjahre verschoben. Ein weiterer Werteverzehr ist zu erwarten, wenn die geplanten Maßnahmen weiter verzögert werden. Im Teilbericht Verkehrsflächen wird der Erhalt des Straßennetzes detailliert thematisiert.

Die Gemeinde hat in vergangenen Jahren ihre Haushalte ohne Neuverschuldung geplant. Auch dies ist ein Grund für die zurückhaltende Investitionstätigkeit. Mit dem Zustrom von Flüchtlingen hat die Gemeinde ab 2015 wieder Kreditaufnahmen für Investitionen getätigt. Bei der Beseitigung des weiter fortschreitenden Investitionsstaus sind weitere Kreditaufnahmen erforderlich.

→ **Feststellung**

Bei Gebäuden und Straßen ist ein Investitionsstau erkennbar. Die Gemeinde Alfter hat die in § 28 Abs. 1 Satz 3 vorgeschriebene Inventur der Straßen nicht durchgeführt. Hierdurch fehlen genaue Erkenntnisse zu tatsächlichen Straßenzuständen und Investitionsbedarfen. Die erforderlichen investiven Auszahlungen werden die Haushalte der kommenden Jahre belasten und voraussichtlich zu einer höheren Verschuldung führen.

## **Finanzanlagen**

Die Finanzanlagen haben mit über 24 Mio. Euro einen Anteil von 22,3 Prozent am Anlagevermögen. Die wesentlichen Beteiligungen sind: Alfterer Wohnungsbaugesellschaft mbH, die Wirtschaftsförderung Alfter und die Gemeindewerke mit dem Wasserwerk und dem Abwasserwerk. Im letzten Abschnitt dieses Berichts wird die wirtschaftliche Lage der jeweiligen Beteiligungen dargestellt. Darüber hinaus werden Hinweise und Empfehlungen zur Beteiligungssteuerung gegeben.

## → Haushaltssteuerung

Im folgenden Abschnitt analysiert die gpaNRW,

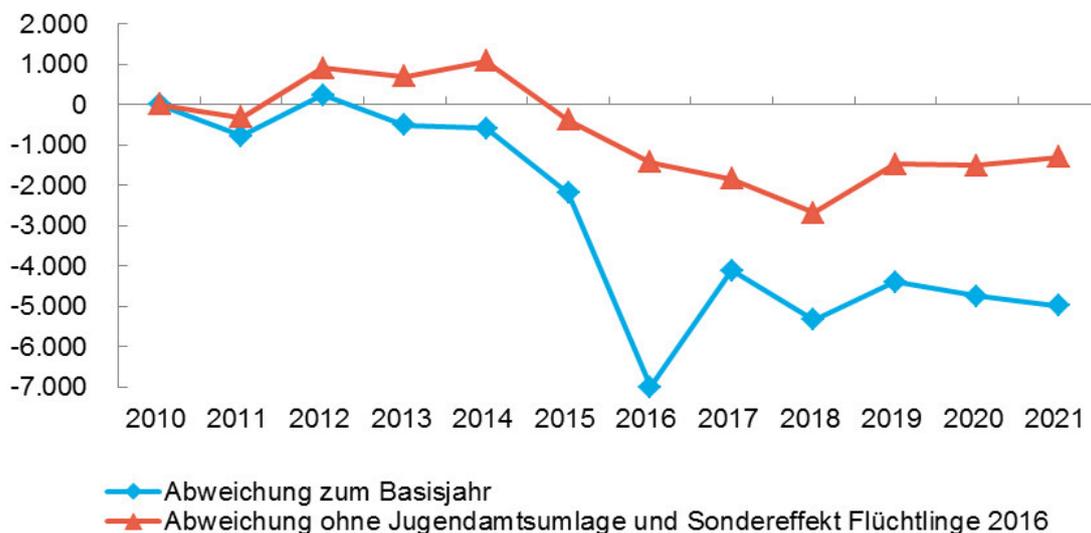
- wie sich die haushaltswirtschaftliche Steuerung auswirkt und
- wie die Gemeinde Alfter mit haushaltswirtschaftlichen Risiken umgeht.

### Kommunaler Steuerungstrend

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

Um diesen Steuerungstrend wieder offenzulegen, bereinigt die gpaNRW die Jahresergebnisse um die Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der Kreisumlage und des Finanzausgleichs. Sondereffekte werden ebenfalls bereinigt. Die folgende Grafik macht die Auswirkungen des eigenen kommunalen Handelns und die Ergebnisse von Konsolidierungsmaßnahmen deutlich.

#### Kommunaler Steuerungstrend in Tausend Euro



bis 2015 Istwerte, ab 2016 Planwerte

#### Steuerungstrend nach Standardbereinigung (blaue Kurve)

Insgesamt verschlechtert sich der kommunale Steuerungstrend von 2010 bis 2021 um rund fünf Mio. Euro.

## Steuerungstrend ohne Jugendamtsumlage und Planwerte Flüchtlinge 2016 (rote Kurve)

In 2016 verschlechtern die Werte des Nachtragshaushalts den Steuerungstrend auch aufgrund der neuen Aufgabe der Flüchtlingsunterbringung deutlich. Die Gemeinde hat die Flüchtlingsaufwendungen im Jahr 2016 besonders vorsichtig geplant. Abzüglich der Erstattungen rechnet sie in der Planung mit einem Defizit von – 3,4 Mio. Euro. Dieses Defizit ist tatsächlich aber nicht eingetreten. In der Nachkalkulation der Flüchtlingskosten zeigt sich sogar ein Überschuss. Daher wird das geplante Ergebnis 2016 um den Sondereffekt aus der Flüchtlingsunterbringung bereinigt.

Im Rhein-Sieg-Kreis werden nur noch sieben Kommunen vom Kreisjugendamt betreut. Nach den IST- und Planwerten geht die Gemeinde Alfter davon aus, dass die Jugendamtsumlage von 2010 bis 2018 um 3,7 Mio. Euro auf 8,4 Mio. Euro ansteigt. Auch dieser Effekt kann nur geringfügig von der Gemeinde beeinflusst werden.

Ohne die Jugendamtsumlage und den Planwert für die Flüchtlingsunterbringung fällt der Steuerungstrend von 2010 bis 2021 immer noch um 1,3 Mio. Euro ab. Die Kurve wird durch folgende Maßnahmen der Gemeinde maßgeblich beeinflusst:

- Die Anhebung der Hebesätze für die Grundsteuer B in 2011 von 391 v.H. auf 440 v.H., und ab 2014 jährlich um jeweils weitere 35 Hebesatzpunkte führt zu einer positiven Entwicklung.
- Weitere größere HSK-Maßnahmen wie die Stammkapitalverzinsung für das Wasser- und Abwasserwerk in 2012/2013, Stellenreduzierungen im Personalservice in 2014 und Leistungserstattungen der Mehrheitsbeteiligungen für Personal- und Sachkosten ab 2015 tragen zu einer Stabilisierung des Steuerungstrends bei.
- Die negative Entwicklung von 2015 bis 2018 hängt mit den Personalaufwendungen zusammen. Sie steigen von 7,54 Mio. Euro auf 9,07 Mio. Euro an. Die rund 1,5 Mio. Euro werden für 26 zusätzliche Stellen benötigt. Teilweise sind diese Stellen für die neue Aufgabe der Flüchtlingsbetreuung erforderlich. Die personelle Ausstattung der Gemeinde ist grundsätzlich sparsam. Die Folge: In der Finanzbuchhaltung zeigen sich erhebliche Arbeitsrückstände, die nun durch mehr Personal aufgeholt werden. Zudem hat die Gemeinde den Personalmangel in den Bereichen Hoch- und Tiefbau und im Planungswesen behoben. Die aufgrund der steigenden Einwohnerzahl wachsende Infrastruktur, wie neue Baugebiete und die anstehende Schulsanierung erfordern in diesen Bereichen einen höheren Personaleinsatz.

Zudem ist davon auszugehen, dass die Ist-Ergebnisse besser ausfallen werden als die in der o.g. Grafik dargestellten Planwerte der Jahre 2017 bis 2021. Im Durchschnitt sind die Ergebnisse in den letzten Jahren im IST meist um rund 2 Mio. Euro besser ausgefallen als die geplanten Ergebnisse.

### → **Feststellung**

Die Verschlechterung des Steuerungstrends wird im Wesentlichen durch eine steigende Stellenausstattung für Pflichtaufgaben verursacht. Die Trendwende ab 2018 wird im Wesentlichen durch die stetige Erhöhung der Grundsteuerhebesätze erreicht. Ohne Jugendamtsumlage verbleibt von 2010 bis 2021 eine Verschlechterung von 1,3 Mio. Euro. Berücksichtigt man die vorsichtigen Planannahmen der Gemeinde, dann wird im selbst beeinflussbaren Bereich ein nahezu stabiler Steuerungstrend erreicht.

### → **Feststellung**

Die steigende Jugendamtsumlage führt zu einer deutlichen Verschlechterung des ansonsten stabilen Steuerungstrends. Die Gemeinde fängt diese Entwicklung nur durch die Planung von steigenden Steuererträgen und Schlüsselzuweisungen im nicht selbst beeinflussbaren Bereich auf. Der Haushaltsausgleich wird über positive Annahmen zur konjunkturellen Entwicklung erreicht.

Gerade die Annahme einer stetigen konjunkturellen Verbesserung kann bei einem konjunkturellen Einbruch zu hohen Ertragseinbußen führen. Daher behandelt die gpaNRW im folgenden Abschnitt den Umgang mit haushaltswirtschaftlichen Risiken eingehend.

## Umgang mit haushaltswirtschaftlichen Risiken

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

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

Dies geschieht zum Beispiel, indem sie weitere Konsolidierungsmaßnahmen vorbereitet.

Die Gemeinde Alfter hat die Risiken des Haushalts im Blick<sup>6</sup>. Sie sieht in erster Linie Risiken durch

- konjunkturelle Veränderungen,
- Sparzwänge des Landes,
- Zinsänderungen,
- Kostensteigerungen des Kreisjugendamtes,
- steigende Pensionslasten und
- den demografischen Wandel.

Es handelt sich überwiegend um extern verursachte Risiken. Die Gemeinde kann auf die Risiken nur begrenzt Einfluss nehmen, z.B. durch Zinsfestschreibungen. Für die Pensionslasten kann sie keine Risikovorsorge treffen. Der Erwerb von KVR-Fondsanteilen ist aufgrund der fehlenden Liquidität der Gemeinde nicht zulässig. Auch wenn die Zahl der Mitarbeiter im Beamtenverhältnis überschaubar ist, sollte die Gemeinde den Haushaltsausgleich zu einem möglichst frühen Zeitpunkt anstreben, damit sie Vorsorge treffen kann.

Als weitere Konsolidierungsmaßnahme ist derzeit lediglich die Neukalkulation der Straßenreinigungsgebühren mit dem Ziel einer vollständigen Kostendeckung geplant. Falls die genannten Risiken eintreten, kann die Gemeinde nur mit Steueranhebungen reagieren. Die gpaNRW gibt in der überörtlichen Prüfung weitere Hinweise zu möglichen Konsolidierungsmaßnahmen.

<sup>6</sup> Vorbericht Doppelhaushalt 2017/2018 Nr. 3.1.6

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Alfter sollte weitere Konsolidierungsmöglichkeiten nutzen, um den Haushaltsausgleich möglichst bald zu erreichen bzw. um abweichenden konjunkturellen Entwicklungen zu begegnen. Dies ermöglicht es Schulden abzubauen und Vorsorge für Pensionslasten zu treffen.

## → 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>7</sup>. Die Kommunen sind nicht berechtigt, auf diesen Finanzierungsbeitrag zu verzichten (Beitragsserhebungspflicht).

### Erschließungsbeiträge nach BauGB

Die Gemeinde Alfter hat die Erhebung von Erschließungsbeiträgen in ihrer Satzung vom 29. Oktober 1990 – zuletzt geändert am 01. Oktober 1996 - festgelegt. Nach § 4 der Satzung trägt die Gemeinde 10 v.H. des beitragsfähigen Erschließungsaufwandes. Dies entspricht der höchstmöglichen Beteiligung der Anlieger.

Nach § 2 der Satzung ist der Erschließungsaufwand für die öffentlichen Straßen, Wege und Plätze bei beidseitiger Anbaufähigkeit bis zu 14 m Breite und bei einseitiger Anbaufähigkeit bis zu 8 m Breite begrenzt. Die gpaNRW hat darauf hingewiesen, dass die Maße vom Satzungsmuster des Städte und Gemeindebundes NRW (StGB) abweichen. Nach Aussage der Gemeinde reichen die Maße ihrer Satzung bisher aus. Dennoch wird geprüft inwiefern eine Anpassung sinnvoll sein könnte.

In den vergangenen Jahren wurde schätzungsweise nur rund ein Viertel aller Erschließungsmaßnahmen nach BauGB von der Gemeinde selbst durchgeführt. Hierbei handelte es sich in der Regel um kleinere Projekte. Bei diesen Maßnahmen wurden jeweils Vorausleistungen auf den Erschließungsaufwand erhoben.

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

Der überwiegende Teil der Erschließungsmaßnahmen wird durch Erschließungsträger durchgeführt. Perspektivisch ist vorgesehen ausschließlich Erschließungsträger zu beauftragen. Hierbei soll auch die gemeindeeigene Wirtschaftsförderungsgesellschaft Erschließungen durchführen. So können sämtliche Erschließungsaufwendungen über den Verkauf der Baugrundstücke finanziert werden. Dank einer guten Nachfrage werden die Grundstücke in den Baugebieten innerhalb kurzer Zeit vollständig veräußert.

→ **Feststellung**

Für eigene Erschließungsmaßnahmen wird der höchstmögliche Anliegeranteil am beitragsfähigen Erschließungsaufwand erhoben. Vorausleistungen zur Vorfinanzierung werden erhoben. Zukünftig sollen nur noch Erschließungen über Erschließungsträger ohne Eigenanteil der Gemeinde erfolgen. Somit können Sonderposten in Höhe des Straßenwertes gebildet werden, die den Abschreibungsaufwand vollständig decken. Die gpaNRW stellt positiv fest, dass alle Möglichkeiten zur Haushaltsentlastung genutzt werden.

## **Straßenbaubeiträge nach KAG**

Die Gemeinde Alfter hat ihre Satzung zur Erhebung von Beiträgen nach § 8 KAG zuletzt am 11. November 2014 geändert. In der Satzung ist der weitergehende Anlagenbegriff des KAG nicht enthalten. Dieser regelt, dass auch für Straßen im Außenbereich und Wirtschaftswege Beiträge erhoben werden können.

Die Gemeinde hat eine solche Regelung bisher bewusst vermieden. Derzeit sieht sie auch noch keine Handlungsnotwendigkeit. Zum einen sind die meisten Wirtschaftswege in einem guten Zustand. Sie wurden mit den Flurbereinungsverfahren der letzten Jahrzehnte neu gebaut. Zum anderen ist die landwirtschaftliche Nutzung in der Gemeinde von Gartenbaubetrieben geprägt. Diese arbeiten mit kleineren Geräten. Aufgrund dessen werden die Wirtschaftswege auch vergleichsweise gering beansprucht.

Die gpaNRW ist dennoch der Ansicht, dass eine solche Regelung für künftig erforderliche Maßnahmen vorsorglich in der Satzung aufgenommen werden sollte.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Alfter sollte den erweiterten Anlagenbegriff in der Satzung zur Erhebung von Beiträgen nach § 8 KAG aufnehmen, um eine Refinanzierung von KAG-Maßnahmen an Wirtschaftswegen zu ermöglichen.

Die Anteile der Beitragspflichtigen sind für die Fahrbahnen von Anliegerstraßen, Haupterschließungsstraßen und Hauptverkehrsstraßen jeweils 10 v.H. unter den maximal möglichen Prozentsätzen des Satzungsmusters des StGB. In der Haushaltsplanung 2017 sind KAG-Maßnahmen mit Aufwendungen rund einer Mio. Euro eingeplant; in 2018 sind es 570.000 Euro. Von 2010 bis 2014 hat sich das bilanzielle Straßenvermögen von 46,9 Mio. Euro um rund 4,4 Mio. Euro auf 42,5 Mio. Euro verringert. Um den bilanziellen Wert zu erhalten, wären jährlich Investitionen in Höhe der Abschreibungen von rund 1,1 Mio. Euro erforderlich. Der Umfang der KAG-Maßnahmen der Gemeinde erreicht diesen Wert nicht.

Die Planung der KAG-Maßnahmen erfolgt in Abstimmung mit Maßnahmen der Versorgungsbetriebe und der Kanalbaumaßnahmen. In der Vergangenheit wurden einige Maßnahmen nicht umgesetzt, weil die Anlieger sich dagegen ausgesprochen haben. Die Gemeinde hat diesem

Druck nachgegeben. Dies führt zu einem weiteren Wertverlust des gemeindeeigenen Straßenvermögens.

Die Straßenzustände und die von der Gemeinde durchgeführten Erhaltungsmaßnahmen werden im Teilbericht Verkehrsflächen näher thematisiert.

#### Aktuelle Ausbaumaßnahmen der Gemeinde Alfter

	2017		2018		
	Einzahlung	Auszahlung	Einzahlung	Auszahlung	
Waldstraße			265.200	570.000	
Kottenforststraße	204.400	436.000			
Zur Oelmühle		20.000	46.000		Restabwicklung
Ramelshovener Str.	134.800	285.000			Bereits 2016 begonnen
Duisdorfer Str.	5.800				Restabwicklung
Auf der Mierbache	10.000	75.000			
Olsdorfer Kirchweg	52.200	68.000			Restabwicklung
Auf der Mierbache II	177.100	170.560			Bereits 2016 begonnen
<b>Summe</b>	<b>584.300</b>	<b>1.054.560</b>	<b>311.200</b>	<b>570.000</b>	

#### → Feststellung

Es gibt noch Potenziale, die aus höheren Anliegeranteilen erreicht werden können. Der Umfang der KAG-Maßnahmen reicht nicht aus um den Wert des Straßenvermögens zu erhalten.

#### → Empfehlung

Die Gemeinde sollte ihre KAG-Beitragssätze anheben. Dies ermöglicht höhere Beitragseinzahlungen, die langfristig über die Auflösung der Sonderposten zu einer Haushaltsentlastung führen.

## Gebühren

### Abwasser

Die Aufgabe der Abwasserbeseitigung wird durch den Eigenbetrieb „Gemeindewerke der Gemeinde Alfter“ wahrgenommen. Den Gemeindewerken gehört nur das Kanalnetz. Die Abwässer werden an die Kläranlagen der Stadt Bonn weitergeleitet. Die Betriebsleitung bedient sich der e-Regio für den kaufmännischen und technischen Bereich. Der Eigenbetrieb erwirtschaftet regelmäßig Jahresüberschüsse. Hiervon wird nur ein Teil an die Gemeinde abgeführt. Aktuell verfügt der Eigenbetrieb über eine Gewinnrücklage von 9,3 Mio. Euro.

Um Haushaltsbelastungen zu vermeiden bzw. den Haushalt zu entlasten, sollten Eigenbetriebe und eigenbetriebsähnliche Einrichtungen Überschüsse aus der kalkulatorischen Verzinsung der Gebührenhaushalte an den Kernhaushalt abführen.

