

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Vorbericht der Stadt Horst-
mar im Jahr 2019*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Horstmar	3
Managementübersicht	3
Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)	4
→ Ausgangslage der Stadt Horstmar	6
Strukturelle Situation	6
→ Überörtliche Prüfung	9
Grundlagen	9
Prüfungsbericht	9
→ Prüfungsmethodik	11
Kennzahlenvergleich	11
Strukturen	11
Benchmarking	12
Konsolidierungsmöglichkeiten	12
gpa-Kennzahlenset	12
→ Prüfungsablauf	13

→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Horstmar

Managementübersicht

Die Stadt Horstmar befindet sich seit 2010 in der Haushaltssicherung. Der angestrebte Haushaltsausgleich ist für das Jahr 2020 vorgesehen. Von 2010 bis 2016 werden teilweise deutliche Jahresfehlbeträge ausgewiesen. In 2017 kann mithilfe einer erheblichen Gewerbesteuernachzahlung erstmalig wieder ein positives Jahresergebnis erzielt werden. Bereinigt man das Jahresergebnis 2017 um Schwankungen bei der Gewerbesteuer, des Finanzausgleichs und der allgemeinen Kreisumlage sowie um Sondereffekte ergibt sich ein strukturelles Ergebnis von minus 1,1 Mio. Euro. Dieses strukturelle Defizit deutet auf einen weiter vorhandenen Konsolidierungsbedarf hin, der vom positiven Jahresergebnis überdeckt wird. Die mittelfristige Finanzplanung 2020 bis 2022 sieht jeweils Überschüsse zwischen 0,4 Mio. Euro und 0,7 Mio. Euro vor. Die hohen Gewerbesteuernachzahlungen in 2017 und 2019 haben Auswirkungen auf die Schlüsselzuweisung und Kreisumlage der kommenden Jahre. Ergänzend hat die gpaNRW zusätzliche Planungsrisiken bei der Jugendamtsumlage festgestellt. Im Übrigen bestehen für die Planung allgemeine konjunkturell bedingte Veränderungsrisiken.

Das Eigenkapital der Stadt hat sich in den letzten Jahren aufgrund der Fehlbeträge laufend reduziert. 2016 betrug das Eigenkapital nur noch 0,9 Mio. Euro. Die Stadt Horstmar stand damit kurz vor der Überschuldung. Mit der Anhebung der Hebesätze bei den Grundsteuern A und B und der Eigenkapitalverzinsung im Abwasserbereich hat die Stadt Horstmar wirksame Konsolidierungsschritte unternommen. Die Haushaltskonsolidierung ist konsequent weiterzuführen. Zukünftig sollten nachhaltig positive Jahresergebnisse erzielt werden, um das Eigenkapital und insbesondere die Ausgleichsrücklage zu verstärken. Die ab 2017 erneut ausgewiesene Ausgleichsrücklage stellt als Puffer ein Instrument der Risikovorsorge dar.

Risiken muss die gpaNRW bei den Verkehrsflächen als wesentlicher Vermögensposition feststellen: hier ist seit der NKF-Eröffnungsbilanz zum 01. Januar 2007 bis 2016 ein Werteverzehr von über 30 Prozent (rd. 3,3 Mio. Euro) eingetreten. Der hohe Anlagenabnutzungsgrad macht deutlich, dass für die Stadt Horstmar hier erhöhte Risiken bestehen. Diese können sich hinsichtlich erforderlicher werdender Unterhaltungsaufwendungen und Instandsetzungsmaßnahmen realisieren.

Der Eigenkapitalabbau steht in Zusammenhang mit der im Betrachtungszeitraum wiederholt fehlenden Selbstfinanzierungskraft der Stadt: die Liquiditätskredite und die Schulden insgesamt haben sich deutlich erhöht. Die Stadt gehört in 2017 zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit dem höchsten Schuldenstand. Insbesondere in der Verzinsung der Liquiditätskredite können erhebliche Risiken aufkommen. In 2019 konnten 2,6 Mio. Euro Liquiditätskredite getilgt werden, die zum Schuldenabbau beitragen und dieses Zinsrisiko abmildern.

Bei den angebotenen Leistungen wie der offenen Ganztagschule (OGS) und den Sporthallen und Fußballplätzen bestehen im interkommunalen Vergleich noch Konsolidierungsmöglichkeiten. Zwar besteht kein „Zuviel“ an Hallen und Plätzen, jedoch wird der Haushalt stärker als in anderen Kommunen durch das städtische Leistungsangebot belastet. Hier regt die gpaNRW an, die außerschulischen Nutzer finanziell stärker einzubinden, indem entweder Nutzungsentgelte

erhoben werden oder Zuschüsse gesenkt werden. Mit Blick auf zu erwartende demografische Entwicklungen und Interessensverlagerungen bei den Sportvereinen empfiehlt die gpaNRW ein Sportstättenentwicklungskonzept, um frühzeitig auf eintretende Entwicklungen reagieren zu können. Im Bereich der OGS schöpft die Stadt Horstmar die vorhandenen Möglichkeiten zur finanziellen Beteiligung der Eltern nicht aus: der Finanzierungsanteil der Elternbeiträge fällt bei 75 Prozent der Vergleichskommunen höher aus. Handlungsmöglichkeiten bestehen hier in einer Erhöhung des Höchstbeitrags, der Staffelung der Einkommensgruppen sowie bei den Befreiungstatbeständen. Zudem wird eine detailliertere Ausweisung der OGS im städtischen Haushalt empfohlen. Bei den Spiel- und Bolzplätzen wird das städtische Angebot in 2017 mit sehr geringem Aufwand bereitgestellt. Handlungsmöglichkeiten bestehen hier in der differenzierten Erfassung der Bauhofleistungen, die um eine jährliche Hauptuntersuchung der Spielgeräte zu ergänzen sind.

Weitere wesentliche finanzwirtschaftliche Konsolidierungsmöglichkeiten wurden bei den Beiträgen und Gebühren betrachtet. Bei den Straßenausbaubeiträgen hat die Stadt Horstmar zwischenzeitlich sowohl die Beitragssätze nach ihren örtlichen Gegebenheiten überarbeitet als auch die Wirtschaftswege beitragspflichtig gemacht. Diese Beiträge bieten eine gute Refinanzierungsmöglichkeit, zumal das Land NRW beabsichtigt, den Beitragszahler diesbezüglich zu entlasten.

Im Bereich der Abwasserbeseitigung hat die Stadt Horstmar die Empfehlungen aus der letzten überörtlichen Prüfung teilweise umgesetzt: die höhere Eigenkapitalverzinsung trägt wesentlich zur Konsolidierung des Kernhaushalts bei. Handlungsmöglichkeiten ergeben sich noch bei der Höhe des Zinssatzes und durch eine sukzessive Umstellung der Berechnungsbasis bei den kalkulatorischen Abschreibungen. In den übrigen Gebührenbereichen ist eine regelmäßige Vor- und Nachkalkulation bei einer größtmöglichen Kostendeckung vorzunehmen.

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.

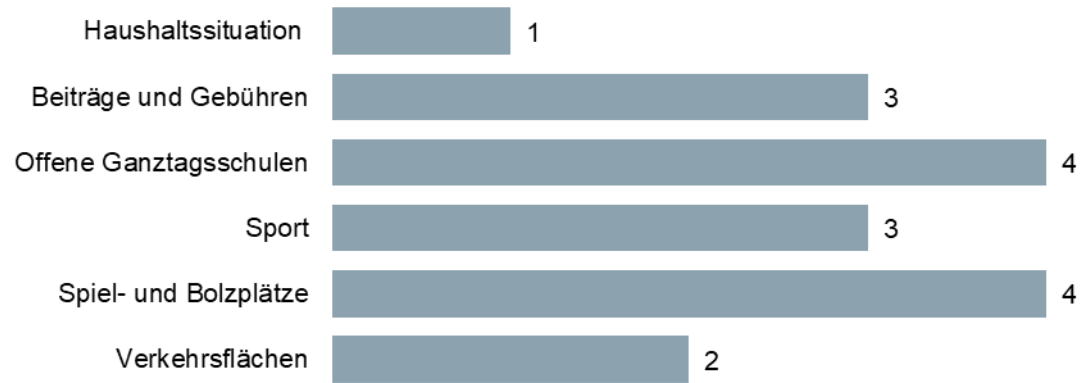
Im Prüfgebiet Finanzen bewertet die gpaNRW allein die Haushaltssituation. Die KIWI-Bewertung spiegelt hier den Konsolidierungsbedarf wider. Sie zeigt damit auch, wie groß der Handlungsbedarf ist, die von uns aufgezeigten Verbesserungsmöglichkeiten umzusetzen.

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.

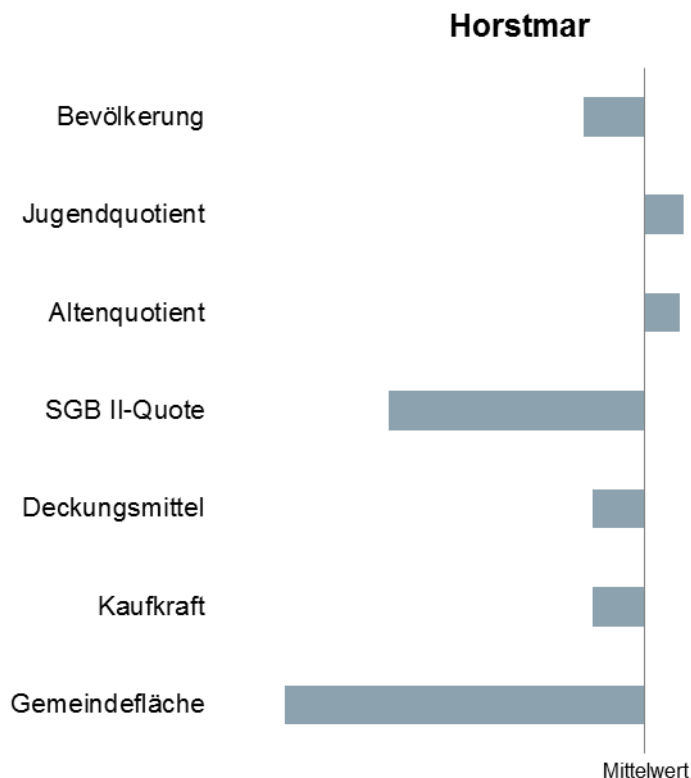
KIWI



→ Ausgangslage der Stadt Horstmar

Strukturelle Situation

Das folgende Balkendiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Horstmar. 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 Stadt Horstmar gehört mit 6.420 Einwohnern per 31. Dezember 2017 (IT.NRW) zu den einwohnermäßig sehr kleinen kreisangehörigen Kommunen. Damit gehört sie zu den kleineren Kommunen im Kreis Steinfurt. Aktuell wird in der Prognose von IT.NRW bis 2040 ein Rückgang der Bevölkerung von rund sieben Prozent (ca. 670 Einwohner) prognostiziert. Die natürliche Bevölkerungsentwicklung² belegt diesen Rückgang, so dass ein Bevölkerungszuwachs nur über Zuwanderungen erzielt werden kann. Aktuell ist die Bevölkerungszahl bis 2017 wieder auf den Stand von 2012 angestiegen. Die Stadt Horstmar entwickelt sukzessive entsprechendes Bauland, um Angebote auch im sozialen Wohnungsbau bereitstellen zu können. So konnten die 2016 angebotenen Baugebiete „Nieland“ und „Grollenburg“ vollständig vermarktet werden. Mit

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

² Saldo aus Geburten und Sterbefällen

den aktuellen Bauleitplanungen für „Haferfeld“, „Eichendorffstr. I“ und Koppelfeld III werden weitere Bauflächen bereitgestellt. Zudem werden Teile der bestehenden Wohnbebauung aus den 50er Jahren mit einem Investorenmodell ersetzt. Die Nachfrage an Baugrundstücken speist sich insbesondere aus der 24 km entfernten Stadt Münster. Als Beleg für eine wachsende Bevölkerung wird die steigende Nachfrage an Betreuungsangeboten für Kinder und Jugendliche genannt. In Verbindung mit der guten Erreichbarkeit des Autobahnnetzes (BAB 1 und 31) geht die Stadt davon aus, dass kein Bevölkerungsrückgang eintreten wird.

Der Zuzug nach Horstmar erfolgt insbesondere in der Altersgruppe der 30 bis 50-Jährigen bzw. den unter 18-Jährigen (sog. Familienwanderung), während in der Altersgruppe der 18 bis unter 25-Jährigen eine deutliche Abwanderung zu Bildungs- und Universitätsstandorten stattfindet (sog. Bildungswanderung). Dementsprechend weist der Jugendquotient³ Horstmar aktuell als eine im Vergleich etwas jüngere Kommune aus. Der Altenquotient⁴ liegt deutlich oberhalb des Mittelwertes. Die Entwicklung hin zu einer älter werdenden Bevölkerung ist in Horstmar somit etwas stärker als bei den Vergleichskommunen eingetreten. Diese Entwicklung wird sich weiter verstärken, wenn geburtenstarke Jahrgänge die Altersgruppe der über 65-Jährigen erreichen. Innerhalb der nächsten zehn Jahre wird diese Altersgruppe zur zahlenmäßig stärksten Altersgruppe in Horstmar werden. Die bestehenden Altenhilfeeinrichtungen (Haus Loreto, St. Gertrudis Haus) tragen durch laufende Zuzüge ebenfalls zu dieser Altersgruppe bei. In der Altstadt ist eine ergänzende Tagespflegeeinrichtung der Caritas vorgesehen, um der örtlichen Nachfrage begegnen zu können. Der interdisziplinär besetzte Mobilitätsausschuss der Stadt setzt sich mit der Mobilität, der allgemeinen Verkehrssituation und der Barrierefreiheit im Stadtgebiet auseinander. Der aktuelle barrierefreie Umbau des Kirchenplatzes dokumentiert die Zusammenarbeit zwischen Kirche und Stadt zu diesem Thema.

Die Arbeitslosenquote (hier: SGB II-Quote) ist im Vergleich mit den anderen kleinen kreisangehörigen Kommunen sehr gering. Dieser Wert liegt damit deutlich unterhalb des Durchschnitts der kleinen kreisangehörigen Kommunen im Kreis Steinfurt insgesamt. Die unterdurchschnittliche Kaufkraft resultiert aus den überwiegend im Produktionsbereich angesiedelten Beschäftigungsverhältnissen.

Die Zuwanderung durch Flüchtlinge spielt in Horstmar mittlerweile eine untergeordnete Rolle: zurzeit leben 51 Flüchtlinge im Gemeindegebiet, die dezentral untergebracht sind. Die Integrationsbemühungen wurden insbesondere in Zusammenarbeit mit der Kirche und dem ehrenamtlichen Engagement der Bevölkerung bewältigt. Sport-, Schützen- und Bürgervereine haben sich eingebracht. Mit Hilfe eines runden Tisches wurden die Aufgaben koordiniert und z. B. die ehrenamtlichen Flüchtlingslotsen unterstützt. In 2015 wurde mit der hohen Zahl an Flüchtlingen der Wohnungsmangel im Horstmar deutlich erkennbar und stellte alle Beteiligten vor große Herausforderungen.

Die allgemeinen Deckungsmittel (Realsteuern, Schlüsselzuweisungen und Gemeinschaftsanteile an Gemeinschaftssteuern) als Durchschnitt von 2014 – 2017 stellen sich im Vergleich unterdurchschnittlich dar. Die schwierige Haushaltssituation macht es erforderlich, die Fördermittelakquise mit eigenen Kräften zu betreiben und die Projekte selbst umzusetzen. So wurden mehrere Förderprojekte initiiert, die sich über das Projekt „Soziale Integration im Quartier“ bis zu

³ Anteil unter 20-Jähriger an der Bevölkerung im mittleren Alter (20- bis 65-Jährige)

⁴ Anteil über 65-Jährige an der Bevölkerung im mittleren Alter (20- bis 65-Jährige)

gemeinsamen Maßnahmen mit dem Kreis Steinfurt zum Umweltschutz wie z. B. die energetische Sanierung der Astrid-Lindgren-Schule (Westseite) erstrecken.

Das Gemeindegebiet mit rd. 45 km² ist deutlich kleiner als die Durchschnittsfläche der Vergleichskommunen. Nur wenige Kommunen haben eine geringere Fläche. Dies führt aufgrund der geringen Einwohnerzahl zu einer Bevölkerungsdichte deutlich unterhalb des interkommunalen Durchschnitts. Die Gemeindestruktur ist durch die zwei Ortsteile Horstmar und Leer als grundsätzlich günstig einzuschätzen. Hinzu kommen verschiedene Bauerschaften, Wohnweiler und Einzelsiedlungen, die durch städtische Verkehrsflächen zu erschließen sind und damit die Kommune stärker als erwartet belasten.⁵

Insgesamt blicken die Ortsteile Horstmar und Leer auf eine langjährige eigenständige Historie zurück. Der Zusammenschluss zur Stadt Horstmar erfolgte 1969 aufgrund eines entsprechenden Bürgerentscheids. 2019 konnte damit sowohl das 50jährige Bestehen der gemeinsamen Stadt Horstmar als auch 750 Jahre Stadtrechte für den Ortsteil Horstmar als „Stadt der Burgmannshöfe“ gefeiert werden. Gleichzeitig hat der Denkmalschutz hier eine hervorgehobene Bedeutung. Insgesamt sind weit über 60 Bau- und Bodendenkmäler im Stadtgebiet ausgewiesen.

Umgang mit Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Die in der letzten überörtlichen Prüfung 2012 durch die gpaNRW ausgesprochenen Handlungsempfehlungen wurden intensiv im Rechnungsprüfungsausschuss beraten und im Rat der Stadt entsprechende Beschlüsse gefasst. Insbesondere die empfohlene Stärkung der Ertragsseite bei den Realsteuern und die teilweise umgesetzte Eigenkapitalverzinsung im Abwasserbereich tragen wesentlich zur Verbesserung der Haushaltssituation bei. Die Empfehlungen zum Bauhof haben dort zu organisatorischen Veränderungen geführt. Zudem wurde der Aufbau einer Kostenrechnung initiiert. Die empfohlene Einführung von Nutzungsentgelten für Turnhallen war in der Stadt Horstmar nicht umsetzbar.

⁵ vgl. Teilbericht Verkehrsflächen, Seite 8

→ 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 KIWI⁶, zum Prüfungsablauf sowie zur Prüfungsmethodik.
- Die Teilberichte beinhalten die ausführlichen Ergebnisse der einzelnen Prüfgebiete.

Das gpa-Kennzahlenset für die Stadt Horstmar 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.

⁶ 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 Horstmar hat die gpaNRW keine Feststellung getroffen, die eine unmittelbare Stellungnahme erforderlich macht. Bei der Prüfung erkannte Verbesserungspotenziale weist die gpaNRW im Prüfungsbericht als **Empfehlung** aus.

Unabhängig davon nimmt die Kommune nach Abschluss der Prüfung 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 Horstmar wurde in der Zeit von Dezember 2018 bis November 2019 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir für Finanzen und Sport- und Spielplätze das Vergleichsjahr 2017 und in den übrigen Prüffeldern das Jahr 2016. Dabei haben wir auf die festgestellten Jahresabschlüsse 2010 bis 2017 zurückgegriffen. Ergänzend lag uns die im Haushalt 2019 enthaltene mittelfristige Ergebnisplanung bis einschließlich 2022 vor. Neben den Daten früherer Jahre haben wir ebenfalls Aktuelles berücksichtigt, um Aussagen für die Zukunft machen zu können.

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Stefan Loepke
Finanzen	Christoph Boxleitner
Schulen	Hermann Ptok
Sport und Spielplätze	Sandra Krämer
Verkehrsflächen	Sandra Krämer

Das Prüfungsergebnis haben die Prüfer mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten erörtert. Ergänzend wurden die wesentlichen Prüfungsergebnisse am 05. Juli 2019 Herrn Bürgermeister Wenking sowie dem Verwaltungsvorstand der Stadt Horstmar vorgestellt.

Herne, den 12. November 2019

gez.

Thomas Nauber

Abteilungsleitung

gez.

Stefan Loepke

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 Horstmar
im Jahr 2019*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Haushaltssituation	3
Haushaltssteuerung	4
Beiträge und Gebühren	5
→ Inhalte, Ziele und Methodik	6
→ Haushaltssituation	7
Rechtliche Haushaltssituation	8
Ist-Ergebnisse	10
Plan-Ergebnisse	12
Eigenkapital	15
Schulden	17
Vermögen	20
→ Haushaltssteuerung	23
Kommunaler Steuerungstrend	23
Umgang mit haushaltswirtschaftlichen Risiken	24
→ Konsolidierungsmöglichkeiten	26
Beiträge	26
Gebühren	27
Steuern	29
→ Zusätzliche Erläuterungen zu einzelnen Haushaltspositionen und Bilanzposten	31
Pensionsrückstellungen	31
Finanzanlagen	32
→ Anlagen: Ergänzende Tabellen	33

→ Managementübersicht

Haushaltssituation

Rechtliche Haushaltssituation

Die Stadt Horstmar befindet sich seit 2010 in der Haushaltssicherung. Mit dem Haushalt 2019 wurde die 7. Fortschreibung des Haushaltssicherungskonzeptes beschlossen. Danach ist der Haushaltsausgleich für das Jahr 2020 vorgesehen. Die Genehmigung der Kommunalaufsicht nach § 76 Abs. 2 GO NRW liegt vor. Mittlerweile liegt der Haushalt 2020/2021 vor. Dieser sieht für die Jahre 2020 bis 2024 jeweils positive Ergebnisse vor. Mit Schreiben vom 10. Oktober 2019 hat der Kreis Steinfurt als Aufsichtsbehörde der Stadt Horstmar die vorzeitige Beendigung der HSK-Pflicht zum 01. Januar 2020 mitgeteilt.

Horstmar ist nach § 116 GO NRW zur Aufstellung eines Gesamtabchlusses verpflichtet. Zu den voll zu konsolidierenden Unternehmen gehören die Stadtwerke Horstmar und die Gewerbe-Industrie- und Wohnbauförderungsgesellschaft mbH der Stadt Horstmar. Die geprüften und festgestellten Gesamtabchlüsse liegen bis 2017 vor.

Ist-Ergebnisse

Von 2010 bis 2016 werden teilweise erhebliche Jahresfehlbeträge ausgewiesen. In 2017 kann erstmalig wieder ein Überschuss ausgewiesen werden. Dieser wurde im Wesentlichen durch einen Einmaleffekt beim Gewerbesteueraufkommen erreicht. Die Planung 2018 sah einen Fehlbetrag von 0,2 Mio. Euro, das mittlerweile vorliegende Ergebnis sieht einen Überschuss von 0,1 Mio. Euro vor. Bereinigt man das Jahresergebnis 2017 um Schwankungen und Sondereffekte ergibt sich ein strukturelles Ergebnis von minus 1,1 Mio. Euro. Dieses strukturelle Defizit deutet auf einen weitergehenden Konsolidierungsbedarf hin.

Plan-Ergebnisse

Die Stadt Horstmar plant für den Haushalt 2019 mit einem Fehlbetrag von 1,2 Mio. Euro. Das hohe Gewerbesteueraufkommen durch einen Einmaleffekt in 2017 wirkt sich zeitversetzt auf die Schlüsselzuweisungen aus. Für 2019 erhält Horstmar 1,3 Mio. Euro weniger Schlüsselzuweisung vom Land als 2018. Die mittelfristige Finanzplanung 2020 bis 2022 sieht jeweils Überschüsse zwischen 0,4 Mio. Euro und 0,7 Mio. Euro vor. Wichtige Ertragspositionen sind dabei vorsichtig geplant. Eine hohe Gewerbesteuernachzahlung in 2019 wird jedoch Auswirkungen auf die Schlüsselzuweisung und Kreisumlage der kommenden Jahre haben. Im Aufwandsbereich hat die gpaNRW zusätzliche Planungsrisiken bei der Jugendamtsumlage erkannt.

Eigenkapital

Das Eigenkapital der Stadt wurde in den letzten Jahren aufgrund der Fehlbeträge in der Ergebnisrechnung stark abgebaut. Ende 2016 betrug das Eigenkapital noch 0,9 Mio. Euro. Die Stadt

Horstmar stand dadurch kurz vor der Überschuldung. Durch den Sondereffekt der Gewerbesteuernachzahlung in 2017 und den dadurch erzielten Jahresüberschuss konnte das Eigenkapital wieder erhöht werden. Durch das niedrige Eigenkapital sind die Handlungsspielräume der Stadt stark eingeschränkt. Eine Überschuldung muss unbedingt vermieden werden. Die Haushaltskonsolidierung ist daher konsequent weiterzuführen. Ziel muss es sein, dauerhaft positive Jahresergebnisse zu erwirtschaften, um das Eigenkapital zu verstärken.

Schulden

Maßgebliche Ursache für den Schuldenanstieg sind die stark gestiegenen Liquiditätskredite. Mit einer Pro-Kopf-Verschuldung des Kernhaushalts von 4.233 Euro gehört die Stadt zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit dem höchsten Schuldenstand. Die Planung 2020 bis 2022 sieht jeweils Liquiditätsüberschüsse aus dem laufenden Geschäft vor. Damit sollte der Schuldenabbau eingeleitet werden.

