

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Vorbericht der Stadt Werther
(Westf.) im Jahr 2018*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Werther (Westf.)	3
Managementübersicht	3
Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)	5
→ Ausgangslage der Stadt Werther (Westf.)	7
Strukturelle Situation	7
→ Überörtliche Prüfung	10
Grundlagen	10
Prüfungsbericht	10
→ Prüfungsmethodik	12
Kennzahlenvergleich	12
Strukturen	12
Benchmarking	13
Konsolidierungsmöglichkeiten	13
gpa-Kennzahlenset	13
→ Prüfungsablauf	14

→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Werther (Westf.)

Managementübersicht

Die Stadt Werther (Westf.) ist eine Kommune mit steigenden Einwohnerzahlen. Sie profitiert von ihrer kleinen Gemeindefläche und der dichten Besiedlung. Die Einwohner verteilen sich auf nur drei geschlossene Ortsteile.

Diese günstigeren Rahmenbedingungen zeigen sich auch im Infrastrukturvermögen der Verkehrsflächen. Infolge der hohen Bevölkerungsdichte ist die Kennzahl „Verkehrsfläche in m² je Einwohner“ niedrig. Werther ist dadurch strukturell weniger stark belastet als andere Kommunen. Die Verkehrsflächen sind Teil des Infrastrukturvermögens der Stadt Werther (Westf.), welches langfristig zu erhalten ist. Das Alter bzw. der Anlagenabnutzungsgrad der Verkehrsflächen von 65 Prozent deutet allerdings darauf hin, dass altes und neues Verkehrsflächenvermögen nicht im Gleichgewicht sind. Im Idealfall beträgt der Anlagenabnutzungsgrad 50 Prozent. Die erforderlichen Erhaltungsmaßnahmen sind nicht nur vom Alter, sondern auch vom Zustand der Verkehrsflächen abhängig. Die Kommune muss den Zustand dieses Vermögens langfristig erhalten. Dazu muss sie auch den aktuellen Zustand ihres Straßenvermögens kennen. Eine Zustandserfassung hat die Stadt Werther (Westf.) seit Jahren nicht durchgeführt. Inwieweit sie den Erhalt des Straßenvermögens erreicht, hängt im Wesentlichen von den durchgeführten Unterhaltungsmaßnahmen und Reinvestitionen in die Verkehrsflächen ab. Die Stadt Werther (Westf.) hat zwar in den vergangenen Jahren mehr finanzielle Ressource für die Unterhaltung ihrer Verkehrsflächen zur Verfügung gestellt als andere Kommunen. Inwieweit sich dieser erhöhte finanzielle Einsatz auch positiv auf den Zustand der Verkehrsflächen auswirkt, lässt sich jedoch erst durch eine Zustandserfassung beurteilen.

Allerdings hat die Stadt Werther (Westf.) weniger in die Verkehrsflächen reinvestiert als die Vergleichskommunen. Die Stadt Werther (Westf.) sollte sich auch mit Blick auf den fortgeschrittenen Anlagenabnutzungsgrad auf einen erhöhten Reinvestitionsbedarf einstellen und mehr in die Verkehrsflächen reinvestieren, um ein zusätzliches Risiko für den Wert der Verkehrsflächen zu vermeiden.

Auch das weitere Anlagenvermögen der Stadt weist etwas höhere Abnutzungsgrade auf. Der Gebäudebestand in Werther (Westf.) wird regelmäßig unterhalten und instandgehalten. Allerdings wurden in den letzten Jahren auch hier nur in geringem Umfang investive Maßnahmen durchgeführt, die zu einer Verlängerung der Nutzungsdauer führen. In den nächsten Jahren muss daher auch beim Gebäudebestand mit höheren Investitionen gerechnet werden.

Finanzielle Mittel für die erforderlichen Investitionen stehen der Stadt Werther (Westf.) zur Verfügung.

Die Stadt kann ihre Haushalte seit dem Jahr 2010 ausgleichen bzw. durch eine Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage fiktiv ausgleichen. Durch die Jahresüberschüsse der Jahre 2016 und 2017 konnte die Ausgleichsrücklage auf rund 1,6 Mio. Euro aufgefüllt werden. In 2012, 2016 und 2017 konnten positive Ergebnisse in der Ergebnisrechnung erzielt werden. Die letzten

beiden Jahresüberschüsse lagen bei 0,7 bzw. 0,9 Mio. Euro. Diese sind vor allem durch die guten konjunkturellen Rahmenbedingungen erreicht worden.

Um zu beurteilen, wie nachhaltig die Ergebnisentwicklung ist, glättet die gpaNRW Schwankungen von Steuererträgen und Schlüsselzuweisungen im „strukturelles Ergebnis“. Dabei bereinigt sie auch Sondereffekte. Es ergibt sich für die Stadt Werther (Westf.) ein strukturelles Ergebnis von plus 163.000 Euro.

Das Eigenkapital ist zwar aufgrund der Fehlbeträge der letzten Jahre um 1,5 Mio. Euro zurückgegangen. Die Eigenkapitalausstattung ist dennoch gut. Mit einer Eigenkapitalquote von über 60 Prozent gehört Werther (Westf.) durchgängig zu dem besten Viertel der Vergleichskommunen.

Die geringere Investitionstätigkeit der vergangenen Jahre spiegelt sich auch bei den Verbindlichkeiten aus Investitionskrediten wieder. Diese sind mit 0,4 Mio. Euro niedrig. Ebenfalls verfügt die Stadt Werther (Westf.) über genug Liquiditätsreserven, so dass keine Kredite zur Sicherstellung der Liquidität nötig sind.

Zur Finanzierung der Investitionen und Reinvestitionen in das Verkehrsflächenvermögen bietet sich auch die Erhebung von Beiträgen an. Bei den Erschließungsbeiträgen nach dem Baugesetzbuch sind keine Handlungsmöglichkeiten ersichtlich. Bei Straßenbaumaßnahmen nach dem Kommunalabgabengesetz (KAG NRW) ergeben sich für die Stadt Werther (Westf.) noch Möglichkeiten beim Anteil der Beitragspflichtigen. Diese orientieren sich zurzeit am unteren Ende der möglichen Spannbreite. Ein höherer Refinanzierungsanteil durch die Anlieger für diese Investitionen wirkt entsprechend haushaltsentlastend.

Ebenfalls sehen wir bei den Gebühren Verbesserungsmöglichkeiten. Bei den Abwassergebühren ergeben sich für die Stadt noch unmittelbar Handlungsmöglichkeiten bei der Eigenkapitalverzinsung, die das Abwasserwerk an den Kernhaushalt leistet. Durch eine Umstellung bei der Berechnung der kalkulatorischen Abschreibung kann der Haushalt zumindest mittelbar profitieren. Weitere Handlungsmöglichkeiten für den Kernhaushalt ergeben sich durch die Einführung einer kostendeckenden Straßenreinigungsgebühr.

Auch mit einer flächendeckenden Erhebung von Entgelten für die Nutzung kommunaler Sportanlagen könnte die Finanz- und Haushaltssituation weiter verbessert werden. Die Stadt Werther (Westf.) besitzt nur Sporthallen, die sie für den Schulsport ohnehin vorhalten muss. Dabei hat sie eine Halleneinheit mehr, als sie für den Schulsport ihrer Grundschulen benötigt. Auf Basis der Bedarfsberechnung wären die zwei Einfach-Sporthallen der Grundschule in Werther (Westf.) für den Schulsport beider Grundschulstandorte ausreichend. Die Einfachsporthalle am Teilstandort Langenheide wäre für den Schulsport entbehrlich. Das Sporthallenangebot ist für die Sportvereine – bezogen auf die Einwohnerzahl Werthers (Westf.) – überdurchschnittlich. Allerdings ist die Auslastung der Hallen durch den Vereinssport ebenfalls hoch.

Dies gilt auch für das Angebot an Sportplätzen in Werther. Die „Fläche der Sportplätze und der Spielfelder je Einwohner“ ist unter Einbeziehung der vereinseigenen Anlagen überdurchschnittlich. Die Bedarfsberechnung über die Mannschaften zeigt allerdings, dass das Angebot an verfügbaren Trainingsstunden auskömmlich ist. Der Trainingsbetrieb funktioniert problemlos, weil in der Regel zwei Mannschaften gleichzeitig auf einem Platz trainieren. Das ist bei den Nordrhein-Westfälischen Fußballvereinen allgemein üblich. Für die Pflege und Unterhaltung der Sportplätze fallen geringere Unterhaltungsaufwendungen je m² an als bei den Vergleichskom-

munen. Das liegt u. a. daran, dass die Vereine die Pflege und Unterhaltung der Sportplätze übernehmen. Die Haushaltsbelastung, d. h. die Aufwendungen pro Einwohner für die Pflege und Unterhaltung der Sportplätze ist durchschnittlich.

Die entlastende Infrastruktur mit der kleinen Gemeindefläche und den drei Ortsteilen wirkt sich positiv auf Angebot der Spiel- und Bolzplätze aus. Bei der Anzahl und der Fläche der Spiel- und Bolzplätze liegt die Stadt Werther (Westf.) im unteren Bereich der Vergleichskommunen. Begünstigend wirkt sich für die Stadt aus, dass die Anfahrtswege des Baubetriebshofes zu den Ortsteilen vergleichsweise kurz sind. Die Aufwendungen für die Unterhaltung und Pflege der Spiel- und Bolzplätze sind niedriger als bei den Vergleichskommunen. Die Aufgabenerledigung ist wirtschaftlich.

Positiv wirken sich die strukturellen Rahmenbedingungen auch auf die Schülerbeförderungskosten aus. Die Aufwendungen je beförderten Schüler sind in Werther (Westf.) unterdurchschnittlich. Der Anteil der beförderten Schüler ist mit 23 Prozent niedrig.

An den beiden Grundschulstandorten bietet die Stadt Werther (Westf.) die Offenen Ganztagsbetreuung (OGS) an. Die Stadt leistet hier höhere Aufwendungen als die Vergleichskommunen. Der Fehlbetrag je OGS-Schüler liegt über dem Durchschnitt der Vergleichskommunen. Negativ wirkt sich der hohe Transferaufwand je OGS-Schüler aus, der höher ausfällt als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen. Dem Kooperationspartner der Stadt Werther (Westf.) stehen vergleichsweise hohe Mittel zur Verfügung. Dies belastet den städtischen Haushalt. Die Stadt Werther (Westf.) sollte mit dem Träger über die Verringerung des Zuschusses verhandeln. Sie sollte zudem regelmäßig eine Markterkundung durchführen und die Ergebnisse in die Verhandlungen mit dem aktuellen Anbieter der OGS einbeziehen. Ggf. sollte sie die Trägerschaft der OGS neu ausschreiben.

Entlastend ist die teilweise Finanzierung des Aufwandes der OGS durch die Elternbeiträge. Die Elternbeitragsquote und auch der Elternbeitrag je OGS-Schüler sind höher als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen. Möglichkeiten die Erträge bei Bedarf weiter zu erhöhen sind vorhanden. Die Stadt Werther (Westf.) könnte die Satzung über die Erhebung von Elternbeiträgen nochmals überarbeiten und den Beitrag auf bis zu 185 Euro erhöhen. In den Folgejahren könnte die Stadt die Elternbeiträge dann jährlich an die Steigerungssätze der Förderrichtlinie anpassen. Hierdurch wäre die Stadt in der Lage, die Ertragssituation weiter zu verbessern und den Fehlbetrag zu reduzieren.

Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)

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

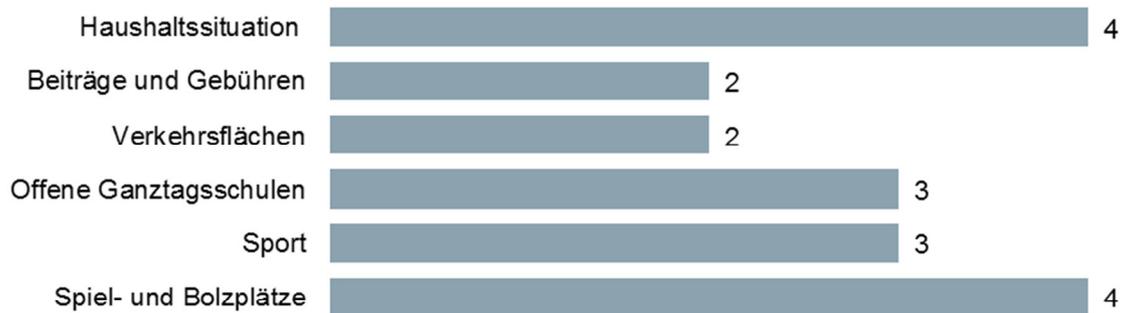
Im Prüfgebiet Finanzen bewertet die gpaNRW allein die Haushaltssituation. Die KIWI-Bewertung spiegelt hier den Konsolidierungsbedarf wider. Sie zeigt damit auch, wie groß der Handlungsbedarf ist, die von uns aufgezeigten Verbesserungsmöglichkeiten umzusetzen.

KIWI-Merkmale

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

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

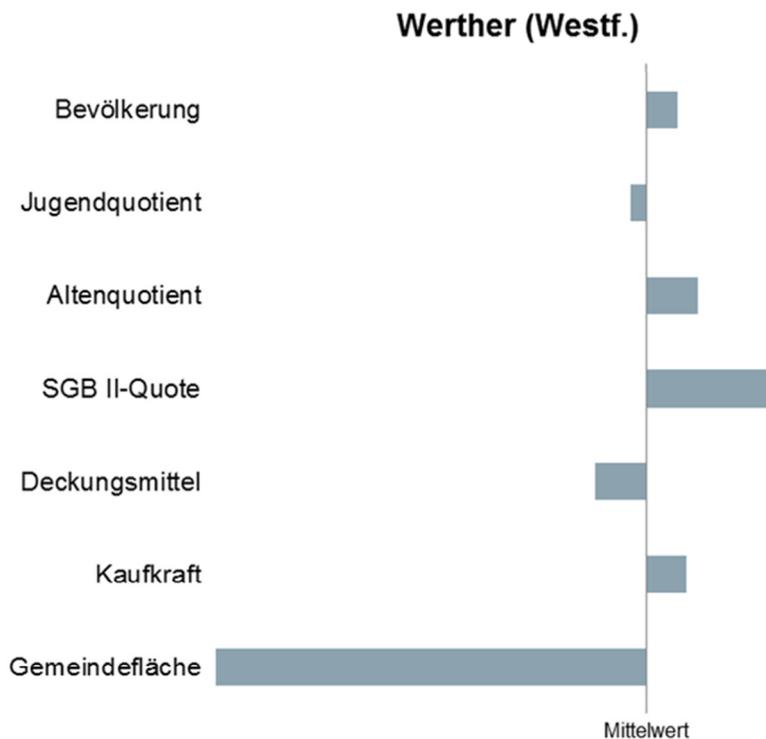
KIWI



→ Ausgangslage der Stadt Werther (Westf.)

Strukturelle Situation

Das folgende Balkendiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Werther (Westf.). Diese prägen die Ausgangslage der Kommune. Die Strukturmerkmale ermitteln wir aus allgemein zugänglichen Datenquellen¹. 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 erhobenen Strukturmerkmale wurden in einem Interview am 19. September 2018 mit der Bürgermeisterin besprochen. Hierbei wurden die möglichen Auswirkungen auf die individuelle Situation vor Ort hinterfragt.

Die Stadt Werther (Westf.) ist eine kleine kreisangehörige Kommune im Kreis Gütersloh. Die Gemeindefläche beträgt 35,4 km² und liegt damit deutlich unter dem interkommunalen Mittelwert von 78 km². Werther ist in die drei geschlossenen Ortsteile Werther, Hägar und Theenhausen gegliedert.

Dies wirkt sich positiv auf die vorzuhaltende Infrastruktur wie das Kanal- oder Straßennetz aus.

¹ IT.NRW, Bertelsmann-Stiftung, Gesellschaft für Konsumforschung (GfK)

Für die Stadt Werther (Westf.) werden steigende Einwohnerzahlen prognostiziert. Werther kann als attraktiver Wohnstandort u. a. für junge Familien bezeichnet werden. Die Zuzüge hängen aber auch von der guten Konjunkturlage und der Nähe zur Stadt Bielefeld ab. In der Vergangenheit und auch aktuell sind neue Wohngebiete in Werther (Westf.) geschaffen worden.

Bei der Bevölkerungsstruktur ist der Jugendanteil (unter 20jährige) in Werther (Westf.) eher geringer als in den Vergleichskommunen. Er beträgt in Werther 32,9 Prozent. Der Durchschnitt der vergleichbaren Kommunen liegt bei 33,5 Prozent.

Der Anteil der Senioren ist höher als in anderen Kommunen. Er liegt in Werther mit 36,6 Prozent über dem Mittelwert von 34,5 Prozent. Hier wirken sich u. a. die Altenpflegeeinrichtungen und Wohngruppen für Senioren aus. Diese Einrichtungen sind schon in den 1980-er Jahren geschaffen worden. Hinzu gekommen sind mittlerweile weitere sechs Seniorengruppen von acht bis zwölf Personen.

Die SGB II-Quote zeigt eher eine Ausprägung vergleichbar mit der Nachbarstadt Bielefeld. Während diese Quote im Kreis Gütersloh insgesamt auf niedrigem Niveau liegt, sind in Werther (Westf.) überdurchschnittlich viele Menschen auf Sozialleistungen angewiesen.

Auch die allgemeinen Deckungsmittel der Stadt Werther (Westf.) sind etwas niedriger als bei den Vergleichskommunen. Die allgemeinen Deckungsmittel bestehen aus der Gewerbe- und Grundsteuer, den Gemeindeanteilen an der Einkommen- und Umsatzsteuer und den Schlüsselzuweisungen. Sie sind ein Indikator für die Ertragskraft des kommunalen Haushalts. Sie betragen je Einwohner in der Stadt Werther (Westf.) rund 1.115 Euro. Dabei handelt es sich um einen Durchschnittswert der Jahre 2012 bis 2015. Der Mittelwert der vergleichbaren Kommunen ist mit etwa 1.186 Euro etwas höher. Die Stadt Werther (Westf.) erhält keine Schlüsselzuweisungen. Sie ist abundant. Das gilt auch für elf von dreizehn Kommunen im Kreis Gütersloh.

Die Kaufkraft zeigt an, dass das Einkommensniveau der Bürger in Werther (Westf.) etwas höher ist als in den meisten Vergleichskommunen. Sie liegt mit 22.759 Euro über dem Mittelwert von 21.782 Euro.

In Werther (Westf.) gibt es ein sehr gutes Angebot an Lebensmittelmärkten. Auch in der Kernstadt liegt ein guter Branchenmix vor. Allerdings gibt es auch Leerstände. Um die Attraktivität weiter zu steigern soll ein integriertes Innstadtkonzept erstellt werden. Hervorzuheben ist in der Kernstadt, dass drei Bankfilialen ansässig sind. Das ist für eine kleine kreisangehörige Kommune ein großzügiges Angebot.

Zu den ansässigen Gewerbebetrieben kann auch von einem guten Branchenmix gesprochen werden. In den Firmen hat ein Mitarbeiterzuwachs stattgefunden, was sich auch wieder auf die sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse auswirkt.

Zeitweise wurden in Werther (Westf.) 250 Flüchtlinge untergebracht. Sie lebten in zugekauften Häusern oder in angemieteten Wohngebäuden. Derzeit leben die Flüchtlinge größtenteils in eigenen Mietverhältnissen. Für die Integration hat die Stadt einen Stellenanteil aufgestockt und finanziert im Familienzentrum für die Flüchtlingsberatung ebenfalls einen Stellenanteil.

Umgang mit Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Die in der letzten überörtlichen Prüfung durch die gpaNRW ausgesprochenen Handlungsfelder wurden im politischen Gremium vorgestellt und erörtert. In der Verwaltung wurden verschiedenen Themenfelder näher beleuchtet. Die Empfehlungen wurden aus dem Personalbereich heraus umgesetzt. Als Folge der überörtlichen Prüfung durch die gpaNRW wurde u. a. eine Organisationsuntersuchung durchgeführt.

→ 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 Prüfungsbericht 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.

Prüfungsbericht

Der Prüfungsbericht 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 KIWI², zum Prüfungsablauf sowie zur Prüfungsmethodik.
- Die Teilberichte beinhalten die ausführlichen Ergebnisse der einzelnen Prüfgebiete.

Das gpa-Kennzahlenset für die Stadt Werther (Westf.) stellen wir im Anhang zur Verfügung.

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

Grundsätzlich verwendet die gpaNRW im Prüfungsbericht 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.

² Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit

Ergebnisse von Analysen bezeichnet die gpaNRW im Prüfungsbericht 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, werden im Prüfungsbericht mit einem Zusatz gekennzeichnet. In der Stadt Werther (Westf.) hat die gpaNRW keine Feststellung getroffen, die eine Stellungnahme erforderlich macht.

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

Unabhängig davon nimmt die Kommune zu allen Feststellungen und Empfehlungen des Prüfungsberichts Stellung nach § 105 Abs. 6 und 7 GO NRW.

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 Prüfungsbericht ausgewiesenen Potenziale sind deshalb als Orientierungsgrößen zu verstehen. Die gpaNRW weist Handlungsoptionen zur Konsolidierung im Prüfungsbericht 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 Prüfungsbericht 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 Stadt Werther (Westf.) wurde im Zeitraum von Juni 2018 bis Februar 2019 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Stadt Werther (Westf.) überwiegend die Daten des Vergleichsjahres 2016. Basis für die Finanzprüfung waren die Jahre 2010 bis 2017.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Ute Ledebur
Finanzen	Christoph Boxleitner
Schulen	Thomas Hartmann/Ute Ledebur
Sport und Spielplätze	Peter Hoffmann
Verkehrsflächen	Peter Hoffmann

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

Am 12. Februar 2019 fand das Abschlussgespräch auf Ebene des Verwaltungsvorstandes statt.

Nach Abschluss des internen Stellungnahmeverfahrens hat die gpaNRW die Ergebnisse in der Sitzung des Rechnungsprüfungsausschusses der Stadt Werther (Westf.) am 18. März 2019 vorgestellt.

Herne, den 29. Mai 2019

gez.	gez.
Krüger	Ledebur
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

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Finanzen der Stadt Werther
(Westf.) im Jahr 2018*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Haushaltssituation	3
Haushaltssteuerung	4
Beiträge und Gebühren	5
→ Inhalte, Ziele und Methodik	6
→ Haushaltssituation	7
Rechtliche Haushaltssituation	8
Ist-Ergebnisse	9
Plan-Ergebnisse	10
Eigenkapital	13
Schulden	14
Vermögen	17
→ Haushaltssteuerung	20
Kommunaler Steuerungstrend	20
Umgang mit haushaltswirtschaftlichen Risiken	22
→ Konsolidierungsmöglichkeiten	24
Beiträge	24
Gebühren	25
Steuern	26
→ Zusätzliche Erläuterungen zu einzelnen Haushaltspositionen und Bilanzposten	27
Pensionsrückstellungen	27
Finanzanlagen	28
→ Anlagen: Ergänzende Tabellen	30

→ Managementübersicht

Haushaltssituation

Rechtliche Haushaltssituation

Die Stadt Werther (Westf.) kann ihre Haushalte seit dem Jahr 2010 ausgleichen bzw. durch eine Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage fiktiv ausgleichen. Durch die Jahresüberschüsse der Jahre 2016 und 2017 konnte die Ausgleichsrücklage auf rund 1,6 Mio. Euro aufgefüllt werden.

Ist-Ergebnisse

In 2012, 2016 und 2017 konnten positive Ergebnisse in der Ergebnisrechnung erzielt werden. Die letzten beiden Jahresüberschüsse lagen bei 0,7 bzw. 0,9 Mio. Euro. Diese sind vor allem durch die guten konjunkturellen Rahmenbedingungen erreicht worden. Bereinigt man das Ergebnis 2017 um schwankungsanfällige Positionen und Sondereffekte ergibt sich ein strukturelles Ergebnis von plus 163.000 Euro.

Plan-Ergebnisse

Die Stadt Werther (Westf.) plant ihre Erträge vorsichtig. Hier sind keine nennenswerten Planungsrisiken zu erkennen. Bei den Aufwendungen werden Planungsrisiken bei den Personalaufwendungen und der Kreisumlage gesehen. Die Stadt muss damit rechnen, das für 2021 angestrebte positive Ergebnis dadurch nicht erreichen zu können.

Eigenkapital

Das Eigenkapital ist aufgrund der Fehlbeträge der letzten Jahre um 1,5 Mio. Euro zurückgegangen. Die Eigenkapitalausstattung ist dennoch gut. Bei der Eigenkapitalquote 1 gehört die Stadt zur Spitzengruppe im interkommunalen Vergleich.