Im Haushaltssicherungskonzept für die Jahre 2012 / 2013 hat die Gemeinde beschlossen das Stammkapital von Abwasser- und vom Wasserwerk mit 6,5 Prozent zu verzinsen. Aus dem Stammkapital des Abwasserwerkes von 2,6 Mio. Euro ergibt sich so eine Eigenkapitalverzinsung von rund 170.000 Euro jährlich. Zudem gibt es ein Darlehen von der Gemeinde an das Abwasserwerk in Höhe von 5,1 Mio. Euro, das zu sechs Prozent verzinst wird (=rund 307.000 Euro Zinsertrag). Insgesamt erhält die Gemeinde demnach rund 477.000 Euro Zinserträge aus dem Eigenbetrieb.

In der Gebührenkalkulation für die Abwasserbeseitigung werden derzeit für Fremdkapital 4,5 Prozent Zinsen und für Eigenkapital 6,5 Prozent kalkulatorische Zinsen berücksichtigt.

Die kalkulatorische Verzinsung sollte auf Basis des betriebsnotwendigen Vermögens erfolgen. Zum betriebsnotwendigen Vermögen zählt das Anlage- und Umlaufvermögen, das zur Leistungserstellung notwendig ist. Eine Unterscheidung in Eigen- und Fremdkapital ist zwar zulässig, aber nicht verpflichtend. Da nur das Stammkapital und ein Teil des Fremdkapitals verzinst werden, bleiben große Teile des betriebsnotwendigen Vermögens unverzinst.

Der Zinssatz der kalkulatorischen Verzinsung des Abwassergebührenhaushalts unterschreitet den höchstens anzuwendenden kalkulatorischen Zinssatz. Die gpaNRW veröffentlicht auf ihrer Homepage [www.gpanrw.de](http://www.gpanrw.de) regelmäßig den für das aktuelle Kalkulationsjahr anwendbaren Zinssatz. Für das Kalkulationsjahr 2016 betrug dieser 6,16 Prozent. Darüber hinaus ist ein Aufschlag von 0,5 Prozentpunkten möglich. Die Zinsen ergeben sich dann unabhängig von der Finanzierungsherkunft von dem Restbuchwert des betriebsnotwendigen Vermögens.

#### Kalkulatorische Verzinsung des aufgewandten Kapitals in Euro

	Jahresabschluss 2016
<b>mögliche kalkulatorische Verzinsung</b>	
Kanalvermögen	38.194.506
abzüglich Beiträge und Zuschüsse	-8.942.444
zu verzinsendes betriebsnotwendiges Vermögen	29.252.062
mal 6,66 Prozent (höchstmöglicher Zinssatz 2016) ergibt Zinsen von	1.948.187
abzüglich Zinsaufwendungen Bankdarlehen	-543.584
<b>Zinsen, die als Eigenkapitalverzinsung an die Gemeinde abgeführt werden könnten (einschl. 306.775 Euro für Darlehen von der Gemeinde)</b>	<b>1.404.603</b>
<b>aktuelle Erträge aus dem Abwasserwerk</b>	
Zinsen aktuell 6,5 Prozent des Stammkapitals	170.391
Zinsen für 5,1 Mio. zu 6 Prozent	306.775
<b>Erträge der Gemeinde bisher</b>	<b>477.166</b>
<b>Differenz</b>	<b>927.437</b>

Die Verzinsung erfolgt hier mit dem zulässigen Zinssatz des Jahres 2016 und dem aufgewandten Kapital 2016, da für die Prüfung das aufgewandte Kapital 2017 noch nicht vorlag. Aufgrund der aktuellen Niedrigzinsphase sinkt der maximal mögliche Zinssatz für das Kalkulationsjahr 2018 auf 6,37 Prozent. Die zulässigen Zinsen werden sich jährlich weiter verringern. Daher ist davon auszugehen, dass das ausgewiesene Potenzial des Jahres 2016 in 2019 voraussichtlich nicht mehr erreicht werden kann.

→ **Empfehlung**

Die kalkulatorische Verzinsung sollte sich am gesamten betriebsnotwendigen Vermögen orientieren. Der hierauf anzuwendende kalkulatorische Zinssatz sollte nach pflichtgemäßem Ermessen angehoben werden und als Eigenkapitalverzinsung vom Abwasserwerk an den Haushalt der Gemeinde abgeführt werden.

## **Friedhöfe**

Die Gemeinde betreibt fünf Friedhöfe. Sie hat derzeit keine größeren ungenutzten Flächen auf ihren Friedhöfen. Die Friedhofsgebühren wurden in 2017 mit Unterstützung durch die Kommunal Agentur neu kalkuliert. In der Kalkulation wird ein geringer öffentlicher Anteil der Grünflächen von nur zehn Prozent berücksichtigt. Die Friedhofsgebühren decken die Aufwendungen des Gebührenhaushaltes. Dies ist grundsätzlich positiv zu bewerten.

Die gpaNRW sieht noch Potenziale bei kalkulatorischen Zinsen und Abschreibungen. Aktuell wird ein Zinssatz von 4,5 Prozent bei den kalkulatorischen Zinsen in der Gebührenkalkulation angesetzt. Ein höherer kalkulatorischer Zinssatz könnte angesetzt werden, um Mehrerträge zu erzielen.

Die Abschreibungen werden auf Basis der Anschaffungs- und Herstellungskosten kalkuliert. Gebührenrechtlich ist auch der Wiederbeschaffungszeitwert als Abschreibungsbasis zulässig. Der betriebswirtschaftliche Vorteil der Abschreibungen vom Wiederbeschaffungszeitwert liegt darin, dass so die Substanzerhaltung der Vermögensgegenstände sichergestellt wird.

→ **Empfehlung**

Der kalkulatorische Zinssatz für die Friedhofsgebührenkalkulation sollte nach pflichtgemäßem Ermessen angehoben werden. Die Gemeinde sollte die Abschreibungen auf Basis des Wiederbeschaffungszeitwertes kalkulieren.

## **Straßenreinigung / Winterdienst**

Die Straßenreinigung wird durch den Bauhof der Gemeinde durchgeführt. Die Kalkulation berücksichtigt bereits einen geringen öffentlichen Anteil von zehn Prozent. Die Straßenreinigungs- und Winterdienstgebühren wurden zuletzt in 2010 kalkuliert. Nachkalkulationen existieren nur für die Jahre 2010 bis 2013. Sie zeigen in allen Jahren deutliche Unterdeckungen:

### Unterdeckungen Straßenreinigung/Winterdienst in Euro

	2011	2012	2013
Unterdeckung	47.897	64.224	57.248

Von 2011 bis 2013 betragen die Defizite in Straßenreinigung und Winterdienst insgesamt 169.368 Euro. Die Gemeinde beabsichtigt in 2018 eine Neukalkulation der Winterdienstgebühren vorzunehmen.

#### → Empfehlung

Die Gemeinde Alfter sollte die Nachkalkulationen der Straßenreinigung und Winterdienstgebühren der Jahre 2014 bis 2017 und eine Neukalkulation für 2019 erstellen. Über- und Unterdeckungen aus den Nachkalkulationen sollten bei der Neukalkulation entsprechend der Regelungen des KAG berücksichtigt werden. Kalkulatorische Zinsen sollten nach pflichtgemäßem Ermessen angesetzt werden. Die Abschreibung der Vermögensgegenstände von Straßenreinigung und Winterdienst sollte auf Basis des Wiederbeschaffungszeitwertes erfolgen.

### Steuern

Das strukturelle Defizit 2015 beträgt 3,7 Mio. Euro. Das entspricht zusätzlichen 504 Hebesatzpunkten der Grundsteuer B. Mit einem Hebesatz von 1.084 v. H. wäre der Haushalt 2015 strukturell ausgeglichen.

Vor einer Anhebung der Grundsteuer B sollte die Kommune 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.

### Vergleich Hebesätze 2017

	Gemeinde Alfter	Rhein-Sieg-Kreis	Regierungsbezirk Köln	gleiche Größenklasse
Grundsteuer A	340	319	338	277
Grundsteuer B	580	581	568	511
Gewerbesteuer	480	482	475	439

Die Gemeinde Alfter hat die Hebesätze zu allen Steuerarten seit 2014 jährlich angehoben. Aktuell hat sie höhere Hebesätze als die Kommunen der gleichen Größenklasse festgesetzt. Mit den Hebesätzen für die Grundsteuer B und für die Gewerbesteuer liegt sie nahe am Durchschnitt der Hebesätze der Kommunen im Rhein-Sieg-Kreis.

Die Gemeinde Alfter plant im Doppelhaushalt 2017/2018 ab dem Jahr 2018 stufenweise in den kommenden Jahren weitere Anhebungen der Hebesätze für alle Realsteuern. Lt. HSK ist sind dann im Jahr 2021 die folgenden Hebesätze eingeplant:

- Grundsteuer A 425 v.H.

- Grundsteuer B 725 v.H.
- und bei der Gewerbesteuer 540 v.H.

Der Konsolidierungseffekt hieraus wird mit 3,7 Mio. Euro jährlich beziffert.

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Alfter hat bereits zum Zeitpunkt der Prüfung überdurchschnittliche Steuersätze bei den Realsteuern festgesetzt. Weitere Anhebungen der Hebesätze tragen wesentlich zum Haushaltsausgleich bei.

## Hundesteuer

Die Gemeinde hat bereits sehr hohe Hundesteuersätze festgesetzt. Nach der Hundesteuersatzung vom 03. Dezember 2015 beträgt die jährliche Steuer 100 Euro, wenn nur ein Hund gehalten wird. Wenn zwei Hunde gehalten werden beträgt die Steuer 140,00 Euro je Hund; bei drei und mehr Hunden sowie für gefährliche Hunde sind deutlich höhere Steuersätze festgesetzt. Die meisten Kommunen in NRW<sup>8</sup> erheben niedrigere Steuersätze.

Die letzte Hundebestandsaufnahme hat die Gemeinde in 2013/2014 mit eigenem Personal in ausgewählten Straßenzügen durchgeführt. Durch diese eher punktuellen Kontrollen wurden lediglich 15 Hunde zusätzlich besteuert.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde sollte die Kontrollen für die Hundesteuer im Sinne einer besseren Steuergerechtigkeit wieder aufnehmen.

## Vergnügungssteuer

Das mit rund 9.000 Euro geringe Aufkommen der Vergnügungssteuer wird aus der Besteuerung der Geldspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit erzielt. Der Steuersatz beträgt 10 v.H. des Einspielergebnisses. Mit diesem Steuersatz schöpft die Gemeinde den rechtlich möglichen Rahmen nicht aus. Laut einschlägiger Rechtsprechung ist unter Berücksichtigung des Erdrosselungsverbot es ein Steuersatz von bis zu 20 Prozent zulässig.

Gemäß § 7 Abs. 1 S. 1 der Vergnügungssteuersatzung bemisst sich die Steuer für Spielgeräte mit Gewinnmöglichkeit nach dem Einspielergebnis. Seit Ende 2013 empfiehlt der Städte- und Gemeindebund, künftig nicht mehr nach dem Einspielergebnis, sondern nach dem Spieleinsatz zu besteuern. Auf den Schnellbrief 206/2013 des Städte- und Gemeindebundes (StGB NRW) vom 29. November 2013 und die Mustersatzung zur Vergnügungssteuer vom 28. November 2013 wird verwiesen.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Alfter sollte bei der Erhebung der Vergnügungssteuer künftig den Spieleinsatz als Bemessungsgrundlage heranziehen. Sie sollte die Steuersätze für die Vergnügungssteuer im rechtlich zulässigen Rahmen erhöhen.

<sup>8</sup> Vergleich BDST: [https://www.steuerzahler-nrw.de/files/1260/1\\_Die\\_Hundesteuer\\_2017\\_Neu.pdf](https://www.steuerzahler-nrw.de/files/1260/1_Die_Hundesteuer_2017_Neu.pdf)

## → Zusätzliche Erläuterungen zu einzelnen Haushaltspositionen und Bilanzposten

### Gesamtabschluss

Die Kommunen in NRW müssen gemäß § 116 Abs. 1 GO NRW in jedem Haushaltsjahr, erstmals zum 31. Dezember 2010, einen Gesamtabschluss aufstellen. Dieser fasst die verselbstständigten Aufgabenbereiche mit der Kernverwaltung zusammen.

Vselbstständige Aufgabenbereiche, die für die Verpflichtung, ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Schulden-, Ertrags- und Finanzlage der Gemeinde zu vermitteln, von untergeordneter Bedeutung sind, müssen gemäß § 116 Abs. 3 GO NRW nicht einbezogen werden. Sofern keine voll zu konsolidierenden Betriebe (Betriebe unter einheitlicher Leitung oder beherrschendem Einfluss der Gemeinde) vorhanden sind, entfällt die Verpflichtung zur Aufstellung eines Gesamtabschlusses. Gleiches gilt auch, wenn ausschließlich Betriebe von untergeordneter Bedeutung vorhanden sind.

Exakte Kriterien oder Verhältniszahlen für eine Beurteilung der untergeordneten Bedeutung existieren nicht. Als Anhaltspunkt wird in der Literatur in der Regel bei einem Wert von drei bis maximal fünf Prozent von einer untergeordneten Bedeutung des Betriebes ausgegangen.

Die Gemeinde Alfter hat beherrschenden Einfluss auf die Alfterer Wohnungsbaugesellschaft mbH (100 Prozent), die Wirtschaftsförderung Alfter (91,35 Prozent) und die Gemeindewerke (Wasserwerk und Abwasserwerk mit jeweils 100 Prozent). Aufgrund der Bedeutung dieser Aufgaben ist die Erstellung eines Gesamtabschlusses erforderlich. Die Gemeinde hat jedoch bislang keinen Gesamtabschluss erstellt.

#### → **Feststellung**

Aufgrund der bisher nicht erstellten Gesamtabschlüsse werden die gesetzlichen Vorgaben des § 116 Abs. 5 Gemeindeordnung NRW (GO NRW) nicht erfüllt.

Die Gemeinde Alfter hat zuletzt 2010 einen Beteiligungsbericht erstellt. Die Inhalte des Beteiligungsberichtes (Ziele, finanzielle Beziehungen usw.) werden in § 52 der Gemeindehaushaltsverordnung vorgegeben. Nach § 117 Abs.1 GONRW sind die Beteiligungsberichte jährlich fortzuschreiben und den jeweiligen Gesamtabschlüssen beizufügen.

#### → **Empfehlung**

Die Gemeinde Alfter sollte die Beteiligungsberichte mit Erstellung der Gesamtabschlüsse jährlich fortschreiben.

### 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.

### Pensions- und Beihilfeverpflichtungen in Tausend Euro

	2010	2011	2012	2013	2014
Pensionsrückstellungen	12.412	13.036	13.226	13.478	13.977
Bilanzsumme	117.048	115.318	113.308	112.524	113.353
<b>Rückstellungsquote Pensionen in Prozent</b>	<b>10,60</b>	<b>11,30</b>	<b>11,67</b>	<b>11,98</b>	<b>12,33</b>
Erstattungsverpflichtungen nach VLVG	0	55	54	53	137
Ausgleichsansprüche nach VLVG	51	54	213	227	243
Ausgleichsansprüche gegenüber Dritten	0	0	0	0	0
Saldo aus Versorgungsverpflichtungen und -ansprüchen	12.360	13.037	13.068	13.305	13.872

### Rückstellungsquote Pensionen in Prozent 2016

Alfter	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
./.	3,4	16,3	8,6	6,8	7,9	10,2	69

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 die Gemeinde Alfter rechtzeitig einen Kapitalstock aufbaut. Voraussetzung dafür sind Liquiditätsüberschüsse. Sofern diese nicht zur Tilgung von Verbindlichkeiten eingesetzt werden, sollten sie zumindest teilweise für spätere Pensionszahlungen angelegt werden. Diese Rahmenbedingungen stehen der Gemeinde Alfter zum jetzigen Zeitpunkt nicht zur Verfügung. Sie bilanziert Ende 2015 Liquiditätskredite von 7,25 Mio. Euro. Etwaige Liquiditätsüberschüsse sollten zunächst zur Tilgung der Kredite verwendet werden. Liquiditätsüberschüsse werden jedoch aktuell nicht erzielt. Die Gemeinde plant erst wieder ab dem Jahr 2020 positive Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit. Bis dahin muss sie Liquiditätslücken durch die Aufnahme von Liquiditätskrediten decken.

### Liquiditätsvorsorge für Pensionsverpflichtungen in Tausend Euro

	2010	2011	2012	2013	2014
Saldo der Pensionsverpflichtungen	12.360	13.037	13.068	13.305	13.872
Wert der Finanzanlagen zur Liquiditätsvorsorge für Pensionsverpflichtungen	94	93	171	177	185
Ausfinanzierungsquote Pensionsrückstellungen in Prozent	0,8	0,7	1,3	1,3	1,3

### Ausfinanzierungsquote Pensionsrückstellungen in Prozent 2016

Alfter	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
./.	0,0	49,2	5,0	0,9	2,2	4,7	68

Die Gemeinde Alfter kann zum Prüfungszeitpunkt keine Zahlen zum Vergleichsjahr 2016 vorlegen. Es ist aber erkennbar, dass sie zur Refinanzierung der Pensionsauszahlungen auf weniger Finanzanlagevermögen zurückgreifen kann, als die Vergleichskommunen im Durchschnitt.

#### → Empfehlung

Sobald die Gemeinde Alfter wieder über Liquiditätsüberschüsse verfügt, sollte sie wieder Liquiditätsvorsorge für Pensionsverpflichtungen treffen.

## Finanzanlagen

Die Entwicklung der Finanzanlagen führt die gpaNRW in der Tabelle 5 in der Anlage auf. Die Wertveränderungen ergeben sich aus Ausleihungen und deren Tilgungen.

### Finanzanlagen in Euro je Einwohner 2016

Alfter	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
./.	15	3.461	787	196	653	1.110	56

Der Bilanzwert der Finanzanlagen liegt in Alfter 2014 bei 1.038 Euro je Einwohner. Die Finanzanlagen haben also eine vergleichsweise große Bedeutung.

## Wohnungsbaugesellschaft mbH

Die Gemeinde ist mit 100 Prozent an der Gesellschaft beteiligt. Das Vermögen der Gesellschaft besteht aus 76 Wohnungen in fünf Mehrfamilienhäusern aus den 1960er bzw. 1970er Jahren. In 2015 erwirtschaftet die Gesellschaft einen Überschuss von rund 51.000 Euro. In 2016 sind es rund 40.000 Euro. Die Überschüsse werden jeweils auf die neue Rechnung vorgetragen. Ausschüttungen an die Gemeinde sind seit Gründung der Gesellschaft nicht geflossen. Die Mieten sind insgesamt als niedrig zu betrachten. Höhere Mieten sind aufgrund des schlechten Zustands der Wohnungen kaum realisierbar. Nach Auskunft der Gemeinde konnten die vollständige Belegung der Wohnungen und die damit verbundenen Jahresüberschüsse nur aufgrund des Flüchtlingszustroms erreicht werden.

Der erhebliche Investitionsstau im Gebäudebestand der Wohnungsbaugesellschaft wird den Haushalt der Gemeinde mittelbar belasten, da die Wohnungsbaugesellschaft nicht in der Lage ist Investitionen aus eigenen Mitteln zu finanzieren. Aus diesem Grund strebt die Wohnungsbaugesellschaft eine Verschmelzung mit einer wirtschaftlich leistungsfähigen und soliden Wohnungsbaugesellschaft (möglichst mit der GWG Rhein Sieg) an.