Vermögen

Die Stadt konnte beim Gebäudevermögen den durch Abschreibungen und Abgänge bedingten Werteverzehr ausgleichen und neue Vermögenswerte schaffen. Die Anlagenabnutzungsgrade sind bei wichtigen Gebäudepositionen unauffällig. Das Straßennetz dagegen weist bereits einen fortgeschrittenen Abnutzungsgrad auf. Die Wirtschaftswege haben bei einer rein bilanziellen Betrachtung sogar mehr als drei Viertel ihres geplanten Nutzungszeitraumes hinter sich. Dies deutet auf eine zunehmende Überalterung des Verkehrsinfrastrukturvermögens hin.

→ KIWI-Bewertung

Die gpaNRW bewertet das Handlungsfeld Haushaltssituation der Stadt Horstmar mit dem Index 1.

Haushaltssteuerung

Um die Auswirkungen der haushaltswirtschaftlichen Steuerung deutlicher zu machen, haben wir die Jahresergebnisse um stark schwankende Positionen wie die Gewerbesteuer, die Kreisumlage und den Finanzausgleich bereinigt. Dieser kommunale Steuerungstrend geht in Horstmar bis 2017 nur leicht zurück. Die Stadt konnte durch eigene Konsolidierungsbemühungen den Haushalt positiv beeinflussen.

Mit der Ausgleichsrücklage als ein Baustein der Risikovorsorge können unvorhergesehene Haushaltsverschlechterungen aufgefangen werden. In Horstmar konnte erstmals wieder mit dem Jahresüberschuss 2017 die Ausgleichsrücklage aufgebaut werden. Die Jahresergebnisse sollten nachhaltig verbessert werden, um die Ausgleichsrücklage als Pufferfunktion weiter aufzubauen. Um dieses Ziel zu erreichen, ist der eingeschlagene Konsolidierungskurs konsequent weiterzuführen.

Beiträge und Gebühren

Beiträge

Bei den Erschließungsbeiträgen nach dem Baugesetzbuch sind nennenswerte Handlungsmöglichkeiten nicht zu erkennen. Bei den Straßenbaubeiträgen nach dem Kommunalabgabengesetz (KAG) hat die Stadt Horstmar durch eine neue Satzung die Anteile der Beitragspflichtigen erhöht. Auch wird durch die neue Satzung die Abrechnung von Wirtschaftswegen nach dem KAG möglich gemacht. In den letzten Jahren sind keine straßenbaulichen Maßnahmen durchgeführt worden, die eine Abrechnung nach dem KAG nach sich ziehen. Die Verkehrsflächen weisen in Horstmar bereits einen fortgeschrittenen Abnutzungsgrad von 73 Prozent aus. Dies deutet auf einen erhöhten Investitionsbedarf in den nächsten Jahren hin. Die KAG-Beiträge bieten hierbei eine gute Refinanzierungsmöglichkeit.

Das Land NRW beabsichtigt die Anlieger von Straßen finanziell zu entlasten. Zur Kompensation von Mindereinnahmen sollen die Kommunen Mittel aus einem Förderprogramm des Landes abrufen können. Durch das Förderprogramm und die beabsichtigte Gesetzesänderung des Landes können sich die Rahmenbedingungen zur Erhebung von Straßenausbaubeiträgen ändern.

Gebühren

Im Bereich der Abwasserbeseitigung hat die Stadt Horstmar die Empfehlungen aus der letzten überörtlichen Prüfung teilweise umgesetzt. Die höhere Eigenkapitalverzinsung von jährlich 210.000 Euro trägt wesentlich zur Konsolidierung des Kernhaushalts bei. Handlungsmöglichkeiten ergeben sich noch bei der Höhe des Zinssatzes und durch eine (sukzessive) Umstellung der Berechnungsbasis bei den kalkulatorischen Abschreibungen.

Bei den Straßenreinigungsgebühren ist seit 2007 keine neue Kalkulation erfolgt. Die Stadt Horstmar sollte in allen gebührenrelevanten Aufgabenbereichen vollständige Gebührenkalkulationen aufstellen und jährliche Nachkalkulationen durchführen. Dabei ist auf eine größtmögliche Kostendeckung zu achten. Der bei der Straßenreinigungsgebühr zu berücksichtigende Öffentlichkeitsanteil sollte dabei nachvollziehbar berechnet und dokumentiert werden.

Die Stadt Horstmar betreibt einen kommunalen Friedhof und hat in 2017 eine neue Gebührenkalkulation durchgeführt. Die Stadt sollte bei der nächsten Gebührenkalkulation einen kalkulatorischen Zinssatz im Rahmen der aktuellen Rechtsprechung berücksichtigen. Dabei sollte der Anteil des öffentlichen Grün überprüft werden, um eine größtmögliche Kostendeckung zu erreichen.

→ KIWI-Bewertung

Die gpaNRW bewertet das Handlungsfeld Beiträge und Gebühren der Stadt Horstmar mit dem Index 3.

→ 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	bestätigt	HPI / JA / GA
2018	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI
2019	bekannt gemacht			HPI

Die im Haushalt 2019 enthaltene mittelfristige Planung der Jahre 2020 bis 2022 wurde ebenfalls berücksichtigt.

Die Stadt Horstmar ist nach § 116 Abs. 1 GO NRW verpflichtet, erstmalig zum 31. Dezember 2010 einen Gesamtabschluss aufzustellen. Zu den voll zu konsolidierenden Unternehmen gehören die Stadtwerke Horstmar (Betriebszweige Wasserwerk und Abwasserwerk) und die Gewerbe- Industrie- und Wohnbauförderungsgesellschaft mbH der Stadt Horstmar (GIWO). Die Gesamtabschlüsse 2010 bis 2018 sind aufgestellt und geprüft.

Rechtliche Haushaltssituation

Jahresergebnisse und Rücklagen

Jahresergebnisse und Rücklagen in Tausend Euro (Ist)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Jahresergebnis	-2.346	-1.109	-698	-1.459	-1.824	-1.674	-220	1.085
Höhe der Ausgleichsrücklage	0	0	0	0	0	0	0	1.085
Höhe der allgemeinen Rücklage	7.897	6.788	6.090	4.632	2.807	1.133	913	913
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis	0	0	0	0	0	0	0	1.085
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis	-2.346	-1.109	-698	-1.459	-1.824	-1.674	-220	0
Verringerung der allgemeinen Rücklage des	22,9	14,0	10,3	24,0	39,4	59,6	19,4	keine Verrin-

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent								gerung
Fehlbetragsquote in Prozent	22,9	14,0	10,3	24,0	39,4	59,6	19,4	pos. Ergebnis

Jahresergebnisse und Rücklagen in Tausend Euro (Plan)

	2018	2019	2020	2021	2022
Jahresergebnis	-218	-1.208	446	524	671
Höhe der Ausgleichsrücklage *	867	0	0	193	864
Höhe der allgemeinen Rücklage *	913	573	1.019	1.350	1.350
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis	-218	-867	0	193	864
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis	0	-341	446	331	0

* Die Höhe der Ausgleichsrücklage und der allgemeinen Rücklage wird unter der Prämisse dargestellt, dass die allgemeine Rücklage nach § 75 Abs. 3 GO NRW mindestens drei Prozent der Bilanzsumme des Jahresabschlusses aufweist. Die drei Prozent (1.350 Tausend Euro auf Basis der Bilanz zum 31.12.2017) werden voraussichtlich mit dem Überschuss 2021 erreicht. Danach erfolgt eine Zuführung zur Ausgleichsrücklage.

Haushaltsstatus

Haushaltsstatus

Haushaltsstatus	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
ausgeglichener Haushalt										
fiktiv ausgeglichener Haushalt										
genehmigungspflichtige Verringerung allg. Rücklage										
HSK genehmigt	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X

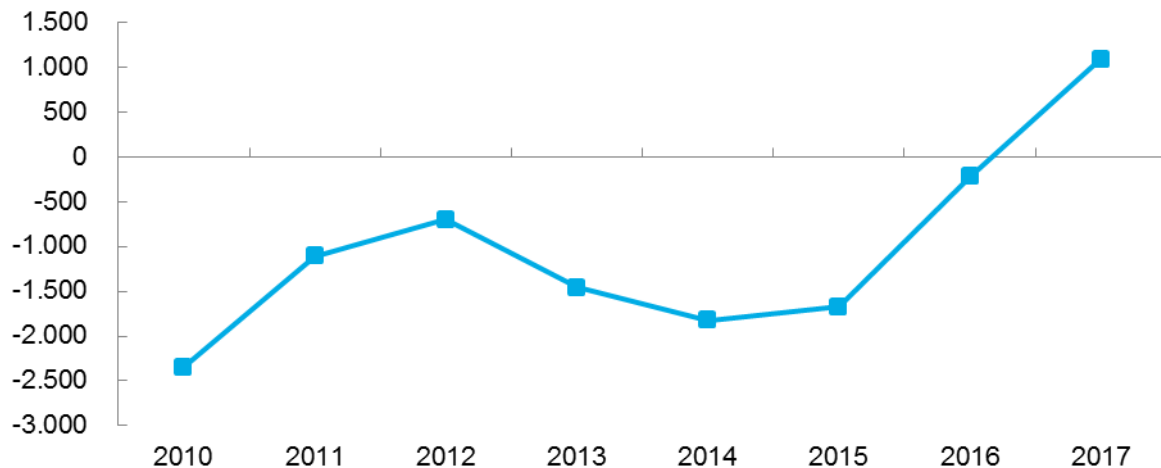
bis 2017 Ist-Daten, ab 2018 Plan-Daten

Die Stadt Horstmar befindet sich seit 2010 in der Haushaltssicherung. Das Haushaltssicherungskonzept wurde mit der Aufstellung des Haushaltes 2019 fortgeschrieben. Der Haushaltsausgleich ist für 2020 vorgesehen. Die Genehmigung des Haushaltssicherungskonzepts von der Kommunalaufsicht liegt vor. Mittlerweile liegt der Haushalt 2020/2021 vor. Dieser sieht für die Jahre 2020 bis 2024 jeweils positive Ergebnisse vor. Mit Schreiben vom 10. Oktober 2019

hat der Kreis Steinfurt als Aufsichtsbehörde der Stadt Horstmar die vorzeitige Beendigung der HSK-Pflicht zum 01. Januar 2020 mitgeteilt.

Ist-Ergebnisse

Jahresergebnisse der Stadt Horstmar in Tausend Euro



Die Stadt Horstmar schließt die Ergebnisrechnung bis 2016 mit teilweise deutlichen Jahresfehlbeträgen ab. Seit 2014 konnten die Ergebnisse jedoch jedes Jahr verbessert werden. In 2017 kann erstmalig wieder ein Überschuss ausgewiesen werden. Die Planung sah noch einen Fehlbetrag von 0,2 Mio. Euro vor. Die Verbesserung in 2017 wurde im Wesentlichen durch einen Einmaleffekt beim Gewerbesteueraufkommen erreicht. Die Planung 2018 sah einen leichten Fehlbetrag von 0,2 Mio. Euro, das Rechnungsergebnis schließt mit einem Überschuss von 0,1 Mio. Euro. Folgende Maßnahmen haben in den letzten Jahren wesentlich zur strukturellen Verbesserung der Haushaltssituation beigetragen:

- Die Erhöhung der Hebesätze zur Grundsteuer A und B in den Jahren 2015, 2016 und 2017 (rd. 0,5 Mio. Euro) sowie
- Die Eigenkapitalverzinsung aus dem Abwasserbereich (rd. 0,2 Mio. Euro).

Daneben haben die guten konjunkturellen Entwicklungen bei der Gewerbesteuer und den Gemeinschaftssteuern zum positiven Verlauf beigetragen.

Setzt man das Jahresergebnis 2017 in Bezug zur Einwohnerzahl reiht sich die Stadt Horstmar wie folgt ein:

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2017

Horstmar	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
169	-778	474	5	-36	7	70	61

Aufgrund der teilweise deutlichen Jahresfehlbeträge der letzten Jahre gehört die Stadt Horstmar bis 2016 zur Hälfte der Vergleichskommunen mit den niedrigsten Jahresergebnissen je Einwohner. In 2010 und 2013 bis 2015 reiht sich die Stadt sogar im untersten Viertel ein.

Ordentliche Erträge je Einwohner in Euro 2017

Horstmar	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.082	1.159	2.955	2.074	1.805	2.061	2.256	61

Bis 2016 gehört die Stadt Horstmar zum Viertel der Vergleichskommunen mit den niedrigsten Erträgen je Einwohner mit einer Tendenz zum Minimalwert. Erst in 2017 mit dem hohen Gewerbesteueraufkommen sind die ordentlichen Erträge je Einwohner über dem Durchschnitt.

Ordentliche Aufwendungen je Einwohner in Euro 2017

Horstmar	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.917	1.604	2.992	2.066	1.801	2.014	2.295	61

Die Aufwendungen je Einwohner betragen von 2010 bis 2016 durchschnittlich 1.533 Euro. Damit gehört die Stadt zu den 25 Prozent der kleinen kreisangehörigen Kommunen mit den niedrigsten Aufwendungen. 2017 ist wegen einer Rückstellungszuführung entsprechend höherer ordentlicher Aufwand angefallen.

Die einwohnerbezogene Betrachtung der Erträge und Aufwendungen lässt den Schluss zu, dass weitere Haushaltsverbesserungen sich eher im Ertragsbereich realisieren lassen.

Gesamtjahresergebnis je Einwohner in Euro 2017

Horstmar	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
246	-159	246	23	-33	31	76	21

Durch den erstmalig erzielten Gesamtüberschuss 2017 reiht sich die Stadt bei einer einwohnerbezogenen Betrachtung in der Spitzenposition ein. Von 2010 bis 2016 weist Horstmar jedoch unterdurchschnittliche Werte auf.

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

Stadt Horstmar	
Jahresergebnis	1.085
Bereinigungen (Gewerbesteuer, Kreisumlage, Finanzausgleich)	-6.018
Hinzurechnungen Sondereffekte	375
= bereinigtes Jahresergebnis	-4.557
Hinzurechnungen (Mittelwerte Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich)	3.410
= strukturelles Ergebnis	-1.148

Das um Schwankungen und Sondereffekte bereinigte Jahresergebnis 2017 ist um 2,3 Mio. Euro schlechter als das tatsächliche Jahresergebnis. Dies ist im Wesentlichen auf die Bereinigung bei der Gewerbesteuer zurückzuführen.

→ Feststellung

Das strukturelle Ergebnis 2017 beträgt -1.148.000 Euro. Dieses Defizit von 179 Euro je Einwohner deutet auf einen weiter bestehenden Konsolidierungsbedarf hin.

Plan-Ergebnisse

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

- welche haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen und wesentlichen Parameter die Stadt Horstmar 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 nachvoll-

ziehbare 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 Horstmar plant nach dem aktuellen Haushaltsplan 2019 für 2022 einen Überschuss von 671.486 Euro. Gegenüber dem strukturellen Ergebnis 2017 ist dies eine Ergebnisverbesserung von 1.819.486 Euro. Diese setzt sich im Wesentlichen wie folgt zusammen.

Vergleich strukturelles Ergebnis und Planergebnis - wesentliche Veränderungen in Tausend Euro

	2017	2022	Differenz	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Gewerbesteuer *	2.312	2.550	238	2,0
Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern *	2.238	3.387	1.149	8,6
Schlüsselzuweisungen *	1.009	1.500	491	8,3
alle übrigen Ertragspositionen **	4.919	4.687	-232	-1,0
Aufwendungen				
Personalaufwendungen **	1.937	2.031	94	1,0
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen **	3.064	2.761	-303	-2,1
allgemeine Kreisumlage *	1.973	2.190	217	2,1
sonstige Transferaufwendungen **	3.200	2.656	-544	-3,7
alle übrigen Aufwandspositionen **	1.451	1.814	363	4,6

* Durchschnittswert 2013 bis 2017

** Ergebnis 2017

Gewerbesteuer

Die Gewerbesteuer stellt für die Stadt Horstmar eine wichtige Ertragsposition dar. Im Jahr 2017 hat sich das Gewerbesteueraufkommen durch einen Einmaleffekt mehr als verdoppelt. Dieser positive Sondereffekt für den Haushalt wirkt sich jedoch negativ bei den Schlüsselzuweisungen aus. Für 2019 erhält Horstmar 1,3 Mio. Euro weniger Schlüsselzuweisung vom Land als 2018. Bei der Planung der Gewerbesteuer für 2019 geht die Stadt aufgrund der positiven Entwicklung der Wirtschaft von einer Steigerung von 0,2 Mio. Euro aus. Für die mittelfristige Planung ist dagegen keine weitere Steigerung eingeplant worden. Ein zusätzliches Planungsrisiko ist daher nicht zu erkennen. An dieser Stelle ist zu erwähnen, dass die Stadt Horstmar in 2019 eine ungeplante Gewerbesteuernachzahlung von rund 6,5 Mio. Euro erhalten hat. Auch für die kommenden Jahre kann die Stadt durch diesen Gewerbesteuerzahler mit Mehrerträgen von rund 0,8 Mio. Euro jährlich rechnen. Diese erfreulichen Entwicklungen für die Stadt Horstmar werden entsprechend bei der Planung des Haushalts 2020 berücksichtigt.

Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern

Die Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern (Einkommenssteuer und Umsatzsteuer) sind für die Stadt Horstmar die größte Ertragsposition. Mit einem Zuwachs von 1,1 Mio. Euro leisten diese Steuererträge den größten Beitrag zum positiven Jahresergebnis 2022. Ausgehend vom Durchschnittswert der Jahre 2013 bis 2017 steigen diese Erträge bis 2022 um jährlich 8,6 Prozent. Beim Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer plant die Stadt für 2019 gemäß der Festsetzung 2019 des Landes. Für den mittelfristigen Planungszeitraum 2020 bis 2022 wendet sie die Steigerungsraten aus den Orientierungsdaten des Landes¹ an. Zusätzliche Risiken werden daher nicht gesehen. Ob die Erträge jedoch in voller Höhe realisiert werden können, bleibt abzuwarten. Erste Prognosen gehen bereits von einem Abflachen der konjunkturellen Entwicklung aus. Es bestehen daher allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken.

Schlüsselzuweisungen

Die Schlüsselzuweisungen sind im Wesentlichen von der Leistungsfähigkeit des Landeshaushaltes sowie der eigenen Steuerkraft abhängig. Für 2019 hat die Stadt Horstmar den Ansatz gemäß der Festsetzung zum GFG 2019 eingeplant. Aufgrund des hohen Gewerbesteueraufkommens 2017 und der dadurch bedingten zeitversetzten Auswirkung beim Finanzausgleich fallen die Schlüsselzuweisungen in 2019 deutlich geringer aus als in den Vorjahren. Ab 2020 geht die Stadt davon aus wieder Schlüsselzuweisungen zu erhalten, die in etwa dem Wert aus 2018 entsprechen. Zu beachten ist, dass die erhebliche Gewerbesteuernachzahlung in 2019 Auswirkungen auf die Höhe der Schlüsselzuweisungen der Folgejahre haben wird. Die Stadt Horstmar muss damit rechnen, aufgrund der einmalig gestiegenen Finanzkraft in 2019 zeitversetzt wenig oder gar keine Schlüsselzuweisung zu erhalten. Aufgrund der momentanen Verwerfungen der eigenen Steuerkraft durch die Einmaleffekte bei der Gewerbesteuer ist eine verlässliche Planung kaum möglich.

Personalaufwendungen

Die Personalaufwendungen insgesamt (Dienstbezüge Beamte, Gehaltsaufwendungen für die Tarifbeschäftigten, Zuführung zu Pensionsrückstellungen, Beihilfen) erhöhen sich bis 2022 jedes Jahr um durchschnittlich ein Prozent. Die wesentliche Position sind dabei die Gehaltsaufwendungen der Tarifbeschäftigten. Für die Planung 2019 wurde personenscharf kalkuliert und eine Gehaltsentwicklung von drei Prozent eingeplant. Danach wird für den mittelfristigen Planungszeitraum bis 2022 eine jährliche Steigerung von zwei Prozent eingeplant. Zusätzliche Planungsrisiken werden hier nicht gesehen.

Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen

Bei den Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen werden die Unterhaltungs- und Bewirtschaftungsaufwendungen der Grundstücke und Gebäude veranschlagt. Die meisten Positionen wurden im mittelfristigen Planungszeitraum nicht gesteigert. Gerade bei der Gebäudebewirt-

¹ Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes NRW vom 02. August 2018, Az. 304-46..05.01-264/18

schaftung muss jedoch mit einer gewissen Preissteigerung gerechnet werden. Die Verwaltung geht davon aus, einen Großteil der Preissteigerungen durch die Umstellung auf LED-Beleuchtung in allen städtischen Gebäuden aufzufangen. Diese energetische Maßnahme wird zurzeit umgesetzt mit einem Investitionsvolumen von 0,2 Mio. Euro und einer 90 Prozent Förderung vom Land NRW. Für die Straßenbeleuchtung ist ebenfalls eine Umstellung auf LED-Beleuchtung vorgenommen wurden mit dem gleichen Förderanteil. Ob die Maßnahme vollumfänglich die Preissteigerungen auffangen kann, bleibt abzuwarten. Ein zusätzliches Planungsrisiko besteht nicht.

Allgemeine Kreisumlage

Die allgemeine Kreisumlage wird von mehreren Faktoren beeinflusst wie den Umlagebedarf des Kreises und die Entwicklung der Steuerkraft der übrigen Kommunen im Kreis. Darauf hat die Stadt Horstmar keinen Einfluss, so dass die Planung grundsätzlich mit Unsicherheiten behaftet ist. Die Stadt hat die allgemeine Kreisumlage in der mittelfristigen Planung mit dem Ansatz für 2019 ohne Steigerung fortgeschrieben. Der Kreis Steinfurt geht in seinen Haushalt 2019 sogar von einer sinkenden Zahllast beim Umlagebedarf aus. Daher sind zusätzliche Planungsrisiken nicht zu erkennen. Die hohe Gewerbesteuernachzahlung in 2019 wird jedoch für die Stadt Horstmar Auswirkungen auf die künftig zu leistende Kreisumlage haben. Die Stadt kann hierfür nach § 37 Abs. 5 Kommunalhaushaltsverordnung NRW eine Rückstellung bilden.

Sonstige Transferaufwendungen

Die sonstigen Transferaufwendungen werden wesentlich von den Leistungen für Flüchtlinge und der Jugendamtsumlage geprägt. Aufgrund sinkenden Flüchtlingszahlen wird für 2019 mit geringeren Aufwendungen gerechnet und dieser Wert bis 2022 fortgeschrieben. Im Ertragsbereich werden die pauschalen Finanzzuweisungen korrespondierend geplant. Die Jugendamtsumlage wird von der Stadt Horstmar wie die allgemeine Kreisumlage in der mittelfristigen Planung mit dem Ansatz für 2019 ohne Steigerung fortgeschrieben. Der Kreis Steinfurt geht jedoch in seinen Planungen von einer durchschnittlichen jährlichen Steigerung von rund 5,5 Prozent aus. Die Stadt muss daher bei der Jugendamtsumlage mit höheren Aufwendungen rechnen als eingeplant.

→ Feststellung

Wichtige Ertragspositionen sind vorsichtig geplant. Die hohe Gewerbesteuernachzahlung in 2019 wird Auswirkungen auf die Schlüsselzuweisung und Kreisumlage der kommenden Jahre haben. Im Aufwandsbereich bestehen zusätzliche Planungsrisiken bei der Jugendamtsumlage.

Eigenkapital

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

Entwicklung des Eigenkapitals in Tausend Euro (Ist)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Eigenkapital 1	7.905	6.796	6.098	4.639	2.815	1.141	921	2.006
Eigenkapital 2	19.819	20.030	20.069	18.744	16.739	14.809	14.609	15.518
Bilanzsumme	39.798	41.669	42.814	42.728	42.133	42.764	43.346	44.997
Eigenkapitalquoten in Prozent								
Eigenkapitalquote 1	19,9	16,3	14,2	10,9	6,7	2,7	2,1	4,5
Eigenkapitalquote 2	49,8	48,1	46,9	43,9	39,7	34,6	33,7	34,5

Das Eigenkapital ist bis 2017 um fast 75 Prozent zurückgegangen. Ursächlich hierfür sind die Jahresfehlbeträge 2010 bis 2016 von insgesamt 9,3 Mio. Euro, die entsprechend eigenkapitalmindernd wirken. Ende 2016 betrug das Eigenkapital nur noch 0,9 Mio. Euro. Die Stadt Horstmar stand dadurch kurz vor der Überschuldung. Durch den Sondereffekt der Gewerbesteuer-nachzahlung in 2017 und den dadurch erzielten Jahresüberschuss konnte das Eigenkapital wieder erhöht werden.

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

Eigenkapitalquoten 1 und 2 in Prozent 2017

	Horstmar	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Eigenkapitalquote 1	4,5	-4,8	68,4	30,4	17,9	33,0	42,5	61
Eigenkapitalquote 2	34,5	27,2	84,0	64,2	57,5	65,3	76,0	61

Die Stadt Horstmar gehört durchgängig zum Viertel der Vergleichskommunen mit der niedrigsten Eigenkapitalquote. Das gleiche Resultat ergibt sich unter Einbeziehung der Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge (Eigenkapital 2) mit einer Tendenz sogar zum Minimalwert.

Gesamteigenkapitalquoten 1 und 2 in Prozent 2017

	Horstmar	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Gesamteigenkapitalquote 1	3,5	3,5	39,9	25,3	14,1	29,1	34,5	21
Gesamteigenkapitalquote 2	36,5	33,2	81,8	62,0	50,6	63,7	71,7	21

→ Feststellung

Die Stadt Horstmar verfügt Ende 2017 nur noch über wenig Eigenkapital. Der Handlungsspielraum der Stadt ist dadurch stark eingeschränkt. Durch die hohe Gewerbesteuernachzahlung in

2019 kann das Eigenkapital verstärkt werden. Dieser Einmaleffekt ist jedoch keine strukturelle Verbesserung der Haushaltssituation.