Schulden

Die Stadt Werther (Westf.) benötigt keine Kredite zur Sicherstellung der Liquidität. Auch die Verbindlichkeiten aus Investitionskrediten sind mit 0,4 Mio. Euro gering. Ein Großteil der Verbindlichkeiten wird jedoch in den ausgelagerten Unternehmen ausgewiesen. Allein die Verbindlichkeiten aus Investitionskrediten betragen im Gesamtabschluss rund zehn Mio. Euro. Die Liquiditätslage im Kernhaushalt der Stadt Werther (Westf.) ist gut. Im Betrachtungszeitraum konnte ein Finanzmittelüberschuss von knapp zwei Mio. Euro aus dem laufenden Geschäft erwirtschaftet werden. Die bilanzierten liquiden Mittel sind Ende 2017 auf 8,2 Mio. Euro angewachsen.

Vermögen

In Werther (Westf.) weisen einige Vermögenspositionen wie die Turnhallen, das Verwaltungsgebäude sowie die Bürgerhäuser und das Jugendzentrum fortgeschrittene Abnutzungsgrade auf. Auch die Verkehrsflächen (Straßen und Wirtschaftswege) sind fast zu zwei Drittel abgenutzt und abgeschrieben. Der Gebäudebestand in Werther wird regelmäßig unterhalten und instandgehalten. Allerdings wurden in den letzten Jahren nur wenige investive Maßnahmen durchgeführt, die zu einer Verlängerung der Nutzungsdauer führen. In den nächsten Jahren muss daher beim Gebäudebestand mit höheren Investitionen gerechnet werden. Aufgrund der geringen Investitionsquoten der letzten Jahre ist beim Anlagevermögen ein Substanzverlust erkennbar.

→ KIWI-Bewertung

Die gpaNRW bewertet das Handlungsfeld Haushaltssituation der Stadt Werther (Westf.) mit dem Index 4.

Haushaltssteuerung

Bereinigt man die Jahresergebnisse um schwankungsanfällige Positionen und Sondereffekte werden die Auswirkungen des eigenen kommunalen Handelns deutlich. Dieser kommunale Steuerungstrend geht bei der Stadt Werther (Westf.) bis 2017 um rund 0,4 Mio. Euro zurück. Die Stadt hat es nicht ganz geschafft, allgemeine Aufwandssteigerungen durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen aufzufangen. Durch eine Anhebung der Hebesätze bei der Grundsteuer B und den dadurch erzielten Mehrerträgen konnte sie jedoch den Steuerungstrend positiv beeinflussen. Es sind jedoch weitere Konsolidierungsbemühungen erforderlich, um den Haushalt zu entlasten.

Der weitere Verlauf der bereinigten Jahresergebnisse ist ab 2018 leicht ansteigend, für 2021 jedoch wieder rückläufig. Die Stadt selbst plant ab 2018 bis 2021 mit stetigen Verbesserungen beim Jahresergebnis. Die gegenläufige Entwicklung für 2021 deutet darauf hin, dass das geplante Jahresergebnis 2021 durch positive Effekte bei den bereinigten Positionen erreicht werden soll. Diese unterliegen allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken.

Die Stadt Werther (Westf.) setzt sich in den Lageberichten zum Jahresabschluss mit haushaltswirtschaftlichen Risiken auseinander und dokumentiert diese entsprechend. Die gpaNRW empfiehlt, zusätzlich noch eine monetäre Bewertung der Risiken vorzunehmen. Durch eine vorsichtige Planung versucht die Stadt, zukünftige Risiken zu minimieren. Mit der Ausgleichsrücklage können unvorhergesehenen Haushaltsbelastungen ausgeglichen werden. Sollten die für 2018 und 2019 geplanten Fehlbeträge eintreffen, steht die Ausgleichsrücklage der Stadt jedoch nicht mehr zur Verfügung. Mittelfristiges Ziel der Stadt muss es daher sein, die Ausgleichsrücklage als ein Baustein der Risikovorsorge weiter aufzubauen.

Beiträge und Gebühren

Beiträge

Bei den Erschließungsbeiträgen nach dem Baugesetzbuch sind keine Handlungsmöglichkeiten ersichtlich. Bei Straßenbaumaßnahmen nach dem Kommunalabgabengesetz ergeben sich für die Stadt Werther (Westf.) noch Möglichkeiten beim Anteil der Beitragspflichtigen. Diese orientieren sich am unteren Ende der möglichen Spannbreite. Bei den Verkehrsflächen muss in den nächsten Jahren mit höheren Investitionsbedarfen gerechnet werden. Ein höherer Refinanzierungsanteil durch die Anlieger für diese Investitionen wirkt entsprechend haushaltsentlastend.

Gebühren

Bei den Abwassergebühren ergeben sich für die Stadt noch unmittelbar Handlungsmöglichkeiten bei der Eigenkapitalverzinsung, die das Abwasserwerk an den Kernhaushalt leistet. Durch eine Umstellung bei der Berechnung der kalkulatorischen Abschreibung kann der Haushalt zumindest mittelbar profitieren. Weitere Handlungsmöglichkeiten für den Kernhaushalt ergeben sich durch die Einführung einer kostendeckenden Straßenreinigungsgebühr.

→ **KIWI-Bewertung**

Die gpaNRW bewertet das Handlungsfeld Beiträge und Gebühren der Stadt Werther (Westf.) mit dem Index 2.

→ 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 Gesamtabschlüssen interkommunal verglichen.

Wir haben die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabschlüsse

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPI)	Jahresabschluss (JA)	Gesamtabschluss (GA)	in dieser Prüfung berücksichtigt
2010	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2011	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2012	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2013	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2014	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2015	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2016	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2017	bekannt gemacht	festgestellt	örtlich geprüft	HPI / JA
2018	bekannt gemacht	noch offen	noch offen	HPI
2019	aufgestellt	noch offen	noch offen	

Die im Haushalt 2018 enthaltene mittelfristige Planung der Jahre 2019 bis 2021 hat die gpaNRW ebenfalls berücksichtigt.

Rechtliche Haushaltssituation

Jahresergebnisse und Rücklagen

Jahresergebnisse, allgemeine Rücklage und Ausgleichsrücklage (Ist)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Jahresergebnis	-1.499	-504	6	-396	-515	-679	704	881
Höhe der Ausgleichsrücklage	1.872	1.368	1.616	1.220	705	27	730	1.611
Höhe der allgemeinen Rücklage	38.820	38.720	38.460	38.450	38.453	38.455	38.393	38.450
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis	-1.499	-504	6	-396	-515	-679	704	881
Sonstige Veränderung der Ausgleichsrücklage	0	0	242	-0	0	0	0	0
Sonstige Veränderung der allgemeinen Rücklage	-472	-100	-242	-0	0	0	-0	-0
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	keine Verringerung							
Fehlbetragsquote in Prozent	3,5	1,2	pos. Ergebnis	1,0	1,3	1,7	pos. Ergebnis	pos. Ergebnis

Jahresergebnisse, allgemeine Rücklage und Ausgleichsrücklage (Plan)

	2018	2019	2020	2021
Jahresergebnis	-1.277	-1.101	-233	6
Höhe der Ausgleichsrücklage	334	0	0	6
Höhe der allgemeinen Rücklage	38.450	37.683	37.450	37.450
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis	-1.277	-334	0	6
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis	0	-767	-233	0
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	keine Verringerung	2,0	0,6	keine Verringerung
Fehlbetragsquote in Prozent	3,2	2,8	0,6	pos. Ergebnis

Die Stadt Werther (Westf.) hat aufgrund des Artikel 8 § 3 des 1. NKF-Weiterentwicklungsgesetzes eine Umbuchung des Jahresüberschusses 2008 in Höhe 241.689,72 Euro von der allgemeinen Rücklage in die Ausgleichsrücklage vorgenommen.

Haushaltsstatus

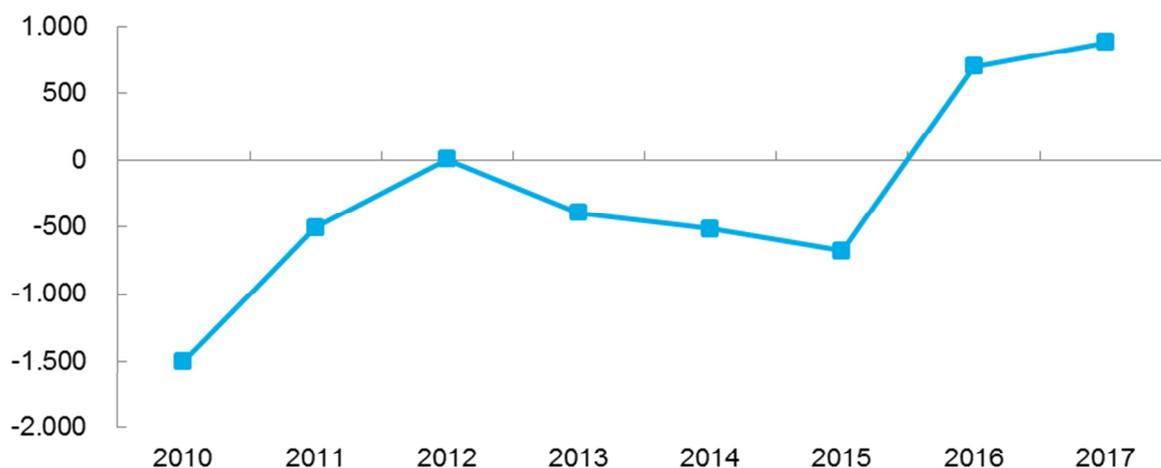
Haushaltsstatus

Haushaltsstatus	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
ausgeglichener Haushalt			X				X	X	
fiktiv ausgeglichener Haushalt	X	X		X	X	X			
genehmigungspflichtige Verringerung allg. Rücklage									X

Bis 2017 Ist-Werte, 2018 Plan-Wert

Ist-Ergebnisse

Jahresergebnisse der Stadt Werther (Westf.) in Tausend Euro



Die Stadt Werther (Westf.) erzielt im Betrachtungszeitraum durchgehend bessere Jahresergebnisse als geplant. Nur in 2012, 2016 und 2017 können in der Ergebnisrechnung Jahresüberschüsse erwirtschaftet werden.

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2016

Werther (Westf.)	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
62	-399	985	-1	-88	2	75	97

Bei einer einwohnerbezogenen Betrachtung gehört Werther (Westf.) nur in den Jahren 2010 und 2015 zu der Hälfte der Vergleichskommunen mit den schlechteren Jahresergebnissen. Das gleiche Bild ergibt sich unter Einbeziehung der ausgegliederten Unternehmen.

Gesamtjahresergebnis je Einwohner in Euro 2016

Werther (Westf.)	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
73	-369	991	28	-49	39	93	42

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 2017 werden die Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, des Finanzausgleichs und der allgemeinen Kreisumlage abgezogen. Diese Werte ersetzen wir durch die Durchschnittswerte der Jahre 2013 bis 2017. Zusätzlich bereinigen wir positive wie negative Sondereffekte.

Strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2017

Werther (Westf.)	
Jahresergebnis	881
Bereinigungen Gewerbesteuer, Kreisumlage, Finanzausgleich	-7.370
Bereinigungen Sondereffekte	-101
= bereinigtes Jahresergebnis	-6.590
Hinzurechnungen (Durchschnittswerte Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich)	6.754
= strukturelles Ergebnis	163

Das strukturelle Ergebnis ist rund 0,7 Mio. Euro niedriger als das tatsächliche Jahresergebnis 2017. Dies ist vor allem auf die Bereinigung bei den Gemeinschaftssteuern zurückzuführen. Diese waren in 2017 überdurchschnittlich hoch.

→ Feststellung

Die Stadt Werther (Westf.) weist ein strukturelles Ergebnis von 163.000 Euro aus. Die höheren Jahresüberschüsse 2016 und 2017 sind vor allem durch die guten konjunkturellen Rahmenbedingungen erzielt worden. Es sind daher weiter eigene Konsolidierungsbemühungen erforderlich.

Plan-Ergebnisse

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

- welche haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen und wesentlichen Parameter die Stadt Werther (Westf.) 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.

Die Stadt Werther (Westf.) plant nach dem aktuellen Haushaltsplan 2018 für 2021 einen Überschuss von 6.185 Euro. Gegenüber dem strukturellen Ergebnis 2017 ist dies eine Ergebnisverschlechterung von 157.000 Euro. Diese setzt sich im Wesentlichen wie folgt zusammen.

Vergleich strukturelles Ergebnis und Planergebnis - wesentliche Veränderungen in Tausend Euro

	2017	2021	Differenz	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Gewerbesteuer *)	5.608	5.000	-608	-2,8
Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern *)	5.679	7.880	2.201	8,5
übrige Erträge	7.776	6.477	-1.299	-4,5
Aufwendungen				
Personal- und Versorgungsaufwendungen **)	3.840	3.793	-47	-0,3
Steuerbeteiligungen *)	923	420	-503	-17,9
Allgemeine Kreisumlage *)	4.362	4.501	139	0,8
Transferaufwendungen (ohne Steuerbeteiligungen und Kreisumlage **)	4.270	5.206	936	5,1
übrige Aufwendungen	5.640	5.566	-74	-0,3

* Durchschnittswert 2013 – 2017

** Ergebnis 2017

Erträge

Die Gewerbesteuer wird von der Stadt Werther (Westf.) vorsichtig geplant. Der Planwert für 2018 von 5,0 Mio. Euro ist in der mittelfristigen Planung bis 2021 ohne Steigerung fortgeschrieben. Das Ergebnis 2016 liegt bei 6,1 Mio. Euro, für 2017 bei 5,8 Mio. Euro. Es ist davon auszugehen, dass auch die zukünftigen Ist-Ergebnisse über den geplanten Werten liegen. Die Gewerbesteuer ist konjunkturabhängig und von der Kommune nur wenig beeinflussbar. Die vor-

sichtige Planung der Stadt Werther (Westf.) ist daher nachvollziehbar. Haushaltswirtschaftliche Risiken sind nicht ersichtlich.

Neben der Gewerbesteuer sind die Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern (Einkommensteuer und Umsatzsteuer) die wichtigste Einnahmeposition für die Stadt. Die Planung 2018 beruht auf der Steuerschätzung von Mai 2017. Für den mittelfristigen Planungszeitraum hat sie die Steigerungsraten gemäß den Orientierungsdaten des Landes¹ angesetzt. Die Planung ist nachvollziehbar und es sind keine zusätzlichen Risiken erkennbar. Es verbleibt jedoch ein allgemeines Planungsrisiko. Das Steueraufkommen ist schwankungsanfällig und von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung abhängig.

Aufwendungen

Bei den Personal- und Versorgungsaufwendungen sind die Entgelte für die tariflich Beschäftigten die größte Aufwandsposition. Da es lediglich 1,85 Beamten-Stellen gibt, sind die Dienstbezüge für Beamte sowie die Versorgungsaufwendungen nur untergeordnet. Bei den tariflich Beschäftigten ist ab dem 01.03.2018 eine Entgelterhöhung von zwei Prozent eingeplant und für 2019 bis 2021 von jährlich einem Prozent eingeplant. Die Planung berücksichtigt dabei den tatsächlichen Stand des Personalkörpers. Die Steigerungsraten im mittelfristigen Planungszeitraum entsprechen den empfohlenen Orientierungsdaten des Landes. Diese moderaten Steigerungsraten sind jedoch als Zielwerte zu verstehen, die nur mit begleiteten Konsolidierungsmaßnahmen erreicht werden können. Die tatsächlichen Tarifabschlüsse lagen in den letzten Jahren jeweils deutlich über einem Prozent. In Werther (Westf.) sind keine begleitenden Konsolidierungsmaßnahmen vorgesehen, die eine lediglich ein-prozentige Steigerung der Personalaufwendungen rechtfertigen würden. Grundsätzlich deutet dies auf ein zusätzliches Planungsrisiko hin. Allerdings lagen in den letzten Jahren die Personalaufwendungen im Ergebnis immer unter den Planansätzen. Dies relativiert das oben dargestellte Planungsrisiko.

Die Steuerbeteiligungen enthalten die Aufwendungen der Gewerbesteuerumlage sowie die Finanzierungsbeteiligung des Fonds Deutsche Einheit. Nach der derzeitigen Rechtslage haben sich die Gemeinden und Gemeindeverbände nur bis einschließlich 2019 an den Lasten der Deutschen Einheit zu beteiligen. Die Stadt Werther (Westf.) plant daher ab 2020 geringere Steuerbeteiligungen.

Bei der allgemeinen Kreisumlage plant die Stadt von 2018 bis 2021 keine Erhöhung ein. Der Kreis Gütersloh plant dagegen in seinem Haushaltsplan 2018 mit einer Steigerung der Zahllast bei der Kreisumlage von 9,8 Prozent (für 2019) sowie 3,5 Prozent (für 2020) und 3,1 Prozent (für 2021). Auch wenn die tatsächliche Entwicklung der Kreisumlage mit Unsicherheiten behaftet ist, muss die Stadt Werther (Westf.) mit einer Erhöhung der zu leistenden Kreisumlage rechnen. Da hier keine Steigerungen eingeplant sind, besteht ebenfalls ein zusätzliches Planungsrisiko.

Die sonstigen Transferaufwendungen sind geprägt von den Sozialausgaben im Bereich der Asyl- und Flüchtlingshilfen. Diese gehen aufgrund sinkender Fallzahlen um 0,5 Mio. Euro zurück. Da auch die Einnahmen entsprechend rückläufig geplant sind, ist hier kein nennenswertes Planungsrisiko zu erkennen.

¹ Vgl. Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung vom 09.November 2017

→ **Feststellung**

Die Stadt Werther (Westf.) plant ihre Erträge vorsichtig. Zusätzliche Risiken sind hier nicht zu erkennen. Bei den Aufwendungen gibt es Risiken bei den Entgelten für die tariflich Beschäftigten sowie bei der Kreisumlage. Die Stadt muss damit rechnen, das für 2021 angestrebte positive Ergebnis dadurch nicht erreichen zu können.

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	2015	2016	2017
Eigenkapital 1	41.092	40.588	40.576	40.170	39.658	38.982	39.623	40.562
Eigenkapital 2	59.260	58.589	58.200	57.406	56.742	55.531	55.764	56.176
Bilanzsumme	68.028	67.294	66.787	66.078	64.806	64.853	65.600	66.875
Eigenkapitalquoten in Prozent								
Eigenkapitalquote 1	60,4	60,3	60,8	60,8	61,2	60,1	60,4	60,7
Eigenkapitalquote 2	87,1	87,1	87,1	86,9	87,6	85,6	85,0	84,0

Das Eigenkapital der Stadt Werther (Westf.) hat sich bis 2016 um rund 1,5 Mio. Euro verringert. Die Verringerung ist Resultat der Jahresfehlbeträge der letzten Jahre. Durch den Jahresüberschuss 2017 ist das Eigenkapital wieder gestiegen. Der Anteil des Eigenkapitals im Verhältnis zur Bilanzsumme ist sehr hoch. Die Stadt verfügt dadurch insgesamt über eine sehr gute Eigenkapitalausstattung.

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

Eigenkapitalquoten 1 und 2 in Prozent 2016

	Werther (Westf.)	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Eigenkapitalquote 1	60,4	-8,0	72,3	33,0	22,5	33,5	41,8	98
Eigenkapitalquote 2	85,0	18,4	90,7	67,2	59,8	70,6	78,1	98

Mit einer Eigenkapitalquote von über 60 Prozent gehört Werther (Westf.) durchgängig zu dem besten Viertel der Vergleichskommunen. Bezieht man die Sonderposten mit ein (Eigenkapital 2) ist die Stadt ebenfalls in der Spitzengruppe.

Gesamteigenkapitalquoten 1 und 2 in Prozent 2016

	Werther (Westf.)	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Gesamteigenkapitalquote 1	47,8	7,9	60,4	31,1	21,7	31,4	38,4	42
Gesamteigenkapitalquote 2	69,4	26,8	90,7	65,9	58,7	68,6	75,1	42

Auch auf Gesamtabchlusssebene gehört Werther bei der Eigenkapitalquote 1 durchgängig zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit den höchsten Werten.

→ Feststellung

Die Eigenkapitalausstattung der Stadt Werther (Westf.) ist sehr gut. Durch die positiven Jahresergebnisse 2016 und 2017 verfügt die Stadt zum 31. Dezember 2017 über eine Ausgleichsrücklage von 1,6 Mio. Euro.

Schulden

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

Schulden in Tausend Euro

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	624	549	470	394	315	449	434	421
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	0	0	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	356	281	376	436	388	653	545	389
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	165	92	20	9	21	30	162	34
Sonstige Verbindlichkeiten (bis Jahresergebnis 2011 inkl. Erhaltene Anzahlungen)	1.115	800	166	130	13	189	68	488
Erhaltene Anzahlungen (ab Jahresergebnis 2012)	0	0	918	1.027	939	1.717	2.282	3.229
Verbindlichkeiten gesamt	2.260	1.722	1.950	1.996	1.677	3.039	3.491	4.561
Rückstellungen	6.463	6.851	6.437	6.443	6.162	6.168	6.301	6.113
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	38	129	195	192	174	97	34	15
Schulden gesamt	8.762	8.702	8.583	8.631	8.012	9.305	9.826	10.689
Schulden je Einwohner in Euro	765	768	762	760	709	815	865	940

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
davon Verbindlichkeiten in Euro je Einwohner	197	152	173	176	148	266	307	401

Die Stadt Werther (Westf.) verfügt über genug Liquiditätsreserven, so dass keine Kredite zur Sicherstellung der Liquidität nötig sind. Auch die Verbindlichkeiten aus Investitionskrediten sind mit 0,4 Mio. Euro gering. Der größte Teil der Verbindlichkeiten sind die erhaltenen Anzahlungen. Dabei handelt es sich um noch nicht verbrauchte zweckgebundene Zuwendungen. Die Stadt hat diese Anzahlungen jederzeit mit Liquidität hinterlegt. In 2017 stehen den erhaltenen Anzahlungen von 3,2 Mio. Euro liquide Mittel von 8,2 Mio. Euro gegenüber.

Verbindlichkeiten je Einwohner in Euro 2016

Werther (Westf.)	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
307	55	6.085	1.612	729	1.221	2.177	96

Der niedrige Stand an Verbindlichkeiten wird auch durch die einwohnerbezogene Betrachtung deutlich. Werther (Westf.) gehört hier durchgängig zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit den niedrigsten Verbindlichkeiten je Einwohner.

Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner in Euro 2016

Werther (Westf.)	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.600	55	5.535	1.869	998	1.608	2.497	42

Nur knapp 20 Prozent der Verbindlichkeiten werden im Kernhaushalt abgebildet. Allein die Verbindlichkeiten aus Investitionskrediten betragen im Gesamtabschluss rund zehn Mio. Euro. Auf Konzernebene fällt daher der Vergleich nicht ganz so gut aus wie beim Einzelabschluss der Kernverwaltung.

Insgesamt ist der Schuldenstand in Werther (Westf.) niedrig. Die Stadt gehört im gesamten Betrachtungszeitraum zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit den niedrigsten Schulden je Einwohner. Fast 60 Prozent der Schulden sind Rückstellungen. Die Rückstellungen für Pensions- und Beihilfeverpflichtungen sind dabei die größte Position. Im Kapitel Pensionsrückstellungen wird darauf näher eingegangen.

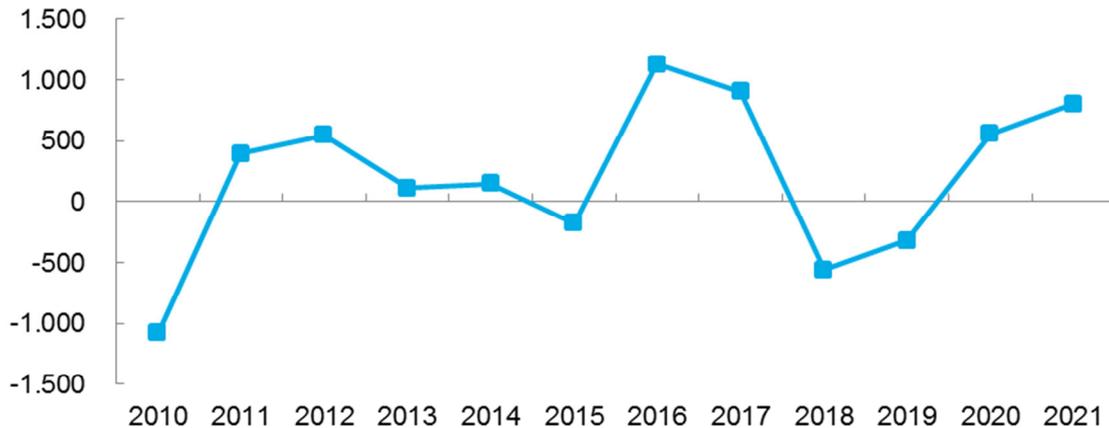
→ Feststellung

Aufgrund geringer Kreditverbindlichkeiten ist der Schuldenstand im Kernhaushalt niedrig. Ein Großteil der Investitionskredite findet sich in den ausgelagerten Unternehmensbereichen.