→ **Empfehlung**

Anhand einer Wirtschaftlichkeitsberechnung sollte festgestellt werden, ob die geplante Verschmelzung der Gesellschaft wirtschaftlich sinnvoll ist.

### **Wirtschaftsförderung Alfter GmbH (WFA)**

Die Gesellschaft ist zwar nur mit einem Euro in der Bilanz, tätig aber umfangreiche Grundstücksgeschäfte (Umsatz 2016: 947.000 Euro; Umsatz 2015: 1,5 Mio. Euro). Die Verschuldung der WFA liegt Ende 2016 bei 1,9 Mio. Euro.

Die WFA musste in Vorjahren bei der Erschließung von Gewerbeflächen in Vorkasse treten. Die so entstandene Überschuldung wurde in 2016 abgebaut. In 2017 wird mit einem Überschuss gerechnet. Die Nachfrage nach Grundstücken ist derzeit gut – entsprechend gut sind auch die Geschäftsaussichten.

Aktuell werden weitere Gewerbe- und Wohngebiete geplant. Die WFA tritt hierbei als Erschließungsträgerin auf. So können die Erschließungskosten über die Verkaufserlöse vollständig refinanziert werden. Die Personalkosten für die Wirtschaftsförderung werden vollständig von der WFA finanziert. Zudem ist in kommenden Jahren mit Gewinnen zu rechnen, die zur weiteren Entschuldung der Gesellschaft und zur Haushaltsentlastung beitragen können.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde sollte Zielvereinbarungen mit der WFA treffen, um die Erträge zur Verringerung der Verschuldung der Gesellschaft und zur Haushaltsentlastung der Gemeinde zu nutzen.

### **Gemeindewerke der Gemeinde Alfter – Abwasserwerk**

Die Gemeindewerke sammeln die Abwässer in ihren Kanalnetzen und leiten sie an die Kläranlagen der Stadt Bonn weiter.

Die Gemeinde leistet eine Erstattung für die Entwässerung öffentlicher Verkehrsflächen an die Gemeindewerke. Daneben gibt es eine Bundesstraße und mehrere Landes- und Kreisstraßen im Gemeindegebiet. Für die Entwässerung dieser Straßen erhalten die Gemeindewerke keine Kostenerstattung von den Straßenbaulastträgern. Mit den Straßenbaulastträgern wurden zum Zeitpunkt der Errichtung der Straßen oftmals Vereinbarungen über eine einmalige Entschädigungsleistung getroffen. Die Rechtmäßigkeit eines Verzichts auf Gebühren aufgrund solcher Vereinbarungen wurde im Urteil des VG Düsseldorf vom 2.11.2010 – 5 K 8173/09 – verneint.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde sollte eine Beteiligung der überörtlichen Baulastträger an der Straßenentwässerung prüfen. So könnten die Gemeindewerke Mehrerträge erzielen, ohne die Gebührenzahler zu belasten.

Die Gemeinde erhält aus dem Betriebszweig Abwasserbeseitigung eine Verzinsung von 6,5 Prozent des Stammkapitals. Das Stammkapital beträgt 2,6 Mio. Euro. Zudem erhält sie noch eine Verzinsung für ein Darlehen von 5,1 Mio. Euro von sechs Prozent. Weitere Gewinnausschüttungen erfolgen nicht. Auch nach Abführung dieser Zinsen erwirtschaftet der Betriebszweig Abwasserbeseitigung erhebliche Gewinne, die in Rücklagen eingestellt werden. In den

vergangenen Jahren hat sich so eine Gewinnrücklage von 9,3 Mio. Euro<sup>9</sup> angesammelt. Hieraus lässt sich erkennen, dass die Gemeindewerke mit diesem Betriebszweig nicht angemessen an der Haushaltskonsolidierung der Gemeinde beteiligt werden.

Hinzu kommt, dass nicht alle Möglichkeiten der kalkulatorischen Verzinsung in der Gebührekalkulation für die Abwasserbeseitigung genutzt werden. Die Abwasserbeseitigung könnte noch höhere Erträge generieren, um den Haushalt der Gemeinde zu entlasten. Hierzu hat die gpaNRW eine Berechnung im Abschnitt Gebühren erstellt.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Alfter sollte darauf hinwirken, dass das Abwasserwerk Mehrerträge über eine höhere kalkulatorische Verzinsung erwirtschaftet. Die so entstehenden höheren Gewinne sollten an die Gemeinde ausgeschüttet werden und damit zur Haushaltskonsolidierung beitragen.

### **Gemeindewerke der Gemeinde Alfter – Wasserwerk**

Das Wasserwerk versorgt die Einwohner der Gemeinde mit Trinkwasser teils aus eigenen Brunnen teils aus Wasserzukaufen über ein eigenes Wassernetz. Die Gemeinde hat mit dem Wasserwerk einen Konzessionsvertrag geschlossen. Die Konzessionsabgabe entlastet den Haushalt der Gemeinde in 2016 mit 178.200 Euro. Darüber hinaus erhält die Gemeinde eine Eigenkapitalverzinsung von 6,5 Prozent des Stammkapitals des Wasserwerks.

→ **Feststellung**

Aufgrund des Konzessionsvertrages und der Eigenkapitalverzinsung leistet das Wasserwerk einen angemessenen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung der Gemeinde.

<sup>9</sup> Bestand lt. Jahresabschluss 2016

## → Anlagen: Ergänzende Tabellen

**Tabelle 1: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2014**

Kennzahl	Alfter	Minimum	Maximum	Mittelwert
<b>Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation</b>				
Aufwandsdeckungsgrad	96,7	77,7	121,2	95,6
Eigenkapitalquote 1	30,5	-10,8	72,2	34,6
Eigenkapitalquote 2	60,5	14,3	91,9	69,3
Fehlbetragsquote	2,9	siehe Anmerkung im Tabellenfuß		
<b>Vermögenslage</b>				
Infrastrukturquote	37,6	0,0	67,3	42,4
Abschreibungsintensität	6,7	2,4	15,8	10,7
Drittfinanzierungsquote	49,4	25,4	201,3	60,2
Investitionsquote	106,3	16,3	706,7	94,9
<b>Finanzlage</b>				
Anlagendeckungsgrad 2	82,3	46,6	120,0	90,3
Liquidität 2. Grades	45,3	2,7	2.915	159,9
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	neg.Ergebnis	siehe Anmerkung im Tabellenfuß		
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	6,5	0,6	30,3	7,7
Zinslastquote	1,5	0,0	21,3	1,7
<b>Ertragslage</b>				
Netto-Steuerquote	66,1	35,6	84,4	57,5
Zuwendungsquote	19,1	4,3	45,8	16,6
Personalintensität	22,5	9,3	28,1	18,2
Sach- und Dienstleistungsintensität	11,1	7,6	29,1	17,6
Transferaufwandsquote	52,1	31,3	64,8	44,9

\* Aussagekraft des Vergleichs ist eingeschränkt und führt zu Fehlinterpretationen. Aus diesem Grund haben wir uns entschieden, keinen Vergleich auszuweisen

**Tabelle 2: Vermögen in Tausend Euro**

	2010	2011	2012	2013	2014
Anlagevermögen	112.400	110.857	109.166	108.665	108.849
Umlaufvermögen	4.564	4.377	4.054	3.758	4.399
nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	0	0	0	0	0
Aktive Rechnungsabgrenzung	84	84	87	101	105
<b>Bilanzsumme</b>	<b>117.048</b>	<b>115.318</b>	<b>113.308</b>	<b>112.524</b>	<b>113.353</b>
Anlagenintensität in Prozent	96,0	96,1	96,3	96,6	96,0

**Tabelle 3: Anlagevermögen in Tausend Euro**

	2010	2011	2012	2013	2014
Immaterielle Vermögensgegenstände	48	33	37	68	79
Sachanlagen	88.017	86.490	84.797	84.265	84.439
Finanzanlagen	24.335	24.334	24.333	24.332	24.331
<b>Anlagevermögen gesamt</b>	<b>112.400</b>	<b>110.857</b>	<b>109.166</b>	<b>108.665</b>	<b>108.849</b>

**Tabelle 4: Sachanlagen in Tausend Euro**

	2010	2011	2012	2013	2014
Unbebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte	10.245	10.212	10.170	11.052	11.034
Kinder- und Jugendeinrichtungen	1.275	2.497	2.752	2.709	2.658
Schulen	13.976	13.773	13.382	13.153	13.012
sonstige Bauten (incl. Bauten auf fremdem Grund und Boden)	11.244	11.279	10.878	10.621	10.453
Infrastrukturvermögen	46.946	45.052	43.916	43.253	42.612
davon Straßenvermögen	46.911	45.012	43.881	43.212	42.536
davon Entwässerungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen	0	0	0	0	0
sonstige Sachanlagen	4.332	3.676	3.699	3.478	4.671
<b>Summe Sachanlagen</b>	<b>88.017</b>	<b>86.490</b>	<b>84.797</b>	<b>84.265</b>	<b>84.439</b>

**Tabelle 5: Finanzanlagen in Tausend Euro**

	2010	2011	2012	2013	2014
Anteile an verbundenen Unternehmen	1.800	1.800	1.800	1.800	1.800
Beteiligungen	17	17	17	17	17
Sondervermögen	17.313	17.313	17.313	17.313	17.313
Wertpapiere des Anlagevermögens	82	82	82	82	82
Ausleihungen	5.123	5.122	5.121	5.120	5.119
<b>Summe Finanzanlagen</b>	<b>24.335</b>	<b>24.334</b>	<b>24.333</b>	<b>24.332</b>	<b>24.331</b>
Finanzanlagen je Einwohner in Euro	1.066	1.058	1.061	1.058	1.051

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

	2010	2011	2012	2013	2014
Eigenkapital	44.188	40.643	38.763	35.562	34.541
Sonderposten	35.292	35.864	35.299	35.928	35.407
davon Sonderposten für Zuwendungen/Beiträge	34.545	35.089	34.466	34.609	34.070
Rückstellungen	14.101	14.720	15.177	15.134	15.869
Verbindlichkeiten	20.935	21.475	21.467	23.357	24.990
Passive Rechnungsabgrenzung	2.533	2.615	2.602	2.544	2.545
<b>Bilanzsumme</b>	<b>117.048</b>	<b>115.318</b>	<b>113.308</b>	<b>112.524</b>	<b>113.353</b>

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

	2010	2011	2012	2013	2014	2015*
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	238	-608	-635	-2.452	-309	221
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-543	91	1.148	1.315	1.469	-646
= Finanzmittelüberschuss /- fehlbetrag	-305	-516	513	-1.137	1.160	-425
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	-2.202	488	-480	1.346	154	-587
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-2.507	-28	33	210	1.315	-1.012
+ Anfangsbestand an Finanzmitteln	2.661	49	39	56	417	1.057
+ Änderung des Bestandes an fremden Finanzmitteln	-105	18	-16	151	132	218
<b>= Liquide Mittel</b>	<b>49</b>	<b>39</b>	<b>56</b>	<b>417</b>	<b>1.865</b>	<b>263</b>

\*Wert 2015 ist als vorläufig zu betrachten – im Rahmen der Jahresabschlussarbeiten sind noch marginale Änderungen möglich

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

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-2.313	-2.039	-2.648	-857	266	1.720
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	689	-3.010	-2.946	-661	-482	205
= Finanzmittelüberschuss /- fehlbetrag	-1.623	-5.049	-5.594	-1.518	-215	1.925
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	-473	2.528	3.226	17	-242	-769
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-2.096	-2.521	-2.368	-1.501	-457	1.156
+ Anfangsbestand an Finanzmitteln	-173	-2.269	-4.791	-7.159	-8.660	-9.117
+ Änderung des Bestandes an fremden Finanzmitteln	0	0	0	0	0	0

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
= Liquide Mittel	-2.269	-4.791	-7.159	-8.660	-9.117	-7.961

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

	2010	2011	2012	2013	2014	2015*
Steuern und ähnliche Abgaben	16.327	17.189	18.221	18.678	20.840	22.117
Zuwendungen und allgemeine Umlagen	6.884	5.915	5.771	4.617	5.961	5.368
Sonstige Transfererträge	78	74	59	47	54	54
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	1.241	1.376	1.337	1.400	1.415	961
Privatrechtliche Leistungsentgelte	150	172	157	174	177	164
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	243	283	454	277	279	1.003
Sonstige ordentliche Erträge	1.222	1.636	1.529	1.373	2.454	1.047
Aktivierete Eigenleistungen	29	31	10	11	29	14
Bestandsveränderungen	3	-20	-1	-7	8	0
<b>Ordentliche Erträge</b>	<b>26.177</b>	<b>26.656</b>	<b>27.537</b>	<b>26.571</b>	<b>31.218</b>	<b>30.729</b>
Finanzerträge	328	391	485	337	497	500

\*Wert 2015 ist als vorläufig zu betrachten – im Rahmen der Jahresabschlussarbeiten sind noch marginale Änderungen möglich

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

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Steuern und ähnliche Abgaben	22.613	24.078	25.420	26.874	28.462	30.154
Zuwendungen und allgemeine Umlagen	7.159	7.403	7.666	7.867	8.352	9.718
Sonstige Transfererträge	51	175	90	285	290	90
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	1.625	1.536	1.608	1.591	1.580	1.575
Privatrechtliche Leistungsentgelte	122	234	244	220	220	220
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	680	763	289	307	301	307
Sonstige ordentliche Erträge	906	822	822	821	820	820
Aktivierete Eigenleistungen	0	0	0	0	0	0
Bestandsveränderungen	0	0	0	0	0	0
<b>Ordentliche Erträge</b>	<b>33.157</b>	<b>35.010</b>	<b>36.140</b>	<b>37.966</b>	<b>40.025</b>	<b>42.884</b>
Finanzerträge	500	500	500	500	500	500

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

	2010	2011	2012	2013	2014	2015*
Personalaufwendungen	6.013	6.712	6.659	7.027	7.257	7.259
Versorgungsaufwendungen	670	302	-62	-48	395	199
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	3.437	3.683	3.334	3.434	3.593	4.394
Bilanzielle Abschreibungen	2.178	2.075	2.282	2.076	2.166	2.114
Transferaufwendungen	14.002	14.264	14.917	15.091	16.815	17.600
Sonstige ordentliche Aufwendungen	1.631	2.920	2.199	1.973	2.054	1.396
<b>Ordentliche Aufwendungen</b>	<b>27.932</b>	<b>29.956</b>	<b>29.330</b>	<b>29.554</b>	<b>32.281</b>	<b>32.962</b>
Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen	641	635	573	527	475	445

\*Wert 2015 ist als vorläufig zu betrachten – im Rahmen der Jahresabschlussarbeiten sind noch marginale Änderungen möglich

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

	2017	2018	2019	2020	2021
Personalaufwendungen	8.618	9.067	9.260	9.416	9.565
Versorgungsaufwendungen	167	176	180	183	187
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	5.258	5.524	4.841	5.041	4.787
Bilanzielle Abschreibungen	2.315	2.498	2.511	2.511	2.550
Transferaufwendungen	19.997	20.918	21.405	22.027	23.455
Sonstige ordentliche Aufwendungen	2.380	2.149	2.007	1.970	1.954
<b>Ordentliche Aufwendungen</b>	<b>38.735</b>	<b>40.333</b>	<b>40.202</b>	<b>41.148</b>	<b>42.498</b>
Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen	510	520	535	540	550

## ➔ 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 Gemeinde Alfter  
im Jahr 2018*

# INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Offene Ganztagschulen (OGS)	3
Schülerbeförderung	4
→ Inhalte, Ziele und Methodik	5
→ Offene Ganztagschulen (OGS)	6
Rechtliche Grundlagen	6
Strukturen der OGS	6
Organisation und Steuerung	7
Fehlbetrag der OGS	10
Einflussfaktoren und Wirkungszusammenhänge auf den Fehlbetrag OGS je OGS- Schüler	10
→ Schülerbeförderung	16
Organisation und Steuerung	17
→ Anlagen: Ergänzende Grafiken/Tabellen	18

## → Managementübersicht

### Offene Ganztagsschulen (OGS)

In der Gemeinde Alfter gibt es an allen drei Grundschulen ein OGS-Angebot. Im betrachteten Schuljahr 2016/2017 nehmen in 15 Gruppen 374 Schüler teil.

Die Gemeinde Alfter hat das Produkt „Bereitstellung OGS“ eingeführt und damit einen großen Schritt in Richtung Datentransparenz gemacht. Im Rahmen der Prüfung hat sich aber herausgestellt, dass insbesondere im Hinblick auf die Aufwendungen noch genauere Abgrenzungen der Daten nötig sind, um einen vollumfänglichen Überblick über die Aufgabe OGS zu erhalten.

Auch kann die Gemeinde Alfter die sich aus dem Produkt ergebenden Steuerungsmöglichkeiten noch ausweiten. Sie sollte die Finanzdaten auswerten und die voraussichtlichen Aufwendungen und Erträge der zukünftigen Jahre konkret planen. Auch sollte die Gemeinde Alfter Ziele formulieren und mit Kennzahlen steuern.

Die Gemeinde Alfter hat über ihren Schulentwicklungsplan einen guten Überblick über die zukünftigen Schülerzahlen. Der Bedarf an OGS-Plätzen könnte in Alfter aber noch konkreter, durch Einschätzung der Jahrgangsstärke, die dann auch in den Schulentwicklungsplan und die jährliche Schulstatistik einfließt, ermittelt werden.

Die Gemeinde Alfter gehört 2016 zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit dem niedrigsten Fehlbetrag je OGS-Schüler. Dies hängt mit unterdurchschnittlich hohen Aufwendungen, die höheren Erträgen aus Elternbeiträgen gegenüberstehen zusammen. Alfter beteiligt die Eltern zu einem großen Teil an der Finanzierung der OGS und erreicht sowohl auf die Aufwendungen als auch auf den OGS-Schüler bezogen höhere Elternbeiträge als 75 Prozent der Vergleichskommunen. Dies ist bereits ein gutes Ergebnis.

Die Gemeinde Alfter könnte ihren Fehlbetrag aber noch weiter reduzieren, indem sie ihre Elternbeitragssatzung anpasst und insbesondere den zulässigen Höchstbetrag von 180 Euro bzw. die ab dem 01. August 2018 möglichen 185 Euro erhebt. Für die Ferienbetreuung sollte die Gemeinde zusätzliche Beiträge erheben.

Die Gemeinde Alfter nutzt einen vergleichsweise hohen Anteil der Bruttogrundfläche (BGF) der Grundschulgebäude für die OGS. Ursächlich hierfür ist, dass in den Räumen der OGS auch das Mittagessen eingenommen wird. Aus wirtschaftlichen Gründen, sollte die Gemeinde Alfter in Zukunft auf einen sparsameren OGS-Flächeneinsatz achten. Auf den OGS-Schüler bezogen liegt der Flächenverbrauch aber bereits jetzt niedriger als bei der Hälfte der Vergleichskommunen.

#### → KIWI-Bewertung

Die gpaNRW bewertet das Handlungsfeld Offene Ganztagsschulen der Gemeinde Alfter mit dem Index 4.