→ **Empfehlung**

Die Haushaltskonsolidierung ist konsequent weiterzuführen. Ziel muss es sein, den Eigenkapitalverzehr zumindest der letzten Jahre wieder auszugleichen. Dazu ist es nötig, dauerhaft positive Jahresergebnisse zu erwirtschaften, um das Eigenkapital insgesamt zu verstärken.

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
Anleihen	0	0	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	6.210	6.026	5.836	5.641	5.461	6.682	6.457	6.329
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	2.080	4.854	5.700	9.060	10.072	10.383	11.768	11.375
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	195	161	128	96	78	44	10	8
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	1.077	970	836	718	601	589	703	295
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	206	68	350	224	43	186	645	361
Sonstige Verbindlichkeiten (bis Jahresergebnis 2011 inkl. Erhaltene Anzahlungen)	4.273	3.407	3.324	1.258	1.257	1.368	449	502
Erhaltene Anzahlungen (ab Jahresergebnis 2012)	./.	./.	456	857	1.367	2.018	666	1.139
Verbindlichkeiten gesamt	14.041	15.486	16.629	17.854	18.879	21.270	20.698	20.009
Rückstellungen	5.004	5.162	5.123	5.137	5.508	5.687	5.679	7.054
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	0	48	58	65	93	88	107	110
Schulden gesamt	19.045	20.695	21.811	23.056	24.480	27.045	26.483	27.173
Schulden je Einwohner in Euro	2.923	3.210	3.403	3.623	3.856	4.195	4.137	4.233

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
davon Verbindlichkeiten in Euro je Einwohner	2.155	2.402	2.595	2.805	2.973	3.299	3.233	3.117

Die Verbindlichkeiten haben sich von 2010 bis 2017 um mehr als 40 Prozent erhöht. Das ist im Wesentlichen auf die gestiegenen Kreditverbindlichkeiten zurückzuführen. Die Stadt war im Betrachtungszeitraum durchgängig auf Liquiditätskredite angewiesen. Der Bestand hat sich um 9,3 Mio. Euro auf 11,4 Mio. Euro erhöht. Die ausgewiesenen Investitionskredite sind dagegen annähernd gleichgeblieben. Ende 2017 werden 1,1 Mio. Euro an erhaltenen Anzahlungen ausgewiesen. Dabei handelt es sich um Zuwendungen für investive Zwecke, die noch nicht verbraucht wurden. Die Stadt Horstmar hat diese erhaltenen Anzahlungen in 2017 mit der entsprechenden Liquidität hinterlegt. Setzt man die Verbindlichkeiten in Bezug zur Einwohnerzahl ergibt sich folgendes Bild:

Verbindlichkeiten je Einwohner in Euro 2017

Horstmar	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
3.058	229	5.062	1.802	972	1.396	2.564	61

Beim interkommunalen Vergleich werden die Kreditverbindlichkeiten von verbundenen Unternehmen nicht berücksichtigt, so dass sich geringere Verbindlichkeiten je Einwohner ergeben als in der oben dargestellten Tabelle. Die Stadt Horstmar gehört durchgängig zum Viertel der Kommunen mit den höchsten Verbindlichkeiten je Einwohner.

Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner in Euro 2017

Horstmar	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.954	760	5.347	2.263	1.377	2.108	2.841	21

Auf Konzernebene werden geringere Verbindlichkeiten ausgewiesen als im Kernhaushalt. Dies liegt an einem Liquiditätskredit der Stadtwerke Horstmar an den Kernhaushalt, der im Gesamtabschluss konsolidiert wurde. Ab 2015 gehört die Stadt jedoch auch hier zum Viertel mit den höchsten Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner.

Insgesamt ist der Schuldenstand in Horstmar um 8,1 Mio. Euro auf über 27 Mio. Euro angestiegen. Mit einer Pro-Kopf-Verschuldung des Kernhaushalts von 4.233 Euro gehört die Stadt zu den 25 Prozent der kleinen kreisangehörigen Kommunen mit dem höchsten Schuldenstand. Durch die positiven Entwicklungen in 2019 konnte die Stadt bereits zwei Liquiditätskredite in Höhe von insgesamt 2,8 Mio. Euro tilgen und somit den Schuldenabbau einleiten.

Nach den Kreditverbindlichkeiten sind die Rückstellungen die zweitgrößte Schuldenposition. Diese haben sich bis 2017 um 2,1 Mio. Euro erhöht. Mit fünf Mio. Euro stellen dabei die Pensionsverpflichtungen die wesentlichste Einzelposition dar. Im Kapitel Pensionsrückstellungen wird darauf näher eingegangen.

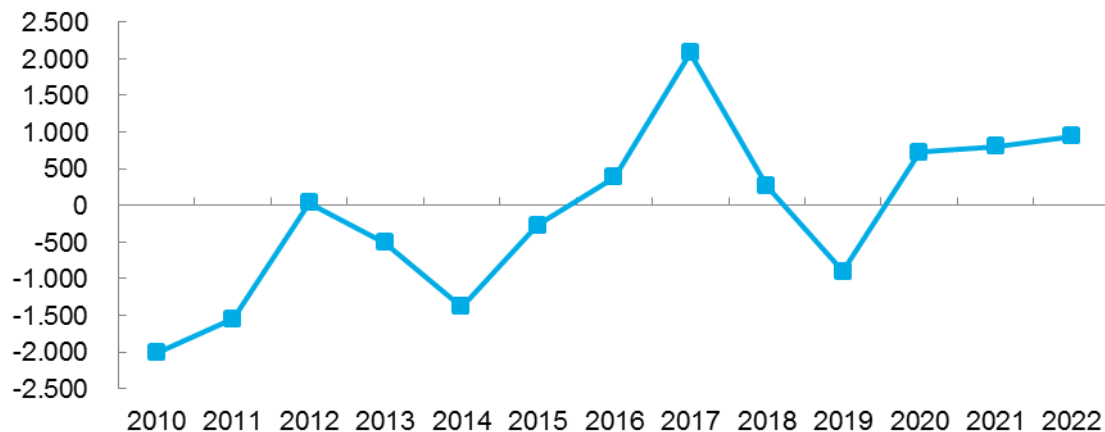
→ **Feststellung**

Der Schuldenstand der Stadt Horstmar ist hoch. Es werden durchgängig Kredite zur Sicherstellung der Liquidität benötigt. Sollten sich zukünftig die momentan guten Zinskonditionen verschlechtern, stellt dies ein Risiko für den Haushalt dar.

Die Stadt Horstmar plant für die Jahre 2019 bis 2022 mit Investitionen in Höhe von elf Mio. Euro, der größte Teil davon (8,6 Mio. Euro) für Baumaßnahmen in 2019. Die Auszahlungen sollen durch entsprechende investive Einzahlungen (pauschale Zuweisungen, Förderprogramme) finanziert werden. Allein für den Breitbandausbau im Außenbereich sind fünf Mio. Euro vorgesehen, die zu 100 Prozent durch Bundesmittel drittfinanziert sind. Für 2019 ist vorsorglich eine Kreditermächtigung von 1,9 Mio. Euro vorgesehen worden. Hinzu kommen rund 0,1 Mio. Euro aus dem Förderprogramm „Gute Schule 2020“.

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

Im Zeitraum bis 2017 ergibt sich insgesamt ein Finanzmittelfehlbetrag von 5,3 Mio. Euro. Dieser resultiert aus den negativen Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit in Höhe von 3,2 Mio. Euro und den negativen Salden aus Investitionstätigkeit von 2,1 Mio. Euro. Die Stadt konnte nur in 2013, 2016 und 2017 das laufende Geschäft selbst finanzieren. Für die mittelfristige Finanzplanung 2020 bis 2022 sind jeweils Liquiditätsüberschüsse geplant.

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 2017

Horstmar	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
324	-778	565	74	11	61	172	61

Bei einer einwohnerbezogenen Betrachtung gehört die Stadt im Vergleichsjahr 2017 zur Spitzengruppe im interkommunalen Vergleich. Hier wirkt sich ebenfalls der Sondereffekt der hohen Gewerbesteuernachzahlung aus, die das Jahresergebnis 2017 maßgeblich beeinflusst hat. Bis 2016 war der Saldo aus dem laufenden Geschäft jeweils unter dem Durchschnitt im Vergleich mit den anderen kreisangehörigen Kommunen.

Cashflow aus laufender Geschäftstätigkeit je Einwohner in Euro (Gesamtabschluss) 2017

Horstmar	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
460	-94	547	183	77	148	241	20

→ Empfehlung

Die Stadt Horstmar sollte die geplanten Liquiditätsüberschüsse für den weiteren Schuldenabbau einsetzen.

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

Das Sachanlagevermögen macht 77 Prozent des gesamten Anlagevermögens aus. Wichtige Positionen sind dabei das Gebäudevermögen mit 33 Prozent und das Straßennetz mit 17 Prozent. Die anlageintensive Vermögensposition Kanalnetz ist in Horstmar ausgegliedert und damit nicht in der Bilanz des Kernhaushalts. In der nachfolgenden Betrachtung wird dieser Bereich aber mit einbezogen.

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 für die Gebäude und die Straßen 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 Rahmen-tabelle*		GND Horstmar	Durchschnittl. RND Horstmar zum 31.12.2017	Anlagen-abnutzungsgrad in Prozent
	von	bis			
Kindergärten/Kindertagesstätten	40	80	80	45	43,8
Schulgebäude (inkl. 2 Turnhallen)	40	80	80	36	55,0
Schulturnhalle Marienschule	40	60	60	49	18,3
Verwaltungsgebäude (inkl. altes Rathaus)	40	80	80	25	68,8
Feuerwehrgerätehäuser (inkl. Bauhof)	40	80	80	59	26,3
Straßen und Wirtschaftswege	25	60	37	11	70,3

GND = Gesamtnutzungsdauer, RND = Restnutzungsdauer jeweils in Jahren

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

Die Stadt Horstmar hat sich im Rahmen der Wahlmöglichkeiten für eher längere Nutzungszeiträume entschieden. Dadurch verringert sich grundsätzlich die jährliche Belastung durch die Abschreibungen. Im Kernhaushalt ist die Abschreibungsintensität dementsprechend sehr gering. Lediglich 7,7 Prozent der ordentlichen Aufwendungen entfallen in Horstmar auf die Abschreibungen. Damit gehört die Stadt zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit der niedrigsten Abschreibungsintensität. Lange Nutzungszeiträume in Verbindung mit hohen Abnutzungsgraden können aber auch zu vorzeitigen Investitionsbedarfen führen und damit den Haushalt ungeplant belasten.

Die Anlagenabnutzungsgrade sind im Gebäudebereich unauffällig. Das Straßennetz inklusive der Wirtschaftswege dagegen haben bei einer rein bilanziellen Betrachtung mehr als zwei Drittel ihres geplanten Nutzungszeitraumes hinter sich.

Gebäude

Das Gebäudevermögen hat sich im Betrachtungszeitraum um 2,6 Mio. Euro erhöht. Die Stadt konnte den durch Abschreibungen und Abgänge bedingten Werteverzehr ausgleichen und neue Vermögenswerte schaffen. Dies ist im Wesentlichen auf den Neubau in 2011 des Feuerwehrgerätehauses mit Bauhof in Horstmar an der Koppelstraße zurückzuführen. Auch für 2019 und 2020 sind weitere Investitionen im Gebäudebereich vorgesehen, unter anderem am Feuerwehrgerätehaus in Leer und an der Astrid-Lindgren-Schule in Horstmar.

Lediglich die Verwaltungsgebäude weisen einen erhöhten Abnutzungsgrad von fast 70 Prozent aus. Dabei ist jedoch auch das alte Rathaus berücksichtigt, welches rein bilanziell gesehen nur noch eine Restnutzungsdauer von fünf Jahren hat. Dieses Gebäude wird für repräsentative Zwecke sowie für Sitzungen und Trauungen genutzt.

Straßen

Das bilanzierte Straßennetz hat im Betrachtungszeitraum um 2,5 Mio. Euro an Wert verloren. Das entspricht einem Rückgang von 27 Prozent. Die Stadt Horstmar konnte den durch Abschreibungen und Abgänge bedingten Werteverzehr hier nicht mit entsprechenden Investitionen ausgleichen. Auch die bereits fortgeschrittene Abnutzungsgrade der Straßen und Wirtschaftswege deuten auf eine zunehmende Überalterung des Verkehrsinfrastrukturvermögens hin. In 2016 wurden von der Stadt 0,36 Euro und in 2017 0,51 Euro an Unterhaltungsaufwendungen je qm eingesetzt. Damit liegt Horstmar deutlich unter dem empfohlenen Richtwert von 1,25 Euro je qm. Wie sich die eingesetzten Unterhaltungsaufwendungen auf den Zustand der Verkehrsflächen auswirken, kann aufgrund der fehlenden aktuellen Zustandserfassung nicht ermittelt werden. Nähere Ausführungen zur Erhaltung des Straßenvermögens sind im Teilbericht „Verkehrsflächen“ zu finden.

→ Feststellung

Wichtige Gebäudepositionen der Stadt Horstmar weisen einen noch unauffälligen Abnutzungsgrad auf. Das Straßennetz inklusive der Wirtschaftswege sind dagegen bereits im letzten Drittel ihres geplanten Nutzungszeitraumes. Die Stadt muss in den nächsten Jahren mit einem höheren Finanzbedarf bei der Unterhaltung und Substanzerhaltung des Straßenvermögens rechnen.

→ Haushaltssteuerung

Im folgenden Abschnitt analysiert die gpaNRW,

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

Kommunaler Steuerungstrend

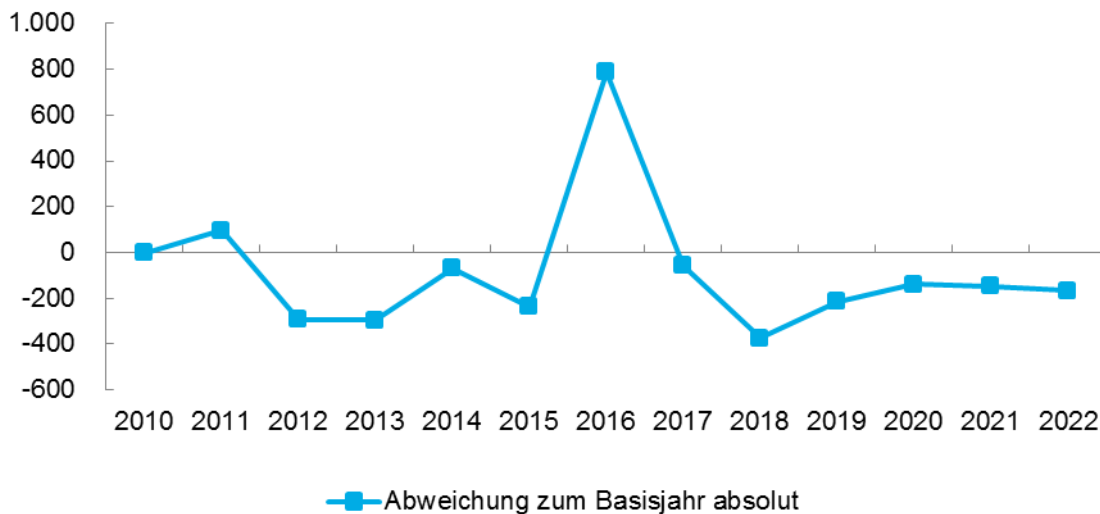
Die Jahresergebnisse werden wesentlich durch schwankende Erträge und Aufwendungen bei der Gewerbesteuer, der Kreisumlage und dem Finanzausgleich beeinflusst. Die Jahresergebnisse geben im Zeitverlauf damit nur bedingt einen Hinweis auf die Erfolge von eigenen Konsolidierungsbemühungen. Der kommunale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

- Erträge aus Grundstücksverkäufe,
- Erträge aus der Auflösung von Rückstellungen,
- Zuführung zu Pensions- und Beihilferückstellung für aktive Beschäftigte und Versorgungsempfänger,
- Zuführung zu Rückstellung für die Unterhaltung des Infrastrukturvermögens sowie
- Wertveränderungen beim Umlaufvermögen.

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

Kommunaler Steuerungstrend in Tausend Euro



bis 2017 Istwerte, ab 2018 Planwerte

Gegenüber dem Basisjahr 2010 geht der Steuerungstrend bis 2017 nur leicht um 56.000 Euro zurück. Die Stadt Horstmar konnte im Betrachtungszeitraum allgemeine Aufwandssteigerungen durch eigene Konsolidierungsbemühungen bei beeinflussbaren Haushaltspositionen nahezu ausgleichen. Aufwandssteigerungen ergeben sich regelmäßig durch allgemeine Preissteigerungen, Tarif- und Besoldungserhöhungen sowie durch nicht komplett refinanzierte Transferaufwendungen. So konnte die Stadt unter anderem durch Hebesatzerhöhungen bei der Grundsteuer B die Steuererträge in diesem Bereich fast verdoppeln und den Trend positiv beeinflussen. Der höhere Wert in 2016 ist größtenteils auf die in diesem Jahr rückwirkend für mehrere Jahre ausgezahlte Eigenkapitalverzinsung durch das Abwasserwerk zurückzuführen.

Der Rückgang des Steuerungstrends von 2017 nach 2018 stellt einen typischen Übergang von den Istwerten zu den Planwerten dar und ist Ausdruck einer vorsichtigen Planung der Kommune.

Umgang mit haushaltswirtschaftlichen Risiken

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

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

Dies geschieht zum Beispiel, indem sie weitere Konsolidierungsmaßnahmen vorbereitet.

Die Stadt Horstmar setzt sich vor allem im Lagebericht zum Jahresabschluss und im Vorbericht zum Haushaltsplan mit haushaltswirtschaftlichen Risiken auseinander. So werden dort beispielsweise die drohenden Erhöhungen der Aufwendungen im Bildungs- und Sozialbereich

erwähnt sowie die unsicheren Entwicklungen bei der Beteiligung an den Gemeinschaftssteuern und den Schlüsselzuweisungen. Eine Bewertung der Risiken wurde jedoch nicht vorgenommen.

→ **Empfehlung**

Die gpaNRW empfiehlt die Risiken zumindest überschlägig zu beziffern. Darauf aufbauend sollte festgelegt werden, mit welchen konkreten Konsolidierungsmaßnahmen die Risiken abgedeckt werden können.

Als Teil der Risikovorsorge ist die Ausgleichsrücklage zu sehen. Mit diesem vom Gesetzgeber vorgesehen Instrument können unvorhergesehene Haushaltsverschlechterungen aufgefangen werden. Erst mit dem Jahresüberschuss 2017 konnte die Ausgleichsrücklage wieder aufgebaut werden.

→ **Empfehlung**

Die Jahresergebnisse sollten nachhaltig verbessert werden, um die Ausgleichsrücklage als Pufferfunktion weiter aufzubauen. Um dieses Ziel zu erreichen, ist der eingeschlagene Konsolidierungskurs konsequent weiterzuführen.

→ 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 (Beitragserhebungspflicht).

Im Zeitraum bis 2017 refinanziert die Stadt Horstmar durchschnittlich 24 Prozent der Abschreibungen auf das Straßenvermögen durch Erträge aus der Auflösung von Beiträgen. Im Vergleich mit den anderen kleinen kreisangehörigen Kommunen ist dies ein unterdurchschnittlicher Wert.

Erschließungsbeiträge nach dem Baugesetzbuch (BauGB)

Grundlage für die Erhebung von Erschließungsbeiträgen ist die Satzung vom 28. März 1991. Danach können 90 Prozent des umlagefähigen Aufwandes auf die Beitragspflichtigen umgelegt werden. Auch werden durch die Satzung Vorfinanzierungsinstrumente wie Ablösungen und Vorausleistungen möglich gemacht. In Horstmar werden durch entsprechende Ablösevereinbarungen die Regelungen angewandt. Nennenswerte Handlungsmöglichkeiten sind nicht zu erkennen.

Straßenbaubeiträge nach dem Kommunalabgabengesetz (KAG)

Bereits in der letzten überörtlichen Prüfung hat die gpaNRW die Finanzierung von Straßenbaumaßnahmen durch Beiträge untersucht. Die Stadt Horstmar hat mittlerweile eine neue Straßen-

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

baubeitragssatzung beschlossen (Ratsbeschluss vom 20. Dezember 2018). In der Beitragssatzung ist eine Abwägung zwischen dem öffentlichen Anteil und dem Anteil der Beitragspflichtigen vorzunehmen. Die Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes (StGB) gibt dazu Spannweiten an. Diese beschreiben die möglichen Anteilssätze unter Berücksichtigung der Verkehrsbedeutung der jeweiligen Straße und ihrer Teileinrichtungen. Die von der Stadt Horstmar festgelegten Anteile der Beitragspflichtigen orientieren sich nun am oberen Ende der empfohlenen Spannweite. Auch wird durch die neue Satzung die Abrechnung von Wirtschaftsweegen nach dem KAG möglich gemacht.

Beitragsanteile in Prozent

Straßenart (Fahrbahn)	Spannbreite Beitragsanteil gemäß Satzungsmuster	Beitragsanteil gem. KAG-Satzung Horstmar
Anliegerstraßen	50-80	70
Haupterschließungsstraßen	30-60	50
Hauptverkehrsstraßen	10-40	30
Wirtschaftswege	50-80	50

In den letzten Jahren sind in Horstmar keine straßenbaulichen Maßnahmen durchgeführt worden, die eine Abrechnung nach dem KAG nach sich ziehen. Auch zukünftig sind nach derzeitigem Stand keine entsprechenden Maßnahmen geplant. An dieser Stelle wird auf den bereits fortgeschrittenen Abnutzungsgrad der Verkehrsflächen von 73 Prozent hingewiesen. Dies deutet auf einen erhöhten Investitionsbedarf in den nächsten Jahren hin. Die KAG-Beiträge bieten hierbei eine gute Refinanzierungsmöglichkeit.

Das Land NRW beabsichtigt die Anlieger von Straßen finanziell zu entlasten. Zur Kompensation von Mindereinnahmen sollen die Kommunen Mittel aus einem Förderprogramm des Landes abrufen können. Durch das Förderprogramm und die beabsichtigte Gesetzesänderung des Landes können sich die Rahmenbedingungen zur Erhebung von Straßenausbaubeiträgen ändern.

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 dabei die kalkulatorischen Abschreibungen sowie eine angemessene 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. Bei der Höhe des Zinssatzes ist nach geltender OVG-Rechtsprechung für 2019 ein Durchschnittszinssatz von 5,74 Prozent zulässig.

Die Nachbetrachtung im Gebührenbereich beschränkt sich auf die Abwasserbeseitigung, Straßenreinigung/Winterdienst und Friedhofswesen.

Abwasserbeseitigung

Die Abwasserbeseitigung wird in Horstmar durch die Stadtwerke Horstmar – Betriebszweig Abwasserwerk durchgeführt. Bereits in der letzten überörtlichen Prüfung wurde empfohlen, Anpassungen bei der Berechnung der kalkulatorischen Abschreibung und der Eigenkapitalverzinsung vorzunehmen, um die Substanz des Betriebes zu stärken und Mehrerträge für den Kernhaushalt zu generieren. Die Stadt Horstmar hat diese Empfehlungen teilweise umgesetzt.

Mit der Maßnahme 07/2012 des Haushaltssicherungskonzeptes wurde eine jährlich an den Kernhaushalt zu leistende Eigenkapitalverzinsung in Höhe von 210.000 Euro beschlossen. Der bei der Berechnung zu Grunde gelegte Zinssatz beträgt 4,2 Prozent. Die Eigenkapitalverzinsung trägt wesentlich zur Konsolidierung des Kernhaushalts bei. Allerdings schöpft die Stadt bei der Höhe des kalkulatorischen Zinssatzes noch nicht die rechtlichen Möglichkeiten aus.

Die Abschreibungen werden nach wie vor auf Basis von Anschaffungs- und Herstellungskosten berechnet. Grundsätzlich soll der Gebührenhaushalt nach Beendigung der Nutzungsdauer des Vermögensgegenstandes in der Lage sein, aus den erwirtschafteten Abschreibungen die Ersatzbeschaffung vorzunehmen. Durch eine Berechnung auf Basis von Anschaffungs- und Herstellungskosten werden jedoch keine Preissteigerungen berücksichtigt. Dadurch reichen in der Regel die angesammelten Abschreibungsbeträge nicht für eine Reinvestition aus. Durch eine Umstellung der Berechnung auf Basis von Wiederherstellungskosten kann aus eigenen gebührenfinanzierten Mitteln die Reinvestition erfolgen. Um bei einer Änderung der Abschreibungsmethode Gebührensprünge zu vermeiden, kann die Umstellung der Berechnungsgrundlage auch sukzessive vorgenommen werden. Dies könnte so aussehen, dass die Kommune zum neuen Gebührenjahr alle neu angeschafften Anlagegüter für den Bereich der Abwasserbeseitigung auf Basis von Wiederbeschaffungszeitwerten abschreibt. Das bereits bestehende Anlagevermögen wird weiterhin auf der ursprünglichen Abschreibungsbasis kalkuliert. Hierdurch könnte eine Umstellung ohne größere Gebührensprünge erreicht werden.