Die Stadt Werther (Westf.) plant in den Jahren 2018 bis 2021 Investitionen von 7,7 Mio. Euro. Ein Großteil der geplanten Investitionen wird durch entsprechende investive Einzahlungen (Pauschalen, Landesförderungen, Grundstücksverkäufe) finanziert. Für 2018 ist eine Kreditermächtigung von 2.691.000 Euro vorgesehen, davon 191.000 Euro aus dem Programm „Gute Schule 2020“. Eine Inanspruchnahme des geplanten Kreditbedarfs ist wesentlich abhängig von der Entwicklung der Liquiditätslage.

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 2017 Ist-Werte, ab 2018 Plan-Werte

Von 2010 bis 2017 ergibt sich insgesamt ein Finanzmittelüberschuss von 1,3 Mio. Euro, was an den positiven Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit liegt. Nur in 2010 und 2015 ist der Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit negativ gewesen. Trotz der Jahresfehlbeträge in der Ergebnisrechnung in 2011, 2012 und 2014 konnte Werther (Westf.) in der Finanzrechnung einen positiven Saldo erzielen. Auch der Saldo in 2016 ist deutlich höher als der Jahresüberschuss in der Ergebnisrechnung.

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

Werther (Westf.)	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
99	-586	500	81	-12	98	172	97

Der oben dargestellte Verlauf des Saldos aus laufender Verwaltungstätigkeit wird bei der einwohnerbezogenen Betrachtung bestätigt. In den Jahren 2011 bis 2014 und in 2016 mit jeweils positiven Salden gehört die Stadt Werther (Westf.) zu der besseren Hälfte der Vergleichskommunen.

Cashflow aus laufender Geschäftstätigkeit je Einwohner in Euro (Gesamtabschluss) 2016

Werther (Westf.)	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
237	-264	1.079	164	82	162	218	42

Auf Gesamtabschlusssebene gehört die Stadt in 2010, 2012, 2014 zu der Hälfte der Vergleichskommunen mit den besten Werten. Im Jahr 2016 sogar zur Spitzengruppe.

→ Feststellung

Die Liquiditätslage in Werther (Westf.) ist gut. Durch die erwirtschafteten Liquiditätsüberschüsse sind die bilanzierten liquiden Mittel in 2017 auf 8,2 Mio. Euro angewachsen.

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.

Altersstruktur

Ein Großteil des Anlagevermögens besteht aus den Gebäuden und dem Infrastrukturvermögen. Allein die Verkehrsflächen machen rund ein Drittel des Anlagevermögens aus. Das anlagenintensive Kanalnetz ist ausgegliedert in die eigenbetriebsähnliche Einrichtung Abwasserwerk Werther.

Der Zustand des städtischen Vermögens ist für die Beurteilung der Haushaltssituation von Bedeutung: Überaltertes Vermögen, das auch in Zukunft genutzt werden soll, führt zu einem erhöhten Reinvestitionsbedarf. Ein Indikator für den Zustand ist die Altersstruktur. Diese ermitteln wir 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 2017

Vermögensgegenstand	GND in Jahren Rahmentabelle*		GND in Jahren Werther (Westf.)	Durchschnittl. RND in Jahren Kommune zum 31.12. 2017	Anlagenabnutzungsgrad in Prozent
	von	bis			
Schulgebäude massiv	40	80	80	42	47,5
Hallen massiv	40	60	50	12	76,0
Verwaltungsgebäude massiv	40	80	80	22	72,5
Feuerwehrgerätehäuser massiv	40	80	80	54	32,5

Vermögensgegenstand	GND in Jahren Rahmentabelle*		GND in Jahren Werther (Westf.)	Durchschnittl. RND in Jahren Kommune zum 31.12. 2017	Anlagen- abnutzungsgrad in Prozent
	von	bis			
Gemeindezentren, Bürgerhäuser, Jugendheime (Bürgerhaus Häger, Haus Werther und Jugendzent- rum)	40	80	80	11	86,3
Verkehrsflächen (Straßen und Wirtschaftswege)	25	60	60	21	65,0
Abwasserkanäle **	50	80	80	57	28,8

GND = Gesamtnutzungsdauer, RND = Restnutzungsdauer

* NKF – Rahmentabelle der Gesamtnutzungsdauer für kommunale Vermögensgegenstände (Anlage 15 der VV Muster zur GO NRW und GemHVO NRW)

** Die Daten sind aus der Anlagenbuchhaltung des Abwasserbetriebes.

Die Stadt Werther (Westf.) hat sich für eher lange Nutzungszeiträume entschieden. Grundsätzlich verringert sich dadurch die jährliche Belastung in der Ergebnisrechnung durch Abschreibungen. In Werther (Westf.) sind lediglich acht Prozent der ordentlichen Aufwendungen durch Abschreibungen bedingt. Damit gehört die Stadt zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit der niedrigsten Abschreibungsquote. Hier macht sich bemerkbar, dass Werther (Westf.) den anlagenintensiven Abwasserbereich nicht im Kernhaushalt führt. Lange Gesamtnutzungsdauern können aber auch das Risiko vorzeitiger Abschreibungen und Reinvestitionsbedarfe beinhalten. Dies gilt insbesondere bei hohen Anlagenabnutzungsgraden. In Werther (Westf.) weisen die Turnhallen und das Verwaltungsgebäude Abnutzungsgrade von über 70 Prozent auf. Die Bürgerhäuser und das Jugendzentrum sind bereits zu über 86 Prozent abgenutzt. Auch die Verkehrsflächen (Straßen und Wirtschaftswege) sind fast zu zwei Drittel abgenutzt und abgeschrieben.

Gebäude

Das Gebäudevermögen hat in Werther (Westf.) von 2010 bis 2017 um 2,5 Mio. Euro abgenommen. Das entspricht einem Rückgang von über 20 Prozent. Die Stadt hat es hier nicht geschafft, den durch Abschreibungen und Abgänge bedingten Werteverzehr mit neuen Investitionen auszugleichen. Der Gebäudebestand in Werther (Westf.) wird regelmäßig unterhalten und instandgehalten. Dadurch wird sichergestellt, dass die Gebäude während ihres geplanten Nutzungszeitraumes in einem guten Zustand bleiben. Allerdings wurden in den letzten Jahren nur in geringem Maße investive Maßnahmen durchgeführt, die zu einer Verlängerung der Nutzungsdauer führen. So beträgt bei den Gebäuden die Investitionsquote im Betrachtungszeitraum lediglich 18,1 Prozent. In den nächsten Jahren muss daher beim Gebäudebestand mit höheren Investitionen gerechnet werden. Dies stellt eine Belastung für den Haushalt dar.

Straßen, Kanäle

Das bilanzierte Straßennetz hat im gleichen Zeitraum um 5,1 Mio. Euro abgenommen, was einen Rückgang von 22 Prozent bedeutet. Lediglich 14,5 Prozent des durch Abschreibungen

und Abgängen bedingten Werteverzehr konnte durch neue Investitionen wieder ausgeglichen werden. Dadurch kommt es zu einem stetigen Substanzverlust beim Straßenvermögen. Geringe Investitionen können zumindest zeitweise durch ein höheres Instandhaltungsniveau aufgefangen werden. Mit einem Wert von 0,86 Euro Unterhaltungsaufwendungen pro m² weist die Stadt zwar im interkommunalen Vergleich einen überdurchschnittlichen Wert aus. Der Richtwert liegt jedoch bei 1,25 Euro pro m². Die Stadt Werther hat bereits mit der Planung 2018 die Verkehrsflächen stärker in den Blick genommen. In den Jahren 2018 bis 2020 sind im Produkt Gemeindestraßen 2,8 Mio. Euro für investive Maßnahmen vorgesehen. Eine detailliertere Betrachtung findet sich im Teilbericht „Verkehrsflächen“.

Das Kanalvermögen ist in Werther nicht im Kernhaushalt ausgewiesen sondern in der eigenbetriebsähnlichen Einrichtung Abwasserwerk Werther (Westf.). In das Kanalnetz wird regelmäßig gemäß einem laufend fortgeschriebenen Abwasser- und Niederschlagswasserbeseitigungskonzept investiert. Der errechnete Anlagenabnutzungsgrad ist mit knapp 29 Prozent niedrig. Besondere Risiken sind nicht zu erkennen.

→ **Feststellung**

Aus der Altersstruktur des Anlagevermögens können sich Risiken für den städtischen Haushalt ergeben. Das Anlagevermögen wird regelmäßig unterhalten und instandgehalten. Wichtige Positionen beim Gebäudevermögen sowie die Verkehrsflächen weisen aber bereits fortgeschrittene Abnutzungsgrade auf. Durch die geringen Investitionsquoten ist ein Substanzverlust beim Anlagevermögen zu erkennen. In den nächsten Jahren muss die Stadt mit höheren Investitionen rechnen.

→ Haushaltssteuerung

Im folgenden Abschnitt analysiert die gpaNRW,

- wie sich die haushaltswirtschaftliche Steuerung auswirkt und
- wie die Stadt Werther (Westf.) 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.

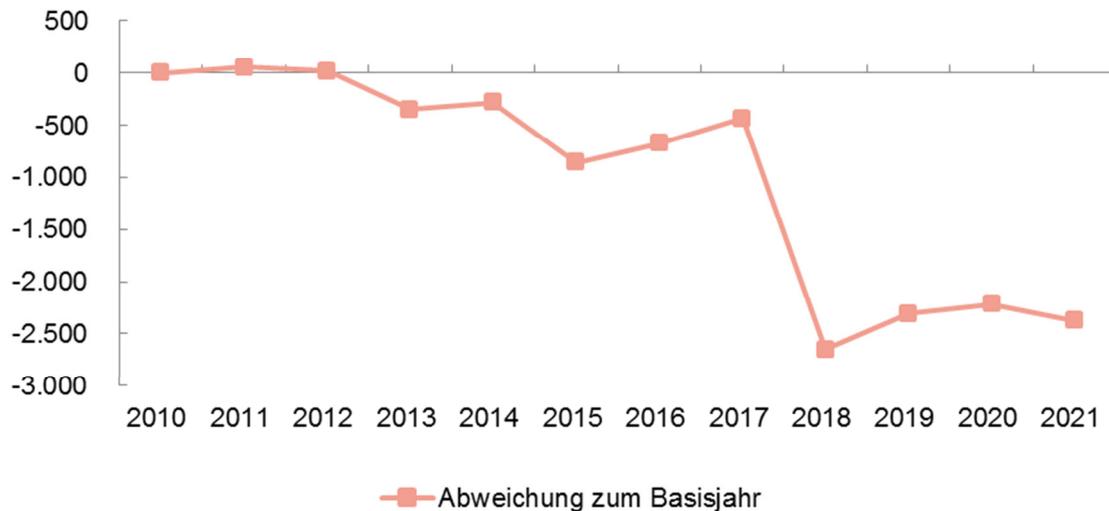
Um diesen Steuerungstrend wieder offenzulegen, bereinigt die gpaNRW die Jahresergebnisse um die Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der Kreisumlage und des Finanzausgleichs. Sondereffekte werden ebenfalls bereinigt.

In Werther (Westf.) sind dies im Wesentlichen:

- Erträge aus der Veräußerung von Grundstücken,
- Erträge aus der Veräußerung von Finanzanlagen,
- Erträge/Aufwendungen aus Inventurdifferenzen,
- Aufwendungen aus der Zuführung zu Pensions- und Beihilferückstellungen für aktive Beschäftigte und Versorgungsempfänger und
- Unterhaltungsaufwendungen für Grundstücke, Gebäude und Infrastruktur.

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

Kommunaler Steuerungstrend in Tausend Euro



bis 2017 Ist-Werte, ab 2018 Plan-Werte

Der kommunale Steuerungstrend geht bis 2017 um rund 0,4 Mio. Euro zurück. Die Stadt hat es nicht ganz geschafft, allgemeine Aufwandssteigerungen durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen aufzufangen. Aufwandssteigerungen ergeben sich durch allgemeine Preissteigerungen, Tarif- und Besoldungserhöhungen sowie nicht komplett drittfinanzierte Transferaufwendungen.

Allerdings hat die Stadt auch durch eigenes Handeln zur Verbesserung der Haushaltslage beigetragen. So wurde die Grundsteuer B im Jahr 2012 um 38 Prozentpunkte erhöht, in 2015 um zehn Prozentpunkte und in 2016 um weitere sechs Prozentpunkte. Die dadurch erzielten Mehrerträge haben den Steuerungstrend positiv beeinflusst.

Von 2017 nach 2018 stürzt der Steuerungstrend um 2,2 Mio. Euro ab. Ab 2018 werden im Steuerungstrend Planwerte ausgewiesen. Der starke Rückgang von 2017 nach 2018 stellt einen typischen Übergang von den Istwerten zu den Planwerten dar. Die Stadt plant unter anderem in 2018 mit höheren Aufwendungen für die Unterhaltung der Gebäude und der Gemeindestraßen. Auch haben im Jahresabschluss 2017 Erträge aus der Auflösung von Rückstellungen und aus der Veräußerung von Baugrundstücken das Ergebnis verbessert. In den letzten Jahren sind die Jahresergebnisse durchgängig besser ausgefallen als ursprünglich geplant. Der deutliche Rückgang des Steuerungstrends ab dem ersten Planungsjahr 2018 ist daher auch Ausdruck einer vorsichtigen Planung der Kommune.

Der weitere Verlauf der bereinigten Jahresergebnisse ist ab 2018 leicht ansteigend, für 2021 jedoch wieder rückläufig. Die Stadt selbst plant ab 2018 bis 2021 mit stetigen Verbesserungen beim Jahresergebnis. Diese gegenläufige Entwicklung für 2021 deutet darauf hin, dass das geplante Jahresergebnis 2021 durch positive Effekte bei den bereinigten Positionen erreicht werden soll. Diese unterliegen allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken.

→ **Feststellung**

Die Stadt Werther (Westf.) hat bei selbst beeinflussbaren Haushaltspositionen positive Effekte für den Haushalt erzielt. Dennoch konnten allgemeine Aufwandssteigerungen nicht komplett ausgeglichen werden. Es sind weitere Konsolidierungsbemühungen erforderlich um den Haushalt zu entlasten.

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 Risikoversorge trifft.

Dies geschieht zum Beispiel, indem sie weitere Konsolidierungsmaßnahmen vorbereitet.

Die Stadt Werther (Westf.) setzt sich in den Lageberichten zum Jahresabschluss mit haushaltswirtschaftlichen Risiken auseinander und dokumentiert diese entsprechend. Die Stadt benennt dort insbesondere folgende Risiken für die Haushaltswirtschaft:

- begrenzte Entwicklungsmöglichkeiten für neue Gewerbe- und Wohnbauflächen durch die topografischen Gegebenheiten,
- Risiko bei Investitionen, da es aufgrund der guten wirtschaftliche Lage schwierig ist, geeignete Firmen zu finden,
- Kosten für die Unterbringung und Versorgung für Flüchtlinge,
- Entwicklung der Kreisumlage,
- Demografischer Wandel sowie
- Umsetzung der Vorgaben der neuen Datenschutz-Grundverordnung.

Im Vorbericht zum Haushaltsplan geht die Stadt dezidiert auf die Entwicklungen bei der Gemeindefinanzierung und den Finanzausgleich ein. Des Weiteren versucht die Stadt Werther (Westf.) durch eine vorsichtige Planung zukünftige Risiken zu minimieren.

Eine monetäre Bewertung der einzelnen Risiken findet jedoch insgesamt nicht statt. Durch eine zumindest überschlägige Bezifferung von Risiken kann eine Strategie entwickelt werden, wie man möglichen Risiken mit geeigneten Maßnahmen begegnet.

Als ein Baustein der Risikoversorge ist die Ausgleichsrücklage zu sehen. Durch dieses vom Gesetzgeber vorgesehene Instrument können unvorhergesehenen Haushaltsbelastungen ausgeglichen werden. Durch den Jahresüberschuss 2017 kann in der Stadt Werther (Westf.) die Ausgleichsrücklage wieder auf rund 1,6 Mio. Euro aufgefüllt werden. Sollten die für 2018 und 2019 geplanten Fehlbeträge eintreffen, steht die Ausgleichsrücklage der Stadt jedoch nicht mehr zur Verfügung. Mittelfristiges Ziel der Stadt muss es daher sein, die Ausgleichsrücklage als ein Baustein der Risikoversorge weiter aufzubauen.

→ **Feststellung**

Die Stadt sollte sich weiter mit haushaltswirtschaftlichen Risiken auseinandersetzen und diese, wenn möglich, monetär bewerten. Dies gewinnt umso mehr an Bedeutung, da nach derzeitiger Planung die Ausgleichrücklage als Pufferfunktion ab 2019 nicht mehr zur Verfügung steht.

→ 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 beteiligen². Die Kommunen sind nicht berechtigt, auf diesen Finanzierungsbeitrag zu verzichten (Beiträgerhebungspflicht).

Im Betrachtungszeitraum refinanziert die Stadt Werther (Westf.) durchschnittlich 27 Prozent der Abschreibungen auf das Straßenvermögen durch Erträge aus der Auflösung von Beiträgen. Im Vergleich mit anderen kleinen kreisangehörigen Kommunen ist das ein unterdurchschnittlicher Wert.

Erschließungsbeiträge nach dem Baugesetzbuch

Grundlage für die Erhebung von Erschließungsbeiträgen ist die Satzung vom 10. Mai 1988. Danach können 90 Prozent des beitragsfähigen Erschließungsaufwandes auf die Beitragspflichtigen umgelegt werden. Auch werden durch die Satzung Vorfinanzierungsinstrumente wie Vorausleistungen und Ablösungen möglich gemacht. Die Stadt Werther (Westf.) macht davon keinen Gebrauch. Sie verkauft ihre Grundstücke voll erschlossen. Die entstandenen Erschließungskosten werden über den Kaufpreis abgegolten.

→ **Feststellung**

Bei den Erschließungsbeiträgen sind keine weiteren Potentiale ersichtlich.

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

Straßenbaubeiträge nach dem Kommunalabgabengesetz (KAG)

Bereits in der letzten Prüfrunde 2013 wurde die Finanzierung von Straßenbaumaßnahmen durch Beiträge untersucht. Die Empfehlungen aus dem letzten Prüfbericht wurden nicht umgesetzt. Grundlage für die Erhebung von Beiträgen ist nach wie vor die Straßenbaubeitragsatzung aus 1985. Eine Anpassung an die Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes (StGB) ist bislang nicht erfolgt. Die Mustersatzung sieht beim Anteil der Beitragspflichtigen gewisse Spannbreiten vor. So kann die Kommune unter Berücksichtigung der Verkehrsbedeutung der Straße eine Abwägung vornehmen zwischen dem öffentlichen Anteil und dem Anteil der Beitragspflichtigen. Die Satzung der Stadt Werther (Westf.) orientiert sich beim Anteil der Beitragspflichtigen jeweils am unteren Ende der Spannbreite.

Auch Straßenbaumaßnahmen bei Wirtschaftswegen sind grundsätzlich beitragsfähig. Die Mustersatzung des StGB empfiehlt die Anlieger mit 50 bis 80 Prozent zu beteiligen. Die Satzung der Stadt Werther (Westf.) sieht eine Abrechnung von Wirtschaftswegen nicht vor. Hier ist zu erwähnen, dass bei der Erfassung des gemeindlichen Straßenvermögens kein Unterschied zwischen Straßen und Wirtschaftswegen gemacht wurde. Die wenigen Wirtschaftswegen in Werther (Westf.) werden als normale Gemeindestraßen geführt. Bei einer empfohlenen Anpassung der Straßenbaubeitragsatzung an die Mustersatzung des StGB sollte dennoch die Möglichkeit der Abrechnung von Wirtschaftswegen mit berücksichtigt werden.

→ **Feststellung**

Bei den Straßenbaubeiträgen nach dem KAG gibt es für die Stadt Werther (Westf.) noch Handlungsmöglichkeiten beim Anteil der Beitragspflichtigen. Da die Stadt in den nächsten Jahren mit einem erhöhten Investitionsbedarf bei den Verkehrsflächen rechnen muss, gewinnt ein höherer Refinanzierungsanteil durch die Anlieger noch mehr an Bedeutung.

Gebühren

Die Kommunen erheben Gebühren für die Benutzung ihrer Einrichtungen und Anlagen. Die Benutzungsgebühren sollen gem. § 6 Abs. 1 KAG die voraussichtlichen Kosten in der Regel decken. Zu den Kosten gehören auch kalkulatorische Abschreibungen sowie eine kalkulatorische Verzinsung des aufgewandten Kapitals. Die gpaNRW empfiehlt, die kalkulatorischen Abschreibungen auf der Basis von Wiederbeschaffungszeitwerten zu berechnen. Zudem sollte die kalkulatorische Verzinsung auf das betriebsnotwendige Vermögen abzielen. Rechtlich zulässig ist für 2018 ein kalkulatorischer Zinssatz von 5,87 Prozent plus einen zulässigen Zuschlag von 0,5 Prozent. Dieser Zinssatz ergibt sich aus dem Mittelwert der Emissionsrenditen für festverzinsliche Wertpapiere inländischer öffentlicher Emittenten aus den vergangenen fünfzig Jahren.

Abwassergebühren

Die Stadt Werther (Westf.) hat den Abwasserbereich in die eigenbetriebsähnliche Einrichtung „Abwasserwerk Werther (Westf.)“ ausgegliedert. Das Abwasserwerk leistet eine Eigenkapitalverzinsung von rund 91.000 Euro an den Kernhaushalt. In der letzten Prüfung wurde die Empfehlung gegeben, durch einen Wechsel der Berechnungsmethodik eine höhere Eigenkapitalverzinsung zu erzielen. Die Empfehlung wurde bisher nicht umgesetzt. Daher sieht die gpaNRW hier nach wie vor Handlungsmöglichkeiten für die Stadt Werther (Westf.), Mehrerträge durch eine höhere Eigenkapitalverzinsung für den Haushalt zu realisieren. Auch erfolgt im Abwasser-

werk die Berechnung der kalkulatorischen Abschreibung nach wie vor auf Basis von Anschaffungs- und Herstellungskosten. Durch eine Umstellung der Berechnung auf Basis von Wiederbeschaffungszeitwerten kann die Einrichtung höhere Erlöse generieren. Dies trägt zu einer nachhaltigen Erwirtschaftung der Eigenkapitalverzinsung an den Kernhaushalt bei.

Straßenreinigung

Die Stadt Werther (Westf.) erhebt keine Straßenreinigungs- und Winterdienstgebühr. Die Reinigungspflicht für viele Straßen hat sie per Satzung an die Grundstückseigentümer übertragen. Der Aufwand für die Reinigung und den Winterdienst der übrigen Straßen wird aus dem laufenden Haushalt bestritten. Der Aufwand für den Straßenwinterdienst beträgt im Haushaltsplan 2018 15.000 Euro. Hinzu kommen noch die Leistungen des Bauhofs für die Reinigung der Straßen.

→ Feststellung

Für den Gebührenhaushalt ergeben sich für die Stadt im Abwasserbereich noch unmittelbar Handlungsmöglichkeiten bei der Eigenkapitalverzinsung. Durch eine Umstellung bei der Berechnung der kalkulatorischen Abschreibung kann der Haushalt zumindest mittelbar profitieren. Weitere Handlungsmöglichkeiten ergeben sich durch die Einführung einer kostendeckenden Straßenreinigungsgebühr.

Steuern

Das strukturelle Ergebnis 2017 beträgt 163.000 Euro. Der Haushalt der Stadt Werther (Westf.) ist daher zurzeit strukturell ausgeglichen. Sollte sich diese Situation ändern, könnte die Stadt die Steuern anheben um den Haushalt auszugleichen.

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.

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

	Stadt Werther (Westf.)	fiktiver Hebesatz	Kreis Gütersloh	Regierungsbezirk Detmold	gleiche Größenklasse
Grundsteuer A	217	217	215	262	278
Grundsteuer B	429	429	375	488	513
Gewerbesteuer	417	417	391	427	439

Die Stadt Werther (Westf.) orientiert sich bei der Festlegung ihrer Hebesätze an den fiktiven Hebesätzen des Landes. Für 2018 ist keine Erhöhung vorgesehen. Ab 2019 plant die Stadt eine Erhöhung bei den Hebesätzen analog den Erhöhungen der fiktiven Hebesätze.

→ Zusätzliche Erläuterungen zu einzelnen Haushaltspositionen und Bilanzposten

Pensionsrückstellungen

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

Pensions- und Beihilfeverpflichtungen in Tausend Euro

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Pensionsrückstellungen	5.688	5.826	5.746	5.951	5.860	5.934	5.905	5.660
Bilanzsumme	68.028	67.294	66.787	66.078	64.806	64.853	65.600	66.875
Rückstellungsquote Pensionen in Prozent	8,4	8,7	8,6	9,0	9,0	9,2	9,0	8,5

Die Pensionsrückstellungen sind im Betrachtungszeitraum fast gleich geblieben. Zu beachten ist, dass es in Werther (Westf.) gemäß dem Stellenplan 2018 lediglich 1,85 Planstellen für Beamte gibt.