## Schülerbeförderung

Die Gemeinde Alfter wendete 2016 Schülerbeförderungsleistungen von rund 18.000 Euro auf. Seit der Schließung der Hauptschule regelt Alfter die Schülerbeförderung über den ÖPNV. Hierzu bietet die Gemeinde die Übernahme der Kosten für das „Prima-Ticket“ an. Die wesentlichen Steuerungsmöglichkeiten und Einflussfaktoren hat die Verwaltung berücksichtigt. Dies betrifft vornehmlich die Zusammenarbeit mit den Verkehrsbetrieben, die regelmäßigen Anpassungen der Streckenführung und der Fahrzeiten sowie der Verzicht auf freiwillige Beförderungen. Auch hier wirken sich die günstige Siedlungsstruktur und die insgesamt sparsame Ausrichtung der Gemeinde positiv aus.

## ➔ Inhalte, Ziele und Methodik

Das Prüfgebiet Schulen umfasst folgende Handlungsfelder:

- Offene Ganztagschulen (OGS) im Primarbereich,
- 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 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.

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 Aufgabenfeld OGS wird unter anderem durch die Bevölkerungsentwicklung, insbesondere in der Altersgruppe der Einwohner von 6 bis 10 Jahren beeinflusst. Sowohl die Bevölkerungsentwicklung als auch die Nachfrage nach OGS-Plätzen wirken sich auf die Planung der Kommune aus. Weiterhin sind die Grundschullandschaft und das Betreuungsangebot insgesamt von Bedeutung. Nachfolgend werden entsprechende Strukturen der Gemeinde Alfter dargestellt.

Die Gemeinde Alfter hat drei Grundschulen in kommunaler Trägerschaft:

- Die „Katholische Grundschule Alfter“ hat in 2016 308 Schüler- davon nutzen 149 Schüler das OGS Angebot.
- Die „Gemeinschafts-Grundschule Oedekoven“ hat in 2016 314 Schüler – davon nutzen 126 Schüler das OGS-Angebot.

<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 Ganztagsschulen 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 Ganztagsschulen im Primarbereich (BASS 11-02 Nr.19) in der jeweils geltenden Fassung.

- Die „Gemeinschafts-Grundschule Witterschlick“ hat in 2016 224 Schüler- davon nutzen 99 Schüler das OGS- Angebot.

In 2016 besuchten insgesamt 846 Schüler die Grundschulen. Davon nutzten 374 das OGS- Angebot.

Zusätzlich nutzten 114 Schüler das weitere Betreuungsangebot der Übermittagsbetreuung. Gegenstand dieser Prüfung ist jedoch ausschließlich die Betreuung im Rahmen der OGS.

### Bevölkerungsentwicklung nach Altersgruppen in Alfter

	2012	2013	2014	2015	2016	2020	2025	2030
Einwohner ge- samt	22.941	23.003	23.153	23.435	23.531	24.032	24.872	25.640
Einwohner 0 bis unter 6 Jahre	1.255	1.225	1.203	1.269	1.338	1.253	1.273	1.262
Einwohner 6 bis unter 10 Jahre	942	950	959	956	937	919	954	971

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

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.

Nach den eigenen Erhebungen der Gemeinde über das Einwohnermeldeprogramm, die auch die Basis für die Schulentwicklungsplanung und die jährliche Schulstatistik sind, liegt die Gesamteinwohnerzahl 2016 bei 22.673 und damit vier Prozent über den Daten von IT.NRW.

Die Einwohnerdaten der Gemeinde Alfter weichen, wie folgende Tabelle veranschaulicht, von den Daten von IT.NRW ab.

### Anzahl Kinder

	lt. IT.NRW 2016	lt. Einwohnerdaten Alfter 2016
Einwohner 0 bis unter 6 Jahre	1.338	1.110
Einwohner 6 bis unter 10 Jahre	937	926

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

## Organisation und Steuerung

Mit welchen Standards die Aufgabe erfüllt wird, entscheiden die Kommunen gemäß Grundlagentext des Ministeriums für Schule und Weiterbildung vom 23.12.2010 nach Lage der Ver-

hältnisse vor Ort. Auch wenn die Trägerschaft über die außerunterrichtlichen Betreuungsangebote Dritten übertragen wurde, obliegt der Gemeinde die Verantwortung, die Erfüllung der OGS-Aufgaben angemessen zu steuern. Dies nicht zuletzt deshalb, weil ein nennenswerter Teil der finanziellen Mittel aus dem Gemeindehaushalt zur Verfügung gestellt wird.

In Alfter werden die außerunterrichtlichen Angebote im Rahmen der OGS an den Grundschulen der Katholischen Jugendagentur Bonn gemeinnützige GmbH (nachfolgend Trägerorganisation) übertragen. Das pädagogische Fachpersonal und die Ergänzungskräfte sind direkt bei der Trägerorganisation angestellt. Rechtliche Grundlage ist eine entsprechende Kooperationsvereinbarung, die in der derzeit gültigen Fassung vorliegt. Darin sind auch die genauen Aufgaben der einzelnen Partner aufgeführt, die Qualität des Personals sowie organisatorische und finanzielle Rahmenbedingungen festgeschrieben.

Die Finanzierung der OGS erfolgt durch die Zuweisung vom Land, den Eigenanteil der Gemeinde und die Elternbeiträge. Darüber hinaus leistet die Gemeinde zusätzlichen freiwilligen Zuschuss in Höhe von 85 Euro pro OGS-Schüler und Monat. Dieser wurde nach Verhandlungen mit der Trägerorganisation zum Auffangen von Preissteigerungen auf 90 Euro erhöht.

Die Erhebung und Einziehung der Elternbeiträge für die OGS übernimmt die Gemeinde Alfter. Die Beiträge werden unter anderem zur Finanzierung des kommunalen Eigenanteils und des freiwilligen Zuschusses verwendet. Für eine vollständige Deckung dieser beiden Positionen reichen die Erträge aus Elternbeiträgen jedoch nicht aus.

Halbjährlich werden Treffen zwischen der Leitung der OGS, der Schulleitung, der Gemeinde als Schulträger und im Bedarfsfall auch mit dem Kreisjugendamt durchgeführt. Zusätzlich erfolgen regelmäßige Treffen und Abstimmungen zwischen der Gemeinde Alfter und der Trägerorganisation. Diese werden zumeist im „kleinen“ Kreis durchgeführt.

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Alfter hat die Rahmenbedingungen der OGS-Betreuung vertraglich geregelt. Sie ist über die inhaltliche Ausgestaltung der OGS informiert. Eine Zusammenarbeit der örtlichen Beteiligten wird durch die regelmäßigen, halbjährlichen Treffen sichergestellt. So ist es der Gemeinde möglich, die kommunalen Interessen einzubringen.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Alfter sollte sich insbesondere vor dem Hintergrund des nicht unerheblichen Anteils an der Finanzierung der OGS auch weiterhin, wie bereits im Prüfungszeitraum festgestellt, aktiv in die laufende Umsetzung der OGS einbringen.

Um einen vollumfänglichen Überblick über die Aufgabe OGS zu erhalten, ist eine transparente Darstellung und Auswertung der Finanzdaten an zentraler Stelle hilfreich.

Die Gemeinde hat gute Kenntnisse über die örtliche Bedarfsstruktur. Es existiert ein eigenes Produkt "Bereitstellung OGS". Lediglich die Gebäudeaufwendungen werden noch nicht genau für die OGS abgegrenzt. Durch eine vollumfängliche Abgrenzung der OGS würde Alfter einen detaillierten Blick auf Aufwendungen und Erträge in diesem Bereich erhalten.

→ **Feststellung**

Mit der Einführung des Produkts "Bereitstellung OGS" hat die Gemeinde Alfter weitgehende Datentransparenz erreicht. Dies verbessert die Steuerungsmöglichkeiten.

→ **Empfehlung**

Zukünftig sollten auch die Gebäudeaufwendungen für die OGS abgegrenzt werden. Damit ist es der Gemeinde zukünftig möglich die OGS noch besser zu steuern.

Die Gemeinde Alfter wertet die Finanzdaten bisher nicht aus. Konkrete Ziele oder Kennzahlen, die die OGS betreffen, sind auf den Haushaltsseiten nicht fixiert.

Ein gezieltes Berichtswesen, das regelmäßige Auswertungen von Finanzdaten, Bedarfs- und Belegungsdaten enthält, existiert in Alfter noch nicht.

Im Rahmen dieser Prüfung werden der Gemeinde Alfter für das Vergleichsjahr 2016 Kennzahlen zur Verfügung gestellt. Diese könnten zukünftig fortgeschrieben und zur Steuerung verwendet werden.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Alfter sollte die Finanzdaten regelmäßig auswerten und die voraussichtlichen Aufwendungen und Erträge der zukünftigen Jahre genau planen. Sie sollte Ziele festlegen und Kennzahlen bilden. Ebenso ist ein Berichtswesen zum Thema OGS sinnvoll.

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

Die Kommunen sollten vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung Klarheit haben über die zukünftige Ausgestaltung ihrer Schullandschaft. Welche Schulstandorte bleiben bestehen, wo sind Schließungen notwendig, wo müssen Kapazitäten angepasst werden. Dies hängt direkt mit dem Angebot an OGS-Plätzen zusammen, da jede OGS Teil der einzelnen Schule ist. Auch die anderen außerunterrichtlichen Betreuungen spielen dabei eine Rolle. Die Schulentwicklungsplanung oder eine ähnliche Prognose zur Entwicklung der Schülerzahlen sollte daher auch das Angebot an außerunterrichtlichen Betreuungen beinhalten.

Der letzte Schulentwicklungsplan von Alfter stammt aus 2012. Dieser bezieht sich auf die Schuljahre 2012/2013 bis 2017/2018. Zusätzlich sind Prognosen bis 2025 enthalten. Die Gemeinde Alfter führt außerdem eine jährliche Schulstatistik. Aussagen zur außerunterrichtlichen Betreuung beinhaltet bisher weder der Schulentwicklungsplan noch die Schulstatistik.

→ **Empfehlung**

Zukünftige, regelmäßige Auswertungen und Prognosen der Entwicklung der Schülerzahlen, wie sie derzeit in Form des Schulentwicklungsplans vorliegen, sollten um das Themengebiet OGS erweitert werden. Es sollte konkret dargestellt werden, wie sich der Bedarf an OGS-Plätzen an den einzelnen Schulen zukünftig verändert.

Dabei sollten insbesondere folgende Faktoren einbezogen werden:

- Einwohnerprognose
- örtliche Besonderheiten, wie Neubaugebiete

- Anzahl der 35- und 45-Stunden-Plätze in den Kindertagesstätten

## Fehlbetrag der OGS

Der Fehlbetrag des Bereiches OGS gibt Auskunft, in welcher Höhe Aufwendungen dieses Handlungsfeldes nicht durch entsprechende Erträge gedeckt werden können. In Höhe des Fehlbetrages setzt die Kommune eigene Ressourcen zur Erfüllung der Aufgaben in dem Bereich OGS ein. Die Höhe des Fehlbetrages wird bestimmt durch die ordentlichen Aufwendungen und die ordentlichen Erträge. Die ordentlichen Aufwendungen enthalten im Wesentlichen Personalaufwendungen (ohne Versorgungsaufwendungen), Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen, die Transferaufwendungen (im Wesentlichen Zuschüsse an den Kooperationspartner) sowie die Aufwendungen aus internen Leistungsbeziehungen (inklusive der Aufwendungen für die Unterhaltung und Bewirtschaftung der Gebäude).

Im Aufgabenfeld OGS lag der Fehlbetrag der Gemeinde Alfter 2016 bei insgesamt 99.081 Euro.

### Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler in Euro 2016

Alfter	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
265	70	2.249	856	540	672	1.185	67

Der Fehlbetrag je OGS-Schüler ist in Alfter geringer als bei über 75 Prozent der Vergleichskommunen. Wie sich der Fehlbetrag im Zeitverlauf entwickelt hat, steht in den Tabellen im Anhang dieses Teilberichts.

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

Verschiedene Einflussfaktoren prägen den Fehlbetrag des Bereiches OGS. Diese werden im Folgenden näher betrachtet.

### Elternbeitragsquote

Die Elternbeitragsquote stellt das Verhältnis der Elternbeiträge zu den ordentlichen Aufwendungen inklusive der Gebäudeaufwendungen für 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 und 185 Euro für das Schuljahr 2018/2019. Ansonsten kann die Kommune die Ausgestaltung der Elternbeitragshebung in Form von Staffelungen, Befreiungen etc. in ihrem Ermessen festlegen.

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

### Ermittlung der Elternbeitragsquote

	2012	2013	2014	2015	2016
Elternbeiträge OGS in Euro	286.305	306.162	341.430	360.565	370.455
ordentliche Aufwendungen OGS in Euro	602.474	634.275	667.707	708.112	774.211
Aufwendungen aus Leistungsbeziehungen für Gebäude in Euro	41.652	44.769	43.519	42.902	54.947
<b>Elternbeitrag je OGS-Schüler in Euro</b>	951	969	1.038	1.093	991
<b>Elternbeitragsquote OGS in Prozent</b>	<b>44,4</b>	<b>45,1</b>	<b>48,0</b>	<b>48,0</b>	<b>44,7</b>

Erste Rückschlüsse zu der Höhe der Elternbeiträge lassen sich aus einem Vergleich der Elternbeitragsquote der Gemeinde Alfter mit den Quoten anderer Kommunen gleicher Größenordnung ziehen.

### Elternbeitragsquote in Prozent 2016

Alfter	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
44,7	2,9	44,1	23,3	17,8	22,4	28,9	67

Der niedrige Fehlbetrag trägt zu einer höheren Elternbeitragsquote in Alfter bei. Die Elternbeitragsquote sagt dagegen wenig über die Belastung der Beitragspflichtigen aus. Die gpaNRW hat die vereinnahmten Elternbeiträge daher ins Verhältnis zu den 353 OGS-Schülern gesetzt und interkommunal verglichen.

### Elternbeitrag je OGS-Schüler 2016

Alfter	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
991	55	1.225	614	477	586	740	67

Die Einwohner der Gemeinde verfügen über eine höhere Kaufkraft, die auch höhere Elternbeiträge ermöglicht.

#### → Feststellung

Es gelingt der Gemeinde Alfter das OGS-Angebot mit einem vergleichsweise geringen Aufwand zu gestalten und diesen Aufwand zu einem hohen Anteil über Elternbeiträge zu decken. Die Gemeinde vereinnahmt höhere Elternbeiträge als die meisten anderen Kommunen. Dies ist zum Teil auch der besseren Einkommensstruktur in der Gemeinde geschuldet. Dadurch wird der Haushalt der Gemeinde entlastet.

Die gpaNRW hat die Elternbeitragsatzung der Gemeinde Alfter näher betrachtet und folgendes festgestellt:

- Die Elternbeitragsatzung der Gemeinde Alfter sieht keine Beitragsfreiheit für geringe Einkommen vor. Für jedes OGS-Kind beträgt der monatliche Beitrag im Schuljahr 2015/2016 mindestens 25 Euro. Ausnahme: Geschwisterkinder.
- Die Gemeinde Alfter verzichtet auf eine Geschwisterkindbefreiung. Stattdessen gelten für Geschwisterkinder ermäßigte (50 Prozent) OGS-Elternbeiträge.
- Die Elternbeitragsatzung differenziert nach sechs Einkommensgruppen. Für alle Einkommen über 73.000 Euro wird der Höchstbeitrag von 150 Euro fällig.
- Für die Betreuung in den Ferien wird kein zusätzlicher Elternbeitrag erhoben.
- In Alfter beginnt die Betreuung an Schultagen innerhalb der OGS um 11:30 Uhr und endet um 16:00 Uhr. An unterrichtsfreien Schultagen und einzelnen beweglichen Ferientagen wird eine Betreuung von 8:00 bis 16:00 Uhr angeboten.

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Alfter beteiligt alle Einkommensgruppen an der Finanzierung der OGS. Alfter erhebt noch nicht den nach Grundlagenerlass des Landes möglichen Maximalbetrag von 180 Euro bzw. ab dem 01.08.2018 185 Euro.

Hätte die Gemeinde bereits 2016 den möglichen Höchstbeitrag von 180 Euro für alle Einkünfte über 62.000 Euro erhoben, wären zusätzliche Erträge in Höhe von 71.760 Euro möglich gewesen. Der Fehlbetrag hätte sich so auf 77 Euro je OGS-Schüler verringert. Beim zukünftig möglichen Höchstbeitrag läge der Fehlbetrag bei 47 Euro je OGS-Schüler.

→ **Empfehlung**

Der mögliche Höchstbetrag von derzeit 180 Euro bzw. 185 Euro sollte ausgeschöpft werden und ab einem Einkommen von 60.000 Euro erhoben werden. Zudem sollte die Gemeinde prüfen, inwiefern für die OGS-Betreuung in den Ferien zusätzliche Elternbeiträge erhoben werden können.

Wie bereits erörtert werden die Elternbeiträge von der Gemeinde Alfter bearbeitet. Seit 2017 überprüft das Schulverwaltungsamt die Einkommen jährlich. Die Einstufung in die Elternbeitragsstufen basiert zunächst auf dem nachgewiesenen Einkommen des Vorjahres. Nach Ablauf des Jahres fordert die Gemeinde den aktuellen Einkommensteuerbescheid der Eltern an und überprüft, ob die Einstufung korrekt erfolgt ist.

→ **Feststellung**

Es ist erfreulich, dass die Gemeinde Alfter die Elterneinkommen zum Zwecke der Beitragsanpassung jährlich überprüft. Hierdurch stehen diese Mittel der Gemeinde zeitnah und vollständig zur Aufgabenerledigung zur Verfügung.

## **Aufwendungen je OGS-Schüler**

Zu den Aufwendungen zählen die Transferaufwendungen an den OGS-Träger für den Betrieb der OGS, die Personalaufwendungen, die Sach- und Dienstleistungen (in erster Linie sind dies Aufwendungen für die OGS-Räume), Abschreibungen sowie sonstige ordentliche Aufwendun-

gen. Außerdem werden die Aufwendungen aus Leistungsbeziehungen für Gebäude einbezogen, sofern diese nicht bei den ordentlichen Aufwendungen enthalten sind.

### Aufwendungen je OGS-Schüler 2016

Alfter	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.217	1.769	4.378	2.656	2.250	2.579	2.933	67

Da Alfter mit der Erledigung der OGS eine Trägerorganisation beauftragt hat, wurden auch die in den Aufwendungen enthaltenen Transferaufwendungen näher betrachtet. Diese sind, wie folgende Tabelle darstellt, insbesondere aufgrund einer günstigen Vertragsgestaltung mit dem Träger, niedriger als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen.

### Transferaufwendungen je OGS-Schüler in Euro

Alfter	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.906	1.537	4.238	2.152	1.837	2.063	2.406	59

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

Dieser Ressourceneinsatz wird finanziert durch die Zuweisung des Landes (rund 360.000 Euro), den pflichtige Eigenanteil der Gemeinde Alfter (rund 154.000 Euro) sowie weitere freiwillige Zuschüsse (rund 200.000 Euro) der Gemeinde an die Trägerorganisation. Die vereinnahmten Elternbeiträge (rund 370.000 Euro) nutzt die Gemeinde zur Deckung des Eigenanteils und des freiwilligen Zuschusses.

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

Ein Rechtsanspruch auf einen OGS-Platz besteht bislang nicht. Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe sind jedoch gemäß § 24 Abs. 4 SGB VIII verpflichtet, für Kinder im schulpflichtigen Alter ein bedarfsgerechtes Angebot in Kindertageseinrichtungen vorzuhalten. Nach § 5 Abs. 1 KiBiz kann diese Verpflichtung auch durch entsprechende Angebote in Schulen erfüllt werden.