Durch die Umstellung bei der Eigenkapitalverzinsung erfolgte für 2017 eine neue Gebührenkalkulation, die mit einer Erhöhung der Abwassergebühren verbunden war. Dennoch gehört die Stadt Horstmar im Kreis Steinfurt zu der Hälfte mit den niedrigsten Abwassergebühren (Stand 2018).

→ **Feststellung**

Die Eigenkapitalverzinsung aus dem Abwasserbereich trägt zur Entlastung des Kernhaushalts bei. Handlungsmöglichkeiten ergeben sich noch bei der Höhe des zu Grunde gelegten Zinssatzes und bei der Berechnungsgrundlage der kalkulatorischen Abschreibungen.

Straßenreinigung/Winterdienst

Die Stadt Horstmar hat die Reinigung der meisten Straßen per Satzung vom 6. Februar 2007 auf die Anlieger übertragen. Für die Reinigung der übrigen Straßen hat sie ein Fremdundertnehmen beauftragt und refinanziert einen Teil der entstehenden Aufwendungen über eine Straßenreinigungsgebühr. Seit 2007 ist jedoch keine neue Gebührenkalkulation erfolgt und auch keine Nachkalkulation durchgeführt worden. Für 2020 soll eine neue Kalkulation erstellt werden und dabei auch der öffentliche Anteil neu ermittelt werden.

→ **Feststellung**

Die nicht durchgeführten Gebührenkalkulationen stellen einen Verstoß gegen § 6 KAG dar. Nach § 6 Abs. 2 KAG kann der Gebührenrechnung ein Kalkulationszeitraum von höchstens drei Jahren zugrunde gelegt werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Horstmar sollte in allen gebührenrelevanten Aufgabenbereichen vollständige Gebührenkalkulationen aufstellen und jährliche Nachkalkulationen durchführen. Dabei ist auf eine größtmögliche Kostendeckung zu achten. Der bei der Straßenreinigungsgebühr zu berücksichtigende Öffentlichkeitsanteil sollte dabei nachvollziehbar berechnet und dokumentiert werden.

Friedhofswesen

In Horstmar wird von der Stadtverwaltung aufgrund der zentralen Ortsstruktur nur ein kommunaler Friedhof betrieben. Dieser Umfang ist eine günstige Ausgangssituation für ein wirtschaftliches und sparsames Friedhofswesen. In 2017 erfolgte eine neue Gebührenkalkulation, die mit der Gebührensatzung vom 13. Juli 2017 in Kraft trat. Bei der Gebührenkalkulation wird eine kalkulatorische Verzinsung von sechs Prozent berücksichtigt. Auch ist ein Anteil für das öffentliche Grün in Abzug zu bringen. Damit soll berücksichtigt werden, dass Friedhöfe auch ökologische und Erholungsfunktionen haben, die dem allgemeinen Interesse zuzurechnen sind. Die Stadt Horstmar beziffert diesen öffentlichen Anteil mit 25,71 Prozent. Dieser relativ hohe öffentliche Anteil ergibt sich anhand einer Aufschlüsselung der Friedhofsfläche nach tatsächlich belegten Grabstellen mit Wegfläche und Begleitgrün sowie einer gewissen Vorhaltefläche.

→ **Empfehlung**

Die Stadt sollte bei der nächsten Gebührenkalkulation einen kalkulatorischen Zinssatz im Rahmen der aktuellen Rechtsprechung berücksichtigen. Dabei sollte der Anteil des öffentlichen Grün überprüft werden, um eine größtmögliche Kostendeckung zu erreichen.

Steuern

Das strukturelle Defizit 2017 beträgt -1.148.000 Euro. Das entspricht zusätzlichen 571 Hebesatzpunkten der Grundsteuer B. Mit einem Hebesatz von 1.211 v. H. wäre der Haushalt strukturell ausgeglichen.

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

Hebesätze 2018 im Vergleich (Angaben in von Hundert)

	fiktiver Hebesatz	Stadt Horstmar	Kreis Steinfurt	Regierungsbezirk Münster	gleiche Größenklasse
Grundsteuer A	217	355	317	278	297
Grundsteuer B	429	640	513	568	514

	fiktiver Hebesatz	Stadt Horstmar	Kreis Steinfurt	Regierungsbezirk Münster	gleiche Größenklasse
Gewerbesteuer	417	452	433	455	435

Die Stadt Horstmar hat in den letzten Jahren die Hebesätze deutlich angehoben. So hat sich das Steueraufkommen durch die Erhöhung des Hebesatzes zur Grundsteuer B von 350 v.H. in 2010 auf 640 v.H. in 2017 in diesem Bereich nahezu verdoppelt.

Das Land hat mit dem Gemeindefinanzierungsgesetz 2019 auch die fiktiven Hebesätze angehoben. Diese liegen für die Grundsteuer A nunmehr bei 223 v.H., für die Grundsteuer B bei 443 v.H. und für die Gewerbesteuer bei 418 v.H. Die Stadt Horstmar hat für 2019 keine Änderungen bei den Hebesätzen vorgesehen. Dennoch liegt die Stadt mit den Hebesätzen über den fiktiven Hebesätzen des Landes. Dadurch werden die Ertragsanteile, die aus der Überschreitung der fiktiven Hebesätze resultieren, weder bei der Festsetzung der Kreisumlage noch bei der Steuerkraft angerechnet. Sie verbleiben damit vollständig bei der Stadt Horstmar zur Deckung ihrer Aufwendungen.

→ **Feststellung**

Die Stadt hat Gestaltungsmöglichkeiten bei den Hebesätzen genutzt, um Mehrerträge für den Haushalt zu generieren. Damit leisten die Steuern in Horstmar einen wichtigen Beitrag zur Konsolidierung.

→ Zusätzliche Erläuterungen zu einzelnen Haushaltspositionen und Bilanzposten

Pensionsrückstellungen

Die künftigen Versorgungslasten für aktive Beamte und Versorgungsempfänger der Kommune werden in den Pensionsrückstellungen abgebildet. Seit 2010 hat sich diese Bilanzposition um 0,8 Mio. Euro erhöht. 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	4.193	4.350	4.406	4.504	4.724	4.942	4.937	5.031
Bilanzsumme	39.798	41.669	42.814	42.728	42.133	42.764	43.346	44.997
Rückstellungsquote Pensionen in Prozent	10,5	10,4	10,3	10,5	11,2	11,6	11,4	11,2

Rückstellungsquote Pensionen in Prozent 2017

Horstmar	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
11,2	3,9	16,9	8,8	6,3	8,5	10,9	61

Für die Versorgungsverpflichtungen haben die Kommunen in künftigen Haushaltsjahren Auszahlungen zu leisten. Hierzu wird Liquidität benötigt. Sofern den gebildeten Rückstellungen keine adäquaten Deckungspositionen gegenüberstehen, 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 Horstmar 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 Horstmar hält zu diesem Zweck Fondsanteile an einem Versorgungsfonds der Kommunalen Versorgungskasse Westfalen-Lippe (kvw). Eine jährliche Aufstockung der Fondsanteile findet nicht statt.

Liquiditätsvorsorge für Pensionsverpflichtungen in Tausend Euro

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Pensionsrückstellungen	4.193	4.350	4.406	4.504	4.724	4.942	4.937	5.031
Wert der Finanzanlagen zur Liquiditätsvorsorge für Pensionsverpflichtungen	55	55	60	62	67	68	71	73
Ausfinanzierungsquote Pensionsrückstellungen in Prozent	1,3	1,3	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,5

Ausfinanzierungsquote Pensionsrückstellungen in Prozent 2017

Horstmar	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1,5	0,0	16,2	2,6	0,5	1,3	2,4	60

Die Stadt Horstmar hat 1,5 Prozent der bilanzierten Pensionsverpflichtungen mit Liquidität hinterlegt. Dies ist im interkommunalen Vergleich ein unterdurchschnittlicher Wert. Der aktuelle Bestand ist nicht annähernd auskömmlich, um die künftigen Auszahlungen zu decken. Daraus ergibt sich für die Stadt Horstmar ein Risiko.

Finanzanlagen

Die Finanzanlagen machen in Horstmar rund 22 Prozent des bilanzierten Anlagevermögens aus. Die wesentlichste Position sind dabei die Stadtwerke Horstmar, die als Sondervermögen bilanziert ist. Die Entwicklung der Finanzanlagen steht in Tabelle 5 der Anlagen.

Die Stadtwerke Horstmar umfassen die Betriebszweige Wasserwerk und Abwasserwerk. Der Betrieb hat in 2016 einen Jahresüberschuss von 260.000 Euro und in 2017 von 349.000 Euro erwirtschaftet. Aus dem Jahresüberschuss des Betriebszweiges Abwasserwerk erfolgt eine jährliche Gewinnausschüttung an den Kernhaushalt in Höhe von 210.000 Euro. Weitere Handlungsmöglichkeiten in diesem Bereich sind bereits im Kapitel Gebühren behandelt worden.

Die Stadtwerke haben in 2016 mit externer Unterstützung eine systematische Risikoidentifikation und Bewertung vorgenommen. In 2017 wurde das Kanalkataster und das Abwasserbeseitigungskonzept fortgeschrieben. Die sich daraus ergebenden Neuinvestitionen und der Sanierungsaufwand soll in den nächsten Jahren abgearbeitet werden.

→ Anlagen: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2017

Kennzahl	Kommune	Minimum	Maximum	Mittelwert
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation				
Aufwandsdeckungsgrad	108,6	58,8	119,4	100,5
Eigenkapitalquote 1	4,5	-4,8	68,4	30,4
Eigenkapitalquote 2	34,5	27,2	84,0	64,2
Fehlbetragsquote *	./.	siehe Anmerkung im Tabellenfuß		
Vermögenslage				
Infrastrukturquote	22,6	0,0	60,3	35,7
Abschreibungsintensität	7,7	0,8	16,9	10,0
Drittfinanzierungsquote	48,0	36,5	117,4	64,4
Investitionsquote	47,9	16,7	462,2	107,0
Finanzlage				
Anlagendeckungsgrad 2	65,2	57,0	109,2	87,5
Liquidität 2. Grades	26,2	2,7	760,7	93,4
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren) **	11,4	siehe Anmerkung im Tabellenfuß		
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	30,5	1,2	30,5	9,9
Zinslastquote	1,6	0,0	4,5	1,2
Ertragslage				
Netto-Steuerquote	66,9	29,4	82,2	58,2
Zuwendungsquote	17,1	5,2	47,9	19,0
Personalintensität	15,7	8,8	33,2	17,4
Sach- und Dienstleistungsintensität	24,9	5,3	26,9	16,6
Transferaufwandsquote	43,1	29,0	69,9	46,8

* 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	38.163	39.604	39.889	39.289	38.589	39.445	39.060	38.575
Umlaufvermögen	910	1.264	1.946	2.429	2.391	1.997	2.539	4.723
Aktive Rechnungsabgrenzung	725	801	979	1.010	1.153	1.321	1.747	1.699
Bilanzsumme	39.798	41.669	42.814	42.728	42.133	42.764	43.346	44.997

Tabelle 3: Anlagevermögen in Tausend Euro

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Immaterielle Vermögensgegenstände	45	56	44	35	23	210	214	207
Sachanlagen	30.822	32.252	32.550	31.958	31.246	30.514	30.168	29.738
Finanzanlagen	7.296	7.296	7.296	7.296	7.320	8.720	8.678	8.631
Anlagevermögen gesamt	38.163	39.604	39.889	39.289	38.589	39.445	39.060	38.575

Tabelle 4: Sachanlagen in Tausend Euro

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Unbebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte	5.137	5.068	4.963	4.472	4.442	4.371	4.293	4.300
Kinder- und Jugendeinrichtungen	798	778	758	737	717	697	678	658
Schulen	6.487	6.351	6.952	6.362	6.239	6.094	5.979	5.936
sonstige Bauten (incl. Bauten auf fremdem Grund und Boden)	4.045	6.566	6.791	7.330	7.265	7.096	7.192	7.068
Infrastrukturvermögen	12.691	12.289	11.851	11.865	11.415	10.966	10.514	10.172
davon Straßenvermögen	12.583	12.186	11.752	11.770	11.323	10.876	10.429	10.088
sonstige Sachanlagen	1.663	1.201	1.235	1.192	1.167	1.290	1.511	1.605
Summe Sachanlagen	30.822	32.252	32.550	31.958	31.246	30.514	30.168	29.738

Tabelle 5: Finanzanlagen in Tausend Euro

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Anteile an verbundenen Unternehmen	0	0	0	0	0	0	0	0
Beteiligungen	178	178	178	178	203	203	197	198
Sondervermögen	7.072	7.072	7.072	7.072	7.072	7.072	7.072	7.072

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Wertpapiere des Anlagevermögens	45	45	45	45	45	45	45	45
Ausleihungen	0	0	0	0	0	1.400	1.364	1.316
Summe Finanzanlagen	7.296	7.296	7.296	7.296	7.320	8.720	8.678	8.631

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

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Eigenkapital	7.905	6.796	6.098	4.639	2.815	1.141	921	2.006
Sonderposten	12.149	13.506	14.244	14.383	14.218	13.947	13.974	13.906
davon Sonderposten für Zuwendungen/Beiträge	11.914	13.234	13.971	14.105	13.924	13.668	13.688	13.512
Rückstellungen	5.004	5.162	5.123	5.137	5.508	5.687	5.679	7.054
Verbindlichkeiten	14.041	15.486	16.629	17.854	18.879	21.270	20.698	20.009
Passive Rechnungsabgrenzung	699	719	719	715	714	719	2.073	2.022
Bilanzsumme	39.798	41.669	42.814	42.728	42.133	42.764	43.346	44.997

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

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-2.014	-1.545	38	-504	-1.380	-270	384	2.077
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	154	-956	-495	-559	298	-964	11	409
= Finanzmittelüberschuss /-fehlbetrag	-1.860	-2.501	-457	-1.063	-1.082	-1.234	395	2.486
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	1.916	2.590	623	3.064	816	1.476	295	-597
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	56	89	165	2.001	-265	242	690	1.889
+ Anfangsbestand an Finanzmitteln	19	22	9	318	154	136	209	2.091
+ Änderung des Bestandes an fremden Finanzmitteln	-53	-102	143	-2.165	247	-168	-236	0
= Liquide Mittel	22	9	318	154	136	209	664	3.980

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

	2018	2019	2020	2021	2022
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	261	-897	727	800	942

	2018	2019	2020	2021	2022
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-1.332	-1.908	279	715	925
= Finanzmittelüberschuss /-fehlbetrag	-1.071	-2.805	1.006	1.516	1.867
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	748	1.790	-118	-238	-238
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-323	-1.015	888	1.277	1.629
+ Anfangsbestand an Finanzmitteln	-1.461	-1.784	-2.799	-1.911	-634
+ Änderung des Bestandes an fremden Finanzmitteln	0	0	0	0	0
= Liquide Mittel	-1.784	-2.799	-1.911	-634	995

Tabelle 9: Erträge in Tausend Euro (Ist)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Steuern und ähnliche Abgaben	4.559	4.547	6.078	5.323	5.358	5.530	6.153	9.208
Zuwendungen und allgemeine Umlagen	1.130	2.225	1.655	1.599	1.086	1.718	2.631	2.290
Sonstige Transfererträge	6	0	2	3	1	7	229	89
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	628	623	656	651	626	672	613	629
Privatrechtliche Leistungsentgelte	189	200	188	348	272	446	492	434
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	316	286	290	243	302	331	332	394
Sonstige ordentliche Erträge	416	402	400	283	245	257	214	360
Aktivierete Eigenleistungen	0	0	0	0	0	0	0	0
Bestandsveränderungen	0	0	0	0	0	0	0	-38
Ordentliche Erträge	7.243	8.284	9.270	8.451	7.891	8.963	10.664	13.367
Finanzerträge	5	3	31	4	2	6	617	222

Tabelle 10: Erträge in Tausend Euro (Plan)

	2018	2019	2020	2021	2022
Steuern und ähnliche Abgaben	7.102	7.296	7.483	7.645	7.840
Zuwendungen und allgemeine Umlagen	2.874	1.634	2.642	2.590	2.584
Sonstige Transfererträge	4	18	18	18	18
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	624	643	643	643	643
Privatrechtliche Leistungsentgelte	278	314	299	299	299
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	396	298	295	298	297

	2018	2019	2020	2021	2022
Sonstige ordentliche Erträge	217	232	232	232	232
Aktiviere Eigenleistungen	0	0	0	0	0
Bestandsveränderungen	0	0	0	0	0
Ordentliche Erträge	11.495	10.434	11.611	11.724	11.912
Finanzerträge	209	211	211	211	211

Tabelle 11: Aufwendungen in Tausend Euro (Ist)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Personalaufwendungen	1.752	1.681	1.737	1.748	1.833	1.795	1.834	1.937
Versorgungsaufwendungen	213	312	218	232	248	388	235	291
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	1.777	1.933	2.098	2.099	2.112	2.331	2.471	3.064
Bilanzielle Abschreibungen	871	876	902	950	925	935	939	950
Transferaufwendungen	4.109	3.809	4.151	3.836	3.802	4.394	5.057	5.309
Sonstige ordentliche Aufwendungen	549	461	555	800	560	571	752	758
Ordentliche Aufwendungen	9.270	9.073	9.661	9.665	9.479	10.414	11.289	12.308
Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen	324	322	338	248	238	229	211	195

Tabelle 12: Aufwendungen in Tausend Euro (Plan)

	2018	2019	2020	2021	2022
Personalaufwendungen	1.913	1.914	1.952	1.991	2.031
Versorgungsaufwendungen	360	301	301	301	301
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	2.861	2.933	2.759	2.759	2.761
Bilanzielle Abschreibungen	944	794	746	739	726
Transferaufwendungen	4.892	5.006	4.832	4.840	4.846
Sonstige ordentliche Aufwendungen	726	725	606	603	607
Ordentliche Aufwendungen	11.696	11.674	11.197	11.233	11.272
Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen	226	180	180	180	180

→ 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 Horstmar
im Jahr 2019*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Offene Ganztagschulen (OGS)	3
→ Inhalte, Ziele und Methodik	4
→ Offene Ganztagschulen (OGS)	5
Rechtliche Grundlagen	5
Strukturen der OGS	5
Organisation und Steuerung	6
Fehlbetrag der OGS	7
Einflussfaktoren und Wirkungszusammenhänge auf den Fehlbetrag OGS je OGS- Schüler	10

→ Managementübersicht

Offene Ganztagsschulen (OGS)

Seit dem Schuljahr 2005/2006 bietet die Stadt Horstmar an der Astrid-Lindgren-Schule das außerunterrichtliche Betreuungsangebot der OGS an. Zudem ist eine Randzeitenbetreuung eingerichtet. Beide Betreuungsangebote führt der Verein „Jugend- und Familiendienst Rheine e.V.“ durch. Grundlage hierfür ist ein Kooperationsvertrag aus dem Jahr 2016. Die Verwaltungsaufgaben für die OGS koordiniert und plant die Stadt im Fachbereich I „Zentrale Dienste“. Die Betreuungszeit der OGS-Schüler erfolgt bis maximal 16:30 Uhr.

Aktuell hat Horstmar noch kein eigenes Produkt für die OGS eingerichtet. Eine eindeutige Aussage über die Aufwendungen der OGS kann die Stadt nicht machen. Die Kennzahlen aus diesem Bericht kann die Horstmar fortschreiben und zur Steuerung der OGS nutzen.

Zudem gibt es regelmäßige monatliche Treffen der Leitung der Grundschule, der OGS sowie der Elternvertreter. Bei Bedarf nimmt auch der Schulträger hieran teil. Der Schulentwicklungsplan ist letztmalig im Jahr 2018 erstellt worden. Dieser enthält auch Aussagen zur OGS.

Die Wirtschaftlichkeitskennzahl „Fehlbetrag je OGS-Schüler“ weist im Betrachtungszeitraum eine steigende Tendenz aus. Im Vergleichsjahr 2016 liegt diese auf einem unterdurchschnittlichen Niveau, steigt allerdings im Jahr 2017. Die Aufwendungen je OGS-Schüler sind in Horstmar im Vergleichsjahr 2016 unterdurchschnittlich, steigen aber ebenfalls im Folgejahr. Der Grund liegt in den steigenden Transferaufwendungen an den freien Träger. Die Teilnehmerquote liegt in Horstmar auf einem niedrigen Niveau.

Die Elternbeiträge erhebt die Stadt Horstmar auf der Grundlage einer Satzung. Den möglichen Höchstbetrag erhebt die Stadt nicht. Im interkommunalen Vergleich liegt die Elternbeitragsquote der Stadt auf einem unterdurchschnittlichen Niveau. Die Stadt kann die Elternbeitragsatzung optimieren und auch Beiträge an die zulässigen Höchstbeiträge anpassen. Auch kann die Beitragsermäßigung für Geschwisterkinder in Horstmar überarbeitet werden.

Eine genaue Abbildung der Fläche für die OGS ist in Horstmar nicht möglich. Das Flächenangebot je OGS-Schüler ist überdurchschnittlich.

→ KIWI-Bewertung

Die gpaNRW bewertet das Handlungsfeld Offene Ganztagsschulen der Stadt Horstmar mit dem Index 4.

→ Inhalte, Ziele und Methodik

Das Prüfgebiet Schulen umfasst das Handlungsfeld Offene Ganztagschulen (OGS) im Primarbereich.

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 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 verpflichtete in unserem Betrachtungszeitraum zur regelmäßigen täglichen Teilnahme an diesen Angeboten für die Dauer eines Schuljahres.²

Strukturen der OGS

Bevölkerungsentwicklung nach Altersgruppen in Horstmar

	2013	2014	2015	2016	2017*	2020	2025	2030
Einwohner gesamt	6.364	6.349	6.447	6.402	6.420	6.262	6.159	6.046
Einwohner 0 bis unter 6 Jahre	285	287	321	323	344	279	280	271
Einwohner 6 bis unter 10 Jahre	230	232	220	214	225	196	198	198

Quelle: IT.NRW (2013 bis 2017 zum 31.12. des jeweiligen Jahres nach Zensus, Prognosedaten ab 2020 zum 01.01.)

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.

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 Stadt Horstmar geht langfristig nicht von einer sinkenden Bevölkerung aufgrund der aktuellen Baugebietsentwicklung, der guten Schulstruktur und ÖPNV-Verbindungen aus.³

Die Stadt Horstmar hält als einzige Grundschule die Astrid-Lindgren-Schule vor. Diese hat Teilstandorte in den Ortsteilen Horstmar und Leer. Zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf bietet die Stadt seit dem Jahr 2005 die OGS im Ortsteil Horstmar an. Eine Einrichtung einer OGS am Teilstandort Leer ist nach Einschätzung der Verwaltung wirtschaftlich nicht möglich. Deshalb werden die in Leer beschulten Schüler nach dem Unterricht vom Teilstandort Leer zur OGS an den Teilstandort Horstmar gefahren. Seit dem Schuljahr 2015/16 betrifft dies sieben OGS-Schüler.

Die OGS-Schüler werden bis maximal 16:30 Uhr betreut. Zudem können OGS-Schüler bzw. Schüler in der Randzeitenbetreuung die Ferienbetreuung von 7:30 Uhr bis 16:30 Uhr am Teilstandort Horstmar nutzen.

Als weiteres außerunterrichtliches Betreuungsangebot bietet Horstmar das Angebot der „Randzeitenbetreuung“ (RZB) von 11.30 Uhr bis 13.20 Uhr an beiden Teilstandorten an.

Die Zahl der Schüler im Primarbereich steigt in Horstmar in den Jahren 2012 bis 2017 um ca. 36 Prozent. Dagegen steigt die Zahl der OGS-Schüler im selben Zeitraum um 50 Prozent an. Dies zeigt eine zunehmende Akzeptanz der OGS. Nach Rückmeldung der Verwaltung besteht aktuell ein zusätzlicher Bedarf an Plätzen für die Kindertagesbetreuung. In der Folge kann dies auch zu einer höheren Nachfrage nach OGS-Plätzen führen. In der Prognose geht die Stadt Horstmar von 55 OGS-Schülern im Jahr 2020 aus.

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 wichtig.

Die Stadt Horstmar koordiniert und plant die OGS im Fachbereich 1 „Zentrale Dienste“. Hier rechnet die Stadt auch die Elternbeiträge ab. Die OGS im Teilstandort Horstmar führt der „Jugend- und Familiendienst Rheine e.V.“ (jfd) durch. Zudem ist der jfd für die Randzeitenbetreuung an beiden Teilstandorten zuständig. Der Kooperationsvertrag mit dem freien Träger datiert vom 19. Juli 2016. Zum Schuljahr 2019/2020 passt die Stadt den Vertrag aufgrund geänderter Förderbedingungen an. Am 15. Mai 2019 hat der Schulausschuss eine entsprechende Empfehlung für die Ratssitzung am 16. Juni 2019 vorbereitet. Der bestehende Kooperationsvertrag ist befristet und verlängert sich um ein weiteres Schuljahr, sofern nicht eine Vertragspartei den Vertrag sechs Monate vor Ablauf der Vertragslaufzeit kündigt. Gemäß § 12 legt der jfd bis zum

³ siehe Vorbericht

30.10. eines Jahres einen Sachbericht über das abgelaufene Schuljahr vor. Der letzte vorliegende Bericht datiert vom 24. September 2018 und enthält unter anderem folgende Aussagen:

- Personal,
- Informationen zur Gruppe,
- Angebote und Projekte.

Die Eltern von Schüler werden über die Schulleitung, das Personal des jfd und den Schulträger über das Angebot der OGS informiert. Zudem gibt es umfassende Informationen über die OGS auf der Homepage der Astrid-Lindgren-Schule.