Rückstellungsquote Pensionen in Prozent 2016

Werther (Westf.)	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
9,0	3,4	16,3	8,4	6,4	7,8	9,6	98

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 Stadt Werther (Westf.) 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.

Die Stadt Werther (Westf.) verfügt zu diesem Zweck über Anteile an einem Versorgungsfonds bei der Kommunalen Versorgungskasse Westfalen-Lippe (kvw). In der Planung 2018 ist vorgesehen, diese Fondsanteile jährlich um 17.800 Euro aufzustocken.

Liquiditätsvorsorge für Pensionsverpflichtungen in Tausend Euro

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Pensionsrückstellungen	5.688	5.826	5.746	5.951	5.860	5.934	5.905	5.660
Wert der Finanzanlagen zur Liquiditätsvorsorge für Pensionsverpflichtungen	83	91	101	112	125	138	153	170
Ausfinanzierungsquote Pensionsrückstellungen in Prozent	1,5	1,6	1,8	1,9	2,1	2,3	2,6	3,0

Ausfinanzierungsquote Pensionsrückstellungen in Prozent 2016

Werther (Westf.)	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2,6	0	49,2	4,6	1,0	2,2	3,5	97

Die Stadt Werther (Westf.) gehört im Betrachtungszeitraum durchgängig zur Hälfte der Vergleichskommunen mit der höchsten Ausfinanzierungsquote.

Die kwv erstellen für ihre Kunden Vorausberechnungen zur künftigen Entwicklung der Versorgungslasten. Dabei werden auch die Pensionszahlungen für die nächsten 30 Jahre prognostiziert. Dadurch kann die Kommune ihren Liquiditätsbedarf planen und eine Strategie zur Inanspruchnahme der angesparten Mittel entwickeln. Der Stadt Werther (Westf.) liegt eine entsprechende Vorausberechnung der kwv vor.

→ Feststellung

Die Stadt Werther (Westf.) betreibt Liquiditätsvorsorge für ihre künftigen Pensionsverpflichtungen. Die voraussichtliche Entwicklung der Versorgungszahlungen ist bekannt.

Finanzanlagen

Die Finanzanlagen machen 20 Prozent des gesamten Anlagevermögens aus. Die Entwicklung der einzelnen Positionen der Finanzanlagen wird ergänzend in der Tabelle 5 der Anlagen dargestellt.

Die beiden wesentlichen Finanzanlagen der Stadt Werther (Westf.) sind die als Sondervermögen geführten Einrichtungen Abwasserwerk Werther (Westf.) und Wasserwerk Werther (Westf.).

Abwasserwerk Werther (Westf.)

Das Abwasserwerk wird als eigenbetriebsähnliche Einrichtung der Stadt geführt. Gegenstand des Betriebes ist die Beseitigung und Behandlung von Abwasser (Schmutz- und Regenwasser). Das von der Stadt Werther (Westf.) gehaltene Stammkapital beträgt 1,1 Mio. Euro.

Der Kernhaushalt profitiert von der jährlichen Eigenkapitalverzinsung von 91.000 Euro. Im Kapitel „Gebühren“ wurde bereits ausgeführt, dass hier grundsätzlich auch eine höhere Abführung

an den Kernhaushalt möglich ist. Des Weiteren hat die Stadt für die erbrachten Leistungen der Verwaltung in 2017 einen Verwaltungskostenbeitrag von 30.000 Euro vom Abwasserwerk erhalten. Weitere wesentliche Finanzbeziehungen bestehen nicht.

Wasserwerk Werther (Westf.)

Das Wasserwerk wird als Eigenbetrieb der Stadt geführt. Gegenstand des Betriebes ist die Versorgung der Stadt mit Wasser sowie das Halten von Beteiligungen an Versorgungsunternehmen. Das Wasserwerk ist mit 51 Prozent an der Elektrizitätsversorgung Werther GmbH beteiligt. Aus der Beteiligung hat das Wasserwerk in 2017 eine Gewinnausschüttung von 95.000 Euro erhalten.

Aus dem von der Stadt beim Wasserwerk eingesetzten Stammkapital erhält der Kernhaushalt eine jährliche Verzinsung von 38.250 Euro. Für die Leistungen der Verwaltung wurde in 2017 ein Verwaltungskostenbeitrag von 60.000 Euro an den Kernhaushalt abgeführt.

→ Feststellung

Beide Einrichtungen leisten durch die jährliche Eigenkapitalverzinsung einen Beitrag zur Konsolidierung des Haushalts. Besondere Risiken für den Kernhaushalt sind nicht ersichtlich.

→ Anlagen: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2016

Kennzahl	Werther (Westf.)	Minimum	Maximum	Mittelwert
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation				
Aufwandsdeckungsgrad	102,9	83,9	134,7	100,5
Eigenkapitalquote 1	60,4	-8,0	72,3	33,0
Eigenkapitalquote 2	85,0	18,4	90,7	67,2
Fehlbetragsquote *	./.	siehe Anmerkung im Tabellenfuß		
Vermögenslage				
Infrastrukturquote	37,4	0,0	66,8	40,0
Abschreibungsintensität	7,5	2,4	59,3	10,4
Drittfinanzierungsquote	84,9	14,9	87,6	60,4
Investitionsquote	73,2	25,4	463,9	109,3
Finanzlage				
Anlagendeckungsgrad 2	108,7	60,3	133,9	90,4
Liquidität 2. Grades	231,0	3,4	1.933,3	143,2
Dynamischer Verschuldungsgrad ** (Angabe in Jahren)	2,4	siehe Anmerkung im Tabellenfuß		
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	4,7	0,8	30,2	7,9
Zinslastquote	0,0	0,0	23,6	1,6
Ertragslage				
Netto-Steuerquote	70,7	35,0	83,1	56,5
Zuwendungsquote	13,3	5,0	45,8	17,5
Personalintensität	16,5	10,6	27,3	16,9
Sach- und Dienstleistungsintensität	16,3	6,8	26,4	17,3
Transferaufwandsquote	53,8	35,2	66,1	47,9

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

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

Tabelle 2: Vermögen in Tausend Euro

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Anlagevermögen	61.131	60.990	59.602	58.254	57.868	57.254	56.750	57.097
Umlaufvermögen	6.851	6.252	7.122	7.758	6.826	7.453	8.742	9.685
Aktive Rechnungsabgrenzung	46	52	63	66	112	145	107	93
Bilanzsumme	68.028	67.294	66.787	66.078	64.806	64.853	65.600	66.875

Tabelle 3: Anlagevermögen in Tausend Euro

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Immaterielle Vermögensgegenstände	34	32	30	33	41	47	58	87
Sachanlagen	51.148	50.236	48.962	47.881	47.025	46.746	46.332	45.307
Finanzanlagen	9.948	10.722	10.611	10.340	10.802	10.461	10.360	11.702
Anlagevermögen gesamt	61.131	60.990	59.602	58.254	57.868	57.254	56.750	57.097

Tabelle 4: Sachanlagen in Tausend Euro

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Unbebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte	7.454	7.445	7.396	7.404	7.409	7.367	7.349	7.339
Kinder- und Jugendeinrichtungen	210	194	181	171	160	160	160	160
Schulen	5.698	5.559	5.419	5.247	5.102	4.981	4.821	4.681
sonstige Bauten (incl. Bauten auf fremdem Grund und Boden)	6.479	6.354	5.934	5.679	5.297	5.374	5.268	5.052
Infrastrukturvermögen	28.548	28.124	27.474	26.711	26.016	25.281	24.509	23.703
davon Straßenvermögen	28.431	28.007	27.361	26.593	25.896	25.160	24.398	23.602
sonstige Sachanlagen	2.759	2.561	2.558	2.669	3.040	3.582	4.225	4.372
Summe Sachanlagen	51.148	50.236	48.962	47.881	47.025	46.746	46.332	45.307

Tabelle 5: Finanzanlagen in Tausend Euro

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Anteile an verbundenen Unternehmen	42	42	42	42	42	42	27	27
Beteiligungen	402	735	773	961	1.211	626	626	650
Sondervermögen	9.175	9.175	9.175	9.175	9.375	9.375	9.375	9.375

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Wertpapiere des Anlagevermögens	83	94	104	115	128	141	156	173
Ausleihungen	245	675	516	46	46	276	176	1.476
Summe Finanzanlagen	9.948	10.722	10.611	10.340	10.802	10.461	10.360	11.702

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

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Eigenkapital	41.092	40.588	40.576	40.170	39.658	38.982	39.623	40.562
Sonderposten	18.206	18.130	17.819	17.428	17.257	16.647	16.176	15.630
davon Sonderposten für Zuwendungen / Beiträge	18.168	18.000	17.624	17.236	17.083	16.549	16.141	15.615
Rückstellungen	6.463	6.851	6.437	6.443	6.162	6.168	6.301	6.113
Verbindlichkeiten	2.260	1.722	1.950	1.996	1.677	3.039	3.491	4.561
Passive Rechnungsabgrenzung	6	4	4	41	52	16	9	10
Bilanzsumme	68.028	67.294	66.787	66.078	64.806	64.853	65.600	66.875

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

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-1.079	395	548	111	147	-179	1.130	903
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	486	-1.868	161	110	-726	614	-111	643
= Finanzmittelüberschuss /-fehlbetrag	-593	-1.474	709	221	-579	436	1.019	1.546
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	206	-75	-78	-76	-79	134	-15	-14
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-387	-1.549	631	145	-659	570	1.004	1.533
+ Anfangsbestand an Finanzmitteln	6.228	5.841	4.502	5.143	5.239	4.598	5.342	6.227
+ Änderung des Bestandes an fremden Finanzmitteln	0	210	11	-49	18	174	-119	410
= Liquide Mittel	5.841	4.502	5.143	5.239	4.598	5.342	6.227	8.170

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

	2018	2019	2020	2021
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-559	-320	558	800
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-1.699	1.172	2.456	2.611
= Finanzmittelüberschuss /-fehlbetrag	-2.258	853	3.014	3.412
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	2.673	-434	-943	-1.041

	2018	2019	2020	2021
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	415	419	2.071	2.370
+ Anfangsbestand an Finanzmitteln	0	0	0	0
+ Änderung des Bestandes an fremden Finanzmitteln	0	0	0	0
= Liquide Mittel	415	419	2.071	2.370

Tabelle 9: Erträge in Tausend Euro (Ist)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Steuern und ähnliche Abgaben	9.711	10.587	11.558	12.745	12.698	13.326	14.318	14.526
Zuwendungen und allgemeine Umlagen	2.013	2.340	1.910	1.183	1.224	1.086	2.647	2.140
Sonstige Transfererträge	28	28	53	61	89	566	62	62
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	1.225	1.274	1.168	1.149	1.209	1.232	1.385	1.301
Privatrechtliche Leistungsentgelte	89	96	86	85	95	168	300	275
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	339	334	217	229	285	272	267	334
Sonstige ordentliche Erträge	1.129	784	631	915	731	471	863	1.141
Aktiviert Eigenleistungen	0	46	0	0	0	0	0	0
Bestandsveränderungen	0	0	0	0	0	0	0	0
Ordentliche Erträge	14.533	15.489	15.623	16.366	16.330	17.121	19.842	19.780
Finanzerträge	201	206	186	168	164	164	146	145

Tabelle 10: Erträge in Tausend Euro (Plan)

	2018	2019	2020	2021
Steuern und ähnliche Abgaben	14.109	14.441	14.816	15.216
Zuwendungen und allgemeine Umlagen	2.453	1.886	1.838	1.820
Sonstige Transfererträge	11	11	21	26
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	1.381	1.384	1.387	1.389
Privatrechtliche Leistungsentgelte	310	292	292	292
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	264	265	257	260
Sonstige ordentliche Erträge	423	365	360	355
Aktiviert Eigenleistungen	0	0	0	0
Bestandsveränderungen	0	0	0	0

	2018	2019	2020	2021
Ordentliche Erträge	18.951	18.643	18.970	19.357
Finanzerträge	142	142	142	142

Tabelle 11: Aufwendungen in Tausend Euro (Ist)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Personalaufwendungen	2.735	2.636	2.763	2.838	2.940	2.965	3.177	3.371
Versorgungsaufwendungen	405	421	279	523	287	409	294	469
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	2.602	2.695	2.705	2.795	2.931	3.107	3.139	2.973
Bilanzielle Abschreibungen	1.423	1.487	1.461	1.427	1.578	1.402	1.479	1.392
Transferaufwendungen	8.381	8.146	7.972	8.471	8.647	9.472	10.361	10.019
Sonstige ordentliche Aufwendungen	657	786	601	858	612	598	827	811
Ordentliche Aufwendungen	16.203	16.171	15.780	16.913	16.995	17.954	19.276	19.035
Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen	29	27	22	18	14	10	9	8

Tabelle 12: Aufwendungen in Tausend Euro (Plan)

	2018	2019	2020	2021
Personalaufwendungen	3.322	3.355	3.334	3.422
Versorgungsaufwendungen	371	371	371	371
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	3.800	3.273	3.158	3.252
Bilanzielle Abschreibungen	1.507	1.543	1.530	1.516
Transferaufwendungen	10.528	10.529	10.127	10.127
Sonstige ordentliche Aufwendungen	834	807	817	797
Ordentliche Aufwendungen	20.362	19.878	19.337	19.486
Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen	8	8	7	7

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Schulen der Stadt Werther
(Westf.) im Jahr 2018*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Offene Ganztagschulen (OGS)	3
Schülerbeförderung	3
→ Inhalte, Ziele und Methodik	5
→ Offene Ganztagschulen (OGS)	6
Rechtliche Grundlagen	6
Strukturen der OGS	6
Organisation und Steuerung	8
Fehlbetrag der OGS Beträge	9
Einflussfaktoren und Wirkungszusammenhänge auf den Fehlbetrag OGS je OGS- Schüler	10
→ Schülerbeförderung	17
Organisation und Steuerung	19
→ Anlagen: Ergänzende Grafiken/Tabellen	20

→ Managementübersicht

Offene Ganztagschulen (OGS)

Die gpaNRW betrachtet den Ressourceneinsatz für den Offenen Ganztag incl. Gebäudeaufwand und anteiligen Verwaltungskosten. Bei einem Fehlbetrag von absolut 106.718 Euro im Jahr 2016 setzt die Stadt Werther (Westf.) 821 Euro je OGS-Schüler ein. Mit diesem Fehlbetrag liegt die Stadt Werther (Westf.) leicht über Durchschnitt der Vergleichskommunen von 812 Euro je OGS-Schüler.

Maßgebend für den Fehlbetrag sind insbesondere die überdurchschnittlichen Aufwendungen. Neben den hohen Transferaufwendungen sind auch die Gebäudeaufwendungen überdurchschnittlich. An den Kooperationspartner Arbeiterwohlfahrt e.V. - Kreisverband Gütersloh – wurden im Jahr 2016 je OGS Schüler 2.359 Euro gezahlt. Gegenüber dem Vorjahr blieb dieser Betrag in etwa konstant. Dieser Wert liegt höher als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen. Die Stadt Werther (Westf.) sollte einer weiteren Erhöhung der Transferaufwendungen entgegenwirken. Zunächst sollte sie eine Markterkundung durchführen, um anschließend mit dem Träger neu zu verhandeln. So könnte der Fehlbetrag je OGS-Schüler gesenkt werden.

Demgegenüber erhebt die Stadt Werther (Westf.) deutlich höhere Elternbeiträge als die meisten bislang untersuchten Kommunen. Der Elternbeitrag je OGS-Schüler liegt mit 1.005 Euro höher als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen. Dies reicht jedoch nicht aus, den überdurchschnittlichen Aufwand zu kompensieren.

Die durchschnittliche Teilnahmequote hat keinen besonderen Einfluss auf die Ausgestaltung des Fehlbetrages.

Das Raumangebot für den OGS-Betrieb ist überdurchschnittlich. Hierdurch ergeben sich erhöhte Gebäudeaufwendungen. Derzeit sieht die gpaNRW keine Notwendigkeit das vorhandene Raumangebot zu verändern.

Weitere Empfehlungen beziehen sich auf die Steuerung (Kennzahlen fortschreiben, Kostentransparenz).

→ **KIWI-Bewertung**

Die gpaNRW bewertet das Handlungsfeld Offene Ganztagschulen der Stadt Werther (Westf.) mit dem Index 3.

Schülerbeförderung

Die Aufwendungen je beförderten Grundschüler sind in Werther (Westf.) durchschnittlich.

Der Anteil der beförderten Schüler ist mit 23 Prozent niedrig. Dies liegt auch daran, dass in Werther (Westf.) als Schulform lediglich eine Grundschule vorhanden ist. In weiterführenden Schulen ist der Anteil beförderter Schüler tendenziell höher.

Die Schülerbeförderung in Werther (Westf.) ist so weit als möglich optimiert. Notwendige Steuerungs- und Einflussaspekte hat die Verwaltung berücksichtigt. Dies gilt insbesondere für die Aufgabenverteilung, Zusammenarbeit Verkehrsbetriebe und Stadtverwaltung und Streckenoptimierungen.

→ Inhalte, Ziele und Methodik

Das Prüfgebiet Schulen umfasst folgende Handlungsfelder:

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

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

Die 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 Bruttogrundfläche¹ (BGF) der Gebäude.

¹ 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.²

Strukturen der OGS

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

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

Bevölkerungsentwicklung nach Altersgruppen in Werther (Westf.)

	2012	2013	2014	2015	2016	2020	2025	2030
Einwohner gesamt	11.264	11.353	11.306	11.418	11.418	11.570	11.698	11.802
Einwohner 0 bis unter 6 Jahre*	534	540	522	555	555	539	543	528
Einwohner 6 bis unter 10 Jahre*	412	419	438	406	406	432	441	445

Quelle: IT.NRW (2012 bis 2016 zum 31.12. des jeweiligen Jahres nach Zensus, Prognosedaten ab 2020 zum 01.01.).

Gemäß derzeitigen Prognosezahlen von IT.NRW wird sich die Einwohnerzahl der Stadt Werther (Westf.) leicht erhöhen. Die Entwicklung der Einwohnerzahlen bis unter 10 Jahren zeigt dagegen einen uneinheitlichen Verlauf.

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.

Mittelfristig rechnet die Stadt Werther (Westf.) mit in etwa konstanten Einwohnerzahlen. Ausgewiesene Baugebiete können zu einer Stabilisierung der Einwohnerzahlen beitragen.

In Werther (Westf.) gibt es lediglich den Grundschulverbund Werther-Langenheide der auch eine OGS-Betreuung anbietet.

Der Grundschulverbund bietet als außerunterrichtliche Betreuungsmaßnahme zusätzlich eine Randstundenbetreuung in festen Zeiten zwischen 7.30 Uhr und 13.30 Uhr vor und nach den Unterrichtsstunden an.

Im Vergleich der Schuljahre 2012/2013 und 2016/2017 ist die Zahl der Grundschüler des Grundschulverbundes mit 427 zu 423 Schülern in etwa konstant geblieben.

Ähnlich ist die Entwicklung bei den Schülerzahlen in der OGS-Betreuung. Zum Schuljahr 2016/17 lag die Schülerzahl bei 130 (Schuljahr 2012/13 bei 120). Für die folgenden Jahre rechnet die Stadt mit leicht steigenden Schülerzahlen für den OGS-Bereich.

Auch in der Randstundenbetreuung ist in der Vergangenheit eine ähnliche Entwicklung zu verzeichnen (101 in 2012/13 und 114 in 2016/17). Für die Folgejahre erwartet die Stadt deutlich fallende Teilnehmerzahlen auf Grund der räumlichen Zusammenlegung des OGS-Bereiches und der Randstundenbetreuung ab dem Schuljahr 2017/18.

Die differenzierten Grunddaten zu den Schüler- und Betreuungszahlen des Grundschulverbundes in Werther (Westf.) stellt die gpaNRW in den Tabellen im Anhang dieses Teilberichts dar.

Organisation und Steuerung

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

Die Bearbeitung und strategische Planung sowie die Koordination der OGS ist bei der Stadt Werther (Westf.) im Fachbereich 1, Service, Schule, Kultur und Sport angesiedelt. Elternbeiträge werden durch den Kooperationspartner erhoben.

Zur Durchführung der OGS-Betreuung hat die Stadt Werther (Westf.) für den Grundschulverband mit der Arbeiterwohlfahrt e.V. - Kreisverband Gütersloh - eine Kooperationsvereinbarung geschlossen. In der Kooperationsvereinbarung sind u. a. die Aufgaben des Kooperationspartners und der Stadt geregelt. Die Kooperationsvereinbarung ist zum 01. Februar 2018 in Kraft getreten. Sie kann mit einer Frist von sechs Monaten zum Ende des Schuljahres (31. Juli des Jahres) gekündigt werden. Erfolgt keine Kündigung, verlängert sie sich jeweils um ein Schuljahr.

→ **Feststellung**

Die kurzen Kündigungsfristen der Kooperationsvereinbarung ermöglichen der Stadt Werther (Westf.) bei Bedarf ein flexibles Agieren.

Ein kontinuierlicher Austausch zwischen dem zuständigen Fachbereich der Stadt Werther (Westf.), der Schule, den Eltern sowie dem Kooperationspartner für die OGS ist im Wesentlichen gewährleistet. Die Kooperationsvereinbarung sieht entsprechende Regelungen für den regelmäßigen Austausch/Abstimmungsgespräche vor. Mindestens einmal jährlich finden an jedem Standort Abstimmungsgespräche statt. Auf Grund der geringen Anzahl von lediglich zwei OGS-Standorten in einem Verbund ist auch unterjährig ein regelmäßiger Informationsaustausch gewährleistet.

→ **Empfehlung**

Der regelmäßige Austausch aller Beteiligten ist eine wesentliche Grundlage für eine gute Steuerung des Bereichs durch die Stadt. Er ist gut geeignet, um bestehende Bedarfe miteinander abzusprechen und sich aktiv in die Umsetzung und Angebotsgestaltung der OGS einzubringen.

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

→ **Empfehlung**

Um eine bessere Transparenz über die finanzielle Entwicklung des Offenen Ganztags zu bekommen, sollte die Stadt Werther (Westf.) Kostenstellen für diesen Bereich bilden.

Steuerungsrelevante Kennzahlen werden nicht gebildet. Für die Stadt Werther (Westf.) gibt es Steuerungsmöglichkeiten, indem Kennzahlen ermittelt, fortgeschrieben und analysiert werden. Im Rahmen dieser Prüfung wurden der Stadt für das Vergleichsjahr 2016 Kennzahlen zur Verfügung gestellt. Beispiele sind:

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

→ **Empfehlung**

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

Fehlbetrag der OGS Beträge

Der Fehlbetrag der OGS zeigt, wie hoch der Ressourceneinsatz der Stadt für die OGS ist bzw. in welcher Höhe die Aufwendungen nicht durch die Erträge gedeckt werden.

Die ordentlichen Aufwendungen enthalten folgende Aufwandsarten:

- Personalaufwendungen (ohne Versorgungsaufwendungen),
- Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen (inklusive der Aufwendungen für die Unterhaltung und Bewirtschaftung der für die OGS genutzten Gebäude(teile)),
- bilanzielle Abschreibungen,
- Transferaufwendungen (Zuschüsse an den Kooperationspartner, inklusive der bereits vereinbarten Elternbeiträge durch den freien Träger) und
- Aufwendungen für interne Leistungsbeziehungen.

Die ordentlichen Erträge setzen sich wie folgt zusammen:

- Landeszuweisungen,
- Elternbeiträge,
- privatrechtliche Leistungsentgelte und
- sonstige ordentliche Erträge (im Wesentlichen aufgelöste Sonderposten).

Nicht im Fehlbetrag berücksichtigt werden die Erträge aus privatrechtlichen Leistungsentgelten für die Mittagsverpflegung sowie die Aufwendungen für die Mittagsverpflegung.

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

Im Haushaltsplan und Jahresabschluss der Stadt Werther (Westf.) gibt es kein eigenes Produkt „OGS“. Zur Ermittlung des Fehlbetrages wurden von der Stadt die ordentlichen Erträge und Aufwendungen des Bereiches OGS für die Jahre 2012 bis 2016 von den Aufwendungen und

Erträgen der Grundschulen insgesamt getrennt errechnet. Sofern keine direkte Zuordnung zum Aufgabenfeld OGS möglich war (z. B. Gebäudeaufwendungen) wurden diese Aufwendungen und Erträge in Anlehnung an das Verhältnis der OGS-Flächen zu den Gesamtflächen der Grundschulen von der Stadt ermittelt. Eingerechnet sind auch die durch den OGS-Träger vereinnahmten Elternbeiträge.