In Alfter wird neben der OGS noch Betreuungsform „Schule von acht bis eins“ angeboten.

Die Teilnahmequote zeigt, wie hoch der Anteil der OGS-Schüler an kommunalen Schulen mit OGS-Angebot im Verhältnis zur Gesamtschülerzahl an der Schule ist.

### Teilnahmequote OGS an kommunalen Grundschulen mit OGS-Angebot in Prozent 2016

Alfter	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
44,2	14,4	82,4	32,8	25,5	31,1	38,5	67

Nach Auskunft des Schulverwaltungsamtes ist die Qualität und damit auch die Zufriedenheit seitens der Elternschaft mit der OGS sehr hoch. Die Nachfrage steigt stetig.

Die Gemeinde Alfter hat sich keine starren Zielvorgaben für die Teilnahme an der OGS gesetzt. Derzeit erfolgt das Einrichten der Plätze bedarfsabhängig. Dies ist aus wirtschaftlicher Sicht sinnvoll, da so keine Überkapazitäten geschaffen werden.

## Flächen für die OGS-Nutzung

Die Schulträger haben die notwendige Infrastruktur für die OGS bereitzustellen. Für Angebote außerschulischer Partner sollen Schulräume kostenfrei zur Verfügung gestellt werden.

Die Ausgestaltung der OGS ist örtlich sehr unterschiedlich. In Abhängigkeit von den örtlichen Gegebenheiten und dem Gebäudebestand werden in einigen Kommunen Flächen vorgehalten, die nur der Durchführung der OGS dienen. Häufig werden in den Schulgebäuden die Räumlichkeiten aber auch gleichermaßen von der Schule und der OGS genutzt. Die Investitionen in gesonderte OGS-Räume belasten langfristig den Haushalt der Kommune. Sofern möglich sollten vorhandene Räumlichkeiten möglichst effizient genutzt werden. Ein hohes Flächenaufkommen führt grundsätzlich zu erhöhten Aufwendungen und damit zu einer Belastung des Fehlbetrages OGS.

Im Vergleichsjahr 2016 standen in den drei Grundschulen insgesamt 1.882 Quadratmeter Bruttogrundfläche zur alleinigen Nutzung durch die OGS zur Verfügung. In Alfter werden keine Flächen gemeinsam für Unterrichtszwecke und die außerunterrichtliche Betreuung genutzt. Die OGS-Flächen wurden allesamt im Bestand verwirklicht.

### Anteil der OGS-Gesamtfläche an der BGF der kommunalen Grundschulgebäude mit OGS-Angebot in Prozent 2016

Alfter	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
26,9	3,2	33,2	14,1	10,1	12,9	17,8	66

Der Anteil der reinen OGS-Fläche an der Bruttogrundfläche ist in Alfter höher als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen. Die Flächen nur durch die OGS nutzen zu lassen und keine Mehrfachnutzung vorzunehmen, wirkt sich belastend auf den Fehlbetrag aus. Die Gebäudeaufwendungen wären bei einer Mehrfachnutzung der Flächen geringer, da sie sich dann auf verschiedene Produkte aufteilen.

#### → Feststellung

Die Flächen, die ausschließlich von der OGS genutzt werden, wirken sich belastend auf den Fehlbetrag je OGS-Schüler aus.

Der höhere Anteil der OGS Flächen in Alfter liegt darin begründet, dass in den Schulen keine Mensa existiert. Die Trägerorganisation kocht selbst und liefert dann an die OGS aus. Das Essen wird in den Gruppenräumen eingenommen.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Alfter sollte um den Fehlbetrag je OGS-Schüler weiter zu senken, zukünftig die Mehrfachnutzung der Flächen verstärken.

**Fläche je OGS-Schüler in m<sup>2</sup> BGF in kommunalen Grundschulen mit OGS-Angebot 2016**

Alfter	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
5,03	2,54	14,16	6,51	4,72	6,15	7,92	66

Die vergleichsweise geringe Fläche je OGS-Schüler bestätigt, dass die Gemeinde Alfter die Gebäudeflächen wirtschaftlich nutzt.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Alfter sollte auch in Zukunft auf einen sparsamen OGS-Flächeneinsatz achten.

## → Schülerbeförderung

Die Gemeinde Alfter hat im Jahr 2016 insgesamt 18.158 Euro für Schülerbeförderung aufgewendet.

Dieser Betrag setzt sich zusammen aus:

- 5.668 Euro für Schülerspezialverkehr, wozu seitens der gpaNRW auch Taxifahrtenzahlen,
- 244 Euro für den ÖPNV sowie
- 12.246 Euro für Beförderung zu Sportstätten.

Die Aufwendungen für die Schülerbeförderung werden im Wesentlichen von der Gemeindestruktur, dem Umfang und der Lage der Schulen im Gemeindegebiet und den Anteilen ÖPNV und Schülerspezialverkehr beeinflusst. Bei den Aufwendungen je Schüler sind auch der Anteil der beförderten Schüler und die Einpendlerquote von Bedeutung.

Die Gemeinde Alfter hat keine weiterführenden Schulen. Die nachfolgende Tabelle stellt den Ressourceneinsatz für die Schülerbeförderung zu den Grundschulen im interkommunalen Vergleich dar.

### Kennzahlen Schülerbeförderung Grundschulen 2016

Kennzahl	Alfter	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Aufwendungen je Schüler in Euro	21	21	597	238	130	224	319	56
Aufwendungen (Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	2.956	442	2.956	850	566	691	893	51
Anteil der beförderten Schüler an der Gesamtschülerzahl in Prozent	0,2	0,2	69,2	31,6	15,9	26,1	47,1	60

Der Anteil der zu befördernden Schüler wird im Wesentlichen durch die Struktur der Gemeinde sowie die Einpendlerquote beeinflusst. Im interkommunalen Vergleich aller 209 kleinen kreisangehörigen Kommunen zählt Alfter mit einer Gemeindefläche von 35 km<sup>2</sup> zum Viertel der Vergleichskommunen mit der geringsten Gemeindefläche (1. Quartil 52 km<sup>2</sup>, Mittelwert 78 km<sup>2</sup>). Die Bevölkerungsdichte ist mit 674 Einwohnern je km<sup>2</sup> (Mittelwert 210 Einwohner/km<sup>2</sup>, 3. Quartil 247 Einwohner/km<sup>2</sup>) dahingegen höher als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen.

Der Anteil der beförderten Schüler an der Gesamtschülerzahl bildet 2016 in Alfter mit 0,2 Prozent den Minimalwert. Die drei Grundschulen befinden sich in den Ortsteilen Alfter, Oedekoven

und Witterschlick. Durch die hohe Bevölkerungsdichte und die räumliche Verteilung der Grundschulen, besteht in 2016 nur für zwölf Schüler ein Anspruch auf Übernahme der Aufwendungen für die Schülerbeförderung. Von diesen zwölf Schülern verwirklichen lediglich drei Schüler ihren Anspruch auf Kostenübernahme. Die meisten Grundschüler legen den Schulweg zu Fuß oder mit dem Fahrrad zurück.

Nachdem der Betrieb der Hauptschule eingestellt wurde, bietet die Gemeinde den berechtigten Grundschulern an, die Kosten für das Prima-Ticket zu übernehmen. Hierbei handelt es sich ein persönliches, ausschließlich schulwegbezogenes Ticket für Fahrten zwischen Wohn- und Schulort.

Die Gemeinde übernimmt in zwei Fällen die Kosten für das Primaticket. In einem weiteren Fall wurden Taxikosten (Schülerspezialverkehr) übernommen. Aufgrund des Betriebs der integrativen Schule, fallen die Aufwendungen für den Schülerspezialverkehr ab dem Schuljahr 2017/2018 weg.

Die Einpendlerquote bildet das Verhältnis der auswärtigen Schüler an der Schülerzahl insgesamt ab. Die Grundschulen in Alfter hatten 2016 keine Schüler von auswärts.

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

## Organisation und Steuerung

Als Schulträger entscheidet die Gemeinde Alfter über das zweckmäßigste Verfahren, also über Art und Umfang, der Schülerbeförderung. Der Schulträger hat keine Beförderungs-, sondern lediglich eine Kostentragungspflicht.

Wie bereits beschrieben, hat sich die Gemeinde Alfter dazu entschieden, für Anspruchsberechtigte die Kosten für das Prima-Ticket zu erstatten. Hierbei wird das Prima-Ticket zunächst seitens der Eltern über den ÖPNV erworben und dann wird die Erstattung beim Schulverwaltungsamt beantragt. Dieses prüft die Anspruchsberechtigung und erstattet daraufhin positiv geprüfte Anträge.

Die Gemeinde Alfter führt vor Schuljahresbeginn Abstimmungsgespräche mit dem Verkehrsträger, um Stundenpläne mit Kapazitäten, Linien und Uhrzeiten abzugleichen und eine reibungslose Schülerbeförderung zu ermöglichen. Unterjährig werden anlassbezogen weitere Abstimmungen mit dem Verkehrsträger getroffen. Auch Streckenoptimierungen werden nach Auskunft der Verwaltung regelmäßig geprüft. In Alfter werden die Abstimmungen fast ausschließlich für die Fahrten zum Schulschwimmen durchgeführt.

### → Feststellung

Die Gemeinde Alfter hat die wesentlichen Steuerungsmöglichkeiten und Einflussfaktoren berücksichtigt. Dies betrifft vornehmlich die enge Zusammenarbeit mit den Verkehrsunternehmen, die regelmäßigen Anpassungen der Streckenführung und der Fahrzeiten, sowie der Verzicht auf freiwillige Beförderungen.

## ➔ Anlagen: Ergänzende Grafiken/Tabellen

**Tabelle 1: Schulen im Primarbereich**

	2012/2013	2013/2014	2014/2015	2015/2016	2016/2017
Anzahl der kommunalen Grundschulen	3	3	3	3	3
davon mit OGS Angebot	3	3	3	3	3
Anzahl der Schulen mit Primarbereich in anderer Trägerschaft	1	1	1	1	1
<b>Anzahl aller Schulen im Primarbereich</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>4</b>
<b>Anzahl aller Schulen im Primarbereich mit OGS-Angebot</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>3</b>
<b>Anzahl aller Schulen im Primarbereich in komm. Trägerschaft mit OGS-Angebot</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>3</b>

**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	884	841	884	821	846
Anzahl Schüler an kommunalen Schulen im Primarbereich mit OGS-Angebot	884	841	884	821	846
davon OGS-Schüler	301	316	329	330	374
davon Schüler in anderen Betreuungsformen	121	103	126	119	114
Anzahl Schüler an kommunalen Schulen im Primarbereich ohne OGS-Angebot	0	0	0	0	0
davon Schüler in anderen Betreuungsformen	0	0	0	0	0
Anzahl Schüler an Schulen anderer Trägerschaft im Primarbereich	0	0	0	0	0
davon OGS-Schüler	0	0	0	0	0
Anzahl aller Schüler im Primarbereich	884	841	884	821	846
davon OGS-Schüler	301	316	329	330	374

**Tabelle 3: Fehlbetrag OGS in Euro**

	2012	2013	2014	2015	2016
Fehlbetrag OGS absolut	82.596	83.165	66.988	71.025	99.081
Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler	274	263	204	215	265

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

	2012	2013	2014	2015	2016
Aufwendungen OGS je OGS-Schüler	2.140	2.149	2.162	2.276	2.217
davon Transferaufwendungen OGS je OGS Schüler (nur Kommunen mit Vergabe der OGS)	1.890	1.901	1.913	1.986	1.906

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

	2012	2013	2014	2015	2016
Teilnahmequote OGS bezogen auf alle kommunalen Grundschulen	34	38	37	40	44
Teilnahmequote OGS an kommunalen Grundschulen mit OGS-Angebot	34	38	37	40	42

**Tabelle 7: Kennzahlen Schülerbeförderung differenziert nach Schulformen 2016**

Kennzahl	Alter	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
<b>Grundschulen</b>								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	21	21	597	238	130	224	319	56
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	2.956	442	2.956	850	566	691	893	51
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	0,2	0,2	69,2	31,6	15,9	26,1	47,1	60
Einpendlerquote in Prozent	0,0	0,0	15,5	2,1	0,0	1,0	3,1	52

## → 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 Gemeinde Alfter  
im Jahr 2018*

# INHALTSVERZEICHNIS

➔ Managementübersicht	3
Sport	3
Spiel- und Bolzplätze	3
➔ Inhalte, Ziele und Methodik	5
➔ Sporthallen	6
Flächenmanagement Schulsport halls	6
Flächenmanagement Sporthallen (gesamt)	7
Schul- und Vereinsnutzung Sporthallen	8
➔ Sportplätze	10
Strukturen	10
Auslastung und Bedarfsberechnung	11
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	12
➔ Spiel- und Bolzplätze	14
Steuerung und Organisation	14
Strukturen	15
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	17

## → Managementübersicht

### Sport

Die Gemeinde Alfter bewirtschaftet für den Schulsport drei Sporthallen mit insgesamt fünf Spielfeldern. Darüber hinaus gibt es eine weitere Einfachhalle, die ausschließlich für den Vereinssport genutzt wird. Zwar übersteigt der Bestand rechnerisch den schulischen Bedarf der Gemeinde. Konkrete Möglichkeiten zur Reduzierung von Hallenflächen sind jedoch aufgrund der örtlichen Lage nicht gegeben. Zudem vermietet die Gemeinde die freien Hallenkapazitäten an Dritte (Schulen des Kreises, privater Schulträger), die die Flächen ebenfalls für den Schulsport nutzen. Bezogen auf den Vereinssport empfiehlt die gpaNRW, die Vereine stärker an der Unterhaltung und Bewirtschaftung der Gebäude zu beteiligen.

Alfter verfügt darüber hinaus über vier Sportaußenanlagen mit Kunstrasenplätzen. Im Flächenvergleich liegt die Gemeinde deutlich unterhalb des 1. Quartilswertes. Die Plätze wurden von den Vereinen in Eigenregie errichtet und werden auch von diesen bewirtschaftet. Der monetäre Aufwand der Gemeinde beschränkt sich auf einen jährlichen Zuschuss sowie die Unterhaltung der Außenanlagen. Mit jährlich rund 67.000 Euro Aufwendungen positioniert sich Alfter einwohnerbezogen ebenfalls sehr günstig.

Zur Optimierung der Steuerung sollte die Gemeinde Alfter eine Sportstättenentwicklungsplanung erarbeiten. Hierbei sollte sie auch die aktuelle Auslastung der einzelnen Hallen und Plätze einfließen lassen.

#### → KIWI-Bewertung

Die gpaNRW bewertet das Handlungsfeld Sport der Gemeinde Alfter mit dem Index 5.

### Spiel- und Bolzplätze

Die strukturellen Rahmenbedingungen in Alfter (Hohe Bevölkerungsdichte, zentrale Siedlungsstruktur) wirken begünstigend auf die bedarfsgerechte Bereitstellung von Spiel- und Bolzplätzen. Sowohl die Anzahl als auch die Fläche der Spiel- und Bolzplätze sind im interkommunalen Vergleich unterdurchschnittlich.

Der Aufwand für die Spiel- und Bolzplätze je m<sup>2</sup> ist ebenfalls niedrig. Insbesondere die Aufwendungen für die Spielgeräte sind sehr gering und bieten kaum Ansätze für Optimierungen. Positiv wirkt sich hier vor allem die Verwendung von Spielgeräten aus langlebigen Materialien aus. Monetäre Potenziale sind nicht ersichtlich.

Im Hinblick auf die demografische Entwicklung sollte die Gemeinde Alfter einen Spielplatzbedarfsplan erstellen. In diesem Rahmen können gegebenenfalls strukturelle Veränderungen generiert werden, die sich positiv auf die Wirtschaftlichkeit auswirken.

→ **KIWI-Bewertung**

Die gpaNRW bewertet das Handlungsfeld Spiel- und Bolzplätze der Gemeinde Alfter mit dem Index 5.

## ➔ 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 analysiert die gpaNRW als Schwerpunkte die Sporthallen und die Sportplätze in der Gemeinde Alfter. Das Handlungsfeld Spiel- und Bolzplätze umfasst alle öffentlichen Spiel- und Bolzplätze. Die gpaNRW analysiert 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 analysieren 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; die Flächen- und Schülerzahlen auf das Schuljahr.

## → Sporthallen

Zunächst analysiert 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 muss sich am zusätzlichen Bedarf und vor allem auch an der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kommune orientieren. Ebenso muss 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 Gemeinde bewirtschaftet insgesamt drei Sporthallen (Alfter, Oedekoven, Witterschlick), die für den Schulsport genutzt werden. Hierbei handelt es sich um zwei Einfachhallen und eine Dreifachhalle. Die Gesamtfläche der Hallen beläuft sich auf 3.782 m<sup>2</sup> Bruttogrundfläche (BGF) bei einer reinen Sportnutzfläche von 1.920 m<sup>2</sup>.

Der interkommunale Vergleich zeigt bezogen auf die Anzahl der Klassen eine durchschnittliche Positionierung der Gemeinde Alfter. Dies gilt sowohl für die Betrachtung nach Bruttogrund- als auch nach Sportnutzfläche.

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

Alfter	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
102	45	206	108	81	102	121	34

#### Sportnutzfläche je Klasse/Kurs in m<sup>2</sup> 2016

Alfter	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
52	32	111	55	41	50	61	33

Die gpaNRW geht davon aus, dass an Grundschulen zehn Klassen eine Halleneinheit benötigen. Den so ermittelten Bedarf für die Gemeinde Alfter stellt die gpaNRW dem aktuellen Bestand gegenüber:

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

	Bedarf	Bestand	Saldo
Grundschulen	3,7	5,0	1,3

Der rein rechnerische Vergleich bildet die tatsächliche Schulnutzung nur unzureichend ab. Neben den Schulen der Gemeinde Alfter nutzen auch noch zwei Förderschulen des Kreises sowie die freie christliche Grundschule und die freie christliche Gesamtschule die Sporthallen. Die genauen Klassenzahlen sind nicht bekannt, daher kann keine alternative Berechnung des Hallenbedarfs erfolgen. Darüber hinaus gibt es Planungen, in Alfter eine Dependance der Gesamtschule Rheinbach einzurichten. In diesem Fall würde eine Reihe weiterer Klassen die Sporthallen nutzen. Darüber hinaus sind in Alfter aktuell steigende Schülerzahlen zu beobachten, was perspektivisch ebenfalls den Bedarf erhöht.

Im Endergebnis ist festzuhalten, dass der Bestand an Schulsporthallen rechnerisch zwar oberhalb des Bedarfes liegt. Faktisch gibt es jedoch keine Handlungsmöglichkeiten zur Flächenreduktion, da bei einem theoretischen Wegfall einer der Hallen der Schulsport nur durch eine aufwendige Schülerbeförderung sichergestellt werden könnte. Zudem wird die Auslastung der Hallen wie oben beschrieben durch die Vermietung an dritte Schulträger erreicht.

→ **Feststellung**

Bezogen auf die Schulsporthallen sind für die Gemeinde Alfter keine Flächenpotenziale ersichtlich.