Nach Auskunft der Verwaltung gibt es wöchentlich bis 14-tägig regelmäßig Treffen mit der Schulleitung, Elternvertretern, Mitarbeitern der Schule und OGS. Hieran nimmt bei Bedarf auch der Schulträger teil.

Die Kommune ist rechtlich nicht verpflichtet, regelmäßig einen Schulentwicklungsplan zu erstellen. § 80 SchulG sieht nur eine anlassbezogene Erstellung pflichtig vor. Der aktuelle Schulentwicklungsplan der Stadt Horstmar datiert aus dem Jahr 2018 und gibt eine Prognose bis zum Schuljahr 2023/2024 ab. Dieser enthält einen Ausblick bis zum Jahr 2032 mit Informationen über die OGS.

Ein eigenes Produkt im Haushalt für die OGS bildet die Stadt nicht ab. Vielmehr ist diese ein Bestandteil des Produktes „Produkt 030101“ Grundschulverbund Astrid-Lindgren-Grundschule. Hier erläutert die Stadt Horstmar auch die Zuschüsse an den freien Träger. Die exakten Aufwendungen kann die Stadt Horstmar für die OGS nicht darstellen.

Die Kommunen sollten die OGS mit Kennzahlen steuern. Hierzu müssen regelmäßig die Finanzdaten, die Bedarfs- und Belegungszahlen sowie die Schüler- und OGS-Anmeldezahlen ausgewertet werden. Ergänzend kann die Stadt Horstmar die von der gpaNRW entwickelten Kennzahlen nutzen:

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

→ **Empfehlung**

Die Stadt Horstmar kann zur Transparenz der OGS ein eigenes Produkt oder eine Kostenstelle bilden. Zudem kann die Stadt zur Steuerung der OGS die Kennzahlen der gpaNRW fortschreiben.

Fehlbetrag der OGS

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,

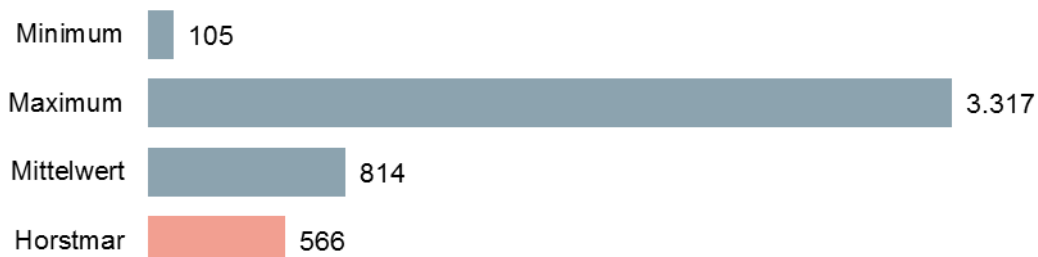
falls diese nicht im ordentlichen Ergebnis enthalten sind. Die Personalaufwendungen hat die Stadt Horstmar anhand der OGS-Schülerzahlen/Betreuungszeiten ermittelt. Die Sach- und Dienstleistungsaufwendungen, bilanzielle AfA, Transferaufwendungen sowie sonstige ordentlichen Aufwendungen hat die Stadt nach gewichteter Fläche/Betreuungszeiten berechnet.

Fehlbetrag OGS

	2013	2014	2015	2016	2017
ordentliche Erträge	38.694	36.733	51.933	77.918	90.298
ordentliche Aufwendungen	59.283	55.168	71.405	103.388	117.423
Fehlbetrag absolut	20.589	18.435	19.472	25.470	27.125
OGS-Schüler	30	28	37	45	45
Fehlbetrag je OGS-Schüler	686	658	526	566	603

Im Zeitverlauf steigen die Zuweisungen um ca. 41.000 Euro, die Elternbeiträge um ca. 11.000 Euro. Die ordentlichen Aufwendungen steigen im Betrachtungszeitraum um ca. 58.000 Euro. Ursache hierfür sind hauptsächlich die gestiegenen Transferaufwendungen an den jfd. Im Ergebnis sinkt der Fehlbetrag je OGS-Schüler, da die Zahl der OGS-Schüler im Betrachtungszeitraum steigt.

Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler in Euro 2016



Horstmar	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
566	475	680	1.034	137

Bei gleichbleibender OGS-Schülerzahl steigt der Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler im Jahr 2017 aufgrund höherer Transferaufwendungen.

Aufwendungen je OGS-Schüler

Die Kennzahl zeigt, wie hoch die ordentlichen Aufwendungen je OGS Schüler sind. Diese setzen sich in Horstmar aus den Personalaufwendungen, den Aufwendungen für Sach- Dienstleistungen, Aufwendungen für Gebäude und den bilanziellen Abschreibungen zusammen. Diese hat die Stadt Horstmar nach der gewichteten Fläche bzw. Betreuungszeiten ermittelt. Zu den Aufwendungen zählen auch die Transferaufwendungen an den Träger. Im Zeitreihenvergleich entwickeln sich die Aufwendungen wie folgt.

Aufwendungen OGS in Euro

	2013	2014	2015	2016	2017
ordentliche Aufwendungen	59.283	55.168	71.405	103.388	117.423
OGS-Schüler	30	28	37	45	45
Aufwendungen je OGS-Schüler*	1.976	1.970	1.930	2.298	2.609

Aufwendungen je OGS-Schüler 2016

Horstmar	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.298	1.769	4.895	2.639	2.234	2.547	2.872	137

Im Betrachtungszeitraum erhöhen sich die Aufwendungen je OGS-Schüler um 633 Euro. Im Vergleichsjahr 2016 sind die Aufwendungen je OGS-Schüler der Stadt Horstmar interkommunal deutlich unterdurchschnittlich, steigen aber im Jahr 2017 um 311 Euro durch höhere Aufwendungen für förder- und fördergleiche Kinder an. Den maßgeblichen Anteil an den Aufwendungen haben die Transferaufwendungen mit ca. 94.000 Euro. Diese betragen ca. 80 Prozent der ordentlichen Aufwendungen. Im Ergebnis beeinflussen die Transferaufwendungen in Horstmar deutlich die Aufwendungen je OGS-Schüler.

Transferaufwendungen OGS in Euro

	2013	2014	2015	2016	2017
Transferaufwendungen	42.796	39.066	51.864	81.234	94.138
OGS-Schüler	30	28	37	45	45
Transferaufwendungen je OGS-Schüler	1.427	1.395	1.402	1.805	2.092

Transferaufwendungen je OGS-Schüler in Euro 2016*

Horstmar	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.805	1.468	4.238	2.094	1.791	2.008	2.271	125

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

Der Wert für die Stadt Horstmar liegt im Jahr 2016 zwischen dem 1. Quartil und 2. Quartil. Im Jahr 2017 erhöhen sich die Transferaufwendungen je OGS-Schüler um 287 Euro.

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 OGS dar. Der Schulträger oder der öffentliche Jugendhilfeträger kann in offenen Ganztagschulen im Primarbereich Elternbeiträge erheben. Im Erlass des Ministeriums für Schule und Weiterbildung⁴ ist ein monatlicher Höchstbetrag für Elternbeiträge vorgesehen. Dieser beträgt 185 Euro für das Schuljahr 2017/2018. 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	2017
Elternbeiträge OGS in Euro	10.644	12.228	14.202	17.014	21.338
ordentliche Aufwendungen OGS in Euro	59.283	55.168	71.405	103.388	117.423
Anzahl OGS-Schüler	30	28	37	45	45
Elternbeitrag je OGS- Schüler in Euro	355	437	384	378	474
Elternbeitragsquote OGS in Prozent	18,0	22,2	19,9	16,5	18,2

Elternbeitragsquote in Prozent 2016

Horstmar	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
16,5	2,9	49,0	24,3	18,3	23,9	29,5	137

Gemäß § 5 Abs. 2 des Gesetzes zur frühen Bildung und Förderung von Kindern (KiBiz) kann der Schulträger für außerunterrichtliche Angebote im Rahmen offener Ganztagschulen in Schulen Beiträge von den Eltern erheben. Die Beiträge sollen sozial gestaffelt sein. Zudem können Beiträge für Geschwisterkinder ermäßigt werden.

Gem. § 9 Abs. 3 des Schulgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen (SchulG NRW – SchulG) richtet sich die Erhebung von Elternbeiträgen für Angebote des offenen Ganztags nach § 10 Abs. 5 des Gesetzes über Tageseinrichtungen für Kinder – GTK. Seit Inkrafttreten des Kinderbildungsgesetzes (KiBiz) am 01.08.2008 ist nunmehr der dortige § 5 einschlägig. Gem. § 5 Abs. 2 KiBiz können der Schulträger oder das Jugendamt für außerunterrichtliche Angebote im Rahmen offener Ganztagschulen und für andere außerunterrichtliche Ganztags- und Betreuungsangebote in Schulen Elternbeiträge erheben.

Elternbeiträge sind Teilnahmebeiträge, durch die die Betriebskosten der Einrichtungen nur zu einem geringen Teil gedeckt werden. Es handelt sich um öffentlich-rechtliche Abgaben eigener

⁴ (BASS 12 – 63 Nr.2 in der jeweils aktuellen Fassung)

Art (Beschluss OVG NRW vom 30.09.2005 – 12 A 2184/03). Diese dürfen gem. § 2 Abs. 1 Kommunalabgabengesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (KAG) allein aufgrund einer Satzung erhoben werden. Hierfür ist gem. § 41 Abs. 1 Buchst. i Stadtordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) der Rat zuständig.

Die Stadt Horstmar erhebt die Elternbeiträge auf der Grundlage der „Satzung der Stadt Horstmar über die Erhebung von Elternbeiträgen im Rahmen der Offenen Ganztagschule im Primarbereich“ vom 07. Juli 2016.

Die aktuell gültige Satzung der Stadt Horstmar enthält einen sozial gestaffelten Elternbeitrag. In der Stadt Horstmar ist der Besuch der OGS für niemanden beitragsfrei, die Stadt erhebt ab dem ersten Euro Jahreseinkommen einen Beitrag. Allerdings unterschreitet die Stadt den möglichen Höchstbeitrag gemäß BASS 12 – 63 Nr. 2 (Ziffer 8.2 Satz 1). Ab dem 01. August 2018 kann der Schulträger in offenen Ganztagschulen im Primarbereich Elternbeiträge bis zur Höhe von 185 Euro pro Kind erheben. Der Höchstbeitrag in Horstmar beträgt 170 Euro. Eine jährliche Erhöhung der Elternbeiträge zum 01. August eines jeden Jahres um drei Prozent nimmt die Stadt Horstmar nicht vor. Eine Anpassung der Elternbeiträge sieht die Stadt ggfls. zum Ende des Jahres 2019/2020 vor.

Die Beitragssatzung weist in Horstmar insgesamt acht Beitragsstufen aus. Bis zu einem Jahreseinkommen von 24.000 Euro erhebt die Stadt einen Elternbeitrag von zehn Euro für das 1. Kind. Die höchste Beitragsstufe endet bei einem Jahreseinkommen von über 96.000 Euro. Viele Vergleichskommunen erheben bereits ab einem Einkommen von 60.000 Euro den höchsten Elternbeitrag.

Nehmen mehr als ein Kind eines Beitragspflichtigen am OGS teil, so erlässt die Stadt für das zweite Kind den halben monatlichen Beitrag. Für jedes weitere Geschwisterkind erhebt Horstmar nur 25 Prozent des monatlichen Beitrages. In vielen Kommunen gibt es keine grundsätzliche Beitragsbefreiung.

Zusätzlich zum monatlichen Elternbeitrag erhebt der freie Träger die Kosten für das Mittagessen von den Beitragspflichtigen. Die Stadt Horstmar überprüft die Einkommensnachweise jährlich und stellt den Eltern spätestens zum 01. August einen schriftlichen Bescheid über die Höhe des Elternbeitrags zu. Bei Nichtabgabe von erforderlichen Lohn- und Einkommensnachweisen wird der Höchstbetrag berechnet. Größere Beitragsrückstände weist die Stadt zurzeit nicht aus.

Für die Ferienbetreuung erhebt die Stadt unabhängig vom Bruttojahreseinkommen einen einheitlichen Betrag von 120 Euro/Jahr für OGS-Schüler vor.

Elternbeitrag je OGS-Schüler 2016

Horstmar	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
378	55	1.255	630	492	600	756	138

Die durchschnittliche monatliche Belastung der Beitragspflichtigen betrug in Horstmar im Jahr 2016 ca. 32 Euro. Der Median der Vergleichskommunen lag bei ca. 50 Euro je Monat. Im Jahr 2017 steigt in Horstmar die monatliche Belastung der Beitragspflichtigen auf ca. 40 Euro.

→ **Feststellung**

Die Elternbeitragsquote liegt in Horstmar auf einem niedrigen Niveau. Zudem beeinflussen die Befreiungsmöglichkeiten den Fehlbetrag je OGS-Schüler negativ.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Horstmar kann die Elternbeitragsquote ggfls. durch eine Veränderung der Beitragsstaffeln sowie durch Anpassung der Beiträge an den Höchstbeitrag positiv verändern. Zusätzlich kann die Stadt die Ermäßigungstatbestände überarbeiten.

Teilnahmequote an der OGS-Betreuung in kommunalen Schulen

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

Schülerzahlen

	2013	2014	2015	2016	2017
Anzahl Schüler Astrid-Lindgren-Schule	157	150	138	211	213
Anzahl OGS-Schüler Astrid-Lindgren-Schule, Teilstandort Horstmar	30	28	37	38	38
Anzahl OGS-Schüler Astrid-Lindgren-Schule, Teilstandort Leer	0	0	0	7	7
OGS-Schüler, gesamt	30	28	37	45	45
Teilnahmequote OGS	19,1	18,7	26,8	21,3	21,1
Anzahl Schüler Schulen in kommunaler Trägerschaft, Primarbereich	231	226	211	211	213
davon Schüler in anderen Betreuungsformen an der OGS	25	30	34	26	22
Teilnahmequote in anderen Betreuungsformen an der OGS	10,8	13,3	16,1	12,3	10,3

Ab dem Jahr 2016 sind die OGS-Schüler vom Teilstandort der Astrid-Lindgren-Schule in Leer in der Teilnehmerquote OGS enthalten. Diese steigt im Betrachtungszeitraum leicht, liegt im interkommunalen Vergleich jedoch auf einem niedrigen Niveau. Für das Jahr 2020 prognostiziert die Stadt Horstmar 54 OGS-Schüler. Gleichzeitig rechnet Horstmar in dem Jahr mit 227 Schülern im Primarbereich. Damit erhöht sich die Teilnehmerquote an der OGS voraussichtlich auf ca. 24 Prozent.

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

Horstmar	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
21,3	10,9	82,4	31,7	22,6	29,3	37,7	138

Von den geprüften Kommunen weisen ca. 80 Prozent eine höhere Teilnahmequote aus. Eine Zielvorstellung für den Ausbau der OGS-Betreuung hat Horstmar nicht. Vielmehr orientiert sich die Stadt an der Nachfrage nach OGS-Plätzen. Es gibt keine Warteliste, bei Bedarf vergibt Horstmar taggleich einen OGS-Platz.

→ **Feststellung**

Die Teilnahmequote liegt interkommunal auf einem niedrigen Niveau.

Flächen für die OGS-Nutzung

In Abhängigkeit von den örtlichen Gegebenheiten, der Schülerzahl und dem Gebäudebestand halten die Kommunen Flächen vor, die nur der Durchführung der OGS dienen. Häufig werden aber auch Räume sowohl von der Schule als auch von der OGS genutzt. Die Investitionen in reine OGS-Räume belasten langfristig den Haushalt der Kommune durch zusätzliche Bewirtschaftungsaufwendungen und Abschreibungen.

Die Stadt Horstmar hält 3.666 m² Bruttogrundfläche für die Astrid-Lindgren-Schule am Teilstandort vor. Hiervon entfallen 180 m² ausschließlich auf die OGS. Zudem werden 467 m² sowohl für den Unterricht und die OGS genutzt. Die Flächen für die OGS hat die Stadt aus dem Bestand geschaffen. Eine eindeutige Flächenermittlung für die OGS in ist Horstmar ist nicht möglich, da diese grundsätzlich alle Räume der Astrid-Lindgren-Schule am Teilstandort Horstmar nutzen kann.

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

Horstmar	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
8,15	2,37	14,72	6,53	4,72	6,11	7,87	136

Die Fläche je OGS-Schüler liegt im 3. Quartil und ist damit hoch. In den Vergleichskommunen sind wie auch bei der Stadt Horstmar die Ausweichflächen für Förderkinder enthalten.

Grundsätzlich beeinflusst die Größe der Fläche die Höhe der Gebäudeaufwendungen. Eine große Fläche belastet den Fehlbetrag der OGS. Bei geringen Flächen ist es umgekehrt. Die Infrastruktur der OGS wirkt sich auf die Aufwendungen in Horstmar aus. Im Jahr 2016 beträgt der Gebäudeaufwand in Horstmar für die OGS bei ca. 7.200 Euro. Bezogen auf die Aufwendungen je OGS-Schüler sind dies 160 Euro. Damit liegt der Wert der Stadt Horstmar unter dem interkommunalen Durchschnitt von 401 Euro je OGS-Schüler.

Die Stadt Horstmar wird voraussichtlich im Jahr 2020 weitere Räumlichkeiten in der Astrid-Lindgren-Schule schaffen. Dies wirkt sich auf das zukünftige Flächenangebot der OGS aus.

→ 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 Horstmar im Jahr 2019*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Sport	3
Spiel- und Bolzplätze	3
→ Inhalte, Ziele und Methodik	5
→ Sporthallen	6
Flächenmanagement Schulsporthallen	6
Flächenmanagement Sporthallen (gesamt)	7
Schul- und Vereinsnutzung Sporthallen	8
Sportentwicklungsplanung	9
→ Sportplätze	10
Strukturen	10
Auslastung und Bedarfsberechnung	11
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	12
→ Spiel- und Bolzplätze	14
Steuerung und Organisation	14
Strukturen	16
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	18

→ Managementübersicht

Sport

Die Stadt Horstmar hält für den Schulsport so viele Hallen vor wie benötigt werden. Es sind jedoch vergleichsweise große Hallen, die entsprechende Bewirtschaftungs- und Unterhaltungsaufwendungen verursachen. Die Stadt sollte aufgrund ihrer Haushaltssituation die Vereine an den Bewirtschaftungsaufwendungen beteiligen, da die Hallen durch die hohe außerschulische Auslastung entsprechend beansprucht werden.

Auf den Sportplätzen stellt die Stadt Horstmar auf ersten Blick viele Spielfelder zur Verfügung. Anhand von Bedarfsberechnungen auf Basis der Fußball spielenden Vereinsmitglieder werden diese jedoch auch benötigt. Zwei Rasenfelder in Horstmar werden seltener genutzt und werden von den Vereinen nach Bedarf gepflegt. Die Stadt Horstmar sollte eine Sportstättenentwicklungsplanung aufstellen und die Mitgliederzahlen prognostizieren. Es ist auffällig, dass die Anzahl der Jugendmannschaften innerhalb eines Jahres gleich um sechs Mannschaften sinkt. Demografische Entwicklungen und Interessensverlagerungen der Jüngeren sollte sie hierbei frühzeitig berücksichtigen.

Die Aufwendungen für die Sportplätze sind aufgrund der geringen Einwohnerzahlen sehr hoch und bezogen auf die große Fläche unterdurchschnittlich. Begünstigend sind das Vereinsengagement zur Wartung und Pflege der Plätze sowie die Zurückhaltung der Stadt beim Umbau in Kunstrasenfelder. Insofern fallen in Horstmar hohe Abschreibungen nur für das eine seit 2010 bestehende Kunstrasenfeld an. Die Aufwendungen lassen sich jedoch nicht allein für die Spielfelder beziffern, sondern nur für die gesamte Sportanlage. Die Vereine können die Zuschüsse nach eigenem Ermessen verwenden. Für die Frühjahrsinstandsetzung der Tennisplätze gibt es auf den kommunalen Anlagen weitere Zuschüsse. Die Stadt Horstmar sollte die Zuschüsse an die Vereine senken oder gestaffelte Nutzungsentgelte festlegen.

→ KIWI-Bewertung

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

Spiel- und Bolzplätze

In Horstmar gibt es viele große Spiel- und Bolzplätze, die sich in den beiden Ortsteilen Horstmar und Leer befinden. Ein Grünflächeninformationssystem oder ein Spielplatzkonzept gibt es nicht. Verfügbare Daten werden anlassbezogen zusammengestellt, um Entscheidungen über Spielplätze oder neue Geräte treffen zu können. Nach Aussage des zuständigen Fachbereichs sind die Spiel- und Bolzplätze gut verteilt und werden von den Kindern gut angenommen.

Die Aufwendungen für die Spiel- und Bolzplätze tendieren in der Stadt Horstmar zum Minimum. Die Aufwendungen wurden von der Kämmerei geprüft und als Vollkosten bestätigt. Da die Aufwendungen über Stundenzettel des Bauhofs ermittelt wurden, fehlen der Stadt Horstmar jedoch steuerungsrelevante Leistungspreise und Wirtschaftlichkeitskennzahlen. Sie sollte eine Kostenrechnung einführen und die Kosten den Produkten zuordnen.

→ **KIWI-Bewertung**

Die gpaNRW bewertet das Handlungsfeld Spiel- und Bolzplätze der Stadt Horstmar 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 Horstmar. Das Handlungsfeld Spiel- und Bolzplätze umfasst alle öffentlichen Spiel- und Bolzplätze. Die gpaNRW analysiert zum einen die vorgehaltenen Flächen, die Auslastung und den Bedarf auf Basis der derzeitigen Nutzung. Zum anderen beleuchten wir, wie die Kommune diese Bereiche organisiert und steuert. Bei den Sportplätzen sowie den Spiel- und Bolzplätzen analysieren wir zudem die Pflege und Unterhaltung.

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

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

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

→ Sporthallen

Zunächst analysiert die gpaNRW die Schulsporthallen mit Ausnahme von Hallen an Förder-schulen 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 Kom-mune, die dennoch den Vereinen zur Verfügung stehen.

Flächenmanagement Schulsporthallen

Insgesamt gibt es 2017 drei Einfachhallen:

- zwei Einfachhallen an den beiden Standorten der Astrid-Lindgren Verbund-Grundschule in Horstmar und Leer,
- dazu eine Einfachhalle am Gymnasium Arnoldinum, Lernzentrum Horstmar.

In Horstmar stehen drei Halleneinheiten für den Schulsport zur Verfügung. Die Grundschulhal-len werden zusätzlich von Schulklassen der Sekundarschule Horstmar-Schöppingen mit Stand-ort in Schöppingen genutzt. Schulträger der Sekundarschule ist der Schulzweckverband Horst-mar-Schöppingen.

Bruttogrundfläche Schulsporthallen je Klasse in m² 2017

Horstmar	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
103	29	185	101	82	98	125	34

Das Flächenangebot BGF der Schulsporthallen für die Klassen/Kurse liegt unauffällig beim Median. Auch die Kennzahl zur Sportnutzfläche zeigt mit 53 m² je Klasse/Kurs einen mittleren Wert im Vergleich zu anderen Kommunen und bestätigt, dass Horstmar Flächen in üblichen Abmaßen für den Schulsport vorhält.

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

Vergleich Bedarf und Bestand Halleneinheiten für Schulen 2017

	Bedarf	Bestand	Saldo
Grundschulen	1,7	2,0	0,3
Weiterführende Schule	1,0	1,0	0
Gesamt	2,7	3,0	0,3

→ Feststellung

In Horstmar deckt der Bestand den Bedarf an Schulsporthallen für den Sportunterricht. Es bestehen keine Handlungsmöglichkeiten.

Flächenmanagement Sporthallen (gesamt)

In der Stadt Horstmar gibt es neben den oben aufgeführten Schulsporthallen keine weiteren Hallen. Für die Einwohner stehen drei Hallen mit 3,0 Halleneinheiten zur Verfügung.

Bruttogrundfläche Sporthallen je 1.000 Einwohner in m² 2017

Horstmar	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
465	142	745	383	275	349	478	34

Halleneinheiten Sporthallen je 1.000 Einwohner 2017

Horstmar	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
0,47	0,22	0,97	0,51	0,37	0,49	0,63	34

Die beiden Einfachhallen an den Grundschulen in Horstmar und in Leer sowie die Halle am Gymnasium Arnoldinum (Lernzentrum Horstmar) sind größer als die in vielen Kommunen vorhandenen Einfachhallen mit 288 m² Nutzfläche (12 x 24 m). Bei den Grundschulhallen handelt es sich jedoch noch um klassische Einfachhallen mit einer Sportnutzfläche von 405 bzw. 527 m². Sie können auch für Veranstaltungen genutzt werden. Die Halle in Leer verfügt über Zuschauertribünen.

In der Einfachhalle am Gymnasium Arnoldinum besteht die Möglichkeit zur Trennung in zwei Halleneinheiten, wovon jedoch kaum Gebrauch gemacht wird, da die Halle dann in einen kleinen und einen noch sehr viel kleineren Bereich geteilt würde. Die Halle ist etwas größer als eine „normale“ Einfachhalle und verfügt ebenfalls über Zuschauertribünen für Veranstaltungen. Die Sportnutzfläche beträgt 608 m² und unterschreitet die Sportnutzfläche einer Zweifachhalle (22 x 44 m) deutlich. Sie wird daher von der gpaNRW ebenfalls als Einfachhalle gewertet.