Im Jahr 2016 hat sich für die Stadt Werther (Westf.) ein Fehlbetrag von 106.718 Euro im Aufgabenfeld OGS ergeben.

Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler

Diese Kennzahl zeigt, wie hoch der Ressourceneinsatz für die OGS je Schüler ist. Grundlage ist das ordentliche Ergebnis zuzüglich der internen Leistungsverrechnungen für Gebäudekosten, falls diese nicht im ordentlichen Ergebnis enthalten sind.

Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler in Euro 2016

Werther (Westf.)	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
821	105	3.317	847	483	683	1.066	112

In den Jahren 2012 bis 2015 ergab sich durchschnittlich ein Fehlbetrag je OGS-Schüler von jährlich 746 Euro. Damit liegt die Stadt Werther (Westf.) auf einem vergleichsweise höheren Niveau.

→ **Feststellung**

Der Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler liegt in Werther (Westf.) höher als bei 50 Prozent der Vergleichskommunen auf durchschnittlichem Niveau.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Werther (Westf.) sollte die Aufwendungen prüfen und ggf. reduzieren.

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

Einflussfaktoren und Wirkungszusammenhänge auf den Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler

Elternbeitragsquote

Die Elternbeitragsquote stellt das Verhältnis der Elternbeiträge zu den ordentlichen Aufwendungen inklusive der Gebäudeaufwendungen für die OGS dar. Der Schulträger oder der öffentliche Jugendhilfeträger kann in offenen Ganztagschulen im Primarbereich Elternbeiträge erheben. Im Erlass des Ministeriums für Schule und Weiterbildung³ ist ein monatlicher Höchstbetrag für

³ (BASS 12 – 63 Nr.2 in der jeweils aktuellen Fassung)

Elternbeiträge vorgesehen. Dieser beträgt 180 Euro für das Schuljahr 2016/2017 und für das Schuljahr 2018/2019 185 Euro. Ansonsten kann die Kommune die Ausgestaltung der Elternbeitragshebung in Form von Staffelungen, Befreiungen etc. in ihrem Ermessen festlegen.

Ermittlung der Elternbeitragsquote

	2013	2014	2015	2016
Elternbeiträge OGS in Euro	126.151	127.559	124.789	130.699
Ordentliche Aufwendungen	329.519	337.793	332.122	373.323
Elternbeitrag je OGS- Schüler in Euro	1.034	966	1.076	1.005
Elternbeitragsquote OGS in Prozent	38,3	37,8	37,6	35,0

Die Elternbeitragsquote ist in allen betrachteten Jahren in etwa konstant.

Elternbeitragsquote in Prozent 2016

Werther (Westf.)	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
35,0	2,9	44,7	23,9	17,8	24,3	29,5	112

Elternbeitrag je OGS-Schüler 2016

Werther (Westf.)	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.005	55	1.255	627	492	612	756	113

→ Feststellung

Der Fehlbetrag im OGS-Bereich in Werther (Westf.) fällt trotz deutlich überdurchschnittlicher Elternbeiträge höher aus.

Die Erhebung der Elternbeiträge erfolgt in Werther (Westf.) auf Basis der Satzung über die Erhebung von Elternbeiträgen für die „Offene Ganztagschule“ sowie die „Randstundenbetreuung“ an der Grundschule Werther-Langenheide vom 13.März 2013.

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

Der Beitragshöchstbetrag beläuft sich in Werther (Westf.) derzeit auf 120 Euro. Dieser Betrag liegt um 65 Euro unter dem seit dem 01. August 2018 zulässigen Maximalbetrags von 185 Euro. Ab dem 01. August 2018 erhöht sich die Höchstgrenze jährlich zu Schuljahresbeginn um jeweils drei Prozent.

Die Beitragspflicht beginnt in Werther (Westf.) grundsätzlich ab dem ersten Euro Einkommen. Diese Festlegung ist in den Kommunen unterschiedlich. Liegt die Einkommensgrenze bei einigen Kommunen ebenfalls bei null Euro, so legen andere Kommunen deutlich höhere Einkommensgrenzen fest.

Der Höchstbeitrag ist von den Beitragspflichtigen bei einem Jahreseinkommen ab 51.130 Euro zu leisten. Im Schnitt liegt die Grenze für den Höchstbeitrag deutlich höher. Die Stadt Werther (Westf.) erhebt somit früher als andere Kommunen höhere Elternbeiträge. Allerdings ist hierbei zu berücksichtigen, dass der Höchstbeitrag von 120 Euro deutlich niedriger liegt als in fast allen bislang geprüften Kommunen.

Bei der Erhebung der Elternbeiträge ist eine soziale Staffelung vorzusehen. Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Eltern ist zu berücksichtigen. Dieser Regelung wird durch die Satzung mit fünf Staffelnbeiträgen Rechnung getragen. Zusätzliche Staffeln könnten für höhere Beiträge festgelegt werden.

Eine zusätzliche Regelung gibt es für Geschwisterkinder. Es erfolgt eine Ermäßigung für das zweite Kind auf die Hälfte. Ab dem dritten Kind beläuft sich der Beitrag auf ein Drittel des regulären Beitrags.

→ **Feststellung**

Die Stadt Werther (Westf.) erzielt vergleichsweise hohe Elternbeiträge. Möglichkeiten die Erträge bei Bedarf zu erhöhen sind dennoch vorhanden. Neben einer Anhebung des derzeitigen Maximalbetrages bieten Änderungen der Einkommensgrenzen/-staffelungen weitere Einnahmemöglichkeiten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Werther (Westf.) könnte die Satzung über die Erhebung von Elternbeiträgen nochmals überarbeiten und den Beitrag auf bis zu 185 Euro erhöhen. In den Folgejahren sollte die Stadt die Elternbeiträge dann jährlich an die Steigerungssätze der Förderrichtlinie anpassen. Hierdurch wäre die Stadt in der Lage, die Ertragssituation weiter zu verbessern.

In Werther (Westf.) erfolgt einmal jährlich eine Einkommensüberprüfung der Elternbeitragspflichtigen. Diese Verfahrensweise stellt eine umfängliche Beitragserhebung sicher. Größere Beitragsrückstände sind der Stadt Werther (Westf.) derzeit nicht bekannt. Die Beiträge werden seitens des Kooperationspartners erhoben.

Aufwendungen je OGS-Schüler

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

für die Räume (Bewirtschaftungs- und Unterhaltungsaufwendungen, Abschreibungen) enthalten. Zusätzlich werden aus Vergleichszwecken die seitens des Kooperationsträgers vereinnahmten Elternbeiträge als Aufwendungen gewertet. In der Regel werden die Beiträge durch die Kommune vereinnahmt und über die Transferaufwendungen an den Kooperationspartner weitergegeben.

Aufwendungen je OGS-Schüler 2016

Werther (Westf.)	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.872	1.769	4.895	2.665	2.235	2.563	2.924	112

Die Aufwendungen je OGS-Schüler liegen auch in den Jahren 2013 bis 2015 auf hohem Niveau.

Ursächlich für den überdurchschnittlichen Fehlbetrag je OGS-Schüler sind somit die vergleichsweise deutlich überdurchschnittlichen Aufwendungen.

Die Transferaufwendungen haben maßgeblichen Einfluss auf die Aufwendungen je OGS-Schüler. Von den Aufwendungen in Höhe von 373.323 Euro im Jahr 2016 entfallen 306.606 Euro auf die Transferaufwendungen. Damit beträgt der Zuschuss an die OGS-Träger für die Aufgabenwahrnehmung rund 80 Prozent der gesamten Aufwendungen. Die übrigen Aufwendungen setzen sich insbesondere aus den Gebäudeaufwendungen der OGS-Räume, Abschreibungen und Personalaufwendungen der Verwaltung zusammen.

Zu den Transferaufwendungen zählt die gpaNRW alle Zuwendungen, die die Kommunen zur Durchführung der OGS an die OGS-Träger weiterleiten. Dies sind insbesondere die Landesmittel, der kommunale Eigenanteil und die Elternbeiträge. Die Elternbeiträge werden in Werther (Westf.) durch den Kooperationspartner erhoben. Sie werden zu Vergleichszwecken als Aufwand bzw. Transferaufwand berücksichtigt (siehe auch vorstehende Ausführungen).

Transferaufwendungen je OGS-Schüler in Euro 2016*

Werther (Westf.)	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.359	1.508	4.238	2.115	1.764	2.038	2.288	101

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

Im Jahr 2015 lagen die Transferaufwendungen je OGS Schüler auf gleichem Niveau.

→ Feststellung

Dem Kooperationspartner der Stadt Werther (Westf.) stehen vergleichsweise überdurchschnittlich hohe Mittel zur Verfügung. Dies belastet den städtischen Haushalt.

An jedem OGS-Standort ist jeweils eine OGS-Leitung eingesetzt. Diese Personalaufwendungen sind ebenfalls in den Transferaufwendungen enthalten. Da die beiden Schulstandorte einen

Grundschulverbund mit nur einer Schulleitung bilden, ist der Einsatz je einer OGS-Leitung an jedem Standort aus finanziellen Gesichtspunkten kritisch zu hinterfragen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Werther (Westf.) sollte mit der AWO über eine gemeinsame Leitung für beide OGS-Standorte und die Verringerung des Zuschusses verhandeln. Sie sollte zudem regelmäßig eine Markterkundung durchführen und die Ergebnisse in die Verhandlungen mit dem aktuellen Anbieter der OGS einbeziehen. Ggf. sollte sie die Trägerschaft der OGS neu beschreiben.

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

Teilnahmequote an der OGS-Betreuung in kommunalen Schulen

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

Die Teilnahmequote für die OGS im interkommunalen Vergleich bildet einen Indikator dafür, ob das Angebot für die Grundschüler attraktiv ist und dementsprechend angenommen wird. Diese Quote lag im Betrachtungszeitraum in Werther (Westf.) relativ konstant zwischen 28,1 Prozent und 30,8 Prozent.

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

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

Werther (Westf.)	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
30,7	10,9	82,4	31,9	22,6	30,6	39,2	113

Andere außerunterrichtliche Betreuungsangeboten (Randstundenbetreuung) werden in Werther (Westf.) ebenfalls wahrgenommen. Die Teilnahmequote der Randbetreuung beträgt 27 Prozent im Schuljahr 2016/2017. Sie ist im Vergleich der Vorjahre immer weiter zurückgegangen.

Der Umfang des Betreuungsangebotes richtet sich in Werther (Westf.) nach dem Bedarf. Ziel der Stadt Werther (Westf.) ist, die nachgefragten Plätze vorzuhalten. Eine Teilnahmequote ist nicht festgelegt. Derzeit existiert keine Warteliste.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Werther (Westf.) sollte die Teilnahmequote in die haushaltswirtschaftlichen Planungen einbeziehen. Hierdurch kann sie Prognosewerte zu Bedarfen und Aufwendungen

ableiten. Auch evtl. Ausbauziele sollte sie definieren. Insbesondere wenn Investitionen geplant sind, muss geprüft werden, ob künftig der entsprechende Bedarf besteht.

Flächen für die OGS-Nutzung

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

OGS-Flächen werden in Werther (Westf.) sowohl im Rahmen von Mehrfachnutzung (Schulunterricht und OGS-Angebot) als auch im Rahmen ausschließlicher Nutzung durch die OGS zur Verfügung gestellt. Die mehrfach und damit gemeinsam genutzten Flächen umfassen 540 m² BGF. In Werther (Westf.) werden davon 216 m² BGF für OGS-Zwecke berücksichtigt. Zusätzlich stehen 804 m² BGF für die ausschließliche OGS-Nutzung zur Verfügung.

Bei den Flächen mit Mehrfachnutzung handelt es sich um Klassenräume und Gruppenräume. Diese werden von der OGS für die Hausaufgabenbetreuung und andere OGS-Angebote genutzt. Die OGS nutzt auch die Turnhallen. Anteilige Turnhallenflächen berücksichtigt die gpaNRW bei der Kennzahlenbildung nicht.

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

Werther (Westf.)	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
16,4	3,2	37,4	14,2	9,9	12,5	17,7	110

Fläche je OGS-Schüler in m² BGF in kommunalen Grundschulen mit OGS-Angebot 2016

Werther (Westf.)	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
7,85	2,47	14,72	6,59	4,72	6,11	8,09	112

Sowohl der Anteil der OGS-Flächen an der BGF der kommunalen Grundschulgebäude mit OGS-Angebot ist derzeit überdurchschnittlich als auch die Fläche je OGS-Schüler. Sämtliche OGS-Flächen wurden im Bestand verwirklicht. Gegenwärtig gibt es keine Planungen für Investitionen in den Flächenausbau. Auch bei einem Anstieg der Zahl der OGS-Schüler, sollte der derzeitige Flächenbestand zunächst ausreichend sein.

→ **Feststellung**

Das bestehende Flächenangebot zeigt für die Zukunft derzeit keinen konkreten Handlungsbedarf.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Werther (Westf.) sollte möglichst regelmäßig und detailliert analysieren, wie sich die Schülerzahlen entwickeln. Notwendige Flächenbedarfe können so im Voraus geplant werden. Dies gilt auch für Überangebote.

Die Ausgestaltung der Infrastruktur für die OGS hat Auswirkungen auf die Aufwendungen. Das überdurchschnittliche Flächenangebot je OGS-Schüler erhöht grundsätzlich den kommunalen Eigenanteil zur Finanzierung des OGS-Angebotes. Die Gebäudeaufwendungen je OGS-Schüler sind in Werther (Westf.) vergleichsweise hoch. Da in Werther (Westf.) neben dem Grundschulverbund keine weiteren Schulen in Trägerschaft der Stadt betrieben werden, kommen die vereinnahmten Schulpauschalen stärker als in den meisten Vergleichskommunen dem Grundschulverbund zu Gute. Daher stehen der Stadt mehr Mittel für die Gebäudeinstandhaltung zur Verfügung als in den meisten Vergleichskommunen.

Gebäudeaufwendungen je OGS-Schüler 2016

Werther (Westf.)	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
430	57	1.437	405	254	348	495	112

→ **Feststellung**

Die vergleichsweise hohen Gebäudeaufwendungen wirken sich negativ auf den Fehlbetrag aus.

→ Schülerbeförderung

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

Die Stadt Werther (Westf.) hat im Bezugsjahr 2016 - wie auch in den Vorjahren - neben dem ÖPNV auch den Schülerspezialverkehr umfänglich genutzt. Grundsätzlich geht die gpaNRW davon aus, dass der ÖPNV die wirtschaftlichste Form der Beförderung ist und der Aufwand durch einen erhöhten Anteil an Schülerspezialverkehr steigt. Gerade in ländlichen Kommunen gibt es aber oftmals ungünstige ÖPNV-Verbindungen.

Aufwendungen für die Schülerbeförderung sind in Werther (Westf.) lediglich für den Grundschulbereich zu tragen.

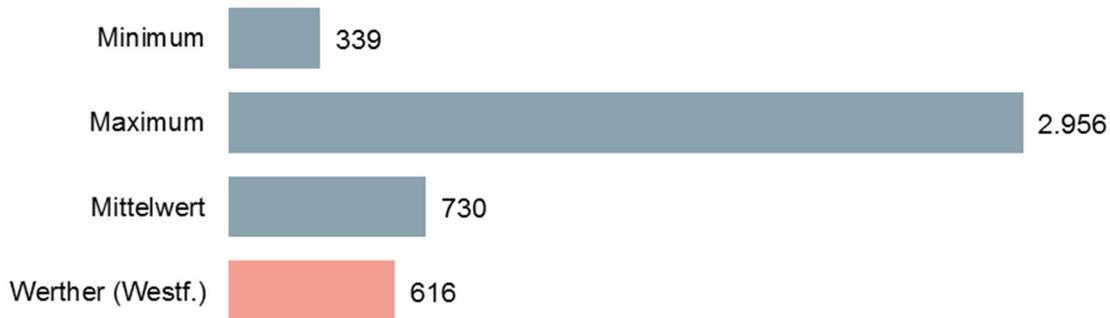
Für den ÖPNV werden ausschließlich Schulwegtickets ausgegeben. Der Schülerspezialverkehr erfolgt mit Kleinbussen eines ortsnahen Unternehmens.

Für die 423 Grundschüler hat die Stadt Werther (Westf.) im Jahr 2016 insgesamt 61.012 Euro für die Schülerbeförderung aufgewendet.

Kennzahlen Schülerbeförderung 2016

Kennzahl	Werther (Westf.)	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Aufwendungen je Schüler in Euro	171	21	597	313	228	298	386	91
Aufwendungen (Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	616	339	2.956	730	582	682	781	81
Anteil der beförderten Schüler an der Gesamtschülerzahl in Prozent	23,4	0,2	82,5	44,0	30,7	44,3	55,4	88

Aufwendungen (nur Schulweg) je beförderten Schüler 2016



Werther (Westf.)	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
616	582	682	781	81

Die Aufwendungen je beförderten Schüler sind in Werther (Westf.) unterdurchschnittlich. Sie sind im Wesentlichen von der Gemeindefläche, dem Umfang und der Lage der Schulen im Stadtgebiet und den Anteilen ÖPNV und Schülerspezialverkehr abhängig. Bei den Aufwendungen je Schüler ist auch der Anteil der beförderten Schüler von Bedeutung.

Im interkommunalen Vergleich aller 209 kleinen kreisangehörigen Kommunen positioniert sich Werther (Westf.) mit einer Gemeindefläche von 35 km² im unteren Bereich. Die Bevölkerungsdichte in Werther (Westf.) liegt mit 322 Einwohnern je km² demgegenüber auf überdurchschnittlichem Niveau. Sowohl die geringere Gemeindefläche als auch die hohe Bevölkerungsdichte wirkt sich eher entlastend auf die Aufwendungen für die Schülerbeförderung in Werther (Westf.) aus. Die Einpendlerquote ist in Werther (Westf.) mit 0,2 Prozent (lediglich ein Schüler) deutlich unterdurchschnittlich und de facto nicht existent. Hierdurch werden die Schülerbeförderungskosten tendenziell ebenfalls bevorteilt.

Der Anteil der beförderten Schüler ist mit 23 Prozent niedrig. Dies liegt auch daran, dass in Werther (Westf.) als Schulform lediglich eine Grundschule vorhanden ist. In weiterführenden Schulen ist der Anteil beförderter Schüler tendenziell höher.

Der Schülerspezialverkehr ist grundsätzlich teurer als der ÖPNV. Die Aufwendungen für den Schülerspezialverkehr machen im Jahr 2016 rund 51 Prozent der Aufwendungen aus. Der Anteil der mittels Spezialverkehr beförderten Schüler ist mit 32 Schülern im Vergleich zur Gesamtschülerzahl mit Beförderungsanspruch (91) vergleichsweise hoch.

→ **Feststellung**

Die Aufwendungen für die Schülerbeförderung sind in Werther (Westf.) im interkommunalen Vergleich unterdurchschnittlich.

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

Organisation und Steuerung

Die Schulverwaltung prüft den Anspruch auf Übernahme der Fahrtkosten und gibt die Karten aus.

In geringem Umfang erfolgen auch Beförderungen von Schülern ohne Anspruch. Die Aufwendungen werden durch die Eltern erstattet.

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

Anreize zum Verzicht auf eine Fahrkarte wurden in der Vergangenheit nicht gemacht, da lediglich Grundschüler betroffen sind.

Der in Anspruch genommene ÖPNV in Form von Busverkehr wird regelmäßig in Absprache mit den Schulen und dem beauftragten Unternehmen auf die Bedarfe der Schülerbeförderung hin optimiert (Fahrzeitenanpassungen). Für den Schülerspezialverkehr erfolgen jährlich Streckenoptimierungen.

Im Jahr 2015 wurde für den Schülerspezialverkehr eine Neuausschreibung der Leistungen durchgeführt. Ansonsten erfolgen regelmäßige Preisabfragen.

→ **Feststellung**

Die Schülerbeförderung in Werther (Westf.) ist so weit als möglich optimiert. Notwendige Steuerungs- und Einflussaspekte hat die Verwaltung berücksichtigt. Dies gilt insbesondere für die Aufgabenverteilung, Zusammenarbeit Verkehrsbetriebe und Stadtverwaltung und Streckenoptimierungen.

→ Anlagen: Ergänzende Grafiken/Tabellen

Tabelle 1: Schulen im Primarbereich

	2012/2013	2013/2014	2014/2015	2015/2016	2016/2017
Anzahl der kommunalen Grundschulen	1	1	1	1	1
davon mit OGS Angebot	1	1	1	1	1
davon mit anderen außerunterrichtlichen Betreuungsangeboten (keine OGS Schulen)	1	1	1	1	1
Anzahl aller Schulen im Primarbereich	1	1	1	1	1
Anzahl aller Schulen im Primarbereich mit OGS-Angebot	1	1	1	1	1
Anzahl aller Schulen im Primarbereich in kommunaler Trägerschaft mit OGS-Angebot	1	1	1	1	1

Tabelle 2: Schülerzahlen und Betreuungsplätze in der OGS

	2012/2013	2013/2014	2014/2015	2015/2016	2016/2017
Anzahl Schüler an kommunalen Schulen im Primarbereich	427	430	429	413	423
Anzahl Schüler an kommunalen Schulen im Primarbereich mit OGS-Angebot	427	430	429	413	423
davon OGS-Schüler	120	122	132	116	130
davon Schüler in anderen Betreuungsformen	101	121	132	129	114
Anzahl aller Schüler im Primarbereich	427	430	429	413	423

Tabelle 3: Fehlbetrag OGS in Euro

	2013	2014	2015	2016
Fehlbetrag OGS absolut	90.234	91.489	84.740	106.718
Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler	740	693	731	821

Tabelle 4: Aufwendungen OGS je OGS Schüler

	2013	2014	2015	2016
Aufwendungen je OGS-Schüler	2.701	2.559	2.863	2.872
Davon Transferaufwendungen je OGS-Schüler	2.171	2.060	2.353	2.359

Tabelle 5: Teilnahmequote OGS kommunale Grundschulen in Prozent

	2012	2013	2014	2015	2016
Teilnahmequote OGS	28	28	31	28	31

Tabelle 7: Kennzahlen Schülerbeförderung differenziert nach Schulformen 2016

Kennzahl	Werther (Westf.)	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Grundschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	171	21	597	313	228	298	386	91
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	616	339	2.956	730	582	682	781	81
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	23,4	0,2	82,5	44,0	30,7	44,3	55,4	88
Einpendlerquote in Prozent	0,2	0,0	47,2	15,8	10,8	21,3	39,3	72

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Sport und Spielplätze der
Stadt Werther (Westf.) im
Jahr 2018*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Sport	3
Spiel- und Bolzplätze	3
→ Inhalte, Ziele und Methodik	5
→ Sportstättenbedarf	6
→ Sporthallen	7
Flächenmanagement Schulsporthallen	7
Flächenmanagement Sporthallen (gesamt)	8
Schul- und Vereinsnutzung Sporthallen	9
→ Sportplätze	11
Strukturen	11
Auslastung und Bedarfsberechnung	12
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	13
→ Spiel- und Bolzplätze	15
Steuerung und Organisation	15
Strukturen	16
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	18

→ Managementübersicht

Sport

Die Stadt Werther (Westf.) besitzt nur Sporthallen, die sie für den Schulsport ohnehin vorhalten muss. Dabei hat sie eine Halleneinheit mehr, als sie für den Schulsport ihrer Grundschulen benötigt. Auf Basis der Bedarfsberechnung wären die zwei Einfach-Sporthallen der Grundschule in Werther (Westf.) für den Schulsport beider Grundschulstandorte ausreichend. Die Einfachsporthalle am Teilstandort Langenheide wäre für den Schulsport entbehrlich. Dem monetären Vorteil durch eine mögliche Schließung der Sporthalle Langenheide würden zusätzlich entstehende Fahrtkosten durch den dann notwendigen Schülerspezialverkehr gegenüberstehen. Weiterhin würde sich die verfügbare Unterrichtszeit für die Schüler durch die anfallenden Busfahrzeiten verkürzen.

Für die außerschulische Nutzung stehen den Sportvereinen neben den drei städtischen Sporthallen zwei weitere Sporthallen anderer Schulträger zur Verfügung. Insgesamt ist das Sporthallenangebot für die Sportvereine – bezogen auf die Einwohnerzahl Werthers (Westf.) – überdurchschnittlich. Allerdings ist auch die Auslastung der Hallen durch den Vereinssport hoch.

Bei den Sportplätzen sind die Kennzahlen „Fläche der Sportplätze je Einwohner“ und „Fläche der Spielfelder je Einwohner“ unter Einbeziehung der vereinseigenen Anlagen überdurchschnittlich. Die Bedarfsberechnung über die Mannschaften zeigt, dass das Angebot an verfügbaren Trainingsstunden auskömmlich ist. Der Trainingsbetrieb funktioniert problemlos, weil in der Regel zwei Mannschaften gleichzeitig auf einem Platz trainieren. Das ist bei den Nordrhein-Westfälischen Fußballvereinen allgemein üblich.