### Flächenmanagement Sporthallen (gesamt)

Neben den Schulen nutzen aber auch die örtlichen Vereine die Hallen. Daher ist es aufschlussreich, die gesamten Hallenflächen in Relation zur Einwohnerzahl zu setzen. In diese Betrachtung bezieht die gpaNRW daher auch die Halle in Volmershoven (312 m<sup>2</sup> Sport-NF) mit ein, wo kein Schulsport erfolgt.

#### Bruttogrundfläche Sporthallen je 1.000 Einwohner in m<sup>2</sup> 2016

Alfter	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
192	192	861	423	327	412	492	34

In diesem einwohnerbezogenen Vergleich zeigt sich, dass die Gemeinde Alfter nur sehr geringe Flächen vorhält. Noch deutlicher wird dies, wenn man die Sportnutzfläche bzw. die Halleneinheiten je 1.000 Einwohner betrachtet.

#### Ergänzende Kennzahlen 2016

Kennzahl	Alfter	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Sportnutzfläche je 1.000 Einwohner in m <sup>2</sup> Sporthallen gesamt	95	95	462	214	177	204	238	33
Halleneinheiten je 1.000 Einwohner Sporthallen gesamt	0,26	0,26	0,89	0,55	0,46	0,52	0,64	35

Kennzahl	Alfter	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Durchschnittliche Bruttogrundfläche je Halleneinheit in m <sup>2</sup> Sporthallen gesamt	750	527	1.515	784	692	747	836	34
Durchschnittliche Sportnutzfläche je Halleneinheit in m <sup>2</sup> Sporthallen gesamt	372	307	522	398	367	395	418	33
Anteil Sportnutzfläche an Bruttogrundfläche in Prozent Sporthallen gesamt	49,6	30,6	69,6	52,2	46,9	51,4	56,6	32

Die durchschnittliche Größe der Hallen ist unauffällig. Allerdings ist der Anteil der reinen Sportnutzflächen an der Bruttogrundfläche eher gering. Dies liegt vor allem an der Dreifachhalle in Oedekoven. Aufgrund der baulichen Gegebenheiten sind dort verhältnismäßig viele Gemeinschaftsflächen in Relation zur eigentlichen Sportnutzfläche.

Im folgenden Kapitel untersucht die gpaNRW, inwieweit es der Gemeinde gelingt, mit dem vorhandenen Bestand an Sporthallen den Bedarf für den Vereinssport zu decken.

### Schul- und Vereinsnutzung Sporthallen

Die Zuständigkeit für die außerschulische Belegung der Sporthallen ist derzeit in Alfter im Fachgebiet 1.2 Personal, allgemeine Serviceleistungen, Ratsbüro, Arbeitsschutzberatung angesiedelt.

#### Kennzahlen Vereinsnutzung 2016

Kennzahl	Alfter	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
<b>Sporthallen gesamt</b>								
Vereine je Halleneinheit Mo-Fr Sporthallen	3,3	0,8	5,4	2,8	1,9	2,8	3,5	35
Mannschaften/Gruppen je Halleneinheit Mo-Fr Sporthallen	./.	2,50	17,80	11,60	9,50	10,80	14,57	29
Sportnutzfläche je Verein in m <sup>2</sup> Sporthallen	112	81	492	174	107	152	207	33
Sportnutzfläche je Mannschaft/Gruppe in m <sup>2</sup> Sporthallen	./.	23	123	39	25	37	42	27
Anteil der belegten Nutzungszeiten außerschulische Nutzung an den belegten Nutzungszeiten gesamt in Prozent Sporthallen	52,4	34,9	75,4	53,0	48,7	52,7	57,4	32

Die Kennzahl „Vereine je Halleneinheit“ ist überdurchschnittlich ausgeprägt. Dies bedeutet, dass sich in Alfter mehr Vereine eine Halleneinheit teilen als in anderen Kommunen. Dies kann darauf hindeuten, dass der Hallenbestand für den Vereinsbedarf eher knapp bemessen ist. Für den tatsächlichen Bedarf ist allerdings die Anzahl der tatsächlichen Vereinsnutzungen von größerer Bedeutung. Hierüber liegen der Verwaltung aktuell keine genauen Angaben vor, so dass eine genauere Beurteilung der Auslastungssituation in Bezug auf die Vereine derzeit nicht möglich ist.

→ **Empfehlung**

Zur Verbesserung der Datentransparenz sollte die Gemeinde die Anzahl der tatsächlich nutzenden Mannschaften erfassen.

Bisher stehen die Sporthallen in Alfter den Vereinen kostenlos zur Verfügung. In der Vergangenheit sind in NRW immer mehr Kommunen dazu übergegangen, die nutzenden Vereine über eine Nutzungsgebühr an den entstehenden Aufwendungen zu beteiligen.

→ **Empfehlung**

Die gpaNRW empfiehlt, eine Nutzungsgebühr für die durch Vereine genutzten Sportstätten einzuführen.

Die demografische Entwicklung wirkt sich ebenfalls auf den Bedarf an Sportstätten aus. Die Einwohnerzahl ist in den Jahren 2012 bis 2015 von 22.941 auf 23.435 angestiegen. Dies entspricht einem Zuwachs um 2,2 Prozent in nur drei Jahren. Die Gemeinde Alfter nimmt durch aktive Steuerung Einfluss auf die demografische Entwicklung. Aufgrund der Entwicklung von Neubaugebieten und dem Zuzug junger Familien in Bestandsbauten geht die Gemeinde davon aus, dass die Einwohnerzahlen sich auch zukünftig positiv entwickeln werden. Im Zusammenhang mit der demografischen Entwicklung kann sich auch das Sportverhalten in der Bevölkerung verlagern. Beispielsweise gewinnen aufgrund der immer älter werdenden Bevölkerung der Freizeit- und Gesundheitssport immer mehr an Bedeutung. Andere Sportarten, wie z. B. Fußball und Leichtathletik, verlieren hingegen an Bedeutung. Die Gemeinde sollte solche demografischen Faktoren im Blick haben, um angemessen auf Veränderungen reagieren zu können. Eine Sportstättenentwicklungsplanung gibt es bisher in Alfter nicht.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Alfter sollte unter Beteiligung der ortsansässigen Vereine eine Sportentwicklungsplanung aufzustellen. Die gpaNRW hält dies insbesondere vor dem Hintergrund der sich aktuell stark verändernden demografischen Faktoren für sinnvoll.

Die Gemeinde sollte hierbei die nachfolgenden Aspekte einbeziehen.

- Bestandsaufnahme aller vorhandenen Sportanlagen und Sportaktivitäten
- Bedarfsanalyse (bezogen auf Schul- und Vereinssport)
- mittel- bis langfristige Prognose der demografischen Entwicklung und deren Auswirkung auf die Sportstättenplanung
- Förderungspraxis
- Beteiligung der Vereine an Aufwendungen für Sportanlagen

## → Sportplätze

Die gpaNRW analysiert hier zunächst 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 analysiert auch diese Flächen.

Die Bedarfsberechnung sowie die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung beziehen 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 Gemeinde Alfter wendete 2016 für ihre Sportplätze insgesamt rund 67.500 Euro auf. Im interkommunalen Vergleich erreicht Alfter damit eine günstige Positionierung.

### Aufwendungen Sportplätze je Einwohner 2016

Alfter	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	Anzahl Werte
2,87	0,13	19,49	7,19	3,96	7,52	9,60	17

Im Folgenden analysiert die gpaNRW die Faktoren Angebot, Steuerung und Pflege der Sportplätze in Alfter sowie deren Wirkung zueinander.

### Strukturen

In Alfter gibt es vier Sportstätten mit jeweils einem Spielfeld. Hierbei handelt es sich um vier Kunstrasenplätze mit einer Fläche von 27.800 m<sup>2</sup>. Die Gesamtfläche der Grundstücke beträgt 53.880 m<sup>2</sup>. Davon entfallen rund 32.775 m<sup>2</sup> auf die reine Sportnutzfläche (Spielfelder, Laufbahn, Sprunggruben etc.).

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

## Strukturkennzahlen Sportplätze 2016

Kennzahl	Alfter	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche Sportplätze je Einwohner in m <sup>2</sup>	2,30	1,79	11,51	7,37	6,11	7,54	9,21	34
Fläche Spielfelder je Einwohner in m <sup>2</sup>	1,19	0,69	7,32	3,70	2,72	3,42	4,64	34

Sowohl die Fläche der Gesamtanlagen als auch die Fläche der Spielfelder ist im interkommunalen Vergleich als sehr niedrig einzustufen.

### → Feststellung

Die Kennzahlenvergleiche zeigen, dass die Gemeinde Alfter vergleichsweise wenig Sportplatzflächen vorhält. Das sparsame Angebot führt zu einer vergleichsweise niedrigen Haushaltsbelastung.

## Auslastung und Bedarfsberechnung

Die gpaNRW untersucht in diesem Kapitel, inwieweit die im Ort vorhandenen Sportplätze ausreichen, um auch den Bedarfen des Vereinssports zu genügen. Zu diesem Zweck stellt die gpaNRW den Bestand an Sportplätzen dem Vereinsbedarf gegenüber. Im Rahmen der Prüfung hat die Gemeinde Alfter die Anzahl der nutzenden Mannschaften sowie die konkreten Nutzungszeiten für die kommunalen Sportplätze bei den Vereinen erfragt.

Die Bedarfsberechnung erfolgt auf Basis der gemeldeten Mannschaften. Hierbei wurde die vereinfachende Grundannahme unterstellt, dass die Mannschaften im Schnitt zwei Mal pro Woche jeweils 1,5 Stunden trainieren. Zur Ermittlung der verfügbaren Nutzungsstunden geht die gpaNRW von jeweils 30 Wochenstunden für die Kunstrasenplätze aus.

### Vergleich benötigte und verfügbare Nutzungszeiten pro Woche (Bestands-Bedarfs-Analyse)

		2016
Anzahl der nutzenden Mannschaften gesamt	Anzahl	64
benötigte Nutzungszeiten pro Woche (Annahme: 2x für je 1,5 h) pro Mannschaft	Stunden	3,0
<b>benötigte Nutzungsstunden pro Woche gesamt</b>	<b>Stunden</b>	<b>192</b>
verfügbare Nutzungsstunden pro Woche	Stunden	120
<b>Vergleich ("-" = Bedarf ist größer als derzeitiger Bestand)</b>	<b>Stunden</b>	<b>-72</b>

Der Bestand an Sportplätzen liegt in Alfter unterhalb des rechnerischen Bedarfes. Dies ist möglich, weil die Vereine einen hohen Anteil an Trainingszeiten mit Mehrfachbelegungen aufweisen. Das bedeutet, dass mehrere Mannschaften gleichzeitig auf einem Platz trainieren, insbesondere bei den Jugendmannschaften ist dies der Fall. Mit dieser auch in anderen Kommunen üblichen Mehrfachnutzung gelingt es, den Trainings- und Spielbetrieb mit einer geringen Anzahl an Sportplätzen sicherzustellen.

Eine hohe Nutzungsintensität bringt allerdings auch Nachteile mit sich. Der Belag wird aufgrund der langen und intensiven Nutzung deutlich stärker strapaziert. Wenn die wöchentliche Freqüentierung oberhalb der Belastungsgrenze der Sportplätze liegt, bringt dies entsprechende Risiken mit sich. Zu beachten ist hierbei, dass die vier Plätze unterschiedlich belastet werden. So schwankt beispielsweise die Anzahl der nutzenden Mannschaften in Alfter zwischen 12 und 24. Eine intensive Nutzung der Sportplätze kann daher zu höheren laufenden Unterhaltungsaufwendungen führen. Auch erhöht sich das Risiko, dass die Anlagen aufgrund der hohen Nutzungsintensität ihre vorgesehene Nutzungsdauer nicht erreichen und sich ein vorzeitiger Investitionsbedarf ergibt. Im Rahmen einer zukünftigen Sportstättenentwicklungsplanung sollten diese Aspekte ebenfalls Berücksichtigung finden.

### 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 in der Regel der Hauptkostenträger.

Die Gemeinde Alfter hat mit den ortsansässigen Vereinen sehr spezifische Regelungen für die Bewirtschaftung und Unterhaltung der kommunalen Sportplätze getroffen. Im Folgenden stellt die gpaNRW die vertraglichen Rahmenbedingungen sowie die Belastung für den Alfterer Haushalt dar.

Die Kunstrasenplätze sind von den ortsansässigen Vereinen in Eigenregie als Ersatz für die bisher bestehenden Tennen(Asche-)plätze errichtet worden. Die Vereine haben den Bau teilweise durch Eigenmittel, zum größten Teil allerdings durch Kreditaufnahmen finanziert. Hierbei sind die Vereine vertraglich verpflichtet, dafür Sorge zu tragen, dass der zur Finanzierung aufgenommene Kredit innerhalb der Laufzeit von 20 Jahren getilgt ist.

Für die Unterhaltung der Kunstrasenplätze sind die Vereine zuständig. Die Gemeinde Alfter unterhält weiterhin die Außenanlagen der Sportplätze. Darüber hinaus unterstützt die Gemeinde die Vereine durch die Zahlung eines Zuschusses zu den Kreditkosten.

In Summe hat die Gemeinde Alfter 2016 rund 67.500 Euro für die Sportplätze aufgewendet. Hiervon entfallen 42.000 Euro auf Zuschüsse und 25.500 Euro auf die Unterhaltung der Außenanlagen.

Nach Auskunft der Verwaltung bringt die gewählte Vorgehensweise mehrere Vorteile mit sich. Zum einen identifizieren sich die Vereine stärker mit den Sportplätzen, was sich positiv auf die Pflege der Plätze auswirkt. Zum anderen konnte der Umbau der Plätze erheblich günstiger realisiert werden, weil sich die Vereine stärker eingebracht haben und auch gegenüber den Anbietern intensiver nachverhandeln konnten als es beispielsweise der Gemeinde möglich gewesen wäre.

### Aufwendungen Sportplätze je m<sup>2</sup> 2016

Alfter	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	Anzahl Werte
1,25	0,02	2,90	1,17	0,40	0,97	1,79	17

Die Aufwendungen je m<sup>2</sup> sind in der Gemeinde Alfter leicht überdurchschnittlich. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass Alfter ausschließlich über Kunstrasenplätze verfügt. Diese sind in der Regel erheblich teurer als Sportrasen- oder Tennen(Asche-)plätze. Die meisten anderen Städte bewirtschaften allerdings einen Mix aus verschiedenen Belagarten, was sich folglich in diesen Kommunen in niedrigeren Aufwendungen je m<sup>2</sup> niederschlägt.

→ **Feststellung**

Durch die intensive Einbindung der Vereine ist es der Gemeinde Alfter gelungen, hochwertige Kunstrasenplätze zu errichten, die mit einem vertretbaren kommunalen Aufwand gut bewirtschaftet und unterhalten werden.

## → Spiel- und Bolzplätze

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

Die Gemeinde Alfter wendete 2016 für ihre Spiel- und Bolzplätze 4,66 Euro je Einwohner auf. Im interkommunalen Vergleich erreicht Alfter damit eine günstige Positionierung.

### Aufwendungen Spiel- und Bolzplätze je Einwohner

Alfter	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	Anzahl Werte
4,66	2,71	21,74	8,66	5,33	7,49	10,11	24

Im Folgenden analysiert die gpaNRW die Faktoren Angebot, Steuerung und Pflege der Spiel- und Bolzplätze in Alfter sowie deren Wirkung zueinander.

### Steuerung und Organisation

Die Budgetverantwortung sowie die operative Bewirtschaftung der Spiel- und Bolzplätze ist im gemeindlichen Bauhof angesiedelt.

Der Bauhof verfügt über ein Kataster, das die wichtigsten Informationen zu den Spiel- und Bolzplätze bündelt. Die Lage und Größe der Spiel- und Bolzplätze, die Anzahl und Art der Spielgeräte sowie Ausstattungsgegenstände sind bekannt. Auch Nutzungsarten, Vegetationsarten und Pflegeleistungen sind in der Bauhofsoftware hinterlegt. Das Kataster bedarf nach Auskunft der Verwaltung allerdings einer Aktualisierung.

#### → Empfehlung

Die Gemeinde Alfter sollte die Informationen zu den Spiel- und Bolzplätzen zeitnah auf einen aktuellen Stand bringen und zukünftig fortlaufend pflegen, um eine gute Steuerung zu gewährleisten.

Neben einer Aktualisierung der bestehenden Datenbasis plant die Gemeinde Alfter auch eine weitere Digitalisierung von Informationen. Hier ist insbesondere das Baumkataster zu nennen. Mit der weiteren Digitalisierung lassen sich voraussichtlich die Abläufe im Bauhof weiter verbessern.

Die Kostentransparenz im Bauhof ist durch eine differenzierte Zeitaufschreibung sichergestellt. Alle Aufwendungen für die Spiel- und Bolzplätze werden verursachungsgerecht verbucht.

#### → Feststellung

Der Bauhof verfügt über eine sehr gute Kostentransparenz. Dies wirkt sich positiv auf die wirtschaftliche Steuerung der Bauhofleistungen aus.

Die Kontrolle der Spiel- und Bolzplätze erfolgt mehrstufig. Der Bauhof führt in der Regel wöchentlich eine dokumentierte Sichtkontrolle durch. Eine operative Inspektion erfolgt alle drei

Monate. Darüber hinaus gibt es eine jährliche Hauptuntersuchung. Die Gemeinde führt alle Kontrollen mit eigenem Personal durch. Diese Vorgehensweise entspricht der gelebten Praxis in Alfter. Eine schriftliche Regelung hierzu gibt es bisher nicht.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Alfter sollte die Kontrollintervalle in einer Dienstanweisung verbindlich regeln.

## Strukturen

Der Anteil der Erholungs- und Grünfläche im Gemeindegebiet beträgt 80,5 Prozent und ist damit unterdurchschnittlich. Alfter gehört mit 674 Einwohnern je km<sup>2</sup> zu den Kommunen mit der höchsten Einwohnerdichte (Mittelwert 210 Einwohner je km<sup>2</sup>). Eine hohe Bevölkerungsdichte und eine eher zentrale Siedlungsstruktur stellen grundsätzlich eher günstige Rahmenbedingungen dar. Häufig ist es möglich, mit wenigen zentral gelegenen Spielplätzen eine hohe Erreichbarkeit zu gewährleisten.

Die Gemeinde Alfter hatte im Jahr 2016 insgesamt 32 Spielplätze mit einer Gesamtfläche von rund 35.600 m<sup>2</sup> sowie drei Bolzplätze mit einer Fläche von rund 4.100 m<sup>2</sup>. Die Anzahl der Spiel- und Bolzplätze war im Betrachtungszeitraum (2012 bis 2016) konstant. Auf den Spielplätzen befinden sich 233 Spielgeräte mit einem Bilanzwert von rund 109.400 Euro (Stichtag 31. Dezember 2016).

Die demografische Entwicklung ist für ein bedarfsgerechtes Angebot an Spielplätzen und Spielgeräten maßgeblich. So ist die Zahl der unter 18jährigen in Alfter im Vergleich der Jahre 2012 (4.325) und 2015 (4.313) nahezu gleich geblieben. Allerdings zeigt die Gesamtbevölkerung im gleichen Zeitraum eine steigende Entwicklung von 22.941 auf 23.435 Einwohner. Dies entspricht einem Zuwachs um 2,2 Prozent in nur drei Jahren. Auch zukünftig rechnet die Gemeinde aufgrund der ausgewiesenen Neubaugebiete mit weiterem Zuzug.