Daher führt die Größe der Hallen der Stadt Horstmar zu einer einwohnerbezogenen Kennzahl, die im dritten Viertel der Vergleichskommunen liegt. Die Halleneinheiten je 1.000 Einwohner jedoch sind vergleichsweise gering. Im nächsten Kapitel wird zudem die hohe Vereinsnutzung dargestellt.

Die Sporthallen der Stadt Horstmar werden für den Schulsport benötigt. Insofern hält sie kein größeres Angebot vor als notwendig. Trotzdem sollte die Stadt Horstmar die Möglichkeit von Nutzungsentgelten in Betracht ziehen, um die Vereine ergänzend an den Aufwendungen für die Bewirtschaftung und Unterhaltung der Sporthallen zu beteiligen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Horstmar sollte von den Vereinen Nutzungsentgelte erheben. Dabei sollte sie sich in der Höhe der Gebühren an den tatsächlichen Betriebskosten orientieren. Sie sollte die Nutzungsentgelte nach der Eigenart der Sportart und der Häufigkeit der Nutzung durch die Vereine staffeln.

Schul- und Vereinsnutzung Sporthallen

Die Sporthallen stehen grundsätzlich zunächst den Schulen für ihren Sportunterricht zur Verfügung. Die Hallen werden vormittags i.d.R. von 8 bis 13.20 Uhr in den Grundschulen und bis 16.00 Uhr im Gymnasium Arnoldinum von den Schulen bzw. der OGS sowie von Kindergärten genutzt. Die Belegungspläne erstellen die Schulsekretariate. Nachmittags bis abends um 22 Uhr nutzen Vereine die Hallen. Die Belegungspläne werden von Vereinen erstellt.

In der Halle am Grundschulstandort Leer gibt es vormittags wenige freie Zeiten. Neben den Kindergärten gibt es jedoch keinen Bedarf. In anderen Kommunen werden freie Zeiten oft von Mutter-Kind-Gruppen, Senioren, der VHS usw. nachgefragt. In Horstmar war das bisher nicht der Fall.

Mannschaften/Gruppen je Halleneinheit Mo-Fr Sporthallen gesamt 2017

Horstmar	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
20,3	1,8	23,0	12,0	8,7	11,4	15,7	33

Sportnutzfläche je Mannschaft/Gruppe in m² Sporthallen gesamt 2017

Horstmar	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
25	17	191	43	25	32	40	30

Die Kennzahl über die Nutzung der Hallen durch „Mannschaften/Gruppen“ zeigt eine hohe Auslastung durch die Vereine. Analog dazu ist die den Mannschaften zur Verfügung stehende Fläche gering. Die Belegungsquote der außerschulischen Nutzung liegt mit über 75 Prozent nahe am Maximalwert der Vergleichskommunen.

Engpässe sind der Stadt Horstmar bisher nicht bekannt. Im Winter-/Sommerwechsel wird Mehrbedarf im Winter angezeigt, wenn viele Leichtathleten und die Fußball-Bambinis die Hallen nutzen. Insgesamt wird das Angebot aber als auskömmlich bezeichnet.

Sportentwicklungsplanung

Die demografische Entwicklung bis 2040 zeigt für Horstmar nach IT.NRW einen deutlichen Bevölkerungsrückgang um 10,5 Prozent bei allen Bürgern und um rund ein Viertel bei den Bürgern unter 18 Jahre. Horstmar versucht dem Einwohnerrückgang allerdings durch Ausweisung neuer Baugebiete entgegenzuwirken.

Die Stadt Horstmar und die Vereine in Horstmar sollten sich dennoch auf ein geändertes Sportverhalten einstellen. Trendsportarten, Rehasport- und Fitnessangebote sowie Sportstätten für die individuelle sportliche Betätigung gewinnen immer mehr an Bedeutung, wohingegen andere Sportarten, wie z. B. Fußball und Leichtathletik, eher an Bedeutung verlieren. Beides, und darüber hinaus die neue Altersstruktur verändert den zukünftigen Bedarf an Sportstätten. Aber auch Veränderungen in Vereinsstrukturen fordern Vereine und Stadtverwaltung heraus.

Um auch zukünftig ihren Einwohnern ein auskömmliches und bedarfsgerechtes Angebot an Sportstätten bieten zu können, sollte sich die Stadt Horstmar mit der Zukunft ihrer Sportstätten verstärkt beschäftigen. Bisher hat sie dies weder für ihre Sporthallen noch für ihre Sportplätze systematisch und umfassend gemacht. Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen werden dennoch beschlossen, ohne sich im Klaren zu sein, ob das Angebot langfristig benötigt wird oder ob man es sich langfristig leisten kann bzw. will.

→ Empfehlung

Die Stadt Horstmar sollte zeitnah eine Sportentwicklungsplanung durchführen. So kann sie den zukünftigen Bedarf an Sportstätten bestimmen und konkrete Maßnahmen für die Sportinfrastruktur festlegen.

Im Rahmen einer Sportentwicklungsplanung sollte die Stadt Horstmar zunächst den Bestand an Sportflächen und -angeboten in ihrer Stadt erfassen. Informationen wie z. B. Lage, Größe, Anbindung und Nutzung sind über kommunale Sportanlagen und Angebote Dritter erforderlich.

Entwicklungen und Trends sollten abgefragt werden. Vereine und Einwohner sind nach Möglichkeit einzubinden. Danach sollte die Stadt den Bedarf ermitteln und analysieren. Hilfreich kann hier neben der Analyse der Vereinsnutzungen auch eine stichprobenartige Einwohnerbefragung sein. Sind Bestand und Bedarf ermittelt, so sind sie in einem nächsten Schritt gegenüberzustellen. Wo weichen Bestand und Bedarf voneinander ab? An welchen Stellen kann etwas geändert werden, damit Bestand und Bedarf besser zueinander passen? Welche Maßnahmen sind möglich, notwendig oder wünschenswert?

Am Ende sollte eine Maßnahmenplanung entstehen, unterteilt in kurz-, mittel- und langfristige Maßnahmen. In regelmäßigen Abständen sollte die Sportentwicklungsplanung fortgeschrieben werden. Ziele und Kennzahlen helfen dabei, Veränderungen rechtzeitig zu erkennen und somit agieren statt reagieren zu können. Die Gestaltungsmöglichkeiten werden allerdings durch die Haushaltssituation und den sich daraus ergebenden Konsolidierungsnotwendigkeiten begrenzt. Hierzu wird auf die Ausführungen im Finanzbericht verwiesen.

→ Sportplätze

Die gpaNRW analysiert hier zunächst kommunale Sportplätze¹, 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.

Die Stadt Horstmar wendete 2017 für ihre Spielfelder 16,32 Euro je Einwohner auf.

Aufwendungen Sportplätze je Einwohner in Euro 2017

Horstmar	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
16,32	0,38	23,42	9,88	6,07	8,91	13,87	24

→ Feststellung

Die hohen Aufwendungen für die Sportplätze belasten den kommunalen Haushalt. Dabei handelt es sich bei der Vorhaltung von Sportplätzen um eine freiwillige Leistung.

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

Strukturen

2017 gibt es in der Stadt Horstmar in den beiden Ortsteilen Horstmar und Leer je einen Sportplatz für die Vereine TuS Germania Horstmar und den SV Westfalia Leer. Insgesamt verfügt die Stadt über sechs Spielfelder für Fußball:

- In Horstmar gibt es zwei große Sportrasenfelder, davon ist eines wettkampfe geeignet. Dazu gibt es ein großes wettkampfe geeignetes Kunstrasenfeld und ein mittleres Sportrasenfeld mit einer Größe unter 5.000 m² für Jugendtraining.
- In Leer gibt es zwei große Sportrasenfelder, davon ist eines wettkampfe geeignet.

Beide Sportplätze sind im Eigentum der Stadt Horstmar. Schulsportanlagen gibt es nicht. Unterricht findet nur selten auf den Sportplätzen statt, eher nur im Sommer, bei Schulfesten oder zur

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

Vorbereitung auf Bundesjugendspiele. Dafür sind zwei DFB-Minispielfelder an der Grundschule Horstmar und am Gymnasium Arnoldinum, Lernzentrum in Horstmar vorgesehen, die jedoch als Bolzplätze eingestuft werden. Sie sind Bestandteil der Betrachtungen im Handlungsfeld Spiel- und Bolzplätze.

Die Gesamtfläche der beiden Sportplätze beträgt rund 111.000 m², die Sportnutzfläche inkl. Leichtathletikanlagen und Tennisplätzen beträgt rund 53.600 m² und die Fläche der Spielfelder für Fußball insgesamt 47.335 m².

Strukturkennzahlen Sportplätze 2017

Kennzahl	Horstmar	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche Sportplätze je Einwohner in m ²	17,31	1,55	20,31	6,84	4,27	5,88	8,86	34
Fläche Spielfelder je Einwohner in m ²	7,37	0,67	9,88	3,41	1,91	3,06	4,45	34

→ Feststellung

Die Stadt Horstmar hält große Sportanlagen und Flächen für den Fußball vor. Die Kennzahlen sind jeweils die zweithöchsten Werte im interkommunalen Vergleich.

Der zuständige Fachbereich 3, Planen, Bauen, Wohnen sagt: „Fußball wird in Horstmar groß geschrieben“. Aufgrund des Zuwachses von Vereinsmitgliedern wurden an den Sportplätzen immer weitere Trainingsfelder erschlossen. Insbesondere in Horstmar sind zwei von vier Spielfeldern von geringerer Qualität. Ein Rasenfeld dient als Ausweichplatz für Fußballtraining und das kleinere Rasenfeld ist ein mittelgroßer Platz, der i.d.R. von Jugendmannschaften genutzt wird. Ein Sportstättenentwicklungskonzept ist nicht vorhanden.

Auslastung und Bedarfsberechnung

Fläche Spielfelder je Mannschaft in m² gesamt 2017

Horstmar	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.183	429	2.105	1.161	830	1.070	1.466	26

Die gpaNRW berücksichtigt für den Trainingsbetrieb Fußball alle sechs verfügbaren Spielfelder. Die Spielfelder in Horstmar und Leer können von Montag bis Freitag mit 100 Stunden² genutzt werden.

2017 gab es in Horstmar und Leer 40 Mannschaften, davon 29 Jugendmannschaften. Die Mannschaften belegen die Spielfelder mit 63 Stunden pro Woche. Dies entspricht einer Nutzungsintensität von rund 63 Prozent über alle kommunalen Spielfelder und liegt damit knapp unter dem Durchschnitt der Vergleichskommunen.

² 5 x 14 Stunden Nutzungszeit für Sportrasen, 1 x 30 Stunden für Kunstrasen

→ **Feststellung**

In der Gesamtbetrachtung sind die zur Verfügung stehenden Flächen aller Sportplätze und Spielfelder mit 63 Prozent nur durchschnittlich ausgelastet.

Auslastung Sportanlagen 2017

Sportanlage	Anzahl Mannschaften	verfügbare Nutzungszeiten	belegte Nutzungszeiten Vereine	Auslastung in Prozent
Horstmar	19	72	35	48,6
Leer	21	28	28	100

In der Einzelbetrachtung ist die Auslastung der beiden Sportplätze sehr unterschiedlich. Die Anlage in Horstmar ist derzeit nur zur Hälfte ausgelastet. Wie bereits erwähnt werden nach Aussage des Fachbereichs von den vier vorhandenen nur zwei Spielfelder regelmäßig genutzt, das so genannte Stadion mit dem großen Sportrasenfeld und das Kunstrasenfeld. Beide können insgesamt mit 44 Stunden bespielt werden und sind tatsächlich mit 35 Stunden belegt. Die Auslastung beträgt für diese beiden Spielfelder rund 80 Prozent.

Das andere Rasen- und das Jugendspielfeld werden selten und nicht regelmäßig bespielt und liegen beide im Außenbereich, wo keine andere Nutzung erlaubt ist. Die Flächen könnten nur landwirtschaftlich genutzt werden. Sie sind entlegen von Straße und Parkplatz, und es erfolgt nur eine mäßige Pflege durch den Verein. Da Horstmar aufgrund des neuen angrenzenden Wohngebiets Koppelfeld III mit steigenden Vereinsmitgliedern rechnet, soll zunächst kein Spielfeld zurückgebaut werden.

Die demografische Entwicklung könnte langfristig zu weniger Mannschaften in Horstmar führen. Im Jahr 2016 gab es noch 47 Mannschaften, davon 35 Jugendmannschaften. Im Jahr 2017 waren es sieben Mannschaften weniger, davon sechs Jugendmannschaften. Durch immer mehr ältere Bürger und die Interessenverlagerung der Jüngeren wird sich das Sportverhalten insgesamt verändern. Somit werden die Spielfelder zukünftig voraussichtlich geringer ausgelastet sein. Freie Zeiten nehmen zu. Dennoch müssen wenig genutzte bzw. ungenutzte Flächen weiterhin unterhalten werden. Diese Unterhaltung belastet zum einen den Haushalt der Stadt Horstmar, zum anderen aber auch die Vereine, die die Spielfelder pflegen.

→ **Empfehlung**

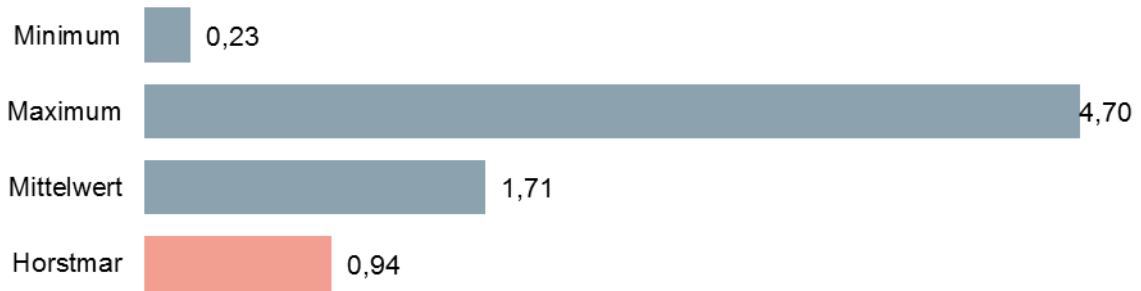
Es sollte eine Sportstättenentwicklungsplanung aufgestellt werden. Zur Haushaltskonsolidierung sollten so wenige Spielfelder wie möglich vorgehalten werden. Bei künftigen Investitionen in die Sportplätze sollte die Stadt daher immer berücksichtigen, ob die Flächen langfristig weiterhin benötigt werden.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Neben einer ordnungsgemäßen Nutzung der Spielfelder ist eine fachgerechte Pflege und Wartung notwendig, damit Spielfelder die prognostizierten Lebensdauern erreichen und kein vorzeitiger Finanzbedarf für die Kommune entsteht. Die Aufwendungen für die Spielfelder sind der Hauptkostenträger.

Insgesamt wendete die Stadt Horstmar im Jahr 2017 rund 105.000 Euro für die sechs Spielfelder auf. Davon entfallen rund 55.700 Euro auf Zuschüsse an die Vereine und 23.700 Euro betragen die Abschreibungen, insbesondere hohe Abschreibungen auf das Kunstrasenfeld in Horstmar. Die Differenz sind Aufwendungen für Verwaltungsleistungen sowie Wartungs- und Pflegeaufwendungen durch Fremdfirmen und den Bauhof. Beide arbeiten mit Unterstützung durch die Vereine.

Aufwendungen Sportplätze je m² in Euro 2017



Horstmar	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
0,94	0,82	1,43	2,27	24

→ **Feststellung**

Während die einwohnerbezogene Kennzahl aufgrund der geringen Einwohnerzahl in Horstmar hoch ist, sind die Aufwendungen für die Spielfelder flächenbezogen unterdurchschnittlich. Horstmar hält viele große Spielfelder vor.

Die Aufwendungen für die großen Sportplätze liegen unter dem Median. Die Aufwendungen je Spielfeld kann die Stadt Horstmar nicht angeben, da die Vereine die Zuschüsse nach eigenem Ermessen verwenden. Sie betreffen neben den Spielfeldern für Fußball auch z. B. Anlagen für Leichtathletik. Für die Frühjahrsinstandsetzung der Tennisplätze werden weitere Mittel aus dem Haushalt bezuschusst. Diese Aufwendungen sind hier nicht enthalten. Die Höhe der Aufwendungen für beide Plätze betragen im Jahr 2016 rund 3.200 Euro und im Jahr 2017 für den Sportplatz Horstmar rund 2.000 Euro zusätzlich. In Leer wurden 2017 keine Instandsetzungen durchgeführt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Horstmar sollte aufgrund ihrer Haushaltssituation zur Reduzierung des Gesamtaufwandes für die Unterhaltung der Sportplätze die Zuschüsse reduzieren.

Die Vorhaltung freiwilliger Leistungen sollte die Stadt nicht übermäßig belasten. Insbesondere für Sportarten wie Tennis sollte die Stadt Horstmar Nutzungsentgelte festsetzen bzw. ihre Zuschüsse reduzieren. Die Stadt Horstmar sollte sich von dem Gedanken lösen, dass Leistungen der Vereine mit Zuschüssen „entlohnt“ werden müssen. Vereine haben auch ein Eigeninteresse, die Spielfelder in ordnungsgemäßem Zustand zu halten.

Wichtig ist, dass die notwendigen Pflege- und Instandhaltungsarbeiten fachlich richtig umgesetzt werden. Besonders wenn Vereine in die Pflege der Spielfelder eingebunden sind, sollte die Kommune sicherstellen, dass die Felder nicht vorzeitig an Substanz verlieren.

→ Spiel- und Bolzplätze

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

Aufwendungen Spiel- und Bolzplätze je Einwohner in Euro 2017

Horstmar	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
3,39	1,86	14,77	7,44	4,41	6,55	9,85	23

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

Steuerung und Organisation

Die Produktverantwortung für die Spiel- und Bolzplätze trägt der Fachbereich 3, Planen, Bauen, Wohnen. Grundsätzlich übernimmt der Bauhof die Kontrollen sowie die Pflege und Unterhaltung der Spiel- und Bolzplätze.

Kostenrechnung

Eine differenzierte und vollständige Kostenleistungsrechnung gibt es weder in der Verwaltung noch auf dem Bauhof. Auf dem Bauhof wird seit 2018 eine Kostenrechnung aufgebaut, die digitale Zeiterfassung gibt es schon länger. Eine Produktzuordnung erfolgt bisher nicht.

Nach Auskunft der Kämmerei sind die angegebenen Aufwendungen für die Spiel- und Bolzplätze vollständig erfasst. Sie werden über Stundensätze des Bauhofs und interne Leistungsverrechnung ermittelt. Die Personalaufwendungen der Verwaltung haben wir über die Stellenanteile anhand von KGSt-Durchschnittswerten zzgl. Sachkosten eines Büroarbeitsplatzes und Gemeinkostenzuschlag zusätzlich ermittelt.

→ Feststellung

Kosten für ein Produkt über Stundensätze darzustellen ist intransparent und ermöglicht keine Steuerung, da jede erbrachte Leistung gleich teuer gemacht wird. Der Stadt Horstmar fehlen steuerungsrelevante Leistungspreise und Wirtschaftlichkeitskennzahlen.

→ Empfehlung

Um darstellen zu können, was das Gesamtpaket „Spielplatzpflege“, der einzelne Spielplatz oder einzelne Pflegeleistungen kosten, sollten alle Aufwendungen differenziert erfasst und auf Kostenstellen gebucht werden. Der Bauhof sollte eine Kostenstelle in der Kostenrechnung der Verwaltung sein.

Diese Leistungspreise kann die Stadt dann beispielsweise mit dem freien Markt vergleichen und beurteilen, wer diese Leistung wirtschaftlicher erbringt und entsprechend die Leistungen verge-

ben. Wir verweisen auf die Ausführungen im Teilbericht Verkehrsflächen im gleichnamigen Kapitel „Kostenrechnung“.

Grünflächeninformationssystem

Ein kommunales Grünflächenkataster oder Grünflächeninformationssystem (GIS) gibt es bisher nicht. Zu jedem Spielplatz gibt es ein Blatt für die Spielplatzkontrollen, in dem alle Geräte aufgeführt sind. Die Daten sind nicht miteinander zu verknüpfen und systematisch auszuwerten. Angaben zu Kosten, zur Ausstattung, zum Grün, zur Frequentierung, Empfehlungen zur weiteren Vorhaltung oder Fotos gibt es nicht.

→ Empfehlung

Die Stadt Horstmar sollte zeitnah ihre Spiel- und Bolzplätze in einem zentralen Grünflächenkataster hinterlegen. Sie sollte u. a. Lage und Größe, Anzahl und Art der Spielgeräte je Anlage, Nutzungsarten und Vegetation sowie Ausstattung und Leuchten erfassen.

→ Empfehlung

Das Grünflächenkataster mit den Grunddaten zu den Spiel- und Bolzplätzen sollte Horstmar dann zu einem Grünflächeninformationssystem ausbauen. Hierzu sollte die Stadt z. B. einzelne Pflegeleistungen/Tätigkeiten sowie Pflegehäufigkeiten/Pflegegänge erfassen.

Das System sollte sie dann mit den Aufwendungen für die Pflege und Unterhaltung verknüpfen. So lassen sich die Aufwendungen je Anlage oder Aufwendungen für die einzelnen Pflegeleistungen einfacher ermitteln als bisher und Leistungspreise bilden.

Spielplatzplanung

Die 16 öffentlich zugänglichen Spielplätze und fünf Bolzplätze liegen in den beiden Ortsteilen Horstmar und Leer. Zwölf Spielplätze gibt es in Horstmar, vier in Leer sowie vier Bolzplätze in Horstmar und ein Bolzplatz in Leer-Grollenburg.

Es gibt bisher kein Spielplatzkonzept. Anlassbezogen werden die Spielplätze, die Geräte, die Nutzergruppen usw. betrachtet und Überlegungen angestellt, z. B. wenn Geräte abgängig sind, neue Geräte zur Attraktivitätssteigerung angeschafft werden sollen oder ein Neubaugebiet entsteht. Dazu werden dann die Kontrollblätter zu den Spielplätzen ausgewertet, Erfahrungswerte herangezogen, Einzugsbereiche und Nutzergruppen definiert und Eltern/Kinder bzw. die Mitarbeiter der Verwaltung mit Kindern befragt.

Im Vordergrund steht grundsätzlich der Bedarf der Kinder. Es wird auf eine ausgewogene Mischung an Spielgeräten geachtet, die für die Nutzer im Einzugsbereich alters- und bedarfsgerecht sein sollen. Es gibt auch Kombigeräte. Spielgeräte waren in den neunziger Jahren bevorzugt aus Holz, in letzter Zeit aus Gründen der Nachhaltigkeit verstärkt aus Metall.

Grundsätzlich sollte die Stadt für Horstmar und Leer jeweils ein ortsteilbezogenes Spielplatzkonzept aufstellen. Ziel der Stadt Horstmar sollte sein, die hohe Anzahl und Fläche der Spiel- und Bolzplätze zu reduzieren, kleine oder wenig frequentierte Spielplätze aufzugeben und die verbleibenden aufzuwerten. Bei allen Planungen sollten die Folgekosten für die Pflege und Un-

terhaltung der Spielplätze und der Spielgeräte direkt mit in den Blick genommen werden. Folgekosten wurden bei Neuplanungen bisher nicht berechnet.

Nach Aussage des Fachbereichs sind die Kinder zufrieden und keine Begehrlichkeiten bekannt. Da die Aufwendungen – belastbare Daten vorausgesetzt – das neue Minimum darstellen, hat die gpaNRW keine Veranlassung zu empfehlen, dass von der bisherigen Praxis abgewichen wird.

Spielplatzkontrollen

Die Spielplatzkontrollen erfolgen gem. Dienstanweisung und nach festgelegtem Tourenplan. Kleine Reparaturen und Grünpflegearbeiten erfolgen unmittelbar, größere Arbeiten werden vermerkt und später durchgeführt.

Gemäß Dienstanweisung erfolgt die visuelle Kontrolle grundsätzlich alle zwei Wochen und die operative Kontrolle alle drei Monate. Die jährliche Hauptuntersuchung findet bisher in Horstmar nicht statt. Dies erhöht das Haftungsrisiko der Stadt. Maßgeblich für die Kontrolle der Spielgeräte ist die DIN EN 1176 „Anleitung für Installation, Inspektion und Wartung“. Diese ist nicht gesetzlich vorgeschrieben, aber häufig Bestandteil von Versicherungsverträgen. Die DIN EN 1176 legt folgende regelmäßige Inspektionen fest:

- Wöchentliche allgemeine Sicht- und Funktionskontrollen (Sauberkeit, Beschädigungen).
- Alle ein bis drei Monate Verschleißkontrollen (operative Inspektion): nach Erfahrungswerten bzw. nach Herstellerangaben (Verschleißteile und Standsicherheit der Spielgeräte, ggf. ist ein Freilegen dieser Teile oder der Fundamente erforderlich).
- Jährliche Hauptuntersuchung („Spielplatz-TÜV“) durch eine sachkundige Person, Schulung nach DIN SPEC 79161 mit Prüfung zum „qualifizierten Spielplatzprüfer“.

→ Feststellung

Die Stadt Horstmar hat bereits erkannt, dass die jährliche Hauptuntersuchung der Spielplätze notwendig ist und beabsichtigt, das bisherige Verfahren zu ändern.

→ Empfehlung

Die Stadt Horstmar sollte die Dienstanweisung zur Spielplatzkontrolle überarbeiten und die jährliche Hauptuntersuchung aufnehmen.