Die Pflege und Unterhaltung der Sportplätze ist per Nutzungsvertrag an die Vereine übertragen worden. Der Baubetriebshof pflegt die Außenanlage der Sportanlage Meyerfeld. Hier findet auch der Schulsport der Grundschule Werther (Westf.) sowie der weiterführenden Schulen statt. Die Aufwendungen der Stadt Werther (Westf.) pro m² Sportplatzfläche sind unterdurchschnittlich; je Einwohner durchschnittlich.

→ **KIWI-Bewertung**

Die gpaNRW bewertet das Handlungsfeld Sport der Stadt Werther (Westf.) mit dem Index 3.

Spiel- und Bolzplätze

Bei der Anzahl und der Fläche der Spiel- und Bolzplätze liegt die Stadt Werther (Westf.) im unteren Bereich der Vergleichskommunen. Die Flächenkennzahl wird dabei stark von dem 9.600 m² großen Bolzplatz in Häger beeinflusst. Entlastend wirkt sich für die Stadt aus, dass die Anfahrtswege des Baubetriebshofes zu den Ortsteilen mit rund sechs Kilometern vergleichsweise kurz sind. Das zählt zu den begünstigenden Rahmenbedingungen.

Einen Spielplatzbedarfsplan gibt es nicht. Die Frage, ob alle Plätze noch bedarfsgerecht sind oder ob Handlungsmöglichkeiten bestehen, sollte anhand eines aufzustellenden Spielplatzbedarfsplans untersucht werden.

Die Aufwendungen für die Unterhaltung und Pflege der Spiel- und Bolzplätze unterschreiten den Benchmark. Somit besteht hier kein monetäres Potenzial; die Aufgabenerledigung ist wirtschaftlich. Das sieht die gpaNRW positiv.

→ **KIWI-Bewertung**

Die gpaNRW bewertet das Handlungsfeld Spiel- und Bolzplätze der Stadt Werther (Westf.) mit dem Index 4.

→ 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 Stadt Werther (Westf.). 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.

→ Sportstättenbedarf

Um ein bedarfsgerechtes Angebot an Sport- und Bewegungsräumen vorzuhalten, ist eine Sportentwicklungsplanung unumgänglich. Sie muss vor dem Hintergrund der bereits eingetretenen und noch zu erwartenden Veränderungen beim Sportnutzverhalten in der Bevölkerung sowohl Sporthallen, Sportaußenanlagen als auch die sonstigen Bewegungsräume abdecken.

Die Stadt Werther (Westf.) hat bislang keine Sportentwicklungsplanung/ Sportstättenbedarfsberechnung erstellt. Eine Vereins- und Einwohnerbefragung zum aktuellen und künftigen Sportverhalten hat Werther (Westf.) in der Vergangenheit nicht durchgeführt. Die Stadt ist aber ständig in engem Austausch mit den Vereinsvertretern. Informationen über Vereinsangebote und sonstige örtliche Sportanbieter mit deren Programmen können über die vereinseigenen Internetauftritte abgerufen werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Werther (Westf.) sollte für eine zielgerichtete Steuerung des kommunalen Sportstättenangebotes eine Sportentwicklungsplanung erstellen. Diese sollte in einem angemessenen Turnus fortgeschrieben werden. Dazu sollten auch die Bevölkerung, Vereine und sonstigen Anbieter eingebunden werden.

Sportaußenanlagen und reine Vereinssporthallen vorzuhalten gehört nicht zu den kommunalen Pflichtaufgaben. Daher sind sie kritisch im Rahmen von Haushaltskonsolidierungen zu hinterfragen. Durch strategische Maßnahmen wie die Aufgabe von Sportanlagen oder die Eigentumsübertragung auf die Vereine wird die Belastung des kommunalen Haushaltes reduziert.

→ **Feststellung**

Die Stadt Werther (Westf.) hält keine Sporthallen vor, die ausschließlich dem Vereinssport dienen. Das sieht die gpaNRW positiv.

Entscheidungen zur Schließung von Sportanlagen wurden in Werther (Westf.) bislang nicht getroffen.

Neben bzw. anstelle der Eigentumsübertragung auf die Vereine bietet die Übertragung bestimmter Aufgaben (z.B. Platzwarttätigkeiten, Unterhaltung, Bewirtschaftung) auf die Vereine weitere Möglichkeiten, die Belastung des kommunalen Haushaltes zu verringern.

Die Pflege der Sportanlagen Häger und Langenheide erfolgt ausschließlich durch die Vereine. Bei der Sportanlage Meyerfeld pflegt der Verein die Spielfelder; die Außenanlagen pflegt der Baubetriebshof. Zu allen Anlagen hat die Stadt entsprechende Vereinbarungen mit den Vereinen abgeschlossen. Im Gegenzug erhalten die Vereine Pflegekosten-Zuschüsse von der Stadt. Investive Maßnahmen an den beiden vereinseigenen Kunstrasenplätzen tragen die Vereine.

→ 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

Für den Bereich des Schulsports werden nur die Sporthallen betrachtet, die sich im Eigentum der Stadt Werther (Westf.) befinden. Die Einfachsporthalle des privaten Evangelischen Gymnasiums Werther (Westf.) und die Dreifachsporthalle der Peter-August-Böckstiegel Gesamtschule bleiben beim Schulsport unberücksichtigt. Träger der Gesamtschule ist der Kreis Gütersloh.

Bei der späteren Betrachtung des Vereinssports werden die Sporthallen in anderer Trägerschaft, in denen Vereinssport stattfindet, mit in die Berechnungen einbezogen.

Den 19 Grundschulklassen der beiden Grundschulstandorte stehen im Schuljahr 2016/2017 drei Sporthallen für den Schulsport zur Verfügung. Beide Grundschulen bilden einen Grundschulverbund. Der Hauptstandort in Werther (Westf.) an der Mühlenstraße verfügt dabei über eine ältere und eine neue Einfachsporthalle; der Teilstandort Langenheide über eine Einfachsporthalle.

Die Größe der Sporthallen setzt sich aus der Summe der Sportflächen (Einfach-, Doppel- oder Dreifachhalle) und der Flächen für Umkleiden, Verkehrsflächen und sonstigen Nebenräumen zusammen.

Schulsporthallen 2016

Schulen	Fläche in m ² BGF	Sporthallen-Einheiten	durchschnittliche Größe je Hallen-Einheit in m ²
Grundschulen	1.994	3	665

Die durchschnittliche Größe der Sporthalleneinheiten in Werther (Westf.) beträgt 665 m²; der interkommunale Mittelwert liegt bei 781 m². Die drei Einfach-Sporthallen der Grundschulen sind unterdurchschnittlich groß und flächeneffizient.

Den 19 Klassen steht eine Gesamtfläche von 1.994 m² zur Verfügung. Hieraus ergibt sich eine Bruttogrundfläche von 105 m² je Klasse.

Bruttogrundfläche Schulsporthallen je Klasse in m² 2016

Werther (Westf.)	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
105	45	261	105	77	97	122	104

Trotz der vergleichsweise kleinen Hallen ist die Kennzahl im interkommunalen Vergleich nur durchschnittlich. Ausschlaggebend ist hier die insgesamt niedrige Anzahl der Grundschulklassen, die in den Hallen ihren Schulsport ausüben.

Der nachfolgenden Bedarfsbemessung liegt die Annahme zugrunde, dass an Grundschulen zehn Klassen jeweils eine Halleneinheit benötigen. Den so ermittelten Bedarf für die Stadt Werther (Westf.) stellt die gpaNRW dem aktuellen Bestand gegenüber:

Vergleich Bedarf und Bestand Halleneinheiten für Schulen 2016

Grundschulen	Bedarf	Bestand	Saldo
Hauptstandort Grundschule Werther (Westf.)	1,5	2,0	0,5
Teilstandort Langenheide	0,4	1,0	0,6
Gesamt	1,9	3,0	1,1

Die Stadt Werther (Westf.) hält für den Schulsport ihrer Grundschulen eine Sporthalleneinheit über Bedarf vor. Die beiden Sporthallen in Werther (Westf.) haben ausreichende Reserven, um auch den Schulsport der Schüler des Teilstandortes Langenheide aufzunehmen. Eine mögliche Schließung der Sporthalle Langenheide würde den Haushalt der Stadt Werther (Westf.) jährlich um rund 60.000 Euro entlasten. Dem Betrag stehen allerdings zusätzlich entstehende Schülerbeförderungskosten gegenüber. Des Weiteren würden die Bustransferzeiten zu Lasten der verfügbaren Unterrichtszeit gehen.

Weiterhin muss berücksichtigt werden, dass die Einfach-Sporthalle des Evangelischen Gymnasiums nicht genügend Kapazität für den Schulsport dieser Schule bietet. Aus diesem Grund nutzt das Gymnasium die Einfach-Sporthallen der Grundschule Werther (Westf.) ebenfalls für den Schulsport. Die Stadt enthält dafür vom Evangelischen Gymnasium ein jährliches Nutzungsentgelt von 2.000 Euro.

Die Hallenbelegungspläne zeigen, dass beide Sporthallen der Grundschule Werther (Westf.) aktuell vollständig durch den Schulsport ausgelastet sind. Eine denkbare Verlagerung des Schulsports des Teilstandortes Langenheide nach Werther (Westf.) wäre erst möglich, wenn das Evangelische Gymnasium selbst über ausreichende Sporthallen-Kapazitäten verfügt.

Flächenmanagement Sporthallen (gesamt)

In Werther (Westf.) gibt es neben den oben aufgeführten Hallen keine weiteren Sporthallen, die ausschließlich dem Vereinssport zur Verfügung stehen.

→ Feststellung

Die Stadt Werther (Westf.) unterhält ausschließlich für den Vereinssport keine Sporthallen. Das wird von der gpaNRW positiv gesehen.

In Werther (Westf.) gibt es zwei Sporthallen, deren Träger nicht die Stadt Werther (Westf.) ist. In diesen Sporthallen findet aber Vereinssport statt. Die Sporthalle des Evangelischen Gymnasiums Werther (Westf.) ist eine Einfach-Sporthalle; die Halle der Peter-August-Böckstiegel Gesamtschule eine Dreifach-Sporthalle. Für die Vereinssport-Nutzung der Sporthalle des Evangelischen Gymnasiums entstehen der Stadt keine Kosten. Der Stadtsportverband Werther (Westf.) trägt diese eigenständig. Mit dem Kreis Gütersloh als Träger der Peter-August-Böckstiegel Gesamtschule ist vertraglich vereinbart, dass die Sporthalle für den Vereinssport kostenlos zur Verfügung steht.

Bruttogrundfläche Sporthallen je 1.000 Einwohner in m² 2016

Werther (Westf.)	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
439	126	861	411	326	394	488	102

In Werther (Westf.) steht der Bevölkerung mehr Sporthallenfläche zur Verfügung als in vielen anderen kleinen kreisangehörigen Kommunen. Auch die Kennzahl „Halleneinheiten je 1.000 Einwohner“ ist überdurchschnittlich. Sie beträgt für Werther (Westf.) 0,62 Halleneinheiten; der Mittelwert der Vergleichskommunen liegt bei 0,53 Halleneinheiten.

Die Gesamtzahl – unabhängig von der jeweiligen Trägerschaft der Schule – beträgt sieben Halleneinheiten. Diese stehen den Sportvereinen in den Nachmittags- und Abendstunden zur Verfügung.

Schul- und Vereinsnutzung Sporthallen

Den Grundschulen stehen die Sporthallen von 8.00 bis 13.00 Uhr und danach bis 15.00 Uhr für OGS-Angebote zur Verfügung. Der Sportunterricht der weiterführenden Schulen geht bis 15.30 Uhr.

Der Trainingsbetrieb der Sportvereine beginnt in der Regel um 16.00 und endet um 22.00 Uhr.

Sporthallen (gesamt)

Mannschaften/Gruppen je Halleneinheit Montag bis Freitag

Werther (Westf.)	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
14,43	2,29	18,00	11,16	9,00	11,22	13,83	93

Die Auslastung der Sporthallen durch den Vereinssport ist überdurchschnittlich. Dafür stellt die Stadt den außerschulischen Nutzern in den Sporthallen großzügige Nutzungszeiten zur Verfügung. Dadurch kann sie die Nachfrage nach Hallenzeiten decken.

Die Sportvereine in Werther (Westf.) bezahlen für die Nutzung der Sporthallen – mit Ausnahme der Halle des Evangelischen Gymnasiums - keine Hallennutzungsentgelte.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Werther (Westf.) sollte Nutzungsentgelte für ihre Sporthallen erheben. Selbst wenn sie nicht kostendeckend sind, sollten die Sportvereine zur Entlastung des städtischen Haushaltes an den Kosten beteiligt werden.

Zum Zeitpunkt der Prüfung kann davon ausgegangen werden, dass die Bevölkerung in Werther (Westf.) steigen wird¹. Im Zusammenhang mit der demografischen Entwicklung – die Zahl der Jugendlichen wird laut der Prognose von IT.NRW leicht sinken - wird sich auch das Sportverhalten in der Bevölkerung verlagern. Beispielsweise gewinnen der Freizeit- und Gesundheitssport immer mehr an Bedeutung, wohingegen andere Sportarten, wie z. B. Fußball und Leichtathletik, eher an Bedeutung verlieren. Kommunen und die Vereine müssen sich auf dieses geänderte Sportverhalten einstellen.

¹ vgl. Bevölkerungsmodellrechnung bis 2040, IT.NRW

→ Sportplätze

Die gpaNRW analysiert hier zunächst kommunale Sportplätze², die die Kommune bilanziert hat. D.h. wir beziehen auch 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.

Im Folgenden analysiert die gpaNRW die Faktoren Angebot, Steuerung und Pflege der Sportplätze in der Stadt Werther (Westf.) sowie deren Wirkung zueinander.

Strukturen

In der Stadt Werther (Westf.) gibt es drei Sportaußenanlagen für den Fußballsport. Auf den Anlagen befinden sich folgende Spielfelder:

- drei Sportrasenfelder und
- drei Kunstrasenfelder.

Bis auf das Grundstück der Sportanlage „Langenheide“, das die Stadt Werther (Westf.) gepachtet hat, befinden sich alle Anlagen in städtischem Eigentum. Die Sportvereine „TUS Langenheide 1949 e.V.“ und „SV Häger“ haben Teilflächen von der Stadt gepachtet und eigenständig Kunstrasenplätze gebaut. Den Kunstrasenplatz „Meyerfeld“ – hier trainiert der „Ballspiel-Verein Werther 1920 e.V.“ – hat die Stadt Werther (Westf.) gebaut. Jeder Kunstrasenplatz sowie der Sportrasenplatz in Häger verfügen über Beleuchtungsanlagen.

Die Gesamtfläche aller Anlagen addiert sich auf rund 81.000 m²; die der Spielfelder auf 46.000 m². Die von den Vereinen gepachtete Gesamtfläche beläuft sich auf 29.000 m²; die Spielfeldfläche der beiden Kunstrasenplätze auf 16.000 m².

² Sportplätze im Sinne der DIN 18035-1: Sportplätze, Teil 1: Freianlagen für Spiele und Leichtathletik, Planung und Maße

Strukturkennzahlen Sportplätze gesamt 2016

Kennzahl	Werther (Westf.)	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche Sportplätze je Einwohner in m ²	7,09	0,55	15,08	6,78	4,81	6,74	8,67	101
Fläche Spielfelder je Einwohner in m ²	4,08	0,44	9,66	3,31	2,05	2,97	4,43	100

Betrachtet man die städtischen Anlagen separat, dann verändern sich vorstehende Kennzahlen wie folgt:

- Fläche Sportplätze je Einwohner in m²: 4,40
- Fläche Spielfelder je Einwohner in m²: 2,02

→ Feststellung

Das Angebot an Sportplatz- und Spielfeldfläche ist in Werther (Westf.) überdurchschnittlich.

Auslastung und Bedarfsberechnung

Auf den Sportplätzen in Werther (Westf.) trainieren 2016 drei Vereine mit 48 Fußballmannschaften. Darunter sind 35 für den Spielbetrieb gemeldete Jugendmannschaften:

- Ballspiel-Verein Werther 1920 e.V. mit 23 Mannschaften – davon 18 Jugendmannschaften,
- TUS Langenheide 1949 e.V. mit 15 Mannschaften – davon zehn Jugendmannschaften,
- TUS Häger mit zehn Mannschaften – davon sieben Jugendmannschaften.

Der Belastungsgrad der einzelnen Spielfelder durch den Trainingsbetrieb ist unterschiedlich. Grundsätzlich vertragen verschiedene Belagsarten - ohne überbeansprucht zu werden - unterschiedliche Belastungszeiten. Der Bedarfsberechnung liegen folgende verfügbare wöchentliche Nutzungszeiten zugrunde:

- Sportrasen 14 Stunden/Woche,
- Hybridrasen 20 Stunden/Woche,
- Tenne 25 Stunden/Woche und
- Kunstrasen 30 Stunden/Woche.

Auf dieser Basis können - zusätzlich zum Spielbetrieb am Wochenende - die drei Kunstrasen- und die drei Sportrasen-Spielfelder von montags bis freitags für 132 Stunden Trainingsbetrieb genutzt werden. Dann werden sie nicht übermäßig beansprucht.

Parameter zur Berechnung der erforderlichen Nutzungsstunden pro Woche:

- zwei Mal 1,5 Stunden Trainingsbetrieb je Mannschaft und

- jede Mannschaft trainiert allein auf dem Platz.

Unter diesen Vorgaben benötigen die 48 Mannschaften in Werther (Westf.) eine Nutzungszeit von 144 Stunden je Woche. Von den 48 Mannschaften trainieren zehn Mannschaften allein auf einem Spielfeld. In der übrigen Zeit trainieren mindestens zwei Mannschaften gleichzeitig auf dem Platz; das entspricht 74 Prozent des Trainingsbetriebs. Es ist gängige Praxis der Nordrhein-Westfälischen Fußballvereine, dass gerade im Jugendbereich zwei Mannschaften gleichzeitig auf einem Spielfeld trainieren. Darin liegt der Grund, dass es im Trainingsbetrieb zu keinen Engpässen kommt.

→ **Feststellung**

Das Angebot an Sportaußenanlagen ist in Werther (Westf.) ausgewogen. Durch das gleichzeitige Training jeweils zweier Mannschaften auf einem Spielfeld stehen den Fußballvereinen gut auskömmliche Trainingsmöglichkeiten zur Verfügung.

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.

Insgesamt wendet die Stadt Werther (Westf.) im Jahr 2016 rund 87.000 Euro für alle Sportaußenanlagen auf. Mit den Sportvereinen „TUS Langenheide 1949 e.V.“ und „SV Häger“ hat die Stadt Nutzungsvereinbarungen abgeschlossen. Die Vereine erhalten von der Stadt jährlich 0,75 Euro je m² für die Pflege der Sportrasenflächen. Hier ist der Baubetriebshof nicht in die Pflege eingebunden.

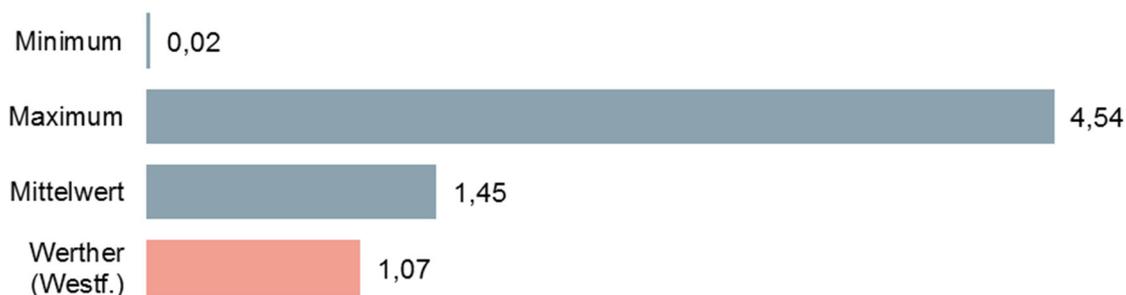
Die Pflege der Sportanlage Meyerfeld ist zwischen dem Baubetriebshof und dem Ballspiel-Verein Werther (Westf.) 1920 e.V. aufgeteilt. Der Sportverein ist für die Pflege der Spielfelder zuständig; der Baubetriebshof für die Außenanlagen.

Die Gesamtaufwendungen von 87.000 Euro im Jahr 2016 setzen sich wie folgt zusammen:

- Pflegeaufwendungen durch den Baubetriebshof 13.000 Euro,
- Pflegeaufwendungen Fremdleistungen 8.000 Euro,
- Pflegekosten-Zuschüsse an Vereine 23.000 Euro,
- Abschreibungen 41.000 Euro und
- verwaltungsseitige Personalaufwendungen 2.000 Euro.

Durch gestiegene Bauhofaufwendungen und Fremdleistungen belaufen sich die Aufwendungen der Stadt Werther (Westf.) im Jahr 2017 auf 112.000 Euro.

Aufwendungen Sportplätze je m² in Euro 2016



Werther (Westf.)	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1,07	0,74	1,30	1,79	65

Die Aufwendungen der Stadt Werther (Westf.) für die Sportplätze sind unterdurchschnittlich. Die Aufwendungen je Einwohner sind dagegen durchschnittlich.

Aufwendungen Sportplätze je Einwohner in Euro 2016

Kennzahl	Werther (Westf.)	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Aufwendungen Sportplätze je Einwohner in Euro	7,62	0,13	20,07	7,51	4,35	7,55	9,36	66

Die Höhe der Aufwendungen je Einwohner ist ein Indikator, dass die Haushaltsbelastung der Stadt Werther (Westf.) durch die Sportplätze durchschnittlich ist. Ursächlich ist - trotz der unterdurchschnittlichen Aufwendungen je m² - die überdurchschnittlich große Sportanlagenfläche. Die Fläche Sportplätze je Einwohner (vgl. Strukturkennzahlen Sportplätze gesamt 2016) beträgt 7,09 m²; der Mittelwert 6,78 m².

→ Spiel- und Bolzplätze

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

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

Steuerung und Organisation

Die Produktverantwortung für die Spiel- und Bolzplätze liegt im Fachbereich 1 „Service, Schule, Kultur und Sport“. Der Baubetriebshof führt die laufende Unterhaltung der Anlagen durch. Er ist auch für die jährliche Hauptuntersuchung der Spielgeräte zuständig. Ein Spielplatzprüfer und ein Mitarbeiter des Sportamtes führen zwei Mal im Jahr die operativen Spielplatzkontrollen durch. Eine Dienstanweisung zur Spielplatzkontrolle wird zurzeit erarbeitet.

Grünflächeninformationssystem

Der Fachbereich 1 verfügt zwar über kein Grünflächeninformationssystem (GRIS), in Listenform sind aber alle wesentlichen Informationen erfasst, wie:

- Lage und Größe der Spielplätze,
- Art, Zahl und Alter der Spielgeräte,
- Sonstige Ausstattungsgegenstände (Bänke, Papierkörbe, Lampen etc.),
- eingesetztes Material auf Wegen (Kies, Sand, Pflaster etc.),
- Einfriedungen (Hecke, Holzzaun, Stahlzaun etc.) und
- Vegetation (Rasen, Bäume, Bepflanzung).

Kostenrechnung

Beim Baubetriebshof ist eine Kostenrechnung auf Vollkostenbasis vorhanden. Die Aufwendungen für Personal, Material, Fahrzeuge, Geräte sowie die Allgemeynkosten des Baubetriebshofes werden vollständig erfasst. Über interne Leistungsverrechnungen werden die jeweiligen Produkte im Haushalt belastet. Dadurch ist sichergestellt, dass der vollständige Ressourcenverbrauch abgebildet wird.

Spielplatzplanung

Die Stadt Werther (Westf.) hat keinen konkreten Spielplatzbedarfsplan. Zur Frequentierung der einzelnen Plätze liegen keine Nutzerzahlen vor. Im Zeitraum 2014 bis 2017 sind weder Plätze abgebaut, noch neue Plätze dazu gekommen. Der Landesbetrieb IT.NRW geht in seiner Prog-

nose bis 2030 davon aus, dass die Anzahl der Kinder und Jugendlichen bis 18 Jahre in Werther (Westf.) etwa gleich bleibt.

→ **Feststellung**

In Werther (Westf.) gibt es keine Spielplatzbedarfsplanung. Die Stadt kann nicht anhand von systematisch entwickelten Kriterien beurteilen, welche Plätze zukünftig mit welcher Ausstattung genutzt werden und daher erhalten bleiben müssen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt sollte sich mit der Frage beschäftigen, welche Spiel- und Bolzplätze sie langfristig mit welcher Ausstattung erhalten möchte. Ziel sollte eine Bedarfsplanung mit konkreten Maßnahmen sein.