Die demografische Entwicklung gibt somit Anlass, das Angebot an Spiel- und Bolzplätzen in Bezug auf die sich verändernden Rahmenbedingungen zu überprüfen.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Alfter sollte im Hinblick auf die demografischen Veränderungen einen Spielplatzbedarfsplan aufstellen, um das Angebot bedarfsgerecht zu gestalten.

Ziel eines solchen Planes ist es, die Entscheidungsträger in die Lage zu versetzen, das Spielplatzangebot bedarfsgerecht sicherzustellen. Der Spielplatzbedarfsplan sollte folgende Schritte berücksichtigen:

- Räumlich gliedern (Spielbezirke/Erreichbarkeit),
- Altersbezogen gliedern (unterschiedliche Bedürfnisse bei verschiedenen Altersgruppen),
- Spielflächenbedarf definieren sowie
- Qualitätsmerkmale festlegen.

In die Planung sollten die jeweils aktuellsten demografischen Erkenntnisse einfließen.

Mit einer Spielplatzbedarfsplanung besteht auch die Möglichkeit, strukturelle Veränderungen durchzuführen, welche sich positiv auf die Wirtschaftlichkeit auswirken können. So kann beispielsweise die Größe der Spiel- und Bolzplätze auch einen Einfluss auf die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenwahrnehmung haben. In der Regel ist es wirtschaftlicher, wenige, dafür aber größere Flächen zu unterhalten als viele kleinere Spielplätze. Vor diesem Hintergrund ist es sinnvoll, im Rahmen der Spielplatzbedarfsplanung auch die bestehenden Standorte kritisch zu hinterfragen.

### Strukturkennzahlen Spiel- und Bolzplätze 2016

Kennzahl	Alfter	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche der Spiel- und Bolzplätze je 1.000 EW unter 18 Jahre in m <sup>2</sup>	9,2	5,2	32,3	15,7	10,5	14,6	19,0	42
Anzahl der Spiel- und Bolzplätze je 1.000 EW unter 18 Jahre	8,1	6,5	21,5	12,5	9,9	12,5	15,5	42
Anzahl der Spielgeräte je 1.000 m <sup>2</sup> Spielplatzfläche	6,6	3,3	17,6	6,2	5,0	6,0	7,0	41
durchschnittliche Größe der Spiel- und Bolzplätze	1.135	764	2.102	1.248	1.000	1.206	1.427	42

Bezogen auf die Einwohner unter 18 Jahren stellt sich die Situation in Alfter wie folgt dar: Sowohl die Fläche als auch die Anzahl der Spiel- und Bolzplätze ist unterdurchschnittlich. Die hohe Bevölkerungsdichte und vergleichsweise zentrale Struktur der Gemeinde wirken sich somit entlastend auf die Anzahl der Einrichtungen aus. Die Anzahl der Spielgeräte je m<sup>2</sup> ist zwar überdurchschnittlich, in Anbetracht der insgesamt geringen Fläche jedoch unauffällig.

Die getrennte Auswertung nach Spielplätzen bzw. Bolzplätzen gibt weiteren Aufschluss über die örtlichen Gegebenheiten.

### Differenzierte Strukturkennzahlen Spiel- und Bolzplätze 2016

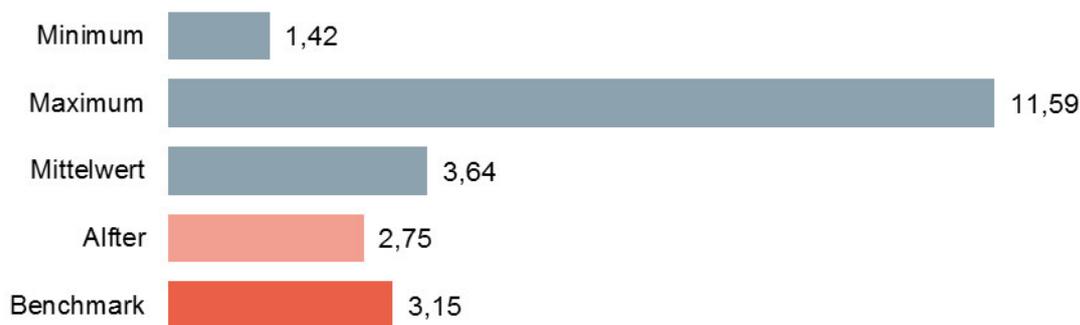
Kennzahl	Alfter	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Anzahl der Spielplätze je 1.000 Einwohner unter 18 Jahre	7,4	4,1	19,4	10,8	8,9	10,5	12,4	42
Anzahl der Bolzplätze je 1.000 Einwohner unter 18 Jahre	0,70	0,00	5,19	1,93	0,98	1,69	2,52	39
Fläche der Spielplätze je Einwohner unter 18 Jahre in m <sup>2</sup>	8,2	4,4	24,4	11,9	9,4	11,8	13,4	42
Fläche der Bolzplätze je Einwohner unter 18 Jahre in m <sup>2</sup>	0,96	0,00	20,58	4,09	1,56	3,16	4,82	39
durchschnittlicher Bilanzwert je Spielgerät in Euro	468	120	2.780	796	367	525	852	37

Kennzahl	Alfter	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
durchschnittliche Größe der Spielplätze in m <sup>2</sup>	1.112	621	2.007	1.121	937	1.145	1.228	42
durchschnittliche Größe der Bolzplätze in m <sup>2</sup>	1.382	175	5.495	2.088	961	1.808	2.839	38

Die Tabelle bestätigt im Wesentlichen die bisherigen Ergebnisse: Anzahl und Fläche sowohl der Spielplätze als auch der Bolzplätze sind gering. Weitere Auffälligkeiten sind, dass die Bolzplätze deutlich kleiner sind als in den Vergleichskommunen, während die Spielplätze eine durchschnittliche Größe aufweisen.

## Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

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



Alfter	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2,75	2,37	2,99	3,85	24

### → Feststellung

Für Alfter ergibt sich kein monetäres Potenzial aus der Bewirtschaftung der Spiel- und Bolzplätze.

### Wirtschaftlichkeit – zusätzliche Kennzahlen

Kennzahl	Alfter	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Pflegeaufwendungen Spiel- und Bolzplätze gesamt je m <sup>2</sup> in Euro	2,18	0,71	9,81	3,03	1,80	2,46	3,35	29
Aufwendungen für die Grünflächenpflege je m <sup>2</sup> Spiel- und Bolzplatz in Euro	0,83	0,08	1,97	0,74	0,39	0,56	1,00	19

Kennzahl	Alfter	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Aufwendungen für die Spielgeräte insgesamt je Spielgerät in Euro	66	23	1.124	342	160	212	471	19
Aufwendungen für Sand- und Fallschutzflächen je m <sup>2</sup> Spielplatz in Euro	0,45	0,04	0,85	0,29	0,12	0,21	0,42	14
Abschreibungen je m <sup>2</sup> Spiel- und Bolzplatz in Euro	0,57	0,00	1,79	0,56	0,25	0,52	0,81	30

Die Pflegeaufwendungen sind insgesamt unterdurchschnittlich. Jedoch zeigen sich unterschiedliche Ausprägungen bei der Grünflächenpflege und den Aufwendungen für die Spielgeräte. Die Aufwendungen für die Spielgeräte sind insgesamt als sehr niedrig zu bewerten. Die Ursachen hierfür liegen vor allem in der Strategie, Spielgeräte überwiegend aus langlebigen Materialien, insbesondere Stahl, zu beschaffen. In der Unterhaltung aufwendigere Materialien wie Holz hat die Gemeinde bereits weitgehend ausgetauscht.

Die Aufwendungen für die Grünflächenpflege sind hingegen überdurchschnittlich. Dies liegt daran, dass viele der Spielplätze durch Hecken und Bäume von den Nachbargrundstücken abgegrenzt sind. Die Pflege dieser Vegetationsarten ist in der Regel aufwendig (Baumkontrollen, Heckenschnitt, Laubentsorgung etc.).

In einigen Kommunen sind angesichts der knappen finanziellen Ressourcen Patenschaften für Spiel- und Bolzplätze anzutreffen. Gerade junge Eltern sind oft besonders motiviert, da ihre eigenen Kinder und somit auch die gesamte Familie zu den Nutznießern attraktiver und funktionsfähiger Spielplätze gehören. Spielplatzpatenschaften gibt es in Alfter bisher nicht.

Auch wenn Patenschaften die regelmäßigen Kontrollen durch die Gemeinde nicht ersetzen können, bietet das ehrenamtliche Engagement Vorteile. So können insbesondere Probleme und Mängel oft schneller erkannt und behoben werden. Die engere Betreuung der Anlagen kann sich zudem positiv auf Vandalismusschäden und deren Strafverfolgung auswirken.

#### → Empfehlung

Die Gemeinde Alfter sollte prüfen, ob durch die Einrichtung von Patenschaften für die Spiel- und Bolzplätze positive Effekte zu erzielen sind.

## ➔ 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 Gemeinde Alfter  
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	11
Unterhaltung	12
Reinvestitionen	13

## → Managementübersicht

### Verkehrsflächen

Die Gemeinde Alfter verfügt über deutlich weniger Verkehrsflächen als der Durchschnitt der Vergleichskommunen. Dies hängt mit der zentralen Siedlungsstruktur des Gemeindegebietes zusammen. Aufgrund der hohen Bevölkerungsdichte sind für die Erschließung der einzelnen Ortsteile weniger Verkehrsflächen erforderlich als in anderen Kommunen.

Bilanziell sind die Verkehrsflächen der Gemeinde Alfter in den Jahren 2010 bis 2014 von einem starken Werteverzehr (rund 3,9 Mio. Euro) geprägt. Korrespondierend hierzu zeigt der Anlagennutzungsgrad eine ansteigende Tendenz. Für die Straßen und Wirtschaftswege liegt dieser mit rund 59 Prozent oberhalb des Zielwertes von 50 Prozent. Eine aktuelle Zustandserfassung der Straßen und Wirtschaftswege liegt nicht vor. Der Eindruck von den Verkehrsflächen wird seitens der Verwaltung insgesamt als guter Durchschnitt beschrieben. Allerdings gibt es auch Straßen, die nach Auffassung der Verwaltung einen dringenden Sanierungsbedarf aufweisen.

Um dem Handlungsbedarf zu begegnen sollte die Gemeinde Alfter ein strategisches Gesamtkonzept zur Straßenunterhaltung erarbeiten. Hierzu sollte die Gemeinde zunächst die bereits definierten strategischen Ziele weiter konkretisieren. Darüber hinaus empfiehlt die gpaNRW, die bereits bestehende Straßendatenbank zu aktualisieren, so dass hier alle steuerungsrelevanten Informationen gebündelt werden. Von besonderer Bedeutung ist hierbei, dass die Gemeinde den Straßenzustand differenziert und aktuell erfasst und zukünftig laufend fortschreibt. Mit Hilfe dieser Instrumente und aufbauend auf den definierten Zielen sollte die Gemeinde Alfter die erforderlichen Unterhaltungs- und Investitionserfordernisse ermitteln und ein konkretes Maßnahmenprogramm zur Zielerreichung aufbauen.

Die Unterhaltungsaufwendungen der Gemeinde Alfter lagen in der Vergangenheit unterhalb des von der gpaNRW empfohlenen Richtwertes. Mit den für die Unterhaltung aufgewendeten Mitteln wird es voraussichtlich nicht möglich sein, die kommunalen Verkehrsflächen dauerhaft in einem zufriedenstellenden Zustand zu erhalten. Hieraus können sich zusätzliche Risiken ergeben, z.B. in Form von Sonderabschreibungen aus vorzeitigem Anlagenabgang.

Auch die Höhe der getätigten Reinvestitionen ist nicht geeignet, dem Werteverzehr aus Abschreibungen zu begegnen. Zwar plant die Gemeinde Alfter für die kommenden Jahre verschiedene investive Straßenbaumaßnahmen. Allerdings werden auch diese Maßnahmen den Wert der Abschreibungen nicht erreichen. Perspektivisch wird sich daher der Werteverzehr im Straßenvermögen weiter fortsetzen.

#### → **KIWI-Bewertung**

Die gpaNRW bewertet das Handlungsfeld Verkehrsflächen der Gemeinde Alfter mit dem Index 2.

## ➔ 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 Analyse der einzelnen Einflussfaktoren auf die Erhaltung der Verkehrsflächen. Die drei wesentlichen Einflussfaktoren Alter, Unterhaltung und Reinvestitionen analysiert die gpaNRW dazu einzeln wie auch in ihrer Wirkung miteinander.

## → Steuerung

### Organisation

Die Produktverantwortung für die Verkehrsflächen befindet sich in der Gemeinde Alfter im Fachgebiet 4.1 „Tiefbauamt“.

### Ziele und Strategie

Strategische Zielvorgaben der Verwaltungsführung sind wichtig, damit eine zielgerichtete Gesamtsteuerung möglich ist. Bezogen auf die Verkehrsflächen können strategische Ziele beispielsweise den Substanzerhalt, die Verkehrssicherheit, die Befahrbarkeit oder die Umweltverträglichkeit betreffen. Die Gemeinde Alfter hat im Haushaltsplan u.a. die folgenden Ziele für das Produkt „1.12.01 Gemeindestraßen“ festgelegt:

- Schaffung und Erhalt von Verkehrsinfrastruktur
- Verbesserung, Sicherung und Erhalt der Verkehrssicherungspflicht

Für die Festlegung einer Gesamtstrategie ist es wichtig, dass die Ziele nicht nur allgemein, sondern möglichst konkret formuliert sind. So ist allein die Zielformulierung „Erhalt der Verkehrsinfrastruktur“ für die Steuerung noch nicht ausreichend. Eine Konkretisierung könnte z.B. wie folgt aussehen:

- „Alle Hauptverkehrsstraßen sollen in x Jahren mindestens einen Zustandswert von 3,5 (Zustandsklasse 3) haben.“ oder
- „Für alle Verkehrsflächen soll der Anteil in Zustandsklasse 5 unter 3,0 Prozent liegen.“.

Hierbei handelt es sich lediglich um Beispielformulierungen. Die Gemeinde sollte die Ziele individuell für sich festlegen.

### → Empfehlung

Die Gemeinde Alfter sollte ihre strategischen Ziele soweit konkretisieren, dass die Zielerreichung messbar wird. Abgeleitet aus den so operationalisierten Zielen sollte die Gemeinde Alfter die Gesamtstrategie bezüglich der Verkehrsflächen überprüfen und gegebenenfalls neu ausrichten.

Hierbei sollte sie die folgenden Aspekte einbeziehen, die wir für Alfter im Kapitel „Erhaltung der Verkehrsflächen“ vertiefend darstellen:

- Unterhaltung der Verkehrsflächen
- (Re-)Investitionen
- Alter und Zustand der Verkehrsflächen

## Straßendatenbank

Eine Straßendatenbank ist die Grundlage für ein funktionierendes und systematisches Erhaltungsmanagement. Sie stellt den zeitgemäßen Standard für die Bündelung von Informationen zu den kommunalen Verkehrsflächen dar. Straßendatenbanken bieten einen Überblick über alle steuerungsrelevanten Informationen und sind aus Sicht der gpaNRW als Instrument für die operative und strategische Planung unerlässlich. Damit dieses Managementinstrument sinnvoll und vielfältig genutzt werden kann, müssen die Daten in die Datenbank sorgfältig und detailliert eingepflegt und dauerhaft fortgeführt werden.

Die Gemeinde Alfter verfügt bereits über eine Straßendatenbank. Diese wurde mit der Umstellung auf das NKF zum 01.01.2007 aufgebaut. Die Datenbank enthält unter anderem:

- Leitdaten (Straßenbezeichnung, Verwaltungsdaten),
- Querschnittsdaten (Anordnung und Abmessung der Verkehrsflächen),
- Aufbaudaten (Anordnung, Arten, Dicke und Einbaujahre der Befestigungsschichten),
- Zustandsdaten (Zustandswert, kennzeichnet den baulichen Zustand),

Allerdings hat die Gemeinde die hinterlegten Daten nicht fortgeschrieben. Daher können wichtige Informationen, wie insbesondere der aktuelle Straßenzustand oder Informationen zu neuen Straßen nicht aus der Straßendatenbank abgerufen werden. Diese bedarf dringend einer Aktualisierung.

### → Empfehlung

Die Gemeinde Alfter sollte die Daten in der bestehenden Straßendatenbank aktualisieren und den Bestand bei Änderungen laufend fortschreiben.

Die gpaNRW verweist in diesem Zusammenhang auf die folgenden Ausführungen im Kapitel Zustandserfassung.

## Kostenrechnung

Die Gemeinde Alfter hat zwar noch keine Kostenrechnung für die Verkehrsflächen. Der Bauhof der Gemeinde verfügt allerdings bereits jetzt über eine gute Kostentransparenz. Auswertungen des Bauhofes sind bereits jetzt differenziert nach Straßen und Wirtschaftswegen möglich.

### → Empfehlung

Die Gemeinde sollte prüfen, verwaltungsseitig eine Kostenrechnung für die Verkehrsflächen aufzubauen. Hierbei sollte sie einen Vollkostenansatz anstreben.

Der Differenzierungsgrad der Kostenrechnung hängt von den individuellen Steuerungsinteressen der Gemeinde ab. Folgende zentrale Fragestellungen sollte eine Kostenrechnung aus Sicht der gpaNRW beantworten können:

- In welcher Höhe sind Kosten für welche Straße/welchen Wirtschaftsweg angefallen?
- Welche Leistungen/Kosten sind in welcher Höhe angefallen (z.B. für Personal, Unterhaltung/Sanierung oder Abschreibungen)?

- Erfolgt die Leistungserbringung wirtschaftlich?

## Zustandserfassung und Straßenbegehung

Die Gemeinde Alfter hat den Zustand der Verkehrsflächen erstmalig mit Einführung des NKF im Jahr 2007 erfasst. Eine Aktualisierung erfolgte bisher allerdings nicht, daher liegen keine aktuellen Informationen über den Straßenzustand vor.

### → **Feststellung**

Belastbare Informationen über den Straßenzustand liegen in Alfter nicht vor. Diese sind allerdings zur Steuerung des Flächenbestandes unerlässlich.

Die gpaNRW sieht es als zwingend erforderlich an, den Zustand der Verkehrsflächen in regelmäßigen Abständen zu erfassen, spätestens alle fünf Jahre. Dies ergibt sich aus § 28 Abs. 1 Satz 3 Gemeindehaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen (GemHVO). Danach sind die Vermögensgegenstände mindestens alle fünf Jahre durch eine körperliche Inventur aufzunehmen. Dabei geht es nicht nur um die Frage, ob das Anlagegut noch vorhanden ist, sondern auch um den Zustand der Vermögensgegenstände. Nur so ist es möglich, festzustellen, wie sich die bisherige Erhaltungsstrategie auf den Zustand der Verkehrsflächen ausgewirkt hat. Eine Inventur in diesem Sinne ist in Alfter bisher nicht erfolgt.

### → **Empfehlung**

Die Gemeinde Alfter sollte in § 28 Abs. 1 Satz 3 vorgeschriebene Inventur der Straßen zeitnah nachholen. Hierbei sollte sie den Zustand der Verkehrsflächen ermitteln und in den Folgejahren in regelmäßigen Abständen fortschreiben.