Strukturen

Grünflächen allgemein

Die örtlichen Strukturen sind nicht ausschließlich von kommunalen Flächen geprägt. Deshalb stellt die gpaNRW an dieser Stelle die Erholungs- und Grünflächen³ dar. Darunter hat die gpaNRW die Erholungsflächen, landwirtschaftliche Flächen, Waldflächen, Wasserflächen, Flä-

³ Auswertung lt. IT-NRW, Katasterfläche nach der tatsächlichen Art der Nutzung

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

Strukturkennzahlen Grünflächen allgemein 2017

Kennzahl	Horstmar	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in Einwohner je km ²	143	44	822	210	128	184	249	209
Erholungs- und Grünfläche je Einwohner in m ²	6.226	766	20.760	5.518	3.332	4.709	6.828	209
Anteil Erholungs- und Grünfläche an Gemeindefläche in Prozent	89,3	36,9	93,4	85,3	83,3	87,0	89,3	209

Der Bedarf an Spiel- und Bolzplätzen in einer Kommune wird auch durch die geografischen Gegebenheiten geprägt. Ländliche Kommunen mit einem eher hohen Anteil an Erholungs- und Grünflächen bieten für die Kinder mehr Spielgelegenheiten als Kommunen, die dichter besiedelt sind.

Die Stadt Horstmar verfügt über eher hohe Anteile an Erholungs- und Grünflächen und eine unterdurchschnittliche Bevölkerungsdichte. Die örtlichen Gegebenheiten sollten in die Überlegungen zur Spielplatzplanung einbezogen werden oder Bestandteil eines Spielplatzkonzeptes sein.

Spiel- und Bolzplätze

Insgesamt gibt es in der Stadt Horstmar 14 öffentliche Spielplätze und zwei öffentlich zugängliche an Schulen (Grundschule in Horstmar und am Lernzentrum) sowie fünf Bolzplätze mit einer Fläche von insgesamt 26.226 m². Es gibt 102 unterschiedliche Spielgeräte vom einfachen Wipptier bis zum Multifunktionsgerät.

Im Einzelnen verfügt Horstmar im Vergleichsjahr 2017 über

- 16 kommunale Spielplätze mit einer Gesamtfläche von 20.764 m² und
- fünf Bolzplätze mit einer Gesamtfläche von 5.462 m².

Strukturkennzahlen Spiel- und Bolzplätze 2017

Kennzahl	Horstmar	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche der Spiel- und Bolzplätze je Einwohner unter 18 Jahre in m ²	23,6	3,0	45,9	15,5	11,4	13,8	15,9	32

Kennzahl	Horstmar	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Anzahl der Spiel- und Bolzplätze je 1.000 Einwohner unter 18 Jahre	18,9	2,5	29,0	13,3	8,1	12,1	17,1	33
Anzahl der Spielplätze je 1.000 Einwohner unter 18 Jahre	14,4	1,8	25,3	11,3	7,5	10,0	15,1	33
Anzahl der Bolzplätze je 1.000 Einwohner unter 18 Jahre	4,5	0,3	5,7	2,1	0,9	1,8	3,2	32
durchschnittliche Größe der Spiel- und Bolzplätze in m ²	1.249	673	2.248	1.236	939	1.151	1.544	32
durchschnittliche Größe der Spielplätze in m ²	1.298	483	2.051	1.091	901	1.112	1.221	30
Anzahl der Spielgeräte je 1.000 m ² Spielplatzfläche	4,9	3,1	13,0	6,9	5,1	6,7	8,1	30
durchschnittlicher Bilanzwert je Spielgerät in Euro	459	54	3.734	677	244	482	834	31

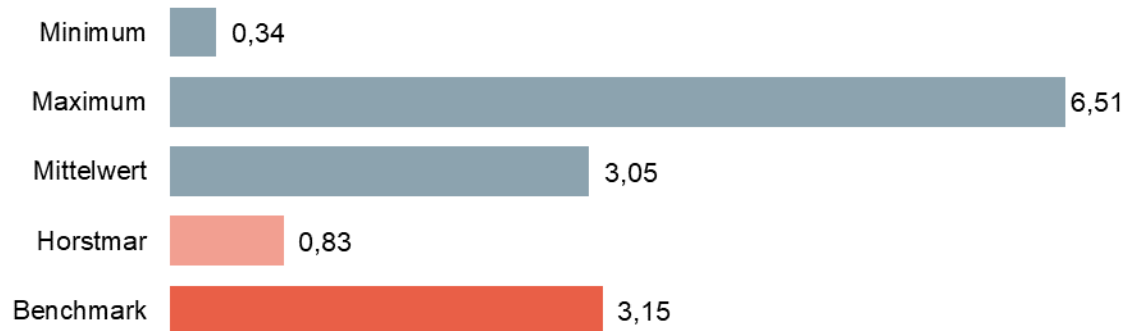
Im interkommunalen Vergleich fällt auf, dass es viele große Spielplätze und Bolzplätze gibt. Alle Kennzahlen liegen im obersten Viertel der Vergleichskommunen. Auch wenn sich die Fahrt- und Rüstzeiten bei der Verteilung der Spiel- und Bolzplätze auf nur zwei Ortsteile in Grenzen halten dürften, führt die Vielzahl der anzufahrenden Anlagen doch wieder zu erheblichem Aufwand insgesamt.

Es ist nicht dokumentiert, ob und in welchem Umfang die Spielplätze frequentiert werden. Die Anzahl der Spielgeräte ist vergleichsweise gering. Grundsätzlich sind die Spielplätze nach Aussage des Fachbereichs gut verteilt und sie werden gut angenommen. Begehrlichkeiten sind nicht angezeigt. Einzelne Spielgeräte werden bei Bedarf ausgetauscht. Jährlich stehen für den Austausch oder die Erneuerung rund 10.000 Euro zur Verfügung. Die hohe Anzahl der Bolzplätze, die grundsätzlich einfacher zu unterhalten und pflegen sind als Spielplätze, wirkt sich positiv auf die Wirtschaftlichkeitskennzahl aus.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

In 2017 hat die Stadt Horstmar 21.764 Euro für die Pflege und Unterhaltung der Spiel- und Bolzplätze aufgewendet, rund 10.000 Euro weniger als in den Jahren davor. Die Aufwendungen wurden von der Kämmerei nochmals geprüft und als vollständig bestätigt. Sie beinhalten Bauhofleistungen inkl. Material, Maschinen/Geräte sowie Sach- und Gemeinkosten. Als Fremdleistungen fallen nur Materiallieferungen an; der Bauhof baut alles selbst ein. Erfasst sind auch Abschreibungen in Höhe von 3.277 Euro und der Overhead Verwaltung mit rund 3.400 Euro.

Aufwendungen Spiel- und Bolzplätze je m² in Euro 2017



Horstmar ¹⁾	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
0,83	1,85	2,61	4,28	40

¹⁾ Zum Zeitpunkt der Auswertung zum Stichtag 31. März 2019 waren die Kennzahlen für Horstmar noch nicht enthalten.

→ Feststellung

Die Aufwendungen für die Spiel- und Bolzplätze tendieren in Horstmar im Vergleichsjahr 2017 zum Minimum. Lediglich eine Kommune erreicht noch geringere Aufwendungen. Im Dreijahresmittel der Jahre 2014 bis 2016 lagen die Aufwendungen bei rund 1,20 Euro je m² und damit immer noch deutlich unter dem Benchmark.

Begründet werden die niedrigen Aufwendungen mit der großen Gesamtfläche der Spiel- und Bolzplätze und vergleichsweise wenigen Spielgeräten und Grünausstattung, optimierten Tourenplänen, Fahrt- und Rüstzeiten. Einige neu angeschaffte Spielgeräte reduzieren den Kontroll- und Wartungsaufwand je Spielgerät besonders im Jahr 2017. Die fehlende jährliche Hauptuntersuchung reduziert die Aufwendungen zusätzlich (auf das Kapitel „Spielplatzkontrollen“ wird verwiesen).

Die reinen Pflegeaufwendungen (ohne Abschreibungen) liegen mit 0,70 Euro je m² Spiel- und Bolzplatzfläche ebenso im untersten Viertel wie einwohnerbezogen mit 3,39 Euro je Einwohner.

Leistungskennzahlen Spiel- und Bolzplätze 2017

Kennzahl	Horstmar	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Aufwendungen für die Grünflächenpflege je m ² Spiel- und Bolzplatz in Euro	0,17	0,17	1,78	0,80	0,48	0,69	1,06	14
Aufwendungen für die Spielgeräte insgesamt je m ² Spielplatz in Euro ¹⁾	0,32	0,35	3,49	1,70	0,51	1,88	2,35	13
Aufwendungen für die Kontrolle der Spielgeräte je m ² Spielplatz in Euro	0,13	0,10	2,23	0,66	0,22	0,45	0,90	12

Kennzahl	Horstmar	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Aufwendungen für die Wartung/Reparatur der Spielgeräte je m ² Spielplatz in Euro	0,19	0,11	2,25	0,97	0,29	0,81	1,27	13
Aufwendungen für die Spielgeräte insgesamt je Spielgerät in Euro	65	46	461	205	80	184	318	14
Aufwendungen für die Kontrolle der Spielgeräte je Spielgerät in Euro	27	7	209	73	34	50	66	13
Aufwendungen für die Wartung/Reparatur der Spielgeräte je Spielgerät in Euro	38	15	387	124	45	118	121	13

In der Betrachtung der einzelnen Pflegeleistungen fallen die geringen Aufwendungen in jeder Position auf. Insofern bestätigen sich die geringen Aufwendungen auch in den Leistungskennzahlen.

→ 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
Horstmar im Jahr 2019*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Verkehrsflächen	3
→ Inhalte, Ziele und Methodik	4
→ Steuerung	5
→ Ausgangslage	8
Strukturen	8
Bilanzkennzahlen	8
→ Erhaltung der Verkehrsflächen	10
Alter und Zustand	11
Unterhaltung	13
Reinvestitionen	16

→ Managementübersicht

Verkehrsflächen

Die Stadt Horstmar hatte bereits im Jahr 2006 eine Straßendatenbank und die Verkehrsflächen in Zustandsklassen eingeteilt. Somit konnte sie die erforderlichen Daten für die Eröffnungsbilanz 2007 bereitstellen.

Aus verschiedenen Gründen wurde die Datenbank jedoch nicht weiter gepflegt. Inzwischen sind die Daten veraltet. Der Stadt fehlen daher grundsätzliche Informationen, um die Straßenerhaltung nach objektiven Kriterien flächendeckend zu planen. Um diese Informationen zu erhalten, sollte die Stadt bzgl. der Verkehrsflächen die körperliche Inventur durchführen und verlässliche Datengrundlagen in Form einer Straßendatenbank und einer Einteilung in Zustandsklassen schaffen. Wird darüber hinaus in der Verwaltung und auf dem Bauhof eine Kostenrechnung eingeführt, lassen sich steuerungsrelevante Leistungspreise und Wirtschaftlichkeitskennzahlen bilden.

Für die Prüfung wurden die vorhandenen Daten für die Jahre im Prüfzeitraum anhand der Veränderungen gem. Anlagenbuchhaltung aufbereitet, so dass wir die erforderlichen Kennzahlen durchgängig bilden konnten.

Die Verkehrsflächen bestehen in der Stadt Horstmar zu 25 Prozent aus Straßen und zu 75 Prozent aus asphaltierten Wirtschaftswegen. Sie dienen in Horstmar als wichtige Ortsverbindungen. Der hohe Anlagenabnutzungsgrad von 60 Prozent für die Straßen und über 73 Prozent bei den Wirtschaftswegen machen deutlich, dass die Stadt sich auf hohe Unterhaltungsaufwendungen und großflächige Instandsetzungen bzw. Erneuerungen einstellen sollte, um die Straßen und Wege gebrauchsfähig zu halten.

Die Unterhaltungsaufwendungen der Stadt Horstmar sind im Vierjahresmittel mit 0,38 je m² für die Verkehrsflächen viel zu gering. Der Richtwert der Forschungsgesellschaft für Straßen und Verkehrswesen (FGSV) beträgt 1,25 Euro je m² jährlich. Reinvestitionen fanden in Horstmar im gesamten Betrachtungszeitraum von 2013 bis 2017 nicht statt. Erst seit 2018 wird das Projekt Eichendorffstraße durchgeführt, das jedoch die Versäumnisse der Jahre davor nicht auffangen kann. Das Erhaltungsmanagement der Stadt Horstmar ist bezogen auf die Verkehrsflächen nicht nachhaltig. Damit ist ein entsprechend jährlicher Werteverlust mit Eigenkapitalverzehr verbunden, wenn die Stadt Horstmar dem nicht umgehend entgegenwirkt.

→ **KIWI-Bewertung**

Die gpaNRW bewertet das Handlungsfeld Verkehrsflächen der Stadt Horstmar 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 Betrachtung der einzelnen Einflussfaktoren auf die Erhaltung der Verkehrsflächen. Die drei wesentlichen Einflussfaktoren Alter, Unterhaltung und Reinvestitionen wertet die gpaNRW dazu einzeln aus wie auch in ihrer Wirkung miteinander.

→ Steuerung

Im diesem Kapitel untersucht die gpaNRW schwerpunktmäßig die systematischen Erhaltung der Verkehrsflächen und die hierfür erforderlichen Informationen.

Die Steuerung sollte nach der wirtschaftlich sinnvollsten Handlungsweise zum Werterhalt und Sicherstellen der Gebrauchstauglichkeit der Verkehrsflächen unter den individuellen Rahmenbedingungen der Kommune erfolgen. Gerade die Haushaltslage zwingt die Kommunen verstärkt dazu, die Wirtschaftlichkeit des eigenen Handelns nachzuweisen und zu dokumentieren. Dieser Umstand lässt auch bereits bei kleineren Kommunen den Einsatz eines Erhaltungsmanagements sinnvoll werden.

Organisation

Die Produktverantwortung für die Verkehrsflächen liegt im Fachbereich 3, Planen, Bauen, Wohnen. Von hier werden die erforderlichen Baumaßnahmen veranlasst. Zu dem Zweck werden Schäden einmal jährlich mit Vertretern der Verwaltung und des Bauhofs für den Reparaturbedarf visuell aufgenommen, gelistet und kartiert. Maßnahmen werden nach Dringlichkeit geplant und die Kosten geschätzt. Der Bauhof ist für die betriebliche und bauliche Unterhaltung zuständig. Aufwändige Baumaßnahmen wie Instandsetzungen und Erneuerungen werden fremd vergeben.

Datenlage und Straßendatenbank

2006 gab es in Horstmar bereits eine umfängliche Straßendatenbank. Damit standen die Flächen und Schadensklassen für die Eröffnungsbilanz 2007 zur Verfügung. Aus verschiedenen Gründen wurde die Straßendatenbank nicht weiter gepflegt. Inzwischen ist der Datenbestand veraltet. Auf Basis der ehemals vorhandenen Daten wurden die erforderlichen Flächen für die Prüfung anhand der Veränderungen gem. Anlagenbuchhaltung neu berechnet und der gpaNRW zur Verfügung gestellt.

Aus Sicht der gpaNRW ist eine Gesamtübersicht mittels einer Straßendatenbank die Grundlage für ein funktionierendes und systematisches Erhaltungsmanagement. Damit dieses Instrument sinnvoll und vielfältig genutzt werden kann, sollte eine Inventur durchgeführt und die Daten in der Datenbank sorgfältig und detailliert aufgenommen sowie dauerhaft gepflegt werden.

→ Feststellung

Eine Straßendatenbank mit aktuellen Daten und Zustandsklassen gibt es nicht. Aus Sicht der gpaNRW ist eine effiziente und wirtschaftliche Verkehrsflächenerhaltung nicht möglich. Bauverwaltung und Bauhof agieren anlassbezogen.

Grundsätzlich wird jährlich gewechselt zwischen Maßnahmen an den Oberflächen und Maßnahmen inkl. Unterbau. Es wird aufgrund des Zustandes und der Frequentierung im Rahmen der zur Verfügung stehenden Mittel entschieden, welche Baumaßnahmen durchgeführt werden können und welche zurückgestellt werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Horstmar sollte die Straßendatenbank für ein EDV-gestütztes strategisches Erhaltungsmanagement zeitnah fortschreiben bzw. erneuern. Der tatsächliche Zustand der Verkehrsflächen kann dann mittels Einteilung in Zustandsklassen neu beurteilt werden. Es sollte eine Schnittstelle zum Datenaustausch zwischen Straßendatenbank und Anlagebuchhaltung installiert werden.

Zunächst sollten die Verkehrsflächen mit ihren Nebenanlagen definiert und erfasst werden. Die Verkehrsfläche besteht nicht nur aus den Fahrbahnen, sondern darüber hinaus gibt es z. B. Brücken und Tunnel, Mehrzweckstreifen, Busspuren, Geh- und Radwege, Parkstreifen und Verkehrsinseln. Auch Bankette, Anlagen zur Regenentwässerung usw. sind zu erfassen. In separaten Layern¹ sollten die Straßenbeleuchtung, Lichtsignalanlagen, Leitplanken, Lärmschutzwände und Straßenbäume bis hin zur Markierung, Beschilderung und Ausstattung (Parkscheinautomaten, Bänke, Fahrradständer, Müllkörbe usw.) erfasst werden.

Dann sollten in einzelnen Straßenabschnitten Aufbau- und Zustandsdaten der Verkehrsflächen sowie das Alter (Errichtung, letzte Erneuerung, Aufbrüche), die Bedeutung und Belastung, im besten Fall bis hin zur Verkehrsbelastung durch PKW, LKW und ÖPNV, Höchstgeschwindigkeit, überregionale Bedeutung, Unfallschwerpunkte usw. dokumentiert werden. Diese Verkehrsdaten treffen Aussagen zu Fahrzeugverkehrs- und Fußgängerströmen und setzen damit Prioritäten zur notwendigen Unterhaltung und Erhaltung.

Gerade bei den kleinen kreisangehörigen Kommunen sollte das Ergebnis einer sinnvollen Unterhaltungs- und Erhaltungsstrategie im Vordergrund stehen und nicht der Einsatz überdimensionierter Managementsysteme. Das bedeutet jedoch nicht, dass Informationssysteme in kleinen Kommunen grundsätzlich entbehrlich sind. Sollen Baumaßnahmen für einen mittelfristigen Zeitraum geplant oder langfristige Prognosen aufgestellt werden, sind dafür Modellberechnungen erforderlich. Hierzu gibt es auch für kleinere Kommunen geeignete Softwarelösungen für die Maßnahmen- und Finanzmittelplanung. Unabhängig von ihrer Größe sollte jede Kommune die Frage beantworten können, welche Finanzmittel (konsumtiv und investiv) erforderlich sind, um die gesetzten Erhaltungsziele zu erreichen.

Kostenrechnung

Die bisherige Praxis, die Aufwendungen durch den Bauhof mittels undifferenzierter Stundensätzen darzustellen, macht jede erbrachte Leistung gleich teuer. Diese Vorgehensweise ist intransparent und ermöglicht keine Steuerung. Die gpaNRW empfiehlt, dass der Bauhof in seiner Struktur optimiert und nachweisbar wirtschaftlich aufgestellt wird. Er sollte als Auftragnehmer der Verwaltung agieren und eine Kostenrechnung einführen.

→ **Feststellung**

Die Stadt Horstmar verfügt bisher nicht über eine differenzierte Kostenrechnung für die Verkehrsflächen, die zu Leistungspreisen und Wirtschaftlichkeitskennzahlen führt.

Die Kostenrechnung ist eine Voraussetzung für ein vollständiges Erhaltungsmanagement bzgl. der Verkehrsfläche insgesamt. Daher sollte Horstmar alle Kosten erfassen, die im Zusammen-

¹ Zeichenebene mit differenzierten Daten, die je nach Bedarf ein- oder ausgeblendet werden können

hang mit den Verkehrsflächen entstehen. Dies umfasst die Eigen- und Fremdleistungen sowie Aufwendungen innerhalb der Verwaltung. Als Kostenstellen sollte die Stadt die einzelnen Anlagenteile festlegen. Die Struktur und Gliederung in der Kostenrechnung sollten mit der Struktur in der Straßendatenbank übereinstimmen. Dann können beide Systeme miteinander verknüpft werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Horstmar sollte in der Verwaltung und auf dem Bauhof eine flächendeckende und differenzierte Kostenrechnung einführen. Leistungspreise sollten pauschalen Stundenverrechnungssätzen vorgezogen werden. Erbrachte Leistungen des Bauhofs sollten mit den beauftragenden Stellen in der Verwaltung verursachungsgerecht abgerechnet werden.

Strategische Ziele

Strategische Zielvorgaben der Verwaltungsführung sind wichtig, damit eine einheitliche Gesamtsteuerung möglich ist. Das Leitziel muss nach geltendem Recht in der Erhaltung eines Straßenzustandes bestehen, der dem Verkehrsteilnehmer die erforderliche Sicherheit bei minimalen gesamtwirtschaftlichen Kosten und höchstmöglicher Umweltverträglichkeit gewährleistet.

→ **Feststellung**

Die Verwaltungsführung hat als strategisches Ziel die Instandsetzung der wichtigsten Straßen mit den zur Verfügung stehenden Mitteln festgelegt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Horstmar sollte eine zielgerichtete und einheitliche Gesamtsteuerung anstreben und als Ziel den wirtschaftlichen und nachhaltigen Umgang mit Verkehrsflächen vorgeben.

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 und das Anlagevermögen 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 sowie den Schutz vor Überflutung.

→ Ausgangslage

Strukturen

Das Stadtgebiet von Horstmar umfasst rund 45 km². Im Vergleich hat sie damit ein kleineres Stadtgebiet als rund drei Viertel der anderen kleinen kreisangehörigen Kommunen in Nordrhein-Westfalen.

Nach Angaben der Stadt gibt es 227.891 m² Straßen und 715.347 m² asphaltierte Wirtschaftswege. Das sind insgesamt 943.238 m² Verkehrsfläche. Dazu gibt es rund 322.000 m² unbefestigte Wirtschaftswege zur Erschließung von Bauerschaften, Wohnweilern und Außenbereichen. Diese Wege betrachtet die gpaNRW nicht.

Strukturkennzahlen Verkehrsflächen 2016

Kennzahlen	Horstmar	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in Einwohner je km ²	143	44	820	211	130	185	248	205
Verkehrsfläche in m ² je Einwohner	147	30	179	76	54	70	87	84
Anteil Verkehrsfläche an Gemeindefläche in Prozent	2,1	0,4	4,2	1,4	1,0	1,3	1,7	86

Die Bevölkerungsdichte ist vergleichsweise gering. Entsprechend ist die Verkehrsfläche mit 147 m² je Einwohner hoch und liegt deutlich im obersten Viertel.

Im Stadtgebiet gibt es die zwei Ortsteile Horstmar und Leer sowie die fünf kleineren Bauerschaften Alst, Haltern, Niedern, Ostendorf und Schagern. Des Weiteren sind einige Wohnweiler und Einzelsiedlungen zu erschließen, die über das gesamte Stadtgebiet verteilt sind. Einige Ortsverbindungsstraßen sind Bundes-, Landes- oder Kreisstraßen, die sich nicht in der Unterhaltungspflicht der Stadt Horstmar befinden.

Der überwiegende Teil der Ortsverbindungen sind kommunale Verkehrsflächen. Sie führen mit 2,1 Prozent zu einem hohen Anteil der Verkehrsfläche an der vergleichsweise kleinen Gemeindefläche. Die Straßen machen von der gesamten betrachteten Verkehrsfläche nur rund 25 Prozent aus. Drei Viertel der Verkehrsfläche sind befestigte (asphaltierte) Wirtschaftswege. Diese Wirtschaftswege belasten die Stadt Horstmar durch den hohen Anteil und die verstärkte Nutzung durch breitere und schwerere Geräte und Fahrzeuge.

Bilanzkennzahlen

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

Die Stadt weist die Bilanzsumme zum Stichtag 31. Dezember 2016 mit rund 43,3 Mio. Euro aus. Davon entfallen rund 7,1 Mio. Euro auf die Verkehrsflächen. Die Bilanzwerte enthalten neben den fertiggestellten Verkehrsflächen auch Flächen, die sich zum Bilanzstichtag noch im Bau befinden.

Bilanzkennzahlen Verkehrsflächen 2016

Kennzahlen	Horstmar	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Verkehrsflächenquote ¹⁾ in Prozent	16,3	11,2	42,4	23,8	19,6	23,8	27,4	90
Durchschnittlicher Bilanzwert je m ² Verkehrsfläche in Euro	7,31	5,38	67,25	26,22	19,30	26,45	32,09	84
Straßenquote in Prozent	12,2	9,4	32,7	19,7	16,4	19,5	22,8	41
Durchschnittlicher Bilanzwert je m ² Straße in Euro	22,30	12,29	68,13	35,37	26,93	35,85	41,93	42
Wirtschaftswegequote in Prozent	4,18	0,00	14,70	4,22	1,56	3,20	6,62	40
Durchschnittlicher Bilanzwert je m ² Wirtschaftswege in Euro	2,53	0,00	59,47	10,46	5,03	8,69	14,02	38

¹⁾ Anteil des Verkehrsflächenvermögens an der Bilanzsumme

Die Verkehrsflächenquote zeigt mit 16,3 Prozent einen vergleichsweise niedrigen Anteil der Verkehrsflächen am gesamten Vermögen der Stadt Horstmar. Sie liegt im untersten Viertel.