Anhand der Lage und der vorhandenen Ausstattung sollte sie für jeden Platz die Nutzergruppe und das Einzugsgebiet festlegen. Dann sollte sie ermitteln, wie hoch der Anteil der Nutzergruppe derzeit im jeweiligen Einzugsgebiet ist. Im Anschluss daran muss sie die demografische Entwicklung im Einzugsgebiet berücksichtigen. Gibt es im Einzugsgebiet Neubauf Flächen mit Kindern? Oder befindet sich der Spielplatz in einem gewachsenen Wohngebiet, in dem nur vereinzelt Kinder leben? Überschneiden sich Einzugsgebiete? Letztendlich sollte die Verwaltung konkrete Maßnahmen erarbeiten. Möglicherweise können einige Plätze aufgegeben werden, während andere Plätze ggfls. aufgewertet werden sollten.

Strukturen

Die Stadt Werther (Westf.) liegt im Kreis Gütersloh am Nordhang des Teutoburger Waldes. Der überwiegende Teil der Gemeindefläche besteht aus landwirtschaftlich genutzten Flächen (63 Prozent), weitere 17 Prozent der Flächen sind bewaldet. Damit sind rund 29 km² der Gemeindefläche den Erholungs- und Grünflächen³ zuzuordnen.

Strukturkennzahlen Spiel- und Bolzplätze 2016

Kennzahl	Werther (Westf.)	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in EW je km ²	321	44	820	211	130	185	248	205
Erholungs- und Grünfläche je EW in m ²	2.622	762	20.914	5.554	3.394	4.710	6.835	209
Anteil Erholungs- und Grünfläche an Gemeindefläche in Prozent	84,1	38,8	94,8	86,7	85,1	88,4	90,4	209

In den drei geschlossenen Ortsteilen der Stadt Werther (Westf.) wohnen 11.365 Einwohner; davon 1.956 Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren (Stand 31. Dezember 2016 lt. IT-NRW). Die Stadt zählt zu den kleinen kreisangehörigen Kommunen in NRW. Die Fläche des Gemein-

³ Quelle: Flächennutzung IT.NRW für das Jahr 2016

degebietes umfasst rund 35 km²; der interkommunale Mittelwert beträgt 78 km². Der Anteil der Erholungs- und Grünfläche an der Gemeindefläche ist in Werther (Westf.) unterdurchschnittlich.

Eine kleine Gemeindefläche zählt allgemein zu den entlastenden Strukturmerkmalen für die Kommunen. Die Anzahl von nur drei geschlossenen Ortsteilen wirkt sich ebenfalls entlastend auf die Versorgung mit Spiel- und Bolzplätzen aus. Hier muss an wenigen Stellen die entsprechende Infrastruktur vorgehalten werden. Die Entfernung zwischen den Ortsteilen Häger/Theenhausen und Werther (Westf.) beträgt lediglich rund sechs Kilometer. Die Anfahrtswege des Baubetriebshofes zwischen den einzelnen Plätzen bei der Unterhaltung der Anlagen sind kurz.

Spiel- und Bolzplätze

In Werther (Westf.) gibt es 13 öffentliche Spielplätze und drei Bolzplätze. Die Gesamtfläche aller Plätze beträgt 27.000 m². Auf diesen Anlagen befinden sich 101 Spielgeräte. Der Spielplatz „Mühlenwiese“ ist ein Mehrgenerationenspielplatz und wurde im Jahr 2018 durch eine Neuausstattung mit Spielgeräten zum Abenteuerspielplatz aufgewertet.

Strukturkennzahlen Spiel- und Bolzplätze 2016

Kennzahl	Werther (Westf.)	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche der Spiel- und Bolzplätze je EW unter 18 Jahre in m ²	13,6	3,0	32,3	14,9	10,6	14,6	17,8	103
Anzahl der Spiel- und Bolzplätze je 1.000 EW unter 18 Jahre	8,2	2,5	21,5	11,4	9,2	11,3	13,5	103
Anzahl der Spielgeräte je 1.000 m ² Spielplatzfläche	6,7	1,3	17,6	5,7	4,3	5,5	6,7	102
durchschnittliche Größe der Spiel- und Bolzplätze	1.663	743	2.659	1.322	1.063	1.225	1.518	105

Bei der Fläche der Spiel- und Bolzplätze je Einwohner in der Zielgruppe liegt Werther (Westf.) am Durchschnittswert der Vergleichskommunen. Einen genaueren Aufschluss zur Einordnung der Kennzahl kann allerdings erst die nachfolgende getrennte Betrachtung der unterschiedlichen Platzarten bringen. Die Anzahl der Plätze liegt unter dem Durchschnitt. Dabei ist zu berücksichtigen, dass in Werther (Westf.) nur drei Ortsteile mit Spielmöglichkeiten zu versorgen sind.

Betrachtet man die Spiel- und Bolzplätze getrennt voneinander, dann ergeben sich folgende Kennzahlen:

- Anzahl Spielplätze je 1.000 EW unter 18 Jahre: Werther (Westf.) 6,6 – Mittelwert 9,7
Durchschnittliche Größe der Spielplätze: Werther (Westf.) 1.155 m² - Mittelwert 1.241 m²
- Anzahl Bolzplätze je 1.000 EW unter 18 Jahre: Werther (Westf.) 1,53 – Mittelwert 1,82
Durchschnittliche Größe der Bolzplätze: Werther (Westf.) 3.861 m² - Mittelwert 1.918 m²

→ **Feststellung**

Sowohl die Anzahl der Spielplätze, als auch der Bolzplätze in der Zielgruppe „Einwohner unter 18 Jahren“ ist unterdurchschnittlich. Die durchschnittliche Größe der Spielplätze ist ebenfalls unterdurchschnittlich; dagegen ist die Größe der Bolzplätze auf den ersten Blick weit über dem Durchschnitt.

In jedem Ortsteil der Stadt Werther (Westf.) gibt es einen Bolzplatz. Die Gesamtfläche der Bolzplätze beträgt 12.000 m². Dabei liegt allein der Anteil des Bolzplatzes in Häger bei 9.600 m². Die beiden übrigen Bolzplätze sind demnach unterdurchschnittlich groß.

Zum Zeitpunkt der Prüfung geht die gpaNRW davon aus, dass in Werther (Westf.) bis 2040 die Einwohnerzahl der unter 18-Jährigen um sechs Prozent (vergleiche Gemeindemodellrechnung lt. IT-NRW) sinken wird. Werther (Westf.) ist in der Prognose durch den demografischen Wandel nicht so negativ betroffen wie der Durchschnitt der nordrhein-westfälischen Kommunen. Dennoch werden laut IT.NRW nach 2030 weniger Kinder und Jugendliche die vorhandenen Spiel- und Bolzplätze nutzen. Auch die Ansprüche der Bevölkerung an Anzahl, Fläche und Ausstattung der Spiel- und Bolzplätze (Mehrgenerationenparks) werden sich voraussichtlich ändern.

Die Aufwendungen für die Unterhaltung der Spiel- und Bolzplätze werden unter anderem durch das Flächenverhältnis von den Spiel- zu den Bolzplätzen geprägt. Bolzplätze sind in der Unterhaltung deutlich preiswerter, da sie nur geringer Pflege bedürfen. Baum- und Strauchflächen sind an den Randbereichen konzentriert. Die öffentlichen Bolzplätze haben in Werther (Westf.) einen Anteil von 44 Prozent an der Gesamtfläche der Spiel- und Bolzplätze. Der interkommunale Mittelwert beträgt 22 Prozent.

Auch die Anzahl und durchschnittliche Größe der Anlagen beeinflussen die Höhe der Aufwendungen. Jede einzelne Anlaufstelle bedeutet Fahrt- und Rüstzeiten des Pflegepersonals, auch für die Unterhaltung und Pflege kleinerer Flächen (z. B. Handrasenmäher statt Großflächenmäher). Der interkommunale Vergleich zeigt, dass die durchschnittliche Größe der Plätze – mit Ausnahme des Bolzplatzes Häger - vergleichsweise klein ist. Die Ausstattung auf den Spielplätzen führt ebenfalls zu unterschiedlich hohen Aufwendungen bei den Kommunen. Eine große Anzahl an Spielgeräten erhöht i.d.R. die Aufwendungen durch mehr Kontroll- und Reparaturarbeiten.

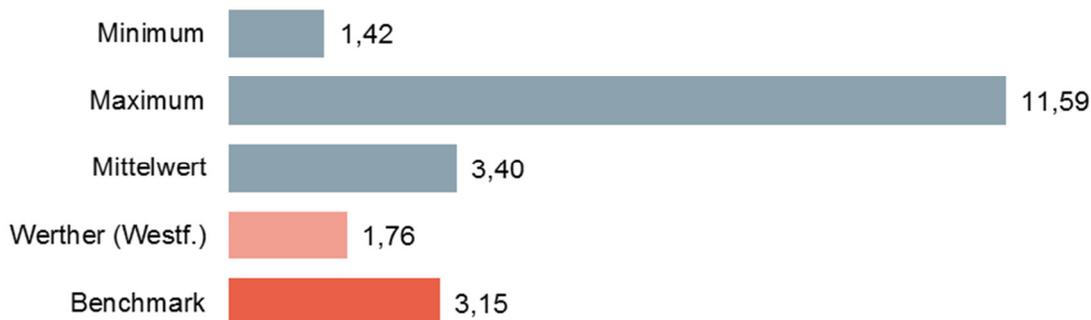
→ **Feststellung**

Die Anzahl der Spiel- und Bolzplätze ist in Werther (Westf.) unter dem Durchschnitt; die Einzelflächen sind durchschnittlich groß. Positiv wirken sich der hohe Flächenanteil der Bolzplätze an der Gesamtfläche und die kurzen Anfahrtswege des Baubetriebshofes aus. Für die Unterhaltungsaufwendungen sind das erleichternde Rahmenbedingungen.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Für die Unterhaltung und Pflege der Spiel- und Bolzplätze hat die Stadt Werther (Westf.) im Jahr 2016 rund 47.000 Euro aufgewendet. In diesem Betrag sind etwa 2.500 Euro an verwaltungsseitigen Arbeitsplatzaufwendungen enthalten. Für Aufwendungen des Baubetriebshofes wurden 23.000 Euro und für Fremdleistungen 21.000 Euro gebucht. Da Werther (Westf.) die Spielgeräte als Festwert bilanziert, werden hierfür keine Abschreibungen ausgewiesen.

Aufwendungen Spiel- und Bolzplätze je m² in Euro 2016



Werther (Westf.)	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1,76	2,25	3,16	4,05	77

Da die Aufwendungen den Benchmark von 3,15 Euro je m² unterschreiten, besteht hier kein monetäres Potenzial.

Aufwendungen je Einwohner 2016

Kennzahl	Werther (Westf.)	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Aufwendungen Spiel- und Bolzplätze je Einwohner in Euro	4,11	2,10	21,74	7,84	5,32	7,09	9,28	72

→ Feststellung

Die Haushaltsbelastung der Stadt Werther (Westf.) im Jahr 2016 durch ihre Spiel- und Bolzplätze ist unterdurchschnittlich. Ein Indikator sind die „Aufwendungen je Einwohner“, die unterhalb des interkommunalen Mittelwertes liegen.

Die Gestaltung der Spielplätze ist bewusst pflegeextensiv gehalten. Weiterhin führt der hohe Flächenanteil kostengünstig zu pflegender Bolzplätze zu den vergleichsweise niedrigen Aufwendungen.

Eine Möglichkeit, die Pflegeaufwendungen der Spielplätze weiter zu reduzieren, liegt in der Ausstattung mit wartungsarmen Multifunktions-Spielgeräten. Sie sind für Kinder deutlich attraktiver als viele kleine Geräte, die schnell langweilig werden. Bei den modernen Spielgeräten handelt es sich um Mehrzweckgeräte mit verschiedenen Nutzungsformen wie Klettern, Rutschen, Balancieren, sich Verstecken usw. Sie bestehen oft aus verschiedenen, aber wartungsarmen Materialien. Sie sprechen möglichst alle Sinne der Kinder und Jugendlichen an und fördern Bewegung, Spiel, Spaß und soziale Kontakte.

→ Feststellung

Signifikant kann die Stadt Werther (Westf.) die Unterhaltungsaufwendungen nur durch den Abbau von Spielplätzen senken. Die gpaNRW erachtet die Aufgabenerfüllung als wirtschaftlich.

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Verkehrsflächen der Stadt
Werther (Westf.) im Jahr
2018*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Verkehrsflächen	3
→ Inhalte, Ziele und Methodik	4
→ Steuerung	5
→ Ausgangslage	8
Strukturen	8
Bilanzkennzahlen	8
→ Erhaltung der Verkehrsflächen	11
Alter und Zustand	13
Unterhaltung	14
Gesamtaufwendungen	14
Unterhaltungsaufwendungen	14
Reinvestitionen	17

→ Managementübersicht

Verkehrsflächen

Die Stadt Werther (Westf.) hat im Jahr 2016 eine Straßendatenbank aufgebaut. Darin wurden alle wesentlichen Straßenquerschnitts- und Flächendaten erfasst. Diese Daten werden kontinuierlich fortgeschrieben.

Allerdings wurde im Rahmen der Eröffnungsbilanz kein Zustandskataster aufgebaut. Der Zustand der Verkehrsflächen wurde nicht in verschiedene Schadensklassen eingeteilt. Die Stadt Werther (Westf.) hat auch in den Folgejahren die in der Kommunalhaushaltsverordnung (KomHVO) § 30 vorgeschriebene Folgeinventur nicht durchgeführt. Hierbei handelt es sich um einen Rechtsverstoß gegen die KomHVO. Eine objektive Beurteilung des Zustands der Verkehrsflächen ist nicht möglich. Die Stadt Werther (Westf.) sollte zeitnah ein Zustandskataster aufbauen und zukünftig spätestens alle zehn Jahre die vorgeschriebenen Folgeinventuren durchführen.

Die Stadt Werther (Westf.) unterscheidet bei ihren Verkehrsflächen nicht zwischen Straßen und Wirtschaftswegen. Um die unterschiedlichen öffentlichen Bedeutungen dieser zwei Verkehrsflächenarten hervorzuheben, sollte die Stadt diese Unterscheidung einführen.

Der Anlagenabnutzungsgrad der Verkehrsflächen von 65 Prozent ist ein Indikator, dass altes und neues Verkehrsflächenvermögen nicht im Gleichgewicht sind. Im Idealfall beträgt der Anlagenabnutzungsgrad 50 Prozent. Er ist allerdings eine rein rechnerische Größe und lässt keine Rückschlüsse auf den tatsächlichen Straßenzustand zu.

Die eingesetzten Ressourcen für die Unterhaltung der Verkehrsflächen liegen unter den Empfehlungen der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV). Sie betragen 69 Prozent vom Richtwert der FGSV. Im interkommunalen Vergleich sind die Unterhaltungsaufwendungen Werthers (Westf.) höher als die der Vergleichskommunen. Das sieht die gpaNRW positiv.

Die Reinvestitionen erreichen bei Weitem nicht die für den Werterhalt notwendige Höhe der getätigten Abschreibungen. Sie sind im Jahr 2016 auch im interkommunalen Vergleich mit einer Quote von elf Prozent unterdurchschnittlich. Dies hat zur Folge, dass sich der Vermögenswert der Verkehrsflächen kontinuierlich verringert. Um den Werterhalt zu sichern, müsste Werther (Westf.) die Summe der Abschreibungen über den gesamten Lebenszyklus reinvestieren.

Es besteht das Risiko, dass möglicherweise zu geringe Unterhaltungsaufwendungen und die niedrigen Reinvestitionen mittelfristig einen erhöhten Investitionsbedarf auslösen.

→ KIWI-Bewertung

Die gpaNRW bewertet das Handlungsfeld Verkehrsflächen der Stadt Werther (Westf.) 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

Die gpaNRW untersucht schwerpunktmäßig die systematische Erhaltung der Verkehrsflächen und die hierfür erforderlichen Informationen. Grundlagen sind ein standardisierter Fragebogen, der mit der Stadt Werther (Westf.) erörtert wurde und die Erkenntnisse aus der Prüfung.

Organisation

Die Produktverantwortung für die Verkehrsflächen liegt in Werther (Westf.) im Fachbereich 4 – Planen und Bauen. Hier ist auch die Unterhaltung der Verkehrsflächen angesiedelt. Der Baubetriebshof ist zuständig für die betriebliche Unterhaltung der Verkehrsflächen.

Straßendatenbank

Eine Straßendatenbank ist die Grundlage für ein funktionierendes und systematisches Erhaltungsmanagement. Damit dieses Management sinnvoll und vielfältig genutzt werden kann, müssen die Daten in der Datenbank sorgfältig und detailliert eingepflegt und dauerhaft fortgeschrieben werden.

Seit dem Jahr 2016 verfügt die Stadt Werther (Westf.) über eine Straßendatenbank. Allerdings unterscheidet sie hier nicht zwischen Straßen und befestigten Wirtschaftswegen. Sämtliche Flächen fallen unter den Oberbegriff „Verkehrsfläche“. Die Stadt Werther (Westf.) schätzt den Anteil der Wirtschaftswege an der gesamten Verkehrsfläche niedrig ein.

→ Empfehlung

Das öffentliche Interesse zwischen Straßen und Wirtschaftswegen ist unterschiedlich hoch. Deshalb sollte Werther (Westf.) die Unterscheidung zwischen Straßen- und Wirtschaftswegefächern in ihrer Straßendatenbank einführen.

Die Stadt hat viele wesentliche Informationen zu den Verkehrsflächen in ihrer Straßendatenbank erfasst:

- Leitdaten (Straßenbezeichnung, Verwaltungsdaten),
- Funktionsdaten, (funktionale Klassifizierung, z. B. Hauptverkehrsstraße, Sammelstraße, Anliegerstraße – aber keine Funktion „Wirtschaftswege“),
- Querschnittsdaten (Anordnung und Abmessung der Verkehrsflächen), differenziert nach Fahrbahn, Radweg, Gehweg, Parkstreifen, unbefestigte Flächen),
- Erhaltungsdaten, (Art, Jahr der letzten Maßnahme bezogen auf Instandhaltung, Erneuerung und Unterhaltung),
- Aufbruchmanagement (Straßenabrüche in der Regel durch Versorgungsträger) zur Nachverfolgung von Gewährleistungsfristen etc.

Die Straßendatenbank bildet eine entscheidende Voraussetzung für ein funktionierendes und systematisches Erhaltungsmanagement. Daher kann das Management auch nur so gut und detailliert sein wie die in der Datenbank eingepflegten Daten.

Zustandserfassung

Für die Eröffnungsbilanz hat die Stadt Werther (Westf.) ihre Verkehrsflächen nicht in verschiedene Zustandsklassen eingeteilt. Bei der Bewertung der Straßen hat die Stadt in Verbindung mit einer Zustandsbeschreibung (Schadensbilder - z.B. Netzrisse, Spurrinnen, Schlaglöcher) die jeweiligen Zeitwerte der Streckenabschnitte ermittelt. Dabei wurden Einheitspreise je m² Verkehrsfläche auf Basis der verschiedenen Schadensbilder festgelegt.

Die Zustandserfassung, egal ob visuell oder messtechnisch, entspricht der körperlichen Inventur nach § 30 Kommunalhaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen (KomHVO NRW). Hiernach sind Vermögensgegenstände mindestens alle zehn Jahre durch eine körperliche Inventur aufzunehmen. Es handelt sich um einen Rechtsverstoß, wenn Inventuren unterbleiben.

→ Feststellung

Die Stadt Werther (Westf.) hat nach der Eröffnungsbilanz die in der KomHVO NRW vorgeschriebene körperliche Inventur durch eine Zustandserfassung nicht durchgeführt.

→ Empfehlung

Die Stadt Werther (Westf.) sollte dringend den Zustand ihrer Verkehrsflächen entweder visuell oder messtechnisch erfassen. Dazu sollte sie ein Zustandskataster aufbauen. Im Anschluss sollte spätestens alle zehn Jahre eine körperliche Inventur durchgeführt werden. Zwischen den körperlichen Inventuren kann die Stadt den Zustand der Verkehrsflächen anhand der durchgeführten Maßnahmen im Zustandskataster fortschreiben (Buchinventur).

Kostenrechnung/Unterhaltungsaufwendungen

Bei der Stadt Werther (Westf.) gibt es bereits eine Kostenrechnung für die Verkehrsflächen. Sie ist eine Voraussetzung für ein vollständiges Erhaltungsmanagement.

Dabei erfasst die Stadt alle Kosten, die im Zusammenhang mit den Verkehrsflächen entstehen. Dies umfasst sowohl die Eigenleistungen des Baubetriebshofes als auch Fremdleistungen. Die Definition der Kostenstellen erfolgt über die einzelnen Anlagenteile. Struktur und Gliederung in der Kostenrechnung stimmen mit der Struktur in der Straßendatenbank überein.

Strategische Ziele

Strategische Zielvorgaben der Verwaltungsführung sind wichtig, damit eine zielgerichtete Gesamtsteuerung möglich ist.

Mögliche Teilziele sind:

- Verkehrssicherheit
Der Zustand soll allen Verkehrsteilnehmern (inkl. Radfahrern und Fußgängern) eine sichere Nutzung ermöglichen.

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

Die strategischen Zielvorgaben der Verwaltungsführung sind entscheidend für das Erhaltungsmanagement des Fachbereiches. Der Fachbereich 4 priorisiert die notwendigen Erhaltungsmaßnahmen im Sinne der Zielvorgaben und berechnet die dafür erforderlichen Haushaltsmittel. Die Politik entscheidet über die Vergabe der Haushaltsmittel.

Das oberste Ziel in Werther (Westf.) ist, die Verkehrssicherheit sicherzustellen. Den Einwohnern möchte die Stadt funktionsgerechte und sichere Straßen, Wege und Plätze bereitstellen. Das Erhaltungsmanagement des Fachbereiches 4 soll das Erreichen dieses Ziel sicherstellen. Der Fachbereich 4 hat eine Maßnahmen-Prioritätenliste für die nächsten vier Jahre aufgestellt. Dabei sind die Maßnahmen bereits mit Kostenschätzungen hinterlegt.

Bauhofleistungen

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

- Bankette mähen,
- Lichtraumprofil/Sichtdreiecke freischneiden,
- Reinigung der Straßenabläufe und Durchlässe,
- Profilieren von Straßenseitengräben und Bankette,
- Fugenverguss-Erneuerungen und
- Reparaturarbeiten mit Kalt-Asphalt.

Alle weiteren Leistungen werden in der Regel ausgeschrieben und an Privatfirmen vergeben.

→ Ausgangslage

Strukturen

Die Stadt Werther (Westf.) liegt im Kreis Gütersloh am Nordhang des Teutoburger Waldes. Nordwestlich grenzt das Stadtgebiet an das Nachbarbundesland Niedersachsen und an den Kreis Herford. Östlich liegt die kreisfreie Stadt Bielefeld und südlich die Stadt Halle (Westf.). Die Stadt Werther (Westf.) besteht aus den drei geschlossenen Ortschaften Werther (Westf.), Häger und Theenhausen mit insgesamt 11.365¹ Einwohnern.

Mit den nachfolgenden Strukturkennzahlen stellt die gpaNRW die Rahmenbedingungen Werthers (Westf.) bei ihren Verkehrsflächen dar.

Das Gemeindegebiet ist 35 km² groß. Der Mittelwert der 209 kleinen kreisangehörigen Kommunen beträgt rund 78 km². Unterhaltungspflichtig ist die Stadt Werther(Westf.) für rund 520.000 m² befestigte Verkehrsfläche. Eine getrennte Erfassung nach Straßen und befestigten Wirtschaftswegen hat die Stadt nicht vorgenommen.

Strukturkennzahlen Verkehrsflächen 2016

Kennzahlen	Werther (Westf.)	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in Einwohner je km ²	321	44	820	211	130	185	248	205
Verkehrsfläche in m ² je Einwohner	45	30	179	74	50	70	86	63
Anteil Verkehrsfläche an Gemeindefläche in Prozent	1,46	0,44	3,85	1,46	0,95	1,34	1,73	65

Bei der Bevölkerungsdichte in Einwohner je km² liegt Werther (Westf.) im interkommunalen Vergleich oberhalb des Mittelwertes. Die Stadt gehört zu den 25 Prozent der kleinen kreisangehörigen Kommunen mit der höchsten Bevölkerungsdichte. Infolge der hohen Bevölkerungsdichte ist die Kennzahl „Verkehrsfläche in m² je Einwohner“ niedrig. Werther (Westf.) ist dadurch strukturell weniger stark belastet als andere Kommunen.

Bilanzkennzahlen

Die Verkehrsflächen sind Teil des Infrastrukturvermögens der Stadt Werther (Westf.), welches langfristig zu erhalten ist. Die Bilanzkennzahlen stellen die Bedeutung dieses Vermögensteils heraus.