Eine Zustandserfassung kann grundsätzlich durch visuelle Begutachtung oder durch messtechnische Verfahren erfolgen. Die messtechnischen Verfahren bieten eine wesentlich höhere Genauigkeit, sind allerdings auch deutlich kostenintensiver als das visuelle Verfahren.

## → Ausgangslage

### Strukturen

#### Strukturkennzahlen Verkehrsflächen 2015

Kennzahlen	Alfter	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in Einwohner je km <sup>2</sup>	674	44	828	210	129	185	247	209
Verkehrsfläche in m <sup>2</sup> je Einwohner	36	24	192	72	56	68	84	42
Anteil Verkehrsfläche an Gemeindefläche in Prozent	2,41	0,64	2,37	1,31	1,04	1,28	1,50	42
Anteil Straßenfläche an der Verkehrsfläche in Prozent	81,5	32	100	66	50	68	82	42
Anteil Fläche befestigte Wirtschaftswege an der Verkehrsfläche in Prozent	18,5	0,4	68,2	36,0	20,4	32,7	51,3	39

Die Gemeinde Alfter verfügt aufgrund des kleinflächigen Gemeindegebietes und der zentralen Siedlungsstruktur über eine sehr hohe Bevölkerungsdichte. Diese kompakte Siedlungsstruktur wirkt sich begünstigend aus, da die Gemeinde weniger infrastrukturelle Einrichtungen zur Versorgung der Einwohner benötigt. Dies schlägt sich in der niedrigen Ausprägung der Kennzahl „Verkehrsfläche in m<sup>2</sup> je Einwohner“ nieder. Eine weitere Auffälligkeit ist, dass die Gemeinde über relativ wenige Wirtschaftswegeflächen verfügt.

### Bilanzkennzahlen

#### Bilanzkennzahlen Verkehrsflächen 2015

Kennzahlen	Alfter	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Verkehrsflächenquote in Prozent	25,3*	12,2	35,7	24,1	20,5	24,5	28,3	44
Durchschnittlicher Bilanzwert je m <sup>2</sup> Verkehrsfläche in Euro	34,4*	8,06	64,56	27,58	19,47	24,97	37,57	42

\* Zum Zeitpunkt der Prüfung lagen die Jahresabschlüsse bis einschließlich 2014 vor. Die Bilanzkennzahlen für Alfter beziehen sich daher auf den 31.12.2014.

Die Verkehrsflächenquote zeigt den Anteil des Verkehrsflächenvermögens (Bilanzwert Verkehrsflächen) an der Bilanzsumme. Trotz der sehr geringen Ausprägung bei der Kennzahl „Verkehrsfläche je Einwohner“ erzielt Alfter bei der Verkehrsflächenquote einen leicht überdurchschnittlichen Wert. Dies bedeutet, dass der Alfterer Haushalt in etwas stärkerem Umfang durch das Verkehrsflächenvermögen geprägt ist, als dies in anderen Kommunen der Fall ist.

Dies hängt u.a. mit dem Ausgliederungsgrad zusammen. Die Gemeinde Alfter hat die Aufgabe der Abwasserentsorgung an die Gemeindewerke ausgelagert. Dadurch verringert sich die Bilanzsumme des Kernhaushaltes. Dies erhöht die Verkehrsflächenquote des Kernhaushaltes.

Der Bilanzwert je Fläche ist ebenfalls überdurchschnittlich. Hier spielen für die Beurteilung der Kennzahl zusätzliche Faktoren, insbesondere der Anlagenabnutzungsgrad sowie der Zustand der Verkehrsflächen eine Rolle. Die gpaNRW verweist diesbezüglich auf die nachfolgenden Ausführungen im Kapitel „Alter und Zustand“.

### Entwicklung Bilanzwert Verkehrsflächen

Bilanzdaten Verkehrsflächen	2010	2011	2012	2013	2014
Bilanzwert Verkehrsflächen	32.547.038	31.218.275	30.125.112	29.304.850	28.637.017

Der Wert der Verkehrsflächen ist rückläufig. Im Zeitraum von lediglich vier Jahren haben die Verkehrsflächen einen Wert von rund 3,9 Mio. Euro eingebüßt. Dies entspricht rund zwölf Prozent.

Die Ursachen für die bilanzielle Entwicklung können vielfältig sein. Alter und Zustand der Flächen spielen hier ebenso eine Rolle wie die städtischen Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen. Die gpaNRW geht auf diese Faktoren im folgenden Kapitel „Erhaltung der Verkehrsflächen“ vertiefend ein.

## → 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.

Unterhält und investiert die Kommune nicht ausreichend, so droht ein Werteverzehr. Dieser hat zum einen entsprechende Risiken für Haushalt und Bilanz zur Folge und zum anderen erhebliche Mängel im Straßenzustand.

Die drei wesentlichen Einflussfaktoren

- Alter (Anlagenabnutzungsgrad),
- Unterhaltung und
- Reinvestition

hat die gpaNRW in einer Tabelle dargestellt. Den Kennzahlen der Gemeinde Alfter sind verschiedene Zielgrößen gegenübergestellt. Diese Werte stellen die über den gesamten Lebenszyklus anzustrebenden Richtwerte für eine wirtschaftliche Erhaltung kommunaler Verkehrsflächen dar. Der Richtwert für den Anlagenabnutzungsgrad liegt bei 50 Prozent. Dieser ist als Durchschnittswert aller Verkehrsflächen über ihren gesamten Lebenszyklus zu verstehen. Für die Unterhaltungsaufwendungen je m<sup>2</sup> Verkehrsfläche liegt ein Wert von 1,50 Euro je m<sup>2</sup><sup>1</sup> zugrunde. Für die getrennte Betrachtung der Unterhaltungsaufwendungen nach Straßen und Wirtschaftswegen liegen entsprechend differenzierte Richtwerte vor. Für die Straßen liegt dieser bei 1,75 Euro je m<sup>2</sup> und für die Wirtschaftswege bei 1,05 Euro je m<sup>2</sup><sup>1</sup>. Für die Reinvestitionsquote hat die gpaNRW einen Wert von 100 Prozent angesetzt. Dieser Richtwert beruht darauf, dass die Kommune über die gesamte Nutzungsdauer in Höhe der erwirtschafteten Abschreibungen reinvestieren soll.

### Einflussfaktoren im Durchschnitt der Jahre 2013 bis 2016

Kennzahlen	Richtwert	Alfter
Unterhaltungsaufwendungen gesamt je m <sup>2</sup> Verkehrsfläche in Euro	1,50	0,64
Reinvestitionsquote in Prozent	100	11
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent (Stichtag 31.12.2015)	50,0	59,8

Die Merkmale weisen für Alfter einige auffällige Ausprägungen aus. Der Anlagenabnutzungsgrad ist bereits fortgeschritten, deutet folglich auf eine ältere Altersstruktur im Straßenbestand hin.

<sup>1</sup> entnommen aus „Merkblatt über den Finanzbedarf der Straßenerhaltung in den Gemeinden der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (Ausgabe 2004), hochgerechnet auf das Jahr 2015

Bei den Unterhaltungsaufwendungen und der Reinvestitionsquote erreicht die Gemeinde aktuell nicht die Zielwerte, die erforderlich sind, um das Vermögen langfristig wirtschaftlich zu erhalten.

## Alter und Zustand

Der Anlagenabnutzungsgrad bildet das Verhältnis der bereits genutzten Lebensdauer (Gesamtnutzungsdauer abzüglich Restnutzungsdauer) zur Gesamtnutzungsdauer. Die Gemeinde Alfter legt als Gesamtnutzungsdauer für die Verkehrsflächen 60 Jahre an (50 Jahre bei neuen Straßen).

Mit der gewählten Abschreibungsdauer nutzt die Gemeinde Alfter den möglichen Zeitraum maximal aus. Dies hat zur Folge, dass die Gemeinde zwar in der Ergebnisrechnung geringere Erträge zur Aufwandsdeckung erwirtschaften muss. Allerdings erhöhen die längeren Nutzungszeiten im Gegenzug das Risiko von Sonderabschreibungen, die sich aus vorzeitigen Anlagenabgängen ergeben können.

### Anlagenabnutzungsgrad 2015 interkommunaler Vergleich

Kennzahlen	Alfter	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	Anzahl Werte
Anlagenabnutzungsgrad Verkehrsflächen in Prozent	59,8	37,3	80,9	58,4	51,3	57,3	65,3	41

Der Anlagenabnutzungsgrad bei den Straßen weist eine steigende Tendenz auf und liegt bereits deutlich oberhalb des Zielwertes von 50 Prozent. Hieraus können zukünftig erhöhte Anforderungen an Unterhaltung und Investition der Verkehrsflächen entstehen. Um diesen Aspekt beurteilen zu können, muss allerdings ein weiterer Faktor berücksichtigt werden. Neben dem Alter der Verkehrsflächen beeinflusst auch ihr Zustand die Erhaltungsmaßnahmen. Ist das Vermögen in einem dem Alter entsprechenden Zustand? Oder ist der Zustand besser als das Alter vermuten lässt?

Eine genaue Zuordnung nach Zustandsklassen liegt für Alfter nicht vor, da die Zustandsermittlung aus dem Jahr 2007 nicht fortgeschrieben wurde. Zum Zeitpunkt der Eröffnungsbilanz zeigte sich folgende Verteilung:

### Zustandserfassung zum 01.01.2007

Zustandsklasse	Anzahl Straßen	Anteil in Prozent
1 neuwertige Straße, Zielwert (1,5) für mängelfreie Straße eingehalten	12	5,6 %
2 leichte Gebrauchsspuren, guter allg. Zustand	71	33,0 %
3 deutliche Gebrauchsspuren, mittlerer Zustand	42	20,0 %
4 starke Gebrauchsspuren, Warnwert (3,5) überschritten	59	27,2 %
5 sehr starke Schäden, Schwellenwert (4,5) erreicht	31	14,2 %
<b>Summe:</b>	<b>215</b>	<b>100,0%</b>

Die Verteilung auf die einzelnen Zustandsklassen im Jahr 2007 weist verschiedene Besonderheiten auf. Zunächst ist festzustellen, dass die Verteilung nicht einer Normalverteilung entspricht, d.h. die meisten Straßen befanden sich nicht in der mittleren Zustandsklasse, sondern in den Klassen 2 und 4. Das bedeutet, dass die Straßen in Alfter zu einem hohen Anteil in einem guten bis sehr guten Zustand, aber auch zu einem hohen Anteil bereits starke Gebrauchsspuren oder sogar sehr starke Schäden aufwiesen. Zwischenzeitlich sind elf Jahre vergangen. Ob und welche Veränderungen sich zwischenzeitlich im Straßenzustand ergeben haben, kann nicht konkret beziffert werden. Im Hinblick auf das Unterhaltungsvolumen und die zurückhaltende Investition der letzten Jahre (siehe Folgekapitel) wäre damit zu rechnen, dass der Straßenzustand in Summe eher schlechter als besser geworden ist.

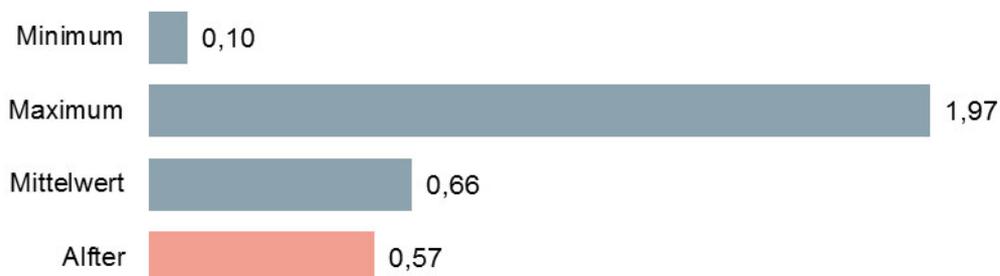
Die Verwaltung beschreibt den aktuellen Zustand der Verkehrsflächen insgesamt als guten Durchschnitt. Allerdings weisen einige Straßen demnach auch einen dringenden Handlungsbedarf aus.

Da genaue Informationen nicht vorliegen, verweist die gpaNRW diesbezüglich auf das Kapitel „Steuerung“ und die dortige Empfehlung zur Zustandserfassung der Verkehrsflächen.

## Unterhaltung

Die Gemeinde Alfter hat im Betrachtungszeitraum 2013 bis 2016 für die Unterhaltung der Verkehrsflächen durchschnittlich rund 0,5 Mio. Euro aufgewendet. In den Aufwendungen sind Personalaufwendungen für die Verwaltung, Leistungen des Bauhofes sowie Fremdleistungen enthalten.

### Unterhaltungsaufwendungen gesamt je m<sup>2</sup> Verkehrsflächen 2015



Alfter	1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	Anzahl Werte
0,57	0,42	0,60	0,77	42

Die Grafik deutet darauf hin, dass die Gemeinde Alfter 2015 etwas weniger für Unterhaltungsmaßnahmen aufgewendet hat als die meisten anderen Kommunen. Unterhaltungsaufwendungen können starken Schwankungen unterliegen, so dass die Betrachtung eines einzelnen Jahres häufig nicht repräsentativ ist. Die Gemeinde Alfter liegt im Vier-Jahres-Durchschnitt (2013 bis 2016) mit 0,64 Euro je m<sup>2</sup> im mittleren Bereich der Vergleichskommunen.

Der interkommunale Vergleich gibt noch keinen Aufschluss darüber, ob die aufgewendeten Mittel für die wirtschaftliche Erhaltung der kommunalen Verkehrsflächen ausreichend sind. Hierfür orientiert sich die gpaNRW am Richtwert der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Ver-

kehrswesen. Nachfolgend sind daher die durchschnittlichen Aufwendungen der Jahre 2013 bis 2016 dem Richtwert gegenübergestellt.

### Kennzahlen Unterhaltungsaufwendungen Alfter

Kennzahl	Richtwert*	Alfter
Unterhaltungsaufwendungen gesamt je m <sup>2</sup> Verkehrsfläche in Euro (Durchschnitt der Jahre 2013 bis 2016)	1,50	0,64

\* Basierend auf dem Merkblatt über den Finanzbedarf der Straßenerhaltung in den Gemeinden, Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV), 2004

Der Vergleich zeigt, dass die Gemeinde Alfter sich deutlich unterhalb des Richtwertes positioniert. Ein niedriger Ansatz für Instandhaltung wäre beispielsweise gut begründet bei einem niedrigen Anlagenabnutzungsgrad und einem sehr guten Zustand der Verkehrsanlagen. Wie oben dargestellt, liegt das bilanzielle Alter der Verkehrsflächen in Alfter bereits deutlich oberhalb von 50 Prozent. Das Alter der Anlagen kann somit einen niedrigen Instandhaltungsansatz nicht begründen. Im Gegenteil: Die von der Gemeinde angesetzte lange Nutzungsdauer indiziert in Verbindung mit dem fortgeschrittenen Abnutzungsgrad einen höheren Unterhaltungsbedarf. Hierfür spricht auch, dass die Gemeinde bereits 2007 über 40 Prozent der Straßen in den eher unterhaltungsintensiven Zustandsklassen 4 und 5 eingestuft hat. Insofern sollte die Gemeinde Alfter das Volumen der Unterhaltungsaufwendungen auf den Prüfstand stellen.

Perspektivisch ist in Alfter keine Anpassung des Unterhaltungsaufwandes geplant. Insbesondere die angespannte Haushaltslage wirkt hier restriktiv. Höhere Unterhaltungsaufwendungen müsste die Gemeinde z.B. durch zusätzliche Einsparmaßnahmen oder höhere Hebesätze bei den Steuern kompensieren.

Zu geringe Unterhaltungsmaßnahmen können perspektivisch zu außerplanmäßigen Abschreibungen führen. Dies ist immer dann der Fall, wenn Bilanzwert und Zustand der Verkehrsfläche nicht mehr übereinstimmen und es zu einem vorzeitigen Anlagenabgang kommt.

#### → Feststellung

Die Aufwendungen für Unterhaltung sind im interkommunalen Vergleich zwar durchschnittlich, sie erreichen jedoch nicht den Richtwert, der für eine dauerhafte wirtschaftliche Erhaltung der Flächen erforderlich ist. Mit den geplanten Unterhaltungsmaßnahmen wird es voraussichtlich nicht möglich sein, vorzeitige Anlagenabgänge zu verhindern.

### Reinvestitionen

Die Reinvestitionsquote gibt an, welcher Teil der Abschreibungen über Investitionen in das bestehende Vermögen wieder in die Verkehrsfläche fließt. Über den gesamten Lebenszyklus der Verkehrsfläche sollte die Kommune 100 Prozent der Abschreibungen reinvestieren.

### Investitions- und Reinvestitionsquote 2015

Kennzahlen	Alfter	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	Anzahl Werte
Reinvestitionsquote Verkehrsflächen in Prozent	0,0	0	119	29	4	23	48	44
Reinvestitionsquote Verkehrsflächen im 4-Jahres-Durchschnitt in Prozent	10,8	0,0	75,5	30,1	16,9	25,8	39,3	35

Die durchschnittliche Reinvestitionsquote von rund elf Prozent entspricht einem jährlichen Volumen von rund 0,1 Mio. Euro. Die jährlichen Abschreibungen betragen rund 1,1 Mio. Euro. In der Differenz von 1,0 Mio. Euro erfolgt somit jährlich ein Werteverlust bei den Verkehrsflächen. Im Kapitel „Ausgangslage“ hat die gpaNRW auf den stark sinkenden Bilanzwert der Verkehrsflächen hingewiesen.

Eine geringe Reinvestitionsquote kann für einen gewissen Zeitraum vertretbar bzw. akzeptabel sein. Dies setzt allerdings voraus, dass die Straßen und Wirtschaftswege noch nicht überaltert und in einem überwiegend guten Zustand sind. Ist die Differenz zwischen Abschreibung und Investition jedoch über einen längeren Zeitraum hoch, birgt dies Risiken für den Haushalt, die Bilanz und den Zustand der Verkehrsflächen.

Diese Voraussetzungen sind in Alfter aus Sicht der gpaNRW nicht gegeben. Wie in den obigen Abschnitten dargestellt, ist der Anlagenabnutzungsgrad bei den Straßen bereits fortgeschritten. Auch der Straßenzustand weist auf einen entsprechenden Handlungsbedarf hin.

Auch mit Blick auf die Zukunft werden die geplanten Reinvestitionen den Werteverzehr aus Abschreibungen voraussichtlich nicht ausgleichen können. Der Haushalt der Gemeinde Alfter (2017/2018) sieht für die Jahre 2017 bis 2021 durchschnittlich rund 0,6 Mio. Euro für investive Baumaßnahmen an Straßen vor. Der Werteverzehr im Infrastrukturvermögen wird sich daher auch mittelfristig weiter fortsetzen.

#### → Feststellung

Um den starken jährlichen Werteverzehr aufzuhalten, müsste die Gemeinde Alfter in stärkerem Umfang Reinvestitionen tätigen. Bei einer Fortführung der bisherigen Strategie steigt das Risiko von außerplanmäßigen Abschreibungen. Der Anteil der Straßen in der schlechtesten Zustandsklasse wird zunehmen. Dies wird erhöhte Aufwendungen für die Verkehrssicherung nach sich ziehen.

Bezüglich der Möglichkeiten zur Beitragsfinanzierung bei Ausbaumaßnahmen verweist die gpaNRW auf das Kapitel „Konsolidierungsmöglichkeiten“ im Berichtsteil „Finanzen der Gemeinde Alfter“.

## ➔ 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)