Der nur wenig über dem Minimum liegende durchschnittliche Bilanzwert je m² Verkehrsfläche mit 7,31 Euro je m² zeigt, dass sowohl der Wert der Straßen mit 22,30 Euro je m² als auch der Wert der Wirtschaftswege mit 2,53 Euro je m² vergleichsweise gering sind. Beide Kennzahlen liegen im untersten Viertel. Er spiegelt darüber hinaus den hohen Anteil der Wirtschaftswege wider, die gegenüber den Straßen deutlich geringer bewertet sind.

Bilanzwert Verkehrsflächen

2006	2016
10.437.085	7.083.545

Der Stadt Horstmar ist es nicht gelungen, durch Erneuerungs- und Neubaumaßnahmen den Wert des Verkehrsflächenvermögens zu erhalten. Der Bilanzwert zeigt in zehn Jahren einen Verlust von rund 3,35 Mio. Euro. Das sind über 30 Prozent.

Auf den Zustand und die Erhaltung der Verkehrsflächen gehen wir im nachfolgenden Kapitel ein, insbesondere auf das Vorgehen der Stadt, dem Wertverlust entgegenzuwirken.

→ Erhaltung der Verkehrsflächen

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

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

Die drei wesentlichen Einflussfaktoren sind:

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

Sie wirken auf die Erhaltung der Verkehrsflächen und damit auch auf die Zielerreichung. Diese drei Einflussfaktoren hat die gpaNRW in einem Netzdiagramm dargestellt. Den Kennzahlen der Stadt Horstmar ist eine Indexlinie gegenübergestellt. Diese Indexlinie stellt die über den gesamten Lebenszyklus anzustrebenden Richtwerte für eine wirtschaftliche Erhaltung kommunaler Verkehrsflächen dar.

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

Für die Unterhaltungsaufwendungen je m² Verkehrsfläche liegt ein Wert von 1,25 Euro je m² zugrunde². Es sollen Vollkosten angesetzt werden, die sich aus der Summe der Personalaufwendungen, der Fremdvergaben für Ingenieurleistungen, den Unterhaltungsaufwendungen (eigen und fremd), Sach- und Gemeinkosten sowie den Aufwendungen für Instandhaltungsrückstellungen abzüglich der Erträge aus der Auflösung der Instandhaltungsrückstellungen berechnen.

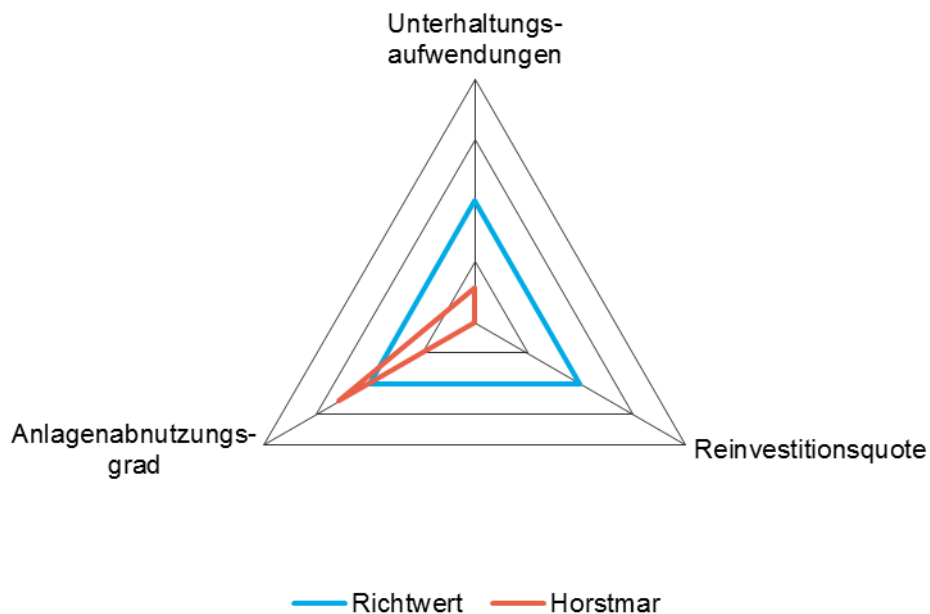
Für die Reinvestitionsquote hat die gpaNRW einen Wert von 100 Prozent angesetzt. Dieser Richtwert beruht darauf, dass über die gesamte Nutzungsdauer der Verkehrsflächen in Höhe der erwirtschafteten Abschreibungen reinvestiert werden soll. Die Reinvestitionsquote ergibt sich aus der Summe der Reinvestitionen und Erträgen aus Zuschreibungen dividiert durch die Summe von Abschreibungen (planmäßig und außerplanmäßig) und Verlusten aus Anlagenabgängen.

² Richtwert FGSV zum Deutschen Straßen- und Verkehrskongress in Erfurt, 12. – 14. September 2018 (Zwischenstand für das neue Merkblatt zum Finanzbedarf der Straßenerhaltung)

Einflussfaktoren 2016

Kennzahlen 2016	Richtwert	Horstmar
Unterhaltungsaufwendungen gesamt je m ² Verkehrsfläche in Euro	1,25	0,36
Reinvestitionsquote in Prozent	100	0
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	50,0	64,4

Einflussfaktoren Erhaltung der Verkehrsflächen 2016



→ Feststellung

Der hohe Anlagenabnutzungsgrad indiziert, dass höhere Unterhaltungsaufwendungen und Investitionen erforderlich sind. Beides zeigt sich in Horstmar als zu gering. Das führt dauerhaft zu einem Werteverzehr des Verkehrsflächenvermögens.

Nachfolgend untersucht die gpaNRW die drei wesentlichen Merkmale näher.

Alter und Zustand

Die Stadt Horstmar hat folgende Nutzungsdauern für die Verkehrsflächen festgelegt:

- Die Gesamtnutzungsdauer für Straßen beträgt 60 Jahre. Seit dem 1. NKF-Weiterentwicklungsgesetz (NKFVG) wird die neue Nutzungsdauer von 50 Jahren für neue Straßen verwendet. Es sind seitdem aber erst wenige neue Maßnahmen aktiviert worden.
- Für ausgebaute Wirtschaftswege sind 30 Jahre festgelegt.

Alle Straßen haben die gleiche Gesamtnutzungsdauer. Die Stadt Horstmar unterscheidet nicht nach Hauptverkehrsstraßen, Anliegerstraßen und Nebenstraßen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Horstmar sollte zukünftig die Straßen und Wirtschaftswege nach Nutzung und Belastung differenziert betrachten.

Die durchschnittliche Gesamtnutzungsdauer für die Verkehrsflächen ist durch die unterschiedliche Flächenverteilung und die unterschiedlichen Gesamt- und Restnutzungsdauern der Straßen und Wirtschaftswege ein gewichteter Wert. Sie beträgt in Horstmar 37 Jahre bei einer Restnutzungsdauer von zwölf Jahren. Der Anlagenabnutzungsgrad beträgt 64,4 Prozent für die Verkehrsflächen.

Anlagenabnutzungsgrad 2016

Kennzahlen	Horstmar	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	Anzahl Werte
Anlagenabnutzungsgrad Verkehrsflächen in Prozent	64,4	30,8	85,5	60,3	53,3	60,0	66,4	69
Anlagenabnutzungsgrad Straßen in Prozent	60,0	26,7	83,9	55,0	47,6	56,0	64,6	50
Anlagenabnutzungsgrad Wirtschaftswege in Prozent	73,3	27,6	100,0	68,3	60,0	68,3	80,0	49

→ **Feststellung**

Der hohe Anlagenabnutzungsgrad von über 60 Prozent zeigt ein unausgewogenes Verhältnis von älteren zu neueren Verkehrsflächen insbesondere bei den Wirtschaftswegen. Sie stellen einen wesentlichen Teil der erforderlichen Verkehrsflächen in Horstmar dar.

Entscheidend für die Beurteilung der tatsächlichen Abnutzung ist eine Zustandserfassung aller Verkehrsflächen. Die Stadt Horstmar verfügt jedoch nicht über eine Einteilung der Straßen und Wege in Zustandsklassen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Horstmar sollte den bilanziellen Wert mit dem tatsächlichen Zustand anhand von Zustandsklassen überprüfen. Erst daraus können Hinweise zur Unterhaltungs- und Erneuerungsstrategie generiert werden.

Nach § 28 Abs. 1 Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO) ist eine körperliche Inventur alle fünf Jahre nach Art, Menge und Wert des Inventars notwendig. Auch hinsichtlich der Neuregelung der Inventur durch die zum 01. Januar 2019 in Kraft getretene Kommunalhaushaltsverordnung (KomHVO NRW) besteht eine Inventurpflicht für das Verkehrsflächenvermögen. Gemäß § 30 Abs. 2 KomHVO soll das Intervall für die körperliche Bestandsaufnahme (...) bei körperlichen unbeweglichen Vermögensgegenständen des Anlagevermögens zehn Jahre nicht überschreiten. Nach der Eröffnungsbilanz zum 01. Januar 2007 hätte damit eine Inventur des Straßenvermögens bis einschließlich 31. Dezember 2016 ebenfalls durchgeführt sein sollen.

→ **Feststellung**

Die gem. § 28 Abs. 1 GemHVO vorgeschriebene Inventur wurde in Horstmar seit der Eröffnungsbilanz noch nicht durchgeführt. Dies stellt einen Verstoß gegen die Inventurpflicht gem. § 28 Abs. 1 GemHVO sowie § 30 Abs. 2 KomHVO dar.

→ **Empfehlung**

Die Inventur nach § 28 Abs. 1 GemHVO bzw. § 30 Abs. 2 KomHVO sollte in Horstmar durchgeführt werden.

Nach Aussage der Stadt Horstmar ist aufgrund häufiger Personalwechsel in der Bauabteilung in den letzten Jahren und den damit verbundenen Einarbeitungszeiten noch kein Termin für die nächste Inventur des Straßenvermögens festgelegt worden. Nach Wiederbesetzung der Stelle soll zeitnah eine Inventur durchgeführt werden.

Den Zustand der Straßen und Wirtschaftswege kann die Kommune dabei entweder durch eine visuelle Begehung bzw. Befahrung oder durch messtechnische Verfahren erfassen und in eine Bewertung einfließen lassen. Diese Arbeiten sollten nur von geschultem Fachpersonal erfolgen. Eine Befliegung des Stadtgebietes oder die Zugrundelegung von Baujahren der Verkehrsflächen ist für eine körperliche Inventur nicht geeignet.

Aus den Ergebnissen dieser körperlichen Inventur kann die Kommune den Zustand der Verkehrsflächen erkennen und dann ableiten, in welchem Umfang Unterhaltungsmaßnahmen bzw. Reinvestitionen erforderlich sind. Außerdem lässt eine aktuelle Zustandserfassung auch zu, die Ziele zur Erhaltung der Verkehrsflächen konkreter als bislang zu formulieren und die Wirksamkeit der durchgeführten Maßnahmen zu überprüfen.

Nur auf Basis der Ergebnisse der erneuten Zustandserfassung wird Horstmar feststellen können, ob die bisherige Strategie der Stadt hinsichtlich Unterhaltung und Reinvestitionen ausreichend war. Die Straßen und Wirtschaftswege sollten den Zustandsklassen wie folgt zugeordnet 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).

Unterhaltung

Um die angenommene Lebensdauer der Verkehrsflächen zu erreichen, ist es erforderlich, regelmäßige Unterhaltungsleistungen zu erbringen.

Grundlage der Kennzahl „Unterhaltungsaufwendungen gesamt je m² Verkehrsfläche“ ist der gesamte Ressourcenverbrauch für die Unterhaltung der Verkehrsflächen. Das bedeutet, dass neben den Eigen- und Fremdleistungen sowie verwaltungsseitigen Aufwendungen auch die

Verluste aus Anlagenabgängen in die Kennzahl einbezogen werden. Dies ist erforderlich, um die Vergleichbarkeit der Aufwendungen zu gewährleisten.

Im Jahr 2016 hat die Stadt Horstmar fast 800.000 Euro für die Verkehrsflächen aufgewendet. Rund 450.000 Euro sind Abschreibungen.

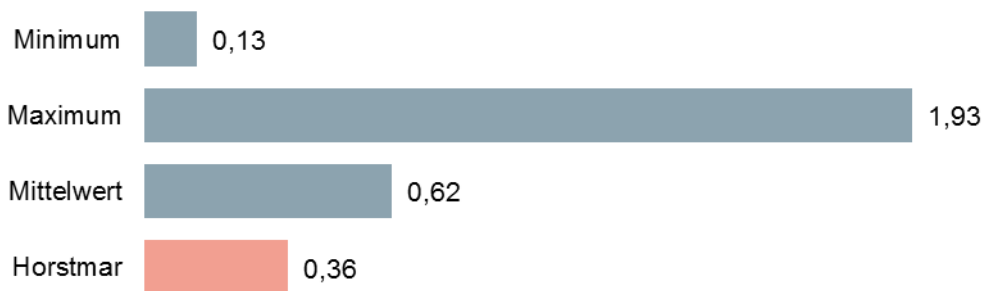
Für die Unterhaltung der Verkehrsflächen wurden in den Jahren 2013 bis 2017 im Mittel rund 360.000 Euro jährlich für Eigen- und Fremdleistungen sowie Personalaufwendungen der Verwaltung aufgewendet. Rund 70.000 Euro Aufwendungen wurden durch den Bauhof und rund 243.000 Euro durch Fremdfirmen erbracht. Ingenieurleistungen sind nicht angefallen. Im Jahr 2016 lagen die Unterhaltungsaufwendungen bei 339.817 Euro.

Die Zusammensetzung der Eigen- zu den Fremdleistungen weist in Horstmar im Jahr 2016 ein Verhältnis von ca. 22 zu 78 Prozent auf.

→ **Feststellung**

Die Stadt Horstmar lässt den überwiegenden Teil der Unterhaltungsmaßnahmen von Fremdfirmen erbringen. Dies ist positiv zu werten, denn die gpaNRW hat in den vergangenen Prüfungen die Erfahrung gemacht, dass nur sehr effizient gesteuerte Bauhöfe in der Lage sind, Leistungen günstiger zu erbringen als Wettbewerber auf dem Markt.

Unterhaltungsaufwendungen gesamt je m² Verkehrsfläche in Euro 2016



Horstmar	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
0,36	0,37	0,57	0,80	57

Die Grafik zeigt auf, dass die Stadt Horstmar 2016 unterdurchschnittliche Unterhaltungsaufwendungen für ihre Verkehrsflächen getätigt hat. Auch die mittleren Aufwendungen über die Jahre 2013 bis 2016 lagen mit 0,38 Euro je m² in diesem Bereich. Im Zeitverlauf ist zu erkennen, dass die Aufwendungen im Jahr 2017 steigende Tendenz zeigen auf 0,51 Euro je m².

Der interkommunale Vergleich gibt jedoch keinen Aufschluss darüber, ob die aufgewendeten Mittel für die wirtschaftliche Erhaltung der kommunalen Verkehrsflächen ausreichend sind. Hierfür sollte sich die Stadt Horstmar am Richtwert der FGSV orientieren. Dieser liegt für die jährlichen Unterhaltungsaufwendungen bei 1,25 Euro je m² Verkehrsfläche.

Die Stadt Horstmar liegt in der Betrachtung des Zeitraums von 2013 bis 2017 mit den Aufwendungen weit unter dem Richtwert. Ob die Stadt den zugrunde gelegten Richtwert benötigt, hängt von verschiedenen Faktoren ab.

Maßgeblich ist der tatsächliche Straßenzustand. Ist der Anlagenabnutzungsgrad niedrig und viele Straßen und Wirtschaftswege sind den besseren Zustandsklassen zugeordnet, so muss nicht in Höhe der empfohlenen jährlichen Aufwendungen unterhalten werden. Das ist allerdings in Horstmar nicht der Fall. Der Anlagenabnutzungsgrad der Verkehrsflächen indiziert, dass höhere Unterhaltungsaufwendungen erforderlich sind. Aufgrund fehlender Zustandsklassen in Horstmar kann der bilanzielle Wert nicht mit dem tatsächlichen Straßenzustand abgeglichen werden.

Ergänzend ist zu berücksichtigen, dass einige Ortsverbindungsstraßen in die kleineren Bauerschaften und Gehöfte geringer frequentiert und nicht so starken Belastungen wie auf Ortsdurchfahrtstraßen ausgesetzt sind. Dies kann dazu führen, dass bei diesen Straßen geringere Unterhaltungsaufwendungen für den Substanzerhalt erforderlich sind. In der Stadt Horstmar werden viele asphaltierte Wirtschaftswege als notwendige Ortsverbindungsstraßen genutzt. Insofern ist die Stadt Horstmar durch geringeren Aufwand für die Unterhaltung von Wirtschaftswegen begünstigt.

Auch nicht endausgebaute Straßen oder solche, deren (historischer) Unterbau nicht den heutigen Regeln der Technik entsprechen, erfordern Unterhaltungsaufwendungen, die je nach unterschiedlicher Belastung geringer oder sogar höher ausfallen können. Auch solche Straßen müssen regelmäßig ausgebessert werden. Hierdurch fallen entsprechende Unterhaltungsaufwendungen an.

→ **Feststellung**

Die Unterhaltungsaufwendungen je m² für die Verkehrsflächen der Stadt Horstmar sind zu gering. Es besteht das Risiko des vorzeitigen Abgangs von Verkehrsflächenvermögen mit entsprechend frühzeitigem Eigenkapitalverzehr.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Horstmar sollte ihre Unterhaltungsaufwendungen in Abhängigkeit von Zustand, Nutzung und Belastung erhöhen, um den Substanzerhalt bis zum Ablauf der Nutzungsdauer sicherzustellen und die Gebrauchsfähigkeit der Straßen zu verbessern.

Auch aus rechtlicher Sicht ist die Stadt gehalten, eine angemessene Straßenunterhaltung durchzuführen. § 75 Abs. 1 GO NRW fordert eine ausreichende Unterhaltung der Verkehrsflächen, um die stetige Erfüllung der Aufgaben zu sichern. Außerdem können Anliegerbeiträge nach KAG für Investitionsmaßnahmen nur erhoben werden, wenn eine regelmäßige und ausreichende Unterhaltung durchgeführt wurde (siehe Teilbericht Finanzen, Abschnitt Beiträge).

Erhaltungsstrategie durch Unterhaltung oder Instandsetzung

Die FGSV unterscheidet zwei verschiedene Strategien zur Sanierung der Verkehrsflächen: die Erhaltungsstrategie durch Unterhaltung und die Erhaltungsstrategie durch Instandsetzung.

Bei der Unterhaltungsstrategie handelt es sich um eine laufende bauliche Unterhaltung. Es wird nur das Notwendige wie Verkehrssicherungsmaßnahmen, Schlaglochbeseitigung oder Verfüllen von Rissen durchgeführt. Fortschreitende Schäden an Deck- und Binderschicht werden in Kauf genommen und eine umfassende Sanierung oder Grunderneuerung erfolgt nur nach einer sehr langen Lebensdauer je nach Abnutzung und Schadensgrad.

Solche Unterhaltungsmaßnahmen betreffen immer nur die Oberfläche der Verkehrsfläche. Irgendwann kommt der Zeitpunkt, an dem auch die Schichten unter der Deckschicht erneuert werden müssen. Dann ist von erheblichen Investitionsmaßnahmen auszugehen. Diese sollten über einen längeren Zeitraum verteilt auftreten und nicht geballt in wenigen Jahren, da dies schlicht nicht leistbar ist.

Bei der Erhaltungsstrategie der Instandsetzung setzt eine größere Sanierung der Verkehrsflächen ein, sobald sich erste Schäden zeigen. Dies ist z. B. die Erneuerung der kompletten Deckschicht und zu einem späteren Zeitpunkt die Erneuerung der Deck- und Binderschicht. Dadurch werden die Abstände zwischen einzelnen Maßnahmen verlängert.

In den Kostenbetrachtungen der FGSV schneidet die Erhaltungsstrategie günstiger ab. Nach Auswertungen der FGSV ist die „Bauliche Unterhaltungsstrategie“ langfristig ca. 25 Prozent teurer als die „Instandsetzung“, weil die Grunderneuerung seltener erfolgt und die Reparaturen höhere Kosten verursachen. Wenn – wie in der Modellrechnung dargestellt – nach spätestens 30 Jahren eine Instandsetzung erfolgt, entstehen geringere Kosten. Zudem ist der Straßenzustand für eine wesentlich längere Zeitdauer deutlich besser. Auf das Merkblatt der FGSV über den Finanzbedarf der Straßenerhaltung in den Gemeinden wird verwiesen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Horstmar sollte auf der Grundlage einer gesamtflächigen Zustandserfassung die Erhaltungsstrategie festlegen. Danach sollten Unterhaltungsmaßnahmen dort erfolgen wo sie geboten und wirtschaftlich sinnvoll sind, um außerplanmäßige Abschreibungen zu vermeiden und die Straßen in einem guten funktionsfähigen Zustand zu erhalten.

An Straßen mit schlechtem Zustand sollten verstärkt Instandsetzungen und Reinvestitionen durchgeführt werden, um einen Investitionsstau zu vermeiden

Reinvestitionen

Neben laufenden Unterhaltungsmaßnahmen, die zum Erreichen der Gesamtnutzungsdauer notwendig sind, sind auch Investitionen zum Substanzerhalt der kommunalen Verkehrsflächen erforderlich. Der Bilanzwert des Anlagevermögens sinkt jedes Jahr um die Summe der Abschreibungen. Zum Werterhalt sollte die Stadt Horstmar die Abschreibungssumme über den gesamten Lebenszyklus der Verkehrsfläche in das Vermögen wieder investieren (reinvestieren). Nur investive Maßnahmen können aktiviert werden und steigern den Bilanzwert.

Reinvestitionen Verkehrsflächen 2016

Kennzahlen	Horstmar	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	Anzahl Werte
Investitionsquote Verkehrsflächen in Prozent	0	0	286,5	43,3	13,0	31,7	65,9	87
Reinvestitionsquote Verkehrsflächen in Prozent	0	0	112,1	26,0	3,0	14,1	38,1	83
Reinvestitionsquote Verkehrsflächen im 4-Jahres-Durchschnitt in Prozent	0	0	130,6	32,2	8,3	26,0	49,9	55

Die Reinvestitionsquote gibt an, ob Erneuerungen der vorhandenen Verkehrsflächen in Höhe der Abschreibungen erfolgen, um einem Substanzverlust zu vermeiden.

→ **Feststellung**

Reinvestitionen fanden in Horstmar im gesamten Betrachtungszeitraum von 2013 bis 2017 nicht statt. Damit ist ein entsprechend jährlicher Werteverlust verbunden und es besteht langfristig das Risiko des Vermögensverzehr. Das Erhaltungsmanagement der Stadt Horstmar bezogen auf die Verkehrsflächen ist nicht nachhaltig.

In den Jahren 2014 und 2015 hat die Stadt Horstmar nur sehr geringe Investitionen durchgeführt, im Vergleichsjahr 2016 gar keine Investitionen. Im Jahr 2013 lagen die Investitionen bei fast 386.000 Euro. Hierbei handelte es sich um mehrere Maßnahmen, insbesondere an der Schöppinger Straße. Im Vierjahreszeitraum 2013 bis 2016 waren es durchschnittlich somit unter 100.000 Euro. Im Jahr 2017 wurden 188.015 Euro investiert. Hierbei handelt es sich ausschließlich um neue Radwege und Querungshilfen.

Aktuell wird eine Reinvestition in Form des Projektes Eichendorffstraße durchgeführt. Hierbei handelt es sich um Kanal- und Straßenbauarbeiten. Der erste Bauabschnitt wurde letztes Jahr begonnen und dieses Jahr bereits fertig gestellt. Ein zweiter Bauabschnitt ist vorgesehen, jedoch ist der Beginn noch fraglich. Das Gesamtvolumen des Projektes beläuft sich auf rund 600.000 Euro. Davon sind ca. 168.000 Euro für den Straßenbau geplant.

Zum Werterhalt des Verkehrsflächenvermögens reicht die Maßnahme Eichendorffstraße nicht aus. Horstmar sollte über den gesamten Lebenszyklus nicht nur eine wirtschaftliche Erhaltungsstrategie verfolgen, sondern auch Erneuerungen durchführen. Aufgrund unterlassener Erneuerungsmaßnahmen in den letzten Jahren sollten die Investitionen zum Ausgleich der Vermögenswerte längere Zeit weit über 100 Prozent der Abschreibungen liegen.

Setzt sich die Differenz aus Abschreibungen und Reinvestitionen für die Verkehrsflächen über einen längeren Zeitraum fort, so sind damit Risiken für den kommunalen Haushalt, aber auch für den Zustand der Verkehrsflächen verbunden. Zu geringe Reinvestitionen können darüber hinaus zu außerplanmäßigen Abschreibungen führen. Dies ist immer dann der Fall, wenn Bilanzwert und Zustand der Verkehrsfläche nicht mehr übereinstimmen. § 95 Abs. 1 GO NRW fordert einen Jahresabschluss, in dem die Ergebnisse der Haushaltswirtschaft ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Schulden-, Ertrags- und Finanzlage der Städte und Gemeinden vermitteln. Bei Straßenerneuerungen sollte sie die Möglichkeiten der Beitragserhebung ausschöpfen. Hierzu verweisen wir auf den Teilbericht Finanzen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Horstmar sollte auf Grundlage der durchzuführenden Zustandserfassungen verstärkt Reinvestitionen durchführen. Insgesamt sollte sie sich für die nächsten Jahre auf höhere Unterhaltungsaufwendungen und einen erhöhten (Re-)Investitionsbedarf einstellen.

→ 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