¹ Quelle: Einwohnerstatistik IT.NRW für das Jahr 2016

Das bilanzierte Vermögen der Stadt Werther (Westf.) betrug in 2016 rund 66 Mio. Euro. Davon entfallen auf die Verkehrsflächen rund 19,4 Mio. Euro. Zum Bilanzstichtag 31. Dezember 2016 befanden sich Verkehrsflächen im Wert von 780.000 Euro im Bauzustand.

Die nachfolgende Verkehrsflächenquote zeigt den Anteil des Verkehrsflächenvermögens (Straßen, Wege, Plätze und Wirtschaftswege) an der Bilanzsumme.

Bilanzkennzahlen Werther (Westf.) im Zeitverlauf

Kennzahlen	2014	2015	2016	2017
Verkehrsflächenquote in Prozent	31,3	30,2	29,6	27,1
Bilanzwert Verkehrsflächen* in Mio. Euro	20,3	19,6	19,4	18,7
Durchschnittlicher Bilanzwert Verkehrsfläche je m ² in Euro	39,2	37,6	36,1	34,6

*incl. Anlagen im Bau

Im Zeitverlauf zeigt sich, dass das Vermögen „Verkehrsfläche“ in Werther (Westf.) verzehrt wird. Der „Bilanzwert Verkehrsflächen“ sowie der durchschnittliche „Bilanzwert je m² Verkehrsfläche“ sinken kontinuierlich. Das kann ein Hinweis darauf sein, dass die Abschreibungen auf die Verkehrsfläche höher sind als die (Re)Investition.

Bilanzkennzahlen Verkehrsflächen 2016

Kennzahlen	Werther (Westf.)	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Verkehrsflächenquote in Prozent	29,6	11,2	42,4	23,4	19,4	23,0	27,0	67
Durchschnittlicher Bilanzwert je m ² Verkehrsfläche in Euro	36,1	5,4	67,3	26,7	19,2	27,1	32,1	63

Die Verkehrsflächenquote ist überdurchschnittlich. Demnach hat Werther (Westf.) prozentual am Bilanzwert mehr Vermögen in den Verkehrsflächen als andere Kommunen. Dazu trägt ebenfalls der überdurchschnittliche „Bilanzwert je m² Verkehrsfläche in Euro“ bei.

Der überdurchschnittliche Bilanzwert je m² Verkehrsfläche kann unter anderem bedeuten, dass:

- der Anteil der Straßenfläche an der gesamten Verkehrsfläche hoch ist und die Bewertung zur Eröffnungsbilanz dadurch höher ausgefallen ist als beim Durchschnitt der Kommunen mit einem niedrigeren Anteil an Straßenflächen,
- eine hohe Abschreibung die Ergebnisrechnung stark belastet,
- die Verkehrsflächen im Durchschnitt jünger sind als in anderen Kommunen und damit der Anlagenabnutzungsgrad unterdurchschnittlich sein müsste oder

- die Nutzungsdauern am oberen Zeitrahmen liegen und dadurch nur wenige/keine Verkehrsflächen abgeschrieben sind.

In Werther (Westf.) kommen mehrere der vorgenannten Faktoren zusammen. Der Anteil „klassischer“ Wirtschaftswege, die nahezu ausschließlich der Erschließung landwirtschaftlicher Flächen dienen, ist in Werther (Westf.) niedrig. Das Gros der Verkehrsflächen sind Anlieger- und Sammelstraßen sowie Ortsverbindungswege. Straßen sind in der Herstellung aufwendiger und damit teurer als Wirtschaftswege. Das führt zu einem höheren durchschnittlichen Bilanzwert pro m² Verkehrsfläche. Infolgedessen ist die Abschreibung der Verkehrsflächen ebenfalls hoch. In Werther (Westf.) beträgt sie 1,57 Euro je m² Verkehrsfläche; der Mittelwert beträgt 1,36 Euro pro m². Die Nutzungsdauer der Verkehrsflächen ist in der Eröffnungsbilanz mit 60 Jahren festgelegt worden. Der rechtlich zulässige Rahmen (30 – 60 Jahre) wurde damit „nach oben“ ausgeschöpft.

→ 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 den Haushalt und die Bilanz zur Folge und zum anderen erhebliche Mängel im Straßenzustand.

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

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

Diese drei Einflussfaktoren stellt die gpaNRW mit den jeweiligen Kennzahlen der Stadt Werther (Westf.) in einem Netzdiagramm dar. Die Kennzahlen der Kommune stellen wir dabei einer Indexlinie gegenüber. Die Indexlinie bildet die über den gesamten Lebenszyklus anzustrebenden Zielwerte für eine wirtschaftliche Erhaltung der Verkehrsflächen ab.

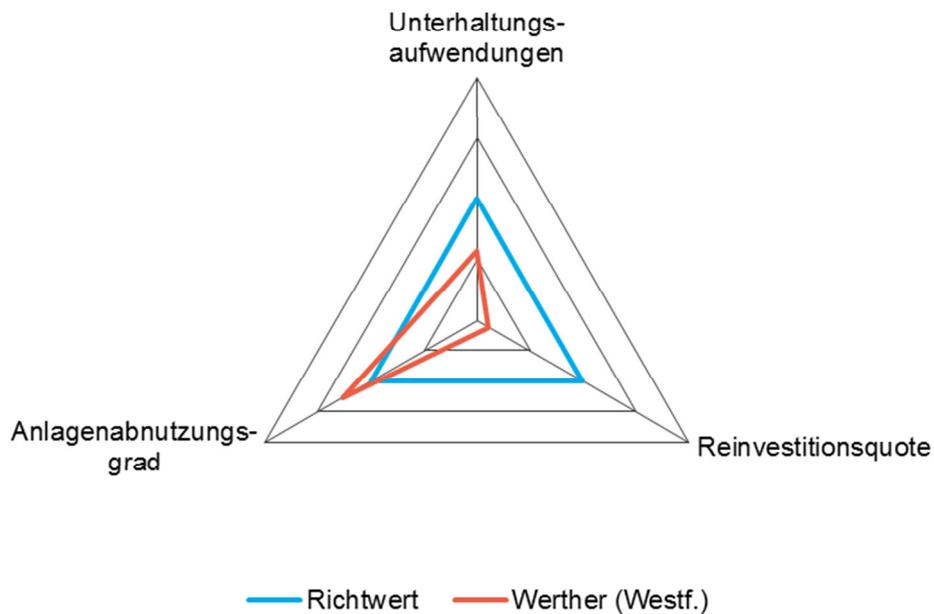
Der Indexwert für den Anlagenabnutzungsgrad liegt bei 50 Prozent; er bildet das Verhältnis der bereits verbrauchten Lebensdauer zur Gesamtnutzungsdauer. Dieser ist als Durchschnittswert aller Verkehrsflächen über ihren gesamten Lebenszyklus zu verstehen.

Für die Unterhaltungsaufwendungen je m² Verkehrsfläche liegt ein Richtwert von 1,25 Euro² je m² zugrunde. Hierbei handelt es sich um einen Durchschnittswert.

Für die Reinvestitionsquote hat die gpaNRW einen Wert von 100 Prozent angesetzt. Dieser Richtwert beruht darauf, dass über die gesamte Nutzungsdauer der Verkehrsflächen in Höhe der erwirtschafteten Abschreibungen reinvestiert werden soll.

² entnommen aus „Merkblatt über den Finanzbedarf der Straßenerhaltung in den Gemeinden der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (Ausgabe 2004), hochgerechnet auf das Jahr 2016

Einflussfaktoren Erhaltung der Verkehrsflächen 2016



Einflussfaktoren 2016

Kennzahlen	Richtwert	Werther (Westf.)
Unterhaltungsaufwendungen gesamt je m ² Verkehrsfläche in Euro	1,25	0,86
Reinvestitionsquote in Prozent	100	11
Anlagenabnutzungsgrad* in Prozent	50	65

*Wert für den 31.12.2017 – analog zum Berichtsteil „Finanzen“

Die Unterhaltungsaufwendungen der Verkehrsflächen betragen 69 Prozent vom Richtwert. Die Reinvestitionsquote erreicht ebenfalls nicht den Richtwert. Der Anlagenabnutzungsgrad von 65 Prozent ist ein Indikator dafür, dass in Werther (Westf.) ein Ungleichgewicht zwischen altem und neuem Vermögen besteht. Die Restnutzungsdauer beträgt – Stand Dezember 2017 – noch 21 Jahre.

Einflussfaktoren 2014 – 2017

Kennzahlen	Richtwert	Werther (Westf.)
Unterhaltungsaufwendungen gesamt je m ² Verkehrsfläche in Euro	1,25	0,80
Reinvestitionsquote in Prozent	100	7

Tendenziell spiegelt die Durchschnittsbetrachtung der Jahre 2014 bis 2017 das Ergebnis des Jahres 2016, wobei beide Quoten über den Vierjahreszeitraum etwas schlechter ausfallen.

Alter und Zustand

Der Anlagenabnutzungsgrad zeigt das durchschnittliche Alter des Verkehrsflächenvermögens. Er ist das Verhältnis der bereits genutzten Lebensdauer zur Gesamtnutzungsdauer der Verkehrsflächen.

Die Stadt Werther (Westf.) hat im Zuge der Aufstellung der Eröffnungsbilanz 2008 eine Nutzungsdauer von 60 Jahren für ihre Verkehrsflächen festgelegt. Dabei haben alle Straßen die gleiche Gesamtnutzungsdauer (Anliegerstraßen, Sammelstraßen, Hauptverkehrsstraßen und Ortsverbindungswege/Wirtschaftswege).

Seit 2013 lässt die NKF-Rahmentabelle eine Gesamtnutzungsdauer von 25 bis 50 Jahre zu.

Anlagenabnutzungsgrad Verkehrsflächen in Prozent 2017

Werther (Westf.)	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
65	31	80	59	53	59	66	53

→ Feststellung

Der Anlagenabnutzungsgrad von 65 Prozent deutet darauf hin, dass die Verkehrsflächen Werthers (Westf.) sukzessive überaltern.

Beim Anlagenabnutzungsgrad ist allerdings zu beachten, dass es sich um einen rechnerisch gemittelten Wert handelt. Er sagt nichts über den tatsächlichen Zustand der Verkehrsflächen aus.

Die erforderlichen Erhaltungsmaßnahmen sind nicht nur vom Alter, sondern auch vom Zustand der Verkehrsflächen abhängig. Fraglich ist, ob das Vermögen in einem, dem Alter entsprechenden Zustand ist. Oder ob der Zustand besser ist als das Alter vermuten lässt. Die Frage lässt sich nur auf der Grundlage des Ergebnisses einer körperlichen Inventur beantworten (siehe hierzu: Steuerung/Zustandserfassung).

→ Empfehlung

Um sich ein aktuelles Bild des Verkehrsflächenzustands zu machen, sollte die Stadt Werther (Westf.) kurzfristig eine körperliche Inventur durchführen. Darauf aufbauend ist zu prüfen, ob der Bilanzwert der Verkehrsflächen mit ihrem Zustand übereinstimmt. Gegebenenfalls muss eine Wertberichtigung vorgenommen werden.

Die Verkehrsflächen sollten – je nach Schadensbild - in fünf Zustandsklassen eingeteilt werden:

- Zustandsklasse 1: sehr guter Zustand (Zustandswert bis 1,5)
- Zustandsklasse 2: guter Zustand (Zustandswert 1,5 bis 2,5)
- Zustandsklasse 3: mittlerer Zustand (Zustandswert 2,5 bis 3,5)
- Zustandsklasse 4: schlechter Zustand (Zustandswert 3,5 bis 4,5)
- Zustandsklasse 5: sehr schlechter Zustand (Zustandswert ab 4,5)

Zwischen den körperlichen Inventuren kann das Zustandskataster anhand der durchgeführten Erneuerungsmaßnahmen fortgeschrieben werden.

Unterhaltung

Die im Folgenden dargestellten Aufwendungen beziehen sich ausschließlich auf die Verkehrsflächen. Hierin sind keine Aufwendungen für Verkehrslenkungsanlagen, Straßenbeleuchtung, Reinigung und Winterdienst sowie Ingenieurbauwerke enthalten.

Gesamtaufwendungen

Grundlage für die Gesamtaufwendungen ist der gesamte Ressourcenverbrauch (beziehungsweise die Vollkosten) für die Unterhaltung der Verkehrsflächen. Das bedeutet, dass neben den Eigen- und Fremdleistungen sowie verwaltungsseitigen Aufwendungen auch die Abschreibungen und Verluste aus Anlagenabgängen in die Kennzahl einbezogen werden. Dies ist erforderlich, um die Vergleichbarkeit der Aufwendungen zu gewährleisten.

Aufwendungen* je m² Verkehrsfläche in Euro 2016

Werther (Westf.)	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2,53	0,48	5,44	2,04	1,36	2,03	2,53	57

*incl. Abschreibung der Verkehrsflächen

Die Aufwendungen von 2,53 Euro je m² Verkehrsfläche setzen sich zusammen aus:

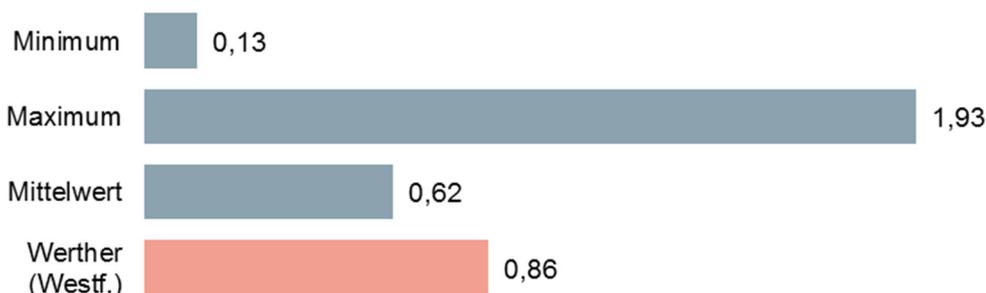
- den Abschreibungen von 1,57 Euro je m²,
- den Unterhaltungsaufwendungen von 0,86 Euro je m² und
- dem Verlust aus Anlagenabgängen von 0,10 Euro je m².

Der Haushalt der Stadt Werther (Westf.) wurde im Jahr 2016 für die Verkehrsflächen mit rund 1,3 Mio. Euro belastet. Der Anteil der Abschreibungen auf die Verkehrsflächen lag bei 810.000 Euro. Die Unterhaltungsaufwendungen betragen rund 450.000 Euro; der Verlust aus Anlagenabgängen 50.000 Euro. Instandhaltungsrückstellung sind weder in 2016, noch im Zeitraum 2013 bis 2013 gebildet oder aufgelöst worden.

Unterhaltungsaufwendungen

Die gpaNRW hat sich bei der Datenermittlung der Unterhaltungsaufwendungen je m² Verkehrsfläche am „Merkblatt über den Finanzbedarf der Straßenerhaltung in den Gemeinden“ der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen e. V. (FGSV), Ausgabe 2004, orientiert.

Unterhaltungsaufwendungen gesamt je m² Verkehrsfläche in Euro 2016



Werther (Westf.)	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
0,86	0,37	0,57	0,80	57

Die „Unterhaltungsaufwendungen gesamt je m² Verkehrsfläche“ sind ohne Abschreibungen und ohne Verluste aus Anlagenabgängen errechnet. Diese werden dem Zielwert von 1,25 Euro/m² gegenüber gestellt. In den Richtwerten der FGSV werden die Abschreibungen und Verluste aus Anlagenabgängen ebenfalls nicht berücksichtigt.

Ohne individuelle Besonderheiten des Straßennetzes fehlen nach der Empfehlung der FGSV im Jahr 2016 rechnerisch 0,39 Euro für den Erhalt des vorhandenen Zustands. Durch nicht berücksichtigte örtliche Besonderheiten kann der Finanzbedarf für die Stadt Werther (Westf.) anders ausfallen.

Kennzahlen Unterhaltungsaufwendungen Werther (Westf.)

Kennzahlen	Richtwert*	Werther (Westf.)	Differenz je m ²
Unterhaltungsaufwendungen gesamt je m ² Verkehrsfläche in Euro	1,25	0,86	0,39

* Basierend auf dem Merkblatt der FGSV – hochgerechnet auf 2016

→ Feststellung

Die gpaNRW bewertet es positiv, dass die Stadt Werther (Westf.) mehr finanzielle Ressource für die Unterhaltung ihrer Verkehrsflächen zur Verfügung stellt, als andere Kommunen. Inwieweit sich dieser erhöhte Einsatz auch positiv auf den Zustand der Verkehrsflächen auswirkt, lässt sich erst durch eine körperliche Inventur beurteilen.

Grundsätzlich ist eine ausreichende Unterhaltung der Verkehrsflächen notwendig, um die Gesamtnutzungsdauer des Straßenvermögens zu erreichen. Sollten diese durch eine angespannte Finanzlage unterbleiben, kann der Wertverlust beschleunigt werden. Dann besteht die Gefahr, dass die Verkehrsflächen die festgelegte Nutzungsdauer möglicherweise nicht erreichen.

§ 75 Abs. 1 GO NRW fordert, die stetige Erfüllung der Aufgaben zu sichern. Dieses gelingt nur mit einer ausreichenden Unterhaltung der Verkehrsflächen.

Anliegerbeiträge nach KAG für Investitionsmaßnahmen können überwiegend nur erhoben werden, wenn eine regelmäßige und ausreichende Unterhaltung durchgeführt wurde.

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

Aufgabenverteilung nach FGSV:

Betriebliche Unterhaltung:

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

Bauliche Unterhaltung:

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

Instandsetzung:

- Dünnschichtbeläge (einschließlich Markierung),
- Oberflächenbehandlung (einschließlich Markierung),
- Einbau Deckschicht (einschließlich Bordstein und Rinnen regulieren, Markierung),
- Pflaster- und Plattenbeläge regulieren,
- Gräben neu profilieren,
- Bankette fräsen usw.

→ **Feststellung**

Der Baubetriebshof Werther (Westf.) wird überwiegend für betriebliche Unterhaltungsarbeiten eingesetzt. Die bauliche Unterhaltung und Instandsetzungen werden in der Regel an private Firmen vergeben. Die gpaNRW sieht diese Vorgehensweise positiv.

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

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

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

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

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

→ **Feststellung**

Der Fachbereich 4 „Planen und Bauen“ verfolgt zur Erhaltung seiner Verkehrsflächen die „Instandsetzungs-Strategie“. Das sieht die gpaNRW positiv.

Reinvestitionen

Das Infrastrukturvermögen, hier die Verkehrsflächen, ist für die langfristige Aufgabenerfüllung der Stadt Werther (Westf.) notwendig. Daher ist es wichtig, in ausreichendem Maße in dieses Vermögen zu investieren.

Grundsätzlich sollte Werther (Westf.) natürlich jederzeit die Notwendigkeit des vorgehaltenen Verkehrsflächenvermögens überprüfen. Nicht benötigte Flächen sollten aufgegeben werden.

Der Bilanzwert des Anlagevermögens sinkt jedes Jahr um die Summe der Abschreibungen. Zum Werterhalt muss die Stadt Werther (Westf.) die Abschreibungssumme in das Vermögen wieder investieren (reinvestieren). Über den gesamten Lebenszyklus der Verkehrsfläche sollte die Kommune 100 Prozent der Abschreibungen reinvestieren. In der Bilanz wirken sich nur investive Maßnahmen aus. Unterhaltungsaufwendungen fallen unter die „konsumtiven Maßnahmen“, die zum Erreichen der Gesamtnutzdauer notwendig sind. Sie steigern aber nicht den Bilanzwert.

(Re)Investitionen Werther (Westf.) im Zeitverlauf

Auszahlungen für Investitionen - Verkehrsflächen	2014	2015	2016	2017
Gesamtinvestitionen Verkehrsflächen in Euro	54.000	74.000	791.000	86.000
davon Reinvestitionen Verkehrsflächen in Euro	39.000	55.000	97.000	35.000

Im Vierjahresdurchschnitt hat Werther (Westf.) 57.000 Euro reinvestiert. Dem stehen durchschnittliche jährliche Abschreibungen von 810.000 Euro gegenüber.

Investitionen Verkehrsflächen 2016

Kennzahlen	Werther (Westf.)	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Investitionsquote Verkehrsflächen in Prozent	92	0	155	43	16	33	67	66
Reinvestitionsquote Verkehrsflächen in Prozent	11	0	112	29	4	18	49	62
Reinvestitionsquote Verkehrsflächen im 4-Jahres-Durchschnitt in Prozent	7	0	131	34	9	28	51	44

Die Investitionsquote ist das Verhältnis aller investiven Maßnahmen, auch der Bau von neuen Straßen, zu allen Abschreibungen.

Im interkommunalen Vergleich ist die Investitionsquote der Stadt Werther (Westf.) überdurchschnittlich. Über den tatsächlichen Werterhalt des Bestandes sagt diese Quote allerdings noch nichts aus, weil in der Investitionsquote auch Neubaumaßnahmen enthalten sind. Diese steigern grundsätzlich den Bilanzwert.

Die Reinvestitionsquote ergibt sich aus der Summe der Reinvestitionen in bestehendes Vermögen und Erträgen aus Zuschreibungen. Diese werden dividiert durch die Summe der Abschreibungen (planmäßig und außerplanmäßig) und Verlusten aus Anlagenabgängen. Diese Quote zeigt, ob der Wert des bestehenden Vermögens erhalten bleibt. Diese Quote ist 2016 im interkommunalen Vergleich unterdurchschnittlich.

Für das Betrachtungsjahr 2016 beträgt die Reinvestitionsquote elf Prozent und im 4-Jahresdurchschnitt liegt sie bei sieben Prozent. Über den ganzen Lebenszyklus gesehen, sollte diese Quote bei 100 Prozent liegen. Nur so ist das Vermögen der Verkehrsflächen zu erhalten. Jede Quote unter 100 Prozent birgt langfristig das Risiko des Vermögensverzehr.

Reinvestitionsquote Verkehrsflächen in Prozent

2014	2015	2016	2017
4,7	6,7	11,3	4,4

Eine geringere Reinvestitionsquote kann über einen gewissen Zeitraum durchaus akzeptabel sein. Setzt sich die Differenz aus Abschreibungen und Reinvestitionen aber über einen längere

ren Zeitraum fort, so sind damit Risiken für den Haushalt, aber auch für den Zustand der Verkehrsflächen verbunden.

Ein zusätzliches bilanzielles Risiko besteht in zu geringen Unterhaltungsaufwendungen. Im Ergebnis können sie zu außerplanmäßigen Abschreibungen führen. Dies ist immer dann der Fall, wenn Bilanzwert und Zustand der Verkehrsfläche nicht mehr übereinstimmen. § 95 Abs. 1 GO NRW fordert einen Jahresabschluss, der ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Schulden-, Ertrags- und Finanzlage der Gemeinde vermittelt.

Abschreibungen je m² Verkehrsfläche in Euro 2016

Werther (Westf.)	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1,57	0,36	3,51	1,36	0,97	1,20	1,71	63

Im Vierjahresdurchschnitt betragen die Abschreibungen der Stadt Werther (Westf.) auf die Verkehrsflächen 1,58 Euro je m².

Außerplanmäßige Abschreibungen hat es zwischen 2014 – 2017 nicht gegeben. Die Verluste aus Anlagenabgängen betragen im Mittel 14.000 Euro.

Reinvestition je m² Verkehrsfläche in Euro 2016

Werther (Westf.)	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
0,19	0	1,62	0,40	0,09	0,28	0,55	59

Im Vierjahresdurchschnitt hat die Stadt Werther (Westf.) 0,11 Euro je m² Verkehrsfläche reinvestiert. Um einen dauerhaften Erhalt des Verkehrsflächenvermögens sicherzustellen, müssen die Abschreibungen in vollem Umfang reinvestiert werden. Die Stadt Werther (Westf.) sollte sich auch mit Blick auf den hohen Anlagenabnutzungsgrad auf einen erhöhten Reinvestitionsbedarf einstellen.

→ Feststellung

Das Reinvestitionsvolumen in Werther (Westf.) müsste höher sein, damit kein zusätzliches Risiko für den Wert der Verkehrsflächen entsteht.

Reinvestitionen an Gemeindestraßen werden in der Regel durch Straßenbaubeiträge nach dem Kommunalabgabengesetz (KAG) durch die Anlieger mit finanziert. Die Stadt (Westf.) erhebt die Beiträge der Anlieger auf Basis ihrer Straßenbaubeitragsatzung aus dem Jahr 1985. Vergleicht man die Höhe der Anliegerbeiträge mit denen der Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes (StGB), dann liegt der Anteil der beitragspflichtigen Anlieger am unteren Ende der vorgegebenen Spannbreite (siehe hierzu auch den Teilbericht „Finanzen“).

→ Empfehlung

Die Stadt sollte den rechtlich möglichen Rahmen der Anlieger-Straßenbaubeiträge gemäß § 8 KAG NRW nach oben ausschöpfen.

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de